

## 郡制・郡役所の廃止と両税委議案の消長

矢切 努

はじめに

1. 第一次大戦後の社会経済的状況と国税委議論・郡制廃止要求の台頭
    - 1) 地方財政膨張と国税委議論の出現
    - 2) 地方財政膨張と郡制廃止への動き
  2. 郡制廃止と「両税委議案」（臨時財政経済調査会特別委員会答申）
  3. 両税委議案の消滅と郡役所の廃止
- むすびにかえて

キーワード：郡制、郡役所、郡長、両税委議、  
地方自治要求運動、義務教育費  
国庫負担法

はじめに

本稿は、大正デモクラシーを歴史的背景として提起された、郡制・郡役所廃止の要求と両税委議案の消長について考察せんとするものである。

大正デモクラシー運動の一環としての地方自治要求運動は、およそ三つの要求に大別される。

すなわち、公民権拡充要求と地方自治権拡張要求＝普選要求、郡制・郡役所廃止要求および府県知事公選要求、地方の自主財源強化の要求＝両税（地租・営業税）委議の要求である<sup>(1)</sup>。

このような地方自治要求運動については、これまで数多くの優れた研究蓄積<sup>(2)</sup>がなされてきたが、三つの地方自治要求運動を体系的に論じられたものは比較的少ない。管見の及ぶ限りでは、普選・治安維持法体制に焦点をあて、郡制・郡役所廃止と両税委議案との関連について、通史的・体系的な考察の中で示唆を与えられた山中永之佑氏の一連の業績<sup>(3)</sup>があるに過ぎないからである。

したがって、本稿では、先学の業績に依拠しながら、大正デモクラシー運動の一環としての地方自治要求運動、そのなかの郡制・郡役所廃止要求および両税委議要求に対する政府・官僚層の対応策と考えられる郡制・郡役所廃止と両税委議案の消長を、大正デモクラシー運動の展開と普選・治安維持法体制の形成、展開の過程<sup>(4)</sup>

(1) 吉岡健次『日本地方財政史』（東京大学出版会、1981年）313頁、都丸泰助『地方自治制度史論』（新日本出版社、1982年）147頁、大石嘉一郎『近代日本地方自治の歩み』（大月書店、2007年）183頁～185頁。

(2) 藤田武夫『日本地方財政発展史』（河出書房、1949年）、宮本憲一「明治大正期の町村合併政策」（島恭彦『町村合併と農村の変貌』有斐閣、1958年）、大島太郎『官僚国家と地方自治』（未来社、1981年）、吉岡・前掲注(1)『日本地方財政史』、都丸・前掲注(1)『地方自治制度史論』、金澤史男「両税委議論展開過程の研究—1920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）（以下、「両税委議論

展開過程の研究」と略称する）、池上岳彦「両税委議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）、竹内良夫「大正デモクラシーと両税委議運動」（『経済研究年報』第11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）、山中永之佑『近代日本の地方制度と名望家』（弘文堂、1990年）、同氏『近代日本地方自治制と国家』（弘文堂、1999年）など。

(3) 山中・前掲注(2)『近代日本の地方制度と名望家』、同・前掲注(2)『近代日本地方自治制と国家』など。

(4) 普選・治安維持法体制の形成、展開過程については、山中・前掲注(2)『近代日本地方自治制と国家』第4

を視野に入れて考察したい。本稿が、郡制・郡役所廃止と両税委譲の問題を中心に扱う理由は、郡制・郡役所廃止が町村統治の問題であり、両税委譲が町村財政の問題<sup>(5)</sup>であって、両者は国家の町村統治＝町村行財政政策上における、大きな二つの重要な要素として、本来密接不可分なものであると考えられるからである。その主たる理由は、以下の通りである。

郡制は、明治23年5月17日（法律第36号）の成立以来、制度上、郡費を町村分賦＝町村民の負担に依存しており、町村財政に過重の負担を強いてきた<sup>(6)</sup>。成立当初は、町村統治や町村秩序の維持に対して一定の役割を果たしてきた郡役所＝郡長も、大正デモクラシー期における小作争議の昂揚のなかで、その役割を果たすことができなくなっていった。その結果、郡制・郡役所の統治対象である町村の理事者（＝全国町村長会）<sup>(7)</sup>からも、郡制・郡役所の廃止が主張されるに至った。このような経緯のなかで、まず、大正10(1921)年4月12日に郡制廃止が公布（法律第63号）され、大正12(1923)年4月1日に施行された（同大正12年3月15日、勅令第44号）。続いて、大正15(1926)年6月4日「地方官官制」（勅令第154号）改正によって、郡役所＝郡長が廃止されたのである。しかしながら、この「地方官官制」改正では、一方において、従来、町村の指導・監督にあたってきた郡役所（＝郡長）を廃止した代わりに、府県当局の町村（長）に対する指導・監督権の強化が図られたことは注意されなければならない。さらに、府県当局から

の指導、監督が強化された町村では、大正15(1926)年6月24日「町村中制改正」（法律第75号）によって、町村長の権限が拡大、強化された。その一方で、町村会議員選挙においても「普通選挙制」<sup>(8)</sup>が採用された。そのことは、町村小作農など無産者の代表が町村会に進出する契機となった。加えて、町村長の選任方法が改正され、町村長は町村会の選挙で選任されることとなった。つまり、町村無産者を含む町村の全公民の代表者で構成される町村会で選任される町村長の権限が拡大、強化され、さらに町村（長）に対する府県当局の指導、監督が強化されることによって、中央政府（内務省）—府県—町村（住民）の行政系列が整備・強化され、町村民＝国民統合が図られたのである。したがって、郡制・郡役所の廃止は、上述のような、地方統治機構の再編、強化の一環として行われたものということができるのである。

一方、両税委譲案は、国税としての両税（地租・営業税）を府県に委譲する代わりに、国税に財産税を創設し、府県からは町村に戸数割を委譲し、町村からは府県に所得税附加税を委譲するという、国税—地方税（府県税・町村税）間での税制整理案であった。この案が実施された場合、地方税総額の両税委譲による増額分は、特に町村小作農などに大きな負担を強いてきた細民重課税である戸数割の整理、削減に充当され、細民重課の弊をなくすことができ、また戸数割が町村独立税とされ、町村財政の窮乏を救うことになる。このように両税委譲案は、後に

↘ 章318頁～420頁参照。

(5) 両税委譲に関しては、本来、市・町村財政の双方について考察しなければならないが、本稿では主として郡制・郡役所の廃止と両税委譲との関連に焦点を置いているので、町村に限定して考察していることをおこわししておく。

(6) 明治23年「郡制」第62条、および明治32年3月16日「改正郡制」（法律第65号）第89条で、郡費は、郡の財産収入およびその他の収入以外は、郡内の各町村に分賦すると規定された。

(7) 全国町村長会の要求は、義務教育費国庫負担の増額と郡制廃止をその二大要求としていた。なお、郡制廃止の実現後は、郡役所（＝郡長）の廃止を要求した（森邊成一「地方事務所の設置と再編—郡制廃止後の郡域行政問題—」『広島法学』第23巻第4号（2000年）49頁～50頁）。

(8) ここでいう「普通選挙制」とは、男子普通選挙制のことである。選挙資格・被選挙資格は、それぞれ、帝国臣民で25歳以上の男子、30歳以上の男子に与えられた。

紹介する、大蔵省主税局長松本重威の発言（一本稿51頁一）にもみられるように、当時歳入の大半を戸数割に依存していた町村において、町村内の小作農などの戸数割負担の軽減を企図したものであった。この両税委議案で、戸数割を中心とする整理、削減が主題とされたのは、明治以来の町村秩序＝名望家支配を動揺させていた地主－小作間の対立（その対立現象の一つが小作争議の頻発である）の要因の一つが、戸数割にあると考えられたからである（後述の内務省地方局長添田敬一郎の発言一本稿53頁一参照）。したがって、この両税委議案は、町村秩序＝町村統治体制を動揺させていた小作争議の要因の一つと考えられた戸数割の整理、軽減を企図したものとすることができるのである。

以上に述べてきたように、郡制・郡役所の廃止は、町村財政の問題（町村による郡費・郡役所費負担の廃止）を含む町村統治の問題であり、両税委議案は町村統治体制を動揺させていた小作争議の要因の一つと考えられた戸数割の負担を軽減するという町村財政の問題であり、かつそのことが小作争議の発生を抑制し、町村秩序を維持、安定させるという町村統治の問題でもある。したがって、郡制・郡役所廃止と両税委議は、町村統治上、密接不可分なものであると考えられるのである。

この郡制・郡役所廃止と両税委議は、既述したように、大正デモクラシーの昂揚のなかで、地方自治要求運動の一環として発生したが、町村統治体制が動揺するなか、普選・治安維持法体制の形成、展開の過程において、政府・官僚層が、町村統治体制の再編、強化という企図から、この地方「自治」要求を可能な限り受け入れる形で、提唱したものであった。しかし、普

選・治安維持法体制の形成、展開の過程において、郡制・郡役所廃止は実現されたが、一方の両税委議は実現されずに終わったのである。

本稿では、普選・治安維持法体制の形成、展開の過程において、いずれも政府・官僚層によって、町村統治体制の再編強化という企図から提唱されながらも、郡制・郡役所廃止がなぜ実現され、両税委議がなぜ実現されなかったのかについて、明らかにしたいと考えている。

まず、郡制・郡役所廃止要求と両税委議案の提案について考察する前提として、主として第一次大戦後の財政状況について考察し、両者の要求がどのような経緯で登場してくるのかについてみてみよう。

## 1 第一次大戦後の社会経済的状況と国税委議論・郡制廃止要求の台頭

### 1) 地方財政膨張と国税委議論の出現

第一次大戦以後、物価が騰貴し、社会政策立法に応えるために地方財政が膨張した<sup>(9)</sup>。わが国では、基本的に、地租・営業税・所得税といった主要税源は悉く国家財源とされ、地方財政は必然的に国税附加税に依存せねばならない構造的な特質が与えられた。特に、町村財政はまず町村「財産ヨリ生スル収入及使用料、手数料」等を第一財源とされ、これら第一財源で不足する場合のみ、町村税を課することができるようになっていた（明治21年4月25日「町村制」〔法律第1号〕第88条、明治44年4月7日「改正町村制」〔法律第69号〕第96条）。しかし、第一次世界大戦後には、もはや町村財政は「財産ヨリ生スル収入及使用料、手数料」等の第一財源だけでは成り立ち得なくなっていた<sup>(10)</sup>。それは、以下に述べ

(9) 大島・前掲注(2)『官僚国家と地方自治』73頁。

(10) 山崎延吉「農村農民共通の大問題」〔『帝国農会報』第11巻第4号、1921年〕では、大正10(1921)年頃には、「町村の経費は、其財産より生ずる収入を以て支弁するてふことは容易に行はれそうには見へ」ず、「今日

の町村各種の事業に要する財源は、之を税に仰ぎつゝ、あ」り、「一にも税、二にも税、三にも税。農民は課税に追はれ、納税に卑怯ならざるを得ぬ」状況を指摘している（同論、25頁）。

るような状況から生じたものであった。

わが国の地方財政は、日清・日露戦争、両「戦後経営」期を通じ、国税重視の財政政策と厳しい地方税制限（〔道〕府県税・〔市〕町村税としての、地租・営業税などの国税附加税に対する課税制限）<sup>(11)</sup>によって、本来的に貧弱であった地方の財源が一層貧弱な状況に置かれていた。特に、日露戦後の国政委任事務量の増加に伴う地方財政の膨張は、細民重課の最たるものといわれる戸数割等の脆弱な担税源への依存度を増大させていたのである<sup>(12)</sup>。

このような事態のもとで、第一次世界大戦を契機として、地方財政を取り巻く環境は大きく変化を遂げた。地方税収入額は、大正2（1913）年（約1億9千万円）から大正10（1921）年（約6億4千万円）で三倍以上の増加を遂げた<sup>(13)</sup>。この地方財政の膨張は、国家財政の膨張をはるかに上回るものであった。その要因は、物価が騰貴する中での都市への資本集中と人口増加にともなう社会事業、都市計画事業（都市交通、公営住宅、上水道、電気ガス、失業対策、衛生費）の急増、農村の教育の質的向上にともなう義務教育費増加などにあった<sup>(14)</sup>。増額の約6割強（約3億円余）が地方税で賄われ、この内の5割以上（約1億5,300万円）は戸数割税に依存していた（いずれも決算額）<sup>(15)</sup>。このように、戸数割に依存しなければ、膨張する地方財政（特に町村財政）<sup>(16)</sup>を

支えることはもはや不可能であったのである。

このような地方財政の膨張に対しては、政府は既に、明治39（1906）年4月の大蔵省「税法審査委員会」の設置と翌明治40（1907）年3月の税法整理案審査会設置によってその対策を図っていた<sup>(17)</sup>。しかし、この際には、国家税源の確保が第一に最優先されており<sup>(18)</sup>、明治37（1904）年4月1日公布「非常特別税法」（法律第3号）によって実施されている地方税制限を緩和するにしても、「地方税の増徴によつて国庫の充実に侵すことは、厳に警戒せられ」たのである<sup>(19)</sup>。政府は、明治41（1908）年3月31日には、「地方税制限ニ関スル法律」（法律第37号）を公布（明治41年度施行）し、同年4月開催の地方官会議では、地方の「不要不急の事業」を戒めるとともに、「滞納処分の励行、協議費の整理と抑制及び戸数割、戸別割の軽減と賦課方法の改正等を奨励した」<sup>(20)</sup>。しかし、「既存の国税体系を大前提とする大蔵省」<sup>(21)</sup>のもとで実施された、このような税制整理では、地方財政の膨張を根本的に解決することはできなかった。

「両税委議論」の萌芽ともいえる「国税委議論」は、上述のような状況下において提唱されてきたのである。その提唱者は「地方財政問題の重要性を強調する立場」に立った学者や内務省の官僚であった<sup>(22)</sup>。以下、先学の研究<sup>(23)</sup>によりながら、内務省官僚の「国税委議論」をみて

(11)例えば、明治29年3月28日「国税営業税法」（法律第30号）による、地方税営業税の国税移管、明治37年4月1日「非常特別税法」（法律第3号）による、既存国税の増徴と地方の有力税源である国税附加税（地租・営業税・所得税附加税など）への厳しい課率制限があげられる。

(12)藤田・前掲注(2)『日本地方財政発展史』、および金澤・前掲注(2)「両税委議論展開過程の研究」参照。

(13)『明治大正財政詳覧』（東洋経済新報社、1926年）520頁。

(14)大島・前掲注(2)『官僚国家と地方自治』74頁、山中・前掲注(2)『近代日本地方自治制と国家』361頁。

(15)藤田・前掲注(2)『日本地方財政発展史』223頁～224頁。

(16)地方税中に占める戸数割の比率は、大正11年度の当初予算が、府県税総額（約2億1,900万）中、約2割（約4,623万5千円）であるのに対し、町村税総額（約2億5,330万円）中、66%（約1億6,653万円）を占めた（田中廣太郎『地方税戸数割』（良書普及会、1922年）27頁～29頁）。

(17)藤田・前掲注(2)『日本地方財政発展史』139頁～140頁。

(18)金澤・前掲注(2)「両税委議論展開過程の研究」76頁。

(19)藤田・前掲注(2)『日本地方財政発展史』141頁。

(20)同上、147頁。

(21)金澤・前掲注(2)「両税委議論展開過程の研究」84頁。

(22)同上、78頁～86頁。



みよう。

内務省は、日露戦後の明治45(1911)年5月、内務省地方局に「地方財務調査会」を設置し、当面、地方財政膨張に対しては、経費節減で対応することとしたが、既に、経費節減による地方財政膨張の対策は限界を露呈していた。その理由は、経費節減といっても、警察費をはじめ国政委任事務費の節減は、最小限度しか行うことができず、削減対象が専ら土木費・教育費・勸業費といった自治費目に限られ<sup>(24)</sup>、特に「税源を涵養すべき勸業費がむしろ集中的に削減される」<sup>(25)</sup>矛盾を生じていたからである。こうして、内務省は、地方の財源確保と地方の安定的統治の観点から、戸数割の改革を主張<sup>(26)</sup>するとともに「国税ノ委譲ニ待ツニテラサレハ根本的整理ノ実ヲ挙グルハ至難ノ事」として、「国税委譲」<sup>(27)</sup>による地方財政膨張の根本的解決という結論に帰着したのである。しかし、日清・日露戦後経営期には、軍備拡張・軍事関連産業の拡張など、軍事費を中心とする国家財政の膨張に対応する必要から、内務省の「国税委譲案」は国家の政策課題とはなり得なかったのである。

## 2) 地方財政膨張と郡制廃止への動き

上述のように、地方財政政策が行き詰まるなか、「地方財制緊縮＝行政経費節減」という「経済的理由」を根拠として、地方統治体制再編の動きが生じてくる<sup>(28)</sup>。この動きこそ、郡制・郡役所の廃止など、一連の地方制度改革の動きにほかならない。

周知のように、郡制は、そもそも成立当初から多くの批判や議論がなされていた。特に日露戦争～第一次大戦期には、郡制廃止法案がたびたび帝国議会に提出された。この郡制廃止の動きの背景には、「内務省内の山県有朋派の勢力を根底からくつがえそうとする内務大臣原敬のなみなみならぬ意気込み」<sup>(29)</sup>があったといわれているように、統治者内部での勢力争いがあったという指摘がなされている。しかし、既述したような、日露戦後の地方財政膨張に対する内務省の動向などの諸状況を勘案すれば、郡制廃止を単に勢力争いの産物としてのみ捉えるだけでなく、国家による地方行財政改革としても把握しなければならない。

このことは、郡制廃止の急先鋒であった原敬が、郡制廃止の理由を、第一に、日露戦後の地方財政膨張による国民負担の軽減という観点に立って説明していること<sup>(30)</sup>。第二に、原が第22

〔23〕藤田・前掲注(2)『日本地方財政発展史』、および金澤・前掲注(2)「両税委譲論展開過程の研究」。(24)藤田武夫氏は、日露戦後の経費節減・地方財政緊縮政策では、土木費、公債費、教育費、勸業費の順に削減額が最も多く、衛生費・病院費などはほとんど削減されず、警察費・警備費などは「却って増額」されたことを指摘される(藤田・前掲注(2)『日本地方財政発展史』133頁)。

(25)金澤・前掲注(2)「両税委譲論展開過程の研究」83頁～86頁。

(26)内務省は、戸数割について、「各戸平等ノ率ヲ以テ配布スル現行ノ賦課方法ハ貧富其ノ度ヲ異ニスル町村ノ負担能力ニ適応セサルヲ以テ各町村ノ資力ニ応シ其総額ヲ定ムルコト、シ更ニ毎戸ノ賦課ニガリ一定ノ標準ヲ設ケテ之ニ拠ラシムルハ各地方齊シク其ノ必要ヲ認ムル所」とし、地方税に占める戸数割の重要性を指摘し、戸数割課税の標準設定の必要性を訴えた(同上、83頁～84頁)。

(27)同上、83頁

この内務省の「国税委譲論」は、国税營業税・所得税の課税最低限を引上げ、課税最低限以下の税源を地方に移譲するという、国税の一部委譲論であって、後の臨時財政経済調査会の両税委譲論とは区別されなければならない。

(28)山中・前掲注(2)『近代日本地方自治制と国家』367頁。

(29)石川一三夫「日露戦後経営と鉄道国有一第二回帝国議会～第二四回帝国議会」『日本議会史録』1〔第一法規出版、1991年〕375頁。

(30)原は、「郡制ノ廃止ニ依ッテ人民ノ負担ヲ減少スルト云フコトハ疑ナカロウト思ヒマス随分国民ノ負担ハ漸次ニ増加致シマシテ更ニ日露ノ戦役ニ依テ著シキ重キ税モ負担シテ居ル次第デアリマスカラ…多少ニ拘ラズ国民ノ負担ヲ輕カラシムル精神ヲ以テ郡制ハ廃止ヤウト云フ考デアリマス」(明治39年2月21日地方官演説)と述べ、国民負担の軽減という切り口から郡制廃止を進めようとした(山中永之佑監修、山中永之佑・)

回帝国議会貴族院「郡制廃止法律案第一読会」において、「郡制ハ結局国家ノ為ニ有益ナルモノトハ見ラレヌ」(明治39年3月19日)<sup>(31)</sup>と述べていることから判明する。以上の二点は郡制廃止が、郡制という「国家ノ為ニ有益」でない制度を廃止して、地方行財政改革を行うことを意味するものにほかならない。その意味において、郡制廃止は単に原の山県派の切り崩しということだけではなく、「地方税制緊縮＝行政経費節減」という「経済的理由」を根拠とする、地方統治体制再編成の動きとして把握するという山中氏の指摘<sup>(32)</sup>は、的確なものということが出来る。したがって、以下では、郡制廃止に向けての政府・官僚層の動向について、山中氏の研究<sup>(33)</sup>に依拠しながら考察してみよう。

まず、内務省の郡制廃止に対する考え方を示すものとして、『第三十一議会 郡制存廃ニ関スル参考書』(以下、『参考書』と略称する)がある。この『参考書』は、大正3(1914)年の第31回帝国議会において、政府(山本権兵衛内閣・原敬内相)からの提出が見合わされた郡制廃止法案の作成に用いられた、内務省の立法資料とみられるものである<sup>(34)</sup>。この資料において重要な諸点は、まず「廃止ヲ可トスル理由」の第一に「地方事務ノ簡捷ト地方費ノ節約ヲ図ル為、之ヲ廃スルハ今日ノ急務ナリ」としたこと、第二に「郡ハ其ノ地位ノ関係上、府県及町村ノ如ク発達セス、又法令ニ依リ特ニ郡ニ属スル事務トシテハ見ルヘキモノナキヲ以テ、之ヲ廃止セ

ントスル」としたこと、第三には、郡役所廃止による経費節減予測可能額をも推算していたことである。すなわち、内務省は、既にこの段階で、「地方費ノ節約」という主要な課題のために、郡役所廃止をも視野に入れた郡制廃止を志向していたのである。

このような、大正2(1913)年12月段階の内務省官僚層による郡制廃止に向けての志向は、既述したような、大正元(1912)年10月前後の内務省による地方経費節減の志向と合致するものといわなければならない。すなわち、日露戦後の地方財政の膨張が進むなか、地方の経費節減政策が限界に達し、地方財政の根本的改革を目指した「国税ノ委譲」政策も課題にのせられなかった内務省は、地方行財政改革による経費節減という選択肢をも模索していた。その行財政改革の主たるものこそ、郡制廃止にほかならなかったのである。

このように郡制廃止と地方経費節減が論じられる背景には、郡の歳入・歳出構造における次のような問題点が存在していた。郡は、府県・町村のように独自の財源を持っていなかった。郡の主要歳入源は、町村分賦・府県補助金・寄付金収入の三者であったが<sup>(35)</sup>、町村分賦への依存の度合いが最も高く、それ以外の収入は府県補助金や寄付金収入に依存していたのである。

地方財政の膨張は、このような郡財政に顕著に現れる。三重県下の郡<sup>(36)</sup>を例にあげると、明治33(1900)年の郡歳出額を100とした場合、日

ノ 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・古田愛『近代日本地方自治立法資料集成』3【明治後期編】(弘文堂、1995年)486頁～488頁。

(31)同上、504頁～506頁。

(32)同上、148頁～157頁。

(33)山中・前掲注(2)『近代日本の地方制度と名望家』、同『近代日本地方自治制と国家』を参照。

(34)山中・前掲注(2)『近代日本の地方制度と名望家』第4章127頁～211頁。

(35)都丸・前掲注(1)『地方自治制度史論』115頁。

(36)『三重県史』別編統計〔三重県、1989年〕164頁～167頁。

例えば、三重県下の郡費の町村分賦(＝町村の負担)をみると、郡制実施期間を通じて、郡歳入総額の約65%を占めていた。一方、郡の歳入総額中、県からの郡費補助は約11%、郡内寄付金収入は約7%、郡財産収入は2%に過ぎなかった。したがって、郡財政における歳入が、いかに郡費の町村分賦＝町村民の負担に依存していたかがわかる。以下、三重県下の郡および町村の財政状況については、同上、164頁～183頁による。

露戦後に急増して、大正7(1918)年には789、大正10(1921)年には実に1860にまで増加した。当然、この歳出増加に伴い、郡費の町村分賦額も増加していった。明治33(1900)年における三重県下の郡の町村分賦額を100とすると、日露戦後の明治41(1908)年には222、第一次大戦後の大正7(1918)年には567、大正10(1921)年には1528と増加している。この町村分賦が、町村歳出中どの程度の比率を占めていたのかについてみると、三重県下の町村では、町村分賦は、町村歳出総額のおよそ2.7%(明治38・39年)～7.8%(大正10年)程度で、平均して歳出総額中の1割にも満たず、一見たいした額でないようにみえるが、歳出費目別にみると、町村分賦は、町村役所役場費を除き、教育費(37.3%)、土木費(5.4%)に次ぐ比率となっており、衛生費(2.6%)や警備費(1.2%)、勸業費(0.4%)よりも高率であった。このような町村分賦の増加の結果として、細民重課の戸数割附加税の増大率はますます拡大していったのである。

このように、町村費の膨張と財源の枯渇が進行するなか、郡費膨張に伴う郡費の町村分賦への依存度もますます強まり、町村の郡費負担は町村の衛生・勸業行政を阻害していたのである。加えて、郡費の町村分賦の賦課基準についての問題点も存在していたのである<sup>(37)</sup>。

以上に述べたように、郡制は、町村に対して郡費の町村分賦という財政上の多大な負担を強いており、その結果、郡制廃止が町村財政上の

大きな問題として町村理事者からも提起されることとなった。こうして郡制問題は、安定的な地方統治体制の維持を図る政府(内務省)にとつて、町村財政上の問題としても看過し得ないものとなっていたのである。町村財政上の問題についていえば、例えば、郡制廃止以前の、大正7(1918)年3月27日に制定された「市町村義務教育費国庫負担法」(法律第18号)(以下、「国庫負担法」と略称する)も、「教育の機会均等の物質的基礎を保障する」ものではなく、実質的には、市町村の負担軽減を図ろうとするものとなっていた<sup>(38)</sup>。このことは当時の添田敬一郎内務省地方局長の「此(市町村義務教育費国庫負担法一筆者注)施行に依り本年度に於て幾程の地方費軽減をなし得るか…(中略)…教員の増俸は毎年実行さるべきものにもあらざれば年次を経るに従ひ且将来国庫負担の増額と相待つて相当の軽減を行ひ得べきは信じて疑はず」<sup>(39)</sup>と述べていることから明らかである。この言葉は、「国庫負担法」が究極的に市町村経費の節減を目的としていることを示している。また、この「国庫負担法」により「相当教員の増俸をなすと共に、本法の施行に依り市区町村の財政に生ずる余裕金は其の一部を以て教育改善に要する費用に充つるの外、之れを住民の負担軽減に充つることに措置せしめられたく、而して右は主として戸数割附加税(家屋税施行の地にありては家屋税附加税)の課税を減ずる様致したく」<sup>(40)</sup>と大蔵省主税局長・文部省普通学務局長連名の地方官

(37) 郡費の町村分賦は、本来「予算ノ属スル年度ノ前前年度ニ於ケル各町村ノ直接国税府県税ノ徴収額」(明治32年3月16日「改正郡制」(法律第65号)第90条)を基準とされたが、第91条の「郡内ノ一部ニ対シ特ニ利益アル事件ニ関シテハ内務大臣ノ定ムル所ニ依リ不均一ノ賦課ヲ為スコトヲ得」という規定が、郡内町村への不均一な分賦を助長させるという問題点があった。

(38) 高倉翔「大正後期に於ける義務教育費国庫負担政策の展開」『教育学部紀要』第6巻、1960年。

高倉氏は、「市町村義務教育費国庫負担法」の制定にあたっては、教員の待遇改善と有能な人材の確保(教育改善)、「教権独立」、「税制整理＝地方住民の税

負担軽減」という三つの要求がその根底にあったが、臨時教育会議の答申および「国庫負担法」案の審議過程においては、国庫負担金の内のできる限り多くを税負担の軽減の方向へ向けるべきである、という内務省の意図が強く反映されていたといわれる(同上、22頁～24頁)。

また、大正7(1918)年「国庫負担法」について、「市町村財政の救済」＝「地方税負担の軽減という税制整理の役割」が与えられ、特に戸数割負担の軽減に重点が置かれたものと評価される(同上、32頁)。

(39) 「時事 負担軽減効果如何 地方費軽減に就いて内務省」『教育時論』1189号、1918年)15頁。

通牒に述べられていることも注意されなければならない。それは、大正中期において、内務省とともに大蔵省・文部省などの官僚内部でも、戸数割附加税（＝町村税）を中心とする地方税負担の軽減という点で一致していたことを示しているからである。したがって、この「国庫負担法」は、町村財政上の問題点を克服しようとする、政府・官僚層の共通の認識に基づいて制定されたものであるということもできるのである。

それゆえに、郡制廃止も、このような主に町村の経費節減、特に戸数割負担の軽減という、町村財政上の問題点を克服すべく模索された、内務省・大蔵省・文部省を中心とする、地方行財政改革として捉えられなければならないのである。

次に、郡制廃止と両税委譲案との関連についてさらに検討しておこう。

## 2 郡制廃止と「両税委譲案」（臨時財政経済調査会特別委員会答申）

郡制廃止法案は、大正10(1921)年第44回議会において、原敬政友会内閣の下で可決・成立し(3月15日)、同年4月12日「郡制廃止ニ関スル法律」(法律第63号)として公布された。この法案提出にあたり、内務省は、大正8(1919)年9月頃から郡制廃止に関する実施の具体方策を地方長官に照会するなど、郡制廃止を進めていた<sup>(41)</sup>。

内務省の動向については、大正8年頃からの郡制廃止の準備過程において、政府(内務省)によって作成された郡制廃止法案に関する立法資料と思われる二冊の『郡制ニ関スル参考書』(以下、『参考書』と略称する)を紹介・考察された山中永之佑氏の研究に詳しい<sup>(42)</sup>。以下、氏の研究によりながら、政府(内務省)の動向を本報告と関連する限りにおいてみてみよう。

『参考書』では、郡制廃止の理由として次の三点をあげている。(一)郡自治体としての一連の事務に費やす「時間ト労力」を削減することができる。(二)「挙ケテ之ヲ町村ノ指導監督ノ為メニ致スコト」＝「町村ノ指導監督」に一意専心することができる。(三)町村分賦金の廃止によって、町村は郡費負担をのがれ「自由ニ財政ヲ料理スルコト」ができる。

これらのことは、政府(内務省)が、郡制廃止によって、町村負担軽減はもとより町村の財政「自治」を拡充する一方、町村の指導監督の強化を推進しようと企図したことをも意味するものである。このことはまた、『参考書』に登載された、地方の行財政事情を最もよく知ると思われる地方長官の意見のなかでは、即刻郡制廃止に賛成する派も反対する派も「町村ノ指導監督」および町村財政上の観点から意見を述べていたことによっても実証される<sup>(43)</sup>。このことから、郡制廃止が、原による山県派の勢力削減という、勢力争いの帰結であるのみならず、政府(内務省)によって行われた、地方統治機構の再編＝町村統治の強化と町村の負担軽減＝財

ㄨ (40)「時事 地方負担軽減通牒」『教育時論』1189号、1918年] 14頁～15頁。

(41)『内務省史』第2巻〔地方財務協会、1970年〕175頁。

(42)山中・前掲注(2)『近代日本の地方制度と名望家』161頁～201頁を参照。

同資料は、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・中野日徹・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) 785頁～881頁に収録されている。

(43)賛成する派は「郡長ヲシテ専ラ町村ノ指導監督ニ任セシムルコトヲ得」や「郡費分賦ハ町村財政ニ多大ノ負担」があるとして、町村統治・町村財政の問題からこれに賛成した。また、反対、あるいは時期尚早とする派は、「郡民ノ福利ヲ増進シ国家ノ基礎強固ナラシムルニ最適當ナル機関タルニ至レルコトハ其ノ沿革上ヨリ見ルモ明カ」や「郡制ヲ廃止スルモ経費ノ節減ハ決シテ多大ヲ期スヘカラス」と、町村統治・町村財政の問題として、反対あるいは消極論を唱えた。



政の問題への対応ということができよう。

このような郡制廃止の実現に向けた動向と並行して、大正8(1919)年7月8日(勅令第331号)、原内閣の下、「我国財政経済制度の根本的整理に関する調査を行ふ」<sup>(44)</sup>目的で臨時財政経済調査会(以下、「調査会」と略称する)が設置された<sup>(45)</sup>。両税委議案が登場するのは、この「調査会」においてである。大正9(1920)年6月1日諮問第5号として「税制整理ニ関スル根本方策」が「調査会」に提出された<sup>(46)</sup>。会長(首相)原敬は、諮問を「調査会」に提出した理由として、「是ニ於テ税制整理ヲスルニ云フコトガ極メテ相当ナ時機ニハテルマイカト考ヘ…(中略)…国家ノ経済カヲ考ヘマシテモ、亦国民ノ経済状態ヨリ考ヘマシテモ、大戦争終ツテ種々ノ変化ヲ与ヘタ今日ニ於テハ、我邦ノ税制ハ根本的ニ改正ヲスルノ必要(傍点一筆者)」<sup>(47)</sup>があるとともに、大戦後の「物価騰貴と社会政策立法にこたえるための地方財政の膨張」<sup>(48)</sup>のなかで、「国民ノ経済状態」を改善するために、税制の「根本的」改正を行うことが必要であるからであると述べている。

この税制の「根本的」改正の基本方針<sup>(49)</sup>は、「所得税ヲ以テ其(国税一筆者注)ノ中心トスヘキコト」を基軸とする以下の三点である。

それらは、第一に、「所得税ノ外尚地租及営業税ハ之ヲ存置シ之ニ相当ノ改善ヲ加ヘテ負担ノ権衡ヲ図ル」点、第二に「地租及営業税ハ之ヲ全廃シテ一般財産税ヲ設ケ所得税ト相並テ課

税ノ権衡ヲ相互ニ補完セシムル」点、第三に「地租及営業税ハ之ヲ全廃シ土地、家屋、証券、営業等各種ノ所得ニ対シ其ノ種類毎ニ特別所得税ヲ課シ尚此外ニ此等ノ所得ヲ綜合シタル一般所得税ヲ設クル」点である。これら三点に共通するのは、国税・地方税とも「現在収入ヲ減セサル限度ニ於テ税制ヲ根本的ニ整理シ其ノ組織脈絡ヲ完備ナラシムルト同時ニ国民負担ノ権衡ヲ圖リ以テ財政経済ノ基礎ヲ鞏固ニスル」ことが「緊要ノ要務」とされたことである(幹事・大蔵省主税局長松本重威<sup>(50)</sup>の説明)。

この基本方針を基軸に、「調査会」では、大正9(1920)年6月1日の第一回諮問第五号特別委員会開催以来、60回以上に及ぶ議論が交わされ、大正11(1922)年6月15日、直接国税・地方税に関する「整理案ノ大綱」の骨子(以下「大綱」と略称する)<sup>(51)</sup>が作成された。この「大綱」が両税委議案である。「大綱」では、第一に直接国税は「一般所得税ヲ中軸トシ其ノ補完税トシテ一般財産税ヲ創設シ此ノ両者ヲ以テ直接国税ノ根本体系」とし、「財産税ノ基礎確実トナリタル場合ニ於テ」「現行地租営業税ハ之ヲ地方税ニ委譲」する、第二に(道)府県は「地租及営業税ヲ中軸トシ之ニ配スルニ所得税附加税ヲ以テシ従来ノ戸数割及之ニ代フルヘキ家屋税ハ之ヲ全廃シ尚地租トノ権衡ヲ得セシムルカ為ニ新ニ定率税タル家屋税ヲ設」け、市町村は「地租家屋税及営業税ノ附加税ヲ中枢トシテ之ニ配スルニ戸数割ヲ以テス」とされた。これが、

(44)『明治大正財政史』第6巻〔財政経済学会、1938年〕99頁。

(45)藤田武夫氏は、「調査会」について、「一党一派に偏せず、官界、学界、財界の代表者及び貴衆両院議員等を網羅しており、また案の内容が抜本的改革を企図するとともに極めて周到な具体策を提示している点よりして、特に注目に値する」と評価される(藤田・前掲注(2)『日本地方財政発展史』354頁)。

(46)金澤・前掲注(2)「両税委議論展開過程の研究」99頁～113頁。

(47)「各種調査会委員会文書・臨時財政経済調査会書類・

十三ノ一第四回会総会議事速記録 諮問第五号第一」(国立公文書館所蔵文書)。

(48)大島・前掲注(2)『官僚国家と地方自治』73頁。

(49)前掲注(47)「各種調査会委員会文書・臨時財政経済調査会書類・十三ノ一第四回会総会議事速記録 諮問第五号第一」。

(50)大蔵省主税局長松本重威は、財産税創設、両税委議論の一貫した推進者であった(金澤・前掲注(2)「両税委議論展開過程の研究」113頁)。

(51)同上、101頁。

「大綱」において示された両税委譲案の概要である。次に、両税委譲案の内容について、さらに詳しく説明しておこう<sup>(52)</sup>。

国税では、従来国税の主要部分を占めた地租・営業税・所得税のうち、両税＝地租・営業税を(道)府県に委譲する。この結果、国税は所得税を主要部分とする税体系となる。両税委譲の結果、国税収入額に生じる不足分を補填する税源として、一般財産税を創設する。次に、(道)府県税では、国税から地租・営業税が(道)府県税に委譲される結果、従来、(道)府県税であった戸数割を廃止し、戸数割を(市)町村税に委譲する。また、従来、府県税として徴収していた雑種税の整理、削減も実施する。この結果、(道)府県税は国税より委譲される地租・営業税および家屋税を主要部分とする税体系となり、所得税附加税によって府県税の不足部分を補填する。また、(市)町村税では、まず、従来(市)町村税として課税された所得税(国税)の附加税<sup>(53)</sup>を廃止し、(道)府県税に委譲する。一方、(市)町村税に府県税から戸数割を委譲し、戸数割は(市)町村の「独立税」(＝市町村税としてのみ課税される、市町村固有の税)となる。この結果、(市)町村税は、地租・営業税・家屋税((道)府県税)の附加税を主要部分とする税体系となる。(市)町村税のうち、戸数割はあくまでも(市)町村税

の補完税として位置づけられる。両税委譲案は、以上に述べたような内容を「根本方針」とするものである<sup>(54)</sup>。

この両税委譲案において、特に注意しなければならないことは、諸種の細民重課税(特に戸数割)の軽減が重要な目的となっていることである。それは、次のような理由からである。(道)府県税戸数割の(市)町村への委譲後に生じる、(道)府県税の不足分の補填は、国税から委譲される両税＝地租・営業税でなされるのではなく、(道)府県税である家屋税、および所得税附加税によって補填されることになっている。このように、(道)府県税の不足分の補填は、委譲される両税によって補填される訳ではない。このことは「大綱」において、府県税の地租徴収額は「従前道府県において賦課せる地租附加税額に相当する程度において徴収すること」<sup>(55)</sup>(＝委譲前も委譲後も府県税として徴収する額は増減しない)とされていることによって判明される。両税委譲の結果、従来、国税として徴収されていた地租・営業税の委譲額が、府県税ではなく、(市)町村税の地租・営業税附加税の増収に充当されることになるのである<sup>(56)</sup>。この増収される地租・営業税附加税と家屋税((道)府県税)附加税が(市)町村税の主要部分となる。この(市)町村税の主要部分の増収によって、(市)町村

(52)前掲注(44)『明治大正財政史』第6巻508頁～516頁。

(53)従来、所得税附加税は、国税である所得税に対して、(道)府県、および(市)町村がそれぞれ附加税として課税することが許されていた。

(54)両税委譲案の「根本方針」は本文に述べたようなものである。しかし、この両税委譲案にある財産税の新設に対しては、最初から高率な財産税の課税を実行することは、財産税の実現を不可能にし、ひいては両税委譲案の成立が危ぶまれるのではないかという意見もあった。その意見は、高率な財産税を課税するまでの「経過的時期」の措置として、とりあえずは低率な財産税の新設によって、国税両税(＝地租・営業税)の約半額を軽減し、地方税に委譲するとするものである。両税委譲案に対しては、このような意見があったほか、次のような「附帯希望決議」も付された。その「附帯

希望決議」は、「本整理案(両税委譲案を根本方針とする税制整理案―筆者注)は諮問の趣旨に依り、現在の歳入に増減を来さざることを目標として、作成したるものなるを以て、財源の關係上地租及営業税は、当分約半額を国税として存置することと為したるも、理想としては其の全額を地方税に委譲すべきものなるが故に、軍備縮小に因り生ずる財源を以て、此の両税の全部を地方税に委譲せむことを望む」とするものであった(前掲注(44)『明治大正財政史』第6巻508頁～525頁)。

(55)藤田・前掲注(2)『日本地方財政発展史』356頁。

(56)「大綱」では、「地租及び営業税の附加税は現在の地租及び営業税…(中略)…委譲額とその市町村の附加税額を合算したる程度迄徴収すること」とされた(同上、357頁)。

税の所得税附加税廃止によって生じる不足分を補填し、なおかつ余剰財源が生じる。この余剰財源でもって、「大綱」において(市)町村の「独立税」とされる戸数割の軽減が図られるのである。

この両税委譲案は、内務・大蔵両省の官僚主導によって作成された。官僚層がこのような両税委譲案を「大綱」において提示した理由としては、既述したように、当時、戸数割負担の増大→細民重課の拡大という町村財政の問題に伴って、農村の階級対立の激化＝町村秩序の動揺が生じていたという状況があり、その町村統治の動揺を何とかして防ぐという目的があったと考えられる。そのことは、「調査会」特別委員会において「大綱」作成に尽力した大蔵省主税局長松本重威と内務省地方局長添田敬一郎<sup>(57)</sup>の、「調査会」総会における、以下のような発言から立証される。まず、松本は「調査会」総会(大正11年7月17日)において、「此国税ノ整理ニ伴フ一審ノ結末ハ、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(傍点一筆者)」<sup>(58)</sup>と述べ、この両税委譲案の目的が「戸数割ヲ減ズル」点にあるとした。

次いで、添田は「調査会」総会(大正11年7月22日)において、「殆ンド町村ニ於テハ普通選挙ニ近い選挙法ニナック…結果小作争議ノ影響ト致シマシテ町村ニ於ケル所ノ行政ハ漸次作り変ヘラレツ、アル今日ニ於テハ既ニ其ノ町村ノ議員ハ全部小作人ヲ以テ之ヲ占メルト云フヤ

ウナ町村モ少クナイ」状況を紹介し、「地主対小作人ノ関係ハ行政上ニ於テ何ヲ争フカト申セバ常ニ戸数割ノ問題ニナル」と述べ、ロシア革命・第一次大戦以後のデモクラシー思想が普及するなか、後述するように、農村において生じている地主－小作間の対立＝農村の階級対立の激化＝町村統治の動揺の要素の一つとなっている戸数割負担の軽減のための両税委譲を主張したのである<sup>(59)</sup>。

ここでいう両税委譲を実施することによって戸数割の軽減を図るという意味は、従来、地方税〔(道)府県税戸数割、町村の府県税戸数割附加税を含む〕として圧倒的比重を占めた戸数割<sup>(60)</sup>の負担を軽減するという、既述のような両税委譲案の意図に加えて、次のような目的があったと考えられる。従来の府県税戸数割では、「戸数割は府県に於て直接個人に賦課せず、一先づ之を(市)町村に配賦し、各個の賦課額は(市)町村会の決議に一任」されており、「府県の如き区域の広き管内を通じて、公平に行はれ難き」状況が生じていた<sup>(61)</sup>。ところが、「大綱」の両税委譲案が実施されれば、戸数割は(市)町村の「独立税」となる。したがって、戸数割賦課額は府県会よりも狭小な(その意味において、より町村民の生活状況を十分に知悉した)(市)町村会で決定されることになる。この結果、「(市)町村をして其の住民の生活状態等を参酌し、能く其の資力に応じて課税せしむる」<sup>(62)</sup>ことが可能となるのである。加えて、大正10(1921)年4月11日

(57)内務省地方局長添田敬一郎は、社会問題対策に積極的に関与した内務官僚であるといわれる(金澤・前掲注(2)「両税委譲論展開過程の研究」111頁)。なお、添田は、大正9(1920)年10月5日に内務省を退官したが(大高利夫『政治家人名事典 明治～昭和』〔日本アソシエーツ株式会社、2003年〕339頁)、退官後も、両税委譲案の推進派として「調査会」総会などで、両税委譲案を援護する発言を行った。

(58)「各種調査委員会文書・臨時財政経済調査会書類・十三ノ三総会議事速記録 諮問第五号第三」(国立公文書館所蔵文書)。

(59)金澤・前掲注(2)「両税委譲論展開過程の研究」101頁。

「大綱」の特質は、「都市＝資本家の負担とそれに次ぐ農村＝地主的負担によって、農村全階層を対象とした戸数割の削減を行い、さらに下層固有の減税をも加味した」『社会政策的減税』の一つの理念型を示したもののといわれ、減税の対象としても戸数割が圧倒的な比率を持っていた(同上、103頁～107頁)。

(60)大島・前掲注(2)『官僚国家と地方自治』76頁。

(61)前掲注(44)『明治大正財政史』第6巻509頁。

(62)同上、510頁。

の「町村制中改正」(法律第59号)によって、町村会議員選挙における公民権が拡張され(第7条)、無産者代表が町村会に進出する基盤が形成されつつあった。つまり、「地主対小作ノ関係」で「問題」となる戸数割の賦課額を決定する町村会には、既に小作農など無産者の代表が少なからず進出しつつあった。その結果、小作農など無産者の代表が、戸数割賦課額の決定に携わることができる機会が増えることになる。このように「大綱」の両税委議案には、地方税(道)府県税戸数割、町村の府県税戸数割附加税を含む)として圧倒的比重を占めた戸数割の負担を軽減でき、従来「市町村をにぎる人々の恣意的課税を許していた」<sup>(63)</sup>といわれる戸数割の不公平感をも是正しようという点にその重要な目的の一つがあったと考えられるのである。

このような目的が、両税委議案のなかに包含されていた理由には、当時全国的に頻発していた小作争議が背景にあったことは、既にみた、添田の発言からも明らかである。確かに、第一次大戦後、小作争議は全国的に発生し、大正6(1917)年以後、小作争議件数も増加の一途を辿り、多くの小作組合が設置された。特に「小作争議は、もっとも生活にねざした要求であるため、経済的支配と政治的支配が直接接続している農村社会を体制的にゆさぶる運動」<sup>(64)</sup>となっていたのである<sup>(65)</sup>。

以上に述べたような経緯と意義をもって両税委議案が提唱されたものとして捉えるならば、

郡制廃止と両税委議案は、後述するように、政府・内務省による国民統合政策の一環として把握できるのである。

### 3 両税委議案の消滅と郡役所の廃止

既述したように、両税委議案は「大綱」において成案化された。この成案は、大正11(1922)年7月「調査会」総会において審議されたが、総会では両税委議案に対する賛否両論が噴出し、結局、最終答申において、「大綱」に示された両税委議案は「参考案」に格下げされてしまった<sup>(66)</sup>。この格下げの要因について、金澤史男氏は、「内閣交替による政治情勢の変化」、「加藤内閣成立による緊縮政策への経済政策の転換」、「資本家層、地主層による財産税創設への反対運動」の三点を挙げられる<sup>(67)</sup>。以下では、両税委議案が「参考案」に格下げされる経緯について、簡単にみてみたい。

「大綱」が提唱される契機となった「税制整理ニ関スル根本方策」が「調査会」に諮問されたのは、「積極財政策」で有名な原内閣時代<sup>(68)</sup>であったため、諮問では「現在収入ヲ減セサル限度」という基本方針が設定されていた。特に軍備拡充・地方利益誘導を進める上で、地租・営業税を委譲した場合に生じる国家財源の不足分を補填する財源としては、財産税は有力な選択肢の一つであったと考えられる<sup>(69)</sup>。しかし、原暗殺後、原内閣時代における放漫財政路線の

(63)大島・前掲注(2)『官僚国家と地方自治』75頁～77頁。

(64)山中・前掲注(2)『近代日本地方自治制と国家』370頁～371頁。

(65)以上、両税委議案の経緯と意義を郡制廃止との関連において論述してきたが、その他の両税委議案の意義については、金澤・前掲注(2)「両税委議案展開過程の研究」を参照されたい。

(66)『昭和財政史』第14巻地方財政〔東洋経済新報社、1954年〕65頁～66頁、金澤・前掲注(2)「両税委議案展開過程の研究」110頁。

(67)金澤・前掲注(2)「両税委議案展開過程の研究」110

頁。

(68)原敬は、多額の公債発行、借入金によって、鉄道建設費・電信電話拡張費・道路改良費・治水事業費の拡充など、地方利益誘導による、普選運動の沈静化を図った(伊藤・前掲注(2)『大正デモクラシーと政党政治』38頁～39頁)。

(69)財産税について、神戸正雄委員は「殊ニ財産税ガアリマス、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ス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ノ



修正の動きを示した高橋は清内閣の組閣・総辞職と市来乙彦蔵相の健全財政主義に基づく財政緊縮方針で知られる加藤友三郎内閣の誕生<sup>(70)</sup>という相次ぐ内閣交替があった。特に、加藤首相は「調査会」総会で、財産税を含むその他一切の新税創設を行わないと言明するなど<sup>(71)</sup>、財産税を随伴する両税委譲案は、内閣交替によって、そのウエイトが大きく変わった。さらに、政府の両税委譲をめぐる動向＝政治情勢の変化として、帝国農会や全国町村長会をはじめとする都市・農村諸団体や新聞各社による財産税を随伴する両税委譲への批判・反対があった。

以下では、これら諸批判・反対のうち、次の二点についてみてみよう<sup>(72)</sup>。

第一の批判は、「教育費国庫補助ヲ続行セハ地方財政救済ヲ目的トスル委譲ハ其ノ必要ナク又地租ヲ委譲スルトセハ此ノ補助金ハ不必要」とするもの、第二の批判は、財産税創設を批判するものであり、「両税ヲ委譲セハ之ニ代ルヘ

キ」財産税のような「新税ヲ創設セサルヘカラス而モ其ノ新税ハ両税ニ勝ルモノヲラサルヘカラサルニスル素質ヲ有スル新税ハ之ヲ発見スルコトヲ得ス」とするものである。第一の批判は、義務教育費国庫負担と両税委譲を同時に行うことは不要であると主張するものである。第二の批判は、政党、都市資本家<sup>(73)</sup>、農村富裕層<sup>(74)</sup>、新聞各紙<sup>(75)</sup>によって提唱された財産税への批判である。この批判は、緊縮財政の提唱につながるものである。

このような都市資本家・農村富裕層などの批判に対し、政府・官僚層は、大正12(1923)年3月28日「市町村義務教育費国庫負担法改正」(法律第20号)を制定し、義務教育費の国庫負担額の増加(年間三千万円増額)によって対応したのである。こうして、「大綱」で示された両税委譲案は、大正12年の「市町村義務教育費国庫負担法改正」に取って代わられ、廃案に近い状態となってしまったのである<sup>(76)</sup>。

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輕イ所カラ財産税ヲ馴ラシテ置ク必要ガアルト思ヒマス」(『各種調査会委員会文書・臨時財政経済調査会書類・十三ノ四総会議事速記録諮問 第五号第四』国立公文書館所蔵文書)と述べている。この神戸委員の発言にみられるように、財産税には有事の際の財源としての意義も付与されていた。

(70)高橋内閣時代に行われた、原内閣時代の放漫財政路線を修正する動きについては、伊藤・前掲注(2)『大正デモクラシーと政党政治』73頁～75頁を参照。また、健全財政主義をとる市来蔵相自身、地租委譲などに消極的な姿勢を示していた(同上、112頁)。

(71)同上、103～105頁。

(72)「税制整理参考書」(『昭和財政史資料』第2号第43冊：国立公文書館所蔵文書)。

大正12(1923)年6月に大蔵省に設置された「税制調査委員会」審議の参考のために作成されたと考えられる本資料は、調査会の税制整理案と税制調査委員会の議論が集約されており、両税委譲案の消長を知りうる重要な資料の一つと考えられる。

(73)例えば、全国商業会議所聯合会の批判がある(大正11年6月28日第29回「全国商業会議所聯合会臨時財形在材調査会宛要望」高橋亀吉編『明治三十九年昭和七年財政経済二十五年誌』政策編(上)(国書刊行会、1985年)102頁)。

(74)帝国農会は「自作農、在村地主の保護」と中農層以上の地主的負担軽減を主張し、農村の「負担軽減ニ就テハ先ヅ教育費ノ国庫負担」を要求した(金澤・前掲注(2)「両税委譲論展開過程の研究」117頁～118頁)。また、『帝国農会報』にも、財産税に反対する論稿が数多く掲載された。例えば、安藤廣太郎「税制の整理と農家の負担に就て」(『帝国農会報』第11巻第7号〔帝国農会、1921年〕)や横井時敏「財産税に就いて」(『帝国農会報』第12巻第10号〔帝国農会、1922年〕)がある。横井は、「調査会特別委員会に於て立案せられ、総会に於て政府当局に参考として提供せられたる税制案に於ける財産税に対しては、殊に大なる欠陥の見るべきがあり、余は之を不適当なる税制なりとするの一人である」と論述している(同上8頁)。

(75)大正10年9月16日「報知新聞」(神戸大学附属図書館 デジタルアーカイブ 新聞記事文庫所蔵文書)では、「財産税は理論上は負担の均衡を唱へ社会政策を加味した結構な制度であるが事実は正反対の結果を表し農業者殊に中小農の負担を大に偏頗にして且つ社会政策の趣旨を無視した悪税」とされた。

(76)政党は、第46回帝国議会に、両税委譲法案ではなく減税法案を提出した。しかし、この政党の減税法案は、「細民重課にたいする農民大衆の反政府的不満を必ずしも十分に反映するものではなかった」(竹内・前掲注(2)「大正デモクラシーと両税委譲運動」225頁)。

いわば、政党の減税法案は、両税委譲案に代わり得る

一方、地方自治要求運動は、大正10(1921)年4月11日「町村制中改正」、同11(1922)年4月20日「府県制中改正加除」に基づいて行われた選挙権拡大によって、地方議会に進出した労働者・小作人ら無産階層は、普選要求、負担軽減や両税委譲要求に加えて、郡役所廃止、知事公選まで要求し始めた<sup>(77)</sup>。このような状況下において、両税委譲案の成立が危ぶまれる事態の中にあって、政府一官僚層がとり得る選択肢は、(一)地方の国税附加税体系を維持し、補助金体系によって地方財政窮乏を乗り切ること、(二)地方財政緊縮のための、郡制・郡役所廃止などの地方行財政改革を行うことの二つしかなかった<sup>(78)</sup>。

既に、政府一内務省は、大正3(1914)年段階から、郡役所廃止をも視野に入れた郡制廃止の調査を進めており、大正9(1920)～10(1921)年の段階では、政府・内務省の郡役所の絶対存置論は姿を消していた。従来、郡会＝郡内農村有力者(農村富裕層・地主)によって、町村統治に一定の役割を果たしてきた郡長は、もはや小作争議(地主対小作間の対立)を抑止できなくなっており、その統治能力を失っていた。加えて、郡役所の統治対象である町村の理事者(全国町村長会など)からも郡役所廃止が主張されるに至っては、地方行財政改革のなかに、郡役所(＝郡長)廃止が日程に上ってくることは必然であった<sup>(79)</sup>。

内務省は、既に大正13(1924)年末に、地方局長名で各地方長官に対して「郡役所廃止前後処分ニ関スル件ニ付照会」(12月25日、内務省発地第81号)<sup>(80)</sup>を出し、郡役所廃止後の郡長権限事

項の処置方法、府県庁へ増員される高等官・判任官の員数およびその必要経費、府県庁出張所の設置の必要性並びに組織・職務権限・管轄区域の処置方法、およびこれらに要する費用・費目等に関して諮問していた。郡役所廃止は、この諮問に対する地方長官の意見を参考に推進されたものと考えられる。このような経緯を経て、大正15(1926)年6月4日、「地方官官制」(改正)(勅令第147号)によって郡役所の廃止が公布された(7月1日施行)。政府(内務省)の郡役所廃止の理由としては、町村自治の発達した今、町村の指導監督を省略し町村自治を発展させる必要性、郡役所廃止による行政事務の敏活化と町村自治の監督系統の整理、国民負担の軽減(国費で約50万円、地方費で約500万円の節減見込)<sup>(81)</sup>などがあげられた。このことは、町村自治の発展と国民負担の軽減という地方自治要求運動の一端を受容する形で、郡役所(＝郡長)が廃止されたことを意味するものにほかならない。

郡役所(＝郡長)を廃止した大正15年6月4日の「地方官官制」(勅令第147号)においては、郡役所(＝郡長)の廃止を行う一方では、府県による町村統治機構の整備、強化を行っている。その整備、強化の内容は、次のようなことに現れている。まず、府県知事の職制として、「行政事務ニ付其ノ部内ノ(市)町村長ヲ指揮監督シ」(前掲、「地方官官制」第9条)することが規定された。次に、この改正で「上官(知事・書記官一筆者注)ノ命ヲ承ケ事務ヲ分掌」(前掲、「地方官官制」第22条)する地方事務官が増員された。この地方事務官の役割は、大阪府の例によると、郡長が新任の地方事務官に任用され<sup>(82)</sup>「兵事々

→ もものではなかったのである。

(77)吉岡・前掲注(1)『日本地方財政史』324頁～325頁。

(78)山中・前掲注(2)『近代日本地方自治制と国家』361頁。

(79)山中・前掲注(2)『近代日本の地方制度と名望家』192頁。

(80)大阪府知事官房「郡役所廃止一件」(大阪府公文書

館所蔵文書)。

(81)前掲注(41)『内務省史』第2巻185頁～186頁。

(82)例えば大阪府では、郡役所廃止によって、現職郡長の約半数は整理の対象となっている。しかし残りの半数は、府県知事の推薦を受けて地方事務官に任用されることとされた(大正15年5月26日「川崎卓吉内務次官より大阪府知事宛通牒」〔前掲注(80)「郡役所廃止」

務及町村監督事務ヲ掌理スヘキ課ノ課長」に充当され、「其ノ他（の地方事務官一筆者注）ハ主トシテ市町村監督事務ニ当ラシムルコト」（大正15年5月29日、大阪府宛内務省地秘第39号）<sup>(83)</sup>と定められている。大阪府の例から考えると、町村は、従来の郡長による指導・監督から、「町村監督事務ヲ掌理」する地方事務官および「主トシテ（市）町村監督事務ニ当ラシムル」地方事務官に指導・監督を受けるとともに（前掲、大阪府宛内務省地秘第39号）、さらに、府県知事の直接的な指導・監督の下に置かれることになったのである（前掲、「地方官官制」）。このように、町村に対する統制は、郡役所（＝郡長）による町村統治よりも一層強化されることとなった。また、小作爭議調停の職務＝職制は府県内務部の担当とされ（前掲、「地方官官制」第14条）、地方小作官（前掲、「地方官官制」第1条）が「上官ノ命ヲ承ケ小作爭議調停ニ関スル事務ヲ掌ル」（前掲、「地方官官制」第24条）とされたことにも注意しなければならない。

さらに、郡役所（＝郡長）廃止の結果、当然のことながら、大正15(1926)年6月24日「町村制中改正」（法律第75号）では、従来、郡長の町村に対して持っていた職務規定の条項は削除・改正された。この改正では、条文中の「郡長」という文言の多くが、「府県知事」に改められ、従来、郡長が行ってきた職務の多くが、府県知事の職務となった。この点においても、町村は直接的に府県知事の監督下に置かれることになったのである（前掲、「町村制中改正」第137条）。しかし、その反面、同「町村制中改正」において、町村会議員の普通選挙制が採用され（前掲、「町村制中改正」第7条）、農村無産者の代表が町村会に進出する機会が以前よりも増大した。一方、町村長の権限が拡大、強化された（前掲、「町村

制中改正」第68条）が、町村長の選任方法が、従来、内務大臣・府県知事による上層裁可・認可規定が廃止され（明治44年「町村制」第64条第1項廃止）、町村会の選挙で選任されることとなった。この結果、小作農など無産者の代表が町村会に進出し、町村長の選任にも携わることができるようになるなど、町村「自治」の一定の拡大も図られた<sup>(84)</sup>。つまり、この改正によって、従来、町村内において「隷属的地位に置かれていた」小作人ら農村無産者の地位を向上させ、彼らに、「町村の成員たる町村民としての自覚を高めさせ」、権限が拡大、強化された町村長＝町村指導者の下に<sup>(85)</sup>、小作人ら農村無産者などの町村民＝国民統合を図ろうとしたと考えられる。以上に述べたことは、国民統合が、政府（内務省）—府県（知事）—町村（長）の行政系列の整備、強化のもとに行われたことを意味するものにほかならない。

### むすびにかえて

以上、本稿では、郡制・郡役所廃止と両税委譲案の消長について考察してきた。大正デモクラシー運動の一貫としての地方自治要求のうち、普選要求と郡制・郡役所廃止要求は実現されたが、両税委譲要求は実現されず、「義務教育費国庫負担法」による戸数割負担の軽減という、いわば代案が実施されることとなった。

既述したように、両税委譲案は、本来府県に両税を委譲するというものではあったが、究極的には、町村小作農などに大きな負担を強いるような戸数割附加税に依存していた郡費の町村負担などを軽減し、町村「財政経済ノ基礎ヲ鞏固ニ」しようとするものであった（先述の大蔵省主税局長松本重威の発言—本稿51頁—）。しかし、

一件」）。

(83)前掲注(80)「郡役所廃止一件」。

(84)山中・前掲注(2)『近代日本地方自治制と国家』390

頁～404頁を参照。

(85)同上、396頁～397頁。

一面において、この両税委議案は、特に戸数割負担が「地主対小作ノ間」で「問題」となる（内務省地方局長添田敬一郎の発言—本稿53頁—）＝小作争議を発生させるような状況の改善を図るという、町村統治の問題でもあった。すなわち、農村についていえば、従来の農村富裕層だけでなく、小作層をも町村統治機構に組み込む＝体制内化する、国民統合方式の財政政策の面からの対応であった。しかし、財産税を随伴する両税委議案は、農村富裕層からの猛烈な批判を受けた。また、両税委議案が、地方・市町村の財政力格差の拡大につながるという指摘<sup>(86)</sup>もあった。このような農村富裕層の批判や指摘は、政府・官僚層にとって、国民統合の観点から、看過できるものではなかった。そこで、政府・官僚層は、両税委議案の撤回と義務教育費国庫負担の増額＝補助金政策へと転換していったのである。こうして撤回された両税委議案に代わって、大正12(1923)年3月28日（法律第20号）および大正15(1926)年3月30日（法律第43号）において「市町村義務教育費国庫負担法」（大正7年、法律第18号）が改正され<sup>(87)</sup>、（市）町村に対する義務教育費の国庫負担額が増額されたのである。とい

うのは、（市）町村義務教育費国庫負担額の増額によって、農村小作層に大きな負担を強いるような戸数割を軽減するとともに、町村財政間の格差の是正をもすることができると考えられたからである。さらに、両税委議案が撤回され（市）町村義務教育費国庫負担額の増額へと転換した理由は、（市）町村義務教育費国庫負担額の増額によって、農村富裕層と小作層の両方の要求を、一定程度実現することができると考えられたからである。このような政策は、国民統合の観点からみて、政府・官僚層が受容できるものであったと考えられる。このことは看過されてはならない<sup>(88)</sup>。

さらに注意すべきことは、郡制・郡役所の廃止後も、結果的には府県費の町村分賦<sup>(89)</sup>、あるいは郡農会など郡関係の各種団体の存続<sup>(90)</sup>によって町村への費用分賦が存続していたことである。このように郡制・郡役所廃止が直接的に町村（町村民＝国民）負担の軽減に直結するものでなかったのである。それにもかかわらず、既に述べたように、政府（内務省）—府県（知事）—町村（町村長—住民）の行政系列が整備、強化され、町村民＝国民統合が図られたのである。

(86)内務省内でも、次第に「両税委議は、地方団体とくに市町村の側からは望ましくないという意見」が強くなり、「地方財政の窮乏化に対して独立財源を与えて救済したいという要求と両税委議によって地方団体間に不公平な負担が生じるという危惧との矛盾の解決が主要課題」となっていた（前掲注(41)『内務省史』第2巻258頁～259頁）。

(87)大正12年には、義務教育費国庫負担額は1千万円から4千万円に、大正15年には4千万円から7千万円に増額された。

(88)大正15年3月27日、若槻礼次郎内閣のもと、「地方税＝関スル法律」（法律第24号）が公布され、地方税制整理が実施された。この税制整理では、地租・営業税を国税に存置することが決定された。

このように、大正15年の地方税制整理においては、「大綱」にみられた両税委議案の「根本方針」のうち、地租・営業税を国税から府県税に委譲するという方針は削られた。しかし、両税委議案の「根本方針」のうち、「地主対小作ノ間」で「問題」とされた戸数割の

不公平感を是正し、戸数割の負担を軽減しようという企図も、上述の大正15年の「地方税＝関スル法律」および「市町村義務教育費国庫負担法改正」という形で実現されたのである。

(89)大正15年6月24日「府県制施行令」（勅令第200号）で、「府県ハ臨時少額ノ費用ヲ為特ニ賦課徴収ヲ為スヲ要スル場合ニ於テハ当該年度ノ府県税既定予算額ノ十分ノ一ノ範囲内ニ於テ其ノ費用ヲ府県内市町村ニ分賦スルコトヲ得」（第4章第26条）とされ、府県税とは別に、府県費が町村に分賦されたのである。

(90)このことは、例えば、三重県一志郡では、昭和5(1931)年11月、郡制・郡役所廃止後も存続された郡農会の廃止請願書が、郡内町村から衆議院議長宛に提出されたことによっても実証される。その請願書のなかでは、郡農会を「速ニ廃止シ町村税負担ヲ軽減シ農村ノ基礎ヲ強固ニ築キ度切望ニ候」としている（『三重県史』資料編近代2 政治・行政Ⅱ〔三重県、1978年〕463頁～464頁）。



\* 本稿は、2007年5月26日に大阪大学大学院法学研究科において開催された、日本近代法制史研究会における報告に加筆し、修正したものである。この報告において、大阪大学名誉教授・大阪経済法科大学アジア研究所客員教授の山中永之佑先生、大阪大学大学院法学研究科教授の中尾敏充先生、花園大学名誉教授の服部敬先生、三重大学名誉教授の酒井一先生、海技大学校名誉教授の松村勝二郎先生、就実短期大学教授の田中修實先生、高岡法科大学准教授の高倉

史人先生、近畿大学法学部准教授の林真貴子先生、甲子園大学総合教育研究機構助教の小野博司先生から、貴重なご助言を頂きました。

なお、本稿の作成にあたっては、上掲の山中永之佑先生に懇切なご指導を頂戴致しました。

また、本論を掲載するにあたっては、大阪経済法科大学アジア研究所所長華立先生、及び同研究所の高順子氏に色々のご高配を賜りました。これらの諸先生方に対し、この場を借りて御礼を申し上げます。