

地方分権と地方財政：平成時代の地方財政 を中心に

SHIBUYA, Tomoki / 澁谷, 朋樹

(出版者 / Publisher)

法政大学多摩論集編集委員会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

TAMA BULLETIN / 法政大学多摩論集

(巻 / Volume)

37

(開始ページ / Start Page)

173

(終了ページ / End Page)

192

(発行年 / Year)

2021-03

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00024046>

地方分権と地方財政

—平成時代の地方財政を中心に—

澁谷 朋樹

はじめに

平成時代の約30年間は、バブル崩壊やリーマン・ショックなどによる経済の停滞にとどまらず、阪神・淡路大震災や東日本大震災などの自然災害の影響もあり、日本社会は厳しい舵取りを迫られた。当初、「失われた10年」と呼ばれた日本経済の後退は、いつの間にか「失われた20年」と呼ばれるようになった。それ以降も日本経済の置かれた状況は厳しく、金子勝教授が「失われた30年」と主張するように、平成時代は停滞ないし衰退の時代であったともいえよう¹。

そうした経済状況の中で、日本において地方分権の推進を目指す声は高まっている。ナショナル・ミニマムがある程度達成されてきた中で、地方公共団体が「地域のことは地域で決める」ためには、十分な権限と財源が必要不可欠となってくる。長期にわたる日本経済の低迷や社会構造の変化等も相まって、地方財政は特にそのあり方について考えていかなければならないのである。

本論文では、まず日本の地方分権の動向を整理する。その際に、今後の日本における地方分権のあり方について、若干の考察を行いたい。次に、地方財政の統計データの分析を行う。そして、佐藤進教授が提唱した「未熟な中央集権と素朴な地方自治」の考え方を導入して考察を加えることとする。なお、本論文では主に基礎的²地方公共団体を分析の対象とする。なぜならば、市町村等の基礎的²地方公共団体は、地域住民の生活に密接しているからである。

1、日本における地方分権

日本の平成時代における地方分権の流れは、表1および表2のようになる。1993（平成5）年に衆参両院で「地方分権の推進に関する決議」がなされ、1999

¹ 金子勝『平成経済衰退の本質』岩波書店、2019（平成31）年、18頁。

澁 谷

表1 第一次地方分権改革：1993-2001年

1993年6月3日	地方分権の推進に関する決議（衆議院）
1993年6月4日	地方分権の推進に関する決議（参議院）
1994年2月15日	今後における行政改革の推進方策について（閣議決定）
1994年12月25日	地方分権の推進に関する大綱方針（閣議決定）
1995年5月15日	地方分権推進法 成立（5月19日公布）
1995年7月3日	地方分権推進委員会 発足
1996年12月20日	第1次勧告（地方分権推進委員会）
1997年7月15日	地方分権推進委員会の第2次勧告に関する対処方針（閣議決定）
1997年10月21日	地方分権推進委員会の第3次勧告及び第4次勧告に関する対処方針（閣議決定）
1998年5月29日	地方分権推進計画（閣議決定）
1998年12月1日	地方分権推進委員会の第5次勧告に関する対処方針（閣議決定）
1999年3月26日	第2次地方分権推進計画（閣議決定）
1999年7月8日	地方分権一括法 成立（7月16日公布）
2000年5月12日	改正地方分権推進法成立（有効期間の1年延長）（5月19日公布）
2001年6月14日	最終報告（地方分権推進委員会）

出所：内閣府「地方分権アーカイブ」を基に筆者作成。

表2 三位一体の改革：2001-2005年

2001年7月3日	地方分権改革推進会議 発足
2001年7月9日	内閣総理大臣から地方分権改革推進会議に諮問
2001年12月12日	中間論点整理（地方分権改革推進会議）
2002年6月17日	事務・事業の在り方に関する中間報告（地方分権改革推進会議）
2002年6月25日	国と地方の事務事業のあり方、国庫補助負担金の廃止等に関する原案作成に係る総理指示
2002年10月30日	事務・事業の在り方に関する意見（地方分権改革推進会議）
2003年5月7日	「事務・事業の在り方に関する意見」のフォローアップ結果を総理に報告（地方分権改革推進会議）
2003年6月6日	三位一体の改革についての意見（地方分権改革推進会議）
2003年6月27日	経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003（閣議決定）
2004年5月12日	地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見（地方分権改革推進会議）
2004年5月12日	最終意見提出に当たっての議長所感「未来の国民の幸福のために」（地方分権改革推進会議）
2004年5月12日	事務・事業の在り方に関する意見のフォローアップ結果を総理に報告（地方分権改革推進会議）
2004年6月4日	経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004（閣議決定）
2005年6月21日	経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005（閣議決定）

出所：内閣府「地方分権アーカイブ」を基に筆者作成。

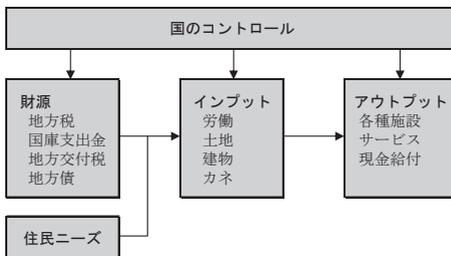
地方分権と地方財政

(平成 11) 年 7 月に「地方分権一括法」が成立した。これにより、国と地方の役割分担の明確化、機関委任事務制度の廃止等、国の関与のルール化が図られることになったのである。

地方分権を推進する上では、地方税源の充実、および国庫補助負担金・地方交付税の改革が重要になると考える。2003 (平成 15) 年から始まった「三位一体の改革」は、①国から地方への税源移譲、②国庫補助負担金の整理・縮減、③地方交付税の見直しを行った。その結果、約 3 兆円の税源移譲が実現した。しかし、その一方で、国庫補助負担金と地方交付税はそれ以上に削減されたため、結局は地方に危機感が募ることになったのである。

財政的な側面からいえば、地方分権の動きは停滞しているように見える。地方公共団体の自主財源である地方税が占める割合は低水準であり、それはいまだに「三割自治」と呼ばれる所以となっている。かつてほどではないにせよ、図 1 のような地方に対する国のコントロールは少なからず残存していると考えられ、さらなる分権を進めていくことが求められているのである。

その一方で、地方の自主財源の拡大をすると、地域間格差の拡大が同時に起こりうる。その場合、例えば、再分配機能を果たしている地方交付税のあり方について、さらなる議論が必要となってくるであろう。また、人口減少時代を迎える中で、地方公共団体の役割やガバナンスの仕組みが問われてくると考える。



出所：林宣嗣『地方分権の経済学』日本評論社、1995 (平成 7) 年、5 頁を改編。

図 1 地方の政策形成過程と国のコントロール

それでは、地方分権のあり方について少し検討したい。

現在、情報技術の発展により、パソコンやスマートフォン等をはじめとした情報機器があれば誰でも容易に情報を入手できるようになった。また、手紙や固定

電話等の従来の通信手段はもちろんのこと、インターネットを利用して国境をも越えた情報伝達が可能となったのである。そうした状況は、地方公共団体にも多くの変化をもたらすと考えられる。これまでと比較して、地方公共団体はより多くのアクターを意識し、双方向的なコミュニケーションが活発化することで、その対応を求められる機会も増加するだろう²。

そのときに、地方公共団体に財政的な裏付けがなければ、適正な公共サービスを選択することができない可能性が出てくる。そこで、地方分権のさらなる推進が求められていくことは想像に難くない。

内山昭教授は、地方政府に要請される役割について、政策課題として以下のよう整理している³。

- (1) 中央政府が直接責任を持つ産業政策の余地が次第に狭まり、府県・大都市をはじめ地方政府の産業政策が重要性和有効性を高めること
- (2) 福祉的行政財政需要が福祉国家による所得再配分を貨幣給付に偏ったものから、それを前提としつつ多様な社会サービス（＝現物給付）へのニーズを高めること
- (3) 地方政府、自治体のあり方がナショナル・ミニマム重視、画一的なインフラ整備への傾斜から、地域適合型、独自追求型へと変化すること
- (4) 財政効率手段としての分権化

さらに、内山教授は地方分権に関して2つの学派があるとしており、それをまとめると表3のようになる⁴。「効率重視学派」（競争的分権論）は分権することで、地域住民に住民選考の結果、その地域の政策が抑制されたり、中期的な社会資本整備ができなかったりという事態が生じたとしても、分権の目的は達成されるという。一方の「協力・連帯学派」（協調的分権論）は、効率化は3つの政策課題の実現するための補完的な手段としている。いずれも中央集権的な行政財政を否定するスタンスではあるが、財政分権の部分、特に財政調整や地方税への考え方が大

² 澁谷朋樹「K・W・ドイッチュの政治理論における一考察：客体志向のシステム論」『法政論叢』第50巻第2号、2014（平成26）年、186頁。

³ 内山昭『分権的財源システム』法律文化社、2009（平成21）年、9頁。

⁴ 各学派の代表的な文献は、同書、13頁を参照のこと。ちなみに、内山教授自身は「協力・連帯学派」であるとしている。

地方分権と地方財政

表3 地方分権に関する2つの学派

効率重視学派	競争的分権論	財政効率化の最も有効な手段として地方分権を位置づけ
協力・連帯学派	協調的分権論	地方自治の充実 ・ 地方政府や住民の自治能力を高め、(1)～(3)の政策課題を実現することが第一義的な目的

出所：内山昭『分権的地方財源システム』法律文化社、2009（平成21）年、12～13頁を基に筆者作成。

大きく異なるという⁵。

また、保母武彦教授は地方分権が首尾よく進むためには、行政事務の分権と財源の分権（再配分）が調和することが必要であると述べている⁶。そして、日本で財源の分権化が進展しない要因のひとつに、公共事業問題を挙げている。1960年代の高度経済成長期から公共事業政策が本格的に始まったが、それ以降も景気対策として膨張を続けていき、公共事業費が国民経済や財政に占める割合は他の先進国と比較して高い傾向にあった⁷。後ほど平成時代の市町村の目的別歳出決算額の推移をみていくが、初期にはそういった傾向が色濃くみえる。

地方分権の推進が望まれている一方で、地方自治の推進・定着も必要不可欠であるといえよう。それについては、L・ヨハンセン（L. Johansen）が挙げる以下の3つの根拠が参考になる⁸。

- (1) 民主的な社会機構の重要な一部分であるとみなされる
- (2) 地方的欲求および要望を考慮できる機会は、決定が地方で行われる場合が多い
- (3) 完全な中央集権が存在する場合よりも、分権した権限および分散した行政に頼る場合の方が、非常に多数の事業をより安価により効率的に運営することができる

中央政府が住民に一番身近な基礎的地方公共団体に権限を委譲することで、地

⁵ 同書、16頁。

⁶ 保母武彦「地方分権化の公共事業のあり方」、木佐茂男・五十嵐敬喜・保母武彦編『分権の光集権の影：続・地方の本流へ』日本評論社、2003（平成15）年、192頁。

⁷ 同上。このような特徴から、保母教授は日本を「公共事業国家」という基本的性格を有すると述べている。

⁸ 詳細は、ヨハンセン／宇田川璋仁訳『公共経済学』好学社、1970（昭和45）年、300頁を参照のこと。

域住民のニーズをよりの確に捉えることが可能となり、より効率的に事業を行えるようになるのである。先にも述べたが、ナショナル・ミニマムが一定程度達成された日本において、地方分権を望む声上がることは自然なことではないかと考えられる。

ちなみに、「地方自治」を構成する要素は、「住民自治」と「団体自治」の2つである。前者は「地方団体が、それに利害関係をもっている事柄を処理するについて、中央政府その他の権威の支配、干渉をうけないで、地方団体自体の責任において、独立、自由に行いうること⁹」で、主に地方公共団体と国家の関係に焦点が当てられる。後者は「地方団体の事務がその住民の自由意志と責任によって決定され、処理されるということ¹⁰」で、こちらは地方公共団体と住民の関係に焦点が当てられる。この2つの要素は、地方自治の本質的特性となるものであり、どちらか一方が欠けても成立しないのである¹¹。

日本においては、戦後の日本国憲法等の法律で「地方自治」が明記され、その枠組みが構築された。1949年に発表された「シャープ勧告」でも、「第一は、地方自治ということは、占領軍および日本政府の窮極目的の一つとして宣言されている事実である¹²」と述べられている。「シャープ勧告」は、その内容を充実させたものであるとも捉えられるのではないかと¹³。「シャープ勧告」では、「日本における問題は、依然として、國の支配を減じ、地方団体の独立を増すこと¹⁴」としている。加えて、戦争の影響による日本の窮乏を考慮して、強力で進歩的な地方団体の維持は否定的ではあるが、「しかしながら、日本は地方機関を改善することができるという意見には強い立場を與えることができる¹⁵」としている。

しかし、日本の地方制度は、未成熟な地方自治の上に構築されたものであるともいえる¹⁶。戦後日本を取り巻く経済状況や世界情勢に流されるようにして、「シャ

⁹ 井藤半彌『地方財政学総論』千倉書房、1971（昭和46）年、52～53頁。

¹⁰ 同書、53頁。

¹¹ 同上。

¹² The Shoup Mission, *Report on Japanese Taxation*, Vol.I, Tokyo: General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers, 1949, p.21.

¹³ 吉岡健次・兼村高文・江川雅司『シャープ勧告の研究』時潮社、1984（昭和59）年、118頁。

¹⁴ The Shoup Mission, op.cit., Vol.III, p.A3.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ 長沼進一『現代日本地方財政論：地方財政の構造と改革』勁草書房、2012（平成24）年、5頁。

地方分権と地方財政

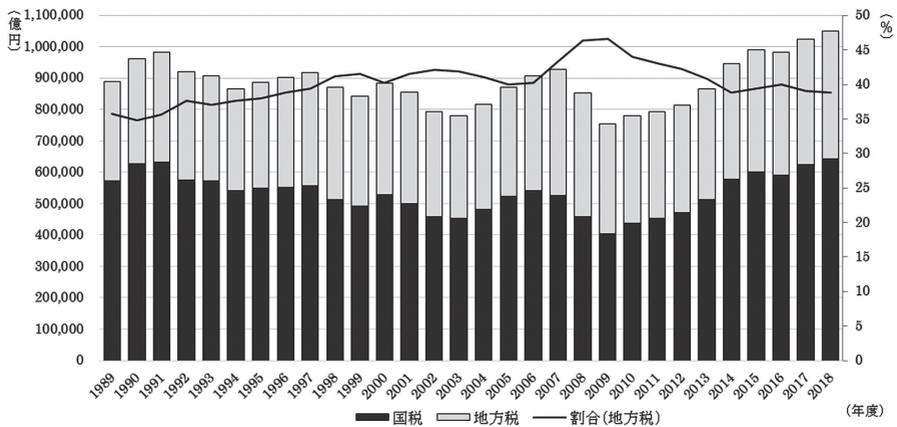
アップ勧告」を基にした税制は幾度となく修正されてきた¹⁷。そうした中で、戦後日本における地方自治のあり方をも変化させてしまったのではないかと考える。

2、平成時代の地方財政の状況

2.1 歳入

ここでは、平成時代の30年間の地方財政をみていこう。

まず、図2の租税総額に目を向けると、図3の経済成長率の増減の動きと相関関係にあることがわかる。最低額は2009（平成21）年度のものであり、その内訳は国税40.2兆円、地方税35.1兆円となっている。ここから数年はリーマン・ショックの影響を受けて総額は減少したが、2011（平成23）年度からは増加を続け、2018（平成30）年度には最高額となっている。租税総額の最高額は2018（平成30）年度の104.9兆円であり、内訳は国税64.2兆円、地方税は40.7兆円となっている。こうした流れはアベノミクスの効果を受けてのものであるか、もしくは



出所：総務省（自治省）編『地方財政白書』、各年版を基に筆者作成。

図2 国税と地方税の収入状況

¹⁷ 「シャープ勧告」には、「一切の重要な勧告事項および細かい勧告事項の多くは、相互に関連をもっている。もし重要な勧告事項の一部が排除されるとすれば、他の部分は、その結果価値を減じ、場合によっては有害のものともなろう（The Shoup Mission, op.cit., Vol.I, p.ii.）」という文言がある。



出所: International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, October 2020
を基に筆者作成。

図3 日本のGDP成長率の推移: 1989-2018年

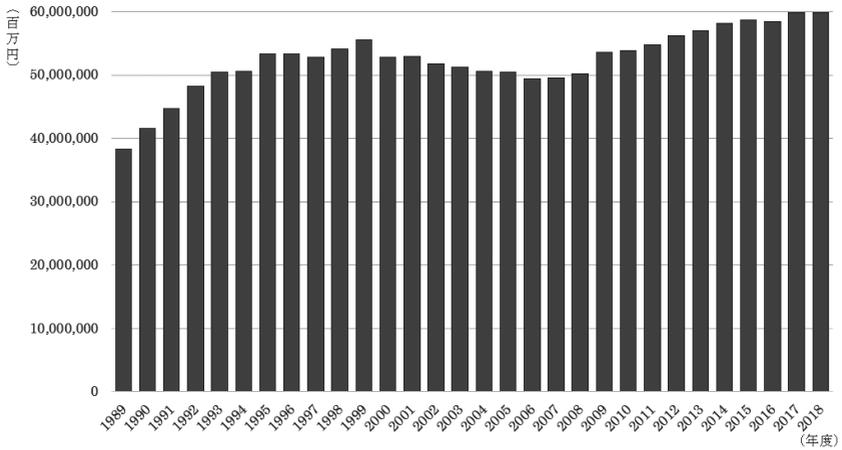
他の要因があるのかの判断は慎重にすべきであろう。それ以降の現在に至るまでの動向はまだ確定していないが、新型コロナウイルス感染症への対応のために、国・地方の税収に多大な影響を与えることが予想される。

次に、地方税の租税総額に占める割合に注目してみよう。2007(平成19)年に三位一体改革による3兆円の国から地方への税源移譲の影響で、地方税の占める割合が上昇している。2009(平成21)年度には、46.65%を占めるまでになっている。しかしその後は、地方税収額は増加しているにもかかわらず、その比率は40%前後まで低下している。どれほどの割合が好ましいのかは議論の余地があるが、地方税の割合から地方分権について考えていきたい。これについては、後ほど検討することとする。

市町村の歳入決算額についてもみていこう。図4のように、市町村の歳入合計は、平成初期と比較すると、2018(平成30)年度には約1.5倍になっている。日本経済が停滞している中で、歳入が増加していることについては、今後詳しく検討していく必要があるだろう。

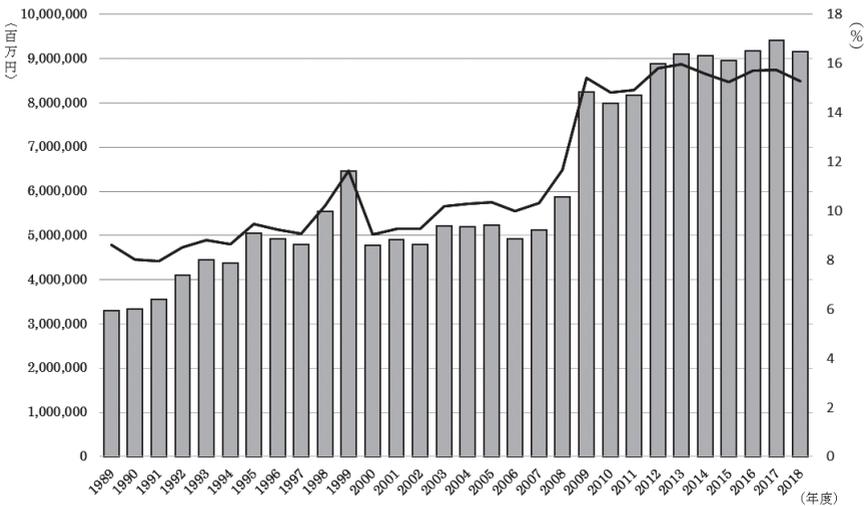
図5をみると、国庫支出金の割合は1989(平成元)年度から2008(平成20)年度までは10%前後で推移しているが、2009(平成21)年度から15%前後に割合が大きくなっている。その金額面でみても、1989(平成元)年度の3306億円から、2018(平成30)年度には9155億円まで上昇している。その一方で、地方交付税の割合は、平成初期の15%程度から末期には13%まで下がっている。そうし

地方分権と地方財政



出所：総務省（自治省）編『地方財政白書』、各年版を基に筆者作成。

図4 歳入合計の推移 (市町村)

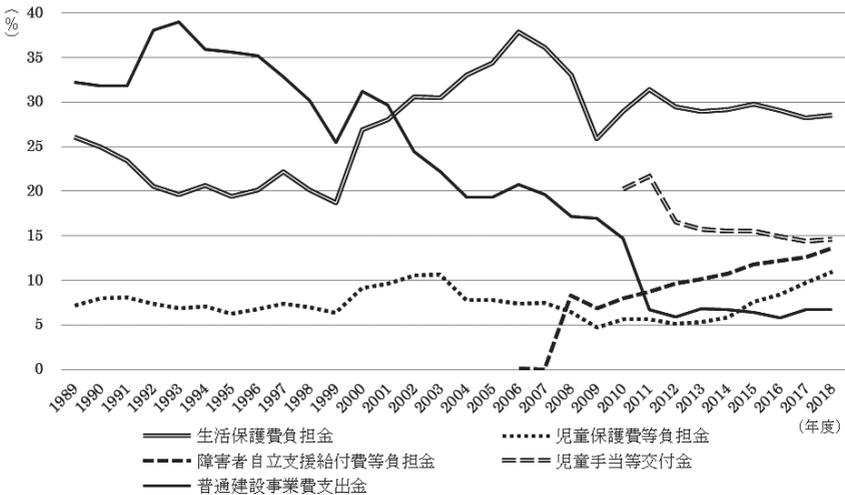


出所：総務省（自治省）編『地方財政白書』、各年版を基に筆者作成。

図5 国庫支出金の推移 (市町村)

た状況もあり、一般財源の割合も平成時代の30年間を通じて減少傾向にあることがみてとれる。

国庫支出金の内訳について、もう少し詳しくみていこう。図6は、国庫支出金が市町村歳入決算額に対して占める割合である。その金額および割合は、2009（平成21）年度を境にして著しく増加しているといってもよいだろう。その要因のひとつとして、自民党から民主党への政権交代が実現したことが挙げられるだろう。民主党政権が打ち出した「コンクリートから人へ」という方針が、国庫支出金にもあらわれている。2010（平成22）年度から子ども手当が施行されたことにもともない、児童手当等交付金が初年度では20.24%を占めている。また、同年度から普通建設事業費支出金が占める割合が大幅に減少した。2012（平成24）年に自民党が復権した後は、児童手当の制度が変更されたことを受けて、児童手当等交付金の割合は15%前後まで下がった。しかしその一方で、普通建設事業費支出金のそれは政権交代以前の水準に戻ることなく、2018（平成30）年度に至るまで6%前後で推移している。



出所：総務省（自治省）編『地方財政白書』、各年版を基に筆者作成。

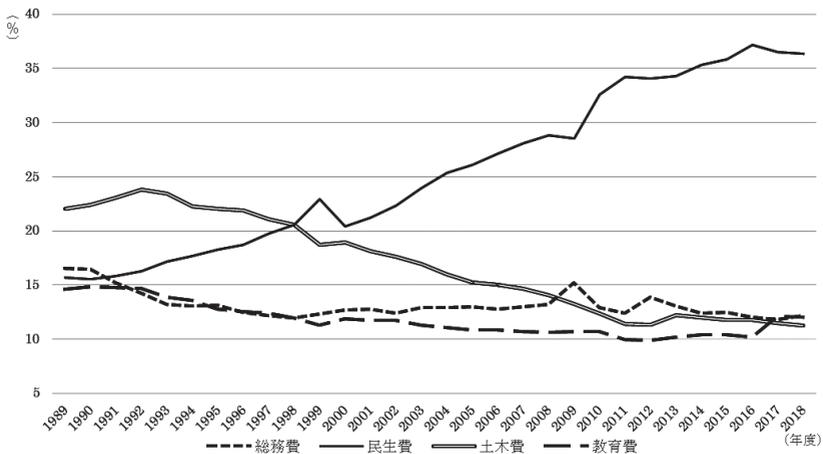
図6 国庫支出金の内訳の推移（市町村）

2.2 歳出

表4をみると、市町村の目的別歳出決算額は上昇していることがわかる。その中でも、特に民生費は3倍以上の増加がみられる。

図7では、目的別歳出決算額のうち、総務費、民生費、土木費、および教育費といった歳出決算額に占める割合が大きいものの推移をまとめている。ここで顕著にあらわれているのは、平成30年間で民生費が占める割合が大きくなったことである。1989（平成元）年度では15.67%であったが、徐々に歳出全体に占める割合を大きくし、2010（平成22）年度は32.62%を占めるまでに至った。それ以降、その割合は30%台を割ることなく、2016（平成28）年度は過去最高の37.19%まで上昇した。

その一方で、土木費が減少傾向にあることがみてとれる。平成初期には、20%前半であった割合も、後半になるにしたがい全体に占める割合は減少している。平成30年間で、その割合は半分にならなくなったのである。その一方で、図8で土木費の内訳をみると、割合に大きな変化はないことがわかる。



出所：総務省（自治省）編『地方財政白書』、各年版を基に筆者作成。

図7 目的別歳出決算額の割合（総務費、民生費、土木費、教育費）

澁 谷

表4 目的別歳出決算額の状況(市町村)

	議会費	総務費	民生費	衛生費	労働費	農林水産業費	商工費	土木費
1989(平成元)	392,559	6,118,222	5,806,276	2,809,090	211,637	1,911,867	1,052,492	8,176,298
1990(2)	428,971	6,612,324	6,243,554	3,132,483	211,422	1,979,893	1,227,944	9,006,865
1991(3)	450,541	6,588,267	6,867,229	3,571,396	218,851	2,101,037	1,402,094	10,019,279
1992(4)	477,024	6,692,424	7,619,193	3,955,240	222,679	2,331,926	1,586,206	11,164,872
1993(5)	484,923	6,476,768	8,415,973	4,401,633	227,491	2,595,110	1,806,839	11,497,331
1994(6)	491,021	6,441,364	8,686,689	4,529,485	231,205	2,638,141	1,878,987	10,935,349
1995(7)	496,327	6,803,321	9,501,665	4,632,354	222,671	2,737,079	1,957,169	11,451,312
1996(8)	506,983	6,461,238	9,697,396	4,713,137	215,869	2,818,816	1,900,658	11,351,575
1997(9)	508,753	6,278,958	10,147,067	4,774,942	201,035	2,551,499	1,873,085	10,817,776
1998(10)	506,218	6,280,808	10,774,713	4,856,051	200,408	2,472,259	2,016,931	10,782,643
1999(11)	491,068	6,650,655	12,376,767	4,886,730	203,896	2,367,735	2,206,979	10,114,650
2000(12)	486,635	6,504,641	10,454,721	5,039,691	207,771	2,222,282	1,958,724	9,686,574
2001(13)	484,237	6,553,145	10,908,154	5,222,393	201,208	2,105,675	1,909,979	9,317,207
2002(14)	475,946	6,264,180	11,267,847	5,031,010	191,778	1,958,022	1,798,816	8,866,012
2003(15)	456,549	6,436,111	11,930,556	4,506,702	181,602	1,817,627	1,707,005	8,438,194
2004(16)	445,963	6,359,453	12,474,929	4,428,099	178,038	1,618,908	1,685,845	7,859,923
2005(17)	405,250	6,377,067	12,813,515	4,355,185	151,993	1,485,115	1,612,229	7,491,880
2006(18)	374,512	6,133,321	13,014,442	4,230,285	151,850	1,382,423	1,626,887	7,213,111
2007(19)	355,554	6,263,317	13,544,929	4,171,052	131,284	1,298,736	1,633,604	7,059,077
2008(20)	350,379	6,387,212	13,934,739	4,104,202	130,373	1,237,122	1,725,599	6,819,558
2009(21)	338,580	7,927,121	14,839,138	4,244,768	219,899	1,312,103	2,333,464	6,886,250
2010(22)	327,504	6,753,588	17,002,698	4,266,660	289,393	1,241,374	2,048,068	6,427,315
2011(23)	418,419	6,544,159	18,114,221	4,453,047	325,733	1,174,197	2,049,600	6,046,526
2012(24)	372,728	7,528,879	18,457,271	4,395,727	241,032	1,219,590	1,949,727	6,136,714
2013(25)	359,527	7,188,053	18,827,557	4,426,168	196,004	1,303,540	1,878,682	6,685,899
2014(26)	362,772	6,962,773	19,809,315	4,654,522	162,511	1,334,370	1,817,200	6,708,231
2015(27)	373,872	7,054,762	20,266,948	4,692,336	127,982	1,407,906	1,929,551	6,663,017
2016(28)	347,390	6,818,340	21,012,839	4,714,936	108,701	1,360,038	1,763,581	6,653,097
2017(29)	345,008	6,846,765	21,169,696	4,747,399	104,984	1,430,229	1,729,546	6,633,820
2018(30)	342,738	7,049,870	21,075,638	4,823,154	101,435	1,362,138	1,717,454	6,521,416

(単位：百万円)

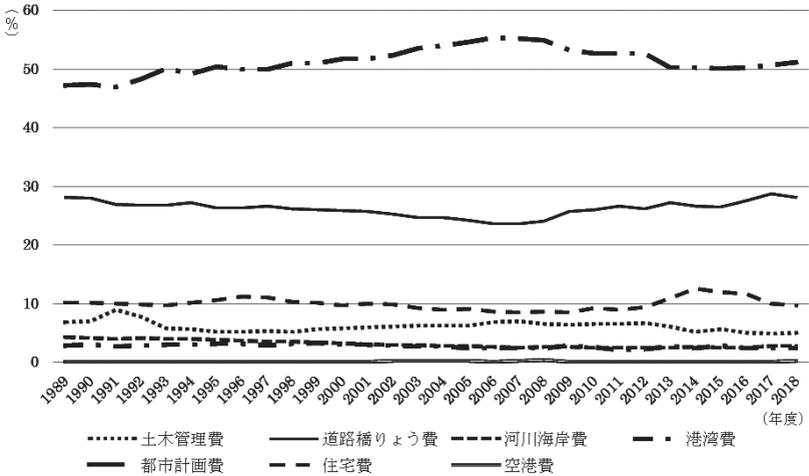
出所：総務省(自治省)編『地方財政白書』、各年版を基に筆者作成。

地方分権と地方財政

(表4 続き)

消防費	教育費	災害復旧費	公債費	諸支出金	前年度繰上 充用金	特別区財政調整 納付金	歳出合計
1,119,625	5,421,007	247,977	3,424,431	341,352	14,341	2,655	37,049,828
1,223,331	5,970,383	304,706	3,552,200	304,678	8,705	3,950	40,211,410
1,318,999	6,398,296	368,788	3,758,364	313,841	4,365	143	43,381,489
1,407,673	6,880,367	226,358	3,980,710	334,111	5,659	6,284	46,890,725
1,471,543	6,812,931	311,905	4,206,449	355,128	6,223	—	49,071,154
1,527,914	6,675,964	320,524	4,482,017	343,054	5,897	—	49,187,612
1,652,364	6,647,030	557,612	4,887,892	348,623	5,629	—	51,901,049
1,687,166	6,518,211	432,836	5,225,409	362,913	6,388	—	51,898,597
1,715,775	6,360,293	232,108	5,601,854	339,062	6,008	—	51,408,217
1,746,458	6,268,813	258,598	5,904,505	307,076	5,167	—	52,380,648
1,720,280	6,084,033	333,690	6,273,509	300,923	7,145	—	54,018,059
1,730,923	6,073,705	226,345	6,272,394	287,506	9,080	—	51,160,992
1,717,936	6,044,823	167,271	6,456,018	305,191	12,699	—	51,405,936
1,713,686	5,902,486	142,069	6,557,605	242,804	13,778	—	50,426,038
1,677,528	5,634,434	130,584	6,601,667	248,886	17,132	—	49,784,576
1,691,110	5,469,305	234,929	6,538,580	253,666	19,004	—	49,257,753
1,678,117	5,306,661	309,850	6,805,020	244,325	24,490	—	49,060,696
1,670,761	5,213,158	222,605	6,469,308	227,438	16,358	—	47,946,457
1,677,937	5,167,527	162,738	6,498,897	211,103	47,517	—	48,223,270
1,652,464	5,155,672	81,355	6,489,661	271,833	48,242	—	48,388,411
1,679,706	5,563,441	72,108	6,348,385	213,008	40,408	—	52,018,378
1,636,052	5,591,314	91,602	6,241,103	202,574	4,871	—	52,124,114
1,697,317	5,263,793	405,612	6,193,570	201,903	1,924	—	52,890,022
1,772,595	5,364,645	469,455	6,065,852	201,518	681	—	54,176,411
1,856,025	5,577,048	372,710	6,028,530	160,200	206	—	54,860,151
1,993,869	5,830,223	300,984	5,925,554	186,570	492	—	56,049,385
1,962,110	5,871,802	280,088	5,759,928	144,535	219	—	56,535,056
1,841,786	5,750,278	303,578	5,692,235	128,077	252	—	56,495,128
1,857,119	7,018,816	303,134	5,628,970	127,126	264	—	57,942,877
1,853,035	6,995,187	429,750	5,594,447	115,180	293	—	57,981,734

澁谷



出所：総務省（自治省）編『地方財政白書』、各年版を基に筆者作成。

図8 土木費の内訳の割合

3、地方自治と財政の中央集権化

日本における地方自治の変遷をどのように辿っていけばよいのだろうか。また、日本は平成に入ってから幾度かの地方分権改革を行っているが、はたして地方分権は進展しているのだろうか。そこで、それを解明するための手がかりとして、ここでは佐藤進教授の研究を参考にしたい。佐藤教授は地方自治と財政の中央集権化について分析する際に、地方自治の財政的条件として、以下の2つに注目して戦前と戦後の地方自治の推移を考察している。

- (1) 国と地方の業務分担が明確であり、業務分担には地方団体優先の原則が反映していること
- (2) 地方自主財源とくに地方税源が確保され、また地方税税率は一定の枠内で自由であること

そして、表5と表6にあるように地方自治と中央集権化の度合いを測る量的な基準を2つ挙げて、日本における地方財政を分析したのである。その結果、これらのいずれの点でも、「基礎的公共団体としての市町村の財政的自立主義は、戦前

のほうが戦後より大であった¹⁸』としている。戦前および戦後の市町村の自治について、佐藤教授は「第一に、市町村財政の地位が相対的に高かったのは大正末期から昭和初期にかけてであり、それ以後中央集権化が進んでいる¹⁹』と述べている。また、「第二に、中央集権化のコースは必ずしもストレートなものではなく、むしろジグザグのコースである²⁰』という。第三として、「長期的にみれば、各国でいわゆる中央集権化法則が貫徹している²¹』とみられるとしている。これらのことから、「戦前は官治的的地方自治、戦後は民主的的地方自治」といった見方を疑問視しているのである。そして、地方自治を戦前・戦後という時期で単純に二分化して考えるのでは、地方財政の実態を理解することには遠いと主張している²²。

表5と表6に関して、佐藤教授が考察したのは1989（平成元）年度よりも前のデータを用いたのものである。しかしながら、日本の地方自治の変遷について、現代においてもいくつかの示唆を得られるのではないかと考える。なぜならば、地方公共団体が独自の政策を行うためには、先にも述べたように、その財政的な裏付けが必要不可欠であると考えからである。そこで、平成時代のデータを追加して、分析を試みたい。

それでは、平成の30年間はどのように推移しているであろうか。まず、日本の市町村財政支出の総財政支出に対する割合をみていこう。1989（平成元）年度以降は、25～28%の間を推移している。その割合は、平成時代の30年間を通じて、1950年代からの水準と大きな変化はみられない。また、大正末期から昭和初期にかけての水準のほうが高いことがわかる。次に、日本の市町村税の総租税収入に対する割合をみる。1989（平成元）年度は19.16%であるが、2009（平成21）年度には、27.22%まで上昇している。しかし、その後の地方税収は増加傾向にあるものの、その比率は2015（平成27）年度以降は21%台で推移している。

このように、平成30年間を通じて、第一次・第二次地方分権改革、三位一体の改革等が行われてきたが、財政支出と税収の量的規模からみるに、明確に地方分

¹⁸ 佐藤進「戦前の地方財政と戦後の地方財政」、鈴木武雄・島恭彦監修『戦後地方財政の展開』日本評論社、1968（昭和43）年、19頁。

¹⁹ 同論文、22頁。

²⁰ 同上。

²¹ 同上。

²² 同論文、23頁。

澁谷

表5 日本の市町村財政支出の総財政支出に対する割合

年度	市町村財政支出	総政府支出	(A)/(B)
	(A)	(B)	
	百万円	百万円	%
1913(大正2)	215	879	24.46
1925(14)	1,000	2,810	35.59
1932(昭和7)	1,273	3,488	36.50
1938(13)	1,517	5,088	29.82
1940(15)	1,661	7,889	21.05
1945(20)	2,154	24,113	8.93
	億円	億円	
1950(25)	2,383	9,185	25.94
1955(30)	4,917	17,238	28.52
1958(33)	6,115	22,004	27.79
1989(平成元)	370,498	1,435,798	25.80
1990(2)	402,114	1,526,639	26.34
1991(3)	433,815	1,594,339	27.21
1992(4)	468,907	1,667,004	28.13
1993(5)	490,712	1,724,292	28.46
1994(6)	491,876	1,738,027	28.30
1995(7)	519,010	1,854,240	27.99
1996(8)	518,986	1,863,415	27.85
1997(9)	514,082	1,825,823	28.16
1998(10)	523,806	1,925,106	27.21
1999(11)	540,151	2,035,636	26.53
2000(12)	511,610	1,983,427	25.79
2001(13)	514,059	1,913,398	26.87
2002(14)	504,260	1,873,335	26.92
2003(15)	497,846	1,813,738	27.45
2004(16)	492,578	1,828,925	26.93
2005(17)	490,607	1,841,320	26.64
2006(18)	479,465	1,801,574	26.61
2007(19)	482,233	1,770,803	27.23
2008(20)	483,884	1,799,774	26.89
2009(21)	520,184	2,018,045	25.78
2010(22)	521,241	1,948,857	26.75
2011(23)	528,900	2,028,356	26.08
2012(24)	541,764	2,009,155	26.96
2013(25)	548,602	2,033,100	26.98
2014(26)	560,494	2,045,583	27.40
2015(27)	565,351	2,045,344	27.64
2016(28)	564,951	2,045,834	27.61
2017(29)	579,429	2,037,785	28.43
2018(30)	579,817	2,042,081	28.39

(注：1989年度より前の数値は佐藤教授の推計。)

出所：総務省(自治省)編『地方財政白書』各年版をもとに筆者作成。

地方分権と地方財政

表6 日本の市町村税の総租税収入に対する割合

年度	市町村税 (A)	租税総額 (B)	(A)/(B)
	百万円	百万円	%
1913(大正2)	109	655	16.64
1925(14)	339	1,503	22.55
1932(昭和7)	380	1,773	21.43
1938(13)	355	1,704	20.83
1940(15)	419	3,078	13.61
1945(20)	1,513	12,541	12.06
	億円	億円	
1950(25)	1,101	7,951	13.85
1955(30)	2,125	13,184	16.12
1958(33)	3,496	25,459	13.73
1989(平成元)	170,410	889,312	19.16
1990(2)	178,040	962,302	18.50
1991(3)	188,920	982,837	19.22
1992(4)	197,353	919,647	21.46
1993(5)	197,134	907,055	21.73
1994(6)	189,311	865,398	21.88
1995(7)	197,660	886,380	22.30
1996(8)	205,022	903,198	22.70
1997(9)	212,077	917,562	23.11
1998(10)	206,027	871,199	23.65
1999(11)	204,399	842,400	24.26
2000(12)	199,614	882,673	22.61
2001(13)	200,185	855,172	23.41
2002(14)	195,750	792,227	24.71
2003(15)	189,726	780,351	24.31
2004(16)	190,518	816,417	23.34
2005(17)	195,775	870,949	22.48
2006(18)	201,819	906,231	22.27
2007(19)	216,026	929,226	23.25
2008(20)	216,305	853,894	25.33
2009(21)	205,284	754,262	27.22
2010(22)	202,901	780,237	26.01
2011(23)	203,774	793,468	25.68
2012(24)	203,152	815,100	24.92
2013(25)	206,004	866,017	23.79
2014(26)	211,020	946,346	22.30
2015(27)	210,763	990,679	21.27
2016(28)	212,784	983,486	21.64
2017(29)	215,077	1,022,847	21.03
2018(30)	224,235	1,049,756	21.36

(注1：東京都が徴収した市町村税相当分は市町村に含まれる。)

(注2：1989年度より前の数値は佐藤教授の推計。)

出所：総務省(自治省)編『地方財政白書』各年版をもとに筆者作成。

権が進展したとはいいがたいように思われる。むしろ、平成時代に限定してみると、市町村税の総租税収入に対する割合が、平成末期に減少傾向にあることは注目すべきではないかと考える²³。

おわりに

本論文では、日本の地方分権の動向を整理し、今後の日本における地方分権のあり方について、若干の考察を行った。また、地方財政の統計データの分析を行った。そして、佐藤教授の分析手法を用いて平成時代を分析し、その結果として地方分権が明確に進展したとはいえない状況であることを明らかにした。

地方自治が必要な理由として、「地域住民に身近な問題はその地域の団体がもっとも良く処理できる²⁴」ことが挙げられる。しかし現実には、地方公共団体がそれを行うための権限および財源が不十分であるといわざるを得ない。それに加えて、地方自治への意識がまだ不足しているのではないか。

2020（令和2）年には、新型コロナウイルスへの対策をめぐり、各地方公共団体の首長の動向に注目が集まった。それと同時に、地方自治の重要性にも注目が集まっている。その流れの中で、日本国内において地方自治の重要性への意識の高まりをみせているように思われたが、その一方で多くの地方公共団体は、国からの指示待ちをしていたようにみえる²⁵。

日本における地方分権で目指すところはどこであろうか。それは、地方の自立であり、主体的な財政運営であるといえるだろう²⁶。今後も、地方財政に対する地域住民の意識を高めていくことが必要となるし、その財政責任の徹底が必要不可欠である。令和時代にふさわしい地方分権の形は何かを模索していかなければならないと考える。

²³ 制度上や制度運営上といった質的観点からの検討も重要であるが、本論文では議論の拡散を避けるためにそれについての言及はしない。

²⁴ 佐藤進・林健久編『地方財政読本（第4版）』東洋経済新報社、1994（平成6）年、3頁。

²⁵ もちろん、独自の対策を行っている地方公共団体はある。その詳細に関しては、以下の論文を参照のこと。澁谷朋樹「新型コロナウイルス対策から考える日本の構造改革」『政経研究時報』第23巻第1号、2020（令和2）年、2～5頁。

²⁶ 佐藤主光「第2章 地方分権と交付税の課題：財政再建の観点から」、日本都市センター編『分権時代の地方財政』日本都市センター、2006（平成18）年、51頁。

付記

本論文は、日本地方自治研究学会研究部会（2020-22年度）の助成を受けた研究成果の一部である。

【参考文献】

Leif Johansen, *Public Economics*, Amsterdam: North-Holland, 1965. (宇田川璋仁訳『公共経済学』好学社、1970 [昭和45]年。)

International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, October 2020.

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October>
(2020 [令和2]年11月26日最終アクセス)

The Shoup Mission, *Report on Japanese Taxation*, Vol.I-IV, Tokyo: General Headquarters, the Supreme Commander for the Allied Powers, 1949. (シャープ使節團『日本税制報告書第I～IV巻』連合国軍最高司令官総司令部、1949 [昭和24]年。)

井藤半彌『地方財政学総論』千倉書房、1971 (昭和46)年。

内山昭『分権的の地方財源システム』法律文化社、2009 (平成21)年。

金子勝『平成経済衰退の本質』岩波書店、2019 (平成31)年。

木佐茂男・五十嵐敬喜・保母武彦編『分権の光 集権の影：続・地方の本流へ』日本評論社、2003 (平成15)年。

神野直彦「第7章『日本型』税・財政システム」、岡崎哲二・奥野正寛編『現代日本経済システムの源流』日本経済新聞社、1993 (平成5)年、211～244頁。

神野直彦・金子勝編『地方に税源を』東洋経済新報社、1998 (平成10)年。

佐藤進「戦前の地方財政と戦後の地方財政」、鈴木武雄・島恭彦監修『戦後地方財政の展開』日本評論社、1968 (昭和43)年、13～23頁。

佐藤進『地方財政総論』税務経理協会、1985 (昭和60)年。

佐藤進・林健久編『地方財政読本 (第4版)』東洋経済新報社、1994 (平成6)年、3頁。

澁谷朋樹「K・W・ドイッチュの政治理論における一考察：客体志向のシステム論」『法政論叢』第50巻第2号、2014 (平成26)年、180～194頁。

澁谷朋樹「新型コロナウイルス対策から考える日本の構造改革」『政経研究時報』第23巻第1号、2020 (令和2)年、2～5頁。

総務省（自治省）編『地方財政白書』、各年版。

内閣府「地方分権アーカイブ」

<https://www.cao.go.jp/bunken-suishin/archive/archive-index.html>

(2020〔令和2〕年11月26日最終アクセス)

長沼進一『現代日本地方財政論：地方財政の構造と改革』勁草書房、2012（平成24）年。

日本都市センター編『分権時代の地方財政』日本都市センター、2006（平成18）年、51頁。

林宜嗣『地方分権の経済学』日本評論社、1995（平成7）年。

林宜嗣『新・地方分権の経済学』日本評論社、2006（平成18）年。

持田信樹『地方分権の財政学：原点からの再構築』東京大学出版会、2004（平成16）年。

吉岡健次・兼村高文・江川雅司『シャープ勧告の研究』時潮社、1984（昭和59）年。

吉岡健次『戦後日本地方財政史』東京大学出版会、1987（昭和62）年。