

地方財政史ノート

-経済ショックと政策対応をめぐって-

持田信樹

2023.02.14

2023/2/8

©nobuki mochida

1

1

Motivation ●○

model/data ○○

result ○○

discussion ○○

concluding ○○

日本の戦前期地方財政

戦前の地方財政

- 乏しい財源で教育・土木を提供し、兵事・徴税など末端行政機関として近代化に貢献
- 経済ショック
 - 初期議会における藩閥と民党
 - 日清・日露戦後経営との関わり
 - 第一次大戦のブームと反動不況
 - 昭和恐慌と戦時体制への移行

どのような政策対応をとり、いかに通時的な予算制約を満たしたか。

2023/2/8

©nobuki mochida

2

2

Motivation●○ model/data○○ result○○ discussion○○ concluding○○

研究史の回顧

- 見解の隔たりと財政史への関心の相対的低下
 - 一貫した「官治性と中央集権制」, 藤田(1941)
 - 問題提起「市町村の財政的自律主義」, 佐藤(1968)
 - 反駁「みせかけの地方自治」, 大石(1973)
 - 輸入説への疑問: 大正デモクラシーと地方自治, 宮本(1968)
- 戦前と戦後の連続/断絶をめぐる所説
 - 1930年代「高橋財政」における補助金プラス起債
 - 戦時体制下での地方分与税・定率国庫負担金の成立
 - 戦後の知事公選, 内務省解体, 憲法地方自治
 - 占領下のシャウプ使節団日本税制報告書
高橋(1976), 林(1992), 持田(1993)(2021), 市川(2012)

2023/2/8 ©nobuki mochida 3

3

Motivation●○ model/data○○ result○○ discussion○○ concluding○○

標準的な分析手法(VECM)

財政調整fiscal adjustmentとは?

- 外的なショックにより崩れた財政バランスの回復プロセス
 - 同じ確率トレンドを有する場合には, VARはそのままでは使えない
 - ベクトル誤差修正モデル(VECM)を用いて実証できる.

地方財政分野での研究蓄積

- 米国: Buettner and Wildasin(2006)
- ドイツ: Buettner(2009)
- 日本: Bessyo and Ogawa(2015)
- その他: スペイン, イランなど

2023/2/8 ©nobuki mochida 4

4

Motivation●○ model/data○○ result○○ discussion○○ concluding○○

本稿の目的

地方財政史という「古い問題」に新しい光をあて、別の解釈を行う。

- **VECMを用いて、戦前の地方財政の行動様式を実証する**
 - 1885年から1940年までの地方財政を対象
 - 計量分析の推定結果を歴史的文脈の中において考察
 - 分析データの制約：タイムシリーズ・データ
- **主な結論**
 - 自己の区域から徴収される自主財源の範囲内で、通時的な予算制約を満たす「量入制出」的な財政自律主義が生きていた。
- **その含意**
 - 地方自治をめぐる占領期の改革が日本社会に根付いた理由
 - 現代地方財政の本質を理解する上での新たな気づき

2023/2/8 ©nobuki mochida 5

5

motivation○● model/data○○ result○○ discussion○○ concluding○○

「集中過程」なき経費膨張

軍事費・準軍事費を除いた政府における平時の固有活動の領域

- **日清・日露戦後、第一次大戦後に膨張**
 - 戦後経営に関連性がある
- **1920年の反動恐慌から始まり、以後昭和恐慌までほとんど連続的につづく不況の中でも増勢**
 - 明治以降の一貫した強兵政策が、世界的な軍縮ムードを背景に鈍化
 - 地方財政の側では都市化の進展に伴う近代化投資や疲弊した農村の救済事業などの歳出要因
- **ピーコック・ワイズマンの「転位効果」と「集中過程」**
 - [Peacock and Wiseman\(1961\)](#).
 - 日本についてみるかぎり、支出面での「集中」過程は観察できない。

2023/2/8 ©nobuki mochida 6

6

motivation●● model/data○○ result○○ discussion○○ concluding○○

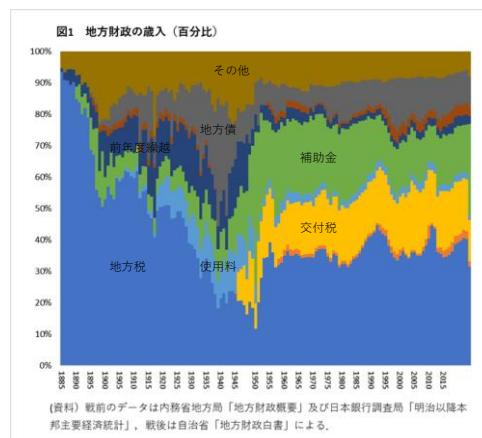
地方税健闘と移転財源低位

- 地方税は1878年、地方「三新法」によって形を整えたが、国税への付加税である地租割、戸別割および家屋税
 - 歳入に占める地方税の比重は明治時代には6～8割に達していたが、第一次大戦以降はその地位は低下
- 地方歳入に占める補助金の割合は、今日の常識に照らすと、わずかであった。
 - 戦前の府県は、国の総合出先機関とされ、官選の知事が行政区画の長官と地方の執行機関を兼ねることによって中央と地方の行政を〈融合〉
 - 所得税は主役の座をめぐり酒税としのぎを削っていたものの、一部の富裕層が納める税にすぎない

2023/2/8 ©nobuki mochida 7

7

歳入（構成比）



2023/2/8

©nobuki mochida

8

8

motivation○○ model/data●○ result○○ discussion○○ concluding○○

財政変数の定義

- 地方政府の予算項目の定義

$$Y_t = (G_t, R_t, Z_t, S_t, B_t)' \quad (1)$$
 - 利払費を除く歳出 G_t
 - 利払費 S_t
 - 自主財源 R_t
 - 上位政府からの補助金 Z_t
 - 地方債収入 B_t
- 地方政府の財政収支

$$D_t \equiv b'Y_t \quad \text{ただし } b = (1, -1, -1, 1, -1)' \quad (2)$$

$$D_t = G_t - R_t - Z_t + S_t - B_t \quad (3)$$

2023/2/8 ©nobuki mochida 9

9

motivation○○ model/data●○ result○○ discussion○○ concluding○○

基本モデル

Buettner and Wildasin(2006), Bessyo and Ogawa(2015)

- ベクトル誤差修正モデル

$$\Delta Y_t = \gamma D_{t-1} + a + A_1 \Delta Y_{t-1} + A_2 \Delta Y_{t-2} + \dots + A_p \Delta Y_{t-p} + u_t$$
- 歳出の変化の場合, つぎの式を推定

$$\Delta G_t = \gamma D_{t-1} + a + \sum_{j=1}^p \alpha_1 \Delta G_{t-1} + \sum_{j=1}^p \alpha_2 \Delta R_{t-1} + \sum_{j=1}^p \alpha_3 \Delta Z_{t-1} + \sum_{j=1}^p \alpha_4 \Delta S_{t-1} + \sum_{j=1}^p \alpha_5 \Delta B_{t-1} + u_t$$
- インパルス反応関数の割引現在価値 詳細は, 補論 1

$$\hat{\pi}(Y[j], Y[i]) = \sum_{k \geq 1} h_j \rho^k \mathbf{B}^k v_i = h_j \rho \mathbf{B} [1 - \rho \mathbf{B}]^{-1} v_i$$

2023/2/8 ©nobuki mochida 10

10

motivation○○ model/data●○ result○○ discussion○○ concluding○○

定常性，変数間の共和分関係

- **(3) 式の直観的な解釈**
 - 異時点間の予算制約が満たされているという条件の下で，各財政変数の変化の源泉を，自分自身とそれ以外の変数の過去の値に求める。
- **右辺の5つの財政変数の定常性**
 - 拡張ディッキー＝フラー検定（ADF）表 2
 - 5 つの変数はレベルでは非定常であるが，階差定常（ $I(1)$ ）。
- **誤差修正項 D_{t-1} の定常性**
 - 理論的に共和分ベクトルは，先行研究より，既知とする。
 - 共和分ベクトルは， $(1, -1, -1, 1, -1)$
 - 拡張ディッキー＝フラー検定（ADF）表 2
 - 単位根をもつという帰無仮説は，5 %水準で棄却。

2023/2/8 ©nobuki mochida 11

11

motivation○○ model/data●○ result○○ discussion○○ concluding○○

財政変数のデータソース

資料

- 内閣統計局「帝国統計年鑑」，内務省地方局「地方財政概要」，日本銀行統計局「明治以降本邦主要経済統計」

データの説明

- すべて一人当たり実質額（1935年基準），タイム・シリーズ，記述統計量は，表3
- 歳出 G_t ：利払費を除く歳出総額
- 自主財源 R_t ：地方税，手数料・使用料，財産収入，繰越金等。
- 補助金 Z_t ：国庫支出金と地方分与税
- 利払費 S_t ：地方債の利払費
- 地方債 B_t ：地方債収入

2023/2/8 ©nobuki mochida 12

12

motivation○○

model/data●

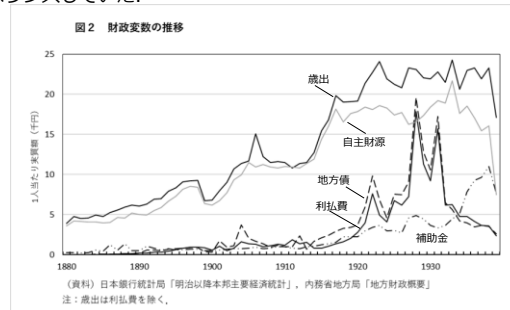
result○○

discussion○○

concluding○○

財政変数の概観

- 地方財政が自主財源中心に運営されていて、補助金の歳入に占める割合が小さい
 - 最も顕著な特徴は、歳出と自主財源が非常に密接に動いていること。
- いまひとつ顕著な特徴は、地方債収入と利払費が密接に動いている
 - 基礎的財政収支は、バランスしていた。



2023/2/8

©nobuki mochida

13

13

推定結果

表4 推定結果

		変化元				
		自主財源	歳出	地方債	補助金	利払い
反応先	自主財源	-0.366	0.114	0.129	-0.114	-0.245
	歳出	0.565	-0.653	0.017	-0.453	-0.412
	地方債	0.111	-0.123	-0.972	0.304	0.013
	補助金	0.239	-0.179	-0.097	-0.754	0.008
	利払い	0.120	-0.248	-0.014	0.297	-0.875

(注)符号がマイナスである場合、変化元と逆方向の反応を示す。カッコ内は標準誤差。ゴチックは5%水準で有意。「歳出」は利払いを除く

2023/2/8

©nobuki mochida

14

14

motivation○○ model/data○○ result●○○ discussion○○ concluding○○

推定結果 (表4の列方向)

- **自主財源が1円減少 (⊖) すると, 通時的に**
 - 自主財源⊖0.36, 補助金⊖0.23円, 地方債収入⊖0.11円, 歳出⊖0.56円, 利払費⊖0.12円
- **歳出が1円増加 (⊕) すると, 通時的に**
 - 歳出と利払費の合計⊖0.9円, 地方債⊖0.12円, 補助金⊖0.17円
- **地方債収入が1円増加 (⊕) すると, 通時的に**
 - 地方債収入⊖0.97円, 補助金⊖0.09円
- **補助金が1円増加 (⊕) すると, 通時的に**
 - 補助金⊖0.75円, 利払費⊖0.29円, 歳出⊖0.45円
- **利払費が1円増加 (⊕) すると, 通時的に**
 - 利払費⊖0.87円, 歳出⊖0.41円, 自主財源⊖0.24円

注: 黒字⊕⊖は財政バランスを回復する変化, 赤字⊕⊖は, 通時的な予算制約をむずかしくする変化

2023/2/8 ©nobuki mochida 15

15

motivation○○ model/data○○ result●○○ discussion○○ concluding○○

推定結果の含意

「量入制出」的な財政運営

- 歳出が何らかの理由で増えたときに, 自主財源を増やしたり, 地方債が増発されたり, 補助金がより多く交付されたりすることはない。
- むしろ自主財源の増減を見込んで, その範囲内で歳出の調節を行うという「量入制出」的な反応が見られる。

特定補助金のショックに, 他の財政変数は反応しない

- 特定補助金が増えても, 特定の歳出との紐づけがゆるやかであったため, かなりの部分が何か (例えば, 減税) に流用されていた可能性。

地方債は, ショックに対して財源補填的には, 反応しない

- 財政変数以外の何らかの外的要因, 例えば金融環境や政党が掲げる積極・消極両政策路線が関係していることが推察される。

総じていえることは,

- 戦前の日本の地方財政には, 自己の区域から徴収される自主財源の枠内で通時的に予算制約を満たす, 素朴な財政自律主義が活きている。

2023/2/8 ©nobuki mochida 16

16

motivation○○ model/data○○ result○○ discussion●○ concluding○○

「戦後経営」の補完

地方経費が政府機能の中で果たす役割と、歳出が増減する理由は何か。

- 初期議会期に、府県知事と府県会はきびしく対立 坂野 (1971)
- 日清・日露「戦後経営」を民生面で補完
 - 行政当局と地方議会を支配する政党との連携・妥協 坂野 (1971) , 有泉 (1979)
 - 義務教育, 土木, 衛生, 勧業
- 第一次大戦後の都市化
 - 関東大震災を契機に東京・横浜において近代都市建設 持田 (1993)
 - 1920年代後半には, 大阪・京都・名古屋・神戸・福岡・札幌
- 農村問題
 - 過剰生産, 農産物価格低落, 農家経済の窮乏, 金解禁・昭和恐慌
 - 「時局匡救」農村土木事業 中村 (1985)

2023/2/8 ©nobuki mochida 19

19

motivation○○ model/data○○ result○○ discussion●○ concluding○○

地方税の負担増嵩

地方政府が収支の帳尻を合わせるために重点的に徴収する地方税と、租税抵抗の形態

- 付加税主義
 - 財産収入優先, 地租割, 営業割の制限外課税
 - 戸数割, 家屋税は独立税
- 戸数割 田中 (1929)
 - 明治11年太政官布告第19号「地方税規則」
 - 法文上, 名称のみ存在. 実際の徴収は, 府県・市町村の裁量による.
 - 府県が市町村に「配賦」し, 市町村が「資力」に応じて住民に賦課
 - 各戸に等級を定めて, 税額を決定する「見立割」で徴収
- 負担構造をめぐる政策対応 大石・西田(1991), 金澤(1984)
 - 1921 (大正10) 年 戸数割規則 「所得」, 「住宅坪数」, 「資産」
 - 1922 (大正11) 年 臨時経済財政調査会「税制整理案」の答申

2023/2/8 ©nobuki mochida 20

20

motivation○○ model/data○○ result○○ discussion●● concluding○○

定率補助金の未成熟

補助金が財政調整の手段として機能しないばかりか、歳出刺激効果も限定的だった理由は何か。

- **市町村義務教育費国庫負担金制度（1918年）**
 - 教育特定補助金でありながら、事実上、配分面で地方財政調整機能
鶴川（1986）
 - 使途面においても、実態として、税負担軽減に大半が流用
高倉（1963）、田中（1929）
- **府県制の性格**
 - 国の総合出先機関，官選知事，「融合」 天川（1986）
- **所得税の税体系における位置**
 - 第一次大戦を契機に地租を凌ぐ
 - 納税者は、ごく一部の富裕層 林・今井（1994）、石（1976）

2023/2/8 ©nobuki mochida 21

21

motivation○○ model/data○○ result○○ discussion●● concluding○○

金融市場と地方債

地方債は歳出や自主税源のショックに反応しないにもかかわらず、なぜ地方政府は地方債への依存を深めたか。

- **地方債発行の着実な増加**
 - 日露戦後の外債発行 持田（1993）
 - 第一次大戦から昭和恐慌期 吉田（1953）、志村（1980）
 - 積極主義を標榜する政友会と、金解禁・緊縮財政を標榜する憲政会が交互に政権を担当 原（1981）
- **地方債を支えた金融的条件**
 - 大銀行の支配体制確立，中小銀行没落，大銀行と預金部への遊休資本集中
志村（1980）
- **起債条件の好転**
 - 利率の低下をとらえた借換
 - 償還期限の長期化

2023/2/8 ©nobuki mochida 22

22

motivation○○	model/data○○	result○○	discussion○○	concluding●●
むすび - 戦前の日本の地方財政では自己の区域から徴収される自主財源の枠内で通時的に予算制約を満たす、素朴な財政自律主義 - 農村部の町村では議会が達観的に「見立」で賦課する戸数割を増徴して収支の帳尻を合わせていたため、上層地主に著しい高負担 - マースグレイブ（Musgrave, R.）がいう意味での歳出・歳入の同時決定の結果というよりは、地方税負担の増高に制約された「量入制出」的な財政運営 - 特定補助金が増えても、歳出との紐づけがゆるやかであったため、代替効果に乏しく、一般交付金のような運用 - 本来の役割を発揮するには、国・地方の経費負担区分を確立した昭和15年の国・地方を通じる抜本的税制改革 - 第一次大戦後の地方債急増は、第一次大戦をきっかけとする都市化の進展と、遊休資本の蓄積を背景とした起債条件の好転による - シャウプ勧告をはじめとする第二次大戦後の、地方自治をめぐる占領改革が広く受け入れられ日本に根付いた素地				
2023/2/8	©nobuki mochida	23		

23

motivation○○	model/data○○	result○○	discussion○○	concluding○○
文献 [1]Bessyo Shun-ichiro, Hikaru Ogawa(2015)."Fiscal adjustment in Japanese municipalities." <i>Journal of Comparative Economics</i>, 43 1053-1068. [2]Buettner,Thiess.(2009)."The contribution of equalization transfers to fiscal adjustment: Empirical results for German municipalities and a US-German comparison." <i>Journal of Comparative Economics</i>,37 417-431. [3]Buettner,Thiess, Wildasin David E.,(2006). "The dynamic of municipal fiscal adjustment." <i>Journal of Public Economics</i>, 90 1115-1132. [4]Gramlich, E.M. and H. Galper (1973). "State and Local Fiscal Behavior and Federal Grant Policy." <i>Brookings Papers on Economic Activity</i>, 1:15-58. [5]Meltzer, Allan H. and Scott F. Richard,(1981). A Rational Theory of the Size of Government." <i>Journal of Political Economy</i> 89, pp.914-927. [6]Musgrave, Richard A. (1966), "Principle of Budget Determination," in Helen A. Cameron and W. Henderson (eds.), <i>Public Finance: Selected Readings</i>, pp.15-27. [7]Peacock, Alan T. and Jack, Wiseman(1961), <i>The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom</i>, George Allen & Unwin Ltd. [8]天川 晃（1986）『変革の構想－道州制論の文脈－』大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会 [9]有泉貞夫（1979）『明治政治史の基礎過程－地方政治状況史論』吉川弘文館 [10]石 弘光（1976）『財政構造の安定効果－ビルトイン・スタビライザーの分析－』勁草書房 [11]市川喜崇（2012）『日本の中央－地方関係：現代型集権体制の起源と福祉国家』法律文化社 [12]鶴川多加志（1986）『市町村義務教育国庫負担金の二重性について』『立教経済学研究』第38巻第4号，第39巻第3号。 [13]江見康一・塩野谷祐一（1966）『財政支出（長期経済統計：推計と分析 7）』東洋経済新報社				
2023/2/8	©nobuki mochida	24		

24

motivation○○	model/data○○	result○○	discussion○○	concluding○○
--------------	--------------	----------	--------------	--------------

文献

[14]大石嘉一郎(1973)「戦後地方財政改革の意義」林健久・貝塚啓明編『日本の財政』東京大学出版会

[15]大石嘉一郎・西田美昭編(1991)『近代日本の行政村－長野県埴科郡五加村の研究－』日本経済評論社.

[16]大蔵省財政史室(1978)『昭和財政史 終戦から講和まで(16地方財政)』東洋経済新報社

[17]金澤史男(1984)「両税委議論展開過程の研究－1920年代における経済政策の特質」『社会科学研究』36巻1－6号,のち金澤(2010)『近代日本地方財政史研究』日本経済評論社に所収.

[18]柳 瑞(2021)「地方財政健全化法成立後の財政調整」『武蔵野大学政治経済研究所年報』21号, 245－269頁.

[19]佐藤 進(1968)「戦前の地方財政と戦後の地方財政」藤田武夫教授還暦記念論集『戦後地方財政の展開』日本評論社, のち佐藤(1974)『地方財政・税制論』税務経理協会に所収.

[20]志村嘉一編(1980)『日本公社債市場史』東京大学出版会

[21]司令部編(1949)『シャープ使節団日本税制報告書(抄録)』大蔵省財政史室(1978)『昭和財政史 終戦から講和まで 16地方財政』東洋経済新報社に所収.

[22]高倉 翔(1963)「義務教育費国庫負担制度の変則的機能：『一般的地方財政調整制度』(昭15)への移行過程における過渡期性を中心に」『教育学研究』30巻3号

[23]高橋 誠(1978)「政府間財政関係の国際的特徴-財政調整における英国型と日本型-」柴田徳衛, 置塩信雄, 岩波一寛, 中桐宏文編『林栄夫先生還暦記念・現代財政論の再検討』有斐閣

[24]田中廣太郎(1929)『地方財政』改造社

[25]内閣調査局(1936)『地方財政改善二閣スル内閣審議会中間報告』非売品

[26]中村隆英(1985)『明治大正期の経済』東京大学出版会

2023/2/8 ©nobuki mochida 25

25

文献

[27]日本銀行調査局(1966)『明治以降本邦主要経済統計』

[28]林健久(1992)『福祉国家の財政学』有斐閣

[29]林健久・今井勝人編(1994)『日本財政要覧(第4版)』東京大学出版会

[30]原 朗(1981)「1920年代の財政支出と積極・消極両政策路線」中村隆英編『戦間期の日本経済分析』山川出版社

[31]坂野潤治(1971)『明治憲法体制の確立』東京大学出版会

[32]藤田武夫(1941)『日本地方財政制度の成立』岩波書店

[33]宮本憲一(1968)「大正末期の地方自治思想」藤田武夫教授還暦記念論集『戦後地方財政の展開』日本評論社.

[34]持田信樹(1993)『都市財政の研究』東京大学出版会

[35]持田信樹(2021)「現代地方財政の成立－戦前・戦後の連続と断絶に注目して－」関野満夫編『現代地方財政の諸相』中央大学出版部

[36]持田信樹(2023)「地方財政史ノート－経済ショックと政策対応をめくって」中央大学経済研究所Discussion Paper, No.381

[37]吉田震太郎(1953)「地方財政と預金部資金」『経済學論集(東京大学)』21巻1号.

[38]臨時經濟財政調査会(1922)『税制整理案：臨時財政經濟調査会答申』国会図書館デジタルコレクション.

2023/2/8 ©nobuki mochida 26

26