OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	植民地台湾における地方費区制度導入の経緯と目的：一九〇二年台湾地方税規則の改正過程を手がかりにして
Author(s)	謝, 政徳
Citation	阪大法学. 2013, 63(3-4), p. 621-645
Version Type	VoR
URL	https://doi.org/10.18910/67973
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

植民地台湾における地方費区制度導入の経緯と目的

――一九〇二年台湾地方税規則の改正過程を手がかりにして――

謝　政徳

はじめに
第一章　律令改正案の起草
第二章　本国政府の審査
むすびにかえて

はじめに

本稿は、一九〇二年台湾地方税規則（以下、地方税規則）の改正過程を分析することにより、地方費区制度導入の目的を明らかにしようとするものである。

周知のように、植民地台湾の地方税制度の創始は、一八九八年七月律令第一七号の「台湾地方税規則」をはじめとする一連の関係法令の制定発布によるものであった。これまで、台湾統治における地方税制度の重要性および特徴については、矢内原忠雄氏が『帝国主義下の台湾』において次のように指摘している(1)。

……地方税は収支予算の編成款項の流用等一切総督の自由裁量に属し、特別会計即ち国庫よりの補助金と雖も一度び地方税収入に繰入れたる以上帝国議会も之が使途に対する監督の権限を有しない。……台湾総督は此地方税会計の制度により、帝国議会の議を経ずして課税徴収を為し得ると共に、又其の監督を経ずして全く専制的に数百万円の国費を自由使用し以て台湾統治及開発上の諸般の施設を実行するを得たのである。……地方税会計制度が総督の専制政治の武器として活用せられ、台湾の財政的独立（一般会計よりの補助金廃止）及び植民政策の実行に貢献したることは極めて大なるものがあつたのである。

このような台湾総督の「自由裁量」のもとで財政運用を可能にする地方税制度は、一九〇二年六月一〇日律令第四号により、「地方ノ事務ヲ処理スル為」めに、台湾総督が管理する「地方費区」を設置するという改正がなされた。翌年一月の地方税規則施行規則（府令第六号）により、二〇庁の地方行政区画とは別に、台湾全土が三つの地方費区に区分された。地方費区の区域は、恒春庁と台東庁をもって第二費区とした。第二費区以外の台湾本島をもって第一費区とされ、澎湖島をもって第三費区と規定された（第二条）。地方費区制度の基本は、その後一九二〇年の「台湾庁地方費令」（律令第四号）に受け継がれており、一九三七年の「台湾庁制」（律令第一六号）施行まで続いた。

ところが、地方費区制度については未だに解明されていない部分があるように思われる。[2] 植民地台湾の地方制度に言及した姜再鎬氏の研究では、「普通地方行政区画の区域と地方団体の区域を一致させるのが近代日本の地方制度における一大原則」であるが、台湾の地方費区は「その重大な例外」であったと指摘されている。[3] また、元総督府官僚の持地六三郎が一九一二年の『台湾殖民政策』において、地方費区は「台湾政府の特別会計を離れて別個の

会計を為」すことではあるが、「法律上の擬制に止まり、実際に於ては地方税の賦課、地方費の支出の細大は悉く台湾政府の経営する所に係り、地方財政の自主権を有する地方団体あるには非ざる」ものであると指摘している。(4) 以上のような指摘は地方費区制度を理解するには大変重要であると思われるが、そもそも台湾総督の「自由裁量」で運用できる地方税制度に対して、「法律上の擬制」、あるいは日本の地方制度からすれば「重大な例外」といわれる地方費区制度を導入したのは、いかなる理由によるものであろうか。

近年、植民地法制に関する研究では、法制度の内容、あるいは運用実態を明らかにするにとどまらず、法制度の性格をより正確に捉えるために、法制度の成立過程を分析するという研究方法がとられている。(5) 一九〇二年の地方税規則改正も、総督府が律令改正草案を作成し、それが本国政府の審査を経て、律令として成立したものである。(6) 地方税規則改正をめぐる総督府と本国政府との往復電報資料の一部は、『台湾総督府公文類纂』（國史館臺灣文獻館所蔵）に収録されている。本稿では、それらの資料を利用し、これまで知られていない改正過程の分析を通じて地方費区制度が台湾統治上いかなる目的で導入されたのかを明らかにしたい。このことは、台湾統治初期における地方税制度の形成および法的構造の一端を解明するとともに、一九二〇年以降の庁地方費を見る際に一つの視角の提供を期す。

本稿の構成は以下の通りである。第一章では、地方税規則改正の起草過程を明らかにする。台湾総督府がどのような律令改正案を作成したのか、それがどのような意味をもつのかを考察する。続いて第二章では、台湾総督府の律令改正案に対する本国政府の審査過程を明らかにする。台湾総督府の律令案がどのようなルートで本国政府の審査を受けたのか、本国政府がいかなる理由で修正を加えたのかを検討する。最後に、地方税規則の改正過程にみた地方費区制度導入の目的について試論を述べる。

第一章　律令改正案の起草

一九〇一年一一月、地方官官制の改正が行われ、「廃県置庁」による地方行政の中央集権化が図られた。その背景には、一八九八年三月、台湾に赴任した児玉源太郎総督と後藤新平民政長官が治安の改善に努めてきたが、治安状況はなお厳しいものであったことがある。台湾人抗日武装勢力の活動は、一八九九年、抗日勢力首領の投降により、中南部地方が暫く平穏に帰したが、一九〇〇年後半より再び活発になり、一九〇一年二月の台中襲撃、六月の崙背・油車襲撃などの事件が相次いで発生した(7)。事態を重視した総督府は、「一層県を廃して庁のみ残し、総督府で、庁長を縦横自在に指揮して一挙に匪賊等も根絶しよう(8)」としたのである。

まず、これまでの台北、台中、台南の三県および宜蘭、台東、澎湖島の三庁という「大県・庁主義」を廃止し、行政区画を台北、基隆、宜蘭、深坑、桃仔園、新竹、苗栗、台中、彰化、南投、斗六、嘉義、塩水港、台南、蕃薯寮、鳳山、阿猴、恒春、台東、澎湖の二〇庁として再編成された（第一条）。地方長官が従来の勅任官の県知事から奏任官の庁長になった（第二条(9)）。また、従来の辨務署も廃止された。その代わりに、庁の事務を分掌させるために、総督の許可を経て支庁を設置することができるとされた。規定上では、支庁長は属、警部又は技手から任命するとされる（第一一条）。しかし、実際の支庁は、支庁長がすべて警部以上の警察官から就任し、支庁長以下の職員もほとんど警察官であった(10)。つまり、警察官が地方行政事務を担当することとなった。つぎに、以上の改正と同時に、総督府は勅令第二〇一号をもって台湾総督府官制を改正し、府内に警視総長をトップとする警察本署の新設をする（第一七条）とともに、警察事務に関わった場合、警視総長が庁長以下を直接指揮しうる体制を創った（第二二条(11)）。こうして「植民地特有の警察政治の制度(12)」が成立した。

このような地方統治制度の変革に伴い、地方税制度の改革も企図された。これまで「内地各府県の例に倣ひ各県庁毎に経済を独立せしめて其の予算決算に対して台湾総督の認可を受けしむる」ことであったが、「明治三十四年十一月に於ける地方行政組織の大変革は当時の情況として中央集権の必要を認めたのであるから同時に地方税の根本法たる地方税規則の改正を要したことは勿論」であったのである(13)。以下では、総督府と本国政府との協議過程を示す資料に基づいて、地方税規則改正に関する総督府の制度構想を明らかにしたい。

さて、総督府は、前述した法令改正を本国政府と協議するために、一九〇一年八月一七日に石塚英蔵参事官長の東京出張を命じた(14)。同年一〇月一日、石塚参事官長の電報では、「台湾地方税規則第六条中弁務署費ヲ地方庁費ニ改ム」という点と、「地方税経済ニ属スル財産ノ処分ニ関スル律令案ノ件ハ法制局ト協議ヲ定メタル上二三日中ニ通報ス」ということが記されている(15)。「地方税経済ニ属スル財産ノ処分ニ関スル律令案」というのは、総督府が同年九月二三日に作成した律令改正案である。この律令改正案は「律令按」と「理由書」から構成される(16)（引用文中の修正は原文のまま、以下同じ）。

律令按

地方行政区画ノ廃置変更分合ニ依リ地方税経済ニ属スル財産ノ処分ニ関スル件

地方行政区画ノ廃置変更分合ニ依リ地方税経済ニ属スル財産ノ処分ヲ要スルトキハ台湾総督之ヲ定ム

本令ハ発布ノ日ヨリ之ヲ施行ス

理由書

現在ノ県庁ハ自ラ地方税経済ヲ営ム一種ノ財団タリ故ニ其区画ヲ廃置分合スル場合ニ当リ右地方税経済ニ属

スル財産ノ処分ヲ要スルモ之レニ関シテ未タ相等ノ規定ナキヲ以テ茲ニ律令ヲ定ムルノ必要アリ是レ本按ヲ提出スル所以ナリ

地方官官制の改正により「県庁ハ自ラ地方税経済ヲ営ム一種ノ財団」が「廃置分合」する場合、その地方税経済に属する財産の取り扱いをどうすべきかという課題に対して、それをすべて総督府に一元的に管理させるというのが総督府律令案の回答であった。

この律令案について、同年一〇月二日、石塚は、「地方税経済ニ属スル財産ノ処分ニ関スル律令案ノ件」が「不必要トスル議論アレド結局左ノ律令ヲ発スルコトニ法制局、内務省トノ協議済ミ」であることを後藤新平民政長官に報告した(17)。同電報にある律令案の内容をみると、九月二三日の「律令按」とほぼ同一であり、ここから総督府が起草した律令案が本国政府に認められたことがわかる。その後、この律令案が同年一一月一一日律令第一四号として制定公布された。これにより、「地方税の管理を、台湾総督に帰属せしめ、各県各庁を単位とする、地方税経済経理の制度は一段落を告げ(18)」たのである。

しかし、台湾の地方税制度に関する改正交渉はこれにとどまらなかった。一〇月五日付の後藤民政長官から石塚参事官長宛の電報には以下のような一節が見られる(19)。

（地方税経済ニ属スル財産処分ニ関スル律令ノ件）貴見ノ通リニスルトキハ今回（改正ノ廳ノ区域ヲ地方税経済区域トスルトセハ地租附加税営業税家税ヲ国税ニ編入スル律令ト同時ニアラサレハ財政上差支アリ此ノ為特ニ宮尾ヲ出京セシメタルニヨリ右ノ関係ヲ同官ヨリ聴取ラレ御再考ヲ望ム

この電報は、上述した「律令按」と異なり、二〇庁の地方行政区画をもって地方税経済区域にしようとする石塚の制度構想を示すものとも読み取れる。石塚の提案に対して後藤は、「地租附加税営業税家税ヲ国税ニ編入スル律令ト同時」に制定しなければ「財政上差支アリ」と述べて反対したのである。地方税制度のあり方をめぐって石塚と意見を異にする後藤は、石塚の説得を試みるために、宮尾舜治[20]総督府財政局税務課長を東京に出張させた。

一〇月七日、宮尾税務課長からの電報が後藤民政長官に届けられた[21]。その最初に「御命ノ趣旨石塚長(ママ)出席ノ上上申ス総督理解セラル」ということが報告された。留意すべきことは、児玉総督が後藤の考えを理解した点である。そして、宮尾税務課長は、地方税規則中第六条の字句修正と、地方税経済の管理を台湾総督に委ねる律令案が「進行中」と述べた上で、今後の地方税経済の制度構想を次のように示した。

官制施行後第一策トシテ台湾全島ヲ一区域トスルコトニ努メ若シ通過セサレハ第二策トシテ国庫補助金ニテ不足ヲ調和スルコトトシ更ニ三十六年度ニテ第三策トシテ国税主義ニ改正セラレンコトニ決ス

宮尾は三つの案を用意していた。まず、宮尾が最善だと考えているのは、第一案の「台湾全島ヲ一区域」とする案である。これは前述した総督府「律令按」を踏襲したものである。そして、第一案が認められない場合、当然現行の二〇庁が地方税の主体とならざるを得ない。その場合、宮尾は次の二通りの案を用意していた。すなわち、第二案は、二〇庁が地方税の主体となる場合、国庫補助金で地方財政の不足を補いつつ、第三案は、翌年度から台湾の地方財政はすべて「国税主義」で行おうとしたものである。

以上の分析から、総督府の地方税規則改正に関する制度構想は二通りあったことが判明する。すなわち、台湾全

島を一つの地方税区域にするか、それとも二〇庁の行政区画をもって地方税区域にするか、という二通りの制度構想が存在していたのである。前者を支持したのは後藤であり、後者を支持したのは石塚であった。

翌一九〇二年は、台湾総督に委任立法権を与えた一八九六年施行の「六三法」の二回目の改正時期であった。そのため、児玉総督、後藤民政長官らが帝国議会に出席する政府委員として東京に出張していた[22]。こうしたなか、総督府は引き続き地方税規則の改正に関する検討を行っていた。

一九〇二年三月二二日から台湾総督府が地方長官会議を開催した。児玉総督と後藤民政長官はともに東京出張であるため、石塚参事官長が訓示を行った。地方税経済の問題に関して石塚は、「官制改正の結果は年度の央ばにして区域の変更を来せしを以て其財産処分」については、「昨年律令第一四号に基き地方税経済に属する財産の全部を一旦総督府に取集め地方費予算は適当に之を各庁間に割当て施行」したと述べたうえ、次のように指摘している[23]。

> 三十五年度に於て地方税の収支予算を総督府に於て調整することと為したるは畢竟過渡の際に処する一種の便法にして……将来果して如何なる方法を取るべきかは調査中に属し未だ之を明言することを好ざるを遺憾とす

石塚の訓示からは次の二点が明らかとなる。第一には、地方官官制改正に対応して「地方税の収支予算」は、「総督府に取集め地方費予算は適当に之を各庁間に割当て施行」することになったが、この方法があくまで「過渡的」の「便法」であった、と石塚が考えていたことである。第二には、現在総督府が地方税経済に関する調査を行っていたことである。

実は、石塚は、三月二〇日、「今回ノ地方官会議ニ将来ノ方針ヲ示シ置ク必要アリト思考」するため、「兼テ財務

局長ヨリ差出シタル三十六年度以降地方税会計ニ関スル件ハ如何ナリシヤ」という電報を上京中の後藤民政長官に打っていた[24]。財務局長から渡された改正案に対する後藤の意見を求めたものである。さらに石塚は同日以下のような追加の電報を打った[25]。

地方税会計ニ付キ電報シタル処尚ホ一言追加ス
三十五年度ニ於テ地方税豫算ノ調製ヲ地方長官ヨリ総督府ニ収メルコトヲ頗ル物論アリ地方税ノ名ヲ以テ総督府ノ一手ニ集メテ之ヲ収支スルハ極メテ便利ナルモ条理上甚タ穏カナラス実行ヲ見ルコト極メテ困難ナラン財務局案ハ理論上モ実際上モ不都合ノ最モ尠キ良案ト思考ス……

石塚は、地方税の管理を「総督府ノ一手ニ集メテ之ヲ収支」することは大変便利ではあるが、「条理上甚タ穏カナラス」であるとし、「財務局案」について「不都合」が少なく「良案」である、という考えを後藤に示した。石塚は台湾を一つの地方税区域にすることには反対していた。そして、「右ノ方針（筆者：上述した石塚の考え）ノ大体ニテモ庁長ニ示シ置カサレハ地方人民ニ対スル庁長ノ立場頗ル苦シキ事情」もあり、「総督ニハ貴官ヨリ右ノ事情ヲ具陳セラシ速カニ案ノ大体ニ付御認可アル様特ニ御配慮ヲ乞フ」と後藤に依頼した。石塚は、「財務局案」が合理的であると判断し、それを後藤に進言したのである。

しかし、四月四日、児玉総督は、「（地方税）規則ハ第一案ノ通内議マトマリタル」とし、「宮尾ヨリ民政長官ニ差出タル案ニテ可ナラハ当地ニテ提出スヘシ」[26]と石塚に打電した。つまり、児玉総督が「第一案」を総督府の律令改正案に指定したのである。

総督の指示を受けた石塚参事官長は、四月七日に「地方税規則改正ノ件」という電報を作成し、東京出張中の関屋貞三郎[27]総督府参事官に送った。「地方税規則改正ノ件」には、「（地方税）規則ノ改正案ハ御地ニテ提出ヲ乞フ其ノ条文ハ宮尾案ノ通」と記されている[28]。ここから、「第一案」は「宮尾案」であったことが確定できる。石塚の指示を受けた関屋は、さっそく九日に、「律令案」と「理由書」を添えて総督と民政長官に送付した[29]。まず、地方税規則改正の「理由書」は以下のようである。

客年地方官官制ヲ改正シタル結果行政区画狭小トナリ之ヲ以テ地方税ノ区域ト為スコトヲ得ス之レ本案提出ノ理由ナリ

つぎに、律令案改正案は次の通りである。

律令案

明治三十一年律令第十七号台湾地方税規則中左ノ通改正ス

第二条及第五条中「地方長官」ヲ「台湾総督」ニ改ス

第二条、第九条、第十一条及第十二条中「台湾総督ノ認可ヲ経テ」ヲ削ル

第十条　台湾総督ハ毎年度地方税ヲ以テ支辨スヘキ経費ノ豫算及地方税収入ノ豫算ヲ前年度三月三十一日限リ編製スヘシ

豫算外ニ生シタル必要ノ費用ハ収支豫算ヲ定メ特ニ其費用ヲ賦課徴収スルコトヲ得

第十三条　台湾総督ハ翌年度七月三十一日限リ毎会計年度出納ノ計算書ヲ調製シ決算ヲ為スヘシ

附則

本令ハ明治三十五年度ヨリ之ヲ施行ス

この理由書からは、庁の区域をもって地方税区域として成り立たない、という昨年一〇月五日の電報での後藤の考えが確認できる。そのため、律令改正案の内容、たとえば、現行法第二条中「地方長官ハ地方ノ状況ニ依リ台湾総督ノ認可ヲ経テ」という法文にある「地方長官」を「台湾総督」に改め、「台湾総督ノ認可」を削除するという改正点から見て、改正の重点が地方税の収支管理をすべて台湾総督に委ねることにあったと考えられる。これは、昨年律令第一四号で決めた「過渡的」の「便法」を正式に制度化しようとしたものであるといえる。また、附則にあるように、すでに「明治三十五年度」中にもかかわらず、この案が通過した場合、一九〇二年度から施行するとされた。

以上が、「第一案」が総督府の地方税規則の律令改正案として正式に決定されるに至った大まかな経緯である。それでは、前述した石塚が支持した「財務局案」はどのようなものであろうか。この点について、『台湾総督府公文類纂』には総督府の地方税規則改正草案と思われる「第一案」と「第二案」が残っているので、これらを少し検討しておこう。

まず、「第二案」の表紙には、「現今ノ地方税税目中家税及営業税ヲ国税ト為シ各庁管轄ヲ一地方税区域トナスノ案」と記されている。「第二案」の趣旨は、二〇庁の行政区画をもって地方税区域とすることと、そのために現行法四種類の地方税のなかで、地租付加税と雑種税を除き、家税と営業税を国税に編入する点にあった。また、「第

二案」の条文をみると、一八九八年施行の地方税規則を全文改正したものである。以上から「第二案」は石塚のいう「財務局案」に当たる可能性が高いと思われる。「第一案」の表紙には、「台湾ヲ一地方税区域トナスノ案」と記されている。「第一案」の内容をみると、前述した律令改正案と全く同様であるので、「第一案」＝「宮尾案」であったと確定することができる。

以上のように、前述した昨年から存在していた二通りの制度構想がそれぞれ総督府内部の草案としてまとめられたが、後藤・宮尾が支持する「第一案」が総督府の律令改正案として決定した。総督府の律令改正案は、一九〇一年の地方官官制改革に対応する地方税経済を台湾総督に直接管理させるという「過渡的」の「便法」を、一九〇二年度以降においても引き続き存続させようとしたものであった。それでは、総督府が中央集権的な地方財政を企図した理由は何だったのであろうか。この点について、当時総督府事務官の峡謙斉が次のように述べたことは参考になろう(30)。

> 明治三十五年十月に至り、行政機関の改革ありて県辨務署の二階級を廃して更に庁を置くととなれり、其結果として是れまで三区に取扱はせ来りたる地方税を、新設の二十庁に分割取扱はしむるととなりては全島一致の行動を要する経費を支弁するに不便なるを以て、全島を一地方税区域と見て総督府に於て之を取扱ふことに地方税規則の改正を企てたる

要するに、総督府は、警察費も含めて「全島一致の行動を要する経費」の支弁に不便が生じないよう台湾全島を「一地方税区域」として設定したのである。総督府は、前述した総督府による地方警察の一元的な指揮体制のもと

で、地方警察費の運用を直接に管理しようとしたのである。また、一九二〇年地方制度改革に携わっていた総督府事務官の鼓包美は、台湾領有から一九二〇年までの二五年を「建設時代」としたうえで、「建設の時代は中央集権の最も必要なる時代である、吾台湾に於ける鉄道及築港の完成、専売制度の実行、衛生施設の整備等、中央督府の統一的智脳の判断と決意とあるに非ずんば、到底今日あるを予想し得ない」と指摘している(31)。

以上のように、総督府は、二〇庁制のような中央集権的な地方統治制度に対応する形で、地方税制度も「全島を一地方税区域と見て総督府に於て之を取扱」うように改正しようとしたのである。

第二章　本国政府の審査

前章で述べた総督府の律令改正案は最初に内務省の審査を受けた。一八九八年七月二二日「改正内務省官制」（勅令第二五九号）により、台湾総督の中央監督官庁が首相から内務大臣に変更された(32)。後述するように、実際に審査を担当したのは総務局台湾課（課長：森田茂吉）である。

さて、四月一四日の夜、関屋参事官から後藤民政長官に送られた電報によれば、「先日交渉」の結果、内務大臣から「原案ノ侭提出セヨ」ということであり、「目下内務省ノ手ニ在リテ進行中」であった(33)。内務省との協議は順調だったようである。

しかし同電報には大蔵省から異議申立てを受けた様子が次のように記されている。

> 総督府ニマトメルコトニツキテハ異議ナキモ若（地方税ヲ総督府ニ於テ徴収スレハ特別会計ノ法文上一般歳入）トナルニ至ヘク律令ニテ総督府ヲ（地方税）ノ主体トナスハ出来難シトノ説ナリ之レニツキ総督府ノ意見

通リニシ且法律上不都合ナキ様改メタント言シ居レリ……

地方税を徴収する主体が総督府の場合、その収入が特別会計法の一般歳入に当り、律令では総督府を地方税の主体として設定することが困難であろうというのが大蔵省の意見である。総督府の律令改正案は、当然主務官庁・内務省の審査を受けなければならないが、関係省庁の大蔵省との協議も行わなければならなかった。

翌一五日、大蔵省の意見について関屋はさらに詳しい説明を後藤民政長官に送った(34)。大蔵省は、「総督府ヲ（地方税）ノ主体トナス時」は「特別会計法アル以上ハ（地方税）歳入モ尚台湾歳入トナルヘキカ故ニ（地方税）ノ主体ハ（地方庁）トナシ置」き、「総督府ニ於テ一手ニマトマルコトトナス方針」を取るならば、現行律令を次のように改正すべきであると建議した（以下、大蔵省案）。

第十条第十一条第十三条ハ総督府改正案ノ通

第十条第二項ハ全部削除ス之レハ別ニ法文ヲ要セス且之ヲ存シ置キテハ賦課ト徴収ト其人ヲ異ニスル点ヨリ不都合ナル故ナリ

附則中第十八条地方税ハ当分ノ内台湾総督之ヲ徴収シ各庁ノ歳出豫算ニ応シ之ヲ各庁ニ配賦ス

大蔵省の説明と大蔵省案と総督府の律令改正案を比較すれば、律令改正案の「第二条及第五条中「地方長官」ヲ「台湾総督」ニ改ス」および「第二条、第九条及第一二条「台湾総督ノ認可ヲ経テ」ヲ削ル」を認めないことが判明する。大蔵省案は、現行法にある「地方長官」と「台湾総督」との文言を残すことから、二〇庁の地方行政区画

を地方税区域にするものであったと考えられる。大蔵省案は、前述した総督府草案の「第二案」の趣旨に類似するものといえよう。以上から、台湾を一つの地方税区域とする総督府改正案に対して、総督府特別会計と地方税会計を一応区別させようとする点に大蔵省案の特徴が看取できる。

また、大蔵省案の注目に値することは、第一八条にみるように、「当分ノ内」という限定付で地方税の収支管理を実質的に総督府に委ねることを認めながら、総督府の律令改正案の第一〇条第二項「豫算外ニ生シタル必要ノ費用ハ収支豫算ヲ定メ特ニ其費用ヲ賦課徴収スルコトヲ得」を「全部削除」するという修正点である。つまり、大蔵省は、現行法の第一〇条第二項にもある追加予算の規定を認めていないのである[35]。この修正点は、総督府の「自由裁量」による地方税の運用を損なうものであり、現行法に対して大きな修正になるものと考えられる。

さらに関屋は、律令案が内務省と大蔵省の合同審査を受けているため、もし大蔵省案で問題がなければ、「大蔵省ノ意見トシテ内務省ト合議決定セシムル」ことは良いと考えており、児玉総督が大蔵省案に賛成する様子も併せて後藤民政長官に報告した。

この大蔵省案に対して後藤民政長官は次のような意見を表明した（一六日電[36]）。

（地方税）規則改正ノ件大蔵省案ニテ差支ナシ但（第十条第二項）ヲ全部削除スルトキハ其の第一項ニ於テ（預算編製権）ハ三月三十一日限リ与ヘラレ有ルヲ以テ其後必要不得已ノ（費用）ヲ要スル事実ノ生シタル場合ニ当リ（追加預算ヲ編製）スル能ハサルニ至ルヤニ思ハル果シテ然ルトキハ大ニ差支ヲ生スルヲ以テ其第二項トシテ左ノ条文ヲ加ヘラレンコトヲ望ム（預算外ニ生シタル必要ノ費用ハ前項ノ制限ニ拘ラス追加預算ヲ編製スルコトヲ得）

後藤は、一応大蔵省案に賛成しつつ、第一〇条第二項の削除には反対した。後藤は「追加預算ヲ編製」できるという条文を加えようとした。ここでは、本国政府の修正を受けながら、地方税運用における総督府の「自由裁量」を少しでも高めようという後藤の狙いが明白に読み取れる。

しかし、その後この大蔵省案は暗礁に乗り上げた。一八日午後七時、後藤民政長官に「至急親展照校」の電報が届けられた(37)。大蔵省案に対して「森田承知セス不得已総督閣下ヨリ大蔵大臣ニ取纏メ方一切依頼」する事態に発展していたのである。内務省総務部台湾課長森田茂吉が大蔵省案に反対したのである。この事態を打開するために、児玉総督の依頼に基づき曽禰荒助大蔵大臣は関屋に新たに案を起草させた。つまり、「大蔵大臣ノ命ヲ承ケ左ノ通立案」されたものは、「大蔵省ノ議決定シ森田も承諾セリ仍テ御異議ナクハ前案ト引換ヘ提出スヘシ」と関屋が述べている。大蔵省と内務省双方の同意を得た関屋が新たに起草した案（以下、関屋改正案）は、「改正ノ趣旨」を次のように述べている。

台湾ヲ散(ママ)個ノ地方税区域ニ分チ区域内ニ於テ収支ヲナシ此レヲ以テ地方税ノ主体トナシ其管理者ヲ総督トナス

そして、関屋改正案の「案文」はつぎのようなものである。

第一条　地方ノ事務ヲ処理スル為地方費組合ヲ設ク
　　地方費組合ハ台湾総督之ヲ処理ス
第一条ヲ第二条ニ繰下ク

第二条及第五条ヲ削除ス（之ハ律令ニテ定ムルヲ要セス且ツ法文ノ書キ方困難ナルカ故ナリ）
第九条第十一条第十二条ハ総督府提案ノ通
第十条ヲ左ノ通改ム○第九条毎年度地方税ヲ以テ支弁スヘキ経費ノ豫算及地方税収入ノ豫算ハ各地方費組合毎ニ前年度三月三十一日限リ之ヲ編製スヘシ
第十条第二項追加豫算ハ法令ヲ待タス当然出来ルコト確ニ付削除
第十三条ヲ左ノ通リ改ム
第十二条翌年七月三十一日限リ毎会計年度出納ノ計算書ヲ調製シ各地方費組合ニ決算ヲ為スヘシ
第十五条此規則ニ定ムルモノノ外ノ下ニ（地方費組合ニ関スル規定）ヲ加フ

関屋改正案の全体を貫く重要な条文は第一条である。関屋改正案は、第一条をもって次の問題を解決しようとした。一つは、総督府の律令改正案が特別会計法と抵触する問題である。複数の地方費組合を作ることにより、それを「地方税ノ主体」にするということで、総督特別会計と別に地方税会計を設けるというのが関屋改正案の趣旨であった。もう一つは、後藤が追加予算の規定に拘った問題である。地方費組合の管理は台湾総督であるという第一条第二項の規定から、後藤が拘る追加予算の規定は「法令ヲ待タス当然出来ルコト確ニ付削除」とされたのである。以上から、関屋改正案は、台湾全島を一つの地方税区域にするか、二〇庁の地方税区域にするかという問題と、総督府の「自由裁量」による地方税運用をどのように従来と変わらず維持できるのかという問題を一気に解決しようとしたものであった。

そして電報の末尾に、一五日のそれと同じように、「組合ノ管理者ハ台湾総督ナル以上ハ多分御異議ナカルヘキ

見込」という関屋改正案に対する児玉総督の同意も付される。

翌一九日、後藤民政長官は地方費組合の設置に対する反対意見を打電した。後藤は、「地方費組合ヲ設クル案」は「実際の運用ニ差支ヲ生シ実際差支ナキ様ニ運用セントセバ全ク有名無実ノモノトナリ予算ノ編製執行上手数ヲ増スニ過キ」ないものだという理由で、「同意シ難シ」と反対したのである。後藤はあくまで地方税運用における総督府の自由度に拘っていたのである。さらに、後藤は「大蔵省案ハ森田承知セストハ如何ナル理由ナリヤ」と述べ、「大蔵省案ノ通リ内務省ノ同意ヲ求」めるよう、関屋に指示したのである。(38)

後藤の反対意見に対して、二〇日午前八時、関屋がさらに詳しい釈明を打電した。(39)地方費組合設置の理由について次のように説明されている。

> 地方組合ヲ設クルハ特別会計法トノ抵触ヲ避クル為ニシテ組合ノ数等其他一切ノ規定ハ総督ニテ定メ得ルモノニテ別ニ組合等ヲ設ケ協議ヲ為サシムルニ非ラス単ニ地方費ノ収支ニツキ地方官官制改正前ト大差ナキ様スルニ在リ

地方費組合の設置は、特別会計法と抵触しないことに目的があった。地方費組合内部において地方費の収支等を協議させるものではない。また、地方費組合設置が「予算の編製執行上手数ヲ増スに過キ」ないという後藤の意見に対して、関屋は、「運用上甚シキ不便トシテ反対スルコト困難」であると述べている。さらに、この案は「大蔵大臣ノ案」であり、内務省の「森田モ同意」している。大蔵省も「前案ヨリ此度ノ地方費組合案ヲ可」とし、「総督ヨリモ大蔵大臣ニ取マトメテ依頼セルニツキ尚前案ニモドルコトハ困難ナルヘシ」とも述べられている。以上の

ように、総督府の律令改正案は完全に否定されており、「大蔵大臣ノ案」＝関屋改正案が大勢を占めるに至ったのである。

二〇日午後三時一五分、午前中の関屋電報に対して後藤が返電した[40]。後藤は、「地方費組合ノ件」について、「着電ノ通予算決算ハ総テ総督府ニ於テ為シ賦課徴収モ課スコト」ならば、「手数ヲ増ス丈」であると、関屋案容認の態度を示した。ただし、その「運用上ニハ差支ナキニツキ改正案ノ第九条ト第十二条ノ冒頭ニ台湾総督府ノ五字ヲ加ヘラルレバ同意スヘシ」と、後藤が最後の「抵抗」を試みた。

しかし、後藤の「抵抗」も二二日午前の至急電報によってあっさりと否定された。関屋は、地方費組合の管理者が台湾総督であるならば、「第九条第一二条ニテ明文ヲ置クヲ要」せず、かつ「之ヲ置クトキハ議論ヲ生ス大蔵省及森田モ之ヲ置クヲ不可」と説明している。関屋自身も「第一条アル以上ハ可成（台湾総督又ハ地方長官）ノ文字ヲ削除スルヲ可ト信」ずると述べている。また、現行法の第二条と第五条を削除することも付言されている[41]。この弁明を受けた後藤は、同日午後に「地方税ノ件同意ス」と関屋に打電した。

この関屋改正案は、四月二三日に内務省に大蔵省案と引換えで正式に提出され、その後法制局に回付された。法制局の審査結果[42]について、「地方税規則ハ本日法制局ニテ確定内務大蔵トモスベテ同意」と報告されている。この報告において、関屋改正案の「地方費組合」という文言が「地方費区」に変更され、施行年度も明治三六年とされた。これらの変更点が誰の手によってなされたのかについては、「確定案ハ前電ト同意味ニテ文字ヲ改メタリ条文ヲ削除セシモノハ其侭トナシ別ニ繰上ヲ為サズ」という同報告の叙述から、恐らく法制局に回付される以前の段階でなされたと推定できる。

以上見てきたように、大蔵大臣の依頼によって起草された関屋改正案が一九〇二年六月一〇日律令第四号「明治

三一年律令第一七号台湾地方税規則中左ノ通改正ス」の原型となった。地方費区は、地租付加税、家税、営業税、雑種税という地方税を歳入とし、地方庁費、警察費、土木費、教育費、衛生費、勧業費、教育費、庁舎営繕費、地方税取扱費という地方統治に必要とする費目を歳出として規定された。そのため、一九〇四年、総督府は、「地方税経済ハ事実上ニ於ケル法人ト認メ処理スルモノ」として「其ノ法人名ハ第一地方費区第二地方費区第三地方費区トス」ということを自ら定義するものがあった(43)。

しかし、この地方費区の収支を議定する機関が設けられておらず、地方費区の管理はすべて台湾総督に一任されていた点に注目しなければならない。この点について、元台湾総督府官僚の東郷実と佐藤四郎が合著の『台湾植民発達史』において、「台湾地方税財政は名目は地方税と云ふも実質は総督府中央集権の基礎の上に立脚」するものであると指摘したうえで、次のように述べている(44)。

> 台湾地方税会計は年々議会の協賛を要して成立し、その行使及び決算に就ても常に議会に監督せられつつある国庫会計中より補足費として少なからざる収入を仰ぎながら、一旦地方税中に収入せられたる以上は、総督は自由に之を行使し得て何等監督の機関なきのみならず、帝国議会すら監督の権限を喪失するものなり。即ち台湾総督の台湾地方税上に於ける権限は、何等制限すべき監督すべき機関なきものにして、法治国上の一大缺点と云はざるべからず。

むすびに代えて

以上、一九〇二年の台湾地方税規則の改正について、総督府の律令案起草と本国政府との協議過程に焦点を当て

て検討してきた。最後に、これまで述べてきた地方費区制度導入の経緯と目的についてまとめておく。

総督府は、一九〇一年の「廃県置庁」という地方行政制度の改革に対応して、地方税制度の根本的改革を企図した。このことは、総督府と本国政府との協議過程において、台湾全島を一つの地方税区域とするのか、それとも二〇庁をそれぞれ地方税区域とするのかという二通りの制度構想が存在したことからも看取できる。前者は後藤民政長官と宮尾税務課長が支持し、後者は石塚参事官長が支持していた。結局、この年の一一月一一日の律令第一四号により、地方税経済の管理は台湾総督に委ねることと規定された。

一九〇二年に入り、総督府が本格的に地方税規則の改正に取り組んだ。総督府は、律令第一四号にみた台湾全島を一つの地方税区域とする構想を律令改正案として取りまとめた。その狙いは、総督府の「自由裁量」による地方税の運用を企図するところにあったと思われる。しかし、この総督府の律令改正案に対して本国政府が反対の意見を表明した。総督府を地方税の主体にする改正点は明治三〇年施行の台湾特別会計法と抵触する恐れがあるというのが大蔵省反対意見の主眼であった。結局、大蔵大臣から立案の依頼を受けた関屋総督府参事官は、特別会計法との抵触を避ける方法として、複数の地方費組合を設置するという内容の案を新たに起草した。この案が一九〇二年六月一〇日律令第四号「明治三一年律令第一七号台湾地方税規則中左ノ通改正ス」の原型となった。

台湾総督の律令制定権は、帝国議会の容喙をいれずに、台湾限りの法律を制定することができる強大な権限であったというのが一般的な理解である。しかし、一九〇二年地方税規則改正の制定過程をみると、律令の制定は、台湾総督の中央主管官庁、法令の分野によって他の関係省庁も介入していた。しかしこのことは、あくまで本国政府と台湾総督との関係においてであり、台湾統治における台湾総督の専制性を損なうものではないことは言うまでもない。

地方費区制度導入の目的は、一言でいえば、台湾総督の「自由裁量」による地方税の運用という点を維持しながら、特別会計法との抵触を避けることにあった。地方費区制度は、あくまでも総督府と本国政府との政治的妥協の産物であった。地方公共事業の費用負担のために設けられた地方費区が、たとえ台湾における地方団体の起源として考えられるとしても、地方費区制度が決して植民地住民のために設けられたものではなかったことは本稿の分析からも明らかとなろう。地方費区の予算編成は、帝国議会の監督を回避し、かつ台湾統治および開発に自由に使用できる予算を確保しようとすることが目的であり、各地方の実際上の需要を踏まえたものではなかった(45)。それがゆえに、当然現地住民の意思を政策に反映させる「自治的」システムでもなかったのである。

最後に今後の課題を述べておく。近年、日本近代法史学では、従来の一国史的視点ではなく、植民地の法制を含めた視点から日本近代法体制を捉えるべきという問題提起がなされている(46)。すでに、このような視点から統治初期に成立した台湾型司法制度がその後関東州、朝鮮の司法制度のモデルになったと論じる研究もある(47)。植民地初期台湾の地方費区制度は、その後、戦前日本の統治支配が及んだ地域の地方税制度、たとえば、一九〇九年朝鮮の「地方費法」、一九三七年満洲国の「省地方費」制度などの制定にどのような影響を与えていったのか。これらの点の解明については今後の課題としたい。

（1）矢内原忠雄『帝国主義下の台湾』（岩波書店、一九八八年復刻）七四～七五頁。

（2）従来、植民地台湾の地方制度研究は、州制、市制、街庄制に集中しており、台湾東部地方を対象とした「庁地方費」についての検討は必ずしも十分に行われたとは言えない。

（3）姜再鎬『植民地朝鮮の地方制度』（東京大学出版会、二〇〇一年）二一九頁。

（4）持地六三郎『台湾殖民政策』（冨山房、一九一二年、南天書局一九九八年復刻）一一七頁。

（5）これについて、桧山幸夫「台湾総督の律令制定権と外地統治論――「匪徒刑罰令」の制定と「台湾総督府臨時法院条

例改正」（『台湾総督府文書目録　第四巻』ゆまに書房、一九九八年）、小野博司「植民地台湾における行政救済制度の成立――訴願法施行の経緯を中心に――」（『神戸法学雑誌』第六三巻第一号、二〇一三年）および拙稿「大正九年台湾地方制度の成立過程（一）（二・完）」（『阪大法学』第六〇巻第六号、同第六一巻第一号、ともに二〇一一年）などを参照されたい。

（6）台湾総督の律令制定権が絶大な権限であるという一般的な理解である。これに対して、桧山幸夫氏は、律令制定権は緊急の場合を除き、「普通律令の制定には主務大臣及び主務省の監督指導が必要であり、制定の実質的な最終決定権は内閣総理大臣が掌握していた」と指摘されている。そのために、総督府は、東京に出張所を設置し、必要に応じて民政長官や担当部局の責任者を出張させて監督官庁と協議させるという手順を取らなければならない（前掲「台湾総督の律令制定権と外地統治論――「匪徒刑罰令」の制定と「台湾総督府臨時法院条例改正」――」四七四および四八一頁を参照）。桧山氏の指摘に本稿が学ぶところは大きい。

（7）許世楷『日本統治下の台湾―抵抗と弾圧』（東京大学出版会、一九七二年）一四六頁。

（8）鷲巣生「台警今昔物語（一）」（『台湾警察時報』二〇五号、一九三二年）八八頁。

（9）外務省条約局編『外地法制誌五　日本統治下五十年の台湾』（外務省条約局、一九六四年）一八八～一八九頁。

（10）台湾総督府警務局編『台湾総督府警察沿革誌（一）』（一九三三年出版、南天書局一九九五年復刻）五二一頁。

（11）警察本署制度の制定過程については、前掲『台湾総督府警察沿革誌（一）』九八～一〇四頁参照。

（12）鶴見祐輔『正伝　後藤新平　三　台湾時代』（藤原書店、二〇〇五年）九四頁。

（13）菊池武芳「地方費予算を別る、に当りて」（『台湾時報』一九二〇年一〇月号）三八頁。

（14）「府報」第二七三号（國史館臺灣文獻館・政治大學圖書館『臺灣總督府府報資料庫』）

（15）「律令中改正ニ関スル件　参事官長」『台湾総督府公文類纂』第六八〇冊、第二一件、第二九件、第二一～三張。なお、張＝頁数は國史館臺灣文獻館のデジタル画面によって振られているものを使用する（以下同じ）。

（16）「地方官官制等改正ノ件　明治三四年九月二十日」第五八〇冊、第二一件、第六〇～六二張。

（17）「律令中改正ニ関スル件　参事官長」『台湾総督府公文類纂』第六八〇冊、第二九件、第二一張。

（18）柴山峯登「台湾の地方財政」（『台湾時報』一九三二年一一月号）三九頁。

(19)「地方税経済ニ属スル財産処分ニ関スル律令及警察ノ事等ノ件　同外一名」『台湾総督府公文類纂』第六八〇冊、第三五件、第一張。

(20) 宮尾舜治は、明治二九年東京帝大法科大学卒業後、同年七月一三日に大蔵省属に任じられ、同年一二月一日文官高等試験に合格した。明治三三年四月二四日台湾総督府事務官に任じられ、民政部税務課に配属された（黒谷了太郎『宮尾舜治伝』吉岡荒造、一九三九年、八～一〇頁参照）。

(21) 前掲「地方税経済ニ属スル財産処分ニ関スル律令及警察ノ事等ノ件　同外一名」第二～三張。

(22) この点について、呉密察「明治三五年日本中央政界的『台灣問題』」（『台灣近代史研究』稲郷出版社、一九九一年）を参照されたい。

(23) 台湾総督府編『詔勅・令旨・諭告・訓達類纂（一）』（成文出版社一九九九年復刻）七一頁。

(24)「明治三十一年律令第一七號臺灣地方税規則改正（律令第四號）」『台湾総督府公文類纂』第七一五冊、第三四件、第九三張。

(25) 同上、第九四張。

(26) 同上、第一〇四張。

(27) 関屋貞三郎は、明治三二年東京帝大法科大学卒業後、内務省に入った。その後、明治三三年五月二六日に総督府参事官に任命され、同年七月一四日に着任した（「府報」第七六四号、第七八四号、國史館臺灣文獻館・政治大學圖書館『臺灣總督府府報資料庫』）。

(28) 地方税規則の改正過程の電報交信は暗号を使用していた。地方税などキーワードと思われる言葉が（　）で表記された。

(29) 前掲「明治三十一年律令第一七號臺灣地方税規則改正（律令第四號）」第一一二～一一四張。

(30) 峡謙斉「台湾の地方税」（『台湾協会会報』第六一号、一九〇三年）一三一～一三二頁。

(31) 鼓包美「新制度に関して中央政府との交渉の一端」（『台湾時報』一九二〇年一〇月号）一七一頁。

(32) 山崎丹照『外地統治機構の研究』（高山書房、一九四三年）一七～一八頁参照。

(33) 前掲「明治三十一年律令第一七號臺灣地方税規則改正（律令第四號）」第一五三張。

(34) 同上、第一五四張。

(35) 大蔵省がなぜこのような修正を加えたのかは明らかではないが、同年の会計法第五条の改正は参考となろう。「追加予算ノ事ニ関シテハ会計法上何等ノ規定アルコトナシ是ヲ以テ帝国議会ハ政府ノ追加予算提出ノ上ニ制限ヲ設クルノ必要アル」ということで、会計法第五条は、追加予算提出の条件として「必要避クヘカラサル経費及法律又ハ契約ニ基ツク経費ニ不足ヲ生シタル場合」のみと改正された（平井広一『日本植民地財政史研究』ミネルヴァ書房、一九九七年、二七頁および明治財政史編纂会編纂『明治財政史 第一巻』八八六頁を参照）。

(36) 前掲「明治三十一年律令第一七號臺灣地方税規則改正（律令第四號）」第一五五張。

(37) 同上、第一三八張。

(38) 同上、第一六二張。

(39) 同上、第一六九張。なお、この電報では、森田茂吉の大蔵省案反対理由について、「理論ト感情トシテ台湾全体ノ経済共通ヲ不可トスルナリ」と記されている。

(40) 同上、第一七〇張。

(41) 同上、第一七五張。

(42) 同上、第六五～六九張。

(43) 台湾総督府『台湾税務史 下巻』（台湾日日新報社、一九一八年）一四七頁。

(44) 東郷実・佐藤四郎『台湾植民発達史』（晃文館、一九一六年）三七八～三七九頁。

(45) 水越幸一「本島の現行地方制度成立経過覚え書（三）」（『台湾地方行政』第三巻第七号、一九三七年）三八頁。

(46) この点について、小沢隆司「植民地法制――法史における帝国主義」（石川一三夫・中尾敏充・矢野達雄編『日本近代法史の現状と課題』弘文堂、二〇〇三年）、小野博司「帝国日本の行政救済法制」（法制史学会六十周年記念若手論文集『法の流通』慈学社、二〇〇九年）および山中永之佑「第一章 現代法史論」（『日本現代法史論――近代から現代へ』法律文化社、二〇一〇年）などを参照されたい。

(47) 文竣暎「植民地司法制度の形成と帝国への拡散――初期台湾型司法制度の成立に至る立法過程を中心に――」（浅野豊美・松田利彦編『植民地帝国日本の法的構造』信山社、二〇〇四年）。