

戦後地方経費の展開過程

加藤 睦 夫

問題点の要約

周知のように、財政学では経費論の基本的なテーマとして経費膨脹の問題をとりあげてきた。それは、多くの論者が指摘するように、それ自体としてひとつの法則としての存在を主張しうるものではなかったことはたしかであるが、しかしそれがそのような意味での法則たりえないからといって、経費膨脹の事実そのものに含まれた、いくつかの基本問題の存在を軽視することはできない。問題は今日においてより明確な問題意識にすえてその意義が追究される必要があるからである。

私はこの問題の解明にあたって、地方経費の分析の重要性を、とりわけ強調しておきたい。というのはこうである。よくいわれるように地方経費の特質を、それが住民の生活と密接している点にあるとして、この「密接性」とは、住民の経済生活のますます増大する社会的処理の要せいと、現実における資本主義的処理との、矛盾の深まりにあると解することができる。住民の社会生活の発展や経済の社会的処理の拡大は、右のような矛盾と対抗関係のもとで、まず地方団体の「公」行政の発展として具体化されることが多い。そのいみで地方経費の分析こそ経費論の欠くべからざる要であり、たとえば経費膨脹の問題ひとつとりあげてもその分析は問題のより具体的

で基礎的な理解を、われわれに与えることができるといつてよい。

わが国の戦後地方経費の動向は、ひとつの縮図として問題の典型を提供しているように思われる。われわれは以下右のような観点からその分析の一端を試みてみよう、筆者にとってはそれはまた同時に、地方財政論の基礎構築の手はじめとしての意味をもつものといえる。ただし地方財政の把握のためには、経費の面からまずその具体的役割を明かにすることが前提になるであろうという、ある意味ではあたり前のことを、ここで改めて強調しておきたいからである。

一

戦後の地方経費の推移をその総額でとらえてみたばあいには、次の二つの特徴点をまず指摘することができる。その第一は、戦後資本主義の復興の画期をなす二八、九年度の時点において、地方経費のウェイトが、たとえば国民所得との対比において、戦前の約五割増という規模に達したということである。このことは、地方経費の総額が二八年度において中央の財政支出を上廻るに至るといふ、別の指標をもつて語ることもできる。問題の第二点は、右のような地方経費のウェイトの増大が、終戦直後の低い水準からきわめて急速なテンポをもつて、しかもほとんど一貫して増大しつづけてきたという事実である。

われわれはこのような事実のなかに、いかなる問題を見出だすべきであろうか。まず、二八、九年段階における戦前比五割増（それは国民所得対比でいうと、戦前の一・二％から、この時期の一八・九％の増大となる）という経費増の大きさは、いうまでもなく、戦前から戦後にいたる地方経費の役割の基本的な変化を内包する底のものである。

ということである。としたばあいには、その変化とは一体いかなる意味内容をもつものであろうか、これが問題の第一点であり、かつその核心である。戦後段階の地方経費の役割の変化は、戦争直前から戦時中の過程のなかに次の段階への転化の契機をのぞかせつつ、なによりも戦後の地方経費のウェイトの急速の増大テンポとして展開された。戦前比五割増という量的拡大に内包された質的变化の過程は、戦争直後の七%台のウェイトから二八年度で一八%をこえるというテンポを織りなしつつ、二八、九年度階でひとつの転機を迎えるに至るのである。

以上にのべたような意味で、二八、九年度階を一応の画期とした戦後地方経費の役割を明らかにするために、ここでは主として、戦後の経費増の過程を追究することによって問題点を検討することにしよう。

第一表は、地方経費のウェイトの増大を、国民所得、国の実質才出、および国の一般会計の規模との対比において明らかにしたものである。この表によつて、終戦直後からの経費増の大きなテンポのなかに、いくつかの特徴的な段階を画しうることを知ることができる。その「段階」とは年度別にみると次のごとくである。第一段階、二二年より二三年、第二段階、二六年より二八年、そして第三段階、三二、三年以降がこれである。この三つの段階は、この表をやや細かく検討するだけで、経費増の速度およびその構造においてそれぞれ特徴的な内容を具えていることを推測するに十分である。まず第三段階を第一、二段階と区別するものは、地方経費増のテンポの相対的な低さ（ばあいによっては逆にウェイトの減少）と、それが同時に国の実質才出（中央財政から、地方団体への補助金交付金等を差引いたものとする）の増大、いなむしろ、この時期には地方歳出規模を上廻る国の実質歳出の増加テンポを伴っているということである。このことの意味は後述しよう。これに対して第一段階と第二段階とはその増大傾向においてかなり共通のものをもっている。両者を区別するものは、第一段階の経費増のテンポがより

(第1表) 普通会計地方歳出の推移

単位%

	地方歳出 国民所得	国の実質歳出 国民所得	中央地方の歳出純計 国民所得	地方財政 国の財政
昭10	12.0	13.1	25.1	98
21	7.7	26.8	34.5	24
22	9.7	15.8	25.5	40
23	○13.3	△16.3	29.6	56
24	13.9	19.4	33.2	56
25	15.1	12.2	27.2	82
26	14.1	11.1	25.2	89
27	15.8	11.2	27.0	96
28	○18.0	△10.4	○28.4	105
29	18.8	10.3	29.0	112
30	17.0	8.7	25.7	115
31	15.8	8.0	△23.8	116
32	16.1	7.9	24.0	116
33	△14.7	○9.5	24.2	93
34	○14.9	9.5	○24.5	93
37	○16.0	9.5	25.5	94

- [註] 1. 地方歳出の昭和10年分のみ、比較上地方債費を除いてある。
 2. 国の実質歳出とは国の一般会計総額より地方財政への広義の支出金（交付税等を含む）を除いたものとしてある。
 3. 地方財政概要，財政金融統計月報各号より算出。

急激だということである。このことは、第一段階における、戦時戦後の七%台という低水準より戦前規模への単なる回復という理由だけで説明しうるものではない。もしも回復が急激な発展テンポの主因だとするならば、早くも二三年で戦前水準をかなり上廻るに至るといふ事実（六三制寄付金などによる予算外支出の増大を別としても）を説明することは困難であろう。この増大テンポこそ、この時期において戦後財政への特徴的な構造転換がかなりの規模において進行

しつつあったことを証明するものにはかならないのである。

われわれは、以上三つの段階の地方経費増大の傾向を明らかにした上で、この表から、段階の画期において、二つの特徴的な転換期が存在することを容易に認めることができるであろう。ドッジ・ラインおよび、二九年度

一兆円予算に象徴される時点がそれである。両期は多くの点で共通の傾向を示している。まず第一に地方経費の増加テンポの抑制である。いずれの時点においても、基準となる国民所得の伸びが前年のそれと比べて著しく低下していることを考慮するならば、抑制の力が見かけ以上に強く作用したことを推測しうるであろう。反対に、国の実質支出については、戦後の比重低下（地方支出の増加と反対に）の傾向に対して、二四年度では増大、二九年度では低_下速度の抑制という形に対応し、これらのいずれの時点においても、財政支出の圧縮の力がより強く地方経費の増加テンポの抑制に向けられたことを示しているとみなしてよいのである。後の表で示すように、この二時点において地方税のかなりの増大があつてなかつた。しかし問題はこの二つの時点の特質が単なる経費増の圧縮抑制ないし、地方への財政負担の転嫁にあつただけではなく、肝要な点は、それが地方経費の役割のそれぞれの時期における再編成の合図となつてゐることである。そして、第一、二段階から第三段階への変化が、さきのにのべたように、かなり基本的な相異点を内包してゐるように、そのことと不可分の意味あいにおいて、二九年度以降の再編期は、やや長くかつ深刻な経過を必要としたのである。この時期がちょうど町村合併に引続く地方財政の「再建整備」期にあたることも決して偶然ではありえなかつたといつてよい。

二

われわれは前段において、戦後の地方経費の膨脹を特徴づける段階を三つに分けて考えうることを明かにし、きわめて大雑把ながら各段階についておよその特徴点をも指摘しておいた。戦後段階の地方経費の役割を分析するためには、この三つの段階のそれぞれについてより具体的な経費動向の特質を明かにすることがどうしても必

(第2表) 団体種類別地方歳出(普通会計)の推移
単位億円()内%

	府 県	市	町 村	計
昭10	8(37)	7(33)	5(30)	21(100)
16	16(52)	9(29)	6(19)	31(100)
20	28(56)	13(26)	8(18)	50(100)
21	○ 187(67)	45(16)	44 (16)	277(100)
22	586(63)	△ 151(16)	○ 196(21)	934(100)
23	1,494(58)	502(19)	593(23)	2,590(100)
24	2,273(58)	801(20)	840(22)	3,914(100)
25	△ 2,842(54)	1,170(22)	1,212(23)	5,225(100)
26	3,722(56)	○ 1,505(23)	△ 1,458(21)	6,686(100)
27	4,729(56)	1,883(22)	1,807(21)	8,420(100)
28	6,060(57)	2,388(22)	2,218(20)	10,697(100)
29	6,774(58)	2,932(25)	1,995(17)	11,702(100)
30	6,845(58)	3,041(26)	1,874(16)	11,761(100)
31	○ 7,443(59)	3,261(26)	1,916(15)	12,619(100)
32	8,226(60)	3,586(26)	1,970(14)	13,781(100)

[註] 1. 地方債費を含む
2. 第一表註3参照

要となる。そのためにはさまざまの接近の方法が考えられるが、ここではまず、地方団体の種類別による経費の推移をとって問題説明の手懸りとすることにする。

第二表は地方団体の種類別の才出推移を示したものである。この表を利用して、さきあげた三段階の特徴をやや掘下げてみよう。

(1) 第一段階。府県経費の比重は終戦直後の二一年度において地方経費総額の六七%という高率に達するが、第一段階を通じての動きをみると、二三年までかなり急速にその比重を減じている。この時期を特徴づける経費増のテンポの大きさを代表するものはむしろ市町村、とりわけ町村経費の比重の増大である。府県のウェイトの減少、市町村のその増大は、その少なからぬ部分が、たとえば警察消防費などの市町村移譲にもとずいている。しかし、にもかかわらず、この時期における市町村、とくに町村経費の

実質増は小さくない。

そこで右のような地方経費のすう勢を、さしあたり次のように評価しておくこととしよう。まず、市町村を中心とした経費の増大は、戦後の日本資本主義の危機的状況下において、農地改革を基軸とした地方民主化政策が、地主制、地縁的「共同体」ないし旧い家族制度の枠内におしとどめられてきた行政需要（しかも内容的にみると、資本主義の発達程度に規定された、かなり高度の行政需要）を、ある程度急速に、市町村の公行政の拡大、したがってまた経費増として、析出させてきたということである。言葉をかえていうならば、地主的支配の後退にもなつて、地域社会の経済的社会的諸機能のより多くの部分が、地縁的「共同体」（それらを通して、または直接に地主）の手を離れて市町村役場機構の担うものとなつてきたことである。それと同時に、名誉職的な市町村吏員から専門職としての公務員制への変容がすすみ、それらすべての結果、市町村経費の増大が不可避となつてきた。むろん、現実の経費の量的質的变化が、もっぱら地方社会構造の変容にストレートに規定されてきたというわけではない。それはまた同時にその変化を上から、戦後の新しい体制が把握し、整序する過程であつた。戦後第一段階の地方経費増の基本的構造として、この点を無視しては問題の出発点を見失うほかはないであろう。市とくらべて町村の経費増がより顕著であるという傾向も、一面ではこの時期の町村財源の相対的な豊富さにたすけられつつ、基本的には右のような地域社会の基本構造の変容が、町村において一そう激しかったという意味において、右の論点を裏付けうるものと考えてよい。

(2) 第二段階。ドッジ・ラインによつて、第一段階のすう勢が、主として財政的圧迫を通じて強力にねじ曲げられ、一部は旧来の体制に追いやられる。シャープ勧告もこと経費面に関する限り、基調的な変化をもたらすに

はいたらない。そしてこの若干の過渡期を經過して第二段階における経費の増大が始まるのである。

この時期の経費動向は、地方団体毎にみると、まず、シャープ勧告を経て一たん押し下げられた府県経費が、徐々にはあるが増加傾向を復活する。と同時に警察制度をはじめとして市町村行政の一部が再び府県段階の行政へおし戻される、という傾向を表面化する。反対に、第一段階での経費増の典型をなした町村経費は、漸次その増勢を弱めつつ、絶対額では依然としてかなりの増加傾向をみせながらも、そのウェイトをやや減少させるに至り、全体として僅かながら比重を減じつつある市町村経費のなかで、この時期にはついに市のそれを下廻ることとなるのである。

この時期の基調的な意義をここではとくに地方団体種類毎の経費動向という点に重点をおいて次のようにまとめておこう。われわれは前節で、戦後第一段階の特徴的な側面をとりわけ町村経費のウェイトの顕著な増大を典型として、地域の経済社会構造の変容に伴う行政需要析出（または形成）と、その整序の過程として位置ずけてみた。戦後第二段階の経費動向は、経費総額の増加テンポの大きさという点では第一段階のそれとある程度似たものをもっているが、しかしそれはむしろ単なるその延長ではない。いなむしろ、さきにもべたような行政需要析出の圧力が地方経費に体化形成されるのを一面では強く抑制しつつ、（そうした意味でドッジ方式が生きてゆくといつていい）、他方で新しい性格の経費政策を展開することになるのである。それは、全体制としていえば朝鮮動乱以降の資本の強度の蓄積、発展がもたらした資本の新しい段階での要求に応えそれに従属しつつ、地方経済の積極的な再編成をめざすものであったといつてよい。言葉をかえれば、地主制を基軸とする地域秩序の弱体化に対して、行政機構の強化（または行政経費水準の引上げ）——上からの指導を特徴とするところの——をもって応急に対応

したのが戦後第一段階の主要過程とすれば、この時期は、旧地主層にかわる新しい地域の支配層を財政機構を有力な支点として再編形成してゆく過程であったと考えてよい。もちろんそれは地主制の復活といったものではないから、第一段階の過程の単なる否定の上に展開しうるものではなく、「新しい」地域支配層の形成という面がより前面に押し出されたものといえる。これらの点については後段で再説することとしよう。

(3) 第三段階。第三段階への序曲は二九年度の引締め政策をもって始まる。しかしこの引締め政策がドッジラインのそれと異なる点は、引締め政策に引続いてあるいは並行して、地方経費再編成の一連の方策がとくに強力に推進されたということである。われわれはそれらの総合的な結末を第一表の二九年度以降とくに三一年度を中心とした時点における、地方経費総額の顕著な比重減少の傾向のなかに読みとることができる。第二表はそのような縮減の内容を、どちらかといえば市町村、そしてとくに町村（町村合併による新市の増加を考慮してもなお）のわのより大きな縮小としてあらわしていることを付言しておく。

第三段階の特徴を地方団体種類ごとに見ると、まず第一に、第二段階で漸次比重をましつつあった府県経費が、この時期に至つてその傾向を決定的とし、顕著な増大を示しているということであろう。さきにもべたように、中央の実質支出はこの時点で地方財政支出を上廻つて増大したことをあわせて考えるならば、経費増が府県そして中央と、後者ほど比重をかけた形で進行したことが明かとなる。

この時期以降の地方経費の「膨脹」（地方経費に限ると、さきにもべたようにテンポは第二段階よりずっと落ちてくる）は、右のように、府県経費の増大を典型として、直截に独占の高度成長——資本主義の急速な成長高度比が要求する「社会資本」充実の方向により強く動員される、その結果であることはよく指摘されるとおりである。市町

(第3表) 昭10~22年度地方支出の構造変化

(単位: 22年度、()内 22年度
10年度、21年度)

	府 県	市	町 村
議 会 費	104(6.5)	64(10.4)	62(8.2)
役 場(庁)費	277(5.3)	111(4.2)	70(3.7)
警 防 費	69(3.5)	82(6.7)	45(7.7)
土 木 費	48(3.1)	21(2.4)	○ 24(3.3)
教 育 費	124(3.7)	23(4.3)	24(8.7)
社会労働費	331(1.5)	134(4.0)	○ 187(3.8)
保健衛生費	82(3.5)	31(1.8)	○ 49(3.5)
産業経済費	54(2.4)	44(2.3)	46(4.6)
公 債 費	5(3.7)	0.6(1.5)	3(1.0)
諸 支 出 金	98(4.1)	50(3.4)	25(3.4)
計	○ 69(3.1)	20(3.3)	35(4.4)

- 〔註〕 1. 地方支出は普通会計のみとした
 2. 統計調査費、選挙費は諸支出金に含めて計算した
 3. 第1表註3参照

村経費の比重の後退は、財政資金のかかる方向での集中の裏ともいえるもので、生活環境整備のための経費が絶対的な立ち遅れをみせている、そのことのひとつの反映であると考えてよい。

三

われわれは次に、右にのべた戦後の地方経費の動向を、時期別および主要経費別にやや詳細に検討することに

よってその裏付けを強化しよう。

(1) 戦後第一段階。戦後第一段階における町村経費の増大(戦前比、および二年度以降の推移とも)を最もよく代表するものは第一に社会労働費である。昭和二一年九月の生活保護法の制定によって町村の社会労働費の財政的地位が確立される。隣保相助の精神を支点として、地主制、地縁的「共同体」、家族制度等々の内部に沈澱せしめられた相互扶助機構の弱化和、行政への析出。地主制の解体は地域「共同体」の紐帯を弱め、部落会町内会的段階に緊縛された土木費、保健衛生費、産業経済費、消防費、そしてさいごに教育費の負担を、

徐々にではあるが「公共」経費に押しあげ、それぞれの行政部門を分化形成させる。部落会町内会の解散指令はそのような動きを促進させ、そしてそれらのすべてが、別表にみるような役場費、さらには社会費のけん、著な膨脹という形をとって、町村「行政」が確立されるに至るのである。

ここで戦後第一年度で相対的に顕著な増加を示した府県費について付言しておこう。それは多分にこの時期の戦後応急処理が府県機構により重く集中したためと考えてよい。そのなかには、占領軍の駐留に基因する直接的経費が、とくに土木費衛生費の増として示されていることを指摘しておく。

(2) ドッジ・ライン。ドッジラインの効果が第一段階から第二段階への転換再編の関門として有効な衝撃を与えたことを別表の経費別推移よって説明しよう。戦後第一段階の、たとえば町村経費増の典型であった社会労働施設費、役場費、および教育費に対するとりわけ顕著な圧迫（教育社労関係を中心とし、部落会町内会的組織に多分に依存した寄付金の増加）が結果として生じている点にまず注目しよう。社会費、役場費はこの時期を境として、町村経費のなかでの比重を逐次減少してゆくこととなる。これと反対に土木費、産業経済費、とくに前者は、総体としての経費の圧縮のなかで、かえってその比重を増大している。そしてこの傾向が第二期の、土木費、産業経済費を中心とした経費増につながってゆくのである。

都市経費。町村経費の動向と基本的に同じ傾向だが、とりわけ、ドッジライン下における社会労働費衛生費のめだつた減少が特徴である。第一段階を経て漸くその端緒をつかみかけた都市的行政の形成がドッジ政策によって後退させられた姿とみなしてよい。そして第二期の都市経費の構成、すなわち町村経費にくらべて社会労働費のある程度の発展を含みながらも、保健衛生費の減退（終戦直後の端的な占領地型——消毒隔離型——行政の単なる縮小）

(第4表) ドッジ・ライン下の経費構造の変化 (単位%)

	府 県		市		町 村	
	22	24	22	24	22	24
議会費	0.4	0.5	1.0	1.3	0.8	1.6
庁 費	10.9	△ 9.6	27.0	△20.3	27.3	△25.2
警防費	10.8	2.9	1.4	17.0	2.0	7.4
土木費	15.6	21.7	13.6	13.8	8.0	○10.3
教育費	30.4	31.2	18.0	△16.7	27.7	△24.7
社労費	7.1	△ 7.1	17.0	13.4	12.4	△10.4
衛生費	2.2	3.1	7.9	4.7	2.9	△ 2.4
産経費	13.2	16.0	3.3	3.2	8.8	△ 7.7
選挙費	0.3	0.3	0.5	0.3	0.4	0.3
公債費	1.7	2.0	1.7	2.4	0.5	1.5
その他	7.2	5.6	9.8	6.9	9.2	8.5
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

[註] 1. 普通会計歳出のみを掲げた
2. 第1表註3参照

かかる型態に妨げられて、保健衛生の恒久的施設の絶対的立ちおくれ、そしてその固定化。そしてどちらかといえば土木産業費などに偏した第二期の経費増につづくこととなる。

府県経費。庁費、社会労働施設費などの比重の減少のなかで、反対に土木費産経費の増加、第二期の地方経費の特徴的構造への転化がここではいち早く浮び上る。

(3) 第二段階。農村地帯における産業経費土木費、都市における社会労働費、産業経費を中心とした経費増の特徴的形態。

町村経費。二六年の警察法改正(住民投票による自治警廃止)、および社会福祉事業法制定(府県設置福祉事務所の発足)等々による、同年度以降の町村事務の国又は府県への移譲——戦後第一段階の住民生活からの「公」行政析出の圧力が、それらの制度、経費の町村事務化を定着させるに至らず、そしてまた、シャープの行政事務再配

（第五表） 21～28年度における経費構造の変化

（単位 金額億円，構成比%）

	府		県		市		町		村		計				
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比			
	24	28	24	28	24	24	24	28	24	28	23	24	28		
議会議費	11	29	0.5	0.5	11	40	1.3	1.8	13	48	1.6	2.2	0.8	1.0	1.1
庁費	218	517	9.6	8.5	162	421	20.3	17.6	212	422	25.2	19.0	14.8	15.1	12.7
土木費	495	1,267	21.7	20.8	110	313	13.8	13.1	87	306	10.3	13.8	15.9	17.7	17.6
社労費	161	588	7.1	9.7	107	412	13.4	17.2	88	151	10.4	6.8	8.8	9.1	10.8
衛生費	72	170	3.1	2.8	38	101	4.7	4.2	21	68	2.4	3.1	2.9	3.3	3.2
庶務費	363	1,005	16.0	16.5	26	107	3.2	4.5	64	313	7.7	14.1	11.7	11.6	13.3
その他共計	2,273	6,090	100	100	801	2,338	100	100	840	2,219	100	100	100	100	100

【註】 1. 普通会計歳出のみを掲げた 2. 第1表註3参照

分勧告にもかかわらず、むしろ反対に第二段階の初期に早くも国、または府県移譲の形でその再編成がはじまる。そして町村経費のウェイトは、産業経費、土木費に移り、それらの経費支出（公然たる部落補助の形が急増する）の結果、部落会などを通して農村支配層の再編、把握が進行する。

都市経費。右の農村的形態に対して、より多く社会労働費および産業経費の増加に代表される第二期の経費動向。このばあい、都市的施設充実の一方の代表的経費としての保健衛生費のウェイトの減少にくらべて、産業

經濟費の伸びが注目されてよい。それは都市における商工業者への配慮を通じて都市的地域社会の支配層の把握が進行するといった点で、農村經費の動向とその基調を同じくするものと考えてよい。

府県經費。前節でのべたように、二四年度の地方經費圧迫下に一步早く形成された土木および産業費中心の經費増の形態が定着し發展する。かような構造に基礎をおく府県經費全体のウェイトの増大、これが中心問題である。そしてそれは、全体として朝鮮動乱以降の資本の急激な蓄積に対応してその要せい（たとえばエネルギー開発、食糧増産）に答えることを任務としつつ、他方でさきへのべたような市町村經費の動向（政治的？）——地方支配層の再形成に上からの支点を与える、という役割を受持つものであったといつてよい。

(4) 第三段階への移行期。地方經費圧縮の効果は二九年度の引締め政策に引続いて、強力に遂行された「財政再建整備」措置（三〇、三一年をピークとする）に多分に負うものであった。さきにわれわれは地方經費の総額の推移によって急激な縮小の過程を示しておいたが、とくに変動の大きい主要經費の動向を摘記したのか第六表である。一見してあきらかのように、圧縮の効果はとくに土木費、産業經濟費において著大である。第二段階の經費増が右の二つの支出によるところが多いとすれば、かような変化の意義はまことに大きい。それは、第二段階の過程で生じた赤字の「解決」と、一般行政関係の地方債の大中の削減を直接の目的としてその結果もたらされたものであった。しかし縮減は単なる經費の量的な変化ではありえなかつた。客観的にはこの間に注目すべき經費構成の変化が準備されたのである。すなわち、經費の激しい圧縮の過程は、第二期の最終段階で漸増の勢いを示した——地方支配層のいわば「強化經費」（その政治的意義。ただしそれは他面で地方經濟の要求を、そのような線に沿ってではあるが、反映していた）の圧縮に主として向けられたのである。それは、財政資金の独占本位の集中をか

第6表 28~32年度経費の構造変化（単位歳出合計に対する%，最下段倍率）

	町 村			市					府 県	
	土木費	教育費	産経費	土木費	教育費	社労費	衛生費	産経費	土木費	産経費
昭28	13.8	23.6	14.1	13.1	16.1	17.2	4.2	4.5	20.8	16.5
29	11.4	24.2	12.1	11.0	18.3	17.3	4.1	5.0	17.3	15.6
30	△ 5.9	△22.1	10.7	△ 9.9	△17.9	○18.4	△ 4.1	△ 4.9	△14.1	13.1
31	10.1	22.8	△10.5	10.8	18.6	17.5	4.4	5.1	14.8	12.9
32	10.8	23.1	11.7	12.5	19.0	17.0	4.3	5.0	16.1	△12.4
32年度/ 28年度	(土木費)1.07			(産経費)0.98					1.05	1.02

- 〔註〕 1. 普通会計歳出のみを掲げた
 2. 最下段は倍率，市町府は比較上土木費，産経費のみ計上した
 3. 第1表註3参照

かる形態において示すものにほかならなかったが、まさにそのような基盤を土台として、資本の高成長段階における、高度蓄積のための地方財政資金の動員という、第三段階の特徴的な経費構成への移行が開始されるのである。

(5) 第三段階。われわれはここでは主として主要経費の動向を通じてその端緒の形態を概観し、さきにもべた特徴づけを補充しておこう。この時期の経費増の代表的形態は第六表に示すように地方土木費のウェイトの復活、拡大である。繰返すまでもないがそのウェイトの復活は第二段階のそれとは異質の土台を基礎として発展している。治山治水など農業的土木費支出の側面の大巾な後退、工業発展への地方土木費の集中がこれである。それは別表ではたとえば、この時期における産業経費のウェイトが、(三)〇〜三一年段階の大巾な縮減以降、土木費とくらべて著るしく停滞していることにも示されている。そしてなによりも、右のような「高度経済成長」下の地方資金の集中が、生活環境施設整備（その緊要度はまた、高度成長経済の結果であるが）の立ちおくれを犠牲としそれだけ激しく遂行されていること、そしてこのような地方資

金の動員自体が、中央政府の圧倒的な資金動員を軸として行われていることである。それは、さきにも述べたように、地方経費の団体別構成でみるとこの時期における府県経費のウェイトの著るしい増大として、いいかえれば市町村経費のウェイトの低下として示されているのであった。

四

われわれはさいごに、この小論を地方経費における中央と地方との関係——経費の構造変化がより多くいずれの側のイニシアに基くものであるかという意味での——について検討することによってその結びとしよう。

検討の資料として主としてとりあげるのは国および県の支出金（一般補助金としての交付金交付税などを除く以下国庫支出金と略称する）の動向である。ここで問題とする限りでいえば、国庫支出金はまず第一に地方経費に対する中央の直接的統制の道具としての意味をもっている。いいかえると国庫支出金のウェイトは地方経費に及ぼす中央の影響力をはかる尺度としての意義をもつことができる。むしろ地方経費に対する中央の統制手段は、単なる国庫支出金につきるものではなく、地方行政に対するより包括的な支配力に裏付けられている。ここではそうした限定をもつものではあるが一応の尺度としての国庫支出金をとりあげよう。しかし国庫支出金のウェイトは他面でも、地方経費に対する中央の財政的負担（現代の地方財政においてますます不可避となっているところの）そのものである。必要な経費支出に対する国庫支出金の削減は、財政的負担の地方転嫁を意味するであろうし、形をかえた中央支配の強化であるとさえいいうる。逆のばあいには逆である。したがってあるばあいには国庫支出金の増大が地方側のイニシアの強さを反映することもある、ともいえる。もちろん中央の財政的負担の形態はさまざま

第7表 国庫支出金のウエイト
(単位%)

	国庫支出金 地方支出	国庫支出金 国の実質歳出
昭10	(国庫)(府県) 9.3—1.7	13.1
21	(48.6)	14.0
22	(32.3)	18.7
23	○ (32.0)	○ 24.3
24	24.4—2.9	△ 19.6
25	20.9—2.3	27.7
26	△18.2—1.8	25.0
27	19.0—1.5	28.6
28	(27.0) ○ 21.4—1.9	(47.5) ○ 37.6
29	(26.7) 20.6—1.4	(45.8) △ 34.4
30	(25.4) 18.9—1.3	(50.0) 35.4
31	(22.9) 16.9—1.5	(48.6) 35.4
32	(22.2) △16.3—1.6	(48.3) 35.7
33	(25.0) 17.7	
34	(25.7) ○18.4	
37	(27.1)	

[註] 1. 国の実質歳出については第1表註参照
 2. 地方は普通会計、国は一般会計のみを掲げた
 3. 第1表註3参照
 4. 28年以降()内は義務教育費国庫支出を含む

まにある。補助金形態はあるいみではおくれた形態にすぎない。われわれはそういういみでもまた、一応の尺度としてのみ国庫支出金をとりあげることができよう。問題はいずれの側面より強い意味をもつかは具体的な状況による、ということである。次にその点を戦後の段階をおうて素描しよう。

(1) 第一段階。地方支出の総額に対する国庫支出金の重いウエイト（戦前比のウエイトを比較せよ）。地方経費の新しい段階での形成が中央の強いイニシアのもとで進行した事実をあらわすものと考えてよい。とりわけその初期、二二年度の高率の国庫支出は、地方経費（なかならず府県経費）に課せられた戦後応急処理のための経費の大きさ、占領軍の直接の必要に基ずく諸支出の増大が、国庫の支出金を軸として展開されたことを示す。しかしそれにもかかわらず、中央の実質才出中に占める国庫支出金の比重は小さい。中央政府は相対的に最少の費用で占領初期の地方行政を推進したといえるのである。

(2) ドッジ・ラインより第二段階へ。中央財政における価格補給金等の増大を考慮してもなお、ドッジ・ライン下の地方財政に対する国庫支出金の圧縮、財政負担の地方転嫁の進行としたが、地方経費に対するその比重低下がまず注目されよう。そして二五、六年度の一さうの低下の時期（シャープ勧告による補助金整理、一般補助金としての交付金の設置とその増額）を経て早くも二七年度には第二段階に特有のその増大傾向が始まる。国の実質才出に対する国庫支出金の占める意義は漸増し、二八年度段階で戦後最高の高率水準に達する。地方経費に対する国庫支出金の比重も漸増し、同様に二八年度において戦後最高の水準に達する。第二段階の国庫支出金の増大は、この間の地方経費の構成変化が中央の統制強化とともに、土木費、産業経済資等における地方支配層の補助金増額の強い要せいに基ずくものであることを示している。そして同時に、中央財政における対地方支出金の負担の累増がひとつの限界点を迎えたこと、地方経費における国庫支出金と地方債へのますます高まる依存度が、地方財政のバランスの喪失をまねき、新しい転換期を醸成させつつある状況を明かにしている。

(3) 引締め政策より第三段階へ。二九年度以降の地方財政の圧縮再編成が、国庫支出金の削減（補助事業の徹底的重点化）にかなりの重点をおいて推進されたことを別表によって知ることができるであろう。ただし国の実質才出との対比ではこの間に交付税の増大がいちぢるしい（これには別の事情があるが、ここではふれない）ので、見かけ上の低下速度は大きくない。そして再編成のほぼ完了した三二―三三年度あたりからふたたび国庫支出金の増加傾向が開始される。その内容が第二段階とは異った基礎に立つものであることは前節でのべたところであるが、この期の傾向は、資金の中央集中がきわめて激しいため、地方資金動員の規模の大きさにもかかわらず国庫支出金のウェイトの増加が相対的にならずとも大きくない、といったところに示されているといえよう。

右にのべたような、中央と地方の経費の「配分」関係を、たとえば公共事業関係費を例にとってややくわしくみてみよう。別表がそれである。このなかから基本的な特徴点を整理してみると、およそ次のようになる。

(1) 第二段階。政府直轄事業分よりも地方の補助事業の増加テンポが大きく、二八年度で戦後段階のピーク（七〇％）に達する。公共事業の拡大が主として地方補助金の増額によった、この時期の特質を如実に示している。そして、公共事業関係費の財源のうち地方負担分は絶対額ではかなり増大するがその比率では逆に戦後の最低水準にまで下降する。要するに、公共事業のうち府県や市町村など地方施行の事業のウェイトがますます増加

(第8表) 公共事業関係費と地方経費
(単位 億円, %)

	政府予算額			地方負担額	
	合計(A)	内補助 事業分(B)	B/A	計(C)	C/B
昭26	947	640	67%	438	68%
27	1,272	879	69	522	69
28	1,678	1,170	○70	642	△55
29	1,552	1,071	69	610	57
30	1,493	1,019	68	571	56
31	1,565	1,000	64	534	△53
32	1,806	1,118	62	635	57
33	1,848	1,119	60	673	60
34	2,324	1,260	△54	917	○73

- 〔註〕 1. 政府予算額には財政投融资関係を含む
2. 金融財政統計月報第95号により算出

し、しかもそのための財源は地方負担を漸増させながらも主として中央財政からの補助金のより一そうの増額によつて賄っているわけである。

(2) 引締め段階。経費の縮小は主として地方補助事業分の圧縮を通じて達成される。政府直轄事業の予算額はいずれの年度も前年程度かむしろそれを上廻るものであることに注目したい。再建団体に対する補助金の支出割合の引上げを考慮すると地方の公共事業そのものの縮小はこの表で示された程度を一だんと下廻るものであることは疑いなし。

(第9表) 主要公共事業における直轄費と補助費

(単位億 円)

	25年度		28年度		31年度		34年度	
	直轄費	補助費	直轄費	補助費	直轄費	補助費	直轄費	補助費
河川	8,339	3,361	(1,733) 11,125	(418) 7,710	(1,785) 9,914	(325) 2,528	(2,100) 10,570	(421) 3,606
土地改良	1,661	1,654	(1,091) 5,152	(1,229) 10,077	(1,184) 4,531	(525) 5,510	(2,029) 3,406	(1,164) 8,498
道路	2,767	2,383	(2,761) 3,946	(565) 6,824	(4,316) 5,179	(1,013) 9,371	(10,765) 28,601	(2,275) 24,068
港湾	1,448	852	(630) 1,945	(一) 2,274	(789) 2,348	(一) 1,303	(1,319) 10,886	(17) 3,579

- [註] 1. 特別会計等を含む
 2. ()内北海道分外書
 3. 財政金融統計月報各号より算出

戦後地方経費の展開過程(加藤)

(3) 第三段階。公共事業総額の顕著な増加は圧倒的に政府直轄事業

の拡大によるものである。補助事業分は絶対額で微増するが、公共事業全体のなかでのウェイトは急減する。にもかかわらず地方資金の動員量は、絶対額においても、また比率の上でも、戦後最高の水準に達する。このことは、この時点での地方負担の増大が、主として直轄事業への負担金の増という形態をとるものであったことを示している。

公共事業費のうちから河川、土地改良、道路、港湾という代表的部門を摘出して、二五年度以降の推移を特徴づけたものが別表である。われわれはこの表から、以上にのべてきた戦後の補助金支出の主要な特徴点とその経過がきわめて具体的に示されていることを知ることができるであろう。

(1) 二五～八年度。土地改良地方補助費の激増を中心とし、河川、道路、港湾の各部門に共通の、補助費の著るしい増加がまず注目される。政府直轄費は土地改良費の三倍前後増(しかし補助費の増にははるかに及ばない)および道路費とくに北海道の増を除くと、相対的にはその増勢は低い。全体として土地改良および河川関係費が圧倒的な比重をもつ。

(2) 二八〜三一年度。河川および土地改良費の地方補助費を中心とした大巾な縮減傾向、この二つの部門では直轄事業費も僅かながら減少している。反対に道路および港湾費における直轄事業費および補助費双方のかなり増（ただし港湾補助費は減）。全体としては減少している三一年度の公共事業補助費のなかでも、以上のような経費別の異った傾向に注目する必要がある。第三段階の端初期において早くも、道路費を中心とする公共事業費の型が打出されているのがその適例である。

(3) 三二〜三四年度。河川土地改良費の直轄補助双方にわたる停滞と比重低下、反対に道路港湾費の政府直轄分を主とする激しい増加が特徴的である。地方補助費は直轄分にくらべて比重こそ減じているが、絶対額における増加はかつてない程大きい。これは、とりわけ道路港湾費等を中心とする公共事業資金の激しい中央集中化傾向と、同時に地方資金動員の規模の大きさを示すものといえる。

あとがき

われわれは以上で、戦後の三時期にわけて、地方経費膨脹の三つの特徴的な傾向を明かにしてみた。むろん、地方経費の膨脹なり、構造変化なりを、単に経費のがわからただけその要因を追求することは不十分であろう、というのは、地方経費の動向はまた多分にその財源構成に左右されるからである。本稿ではこの点を一応捨象して、経費の動向を基本的に規定する要因をそれ自体として問題としてみた。地方財政の財源構成と、それが支出活動に及ぼす相互作用については、また別の機会に検討することとしよう。そのような前提をいの上であるが、戦後の三時期の経費膨脹の特徴的な傾向と、その変転の過程は、日本財政論にとって扱めども尽きぬ問題点を提

供しているように思われる。また経費の膨脹を単に帝國主義段階のそれとして、軍事費や植民地経営費ないし公債費、あるいは政府の社会保障支出の増大にのみ注目して立論する、どちらかといえば従来の代表的方法に対して、地方経費の膨脹とその役割の変化の過程は、経費論一般に対してより豊富な立論を迫らずにはおかないであろう。小論の目的はそのための一ステップたらしめるところにあると云つてよい。