

Title	日本地方財政調整制度成立史：内務省の動向を中心に
Author(s)	矢切, 努
Citation	大阪大学, 2013, 博士論文
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/50216
rights	
Note	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

氏名	矢切努
博士の専攻分野の名称	博士(法学)
学位記番号	第25797号
学位授与年月日	平成25年3月25日
学位授与の要件	学位規則第4条第1項該当 法学研究科法学・政治学専攻
学位論文名	日本地方財政調整制度成立史—内務省の動向を中心に—
論文審査委員	(主査) 教授 中尾 敏充 (副査) 教授 三阪 佳弘 准教授 北村 亘

論文内容の要旨

本論は、序章「本論の意義と目的」、第一章「明治地方自治制と内務省(官僚)」、第二章「地方財政調整制度出現の前史的考察」、第三章「わが国における地方財政調整制度の導入過程」、第四章「『内務省案』と地方財政調整制度の立案過程—内務省の動向を中心に—」、第五章「『馬場税制改革案』の立案と軍部の地方財政調整制度構想」、第六章「地方財政調整制度の成立—地方分与税制度の立法過程を中心に—」、終章「むすびにかえて」の各章から成る。

本論は、筆者が序章で提示した先行研究に対する6つの疑問点・問題点の解明と2つの筆者の仮説を論証することを中心に、戦前日本の地方財政調整制度の成立の経緯を解明することを目的とするものである。

第一章では、戦前日本の地方財政調整制度が崩壊させたとする明治地方「自治」制の定義、地方財政調整制度構想出現の意味及び国政委任事務に対する内務省(官僚)の動向を論じた。内務省(官僚)は、国政委任事務を総合調整する組織であり、「縦割りの」な国政事務の委任には否定的考えを有していた。こうした内務省(官僚)の動向は、中央官僚機構内部で、相対的であれ「自治」を保護し、尊重する役割を担っていたことを論じた。

第二章では、1920年代の両税委譲の消長過程と昭和6(1931)年の税制改正の経緯を概観し、1920～30年代の地方税制改革論をそれぞれ関連付けて統一的に分析することで、地方財政調整制度構想の出現と「地方分権的」な両税委譲から「中央集権的」な地方財政調整制度への政策転換の経緯を検討した。20年代～30年代の地方税制改革論の転換は、20年代に出現しつつあった地方間格差が昭和6年税制改革によって顕著となるなか、「地方の実情」に立った30年代の内務省(官僚)らによって、地方税負担の軽減、その公正化及び地方間格差の是正という三つの問題の「統合調和」を図る目的のもとで、地方財政調整制度構想が提唱されたことによるものであることを明らかにした。

第三章では、戦前日本の地方財政調整制度の起源と内務省(官僚)の地方財政調整制度構想の思想的基盤となった「自治」観を論じた。日本の地方財政調整制度の母法は、1920年代のドイツ・イギリスの財政調整制度に求められ、内務省(官僚)は両国の制度を比較検討し、後者を範とする「内務省案」を立案したこと、加えて、この「内務省案」立案の基盤となった内務省(官僚)の「自治」観には、地域内の「総ての人民の生活上最少限度に於て普遍的」な発達を遂げさせな

ければならないという現代的な地方「自治」観への萌芽が看取されること、彼らの地方財政調整制度構想のなかに、「自治」と「統制」との調和、「自治と財源との巧みな調和」といった政策理念が含有されていたことを明らかにした。

第四章では、戦前日本の最初の地方財政調整制度の法案である「内務省案」の意義と「内務省案」が新たな地方税制改革論を主導しながらも挫折していく経緯を概観した。まず「内務省案」のなかに「分権」と「集権」の調和を図ろうとする内務省（官僚）の政策理念を見出し、そこに現代の地方財政調整制度に示唆を与える要素が内包されることを論じた。また内務省（官僚）は、国政委任事務を担うための「自治」ではなく、「固有事務即ち公共の福利を増進」するための「自治」への財源付与のため、「内務省案」を立案したことを明らかにした。これらの点が明らかになることで、「中央集権的統制主義的」あるいは「上からの垂直的調整」という側面のみを強調する従来の「内務省案」に対する評価の修正を行った。また「内務省案」は、中央官僚機構内部での対立のなかで次第に修正を余儀なくされていった経緯を概観し、従来、戦前日本の地方財政調整制度が国策として挙げられるに至ったとされてきた、内閣審議会―内閣調査局の審議で、内務省の地方財政調整制度が全面的に否定され挫折していたことを解明し、従来の1930年代の地方税制改革論に対する直線的な評価を修正した。

第五章では、「内務省案」挫折後から「馬場税制改革案」立案に至る経緯を、内務省、大蔵省、そして軍部の動向を中心に論じた。まず、地方独立税の維持を図る内務省と国税体系の整備を図る大蔵省との間での対立の構図を概観し、内務省が、交付金制度実現のために妥協し、大蔵省から提示された巨額の交付金案を受容したこと、その結果、「財政自治」を大幅に後退させる地方財政調整制度が国家の重要政策として立案されたことを明らかにした。加えて、「馬場税制改革案」の立案過程における大蔵省の主張の背景に、軍部（陸軍、あるいは石原一日満財政経済研究会）の地方財政調整制度に対する具体的な要請があったこと、当初の「内務省案」で示された地方財政調整制度は、軍部の「総力戦」体制構築という要請のなかに包含されていた事実を明らかにした。

第六章では、具体的な地方財政調整制度として実現された、昭和11（1936）年の「臨時町村財政補給金規則」、翌12（1937）年の「臨時地方財政補給金規則」、そして昭和15（1940）年の地方分与税制度を中軸とする税制改革に至る経緯を概観し、地方分与税制度の意義をその立案に携わった内務省（官僚）の政策理念を通じて検討した。まず、補給金制度の「無定見」な増額は、内務省は当初反対しており、むしろ農村からの圧力を受けた諸政党や軍部の要請によって年々進められていったこと、その増額の過程で、地方独立税の国税移管や削減が、国税体系の整備とともに進められていったこと、内務省は、日中戦争の勃発・拡大とそれに伴う戦時行政委任事務の増大によって地方財政がますます窮乏していったこと、内務省内で警保局が、地方財政問題を治安問題として認識しはじめたこと、補給金を通じた中央官僚機構内における内務省の復権が期待されたことなどによって、内務省が、補給金増額を受容していった経緯を明らかにした。次に、内務官僚・三好重夫の政策理念を中心に地方分与税制度の意義を検討した。地方分与税制度の構築によって、従来いわれているように、地方税収入中に占める地方独立税の比率は大幅に低下し「財政自治」は大きく制限されたが、同時に、従来からの懸案であった地方団体の税源保障と財政調整制度を実現し、「応益原則」・「安定性原則」・「普遍性原則」・「負担分任原則」などの地方税原則に則った地方税財政構造が構築されたこと、地方分与税制度が、1920年代の「分権的」な両税委譲から「集権的」な交付金・補助金制度への転換ではなく、両者が「合理化された方法」で「調和」的に解体、再編され、実現可能な地方税制改革として構築されたものであったことを明らかにした。

筆者はこれらの論証を通じて、序章で述べた先行研究に対する6つの疑問点・問題点を解明し、また2つの仮説を立証し得たものと考えている。また、これらの解明によって、筆者は、地方分与税制度の意義について、「強度の中央集権的統制主義的性格を有」した側面だけを強調し「自治の崩壊」をもたらしたと結論付ける従来の評価に対する一定の修正を試み、戦前日本の地方財政

調整制度が、現代的な地方自治の萌芽が看取される、内務官僚の地方「自治」観に立脚して提唱、立案されたものであること、それゆえに当初の「内務省案」には、「自治」と「統制」あるいは「分権」と「集権」との調和を図ろうとする姿勢がみられたことを明らかにした。しかし、当初の「内務省案」は挫折し、戦前日本において構築された地方分与税制度（地方財政調整制度）は、「総力戦」体制構築のための戦時財政の構築という時代的要請のもとで、最終的には、戦時財政に即応するように財源の中央集中が第一義とされ、地方財源の拡充は、戦時行政を遂行するための財源付与のための制度として成立せざるを得なかったのである。

論文審査の結果の要旨

本博士論文「日本地方財政調整制度成立史―内務省の動向を中心に―」は、序章及び終章を含む8つの章から構成された大冊である。本論文は、先行研究に対する6つの疑問点・問題点の解明と筆者自身の2つの仮説を論証することを目的としている。

第1の点は、地方税制改革の政策主体であった内務省（官僚）の理念・立法趣旨が十分に解明されていないこと、第2に、1920年代から30年代への改革を「分権」から「集権」への直線的展開過程として把握する分析手法に対する疑問、第3に、府県知事や市町村長などの動向が十分に明らかにされず、ましてその要望・主張が内務省の政策立案にどのように影響したのかを解明していないこと、第4に、軍部官僚層の地方財政調整制度へのかかわりが明らかにされてこなかった点、第5に、戦前日本の地方財政調整制度が崩壊させた「自治」とは何を指すのか、政策主体であった内務省は、如何なる「自治」観を基礎に立案したのかの解明が不十分であること、第6に、地方制度改革との関連づけが十分になされていないこと、を問題点として掲げた。

その上で、本論文は、近代的な地方自治から現代的な地方自治への転換が、地方財政調整制度を提唱、立案した内務官僚の政策理念、あるいは地方「自治」観のなかに見出せるのではないかという仮設及び内務省（官僚）の地方税制改革論のなかに、「自治」と「統制」、あるいは「分権」と「集権」との調和を図ろうとする姿勢が看取されるのではないかという仮説を提起した。

これらの解明・論証の柱に、昭和7年8月に立案、公表された「地方財政調整交付金制度要綱案」・「地方財政調整交付金制度要綱案説明書」（以下、「内務省案」・「説明書」と略称する）が置かれている。この内務省案の立案にかかわった内務官僚の「自治」観及び政策理念を検討することにより、第1及び第5の問題点の解明がなされており、また、2つの仮説についても言及されている。

本論文は、内務省（官僚）が、国政委任事務を担うための「自治」ではなく、「固有事務即ち公共の福利を増進」するための「自治」への財源付与としてこの案を立案したと結論づけた。そのことが、この案に対する、政党、地方団体、地方産業団体及びメディアの動向・論調に看られたように「社会政策的に妙味がある」「妥当な策」と評価されていた要因であるとしている。しかし、大蔵省、農林省、内閣審議会及び内閣調査局との審議のなかで、この内務省案は後退を余儀なくされ、それがどのように変容していったのかを詳細に考察している。この展開過程の分析は、戦後の総務省の行動様式を分析された北村亘氏の手法を参考にして行われており、その行動の起源をこの内務省の時期に求めている。

また、本論文は、戦前の日本では、国政委任事務自体は肯定的に捉えられており、内務省はそれを地方税負担の過重という点から問題とし、各省庁による「縦割りの」な国政事務の委任を防ぐために、昭和18年に内務省への事前協議が法的に義務づけられたことを明らかにしている。

本論文は、当時の関連資料を丁寧に収集・整理・検討し、従来、二項対立的に処理されてきた「自治」と「統制」、「分権」と「集権」の一方から分析・評価する手法を問題とし、それらの「調和」を図ろうとした内務省地方局（官僚）を正当に位置づけ、再評価するという意欲的な研究成果であり、博士を授与するに値するものと判断する。