

# 日露戦後から第一次大戦後にかけての都市教育財政問題

—— 東京市における市区間財政関係を事例として ——

根 岸 睦 人

はじめに

東京市における市区間財政関係の概要

- 1 市と区の財政構造
  - 2 市区間財政の成立と問題点
- 市区間財政関係の展開
- 1 日露戦後の市区間財政関係
  - 2 市区間財政関係の展開

おわりに

はじめに

日露戦後から第一次大戦後にかけての、わが国の地方財政の特徴として、国家財政を上回る地方経費の急速な膨張と、脆弱な地方税源に基く「地方財政の窮迫」が指摘されてきた<sup>1)</sup>。すなわち藤田武夫氏はその先駆的業績のなかで、当該期の地方経費の膨脹が地方の自治的活動によらず主として委任事務の激増により引き起こされたことで、日本地方財政が制度成立当初から持たれてきた「強度の官製の性格、官治性および画一性」という性格が一層強化されたとした。そして、とりわけ「最大の委任事務費」であった義務教育費が、日露戦争以後の教育政策の拡充と就学率の向上により急増し、「市町村財政を強く押し」、「財政窮乏の最も大きな原因」となったとして注目されたのである<sup>2)</sup>。その後、坂本忠次氏の具体的な事例研究により、地方財政における義務教育費の問題は、町村財政、特に農村財政において鮮明にあらわれ、教育財政の経費膨脹に伴う町村税拡大が諸階層間の矛盾 = 対抗関係の漸次的な拡大を引き起こした点が明らかにされた<sup>3)</sup>。一方、当該期の都市財政については、都市化や都市問題による、電気が

1) 藤田武夫『日本地方財政発展史』，河出書房，1949年，156-346ページ。

2) 同上書，675-678，237-267ページ。(引用は252ページ)

3) 坂本忠次「明治末町村財政における戸数割課税の展開 岡山・山口県下の町村の事例を中心に( ) ( )」『岡山経済学会雑誌』(岡山大学経済学会)，第6巻第3・4号，第7巻第1号，1975年3月，1975年6月を参照。

入事業費、土木費、衛生費、社会事業費といった「都市政策関係の費用の膨張」<sup>4)</sup>が特徴的に見られ、その具体的要因を明らかにする研究が旺盛に進められてきた。なかでも大都市公営企業の成立と展開は都市財政の膨張の重大な要因であり、その実施過程で発行された大量の市債が、利子負担の重圧となり都市財政を強く圧迫した点や<sup>5)</sup>、また、金澤史男氏の東京市電気事業の成立過程の分析により、市公営企業の成立が低料金の実現による「社会政策的課題」を担うものであった点が明らかにされた<sup>6)</sup>。しかし農村財政と同様、都市財政においても「都市政策関係の費用の膨張」と並行して、委任事務たる義務教育費の膨脹とそれに伴う問題が生じていたことはいまでもなく、すでに坂本氏により指摘されていた「『都市問題』としての教育費の問題」<sup>7)</sup>の内容が、より具体的に解明される必要がある。すなわち義務教育を実施する都市財政が、政府の教育政策に如何に規定されていたかを捉えつつ、都市独自の問題を抱えて如何に展開したのか、という実態解明が、国家財政と地方財政の垂直的關係だけでなく、都市財政と農村財政との相違や連関など水平的關係も含めた、地方財政のあり方を把握するために不可欠である、と考える。

以上の先行研究と問題意識を踏まえて、本稿では、日露戦争後から第一次大戦後にかけての、東京市における義務教育の実施に注目する。そして、都市独自の問題に規定された市内15区間の教育水準と負担水準の格差問題の発生と、市財政による対応の過程で、市内部の行財政機構が如何に変化したのかを検討し、当該期の義務教育費の問題が都市財政に与えた影響とその意義を明らかにしたい。

## I 東京市における市区間財政関係の概要

### 1 市と区の財政構造

以下では、日露戦争後から第一次大戦後にかけての東京市及び市内15区の財政構造を検討し、両財政における義務教育費の地位と、義務教育を巡る両財政間の関係を明らかにしたい。

第1表は、東京市の歳出構造を示している。本期の市歳出は、1908～9年度には日露戦争後の不況と財政緊縮政策により一時的に圧縮されるものの、その後、歳出規模は飛躍的に増大していく。こうした歳出拡大を牽引したのが、特別経済歳出でみられる特定の都市政策事業費の

4) 宮本憲一『財政改革』、岩波書店、1977年、227ページ。

5) 坂本忠次「1920年代の地方債問題の量と質 金融市場との関連を中心に」(大内力編『現代資本主義と財政・金融2 地方財政』)、東京大学出版会、1976年を参照。

6) 金澤史男「1910年代の都市財政の一考察 東京市電気事業の成立を中心に」『経済学研究』(東京大学経済学研究会)、第22号、1979年10月を参照。

7) 坂本忠次「教育費をめぐる地方財政調整問題」『岡山大学法経学会雑誌』(岡山大学法経学会)、第17巻第3号、1968年3月、23ページ。

第1表 市歳出の構成

(単位：千円)

	総計	特別経済	特別経済内訳				普通経済	普通経済内訳			区への 小学校 関係支出
			都市計画 関係費	水道・電気 事業関係費	公債関係 費	その他		土木費	教育費	その他	
1906年	13,409	11,127	2,571	795	7,293	264	2,282	569	310	1,403	204
1907年	11,817	9,287	7,030	1,028	747	273	2,530	839	148	1,543	208
1908年	10,849	7,412	2,312	946	739	3,075	3,437	1,660	154	1,623	339
1909年	7,851	3,858	1,871	659	738	156	3,993	1,476	117	2,400	435
1910年	9,344	5,096	1,764	1,085	740	190	4,247	1,465	238	2,545	1,316
1911年	83,178	78,241	1,817	74,598	739	190	4,937	2,033	319	2,585	897
1912年	38,494	33,571	3,029	28,692	740	199	4,923	1,950	284	2,689	910
1913年	26,917	22,117	2,685	17,426	741	213	4,800	1,996	210	2,595	1,051
1914年	24,875	19,932	1,489	16,364	744	433	4,943	1,910	227	2,806	903
1915年	21,618	17,282	1,319	14,250	726	224	4,336	1,425	205	2,706	763
1916年	31,570	26,815	889	8,741	16,921	264	4,755	852	235	3,669	589
1917年	25,493	20,353	2,779	10,201	7,049	324	5,141	1,077	238	3,826	571
1918年	36,240	28,346	2,955	16,432	8,604	356	7,893	1,353	346	6,194	780
1919年	54,975	41,309	4,054	31,027	5,859	369	13,666	1,908	419	11,339	2,517
1920年	85,591	66,674	4,881	54,424	6,059	1,310	18,917	3,864	651	14,402	3,951
1921年	95,083	73,033	5,215	58,406	7,140	2,272	22,050	4,997	894	16,159	4,118
1922年	127,689	90,126	0	73,656	9,249	7,221	37,563	11,848	6,210	19,505	2,322

注)：都市計画関係費には、市区改正費、市区改正臨時費、市区改正下水道改良費、都市計画費が含まれる。

注)：事業公債関係費には、東京市公債償還基金、1917年以降上下水道公債償還金、電気事業減償金が含まれる。

注)：水道事業関係費には、水道、神田上水、配水工費、下水道及び河川改良費資金、上水道拡張費が含まれる。

注)：電気事業費関係費には、電気事業費、電気事業工場助定及び貯蔵物品費、電気供給事業費が含まれる。

注)：区への小学校関係支出には、1915年以前は特別経済の小学校建設資金(教育資金、市立小学校完成資金(1908年以降))、1916年以降は普通経済における小学校建設補助及び小学校完成資金交付金及び市立小学校教員給補助が含まれる。

資料：東京市『東京市統計年表』第6回 第21回。

拡大である<sup>8)</sup>。具体的には、都市計画事業やその前身となる市区改正事業、そして市公営企業としての水道事業と電気事業費による歳出の拡大が顕著である。特に1911年の電気事業の開始は、市歳出を飛躍的に拡大させた。加えて、これら諸事業を遂行するため発行された市債が累増し、公債費の急増が生じている。特に電気事業の財源調達のため発行された市公債の影響が大きく、1916年の償還開始以降激増し、市財政を著しく圧迫していることが伺える。普通経済では道路・河川・港湾整備に伴い土木費が一貫して大きかった。以上のような、都市化の進展に伴い生じた都市政策関係費の著増と、それに伴う公債費の拡大は、当該期の都市財政支出の特徴といえよう。一方、教育費は普通経済歳出の僅か4～6%程度を占めるにすぎなかった。これは本稿で注目する義務教育の実施主体が区であり、市はわずかに特殊尋常小学校や特殊夜間学校など所管することにとどまっていたことによる。しかし市は、義務教育に全く関与していなかったというわけではなく、区の小学校建設や小学校教員給与への補助金給付、小学校建設資金の貸付を行っていた。それらは1915年度まで特別経済で、以後は普通経済において補助費もしくは交付金として計上された。本表ではその額を区への小学校費関係支出として示した。

8) 普通経済と特別経済とは、今日で用いられる普通会計という用語とは意味が異なる点に注意されたい。

第2表 市歳入の構成

	総計	特別 経済 歳入	普通 経済 歳入										
				税外 収入	税収入	地租 付加税	所得税 付加税	営業税 付加税	府税家屋 税付加税	府税営業 税付加税	府税雑種 税付加税	特別税	その他
1906年	16,074	13,333	2,741	1,265	1,476	53	232	205	701	27	128	128	0
1907年	15,406	11,995	3,412	1,676	1,736	79	212	247	796	31	157	214	0
1908年	14,285	10,435	3,851	1,756	2,095	78	231	241	858	50	255	381	0
1909年	11,815	7,395	4,420	2,474	1,946	77	256	241	829	46	264	232	0
1910年	13,805	8,854	4,951	2,249	2,702	95	395	547	759	46	272	588	0
1911年	91,634	86,432	5,202	2,380	2,821	70	465	529	699	46	304	708	0
1912年	48,014	42,368	5,646	3,089	2,557	0	557	632	482	42	309	534	1
1913年	31,891	26,055	5,836	3,698	2,138	0	462	474	224	51	332	539	55
1914年	27,008	22,093	4,915	2,932	1,983	0	439	443	214	52	346	438	50
1915年	27,007	22,597	4,409	2,697	1,712	0	441	298	157	70	459	252	36
1916年	39,892	34,423	5,468	3,482	1,987	0	538	326	161	70	504	333	55
1917年	38,394	31,222	7,172	4,382	2,790	0	1,125	378	162	89	594	387	56
1918年	47,525	36,852	10,673	6,993	3,680	0	1,668	481	147	254	578	499	53
1919年	70,735	54,337	16,398	10,998	5,401	0	2,105	782	0	434	955	1,012	113
1920年	105,830	83,447	22,383	12,551	9,832	654	1,243	3,748	0	789	1,666	1,647	85
1921年	130,195	99,304	30,891	16,242	14,649	654	2,737	4,353	0	1,083	2,747	2,987	89
1922年	172,684	114,535	58,149	34,821	23,328	1,010	3,891	7,764	3,073	1,191	2,887	3,437	75

注)：その他には、鉱業税付加税、売薬営業税付加税、取引所営業税付加税が含まれる。

注)：市区改正特別税(都市計画特別税)は税外収入に計上した。

資料：東京市『東京市統計年表』、第1回 第21回。

その推移を見ると、小学校建設数の年毎の変化に影響されるため増減が見られるが、増加傾向を示しているといえる。特に注目できる点は、1919年以後は急増を示していたが、22年に急減するとともに普通経済における教育費が急増している点である。これは従来補助金として区へ支出されてきた小学校教員給与が全額市負担となり、区への財源移転としての支出が縮小され、これに対応して普通経済における教育費が激増し、一挙に普通歳出に占める教育費の割合が、約4%から約17%に上昇したのである。この詳しい経緯については後述するが、東京市における義務教育が、市財政と区財政相互の密接な関係において実施されていた点に注目できよう。

第2表は市の歳入構成を示している。歳出と同様、歳入全体に占める特別経済の割合が圧倒的に大きい。これは特別経済の市区改正特別税収入や市債収入及び使用料・手数料収入の増大によるものである。一方、普通経済歳入では国と府からの補助金や財産収入・使用料などの税外収入がみられたが、特にここで注目したいのは市税収入の特異な変遷である。市税は、主に国税の所得税、営業税、地租への付加税と、府税の家屋税、営業税、雑種税への付加税、そして市税特別税が賦課されていた<sup>9)</sup>。徴収額の推移の特徴として、家屋税付加税が市税収入の首

9) 本期の特別税は、1906年度当初は取引所税、電柱税、瓦斯管税、船車税の4税が賦課されていた。その後1908年単年度と10年度以降に不動産取得税が賦課された。一方電柱税と瓦斯管税は1911年度限りで廃止。1914年には戸別割の賦課が開始され、一方同年度限りで取引所税(取引所営業税付加税に編入された)と船車税(雑種税付加税に編入された)は廃止された。1919年度からは特別消費税の賦

位から転落していく点に注目できる。家屋税付加税は課税制限がなく歳入が伸縮自在であったため、歳入を最終的に調整する「ラストリゾート」<sup>10)</sup>としての機能を持たされていた。そのため必然的に家屋税付加税への依存が高まり、1908年度までは市税最大の収入税目であった。しかし家屋税付加税が区へ移譲されたことにより1909年度以降徐々に減少させられ、18年限りで廃止されている。また同税は1922年度に突如復活しているが、これは上述の小学校教員給与の全額市負担化が実施された際に、その財源として徴収されたためである。一方で、国税所得税付加税及び国税営業税付加税の収入が1909年以降増大し市税収入の中心となる。当時政府による課税制限が設けられていたにも拘らず、徐々に収入が拡大したのは、本期を通して所得及び営業活動が都市へ集中したことだけでなく、区費において両税の徴収が廃止され、市が制限率までの付加を実施するに至ったことを反映している。こうした市税の特異的な推移もまた、区財政との関係において形成されていたのである。以上で市の財政構造を概観した。市区間財政関係の検討を進める上で、次の2点に注目する。第1に、市は小学校教育を直接担当せず、区への財源移転を通してその補助を行っていた点である。第2に、市税収入の変遷が区財政との関係に大きく影響されていた点である。

次に、区財政の検討に移る前に区制度の沿革をみたい<sup>11)</sup>。中央集権的官僚制のもとで「政府ノ事務ヲ地方ニ分任シ、又人民ヲシテ之ヲ参与セシメ、以テ政府ノ繁雜ヲ省キ、併セテ人民ノ本務ヲ盡サン」<sup>12)</sup>とするため、1888年法律第1号で市制が公布された。市制施行以前の郡区町村編成法で「三府五港其の他人民輻輳の地」<sup>13)</sup>に設けられた、「行政区画たと同時に自治団体たる性格を認められていた」<sup>14)</sup>区は、市制において再規定された。区は府から市に直属する機関となり、行政区として市の事務を分掌するとともに、財産区として区が専ら使用する財産及び営造物の管理事務を行い、その費用負担を決定する区会の設置が可能となった。一方東京市・京都市・大阪市の3都市では「従来ノ区」が存続させられ、法令により区に属する事務、財産及び営造物の管理事務、それに要する費用負担を決定する区会の設置が規定された。また周知のように、3市は1889年法律第12号「市制中東京市、京都市、大阪市ニ特例ヲ設ク」により特例の適用を受け、そこでも「従来ノ区」は、国・府県の事務の補助執行を行うものと規定された<sup>15)</sup>。こうして明治地方自治制度は大都市に特例を定め、「従来ノ区」を中央集権的行政機構に取り込み、「政府ノ事務ヲ地方ニ分任」せんとしたのである。その後1898年法律第19号に

---

課が開始され、結果として1922年度には不動産取得税、戸別割、特別消費税の3税が賦課されていた。

10) 持田信樹『都市財政の研究』、東京大学出版会、1993年、96ページ。

11) 区制度は磯村英一『区の研究』、市政人社、1936年を参照。市制施行以前の区財政に就ては藤田武夫『日本地方財政制度の成立』、岩波書店、1941年、94-98、113-115ページを参照。

12) 亀掛川浩『自治五十年史 第一巻 制度篇』、良書普及会、1940年、256ページ。

13) 1878年「郡区町村編成法」第4条。

14) 藤田『日本地方財政制度の成立』、94ページ。

15) 1889年法律第12号「市制中東京市、京都市、大阪市ニ特例ヲ設ク」第6条。

より市制特例は廃止され、同年勅令第210号で「従来ノ区」は市の直属機関としての地位が明確化されたが、その事務内容に大きな変化はなかった<sup>16)</sup>。さらに1911年の市制改正では東京、京都、大阪の3市の区に法人格が認められ、区は自治団体となったのである<sup>17)</sup>。

具体的に東京市について見ると、市制施行以後は市全体の行政事務を担当する市財政と、区域内での国・府・市からの委任事務及び区有財産管理を行う15区財政が存在し、二層構造をなしていた。市においても、また1886年以後15区それぞれが学区を兼ね<sup>18)</sup>、区域内の小学校事務を担当することとされた<sup>19)</sup>。そのため後述のように区の事務の大半が小学校事務により占められることになったのである。区歳入については1911年の市制の規定によれば、区有財産収入、使用料（授業料）、その他法令に基き定められた区に属する収入が充てられ、なお不足する場合は「区に属する市税」<sup>20)</sup>（市税との混乱を避けるため、以下では区費に統一）を区会の決議により徴収することが規定された。しかし区は完全な課税権が与えられたわけではなかった。すなわち区費は法制度上市税であり、市税と区費の合計額が市税の課税制限内であることが要件となり、市は課税制限が定められている税目を区が徴収する場合課税制限を定めたのである。加えて区は独立税の新設や、起債も認められず、特に起債を必要とする場合は市からの借入れを行った<sup>21)</sup>。以上の点で区は、1911年の市制改正で自治団体としての性格が付与されたが、財政上の自治という点について「極めて貧弱な自治能力」<sup>22)</sup>を有するに過ぎなかったといえよ

16) 市制第3条に「東京市、京都市、大阪市ニ於テハ従来ノ区ヲ存ス。其区ハ財産及營造物ニ關スル事務其他法令命令ニ依リ区ニ属スル事務ヲ処理スルモノトス」の1項が追加された。

17) 市制第6条では「勅令ヲ以テ指定スル市ノ区ハ之ヲ法人トシ其財産及營造物ニ關スル事務其ノ他法令ニ依リ区ニ属スル事務ヲ処理ス」と規定され、同年の勅令第239号で3市がその指定を受けた。

18) 1872年「学制」の公布により設置された学区は、1879年「教育令」、1886年「小学校令」と経るに従い、一方で徐々に整備されていた明治地方自治制度に統合される形で定着した。学区制度については千葉正士『学区制度の研究』、勁草書房、1962年を参照。また学区を通して教育の地方自治のあり方に着目した高野良一「大正期における教育の地方自治論争 大阪市会学区廃止論議の展開から」『教育行政研究』第10号、1982年12月、学区を通して都市の地域支配構造や政治構造を明らかにした松下孝昭「大阪市学区廃止問題の展開 近代都市史研究の一視角として」『日本史研究』、第291号、1986年11月も参照。

19) 1886年4月小学校令に伴い、東京府では同年9月府令第23号で1区を1学区と規定し、複数の区にわたり維持されてきた小学校は組合を再編して行政区域に合わせられた。また1890年の地方学事通則及び小学校令に伴い、翌年3月府令第25号で「尋常小学校八其学校所在区ノ所有トシテ使用シ設置維持負担」が規定された。東京市の小学校の実態については土方苑子『東京の近代小学校』、東京大学出版会、2002年、東京都立教育研究所編『東京都教育史 通史編二』、東京都立教育研究所、1995年を参照。

20) 1889年の市制施行から1911年まで、区の経費を賄う為に各区で徴収された税は「区費」、「区税」の名称が使用され、1911年市制改正以後は「区に属する市税」という名称に統一された。

21) 具体的には、一旦市が起債し、これを「借入金」または「交付金」として区が借入れ、その元利金を「納付金」として市に返還した。

22) 藤田、『日本地方財政発展史』、209ページ。

第3表 区歳出の構成

(単位：千円)

	教育費	借入償還費	区有財産諸費	その他	繰越金	合計
1906年	1,477	187	34	151	224	2,073
1907年	2,028	259	34	87	170	2,578
1908年	1,944	244	51	117	235	2,591
1909年	2,264	240	52	140	404	3,099
1910年	2,776	463	70	82	421	3,813
1911年	2,385	404	100	97	578	3,564
1912年	2,823	462	105	91	473	3,955
1913年	2,991	430	92	65	438	4,017
1914年	2,722	358	100	78	546	3,802
1915年	2,719	433	107	87	582	3,928
1916年	2,942	228	111	73	464	3,818
1917年	3,126	310	116	100	439	4,091
1918年	4,042	411	138	159	481	5,231
1919年	5,956	525	182	141	731	7,535
1920年	8,244	453	232	252	1,123	10,304
1921年	8,848	895	265	274	1,695	11,977
1922年	4,406	908	288	454	0	6,057

注)：その他には会議費，衛生費，救助費，繰入金，積立金が含まれる。

資料：東京市『東京市統計年表』，第3回 第23回。

う。以下で15区全体の財政構造をみたい。

第3表で示した区の歳出構成をみると，経費の規模は，教育費，借入償還費，区有財産諸費の順で大きい。教育費は一貫して支出全体の約8割という圧倒的割合を占めている。教育費は小学校費，幼稚園費，実業補習学校費を主な内容とするが，なかでも小学校費が大半を占めた<sup>23)</sup>。教育費は増加傾向を示しているが，1916年から21年にかけての増加は特に著しい。これは第一次大戦中後の物価高騰に応じて，小学校建設費や小学校教員給与が増額されたことによる<sup>24)</sup>。また1922年度の教育費の激減は，上述した教員給与の全額市負担化が実施されたことによる。借入償還費は，小学校建設を目的とした市からの借り入れへの元利償還費であり，実質的な小学校費とみなすことができる。その他に財産管理費，衛生費，救助費等があるが，その額は僅かであり，区歳出の大部分が小学校費であったといえる。

次に，第4表の区の歳入構成を見ると，区費，補助金，授業料が主な歳入となっていたこと

23) 教育費に占める小学校費の割合は，1921年までほぼ一貫して97～98%であった。なお，義務教育費とは，尋常小学校費であるが，ここでの小学校費には，尋常小学校費と高等小学校費が含まれている点に注意されたい。これは資料の制約上，両者を明確に区分した数値を得ることができなかったためである。なお，1908年以降の小学校費に占める尋常小学校費の割合は一貫して90%以上であった。東京市『東京市統計年表』第3回 第23回，東京市『東京市学事年報』第7回 第18回。

24) 藤田，『日本地方財政発展史』，248ページ。

第4表 区歳入の構成

(単位：千円)

	授業料	補助金	借入金	区費	その他	合計
1906年	413	226	269	729	437	2,074
1907年	445	305	275	1,042	511	2,578
1908年	489	254	226	1,206	416	2,591
1909年	439	412	265	1,345	639	3,099
1910年	378	669	527	1,393	846	3,813
1911年	405	554	224	1,534	846	3,564
1912年	418	515	261	1,722	1,040	3,955
1913年	428	969	39	1,805	775	4,017
1914年	453	814	3	1,721	812	3,802
1915年	477	789	4	1,801	857	3,928
1916年	508	578	5	1,842	886	3,818
1917年	535	566	5	2,021	965	4,091
1918年	554	1,013	38	2,413	1,212	5,231
1919年	583	2,160	396	3,013	1,383	7,535
1920年	649	3,435	527	4,244	1,450	10,304
1921年	702	3,692	428	5,012	2,143	11,977
1922年	721	2,023	2	2,013	1,299	6,057

注)：その他には財産収入、寄付金、編入金、国庫下渡金、繰越金が含まれる。

資料：東京市『東京市統計年表』，第3回 第23回。

がわかる<sup>25)</sup>。補助金は上述した市からの補助金が大半を占め<sup>26)</sup>，漸次拡大している。これは区財政の補助金への依存体質が強まったことを示すとともに，区の小学校事務に市が積極的に関与し始めたことを示している。授業料は主に小学校授業料を内容とする。しかし，歳出の拡大に対して収入額の拡大は硬直的であり，主要な財源としての地位から後退している。一貫して最大の財源となっていたのが区費である。第5表の区費収入の内訳をみると，家屋税付加税が区費収入の大半を占めている。既に述べたように，各区で区費として徴収される租税は，法制上市税であり，市税と区費の合計額が課税制限の範囲内であることを要件とした。そのため，市は区費に対し，所得税付加税，営業税付加税は本税100分の10以内，地租付加税は本税100分の6以内という課税制限を設けていた。また法定の課税制限のない府税雑種税付加税と府税営業税付加税も，市の歳入確保と区による乱徴を避けるため，本税100分の10以内という付加制限が付与されていた<sup>27)</sup>。一方府税家屋税付加税に就ては法定の課税制限がなく，また市も区に

25) 1918年度以降は市町村義務教育費国庫負担法の制定により，東京市の小学校費に対しても本格的な国庫負担が開始された。区の教育費支出に占める国庫下渡金の割合は，1918年には5.5%，19年には3.6%，20年には2.7%，21年には2.5%と低く，区の教育費支出を賄うには不十分であったことが伺える。

26) 補助金全体に占める市補助金の割合は，1921年までほぼ一貫して96～99%であった。

27) 東京市財務局主計課『東京市税制(二)』(東京市財政史稿第十輯)，1941年，23ページ。



第5表 区費収入の構成

(単位：千円)

	地租付加税	所得税 付加税	営業税 付加税	府税家屋税 付加税	府税営業税 付加税	府税雑種税 付加税	合計
1906年	0	100	113	501	2	9	725
1907年	0	106	132	791	2	18	1,049
1908年	0	117	161	862	3	26	1,168
1909年	0	171	180	985	4	44	1,385
1910年	0	79	110	1,155	7	43	1,395
1911年	0	94	107	1,282	7	47	1,537
1912年	130	0	0	1,546	5	40	1,721
1913年	132	0	0	1,624	6	43	1,805
1914年	134	0	0	1,533	7	47	1,720
1915年	137	0	0	1,606	10	48	1,801
1916年	146	0	0	1,633	10	53	1,842
1917年	149	0	0	1,796	13	63	2,021
1918年	175	0	0	2,147	37	54	2,413
1919年	204	0	0	2,809	0	0	3,013
1920年	0	0	0	4,243	0	0	4,243
1921年	0	0	0	5,013	0	0	5,013
1922年	0	0	0	2,129	0	0	2,129

資料：東京市『東京市統計年表』，第3回 第23回。

対し制限を定めなかったため、区は家屋税付加税収入に依存したのである。1910年度以降は徐々に賦課する区費目が減少し、1920年度以降は家屋税付加税のみに統一されている。これは市の方針に従って実施されたものであるが、教育費が増大する一方で、区費目の減少・統一という、区財政への制限となる措置が採られたことに注目できる。この詳しい経緯についても後述する。

以上の市・区の財政構造の検討により、次のような市区財政間の関係が析出できる。すなわち市・区財政は互いに分離独立し、市財政は道路・河川・港湾・土地区画整理や、水道・電気事業などの都市政策関係の支出を中心に行っていたが、区財政は専ら義務教育への支出を行い、互いに役割を異にしていた。こうした二層構造が存在し、巨大な委回事務である義務教育を区財政が所管していたことが、市財政の、都市化に対応した政策への支出を積極的に行う都市財政たる特徴を、より明確に浮かび上がらせていたといえる。しかし一方で、市は区が実施する義務教育に対し、補助金給付及び財源の貸付を行っていた。また区費についても、1910年度以降に所得税や営業税などの有力財源の市への集中と、家屋税付加税の移譲、区費の統一が行われていた。従って市区間には、市が区の義務教育に対し補助金給付や財源の貸付、そして区費目の変更を通してその遂行に関与するという、義務教育を巡る市区間財政関係が存在していたことが確認できる。

## 2 市区間財政関係の成立と問題点

以下では、市区間財政関係の成立過程における市会の議論を検討し、成立当初の市区間財政関係の役割と問題点を、具体的に明らかにしていく。

義務教育を巡る市区間財政関係の端緒は、1899年の市から区への小学校建設費に対する補助金制度の整備であった。すなわち1898年3月府知事から市参事会に対し、東京市の小学校不足解消を目的として<sup>28)</sup>、市の負担により10年間に90校の小学校増設する計画についての諮問が行われた。この諮問は結局市参事会および市会の審議を経て、翌年3月府知事に回答された。その内容は、90校の小学校増設の必要性は認めるものの、費用負担は従来通り区が行う。一方市は、特別経済としてあらたに教育資金経済を設け、区が見積もる小学校建設費の3分の1を補助金として区に給付する、というものであった<sup>29)</sup>。小学校増設費用が区の負担とされた理由としては、市財政の逼迫した状況が挙げられる。すなわち、当時市は優先的に実施してきた水道改良工事を早期に完了させ、その他の市区改正事業の速成を図らなければならない、市事務が多端しつつあった。そのうえ、小学校増設に要する約300万円を捻出するためには、当然市債の発行が必要となる。しかし当時の市財政は、水道改良工事のため発行された巨額の市公債の償還に追われ、「到底経済ノ許ササル所ナル」<sup>30)</sup>という状況にあったのである。そのため、増設費用は区の負担とされたのである。市は小学校建設費の僅か3分の1の補助金給付による市区間財政関係を整備することで、区財政の持つ義務教育の受け皿としての機能の温存を図ったといえよう。しかし補助金制度が整備されたとしても、小学校増設に要する各区の負担額は巨額にのぼり、また増設後の維持・運営費に対する配慮もなかった。結果として各区の負担は急増するとともに、以下でみるような教育水準の区間格差の問題が生じることになったのである。

上述の問題を反映して、1900年度市会にいわゆる「学政統一」案が提出された。本案は、今後の小学校増設費及び既設小学校の維持運営費を市負担とし、各区の小学校事務及び費用負担を廃止するものであった<sup>31)</sup>。提案の理由は、各区小学校の「校舍ノ規模其他ノ設備ニ於テ校舍ノ配置ニ於テ教育事業ノ監視ニ於テ教員ノ俸給其他ノ待遇ニ於テ授業方法ニ於テ百般ノ施設頗ル統一ヲ欠キ」という状況が生じ、「之レ教育事業発達上一大障碍」である。従って、区間の教育水準格差の是正と、その水準の全般的向上を期するため、小学校教育費は市負担として統一的に支弁すべきである、と説明された<sup>32)</sup>。また提案理由において、負担格差問題も指摘され

28) 1898年の調べでは、1895年から97年までの平均学齢児童数が約8万5千人であるのにたいし、就学児童数は約6万7千人という状況であったため、小学校不足の解消は急務であった。東京都立教育研究所、前掲書（注19）、509ページ。

29) 『東京市会議事録 第九号』（東京都公文書館所蔵）、1899年、14-19ページ。

30) 1898年11月21日の松田秀雄市長の発言。『東京市会議事録 第二十三号』（東京都公文書館所蔵）、1898年、7ページ。

31) 『東京市会議事録 第十五号』（東京都公文書館所蔵）、1900年、7ページ。本案は1900年10月星亨ら市会議員33名により「東京市小学小学教育施設二関スル建議」として提出された。

32) 同上書、33ページ。

ていた点に注目できる。すなわち、本案は教育水準格差を直接的に問題提起したものであったが、「学政統一」を実施した暁には「各区ニ於テ区々賦課率ヲ異ニシテ徴収シタル財政上最モ忌ムヘキ不均一市税八総テ之ヲ廃止シ以テ課税ノ公平ヲ保ツコトヲ得ヘシ」<sup>33)</sup>とされていたのである。審議では激しい論戦となった。市区間財政関係の問題点を明らかにするため、以下でその過程を詳しくみたい。

主な反対論としては第1に、「学政統一」を図る際の技術的問題として、区有財産の処分方法に関する具体的成案がないという点に反対が生じた。小学校事務を市直轄化する場合、区有財産である既設小学校の処分を如何におこなうかが問題となる。特に債務償還中の小学校については、市が区から借り入れるか、市が区から購入するかにより債務が移転する場合があるため重要な問題であった。しかし建議や審議中でも具体的処分方法が明らかにされなかったため、「市ノ為メニ八誠ニ都合善キコトナレトモ区ニ在リテハ頗ル迷惑」<sup>34)</sup>と反対されたのである。

第2に、市財政に膨大な小学校事務を担当する余力がないという点に反対が生じた。すなわち現在市財政は道路の改築、市区改正の速成、汚物の掃除、そして水道事業など多数の事務を抱え、その完遂すら困難な状況にある。そのうえ小学校事務が市に移管されれば、「当局者八余リニ多食シ遂に胃腑ノ消化力ヲ害フコト」ともいうべき、市行政事務の肥大化による事務運営の非効率が生じる、として反対された<sup>35)</sup>。また小学校運営自体も「市政ノ現況ニ因リテ考フレバ市ヲシテ直轄セシメタランニ八其成績タル従来各区ニ於テ監督指導セルヨリモ遥ニ劣ル」ことになる、として反対されたのである<sup>36)</sup>。上述したように、市が都市政策に邁進するうえで、区財政が膨大な委任事務を実施する受け皿として機能する必要が反対論のなかでも強張されていた。

第3に、本案は「学政統一」の名を借りた「経済統一」<sup>37)</sup>であり、区による自治を損なうものとして反対された。「経済統一」への反対は、教育水準の統一よりも、むしろ負担水準の統一という側面への反対が生じていたことを示している。この点については、特に日本橋区選出の議員達を中心に強硬な反対が生じた。すなわち日本橋区選出の丸山名政は「租税ノ不均一生セリト云フト雖モ各区其实力ニ応シテ施設スル以上八経費ノ等シカラサル八固ヨリ当然ナリ本員八之ヲ以テ寧口自治ノ精神ニ適スル者ト考フ」<sup>38)</sup>と、区費の不均一賦課は地方自治の観点から当然であると反対した。同様に同区選出の城数馬も「経済ニ余裕アルノ区ハ一校ヲ建築スル

33) 同上書、37ページ。

34) 1900年10月9日の丸山名政の発言。同上書、19ページ。丸山の他に城数馬及び秋虎太郎によってもこの点が指摘されていた。

35) 1900年10月9日の宮川鉄次郎の発言。同上書、14-17ページ。

36) 1900年10月29日の村上耕一郎の発言。『東京市会議事録 第十六号』(東京都公文書館所蔵)、1900年、5-6ページ。

37) 1900年10月9日の丸山名政の発言。『東京市会議事録』前掲書(注31)、12-13ページ。

38) 1900年10月9日の丸山名政の発言。同上書、19-20ページ。

第6表 1903年度各区別区費収入の構成

(単位：円)

	所得税付加税		営業税付加税		府税家屋税付加税		府税営業税付加税		府税雑種税付加税		合計
	金額	付加率 [構成比]	金額	付加率 [構成比]	金額	付加率 [構成比]	金額	付加率 [構成比]	金額	付加率 [構成比]	
麹町区	12,409	4.6% [39.8%]	8,352	9.5% [26.8%]	10,391	62.5% [33.4%]	0	0.0% [0%]	0	0.0% [0%]	31,152
神田区	5,918	9.8% [12.9%]	9,367	10.7% [20.4%]	30,599	69.6% [66.7%]	0	0.0% [0%]	0	0.0% [0%]	45,885
日本橋区	24,351	4.1% [21.9%]	43,392	9.8% [39.1%]	43,345	62.2% [39%]	0	0.0% [0%]	0	0.0% [0%]	111,089
京橋区	10,618	9.1% [21.9%]	17,576	9.7% [36.3%]	20,267	43.5% [41.8%]	0	0.0% [0%]	0	0.0% [0%]	48,461
芝区	10,605	10.0% [22.7%]	8,184	9.9% [17.5%]	27,867	77.7% [59.7%]	0	0.0% [0%]	0	0.0% [0%]	46,656
麻布区	2,826	9.1% [15.9%]	1,185	9.9% [6.7%]	13,774	113.8% [77.4%]	0	0.0% [0%]	0	0.0% [0%]	17,785
赤坂区	2,267	9.7% [19.1%]	1,218	9.7% [10.3%]	7,092	76.4% [59.9%]	142	10.1% [1.2%]	1,125	10.0% [9.5%]	11,844
四谷区	1,217	7.8% [13.1%]	950	8.0% [10.2%]	6,476	77.8% [69.9%]	118	8.0% [1.3%]	511	10.1% [5.5%]	9,271
牛込区	3,018	9.4% [9.1%]	1,302	9.8% [3.9%]	28,894	202.1% [87%]	0	0.0% [0%]	0	0.0% [0%]	33,214
小石川区	2,091	9.3% [12.3%]	1,322	11.7% [7.7%]	13,643	117.9% [80%]	0	0.0% [0%]	0	0.0% [0%]	17,056
本郷区	5,119	9.2% [16.5%]	1,819	7.9% [5.9%]	24,020	130.8% [77.6%]	0	0.0% [0%]	0	0.0% [0%]	30,959
下谷区	16,595	10.0% [41.2%]	4,794	3.3% [11.9%]	18,902	80.9% [46.9%]	0	0.0% [0%]	0	0.0% [0%]	40,290
浅草区	3,127	9.7% [7.2%]	5,353	9.9% [12.4%]	28,046	62.0% [64.9%]	992	10.1% [2.3%]	5,691	10.0% [13.2%]	43,209
本所区	3,155	8.0% [11.2%]	4,576	8.8% [16.2%]	20,536	72.8% [72.6%]	0	0.0% [0%]	0	0.0% [0%]	28,267
深川区	3,086	9.2% [10.8%]	0	0.0% [0%]	25,564	93.2% [89.2%]	0	0.0% [0%]	0	0.0% [0%]	28,650

注)：各区費目の付加率は、区費収入を国税収入及び府税収入で序した数値。

資料：東京市『東京市統計年表』，第3回。

二拾数万円ヲ費ヤスモ意ト為サス之ニ反シテ財政裕カナラサルノ区ハ課税ノ他更ニ寄付金ヲ募集シ若クハ負債ヲ起ス等種々ノ方法ヲ講シ非常ノ熱心ヲ以テ経営セリ誠ニ能ク自治ノ精神ニ適スルモノナリ」と、各区の小学校経営に対する努力こそが自治の精神に叶うと反対し、同区選出の藤田藤一郎もまた同様の趣旨の反対論を唱えた<sup>39)</sup>。日本橋区選出の議員らはいずれも、「経済統一」による負担均一化に反対し、各区財政の独立した小学校運営を求めていたのである。以下で、各区の区費負担状況を確認し、負担均一化への反対が生じた一因を明らかにしよ

39) 1900年10月9日の城数馬の発言。同上書，17 18ページ。同年同日の藤田藤一郎の発言。同上書，13ページ。

う。

第6表をみると<sup>40)</sup>、各区とも所得税付加税や営業税付加税は本税10%の課税制限の範囲内にあり、付加率の格差は少ないが、制限のない家屋税付加税には著しい格差が生じている点に注目できる。家屋税付加率が低いのは京橋区・日本橋区・麹町区・神田区の市中心部の区である。これらの区に共通するのは、所得税付加税や営業税付加税から付加制限の範囲内でも高い歳入が得られ、家屋税付加率が低く設定し得ている点である。一方、家屋税付加率が高い区は牛込区・本郷区・小石川区・麻布区の周辺部の区である。これらの区は所得税付加税や営業税付加税の歳入が僅かなため、家屋税付加税への依存が高まり、結果として高付加率が設定されている。このように中心部の財政力の高い区と、周辺部の財政力の低い区との間では、家屋税付加税の負担格差が現れていた。そして、審議で負担均一化に反対した日本橋区選出の議員らの主張が、財政力が高く比較的区費負担を低く設定できるという、地域的利害を色濃く反映していたことが推察できよう<sup>41)</sup>。結果として本案は、市会で賛成多数により可決されたが、府知事が各区会に負担変更に関する諮問を行ったところ、多数の反対が生じ、「学政統一」はついに実現せずに終わったのである<sup>42)</sup>。

以上の検討から、市区間財政関係を以下のように位置付けることができる。第1に、市区間財政関係は、市が水道改良工事など都市化に対応した政策を実施するうえで不可欠であった点である。区による義務教育の所管は、委任事務に伴う市の行政事務の肥大化と、市財政の膨張を防ぎ、市財政が都市政策の実施に邁進し得るといふ、構造的利点をもつ。市はその利点を維持するためにも、小学校増設が必要とされた際に小学校建設費の僅か3分の1という、補助金制度を通した市区間財政関係を整備し、その利点の温存を図ったといえよう。第2に、区による義務教育の所管は、区間格差という問題を抱えていた。すなわち「学政統一」案で直接問題提起された教育水準格差とともに、後に深刻な問題に発展する負担格差という問題を抱えていたのであり、市区間財政関係はその是正をいかにおこなうか、という課題を背負っていたのである。第3に、上述の2点と関連して、区間格差の是正が困難な点である。すなわち市会での「学生統一」案の審議における「経済統一」への反対論でも見られたように、地域的利害を反映した抵抗が生じるからである。その抵抗は地方自治という価値規範に基づいて、各区独立した財政運営の維持を要求する自治論として展開される反面、財政力のある中央部の区と財政力の乏しい周辺部の区との格差拡大を是正するための政策に対抗する論理となるものであった。

40) 資料の制約上1903年度の数値を掲載したが、負担格差の傾向を知るうえでは有力であると思われる。

41) 当時授業料や寄付金収入も、区毎に差異があった。しかし授業料は、1900年勅令第344号小学校令改正と文部省令第14号小学校令施行規則により、翌年度以降20銭に統一された。なお小学校令における主なもの他の改正点は、義務教育年限の4ヵ年への統一、教員の給与水準の改訂である。

42) 府知事の諮問に賛成したのは神田、赤坂、本郷、浅草、深川の5区のみだった。各区が反対した主な理由は、区有財産の処分権に関する規定の成案がない点であった。1900年10月29日の秋虎太郎の発言。『東京市会議事録 第十六号』(東京都公文書館所蔵)、1900年6ページ。

## II 市区間財政関係の展開

### 1 日露戦後の市区間財政関係

日露戦後に政府が実施した教育政策の充実化により、区財政と市区間財政関係は大きく変化することとなった。特に1907年の小学校令改正による義務教育年限の延長と、いわゆる「代用私立小学校」の廃止は、義務教育費の急増をもたらし、区財政を著しく圧迫した<sup>43)</sup>。いま区財政全体の教育費の推移を確認すると、1904年に約1,001千円であったが、1910年には約2,776千円と、僅か6年間に約2.8倍もの増大を示し、これに伴い区費負担も、1904年の約398千円が、1910年には約1,393千円と、約3.5倍もの増大を示した。こうした教育費及び負担の増大は、既に問題提起されていた、区間の教育水準格差だけでなく、その表裏一体をなす負担格差問題をも表面化させた<sup>44)</sup>。それは財政力の乏しい周辺部の区は、あらたに規定された水準の教育行政サービスの供給が困難となり、そのうえでサービス供給を継続すれば必然的に負担が増大する。そのため教育水準格差だけでなく、負担水準の格差も顕在化せざるを得ないからである。以下で区間格差の状況を確認したい。

第7表は、各区別の家屋税付加税の収入額と付加率を示している。各年度ともに日本橋区・麹町区・京橋区・神田区といった中心部の4区では、付加率が一貫して低位にある一方で、他の周辺部の区では高い付加率が採用されていることがわかる。1920年度以降は、区費が家屋税付加税に統一されたため、1921年度は各区とも付加率が急上昇している。そこでは最低率は日本橋区の168%、最高率は下谷区の604%と、両者にはおよそ3.6倍もの負担格差が生じていたのである。また教育水準格差についても確認すると、1922年度の調べによれば、二部教授を実施していない区は麹町区、日本橋区、京橋区、芝区、赤坂区の5区であり、これに対して牛込区、小石川区、本所区、深川区の4区は小学校中半数が二部教授を実施している有様であった。教員給与についても、最高額が日本橋区の220円に対し、小石川区では160円であり、平均額でも日本橋区の84円に対し、小石川区の74円という格差が生じていたのである<sup>45)</sup>。

こうした区間格差は以上のような社会経済的要因を背景として現れてきた。すなわち第1に、

43) 1909～13年の小学校教員年功加俸及び特別加俸の増額、11年の教員月俸給増額、教員退職者への年俸給3分の1の支給、さらに1918年3月には第1次世界大戦中後に生じた物価急騰に伴う教員月俸増額など、教員待遇の改善を目的とした政策もまた、区財政を圧迫する要因となった。藤田『日本地方財政発展史』、238ページ。

44) 当時「世人は専ら設備俸給及び職員の待遇等に就て、尋常小学校の統一を主張せらるると雖も、余輩が重要なる論点として主張するは、課税負担の均一に在り」とする議論も見られるようになった。「東京市に於ける小学校統一問題」『東京経済雑誌』第60巻第1497号、1909年7月。

45) 東京府『東京府統計書』大正十一年度及び、東京百年史編集委員会編『東京都百年史』(第四巻)、1972年、248ページ。

第7表 各区別区費家屋税付加税の収入額及び付加率 (単位：円)

		1909年	1912年	1915年	1918年	1921年
麹町区	金額	11,425	48,798	53,657	64,746	171,575
	付加率	68%	181%	156%	164%	177%
神田区	金額	76,444	128,798	150,303	189,641	359,223
	付加率	185%	215%	207%	239%	350%
日本橋区	金額	80,162	98,995	111,843	155,778	347,598
	付加率	120%	104%	99%	128%	168%
京橋区	金額	65,571	144,904	124,672	169,029	404,992
	付加率	137%	200%	146%	180%	293%
芝区	金額	75,584	147,352	165,260	190,145	490,466
	付加率	205%	257%	235%	246%	415%
麻布区	金額	40,676	61,875	63,314	91,090	264,389
	付加率	300%	294%	246%	322%	570%
赤坂区	金額	43,228	50,964	36,529	58,865	148,735
	付加率	414%	299%	175%	258%	452%
四谷区	金額	24,066	39,729	44,157	58,707	168,029
	付加率	280%	280%	260%	310%	560%
牛込区	金額	60,628	85,760	98,867	119,365	264,018
	付加率	367%	325%	299%	325%	526%
小石川区	金額	54,324	70,234	79,041	106,433	262,445
	付加率	365%	290%	258%	313%	549%
本郷区	金額	63,029	121,755	119,449	143,986	327,381
	付加率	307%	371%	301%	327%	535%
下谷区	金額	87,669	130,011	121,861	175,833	421,999
	付加率	377%	364%	264%	342%	605%
浅草区	金額	162,659	174,936	162,047	224,310	495,600
	付加率	358%	293%	203%	256%	443%
本所区	金額	70,618	137,469	188,109	234,038	535,973
	付加率	224%	279%	300%	330%	545%
深川区	金額	68,708	104,012	87,064	164,778	350,175
	付加率	263%	242%	156%	266%	401%
計	金額	984,792	1,545,592	1,606,173	2,146,744	5,012,598
	付加率	265%	266%	220%	267%	439%

(注)：家屋税付加率は、区費家屋税付加税収入を府税家屋税収入で除した数値。

資料：東京市『東京市統計年表』，第5回 第20回。

地域間で学齢児童の増加に格差が生じた点である。一般的に都市では、地価問題を主な原因として、近世以来の商業地である都市中心部ではなく、その周辺部で工業化や労働力人口の集中が生じる傾向を示す<sup>46)</sup>。こうした傾向は市部と郡部間だけでなく、市域内でも生じていた。すなわち中心部と周辺部の区との人口増加傾向に格差が生じたのである。中心部の麹町区、神田区、日本橋区、京橋区では人口が停滞する一方、周辺部の小石川区、深川区、本所区等では工業化が進み、その周囲に工場労働者が集中したため人口増加は著しかった<sup>47)</sup>。こうした傾向は学齢児童の増加にも反映された。1907年度と1922年度の学齢児童数を比較すると、増加率が低い順に日本橋区の1.03倍、麹町区の1.06倍、京橋区の1.20倍、神田区の1.23倍であり、一方高いのは深川区の2.46倍、小石川区の2.25倍、本郷区の2.03倍、牛込区の1.95倍、下谷区の1.87倍となり、著しい格差が生じていた<sup>48)</sup>。こうした学齢児童の増加傾向の格差が教育需要の格差を生み出し、教育水準と負担格差を生じさせ拡大させていく要因となったといえる。

第2に、教育需要が比較的高い周辺部の区では、十分な区費収入を得られないという問題が生じていた点である。上述したように、中心部の区では所得税付加税や営業税付加税収入が比較的多く得られたにも拘らず、周辺部の区では十分な収入を得ることが出来なかった。加えて、区費収入の中核をなした家屋税付加税の本税である府税家屋税が、周辺部の区に十分な税収をもたらすことのできない硬直的な税構造を持っていた<sup>49)</sup>。府税家屋税の賦課方法は、家屋の建坪、構造、種類、家屋の所在する敷地等級といった複数の標準を組合わせた外形標準課税であったが、なかでも敷地等級が家屋税額を最も大きく左右した。しかし敷地等級は深刻な問題を抱えていた。すなわち敷地等級の基準となる地価が、明治初年度以来の公定地価に基いていた点である。近世以来の商業地であった中心部の区は地価は相対的に高く、東京市宅地地価総額に占める神田区、日本橋区、京橋区の宅地地価の割合は約56%にも上ったが、一方赤坂区、四谷区、牛込区、小石川区では逆に低く総地価の約6%を占めるに止まっていた。従って、中心部の区では周辺部の区と比較して府税家屋税本税の収入が高いため、相対的に区費の付加率を低く設定し得たのであり、逆に周辺部の区では相対的に付加率を高く設定せざるを得ない状況に陥っていたのである。なお1910年の宅地地価修正法に基く地価修正により、その傾向は若干改善されたが、家屋税収入格差の根本的解消には至らなかったといえる<sup>50)</sup>。以上の社会経済的

46) 宮本憲一『都市経済論 共同生活条件の政治経済学』、筑摩書房、1980年、167-176ページ。

47) 石原裕道『東京の社会経済史』、紀伊国屋書店、1977年、137-141、251-255ページおよび、沼尻晃伸『工場立地と都市計画』、東京大学出版社、2002年、19-24ページ。

48) 東京市役所『東京市学事年報』第8回及び東京市『東京市統計年表』第21回より算出。

49) 東京府では、市部と郡部で異なる府税賦課規則が設けられており、厳密には「東京府市部二属スル腑税賦課規則第四条」で規定された家屋税賦課方法によっている。なお東京府における家屋税の具体的な賦課方法については、拙稿「家屋税の成立」『立教経済学論叢』(立教大学大学院経済学研究会)、第60号、2001年11月、67-68ページを参照。

50) 修正地価は新に調査した宅地賃貸価格を10%の利率で還元したものであったが、急激な地価上昇に



要因が主な要因となり、区間の教育水準と負担格差を生じさせ、その拡大を促していったといえる。こうした区間格差問題を背景に、市区間財政関係は徐々に転換させられていく。以下で、区への補助の拡充と、家屋税付加税の移譲と区費の統一という2点に注目し、具体的にその過程を明らかにしたい。

第1の、区への補助拡充に関しては、1899年度に小学校増設費用の3分の1を補助金が整備された点は既に述べた。しかし既設小学校のうち校舎の改築を要するものが多い点や、建設補助を受けても自己負担分の費用捻出が困難な区が存在し、小学校増設は順調に進まなかった。当時、市が教育資金経済に繰入れる5万円の補助予算では不足し、次年度の補助金分を繰上げ支出して、急場をしのごという状況にまで陥っていた<sup>51)</sup>。そこで市は1902年には補助率を2分の1に拡大し、翌年には補助予算も9万円に増額して、各区財政の救済と小学校増設の速成を図っていた。

しかし上述のように、1907年3月の小学校令改正による義務教育年限2カ年延長と代用私立小学校の廃止は、区財政を一層圧迫し、区間格差もまた深刻な問題となった。同年市は補助予算を毎年30万円に増額したが、財源不足に悩む区を救済しえず、1909年には東京市学務委員の建議を契機に、府知事から小学校の設置及び維持を市の負担とする案の諮問が行われた<sup>52)</sup>。この諮問を巡って市会では賛否に分かれたが、以下のような妥協案が採用されることで小学校費の負担変更問題は着落した<sup>53)</sup>。すなわち妥協案とは、建設補助率を3分の2へ拡大するととも

---

伴う地租負担の増加を避けるため、従来地価の18倍を限度とする制限規定があった。東京市で制限規定が適用されたのは総地価の約30%に上り（東京市財務局主計課『東京市税制』、75ページ）、十分に宅地賃賃価格の動向を反映できないケースが多かった。地価修正前の1911年1月と修正後の1912年1月の、地価の変動を各区分にみると（東京市『東京市統計年表』第9回、第10回より算出）、高い増加率を示したのは小石川区の1772%、四谷区の1702%、牛込区の1666%、赤坂区の1650%で、増加率が低いのは日本橋区の495%、京橋区の681%、神田区の779%であった。増加率の高い区では制限規定の適用が比較的多かったと推測でき、また「十八倍の制限に該当したものの多いのは山手方面の麹町、牛込、小石川の各区」（東京市財務局主計課『東京市税制』、75ページ）といわれたことから、これらの区の修正地価は実勢地価の動向を十分に反映できない場合が多く、そのぶん家屋税収入も十分に増加しなかったといえる。この点について当時府会でも問題提起され論議をよんでいた。（東京府『東京府史府会篇』第五巻、1931年、393-394ページ）なお地価修正後の総地価に占める日本橋区、京橋区、神田区の地価の割合は約37%に上っていた。

51) 東京市財務局主計課『東京市財政史略稿第二輯』（東京都公文書館所蔵）、1936年、174-177ページ。

52) 『明治四十二年東京市会議事速記録 第六号』（東京都公文書館所蔵）、1909年、3-9ページ。

53) 諮問は区に対しても行われ、各区では賛否に分かれ大激論となった。結果として、賛成した区は赤坂区、四谷区、小石川区、下谷区、浅草区、本所区、深川区の7区で、僅かに反対の区が多数を占めた。諮問を巡って当時、「日本橋其他頑固猛烈に反対するものがあつて」、意思表示が最後となり案の成否を決めることとなった麻布区には「賛否両派の各区委員は早朝より麻布区に突撃を試み区会議員の個人訪問を初め運動」が盛んに行われたほどであった。東京市本所区『本所区史』、1931年、114ページ及び『読売新聞』1909年7月25日。

に、市立小学校建設費補給規定を設け補助対象を小学校新設から増改築にまで拡張するものであった。しかし市立小学校建設費補給規定は補助を拡充する一方で、市参事会による新設費用の査定を義務付け、増改築への補助に関しても予算や工事仕様書の提出と市参事会の内議を要するとする等、市による小学校事務への関与の強化を規定していた点には注意しなければならない<sup>54)</sup>。1912年には市立小学校建設費補給規定の改正により、補助比率が3分の3へ上げられ、小学校建設費及び増改築費への全額支給が実施されたが、一方で翌年には建設費標準額が設定され、新設及び増改築予算は市長の許可を要することが規定されたのである<sup>55)</sup>。以後1921年度まで、第一次大戦中戦後の物価高騰に伴う建築資材と労賃の高騰に応じ、補給規定が改訂された<sup>56)</sup>。また1919年度から、区の小学校教員給与への補助金給付も開始された。こうして市は、補助金の増額と拡充を実施して区財政を救済する一方、区の小学校事務への関与を徐々に強めたのである。

また、遡って1907年12月には「各区の経済状態に鑑み、財政余力なきものであつて今後新校舎を増設し、或は旧校舎を修補改修せんとする区に対して、事業資金として、その区の申出に応じて供給」<sup>57)</sup>するため、市立小学校完成資金経済が設置され、翌年度から財政力の貧弱な区を対象に小学校設備費の貸与が開始された。さらに1910年には各区が行った借り入れの債務負担を緩和するため、同経済において区に資金を交付し、以後6年間で債務を償還させることにした<sup>58)</sup>。こうして市は補助金を拡大・拡張する一方で、財政力の貧弱な区を対象とした財源補助も実施し、区間格差への対応を図ったのである。

第2の、区への家屋税付加税の移譲及び区費の統一は、1909年から実施された。市は、同年11月各区長宛に、翌年度の予算編成で留意すべき点として以下の内訓を発した。つまり「国税営業税及所得税二対スル付加市税八明治四十三年度八本税百分ノ二十九徴収シ漸次地方税制限二関スル法律ノ制限二達セシムル見込ニ付区費予算編成上特ニ留意セラルヘシ」、そして「市八家屋税ノ付加率ヲ軽減シ区費トシテ八家屋税ノ付加税ニ依ラシムルヲ可トスル」、と<sup>59)</sup>。区費の国税営業税付加税と所得税付加税を漸次廃止し、その代償として、既に区費歳入の中核的存在である家屋税付加税を区に移譲する方針を明らかにした。1910年以後、市はこの方針に基

54) 『明治四十二年東京市会議事速記録 第十号』(東京都公文書館所蔵)、1909年、125ページ。1910年には、従来建設補助金の支出を行った、特別経済の教育資金経済と市立小学校完成資金経済を廃止し、東京市立小学校建設資金経済を設置してその機能を継続させた。その資金として1910年度から18年まで年60万円が繰入れられた。

55) 『明治四十五年東京市会議事速記録 第四号』(東京都公文書館所蔵)、1912年、287-291ページ、  
『明治四十五年東京市会議事速記録 第五号』(東京都公文書館所蔵)、1912年、303-313ページ。

56) 1918年には補助規定の補助額の1.5倍を、1919年には2.5倍を公布することとなった。

57) 東京市財務局主計課『東京市財政史略稿』、177-178ページ。

58) 東京市会事務局編『東京市会史』(第3巻)、1934年、553-554ページ。

59) 『第一類 例規 土地 職工々夫傭人 財務 雑件 物品』(東京都公文書館所蔵)、1909年。

き家屋税付加税の徴収を減少させ、1919年度限りで廃止し、区への家屋税付加税の移譲が完了した。区費については、1912年2月市告示第7号により「(前略)市内各区ニ於テ特ニ賦課徴収スル市税八国税地租及府税家屋税、営業税、雑種税ニ限り賦課セシム但府税営業税及雑種税賦課スルモノハ本税十分ノ一ヲ超過スルコトヲ得ス」と規定され、国税営業税付加税と所得税付加税が完全に廃止され、一時的な措置として国税地租付加税の賦課が認められた<sup>60)</sup>。その後、区費として徴収する府税営業税付加税と府税雑種税付加税は1918年度限りで廃止し、国税地租付加税は1919年度限りで廃止した。こうした一連の措置は、区独自に確保し得る財源を減少させることになるため、その減収分は補助金の増額をもって市が補填することが定められた<sup>61)</sup>。こうして市・区間の税源分離が完了し、区費は家屋税付加税に統一された。

以上の区への補助の拡充と、区への家屋税付加税の移譲および区費統一の過程の検討により次のような市区間財政関係の展開が析出できる。従来小学校を巡る市区間財政関係は、小学校の維持運営は各区独自で行い、市は区が見積もる小学校建設費に一定率の補助金を支給し、小学校増設の速成を補助するものでしかなかった。しかし日露戦後の教育政策による、教育費の急激な拡大は、こうした市区間財政関係の限界を露呈させた。すなわち、顕在化した区間の教育水準と負担水準格差への対応が必要となったからである。そこで多くの市会での異議を経て、市区間財政関係は徐々に区間の教育水準と負担水準格差の調整へと転換された。具体的に市は小学校建設補助金を増額・拡張して各区の負担緩和を図るとともに、区に一任していた設備内容への関与を強め、その水準の均一化を図った。また財政力の貧弱な区を対象とした貸付や、市自らの債務償却は、区間の負担格差の是正を図る意味を持たされていたといえる。さらに家屋税付加税の移譲と市区間の税源分離は、区間格差の調整を実施するうえで、市が必要とする財源を確保するという、いわば財政的前提となる措置であったといえる。しかしこうした一連の措置は一方で、区財政の独自財源の大幅な喪失を意味し、区による小学校事務の所管はその財政的根拠を失いつつあった点に注意する必要がある。こうして市区間財政関係は未だ間接的な措置であるとはいえ、区間の小学校教育水準と負担格差の調整へと転換したのである。

## 2 市区間財政関係の展開

第一次大戦後に至り、市当局によって市区間財政関係は大規模な転換を余儀なくされた。その具体的検討にうつる前に、背景となった要因を明らかにしたい。

60) 国税地租に対しては宅地のみ当分の間、本税100分の6以内という課税制限が設けられた。東京市財務局主計課『東京市税制』、24-25ページ。

61) 区費として徴収する府税営業税雑種税が廃止された理由は、「区役所二於ケル徴税事務手續ヲ簡便」にするためと説明された。『大正八年東京市会議事速記録 第一号』(東京都公文書館所蔵)、1919年、133ページ。また地租付加税の廃止に就ては「付加税の統一を図るため」とされ、これに伴う区歳入の減少には補助金の増額をもって市が補填することとされた。『大正九年東京市会議事速記録 第一号』(東京都公文書館所蔵)、1920年、37-38ページ。

第1に、市区間財政関係は区間格差の調整という役割を担うことになったが、上掲した第7表で示されたように、格差の是正は順調に進まなかった。特に、第一次大戦中後に生じた物価高騰に伴う人件費等の経常費の拡大が、人件費補助の寡少さと小学校設備に重点を置いた補助の限界を明らかにしていた。そのため、新たな市区間財政関係の整備が必要とされていたのである。

第2に、1921年法律第58号の市制改正により、選挙人資格は直接国税納税額が年額2円以上という要件から、直接市町村税の納税という要件のみへと拡張され、加えて三級選挙制から二級制へ改正された<sup>62)</sup>。これにより、従来参政権を持たなかった家屋税付加税の利害関係者が、多数市政に関ることになり、以後の市会では区間の負担格差問題を争点とした混乱が生じる恐れがあったのである<sup>63)</sup>。そのため区間格差問題の解決は急務であったといえる。

第3に、家屋税は借家居住者への負担転嫁が指摘される税でもあった<sup>64)</sup>。当時、借家人運動としての、いわゆる「借家争議」が加熱するなかで<sup>65)</sup>、「家屋税が十銭上がると家賃はその十倍の一円上げる<sup>66)</sup>」ともいわれ、家屋税は家賃高騰の一因とされていた<sup>67)</sup>。そのため家屋税の増税は「家賃値上げの口実を与える<sup>68)</sup>」と強く批判されていたのであり、市は都市騒擾を防ぐためにも区に移譲していた家屋税付加税の徴収を再び管理し、各区の裁量による賦課で生じた、極端な家屋税付加税の重課や区間の負担格差を解消しなければならなかったのである。

以上の点を背景に、1922年市当局は大規模な小学校費負担制度の改正を市会に提案した。すなわち従来各区で負担されていた小学校教員給与、恩給基金及び学校医手当を全額市負担化する。加えてその費用を賄うため、いわゆる「目的税」として市レベルで家屋税付加税の徴収を復活するというものであった<sup>69)</sup>。その提案の理由として、財政力の乏しい区が教員給与負担の

62) 亀掛川、前掲書(注12)、491-499ページ。

63) 本改正により東京市の有権者数は、1918年の48,920名から1922年の161,559名へと約3.3倍に増加した。1922年6月には、改正を踏まえた市会選挙も実施されたが、改正により「古い勢力を一級に祭り上げ、市会政治の対象枠を若干ではあったが下に押し広げる効果を持った。二級選は新しい政治家と新しい有権者に、東京市政に進出するきっかけをあたえた」という点が指摘される。中野章『東京市政と都市計画 明治大正期・東京の市政と行政』、敬文堂、1993年、75-76ページ。

64) 拙稿、前掲書(注49)、73-80ページ。

65) 石原裕道、前掲書(注47)、266-268ページ。

66) 『読売新聞』1921年12月1日。

67) 1921年に借家人の地位の安定化を図る目的で制定された借家法では、第7条で「建物ノ借賃力土地若ハ建物ニ対スル租税其ノ他ノ負担ノ増減ニ因リ、土地若ハ建物ノ価格ノ昂低ニ因リ又ハ比隣ノ建物ノ借賃ニ比較シテ不相当ナルニ至リタルトキハ契約ノ条件ニ拘ラス当事者ハ将来ニ向テ借賃ノ増減ヲ請求スルコトヲ得」と規定し、家屋税の負担転嫁に法的根拠を与えていた。

68) 『読売新聞』1920年9月9日。その他にも同1920年9月26日、同9月28日、同11月24日を参照。

69) 市参事会の希望条件「家屋税付加税ハ従来各区経営ノ教育(建設費ヲ除ク)ニ充当スル外、他ノ事業経営ノ目的ニ供スル為ニ課税セサルノ方針ヲ確定スル事」が提案された際、永田秀次郎助役により「之ヲ尊重シテ此範囲外ニ出デザラムコトヲ理事者ハカメル考デアリマス」と答弁され、家屋税付加

重圧により十分な教員給与額及び施設内容を維持することが出来ない点や、区間に著しい負担格差が生じている点を挙げ、その抜本的解決を行うためであると説明された<sup>70)</sup>。しかし本案を巡る市会の審議は難航した。それは区独自の財源である家屋税付加税を、市が画一の付加率で徴収し、各区の小学校教員給与のみに充当する場合、それは実質的に市による区間の再分配が行われることを意味するからである。そのため、特に負担配分を巡り地域的利害に基く激しい議論となったのである。以下で、市会で展開された議論を詳しくみたい。

反対論は、主に市中心部の財政力の豊かな区である麹町区、日本橋区、京橋区、神田区選出の議員達により主張された。これらの区は、市により画一の付加率で家屋税付加税が賦課された場合に負担が急増するため、強硬に反対した。「区ノ権限ヲ拡張シテ行クト云フコトガ現代ノ大勢」<sup>71)</sup>である。にも拘らず、本改正が実施されれば教員給に関する区の議定権が市に吸収され、区の権限が縮小する。それは「自治制ノ破壊デアツテ時勢ノ逆行」<sup>72)</sup>である、と。また実質的に区間で再分配が行われる点について、日本橋区選出の秋山朗が以下のように反対した。「甲ノ村ハ貧乏デアツテ、自己自身が独立ニ学校ヲ経営スルコトガ出来ヌ、併ナガラ乙ノ学校ハ乙ノ村ガ独立ニ経営スル能力ヲ持ツテ居ル場合ニ於テ独立ノ経営ヲ為シ得ル所ノ能力ヲ持ツテ居ル所ノ村ガ他ノ村ノ学校ニ向ツテ補助スルコトノ出来ルト云フ解釈ハ出来ハシマセヌ」、  
「関係ナイ所ノ行政区画ノ者ガ其関係ナイ所ノ行政区画ノ人ヲ補助シテヤラウト云フコトハドウシテ解釈デキヨウカ」<sup>73)</sup>、と。反対論はいずれも、各区が独立して小学校教育を運営することを求めたのであり、それは「学政統一」案で展開された自治論と同様に、地域的利害を色濃く反映したものであった点に注意を要する。

一方主な賛成論としては、下谷区選出の尾中勝也の主張が挙げられる。既に見たように下谷区は1921年当時の家屋税付加率が15区中最も高く、彼の主張が財政力の貧弱な区の主張を代表しているといえる。尾中は日本橋区・京橋区・神田区・麹町区の4区の税負担能力に「余裕ガアルカラコソ之ヲ平均シテ各区ニ互ニ公平ニ課スルト云フノガ本案ノ趣旨デアル（中略）区会ノ権限ヲ縮小スルト云フノハ名ヲ区会ノ権限縮小二藉リテ、口当リノ良イ区会ノ権限ニ藉リテ本案ヲ潰サウトスル所ノ論デアル」と上述した四区の反対論を強く批判し、また「日本橋、京橋、神田、麹町ノ繁栄ハ是ハアノ道路ノ綺麗ナコト、或ハ橋梁ノ問題ハ十五区ガ是ハ出シテ拵ヘテ居ルノデアル（中略）中心ノ繁栄ハ周囲ノ繁栄デアル」、ゆえに4区が他の区を補助する

---

税収入を他の経費に流用しない方針を明らかにした。1922年2月27日の永田秀次郎助役の発言。『大正十一年東京市会議事速記録 第三号』（東京都公文書館所蔵）、1922年、238ページ。

70) 1922年2月24日の永田秀次郎助役の発言。『大正十一年東京市会議事速記録 第二号』（東京都公文書館所蔵）、1922年、181-186ページ。

71) 1922年3月27日の秋山朗の発言。『大正十一年東京市会議事速記録 第四号』（東京都公文書館所蔵）、1922年、519ページ。

72) 1922年2月27日の津村重吉の発言。前掲書（注69）、259ページ。

73) 1922年3月27日の秋山朗の発言。前掲書（注71）、523ページ。

第8表 15区における家屋税付加税収入額の変化

(単位：円)

区分	1921年度 収入額 [付加率]	1922年度 収入額 [付加率]	増減	区分	1921年度 収入額 [付加率]	1922年度 収入額 [付加率]	増減
麹町区	171,575 [177%]	436,978 [298%]	265,403 [121%]	牛込区	264,018 [526%]	199,224 [404%]	64,794 [ 122%]
神田区	359,223 [350%]	367,178 [365%]	7,955 [15%]	小石川区	262,445 [549%]	194,062 [413%]	68,383 [ 136%]
日本橋区	347,598 [168%]	680,993 [330%]	333,395 [162%]	本郷区	327,381 [535%]	313,100 [515%]	14,281 [ 20%]
京橋区	404,992 [293%]	456,457 [335%]	51,465 [42%]	下谷区	421,999 [605%]	352,456 [513%]	69,543 [ 92%]
芝区	490,466 [415%]	470,149 [400%]	20,317 [ 15%]	浅草区	495,600 [443%]	486,225 [438%]	9,375 [ 5%]
麻布区	264,389 [570%]	206,983 [450%]	57,406 [ 120%]	本所区	535,973 [545%]	410,335 [513%]	125,638 [ 31%]
赤坂区	148,735 [452%]	127,178 [390%]	21,557 [ 62%]	深川区	350,175 [401%]	331,863 [384%]	18,312 [ 17%]
四谷区	168,029 [560%]	168,291 [560%]	262 [0%]	合計	5,012,598 [386%]	5,201,472 [398%]	188,874 [12%]

注)：1922年度収入額は、区費家屋税付加税と市税家屋税付加税の合計額。

注)：付加率は、当該区で徴収された家屋税付加税収入額を府税家屋税収入額で除した値。

注)：印はマイナス。

資料：東京市『東京市統計年表』第19回、第20回、第21回。

のは当然であると述べた<sup>74)</sup>。尾中は、15区が等しく負担した市税によりインフラ整備が行われてきた結果、4区に一層の資本の集中・集積が生じ、高税収入が得られるのであるから、これを15区に還元することは当然であると論じた。自区の負担で小学校教育の運営が困難な区では、市を通した他の区からの再分配を積極的に求めざるを得なかったのである。

市当局者たる後藤新平市長もまた、反対論に対し「自治ト云フコトハ我俣勝手ニ其区其区デ宜イヤウニヤリサヘスレバ外ノコトハドウデモ宜イト云フ意味デハナイ(中略)提携シテ行カナケレバナラス、助ケテ行カナケレバナラス、斯ウ云フコトデ始メテ完全ナル自治ガ起ル」<sup>75)</sup>と反論した。後藤は区間の再分配により区間格差を是正して、はじめて完全な自治が得られると主張し、中心部4区の唱える自治論を批判した。また後藤は区間格差の調整が急務である理由に「今日富ンダル区ト貧シキ区ト階級戦争ヲ起サシムルガ如キコトハ現代ニ於テ甚ダ当ヲ得ナイコトト考ヘマシタ」<sup>76)</sup>と述べている。貧弱区と富裕区の間拡大した区間の負担格差に対

74) 1922年3月27日の尾中勝也の発言。同上書、537-539ページ。

75) 1922年2月24日の後藤新平の発言。前掲書(注70)、195-197ページ。

76) 同年同日の後藤新平の発言。同上書、同ページ。

する市民の不公平感が、当時いよいよ尖鋭化された階級対立と結び付き、運動拡大を促すことへの市当局の危機感が現れていた。以上の審議の結果、麹町区、神田区、日本橋区、京橋区選出の議員等を除く大多数の議員が賛成し可決された<sup>77)</sup>。以下で各区の負担変化の状況を確認しよう。

第8表は、改正が実施される以前の1921年度の区費家屋税付加税額及び付加率と、1922年の小学校教員給与の市負担化に基き、各区の教員給与等を賄うため徴収された市税家屋税付加税額と区費家屋税付加税額の合計額及び合計付加率を比較している。みると1922年の家屋税付加率格差は、1921年と比較して大きく縮小している。改正に強く反対した4区では全て増税となり、特に日本橋区と麹町区の負担増大が著しいものとなっている。一方他の区の大半が負担減少となり、特に本所区及び下谷区はその傾向が著しい。こうして本改正により麹町区、神田区、日本橋区、京橋区の家屋税付加税の負担増加分が、他の11区へ再分配され、区間格差問題の解消が図られたのである。

以上、1922年度市会における小学校費負担制度の改正論議を検討してきた。以下で、本改正が如何なる意味を持つものであったのかを明かにしたい。まず第1に、市区間財政関係に新たな展開がもたらされた点が挙げられる。新たな制度のもとでは、市は直接小学校教員給与の支出を行い、区間の教員給水準を均一化する。加えてその財源として各区から画一の付加率で家屋税付加税を徴収することで、直接負担水準の均一化も図られることとなった。それが実質的な区間再分配を意味したことは既に述べたとおりである。市区間財政関係は小規模な定率補助金から始まり、補助金の増額・拡張や、財政力の貧弱な区への貸付、小学校設備の画一化を通して区間格差の間接的調整へと転換されてきた。それは本改正に至り、市による区間再分配を機軸とした直接的調整へと転換されたといえよう。

第2に、こうした市区間財政関係における調整機能の段階的強化が、その反面、市が各区の行財政の統合を一層推し進める側面を持っていた点である。すなわち1899年に整備された小学校建設補助金は、各区が見積もる小学校建設費への補助金であり、小学校設備の内容は区の裁量により決定されていた。しかし、市区間財政関係が間接的調整へと展開するに伴い、市は各区の行財政への関与を強めた。市から区への財源移転は補助金形態が堅持され、各区の教育費負担に間する事務権限は維持されていたものの、市立小学校建設費補給規定の整備により、小学校設備に一定の基準が設けられ、相継ぐ改正を経て、その基準はより詳細なものへと変更された。また小学校建設及び増改築予算は市参事会の査定が義務付けられ、後に市長による認可制度が採用されるに至ったことから、区の小学校事務への市の関与が強化されていたことが

77) 本案に対する各区会の反応は、1922年1月28日に麹町区が緊急区会を開き反対を表明、次いで2月10日には麹町区、神田区、日本橋区、京橋区が合同で反対表明を行った。『読売新聞』1922年1月26日、同1922年2月11日。一方上記の4区および芝区、赤坂区、牛込区以外の8区は、同案の早期実施を求める運動を行ったとされている。『朝日新聞』1922年1月27日、『読売新聞』1922年2月24日。

伺えよう。加えて補助金を拡大・拡張する一方で実施された区費の家屋税付加税への統一は、有力財源の市への集中と、その反面区財政への著しい制限をもたらし、各区が市からの補助金に依存せざるを得ない状況を生み出していた。ところが1922年の改正では、既に100%の補助が実施されている小学校建築費については、「区会の顔を立てる」<sup>78)</sup>ため補助形態が維持されたが、教員給与は補助金から市負担へと変更され、教員給与負担に関する事務権限が市に吸収された。また区独自の財源であった家屋税付加税も再び市に移管され、区の付加率設定における裁量は著しく狭められたといえよう。

では市への各区行財政の統合を実質的内容とする、市区間財政関係の展開を推し進めた基底的要因は如何なるものであったのか。それを以下で検討したい。

第1に、政府の教育政策への対応を図るうえで必要とされた点が挙げられる。日露戦争後の、小学校教育の画一的な充実化を要請する政府の教育政策への対応を図るうえで、区による義務教育の所管は限界をむかえていた。それは、区間格差問題が生じるからである。そのため市は、各区の諸権限を吸収し、画一的、統一的に教育行政サービスを供給する主体となる必要があったのである。

第2に、市当局が市内部の行財政機構の再編成を強く望んだという点が挙げられる。各区の行財政の統合を強く推し進める結果となった1922年度の改正案を提案した市当局の論理を明らかにするため、当時東京市助役を務めていた池田宏の議論をみたい。池田は、区制度の存在により「大都市に在りては主として市庁として進むべき必要なる諸般の経営に任じて、苟しくも都市の共通利害に関する事務は総平均して之が施設に腐心する事が出来る」<sup>79)</sup>とし、区の委任事務の受け皿たる機能や、区域内の固有事務の処理機能が、大都市が膨大化する都市政策に邁進し得るという構造的利点をもたらすことを認めていた。しかし一方で1921年第44議会に政府が提出した「区制案」<sup>80)</sup>にも関連し、区の自治権の拡大については、「区に依りて政績を異にする事甚しく、特に区民の負担の間に著しき懸隔を生じ従つて区民の公利公福に甚しき不均衡を現出」<sup>81)</sup>する恐れがあると強く反対し、「一区の施設経営は仮令区会の自治に俟つべしとするも、是は決してその区限りの利害問題なりとして、その区の自治にのみ委ねて之を傍観すべきではない」とした。そしてむしろ各区间を連絡する「一の行政系統」の存在こそが重要であり、都市の事業は「一体の組織的計画」のもとに運営され始めて、「効率を発揮」し「市民の利益」を挙げ得るべきものとしなければならぬと強張っていた<sup>82)</sup>。「一の行政系統」や「一体の組織的計画」とは、市行財政もしくは市による都市政策の立案を指すことはいうまでもない。当

78) 「東京市長としての後藤伯爵」『都市問題』、第8巻第6号、1929年6月、55ページ。

79) 池田宏『都市経営論』、都市研究会、1922年、271ページ。

80) 「区制案」への各大都市の反応については、持田、前掲書(注10)、185ページを参照。

81) 池田、前掲書(注79)、273ページ。

82) 同上書、313ページ。



時の市当局は、都市行政事務を「効率」的に実施するため、市から区への事務配分の系統を整備し、区を専ら市の委任事務の受け皿として機能させるという、新たな都市行財政機構の構築を強く求めていたのである。そのため、区が所管する国政委任事務に関する事務権限を市に集中し、国から区への事務系統を整理することは、区を市のもとで委任事務の処理機構として位置付け、機能させるために不可欠な前提作業であったといえる。それは都市行政事務の肥大化を経験した大都市が、それに応じ得るほどの行政権限の拡張を、府県からの権限移譲に求めた一連の特別市制運動を展開する一方で、都市内部における行財政機構の再編成の運動ともいえよう<sup>83)</sup>。積極的に各区の権限を吸収し、行財政の統合をすすめようとした、市当局の論理をここにみることができる<sup>84)</sup>。

最後に、市会を舞台とした各区の地域的利害の対立過程において、市区間財政関係の展開と、市への各区行財政の統合が志向されてきた点にも注意しなければならない。既に見てきたように、特に日露戦以後、区間の教育水準と負担水準の格差問題が、市会で絶えず激しい議論を呼びつつも徐々に、その調整を図る具体的政策が選択されてきた歴史的経緯からも明かである。またその点は市会で展開された議論からも伺えよう。すなわち財政力の高い区選出の議員等は「学政統一」論議から一貫して、各区財政の独立した事務遂行を軸とする、区の自治論を主張してきた。しかし1922年の小学校費負担制度の改正案を巡る議論で特にみられたように、財政力の乏しい区選出の議員は、むしろ上級団体たる市が行う再分配や格差調整を積極的に要求し、一方で、従来堅持されてきた自治論を「我俣勝手」と激しく攻撃していたのである。後者の主張では、従来の自治論と異なり、市が区間格差の調整を行う主体者として積極的に位置付けられていたのであり、それは市をもって各区行財政を統合していくことに一定の根拠を与えるものであった。こうした市会の多数派の主張となりつつあった教育水準と負担水準の均一化への要求が、上述した市当局の、各区行財政の統合の論理に組込まれ、結果として市区間財政関係の直接的調整への展開と、市による各区行財政の統合という具体的政策として策定され実施されていったと考えられる。

83) こうした議論は、1930年9月内務大臣に6大市長が提出した大都市制度に関する意見書の中で「区ヲシテ大都市行政補助機関タルノ機能ヲ十分ニ發揮セシメムカ為ニ八寧口従来法律命令ヲ以テ直接区又ハ区長ノ所管ニ属セシメタルカ如キ事務モ爾後ハ之ヲ市又ハ市長ニ所属セシメ且又此ノ種事務其ノ他ニ就テハ区長分掌並委任ノ形式ニ於テ其ノ所管事務ノ適切ナル追加拡張ヲ図リ以テ其ノ行政目的ヲ達成スルヲ適當ナル方法ナリト思料ス」として具体的に提案されることになる。「大都市市長の大都市制度に関する意見書」『大都市制度史（資料編）』，指定都市事務局，1975年，489ページ。また特別市制問題の具体的経緯については、持田，前掲書（注10）117 124，174 186ページを参照。

84) 1922年に後藤市長の招きで来日し、東京市政の調査を実施したチャールズ・A・ビーアドは、その報告書の中で東京市の権限と行政組織に関する提言として、「地方行政につき区の制度を廃止すること。現在区長の執行する職分は之を市に統一し、区は単なる事務執行および監察の地区として之を存続せしむること」と、より直接的な市による各区行財政の統合を主張していた。チャールズ・A・ビーアド『東京市政論』，市政調査会，1923年，58ページ。

## おわりに

以上、日露戦争後から第一次大戦後にかけての、東京市における義務教育の実施に注目し、都市独自の問題に規定され生じた市内部15区間の教育水準と負担水準の格差問題と、市財政による対応の過程で、市内部の行財政機構が如何に変化したのかを明らかにしてきた。日露戦争以後、積極的対外政策を展開する政府は、一方で国内行政の充実化を目的とした諸政策を実施し、それは委任事務という形で地方財政の負担に転嫁された。なかでも本稿で特に注目してきたように、教育政策による義務教育の充実化の要請は、農村部財政に重圧をもたらしただけでなく、都市財政にも多大な影響を与えていた。すなわち東京市財政においては、義務教育費の膨張とともに区間格差問題が顕在化し、その結果として都市内部の行財政機構の再編成がすすめられたのである。具体的にいえば義務教育費の膨張を背景に東京市財政は、都市という特異性の故に規定され、市内各区による教育事務の所管に限界が現れ、区間格差という矛盾を深めていった。その対応として、市区間財政関係の展開による区間格差の調整が進められるとともに、従来各区に分散していた教育事務権限や区費徴収に関する財政権が市に統合されていった。それは、画一的な教育水準の向上を求める政府の一連の教育政策、また、肥大化する都市行政事務の効率的処理を図ろうとする市当局の要求、そして市民による教育水準と負担水準の均一化の要求という、多面的要請の下で進められた都市内部の行財政機構の再編成だったのである。

本稿では、都市財政における義務教育費の問題を東京市を事例として検討してきた。しかしこうした問題は、東京市のみには現れたものではなく、他の都市においても同様の性質の問題が生じていたと推察される。すなわち横浜市では1908年に、神戸市では1918年に、大阪市では1927年に学区廃止が実施されているのであり<sup>85)</sup>、これは当該期の各都市においても義務教育費の問題が生じ、その対応が図られたことを示している。従ってこれらの事例についても具体的に検討し、本稿で明らかにした東京市財政の事例との相違点を明らかにすることで都市教育財政問題の意義をより明確化していくことが重要となろう。それを今後の研究課題として取組みたい。

---

85) 千葉, 前掲書 (注18), 267-268ページ。