

我が国の地方自治の成立・発展 第3期

第3期 旧地方自治制度の発展(1909—1929年)

井川 博

政策研究大学院大学教授

財団法人 自治体国際化協会 (CLAIR)
政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター (COSLOG)

本誌の内容は、著作権法上認められた私的使用または引用等の場合を除き、無断で転載できません。
引用等に当たっては出典を明記してください。

問い合わせ先

財団法人 自治体国際化協会（交流情報部国際情報課）

〒102-0083 東京都千代田区麹町1-7相互半蔵門ビル

TEL: 03-5213-1724 FAX: 03-5213-1742

Email: webmaster@clair.or.jp

URL: <http://www.clair.or.jp/>

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター

〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1

TEL: 03-6439-6333 FAX: 03-6439-6010

Email: localgov@grips.ac.jp

URL: <http://www3.grips.ac.jp/~coslog/>

序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成21年度には、前年に引き続き、『自治関係の主要な統計資料の英訳』、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』、『我が国の地方自治の成立・発展』の作成を行うとともに、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を行うこととしました。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成22年3月

財団法人自治体国際化協会 理事長 香山 充弘
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫

はしがき

本冊子は、平成 17 年度より、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会と連携して実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における平成 21 年度の成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。

同事業のうち、『我が国の地方自治の成立・発展』（全 10 冊）の作成については、我が国の地方自治の成立、発展の経緯、歴史について研究を進めることは、今後の各国における地方自治の発展を考える上で参考になる点が多いとの考えのもと、平成 20 年度からその検討を進めることとしました。以下の委員を中心に検討が進められ、21 年度から 22 年度にかけて、各委員により冊子として順次とりまとめられる予定になっています。

- (主査) 井川 博 政策研究大学院大学教授
上子 秋生 立命館大学政策科学部教授
- (副査) 小西 敦 全国市町村国際文化研修所調査研究部長
小山 永樹 前筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授
(平成 21 年 3 月まで)
- 中平 真 金沢大学大学院人間社会環境研究科教授 (平成 21 年 5 月から)
松藤 保孝 高崎経済大学地域政策学部教授

本冊子は、『我が国の地方自治の成立・発展』シリーズの No.3 として、1909-1929 年（第 3 期）における日本の地方自治の発展の経緯、歴史について執筆したものです。

第 3 期(1909-1929)は、大正デモクラシーが興隆する中で、我が国の地方自治が大きく発展、充実した時代であるといえます。本稿では、この時代の地方自治の歴史、地方財政の変化を、時代の流れや国政の動きを踏まえながら紹介しています。

今後とも、我が国の地方自治の成立・発展について、研究、検討を進め、本シリーズの充実を図っていくつもりです。

貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成 22 年 3 月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長
政策研究大学院大学教授 井川 博

第3期 旧地方自治制度の発展 (1909—1929年)

政策研究大学院大学 教授 井川 博

はじめに

第3期(1909年(明治42年)―1929年(昭和4年))は、「我が国の地方自治(制度)が大きく発展、充実した時代」ということができる。

この時代は、社会経済情勢が大きな変化をみせるなかで、重化学工業などの新しい産業が伸張するとともに、都市化の進展、若者の離村などがみられた。旧来からの農村秩序の解体や失業者の増加がみられる中で、小作争議や労働争議が多発し、1918年には米騒動が起きるなど、国民の生活には厳しいものがあった。

この時代の経済(景気)の動きみると、日露戦争(1904―1905年)後の好景気は長くは続かず、1907年からはその反動により経済は悪化した。1910年から12年にかけて日本経済は回復をみせるものの1913年には景気が減速し、不況が深刻化した。しかし、1914年に第1次世界大戦が勃発すると日本経済は大きく好転し、1916年からは20%を超える経済成長を示した。しかし、1920年に株価が暴落し、1922年にも再度、株価が暴落する中で景気は悪化の道をたどった。1923年に関東大震災が発生すると東京を中心に甚大な被害をもたらしたが、その復興事業などにより日本経済は持ち直しをみせた。しかし、1927年に金融恐慌が発生し、1929年10月に世界恐慌が発生すると、日本経済は極めて厳しい時代を迎えることとなった。

この時代の政治の動きをみると、1918年に原敬による本格的な政党内閣が成立するなど、大正デモクラシーが興隆し、政党政治は大きな発展を遂げた。また、1910年に韓国を併合した日本は、1914年、第1次世界大戦に参戦した。その後も、シベリア出兵を行なうなど海外への進出意欲は強く、1921年のワシントン軍縮会議など軍縮への努力もみられたがその成果は十分とはいえるものではなかった。

こうした中で、日本の地方自治(地方行政)は、以下にみるように、大きな発展を遂げ、変化をみせることとなる。

まず、第一に、社会経済の変化や都市化の進展により地方団体の事務が増加した。こうした事務には、小学校、中学校の整備などの教育関係の事務、治山・治水、道路、上下水道の整備などの土木関係の事務、産業・経済関係の事務のほか、1919年の結核予防法や1920年の職業紹介法の制定などに伴い進展した衛生関係や社会労働関係の事務などがある。

第二に、貨幣経済の浸透や工業化の進展により、若者の離村、地主と小作人の対立、農民の困窮など農村地域の体制、秩序の解体がみられた。こうした中で、1908年頃から農村地域の再生、改良を目指した地方改良運動が本格的に進められた。また、公有林野の適正な管理と町村の財政基盤の強化を目指して部落有林の町村有林化が1906年頃から進められた。さらに、1923年には関東大震災が発生し、政府はその復興に大きな力を注いだ。

第三に、政党政治が進展する中で、いわゆる政党人事が行なわれ、内閣の交代に伴い県知事が更迭されることも少なくなかった。一方、1925年に衆議院議員選挙法の改正により普通

選挙制度が導入され、地方選挙についても1926年の府県制、市制、町村制の改正により普通選挙制度が導入された。また、選挙の浄化・肅正運動や市政の浄化運動もみられるようになった。

第四に、地方自治制度の改正、充実が図られた。市制・町村制については、1911年に全面改正が行なわれ、市制、町村制と2つの法律となった。市制、町村制は、その後も1921年、1926年、1929年に改正が行なわれ、知事の許可を必要とする事項の縮減など自治権の充実が図られた。一方、府県制については、1914年、1922年、1926年、1929年に改正が行なわれている。このうち、1929年の改正では、地方議会の権限の強化や府県に対する条例制定権の付与など自治権の拡充がなされた。また、1923年に郡制が廃止され、1926年には郡役所も廃止された。

第五に、地方団体の事務の増加や物価の高騰などに伴い、地方財政の規模は1910年代後半から大きな伸びをみせた。また、水道事業などの公営事業を行なう地方団体も増加した。こうした中で、1918年に市町村の財政負担の軽減を図るため「市町村義務教育費国庫負担法」が公布された。また、1919年には都市計画法や道路法が制定され、国庫補助金制度などの整備も進められた。

第六に、地方団体の事務が増加する中で地方税源の充実が議論され、地方税制度の整備・合理化が進められた。まず、地方税に対する制限が緩和されるとともに1919年には都市計画特別税が創設された。また、1921年の府県税戸数割規則の制定などにより従来から批判があった府県税戸数割の合理化が図られ、1926年には独立税の強化や地方税制の近代化を目指し「地方税ニ関スル法律」が制定された。さらに、1920年代後半には、地方税源の拡充を目指した国から地方団体への地租と営業税の委譲問題が大きな議論を呼ぶこととなった。

上述のようなこの時代の地方自治の特徴や動きを踏まえ、本稿の構成は次のようになっている。

まず、第1章では、社会経済の発展に伴って増加した地方団体の事務について検討する。国家発展の基盤とされた教育行政の充実や土木行政の進展に触れたうえで、産業経済行政や衛生行政、社会労働行政などの発展について見ていくこととしたい。

第2章では、農村地域における社会経済の変化に対応するため実施された地方改良運動や部落有林野の町村有林野化について述べる。また、関東大震災の発生とその復興事業についても触れることとしたい。

第3章では、政党政治の進展する中での地方行政運営や選挙制度の改革について見ていく。また、選挙や市政の浄化運動についても触れることとする。

第4章では、地方自治権の拡充を目指して行なわれた府県制、市制、町村制の改正について述べる。また、郡制や郡役所の廃止についても触れてみたい。

第5章では、事務の増加に伴って拡大していった地方財政の状況や「市町村義務教育国庫負担法」の制定など地方財政制度の改革について検討したい。また、地方公営企業の拡充の状況についても見ていきたい。

第6章では、地方税源の拡充のための地方税に対する制限の緩和や都市計画特別税の創設、「地方税ニ関スル法律」の制定などの地方税制度改正の動きについて述べることにしたい。また、国から地方への地租、営業税の移譲問題についても考察したい。

最後に、1章から6章までの考察を踏まえ、この時代の地方自治の発展のポイントを整理し、その特徴について考えてみたい。

1 地域における行政事務の増加

1.1 地方団体の事務の増加

この時代には、社会経済が大きく変化し、都市化の進展する中で、政府により対処することが期待される事務や問題が増加した。

その主な点を述べると、まず、第1に、国家発展の基盤整備として以前から実施されてきた教育行政や治山・治水行政ほか、1920年頃からは道路行政が積極的に行われるようになった。第2に、日本経済の発展に伴い、戦争関連産業の保護育成や第1次世界大戦後の深刻な経済不況への対策も行なわれた。第3に、結核予防法や精神病院法の制定などにより衛生行政が進展し、上下水道の整備や都市計画行政も行なわれるようになった。第4に、工場法や健康保険法などの制定により、労働行政や社会福祉行政も進められるようになった。

このような事務を行なうために多くの法令が公布されたが、多方面に渡る事務を行なう十分な力が国（中央政府）にない中で、その実施の多くを地方団体に頼らざるを得ない状況にあった。こうした中で、地方団体に対する委任事務が増加するとともに、物価の上昇などもあり、地方団体の歳出規模は大きく拡大することとなる。第5章において詳述するように、地方歳出の規模は、1909年度の2億7200万円から1929年度の17億3800万円へと6.4倍の高い伸びを示した。

しかし、こうした地方団体の歳出増を賄うための地方財源は、国庫補助負担金などの整備が図られたが、必ずしも十分でなく、地方団体はその財政運営に苦勞することとなる。こうした中で、地方税制の改革が行なわれ、地方税の増収が図られたが、財政力の弱い地方団体に必要な財源を確保するにはなお不十分であったといえる。

なお、「表1 人口、国民所得、国（中央政府）の歳出、地方歳出、地方税収、米価の推移」に見るように、1909年（年度）と1929年（年度）とを比較すると、人口は、1.3倍、国民所得は4.2倍、国（中央政府）の歳出は3.3倍、地方団体の歳出は6.4倍、物価は2.2倍となっている。

表1 人口、国民所得、国(中央政府)の歳出、地方歳出、地方税収、米価の推移

(単位：千人(人口)、百万円(国民所得)、万円(国の歳出、地方歳出、地方税収)、石当たり円(米価)、%(増減率))

年(年度)	人口	増減率	国民所得	増減率	国(中央政府)の歳出	増減率	地方歳出	増減率	地方税収	増減率	米価	増減率
1989	39,473	—	1,030	—	7,971	—	3,939	—	2,937	—	6.05	—
1909	48,554	1.2	3,305	△ 3.0	53,289	△ 16.3	27,228	14.2	16,410	9.1	13.19	△ 17.5
1910	49,184	1.3	3,333	0.8	56,915	6.8	28,761	5.6	17,027	3.8	13.27	0.6
1911	49,852	1.4	3,884	16.5	58,537	2.8	39,715	38.1	18,291	7.4	17.34	30.7
1912	50,577	1.5	4,508	16.1	59,360	1.4	33,648	△ 15.3	19,439	6.3	20.69	19.3
1913	51,305	1.4	4,556	1.1	57,363	△ 3.4	32,718	△ 2.8	18,993	△ 2.3	21.44	3.6
1914	52,039	1.4	4,241	△ 6.9	64,842	13.0	32,763	0.1	19,013	0.1	16.15	△ 24.7
1915	52,752	1.4	4,223	△ 0.4	58,327	△ 10.0	31,787	△ 3.0	18,758	△ 1.3	13.06	△ 19.1
1916	53,496	1.4	5,146	21.9	59,080	1.3	33,461	5.3	19,758	5.3	13.66	4.6
1917	54,134	1.2	6,655	29.3	73,502	24.4	38,780	15.9	22,613	14.4	19.80	44.9
1918	54,739	1.1	9,257	39.1	101,704	38.4	50,469	30.1	28,203	24.7	32.51	64.2
1919	55,033	0.5	12,834	38.6	117,233	15.3	66,258	31.3	40,398	43.2	45.89	41.2
1920	55,391	0.7	13,154	2.5	135,998	16.0	96,287	45.3	57,395	42.1	44.28	△ 3.5
1921	56,120	1.3	12,055	△ 8.4	148,986	9.6	109,253	13.5	63,738	11.1	30.89	△ 30.2
1922	56,840	1.3	12,107	0.4	142,969	△ 4.0	130,913	19.8	70,433	10.5	35.15	13.8
1923	57,580	1.3	12,117	0.1	152,105	6.4	127,511	△ 2.6	61,008	△ 13.4	32.38	△ 7.9
1924	58,350	1.3	13,702	13.1	162,502	6.8	132,769	4.1	62,820	3.0	38.33	18.4
1925	59,179	1.4	14,304	4.4	152,499	△ 6.2	142,944	7.7	64,434	2.6	41.57	8.5
1926	60,210	1.7	13,344	△ 6.7	157,883	3.5	161,810	13.2	66,438	3.1	37.58	△ 9.6
1927	61,140	1.5	13,051	△ 2.2	176,572	11.8	200,081	23.7	63,681	△ 4.1	35.23	△ 6.3
1928	62,070	1.5	13,464	3.2	181,486	2.8	192,469	△ 3.8	66,862	5.0	30.70	△ 12.9
1929	62,930	1.4	13,941	3.5	173,632	△ 4.3	173,778	△ 9.7	67,711	1.3	28.92	△ 5.8
平均増加率 (単純平均)	—	1.3	—	7.8	—	5.5	—	11.0	—	8.2	—	5.3

注) 1 以下の資料に基づき著者が作成した。

- i 人口、国民所得、国(中央政府)の歳出、米価に関しては、『明治以降 本邦主要経済統計』(日本銀行統計局(編))による。
 - ii 地方歳出、地方税収に関しては、『地方自治百年史 第三巻』(地方自治百年史編集委員会(編))「資料編」による。
- 2 人口、国民所得、米価については「年」の数値、国(中央政府)の歳出、地方歳出、地方税収については「年度」の数値である。
- 3 国(中央政府)の歳出は一般会計の歳出である。
- 4 米価は、石(約180リットル)当たりの価格である。

以下では、この時代の行政事務についてももう少し詳しく見てみたい。

1.2 国家発展の基盤整備

(1) 教育行政の充実

教育の充実は、日本国政府の最も重要な政策の一つであった。義務教育である小学校の就学率は、その就学の徹底が図られる中で1873年の28%、1889年の48%から、1899年には73%、1909年には98%と大幅に上昇した(注1)。また、1907年には義務教育として小学校に修学すべき年限が4年から6年に延長された。大学などの高等教育は国により実施されていたが、初等中等教育(小学校、中学校)については、国が教育の内容を決定し、地方団体は学校施設の建設や費用負担を行なうという両者の役割分担が、1890年頃には形成されていた。こうした中で、小学校教育の担い手である市町村は、職員給与費の支払いや校舎の建設費の負担に苦しむという状況にあった。このため、第5章で述べるように市町村義務教育費

国庫負担法が制定されることとなった。

また、1899年の中学校令の改正や高等女学校令の制定などにより、中等教育機関の充実が図られた。こうした中で、中学校、高等女学校の設置者である府県の負担も増大することとなった。

(2) 治山・治水行政、利水事業

1896年に河川法が、1897年には砂防法、森林法が制定され、いわゆる治山・治水三法が整備された。河川法により大河川の管理責任、費用負担は原則として府県とされたが、財政的な理由から治水事業は進まなかった。また、中小河川の管理は、結局市町村、部落（町村より狭い区域からなる地域組織。町村は複数の部落で構成されていた。）の負担となった。

こうした中で1910年の大水害を契機として、第1次治水計画が策定され、国の直轄事業を中心とする治水政策が採用された。また、1917年には府県が根本的な河川の改修計画を策定し、国がその事業費の2分の1を補助する制度が設けられた。さらに、1921年には第1次治水計画を見直し、その充実が図られたが、第1次世界大戦後の景気の悪化や関東大震災が発生する中で、治水事業の進展は必ずしも順調とはいえなかった。

河川の活用については、従来からの農業利水のほか、経済が発展するに伴い水力発電開発が進められた。こうした中で水利紛争の解決を図るため、1916年に水利利用の取扱いなどが地方長官に示され、1922年には水利使用料の徴収基準が定められた。

(3) 道路などの整備——道路法の制定

明治維新以降、陸上交通政策の主眼は鉄道に置かれ、河川行政などと比較すると道路行政の実施は遅れていた。1890年代後半から法整備の検討が進められたが、1919年になってようやく道路法が制定された。道路法では、国道、府県道、郡道、市道、町村道の区分や内務大臣、府県知事、市町村長による認定などが規定され、積極的な道路行政がスタートすることとなった。また、道路公債法も制定され、専ら公債を財源として、延長2000kmを超える国道、延長400kmを超える府県道の改良などを実施する計画が策定された。国の補助金を得て府県が実施する事業がその中心であった。しかし、1923年に関東大震災が発生すると、その後の財源難の中で事業計画の見直しが行なわれた（注2）。

1.3 産業政策の展開

(1) 産業の育成

日露戦争後の好景気の反動により経済は悪化したが、1910年から景気は持ち直しをみせた。その後、1913年からは景気が減速し不況が深刻化し、「表1」にみるように、1914年、1915年には、国民所得の伸び率はマイナスを示した。しかし、第1次世界大戦が勃発すると景気は大きく改善し、1916年から1919年には大幅な国民所得の増加をみせた。

このような状況の中で、政府は、強権的な戦時経済の統制を行うとともに、産業の育成に

努めた。その結果、染料・薬品等の化学工業、鉄鋼業、造船業、機械工業、紡績業などの産業が著しい発展をみせ、第2次産業の生産国民所得は、1909年の8億2000万円から1919年の39億6300万円へと大きく増加した（注3）。

しかし、その一方で米などの価格が高騰し、国民生活に大きな影響を与えた。政府は、物価安定を図るため暴利の取締りに努めたが、その効果はみられなかった。特に米価は、「表1」にみるように、1915年と1919の間に3倍を超える上昇をみせた。こうした中で、各地で米騒動と呼ばれる民衆暴動が発生し、1918年9月に寺内内閣が倒れることとなった。

(2) 経済（戦後）恐慌への対応、価格の安定対策、貿易の振興

第1次世界大戦が終結するとやがて好景気も終わりを告げ、1920年3月の株価暴落を契機に経済恐慌が起こった。1920年以降の日本経済は、「表1」にみるように1924年に関東大震災の復興事業などにより10%を超える成長を示した以外は、1921年、26年、27年に国民所得が減少するなど、大きく落ち込み、厳しいものがあった。こうした中で、農村地域の厳しい経済状況に対処するため、蚕糸業、米麦の生産に対する補助金の交付などあらゆる対策が実施された。

また、1921年4月に公布された米穀法にみるように、需給調整による価格安定対策も実施された。重化学工業に対しても、製鉄事業や染料製造に対する助成が実施され、貿易の振興を目指して輸出組合法の公布（1925年3月）や輸出検査制度の強化などが行われた。

1.4 生活環境の整備

(1) 衛生行政の進展——結核予防法の制定、スペイン風邪の大流行

1914年、国は、国庫補助金を交付し、東京市、大阪市、神戸市に公立結核療養所の整備を命じた。1910年代後半に結核による死亡者数が年間8万人を超えるなかで、1919年3月には結核予防法が制定された（注4）。同法では、人口5万人以上の都市などにおける結核療養所の設置義務、療養所設置に対する国庫補助などが規定された。

1919年3月には精神病院法も制定された。同法では、国の道府県に対する精神病院の設置命令、病院の所要経費に対する補助などが定められた。また、トラホーム予防法も、同年3月に制定されている。

1918年からいわゆるスペイン風邪が大流行し、1921年7月までの間に患者数は全人口の3分の1（2,380万人）に達した（死者38万9000人）（注5）。また、1922年4月には、伝染病予防法が改正された。医療制度の整備も進められ、1914年3月に売薬法が制定され、1915年6月には看護婦規則が、1925年4月には薬剤師法が制定された。

(2) 上水道の新設・拡張、下水道事業の開始

1887年に横浜市で上水道が竣工したのに続き、箱館、長崎などの開港場や東京、大阪、京都などの都市で水道の敷設が進められた。1911年には水道事業の数は23箇所、計画給水人

口は 418 万人となった。大正時代（1912 年～1926 年）になると都市の発展に伴い、さらに多くの都市で上水道の新設が進められた。1925 年には、水道の施設数は 106 箇所、総計画給水人口は 1,226 万人にまで増加した（注 6）。

下水道の普及は上水道に比べると著しく立ち遅れていたが、1900 年に下水道法が制定され、仙台、名古屋、大阪、東京などの 6 つの大都市で下水道事業が実施された。大正時代になると、さらに横浜、静岡、岡崎など 11 都市で工事が開始された（注 7）。下水道は市町村の公営とされ、内務大臣の認可を必要とした。事業の財源に対しては、国庫補助金制度（補助率 3 分の 1）が設けられていたが、現実の交付額が極めて少なかった。

(3) 都市計画事業の拡大——都市計画法の制定

東京市については、1888 年に東京市区改正条例が制定され、都市計画事業が進められていたが、1910 年代に入ると、東京以外の各都市においても都市計画の必要性が見られるようになった。第 1 次世界大戦による工業化の進展に伴い、1912 年に 15,000 であった工場の数は、1921 年に 87,000 にまで増加した。こうした工場は東京のほか、大阪、京都、名古屋、横浜、神戸といった大都市の周辺に集中し、都市の膨張が始まった。こうした中で、東京以外の 5 大都市についても、1918 年 4 月に東京市区改正条例を準用する形での法整備が行われた。さらに、1919 年 4 月には都市計画法、市街地建築物法が成立、1920 年 1 月から施行された。都市計画法は当初 6 大都市に適用されたが、1923 年 7 月には札幌市など 25 都市を新たに適用団体に加え、その後も、1925 年 4 月に新たに 15 都市を適用団体に加えるなど、適用都市の範囲を拡大していった（注 8）。

1.5 社会労働行政の進展

(1) 労働行政の進展——工場法、職業紹介法の公布

1890 年代後半以来その必要性が議論されていた工場法が 1911 年 3 月に公布された。同法では、年少者・女子の就業制限や業務上の災害に対する扶助などが規定されたが、その施行は不況等の影響を受けて 1916 年 9 月まで延びることとなった。

また、1917 年 7 月には日清戦争、日露戦争の傷病兵や軍事遺家族に対する生活扶助や医療扶助などを実施するため軍事救護法が制定された。1921 年 4 月には、職業紹介法が公布され、市町村営の無料職業紹介所の設置や営利職業紹介の禁止などが規定された。

(2) 社会福祉施策の開始——健康保険法の制定、社会局の設置

1922 年 4 月に、工場、事業場で使用される者に対し疾病の際の療養の給付や埋葬料の支給などを目的に健康保険法が制定された。保険者は、政府と健康保険組合とされ、保険料の 2 分の 1 を事業主が原則として負担することとされた。この健康保険制度は、1924 年 4 月の当初の実施予定が遅れ、1927 年 1 月から全面的に実施された。

こうした中で、1917 年 8 月には内務省地方局に教護課が設けられたが、1919 年 12 月に同

課は社会課と改称された。社会課は 1920 年 8 月に社会局に昇格し、さらに 1922 年 11 月には外局としての社会局が成立した。

2 農村の振興施策と震災復興

2.1 町村是と地方改良運動

(1) 社会経済の変化と町村是

日露戦争の前後から日本の産業は飛躍的な発展を遂げた。こうした中で、農村から都市への人口移動による都市地域の発展と農村地域の衰退が進行した。農村地域では、地主と小作人の対立が高まるとともに、農家の生活は極めて厳しいものとなった。また、都市地域においても、多くの労働争議が発生し、社会主義運動が活発化した。

こうした状況の中で、特に農村地域の衰退は、明治憲法下の地方体制の基盤を危うくすることが危惧された。そこで、政府（国）は、町村是調査や後述の地方改良運動の実施などを通じて地域の発展、繁栄を図ろうとした。

町村是（町村の方針）とは、一種の町村振興計画であり、以前から民間でその調査が行なわれていた。町村是の調査内容には、町村の現状と将来の目的（町村是）が含まれており、町村是の調査と実践を通じて地域の振興を図ろうとした。1899 年の全国農事大会での調査実施に関する決議などによりその実施が推奨され、1910 年頃からは地方改良運動の一環として府県がその実施を指示したことなどにより、全国的に実施されるようになった。また、1899 年の農会法の成立などにより農会の組織系統が確立され、それらを活用して効果的な産業振興施策を展開しようとした。

(2) 地方改良運動の展開

日露戦争後の世相の乱れを危惧し、それに対処するため、国家の発展のためには勤勉と質素儉約が大切であることなどを訓諭する「戊申詔書」が 1908 年 10 月に発布された。

また、平田内務大臣は、1908 年 10 月の地方長官（県知事）会議において、勤労の精神の涵養と風紀の頹廃を防ぐことの重要性などを指摘し、地方改善事業の推進を要請した。この地方長官会議をきっかけに、1910 年代にかけて内務省を中心に「地方改良運動」が展開された。1909 年 7 月には、内務省の主催で全国から郡長、町村長などを招集し、地方改良事業講習会が開催された。講習会の開会式で、平田内務大臣は国家の発展には地方自治の発展が不可欠であると述べるとともに、町村を改善するためには各種事業を整理することが重要であると指摘した。講習会では、自治の意義をはじめ、地方監督事務、農業経済、農村改良、地方改良など広範囲の講習が行なわれた。講習会は、その後も続けられ、1923 年まで開催された。

2.2 部落有林野の町村有林野化

1900 年代初め、部落が、公有林野の 80% 近く（約 37,000 平方 k m）を所有していた。こうした中で、1907 年、1910 年の関東地方を襲った水害を契機に、部落有林野を町村有林野

とすることが課題となった。町村有林野化の目的は、i) 管理が放漫、十分でない部落有林野を市町村に帰属させ、その整備を図るとともに、ii) 町村の財政が厳しい中で、その財政基盤の確立を図ろうというものであった。また、iii) 強い部落中心の考え方（部落割拠の観念）の是正を目指したものであった。つまり、森林・治水行政上の要請のほか、町村の行財政基盤の強化という目的を持ったものであった。

町村有林野化の実現には困難が多く、1918年までに、部落有林野の4分の1が町村有林野化されたに過ぎなかった。こうした中で、1919年、部落の従来からの利益を尊重するなど、町村有化に当たっての条件が緩和され、事業は大きく進展することとなった。

また、国は、1910年に規則を制定し、補助金を交付して公有林野の造林を推進することとした。補助制度は、徐々に充実が図られ、ピークの1914年前後には毎年約200平方kmの造林が行なわれた。1920年7月には、公有林野官行造林法が公布され、造林費用等を国が負担し、市町村有、部落有合わせて約3,000平方kmの造林を行なうこととした（注9）。

2.3 関東大震災と復興事業

1923年9月1日、マグニチュード7.9の関東大震災が発生し、東京市、横浜市などを中心に、関東一府6県において、大災害がもたらされた。死者・行方不明者は10万4,000人に上り、東京市では総面積の46%、横浜市では総面積の28%が消失した。

政府は、東京府と神奈川、埼玉、千葉の3県に戒厳令を施行し、治安の維持に努めるとともに、内閣総理大臣を総裁とする臨時震災救護事務局を設け、食料の供給など罹災者の救護に努めた。

また、政府は、直ちに復興計画の立案に着手し、1923年12月には、約4億7000万円の復興事業予算が成立した。国の最終予算額は、約6億3000万円に増額され、1923年から6年間の継続事業として実施された。復興事業費は、地方団体の単独事業と合わせると、約8億2000何円と、当時の国の予算規模の50%にも上り、東京、横浜の都市改造に大きな成果を上げた（注10）。

その一方で、関東大震災の発生は、不況の中にあった日本経済に大きな打撃を与えた。こうした中で、震災に対する応急対策、震災復興事業、不況対策などの実施には多額の経費が必要とされ、国の財政に大きな負担をかけることとなった。

3 政党政治の進展と選挙権の拡充

3.1 政党政治の進展と地方行政

(1) 政党政治の進展——原敬の政党内閣

1898年に初めて大隈重信を首相とする政党中心の内閣が成立したが、わずか4ヶ月で瓦解した。その後は、官僚などを中心とする内閣が続いたが、1912年には、藩閥（官僚）による政治の打破を目指した「第1次護憲運動」が展開され、1916年には吉野作造博士により人民一般のための政治を強調する「民本主義」が提唱された。こうした中で、1918年に米騒動の

責任をとって寺内正毅内閣が総辞職すると、陸軍大臣、海軍大臣、外務大臣を除き、全て政党员（政友会党员）で組織する本格的な政党内閣が原敬を首相として成立した。衆議院議員の選挙権の拡大などが原内閣によって実施されたが、原内閣は汚職事件を起こし国民の批判を受けた。1921年、原首相が東京駅で暗殺され、高橋是清を首相とする政党内閣が引き続き組織されたが、翌年、閣内不統一により総辞職をした。

その後、官僚や貴族院議員を中心とする内閣が組織された。これに対抗して、「第2次護憲運動」が盛んになった。第2次護憲運動では、政党中心に選挙結果を踏まえて内閣を組織すべきとする政党内閣制の確立が主張され、また、納税の有無に関係なく全ての成人男子が選挙権を持つという普通選挙の実施が強く要求された。1924年、護憲運動を推進する憲政会、政友会など3つの政党（護憲三派）は総選挙で大勝し、憲政会の加藤高明を首相とする政党内閣が組織された。その後、1932年に五・一五事件が起きるまで間、議会の第一党により内閣が組織され、政党内閣が続くこととなった。

(2) 政党人事と行政運営の実態

政党政治が進展する中で、いわゆる政党人事が行なわれた。1898年に政党中心の大隈内閣が成立すると、各省の次官・局長など幹部職員に政党员が多く任用されるようになった。政党员による獵官運動の弊害もみられる中で、1899年に山縣内閣では、各省の幹部職員（行政官）を原則として文官高等試験合格者に限るとする制度改革が行なわれた。

1906年、政友会の原敬が内務大臣に就任すると、次官・局長などのほか、組織を掌握するため、地方長官（知事）の人事の刷新を行なった。その後、1914年に成立した大隈内閣では、政友会の勢力を打破するため、約1年の間にほぼ全ての府県の知事を更迭した。また、大隈内閣から寺内内閣に変わると、前内閣での人事を覆し、再び知事の大異動を行なった。

こうした政党人事の傾向は、1918年に原敬による本格的な政党内閣が成立するとますます激しくなった。例えば、1927年に成立した田中義一内閣では、43道府県、延べ75人の知事が変わっている（注11）。

地方長官（知事）の地位は、重要なものとされ、その任免（任用と免職）は、閣議を経て行なわれた。知事は、国の行政機関として特別なものを除き管内の事務を処理するとともに、府県制に基づき地方自治体である府県の事務を処理する立場にあった。

知事が行なう地方自治体としての事務については、予算や条例について府県会（議会）の同意を要するなど、知事の権限は、府県会による制約を受けていた。知事が国の行政機関として行なう事務については、法制上は府県会の関与の対象外とされていたが、通常、その経費が府県予算に計上されていることから、事実上府県会の議論の対象とされていた。知事にとって府県会との協調を図ることは、業務執行上重要なポイントであったといえる。

多くの府県行政が市町村の協力の下に行なわれることから、府県にとって市町村との協力関係も重要であった。また、市町村の側からすれば、監督権限を持ち国からの情報を伝達する府県（知事、各部課）との関係は極めて大切であった。こうした中で、府県主催の市町村

長会議や知事による管内巡視などが行なわれ、また、市町村長は、随時、府県庁を訪問し、知事や各部課に対し陳情や報告を行っていた。

知事は、国の官吏として身分的には内務大臣に従属しており、また国の行政機関として行う事務については、内務大臣の他、各省大臣の監督に服した。さらに、地方自治体として行う事務についても、許可や文書・口頭による指示などにより中央の統制下にあり、府県の自治は制限されたものであった。

3.2 選挙制度改革

(1) 選挙制度の見直し——府県制の改正、市制、町村制の改正

1888年に制定された市制・町村制が、1911年4月に全文改正され、市制、町村制という2つの法律が制定された。その中で、6年であった市町村会議員の任期（3年ごとの半数改選）が、4年の任期（全数改選）に改められた。また、市会議員の定数について、人口規模に応じて増加することとした。例えば、人口5万人未満の市の議員の定数は30人、人口30万人から50万人までの市の議員の定数は、45人に人口10万人を加えるごとに3人、などとされた。さらに、従来の連記投票を単記投票の制度に改めた。

1914年4月には府県制が改正され、選挙区ごとの定数決定に対する許可を不要とするなど、府県会議員の選挙制度の改正が行われた。

1919年の衆議院議員選挙法の改正により、選挙権の納税要件が直接国税10円から3円に引き下げられたのに対応して、1921年4月には市制、町村制が改正され、市町村会議員の選挙権、被選挙権が拡張された。また、翌1922年4月には、府県制が改正され、府県会議員の選挙権、被選挙権の要件である国税の納税についての制限を緩和した。

(2) 普通選挙法の成立と地方選挙における普通選挙の導入

このように選挙制度改革が進められてきたが、1925年2月に、護憲三派からなる加藤内閣は、その公約に従い、普通選挙の実施を内容とする衆議院議員選挙法の改正案を国会（帝国議会。以下「国会」という。）に提出した。この法律案は、1925年4月両院を通過、5月に公布された。この改正により、選挙権が25歳以上の全ての男子に付与されることとなった。有権者の数は、1240万人と従来の約4倍に増加したが、女性に対しては依然、選挙権が付与されていなかった（注12）。なお、普通選挙による最初の衆議院議員選挙は、1928年2月に行なわれた。

国における普通選挙の実施に伴い、政府は、1926年に市制、町村制や府県制などを改正し、地方選挙においても普通選挙の導入を図った。市制、町村制の改正では、市町村の公民の要件から「直接市町村税の納付」という納税要件を廃止するなどにより、25歳以上の男子に対し選挙権を付与することとした。また、地方議会での被選挙権を拡張するとともに、等級選挙制度を廃止するなどの改正を行なった。等級選挙制度とは、納税額の多寡によって選挙権者を2又は3の等級に区分し、各等級の有権者が同数の議員を選挙するという制度であり、

納税額の多い選挙権者の投票価値が高くなるという問題があった。府県制においても、府県内の市町村の公民が選挙権を有するものとされ、従来の納税要件が廃止されるなど、市制、町村制と同趣旨の改正が行なわれた。

市制、町村制、府県制などの改正案は、1926年2月に国会に提出され、何れも国会を通過し、1926年6月に公布された。1926年9月には、浜松市で普通選挙による市会議員選挙が行なわれ、1927年秋には、39府県で普通選挙により府県会議員選挙が行なわれた（注13）。

3.3 選挙、市政の浄化運動

(1) 選挙の浄化運動

1915年の第12回総選挙では、選挙干渉、買収などの著しい選挙腐敗が問題となったが、こうした傾向はその他の選挙でもみられた。普通選挙の実施などを目指した護憲運動が盛んになる中で、こうした状況を改善し、選挙の浄化、粛正を図ろうという動きがみられるようになった。例えば1924年の総選挙において選挙粛正運動の推進を提唱して立候補するものもみられた。また1925年には政界の浄化を目指した団体も設立された。

元内務大臣の後藤新平は、1926年4月、普通選挙の実施に向けて、政治倫理の確立、選挙の腐敗防止を図るための国民運動の必要性を説く演説を行った。その演説は出版され、全国各地の人々の手に渡った。また、後藤新平は、選挙粛正を目的とする団体の結成に努めた。その結果、1927年4月までに、89団体が設立され、その会員数は25万人に達した（注14）。

また、1927年秋に初めて普通選挙によって行なわれた府県会議員選挙には、政府が各地に監視員を派遣したほか、野党の民政党も多くの選挙干渉監視員を全国に派遣した。

(2) 市政の浄化運動

東京市や大阪市で、市政の腐敗を浄化する運動が、市民により展開された。大阪では、1909年に市政浄化運動が市民有志により始められ、翌年6月の市会議員選挙では浄化を推進する市民会の候補者が大勝利を収め、定数34人中28人が当選した。

東京市でも、1920年代になると市政の粛正を図る団体が結成され、市政浄化運動が展開された。市政粛正会は、1922年の市会議員選挙で理想選挙を掲げて5人の候補者を推薦し、そのうち2人が当選した。1928年には、多数の市議員が汚職事件で逮捕されたことを契機に、市政の浄化を目指す協議会が結成された。協議会は、議会の解散を求めた決議を行い、内務大臣などに提出した。1928年末、内務大臣が市会の解散を命じ、市会議員選挙が実施されることになると、協議会は、候補者243人のうち50名を優良な候補者として推薦した。各種団体が、街頭啓発など市政の浄化運動を行なう中で、候補者50名のうち36人が当選した。

4 地方自治制度の発展、拡充

4.1 地方自治制度の改正

(1) 1911年の市制・町村制の全文改正

1911年3月、市制、町村制の改正法案が国会に提出され、一部修正の上で国会を通過し、1911年4月に公布された。この改正により、1988年に公布された市制町村制は廃止された。新たな市制、町村制により、以下のような改正が行なわれた。

第一に、前述のように市町村会議員の任期、定数など議会、選挙に関する改正が行なわれた。

第二に、円滑な事務の執行と責任の明確化を図るため、これまで市の執行機関であった合議体の市参事会を議決機関とし、市長を単独の執行機関とした。(なお、従来から町村では、町村長が単独の執行機関とされていた。)これにより、市長、助役、名誉職参事会員(通常6名)などで構成される市参事会は、i)市会の委任を受けた案件を議決する、ii)市長が提出する議案にたいする意見を述べる、などの副議決機関としての権限を持つこととなった。

第三に、従来6年であった市長、市助役の任期を4年に変更し、市議会議員、町村長と同じにした。また、i)議会との関係における市町村長の立場の強化、ii)国の事務の執行者としての市町村長の役割の明確化、iii)市の経営する事業を担当する市参与の制度の創設など、市町村の執行機関に関する改正が行なわれた。

(2) その後の地方自治制度の改正

1914年4月の府県制の改正では、前述の選挙制度の見直しのほか、i)名誉職参事会員の定数の増員する、ii)特別会計の設置等に対する内務大臣の許可を不要とする、などの改正が行なわれた。なお、1918年4月には郡制が改正され、郡会の開会請求の規定の追加などが行われた。

1921年4月には、市制、町村制が改正され、選挙権の拡張などが図られたほか、沖縄県においても町村制が施行することとされた。また、1922年4月の府県制の改正では、市制、町村制と同様、選挙権などの拡張が図られたほか、手数料の新設・変更などに対する内務大臣の許可を不要とするなどの改正が行なわれた。また、1922年4月の市制の改正により、北海道においても市制が施行された。

1926年6月の市制、町村制の改正では、普通選挙制度に関する改正のほか、i)市町村長の選任について、市町村会での選挙によるものとし、内務大臣の裁可や府県知事の認可を不要とする、ii)市役所の位置(変更)に関する許可を不要とする、iii)市町村組合の設置などに対する許可を不要とする、など地方自治権の拡張を目指した改正が行なわれた。

また、1926年6月には府県制についても、選挙権の拡充など選挙制度に関する改正のほか、府県会会議規則の設定や不動産の処分に内務大臣の許可を不要とするなどの改正が行われ、地方自治権の充実が図られた。

4.2 郡制、郡役所の廃止

(1) 郡制廃止法の成立

府県の下にあって町村を包括する団体である郡は、1890年の郡制の公布により自治団体とされ、1920年当時、全国で約540の郡が存在した(注15)。しかし、郡制の施行に苦勞する府県もみられるなど、当初から自治団体としての基盤は弱いものがあった。i) 郡には、見るべき仕事(役割)がない(注16)、ii) 郡の歴史が短く住民の自治意識が弱い、iii) 廃止したほうが町村の発展に資する、などを理由として、「郡制を廃止せよ」との主張がなされた。

こうした中で、1904年、1906年と郡制廃止法案が国会に提出されたが、いずれも審議未了となった。郡制廃止法案は、1907年にも再度国会に提出され、衆議院を通過したものの貴族院で否決された。その後も貴族院の強い反対がある中で、郡制廃止法案の成立は難航を極めたが、ようやく1921年になって国会を通過し、同年4月に「郡制ノ廃止ニ関スル法律」が公布された。

(2) 郡制の廃止、郡役所の廃止

内務省は、1919年秋頃から郡制の廃止に関する調査などの準備を進めていたが、郡制廃止法の制定を踏まえ1921年5月の地方長官会議で、郡の新規事業の回避や府県等への事業の移管など郡制廃止へ向けた対応を指示した。また、1922年11月には、郡制廃止に関する勅令が公布され、郡制廃止に伴う事務処理などが定められた。

1923年3月には、勅令により同年4月1日をもって郡制を廃止することを定めた。自治体としての郡は廃止され、全国の郡は単なる行政区画となり、郡長、郡役所は国の行政機関に過ぎないものとなった。

さらに、1926年6月には勅令により地方官官制の全面改正が行なわれ、郡長、郡役所は同年7月1日をもって廃止された。これにより、郡は地理的名称としての意味を持つに過ぎないものとなった。郡長、郡役所の廃止の理由としては、i) 町村自治の健全な発展、ii) 効率的な行政運営、iii) 国民負担の軽減、などが挙げられた。なお、郡長、郡役所の廃止に対する貴族院における反対などを踏まえ、政府は、支庁、支庁出張所の制度を設けることとし、全国で25の支庁が設置された(注17)。

4.3 1929年の地方自治制度改正——自治権の拡充

1927年4月、金融恐慌により憲政会による若槻内閣が瓦解した後、政友会の田中義一が内閣を組織した。当時、政友会は、地方分権を党の公約に掲げ、知事公選論や地租・営業税の地方委譲論などを主張していた。

こうした中で、1929年1月、政府は、府県制、市制、町村制などの一部改正法案を国会に提出した。その改正の趣旨は、望月内務大臣の衆議院での説明によれば、i) 議員に議案の発案権を認めるなど自治権の範囲を拡張する、ii) 地方団体に対する国の行政監督を緩和し、自治権の確立を保障する、iii) 自治機関の構成方法や行政事務を整理し、自治の円満なる運

営を期する、などであった。

府県制、市制、町村制などの一部改正法は、何れも国会を通過し、1929年4月に公布された。その改正の概要は以下の通りである。

第一に、団体自治権の拡充という観点からは、i) 府県に対して市町村と同様、条例・規則を制定する権限を与える、ii) 内務大臣の府県予算削減権を廃止する、iii) 内務大臣等の許可が必要な事項の範囲を縮小する、などの改正が行なわれた。

第二に、地方議会の権限の強化という観点からは、i) 議員に議案(予算を除く)の発案権を認める、ii) 公益に関する意見書の提出できる範囲を拡大する、iii) 知事・市町村長の原案執行権を制限する、iv) 知事の府県会を停止する権限を廃止する、などの改正が行なわれた。

その他、i) 議会権限の一部の知事・市町村長への委任、ii) 知事・市町村長による議会の会期の延長、など執行機関の権限の拡充に関する改正も行なっている。

政党中心の内閣が組織された1920年代から1930年代の初めにかけて、憲政会、政友会の両党とも、自治権の拡充、地方分権に対して積極的なスタンスをとった。こうした中で、1926年に憲政会内閣により普通選挙の実施などの改革が行なわれ、1929年に政友会内閣により地方分権(自治権の拡充)を図る地方制度改正が行なわれたといえる。

5 地方財政の拡大、発展

5.1 地方財政規模の拡大

(1) 地方団体の歳出規模の変遷

地方団体の歳出は、日露戦争(1904-1905年)以降、大きな増加をみせ、1905年の1億3700万円から1909年にはその規模を2倍へと拡大した(注18)。その後も、「表1」に見るように、地方歳出は増加をみせたが、政府の緊縮財政、行財政整理の結果、1912、1913、1915年度には、地方歳出はマイナスの伸びを示した。しかし、1914年の第1次世界大戦(-1918年)の勃発により景気が拡大を見せる中で、1916年度から地方歳出は再び増加に転じ、1918年度から1920年度には、30%を超える伸び率を示した。その後も地方歳出の増加傾向は続き、1922年度には歳出規模が13億円に達した。1923年度になると株価の暴落などにより不況が深刻さを増す中で、地方歳出は2.6%の減少となったが、1923年9月に関東大震災が発生し、その復興景気の中で、1924年度には地方歳出は再び増加に転じた。その後も地方団体の歳出規模は増加を続け、1927年度には20%を超える伸び率を示した。しかし、1927年に金融恐慌が発生すると、1928年度、1929年度の地方歳出は減少することとなった。

(2) 地方団体の歳出規模の拡大

このような経過を経る中で、地方団体の歳出は、1909年度から1929年度の間、6.4倍、2億7200万円から17億3800万円へと大きくその規模を拡大した。同期間に国の歳出も3倍を超える増加をみせたが、地方歳出はこれを大きく上回る伸びをみせた。そのため、国の一

般会計決算額に対する地方団体の歳出決算額の割合は、1909年度の0.5から1929年度の1.0へと大きく増加した（注19）。

この間に物価も大きな上昇をみせた。例えば、米の価格は、昭和初期（1926－1929年）には、30%低下したが、明治末期（1910－1911年）に31%、大正時代（1912－1925年）に140%高騰するなど、大きく上昇した（「表1」を参照）。しかし、地方歳出の規模はこうした物価の上昇を遥かに上回る拡大をみせている。こうした地方団体の歳出規模拡大の背景には、第1章で指摘したように、多くの法令の制定に伴う行政事務の増加があり、新たに増加した多方面に渡る事務の多くを地方団体が行なったことがあった。

5.2 地方団体の歳入歳出の構造

(1) 地方団体の歳入構造の変遷

この時代（1909－1929年度）の地方団体の歳入を「表2 地方団体の歳入構造の推移」によりみると、概ね地方税が35%～50%、国庫支出金が5～10%、地方債が10～20%、使用料・手数料が2～10%という構成比になっている。地方税の構成比が、この時期に徐々に低下したのに対し、国庫支出金、使用料・手数料の構成比は増加の傾向にある。国庫支出金は、1909年度の4.7%から1929年度の10.1%へと、その構成比を大幅に拡大した。また、地方債の構成比は、明治末期（1909年度）に東京市の電車事業など公営企業のための起債が急増した結果20%を超えたが、1914年度には8%にまで減少し、その後再び増加傾向にある。

明治中期（1889年度）と比較すると、70%近くあった地方税の構成比が大きく減少する一方、1%にも満たなかった地方債、使用料・手数料がその構成比を増大している。また、現在の地方自治体の歳入と比較すると、地方税の構成比は、同程度か、1910年代まではむしろ高い傾向にある。また、国庫支出金の構成比が若干低いのに対し、使用料・手数料の構成比はかなり高くなっている（注20）。

表2 地方団体の歳入構造の推移

(単位：万円、%)

年度	歳入規模	地方税	国庫支出金	地方債	使用料・手数料	財産収入	前年度繰越金	その他
1889	4,274	68.7	10.2	0.8	0.1	1.0	6.2	13.0
1909	34,026	48.2	4.7	22.7	1.7	2.4	9.1	11.1
1914	37,456	50.8	6.5	8.0	7.7	2.0	12.8	12.1
1919	82,184	49.1	6.2	9.8	7.6	2.6	11.6	13.1
1924	163,880	38.3	8.6	13.1	10.3	1.6	17.3	10.7
1929	198,378	34.1	10.1	15.4	11.9	1.5	14.0	13.0

注) 著者が『地方自治百年史 第三巻』(地方自治百年史編集委員会(編))「資料編」のデータを用いて作成した。

(2) 地方団体の歳出構造の変遷

次に、「表3 地方団体の歳出構造の推移」により、第3期の地方団体の歳出の構成比をみると、教育費が23～30%で一番大きく、次いで土木費が14～20%、公債費が6～16%とい

う順である。その他、衛生費が3～7%、警察費（消防費を含む。）が4～6%、産業経済費が3～5%という構成比となっている。この時期の後半（1924、1929年度）には、地方債の増加傾向を受けて公債費が増加している。

表3 地方団体の歳出構造の推移

（単位：万円、%）

年度	歳出規模	社会事業費	衛生費	産業経済費	土木費	警察費	教育費	公債費	その他
1889	3,939	0.2	2.0	0.9	31.6	11.8	17.5	0.3	35.7
1909	27,228	0.2	3.5	4.2	14.9	5.4	29.3	12.5	30.0
1914	32,763	0.5	6.7	4.1	19.1	5.2	23.5	9.9	31.0
1919	66,258	2.3	6.4	4.3	14.4	5.8	27.4	6.2	33.2
1924	132,769	1.2	6.7	3.9	17.9	5.4	28.3	9.7	26.9
1929	173,778	1.1	7.0	4.4	15.9	4.9	25.7	15.7	25.3

注）著者が『地方自治百年史 第三巻』（地方自治百年史編集委員会（編）「資料編」）のデータを用いて作成した。

明治の中期（1889年度）と比較すると、土木費が10%以上、警察費が6～7%、その構成比が低下しているのに対し、教育費の構成比は10%前後増加している。また、明治中期に2%であった衛生費の構成比は増加傾向にある。ほとんど歳出がなかった公債費、産業経済費の構成比も大きく増加している。現在の歳出構造と比較すると、民生・労働関係の歳出は極めて少ない。しかし、社会・労働関係の法令の制定、整備が進められる中で、社会事業費（民生費・労働費）は、1909年度の53万円から1924年度には1600万円へと増加し、地方歳出全体に占める割合も1%を超えるまでになった（注21）。

5.3 地方団体別の歳入歳出

(1) 道府県、市、町村の歳出規模

この時代の地方歳出を団体別に見ると、「表4 地方団体別の歳出の推移」に示すように、概ね道府県が30%、市が25～40%、町村が30～40%、郡が3%という構成比となっている。この時期には、その構成比を市が増加させ、町村が減少させている。

明治中期（1889年度）と比較すると、50%強であった道府県の構成比が大きく減少し、5%未満であった市の構成比が大きく増加している。市がその構成比を増やした理由としては、i) 市の数が、1889年の39市から、1908年に61市、1922年に91市、1930年には109市と増加していることのほか、ii) この時期に大都市が公営企業などの施策を積極的に展開したことが指摘できる（注22）。

また、地方自治体別の歳出構成比は、2007年度決算では都道府県が約50%、市が約43%、町村が約7%となっている。1910年代から1920年代かけての歳出の構成比は、これと比較すると、都道府県が20%程度低く、町村が20～30%高くなっている。

表4 地方団体別の歳出の推移

(単位：%)

年度	団体別の地方歳出の比率（構成比）					地方歳出の国（中央政府）の歳出に対する比率
	道府県	郡	市	町村	水利組合	
1989	54.9	—	4.0	41.1	—	49.2
1909	27.1	2.9	27.2	41.2	1.5	50.6
1914	31.2	3.2	25.3	38.0	2.2	50.5
1919	29.5	3.2	26.7	38.8	1.5	56.5
1924	31.2	—	34.0	33.0	1.8	81.7
1929	28.2	—	40.0	30.5	1.3	100.1

注) 著者が『地方財政概要』(内務省地方局(編))、『地方自治百年史 第一巻』(地方自治百年史編集委員会(編))のデータを用いて作成した。

(2) 道府県、市、町村の歳入歳出構造

「表5 道府県の歳入歳出(1919年度)」及び「表6 市町村の歳入歳出(1919年度)」により、大正中期(1919年度)の道府県、市、町村の歳入の構造をみると道府県、町村では、税収の構成比が約60%と高く、地方債、国庫支出金などの構成比は10%に満たない。この地方税の構成比は、現在の都道府県、市町村の歳入に占める地方税の構成比が30~45%であるのに比較しても相当大きく、地方税が当時の道府県財政、町村財政にとって極めて重要な財源であったことを示している。

これに対し、市では使用料・手数料、地方債の構成比が高く、地方税の構成比は、約20%と低くなっている。当時の市の歳入歳出決算では、東京市、大阪市などの六大都市の決算額がその8割近くを占めるという状況にあった(注23)。また、当時の歳入歳出決算には、こうした大都市などで行なわれた電気ガス事業などの公営事業の歳入歳出を含んでいた。そのため、市の決算では、使用料・手数料や市債のウエイトが高くなる傾向があったといえる。(なお、これら公営事業の歳入歳出は、その後、一般の歳入歳出決算(普通会計の決算)とは分離、区分して決算することとなった。)

地方団体別に歳出の構造を見ると、道府県では、土木費の構成比が25%を超え、これに次いで警察費、教育費の構成比が高い。市、町村の土木費のウエイトは7~9%であり、地方団体の土木行政は府県を中心に行なわれていたといえる。

市では、電気ガス事業費、教育費の構成比が約20%と高く、公債費、衛生費のウエイトも10%を超えている。これは、i) 市において電気ガス事業などの公営事業が積極的に実施されていた、ii) 第1章で見たような関係法令の整備に対応して市が中心となり衛生関係の事務を実施していた、ことを示している。一方、町村では、教育費の構成比が44%と極めて高く、次いで役場費の18%となっている。後述するように1918年に市町村義務教育費国庫負担法が制定されたが、教育費の支出が町村財政に大きな負担であったことが伺える。また、町村の役場費の構成比は時とともに減少傾向にあったが、規模な小さいため、「表6」に見るようにその割合は市に比べかなり高くなっていた。

表5 道府県の歳入歳出(1919年度)

(単位：万円、%)

歳 入			歳 出		
項目	金額	構成比	項目	金額	構成比
道府県税	14,527	58.3	社会事業費	1,066	5.4
国庫支出金	1,880	7.6	衛生費	571	2.9
道府県債	2,327	9.3	産業経済費	1,869	9.6
前年度繰越金	3,268	13.1	土木費	5,191	26.5
その他収入	2,905	11.7	警察費	3,820	19.5
			教育費	3,006	15.4
			公債費	877	4.5
			その他	3,170	16.2
計	24,907	100.0	計	19,570	100.0

注) 著者が『日本帝国統計年鑑』(内閣統計局(編))、『地方財政概要』(内務省地方局(編))のデータを用いて作成した。

表6 市町村の歳入歳出(1919年度)

(単位：万円、%)

項目	市の歳入歳出		町村の歳入歳出		市町村 計	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
歳入						
地方税	5,347	21.6	18,331	63.4	23,678	44.2
国庫支出金	532	2.2	1,331	4.6	1,863	3.5
府県支出金	176	0.7	985	3.4	1,161	2.2
地方債	4,288	17.3	1,211	4.2	5,499	10.3
使用料・手数料	5,683	23.0	556	1.9	6,239	11.6
財産収入	802	3.2	1,102	3.8	1,904	3.6
前年度繰越金	3,910	15.8	1,909	6.6	5,819	10.9
その他	3,992	16.1	3,468	12.0	7,460	13.9
計	24,730	100.0	28,893	100.0	53,623	100.0
歳出						
社会事業費	388	2.2	55	0.2	443	1.0
衛生費	2,597	14.6	1,004	3.9	3,601	8.3
産業経済費	142	0.8	379	1.5	521	1.2
土木費	1,278	7.2	2,191	8.5	3,469	8.0
教育費	3,351	18.8	11,361	44.1	14,712	33.8
公債費	2,669	15.0	377	1.5	3,046	7.0
電気ガス事業費	3,865	21.7	99	0.4	3,964	9.1
役所(場)費	1,471	8.2	4,694	18.2	6,165	14.1
その他	2,076	11.6	5,580	21.7	7,656	17.6
計	17,837	100.0	25,740	100.0	43,577	100.0

注) 著者が『日本帝国統計年鑑』(内閣統計局(編))、『地方財政概要』(内務省地方局(編))のデータを用いて作成した。

5.4 地方財政制度の改正

(1) 市町村義務教育費国庫負担法の制定

小学校への就学率の向上に伴い教育費支出が増大し、市町村の財政が困窮する中で、1900年以前から義務教育費に対する国庫負担が求められていた。義務教育費に対する国の補助金は、古くから存在していたが、軍事支出などが優先される国の予算の中で、巨額の市町村の負担からみると極めて少額であった。例えば、1912年度の市町村立小学校費が約5,800万円にも上るのに対し、補助金の額は約200万円であった（注24）。

しかし、1917年になると内閣に臨時教育会議が設置され、その答申に基づき1918年3月に市町村義務教育費国庫負担法が公布された。この法律の制定により、義務教育に対する国と地方の共同の責任が明確になるとともに、1918年度の国庫負担金が1000万円へと大幅な増額になった。国庫負担金は、1923年度に4000万円に引き上げられ、1927年度以降は7500万円にまで増額された。その結果、市町村の教育費全体の30%弱、教員給与費のほぼ50%が国庫負担金によって支弁されることになった。

国庫負担金の配分については、その10%は財政力が弱い町村に対し増額交付する旨法律で規定されており、地方団体間の財政調整を行なう機能を持っていた。1923年の法律改正では、この財政調整機能がさらに強化された。1928年度予算をベースにした試算によれば、市町村の教育費のうち義務教育費国庫負担金によって支弁される割合は、増額交付を受ける財政力の弱い町村で37%、一般の町村で29%、一般の市で11%となっていた。

(2) その他の地方財政制度の改正

1919年4月に都市計画法が公布され、翌年1月から施行された。都市計画法の制定により、後述するように「都市計画特別税」の賦課が認められることとなった。都市計画事業は、関東大震災の復興事業などを契機に大きく伸びることとなった。都市計画法の適用団体も、第1章で述べたように、6大都市のほかに1920年代には新たに40を超える都市を加え、その範囲を拡大した。

1919年4月に道路法が公布され、道路の改良計画が策定された。1920年8月には道路公債法が制定され、専ら公債を財源にした事業が計画された。2億8280万円の国費を投じ、延長2400kmを超える国道、府県道の改良などが計画された。一部国による直轄事業もあるが、そのほとんどは、国の補助金を得て府県が実施する事業であった。なお、この計画は1922年度までは実施されたが、関東大震災の発生を受けて、その事業量が圧縮され、国費は公債ではなく一般財源での賄われることとなった。

このほか、第1章で述べたように、1910年代から1920年代にかけて、社会経済の発展などに伴い各分野において多くの法令の整備がなされた。そして、地方団体が行なうべき事務が増加し、地方団体の歳出も拡大していった。そうした中で、医療施設の設置に対する国庫補助制度や失業救済事業に対する地方債の許可制度など、新たな地方財源確保の仕組みも創設されていった。しかし、地方団体が必要とする財源を十分に確保できるとは必ずしもいえ

ない面もあった。

また、予算を市部、郡部、府県全体の3つの部分に区分し、経理するという方法（三部経済制）が東京、大阪など大都市所在の7府県で行なわれてきた。しかし、市域が拡張し周辺郡部の都市化が進む中で、かえって不均衡をもたらすなどの批判もみられた。このため、三部経済制は、大阪府で1925年に廃止され、その後、他府県でも順次廃止されていった。

5.5 公営事業の発展

(1) 上水道事業

第1章でも見たように、1887年に横浜で初めて近代的な水道が敷設されて以来、箱館、長崎、東京、神戸などの各市で水道事業が行なわれ、1911年には、17道府県で20を超える上水道が敷設された。

1910年代になると、人口の急激な都市集中が無秩序な市街地の開発、保健衛生の悪化を招くおそれがある中で、水道の整備が重要な課題とされた。内務省は、1911年に、水道事業に対する国庫補助制度を拡充した。また、国の措置に対応して補助制度を設ける府県も少なくなかった。こうした中で、多くの市（町）で水道事業が開始された。上水道の事業数は、1920年代半ばには1910年代初頭の4倍以上に増加し、100事業を超えた。また、計画給水人口も2.5倍に拡大し、総人口の約20%、1200万人を超えるまでに至った。

なお、上水道事業は原則として市町村により運営されたが、必要な場合には民間による事業実施も認められていた。また、1920年頃からは、広域的な観点から市町村の組合を設立して水道を共同設置しようとする動きも、見られるようになった。

(2) 公営交通事業

大阪市は、1903年9月、路面電車の営業を開始した。紡績業を初め機械製造、製鉄、造船などの工業が興り、人口の集中、市街地の発展がみられる中で、大阪市の路面電車は発展を遂げた。また、大阪市では、各路線の整備と合わせて沿線道路の拡張整備を路面電車事業の負担において行ない、市街地の整備に大きく貢献した。

1911年には東京市が、民間の営業設備を買収し電車事業を開始した。東京市では営業路線を順次延長し、1日平均乗客数が1922年には131万人にまで達した（注25）。このように東京市の電車事業は発展を遂げたが、1923年の関東大震災で大きな損害を受けた。復興事業が順調に進まない中で、1920年代後半の経済不況や他の交通機関の発展などもあって、1924年をピークに市電の利用者は漸減し、東京市の電車事業の経営は次第に厳しくなった。

なお、公営の路面電車事業は、大阪市、東京市に続き、神戸市、横浜市、名古屋市でも民営電車を買収して開始された。

また、東京市では、関東大震災で市電が大きな損害を受ける中で、バス事業を開始した。東京市のバス事業は成功し、多くの民間企業もバス事業に進出した。一方、大阪市でも1927年から市営バスを開業したが、民間バスとの競争の下、苦しい運営が続いた。

(3) その他の公営事業と公営事業制度の整備

公営の電気事業は、初めて1892年に京都市が開業した。その後、1900年代末から1910年代にかけて、高知県、東京市、仙台市、宮城県など多くの地方団体で電気事業が開始され、公営電気事業数は、1929年に115事業にまで増加した（注26）。

また、1886年に東京府がガス灯の事業を引き継ぎ公営のガス事業とした。その後、ガスの供給事業は、主として民間企業によって行なわれたが、各地において、都市の経営によるものもみられた。

前述のように1911年の市制の改正で、市参与の制度が設けられた（第4章第1節参照）。この制度により、経営手腕がある者を参与とし事業の経営向上を目指すなど、市参与制度は公営事業への活用が期待されていた。東京、大阪のような大都市では、実際にこの市参与制度が採用されることとなった。

また、独立経営、会計区分の観点から、1911年の市制の改正では、特別会計の制度が設けられた。その他、1919年4月に公布された地方鉄道法や1921年4月に公布された軌道法など各事業に関する法律においても、会計処理に関する規定の整備が大幅に進んだ。

6 地方税制度の改正

6.1 地方税の充実——地方税に対する制限の緩和

(1) 地方税の充実

地方税の総額は、「表1」に見るように1909年度に1億6400万円であったものが、1929年度には6億7700万円となるなど、大幅な増加を示した。特に1910年代後半の増加が著しく、地方税の総額は、1915年度の1億8800万円から1920年度の5億7400万円へと5年の間に3倍を超える増加を示した。

この時代、地方税には、大きく分けて戸数割・家屋税、道府県営業税のような独立税と地租、営業税、所得税などの国税に対する附加税、戸数割・家屋税、雑種税など道府県税に対する附加税があった。「表7 地方団体別の地方税の推移」が示すように、1910年代までは、国税附加税が地方税総額の30～40%、道府県税附加税が40%強、独立税が20%強という構成であった。

1908年3月に「地方税制限ニ関スル法律」が公布された。この法律は、地方団体の財政需要を賄うため、日露戦争中に設けられた地方団体の附加税率の制限を緩和して（附加税率を引上げて）地方税源の増加を目指すものであった。例えば、地租附加税の制限率は、府県税にあつては50%から60%に、市町村税にあつては30%から40%に緩和された。同法では、附加税率の制限を緩和する一方で、超過課税に対し新たに制限を加えることとした。また、附加税総額が日露戦争前の総額を超えることのないよう制限率の緩和が行なわれており、地方団体の財政需要の増大への対応という観点からは必ずしも十分でなかった。

表7 地方団体別の地方税の推移

(単位：万円、%)

項目	1909年度		1919年度		1929年度	
	税額	構成比	税額	構成比	税額	構成比
道府県	5,847	35.6	14,527	36.0	26,480	39.1
国税附加税	3,086	52.8	7,753	53.4	13,250	50.0
地租附加税	2,722	46.6	5,802	39.9	7,299	27.6
所得税附加税	125	2.1	1,022	7.0	3,569	13.5
営業税等附加税	239	4.1	929	6.4	2,382	9.0
独立税	2,761	47.2	6,774	46.6	13,230	50.0
戸数割・家屋税	1,335	22.8	3,114	21.4	4,316	16.3
営業税	342	12.6	697	12.0	1,027	14.1
雑種税等	1,084	18.5	2,963	20.4	7,887	29.8
市	1,872	11.4	5,348	13.2	12,279	18.1
国税附加税	499	26.7	2,252	42.1	3,695	30.1
地租附加税	51	2.7	169	3.2	605	4.9
所得税附加税	200	10.7	1,324	24.8	1,096	8.9
国税営業税等附加税	248	13.2	759	14.2	1,994	16.2
道府県税附加税	769	41.1	1,993	37.3	5,487	44.7
戸数割・家屋税附加税	624	33.3	1,278	23.9	2,990	24.4
道府県営業税附加税	145	7.7	181	3.4	392	3.2
雑種税等附加税	—	—	534	10.0	2,105	17.1
特別税等(独立税)	604	32.3	1,103	20.6	3,097	25.2
町村	7,801	47.5	18,331	45.4	27,788	41.0
国税附加税	1,715	22.0	3,642	19.9	4,876	17.5
地租附加税	1,350	17.3	2,009	11.0	3,553	12.8
所得税附加税	211	2.7	1,270	6.9	156	0.6
国税営業税等附加税	154	2.0	363	2.0	1,167	4.2
道府県税附加税	5,800	74.3	14,225	77.6	7,276	26.2
戸数割・家屋税附加税	5,317	68.2	12,706	69.3	2,538	9.1
道府県営業税附加税	483	6.2	321	1.8	556	2.0
雑種税等附加税	—	—	1,198	6.5	4,182	15.0
特別税等(独立税)	286	3.7	464	2.5	15,636	56.3
郡、水利組合等	890	5.4	2,192	5.4	1,164	1.7
合計	16,410	100.0	40,398	100.0	67,711	100.0
うち道府県、市、町村(計)	15,520	100.0	38,206	100.0	66,547	100.0
うち国税附加税	5,300	34.1	13,647	35.7	21,821	32.8
道府県税附加税	6,569	42.3	16,218	42.4	12,763	19.2
特別税(独立税)	3,651	23.5	8,341	21.8	31,963	48.0

- 注) 1 著者が『地方財政概要』(内務省地方局(編))のデータを用いて作成した。
 2 斜体で示された構成比は、「合計」又は「うち道府県、市、町村(計)」における構成比を示している。その他の構成比は、「道府県」、「市」、「町村」における各税の構成比をそれぞれ示している。

(2) 地方税に対する制限の緩和

第1次世界大戦による物価の高騰や景気の上昇を受けて、国家財政は大幅な増加をみせ、地方団体の歳出規模もまた大きく拡大した。こうした中で、地方財政は窮乏の度を増し、地方財源の確保が大きな課題となった。政府は、1919年2月、「時局ノ影響ニ因ル地方税制限拡張ニ関スル法律案」を国会に提出した。この法律は、内務大臣、大蔵大臣の許可を得て、

制限を超えた税の増徴を認めるというものであり、その増収額は、道府県分約 2200 万円、市町村分約 2000 万円と見積もられた（注 27）。この法律は、政府原案通り成立し、1919 年度から施行された。

しかし、その後も物価の高騰等により地方歳出の拡大が続き、1920 年度の歳出規模は 9 億 6300 万円と第 1 次世界大戦前（1913 年度）の約 3 倍にも達した（「表 1」を参照）。こうした中で、政府は、地方財源を確保するため、「地方税制限ニ関スル法律」の改正法を国会に提出した。改正法は、国会を通過し、1920 年 8 月に公布された。改正法では、国税附加税の制限率を第 1 次世界大戦前の約 3 倍にまで拡張しており、その結果、地租、営業税、所得税の三税附加税額は、1920 年度で 1 億 7600 万円、1921 年度で 2 億 800 万円と大きく増加し、大戦前（1913 年度）の 3 倍から 3.5 倍の水準となった（注 28）。

このような制限率の拡張（緩和）などにより、地方税収は、1913 年度の 1 億 9000 万円から 1920 年度の 5 億 7400 万円、1921 年度には 6 億 3700 万円と大きな増加をみた（「表 1」を参照）。しかし、1915 年から 1919 年にかけて米の価格が 3 倍以上に高騰するような物価上昇がみられる中で、地方税収増の多くは、地方行政の充実に用いるというよりは、主として物価騰貴に伴う既定経費や職員給与費などの増大に使われた。

6.2 都市計画特別税と戸数割規則の制定

(1) 都市計画特別税の創設

都市計画事業のための特別税としては、1988 年に制定された東京市区改正条例による地租割等があったが、1918 年に東京市以外の 5 大都市にもこれが準用されることとなった。

1919 年になると都市計画法が制定されたが、その第 8 条で、都市計画事業の財源として都市計画特別税を賦課できる旨規定された。都市計画特別税は、「地租割」のほか、「国税営業税割」、「営業税、雑種税又は家屋税」からなっていた。しかし、都市計画特別税の都市計画事業費総額に占める割合は小さく、都市計画事業の主要財源とはなりえなかった。

(2) 戸数割規則の制定、同施行細則の制定

戸数割は、1878 年の地方税規則により府県税の税目として定められた。また、1888 年の市制・町村制により、府県税戸数割に対する附加税（戸数割附加税）が市町村に認められた。

戸数割と戸数割附加税は、地方税の中でも極めて重要な税であり、例えば 1919 年度のその税額は、道府県で 2700 万円、市町村で 1 億 2800 万円と、地方税総額 4 億 400 万円の 40% 近くに上っていた（注 29）。しかし、その賦課徴収等については、統一的な規制がなく、各自治体に自由に任されていた。その結果、負担の不公正や不合理な賦課などの欠陥もみられ、国会でも、戸数割の賦課方法の統一について議論がなされるようになった。また、1921 年の市制、町村制の改正により市町村会議員の選挙権の拡大などにより議会の対立が激化し、戸数割の問題が政争の種になるとの危惧もあった。

こうした背景の下、1921 年 10 月に勅令である府県税戸数割規則が、翌年 2 月には内務省

令である施行細則が公布され、戸数割制度の整備が図られた。その主な内容は、以下の通りである。

- i) 戸数割は、一戸を構えるものや独立の生計を営む者に対し、資力に応じて賦課する。
- ii) 資力については、原則としてその70%以上を納税義務者の所得額を基礎に算定し、そのほか住家面積などを基礎に算定する。
- iii) 戸数割の額は、各市町村の住民が賦課された直接国税・直接府県税の額及び戸数割納税義務者の数を標準に各市町村に割り当てる。
- iv) 原則として、戸数割総額については府県税予算総額の30%を超えて、また、戸数割附加税総額については、市区税予算総額の50%、町村税予算総額の80%を超えて課税することができない。

なお、1922年5月には、1921年の改正により生じた従来の負担状況との激変を回避するため、戸数割規則の見直しが行なわれている。こうした国による統一的な規制の強化により、戸数割賦課の不合理的は、問題を残しつつもある程度解決された。

6.3 地方税ニ関スル法律の制定

地方団体の歳出が拡大する中で、地方団体は附加税を増徴するとともに種々の独立税を新設し財源の確保に努めた。このため、住民に対する過重な課税や住民負担の不均衡が増大し、地方税制度の整理改善が早急に解決すべき大きな課題となった。こうした中で、地方税制度の抜本的な見直しが必要であるとの主張がなされ、1922年には臨時財政経済調査会で、地租、営業税の国から府県への委譲、戸数割の府県から市町村への委譲などの地方税の整理要綱案が議論された。

1925年9月、憲政会単独内閣からなる政府は、「税制整理ノ方針ト要綱」を発表した。その中で、政府は、i) 府県税として家屋税を創設する、ii) 府県税戸数割を廃止し、市町村に委譲する、iii) 府県税営業税、雑種税を整理する、などの方針を示した。しかし、この方針の中に、従来から議論がなされていた、地租、営業税の国から府県への委譲は含まれていなかった。

こうした税制整理の方針に基づいて、法律案が国会に提出され、1926年3月には「地方税ニ関スル法律」が公布され、また「地方税制限ニ関スル法律」の改正法が公布された。

これらの法律により大幅な地方税制度の改正が行なわれたが、その主な内容は以下の通りである。

- i) 住家、倉庫、工場等の建物に賃貸価格を課税標準として賦課される家屋税が府県税として創設された。その結果、道府県の家屋税は、1925年度の1000万円から1926年度の4300万円へと大幅に増加した(注30)。しかし、次に述べるように戸数割が市町村に委譲されたなどの理由から、1926年度の道府県税収入総額は、1925年度に比較して約1400万円減少している。
- ii) 府県税収入の約20%を占めてきた戸数割が廃止され、市町村に委譲された。また、戸数

割附加税も廃止され、市町村の独立税である戸数割（特別税）が創設された。1926年度の戸数割の収入額は、市で1200万円、町村で1億4600万円となり、特に町村において「表7」で見ると大きく独立税の構成比を増加させることとなった。なお、道府県の戸数割の委譲に伴い、市町村の所得税附加税が廃止され、原則として府県に移された。

iii) 府県の営業税の税目、課税標準について詳細な規定を設けるとともに、雑種税についても大幅な整理を行い15種類に制限した。

このように、分権的で合理的な地方税制を目指して独立税の増強や地方税制の改革が進められた。しかし、「表7」に見ると、国税附加税の構成比には大きな変化はなく、附加税に多くを依存するという地方税制度の性格を根本的に変えるまでには至らなかった。

6.4 地租・営業税の委譲法案

1926年の地方税制度改革の成果に限界が見られる中で、1927年に政友会による田中内閣が成立した。政友会は、地方への国税の委譲が必要との立場であり、地租委譲などの税制整理を内容とする「地方税ニ関スル法律」の全部改正法案を、政府は、1928年1月に国会に提出した。この法案は議会が解散のため不成立に終わったが、政府は、1929年1月に再び地租の委譲などを内容とする地方税制度の改正法律案を国会に提出した。この改正は、政府の提案理由説明によれば、i) 地租、営業税の委譲などを行なうことにより地方団体に独立した確実な財源を付与する、ii) 地方税を整理し負担の公平と軽減を図る、ことを目的にしていた。

この改正による税収の増減は、i) 国税については、地租、営業収益税の廃止などにより1億4300万円の減収、所得税の改正により6200万円の増収で、差し引き8100万円の減収、ii) 地方税については、地租、営業税の委譲（新設）などにより5600万円の増収、家屋税・雑種税・戸数割の負担軽減により5600万円の減収で、増減、零と見込まれていた（注31）。

この改正は、独立税を中心とした地方分権的な地方税制の構築を目指したものであったが、i) 国の減収の補てん、ii) 地方団体の財源確保をめぐる激しい議論がなされた。国の減収を特別所得税や既定経費の節減などで補てんするとの政府の主張に対しては、これらでは不十分であり結局公債の増発に頼らざるを得ないとの反論がなされた。また、地方団体の独立税の充実による財源確保については、地方団体間に税源の不均衡が存在する中で、地租、営業税を委譲しても、財源の確保を最も必要とする財政力の弱い市町村を救うことは出来ないとの批判がなされた。

このような中で、両税の委譲法案は衆議院を通過したものの、貴族院において審議未了、廃案となった。その後、経済不況が深刻さを増し、両税の委譲に必要とされる財源の確保が困難となる中で、地租、営業税の委譲は、実現可能性の乏しい政策課題となっていった。独立税の充実を中心とした地方税財政改革では、地域間の経済力格差に苦しむ財政力の弱い市町村の救済には不十分であり、経済情勢が厳しさを増す中で、財政力の不均衡を是正する地方財政調整制度の創設が課題とされるようになった。

おわりに

この時代の地方自治の発展（展開）におけるポイントとして、以下の3点を挙げるができる。

第一に、日本経済が大きく発展し、都市化が進展する中で、地方団体の事務が増大し、その役割が拡大した。日本経済（国民所得）は、この時代に4.2倍と大きな成長を遂げたが、地方団体の歳出規模は6.4倍とこれを上回る拡大を見せた。また、国（中央政府）の歳出規模に対する地方団体の歳出規模の割合も1909年度の0.5から1929年度の1.0へと大きく拡大した。これは、日本の社会経済が大きな変化を遂げる中で、新たに必要となった行政サービスの多くを、国の統制・関与の下、地方団体が実施し、その事務を拡大していった結果であると考えられる。

第二に、民主的な政府を求める運動が盛んになる中で、選挙制度の改革が進められ、分権的な地方制度を目指した改革が行なわれた。民本主義が提唱され、護憲運動が展開される中で、本格的な政党内閣が成立し、1925年には普通選挙を実施するため衆議院選挙法が改正された。こうした中で、地方の選挙制度においても、選挙権の拡大、普通選挙の実施など選挙制度の改革が進められた。また、政党の地方分権に対する支持を背景に、1929年の制度改正に見るように中央政府による統制・関与を制限し、地方議会の権限を強化するなど、自治権の拡充を目指した地方制度の改革が進められた。

第三に、地方団体の事務が増加し、その歳出規模が拡大する中で、地方税源の拡充・合理化、市町村義務教育国庫負担金制度の創設などが行なわれた。地方税は、この時代にその拡充・合理化が進められ、その収入規模は4.1倍に拡大した。しかし、歳出規模の激増からみるとその伸び率は低く、地方団体が必要とする財源を十分確保するには至らなかった。また、市町村義務教育国庫負担金制度は、1918年に市町村の教育費負担の軽減を目的に創設された。こうした中で、地方団体の歳入に占める地方税の割合が、1910年代の約50%から1920年代末の30%台へと低下した一方、国庫支出金はその構成比を増加させた。

最後に、この時代における地方自治の発展（展開）を踏まえて、この時代の地方自治の特徴などについて幾つか指摘しておきたい。

第一に、国の歳出規模とほぼ同程度という1920年代末の地方団体の歳出規模は、軍事費が当時の国の歳出の25～30%を占めていたことを考慮すれば、現在の日本や諸外国の自治体の歳出規模と比較しても決して小さくなく、戦前の地方団体が行政サービスの提供、行政事務の執行において大きな役割を果たしていたと評価できる。

第二に、普通選挙制度の導入や分権的な地方制度の改革は、護憲運動の展開や政党内閣の成立などを通じて政党政治が発展し、またこれらの政策を政党が支持し推進してきたによるところが大きい。その一方で政党政治が発展し、選挙制度が改正される中で、行き過ぎた政党人事の弊害が問題とされるとともに、選挙の腐敗防止、市政の腐敗浄化の運動が行なわれるようになった。

第三に、地方税の地方歳入に占める割合は、1920年代初めまでは50%を超えており、相当

高い水準にあったと評価できる。これは、最近の地方税の構成比が35～45%であることと比較しても高い。また、現在地方税財政改革で「1対1の国税と地方税の配分」という目標が提唱されているが、この目標を達成するためには、50%の地方税の構成比が必要となる。(例えば、2007年度決算で、国税・地方税の配分を1対1にするには、約6.2兆円の税源移譲が必要であり、その場合の地方税の構成比は50.9%となる。)

第四に、1920年代末に、地方団体の独立税の拡充し地方分権を推進するため、地租、営業税の地方への委譲が主張された。税源委譲が財政力の弱い団体の財源確保には効果が少ないなど、現在の税源移譲にも共通する議論が行なわれた。しかし、地方税の独立性を求めるといふ点では、地方消費税を中心に税源の拡充を検討している現代の地方税源充実の議論と多少異なる点があることに注意する必要がある。(なお、地方消費税の課税標準は国税である消費税の額である。)

【注】

- 1 『明治以降 本邦主要経済統計』(日本銀行統計局、1966年1月)134、135頁(在学者数・義務教育の就学率・学校数)による。
- 2 この時代の道路行政については、大霞会『内務省史 第三巻』((財)地方財務協会、1971年6月)103-112頁を参照。
- 3 前掲・本邦主要経済統計28、29頁(生産国民所得(山田推計))による。
- 4 地方自治百年史編集委員会(編)『地方自治百年史 第一巻』(地方自治法施行四十周年・自治制公布百年記念会、1992年)541頁を参照。
- 5 厚生省医務局(編)『医制百年史』(ぎょうせい、1976年1月)230、231頁を参照。
- 6 この時代の上水道事業については、前掲・内務省史(第三巻)152-156頁を参照。
- 7 前掲・内務省史(第三巻)161、162頁を参照。
- 8 都市計画法の制定については、前掲・内務省史(第三巻)189-196頁を参照。
- 9 前掲・地方自治百年史(第一巻)502-508頁を参照。
- 10 前掲・地方自治百年史(第一巻)547-552頁を参照。なお、1924年の国の予算は、約16億3000万円である。「表1」を参照。
- 11 前掲・地方自治百年史(第一巻)512、513頁を参照。知事が国(中央政府)によって任命されたのに対して、市長は市会が推薦した3名の候補者のうちから内務大臣が選任した。また、町村長は町村会の選挙により選任されたが、府県知事の認可を必要とした。
- 12 大霞会『内務省史 第二巻』((財)地方財務協会、1970年11月)308頁を参照。
- 13 前掲・地方自治百年史(第一巻)599頁を参照。
- 14 この時代の選挙、市政の浄化運動については、前掲・地方自治百年史(第一巻)645-649頁を参照。
- 15 前掲・内務省史(第二巻)173頁を参照。

- 16 当時の郡の歳出は、府県の10%程度、市町村の5%程度であった。「表4」を参照。
- 17 前掲・内務省史（第二巻）186頁を参照。
- 18 地方自治百年史編集委員会（編）『地方自治百年史 第三巻』（地方自治法施行四十周年・自治制公布百年記念会、1993年8月）資料編82、83頁を参照。
- 19 「表1」及び「表4」に見るように、国の一般会計決算額に対する地方団体の歳出決算額の割合は、1920年代に入り大幅に増加している。
- 20 2007年度決算の使用料・手数料の構成比は2.6%であり、1914、1919、1924、1929年度の構成比は、現在の水準の3~4倍となっている。
- 21 社会事業費（民生費・労働費）は、1925年度に2300万円（構成比1.6%）となったが、その後若干減少し、1929年度には1900万円（構成比1.1%）となっている。前掲・地方自治百年史（第三巻）資料編84、85頁を参照。
- 22 『全国市町村要覧』（第1法規、2008年11月）1頁を参照。なお、町村の数は、1889年の15,820から、1908年の12,387、1922年の12,224、1930年の11,820へと減少している。
- 23 1919年度の歳出決算額は、東京市が5300万円、大阪市が4100万円、六大都市全体では、1億3700万円に上っていた。（内閣統計局（編）『第41回 日本帝国統計年鑑 大正11年』574-577頁を参照。）
- 24 市町村義務教育費国庫負担法の制定については、藤田武夫『日本地方財政発展史』（河出書房、1951年11月）237-248頁、前掲・地方自治百年史（第一巻）563-566頁を参照。
- 25 前掲・地方自治百年史（第一巻）578頁を参照。
- 26 前掲・内務省史（第二巻）495-499頁を参照。
- 27 前掲・地方自治百年史（第一巻）582頁を参照。
- 28 前掲・地方自治百年史（第一巻）587頁を参照。
- 29 「表7」を参照。なお、「表7」の「戸数割・家屋税」「戸数割・家屋税附加税」の額には、家屋税・家屋税附加税も含まれるが、その多く（90%近く）が戸数割、戸数割附加税である。
- 30 1925、1926年度の家屋税、1926年度の戸数割りの収入額については、内務省地方局（編）『地方財政概要』を参照。
- 31 前掲・日本地方財政発展史428、429頁を参照。

【参考文献】

- 厚生省医務局（編）『医制百年史』（ぎょうせい、1976年1月）
- 大霞会『内務省史 第二巻』（（財）地方財務協会、1970年11月）
- 大霞会『内務省史 第三巻』（（財）地方財務協会、1971年6月）
- 地方自治百年史編集委員会（編）『地方自治百年史 第一巻』（地方自治法施行四十周年・自

- 治制公布百年記念会、1992年3月)
- 地方自治百年史編集委員会(編)『地方自治百年史 第三卷』(地方自治法施行四十周年・自治制公布百年記念会、1993年8月)
- 内閣統計局(編)『日本帝国統計年鑑』(各年)
- 内務省地方局(編)『地方財政概要』(各年度)
- 日本銀行統計局(編)『明治以降 本邦主要經濟統計』(日本銀行統計局、1966年7月)
- 山中永之佑他(編)『近代日本地方自治立法資料集成4 [大正期編]』(弘文堂、1996年2月)

年表 第3期(1909-1929年):旧地方自治制度の発展

時代の動き・国政の動き	地方自治の動き（地方行政・地方税財政）
(1907年 株価暴落を転機とした(反動)恐慌(時)) (1908年 戊辰詔書発布(10月)(国))	(1908年 地方税制限ニ関スル法律の公布(3月)(財)) (1908年 地方改良運動の展開(地方長官会議)(10月)(行))
1910年 韓国併合(8月)(時)	
1911年 工場法の公布(3月)(国)	1911年 市制・町村制の全文改正(4月)(行)
1911年 東京市電従業員ゼネスト(12月)(時)	
1912年 明治天皇逝去、大正天皇即位(7月)(時)	
1914年 売薬法の制定(3月)(国)	1914年 府県制の改正(4月)(行)
1914年 第1次世界大戦(-1918)に参戦(8月)(時)	
1915年 看護婦規則の制定(6月)(国)	
1916年 吉野作造、民本主義を提唱(1月)(時)	
1916年 工場法の施行(9月)(国)	
1917年 ロシア革命(3月、11月)(時)	
1917年 軍事救護法の制定(7月)(国)	
1918年 シベリア出兵(8月)(時)	1918年 市町村義務教育国庫負担法の公布(3月)(財)
1918年 米騒動起こる(8月)(富山県に起こり、全国に波及し(8月)、寺内内閣倒れる(9月))(時)	1918年 郡制の改正(4月)(行)
1918年 本格的政党内閣成立(原敬の政友会内閣)(9月)(国)	
1918年 スペイン風邪の大流行(時)	
1919年 結核予防法、精神病院法、トラホーム予防法の制定(3月)(国)	1919年 時局ノ影響ニ因ル地方税制限拡張ニ関スル法律の公布(3月)(財)
1919年 道路法、都市計画法の公布(4月)(国)	1919年 都市計画特別税の創設(財)
1919年 ベルサイユ平和条約調印(6月)(時)	
1920年 国際連盟発足、加入(1月)(時)	1920年 地方税制限ニ関スル法律の改正(8月)(財)
1920年 株価暴落、経済(戦後)恐慌起こる(3月)(時)	
1920年 公有林野官行造林法の公布(7月)(国)	
1921年 職業紹介法、米穀法、軌道法の公布(4月)(国)	1921年 市制、町村制の改正(4月)(行)
1921年 ワシントン軍縮会議(11月)(時)	1921年 郡制廃止ニ関スル法律の公布(4月)(行)
	1921年 府県税戸数割規則の公布(10月)(財)
1922年 健康保険法の制定(4月)(国)	1922年 府県制の改正(4月)(行)
1922年 内務省社会局(外局)の設置(11月)(国)	
1923年 関東大震災(9月)(時)	1923年 郡制の廃止(4月)(行)
1925年 輸出組合法の公布(3月)(国)	
1925年 衆議院議員選挙法の改正(普通選挙法の公布)(5月)(国)	
1925年 薬剤師法の制定、治安維持法の公布(4月)(国)	
1926年 大正天皇逝去、昭和天皇即位(12月)(時)	1926年 地方税ニ関スル法律の公布、地方税制限ニ関スル法律の改正(3月)(財)
	1926年 府県制、市制、町村制の改正(6月)(行)
	1926年 地方官官制が全文改正され、7月に郡役所廃止(行)
1927年 金融恐慌始まる(3月)(時)	
1928年 最初の普通選挙(第16回総選挙)(2月)(国)	
1929年 世界恐慌始まる(10月)(時)	1929年 府県制、市制、町村制の改正(4月)(行)

注)「(時)」は「時代の動き」に関する事項を、「(国)」は「国政の動き」に関する事項を、「(行)」は「地方行政」に関する事項を、「(財)」は「地方財政」に関する事項を、それぞれ示している。