

「地方行財政の視点から読み解く松江市の変遷」

松江市史講座

2016年12月16日

(本日お話しすること)

財政とはなにか 国と地方(自治体)の財政 明治・大正期の地方財政と松江市財政
戦前の地方財政の展開・特徴と松江市財政 戦後の松江市財政

*自己紹介 関耕平(せきこうへい) 2005年 島根大学法文学部 赴任

1. 財政とは何か: 財政の視点から見てくこと

財政 …

Public Finance

Public=公 1.COMMON(共通) 2.GOVERNMENT(政府) 3.OPEN(公開)

1, for people in general or everyone, not private

2, of the government

3, not secret

(日本国憲法における財政に関連する規定は9つ)

第83条 国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない。

第84条 あらたに租税を課し、又は現行の租税を変更するには、法律又は法律の定める条件によることを必要とする。

第85条 国費を支出し、又は国が債務を負担するには、国会の議決に基くことを必要とする。

第86条 内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。

■財政の定義: 2つの説

①財政とは、「社会の人々から強制的に資金を集めて、社会の多数の人々にはサービスを還元しないで『どこか』で使ってしまうものである」。

②財政とは、「社会の人々から強制的に資金を集めて、社会の多数の人々に共通で、不可欠なサービスや財の供給に使うものである」。

■財政民主主義: ① ⇒ ② へと動かそうとする営為

財政に対する人民(people)のコントロール: 財政民主主義

*財政民主主義は機能しているか? ⇒ 政府・為政者の意図による財政運営が横行

「予算はあらゆる粉飾的イデオロギを脱ぎ捨てた国家の骨格である」 ゴルトシャイト

→ 為政者の意図の貫徹としての財政 vs 財政民主主義

＜この二つの力のせめぎあいが財政の姿を形づくる＞

地方財政においては更にこの構図が先鋭化する

2. 国と地方(自治体)財政と地方自治

■地方自治の二側面・二要素

住民自治・・・住民自身が自らのことを決め、行う

団体自治・・・中央政府からの独立性

地方自治: 「住民自治を基礎として団体自治が確立すること」

地方自治の本旨:

住民自治を基礎として団体自治を確立し住民の福利厚生の向上を図ること

地方自治の二要素: 「分権」と「参加・参画」

「分権」(中央政府に対する独立性の確保)と

その身近になった権限にたいする住民の「参加」「参画」による統制

*地方「分権」では不十分であって、分権化され、身近になった「権力」(地方自治体)に住民が「参加」してそれを統制することが本質的側面

国(中央政府)の下請機関として地方自治体を位置づけようとする中央集権化の力

vs

地方自治

《せめぎあいの構図が地方財政に反映》

*中央政府による支配統制 vs 財政民主主義・地方自治 という構図を念頭に、
日本全体の地方財政の展開と松江市の具体的な表れをみたい

3. 明治地方自治制の成立前史: 松江市財政の成立までの道のり

明治初期～20年余りの間、中央集権的な支配体制確立に向けた模索が続く時代

*1889(明22)年 松江市設立

当時の国家的課題：＜富国強兵＞と＜国民教育体制＞の整備

廃藩置県によって中央集権的政治機構の編成を目指す 戸籍 徴兵 地租改正

地方民会の設立：管内を熟知している地方住民による行政諮問機関—地方民会の設立へ

迷走する地方自治制：大区・小区→ 郡区町村編制法→ 明治の大合併→ 市制・町村制

■松江の自由民権運動

1881（明 14）年 自由党結成 その後、山陰自由党へ

入党者には後の松江市長である福岡世徳も

富国強兵にもつばら国家財政を割き、国民教育体制の整備は地方に強制する体制を目指す
富国強兵のための資源はどこから調達するか？：財政的な「無理」 公債発行と大衆課税

町村合併による財政力強化：教育費負担を地域へ

*人民告諭書の封印

財政民主主義的な思想が盛り込まれた文書が、地租改正に伴って示されるはずだったが、「政府は国民より優位に立つものと教えるべき、愚民に示してしまうと強訴物議をまします蔓延させる」と封印され税制改革の理想は変質する

山縣有朋がプロイセンの A モッセから学び、地方制度を整備 *松本清張『象徴の設計』

1888（明 21）年 市制町村制

国—府県—郡—市・町村 という官治的統制 国政委任事務（*資料 A⁷）

市町村会：直接国税 2 円以上の納付者（国民の 10% 程度）に限った制限選挙（*資料 B⁷）

地主など地方有力者の地方行政への参加 住民から切り離し国家体制内に吸収
下請機関としての地方制度整備に目途がつき、満を持しての帝国憲法体制確立へ

1889（明 22）年 明治憲法発布 *資料条文参照（*資料 C⁷）

市会が福岡世徳を含め 3 名を市長として内務大臣に推薦 内務大臣が任命

事務分掌：庶務 兵事 学務 農商 会計 地方税 市税

市長の年棒 600 円を減額で 500 円（小学校教員の初任給月額 5 円）

（内藤正中『わが町の歴史 松江』文一総合出版、1979 年）

*市会の構成：他の地方都市に比べて士族出身者議員が半分を切る。少ない。

4. 明治期の地方財政制度と松江市財政

歳入：附加税方式と財産収入が中心

国税に付随する附加税方式 ⇔ 独立税 <国税のおこぼれとしての地方税>

戸数割という形での大衆課税化（議員といった地主層の税負担を軽く、庶民へ重税）

→ 制限選挙の下での 所得税割 地租割を軽減

*地方債発行も許可制（2006 年まで継続）

歳出：地方財政は教育費負担を全面的に負う *資料 ① 中央—地方の財政規模

「国から地方への仕送り」はほとんどない中で 地方は膨大な教育費負担を負う

■松江市の 1889（明 22）年決算をみると

⑤ 表 65 表：教育経費の大きさ 市役所経費

⑥ 表 64 表：市税収入が中心で国からの仕送りなし 雑収入：小学校授業料

⑦ 表 66 表：附加税 戸別割（戸数割）が大きい＝制限選挙による選出議員が大衆課税追求

その後の国税・県税・市税の推移（表参照）⑧

1910（明 42）年 国税割合急増 *1905（明 37）年 日露戦争

公債発行による戦費調達と国税強化 7.7 億円：民間銀行国民貯蓄

→ 15 億円以上の公募債

<戦争体制と地方自治の抑圧>

日清・日露戦争をへて明治地方自治制が内実化・確立

中央集権体制と地方の下請機関化の完成

■1906・1907 年の決算

⑨ 表 65 土木費増 公債費増

1907（明 40）年 馬潟港の浚渫終了

1908 年 古志原に歩兵 63 連隊

⇒ 福岡世徳市長による松江の地域振興

*城下町で士族の需要を満たす構造

士族の没落とともに「到底松江市街の民力富強の見込みなし」

→ 地域振興

鉄道敷設 歩兵連隊誘致 馬潟港浚渫 <大蔵省の起債を得るために奔走>

（内藤『わが町の歴史 松江』186 頁）

（竹永『初代松江市長 福岡世徳：その旅と松江振興策』41 頁～）

表 64 市債発行による資金調達 : 福岡による奔走

⑥ 表 66 家屋にたいする課税 (固定資産税) による大衆課税化

④ 松江市の税負担内訳 日清戦争以降の国税割合の激増

*1940 (昭 15) 年の急増と国税集中 戦争と税負担増加

5. 大正デモクラシーによる地方自治運動の高まりから戦時体制へ

都市化に伴う都市計画や公衆衛生の必要性 労働者層の成長

郡制の廃止 普通選挙 (男子のみ) の実施 両税委譲は実現せず

→ 補助金政策による国への従属

■松江市財政への反映

> 特別会計の拡大 : 都市問題への対応として

1919 (大 8) 年 水道費 1922 (大 11) 年 住宅組合資金

1928 (昭 3) 乗合自動車 ガス *電気も検討

昭和恐慌への対応 *労農派農業経済学者・猪俣津南雄 島根県を訪問調査

高橋 (是清) 財政 時局匡救 (きょうきゅう) 政策

*資料 : 特別会計一覧 1933 (昭 8) 年 都市計画なども

高橋財政による時局匡救政策の実施と補助金制度の発達

→ 国による財政支配へ *高橋是清 2.26 事件で暗殺

→ 戦時体制による集権化と地方自治の一掃

> 1940 (昭 15) 年 行政組織図 資料丁

> 1944, 45 (昭 19, 20) 年の歳出・歳入 (表 65, 64)

歳入 : 国庫支出金の急増 歳出 : 役所費 警防費 保健衛生費 (兵力確保のため)

6. 戦後改革から高度成長期・地域開発へ

戦後改革 : ショウブ勧告 附加税から独立税へ 首長民選制へ

地方平衡交付金制度、地方財政委員会創設による国と地方の対等化

地方自治の時代の困難 : 自治体警察の創設等による財政負担の増加 → 破綻自治体多数

> 1960 (昭 35) 年

歳入 地方交付税と国庫支出金の増加 地方自治のための国からの仕送り強化

歳出 土木費 社会労働施設費 産業経済費

1966 年 中海新産業都市地域に指定 高度成長期の < 外来型開発 >

補助金による国従属の地域開発へ 中海干拓 島根原発 など

7. おわりに

まとめ : 地方財政にみる中央集権と地方自治とのせめぎあい

・自由民権運動が制圧されたあとに地方自治制度を確立し、帝国議会も設立

・教育費は地方負担 国は富国強兵に専念して地方へ仕送りなし 財源は附加税

そんな中でも福岡世徳の奮闘による地方振興

*公衆衛生費の微増 : 兵力確保のため ? !

・大正デモクラシーと都市問題の激化への対応 特別会計創設による対応

・昭和恐慌対応から戦時体制へ 中央集権化の強化

・戦後改革による地方自治の開花 → 「国の仕送り」による自律性欠如 外来型開発へ

< 中央政府の出先・下請機関 > と

< 住民の信託を受け、意向を反映した地方財政運営 >

この狭間で揺れ動く地方自治体・地方財政の姿

*その時々々の住民の働きかけがその時代時代の地方財政の性格を変化させる

財政民主主義と地方自治を求めるダイナミズムはいまも

松江の未来は地域住民が構想し、決定する : 地方自治理念に基づく地方財政運営へ