

博士論文（要約）

論文題目 明治中後期地方行財政の運営と展開

氏名 中西 啓太

◎目次

序章

- 第一節 本論文の問題意識 - 地方を捉え直すことの重要性 - 1
- 第二節 先行研究と本論文の視角① - 明治地方行政史の問い直し - 6
- 第三節 先行研究と本論文の視角② - 明治地方財政史の問い直し - 9
- 第四節 本論文の課題と構成 11

第一部 明治中後期における地方行政の展開 18

第一章 町村制施行当初の可能性と町村条例

- はじめに 24
- 第一節 条例の導入 26
- 第二節 条例と町村制の改変 28
- 第三節 条例と旧慣の維持 32
- 第四節 条例の沈静化と内務省の統制 36
- 本章のまとめ 38

第二章 明治後期条例による地方行政整備と町村監督の二重性

- はじめに 46
- 第一節 日清戦争を経た転換 48
- 第二節 条例制定と町村行政の整備 50
- 第三節 条例廃止を通じた町村の法制的整備 53
- 第四節 部落関係の条例と地方改良運動の理念 54
- 本章のまとめ 58

小括 65

第二部 地方行政機構における縦の関係性 69

第三章 明治後期における内務省地方局市町村課の調整機能

- はじめに 71
- 第一節 分析の前提
 - 第一項 簿冊の概要 72
 - 第二項 内務省地方局市町村課の概要 73
- 第二節 『伺照会』と法解釈の管理
 - 第一項 『伺照会』の性格 76
 - 第二項 『伺照会』と『市制町村制例規』 79
- 第三節 『課中意見』と内務省・地方間の連絡

- 第一項 『課中意見』収録文書の決裁案 83
- 第二項 往復文書の名義と『課中意見』の性格 85
- 第三項 市町村課による法の運用と「公然照会」 90

本章のまとめ 93

第四章 明治後期における府県・郡の監督行政

はじめに 104

第一節 資金蓄積の制度と各県の施策

- 第一項 基本財産の蓄積 106
- 第二項 罹災救助資金の蓄積 108

第二節 埼玉・群馬両県の比較

- 第一項 県による政策奨励と条例制定状況 110
- 第二項 蓄積金額規定の比較 114

第三節 埼玉県における基本財産蓄積条例と郡による奨励 117

第四節 資金蓄積の成果と意義 121

本章のまとめ 125

第五章 明治後期における地域有力者層の活動

はじめに 137

第一節 所得税の制度と日露戦後における重要性

- 第一項 所得税の制度 138
- 第二項 日露戦後における所得税 139

第二節 地域社会における所得調査委員の実態

- 第一項 所得調査委員・審査委員の選出過程と地域社会 142
- 第二項 所得調査委員の当選者 147

第三節 所得調査委員と税務署の衝突

- 第一項 事件の経過と考察 149
- 第二項 その後の展開と展望 154

本章のまとめ 157

小括 172

第三部 地方行政機構における横の関係性と地方財政 174

第六章 府県間における連絡・調整と企業に対する課税

はじめに 178

第一節 営業税国税化による変化 180

第二節 府県間の連絡・調整と分割手続きの形成

- 第一項 日本鉄道への課税と各府県の協議過程 183
- 第二項 分割標準の選択と府県間の相互作用 186

第三節 府県間の調整と内務省の役割	
第一項 改正府県制第一〇八条と府県財政制度との齟齬	189
第二項 分割標準の解釈をめぐる対立	190
本章のまとめ	193
第七章 市町村間における連絡・調整と企業に対する課税	
はじめに	202
第一節 地方における企業への課税と制度的問題	203
第二節 市町村の課税と企業の反発	206
第三節 市町村間の税分割と調整	
第一項 明治四四年「勅令第二四一号」以前の調整	210
第二項 県内における税分割の調整	213
第三項 広域の税分割の調整	215
本章のまとめ	218
補論 企業課税と地方財政	
はじめに	227
第一節 税分割の府県財政への影響と地域間財政力格差の展望	227
第二節 税分割の市町村財政への影響と企業立地の意義	
第一項 明治四四年制度整備による都市部への影響	232
第二項 明治四四年制度整備以前の企業課税と村財政	234
第三項 明治四四年制度整備以後の企業課税と村財政	238
小括	243
終章	246

本論文は、五年以内に出版予定である。

◎参考文献一覧

- ・石井寛治「地域経済の変化」佐伯尚美・小宮隆太郎編『日本の土地問題』（東京大学出版会、一九七二年）
- ・石井里枝『戦前期日本の地方企業』（日本経済評論社、二〇一三年）
- ・石川一三夫『近代日本の名望家と自治』（木鐸社、一九八七年）
- ・牛米努「国税徴収機構形成史序説」（『税務大学校論叢』第三九号、二〇〇二年）
- ・牛米努「営業税と徴収制度」（『税務大学校論叢』第四八号、二〇〇五年）
- ・牛米努「日露戦後の納税奨励策について」（『税大ジャーナル』第二三号、二〇一四年）
- ・大石嘉一郎『日本地方財政史序説』（御茶ノ水書房、一九六一年）
- ・大石嘉一郎、西田美昭編『近代日本の行政村』（東京大学出版会、一九九一年）
- ・大鎌邦雄『行政村の執行体制と集落』（日本経済評論社、一九九四年）
- ・奥田晴樹『日本の近代的土地所有』（弘文堂、二〇〇一年）
- ・大島美津子『明治国家と地域社会』（岩波書店、一九九四年）
- ・金沢史男『自治と分権の歴史的文脈』（青木書店、二〇一〇年、初出は二〇〇九年）
- ・坂口正彦『近代日本の村と政策』（日本経済評論社、二〇一四年）
- ・住友陽文「明治地方自治制における町村自治の位置」（〈愛知教育大〉『歴史研究』第四一号、一九九五年）
- ・高久嶺之介『近代日本の地域社会と名望家』（柏書房、一九九七年）
- ・高村昭秀「明治前期の土地調査」（近代租税史研究会編『近代日本の租税と行財政』有志舎、二〇一四年）
- ・高寄昇三『明治地方財政史 第四巻』（勁草書房、二〇〇四年）
- ・高寄昇三『明治地方財政史 第五巻』（勁草書房、二〇〇六年）
- ・長妻廣至『補助金の社会史』（人文書院、二〇〇一年）
- ・中村尚史『地方からの産業革命』（名古屋大学出版会、二〇一〇年）
- ・坂野潤治『明治憲法体制の確立』（東京大学出版会、一九七一年）
- ・坂野潤治『大正政変』（ミネルヴァ書房、一九八二年）
- ・福島正夫『地租改正の研究 増補版』（有斐閣、一九七〇年）
- ・藤田武夫『日本地方財政発展史』（河出書房、一九四八年）
- ・伏見岳人『近代日本の予算政治 一九〇〇 - 一九一四』（東京大学出版会、二〇一三年）
- ・松沢裕作『明治地方自治体制の起源』（東京大学出版会、二〇〇九年）
- ・松沢裕作『町村合併から生まれた日本近代』（講談社、二〇一三年）
- ・宮地正人『日露戦後政治史の研究』（東京大学出版会、一九七三年）
- ・山中永之佑『日本近代地方自治制と国家』（弘文堂、一九九九年）

論文の内容の要旨

論文題目 明治中後期地方行財政の運営と展開

氏名 中西啓太

本論文は、明治前期に繰り返された改変を経て、明治二〇年代初めに戦前を通じて大きな枠組みが維持される各種制度を成立させた日本が、近代国家として存立していくためには、地方の役割が重要であったのではないかと考え、その地方行財政運営のあり方を、明治中後期について分析するものである。

地方制度は同じくこのころ基本的枠組みを成立させたが、近代日本の中における役割を重視する理由は、次の二点である。第一に、中央において様々に構想される政策が実際に執行されるにあたっては、地方行政機構が地域社会まで媒介し、担い手となるからである。第二に、このように様々な事務を地方行政機構は担わされるが、逆に財源は十分与えられず国庫が優先される、という行財政両面にわたるしわ寄せが国家から地方に対して起きており、この負担転嫁は日本が急速に近代国家として歩みを進めることができた要因の一つではないかと考えられるからである。同時に、なぜこの負担によって破綻せず、政策の執行者でありつづけられたのか。地方行政機構の各レベルにおいて能動性が発揮され、様々な負担に対応しながら政策を担っていたのではないかと考え、その動きや縦・横の相互作用を捉えることで考察を行う。

第一部では、本論文の視角にあった題材である、市町村条例に注目し、その変遷から時期的特徴を概観した。許認可権に反映される内務省などの判断・政策構想と、市町村会議決に反映される各市町村の個別の判断とが衝突する地点であり、その変遷や調整の過程から時期的特徴がうかがえるからである。

第一章では、明治二二年の町村制施行から日清戦争が終結する明治二八年までの条例を分析した。町村制施行当初には、まったく条例を制定せず、町村合併によって作り出された行政村の活動が不活発だったと考えられる町村がある一方で、非常に盛んに条例を設ける町村も見出された。個別の事例を見ていくと、新たに与えられた条例というツールを用い、町村制の規定を自村の状況に適合させようとする、あるいは町村合併以前の慣習を維

持しようとする狙いも含まれていた。多様な条例に対し内務省が対応に迫られる状況が現出したが、これらの条例はあまり許可を受けることができず、明文の法規に基づいて自主性を発揮しようとする動きは潰えていった。

しかし町村は、単純に内務省の統制に服したわけではなかった。第二章では、明治三、四〇年代の条例に注目した。再び条例の制定・改正が盛んになるとともに、四〇年代には条例の廃止も多くなり、新たな段階へ入っていた。各町村の備える条例の種類・内容を一定の範囲内に標準化しようとする狙いが見出され、条例を通じた地方行政の整備が進められていたのである。しかし一方で、内務省の政策構想とは合致しない面を持つ、区に関わる条例については、条例は廃止しつつも、許認可を要さない町村会議決や規程によって事実上存続させるという処理が行われていた。この二つの傾向から、システム面からの町村行政整備と、内務省が許容する秩序に形式的整合性を保ちつつの個別事情の配慮という二重の対応がこの時期に見られるのである。

第一章で見たような、明文に基づき個別事情に対応する町村運営の方向性が潰え、後には形式的整合性と許認可権の外部での裁量権の発揮により、中央の政策構想と地方の現実がすり合わされたのである。そしてこの後者の能動性が、地方行財政の安定的運営に重要ではないかと考え、地方行政機構の縦の関係性における、各レベルでの調整のあり方の分析に進む。

第三章では、内務省の末端において府県以下と直接相対する、地方局市町村課の調整機能に注目した。従来の研究では高等官の発言や著作、制定された法令などから内務省の動きが考察されてきたが、市町村課が残した簿冊を文書学的に分析することで、そこで展開された実務を再構成した。そこでは、府県や他省庁など、外部と連絡を取り合いながら、公式の法解釈を蓄積し、地方行政を運営していく面と、地方からの非公式の問合せに対し、地方行政の現場における便宜を図るような助言を一回的に行っていく面とが見出された。

第四章では、各地方において町村と直接相対する府県・郡の役割に注目した。具体例として、明治三〇年代以降に展開されていく町村における資金蓄積政策が、いかに展開されていくのか、その蓄積を規定する条例の奨励を分析した。県によっても奨励方法に差異が見出されたが、さらに郡が自らの担当区画内で裁量権を発揮し、独自の奨励を行っていた。そこでは、時に町村が実施可能な程度に手心が加えられうるため、政策意図の緩衝ももたらしていた。また、実際に蓄積された資金は、中央省庁の構想から乖離し、緊急時の取り崩しなど、地方に利する形で活用されていた。地方行政機構による政策の媒介の実態と言えるだろう。

第五章では、町村長などに就任し、地方行政機構の末端を担う地域有力者層の動きを取り上げた。日露戦後期の地方を扱う研究で注目を集めてきた地方改良運動においては、その担い手という側面が強調されてきたが、これに対し、本章ではこの時期に限らない題材である所得税との関連を分析した。納税者同士の互選で選出される所得調査委員が税額決定の過程に参加するため、地域からの動きを分析しやすい題材だからである。所得調査委

員は地域社会で有力者層が構築する秩序の中で選出されてくるだけでなく、地域を代表して異議を申立て、税務署と衝突する事例も見られた。ここから、地域有力者層の能動性が見出されるとともに、第四章までで見てきた各機関の柔軟な対応が無ければ、彼らを一定の秩序内に留めることは困難であったとも考えられる。しかし、こうした柔軟な対応は地方行財政運営を可能にしたとしても、増大する税負担などに関わる不満を解消するものではなかったため、こうした地域の不満は政党などへ向かっていくと予想される。

また、不満を醸成しうる原因として財政問題が想定されたが、国家から地方への財源付与はほとんど行われなかった。そのため、すでにある税源の中での対応が求められることとなる。しかし同時に明治中後期は経済発展が続いており、企業が全国に展開して盛んに活動しつつあった。第三部では税を介した地方行政機構と企業との関係と、その課税をめぐって発生した府県同士・市町村同士の横の関係に注目した。

問題が生じたきっかけは、明治二九年の営業税国税化であった。それまで各府県において独自に商工業に対し課税が行われていたが、制度変更により、地方の課税は国税納税額を基準に算出される付加税で行われることとなった。しかし、企業などは各地に工場や店舗などを散在させるが、国税の納税は一箇所で行う。そのため、各府県・市町村が自らの領域内に所在する企業に課税を試みても、付加税の算出・賦課が困難になってしまったのである。

第六章ではこの問題に対する府県レベルでの対応を取り上げた。ここでは、明治三二年の府県制改正に伴って新設された第一〇八条により、比較的スムーズに関係府県間で国税を分割する歩合を協定することが定められた。さらに、横の関係において連携しつつ、この税分割の制度を実施するためのルーティンが構築されていった。時には、内務省が把握できない次元において、円滑に事務処理を行うための対応もとられていた。

対照的に、第七章で取り上げた市町村レベルでは、制度的対応が遅れただけでなく、多重課税を警戒する企業側の反発が、行政裁判まで至る例もしばしば見られた。明治四四年勅令第二四一号により府県と同様、税の分割を行うことが定められたが、企業の営業所の所在地によっては全国レベルでの協議を要する場合もあった。しかしこうした場合も、利害を共有できる単位を構築しつつ、調整が行われていった。府県・市町村における横の調整で制度が実質化する一方、内務省は地方で行われた協議やルーティンを全国に一般化する役割や対立が解消できなくなった場合に調停を行うなど、中央と地方との役割分担が見出された。

また、税分割の府県・市町村財政への影響も検討したが、税分割実施以前の鷹岡村の例からは、国税の付加税を賦課できるかどうかの差は大きなものであり、税分割によってようやく企業立地が税源として意味をなすようになったと言える。こうした制度的対応が好況に沸く第一次世界大戦を前に行われた意義は大きい。

このように、明治中後期における地方行財政運営のあり方は、内務省が許容する秩序に形式的整合性を保ちつつ、各レベルが能動性を発揮することで行財政両面におけるしわ寄せ

せに耐える手段が模索される、というものだった。ある面では、自らの負担と責任で事務を執るというこの時期における「自治」の遂行と言えるが、しかしそれは時には政策構想から執行を乖離させる面も持った。

また、国家からの財源付与は極めて少なく、企業に対する税分割も、国税を優先した結果の不備を修正し、本来徴収できる課税を実現したに過ぎず、財政調整制度とは異なる。そのため第一次大戦後は、財政規模は大きくなる一方で、府県レベルでの財政力格差は依然として是正されないままであった。また、市町村レベルでは企業の有無が大きな財政力格差をもたらさう。つまり、第一次大戦後には地方財政問題が大きな論点となるが、すでにその萌芽があったのである。全国町村長会などが活発な活動を行うようになっており、地方が国家に直接の対処を強く要求する、新たな段階を迎えることが予想される。