The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

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	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

日本地方財政調整制度成立史

―内務省の動向を中心に―

矢切　努

〈 目 次 〉

序 章 本論の意義と目的
はじめに
第一節 本論の対象
第二節 筆者が地方財政調整制度を内務省の動向を中心に検討する理由
第三節 地方財政調整制度の問題点の整理
第四節 筆者の地方財政調整制度に対する認識
第五節 日本国憲法と地方財政調整制度
第六節 先行研究の整理と問題意識

第一章 明治地方自治制と内務省（官僚）
序 節
第一節 明治地方自治制度と地方団体
第一項 明治地方自治制の行政面からの位置付け
第二項 明治地方自治制の財政面からの位置付け
第二節 戦前日本における国政委任事務の位置付け
第一項 戦前日本における国政委任事務
第二項 内務省（官僚）の国政委任事務に対する認識と立場
第三項 昭和 18 年地方制度改正と国政委任事務
一 地方団体からみた内務省の特質とその機能
二 内務省の「凋落」と総合調整機能の低下
三 昭和 18 年地方制度改正と国政委任事務
第三節 内務省（官僚）の特質と地方統治
第一項 内務省（官僚）の位置付け
第二項 内務省（官僚）の地方統治―論理的検討を通じて―
第三項 内務省（官僚）の地方統治―実証的検討を通じて―
第四項 地方行政官としての内務官僚
小 結

第二章 地方財政調整制度出現の前史的考察
序 節
第一節 1920 年代における両税委譲案の挫折
第一項 20 年代前半における両税委譲案の挫折
第二項 20 年代後半における両税委譲法案の立案過程
第三項 内務官僚らの構想からみる田中義一（政友会）内閣の両税委譲法案
第二節 浜口雄幸（民政党）内閣の昭和 6 年税制改正
第一項 昭和 6 年税制改正の立案過程
第二項 昭和 6 年税制改正の内容
第三項 昭和 6 年税制改正と新たな地方税制改革論の登場
一 地方長官らの地方税制改革論
二 内務官僚のみる昭和 6 年税制改正
三 両税委譲論から地方財政調整制度構想へ
小 結

第三章 わが国における地方財政調整制度の導入過程
序 節
第一節 財政調整制度の誕生と日本への紹介・導入
第二節 研究者による独・英両国の財政調整制度に対する評価
第一項 ドイツ財政調整法
第二項 イギリス一般国庫交付金制度
第三節 内務官僚による独・英両国の財政調整制度の紹介とそれに対する評価
第一項 内務官僚・永安百治のイギリスの一般国庫交付金制度に対する評価
第二項 内務官僚・三好重夫のドイツの財政調整法に対する評価
第四節 内務官僚の地方財政調整制度構想―その思想的基盤と内容―

第一項　地方財政調整制度構想を提唱した内務官僚の共通点
第二項　内務省（官僚）の地方財政調整制度構想提唱の基盤
一　挟間茂の「自治」観
二　石原雅二郎の「自治」観
三　内務官僚の「自治」観と地方財政調整制度構想の出現
第三項　永安百治の地方財政調整制度構想
第四項　三好重夫の地方財政調整制度構想
小　結

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―
序　節
第一節　地方税制改革論における内務省（「内務省案」）の台頭
第一項　「内務省案」の特徴
第二項　中央官庁内部における「内務省案」の台頭
第三項　「内務省案」の支持基盤
一「内務省案」に対する地方行政官僚の動向
二「内務省案」に対する政党の動向
三「内務省案」に対する地方団体等の動向
四「内務省案」に対する地方産業団体の動向
五「内務省案」に対するメディアの論調
第二節　内務省・大蔵省の「内務省案」をめぐる対立と内務省の譲歩
第一項　「内務省案」をめぐる内務省と大蔵省の対立
第二項　内務省の譲歩と「内務省案」の修正
一　内務省の「九年案」
二　内務省の「九年改正案」と「一〇年案」の立案
三　地方債をめぐる内務省と大蔵省の対立
第三節　内務省と農林省の対立
第一項　農林省による内務省の交付金制度への批判
一　農務局
二　山林局
三　経済更生部
四　農林大臣官房文書課調査室
第二項　農林省と「農村経済更生特別助成施設要綱」
第四節　内閣審議会と内務省の立案した交付金制度の挫折
第一項　内閣審議会前における内務省と大蔵省との交付金制度をめぐる攻防
第二項　内閣審議会における内務省立案の交付金制度の挫折
小　結

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
序　節
第一節　内閣審議会後の内務省の巻き返しとその挫折
第二節　「馬場税制改革案」の登場と内務・大蔵両省の対立
第一項　「馬場税制改革案」の登場
第二項　「馬場税制改革案」における大蔵省の動向
第三項　「馬場税制改革案」の立案をめぐる内務省と大蔵省との対立
一　地方団体からの「馬場税制改革案」に対する批判
二　「馬場税制改革案」をめぐる内務省と大蔵省との対立
第三節　国家総力戦体制の構築を主眼とする地方財政調整制度構想の登場
第一項　「国防上ノ見地」からの税財政改革への要請
第二項　軍部による地方財政調整制度の要求
一　「国政刷新要綱案　昭和十一年六月　陸軍省」と地方財政調整制度
二　「石原構想」と地方財政調整制度
小　結

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―
序　節
第一節　「臨時町村財政補給金規則」の実現と内務省
第一項　「臨時町村財政補給金規則」の概要とその特徴
第二項　結城豊太郎蔵相による馬場財政の修正と交付金制度
第二節　「臨時地方財政調整補給金」の実現と内務省
第一項　補給金の増額に対する要求
第二項　「臨時地方財政補給金規則」の成立と内務省
第三項　補給金のさらなる増額と内務省・大蔵省
第三節　地方分与税制度の成立と内務省
第一項　昭和 15 年税制改革への流れ
第二項　昭和 15 年税制改改革の内容
第三項　昭和 15 年税制改革の意義
第四節　昭和 15 年税制改革と地方の「財政自治」
小　結

終　章　―むすびにかえて―

序　章　本論の意義と目的

はじめに

現代日本において、地方財政調整制度は、国家一地方の財政面を通じた統治体制の基軸の一つとして機能している。その地方財政調整制度は、昭和29（1954）年に構築された地方交付税制度である。地方交付税制度は、幾多の修正を経て今日まで機能してきた。しかし、2000年代以降、加速度的に進んできた地方分権改革のなかで、地方財政調整制度は財源保障や財政調整の程度の問題等、種々の議論がなされた。近年では、学者・有識者の間で地方交付税制度の改革のみならず、地方交付税廃止論[1]も唱えられている。また、地域政党などからは、「地域主権」を求め消費税の地方税化を要求する一方、地方交付税の廃止を主張する動向もみられる。このように、昨今のわが国における地方分権改革のなかで、地方財政調整制度はその存廃をも含めた議論がなされている状況にある。

こうした税源委譲による地方独立税の拡充と国からの移転財源への依存を断ち切っていこうとする地方自治体の主張には、肯定されるべき点もある。例えば、消費税の地方税化は、地方分権時代のあるべき姿として、多くの識者から提唱されてきたものである[2]。消費税の問題点（徴収地ベースの地域的偏在性・負担の消費者転化に伴う税の帰属地と負担地との不一致・付加価値税であることにより自治体に税率決定権がないことなど）を考慮しても、地方分権時代の地方税のあるべき姿とされてきた。しかし、平成24（2012）年8月10日に消費増税法案が可決、成立し、消費税は今後国の重要な税収源と位置付けられ消費税増税による増収分の全額が社会保障費に充当されることが政府の約束として示された。そうである以上、仮に消費税の地方税化を主張するのであれば、社会保障費の代り財源を明示することが必要とされることになった。加えて、近年に行われた地方分権改革＝三位一体改革の結果、地域間の財政格差がますます拡大していることが多くの研究で指摘されている。こうした格差の存在が現実としてある以上、地方財政調整制度廃止の主張も説得力はない。結局は、昨今の地方独立税拡充と地方財政調整制度廃止の主張は、大都市特有の主張に過ぎないといわなければならない。そもそも「自治」「分権」の視点から、地方財政調整制度の意義が失われるものでもないし、多くの財政学者からも、地方税拡充戦略としての消費税の地方税化＝地方への税源委譲とともに、地方の独立税を補完するものとして地方財政調整制度の必要性が指摘されている[3]。

しかし一方で、平成24（2012）年8月29日、公債発行特例法案の成立に目処が立たず、2012年度予算執行を抑制するという政府（民主党）の方針決定もあり、地方自治体への地方交付税の支払い先送りが現実化する事態[4]も出現した。その後の11月16日になって、同

法は、民主・自民・公明各党の賛成多数で可決、成立し、地方交付税は遅ればせながら配分された。しかし、こうした中央政府における政治の混乱と国家の財政事情が地方財政を左右する問題が、前述のような大都市首長らの地方財政調整制度廃止の主張をより強固なものとしたことは事実である。少なくとも、地方財政調整制度への過度な依存が内包する危険性もまた、衆目の一致するところとなったことは間違いない。

こうした現在進行中の政策課題となっている諸問題を考慮すれば、地方財政調整制度の意義と役割を改めて検討すること、そして持続可能な今後の地方財政制度の制度設計における地方財政調整制度が検討されなければならない。

本論は、こうした現在進行中の問題となっている地方財政調整制度＝地方交付税制度の源流である地方分与税制度の立法過程を検討することで、わが国における地方財政調整制度構築の意義と役割を明らかにし、またそこに存在した政策理念を提示することで、現在進行中の問題の解決策に対し、何らかの示唆を与えることができればと考えている。

第一節　本論の対象

本論で主に対象とする時期は、内務省（官僚）によって地方財政調整制度構想が提唱された昭和 6（1931）年から、地方税法（法律第 60 号）及び地方分与税法（法律第 61 号）が制定され、本格的・恒久的な地方財政調整制度が構築される昭和 15（1940）年までである。ちょうど、1920 年代のいわゆる「大正デモクラシー」の潮流の中で提唱された両税委譲が挫折してから、新たな地方税制改革論が模索され、地方財政調整制度として構築された時期である。

この過程で、特に筆者が注目するのは、日本における最初の地方財政調整制度のモデルであり、地方自治を所管する中央官僚機構であった内務省（地方局）の立案した「地方財政調整制度要綱案」（いわゆる「内務省案」）である。この「内務省案」立案とその推進の過程、そこにみられる内務省（官僚）の動向・政策理念を詳細に検討することで、「内務省案」の意義と役割を解明する。またこの「内務省案」がたどった経緯、最終的な地方財政調整制度として構築される昭和 15（1940）年の地方分与税制度の立法過程をこの内務省（官僚）の動向を中心に検討することで、戦前日本における地方財政調整制度の意義と役割とを明らかにする。この解明作業を行っていくことは、現代日本における地方財政調整制度を制度設計するにあたって参考となりうる要素が見出せると考えるからである。

世界史的にみれば、地方財政調整制度は、そもそも日本のような「単一国家」でなく、ドイツ・イギリスなどのような「連邦国家」で誕生したものである。地方財政調整制度を用いた国家による財政的措置は、資本主義経済の下で必然的に生じる地域間の財政力格差

—それに起因する地域住民間・業種間の所得格差の是正の必要性、そのための財政調整・所得再分配が要請されたことに起因して構築されたものである。その一方、地方財政調整制度は、常に「自治」との関係で問題とされてきた。地方分権が進み、独立採算を原則とする統治体制をとる「連邦国家」では、国家による財政調整を通じた地方政府への統制を実行（その正当性を明示）するための、「公平性」と「経済的効率性」の根拠を示すことが求められるからである。

一方、日本のような「単一国家」では、国権の最高法規である憲法のもとで国民を普遍的に平等に扱うという原則＝平等原則がある以上、住民＝国民の享受する公共サービスが地域ごとの（地域間の財政格差に起因する）格差を生じさせないため、国家が地方団体間の財政調整を実行する正当性を明示する必要はなく、その正当性が問われることもない[5]。とはいえ日本では、何等の正当性も明示されず、地方団体・地域住民の意向がまったく無視され、国家＝中央政府の要請にのみ基づいて、地方財政調整制度が上から構築され、存続してきた訳ではない。

本論の対象とする戦前日本の状況からいっても、地方団体の理事者（府県知事・市町村長）や地方議決機関（府県会・市町村会）の地方財政調整制度への要請が確かに存在し、その地方の要請は完全ではないにせよ、内務省（官僚）による構想・立案・動向に影響を及ぼしていた。また帝国議会でも、（男子）普通選挙制のもと、国民＝地域住民の代表者で構成される衆議院の各政党も、地方財政調整制度実現に向けた動きを示し、帝国議会における議論が盛んに行われていたのである。

昭和 24（1949）年 4 月 13 日の衆議院・地方行政委員会では、「現行配付税が法定せられるに至りますのには二十年の歳月を要しておる。昭和七年八月地方財政調整交付金制度の要項が内務省から発表せられ、これが日本における地方交付金制度の始まりであります。爾来幾多の紆余曲折を経まして…（中略—筆者注）…昭和十五年になつて初めて分与税法として制定せられた。また、昨二十三年度におきまして名前を配付税法と改められ、内容を整備し、今日に至つたものであります。かくのごとく長年月間に歴代内閣、政党、都道府県、町村並びに多数の学者間において辛苦研究の結果でき上つたのが、現行配付税でありまして、決して一朝一夕に成立したものではありません」[6]といった発言もみられた。

つまり、戦前日本における地方財政調整制度は、さまざまな政治主体の要請と議論の過程を経たものであって、その最終形態として、昭和 15（1940）年の地方分与税制度が構築されたものということができよう[7]。それゆえに、その成立過程における詳細な検討・分析が必要なものと考えられるのである。

もっとも戦前日本における地方財政調整制度の果たす役割と現代日本におけるそれとは、その時代のその国家の要請・地方統治体制が異なることから、決して一様でないことはいうまでもない。しかし、地方財政調整制度自体の有する問題点は、さほど大差があるとは思われない。究極的には、資本主義経済の下で必然的な地域間財政格差、それに起因する地域間住民格差＝地域住民が享受する公共サービスの格差、地域住民間・業種間の所得格差を是正する何らかの主体が必要となる。その制度設計では、平等化の志向を重視して、格差是正に重点を置くのか、それとも分権化の志向を重視して過度の是正は不要と考え、地方団体の自己決定権・財政自主権の必要性を重視するのか、あるいは、その両者の調和を模索するのかが基準となろう。

このように考えるとき、戦前日本の地方財政調整制度の立法過程の解明は、戦後日本における地方財政調整制度の意義と役割を考えるだけではなく、現代の地方交付税制度、国―地方の財政面での統治体制の源流を探るという意義もあると考えられる。

第二節　筆者が地方財政調整制度を内務省の動向を中心に検討する理由

では、筆者がなぜ、地方財政調整制度の立法過程を、内務省の動向を中心に検討するのか。

第一に、戦前日本の中央官僚機構内部において、内務省地方局の官僚が、最初に地方財政調整制度の先鞭をつけたからである。昭和 6（1931）年、内務省地方局の少壮官僚らが地方財政調整制度構想を提唱し、以後、その修正・具体化が図られ、昭和 7（1932）年、内務省地方局の「内務省案」が立案された。この「内務省案」は、既述したように、日本における地方財政調整制度の最初のモデルで、1930 年代前半の地方税制改革論をリードした。「内務省案」は、府県知事・市町村長、政党・府県会・市町村会、地方産業団体、マスコミから支持された。このことは「内務省案」が、当時の社会経済状況、地方行財政・地方産業の実態に適合的かつ理想的な地方税制改革論として幅広く受容されたことを示している。また、既述のように、「内務省案」は、戦後においても、「経済力の偏在に起因する負担の不公平を是正することを根本理念」とする日本の地方財政調整制度の「始まり」であると認識されていた。こうした認識から、「内務省案」が提唱される前の段階に戻すことがあれば、都市―農村間の「財政力の懸隔」は「一層はなはだしくな」り、「たちまち負担の均衡は破れ、町村財政に一大波紋を惹起する」といった地方財政調整制度存続が強固に主張された[8]。

このように「内務省案」は、戦後直後にも、「経済力の偏在に起因する負担の不公平を是正することを根本理念」として示した「始まり」として評価されるものであった。「内務

省案」は、戦前日本の地方財政調整制度の最初のモデルであると同時に、戦後にも評価され得るような「理念」を提示したという意味で、再検討する価値があると考えられる。

第二に、逆説的ではあるが、戦前日本において実現されなかった「内務省案」とその挫折の過程における内務省（官僚）の動向を解明することで、昭和 15（1940）年の地方分与税制度の意義がより鮮明になるからである。地方財政調整制度の立法過程は、内務省史の時期区分では「凋落期」[9]に該当する。同時期は、軍部独裁の傾向が強くなり、政府内部の内務省の影響力は著しく減退し、内務省の代名詞たる「役所のなかの役所」という異名さえ通用しない時期であった。こうした時期に、地方自治を所管する内務省（官僚）によって立案された当初の地方財政調整制度が挫折し、大蔵省などが主張する国家財政の視点からの地方税制改革論が登場し、地方分与税制度に帰結する。地方自治を所管する官僚機構の「凋落」が、地方財政調整制度の立法過程において「自治」との関係でどのような意義を有したのか、この点が、地方財政調整制度の意義を考える上で、重要であると考えられるのである。

第三に、これは第一義的目的からは外れるが、地方財政調整制度の立法過程における内務省（官僚）の動向の解明から、先行研究の内務省（官僚）への評価を再検討することである。

先行研究では、内務省は、自治行政では、府県知事以下の人事権を掌握し、地方行政の一元的支配を行い、中央政府の意向を民衆に徹底させることで、その圧倒的影響力を誇示した、また、警察行政では、選挙干渉や思想統制を推進し、特高警察[10]を通じて言論取締・弾圧・人権蹂躙を強行した。内務省は、中央集権的地方統治機構の頂点に君臨した官庁とされてきた。たしかに、こうした評価は、内務省への総体的評価としては正しいと考える。しかし、内務省という巨大官庁を一元的に把握・評価することには、筆者はいささかの疑問を感じる。

内務省の柱は、地方局・警保局の二大部局であり、前者が地方長官の人事権を掌握し、後者が警察権を掌握することで、内務省はその権勢と存在感を発揮した[11]。しかし、この両者の間には、軍部との関係や思想取締に対する考え方などで、思想的に一致しない点もあった。また、内務省にはこの二大部局に加え、社会行政を所管した社会局なども存在した。社会局は、1920 年代の「官僚機構の中でもっとも開明的」な部局といわれる[12]。このように内務省は、中央官庁内で最も多種多様な部局を抱えた巨大官庁で、統治機構としては思想の一体性はあったとしても、部局間では多様な思想があったと考えられる。したがって、内務省への評価はマクロ的分析とミクロ的分析との双方が必要なのではなかろうか。

そもそも、戦後改革期には、必ずしも戦前の内務省のすべてが否定された訳ではない。内務省時代の地方団体の利益代弁機関としての性質を評価した発言も散見される。したがって本論では、内務省地方局（官僚）の動向を中心に地方財政調整制度の立法過程を検討し、この検討を通じて内務省の評価を再検討したい。なお、本論では、主たる研究対象を地方局に置くが、警保局の動向も行論上必要な限りで分析する。

第四に、現代の地方分権改革＝三位一体改革における左のような現象の起源を探るためである。2000年代において、地方分権改革＝三位一体改革が進められたことは既に述べた。三位一体改革では[13]、地方団体の意向を尊重し、地方自治体の自主財源強化につながる税源委譲などに強い支持を与えたのは、霞ヶ関の中でも総務省（旧自治部局）だけであった。事業官庁は、自らが予算要求して創り上げた補助金を廃止し地方へ税源委譲することは、自らの地方団体への権限縮小につながるため許容できないものであった。事業官庁は、補助金を重要な政策手段として施策を実施してきたため、国の財政関与の喪失に強い懸念を示した。加えて、国家の財源確保と財政再建を企図する財務省は、国庫補助金・地方交付税の削減・廃止を目指す一方、地方への税源委譲には極めて消極的であった。

この点を総務省旧自治省系官僚の選好・行動様式から説明された北村亘氏の業績[14]がある。それによると総務省の「自治」権の擁護者としての動向を次のように理論的に解明された。総務省には、地方自治体の要求に応えることで、「地方自治あるいは地方財政の守護者」たる名声を高め、「地方自治体との良好な関係が期待できる」という「効用」が存在する。また、税財政改革にあたっては、税源委譲や特定補助金の削減は、地方自治体に対する財務省や他の事業省庁の影響力を低下させ、霞ヶ関内における総務省の「威信の相対的向上」につなげることができる。また、「地方自治体の擁護者」たる行動をとることで、地方自治体との情報交換を密接とし、「地方に関する情報の蓄積」という点で、他省庁に優越することができる。地方自治体とのコミットメントを高めることで、「出向や地方の首長への転出機会」を狙う総務省「官僚の個別利益」にもつながるという。

このような総務省（旧自治部局）の行動様式は、理論的には、戦前の内務省（官僚）の行動様式にも適合すると筆者は考える。というのも、戦前―戦後を問わず、地方行財政制度に関する諸改革を推進するなかで、相対的ではあれ地方団体の立場に立って行動する（それが真の地方分権的思想かは別にして）官僚機構は、地方自治行政を所管する部局以外にあり得ないからである。筆者は、戦後のこうした自治所管省の行動の起源を、戦前の内務省（官僚）に求めることができるのではないかと考える。結論的にいえば、相対的ではあれ、地方財政調整制度の立法過程における内務省（地方局官僚）の行動には、地方団体の

立場に立った主張・発言を見出し得ると筆者は考える。

こうした内務省（官僚）の行動様式の解明は、彼等が立案・提唱した、戦前日本の地方財政調整制度の意義と役割を考える上でも、一定の示唆を与えるものと考えるのである。

第三節　地方財政調整制度の問題点の整理

次に、地方財政調整制度の問題とされるところを簡単に整理しておこう。現代日本には、昭和 29（1954）年に創設された地方交付税制度が存在する。地方交付税は、独立後の地方財政制度改革の一環として、地方財源の安定確保の要として、戦前の地方分与税制度と戦後のシャウプ勧告に基づく地方財政平衡交付金制度の「それぞれの長所をとり入れて」創設されたものといわれる[15]。地方交付税は、戦後日本において、国―地方全体を通じた租税収入中に占める地方税収入の比率の低さと、国―地方を通じた行政サービスの事務量＝財政支出における地方事務量の割合の高さとの矛盾の間隙を埋める手段として、特定補助金とともに機能し、今日の地方財政を支える制度である。

しかし、特定補助金は国家・中央省庁による地方に対するコントロール・統制を強化することで、地方交付税は地方団体の中央政府への財政的依存を惹起することで、地方自治・地方分権の動きを阻害してきたと批判されてきた。後者についていえば、財政調整による均質化・均等化が地方自治を破壊する[16]という観点から、早い段階から、制度自体への批判が存在した。その主なものは、(1)「集権性」への批判、(2)「過剰平準化論」に基づく批判、(3)「貧困の罠」論に基づく批判、及び（4）制度の複雑さや不透明さへの批判に分類される[17]。

(1) 地方財政調整制度が、窮乏団体の独立税の比率と交付金の比率の逆転現象を引き起こし、窮乏団体の交付金依存体質を高めるという批判である。交付税は地方の「固有財源」ではあるが、中央政府からの財源移転であり、地方団体にとっては「依存財源」であるため、財政面での「集権性」を強めるとの批判である。

(2)「過剰平準化論」は、高度経済成長の終わりとともに出現してきた。高度経済成長の終焉は、再分配可能な財政力を低下させた。その結果、富裕団体から窮乏団体への財源移転＝財政調整に対する富裕団体の支持・理解が低下したために生じたものである。

(3)「貧困の罠」論は、財政調整が地方団体の税収調達能力に逆比例的に、財政需要に比例的になされる原則に立つため、地方団体の税源涵養・課税努力に対するインセンティブを低下させるとの批判である[18]。窮乏団体は、歳入に占める国家からの移転財源（交付金・補助金）への依存が高く、結果的に地方団体のモラルハザードを引き起こし、自主的な税収・税源増加への努力の低下と地方乱費の一因になるとの批判である。

（4）制度の複雑さ・不透明さは、財政調整制度が格差是正を目的とする以上、配分基準・算定基準に精緻さが要求されることによって生じるものである。精緻であればあるほど、財政調整機能は増すが、それが制度自体の複雑さを惹起する。複雑さが増すことで、配分・算定基準の難解さが生じるため、不透明感が増すことになる。

地方交付税制度は、必ずしも不変でないにせよ、現在まで維持・存続されてきたが、近年では世界主要先進諸国における、地方財政調整制度改革の動き[19]が潮流となるなかで、前述のような理解の低下と批判に晒され「試練の時代」[20]を迎えている。

地方交付税に対する批判には、分権化を進めれば財政調整は不要だという説も存在するが、持田信樹氏も指摘されるように、地方財政調整制度は、「地方分権に伴う非効率、不公平を緩和して、分権化のメリットを享受する」という「経済学的」にも重要な役割を果たすもので、決して「分権化と対立するものではない」[21]。

そもそも自治体は、その選挙制度の枠組みからして、地域内の再分配には責任を負うが、地域間・団体間の再分配には責任を負わない（また負えない）。そのため、自治体は、全国規模での総合的な再分配機能の担い手たり得ない[22]。仮に自治体の財政的自立のため、地方分権化を徹底し、財政調整システムを撤廃した場合、富裕団体に比べて低水準の福祉・医療・教育サービスしか提供できない自治体はどうなるか。その自治体は、財政的自立を進め、産業振興や企業誘致を図ることで税源を涵養し、財源不足を基幹税の増税によって賄うべきなのであろうか。

しかし、それは不可能である。なぜならば地方団体は「境界を管理しないオープンシステムの政府」[23]だからである。ある自治体が周囲の自治体より課税努力を行った結果、税源（人・企業）が団体内部から流出する可能性もある。また、企業誘致を行うためのインフラ整備や優遇措置は、富裕団体ほど高いインセンティブを発揮できる。しかし、窮乏団体は企業誘致のため富裕団体以上の課税努力を強いられる。つまり、窮乏団体は税源涵養のためには、課税努力をより強力に行わなければならず、その結果、地域から税源が流出するという悪循環に陥るのである。こうした負の連鎖を考えるとき、資本主義経済下において、自治体の税源涵養や課税努力だけに解決を求めることはできない。そこに地方財政調整制度の存在意義があるのである。

平成12（2000）年4月1日の「地方分権一括法」（平成11年7月16日、法律第87号）施行以来、わが国では地方分権改革が推進され、機関委任事務の廃止による中央政府による歳出面に対する統制、地方債起債に対する中央政府の統制が緩和された。一方、地方分権改革の問題点として、いわゆる「歳入の自治」に向けた「地方財政の自立」が課題とし

て残された。その自立性を求める声が地方団体の首長等から上がり、小泉純一郎政権においていわゆる「三位一体改革」が進められた。この「三位一体改革」では、地方交付税の改革は先送りされた形となった。それゆえ、今後は、地方財政調整制度の制度設計、あるいはその存廃の問題が、今後の地方分権改革をめぐる重要な研究対象となっている。

第四節　筆者の地方財政調整制度に対する認識

そもそも財政調整とは、地方団体（政府）間における財政力格差の是正をいう[24]。地方財政調整制度の起源は「経済的危機によって国民統合が崩壊しかねないという危機を回避する」ため、第一次世界大戦後の「経済的混乱に苦悩していたワイマール共和国のもと」で制定された1923年の財政調整法に求められる[25]。1929年には、イギリスにおいても、第一次大戦後における諸産業の不況克服策の一環として、一般国庫交付金制度が制度化された。地方財政調整制度は、第一次大戦後のヨーロッパにおける経済的危機の時代における国民統合のための財政政策として誕生した。また独・英両国では、地方財政調整制度は、この第一次大戦を契機とする中央集権化の進展と福祉国家の形成、そして「近代的地方自治から現代的地方自治への転換が進行」するなかで誕生したものでもあった[26]。日本でも、地方財政調整制度は、昭和6（1931）年以来、紆余曲折の過程を経て、昭和15（1940）年に構築されるに至る。このように地方財政調整制度とは、各時代の各国の政治的、ないし社会経済的要請に基づいて、いかに国民統合を図るかという目的と福祉国家形成の目的のもとで構築されてきたものといえる。

戦後の日本では、地方財政調整制度は、機能的にも[27]、全国的に共通のサービス水準を地方団体の財政力の貧富に関わらず維持するための福祉国家にとっては不可欠かつ基幹的なシステムとなっている。具体的には、福祉・医療・教育といった生存権保障に関わるサービス水準は、地方団体の財政力の貧富に関わらず全国統一的な質の確保が求められる。そのため、地方団体間の水平的財政不均衡を是正する必要がある。その必要最低限の制度的措置が、地方財政調整制度である。

また、地域住民の生存権という観点からも、地方財政調整制度は重要な制度である。資本主義経済のもとでは、地域間の財政格差と個人間の格差とが密接不離の関係にある。それゆえ地域間財政格差は、地域間の行政サービス水準の格差を生み出し、居住地域の違いによる福祉・医療・教育水準の格差に連繋する。さらに、地域間の福祉・医療・教育水準の格差は、個人間の所得格差拡大にもつながるという問題がある。こうした格差が世代を越えてもたらすのは、教育・社会保障・労働環境面における「結果の不平等」だけでなく「機会の不平等」である[28]。こうした状況は、日本国憲法第14条で保障される「平等原則」

の観点から許容されるものではない。それゆえに、格差問題・不平等問題は、現代日本における喫緊の課題であるといえる。

日本では、「地方分権推進法」（平成 7 年 5 月 19 日、法律第 96 号）の第 4 条に、「地方分権の推進は、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、地方公共団体においては住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体において処理するとの観点から地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担うべきことを旨として、行われるものとする」とされ、いわゆる「自治事務優先主義」が掲げられている。こうした地方分権改革の流れは、世界的動向に連動したものである[29]。

1985 年の「ヨーロッパ地方自治憲章」（以下「自治憲章」）及び、1998 年の「世界地方自治憲章草案」（以下「世界憲章」）では、ともに第 4 条第 3 項において、「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な当局が優先的に遂行する」とされ、「公的責務の分権化」が要請されている。一方、この「補完性の原則」には例外が伴い「技術的又は経済的な効率性の要求」（世界憲章）により「他の当局」が公的責務を遂行する場合もあることを認めている。「自治憲章」・「世界憲章」ともに、第 9 条で、地方自治体の自主財政権を規定しており、固有財源とその自由処分権、任務に相応する財源の保障、自主課税権、弾力的財政制度とともに、財政調整制度の整備も規定されている。地方自治体への財源再分配では、財政調整制度の規則の制定にあたり自治体の意見を聴取すること、自治体が制定に参加すること、包括補助金の原則（一般財源化）なども規定されている。

この「自治憲章」・「世界憲章」のなかで、自治体の財源保障のための財政調整制度が明確に位置付けられていることからも明らかなように、「自治憲章」で示された「補完性の原則」→「地方分権推進法」で示された「自治事務優先主義」は、自治体レベルで処理し得ない全国的な地域間の財政格差に対し、国家＝中央政府が財政調整機能を担う蓋然性を示しているといえる。自治に必要不可欠な財源を保障するためには、国家が地方間の財政調整＝所得再分配機能の担い手となる以外に方法はない[30]。

そもそもの根本問題として、世界の主要先進国で地方財政調整制度が構築され、存続している事実は、地方団体（地方政府）がもはや国家（連邦）の援助なしに自立不可能であることを制度的に実証したものといえる。国家が一定の目的を達するため、地方団体に財政補助を行い団体の事業推進を誘導する特定補助金と異なり、地方財政調整制度の発達は、

国家が地方団体間の財政調整と地方団体の財源保障を担わなければならないという意味で、地方自治の財政基盤の陥没の表象[31]にほかならないのである。

第五節　日本国憲法と地方財政調整制度

日本国憲法では、その第8章に「地方自治」の章を設け、地方自治を制度的に保障し地方団体が統治権の一部を自主的に行使できるよう定めている（第92・94条）。地方団体の課税権について明文の規定はないが、財政面から地方自治を実現するため、国から地方団体に課税権を分与し、地方団体の課税自主権を認める制度が、憲法上保障されていると解されている。したがって、地方団体は、この課税権＝課税自主権を行使し、自主的にその財源を調達することができる（自主財政主義）。ただし、課税権の行使は、地方条例に基づかなければならないとされる（租税条例主義）。前者は「団体自治」の、後者は「住民自治」の表現であり、両者は「車の両輪の如く」、課税自主権の内容及び行使のあり方を規律している[32]。「地方自治の本旨」では、「団体自治」は「住民自治」を保障するための前提・手段であると把握される。したがって、法理上、地方団体の課税権の本質は立法権であるとの解釈が成り立つ。ゆえに、地方団体内の住民は、条例によって納税の義務を負うのであり、租税債権債務関係発生の法的根拠は条例に求められる[33]。この法理上の考えを根拠とすれば、「地方自治の本旨」に適合的な地方税とは、住民の代表者で構成される地方議会で、課税標準・課税率を自主的に決定できる地方税＝地方独立税であると解釈できる。間接的にではあれ、地域住民が決定に参画できるからである。それゆえ、地方独立税は「地方自治の本旨」に適合し、「住民自治」に基づいた地方団体の課税自主権の具体化にほかならない。

したがって、自主財源たる地方独立税が地方税収入中に重要な地位を占める地方税財政構造の構築が必要である。地方自治に適合する地方財政構造は地方独立税中心主義であるといえる[34]。また、地方の財政支出に関する自己決定権（団体自治）を拡大し、地域住民の需要をより適切に地方団体の歳出に反映（住民自治）させるためには、中央政府による地方の財政支出への関与・介入を排除することも必要である。

しかし、資本主義経済下における必然的な地域的不均衡のもとでは、地方独立税主義のみでは、日本国憲法の「平等原則」を全国的に達成し得ないことも事実である。それゆえに、可能な限りの税源委譲を進め、地方独立税中心主義の地方財政構造を構築する一方、国家による財政調整機能によって、地方独立税のみで賄えない自治に必要な財源を保障する必要があるといえる。日本国憲法で保障された「地方自治の本旨」と「平等原則」との「調和」が必要であるからである。

もし「地方自治の本旨」を重視する余り、国の財政調整機能を「自治」の否定、または「分権」と対立するものと批判し、地方独立税主義のみを主張すれば、地方自治を実現するための財源配分の不均衡が生じ、結果として、財政力に制約される自治（富裕団体にのみ認められる自治）に堕してしまいかねない。これは、理論のみに囚われ実態を無視した本末転倒の議論であり、到底認められるものではない。それゆえに、「地方分権」の潮流をさらに進めるための、地方財政調整制度の制度設計を図る必要があると考えるのである。

昭和 38（1963）年の参議院地方行政委員会で、当時の政府委員・柴田護自治省財政局長の発言のなかに「自立へのインセンティブと財源保障」の「両者のバランスをとろうとする」姿勢が看取される[35]。そのなかでは「国全体」の立場から、自治とはいえ「税負担の不均衡をほうっておくわけにいかない」とし「国家として」「住民の負担の均衡を得るように税法上の措置」と「財政上の問題」に対する「必要な措置を講じ」る必要性[36]を主張している。こうした主張にこそ、日本国憲法で保障された「地方自治の本旨」と「平等原則」との調和を図ろうとする姿勢が看取されるのである。したがって、地方財政調整制度は、この日本国憲法で保障された「地方自治の本旨」と「平等原則」とを調和し両立するために「必要な措置」といえよう。

第六節　先行研究の整理と問題意識

最後に、地方財政調整制度に関する先行研究を整理し、また、筆者が先行研究にどのような問題意識をいだいているのか、また、どのような点を付け加えようと考えているのかを述べておく。

戦前日本の地方財政調整制度→地方分与税制度については、多くの研究蓄積がある。その圧倒的多数は、地方分与税制度を中軸とする地方税財政構造から遡及する形で、この制度の沿革像を構築してきたといってよい。換言すれば、中央集権的地方統治構造と戦時財政に即応する中央―地方の税財政構造の形成史として、地方財政調整制度の立法過程は扱われてきたといえる。そのことは、地方財政調整制度が満州事変の勃発する昭和 6（1931）年に内務官僚の構想として提唱されたこと、その構想が日中戦争前後に一応制度化・拡充されること、そして太平洋戦争前夜の昭和 15（1940）年に構築されたことによると考えられる。そのため、準戦時―戦時体制という時代的要請に制約されつつも、相対的ではあれ「分権的」な要素との調和の中に地方財政調整制度を位置付ける試み・可能性も存在したものとして、その歴史的沿革を把握するという複史眼的分析はなされてはこなかった。地方財政調整制度の沿革史は、満州事変以降を、戦争とファシズムへの一方向的展開過程として捉えるいわゆる「十五年戦争史観」の中に位置付けられてきたために、そうした側面

だけが強調されてきたといえるのではなかろうか[37]。

1920年代・30年代の地方税財政に関する研究蓄積は多い[38]。地方財政調整制度の研究蓄積も多いが、特に、20年代の政党内閣期の財政政策の研究や「大正デモクラシー」の潮流のなかで出現してきた両税委譲論の消長過程の研究、30年代の高橋財政・馬場財政の研究は膨大である。しかし、20年代～30年代を統一的に把握した先行研究は意外に少ない。その理由は、20年代の研究が、政党内閣や普選、「大正デモクラシー」が主たる研究対象であるため、20年代末までを時代区分とすること、30年代の研究は「十五年戦争史観」に基づき、満州事変以降を主たる分析対象と置いていたことにあるといえよう。しかし、この分析手法では、20年代と30年代との間の事象の断絶となり、20年代の両税委譲論から30年代の地方財政調整制度への転換という、20年代以降の地方税制改革論の沿革を統一的に把握することを困難にしてきたと考えるのである。

地方税財政史の代表的な先行研究としては、『昭和財政史』の執筆をはじめ、戦前日本の中央―地方の税財政問題を体系的に取扱われた藤田武夫氏の優れた諸業績[39]がある。氏の研究は、明治期～昭和戦前期における日本の地方財政政策を、当時の社会経済状況・帝国議会・政党・中央政府（官僚機構）など様々な政治主体の動向を含め、種々の法案・法令の分析を通じて、全般的に網羅され、その歴史的位置付けをなされた特筆すべき業績である。そのなかでは、20年代の両税委譲や義務教育費国庫負担金の問題、そして30年代の地方財政調整制度も取り上げ、20年代の「地方分権的」な地方税制改革論から30年代の「中央集権的」な地方財政調整制度への転換を歴史的に位置付けられた。

しかし氏は、詳細かつ綿密な種々の制度分析をされながら、その構想・法案・制度の政策主体の理念・立法趣旨の分析は十分ではない。

一方、政策立案者の地方税制改革論を詳細に分析された池田順氏の業績[40]は、藤田氏の研究成果を深化されたものと注目される。氏は、20年代の両税委譲や地方税制整理の立案者である内務官僚の地方税制改革論の分析を通じて、30年代の地方財政調整制度につながる因子が論理的に孕まれていたこと[41]を指摘された。この点、極めて示唆的な指摘である。しかし氏は、20年代と30年代の内務官僚の地方税制改革論の共通点を指摘される一方、相違点には十分に言及されていない。また、20年代～30年代における地方税制改革論の転換が、どのような地方「自治」観のもとで図られていったのかについても、言及されてはいない。両税委譲から地方財政調整制度への転換の把握は、共通点と相違点とを明確にしどのような論理一貫性と論理的展開によって果されたのか、また、両者の基礎となった地方「自治」観が如何なるものだったのかを明らかにする必要がある。

先行研究では一般に、構想・法案・制度自体の分析、帝国議会での議論、統計学的分析などが主たる分析対象であったが、地方税制改革の政策主体であった内務省（官僚）の理念・立法趣旨は捨象されてきたといってよい。しかし法ないし制度の基礎となった立法趣旨・政策理念が解明されなければ、その法ないし制度の歴史的意義を明らかにし得ないのではないか。これが第一の筆者の疑問である。

第二に、第一次大戦後、特に1920年代と30年代の地方税制改革の分析視角に対する疑問がある。

先行研究では、昭和4（1929）年の両税委譲の挫折を、「地方分権的独立税主義的財政政策」から「中央集権的統制主義的財政政策」への潮流と把握し、その潮流の契機を、昭和6（1931）年の内務省官僚による地方財政調整制度構想の出現、昭和7（1932）年の「内務省案」の立案に求めている。そして構想以後、地方分与税制度成立への展開過程は、まさにこの「中央集権的統制主義的財政政策」の直線的展開過程として捉えられている。つまり、両税委譲の挫折と財政調整制度構想の登場をもって「分権」から「集権」への転換とし、以後の展開を「中央集権的統制主義的財政政策」の構築過程とする手法である[42]。

この手法は「集権的統制主義的」な地方税財政構造が如何に構築され、戦後の日本の「集権的」な地方税財政構造を方向性付けたのかを探る意味で極めて重要な分析手法ではある。それゆえに地方財政調整制度の立法過程は、「中央集権的」統制を進めようとする側と「地方分権」を主張する側との二極対立的構図のもとで描写されてきた。

しかし1920年代～30年代、そして第二次世界大戦に至る時期の歴史的展開は、「日本の地方自治が成立期の『官治的自治』からファシズム期の自治圧殺のもとでの行政末端機関化へと単線的に進んだのではなく、第一次世界大戦から一九二〇年代を頂点とする自治拡充を基調とする現代的自治へと変容していく過程」[43]であり、地方財政調整制度は、その過程で立案され、制定されていったものである。それゆえに、「分権」対「集権」の対立あるいは「分権」から「集権」への転換といった二極対立の図式では描写しきれないと考えられる。たしかに、両税委譲は、税源を委譲して地方団体の税源保障を行うという意味で「分権的」配分方法であり、地方財政調整制度は、国家からの移転財源で地方団体の税源保障と地方団体間の財政調整を行うという意味で「集権的」配分方法ではある。しかし、それぞれを「分権的」性質をのみ有するもの、あるいは「集権的」性質をのみ有するものとして評価する手法では、如何にして現代的な地方統治構造が構築されてきたのかが十分に明らかにはならないのではないか。

第三に、一般に先行研究では、地方税財政問題を取り扱われながら、地方行財政に直接

的に携わる府県知事・地方行政官僚や市町村長らの動向、あるいは住民代表として地方政治に関与する府県会・市町村会の動向については、あまり注目されてこなかったのではないか。その原因は、戦前日本の高度な中央集権的地方統治体制という特質によるものと考えられる。しかし、府県知事らは内務本省に対し、地方行財政政策に対する積極的意見を示したし、20年代以降は、全国町村長会等を通じ市町村理事者らの意見も相当程度、内務省（官僚）らに受容されていた。内務省自体、こうした地方理事者らの意見に耳を傾けていた[44]。それゆえ、地方行財政に直接的に携わる府県知事・市町村長らがどのような地方税制改革を主張・要請していたのか、それらが直接的ないし間接的に、内務省（官僚）の法ないし制度の立案にどのように影響したのかも検討されなければならないであろう。

第四に、先行研究では、地方財政調整制度は、戦時財政に即応するものと位置付けられてきたが、軍部（陸軍）による具体的な要求等については、十分に論証されていない。例えば、「馬場税制改革案」に対する軍部の要求などの研究蓄積はあるが[45]、軍部官僚層が「広義国防」の観点から、如何に地方財政調整制度への要請を強めていったのかは、十分に解明されてはいない。昭和15（1940）年の地方分与税制度が、戦時財政に即応するものとして位置付け、その原因を明らかにするためには、軍部官僚層が如何なる地方財政調整制度構想を有していたか、が検討されなければならないであろう。

第五に、先行研究では、地方分与税制度を中軸とする地方税制改革は「中央集権的統制主義的地方財政政策」であり、「自治」の崩壊を決定づけた[46]と評価されてきた。では、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。それは明治地方「自治」制なのか、あるいは現代でいう「自治」なのかが問題となる。そもそも近現代国家のもとでは、国の統制的機能はある程度必要であり、「一九世紀の自由放任主義とは異なり」「一九世紀的な、絶対的な地方分権」・「自治」が成立し得ないことはいうまでもない[47]。

したがって、戦前日本における地方財政調整制度の評価は、まず、当時の「自治」を明確にし、20年代以降の地方税制改革論を提唱・立案した政治主体（内務官僚）が、如何なる「自治」観を基礎とし、如何なる政策理念・立法趣旨に基づくものであったのか、が論究されなければならないであろう。

現代の「自治」観をもって、戦前日本の地方財政調整制度の成立過程を分析することは当然に必要な視角ではあるが、当時の「自治」観をも踏まえたうえで分析しなければ、戦前日本の地方財政調整制度の意義を十分かつ正当に評価したとはいえないからである。

最後に、戦前日本の地方財政調整制度の立法過程を総合的に評価するためには、同時期に試みられ実現が図られていった地方制度改革をも射程に入れた分析が必要であるように

考えられる。地方財政調整制度の意義を明らかにするには、戦前日本の地方分与税を中軸とする地方税財政構造が、如何なる地方統治構造を創り上げたのかが解明されなければならないからである。先行研究では、地方財政調整制度は「中央集権的統制主義的」と評価されてきたが、こうした評価の成否もまた、前述の分析を通じて明らかになるであろう。

なお、戦前日本の地方自治制度の沿革史のなかに 1920 年代以降の地方税財政改革を位置付けた特筆すべき先行研究に、山中永之佑氏の大著『日本近代地方自治制と国家』[48]がある。氏の研究は、藤田氏以来の地方税制の沿革史を、地方自治制度研究のなかで体系付け、深化させた特筆すべき業績である。しかし、氏の分析対象が戦前日本の地方自治制度にあるため、税財政面での分析手法・視角は、藤田氏以来の伝統的手法を脱していない。

筆者は、この山中氏の研究業績に示唆を受け、本論が主題とする地方財政調整制度の成立過程を地方制度改革との関連において位置付けたいと思う。しかし本論では、筆者の能力の問題もあり、地方制度改革の評価・位置付けについては、山中氏の研究業績に依拠しつつ、主に内務省（官僚）の国政委任事務への対応に焦点を当て分析を試みたい。地方財政調整制度と国政委任事務の問題は、地方税の過重負担の軽減という目的のもとで、表裏一体のものと位置付けられるからである。

本論では、以上に述べてきたような視角と問題意識から、以下に掲げる筆者の二つの仮説を展開し、地方財政調整制度の立法過程を分析する。

第一に、先行研究では、既述したように、地方財政調整制度の立法過程を、戦前日本の福祉国家形成あるいは現代的地方自治への転換のなかに位置付ける手法がある。これは極めて重要な指摘だが、いったい如何なる点に、近代的地方自治から現代的地方自治への転換を見出されるのかは十分明らかにされてはいない。筆者は、この近代的地方自治から現代的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の仮説を立てた。

第二に、先行研究では、内務省（官僚）は中央集権的国家機構の頂点に君臨してきたと評価されてきた。しかし、先行研究で「分権的」とされた 1920 年代の両税委譲も「集権的」とされた 30 年代の地方財政調整制度もともに、内務省（官僚）によって提唱、立案されたものである。こうした事実から筆者は、内務省（官僚）の提唱、立案した地方税制改革論を単に「分権」か「集権」かという対立的概念で把握するよりもむしろ、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の仮説を立てた。

本論は、以上に掲げた先行研究に対する六つの疑問点ないし問題点の解明と、二つの筆

者の仮説を論証することを中心に展開するものである。

---

1 例えば、吉田和男『地方分権のための地方財政改革』〔有斐閣、1998年〕。
吉田氏は、基準財政需要額の拡大に伴う、ナショナルミニマムを超越した地方財政規模の増大とそれを支える補助金や地方交付税の拡大という財政の非効率性、移転財源への依存による、地方自治体の税収拡大にむけたインセンティブの低下などを問題とされ、地方交付税の廃止とそれに伴う具体的改革を示されている。

2 例えば、神野直彦『三位一体改革と地方税財政』〔学陽書房、2006年〕95～96頁、林宜嗣『新・地方分権の経済学』〔日本評論社、2006年〕60～64頁など。以下、地方消費税の諸問題については、同上を参照。

3 神野直彦『財政学　改訂版』〔有斐閣、2009年〕309～312頁。

4 「大阪日日新聞」2012年8月30日（7頁）。

5 例えば、Buchanan, James M. "*Federalism and Fiscal Equity,*" *American Economy Review* 40、1950年、583～599頁、Boadway, Robin" *The Theory and Practice of Equalization,*" *CESifo Economic Studies* 50、2004年、211～254頁、西川雅史『財政調整制度下の地方財政』〔勁草書房、2011年〕39～42頁。

6 「第五回衆議院地方行政委員会会議録第九号」4頁。

7 この点、金澤史男氏も、1920年代～第二次世界大戦に至る時期の地方自治の転換にあたり、日本は「基礎的自治体レベルでの下からの運動が重要な役割を果したという歴史的経験を有していた」と述べておられる（金澤史男『自治と分権の歴史的文脈』〔青木書店、2010年〕42頁）。

8 前掲「第五回衆議院地方行政委員会会議録第九号」4頁。

9 以下の叙述は、副田義也『内務省の社会史』〔東京大学出版会、2007年〕25頁、521頁を参照されたい。

10 特高については、荻野富士夫『特高警察体制史―社会運動取締の構造と実態』〔せきた書房、1988年〕を参照。

11 伊藤隆監修『現代史を語る①荻田保―内政史研究会談話速記録―』〔現代史料出版、2000年〕160頁。

12 内務省社会局については、矢野達雄「1920～30年代労働政策史研究に関する覚え書き―《労働争議調停法体制》をめぐって―」『愛媛法学会雑誌』第14巻第1・2合併号、1987年、165～166頁に詳しい。

13 三位一体改革に関する叙述は、北村亘「三位一体改革の政治過程」『甲南法学』第45巻第3・4号、2005年、神野・前掲『三位一体改革と地方税財政』38、43頁（務台俊介執筆担当）を参照。
また、地方分権改革については、新藤宗幸・阿部斉『概説　日本の地方自治［第二版］』〔東京大学出版会、2006年〕15～28頁、59～89頁、神野・前掲『財政学　改訂版』（第6章）、佐々木信夫『自治体をどう変えるか』〔筑摩書房、2009年〕43～56頁、佐々木信夫・外山公美・牛山久仁彦・土居丈明・岩井奉信『現代地方自治の課題』〔学陽書房、2011年〕等を参照されたい。

14 北村亘「都道府県の法定外税導入の分析」『レヴァイアサン』35号、2004年、32～37頁、北村・前掲「三位一体改革の政治過程」360～361頁を参照。

15 石原信雄『新地方財政調整制度論』〔ぎょうせい、2000年〕はしがき。

16 例えば、U・K・ヒックスの財政調整制度が「地方自治の最後のかけらを打ち壊してしまうもの」という批判などが、既に1950年代後半から存在していた（持田信樹「なぜ財政調整制度の改革なのか」持田信樹編『地方分権と財政調整制度―改革の国際的潮流―』〔東京大学出版会、2006年〕4頁）。

17 地方財政調整制度の批判については、持田・同上、池上岳彦「財政調整の理論と制度」（神野直彦・池上岳彦『地方交付税 何が問題か』〔東洋経済新報社、2005年〕）による。

18 持田・前掲「なぜ財政調整制度の改革なのか」9～12頁。

19 世界主要先進国の地方財政調整制度については、例えば、宮崎辰雄『欧米地方自治権の研究』〔勁草書房、1980年〕、持田・前掲『地方分権と財政調整制度―改革の国際的潮流―』、神野・池上・前掲『地方交付税 何が問題か』などを参照。

20 伊東弘文「『試練の時代』の地方交付税」（持田・前掲『地方分権と財政調整制度』）参照。

21. 持田・前掲「なぜ財政調整制度の改革なのか」7～8頁。
持田氏は、経済学的視点から、地方財政調整制度と分権との整合性を次のように説かれる。
分権的システムの下では、居住者の行政管轄区域が異なるというだけで、経済的に等しい人々の純財政便益（住民が地方団体から享受する便益とそのための税負担との差）の格差が生じる。こうした格差を是正しないまま「自治」に一任すると、人々は限界生産性が等しくなるように地域間を移動するのではなく、純財政便益の大きい地域に過剰に集住する。このため、純財政便益の格差の発生は効率性という観点から大きな問題となる。加えて、純財政便益の格差は、居所による水平的な公平性という点においても問題となる。このため、経済学的には、地方財政調整制度は純財政便益の格差を取り除くことにで、効率性と公平性を達成する役割を果たすのである。

22 西川・前掲『財政調整制度下の地方財政』序章、3～19頁。

[23] 神野直彦『地域再生の経済学―豊かさを問い直す』〔中央公論新社、2010年〕114～115頁。

[24] 神野・前掲『財政学　改定版』305頁。

[25] 神野直彦・池上岳彦「地方交付税改革のシナリオ」神野・池上・前掲『地方交付税 何が問題か』246～247頁。

[26] 金澤・前掲『自治と分権の歴史的文脈』40～42頁。

[27] 以下の叙述は、持田・前掲「なぜ財政調整制度の改革なのか」3～9頁による。

[28] 「機会の不平等」の重要な要素の一つが、「出身階級による教育機会の格差」＝子どもの生育環境や親の教育費負担能力に基づく子どもの教育の種類の格差にあることが指摘されている。近年、不平等・格差は再び拡大傾向にある。特に、機会の不平等の拡大に伴い、世代間の階級間移動に対する強い制限（＝親の所属階級によって子どもの所属階級が大きく制約される状態）の傾向があることも指摘されている（橋本健二『「格差」の戦後史――階級社会　日本の履歴書』〔河出書房新社、2009年〕42～59頁）。

[29] 廣田全男「ヨーロッパ地方自治憲章と世界地方自治憲章草案―その意義・内容と各国の対応」（比較地方自治研究会・財団法人自治体国際化協会編『平成一五年度比較地方自治研究会調査研究報告書　世界地方自治憲章と各国の対応』〔2004年〕）1頁。

以下、1985年の「ヨーロッパ地方自治憲章」・1998年の「世界地方自治憲章草案」に関する叙述は、廣田・同上に依拠している。

[30] 日本国憲法では、第8章で地方自治が保障され、地方団体の組織と運営は「住民自治」と「団体自治」によって担われる。その運営は地域住民の参加のもと、中央政府から独立して団体内部で処理が可能なものについては、原則として、「地方公共団体優先の原則」が存在する。地方自治体は、地域住民の基本的人権の保障、地域の生活・産業・文化など住民全体の利益を目的として行う必要があり、地方自治を実現するには、地方自治に要する財源が保障される必要がある（杉原泰雄『憲法読本』第三版〔岩波書店、2004年〕220～223頁）からである。

[31] 宮崎・前掲『欧米地方自治権の研究』22～23頁。

[32] 谷口勢津夫『税法基本講義』〔弘文堂、2010年〕3～4頁。

[33] 北野弘久「自治体の財政権の憲法的基礎」（室井力編『地方自治文献選集　日本国憲法12』〔三省堂、1977年〕）144～145頁。

[34] 一方、地方団体の歳出面での自己決定権の拡大は、市町村の自主財源の拡充が前提となるため、その自主財源の拡充の手段が、税源委譲によるか一般財源たる交付金によるかは問われないという指摘もある（西川・前掲『財政調整制度下の地方財政』157頁）。

[35] 西川・同上、64～65頁、209頁。

[36] 「第四十五回国会　参議院地方行政委員会会議録第三号」4頁。

[37] ただ筆者は、決して「十五年戦争史観」を否定するつもりはないことをお断りしておく。

[38] 両税委譲論など20年代の地方税財政政策を直接的・間接的に取扱われた先行研究は膨大である。例えば、宮本憲一「現代税制形成過程の研究」『金沢大学法文学部論集〔法経編〕』8巻、1960年、田中重博「明治地方自治の変貌及び再編と両税委譲問題」『政経学会雑誌』第36号、1976年、松尾尊兊「政友会と民政党」『岩波講座　日本歴史』19近代6〔岩波書店、1976年〕、宮崎隆次「大正デモクラシー期の農村と政党」(1)～(3)『国家学会雑誌』第93巻第7・8号、9・10号、11・12号、1980年、吉岡健次『日本地方財政史』〔東京大学出版会、1981年〕、木村武司「両大戦間期における日本地方財政構造の再編成―量的側面からの接近」（上）『山形大学紀要（社会科学）』第13巻第1号、1982年、金澤史男「両税委譲論展開過程の研究―一九二〇年代における経済政策の特質」『社会科学研究』第36巻第1号、1984年（のち金澤『近代日本地方財政史研究』〔日本経済評論社、2010年〕所収）、神野直彦「社会政策的租税政策の展開――九二〇年代の租税政策」『経済学雑誌』第86巻第3号、1985年、池上岳彦「両税委譲問題の意義をめぐって―研究史的整理―」『研究年報経済学』47巻4号、1986年、伊藤之雄『大正デモクラシーと政党政治』〔山川出版社、1987年〕、神野直彦「現代日本税制の形成過程」(1)『経済学雑誌』第88巻第2・3号、1987年、大石嘉一郎『近代日本の地方自治』〔東京大学出版会、1990年〕、小路田泰直『日本近代都市史研究序説』〔柏書房、1990年〕、持田信樹『都市財政の研究』〔東京大学出版会、1993年〕、源川真希「近現代史部会共同報告―普選体制確立期における政治と社会〔含討論と反省〕」『日本史研究』第392号、1995年、雨宮昭一『総力戦体制と地域自治』〔青木書店、1999年〕、山中永之佑『日本近代地方自治制と国家』〔弘文堂、1999年〕、武田勝「日本における財政調整制度の生成過程」（神野・池上・前掲『地方交付税 何が問題か』）、平嶋彰英「義務教育費国庫負担金の沿革と地方財政調整制度…地方財政の視点から」『月刊地方財政』第44巻第4号、2005年、井手英策「義務教育費国庫負担金制度をめぐる政策論争史―制度導入過程を中心に―」『月刊地方財政』第44巻第6号、2005年、大石嘉一郎『近代日本地方自治の歩み』〔大月書店、2007年〕、佐藤俊一「石橋湛山と地方分権改革論」『法学新報』第115巻第9・10号、2009年など。

なお、1920年代の地方税制改革論の研究史の整理については、池上・前掲「両税委譲問題の意義を

めぐって―研究史的整理―」に詳しい。

[39] 大内兵衛・青木得三編『昭和財政史』第14巻（地方財政）〔東洋経済新報社、1954年〕同『昭和財政史』第5巻（租税）〔東洋経済新報社、1957年〕、藤田武夫『日本地方財政発展史』〔文生書院、1977年〕など。

[40] 池田順「政党内閣下の二つの地方税制改革と官僚」日本現代史研究会編『一九二〇年代の日本の政治』〔大月書店、1984年〕。

[41] 池田・同上、147～148頁。

[42] 藤田氏は、地方財政調整制度を「中央集権的統制主義的な財政方策によつて国政委任事務の完遂と画一的な国内行政の充実を確保するもの」とされ、同制度の構築によって「日本地方財政制度は急速に従来よりもはるかに中央集権的官治的な体制に突入」したとされる。

また、山中永之佑氏も、中央―地方を通じた税財政政策を総体的に把握された上で、その中における地方財政調整制度も含め、それらの税財政政策によって、「明治以来の中央集権的な地方財政構造」が、「いっそう中央集権性を強化し」「自治財政は名実ともに失われることになった」とされる（山中・前掲『日本近代地方自治制と国家』525～531頁、552～567頁）。

[43] 金澤・前掲『自治と分権の歴史的文脈』41頁。

[44] このことは、内務省が地方自治を所管する中央官僚機構であったこと、自らも府県知事として地方に赴任することになるという組織・人事形態などが主たる理由と考えられる。事実、元内務官僚の証言には、将来の目標を府県知事とする者が多かった。

例えば、内務官僚・荻田保は、「将来幹部になろうという人たちは、現在何課長をやっていても何部長をやっていても、自分は将来知事になるというか、知事の分身だという気持でやっているので、単に現在は自分はこの事務を所管しているにすぎないということで。したがって、ものごとに処する時に、知事の気持ちになって大局的な判断」に立つと述べる（伊藤・前掲『現代史を語る①荻田保』71頁）。

[45] 例えば、神野直彦「馬場税制改革案の形成過程」『ジュリスト』第692号、1979年。

[46] 例えば、藤田・前掲『日本地方財政発展史』444～445頁。

[47] 佐藤功「わが国地方自治の歴史的性格」『地方行政調査委員会議資料』〔地方行政調査委員会議、1952年〕302頁。

そもそも、近代国家＝資本主義国家における地方行財政は「国民的中央集権国家」を基礎とするものであり、近代国家の地方行政は、前近代的・伝統的な村落自治・村落秩序の解体のうえに成立する。そして、近代国家もまた、階級国家である以上、搾取・支配の実現、維持、強化のために、前時代の支配勢力と結び、妥協し、利用しながら、近代国家に適合的に再編・組成するとともに、一方で前時代の村落自治・村落秩序と対立、排除、解体しようとする（山中永之佑『日本近代国家の形成と村規約』〔木鐸社、1975年〕序章、97～98頁参照）。

[48] 山中・前掲『日本近代地方自治制と国家』。

第一章　明治地方自治制と内務省（官僚）

序　説

本章ではまず、地方財政調整制度の立法過程を分析する前提の考察を行う。特に、序章で筆者が述べた最後の問題点、すなわち、戦前日本の地方財政調整制度の立法過程を総合的に評価するための、地方制度改革を射程に入れた総合的分析を行いたい。

第一に、明治地方自治制における「自治」とは如何なるものであったのか、また、戦前日本の地方「自治」制のなかで、地方財政調整制度構想が如何なる歴史的意義を有するのかを検討する。これは、地方財政調整制度の立法過程が「自治」の崩壊を決定付けたという評価[1]を、確認する作業の一環でもある。

従来、地方財政調整制度のみならず、地方財政全般の問題は、常に、地方「自治」との関係のもとで論じられてきた。一般的に、地方財政調整制度への評価は、現代的な「自治」を起点としてなされてきたように考えられる。しかし、地方財政調整制度の成立によって生じたのは、本来、明治以来の「自治」の崩壊を意味するものであるはずである。現代的な「自治」を起点とする分析視点は、当然重要ではあるが、戦前の制度を現代の「自治」を起点に評価することはいささか公正ではないと考えられる。

地方財政調整制度が「自治」を崩壊させたとする評価は、「分権」（地方独立税主義＝両税委譲）から「集権」（移転財源中心主義＝財政調整制度）への転換という二極対立論に起因するものと考えられる。しかし筆者は、崩壊しつつあった明治地方自治制の「自治」を財政面から修正し、その維持を企図したものが、1920年代以来の地方税制改革論であったと考える。こうした20年代以降の歴史把握のなかで地方財政調整制度を位置付けたい。

第二に、本論が主題とする地方財政調整制度の成立過程を地方制度改革との関連において位置付ける作業である。序章でも述べたように、ここでは、地方制度改革の評価・位置付けについては、山中氏の研究業績に依拠しつつ、主に、内務省（官僚）の国政委任事務への対応に焦点を当てて検討する。

ここで国政委任事務に焦点をあてるのは、次のような理由からである。

そもそも内務省（官僚）の構想する地方財政調整制度の究極の目的は、地方税負担の過重を軽減することにあった。地方財政調整制度構想の提唱者の一人で、「内務省案」の立案者・永安百治は、当時の内務省の問題意識を次のように述べた[2]。

地方税負担過重の原因は、(1) 地方費の膨張、(2) 租税制度の欠陥、(3) 農村の疲弊の三点にある。(1) の原因には、国政委任事務及び自治負担の増大、行政制度の画一主義に起因する経費の増大、地方団体の発達に基く職分の拡充などがある。これは各省間にわた

る行政制度改革に及ぶ問題であるので、一朝一夕に解決は可能ではない。一方、(2)・(3)は広義の租税制度の欠陥に起因するもので、それへの対応策が地方財政調整制度であるとする。つまり、内務省（官僚）の企図する地方税負担軽減への対応策は、行政面では国政委任事務の整理等であり、財政面では地方財政調整制度であったといえる。したがって、地方財政調整制度の意義と役割の検討は、それと表裏の関係にある、国政委任事務及び国費―地方費負担区分の問題との総合的な分析による必要がある。

第三に、両税委譲や地方財政調整制度などの地方税制改革論を提唱、立案し、その実現を図った内務省（官僚）の中央官僚機構内部における地位とその性格を検討する。内務省（官僚）の地位とその性格が解明されることで、彼らの企図した地方財政調整制度などの評価も一層鮮明になると考えるからである。

第一節　明治地方自治制度と地方団体

まず、明治地方自治制の「自治」が如何なるものであったのかを、先行研究に依拠しつつ押さえておこう。

明治地方自治制については、特に、明治 21（1888）年 4 月 25 日「市制町村制」（法律第 1 号）を中心に、膨大な量の研究蓄積がなされてきた[3]。これらの研究の主体は、もっぱら官僚統治機構の解明と地域社会の名望家たる町村長の分析などを通じた地方「名望家」支配体制の解明にあったといえる。

第一項　明治地方自治制の行政面からの位置付け

一般に、明治地方自治制とは、行政面で定義すれば、地方自治制とは、明治 21（1888）年「市制町村制」（法律第 1 号）及び明治 23（1890）年 5 月 17 日の「府県制」（法律第 36 号）・「郡制」（法律第 37 号）制定以来、地方議会議員の選挙資格が資産・名望ある名望家に限定されていたように[4]、地方名望家による自治の制度化であると位置付けられる。

市では、市長・助役は「有給吏員」＝行政専門官僚たることが要請されたが、市参事会員・市会議員は名誉職とされ地方「名望家」であることが要請された。したがって、市では、行政専門官僚である市長・助役を名誉職＝名望家の市参事会・市会が拘束・規制する制度的保障の下で地方（都市）「名望家」支配体制が構築された。一方、町村では、町村長・助役以下町村会議員に至るまで名誉職＝名望家であることが要請された。そのため町村では、町村公民から等級選挙制度で選ばれた町村会議員、そして町村会で選任された町村長・助役によって、地方「名望」家支配体制が構築されていた。

市長は、昭和 4（1929）年の地方制度改正時を除き、市会の候補者推薦に基づく内務大臣の選任制がとられていた。また、町村長は公選制が採用されてはいたが、現代の首長公

選制と違って議会選任制（町村会で選挙する）とされ、直接民主主義ではなく間接民主主義による選任方法がとられた。そのため市町村長は、地域住民に直結する行政担当者でなく、議会を構成する「名望」家の代表たる性質が強かった。この地方「名望」家支配体制を制度的に維持するための基底的措置が「等級選挙制度」[5]であった。このような市町村行政に対する上級監督官庁＝中央・内務省（内務大臣）―府県知事による監督が、市制町村制で重要であった。

市は、第一次に府県知事、第二次に内務大臣の監督下におかれ（市制第 115 条）、町村は、第一次に郡長、第二次に府県知事、第三次に内務大臣の監督下に置かれた（町村制第 119 条）。監督官庁は市町村に対し、行政の法律命令との齟齬如何を監視し、行政事務に関する報告、予算・決算等の書類帳簿の徴収、実地の視察及び出納の検閲などの監査権限を有した（市制第 117 条・町村制第 121 条）。さらに、国政委任事務費の負担を市町村が定額予算に計上しないか、臨時承認・実行しない場合には、府県知事（対市）・郡長（対町村）は、理由を示して支出額を定額予算に加え臨時に支出させることもできた（市制第 118 条第 1 項・町村制第 122 条第 1 項）。また、市町村会が議決すべき事件を議決しない場合、市では府県参事会が、町村では府県参事会または郡参事会が市町村会に代り議決することができた。

また内務大臣は、市町村会の解散権を有し（市制第 120 条・町村制第 124 条）、市町村は、市町村会の議決のうち、条例の制定・改廃について内務大臣の許可を義務付けられた（市制第 121 条・町村制第 125 条）。加えて、市町村債の起債及び増加、償還期限等に関する条例、市町村特別税及び使用料・手数料の新設・増額・変更、直接国税に対する制限外附加税の賦課、間接国税に対する附加税の賦課、補助金の歩合金に対する支出金額の決定などについては、内務・大蔵両大臣の許可を義務付けられた（市制第 122 条・町村制第 126 条）。このように市町村は、行政については内務大臣、税財政については内務・大蔵両大臣の監督下に置かれたのである。

したがって、明治地方自治制は、市町村に対する官僚的拘束と地方「名望」家に対する町村支配の委任という形で、地方「名望」家層に町村支配を委任すると同時に、地方「名望」家を体制内に組み入れ、官僚的支配の下部に固定しようと企図したものであった[6]。明治国家が「名望」家自治に期待した役割は、「名望」家を防波堤とし中央の政争の波及を防止する機能、地域社会の中央政界の政争からの防衛機能であった[7]。

こうした官僚統治機構の最先端に位置し、市町村に対する官僚統制を最前線で実践する役職者が府県知事―郡長であり、彼らはもっぱら内務官僚（親任官・高等官）であった。

彼らは、内務大臣の指揮・命令を受け、その監督のもとで地方事務を遂行し「天皇の牧民官」として管轄地域に君臨した。

府県知事は、自らとは縁故のない地域に赴任することが一般的で、地域社会における地方「名望」家の「名望」を利用しつつ、管轄地域の円滑かつ安定的な統治体制を維持することが主な職掌とされた。地域社会の「名望」家の「名望」を利用することなしには、安定的な地方統治は望み得ない場合も存在した。地域社会を安定的に統治するためには、町村秩序が維持され地域社会内部の対立・紛争が存在しないこと、あるいは、対立・紛争が未然に防止される必要があった。府県知事らは、中央政府の行政方針を、地方「名望」家を通じて貫徹しつつ、地域内の問題に対しては、地方「名望」家の名望を利用して、町村内秩序のなかで解決されることを求めたのである。そのために、明治地方自治制では、各地域の資産家・「名望」家・有力者に対し、地域内の問題処理に要する権限を付与することで、地域の村落共同体的一体性を維持・存続することが企図された。

以上のように、行政面から明治地方自治制をみるならば、明治地方自治制とは、高度な中央集権的地方統治体制の構築と中央から地方末端に至る地方行政官僚系列の整備によって地方への官僚統制を拡大、強化する一方、府県知事の指揮・監督のもとで「名望」家による一定の「自治」を認めることで、共同体的自治と官僚統制との巧みな接合を図ったのである。

第二項　明治地方自治制の財政面からの位置付け

既述したように明治地方自治制では、市町村税財政は内務・大蔵両大臣の監督下にあった。この地方税財政に関する内務・大蔵両大臣の統制権は、「国家全体ノ為メ必要ナル税源」を維持するという「国家ノ利益上」の見地から構築されたものであった[8]。そのことは、「市制町村制理由」第４章で、市町村財政は「市町村ノ経済ヲ以テ国ノ財政ニ抵触」しないよう、「国ノ財産ヲ涸渇」させないように、国家は「立法権ヲ以テ市町村ノ財政ニ関スル法規ヲ設ケテ之ヲ恪遵セシム可キ」とされたことからも明らかである。それゆえ、地方税財政は地方自治を所管する内務省と国家財政を所管する大蔵省との両省の監督下に置かれたのである。

さて、明治 21 年「市制町村制」で規定された明治地方「自治」制を、財政面から位置付けた先行研究としては中尾敏充氏の業績[9]を挙げることができる。中尾氏によれば[10]、明治地方自治制の「自治」とは国政委任事務を財政的に担うことを意味した。その「自治」の本質は、国家行政＝国政委任事務を遂行するために必要とされる財政的負担を担うことであり、財政的負担を担うための町村の財政力の確保こそ、明治地方「自治」制の本質で

あったとされている。

市町村には、国政事務・固有事務の執行に要する全費用の負担義務が課され、その財源はまず財産収入、使用料・手数料などで捻出し、なお不足が生じる場合にのみ独立税の賦課徴収が認められた（市制第74・第88条・町村制第69条・第88条）。しかし、周知の通り、市町村の基本財産造成は成功せず、市町村の財産収入増大は見込めない状況であった。その結果、市町村財政は、地方税に依存せざるを得ないのが実態であった[11]。その一方で、「国家ノ利益上」の見地から、既述のような地方税財政への内務・大蔵両大臣の統制が存在したため、「市町村財政はつねに膨張し、赤字財政となる危険性」を内包していた。したがって、地方財政の窮乏は、明治地方「自治」制度の創設以降、必然的に生じるべき問題であったのである。

明治地方自治制はその後、幾度かの修正を加えられるが、基本的には、戦前いっぱい維持された。改正府県制（明治32年3月15日、法律第64号）第2条、及び市制（明治44年4月6日、法律第68号）・町村制（同日、法律第69号）第2条で、府県・市町村の地方団体に対する国政委任事務（団体委任事務）の遂行義務が明文化された。

地方団体は「法人」として「官ノ監督ヲ承ケ法令ノ範囲内」で「其ノ公共事務並従来法令又ハ慣例ニ依リ及将来法律勅令」によってその「事務ヲ処理ス」るものとされた。またこの改正で、従来、法律・勅令以外の命令でも委任が可能であった国政事務は、以後、法律・勅令以外では委任できないものとなった。その一方、府県制第102条・市制第116条第1項・町村制第96条第1項によって、地方団体は、固有事務であれ委任事務であれその事務に要する費用負担の義務付けが明文化された[12]。

昭和4（1929）年の地方制度改正[13]では、市町村長に対する国政事務の委任（機関委任事務）も、法律・勅令以外ではできないものとされ、市町村・市町村長に対する団体委任事務・機関委任事務の委任方法が統一された。この改正は、市町村の自治権拡充を意味するものとして評価されている[14]。

以上みてきたように、種々の地方制度改革では、常に地方自治体の国政委任事務を遂行する団体としての重要性が意識されていたといってよい。それゆえに、明治地方自治制の「自治」とは、財政面では、国政事務を請け負うための自治であったのである。そのことは、市制町村制の実施にあたり、十分な委任事務遂行能力＝その財政的負担に堪えることのできる財政力を地方団体が確保するために町村合併が断行されていたことからも明らかであろう。それゆえ、財政面での「自治」の存立目的は、「自治」が「国政委任事務の財政的負担に応じること」＝財政力を有していることに求められるのである。

第二節　戦前日本における国政委任事務の位置付け

さて、昨今の地方分権改革においては、機関委任事務制度は主な批判の対象となってきた。機関委任事務の存在が、地方の出先機関の設置や地方事務官制度、財政面からの中央集権構造とともに、国の地方行政支配を可能にしてきたからである[15]。

国家は、機関委任事務制度を梃子として、地方自治制度を中央集権的に組み換え、一貫した「多元的縦割り的な中央行政支配」を行ってきた[16]。機関委任事務は、国各省庁の地方支分部局の増設を抑制し、自治体役所の手による地方行政を増やすというメリットを有した反面、福祉・衛生・環境・土地・消費者行政などの住民生活に深くかかわる分野で、法律上あくまで国の事務としながら自治体の機関に地域的執行を行わせ、国各省庁が必要に応じて法的指示監督の筋を貫くというかたちで、地方分権を妨げてきたと批判されてきた[17]。その結果、平成 12（1999）年の「地方分権一括法」により、機関委任事務が廃止されている。

第一項　戦前日本における国政委任事務

では、戦前日本において、国政委任事務の存在は一般にどのように捉えられていたのであろうか。そもそも固有事務とは「公共事務」をいい、非権力的な住民サービス行政として一般的に法認されたものである[18]。一方、委任事務とは「従来法令又ハ慣例ニ依リ及将来法律勅令ニ依リ」地方団体に「属スル事務」であった[19]。公法学の分野では[20]、固有事務は「公共団体ノ存立ノ目的タル事務」であり、「国家ヨリ離レテ自己ノ人格ヲ有シ、自己ノ目的ヲ遂行スルモノ」で「其ノ目的ノ為ニスル」「公共団体自身ノ固有事務」であると位置付けられていた。一方「委任事務」は、地方団体の「本来ノ目的以外ニ於テ国家又ハ他ノ公共団体ヨリ委任セラレタル事務」であり、その委任は当該地方団体に「特別ノ負担ヲ命」じ「主トシテ義務ノ性質ヲ有」するものとされた。

しかし公法学の分野では、そもそも「公共団体ノ存立ノ目的」が「国家ニ其ノ淵源ヲ有スル」以上、固有事務も「間接ニハ国家ニ源泉ヲ発」するゆえに、固有事務が地方団体の固有する事務であることは、明確に否定された[21]。特に明治 30 年代には、「固有事務」と「委任事務」の両者が国家の事務とされ、両者は地方団体に委任した事務という点で異なるものではないという考えが通説となった[22]。戦前日本では、「固有事務」と「委任事務」の区別は、欧米の「自然法的な地方権の概念」の否定の上に成立し、国家より付与された地方団体の「存立ノ目的」に属するか否かに求められたのである[23]。

地方団体の「存立ノ目的」とは[24]、「一般的な公共事務」の「処理」に求められた。そのためには、自治「組織を全う」し、「必要な収入を得る」ことが求められた。地域住民は「自

己の負担」で固有事務を執行するための費用を負担するが、全国の人民は普通地方団体のいずれかに必ず所属しており、「国の事業でも主として其の地方人民の利益に帰すべきもの」は、「其の団体をして経費を負担」させなければならない。

つまり、地方団体は、固有事務だけでなく、「国の事業でも主として其の地方人民の利益に帰すべきもの」＝委任事務の費用を負担する義務がある、というのが一般的な認識であったといえる。それゆえに、固有事務と委任事務の両者の経費を捻出するため、地方団体は「自己の財産を所有し、其の所属員に課税し及び其の他の収入を得るの権利」を有するということになる。このような公法学での通説は、一般的な認識であったといえよう[25]。委任事務は、一般には肯定的に捉えられていたのである。

第二項　内務省（官僚）の国政委任事務に対する認識と立場

では、内務省（官僚）は、国政委任事務をどのように考えていたのであろうか。内務省（官僚）の国政事務に対する考え方は、明治 32（1899）年 7 月 24 日の閣議決定[26]に示されている。

この閣議決定では、「各省主管ノ事項ニ付法律命令若ハ訓令等ヲ発シ又ハ施設ヲ為サムトスルニ方リ他省主管ノ事務ニ関係アル事項ニ付テハ法律勅令等ハ閣議提出前命令処分等ハ発布若ハ決定前其ノ他ノ施設等ハ実行前予メ其ノ関係アル省ニ協議スルヲ要ス　其ノ地方団体ノ事務若ハ負担ニ関係アル事項ニ付テハ内務省ニ協議スルヲ要ス」とされ、各省の地方団体への国政事務の委任にあたっては、内務省への事前協議を要するとされた。

この閣議決定の趣旨は、同年 5 月 23 日の西郷従道内相より山県有朋首相宛の「秘甲第一七二号　地方政務ニ関シ各省主管ノ事項協議ヲ要スル件」に示されている。

すなわち、各省は「専ラ其ノ主管事務ノ改良拡張ニ急」で、国政委任事務により地方団体の事務・経費負担は増大している。そもそも「地方庁ノ経費ハ内務大臣ノ所管ニ属シ各般事務ノ挙否ハ一ニ供給如何ニ係リ其ノ地方公共団体ノ事務ニ関スル事項ニ付テハ之ガ監督上一層ノ注意」が必要である。今後「地方政務ノ整理ヲ図ルニ際会シ各省ニ於テ法律命令若クハ訓令等ノ立案アルニ方リテハ其ノ苟モ地方事務ニ関係アル事項ハ成案ニ臨ミ其ノ地方庁若クハ地方公共団体ノ事務及負担ニ影響ヲ与フル程度ヲ審査シ予メ必ズ内務大臣ニ協議アランコトヲ望ム」。それは、「地方庁及公共団体事務ノ整理統一ノ上ニ於テ目下ノ困弊ヲ除キ招来ノ発達ヲ期スル」ためであるというものであった。

この閣議決定の意義は、各省による「縦割り的」な地方団体への国政事務の委任にあたり、内務大臣（内務省）が事前に関与することで、不合理な国政事務の委任を防ごうとするところにあった。それゆえに、内務省は本来的に、各省の国政事務の委任に際して、「縦

割り的」な国政事務を総合調整することで、不合理で重複する国政事務の地方団体への委任を防ぐ役割を果たしたのである。

例えば、地方分与税制度の立案に携わった内務官僚・小林千秋は、委任事務の問題について次のように述べている[27]。委任事務は地方団体に絶対的な事務ではないが、国民・府県住民・市町村住民が「同一人」であり、国・府県・市町村の福利増進の目的も同一である以上、上級団体の「公共ノ福利ヲ増進スル事務」を下級団体に委任することが妥当である場合に、当該団体に執行義務が課された事務である。国家は、地方団体に固有事務と委任事務とを執行するための課税権・補助金・交付金等を分与し財源の適正化を図っているが、それが誤った場合、事務執行は不完全となり地方行政の不振を招来する。それゆえ、委任事務は「地方公共団体の能力」を超えない限り、「地方自治の振興」から「好ましい」ものではあるが、「不合理なる地方負担の下」で国政事務の委任が行われれば、地方の行財政の停滞につながる。こうした「不合理」な負担が地方団体に課される原因は、従来「主務省に於ては、専ら其の主管事務の改良拡張に急にして、地方財源の如何に付き周到なる研究を欠いてゐたところ」にあると「縦割り的」な国政事務の委任を批判した[28]。

特に、1920年代以降、地方（特に農村）財政の窮乏が深刻化するなか、地方団体が国家行政＝国政委任事務を遂行するために必要とされる財政的能力を喪失していった状況は、内務省（官僚）の「縦割り的」な国政委任事務に対する危機感を強めていった。

というのも、法令で義務付けられた委任事務の財政的負担を担えない地方団体では、当然、固有事務の財政的負担をも担えないからである。このことは「公共ノ福利ヲ増進」するという「存立目的」の崩壊を意味する。地方団体は、国政委任事務の遂行義務を果たすため、その財政的負担を家屋税・戸数割といった細民重課税に依存せざるを得なかった。地方税負担の過重の問題はこうして生じてきたのである。

こうしたなかで地方自治を所管する内務省（官僚）は、既述のとおり、喫緊の課題である地方税負担過重の軽減を図るべく、行政面での対応として「縦割り的」な委任事務の総合調整を図り、財政面での対応として両税委譲や地方財政調整制度の構想、立案をおこない、自治の「存立ノ目的」の維持を企図していったのである。こうした内務省（官僚）の対応は、農村財政の窮乏・膨大な国政委任事務の存在が、「自治事業」の停滞を招いているという町村長らの危機感、全国町村長会などの運動・要請[29]に応えるものでもあった。

第三項　昭和18年地方制度改正と国政委任事務

一　地方団体からみた内務省の特質とその機能

このように、内務省は、委任事務を否定こそしなかったが、「縦割り的」に国政事務の

委任を行う各省の動きには否定的であった。加えて内務省（官僚）は、国政委任事務と地方財政の窮乏や地方民の租税負担の過重との因果関係に否定的であった大蔵省などの他省と異なり、国政委任事務が地方財政の窮乏・地方民の租税負担の過重に重大な影響を及ぼしていると考えていた[30]。

それゆえに内務省は、中央官僚機構内において、各省の国政事務を総合調整することで、地方行政支配を一元化する権能を有してきた。そこに、内務省の中央集権的地方統治機構の頂点に君臨してきたと評される所以もあるといえる。しかし一方で、こうした内務省（官僚）の特質は、地方団体の「代弁者」機能[31]でもあり、「縦割り的」な国政事務の委任を総合調整し一元化する内務省（官僚）の役割は、各省の「縦割り的」な地方行政支配に対する地方団体の「防波堤」[32]機能をも意味するものでもあったといえる。

例えば、昭和 29（1954）年 7 月 24 日の衆議院地方行政委員会で、宮原幸三郎議員（自由党）が、戦前の内務省の機能を前提に、地方自治庁は「当時（戦前―筆者注）と比べると舐子が低」く、「特殊事情」ある市町村への「特別の援助、協力の考慮」が不足していると述べ、地方団体への配慮・協力の姿勢をより強く打ち出すよう求めた[33]。

また、同年 5 月 19 日の衆議院内閣委員会公聴会では、地方団体の立場から、内山岩太郎神奈川県知事は、地方自治庁の拡充は、「地方団体の行政を統制するという方面を強化する」のではなく「地方団体の利益代弁機関」として強化してほしい。具体的には、交付金や地方債など地方財政の財源充足にあたり、「大蔵省に対して強力に太刀打ちできるところの権限と機能」を持ち、機関委任事務の委任にあたり「各省が行政事務を一方的に地方団体に単なる通牒くらいで押しつけるような場合には、これに対して防波堤となるような役目」を果たし、補助金交付及び監査を通じては、他省庁の所管事務であっても、「地方公共団体の行財政に関すること」は「すべて自治庁が責任をもつてこれに当る」という役割を果たすことを希望した。

もちろん内山知事は、戦前の内務省自体の復活を希望した訳ではないが[34]、内務省廃止後の地方団体にとって、中央官僚機構内における「地方団体の代弁者」・「防波堤」の役割を果たす、旧内務省地方局の流れを汲むような官庁復活の要請が出されていたのである[35]。

二　内務省の「凋落」と総合調整機能の低下

しかし、このような内務省（官僚）の地方団体の「代弁者」・「防波堤」としての機能は、「内務省の凋落期」において低下していた。そのことは、後述するように、1920 年代以降両税委譲や地方財政調整制度等の地方税制改革論が、内務省（官僚）によって提唱されたにもかかわらず、政党や他省との議論・対立のなかで容易に実現しなかったことにも示さ

れていよう。また、昭和5～6年頃から、中央官僚機構内部における予算編成権を有する大蔵省主計局の権限が拡大し、大蔵省内では、主税局から主計局への主導権の移動が生じていたこと[36]も重要である。内務省は、予算をめぐってたびたび大蔵省主計局との対立を余儀なくされたし[37]、農山漁村経済更生運動を通じた地方団体に対する農林省の影響力の拡大も、内務省「凋落」の一因となっていた。

特に、昭和10年頃になると、内務省の「凋落」は、前述したような内務省への事前協議さえも省略される事態となっても出現していた。この事前協議の省略の結果、各省からの「縦割り的」な国政事務の委任が増大し、個別分散的な国政事務が地方団体に委任される事態となっていた。加えて同時期には、地方農村部に多くの法人・組合が濫立され、各省の「縦割り的」な事業が推進され、地方住民は重複する組合費負担に苦しめられる状況も生じていた[38]。こうした事態は、地方財政の窮乏にいっそうの拍車をかけていった。

各省による個別分散的な国政事務の濫立的委任は、地方団体に「同一又ハ類似」の事務や「統一可能」な事務を強制する事態を生じさせていた。

例えば、昭和14（1939）年10月に六大都市（東京市・大阪市・京都市・神戸市・横浜市・名古屋市）が行った「国政委任事務ニ関スル調査」[39]では、調査統計・教育・土木事業・保険・産業・社会事業・都市計画・国民精神総動員・銃後後援・防空などの分野において、「同一又ハ類似ノ事務」にも関わらず「時期及方法等ヲ統一シ得ル」ような事務、「内容ハ異ルモ時期方法等ヲ統一シ得ル」事務、「同一又ハ類似ノ事務ナルニモ拘ラズ趣旨或ハ方法ノ矛盾スル」事務などが、濫立的に地方に委任されていた実態が如実に示されている。こうしたなか、同年12月には、大阪市会議長から次のような意見書が提出されている[40]。

> 今次事変勃発以来国政事務ノ委任激増シ殊ニ法律勅令ニ依ラザル事務ノ委任セラルヽ事例極メテ多ク而モ類似又ハ重複セル事務ニシテ各省庁独自ノ計画ニ基キ事務ノ内容委任ノ時期等区々ニシテ之ガ下命ヲ受クル都市ノ一般事業計画ニ重大ナル障害ヲ来タスハ勿論人的並ニ物的ニ重圧ヲ加ヘラレツヽアリ…（中略）…将来新ニ国政事務ヲ委任又ハ指示セラルヽ場合ニハ各省庁間互ニ緊密ナル連絡ノ下ニ重複又ハ類似ノモノヲ厳重ニ調整セラレ且当該方針決定前必ズ下命都市ノ意向ヲ徴セラレ其ノ事務遂行ニ支障無カラシムルト共ニ特ニ相当財源ヲ付与セラレムコトヲ翹望ノ至リニ禁ヘズ（傍点一筆者）

このなかでは、日中開戦後のこの時期、法律・勅令以外の国政事務の委任はできない状況であったにも関わらず、各省から地方団体への事務委任が法律・勅令以外の通牒・指示によって広くなされていた事実が示されている。この意味は、極めて重大である。という

のも、この事実は、昭和4年地方制度改正の法規を完全に無視した委任方法が採られているからである。したがって、日中戦争期には、法治主義さえ守られない事態が出現していたことを示している。当然、こうした法を無視する事態のもとでは、明治32（1899）年の閣議決定で義務付けられた内務省への事前協議も、当然、省略されていたのである。

特に、内務省への事前協議の省略は、各省からの「縦割り的」な国政事務の委任を増大させ、地方団体は一般事業計画に重大な障害をきたし、人的・物的な重圧に苦しむ事態をも引き起こしていた。ここに、内務省による「一元的な統制」から「内務省以外の各省による多元的な統制」という現代的地方統治構造の萌芽も看取されよう。

こうした事態を受けて市町村は、国政事務の委任にあたり各省庁間の調整を図り、かつ地方団体の意向を十分に考慮する中央官僚機構の整備さえ要請するに至った。そもそも、各省間の総合調整は、内務省（官僚）の所管するところであったから、地方団体の要望は、内務省の総合調整機能の復活を意味するものであったといえる。こうした要望を受けて内務省は、地方財政調整制度の実現を企図する一方で、中央官僚機構内部における内務省の事前協議権を再構築していくこととなる。

三　昭和18年地方制度改正と国政委任事務

こうした国政委任事務の「縦割り的」な状況に一定の制度的な修正が加えられるのは、昭和18（1943）年の地方制度改正においてである。しかし本論では、昭和18年地方制度改正について詳述することはできないので、先行研究における昭和18年地方制度改正の意義と評価を紹介し、ここでは特に国政委任事務に関する問題について検討する。

昭和16（1941）年12月8日の真珠湾奇襲で始まった太平洋戦争は、戦時行政事務を増大させた。この戦時行政事務の増大を受け、昭和17（1942）年6月、全国町村長会は「町村決戦態勢確立実行方策要綱」を作成し、町村行政組織の一本化による町村長中心主義の確立を求めた。これに対し、政府は同年7月、府県知事の補助行政機関としての地方事務所を各郡単位で設置し、府県庁の出先機関としての地方事務所による市町村への「統制」を開始する[41]。こうした戦時体制構築の流れのなかで、昭和18（1943）年3月20日、「府県制中改正」（法律第79号）・「市制中改正」（法律第80号）・「町村制中改正」（法律第81号）が行われ、昭和4年地方制度改正以来の地方制度の全面改正が実施された[42]。

この地方制度改正は、政府―府県知事―（市区）町村長―部落会・町内会という行政系列を整備し、町村内の各種団体を町村行政機関として組み込むものであった。

ここでは、昭和18年地方制度改正について、特に、市制・町村制の改正に関する概要をみておこう。

第一に、同改正で、市町村長の選任方法の改正と市町村長以下町村理事者の解職権が規定された。市長選任は、内務大臣が市会に候補者を推薦させ、勅裁を経て選任し、内務大臣の指定期日以内に推薦しない場合、内務大臣が勅裁を経て任命できることとされ、町村長の選任は、町村会の選挙後、府県知事の許可が必要とされた。また市町村長以下、町村理事者が不適当と認められる場合、市長に対しては内務大臣が、町村長については府県知事が、その解職権を有するものとされた。

第二に、同改正で、市町村行政運営の簡素化と能率化が図られ、特に、市町村会の職務権限が大幅に制限された。市町村行政中軽易な事項は、市町村会の議決を要しないこととされた。また、市町村会の権限が従来の概括例示主義から制限列挙主義に改められ、市町村会の議決を要する事項が限定された。加えて、市町村会による予算の増額修正や出納等の実施検査制度の廃止など、予算に関する市町村会の関与も排除された。さらに、従来、市町村会（市参事会）に付与されていた市町村行政に関する異議決定権も市町村長に移管され、府県では、訴願の裁定権も府県参事会から府県知事に移管された。

第三に、同改正で、市町村内の各種行政の統一と総合的な運営を図るための改正が行われた。この結果、市町村長は市町村内の各種団体に対する総合的指示権限を付与され、各種団体が市町村長の指示に従わない場合、市町村長は監督官庁の措置を申請できることとされた。これは、市町村長に強力な地位・権限を付与することで、戦時行政の強力な推進を担保するための措置であった。そのため、市町村内の部落・町内会が地方制度上法認され、市町村長の行政補助機関とされた。

また、国政委任事務についてみれば、昭和 18（1943）年 3 月 19 日「府県制中改正」（法律第 79 号）で第 2 条「府県ハ法人トシ官ノ監督ヲ承ケ法律命令ノ範囲内ニ於テ其ノ公共事務並従来法律命令又ハ慣例ニ依リ及将来法律勅令ニ依リ府県ニ関スル事務ヲ処理ス」が、「並従来法律命令又ハ慣例ニ依リ及将来法律勅令ニ依リ」が「及法律命令又ハ従来ノ慣例ニ依リ」に改正された。翌 20 日の「市制中改正」・「町村制中改正」（法律第 80・81 号）の各第 2 条にも同様の改正が行われている。

この結果、従来は、国政事務の委任にあたり法律・勅令の法的根拠が必要とされたのに対し、同改正で、法律・勅令のほか省令以下の命令でも、地方団体に対する国政事務の委任が可能となり、戦時行政事務を地方団体に委任することが、制度上、容易になった。

この国政事務の委任に関する改正は、前述したような府県知事権限の拡大、強化や府県会・市町村会の職務権限の縮小、市町村長の選任方法の改正、市町村長等に対する監督官庁（内務大臣・府県知事）の監督権限の強化など、戦時地方行政を担う末端官吏である市

町村長に最も適切な人材を選任、確保し、それに対する監督官庁の権限を強化するための制度的措置[43]と相俟って、戦時国家体制の構築という企図を有するものでもあった。

しかし一方で、同年5月24日（勅令第439号）「府県制施行令中改正」で、第25条ノ2「内閣総理大臣又ハ各省大臣其ノ定ムル所ニ依リ府県ヲシテ国ノ事務ヲ処理セシメントスルトキハ予メ内務大臣ニ協議スベシ」が、また同日（勅令第443号）「市制町村制施行令中改正」で、第39条ノ2「内閣総理大臣又ハ各省大臣其ノ定ムル所ニ依リ市町村又ハ市町村長其ノ他市町村吏員ヲシテ国ノ事務ヲ処理執行セシメントスルトキハ予メ内務大臣ニ協議スベシ」が新たに追加され、明治32（1899）年の閣議決定で確認された、国政事務の地方団体に対する委任にあたり、内務省への事前協議が各省に法的に義務付けられたことは重要である。

この国政事務の委任に関する改正の目的は、次のようなところにあった[44]。まず、同改正の目的は第一に「道府県市町村又ハ市町村長等ヲ国策遂行ノ第一線機構トシテ大イニ活用スル」ことにあった。これは、前述の昭和18年地方制度改正と同様の趣旨に基づくものであるといえよう。第二に、「他面国費地方費ノ負担区分ノ適正ヲ確保シ地方民ノ負担ヲ増嵩セシメザルノ趣旨」によるものでもあった。その趣旨の「要領」は、(1) 国政事務委任の簡易化を図ること、(2) 国政事務の委任への事前協議を義務付けること、(3)「道府県又ハ市町村ニ対シ費用ノ負担其ノモノヲ命ズルニ付テハ従来通法律勅令ニ限ルコト」にありこの点を改めて確認し「御諒知相成度為念及御通知候」とされている。

つまり、昭和 18 年地方制度改正では、戦時行政事務を地方団体に委任することが、制度上、容易になった反面、地方団体への国政事務の委任にあたりその財源措置を政府・各省に義務付けたこと、費用の負担を直接地方団体に担わせる場合、従来通り法律・勅令によること、そして明治32年閣議決定で確認された国政事務の委任にあたり、各省に対し、内務省への事前協議を法的に義務付けたのである。この国政委任事務に関する改正には、次の四つの意義が考えられよう。

第一に、同改正は、昭和4年地方制度改正の法規を完全に無視した国政事務の委任が実体化していたことに対する、法制面での現実に対応する修正を図ったものであるといえる。日中戦争期以降の形骸化していた昭和 4 年地方制度改正による国政事務委任に要する法律・勅令の法的根拠を実態に即して修正したのである。

第二に、同改正は、戦時下において戦時行政事務の委任が必然的に拡大、増加するなか、委任事務に要する「財源ニ付何等ノ考慮ヲ払」わなければ、自治の観点から「容赦セラレナイ」という内務省（官僚）の認識から、地方団体が「適宜ニ処理」するための財源措置

を図ったものであった[45]。

第三に、戦時行政事務の地方団体への委任が、制度上、容易になり、地方団体の担う戦時行政事務の一層の拡大、増加が予想されるなか、各省の内務省への事前協議を義務付け、その選別を図ることで、地方団体が限られた財源のなかで「住民の福利増進」と戦時行政事務との両立・調和を図ろうとするものであったといえよう[46]。

第四に、こうして各省の「縦割り的」な国政事務の委任に対し、内務省への事前協議が法的に義務付けられ、内務省が国政事務を総合調整し一元化することで、大阪市会議長の求めていたような、内務省が地方団体の「代弁者」・「防波堤」としての機能を回復する途が開かれたのである。

しかし、戦時下にあっては、当然、戦時行政事務が最優先課題とされ、こうした内務省の総合調整機能は、地方団体の「防波堤」として、地域住民の「福利増進」を図るものとしては機能し得なかったことは、戦時下における人々の生活の実態からも明らかであるといわなければならない。

以上のように、内務省は「凋落期」に失っていた総合調整機能を、昭和 18 年地方制度改正において再構築することができた。それは、各省による「縦割り的」な国政事務の委任による地方財政の窮乏・地方費の過重負担を是正するという目的のもとで企図されたものであった。しかし、それは戦時下においてようやく構築されたがゆえに、地方団体が求め、また、内務省（官僚）が当初企図したものとしては、機能し得なかったのである。

とはいえ、このように事務権限の配分と税財源の配分とを表裏一体のものとして捉える内務省（官僚）の趣旨は、戦後の地方行政調査委員会議の「行政事務配分に関する勧告」（行政責任の明確化を妨げる補助金制度の廃止や機関委任事務の範囲を地方自治法等に明記し将来の無制限な増加の抑制、地方財政調整制度による自治に必要な一般財源の保障、市町村税の独立税化など）（いわゆる神戸勧告）に連繋するものであったと考えられよう[47]。

第三節　内務省（官僚）の特質と地方統治

次に、内務省（官僚）の有する特質と地方統治に対するスタンスを検討しておきたい。1920 年代の両税委譲論や 30 年代の地方財政調整制度などの地方税制改革論は、内務省地方局官僚によって構想・提唱された。内務省（官僚）が如何なる官僚組織で、如何なる地方統治のスタンスに基づき、これらの地方税制改革を提唱したのかを検討することは、その地方税制改革を検討する上で、重要であると考えられるからである。

第一項　内務省（官僚）の位置付け

内務省は、元来、内政の主要部分を専管してきた中央官僚機構である。内務省は、国家

神道の国教化を推進した神社局、議員選挙や地方行政（議会・経済その他社会事業）を所掌した地方局、行政警察・政治警察・経済警察・思想警察を所掌した警保局、公衆衛生等を所掌した衛生局、内務省直轄の土木事業（河川・砂防・港湾・道路・上下水道）を所掌した土木局、その他、関東大震災の際の復興局や社会政策を所管した社会局、防空行政を担った防空局などで構成される[48]。

内務省の評価については、石田雄氏の指摘が注目される[49]。内務省（官僚）は、内面から見れば「自分たちが国家全体を支えているのだという責任意識」を強く有し、「この責任を果すためには、時代の動きと民意の動向を真面目に考えて」いたことは「否定すべくもない事実」であるとされた。また、外面から見れば「警察と全国の人事」権という「強大な権力を持っており、つよく権力性を示し、しばしば自由を抑圧するものとして印象」付けられるとされた。そして、この両面から見る「客観的な事実」から、内務官僚が弾圧を意図していたということは誤りであり、反対に内務官僚が責任意識をもって国家と国民のことを考えていたから、やったことはみな正しかったということも誤りであるとされた。

つまり、石田氏は、戦前日本の内務省という官僚組織が行った地方制度改革や地方税財政改革に対し、この両面的な評価の必要性と個別具体的な十分な検証の必要性を示唆されたものといえる。

以下、こうした指摘を踏まえて、戦前日本の内務省（官僚）の特質と位置付けを検討したい。まず、内務官僚からみた内務省とは、次のような中央官僚機構であった。内務省は、地方行政を総合する官庁、すなわち国内行政に関する総合官庁としての役割を担う部局である。内務大臣には副総理格の人物が就任し、各行政を政治的に調整する役割を担った[50]。それゆえ大蔵官僚やその他の省の官僚が行政の一部分を担当する専門家であるのに対し、内務官僚は行政全般にわたる事務をこなし、総合的にものごとを考える立場にあった。その理由は、内務官僚は地方行政官僚として地方行政に携わり、各府県自治行政をあずかり府県会に出席して論議をたたかわし、政府と同じように総括的行政に従事するため、自然、専門行政を司る他省の官僚とはものの考え方がおのずから異なり物事を総括的に観察するという職務上の性質によるものであった[51]。

それゆえ、内務省以外の中央各省は、当初、府県知事に対する直接の指揮監督権を有しておらず、各省の出先機関も多くなかった時代には、府県知事は内務省以外の省庁からの指図を受けることはなかった[52]。加えて、内務省には、地方局・警保局の二大部局が存在し、前者が人事権を掌握し、後者が警察権を掌握することで、内務省の権勢と存在感が発揮されていた[53]。しかし、時代が下るに従い、中央政府から地方団体への国政事務の委任

が増加するにつれ、府県知事・市町村長らは、次第に、内務省及びその他の省からの指導監督のもとで地方行財政を行う必要に迫られた。特に、1920年代以降、内務省の地方に対する一元的支配構造＝内務省の総合官庁としての機能は弱体化し「凋落期」[54]を迎えていたことは既に述べた。

大蔵省（主計局）は予算編成権を用いて内務省への圧力を強め[55]、特に、陸・海軍の予算要求が年々激しさ増してくる30年代には、大蔵省は内務省の一般会計歳出予算を漸次削減し、昭和10（1935）年には内務省の一般会計歳出（臨時部）の財政水準は最低のピークを迎えた[56]。また、農村恐慌以来、農林省が多額の補助金政策（農林行政）を通じて地方団体への影響力を強化していた[57]。特に、経済更生運動では、地方行政官僚として府県に赴任した内務官僚は、もっぱら農林省の指導下で産業行政に携わった[58]。こうした産業行政の進展による農林省等の事業官庁の機能強化と、教育分野における「文部省を頂点とする縦の行政機能」の強化、さらには昭和13（1938）年1月の厚生省の内務省からの分離・独立、内務省の社会行政部門での職能脱落などの結果、「内務省の地方行政に対する威令が昔日の如く行かな」い状況が生じていたのである[59]。

加えて、同じ昭和10年頃には、農林省（官僚）などから、従来、内務省が有した地方行政官僚の人事権を内閣に移譲し（内閣人事局の創設）、内務官僚だけでなく各省事務官・局長のなかから地方行政官僚への転任が可能となるような地方行政官任免制度への改正を求める意見も出されてくる[60]。さらに昭和13（1938）年1月には、法制局から内閣人事部創設の提案もなされ、割拠的な各庁人事行政の統制機関の設置も検討されていた[61]。

このように内務省は、政党内閣期以後、内務省の昔日の「威令」は失われ、中央官僚機構内部における内務省の影響力の著しい減退を惹起していた。特に、従来副総理格の人物が任じられてきた内務大臣の小粒化、昭和6（1931）年の満州事変以降、国家の基本政策が、五相会議（首相・蔵相・陸相・海相・外相）で決定されたことなどもあり、閣内における内務大臣（内務省）の地位と発言力も大幅に低下していく[62]。この点は、地方財政調整交付金をめぐる後藤文夫内相と高橋是清蔵相との関係にも鮮明に表れている[63]。

第二項　内務省（官僚）の地方統治―論理的検討を通じて―

次に、内務省（官僚）の地方統治が如何なるものであったのかを検討する。筆者は、序章で、北村亘氏が論証された総務省（旧自治部局）の行動様式を、理論的には、戦前日本の内務官僚の行動様式にも当てはめられるのではないかとの推論を立てた。

北村氏は[64]、総務省の「自治」権の擁護者としての動向を解明され、地方自治体の要求に応えることで「地方自治あるいは地方財政の守護者」たる名声を高め「地方自治体との

良好な関係」を構築するという総務省にとっての「効用」が存在したことを指摘された。また、税財政改革にあたり、税源移譲や特定補助金削減は、地方自治体に対する財務省や他の事業省庁の影響力を低下させ、一方で、霞ヶ関内における総務省の「威信の相対的向上」につながり、「地方自治体の擁護者」たる行動様式をとることで、地方自治体との情報交換が密接となり、「地方に関する情報の蓄積」という点で、他省庁に優越することができるという省庁としてのメリットの存在も指摘された。また、こうした地方自治体とのコミットメントを高めることが「出向や地方の首長への転出機会」を狙う総務省「官僚の個別利益」にもつながるという。このように、旧自治省の役割について、①「地方の中央政府における利益代弁者」として、事業官庁や財政当局、あるいは政権政党に対する地方団体の代弁者としての機能と②「地方政府に対する指導者」としての役割があり、「政府間関係の管理者」としての旧自治省にとっては、地方とのネットワークが、その運営管理の有効性を担保するものであったと指摘された[65]。

ここではまず、戦前日本の地方自治を所管する中央官僚組織であった内務省（官僚）の行動様式について理論的に検討する。なお、筆者のこうした視点の背景には、戦後の地方行政調査委員会会議の委員長をつとめた神戸正雄氏の次のような記述がある。

> （前略）…地方民主化を阻むものをば、地方行政や、地方自治庁や、地方財政員会の中にある旧内務省系の職員の中にある態度だとしている点は、聊か観察違でないかと思います。…（中略）…彼等の中に、なお、健全なる進歩的分子があつて、よく民主政治に目覚めて、地方の自主的行政運営に対し中央からの権力的関与を排斥することの妥当性を眞に理解していることをも見逃してはなりません。現に私達の行政再配分勧告中にある、国の権力的関与を排斥する条項は、地方自治確立のためには最重要なる塊ともいうべきものであるが、この点に眞に深い理解をもつておる旧内務省系の人々が決して少なくはないのであります。このことは、私がこの条項を定めるにつき諸々の関係方面と接触して、親しく認めることの出来たことで、間違ではありません…（中略）…地方自治育成に反対する人が日本政府内部にあるかも知れません。しかしそれが旧内務省系の人々だというよりは、むしろ内務省以外の各省の官僚の間にあるのであります。…（中略）…総司令部自ら、旧内務省系のものは地方自治育成に反対するものだと見て、内務省を廃止したのでありますが、私はこれは間違をしたものと信じます。そのために却つて地方自治の確立を妨げたとおもいます。政府内部における地方自治代弁者の発言を力弱きものにしてしまいました。地方自治の発展を鈍らせました。…（中略）…私はむしろ内務省の再興を

勧めます[66]。

こうした神戸氏の言が、筆者に、戦前日本で地方自治を所管した内務省（官僚）に対する従来の評価への疑問を生じさせた。

そもそも、内務省という中央官庁の本質的目的は、地方の安定的統治にある。それゆえ地方に関する情報の把握は、地方の安定的統治・治安維持という意味で極めて重要な要素となる。その証左として、戦前の内務省の重要な一機関であった特高警察にとって、情報はその生命線であった[67]。

理論的には、内務官僚は、地方行政官僚として、地方団体（特に、町村）や地元住民との間に「良好な関係」を築くことで、赴任地内の情報・民情を的確かつ迅速に入手でき、内務本省は、彼ら府県知事以下の地方行政官を通じ、地方の実情を的確かつ迅速に把握することが可能となる。そして、地方の実情を的確かつ迅速に入手することで、地方自治を所管する省庁としての内務省は、大蔵省や他省に対する優位を保つことができ、内務本省・官僚のメリットにもつながる。

また、内務官僚の個別利益でも同様のことがいえる。内務官僚らは、本省在勤時には、地方理事者（府県知事・市町村長）らの意向を中央の制度・構想に反映させ、地方理事者との「良好な関係」の構築・維持を図る。この関係の構築・維持によって、府県知事・地方行政官として赴任した際、市町村長らの協力も得やすくなり、情報収集能力を高め、安定的な地方統治・治安の維持を円滑に遂行できる。それにより赴任期間中の治績をあげることもより可能となる。つまり内務官僚にとって、本省にいようと地方行政官として地方へ赴任しようと、市町村理事者との「良好な関係」の構築・維持はメリットにつながるのである。では次に、この点の実証的把握を試みる。

第三項　内務省（官僚）の地方統治―実証的検討を通じて―

さて、前述のような情報の重要性は、元内務官僚の回顧談でも多く指摘されている。例えば、元内務官僚・安井英二は[68]、内務省にとって「いかに地方からの報告が必要」であり、「時期を逸せぬ」「地方からの報告」＝地方の「実情を早く知ること」が、内務省・官僚にとってのメリットであったかを指摘している。

まず、前者については、「他省との関係や又議会の関係」から、内務大臣（内務省）として地方全体のことを把握しておく必要があったとする。つまり、政府・中央官僚機構内部における、内務省の他省に対する地方に関する情報量の優位性、帝国議会での政党からの質問・追及に対する内務省の対応という意味で、内務省が地方全体の情報を知悉しておくことの重要性を安井は指摘したのである。

後者について安井は[69]、地方長官としてのメリットを指摘する。地方長官は強い権力を有し、問題の事後的処理のためにその権力を行使するのは当然であるが、むしろ問題が起こる前に「未然に察知」し、「一般の人にはまだ分らぬうちに察知して、その処置をして何事も起らずに済ます」ことが重要で、またそれが「地方官の批評」につながると述べる。この点は、警察行政でも同様であった。元内務省警保局長の松本学は「元来、警察の目的」は「事を未然に防ぐ」ことで、事件が「起きないように処置をし手配することが警察の使命」であり「事が起きたら、それこそ警察の大失敗」であった[70]と述べる。

これらの元内務官僚の言から、自治行政・警察行政を担う内務省（官僚）にとっての、地方の実情、情報の的確かつ迅速な入手の重要性が判明する。また、安井も松本もともに、内務省の人事行政に携わっており、彼らのこうした考え方が、人事面の評価に影響していた可能性も十分にあると考えられよう。

以上のように、内務省（官僚）にとって、地方の情報の的確かつ迅速な把握は、中央官僚機構内部における、他省に対する情報の優位性を確立し、また議会対策ともなるというメリットが存在した。また、官僚個人にとっては、地方行政官・警察官僚として、事件を「未然に察知」し「未然に防ぐ」ための的確かつ迅速な情報の入手は極めて重要であった。そのための町村理事者らとの「良好な関係」の構築は、必須の課題であったといえよう。

第四項　地方行政官としての内務官僚

最後に、内務官僚が地方行政官としてどのようなスタンスで地方行政に臨んでいたのかを検討しておきたい。

周知の通り、内務省は府県知事以下の地方行政官僚の人事権を掌握するだけでなく、内務官僚自身、府県知事以下の地方行政官僚として、地方行財政に直接的に携わることになる。地方行政官僚経験者が、内務本省で地方自治制度改革や地方税制改革の研究・立案に携わり、内務本省で地方行財政政策の研究・立案に携わった内務官僚が、地方行政官僚として任地に赴任する[71]という循環的な人事構造が存在する。それゆえ、内務本省では、府県知事らの意向を聞き、それを総合調整して、中央の政策に反映する役割も果たしていた。事実、内務本省では、府県知事の上申・意見を尊重し、府県知事に敬意をもって対応していた[72]。内務官僚にとって、府県知事就任は終局の目的であり、本省の部長級で終わるよりも府県知事で終わることの方が望まれたともいわれている[73]。

さて、こうした内務官僚の意識であるが、府県知事とは「天皇の牧民官」であるという使命を保持していた。「牧民」＝「民を安らかに治めるという治民の理想」は、明治 6（1873）年 5 月 24 日の地方官会議で出された地方長官への明治天皇の勅語以来、長く、内務省の地

方行政思想の底流として存在した[74]。

そのため内務官僚は、「天皇陛下の官吏」とは「国民の公僕」である、府県知事は「陛下のご名代」であり党派に偏せず「県民のために尽くす」存在[75]だと自認していた。それゆえ内務本省は「中央本位」・「中央集権的」な監督ではなく「地方」＝「地方民のため」の監督を行い、「地方民」のために、自治に対する統制と尊重を重視したという。

彼らは、このように述べている。府県知事として「地方は地方のために努力」し、内務本省＝中央は第一線の地方から「浮き上がらぬ」よう「始終地方との接触」を行った[76]。府県知事の役割は、人に会い「県民の声をきくこと」であり、「公明正大」に物事を処理し「偏頗な処置」を戒めた[77]。府県とは、国の行政が集中する「総合出先官庁」であるから、国の政策と管内市町村の業務を総合調整し、「地方の実情」に適合させることが府県知事の職務であった[78]。地方行政は地方住民に直結するものであり、府県知事は「地方の住民の立場」から「政府にものを申し」、「ある意味においては国民の立場」を「内務省が代弁」していた[79]。そのためにも、府県知事・地方行政官は、その地方の実情を知らなければ行政はできないから、赴任後、地方をまわり各方面の代表者などと意見交換や希望の聴取を行い、地方の実情把握や民情実態の把握につとめるようなこともあった[80]。

つまり、内務官僚は、自らこそが、内務本省―地方（府県知事）―府県民（＝市町村民）という地方行政系列を通じ、地方の実情、社会経済状況、民情・地方民の声をもっともよく知悉し、それを中央政府の政策に反映しまた、中央政府の政策を総合調整し地方で実施できる唯一の官僚機構であると自認していたのである。

これらの証言は、戦後に元内務官僚らが語った回想談である。それゆえ、その信憑性については疑問の余地がないとはいえない。しかし、彼らのこうした回想談は、一貫した共通性を有していることも事実である。

少なくとも、内務省は、中央官僚機構内部で地方自治を所管する唯一の官僚機構であり、内務官僚こそが地方の実情を最もよく知悉していた存在であったことは事実である。また、府県知事を「天皇の牧民官」とする彼らの認識は、ある意味では、現代以上に内務官僚の動向を規制するものであったと考えられる。それゆえに府県知事は「公明正大」であること、国家の政策を総合調整し「地方の実情」に適合させること、地方民の声を国家の政策に反映しなければならなかった。そこに内務省（官僚）の「地方の代弁者」たる位置付けが存在したといえよう。もちろん実際には、「地方の実情」や地方民の声を無視しては、安定的な地方統治も治績を挙げることもできないという現実があったことはいうまでもないが、こうした考え方は、前述のような戦後の地方理事者らによる内務省への認識からも、

必ずしも否定されるものではないと考える。

小　結

以上筆者は、第一に、明治地方自治制における「自治」を検討し、地方財政調整制度が崩壊を決定付けた「自治」の内容を検討した。第二に、地方財政調整制度の成立過程を地方制度改革との関連において位置付けるため、内務省（官僚）が、国政委任事務に如何なる対応を図っていたのかを検討し、またその理由について述べた。第三に、1920年代以降の地方税制改革論を提唱、立案し、その実現を図った内務省（官僚）の中央官僚機構内部における地位と彼ら内務省（官僚）の行動様式、彼らの地方統治のあり様を検討した。

まず、明治地方自治制の本質とは、「国政委任事務の財政的負担に応じることができる」「町村の財政力の確保」であったに過ぎない。それゆえ、地方財政調整制度が「自治」を崩壊させたという従来の見解は、当を得たものとはいえない。むしろ、1920年代以降の地方税制改革論は、明治以来の「自治」の崩壊に対する財政面での対応体系であったと考えることができるのではなかろうか。この点は、次章以下で詳しく検討することとする。

次に、戦前日本では、一般に、国政委任事務自体は肯定的に捉えられており、むしろそれを地方税負担の過重という点から問題していたのは、中央官僚機構内部では内務省（官僚）であった。従来、中央集権的といわれた内務省（官僚）は、国政委任事務を中央官僚機構内部で総合調整することで「縦割り的」な国政事務の委任を防ぐ役割を果したのである。しかし、内務省の「凋落」が、その総合調整機能を低下させ、地方団体は「縦割り的」な委任事務に苦しみ、地方財政の窮乏と地方税負担の過重を惹起していった。内務省（官僚）は、こうした地方の実情に対し、財政面では財政調整制度の実現を図り、行政面では国政委任事務の整理を企図していった。後者は、昭和18年地方制度改正で実現するが、実態的には、地方団体の「防波堤」とはなり得る状況にはなかった。

最後に、筆者は、北村亘氏の指摘された総務省（旧自治部局）の行動様式を手掛かりに内務省（官僚）の行動様式を検討し、内務省（官僚）は、内務省―府県（知事）―市町村（長―市町村住民）という地方行政系列を通じ、地方行財政の実情、地方の社会経済状況、地方の民情を的確かつ迅速に知ることが、彼らのメリットともなり、また、それを国家の政策に反映する官僚機構であると評価した。また、内務省（官僚）の職掌上、そうすることが、彼らの目的に適うものであったからである。

中央官僚機構内部において、地方の実情を最も知悉する官僚組織である内務省（官僚）は、それゆえに、1920年代以降、地方財政の窮乏と財政格差の拡大という「自治」を取り巻く環境の変化にいち早く対応し、両税委譲や地方財政調整制度といった新たな地方税制

改革論を提唱できる存在であったのである。

---

1 例えば、藤田武夫『日本地方財政発展史』〔文生書院、1977年〕444～445頁。

2 永安百治「農村負担軽減問題」『自治研究』第10巻第2号、1934年、4～5頁。

3 藤田武夫『地方財政制度の成立』〔岩波書店、1941年〕、藤田・前掲『日本地方財政発展史』、亀掛川浩『明治地方自治制度の成立過程』〔東京市政調査会、1955年〕、大石嘉一郎『日本地方財行政史序節』〔お茶の水書房、1961年〕、亀掛川浩『明治地方制度成立史』〔柏書房、1967年〕、大島太郎『日本地方行財政史序節』〔法律文化社、1968年〕、山中永之佑『日本近代国家の形成と村規約』〔木鐸社、1975年〕、山中永之佑『近代日本の地方制度と名望家』〔弘文堂、1990年〕、大石嘉一郎『近代日本の地方自治』〔東京大学出版会、1990年〕、小路田泰直『日本近代都市史研究序説』〔柏書房、1991年〕、大島美津子『明治国家と地域社会』〔岩波書店、1994年〕、山中永之佑『日本近代国家と地方統治』〔敬文堂、1994年〕、同『日本近代地方自治制と国家』〔弘文堂、1999年〕、中尾敏充「市制町村制の制定と徴税機構の整備」『阪大法学』第49巻第3・4号（第201・202号）1999年など。

4 以上、山中永之佑「大日本帝国憲法の制定と地方自治制」『近代日本地方自治立法資料集成』2〔明治中期編〕〔弘文堂、1994年〕14～23頁を参照。

5 町村会では二級選挙制、市会では三級選挙制が採用された。町村でいえば、町村税の総額の半分を納税する少数の　地主・富裕者が一級選挙人、残りの選挙権者が二級選挙人とされ、それぞれが議員総数の半数を選挙するものであった（「市制町村制」第13条）。二級選挙を先にし、一級選挙を後からするという一級選挙権者に有利な選択権が付与された（市制町村制第19条第2項）。

6 山中・前掲「大日本帝国憲法の制定と地方自治制」15頁。

7 このことは、明治23年2月13日の訓示のなかで、山県有朋内務大臣が、町村会議員選挙における「政治党派の競争軋轢」の弊害が「市町村制の実施上に波及し」、市制町村制の実施に障害が起こっている状況に憂慮を示していたことからも明らかである。

8 御雇外国人・ロエスレルは、本来の「地方自治及地方分権ノ主義」では、地方事務は自治体自らが処理し財政権も自治体に所属するが、「国家全体ノ為メ必要ナル税源ヲ地方税ニ因テ甚タ狭縮スルコト」を防ぐという「国家ノ利益上」からは、その「放任」は許されず、「地方自治体ニ地方税則議定ノ自由ヲ認許スルモ其自由ヲ施行スルニ必ス政府ノ監督」下に置くことが必要だと述べている（「地方税法制定手続ニ関スル答議」（山中・前掲『近代日本地方自治立法資料集成』2、307～309頁所収）。

9 中尾・前掲「市制町村制の制定と徴税機構の整備」。

10 以下の叙述は、中尾・同上、334～342頁に依拠している。

11 中尾・同上、340頁。

12 美濃部達吉は、「公共団体ノ事務ト類似シ而モ之ト区別スルコトヲ要スルモノハ、団体ノ吏員ニ委任セラレタル事務ナリ」と述べ、団体委任事務と機関委任事務を区別している（美濃部達吉『行政法撮要』上巻〔有斐閣、1928年〕303頁）。

前者については、伝染病院・隔離病舎・隔離所・消毒所等の設置、害虫駆除、国税府県税の徴収、土地区画整理事業、結核療養所の設置、尋常小学校・高等小学校・中学校・高等女学校・実業学校等の設置、図書館の設置を（同上、359頁）、後者については、戸籍・寄留に関する事務、徴兵徴発及び召集事務、衆議院議員選挙に関する事務、伝染病予防に関する警察事務、行旅病人死亡人の取扱い、水難救護、道路管理、都市計画事業の執行、土地収用事務、小学教育の管理、就学義務の督励などをあげている（同上、349頁）。

13 昭和4年地方制度改正については、藤田・前掲『日本地方財政発展史』455～469頁、山中永之佑「一九二九年の地方制度改正」『追手門経営論集』第3巻第2号、1997年などを参照。

14 藤田・前掲『日本地方財政発展史』460～462頁。

15 兼子仁・村上順『地方分権』〔弘文堂、1995年〕116～117頁。

16 兼子・村上・同上、109頁。

17 兼子・村上・同上、82頁。

18 兼子・村上・同上、39～40頁。

19 例えば、宮澤俊義『固有事務と委任事務の理論』〔有斐閣、1938年〕80～81頁。

20 美濃部達吉『行政法撮要』上巻〔有斐閣、1937年〕453～454頁。

21 以上、美濃部・前掲『行政法撮要』上巻、296～300頁、宮澤・前掲『固有事務と委任事務の理論』77～78、82、88頁。

22 例えば、上杉慎吉『行政法原論』〔有斐閣、1904年〕280～281頁。

23 宮澤・前掲『固有事務と委任事務の理論』92～97頁。

24 以下の叙述は、美濃部達吉『日本行政法』上〔有斐閣、1936年〕569～575頁による。

25 これは、政党にも同様の認識であった。例えば、昭和15年2月18日の帝国議会衆議院での地方分与

税制度の審議において、「自治ノ本旨」という視点から、地方独立税の比率の低さを批判した川崎末五郎議員も、委任事務そのものを批判するのでなく、国と地方との「負担区分」の観点から、国政事務の委任にあたり、国家が費用を負担するか、地方団体の財源を考慮する必要性を説いている「官報号外　昭和十五年二月十八日　衆議院議事速記録第十四号　地方税法案外七件　第一読会」279頁。

26 小林千秋『地方財政』〔良書普及会、1943年〕289～291頁所収。

27 小林・同上、264、267、286頁。

28 この認識は少なくとも1930年代の内務官僚の共通認識であったといえる。彼らは、国政委任事務とそれに伴う自治負担増大、地方の実情を無視した党利党略的、「縦割り的」な補助費・奨励費支給、行政の画一主義等が、地方税負担の過重の要因と考えていた（三好重夫「補助費奨励費の整理」『自治研究』第7巻第3号、1931年）。

29 全国町村長会の動向については、能川（尾島）志保「1920年代における全国町村長会と行政町村」『日本史研究』581号、2011年を参照。

特に町村長らは、膨大な委任事務は調査報告等の煩雑さを伴い、そのため市町村本来の自治事務が停滞していること、委任事務の負担の重さが、町村の産業や町村住民の生活安定化のための事業・施設経営を妨害していたことによる「自治」の崩壊を問題としていた。

30 小林・前掲『地方財政』283頁。

31 例えば、内務官僚・三好重夫は「内務大臣は閣議においては地方団体の代弁者であった」と回顧している（伊藤隆監修『現代史を語る②三好重夫―内政史研究会談話速記録―』〔現代史料出版、2001年〕350頁）。

32 行政学の分野では、こうした事業官庁による「多元的縦割り的」な専門行政機能の実施とそれに反対する内務省の動向について、〈分離〉と〈融合〉という問題として提示されたものとして天川晃「変革の構想」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』〔東京大学出版会、1986年〕119～123頁がある。

天川氏も、各省庁からの事務委任を「調整し、地方団体の利害、とりわけ財政的利害を擁護し、その代弁者として中央政府の政策決定の場（内閣）に関与する」内務省の機能を指摘され、内務省が「全国の地域的利害を掌握」し「代弁しうる位置にあった」とされている。

33 「第十九回国会衆議院　地方行政委員会議録第七十五号」8～9頁。

34 「第十三回国会衆議院　内閣委員会公聴会議録第一号」20～21頁。

35 例えば、昭和26年7月11日の参議院地方行政委員会では、地方自治・地方財政の問題について、「地財位というのはなるほど平衡交付金その他を理想的に公平に配分してくれるからして我々は行つて首を提げていろいろ頼んでいるから、あまり委員長あたりにも気を触るようなことは言えないのだ、併し肚の底から思つていることは僅かなものを分けてくれることや僅かな起債の額をどうすることではなくて、もつと政府自体の中において強力に発言する機関であつてほしい。こういうことを言うので、これはすぐにこの昔のことを考え出して、昔の地方の自治体側の意見を強力に閣議においても反映し、或いは副総理格であつたのが内務大臣でございますから、ちよつと内務省みたいなものを作つた方がいいじやないか、いわば地方自治の新たなる精神とは逆行した議論というものが地方に胚胎しているということを言い切れると思う」といった、内務省の復活を希望する「地方側の要望」があったことも示された（「参議院地方行政委員会（第十回国会継続）会議録第一号」7頁）。

36 倉山満『検証　財務省の近現代史　政治との闘い150年を読む』〔光文社、2012年〕第2章参照。

37 伊藤隆監修『現代史を語る④松本学―内政史研究会談話速記録―』〔現代史料出版、2006年〕97頁。

38 「第六十七回帝国議会衆議院　地方財政調整法案外一件委員会議録（速記）第四回」18～25頁参照。

この組合を通じた事業により町村自治が「支離滅裂」となり、農村に役立とうが立つまいが「自分ノ権限ヲ拡張ヲシ、或ハ自分等ガ行政整理ニ遭ハナイヤウナ風ニシヤウト云フ為ニ、其種ノ事業ヲ起ス」ため、事業で得られる農村の利益と費用負担が矛盾するといった事態さえも指摘されていた。同委員会では、こうした事例から、町村内公共組合の存在が「縦割り的」・所管主義的な産業行政に堕している実態、それによる町村自治の縮小、町村民負担の増大を批判し、町村内公共組合の整理と内務省（大臣）による指導・監督の必要性が指摘された。

39 「昭和十四年十月　国政事務委任ニ関スル調査」（国立公文書館所蔵）。

40 「国政委任事務ノ整理統制ニ関スル請願ノ件」『朝鮮人関係雑件／建言及陳情関係』（外務省外交史料館所蔵）。

41 山中・前掲『日本近代地方自治制と国家』590～592頁。

42 以下、昭和18年地方制度改正に関する叙述は、山中・同上、593頁以下による。

43 以上、昭和18年地方制度改正に関する叙述は、山中永之佑「ファシズム法体制の成立と地方自治制」山中永之佑・中尾敏充・白石玲子・居石正和・飯塚一幸・奥村弘・三阪佳弘・中野目徹・馬場義弘・住友陽文・高岡裕之・坂江愛・林真貴子編『日本近代地方自治立法資料集成』5〔昭和戦前期編〕〔弘文堂、1998年〕114～148頁による。

44 「内務省発地第一二二号　昭和十八年六月二十八日　内務次官より内閣書記官長宛『道府県市町村又ハ市町村長ニ対スル国政事務ノ委任ニ関スル件』」（国立公文書館所蔵）。

45 内務省地方局行政課「市制町村制改正問答」『内務省文書（地方行政関係）』（国立公文書館所蔵）。

46 例えば、小林は「市町村が住民の福利増進の為に、又（国防・防空等一筆者注）軍関係の施設の妨害とならぬやうにする為に、種々の事業を行はねばなら」ず、「防空と地方財政との調和」を図るため、戦争関連事務・施設の性質を検討し、国費一地方費の負担区分の確立を図る必要を主張した（小林・前掲『地方財政』235～237頁、299～302頁）。

47 この「神戸勧告」は、神戸委員長とともに、旧内務省系の人々によってまとめられたものであったといわれている（神戸正雄「ワープ博士の日本地方行政報告に対する私見一特に地方自治に関する中央行政機構について一」『都市問題』第44巻第1号、1953年、19頁）。

また、戦後改革期、地方出先機関の整理や府県に対する各省の権限移譲に際して、出先機関整理や権限委譲に積極的であった日本の内務省とGHQ内の民主化を目指す分権派であったGSは、それらに反対する日本の内務省以外の各省とGHQ内部のESS・G2・PSD・PHWといった専門的部局の「所管中心主義」と対立することとなる。こうした対立の結果（特にGHQ内部の対立によって）権限委譲は実現されず、直接公選制で公吏の戦後の府県知事が機関委任事務の重圧に苦しめられるという、戦後の、「三割自治」・「中央各省による多元的な中央統制」を決定付けた。この間の内務省（官僚）の動向が「自治」あるいは「分権化」を考えていたかの評価は別として、少なくとも、内務省（官僚）は、内務省以外の各省に比べ、地方団体への権限移譲や事務配分の分権化に積極的であった。なお、戦後改革期における内務省等の動向については、高木鉦作「知事公選制と中央統制」『現代行政と官僚制』下〔東京大学出版会、1974年〕を参照。

48 副田信也『内務省の社会史』〔東京大学出版会、2007年〕序章を参照。

49 大霞会『内務省史』第4巻〔地方財務協会、1971年〕283頁、副田・前掲『内務省の社会史』5頁。

50 伊藤隆監修『現代史を語る①荻田保一内政史研究会談話速記録一』〔現代史料出版、2000年〕68～69頁。内務官僚・荻田保は、戦後の地方行財政制度改革に寄与した人物でもある。

51 伊藤・前掲『現代史を語る④松本学』296～299頁。

52 水谷三公『官僚の風貌』〔中央公論社、1999年〕174頁。

53 伊藤・前掲『現代史を語る①荻田保』160頁。

特に後者の警察権は、内務官僚にとって枢要な権力基盤であった。地方統治にあたって、内務官僚は権力の乱用を戒めつつ、権力によって統制を行い、統制がとれることによって秩序が保たれる結果として、立派な政治が実現するのだという考え方を有していた（伊藤・前掲『現代史を語る④松本学』225～226頁）。

54 副田・前掲『内務省の社会史』25、521頁など。

55 倉山・前掲『検証　財務省の近現代史』54、57頁参照。

56 この点、第6章、152頁（図1）を参照。

57 「東京朝日新聞」昭和11年9月24日（3頁）。

「地方行政は機構的には内務省の命令監督の下にありながら農村民は次第に農林省の圧力」をうけるような状況にあり、農林省は、農山漁村経済更正運動を通じて、農村に対する実質的な地位と支配力を構築するに至っていた。

58 伊藤・前掲『現代史を語る①荻田保』40～43頁を参照。

59 東浦庄治「農村自治制度案批判」『法律時報』第10巻第9号、1938年、19頁。東浦は、当時、帝国農会の幹事であった。

60 田中長茂「地方行政官の任免制度の改正に関する短見」『自治研究』第11巻第2号、1935年。

田中は、宮崎県の小学校長の家に生まれ、大正5年に東京帝国大学農科大学農学科を卒業後、蚕糸業改良事務取扱嘱託を経て、大正8年に東京帝国大学法科大学政治学科を卒業、歩兵第64連隊入隊後に農商務省属・農務局農産課に赴任、高等試験行政科試験に合格して、農商務事務官などの農務畑を歴任、昭和7年に農林省経済更生部産業組合課長、同10年に経済更生部総務課長に就任している。

田中の改正案は、内閣人事局の設置により、地方行政官僚の人事と事務を分離し、従来の分散化しつつあった地方行政の連絡統制・理論的統一を図ろうとするものであった。一方で、「農林事務官が…地方庁の農務課長に、地方庁の商工課長が商工省の事務官になる」ことで産業行政事務の進捗を図るとともに、従来内務官僚が占めていた地方行政官僚に農林省や商工省などの産業行政官僚に任官の途を開こうとするものであった。

61 池田順『日本ファシズム体制史論』〔校倉書房、1997年〕245頁。

62 副田・前掲『内務省の社会史』25、521頁。

五相会議に関する叙述は、藤田正「統治機構と官僚制」山中永之佑監修・山中・藤原明久・中尾敏充・伊藤孝夫編『日本現代法史論一近代から現代へ一』〔法律文化社、2010年〕43～44頁を参照。

[63] 例えば、交付金を次年度予算に計上することを内務省が内定した際、高橋蔵相は後藤内相を説き伏せ、内務省の次年度予算への計上を取りやめさせている。この点、「東京朝日新聞」では、「蔵相、内相を説伏」と題して、「老蔵相らしく怒るでもなくまた頭押へのするでもなく頗る懇切な態度で而も巧に手を打つて後藤内相に諄々と説いたので、後藤内相も老蔵相の説を傾聴し結局両者の相互によく話し合づてこの問題の円満解決を計ることに意見の一致を見た」（昭和10年7月26日、2頁）と後藤内相が高橋蔵相に先手を打たれたために、内務省が蔵相の意向に従わなければならなくなったと評価している。

[64] 北村亘「都道府県の法定外税導入の分析」『レヴァイアサン』35号、2004年、32～37頁、同「三位一体改革の政治過程」『甲南法学』第45巻第3・4号、2005年、360～361頁参照。

[65] 秋月謙吾「民主主義体制における財政調整制度と政府間関係」持田信樹編『地方分権と財政調整制度』〔東京大学出版会、2006年〕41頁。

[66] 神戸・前掲「ワープ博士の日本地方行政報告に対する私見」15～17頁。

その他、「内務官僚も、日本官僚の通有性として、画一性を持ち、又おせつかいではあることは否定しないが、現在はそれよりも、他の官僚の方が遥かにおせつかいであり、セクショナリズムに燃えている…（中略）…現在の地方自治の発展を阻害しているのは官僚全般のセクショナリズム、縄張り争である」という山口享全国市議会議長会事務局次長の言もある（山口享「地方議会の機能に対する認識」『都市問題』第44巻第1号、1953年、125頁）。

[67] 荻野富士夫『特高警察』〔岩波書店、2012年〕63頁。

[68] 「内政史研究資料　第十四集　昭和三十九年二月六日　安井英二氏談話第一回速記録」44頁。

[69] 同上、24～25頁。

[70] 伊藤・前掲『現代史を語る④松本学』272頁。

[71] 伊藤・前掲『現代史を語る②三好重夫』153頁。

[72] 伊藤・前掲『現代史を語る④松本学』96、105頁。

[73] この点は、前掲「安井英二氏談話第一回速記録」7頁、伊藤・前掲『現代史を語る④松本学』155頁、『現代史を語る①荻田保』71頁、『現代史を語る②三好重夫』41頁などを参照されたい。

[74] 大霞会編『内務省史』第1巻〔地方財務協会、1971年〕86～87頁。

明治天皇は、地方長官に対し「善ク斯民ヲ誘導シ、各其ニ安ンセシムル、固ヨリ是牧民タル者ノ職ニシテ、其任甚タ重シト云フヘシ、汝等其能旨ヲ躰シ努力セヨ」との勅語を下した。

[75] 伊藤・前掲『現代史を語る④松本学』96、125頁、『現代史を語る②三好重夫』43頁参照。

[76] 前掲「安井英二氏談話第一回速記録」38～39頁。

[77] 伊藤・前掲『現代史を語る④松本学』232頁。

[78] 伊藤・前掲『現代史を語る②三好重夫』349頁。

[79] 伊藤・前掲『現代史を語る①荻田保』69～70頁。

[80] 伊藤・前掲『現代史を語る②三好重夫』349頁。

第二章　地方財政調整制度出現の前史的考察

序　節

次に、地方財政調整制度の前史的考察として、1920 年代の両税委譲から 1930 年代の地方財政調整制度構想に至る経緯を、内務省（官僚）の動向を中心に検討する。

特に、第一次世界大戦後の資本主義発展のもとで、地方税財政政策の再編が迫られるなか、内務省（地方局―以下、内務省という表記は特にことわりのない限り、内務省地方局を指している）が、如何なる意図と経緯のもとで両税委譲論を提唱し、また地方財政調整制度構想を提唱するに至ったのかを検討する。

ここでは特に、20 年代の両税委譲論消長の過程、次いで、昭和 6（1931）年の税制改正そしてこの改正後、地方財政調整制度構想が提唱されるまでの経緯を統一的に関連付けて把握することとする。

第一節　1920 年代における両税委譲案の挫折

第一項　20 年代前半における両税委譲案の挫折

まず、20 年代前半に立案され、実現が目指された両税委譲論の出現とその後の経緯を検討する。

大正 9（1920）年 5 月に原敬（政友会）内閣のもとで設置された臨時財政経済調査会で国税地租・営業税を地方団体（道府県）に委譲しようとする両税委譲案が提示されたことは周知の事実である。この案は、内務省の作成した原案がほぼそのまま採択されたものであった[1]。内務省では、地方長官会議で全会一致の希望決議として採択された両税委譲案の実現に向けその具体化を進めていった[2]。

内務省が両税委譲論を提唱した背景には、当時、戸数割負担の激増による農村の階級対立の激化と町村秩序の動揺という事情があった。地方局長として両税委譲案をとりまとめた添田敬一郎[3]は、臨時財政経済調査会の総会（大正 11 年 7 月 22 日）で、戸数割の問題が小作争議の一因となっているとの認識を示し、両税委譲案が、小作争議の一因である戸数割負担の軽減をその目的の一つとしているとの見解を示した[4]。また、地方局町村課長・田中広太郎は「戸数割の軽減」が「普遍的」かつ「有力適切なる農村負担軽減の方策」[5]であると述べた。内務省では、町村統治の安定化のため、戸数割負担軽減を喫緊の課題と捉えていたのである[6]。

しかし、内務省が両税委譲後の国庫補填財源として想定した財産税の創設や国税増税は、政党[7]や都市資本家・農村富裕層の批判を受けた。また、関東大震災（大正 12 年 9 月 1 日）の復興事業経費、相次ぐ内閣交代による政治情勢の変化、それに伴う緊縮政策への転換は[8]

両税委譲実現の可能性を大きく低下させた。内務省が企図した戸数割負担軽減という目下の課題は、大正 15（1926）年に若槻礼次郎（憲政会）内閣のもとで行われた地方税制改正による戸数割賦課徴収方法の公正化[9]と義務教育費国庫負担金増額[10]とに託された。しかしこの改正は、戸数割負担の軽減には必ずしもつながらなかった[11]。

第二項　20 年代後半における両税委譲法案の立案過程

昭和 2（1927）年 4 月 17 日、金融恐慌の発端で若槻内閣は総辞職し、田中義一（政友会）内閣が成立すると、両税委譲は再び政策課題として登場してきた。田中首相はその「地方分権論」で、地租委譲による市町村財政への活力付与を重要項目の一に掲げた[12]。政友会も若槻（民政党）内閣時代の税制改正を「附加税主義ノ拡張」と批判し、地方財政緩和は「国税中ヨリ独立税ヲ委譲スル」両税委譲のほかないと主張していた[13]。そして、田中内閣は同年 6 月頃、大蔵省に税制調査会を設置し地租（→両税）委譲の研究を始めた。

この過程で問題となったのは地租委譲の客体（委譲先）、委譲後の国庫補填財源、委譲税源の使途[14]のほか、地租の課税標準などであった。ここでは主に、地租委譲の客体と地租の課税標準をめぐる問題について検討しよう。

まず、地租委譲の客体についてである。本来、内務省は府県への委譲を主張していた。前述のように、臨時財政経済調査会の両税委譲案では、両税の委譲客体は府県であった。内務省は、財政不均衡の甚だしい市町村に地租を委譲すれば、市町村間の財政不均衡を助長するため、府県に委譲し市町村財政の不均衡緩和を図ることが政策上適当だと考えていた[15]。一方、市町村への委譲を目指す側は「市町村の財政状態が区々である事」は各地方の「特有の事情」に基づくものであり、その結果は「当然の事」で「殊更に緩和調節する必要はない」との立場であった[16]。

しかし、政友会も市町村への委譲を主張しており、田中首相の決断で、市町村への地租委譲が決定された。その理由について、地租が最も普遍的かつ有力な税源であり、地租委譲で市町村の戸数割・家屋税・雑種税などの附加税を軽減し租税体系の整備を図るためであると説明された。また、府県単位では「大体普遍的」税源である営業収益税は府県に委譲するものとされた[17]。

ところが地租委譲の客体については、府県知事らの間に意見の対立があった。昭和 2（1927）年 6 月の「地方行政刷新ニ関スル地方長官意見要旨」[18]では、府県への両税委譲を望む意見（愛知・高知・富山・東京・大阪・群馬・佐賀・福井・山口）、府県への地租委譲を望む意見（沖縄・愛媛・大分・滋賀）がある一方、市町村への地租委譲を望む意見（栃木・三重・岩手）もみられる。また、委譲客体を明示せずただ「地方」へ両税の委譲を求

める意見（香川・埼玉・長野・神奈川・千葉・島根）もあった。全体的に府県への委譲を望む意見が多かったのは、府県知事が自らの税源拡充を望んでいたという理由もあったが、府県に委譲して管内市町村の財政不均衡の調節を図るという内務省の考えを支持したものでもあった（あるいは府県知事らの意見が内務本省で政策に反映された）。

また、注目されるのは、以前の地方長官会議では全会一致で要求された両税委譲は、この時期、必ずしも絶対的な要求ではなくなっていたことである。府県知事らは、両税委譲だけでなく国庫交付金・補助金の増額や国税附加税の制限率拡大をも要求していた。

例えば、両税委譲とともに市町村義務教育費増額（または全額国庫負担）を要求する意見（山口・島根・沖縄・高知）、国政委任事務への交付金・補助金増額を求める意見（大分）もあった。また、両税委譲は求めず、委任事務費・一般的経費への交付金・補助金増額を求める意見（奈良・広島）、委譲ではなく、両税の金額のみの交付金を求める意見（福井）もみられた[19]。府県知事らは、両税委譲（独立税主義）を絶対的な地方税制改革論とは考えず、附加税率の増大（附加税主義）や交付金・補助金制度（分与税主義）などの地方税制改革で、地方財政の救済を要求するようになっていた。

また市町村長らの間では、地租委譲に反対する陳情さえ出てきていた。例えば、昭和 2（1927）年 9 月、高知県長岡郡嶺北 7 ヵ町村は、地租委譲反対の陳情[20]を行っている。反対の理由は、市町村間の財源不均衡が甚だしく、地租委譲が地方間格差を助長し、地方民の負担不均衡をもたらすというものであった。そして陳情のなかで、市町村長らは、地租委譲ではなく、その財源を義務教育費国庫負担金の増額に充当するよう求めたのである。

つまり、田中内閣の両税委譲法案は、地方行財政に直接的に携わる府県知事や市町村長らの間で賛否両論があり、むしろ地方間格差の問題から、地租委譲反対論さえ出されるなかでその実現が目指されたものであった。

次に、地租の課税標準の査定権をめぐる問題について、昭和 2（1927）年 7 月 1 日、田中内閣で作成された「地租委譲方法ニ関スル腹案」[21]でみておこう。当時、地租委譲にあたり、地租の課税標準の決定を国と地方のいずれが行うかをめぐる議論があった。基本的な政府のスタンスは、地租の課税標準を地方が決定することは不可であるというものであった。その理由は、地方で決定すれば課税標準が不統一となること、地方間で負担不均衡が生じること、地方毎に産業の消長に影響がでること、などが挙げられていた。また「地方ニ於テ決定スレハ国家総動員ヲ行フカ如キ場合ニ不便」が生じるという理由も挙げられていたことは注目される。

地租の課税標準の査定権は、最終的には府県知事に委ねられることとなったが、この理

由を、両税委譲法案の立案に携わった内務官僚・田中広太郎は次のように説明する。

今回の地方税法案では、地租に加え家屋税も市町村税とする。したがって、地租・家屋税が市町村税である以上、本来、その課税標準の決定権は市町村自らが有すべきであるが、同法案では府県は、土地・家屋の賃貸価格を府県費として市町村に分賦することとなっており（地方税法案第24・25条）、市町村に地租・家屋税の課税標準の決定を委ねれば、府県内の各市町村で異なる課税標準となり、統一がとれないからである[22]。

田中はこのように、同一府県内の課税標準の統一性という観点から、地租の課税標準の査定権を府県知事に委ねたと説明するが、筆者は、こうした田中の説明に、次の二点を加えておきたい。(1) 将来的な「国家総動員」を想定した対応であったこと、(2) 田中内閣のもとで進められた昭和四年地方制度改正との整合を図った点である。

(1) 田中義一は、参謀本部次長時代、総力戦体制樹立計画の立案を命じ、大正6（1917）年9月に作成された報告書『全国動員計画必要ノ議』で、平時から戦時へと円滑かつ迅速に転換しうる国家体制の創設を目指していた[23]。首相となった田中は、その「地方分権論」で、「自治」機能を有機的政治組織の中での「国家の細胞」と把握し、地方団体を有機的経済組織として再編成し、総力戦段階における「経済戦」を末端で担いうる地方団体を創出するための物質的基盤の形成を企図していた[24]。両税委譲は、財政面における物質的基盤の形成を意味するものであったといえる。つまり田中首相にとって、各市町村で異なる課税標準は、総力戦体制樹立の観点から到底容認できるものでなく、府県知事の手で統一的に課税標準を査定する必要があったと考えられる。

(2) 両税委譲法案と同時に進められた、昭和4年地方制度改正では、以下のような地方税制改正が行われた。従来、市町村特別税（独立税）は市町村条例で規定されるが（明治44年4月6日法律第68号、市制129条・同法律第69号、町村制109条）、市町村条例の設定・改廃は、内務大臣の許可事項であり（同市制165条・同町村制145条）、市町村特別税の新設・増額・変更は、内務・大蔵両大臣の許可を必要とした（同市制166条・同町村制146条）。しかし、昭和4年地方制度改正で、条例の設定・改廃及び特別税の新設・変更は、府県知事の許可事項に改められた（昭和4年4月13日法律第56号、市制167条・同法律第57号、町村制167条）。

同改正では市町村会など議決機関の権限が拡充される一方、市町村財政への府県知事権限の拡大、強化が図られていた。それゆえに、両税委譲後、地租の課税標準の査定権を、市町村ではなく府県知事に与えることで、同改正での府県知事の市町村財政に対する監督権限の拡充、強化との整合性を図る必要性に基づくものであったと考えられよう。

このように、両税委譲は、政府・政党・官僚の各々の思惑のなかで、試行錯誤の過程を経て、両税委譲法案として立案され、田中内閣の手で、昭和4（1929）年の第56回帝国議会に提出された。

第三項　内務官僚らの構想からみる田中義一（政友会）内閣の両税委譲法案

次に、両税委譲法案の概要をみておこう。地租は、課税標準を従来の法定地価から賃貸価格へ改訂し、市町村へ委譲する。営業収益税は課税標準を純益として府県に委譲する。委譲した財源は、地租・営業収益税両税の軽減及び戸数割等、地方税軽減に充当する。なお、委譲後の国家財源の補填は、所得税の増税及び行政整理による節約、将来的な自然増収、その他一般会計での負担軽減などで行うこととした[25]。

田中内閣は、この両税委譲は「地方分権ノ趣旨ニ従テ地方財政ノ基礎ヲ鞏固」[26]にし、「国民負担ノ公平ヲ期シ、殊ニ多数国民ノ負担ヲ軽減セン」[27]とする社会政策的租税制度であることを強調した。しかし帝国議会では、(1) 両税委譲が地方間格差を拡大する点、(2) 課税標準査定権の府県知事への付与は自治権拡充に反する点、(3) 委譲財源の使途が地方税負担の軽減に充当され地方団体の税源拡充とならない点、(4) 国家財源の補填が不確実である点、などが問題となった[28]。

帝国議会での議論は、既に先行研究で検討されているので、ここでは特に (1) ～ (3) の問題を内務官僚の考えから検討を加えることとする。

(1) 前述の通り、内務省は市町村間の財政不均衡を緩和調節するため、市町村ではなく府県への地租委譲を求めていた。また、府県知事・市町村長からも、財政不均衡を理由に、地租委譲反対論も存在していた。こうした両税委譲と財政不均衡の問題について、両税委譲法案の立案に携わった内務官僚はどう考えていたのであろうか。

まず、地方局財務課長として両税委譲法案の立案に携わり、第 56 回帝国議会では政府委員を務めた田中広太郎は、両税委譲を実施すれば地方間格差が拡大することを認めた上で、格差を防ぐには国家が財源配分をするほかないと発言する一方[29]、別稿で次のようにも述べていた。「租税体系論を発足点」とする両税委譲では、「財源の配分は単純なる結果であつて、目的ではない」。したがって、両税委譲の結果、地方間格差が拡大することは「是亦当然の結果であつて如何とも致方のないものではなからうか」[30]。

また、田中は逆に[31]、地方団体に「全く平等的の配分」をなすのであれば、「何が故に地方団体が各独立性を有してゐるのに斯かる配分を行ふ」のかと反論した。田中は、「自治」である以上、格差もまた「独立性」の結果だというのである。そもそも田中の論理は、地方財源の「所在地主義」に基づいている。「所在地主義」とは、地方団体は法律・勅令によ

り、その地方団体内に所在する人税・物税の課税標準にのみ課税権を有すること（明治32年府県制第104条以下・明治44年市制第118条以下、町村制第98条以下）を意味する。両税委譲法案を立案した内務官僚の目的はあくまで戸数割負担の軽減であった。それゆえ格差拡大は「結果」であって「目的」ではなく、それゆえ「如何とも致方のないもの」であった。田中同様、両税委譲法案の立案に携わり、同議会で政府委員を務めた地方局長・佐上信一も、同様の発言をしている[32]。

（2）次に、課税標準の査定権をめぐる問題である。佐上地方局長は、帝国議会の答弁で、両税委譲後、内務省内に財務監督官を設置し、府県とともに市町村監督網を整備し「地方財政ノ筋道」を徹底させ「地方将来財政ノ合理的統制」を意図していると発言した[33]。こうした意図は、昭和4年地方制度改正の立案過程で知事公選論が姿を消したこと、同改正が府県及び府県知事の権限強化を図る形で実施されたこと[34]、両税委譲法案で地租の課税標準査定権が府県に委ねられたことなどから、府県知事による市町村財政への「統制」を強化し、その「統制」で全国的な財政不均衡と「無暗」な地方財政の膨張を抑制しようと企図したものであったと考えられる。

（3）両税委譲後の財源の使途をめぐる問題である。両税委譲法案の立案過程では、委譲財源の一部を地方の自主財源に充てることを主張する大蔵省と、委譲財源の使途を戸数割などの地方税負担軽減に限定することを主張する内務省との間に対立があった。結果的には、内務省の主張が採用され、委譲財源は負担軽減に充当するものとされた[35]。こうした主張は、戸数割負担の軽減が、町村統治の安定化のための喫緊の課題であるという、従来からの一貫した内務省の政策思想であった。

このように両税委譲法案では、市町村は地租を委譲されても課税権までは委譲されず[36]、委譲財源のすべてを地方税軽減に充当することが「強要され、自由財源として留保することが許され」ず、田中内閣の両税委譲法案は「財政自治にたいする干渉」[37]であると評価される側面を有していた。

結局、両税委譲法案は帝国議会で審議未了、廃案となった。昭和4（1929）年7月、田中内閣が瓦解し浜口雄幸（民政党）内閣が成立すると、両税委譲の実現は困難となった。というのも、浜口首相自身が本来両税委譲案に批判的であり[38]、昭和5（1930）年2月の第17回衆議院議員選挙で、両税委譲に反対の方針を掲げた民政党[39]が大勝したからである。

第二節　浜口雄幸（民政党）内閣の昭和6年税制改正

第一項　昭和6年税制改正の立案過程

さて、田中内閣の両税委譲法案挫折と浜口内閣成立後、両税委譲に反対し、政権与党と

なった民政党は、党勢の維持、拡大のため、両税委譲法案に代わる何らかの具体的な農村振興政策を打ち出す必要があった。また内務省（官僚）も地方税負担軽減策として、何らかの地方税制改革を図る必要が出てきた。

浜口内閣では、差し当たり、(1) 地方財政の緊縮整理や (2) 義務教育費国庫負担金の増額で生じる余裕財源を減税に充当すること、そして次項で詳述する (3) 新地租法制定による国民負担の公正化などが検討された。

(1) まず、地方財政の緊縮整理のため、昭和 4 (1929) 年 7 月 31 日「内務省官制中改正」(勅令第 255 号) で事務官・属官が増員され「道府県及六大都市ノ財政経理ノ実情ヲ視察監督シ且省内ニ於テ一般地方財務ニ関スル事務ヲ掌ラシムル」[40]財務監督官が設けられた。内務省は、財務監督官を各地に派遣し、平均 1 割～1 割 5 分の地方財政の緊縮整理が可能との認識を示していたが[41]、緊縮整理による余裕財源の大半が地方の歳入欠陥の補填に充てられ、負担軽減に充当された地方はほとんどなかった[42]。そこで昭和 5 (1930) 年 5 月 20 日「府県制施行規則中改正」・「市制町村制施行規則中改正」(内務省令第 20・21 号) で、地方団体の財務経理に関し、歳入・歳出（決算）の明確化を図るとともに、財務の整理・刷新及び管下市町村に対する指導徹底を府県知事に訓令した (内務省訓令第 15 号)[43]。翌 21 日には、安達謙蔵内相名で地方財政の財務経理の監督強化を訓示した[44]。

田中内閣期に企図された財務監督官は、こうして浜口内閣期に設置され、地方の財務統制・監督の拡大、強化を通じて、地方財政の緊縮整理が図られた。また、こうした統制に加え、内務・大蔵両大臣による地方債の発行許可の厳格化による地方費膨張を抑制する措置も講じられた[45]。

(2) 義務教育費国庫負担金については、昭和 4 (1929) 年 9 月 18 日、浜口首相・井上蔵相・安達内相の三相協議で、義務教育費国庫負担金を増額しその増額を地方の減税に充てることを決定した[46]。11 月 9 日には、訓令を発し、この増額による余裕財源を全額減税に充てるよう各地方庁に指示し[47]、昭和 5 (1930) 年 5 月 16 日、義務教育費国庫負担金を増額した（法律第 5 号)。この増額は、野党時代からの公約であり、民政党内からの要求も強かったことに加え、翌年の総選挙対策という意味もあったが[48]、府県知事・市町村長らの地方税負担軽減の要求に応えるものでもあった。既述したように、市町村長らは全国町村長会を通じ、首相官邸や関係当局に義務教育費国庫負担金増額の陳情を行っていた[49]。それゆえ政府はまず、地方財政の緊縮整理と義務教育費国庫負担増額で、地方税負担軽減を図ったのである。

(3) 加えて浜口内閣では、地租の課税標準の法定地価から賃貸価格への改訂などを目

的とする新地租法の制定が検討された。新地租法案は大蔵省（主税局）で立案され、昭和4（1929）年9月28日、地租条例改正委員が設けられた[50]。大蔵省の新地租法案は、現在の地租収入を維持しつつ課税標準の改訂で負担の公正化を企図するものであった。これに対し内務省は、課税標準の改訂で都市一農村間の地租附加税収入の増減が予想されることから、負担の公正を期しつつ、府県・市町村の地方税収入の現在の水準を維持する方針で、大蔵省との打ち合わせを行った[51]。特に、新地租法制定による農村の税収減少は、義務教育費国庫負担金増額による戸数割等の減税効果を減殺し、また一部地主の負担が軽減される一方、一般農村大衆が恩恵に浴せず、かえって小作争議を助長するのではないかという懸念[52]があった。

昭和5（1930）年1月16日、内務・大蔵両省の協議で、地租附加税等の附加税制限率を引き上げ地方税収入の減少を抑えるとともに、賃貸価格への改訂で地方税収入が減収する地方団体には、その減収分の制限外課税を経過的に認めるなどの内容を含む地方税制改正要綱案が立案され、地租条例改正委員会で可決され[53]、懸念への対応が図られたのである。しかし、浜口内閣が、ロンドン海軍軍縮条約の調印による軍縮で生じる余剰財源の一部を、地租・営業収益税の減税に充当する方針を固め、ますます農村の附加税収入減が予想されることとなった。内務省地方局は附加税率のさらなる引上げを検討し、昭和6（1931）年1月6日の省議で「地租及営業収益税ノ軽減ニ伴フ地方税制改正要綱（内務省案）」[54]を決定した。内務省は、大蔵省との交渉で、ほぼ、内務省案通りの附加税率を地方税関連法案に盛り込むことに成功した（表1参照）。こうした経緯で作成された地租法を中心とする国税減税諸法案、及び地方税関連法案が、浜口内閣の手で、第59回帝国議会に提出された。

さて同議会では、地租の賃貸価格への改訂が都市の負担を激増すること、地租減税は農村の地租附加税減収をもたらし、減収分が戸数割に転嫁され、結局、農村救済につながらないこと[55]、税制改正が地方間格差を助長すること[56]、その他、国家財源の減少が海軍艦艇補充計画に悪影響を及ぼすこと、などが問題とされた。しかし、昭和6年税制改正関連法案は、原案通り可決、成立した。

表1：昭和6年税制改正の立案過程における地租・営業収益税附加税の変遷

地方税制改正案	地租附加税制限率		営業収益税附加税制限	
	道府県	市町村	道府県	市町村
地方税制改正要綱案（昭和5年1月16日）	71%	57%	—	—
内務省案（昭和6年1月26日）	83%	66%	46.5%	66%
「地方税制限ニ関スル法律」（昭和6年4月1日）	82%	66%	46.5%	66%

第二項　昭和6年税制改正の内容

以下、昭和6年税制改正の概略を示そう。まず、「地租法」（3月30日、法律第28号）で、地租の課税標準が法定地価から賃貸価格に改訂された（第8条）。従来、経済発展や交通機関の発達、農業生産技術の改良などで、実態価格との乖離が生じていた法定地価が賃貸価格へ改訂され、地租負担の公正化が図られた[57]。次に地租の減税が図られ（第10条）、総額1081万円の減税となった。また課税標準改訂の結果、免税される地主数も増加した（第70条）。また「営業収益税法中改正」（4月1日、法律第47号）で、法人・個人の減税が図られ（第10条第1項）、平年度で総額461万円の減税となった。さらに「砂糖消費税法中改正」（同、法律第48条）・「織物消費税法中改正」（同、法律第49号）で約1000万円が減税され、国税総額約2500万円の減税となった。

この国税改正の目的は、農村中小地主・都市商工業者の負担軽減と国民負担の公正化にあった[58]。負担の公正化と軽減は、昭和恐慌下の農村の窮乏や都市の財政難を背景とする、全国町村長会や農会・商工会議所といった諸団体の要請に応えるものであった[59]。

次に、地方税制改正に関する主要な部分を概観しておこう。まず「地方税制限ニ関スル件中改正」（同日、法律第51号）で、地租・営業収益税附加税の課税制限率が改正された（第1・2条）。さらに附則で、道府県・市町村において、この課税制限率でも従前の地租・営業収益税附加税収入額に満たない場合で「特別ノ必要アルトキ」、昭和12年度分までに限り、内務・大蔵両大臣の許可により「其ノ差額ノ範囲内」で制限外課税を認め、昭和6年度分については、「勅令ノ定」により、従前の地租額・営業収益税額を基準とする附加税の課税を認めた。次に、「地方税ニ関スル件中改正」（同日、法律第50号）で特別地税に関する改正が行われ、附則で、地租・営業収益税附加税同様の経過的措置がとられた。

安達内相は帝国議会で、この地方税制改正の目的を次のように説明した[60]。

地租の課税標準改訂と国税減税により、個別の地方税附加税収入に増減が生じる。そのため、第一に「地方総体」の「従前ノ収入ヲ維持」しつつ負担の公正化を図るため、附加税制限率を引上げ「減収調整」を行った。第二に地方税収入激変の緩和措置として、賃貸価格の次期改訂期（昭和12年）までの「経過的便法」を設けた。つまり、減収調整と経過的措置で、「地方総体」の税収額を維持し、なおかつ負担の軽減・公正化を図ることが改正の目的であった。こうした地方税収入への配慮は、地方税減収を可能な限り抑えたいという内務省の試行錯誤の末、考案されたものといえよう。

しかし、昭和6年税制改正は、表2のように地方団体間の地租附加税収入に相当の増減をもたらし、地方間格差は拡大する結果となる。地租条例改正委員で同改正の立案に携わ

表2：地租法改正前後における府県別の地租附加税額の推移

府県名	改正前	位	改正後	位	差額
東　京	249.93	10	936.65	1	687
大　阪	315.64	5	635.11	2	319
兵　庫	379.05	2	424.21	3	45
愛　知	353.49	3	375.26	4	22
福　岡	326.79	4	304.77	5	▲ 22
千　葉	272.07	7	237.48	6	▲ 35
茨　城	267.33	8	231.74	7	▲ 36
京　都	149.31	26	217.66	8	68
埼　玉	278.17	6	212.17	9	▲ 66
神奈川	136.26	31	208.07	10	72
岡　山	262.87	9	199.02	11	▲ 64
熊　本	231.74	13	194.55	12	▲ 37
新　潟	396.02	1	194.44	13	▲ 202
長　野	211.50	17	194.44	14	▲ 17
広　島	217.19	14	190.38	15	▲ 27
福　島	245.27	11	186.43	16	▲ 59
静　岡	213.88	16	185.47	17	▲ 28
山　形	205.48	18	178.87	18	▲ 27
栃　木	183.83	20	177.43	19	▲ 6
秋　田	169.07	22	164.25	20	▲ 5
三　重	240.01	12	157.39	21	▲ 83
山　口	139.09	29	156.17	22	17
岐　阜	180.70	21	155.94	23	▲ 25
宮　城	152.22	24	151.38	24	▲ 1
北海道	124.38	35	149.26	25	25
群　馬	149.36	25	140.32	26	▲ 9
富　山	197.47	19	137.84	27	▲ 60
滋　賀	215.16	15	130.43	28	▲ 85
鹿児島	114.87	37	130.18	29	15
愛　媛	141.24	28	122.70	30	▲ 19
大　分	137.77	30	119.91	31	▲ 18
佐　賀	163.75	23	113.00	32	▲ 51
石　川	145.96	27	110.83	33	▲ 35
島　根	134.62	33	104.72	34	▲ 30
香　川	135.71	32	101.83	35	▲ 34
青　森	111.46	38	97.31	36	▲ 14
長　崎	95.17	43	97.00	37	2
福　井	127.54	34	93.27	38	▲ 34
岩　手	110.29	39	89.97	39	▲ 20
和歌山	107.90	40	86.14	40	▲ 22
徳　島	105.39	41	83.50	41	▲ 22
奈　良	116.72	36	80.17	42	▲ 37
宮　崎	90.05	44	79.69	43	▲ 10
高　知	99.16	42	78.84	44	▲ 20
鳥　取	86.84	45	67.19	45	▲ 20
山　梨	80.81	46	62.92	46	▲ 18
沖　縄	25.96	47	13.57	47	▲ 12

注1）単位は万円。
注2）位は、改正前後の全国47道府県中の順位を示している。
出所）「国税軽減ノ地方財政ニ及ホス影響」『昭和財政史資料』第1号第36冊（国立公文書館所蔵）より筆者作成。

った官僚らは、こうした地方間格差はやむをえないものと考えていたのである。

例えば、大蔵省書記官・石渡荘太郎は、「地租法」制定の目的が「各地目を通じての負担の均衡を計る」ことにあるから「土地各筆毎に見れば増減のあるのは勿論、各地方各地目毎に依り尠からざる増減のある事は是亦止むを得ない」ことで「其の増減あればこそ地租改正の必要もある」[61]と述べ、地方税収入の増減には何ら触れずに、「地租法」が負担の公正化に資するものであることを強調した。

また内務官僚・岡田周造も、「現在の制度の下に於ては、財政状況の千差万別なる地方団体を規律するに全国画一なる法制を以てするの外」なく、「斯る結果（地方間格差の拡大―筆者注）を生ずることも全く数の免れざる所」であり、「一概に非難するは非難するものゝ無理難題」だとした。また「地方団体別に観たる地租附加税等に増減を来すことのみを捉へて、或は之を以て地方財政を破壊するものなりとし、或は旧法に於ける如く地目に依つて制限率に区分を設け増減の程度を抑制すべし」という批判は、「本末を転倒したもの」[62]だと反論している。

つまり、大蔵官僚のみならず内務官僚さえも、地方「総体」の収入には配慮を示しつつも、地方団体毎の収入格差には「全く数の免れざる所」と考えていたのである。岡田は地方局財務課長であり、田中広太郎の後任である。田中・岡田の財務課長として携わった地方税制度は異なる（両税委譲＝独立税主義・税制改正＝附加税主義）が、両者の地方税制改革論における、地方間格差への認

識は共通するといえる。つまり、両税委譲論の提唱以来、内務省（官僚）が課題とした町村統治の安定化のための戸数割負担の軽減・公正化に比べ、地方間の税収格差の問題は関心が低かったといえる。しかし、昭和6年税制改正の結果が、地方間格差の拡大を現実のものとするなか、内務官僚のなかから、新たな地方税制改革への模索がはじめられてくるのである。

第三項　昭和6年税制改正と新たな地方税制改革論の登場

次に、昭和6年税制改正に対する府県知事の意見を考察し、次いで地方財政調整制度構想の提唱者の一人であった、内務官僚・三好重夫らの昭和6年税制改正に対する評価から新たな地方税制改革論の提唱される前提を考察する。

一　地方長官らの地方税制改革論

昭和6（1931）年7月、臨時行政財政審議会で「行政財政税制整理ニ関スル地方長官意見書」[63]がまとめられた。府県知事の間では、義務教育費国庫負担金の増額あるいは全額国庫負担を求める意見、附加税制限率の緩和・拡張を求める意見が大勢を占めた。また、市町村の起債や制限外課税の許認可権を知事へ委任するよう求める意見もあった。こうした意見の背景には、教育費の負担が市町村財政を逼迫していたこと[64]、昭和6年税制改正が地方団体の個別収入に対する配慮を閑却していたことがあった。

このため、府県知事らは、自らの判断で、各地方の実情に対応した地方債発行・制限外課税を可能にできるような権限委任を求めるに至ったのである。

以下、いくつかの意見を紹介しておく。

(1)「地租法ノ改正ニ際シ本県ハ賃貸価格低キ為一時ニ多額ノ附加税ヲ減スルコトトナリ経済界ノ不況ニ依リ歳入減ニ苦シミツツアル今日更ニ財政上多大ノ苦痛ヲ感スルコトトナリ本県ノ如キ総テノ方面ニ対スル施設未タ発達セス教育ニ産業ニ交通ニ幾多ノ施設ヲ必要トスル公共団体トシテ忍ヒ難キ所ナリ依テ税制改正ニ際シ著シキ収入減トナル府県及市町村ノ公共団体ニ対シテハ深甚ノ考慮ヲ払ハレタク甚タシク収入減トナル府県ニ対シテハ国庫交付金下渡ノ制度ヲ設ケ地方財政ノ緩和ヲ図ル」こと（岩手県）。

(2) 交付金・補助金の拡充と「国庫補助交付金等ハ普通全国画一的ノ補助率ヲ以テ交付セラルルモ右ハ可及的地方財政ノ状況産業発達ノ程度ヲ斟酌シ補助率ノ変更」を図ること（沖縄県）（以上、傍点―筆者）。

(3) 国税ガソリン消費税を新設し「一定標準ニ依リ府県ニ交付スルコト」（神奈川県）。

(4) 市町村の国政委任事務に対する国庫交付金の増額（大阪府）。

(1)・(2) 両県は、従来から地租附加税収入が全国平均に満たず、昭和 6 年税制改正で、さらなる減収となった県であり、(3)・(4) 両府県は、改正の結果、地租附加税収入が増加した府県である（表 2 参照）。このように、昭和 6 年税制改正を受け、両税委譲を求める意見はほとんど姿を消し、附加税率拡大や国庫補助金・交付金の新設・増額を求める意見が大勢を占めた。注目されるのは、(1)・(2) のように、個別の地方団体の実情に応じた補助金・交付金に対する要請が地方から出されていたことである。地方財政調整制度構想への萌芽は、地方行財政に直接的に携わる府県知事らの地方税制改革論ともいうべき意見のなかに看取されるのである。

二　内務官僚のみる昭和 6 年税制改正

次に、その代表的な論文「財政調整交付金制度の提唱」[65]で、地方財政調整制度構想を提唱した内務官僚・三好重夫が、昭和 6 年税制改正をどのように考え、新たな地方税制改革論を主張するに至ったのかを検討する。

三好の昭和 6 年税制改正への認識は、次のようなものであった[66]。今回の国税改正の方針は負担の公正化と軽減にあり、地方税制改正の根本方針は、この国税改正の方針と地方税収入の維持とを「統合融和」することにあった。ただ、「地方総体」の収入のみが顧慮された結果、地租附加税収は、東京府が従来の 3 倍に達する一方、沖縄県は半減するなど、各地方団体の収入に「相当の増減」を来たした[67]。三好はこの地方間格差を問題視している。

三好は、同改正が減収調整など地方財政への配慮を示していたことに一定の評価を示しつつ、そのための制限外課税制度（以下、特別制限外課税―筆者注）が内包する問題点を指摘した。特別制限外課税が許可される「特別ノ必要アルトキ」とは、(1) 歳出の整理節約や他税の増徴で補填し切れない場合[68]、(2)「地方税制限ニ関スル件」（明治 41 年法律第 37 号）第 5 条第 1 項に規定された「百分ノ十二」の制限外課税額の制限に達している場合に限られる。これが、地方間格差の拡大につながると三好は指摘する[69]。

(1) の場合、減収は「歳出の整理に依つて補填し得ず、勢ひ他税の増徴となるが如き場合の生ずべきことは否定し難い」[70]とし、減収分が戸数割などに転嫁されるという危惧による。事実、三好の危惧は後に現実のものとなる[71]。(2) の場合、今回の特別制限外課税で補填されるのは附加税減収分のみで、第 5 条第 1 項の制限外課税分の減収分は考慮されず、窮乏団体の制限外課税額の減収分が現実の減収となる一方、富裕団体では、まず第 5 条第 1 項の制限外課税が認められ、さらに特別制限外課税が認められれば、さらなる増収につながるというものである。

三好は、こうした昭和6年税制改正の問題を指摘し、同改正は一方で「十分以上の財源を与へられて、余裕愈々豊富なる団体」と他方で「必要以下の財源に圧迫せられて財政経理の見込の立たない団体」の出現を惹起し、「税制改正の度毎に富めるものは愈々富み貧しきものは益々貧しくなる」とする。三好は、この状況が「社会事情の変動に因る経済力の地域的不均斉の増大」に起因するものであるとし、従来の地方税制改革の「行詰ま」りを指摘する。そして、「これを打開するは唯一途」として、「国家が交付金に依つて之を調節するの方法」の必要性を訴え、「負担の公正を前提とする地方税制の改正は、この方法を講せずしては今後其の実行が不可能」であると述べた[72]。

つまり三好は、昭和6年税制改正の方針であった「負担の公正と軽減を図る」ことと「地方に於ける従前の収入を維持せしむる」という二つの「根本方針」が、「実は根本に於ては相一致せぬ反撥的の思想」であり、「これを如何に統制調和するか」[73]の方策として、地方財政調整制度構想を提唱するに至ったのである。

藤田武夫氏が、「土地負担適正のために行はれた今回の改正（昭和6年税制改正―筆者注）を一画期として、各地方団体間の財源の不均衡と負担の不衡平は、頓に激化され、やがて地方財政調整が緊急の課題となるに至つた」[74]とされた状況は、こうした内務官僚の認識の結果生まれたといえよう。

三　両税委譲論から地方財政調整制度構想へ

以上のように、昭和6年税制改正に対する三好ら内務官僚の評価の中から、地方間格差の問題を重視した新たな地方税制改革論として、地方財政調整制度構想が提唱されてきた。こうした新たな地方税制改革論は、明らかに、両税委譲や「地租法」の立案に携わった内務官僚らのそれとは一定の差異を有していた。すなわち、負担の軽減と公正化を重視し地方間格差を当然の結果とするか、三者を「統制調和」する必要を重視するかの差異である。

以下、20年代から30年代における内務官僚らの地方税制改革論の差異を検証するとともに、彼らの地方税制改革論がどのように深められて地方財政調整制度構想の提唱に至ったのかを考察する。

両税委譲法案の立案に携わった田中や「地租法」の立案に携わった岡田など、20年代～30年代初頭の内務官僚は、負担の軽減・公正化のために、地方間格差は仕方ないという認識であったことは既にみた。一方、三好や永安百治など、地方財政調整制度構想を提唱した、次世代の30年代の内務官僚は三者の「統制調和」を目指した。彼らの地方税制改革論の差異は、第一に「自治」の「独立性」に対する考え方、第二に地方税源の配方法に対する考え方、の差異に基づくものであったと考えられる。

既述のように、田中は、「自治」である以上、格差もまたその「独立性」の結果だと認識していた。田中は「応益主義」の原則に基づき、地方団体は「一の地域的社会連帯の組織」であり、「構成分子たるものは地方団体の経営する施設が当然自己の生存及福利増進上必要又は便宜のものなるが故に之に対し其の分に応じたる負担を為さなければならない」と考えていた[75]。それゆえ田中の税源配分方法は、「所在地主義」に基づくものであり、「自治」の財源は、団体内部の構成要素たる住民・物件が税源となり、各自の「分に応じた」負担に求められるとする[76]。田中は、この税源配分の結果、格差が生じることは、「自治」の「独立性」の結果であると考えていた。

こうした田中の地方税制改革論に対し、三好らはどう考えていたのか。

三好は、田中の立案した大正 15（1926）年の地方税制改正に対し、「非常に学問的」で負担の面だけ見れば「非常に整ったもの」であるが、「地方の実情」が考慮されず「学説的」な地方税制改革であると述べている。「学説的」に負担が合理化されればされるほど、地方の財政格差が生じるからである。それゆえ「制度の考え方を根本的に変え」る必要があったと三好は述べた[77]。

これに対し田中は、地方財政調整制度構想を提唱した三好や永安は「理論家」でなく、経験に基づいた「実務の上からきた理論」だと回顧している[78]。つまり、20 年代の地方税制改革論から 30 年代の地方税制改革論への転換は、「学説的」な地方税改革論から「実務の上からきた」それへの転換であったといえる。地方財政調整制度構想は、「地方の実情」に基づいた地方税制改革論の「根本的」転換の結果、提唱されてきたのである。

では、こうした「根本的」転換が図られた要因は、どこにあったのだろうか。彼ら内務官僚は、世代・入省時期・官僚としての経歴（高等文官試験の順位、入省後の行政官僚としての経験、地方行政官僚としての赴任先と赴任時期、及びその期間）に加え、学歴（就学時期、学生時代の学問的影響、大学での成績）[79]も異なる。

以下、田中と三好の学歴・経歴の比較・検討を通じて、この要因を考察しておこう。

田中は、一高卒業後、大正 2（1913）年に東京帝大法科を首席卒業し内務省に入省した。同年には抜群の成績で高文試験に合格した「地方局秀才の典型」である。入省後、東京府属→福岡県理事官等を経て地方局勤務となり、大正 6（1917）年～昭和 3（1928）年まで一貫して内務省地方局で勤めた[80]。田中の経歴は、本省勤務が長く、地方官としては比較的財政力の高い府県に、地方間格差が顕在化する前に赴任していたことに特徴がある。

一方の三好は、家計の事情で中学進学を断念、川崎卓吉の知遇を得て警視庁に採用され警察書記・広島県書記を勤めながら専検（専門学校入学資格検定試験）を通り、一高を経

て、大正 14（1925）年に東京帝大法学部を卒業した「苦労人」である[81]。以後、警視庁警部→新潟県警察部保安課長を経て、昭和 3（1928）年地方事務官・岩手県内務部庶務課長となり、昭和 4（1929）年に地方局勤務となった[82]。三好の場合、地方間格差が顕在化した時期に、財政力の貧弱な県の地方官を勤めたという特徴がある[83]。

両者は、生い立ちや学歴・就学時期も異なり、学生時代の学問的影響もまた異なった[84]。特に、帝大時代の学問的影響は、両者の官僚としての行動・思考様式の違いに影響を与え、地方税制改革論の差異に影響した可能性も考えられる。また、地方財政に対する認識の違いは、地方行政官としての赴任先・赴任時期・赴任先の上司による薫陶などの違いにも強く影響されたと考えられる。

こうしたさまざまな環境の影響のもとで、地方財政の実情に対する認識の違いが生まれ三好ら 30 年代の内務官僚は、従来の地方税制改革論の「根本的」転換を図ったものと考えられる。では、その転換は具体的にはどのようなものであったのか。

三好は、「自治」を次のように捉えていた[85]。「今日の地方団体は、謂はば国家制度の地方的設備」に過ぎない。「社会的実在としての地方団体が、其の法的実在性を獲得するのは、国家制度の中に解消することに依つて始めて可能」である。それゆえ「地方団体の課税権も、本来地方団体に固有のものではな」く、「其の基礎は国家権力に由来」する。地方団体の課税権は、「国家権力の一部が、国家制度の地方的設備たる地方団体の運営の為に配分せられたもの」との認識を有する。しかし、現在の財源配分は、「ある団体は有り余る財源を擁して遂行すべき事業の欠乏」に苦しみ、「ある団体は与へられたる財源を以ては謂はば僅に糊口を凌ぎ得る程度に止まる」程度であり、「果して何の自治ぞやと叫ばざるを得ない」と述べ、「地方団体の運営の為」の国家による「配分」に問題があるとする。

永安百治は[86]、「自治の制度」とは「住民の負担に依り事務を処理するのが本旨」であり、「負担力が乏しければ事務の範囲分量の少きことは当然」である。しかし「市町村は国家の単位を成すもの」であり、「自治も或程度迄は各市町村均等に発達を遂げなければ国家の眞の隆盛は到底期し得ない」。それゆえ「国家としては財政窮乏の甚だしき町村に対しては之が救済の方策を講じ各市町村をして各其所を得しめることが必要」だと述べる。

つまり三好らは、地方団体は「国家の地方的設備」であるが、「国家の眞の隆盛」のためには、「各市町村均等」の発達が必要であり、そのためには国家による窮乏団体への財政救済が必要であるとの認識に立っていた。

さらに永安は、国家による地方団体への財政救済の必要を、従来の地方税制改革論との関連で明快に述べる[87]。永安は、「地方税主体並客体の範囲」が従来の「所在地主義」に基

づく地方税制の下では、資力薄弱団体は「施設は不十分なるに拘らず、負担は却つて過重」となる。ゆえに「負担軽減」の財源を資力薄弱団体に求めるのは「不可能」であり、農村負担の軽減と均衡を図るには、資力薄弱団体の事務費を「国民一般が共通に負担」する「地方税主体並客体の共通主義」しかなく、これは「社会連帯の観念」から「当然」だと主張する。

また永安は「国家が地方自治を認めた所以」は「行政を地方の実情に適合せしめんがため」であり「自治」「に要する経費をも地方に負担せしむるためであつてはならない」とし第1章でみた、従来の「自治」の定義に修正を加えている点に特徴がある。この修正によって永安は、「地方費を国民一般に共通に負担することは、決して自治制度と矛盾するものではなく、却つて自治の進展を促し、国家の健全なる発達を庶幾する所以」があると述べた[88]。

つまり永安は、明治地方自治制の「自治」の定義を修正し、税源配分の方法を「所在地主義」から「共通主義」に転換することで、負担の軽減・公正化を図り、さらに地方間格差を是正し得る、また、税源配分の「共通主義」は「自治」と矛盾するものでなく、むしろ「自治」の進展を促すものであると述べたのである[89]。

こうした「所在地主義」から「共通主義」への転換は、地方団体からの要求であったことも看過されてはならない。昭和7(1932)年6月に作成された、三重県度会郡の町村（長）を中心とする「農民負債徳政に付請願（陳情）」では、「農村負債は其性質に於て当然農産物を食糧とする国民全体の連帯して解決すべきものなることは条理を視るよりも明なり」[90]として、農村救済は当然、「国民全体の連帯」で解決するべきであるとの主張が含まれていた。永安の主張する「共通主義」は、こうした町村長らの要請に裏付けられたものであったといえる。

20年代の内務官僚の地方税制改革論から30年代の内務官僚のそれへの「根本的」な転換は、以上のような「自治」観の修正や理念に基づいて行われたのである。

では次に、彼ら30年代の内務官僚は、20年代の両税委譲や義務教育費国庫負担金制度をどう捉えていたのであろうか。最後にこの点を三好の言から検討しておこう。

まず、昭和6年税制改正などの附加税主義に基づく地方税制改革では、国民負担の方が重視され「団体財政が兎角無視される」あるいは「無視に近い」状態であり、国民負担の「合理化」を図る改正がされるたびに、大多数の財政窮乏団体が財源を喪失していく傾向にあった[91]と述べ、従来の地方税制改革を批判した。

次に、地租・営業収益税が「相当地域的に偏在」するため、両税委譲は地方団体の「財

政的需要に即応したる財源の供与となり得ない」[92]ため、「税源の地域的配分が均勢を得てゐない限り、今日の不公平を愈々増大する危険性」を有している。この点が、両税委譲が「遂に世に出でずに終つた所以」[93]であろうと分析している。

また義務教育費国庫負担金制度については、「多少財政調整の作用」は内包するが、特定事業の補助金であるから「効果には自ら限界がある」という。その理由は、補助標準である教員俸給への補助金が上限に達した地方団体には「他に補助の標準を求めざる限り、之に財源を譲与する方法」がない[94]からであった。加えて、市町村の財政調整や負担軽減には一定の効果があるが、道府県の財政調整や負担軽減には何らの効果がなかったことも、義務教育費国庫負担金制度の限界と考えられたのである[95]。

以上のように、三好ら 30 年代の内務官僚は、地方財源の不均衡のもとでは、従来の地方税制改革や両税委譲では、地方税制改革のたびに格差が拡大すると考えた。また、義務教育費国庫負担金制度には一定の財政調整作用を認めつつも、その効果の限界を指摘した。こうして彼らは、20 年代の地方税制改革論を論理的に深め、その「根本的」転換を図ることで、地方税負担の軽減と公正化、地方間格差の是正という、従来、鼎立不可能であった三つの問題点の「統制調和」を可能にする地方財政調整制度構想を提唱したのである。

小　結

以上本章では、地方財政調整制度の前史的考察として、20 年代の両税委譲論から 30 年代の地方財政調整制度構想が提唱されるまでの経緯を、内務官僚らの動向を中心に検討し、20 年代～30 年代の地方税制改革を統一的に関連付けて把握してきた。

20 年代の内務官僚の地方税制改革論と 30 年代の内務官僚の新たな地方税制改革論との間には、国から地方に対する財源付与という共通点と同時に、従来指摘されてこなかった、「学説的」な「自治」観・地方税制改革論と「実務の上からきた理論」に基づく「自治」観・地方税制改革論との相違点が存在した。地方財政調整制度構想は、20 年代の内務官僚の「自治」観・地方税制改革論の「根本的」転換のもとで、提唱されたのである。

では、彼らの地方財政調整制度構想は、その起源をどこに求められるのであろうか。

そもそも財政調整制度が第一次大戦後のワイマール・ドイツのもとで誕生したことは周知の事実である。欧州で誕生した財政調整制度は、日本の地方財政調整制度構想に如何なる影響を与えたのか、また、内務官僚らは、欧州の財政調整制度をどのように捉えていたのであろうか。次章では、この点を検討する。

1　池田順「政党内閣下の二つの地方税制改革と官僚」日本現代史研究会編『一九二〇年代の日本の政治』〔大月書店、1984 年〕115 頁。

[2] 「東京朝日新聞」大正10年5月17日（3頁）。

[3] 添田敬一郎は、社会問題対策に積極的に関与した内務官僚であった（金澤史男「両税委譲論展開過程の研究―一九二〇年代における経済政策の特質」『社会科学研究』第36巻第1号、1984年（のち金澤史男『近代日本地方財政史研究』〔日本経済評論社、2010年〕所収）111頁）。

[4] 金澤・同上、101頁。

臨時財政経済調査会で、大蔵省案をとりまとめた大蔵省主税局長松本重威も、同調査会の総会（大正11年7月17日）で、「此国税ノ整理ニ伴フ一番ノ結末ハ、地方税ニ於ケル所ノ戸数割ヲ減ズルト云フ所ニ立ツテ居リマス」（「臨時財政経済調査会総会議事速記録　諮問第五号（第三）」〔国立公文書館所蔵文書〕）と述べた。

[5] 田中広太郎「地方財政上の三問題」『斯民』第18編第3号、1923年、18頁。

[6] 内務省が小作争議を問題とするのは、第一に、地方の安定的統治という町村統治上の理由から、第二に、町村財政上の理由からである。ここでは、後者の点について説明しておこう。

小作争議の深刻化のなかで、市町村自治体に及ぼす影響のなかで大きな問題として、政府内では、小学校児童の同盟休校と租税公課の滞納が考えられていた。特に、租税公課の滞納は、小作人側の争議戦術として多く用いられたが、小作料不納を理由とする地主層の租税公課滞納・延納をも引き起こしていた（横溝光暉「社会運動と市町村」『自治研究』第3巻第11号、1927年）。

特に、地主層の租税公課の滞納は、市町村税だけでなく府県税の滞納・延納にも連繋した。租税公課の滞納に対しては、法的対応策として強制処分の方法が想定されるが、現実には、強制処分の法的執行が、逆に「騒擾暴行放火」などの事件を惹起し、地方統治上、事態を一層深刻化させるという悪循環につながりかねないという危うさを秘めていた。こうした点から、特に小作争議の原因の一つである戸数割負担の軽減は、地方の安定的統治を所管する内務省にとって喫緊の課題として考えられたのである。

[7] 政友会は地租委譲を唱えつつ、幹部全員が財産税に反対していた（「東京朝日新聞」大正12年5月9日、2頁）。

[8] 金澤・前掲「両税委譲論展開過程の研究―一九二〇年代における経済政策の特質」110頁。

[9] 大正15年3月27日（法律第24号）「地方税ニ関スル法律」で、従来、道府県税であった戸数割が市町村の独立税とされ（第1・22条）、戸数割の賦課徴収の公正化が図られた。これにより、広範な道府県では適正な賦課が難しいが、狭小な市町村であれば適当な戸数割の賦課徴収が可能になるであろうと考えられたのである（「地方税中改正スヘキ事項」「府県税　第八　理由」、「市町村税　第六　理由」（山中永之佑監修、山中永之佑・中尾敏充・白石玲子・居石正和・飯塚一幸・奥村弘・三阪佳弘・中野目徹・馬場義弘・住友陽文・高岡裕之・坂江愛編『近代日本地方自治立法資料集成』4〔大正期編〕〔弘文堂、1996年〕600～601頁）。

[10] 大正15年3月31日（法律第43号）「市町村義務教育費国庫負担法改正」で、義務教育費国庫負担金が増額された（第2条）。この負担金増額分は「主トシテ創設スヘキ戸数割又ハ家屋税附加税負担ノ軽減ニ充ルコト」とされていた（「地方税整理方針及大綱」（前掲『近代日本地方自治立法資料集成』4、597頁）。

[11] 内務官僚・永安百治は、義務教育費国庫負担金の交付金額の多くが、市町村の固有事務費用に充てられていたことを指摘している（永安百治「貧弱町村財政の救済策」『自治研究』第7巻第4号、1931年、26頁）。

[12] 金澤史男「田中義一政友会内閣期における『地方分権論』の歴史的性格」『社会科学研究』第36巻第5号、1985年、118～119頁。

[13] 昭和2年7月24日「㊙立憲政友会政務調査会案　地方分権ニ関スル件　官吏制度ニ関スル件」『昭和二年　行政制度審議会関係書類（一）地方分権　内務省地方局行政課』（国立公文書館所蔵）。
本資料は、山中永之佑氏のご教示による。

[14] 池田・前掲「政党内閣下の二つの地方税制改革と官僚」126頁。

[15] 池田・同上、126～127頁、「東京朝日新聞」昭和2年6月18日（2頁）・8月4日（2頁）。

[16] 「東京朝日新聞」昭和2年8月4日（2頁）。

[17] 田中広太郎『地方税研究』第2巻〔帝国地方行政学会、1930年〕91頁。

[18] 『昭和財政史資料』第1号第109冊（国立公文書館所蔵）。

[19] 特に福井県知事の意見は、昭和15年の地方分与税制度における地方還付税の萌芽として注目される。

[20] 「地租委譲反対ニ関スル陳情書」『昭和財政史資料』第2号第28冊（国立公文書館所蔵）。

[21] 「地租委譲方法ニ関スル腹案」『昭和財政史資料』第1号第36冊（国立公文書館所蔵）。

[22] 田中・前掲『地方税研究』第2巻、91～92頁。

[23] 以下、『全国動員計画必要ノ議』に関する叙述は、纐纈厚『総力戦体制研究―日本陸軍の国家総動員構想』〔社会評論社、2010年〕39～41頁の記述による。

24 金澤・前掲「田中義一政友会内閣期における『地方分権論』の歴史的性格」119～126 頁。
25 山中永之佑『近代日本地方自治制と国家』〔弘文堂、1999 年〕437 頁。
26 「地租委譲ニ就テ」『昭和財政史資料』第 1 号第 36 冊（国立公文書館所蔵）。
27 三土忠造蔵相の答弁（『官報』号外、1929 年 1 月 23 日、13 頁）。
28 藤田武夫『日本地方財政発展史』〔文生書院、1977 年〕430～437 頁。
29 田中は、地方間格差の拡大は、「地租ヲ国デ以テ集メマシテ均等ニ分ケナイ以上、当然来ルコト」（「第五類第三号　第五十六回帝国議会衆議院　地租条例廃止法律案外十六件委員会議録（速記）第一六回」昭和 4 年 2 月 19 日、32 頁）と答弁した。また、元大蔵官僚で貴族院議員の菅原通敬議員は、両税は国税に存置しておきその税源を市町村に「適当ナル方法ヲ以テ交付シテサウシテ地方財政ヲ緩和スルト云フ方法ナドノ如キハ、是ハ余程私ハ研究シテ見ル必要ガアルト思フ」（「第四部第一六類　第五十六回帝国議会貴族院　地租条例廃止法律案一六件特別委員会議事速記録第一号」昭和 4 年 3 月 7 日、12 頁）と発言した。

こうした田中や菅原の発言に、30 年代における地方財政調整制度への必然性を示唆される意見（藤田・前掲『日本地方財政発展史』444 頁、山中・前掲『日本近代地方自治制と国家』432、446 頁）がある。しかし後述するように、田中ら内務官僚の地方税制改革論と、地方財政調整制度構想を提唱した三好らの地方税制改革論の間には、論理的な違いが看取できる。したがって、両税委譲から地方財政調整制度への移行には、こうした地方税制改革論が論理的に深められる必要があった。

また菅原は、国税収入を第一義に考え「国庫減収に危惧を評する元大蔵官僚」として、「両税委譲に対するアンチ勢力」であったこと（池田・前掲「政党内閣下の二つの地方税制改革と官僚」141 頁）から、その発言に地方財政調整制度への必然性を求めるのは一定の留保が必要であろう。
30 田中広太郎「両税委譲に関する論議の二三」(1)『自治研究』第 5 巻第 5 号、1929 年、53～55 頁。
31 以上、田中・同上、53～55 頁。
32 佐上は、「町村ニ於ケル此税源ノ有無ニ因リマシテ、委譲サレル財源ノ多少ガ出テ来ルコトハ当然ノ事」と考えていた（「第五類第三号　第五十六回帝国議会衆議院　地租条例廃止法律案外十六件委員会議録（速記）第八回」昭和 4 年 2 月 8 日、31 頁）。
33 「第四部第十六類　第五十六回帝国議会貴族院　地租条例廃止法律案外十六件特別委員会議事速記録第二号」昭和 4 年 3 月 8 日、14 頁。
34 昭和 4 年地方制度改正については、山中永之佑「一九二九年の地方制度改正」『追手門経営論集』第 3 巻第 2 号、1997 年、山中・前掲『日本近代地方自治制と国家』第 5 章などを参照されたい。
35 池田・前掲「政党内閣下の二つの地方税制改革と官僚」131 頁、「東京朝日新聞」昭和 3 年 12 月 8 日（2 頁）・11 日（2 頁）・13 日（3 頁）。
36 池田・前掲「政党内閣下の二つの地方税制改革と官僚」135～136 頁。
37 池田・同上、135 頁。
38 浜口雄幸は、「両税委譲は公債整理と両立せざるのみならず、財政の現状とも両立」せず「最初より計画したことそれ自身が大なる誤」だと述べていた（川田稔編『浜口雄幸集』論述・講演編〔未来社、2000 年〕132 頁）。
39 川田・同上、228、233 頁。
40 「公文類聚・第五十三編・昭和四年・第三巻・官職門一」（通則・内閣・外務省・内務省）。
41 「東京朝日新聞」昭和 4 年 9 月 8 日（3 頁）。
42 「大阪朝日新聞」昭和 4 年 11 月 7 日（1 頁）。
43 府県制施行規則中改正及び市制町村制施行規則中改正では、府県及び市町村における決算書の調製について歳入・歳出に関する明記事項の列挙、及びそれに関する説明などが義務化された（府県制施行規則中改正・市制町村制施行規則中改正第 54 条）。

また、内務省訓令では、北海道庁長官及び府県知事宛に、内務大臣名で府県財務の整理刷新を求めるとともに、「管下市町村等ニ対シテモ亦充分留意」するよう命じていた。
44 「地方長官会議における安達謙蔵内務大臣訓示要旨」。

安達内相は、地方財政の整理緊縮にあたり、「使途の宜しきを誤まり、経理の当を欠き、甚しきは不正行為を敢てして刑辟に触るるもの尚其の跡を絶たざる憾みあり。此の如きは公器に任ずる者の最も怖れ、且最も慎まざるべからざる所なるを以て、今後一層監督を厳にし、以て之が革正に一段の力を致されむことを期待す」と府県知事に対し訓示した（大霞会編『内務省史』第 4 巻〔地方財務協会、1971 年〕473 頁）。
45 民政党内閣のもとでは、特に地方債の許可が厳重になり、政友会内閣時代に比べ、地方債の許可件数・金額は半減していた（「大阪朝日新聞」昭和 4 年 12 月 13 日（2 頁）。
46 「大阪朝日新聞」昭和 4 年 9 月 19 日（1 頁）。
47 「大阪朝日新聞」昭和 4 年 11 月 10 日（1 頁）。

48 同上。
49 「大阪朝日新聞」昭和4年9月17日夕刊（1頁）。
50 「大阪朝日新聞」昭和4年9月29日（2頁）。
51 「東京朝日新聞」昭和4年9月10日（3頁）。
52 「大阪朝日新聞」昭和4年9月28日（2頁）。
53 「東京朝日新聞」昭和5年1月17日（3頁）。
54 「地租及営業収益税ノ減税ニ伴フ地方税制改正要綱（内務省案）」『昭和財政史資料』第1号第36冊（国立公文書館所蔵）。
55 例えば、貴族院・長岡隆一郎議員の批判（『官報』号外、1931年3月5日、314～317頁）がある。
長岡は、一部地主の負担が町村の一般大衆の負担に転嫁される点を批判していた。
56 例えば、衆議院・岡田忠彦議員の批判がある（『官報』号外、1931年3月3日、528～529頁）。
岡田は、昭和6税制年改正が「地方団体ノ個別性」を「全ク閑却」しており、富裕団体に増収をもたらす一方で、貧弱団体の財源を奪い、窮地に陥れる結果となると批判した。
57 佐藤正男「土地税制史―評価を中心として―」『税大論叢』第39号、2002年、44頁。
58 「秘（第五十九議会）税制整理案説明資料」『昭和財政史資料』第1号第33冊（国立公文書館所蔵）。
59 例えば、都市部では、昭和5年5月、三重県四日市商工会議所が、名古屋税務監督局長・四日市税務署長宛の「営業収益税及所得税ノ課税標準ニ関スル建議」で、営業収益税・所得税減税を要望していた（『三重県史』資料編　近代2　政治・行政Ⅱ〔三重県、1988年〕519～520頁）。また、農村部では、三重県度会郡農会が、昭和6年2月、貴族院議長徳川家達宛に「農業者ノ負担軽減並商工業者負担トノ均衡ニ関スル請願書」を提出していた（同上、513～516頁）。
60 『官報』号外、1931年3月5日、313頁。
61 石渡荘太郎「地租の改正」『斯民』第26編第5号、1931年、34頁。
62 岡田周造「地方税制改正の本旨」『自治研究』第7巻第5号、1931年、12頁。
63 『昭和財政史資料』第5号第135冊（国立公文書館所蔵）。
64 地方財政の疲弊は、小学校教員俸給の減額、財政上の限度を超えた極端な学級整理、教員に対する地方団体への寄付金の強要などの事例も生み出していた（「大阪朝日新聞」昭和5年8月16日）。
65 三好重夫「財政調整交付金制度の提唱」『自治研究』第7巻第7号、1931年。
66 以下の叙述は、三好重夫「改正地方税制の大意」(1)～(8)『斯民』第26編第5号～第12号、1931年による。
67 以上、三好・前掲「改正地方税制の大意」(1) 14～19頁、(2) 18～20頁。
68 三好・前掲「改正地方税制の大意」(3) 72～73頁。
実際は、減収補填は、経費節約を第一義とされ、他税増徴は可能な限り避けることと、という内務省地方局・大蔵省主税局の「通牒」が道府県知事に指令されていた（藤田・前掲『日本地方財政発展史』478～479頁）。
69 以上、三好・前掲「改正地方税制の大意」(3) 73～74頁。
70 三好・前掲「改正地方税制の大意」(8) 87頁。
71 政友会の岡田忠彦は、昭和6年税制改正により、地方が財源難に苦しみ「無理な税が行はれ…戸数割が増して来たり、或は制限外課税が取られる」状況が生じていた事実を指摘している（岡田忠彦「地方財政の補正」『政友』第404号、1934年、16頁）。
72 三好・前掲「改正地方税制の大意」(8) 87～88頁。
73 三好・同上、86頁。
74 藤田・前掲『日本地方財政発展史』483頁。
75 田中広太郎「地方税制構成上の原則に就て」『自治研究』第5巻第1号、1929年、192～193頁。
76 田中のこうした「所在地主義」は、地方の税源配分に対する「地方団体組成の原則」と「利益原則」＝「応益主義」に基づく考え方によるものであった。「地方団体組成の原則」とは、地方団体は「地域的公共団体」であり、「一定区域内に居住する個人が組成するものである以上、其の各般の施設経営の為めに要する財貨は其の定著性ある構成分子たる所の個人の負担に俟つを第一義としなければならない」というものであり、「利益原則」とは、「地方団体の施設経営は其の区域内に存在する土地、家屋、営業、物件等に対し利益を与えるといふ一般的関係」にあるから、此等の土地家屋営業物件等の関係者に対し当該地方団体が相当の犠牲の提供を命じ得る」というものであった。
したがって、田中は、地方団体が「区域外の土地家屋営業物件等に対し」「財貨を提供せしめることが出来ないやうに仕組むことが地方課税権の分界決定上自然である」と考えた。つまり、田中の地方税制改革論では、地方団体が、他の地域から租税を調達することは想定されてはいなかった（田中・前掲『地方税研究』第2巻、54～57頁）。
77 伊藤隆監修『現代史を語る②三好重夫―内政史研究会談話速記録―』〔現代史料出版、2001年〕153

～154 頁。

[78] 内政史研究会『昭和三十八年七月十三日　内政史研究資料　第五集　田中広太郎氏談話第一回速記録』33、54、57 頁参照。

[79] また、官僚としての人間的資質（地方行政官僚としての赴任先の地域住民に対する関心度・同情心の有無なども考えられる。

[80] 水谷三公『官僚の風貌』〔中央公論新社、1999 年〕145、163、201 頁。

水谷氏によると、内務本省勤務は出世の本流（水谷・同上、140 頁）であったから、田中広太郎は、内務省地方局のエリート官僚であったといえる。

[81] 黒澤良【解説】「三好重夫と地方財政調整制度」（伊藤・前掲『現代史を語る②三好重夫』）10 頁。

[82] 内務官僚らの経歴については、秦郁彦編『日本近現代人物履歴事典』〔東京大学出版会、2002 年〕119、319、511 頁を参照。

[83] その他、岡田周造は、大正 3 年に東京大学英法科を卒業後、警視庁警部となり、同年高文試験に合格、大正 4 年に東京府属兼内務属、同 6 年に静岡県理事官・視学官→東京・静岡など、比較的財政力の豊かな府県の地方行政官を経て本省勤務となっており、田中とほぼ同様の時期に、同様の学歴・経歴を有する。

一方、永安百治は、大学を卒業した学士官僚でなく、その最終学歴は、小学校卒業であった。小学校卒業後、専売局雇・神戸高等商業学校雇を経て、専検（専門学校入学者試験検定）に合格後、兵庫県勤務となり、高文試験（高等試験行政科試験）に合格した。永安は、三好と同様、あるいはそれ以上の「苦学力行の士」であった（黒澤・前掲「三好重夫と地方財政調整制度」10、32 頁、『永安百治追想録』〔永安きみ、1973 年〕88～96 頁など参照）。

[84] 例えば、田中は、南原繁や田中耕太郎と同じく内村鑑三系のクリスチャンであったとされる（水谷・前掲『官僚の風貌』145 頁）。南原が一高時代の校長・新渡戸稲造の影響を受けたのと同様、田中も比較的、自由主義的な教育思想のもとで学んだ世代であったと考えられる。

一方、三好は、学生時代にマルクス主義の影響を受け、統制経済等についての経験を積み、戦中期に各省の課長・局長・総合国策機関の幹部や立案スタッフとして活動した「革新官僚」（古川隆久『昭和戦中期の総合国策機関』〔吉川弘文館、1992 年〕18～19 頁）と同世代であったことも大きいのではなかろうか。

[85] 三好・前掲「財政調整交付金制度の提唱」1～2、12 頁。

[86] 永安・前掲「貧弱町村財政の救済策」25 頁。

[87] 永安百治「地方税整理の重心」『斯民』第 26 編第 9 号、1931 年、48 頁。

[88] 永安百治「農村負担軽減問題」『自治研究』第 10 巻第 2 号、1934 年、5～6 頁。

[89] しかし、永安が「国家が地方自治を認めた所以は、行政を地方の実情に適合せしめんがため」であると述べていることから明らかなように、彼のいう「自治」の実態は、中央の意向を十分に反映したかたちで、地方団体に行政を行わせようとする意思を明確に示したものであることはいうまでもない。

[90] 前掲『三重県史』資料編近代 2、528～529 頁。

[91] 三好重夫『地方財政読本』〔良書普及会、1938 年〕98～99 頁。

[92] 三好重夫『地方税制改正案解説』〔良書普及会、1939 年〕30 頁。

[93] 三好・前掲「財政調整交付金制度の提唱」7～12 頁。

[94] 三好・同上、8～11 頁。

三好同様、永安も、義務教育費国庫負担金制度が、負担金の目的が限定されているため、町村財政の全般的救済にならない点をその問題であると考えていた（永安・前掲「貧弱町村財政の救済策」26～27 頁）。

[95] 永安百治「農村負担軽減案の検討」(2)『自治研究』第 10 巻第 4 号、1934 年、51 頁。

第三章　わが国における地方財政調整制度の導入過程

序　節

さて、前章では、地方財政調整制度の前史的考察として、1920 年代の両税委譲論から30 年代の地方財政調整制度構想が提唱されるまでの経緯を、内務官僚の動向・地方税制改革論を中心に検討した。

内務官僚は、地方団体間の財政格差と地方税負担の不均衡を問題とし、20 年代以来の地方税制改革の行き詰まりを打開するための新たな地方税制改革論として、地方財政調整制度構想を提唱した。では、内務官僚らの地方財政調整制度構想は、その起源をどこに求められるのか、また、彼らは、どのように地方財政調整制度を受容していったのであろうか。本章では、戦前日本に導入された地方財政調整制度の源流を探るとともに、それに対する内務官僚らの具体的な対応について検討する。

第一節　財政調整制度の誕生と日本への紹介・導入

そもそも財政調整制度は、経済的危機により国民統合が崩壊しかねないという危機を回避するため、第一次世界大戦後の経済的混乱で苦悩していたワイマール共和国のもとで制定された 1923 年の財政調整法に始まる[1]。また 1929 年に、イギリスでも、第一次大戦後における、産業不況の克服策の一環として、財政調整制度たる一般国庫交付金制度が制度化された。財政調整制度は、第一次大戦後の欧州で、経済的危機の時代における国民統合のための財政政策として誕生したものである。

日本では、第一次大戦後の慢性的不況に苦悩していた 1920 年代には、両税委譲などの財政政策が議論されたが、昭和 3（1928）年頃に、地方財政調整制度の研究が始められている[2]。特に、地方財政調整制度問題の研究史上の先鞭をつけたといわれるのが、京都帝国大学教授の中川与之助氏である。

中川氏は、昭和 3（1928）年の「独・墺・米・瑞に於ける中央・地方財政の調整」[3]で、これら 4 ヵ国の財政調整状況に関する報告をされた。管見の及ぶ限りでは、学問的には、この中川氏の論稿が、財政調整制度を日本に紹介した最初のものと考えられる。次いで氏は、「独逸に於ける Finanzausgleich の理論」で、独の財政調整制度を紹介され、「中央と地方との地方財政関係を総括的に研究して規律統制せんとする独逸の研究に教へらるゝ所が尠くない」[4]と財政調整制度の必要性を示唆された。ただ氏は、主にドイツの財政調整問題に研究の大半を置かれ、後述する内務官僚の財政調整制度構想にどの程度影響を与えたのかは疑問である[5]。しかし、氏の研究により、財政調整制度が、日本の地方税財政改革における方法論の一つとして提示された意味は大きかったといえる。

一方、日本政府では、中川教授の財政調整制度の紹介に先行して、遅くとも、昭和2(1927)年5月9日の段階で、在独大使を通じ、ドイツの財政調整法の制定過程とその内容、改革状況、財政調整に対する連邦諸侯・各政党の対応などの詳細が報告されていた[6]。その情報をいち早く受け取ったのは、同年4月20日に成立した田中義一（政友会）内閣で首相兼外相を務めた田中義一である。送付文では、財政調整制度は「公共団体即チ国家ト連邦及ヒ連邦ト市町村間ニ於ケル租税収入ノ分配ニ関スル協定（傍点一筆者）」と説明され、1919年のワイマール憲法によって、課税権が邦・市町村の手から帝国の手に回収され、邦及び市町村の租税収入が減少してその経営が不可能になったため、帝国―連邦間の租税収入の分配問題として財政調整制度が制定されることとなった経緯が示されていた。在独大使は「参考」までにとして田中外相に送付していた[7]。

しかし管見の及ぶ限り、田中内閣で、この財政調整制度が地方税財政改革論の一方法論として検討された形跡はない。前述の通り、田中内閣は両税委譲の実現を目指しており、田中首相自身が、その「地方分権論」で地租委譲による市町村財政への活力付与を重要項目の一に掲げていた[8]。また与党・政友会も、地方財政の緩和には両税委譲のほかないと主張していた[9]。課税権を中央に集中し地方団体間の財政調整を行う財政調整制度は、中央政府から地方団体に独立税源を委譲する、両税委譲の実現が企図されていた時期の日本に紹介されたものであった。管見の及ぶ限りでは、この資料以外、欧州の財政調整制度の情報を日本政府にもたらした資料はないが、当然、イギリスなどの財政調整制度も、在外大使館―外務省を通じて、政府に逐一報告されていたであろう。

では、当時の日本で、地方財政調整制度はどのように受け止められていたのか。残念ながら、政府の見解を示す資料は、管見の及ぶ限りでは存在しない。しかし、学者層・内務官僚らの欧州の財政調整制度の研究成果が残されているので、ここでは、これらの資料から、当時の欧州の財政調整制度に対する評価をみておこう。

なお、本章では、独・英両国の財政調整制度に限定して行論を進める。その理由は、当時の日本では、主にこの両国の財政調整制度が、地方税制改革の検討課題とされたと考えられるからである。地方財政調整制度構想の提唱者の一人である三好重夫が、「英独二国に於て地方財政調整の問題を調査したい」[10]と訪欧にあたっての抱負を述べていたように、内務省の地方財政調整制度は、この両国の制度が主たる検討対象とされたことは明らかであろう。

以下、戦前日本の地方財政調整制度の源流である、独・英両国の財政調整制度が、どのような制度であり、戦前日本でどのように評価されていたのかをみておきたい・ただ、筆

者の能力の問題もあり、ここでは、当時の識者の研究によってみておくこととする。

第二節　研究者による独・英両国の財政調整制度に対する評価

ここでは、当時、もっとも体系的な分析を加えた研究の一つと考えられる大阪商科大学（経済研究所主事）高砂恒三郎・（同所員）山根守道両氏による『地方財政改革問題』[11]から、当時の日本の識者が、独・英両国の財政調整制度をどのようなものとして捉え、またどのように評価していたのかをみておこう。

第一項　ドイツ財政調整法[12]

ドイツの財政調整法では、邦の租税高権を帝国に集中させ、邦の補填財源として、国税所得税・法人所得税・不動産取得税、売上税、動力車税及び競馬税・鉱泉水税・麦酒税などを税源とする、帝国から邦への交付金が創設された。交付金の具体的配分方法は、所得税・法人所得税の 75％を邦に交付金として配分し、邦から市町村への交付金は、「邦はその配当分に市町村を参加させる義務を負う」という抽象的規定にとどめられた。不動産取得税は、税収額の 4％を国家財源に留保し、残りの 96％を邦の財源とする。邦から市町村への配分は、「少なくとも半額を市町村に交付する義務を有する」という最低基準が示されたに過ぎない。売上税は、その税収の 35％（1926 年 4 月以降 30％）を邦に交付し、その配分は、交付金総額の 3 分の 1 を徴税額に、3 分の 2 を人口数を基準に配分するものとされた。なお、市町村への配分は、邦の立法に委ねられた。次に動力車税は、税収額の 96％が邦の財源とされ、総額の 4 分の 1 を人口数、4 分の 1 を徴税額を基準とし、残りの 2 分の 1 を面積の割合（人口密度も斟酌）を基準に配当するものと規定された。また、鉱泉水税は、税収額の 96％が邦への交付金とされ、3 分の 1 を徴税額に、3 分の 2 を人口数に応じて配当する。邦はその全額を市町村に配分するよう規定されたが、その配分基準は邦立法に委ねられていた。

邦の租税規定及び市町村租税条例で新税創設・超過制限課税を行う場合、帝国大蔵大臣の許可が必要とされ、邦間の財政調整は国家の権限（不動産取得税の邦配当額は税務署が確定し、それ以外は大蔵大臣の権限）に属すものとされたが、邦内の市町村間の財政調整は邦の義務とされ、すべて邦権に一任されていた。

つまり、ワイマール期ドイツの財政調整法は、市町村への税源配分が邦立法・邦の自主性に委ねられていたことに特徴がある。また、帝国―邦間の配分で、税目による配分基準の違いがあり、配分標準が人口・徴税額に比例配分されるため、財政調整機能は弱いという特徴もあった[13]。高砂・山根両氏は、この点を指摘され、国―邦間・邦―市町村間の配分方法に一貫性がなく、「殆ど合理性が認められず、全くライヒ（帝国―筆者注）と各州（邦

一筆者注）との時々の思い付きを採用」したものに過ぎないという評価を下している。また両氏は、ワイマール期の「地方分権主義が可成り強かつた時代」に、邦・市町村の主要税源が国家に収奪されたため、「中央地方の妥協的形態」になったことが、ドイツ財政調整法の「欠陥」だと評価した。それゆえ、邦の自主性を重視し、市町村の財政調整を邦権に一任して、帝国が直接的に指導、監督する「綜合的な制度」としなかったことを問題点としてあげている。

第二項　イギリス一般国庫交付金制度[14]

イギリスの一般国庫交付金制度は、1929年の地方行政法で規定された。同法は、(1) 地方税（Rates）の減税、(2) 行政の移管、及び (3) 一般国庫交付金（Block Grant）の三つの要素で構成される[15]。

(1) は、農工業の地方税減免を図り、深刻な不況に苦しんでいた英国内産業の救済策の一環としてなされたもので、農業用不動産に対する地方税の全額免除、工業用不動産・鉱山、運送用不動産に対する地方税の減税である。しかし、これらの地方税減免税が地方団体の収入に大きな打撃を与えた。(2) は、(1) の減収で行政遂行に支障をきたす地方団体への対応策として、救貧行政・道路行政の上級団体への移管と行政区画整理を実行し、行政区画の広域化を図ることで、経費節減・地方税負担の均衡化を図るものであった。(3) は、地方税減税策による地方財政の減収補填のための交付金を意味する[16]。以下、(3) について検討しておこう。

一般国庫交付金制度は、各州（county→日本で言う県）・市（non-county borough）・町（urban district）・村（rural district）の地方行政費に対し、英連邦議会の定める金額中より年額交付金を交付するものである。同法では、地方団体への補助金も整理・廃止されたため、交付金額は、各州・市町村全体の地方税減免による減収総額、補助金の整理・廃止に伴う減収総額に相当する額とされた。英国の交付金制度は、「五歳未満の幼児数、課税価格一人当、失業者数、道路一哩当人口」に基づく「秤量人口」ないし「加重人口」と呼ばれる基準が採用され、これらを「地方団体の財政力を表す因子」とする配分基準が設定されていた点に特徴がある。この配分基準によって「交付金額が地方当局の意思に依つて増減されない」構造となっており、高砂・山根両氏は、イギリスの一般国庫交付金制度のこうした配分基準で財政調整をすることを「達見」であると評価している。

国―州間では、州の減収額を補填する交付金と、児童数・一人当課税額・失業者数・人口密度等を加味した「秤量人口」公式で、地方団体の財政事情を考慮して、貧困団体ほど多額の交付金が配分される。この意味で、イギリスの交付金制度は、ドイツの財政調整法

に比べ、財政調整機能が強いということになる。しかし、州―市町村間の配分では、明確な基準があるとはいえ、国―州間での「秤量人口」公式は採用されず、単純な人口基準が採用された[17]。そのため、州―市町村間の財政調整機能は、国―州間のそれに比べ、相対的に弱かった。高砂・山根両氏は、イギリスの交付金制度が、このように「県（州―筆者注）及特別市への配分に際しては秤量人口を用ひ、県から市町村への配分に際しては単純人口を用ひたこと」を指摘され、「欠陥」であると評価された。

高砂・山根両氏は、以上のような独・英両国の財政調整制度の分析を通じ、地方財政調整の制度としては、英国の交付金制度の方が優れていると評価した[18]。これが、当時の識者の認識であった。

第三節　内務官僚による独・英両国の財政調整制度の紹介とそれに対する評価

次に、内務官僚らの独・英両国の財政調整制度の研究をみる。例えば、三好重夫の「英国に於ける国庫交付金制度」[19]・「独逸に於ける地方財政の窮乏」[20]、永安百治の「英国一般国庫補助金制度の運用状況」[21]、吉岡惠一の「独逸財政調整法」[22]、田中重之の「プロイセン邦に於ける地方団体間の負担調整」[23]などがある。

これら内務官僚のうち、三好・永安の二人は、昭和6（1931）年に自らの地方財政調整制度構想を別々に提唱している。永安は、昭和7（1932）年の「内務省案」の立案に直接的に携わっており、三好は、「内務省案」の立案に間接的に携わり、昭和11（1936）年以降の町村（地方）財政補給金、昭和15（1940）年の地方分与税法、地方税法の立案に直接的に携わっている。また田中は、内閣審議会―内閣調査局での「内務省案」の審議に内務省代表として内閣調査局調査官として関与した人物で、後述する「馬場税制改革案」の審議に、内務省の代表としてあたる人物である。なお、吉岡については、現在のところ、判明しない。

ここで掲げた彼ら内務官僚の研究報告は、その大半が、財政調整法の和訳・条文紹介、及び独・英の学者による著書の和訳紹介などが中心であり、彼ら内務官僚の独・英両国の財政調整制度に対する評価や考え方が明確に示されたものはほとんどない。ただ、永安の「英国一般国庫補助金制度の運用状況」は、イギリスの交付金制度の運用状況の分析に踏み込んでいる。したがって、まず、この永安の論稿をみておこう。

第一項　内務官僚・永安百治のイギリスの一般国庫交付金制度に対する評価

永安は、イギリスの交付金制度の簡単に概略を述べたうえ、「運用状況」の分析を行った。その理由は「本制度の価値を判断するには、先づ補助金の配分標準たる割増人口（＝「秤量人口」―筆者注）の構成が如何なる状態になつてゐるか」を見るためであるとする

[24]。彼は、「秤量人口」の実態、地方税廃減税及び補助金廃止に伴う地方団体が失った財政収入が交付金制度でどのように補填されているのかを、具体的数字をもとに比較・検討した。その検討を通じて、永安は次のように評価している。

イギリスの「地方団体の組織及び職分は、我国と非常に違つて」おり、「本制度の形式をその儘直に、我国に適用することの出来ないことは勿論であるが、英国が、従来地方団体の支出を標準としてゐた各個の補助金を廃止すると共に、地方団体に於て作為し得ざるものを標準とした一般補助金制度を樹立したことは、地方制度の一大改革」である。「我国に於ても地方財政調整交付金制度の樹立が叫ばれてゐる折柄、英国の英断に学ぶ所がなければならぬ」[25]。永安はこのように述べ、イギリスの一般国交付金制度を高く評価した。特に永安が評価した点は、(1) 交付金の配分基準が、地方団体の恣意的作用が働かないよう、明確な法制化が図られていた点、(2) 地方団体への配分標準を割増人口に置いたことで、「地方財政力の調整作用」が働く点にあったと考えられる。後に永安は、「過重なる地方負担の軽減を図るべき制度は、結局英国の一般国庫交付金制度…（中略）…の如く、国庫より地方に交付金を交付し、之に依つて地方財政を調整するより外に適当な方法はない」[26]と述べ、イギリスの一般国庫交付金制度を範として、「内務省案」の立案に携わっていく。

第二項　内務官僚・三好重夫のドイツの財政調整法に対する評価

次に、三好重夫のドイツの財政調整法に対する評価をみておこう。ただ残念ながら、三好を含め、前述した内務官僚の研究で、財政調整法を直接的に分析したものは、管見の及ぶ限りでは存在しない。三好の「独逸に於ける地方財政の窮乏」は、" reich und Lander" 誌の1933年3月号に掲載された" Zur Finanz not der Gemeinden" von Ministerialdirektoi Dr. Surenの抄訳による要領の紹介に過ぎず[27]、三好は、僅かに文頭の序文を書いているに過ぎない。

このなかで、三好は、訪独の際、ドイツ内務省を訪れ地方財政の窮乏事情を見聞したと述べる。そこでは「本年度の失業者救護に要する費用のみで、プロシア一国で十五億マルク…（中略）…を超過するであらうといふ。其の為市町村の中には予算が組めないものが多い。それらは一定の様式に従つた申請書を提出して、本省の厳重なる査閲を受け、収支の均衡を得るための補助を受けるといふのである。われらは其の実情を聞いて、まことに一驚を吃せざるを得なかった」と三好は記述している[28]。

三好は、この抄訳を掲載した理由として、「我国現時の財政経済状態、政府の遣り口、地方団体の実情、それから社会政策的施設等々に関し、意味深き示唆を与えるもの」であ

るからだとする[29]。したがってこの抄訳は、三好が見聞し、感じたドイツ財政調整法下の地方団体の状況と同趣旨のものとして掲載されたと考えられる。それゆえ、この抄訳で分析された、財政調整法下における市町村の財政事情を抽出しておこう[30]。

同論では、ドイツの財政調整法の下における市町村の財政窮乏が深刻化し、年々、財政収入及び支出が逓減する事実が克明に記されている。その要因は、市町村理事者らの失態と「国家の監督が政治上の障害の為に満足に行はれなかった」点に求められている。後者の点は、前述したように、市町村内の財政調整は、専ら邦立法＝邦の自主性に委ねられたため、帝国が関知しなかったことによると考えられよう。また、市町村の財政収入の減少に関わらず、市町村の失業者救済対策に要する歳出が急増するという状況も示され、財政調整法下において、市町村財政の窮乏が進行していく事実が顕著に示されていた。

この解決策として、同論では、市町村財源の量的配分について、国家が「確定」し「国家といふ大きな行政組織と、各邦に於ける行政機関の併立を除去すること」[31]を主張している。つまり、同論は、市町村の財政窮乏の原因を邦の自主性に求め、邦の自主性を排除し、国家が「大きな行政組織」として、市町村への財源配分を「確定」する機能を担うことを主張しているのである。

三好は、こうした抄訳を紹介することで、ドイツの財政調整法下の問題点と問題意識を明示し、それを内務省内で共有することを企図していたのではないかと考えられる。

そもそも、国家の市町村財政に対する監督権限は、独・英両国間で次のような相違点が存在した。前者では、帝国の大蔵大臣は、邦・市町村の財政計画等の検閲を要求する権利を有してはいた（財政調整法第 61 条）が、検閲の細則・財政調整法に関する細則の制定には、「連邦参議院」の同意が必要であった（同法第 63 条）[32]。一方、後者では、地方団体は、主務大臣に対する交付金支出報告書の提出が義務付けられ（地方行政法第 94 条）、主務大臣（保健大臣）が財政事情、事業の進捗状況に基づき、交付金の減額権を留保していた（同第 104 条）。主務大臣は「減額高及其ノ理由」につき、報告書を議会に提出するだけでよかった[33]。つまり、市町村の財政調整機能に対する国家の権能・統制という意味では、後者の方が前者より、より強力な制度となっていたといえる。

それゆえ、内務省（官僚）が、昭和 7（1932）年の「地方財政調整交付金制度要綱案」＝「内務省案」の立案にあたり、前者でなく後者を範としたことは、第一に、市町村に対する国家の指導・監督のあり様が、わが国においてより適切なものと考えたからであったと考えることができよう[34]。しかし、第二に、地方財政調整制度自体が有する財政調整機能の強弱による市町村財政の実態も指摘されなければならない。既にみたように、ドイツ

では、財政調整法の下、市町村財政はますますその窮乏を深めつつあった。その理由は、市町村間の財政調整機能が、帝国の「確定」によらず、邦立法＝自主性に委ねられたためでもあった。国家による地方財政への監督・統制は、中央集権的統制の強化という意味を有する反面、地方「自治」の秩序的・節約的な財務経理の運用を維持し、地方財政の健全化を図るという意味をも有する。既にみたように、内務官僚・永安が、イギリスの交付金制度について、国家の法規により、交付金の配分に地方団体の恣意的作用が働かない点を評価していたことからも明らかなように、国家―地方間の税源配分にあたり、地方団体の恣意的作用が働かないことで、地方団体の財政力・財政需要に適した公平な配分が可能となると、内務官僚が考えていたからにほかならない。

以上のように、内務省（官僚）は、独・英両国の財政調整制度を研究対象とし、両者の比較検討をふまえた上で、イギリスの一般国庫交付金制度を範とする「内務省案」を立案するに至るのである。

第四節　内務官僚の地方財政調整制度構想―その思想的基盤と内容―

次に、三好・永安らが提唱した地方財政調整制度構想の内容を概観しておこう。前章で検討したように、三好・永安ら 1930 年代の内務官僚は、1920 年代の両税委譲案の基礎となった「学問的」な地方税制改革論から、「地方の実情」に即した新たな地方税制改革論への転換を図った。では、彼らの構想の原動力となった共通点は、どのようなものであったのであろうか。まず、地方財政調整制度の実現を目指した内務官僚らの共通点について検討しておこう。

第一項　地方財政調整制度構想を提唱した内務官僚の共通点

戦前日本の地方財政調整制度は、三好重夫が発想し、永安百治がまとめ、大村清一が実行したといわれる[35]。では、彼ら内務官僚の共通点はどこに求められるのか。

前章でみたように、昭和 4（1929）年に財務監督官が内務省内に設置された。三好重夫の回顧談によると財務監督官（事務官）に補任されたのは、大村清一・安藤狂四郎・永安百治・三好の 4 名の内務官僚であった[36]。つまり日本における地方財政調整制度の立役者の 3 人が、同時期、財務監督官として、各地方の財務状況をつぶさに視察する機会を得ていたのである。

財務監督官の実務は[37]、(1)「地方財政の緊縮整理の実行」、(2)「地方の歳入欠陥解消策の確立」の指導、(3)「地方団体の実地監査」、(4)「地方財政改善の方策を見出すための調査研究」であった。特に（4）は、「実際に即した具体策の探究」であり「問題の選択やその対策にも、お互の智慧を持ち寄って、自由に討議する形」がとられたという。三好は、

「地方財政調整制度創設の問題」がこの財務監督官時代の「大きな収穫」にあると述べた。また、構想提唱者である三好と永安は、若干の思想の相違はあったが、「机上論的な従前の地方税制論を覆がえし、地方財政の確立と地方税の過重負担是正を目標とした新手法を採用するという根本的な姿勢」で「完全に一致」していたという。

前章でみた、「学説的」な地方税制改革論から「地方の実情」に即したそれへの転換は、このような三好・永安ら内務官僚の財務監督官としての実務経験に基づくものであり、この経験を通じ、現実認識に関する彼らの間での共通点が芽生えていったのであろう。

それ以後、永安・三好・大村の3人は、地方財政調整制度の実現に向けた協力体制を維持していったという。また、永安・三好は、昭和8（1933）年2月から外遊する機会を得ており、その外遊の経験が、前述の独・英の財政調整制度研究につながったのである。

さて、三好・永安は、地方局財政課に事務官として勤務し、地方財政問題の研究を行い彼らの構想を発表した。地方局の事務官は、各課に所属してその常務を行うことはなくそれぞれ担当に応じた分野の企画・立案・制度の改革などを主たる職務とする役職者であった[38]。彼らは、この事務官の立場で、財務監督官時代の実務経験に基づき、地方財政調整制度の立役者たる地位を担っていった。

第二項　内務省（官僚）の地方財政調整制度構想提唱の基盤

さて次に、三好・永安らの地方財政調整制度構想が、どのような思想的基盤の上で提唱されるに至ったのかについて、検討しておきたい。前章では、20年代の田中広太郎の「自治」観・地方税制改革論と、30年代の三好・永安らの「自治」観・地方税制改革論との比較検討を行ったが、本項では、これを敷衍して、三好・永安らの地方税制改革論が立脚する「自治」観を解明しておきたい。

まず、地方財政調整制度構想が提唱され「内務省案」が立案された昭和6～7年前後の二人の内務官僚の地方「自治」観をみておきたい。一人は、昭和7（1932）年当時内務書記官であり、昭和15（1940）年の地方分与税制度を中軸とする地方税制改革の際、地方局長をつとめた挟間茂、もう一人は、内務省社会局部長であった石原雅二郎である。

一、挟間茂の「自治」観

挟間は[39]、「自治」とは、「自治体が国家より独立して行ふ行政」であるが「国家目的の為に管理」されるもの[40]とする。その理由は、「自治生活」が「均斉なる発達」を遂げ、またそうさせることが、国家の「国民全般に対して負ふところの責任」だからである。したがって、地方団体の「自治権」行使に対し、国家の「必要なる統制の途を講じねばならぬ立場」があるのだと挟間は主張する。しかし、他方で挟間は、「町村自治の自由なる活動範

囲を拡大しなければ、真正なる自治の発達を望むことは出来ぬ」という意見も肯定する。

挟間はこうした地方団体・「自治」への認識から、地方統治構造には、「自治の発達」と地方住民の「均斉なる発達」のための「統制」という「二つの命題」の「両者をして最大限度に満足せしむ」ことが必要で、「団体自治の充実」と「国家的統制」との両者を「最高限度に満足せしめ」ることに「最大の注意が払はれなければならぬ」という。これを財政面で解釈すれば、挟間のいう「自治生活」の「均斉なる発達」とは、地方団体の財政格差それに起因する地方住民の負担不均衡の是正を意味すると解せる。地方間の財政格差に起因する地方団体間の行政サービスの格差は、自治の「均斉なる発達」に反するからである。挟間は、自治の「均斉なる発達」・地域間の財政の「平等」を確保することが、「国民全般に対する」国家の責任だと主張したのである。

挟間は次に[41]、国家が「自治」への「統制権」を留保する理由を（1）行政面・（2）財政面・（3）社会面の三面から説く。

（1）行政面では、地方「自治」が「違法越権」を行ったり「妥当性」を欠いて「地方自治の円満なる運用を阻害」した場合、「国利民福」は達成できず、それは「国家が町村自治を認める所以に反する」、それゆえ、「自治権」に対する法規に基づく規律を行うための監督権を国家が留保する必要があるとする。

（2）財政面では国家が、町村の財政経理に対する「統制権」を留保し目下の地方財政膨張に「合理的統制」を加えることで、「町村財政の健全と人民負担の適正」を図るため、国家は、地方団体に課税権を付与すると同時に、「必要なる限度」での「国民の一般負担に関する国家的統制」＝自治監督権を留保する必要があるとする。

（3）社会面では、「自治機能」に対する「社会的価値」を現状以上に付与するために「ある程度の国家的統制」が必要だとする。それは、「総ての人民の生活上最少限度に於て普遍的に需要する施設」を地方団体が全国的に提供するための方策であると述べる。この「生活上最少限度」の施設を提供することが、国家→地方「自治」の「本質的使命の一」であると主張する。それゆえに、「自治」は「独立の人格者として自己の意思に基いて活動する」「本質」を有し、国家が自治機能に干渉することは許されないが、「自治機能の使命を充実」させるための「適正なる指導」＝「ある程度の国家的統制」は必要だと説くのである。

つまり挟間は、地域内の「総ての人民の生活上最少限度に於て普遍的」な発達が「自治」の「使命」であり、全国の「総ての人民の生活上最少限度に於て普遍的」な発達を「平等」に遂げさせるのが国家の「使命」であるとする。そこに国家が「自治」に対する「統制」を行う根拠を明示するのである。

二、石原雅二郎の「自治」観

次に石原雅二郎の「自治」観を検討するが、概略は、前述の挟間と大差があるものとは考えられないので、ここでは特に、石原の地方統治構造に対する考え方と、「自治」の思想的基盤に対する考え方に重点を置き考察する。ここで石原の「自治」観を取り上げた理由は、財政調整制度構想した三好重夫は、内務省警保局の見習い時代、保安課長であった石原から仕事上での薫陶を受けたと述べているからである[42]。

石原は[43]、日本の政治には「官治」と「自治」の二形式があるとし、「官治」には、「所謂中央集権の傾向を以て官治を行ふ」方法と「地方分権の傾向を以て官治を行ふ」方法との二つの行政形式があり、「常に中央集権的及地方分権的の両方の傾向」が存在し、それぞれが主従となって「浪を打つ如くに経過」するものだと述べる。また「自治」とは「全然地方の利益に限って、地方のみに局限した政治を地方の人に依つて行はせる、即ち官治以外の範囲を持つもの」であり、この「官治」と「自治」の二つを「国の政治の二つの重要な形態」とすると述べる。つまり石原は、日本の政治は、「官治」と「自治」の両者が併存し、「官治」には本来的に「中央集権」と「地方分権」との二つの傾向が混在し、時代の要請につれて主客転倒をしながら両者が併存すると述べる。そして、その中で地方団体は、「国家の容認する範囲で、独立して自由に公民の福利増進、平和なる生活を為す為に地方の政治を行ふ権能を持つ」のだと主張する。

また石原は[44]、「自治」の「思想的基盤」は「自由にある」とする。しかし、その「自由」は「一定の制約の下に与へられた自由」でなければならず、「何処までも自由は全体の為に統制され、他人の為めに自己の欲望を制限することを重んずる心持即ち正義を重んじてお互に皆の幸福を祈る友愛の心を基礎」としなければならない。精神的・思想的に地方制度を基礎付けるものは、「平等の上に於て自由の権利を享有する天賦人権の思想」であると石原は述べる。そもそも、「自由」と「平等」という二つの原理は、本質的に相矛盾する関係に立つ。「平等」とは集権的志向性を有し、「自由」とは分権的志向性を有するからである[45]。石原は「自治」の思想的基盤を、「平等」という制約の下で成立する「自由」、すなわち「自由」＝「分権」と「平等」＝「集権」という二つの相矛盾する原理の調整＝「調和」に求めたといえる。

以上、やや冗長ながら、地方財政調整制度構想が提唱される時期における内務官僚の「自治」観を検討した。この二人の「自治」観に共通する点は、(1)「自治」と「統制」、「官治」と「自治」、「集権」と「分権」という相対立する概念の併存と調和である。つまり、彼ら内務官僚の考える地方統治構造は、「官治」か「自治」か、「集権」か「分権」かの二極対

立論で観測することのできるものではなく、常に両様の要素が併存し、それが常に時代の要請のもとで主客転倒をしつつ、合理的かつ調和的に均衡を保ちながら、制度設計ないし運営が行われるというものである。

(2) 地方「自治」の思想的基盤を「自由主義」ではなく「自由平等の思想」に置いていることである。挟間は明確に定義してはいないが、地域内の「総ての人民の生活上最少限度に於て普遍的」な発達が「自治」の「使命」であり、全国の「総ての人民の生活上最少限度に於て普遍的」な発達を「平等」に遂げさせるのが国家の「使命」であるとする考え方は、「自由平等の思想」に立脚した「自治」観であると解釈することができよう。

(3) それゆえ、「自治」は本来、独立の人格者として自己の意思に基いて活動するものであるが、何らかの事情で（ここでは財政的事情で）、地方団体がその機能を行使できない場合、国家が窮乏団体への財源付与を行い、「生活上最少限度」の施設・「国利民福」を全国的に維持・発展させるための「統制」を加えなければならないのである。筆者は、ここに、地方財政調整制度構想が提唱されるにいたる思想的基盤・「自治」観を見出せると考える。そして、彼ら内務官僚の「自治」観のなかに、現代的な地方「自治」観[46]への萌芽が看取されるのである。つまり、戦前日本の地方財政調整制度は、内務省（官僚）の現代的な地方「自治」観のなかに提唱、立案されてきたものであったといえよう。

三、内務官僚の「自治」観と地方財政調整制度構想の出現

こうした内務官僚の「自治」観によって、前章で検討した、1920年代の地方税制改革論から30年代の地方税制改革論への根本的転換も説明することができよう。20年代の両税委譲から30年代の地方財政調整制度への転換は、自由主義を基調とする地方税制改革論から、「自由平等の思想」を基調とするそれへの転換を意味したのである。

前章でみたように、両税委譲法案の立案者・田中広太郎は[47]、地方間格差は「自治」の「当然の結果」だと考えており、逆に、地方団体に「全く平等的の配分」をなすことは「何が故に地方団体が各独立性を有してゐる」[48]のかわからないと主張した。田中は、「自治」である以上、格差の存在もまた「独立性」＝「自由」の結果と捉えたのである。両税委譲は「自由主義」に立脚する「自治」観に基づく地方税制改革論であったといえよう。

一方、地方財政調整制度の構想者の一人・永安百治は、次のように述べる[49]。「国家の基礎が鞏固となり産業交通其の他経済が自由なる発達を遂げ、格人の経済的交渉の範囲が拡大し且密接となるに伴ひ、少くとも一国民経済内に於ては、各経済単位の経済的負担を平等ならしめ、経済上に於ける機会の均等を図ること」が重要である。財政窮乏により地方団体が「固有事務即ち公共の福利を増進すべき事務」さえも処理できない状況は、「同じ日

本国民でありながら、其の属する団体が貧弱なるがために、国民の他の者と同様な聖代の恵沢に浴することを得ないという甚だ不公平なこと」である。「総ての公共団体及び其の住民をして、いづれも各其の所を得しめる」ことが「政治の要諦」である以上、「地方分権的課税制度では、地方に依り負担に著しき差等を生じ、負担平等の要求と相容れないから、中央集権的制度に依る統制」[50]が必要であり、「国民の経済上に於ける機会均等の要求」に基づく「地方財政の中央集権化」（＝統制）が、地方財政調整制度であると主張している[51]。

また、三好重夫も同様の「自治」観に立ち地方財政調整制度を主張する。三好は[52]、地方財政調整制度の長所を「自治と財源との巧なる調和」に求める。そして、地方団体間の不公平、それに起因して生じる、国民負担の地域的不均衡＝地域住民間の負担の不均衡を是正するため、「財源の再分配を行ふ」必要を説く。彼は、現在の財源配分の下では、富裕団体は「有り余る財源を擁して遂行すべき事業の欠乏に苦しむかの如き状態」にある一方窮乏団体は「与へられたる財源を以ては謂はば僅に糊口を凌ぎ得る程度に止る」状態で、果して何のための自治かわからないと主張した。

三好は、地方財政調整制度が「中央集権的」であるという批判のあることを認めた上で、次のように述べる。財政調整で「財源の再分配」を行う結果、地方団体は自らの課税収納権に基づき「自由なる財源」を留保できるため自治権は侵害されず、加えて財源配分の公平性が担保され、地方団体、及び団体住民の負担不均衡も是正できる。つまり「自治」と「平等」の両者をともに保持でき、かえって形骸化した「自治の発達に寄与するところが多い」としたのである[53]。

三好のいう「財源」とは、国家が地方財源の再分配に関与する「統制」を意味し、それによって形骸化した「自治」を是正すること意味する。したがって、三好のいう「自治と財源との巧みなる調和」とは、「自治」と財政面での「統制」との「調和」図ることを意味する。三好はその回顧談で、昭和７（1932）年の「内務省案」も、「地方の実情に合う、自治とも調和しているという案を拵えることに努力を払った」と述べている[54]。

このように地方財政調整制度の構想は、「平等性」を担保するための「統制」（＝集権化）と「自治の発達に寄与」（＝分権化）するよう「努力」（＝調和）するための地方税制改革論として提唱されたものであったといえる。それは、「自由平等の思想」を思想的基盤とする「自治」観に立脚し、「地方の実情」と「国民の経済上に於ける機会均等の要求」を敏感に察知し[55]た、内務官僚の現実主義的対応として、登場してきたのである。

では、次に、三好・永安の初期の地方財政調整制度構想の中身についてみておきたい。

第三項　永安百治の地方財政調整制度構想

まず、永安の構想である。昭和6（1931）年4月、永安は「貧困町村財政の救済策」[56]を発表し、そのなかで地方財政調整制度構想を提唱した。この論文は6頁ほどのものであるが、地方財政調整制度構想の方向性を具体的に示したものとして注目される。

永安はまず、現時「都市及び之に類する町村」では、「自治の目的は相当達成」されているが「小町村」では「財政窮乏の為めに委任事務以外は殆んど之を閑却せざるを得ず、自治は名のみで其の実は殆んど挙らず」、加えて「住民は公課の重課に苦しんでゐる実情」にあることを指摘する。この理由について永安は、(1) 資本主義経済下で農業経営の利潤が逓減したこと、(2) 激増する義務教育費を捻出するため戸数割の重課に陥ったこと、(3) 地方の豪農らが漸次離村し都会に移住する傾向が生じてきたことの結果、農家の負担過重が農村財政の窮乏を促進したことをあげ、農村財政の救済の必要性を説く。

では永安は、どのような「救済の方策」を必要とするのか。彼は、農村財政の窮乏は農家の負担過重に起因するから、負担過重が改善されない限り「農村財政救済の資源を当該町村内に求めることは不可能」であり、国家による補助金交付以外に方法はないとする。その補助金は、特定補助金でなく「財政自体に対する補助」＝一般補助金でなければならぬとする[57]。具体的には、国家財政窮乏の折柄、国庫に補助金財源を求めるのは「実行困難」であるため、実行可能な案として、「国税附加税の賦課制限率を引下げ」それを国税に移管して「救済を要する公共団体に配付する」方法を提起した。つまり、本来は、国家財源から交付金を捻出すべきであるが、実現可能な案として地方税（国税附加税）の一部を国税に移管し、それを財源とする交付金制度構想を永安は主張したのである。

交付金の金額・配分方法は、「附加税の地方還元ではなく、財源の貧弱な団体程多くの金額を配付し而かも配付額が当該町村税に対する或程度の割合を超えないやうに定め」、地方税収総額（約1億7000万円）の5～6％の1000万円程度の交付金で「十分」としている。その理由について永安は、全町村を交付対象とするのは「必要の程度を超えたものであつて自治の本旨に反す」ること、交付金額が過大であれば「中央に対する依頼心を増し是れ亦自治の本旨に反する」からであるとした。

永安の構想で注目されるのは、交付金額を、可能な限り「自治の本旨」に反しない程度に抑える必要性を指摘している点である。それは「自治制度を認めつつ地方税主体の範囲に付共通主義を採る場合」、「共通負担の範囲を地方税の一部に限定することが妥当である」[58]と述べているように、「自治」との調和を意図したものといえる。

この永安の発想は、交付金が過大になれば地方自治を崩壊しかねないというシャウプ勧告の警告[59]とも、昭和28（1953）年11月の税制調査会答申の地方財政調整制度に対する趣

旨[60]とも矛盾するものでなかったことは、看過されてはならない。

第四項　三好重夫の地方財政調整制度構想

次に、三好の構想をみておこう。三好は、昭和 6（1931）年 7 月「財政調整交付金制度の提唱」[61]と題する論文を発表し、地方財政調整制度構想を提唱している。この構想は、いくつかの選択肢を提示する形式となっており、具体性に乏しい部分も少なくない。ここではその構想の概略を確認しておきたい。

三好の構想では、（一）地方団体の事務の一部を国家に移管する、（二）租税は全て国家の手に独占し、地方団体の必要に応じて配分譲与する、（三）地方団体の課税収納権を拡大する、（四）富裕団体の財政収入の一部を財政貧弱団体に付与する、（五）富裕団体の財源の一部を国家が徴収して窮乏団体に譲与する、という五つの方法論が提示され、取捨選択が行われる。まず三好は、（一）・（二）を「自治権の縮小」であり、「自治の観念と余りにも矛盾」するものと否定した。（三）は両税委譲に代表される地方税制改革論だが、地方間格差を拡大させる危険があると否定した。（四）は地方団体相互の財源分配で実行上問題があり、「自治の本義」から「一顧の価値もない」と否定した。そして結局三好は、（五）の国家による交付金制度以外にはないとする。

三好は、交付金は「一般的な財政補助の手段が其の必要を認めらるる」とし、一般財源化の必要を説く。交付金の財源は、(1) 地租附加税・府県税家屋税などの地方税の一部を国税移管する、(2) 特定補助金（道府県警察費下渡金・義務教育費国庫負担金など）の廃止などに求める。特に地租附加税は、昭和六年税制改正後、東京・大阪といった都市部に集中するため、交付金の財源として適当な税目であると述べる。交付金の配分方法は、富裕団体の財源を窮乏団体の財政力に反比例的に交付する方法が提示された。

三好は、交付金制度が自治の制限につながるという非難はあるかも知れないが、「我国の地方制度は、其の監督規定の備はれる点に於て著しく中央集権的であると謂はれてゐる位」であり、「交付金制度に依つて監督の厳重となることを虞れ、而も之を以て自治権の縮小と考へる」ことは「一種の杞憂」に過ぎない、むしろ財源の地域的不均衡の結果、富裕団体は有り余る財源により事業に欠乏する状況のなか、貧弱団体では「僅かに糊口を凌ぎ得る程度に止まる」状態で「何の（ための一筆者注）自治」か、それと比べれば、交付金は「自治の発達に寄与するところが多い」と主張した。

先行研究では、この三好の言を否定的に捉える見解[62]は多い。しかし、三好の言には、財政力に制約される「自治」・財政力の範囲内に限定された「自治」に対する強い危機感と「自治」のための必要な財源を付与しなければならないという「自治」を所管する内務省

（官僚）としての責任感も垣間見える。そのことは、「自治と財源との巧なる調和」という「見地」から、交付金制度を樹立する必要があると説いていることからも看取される。

以上みてきたように、永安は「自治の本旨」に反しない程度の交付金制度の必要性を説き、三好は、「自治と財源との巧みなる調和」を図る交付金制度の樹立を説いた。永安・三好はともに、地方財政調整制度が本来的に内包する「中央集権的」要素を前提としつつ、その制度設計で「自治」との「調和」を図り、地方財政調整制度の正当性を主張した。

そして、この地方財政調整制度の必要性が、「総ての人民の生活上最少限度に於て普遍的」な発達という「自治」の「使命」を、全国的に「平等」に達成する国家の「使命」として登場してきたところに、また、「自由平等の思想」を思想的基盤とする「自治」観に立脚して提唱されてきたところに、経済的危機による国民統合の崩壊の危機を回避するという要請とともに、現代的自治観の萌芽を我々は見出すことができよう。

加えて、彼ら内務官僚の地方財政調整制度構想が、決して、国政委任事務に対する財政的付与を意味するものではなく、「固有事務即ち公共の福利を増進すべき事務」さえ処理できない「自治」の現状を憂えたものであったことも看過されてはならないであろう。

小　結

以上、本章では、第一次世界大戦後の独・英両国で先駆的に構築された二つの財政調整制度を簡単に検討し、戦前日本の地方財政調整制度の起源がどこに求められ、当時の識者や内務官僚らが、それに対してどのような評価を行っていたか、内務官僚らがこれら両国の財政調整制度を踏まえた上で、どのような地方財政調整制度構想を提唱したのか、また、彼らの地方財政調整制度構想の思想的基盤が如何なるものであったのかについて検討した。

昭和 6（1931）年段階における、三好・永安らの地方財政調整制度構想の内容は、素案の域を出ず、なお具体性に乏しいものではあったが、昭和 7（1932）年の内務省（地方局）で立案される「地方財政調整交付金制度要綱案」＝「内務省案」への方向性を示すものであった。以後、内務省（地方局）内部で、三好・永安の構想の一定の修正と、制度内容の具体化が図られていく。

次章では、この「内務省案」の内容と同案が辿っていく経緯について考察する。

1　神野直彦・池上岳彦「地方交付税改革のシナリオ」（神野直彦・池上岳彦『地方交付税　何が問題か』〔東洋経済新報社、2005 年〕）246～247 頁。

2　持田信樹『都市財政の研究』〔東京大学出版会、1993 年〕205 頁。

3　中川与之助「独・墺・米・瑞に於ける中央・地方財政の調整」（『都市問題』第 7 巻第 6 号、1928 年）。

4　中川与之助「独逸に於ける Finanzausgleich の理論」『経済論叢』第 30 巻第 5 号、1930 年、83 頁。

5　この点、持田信樹氏も、「内務省案」がイギリスの一般国庫交付金制度を範としていることから、中川教授の論著が「内務省案」の原型になるという見解に対しては、疑問を抱かれている（持田・前掲『都

市財政の研究』205 頁）。

[6] 在独特命全権大使長岡春一より外務大臣田中義一宛送付文「日本 0. 雑／分割 1」（B08060464400　外務省外交資料館、外務省記録、E 門　財政、経済、産業、貿易　1 類　財政、経済　1 項　財政及経済政策　0 目　各国財政及び経済政策関係雑件／独国ノ部　第一巻）。

[7] 同上。

[8] 金澤史男「田中義一政友会内閣期における『地方分権論』の歴史的性格」『社会科学研究』第 36 巻第 5 号、1985 年、118～119 頁。

[9] 「昭和二年七月二四日　㊙立憲政友会政務調査会案　地方分権ニ関スル件　官吏制度ニ関スル件」『昭和二年　行政制度審議会関係書類（一）地方分権　内務省地方局行政課』（国立公文書館所蔵）。なお、本資料は、山中永之佑氏のご教示による。

[10] 三好重夫『地方財政改革論』〔良書普及会、1933 年〕自序 12 頁。

[11] 高砂恒三郎・山根守道『地方財政改革問題』〔良書普及会、1939 年〕223～280 頁。

[12] ワイマール期のドイツの財政調整法に関する戦後の研究では、加藤栄一「ドイツにおける財政調整制度の成立」大内力編『現代資本主義と財政・金融 2　地方財政』〔東京大学出版会、1976 年〕、武田公子「ワイマール期財政調整と邦財政高権」（上）・（下）『経済論叢』第 140 巻第 3・4 号、京都大学経済学会、1987 年・『経済論叢』第 141 巻第 2・3 号、京都大学経済学会、1988 年などがある。

[13] ドイツの財政調整法では、所得税・法人税の交付額が、全国平均を 2 割以上下回った場合に限り、国がその差額を補填するという規程に基づいて、財政調整機能が働くに過ぎないものであった。

[14] イギリスの一般国庫交付金制度については、”Local Government Act, 1929.”、藤谷謙二『イギリス国庫補助金の研究』〔法律文化社、1952 年〕、越智洋三「イギリスの地方財政調整制度の変遷（上）」『研究年報経済学』第 35 巻第 4 号、東北大学経済学会、1974 年などを参照。

[15] 越智・同上、45 頁。

[16] 越智・同上、45～46 頁。

[17] 基本的に、「貧困団体においては、直接の厚生費のみならず、保健・教育・住宅などにかんする経費がかさむ筈であ」り、「一人あたりの財政需要は貧困団体における方がより大」になるのであり、「現実において貧困団体の一人あたり経費が富裕団体のそれよりも少いとすれば、それは財政需要が少くて済むためではなくして、財源に乏しいがための余儀ない結果にほかならない」と藤谷謙二氏は述べられており、高砂・山根と同様の評価をなされている（藤谷・前掲『イギリス国庫補助金の研究』148 頁）。

[18] 高砂・山根・前掲『地方財政改革問題』270、280 頁。

[19] 三好重夫「英国に於ける国庫交付金制度」（1）～（4）『自治研究』第 8 巻第 8 号、1932 年、第 8 巻第 9 号、1932 年、第 9 巻第 7 号、1933 年、第 9 巻第 8 号、1933 年。

[20] 三好重夫「独逸に於ける地方財政の窮乏」『斯民』第 28 編第 12 号、1933 年。

[21] 永安百治「英国一般国庫補助金制度の運用状況」『自治研究』第 10 巻第 1 号、1934 年。

昭和 7 年に発表された「内務省案」は、一般にイギリスの一般国庫交付金制度を範として作成されたものと言われる（高砂・山根・前掲『地方財政改革問題』223 頁）。

持田信樹氏も、この永安のこの文言を引用され、内務省案が独逸でなく、イギリスの一般国庫交付金制度を念頭にして構想されたとの認識を示された（持田・前掲『都市財政の研究』206 頁）。

[22] 吉岡惠一「独逸財政調整法」（1）・（2）『自治研究』第 10 巻第 7 号、第 10 号、1934 年、同「独逸財政調整法プロイセン施行法」『自治研究』第 10 巻第 12 号、1934 年。

[23] 田中重之「プロイセン邦に於ける地方団体間の負担調整」（1）～（5）『斯民』第 32 編第 4～8 号、1937 年。

[24] 永安・前掲「英国一般国庫補助金制度の運用状況」206 頁。

[25] 永安・同上、209～210 頁。

[26] 永安百治「地方財政調整交付金制度」『斯民』第 27 編第 9 号、1932 年、19 頁。

[27] 三好・前掲「独逸に於ける地方財政の窮乏」23 頁。

[28] 三好・同上、23 頁。

[29] 三好・同上、23 頁。

[30] 以下の叙述は、三好・同上、23～30 頁による。

[31] 三好・同上、30 頁。

[32] ドイツの財政調整法第 61 条では、「国大蔵大臣及其ノ委任ヲ受ケタル国ノ官庁ハ邦及市町村ヨリ邦税市町村税ニ関スル報告ヲ徴シ並ニ負担分配ノ実行ノ為財政計画及歳計ノ検閲ヲ要求スル権利ヲ有ス邦市町村ノ歳入歳出ニ関スル報告ヲ徴シ及提出スルコトニ関スル細則ハ国大蔵大臣国参議院ノ同意ヲ得テ公布ス」。また、同法第 63 条では、「国大蔵大臣ハ国参議院ノ同意ヲ得テ本法施行ニ関スル細則ヲ定ムル権限ヲ有ス」とされていた（吉岡・前掲「独逸財政調整法」（2）80 頁参照）。

[33] イギリスの地方行政法第 104 条では、「主務大臣ハ各年度ニ付本法本章ニ依リカウンシルニ対シ支払

ハルベキ補給金ヲ以下ノ場合ニ於テハ其ノ正当ト認ムル額ダケ減額スルコトヲ得（a）公衆保健ニ関スル事項ニ経験アリ若ハ関係アル協会其ノ他ノ団体ヨリ大臣ニ提出サレタル申立ニ依リ又ハ斯ル申立無クシテ大臣ガ其ノ財政的富源及其ノ他ノ関係事情ガ実質的ニ類似スル他ノ区域ニ於テ維持サルル標準ニ鑑ミ当該カウンシルハ公衆保健事務ニ関スル職能ノ遂行ニ付能率及進捗ノ合理的標準ヲ達成セズ若ハ維持シ得ズ随テ当該カウンシルノ区域ノ住民若ハ其ノ一部ノ保健若ハ福利ガ其レニ因リ危険ニ陥リ若ハ陥ルノ虞アリト認ムルトキ　又ハ（b）大臣ガカウンシルノ経費ハ当該区域ノ財政的富源及其ノ他ノ関係事情ニ鑑ミルトキハ過大ニシテ而ツ不相当ナリト認ムルトキ　又ハ（c）交通大臣ニ於テ当該カウンシルハ其ノ道路又ハ其ノ部分ヲ満足ナル状態ニ於テ維持シ得ザリシモノト認ムル旨証明シタルトキ　但シ主務大臣ニ於テ斯ル減額ヲ為ストキハ其ノ都度減額高及其ノ理由ヲ示ス報告書ヲ議会ニ提出スベキモノトス」とされた（三好・前掲「英国に於ける国庫交付金制度」(3) 67～68 頁）。

34 例えば、内務官僚・挟間茂は、「国家は町村の財政的基礎を強固ならしめ、人民の負担を適度に制し、且国家財政に対する影響を順当ならしむる為、町村の財政経理に対し統制権を留保しなければならぬ」と述べる（挟間茂「町村自治監督に於ける目的意識」『斯民』第 25 編第 9 号、1930 年、25～26 頁）。

35 例えば、伊藤隆監修『現代史を語る①荻田保―内政史研究会談話速記録―』〔現代史料出版、2000 年〕57 頁。

36 三好重夫「永安さんと私」『永安百治追想録』〔永安きみ、1973 年〕13 頁。

37 以下、財務監督官に関する叙述は、三好・同上、14～16 頁による。

38 伊藤・前掲『現代史を語る①荻田保』47～48 頁。

39 挟間茂「町村自治監督に於ける目的意識」『斯民』第 25 編第 9 号、1930 年、22～24 頁。

40 挟間は、地方自治体を「社会的存在」とみる場合には、それが「固有なる存在を有することを疑はない」が、「法的実在」としてみる場合には、「一に国家の承認にその根拠を求めなければならぬ」とする。それゆえに、挟間は、「地方自治体の事務についても、それは畢竟国家目的の為に管理せらるゝものなりと解するのである」としている（挟間・同上、24 頁）。

41 挟間・同上、25～27 頁。

42 伊藤隆監修『現代史を語る②三好重夫―内政史研究会談話速記録―』〔現代史料出版、2001 年〕67 頁。

43 石原雅二郎「地方自治管見」（其の一～其の六）『自治研究』第 8 巻第 1～3 号、第 5～7 号、1932 年。
以下、「自治」に関する叙述は、石原・同上「地方自治管見」其の一による。

44 以下、石原の「自治」観に関する叙述は、石原・前掲「地方自治管見」其の三による。

45 「自由」が分権的志向性を有し、「平等」が集権的志向性を有すという考え方については、長浜政寿『中央集権と地方分権』〔日本評論社、1953 年〕22～23 頁、宮崎辰雄『欧米地方自治権の研究』〔勁草書房、1980 年〕25～28 頁を参照。

46 現代的地方自治の概念規定については、重森暁『入門　現代地方自治と地方財政』〔自治体研究社、2003 年〕16～21 頁を参照。
重森氏によると、「現代的地方自治」とは「国民の生存権保障を地方自治と全国的財政調整によって実現しようとするもの」をいう。「現代的地方自治」の要素は、第一に「財産権に基礎をおく近代的地方自治にとどまらず、全ての国民の生存権・発達権を地域において保障するという性格を持っている」こと、第二に自治体職員に「国民の生存権・発達権を保障するための公務労働者という新たな性格が加わる」こと、第三に「都市と農村の関係を調整し、計画的な地域再編を進めようとする」こと、第四に「ガス・水道・病院・交通などの公営企業経営と…（中略）…全国的規模の財政調整によって支えられている」こととという四つの性格を有す（重森・同上）。
すなわち、地方団体が「生活上最少限度」の施設・「国利民福」を提供し得ない場合、「生活上最少限度」の全国的な「平等性」を担保するための必要性に限定された国家による「統制」の必要性を説く彼らの思想には、部分的ではあるが「近代的地方自治」観から「現代的地方自治」観への転換を見出し得ると考えられる。

47 田中広太郎「両税委譲に関する論議の二三」(1)『自治研究』第 5 巻第 5 号、1929 年、53～55 頁。

48 以上、田中・前掲「両税委譲論に対する論議の二三」(1) 53～55 頁。

49 永安百治「地方財政調整国庫交付金制度問題」『地方財政調整論』〔良書普及会、1933 年〕13～14 頁。

50 永安百治「地方財政調整交付金制度」『斯民』第 27 編第 9 号、1932 年、13～14、18 頁。
このような永安の主張は、「社会的正義の満足」こそ「政治の第一の要諦」であり民衆が求める生活であると主張する、社会民主主義者・蠟山政道の考えなどとも整合するものであったと考えられる。事実、蠟山は、第 5 章で検討する馬場税制改革案を高く評価しており、地方財政交付金制度の各庁などを求めていたのである（蠟山政道「新旧二潮流の交錯」『中央公論』1936 年 6 月号、113 頁）。
なお、蠟山の主張については、有馬学『帝国の昭和』〔講談社、2006 年〕133～136 頁、坂野潤治編『自由と平等の昭和史　一九三〇年代の日本政治』〔講談社、2009 年〕第 1 章などを参照されたい。

51 ただ、永安は、地方財政調整制度に対する「自治」の観点からの批判に対して、「独立自営を以て自

治の精神」とする「従来の制度慣例」からみれば、財政調整制度は「自治に対する反逆」のように「誤解」されるであろうが、その制度設計によっては決して「独立自営を否認する程度」ではないとも主張する（永安百治「再び地方財政調整交付金制度に就いて」『自治研究』第9巻第12号、2～3頁）。こうした考え方は、内務官僚らに共通のものであった。

52 三好重夫「財政調整交付金制度の提唱」『自治研究』第7巻第7号、1931年、13頁。

53 こうした「自治」と「平等」を両立しようとする内務官僚らの考え方には、金澤史男氏が定立された「日本システム論」、すなわち、行政サービスの均質化と地方税負担の均衡化、及び地方財政調整制度の形成という三つの要素からなる日本型《システム》の萌芽を見出せよう（金澤史男『自治と分権の歴史的文脈』〔青木書店、2010年〕第2章参照）。

54 伊藤・前掲『現代史を語る②三好重夫』155頁。

55 大正14年に男子普通選挙制が実施され、小作人や労働者に対しても一応の「政治的平等」が付与されたが、社会的ないし経済的な不平等は是正されない状況が続いていた。普選のもとで、こうした社会的、経済的不平等を是正しようとする要求は次第に醸成されてきており、そうした状況が、昭和11～12年の選挙において、社会主義政党である無産政党を躍進させる契機となった（坂野・前掲『自由と平等の昭和史』第1章～第2章）。

内務官僚らのいう「国民の経済上に於ける機会均等の要求」とは、こうした小作・労働者らの要求をも含むものであり、いまだ無産政党が躍進していない状況下において、内務官僚らは、こうした要求を敏感に感じ取っていたのである。

56 永安百治「貧困町村財政の救済策」『自治研究』第7巻第4号、1931年、23～28頁。

以下の叙述は、永安・同上による。

57 永安は、交付金の使途について、使途の限定が厳格になればなるほど「自治の縮小乃至否定」につながるため、「交付金を如何なる使途に充つべきかは、全然之を自治に一任するを相当」と考えていた（永安百治「地方財政調整交付金制度に就て」『自治研究』第9巻第2号、1933年、38～39頁）。

58 永安百治「農村負担軽減問題」『自治研究』第10巻第2号、1934年、7頁。

59 神野直彦『地域再生の経済学』〔中央公論新社、2010年〕140頁。

60 昭和28年11月13日の税制調査会答申「国税及び地方税制度の改正について」（「公文類聚」第七十八編・昭和二十八年・第七十四巻・財務二十四・租税五）（国立公文書館所蔵）によると、「地方交付税の金額は、本来の機能たる財政調整の見地から…（中略）…できるだけ減少せしめることが適当である」とする。

61 三好・前掲「財政調整交付金制度の提唱」。以下、三好の構想に関する叙述は、三好・同上による。

62 例えば、山中永之佑氏は、三好のこの文章について「全くナンセンスな議論を展開していた」とされる（山中永之佑『近代日本地方自治制と国家』〔弘文堂、1999年〕564～565頁）。

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―

序　節

前章では、三好・永安が提唱した地方財政調整制度の構想の思想的基盤についての考察を行い、またその内容について検討した。本章では、第一に、こうした内務官僚らの構想を受けて、内務省（地方局）によって、昭和7（1932）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）[1]が如何なる内容のものであったのか、またそこに如何なる政策理念が看取され、如何なる意義を有するものであったのかについて検討し、第二に、その「内務省案」が如何なる変遷を辿っていくのかを検討し、戦前日本の地方財政調整制度の立案過程の一端を解明する。

第一節　地方税制改革論における内務省（「内務省案」）の台頭

第一項　「内務省案」の特徴

昭和6（1931）年、内務官僚の三好・永安らが、地方財政調整制度構想を提唱した[2]ことは既に述べた。この構想を受け、内務省（地方局）では、昭和7（1932）年8月、「内務省案」[3]を発表した。この「内務省案」については、先行研究で既に明らかにされているので、ここではその概要の要約と特徴を提示する。

「内務省案」の概要は、第二種所得税（5割）、資本利子税（10割）、相続税（5割）の増徴、奢侈税（売上金の1割）新設の5700万円（地方税総額の約1割程度）、義務教育費国庫負担金の特別市町村交付金900万円の合計金額＝6600万円を財源とする交付金制度が構想された。交付対象は、道府県（総額の3分の1）・市町村（3分の2）とする。交付金の種類は「一般交付金」（総額の3分の1を人口標準で配分）、「資力薄弱団体交付金」（総額の3分の2から「特別団体交付金」を引いた額を住民資力と団体課税力を標準に配分）、「特別団体交付金」（人口密度、地方債元利償還額の多寡、その他の財政事情を考慮）の三種とする。一般交付金は、委任事務費補填の機能を有し[4]、後の二者は団体間の財政調整機能を有する。交付金の使途は、差し当たり戸数割などの負担軽減に充当する（**表3**参照）。以上が「内務省案」の概要である。「内務省案」の特徴であるが、(1) 現行の地方財源（独立税・附加税）を維持しつつ、交付金による地方団体間の財政調整が企図された点、(2) 交付金が本来、地方の固有財源であるとされた点、(3) 交付金を将来的に一般財源化することを想定していた点、(4) 交付金額を地方税総額の一割程度とされた点である。

(1) 前述のように「内務省案」では、交付金の財源は国税増税・新設に求められた。

表3： 昭和7年「内務省案」の構成図

財源	第二種所得税	資本利子税	相続税	奢侈税	義務教育費国庫負担金中特別市町村交付金
金額・税率	5割（増税）	10割（増税）	5割（増税）	売上金の1割（新税）	900万円
	地方税総額の1割＝5700万円				
交付金総額	6600万円＝(A)				

配分対象	道府県				市町村			
交付金額	1／3(A)＝(B)				2／3(A)＝(C)			
名称	一般交付金	資力薄弱団体交付金		特別団体交付金	一般交付金	資力薄弱団体交付金		特別団体交付金
配分基準	人口	直接国税と自作農地免租額の合計額の全国平均と道府県平均との差額	直接国税附加税と特別地税制限額の全国平均と道府県平均との差額	人口・人口密度、地方債元利償還額、財政窮乏の度合	人口	直接国税と府県税附加税、自作農地免租額、特別地税、家屋税、営業税及び雑種税合計額の道府県平均と市町村平均との差額	直接国税附加税と道府県税附加税制限額の道府県平均と市町村平均との差額	人口・人口密度、地方債元利償還額、財政窮乏の度合
各交付金額	1/3(B)	2/3(B)			1/3(C)	2/3(C)		
		【2/3(B)-(D)】/2	【2/3(B)-(D)】/2	1/10(B)＝(D)		【(2/3(C)-(E)】／2	【(2/3(C)-(E)】／2	1/10(C)＝(E)
使途	(1)各種制限外課税 (2)家屋税・営業税・雑種税				(1)戸数割及び家屋税附加税 (2)各種制限外課税 (3)道府県税の軽減に伴う附加税の減収補填			
監督規定	特になし							

表4：「内務省案」の道府県別の各交付金配分率

道府県	府県税額（万円）	一般交付金	資力薄弱団体交付金	交付金総額	道府県	府県税額（万円）	一般交付金	資力薄弱団体交付金	交付金総額
北海道	565.8	6.2%	25.5%	31.7%	滋賀	306.0	2.8%	1.7%	4.5%
青森	286.4	3.8%	13.1%	16.9%	京都	769.2	2.5%	—	2.5%
岩手	247.1	4.9%	19.1%	24.0%	大阪	1481.1	3.0%	—	3.0%
宮城	344.9	4.1%	11.7%	15.8%	兵庫	1208.0	2.7%	—	2.7%
秋田	318.4	3.9%	8.7%	12.5%	奈良	237.1	3.1%	7.2%	10.3%
山形	379.2	3.5%	7.5%	11.0%	和歌山	317.6	3.3%	8.6%	11.8%
福島	460.9	4.1%	13.2%	17.3%	鳥取	188.5	3.2%	8.1%	11.4%
茨城	462.5	4.0%	10.3%	14.3%	島根	287.4	3.2%	6.6%	9.8%
栃木	405.3	3.5%	8.3%	11.8%	岡山	554.1	2.9%	2.5%	5.4%
群馬	395.3	3.7%	10.9%	14.6%	広島	653.6	3.2%	6.8%	10.0%
埼玉	565.2	3.2%	8.7%	11.9%	山口	430.4	3.3%	4.7%	8.0%
千葉	484.8	3.7%	7.7%	11.4%	徳島	307.3	2.9%	9.8%	12.7%
東京	2432.6	2.8%	—	2.8%	香川	305.2	3.0%	8.9%	11.8%
神奈川	679.7	2.9%	—	2.9%	愛媛	429.6	3.3%	7.7%	11.0%
新潟	785.0	3.1%	2.8%	5.9%	高知	264.7	3.4%	11.6%	15.0%
富山	344.7	2.8%	2.1%	4.9%	福岡	857.8	3.7%	4.6%	8.3%
石川	313.3	3.0%	4.3%	7.2%	佐賀	251.9	3.4%	5.4%	8.8%
福井	315.7	2.4%	4.1%	6.5%	長崎	350.9	4.3%	12.1%	16.3%
山梨	211.2	3.7%	12.2%	15.9%	熊本	475.7	3.5%	6.3%	9.9%
長野	614.2	3.5%	10.2%	13.7%	大分	348.8	3.4%	6.8%	10.2%
岐阜	423.0	3.5%	8.4%	11.9%	宮崎	291.0	3.3%	10.4%	13.7%
静岡	643.9	3.5%	10.5%	14.0%	鹿児島	451.0	4.3%	15.4%	19.7%
愛知	993.4	3.2%	—	3.2%	沖縄	75.2	9.6%	60.4%	69.9%
三重	419.8	3.4%	4.4%	7.8%					

注）府県税額は、昭和8年調定額を示す。

出所）「地方財政調整交付金制度ノ概要及之ニ対スル意見　主計局」『昭和財政史資料』第6号第29冊（国立公文書館所蔵）より筆者作成。

この理由に「交付金ノ財源ハ比較的財源ノ豊富ナル団体ノ財源ヲ国庫ニ移管スルコトモ一方法」だが、「経済界不況ノ影響ヲ受ケテ比較的財源ノ豊富ナルベキ団体モ亦財政難ニ苦シミツツアル状況」であり、「之ヨリ財源ヲ奪フコトハ実行不可能ナル」ことが挙げられた。また、交付金に委任事務費の補填機能を付与することで、全ての地方（富裕団体・窮乏団体）に一般交付金が交付され、窮乏団体は、資力薄弱団体交付金・特別団体交付金によって富裕団体との財政調整が行われる。つまり「内務省案」では、地方団体全般に対する財源付与（財源保障と財政調整）で地方財政力の底上げが企図されていた（**表 4** 参照）。この点が、後述するように「総花的」であるとの批判を受けることとなる。

この点は、三好・永安の構想に一定の修正が施されたものである。前章で検討したように、三好・永安の構想では、現行の地方税源を国税に移管して交付金の財源を確保し、それを窮乏町村にのみ再分配することが想定されていたが、「内務省案」では、国税増税・新設により、交付金財源を捻出する方針に修正された。この理由は、昭和六年の深刻な経済不況のもとで、富裕団体さえ財政難にある社会経済状況の存在、府県知事らからの要望の存在[5]が挙げられよう。

内務省では、府県知事らの意見が比較的、政策に反映されやすい土壌が存在した[6]。また、地方行政の円滑な遂行という観点でも、内務省は、地方財政、特に地方財源の削減、廃止には抵抗感を有していた。加えて、地方財政の自主性・独立性に多少の融通性がなければ、「自治」行政が阻害されるという認識[7]さえ有していた。例えば三好重夫が、前述のように、「自治と財源との巧みなる調和」[8]の必要性を指摘していたことからも明らかである。「内務省案」は、地方財政調整制度という国家による地方財政への一定の「統制」を「自治」との「調和」を図るという趣旨・理念のもとで立案されていたのである。

(2) 内務省は、交付金の財源とした第二種所得税や資本利子税は、本来、その他の国税（第一・第三種所得税、地租、営業収益税）同様、本来、地方税附加税として課税されるのが相当、つまり本来、地方財源だと考えていた。このことは、当時の地方局長・安井英二[9]は、「第二種所得税、資本利子税、相続税の増徴」は「国税の附加税として地方税を綜合的に徴収するもの」で、「形式的には、国税の名義に於て徴収」するが、「本質的には国税附加税の賦課を認め、之を一括して国家が地方自治体のために徴収することに外ならぬ」[10]と述べていることで実証される。内務省は、附加税形式ではあるが、本来の地方固有財源を交付金で地方団体に付与することを企図していた[11]。

(3)「内務省案」では原則、交付金の使途は地方税負担軽減に限定されていた。しかし安井は、「将来地方自治体が租税負担の軽減を必要とせざるに至るとき」、「地方自治体の自

治事務充実の財源として重要なる意義を有するものである（傍点一筆者）」[12]と述べ、交付金を将来的に地方団体の一般財源とする考えを示している。この交付金の一般財源化は、内務省にとって如何なる意義を有していたのか。

「内務省案」の起草者・永安百治は、交付金の使途を限定すべきであるとの「内務省案」への批判に対して、次のように反論する。使途を限定しないことが「本制度の特徴」であり、使途を限定すれば特定補助金と変わらず、財政調整の目的を達し得ないばかりか、「乱費や交付金分捕の弊」を惹起する、また「使途の限定が厳となればなる程、其の限度に於て、自治の縮小乃至否定となる」。このように反論して永安は、使途の限定を「全く時代に逆行する思想」であり、交付金の使途は「全然之を自治に一任する」ことが「相当」[13]だという考えを示している。

(4) また永安は[14]、「内務省案」は地方団体が「通常程度の行政」を行うため「通常程度以上の地方税の負担を要する場合」、「その地方税を交付金に依つて通常程度に引下げしめることを企図」したもので「地方財政の調整は、僅かに地方税総額の一割程度に於て行ふもの」であり「独立自営を否認する程度のものではない」と述べ、「自治」の「独立自営」にも配慮した交付金額の設定を行ったとしている。つまり、「内務省案」では、如何に地方団体が移転財源への依存体質を生じないようにするかに、十分な配慮が示されていた。それゆえに永安は「通常程度」の「自治」事務「以外のことは、従来通り自治に任」すことが重要で、「本制度は自治の革新ではあるが、自治そのものもは之を尊重し、ただ経済の跛行的発展に因つて現行制度に現はれた弊害を除去することに止めた」ものであり、「自治を破壊」するものではないと主張した。永安は、「内務省案」は、「財政力の格差に起因するもの以外の負担・施設の厚薄」は「自治」に任せており、「地方自治体の存在意義」は守られ「自治制度の欠陥が匡正せられる」と述べる[15]。

このように「内務省案」は、現状の地方財源を交付金の配分で拡充することを企図したもので、差し当たりは、喫緊の課題たる地方税負担の軽減に重点を置くが、将来的には、交付金の一般財源化も想定したものであった。内務省は、「内務省案」で地方財源を拡充し、「自治」の発展を企図していたのである。

第二項　中央官庁内部における「内務省案」の台頭

さて、三好・永安が構想を提唱したのとほぼ同時期の昭和6（1931）年9月、大蔵省（主税局）による「国庫交付金制度ノ具体案」（以下、「大蔵省案」）[16]も発表されていた。この「大蔵省案」は、「直接国税体制ヲ整備」する目的で、地方税家屋税を国税に移管し、その補填財源のための交付金制度であった。そもそも「大蔵省案」では地方財源の中央集中に

よる国税体系の整備に重点を置くため、「内務省案」より「集権」性の強いものといえる。また、交付金の八割が人口標準で配分され、財政調整機能は弱く、委任事務費の補填機能に重点が置かれていた。

また、昭和8（1933）年10月に、農林省（農務局）も国庫交付金制度を立案した。この農林省（農務局）が作成した「農家負担軽減案」（以下、「農務局案」）[17]は、農家―商工業者間の負担不均衡の是正を主たる目的とするものであった。

「農務局案」では、農家―商工業者間の負担不均衡の要因は税制問題にあるとされ、国税・地方税両方面の改正の必要性が提示された。その内容は、地租免税点の営業収益税程度への引上げ、地租附加税の軽減、義務教育費国庫負担金の国庫負担増額による戸数割負担軽減などの農家の租税負担の軽減、そして、資本利子税の地租と同率への増徴等による商工業者の負担増大による、農家―商工業者間の負担均衡化策である。同案は、これら地租免税点引上げ、義務教育費国庫負担金増加で生じる国庫財源の補填は、資本利子税・相続税・第二種所得税増税、郵便料金値上げで賄い、地租附加税・戸数割減少で生じる地方税収入を補填するための「国庫交付金ノ増額及新設」を提示し、国税増徴で生じる余剰部分を、交付金財源にするよう提案した。

この「農務局案」は、国税増徴を財源とする交付金制度の創設によって農家の地租・同附加税や戸数割負担を軽減する点で「内務省案」とほぼ同様だが、後者が地方団体の財政収入格差の是正を主眼とした政治的・行政的農村救済策であったのに対し、前者は農家―商工業者間の収入格差の是正を主眼とした経済的・社会的な農村救済策であった[18]。それゆえ、純粋な農家負担軽減策としては、前者は後者より具体的であったが、地方財政調整制度としては、前者は後者より不明確であった。この点、「大蔵省案」が国税体系の整備を主眼としていたように、国家財政を所管する大蔵省、自治行政を所管する内務省、農林行政を所管する農林省の間の政策官庁としての違いが、各省の立案した交付金制度の違いに表れていたといえる。

このように昭和6～8年にかけ、大蔵省（主税局）・内務省（地方局）・農林省（農務局）で、その目的は異なるが、国庫交付金制度の案が相次いで示された。このことは、少なくとも、この時期の地方間・業種間の不均衡是正策として、交付金制度が主要な地方税制改革論であると認識されるに至っていたことを示している。しかし「大蔵省案」は省内でのコンセンサスを得られず昭和6年段階で挫折しており[19]、「農務局案」も農家―商工業者間の不均衡是正の具体案を提示したにも関わらず、管見の及ぶ限り、政党や農村部で取り上げられることはほとんどなかった。

後者については、交付金の配分基準・対象が不明確であったことや、「農務局案」が立案された昭和8年頃は、政党・農村部において、「内務省案」が地方財政の難局打開のための適当な政策として、「内務省案」をベースとする地方財政調整制度の実現が目指されている状況にあったこともその要因と考えられる。そのため、農林省は「自力更生」に主眼を置く経済更生部立案の交付金制度へと政策転換する。こうして「内務省案」は差し当り、新たな地方税制改革論の主導的地位に立ったのである。

第三項　「内務省案」の支持基盤

さて「内務省案」が、どのような政治主体・社会的階層に支持されたのかを検討しよう。政策の意義と役割は、政策の支持基盤の性格如何によって、またその支持基盤の要請によって影響されると考えられるからである。

一　「内務省案」に対する地方行政官僚の動向

まず当然のことだが、内務官僚である地方行政官僚は、この本省（地方局）の「内務省案」を受容していた。

例えば、愛媛県地方課長・松山銑一郎は[20]、「自治体成員の経済生活及社会生活に対する脅威―所謂社会不安」を除去し軽減するための「積極的活動」が「自治体当然の社会的義務」として各自治体に要請されるなか、農山漁村における「永久の経済生活の安定福利の増進を期」するため、「地方自治改善」のための方法論の一つとして、地方財政調整制度が必要だと主張している。

松山はこう述べる。都市・農村は「国家の礎石」であり、「本来共存共栄、相互依存の関係」にあり「進歩と発達の道程に於て並行し並進すべき」ことが「原則」だが、事実は全く異なる。自治体間で、またそれに起因して自治体構成員間で負担の著しい不均衡を惹起しており、この不均衡は「社会正義の要求」から「到底容認すること能はざる所」である。それゆえ国家は、積極的活動による「統制」により、「自治体の衡平化」につとめる必要があり、その手段こそ地方財政調整制度である。また、松山は、地方財政調整制度は、「国家が独立の権利主体としての地方自治体を認め、随て地方自治―其れは国家に対して或る程度に於て独立した自治体の特異性を認める所に根拠を置く所の地方政治」を認める「分権主義又は地方分権」の思想に「背馳するもの」ではなく、「否、其れが却て、自治体全体の健全な発達を期せしめる所以に外ならない」と述べる。

こうした松山の認識は、「内務省案」の趣旨や立案者らの「自治」観・地方税制改革論とまったく同質のものであったといえる。当然ではあるが、「内務省案」は、地方行財政に直接に携わる地方行政官らに受容されていたのである。

二　「内務省案」に対する政党の動向

次に、帝国議会での議論・政党の動向は先行研究[21]で解明されているので、ここでは簡単に確認しておこう。

政友会・民政党・国民同盟などの各政党は、「内務省案」で示された地方財政調整制度を、両税委譲挫折後の新たな農村救済策として選択していた。第64回帝国議会には「地方財政調整交付金制度設定に関する請願」が、第65回帝国議会には政友会の「地方財政調整交付金法案」・民政党の「地方財政調整法案」・国民同盟の「農村救済調整交付金法案」が提出された。同議会では、三党合意の上、三法案がまとめられた「地方財政補整交付金法案」が衆議院で可決された。また第67回帝国議会でも、政友会・国民同盟の「臨時地方財政補整金法案」が衆議院で可決されるなど、各政党は「内務省案」をベースとする法案を提出し、その早期実現を求めた[22]。

1920年代に、一貫して両税委譲を主張した政友会も、義務教育費国庫負担金を実施した民政党・国民同盟も「内務省案」をベースとする地方財政調整制度を政策課題に掲げていった。つまり、20年代以来の「積極財政」対「緊縮財政」の対立を基礎とする、両税委譲対義務教育費国庫負担という、政友会と民政党との間の地方税財政政策をめぐる対立は、「内務省案」の登場で、地方財政調整制度の金額や具体案に関する枝葉的な対立へ変容したのである。こうした政党間の対立の変容は、次のような地方諸団体の動向に影響されたものであろう。

三　「内務省案」に対する地方団体等の動向

昭和7（1932）年8月の「内務省案」の発表後、全国の末端地方公共団体の長（＝町村長）で構成される全国町村長会[23]は、早くもそれを支持する方針を固めた。第一次大戦後、農村の財政窮乏による「自治事業」停滞への危機感から両税委譲などの町村財源の拡充を求めていた全国町村長会の対応は早かった。

同年9月25日、道府県町村長会で時局対策として交付金制度の確立を決議し、28日の第5回全国町村長会総務調査会で「内務省案」の支持を決定した。これを受け全国町村長会は、首相以下、関係閣僚・政党代議士・貴族院内各種団体への陳情活動を開始するとともに、全国各地の町村長会に対し地方財政調整制度の実現に向けた促進運動の依頼を精力的に行った。昭和8年末の全国町村長大会では、国民負担不均衡を是正するため、昭和九年度をもって地方財政調整制度の確立を期すとの決議が行われた。

同大会には、浜田国松衆議院議員（政友会）・小山松寿衆議院議員（民政党）・由谷義治衆議院議員（国民同盟）など、各政党がその代表者を送り込んだ。彼等はみな、地方財政

調整制度実現に努力するとの演説を行った。各政党が全国町村長会に代表を送り込み同制度の実現を公約したのは、全国町村長会の選挙協力を得る必要があったからである。全国町村長会は、政党・代議士の同制度への姿勢を注視し、農村問題に態度が冷淡な場合は、選挙で支援しないことを表明していた[24]。こうした全国町村長会の激烈なまでの要望は、各政党が地方財政調整制度実現に努力せざるを得ない土壌を形成しつつあった。斎藤実「挙国一致内閣」の成立後も、「いかに自党に政権を引き寄せるかが課題であり続けた」[25]既成政党にとって、全国町村長会の要望は無視し得ないものであった。

全国町村長会は、こうした政党への圧力の動きを示しつつ、首相・内務・大蔵両大臣をはじめ、各省への陳情活動を活発化させた。昭和 8（1933）年 11 月 15 日には、地方財政調整交付金制度要望の大会を開催し、大会散会後、八百余町村の町村長で首相官邸を大挙訪問し[26]、翌日、後藤文夫農林大臣や柳川平助陸軍次官を相次いで訪問し、制度実現の陳情と実現に対する尽力を要請した。

こうした全国町村長会の「内務省案」実現に向けた運動が活発化するなか、同時期に、農村救済のための独自の「農務局案」を立案していた農林省は、全国町村長会の陳情を受け「内務省案」の実現を援護するか、あるいは「内務省案」に代わる、何らかの具体的な地方財政改革論を打ち出す必要に迫られていた。

陸軍省内では、同時期頃から、荒木貞夫陸相などによる農村救済の必要性が強調され始めている。全国町村長会の陸軍省への陳情活動は、こうした陸軍省の動きとも連繋するものであったと考えられる。特に陸軍は、農村が軍の人的源泉であるという事情から農村疲弊は看過できない事態ともなっており、全国町村長会の陳情活動は、軍部が政府の農村政策に直接的ないし間接的に介入する契機の一つともなったといえる。

同年 12 月 7 日の道府県町村長会には、「内務省案」の起草者・永安百治も特別に参会し政府内での「内務省案」の経過概要を説明した。内務省も、全国町村長会などに働きかけ、その支持基盤の形成・拡大を図っていたのである。全国町村長会は、翌 9（1934）年 11 月 9 日の全国町村長大会でも、「満場一致」で「昭和十年度ニ於テ誓テ地方財政調整交付金制度ノ確立ヲ期ス」と決議し、一貫して「内務省案」の実現を要請していった。

次に、都市部の市長で構成される全国市長会の交付金制度に対する動向についても簡単にみておこう。全国市長会では、全国町村長会同様、昭和 8 年頃には、「内務省案」の支持を打ち出している。同年 5 月 25 日に開催された第 33 回全国市長会議では、地方財政調整交付金制度の早期実現を高橋蔵相に求めることを議決していた[27]。

以上のように「内務省案」は、農村部はもとより、都市部の理事者からも支持を集める

に至った。この理由は、「内務省案」が「大蔵省案」のような、現行の地方団体収入を財源とする交付金制度によって都市―農村間の財政調整を図るもの（都市財源を取り上げ農村に再分配）ではなく、地方団体全般に対する財源拡充策であったことに起因すると考えられる。それゆえに「内務省案」は、全国の地方自治体から支持されたのである。

四　「内務省案」に対する地方産業団体の動向

次に、帝国農会の動向[28]をみておこう。前述の昭和8年末の全国町村長会全国大会には、帝国農会も月田藤三郎副会長を代表者として参加させていた。帝国農会もまた、全国町村長会の交付金制度早期実現の趣旨に同調し、その実現に向けて微力を尽くすことを約束した。既に、帝国農会では、同年10月の第25回通常総会で、「税制及関係法令の改正に依り其の実現を見る迄の暫定的非常時応急対策」として、「内務省案」の交付金額約6600万円を遥かに上回る1億5000万円の交付金を求める「緊急決議」を可決していた。

帝国農会も、「内務省案」、あるいはそれを上回る額の交付金を、全国町村長会と連携を深めることで早期に実現し、農家負担軽減と農家―商工業者間の不均衡を是正しようと考えていたのである。

五　「内務省案」に対するメディアの論調

次に、「内務省案」に対する新聞各紙の論調をみておこう。昭和初期には、メディアのあり方が急激な変化を遂げ、特に新聞記者の社会的地位の向上、新聞のオピニオンリーダーとしての役割が確立されていた。特に、満州事変の報道合戦は、地方の農村など、社会末端への新聞の浸透を拡大していた[29]。こうしたなか、新聞などのマスメディアが「内務省案」をどのように評価していたのかは、非常に重要であると考えられる。

昭和7（1932）年7月14日の「東京朝日新聞」は「内務省案」をこう評価している。内務省が農村救済の一策として地方税軽減を考慮したことに理解を示しつつ、地方税「軽減の財源を国税の増徴に求めんとする如きは甚だ事理を欠いた処置」であり、国税に増徴の余地があるのであれば、地方税軽減に充当するのでなく、まず中央政府の赤字補填に充当すべきだ。内務省は「その所管に属する部分的の考察にのみ因はれ、国家財政経済の全般的考察を欠いている」と、「内務省案」への評価は厳しいものであった。

しかし同紙の評価は、同年10月頃から次第に変化していく。今日の「大体論」では増税不可は当然であり、地方税軽減のための国税増税・新税創設は考えられない。しかし、財政窮乏の折柄、両税委譲のような税源移譲は不可能であり、地方団体の税源不均衡が顕著な今、課税権を地方団体に委譲するよりも、交付金制度の方が「社会政策的に妙味がある」「妥当な策」と評価していた[30]。

また、昭和 9（1934）年になると、交付金制度は、農村負担軽減を可能にし、農村救済の端緒が開けると評価するに至り[31]、「地方自治体に依頼心を増長せしめ濫費の基因を作る」と「内務省案」に反論する高橋蔵相や大蔵省の「自力尊重の趣旨は傾聴に値する」が地方間格差の現状を正しく認識して、「大乗的自治主義として、寧ろ国民の共通に負担すべき部分を増加して、その共通財源から負担不均衡に苦しめる貧弱地方の財源を補填する必要を説へざるを得ない」と「内務省案」の援護に回った。翌 10 年には、「内務省案」は「高橋蔵相が単純に考へて居るやうなたゞ地方に金をバラ撒くとか依頼心を増長するとかの非難で簡単に片付けられる」問題でなく、「高橋蔵相の保守思想に謬られて、解決の遷延を来たした」と高橋蔵相批判を展開するまでに至った[32]。

このように、「内務省案」発表後、政党・地方団体などが、かなり早い段階で「内務省案」の支持に回っていた。また、世論を誘導するマスコミも、財源問題を指摘しつつも、「内務省案」が「妥当」な農村救済策であるとの認識を、次第に強めていった。

こうして「内務省案」は新たな地方税制改革論の主導的地位に立ったのである。

第二節　内務省・大蔵省の「内務省案」をめぐる対立と内務省の譲歩

第一項　「内務省案」をめぐる内務省と大蔵省の対立

こうして「内務省案」は、新たな地方税制改革論の主導的地位に立ったが、政府内部でも「交付金制度ニ依テ生ズベキ国家財政ノ欠陥ヲ如何ニシテ補填スヘキカガ先決問題デアル」（海軍大将・斎藤実）[33]という意見が存在したように、その財源問題が大きな課題となった。事実、政府内部で「内務省案」は、配分基準や財源面で絶えず批判された。なかでもその批判の急先鋒が大蔵省であった。

大蔵省は、「内務省案」が「総花的」で、国税増税を随伴することのみならず、制度そのものを根本的に批判していた。特に、高橋蔵相自身が、可能な限り増税を避けたいと考えており[34]、増税を随伴する「内務省案」には否定的であった。

内務省は、農村救済施設として、昭和 7（1932）年の臨時議会に、昭和 7 年度分の交付金額 2850 万円（約半年分）を含む約 1 億 4000 万円の救農費を大蔵省に要求したが、大蔵省は認めなかった[35]。内務省は、昭和 8 年度予算編成でも交付金予算 5900 万円を要求したが、大蔵省は増税の予定がないことを理由に内務省の予算要求を削除した[36]。

こうした度重なる予算削減を受け、内務省は昭和 8（1933）年 3 月、政府税制調査委員会の調査と歩調をあわせ、地方税財政改革に関する広範な根本調査を開始し、昭和 9 年度以降、「内務省案」の実現を図る方針を決した[37]。

このように内務省が積極的に交付金制度実現を目指した背景には、1920 年代以来の懸案

であった、地方（町村）の安定的統治のため、小作争議の要因の一つであった戸数割負担の軽減という喫緊の課題を早期に実現しなければならないという省内の事情があった。また、直接的に地方行政に携わる府県知事・市町村長らの間から、交付金制度の早期実現という要請もあったと考えられる。例えば、昭和 8（1933）年 4 月の地方長官会議では、山本達雄内相に対し、府県知事らが全会一致で財政不均衡の匡正と地方財政の更正を図るべく、交付金制度の早期実現を要請していたからである。

内務省は交付金案を税制改正委員会に提案するため[38]、翌 5 月に「内務省案」の交付金財源に修正を加え（土地増価税・間地税・ガソリン税などの新税追加）、また町村に不在地主課税[39]を認めることで町村の財政拡充を図る方針を決定した[40]。ガソリン税新設などは、地方長官会議で府県知事から提案されたものであり[41]、不在地主課税は全国町村長会からの要望であったからである。このように内務省が、地方行政に直接的に携わる府県知事・町村長らの意見を地方税制改革案に反映させていたことは注目されよう。

帝国議会では、諸政党が「内務省案を着借」[42]した法案を帝国議会に提出しており、「内務省案」は府県知事・市町村長・マスコミからも支持されていた。内務省はこうした支持（突き上げ）を背景に、政府の増税反対論に関わらず、農村救済の唯一の打開策として、交付金予算 5800 万円を大蔵省に要求することを地方局局議で決定した[43]。

しかし大蔵省は、高橋蔵相の財政政策に相反するという理由で、大蔵省議で「内務省案」の交付金制度を「時期尚早」として全額削除した[44]。高橋蔵相は[45]、財源問題だけでなく、交付金制度は地方自治体の依頼心を増長させ地方費乱費の基因となると「本質的」に反対しており、むしろ地方に財源を付与する方法は地租委譲の方が「自力更生」の観点から良いと考えていた。ところが、この「自力更生」を主眼とする考えに、マスコミが次第に批判の声をあげはじめ、地方でも「自力更生」に対する不信感が醸成されつつあった。昭和 7（1932）年の地方長官会議では、政府の「自力更生」に対する地方民衆の反発が現れはじめた状況が地方長官から指摘されていた[46]。しかし大蔵省は、「自力更生」を主眼とする方針を転換せず、交付金制度に一貫して批判的であった。

岡田啓介内閣のもとでも、内務省は、後藤文夫内相のもとで連日会議を開催して交付金制度実現に向けた動きを活発化させた。内務省は、交付金財源とした、土地増価税・間地税・ガソリン税その他の新税創設を放棄し、再び当初の「内務省案」通りの財源措置をとることとし、道府県・市町村への交付金の配分割合を、従来の 3 分の 1・3 分の 2 から 4 割・6 割に修正した案を作成し、後藤内相による政治的解決でその実現を図ることとした[47]。

しかし、岡田内閣は非増税方針を打ち出しており、藤井真信蔵相のもとで、公債発行額

減少のため臨時利得税などの立案はなされたが、その増税は一般的増税でなく、景気を抑制せず、特別な利得を得ている軍需工業や為替安によって発展した輸出産業を目的とする限定的増税策に過ぎなかった。また大蔵省は、収支均衡の趣旨から、内務省に限らず、各省の新規経費要求に厳しい査定を加える方針をとっていた[48]。

特に、満州事変以降、軍部が陸海軍関係経費の予算要求を増加させており、来る海軍軍縮条約の消滅を目しての危機説＝「非常時」をたてに、陸海軍の予算要求は激烈さを増してきていた。大蔵省は、陸海軍との事前協議を他省の予算要求に優先して行いつつも、軍部の要求を抑制しなければならないという事情[49]もあり、交付金予算要求は、到底認められる情勢にはなかった。

第二項　内務省の譲歩と「内務省案」の修正

一　内務省の「九年案」

こうしたなかで内務省では、交付金制度の早期実現のため、当初の「内務省案」修正を余儀なくされた。その一つが、昭和９（1934）年２月８日、内務省によって作成された「地方財政調整交付金制度要綱案」[50]（以下、「九年案」と略称する）である（表５参照）。この「九年案」と当初の「内務省案」との違いは、前述の道府県・市町村に対する交付金の配分割合の修正に加え、以下の諸点である。

（1）交付金総額から交付金財源となる国税の徴収費・事務費の控除が明記されたこと、（2）特別団体交付金の交付対象から市町村水利組合が除外されたこと、（3）交付金の使途の負担軽減費目が修正されたこと、（4）交付金の財源から義務教育費国庫負担金中特別市町村交付金（900万円）が削除されたことである。特に、（3）負担軽減費目の修正で注目

表5：昭和9年2月8日　内務省「九年案」の構成図

財源	第二種所得税			資本利子税	相続税		奢侈税
金額・税率	5割（増税）			10割（増税）	5割（増税）		売上金の1割（新税）
	地方税総額の1割＝5700万円						
交付金総額	5700万円＝(A)						
配分対象	道府県				市町村		
交付金額	4／10(A)＝(B)				6／10(A)＝(C)		
名称	一般交付金	資力薄弱団体交付金		特別団体交付金	一般交付金	資力薄弱団体交付金		特別団体交付金
配分基準	人口	直接国税と自作農地免租額の全国平均と道府県平均との差額	直接国税附加税と特別地税の制限額の全国平均と道府県平均との差額	人口・人口密度、地方債元利償還額、財政窮乏の度合	人口	直接国税と府県税附加税、自作農地免租額、特別地税、家屋税、営業税及び雑種税合計額の道府県平均と市町村平均との差額	直接国税附加税と道府県税附加税制限額の道府県平均と市町村平均との差額	人口・人口密度、地方債元利償還額、財政窮乏の度合
各交付金額	1/3(B)	2/3(B)			1/3(C)	2/3(C)		
		【2/3(B)-(D)】/2	【2/3(B)-(D)】/2	1/15(B)＝(D)		【(2/3(C)-(E)】／2	【(2/3(C)-(E)】／2	1/10(C)＝(E)
使途	(1)国税附加税 (2)特別地税・家屋税・営業税・雑種税				(1)戸数割及び家屋税附加税 (2)その他の附加税及び特別税 (3)道府県税の軽減に伴う附加税の減収補填			
監督規定	特になし							

されるは、「内務省案」では地方税独立税・道府県税附加税（市町村税）の減税に限定されていたのに対し、新たに国税附加税の軽減が使途に加えられたことが注目される。この修正は、国税と同一の課税標準に課される附加税＝地方税の軽減を意味することから、地方税による国税税源の侵食を忌避する大蔵省への一定の配慮と考えることができる。

しかし、大蔵省が昭和10年度も増税しない方針を理由に交付金制度に反対したため、さらに内務省は「内務省案」を修正し、増税によらない交付金制度をも考究し始める[51]。昭和9（1934）年11月8日の内務省首脳部会議では、当初の「内務省案」の金額5700万円に重きを置かず、まず交付金制度自体の実現に重点を置くことに方針転換をした[52]。また、交付金の配分基準の具体化を図ることで交付金制度の精密化を図り、高橋前蔵相や大蔵省による「総花的」[53]との批判をかわそうと考えたのである。内務省は、特に大蔵省への一定の譲歩と「内務省案」の修正・具体化を図ることで、交付金制度の早期実現を試みたのである。また、後藤内相と藤井蔵相との直接会見で交付金予算への十分な考慮も求めたが[54]、大蔵省に削減されてしまった[55]。

こうした大蔵省との対立のなか、内務省は昭和9年末～10年初頭にかけ、先にふれた、増税によらない交付金制度案（以下、「九年改正案」と略称する）を立案し、大蔵省に提示した。

二　内務省の「九年改正案」と「一〇年案」の立案

次に、この昭和9～10年当初に、内務省によって立案された「九年改正案」及び昭和10（1935）年の内閣審議会の審議に向けて立案された「地方財政調整制度要綱」[56]（以下、「一〇年案」と略称する）について検討しよう。

まず、「九年改正案」については、昭和10（1935）年1月、大蔵省主計局が作成した「地方財政調整交付金制度ノ概要及之ニ対スル意見」[57]で判明する。「九年改正案」の特徴は、交付金の財源規定が削除された点にある。この財源規定の削除は、当初の「内務省案」の大幅な修正・転換を意味する。というのも、当初の「内務省案」では、(1) 経済不況の折柄、都市・農村を問わず、現行の地方税源を奪うことなく国税増税により交付金財源を捻出し地方へ配分すること、(2) 交付金の財源として上げられた国税増税部分は、本来あるべき地方財源であるとされていたからである。

内務省が、交付金の財源規定を削除したことは、本来の地方財源を放棄するという意味で、当初の「内務省案」からの大きな後退を余儀なくされたものといわなければならない。

しかし、このような内務省の大幅な譲歩にも関わらず、大蔵省（主計局）は理解を示さなかった[58]。主計局は、交付金実現の前に、まず地方財政の整理節約と将来的な財政膨張

抑制策をとること、義務教育費国庫負担金や警察費連帯支弁金、災害土木費国庫補助金、国税徴収交付金等補助金との統合・整理を図ること、委任事務費への交付金（人口を標準とする交付金）は不当であること、「自力更生」「自治ノ本旨」から交付金制度には問題があることなどの一般的問題点を列挙し、「九年改正案」を批判した。

さらに主計局は、道府県への交付金配分は緊急を要するものではないこと、内務省の交付金制度では負担不均衡の是正は不可能であること、「国家カ財政ノ将来ニ対スル見透シモツカツ公債財源ヲ以テ補助金ヲ交付スル位ナラハ寧ロ此際ハ府県自ラ起債シテ財源ヲ調達スルコトモ考究ノ要アルナリ」とし、交付金制度そのものを国家の財政状況という観点から批判を加えた。こうして内務省は、「九年改正案」でさえ大蔵省の同意を得ることはできず、さらなる譲歩と修正を加えた「一〇年案」の作成を余儀なくされる。この「一〇年案」は、昭和 10（1935）年 6 月中旬頃の内閣審議会の審議に付すため、内務省が立案した交付金制度案と考えられる。この「一〇年案」は、「内務省案」・「九年案」・「九年改正案」に比べ、主に以下の点で修正が加えられていた（表 6 参照）。

（1）「一〇年案」では「九年改正案」と同様、交付金の財源規定が削除された（「一〇年案」では、交付金財源を税制整理で捻出するとした）、（2）従来の三種の交付金が二種（普通交付金・特別配分金）にまとめられた、（3）交付金の配分基準が修正・精緻化され、基準となる税目が具体化された、（4）使途の負担軽減税目が削除され「過重ナル税負担ノ軽減」とされた、（5）「監督官庁ハ必要ニ依リ調整金ノ使途ヲ特定シ、之ニ従ハザル団体ニ対シテハ調整金ノ不交付、返還等必要ナル処分ヲ講ズ」という監督規定が設けられた、（6）特別配分金（従来の特別団体交付金）の基準（人口・人口密度・市町村債の多寡など）が「特別ノ事情ヲ斟酌シテ配分ス」と抽象化され、内務・大蔵・文部・農林・商工の各省高

表6： :昭和10年内務省「10年案」の構成図

財源	明記なし							
交付金総額	地方税総額の1割=5700万円＝(A)							
配分対象	道府県				市町村			
交付金額	4/10(A)＝(B)				6/10(A)＝(C)			
名称	普通配分金			特別配分金	普通配分金			特別配分金
細目	人口を標準とする配分金	租税調定額を標準とする配分金	附加税制限額を標準とする配分金	—	人口を標準とする配分金	租税調定額を標準とする配分金	附加税制限額を標準とする配分金	—
配分基準	人口	直接国税額の全国平均と道府県平均との差額	直接国税附加税制限額の全国平均と道府県平均との差額	特別の事情	人口	直接国税と道府県税額の全国平均と市町村平均との差額	直接国税附加税と道府県税附加税制限額の道府県平均と市町村平均との差額	特別の事情
各交付金額	9/10(B)			1/10(B)	9/10(C)			1/10(C)
	9/30(B)	9/30(B)	9/30(B)		9／30(C)	9／30(C)	9／30(C)	
使途	(1)地方税制の整理 (2)過重なる税負担の軽減 (3)監督官庁は必要に応じ調整金の使途を指定							
監督規定	監督官庁は交付金の使途を指定し、これに従わない団体に対しては、交付金の不交付、返還等必要な処置を講じることができる。							

等官で構成される特別配分金審査会の設置が明記された、以上、六点である。

本論で重視する点は、(1)・(5)・(6) である。まず、(1) 内務省では昭和 9 (1934) 年 8 月頃から増税によらない交付金制度が検討されていた。内務省は、「九年改正案」でその方針を示したが、主計局は、公債発行を伴うことにも否定的であった。そのため内務省は、交付金の財源を税制整理で捻出することとしたのである。この修正は、内務省の大蔵省に対する譲歩であり、交付金制度の早期実現を企図した内務省の方針転換であった。しかし、この方針転換で、当初の「内務省案」の地方の財源保障の水準を引上げるという要素も大きく後退することとなった。

(2)・(3) の修正は、若干の名称の修正、配分比率・規程の具体化・精緻化を意味するものである。(4) の修正は、(5)・(6) の修正と関連して、内務省にとって、二つの重要な意味を有していたと考えられる。

その意味とは、一つは交付金制度実現のための他省に対する内務省の譲歩・妥協、もう一つは、内務省の地方行財政に対する指導、監督機関としての地位の強化である。前者は、(4) 特別配分金の基準を抽象化して交付金の使途に一定の融通性を与え、(6) 交付金の配分決定の一端に大蔵・文部・農林・商工各省を関与させることで、内務省単独案に対する抵抗感を緩和する狙いがあったと考えられる。

後者は、(4) 特別配分金の基準の抽象化と (5) 使途に対する監督規定を明記することで、内務省の交付金を通じた地方行財政への指導・監督権の強化を企図したものであったと考えられる。交付金の使途に対する監督規定は、当初の「内務省案」にも「昭和九年案」にも存在しなかったものである。この (5) 監督規定の明記はそれゆえ、内務省が当初から企図していたものではなく、大蔵省が批判する地方財務監督体制の不備に対する対応措置としての意味もあったと考えられるから、大蔵省への譲歩という意味を有するものでもあったと考えられる。

このことは、交付金制度が地方の濫費を助長するという批判に対し、永安が[59]、地方団体の「自制」を求めるとともに、交付金の使途の指定、使途違反に対する制裁を考慮する必要があると述べていたことからも明らかである。

以上のように「昭和一〇年案」には、交付金制度を早期に実現するため、内務省が他省（特に大蔵省）への大幅な譲歩と配慮を示した跡が看取され、また内務省の地方行財政への指導・監督権の強化を企図した制度設計となっていたことも看取されよう。「一〇年案」にこうした二つの意味が込められていた背景には、次のような内務省の事情があった。

まず、昭和 8 年頃から、大蔵省は、時局匡救事業開始以来、国家財政と地方財政の関係

が密接になっていることに鑑み、従来、制限外課税の認可（主税局）及び地方債起債の認可（理財局）に限られていた大蔵省の地方財政に対する指導、監督権を強化し、財政全体の立場から地方財政を直接的に指導、監督し、地方財政の積極的建て直しを図る方針を固めていた[60]。大蔵省は、「地方財務を軽視」してきたことが、農村財政窮乏の一因であると考え[61]、内務省の地方財務監督の不備を批判していたのである。

確かに、大正 15（1926）年の郡役所廃止以降、従来郡長が担った市町村の巡視（明治 23 年市町村巡視規定）は、府県の内務（のち総務）部長や地方課長の職務となっていたが実際には郡役所時代ほど、町村巡視は徹底されていなかった。特に、農山漁村経済更生計画が実施されて以降、経済更生計画の実施に府県当局者の主たる関心が向けられた結果、府県当局による市町村巡視が長期間行われない地域も数多く存在した[62]。大蔵省は、こうした内務省を頂点とする地方行政系列を通じた地方財務監督の不備を指摘し、大蔵省自らが地方財務監督権を行使しようと企図していたのである。

また、昭和 10（1935）年頃には、中央官僚機構内部における内務省の地方団体に対する総合的監督官庁としての地位は脅かされていた。既述のような、明治 32（1899）年の閣議決定で義務付けられた、各省の国政事務の委任に際しての内務省への事前協議が省略される事態が生じていた。大蔵省による地方財務監督権拡大への動き、各省の内務省への事前協議の省略などが、内務省の危機意識を強めていたのである。

こうした中央官僚機構内部における各省間の権限争いに加え、「地方財政の濫費を促す」という交付金制度への批判に対し、内務省は「内務省案」の修正を図ることで、内務省はこれらの二つの目的を実現しようと企図したのである。

第三項　地方債をめぐる内務省と大蔵省の対立

以上のように、内務省はその「一〇年案」のなかに、地方財務に対する監督規定を取り入れてきた。それゆえにこうした内務省の案にこそ、内務省の地方財政調整制度の本質を見出すべきではないかとの批判もあるであろう。しかし、筆者は、次のような事実からも内務省は、その構想や当初の「内務省案」において、地方財政調整制度と「自治」との「調和」、また「集権」と「分権」との「調和」を企図していたと考える。

地方財政の問題を考える上では、一般に地方税の問題が注目されるが、それと同時に地方債の問題にも注目されなければならない。地方債の起債は、「自治」行政の財源捻出のための重要な手段であるからである。

従来、府県・市町村は起債にあたり、府県会・市町村会の議決を経て起債することが認められたが（明治 32 年 3 月 15 日法律第 64 号「府県制」第 117 条・明治 44 年 4 月 6 日法

律第68号「市制」第132条・法律第69号「町村制」第112条)、内務・大蔵両大臣の許可が義務付けられた（「府県制」第134条・「市制」第166条・「町村制」第146条)。

つまり、府県会・市町村会の議決を経て、内務・大蔵両大臣に起債申請し、受理されてはじめて起債が可能となる。それゆえ起債の必要が生じてから許可が下りるまで、相当長い日数を要する場合も少なくなく、必要な事業の予算編成→事業執行と現実的な起債時期との時差が生じ、市町村長からは、地方債許可の促進ないしは地方債許可手続の簡易化に対する要請が生じていた。内務省では、こうした市町村長らの要請に対し、「分権」的な対応を図っている[63]。

昭和8（1933）年10月23日、「府県制施行令中改正」（勅令第285号)、「市制町村制施行令中改正」（勅令第286号)、「北海道二級町村制中改正」（勅令第287号）及び「水利組合法第八〇条ニ依ル命令中改正」（勅令第288号）等が公布され、地方団体の起債に対する許認可権限の簡易化が図られた。

この結果、罹災救助基金借入のための府県債、道府県基金・資金または市町村債への転貸のための府県債収入金から借入する市町村債、府県債・市町村債の普通貸借から債券発行への募債方法の変更などが不要許可事項とされ、災害復旧工事費に充当する水利組合債発行はすべて府県知事の許可事項となった。また、主務大臣の許可する市町村債のうち、内務・大蔵両大臣の指定するものは、府県知事の許可事項にする途が開かれ、翌24日の「内務大蔵両省告示第二号」で、社会事業費等に充当するための大蔵省預金部資金・逓信省簡易生命保険積立金から借入の市町村債が、同年11月21日の「内務大蔵両省告示第三号」では、農林省所管の旱害地救農耕地事業費に充当するための大蔵省預金部より借入れる市町村債及び旱害に伴う歳入欠陥補填のための大蔵省預金部より借入れる町村債が、そして、昭和9（1934）年11月1日の「内務大蔵両省告示第二号」では、昭和9年度の林道開設事業費に充当するための大蔵省預金部借入の市町村債が、内務・大蔵両大臣の許可事項から府県知事のそれに改められた。

内務省は、こうした許可事項の整理は、地方「分権」上「有効適切」なものと考えていた[64]。こうした許可事項の整理は、従来の内務・大蔵両大臣の許可を内務大臣の一元的許可に改正することを求める地方理事者からの要請に応えるものでもあった。市町村長らは大蔵大臣の地方財務監督権を排除し、内務大臣に地方財務監督権を一元化することで許認可事項を整理・簡素化し、地方債発行などの財政運営の円滑化を要請していたのである。

一方の大蔵省は[65]、こうした動きに警戒を強め、「国家財政ヲ主管スル大蔵大臣ハ地方財政並ニ地方税ノ監督権ヲ有スルニ非サレハ国家ノ財政政策ヲ統一」することができず、「地

方財政ニ関シテハ国家ノ財政政策ト相背馳スル政策ヲ採ルコトナキヲ保シ難キ」ため、「国民ヲシテ其ノ適従スル所ヲ知ラサラシムルノ虞」があるとし、国家財政政策の統一と国税税源の擁護、国民負担の公正を図る上でも、大蔵大臣が地方財務監督権を留保する必要があることを強調していた。

こうした動きもあり、大蔵省は地方財務監督権のいっそうの強化を図っていく。

これに対し内務省は、「地方債の許可を迅速ならしむる為」には「主務大臣の許可事項を地方長官の許可事項に改め又は不要許可事項」を増加することが重要だと考えていたが、大蔵省の抵抗もあって、「容易に実現を企図し得られざる監督上の根本制度」であるため「須く茲に論外として置」くこととし、「地方債の詮議を迅速ならしめよと謂ふ世論に応えて其の実現」を図るため、主務省と地方庁が「相共に携へて一致協力」するよう求めた。大蔵大臣の地方債への監督権限を排除し、内務大臣に一元化するという市町村長らの要請は実現しなかったが、内務省は、起債に対する不要許可事項の拡大、主務大臣から地方長官への許可権の「分権」を進めていったのである。

第三節　内務省と農林省の対立

第一項　農林省による内務省の交付金制度への批判

さて、財源問題や「自力更生」の視点からの大蔵省の批判に対し、内務省は当初の「内務省案」を修正することで、交付金制度の早期実現を図っていたが、農林省も、内務省の「一〇年案」を批判する一方、「農務局案」とは異なる独自の新たな交付金制度を研究していた。これが昭和 10（1935）年、「農村経済更正特別助成施設要綱」[66]（以下「農林省案」と略称する）として立案され、内閣審議会―内閣調査局の審議において、内務省の「一〇年案」と比較検討されるものである。本節では、農林省の内務省の「一〇年案」に対する反応と、内閣審議会―内閣調査局の審議で内務省の「一〇年案」と比較検討された「農林省案」の内容を検討する。

まず、農林省農林大臣官房文書課調査室が、昭和 11（1936）年 3 月に作成した「地方財政調整制度ニ関スル参考資料」から、農林省の「一〇年案」への反応をみておく。

同資料では、両税委譲挫折以来の地方財政調整制度に関する沿革、各政党の地方財政調整制度関連法案等が纏められ、次いで内務省の「一〇年案」、内閣審議会の中間答申、独・英両国の財政調整制度が紹介され、最後に農林省の「一〇年案」に対する意見が掲載されている。農林省の意見は、農務局・山林局・経済更生部の意見、そして農林大臣官房文書課調査室の総合的評価の順で構成される。以下、順に見ていこう。

一　農務局[67]

農務局は、農事・蚕・繭・生糸・茶・副業・狩猟・産業組合・産業組合中央金庫及び米穀法施行に関する事務を掌る、農業行政を主管する部局であった。農務局の「一〇年案」に対する批判は、農家―商工業者間の不均衡是正の是非に重点が置かれていた。その要点は、(1) 農家負担軽減は可能だが、農家―商工業者間の不均衡は是正されない、(2) 交付金財源が不明確である、(3) 他の交付金整理の観点が欠如している、(4) 配分基準を人口に置くが、事務分量は人口に比例するとは限らず、人口密度など特別の配分基準が必要である、(5) 交付金の使途に負担軽減すべき具体的税目が規定されていないなどである。

(1) の点は、内務省の案が、本来、地方団体の財政収入格差の是正を主眼とした政治的・行政的農村救済策であったため、農務局の主張する経済的・社会的農村救済策としての性質が弱かったことによると考えられる。(2) は、内務省は大蔵省への配慮の結果交付金の財源を削除したが、これが農務局の批判の対象となったものである。農務局は、「都市ノ租税重課」で「地方財政調整金ノ財源」を明記するよう求めている。(3) は、当初の「内務省案」では、義務教育費国庫負担金中特別交付金が財源に規定されていたが、「九年案」以降、財源から削除されていたことによるものであり、内務省が他の交付金・補助金との調整・整理を想定していないとの批判であった。(4) は、人口標準の交付金配分への批判であり、特別配分金の基準が抽象化されたことも、この批判につながったと考えられる。(5) は、「一〇年案」で交付金の使途を抽象化してしまったため、結果的に、農家負担軽減の趣旨が不明確になったことに対する批判であろう。農務局は、このような「一〇年案」批判を展開したが、その一方、交付金に「租税負担ノ軽減」だけではなく、「地方自治体ノ活動ノ正常ナル発達及住民ノ福祉ノ増進」のための「積極的用途」を認めるべきであるとも主張する。この点は、後の経済更生部の主張とともに述べる。

二　山林局[68]

山林局は、森林原野に関する事務を掌る山林行政の主管部局である。山林局は、「地方財政現下ノ実情ニ即セザル憾アリ」と「一〇年案」を頭から否定する。その主な批判は、「一〇年案」では（1）地方団体の財政窮乏の実情ではなく、正常時の資力に配分の重点が置かれ、地方団体の財政的需要（地理的・経済的・歴史的・人的・文化的条件の差異）を無視したものである、（2）特定補助金は地方団体の個別の実情に適応するが、内務省の交付金は画一的に過ぎる、（3）財政調整を目的にしながら「総花的」であり、富裕団体と窮乏団体との両方に交付金を配分する内務省の案は適当ではない、（4）負担軽減のみ主眼とし租税外収入（＝公債）への配慮がない、（5）交付金を負担軽減に充当すれば、受益者は中産階級以上で貧農層に均霑されない、（6）交付金が戸数割等の軽減に充当されない危

険性がある、などである。（1）～（5）は、「内務省案」以来の内務省が主張する交付金制度への一般的批判であり、（6）は「一〇年案」で交付金の使途が抽象化されたことに起因する。

三　経済更生部[69]

経済更生部は、昭和 7（1932）年に農山漁村の経済更生計画及び産業組合・産業倉庫・産業組合中央金庫、副業等に関する事務を掌る臨時の施設として設けられたもので、農山漁村経済更生計画の主導的地位にあった部局である。経済更生部は、自らの「農村経済更生特別助成施設」との関連で、「一〇年案」を批判した。

まず、経済更生部の立案した特別助成施設が恒久的な農村経済の立直しを企図したものであるのに対し、内務省の交付金制度を地方財政の緩和を図るための「不取敢」の施設であるとした。それを前提として、内務省の交付金制度自体を否定はせず、内務省の交付金制度に以下の条件を提示する。

（一）経済更生計画特別助成の非対象町村に、当該町村の財政難の程度に応じた交付金を交付すること、

（二）特別助成の対象町村のうち、「更生計画」完成後も財政貧弱のため「相当期間困窮状態ニ在ル」と認められる町村の財政難の程度に応じて交付金を交付すること

（三）特別助成の対象町村のうち、「計画完成」後に、「村民ノ租税ガ相当増加」と認められる町村に対し、「計画ノ完成ニ達スル迄」の間、町村の財政難に応じた交付金を交付すること

（四）特別助成の対象町村は「計画ノ完成ニ従ヒ漸次村民ノ租税ガ増加」するはずだから、（二）・（三）の町村に対しては、特別助成「計画ノ完成ニ従ヒ」交付金額を調節すること

（五）上記（二）～（三）の交付金の交付にあたっては、町村の更生計画に対する「熱意」を妨害しないこと

（六）交付金を租税の負担軽減に充当する場合でも、「経済更生計画上必要ナル新規産業施設ハ原則トシテ之ヲ容認」し「経済更生ノ実行上支障ナキ様スルコト」

このように経済更生部は、「特別助成施設」を前提とする内務省の交付金案への条件提示を行っている。特に（六）の条件は重要である。経済更生部は、内務省の交付金が地方税負担の軽減に充当され、その他の当該町村の新規事業を認めないことは、経済更生計画の遂行に障害が生じるため、特別助成の対象町村の新規事業は原則、容認することを前提に内務省の交付金制度を認めたのである。経済更生部が、条件付きで「一〇年案」を可と

した背景には、次のような理由が想定される。

本来、経済更生特別助成金は、更生計画の全額を支給するものではない。それゆえ、原則、助成金と同程度の町村の支出が発生することとなる[70]。では、町村はこの支出に要する財源をどこに求めればよいのか。この時、農務局の「地方財政調整金ニ積極的用途ヲ認」めるべきとの意見が想起される。経済更生部は、内務省の交付金を認める代わりに、経済更生計画を妨げないだけではなく、その交付金に「積極的用途」を認めさせることで、交付金を町村の経済更生計画に充当できるよう企図したのである。つまり、経済更生部は、内務省の財政調整交付金を自らの農村経済更正特別助成施設の推進に利用することを企図したといえる。それゆえに経済更生部は、内務省の財政調整交付金に否定的ではなかったのである。

四　農林大臣官房文書課調査室

農林大臣官房文書課調査室は、以上のような農務局・山林局・経済更生部の意見を総括して、「内務省案地方財政調整交付金制度ノ検討」[71]をまとめている。

このなかでは、地方間格差が拡大するなか、財源の再分配機能によって「国民全般ノ平等ナル福祉ヲ増進」することは「必須ノ事項」であり、地方財政調整制度は「其ノ目的トスル所妥当ナリト云ヒ得ベシ」と「一〇年案」の趣旨と目的を評価しつつも、以下の諸点で「一〇年案」を批判している。

農村―都市間及び農家―商工業者間の租税負担・税率が不均衡である現状では、内務省の案が租税調定額及び附加税制限額を配分基準に置くことは、「負担ノ不均衡ノ誤謬ヲ重ヌルノ誹ヲ免」れないこと、「一〇年案」では交付金の使途が不明確であり、負担軽減を強制すれば国家的要請に基づく文化的産業的事業が阻害され、新規事業を認めれば、交付金による負担軽減は他税の増徴により相殺されかねない。結局、形式上の負担軽減となって実質的には交付金が新規事業に充当されたのと同じ結果となること、人口を標準とする配分金は、委任事務費の補填的意味を有するとしても、事務分量・事務費用は人口密度なども考慮する必要があり、単に人口を標準とする配分金は、財政調整交付金の「根本趣旨ニ合致」しないこと、である。調査室は、以上の論点から、内務省の交付金制度の「改正補足」として次の諸点を提言した。

（1）「一〇年案」は租税負担軽減を目的とする「消極的」施設であり、地方税源を涵養する「別途補助奨励制度」による「積極的」施設との重複・矛盾を解消することは困難である。したがって、交付金は「一定ノ標準ヲ以テ之ヲ絶対的税負担ノ軽減ニ充ツルモノト積極的ニ税源涵養ニ資スベキ事業ニ充ツルモノ」に区分して、前者

を「当該主務大臣」が具体的な「軽減スベキ税種、税率ヲ指定」するもの、後者を「当該事業ニ関スル主務大臣ニ於テ具体的ニ使途ヲ指定」するものとすべきである。

（2）交付金制度樹立にあたり農村―都市間、農家―商工業者間の不均衡を是正すること。

（3）人口標準の交付金は、人口密度・重要公共施設と人口の割合・重要産業及び経済施設と人口の割合等を配分標準に定め、主に税源涵養施設の財源とすること。

（4）交付金制度は「都市ト農村間ニ於ケル富ノ偏在」・「地方団体間ノ財政負担力ノ不均衡」を調整するため必要な制度であり、「理論的ニハ」負担不均衡が存続する限り継続すべき制度である。それゆえ、国家財政上で「永続的」かつ「確乎タル財源」が必要であるため、主に都市住民・商工業者が負担する、営業収益税・第一種・第二種所得税・資本利子税等を財源とし恒久的要件を具備すること、以上である。

（1）は、経済更生部の主張を援用したものといえる。農林省は、内務省の交付金制度を、「税負担ノ軽減」のための交付金と「税源涵養」のための交付金（＝特定補助金）に二分することを主張した。前者の「主務大臣」は内務大臣を指し、後者のそれは農林大臣を指すものと考えられる。すなわち農林省は、内務省の交付金制度を「税源涵養」事業に充当可能な交付金制度、すなわち農林省の裁量による特定補助金制度に組み込むことで、自らが所管する農林行政の拡充を主張したのである。（3）は、上述の「税源涵養」事業に充当可能な交付金制度に、「一〇年案」の内の人口を標準とする配分金を充てるよう主張したものであった。（2）・（4）については、従来の批判に対する是正を迫った。

この主張の後、調査室は、その結論として、内務省の交付金制度を「消極的」「一時的」な負担軽減策に過ぎず、むしろ「地方団体ノ産業的文化的諸施設ノ遂行ニ依リ積極的ニ地方ノ福祉及富力増進ニ要スル財政需要ヲ満足セシムルヲ眼目」とする交付金制度の樹立を主張した。この交付金制度が、上述の農林省の裁量による特定補助金制度であることはいうまでもあるまい。農林省もまた、「一〇年案」を否定したのである。

第二項　農林省と「農村経済更正特別助成施設要綱」

以上のように、内務省の「一〇年案」は、農林省からの批判を受けた。農林省の批判は事業官庁特有の批判であり、農林省は、内務省の交付金を自らが進める「農村経済更生特別助成施設」の遂行に利用せんと図った。この農林省経済更生部の「農村経済更正特別助成制度」（以下、「農林省案」と略称する）についてみておこう。

「農林省案」の趣旨は、農山漁村民を経済更生計画の実行に邁進させることにあった。すなわち、農山漁村経済更生計画は「農山漁家が有機的一体」となり「協同自治ノ精神ヲ

作興」し「自奮自励協力一致」して、その「実情ニ即シテ樹立」するものだが、財政窮乏のため「村民ノ熱意ト努力トニ拘ラズ重要ナル計画事項」を遂行できない農村もある。そのため「実情」に即した「村単位ノ総合的助成」をして、「農村経済ノ建直シニ必要欠ク可カラザル重要計画事項ノ実行」を「達成」させるための「特別助成」であるとする。

経済更生部は、この特別助成で、農山漁村の「恒久的更正ノ基礎」を確立し、更生目標の実現を容易・確実にし収支の均衡と負債整理、生活の安定をもたらすことができると主張した。

また「農林省案」は、「更正ノ熱意ナク協力一致ヲ欠キ村民自体ニ於テ為スベキコトヲ為サザル町村」には助成せず、「更正ノ熱意旺盛ニシテ克ク強力一致ノ建直シ計画ノ実行ニ邁進シツヽアル町村」のみを対象にすることを強調して、特別助成により「村民ノ依頼心ヲ誘引スルノ虞」もなく、「更正ノ熱意熾トナリ計画ノ実行ヲ迅速且徹底」させることができるとし、「自力更生」を主眼とする総合的助成であることが強調された[72]。

具体的には、町村は、経済更生計画を立て、町村経済更生委員会の審査を経て府県知事に提出し、府県知事は町村の経済更生計画を道府県経済更生委員会の審査を経て農林大臣に提出する。農林大臣は、経済更生中央委員会の審査を経たうえで助成の可否を決定し、道府県を経て町村に助成金を交付する。各レベルの経済更生委員会で審査対象となるのは、当該町村の経済事情や財政状況・町村民の経済力や負債・町村民の協力一致の状況や更生に対する熱意などである。中央では、経済更生部が中心となり、農林省内の関係各局と連携を保ちつつ、地方の指導、監督にあたり、農林大臣は、助成金の全部又は一部を返納させることができた。

まず注目されるのは、この特別助成を通じ、農林省（経済更正部）―経済更正中央委員会―道府県経済更正委員会―町村経済更正委員会という農林省を頂点とする経済更生委員会の系列と農林省（農林大臣・経済更生部）―道府県（知事）―町村（長）という地方行政系列が綜合的・組織的に編成されることである。道府県知事は、経済更生部の指導、監督のもとで「各課ヲ綜合」し、町村の指導監督にあたるものとされた。したがって、農林省（経済更生部）は、特別助成の認可・交付を通じ、地方団体の事業内容・助成金の使途への指導、監督権を一層強化したのである。既に、農林省は、農山漁村経済更生運動や多額の産業補助金政策で、農会・産業組合（町村）―農事実行組合（町村内の部落）などの産業行政系列を通じ、農村への地位と支配力を構築していた。

特に、こうした町村内組合は内務省（大臣）の監督下ではなく各省大臣の監督下に置かれ[73]、例えば経済更生運動では、府県内の各課が経済更生部の指導のもとで動くという状

況、それに伴い府県農務課の人事異動などが一部農林省系統により占められるといった状況も生じていた。

内務省は、こうした農林省の地方行財政に対する影響力の拡大に対し、従来の地方自治行政一辺倒の方針を反省し、町村住民の生活・経済面を地方「自治」行政の中に取入れ、経済面にも内務省が関与しなければならないと考えるに至っていた[74]。内務省は、昭和 10（1935）年 1 月 18 日（勅令第 4 号）「地方官官制中改正」で府県に経済部を設置し（第 12 条改正）、農工商森林水産・小作争議・土木・土地収用・水面埋立などの地方経済政策の事務を所管させることとした。農林省は経済部の設置に積極的ではなかった[75]。

このように内務・農林両省の対立[76]は、先に述べた内務・大蔵両省の対立とともに、地方税制改革論の内外で繰り広げられていた。こうした内務省の「凋落」のなか、「一〇年案」が内閣審議会の審議に付されることとなる。

第四節　内閣審議会と内務省の立案した交付金制度の挫折

内務省の交付金制度は、上述してきたように、大蔵省や農林省からの批判を受けた。しかし、各政党・地方団体からの早期実現の要望、それを支援するマスコミの突き上げもあり、岡田内閣は、交付金制度を内閣審議会―内閣調査局の審議に諮って解決することとした[77]。従来の見解では、この内閣審議会で交付金制度の必要性が認識され、その答申に基づき、臨時町村財政補給金制度の予算 2000 万円が、第 69 回帝国議会特別議会に提出され成立したように、「内務省案」以来の交付金制度が内閣審議会の審議で一応の制度化が図られたとされてきた[78]。

しかし、制度化された「臨時町村財政補給金規則」は、藤田武夫氏も指摘されたように[79]、当初の「内務省案」の趣旨とは明らかに異なるものである。主な違いは、(1) 補給金額の違い、(2) 暫定的措置とされ財源措置がなかったこと、(3) 交付金の配分対象は窮乏町村に限定されこと、である。ではなぜ内務省の案との違いが生じたのかは、従来、必ずしも明らかにされていない。しかし、この点が明らかにされなければ、地方財政調整制度の立法過程を正確に解明したとはいえない。また、立法過程の解明なしには、地方分与税制度の正確な評価もできないであろう。したがって、内務省の交付金制度が、内閣審議会―内閣調査局の審議でどのように評価されたのかを検討する。なお、内閣審議会―内閣調査局の議論が判明する資料は、管見の及ぶ限り発見できていないため、ここでは新聞記事を手掛かりに、内閣審議会―内閣調査局での議論を検討することとする。

第一項　内閣審議会前における内務省と大蔵省との交付金制度をめぐる攻防

内閣審議会は、重要政策立案のため練達堪能の士を集めることを目的として、岡田内閣

の下で、昭和10（1935）年5月11日に設置された[80]。また、内閣審議会の庶務を掌る部局として内閣調査局も設置された[81]。

同年2月初め、岡田内閣は、政友会・国民同盟の主張する交付金制度の実現は到底のめないとしつつ、制度自体には必ずしも反対ではないとし、内閣審議会で検討する旨を発表した。政党から交付金制度の早期実現への強い要求もあり、政府としても何らかの反応を示さなければならなかったからである[82]。政府は2月9日の予算総会で、交付金制度はあくまで内閣審議会の審議後に方針を決める方針で、それまでの暫定的農村対策としては、第二予備金より100万円程度だけ支出する用意があることを表明していた[83]。

また政府は、この間の過渡的措置として低利資金貸付も想定していた。交付金という「文字そのものについても不快を感じ」ると公言するほど反対していた高橋蔵相も「窮乏農村の現状を無視して破産に瀕せしむるが如き事は固よりなすべきではない」とし、返済見込みの立つ町村にのみ貸付金を貸与することとした。また、返済不可能な町村には道府県が預金部から借りて貸与できるような低利資金貸付政策を想定した[84]。道府県に対する低利資金貸付政策は、交付金の配分対象から道府県を除外するための、大蔵省主計局の布石であったとも考えられるが、この低利資金貸付政策は、逆に農村負担を過重にするとの帝国議会での批判も受けた[85]。

そもそも岡田内閣の閣僚中には、高橋蔵相のほかにも「内務省案」に対する相当根強い反対論も存在しており[86]、岡田内閣は、交付金制度を喫緊の課題とは考えていなかった。この岡田内閣の姿勢に対し、諸政党は、町村財政の危機的状況から、内閣審議会に付すと「悠長」なことをいっている場合ではないと強い批判を展開していた[87]。

内務省では、昭和10（1935）年4月、内閣審議会の開催に向け、6月下旬までの交付金制度の立案を決定した[88]。報道された内容によると、その案は、地方税の1割程度の5700万円、財源は第二種所得税・資本利子税・相続税の増税及び奢侈税の新設で賄い、交付金の使途は地方税減税に全額充当する、そのほか、道府県及び市町村に対する配分基準の修正・緻密化したものであった。

さらに5月には、地方財政の強化のための地方財政調整交付金制度の実現のため、財源を税制整理による歳入増加に仰ぎ、配分基準を地方の財力・人口に置くことを検討した[89]。そして8月27日の報道で明らかになった内務省の方針は、大蔵省の批判に対し「自省案の精神を鮮明にする方針」で作成した案を提示して、同年秋の予算で実現を図るというものであった[90]。断片的な報道によれば、内務省の案の内容は、普通配分金・特別配分金の二種に分かれる交付金制度で、租税調定額・附加税制限額・人口の三種を標準とするもので

あった。この報道内容から、この内務省による交付金制度案が、先に検討討した「一〇年案」であると考えられる。この「一〇年案」が内閣審議会―内閣調査局の審議に付される。

第二項　内閣審議会における内務省立案の交付金制度の挫折

同年 6 月 17 日、内閣審議会に対して諮問第一号「現下ノ国情特ニ国民経済振興ノ必要ニ鑑ミ中央地方ヲ通ズル財政改善ノ根本方策如何」[91]が諮問され、内閣審議会は内閣調査局の調査に基づき、交付金制度の審議を行うこととした[92]。それゆえ「一〇年案」は、内閣審議会への諮問直前、内閣調査局の調査の直前に、内務省の最終案として立案されたものと考えられる。内務省は、「一〇年案」を何としてでもまとめて、内閣審議会で交付金制度を実現しようと図ったのである。

しかし、内務省の妥協・譲歩にも関わらず、「自力更生」を主眼とする大蔵省は交付金制度に理解を示す様子はなく、内閣審議会の場で、内務・大蔵両省間の交付金をめぐる対立の激化が予想される状況にあった[93]。大蔵省の強硬な姿勢を受けて、内務省は、地方財政救済の喫緊の課題である交付金制度を、内閣審議会の審議とは別個に、翌年度予算に強硬計上する方針さえも示したが、「内務省単独案に真向から反対」する高橋蔵相の説得に後藤文夫内相が折れ、内務省は、翌年度予算への強行計上策は採らず、大蔵省に対して参考送付の形式を取ることとした。内閣審議会の場外での内務・大蔵両省の対立は、大臣の力関係により、内務省の妥協で幕を閉じ、両省の対立の決着は内閣審議会の場に移された。

同年 8 月 22 日、東北振興調査会でまとめられた東北地方振興対策 24 項目の答申案[94]で、特に第一項を設け、地方財政調整制度の創設による地方税の負担軽減が急務であるとされたことを受け、内務省首脳部は再び強気を取り戻した。

大蔵省は、内務省の「一〇年案」が「総花的」・「画一的」であることに難色を示し、「建前」として、せいぜい 1000 万円～2000 万円を公債で支出する程度でよいという姿勢で審議に臨んだのに対し、内務省は大蔵省の批判は全く「杞憂」だと徹底的に反駁し、内閣調査局と協力して適当な審議会案の決定を急ぎ、その実現を企図した[95]。内閣調査局[96]では、内閣審議会諮問第一号に対する部分的答申案として交付金制度案を立案し、同年 9 月末の審議会総会で答申することとした。しかし、報道されたところによると、内閣調査局が目論んでいた交付金案は、次のようなものであった[97]。

> 交付金案の趣旨大綱及び其取扱方針は左の如きもので大体において、農林省が明年度予算に計上せる農村経済更正助成案（経費一五〇〇万円）を根幹としこれに内務省の交付金案の趣旨を幾分取入れたものでその予算額は二千万円程度を目標としてゐる。

一、内閣調査局として内務省の交付金案と農林省の農村経済更正助成案を対照研究し、更に文部省の貧弱町村義務教育費国庫負担制度上の関係に対しても十分なる検討を加へること

一、内務省の交付金案は昭和六年同省が計画したものとその大要において変らず、然も案の骨子が英国の交付金制度の焼直しに堕し我国の実情に適しない嫌ひがある、即ちその総花主義的の補助制度は国民全体に対する負担軽減を意味する事になり毎年国庫歳計が膨張を見つゝある今日の財政事情から見ても妥当でない、故に内務省案は全面的に支持し得ない

一、以上の理由に基き交付金の対象をある一定の標準以下にある貧弱町村に限定する、但しその町村の選定には内務、農林両省の調査に準拠し更に十分の調査をなし決定する事

一、交付金を受くる町村は原則として自主的の経済更生計画を樹てしめ、将来交付金を必要としない方針を採らしめる事

一、その結果として農林省の農林経済更生助成案（全国一千ケ町村を目標とせるもの）と略々合致する事となるが、調査局案としてはこの農林省案千ケ町村以外に更に貧窮甚しきものをも加へる事、即ちこの点内務省案をある程度按排する事・・・（中略—筆者）・・・

一、以上の施設は中央地方を通ずる財政改革断行による恒久的なる制度を創定するに至る迄の暫定的手段である事を明確にし、一定の年限を付する事・・・（後略—筆者）

内務省は、当初の「内務省案」の趣旨を修正し、妥協と譲歩の末立案した「一〇年案」であったが、このように財政事情から、また「英国の交付金制度の焼直し」であることから今日の日本において妥当でなく、「全面的に支持し得ない」とされてしまったのである。さらに注目されるのは、内閣調査局の交付金制度案は、明らかに「農林省案」を基礎とするものであり、内務省案の趣旨は、交付対象町村の選別において、「農林省案」を補足するために「ある程度按排」されたに過ぎない。以上の経過が、昭和 7（1932）年以来、地方税制改革論の主導的地位にあった「内務省案」の顛末であったといわなければならない。

内閣調査局は、この構想案をベースに、大蔵・内務・農林・文部各省との十分な協議の上成案化するとしたが、それも「暫定的手段」に過ぎなかった。内務省の案は否定されたが、かろうじて「暫定的手段」とはいえ交付金制度が認められるに至ったのは、当時、日本勧業銀行総裁であった馬場鍈一や内閣調査局長官であった吉田茂（内務官僚）の斡旋[98]に

よるものであった。ただ、交付金案のベースに「農林省案」が採用されたのは、「内務省単独案に真向から反対」し、交付金制度を採用する場合、「自力更生」に主眼を置いた「農林省案」が適合的であるという高橋蔵相（内閣審議会副会長）の意向[99]が強く反映されたものと考えられよう。

こうして、昭和 10（1935）年 9 月、内閣調査局は、内閣審議会に答申する交付金制度案の骨子として、窮乏町村に限定的に交付金を配分する農林省の「農村経済更正助成案」を参考とし、配分金の適正な按排を図ることとした[100]。翌 10 月 15 日、内閣審議会諮問第一号特別委員長水野錬太郎より岡田首相に対し「地方財政改善に関する中間報告」[101]が提出された。同報告では「附録」「窮乏地方団体ニ対スル国庫ノ臨時財政援助試案要綱」が付され、交付対象を町村に限定し、その使途を負担軽減に限定した 2000 万円の交付金案が示された[102]。そして同月 22 日、首相官邸で開催された内閣審議会第 5 回総会では、交付金制度は「露骨に明示せず単に地方財政窮乏の現状に鑑み政府に於ても何らかの応急的措置を講じて地方財政を救済する必要ありと認む」と暗示する程度にとどめられた[103]。そして同月 25 日、この内閣審議会の答申による交付金制度が閣議決定された。

この閣議決定を受け、後藤内相は、赤木朝治内務次官・岡田周造地方局長と内相官邸で今後の方針を協議し、内閣調査局の提示した暫定案の採用が固まった以上、内務省としては「大勢に順応して次善策として暫定案を採用すること」、大蔵省との予算交渉が成立した場合、同案を法制化し、交付金法案を作成して、次の帝国議会に提出することに決した。そして、各省との協議にあたり、配分方法を中心とする具体案作成に重点を置き、そのなかで、内務省が主導権を握ることで内務省の交付金制度案に近づけていくこととした[104]。

報道された内務省の「交付金案」の輪郭は、交付対象を窮乏町村に限定し、町村の資力を配分基準とする 2000 万円程度（義務教育費国庫負担額 900 万円を含む）の交付金であり、配分基準は 5 年毎にこれを改訂し交付金の使途は地方税整理を行ったうえ、戸数割・家屋税（同附加税）及び雑種税等の負担軽減に充当するというものであった。この案が、内閣調査局によって示された要綱[105]にほぼ基づくものであり、当初の「内務省案」と全く異質のものであったことはいうまでもない。

内閣調査局の要綱では、交付対象は、財政窮乏の甚だしい町村のうち、現実的に租税負担が重く、町村税の賦課率が法定制限率を超過している団体に限定し、交付金額が町村税総額の 5％未満の団体は交付対象から除外した。また、交付対象町村でも、交付金額の上限は、町村税及び交付金予算総額の 5 割までとされた。2000 万円という交付金額も、全国町村における直接国税及び道府県税の一人当たりの平均負担額が全国平均に満たない町村

の租税負担額を約4000万円と積算し、その約半額を交付金で補填するという基準で設定されたものであった。この交付金制度は、あくまでも地方税負担の軽減を「究極ノ目的」とする応急的措置とされた。

こうして、10月26日の予算閣議で、交付金は「窮乏町村財政援助諸費」として、臨時部（内務省所管）で2006万円が承認され、昭和11（1936）年、「臨時町村財政補給金規則」として制定される。

内務省は、交付金の運用にあたり、地方財政全般に対する監察機関を拡大、強化し、内務省及び地方庁に監察機関を設置することとした[106]。昭和10（1935）年1月「地方官官制中改正」（勅令第4号）により、「地方財政の運用並に監督」を管掌する総務部（総務部長）が各府県に設けられ（同第12条）、財務を中心とする地方「行政の全般に亙る」監察を行う臨時地方行政監察委員制度が内務省内に設けられた[107]。これらの対応は、内務省において「地方財政調整制度の実現に際し其の必要を痛感せられ」たものであった[108]。

この対応は、永安百治が制度運用にあたり、「課税及び起債等の許可の詮議に当り篤と留意すると共に、本交付金の使途の指定、違反に対する制裁等に付考慮する必要」から、「監督権の作用」が必要だと主張[109]したこととも符合する。そもそも永安は、当初の「内務省案」の段階では、交付金の使途は「自治に一任する」ことが「相当」でありそれが「本制度の特徴」であるとさえ述べていた。では、なぜこのような地方財政に対する監督強化が図られたのであろうか。

これは、従来から大蔵省で指摘されていた地方財務監督に対する批判に加え、内閣調査局の要綱で要請されたものでもあった。要綱は、町村財政の不当な膨張を抑えるため（1）町村財政に対する「実地ノ指導監督」の「励行」、（2）交付金の交付に当り現実に軽減する条件を付すこと、また、違反した場合に備え、交付金の「全部又ハ一部」の「返還」だけでなく、「将来交付スベキ交付金ノ交付ヲ中止若ハ減額」できる規定を求めたのである。

また、前述の10月15日の「地方財政改善に関する中間報告」[110]の「附録」[111]でも、地方の財政窮乏の問題が(1)地方官の頻繁な更迭が地方財政の根本的整理を困難にしたこと、（2）政争による地方問題の発生と不急の経費支出、（3）市町村長を基因とする財政の不整などにあるとされた。つまり、地方の財政窮乏の緩和には、地域的不均衡を是正するだけでなく、地方財政に対する厳しい「指導監督ノ徹底」が必要とされたのである。

監察機関の設置や地方財務監督権の規定は、国家の地方に対する「集権的」な財政統制の拡大、強化を意味するものであることはいうまでもない[112]。

しかしこの地方財政に対する統制の拡大、強化は、中央官僚機構内部における権限対立

のなかで現れてきたものでもあったし、地方の財政窮乏の問題を克服するため、市町村財政の放漫経営に対する修正が要請されるなかで生じてきたものでもあった。

内務省もまた、内閣審議会後、「大勢に順応」して今後の交付金案の作成のなかで主導権を掌握することを目論み、地方の財政窮乏を克服するために交付金制度の早期実現を図るとともに、交付金の運営を通じて、中央官僚機構内部での自らの復権を図るという現実的な選択を図っていくのである。

小　結

以上、本章では、昭和 7（1932）年の「内務省案」が、内閣審議会―内閣調査局の審議で挫折するまでの経緯を、「内務省案」をめぐる、内務・大蔵・農林各省の対立軸を中心に検討してきた。

戦前日本における地方財政調整制度の最初のモデルである「内務省案」は、政党・地方団体・マスコミなどの支持を受け、一時は新たな地方税制改革論の主導的地位に立ちながらも、中央官僚機構内部の対立のなかで、次第にその趣旨を後退させていき、最終的には、挫折せざるを得なかったのである。

内務省（官僚）が「内務省案」を立案した背景には、恐慌下での農村窮乏が引き起こす社会不安、それに付随した社会主義運動やファッショ運動[113]に対する治安対策という側面があったことは否定できない。しかし、内務省（官僚）が「内務省案」を立案した当時、地方財政の窮乏が顕著となっており、府県知事・市町村長はもとより府県会・市町村会などからも、地方財政緩和のための交付金制度の実現に対する強い要請[114]が厳然と存在した。また、労働組合などを中心とする漸進的・現実的な格差是正に対する要求、社会的地位の平等化に対する要求もみられた[115]。こうした要求は、中央への「つきあげ」でもあった。こうした社会経済的情勢や地方からの「つきあげ」をもっとも敏感に感じ取り、中央政府内の政策に反映しようとしたのが、内務省（官僚）であったことも否定できない。

本章の検討で明らかになったことは、戦前日本における地方財政調整制度の立案過程は、必ずしも最初から「中央集権的統制主義的」な地方統治構造を企図したものではなかったし、また、先行研究でいわれてきたように直線的なものでもなかったという事実である。

次章では、この「内務省案」挫折後の経緯についてみておこう。

1　例えば、「特別付録　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」『自治研究』第 8 巻第 8 号、1932 年、115～126 頁掲載。

なお、この「地方財政調整交付金制度要綱案説明書」は、地方財政調整制度構想の提唱者の一人である、永安百治の手によるものであった（三好重夫『地方財政改革論』〔良書普及会、1933 年〕（自序）7～8 頁）。

2　永安百治「貧困町村財政の救済策」『自治研究』第 7 巻第 4 号、1931 年、三好重夫「財政調整交付金

制度」『自治研究』第7巻第7号、1931年を参照。

3 『自治研究』第8巻第8号、1932年、115～126頁など。

4 安井英二「地方財政調整交付金制度の意義」『自治研究』第8巻第9号、1932年、8～9頁。

5 例えば、昭和6年7月には、道府県知事らから、資本利子税や相続税などの附加税創設を求める意見、あるいは国税増徴・新設を財源とする道府県交付金制度創設に対する多くの要望が寄せられていた（「昭和六年七月　行政財政税制整理ニ関スル地方長官意見書　其一」〔国立公文書館所蔵〕）。

6 伊藤隆監修『現代史を語る①荻田保―内政史研究会談話速記録―』〔現代史料出版、2000年〕71頁。
荻田は、内務省で「将来幹部になろうという人たちは、現在何課長をやっていても何部長をやっていても、自分は将来知事になるというか、知事の分身だという気持ちでやっているので、単に現在は自分はこの事務を所管しているにすぎないということで。したがって、ものごとに処する時に、知事の気持ちになって大局的な判断でやってます」と述べている。

7 例えば、後の話だが、内務官僚で時の内務大臣であった河原田稼吉は、「戸数割は従来地方に於て非常な過重負担となつてゐたことは事実でこれを軽減することは勿論必要であるが必ずしも悪い税ではなくこれが全廃は考へものである、地方から財源を取りあげて総てを交付金で賄ふといふ場合には地方が新たに経費を要する時には或は起債により或は交付金の増額を要求することにならうが何れにしても急場の間に合はない惧れがある、地方に或程度財源を残して多少の融通性を持たしめることは必要だと思ふ」と地方独立税の廃止に対する懸念を示している（「東京朝日新聞」昭和12年3月2日夕刊〔1頁〕）。

8 三好・前掲「財政調整交付金制度の提唱」13頁。

9 安井は、松山中学・宇都宮中学、一高独法科を経て、大正5年に東京帝国大学法科大学法律学科（独法）を卒業し、内務省に入省した。卒業前年には、文官高等試験に合格している。東京府属、同府理事官・庶務課長・救済課長などを経て大正11年に内務省社会局事務官となり、労働組合法案・労働争議調停法案などの立案に携わったことで知られる。その後、地方局行政課長・警保局保安課長、岡山県知事、社会局労働部長を経て、昭和7年3月から地方局長に就任している（以上、安井の略歴は、秦郁彦『日本近現代人物履歴事典』〔東京大学出版会、2002年〕529頁による）。

10 安井・前掲「地方財政調整交付金制度の意義」12頁、武田勝「日本における財政調整制度の生成過程」神野直彦・池上岳彦『地方交付税 何が問題か』〔東洋経済新報社、2005年〕39頁。

11 「内務省案」では、一般交付金が主に財源保障機能を担い、資力薄弱団体交付金及び特別団体交付金が主に財政調整機能を担うものとされた。交付金は、現行の地方財源に追加されるものであり、財源保障の水準を定量的に引き上げる要素を有していたといえる。

12 安井・前掲「地方財政調整交付金制度の意義」7頁。

13 永安・前掲「地方財政調整交付金制度に就て」38～39頁。
これは、汐見三郎氏の指摘に対する永安の反論である。なお、汐見氏の意見は、汐見・前掲「地方財政の改革」、同「地方財政調整交付金を批判す」『経済論叢』第36巻第3号を参照。

14 永安百治「再び地方財政調整交付金制度に就て」『自治研究』第9巻第12号、3頁。

15 永安・前掲「地方財政調整交付金制度に就て」44頁。
これは、藤谷謙二氏の指摘に対する永安の反論である。藤谷氏の意見については、藤谷「地方財政調整交付金案就いて」『経済時報』第4巻第10号、同「再び地方財政調整交付金制度について」『経済時報』第5巻第9号を参照。
ここで永安のいう「財政力の格差に起因するもの以外の負担・施設の厚薄」とは、自己の財政力によって左右されるのではなく、いわゆる「自治の三大原則」である「自己決定」・「自己責任」・「自己負担」に基づき、団体・住民の選好による政策選択が可能であることによって生じる、団体間の行政サービス・住民負担の格差を意味すると解釈できる。逆に、「財政力の格差に起因」する「負担・施設の厚薄」とは、富裕な地方団体は、財政余剰により、住民の選好に応じた政策選択が可能であるのに対して、貧困な地方団体では、財政窮乏の結果、自己の望まない、低水準の行政サービス、あるいは高レベルの住民負担（租税負担）を政策選択＝自己決定せざるを得ないことによって生じる、団体間の行政サービス・住民負担の格差を意味することになる。
こうした状況下においては、仮に「自治の三大原則」が、制度上、維持されていたとしても、実質的に、地方「自治」が制約されざるを得ない。したがって、永安は、財政調整制度によって財政窮乏に起因するやむをえない選択を強いられる部分についての格差のみを是正することによって「自治制度の欠陥の匡正」が図られると主張している。

16 「家屋税新設要綱」『昭和財政史資料』第8号第17冊（国立公文書館所蔵）。
大蔵省の交付金制度については、神野直彦「現代日本税制の形成過程（一）」『経済学雑誌』第88巻第2・3号、1987年を参照。

17 「農家負担軽減案（農林省農務局）」『昭和財政史資料』第5号第52冊（国立公文書館所蔵）。

18 政治的・行政的な農村救済策、及び経済的・社会的な農村救済策の定義については、大内兵衛「農村

自治の性格」『大内兵衛著作集』第4巻〔岩波書店、1975年〕235頁を参照。

19 大蔵省主税局の交付金案が大蔵省内で大勢を占めることができなかった背景には、大蔵省内のパワーバランスが、徴税権を有する大蔵省主税局から予算編成権を有する大蔵省主計局へと移動していったこととも決して無関係であったとはいえないであろう。この点については、今後の課題としたい。

20 松山銑一郎「地方自治改善の諸問題」(1)～(3)『自治研究』第10巻第7号・第9号・第11号（1934年）。

21 例えば、『昭和財政史』14巻（地方財政）〔東洋経済新報社、1954年〕172～174頁（藤田武夫執筆担当）、藤田武夫『日本地方財政発展史』〔文生書院、1977年〕560～565頁、山中永之佑『日本近代地方自治制と国家』〔弘文堂、1999年〕526頁などを参照。

22 政党・議員のなかには、「国防」の観点から交付金制度を求める意見もあった。例えば、第67回帝国議会において、国民同盟の加藤鯛一議員が、「地方財政問題ヲ解決セズシテ、眞ノ国防ハ何処ニアリヤト言ハザルヲ得ナイ」（「昭和一〇年三月七日、地方財政調整法案外一件　第一読会、帝国議会衆議院議事速記録六五」485～486頁）と交付金制度の実現を主張している。

23 以下、全国町村長会の動向は、『全国町村長会会報』12月号、全国町村長会、1933年による。

24 例えば、「今日及び将来吾々は此の問題に就きまして内閣及び政党の監視を充分に致しまして、全国の大部分の国民生活に関係のある農村問題に理解のない冷淡な代議士は絶対に選挙せぬと云ふことを決議したい」としている（前掲『全国町村長会会報』22頁）。

25 有馬・前掲『帝国の昭和』129頁。

26 「東京朝日新聞」昭和8年11月16日（2頁）。

27 「都市行財政に関する上申書　全国市長会会議」『昭和財政史資料』第33号第33冊（国立公文書館所蔵）。

28 前掲『全国町村長会会報』19～20頁及び、系統農会史編纂会『系統農会史編纂資料第三輯　自第一回（明治四三年）至第三十五回（昭和十八年）帝国農会通総会に於ける大臣告辞・諮問・答申及び建議集』141～148頁を参照。

29 有馬・前掲『帝国の昭和』151～152頁。

30 「東京朝日新聞」昭和7年10月7日（3頁）。

31 例えば「東京朝日新聞」昭和9年8月5日（3頁）。

32 「東京朝日新聞」昭和10年3月4日（3頁）。

33 「斎藤実関係文書」書類の部、昭和期内政、145、財政・金融、その他「地方税整理に関する私見」(31) 昭和8年1月29日（国立国会図書館憲政資料室所蔵）。

34 『昭和財政史』第5巻（租税）〔東洋経済新報社、1957年〕284頁。

35 「東京朝日新聞」昭和7年7月27日（2頁）。

36 「東京朝日新聞」昭和7年11月2日（2頁）。

37 「東京朝日新聞」昭和8年3月25日（3頁）。

38 「東京朝日新聞」昭和8年4月20日（2頁）、4月25日（3頁）、4月30日（2頁）。

39 特に、不在地主の問題は、戸数割負担増大の問題と相俟って、窮乏町村において大きな問題となっていた。不在地主の例は、主に以下の二つのパターンが想定される。第一に、都会地に居住する資本家で、農村に田地・畑地を所有し、小作料収入を得るもの、第二に、農村に居住していた大地主が、重い戸数割負担を免れるために、居村を離れ、都会地に転居したもの、の二つである。

農村内の田畑宅地は、当該不動産のある町村の行財政サービスの恩恵を蒙るのに対し、不在地主は田地・畑地から上がる小作料を徴収しながら、村外に居住することによって、戸数割負担を免れることができた。また、大地主の都会地への転居は、農村にとって貴重な戸数割納税者を失うことを意味したのである。そのため、特に、窮乏町村では不在地主課税を要請する声が強かったのである。

なお、町村における大地主（資産家）の村外転出状況については、内閣調査局が作成した「町村ニ於ケル資産家ノ転出状況調」（「斎藤実文書」159―7―(6) 国立国会図書館憲政資料室所蔵）で知ることができる。

40 「東京朝日新聞」昭和8年5月8日（2頁）。

41 前掲「東京朝日新聞」昭和8年4月20日（2頁）。

なお、府県知事らの意見は、自動車走行による道路損壊に要する地方の補修費を、ガソリン消費税の賦課によって得られた財源で地方への交付金を創設するように求めたものであった。

42 「東京朝日新聞」昭和9年5月29日（3頁）。

43 「東京朝日新聞」昭和8年7月11日（2頁）。

44 「東京朝日新聞」昭和8年9月2日（2頁）、同年11月4日（2頁）。

45 「東京朝日新聞」昭和9年5月29日（3頁）。

46 「斎藤実関係文書」昭和期内政、150地方長官会議、3「地方事情説明の概要　地方長官会議第一日」

（昭和 7 年 7 月 18 日）（国立国会図書館憲政資料室所蔵）篠原英太郎・岡山県知事の説明。

この地方長官会議で、山本達雄内相は、経済的困難を打開し、国民生活の更生を図るために尽力するよう府県知事らに求め、「近時不況対策を論じ地方救済を要望する者の中には、政府にのみ依頼して事を決せんとするものあるは甚だ遺憾とする所」であり、「国民自ら其の精神を緊張せしめ、自主更生の意気あるを要します」と、「自力更生」の観点から、町村財政の指導、監督を行なうよう府県知事らに訓示した（大霞会『内務省史』4 巻〔地方財務協会、1971 年〕489 頁）。

47 「東京朝日新聞」昭和 9 年 7 月 28 日（2 頁）。

48 以上の叙述については、『大蔵省史—明治・大正・昭和』第 2 巻（第 5 期～第 6 期）〔大蔵財務協会、1998 年〕85～90 頁参照。

49 以上の叙述については、同上、91～101 頁を参照。

50 「地方財政調整交付金制度要綱案」『昭和財政史資料』第 5 号第 87 冊（国立公文書館所蔵）。

51 「東京朝日新聞」昭和 9 年 8 月 31 日（2 頁）。

52 「東京朝日新聞」昭和九年一一月九日（二頁）。

53 藤田・前掲『日本地方財政発展史』563 頁。

54 「東京朝日新聞」昭和 9 年 11 月 11 日夕刊（1 頁）。

55 岡田啓介内閣時の大蔵省の「内務省案」に対する考え方は、昭和 10 年 1 月に大蔵省（主計局）が作成した「地方財政調整交付金制度ノ概要及之ニ対スル意見」『昭和財制史資料』第 6 号第 29 冊（国立公文書館所蔵）に示されている。

同意見については、持田信樹『都市財政の研究』〔東京大学出版会、1993 年〕207 頁、武田・前掲「日本における財政調整制度の生成過程」41 頁などで分析されているため、ここでは簡単に紹介するにとどめる。

大蔵省が「内務省案」を批判して問題としたのは、交付金財源が国税増税や新設に求められたこと、人口を標準とする一般交付金、交付金の配分対象が町村だけでなく府県も含まれていたことであった。

大蔵省主計局では、第一に、交付金制度の前提として、まず地方税制改正による負担の適正化がなされなければならないこと、第二に、交付金制度導入の前に、まず、地方財政支出の節約、及び将来的な地方費膨張抑止政策を地方団体が自律的に示す必要があること、第三に、既存の約二億円のその他の補助金と交付金との調整・整理が先決であり、その上でないと交付金制度の導入は認められない、としていた。そもそも大蔵省では、地方「自治」体の「更生」は「自力更生ヲ趣意」とするべきであり、交付金制度を地方財政立て直しの「第一方策」として要望することは「自治ノ本旨」に鑑みて問題があると考えていた。

56 農林大臣官房文書課調査室編「昭和十一年三月　地方財政調整制度ニ関スル参考資料」（以下「農林省・参考資料」と略称）34～39 頁。

57 『昭和財政史資料』第 6 号第 29 冊（国立公文書館所蔵）。

58 以下の大蔵省主計局の批判は、同上による。

59 永安百治「地方財政の調整」『自治研究』第 11 巻第 4 号、1935 年、26 頁。

60 「東京朝日新聞」昭和 8 年 7 月 7 日（4 頁）。

61 例えば大蔵省事務官の小原正樹は、農村の疲弊・地方負担過重の声が高まってきたにも関わらず改善が行われていないのは、「従来地方財務を軽視するの幣が其の有力な原因の一であると思ふ」と述べ「地方財務の重要さを内外共に相識り、其の従事者に人を得るならば、現在行詰れる地方団体の財政は年を出でずして大に見るべきものがあることを確信する」と述べた（小原正樹「地方財務に関する二三の考察」『斯民』第 29 編第 1 号、1934 年、75～76 頁）。

62 関外余男「市町村実地監査の方針」『斯民』第 36 編第 4 号、1941 年、3 頁。

63 以下、地方債の問題に関する叙述は、加藤於菟丸「地方債詮議の迅速化と地方当局者の協力」（『自治研究』第 11 巻第 2 号、1935 年）による。

64 田中広太郎「地方分権寸論」田中『地方税研究』第 2 巻〔帝国地方行政学会、1930 年〕12 頁。

65 「主税局　地方税ニ関スル大蔵大臣ノ監督権ヲ排除セムトスル案ニ対スル反対意見（昭和六年八月五日）」『昭和財政史資料』第 1 号第 36 冊（国立公文書館所蔵）。

66 『昭和財政史資料』第 6 号第 54 冊（国立公文書館所蔵）。

67 前掲「農林省　参考資料」166～169 頁。

68 同上、169～174 頁。

69 同上、174～176 頁。

70 例えば、『豊能町史』本文編〔豊能町、1987 年〕697 頁。

71 前掲「農林省　参考資料」176～185 頁。

72 農林省経済更生部の推進する農村経済更正特別助成施設は、一方において、優良町村しか助成の対象に選ばれないという問題点を内包していた。そのため、助成対象から漏れた町村からは不満が上がるよ

うになっていたし、優良町村にのみ指導・助成の梃子入れをすることは真の農村救済につながるのかどうかも問題視されるようになる（「大阪毎日新聞」昭和 11 年 9 月 7 日）。

例えば、大阪府における特別助成金の実施状況についてみてみると、大阪府では昭和 11 年、「大阪府農山漁村経済更生計画実行特別助成金交付要項」（「参事会」大阪府公文書館所蔵文書）を設けているが、そのなかでは、町村が特別助成を受けるにあたっては、例えば「経済更生計画ノ遂行確実ナルモノタルコト」（同第 1 - 4）という条件に該当することが求められた。したがって、経済更生計画を遂行する能力のある優良町村が優先的に助成対象とされるという状況は、当然に起こりうることであった。

73 特に地方農村部を中心に、多くの町村内各公共組合が設置されていた。例えば昭和 10 年頃には、農会・商工会議所のほか、水産会・耕地整理組合・土地区画整理組合・重要物産同業組合・茶業組合・森林組合・畜産組合・漁業組合・蚕糸業組合・牧野組合・家畜保険組合・農事実行組合・養蚕実行組合・農村負債整理組合・商業組合・工業組合・輸出組合・産業組合・健康保険組合などがあったが、この組合のほとんどが内務省（大臣）ではなく各省大臣の監督下に置かれていた。

そもそも「内務省分課規定」（大正 13 年 12 月 20 日、内務省発書第 35 号）では地方局行政課・財務課がそれぞれ道府県市町村公共組合の「制度並其ノ他行政ニ関スル事項」・「歳入歳出其ノ他財政ニ関スル事項」を監督する機関であった。こうした府県市町村内の公共組合の財政経済は内務省（大臣）が監督するという「原則的規定」は、この時期には「其適用ヲ失ッテ居ル」（金森徳次郎・法制局長官の弁「第六十七回帝国議会衆議院　地方財政調整法案外一件委員会議録（速記）第四回」22 頁）事態ともなっていたのである。

74 伊藤・前掲『現代史を語る①荻田保』32～33 頁、40～45 頁。

75 伊藤・同上、40～41 頁。

76 例えば内務省と農林省との対立は、戦後にも及んでいた。戦後、GHQ の改革において内務省が解体される際、日本国内では、内務省を解体せよという最も顕著な意見は、農林省から出されていたものであった（水谷三公『官僚の風貌』〔中央公論新社、1999 年〕341 頁）。

77 「東京朝日新聞」昭和 10 年 2 月 28 日（2 頁）。

78 前掲『昭和財政史』14 巻、174 頁。

79 藤田・前掲『日本地方財政発展史』569 頁。

80 広瀬順晧「官僚の日本近代史　二五　新官僚と内閣調査局」『本』33 巻 1 号、2008 年、32 頁。

81 広瀬・同上、33 頁。

初期の内閣審議会の顔ぶれは以下のとおりである。岡田啓介首相（会長）、高橋是清蔵相（副会長）、斎藤実前首相、山本達雄内相、水野錬太郎（元内務官僚・文相）、伊澤多喜男（民政党）、馬場鍈一（日本勧業銀行総裁）、望月圭介（元政友会）、安達謙蔵（国民同盟）、川崎卓吉（民政党）、青木信光（貴族院研究会）、黒田長知（貴族院公正会）、秋田清、頼母木桂吉（文相・民政党）、富田幸次郎（民政党）、各務鎌吉（三菱）、池田成彬（三井）（以上、委員 15 名）に加え、白根竹介内閣書記官長・金森徳次郎法制局長官・吉田茂内閣調査局長官の 3 名が幹事として任命された。

内閣調査局・内閣審議会については、古川隆久『昭和戦中期の総合国策機関』〔吉川弘文館、1992 年〕36～37 頁を参照されたい。

82 「東京朝日新聞」昭和 10 年 2 月 28 日（2 頁）。

83 「東京朝日新聞」昭和 10 年 2 月 10 日（2 頁）。

84 「東京朝日新聞」昭和 10 年 2 月 12 日（2 頁）、2 月 21 日（3 頁）。

高橋蔵相の交付金制度に対する態度は、当時、新聞や政治的方面において、「農民の敵」、「百姓の敵」と叩かれ、資本家などの言には耳を向けても、中小企業者の保護助成、あるいは低所得者の生活保護・安定には、ほとんど耳を傾けず目も向けず、庶民階級の要望等に対して耳を覆うような印象があり、「軍民の一部に相当根深い不満を抱かしめた」ともいわれる（『大蔵大臣回顧録』〔大蔵財務協会、1977 年〕119～124、151 頁）。

85 加藤鯛一議員（国民同盟）の答弁（「官報号外　昭和一〇年三月七日、第六十七回帝国議会衆議院議事速記録第二十三号」486 頁）。

86 例えば内田信也鉄道相は、交付金制度には全然反対ではないとしつつも、「今のところ政府は画一的総花的に金を交付するの方法は採らぬ」と述べた（「東京朝日新聞」昭和 10 年 2 月 11 日〔2 頁〕、同月 13 日〔2 頁〕）。

また、後藤文夫内相自体が、第 67 回帝国議会において消極的な発言を繰り返していた。農林大臣時代（斎藤実内閣）、後藤は農村振興策として三好重夫が提案した地方財政調整制度を歯牙にもかけなかったようである（伊藤隆監修『現代史を語る②三好重夫―内政史研究会談話速記録―』〔現代史料出版、2001 年〕117 頁）。もっとも後藤内相は、諸政党から閣内における消極性を責められた際、「私ガ其通リナ主張ヲ持ッテ居ルノダカラ、ソレ（地方財政調整制度一筆者注）ニ賛成ダト言ヘト私ニ仰シヤルノハ、ソレハ無理ダラウト思ヒマス、私ハ政府ノ一人トシテ、政府ノ申ス所ヲ申ス外ハナイノデアリ

マス」（「第六十七回帝国議会衆議院　地方財政調整法案外一件委員会議録（速記）第三回」5頁）と述べているように、地方財政調整制度に慎重、あるいは否定的な岡田内閣の閣内にあっては、後藤の主張もまた、消極的とならざるを得なかったという背景もあったと考えられる。

87　例えば、昭和10年3月6日の衆議院本会議における、俵孫一議員（立憲民政党）・加藤久米四郎議員（立憲政友会）を参照。

88　「東京朝日新聞」昭和10年4月15日（2頁）。

89　「東京朝日新聞」昭和10年5月6日（2頁）。

90　「東京朝日新聞」昭和10年8月27日（2頁）。

91　「内閣審議会関係件」（外務省外交史料館、外務省記録、A門　政治、外交、第五類　帝国内政、○項、内閣審議会関係一件）。

92　小林千秋『地方財政』〔良書普及会、1943年〕101頁。

93　「東京朝日新聞」昭和10年7月26日（2頁）。

94　「東京朝日新聞」昭和10年8月22日（2頁）。

95　「東京朝日新聞」昭和10年8月27日（2頁）。

96　内務省は、内閣調査局奏任調査官として、田中重之文書課長・中村敬之進図書課長を選任している（「東京朝日新聞」昭和10年5月25日〔2頁〕）。内務省は、なぜ「内務省案」の立案に携わった永安や三好、「内務省案」の普及に努めた大村清一を調査官に選任しなかったのかは不明である。

三好の回顧談では、当時、長野県知事の大村・同県経済部長の三好は、内閣調査局入りを要請されたが辞退したという（伊藤・前掲『現代史を語る②三好重夫』144～145頁）。その真偽は不明だが、この選任結果は「内務省案」の審議に影響した可能性も否定できない。というのも、調査官に選任された田中・中村は、警保局（特高課）畑の官僚であったからである。田中は昭和5年に福岡県警察部特高課長を、中村は昭和3年に兵庫県警察部特高課長を務めた人物で、ともに大正11年3月に東京帝国大学法学部法律学科（独法）を同期卒業しており、学歴・職歴ともにほぼ同じ道を歩んだ（以上、二人の経歴は、秦・前掲『日本近現代人物履歴事典』319頁、375～376頁による）。また中村は、左翼に猜疑的でマルクス主義に敵対的な意識が強かったと評される「右翼」官僚である。

内閣調査局は、各官僚が、軍部との協調も含めて国政全般にわたって広い視野をもち、各省出身者も自省の利害に固執せず、活発な議論を交わす場であったという（水谷・前掲『官僚の風貌』251～253頁）。こうした場に、従来から地方税財政の調査・研究を行い当初の「内務省案」の立案に携わった地方局官僚ではなく、「革新官僚」の渦中にあった警保局の官僚が送り込まれたのである。こうした警保局官僚の内閣調査局調査官への選任と、地方税財政政策の審議参加は、警察行政を所管する警保局が治安維持ないし思想問題の観点から、農村の社会経済的政策に積極的に乗り出してくる動き（後掲注113）に連繋するものとして注目される。

97　「東京朝日新聞」昭和10年8月28日（2頁）。

98　「東京朝日新聞」昭和11年7月3日（2頁）。

99　『農林水産省百年史』中巻〔『農林水産省百年史』刊行会、1980年〕230頁。

同書では、「農村にも理解のある自由経済主義者の高橋是清が、この時期も大蔵大臣の職にいたことが、この助成制度の成立に幸いしたようである。彼は草創期の農商務省職員であり、大正末期の初代農林大臣でもある。高橋はまもなく、二・二六事件で消えるので、特別助成予算は彼の置きみやげのような形になった」としている。

100　「東京朝日新聞」昭和10年9月3日（2頁）。

101　前掲『昭和財制史資料』第6号第29冊「審第三八号」。

102　藤田・前掲『日本地方財政発展史』566頁。

103　「東京朝日新聞」昭和10年10月22日（2頁）。

104　「東京朝日新聞」昭和10年10月26日（2頁）。

105　「公文雑纂」昭和一〇年・第一ノ一巻・内閣一（国立公文書館所蔵）。

106　「東京朝日新聞」昭和10年11月27日（2頁）、12月14日（2頁）。

107　永安百治「昭和十年地方財政の回顧（上）」『自治研究』第11巻第12号、1935年、17～19頁。

108　永安・同上、20頁。

109　永安百治「地方財政の調整」『自治研究』第11巻第4号、1935年、25～26頁。

110　『昭和財制史資料』第6号第29冊、「審第三八号」（国立公文書館所蔵）。

111　藤田・前掲『日本地方財政発展史』566頁。

112　しかし、こうした町村への財務統制の強化は、町村財政の運営・制限を超過する地方税課税の実態を問題視する府県会などからの要請としても生じていたものであったことも看過されてはならない。

例えば、昭和7年の通常大阪府会では、市町村民の負担軽減のために、監督官庁による市町村財政の監督の厳格化を要請している（『大阪府会史』第4編上巻、1957年、290頁）。

113　例えば、『家の光』昭和 7 年 8 月号には、農村窮乏下における思想問題に対する次のような農村青年の心情が綴られている。「何としても景気が立ち直らぬ。生活難は洪水のように襲うて来る。特に農村はその程度が烈しい。それだのにわれ等の占拠した政治家は政商と結んで私福を肥やすことに急ぎ、われ等の生活難を救う道を講じてくれぬではないか――ここから農村青年は思想上の迷いを起す。あるものは社会主義に走る。あるものはファッショ運動に共鳴する。その何れに行かぬものも何だか判らぬ悩みに藻掻いている」（井上寿一『戦前昭和の社会 1926-1945』〔講談社、2011 年〕129～130 頁所収）。

こうした農村の経済不況から生じる農村青年の思想問題は、「大衆生活の不安、動揺は経済問題より社会問題となり、また思想問題となり、国家の治安の維持の上にもすこぶる重大なる影響を及ぼす」（「経済警察に就て」『警察研究』第 9 巻第 10 号、1938 年、34～35 頁）と初代経済保安課長であった田中榮一が論じたように、内務省にとって治安維持の上で大きな問題と考えられたことは間違いない。

114　例えば、『長野県政史』第 2 巻〔長野県、1972 年〕464 頁。

115　井上・前掲『戦前昭和の社会 1926-1945』155 頁。

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

序　節

前章では、内務省（官僚）によって立案された「内務省案」が辿った消長の経緯について検討した。したがって、本章では、内閣審議会―内閣調査局の審議の結果、内務省の交付金制度案の挫折後、恒久的な地方財政調整制度として立案された「馬場税制改革案」に至る経緯を検討する。

第一節　内閣審議会後の内務省の巻き返しとその挫折

前章で述べたように、昭和 7（1932）年 8 月に内務省地方局によって立案された「内務省案」は、幾多の妥協と修正の末、昭和 10（1935）年の内閣審議会―内閣調査局の審議過程で全面的に否定された。その一方で、内閣審議会では、中央―地方を通じた税制改革の必要性が考究され、応急的措置として、暫定的な交付金制度の実施が決定された。

この応急的措置は、当時、日本勧業銀行総裁で内閣審議会の議員であった馬場鍈一や元内務官僚で内閣調査局長官であった吉田茂の斡旋[1]の結果、かろうじて認められたものである。その応急的な地方財政調整制度の案は、前章で見たように 2000 万円程度のものに過ぎなかった。

これに対し、一部マスコミからは、交付金額が僅かであること、そもそも内閣審議会―内閣調査局の調査・審議が密室で行われ、国民に何等情報が開示されず、国民世論も喚起せず、挙国一致とは名ばかりの審議会であるなどと批判が寄せられたが[2]、岡田内閣はこの交付金予算を閣議決定した。岡田内閣は、この交付金額 2000 万円の予算要求への協賛を第 68 回帝国議会に求めたが、政友会提出の内閣不信任案が可決され、同議会は解散となった。総選挙後の昭和 11（1936）年 2 月 26 日、二・二六事件で、高橋是清蔵相は凶弾に倒れ、岡田内閣も崩壊したため、次の廣田弘毅内閣―馬場鍈一蔵相の手で「臨時町村財政補給金」の予算要求が行われた。

交付金案を全面的に否定され、「大勢に順応して次善策」を採ることとした内務省であったが、当然、この結果には満足していなかった。内務省は、岡田内閣（高橋蔵相）から廣田内閣（馬場蔵相）への交代を機に、再び巻き返しを図っていく。

特別議会を控えた昭和 11（1936）年 4 月 1 日、内務省地方局の首脳部会議で交付金額の増加とその法制化（恒久化）を、潮惠之輔内相による政治的解決で図っていくこととした[3]。そもそも内務省が要求した金額は、地方税総額の 1 割の 5700 万円であり、また内務省は、将来的な交付金の一般財源化も想定した恒久的意義も見出していた。しかし、補給金額の 2000 万円は、義務教育費国庫負担金のうち窮乏町村教育補助費の 900 万円が含まれており、

実質はわずか1000万円程度に過ぎなかった。また、制度自体が応急的措置とされ、単年度限りとされた。内務省は、内閣交代を機に、その増額と恒久化を企図したのである。

内務省は、同年4月1日、地方局分課規定を改正し、(1) 地方債課を廃止しその事務を財務課に移管して、地方財政の総合的指導監督の利便性を向上させ、(2) 庶務課を新設し、地方財政調整交付金制度・地方税制の根本的調査など、地方行政の総合的発展、地方行政機能の調整・調査を行わせることとした。この内務省の組織整備は、(1) 要請されてきた地方財政運営に対する指導、監督の強化、(2) 交付金額の増加や法制化を図るための地方局の人的・組織的強化を企図したものと考えられる。そのことは、大村清一地方局長の就任や、「内務省案」の立案者であった永安百治を庶務課長に任じたこと[4]からも明らかであろう。

さらに内務省は、7月4日、「内務省分課規程」を改正し、庶務課を補給金に関する事務・調査の担当部局とし、補給金に関する実地監査、道府県・市町村及び公共組合の行財政の実地監査、その他地方行政一般の実状調査、地方行政の改善振興のための指導などに従事する監査課を設置した[5]。

この監査課設置の意義は次のようなところにあった[6]。従来、内務省による地方行政への指導・監督は、法規的・財政的監督であった。これは「消極的」ないし「局部的片面的」で、「円満ナル調和」に欠け、国―地方間の「対立を尖鋭化」する傾向にあった。しかし、現在の社会情勢は、こうした国―地方間の対立を許す状況にはない。というのも、国家は地方行政を通じなければ「その意思を実現することは不可能」だからである。今や国と地方は「相協力すべき実際上の必要」に迫られている。従来の対立関係を協力関係に置き換えるための「自治監督の新なる方法」の「発見」が必要である。地方局監査課はこうした必要のもとで設置されたものであった。それゆえ、「綜合的見地」から地方の「実情」を見極め、「各地方ノ実情ニ即シテ各種行政機能ノ綜合調整ヲ図リ個性アリ特色アル地方行政ノ運営及発展」を期すべく、「関係各庁ト相協力シ積極的立場ニ於テ地方庁ノ指導」にあたることが、監査課の役割とされた。具体的には、補給金に関する事項のほか、(1) 県治の概要、(2) 県会・参事会に関する事項、(3) 行政機構に関する事項、(4) 行政の運用に関する事項、(5) 財政に関する事項、(6) 市町村其の他公共団体の指導監督に関する事項、(7) 重要懸案及び紛争事件、(8) 地方の要望、など極めて広範な内容を監査課が所管する。つまり監査課は、「中央地方各庁の聯絡係」、「中央、地方両行政の結び目を結成する世話係」と位置付けられ、「地方行政の綜合的発展」に寄与することで、国―地方間の協力関係を構築し、地方では、「実情」を調査しそれを各種行政に活用し地方行政の改善振興を図ること、

中央では「内務省各分課は勿論、各省と相協力し、国家行政の総合調整を図ること」を「究極の目的」とするものであった[7]。

こうした監査課の「目的」は、補給金制度の使途の面で、内務省の地方行財政への指導、監督権の強化を図るとともに、「縦割り的」な国政事務の委任などにより、地方行政の各部門の「分化ノ傾向」が進んでいた従来の状況を修正し、第一章で検討したような中央官僚機構内部における内務省の総合調整機能[8]を確立し、もって自治行政・産業行政を含む地方行財政全般に対する内務省の一元的「統制」を構築しようとするものに他ならない。

このように地方財政調整制度の立案過程は、地方税制改革論の実現をめぐる対立と中央官僚機構内部における各省間の権限争いという様相も呈しながら進んでいくこととなる。

例えば、農林省経済更生部によって立案された「農林省案」は、助成金額以外、ほぼ農林省の要求が取り入れられ、臨時町村財政調整補給金よりも早い、昭和 11（1936）年 6 月 23 日に「農山漁村経済更生特別助成規則」（農林省令第 10 号）として実現した（初年度予算 500 万円）。さらに農林省は、この特別助成金とは別に、政府低利資金のなかに経済更生資金を設けることにも成功した。これらの補助金政策を背景に農林省は、特別助成金制度の運用にあたり、特別助成計画の審査・指導のための職員を増置するとともに、経済更正中央委員会の委員増置及び拡充、道府県の経済更正実行指導監督のための職員増置など、農林省の省益拡大と中央―地方の農林行政系列の整備、強化を図っていった[9]。

内務省でも、昭和 11（1936）年 10 月 1 日の「臨時町村財政補給金規則」（内務省令第 38 号）制定を受け、「補給金事務官」と称される地方事務官の増員を図っていった[10]。また内務省は、農林省の地方行政系列を廃止し、内務省地方局監査課―府県総務部―市町村選挙粛正委員会という、内務省主導の一元的地方行政系列のもとで「行政の綜合化」を図ろうとする動きをも示していくのである[11]。

つまり、監査課設置の意図は、補給金の運営に当り、地方の「実情」に即した総合調整を図り、地方の「個性」を尊重して、国―地方間の「円満ナル調和」と地方行政の発展を期すこと、また、地方の財政紊乱を防止して地方財政の窮乏を緩和することという地方財政政策であると同時に、地方行政「分化の傾向」を是正し、地方行財政に対する内務省の一元的統制を強化することにもあったのである。こうした内務省の動向は、まさに財政面と行政面での両面からの「国民統合」[12]を企図したものでもあったといえよう。

内務省は、上述のような地方局の整備・拡充を図ったうえで、特別議会に備えて差し当たり、補給金額 2000 万円に含まれる 900 万円の窮乏町村教育補助費を別建てとし、実質的な補給金額を 2000 万円へ増額し、総額を 2900 万円程度とするよう要求した。しかし、こ

れに対し馬場鍈一蔵相は、この補給金はあくまで暫定的施設であって、前（岡田）内閣の方針通り、中央―地方を通じた恒久的地方税財政制度を別途考慮すべきであるとの見解[13]から、内務省の増額要求を斥けた。また、同年4月10日の予算閣議でも、補給金は1年限りとされ、その法制化も恒久化も認められなかった。交付金制度自体を嫌悪していた高橋蔵相から馬場蔵相への交代に乗じ、巻き返しを図った内務省であったが、その企図は失敗に終わってしまう。

潮内相も、閣議において、昭和12年度予算編成では、地方税制の全面的改革案と関連して地方財政調整の根本的対策を樹立し、その拡大及び法制化を図りたいと述べ、何とか馬場蔵相や各閣僚の了承を得るに至った[14]。そして、内務省は同年6月29日、第1回予算会議を内相官邸で開催し、12年度において4000万円程度の補給金の増額（総額6000万円程度）と交付金制度の恒久化を図ることに決した[15]。

第二節　「馬場税制改革案」の登場と内務・大蔵両省の対立

同じ頃、大蔵省では、馬場蔵相のもと、中央―地方を通じた税制整理が計画されていた。これが、「馬場税制改革案」の原案となるものである。「馬場税制改革案」については、既に、多くの先行研究[16]があるので、ここでは「馬場税制改革案」の内容・意義については概要を提示するにとどめ、「馬場税制改革案」にみられる大蔵省の趣旨・理念と、その立案過程における内務・大蔵両省の対立を中心に検討する。

第一項　「馬場税制改革案」の登場

馬場蔵相は、大蔵省に中央―地方を通じる税財政改革の検討を命じ、大蔵省は昭和11（1936）年8月15日、「馬場税制改革案」の原案となる『税制改革案要綱』を立案した。その趣旨は、中央―地方を通じる税制改革を行い増税の実を挙げること、租税負担の均衡を図ることにあった。特に後者は、都市重課による農村負担の軽減、動産重課による不動産課税の軽減、法人企業重課による個人事業の負担軽減など、旧中間層の負担の公平化を図り、資本家・金融界・労働者層の重課と旧中間層の軽課を企図した、旧中間層保護税制としての意義を有してはいた。しかし、同年9月22日に公表された「税制改革の要領」・「税制改革案要綱」（いわゆる「馬場税制改革案」）では、金融界の所得税の綜合課税主義に対する激しい批判を受け、旧中間層の負担公平化の趣旨が形骸化した大衆課税的な負担構造となったが[17]、当初の大蔵省の趣旨は、ほぼ同案に示されていた。

「馬場税制改革案」の概要は、以下の通りである。国税では、所得税中枢の直接税体系をとり、収益税及び財産税を補完税とし、地方税家屋税を国税移管し収益税体系を整備する。そして、所得税・相続税・資本利子税の増税及び財産税の創設、営業収益税、酒税、

織物消費税、砂糖消費税の税率引き上げ、揮発油税新設などで、約6億円の大増税を企図した。また、地方税では、府県税家屋税は廃止・国税移管し、従来、道府県・市町村に許された所得税附加税は道府県にのみ許可され、市町村の所得税附加税・戸数割は廃止される。また、雑種税・営業税・特別地税など地方税の軽減を図り、これらの地方税廃減税によって生じる歳入欠陥の全額（約2億2000万円）を、資本利子税・所得税の一部（道府県への交付金）及び地租・家屋税・営業収益税（市町村への交付金）を財源とする総額2億8000万円の国庫交付金で補填するというものであった。

この「馬場税制改革案」で、2億8000万円という巨額の地方財政調整交付金制度が示された一方、府県・市町村は家屋税・所得税附加税や戸数割といった地方独立税の廃減も決定された。

第二項　「馬場税制改革案」における大蔵省の動向

「馬場税制改革案」の立案にあたり、大蔵省には、地方税制に対する二つの考えがあった。一つは、税制を中央に集中しそれを地方に適宜再分配すべきとする意見、もう一つは、地方に十分な税源を付与すべきとする意見であった。馬場蔵相は、この両者の折衷案を根本方針としたのである[18]。

馬場蔵相は、まず地方負担の不均衡を是正するため、家屋税（府県税）の国税移管の方針を示した。この方針は、昭和6（1931）年9月、大蔵省（主税局）が立案した「家屋税新設要綱」（「大蔵省案」）[19]で構想された家屋税国税移管論の系譜を引くものであった。昭和11(1936)年6月1日の税務監督局長会議で、大蔵省は税務監督局長らの意見を聴取し、それを参考に中央―地方を通じた税制改革の具体案を作成した。このなかで中央―地方の税制整理を行い、租税を通じて都市―農村間の負担不均衡を是正するため、「地方税の税源を適宜中央に集め、大規模の地方交付金、或は譲与税制度を新たに考慮する」という交付金制度構想が示され、その財源に国税附加税や家屋税などが挙げられていた[20]。

大蔵省が家屋税国税移管論を掲げた趣旨は[21]、次のような点にあった。

(1) 一般所得税を補完する収益税制度のうち、地租・営業収益税・資本利子税は国税であるが、家屋税のみ地方税となっている現状は、「国税体系ヲ整フルコトハ理論上、実際上不適当」であり、家屋税を国税とし「直接国税体系ヲ整備スル」必要がある。これは国税体系の整備を主眼とするもので、昭和6(1931年)年の家屋税移管論と同趣旨であった。

(2) 国税収益税として地租・営業収益税・資本利子税の重複課税は控除可能であるが、家屋税のみ地方税であっては控除ができず、家屋税を国税移管し重複課税の控除を行う必要がある。

（3）現行の家屋税は、財政経理上、各府県で負担不均衡と負担能力に適合しない課税率となっており、戸数割同様、財政不均衡をもたらす要因となっており、国税として全国画一的な課税標準とする必要がある[22]

このような大蔵省の家屋税国税移管論に対しては、内務省などで、強硬な反対意見が存在していた[23]。

（1）家屋税移管は「地方ニ於ケル有力ナル独立財源ヲ国ニ奪ヒ中央集権ヲ為」すものであり、「地方自治ノ発達ヲ阻害スル」。

（2）家屋税移管は、形式的に直接国税体系を整備しようとするものに過ぎない。

（3）家屋税の課税標準たる賃貸価格の改訂に煩瑣な業務と無用の経費を伴い、「地方ノ実情」じた課税標準の「調査改訂」が「困難」となる。

（4）現行家屋税の賃貸価格は地方の実情に応じた決定となっているが、税務当局が決定する場合、地方の実情を無視した賃貸価格の設定となりかねない。

このような反対意見がみられた。特に、家屋税の国税移管が「中央集権」で「地方自治ノ発達ヲ阻害スル」という反対意見は重要である。この反対意見は、「自治」の観点から、家屋税という地方独立税の国家による収奪に対する強い危機感を示したものであった。また、課税標準の決定権が地方から中央に移ることで、地方の実情に応じた課税標準が決定できないという意見も、同様の観点からの批判であった。

大蔵省の家屋税国税移管論には、大蔵省の「自治」に対する不信と戦時税制の構築という趣旨が存在していたことは看過できない[24]。まず、家屋税の課税標準の決定権を中央に移管する理由は、従来、賃貸価格設定を市町村に委ねた結果が地方間の家屋税の不均衡を引き起こしたと考え、「統制アル税務当局ニ於テ調査シ公平ナル課税ヲ行フ」必要があるためだとされた。大蔵省は、地方税負担の不均衡は、課税標準を「自治」に委ねた結果生じたものであって、国家の「統制」のもとで「公平」な課税が望ましいと考えたのである。また「一朝有事ノ場合」、「財政資源ニ付総動員ヲ行フ」必要から、「家屋税ハ之ヲ国税トシテ租税上ノ統制権ヲ確保スル」必要があるとも考えていた。こうした昭和 6（1931）年の「大蔵省案」にはみられなかった「一朝有事」を想定した理由が、この時期あげられるにようになっていた。そもそも馬場蔵相の増税計画が「国家有事の際に於て緊急に応じて増収を挙ぐる手段に供する」ためのものであることは、全面に押し出されていたのである[25]。

こうした「一朝有事」を想定した理念は、財産税の創設にも示されていた。前述のように、財産税は所得税中心の国税体系を補完する新税として想定された。そもそも財産税は1920年代の臨時財政経済調査会の答申で、両税委譲の国庫補填財源として登場したもので

あったが、資本家・地主層の財産税創設反対運動が展開されたことから実現しなかったものである[26]。財産税には、既に当時から、有事税制という位置付けが付与されてはいたが[27]馬場蔵相のもとで登場した財産税には、その位置付けがより鮮明に示されていた。

大蔵省は[28]、財産税が「非常時特別税」であって「現在ニ於テハ著大ナル収入ヲ期待セスト雖必要ニ応シ伸縮」でき、「将来危急ノ場合ニ際会セハ税率引上ニ依リ比較的確実且容易ニ任意ノ増収ヲ期待」できる税目だと説明している。また大蔵省は、財産税は中小資産階級の負担増にもつながるが、この程度の負担は「非常時ニ於ケル有産階級国民ノ当然ノ責務」であるとも述べている。

以上のように、廣田内閣―馬場蔵相のもと、「馬場税制改革案」で、大規模な地方財政調整交付金制度が示されることとなった。以前の所得再分配機能を是認する立場に立たなかった大蔵省では、地方財政調整制度は歯牙にもかけられなかったが、馬場蔵相の登場で、所得再分配機能を積極的に活用しようとする租税改革論が登場し、ようやく地方財政調整制度は重要国策となるに至った。しかし、「馬場税制改革案」が軍部の要求を全面的に受容し、戦時財政を準備するという目的で行われたもの[29]といわれるように、その内容は「一朝有事」を想定した税制改革という要素の極めて強いものであったといえる。それゆえ、この「馬場税制改革案」の趣旨・内容に、藤田武夫氏の指摘された「中央集権的統制主義的」な財政政策[30]という要素が見出せよう。その証拠に、当時の新聞各紙も、「馬場税制改革案」が中央―地方間、都市―農村間の負担不均衡を是正するため、地方税問題の根本的解決に向かった点を評価する一方、「地方団体に独立税源を創設する方面が閑却され、何もかも地方交付金で処理しよう」という「中央主権主義」に「十分警戒」する必要があると警鐘を鳴らしていた[31]。

前述の大蔵省の趣旨からも明らかなように、確かに「馬場税制改革案」は、国税体系の整備を主眼とするものであり、地方独立税の廃減と巨額の地方財政調整交付金制度によって、地方財政の国家への依存を高める構造が採用されており、「財政自治」の後退を引き起こすものであった。この点、従来の内務省（官僚）の構想・「内務省案」は、国家からの移転財源を可能な限り一定程度に抑制し、地方団体の移転財源への依存を高めない制度設計となっていた点で、内務省の交付金制度と「馬場税制改革案」の交付金制度とは、明らかにことなるものであったといえる。大蔵省の主導で立案された「馬場税制改革案」は、そうした「財政自治」への配慮がまったく欠如し、地方の独立税でなく独立財源の拡充にのみ重点が置かれていた点で、相対的ではあれ、「内務省案」時代からの「財政自治」の大幅な後退であったといわなければならない。

第三項　「馬場税制改革案」の立案をめぐる内務省と大蔵省との対立

一　地方団体からの「馬場税制改革案」に対する批判

このような「財政自治」の大幅な後退をもたらす「馬場税制改革案」に対し、内務省（官僚）は地方の「自主独立」の観点から抵抗を示した。ここでは、まず地方理事者らの反対意見をみる。

まず、昭和 11（1936）年 6 月 23 日の地方官会議で、大蔵省の税制整理案、特に家屋税の国税移管に対する強硬な反対意見が、府県知事の間から出された。当時の長崎県知事・田中広太郎は、全地方長官を代表して馬場蔵相を蔵相官邸に訪問し、地方の「自主独立」という視点から家屋税移管論に反対意見を述べた[32]。田中は、地方団体は、自己の負担に基づき自己の便益を図ることが地方の自主独立の意義であり機能である。地方独立税を中央に集中し、地方費は交付金で賄うという制度には反対であり、国家は国家的事務に要する地方費の負担が過重なものに対してのみ、費用を負担すべきである。それゆえ、「家屋税は現在のまゝで置き地方の不均衡、負担過重の点は交付金をもって補給し、その財源は中央において他に適当に講究する必要がある」とした。

また田中は[33]、戸数割が「自治精神の発露といふ事に其根帯を有して成立」しており、戸数割の趣旨が「自治」の「負担分任」の精神に則ったものであるとの考えから戸数割全廃にも否定的であった。

田中は、田中義一内閣時代、地方局財政課長を務め、両税委譲法案の立案に携わった人物である。田中は、両税委譲が地方間格差を拡大するという反対に対し、「自治」である以上、格差もまた「独立性」の結果だと考えていた[34]。田中は、府県知事を代表して地方独立税の国税移管に強く反発し、批判の急先鋒となっていた。田中はこの時期、現状の地方独立税を維持して負担不均衡・負担過重を是正する交付金制度は容認する姿勢となっていたが[35]、大蔵省の進める「中央集権的」な巨額の交付金制度には強く反発したのである。

こうした地方の「自主独立」という視点からの批判は、府県知事らにとどまらない。全国市長会や全国市会議長会は、「市に於ける独立財源を失ひ、自治の発展を阻害する」として、「自治権擁護の大義に立脚し、茲に絶対の反対の意志を表明」すると反発したし、六大都市貴衆両院議員連合会も「馬場税制改革案」は「地方自治の侵害」であると反対意見を表明した[36]。しかしその一方で、農村部を包含する府県には、「馬場税制改革案」でかなり府県財政が改善されるのではないかとの期待感もあったし[37]、道府県町村長会などは、「馬場税制改革案」に真っ向から反対せずく、むしろ好感を持って迎えられ、町村の実情に即した適正配分をするよう注文をつけた程度であった[38]。財政難に苦しむ地方団体にとって

は、独立税であれ移転財源であれ、自治に必要な町村財源の拡充の方がよほど重要であったといえよう[39]。

このように「馬場税制改革案」への地方団体の反応は、都市部と農村部との間で大きな反応の違いが見られたのであり、「内務省案」への地方団体の反応とは異なるものであったといえる。その理由は、「内務省案」が地方の「自主独立」に配慮を示し、地方団体全般の財源保障の水準を定量的に引き上げる交付金制度であったのに対して、「馬場税制改革案」が地方の「自主独立」への配慮を欠如し、地方独立財源の大幅な廃減税と巨額の交付金制度の創出によって、地方財政の国庫への依存を極度に高めるものであったためである。

二　「馬場税制改革案」をめぐる内務省と大蔵省との対立

前述の田中ら府県知事や都市部の地方団体の反対意見は、内務本省の反対的態度として表面化し、「地方財源を交付金によるか独立の税源によるかの原則問題を中心」とする内務・大蔵両省の対立として顕在化する[40]。

内務省は、家屋税の負担不均衡という問題点は当然是正されるべきだが、国税移管には原則として反対であると大蔵省に詰め寄った。内務省は、家屋税の国税移管は「自治体の発達を阻害」[41]するもので、「大蔵省の意見は財政政策にのみ捉はれて地方行政政策の方面を閑却」しており、「地方自治の根本義たる独立自主の精神を無視するもの」[42]と批判した。それに対して大蔵省は、家屋税は、大正15（1926）年の税制改正で、道府県税戸数割を廃止し市町村独立税とした際、道府県の減収補填のために設けたものだが、家屋税に戸数割の減収補填機能を持たせたために、家屋税の課税標準が実態の賃貸価格と乖離し、不均衡が生じていると国税移管を主張した。

また、内務省は、従来から、両税委譲や義務教育費国庫負担金の増額で戸数割の負担軽減を主張していたが、戸数割の全廃には反論した[43]。内務省は、戸数割の負担過重は当然、軽減、是正すべきであるが、戸数割は「自治に関する関心を地方民に持たしむる上」からも、また、戸数割が市町村税の収入総額中第一位を占める重要な税源[44]であることからも戸数割全廃に強く反発し、戸数割を全廃するのであれば、何らかの補填税源を町村に与えるべきだと主張した。一方の大蔵省は[45]、戸数割の存続は国税直接税体系の整備方針に反し、そもそも地方財政の窮乏は、地方独立税を放任した結果である[46]、「一朝有事の際この両税（所得税・財産税―筆者注）を増徴せんとするも一方に於て巨額の戸数割が存在する限り」支障がある[47]とし、戸数割の全廃を強く主張した。内務省は、戸数割に代わる住民税創設を求めたが、大蔵省は、課税標準・課額決定が困難であり、戸数割全廃の租税体系論の精神に反するとして反対した。

また、「馬場税制改革案」の立案過程では、次のような内務・大蔵両省の対立もあった[48]。

（1）内務省は、収益税（地租・営業収益税・家屋税）附加税の制限外課税を地方団体に認め、制限外課税の限度を法的に無制限にすることを主張したのに対し、大蔵省は、制限外課税は認めてもよいが法的に無制限とするのは不可であるとした。内務省の制限外課税の法的制限の撤廃という主張は、地方団体の課税自主権[49]の拡大にも連繋するものとして注目される。

（2）内務省は、交付金の配分は府県知事の「内申」によることを主張したのに対し、大蔵省は、交付金の配分は内・蔵両大臣の許可制とすることを主張した。これは、府県知事（内務官僚）が「地方ノ実情」に適合する交付金の配分を可能にしようとする内務省の意図[50]と、交付金の配分で地方財政への関与を拡大しようとする大蔵省の意図との対立に起因するものと考えられる。

（3）内務省は、交付金を特別会計で処理することを求めたのに対して、大蔵省は、交付金は特別会計でなく一般会計で処理することを主張した。内務省は、交付金を特別会計で処理することで、交付金が地方財源であることを法律上も予算上も明示し、また、年度毎の税収の多寡により必要となる年度毎の交付金額の技術的調整を可能とし、地方の財政収入の安定化を企図していた[51]。

しかし公表された「馬場税制改革案」は、前述のように、家屋税の国税移管、戸数割全廃が決定され、市町村の所得税附加税の廃止に代えて、市町村特別所得税の創設が認められたに過ぎなかった。また、制限外課税の法制的無制限化や府県知事の交付金配分の「内申」等の内務省の主張は認められず、唯一、交付金を特別会計で処理することが認められたに過ぎない。

この「馬場税制改革案」立案の経緯については、新聞では、内務省が地方独立税の喪失という「非常なる決心」を行い、大蔵省が従来の「自力更生」の主張を抑えて交付金制度を承認した「非常な譲歩」を行なった[52]両省双方の妥協の産物と評価された。しかし実態は、上述のように、内務省は大幅な譲歩を強いられていた。それゆえ両省の妥協の産物というよりも、むしろ、高橋蔵相時代には「常に難色を示した大蔵省が、舞台一転の今日ではむしろ本来の主唱者たる内務省以上の熱意をこれに示し、当初内務省案の六千万円…（中略―筆者注）…では足らずとして、今では却て内務省の方が引きずられ気味であるのは、皮肉な運命の廻り合わせである」[53]という評価の方が妥当であろう。

そもそも予算が最強の権限となる官僚機構内部では、予算編成権を有する大蔵省（主計局）の権限が強まっており、特に、井上準之助蔵相時代から、大蔵省が官僚機構内部で大

きな発言権を持ち始めていた[54]。このような大蔵省の大臣に馬場蔵相が就任した結果、大蔵省は「準戦時体制」を想定した税制改革論に踏み切り、内務省はそれに「引きずられ」ていったのである[55]。

馬場鍈一は[56]、大蔵省入省後数年で法制局に転じ、法制局長官を務めるとともに貴族院議員に勅撰され、同院研究会の中心人物となり、また勧業銀行総裁を長年務め農村問題に詳しかった。馬場の財政政策論は、対外進出・軍備拡充論を基礎とし、軍事費の生産的性格の強調と、軍事費を裏付けるための公債増発の積極的な是認、及び増税論という、高橋財政と対照的な思想に基づいていた。こうした経済思想を基礎に、馬場蔵相は「統制経済」を掲げ、中央―地方を通じた財政調整や抜本的な税制改正による国民統合を強化し、来るべき戦争に備えた準戦時財政の構築を図るべく、「馬場税制改革案」の立案を推進したのである。

では、内務省は、なぜ大蔵省の案に「引きずられ」ていったのであろうか。内務省は従来から地方財政の国家依存を高めることには批判的であり、内務省内では、大蔵省から交付金制度の話をもちかけられた際、2億8000万というあまりの巨額の金額に、大村清一地方局長以下、反対したという。しかし、内閣調査局の調査官に就任していた内務官僚・田中重之や地方財政調整制度構想の提唱者の一人である三好重夫などは、大蔵省の方針転換を機に、まず地方財政調整制度の実現を優先しようと考え、地方局長らを説得したのである[57]。こうした三好らの行動は、前述のような、農村部の府県行政官や町村長等の「馬場税制改革案」への反応によるものであったと考えられる。窮乏する地方団体にとって、独立税であれ移転財源であれ、自治行政の基礎たる町村財源が拡充されることは、喫緊の課題となっていたからである。

こうした農村部の地方団体の要請もあり、三好らの働きかけで、内務省は、都市部の地方団体などの反対意見があったにも関わらず、地方独立税の「喪失」を事実上容認して、「馬場税制改革案」で示された地方財政調整交付金制度に同意するに至ったといえる。一方の大蔵省は、国税の大規模増税により、準戦時―戦時財政にも即応しうる国家財政の整備、国家財政の健全化、所得税を中軸とする国税体系の整備を図るという自らの主張を「馬場税制改革案」に反映することができた。

また農林省は、「馬場税制改革案」の実現は、多額の交付金が内務省を通じて支出されるため、農林省の農村政策の遂行に影響が出るのではないかと警戒感を示してはいたが、農村負担の軽減という観点から、戸数割全廃には賛成していた。特に、経済更生部の特別助成制度が不振であったこともあり[58]、交付金の増額で、農家の負担軽減や経済更生を図

ろうと考えるに至っていた[59]。

大阪府豊能郡東能勢村の事例[60]によると、同村では、昭和 11（1936）年～昭和 13（1938）年にかけて経済更生特別助成施設が実施され、2 万 6000 円余（内、半額が助成金）が費やされた。その事業内容は、農業土木事業や農業生産力の基盤整備が主なものであった。

この特別別助成施設実施の結果、産業組合の拡充や教化事業の面では大きな前進が見られ大阪府下の模範村とされたが、経済更生の指標となる農林業の増産計画では、ほとんど実績はあがっていなかった。経済更生特別助成金は、町村産業組合―農事実行組合といった農林省の産業行政系列の拡充には資する点が多かったが、肝心の農山漁村経済更生は進捗しなかった。こうした特別助成施設の実情から、農林省もまた、交付金増額による、農家の租税負担軽減を企図しはじめた。

ともあれ、「地方自治の根本義たる独立自主の精神」を唯一主張していた内務省が妥協し、「馬場税制改革案」を承認したことは、地方分与税制度に至る方向性を決定付けたという意味で、重要な転換期となった。というのも、この「馬場税制改革案」が実現されれば地方独立税廃減と巨額の交付金によって、地方税収入中に占める独立税の比率は、53％～17％に激減するからである[61]。これは、「地方財政の自主性」の大きな後退を意味するものといわなければならない。

この事実は、単に、内務省が予算編成権を有する大蔵省の前に敗北を喫したという単純な構図で測れるものではない。大蔵省の主張の背後には、軍部の強力な主張が存在していたのである。また、内務省内でも、警保局が、治安維持や思想問題の観点から、農村の社会経済問題に対して積極的に取り組むようになっていたこと[62]、また、唐沢俊樹警保局長時代以降、唐沢と同郷の永田鉄山陸軍省軍務局長との関係で、両局長間のみならず、内務省警保局の事務官と陸軍省軍務局員との間に緊密な関係が構築されていたこと[63]なども、内務省の前述のような方針転換に何らかの影響を与えたことは疑いない。

その証拠に、大村地方局長を説得した田中重之は、地方局畑ではなく警保局畑の内務官僚でもあった。またこの時期は、軍部の意向が、各省人事を通して各省内に及ぶ状況も生じており、内務省では、警保局を中心に、軍部の意向が人事に与える影響が大きくなり、軍内部の派閥抗争が内務省人事に影響するまでに至っていた[64]。こうした内務省内の変化も、「馬場税制改革案」の立案過程における内務省の動向に影響したものと考えられる。

第三節　国家総力戦体制の構築を主眼とする地方財政調整制度構想の登場

第一項　「国防上ノ見地」からの税財政改革への要請

さて前述のように、「馬場税制改革案」は、軍部の要求を全面的に受容し、戦時財政を

準備するという目的で立案されたものであった。「一朝有事」を想定した財政政策への要請は、地方財政問題とも関連して、さまざまな政治主体からの要求にあらわれはじめていた。

例えば、地方財政調整制度を「国防」の観点から要求する政党の出現がみられる。昭和10（1935）年3月7日第67回帝国議会では、加藤鯛一議員（国民同盟）は[65]、「眞ノ国防」は「精神動員」が完全でなければならず、そのためには経済力の充実による「国民生活ノ安定ヲ図ル」ことが必要であると、思想問題が「生活ノ不安」から生じるものであるとの認識に立ち、疲弊している「地方財政問題ヲ解決セズシテ、眞ノ国防ハ何処ニアリヤ」と述べて交付金制度の実現を主張した。こうした「国防」と社会政策を結びつける思想は、昭和6（1931）年の満州事変を契機として、軍部の間に出てきており、兵士の源泉が窮乏甚だしい農村にあることに注目した軍首脳部は、「皇軍の士気」・「海外発展」のため農村救済が先決であるとの思想を抱くに至っていた[66]。

昭和8（1933）年10月には、斎藤実内閣のもと、陸軍の主張により首相・外相・蔵相・陸相・海相の五相会議が、11月には首相・蔵相・内相・農相・商相・拓務相を含む八閣僚の内政会議が開催され、荒木貞夫陸相が農村窮乏による国軍の士気の阻害を理由に、農村救済の必要性を強調した[67]。軍部は、「農村出身者は最も有力な軍の構成員」であるという認識から、農村救済を主張し始めていたのである[68]。

昭和9（1934）年10月には、陸軍省新聞班の発行したパンフレット「国防の本義と其強化の提唱」[69]が作成され、政略・思想・経済といったあらゆる部門を「国防要素」と結びつけ、軍部は「国防上の見地」から、国民の活動・所得・生活安定、租税整理による負担公正化などを主張するに至る[70]。このなかでは、国家総動員の思想に依拠した国防を中心に「国策」が構想されるべきであること＝すなわち「広義国防」が主張され、「資本主義経済を是正する統制経済」が主張されていたといわれる[71]。また、このパンフレットは、柳川平助陸軍次官の依頼により、後に国策研究会を主宰する矢次一夫らが立案した「総合国策大綱」がもとになったようである[72]。

柳川陸軍次官は、全国町村長会が、陸軍に対して地方財政調整交付金制度の実現に対する協力を陳情した際に訪れた人物で、また、荒木を中心とする陸軍「皇道派」の中心人物の一人に位置付けられる人物であった[73]。

全国町村長会の要望は、農村出身者が「最も有力な軍の構成員」であるという軍構成上の事情に加えて、地方団体の財政窮乏が、軍事行政の停滞を引き起こすという危機的状況さえ生じているなかで[74]、軍部、特に陸軍内部の「革新」勢力による、政府の農村救済策への介入を惹起する契機の一つともなっていった。

また、陸軍のパンフレットは、麻生久ら社会大衆党（無産政党）の方針転換をも惹起した。彼ら無産政党は陸軍の一部の革新思想に「反資本主義的革新への志向」を見出し、陸軍の革新勢力に依拠しつつ、政府内部の対立につけ込むことで、「財閥既成政党に対立する対立戦争」を挑み、資本主義打倒を図っていた[75]。この社会大衆党の動向は、必要であれば陸軍の国防充実に協力してでも、社会的・経済的平等の実現、格差是正を実現しようというものであった[76]。また、自由主義政党である立憲民政党のなかにも、反軍の急先鋒であった斎藤隆夫を代表する自由主義的潮流と国民生活の窮乏を救済し、「平等」の実現を目指した永井柳太郎に代表される「社会民主主義的」あるいは「国家社会主義的」な潮流という二つの潮流も存在したといわれる[77]。

特に、高橋財政下では、大蔵省が地方財政調整制度などの所得再分配機能に対する関心をまったくといっていいほど示さなかったため、軍部をはじめ社会民主主義者、ファッショ団体などからも、税制改正による富の再分配を行い、農村中堅層を救済すべきであるという「国防上の見地」からの要求も唱えられ始めていった。

軍部は、地方財政の窮乏による軍事行政の停滞や農村中堅層の没落を危惧してはいたが、昭和 10 年頃までは具体的な税財政改革構想を有してはいなかった[78]。しかし、軍部の農村救済の要請は、やがて「広義国防ノ見地」に基づいた地方財政調整制度の実現、拡充の要求として現れてくる。特に、二・二六事件を契機として、政治・行財政に決定的な影響力を果たすようになった軍部（陸軍省）は、昭和 11（1936）年 3 月 11 日付、陸密第 187 号「次官ヨリ各軍司令官、師団長（留守司令官ヲ含ム）、参謀次長、教育総監部本部長へ通牒案」[79]で、廣田内閣に「国策樹立ニ関スル国防上ノ要望」を提出し、このなかで、軍備拡充と国防力の拡充のための税制改正による国民負担の均衡化、庶民生活の向上、農山漁村救済のための根本的改善策の実施などを求めた[80]。

第二項　軍部による地方財政調整制度の要求

一　「国政刷新要綱案　昭和十一年六月　陸軍省」と地方財政調整制度

こうした「広義国防ノ見地」からの軍部（陸軍）の主張のなかに、やがて地方財政調整制度も取り込まれることとなる。以下、この軍部（陸軍）の地方財政調整制度への要請が如何なるものであったのかを検討する。

まず「広義国防」の意味を確認しておこう。「広義国防」とは「狭義国防」との対立概念である。両者はともに陸軍との協調を大前提とするものであるが、その違いは「国防強化」のなかに「社会主義的要素を加えるか否か」にある[81]。すなわち、「広義国防」が「社会主義的要素」を含んだ国防強化を主張するものであり、そのなかに、国民生活の安定や

富の再分配などの主張が導入される。地方財政調整制度もまた、「広義国防」のなかで主張されるに至るのである。

さて、筆者の管見の及ぶ限りでは、軍部（陸軍）が組織として、最も早く地方財政調整制度への要請を具体的に提示したのは、「国策樹立ニ関スル国防上ノ要望」の各事項を具体化した陸軍省の構想として策定されたといわれる「国政刷新要綱案　昭和十一年六月　陸軍省」[82]（以下、「国政刷新要綱案」と略称する）においてである。

この「国政刷新要綱案」は、国内外における時局多難の折から、廣田内閣が挙国一致と庶政一新を図り、国運の進展と国民生活の安定向上、加えて国防の完璧を期すことを掲げたことを受けて、陸軍が「広義国防ノ見地」から「軍主張ノ準拠」としての「綱領」を掲げたものであった。

陸軍省は、軍備増強・国防施設拡充に即応し、内外の非常時局の打開と国運進展に必要な国策の樹立、それに要する財政需要の増大に対応するための「中央及地方ノ財政、税制並公債政策等ニ根本的刷新」を加えること、そして「非常時財政ノ使命達成ニ遺憾ナキヲ期ス」ことを求めた。また、「非常時財政ノ使命達成」と「国民負担ノ均衡」、そして「財政ノ基礎確立」のために、「相当ノ増税ヲ決行」することを要求している。

この税制改革の具体的内容は、(1)「地方財政ノ窮乏ト負担ノ不均衡」の是正、(2)「中央、地方ノ財政ヲ統合調整」すること、(3)「非常時財政ノ特質」に鑑み、国防充実・経済諸施設の増強を図り「税制改変ノ緩急等ヲ考慮」すること、(4)「戦時税制ヘノ転換ヲ容易ナラシムル」国税体系を整備すること、などであった。

また、「農村現下ノ窮状ヲ匡救」するための抜本的対策を講じ、農村の「健全ナル発達繁栄」と農民に「溌剌タル精神ヲ堅持」させ「広義国防力ノ強化ニ資ス」るよう求めた。陸軍はこの方策として、(1)「農村ノ自力更生」、(2)「公租公課負担ノ軽減」を掲げた。具体的には、中央―地方を通じる抜本的税制改革の断行と「地方財政調整交付金制度ノ強化及恒久化」、そして「義務教育国庫負担ノ増加」を挙げている。

ここに、陸軍省による「広義国防力ノ強化」のための地方財政調整制度の強化、拡大に対する要請が掲げられるに至ったのである。こうした陸軍省の主張は、「馬場税制改革案」のなかにほぼ示されていたといっても過言ではない。すなわち「馬場税制改革案」では、「非常時財政」のもと、国税における「相当ノ増税」を図り、「戦時税制ヘノ転換ヲ容易」にするための国税体系の整備、そして巨額の地方財政調整交付金制度が示されていたことは、既に見たとおりである。「馬場税制改革案」が「軍部の要求を全面的に受容」したものであったという評価[83]は、このことからも実証される。

廣田内閣―馬場蔵相以前には、所得再分配機能の活用にまったく関心を示さなかった大蔵省が、「馬場税制改革案」のなかに地方財政調整制度を取り入れた背景には、こうした馬場蔵相の就任とその背後にあった、軍部（陸軍省）の具体的な主張があったのである[84]。

二　「石原構想」と地方財政調整制度

こうした陸軍省の地方財政調整制度に対する要求をさらに具体化したと考えられるのが、昭和 11（1936）年 8 月 17 日、日満財政経済研究会で作成された「昭和十二年度以降五年間　歳入及び歳出計画」（いわゆる「石原構想」）、及び昭和 12（1937）年 2 月の「国策要綱」である。

日満財政経済研究会は、周知の通り、陸軍参謀本部作戦課長であった石原莞爾が主体となって「蘇聯との兵力均衡を獲得すると共に軍隊の機械化特に航空兵力の増強を眼目とする兵備充実を企画」した際、「日本経済力の綜合判断に関する調査」を行い、参謀本部や陸軍省軍務課に対するさまざまな提言を行う機関として設置された組織である[85]。

まず、「石原構想」[86]についてみておこう。この「構想」では、「歳入計画」として、「生産力ノ増大ヲ阻害セサルコトヲ最重要視」した増税方針が掲げられたが、一方で「農村重課」となる課税を避けることが要求されていた。行政機構の根本的解決、国防費の徹底的経済的強化、国防産業の増産及び輸出計画の実施、経済各部門に対する国家管理の強化などが「緊急実施国策」として掲げられた一方で、「国民生活安定対策」も要求されていた。また「国民経済ノ根幹ヲ培フ為ニ農山漁村の勤労住民並都市勤労大衆ノ生活ノ安定向上ヲ期ス」ることが要請され、特に「農山漁村ニ於ケル減税及負担軽減」に重点が置かれていた。さらにその「別紙」では、その方針や要領、さらには減税すべき税目やその減税額などが具体的に提示されている。

減税すべき税目・減税額は、(1) 地方税中「農村疲弊ノ因」である市町村戸数割の 5 割程度の軽減（もしくは廃止）、(2)「細民課税」である雑種税附加税の一部改廃及び軽減、(3)「国防上ノ見地」に基づく自転車税・自動車税の軽減、(4) 家屋税・同附加税の 25％程度の軽減などが挙げられた。また、これらの税目を軽減するために国税増税を行い、「地方財源欠陥補填ノ補給金トシテ減税額ニ相当スル交付金」額、すなわち総額約 1 億円の「地方財政調整交付金制度ヲ恒久化」することと、具体的な交付金額にも言及されている。この 1 億円の交付金によって戸数割の廃止ないし軽減（5000 万円）と家屋税の軽減（2500 万円）を行い、農家負担の軽減に充当すること、また雑種税・同附加税の軽減（2500 万円）によって、都市及び農村の小所得者の負担軽減に充当することとされた。

「石原構想」では、このように負担を軽減する税目・減税額などが詳細に明記され、ま

た1億円という交付金の具体的金額を掲げて、地方財政調整制度を要求するに至っていた。したがって、この「石原構想」は、前述の「国政刷新要綱案」に示された陸軍省の構想をさらに具体化したものとして注目される。この「石原構想」は、「国民経済ノ指導者タル」軍部の「財政指導上ノ責務ハ極メテ重大」であるという認識で立案され、軍部（陸軍）が政治・経済・税財政に対して具体的・積極的に影響力を発揮していく契機ともなったといえる。

また、昭和12（1937）年2月に作成された「国策要綱」[87]では、さらに具体的な政策方針、新規の農村救済方針が掲げられていた。このなかでは、農村の負担軽減策として、「戸数割廃止」と「家屋税中央移管」が明確に規定されており、「馬場税制改革案」における大蔵省の主張と軌を一にする内容に深化されていた。また、軍備拡充・生産力増強と農村救済策とが統合されて、「国防上ノ見地及地方農村窮乏緩和ノ目的」をもって、東北・北信越地方を重点とする「地方軍需工業都市ノ建設」なども企図されていた[88]。

こうした「石原構想」や「国策要綱」は、日満財政経済研究会の立案によるものでありもちろんこれをもって「軍の総意」とみることはできない。しかし、この日満財政経済研究会の構想＝「石原構想」は、立案後、参謀本部や陸軍省軍務課にも説明されていたし、近衛文麿・池田成彬・結城豊太郎（後の林内閣の大蔵大臣）といった政財界の重鎮が日満財政経済研究会に好意的であったこと、また「石原構想」には近衛・池田に加え、広田内閣の後を受けて（宇垣流産内閣を経て）内閣総理大臣となる陸軍大将・林銑十郎なども比較的積極的であったこと[89]、などを考慮すれば、この時期の、国策に対する大きな影響力をもつものであったことは間違いないであろう。

例えば、「石原構想」で掲げられた総額1億円という地方財政調整交付金の額は、昭和12（1937）年に制度化される「臨時地方財政補給金規則」の補給金額の1億円と符合することがその証左である。

この軍部の構想に取り入れられた地方財政調整制度は、しかし、決して農村の真の負担軽減を企図したものでなかったことはいうまでもない。昭和11～12年に行われた選挙粛正運動（第19・20回総選挙）では、軍部は「反軍思想の撲滅」を強く求め、選挙に対する露骨な介入を行っていた[90]。この過程で軍部は、各師団を通じて在郷軍人会の統制・動員による政党の粛清、各師団による選挙候補者の演説内容の中央への報告などを行わせている。この各師団による報告では、「軍事予算反対」や「大衆課税の反対」に加え、「農村疲弊救済」をも「反軍的演説」＝軍部批判とされていたのである[91]。この事実は、軍部の求める農村救済の実態は、あくまで軍事予算の拡大・軍備拡張に反しない限りでのみ実現される

ものであって、国民を思想動員して「銃後国防」体制建設のための積極的な協力を国民から引き出すための方便にすぎなかったことを示している。

このような軍部（陸軍）の思想が、「馬場税制改革案」の立案、及びそれ以降の国―地方を通ずる税制改革論議のなかにも浸透していったのである。内務省が当初の「内務省案」にみられた趣旨を後退させて「馬場税制改革案」を承認していった背景には、前述したような農村部の地方団体の要請に加えて、こうした軍部（陸軍）の影響力の拡大が存在したといえよう。

また、看過されてはならないのは、前述の「国策要綱」が作成された時期は、林銑十郎内閣のもとで行われた第20回総選挙において、社会大衆党が「広義国防」か「狭義国防」かの選択を国民に迫り、その結果、議席倍増を果たした時期と符合する、ということである。社会大衆党は、必要であれば陸軍の国防充実に協力してでも、社会的・経済的平等の実現、格差の是正を実現しようと考えており、「国家社会主義」的立場のもとで、「自由」よりも「平等」を重視する傾向にあったといわれる[92]。

この社会大衆党の躍進は、選挙という国民の意思表示によって「広義国防」、すなわち「自由」よりも「平等」を重視する思想が、一定の世論の支持を得るに至った状況もまた、内務省（官僚）をして、「分権」と「集権」との調和、あるいは「自治」と財源＝「統制」との調和を図ろうとする地方税制改革論を転換し、「自由」ではなく「平等」を偏重する（思想面では、「自治」や「分権」の志向を後退させ「集権」を進める）地方税制改革論へ転換させる契機となったのではなかろうか。

小　結

以上、本省では「馬場税制改革案」の立案過程を、特に内務省と大蔵省の対立を通じて検討してきた。また、「馬場税制改革案」で示された巨額の地方財政調整交付金制度が、軍部（陸軍）の要請によるものであったことも明らかにした。

「馬場税制改革案」の立案過程では、地方財政の「自主独立」を主張する内務省と国税体系の整備を主張する大蔵省との対立が存在がみられたが、内務省が妥協した結果、地方税収入中に占める地方独立税の比率は極度に抑圧され、「財政自治」の後退と地方財政の国家からの移転財源への過度の依存を高めるような地方財政構造が定立されることとなった。

この「馬場税制改革案」は、直ちに実現するには至らなかったが、同案で定立された地方財政構造は、昭和15（1940）年の地方分与税制度を中軸とする税制改革によって、構築されることとなるのである。

1 「東京朝日新聞」昭和11年7月3日（2頁）。
2 「東京朝日新聞」昭和10年11月20日（3頁）。
3 「東京朝日新聞」昭和11年4月2日（2頁）。
4 以上、「東京朝日新聞」昭和11年4月2日（2頁）。
5 「官報」第2852号、昭和11年7月6日。
6 木戸喜佐登「地方局監査課の機能に就て」『斯民』第31編第11号、1936年、23～24頁。
7 以上の叙述は、木戸・同上「地方局監査課の機能に就て」21、24～26頁による。
木戸は、潮恵之輔内務大臣の次のような訓示要旨を引用して、内務省の監査課新設の趣旨を説明する。「時運ノ推移ト社会情勢ノ複雑化トニ伴ヒ地方行政ニ於ケル各部門モ亦漸次分化ノ傾向アルハ勢ノ然ラシムル所ナリ然リト雖モ機構組織ノ分化ノ結果ハ動モスレバ相互ノ間聯絡強調ヲ欠キ一部局ノ得失ニ拘ハリテ全局ヲ達観スルコトヲ怠リ為ニ行政全般ノ円満ナル運営ヲ妨グルガ如キ虞ナシトセズ各位ハ常ニ地方行政全体ニ眼ヲ注ギ各部局間ノ調和ト綜合的発展トヲ図ルニ努メ以テ民利更生ニ資スルニ一段ノ努力アランコトヲ望ム」（昭和11年7月16日、総務部長事務打合会における内務大臣訓示要旨）。
8 例えば、地方分与税制度の立案に携わった内務官僚・荻田保は、次のように述べている。
「内政というのが、縦の関係――中央政府対地方団体という関係だけではなくて――横の関係で、明治新政府が内政を総括して所管するために置いた内務省一つが、だんだん分かれていったのでしょうけれども、バラバラになっても内務省がなんということはなしに内政というものをまとめてやっておったのです。…（中略）…地方団体からすると、各省からテンデンバラバラな指示を受けておる。せめて府県の段階では府県という一つの団体になっているから、これでもってようやくまとめられることになっている。実施の段階でまとめる、それがなかったら大変なことだと思うのです。…（中略）…地方に下る前に中央の各省の行政というものがいっぺんに束ねられて、統合されて内政という均整のとれた姿にして降りていくことが重要であると思うのです。それをやっている役所はいまはない。それを私は内務省がある意味において果しておったと思う」（伊藤隆監修『現代史を語る①荻田保―内政史研究会談話速記録―』〔現代史料出版、2000年〕160～161頁）。
9 小平権一「農山漁村経済更正特別助成施設」『斯民』第31編第6号、1936年、7頁。
10 伊藤・前掲『現代史を語る①荻田保』19頁。
11 池田順『日本ファシズム体制論』〔校倉書房、1997年〕210～223頁を参照。
12 監査課が設置される前月の昭和11年6月16日の地方長官会議では、次のような「市町村ニ対スル実質的指導」方法が求められている。「法規ノ運用ヲ厳正ニシ非違ヲ指摘」することに汲々とする余り、市町村行政を「委縮」させ「自治運営ノ暢達ヲ阻害」するような従来の方法は「市町村ノ指導監督ノ本旨」に沿わない。市町村内の「反目抗争ヲ苅除」して市町村内の「融和協調」を図らせ、「各種団体ト市町村トノ聯絡協調ヲ保」たせ、「各種機能ノ発動ヲ渾然一体」とすることで、市町村の全能力をあげて「民利厚生ニ資セシムル」努力をすることが必要である（「指示事項」『種村氏警察参考資料』第47集〔国立公文書館所蔵〕）としていることからも明らかであろう。
13 「東京朝日新聞」昭和11年4月2日（3頁）。
14 「東京朝日新聞」昭和11年4月13日（2頁）。
15 「東京朝日新聞」昭和11年6月21日（2頁）。
16 この時期の、「馬場税制改革案」の立案過程及び大蔵省の動向については、藤田武夫『日本地方財政発展史』〔文生書院、1977年〕618～627頁、林健久「ファシズム財政の原型―馬場鍈一蔵相論―」東京大学社会科学研究所編『戦時日本経済〔ファシズム期の国家と社会2〕』〔東京大学出版会、1979年〕、神野直彦「馬場税制改革案の形成過程」『ジュリスト』第692号、1979年などに詳しい。
本論では、「馬場税制改革案」を神野・同上に依拠しつつ、概観している。
17 神野・同上、116頁。
18 神野・同上。
19 『昭和財政史資料』第8号第17冊（国立公文書館所蔵）。
20 「東京朝日新聞」昭和11年6月2日（2頁）。
21 昭和11年7月15日「地方税家屋税国税移管要綱」『昭和財政史資料』第7号第6冊（国立公文書館所蔵）。
22 同上、及び「東京朝日新聞」昭和11年7月20日（3頁）。
23 「家屋税移管反対論及之ニ対スル弁明」・「地方税家屋税国税移管要綱」。
24 このことを裏付ける資料は、前掲・「地方税家屋税国税移管要綱」のうち、明らかに前後の文章と符合しない1頁の挿入部分である。しかし、同部分の文言は、家屋税の国税移管に対する理由であり、本文中に検討した（1）～（3）の移管理由に続く、（4）及び（5）の番号が付されている。この点から、大蔵省があげた家屋税国税移管の理由の一部と考えて差し支えないと考えられる。
25 「東京朝日新聞」昭和11年6月21日（2頁）。

[26] 金澤史男「両税委譲論展開過程の研究――九二〇年代における経済政策の特質―」『社会科学研究』第36巻第1号、1984年、110頁。

[27] 財産税について、臨時財政経済調査会の神戸正雄委員は次のように述べていた。

「殊ニ財産税ガアリマスト、必要ガアレバ其税率ヲ殖ヤスコトガ出来ルノミナラズ、之ヲ本トシテ財産増価税ヲ作ルコトモ出来ル、要スルニ国ニ必要ナ場合ノ事ヲ考ヘルト斯ウ云フモノガアレバ宜イ。一朝事有ル時ニ俄ニ財産税ヲ作ルト云フコトモ出来難イ、財産増価税ノ如キハ財産税ト云フモノガ既ニ存在シテ余程多年行ハレタ後デナケレバ行ハレ悪イデスカラ平和ノ時ニ軽イ所カラ財産税ヲ馴ラシテ置ク必要ガアルト思ヒマス」（「臨時財政経済調査会総会議事速記録諮問第五号（第四）」国立公文書館所蔵文書）。

この点は、拙稿「郡制・郡役所廃止と両税委譲案の消長」『東アジア研究』第50号、2008年、54～55頁）で紹介している。

[28] 「財産税ニ対スル批難ト其ノ弁明」『昭和財政史資料』第7号第6冊（国立公文書館所蔵）。

[29] 神野・前掲「馬場税制改革案の形成過程」113～114頁。

[30] 藤田・前掲『日本地方財政発展史』444頁、565～585頁、同『日本地方財政の歴史と課題』〔同文館出版株式会社、1987年〕37頁など。

[31] 「東京朝日新聞」昭和11年9月20日（3頁）。

[32] 「東京朝日新聞」昭和11年6月24日（2頁）。以下、田中の反論内容については、同紙による。

[33] 田中広太郎『地方税戸数割』〔良書普及会、1922年〕34、56、223～224頁。

[34] 田中広太郎「両税委譲に関する論議の二三」(1)『自治研究』第5巻第5号、1929年、53～55頁。

[35] この田中の主張は、現行の地方独立財源を維持しつつ、財源保障の水準を定量的に引き上げる制度を要求した点においては、当初の「内務省案」と同様の趣旨に立つものといえる。

[36] 藤田・前掲『日本地方財政発展史』623～624頁。

[37] 伊藤・前掲『現代史を語る①荻田保』36頁。

[38] 「東京朝日新聞」昭和11年9月23日（4頁）、9月24日（3頁）、藤田・前掲『日本地方財政発展史』623～624頁。

[39] このことは、第一次大戦後の農村の財政窮乏を受けて、全国町村長会が両税委譲（独立税）や義務教育費国庫負担金（移転財源）増額要求などの町村財源充実をその運動目標の一つに掲げていたことから明らかである。例えば、宮崎隆次「大正デモクラシー期の農村と政党―農村諸利益の噴出と政党の対応―」(2)『国家学会雑誌』第93巻第9・10号、1980年、107～117頁参照。

[40] 「東京朝日新聞」昭和11年7月6日（2頁）。以下、内務省と大蔵省との意見の対立に関する叙述は同上を参照。

[41] 「東京朝日新聞」昭和12年3月23日夕刊（1頁）。

[42] 前掲「東京朝日新聞」昭和11年7月6日（2頁）。

[43] 「東京朝日新聞」昭和11年9月26日（2頁）。

[44] 昭和11年度予算では、地方税収入6億6492万円のうち戸数割収入は実に1億4800万円を占めた。

[45] 前掲「東京朝日新聞」昭和11年9月26日（2頁）。

[46] 「東京朝日新聞」昭和12年3月23日夕刊（1頁）。

[47] 田中重之「地方財政及び税制改革案に就て」『斯民』第31編第10号、1936年、24頁。

田中重之は、当時、内務省地方局庶務課長であり、「馬場税制改革案」の立案過程において、内務省の代表として、大蔵省との協議にあたった人物である。しかし、田中の言を必ずしも地方局官僚の本来の意向として考えることはできない。そもそも田中は、警察畑の人物であった。内閣調査局で「内務省案」が斥けられた際の調査官が、この田中であったことにも注意しなければならない。

内務省は従来、地方税収入中に占める地方独立税の比率を可能な限り維持し、国家からの財源移転を少額に抑制することを主張していた。にもかかわらず、国家の戦時財政を重視し、地方独立税の比率をまったく顧慮していないこの田中の言は、従来の地方局官僚のなかではみられなかった特徴である。

「馬場税制改革案」をめぐる内務省と大蔵省との折衝では、内務省内では、田中庶務課長が大蔵省に対して軟弱であると非難する声さえ出ていた（「東京朝日新聞」昭和11年12月3日〔2頁〕）このことは、田中の考えが、必ずしも内務省全体（少なくとも地方局を）代表するものではなかったことを示していると考えられるのである。

[48] 以下、内務省地方局と大蔵省主税局との意見の対立の叙述については、「地方財政及税制改革要綱」、「地方税制改革ニ対スル内務省ノ意見ニ付テ」（『昭和財政史資料』第7号第6冊〔国立公文書館所蔵〕）による。

[49] 地方団体の「課税自主権」の定義は、一般的に「法定外課税」と「超過課税」を指すといわれる（神野直彦編著『三位一体の改革と地方税財政～到達点と今後の課題』〔学陽書房、2006年〕125～126頁）。

[50] 内務省が、府県知事に交付金の配分権限を委ねようとするのには、「地方の実情」に即した配分を行

えるという「自治」の観点からの意味と、内務官僚であり、内務官僚の最終的な出世コースとしての府県知事らの市町村財政に対する指導、監督権限の確保といった省益・権限の拡大という意味との両面があったことも看過されてはならない。

51 三好重夫「地方税制改正案要綱」『斯民』第34編第9号、1939年、17頁、荻田保「分与税制度解説」『斯民』第34編第12号、1939年、43頁。

52 「東京朝日新聞」昭和11年9月29日（4頁）。

53 「東京朝日新聞」昭和11年9月20日（3頁）。

54 倉山満『検証　財務省の近現代史　政治との闘い150年を読む』〔光文社、2012年〕第2章参照。

55 この点について、三好重夫は次のように回顧している。

「大蔵省が踏み切るきっかけになったのは、準戦時体制ということでしょう。何しろ大きな金ですからね。それはなぜかというと、中央地方を分離した制度を拵えなければ、準戦時体制として国の立場から言うと税制がうまく整備されないのです。それが地方にとってはもっけの幸いでした。国税をいじればすぐ地方税にその尻が来る。尻が行くものだから国税が思うようにいじれない、こういうのが当時の実情でしょう。そこで、どうかして分離して、国税で増税しても地方にはそれがなんらの影響を及ぼさない、中央で、必要に応じて増税しやすい立場をつくるという格好が、準戦時体制なのですね。それを馬場さんが考えられた」（伊藤隆監修『現代史を語る②三好重夫―内政史研究会談話速記録―』〔現代史料出版、2001年〕325頁）。

56 以下、馬場財政政策に関する叙述は、林・前掲「ファシズム財政の原型」177頁以下による。

57 伊藤・前掲『現代史を語る②三好重夫』148、320頁。

三好は、「この機会を逸しては、またこの案（馬場税制改革案―筆者注）を利用しなければ、地方税制の根本改革は不可能」だとして説得したと述べている。

58 『農林水産省百年史』中巻『農林水産省百年史』刊行会、1980年、233頁。

59 昭和12年2月25日に開かれた中央農林協議会の総会で、農山漁村民の負担軽減、及び経済更生の見地より、地方財政調整交付金の徹底的増額を要求することが決定された（「東京朝日新聞」昭和12年2月27日〔4頁〕）。

60 『豊能町史』本文編〔豊能町、1987年〕694～699頁参照。

61 藤田・前掲『日本地方財政発展史』621～623頁。

62 この点は、第四章123頁の注113を参照。

63 黒澤良「【解説】松本学―内務官僚・運動の組織者―」伊藤隆監修『現代史を語る④松本学―内政史研究会談話速記録―』〔現代史料出版、2006年〕34、271頁。

64 水谷三公『官僚の風貌』〔中央公論新社、1999年〕256～257頁。

65 前掲『帝国議会衆議院議事速記録』65、485～486頁。

66 「国家革新思想の諸体系　第一分冊」（青年懇談会・国家革新思想研究会編、1936年2月29日）粟屋憲太郎・小田部雄次編集・解説『資料　日本現代史』9〔大月書店、1984年〕80頁。

67 『大蔵省史』―明治・大正・昭和―第2巻〔大蔵財務協会、1998年〕92頁。

68 『大蔵大臣回顧録―昭和財政史史談会記録―』〔大蔵財務協会、1977年〕4頁。

69 以下、「国防の本義と其強化の提唱」については、『史料　日本現代史Ⅱ　大日本帝国の軌跡―大正デモクラシー～敗戦』〔三省堂、1985年〕174～176頁を参照。

70 こうした軍部の主張は、近代戦争を「国民戦争」＝総力戦と想定した考え方に基づくものであった。

例えば、昭和7年11月の陸軍特別大演習において頒布された「特別大演習に就て」（特別大演習統監部）では、次のように記載されていた。すなわち、「近代戦は国家の全力を挙げて行はるゝ国民戦争」であり、「国防は単に軍隊のみを以て任ずべきものではなく、国民全部が負担すべき」であるとされている。したがって「国防の目的を達する為には、軍隊も一般国民も共に平時から十分なる備へを有して居ることが必要」である。

では、その「備へ」とは何か。すなわち「軍隊としては内容を充実し形而上下の訓練を周到にして其の精鋭を計」ることであり、「一般国民としては各々業を励みて国富を増加し、上下一致団結して祖国日本の文化と伝統とを擁護し、且つ之を発揮すると共に、万一の場合は進んで国難に趨くの覚悟と能力を備へること」であった（同上・「特別大演習に就て」1～2頁）。そのためには、政略・思想・経済といったあらゆる部門が「国防要素」に結びつけられ、国民所得・国民生活の安定や税負担の公正化は、軍部においても、重要な課題として登場してくることとなるのである。

71 有馬学『帝国の昭和』〔講談社、2002年〕193頁。

72 有馬・同上、193頁。

73 有馬・同上、186頁。

74 例えば、軍事演習場などの設置に付随する道路などのインフラ整備事業に対して、地方財政の窮乏により、地方団体の事業費負担が期待できず、陸軍が独力で事業実施に踏み切らなければならないような

事態が、昭和初期に既に生じていたのである。「大日記甲輯」「浜松演習場設置ニ関スル件」（防衛省防衛研究所所蔵文書）を参照。

同資料によると、陸軍省では、昭和2年頃、静岡県浜名郡新津村沿岸に高射砲射場としての演習場を設置する計画であったが、演習場に通じる道路整備にあたり、地方団体と交渉していたが、その際、地方財政の関係上、地方団体の「出捐ヲ期待シ得サル最不利ナル場合ニ於テモ予算約二万円ヲ以テ陸軍独力ニ依リ実施シ得ベク」とあり、地方団体の財政状況によって、演習場周辺のインフラ整備に対する財政的懸念を有していた状況が示されている。

75 有馬・前掲『帝国の昭和』195～196頁。

76 坂野潤治編『自由と平等の昭和史　一九三〇年代の日本政治』〔講談社、2009年〕80頁。

77 詳しくは、坂野・同上、第2章を参照。

78 以上の叙述は、神野・前掲「馬場税制改革案の形成過程」113頁による。

例えば、昭和8年秋に、片岡衷陸軍大尉を座長とする統制派少壮幕僚の研究成果として上司に提出されたものとされる「政治的非常事変勃発ニ処スル対策要綱」（昭和9年1月5日改定）では、「農村救済」の項に掲げられていたのは、「例ヘハ義務教育費ノ国庫負担　肥料ノ国営、農産物価ノ維持等」といったように、三点が例示されていたに過ぎない。また、昭和10年2月の予算総会において、林銑十郎陸相は、「農村問題に就ては軍としてなし得る農村救済案は既に実行して居るが所管外のことについてはそれぞれ国務大臣としての立場において出来るだけの努力をしてゐる」と述べるにとどまっている（「東京朝日新聞」昭和10年2月8日〔2頁〕）。

このように林陸相は、地方税財政政策については、陸軍省は「所管外」の国務大臣の立場から、政府に何らかの農村救済策の実行を迫るという姿勢をとっており、この時点では、具体的な地方税財政改革案を有していなかったことは明白である。

79 山中永之佑「一九三六年の陸軍省『国政刷新要綱案』と『国政刷新要綱案別冊』」（『追手門経営論集別冊』第2巻第1号、1996年）366～369頁。

以下、この「国策樹立ニ関スル国防上ノ要望」の叙述は、山中・同上、365～369頁に依拠している。

80 廣田内閣のもとでの軍部の要求の経緯については、服部龍二『広田弘毅―「悲劇の宰相」の実像』〔中央公論新社、2008年〕125～139頁を参照。

81 坂野・前掲『自由と平等の昭和史』69頁。

坂野氏は同書で、1930年代の日本の歴史を、従来の「軍ファシズムと自由主義の対立、あるいは前者による後者の抑圧の時代」とする分析手法ではなく、「自由」と「平等」との相克という視点から馬場恒吾と蠟山正道の思想分析を通じ、「狭義国防」型の「自由主義」と「広義国防」型の「社会民主主義」との対立の構図を示された。

82 「国政刷新要綱案　昭和十一年六月　陸軍省」については、山中・前掲「一九三六年の陸軍省『国政刷新要綱案』と『国政刷新要綱案別冊』」269～340頁を参照。なお、同資料の存在は、山中永之佑氏のご教示によるものである。

83 神野・前掲「馬場税制改革案の形成過程」113頁。

84 例えば、内務官僚・荻田保は、地方財政調整制度の予算が容易に通るようになった背景に、「兵の出身が多い農山漁村の疲弊を放っておいては、国軍の士気に影響するという考えが根本にあった」と回想している（伊藤・前掲『現代史を語る①荻田保』64～65頁）。

また「馬場税制改革案」の立案時、大蔵省主税局国税課長であった松隈秀雄も、準戦時税制・「一朝有事」に備えた地方の安定化が、同案の核心部分であったと回顧している（「内政史研究会―松隈秀雄氏談話速記録」1971年、128～138頁参照、持田信樹『都市財政の研究』〔東京大学出版会、1993年〕219～220頁所収）。

85 『日本近代史料叢書A―二　日満財政経済研究会資料―泉山三六氏旧蔵―』第1巻〔日本近代史料研究会、1970年〕1～2頁。

86 同上、19～89頁。

87 同上、311～326頁。

88 軍需工業都市の建設のため、東北地方（5億4400万円）・北海道（6億3200万円）・四国（1億8600万円）・北陸及び信越（4億5500万円）という莫大な軍需工業都市の建設費が掲げられていた。

89 前掲『日本近代史料叢書A―二　日満財政経済研究会資料』第1巻、2～3頁。

90 山中永之佑『日本近代地方自治制と国家』〔弘文堂、1999年〕533頁。

91 功刀俊洋「日本ファシズム体制成立期の軍部の国民動員政策」日本現代史研究会編『日本ファシズム（2）―国民統合と大衆動員―』〔大月書店、1982年〕54～58頁。以下、軍部の思想・動向に関する叙述は、功刀・同上による。

92 坂野・前掲『自由と平等の昭和史』10、24～26、80頁。

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―

序　節

本章では、内閣審議会―内閣調査局の審議・答申後、暫定的施設として制度化された臨時町村財政補給金制度、及びその拡充である臨時地方財政補給金制度を検討し、その意義と役割を明らかにする。次いで「馬場税制改革案」の中核部分がほぼそのままの形で実現された昭和 15（1940）年の地方分与税制度及びそれを中軸とする地方税制改革の意義と役割を検討する。

第一節　「臨時町村財政補給金規則」の実現と内務省

第一項　「臨時町村財政補給金規則」の概要とその特徴

さて、廣田弘毅内閣―馬場鍈一蔵相のもと、中央―地方を通じる抜本的税制改革が検討されたが直ちに実現することはなかった。その一方、内閣審議会―内閣調査局の審議・答申の結果、内閣調査局の試案に基づく暫定的措置が講じられることとなった。

廣田内閣は、この暫定的措置である補給金額 2000 万円を追加予算として第 69 回帝国議会特別議会に提出し、それが可決成立して同年 10 月 1 日、「臨時町村財政補給金規則」（内務省令第 38 号）が公布、即日施行された。この臨時町村財政補給金制度が、戦前日本の最初の地方財政調整制度である。同月に「臨時町村財政補給金交付方法」（内務省告示第 533 号）が、12 月に「臨時町村財政補給金制度要綱」が公布され、これらの法令のもと補給金制度が運営された[1]。

これらの制度もまた多くの先行研究で検討されているので、本論ではその概要を述べ、特に筆者が注目する点を中心に検討する。

本制度は、総額 2000 万円の補給金制度である。補給金の交付対象は「財政窮乏スト認ムル」町村に限定された。補給金は、一般補給金（財政窮乏のため町村税の負担過重な町村を対象）と特別補給金（財政窮乏以外の理由―人口多寡による経費増大、自然災害、町村債元利償還額の多寡、不在地主の多寡等による財源難で負担過重な町村を対象）の二種とされた。補給金の配分標準は、一般補給金（総額の 85％以上）は財政力（町村の直接国税額＋府県税額一人当平均額）と標準財政力（全国町村の直接国税額＋府県税額一人当平均額）の差額、特別補給金は具体的な窮乏状況（町村の窮乏の事由及程度）を基準に決定される。交付金の使途は原則、町村税軽減に限定されたが、府県知事は「町村税ノ軽減以外ノ他ノ使途ヲ指定」し、または「必要ナル条件ヲ附ス」ことができた。また府県知事が「必要アリ」と認めるとき、町村長に「歳入出予算ノ調製」の事前承認を命じること、府

県知事の指示に違反した場合、補給金の未交付または返還を命じることもできた。補給金を受ける町村は、補給金の「使用計画」を定め、府県知事の認可を得ることが義務付けられた。町村は、府県知事の使途の指定と「使用計画」の認可を経て、はじめて補給金を受領できた。

以上が、臨時町村財政補給金制度の概要だが、この制度の特徴は、補給金を受ける町村が府県知事の強力な監督下に置かれたことである。この目的は、補給金を他の事業費に流用せず、専ら減税に充てさせることにあった。そのため各知事から予算案を提出させ、内務本省での承認を必要とするほどの徹底ぶりであった[2]。

内務省は、昭和 11（1936）年 6 月 16 日の地方長官会議[3]で、府県知事に対し、地方税負担軽減に充当するという補給金の趣旨を関係町村に徹底し、監督上遺憾なきを期すよう指示した。また、町村行政への一般的指導方法を指示し、従来の「法規ノ運用ヲ厳正ニシ非違ヲ指摘スル」指導方法では市町村を「委縮」させ「自治運営ノ暢達ヲ阻害」するため、今後は、市町村内の「反目抗争」を「苅除」し「融和協調」を図り、市町村内の各種団体と市町村との「連絡協調」を保ち、「各種機能ノ発動ヲ渾然一体タラシメ」、市町村全能力をあげて民利厚生に資するべく、指導・監督を行うよう府県知事に指示した。

このように内務省は、この補給金を通じ対象町村に対する財政面での監督を強化すると同時に、町村・町村内各種団体への行政面での指導方法の一新、監督強化を図り、内務省—府県（知事）—町村（長）—町村内各種団体という内務省の地方自治行政系列の強化、町村内の各種団体をその行政系列に組み込むことで内務省による一元的統制の強化を企図したのである。

こうした内務省による一元的統制の強化には、次のような狙いがあったと考えられる。（1）内務省が 20 年代以来、安定的な地方統治という観点から喫緊の課題としてきた戸数割負担の軽減を補給金によって確実に実行すること、（2）従来からの大蔵省による地方財務監督の不十分さに対する批判を避け、内閣審議会—内閣調査局の審議・答申でも求められた、地方財政に対する指導、監督の徹底を図り、補給金制度実施運営の基礎を固める必要があったこと、（3）大蔵省による地方財務監督への介入、及び農林省の補助金政策による市町村への影響力の拡大を阻止し、行政面と財政面の両面から、内務省を頂点とする地方自治行政系列の整備、拡充を図ることである。

（3）の行政面での対応については、昭和 13（1938）年の「農村自治制度改革要綱（案）」としてより表面化してくることになる。この問題については、先行研究[4]で詳細に検討されているので、ここでは、この内務省（官僚）の行政面での対応が、従来の内務省の「内政

に於ける総務省」としての地位の凋落という現状を打破するための対応として現れたものであったことを指摘するにとどめる[5]。

いずれにせよ、こうした補給金制度の厳格な監督規定は、当初の「内務省案」にはみられなかったもので、「一〇年案」の段階ではじめて出てきた規定である。臨時町村財政補給金制度の監督規定は、上述のような内務省の内外の要請に基づき出現してきたといえよう。

そもそも「臨時町村財政補給金規則」は内務省令ではあるが、前章でみたように同規則の立案は、内務省だけでなく、大蔵・文部・農林各省も関与した。また補給金交付に関する事項は、「臨時町村財政補給金審査会」で審査された。この審査会は内務次官が会長となり、委員は内務大臣が委嘱・任命する一八名の委員で構成されるが[6]、委員の構成は、内務官僚 8 名・大蔵官僚 6 名・文部官僚 1 名・農林官僚 2 名・商工官僚 1 名となっており[7]、各省の代表者が補給金交付に関与する体制となっていた。こうした他省の補給金への関与と「町村税ノ軽減以外ノ他ノ使途ヲ指定」できる規定とによって、補給金は負担軽減以外の国政事務にも流用可能なものとされたのである。

第一章で検討したように、内務省（官僚）は他省の「縦割り的」な国政事務の委任には否定的であった。しかし、中央官僚機構内部での内務省の「凋落」は、事前協議の省略という状況を出現させ、国政委任事務の「総合調整」は不可能となっていた。それゆえ内務省は、府県知事に補給金への強力な監督権限を付与することで、府県（知事）レベルでの国政事務の「調整」を図らせ、知事に本省への予算案提出、本省による承認を徹底させることで、国政事務への流用を可能な限り防ごうとしたとも考えられよう。

このように「臨時町村財政補給金規則」は、内務省のみならず、地方財務監督権の強化を図る大蔵省、補給金の所管事業への流用を企図する事業官庁等、中央官僚機構内部での権限争いの交錯したものであったと考えられるのである。

この補給金制度が、従来、交付金の使途を「全然之を自治に一任する」[8]と考えていた当初の「内務省案」とは全く異なることはいうまでもない。同制度が暫定的措置であり補給金額も僅かなこと、補給金の性格が「減税補給金」であること、「将来の財源涵養には役立つ」が、地方団体の財政改善に直接連繋するものではなかったことも[9]、従来の「内務省案」と全く異なるものであった。

第二項　結城豊太郎蔵相による馬場財政の修正と交付金制度

さて、廣田内閣は「馬場税制改革案」を第 70 回帝国議会に提出する予定であったが、寺内寿一陸相と浜田国松衆議院議員との間で生じたいわゆる「腹切り問答」を契機に同議会は休会となり、昭和 12（1937）年 1 月 23 日、総辞職した。この後組閣された林銑十郎

内閣では、興銀総裁・結城豊太郎が蔵相に就任、馬場財政を修正して「馬場税制改革案」が先送りされた[10]。そもそも「馬場税制改革案」の大増税には財界などの反発が強く[11]、「生産力ノ増大ヲ阻害」する増税に軍部が反発したことも[12]先送りの原因となった。

例えば、前章でみた「国策要綱」[13]では、第二種・第三種所得税への重課は否定され、綜合課税制度廃止も要求されていた。特に、林首相や結城蔵相は、「石原構想」や日満財政経済研究会に好意的であり、この「国策要綱」は「石原内閣」と呼ばれた林内閣の税財政政策に大きな影響力を及ぼした[14]。組閣段階で、石原派は林内閣と絶縁状態になってはいたが[15]、その構想自体は林内閣の政策に影響を与えていったのである。

こうして結城蔵相は、「馬場税制改革案」のうち約1億5000万円の増税を削減、その減額分を地方財政調整交付金の削減で補填することとした。その結果、「馬場税制改革案」の2億8000万円の交付金は7000万円程度に減額された。一般財界も都市部の地方団体も「馬場税制改革案」を修正した結城蔵相の財政政策を支持したのである[16]。しかしその一方、農村部からは批判が続出した。その批判の急先鋒が、帝国農会や全国町村長会であった。これら農村諸団体は、地方財政調整交付金制度の早期実現を求め、結城税制排撃運動を展開し始める[17]。新聞各紙も、結城財政が「農村の総意を踏みにじり資本家擁護の全貌を露骨に現」していると非難した[18]。この農村諸団体や新聞各紙の動きに呼応し、諸政党も地方財政調整制度の実現・増額を要求し始める。

政友会・民政党は、交付金減額で帳尻を合わせた結城財政を「遺憾至極」と批判し、交付金の増額を要求した[19]。社会大衆党も、結城蔵相は「金融資本擁護」のため「農村の負担軽減を犠牲」にしたと、交付金復活運動を展開した[20]。この運動は、衆議院の党派を超えて交付金の徹底的増額、国民負担均衡のための抜本的税制改革実現を求める決議も採択された[21]。また貴族院でさえ、院内各派の農村議員が連携して新団体を構成し、衆議院に呼応して、交付金増額や農村負担軽減を求めるまでに至る[22]。

中央官僚機構内部では、農林省が、結城財政によって交付金が減額され、農村負担軽減の見込みがなくなったこと、予算面で農林行政予算が相当修正されたことに不満を示していた[23]。また、農林関係諸団体を総括する中央農林協議会は、農村負担軽減や経済更生の見地から交付金増額の声明を出すなど[24]、農林省―農林省系統の諸団体が、交付金増額の気勢をあげた。ここで注目されるのは、こうした朝野にわたる交付金復活・増額運動は、交付金額の多寡の議論に終始し、「馬場税制改革案」立案時にみられたような交付金の制度設計に対する議論が行われなくなっていたことである[25]。

一度、国策として示された巨額の交付金制度は、朝野の議論の本質を金額の多寡の議論

へと矮小化させていったのである。

こうした交付金増額要求に対し、結城蔵相は「自主独立、自力更生」の精神を主張し[26]、交付金を「前内閣の通りにやる必要があるかどうか」研究が必要だと述べ[27]、「馬場税制改革案」で示された巨額の交付金制度に慎重な姿勢を示した。また、石渡荘太郎主税局長は交付金額を減額したところで、農村に著しい不利益をもたらすとはいえない[28]と述べた。結城蔵相のもとで「馬場税制改革案」から一転して、大蔵省は再び、従来の「自力更生」を主張し、巨額の交付金制度を再検討し始めた。この石渡主税局長の発言に対し、帝国農会は、結城財政は農村負担軽減に「熱意」がないと猛烈に批判した[29]。

一方、内務省も再び、「地方ノ自主性」への配慮を主張しはじめていた。河原田稼吉内相は、戸数割は農村にとり伸縮性のある独立税源で、また緊急時に便利な税目である、従来、内務省内には戸数割全廃反対論もあったため、家屋税国税移管も含め、地方財政を独立税で賄うか交付金で賄うかは慎重に検討する必要がある、と述べた[30]。また、河原田内相は、戸数割の負担過重は当然必要ではあるが、地方にある程度財源を残して多少の融通性を持たせるためには、その全廃は考えものであるとも述べた[31]。さらに内務省も、「根本的地方財政並に税制改革に伴はざる交付金の増額は地方自治行政の建前から決して歓迎すべきではない」と交付金増額慎重論を示した[32]。

結城蔵相が「馬場税制改革案」の修正を図ったとはいえ、大蔵省は、国税体系整備の観点から戸数割全廃や家屋税国税移管論を維持していた。また、全国町村長会や帝国農会、農林省一農林系等諸団体、各政党・貴族院内会派などが、農村負担軽減のための戸数割廃止・家屋税移管を主張していた。さらに、軍部（陸軍）も前述の「国策要綱」のなかで、農村負担軽減のため、戸数割全廃・家屋税国税移管を要求していた。こうしたなか、従来のような積極的かつ強硬な抵抗でなく消極的主張[33]にとどまっていたとはいえ、内務省だけが、再び、地方独立税の廃減に抵抗していたことは看過されてはならない。

第二節　「臨時地方財政調整補給金」の実現と内務省

第一項　補給金の増額に対する要求

さて、結城蔵相は巨額の交付金制度に慎重な姿勢を示したが、次第に、政党の交付金増額要求は強まっていった。例えば、民政党は、7000万円の交付金では少ないと主張し、少なくとも1億円の交付金額を要求した。また、国民同盟・社会大衆党・昭和会は、林首相・結城蔵相・河原田内相と会見し、農村救済に政府が誠意を持って対応しなければ、地方農村で町村長の辞職や地方税不払などが起こる可能性があると述べ、交付金の徹底的な増額を要望した[34]。民政党・政友会は、交付金増額を「共同態度」で要求することで一致し、

4500 万円増額の総額 1 億 1500 万円の交付金制度の確立を要望した。また、国民同盟などの小会派とも協調を図り「全院一致の要望」として交付金増額を図ることとし、国民同盟・昭和会もそれに賛同した[35]。国民同盟は、さらに 1 億 1500 万円でも不徹底だとして、1 億 4000 万円への交付金増額を求め、早期の戸数割全廃を主張した[36]。

このように衆議院では、各政党が、農村諸団体の熾烈な要望を受けて、巨額の交付金制度確立に向けた運動を展開する一方、「馬場税制改革案」の立案過程でみられたような「地方自治権擁護」の声は、政党からは挙がらなくなっていた[37]。諸政党は、総選挙対策という意味で[38]、農村の要求を自らの政策要求に掲げていったのである。

このような政党の運動に対し、林内閣もまた、農村の実情に鑑み、ある程度の誠意ある対応が必要であると考え、昭和 12（1937）年 3 月 4 日、政党側と懇談会を開催し、結城蔵相が 3000 万円を追加予算に計上して、1 億円の交付金制度にすることを約し、政府と政党の意見の一致をみた[39]。

ここで注目されるのは、結城蔵相の提示した 1 億円という金額と政府が交付金増額に踏み切った時期である。前章でみたように、結城蔵相の提示額は、「石原構想」で示された交付金額（1 億円）と同額である[40]。また、この時期は、日満財政経済研究会が「国策要綱」[41]を作成した時期とも符合する。この日満財政経済研究会の構想では、農村振興・更生が国民生活安定の中軸とされ、農村負担軽減・農民生活向上が要求されていた。既に述べたように、林首相・結城蔵相が「石原構想」や日満財政経済研究会の理解者であったこと[42]も考慮すれば、政府が交付金増額に踏み切ったのは、政党の圧力よりもむしろ、石原ら軍部（陸軍）の要請が背後にあったから、と考えられよう。

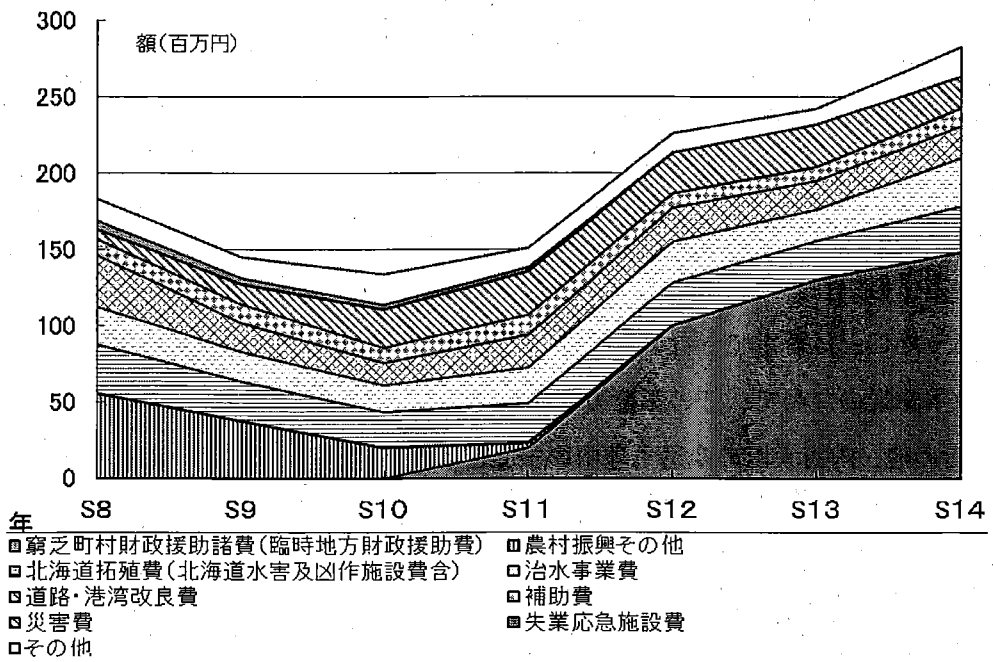
こうした政府の補給金増額は、新聞各紙から「無定見」・「無方針」な増額だと批判された。内務省もまた、従来から巨額の交付金額には批判的であり、「無定見」な補給金増額にも「自治行政の建前」から消極的であった。しかし内務省は、この補給金増額に対し、何等の態度を表明してはいない[43]。

内務省が、この交付金増額にも同意していった理由としては、以下の諸点が考えられる。

(1) 町村財政補給金では配分対象は窮乏町村に限定されたが、交付金増額により、道府県をも配分対象に含むことができるという点である。内務省は、当初の「内務省案」以来、道府県・市町村の全地方団体の財源拡充を企図していた。この補給金増額は、全地方団体への補給金配分を可能にするという意味で、内務省にもメリットがあったといえる。

(2) 町村財政補給金制度の実効性の問題である。昭和 11 年度には、制度実施後間もないこともあり、補給金の配分が地方の実情に適せず、負担不均衡が十分に是正できないと

図１：内務省の一般会計歳出（臨時部）の財政



いう課題があった[44]。補給金の増額で、こうした課題を解消したい内務省の意図が、補給金増額への抵抗を消極的にさせたと考えることもできよう。また、内務省は、地方の安定的地方統治を図るためにも、補給金の増額で、戸数割負担の一層の軽減を図る必要に迫られていたとも考えられる[45]。

(3) また、内務省の一般会計の歳出（臨時部）に占める、補給金額の比率の高さも要因であろう。農村恐慌以来、「時局匡救」事業は内務省の所管する主要な社会政策の一であり、その事業費は内務省の一般会計歳出（臨時部）中の大半を占めていた。

副田義也氏の示された統計データ[46]を参考に筆者がグラフ化したものが図 1 である。これによると、昭和 8 年頃には、農村振興費・北海道開拓費が内務省の一般会計歳出（臨時部）の主要な費目であったが、高橋財政下の大蔵省による厳しい予算査定で次第に逓減し、昭和 10 年頃には総額が大きく減少していた。しかし、町村財政援助費（補給金）で、昭和 11（1936）年から漸増に転じ、昭和 12（1937）年以降には、地方財政援助費（補給金）が内務省の一般会計歳出（臨時部）の 5 割前後を占めるに至っていた。

この事実から考えられることは、交付金の増額は、内務省の一般会計歳出（臨時部）の拡大につながるものであり、高橋財政下で農村振興事業費を削減されてきた内務省にとって、補給金の実現・増額は、農村に対する内務省の権限拡大を、財政面で支えるものとなっていたことである。このことは、地方団体に対する指導、監督権を強化したい内務省に

とって、補給金の増額で農村振興をリードすることは、大きなメリットとなるものであったとも考えられよう。

(4) 中央官僚機構内部における内務省地方局の発言力の低下も考えられる。前述の通り、林首相や結城蔵相は「石原構想」「国策要綱」に影響を受けていた。「国策要綱」では、既にみたような地方税制改革案とともに行政機構の刷新案が掲げられ、この中では、内務省の権限縮小や地方局の廃止も提案されていた。こうした状況下において、従来、内務省内で「地方ノ自主性」を主張してきた地方局の発言力が、閣内・中央官僚機構内部で弱まりつつあったことは否定できない。「内務省案」を主導してきた地方局は、政府内部の地方税財政改革論議のなかで、その影響力を失っていったとも考えられる。

(5) その他、内務大臣の変遷も理由の一つとして考えられよう。岡田内閣・廣田内閣・林内閣では、後藤文夫・潮恵之輔・河原田稼吉といった、内務官僚出身者が内相に就任していたが、近衛内閣以降、馬場鍈一（大蔵省・法制局など）・末次信正（海軍大将）・木戸幸一（侯爵・農商務省→商工省官僚出身）など、内務官僚出身者以外の人物が就任していたことも、こうした内務省（官僚）の従来の方針を一貫性のないものにしていた可能性も否定できないであろう。

以上、内務省が補給金増額に同意した理由について想定される五点の要素を掲げたが、いずれにせよ、内務省は、再び「自治」の観点からの自らの主張を後退させていった。

第二項　「臨時地方財政補給金規則」の成立と内務省

前述のような経緯を経て、昭和 12（1937）年 7 月 9 日、臨時地方財政補給金委員会が設置され（「臨時地方財政補給金委員会官制」〔勅令第 316 号〕）、同委員会で「臨時地方財政補給金要綱案」が答申された。この「要綱案」に基づき、29 日「臨時地方財政補給金規則」（内務省令第 31 号）・「臨時地方財政補給金交付方法」（内務省告示第 473 号）が公布、即日施行され、昭和 11（1936）年の「臨時町村財政補給金規則」が廃止された。

この地方財政補給金制度により、地方団体全般が補給金の配分対象となった。また、補給金総額は 1 億円（道府県 2750 万円・市町村 7250 万円）となり、配分基準は、課税力に逆比例的に、減税所要額（町村の戸数割の過重額）に比例的に配分するものとされた。

補給金の使途等は、従来通りであったが、「特別ノ事情」がある場合、道府県は内務大臣の、市町村は府県知事の「認可」を受けることで、補給金を「内務大臣ノ指示ト異ナル方法」で減税に充当できることとなった。

「内務大臣ノ指示」については、昭和 12（1937）年 7 月 30 日「内務省発地第八六号」や 8 月 31 日「内務省発地第九三号」の依命通牒で府県知事に達せられた。例えば、補給金

は「特別ノ事情」のない限り、地租附加税・特別地税・雑種税の減税に充て、この三税の減税所要額を超過した補給金額は、それ以外の減税に充てることとされた。

また、この通牒では、府県知事の指導・監督方法が具体的に指示された。例えば、府県知事は、補給金を受給した市町村の財務監督を需給年内に行い、その結果を地方局長に報告すること、補給金の対象外の市町村に対しても、「臨時租税増徴法」（同年 3 月 30 日、法律第 3 号）[47]で国税所得税が増税され、所得税附加税も増収することが予想されるので、この増収による余裕財源を「経理按配」して「出来得ル限リ」減税に充当するように指導するよう指示された。また、補給金対象外の市町村の減税についても、地方局長への報告が義務付けられた。

町村財政補給金では、府県知事による交付対象の町村への指導、監督の強化が企図されたが、地方財政補給金では、交付対象以外の市町村を含む全市町村に、財務監督が拡大されていった。このように、補給金の増額と地方財政補給金制度の実施は、内務省の財政面での「自治」行政系列の強化として表れたのである。

もっとも、地方財政補給金制度でも、町村財政補給金と同様、内務大臣の監督下でその諮問に応じ、補給金交付の準則の重要事項を調査審議する組織として臨時地方財政補給金委員会が設置されていた。同委員会は、会長（内務大臣）と委員 16 名以内で構成された。各委員は、「関係各庁高等官及学識経験アル者」から内務大臣の「奏請」で内閣が任命するものとされた。具体的には、内務・大蔵・農林・文部省及び企画庁の官僚（以上、7 名）、貴・衆両議員（各 3 名）、学識経験者（2 名）で構成された[48]。内相が会長に就任したとはいえ、委員の任命権が内閣に委ねられており、先の臨時町村財政補給金審査会よりも上級組織とされていることから、内務省が一元的に立案・運営に関与できるものではなくなり各省・企画庁の高等官が加わるなどの多元的な組織となっていた。

企画庁は、首相権限の強化と中央官僚機構の再編を中心とする行政機構改革及び議会制度改革を求めた陸軍の行政機構改革案に基づき、昭和 12（1937）年 5 月 14 日、内閣調査局の拡充改組の形で設置されたものである。企画庁は、「重要政策」の立案・調整・審査を担い、予算への発言権も有する強力な綜合国策機関であった[49]。そのため、内務省が、これにより、地方への一元的統制をどの程度強化できたかは疑問である。

また、同委員会に、貴・衆両院議員や学識経験者が選任された点は、先の町村財政補給金審査会とは異なる。これは、衆議院予算委員会の希望条項で同委員会が設置されたことによる。このことは、補給金の立案・運営に、官僚のみならず、貴・衆両院議員や学識経験者を関与させることによって、補給金の公平性と透明性を担保・誇示する狙いもあった

と考えられる。しかし、同委員会には、地方理事者らは含まれておらず、地方団体は、内務省（官僚）を通じてしか、その意見を反映させることができない仕組みとなっていた。

以上、臨時町村（地方）財政補給金制度を、補給金を通じた地方団体への統制という側面からみてきた。ここでみられたのは、内務省（官僚）による地方団体への一元的統制の拡大、強化という企図と、喫緊の課題であった戸数割等の地方税負担の軽減を推し進めようという義務感である。しかし、同制度が内務省令で制定されたにもかかわらず、その実態は、内務省による一元的政策立案構造・地方統治構造ではなく、関係各省庁の合議と合意に基づく、多元的政策立案構造・地方統治構造のもとで制定されたといえる。補給金制度の運用も、また同様である。

また、企画庁のような軍部の息のかかった強力な総合国策機関が設置されるに伴い、内務省（官僚）は、中央官僚機構内部における総合機関としての地位を大きく低下させていった。こうした状況にも、内務省が「無定見」な補給金増額に同意していった理由の一端があったのではなかろうか。

第三項　補給金のさらなる増額と内務省・大蔵省

さて、結城蔵相は補給金を増額（総額1億円への増額）したが、貴・衆両院では「馬場税制改革案」を先延ばししたことに対する批判が燻っていた。特に、補給金額（1 億円）が「馬場税制改革案」で示された交付金額（2億8000万円）の半分に満たないこと、戸数割全廃を断行しなかったことへの批判が根強かった。その背景には、全国町村長会・帝国農会からの「馬場税制改革案」で示された交付金制度の早期実現への要望があった[50]。

林内閣の後を受けた近衛文麿内閣は、交付金増額には前向きであった。昭和13（1938）年3月1日の衆議院増税委員会衆議院では、少なくともさらに5000万円の増額を求める意見（民政党・川崎末五郎議員）が出されたのに対し、末次信正内相は、補給金が「現在の一億円では不足であることは自分も認め」ており、「出来るだけ多く交付」したいと答弁した[51]。同月10日、政・民両党幹事が賀屋蔵相・末次内相に補給金増額を督促したのを受けて、賀屋興宣蔵相・末次内相は、同日の閣議で 3000 万円の補給金増額を決定している[52]。これを受けて、同年6月30日「臨時地方財政補給金規則」が改正され（内務省令第26号）、補給金は1億3000万円（道府県3800万円、市町村9200万円）に増額された（第1条）。

この改正で注目されるのは、補給金の使途に「支那事変ニ伴フ経費及歳入ノ減収ノ補填」が加えられたこと（第3条）、「但書」で「特別ノ事情」がある場合、「使途確定セザルモ之ヲ交付スルコトヲ得」とされたことである（第4条）。

内務省地方局長と大蔵省主計局長との間で交わされた覚書[53]によると、この増額は（1）

支那事変特別税法・臨時租税措置法による地方税減収や土地賃貸価格の改訂による地租附加税収入の増減を考慮したこと、(2)「事変関係」の地方経費の増加に伴い「補給金ノ使途ハ必ズシモ之ヲ直接ノ減税ノミニ限定スルコトナク、事変費ニモ充当スルヲ得ル」ための「措置」を企図したものであった。その証拠に、7月1日の「道府県財政補給金ニ関係スル件依命通牒」（内務省発地第67号）[54]では、支那事変の経費や歳入欠陥の補填に補給金を充当する場合の「科目別金額及算定ノ基礎」の提出義務が課されている。

このように地方財政補給金には、日中戦争下において、国税増税に伴う地方税の減収補填、そして戦時関連事務費の補填という目的が追加され[55]、初期の地方税負担の軽減という目的からさえも後退していったことがわかる。このことは、直ちに実現されなかったとはいえ、「馬場税制改革案」で示された戦時財政に即応し得る国家―地方財政構造の構築という要素が、地方財政補給金制度のなかに浸透していったことを物語っている。

日中戦争の開始は、地方財政の窮乏を一層促進していった。というのも、相次ぐ国税増税に伴い、国税附加税への制限強化や所得税免税点の引下げに伴う特別所得税の減少などで、地方税（国税附加税）収入が激減していったためである。さらに追い討ちをかけたのは、戦時関連の国政委任事務の激増であった。この国政委任事務の激増によって、地方団体の戦時関連経費は増大していった。

第一章でみたように、この時期には、法律・勅令によらない国政事務の委任さえ生じるような事態に立ち至っていた。加えて、昭和14（1939）年3月31日「支那事変特別税法中改正」（法律第48号）で、地方の独立税であった遊興税が国税移管され、地方財政の窮乏に拍車をかけた。この遊興税の国税移管もまた、日満財政経済研究会・陸軍省予算班が作成した「㊙昭和十三年度一般会計予算案綱要」や「極秘　昭和十四年一月　財政指導計画案」[56]で要求されたものであった。

この要求のなかでは、「地方財政調整交付金及び社会政策費ノ増額」は「近代的国防要素カ特ニ国民生活安定ノ問題ト密接不可分ノ連鎖アルカ為メノ故ニ外ナラス」とされ、地方財政調整制度と「国防」充実が「密接不可分」のものと位置付けられた。また、昭和14～17年度予算に計上すべき重要国策費で、最も多額の補給金額が計上され[57]、現在の補給金制度を「恒久的ナル交付金制度ニ改メ」ること、現行の補給金額（1億3000万円）を倍増する目標のもとに「漸進的ニ之ヲ増額スルコト」が求められた。

この交付金の増額によって、戸数割の全廃、雑種税その他の地方税軽減を図ることとし、交付金の財源として地租・営業収益税、及び遊興税の国税移管が掲げられていたのである。

この「計画案」は、「戦時財政を見通そうとした努力の所産」で、当時としてはかなり

高いレベルのもので、そのまま実現されなかったとはいえ、部分的には大蔵省にもかなりの影響を与えたといわれる[58]。特に、本論との関係でいえば、地方財政調整制度を重要国策の一に掲げ、地租・営業収益税を交付金財源に設定するなど、後の地方分与税制度の内容にも連繋するものであったことは注目される。

こうした要請を受けて大蔵省は、内務省との折衝を行い、遊興税の国税移管後の地方税収減少の補填財源として、遊興税とほぼ同額の 1800 万円を補給金増額で賄うため、同額を追加予算に計上した[59]。こうしたなか、従来から、地方独立税の廃止・国税移管に反対していた地方団体は、遊興税の国税移管に反対した[60]。遊興税は、東京・沖縄以外の各府県で雑種税として徴税され、府県税附加税として徴収する市町村にとっても主要な財源であったからである。特に反対の急先鋒は、都市部の地方団体であった。しかし「馬場税制改革案」前後には地方独立税の廃滅に抵抗を示していた内務省は、この時期、遊興税の国税移管に抵抗を示した形跡がほとんど見られない。内務省は、補給金の増額分について、都市部への還元交付でなく財政調整的に配分する方針も固め[61]、都市部から農村部への財源移転で、地方間格差是正を図ることさえ企図していた。

三好重夫なども、遊興税は、そもそも納税者と地方団体との受益関係が薄く、財源の地域的偏在性や収入の不安定性からは、地方税に適当なものとはいえないとして、遊興税の国税移管により生じる地方税の減収は、補給金増額で補填されればよいと考えていた[62]。こうした内務省の姿勢に、都市部団体も遊興税の国税移管を「如何ともし難い事と観念」して、地方税の減収を補給金その他の方法で補填するよう要請した[63]。

こうして昭和 14（1939）年 6 月 21 日「臨時地方財政補給金規則」が改正され（内務省令第 23 号）、補給金は 1 億 4800 万円となり、この増額分は、前述の地方団体の要請もあって、前年度の各地方団体の遊興税収入の実績に応じて配分されることとなった[64]。

以上、臨時町村財政補給金制度が制定されて以後の状況について検討してきた。

この補給金制度は、以後地方財政補給金制度として拡充され、また毎年の改正で増額が図られた。それに伴い、当初の地方税の負担軽減という主目的は形骸化して、国税増税に伴う地方税の減収補填や戦事関連事務の経費に充当されることとなった。また、地方独立税の国税移管に対する補填的機能も付与されるに至り、「馬場税制改革案」で示された国家からの移転財源に地方財政が依存する地方財政構造が、漸次構築されていったのである[65]。

内務省（官僚）が、こうした補給金増額を容認していった背景には、既に検討したような、中央官僚機構内部における内務省の地位の低下に加え、日中戦争の勃発以後、国税増税に随伴する地方税の減収や戦時関連の国政事務の「縦割り的」な委任の増大[66]、それに

伴う地方財政のさらなる窮乏に対する危惧もあった。こうして「地方自治の根本義たる独立自主の精神」から「馬場税制改革案」の立案過程で大蔵省と対立した内務省（官僚）は、補給金の増額を必須の課題として考えるに至ったのである[67]。

こうして「馬場税制改革案」で示された中央―地方を通じた抜本的な税制改革は、日中戦争を契機とした総力戦の遂行過程で修正・補強され、昭和 15（1940）年の税制改革に結実するのである[68]。

第三節　地方分与税制度の成立と内務省

第一項　昭和 15 年税制改革への流れ

以下ではまず、昭和 15（1940）年の税制改革に至る経緯を概観し、次いで、地方分与税制度の具体的検討を行う。

昭和 15 年税制改革は、中央―地方を通じる抜本的な改革であった。特に地方税財政改革の基本とする所は、「馬場税制改革案」で示されたものであった[69]。前述の通り、「馬場税財政改革案」は先送りされたが、軍部（陸軍）の要求もあり、急激に膨張する軍事費を賄うためには、大蔵省も、公債増発及び増税による国税収入の増加を図る必要があった。

昭和 12（1937）年の日中戦争の勃発、その後の戦線拡大は、増税政策を不可避のものとした。林内閣の結城蔵相のもとでは「臨時租税増徴法」（昭和 12 年 3 月、法律第 3 号）による増税が実施され、第一次近衛内閣の賀屋興宣蔵相のもとでは、「北支事変特別税法」（同年 8 月、法律第 66 号）、「臨時利得税法改正」（同月、法律第 45 号）、及び「支那事変特別税法」（昭和 13 年 3 月、法律第 51 号）が実施された。

また、平沼騏一郎内閣の石渡荘太郎蔵相により「支那事変特別税法改正」（昭和 14 年 3 月、法律第 48 号）、「臨時利得税法改正」（同月、法律第 49 号）などが実施された。

このように毎年度の国税増税が実施され、また前述の通り、遊興税の国税移管も行われた。また、たび重なる国税改正に伴い、地方では、独立税の喪失や国税附加税収入の減少という事態を引き起こした。この地方税収入の減収や戦争拡大に伴う新たな国政委任事務の増大に伴い、地方財政は困窮の度を深めていった。

この間、抜本的制改革が断行されることはなかったが、衆議院では、前述のような国税改正に際して、根本的税制改革を行うよう附帯決議で要望が出された。こうした衆議院の要望を受け、石渡蔵相は第 74 回帝国議会で、税制の抜本的改革の断行を明言した。

こうして国―地方を通ずる抜本的税制改革に向けた動きが、石渡蔵相―青木一男蔵相（阿部内閣）―桜内幸雄蔵相（米内光政内閣）のもとで進められ、桜内蔵相の手で、「税制改正要綱案」・「地方税制改正要綱案」が第 75 回帝国議会に提出され、可決、成立するに至

る。

大蔵省は、この抜本的税制改革の立案にあたり、昭和 14（1939）年 4 月 11 日の地方税務監督局長会議で諮問を行ったが、この答申[70]では、戸数割半減や地方財政交付金の増額並に同制度の恒久化などといった、「相当積極的意見が開陳」された。同時に、家屋税国税移管は手数がかかるため延期すること、地方税の弾力性の観点からは戸数割存続が必要であること、戸数割の減税は必要であるが全廃には反対であることなどが、地方税務監督局長の間から出された。この時期においてもなお、地方独立税の存廃が、主要な協議課題とされていたことは注目されよう。

さて、地方税制改革については、内務・大蔵両省の間で協議が進められていた。昭和 14（1939）年 7 月末頃に報道されている地方税制改革の中身は次のようなものであった[71]。

地方税の根幹は地方税を物税本位にするという建前から、地租・営業収益税・家屋税の三税目とする。所得税を国税体系の中枢にすえるため、現在認められている所得税附加税は道府県・市町村ともに認めず、戸数割も全廃する。その代わり、内務省が要求する市町村民税を創設する。これは、戸数割の有した住民の負担分任精神の涵養という長所を活かすもので、税収入の維持を目的とするべきではない。また、地方の財政調整を行い、特に農村の負担を軽減するため分与税制度を創設する。分与税の財源は、内務・大蔵両省の間で考検討する。

この地方税制改革の協議で、特に、内務・大蔵両省の間で論議された点は、地方税の根幹とする地租・営業収益税・家屋税の三税を国税とするか地方税にするか、という三税の帰属の問題であった。三税が、名目上、国税となれば、地方税の根幹は国税三税附加税となり、三税が地方税となれば地方税の根幹は地方独立税となるためである。

また、内務省は分与税の額を 3 億円程度を要求していたが[72]、大蔵省は国税で 5 億円程度の税収増を企図しており、分与税額を 3 億円とすれば、国税改正で 8 億円の増税を図る必要があるため、分与税額についても、内務・大蔵両省間の議論の課題となった。

昭和 14（1939）年 8 月 3 日に開催された税制調査会小委員会には、大蔵省の立案した「税制改正案要綱」が付議されたが、地方税制改正案はなお、内務・大蔵両省間で協議がまとまらず、提出されなかった[73]。同月 20 日頃、内務省の地方税制改革案の骨子ができあがり 22・23 日に蔵相官邸で内務・大蔵両省間の意見交換会が開催された[74]。

この意見交換会で、(1) 地租・営業収益税・家屋税三税の帰属をめぐる問題、(2) 分与税の財源、(3) 市町村民税の内容などが議論された。

(1) 三税の帰属については、家屋税は地方独立税とし、地租・営業収益税を国税にす

ること

(2) 分与税は、所得税及び法人税の一部、遊興飲食税、入場税などを財源にすること

(3) 市町村民税は1000円程度の上限を設け、三種の税率を設定すること

以上が両省の協議で決定された。また、従来からの内務省の主張が取り入れられ、分与税は国の特別会計で処理し、間接課徴形態の地方税であること、収入の年度間の調整を図ることが確認された。こうして内務・大蔵両省で意見の一致をみた地方税制改革案は、さらに両省間で、内容の具体化及び修正が図られていく。

例えば内務省は、同年10月5日の税制調査会小委員会[75]で、地租・営業収益税・家屋税の三税を、徴税技術の問題と「税の荘重性を強調」[76]する意味から、三税の4分の1を国税として国が徴収し現地還元すること、残りの4分の3を地方税附加税として地方で徴収して府県・市町村で折半すること、などの案を示した。そして、10月10日の税制調査会小委員会[77]で、内務省地方局試案「地方税制改正案要綱」・地方局・大蔵省主税局試案「地租、家屋税及営業税ノ賦課方法案要綱」の審議が行われ、大枠として両省の試案が承認され、幾つかの部分で意見が加えられた。

小委員会は[78]、(1) 市町村民税が戸数割のような弊害が起こらないように賦課制限を厳重に規定すること、(2) 分与税の実施にあたり「地方自治トノ調和ニ付慎重考慮」すること、(3) 分与税の配分方法の基本的事項は「法律ヲ以テ之ヲ規定」し不公平のないよう留意すること、(4) 地方財政に対する「監督ヲ徹底セシムルヤウ監督機構ヲ強化」すること、(5) 大都市、中小都市及び農村との間で地方税制に差を設けること、(6) 地方団体に国政事務を委任する場合、「必ズ其ノ財源ヲ与フルヤウ考慮スルコト」などを要請した。

これを受けて開催された26日の税制調査会の答申でも、小委員会とほぼ同様の意見が述べられ、内務・大蔵両省の税制改革案の審議が終了した。ただ、税制調査会では、小委員会の意見に若干の修正が加えられた。

まず、小委員会意見の(3)が「法律ヲ以テ成ルベク詳細ニ之ヲ規定」することとされ分与方法を法律で詳細に規定し、中央（官僚）の裁量や府県知事・市町村長らの恣意的作用で、配分額に不公平のないように念が押された。次に(6)が国政委任事務を新たに委任する場合に、「必ズ」という文言が削除され、「其ノ財源ニ付考慮スルコト」とやや表現が緩和された。この理由については判明しないが、日中戦争の拡大に伴う戦費膨張という国家財政の問題が、こうした修正に影響したものと考えられる。

さて、以上のように、内務省・大蔵省の両省で立案された地方税制改正案は、税制調査会―税制調査小委員会で審議を経て、実施されることとなった。

表7：税制調査会委員名簿（昭和14年9月25日現在）

	会長	大蔵大臣	青木　一男	○	委員	衆議院議員	河野　密
○	委員	大蔵政務次官	清瀬　規矩雄		同	全国町村会長	岡崎　勉
○	同	大蔵次官	大野　龍太		同	全国市長会長	山隈　康
	同	大蔵参与官	豊田　豊吉		同	貴族院議員　伯爵	酒井　忠正
	同	大蔵省主計局長	谷口　恒二		同	安田銀行　副頭取	森　廣蔵
	同	大蔵省主税局長	大矢　半次郎		同	貴族院議員	森　平兵衛
○	同	内務政務次官	加藤　鯛一	○	同	貴族院議員	三浦　新七
○	同	内務次官	大達　茂雄		同	前大蔵大臣	石渡　荘太郎
	同	内務参与官	福井　甚三	○	同	前東大教授	土方　成美
	同	内務省地方局長	挟間　茂	○	同	京大教授	汐見　三郎
	同	拓務次官	田中　武雄		同	著述業	高橋　亀吉
	同	企画院部長	原口　武夫		臨時委員	農林次官	荷見　安
	同	法制局参事官	樋貝　詮三		同	商工次官	村瀬　直養
○	同	貴族院議員　子爵	前田　利定		同	東京市長	頼母木　桂吉
	同	貴族院議員	内田　重成		同	東京府知事	岡田　周造
	同	貴族院議員　男爵	岩倉　道·		幹事	大蔵書記官	氏家　武
○	同	貴族院議員　男爵	松岡　均平		同	同	田中　豊
	同	貴族院議員	賀屋　興宣		同	同	山田　義見
	同	貴族院議員	土方　久徴		同	同	植木　庚子郎
○	同	衆議院議員	勝　正憲		同	同	池田　勇人
	同	衆議院議員	岡田　忠彦		同	内務書記官	小林　千秋
	同	衆議院議員	豊田　収		同	同	三好　重夫
	同	衆議院議員	川崎　末五郎		同	法制局参事官	深澤　家治
○	同	衆議院議員	大口　喜六		同	企画院書記官	島本　融

注）○印は小委員会メンバーを示している。

この税制調査会は、大蔵大臣を会長に、大蔵省中心で構成された（**表 7** 参照）。また、内務省・拓務省・企画院・法制局官僚、貴族院議員 9 名・衆議院議員 6 名・学者 2 名・全国町村会・全国市長会両会長・東京府知事・東京市長など、当時の幅広い分野から委員が任命された。特に注目されるのは、従来の臨時町村財政補給金審査会や地方財政補給金委員会などと異なり、東京府知事、東京市長、全国町村会長、全国市長会長も構成メンバーに加えられたこと、貴・衆両議員も相当数が構成員となっている点である。また、「内務省案」の立案時、内務官僚・永安百治との論争を繰り広げた汐見三郎・京大教授などの知識層が参加していることも注目される。

少なくとも、この税制調査会は、衆議院議員が国民代表として、また全国市・町村長会の代表が全国市町村理事者の代表として、また学者らは知識階級を代表して、これらの地方税制改革案に意見を述べることのできる場として提供されていたことは、看過されてはならない。当時の官界・政界・財界・自治団体代表・学会の代表者によって構成されたこの税制調査会―小委員会で「地方税制改正案要綱」が審議に附され承認されたことは、少なくとも、この昭和 15 年税制改革が、「上から」押しつけられた改革では、必ずしもなかったことを示している。

第二項　昭和 15 年税制改革の内容

次に、地方分与税制度・地方税法の概要を述べ、その検討を行う。

昭和 15（1940）年の地方税制改正は[79]、「地方税負担の均衡化」と「地方団体財政の基礎の確立」の二点が目的とされた。地方分与税制度では「地方財源の調整」と「地方自治との調和」が考慮され、地方団体の財政需要に即応した税収入の付与、負担不均衡の是正、地方団体全体の財政力の強化が企図された。地方税は「応益課税の原則」に基づき、地方税を物税本位とし、地方税制と地方団体の施設との関連性を強いものとした、「地方自治の観点」に配慮したものである。また、戸数割は廃止となるが、市町村独立税として市町村民税を新設し、戸数割の長所であった負担分任の精神に則り、「地方自治ノ根本理念」を税制上に「顕現」した。この地方税制改正によって、「現行制度に於て欠陥と認められる諸点は総て是正」され「闊達な自治運営を為し得ることとなると信ずる」とされた。

内務省による昭和 15（1940）年の地方税財政改革の趣旨・理念は、「地方財源の調整」と「地方自治との調和」とを図ることにあった。地方税制のあり方については、「中央、地方を通ずる所の税制の抜本的改革をなし、都市農村の負担の均衡を図つて行かうとするならば自ら統制的に、中央集権的にならざるを得ないと思ふ」という一委員の意見が存在し、また、かつて石渡蔵相が「地方財政調整交付金は一つの補給作用として必要であるが、地方自治体としてはやはり相当の財源をもたねばならぬ」と述べたように、「都市農村に於ける負担の不均衡是正と地方財政の独立性維持といふ、この二つの命題はその本質において相互に矛盾するものを含んでゐることは否定出来ない」のであった[80]。

そのため、この昭和 15 年税制改正では、内務官僚らは、資本主義経済のもとで、富の地域的偏在を是正するとともに、「地方税負担の均衡化」と「地方団体財政の基礎の確立」を「両つながら同時に併せ達成」するために、いかに調和を図るかという点に十分な考慮を払ったとする[81]。三好重夫は、地方財政調整制度は、「地方自治ノ根本理念」と「統制的」「中央集権的」な地方税制という「相互に矛盾する」「二つの命題」の「調和」をとろうという努力・工夫の上に成立したものであると述べている。

また、当時の内務省地方局長・挟間茂は、同年 3 月 19 日の第 75 回帝国議会貴族院において、地方分与税制度に関する質問に対して、次のように答弁している[82]。

地方分与税制度は、「従来動トモスレハ貧弱ナル団体ガ自治機能ヲ十分発揮スルコトヲ得ナカッタノデ、十分ニ活動ノ能力ヲ与ヘルト云フコトヲ目的」とするものである。したがって、分与税制度は「地方自治ヲ振興セシメルト云フコトヲ、最モ其ノ主眼」としており、「地方自治ノ振興ヲ、財政的見地ニ於テ十分発揮セシムルコトヲ目標トシテ居ルノデアリマス」。狭間は、地方自治の振興を「財政的見地」から補うことが、地方分与税制度の目標であることを強調していた。

さらに挟間は、「地方自治」と分与税との関連について、分与税の「唯其ノ方法手段ニ於キマシテハ、一度国家ガ地方税タル部分ヲ徴収致シマスル関係上、ソコニ国家的ノ力ガ加ルノデアリマスルガ、是ハ決シテ中央集権的ノ意味ヲ持ッテ居ルノデハナイ」[83]と述べ、分与税徴収の方法・手段については、国家による介入があることは認めつつも、目的は「地方自治ノ振興」にあると主張した。

これら三好・挟間らの主張を、一応確認したうえで、まず、序章で述べたように、地方財政調整制度の内容において、「自治」と「統制」、あるいは「分権」と「集権」との調和＝バランスがいかに保たれているかを確認しておきたい。

まず地方分与税制度の概要について、先行研究に依拠しつつ、概観しておこう[84]。

昭和 15（1940）年 3 月 29 日「地方分与税法」（法律第 61 号）により創設された地方分与税制度は、恒久的かつ本格的制度であり、「我が国初の本格的地方財政調整制度」であった[85]。この地方分与税法によって、間接課徴形態（国が国税として徴収し地方分与税として地方団体に交付）の地方税が規定され、同日の「地方税法」（法律第 60 号）によって直接課徴形態（地方団体が附加税及び独立税として直接課税）の地方税の規定がなされた。

この「地方分与税法」と「地方税法」の二つの法律をもって、地方税構造に根本的改革がなされたのである。

地方分与税は、還付税（地租・営業税・家屋税など収益税の一部〔4 分の 1〕を国が徴収し、その全額を徴収地基準で道府県に還付、ただし、家屋税は昭和 17 年以降に実施）と配付税（国税の一定割合を道府県・市町村に対して、課税力に逆比例的に、財政需要に比例的に配分するもの）の二つで構成される。

還付税は、既にみたように、徴税技術及び「税の荘重性」という観点から国税として徴収された。還付税の全額を徴収地（道府県）に還付するため、配分方法には、従来の「所在地主義」が採用されており、財政調整機能を有するものではない。この還付税は、「各道府県が直接課徴する場合と同様の結果を挙ぐることを期待するための措置」[86]であるとされたが、一面では、単に配分技術上の問題点であるともされた。そもそも、当初の内務省の案では、この還付税は、徴収地市町村に分与することが想定されていたが、その修正過程で、道府県に分与することに改められた。この理由について三好重夫は、「分与税として国に於て経理を為す場合、一万一千有余の市町村を対手としてこれを分与するよりも、僅か四十七の道府県を対手として分与する方が、遥に事務が簡便であり、取扱の適正も期し易いといふことが、新に着目されたからに外ならぬ」と述べている[87]。

一方、配付税は、国税の一定割合（前々年度の所得税・法人税の 17.38％、入場税・遊

興飲食税徴収額の 50％）を、道府県・市町村の課税力及び財政需要を標準として配分される（第 6・13 条・27 条・34 条）ため、「共通主義」に基く財政調整機能を有するものである。配付税は、道府県配付税 62％、市町村配付税 38％の割合で分与され（第 10 条）、毎年 4 回に分けて支給される（第 5 条・12 条）。

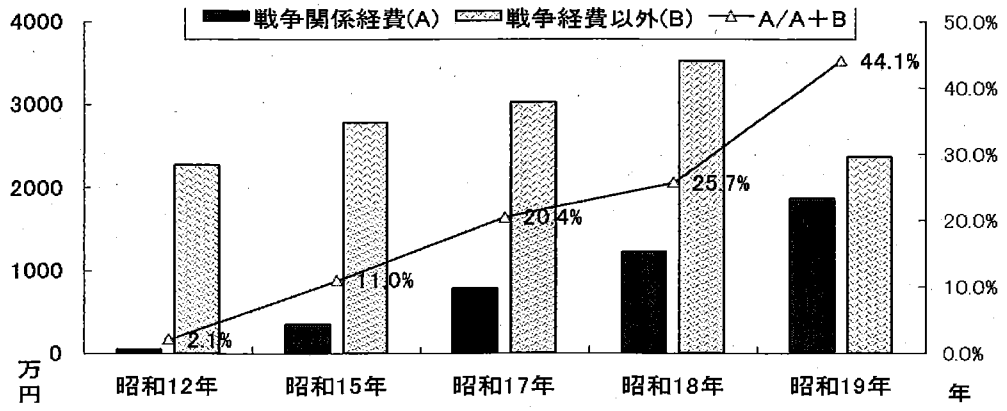
道府県配付税は第一種（課税力標準）及び第二種（財政需要標準）に分類され、それぞれ配付総額を二分して分与される（第 13・14 条）。市町村配付税は大都市配付税（人口 70 万以上の市）・都市配付税（人口 70 万以下の市）・町村配付税（町村）に分類され、各第一種（地方団体の課税力を標準）・第二種（地方団体の財政需要を標準）・第三種（特別の事情を参酌、ただし大都市配付税はのぞく）に分類される（第 19 条）。

地方分与税の特徴は、従来の減税所要額を改め、課税力及び財政需要を配分基準に採用していた点にある。つまり配付税は、地方団体の財政需要をも考慮している点で、戦時行政に即応する目的があったという評価も成り立つ[88]。

確かに、地方財政は、国の戦時経済と戦争財政を間接的に支える役割を求められた[89]。それは例えば、招集や出征家族・戦死者遺族の援護、生産・配給統制、食糧増産、輸送力の増強、企業整理、防空、疎開事業、国民運動の指導、経済警察業務など、地方行財政の総力戦体制化であった[90]。

特に日中戦争以降、地方団体、特に町村は、国家総力戦体制のもとで国民を総動員するうえで重要な役割が期待されてきており[91]、地方団体の戦時下における委任事務への財源

図 2：日中戦後の地方経費総額中に占める戦争関係経費の変遷



出所）『昭和財政史』第 14 巻（地方財政）〔東洋経済新報社、1954 年〕264 頁より筆者作成。
注 2）戦争関係経費の費目は、以下のようなものが存在する。防空関係費・軍事関係土木施設費・応召職員補充費・軍事援護施設費・職員臨時給与費・経済警察費・防諜関係費・労務対策費・工業技術員養成費・中小商工業対策費・物資対策費・重要物資増産施設費・重要資源回収費・国民運動費・国民保健緊急対策費・上掲経費に対し充当した公債償還額・物価対策費・その他戦争関係経費など。

補填という意味を結果的にもたらすこととなった。事実、図2に示したように、日中戦争開始後、地方財政中に占める戦争関連経費は、地方団体の歳出額において極めて高い比率を占めていった。

こうした地方団体の役割こそ、「国政刷新要綱案　昭和十一年六月陸軍省」以来、軍部（特に、陸軍）、及び日満財政経済研究会の構想において主張されたような「広義国防力ノ強化」という要請に基づいた地方財政調整制度として機能していたことを裏付けている。事実、日中戦争開始後、当初は地方の予算編成において「戦争に必要なる重要物資の節減」が重視され、「事変の終局目的達成に必要成る経費に重点を置かしめる」方針が遂行された。また、事変の進展により、「戦争遂行に絶対不可欠と認められる経費」以外は、一切の新規経費の計上を見合わせさせるという地方予算の「戦時体制化」が国家によって強力に推し進められた[92]。

しかし、こうした地方予算の「広義国防力ノ強化」の要請に基づく地方財政調整制度実現への要望は、決して軍部を中心とする政府部内のみにとどまるものではなかった。軍事行政に直接的に携わる地方団体の側からも、銃後市町村の整備という観点から、財政調整への要請が高まっていたのである。例えば、大阪府議会では、日中戦争開始後、時局に対応可能な市町村の機構が未整備のまま委任事務が増嵩してきたため、市町村財政の緩和と銃後施設の徹底を図るために、市町村の財政調整を講じるよう要望も出されていたのである[93]。

第三項　昭和15年税制改革の意義

では、三好らがいうような「地方自治ノ振興」を目的としているという主張が、まったく地方分与税制度のなかにみられなかったのかどうかについても、確認しておかなければならない。筆者は、地方分与税法の立法趣旨のなかに、次のような地方財政に対する一定の配慮が示されていたことに注目したいのである。

(1) この地方分与税は、間接課徴形態の地方税であるとされていた。国からの交付金を間接課徴形態の地方財源であるとみる発想は、当初の「内務省案」以来の内務省の考え方であったことは既に述べた。この点は、内務省は一貫して有していた。

三好は、「税源が団体毎に偏在してゐる状態」のもとでは、「直接課徴形態の地方税のみを以てしては、各団体に対し、その財政需要に応じた財源を賦与提供することは、絶対に不可能」[94]であると考えていた。これは、昭和6年税制改正の折、三好や永安が地方財政調整制度構想を提唱する際に用いた、「所在地主義」に基づく、田中広太郎ら1920年代の内務官僚の地方税制改革論から「共通主義」への転換がより具体化されたものであった。

したがって、内務省が有してきた財政調整制度の趣旨とは、当初から地方団体の「財政需要に応じた財源」の「賦与提供」を目的とするものであった。

(2) 地方分与税は地方分与税分与金特別会計を設け経理するものとされた。これもまた、「馬場税制改革案」以来、内務省が主張してきたことである。三好は、交付金を特別会計で扱う理由として、第一に「地方分与税が、地方税の一種に外ならぬことを法律上のみならず予算上も明にすること」、第二に「配付税に付年度間の調整を便宜ならしむること」を挙げていた[95]。このことは、地方税収入が時間的に変動しないことが望ましいという地方税の「安定性の原則」につながるものであるといえよう[96]。

(3) 税制改正の結果、地方団体の税収入に激変をもたらすことのないように、経過的措置もとられていた。地方分与税法の第4章補足第50条以下において、道府県配付税及び大都市配付税には、第一種及び第二種配付額に加えて第三種配付額が、都市配付税及び町村配付税には、第一種～第三種の配付額に加えて第四種配付額が設けられ、税制改革によって地方税収入の減少が生じる団体に対し、配付税の一部を減収額を標準に配分する方法が採用されていたのである（第50・51・59・60・65・66・71条）。これは、税制改正の結果、地方税収入に過度の激変が生じないようにする措置であった。

(4) 分与税（還付税）という配分形式をとり、その財源に地租・営業税・家屋税等の物税を選択したことは、前述したような、地方税収入の安定性に加え、地方財源の弾力性の効果を期待したものであった。加えて、税源を物税に置くことで、地方税の「普遍性の原則」にも配慮したものであった。

(5) 地方分与税では、配分額の決定に対する自由裁量の余地が第三種配付税に残されていたが、配分の公正を期するための制度的措置として、分与税の施行に関する重要事項につき政府の諮問機関として地方分与税委員会が設けられていた[97]。しかし、この委員会は、地方団体の理事者が構成メンバーに入れられていないという点では、地方の意見は必ずしも直接的には反映されないという限界を有していた。

以上のように、地方分与税制度の立案にあたり、地方団体の財政に対する一定の配慮も示されていたことは間違いない。しかし一方で、当初の「内務省案」以来の、地方財政の自主性に対する姿勢が大幅に後退していたことも否定できない。

地方税法では、道府県及び市町村には三収益税（地租・営業税・家屋税）の4分の3が国税附加税として認められた。道府県では地租附加税・営業税附加税・家屋税附加税はそれぞれ国税本税の100％（それぞれ課税標準の20％・15％・17.5％）、市町村は200％（それぞれ課税標準の40％・30％・35％）とされた。また、課税標準はすべて、全国統一的に

調査することとされた。この意味は、現行の地方独立税の課税標準が地方団体によって区々で、場合によっては地方団体の「出鱈目な調査」に基づくものであるという地方税制上の「欠陥」を除去し、全国的に均衡の取れたものにするための制度的措置であるとされた[98]。そのため、地租・営業税・家屋税は地方独立財源とされながら、課税標準の自主決定権もなく税率決定権も制限されていた。こうした地方財政に対する課税否認・課税制限は、地方税の「自主性の原則」に対する配慮が後退していたことを示している。

また、三収益税は、道府県においては、内務大臣及び大蔵大臣の許可に基づき、市町村においては、府県知事の許可に基づき、それぞれ 120％までの制限外課税が認められた（第 44～47 条、第 59～61 条）。これは、「地方財政上の自主性を保持し、財政需要上必要なる弾力性を保有せしむる為」に賦課率の伸縮性を認める措置であった[99]。しかし、制限外課税は、内務・大蔵両大臣、及び府県知事の許可制とされていたし、「三税の実際賦課率相互の関係は、地方団体の自由に定め得ることに放任されてはならぬ」とされ、三税のいずれも制限外課税が認められず、制限外課税を課す場合、三税いずれも同賦課率にすることが義務付けられたのである[100]。

加えて、道府県独立税であった特別地税が廃止され、家屋税は昭和 15・16 年度に限り道府県税として賦課徴収することが認められたが、昭和 17 年度に国税移管されることとなった。道府県では、独立税は、段別割・船舶税・自動車税・電柱税・不動産取得税・漁業権税・狩猟者税・芸妓税の 8 種に限定され（第 48 条）、法定外課税は認められなかった。また、従来道府県独立税であった特別地税が廃止され、その代税として地租附加税で地租免税点以下の不動産に関しても地方税として地租附加税を課すことができるものとされた（第 44 条）。しかし、前述の通り、地租附加税は、課税標準・税率が強力に制限され、財政自主権は限定されたものであった。

市町村では、懸案であった戸数割の全廃が断行された。市町村の独立税は、市町村民税・舟税・自転車税・荷車税・金庫税・扇風機税・屠畜税・犬税の 8 税目に限定された。さらに前述の道府県税目のうち道府県で課税されていない場合には、市町村税として徴収することができるものとされ（第 63 条）、道府県と異なり、法定外課税は認められた。しかしその場合、内務・大蔵両大臣の許可が必要とされた（同条）。また、戸数割に代わり設定された市町村民税は、「馬場税制改革案」以来、内務省が主張していた税目であった。

内務省は、市町村民税は負担分任の精神（地方税の「負担分任原則」）に鑑みて、「自治」の充実のためにも必要な税目と考えていたのである[101]。市町村民税は、法人にも課税できるものとされ、負担分任の精神の拡充が企図された[102]。しかし、市町村民税は、大都市・

都市・町村に応じてそれぞれ最高税額及び一人当たりの納税額が地方税法で法定され（第66条）、課税自主権は極めて限定された。

また、道府県・市町村は目的税の賦課を認められたが、いずれも相当の課税制限率が設けられ、市町村の共同施設税などは府県知事の許可が義務付けられた（第75～79条）。このように地方の「財政自主権」は極めて限定されたものとなった。

第四節　昭和15年税制改革と地方の「財政自治」

以上のように、地方税法において、地方税として有力な物税を認めるとともに、地方分与税法による莫大な財政調整交付金制度を樹立することによって、地方独立財源の拡充が図られていた[103]。しかし、ここでいう独立財源が独立税と異なるものであることは、三好重夫自身も認めているところである[104]。

そもそも地租・営業税・家屋税の「三税を独立税とするも、分与税及び附加税の結合体とするも、地方財政上の実態には何等の変りがなく」、また分与税を道府県に分与するも市町村に分与するも、道府県及び市町村に分与するも、「税収入の割振に於て適当の考慮さへ払つてあれば、これ亦地方財政上の実体に於て何等変りがある訳」ではない[105]。三好は、附加税制度の採用について、「独立税の形式を可とする旨の所論」があるが、これは「形式上の差異」に過ぎず、「地方財政上の実体には何等の相違」もない。両者の違いは「附加税と独立税の名称が異ること、課税標準が本税となつてゐるか本税の用ふる課税標準となつてゐるかの点が異なること、この二点だけの相違があるに過ぎない」と説明していた[106]。

では、両税委譲論の立案に携わった内務官僚・田中広太郎は、地方独立税をどのようにみていたのであろうか。

田中は、附加税主義と独立税主義とは、「一長一短あつて俄に何れにも左袒し難い」が、「地方税体系の主要なる部分を構成すべき税種は独立税の方が好ましいこと云ふ迄もない。蓋し附加税であつては国家財源の涵養上自然的負飽和点以外に擅断的に法制的負担飽和点が地方税に就て定められるが為め、地方に於て自由に課税権を行使し得ない憾があるからである（傍点一筆者）」と主張していた[107]。

つまり、田中は、附加税主義を完全に排するのではなく、地方税の「主要なる部分」については、地方独立税を配することが好ましいと考えていた。その理由は、地方団体の自由な課税権の行使にあった。それゆえに、「分権的独立税主義的」両税委譲の立案に携わった田中は、附加税と独立税との違いを地方団体の課税の「自主性」を重視して、可能な限り地方税体系の主要部分を独立税で構成することを主張していたのである。

この点は、シャウプ勧告[108]において、より明確に主張されるものでもあった。シャウプ

勧告は、第一に、地方団体は固有税源の税収入を増加しなければ、中央政府への依存を極度に高めてしまう結果となるとしていた。そして第二に、都道府県及び市町村は独立税を持つべきである、それは、地方独立税によって、住民が課税自主権の責任者の所在を知ることが可能となるからであるとしていた。特に、シャウプ勧告の第二の主張は、地方独立税が租税条例主義のもとで、住民自治の制度的表現であることを示したものといえよう。

これらのことは、還付税である三収益税が、昭和 22（1947）年 3 月 31 日の廃止、及び同年の地方税法の一部を改正する法律によって、地方独立税と改められたことによっても実証されよう。

表8：地方分税実施前後の地方財政収入構造の変遷

税目	昭和14年		昭和18年	
道府県				
国税附加税	151380	50.0%	128660	26.1%
独立税	106091	35.1%	36051	7.3%
交付金	45000	14.9%	327776	66.6%
合計額	302471	100.0%	492487	100.0%
市町村				
国税附加税	266127	47.2%	292610	58.9%
独立税	194979	34.6%	78587	15.8%
交付金	103000	18.3%	125337	25.2%
合計額	564106	100.0%	496534	100.0%

注）単位は千円。

出典）大蔵省昭和財政史編集室編『昭和財政史』第14巻（地方財政）〔東洋経済新報社、1954年〕248～249頁より作成。

では、昭和 15（1940）年の地方分与税を含む、地方税財政改革の結果、道府県、及び市町村の収入構造にどのような変化をもたらしたのであろうか。

表 8 は、昭和 15 年税制改革が、道府県及び市町村の財政収入構造にもたらした変化を、費目別の比率で示したものである。

これによると地方税体系の主要な構成税目が、地方独立税から国税附加税及び移転財源へと変化した実態が、如実に示されている。この変化は、地方団体の独立税収入の比率を極度に低下させ、その低下した分だけ、国家からの移転財源である交付金や附加税率の制限という点で国家からの制約を受けざるを得ない地方財政の実態を意味しているのである。この点、一般国庫交付金制度を採用しながら、第二次大戦後の 1947 年に至るまで地方税（Rates）収入が国家からの補助金率を上回った英国の地方税体系[109]とも、当初の「内務省案」とも一線を画すものであったといえる。

このような地方税体系の構成では、いかに地方分与税の主要部分が所得税及び法人税といった伸縮性のある有力な税源に置こうとも、地方財政の「自主性」は低下せざるを得なかった。三好が、いかに分与税を地方独立財源であると主張しても、地方税の「自主性の原則」を実現し得たといえるものではなかったのである。こうした状況を裏付けるように第 75 回帝国議会では次のような批判が寄せられた[110]。

「地方税収ノ主タルモノハ分与税」であり、それに次いで国税附加税となっている。道

府県・市町村の独立税は「極メテ少額」であり、地方税収入中に占める「地位」・「重要度ガ極メテ微小」であり、「恰モ我ガ地方団体ハ分与税ニ依ル国家の充ガヒ扶持ニ依ツテ賄ツテ行ケト言ハンバカリノ観」がある。今回の地方税制改革は、「地方財政ノ中央集権ノ強化トナツテ、軈テハ自治ノ精神ニモ背クヤウナ結果ヲ茲ニ招来スルモノデハナイカト云フ懸念ヲ抱カシメテ居ル」。

この批判に対し、児玉秀雄内相は、「地方ノ財政ノ自治制ヲ尊重スル為ニ、独立税ヲモット拡充シタラドウカト云フ御質問ニ対シマシテハ、今回ノ改正案ニ於キマシテハ、純然タル地方ノ独立税トナルベキ有力ナル財源ガ比較的少ナイノデアリマス、併シ若シ有力ナル税源ヲ地方ニ独立税トシテ与ヘマスル場合ニハ却テ地方民ノ負担ノ均衡ヲ破ルコトガ出来ルノデ、之ニハ御同意ガ出来兼ネルノデアリマス」[111]と答弁している。つまり、地方独立税としての適当な税目がなく、また仮にあっても地方独立税を付与する結果、地方間の財政格差の助長につながり、地方住民の負担不均衡を拡大するため、地方独立税の比率を高めることには反対だと答弁したのである。

では、この地方分与税制度を、三好のいうような地方独立財源という視点から見た場合、どのように評価できるのであろうか。

表 8 では、地方分与税実施の結果、確かに独立税の比率は道府県・市町村ともに大幅に激減し、財源拡充は道府県を中心に行われ、市町村の財源拡充はなされてはいない。しかし、後述するように、従来、市町村支出中もっとも高い割合を占めていた義務教育費の負担・教員俸給の支弁が市町村から道府県に移管され、市町村財政支出の緩和が図られたため、総合的には、道府県・市町村ともに、三好のいうような独立財源の拡充が図られたことは否定できない。したがって、昭和 15 年税制改革は、当初の「内務省案」にみられた「自治」と「統制」との調和、「分権」と「集権」との調和、地方財政の自主性は大きく後退したとはいえ、「地方税負担の均衡化」と「地方団体財政の基礎の確立」の二点を主眼としつつ、地方団体の財政需要に即応した税収入を付与し、地域的な負担不均衡の是正、地方団体全体の財政力の強化は一定程度図られた、ということができよう。

小　結

以上の点を考慮したうえで、最後に、昭和 15 年税制改革の筆者なりの評価を述べておきたい。

昭和 15 年税制改革では、3 月 29 日に「市制中改正」（法律第 63 号）・「町村制中改正」（法律第 64 号）が行われ、市町村は「其ノ支出ニ充ツル為」、市町村「税、分担金及夫役現品を賦課徴収スルコトヲ得」（「市制」第 117 条・「町村制」第 97 条）とされ、市町村財

政を基本的財産の運営によって確保し、市町村財政に占める市町村税の比率をできるだけ小さくしようとする「不要公課町村の実現」をめざした明治以来の国家＝中央政府の意図[112]が制度的に改められたことも重要である。

また、地方税の五つの原則、すなわち（1）「応益原則」、（2）「安定性原則」、（3）「普遍性原則」、（4）「負担分任原則」、（5）「自主性の原則」のうち（1）～（4）は地方税体系のなかに組み込まれたものの、地方税収入中に占める独立税の低さと、独立税に対する厳格な課税否認・課税制限のもと、（5）「自主性の原則」は閑却されてしまった。このような意味では、三好のいう「地方自治との調和の上に於て、頗る望ましい結果（傍点―筆者）」[113]という評価は説得力に欠ける。

しかし、本論で述べてきたように、地方間の財政格差を是正し、地方税負担の軽減と公正化を図りつつ、「自治」の維持、発達に必要とされる財源を地方団体に付与する、すなわち「地方団体財政の基礎の確立」を達成するという内務省の意図は、この昭和 15 年税制改革によって達成されたことは否定できない。

この昭和 15 年税制改革について、三好重夫は、第一に、地方分与税制度において、地租及び営業税を財源とする還付税制度を創設したことで、1920 年代の両税委譲を「合理化された方法」で実施し[114]、第二に、義務教育費国庫負担金の全額国庫支弁という従来からの要求も、この昭和 15 年税制改革によって「合理化された方法」で実現できた[115]と述べている。

三好のいうとおり、地租・営業税は、全額が地方独立財源となるように改められたし、従来、町村費膨張の主要な費目として存在した市町村立小学校教員の俸給が市町村支弁から道府県支弁と改められ（昭和 15 年 3 月 28 日、勅令第 114 号、「市町村立小学校教員ノ俸給及旅費ノ負担ニ関スル件」）、府県に対する義務教育費国庫負担額が従来の定額制（8500 万円）から定率性（50％国庫負担）に変更された（昭和 15 年 3 月 28 日、法律第 22 号「義務教育費国庫負担法」第 1・2 条）。この結果、市町村は、従来、地方税過重負担の要因となっていた義務教育費負担からは解放されることとなった。

また、道府県には義務教育費国庫負担金に加え、莫大な地方分与税が交付されることにより、小学校教員俸給費の実質的な全額国庫負担が達成された。これは、義務教育という国政委任事務によって生じる国費―地方費の負担区分の是正対策として実現されたことを意味する。併せて、地方分与税の（道府県・市町村）配付税のうち、財政需要を標準とする第二種配付税で「割増人口」方式が採用され、団体人口中に占める尋常小学校児童数の多寡が、財政需要に加味される仕組みとなった（「地方分与税法」第 16・24・37 条）。

そのため、就学児童数の人口比率が高く、教育費の支出が嵩む団体の負担も、第二種配付税を通じて調整されることとなった。

国から地方に税源委譲し地方独立税を拡充するという両税委譲が実現しなかったのは、それが、国―地方間の縦の財政調整に過ぎず、地方間の横の財政調整を閑却していた点に求められる。それはまた、国庫補助金の形式をとった義務教育費国庫負担金制度でも、同様に、横の調整には限界が存在した。それゆえに、この縦の調整と横の調整との両方を実現可能とする地方財政調整制度が、内務省（官僚）によって提唱、立案されたのである。それは、本論で述べてきた経緯のもとで、当初の内務省の理念とは異なったものとなったしまったが、内務省（官僚）は、こうした「縦と横の調整」を実現可能なものとする地方分与税制度へとつなげていったのである。

地方分与税制度は、明治地方自治制の崩壊への財政的な対応措置として、1920年代に華やかな議論が繰り広げられた、「分権的独立税主義的」といわれる両税委譲や「中央集権的」といわれる義務教育費国庫負担金（国庫補助金）制度の両者が「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。

内務官僚によって提唱された地方財政調整制度構想は、「自由平等」の思想に立脚した、現代的な地方「自治」観を思想的基盤とするものであった。その構想が具体化された当初の「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内務省（官僚）の趣旨・理念が看取された。それゆえに「内務省案」は、一時期、新たな地方税制改革論の主導的地位に立ったのである。

しかし、この「内務省案」は挫折し、内務省（官僚）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、戦前日本における地方財政調整制度を、戦時財政に即応するような財源の中央集中と戦時行政を遂行するための地方財源の拡充のための制度としてしか実現することはできなかった。そこに戦前日本における内務省（官僚）の地方税制改革論の限界があったといえるのではなかろうか。

---

1 大内兵衛・青木得三編『昭和財政史』第14巻（地方財政）〔東洋経済新報社、1954年〕174頁。
以下、「臨時町村財政補給金制度」については、大内・青木・同上、175～178頁、藤田武夫『日本地方財政発展史』〔文生書院、1977年〕第6章第5節、武田勝「日本における財政調整制度の生成過程」（神野直彦・池上岳彦編『地方交付税　何が問題化』〔東洋経済新報社、2005年〕43頁による。

2 伊藤隆監修『現代史を語る①荻田保―内政史研究会談話速記録―』〔現代史料出版、2000年〕52～53頁。

3 『種村氏警察参考資料』第47集（国立公文書館所蔵）。

4 例えば、池田順『日本ファシズム体制史論』〔校倉書房、1997年〕206～258頁、山中永之佑『日本近代地方自治制と国家』〔弘文堂、1999年〕568～589頁。

5 古井喜実「行政機構改革の一問題としての内務省の将来」『自治研究』第14巻第5号、1938年、27頁。

6 『公文類聚　第六〇編、昭和一一年、第五巻・官職三・官制三（内務省二）』「臨時町村財政補給金審査会ヲ設置ス」（国立公文書館所蔵）。
7 前掲「臨時町村財政補給金審査会規程」によると、昭和11年10月現在の委員は以下の通りである。会長＝内務次官、委員＝内閣調査官、及び内務省会計課長、内務省地方局長、同地方局庶務課長、同地方局行政課長、同地方局財務課長、同地方局監査課長、同社会局保護課長ら内務官僚、大蔵省主計局予算課長、同主計局調査課長、同事務官、同主税局国税課長、同主税局事務官、同理財局地方債課長ら大蔵官僚、そして文部省普通学務局庶務課長、農林省文書課長、同経済更生部総務課長、商工省工務局工政課長。さらに、幹事として、内務省地方局庶務課長、及び内務事務官3名がいた。
8 永安百治「地方財政調整交付金制度に就て」『自治研究』第9巻第2号、1933年、38～39頁。
9 小林千秋『地方財政』〔良書普及会、1943年〕111～112頁。
10 『大蔵省百年史』下巻〔大蔵財務協会、1969年〕77～78頁。
11 財界は、「馬場税制改革案」に大きな不安を感じており、結城新蔵相に「馬場税制改革案」のような急進的転換を緩和するよう期待していた（同上、78頁）。
12 神野直彦「馬場税制改革案の形成過程」『ジュリスト』第692号、1979年、116頁。
13 『日本近代史料叢書A―二　日満財政経済研究会資料―泉山三六氏旧蔵―』第1巻〔日本近代史料研究会、1970年〕311～326頁。
14 前掲『日本近代史料叢書A―二　日満財政経済研究会資料』第1巻、1～4頁、15～16頁参照。
15 林内閣の組閣等については、筒井清忠『昭和十年代の陸軍と政治』〔岩波書店、2007年〕第4章参照。
16 「東京朝日新聞」昭和12年2月10日（12頁）。
17 「東京朝日新聞」昭和12年2月10日（4頁）、11日（3～4頁）、12日（2頁）、16日（8頁）など。
18 前掲「東京朝日新聞」昭和12年2月10日（4頁）、2月12日（3頁）。
19 「東京朝日新聞」昭和12年2月13日（2頁）。
20 「東京朝日新聞」昭和12年2月18日（2頁）。
21 「東京朝日新聞」昭和12年2月19日（2頁）。
22 「東京朝日新聞」昭和12年2月25日（2頁）。
23 前掲「東京朝日新聞」昭和12年2月12日（3頁）。
24 「東京朝日新聞」昭和12年2月27日（4頁）。
25 「東京朝日新聞」昭和12年2月20日（4頁）。
26 「東京朝日新聞」昭和12年2月23日夕刊（1頁）。
27 「東京朝日新聞」昭和12年2月21日夕刊（1頁）。
28 同上、（1頁）。
29 「東京朝日新聞」昭和12年2月25日（4頁）。
30 「東京朝日新聞」昭和12年2月26日（1頁）。
31 「東京朝日新聞」昭和12年3月2日（1頁）。
32 「東京朝日新聞」昭和12年3月4日（2頁）。
33 例えば、昭和12年2月26日の衆議院予算総会で、国民同盟・伊豆富人議員が「町村の戸数割を全廃していたゞきたい」と述べたのに対し、河原田内相が「戸数割については賛否の両論があり十分研究したい」と慎重な表現ながら、その再検討を主張している（「東京朝日新聞」昭和12年2月27日〔2頁〕）。
34 「東京朝日新聞」昭和12年2月27日夕刊（1頁）。
35 「東京朝日新聞」昭和12年2月27日（2頁）、28日（2頁）。
36 「東京朝日新聞」昭和12年3月2日（2頁）。
37 「東京朝日新聞」昭和12年3月3日（3頁）。
例えば、「馬場税制改革案」で示された巨額の交付金制度には「独立財源を失ひ、自治の発展を阻害する」（全国市会議長会や全国市長会）、また「地方自治の侵害」（六大都市貴衆両院議員連合会）であるといった批判があった。
38 例えば、道府県農会長議会では、総選挙対策として、中央―地方を通じた税制改正による負担不均衡の是正、戸数割制度ノ全廃、地方財政調整交付金制度の確立などを主要な選挙運動の要素として掲げていた（「東京朝日新聞」昭和12年4月14日〔3頁〕）。
39 「東京朝日新聞」昭和12年3月4日（2頁）。
40 前掲『日本近代史料叢書A―二　日満財政経済研究会資料』第1巻、19～89頁。
41 同上、311～334頁。
42 同上、2～3頁。
43 前掲「東京朝日新聞」昭和12年3月4日（2頁）。
44 「東京朝日新聞」昭和12年3月4日（2頁）。
45 例えば、昭和12年度の戸数割負担軽減は34.2％と漸次進んではいたが、内務省は当初の「内務省案」

で、戸数割の五割負担軽減を企図していた（永安百治「地方財政調整交付金制度」三好重夫『地方財政改革論』〔良書普及会、1933年〕201頁）から、内務省にとっては、さらなる戸数割負担の軽減が必要であった。

46 副田義也『内務省の社会史』〔東京大学出版会、2007年〕566～567頁。

47 同法では、所得税・法人の営業収益税・資本利子税・相続税・鉱産税・酒税・砂糖消費税・取引所税・臨時利得税の増徴が図られた（同法第1条）。

48 「東京朝日新聞」昭和12年6月1日夕刊（2頁）。

49 古川隆久『昭和戦前期の総合国策機関』〔吉川弘文館、1992年〕38～48頁。

50 藤田・前掲『日本地方財政発展史』582頁。

51 「東京朝日新聞」昭和13年3月2日（2頁）。

52 「東京朝日新聞」昭和13年3月11日（2頁）。

53 「補給金三千万円ノ増額ニ就テ　内務省地方局長ト大蔵省主計局長トノ覚書」『種村氏警察参考資料』第68集（国立公文書館所蔵）。

54 前掲「補給金三千万円ノ増額ニ就テ　内務省地方局長ト大蔵省主計局長トノ覚書」。

55 例えば、武田・前掲「日本における財政調整制度の生成過程」44頁。
武田氏によると、昭和13年における道府県補給金額の使途の使用状況は、負担軽減充当分＝47％、減収補填分＝47％、そして3.3％が日中戦争関係経費に用いられていた（同上）。詳しくは、地方財政委員会編『地方財政調整制度の研究』〔帝国地方行政学会、1948年〕を参照。

56 前掲『日本近代史料叢書Ａ―二　日満財政経済研究会資料―泉山三六氏旧蔵―』第3巻、177～226頁。

57 この中では、4ヵ年分で9億1000万円の補給金のほか、生産力拡充助成費3億7700万円、物資需給調整費2億円、輸出貿易振興費3億3200万円、社会政策費2億6000万円、銃後対策費5000万円、事変関連費3億2000万円、大陸政策費6億円が計上されたが、このなかでは、補給金のウェイトが最も高かった。

58 以上の日満財政経済研究会の位置付けについては、前掲『日本近代史料叢書Ａ―二　日満財政経済研究会資料―泉山三六氏旧蔵―』第3巻、7～8頁、12頁（中村隆英・原朗「解題」）による。

59 「東京朝日新聞」昭和14年2月28日夕刊（1頁）。

60 「東京朝日新聞」昭和14年1月14日（10頁）。

61 前掲「東京朝日新聞」昭和14年2月28日夕刊（1頁）。

62 三好重夫「遊興税の国税移管」『斯民』第34編第4号、25～26頁。

63 「東京朝日新聞」昭和14年2月4日（2頁）、2月20日（2頁）。

64 山中・前掲『日本近代地方自治制と国家』545頁。

65 地方財政補給金制度のもとでの町村の状況については、粟屋憲太郎『昭和の政党』〔岩波書店、2007年〕342～345頁を参照されたい。

66 例えば、佐竹晴記議員（社会大衆党）の第57回帝国議会における発言がある。
その中では「事変ノ為職員ニ不足ヲ感ジマシテ、事務ノ多忙ノ為ニ、市町村ハ是等委任事務ノ為ニ、其ノ固有ノ自治行政スラモ手ニ著カヌ有様デアリマス、然ルニ政府ハ斯ル委任事務ニ伴フ経費ニ対シテ新ナル財源ヲ明示致シマセヌノミカ、同一ノ委任事項ニ付テ中央各省ヨリ時ヲ隔テテ無連絡ニ通達セラレ、徒ニ労力ト経費ヲ増スノ状態ニアル」と述べられている（前掲『帝国議会衆議院議事速記録』74、288頁）。

67 こうした内務省の認識については、荻田保「増税と地方財政補給金」『斯民』第33編第2号、1938年を参照。

68 武田・前掲「日本における財政調整制度の生成過程」46頁。

69 藤田・前掲『日本地方財政発展史』618頁。

70 「東京朝日新聞」昭和14年4月14日（4頁）。

71 「東京朝日新聞」昭和14年7月28日（4頁）。

72 「東京朝日新聞」昭和14年8月4日（3頁）。

73 「東京朝日新聞」昭和14年8月3日（2頁）。

74 「東京朝日新聞」昭和14年8月23日（2頁）、24日（2頁）。

75 「東京朝日新聞」昭和14年10月6日（2頁）。

76 この「荘重性」については、国税形式によって荘重性が伴う結果、納税成績も好影響を及ぼすという判断もあったようである（三好重夫「三収益税の賦課方法に就て」『斯民』第34編第11号、1939年、28～29頁）。

77 「東京朝日新聞」昭和14年10月11日夕刊（1頁）。

78 税制調査会小委員会の報告、及び税制調査会の答申については、「東京朝日新聞」昭和14年10月11

日夕刊（1頁）、及び大阪府会「昭和一四年十一月起　大阪府会府政研究会関係書類」（大阪府公文書館所蔵）を参照。

79 情報委員会編『週報』第169号〔内閣印刷局、1940年〕2～3頁。

80 「東京朝日新聞」昭和14年3月23日（10頁）。

81 三好重夫『地方税制改正案解説』〔良書普及会、1939年〕23～24頁。

82 「第七十五回帝国議会貴族院　地方税法案特別委員会議事録速記第二号」1頁。

83 同上。

84 藤田・前掲『日本地方財政発展史』617～640頁、吉岡健次『日本地方財政史』〔東京大学出版会、1985年〕250～263頁、持田信樹『都市財政の研究』〔東京大学出版会、1993年〕228～237頁、中尾敏充「財政機構と税制」（山中永之佑偏『日本近代法論』〔法律文化社、1996年〕）232～234頁、山中・前掲『近代日本地方自治制と国家』552～567頁、武田・前掲「日本における財政調整制度の生成過程」46～48頁など。

85 石原・前掲『新地方財政調整制度論』29頁。

86 三好重夫「地方分与税法案要綱」『斯民』第35編第3号、1940年、23頁。

87 三好・前掲「三収益税の賦課方法に就て」31～32頁。

88 武田・前掲「日本における財政調整制度の生成過程」48頁。

89 吉岡・前掲『日本地方財政史』265～277頁。

90 吉岡・前掲『日本地方財政史』274～277頁。

91 功刀俊洋「日本ファシズム体制成立期の軍部の国民動員政策」（日本現代史研究会編『日本ファシズム（2）―国民統合と大衆動員―』〔大月書店、1982年〕61～64頁。

近衛内閣による国民精神総動員運動によって、日中戦争による国民の戦争熱の高揚を契機として、国家総がかりの思想動員が展開されていったし、「政府が地方行政機構を通じて末端の国民にいたるまでその全生活にあたってファッショ的な統制と動員を可能にする体制を成立させる画期」となった。「日中戦争以降の国民動員は、国家機構や地方行政機構（町村当局が主な推進母体となって―筆者注）が軍部の目的にそって国民を動員・統制していく形で実現」していった。さらに、戦争の拡大が、在郷軍人の応召による在郷軍人会員の減少を引き起こしたため、国防動員の面における在郷軍人会の役割が低下し、地方行政機構、町村当局の役割は益々重要性を増していった。

92 小林千秋『地方財政』〔良書普及会、1943年〕226～227頁。

93 「市町村財政調整助成ニ関スル件」『大阪府会諸通知書綴　昭和一二年一〇月～昭和一三年一一月』（大阪府公文書館所蔵）。

94 三好重夫「地方税制改正の目標及方針」『斯民』第34編第6号、1939年、12頁。

95 三好・前掲「地方分与税法案要綱」27頁。

96 三好・前掲『地方税制改正案解説』27頁。

97 以上、三好・前掲「地方分与税法案要綱」27～29頁参照。

98 三好・前掲『地方税制改正案解説』34頁。

99 三好・前掲「三収益税の賦課方法に就て」33頁。

100 三好・同上、33～34頁。

101 三好重夫は、市町村民税が、直接には自治奉仕の一態様であり、間接には、「自治心涵養の一手段」であると考えていた（三好・前掲『地方税制改正案解説』40頁）。

102 三好・前掲『地方税制改正案解説』41頁。

103 三好重夫「地方税制改正案要綱」『斯民』第34編第9号、1939年、12～13頁。

104 三好・前掲『地方税制改正案解説』31頁。
三好のいう「独立財源」が地方独立税・附加税・分与税・譲与税をすべて含むものであることは、三好自身、認めているところである。

105 三好・前掲「三収益税の賦課方法に就て」31～32頁。

106 三好・同上、34～35頁。

107 田中広太郎『地方税研究』第2巻〔帝国地方行政学会、1930年〕27頁。

108 「REPORT of JAPANESE TAXATION BY THE SHOUP MISSION　シャウプ使節団日本勢製報告書」VOLUME1〔GENERAL HEADQUARTERS SUPREME COMMANDER FOR THE ALLIED POWERS TOKYO,JAPAN,1949〕23頁。

109 イギリスの地方税収入中に占める補助率の推移については、越智洋三「イギリスの地方財政調整制度の変遷（上）」『研究年報経済学』第35巻第4号（通巻111号）東北大学経済学会、1974年、40頁。

110 「官報号外　昭和十五年二月十八日　衆議院議事速記録第十四号　地方税法案外七件　第一読会」276頁。

また、石井徳久議員（政友会）は、今回の税制改革が「著シク中央集権的デアル」とし、その最た

るものが地方分与税制度にあるとしていた。その理由について石井議員は地方団体の「財源ノ大部分ハ国家ノ分与ニ俟ツ」ことになるため「少カラズ国家ノ干渉ヲ受クルニ相違ナイ」からであるとしていたのである。しかし、ここで注意しなければいけないのは、石井議員は「機能ニ至リマシテハ、相当ニカヲ発揮シ得ル」し「賞賛ニ値スル」と、地方財政調整制度の機能自体は批判しておらず、「此ノ取扱ノ如何」及び「其ノ運用ノ如何」により、地方団体に対する「大ナル偉力」「大ナル圧力」となり、「地方自治政治ニ対シマスル大ナル干渉トナリ得ル」と述べていた（『帝国議会衆議院議事速記録』74（第七五回議会上、昭和一四年）〔東京大学出版会、1985 年〕281～282 頁）。

111 前掲「官報号外　昭和十五年二月十八日　衆議院議事速記録第十四号」279 頁。

112 中尾敏充「市制町村制の制定と徴税機構の整備」『阪大法学』第 49 巻第 3・4 号（通巻第 201・202 号）341 頁を参照。

113 三好・前掲「地方税制改正案要綱」12 頁。

114 三好・前掲『地方税制改正案解説』57 頁。

115 三好・同上。

終　章　―むすびにかえて―

以上、本論では、戦前日本における地方財政調整制度の立法過程を、主に内務省の動向や政策理念を通じて検討してきた。本論を通じて筆者は、序章で提示した先行研究に対する六つの疑問点ないし問題点に対する解明を行うため、地方財政調整制度の立法過程の具体的・実証的な考察を行ってきた。それゆえに、瑣末な事象をも本論で分析対象とした点が少なくはない。というのも、先行研究に対する疑問点ないし問題点を解明するためには、諸先学の分析で重視されてこなかった瑣末な事象のなかに、手掛りがあるのではないかと考えたからである。したがって、本論ではあえて、戦前日本における地方財政調整制度の立法過程、あるいは地方財政調整制度の意義に対する通説的な評価を、また内務省（官僚）に対する通説的な評価を、改めて検討した。

少なくとも、戦前日本の地方財政調整制度が地方自治を侵害するものであったという見解は通説となっている。それは第一に、戦前日本の地方財政調整制度のもとで、地方団体は地方税収入中に占める独立税の比率を大幅に低下し、国家からの移転財源に依存する体質が構築され、「財政自治」が後退したという制度的要因に基づくものであろう。第二に、地方財政調整制度が制度化された時期が、昭和 11（1936）年という日中戦争開始の前年であり、恒久的な制度として立法化された時期が、昭和 15（1940）年という太平洋戦争開始の前年であったという時期的要因もあげられよう。特に、独・英では、第一次世界大戦からの回復、あるいは国内宥和という観点から、ワイマール体制あるいは社会民主主義的政権の手で遂行された財政調整制度が、日本では戦時下において導入されたため、同じ目標を有するにも関わらず、軍部主導の準戦時ないし戦時財政の地方的基盤整備という意味をより強く有するものとして制度化・実現されるに至ったところに[1]、こうした戦前日本の地方財政調整制度の性格が表れたといえよう。第三に、地方財政調整制度を構想、立案し、その実現を図ったのが、中央集権的官僚機構の頂点に位置した内務省（官僚）であったことも無関係ではなかろう。こうした諸要因が地方財政調整制度への評価に連繋しているものと考えられる。

しかし地方財政調整制度が、現代日本でいまなお存続しているのは、いったい何故なのか。地方財政調整制度を研究対象とした理由には、こうした筆者の素朴な疑問もあったのである。

また、昨今の地方分権改革の動向・そのなかでの議論や方向性が、序章で述べたような筆者のスタンスに示唆的であったことも指摘しておきたい。

そもそも近現代国家のもとでは、国の統制的機能はある程度必要であり、「一九世紀の

自由放任主義とは異なり」「一九世紀的な、絶対的な地方分権」・「自治」が成立し得ないことはいうまでもない[2]。しかし筆者は、「官治行政」や「中央集権」一辺倒な政治のあり方に賛意を表するものではない。ただ「官治行政」か「自治行政」かあるいは「中央集権」か「地方分権」かというどちらかの主義が一方的に成立し得るほど、現実の国家構造は単純なものでもない。

近代から現代へと進むにつれ、国家の役割が拡大すればするほど、中央集権的地方統治構造だけでは、必要な行政政策の遂行は困難となり、「地方分権」が必然的に進められるからである。「自治」「分権」の内容は、時代や国によってその違いはあれ、そのような「地方分権」が進むなかで、「官治行政」と「自治行政」、「中央集権」と「地方分権」という両様の主義・要素が、両者の均衡と調和のもとで両立され、はじめて統治構造が構築されるのではなかろうか。

筆者は、こうした視点から、まず、中央官僚機構内部で、唯一、地方自治行政を所管する官僚組織であった内務省（官僚）の特質や政策理念、あるいは「自治」観に対する再検討を試み、その内務省（官僚）の地方自治への姿勢・動向を起点として、地方財政調整制度の立法過程を検討した。以下、各章ごとの検討を通じて明らかとなったことの大筋を整理し、最後に結論を述べ本論を終えたい。

第一章では、地方財政調整制度の立法過程を分析するための前提として、第一に、明治地方「自治」制と地方財政調整制度構想出現の意味を、第二に、国政委任事務と地方財政・地方自治に対する、内務省（官僚）の思想と動向について、第三に、両税委譲や地方財政調整制度などの地方税制改革論を提唱、立案し、その実現を図っていった内務省（官僚）の中央官庁部内における地位、及びその特質を検討した。本省の課題は、地方財政調整制度が崩壊させたとする「自治」が如何なるものであったかを明らかにすること、地方財政調整制度の実現に主導的役割を果たした内務省の位置付けを明確にすることであった。これらの点が明らかにならなければ；地方財政調整制度の意義と役割は解明できないと考えたからである。

第一に、地方財政調整制度が崩壊させたとされる「自治」とは、「国政委任事務の財政的負担に応じることができる」「町村の財政力の確保」を本質とする明治地方自治制であり、「自治」を崩壊させたのは地方財政調整制度の登場ではなく、むしろ第一次世界大戦後の農村財政の窮乏とそれに伴う「自治事業」の停滞であった。1920年代の両税委譲や義務教育費国庫負担金制度も、また、30年代の地方財政調整制度とともに、第一次大戦後の日本資本主義の発展のもとで必然的に生じる地方間の財政格差によって崩壊に直面していた明

治地方自治制を財政面から立て直そうとする対応にほかならないといえる。

第二に、戦前日本における国政委任事務（機関委任事務・団体委任事務）に対する内務省（官僚）の姿勢とそれに対する動向を明らかにした。そこでは、国政委任事務は、一般的には肯定的に捉えられており、むしろ問題とされたのは国―地方の負担区分の問題であった。こうしたなか、内務省（官僚）は、国政委任事務の総合調整を中央官庁内部で行うことで、地方団体の「防波堤」として「縦割り的」な国政事務の委任を防ぐ役割を果していた。加えて内務省（官僚）は、国政委任事務の整理も企図しており、昭和 18（1943）年の地方制度改正では、国政事務の委任の際の内務省の事前協議権の法制化に成功し、「縦割り的」な国政事務の委任を内務省が抑制しえる体制整備が取られたことも判明した。

第三に、北村亘氏の指摘された戦後の総務省（旧自治部局）の行動様式を参考に、戦前日本の内務省（官僚）の特質を検討した。その結果、内務省（官僚）は、自らが「自治」を体現し、地方行財政の実情・地方の民情を中央政府（国家）の地方行財政政策に反映し得る唯一の官僚機構であると自認していたこと、内務省（官僚）の存立基盤が「自治の発展」にあったことが明らかとなった。それゆえに、内務省（官僚）は、地方自治を所管する唯一の中央官僚機構として、また、地方行財政に携わる府県知事として、相対的ではあれ「自治」を保護し、最大限尊重する官僚（機構）であると自認し、またそのように行動しようとする傾向があったと考えられる。

第二章では、戦前日本で地方財政調整制度が生じてきた土壌は如何なるものであったのか、いわば地方財政調整制度の前史的考察として、1920 年代における両税委譲論の消長過程、及び昭和 6（1931）年の税制改正に関する分析を行った。特に、内務省（官僚）の地方税制改革論の比較・検討を通じて、いわゆる「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が、如何に理論的になされたのかを分析した。本章の課題は、先行研究では不十分であった 1920 年代～30 年代における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にあった。

この結果、第一に、20 年代と 30 年代の内務官僚の地方税制改革論の間には、従来必ずしも指摘されてこなかった理論上の相違点の存在が明らかとなった。その相違点は、技術的には、「所在地主義」に重きを置く税源配分か「共通主義」に重きを置く税源配分かの相違であり、観念的には「理論的」・「学問的」な地方税制改革論か、「地方の実情」に即した「現実的」な地方税制改革論かの違いであった。また、思想面では、「自由主義」に重きを置く「自治」観をとるか「自由平等」を基礎とする「自治」観をとるかの違いでもあった。

こうした 20 年代と 30 年代の相違は、地方税制改革論の根本的転換を図らなければ、地

方税負担の軽減と公正化、そして地方間格差の是正という三つの問題の「統合調和」は図れないという、30年代の内務省（官僚）の地方財政への強い危機感のもとで提起されたものであった。地方財政調整制度は、こうした従来の鼎立不可能な三者の問題を鼎立可能とするための新たな地方税制改革論として登場してきたのである。

第二に、こうした新たな地方税制改革論の登場する直接的な契機は、第一次世界大戦後から20年代にかけて顕現化してきていた都市―農村間の財政格差が、昭和4（1929）年の世界恐慌を発端とする農業恐慌によって拡大するなか、昭和6（1931）に国民負担の軽減を目的として実施された「地租法」を中心とする税制改革によって生じた、地方間の財政格差の出現という事態であった。地方財政調整制度は、こうした地方団体を取り巻く社会経済的現実を見据え、「地方の実情」に即した「自治」実現のための対応措置として、内務省（官僚）によって示されたのである。

第三章では、内務官僚によって提唱された地方財政調整制度の構想が如何なるもので、その起源はどこに求められるのか、また彼らの地方財政調整制度構想が如何なる思想的基盤の上で提唱されたのかを解明するため、内務省（官僚）の「自治」観を検討した。

第一に、日本の地方財政調整制度の母法は、1923年のワイマール・ドイツの財政調整法であり、1929年のイギリスの一般国庫交付金制度に求めることができた。そして内務官僚らは、両国の財政調整制度の下の市町村の状況、財政調整制度のあり様を総合的に検討した結果、法律以外では、地方理事者の恣意的作用が比較的働きにくい制度設計となっていたイギリスの一般国庫交付金制度を範とし、昭和7（1932）年8月の「内務省案」が立案されたことが明らかとなった。加えて、この「内務省案」は、イギリス法の直輸入ではなく、日本の国体・統治のあり様により適合的に修正・改良が施された独自の制度として立案されたものであった。

第二に、地方財政調整制度構想が提唱された時期の内務官僚の「自治」観を検討した結果、彼らの「自治」観が「自由平等の思想」に立脚したものであったことが明らかとなった。内務官僚は、その「自治」観に立脚して、地域内の「総ての人民の生活上最少限度に於て普遍的」な発達が「自治」の「使命」であり、全国の「総ての人民の生活上最少限度に於て普遍的」な発達を「平等」に遂げさせるのが国家の「使命」であると考え、そのために必要な財政面の「統制」、すなわち地方財政調整制度の構想を提唱するに至ったのである。筆者は、こうした内務官僚らの「自治」観に、地方財政調整制度構想の思想的基盤を見出し、また、その「自治」観のなかに、現代的な地方「自治」観への萌芽が看取されると考えたのである。それゆえに地方財政調整制度は、現代的地方自治への転換という歴史

的な展開のなかで把握する必要があるのではなかろうか。ここに筆者の第一の仮説を立証し得たと考えている。

第三に、昭和 6（1931）年の段階では、永安百治や三好重夫といった事務官レベルの内務省地方局官僚によって、「自治の発展」に寄与するための地方財政調整制度の構想が模索されていた。構想の内容自体は、決して具体的なものであったとはいえないが、彼らの構想のなかには、可能な限り交付金額を彼らの考える「自治の本旨」に反しない程度に抑制すること、「自治」と「統制」の調和、あるいは「自治と財源との巧みな調和」といったような、後の「内務省案」に連繋する要素が看取された。もっとも、交付金の財源などでは、後の「内務省案」との違いもみることができ、彼らの構想は「内務省案」の立案過程において、地方局内部における議論・修正・具体化を経て、より「自治の発達」に寄与し得るような制度設計が図られていったといえる。

第四章では、「内務省案」が如何なる意義と役割を有するものであったか、また、「内務省案」のその後の変遷について検討した。本章での検討は、筆者の第二の仮説を立証するためのものであった。まず、本章で明らかになった諸点をまとめておこう。

第一に、昭和 7（1932）年の「内務省案」を検討し、「内務省案」の趣旨のなかに、「分権」と「集権」、あるいは「自治」と「財源」＝「統制」との調和を図ろうとする内務省（官僚）の政策理念を見出すことができた。「内務省案」には、構想段階から、その制度設計における具体的発展がみられ、地方独立財源を奪うことなく、地方団体全般に対する財源保障の水準を定量的に引上げつつ財政調整を行うこと、交付金額を地方税収入中の一定程度に抑制すること、経費分捕りの弊害を防ぐこと、地方団体の固有財源として交付金の将来的な一般財源化を想定していたこと、そして交付金総額を可能な限り抑制することなど、現代の地方財政調整制度に示唆を与えるような要素が内包されていたことも明らかとなった。こうした点に、地方自治行政を所管する内務省地方局（官僚）の地方税制改革論の真価を見出すことができるのではなかろうか。

「内務省案」の趣旨は、「平等」のための「統制」と「自治」との調和を図りつつ、自治に必要な財源を付与する所にあったといえる。しかも、内務省（官僚）のいうその「自治」とは、決して明治地方自治制の「自治」、すなわち「国政委任事務の財政的負担に応じること」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」であったところは注意されなければならない。加えて、内務省（官僚）は、「内務省案」立案にあたり、地方行財政に直接的に携わる府県知事や市町村長らの要望を直接的ないし間接的に吸収するなど、地方の意見を省内の政策に集約し、反映させようとした。こうした内務省（官僚）

の努力にこそ、全国町村長会からも「現時ノ国情ニ於テ最モ機宜ヲ得タルノ国策」[3]と評価されるに至った要因を求めることができよう。

それゆえに、内務省（官僚）の地方財政調整制度が「中央集権的統制主義的」で、「中央政府による上からの垂直的調整として構想されていた」[4]という評価は、必ずしも適切ではない。「内務省案」は、府県知事・市町村長や地方議会（議員）、地方産業団体などの広範な支持を得ていたし、さまざまな政治主体からの陳情・意見（下からの突き上げ）を十分に反映していた。この事実から、地方財政調整制度が「中央集権的統制主義的」あるいは「上からの垂直的調整」という側面のみを有するものであったという評価は、一面的に過ぎるものとかわなければならないであろう。

第二に、内務省の地方財政調整制度構想は、中央財政を所管する大蔵省、地方産業（農林）行政を所管する農林省等との対立のなかで、次第に、修正を余儀なくされていったことである。それは、地方財政調整制度の審議過程において、大蔵・農林など他省との間の、地方財務監督権・地方行政に対する指導・監督機関たる地位をめぐる対立が顕在化し、容易に意見の一致をみることができなかったからであった。そのなかで、内務省は妥協せざるを得ない状況に追い込まれていった。

こうした内務省の妥協の背景には、中央官庁内部における内務省の「凋落」と予算編成権を有する大蔵省（特に主計局）の権限強化、あるいは農山漁村経済更生運動で展開された産業行政を通じて、農林省など事業官庁の地方団体に対する影響力が拡大していたという状況があった。内務省は、「自治」の発展に不可欠の地方財政調整制度を早期実現するために、他省の批判を抑えて中央官僚機構内部でのコンセンサスを確立することはできなかった。それゆえに、他省の批判に応えるような修正を図らざるを得なかったといえる。こうした妥協と譲歩の末に立案された内務省の「一〇年案」であったが、内閣審議会―内閣調査局の審議で、内務省単独の地方財政調整制度は全面的に否定され、内務省（官僚）の構想は挫折したのである。

以上の検討を通じ、従来いわれるように、地方財政調整制度の登場は「分権的」な地方税制改革論から「集権的」な地方税制改革論への転換と即断できるようなものではないし、構想の提唱以降の地方財政調整制度の立案過程もまた、直線的なものであったとはいえないことが明らかとなった。したがって、地方財政調整制度の立法過程を一貫して「中央集権的」と捉える従来の二極対立論的分析手法は修正されなければならないし、内務省（官僚）に対する評価も、今後、総体的な評価にとどまらず、個別実証的な評価がなされる必要もあるであろう。また同時に、本省での検討によって、筆者の第二の仮設も立証できた

と考えている。

第五章では、「内務省案」の挫折後の経緯、つまり「馬場税制改革案」の立案過程を、主に内務省と大蔵省との対立を中心に検討した。この内務・大蔵両省の対立は、地方財政調整制度の制度面では、地方税収入中に占める地方独立税の比率をめぐる対立であり、権限面では、地方財務監督権をめぐる対立であった。内務省（官僚）の地方独立税維持の主張は、結果的に「財政自治」の保護を主張するものであったが、最終的には、内務省は交付金制度実現のため、馬場鍈一蔵相のもとで提示された巨額の交付金案を受容することとなった。この結果、地方税収入中に占める国家からの移転財源の比率は極度に高まり、内務省(官僚)の当初の構想とは異なり「財政自治」を大幅に後退させるような「馬場税制改革案」となって、地方財政調整制度ははじめて、国家の重要政策として立案されるに至った。

こうした「馬場税制改革案」立案の背景には、まず、軍部（陸軍、あるいは石原―日満財政経済研究会）の「国防上ノ見地」による地方財政調整制度への要請、「広義国防論」が存在していたことが判明した。ここでは、従来、必ずしも十分に指摘されなかった、地方財政調整制度に対する軍の強い要請があったことを明らかにした。特に、1930年代前半に抽象的な農村救済策を要請していた軍部が、昭和11（1936）年頃から、陸軍省の「国政刷新要綱案」及び日満財政経済研究会の構想＝「石原構想」などで、軍の要望する地方財政調整制度の具体案を提示し、こうした軍の要請は「馬場税制改革案」、及びそれ以降の地方財政調整制度の拡充に、一定の影響を与えていた事実が判明した。

日本は、既に第一次大戦後から「総力戦」への対応を構想していたといわれ、陸軍の統制派と呼ばれる革新将校群による組織的な「総力戦」への対応が行われていた。「総力戦」のための国家総動員体制構築には、人的・物的資源という把握とその同質化をもたらす「総力戦社会」の構築が要請され、「国家権力の前に全ての国民が均質化される国家」のあり方が求められる[5]。内務省（官僚）の「自由平等」の思想に基づいて構想され提唱された地方財政調整制度による地方税負担の均衡化（＝国民負担の均衡化）は、軍部の「総力戦」体制構築という要請のなかに換骨奪胎されて包含されていったのである。

こうした「総力戦」体制の構築という観点からの地方財政調整制度への要請は、内務省が構想していた「統制」と「自治」との調和を図るという企図を実現不可能なものとした。それこそ、地方団体の「財政自治」を保証するため、地方税収入中に占める地方独立税の比率を可能な限り維持し、最低限の税源保障と財政調整機能を有する一定程度の財政調整制度を構築するというものであったが、「馬場税制改革案」では、地方税収入中に占める地

方独立税の比率は大幅に圧縮された。地方独立税は、地方議会を通じた「住民自治」の趣旨に基づく地方団体の「財政自治」の制度的表現にほかならない。「馬場税制改革案」は、地方の「財政自治」を抑制するものであったといわなければならない。

また、こうした地方財政調整制度構築に向けた動きは、軍部・大蔵省など中央官僚機構内部の要請のみならず、「自由」よりも「平等」を重視し、地方財政調整制度の早期実現を主張する社会大衆党などの無産政党の帝国議会での躍進等の影響を受けたものであったことも看過されてはならない。この方向性は、「国家社会主義的立場」からの「自由」よりも「平等」を重視する一般世論として、選挙を通じた国民の意思として示されたものであったことも見逃してはならないであろう。

第六章では、第一に、内閣審議会―内閣調査局の答申後、暫定的措置として制度化された昭和 11（1936）年の「臨時町村財政補給金規則」、及び翌 12（1937）年の「臨時地方財政補給金規則」の制定と制度化の過程を検討し、第二に、昭和 15（1940）年の地方分与税制度を中軸とする税制改革の概要を検討するとともに、その実現に寄与した内務官僚が、如何なる理念のもとで、この地方税制改革を推進したのか、それが実際の制度にどのように反映されていたのかを検討した。

第一の検討では、内務省は当初、補給金額の「無定見」な増額に反対しており、むしろ補給金の増額は農村部の諸団体からの圧力を受けた既成政党や軍部の「広義国防」の観点からの要請の結果として実施されたものであったことが明らかとなった。また、補給金増額が進む一方で、遊興税などの地方独立税が国税に移管され、国税増税と相俟って、大蔵省や軍部の求める税源の中央集中が進められていた事実も明らかとなった。こうした潮流のなかで、内務省（官僚）も地方独立税の重視や補給金増額への警戒の姿勢を後退させ、税源の中央集中を是認する代りに、地方財源の拡充を補給金増額に求める方向へ転換していった。

こうした内務省（官僚）の方針転換の背景には、(1) 日中戦争の拡大、泥沼化に伴う戦時行政事務の地方団体へのたび重なる委任が、地方財政の窮乏を促進していったという地方財政の実情、(2) 特に警保局などにおいてみられた、農村の経済問題が思想問題へと発展し、思想問題が治安問題へと発展するという認識のもとで、地方財政問題が治安問題として認識されるに至ってきたこと、(3) 補給金（及びその増額）を通じた内務省（官僚）の地位恢復への希望などがあった。

第二の検討では、特に、内務官僚・三好重夫の政策理念を中心として、昭和 15（1940）年の税制改革を検討した。地方分与税制度は、地方税収入中に占める地方独立税の比率を

大幅に低下させ、国家からの移転財源に地方財政が過度に依存する体制を構築するものであった。また地方団体は、極めて厳格な課税否認と課税制限を加えられ、「財政自治」は大きく制限された[6]。こうした地方財政の実態は、昭和 12（1937）年の日中戦争開始後、「臨時軍事費特別会計」が設置され、全体主義的な戦時財政が構築された状況下においてようやく実現した地方税制改革のもとでは、必然的なものであったといえる。しかしこうした時勢のもとで、内務省（官僚）は、昭和 15（1940）年の地方税制改革で、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を構築していったことも明らかとなった。

地方への財源付与の方法は、地方団体の「財政自治」を大きく後退させ、確かに「強度の中央集権的統制主義的性格を有」した面があったことは否定できないが、そう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ことは一面的に過ぎるのではないか。むしろ、彼らは、第一次世界大戦後の資本主義経済下のもとでの地方財政を取り巻く環境の変化に対応し、「形骸化」しつつあった「自治」への対応に苦心しながら、1920 年代以降、新たな地方税制改革論を構想し、立案し、その実現を図っていったと評価できるのではないか。

また、地方分与税制度は、1920 年代の「分権的」な両税委譲か「集権的」な交付金・補助金制度かの二者択一で把握されるべきものではなく、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＝地方財政調整制度として構築されたものであったことも明らかとなった。

1920 年代の両税委譲や義務教育費国庫負担金制度はともに、第一次世界大戦後の日本資本主義の発展に伴う地方財政を取り巻く環境の変化により、明治地方自治制の立直しが迫られるなかで提唱された地方税制改革論であった。20 年代以降、「自治」の立直しを要請された内務省（官僚）は、「自治」に必要な財源を付与する方法論を必至に模索していたといえる。両者の間には、国から地方への税源委譲か、国から地方への補助金付与かという相違があり、税制論でいえば、従来の「所在地主義」を重視するか、新たな「共通主義」を重視するかの相違があった。その一方で、両税委譲も義務教育費国庫負担金制度も、国―地方間の財源配分＝「縦の調整」を重視するという共通点も有していた（もっとも後者は、地方間の財源配分＝「横の調整」も企図していたがその機能は僅かであった）。

こうした相違点は 1920 年代の政党内閣期における、立憲政友会と憲政会（立憲民政党）との間での華々しい議論として繰り広げられたが、こうした対立に終止符を打ったのは、

地方財政調整制度であった。というのも、地方分与税制度によって、「所在地主義」に基づく還付税（地租・営業税の徴税地還付税）と「共通主義」に基づく配付税との両税が構築されたからである。いわば、「分権的独立税主義」的で従来の「所在地主義」に基づいた両税委譲（地租・営業税委譲）を、その財政格差を拡大するという問題点を「共通主義」に基づく配付税制度との併用によって是正することで、実現可能な制度としたのである。加えて、配付税を一般財源として付与することによって、義務教育費国庫負担金制度で問題とされた財政調整機能の限界を是正し、より強力な財政調整機能を有するものとして樹立されたのが、戦前日本における地方財政調整制度であった。

したがって地方分与税制度は、昭和 6（1931）年以来、「縦の調整」を重視する 20 年代の二つの地方税制改革論の問題を克服し、「縦と横の調整」を両立するものとして、内務省（官僚）によって構想、立案された当初の「内務省案」の挫折を乗り越え、「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試行錯誤を経ながらも、実現可能なものに組み立てられた集大成としての成果であったといわなければならない。

それゆえに、戦前日本における、両税委譲から、その挫折と地方財政調整制度構想の提唱、立案、そして構築の過程を、「分権的独立税主義的税制改革」から「中央集権的統制主義的税制改革」への転換という対立的なものとして把握するよりもむしろ、世界史的な近代的地方自治から現代的地方自治への潮流のなかで、内務官僚らの地方「自治」観のなかに看取された現代的地方自治の萌芽、そしてそれに立脚した地方税制改革論の転換によって、「分権的」あるいは「集権的」な側面のみを重視した地方税制改革論が「合理化された方法」で調和され、実現可能な地方税制改革論へと改編され、構築されていった過程として把握する必要がある。確かに、両税は地方独立税として国から地方へ税源委譲された訳ではない。この意味においては、地方財政の自主性は損なわれた。しかし、戦時下という時代的要請を鑑みれば、独立税の形式をもった国家から地方への税源委譲は到底実現可能なものではなかった。それゆえに、内務省（官僚）の構想は、時代的要請の下で挫折を余儀なくされたもの、ということができよう。

以上、本論の検討を通じて判明したことを整理し、また、それへの補足を行った。最後に、本論の検討を通じての、筆者の結論を述べておきたい。

現代日本における統治構造のあり様をみるとき、国―地方行財政制度は、今なお「単一国家」のもとでの中央集権の体制が採られている。そしてこうした地方統治構造のなかで、地方団体に付与された財政上の権限は、極めて制約されており、国全体の総租税収入中に占める地方税収入の比率も、戦後から現在に至るまで次第に増加傾向にあったとはいえ、

国との相対的な比率の低さは否定できない。さらに、国と地方との税収入の割合は、国と地方の行政サービスの供給量＝財政支出の割合と比較してみた場合、極めて矛盾した状況＝行政任務と課税権の非対応の状況となっている。すなわち、国税収入>地方税収入、国家支出<地方支出というメカニズムが存在しているからである。こうしたメカニズムの矛盾を解消する方法論として、国から地方への財源移転である、特定補助金（国庫支出金）と一般補助金（地方財政調整制度である地方交付税）が用いられてきたのである。

しかし、この二つの方法論のうち、特定補助金は、国家（中央官庁、特に事業官庁）が企図する事業を地方団体が受容しなければ、獲得することは不可能である。しかも、補助金の交付にあたっては、中央官庁からの事細かな条件の付与がなされることとなる。そのため、特定補助金は、国家が自ら企図する事業へと地方団体を財政誘導するという、国家（中央官庁）による地方自治への「統制」を意味する。それゆえに、特定補助金が「地方自治」あるいは「地方分権」の阻害要因となってきたとして、一貫して批判の対象となってきた。こうした機関委任事務や特定補助金を通じての中央省庁による「多元的縦割り的」な地方統治＝現代的な地方統治構造は、1930年代における内務省の「凋落」のもとで推進され、戦後改革期におけるGHQ内部での対立と内務省と内務省以外の各省との対立のもとで構築されたものであった。

一般補助金は、国家が、自治に必要な財源を地方団体に保障（税源保障）するとともに、また資本主義経済の下で必然的に生じる地方間の財政格差を是正（財政調整）するための財政的措置であるが、一般的に国家による地方自治への「統制」を意味していることはいうまでもない。加えて、交付金制度は、都市部では地域住民の納税額をはるかに下回る（場合によっては財源移転がまったくない）交付税収入しか得られず、農村部では地域住民の納税額をはるかに上回る交付税収入を得ることができるという、都市―農村間の逆格差も発生する。また、交付金制度は、地方団体の財政規律・課税努力に対するインセンティブを大きく低下させる結果、地方団体の自立を阻害してきた。また、交付税は基本的には一般補助金であるにもかかわらず、場合によっては、国家の政策目的に地方団体を誘導する手段としても用いられてきたという批判が寄せられてきた。

こうした地方の中央への財政的依存体質からの脱却、国と地方の税収入の相対的比率の転換が求められ、実現を目指したものが、2000年代における小泉純一郎（自民党）政権時代の三位一体改革であった。この改革で、特定補助金及び交付税の削減、そして国から地方への税源委譲が進められた。しかし、総租税収入中に占める地方税収入の比率はかなり改善された一方、地方交付税の削減と国から地方への税源委譲の結果、地域間の財政格差

が再び顕在化しているという事実が指摘されている。というのも、国から地方への税源委譲が、個人住民税所得税の課税権を地方団体に付与するものであったため、地方団体の裁量権は拡充される一方、都市部では個人所得という課税標準が相対的に大きく国庫支出金の削減額以上の税源が委譲されるのに対し、それ以外は、国庫支出金の削減以下の税源委譲しか行われなかったからである[7]。

こうした結果によって生じる地域間の財政格差に対し、政府・官僚層内部、国会や有識者、マスメディアなどからさまざまな提案が示されてきた。例えば、必要最小限の地方交付税に加え、国から地方への税源委譲にあたり、地方税住民税の税率の定率化（フラット化）を図ることで、地域間の財政格差を解消することができるとする意見[8]がある。これにより、地方税では低額所得者が増税となり、高額所得者が減税となることから、前者が多く居住する農村部で租税収入の増加がより大きくなり、後者が多く存在する都市部では租税収入の増加がより小さくなるため、都市―農村部の地域間の財政格差は是正され、かつ地方税の拡大を図ることは可能となる。かつ、この住民税の定率化によって生じる個々の住民の租税負担の変化に対しては、住民税額が増額する部分（低所得者層）については国税所得税を減税することで、また住民税が減少する部分（高額所得者）については国税所得税を増税することで、ある程度の配慮が可能だとする説がある。しかし、住民税と国税所得税との課税最低限の差異により、国税所得税の課税最低限以下の低所得者層に対しては、右のような国税所得税の操作によって、住民税増加の負担額を相殺する措置を講じることはできないという問題もある[9]。

こうした方法で税源を委譲すれば、地方団体の税源拡充と地域間格差の是正は可能であるが、低額所得者の租税負担を増大させ、高額所得者のそれを低下させることで、地方団体の税源を拡大し、地域間の財政格差を是正することは、個人間の格差を助長するものであり、生存権の観点から受容できるものではない。加えて、都市部住民の税負担の減少はそれだけ都市部自治体の課税余力の増大を意味し、農村部住民の住民税負担の増大はそれだけ農村部自治体の課税余力を低減させることとなり、結果として、表面的な地域間の財政格差は是正されても、潜在的な財政格差は拡大することになる。その結果、表面的には「財政自治」が拡充されても、現実的には、潜在的な財政格差による財政力に制約された自治しか存立しえないという実情が顕現化することは避けられない。

シャウプ勧告では、地方団体の財政力を強化するとともに、地方団体間の財政力の均等化がなされなくては地方自治の実現は困難であると勧告された[10]。やはり、地方団体の財政力強化のための税源委譲は、「横の調整」機能を有した地方財政調整制度とのセットで行

われなければならない[11]。

こうした現実問題から、戦前日本の地方税財政改革の動向をみるとき、当初の「内務省案」に示された政策理念が想起されるのではないか。「内務省案」は、地域間の租税負担の軽減と地域住民間の租税負担の公正化を図りつつ、地域間の財政格差を是正するという三つの課題を「統合調和」して実現を図ろうとするものであった。1920年代までの地方税制改革論では鼎立が不可能であった三つの課題をいずれも鼎立可能なものとして実現可能なものとする、こうした趣旨のもとで立案されたのが、昭和7（1932）年の「内務省案」であった。この「内務省案」には、国から地方への財源移転は、可能な限り、地方団体の自主性を損なわない程度＝最低限の財源保障と財政調整にとどめるという理念が掲げられた。また、内務省（官僚）は、委任事務と表裏をなす特定補助金の一般補助金化も想定していたし、「縦割り的」な国政事務の委任を防ぐという意図をも有していた。このような内務省（官僚）の意図は、確かに「内務省を頂点とする一元的統制」の強化ではあったが、そこには「所管中心主義」に立脚した事業官庁による「縦割り的」な統制のもとで必然化する事業官庁のコントロールを排して、地方団体の裁量拡大にも発展する可能性（またそのような意図もあった）を内在していたのである。

今般の地方分権改革では、すでに機関委任事務の廃止が実現された。また、特定補助金と一般補助金の二本柱で構成される国から地方への財源移転の方法をさらに一般補助金に統一し、より明確な配分基準を法定化して、地方団体間の財政調整機能（水平的財政調整）を整備したうえで、一定程度の国から地方への税源委譲と「補完性の原理」に基づいた国・地方の事務配分の整理（垂直的財政調整）も推し進められることが必要である。

しかし、一方で地方財政調整制度の廃止などを主張する「自治」あるいは「地方分権」一辺倒の改革への主張には注意されなければならない。昨今では、地方財政調整制度の廃止論といった極端な主張も見受けられるようになった。序章でふれたように、平成24（2012）年8月以降の、中央政界での権力闘争による特例公債法案の未成立、それに伴う地方交付税の配分の一部凍結、先送り、遅延（11月の特例公債法案成立によりようやく配分）といった事態は、地方自治体からの反発を強めることとなった。こうした状況において、地方交付税廃止→国家から地方への税源委譲要求が声高に唱えられている傾向もある。こうした中央政界での権力闘争が、地方財政を左右する状況はあってはならず、中央政府並びに国会政党、また中央諸官庁には猛省を求めなければならない。

しかし、こうした状況をもって、地方財政調整制度の廃止を声高に主張する意見は、独立税源の委譲によって十分な財源確保が可能な富裕自治体に限定されたもの過ぎないこと

は見落とされてはならない。国から地方への税源委譲は確かに進められるべきではあるが、それでも最低限の地方財政調整制度さえも否定する主張には、地方自治の範囲を各自治体の財政能力に求める結果、財政窮乏自治体の現実的な自治の実効性をまったく顧慮しない、地方自治体相互間の「協同」性に対する意識の希薄な、極めて自由偏重主義的主張に過ぎない。あくまでも「自由主義」を思想基盤とする「自治」は、同じ日本国憲法で規定された「平等原則」との調和を常に念頭に置きながら、地方団体間の「協同」のもとでの発展、促進が図られなければ、決して実現可能な改革とはいえない。

多額の国庫補助金や交付金が地方自治体の中央政府への財政的依存を強め、地方自治を危機的にするという批判は、筆者も同感ではある。しかし、戦前―戦後を通じて、資本主義の高度に発展した現実的な日本経済のあり様を考慮した時、ある程度の「統制」を意味する地方財政調整制度なしには、地方税の原則に適う適当な税源によって全国の地方自治体に普遍的かつ平等的に財源を付与することは実現不可能なのである。地方財政調整制度が現実的に不可避である以上、地方財政調整制度を地方自治を侵害するものとして批判的に論じるよりもむしろ、その制度設計と運営方法の改善によって、「統制」と「自治」との調和を図り、もって地方自治の健全な発展に寄与する方法を樹立する方向性こそ求められるのである。

したがって、国家はその責務として、地方団体間の財政調整を担う役割を果たさねばならない。もちろん国家がこうした地方団体間の財政調整を担う以上、「地方自治体相互の自発的協力」を基盤とすることが求められる。そのためには、地方自治体の意志（それは首長ではなく地域住民の意思に基づかなければならない）が中央政府に反映される機能も充実されなければならない。こうした地域住民→地方自治体の意志を中央政府に反映させるためには、まず、地域住民＝国民の積極的な政治参加と「自由平等の思想」の養成、そして「自立」「自律」が求められることはいうまでもない。また、地方自治体の行政に携わる首長、立法に携わる地方議会、国政に携わる内閣、国家の立法権を有する国会（議員）が、地域住民＝国民の声をいかに真摯に受け止めるかの姿勢も求められる。同時に、中央官僚機構内部でそれらの意志を総合調整し、地方財政調整制度の制度設計、財政調整に反映することで、現実的な日本経済のあり様に必要とされる「統制」と「自治」との調和を図るための組織も必要である。この組織は、自治行政を所管する中央官庁が担当する必要があるが、その役割は、あくまでも地域住民＝国民の声を真摯に受け止め、それらと全国民の普遍的均衡と発展とを総合調整するという調整役に徹する必要がある。

現代国家では、近代国家よりもより強力に、こうした存在が必要となってくるのではな

いかと考えられる。というのも、形式的平等より実質的平等、自由より計画を重視するに至った現代国家では、古典的な地方「自治」、すなわち「地方民が自由に中央政府から何らの干渉をうけることなく独立に行うこと」を前提とする「自由放任主義」に基づく「自治」は存立しえないからである。こうしたなかでは、地方自治体の財政的独立は漸次狭小となり、必然的に行政は中央集権の傾向を辿らざるを得ない。しかし、中央集権的傾向が強固となる一方で、それと対峙する健全な地方自治の発展が必要になることもいうまでもないことである[12]。

1930年代において、内務省（官僚）によって提唱された地方財政調整制度は、こうした現代的な統治構造の構築という世界的潮流のなかで、いわば必然的に出現してきたものでもあった。それゆえに、戦前日本における地方財政調整制度の立法過程は、近代的自治から現代的自治への転換過程として把握されるべきであって単に地方財政における「分権」から「集権」が進められ、自治の崩壊をもたらしたという評価、ないし把握の手法は、修正されなければならない。戦前日本において、国家的視点を有する国家官僚としての立場と地方団体の「代弁者」という立場という、両様の特質を有した内務省（官僚）にみられた「自治」観、それに基づいて提唱された両税委譲論や地方財政調整制度、及びその過程でみられた「統制」＝「平等」と「自治」＝「自由」とを如何に調和し、両者を最大限に活かそうとするかという理念は、現代日本において改めて注目されなければならないのではなかろうか。

1　林健久「ファシズム財政の原型―馬場鍈一蔵相論」『戦時日本経済〔ファシズム期の国家と社会2〕』〔東京大学出版会、1979年〕213頁。

2　佐藤功「わが国地方自治の歴史的性格」『地方行政調査委員会議資料』〔地方行政調査委員会議、1952年〕302頁。

3　「大阪府会緊要書類　自昭和八年十一月　至昭和九年九月」（大阪府公文書館所蔵）。

4　神野直彦『地域再生の経済学』〔中央公論新社、2010年〕134頁。

5　纐纈厚「総力戦と日本の対応―日本型総力戦体制構築の実際と限界」『総力戦としての太平洋戦争』〔防衛省防衛研究所、2012年〕122、128頁など参照。

6　ただ、この点は当時の特徴のみにあてはまるのではなく、現代日本にもいうことができる。日本では、戦後も極めて厳格な課税否認と課税制限が行われてきた。2000年4月1日の「地方分権一括法」によって、課税否認は大幅に緩和されることとなったが、課税制限についてはなお厳格な統制がなされているのである（神野直彦『財政学〔改定版〕』〔有斐閣、2009年〕302頁）。このことは、現代の地方税財政構造が、昭和15年の地方税制改革において構築された地方税財政構造によって既定されてきたことを物語っているといえよう。

7　西川雅史『財政調整制度下の地方財政』〔勁草書房、2011年〕32頁。

8　例えば、神野直彦『地域再生の経済学』〔中央公論新社、2010年〕125頁。

9　神野直彦編著『三位一体改革と地方税財政』〔学陽書房、2006年〕89頁（株丹達也執筆担当）。

10　"REPORT ON　JAPANESE TAXATION BY THE SHOUP MISSION" VOLUME1、21頁。

11　神野直彦氏等も、フランスの地方分権改革の事例を例示され、補助金改革と税源委譲とのセットでの実施を主張されている（神野・前掲『地域再生の経済学』130頁）。

12　綿貫芳源「わが国地方自治に対する楽観的観察」『都市問題』第44巻第1号、1953年、60～61頁。