起債許可制度と財源統制

——財政の「健全化」に見るフィスカルポリシーの一側面——

井 手 英 策

要　旨

本稿では，高橋財政期における起債許可制度と補助金政策を媒介とした財源統制を分析する。

当該期の財源統制に関しては，時局匡救事業（昭和７－９年度）の開始に伴う「起債＋補助金」という現代的な財源統制方式の出現がこれまで指摘されてきた。こうした見解に対し，本稿は，現代における政府債務の累積過程を念頭に，「起債＋補助金」という財源統制方式が大蔵省の「健全財政」主義のもといかなる政策的帰結をもたらしたのかを考察した。その具体的な結論は以下の通りである。

1. 「暫行特例」措置により国庫補助事業に対する地方債許可制度が「緩和」されたが，量的な増大傾向は一時的なものに過ぎず，むしろ，その運用面において地方への「介入」が強化された。
2. 軍事費の増大による中央財政の収支逼迫によって国庫補助金は削減され，それと連動して国庫補助事業に充当する起債は昭和８年以降急激に減少していく。この過程において，中央政府の「健全化」は，国庫補助の削減を軸に推進されたが，預金部普通資金を媒介として，地方は自らの負担に基づく公共事業の継続的実施を余儀なくされた。
3. 中央政府の緊縮政策への転換とともに起債および償還の計画化が進行し，地方は継続費を利用しつつ中央の財政統制と連動した政策運営を要求されていった。
4. 以上の結論を踏まえると，99年７月に成立した地方分権一括法に明記された起債許可制度の廃止を実行力あるものとするためにも，大蔵省統制における「健全化」の論理の再検討が不可欠である。

目　次

はじめに

Ⅰ．時局匡救事業と地方財政収入の定量的把握

1．時局匡救事業予算の概要

2．地方財政の歳入状況

Ⅱ．時局匡救事業における起債統制の展開
　1．地方債許可制度の緩和と介入の強化
　2．社会秩序の安定化と起債統制
Ⅲ．「健全」財政への転換と財源統制
　1．後期高橋財政と償還計画の厳格化
　2．財源統制における「計画化」の側面
むすびにかえて
　－戦時統制および現代の財源統制との関係

はじめに

わが国の地方財政を中央政府の財政統制との関連から眺めると，移転財源・非移転財源の両面における統制を媒介として，財政上の意思決定権が中央政府に掌握されている点にその特徴が見出されてきた[1]。これに対し，99年７月に成立した地方分権一括法では，そのような批判に答えるべく，わが国の地方債起債制度を許可制から事前協議制へ変更するという重大な変更がなされることとなった。本稿の課題は，以上の変化を念頭におきつつ，地方債計画の生成過程に観察される戦前の財源統制のあり方を考察することである。起債許可制度を通じた財源統制の問題性を中央の財政統制との関連から明らかにし，起債自由化がその趣旨を実現するための条件を検討する[2]。

まずは，戦前・戦時期の地方債問題をこれまでの研究史との関連から概観しておこう。

これまで地方債計画の歴史的起点としては，第１に，昭和15年の税財政改革の重要性が指摘されてきた[3]。総合所得税と分類所得税の二本立てにされた個人所得税改正，法人税の所得税からの独立，付加税に対する標準税率の設定，配布税・還付税からなる地方分与税制度の導入，これら一連の画期的税制改革が実現されると同時に，物動計画とリンクさせた形での「枠」による起債許可が制度化され，地方政府は起債政策に関する財政上の意思決定権を完全に喪失したとされるのである。

これに対して，昭和15年改革に至るまでのプロセスに関してはその解釈に大きな対立が存在する。従来の研究を分類すると，戦間期の地方財政問題をわが国地方自治の「後進性[4]」として把握しながら，地方債累積問題を地方財政の内的矛盾の表現として把握する視点[5]と，補助金や起債を媒介とした新たな垂直的政府間財政関係の出現を強調する視点とに区分することができる[6]。こうした類型化は，戦前日本の政治的・経済的限界点と目される戦時財政に対し戦間期を崩壊の前段階と位置付ける視点（＝崩壊説）と，戦後へと連続する戦時的再編過程の準備段階という観点から戦間期をその端緒として位置付ける視点（＝形成説）といった歴史認識の相違に依って立つものである。昭和15年の制度改正もこのどちらの前提に立脚するかによってある程度評価が定まることとなる[7]。

本稿では戦時財政に至るプロセスを検討課題とするが，上述の議論を踏まえたうえで現代の財政問題との同質性・異質性に焦点を合わせていくこととする。ただし，本稿の問題意識は，今日まで連続して存在する（あるいは，存在した）制度の歴史性そのものよりも，その背後にある政治経済学的な要因の変化を総体として捉えることにある。そのうえで，制度の趣旨から財政運営を乖離させていく（結果として，財政赤字が形成されていく）メカニズムを歴史分析の中から抽出していくこととする。そのために，まず，事実上の管理通貨制度への移行やマクロ的な経済政策の全面化といった経済環境の変化，公共事業としての時局匡救事業を通じた

社会宥和，それらに付随した政治過程における官僚の行動様式の変化，これらの相互作用の中に当該期の財政問題を位置付けていく[8]。そのうえで，時には戦時と連続し，時には戦時と異なる文脈を持つ政府介入のあり方を明らかにし，現代の地方財政問題に対する新たな分析視角を提示することを試みる[9]。

以上の課題をもとに，行論では，崩壊説・形成説双方において過渡期と目される高橋財政期の財源統制を分析する。具体的には，時局匡救事業の開始（前期高橋財政）と緊縮政策への転換過程（後期高橋財政）に注目することによって，景気対策から財政再建路線へと移り変わる時期の財源統制のあり方を検討する。この時期の政策決定過程においては，起債統制の具体的推移，官僚の意図と地方財政統制の連関，戦時の財源統制との区別など，研究史上多くの問題が残されている[10]。それらを明らかにしたうえで，最終章において，裁量的な財政政策の限界を踏まえた今日の視点から高橋財政期のスペンディング・ポリシーを再検討し，現代の財源統制の限界と問題点についてのインプリケーションを導出する。

Ⅰ．時局匡救事業と地方財政収入の定量的把握

1. 時局匡救事業予算の概要

昭和恐慌に伴う農村窮乏化と５・15事件に象徴される急進勢力の台頭は，著しい社会不安を惹起しながら農村救済に対する政治的圧力を不可避のものとした[11]。こうした社会情勢のもと，第62帝国議会「時局匡救の為臨時議会召集奏請に関する件[12]」の決議，時局匡救議会として名高い第63帝国議会の開催を経て時局匡救事業はスタートする。

まず，事業計画の全体像を概観しておこう。時局匡救事業は，昭和７－９年のむこう３カ年にわたる公共事業・低利資金供給計画である。時局匡救事業費として予算計上される６億円，政府資金の低利融資に基づく地方の同事業費２億円の計８億円が財政上の負担であり，その他に，政府保証不動産金融資金５億円，産業組合金融疎通資金１億円，農村・中小商工業者負債整理資金２億円の計８億円が負債整理の目的で預金部から融通されることが決定された[13]。この結果，昭和７年度一般会計当初予算17億8,040万円に対し，表１に示される通り一般特別両会計昭和７年度支出分１億7,640余万円が予算計上されることとなった。なお，この昭和７年度支出分は第63議会終了後の半年間での支出分であったことから，翌８年度以降は事実上の支出削減が始まっている。これは，昭和８年度予算において継続費たる兵備改善費の新規計上が決定されたことに対応する措置であり，同表に示される通り，８年度以降の陸海軍関係時局匡救費は事実上同費が肩代わりすることとされていた[14]。

次に，財源をみておくと，原則として，「国の負担に属する分は，殆ど全部公債に依り，地方負担に属する分に付ては，主として政府より低利資金（預金部資金）を供給し，尚ほ事業の種類に依りては，国庫より利子の補給を為す[15]」こととされている。つまり，国庫補助金（国の負担に属する分）に加えて，直接貸付と地方債の引受を通じた預金部低利資金を供給し，さらには，事業選別的に利子補給まで行うことが決定されたのである[16]。換言すれば，事業費から国庫補助金を差し引いたいわゆる地方

表1　時局匡救に関する経費　（単位　1,000円）

	昭和7年度	昭和8年度	昭和9年度
一般会計	経常部		
内務省	14	0	0
農林省	309	0	0
大蔵省	2,245	0	0
その他	316	605	605
小　計	2,884	605	605
	臨時部		
内務省	60,765	120,665	64,373
農林省	42,415	58,005	49,785
大蔵省	1,442	6,123	4,459
陸軍省	18,220	0	0
		[120,150]	[119,342]
海軍省	18,440	0	0
		[71,032]	[123,403]
その他	19,050	58,987	26,179
小　計	160,332	213,780	144,796
		[404,962]	[387,541]
合　計	163,216	214,385	145,401
		[405,567]	[388,146]

	昭和7年度	昭和8年度	昭和9年度
特別会計			
預金部	196	0	0
帝国鉄道	7,000	8,000	0
朝鮮総督府	3,676	4,589	1,851
台湾総督府	1,665	1,828	1,152
樺太庁	664	1,699	1,575
合　計	13,201	16,116	4,578
総　計	176,417	230,501	149,979
		[421,683]	[392,724]

（注）カッコ書きは，兵備改善費等において時局匡救に資する部分を推算し，合算した金額を示す。
〔出所〕昭和財政史資料8-002-1「昭和七年五月二十六日以降各省に於て実施したる事績調」より作成。

の「裏負担」についての起債を認め，地方債（あるいは，直接貸付金）の利子補給を直接預金部資金で面倒見ることによって，地方政府を公共事業に誘導する措置が採用されたわけである。とはいえ，実際には，昭和8年度以降，軍事費の増大による中央の財源枯渇は地方への負担増大を余儀なくし，最終的に当初の予定額2億円を大きく上回る3億858万円（昭和7年度分8,750万円，8年度分1億3,595万円，9年度分8,512万円）が地方負担とされ[17]，中央財政の逼迫は地方財政への付け回しによって解消が図られることとなる[18]。

2. 地方財政の歳入状況

一方，地方の税収はこうした財政支出の増大に耐え得るものではなかった。表2は，道府県，市町村別に地方歳入の推移を確認したものである。一瞥して分かるように，昭和6－7年度の地方税収入の推移は各団体とも極めて低水準である。絶対額で見てみると，市が1億783万円から1億1,440万円へと若干の回復の兆しを見せ始めるものの，道府県が2億2,194万円から2億1,624万円へ，町村が1億9,988万円から1億9,041万円へと減収を示していることが分かる。対歳入比でみた場合も，道府県を中心に税収の落ちこみが際立っている。資料上の制約から昭和8年度のものとなるが，道府県の税課率を示した表3を見てみよう。地方の附加税率のうち，所得税・営業収益税に関して制限税率を維持し得たのは東京，大阪の2団体に限られており，残りの地租附加税においても，その大半が制限税率を超過するというありさまで

表2　地方歳入の状況　（単位　1,000円）

道府県	税収	対歳入比	地方債	対歳入比	国庫補助金	道府県補助金	対歳入比	歳入
昭和6年度	221,940	41.2%	96,698	17.9%	32,221	−	6.0%	539,301
昭和7年度	216,239	32.7%	138,082	20.9%	126,469	−	19.1%	661,540
昭和8年度	228,474	29.7%	190,646	24.8%	151,250	−	19.7%	768,748
昭和9年度	240,212	31.6%	168,589	22.2%	139,673	−	18.4%	759,819
昭和10年度	253,510	32.2%	158,711	20.2%	105,631	−	13.4%	787,393
市								
昭和6年度	107,828	14.4%	215,205	28.8%	9,829	3,904	1.8%	746,464
昭和7年度	114,401	13.6%	272,375	32.3%	21,675	4,701	3.1%	842,232
昭和8年度	135,340	9.7%	813,632	58.2%	18,443	5,720	1.7%	1,397,501
昭和9年度	151,195	12.9%	504,214	43.1%	16,566	5,176	1.9%	1,168,840
昭和10年度	164,740	14.4%	449,998	39.4%	14,736	5,049	1.7%	1,142,141
町村								
昭和6年度	199,884	37.0%	70,566	13.1%	1,746	13,513	2.8%	540,445
昭和7年度	190,414	32.0%	64,216	10.8%	10,261	53,647	10.8%	594,138
昭和8年度	193,532	32.5%	62,987	10.6%	11,958	59,697	12.0%	595,382
昭和9年度	203,341	34.1%	64,661	10.9%	11,278	39,876	8.6%	595,832
昭和10年度	214,631	34.9%	63,262	10.3%	8,701	35,147	7.1%	615,507

（注）補助金における対歳入比は，補助金合計の対歳入比である。
〔出所〕「地方財政概要」より作成。

表3　昭和8年度分道府県税課率

所得税附加税	（制限税率0.024%　最高：宮城　0.041%　最低：東京，大阪　0.024%）
0.04%以上 0.03%以上 0.03未満	山梨，徳島，高知，宮城，岩手，秋田，青森，鹿児島 その他34道府県 東京，大阪，滋賀，佐賀，沖縄
営業収益税附加税	（制限税率0.0465%　最高：宮城　0.0794%　最低：東京，大阪　0.0465%）
0.078%以上 0.058%以上 0.058未満	山梨，徳島，高知，宮城，岩手，秋田，青森，鹿児島 その他34道府県 東京，大阪，滋賀，佐賀，沖縄
地租附加税	（制限税率0.083%　最高：沖縄　0.1756%　最低：東京　0.039%）
0.15%以上 0.1%以上 0.1未満	埼玉，山梨，徳島，高知，岩手，青森，山形，新潟，愛知郡部，鳥取，島根，鹿児島，沖縄 その他29道府県 東京，神奈川，大阪，京都，北海道，愛知市部

〔出所〕「税制改正調査書類綴　其の二」より作成。

あった[19]。時局匡救事業はまさに税収の「底」ともいうべき時期において開始されたのである。

このように，およそ事業費に応分の税収入を期待し得ないような歳入構造においては，時局匡救をめぐる地方負担は，地方債あるいは国庫補助の増大という形をとらざるを得ない。そこで，前掲，表2をもとに税外収入も含めて見てみよう。

道府県財政については，地方債の漸増傾向と税収の大幅な落ち込み，そして何より国庫補助

金の大幅な増大が特徴的である。道府県債の内実は次節に譲るが，国庫補助金の増大は町村財政に対する道府県補助金の推移と大きく関連している。町村財政においては，まず，その税収の圧倒的部分を占める戸数割が昭和恐慌下において著しく税収を減少させ，さらに昭和７年度には地租付加税の改正により農村部からの税収も減少することとなった[20]。地方債収入も自治体としての起債能力の欠如[21]から昭和７年度にいったん落ち込んだ後，同様の低水準を継続することとなる。こうした大幅な歳入減少を補ったのが上位政府からの補助金，とりわけ道府県補助金であった。これらの経過は，時局匡救事業における補助金の交付や町村債の発行に関して道府県が実質的な許可権を有していたことに起因するものであり[22]，歳入が急減する町村財政が，時局匡救関連事業に財源を集中しながら公共事業に動員されていった事実を示唆している。とはいえ，昭和８年度をピークに国庫補助金の削減は顕著であり，昭和９年度が一つの画期となる点に注意を喚起しておこう。

これに対して，市財政においては，国庫及び道府県補助金が少なく，税収の回復も比較的速やかである。しかし，何より注目されるのは税収の重要性が相対的に後退しつつある中，地方債収入の絶対的地位が確立されていく点であろう。ただし，これは，金融緩和の地方浸透（いわゆる金利の平準化）が進んだこと，昭和８年９月７日通牒「旧債借換及債券発行承認に関する件[23]」によって，「財政上有利なる場合に限り」当該年度の償還予定元金を借換額に加算することが認められたことなどを背景に低利借換が推進されたことによるところが大きかった。その意味で，単純に財政需要の増大とは結び付けられない点で注意が必要であり，時局匡救事業の開始に伴う財政需要との関連は別途考察する必要がある[24]。

以上のように，時局匡救事業の開始に伴って急増した地方の財政需要は，それぞれのレベルに応じて多様な形態での財源問題を惹起することとなった。こうした問題への対処として実現された財源統制の展開過程を実証的に検討することが次章以下での課題となる。

Ⅱ．時局匡救事業における起債統制の展開

1．地方債許可制度の緩和と介入の強化

1920年代の地方債政策の特徴としては，1924年内務省通牒「地方債許可の方針に関する件」に始まり，1929年の内務大蔵両大臣訓令「地方債許可方針」，内務省通牒「既許可地方債に関する件」，同「地方債の許可方針に関する追加決定の件」等に至る過程において，一貫して厳しい起債制限が行われていたことが指摘されてきた[25]。これに対して，高橋財政期では，時局匡救事業の全面的な開始に先立って通達された昭和７年９月３日「地方債許可暫行特例」以降，弾力的な起債許可制度がとられるようになる。同特例は，時局匡救事業の円滑な遂行を財源面から担保するもので，

1. 時局匡救のための国庫補助事業に充当する道府県の起債，市町村の国庫補助事業に対する経費分担に伴う道府県の起債に関して，元本50万円を超えない限り，昭和９年度までの３カ年間起債許可を不要とする
2. 国庫補助事業に充当する市町村の起債については，市制町村制施行令第59条の２等に定められた起債範囲に拘らず，府県知事の

許可によって起債できる

という内容のものであった。すなわち，時局匡救事業に関連する元本50万円以下の道府県債に限り起債許可を不要とし，国庫補助事業に充当するための市町村債の発行規定を緩和したのである（以下，その重要性に鑑み「暫行特例」措置と括弧書きで記す）[26]。

この起債緩和措置に続いて，昭和８年には同年４月12日通達「昭和８年度に於て地方債許可暫行特例の適用を受くる事業の範囲に関する件依命通牒」によって，昭和８年度事業の特例適用事業範囲が決定された後，10月24日市制町村制の一部改正が実施され，1. 道府県基金及び資金，及び，2. 市町村への転貸のために主務大臣の起債許可を受けた府県債収入，以上から借り入れるための市町村の起債に関して，監督官庁の許可を不要とすることが決定された[27]。また，翌昭和９年12月19日にも「農村其の他応急事業に関する地方債許可特例に関する件名依命通牒」が通達され，昭和９－10年度に限り，内務・大蔵大臣の指定する国庫補助事業中応急事業費に関し，道府県債を不要許可，市町村債を府県知事許可事項とされることとなっている[28]。

以上の起債許可制度の変遷は，概ね許可要件の緩和を前提とするもので，時局匡救事業の展開に沿って機動的な財政支出を可能にするための措置であったとされている[29]。しかし，こうした推移は決して単線的な変化を示すものではなく，起債許可方針の緩和と同時に，中央政府の介入強化を伴うものでもあった点は注意が必要である。

まず，昭和７年９月５日，各府県知事宛に通達された「地方債許可暫行特例の件依命通牒[30]」では，「暫行特例」による起債緩和措置と連動して，

1. 事業費予算に関する決議
2. 事業費財源の内訳
3. 起債及び償還方法に関する決議
4. 事業の着手及び竣功予定期日（道府県施行事業の場合）
5. 転貸を受ける市町村名及び転貸額
6. 予算議決年月日

などの報告が義務付けられている。続く翌年の市制町村制の改正時も同様に，昭和８年10月24日「地方債の許可権限に関する規定改正の件依命通牒[31]」が通達され，「運用に当りては地方財政の現状に鑑み慎重なる精査を為」す必要があることから，

1. 小学校設備資金に充当する市町村債において償還期限が10年を越えるものは主務大臣の許可を必要とすること
2. 市制町村制第59号の２第２項第４号における市町村債の許可に際しては，政府資金の貸付け内定の後にこれを行うこと
3. 暫行特例における市町村債の起債許可に際しては，市町村監督の主管課によってあらかじめ調査を行わせること

が地方長官に申し渡されている。不要許可事項の拡大及び府県知事許可事項への規定緩和という「暫行特例」の主旨とは一見すると対照的な制度運用である。こうした「手続上の起債緩和措置と運用面での統制強化」という特徴を明らかにするために，起債許可制度の具体的趨勢を通じて運用の実態を分析していこう。

2. 社会秩序の安定化と起債統制

一般に，時局匡救に関する公共事業は，内務省主管の農村振興土木事業，農林省主管の農業土木事業，そして，井上財政期における失業救済事業に該当する失業応急事業の３事業に分類

することができる[32]。これらの費目に充当された起債許可額を，同府県及び市町村分，「暫行特例」分及び大臣許可分について分類したものが表4である。まず，同表をもとに「暫行特例」措置分を見ておこう。

全体としては内務省所管の農村振興土木事業がその大半を占めており，とりわけ，道府県における起債が目立っている。これは，同土木事業費道府県分に対しては，預金部資金が昭和7年度2,564万8,300円，8年度5,645万779円（産業開発資金を一括し，「農村振興其の他土木事業資金）と改名，9年度も同じ），9年度3,108万9,686円と重点的に割当てられ起債が容易だったこと[33]，先に確認した「暫行特例」によって元本50万円以内の道府県債が不要許可とされたため起債が道府県債に集中したことの表れである。また，官選知事制度[34]のもとでは，道府県知事が内務省の統制枠内にあり，その結果として内務省所管の農村振興土木事業に起債許可が集中した可能性も見逃せないであろう。

これに対して，市町村分の「暫行特例」債は厳格な査定が行われているといわざるを得ない。前節において，市債の絶対的地位を借換増大との関連から指摘したが，少なくとも国庫補助を前提とする「暫行特例」市町村債について見るとその増大はあまり顕著ではないことが分かる。それどころか，前節で確認したように，国庫の財政逼迫が問題となる昭和8－9年にかけては道府県債の削減以上に圧縮が行われ，「暫行特例」債総額の2割程度の水準にまで落ち込むこととなる。これは，軍事費の増大に基づく国庫補助金の減少が「暫行特例」債の減少に直結したことを意味している。ここで注意すべきは，それが道府県以上に市町村の国庫補助事業の自動的な削減と結びつき，起債の減少を引き起こした点である。官選知事制度を前提とした統制の枠組みのもとで，「暫行特例」分道府県債の増発によって時局匡救事業の財政需要に対応する一方，下位団体を中心に補助金が削減され，起債許可制度において確認された中央政府による統制強化が市町村債を削減する形で実現されたのである。

では，補助金の削減とともに公共事業による景気政策は終了したのか。この点を確認するた

表4　時局匡救事業充当起債額

（単位　1,000円）

	昭和7年			昭和8年			昭和9年		
暫行特例分	道府県分	市町村分	小計	道府県分	市町村分	小計	道府県分	市町村分	小計
農村振興土木事業	12,734	10,514	23,248	26,926	13,305	40,231	18,217	4,696	22,913
農業土木事業	1,662	2,036	3,698	3,438	4,591	8,029	3,599	1,960	5,559
失業応急事業	70	2,224	2,294	404	4,007	4,411	80	1,881	1,961
小計	14,466	14,774	29,240	30,768	21,903	52,671	21,896	8,537	30,433
大臣許可分	道府県分	市町村分	小計	道府県分	市町村分	小計	道府県分	市町村分	小計
農村振興土木事業	260	0	260	6,626	1,037	7,663	4,259	351	4,610
農業土木事業	2,237	191	2,428	65	7	72	0	2	2
失業応急事業	16,776	19,998	36,774	2,207	16,005	18,212	2,971	17,191	20,162
小計	19,273	20,189	39,462	8,898	17,049	25,947	7,230	17,544	24,774
合計	33,739	34,963	68,702	39,666	38,952	78,618	29,126	26,081	55,207

〔出所〕内務省地方局『地方債課関係第68議会参考書』，1935年より作成。

めに，「暫行特例」に該当しない大臣許可分も含めて再度検討していこう。表4を一瞥すれば明らかなように，大臣許可分では失業応急事業が圧倒的な地位を示しているからこの点を中心に議論を進めていくこととする。

まず，初年度こそ道府県及び市町村が同程度にあるものの，翌年以降，道府県債の激減とともに，市町村を中心とした起債の占める割合が急増している。これは，失業応急事業が，一般労働者失業応急事業と小額給料者失業応急事業とに分類され，前者は，六大都市関係府県及び福岡県，後者は六大都市及び関係府県をそれぞれ国庫補助の対象としており，職業紹介所紹介の労働者を主要な救済対象としたことも手伝って，指定都市を中心とした起債需要が存在したことによるものと推察される[35]。しかし，市町村起債額の相対的な増大の一方で，絶対額は明らかな抑制基調にある。こうした推移は，前節で確認した市債発行の急増と相反する事例でもあるからやや詳細に検討しておこう。

まず，検討すべきは，時局匡救事業がピークを迎える翌8年度には急激に起債額が圧縮されている事実である。この点に関しては，表4から，同年度の圧縮が大臣許可分の道府県起債額の大幅な減少に起因するものであることが分かる（1,677万6,000円→220万7,000円）。しかし，反対に，農村振興土木事業の大臣許可分が昭和8年度に増額されている点は注意を要する（26万円→662万6,000円）。つまり，1. 既に指摘したように，全体としては補助金の伴う「暫行特例」分中道府県債を増大させながら地方を公共事業に誘導するものの，2. 昭和8年度には，総額を圧縮しながら，大臣許可を通じて，都市的需要に基づく失業応急事業分の道府県債を農村振興土木事業に振り替えつつ農村へのトランスファーを増大する，といった推移が確認できるのである。

ところが，翌9年度は総額が抑制される中，失業応急事業のみ起債額が増大している。この間の経緯は極めて重要である。表5を見てみよう。同表は失業応急事業（大臣許可分）に関する起債目的等を調べたものである。全体としてみれば，事業規模及び起債充当率の両面において道路事業，水道事業がその中心となっていることが読み取れるが，問題は総額で見たその推移である。合計を見てみると，昭和9年度には事業規模が維持される一方，それは，国庫補助費の減少と起債充当率の上昇によって補完されたものであることが読み取れる。このような手法は何を意味するのか。

時局匡救関連事業費は，国庫からの利子補給，預金部からの低利資金融通を受けられるため，当然のことながら，地方は一般事業資金を圧縮しながら「暫行特例」債の起債を増やすこととなる。しかし，昭和8年度をピークとした利子補給・国庫補助の減額，時局匡救事業予算の圧縮の影響から，昭和9年度には，国庫補助事業に関する市町村分「暫行特例」債の発行はおよそ1/3に著減する（表4）。こうした「暫行特例」債の許可削減の一方で，国庫負担を要件としない普通地方債は許可方針が緩和され，先に確認したように，失業応急事業の増大が看取されることとなるのである[36]。

このような補助金削減→「暫行特例」債の発行減・大臣許可債の発行維持という文脈においては，事業量の確保という観点からは何も事業を時局匡救に限定する必然性はないことが理解できよう。この過程で重要な役割を果たしたのが預金部地方資金である[37]。預金部地方資金には，時局匡救事業費を含む特別地方資金と国庫

からの利子補給を要件としない事業に対する普通地方資金とがある[38]。そのうち，上述の昭和9年度の起債抑制とその結果である財源不足を手当てしたのは地方債引受，および，六大都市以外の市町村直接貸付による普通地方資金であった。表6に明らかなように，地方債引受のうち特別資金は6,882万4,000円から4,617万3,000円に減少する一方，普通事業資金分は651万円から1,424万円に増大している。さらに，六大都市以外の市町村貸付に至っては，特別資金2,550万円から1,150万4,000円への減少額が，普通事業資金1,551万1,000円から2,779万2,000円への増大によってほとんど補填されているのである。

この間の経緯について，新井誠一郎預金部長は「公共団体普通事業資金は所謂時局匡救とは全く別なものでございまして，全体としては特別なものは別と致しまして補助のないもの」で

表5　失業応急事業費起債許可額（大臣許可分）　（単位　1,000円）

道路	昭和7年度	昭和8年度	昭和9年度
許可団体数	13	12	23
事業費	12,301	9,510	10,812
起債額	10,147	6,494	8,813
（起債充当率）	82.5%	68.3%	81.5%
国庫補助額	1,432	1,488	1,180
河川			
許可団体数	2	1	1
事業費	3,679	935	400
起債額	2,938	200	350
（起債充当率）	79.9%	21.4%	87.5%
国庫補助額	382	150	50
上下水道			
許可団体数	13	13	14
事業費	16,013	13,672	11,570
起債額	13,796	10,928	10,049
（起債充当率）	86.2%	79.9%	86.9%
国庫補助額	1,789	2,158	1,207
その他			
許可団体数	31	8	10
事業費	14,178	780	1,869
起債額	9,893	590	950
（起債充当率）	69.8%	75.6%	50.8%
国庫補助額	2,517	177	855
合計			
事業費	46,171	24,897	24,651
起債額	36,774	18,212	20,162
（起債充当率）	79.6%	73.1%	81.8%
国庫補助費	6,120	3,973	3,292
地方負担分	3,277	2,712	1,197

（注）事業が2種類以上に重複し区別困難なものはその他に計上。
〔出所〕前掲，内務省地方局［1935］より作成。

表6　預金部地方資金の動向　（単位　1,000円）

年度	地方債引受による分				
	特別資金合計	農村振興土木事業資金	農業土木事業資金	失業応急事業資金	公共団体普通事業資金
昭和7年	68,824	23,590	5,057	40,177	6,510
昭和8年	60,958	35,008	3,369	22,581	5,020
昭和9年	46,173	23,077	3,563	19,533	14,240

年度	六大都市以外の市町村貸付による分				
	特別資金合計	農村振興土木事業資金	農業土木事業資金	失業応急事業資金	公共団体普通事業資金
昭和7年	987	0	0	987	8,904
昭和8年	25,500	14,086	4,679	6,735	15,511
昭和9年	11,504	5,028	1,926	4,550	27,792

〔出所〕大蔵省理財局「大蔵省預金部史」，1964年より作成。

あり「本年度に於きましては時局匡救事業が減少致しますので，従って公共団体に依りましては自己単独の負担に於て施行する土木事業の分量を増加しなければならぬ[39]」旨，説明している。つまり，補助金を前提とする特別地方資金を軒並み減額させるかわりに，国庫の負担を伴わない普通地方資金の供給を増大させることによって，国庫負担を軽減しつつ地方を単独事業に誘導することにその意図はあったのである。普通資金の査定金額を見てみると，道府県3,344万7,000円の借入申込に対して，許可額749万6,000円，同じく六大都市7,711万2,000円に対して356万9,000円であったのに比較し，その他市町村は申込4,597万7,000円に対して2,465万1,000円がそれぞれ許可されている。この圧倒的な中小市町村への普通資金の供給は，起債による財源調達が困難である団体に対しても公共事業の継続的実施を可能にするための措置と解釈することができる。先述のごとく，前期においては上位政府からの補助金によって，後期においては補助金および「暫行特例」債の削減を補完する預金部地方資金によって財政力の貧弱な団体を継続的に公共事業に動員していったのである。

以上における資金融通形態の変化は，地方債許可方針にも微妙な影響を及ぼしている。昭和8年4月17日通牒「時局匡救土木事業に関する件」では，「暫行特例」の適用範囲を拡大するために「国庫より利子の補給なきものに対しても其の起債額の全部又は一部に対し農業土木事業低利資金の融通内定ありたるものなる限り」「地方債許可暫行特例を適用せらるること」としたのに対し，翌9年5月16日通牒「時局匡救土木事業に関する件」では，前半部分「国庫より利子の補給なきもの」という記述が削除されることとなったのである。まず，利子補給に関する規定が削除されたことによって，暫行特例債の適用は「農業土木事業低利資金」による手当ての有無によって決定されることとなる。しかし，「農業土木事業低利資金」は特別地方資金であり，既に検討してきたように，特別地方資金から普通地方資金へのシフトは中央政府の

規定路線となっていた。その結果，時局匡救事業期における起債緩和の主柱であった「暫行特例」の縮小は決定的なものとなる一方で，預金部資金と地方負担を媒介としつつ公共事業は継続的に実施されることとなるのである。

さて，本節では，起債緩和措置と財源統制の関係を時局匡救事業に即して分析してきた。これまで，この時期の地方債政策に関しては，地方債の累積および時局匡救事業を画期とした「補助金＋起債」という変化に着目しながら，地方財政の従属化や財政調整制度への発展が議論されてきた。それらに指摘されている通り，昭和７年を画期として地方財政の地方債依存が高まったこと，補助金に誘導される形で国庫補助事業が展開され，起債によって財源不足が充足されたことが確かに確認された。しかし，先に触れておいたように，時局匡救事業に関する限り，起債許可制度の弾力化と起債額の増大を単純に同一視し得ない点をまず強調しておかなくてはならない。

３億858万円という地方負担のうち，起債によって充当されていたのは，昭和７年度6,870万円，８年度7,862万円，９年度5,521万円の合計２億253万円である。一般的に言っても起債充当率の評価は難しい[40]。そこで，借換を多分に含む市債を除外して道府県債についてそのマクロ的な趨勢を確認してみると，昭和７－８年度には道府県起債総額が5,256万円ほど増大しているのに対して，時局匡救事業充当起債額（「暫行特例」＋大臣許可分）はわずかに593万円しか増大していないことが分かる。それどころか，昭和８－９年度には道府県起債総額が約2,206万円減少する中で，同充当起債額は1,054万円も減少している。時局匡救事業の開始が「起債＋補助金」という財源調節方式を惹起した点は重要であるが，少なくとも量的に見ることによって時局匡救事業をその明確な画期として強調することにはやや問題があるように思われる[41]。

次に，そのミクロ的な動向を市町村も含めて再度確認しておくと，「暫行特例」分中道府県債は官選知事制を前提に比較的寛大な起債が行われている一方，大臣許可分（特にその大半を占める失業応急事業）では国庫補助の減額もあって許可額が著しく削減されたことが明らかになった。また，市債依存度の連続的上昇という趨勢に反して，時局匡救関連の市債発行許可は比較的抑制基調にあることも指摘された。しかしながら，９年度以降は補助金の削減と代替的に預金部資金が手厚く配分されることで，国庫補助を必ずしも伴わない事業に関する市町村債の起債が増大したことも同時に確認された。

ここで本稿の課題との関連から注目すべきは，度重なる起債緩和措置によって手続き上の弾力化が企図されたものの，地方債依存の増大に比例して起債統制と公共事業への誘導が一層鮮明になるという転倒した関係性である。その理由としては，まず，第１に，起債許可制度の弾力化自体が，発行量の増大というよりも手続きの迅速化を意図した側面が強かった点が無視できないように思われる。例えば，「事業費財源を起債に求むるに當り之か許可の詮議に相當日子を要することあらんか折角の時局応急施設をして万全の効果を挙けしむること能はす[42]」という「暫行特例」の趣旨，昭和９年５月「起債の許可詮議に付ては可成之を迅速ならしむる様各方面の要望あり」として，稟請書の内容不備を減らすこと，年度末１ケ月以上の詮議期間を確保できるようにすること，六大都市の稟請書は内務省に直接提出すること等が通達された

事実などにそれらの一端が伺える[43]。少なくとも，起債の量的拡大は，事業開始当初の当局の意図として実証なしには無条件に支持できない。第2に，以上の関係性は，景気回復過程において都市・農村間の跛行性が観察される状況の下で，依然として社会秩序維持のための継続的なスペンディングが要請されていた事実を反映している[44]。政策当局としては，社会統合上の必要から公共事業の継続を迫られることとなったのであり，それが一旦緩和された起債許可制度を裁量的に運用することで実現されたのである。

以上のように，時局匡救事業において，起債制度の緩和の一方で中央財政の動向と連動した中央官僚による統制強化が定量的に示唆された。次なる課題は，時局匡救事業の終了＝緊縮政策への転換過程における財源統制の推移である。日銀引受によって大量に撒布された政府資金をコントロールするためにはマクロ的な財政運営が不可避となる。その意味では，資金需要が生じた後に国債消化資金を捻出するためには，地方に対する政策介入も一つの選択肢となる。これが，筆者が高橋財政期を「財政の現代化」の端緒と位置付ける所以である。そこで，財源統制と起債許可制度との関連を明らかにするために，政策当局の課題となりつつあったマクロ的な財政運営との関連から再度，財源統制を考察する。

Ⅲ.「健全」財政への転換と財源統制

1. 後期高橋財政と償還計画の厳格化

昭和9年以降顕在化する民間資金需要の増大と金融逼迫，そしてそれを受けた日銀売りオペレーションの停滞は財政当局に大きな衝撃を与え，後期高橋財政では，臨時利得税の創設や国債漸減政策に象徴される「健全財政」への方針転換が表明された[45]。中央財政が市場制約によって無制限な国債発行に依存できない状況のもとでは，国債消化資金との関連から地方資金の引締めも避けられない。ゆえに，後期高橋財政では「各自治体に付其の財政の窮迫は如何なる原因に自来するやを明かにし尚其の歳出は節約の余地なきや将来の歳計膨張は如何にして之を抑止することを得るや究め[46]」ることが重大な課題となるのである。こうした政策転換期にあって，高橋は地方長官会議において「(景気回復に伴う) 増収又は負担軽減額が有効適切に且収支の均衡を得せしむる為に使用せられずして，或は無益なる支出を為す等放漫なる計画の財源に供せられること」は「此の際特に戒慎を要すること」としたうえで，これが達せられなければ「地方財政の改善を実現し得ざるのみならず，延いては累を国庫に及ぼすに至るべきことは既往の経験に照し極めて瞭かなる所」であると厳しく主張し，こうした国庫への悪影響を解消するために，「管下公共団体並に各種組合の財政監督を厳にし資金の使用及償還上遺憾なきを期せられ度い」と要望することとなる[47]。

では，こうした国債消化資金の捻出＝地方財政の緊縮・統制を実現するためにいかなる方法が模索されていたのか。まず，内務省は昭和10年度の地方債詮議方針を通じて新たな方向性を提示している。その概要は次の通りである[48]。

1. 国庫及び国庫補助に基づく道府県補助事業，国及び道府県事業の分担金，災害復旧費，市町村立小学校舎増築に関する起債に関しては，当該団体の財政状況・償還計画

を精査の後必要額のみ詮議を行い，これら以外の起債については，事業の緊急性・効果・財政上の影響などを厳密に調査すること

2. 土木事業に関する起債は，前年度事業負担額と今年度の事業負担を比較すること
3. 歳入欠陥団体のうち補塡計画が確立していない団体，実行性の乏しい増税や節約を見込み，過大な過年度収入を計上するなど償還計画が不確実な団体については，起債を許可しないこと
4. 歳入補塡，旧債償還（低利借換を除く）のための起債はやむを得ざる場合以外許可しないこと

同詮議方針は，地方債の発行を償還計画にリンクさせ，当局による査定を徹底した上で起債総額を抑制しかつ地方資金の統制を可能にしようとする内容を持つ。それを昭和７－９年度における「暫行特例」期と比較すれば明らかに緊縮方針への転換を示していることが分かる。ここで注目すべきは，時局匡救事業以外の地方債も含めて起債および償還計画を強化・確立しようとしている点である。もともと「暫行特例」期においても「起債の計画を為す場合には殊に確実なる財政計画の樹立に意を致し且つ其の執行に際しては濫に陥らさる様之を戒め苟も禍を後年度に胎すか如きことなき様充分留意せしむるの方針を以て地方債許可の取扱を為し来れる[49]」と内務省自身が指摘しているように，いかなる形で「財政計画の樹立」を実現しながら「地方債許可の取扱」を行うかという点が重要な課題であった。その意味では，昭和10年度の詮議方針は，従来の方針を起債許可に止まらず償還計画にまで拡張したものと考えられ，中央財政の緊縮方針への転換を機会に，時局匡救事業にある程度指向された「計画化」が起債・償還両面において新たな装いをもって登場したものということができよう。

2. 財源統制における「計画化」の側面

次に，以上の中央における政策方針との対応から地方財政の動向を見ておこう。時局匡救事業の終了が目前となる昭和９年５月29日，先の詮議方針を受けて「六大都市の起債許可稟請書進達方に関する件[50]」が通牒され，起債方法，利息の定率，償還方法の変更の許可，起債許可に関する稟請書を六大都市に限って直接内務省地方局に提出させることが決定される。これに呼応するように翌々日の５月31日，東京市において「起債予定表（普通会計分）」が作成されている。表７をもとにその概要を確認しておこう。

まず，同表における事業費総額および起債総額に対して，普通経済における継続事業費支出年割額，厳密にはこの継続費年割額に通常経費を合算した額を基本として，当該年度の起債予定額が算出されている[51]。それらを起債済額と未起債額に分類したうえで，未起債額に関する起債割当額を向こう10年分にわたって計画・計上するのである。中央政府同様，継続費による後年度負担の増大によって当該年度の予算を圧縮し，累増する負担額を起債によって充当していく手法であるが，こうした手法が中央政府の承認のもとで採用された点にこそまさしく高橋財政期の特色が鮮明に現れている。

まず，昭和９年７月の時点での継続費を定量的に把握しておこう。昭和９年度の普通経済歳出予算は8,361万7,738円である。これに対して，当時計上されていた事業費総額は２億5,487万6,700円にのぼっている。その内訳を見ておくと，昭和７年度までの支出総額は889万

表7　東京市継続事業費に関する昭和9年以降起債予定表　（単位　1,000円）

	道路修築費	道路改良費	河川改修費	改良下水道完成費	郊外下水道改良費	築港事業費	第3次小学校建設費	第3街路修築費	街路修築並道路改良費	幹線補助線街路修築費	その他	合計
事業費総額	28,430	13,000	5,900	38,500	14,910	33,000	13,849	38,500	19,320	16,320	34,377	256,106
起債総額	28,430	13,000	5,900	31,985	11,934	33,000	13,849	38,500	17,350	16,320	32,194	242,462
起債済額	0	0	0	2,757	3,531	5,000	0	4,000	0	0	5,286	20,574
未起債額	28,430	13,000	5,900	29,228	8,403	28,000	13,849	34,500	17,350	16,320	26,909	221,889
未起債額年度割												
昭和9年	1,500	400	200	4,426	3,030	8,000	4,616	3,500	1,500	800	12,529	40,501
昭和10年	1,550	1,400	400	3,492	2,402	4,000	4,616	3,500	1,480	800	5,454	29,094
昭和11年	1,550	1,400	600	3,492	1,572	4,000	4,617	4,000	2,000	800	1,824	25,855
昭和12年	1,550	1,400	600	3,492	493	4,000		4,000	2,000	800	1,350	19,685
昭和13年	1,650	1,400	600	3,492	493	4,000		4,500	2,000	800	1,250	20,185
昭和14年	2,050	1,400	700	3,533	413	4,000		5,000	2,000	1,300	1,299	21,695
昭和15年	2,850	1,400	700	3,693				5,000	2,000	1,300	800	17,743
昭和16年	2,850	1,400	700	3,610				5,000	2,000	1,400	800	17,760
昭和17年	6,400	1,400	700						2,370	4,200	800	15,870
昭和18年	6,480	1,400	700							4,120	800	13,500

（注）普通経済分。予定額のため本文合計と若干の相違がある。
〔出所〕昭和財政史資料5-88-5「起債予定表」より作成。

7,633円に過ぎないが，昭和8－9年度において継続事業費が一気に計上され，8年度既支出額2,615万1,066円，9年度および10年度支出予定額はそれぞれ3,051万3,500円，3,141万800円と後年度負担が次第に増大している[52]。

そもそも継続費に関しては，井上財政期の昭和5年5月20日通達「府県及市町村の財務に関する規定改正の件[53]」によって，継続費繰越計算書と歳入・歳出決算説明書を内務省地方局に報告する義務が課せられていた。同件は，地方に対して「継続費に付ては物価の低落等により既定年度割額に於て充分支弁し得らるるものあるへきを以て是等に対しては進んで之か減額を為すこと[54]」を要請するためのものであった。すなわち，井上財政の緊縮政策の一環として，歳出の見合わせ，減額執行，さらには，既定継続費の節約を可能にするための監督という趣旨に従って制度化されたのである。これに対し，高橋財政期には，国債消化資金・軍事費の捻出というもう一方の課題に答えるために公共事業費の中央負担分が地方に移転される状況の中で，膨張を余儀なくされる地方財政に対して当該年度における予算圧縮を実現させるためのテクニックとして継続費は機能しているのである。

こうした起債計画に看取される後年度負担の増大は，内務省の詮議方針に見られる「償還計画の徹底化」の趣旨とは明らかに相反するものであった。そこで，東京市は内務省が起債許可の条件として指摘した償還計画について，「市債の元利償還額は相当の多額に達」することから，「規定収入を以て支弁することを得ず，財政計画上之を増税に依る事として償還計画の確実を期[55]」する方針を決定する。その結果，昭和10年度89万5,379円，11年度167万941円，12年度234万6,163円，13年度316万5,676円，14年

度444万8,161円，15年度589万2,206円，16年度721万6,117円，17年度781万9,402円，18年度846万2,620円と各年度の増税計画が策定されたのである[56]。中央政府が財政の「健全化」を標榜するのであれば増税を行うのが筋である。しかしながら，一方では，地方に財政負担を転嫁しつつ，他方では償還計画の徹底化を要請しながら増税は地方にこれを委ね，昭和11年度予算編成過程において中央政府は増税なき「健全化」を志向することとなる。

とはいえ，このような地方の窮状はそのまま放置されたわけではない。国債消化資金の捻出のための起債計画の作成と償還計画の徹底化，こうした一連の国家的施策と地方財政の結節点として，ここでもまた預金部地方資金が活用されることとなる。

まず，第1の政策課題である国債消化資金との関連においては，昭和9年3月26日「第50回預金部資金運用委員会」での「一般会計及特別会計貸付金の整理に関する件」の可決は大きな転機であった。昭和恐慌以後の財政危機によって増大した両会計への預金部貸付は，井上財政期にピークを迎えた後，高橋財政期において帝国鉄道特別会計貸付金昭和7年度分1億572万6,000円が翌8年度には打切られるなど，昭和9年度以降その削減が顕著になっていた[57]。そこで一般会計および特別会計貸付金の償還金1億6,199万円を財源に国債の引受を行うことが決定されたのである[58]。景況の好転による特別会計収支の改善を背景に，同会計への貸付を大幅に削減しながら，政府の国債消化を補完するために預金部資金が充当されたのである。

こうした預金部内での資金運用方針の変化は，地方資金を通じた地方財政への政策対応にも新たな変化を惹起した。これが，昭和9年7月30日「第52回預金部資金運用委員会」における制度改正である。その改正内容は，公共団体普通事業資金の査定のプロセスにおいて「本年は例年とは異なりまして府県市町村等から借入申込を徴し」，「各事業毎に事業の内容，所要資金の適否等を精査」した上で「融通すべき適当なる金額に付きまして腹案を立て…割当をするという[59]」ものであった。先に見たように，国家財政の逼迫，時局匡救事業の消極化は，特別地方資金から国庫補助を伴わない普通地方資金へのシフトを不可避としていた。その普通地方資金中公共団体普通事業資金に関して，地方政府の起債計画をもとにした査定を通じて預金部資金の「枠」を設定し，個々の事情に応じてその配分額を決定するという仕組みが新たに制度化されたわけである。

以上の変化を具体的な資金配分との関連から見ていこう。表8は昭和10年度における預金部資金運用計画であり，表9は普通事業資金に関する自治体の借入申込の一覧を記載したものである。まず，年度首現在金，運用金回収額，運用利殖金其の他受入，郵貯増加額，在外正貨売却代金の合計から，支払準備，預金利子其の他払出，預金減少額，運用決定済分の昭和10年度繰越分を控除して資金運用余力を推算する。続いて，内務省地方局と大蔵省理財局の共同作業によって，各自治体の融通要請を考慮しながら融資計画を作成するのである。なお，表8における資金計画がこの融資計画に該当するが，表7に記載される起債予定費目が稟請書を通じて中央政府に報告され，その金額を査定し，積み上げた結果として資金配分計画の融通金額が決定されている点は先の制度改正に指摘した通りである。こうした資金配分計画の一方で，表9に示されるように，公共団体普通事業資金に対

表 8　昭和10年度分融通見込額

（単位　1,000円）

種別	繰越額	資金計画
国債の引受又は買入資金	−	100,000
公共団体普通事業資金	23,205	50,000
耕地整理事業及各種組合普通事業資金	13,123	15,500
社会事業資金	1,567	3,500
失業応急資金	10,834	22,000
農業土木事業資金	8,909	−
農村振興其の他事業資金	7,221	−
都市計画事業資金	6,338	7,000
土地区画整理事業資金	3,362	3,000
昭和9年度災害関係資金（国庫補助あり）	53,199	59,200
昭和9年度災害関係資金（国庫補助なし）	33,621	−
中小商工業者等産業資金	23,533	−
政府補償不動産金融資金	24,097	−
農村負債整理基金	38,844	−
高利債借換資金	9,410	−
その他	55,329	26,600
合計	312,592	286,800
昭和10年度分資金運用余力		326,944

（注）繰越額は，昭和10年度に繰越金中同年度に融通される見込のもの。

〔出所〕昭和財政史資料6-17-35「預金部資金運用委員会第56回会議」より作成。

表 9　普通事業資金借入申込額

（単位　1,000円）

用途	
学校及教員住宅建設	45,122
上水道及下水道	20,080
道路，橋梁及渡船場	42,001
河川及港湾	13,176
鉄道及自動車事業	12,984
電気及瓦斯事業	10,147
道路，河川その他負担	10,944
その他	13,173
合計	167,627
内訳	
道府県	68,122
六大都市	42,630
六大都市以外の市町村	53,828
その他	3,048

〔出所〕表 8 と同じ。

する各自治体の要請は熾烈を極めている。5,000万円の資金枠に対し，都道府県・六大都市を中心に 9 年度を凌ぐ 1 億6,763万円の借入申込が行われている。再三指摘したように，時局匡救事業終了後も公共事業の実施が求められていたのであり，預金部資金を通じて地方の負担の下にこれを継続していったのである。

以上のように，時局匡救事業の終了＝後期高橋財政への転換時には「地方債計画」に先行する形で計画的な財源統制が準備されていた[60]。昭和13年の「地方起債抑制に関する件依命通牒」を経て，昭和15年「起債計画並に起債許可稟請書に関する件依命通牒」において制度化される「地方債計画」の素地となり得るような制度運営が戦時期への再編過程に先立って行われていたのである。もちろん，政府資金以外の地方債計画資金区分が不明確であること，預金部資金においても起債と資金計画の完全な一対一の対応関係を見出せないことを考慮するならば，現代における地方債計画と直接結びつけることには慎重にならなければならない。しかし，経済システムの転換によって飛躍的に増大した財政統制の必要性は，後期高橋財政への政策転換と連動する形で地方債及び地方資金の統制を不可避とした点は注目されて良い。ただし，同時にこれらの過程は，軍部予算の膨張に対して「健全財政」あるいは「国債漸減」という政策象徴を達成するために，地方に負担を転嫁させ，介入を強めざるを得なかった大蔵省の財政統制の限界と深くかかわるものでもあった。

むすびにかえて

——戦時統制および現代の財源統制との関係——

起債・償還計画と預金部による資金割当てに

裏打ちされた高橋財政期の地方債政策は，「地方債計画」に見られる財源統制といくつかの共通点を持つものであった。こうした政策介入が不可避とされたのは，金本位制度からの離脱と日銀引受の採用によって事実上の管理通貨制度が準備された高橋財政期において，通貨価値，あるいは，国債市価の安定という観点からマクロ的な財政政策が要請され始めたことと関係している[61]。その意味では，戦時期に頻発される制度改正とは文脈を異にするものの，経済システムの転換に伴い「統制」を一つのメルクマールとした政策体系が徐々に整いつつあった点がまず強調されねばならない[62]。すなわち，地方財政も含めた財政上の諸変数をマクロ経済との関連から政策的に再定義する必要が生じ始めたのである。そうした事実を踏まえると，高橋財政期の地方債統制の特質は，フィスカルポリシーという新たな政策的土壌のもとで，中央財政の動向と密接に連動した財源統制が実態的には15年改正に先行する形で実現されつつあった点に求められるであろう。

しかし，高橋財政における財源統制が国家経費の転嫁によって地方の財政負担を増大させたのに対し，資源制約に規定される戦時統制は，物動計画の一環として地方財政を劇的に抑制せざるを得なかったという重大な相違点も同時に指摘されねばならない。戦時財政では軍事需要への傾斜的資源配分とインフレ抑制の観点から地方財政が圧縮され，総力戦体制における社会秩序維持の観点から，最低限の財政需要を充足するために財政調整制度が制度化されてくる[63]。つまり，いわゆる「集権的分散システム」の形成過程では，消費統制・資金統制といった戦時的要請のもとに，地方への負担転嫁が全面化する以前の段階において地方財政の引締めが実施されたのである。こうした相違は，資金統制の必要性がさほど重要でない現代と著しい対照をなすが，それゆえに，現代では地方へのあからさまな負担転嫁によって莫大な地方債務が形成されることとなった可能性が示唆されている[64]。

以上のように高橋財政期における財源統制を大きく位置付けたうえで，時局匡救事業の開始と打切り，健全財政主義への転換という動態の中で当該期の財源統制を検討してみよう。

昭和11年以降問題となったいわゆる「地方債特殊機関設置論[65]」と関連して，金澤史男は，「不況からの立ち直りが確かになってきた高橋財政後期には，実は応急的対策を積み重ねてきた政策体系をあらためてどう『平時化』していくかが問われていた[66]」と指摘している。本稿では，まず，「応急的対策」過程として時局匡救事業における起債統制を検討した。そこでは，公共事業への誘導を目的とした起債許可制度の緩和にもかかわらず，中央財政の逼迫に基づく補助金の削減と連動して地方への負担転嫁が図られ，預金部資金と地方負担の増大による事業量の確保が企図されたことが指摘された。次に，その後の「国債漸減」に象徴される政策転換期には「平時化」を意味する「健全化」が追求されることとなる。しかし，その過程では，起債および償還の計画化が進み，償還による国債消化資金の捻出と地方負担による公共事業の継続的実施という両立困難な図式の一方で，中央政府は増税なき「健全化」を追求しようとした点が指摘された。

このような「健全化」，「統制」，それぞれの論理の関係性に着目すれば，時局匡救事業の開始に伴う現代的な財政調整方式（「起債＋補助金」）の出現，あるいは，中央政府介入の強化

という点から見た戦時・戦後との連続性を強調する視点は，「健全化」という文脈のもとで「統制」が利用された側面を見落としていることが明らかである。むしろ，本稿の分析結果から注目されるべきは，公共事業が地方を事業主体とせざるを得ない以上，「起債＋補助金」という地方財源「統制」方式と中央官僚による財政「健全化」とが重なり合うことによって，補助金の削減，地方負担の地方債増発，安易な預金部資金への依存＝中央経費の地方転嫁を引き起こす可能性が原理的にはらまれていた点である。これが等しく現代にも観察される現象であることは言うまでもない。バブル崩壊以後の減収過程において明るみに出た財源不足額は，交付税特別会計借入金と地方債計画とによって手当てされ，起債緩和と交付税措置によって補助事業から単独事業へと重点を移しながら，地方は国の要求する公共事業の消化を余儀なくされている[67]。

その意味では，こうした統制手法に対する批判を受けて，わが国の地方債起債制度を許可制から事前協議制へ変更することが決定された点は見逃がせない。事前協議において合意の調った地方債については政府資金による財源手当てを認めながら，地方債市場の整備育成，地方債証券の流通性の向上などを通じて地方の資金調達の多様化を意図したのである。この決定が長期的には地方債計画を媒介とした財源統制を緩和させる可能性は否定することはできない。

しかし，景気対策の観点から地方政府を動員した財政政策に依拠せざるを得ない現状，あるいは再燃しつつある財政再建問題を考慮すると事はそう単純ではない。というのは，本稿で明らかにしたように，フィスカルポリシーが大蔵省統制と結びつくと，結果的には，地方財政は中央財政負担のスケープゴートとして膨張が惹起され，表面的な中央財政の「健全化」が達成されるための要具とされかねないからである。問題なのは，こうした大蔵省の「健全化」の論理そのものである。統制の緩和が直接的に真の「健全化」をもたらすのではなく，財政規範の確立こそが弾力的で自律的な起債制度をもたらすこととなると言ってもいいかもしれない[68]。そのことは，時局匡救事業期の起債許可制度の緩和が財源統制の強化をもたらし，緊縮期にはさらに地方への介入を全面化するものであったという歴史的教訓の中に示唆されているのである。

注

1) 神野直彦「『日本型』税・財政システム」，岡崎哲二・奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』，日本経済新聞社，1993年。なお，移転財源統制および非移転財源統制という分類も同稿の定義であるが，本稿もこれに倣って中央政府による地方財政の統制を「財源統制」と呼称し，国家予算における「財政統制」と区別する。神野直彦［1993］，214-215頁。

2) S.Steinmo, Taxation and Democracy, Yale University Press, 1993年，真淵勝『大蔵省統制の政治経済学』，中公叢書，1994年等に代表される「歴史的制度論（Historical Institutionalist Approach）」を念頭においている。歴史的な過程を経て生成される（法的制度に限定されない広義の）制度が，現代の問題に関して，政策担当者の行動をどのように制約しいかなる政策的帰結をもたらすのかに注目する。

3) 藤田武夫『日本地方財政発展史』，河出書房，1949年，同『現代日本地方財政史上』，日本評論社，1976年，神野直彦「1940年（昭和15年）の税制改革(2)」『証券経済』第136号，日本証券経済研究所，1981年，大石嘉一郎『近代日本の地方自治』，東京大学出版会，1990年，持田信樹『都市財政の研究』，東京大学出版会，1993年，など。その内容は，戦時・戦後の構造的差異と同質性，分与税制度における自治性喪失論とその批判など多岐にわたっている。

4) なお，金子勝は西洋的「近代」に対する日本的「後進性」という定立自体が，正確な国際比較を妨げている点を指摘している。金子勝「イギリス近代地方自治の歴史理論…『日本地方財政論』の比較史的方法の再検討」，大島通義・宮本憲一・林健久編『政府間財政関係論』，有斐閣，1989年。

5) 戦間期の地方債問題に関しては，岩波一寛「昭和恐慌下の地方債の累積と財政矛盾」『中央大学経済研究所年

報』第2号，1973年，同「両大戦間期の地方財政膨張と地方債」，中央大学社会科学研究所編『日本資本主義の歴史と現状』，中央大学出版部，1996年，岩波［1973］の問題提起を受け，これを再評価した，金澤史男「現代政策金融成立期の地方債累積と再編」『経済学論集（中央大学）』第36巻第4号，1995年，政策金融との関連から，『昭和財政史12　預金部資金・政府出資』，大蔵省昭和財政史編集室，1962年，金澤史男「預金部地方資金と地方財政(1)(2)」『社会科学研究』第37巻第3号，1985年，『同』第6号，1986年，永廣顕「預金部資金運用政策の変化－高橋財政期の大蔵省預金部－」『証券経済』第185号，日本証券経済研究所，1993年，がある。また，起債許可制度に注目した業績としては，池上岳彦「戦前期日本の地方債政策－地方債許可制度を中心に－」『研究年報（経済学：東北大学経済学会）』第49巻第4号，1988年が管見の限り唯一の研究である。

6）高橋財政期に出現する「起債＋補助金」という特色に関して，恒久的な財政調整制度との「連続面」を強調した研究として，吉田震太郎「高橋財政下の地方財政」，高梁幸八郎編『日本近代化の研究（下）』，東京大学出版会，1972年がある。これに対して，時局匡救事業の時限性に着目し，戦時財政へのプロセスにおいてはむしろ例外的な措置であるとして「断絶面」を指摘した大石嘉一郎「昭和恐慌と地方財政」，東京大学社会科学研究所編『ファシズム期の国家と社会1　昭和恐慌』，東京大学出版会，1978年の批判がある。また，吉田の理解を踏まえつつ，時局匡救事業の画期性を強調したものとして，吉岡健次「高橋財政下の地方財政」，『日本地方財政史』，1981年も参照のこと。

7）これらの分類は，渡辺洋三「日本ファシズム法体制・総論」，東京大学社会科学研究所編『ファシズム期の国家と社会4　戦時日本の法体制』，東京大学出版会，1979年の整理による。

8）拙稿「後期高橋財政と『国債漸減』政策」『証券経済研究』第14号，日本証券経済研究所，1998年，同「高橋財政期の大蔵省統制」『三田学会雑誌』第92巻4号，2000年，同「新規国債の日銀引受発行制度をめぐる日本銀行・大蔵省の政策思想」『IMES DPS』2001J13，日本銀行金融研究所，2001年もあわせて参照されたい。

9）こうした視点については，神野直彦『システム改革の政治経済学』，岩波書店，1998年を参照。

10）近年，戦前の財政・経済問題の戦時的解決，その戦後への連続性を強調する視点が新古典派経済学も含めて再提示されている。こうした理解では，戦前日本の経済システムは「徐々に変化しつつあったとはいえ古典的な市場経済に近い性質を保っていた」と評価されることとなる。岡崎哲二・奥野正寛「現代日本の経済システムとその歴史的源流」，前掲，岡崎・奥野編，1993年，14頁。

11）この時期の政治的背景については，升味準之輔『日本政党史論』第6巻，東京大学出版会，1980年，辻清明・林茂『日本内閣史録』，第一法規出版株式会社，1981年を参照。

12）内容は，「政府は現内閣成立の使命に鑑み時局匡救に適切なる経済施設と人心安定の対策を遂行する為成るべく速に改めて臨時議会を開き通貨流通の円滑，農村其の他の負債整理，公共事業の徹底的実施，農産物其の他重要産業統制等に関し必要なる各般の法律案予定案を提出すべし」というものであった。『昭和財政史3　歳計』，大蔵省昭和財政史編集室，1955年，144頁。

13）男性85銭，女性55銭を日当として，延べ人員4,375万人が雇用される計画であった。『朝日経済年史』，朝日新聞経済部編，1933年，20頁。

14）ただし，軍事関連のスペンディングはその効果に一定の限界を持つものであり，一概に農村向けスペンディングと同列に扱うことはできない点を三和良一は指摘している。三和良一「高橋財政下の経済政策」，東京大学社会科学研究所編『ファシズム期の国家と社会2　戦時日本経済』，東京大学出版会，1979年。

15）「昭和7年8月25日高橋国務大臣の演説」，大蔵省史料編纂会『歴代大蔵大臣演説集』，1987年。括弧書きは引用者。

16）なお，この「国庫」も事実上は預金部であった。前掲，吉田震太郎［1972］，430-431頁。

17）『昭和9年度予算提要』，大蔵省主計局，1934年。

18）中村隆英「『高橋財政』と公共投資政策」，中村隆英編『戦間期の日本経済分析』，山川出版社，1980年，126頁。こうした対応は，利子国庫負担の地方負担への切り替え，臨時地方特例交付金の非一般歳出化によって，一般歳出の技術的削減を達成した戦後の第1次財政再建期の統制手法と共通するものである。宮島洋『財政再建の研究』，有斐閣，1989年，第3章を参照。なお，高橋財政における昭和11年度予算編成でも，同様の政策対応が全面的に行われることとなる。前掲，拙稿［1998］参照。

19）東京大学経済学部図書館蔵，浜田徳海文書「昭和8年税制改正調査書類綴　其の二」を参照。

20）前掲，朝日新聞経済部編［1933］，31頁。なお，戸数割は昭和7年度に増徴されているがこれを国税付加税の減収が上回ったことも指摘されている。

21）金融資力が大都市に集中し，町村財政の起債がきわめて困難であったことを指摘するものとして，前掲，岩波一寛［1996］参照。

22）前掲，大石嘉一郎［1990］，220頁参照。

23）『地方財政制度資料』第2巻，自治省，1965年，126頁。

24）次節参照。なお，昭和8年度上半期だけでも2億8,000万円の借換が行われている。朝日新聞社編『朝日経済年史』昭和9年版，1934年，31頁。

25）前掲，岩波一寛［1996］。なお，坂本忠次［1989］は「結果としての起債政策のかなりの「弾力化」がみとめられる」点を指摘している。20年代を高橋財政期と比較すれば全般的傾向としては厳しい起債制限を指摘し得るであろうが，大正期政党内閣時代における積極・消極両路線の政策的振幅の中で起債政策もその例外ではなかった点は留保が必要である。坂本忠次『日本における地方行財政の展開』，御茶の水書房，1989年，154-155頁。

26）前掲，自治省［1965］，85頁。

27）同上，121頁。

28) 前記，「地方債許可暫行特例」とは，1. 時局匡救のためという使途の限定がなく，2. 期間が昭和10年度まで延長され，3. 農村応急事業がその対象となっている点で異なっている。同上，162頁。

29) 前掲，池上岳彦［1988］，大石嘉一郎［1990］，参照。

30) 自治省［1965］，85頁。

31) 同上，126頁。

32) 時局匡救事業費の細目は，前掲，藤田武夫［1949］第6章，第4節参照。

33) 「預金部資金」，内務省地方局『地方債課関係第68議会参考書』，1935年。

34) 政府間財政における官選知事制の歴史的位置付けについては，前掲，持田信樹［1993］，第4章，第5章参照。

35) 前掲，藤田武夫［1949］，522-524頁，および，同書所収「昭和7年5月20日失業応急事業に関する件通牒」を参照。

36) 昭和8－9年度の「府県許可分」を見てみると，「暫行特例」債の許可削減の一方で，普通地方債は市債・町村債ともに著増し同年度にはほぼ倍増することとなる。この増大自体は教育費・災害復旧費に起因するものであるが，地方負担による起債が増大している点では相違ない。「市町村義務教育費問題」，内務省地方局『第65議会地方財政関係事項集録』，1934年，および，「地方債額に関する調」，内務省［1935］参照。

37) 以下の点に関しては，前掲，金澤史男［1986］，110頁および第13図も併せて参照のこと。金澤は，都市と農村に対する同時的なスペンディングに当該期の特徴を見出している。本稿は，同様の論点を垂直的な財源統制の中で捉えなおそうとするものである。

38) 預金部資金の内訳に関しては，前掲，金澤史男［1985］，214頁以下を参照。

39) 「第52回預金部資金運用委員会議事録」，東京大学社会科学研究所所蔵『阪谷文書』，1934年，12頁。傍点は引用者。

40) 佐藤進は，戦後普通会計債における充当率は75%であると指摘したうえで，その数字の根拠に対して疑問を提起している。佐藤進『地方財政総論』，税務経理協会，1993年，128頁。

41) とりわけ，井上財政期との比較で起債の増大が指摘されるが，地方債依存度も昭和8年をピークに早くも減少へと向かうこととなる。

42) 「時局匡救事業に充当する地方債の許可に関する件」，内務省地方局［1935］。

43) 「起債許可稟請書進達方に関する件通牒」，同上。

44) 朝日新聞経済部編『昭和財界史』，朝日新聞社，1936年，13頁。同時に，米穀統制法の制定と米価支持による間接的な所得保障政策の展開も想起されたい。前掲，拙稿［2000］。

45) 後期高橋財政の時期区分，政策転換過程については，前掲，拙稿［1998］参照。

46) 「現下の国情に顧み中央及地方を通する財政の根本方策如何」，大蔵省所蔵『賀屋文書　昭和11年度予算(1)』。

47) 「地方長官会議に於ける高橋大蔵大臣訓示昭和9年5月4日」，昭和財政史資料6-02-21。なお，括弧書き，傍点は引用者。

48) 「昭和10年度地方債詮議方針」，内務省地方局［1935］。

49) 「一般的地方債許可に関する件」，同上。

50) 前掲，自治省［1965］154頁。

51) 表8の起債予定総額は通常経費を含むため継続費総額とは異なるが，継続事業費支出年割表を見てみると，継続費はほぼ起債予定表に組み込まれている。「昭和9年度予算概要」，昭和財政史資料5-87-8参照。

52) 「東京市の財政」昭和財政史資料5-87-7，69頁。この額はほぼ当該年度の土木事業総額（9年度3,342万1,973円）に匹敵する。なお，物価の上昇が予定外の継続費支出を引き起こし，地方財政を直撃するなどの問題も生じ始めていた。「諸都市昭和10年度予算の概要と編成方針」『都市問題』第20巻6号，東京市政調査会，1935年，70頁。

53) 前掲，自治省［1965］，54-56頁。

54) 『昭和6年度地方予算編成に関する件依命通牒』，同上，57頁。

55) 前掲，「東京市の財政」昭和財政史資料5-87-7，24頁。

56) 同上，25頁。

57) 『大蔵省預金部史』，大蔵省理財局，1964年，321-324頁参照。

58) 「第50回預金部資金運用委員会議事録」，前掲，『阪谷文書』，24-32頁。

59) 「第52回預金部資金運用部委員会議事録」，同上，11頁。

60) 預金部資金における資金計画そのものは高橋財政以前からも行われているが，六大都市以外の市町村に対する直接貸付の開始，時局匡救事業の地方救済資金の増大を契機として，高橋財政期に現代的な政府金融が形成されたという意味でそれ以前とは異なっている。前掲，金澤史男［1986］，永廣顯［1993］。

61) 例えば，日銀売りオペによるマネタリーコントロールは有名であるが，政策当局は市場の育成を断念するとともに，手法的には資金割当と何ら変わりのない個別審査による相対取引に基づいてその調整を進めていった。こうした統制的な資金調整との関連において財政政策はその転換のタイミングを模索することとなり，実際に，国債売却の行詰りをきっかけとして「健全財政」への回帰が決定されることとなるのである。前掲，拙稿［2000］参照。

62) 市場管理政策から資金の直接的統制への転換期として高橋財政に注目するものとして，伊藤正直『日本の対外金融と金融政策』，名古屋大学出版会，1989年，336-341頁。

63) 前掲，神野直彦［1993］は，戦時期の財政調整について「起債計画にもとづいて補助事業には優先的に起債が認められたとしても，特定補助金に伴う地方政府の負担分は，結局のところ地方財政によって賄わざるをえない」のであり，その結果財政調整制度が必要となった点を指摘している。神野直彦［1993］，238頁。これに対して，高橋財政期は，「補助事業」そのものを削減し，地

方財政を単独事業へと誘導することによって中央財政の「健全化」を達成していったのである。

64）これは，第8回地方財政学会において町田俊彦教授によって提起された問題に対する一つの回答である。

65）例えば，鈴木武雄「税制改革案と地方債の前途」『都市問題』第24巻第1号，東京市政調査会，1936年，同「『地方信用金庫』創設論」『都市問題』第24巻第2号，同上，1937年，『公営企業金融公庫5年史』，公営企業金融公庫，1962年など。

66）前掲，金澤史男［1995］，401頁。

67）例えば，池上岳彦「一般財源主義の限界と新たな一般税源主義の課題」，および，小倉波子「体力が低下する地方財政」，神野直彦・金子勝編『地方に税源を』，東洋経済，1998年参照。

68）このような理解のもとでは，ケインジアン・ポリシーの帰結としての財政赤字を批判する公共選択学派（ブキャナン＝ワーグナー『赤字財政の政治経済学』，文真堂，1979年，ブキャナン『コンスティテューショナル・エコノミックス』，有斐閣，1992年）の指摘も一面的であることが分かる。Constitutionalism に指摘される「規範性の制度化」も法的制度を「解釈」する官僚の行動様式とは必ずしも整合的ではない。一般会計での「健全化」を図りつつ，一方では，インフォーマルな形で負担を地方に押し付けていく大蔵省の統制手法自体がここでは問題とされねばならないのである。厳格な法はより監視困難かつ技術的な財政統制をもたらすかもしれない。その意味では，Constitutionalism の議論が仮に有効であるとしても，それを機能させるうえで，大蔵省統制に対する議会統制の位置付けが論じられることが前提である。なお，本格的な公共選択論の批判的検討は別稿に譲ることとしたい。

（東北学院大学経済学部専任助手）