

# 「集権的分散システム」はいつ形成されたか

——「集中—分散」の側面を中心に——

梅原英治

はじめに

本稿は、現代日本財政の特徴とされる「集権的分散システム」の形成時期を「集中—分散」の側面を中心に考察しようとするものである。より端的に言えば、従来、「集権的分散システム」の形成時期が戦時期とされてきたことへの疑問を提示し、「集権的分散システム」のうち「分散システム」の側面に焦点をあてて、その形成時期を統計データによって示したいということである。

(1) 「集権的分散システム」概念の意義

「集権的分散システム」という概念は、神野直彦氏が

「現代日本の税・財政システム」を特色づける際に用いられた言葉であるが、<sup>(1)</sup>現在では多くの論者によって採用されている。

神野氏は、「今ここに、公共サービスの執行に関して、中央政府のウェイトが高ければ集中 (concentration)、地方政府のウェイトが高ければ分散 (deconcentration)、公共サービスの供給と負担に関して中央政府の決定が支配的であれば集権 (centralization)、地方政府の自主的決定が支配的であれば分権 (decentralization) という概念を用いることにしよう。そうすれば現代日本の税・財政システムは、分散型ではあるけれども集権的だという意味で、財源統制を媒介にした集権的分散システムということができよ

う」(神野論文、二一七〜二一八頁)と述べられたのであった。

具体的には、①「中央政府から地方政府への財政トランスファーが、国際的にみて突出して高い」こと、②「財政トランスファーの比重が高いために、公共サービスを中央政府よりも地方政府が供給する」こと、しかも「日本の地方政府のウェイトは連邦国家をも凌駕してしまう」こと、③「財政トランスファーは「所得税と法人税を基幹税とする中央政府の直接税中心税制によって支えられている」が、「財源の集中度に關していえば、日本は必ずしも単一国家の中で高いというわけではない。しかし、連邦国家にくらべれば著しく集中している」こと、④「地方政府の調達する財源に中央政府がすべて統制を加えている」こと(交付税や特定補助金の操作による移転財源統制と地方税や地方債に対する非移転財源統制)、⑤「日本の地方政府の執行量は国際的に見ても多い。しかし、その決定権は財源統制を媒介にして、中央政府が掌握している」ことを指摘されている(同上、二一四〜二一七頁)。

このような分析は、従来、「集権」的現象と「集中」的現象を区別しないで、「中央集権」や「官治」という概念

で中央政府と地方政府の財政関係を論じてきた議論の盲点をつくものであり、その意義は高く評価されるものである。

しかも、「集権的分散システム」という概念は、(ア)日本財政が明治以来の「集権的集中システム」から「集権的分散システム」となって現在に至っているという歴史認識と、(イ)七〇年代後半のブレトン・ウッズ体制の崩壊(=資本統制の解除による経済のグローバル化の進展)を契機とする「現代システム」から「ポスト現代システム」への転換に対応しなくなっているという現状認識と、(ウ)「ポスト現代システム」に対応して「分権型社会」を構築するために国から地方への事務権限と課税権の移譲によって「分権的分散システム」に転換すべきであるという改革認識とを含むものであり、スケールの大きなグラント・セオリーがその背後に用意されている<sup>(2)</sup>。

本稿は「集権—分権」・「集中—分散」という観点から現代日本財政を「集権的分散システム」として特徴づけることに異論をはさむものではない。本稿が問題とするのは、そのような「集権的分散システム」がいつ形成されたかである。

(2)「集権的分散システム」の形成時期をめぐって

この概念の名付け親である神野氏は、「一九四〇年税制改革によって現代日本の集権的分散システムという税・財政システムが、潜在的に形成された」(神野論文、二三九頁)と述べられて、戦時期を「集権的分散システム」の形成期とし、一九四〇年税制改革をその画期とされている。

もっとも、「形成」に「潜在的」という言葉を付されていることの問題については後述するところであるが、いずれにせよ、「(「集権的分散システム」という——梅原)現代日本の税・財政システムが総力戦を支える『総動員型』税・財政システムとして、戦時期に形成された」(同上、二二二頁)と見られていることは確かである。

いうまでもなく、このような見方は、戦後改革を画期として日本資本主義の戦前・戦時と戦後の構造変化(断絶性)を強調する「断絶説」に対し、戦前・戦時と戦後の連続性を強調する「連続説」の立場にたつものであり、一九四〇年税制改正を画期とされている点では「一九四〇年体制論」<sup>(3)</sup>とも重なるものである。

しかし、「集権的分散システム」、なかんずく「分散システム」が戦時期に形成されたという見方は、戦時財政の一

般的理解と相容れるものではない。というのは、普通に考えれば、中央政府が戦争のために資源を総動員する戦時下において、地方政府が中央政府よりも多くの支出を行うとは思えないからである。また、もし地方政府が中央政府より多くの財政支出を恒常的に行うとすれば、国家体制として地方自治を容認することなしにはありえないであろうし、財源的には中央政府の地方政府に対する財源保障機能なしには困難であろう。

すなわち、「集権的分散システム」、なかんずく「分散システム」が形成された時期は、神野氏のいう戦時期ではなく、戦後憲法・地方自治法の成立と一連の戦後改革のもので地方自治体の役割が飛躍的に増大し、地方財政需要が急激に拡大して、それに対応するために中央政府による財源保障制度が確立される時期、すなわちシャープ勧告に基づく地方税財政改革を経た一九五〇年代ではないかと直感的には思われる。この点を統計データによって明らかにしてみたい。これが本稿の問題意識である。

以下、第一節では、「集中—分散」概念を明確にし、集中度・分散度の測定方法を示す。第二節では、長期財政統計に基づいて「集中—分散」の観点から日本財政史を時期

区分し、神野氏の見解を検討する。第三節では、戦後における「分散システム」の形成について述べ、シャープ勧告の意義を検討する。そして最後に「おわりに」で本稿の執筆経緯と結論をまとめることにしたい。

本稿は「集権的分散システム」のうち、もっぱら「分散システム」の側面を取り上げ、「集権―分権」の側面（とくに財源面）については必要な限りで触れるにとどめている。

## 一 「集中―分散」の概念とその測定方法

(1)西尾勝氏と神野直彦氏の「集中―分散」概念の違い

まずはじめに「集中―分散」の概念を明確にしておく。う。

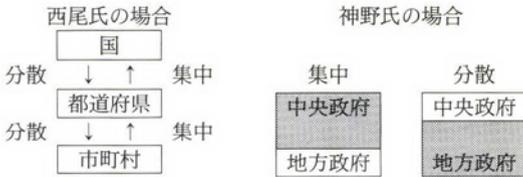
神野氏も参考にされている西尾勝氏の著書では、「集中―分散」概念について次のように説明されている。

国の事務・権限として国に集権されている（この場合には、地方政府に分権されずに国に留保されている、といった方が適切かもしれないが）事務・権限については、これをどの区域単位で執行するのが適当かが判断され、地方レベル、府県レベル、市町村レベル等に分

散される。つまり、集中・分散とは、ある政府の事務・権限の執行（行政サービスの生産と供給）がどのレベルの区域でおこなわれるかという概念である。より広域レベルの機関に留保されること、より広域レベルに引き上げられることを集中と呼び、より狭域レベルに委ねることを分散と呼ぶ。事務・権限が本省に留保されていなければならないほど集中度が高く、事務・権限が市町村レベルに委ねられていなければならないほど分散度が高い<sup>(1)</sup>ということになる。

これを見ると、西尾氏と神野氏では「集中―分散」という言葉の使い方が異なっていることが分かる。すなわち、西尾氏の場合は公共サービスの執行が「より広域レベルの機関に留保されること、より広域レベルに引き上げられることを集中と呼び、より狭域レベルに委ねることを分散と呼ぶ」と言われて、階層的政府構造における公共サービスの供給主体の位置、あるいはある区域レベルから別の区域レベルに向かうときの方向を問題にされているのに対し、神野氏の場合は「中央政府のウェイトが高ければ集中、地方政府のウェイトが高ければ分散」と言われて、中央政府・地方政府間の公共サービス供給量の「ウェイト」、つ

図1 西尾勝氏と神野直彦氏の「集中-分散」概念の違い



まり量的関係を問題にされていることである(図1)。

したがって、神野氏の言われる「集中」は西尾氏の表現法を使えば「集中度が高い状態」、「分散」は「分散度が高い状態」ということになるであろう。すなわち、神野氏は「集中度が高い財政システム」を「集中システム」、「分散度が高い財政システム」を「分散システム」と名付けられているということである。

これは些細なことに思えるが、この違いが後で問題となる

(第二節(4)参照)。

(2)集中度・分散度の測定方法と「システム形成」の基準

そこで次に、集中度・分散度をどのように測定するかについて述べてみたい。これに関しては、①測定の指標を何に求めるか、②測定の範囲をどこまで拡げるか、③集中度・分散度が

「高い」「低い」という場合の基準をどのように設定するか、などの問題がある。

まず、①の指標については、行政事務の数、行政事務に係わる公務員の数、行政事務に要する財政支出の金額などが指標となりうる。この点では、行政事務の数と財政支出額の不一致、たとえば零細な補助事業をたくさん扱えば、行政事務の本数は多くても、財政支出額はさほど大きくならないという状況(あるいは逆の状況)をどうみるかなどの問題も起こりうるが、ここでは神野氏と同様に財政支出額を指標として集中度・分散度を測定することにする。

次に、財政支出額を指標とする場合でも、②の範囲が問題となる。一般会計に限定するのか、特別会計や事業会計などを含めるのか、特殊法人などへも拡大するのか、さらに戦前・戦時の場合は植民地財政の扱いも問題となる。一般会計に限定するにしても、一般会計の全体を比較するのか、それともその中の特定部分(たとえば一般会計中の一般行政費)を取り出して比較するのかが、金額は違っても。さらには、複数会計を総計した財政支出額を用いるときには、単純合計額を使うのか、それとも会計間の重複、国・地方間および都道府県・市町村間の重複を差し引いた

純計額を用いるのかなどでも異なってくる。

ただ、特別会計などを含めれば、中央政府の集中度が増すことは明らかであるので、ここでは中央政府と地方政府の一般会計歳出を比較することにした。もちろん、「一般会計の財政投融资化現象」のように、一般会計で行うべき公共サービスがしばしば他会計に回されてきたことなどを考えれば、一般会計で比較することの不十分さは免れない。しかし、予算の完全性の原則（そこから派生する総計主義の原則）と統一性の原則からいって、予算の基軸はなんといっても一般会計であり、政府活動の根幹部分はそこで処理されていることを鑑みれば、一般会計レベルで比較することは許されよう。

また、一般会計については、その総額を用いることにする。後掲の表4は藤田武夫氏のものであるが、ここでは軍事費や公債費などを差し引いた一般行政費について国・地方比較が行われている。ただ、軍事行政なしの国家はありえないし、公債費も過去の財政支出の負担であつてみれば、それらを差し引いて比較することも問題を含んでいるので、本稿では歳出総額を用いることにした。なお、地方政府については都道府県と市町村の歳出合計から重複額を

差し引いた金額を用いることにする。

さらに、中央政府と地方政府の一般会計を比較する場合には、中央政府から地方政府への財政移転、地方政府から中央政府への財政移転を差し引かないと、それぞれの政府の実質的な財政支出額が分からない。そこで、それぞれの政府の一般会計歳出から財政移転分を差し引いた純計額を比較することにする。

さて、以上のようにして、中央政府と地方政府の一般会計歳出総額からそれぞれの財政移転額を差し引いた金額を比較することになるわけだが、そのような財政支出に関する長期データとして、江見康一・塩野谷祐一両氏が一八六八〜一九六〇年度（ただし地方政府は一八七九年度以降）<sup>5)</sup>についてまとめられた統計表があるので、本稿ではそれを用いることにする。

最後に、③の集中度・分散度が「高い」「低い」という場合の基準であるが、過去からのトレンドや主要諸国の水準を基準とすることもできよう。ただ、対象とする期間の長さ、国の範囲、連邦国家と単一国家の違いなど、比較する期間や国の設定自体が問題になる。ここでは単純ではあるが、中央政府と地方政府の一般会計歳出総額の合計額に

占める割合でみて、中央政府が五〇%を超える場合を「集中度が高い状態」すなわち「集中システム」、地方政府が五〇%を超える場合を「分散度が高い状態」すなわち「分散システム」と呼ぶことにする。

## 二 「集中—分散」の観点から見た

### 日本財政史の時期区分

(1) 二度形成された「分散システム」

図2とその基になった表1は、中央政府と地方政府（地方政府内部の重複を除く）の一般会計歳出の合計額について、中央政府（地方政府への移転支出を除く）と地方政府（中央政府への移転支出を除く）の占める割合を一八七九年度から一九六〇年度について示したものである。

なお、一八七八年にいわゆる三新法（郡区町村編成法・府県会規則・地方税規則）が制定される。それまでの地方財政については、藤田武夫氏が、「維新以後明治一一年七月の地方税規則制定まで地方団体の財政に就ては、一般的組織的な改革の行はれなかった」、そして「維新以後明治一一年まで府県、区及び町村の費用は、府県に対する若干の官費支給を除いては、主として所謂『民費』によって賄

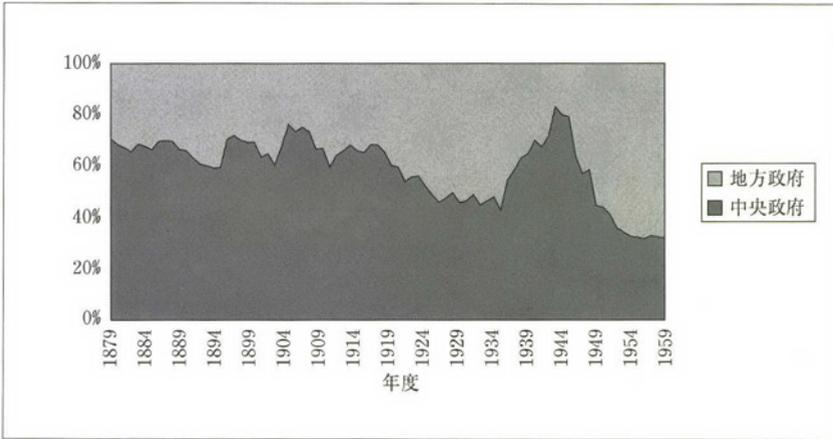
はれ、府県税収入を以てこれを補って居た。勿論民費に就ても全般的にこれを規制する法規は存在しなかった」と述べられているところである。

さて、図2と表1をもとにすれば、日本財政史は次の四つの時期に区分されることになる。

第一期は一八七九年度から一九二五年度までの「集中システム」の時期である。一八七九年度から一九二五年度まで、分散度は五〇%を超えることがなく、日本財政は「集中システム」であった。神野氏も「戦前の税・財政システムの骨格は、中央政府に財源を集中し公共サービスの供給を集中するシステムであった」（神野論文、二二二頁）と言われている。

第一期の分散度は日露戦争（一九〇四〜五年）後の一九〇六年度に二四・〇%にまで下がる。日清戦争（一八九四〜九五年度）のときも分散度が大きく低下しており、戦争が集中度を高めていることが分かる。分散度は一九一一年度に四〇・五%にまで高まるが、第一次大戦、シベリア出兵の下でふたたび低下し、一九一七、一八兩年度に三一・九%にまで下がる。それをボトムとしてその後は上昇に転じ、一九二二年度に四〇%台に乗せ、その勢いのまま次の

図2 財政支出総額に占める中央政府と地方政府の割合



(出所) 江見康一・塩野谷祐一『財政支出(長期経済統計・第7巻)』東洋経済新報社、1966年、168~171頁、より作成。

第二期に入っていく。分散度が上昇した時期は、米騒動からはじまり、労働運動など様々な社会運動が発展し、一九二五年の普通選挙法の制定に結実していったときである。

第二期は一九二六年度から一九三六年度までの「分散システム」の時期である。分散度はちょうど昭和に入ったときに五〇%を超え、以降一一年間五〇%台を続ける。すなわち、「分散システム」は戦時期ではなく、戦時に入る前に形成されたのである。この時期の分散度は、最低が一九二九年度の五〇・四%、最高が一九三六年度の五六・八%であった。金融恐慌からはじまり、昭和恐慌、満州事変を経て、二・二六事件などが起こった第二期については、本節第二項でより詳しく述べることにする。

第三期は一九三七年度から一九四九年度までの「集中システム」の時期である。盧溝橋事件から全面戦争に突入した一九三七年度から分散度は五〇%を下回り、年を追って急激に低下し、一九四四年度には一七・〇%にまで下がる(ただし四四年度と四五年度は予算ベースの数値であることに留意する必要がある)。この一七・〇%という数値は全期間中の最低値であり、財政支出は中央政府に高度に集中していたことが分かる。ちなみに、税源についても同様で、一

表1 中央政府・地方政府の財政支出の推移

| 会計年度        | 中央政府の財政支出の推移 |            | 地方政府       |            | 中央から地方へ    |            | 地方から中央へ    |          | 中央政府<br>純支出<br>(①-③) | 地方政府<br>純支出<br>(②-④) | 中央・地方<br>総計<br>(⑤+⑥) | 集中度<br>(⑧/⑦)(%) | 分散度<br>(⑨/⑦)(%) |
|-------------|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------|-----------------|
|             | ①<br>(百万円)   | ②<br>(百万円) | ③<br>(百万円) | ④<br>(百万円) | ⑤<br>(百万円) | ⑥<br>(百万円) | ⑦<br>(百万円) | ⑧<br>(%) | ⑨<br>(%)             |                      |                      |                 |                 |
| 1868(明治第1期) | 30.5         | —          | —          | —          | 30.5       | —          | 30.5       | —        | —                    |                      |                      |                 |                 |
| 1869( 2 )   | 20.7         | —          | —          | —          | 20.7       | —          | 20.7       | —        | —                    |                      |                      |                 |                 |
| 1870( 3 )   | 20.1         | —          | —          | —          | 20.1       | —          | 20.1       | —        | —                    |                      |                      |                 |                 |
| 1871( 4 )   | 19.2         | —          | —          | —          | 19.2       | —          | 19.2       | —        | —                    |                      |                      |                 |                 |
| 1872( 5 )   | 57.7         | —          | —          | —          | 57.7       | —          | 57.7       | —        | —                    |                      |                      |                 |                 |
| 1873( 6 )   | 62.6         | —          | —          | —          | 62.6       | —          | 62.6       | —        | —                    |                      |                      |                 |                 |
| 1874( 7 )   | 82.2         | —          | —          | —          | 82.2       | —          | 82.2       | —        | —                    |                      |                      |                 |                 |
| 1875( 8 )   | 66.1         | —          | —          | —          | 66.1       | —          | 66.1       | —        | —                    |                      |                      |                 |                 |
| 1875(明治8年度) | 69.2         | —          | —          | —          | 69.2       | —          | 69.2       | —        | —                    |                      |                      |                 |                 |
| 1876( 9 )   | 59.3         | —          | —          | —          | 59.3       | —          | 59.3       | —        | —                    |                      |                      |                 |                 |
| 1877( 10 )  | 48.4         | —          | —          | —          | 48.4       | —          | 48.4       | —        | —                    |                      |                      |                 |                 |
| 1878( 11 )  | 60.9         | —          | —          | —          | 60.9       | —          | 60.9       | —        | —                    |                      |                      |                 |                 |
| 1879( 12 )  | 60.3         | 24.2       | 2.6        | —          | 57.7       | 24.2       | 81.9       | 70.5     | 29.5                 |                      |                      |                 |                 |
| 1880( 13 )  | 63.1         | 27.7       | 3.6        | —          | 59.5       | 27.7       | 87.2       | 68.2     | 31.8                 |                      |                      |                 |                 |
| 1881( 14 )  | 71.4         | 34.5       | 1.4        | —          | 70.0       | 34.5       | 104.5      | 67.0     | 33.0                 |                      |                      |                 |                 |
| 1882( 15 )  | 73.4         | 38.1       | 1.3        | —          | 72.1       | 38.1       | 110.2      | 65.4     | 34.6                 |                      |                      |                 |                 |
| 1883( 16 )  | 81.0         | 36.8       | 1.7        | —          | 79.3       | 36.8       | 116.1      | 68.3     | 31.7                 |                      |                      |                 |                 |
| 1884( 17 )  | 76.6         | 36.0       | 1.5        | —          | 75.1       | 36.0       | 111.1      | 67.6     | 32.4                 |                      |                      |                 |                 |
| 1885( 18 )  | 61.1         | 30.3       | 1.9        | —          | 59.2       | 30.3       | 89.5       | 66.1     | 33.9                 |                      |                      |                 |                 |
| 1886( 19 )  | 83.2         | 35.7       | 2.2        | —          | 81.0       | 35.7       | 116.7      | 69.4     | 30.6                 |                      |                      |                 |                 |
| 1887( 20 )  | 79.4         | 33.7       | 1.7        | —          | 77.7       | 33.7       | 111.4      | 69.7     | 30.3                 |                      |                      |                 |                 |
| 1888( 21 )  | 81.5         | 35.0       | 1.8        | —          | 79.7       | 35.0       | 114.7      | 69.5     | 30.5                 |                      |                      |                 |                 |
| 1889( 22 )  | 79.7         | 38.3       | 4.3        | —          | 75.4       | 38.3       | 113.7      | 66.3     | 33.7                 |                      |                      |                 |                 |
| 1890( 23 )  | 82.1         | 40.7       | 3.6        | —          | 78.5       | 40.7       | 119.2      | 65.9     | 34.1                 |                      |                      |                 |                 |
| 1891( 24 )  | 83.5         | 42.8       | 10.5       | —          | 73.0       | 42.8       | 115.8      | 63.0     | 37.0                 |                      |                      |                 |                 |
| 1892( 25 )  | 76.7         | 46.1       | 5.1        | —          | 71.6       | 46.1       | 117.7      | 60.8     | 39.2                 |                      |                      |                 |                 |
| 1893( 26 )  | 84.5         | 48.6       | 11.7       | —          | 72.8       | 48.6       | 121.4      | 60.0     | 40.0                 |                      |                      |                 |                 |
| 1894( 27 )  | 78.1         | 50.8       | 4.6        | —          | 73.5       | 50.8       | 124.3      | 59.1     | 40.9                 |                      |                      |                 |                 |
| 1895( 28 )  | 85.3         | 55.5       | 4.4        | —          | 80.9       | 55.5       | 136.4      | 59.3     | 40.7                 |                      |                      |                 |                 |

|              |    |   |         |         |       |      |         |         |         |      |      |
|--------------|----|---|---------|---------|-------|------|---------|---------|---------|------|------|
| 1896         | 29 | ) | 168.8   | 67.4    | 11.2  | 0.3  | 157.6   | 67.1    | 224.7   | 70.1 | 29.9 |
| 1897         | 30 | ) | 223.6   | 84.4    | 10.2  | 0.3  | 213.4   | 84.1    | 297.5   | 71.7 | 28.3 |
| 1898         | 31 | ) | 219.7   | 7.2     | 92.1  | 0.6  | 212.5   | 92.1    | 304.6   | 69.8 | 30.2 |
| 1899         | 32 | ) | 254.1   | 110.0   | 10.1  | 0.6  | 244.0   | 109.4   | 353.4   | 69.0 | 31.0 |
| 1900         | 33 | ) | 292.7   | 128.6   | 8.0   | 1.2  | 284.7   | 127.4   | 412.1   | 69.1 | 30.9 |
| 1901         | 34 | ) | 266.8   | 150.7   | 8.1   | 1.0  | 258.7   | 149.7   | 408.4   | 63.3 | 36.7 |
| 1902         | 35 | ) | 289.2   | 153.9   | 9.7   | 1.1  | 279.5   | 152.8   | 432.3   | 64.7 | 35.3 |
| 1903         | 36 | ) | 249.5   | 158.9   | 10.0  | 1.0  | 239.5   | 157.9   | 397.4   | 60.3 | 39.7 |
| 1904         | 37 | ) | 277.0   | 128.4   | 7.8   | 0.0  | 269.2   | 128.4   | 397.6   | 67.7 | 32.3 |
| 1905         | 38 | ) | 420.7   | 131.0   | 7.7   | 0.8  | 413.0   | 130.2   | 543.2   | 76.0 | 24.0 |
| 1906         | 39 | ) | 464.2   | 167.8   | 10.2  | 1.8  | 454.0   | 166.0   | 620.0   | 73.2 | 26.8 |
| 1907         | 40 | ) | 602.4   | 201.0   | 13.6  | 3.9  | 588.8   | 197.1   | 785.9   | 74.9 | 25.1 |
| 1908         | 41 | ) | 636.3   | 230.2   | 14.3  | 2.6  | 622.0   | 227.6   | 849.6   | 73.2 | 26.8 |
| 1909         | 42 | ) | 532.8   | 263.1   | 15.3  | 1.6  | 517.5   | 261.5   | 779.0   | 66.4 | 33.6 |
| 1910         | 43 | ) | 569.1   | 280.6   | 10.9  | 1.5  | 558.2   | 279.1   | 837.3   | 66.7 | 33.3 |
| 1911         | 44 | ) | 585.3   | 389.2   | 14.1  | 0.6  | 571.2   | 388.6   | 959.8   | 59.5 | 40.5 |
| 1912 (大正元年度) |    | ) | 593.5   | 328.6   | 11.2  | 0.2  | 582.3   | 328.4   | 910.7   | 63.9 | 36.1 |
| 1913         | 2  | ) | 573.6   | 292.7   | 12.4  | 0.2  | 561.2   | 292.5   | 853.7   | 65.7 | 34.3 |
| 1914         | 3  | ) | 648.4   | 299.3   | 14.2  | 0.3  | 634.2   | 299.0   | 933.2   | 68.0 | 32.0 |
| 1915         | 4  | ) | 583.2   | 295.3   | 16.2  | 0.0  | 567.0   | 295.3   | 862.3   | 65.8 | 34.2 |
| 1916         | 5  | ) | 590.7   | 313.0   | 13.9  | 0.3  | 576.8   | 310.7   | 887.5   | 65.0 | 35.0 |
| 1917         | 6  | ) | 735.0   | 342.6   | 14.5  | 5.1  | 720.5   | 337.5   | 1,058.0 | 68.1 | 31.9 |
| 1918         | 7  | ) | 1,017.0 | 469.7   | 29.2  | 6.0  | 987.8   | 463.7   | 1,451.5 | 68.1 | 31.9 |
| 1919         | 8  | ) | 1,172.3 | 610.6   | 38.2  | 7.6  | 1,134.1 | 603.0   | 1,737.1 | 65.3 | 34.7 |
| 1920         | 9  | ) | 1,359.9 | 879.2   | 54.2  | 14.4 | 1,305.7 | 864.8   | 2,170.5 | 60.2 | 39.8 |
| 1921         | 10 | ) | 1,489.8 | 995.0   | 60.3  | 15.8 | 1,429.5 | 979.2   | 2,408.7 | 59.3 | 40.7 |
| 1922         | 11 | ) | 1,429.6 | 1,182.9 | 65.8  | 16.2 | 1,363.8 | 1,166.7 | 2,530.5 | 53.9 | 46.1 |
| 1923         | 12 | ) | 1,521.0 | 1,137.5 | 112.9 | 16.8 | 1,408.1 | 1,120.7 | 2,528.8 | 55.7 | 44.3 |
| 1924         | 13 | ) | 1,625.0 | 1,198.0 | 116.7 | 14.1 | 1,508.3 | 1,183.9 | 2,692.2 | 56.0 | 44.0 |
| 1925         | 14 | ) | 1,524.9 | 1,300.6 | 118.5 | 13.0 | 1,406.4 | 1,287.6 | 2,694.0 | 52.2 | 47.8 |
| 1926 (昭和元年度) |    | ) | 1,578.8 | 1,490.7 | 161.6 | 15.4 | 1,417.2 | 1,478.3 | 2,895.5 | 48.9 | 51.1 |
| 1927         | 2  | ) | 1,765.7 | 1,860.7 | 190.9 | 12.4 | 1,574.8 | 1,845.3 | 3,420.1 | 46.0 | 54.0 |
| 1928         | 3  | ) | 1,814.8 | 1,772.5 | 210.4 | 10.8 | 1,604.4 | 1,761.7 | 3,366.1 | 47.7 | 52.3 |
| 1929         | 4  | ) | 1,736.3 | 1,596.5 | 169.8 | 7.9  | 1,566.5 | 1,588.6 | 3,155.1 | 49.6 | 50.4 |
| 1930         | 5  | ) | 1,558   | 1,647   | 165   | 7    | 1,393   | 1,640   | 3,033   | 45.9 | 54.1 |

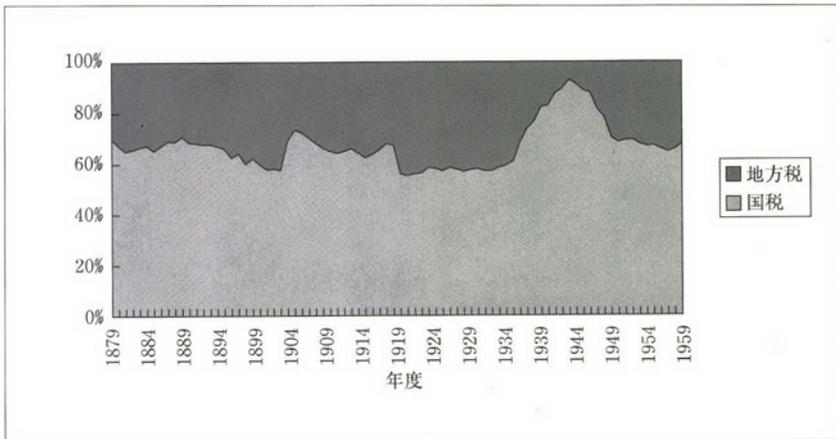
|              |     |        |        |       |      |        |        |        |      |      |
|--------------|-----|--------|--------|-------|------|--------|--------|--------|------|------|
| 1931( )      | 6   | 1,477  | 1,528  | 153   | 11   | 1,324  | 1,517  | 2,841  | 46.6 | 53.4 |
| 1932( )      | 7   | 1,950  | 1,754  | 282   | 17   | 1,668  | 1,737  | 3,405  | 49.0 | 51.0 |
| 1933( )      | 8   | 2,255  | 2,390  | 308   | 22   | 1,947  | 2,368  | 4,315  | 45.1 | 54.9 |
| 1934( )      | 9   | 2,163  | 2,163  | 295   | 17   | 1,868  | 2,146  | 4,014  | 46.5 | 53.5 |
| 1935( )      | 10  | 2,206  | 2,118  | 255   | 17   | 1,951  | 2,106  | 4,057  | 48.1 | 51.9 |
| 1936( )      | 11  | 2,282  | 2,718  | 231   | 17   | 2,051  | 2,701  | 4,752  | 43.2 | 56.8 |
| 1937( )      | 12  | 2,709  | 2,049  | 277   | 18   | 2,432  | 2,031  | 4,463  | 54.5 | 45.5 |
| 1938( )      | 13  | 3,288  | 2,131  | 318   | 13   | 2,970  | 2,118  | 5,088  | 58.4 | 41.6 |
| 1939( )      | 14  | 4,494  | 2,364  | 494   | 16   | 4,000  | 2,348  | 6,348  | 63.0 | 37.0 |
| 1940( )      | 15  | 5,860  | 2,788  | 807   | 18   | 5,053  | 2,770  | 7,823  | 64.6 | 35.4 |
| 1941( )      | 16  | 8,134  | 3,089  | 1,063 | 23   | 7,071  | 3,066  | 10,137 | 69.8 | 30.2 |
| 1942( )      | 17  | 8,276  | 3,427  | 1,315 | 26   | 6,961  | 3,401  | 10,362 | 67.2 | 32.8 |
| 1943( )      | 18  | 12,552 | 4,319  | 1,808 | 31   | 10,744 | 4,288  | 15,032 | 71.5 | 28.5 |
| 1944( )      | 19  | 19,872 | 3,802  | 1,518 | 37   | 18,354 | 3,765  | 22,119 | 83.0 | 17.0 |
| 1945( )      | 20  | 21,496 | 4,897  | 2,249 | 30   | 19,247 | 4,867  | 24,114 | 79.8 | 20.2 |
| 1946(昭和21年度) | ( ) | (億円)   | (億円)   | (億円)  | (億円) | (億円)   | (億円)   | (億円)   | (%)  | (%)  |
| 1947( )      | 22  | 1,152  | 264    | 166   | 1    | 986    | 263    | 1,249  | 78.9 | 21.1 |
| 1948( )      | 23  | 2,058  | 905    | 488   | 2    | 1,570  | 903    | 2,473  | 63.5 | 36.5 |
| 1949( )      | 24  | 4,620  | 2,510  | 1,306 | 7    | 3,314  | 2,503  | 5,817  | 57.0 | 43.0 |
| 1950( )      | 25  | 6,994  | 3,795  | 1,688 | 26   | 5,306  | 3,769  | 9,075  | 58.5 | 41.5 |
| 1951( )      | 26  | 6,333  | 5,099  | 2,224 | 23   | 4,109  | 5,076  | 9,185  | 44.7 | 55.3 |
| 1952( )      | 27  | 7,498  | 6,379  | 2,461 | 25   | 5,037  | 6,354  | 11,391 | 44.2 | 55.8 |
| 1953( )      | 28  | 8,739  | 8,041  | 3,068 | 26   | 5,671  | 8,015  | 13,686 | 41.4 | 58.6 |
| 1954( )      | 29  | 10,172 | 10,362 | 4,279 | 24   | 5,893  | 10,338 | 16,231 | 36.3 | 63.7 |
| 1955( )      | 30  | 10,408 | 11,290 | 4,413 | 9    | 5,995  | 11,281 | 17,276 | 34.7 | 65.3 |
| 1956( )      | 31  | 10,182 | 11,369 | 4,579 | 15   | 5,603  | 11,354 | 16,957 | 33.0 | 67.0 |
| 1957( )      | 32  | 10,692 | 12,060 | 4,840 | 22   | 5,852  | 12,038 | 17,890 | 32.7 | 67.3 |
| 1958( )      | 33  | 11,877 | 13,425 | 5,541 | 34   | 6,336  | 13,391 | 19,727 | 32.1 | 67.9 |
| 1959( )      | 34  | 13,316 | 14,556 | 6,070 | 39   | 7,246  | 14,517 | 21,763 | 33.3 | 66.7 |
| 1960( )      | 35  | 14,950 | 16,238 | 7,058 | 62   | 7,892  | 16,176 | 24,068 | 32.8 | 67.2 |
| 1961( )      | ( ) | 17,431 | 19,249 | 8,246 | 73   | 9,185  | 19,176 | 28,361 | 32.4 | 67.6 |

(出所) 江見康一・塩野谷祐一「財政支出(長期経済統計・第7巻)」東洋経済新報社、1966年、168～171頁、より作成。

(注) 1. 地方政府は内部の重複額を除く純計額。

2. 1910年度の中央政府の①の数値は269.1から569.1に訂正。

図3 税収総額に占める国税と地方税の割合



(出所) 総務庁統計局監修『日本長期統計総覧』第3巻、日本統計協会、1988年、大蔵省財政史室編『昭和財政史——終戦から講和まで——』東洋経済新報社、1978年、より作成。

九四四年度には中央政府に九三・〇%も集中されている(図3)。戦争が終わると、分散度が急速に上がるが、一九四九年度まで五〇%を超えることはなかった。

そして第四期は一九五〇年度以降(現在に至るまで)の「分散システム」の時期である。分散度は一九五〇年度に五〇%を上回り、ふたたび「分散システム」が復活する。以後、分散度は一九五七年度まで年々上昇し、その後も六〇%台の後半をキープする。一九五〇年度はシャープ勧告に基づく税財政改革が行われた年であり、それと二度目の「分散システム」の形成との関わりを伺わせる。第四期については本節(2)と第四節で詳しく述べることにする。

以上のように、「集中—分散」の観点から見ると、日本財政は明治以来の「集中システム」を昭和初期に「分散システム」に転じた後、戦時期には高度な「集中システム」に移り、戦後もしばらく「集中システム」を続け、そして一九五〇年代にふたたび「分散システム」に移行したのである。

すなわち、戦時期には「分散システム」は形成されておらず、むしろ戦前昭和期の「分散システム」を「集中システム」に、しかも極めて高度な「集中システム」に転じた

のである。

(2)戦前昭和期と一九五〇年代以降の「分散システム」の違い

以上のように、日本財政史上、「分散システム」は一九二六〜三六年度と一九五〇年度以降の二度形成されている。しかし、二つの時期の「分散システム」は内容を異にする。

第一は、分散度の水準の違いである。戦前昭和期の「分散システム」は分散度が五〇%を上回っているといっても、上回り幅は小さく、また最高値が一九三六年度の五六・八%で、六〇%を超えることはなかった。これに対し、一九五〇年代以降の「分散システム」は一九五三年度以降六〇%を恒常的に超え、一九五七年度には六七・九%にまで高まっている。「分散システム」といっても、戦前昭和期の分散度は五〇年代以降のそれをかなり下回るものであった。

第二は、分散度の上昇要因の違いである。分散度は、中央政府の財政支出が減少すれば、地方政府の財政支出が一定でも上昇する。しかし、そのような上昇は積極的なものといいたくない。

とくに第二期は、ワシントン海軍軍縮条約（一九二二年）やロンドン海軍軍縮条約（一九三〇年）、昭和恐慌、井上財政、高橋財政などの影響もあって、中央政府も地方政府も財政支出の起伏が大きい時期である。

表1の中央政府と地方政府の財政支出（移転を除いた金額——⑤列と⑥列）の推移をみると、第二期の期間中、地方政府は一九二六年度一四億七八三〇万円から一九三六年度二七億一〇〇万円へ一・八倍に増加させているが、中央政府の財政支出は同時期に一四億一七二〇万円から二〇億五一〇〇万円へ一・四倍の増加にとどまり、中央政府に対する地方政府の財政支出の相対的に高い増加率が分散度を高めてきたことは確かである。

しかし、それだけでなく、この期間中、中央政府は一九二九、三〇、三一、三四年度に財政支出を減らし、とくに一九三〇、三一年度は一九二六年度の水準を割っており、その両年度には分散度が五三〜五四%に高まっている。地方政府も一九二八、二九、三一、三四、三五年度に財政支出を減らして、分散度をいくぶんか低下させているが、総じて下げ幅は中央政府よりも少なく、分散度を五〇%台にキープしたのである。

したがって、第二期の分散度の上昇は地方政府の財政支出の増加によるだけでなく、中央政府の財政支出の削減・抑制を反映した側面もあり、「分散システム」が必ずしも積極的に形成されたとはいえないところがある。

それに対し、一九五〇年代以降の分散度の上昇は、中央政府の財政支出が総じて増加する下で、それ以上に地方政府の財政支出が増えることによつて起こっている。中央政府の財政支出は一九五〇年度四一〇九億円から一九六〇年度九一八五億円へ二・二倍増えているが、地方政府の財政支出は同時期に五〇七六億円から一兆九一七六億円へ三・八倍も増えているのである。中央政府は一九五〇年度と一九五六年度に財政支出を減らし、両年度の分散度を高めたことがあるにしても、地方政府は財政支出を一貫して拡大させており、その意味で一九五〇年代以降の「分散システム」は積極的に形成されたものといえる。

第三は、地方財政支出の増加内容の違いである。戦前昭和期の「分散システム」が必ずしも積極的な意味で形成されたものでないことは、この時期の地方財政支出の中身を見ればよりはつきりする(表2)。それは財政支出の増加の大部分が公債費に充てられていることである。公債費は

一九二六年度二億五三一七万円から一九三六年度一億二三八三万円へ四・四倍も増加している。

いま、一九二六年度の財政支出額を基準として一九三六年度までの各年度の増減額を累計し各費目の構成比を計算すると、公債費六八・二%、勸業費一二・九%、都市計画費七・〇%、土木費四・九%、教育費四・二%などとなつて、この時期の地方財政支出の増加分の七割近くを公債費が占めていることが分かる。戦前昭和期の分散度の上昇は公債費の増大によつて押し上げられたものといつても過言ではない。

一九五〇年代についても、同じように一九五〇年度を基準とした各費目の増減額累計額をとつてみると(表3)、ここでは公債費の占める割合は六・六%にすぎず、教育費二八・六%、土木費一三・四%、総務費一二・八%、産業経済費一一・四%、社会及び労働施設費一〇・二%などが大きな割合を占めている。一九五〇年代以降の「分散システム」には財政支出の増加内容に積極性があるといえる。このように、同じ「分散システム」の形成といつても、戦前昭和期と一九五〇年代以降とは内容が違う。その違いを明示的に表現するために、戦前昭和期の「分散システ

(単位：千円・%)

| 衛生費      | 勸業費     | 社会<br>事業費 | 都市<br>計画費 | 公債費       | 道府県<br>取扱費 | 財 産<br>蓄積費 | その他<br>諸費 |
|----------|---------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|-----------|
| 105,776  | 70,496  | 20,598    | —         | 253,171   | 7,702      | 38,127     | 110,636   |
| 113,747  | 72,690  | 21,409    | —         | 502,730   | 7,125      | 36,592     | 124,595   |
| 125,216  | 78,492  | 19,185    | —         | 326,324   | 7,981      | 34,460     | 148,582   |
| 120,965  | 76,730  | 18,655    | —         | 273,463   | 8,164      | 34,512     | 143,698   |
| 104,493  | 65,470  | 40,922    | —         | 427,899   | 8,521      | 26,725     | 128,472   |
| 49,599   | 131,778 | 42,009    | 46,679    | 370,217   | 8,310      | 32,808     | 127,298   |
| 49,673   | 183,115 | 44,241    | 42,053    | 447,067   | 7,677      | 23,624     | 128,582   |
| 50,366   | 187,328 | 40,476    | 45,132    | 1,133,255 | 7,960      | 25,144     | 110,530   |
| 57,452   | 185,873 | 48,028    | 50,689    | 752,449   | 8,448      | 27,279     | 116,595   |
| 61,781   | 191,513 | 45,117    | 61,502    | 641,543   | 9,275      | 26,449     | 127,395   |
| 66,824   | 185,110 | 47,048    | 108,105   | 1,123,833 | 9,789      | 36,327     | 131,785   |
| -257,644 | 653,139 | 161,110   | 354,160   | 3,467,070 | 6,230      | -77,350    | 181,172   |
| -5.1     | 12.9    | 3.2       | 7.0       | 68.2      | 0.1        | -1.5       | 3.6       |

(単位：百万円・%)

| 社会及劳<br>働施設費 | 保 健<br>衛生費 | 産 業<br>経済費 | 公債費     | 諸支出金    | 前年度繰<br>上充用金 | 繰出金    | 財産費     |
|--------------|------------|------------|---------|---------|--------------|--------|---------|
| 55,013       | 17,386     | 59,806     | 11,121  | 25,619  | 1,266        | —      | 5,542   |
| 69,758       | 23,628     | 81,996     | 11,409  | 29,491  | 5,492        | —      | 7,370   |
| 83,550       | 30,235     | 105,699    | 18,130  | 37,280  | 6,226        | —      | 9,746   |
| 115,073      | 33,927     | 142,536    | 25,647  | 37,495  | 15,413       | 7,336  | 12,088  |
| 123,021      | 34,761     | 145,117    | 41,111  | 44,663  | 26,087       | 7,480  | 12,060  |
| 129,269      | 34,058     | 124,485    | 56,455  | 47,409  | 46,808       | 8,333  | 10,132  |
| 131,961      | 37,512     | 131,236    | 73,502  | 50,680  | 43,112       | —      | 12,544  |
| 139,721      | 38,085     | 143,136    | 87,346  | 68,365  | 12,484       | —      | 17,994  |
| 153,904      | 37,908     | 162,536    | 93,150  | 43,528  | 8,239        | 16,910 | 20,943  |
| 177,931      | 41,716     | 186,868    | 99,299  | 47,672  | 10,766       | 18,174 | 22,762  |
| 191,902      | 47,878     | 230,037    | 100,599 | 58,218  | 10,972       | 32,339 | 39,460  |
| 765,960      | 185,848    | 855,586    | 495,438 | 208,611 | 172,939      | 90,572 | 109,679 |
| 10.2         | 2.5        | 11.4       | 6.6     | 2.8     | 2.3          | 1.2    | 1.5     |

表2 戦前昭和期における地方政府の財政支出の内訳

| 年度    | 総額        | 会議費    | 役所・<br>役場費 | 道府県<br>吏員費 | 警察費    | 教育費     | 土木費     |
|-------|-----------|--------|------------|------------|--------|---------|---------|
| 1926  | 1,514,828 | 6,724  | 115,104    | 11,809     | 77,813 | 420,097 | 276,775 |
| 1927  | 1,889,671 | 6,770  | 115,859    | 18,850     | 82,026 | 456,405 | 330,872 |
| 1928  | 1,800,994 | 6,939  | 118,711    | 18,661     | 84,489 | 478,643 | 353,311 |
| 1929  | 1,624,704 | 7,057  | 115,401    | 18,745     | 84,525 | 445,930 | 276,857 |
| 1930  | 1,673,030 | 6,156  | 107,512    | 17,783     | 81,533 | 402,738 | 254,806 |
| 1931  | 1,617,757 | 5,282  | 101,324    | 19,812     | 81,192 | 389,669 | 211,782 |
| 1932  | 1,884,013 | 5,882  | 104,632    | 22,563     | 81,580 | 399,764 | 343,561 |
| 1933  | 2,601,586 | 6,350  | 109,345    | 20,675     | 84,343 | 423,337 | 357,346 |
| 1934  | 2,214,435 | 6,745  | 109,342    | 21,600     | 89,081 | 443,990 | 296,866 |
| 1935  | 2,164,800 | 6,917  | 113,577    | 22,937     | 93,330 | 468,910 | 294,553 |
| 1936  | 2,757,790 | 7,181  | 123,364    | 22,957     | 95,054 | 504,505 | 295,910 |
| 増減額累計 | 5,080,500 | -1,961 | -31,973    | 86,493     | 79,023 | 212,921 | 248,114 |
| 構成比   | 100.0     | 0.0    | -0.6       | 1.7        | 1.6    | 4.2     | 4.9     |

(出所) 大蔵省財政史室編『昭和財政史——終戦から講和まで——』第19巻、東洋経済新報社、1978年、380～381頁、より作成。

(注) 1. 電気・ガス事業は除外した。

2. 増減額累計とは、1926年度を基準とした各年度の増減額を合計したものの。

表3 1950年代における地方政府の財政支出の内訳

| 年度    | 総額        | 議会費    | 総務費     | 警察・<br>消防費 | 教育費       | 土木費       |
|-------|-----------|--------|---------|------------|-----------|-----------|
| 1950  | 522,564   | 5,317  | 79,257  | 32,232     | 135,775   | 94,229    |
| 1951  | 668,673   | 7,375  | 98,833  | 38,971     | 182,701   | 111,648   |
| 1952  | 842,044   | 9,691  | 122,920 | 46,434     | 236,861   | 135,272   |
| 1953  | 1,069,751 | 11,767 | 142,235 | 53,304     | 284,304   | 188,628   |
| 1954  | 1,170,243 | 12,773 | 158,384 | 72,209     | 320,725   | 171,856   |
| 1955  | 1,176,197 | 11,891 | 160,816 | 75,982     | 324,859   | 145,699   |
| 1956  | 1,241,436 | 11,939 | 165,872 | 78,969     | 346,165   | 157,944   |
| 1957  | 1,378,183 | 14,007 | 185,108 | 85,734     | 387,449   | 198,753   |
| 1958  | 1,504,026 | 14,986 | 212,991 | 91,542     | 424,109   | 223,280   |
| 1959  | 1,682,743 | 16,408 | 236,207 | 98,322     | 456,887   | 269,732   |
| 1960  | 1,992,806 | 19,932 | 265,793 | 113,573    | 539,478   | 342,624   |
| 増減額累計 | 7,500,462 | 77,599 | 956,589 | 432,720    | 2,145,788 | 1,003,146 |
| 構成比   | 100.0     | 1.0    | 12.8    | 5.8        | 28.6      | 13.4      |

(出所) 大蔵省財政史室編『昭和財政史——終戦から講和まで——』第19巻、東洋経済新報社、1978年、380～381頁、より作成。

(注) 増減額累計とは、1950年度を基準とした各年度の増減額を合計したものの。

ム」を「消極分散システム」、一九五〇年代以降の「分散システム」を「積極分散システム」と名付けることにしよう。

以上をまとめると、前項で行った日本財政史の時期区分は以下のように修正される。

第一期（一八七九～一九二五年度）——「集権的集中システム」

第二期（一九二六～三六年度）——「集権的消極分散システム」

第三期（一九三七～四九年度）——「集権的（高度）集中システム」

（一九三七～四五年度の戦時期は「集権的高度集中システム」）

第四期（一九五〇年度～現在）——「集権的積極分散システム」

(3)戦前昭和期の「消極分散システム」について

戦前昭和期の「消極分散システム」については、時期をもう少しさかのぼって第一期の終わり頃からになるが、神野氏が第一次大戦を契機に「税・財政システムの分権化と分散化」が進み、昭和恐慌によって「晩鐘」（神野論文、二二五頁）が鳴らされると述べられている時期にあたる。

神野氏は、第一次大戦を契機に地域共同体の秩序維持機能に二つのチャネルから亀裂が生じたと言われる（同上、二二二頁）。

一つは「経済システムの近代化に伴い、地域共同体の構成員に流動化が生じた」ため、「共同体的相互扶助機能に代替する公共サービスを供給せざるをえなくな」ったことである。ただし、それは「日本の経営に搦め取られていく」ため、「公共サービスを要求する入力は弱くなり、スラムの動揺を防止するような防疫などを中心とする公共サービスの供給に限られた」とされている（同上）。これらは衛生費や社会事業費の増加となって表れる（表2ではその後半部分しか見ることができないが）。

もう一つのチャネルは、「農民や商工自営業者という旧中間層が経済的に衰退していくこと」であり、そのため「共同体的共同作業を補完し代替する公共サービス」、つまり「農民の要求する農道や灌漑、商工自営業者の要求する街区整備などの公共事業を活発に展開せざるをえなくなっていた」ことである。また、教育についても、「経済システムの近代化や暴力装置の増強のために中央政府から強要されたというだけでなく、旧中間層の経済的自律を上昇させるためにも推進された」と言われている（同上、二二三頁）。表2でも土木費や都市計画費、勸業費、教育費の増加となって表れている。

神野氏はこうした二つのチャンネルから「第一次大戦を契機として戦前の税・財政システムは、公共サービスの供給という面でも分散化と分権化が進んだ」、「戦後よりも遙かに欧米型に近づきつつあった」と評価されるのである（同上、二二四頁）。

しかし、「一方で地方政府が共同体的地域社会への帰属意識を調達することによって秩序維持を図ろうとし、他方で複数主体とした税・財政システムの分散化と分権化を推進すると、地方政府間の競争と確執が高まることになる」（同上、二二五頁）。つまり、地方税負担の地域間格差が拡大していく。それを「敵愾心にまで高めてしまい、戦前の税・財政システムに晩鐘を鳴らしたのは昭和恐慌である」（同上）。そのため、「中央政府は特定補助金という財政トランスファアの活用を企図する。つまり、昭和恐慌の景気対策として特定補助金を地方政府にトランスファーすることによって、地方政府に共同体的協力作業に代替する公共事業を執行させようとした」（同上、二二六頁）、また「財政調整制度の導入によってこうした確執を調整しよう」として、内務省から「地方財政調整交付金制度要綱案」が提案されてくる。しかし、そのための財源を「近代部門の企

業組織」に求めたため、その抵抗にあつて、「昭和恐慌期には地方政府間あるいは地域社会間の確執を調整できず、社会システムは安定を確保できなかった」（二二九頁）と語られる。こうして、一九三六年の馬場税制改革案を経て、一九四〇年の税制改革による「集権的分散システム」の形成へと話を進められていくのである。

しかし、ここで問題となるは「分散化」の「ウェイト」である。

第一に、第一次大戦後の「分散化」はたんに「進んだ」だけでなく、戦前昭和期には「地方政府のウェイトが高い」状態になる。昭和恐慌は「分散化と分権化」に「晩鐘を鳴らす」にしても、中央政府の緊縮財政やその後の時局匡救事業の展開などもあつて、中央政府の財政支出との比較において地方政府の「ウェイト」は増し、分散度は五〇%を超える。つまり、この時期に「分散システム」が形成されるのである。その意味では、「分散化」の進展状況が過小評価されているといわねばならない。

第二に、地域共同体的秩序維持機能の亀裂から土木費、勸業費、教育費などが増大したことはその通りであるとしても、問題は地方財政支出全体に占める「ウェイト」であ

る。前述のように、戦前昭和期には地方財政支出の増加分の七割近くを公債費が占め、公債費の増大によって「分散化が進んだ」のであった。その点では、一九五〇年代以降の「分散システム」の方が積極的内容をもっていたのであり、地方財政支出の内容から見れば、「戦後よりも遙かに欧米型に近づきつつあった」と言われるのは過大評価といわねばならない。

#### (4) 戦時期における「分散システムの潜在的形成」について

——「分散」概念の混乱

前述のように、統計データをみれば、「分散システム」は戦前昭和期に形成され、戦時期には「高度集中システム」が形成されていたことは明白である。それにもかかわらず、なぜ神野氏は戦時期に「集権的分散システム」が「形成」されたと言われるのであろうか。それは、冒頭で見たように、「形成」という言葉に「潜在的」という言葉が付されているところに秘密があるように思われる。

神野氏は、「こうしたシステム（集権的分散システム——梅原）が形成されたのは、不足経済の下で戦争遂行と国民生活を維持するため、戦時システムが経済システムを統制

し、集権的に公共サービスを提供しようとしたからにほかならない。しかし、そうした公共サービスを直接、国民に提供するのではなく、地域社会に帰属させ、それを媒介にした供給が企図されたために、分散システムが形成されたのである」（神野論文、二四〇頁）と述べられている。

ここで、地域社会を通して公共サービスを供給するというのは、一九四〇年の内務省訓令第一七号によって制度化された町内会などを使って戦時行政が執行されていたことを指されている。たとえば、「生活必需品を配給するための切符、通帳などは、この町内会を通じて配分される。戦費調達のための貯蓄奨励も町内会によって推進される」、「兵力の召集や軍需工業への徴用に関しても、町内会にある共同体的褒賞や共同体的サンクションを効果的に利用しながら遂行される。さらに、防空にしても町内会単位で実施されたのである」（同上、二三六〜二三七頁）。

このような町内会などの活動に対して財政的支援が必要になるが、財源は戦費に集中して動員しなければならぬ。そこで、「地方政府に戦時行政に必要な財源を保証するにしても、中央政府が緊要だと判断する戦時行政に限定して地方政府に財源を費消させなければならない。そこで

使途を限定して財源をトランスファーする特定補助金が活用される」(同上、二二七頁)。また、「貧困な地方政府に対しては配付税をトランスファーして、その執行を可能にする」。こうして「分散システムが形成された」(同上、二二九頁)と言われるのである。

さて、以上の叙述から判断すると、「潜在的」という言葉は、地方政府よりもさらに狭域レベルの町内会などが「公共サービスを分散的に供給する方式を末端で支えている」(同上、二四〇頁)ことを指して言われているようにしか理解できない。ただし、このように理解するとしても、町内会などが公共サービスの供給を担っていたのは顕在的な事実であり、それがなぜ「潜在的」なのかという疑問は残る(あるいは、のちに一九五〇年代以降に全面開花することになる特定補助金の拡充や地方財政調整制度という財政トランスファーの設置を指されているようにも読めるが、財源を中央に集中して地方へ散布する装置は「分散システム」ではなく、「集権システム」である)。

しかし、それは神野氏が定義された「分散」概念とは異なるものである。というのは、町内会などを通じて地方政府が財政支出を行うことは、地方政府よりさらに狭域レベ

ルの組織が公共サービスを担うこと、すなわち西尾氏のいう「分散」——公共サービスの供給を「より狭域レベルに委ねること」という意味での「分散」——ではあるが、神野氏の「分散」概念ではない。神野氏の場合は中央政府との量的関係が問題であつて、地方政府のウェイトが高い状態を「分散」と言われているからである。

したがって、いくら制度化された町内会などを通じて戦時行政が行われようとも、町内会などへの支出を含めた地方政府の財政支出が中央政府のそれよりも大きくなければ「分散システムの形成」とはいえないはずである。しかし、統計データを見る限り、戦時期には、町内会などへの支出を含めた地方政府の財政支出は中央政府のそれを大きく下回っている。戦時期には「高度集中システム」が形成されても、「分散システム」は形成されていなかったのである。

### 三 一九五〇年代における「積極分散システム」の形成とシャープ勧告の意義

(1)戦後も持続した「集中システム」

さて、戦後についてであるが、神野氏は、戦時期に形成された「集権的分散システム」が敗戦後に「定着」したと

して、次のように述べられている。

町内会が制度的に廃止されたとはいえ、実質的にはその機能は残存していく。しかも、内務省地方局が公共サービスを包括的に処理することを強く主張し、中央政府から地方政府への機関委任事務も制度化されていく。こうして結局、地方政府を媒介とする分散システムが維持されたのである（神野論文、二四〇頁）。

これについては、次の諸点を指摘しておきたい。

第一に、戦時期に形成されたのは「高度集中システム」であり、戦後に「地方政府を媒介とする分散システム」が「維持」されることはありえない。

第二に、一九四四年度に一七・〇％にまで低下した分散度は、一九四八年度には四三・〇％にまで回復する。その意味では、戦時期の「高度集中システム」は高度でない「集中システム」に変化する。つまり、戦時期の「高度集中システム」にしても、それがそのまま戦後に「維持」されることはなかったのである。これはポツダム宣言の受諾によって戦争体制が解除され、憲法・地方自治法制の成立と一連の戦後改革の下で地方行政が拡大されていったことを考えれば、当然のことであろう。

第三に、しかし分散度は一九四九年度まで五〇％を超えることはなかった。「集中システム」は「分散システム」にはまだ転換していなかった。この点は、藤田武夫氏も、「終戦以後数カ年間に於ける地方自治体の行政量の増大と経費の膨張には、じつに顕著なものがあり、国内行政の重心は、地方へ移っていった。しかし、第四表（表4）で見られるように、戦前の状態には達していない」と述べられているところである。

以上のように、「集権的分散システム」が戦後に「定着」・「維持」されることはありえないことである。なお、ついでにいえば、戦後、町内会の役割が後退し、「より広域レベル」の地方政府の役割が高まったとすれば、西尾氏流の言い方をすれば、それは「集中」の高まりであって、「分散」の「定着」・「維持」ではない。

(2) 一九五〇年代における「積極分散システム」の形成

「集権的分散システム」が戦後に「定着」・「維持」したと見られる神野氏は、シャープ勧告もまた「集権的分散システム」を「維持」する役割を果たしたものとみられ、厳しい評価を下される。

表4 国・地方の一般行政費の累年比較

(単位:百万円・%)

| 区分     | 国の歳出①   |        | 地方歳出②   |        | ②/① |
|--------|---------|--------|---------|--------|-----|
|        | 金額      | 指数     | 金額      | 指数     |     |
| 昭和10年度 | 801     | 100    | 1,522   | 100    | 190 |
| 20     | 17,136  | 2,139  | 4,463   | 293    | 26  |
| 21     | 67,326  | 8,405  | 27,221  | 1,789  | 40  |
| 22     | 104,526 | 13,049 | 92,084  | 6,050  | 88  |
| 23     | 260,177 | 32,482 | 253,239 | 16,639 | 97  |
| 24     | 266,475 | 33,268 | 383,811 | 25,218 | 144 |

(出所)藤田武夫『現代日本地方財政史(上巻)』日本評論社、1976年、95頁。

- (注)1. 国庫歳出は一般会計(総計)、地方歳出は公営企業および事業会計以外の会計である。  
 2. 一般行政費の国庫歳出は一般会計より軍事費(昭和21年度以降は終戦処理費、特殊物件処理費、賠償施設費、解除物件処理費、防衛費関係)、国債費、出資および投資、価格調整費を除く経費である。  
 3. 一般行政費の地方歳出は、総額より公債費を除いた経費である。  
 4. 自治庁編『昭和31年度地方財政統計年報』による。  
 5. 昭和20年度地方歳出は予算額、他はすべて各年度とも決算額。

すなわち、(ア)税制については、「総合所得税を財産税が補完する租税体系の構成も馬場税制改革案の二番煎じにすぎない。ただ、馬場税制改革案が法人実在説に立脚して所得税を構想したのに対し、シャープ勧告が法人擬制説に立脚した点に相違点を見いだすことができるだけ」で、「戦時に形成された税制を追認したにすぎない」こと、

(イ)財政トランスファーを介した財源統制については、「真正面から挑戦したことも事実である」が、「公共サービスの供給についての任務分担が明白に分離できずに、特定補助金の整理は進展しない。逆に、独立とともに次々に特定補助金が拡充され、一九五四年には特定補助金を吸収することになっていった平衡交付金も廃止され、戦時に形成されたタックス・シェアリングを引き継ぐ交付税が導入された」こと、(ウ)租税統制については、「シャープ勧告が否定的であったことには間違いない」が、「平衡交付金を機能させるためには、標準税率を追認せざるをえなかった」ことを指摘される。こうして「集権的分散システムは維持されていくことになったのである」と述べられて(神野論文、二四一〜二四二頁)、シャープ勧告を断罪されている。

ただ、ここでは、シャープ勧告自体の評価と現実過程の評価とが区別されておらず、しかも主に「集権システム」の側面についての評価であって、「分散システム」の側面に対するものではないように思われる。

実際には、一九五〇年度を境として、分散度は五〇%を超え、一九五三年度以降は六〇%台を恒常的に続けるようになり、日本財政は「積極分散システム」の時期に入る。

「分散システムの維持」ではなく、一九五〇年度を画期として「集中システム」は「積極分散システム」に転換したのである。

(3) 「積極分散システム」の形成とシャープ勧告の意義

一九五〇年度は一九四九年のシャープ勧告にもとづく税財政改革が実施された年である。このことは「積極分散システム」の形成にシャープ勧告とそれにもとづく税財政改革がなんらかの役割を果たしたことを推測させる。

「積極分散システム」の形成という観点からみれば、シャープ勧告の意義は次の二点に集約されるであろう。

第一の意義は、地方自治を積極的に掲げて、地方政府の財政支出の拡大を進めたことである。

シャープ勧告が政治的にも、行政的にも、経済的にも、地方自治の意義・役割を高く評価していることは周知のところである。<sup>(8)</sup>

勧告は、①「地方自治が占領軍および日本政府の目標の一つであると公表されていること」、②「現在のところ、地方自治はきわめて未熟な段階にあり、地方政府の財政力を強化し、しかも富裕な地域と貧困な地域との間の財政力

を一層均等化しなければ、地方自治を完成させる機会はきわめて少ないこと」という「二つの事実を基礎として」、<sup>(9)</sup>「地方団体が必要とする追加財源の見積もり」を行う。

もつとも、勧告は、「厳格に言つて、政府支出に関する事項は、本報告書の範囲外である」ので、財政支出については「税制に与えられた緊張度と比較した政府支出の緊要度に関して、われわれが抱いた若干の全般的な印象を述べる」にとどめるのであるが (*Ibid.*, p.32)、それでもなお、「われわれは、国と地方の支出を本年度の計画および来年度の予測にしたがつて概観した結果、次のような結論に到達した」として、①「地方政府に割り当てられた機能を果たすための追加支出の必要性はきわめて大きい」こと、②「価格調整補給金の必要性は大して緊急なものではない」こと、③「来年度において今年度と同率の公債償還をする必要性は、債務償還に利用しうる他の方法があることを考慮に入れると、現行税率を維持しなければならぬほど差しまつたものではない」ことをあげるのである (*Ibid.*, p.32)。このように、勧告は地方政府の追加支出を許容する。具体的には、「一九四九年度および五〇年度の歳入・歳出計画」のうち歳出計画(表5)をみると、中央政府の一

表5 シャープ勧告の歳出計画

(単位：億円)

| 区 分        | 1949年度<br>予 算 | 1950年度<br>見 積 | 増減   |
|------------|---------------|---------------|------|
| 中央政府       |               |               |      |
| 一般会計       |               |               |      |
| 債務償還、一般会計分 | 600           | 300           | -300 |
| 地方政府への補助金  | 1,430         | 1,650         | 220  |
| その他の支出     | 5,020         | 4,510         | -510 |
| 計          | 7,050         | 6,460         | -590 |
| 見返資金       |               |               |      |
| 債務償還(最低)   | 63            | 63?           | 0?   |
| 投資(最高)     | 77            | 77?           | 0?   |
| 計          | 140           | 140?          | 0?   |
| 地方政府       | 3,760         | 4,250         | 490  |

(出所) Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission, General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers, Tokyo, Japan, September 1949, Vol. I, p.37、より作成。

般会計歳出は一九四九年度七〇五〇億円、一九五〇年度見積額六四六〇億円で、差し引き五九〇億円(八・四%)削減されているのに対し、地方政府の歳出は一九四九年度予算三七六〇億円、一九五〇年度見積額四二五〇億円で、差し引き四九〇億円(二三・〇%)拡大されており、中央政

府に対する地方政府の財政支出の相対的(優先的)拡大を認めている。

第二の意義は、このような中央政府に対する地方政府の財政支出の相対的拡大を支えるために、税制改革を行い、地方財政平衡交付金制度を設けたことである。

勧告の地方歳入計画(表6)をみれば、地方税四〇〇億円の増加、国庫補助金四〇〇億円の削減、平衡交付金六二〇億円の増加、地方債一七〇億円の増加、寄付金三〇〇億円の削減となっていて、地方税と平衡交付金の役割がいきよに高まっている。税制改革(表7)では、国税五九〇億円の削減に対し、地方税、なかんずく市町村税は四〇〇億円増大されている。

話が財源面になるので「集権―分権」の側面にそれるが、神野氏もいわれるように、勧告は租税統制に否定的で、特定補助金の縮減(とくに全額補助金は廃止)を提案している。また、地方財政平衡交付金についても、「従来の地方配付税とは異り、財源保証機能よりも、財政調整機能に重点をおいたもの」<sup>(10)</sup>であり、「地方自治体の代表者によって組織される地方財政委員会に委ねて、平衡交付金の管理運営が、中央官僚の手に握られることを避けようとし

表6 シャープ勧告の地方歳入計画

(単位: 億円・%)

| 区 分          | 1949年度 (予算額) |       | 1950年度 (勧告案による額) |       |       |
|--------------|--------------|-------|------------------|-------|-------|
|              | 金額           | 構成比   | 金額               | 構成比   | 増減額   |
| I. 地方税       | 1,500        | 39.9  | 1,900            | 44.7  | 400   |
| 1. 都道府県税     | 710          | 18.9  | 710              | 16.7  | 0     |
| 2. 市町村税      | 790          | 21.0  | 1,190            | 28.0  | 400   |
| II. 賃貸料・手数料等 | 250          | 6.6   | 250              | 5.9   | 0     |
| III. 寄付金・分担金 | 400          | 10.6  | 100              | 2.4   | -300  |
| IV. 補助金      | 1,430        | 38.0  | 1,650            | 38.8  | 220   |
| 1. 国庫補助金     | 850          | 22.6  | 450              | 10.6  | -400  |
| 全額補助金        | 100          | 2.7   | 0                | 0.0   | -100  |
| 一部補助金        | 400          | 10.6  | 150              | 3.5   | -250  |
| 公共事業補助金      | 350          | 9.3   | 300              | 7.1   | -50   |
| 2. 配付税       | 580          | 15.4  | —                | —     | -580  |
| 3. 平衡交付金     | —            | —     | 1,200            | 28.2  | 1,200 |
| V. 地方債       | 180          | 4.8   | 350              | 8.2   | 170   |
| 合 計          | 3,760        | 100.0 | 4,250            | 100.0 | 490   |

(出所) Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission, General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers, Tokyo, Japan, September 1949, Vol. I, pp.21-28, より作成。

表7 シャープ勧告の税制改革

(単位: 億円)

| 区 分       | 1949年度<br>予 算 額 | 1950年度<br>見 積 額 | 増 減  |
|-----------|-----------------|-----------------|------|
| 1. 中央政府   |                 |                 |      |
| 個人所得税     | 3,100           | 2,900           | -200 |
| 法人税       | 270             | 350             | 80   |
| 相続税       | 20              | 20              | 0    |
| たばこ専売益金   | 1,200           | 1,200           | 0    |
| 酒税        | 650             | 800             | 150  |
| 織物消費税     | 170             | 0               | -170 |
| 物品税       | 270             | 270             | 0    |
| 取引高税      | 450             | 0               | -450 |
| その他の内国税   | 220             | 220             | 0    |
| 計         | 6,350           | 5,760           | -590 |
| 2. 都道府県税  |                 |                 |      |
| 都道府県民税    | 110             | 0               | -110 |
| 地租・家屋税    | 70              | 0               | -70  |
| 事業税       |                 |                 |      |
| 所得基準      | 260             | 0               | -260 |
| 附加価値基準    | 0               | 440             | 440  |
| 入場税       | 50              | 100             | 50   |
| 不動産取得税    | 60              | 0               | -60  |
| 遊興飲食税     | 60              | 120             | 60   |
| 酒消費税      | 20              | 0               | -20  |
| その他の税     | 80              | 50              | -30  |
| 計         | 710             | 710             | 0    |
| 3. 市町村税   |                 |                 |      |
| 市町村民税     | 120             | 600             | 480  |
| 地租・家屋税    | 70              | 520             | 450  |
| 事業税(所得基準) | 260             | 0               | -260 |
| 入場税       | 90              | 0               | -90  |
| 不動産取得税    | 60              | 0               | -60  |
| 遊興飲食税     | 60              | 0               | -60  |
| 酒消費税      | 20              | 0               | -20  |
| その他の税     | 110             | 70              | -40  |
| 計         | 790             | 1,190           | 400  |
| 合 計       | 1,500           | 1,900           | 400  |

(出所) Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission, General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers, Tokyo, Japan, September 1949, Vol. I, pp. 41-42, より作成。

た」(同上、二六六頁) ことなど、「日本の地方自治体の財政自治と自治活動の発達のうちで、画期的な意義をもつものであり、たかく評価されなくてはならない」(同上) ものである。すなわち、勧告は「集権」よりも「分権」を重視している。

ただ、このような意義があるものの、シャープ勧告そのものは「分権的積極分散システム」ではない。というの

は、勧告の計数から分散度を計算すると、一九五〇年度に  
ついて、地方への移転分を除いた中央政府の純支出は四八  
一〇億円（全額国家負担とされた災害復旧費二〇〇億円を除  
くと四六一〇億円）に対し、地方政府の支出（中央政府への  
移転分が不明なので、それを含む）は四二五〇億円（災害復  
旧費を加えると四四五〇億円）であり、分散度は四六・九％  
（災害復旧費を除く場合は四九・一％）で、一九四九年度予  
算の四〇・一％より高まっているものの、五〇％ラインを  
超えていないからである。すなわち、勧告は「分権的集中  
システム」の構想といえる。

#### (4) 「集権的積極分散システム」の確立

もちろん、シャウプ勧告にも様々な欠陥はあり、また、  
あくまでも勧告にすぎず、その通りに実施されたわけでは  
ない。現実過程では、平衡交付金は中央と地方の対立を激  
化させながら、大蔵省の査定によって大幅に削られ、「地  
方配付税同様、国政委任事務に対する財源保障的な機能  
が、強くはたらくことになった」（同上、二六八頁）。地方  
税制改革も、附加価値税は法案は成立したものの実施され  
るには至らなかった。国庫支出金の削減もうまくいかな

かった。藤田武夫氏は、「地方自治体の自治行政そのもの  
のあり方や、行政機構の変革を後日に残して、財政上から  
だけ、地方自治を実現しようとしたシャウプ勧告の悲劇  
である」（同上）と述べられている。

ところが、じつは、この「シャウプ勧告の悲劇」が「積  
極分散システム」をもたらすことになったのである。すな  
わち、平衡交付金は一〇五〇億円と勧告より減らされたも  
のの、国庫支出金の削減は各省からの抵抗にあつてシャウ  
プ勧告ほど削減されなかったため、中央政府から地方政府  
への移転が増え、分散度が急激に高まったのである。

一九五〇年度の地方財政関係補助負担金・交付金（国の  
予算ベース）は、補助負担金及び交付金二八〇億円、委託  
費五七億円、公共事業費補助七〇六億円（うち災害公共事  
業四二九億円）、計一〇四四億円であった。<sup>11)</sup>

表1では、移転を除いた純支出ベースで見ると、中央政  
府（⑤列）は一九四九年度五三〇六億円から一九五〇年度  
四一〇九億円へ一一九七億円（二二・六％）も減少し、地  
方政府（⑥列）は三七六九億円から五〇七六億円へ一三〇  
七億円（三四・七％）も増加し、分散度をいっきよに一  
三・八ポイントも高めたのである。その後一九六〇年度ま

でで見ると、中央政府も財政支出を一九五五年度を除いて増大し続けたが、一九五〇年度から一九六〇年度までの増加率は一二三・五%にとどまり、同期間中の地方政府の増加率二七・八%増の半分にすぎず、分散度はさらに六〇%台後半にまで上昇している。

こうして、一九五〇年度を境として、日本財政は「積極分散システム」に移行するのである。

一九五〇年代に地方財政は厳しい危機に追い込まれ、それを契機に「集権システム」が強化されていく。一九五三年に義務教育費国庫負担金制度が復活し、平衡交付金も一九五四年度に地方交付税に改組される。加えて地方財政再建特別措置法によって地方行財政の合理化が進められ、中央統制が強化される。市町村ではすでに強制合併が進められていた。こうして地方行財政を高度経済成長政策へ誘導する体制が着々と整えられていった。「積極分散システム」は中央・地方の開発主義システムに取り込まれていったのである。

シャープ勧告の「分権的集中システム」の構想は現実には「集権的積極分散システム」に転じてしまう。その際、戦前・戦時から形成されてきた「集権システム」が、

状況に合わせて変更されながら重要な役割を果たしていったのである。

おわりに——本稿の経緯と結論——

(1)発端としての二つの疑問

本稿は、神野直彦氏の論文「『日本型』税・財政システム」を一九九三年の出版された直後に読んだときの二つの疑問に端を発している。

第一の疑問は、戦時期における「集権的分散システム」の「潜在的形成」と言われるときの「潜在的」という言葉の意味が理解できなかったことである。論文では「潜在的形成」についての明示的説明がなく、読者の方で類推するしかなかった。

考えてみれば、時間はつねに何かを「潜在的」に形成している。現在の芽は過去に形成され、現在は未来の芽を育てている。セミは何年もの間、土の中で育ち、あるとき土の中から出て脱皮してセミに変わっていく。歴史とはまさに「潜在的形成」の連続過程である。そのような意味での「潜在的形成」、つまり未来の萌芽の形成という意味であれば理解できるが、それならば「潜在的形成」の後に来るの

は、萌芽が開花していく過程、幼虫が土から出てセミに変態していく過程、つまり顕在的形成のプロセスでなければならぬ。

しかし、神野論文では、「潜在的形成」の後にくるのは「定着」または「維持」であった。「定着」や「維持」であれば、システムはすでに過去のうちに顕在的に形成されていなければならぬから、「潜在的形成」という言葉は上記のような意味ではないと思われた。しかも別のページでは単に「形成」と言われたりもしている。いったい戦時期に「集権的分散システム」がどのように「形成」されたのか論文からは分からなかった。

もちろん、戦後の「分散システム」を財源的に支えることとなる所得税・法人税を基幹税とする直接税中心税制や、地方分与税という本格的な地方財政調整制度、あるいは特定国庫補助金制度は戦時期に形成ないし拡充されている。ただし、それは財源を中央政府に集中して地方政府に散布するための財政装置Ⅱ「集権システム」であり、「分散システム」ではない。

第二の疑問は、「潜在的形成」にせよ、たんなる「形成」にせよ、戦時期に「集権的分散システム」、なかんずく

「分散システム」が作られたというのは、戦時財政に関する筆者の乏しい知識と相容れなかったことである。

筆者が学生時代に学んだ国家独占資本主義論では、戦時期には国家の管理機構は「最高度に発展」するものと教えていたから、戦時財政に関する筆者のイメージは「高度集中システム」そのものである。それゆえ、神野論文の「戦時期Ⅱ集権的分散システム（潜在的）形成」論には新鮮さと驚きを感じたが、同時に直感的に「本当？」という疑問符も浮かんだ。とりわけ、神野論文には「集権的分散システム」、なかんずく「分散システム」の「（潜在的）形成」を証明する統計データが示されていないかった。

## (2) 二つの疑問に対する本稿の理解——本稿の結論——

とはいえ、筆者は歴史家ではないので、それを題材に論文を書くとは思わなかった。そして以上のような疑問をもったまま一〇年以上が経過した。その間、神野氏の「集権的分散システム」論は研究者のあいだにも普及していった。たまたま今春（二〇〇四年三月）、大阪経済大学日本経済史研究所から戦後地方財政史に関する原稿の依頼があった。現状分析屋の筆者が歴史専門誌に論文を書ける機会には

滅多にないので、この機会に上記の疑問を解決しようとしたのが本稿である。

第一の疑問については、本稿では、「集中—分散」概念について西尾氏と神野氏のあいだに定義上の違いがあり、神野氏が「潜在的形成」と言われるときは、「分散」概念に関する西尾氏流の使用法が混ざっているのではないかと理解した。これが本稿の第一の結論である。

第二の疑問については、既製の長期財政統計に基づいて、中央政府と地方政府の財政関係を示した。本稿で用いた以外のデータによっても試算してみたが、戦時期に「分散システム」が形成されたことを証明することは無理であった。

データを見る限り、日本財政史は、明治（データの都合上一八七九年度）から一九二五年度までの「集権的集中システム」、一九二六年度から一九三六年度までの「集権的消極分散システム」、一九三七年度から一九四九年度までの「集権的（高度）集中システム」、そして一九五〇年度から現在に至る「集権的積極分散システム」という四つの時期に分かれる。戦時期には「集権的分散システム」ではなく「集権的高度集中システム」が形成された。これが本

稿の第二の結論である。

もちろん、一つの統計データに依拠した定量的分析には限界がある。とくに戦前の「消極分散システム」の形成については、一九二〇年代に画期を求めた方がすっきりするように思われたが、本稿では「分散度五〇%基準」で割り切ることにした。しかし、より多くの統計データに基づく定量的分析と史実に関する定性的分析とによって、本稿の時期区分をより正確にする必要がある。また、その際には、本稿では扱わなかった「集権—分権」の側面の歴史的展開との整合性も問題になってこよう。それらについては別の機会を期したいと思う。

(1) 神野直彦『「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（シリーズ現代経済研究・第六巻）』所収、日本経済新聞社、一九九三年——以下、同論文からの引用は「神野論文、〇〇頁」と略す。

(2) 神野直彦『システム改革の政治経済学』（岩波書店、一九九八年）同『希望の島』への改革——分権型社会をつくる——（日本放送出版協会、二〇〇一年／同『財政学』、有斐閣、二〇〇二年）など。

(3) 野口悠紀雄『一九四〇年体制——さらば「戦時経済」——』（東洋経済新報社、一九九五年）、同書五四頁と五

八頁で神野論文が引用されている。

- (4) 西尾勝『行政学の基礎概念』（東京大学出版会、一九〇年）四二六頁。
  - (5) 江見康一・塩野谷祐一『財政支出（長期経済統計・第七卷）』（東洋経済新報社、一九六六年）一六八〜一七一頁の第6表「中央、地方の財政支出」。
  - (6) 藤田武夫『日本地方財政制度の成立』（岩波書店、一九四一年）三七頁——旧字体を新字体に変更。
  - (7) 藤田武夫『現代日本地方財政史（上巻）』（日本評論社、一九七六年）九三頁。
  - (8) 勸告当時は研究者の中にもそれを「欺瞞」「粉飾」「古典的地方自治論」などと捉える見解もあったが、今日では研究者の間でも積極的に評価されている——前掲『現代日本地方自治史（上巻）』、一九八〜二〇二頁参照。
  - (9) *Report on Japanese Taxation by the Shoup Mission, General Headquarters Supreme Commander for the Allied Powers, Tokyo, Japan, September 1949, Vol. I, p.21.*
  - (10) 前掲『現代日本地方財政史（上巻）』、二五五頁。
  - (11) 大蔵省財政史室編『昭和財政史——終戦から講和まで——』第一六卷（林健久執筆）、東洋経済新報社、一九七八年、四一三頁、参照。
- （うめはら えいじ・大阪経済大学経済学部教授）