

論 文

財政調整制度導入以前の地方財政

— 1883～1917年の道府県・市・町村財政の検証* —

安藤道人[†], 古市将人[‡], 宮崎雅人[§]

要 旨

本稿では、財政調整制度が存在しなかった1880年代から1910年代にかけての道府県・市・町村財政において、住民一人当たりの歳出入の水準やその地域間格差がどのように展開したかを道府県レベルのパネルデータを用いて検証した。その結果、道府県の住民一人当たり歳出入は、1890年代には増加傾向を示しつつ、地方財政緊縮期を挟んで全体としては横ばい傾向であった。また道府県の一人当たり歳出入のジニ係数を見ると、主要歳出項目である土木費は不安定に推移し、地方税は横ばい傾向であった。一方、市町村の一人当たり歳出入は、主要歳出項目である教育費および主要歳入項目である戸数割・家屋税を中心に上昇傾向であり、とりわけ町村はその傾向が顕著であった。また市町村の一人当たり歳出入のジニ係数については、教育費と戸数割・家屋税のジニ係数は一貫して減少傾向であった。この市町村財政の分析結果は、財政調整機能を有する政府間補助金がほぼ存在しなかったこの時期の地方財政において、中央集権的な教育費水準の引き上げと均等化が、地域の担税力を考慮しない形での戸数割・家屋税負担に繋がっていたことを示すものであった。

1. はじめに

日本の財政調整制度は、地方行政サービスの地方間格差の是正と地方税負担の均等化の両面に大きく寄与してきた。現代日本の財政調整制度の根幹である地方交付税交付金は、標準的な行政サービスを標準的な地方税収で賄えない場合に、その差額を一般補助金として給付すると

* 本研究は、日本学術振興会の科学研究費（17K03795）の補助を受けている。この場を借りて、詳細なコメントを頂いた根岸陸人氏、山口隆太郎氏および日本財政学会の参加者に感謝の意をお伝えしたい。ただし当然のことながら、本稿の内容や内容に関する一切の誤りは筆者らの責に帰するものである。

† 立教大学経済学部准教授 E-mail: michihito.ando@rikkyo.ac.jp

‡ 帝京大学経済学部准教授

§ 埼玉大学大学院人文社会科学部研究科准教授

いう仕組みである。つまり、経済力が貧しく、標準的な地方税率や課税ベースでは十分な税収が確保できない自治体においても、行政サービスの引き下げや地方税負担の引き上げを行うことなく、地方交付税による財源保障によって標準的な行政サービスの提供を行うことが意図されている。現代日本において、一定水準の行政サービスがほとんどの自治体で受けられ、また地域によらない均質的な地方税負担が実現しているのは、この財政調整制度によるところが大きい。

それでは、このような財政調整制度が存在しない場合、経済的に貧しく担税力の低い自治体は、より豊かな自治体と同等の行政サービスレベルを維持しつつ、地方税の税率や課税ベースを引き上げるのだろうか。それとも逆に、地方税率や課税ベースを維持しつつ、行政サービスを引き下げるのだろうか。地方交付税制度を中心とする財政調整制度について様々な改革案が提案されてきた現代日本において、このような問いを立てて財政調整制度の意義や効果を検証することには一定の意義がある。

本稿では、この問いを日本の歴史的・制度的文脈の中で検討するために、財政調整制度が存在せず、その萌芽ともいわれる市町村義務教育費国庫負担法（1918年）も施行されていなかった1883～1917年（明治16年～大正6年）にかけての地方財政の実証的検証を行う。具体的には、同時期の道府県財政と市町村財政について、歳出入の水準やその地域間格差がどのように展開したかを分析し、その制度的背景についても考察する。

本稿の分析結果は以下のように要約できる。第一に、道府県の住民一人当たり歳出入は、1890年代には増加傾向を示しつつ、日露戦争による地方財政緊縮期に抑制され、全体としては横ばい傾向であった。また道府県財政の主要歳出項目である土木費のジニ係数は不安定に推移し、地方税のジニ係数も横ばい傾向であった。第二に、市町村の一人当たり歳出・歳入は、主要歳出項目である教育費および主要歳入項目である戸数割¹⁾（道府県税戸数割付加税として課税）や家屋税を中心に上昇傾向であった。一方で、ジニ係数で測ったこれら教育費と戸数割・家屋税の地域間格差は一貫して減少傾向であった。

このような分析結果は、財政調整制度なき時代の地方財政の特徴としてどのように解釈できるだろうか。まず、市町村の教育費支出や戸数割収入のジニ係数の減少（すなわち地域間格差の縮小）という分析結果は、明治・大正期の教育費・戸数割負担の増大による町村財政の逼迫が義務教育費国庫負担制度（1918年）以降の本格的な財政移転・財政調整制度の創設に繋がったという先行研究（詳しくは次節を参照）からすると意外に思われるかもしれない。

しかし、そうではない。「官治制」論（藤田 1941, 1949）以降の多くの戦前地方財政史研究が明らかにしてきたように、この時期の地方財政において、地方歳出とりわけ市町村教育費の

1) 本稿では、戸数割の性格について分析はしない。佐藤（1992）に従えば、戸数割は現行の住民税の前身といえる税である。基本的に、その徴収方法は道府県と市町村に任せられていた。まず、道府県が市町村賦課額を自治体に「配賦」し、次に市町村議会が各住民への賦課額を決定する。

決定権限の多くは中央政府が有していた。従って、中央政府の意向によって、どの市町村においても一定水準の教育費支出が求められ、その財源として戸数割負担も（住民の担税力に関係なく）一様に上昇したのであれば、教育費や戸数割のジニ係数は低下することになる。つまり教育費支出や戸数割収入の住民あたりの水準の自治体間格差が縮小していたという事実は、町村部の低所得層が戸数割の重課に直面していたという先行研究の指摘と整合的な結果である。

「財政調整制度がない場合に貧しい自治体が直面する選択」という冒頭の問いに戻ると、明治期日本の市町村は、中央政府の強い影響力の下で、一定水準の教育サービスを提供するという選択肢以外はなく、従ってそのために地方税（とりわけ戸数割）の税率を高めたり課税ベースを広げることによって、担税力の低い自治体であっても他自治体と同レベルの地方税収入の確保に努めざるを得なかったと考えられる。

一方で、この時期の道府県財政については、1890年代後半における教育費の上昇や地租割・戸数割及び家屋税の上昇は観察されたものの、年を追うごとに上昇する歳出水準を賄うために地方税負担が高まった、という市町村財政のような明確な特徴は観察されなかった。そもそもこの時期の道府県財政では、災害復旧や水害対策などの土木事業が1つの中心であった（高寄2004, 2006）。そのため、この時期の一人当たり歳出・歳入水準やそのジニ係数の変動は、大規模災害に対する地方歳出や国庫補助金によって大きく左右されており、それ以外の社会・経済の動態的影響は読み取りにくかった。

本稿の構成は以下のとおりである。次節では、本研究の背景や先行研究について記述する。第3節ではデータの収集・整理方法と分析手法について説明する。第4節は、道府県・市・町村財政の主要な分析結果の提示およびその検証である。第5節では、市町村財政のデータを用いた追加分析の結果を提示する。第6節は結論である。

2. 背景

（1）1910年代までの地方財政

藤田（1941, 1949）は、戦前日本の地方行財政の特徴を「官治制」と規定して、日本の地方自治体が、その歳出水準の決定において大きな行政的裁量を持たず、中央政府の政治的・政策的決定が大きな影響力を持っていたことを指摘した。一方で、歳入については国からの政府間財政移転は少なく、地方税に様々な制度的制限がある中で自らの地方税収入で賄っていた。すなわち、戦前の地方自治体は、国からの委任事務を執行する地方機関としての役割が大きい一方、その財源を厳しい制度的制約の中で地方税を中心に調達した。

戦前の中央・地方関係の理解については重要な論争がいくつもあるものの、後続研究も概ねこのような地方財政理解に立脚してきた。とりわけ、担税力の低い農村部において、中央政府から要求された地方歳出水準を維持するための地方税負担が限界に達し、その緩和のために財

政調整制度の導入が徐々に図られたことが実証的に明らかにされてきた²⁾。

なかでも、本稿が対象とする1880年代から1910年代までの地方財政においては、教育制度の整備に伴う就学率の向上や授業料徴収の（原則）無償化、就学年限の延長が進んで市町村の教育支出が増加する一方で、その財源として農村部の旧中間層や農民層に対する戸数割負担が徐々に高まった。そしてこの教育支出や戸数割負担の増加を背景に、農村部を中心に、中央政府に対する教育補助金の拡充要求が存在した。

この補助金拡充要求が、教育支出の拡大と町村負担の軽減のどちらを主目的としていたかについては諸説ある。しかし、この町村部の教育財政をめぐる制度論議が、義務教育費国庫負担制度（1918年）以降の本格的な政府間財政移転制度および財政調整制度へと繋がっていったことが多くの歴史研究で検証されている（藤田 1949, 大石 1990, 鶴川 1980, 1985, 1986, 金澤 1993, 坂本 1989, 井深 2004, 山口 2014など）。

一方で、同時期の道府県の主要歳出項目であった土木費については、当時は災害復旧や水害対策などの占める割合が多く、またそのような災害土木費の財源として国庫補助金が活用されることも、他の歳出項目と比較すると多かった（藤田 1941, 1949, 長妻 2001, 高寄 2004, 2006）。この時期の土木費の水準や配分決定における中央政府の影響力や地方自治体の裁量性については実証的な研究蓄積は少なく、その財政格差の実態やその後の財政調整制度の形成に与えた影響も十分に検証されていない。しかし、とりわけ道路費よりも河川費の占める割合が高かった1890年代までは、災害復旧や水害対策などの大規模土木費を中心とした歳出水準がまず規定され、それを賄うために地方税、国庫補助金、寄付金などの歳入水準が決まったという側面は強かったと考えられる。

要するに、この時期の地方財政においては、地方自治体によって歳出入水準が同時決定されたというよりも、まず中央政府の意向や自然災害・地理的条件によって歳出水準が規定され、それをファイナンスするために地方税負担や国庫補助金の水準が決まるというメカニズムがあった。そして、とくに市町村財政における住民負担の高まりが、このような地方財政制度の維持を困難とし、1918年の義務教育費国庫負担制度を端緒として財政調整的な側面を持つ政府間補助金制度が段階的に導入されてきた、というのがこれまでの戦前地方財政史研究の代表的な知見である。

（2）1910年代までの地方税

戦前の地方税徴収の特徴としてあげられるのが、付加税制限による厳しい課税統制である。戦前の財務規定によれば、まず市町村は必要な歳出額を決定し、次いで、その歳出額に財産収入・使用料を充当した上で、市町村税が課税されるようになっていた（根岸 2010, p.67）。さ

2) 戦前から戦後にかけての日本地方財政史研究のレビューを試みた文献は少ないが、例えば金澤（2004）がある。

らに、戦前期の地方自治体は、基本的に道府県は国税への付加税、市町村は国税と道府県税への付加税によって、財源を集めていた。例えば道府県の場合、国税額に一定の税率で課税することが出来た。ただし、この付加税には税率の上限が存在しており、多くの団体は限度近くまで課税をしていた。この付加税の制限率は中央政府によって規定されていた。しかし一方で、義務教育に代表される自治体経費は中央政府の意向によって拡張しなければならず、そのために活用されたのが、家格や所得などによって税率を定める戸数割や、家屋の賃貸価格を基準とした家屋税であった（坂本 1989, 水本 1998, 金澤 1991, 1993, 大島 1977, 1994, 根岸 2010）。

この時期の地方税制について、大島（1994）は、「町村財政の膨張は当然租税負担の強化」をもたらした。この租税負担の強化は「戸数割の相対的増加、地租割の相対的減少」に帰結したことを指摘する。その背景には、地租割の制限があった。特に、日露戦争時の非常特別税法は国税増徴をもたらしたが、町村はその増徴分への付加税を禁止されていた。この結果、多くの団体は戸数割（市は家屋税）を増税することで、財源を調達しなければならなかった。

このような地方税制度を背景とした戸数割・家屋税負担の増加については、先行研究においても実証的に検証されてきた。例えば大島（1977）は明治20年代（1880年代後半から1890年代）の市町村税負担額の統計を参照しながら、「戸数割は人頭税的性格が強く、階層的に逆進性、つまり下層への重課傾向が強い」と述べている。また金澤（1991）は、長野県埴科郡五加村の1915年から1920年にかけての地租および戸数割の負担率の変化を五加村の所得調査簿を用いて検証しており、戸数割の逆進性が1915年にすでに顕著であり、それが1920年にはさらに強化されたことを指摘している。さらに金澤（1993）は、1907年と1917年の神奈川県における1人当たり市町村教育費支出と戸数割負担との関係を検証した上で、「資力薄弱の農村部において、増大する教育費の財源を支弁しようとするれば、戸数割負担を中心とする地方税を増大しなければならなかった」と指摘している。

（3）本稿の目的

前節で述べたように、これまでの先行研究の蓄積によって戦前の地方財政の制度的特徴については、かなりの程度明らかにされてきた。すなわち、財政調整制度が存在しない1910年代までの日本において、経済的に貧しく担税力の低い自治体は、おおむね、国に定められた行政の事務事業レベルを維持するために、地方税負担（とりわけ町村の戸数割負担）を引き上げたと考えられる。つまり、歳出においては国からの委任事務が中心であり、裁量的に歳出レベルを引き下げる余地は少なく、歳入においては、課税ベースは課税統制により制限されていたため、戸数割や家屋税などの一部の地方税の増税に頼っていたのがこの時期の特徴である。

本稿では、新たに構築した道府県別パネルデータを用いて、市町村義務教育費国庫負担制度施行直前の1917年までの道府県・市・町村の地方財政の歳出入およびその地域間格差の推移を

検証する。この作業によって、財政調整的な側面を有する補助金制度が存在しなかった時代における地方財政の特徴を統計的に明らかにしたい。とくに、このデータから観察できる地方財政の特徴が、どの程度これまでの地方財政史研究の知見と整合的であるかを検証する。これまでの歴史研究では、統計データを用いる場合においても全国レベルで集計された統計や個別の道府県、市、町村の統計を用いた分析がほとんどであり、包括的な道府県別パネルデータで検証されたことはなかったため、この検証には一定の価値があると考えられる。

3. 分析手法とデータ

(1) 分析手法

本稿では、道府県・市・町村財政それぞれについての道府県別パネルデータを用いて、記述統計分析や不平等尺度の分析を行う。第一に、道府県・市・町村の人口一人当たりの地方歳出入の総額および項目ごとの水準を道府県レベルで作成し、その推移を箱ひげ図を用いて検証する。箱ひげ図は、当該統計項目の代表的数値の水準や分布を第1四分位、中央値(第2四分位)、第3四分位で構成される「箱」で表し、またその外側の数値のばらつき具合を「ひげ」や「外れ値」(定義については後述する図1の注を参照)で表現するものであり、歳出入の水準や分布の推移を図示するのに適している。

第二に、第一の分析で検証した変数のジニ係数を作成し、道府県・市・町村の一人当たり歳出入の道府県間格差の推移を検証する。箱ひげ図においても、「箱」の幅の変化によって一人当たり歳出入の道府県間格差の推移をある程度検証することができるが、ジニ係数を用いて地方財政の道府県間格差の推移をより直接的に可視化することができる。

(2) データの概要

本稿が対象とする1883(明治16)年度から1917(大正6)年度にかけては、これまでに多くの地方財政の実証研究が行われてきた。しかし、その多くは、国レベルで集計した地方財政統計を使用するか、単数あるいは複数の道府県・市・町村の地方財政統計を選択的に使用するか、個別自治体の詳細な財政統計史料を活用したものである。一方で本稿では、道府県レベルの地方財政パネルデータを、遡れる限り初期から収集・整理して、日本全体のデータとして分析する。

統計史料としては、1883(明治16)年度から1899(明治32)年度までは『内務省統計報告』を、1900(明治33)年度から1917(大正6)年度までは『大日本帝国統計年鑑』を用いた。当該期間の地方財政統計の詳細については補論1を参照されたい。本稿のデータセットは、全て道府県別に集計された道府県・市・町村財政であり、市・町村の数値はそれぞれ同一道府県内の市・町村の統計の合計値である。本稿では全統計項目を用いておらず、期間を通じて同一項

表1 1926年度までの地方税体系

道府県税	市町村税
国税付加税	国税付加税
地租付加税	(道府県税と同じ)
営業税付加税	
所得税付加税	
鉱業税付加税	
取引所付加税	
独立税	府県税付加税
家屋割	(道府県の独立税全部に付加)
営業税	
戸数割	
雑種税	

(出所) 水本, 1998, p. 4 に基づいて著者作成。

目として集計可能な主要歳出入項目を活用した。なお歳出入の総額については、統計書には「合計」とのみ記載されていることが多いが、歳出総額・歳入総額という名称を採用した。

対象期間の地方税体系は表1に示す通りである。市・町村の道府県税戸数割付加税は統計書では1912年度までは「戸別割」、それ以降は戸数割及家屋税と記載されていることもあり、本稿では「戸数割」に統一する。

また本稿では、地方歳出入の規模そのものではなく住民にとっての給付・負担水準を分析するため、全ての歳出入項目について、道府県別人口を除いて住民一人当たりの数値を用いた。人口データは道府県別の国勢調査のデータを用いた。ただし、国勢調査は5年ごとであり年度別のデータがないため、線形補完で年度別データを推計した。なお本稿では、煩雑化を避けるために、財政統計であっても「年度」ではなく「年」と表現することがある。

さらに、上記の住民一人当たり歳出入における物価変動の影響を調整するため、深尾・中村・中林編(2017)巻末所収のGDPデフレーターを用いた。ただし、1883年および1884年のGDPデフレーターは欠損しているため、その箇所については線形補間をしている。なお本デフレーターは、1935年を基準年として作成されている。今回使用したGDPデフレーターの推移は巻末の補論2に掲載している。なお本稿の分析時期は、内務省統計報告第1回にデータが掲載されている1883年度から、第1次世界大戦中で義務教育国庫負担法が施行される直前の1917年度までである。財政史研究の文脈においては、第一次世界大戦による中央政府・地方自治体の財政支出の急増が注目されており(例えば金澤 2010)、また近年の経済史の成果においては、深尾・中村・中林編(2017)が「19世紀後半から第一次世界大戦前(1913)」までを対象としており、第一次世界大戦前までに分析を限定することも考えられる。しかし、1914年から1917年は、財政調整制度の萌芽とも言われる義務教育国庫負担法の議論が進められた期間でもあるため、本稿では分析時期に含めることとした。

(3) 道府県財政データ

本稿のデータは大きく道府県財政と市町村財政に分けられるため、それぞれについて解説する。まず道府県財政の歳出については、1883(明治16)年度から1894(明治27)年度まで、教育費と区町村教育補助費の合計値を教育費及同補助費、土木費と区町村土木補助費の合計値を土木費及同補助費とした。なぜなら、今回用いている統計書では、道府県の教育費と市町村への教育費関連の補助費は1895年以降には教育費及同補助費という単一の項目に変更されており、道府県の土木費と郡市町村への土木費関連の補助費も、1913年から1917年の間、土木費及同補助費という項目となっており、パネルデータとして接合するためにはこのような処置が必要となる。勤業費と衛生及病院費も同様の理由で、市町村への補助費を合算している。

主要歳入項目である地方税については、年度によって統計書記載の変数名が異なるが、統計書に記載の地方税の合計値を用いた。その内訳は、基本的には地租割、営業税、雑種税、営業税付加税、戸数割及び家屋税、所得税付加税である。戸数割と家屋税については、1893年までは「戸数割」、1894年以降は「戸数割及家屋税」という名称で統計書に記載されている。分析上は一括して、「戸数割及家屋税」としている。また中央政府から地方自治体への補助金である国庫下渡金と国庫補助金は、まとめて国庫下渡・国庫補助金として整理している。統計書の時期によっては両者を統合して記載しているため、同一変数のパネルデータ構築のためにこのような処理を行った。税外収入については、本稿では十分に扱っていない³⁾。

(4) 市町村財政データ

市町村財政については、1884(明治17)年度から1888(明治21)年度までは、区町村収入・支出という項目で財政統計が整理されており、市制施行後の1889(明治22)年度から、市と町村別に道府県レベルで集計した財政統計が公開されている。さらに1894(明治27)年度からは、市は個別に財政統計が形成されるようになった。

したがって、市と町村別の地方財政の道府県パネルデータの作成は1889年から可能である。しかし後述するように、本稿で主に用いる住民一人当たり歳出入の統計を作成するには市・町村別の道府県別人口の統計も必要である。しかし、この統計は1898年からしか入手できないため、本稿では市財政と町村財政それぞれの分析は1898年から1917年までのデータを用いる。ただし市町村を合わせた道府県レベルの住民一人当たりの歳出入は1884年から使用できるため、そのデータも追加的に分析した。

3) なお今回の分析対象時期では、三部経済制を導入している県と市が一部存在する。『内務省統計報告』などでは、道府県歳入に市分賦額が算入され、市歳出に県負担金が算入されている場合がある。そのため、道府県財政と市財政の地域間比較には一定の留意が必要である。ただし、この三部経済制が本稿のメインの分析対象である教育費・土木費や個別地方税に与える影響は軽微と考え、この点の補正は本稿では行ってはいない。

なお市町村の歳出入は、パネルデータの構築のため、以下の処理を行っている。まず、市と町村の戸数（戸別）割と家屋割は、1912年までは「地方税付加税戸別割」と「地方税付加税家屋割」、それ以降は「戸数割及家屋税」という名称として統計書に現れる。データを接続するために、本稿では両データを合計して、戸数割・家屋税と表現する⁴⁾。

（５）人口データ

住民一人当たりの道府県歳出入や市町村歳出入を計算する際には、1893年から入手できる総務省長期統計の道府県別人口を用いた。一方で、市別、町村別の人口については、1898年から入手できる総務省長期統計の「市部人口」と「郡部人口」を用いた。ただし、両データとも原則的に5年ごとしか存在せず、かつ欠損値が存在するため、線形補間によってデータを補っている（補論1も参照）。

（６）総額と構成比

表2には、道府県、市、町村について、それぞれ道府県レベルの統計が入手可能な最初の年度（それぞれ1883年、1889年、1884年）と、1890年、1900年、1910年の4年分の地方歳出入の総額と構成比を示している。なおこの記述統計は、道府県ごとの歳出入統計を合計したデータを用いた全国レベルの地方財政データである。

まず道府県の歳出をみると、総額は増加傾向であり、構成比をみると土木費が大きく約17～40%ほどであり、次いで、教育費及同補助費（約6～17%）や警察費及建築修繕費（約16～22%）の割合が大きい。特に、1890年代からの土木費の急激な上昇を観察できる。一方、道府県の歳入は税収が中心であり（約56～82%）、その税収の多くは地租への付加税によって賄われていた（約28～44%）。また、戸数割と家屋税はその合算値が掲載されており、期間を通じて15%前後となっている。なお本表では観察されないが、次節で示すように、道府県歳入においては災害対策などによって国から道府県への下渡金・補助金等が急激に増加している年があるため、構成比の推移の検証には注意が必要である⁵⁾。

4) 時代によっては、「戸数割・家屋割」（あるいは戸別割・家屋割）という名称が正確である。ただし、年によって統計の名称は変化している。例えば、1896（明治29）年度の市町村統計では、地方税付加税は「家屋割」（市のみ）、「戸別割」、「営業割」、直接国税付加税では「地価割」と記載されている。1916年だと、府県税付加税（地方税に対応している）は、戸数割及家屋税、営業税、直接国税付加税は「地価」、「営業税」と記載されている。

5) 例えば1891年には、日本全体で見ると、国から道府県への下渡金・補助金等は歳入の3割を占めている。この年、濃尾地震があり、岐阜県と愛知県が被害にあっている。そのため、政府は勅令などを通じて、下渡金と補助金をこれらの県に大量に拠出している。実際、この年に両県の土木費は急激に上昇しており、岐阜県の歳入のほとんどは国庫移転である。

表2 道府県・市・町村歳出の主な経費の構成比の推移

	1883	1890	1900	1910		1889	1895	1905	1910		1884	1895	1905	1910
道府県歳出					市歳出					町村歳出				
総額(実質・一億円)	1.00	0.91	1.36	1.74	総額(実質・一億円)	0.08	0.09	0.50	1.48	総額(実質・一億円)	0.79	0.83	1.51	2.34
構成比					構成比					構成比				
戸長以下給料旅費	20.0				役所費	22.4	24.3	8.5	5.8	会議費	1.6	1.6	0.9	0.7
府県監獄費	12.7	14.3			会議費	1.6	1.3	0.4	0.2	役場費	16.3	34.6	21.0	17.4
府県監獄建築修繕費	1.5	1.3	4.2		土木費	40.6	26.2	15.2	13.6	土木費	25.2	24.8	14.1	10.4
土木費と同補助費	17.3	40.3	36.5	32.0	教育費	25.1	27.7	21.4	15.3	教育費	47.5	32.5	36.4	43.0
教育費と同補助費	7.3	5.6	17.0	17.1	衛生費	2.7	5.5	5.6	4.8	衛生費	4.0	2.1	7.5	3.1
勸業費と同補助費	0.8	1.0	4.0	9.1	救助費	0.5	1.0	0.3	0.2	救助費		0.2	0.1	0.1
衛生及病院費同補助費	1.8	3.1	5.9	3.3	警備費	1.7	2.3	0.8	0.5	警備費		0.9	0.7	0.9
警察費及建築修繕費	21.3	21.7	15.8	16.7	勸業費	0.2	0.2	0.4	0.3	勸業費	1.2	0.6	1.2	0.8
府県庁舎建築修繕費	0.5	0.8	0.5	0.7	公債費	2.7	5.0	11.5	21.4	公債費		0.7	6.2	6.7
郡役所費及建築修繕費	0.5	0.3	5.5	4.2	諸税及負担	0.1	0.1	7.3	2.3	雑支出・其他諸費諸税		2.0	11.2	9.4
道府県債費				6.2	其他諸費	2.2	6.3	25.4	3.5	財産管理費・共有物管理費		0.0	0.8	0.7
雑出	0.2	0.1			財産管理費	0.2		3.2	2.3	補充金・寄附金				1.4
其他諸費			8.0	5.6	雑支出				2.9					
					基本財産及蓄積金				8.2					
					公園費				0.3					
					水道費				18.4					
府県歳入					市歳入					町村歳入				
総額(実質・一億円)	1.03	0.97	1.54	2.07	総額(実質・一億円)	0.09	0.11	0.64	2.43	総額(実質・一億円)	0.81	0.88	1.63	2.55
構成比					構成比					構成比				
税収	82.0	64.6	67.7	56.2	税収	61.0	55.6	39.5	17.2	税収	91.9	71.9	60.8	63.6
地租割・反別割	43.9	33.1	37.3	27.7	国税付加税・地租	4.7	4.2	1.6	0.6	国税付加税・地価割(地租)	52.9	27.9	18.7	10.8
府県営業税	14.1	12.2	4.1	3.4	国税付加税・所得税	3.4	4.7	4.9	1.9	国税付加税・営業税			1.2	1.3
付加税営業税			1.5	2.4	国税付加税・営業税			7.4	2.4	地方税付加税・戸数割家屋税	31.6	37.1	34.5	44.1
営業税及同付加税	14.1	12.2	5.6	5.8	地方税付加税・営業割	19.4	14.9	2.0	1.5	地方税付加税・営業税		3.0	3.1	3.9
戸数割及家屋税	16.2	12.5	13.4	13.8	地方税付加税・戸数割家屋税	31.6	30.0	9.0	5.6	その他・間接税・特別税・夫役現品		2.0	1.9	1.5
所得税付加税					間接国税付加税	0.3	0.5	0.0	0.0	公債金		1.1		
雑種税等	7.7	6.8	11.4	8.8	特別税	1.4	1.3	14.6	5.2	公債金			8.0	5.6
国庫下渡・補助金	7.2	8.6	4.2	7.1	財産ヨリ生スル収入		5.0	8.7	3.9	雑収入				8.4
道府県債及借入金		5.2		16.3	使用料及手数料	0.3	0.4	3.6	4.4	使用料及手数料		0.1	0.5	0.9
繰越金	6.1	11.5	14.2	9.0	公債金	13.5	10.9			財産ヨリ生スル収入		2.9	2.3	3.2
寄付金		1.0	1.2	0.8	公債金			11.4	16.9	道府県郡補助金交付金		7.5	7.4	5.0
雑収入	4.7	9.2	12.7	7.6	補充金	0.0	0.1			寄付金		3.3	5.1	4.9
					各種補助金・交付金	3.2	7.8	2.5	2.4	繰越金	1.1	3.1	6.0	
					雑収入・諸収入・其の他	10.4	12.2	25.9	15.3	前年度繰越金繰入金				7.8
					繰越金繰入金	8.8	7.1	7.5	39.5					
					寄附金報償金納付金	0.4	0.9	0.9	0.4					

(注) 統計の表章項目の変化があるため、全変数は掲載していない。そのため、合計しても100%にはならない。また、市の戸別割・家屋割と、町村の戸別割は「戸数割家屋税」として記載している。

次に、市歳出を見ると、総額については、物価調整して実質化しているにも関わらず、急増しているのがわかる。これは、補論3で示しているように、期間を通じて市の数が増えていることも大きく影響している点に留意が必要である。また構成比においては、項目に変化がある点に注意が必要であるが、主要な事務事業の中では、土木費と教育費の割合が一貫して高く、前者は約14~41%、後者は約15~28%である。一方、歳入においては1890年には約61%を占めていた税収の割合が減少傾向であり、代わりに雑収入・諸収入・其の他の割合が高まっている。なお1910年は繰越金繰入金が約40%を占めたため、他の構成項目の割合が低下している。

最後に町村については、歳出入ともに総額は1884年から1910年で3倍程度になっている。また、歳出の構成比を見ると、土木費が約10~25%、教育費が33~48%と高く、とりわけ教育費が安定的に高い。一方、歳入は税収の割合が約61~92%と高く、内訳をみると、1884年には国

税付加税・地価割（地租）の割合が約53%と高いものの、1900年には約19%、1910年には約11%まで減少している。一方、戸数割・家屋税の割合は約32~44%と期間を通じて高めに推移している。

4. 分析結果

（1）道府県歳出

図1は一人当たりの道府県歳出の箱ひげ図である。まず歳出総額については、1890年代の終わりから日露戦争前にかけて一人当たり総歳出の中央値は若干上昇しているものの、それ以外の年度については2~3円前後で推移している。なお1904年からの歳出の落ち込みについては日露戦争時の国税増徴のための地方財政緊縮として知られている（藤田 1949, 大島 1994）。また全体を通じて上側の外れ値が多いのは、大規模土木事業の影響と考えられる。

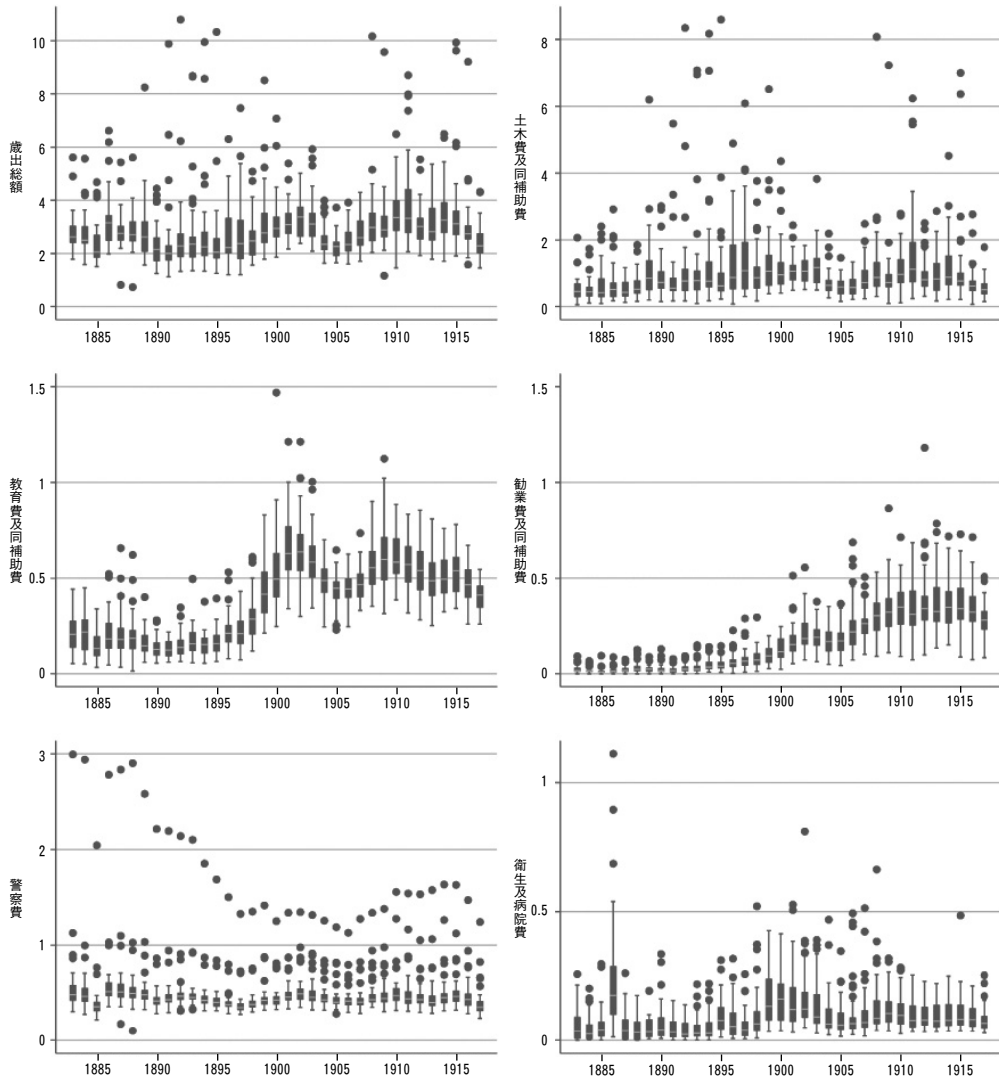
歳出項目別にみると、土木費が主たる項目であり、1890年代後半から1903年の日露戦争前にかけて増加し、中央値は1円近傍に到達したのちに1904年から急落している。その後、再び上昇するものの、1910年から1917年にかけては横ばいあるいは減少傾向である。また土木費の特徴としては、上側の外れ値が多く、年によっては中央値と比べて突出した土木費の支出額を計上している道府県もあることである。これは、当時の災害対策費としての土木費の性質を反映している。

次いで、教育費については、1890年代から上昇傾向にあり、中央値は1900年から0.5円を超える水準になる。その後、土木費と同様に1904年の日露戦争開戦からいったん低下する。その後、再上昇し、それ以前の水準に到達したのちに1910年代は減少傾向となる。

そのほか図1には、勸業費、警察費、衛生費及び病院費の推移を示している。勸業費は期間を通じて上昇傾向にあるが、1910年代でもほとんどの道府県は0.5円に届かない水準である。警察費については、中央値は0.5円前後で推移しているが、一部の道府県はより高い水準を維持していることがわかる。最後に衛生費及び病院費も、日露戦争時の落ち込みを除けば、期間を通じて上昇傾向にある。なお、3.(3)節で述べたように、道府県から市町村への補助金については、本統計においては教育・土木・衛生などの歳出項目への歳出費として計上されている。

全体としてみると、道府県最大の支出は土木費であり、いくつかの年で大規模な土木費の増大を観察することができる。これらは基本的に地震や水害が道府県に発生した年であり、そのための対応に要した支出が計上されていると考えられる。また教育費や勸業費の増加は日露戦争による地方財政緊縮があったにもかかわらず顕著な上昇傾向を示しており、道府県歳出としての存在感を高めていたと考えられる。

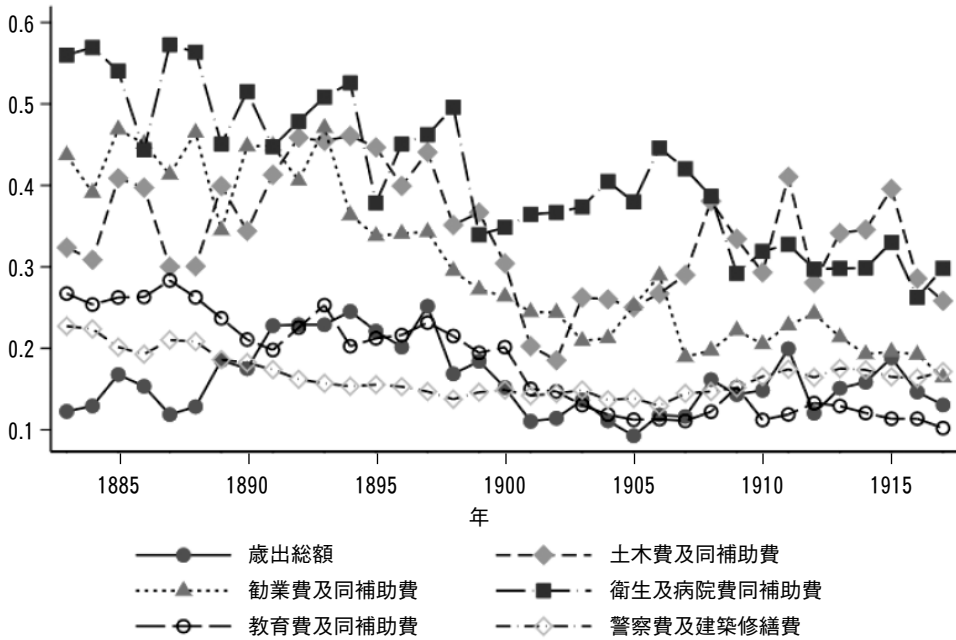
また図2では、道府県の歳出項目のジニ係数の推移を示している。まず歳出総額のジニ係数は1890年代に0.2を超える値まで上昇しているが、1900年代に入ると低下している。もっとも



(注) すべて単位は円である。箱ひげ図の「箱」部分の両端は第1四分位と第3四分位の値を示し、箱内の線は中央値(第2四分位)を示す。また箱ひげ図の「ひげ」部分の下限は「第1四分位値 - (第3四分位値 - 第1四分位値) × 1.5」よりも大きい値の最小値を、「ひげ」部分の上限は、「第3四分位値 + (第3四分位値 - 第1四分位値) × 1.5」よりも小さい値の最大値をそれぞれ示す。点で示されている値は、「ひげ」の上限・下限の外側にある外れ値である。

図1 一人当たり道府県歳出(1883~1917 実質値)

ジニ係数が高いのは衛生及病院費であるが、土木費のジニ係数も特に1890年代に0.4以上と高く推移しており、その間の歳出総額のジニ係数も連動して上昇している。歳出総額のジニ係数の変動は土木費のジニ係数の変動に規定されている部分が大いと考えられる。また、教育費のジニ係数は期間を通じて減少傾向を示しており、1903年からは歳出総額を除く他の4つの歳出項目よりも低い値で推移している。



(注) ジニ係数は道府県レベルの各年度統計によって計算されている。

図2 一人当たり道府県歳出のジニ係数 (1883~1917)

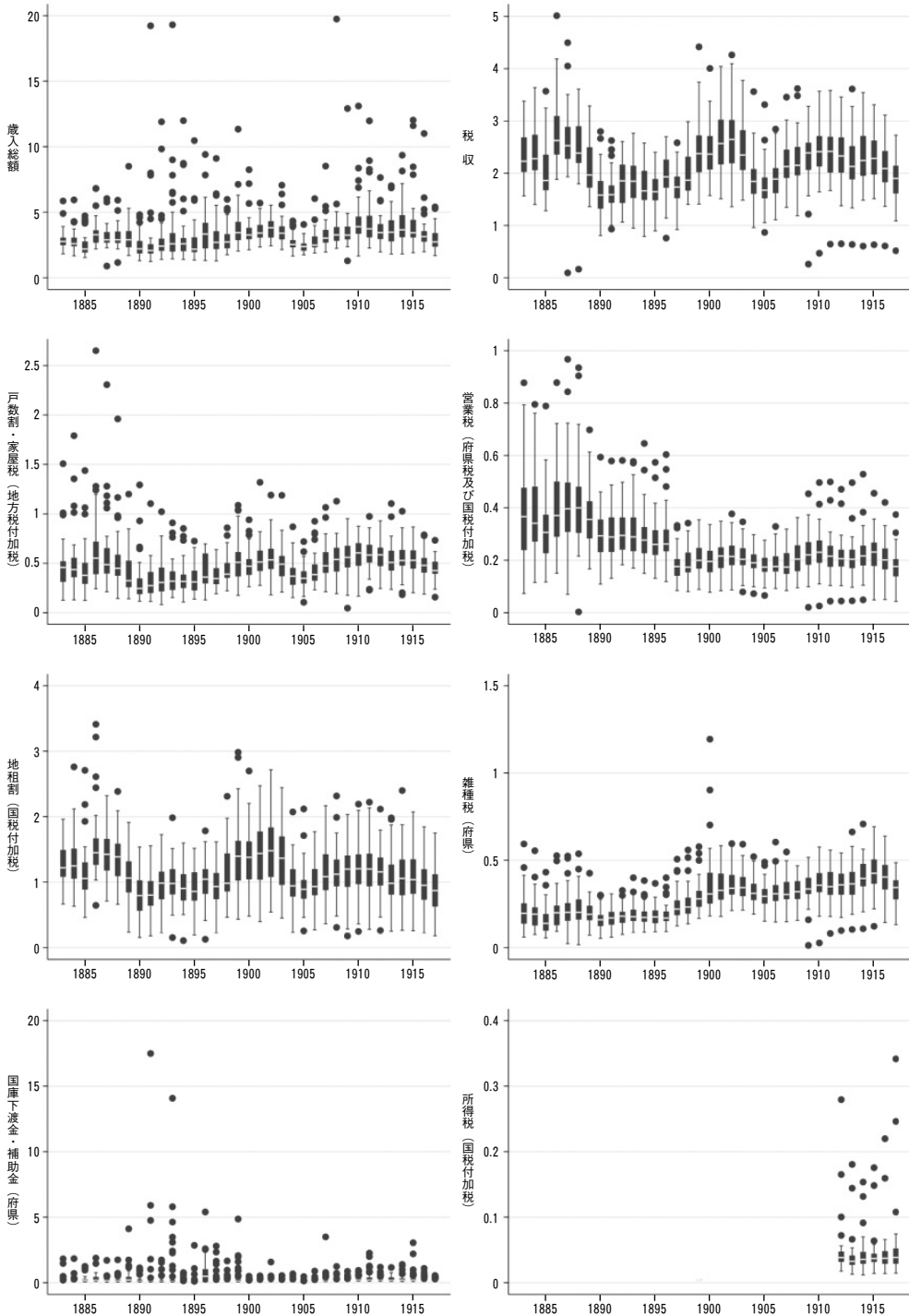
(2) 道府県歳入

図3は一人当たりの道府県歳入の箱ひげ図を示している。まず歳入総額は、歳出総額と同様、1890年代の終わりから日露戦争前にかけて中央値が若干上昇しているものの、2~3円前後で推移している。その後は日露戦争時の地方財政緊縮の影響で減少している。また歳出総額と同様に全体を通じて上側の外れ値が多いのは、大規模土木事業の影響と推察される。

歳入項目別にみると、主項目である地租割は、1889年から1898年までは1円程度で推移しているが、日露戦争前にかけて1.5円程度まで増加している。また、次いで大きい戸数割・家屋税は、時に大きく変動しつつも、0.3~0.5円前後で上昇あるいは横ばいで推移している。さらに、営業税については1897年に大きな変化が見られるが、これは営業税の大部分が国税に移されたためである。一方で、1897年以降は雑種税に増加傾向が見られる。

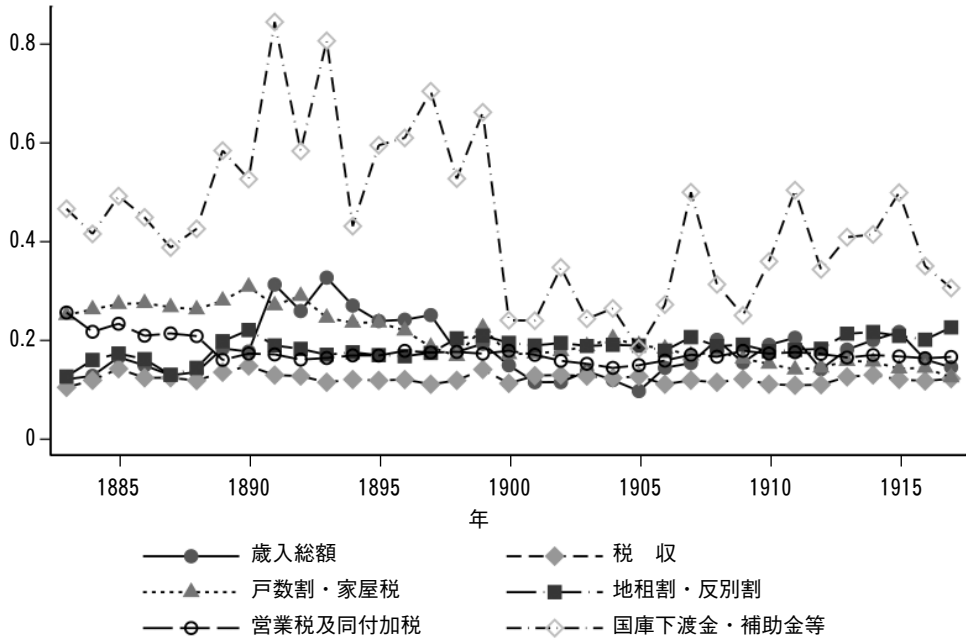
国庫下渡・補助金については、中央値は先に挙げた諸税に比べて小さいものの、箱ひげ図の上側に「外れ値」が大きく、道府県によっては多額の国庫下渡・補助金が交付されている。ただし、この時期の国庫補助金の形態は複雑であり、すべてが本統計に反映されているわけではない点に注意が必要である(高寄 2004)。

次に図4では、道府県歳入および歳入項目のジニ係数を掲載している。一人当たり歳入総額のジニ係数は1891年から1897年にかけて前後の期間と比べて大きくなっており、0.2を上回る水準となっている。これはこの時期の国庫下渡・補助金のジニ係数の高さの影響を受けている



(注) すべて単位は円である。箱ひげ図については図1の注を参照。

図3 一人当たり道府県歳入 (1883~1917 実質値)



(注) ジニ係数は道府県レベルの各年度統計によって計算されている。

図4 一人当たり道府県歳入のジニ係数 (1883~1917)

ものと推察される。税収項目別にみると、主要税目の地租割のジニ係数は0.1~0.2で推移している。次いで大きい戸数割・家屋税のジニ係数は、1890年代前半まで0.2を上回っているが、1890年代に低下傾向を示し、1890年代に入って0.2程度で安定的に推移している。

この時期の道府県歳入の全体的な傾向をみると、まず総収入や国庫下渡・補助金の外れ値の多さやジニ係数の変動は、災害等への対応によるところが大きいと考えられる。例えば、1891年には岐阜県に濃尾地震が起きているため、そのための費用として補助金が岐阜県に支出されている。このように、この時期の道府県財政は、治水や道路建設に加えて、災害対応という広域的な任務を道府県が担っていたことを読み取ることが出来る。

また水本(1998)でも指摘されている通り、道府県の税収で最も大きな割合を占めているのが地租割(国税付加税)であり、戸数割が次に続いている。後述する市町村歳入と比べると、巨額な土木費は国庫補助金などの影響も大きく、経常的な収入においては戸数割よりも地租割に依存しているのがこの時期の道府県歳入の特徴である⁶⁾。

6) ただしこの時期の道府県土木費に対して、国庫補助金が十分に拠出されていたかについては、先行研究では否定的な見解が多い。例えば1880(明治13)年の太政官布告48号以降、土木費国庫補助は制度としてではなく、個別審査によって行われることになる。また1882年には営業税雑種税の課税制限も撤廃されている。金澤(2010)は、土木下渡金の廃止によって静岡県土木費が増加し、土木費財源としての地租割と営業税・雑種税の増徴が発生したことを指摘している。さらにその後、旧河川

(3) 市歳出

図5は一人当たりの市歳出の道府県別データ（市歳出の同一道府県内合計値を道府県内の市人口で除したものの）の箱ひげ図である。なお市・町村別の人口が1898年以降しか入手できないため、ここでは1898年から1917年までの統計となっている⁷⁾。まず歳出総額については、日露戦争前は概ね上昇傾向であるが、1904～1905年の日露戦争期の低下を経て、1910年までは上昇し、その後は5円程度で減少・横ばい傾向である。また、期間を通じて、上側に外れ値が複数存在している。

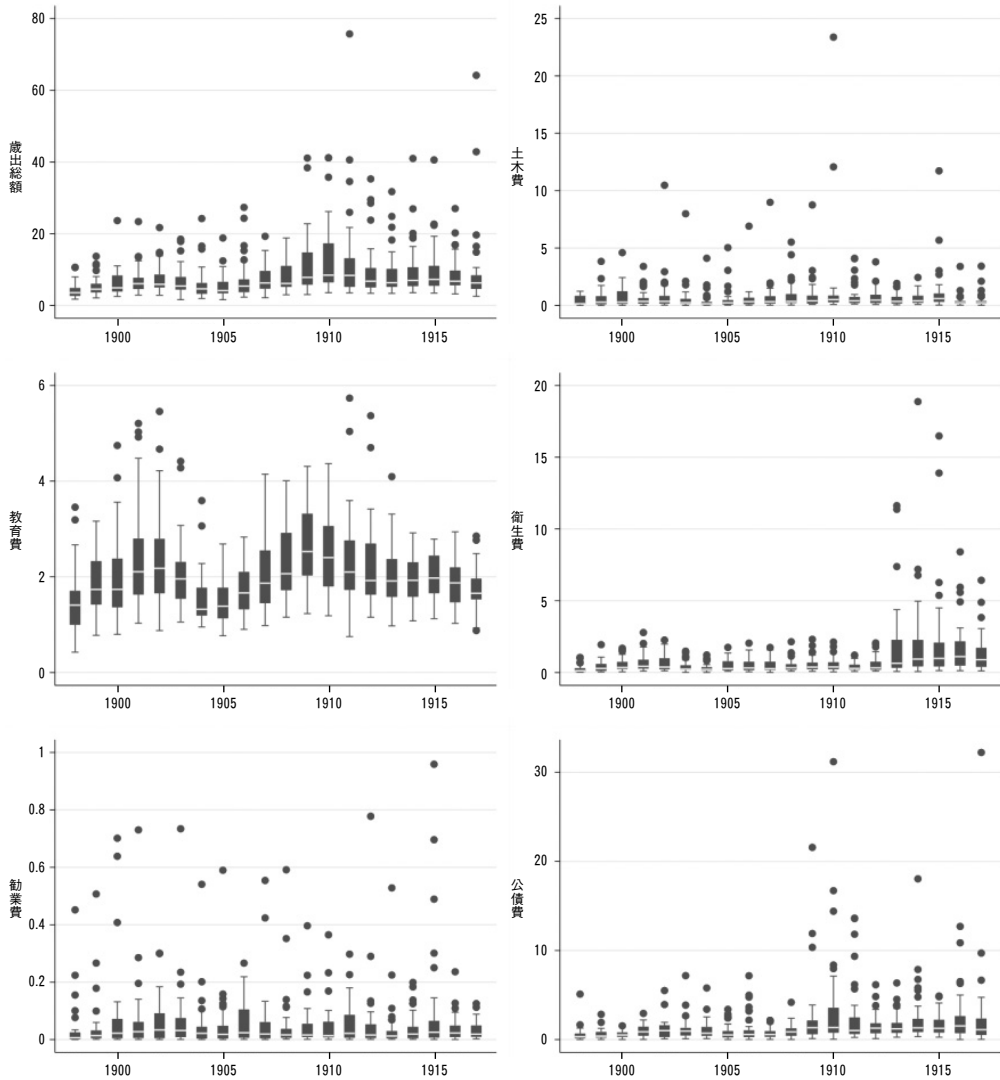
歳出項目別にみると、教育費が主たる項目であり、中央値をみると日露戦争前に2円を超えたのちに日露戦争時に急減し、その後に再び上昇して2円を超えている。ただしその後の1910年代は横ばい・現象傾向であり、中央値は2円近傍である。次いで土木費については、多くの道府県において1円未満であり上昇傾向は観察されないが、年によって大きく上振れしている道府県が存在している。衛生費、勸業費、公債費については箱ひげ図では動向をつかみにくいが、全体として上側に外れ値が存在し、一部の市では他市よりも高い歳出レベルを有していたことが分かる。

図6には、市の歳出総額および歳出項目の道府県レベルでのジニ係数の推移を示している。まず歳出総額のジニ係数は、1898年から1916年にかけて徐々に上昇し、0.2程度から0.4程度まで上昇している。もっともジニ係数が高いのは勸業費であるが、これは勸業費の水準がもともと低く、ばらつきが大きく評価されやすいためだと考えられる。次いで土木費や衛生費のジニ係数が高く、期間を通じて0.4～0.6程度で推移している。一方、教育費のジニ係数は期間を通じて最も低く、当初0.2程度であり、そこから徐々に低下している。

上記の歳出動向のうち、とりわけ重要なのは教育費の動向である。一人当たり教育費は、全体として上昇傾向である一方で、ジニ係数は低く推移し、かつ低下傾向である。2節で言及した先行研究の知見を踏まえると、この結果は、中央政府の強い統制の下で、市の教育費は地域間格差を縮小させながら、ある程度均等に上昇していったことを示唆している。

法に基づく補助や災害国庫補助金による補助率の引き下げも行われている。

7) 5節において、市町村財政を道府県別に合計した統計を用いて1884年から1917年までの検証を行っている。



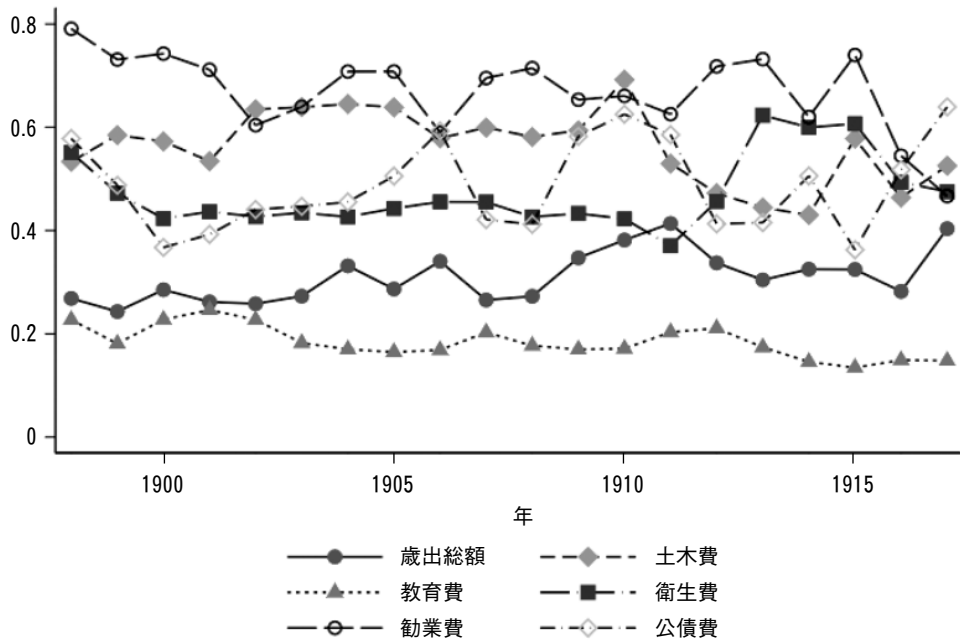
(注) すべて単位は円である。また市歳出を道府県レベルで合算したものを道府県内の市人口で割った値である。箱ひげ図については図1の注を参照。

図5 一人当たり市歳出 (1898~1917 実質値)

(4) 市歳入

次に図7は一人当たりの市歳入の道府県別データ（市歳入の同一道府県内合計値を道府県内の市人口で除したもの）の箱ひげ図を示している。まず歳入総額は、歳出総額と同様の上昇傾向を示し、中央値は日露戦争期の低下を経て1917年には6円程度まで倍増している。

歳入項目別にみると、主項目である戸数割は、1898年は中央値はほぼ1円であったのが、その後急上昇し、日露戦争時の緊縮による低下を経て、1910年には中央値は2円程度となってい



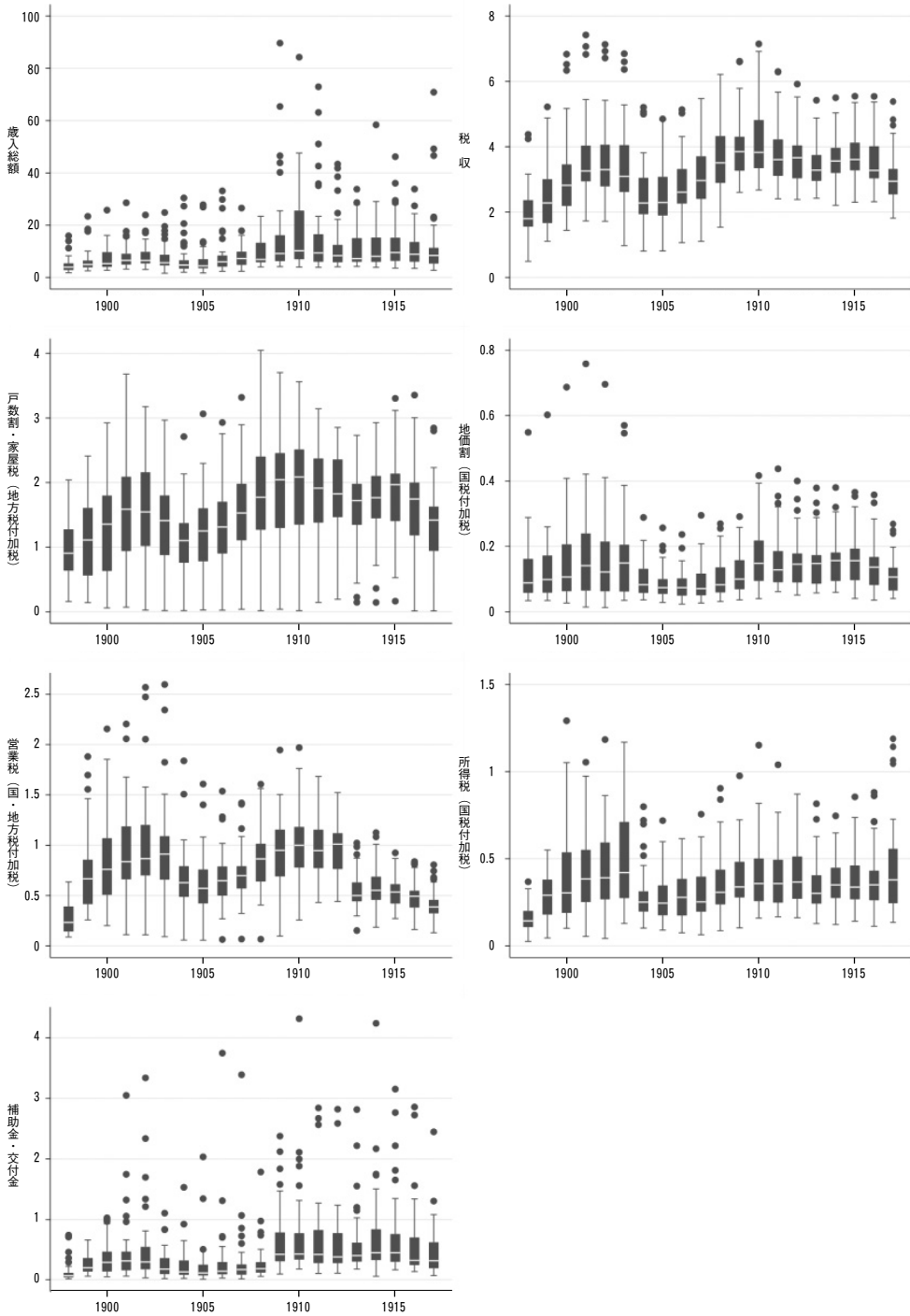
(注) ジニ係数は道府県レベルの各年度統計によって計算されている。

図6 一人当たり市歳出のジニ係数 (1898~1917)

る。ただし、その後は若干の減少傾向がみられる。また期間を通じて、箱ひげ図の「外れ値」がほとんど存在しておらず、全国で比較的均質的に課税されていたことが示唆される。

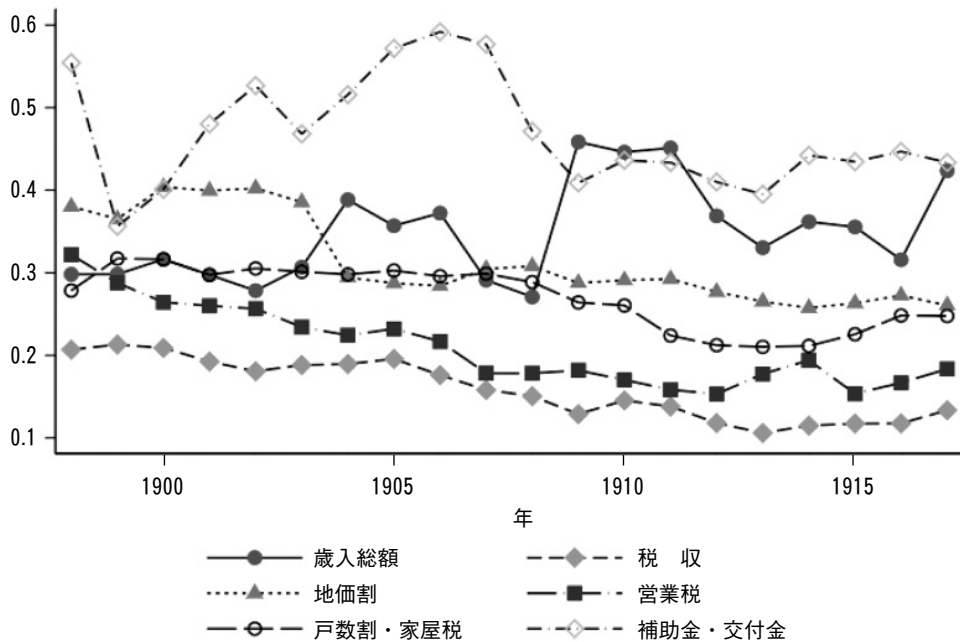
その他の歳入項目については、地価割は、1890年代は多くの道府県において0.2円以下の水準であり、1904年の日露戦争時に急減し、その後は低い水準を維持している。営業税は期間当初は増加傾向であり、1912年には中央値は1円程度に達したが、1913年から急減している。所得税は、日露戦争後は多くの自治体で0.25~0.5円で横ばい傾向である。また補助金・交付金は、1909年から全体的に増加していることや外れ値を示す道府県が多いなどの特徴がある。ただし、この時期の市町村の補助金は一貫した統計として整理することが困難な側面もあるため、留意が必要である。

図8では、市の歳入および歳入項目の道府県レベルでのジニ係数を掲載している。これによると、一人当たり歳入総額のジニ係数は1898年当初は0.3程度であり、その後、やや上昇して0.4近傍で推移している。一方、一人当たり税収総額は0.2から0.1程度へと減少傾向である。税収項目別にみても全体的に減少傾向であることが観察できる。補助金・交付金については多くの期間で最も高いジニ係数となっており、道府県ごとの水準にばらつきがあることが分かる。



(注) すべて単位は円である。また市歳入を道府県レベルで合算したものを道府県内の人口で割った値である。箱ひげ図については図1の注を参照。

図7 一人当たり市歳入 (1898~1917 実質値)



(注) ジニ係数は道府県レベルの各年度統計によって計算されている。

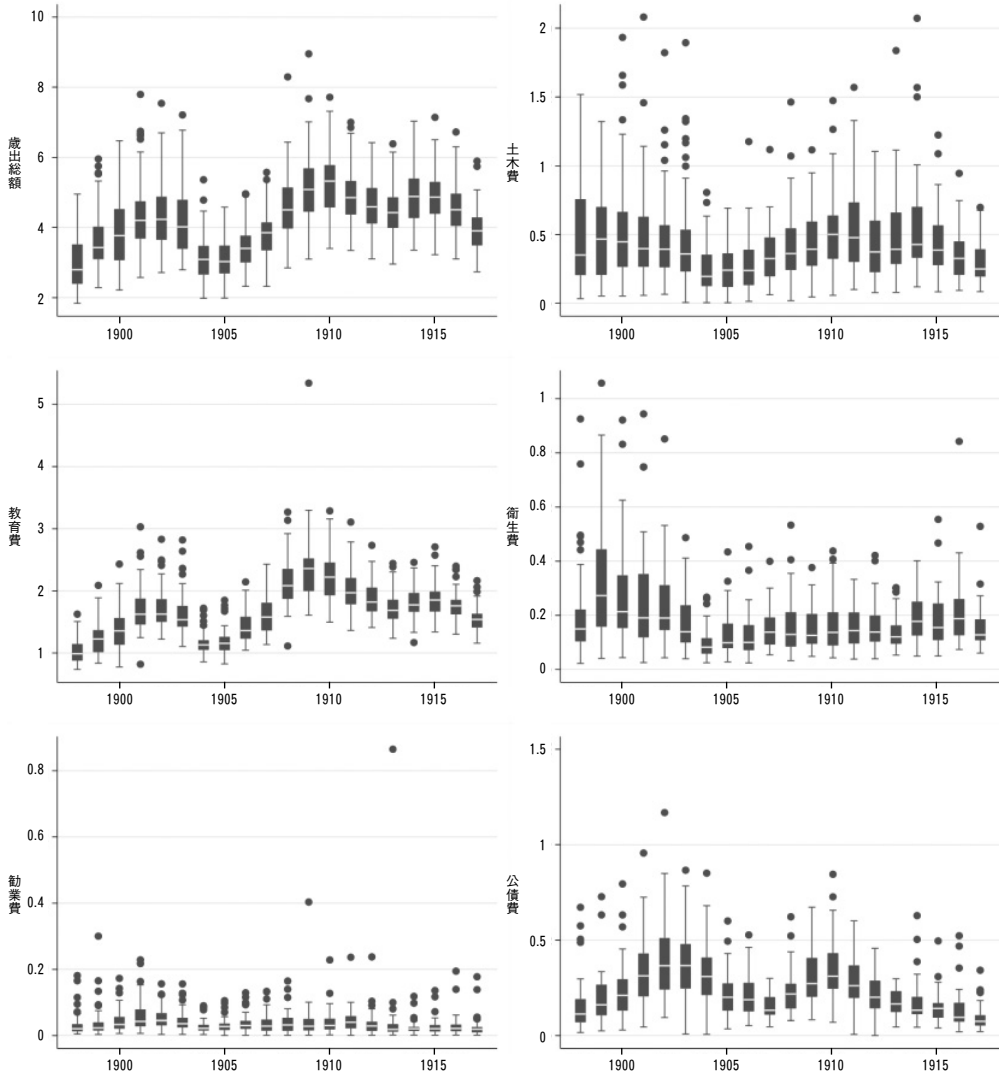
図8 一人当たり市歳入のジニ係数 (1898~1917)

(5) 町村歳出

図9では、町村の歳出および歳出項目の推移を箱ひげ図によって示している。市データと同じく、一人当たりの町村歳入の道府県別データ（町村歳出の同一道府県内の合計値を道府県内の町村人口で除したものを）を用いており、1898年から1917年までの推移を示している。まず歳出総額については、日露戦争期の緊縮財政を挟んで全般的には上昇傾向である。しかし、その中央値は1909~1910年に5円を上回った後は低下傾向にある。また市歳出とは異なり、外れ値は少ない。

歳出項目別にみると、教育費の水準が比較的高く、これも日露戦争の緊縮財政期（1904~1905年）を除けば上昇傾向であり、中央値は1908~1910年の3年間は2円を超えている。ただし、その後はやや低下傾向となってる。また箱ひげ図の外れ値も毎年存在するものの、極端に教育費が高いあるいは低いケースは、少なくとも土木費と比べると少ない。それ以外の土木費、衛生費、勸業費、公債費については、上昇傾向は観察されず、土木費や勸業費では上側に大きな外れ値が観察される。

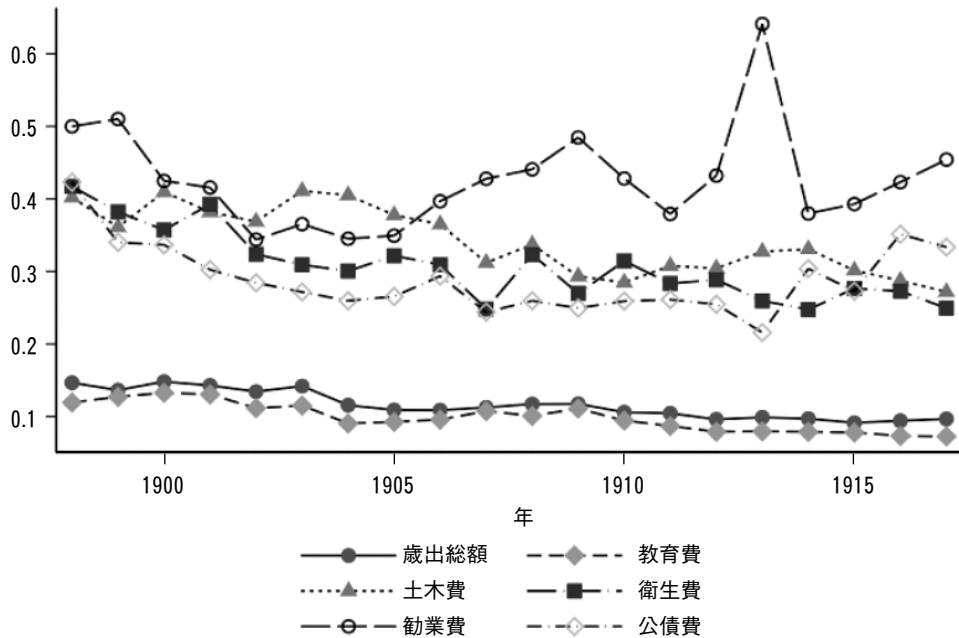
次に図10では、町村の歳出および歳出項目の道府県レベルでのジニ係数の推移を掲載している。歳出総額や教育費のジニ係数は1898年時点で0.15以下と比較的低位であり、さらに期間を通じて徐々に低下している。一方で、土木費・衛生費・公債費のジニ係数は、1890年代は約0.4前後と歳出総額や教育費の倍以上であり、その後は低下傾向にあるものの、歳出総額や教



(注) すべて単位は円である。また町村歳出を道府県レベルで合算したものを道府県内の町村人口で割った値である。箱ひげ図については図1の注を参照。

図9 一人当たり町村歳出 (1898~1917 実質値)

育費よりも高い状態が続いている。最後に勤業費のジニ係数は高い状態が続いている。これは図9の箱ひげ図からも明らかのように、全体的には非常に低位であるにもかかわらず、一部の道府県で勤業費の水準が高いことを反映している。



(注) ジニ係数は道府県レベルの各年度統計によって計算されている。

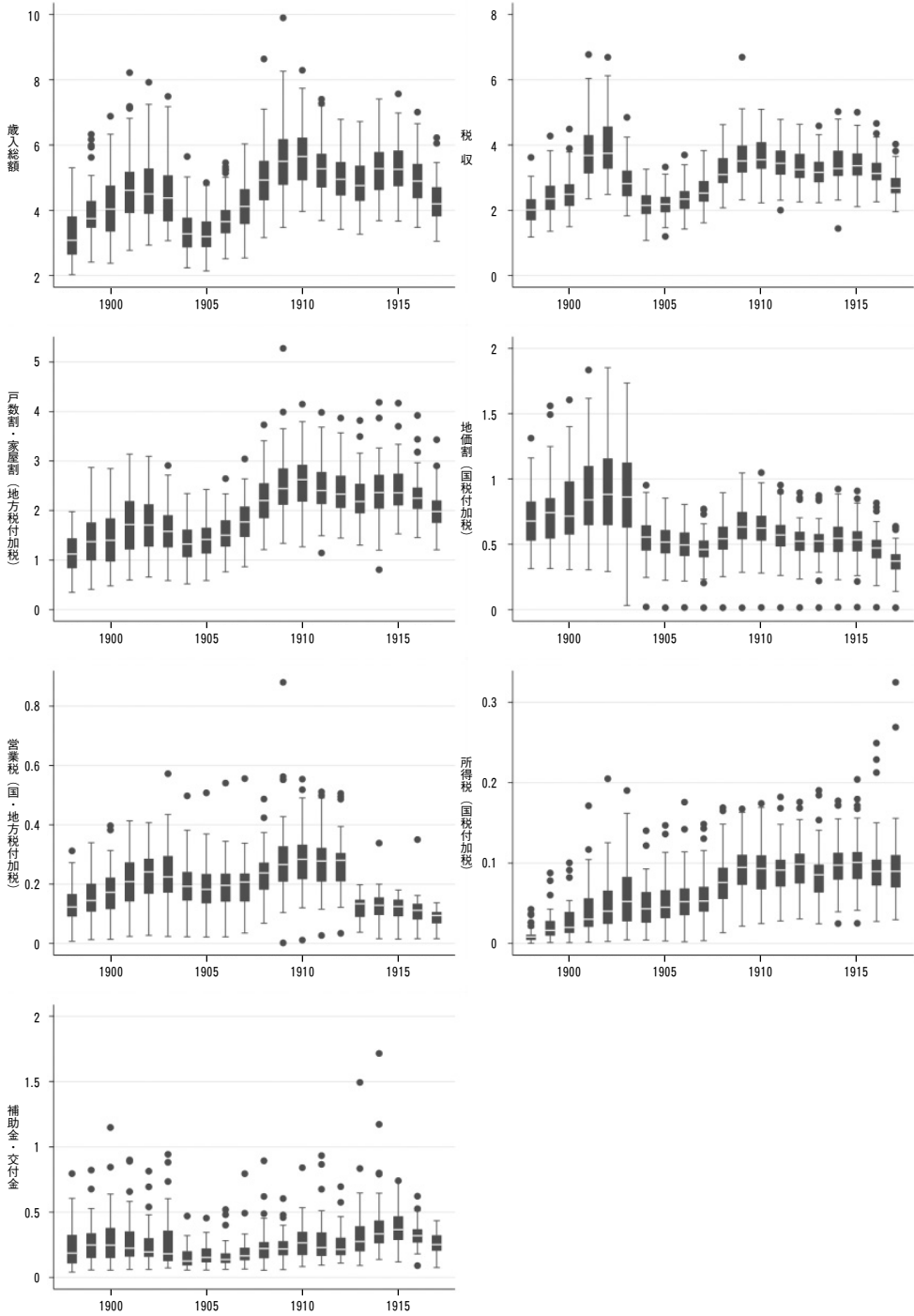
図10 一人当たり町村歳出のジニ係数 (1898~1917)

(6) 町村歳入

図11には主要な町村歳入および歳入項目の箱ひげ図の推移を示している。まず一人当たり歳入総額は日露戦争期の歳入の落ち込みを除いて増加傾向であり、一人当たり歳入総額も同じような推移を示している。また歳入項目別にみると、戸数割・家屋税が主たる歳入であり、1898年で中央値は1円を超えており、その後上昇し、1910年代には多くの道府県で2円を超える水準となっている。ついで地価割・営業税・所得税（いずれも付加税）などからの一定の歳入を得ているが、戸数割・家屋税と比較すると低い水準である。例えば1910年代における地価割の中央値は0.5円程度であり、戸数割・家屋税の4分の1程度の水準である。

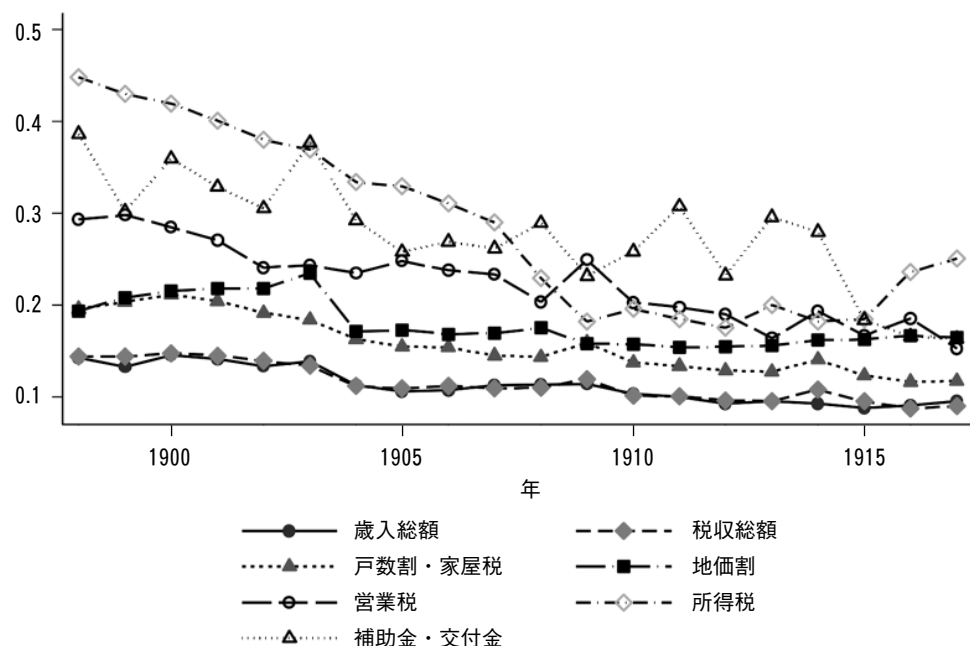
図12は町村歳入および歳入項目の道府県レベルでのジニ係数の推移を示している。ここでも全般的なジニ係数の低下傾向が観察される。歳入総額や歳入総額は当初よりジニ係数は0.15程度と低いが、1917年には0.1程度までさらに低下している。

また歳入項目別にみても、すべての歳入項目で減少傾向である。主要歳入項目の戸数割・家屋税は当初は0.2前後であったが、その後は下がり続け、1910年代は0.15前後で推移している。また営業税、所得税、補助金・交付金のジニ係数も期間を通じて徐々に低下している。また国庫下渡金・補助金等も、1898年の0.4程度から1917年には0.2以下へとジニ係数は半減している。



(注) すべて単位は円である。また町村歳入を道府県レベルで合算したものを道府県内の町村人口で割った値である。箱ひげ図については図1の注を参照。

図11 一人当たり町村歳入 (1898~1917 実質値)



(注) ジニ係数は道府県レベルの各年度統計によって計算されている。

図12 一人当たり町村歳入のジニ係数 (1898~1917)

(7) 小 括

これまでの分析では、道府県・市・町村の1883年もしくは1898年から1917年までの約20~30年間にわたる地方財政の歳出入の推移を検証した。ここでは、これらの検証の中で、先行研究で多く着目されてきた市町村とりわけ町村の教育費支出と戸数割・家屋税負担について検討する。

第一に、分析対象期間を通じて、市においても町村において教育費支出と戸数割・家屋税負担は、最も水準の高い歳出・歳入項目であった。土木費や市の衛生費・公債費のように上方の外れ値が多いため、個別の自治体では他の歳出・歳入項目のほうが高いケースはあるものの、全体として歳出では教育費、歳入では戸数割・家屋税がこの時期の市町村財政の中心的存在であったといえる。

第二に、期間を通じて、市町村の一人当たり教育費支出と戸数割・家屋税負担の実質値は上昇傾向であり、とくに町村においてその傾向が顕著であった。これは、市町村とりわけ町村の住民一人当たりの教育費水準や戸数割・家屋税負担が、実質的に徐々に高まっていたことを意味している。2.(1)節で言及した先行研究を踏まえると、この現象は、国からの教育関連の委理事務のための支出増大の要請に応える形で市町村の教育費が増加し、その財源を賄うために戸数割・家屋税負担の増加が生じた結果である。

第三に、これら一人当たりの教育費と戸数割・家屋税負担のジニ係数は、もともと比較的低

い水準であり、かつ期間を通じて減少傾向にあった。すなわち、一人当たり教育費や戸数割・家屋税の水準の道府県間格差はもともと相対的に低く、かつ期間を通じてさらに減少した。また、この特徴はとくに町村のジニ係数において顕著であった。これらの結果は、市町村の経済力や担税力とはある程度無関係に教育費およびその財源としての戸数割・家屋税の水準が規定されており、その傾向が時期を通じて強まっていたことを示唆しており、先行研究の見解とも整合的である。

5. 追加分析

(1) 市町村歳出入

前節においては、市および町村別の人口が1898年からしか入手できなかったため、市財政および町村財政における一人当たり歳出入の分析も1898年からとなっていた。しかし、市および町村の道府県別地方財政統計は1884年から入手可能である。そこで、本節では市町村財政を道府県レベルで合算した道府県パネルデータを用いて、教育費および戸数割・家屋税のより長期的な動態を検証する。また比較対象として、土木費および補助金・交付金も取り上げる。

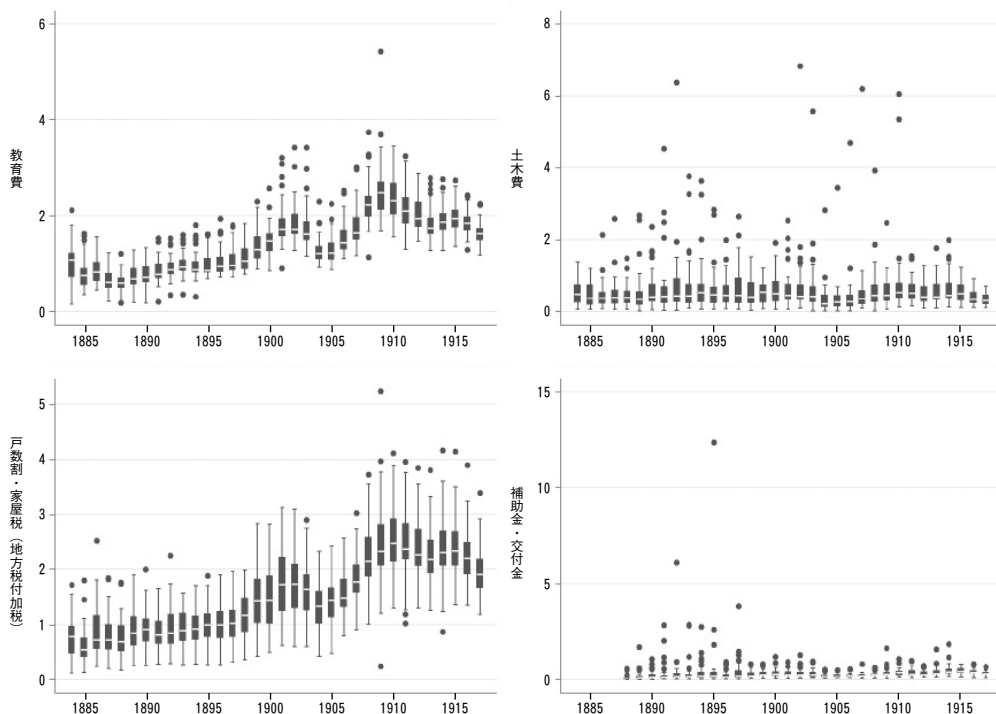
図13には、道府県レベルで計算した市町村財政の一人当たり教育費、土木費、戸数割・家屋税、補助金・交付金の箱ひげ図を記載している。これによると、1898年以前においても、市町村の教育費や戸数割の水準は上昇傾向であったことが分かる。一方、土木費については横ばい傾向であり、補助金・交付金については災害対策などを理由にした上側の外れ値が観察されるものの、全体としては低い水準にとどまっている。

図14には、図13と同様の歳出入項目について、一人当たりではなく、歳出・歳入総額に対する割合を用いて箱ひげ図を作成している。まず教育費については増加傾向は観察されず、当初の1884~1887年にかけて減少したあとは期間を通じて40%ほどで推移しているのに対し、戸数割・家屋税は1890年代から1900年代にかけて上昇傾向にあり、30%から40%ほどに上昇している。一方、土木費割合は1904年ころまでは減少し、その後は横ばいであり、補助金・交付金割合もこの時期は低位で横ばいである。

これらの結果からも、この時期の市町村財政において、教育費および戸数割・家屋税が重要な歳出入項目であったことがわかる。とくに戸数割・家屋税は、住民一人当たりの税負担の上昇傾向だけでなく、歳入に占める負担割合も上昇していた。

(2) 担税力と戸数割・家屋税負担

2.(2)節で言及したように、この時期の戸数割・家屋税(とりわけ戸数割)は「人頭税的」(大島 1977)であり、逆進的(金澤 1991)であると指摘されてきた。このような先行研究を踏まえると、住民一人当たり戸数割・家屋税の地域差のジニ係数の減少は、地域間の経済格差



(注) すべて単位は円である。また市町村歳出入を道府県レベルで合算したものを道府県人口で割った値である。箱ひげ図については図1の注を参照。

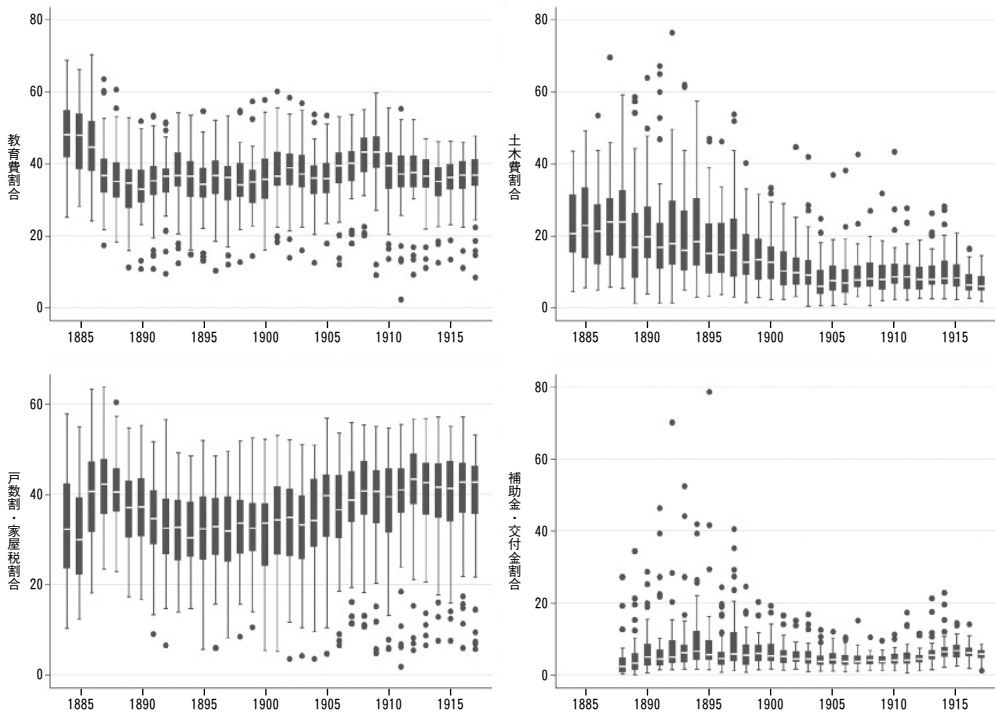
図13 一人当たり市町村の主要歳出入 (1884~1917 実質値)

や担税力に関係なく一定水準の地方税負担が要求されたために、戸数割・家屋税による地方税収の地域間格差が減少した結果と解釈することができる⁸⁾。

一方で、地方税の税率や課税ベースに変化がなくても、地域間の経済格差や担税力の格差が縮小する場合にも地方税収の地域差のジニ係数は減少しうる。そこで、戸数割・家屋税の地域差のジニ係数の減少が地域間の経済格差や担税力の格差縮小の結果によって生じたものではないことを確かめるために、道府県レベルの住民一人当たりの直接国税額のジニ係数を検証した。直接国税は、地租を中心として所得税や営業税も加えたものであり、制度的には全国で同一の税率・課税ベースであり、その水準は道府県レベルの担税力を反映していたと考えられるからだ⁹⁾。

8) 戸数割がどの程度人頭税(一括税)的であったかはともかく、もし戸数割や家屋税が住民全員に対する人頭税(一括税)であれば、一人当たり戸数割・家屋税負担の地域差のジニ係数はゼロとなる。従って、戸数割や家屋税の「人頭税的」(あるいは比例的・逆進的)性質が強くなった結果としてその地域差のジニ係数が減少したと考えるのは合理的である。

9) なお先行研究においても、国税負担額は、戦前の道府県の担税力を示す指標として用いられてき



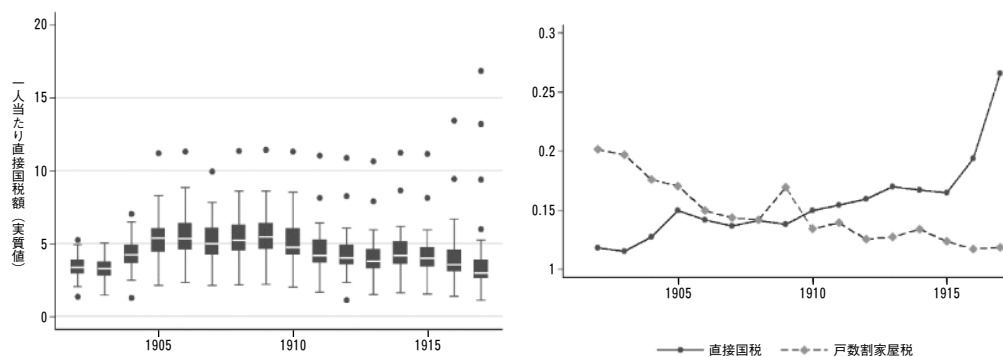
(注) すべて単位は%であり、各歳出入項目の水準を歳出入総額で割ったものの比率である。箱ひげ図については図1の注を参照。

図14 一人当たり市町村の主要歳出入割合 (1884~1917)

まず図15の左図によると、住民一人当たり直接国税は1900年代は5円前後で推移しており、中央値をみると若干の減少傾向がみられる。また、上方の外れ値が複数存在しているものの、「箱」の範囲（第1四分位から第3四分位）は1905年以降には大きな変化はないように見える。この期間においては、直接国税（とりわけ地租）の税率や課税ベースには若干の変更はあるものの、概ね継続性があると判断できる。なお図13によると、市町村レベルでの住民一人当たりの戸数割・家屋税負担の中央値はこの期間に1円から2円以上に増加している。

一方、図15の右図には住民一人当たり直接国税のジニ係数を示しており、比較対象として住民一人当たり戸数割・家屋税のジニ係数も示している。これによると、直接国税のジニ係数は、1902年には約0.1であったのが、1910年以降は0.15以上となり、1916年からはさらに急増して1917年には0.25を超えている。一方、戸数割・家屋税は1902年には約0.2であったが、その後減少し、1917年には0.1に近づいている。すなわち、この期間において、直接国税の道府県格差は拡大する一方、戸数割・家屋税の負担水準の道府県格差は減少しており、低所得地域の戸数

た（例えば金澤 1993）。



(注) 左図については、すべて単位は円であり、道府県レベルの直接国税額を道府県人口で割った値である。箱ひげ図については図1の注を参照。右図については、道府県レベルの住民一人当たり直接国税と戸数割・家屋税のジニ係数である。

図15 一人当たり直接国税額(左図)とジニ係数(右図)

割・家屋税負担が高まっていた(すなわち担税力とは無関係に徴収される部分が多くなっていた)とする先行研究の指摘には一定の妥当性がある。

6. 結論

本稿では、財政調整制度の萌芽とも評価される市町村義務教育費国庫負担法施行の直前である1917年までの地方財政の推移を、新たに構築した道府県別パネルデータを用いて検証した。具体的には、1883年から1917年までの道府県・市・町村財政の道府県別パネルデータを用いて、一人当たり歳出・歳入の実質値の推移やそのばらつきを箱ひげ図で分析した。また、これらの変数のジニ係数を計算し、地方財政の歳入・歳出水準の地域間格差の推移を検証した。

その結果、道府県財政については、災害復旧や治水対策としての土木費やそれに対する国庫補助金が道府県歳出入の水準やその地域間格差を大きく変動させていた。また、道府県財政においても教育費の上昇や戸数割・家屋税の上昇が観察されたものの、それらは市町村(とりわけ町村)ほど顕著ではなかった。全体としてみると、この時期の道府県歳出は土木費が中心であり、勸業費や警察費の水準も比較的高く、市町村のように教育費割合が4割を占めるような状況ではなかった。これらの様々な経費はむろん住民の生活や税負担と無縁ではなかったものの、市町村の教育費と戸数割・家屋税に比べれば、地方財政全体の中での道府県の教育費支出や戸数割・家屋税負担のプレゼンスは相対的には小さかったと言える。

一方、市町村財政については、教育費や戸数割・家屋税の水準が上昇しつつも、その地域差のジニ係数は一貫して減少傾向であった。これは、同時期に一人当たり直接国税額の地域差のジニ係数が増加傾向であるのとは対照的であり、地域の担税力とはある程度無関係に教育費や戸数割・家屋税の水準が決まっていたことを示唆している。このような結果は、これまでの地方

財政史研究における「中央政府の強い統制に基づく教育費負担に対応するために、戸数割の負担水準やその逆進性が高まった」という有力な説と整合的である。

最後に、本稿の分析を踏まえた今後の研究課題について述べたい。第一に、市町村財政における教育費と戸数割・家屋税の推移や関係は、1918年の市町村義務教育費国庫負担制度の施行を一つの契機として次第に変容していく。1918年以降、本稿で観察された市町村の教育費や戸数割・家屋税負担、そして補助金の推移がどのように変化していったかを検証することは今後の重要な課題である。

第二に、戦前期の町村財政の逼迫や、それを背景とした市町村義務教育費国庫負担制度や財政調整制度に関する膨大な研究に比べて、戦前期の道府県財政や、その財政調整制度との関係の検証はあまりなされてこなかった。しかし、市町村財政と同様に、教育費や戸数割・家屋税の上昇は道府県財政でも観察されており、その意味では住民にとっては市町村と都道府県を合わせた税負担が問題となっていたともいえる。また、道府県歳出の中心は土木費であり、その財源としての補助金もときにかなり高額な水準となっていた。これらは治水や災害対策という側面が強く、少なくとも義務教育費国庫負担制度のように、財政調整制度に繋がる契機と捉えられることはほとんどなかった。これは、戦後の地方財政における土木費と財政調整制度の密接な関係を踏まえると対照的であり、さらなる検証が必要である。

参考文献

- 井深雄二（2004）『近代日本教育費政策史—義務教育費国庫負担政策の展開』勁草書房
- 鵜川多加志（1980）「市町村義務教育費国庫負担金の成立」『立教経済学研究』33（4）、169-206
- （1985）「市町村義務教育費国庫負担金の二重性について」『立教経済学研究』38（4）、35-74
- （1986）「市町村義務教育費国庫負担金の二重性について（二・完）」『立教経済学研究』39（3）、113-159
- 江見康一・塩野谷裕一（1966）『財政支出（長期経済統計7）』東洋経済新報社
- 大石嘉一郎（1990）『近代日本の地方自治』東京大学出版会
- 大島美津子（1977）『明治のむら』教育社
- （1994）『明治国家と地域社会』岩波書店
- 金澤史男（1987）「日本補助金論序説—戦間期の構造と推計」『社会科学研究』39（4）、113-147（金澤史男（2010）『近代日本地方財政史研究』日本経済評論社、所収）
- （1991）「行財政の再編と財政構造の変化」大石嘉一郎・西田美昭編『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、254-323（金澤史男（2010）『自治と分権の歴史的文脈』青木書店、所収）
- （1993）「『平等志向型』国家の租税構造」『歴史学研究』652、26-39（金澤史男（2010）『自治と分権の歴史的文脈』青木書店、所収）
- （2004）「日本地方財政史研究の到達点と課題」『財政と公共政策』26（2）、63-74（金澤史男（2010）『近代日本地方財政史研究』日本経済評論社、所収）
- （2010）「明治地方自治制の成立—静岡県」『自治と分権の歴史的文脈』第3章、日本経済評論社
- 佐藤正弘（1992）「戸数割税務資料の特性と制度について—資料論的覚え書き」『経済研究』43（3）、225-236

- 坂本忠次 (1989) 『日本における地方行政の展開—大正デモクラシー期地方財政史の研究 新装版』御茶の水書房
- 高寄昇三 (2004) 『明治地方財政史 (第四巻) 三新法期の地方財政』勁草書房
— (2006) 『明治地方財政史 (第六巻) 三新法期の地方財政』勁草書房
- 長妻廣至 (2001) 『補助金の社会史—近代日本における成立過程』人文書院
- 日本加除式出版編 (2006) 『全国市町村名変遷総覧』日本加除式出版
- 根岸陸人 (2010) 『家屋税の研究—戦前期日本における地方税発展の一側面として—』立教大学経済学部博士論文
- 深尾京司・中村尚史・中林真幸編 (2017) 『岩波講座 日本経済の歴史3 近代1』岩波書店
- 藤田武夫 (1941) 『日本地方財政制度の成立』岩波書店
— (1949) 『日本地方財政発達史』河出書房
- 水本忠武 (1998) 『戸数割税の成立と展開』御茶の水書房
- 山口隆太郎 (2014) 「大正期義務教育費国庫負担制度の形成過程分析」『財政研究』10, 259-281

補論1 使用資料について

本稿で用いた資料について整理したい。まず、道府県別に地方自治体の財政データを整理している資料として、『地方財政概要』（後統『地方財政統計年報』）、『大日本帝国統計年鑑』（日本帝国統計年鑑）、『内務省統計報告』が存在する。『内務省統計報告』は1883（明治16）年度の決算データから収集することが出来る。ただし、第50回から財政統計が掲載されていない。そのため、時系列の連続性を踏まえると『地方財政概要』、『大日本帝国統計年鑑』との併用が必要になる。江見・塩野谷（1966）も指摘しているが、『内務省統計年報』は、第18回（1900年、明治33年）の統計より、道府県の経費が経常経費と臨時経費に分割されて表示されている（江見・塩野谷 1966, p.83）。そのため、『内務省統計報告』については、年度の途中よりデータ整理の労力が圧倒的に増大してしまう。

『地方財政概要』は表章形式に変化がない利点がある。ただし、1900（明治33）年度以降に資料が限られている。しかも、通年で資料があるのは大正からである。とはいえ、『地方財政概要』は『内務省統計報告』に比べて、変数の数が少ないという利点がある。例えば、町村歳入に限れば、『地方財政概要』では、「国庫交付金及補助金」と「道府県税交付金補助金」が掲載されているのに対して、『内務省統計報告』では「交付金」と「補助金」に分割掲載されている。前者では「夫役現品」となっているのに対して、後者では「夫役」、「現品」と分割掲載されている。両資料共に、代表的な変数に差は見られないため、統計の連続性に問題は無い。しかし、『地方財政概要』は主に予算データが掲載されている。地方財政概要の後統統計である『地方財政統計年報』では、決算データが整理されており、本研究に適した資料である。そのため、『地方財政統計年報』が使える年より以前は、他の資料を用いる必要がある。

『大日本帝国統計年鑑』（日本帝国統計年鑑）は、道府県別に、道府県・市・町村の決算統計が報告されており、経常部と臨時部の区別が存在しない。内務省統計報告ほど変数区分が細かくない。そのため、道府県別の決算データを収集するには適した資料である。『日本帝国統計年鑑』第41回より、地方財政は予算のみ掲載されるようになっている。

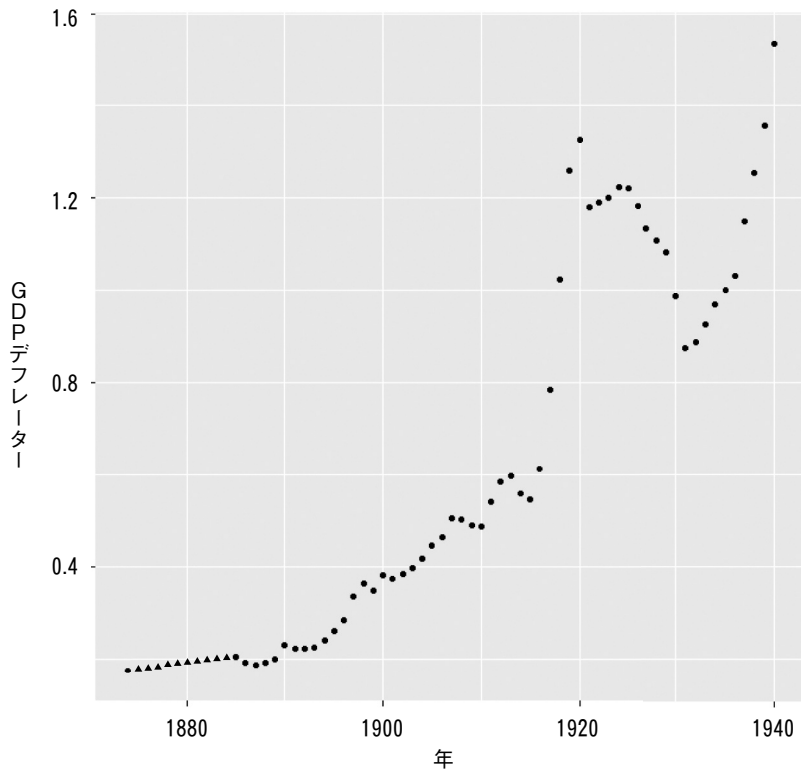
『内務省統計報告』は19世紀末の道府県別の道府県・市町村データが含まれており、他の統計との接続も可能である。統計が詳細すぎるためデータ整理の作業が膨大になるという欠点があるも、我々の目的である長期の地方財政の動向を把握するために使用できる資料である。そこで、本研究では、1899年までの道府県別の地方財政の決算データは『内務省統計報告』を用い、1917年までは『日本帝国統計年鑑』を用いた。

また、我々が使用できる資料として、『道府県統計書』が存在する。『道府県統計書』は道府県別に道府県市町村の統計が整備されており、その有用性は計り知れない。現在、この資料は画像データとして使用できる。ただし、その資料収集の煩瑣さと変数整理の煩瑣を踏まえて、本稿では直接は用いていない。ただし、我々が作成したデータセットを補完するものとしては有用である。

最後に、本稿で用いた道府県人口、市部・郡部人口は、総務省統計局の電子データ『日本の長期統計系列 第2章人口・世帯の表2-7』を用いている。国勢調査であるため、データには欠損値が存在するが、本稿では線形補間を用いて内挿した。ただし線形外挿は採用していない。

補論2 GDPデフレーター

図A1では、深尾・中村・中林（2017）に基づいたGDPデフレーターの推移を示している。1875～1884年の期間は欠損地であったため、1874年と1885年の値を用いて線形補間をしている。



(出所) 深尾京司・中村尚史・中林真幸編 (2017)。なお、▲印 (1875～1884) は線形補間による推定値である。

図A1 GDPデフレーターの推移

補論3 市町村数の変化について

本稿の研究期間においては、市町村合併などによって、市や町村に含まれる自治体が絶えず変動している点に留意が必要である。

表 A1 市町村数の変化

西暦 (年)	元号 (年)	市	町	村
1889	明治22	39		15,820
1890	明治23	40		15,732
1891	明治24	40		15,758
1892	明治25	41		15,771
1893	明治26	41		15,834
1894	明治27	41		15,819
1895	明治28	41		15,804
1896	明治29	42		14,859
1897	明治30	44		14,244
1898	明治31	48		14,241
1899	明治32	51		14,206
1900	明治33	53		14,044
1901	明治34	53		13,672
1902	明治35	55		13,522
1903	明治36	55		13,501
1904	明治37	55		13,444
1905	明治38	55		13,428
1906	明治39	58		12,887
1907	明治40	61		12,780
1908	明治41	61		12,387
1909	明治42	61	1,140	10,751
1910	明治43	61	1,144	10,743
1911	明治44	64	1,172	10,707
1912	明治45／大正元	64	1,205	10,659
1913	大正 2	64	1,226	10,608
1914	大正 3	65	1,242	10,577
1915	大正 4	65	1,271	10,534
1916	大正 5	68	1,279	10,523
1917	大正 6	71	1,289	10,492

(出所) 日本加除式出版編 (2006) 『全国市町村名変遷総覧』 日本加除式出版