

Discussion Paper No. 381

地方財政史ノート－経済ショックと政策対応をめぐって－

中央大学総合政策学部
持田信樹

January 2023



INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH
Chuo University
Tokyo, Japan

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[※]

【要約】

本稿は Buettner and Wildasin (2006) や Bessyo and Ogawa (2015) で用いられているベクトル誤差修正モデル(VECM)を用いて、戦前日本の地方財政が経済ショックに対して、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そうとしていたのかを考察した。本稿は、戦前の地方財政では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、補助金が交付されたりすることはなく、むしろ自主財源の範囲内で歳出の調節を行っていたことを見出した。歳出の増加や自主財源の減少というショックが発生しても、通時的な財政バランスを回復するために、補助金や地方債が反応するという常識的な反応をすることは稀であった。総じて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「量入制出」的な財政運営が生きていた。

Using VECM, employed by Buettner and Wildasin (2006), Bessyo and Ogawa (2015), this paper examines how local governments in prewar Japan responded to economic shocks and how they have attempted to meet intertemporal budget constraints. We found that when expenditures increased for any reason, neither independent revenue sources increased nor were more grants given; rather, expenses were adjusted within the scope of the independent revenue sources. Even if the innovation in expenditure and independent revenue resources occurred, neither local bond revenue increased nor were more transfers given. Prior to World War II, Japanese local government finance adhered to a simple policy of fiscal autonomy, meeting their intertemporal budget constraints within the scope of their independent revenue sources, which they obtained from within their own jurisdictions.

キーワード 地方財政, ベクトル誤差修正モデル, 戦前, 日本

JEL 分類 H71・H72・H77

[※] 中央大学教授, 東京大学名誉教授, Email:mochida.28f@g.chuo-u.ac.jp

1 はじめに

戦前日本の府県や市町村は経済ショックに対して、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そうとしていたのだろうか。本稿ではこの問いかけに対する答えを探してみたい。戦前の日本は、経済ショックに対する地方財政の政策対応を検討する上で、興味を抱く対象である。そもそも近代的な地方自治制度は自生的に生まれず、憲法発布に先立って国内行政をととのえる必要から外国の制度を「輸入」して上から創られた。藩閥政府と民党が衝突した初期議会期から日清・日露戦後経営への転換、そして第一次大戦のブームとその後の不況、さらに昭和恐慌と戦時体制への移行など、「社会的騒乱」の波に翻弄されながら、それらの試練を地方財政は受け止めてきた。そして、乏しい財源で地方団体は住民に教育・土木など行政サービスを提供しつつ、兵事・徴税などの末端行政機関として日本の近代化を底辺で支えた。

戦前の日本の地方財政について多くの論者がとりあげてきたが、見解の隔たりがあるまま、地方財政史への関心は相対的に低下した。地方自治を普遍的に律する国家の法体系に注目する藤田（1941）は、財政的自治が欠如したまま、官治性と中央集権制が強化されていくことが日本の地方財政発展史の一貫した特徴であると指摘した。これに対して、佐藤（1968）は市町村の財政的自律主義は戦前のほうが戦後よりも大であったとして、藤田説に対する異論を唱えた¹。佐藤の問題提起に対して、経済史の立場から大石（1973）が反応した。大石は1920年代の「財政上の地方自治の強化」という現象の内実は、経費膨張傾向の中で国家からの補助や財政調整がほとんど進まないままに、わずかな独立財源の上に、借金財政を余儀なくされた不安定な地方財政の姿である、と反駁した²。この論争で、大正の終わりから昭和のはじめにかけての普通選挙制の導入や郡役所の廃止、地租・営業税の地方委譲案の登場（ただし挫折）など地方自治の進展をどう評価するかも論点となった³。

ところで、近年では以下で述べるように標準的な分析手法が確立したことで、当時のデ

¹ 佐藤(1968)は地方自治の財政的条件として国と地方の業務分担の明確性、地方税源確保と税率決定権の2点を指摘し、基礎的地方公共団体としての市町村の財政的自律主義は戦前の方が戦後より大だったと評価している。

² 大石(1973)は近代的な地方自治の確立と地方財政調整制度の確立という2つの課題は戦前にはいずれも達成されず、ともに戦後に持ち越されることになったという立場をとっている。この見解の研究史上の位置づけについては脚注10を参照されたい。

³ 大正デモクラシーの時代の地方自治の進展について、宮本（1968）は明治地方自治制度や戦後の民主的改変を受け入れる土壌となったと評価している。

一タの再検討とによって、この「古い問題」に新たな光をあて、別の評価を下すことができるようになった。ある財政変数に対して外的なショックが生じて財政バランスが崩れたときに、それを回復すべく、また通時的な予算制約を満たすために行う政策対応は「財政調整」(fiscal adjustment) と呼ばれる。Buettner and Wildasin (2006) は、ベクトル誤差修正モデル (vector error collection model, VECM) を用いて、米国では地方自治体は自主財源と補助金にショックが生じた場合、支出を変化させることによって、財政バランスを回復していることを明らかにした。彼らの研究をきっかけにドイツ、スペインをはじめとする複数の国々について、研究が蓄積されている。Bessyo and Ogawa (2015) は、日本の自治体では予算制約のバランスを崩すようなショックが生じた場合に、投資的支出を変化させることで財政バランスを果たそうとしてきた事実を発見した。その一方で、経常的支出や利払費、自主財源が財政調整のために用いられる程度は極めて小さいことを見出した。

本稿では、ベクトル誤差修正モデルを用いて、戦前日本の地方財政が経済ショックに対して、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そうとしていたのかを考察する。主な結論はつぎの通りである。戦前の地方財政は、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、補助金がより多く交付されたりすることはなく、むしろ自主財源の範囲内で歳出の調節を行っていた。歳出の増加や自主財源の減少というショックが発生しても、通時的な財政バランスを回復するために、補助金や地方債が反応するという常識的な反応をすることは稀であった。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生きていた。

本稿は以下の通りに構成される。2 節では財政計数を手懸りにして、地方財政制度の変遷を辿っていき、戦前・戦中・戦後にどのような連続と断絶があるのかを確認する。3 節では、「財政調整」の分析手法について具体的に説明し、データの出典と記述統計ならびに推移をみる。そして4 節では推定結果を示し、ショックに対する政策反応と財政調整の手段について考察する。5 節では、推定結果を歴史的な文脈の中に位置づけて、それを通じて地方財政史という「古い問題」に新たな光をあてて、別の評価を行う。

2 地方財政の変遷

現時点の日本において福祉国家的な中央-地方関係が成立しているとすれば、明治以来の

集権体制がそのままのかたちで現在まで継続しているということはありません、歴史のどこかの時点で古い集権は福祉国家に適合的な新しい集権へと変容していなければならないはずである。本稿は、戦時体制下の1940年から占領下のシャープ勧告とその修正までの約15年間は、その画期であると考えているが、この点について、財政計数を用いながら、簡単に俯瞰し、戦後と比較したときの戦前の地方財政の特徴を押さえておきたい。

2.1 集中過程の欠如

地方財政の相対的な比重が大きいという特徴は、第2次大戦後突然に表れたのではなく、戦前の地方財政は中央政府に対して、ほぼ平行に増大した。政府本来の活動領域である一般会計だけを取り上げ、それについても軍事的影響を除いた場合とそうでない場合とについて、地方の対中央比率を計算したのが表1である。表1の(1)欄と(4)欄とを比較すると、1950年代を除いて、中央の方が大きい。軍事をのぞいた(2)欄と(4)欄との比較では、両者はかなり接近して、第一次大戦後の1920年代以降は1940年度をのぞいていずれも地方の方が大きい。さらに非軍事費から国債費をのぞいた(3)欄との比較では、1895年度以降ほぼ全期間にわたって地方の支出は中央を上回っている。このことは軍事費・準軍事費を除いた政府における平時の固有活動の領域において、地方財政の比重が長期的に増加してきたことを示している⁴。

しかし、表1をより詳しく見ると、地方経費の比重は、いくつかのエポックを経て、不連続に膨張してきたことがわかる。それは(6)欄と(7)欄によって示され、初期議会期に圧縮されていた地方財政は、日清・日露戦後、第一次大戦後に膨張している。これは後に述べるように、戦後経営の積極政策に関連した現象であったとみられる。つぎに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その増勢は衰えていない。これは中央財政の側において、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したことと、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が増加したという双方の事情がかさなったためとみられる。その後、第二次大戦末期に極度に圧縮されたものの、戦後の経費膨張は1990年前後まで続いたのち、それ以後、伸びは止まっている。

ピーコック＝ワイズマンの研究以来、総力戦を契機に政府の支出水準が高まる「転位」

⁴ 中央・地方財政支出の相対的推移について、江見・塩野谷(1966)第6章及び持田(1993)60-61頁を参照。

効果に注目が集まり、それに参与しえない地方財政の比重が低下する「集中」過程が指摘されてきた⁵。イギリス、ドイツでは第一次大戦を画期にして、そしてアメリカでは大恐慌を画期にして、転位と集中が観察されている⁶。しかし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。戦争中から戦争直後の3~4年間は中央の比重が上昇し、各種の事業は停止され、戦後は軍備拡張が先行するが、しばらくすると地方の比重が高まるといったパターンが繰り返されたのである。

2.2 付加税の趨勢と移転財源の低位

ほとんど財源なしに政権についた明治政府は、とりあえず太政官札によって支出をまかない、やがて地租改正によって「富国強兵」の財源をかためた。欧米では州や地方のために留保された不動産課税を、国が確保してしまったため、地方団体の財政は当初から窮屈であった。地方税は1878年、地方「三新法」によって形を整えたが、いずれも初めは国税への付加税である地租割、戸別割および家屋税であった。これらは不動産課税であり、また国税への付加税である以上、制限はまぬがれず、営業税も国税に移管されてしまう。最後に落ち着くところ、地方団体は戸数割を増徴して、財政収支の帳尻を合わせていた⁷。

そこに第一次大戦による未曾有のブームがおとずれた。第一次大戦は日本資本主義が飛躍する画期となったが、それは国税において所得税の地位が高まり、地租や酒税が主役の座をゆずりわたす租税構造の転換と表裏一体であった。その影響は地方財政へも投影される。支出が膨張したにもかかわらず、大正後半から昭和初期にかけて、不動産課税に依存した地方税では対応できなくなった。図1によれば、歳入に占める地方税の比重は明治時代には6~8割に達していたのだが、第一次大戦以降はその地位はみるみる低下していき、1940（昭和15）年には中央集中の極点に達したというほかない。

こうした反省から、戦後の占領期に実施された、いわゆるシャウプ勧告税制では、地方自治強化のために付加税は独立税に改められ、そのうえで市町村には住民税と固定資産税が、そして都道府県には事業税が割当てられた⁸。シャウプ勧告税制には部分的な修正も加えられたが、住民税や事業税は課税ベースが所得税・法人税と事実上同じであるため、

⁵ 転位効果と集中過程について、Peacock and Wiseman (1961), chapter 6 を参照。

⁶ イギリスとドイツの地方財政出の長期趨勢について、林健久（1992）補論1を参照。

⁷ 戸数割は、府県が直接住民に課税せずに、一定額を市町村へ配賦し、市町村があらためて「資力」に応じて戸数割を住民から賦課する配賦税であった。詳しくは、本稿の補論2を参照されたい。

⁸ シャウプ勧告税制の内容と成立過程について、大蔵省財政史室（1978）3章を参照。

地方税の体系は高度経済成長に感応する弾力的なものに切り替わった。そのことは、図 1 で地方税の比重が戦前より高まり、そしてその後はほぼ恒常的に 30%前後で安定していることに表れている。

しかし、戦前の日本では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。その理由の一端は、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〉させていたことにある⁹。地方行政のほとんどが内務省所管の行政である明治・大正の時代には、こうした内務省一府県の人事統制を通じて、中央の政策は府県や市町村に浸透させることができた。このため、特定の個別補助金のような技術的統制手段は未発達であった。もっとも、地方行政の専門分化が進んで、内務省以外の他の省庁が〈分離〉的な方向に動いていくと、人事統制だけでは対応できなくなり、各省の出先機関が新設・拡充され、あるいは個別補助金が増えたりしていく¹⁰。

それから、軍事費の負担が一般会計の約半分以上を占めるという状況であったため、中央財政も負担が重く、地方へ補助金を回す余裕もなかったことも、歳入に占める補助金の割合がことのほか低かった理由であろう。図 1 をみると補助金は 1920 年代以降、金額的には増えているが、それでも 1930 年においても歳入の 9%を占めるにすぎない。国税として徴収した税を地方へ再配分する仕組みは他の先進国にもみられるが、その前提として弾力的な所得税を軸とする中央集中型財政が成立していなければならない。しかし戦前において、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、しよせんは一部の富裕層が納める税にすぎず、大衆課税化した現代所得税とはあきらかに異なる直接税であった。中央から地方への補助金・交付金が不連続に高まるには、やはり 1940 年の戦時税制改革と 1950 年シャウプ勧告税制を待たねばならなかった。

要するに、現物給付を通じた地方経費の膨張、地方税の後退、補助金・交付税への依存といった現代の地方財政に見られる特徴は¹¹、少なくとも 1940 年までの戦前の日本には未だ成熟していなかった。日本において、現代的な中央・地方の財政関係が形成されたのは、戦時体制下の 1940 年から占領下のシャウプ勧告税制までの約 10 年間であった¹²。以

⁹ 中央・地方関係にかんする〈集権・分権〉の軸と〈融合・分離〉の軸について天川（1986）を参照。

¹⁰ 個別補助金が果たす役割が、〈融合・分離〉の軸に沿って、どのように変化するかについて、市川喜崇（2012）44-53 頁が興味深い指摘を行っている。

¹¹ 現代的な地方財政の一般的特徴について、高橋（1978）、林（1992）6 章、持田（1993）1 章を参照。

¹² 戦前と戦後の地方財政の継承・断絶については、つぎのような 3 つの見解に分かれている。①第 2 次大戦の戦時と戦後の地方財政の「断絶性」を重視し、シャウプ勧告を画期として戦前を「官治的地方自

上が、VECM を使って「財政調整」を分析する戦前の地方財政の大まかな特徴である。

3 分析手法とデータ

3.1 ベクトル誤差修正モデル

地方財政の予算について、歳出については2つの構成要素（利払費を除く歳出 G_t 、利払費 S_t ）を、歳入については3つの構成要素（地方税収入に代表される自主財源 R_t 、上位政府からの補助金 Z_t 、地方債収入 B_t ）に焦点をあてる。これら5つの財変数をベクトルであらわすと、つぎの通りになる。

$$Y_t = (G_t, R_t, Z_t, S_t, B_t)' \quad (1)$$

今期の財政収支 D_t は、ベクトルの内積として次のように表現される。

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

$$(2)\text{式をスカラーで表すと, } D_t = G_t - R_t - Z_t + S_t - B_t \quad (3)$$

このとき、財政収支がレベル定常 ($I(0)$) で、かつ(3)式の右辺の各変数がすべて階差定常 ($I(1)$) であれば、5つの財政変数には、共和分ベクトルが $(1, -1, -1, 1, -1)$ の、共和分関係がある。このとき、先行研究 (Buettner and Wildasin (2006) や Bessyo and Ogawa (2015)) にもとづいて、つぎのようなベクトル誤差修正モデルを用いて実証することができる¹³。

$$\Delta Y_t = \gamma D_{t-1} + a + A_1 \Delta Y_{t-1} + A_2 \Delta Y_{t-2} + \dots + A_p \Delta Y_{t-p} + u_t \quad (4)$$

治」戦後改革を「民主的自治」というかたちで対比する説、②戦時体制における中央地方を通じる税制改革に着目し、戦時・戦後の地方財政が「中央集権化」という軸に沿って「連続」していることを重視する説、③戦前の井上財政から高橋財政への転換のもつ質的な相違に着眼して、高橋財政のもとに形づくられた諸要素を現代地方財政と連続させて把握する説。本稿は②説をベースにしつつも、現代の地方財政の源流を戦時税制改革だけに求めるのではなく、占領下のシャープ勧告の影響にも目配りすることによって、現代地方財政の出発点と捉えている。この点について持田(1993)53-56頁、同(2021)を参照。

¹³ (4)式におけるベクトル誤差修正モデルの定式化について、Buettner(2009)p.419 および Bessyo and Ogawa(2015)p.1055 を参照。

誤差修正項の係数 γ は(5×1)のベクトル, 定数項は(5×1)のベクトル, そして A_p は(5×5)の行列である. この(4)式では5つの財政変数の変化をもたらす源泉を, 右辺にある説明変数, とりわけ過去 p 年にわたる ΔY_t の変化にもとめて, その推定を行う. (4)式の推定結果を用いて, 予算の各項目に生じたショックに対して, どのような財政調整がなされるかを解明する. すなわち, Buettner and Wildasin (2006) や Bessyo and Ogawa (2015) にしたがって, それぞれの財政変数の, それ自身もしくは他の財政変数に生じたショックへのインパルス反応関数を推定して, 更にその割引現在価値を計算することで, 財政調整を測定した¹⁴. 例えば, 歳出の変化の場合は, つぎのような(5)式を推計する.

$$\Delta G_t = \gamma D_{t-1} + a + \sum_{j=1}^p \alpha_1 \Delta G_{t-j} + \sum_{j=1}^p \alpha_2 \Delta R_{t-j} + \sum_{j=1}^p \alpha_3 \Delta Z_{t-j} + \sum_{j=1}^p \alpha_4 \Delta S_{t-j} + \sum_{j=1}^p \alpha_5 \Delta B_{t-j} + u_t \quad (5)$$

(5)式の左辺の ΔG_t は t 年において利払費を除く歳出がどのくらい変化したかを表す. この式では歳出の変化をもたらす源泉を, 右辺にある説明変数, とりわけ過去 p 年にわたる歳出 ΔG_{p-1} , 自主財源 ΔR_{p-1} , 補助金 ΔZ_{p-1} , 利払費 ΔS_{p-1} , 地方債 ΔB_{p-1} の変化に求めて, その推定を行う. ここで p はラグ期であり, ある財政変数に生じた変化の原因をそれ自身および他の変数に求める場合に何年まで遡ってその影響を捉えるのかを表す. (5)式と同様に推定式を自主財源 ΔR_t , 補助金 ΔZ_t , 利払費 ΔS_t , 地方債 ΔB_t についても構築して, 合計5本の式を用いた回帰分析から係数 $\alpha_k (k = 1, \dots, 4)$ を推定し, 通時的な予算制約を満たすように, どの財政変数がどの程度の反応を示しているかを推定した.

3.2 単位根検定と共和分関係

ベクトル誤差修正モデルを用いて財政調整メカニズムを明らかにするには, さらに2つの準備作業が必要となる. 第1に, 一致性をもつ推定量を得るためには(3)式の右辺の5つの財政変数が定常性を満たさなければならない. 実際のデータがそうであるかどうかについて, 統計的な検証が必要である. 表2は, 標準的な単位根検定の方法である拡張ディッキー=フラー(ADF)検定の結果を纏めてある. これによって, 5変数はレベルでは非

¹⁴ ショックに対する反応の割引現在価値の導出について, 補論1を参照されたい.

定常であるが、階差定常 ($I(1)$) であることが確認できる。

第2に、(4)式では、右辺に誤差修正項として財政収支を加えているが、財政収支を構成する5変数の間に実際に共和分関係があるかどうかを検証する必要がある。異時点間の予算制約が成立している場合には、理論的には、財政収支 D_t には確率トレンドは含まれないはずであるから、共和分ベクトルは既知で、 $(1, -1, -1, 1, -1)$ となる¹⁵。単位根検定の結果を表2で見ると、 D_t が単位根をもつという帰無仮説は5%水準で棄却されているので、共和分関係が確認され、誤差修正項は $I(0)$ である。

したがって、共和分係数 θ が未知の場合に推定されるEG-ADFテストを行う必要は原則としてない。しかし、確認のため、そのテストを行う。共和分係数 θ が未知のとき、誤差修正項に対して単位根テストを実施するには、その共和分係数を推定しなければならない。そのためにEG-ADF (Engle-Granger Augmented Dickey-Fuller 共和分テスト) の第1ステップとしてOLS回帰により共和分係数 θ を推定した。回帰式の残差項 Z として、

$$Z = rpr - 0.706rpg + 1.405rps + 2.535rpz - 1.995rpb - 0.609 \quad (6)$$

が得られた。第2ステップとして、上記の残差 Z についてADF統計量を計算した。その結果は表2の最後の行に示されているように、統計量は5%水準の臨界値よりも小さく、残差が単位根をもつという帰無仮説は棄却された。5つの財政変数が共和分係数が未知であっても、共和分関係にあることを示している。

3.3 データと財政変数の推移

実証で用いるのは、1885年から1940年にかけての地方財政全体のタイムシリーズ・データである。推定にあたって用いるデータについて説明しておく。 G_t は歳出から利払費を除外した金額を用いている。 R_t は地方税、手数料・使用料、財産収入、繰越金等、いわゆる自主財源といわれるものを用いている。 Z_t は国庫支出金や地方分与税を合計した金額を用いている。 S_t は地方債の利払費額である。 B_t は地方債収入を表す。それぞれの値は都道府県財政と市町村財政の合計を、1935年を基準に実質化したものであり、すべて1人当た

¹⁵ Buettner (2009) のベクトル誤差修正モデルでは、共和分ベクトルが変数の定義によって「既知」という設定になっており、財政収支 D は他の5つの財政変数の線形和で表現されている。共和分ベクトルが「既知」という設定は、Bessyo and Ogawa (2015) でもなされている。本稿もこれらに従う。

り金額のタイムシリーズ・データである¹⁶。データの出典は日本銀行統計局『明治以降本邦主要経済統計』（1966年）であるが、同資料は「帝国統計年鑑」「地方財政概要」を用いて道府県、市町村の計数を項目毎に集計したものである。使用するデータの記述統計量は表3に示されている。また時系列での動きを大まかにつかむために図2が描かれている。

図2から、観察期間内に地方財政出の歳出が4~5倍の範囲で増加していることがわかる。また自主財源は補助金の数倍の規模となっているように、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ことがわかる。図2を素朴にながめるとわかるように、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である。例えば1885年から1922年までの間、両者はほぼ平行して動いている。1920年代後半以降、両者の間の乖離が広がるが、30年代以降は再び縮小している。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ことである。両者には1920年代後半から30年代前半にかけて大きなコブがみられるが、観察期間を通じてほぼ平行して動いている。これらのことから、発行された地方債は繰り上げて償還されていたと見られ、基礎的財政収支がバランスしていたことが読み取れる。補助金は観察期間では最後の数年間を除いて、一貫して低い水準で推移している。

4 推定結果

4.1 財政ショックに対する政策反応

経済ショックが生じたときに、財政変数がその後、どのような反応を見せるかを定量化するには、各変数の将来の値について割引現在価値化する必要がある¹⁷。本稿では先行研究にならって割引率を3%に設定したうえで¹⁸、ある変数に変化があったときに、それ以降の期間にその変数自身、および他の変数がどのように反応したのかが表4のように得られている。なおほとんどの財政調整は最初の2年間で生じているので、割引率を変化させても結果に大きな影響を与えない。

¹⁶ Bessyo and Ogawa(2015)は、平成の市町村合併の影響を受けない1977~2001年にかけての約3,200の地方自治体のパネルデータを用いている。また卿瑞(2021)は同じ手法で、地方財政健全化法成立以降の時期を対象に分析している。戦前の日本の地方財政については府県・市・町村別に、集計値が内務省地方局『地方財政概要』に掲載されている。しかし、個別の地方団体についての財政データは年鑑・統計集などには載っていない。戦前のパネルデータの構築は、今後の課題である。

¹⁷ ショックに対する反応の割引現在価値の導出について、補論1を参照されたい。

¹⁸ 割引率を3%に設定することについて、Buettner(2009)p.422及びBessyo and Ogawa(2015)p.1059を参照。

表4の第1列を見てみよう。縦の列に並んでいる数値は、自主財源が何らかの理由で1円変化したときに、通時的に自主財源およびその他の財政変数がどの程度変化したのかが示されている。今期、何らかの理由で自主財源が1円減少したとする。例えば、昭和恐慌のときに突然、課税標準が縮小したり、日露戦争に伴い付加税率が一時的に制限された時になどに地方税は減る。他の変数を一定とすれば、通時的な予算政策を満たすためには、今期の自主財源の低下をカバーすべく次期以降の自主財源は増加しなければならない。つまりある変数の変化は、マイナスの関係性をもって将来のその変数自身の反応をもたらす。ある変数に生じたショックをその変数だけで吸収する必要はなく、他の変数をあわせて、ショックを通時的に調整していくことになる。

表4の第1列からは以下のことがわかる。自主財源が1円減少したとき、地方公共団体は、時間を通じて0.36円だけ自主財源を増やすことで通時的な予算制約を満たすように反応している。他方で、補助金が0.23円、地方債収入が0.11円それぞれ減少するという反応を見せている。このような反応は予算制約を満たすことを難しくする方向に働くが、それをカバーしているのが歳出（利払費を除く）と利払費である。すなわち自主財源が1円減少すると、歳出が0.56円、利払費が0.12円だけ減少するという形になっている。自主財源の範囲で、歳出や利払を賄うという地方団体の慎重な財政運営が読み取れる。

同様の見方で、それ以外の変数へのショックに対する政策反応を見ていく。表4の第2列は何らかの理由で歳出が増加したときの反応が示されている。日清・日露「戦後経営」を民生面で地方が補完して、教育費や土木費が増える状況がこれに該当する。これを見るとある年に歳出が1円増加した場合、歳出と利払費の合計が通時的に0.9円だけ減少することで予算制約を満たすように対応していることがわかる。また地方債は0.12円、補助金は0.17円だけそれぞれ減少するという反応を見せている。このような反応は予算制約を通時的に満たすことを難しくする方向に働くが、自主財源はそれをカバーするような反応を見せていない。歳出の変化は自主財源に対しては影響を与えておらず、1円の歳出の支出変化に対する自主財源の変化はわずかに0.11円と低く、有意ではない。歳出が増えても自主財源、地方債、補助金は反応しないで、歳出それ自身の減少によって通時的な予算制約を満たそうとしている。

表4の第3列を見てみよう。ここには地方債収入が変化したときの反応が示されている。例えば、未曾有のブームとその後の不況で金融が緩慢になると、債券市場が活況を呈して、発行条件が好転する。表4によれば地方債の発行が増える場合、通時的な予算制約を満た

すために最も大きく反応しているのは地方債それ自身である。地方債収入が1円だけ増えたときに地方財政は、時間を通じて0.97円だけ地方債収入を減らし、予算制約を満たそうとしている。他方、補助金が0.09円だけ減る。それは予算制約を満たすことをむずかしくするが、利払費と自主財源はそれをカバーするような反応を見せていない。地方債が1円増えると通時的に自主財源はわずかに0.13円だけ増えて、利払費も0.01円だけ減るにすぎず、有意ではない。

表4の第4列には、補助金が増えた場合の反応が示されている。市町村義務教育費国庫負担の拡大や昭和恐慌時の農村救済のための土木事業費補助金などがその例となる。これによれば補助金が1円増加したとき0.75円だけ補助金が減少することで予算制約を満たそうとしていることがわかる。通時的な予算制約の中でみればこれは補助金が差し引きで0.25円だけ増えたことを意味する。この補助金の増加分は利払費の変化分にはほぼ見合っているが、歳出は増えない。すなわち補助金が通時的に0.25円だけ増えると、利払費が0.29円だけ増えるが、歳出は0.45円だけ減るという反応をみせている。戦前において補助金は、5節で触れるように、市町村に義務教育を普及させる国の統制手段として拡大したのであるが、事実上、減税補給金として流用されていた。換言すると、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、あたかも一般交付金のような運用がなされていたことをデータは物語る¹⁹。この点について5節で改めて議論する。

最後に、地方債の利払費が増えた場合の財政調整を見てみよう。1897年に採用された金本位制の下で輸入超過が拡大して金融がひっ迫したり、関東大震災のような突発的事象のため発行条件が悪化したりするケースが該当する。表4の第5列を見ると何らかの理由で利払費が増加した場合に、次期以降、利払費が0.87円低下する形で財政バランスが保たれるように調整されている。それ以外の変数で最も大きな反応を見せているのが歳出である。利払費1円の増加に対して、歳出が0.41円減少することで通時的な予算制約を満たそうとする動きをみせる。地方団体財政は、地方税の増税によってではなく、低金利を活用した借換や経費削減によって地方債の償還財源を捻出していたと見られる。

ここまで明らかになった点を要約する。戦前日本の地方財政では、歳出が何らかの理由

¹⁹ Gramlich and Galsper(1973)は、地域所得が補助金の増加という形で増えた場合、そのほとんどが公共支出に増加につながっていることを見出し、「フライ・ペーパー効果」と呼んだ。Bessyo and Ogawa(2015) p.1062は、日本でも投資的支出に関してはフライ・ペーパー効果が存在することを見出している。戦前の地方財政については、教育目的の特定補助金の大部分が減税に流用されていたと考えられるので、先行研究が見出したフライ・ペーパー効果は確認できなかった。

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。そうした行動がうまれる背景として、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、かなりの部分が減税に流用されていたことが考えられる。また地方債の発行にも、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た。このため、歳出の増加や自主財源の減少というショックが発生しても、通時的な財政バランスを回復するために、補助金や地方債が反応するという常識的な反応をすることはなかった。総じて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、素朴な財政自立主義ともいうべき精神が生きていたと推察される。

4.2 財政調整に用いられる変数

表4の列ではなく行方向を見ていくと、どの政策変数が財政調整に大きな役割を果たしているかがわかる。図3は、表4の行方向をグラフにしたものであるが、有意でない係数は省いてある。第2列目にある歳出を見てみよう。ここには補助金、地方債、自主財源、歳出、利払費の各変数について1単位の変化が外生的に生じた場合に、歳出がそれぞれに対して、マイナス0.45単位、0単位、0.56単位、マイナス0.65単位、マイナス0.41単位だけ変化することで財政調整が図られていることが示されている。すなわち、歳出はどの変数が増減したときにも、財政バランスを回復する財政調整の手段として用いられている。歳出と対称的な変化を見せているのが利払費である。利払費は、それ自身が増えたときに、それ以降の利払費が減るというかたちで財政バランス回復の手段となっているが、地方債の元利償還金は削減することができないので、他の変数にはあまり反応しない。

歳入は、歳入の各項目に反応して変化しているが、歳入は他の財政変数にはあまり反応していない。順番に見ていこう。第1列目の自主財源について見てみると、ある年の自主財源が1円変化したときに、それ以降の自主財源が財政バランスを回復するように反応しているが、利払費にわずかに反応するだけで、それ以外の財政変数のショックには反応しない。補助金も1円増えたときにそれ自身が0.75円減るかたちで反応しているが、それ以外の財政変数についてはあまり反応していない。また地方債が1円増えると、それ自身も変化することで財政バランスを回復するように反応しているが、他の財政変数への反応は

かなり小さい。

まとめると、経済ショックが起きたときに、通時的な予算制約を満たすために、「歳入」ではなく「歳出」が財政調整の手段となっていた²⁰。自主財源は利払の変化にはある程度反応しているが、補助金と地方債は財政バランスを回復するための財政調整の手段としてはあまり機能していない。ここでも、戦前の地方団体の財政運営には、自主財源の範囲内で歳出を賄うという素朴な財政自律主義が生きていたことが再確認された。

5 考察

ここまで予期しないショックに対する地方政府の政策反応と財政調整の手段に関して、客観的データを用いてベクトル誤差修正モデルを推定した。もっとも、予期しないショックの源泉が何であるかについて、必ずしもはっきりした結論は出ていない。ここでは推定結果を歴史的な文脈の中に置き、再解釈することを通じて、予期しないショックについて洞察を加える。以下では経費、地方税、補助金、地方債の順番で考察を加えていく。

5.1 「戦後経営」と地方経費の膨張

第1の論点は、地方経費が政府全体の機能の中で果たす役割と、経費の増減が起こる理由である。本稿は、その問いへの答えは戦後経営、都市化と農村問題の中にあると考える。市制町村制制定から1936年の準戦時体制までの期間は、第1次大戦を境にして、2つの時期に区分できると考えられる。前半は、地方財政がいくつかのエポック毎に段階的に増加してきた時代である。地方においては、初期議会の時期には、土木・教育・勸業予算をめぐる、府県知事と府県会はきびしく対立し、予算案はしばしば大幅削減を受けた。しかし、中央において政党と政府が連携することによって、日清・日露「戦後経営」による財政膨張が可能になったように、地方においても、行政当局と地方議会を支配する政党勢力が連携、妥協することによって、地方レベルの「戦後経営」を展開する²¹。それは、主に中央の「戦後経営」を民生の面で補完する役割を担うことになる。この点を地方経費の動向をまとめた図4によって見てみよう。

歳出についていえば、使途の最大のものは小学校の充実と中等学校の増加であった。義

²⁰Bessyo and Ogawa(2015)は、自主財源および公債費の反応は比較的小さく、投資的経費および政府間財政移転の反応は比較的大きいことを見出した。卿瑞(2021)もそれに整合的な推計結果を得ている。一方、本稿が対象とする戦前の地方歳出データは目的別分類しか存在しない。投資的経費と経常的経費を区別したデータを構築することは、今後の課題である。

²¹ 山梨県を題材とした地方レベルでの「戦後経営」の実態について、有泉(1979)244-248頁を参照。

義務教育の普及とそのための教師養成と、その設備の改善、および中学校、高等女学校とならんで、実業学校の増加がその対象だった。明治時代は教育に理解のない親も多かったが、市町村が保護者を巻き込んで就学率を上げてきた。義務教育は1900（明治33）年の小学校令改正による無償化をかきまわりに就学率が上昇し、教育年限も6年に延長されたため、経費が急膨張した。また中央からの補助に連動する土木事業、とくに河川改修が戦後経営期に増加した。このほか衛生費のうちの都市の水道工事も増加がいちじるしい。1900年代に入ってから、農業を中心に勸業費が増加し、日露戦後にその規模はいっそう増加する。地方財政が「戦後経営」の一翼を担い、中央のそれを補完したことは明らかだった²²。戦争中から戦争直後の3～4年間は中央の比重が上昇し、各種の事業は停止され、戦後は軍備拡張が先行するが、しばらくすると地方の比重が高まるというパターンが繰り返された。

しかし後半の1920年の反動恐慌以降においては、こうしたパターンは変容を余儀なくされた。何と云っても戦後不況期が訪れる中で、ワシントン軍縮条約が成立して、一般会計の約半分を占める軍事費が急減したのである。1918（大正7）年に都市で発生した「米騒動」に端を発して、内地における耕地の拡張改良はもちろん、朝鮮・台湾等植民地米の増産につとめることが1920年代の農業政策の基本的な特色となった。ところが、すでに世界的なデフレーション傾向と農産物の過剰生産の結果、一般農産物価格が低下しつづけ、1920年代後半にはすでに農村の不況が深刻化していたので、政府は余ったコメを買い支え、貧しい小作農の自作化を図ろうとした。日清・日露「戦後経営」にかかわって、政府は、米騒動以後の「都市」対策としての「社会政策」を前提にしたうえで、なおあえて伝統的な「農民保護」の方針を貫こうとする、二兎を追う政策をとらざるを得なくなる²³。

まず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、市の支出の比重が著しく増えていく。それは関東大震災という突発事故を契機にして、東京・横浜において近代都市の建設（都市計画）にはじまり、以後、大阪・京都・名古屋・神戸・福岡・札幌などそれぞれが近代都市に脱皮するために、1920年代後半に土木・勸業費を拡大したからだった²⁴。公共土木事業の対象は、1920年代には総理大臣原敬や原内閣の蔵相として入閣した高橋是清が意図したように、地方ないし農村に重点を置

²² 中村（1985）4章を参照。

²³ 中村、前掲書、5章を参照。

²⁴ 当時政府は外貨を補充するために、地方自治体の外債募集を暗に奨励して、便宜を与えた。持田（1993）、108－115頁を参照。

くのではなく、近代都市の形成に向けられる結果となった²⁵。

その状況のもとで、1929年、民政党の浜口内閣は旧平価での金解禁を行い、松方デフレーション（1881-1885年）以来の恐慌が、すでに不況に疲れきっていた農村を襲った。中央政府6億円、地方政府2億円、計8億円の土木事業を農村中心に行って、農民に現金収入を得させる「時局匡救」土木事業が1932年から34年にかけて実施された²⁶。これをきっかけに公共事業費に代表される財政支出、ひいては政府の政策の重点が、都市から農村に移行した。1930年代前半における農村に対するスペンディングの効果は相当なものであったが²⁷、農家経済の窮乏により戸数割を筆頭とした税収入が著しく減り、これに対応して、農村部の町村財政の歳出面では教員給与の不払いなど緊縮が極力はかられた。

5.2 地方税負担の増高

第2の論点は、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の種類と、それに対する租税抵抗の有無である。本稿は、その答えが戸数割の中にあると考える。

「富国強兵」のために中央が税収を確保し、残余が地方に分けられる体制の下、地方財源は窮迫を余儀なくされた。1878（明治11）年、地方「三新法」公布により、府県内で徴収された「民費」と総称された地方住民負担を、府県郡費用は地方税、町村費用は協議費と区分し、府県会の議決を要するものとした。明治20年代には、市制・町村制、および府県制を公布して、廃藩置県以来の地方制度の試行錯誤に決着をつけたが、地方団体の財源は、まず財産収入（林野）で賄い、それでも足りない場合に地方税を徴収すること、地方税としては地租の付加税と営業税が柱となった。しかも、営業税は1896（明治28）年に、将来の財政の基礎を強固にするため広く商工業者一般に課す税として国税に移管され、地租や営業税に対する付加税率は国の戦費調達のために厳しく制限された。

それでも地方団体は、1899（明治30）年頃から中央政府の増税²⁸に対応する付加税収入の増加と戸数割、家屋税およびその付加税の増徴によって、税収入も増やすことができた。

日清戦後の1898（明治31）年、藩閥と民党との提携が成立するようになり、翌年から地租

²⁵ 中村、前掲書、129-136頁。

²⁶ 時局匡救土木事業について、政府は補助金率を引上げ、地方団体に対する起債制限を撤廃し、預金部資金から多額の融資を行い、かつそれに対して利子補給をした。この点、吉田（1953）を参照。

²⁷ いわゆる「高橋財政」が農村経済に及ぼした効果について、中村、前掲書、145-147頁を参照。

²⁸ 議会開設以来展開されてきた、藩閥政府の富国強兵政策とその財源の主要負担者であった地主・農民の民力休養要求との対立は、明治31年末の地租増徴案の通過および同33年9月の立憲政友会の結成をもって、一応終息するに至った。坂野（1971）を参照。

が3.3%に引き上げられ、大予算が通過しうる基礎ができあがった。地租増徴は付加税の大幅な増大をもたらし、中央の「戦後経営」を民生の面で地方が補完する財源面での裏付けとなった。付加税制限も1900（明治33）年頃から緩和されはじめ、さらに第一次大戦時には制限外課税も行われるようになったため、地租付加税収入は、大幅に増えている。

しかし、府県ほどに地租割に依存できないし、かといって市のように営業税割や所得税割をほとんど期待できない農村部の町村では、結局は、全村に負担を分散できる戸別割（戸数割）への追加的課税が行ない、収支の帳尻を合わせざるをえない²⁹。当時、戸数割は、町村が各戸について等級を定め等級ごとに税額を決定するいわゆる見立割の方法で徴収され、上層地主に著しい高負担を強いていた³⁰。そして、第一次大戦を経て、町村の財政が著しく膨張し、これを支える戸数割負担の上昇が中・下層を含む一般大衆の間でも見られるようになる³¹。内務省は1921（大正13）年に戸数割規則を施行して、「所得」、「住宅坪数」、「資産」という統一的な課税標準を示す一方で、臨時経済財政調査会は1922年7月、所得税を補完する財産税を創設して、国税である地租と営業税を地方に移譲するという抜本的な税制整理案を答申した³²。しかし、財界が財産税創設へつよく反対したため、このプランは実現しなかった。戸数割の減税要求が農村部で噴出し、寄生地主は戸数割負担を逃れるために都市へ転出した。大正から昭和初期にかけての地方財政は、地方税負担の増高に制約されて、緊縮的な財政運営を余儀なくされていく³³。

5.3 定率補助金の未成熟

第3の論点は、補助金が財政調整の手段として機能しなかったばかりか、歳出を刺激する効果も限定的であった原因である。本稿は、その答えが戦前の府県が国の総合出先機関であったこと、定率補助金が未成熟であったことの中にあると考える。本格的な補助金制度が拡大するきっかけは、たいていは全国的・統一的な行政サービスを普及させるためか、もしくは体制を安定させるためかのいずれかである。この場合、基本的に中央へ決定権を

²⁹ 概していうと、養蚕型畑作地帯においては戸別割（戸数割）の比重が高く、東北型大地主地帯においては地価割の比重が高いという多様性がある。

³⁰ 戸数割における見立割について、補論2を参照されたい。長野県五加村のように、早くから地価基準による賦課を改めて、所得を基礎にした等級査定を行い、地主だけではなく、金利生活者や給与所得にも課税の網をかけてようとした地域もあった。この点、大石・西田編（1991）138-144頁を参照。

³¹ 所得階層別の戸数割負担については金澤（1984）および大石・西田編、前掲書、2章2節が詳しい。

³² 税制整理案の詳細について、臨時財政経済調査会（1922）を参照。

³³ 前掲、図2に見られるように、日露戦後と第一大戦後には歳入に占める前年度繰越金の割合が高まっている。これは「下から」の減税要求を背景に地方団体が慎重な財政運営を余儀なくされたことを示す。

集中させる〈集権〉を指向しながら、国家的サービスの供給を地方の事務に〈融合〉させるための妥協の手段として特定補助金が拡大する。

義務教育は明治初期から行われていたが、授業料を徴収していたため、貧しい家庭の負担があり、就学率は低迷した。政府は明治33年に小学校令を改正して無償化を実現し、さらに日露戦後に義務教育年限を延長したため、就学率、就学児童数とも大幅に改善された。しかし、授業料収入を失った市町村は負担増を教員給与にシワ寄せすることが増える一方で、教育費を賄うために戸数割が乱徴される弊害を生み、1918（大正7）年に、「教育の改善」と「市町村財政の救済」を目的とした市町村義務教育費国庫負担金が成立した。

義務教育は、「帝国臣民タルノ根基ヲ養フ」「国民ノ身体健全ニシテ体力強盛」を図る全国的・統一的な行政サービスであったが、市町村の財政基盤は弱い。このため、負担金の10分の9は教員数と児童数に比例するが、残りの10分の1は資力薄弱町村に配分するルールが採用された。成立当初、負担金は教育の改善・教員増俸に使われたが、しだいに戸数割負担の軽減に使われる割合が増えていった。そして負担金は、教育特定補助金でありながら、事実上、地方財政調整機能を果たした³⁴。使途面においても、内務省系統に実際上の運用権を掌握されて税負担軽減という財政調整機能を高めていった³⁵。

補助金が拡大したのは、全国的・統一的なサービスのためだけではなく、1929（昭和4）年、民政党の浜口内閣は旧平価での金解禁を行い、松方デフレーション以来の恐慌が、すでに不況に疲れきっていた農村を襲った。農村救済の声が噴出する中で、体制を安定させるため、斎藤内閣は疲弊した地方に「時局匡救土木事業」を実施させるべく、内務省・農林省所管の補助金を大幅に増額した。このとき補助率を引上げただけでなく、起債制限を廃止して、長期低利の預金部資金を地方団体に直接貸付した。補助金と預金部資金の一体化の効果は絶大で、疲弊した農村部でも道路、灌漑施設などが一斉に整備された³⁶。

使途を特定した個別補助金は、2つの事例が示すように、中央が地方を統制する手段として拡大する。しかし、個別補助金は戦前において概して未整備であり、地方税や地方債などに比べても量的に少ない。たとえ交付された場合であっても、地方税の負担軽減に流用されていた。1918（大正7）年以降の負担法が、本来の教育特定補助金としての個別的性格を獲得したのは、定率方式による義務教育費国庫負担法（昭和15年法律22号）の成立

³⁴ 市町村義務教育費国庫負担金の成立過程と「二重性」について、鶴川多加志（1986）を参照。

³⁵ 市町村義務教育費国庫負担金について、詳しくは本稿の補論3を参照されたい。

³⁶ 預金部と地方財政の関係は、時局匡救政策の開始にあたって実行された預金部地方資金の市町村直接貸付（昭和7年）を契機として展開しはじめている。この点、吉田（1953）を参照。

においてであった。補助金は1920年代以降、金額的には増えているものの、それでも1930年においても歳入の9%を占めるにすぎない。

その理由の一端は、戦前の府県が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〉させていたことにある。地方行政のほとんどが内務省所管の行政である時代には、内務省一県知事の人事統制を通じて、中央の政策は府県や市町村に浸透させることができる。また特定補助金が地方に交付されるためには、弾力的な所得税を軸とする中央集中型財政が成立していることも条件になる。しかし戦前において、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、しよせんは一部の富裕層が納める税にすぎず³⁷、大衆課税化した現代所得税とは区別されるべきものである。これらのことが重なって、戦前の地方財政は特定補助金の発達を求めなかったし、仮に求めたとしてもできなかったと考えられる。

5.4 金融緩和と地方債の急増

第4の論点は、地方債は歳出や自主財源におけるショックにあまり反応しないにもかかわらず、何故、地方政府は地方債への依存を深めたかである。本稿はその答えが地方債を支えた金融的条件と、それに対する起債市場の整備や起債条件の好転の中にあると考える。

戦前の地方債は当初、数年間継続して行う特定の事業に充てるというよりは、財政上の臨時的で一時的な不足に充てる「繋ぎ融資」的機能を担うものとして頻繁に利用された。地方銀行から借り入れることも多くて、償還期限は短く、かつ繰上げ償還することも指導され、その財源に地租付加税の制限外課税や戸数割の増徴をあてるが多かった。

地方債の歴史の中できわめて重要な意味をもつのは、第一次大戦から昭和恐慌にいたる時期である³⁸。日清・日露戦後に税収入も増加したが、中央からの補助金は中央財政の困難を反映して減少しているため、それだけでは不足であり、1898（明治31）年から道府県債の発行が承認される。とくに都市建設がはじまっていた市においては、1900年頃から市

³⁷ 1935年において所得税納税者数が有業人口に占める割合は、3.1%にすぎなかった。この点、林・今井編（1994）80頁を参照。戦前から戦後にかけての所得税の大衆課税化について、石（1976）176-178頁を参照。

³⁸ 日露戦後には官僚と貴族院を握る桂太郎と政友会総裁西園寺公望が交互に政権を担当した。大蔵省は桂を押し立てて財政整理を遂行しようとし、政友会は原敬を先頭に積極政策を実現しようとした。1920年にも、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した。当時、地方債は国の起債統制の下にあったため、こうした正反対の政策を掲げた政権政党の影響を強く受けて、発行が奨励されたり、逆に不許可になったりした。この点の解明については今後の課題である。尚、1920年代の財政支出と積極・消極両政策路線の関係について原（1981）が優れている。

債の発行が増え始め、都市計画、上下水道、市電などの用途にあてられた。日露戦後に市債発行が急増するのは、大都市がきそってこの種の計画をいただき、政府も外貨補充のためもあって、外債発行を勧奨したからでもある³⁹。第一次大戦後の地方債急増は、大戦をきっかけとする都市化の進展にともなうものであった。それは関東大震災という突発事故を契機にして、東京・横浜において近代都市の建設（都市計画）にはじまり、以後、大阪・京都・名古屋・神戸・福岡・札幌などそれぞれが近代都市に脱皮するために、1920年代後半に土木・電気軌道事業・勸業費を拡大したからだった。

地方債発行の着実な増加は、一方でそれを支えた金融的条件と、それに対する起債市場の整備や起債条件の好転によるものだった⁴⁰。第一次大戦から昭和恐慌にいたる時期は、重化学工業の発展、財閥金融資本の成立、慢性不況期としてとらえられるが、金融面では大銀行の支配体制が確立した時期であった。長期不況の過程で多数の不健全な銀行、地方中小銀行が没落し、大銀行と大蔵省預金部への預金集中が一举にすすんだ。不況の過程で産業資金需要が後退すると、遊休資本をかかえた大銀行・預金部の地方債市場への進出は活発にならざるをえなかった。

このような金融事情を反映して、地方債の発行条件は好転し、利率の低下と償還期限の長期化、さらに発行規模の拡大が顕著となった。それは、「日本の公社債市場が、その歴史においてもっとも自由かつ活発に機能し、本来の市場として確立した時期」であった⁴¹。図5(a)は、公社債の発行条件の推移をまとめたものである。これを見ると、昭和2年金融恐慌が起こり、金融が緩和した時期、あるいはまた昭和6年12月に斎藤内閣の蔵相・高橋是清が国債の日銀直接引き受けと金利低下を誘導した時期には、公社債市場に遊休資金が流入して、発行利回りが大きく低下していたことがわかる。これを地方団体は利用して、大戦後発行された高利債の低利借換あるいは借入金の長期債への借換などを進めたのである。昭和2年からは預金部が府県と6大都市には直接に、町村へは勸業銀行を経由した代理貸によって、高利債借換のための長期低利資金を供給した。これによって大都市は、交渉力を強めていたシンジケート団が引き受けていた高利債を借換えて、利率は5分ないし6分へと平準化した。図5(b)によると、10年前後であった平均期間が、金融恐慌以後、15年前後に長くなっていることがわかる。

³⁹ 持田、前掲書、108－112頁を参照。

⁴⁰ 第一次大戦から昭和恐慌にいたる時期の公社債市場について、志村編（1980）第2章を参照。

⁴¹ 志村編、前掲書、40頁。

6 むすび

本稿では Buettner and Wildasin (2006) や Bessyo and Ogawa (2015) で用いられているベクトル誤差修正モデルを用いて、戦前日本の地方財政が経済ショックに対して、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そうとしていたのかを考察した。それによって、地方財政史という「古い問題」に新たな光をあて、別の評価を下すことができるのではないかと考えた。主な結論は、総じて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が生きていたことである。直観的にいうと、予期しない経済ショックが起きたとき通時的な予算制約を満たすために、「歳入」ではなく「歳出」が財政調整の手段となっていた。

本稿は、歳出と自主財源が非常に密接に動いている興味深い事実にも注目した。地方財政は、中央政府の日清・日露「戦後経営」を民生の面で補完する役割を担うことを通じて膨張した。だが、第一次大戦後の慢性不況と昭和恐慌においては農村部の町村財政は緊縮基調で推移していく。歳出が増えても、自主財源はむろんのこと、地方債および補助金も反応せずに、歳出それ自身の減少によって通時的な予算制約を満たす慎重な財政運営を行っていた。

その基本的な理由は、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を強いていたからだと思われる⁴²。この階層は、明治地方自治制をその底辺において支える名望家層でもあり、地方税負担の増高はそのシステムを崩してしまうリスクがあった。歳出と自主財源があたかもパラレルに動いているように見えるのは、マズグレイブ (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⁴³、地方税負担の増高に制約された「量入制出」的な財政運営の結果だったと見るべきだろう。

こうした慎重な行動様式を増幅した要因として、補助金制度やその果たす役割が現代の

⁴² 1920年代の等級選挙制度廃止によって、自作・自小作層の議員が選出されるようになると、大地主層への戸数割賦課を強める動きをし、他方、大地主は恐慌により小作料が減少しており、かつ大都市では戸数割は僅少であったため、戸数割負担回避のために寄生地主が都市へ転出する動きが続発した。この点、内閣調査局(1936)の調査を参照。同資料によると、1930年から34年までの5年間に転出した「資産家」数は262名、転出町村数は243に達している。

⁴³ 財政学の標準的理論では、投票者は限界便益と限界費用を比較考量して、望ましい歳出水準と税負担を同時に決定すると考える。この立場の代表として、応益原則に立脚したパレート効率性を考察した Musgrave(1966)p.20 や、公共選択論にもとづく Meltzer and Richard(1981)がある。

それとは異なることを指摘しておきたい。戦前において特定補助金は、主に市町村に義務教育を普及させる国の統制手段として拡大したのであるが、事実上、戸数割の減税補給金として使われていた。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、あたかも一般交付金のような運用がなされていたともいえる。特定補助金が本来の役割を發揮するには、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をまたねばならなかった。戦前の補助金には、地方に委任した事務の経費を国が定率で義務的に負担するという観念がなかった。

経済ショックを吸収する手段として機能していないのは補助金だけではなかった。歳出が増えるとき、地方税や補助金では足りないので、地方債が「繋ぎ融資」的機能をもつものとして発行されることはめずらしくない。しかし第一次大戦後の地方債急増は、繋ぎ融資的な一時借入によるものではなく、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ものだった。地方団体は、おりからの金利緩和を自発的に利用して、高利債の低利債への借換と償還年限の長期化を図り、利払費の負担を減らしつつ、他方では自主財源を涵養して償還をすすめた。地方債収入と利払費がパラレルに動き、基礎的財政収支が均衡していた背後には、かかるメカニズムが存在した。

現代において中央政府と地方政府は、戦前よりはるかに複雑な財政的連関でむすびつけられている。教科書的なレベルで挙げられている特徴は、財政支出における「集中化」傾向が逆転して、地方支出の相対的膨張傾向が進行をみせたにもかかわらず、地方財源の伸張がこれに対応できず、両者の乖離が政府間財政調整に新しい課題を提起していることである。ここでいう新しい課題とは国庫補助金の増大とその一般＝包括補助金化であることはいままでもない⁴⁴。このような特徴づけは、元来1970年代までのイギリスを念頭に置いたものだが、現代日本の地方財政においてもおおむね妥当すると考えられる。現代的な中央-地方関係が成立・定着しているとすれば、明治以来の地方財政システムがそのままのかたちで現在まで継続しているということはありません。歴史のどこかの時点で古い体制は福祉国家に適合的な新しい集権へと変容していなければならないはずである⁴⁵。

⁴⁴ 現代的な地方財政の一般的な特徴づけについては、高橋(1978)及び林(1992)6章を参照。

⁴⁵ 福祉国家への地方財政への適用について持田(2021)を参照。戦前と戦後の地方財政の変化について、脚注12をあわせて参照されたい。その際に、つぎのような点に注目する必要がある。岡田内閣による諮問に応じて1935年に、「地方財政改善ニ関スル内閣審議会報告」が提出されている。改革案の主要なねらいは(イ)国費・地方費の負担区分を国と地方との税源区分に照応させるように再検討する、(ロ)税源分布の地域的不均衡を是正するため中央地方を通ずる税制改革を行う、(ハ)地方団体に対する各種補助金を整理する、(ニ)教育、産業その他各般の行政施設の画一化を改めること等であった。敗戦によ

この点については稿を改めて考察しなければならないが、戦前の地方財政史を「財政的自治が欠如したまま、官治性と中央集権制が強化」⁴⁶される歴史と捉えることには、再考の余地があるように思われる。総じて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が生きていた。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のは、それを受け入れるだけの素地があったからであろう。

謝辞 本稿の作成にあたり、別所俊一郎氏に貴重な助言を賜った。ただし本稿に含まれる誤りの責任は筆者にある。

補論1 インパルス反応の割引現在価値の導出⁴⁷

ショックに対する反応の割引現在価値を計算するには、(4)式がつぎのような、一次のベクトル自己回帰 (VAR) で表現できることに注意する。

$$X_t = \mathbf{B}X_{t-1} + v_t$$

上記のように(4)式を定式化するために、財政収支を財政変数の変化の合計と前期の財政収支との和として、つぎのようにまとめる。

$$D_{t-1} = b' \Delta Y_{t-1} + D_{t-2}$$

って内務省が解体され、財政的な中央集権も部分的に改革されたが、行財政の中央集権はそのまま存続した。1949年(昭和24年)のシャウプ勧告によって全面的に改革されようとした。シャウプの地方財政改革案のなかには戦前(昭和10年)の内閣審議会の改革案の骨子が(イ)(ロ)(ハ)(ニ)とも全部含まれていた。勧告によって実施されたものは(イ)のうち国と地方の財源区分を明確にすることだった。付加税制を改め、府県と市町村段階に、それぞれ独立税を中心とする税制を設けた。(ロ)については地方財政平衡交付金を設けて地方税源の不均衡を是正しようとした。戦時から戦後にかけて地方分与税や配付税の形で部分的になされていたものである。(ハ)の補助金はいくつかの形態は例外として全部廃止されることとなった、しかしシャウプの改革から脱落した重要な問題があった。それは(イ)国費と地方費との負担区分の問題である。これは「行政事務の再配分」とよばれ、具体的な改革案は地方行政調査委員会の勧告にうつされた。この勧告は地方自治の中核には日常住民に接触している市町村をおき、3つの行政機関に対してそれぞれ独立した行政事務を配分するという骨子としていた。ところで国費と地方費の負担区分が明確にならないとするとすでに与えられた独立税も無意味になり、地方の独立財源と事実上の地方の負担(経費)との間の不均衡が発生する。さらに「二重責任説」にもとづく補助金制度はふたたび復活することになった。

⁴⁶ 藤田(1949)677頁。

⁴⁷ インパルス反応の割引現在価値の導出について、Buettner(2009)Appendix C 及び Bessyo and Ogawa(2015)Appendix A を参照。

式における財政収支を逐次代入していくと、つぎような係数マトリックス B ，それに対応する変数ベクトル X_t ，そして一次の VAR の攪乱項 v_t を得る．

$$B \equiv \begin{bmatrix} \mathbf{A}_1 + \gamma b' & \gamma \\ \mathbf{I} & \mathbf{0} & \mathbf{0} & \mathbf{0} & \mathbf{0} \\ \mathbf{0} & \mathbf{I} & \mathbf{0} & \mathbf{0} & \mathbf{0} \\ \mathbf{0} & \mathbf{0} & \mathbf{I} & \mathbf{0} & \mathbf{0} \\ 0 & 0 & 0 & b' & 1 \end{bmatrix}, \quad X_t \equiv \begin{bmatrix} \Delta Y_t \\ \Delta Y_{t-1} \\ \Delta Y_{t-2} \\ \Delta Y_{t-3} \\ \Delta Y_{t-4} \end{bmatrix}, \quad v_t \equiv \begin{bmatrix} v_t \\ 0 \\ 0 \\ 0 \\ 0 \end{bmatrix}$$

ただし， \mathbf{I} は(5 × 5)の単位行列， $\mathbf{0}$ は(5 × 5) はゼロ行列である．

t 期にイノベーションが発生したとして，上記のベクトル自己回帰を用いて， t 期先の変数ベクトルを予測できる．

$$\hat{X}_t = \mathbf{B}^k v_i$$

このとき， v_i は i 番目の行以外すべてゼロになる0-1ベクトルであり，これは i 番目の予算項目に発生した1単位のイノベーションを捉える．したがって，0-1の行ベクトルを定義することによって，われわれは j 番目の予算項目の t 期先のインパルス反応を $h_j \mathbf{B}^k v_i$ として決定できる． r を利子率とすると割引率は $\rho \equiv (1+r)^{-1}$ となるので， i 番目の予算項目に発生した1単位のイノベーションに対する， j 番目の予算項目のインパルス反応の割引現在価値をつぎの式によって計算できる．

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

補論2：戸数割について

戸数割は明治11年太政官布告第19号「地方税規則」によって規定されてから，昭和15年法律第60号「地方税法」によって廃止されるまでの60年間にわたって存続した地方税．1927（昭和2）年度の市町村体系は，戸数割，地租付加税，家屋税付加税などから構成され，うち戸数割が15,735万円で，地方税総額の42%を占める．

大正15年まで，戸数割は，府県が直接住民に課税せずに，一定額を市町村へ配賦し，市

町村があらためて「資力」に応じて戸数割を住民から賦課する「配賦税」であった。府県は戸数もしくは直接国税納税額、またはその両方に比例配分させて、市町村への配賦額を決定していた。つぎに、配賦された市町村ごとに各戸へ戸数割が賦課される。賦課方法は、町村会が各戸について等級を定め等級ごとに税額を決定するいわゆる見立割の方法で行われた。見立割とは、各人の税負担能力を明確な基準によらず、議員や吏員など担当者が達観的に判断し、賦課額を決定する方式である。農村共同体の中では杓子定規によるよりも見立割の方が実態を反映する面があるが、他方、賦課額の決定が地域有力者の達観にまかされるため政争の道具になることもあった。

戸数割は法文上、名称のみが存在し、実際の徴収方法は府県、市町村にまかされていた。大正 10 年に「府県税戸数割規則」が公布され、翌 11 年に内務省令 2 号として、「府県税戸数割施行規則」が発せられ、租税要件について根拠法をもつに至る。構戸者・独立生計者を納税義務者とすること、課税標準としての「資力」は「所得」、「住家坪数」で算定し、必要があれば「資産の状況」を斟酌すること、府県から市町村への「配賦」は直接納税義務者数と戸数割納税者数を基準とすること等が明記された。つぎに大正 15 年の地方税整理において、府県戸数割は市町村へ移管される一方、府県独立税として家屋税が創設され、戸数割の「資力」算定から「住家坪数」が削除された⁴⁸。

しかし、法律によって、賦課基準が客観的に明確にされてから後も、戸数割の実際の賦課方法は「見立割」の性格を残していた。市町村は、住民から提出された「所得申告書」の記載にもとづいて査定を加え「賦課原簿」に査定額を転記して、賦課税額を決定。市町村議会ではひとりひとりの賦課額について当否を論じ、必要なら修正を加え、議決していた。しかし、多くの場合、シャウブ勸告第 11 章でも指摘されているように⁴⁹、「住民の所得は少額であるため、申告を行わないことがあり、とくに人口 5 千人以下の比較的小さい多くの村及び多くに町においては、所得ではなく、ある複雑な格付け制度が基準」となっていた。戸数割は地方歳入の増加を図るのに格好な方法である、と一般に考えられていた。

補論 3：市町村義務教育費国庫負担金制度（大正 7 年）

1918（大正 7）年、「教育の改善」と「市町村財政の救済」を目的とした市町村義務教育

⁴⁸ 大正 10 年、同 15 年の規則改正が戸数割および家屋税の所得階層別負担に与えた影響について、大石・西田編、前掲書、pp.301-323（金澤史男執筆）を参照。

⁴⁹ 司令部編（1949）第 11 章住民税を参照。

費国庫負担金制度が成立した。負担金制度は、教育特定補助金でありながら、地方財政調整機能を果たした。負担法3条による交付金が負担金総額の9割を占め、教員数と就学児童数により比例配分され、特定補助金として機能した。これに対して第4条の交付金は総額の1割ではあったが、直接国税や戸数割付加税などの資力標準によって傾斜して配分され、財政力の均等化機能をもつもの。

小学校教員俸給費として交付された負担金は、実際の運用上において、税負担軽減にも使用された。負担金の使途は、負担法第1条に規定されているように「市町村尋常小学校ノ正教員及准教員ノ俸給ニ要スル費用ノ一部」に充てられる。しかし、負担金の使途に関する命令権が文部大臣から、地方長官（内務省が任命した知事）に委任され、内務省－地方長官－市町村長という地方行政ラインに実際の運用権が掌握された（鶴川（1986）p.138）。このため、負担金によって市町村財政に余裕が生じた場合には、地方長官の裁量によって、教育の改善（学校の建築、二部教育廃止など）に充てるだけでなく、戸数割などの地方税の負担軽減にも充てることが可能となった。

負担金の成立当初には、その大部分が教員増俸に充てられ、全体として教育特定補助金とした機能した。高倉（1963）によれば、大正7年度において、負担金1,000万円のうち、806万円（80.6%）が教員増俸に充当され、残額が負担軽減に充当された。しかし、負担金は大正12年の改正によって、配分面ではその傾斜配分機能＝財政力均等化機能を強め、使途面においても、内務省系統に実際上の運用権を掌握されて税負担軽減という財政調整機能を高めていった。大正12年の負担法改正による増額分3,000万円のうち、1,606万円（53%）は戸数割付加税負担の軽減等に使用された（田中広太郎「地方財政」p.133）。同じことは、大正15年の負担法改正後の使途についてもいえ、改正による増額分3,000万円のうち、2,630万円は戸数割とこれに代わるものとして府県税として創設される家屋税の減税に使用された（田中、同上書、p.135）。

昭和15年に本格的な地方財政調整制度として成立した地方分与税法に、財政調整制度としての負担金の機能は引き継がれ、同時に、1918（大正7）年以降の負担法は、定率方式による義務教育費国庫負担法（昭和15年法律22号）の成立により、本来の教育特定補助金としての個別的な性格を獲得した。

[引用文献]

Bessyo Shun-ichiro, Hikaru Ogawa(2015).“Fiscal adjustment in Japanese municipalities.” *Journal of*

- Comparative Economics*, 43 1053-1068.
- Buettner, Thies. (2009). "The contribution of equalization transfers to fiscal adjustment: Empirical results for German municipalities and a US-German comparison." *Journal of Comparative Economics*, 37 417-431.
- Buettner, Thies, Wildasin David E., (2006). "The dynamic of municipal fiscal adjustment." *Journal of Public Economics*, 90 1115-1132.
- Gramlich, E.M. and H. Galper (1973). "State and Local Fiscal Behavior and Federal Grant Policy." *Brookings Papers on Economic Activity*, 1:15-58.
- Meltzer, Allan H. and Scott F. Richard, (1981). A Rational Theory of the Size of Government." *Journal of Political Economy* 89, pp.914-927.
- Musgrave, Richard A. (1966), "Principle of Budget Determination," in Helen A. Cameron and W. Henderson (eds.), *Public Finance: Selected Readings*, pp.15-27.
- Peacock, Alan T. and Jack, Wiseman (1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, George Allen & Unwin Ltd.
- 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
- 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
- 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
- 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
- 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.
- 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
- 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
- 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.
- 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
- 金澤史男 (1984) 「両税委譲論展開過程の研究—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.

- 卿 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.
- 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.
- 志村嘉一編 (1980) 『日本公社債市場史』東京大学出版会
- 司令部編 (1949) 『シャウ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.
- 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 卷3 号
- 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
- 田中廣太郎 (1929) 『地方財政』改造社
- 内閣調査局 (1936) 『地方財政改善ニ関スル内閣審議会中間報告』非売品
- 中村隆英 (1985) 『明治大正期の経済』東京大学出版会
- 日本銀行調査局 (1966) 『明治以降本邦主要経済統計』
- 林健久 (1992) 『福祉国家の財政学』有斐閣
- 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
- 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
- 坂野潤治 (1971) 『明治憲法体制の確立』東京大学出版会
- 藤田武夫 (1941) 『日本地方財政制度の成立』岩波書店
- 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.
- 持田信樹 (1993) 『都市財政の研究』東京大学出版会
- 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
- 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 卷1 号.
- 臨時経済財政調査会 (1922) 『税制整理案: 臨時財政経済調査会答申』国会図書館デジタルコレクション.

図 表

表1 中央・地方財政の一般会計歳出の比較

(単位：100万円：1880-1940, 10億円：1950-1960)

年度	中 央			地方(4)	地方の全財政 に対する比率 (5)=(4)/ ((1)+(4))	中央=100とする地方の指数		
	合計(1)	非軍事(2)	(3)=(2)- 国債費			(6)=(4)/(1)	(7)=(4)/(2)	(8)=(4)/(3)
1880	63	51	59	28	30.8	44	54	97
1885	61	46	32	30	33.1	50	66	96
1890	82	62	44	42	33.8	51	68	95
1895	85	62	37	58	40.4	68	94	155
1900	293	160	125	133	31.3	46	84	107
1905	421	366	337	135	24.5	33	35	41
1910	569	384	213	288	33.5	51	75	135
1915	583	401	281	318	35.2	54	79	113
1920	1,360	710	615	963	41.1	71	136	157
1925	1,525	1,081	858	1,429	48.3	94	132	167
1930	1,558	1,115	843	1,775	53.2	114	159	211
1935	2,206	1,174	802	2,377	51.8	108	202	297
1940	5,860	3,634	2,731	2,849	32.7	49	78	104
1950	633	522	463	523	45.2	83	100	113
1955	1,018	884	840	1,176	53.6	116	133	140
1960	1,743	1,586	1,558	1,993	53.4	114	126	128

(資料) 江見康一『財政支出(長期経済統計:推計と分析7)』1966年, 東洋経済新報社, 表6-12

表2 定常性の検定(拡張ディッキー・フラー検定)

	レベル			階差	
	統計量	臨界値		統計量	臨界値
自主財源	-1.15	-2.93	Δ 自主財源	-7.20 **	-2.93
歳出	-0.92	-2.93	Δ 歳出	-7.50 **	-2.93
利払い費	-2.48	-2.93	Δ 利払い費	-10.73 **	-2.93
補助金	0.05	-2.93	Δ 補助金	-7.74 **	-2.93
地方債	-2.44	-2.93	Δ 地方債	-9.96 **	-2.93
財政収支	-3.53 **	-2.93	Δ 財政収支	-10.51 **	-2.93
残差項	-3.74 **	-2.93	Δ 残差項	-9.64 **	-2.93

(注)変数の定義は表3を参照。定数項, トレンドなし。**は5%有意水準。残差項は, 5変数のOLS回帰式の残差について, Engle-Granger Augmented Dickey-Fuller テストを行ったもの。

表3 記述統計量

変数	標本数	平均	標準偏差	最小	最大
自主財源	55	8.8	3.9	3.5	15.2
歳出	55	13.0	6.7	3.9	24.3
利払い費	55	2.6	3.8	0.0	17.9
補助金	55	1.6	1.4	0.2	5.1
地方債	55	3.2	4.3	0.0	19.6
財政収支	55	0.5	2.3	-6.6	8.4

(注)自主財源は地方税、手数料・使用料、財産収入、繰越金等。歳出は利払費の除く歳出総額。利払費は地方債の元利償還費。補助金は国庫下渡金、補助金等。地方債は公借金。財政収支は歳出と利払費の合計から、自主財源、補助金、地方債を引いた額。

表4 推定結果 (参考)

		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 (0.151)	0.114 (0.122)	0.129 (0.104)	-0.114 (0.229)	-0.245 (0.132)
	歳出	0.565 (0.174)	-0.653 (0.145)	0.017 (0.125)	-0.453 (0.278)	-0.412 (0.157)
	地方債	0.111 (0.035)	-0.123 (0.026)	-0.972 (0.024)	0.304 (0.053)	0.013 (0.026)
	補助金	0.239 (0.032)	-0.179 (0.028)	-0.097 (0.022)	-0.754 (0.053)	0.008 (0.028)
	利払い	0.120 (0.057)	-0.248 (0.048)	-0.014 (0.043)	0.297 (0.093)	-0.875 (0.049)

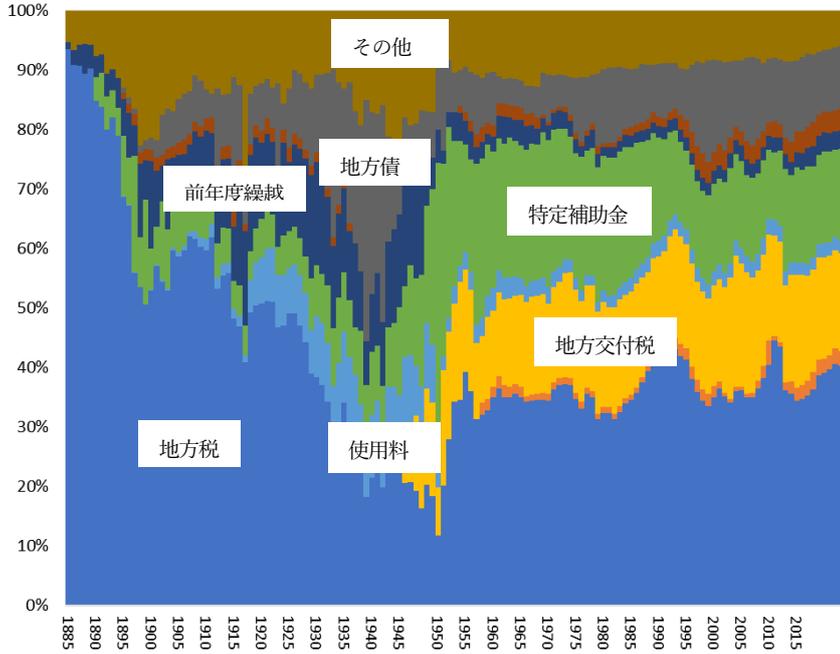
(注)符号がマイナスである場合、変化元と逆方向の反応を示す。カッコ内は標準誤差。ゴチックは5%水準で有意。「歳出」は利払いを除く

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

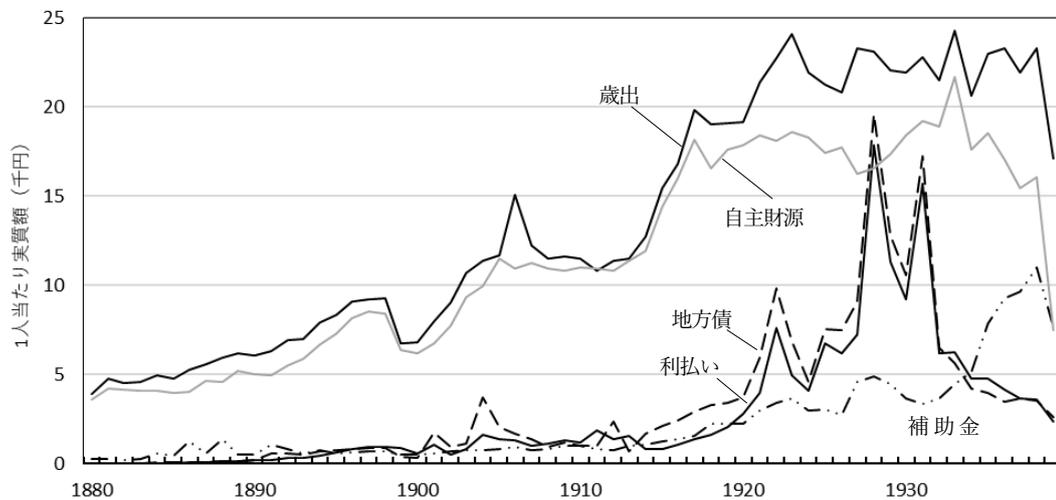
(注)符号がマイナスである場合、変化元と逆方向の反応を示す。カッコ内は標準誤差。ゴチックは5%水準で有意。「歳出」は利払いを除く

図1 地方財政の歳入（百分比）



(資料) 戦前のデータは内務省地方局「地方財政概要」及び日本銀行調査局「明治以降本邦主要経済統計」，戦後は自治省「地方財政白書」による。

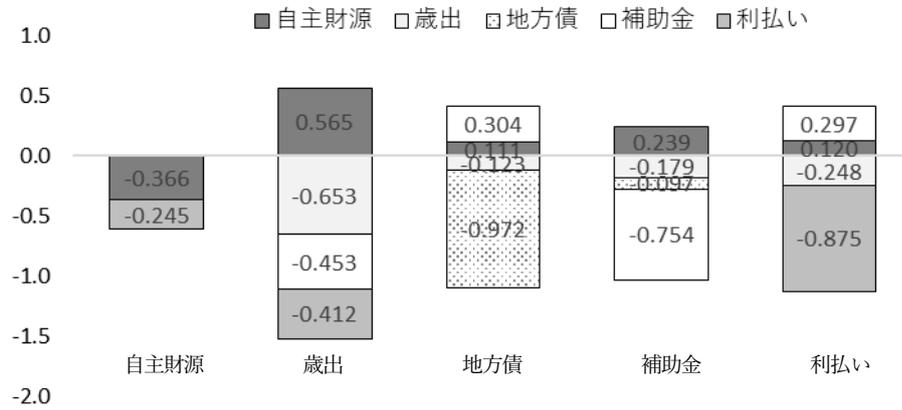
図2 財政変数の推移



(資料) 日本銀行統計局「明治以降本邦主要経済統計」，内務省地方局「地方財政概要」

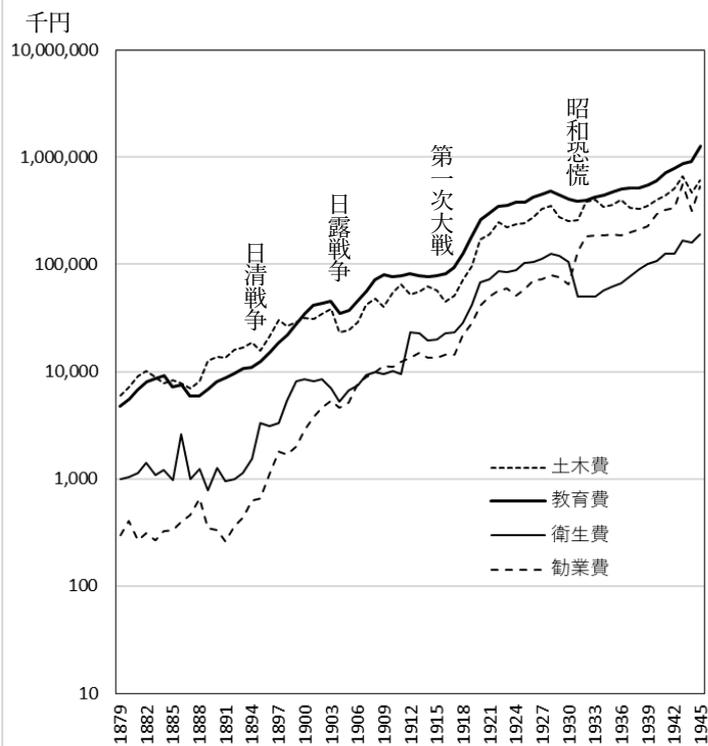
注：歳出は利払費を除く。

図3 財政調整の手段



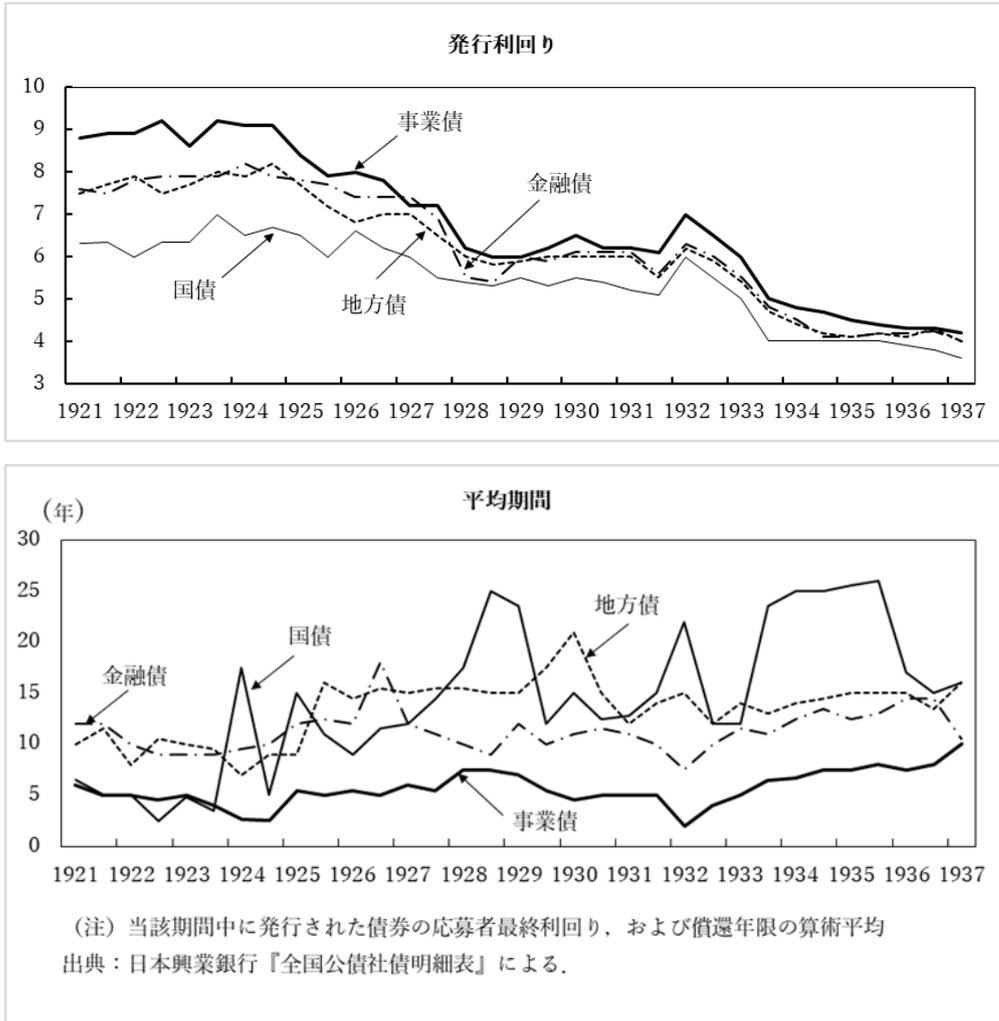
(注) 自主財源、歳出、地方債、補助金、利払費の各変数について1単位の変化が外生的に生じた場合に、5つの財政変数がそれぞれに対して、何単位だけ変化することで財政調整が図られていることを示す。

図4 地方財政の歳出（主要費目）



(資料)内務省地方局「地方財政概要」。

図5 公社債発行条件



中央大学経済研究所
(INSTITUTE OF ECONOMIC RESEARCH, CHUO UNIVERSITY)
代表者 林 光洋 (Director: Mitsuhiro Hayashi)
〒192-0393 東京都八王子市東中野 742-1
(742-1 Higashi-nakano, Hachioji, Tokyo 192-0393 JAPAN)
TEL: 042-674-3271 +81 42 674 3271
FAX: 042-674-3278 +81 42 674 3278
E-mail: keizaiken-grp@g.chuo-u.ac.jp
URL: <https://www.chuo-u.ac.jp/research/institutes/economic/>
