

矢切努著

『帝国日本と地方財政調整制度』

大阪大学出版会 2024年 vi + 352ページ

おのひろし
小野博司

I 本書の構成および概要

地方財政調整制度は、地方団体間の財政力格差を是正する制度である。現在の制度である昭和29(1954)年創設の地方交付税制度は、地方財政の自主性を損なわせ、補助金(行政)制度とあいまって「三割自治」といわれる現象を生み出したとの批判を受けることがあるものの、戦後の地域開発や経済発展に重要な役割を果たしたと評価されている。この制度(地方財政調整制度)の原型は、昭和15(1940)年の税制改革の一環として導入された地方分与税制度に求められるが、その成立までには紆余曲折があった。本書は、1920年代から1940年代にかけての、おもに内務官僚の構想と各省の思惑とおして、地方財政調整制度の導入過程を鮮やかに描き出した労作である。その内容は、さまざまな分野の研究者により関心をもたれるものであろう。以下では、その構成と意義について述べる。

本書は全10章からなり、序章と終章を除く各章の概要は次のとおりである。第1章「郡制・郡役所の廃止と両税委譲案の消長」および第2章「地方財政調整制度構想出現の前史的考察」では、国から地方(府県)へ独立税(地租および営業税)を委譲する両税委譲から、地方団体間の財政力格差を是正する地方財政調整制度への政策転換の背景を示すことがめざされる。おもに取り上げられるのは、1920年代における両税委譲論の消長過程および昭和6(1931)年税制改革である。両税委譲や義務教育費国庫負担金制度は、財政窮乏化により「委任事務の

みならず地方住民の福利増進を図るべき固有事務さえ行えないという、地方団体とその存立目的=「自治」の崩壊(308ページ)に直面した「二〇年代の内務官僚」(田中廣太郎、岡田周造)により、中央政府による円滑な地方統治を補強するための方策として提示された。これに対し永安百治、三好重夫といった「三〇年代の内務官僚」は、「二〇年代の内務官僚」の問題意識を引き継ぎながらも、両税委譲などで地方に財源を付与すれば付与するほど、格差が拡大し、また義務教育費国庫負担金制度では救済効果に限界があるという、地方財政が不均衡な現状に照らしてその欠点を指摘した。そこで、これに代わる新たな地方税制改革として永安や三好が構想したのが、「地方税負担の軽減と公正化に加え、地方間格差の是正という、三つの問題点を「統制調和」する地方財政調整制度」(83ページ)だということである。このような議論の組立ては、藤田武夫[藤田1948; 1949]以来の、「一九二〇年代までの「分権」的税制改革の構想が、一九三〇年代には「集権」的税制改革へと変化するという」「これまでの地方財政史研究」の理解の「傾向」を意識し、その修正を図ったものと評価することができる。

第3章「日本における地方財政調整制度の導入・構想過程」では、内務官僚がドイツとイギリスにおいて第一次世界大戦後に導入された制度をどのように評価し、自身の構想に取り入れたのかが検討される。これをとおして示されるのは、地方税負担の軽減と公正化に加え、地方間格差の是正という3つの問題を「統制緩和」する、内務官僚による地方財政調整制度構想の起源である。著者によれば、内務省が範としたのは、イギリスの一般国庫交付金制度(地方行政法、1929年)であった。第4章「内務省「地方局案」と地方財政調整制度の立案過程」では、昭和7(1932)年8月に地方局が公表した「地方財政調整交付金制度要綱案」および「地方財政調整交付金制度要綱案説明書」(「地方局案」)が取り上げられる。地方局案は、地方財源を中央に移管せず、地方団体固有の財源として交付金を配分する仕組みであった。著者はこれを「「自治」の崩壊を防ぎ、「自治の発達」と地方団体の存立目的の維持、発展を達成する(中略)内務省(官僚)の理念に基づく、現実的かつ画期的な創意工夫の成果であった」(308ページ)と高く評価する。しかし、内務省の地方財

政調整制度案は、昭和10(1935)年の内閣審議会・内閣調査局の審議・調査に基づく答申において否定されて挫折する。そしてそれは、各省での議論を経るなかで、財源保障の水準を定量的に引き上げることも、交付金を将来的な地方団体の一般財源にすることもできなくなったばかりか、交付金制度をとおして、地方財務に対する中央官庁による指導、監督が強化される仕組みへと変質したとする。

第5章「[馬場税制改革案]の立案と地方財政調整金制度」では、地方財政調整金制度を提示した「馬場税制改革案」の立案過程が検討される。地方財政調整金制度の立案は大蔵省が主導したが、第6章「軍部・警察と地方財政調整制度」は、これを要請したのは警察(内務省警保局)と軍部(陸軍)であったと指摘する。著者は、警察と軍部が地方財政調整制度を、それぞれ自身の業務を遂行するための、重要な税務政策と認識していたと主張し、このことはこれまでの研究では言及されなかった点であると述べている。つづいて、第7章「地方財政調整制度の法制化——地方分与税制度の誕生——」では、昭和15年の税制改革により、恒久的な地方財政調整制度として地方分与税制度が法制化された経緯が示される。ここから著者は、地方財政調整制度は、帝国日本において「総力戦体制」を構築するための国家総動員体制の一環として実現されたと主張する。

最後に、第8章「帝国日本の植民地朝鮮における地方財政調整制度」では、帝国日本における「総力戦体制」構築の観点から、植民地朝鮮において地方財政調整制度が導入された経緯が概観される。なお、朝鮮とならぶ外地であった台湾では、地方財政調整制度は導入されなかった。地方財政の窮乏が頂点に達していた朝鮮では、内地の税制改革に「順応」する形で、地方財政調整補給金制度や教育費国庫負担制度の整備が行われた。著者はこれを、「帝国日本の「総力戦体制化」に向けての、「内・外地を通じた「地方行財政の決戦化」を「実現」するための「決戦財政への転換」の一環として行われた」ものであったと主張する(342ページ)。

II 本書の意義および問題点

地方財政調整制度の歴史的展開は、財政史において重要なテーマであり、その導入過程を詳細に追っ

た本書の内容は、地方財政論を専門とする中村稔彦氏によって、すでに高く評価されている。したがって評者は、近代日本法制史研究に新たな視点を導入した意欲作という別の観点から、本書の意義と問題点を述べたい。

著者は、序章「本書の意義と目的」のほぼ冒頭において、「地方交付税制度の問題に言及する余裕はないが、その地方交付税制度の源流である地方分与税制度の成立と展開を追求したい」(2ページ)と述べている。確かに、本書は地方分与税制度の「成立」を詳細に追い、地方財政調整制度導入をめぐるダイナミクスを深く掘り下げている。しかし他方で、その「展開」については、第7章の終わりの2ページ(304-305ページ)で地方分与税法の改正(昭和16年、同17年、同20年)を簡潔にまとめ、戦後のシャープ勧告に基づく地方財政平衡交付金制度や、それまでの制度が有していた配分方法や総額決定に関する問題の克服をめざして創設された地方交付税制度については、序章(1-2ページ)で触れるにとどめている。

「地方分与税制度の成立と展開を追求したい」という課題設定を行った本書が、このような構成をとった理由を評者は以下のように考える。著者は地方分与税制度の成立で筆を擱いているが、それは本書が、「国家による地方統治」という、近代日本法制史のなかでもとりわけ重要なテーマに新たな視点で取り組むことをめざしているためではないだろうか。「国家による地方統治」という問いは、おもに地方制度史において取り上げられ、これに関する多くの研究がなされてきた。本書は、この蓄積あるテーマに、「地方統治=国家統治の幹となる地方統治機構の運営は地方税財政による財源の付与があって初めて成立し得るもの」(6ページ)という理由から地方税財政という視点を導入して果敢に切り込もうとするものである。そして、そのための手がかりとして着目したのが、「国家・地方の財政面を通じた統治体制の基軸の一つ」(1ページ)と性格づけられた地方財政調整制度だったのである。

このようにみると本書は、地方税行政という視点から「国家による地方統治」の展開を論じようとする野心的な試みだと位置づけることができる。著者いわく、この観点を生かして、内務官僚の「自治」観の変化(観念的・理論的な「自治」観から実態的・

現実的な「自治」観への変化)や彼らの地方財政の窮乏の解決に向けての真摯な姿勢、また1930年代後半以降の警察や軍部による地方財政調整制度への注目などが明らかにされている。

しかしながら他方で、地方税財政という視点を導入することで、「国家による地方統治」の展開に関する従来の理解そのものが、いかに、そしてどの程度刷新されるのかについての見通しは示されていない。実際に本文の叙述をみると、この分野の代表的研究である山中永之佑『日本近代地方自治制と国家』[山中1999]の議論を地方税財政(地方財政調整制度)の観点から補完し、発展させた部分が少なくない。もちろん、自身が支持している学説を補強することも非常に重要な学問的営為である。本書は、これまで積み重ねられてきた議論をより精緻なものにしており、この点において大きな貢献をしている。ただそれとともに、近代日本法制史に地方税財政という観点を初めて本格的に導入した本書には、それを十二分に生かして従来の議論の内容を徹底的に洗い出し、さらに大きく展開、または刷新させることも求められていたのではないだろうか。たとえば、今後の課題(343ページ)として「地方財政調整制度の意義は、昭和四(一九二九)年の地方制度改革や昭和一八(一九四三)年の地方制度改革と統一的に検討することによって、より明らかになる」と記されているが、断片的な資料を繋ぎ合わせて地方財政調整制度導入をめぐるダイナミクスを見事に描き出した著者の力量をもってすれば、本書においてこれを行うことも十分可能だったはずである。とくに、昭和18年改正を正面から取り上げた研究はほほないので、本書において地方分与税制度の「展開」と絡めて徹底的に議論してほしい。今後の研究において著者が、地方税財政という視点から「国家による地方統治」の展開について清新な議論を展開し、さらに、1920年代から1940年代のそれを説明するにあたって用いられる(本書でも用いられた)、「国民統合」や「総力戦体制」の内容についても新たな解釈を提示することを強く期待したい。

また、第8章については、「朝鮮における地方財政調整補給金の詳細については、本書では、十分に検討できたとはいえない」(334ページ)と述べているとはいえ、他の章に比べて論述の精度がやや不足しているのではないかとの印象を受けた。著者は、

その導入過程を『朝鮮行政』に掲載された田中俊輔ら朝鮮総督府官僚の論説を中心の手がかりにして論じている。制度構想者としての官僚の存在を重視するのは本書で一貫してみられる手法であり、それゆえに本章でも制度導入に関与したとみられる朝鮮総督府官僚が書いた文章を多く取り上げたこと自体は適当である。しかし、朝鮮における地方財政調整制度導入の経緯を詳細に明らかにした研究がないのであれば、「帝国日本」の地方財政調整制度を論じようとした著者以上に、これに取り組む適任者はいなかったはずである。昨今近代日本法制史では、「近代日本」の法制度(地方制度、行政争訟制度、監獄制度)を語るにあたって、内地のみならず外地の制度も対象とする研究がみられるようになった[山中2021;小野2022;林2025]。著者はこの新潮流を支持しているのであるから、今後、日韓等の諸機関において公文書や私文書を調査し、さらにその他の雑誌や新聞(『東亜法政新聞』、『法政新聞』、『京城日報』、『東亜日報』など)にも目をとおして、第8章で取り上げた問題について、より多角的で厚みのある議論を展開してほしい[岡崎2016;2019]。

評者の専門分野(近代日本法制史)ゆえに、その研究史上の意義を強調したが、中村氏もいわれるように、「地方財政調整制度はもちろん、戦前や戦後の制度史や経済史に関心がある方」にも「是非おすすめしたい一冊である」[中村2024,107]。また、地方財政調整制度の導入をめぐる各省の思惑や植民地朝鮮における制度導入に関する議論は、政治史や植民地史の研究者にとっても有益であろう。法制史のみならず、隣接領域にも多くの読者を得るに違いない著者が、今後の研究において本書で提示した視点を生かし、より斬新な議論を展開することを大いに期待している。

文献リスト

- 岡崎まゆみ 2016. 「外地・朝鮮の内国人弁護士による朝鮮認識(2)——1920年代・『東亜法政新聞』にみる——」『法史学研究会会報』(19).
 —— 2019. 「外地・朝鮮の内国人弁護士による朝鮮認識(3)——1930年代・『法政新聞』にみる——」『法史学研究会会報』(22).

小野博司 2022.『近代日本の行政争訟制度』大阪大学出版会.

中村稔彦 2024.「書評 矢切努『帝国日本と地方財政調整制度』」『都市問題』115(10).

藤田武夫 1948.『近代租税制度』河出書房.

—— 1949.『日本地方財政發展史』河出書房.

山中永之佑 1999.『日本近代地方自治制と国家』弘文堂.

—— 2021.『帝国日本の統治法——内地と植民地朝鮮・台湾の地方制度を焦点とする——』大阪大学出版会.

林政佑 2025.『帝国日本の監獄行政——植民地台湾と朝鮮を中心に——』京都大学学術出版会.

(大阪大学大学院高等司法研究科教授)