

地方財政・地方行政研究会・合同研究会
「地方財政史ノート－地方自治の財政的条件をめぐって－」
令和7年12月19日（金）

持田信樹

I.問題の所在

A)近代的な地方自治制度は「地主的自治」として定着→動揺への対応策（地方改良運動、地租・営業税委譲）は頓挫する一方、補助金拡大→恐慌・戦争を通じて中央集権的財政構造に帰結。

B)問題の所在：「統制のもとにあっても、何故、地方自治は消滅しなかったのか－財政的条件からの一考察」

●先行研究の示唆

1. 吉田 茂『日本を決定した百年』1967年：教育重視＝日本の近代化の柱。
2. 林 健久『財政学講義』1987：地方財政の義務教育費傾斜は、貧弱な資源賦存国としての良質労働力と兵士の陶冶として機能。
3. 三好重夫「内政史研究会談話速記録」1966年：戸数割はレートのように「必要に応じて調整する」調節弁。
4. ウルストラ・ヒックス『イギリス財政史』1961年：地方税レートを通じて、「サービスと納税の連関」が保たれた点を評価。

C)報告の概要：本報告はこれらを踏まえつつ財政的条件－とりわけ教育費と戸数割の緊張関係－が素朴な地方自治の持続を支えたとの仮説を提示。

II.本研究の挑戦点

A)日本財政学界の主要見解の再解釈

●既存の諸説（藤田、佐藤、大石、宮本等）を整理・再解釈し、本稿の視点と整合させる。

1. 藤田武夫(1941)、「官治性と中央集権化」の強調。
2. 佐藤進(1968)、戦前の方が戦後より「市町村の財政的自律主義」が強いとの見方。
3. 大石嘉一郎(1973)「財政上の地方自治の強化」はみせかけに過ぎないとの批判。
4. 宮本憲一(1968)、大正デモクラシーは戦後改革の土壌になったとの議論。

B)標準的手法による新たな光

- 伝統的な地方財政史という「古い問題」に、計量的手法で新しい光を当てる。
- 方法：誤差修正型のベクトルモデル(VECM)を用いて戦前日本の地方財政のショックへ応答を推定
- 参照：Buettner and Wildasin (2006) (米国)、Bessho and Ogawa (2015) (現代日本)、Martin-Rodrigues & Ogawa(2017) (メタ分析)。
- 新規性：戦前・戦後という断絶を利用したタイムシリーズ比較の適用。
- 目的：歴史叙述と計量結果の対話を通じて、既説のどこを修正・補強するかを明らかにする。

C)一見無関係に見える世界の対話を可能とする対立軸の提示

- 藤田の三点セット（①「委任事務を通じた国政の地方への押し付け、②付加税第一主義と独立財源の枯渇、③国庫負担金増大による中央政府の地方支配」と、佐藤の反論的視座を対置。
- 本稿はVECMの推定結果がこの対立軸に対してもつ含意を慎重に考察する。

III.財政構造「断絶」・「連続」問題

戦前・戦後の断絶は、制度変化のダミーではなく、財政システムの自己調整が入れ替わった境界線

A)歳出面：安良城盛昭（1972）「軍備拡張・製鉄所建設・鉄道電信の拡張は国家財政の直接の課題とし、一般的農工殖産とその産業基盤の育成は金融と地方財政に分担」⇔林 健久『昭和財政史2巻』高度成長にともなう社会資本のボトルネック解消＝財政投融资＋地方財政が分担

B)歳入面：歳入に占める地方税の割合は、明治時代には6割ないし8割、画期としての昭和15年国・地方を通じる税制改革までは「遮断」されていた⇔第二次大戦後、所得税を中央が握り、補助金・交付税などを地方に再配分。

C)自己調整構造が入れ替わったのであれば、戦前にユニークな通時的な予算制約があるはず。

●元利償還費を除く歳出と自主財源との均衡、地方債収入と公債費の密接な連動、事後的にみて通時的な予算制約がほぼ満たされている。ロールオーバーを前提とする動学均衡≠ポンジ的財政運営

IV.誤差修正型のベクトルモデル

A)共和分の定義：財政収支 D が $I(0)$ （＝定常）であることがわかれば、歳出や歳入がどれだけ動いても、最終的には収支が成り立つように調整されている可能性がある。財政全体としてバランスを保つ力が働いている。複数の非定常な財政変数の間に、ある特定のバランス（線形結合）が存在して定常となるとき、その関係は「共和分」と呼ばれる。指揮者のいない室内楽が、互いの音を聞きながら完成された演奏を作っていくようなもの。

●財政収支 $D_t = G_t - R_t - Z_t + S_t - B_t$ が定常 ($I(0)$)、かつ財政変数がすべて階差定常 ($I(1)$) を確認 → 5 つの財政変数に共和分関係があり、つぎのベクトル誤差修正モデルの使用可能性。

$$\bullet \Delta Y_t = \gamma D_{t-1} + \alpha + A_1 \Delta Y_{t-1} + A_2 \Delta Y_{t-2} + \dots + A_p \Delta Y_{t-p} + u_t$$

B) 誤差修正項 (「財政収支 D_{t-1} 」) の役割: 財政収支は、それ自身が財政バランスの「結果」として見えるが、VECM の分析では、これを各財政変数の「目印」として使う。 D_t があるべき均衡からどれだけズレているかを見ることで、「いま財政のどこかに調整すべき圧力が生じている」と判断する。このズレ (誤差) を指標として使うために、前期の財政収支 D_{t-1} を「誤差修正項 (error correction term)」としてモデルに組み込む。収支のズレがあるとそれを埋めるようにどこかの財政項目が反応する。この調整の動きこそが VECM で知りたいポイント。

V. 推定結果

A) 歳出と自主財源の因果関係

- 自主財源 $\Delta 1.0 \div$ 自主財源 0.3 、しかし補助金 $\Delta 0.23$ と地方債 $\Delta 0.11$ は通時的予算制約 (IBC) を困難化。歳出 $\Delta 0.56 +$ 公債費 $\Delta 0.12$ でカバー。つまり自主財源の範囲内で歳出や元利償還費を賄う財政運営。
- 歳出 $1.0 \div$ 歳出 $\Delta 0.65 +$ 公債費 $\Delta 0.25$ という形で IBC、しかし地方債 $\Delta 0.12$ と補助金 $\Delta 0.17$ は IBC を困難化、それでも自主財源は無反応。つまりマイナスの関係性をもって将来の歳出自身でショックを吸収。

B) 地方債と補助金の役割

- 地方債 $1.0 \div$ 地方債 $\Delta 0.97$ で IBC。しかし補助金 $\Delta 0.09$ は IBC 困難化。それでも公債費、自主財源は無反応。つまりマイナスの関係性をもって将来の地方債収入でショックを吸収。
- 補助金 $1.0 \div$ 補助金 $\Delta 0.75$ で IBC \Rightarrow ネット補助金 0.25 増 \div 公債費 0.29 増に見合う。しかし歳出 $\Delta 0.45$ 。つまり補助金が増えても歳出は増えず、公債費と減税に流用されていたことを示唆 (事実上の一般交付金)。
- 公債費 $1.0 \div$ 公債費 $\Delta 0.87$ でバランス。歳出 $\Delta 0.41$ も貢献。自主財源 $\Delta 0.24$ は IBC を困難化。低利借換による公債費圧縮と行政経費削減によって、地方債償還財源を確保か。
- 戦前の地方行政は権力的であったが地方自治の財政的条件が「素朴な」形で生きていた。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 \leftrightarrow 藤田のいう「官治的自治」の三点セットとの関係。①委任事務の下方委任、②独立財源の枯渇と整合であっても、それが③国庫負担金増大と地方支配に直結するという理解と整合しない。

VI. 考察

A) 戸数割の賦課と町村財政における役割。

- 明治 11 (1878) 年太政官布告第 19 号「地方税規則」以来、戸数割は租税法主義の例外。市町村議会は「達観」的に「見立」で賦課する独立税としての戸数割を増徴。納税者数で見れば「大衆課税」だが、負担額は圧倒的に地主最上層に偏る「逆さ扇」型の負担構造。家格、門構え、田畑などの外形から負担能力を見立てて推定。
- 大正 10 (1921) 年勅令「府県税戸数割規則」で課税標準等をはじめ法定。「資力」 \div 「所得」+「住宅坪数」+「資産の状況」。
- 戸数割は法定課税標準を欠きながらも、市町村議会の裁量によって実質的な独立財源として機能しており、この点で藤田のいう独立財源の「枯渇」は近代租税の観点に限定して理解される必要。

B) 市町村義務教育費国庫負担金の使途。

- 尋常小学校就学率上昇の背景には「立身出世の制度化」(徴兵令改正、官吏任用制整備)があった。これは教育が「公共財」ではなく地主上層にとっても私的収益をもつ投資として認識されていたことを意味。その結果、近代的地方自治制をその底辺において支える上層地主 = 名望家の高負担を招き、補助金は「間口は教育費であるが、奥行きは町村負担軽減費」という性格を帯びた。
- 市町村義務教育費国庫負担金: 教員数と児童数による比例配分と「資力薄弱町村」への交付。大正 7 年 1000 万円、同 12 年 4000 万円、昭和 2 年 7000 万円。負担金の使途について田中廣太郎(1930 年)に掲載されたデータに限られる。制度上、負担金は特定補助金だが、実際には町村の戸数割負担等の軽減に流用。義務教育費国庫負担金の存在は「付加税第一主義と独立財源の枯渇」(藤田②)と単純に解釈するよりも、独立財源 (戸数割) の政治的持続可能性を補完する装置として機能していたと解釈する余地がある。この解釈は高倉翔(1960)、鷗川多加志(1986)、坂本忠次(1989)の先行研究と整合。

C) 地方債発行条件好転

- 自主財源とプラスの関係性をもって反応、歳出にはマイナスの関係性をもって反応。「地方歳出の増加傾向の中にあって地方財源が不足し、このギャップを埋めるために地方債が著しく増加」(大石 1973) という因果関係は疑問。
- 金融市場の緩慢を睨んだ活発な起債・償還政策の背後には、政府からは償還できなければ北海道留萌町の破産が見られたように確実な償還財源を求められる一方、市場からは起債に際して高い金利が要求された事情があった。

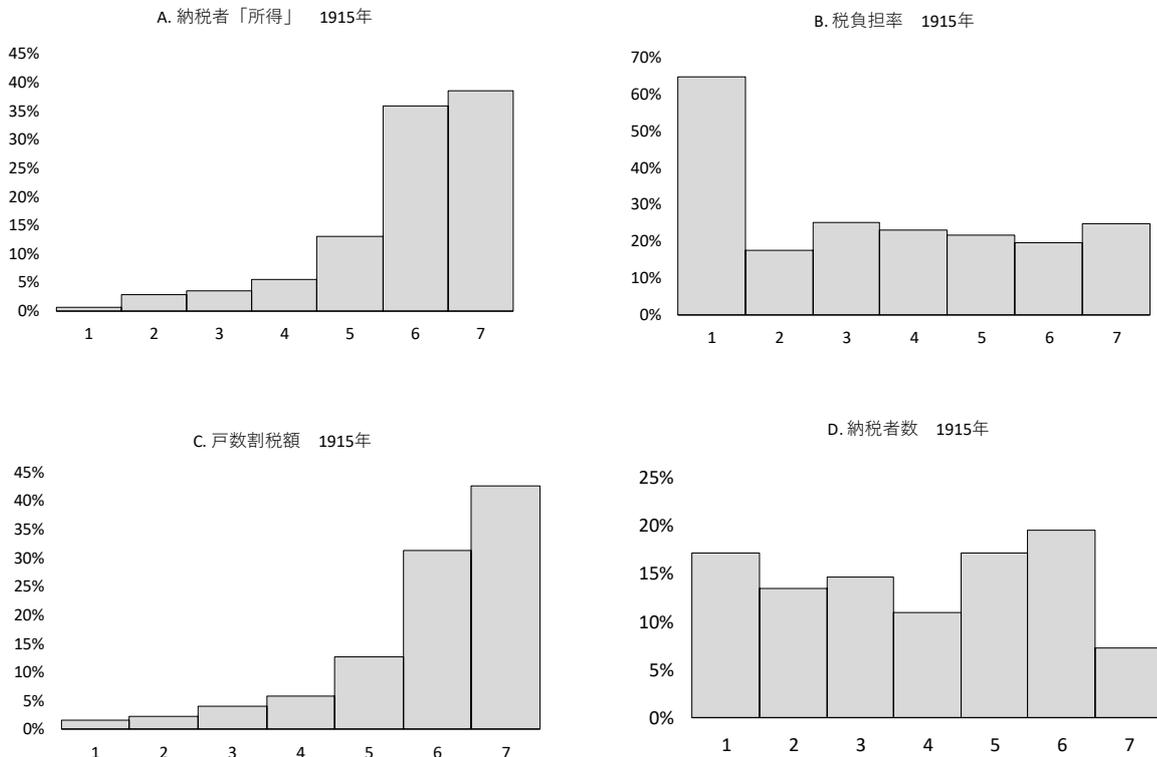
VII. 今後の展望

VECM の均衡関係の背後には、名望家レベルでの教育費と戸数割との間の緊張関係があった。納税要件によって選挙権

が決定されていた時代、つまり受益と負担の一致が可視化されていた時代に、エリノア・オストロムのコモンズ条件に該当するのではないかと第一に、永続的な居住と家督相続によって、名望家層は「この村で生き続ける」という前提。(割引因子が高い)第二に、誰がどれだけ負担しているかが事実上わかる、モニタリングできる社会的構造。家格、門構え、奉公人の有無、田畑の広さなどから、負担能力を「見立て」によって推定。第三に、村会や庄屋を中心に、顔の見える距離での相互監視と協議が機能していた。公民としてのふるまひは、村のなかで可視化されており、不公平な利得や無責任な行動には、非公式な社会的制裁。戸数割という「見立割」制度は、まさに共同体による共有資源管理のメカニズムとして成立していた。

参考資料

図1 戸数割負担の所得階層別分布 (長野県埴科郡五加村)



(資料) 大石・西田『近代日本の行政村』表2-45を元に集計。

注) 1,2,3…は田畑の所有階層を表す。1:0.2反未満、2:0.2-1反、3:1-2反、4:2-4反、5:4-7反、6:7-15反、7:15反以上

A, C, Dは全体を1とした場合の所有階層別の割合。Bは戸数割が所得に占める割合、いずれも%。

表1 町村に於ける資産家の転出状況

年度(昭和)	転出町村数	転出者数	転出町村に於ける町村税額(円)		転出者の負担する町村税額(円)		戸数割総額に対する転出者の負担する戸数割の割合
			総税額	内、戸数割	総税額	内、戸数割	
5	50	54	1,938,749	1,100,228	60,467	47,878	0.044
6	50	52	1,861,572	1,024,254	62,149	43,833	0.043
7	49	52	1,788,201	674,304	56,582	39,430	0.058
8	47	52	1,582,870	621,639	51,714	36,910	0.059
9	47	52	1,737,393	662,500	40,864	31,350	0.047
計	243	262	8,908,785	4,082,925	271,776	199,401	0.049

出典) 内閣調査局「地方財政改善ニ関スル内閣審議会中間報告」1936年3月。

注: 第3種所得税の所得決定額3,000円以上の資産家の離村状況。大蔵省主税局が税務監督局を通じて調査。

表2 直接国税に対する地方税の割合調

	直接国税			直接国税に対する地方税の割合		
	税 額 (円)	一人当たり (厘)	少額順位	地 方 税 額 (円)	割 合	多率順位
北 海 道	6,095,568	2.077	13	22,236,675	3.648	17
青 森	1,457,113	1.608	3	6,962,316	4.778	3
岩 手	1,450,386	1.443	2	6,405,116	4.416	7
宮 城	2,823,775	2.390	27	9,026,858	3.196	29
秋 田	2,635,534	2.615	29	8,149,842	3.092	32
山 形	3,150,449	2.862	32	8,984,956	2.851	37
福 島	2,676,599	1.743	7	10,658,866	3.982	12
茨 城	3,022,021	1.991	11	10,177,494	3.367	24
栃 木	2,683,489	2.310	21	8,368,395	3.118	31
群 馬	2,828,806	2.333	23	8,696,534	3.074	33
埼 玉	3,149,124	2.121	14	11,912,747	3.782	14
千 葉	3,192,770	2.131	15	10,171,440	3.185	30
東 京	78,056,870	13.528	47	59,689,760	0.764	47
神 奈 川	7,724,515	4.548	43	16,186,133	2.095	42
新 潟	6,139,625	3.123	35	17,030,802	2.773	38
富 山	2,486,956	3.146	36	7,993,254	3.214	28
石 川	2,060,639	2.714	31	7,676,691	3.725	16
福 井	1,598,262	2.553	28	6,039,359	3.778	15
山 梨	1,140,504	1.774	8	4,407,150	3.864	13
長 野	3,157,582	1.803	9	14,580,671	4.617	4
岐 阜	2,444,223	2.043	12	10,008,453	4.094	10
静 岡	4,251,592	2.301	20	14,997,173	3.527	19
愛 知	11,991,636	4.501	42	24,876,058	2.074	43
三 重	3,916,375	3.328	39	9,881,639	2.523	40
滋 賀	2,452,507	3.488	40	7,327,435	2.981	35
京 都	8,964,765	5.567	44	18,543,647	2.068	44
大 阪	38,854,993	10.422	46	40,104,104	1.032	46
兵 庫	20,192,927	7.420	45	33,003,110	1.634	45
奈 良	1,829,033	3.043	34	6,175,126	3.376	23
和 歌 山	1,980,405	2.336	24	6,633,102	3.349	25
鳥 取	1,109,910	2.238	17	4,575,166	4.122	8
島 根	1,740,691	2.333	22	7,164,983	4.116	9
岡 山	4,251,809	3.266	38	12,396,025	2.915	36
広 島	5,280,311	3.026	33	15,664,732	3.007	34
山 口	3,753,816	3.259	37	10,393,631	2.768	39
徳 島	1,212,914	1.668	5	7,000,553	5.771	2
香 川	1,706,957	2.290	18	6,014,650	3.523	20
愛 媛	2,738,989	2.361	25	9,633,265	3.517	21
高 知	1,268,967	1.738	6	5,152,292	4.060	11
福 岡	9,125,351	3.489	41	22,217,234	2.434	41
佐 賀	1,648,963	2.375	26	5,629,768	3.414	22
長 崎	2,748,857	2.181	16	9,186,285	3.341	26
熊 本	3,651,338	2.652	30	11,827,190	3.239	27
大 分	2,198,205	2.295	19	7,998,479	3.638	18
宮 崎	1,556,916	1.977	10	6,894,172	4.428	6
鹿 児 島	2,561,777	1.611	4	11,733,558	4.580	5
沖 縄	217,555	0.372	1	2,070,920	9.519	1
合 計	281,110,269	4.240		582,457,809	2.071	

出典) 内閣調査局「地方財政改善ニ関スル内閣審議会中間報告」1936年3月、15表。

備考:直接国税は所得税、地租、営業収益税、取引所営業税、鉱業税、相続税及び資本利子税であり、昭和8年度大蔵省「主税局統計年報書」に依る。地方税は道府県税、市町村税であり、昭和9年「地方財政概要」に依る。