

## 現代日本の地方財政の形成過程



日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授 神野 直彦

地方分権とは人間の未来と生活にかかわる決定権限を、社会の構成員ひとり一人に委譲していくことだといってよい。したがって、地方分権は民主主義と不可分に結びついて展開する。しかも、地方分権は人間の社会が危機に見舞われた時に推進されることになる。というのも、危機の時代には危機から脱出するために、未来と生活にかかわるヴィジョンを描く必要があるけれども、それには社会の構成員がそれぞれ掛け替えのない能力を発揮して共同意志決定をしたほうが、つまり民主主義にもとづく政策決定のほうが間違いが少ないからである。

日本で地方分権を推進する運動が生じるのも、第一次大戦中の社会的危機を契機としている。第一次大戦末期の1918（大正7）年に、米価暴騰から国民生活が破綻の危機に瀕し、軍隊まで出動する米騒動が勃発する。不思議なことに社会的危機が生じると、パンデミックに襲われる。この1918年にスペイン風邪というパンデミックが生じ、翌年にかけて世界では2,500万人、日本でも40万人の死者がでている。

とはいえ、社会的影響としては米価を初めとした諸物価の高騰が大きく、それは地方財政をも深刻な危機的状態に陥らせていく。こうした地方財政の危機的状態に対応するため、1918年に「市町村義務教育費国庫負担法」が制定される。この義務教育費国庫負担は、財政調整機能つまり地方自治体間の財政力格差是正機能も備えていたのである。

ところが、この義務教育費国庫負担は市町村の教育費のわずか1割を賄うにすぎなかった。そのため三重県度会郡七保村（現在の三

重県大紀町に含まれる）の大瀬東作村長が、「小学校教員俸給国庫支出請願運動」を展開していく。しかも、こうした運動を推進する全国組織を結成すべく、全国に檄を飛ばし、1919（大正8）年に全国町村会創立事務所を七保村役場に設ける。こうして1920（大正9）年に、現在の全国町村会の前身である全国町村長会が創立されることになる。この創立された全国町村長会の副会長に大瀬東作は37歳で就任したのである。

全国町村長会は義務教育費国庫負担金の増額とともに、両税委譲運動をも展開する。この両税委譲運動とは戦前の租税制度において基幹税であった地租と営業税という二つの国税を、地方税に委譲せよという運動である。この大正デモクラシーとは両税委譲運動を基軸に展開する地方分権の推進を重要な課題としていたのである。

大正デモクラシーの成果として1928（昭和3）年に、日本で初めての普通選挙が実現する。この普通選挙では、時の二大政党の一つであった政友会が、選挙ポスターに次のような標語を掲げていたのである。

地方に財源を与ふれば 完全な発達は自然  
に来る  
地方分権丈夫なものよ ひとりあるきで発  
てんす  
中央集権は不自由なものよ 足をやせさし  
杖もらふ

ところが、1929（昭和4）年に世界恐慌が勃発すると、大正デモクラシーも地方分権も逆流現象に転じていく。第二次大戦前の地方

財政では、地方税は付加税主義が採用されていた。つまり、地方税としては国税に付加税を課税することしか認められていなかった。両税委譲運動とは国税の基幹税である地租と営業税という収益税を、地方税の独立税に委譲して地方分権を推進するという運動である。しかし、世界恐慌以降は財政の中央集権化が進行していつてしまうのである。

それは世界恐慌から脱出する道を、戦争の準備と戦争の遂行に委ねてしまったからである。戦争は財政の中央集権化なしには遂行できないことは、改めて断るまでもあるまい。

1940（昭和15）年の戦時期における税制改革では、極めて中央集権的な租税制度が形成される。大正デモクラシーが要求した地方財政の独立税は、現在の住民税の均等割に相当する課税が首の皮一枚残っているという状況であった。しかも、付加税については標準率が設けられ、中央政府によって、地方税の課税が厳格に統制されていたのである。

国税は所得税・法人税を中心に改められ、戦費調達を可能にするように税収を国税に集中させている。もっとも、中央政府が課税権を握るけれども、収入権つまり税収を受け取る権利は、中央政府とともに地方自治体にも設定するという分与税制度が導入されている。

しかし、戦争遂行のために中央集権的な政府間財政関係が形成されたことは間違いない。もちろん、戦時においても地方自治体は、国民生活を保護するための公共サービスを提供することに加え、徴兵、徴用、配給、防空など戦時行政を担うことになる。そのため1940（昭和15）年の税制改革では、地方費と国費との負担区分が制度化されていく。つまり、義務教育費や警察費などで国費と地方費の負担区分にもとづく、特定補助金の支給によって、中央政府の委任事務を地方自治体が執行するという制度が成立したのである。

そのため戦時中の地方財政は事実上、補助事業のみ実施するという事態となってしまった。こうした地方財政が中央政府の決定した

公共サービスを提供するという性格は、第二次大戦後の地方財政の特色としても色濃く刻印されていくのである。

ところが、第二次大戦後には「戦後改革」が実施される。この「戦後改革」で大正デモクラシーが追求した独立税主義にもとづいて、中央政府と地方自治体との政府間財政関係を地方分権化するという夢が実現することになる。「戦後改革」の一環として1949（昭和24）年に「シャープ勧告」が公表される。この「シャープ勧告」は地方税における独立税主義を高らかに掲げ、道府県税の基幹税として営業税を改めた事業税を、市町村税の基幹税として地租を改めた固定資産税を、それぞれ独立税として設定した。つまり、大正デモクラシーの要求した両税委譲を実現させたのである。

しかも、「シャープ勧告」は特定補助金を廃止し、平衡交付金制度という財政調整制度の導入を勧告した。こうした「シャープ勧告」にもとづいた「戦後改革」によって、現代日本の中央政府と地方自治体との政府間財政関係の基盤が築かれたのである。

#### 著者略歴

神野 直彦（じんの・なおひこ）

1946年埼玉県生まれ。東京大学経済学部卒業後、日産自動車を経て同大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学助教授、東京大学助教授、同大学・大学院教授、関西学院大学・大学院教授等を経て、現在、日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授。

専攻は財政学・地方財政論。

著書に『「分かち合い」の経済学』（岩波書店）、『「希望の島」への改革—分権型社会をつくる—』（NHK出版）、『地域再生の経済学』（中央公論新社・2003年度石橋湛山賞受賞）、『財政学』（有斐閣・2003年租税資料館賞受賞）、『人間回復の経済学』『教育再生の条件』（岩波書店）、『財政のしくみがわかる本』（岩波ジュニア新書）、『「人間国家」への改革』（NHK出版）、『経済学は悲しみを分かち合うために私の原点』（岩波書店）等がある。