

近代創生期の日本財政と公共投資（その2：明治零年代を対象にして）

01A3701 赤松 将治

指導教員 田中 邦博

1. はじめに

前年度は、『内務省統計報告』に未記載の明治元年から明治17年まで（大まかに言えば太政官制度が廃止され内閣制度が創始される以前）の土木事業の動きについて総観し、①明治期も今日も行政庁が事業執行のために必要な主たる財源は租税である。今日の国税の法人税・所得税の直接税が大きなウェイトを占めているが、明治期の租税は国や地方自治体とも今日のそれとは趣を異にしたこと。②土木施設の財源に対する現行との主な相違点として、「現在の財源は国と地方では7:3であり、その執行は3:7と言われるように、ほとんどの税が国税として徴収され、地方交付金・補助金の形で地方に交付される中央集権的な財政制度となっている。これに対して、明治期から土木事業は原則として地方負担であり、国は鉄道と限られた河川改修を行ったに過ぎず、これ以外には洪水後の災害復旧を補助した程度であった」ことなどを示した。

しかし、前年度で取り上げた時期（内閣制度が創設されるまで17、8年間）は、その後の土木行財政制度の基盤となる諸施策が打ち出され、並立する明治財政の全体像、メカニズムの枠組みが明確にされた時期でもある。特に土木事業遂行の主要な財源となった地方財政制度は、その構造から見ると今日の地方財政の原型とも言われている。

すなわち、前年度は地方財政制度史の中で全体構造を区分すると、「明治維新时期（財政創設時代）」、「三新法期（財政整理時代）」、「明治地方財政制度確立期（近代経済第一次発展期）」を包含するため、当該期を包括的に述べることは論点に違いが大きくまとまりを欠くことになる。

別の表現を借りると、「明治維新时期」に相応する明治零年代は、1878（明治11）年7月、布告第19号で交付された「地方税規則」への変革過程で、その後の中央集権的で政府優位の財政運営を制度的に完備した時期とは一線を画する必要があると判断した。

そこで本報文は、明治零年代を対象に、政府間の財政関係を分析し、土木費に焦点を当てて、国・地方租税配分、多重構造の地方財政、費用負担区分などについて考察する。

2. 明治零年代の国家財政

国の歳入に占める租税の割合は、1868（明治元）年は1割にも満たない比率であったが、「地租改正法」が公布された1873（明治6）年にはその割合が76%と飛躍的に伸び、それ以後は高率（明治元年～明治8年6月の平均で63%強）を占めるようになる。また、租税の中でも地租が占める割合は、90%（明治元年～明治8年6月）とそのほとんどを占め、明治零年代の重要な財源であることがわかる。

安藤春夫は明治初期の地方財政の形成過程を3期に分類している。

- （1）1868（明治元）年～1872（明治4）年4月：「置米金時代—府県費が置米金により賄われていた時代」で、地方財政への政府関与、いわゆる「旧慣」が続いた。
- （2）1872（明治4）年5月～1876（明治8）年10月：「官費及び民費時代—府県費が官費及び民費によって賄われた時代」で、政府間財政の分離がスタートした時代である。
- （3）1876（明治8）年11月以降、三新法まで：「官費・民費・府県税時代—府県費が官費・民費及び府県税によって賄われた時代」で、政府間財政の分離が進展した時代である。

このように明治零年代の地方財政構造は、いわゆる三重構造になっていた。

府県費は、庁経費、警察費、監獄費、中学校及び師範学校費など、郡市費は、用悪水路費、小学校費、病院費など、町村費は、用悪水路費、流行病予防費など、国庫補助費は、海港道路堤防橋梁費、警察費、学校費などとなっている。

国・地方財政の比較で、その財源の配分をみると、表

表-1 明治初期の国・地方税の収入状況（単位 千円 %）

区分	国歳入	国税A	地方税B	合計 (A+B) ;C	B/C%	府県税D	民費E	合計 (D+E) ;F	E/F%	D/E%
6期	85,807	65,014	16,810	81,824	20.5	572	16,238	16,810	96.6	3.5
7期	73,445	103,567	18,413	121,980	15.1	946	17,467	18,413	94.9	5.4
8期	112,642	97,458	22,451	119,909	18.7	1,052	21,399	22,451	95.3	4.9
9期	59,481	51,730	24,716	76,446	32.3	1,281	23,435	24,716	94.8	5.5
10期	52,338	47,923	19,587	67,510	29.0	1,802	17,785	19,587	90.8	10.1
11期	62,443	51,485	17,800	69,285	25.7	3,588	14,212	17,800	79.8	25.2
合計	446,156	417,177	119,777	536,954	22.3	9,241	110,536	119,777	92.3	8.4

表-2 明治初期の国・地方財歳出の状況（単位 千円 %）

年次	政府歳出A	地方歳出B	官費合計 (A+B) ;C	B/C	民費D	府県税E	地方合計 (D+E) ;F	D/F%	E/D%
6期	62,679	24,466	87,145	28.1	15,315	434	15,749	97.2	2.8
7期	115,332	31,047	146,379	21.2	17,467	822	18,289	95.5	4.7
8年	92,265	32,173	124,438	25.9	19,412	922	20,334	95.5	4.7
9年	59,308	31,597	90,905	34.8	22,409	1,129	23,538	95.2	5.0
10年	48,429	28,677	77,106	39.5	17,785	1,681	19,466	91.4	9.5
11年	60,941	31,966	92,907	34.4	18,479	4,048	22,527	82.0	21.9
合計	438,954	179,926	618,880	29.1	110,867	9,036	119,903	92.5	8.2

ー2、3 となる。国の収入は国税と地方税の合計であり、地方税は府県税と民費の合計となる。6 期での地方税収入は全税収入の 20.5%であり、1878（明治 11）年 7 月 22 日の「地方税規則」公布後は 25.7%まで改善している。この間の国の収入に占める地方税収入の割合は、平均して約 22%程度である。また、地方税収入に占める民費の割合は平均して 9 割以上の高い水準を占め、地方税収入の大半は民費という地元負担に頼っていたことがわかる。

11 年は「地方税規則」公布のため、その割合は 8 割弱までその水準を下げたが、租税国家への道筋が敷かれたと見るべきであろう。6 期の政府財政と地方財政の比率は約 7：3 である。明治 11 年までの期間を通して、比率の平均も出入りはあるものの、やはり 7：3 である。

3. 明治零年代の土木行政と土木費負担

1873（明治 6）年 11 月、内務省の設置が決定され、以後、1947（昭和 22）年 12 月の内務省解体までの 74 年間にわたって、土木行政のほとんどはこの内務省が統一的に所掌していった。

1873（明治 6）年 8 月、番外達に基づいて、府県の河港道路橋梁などの修繕費が国から下付けされ、いわゆる下渡金を給付する制度ができ、工事費について官費 6、地元 4 といった旧慣維持による負担金の支出に対する国庫補助基準の確定化への努力が試みられ、新たに土木負担区分を定めるため、1878（明治 11）年 7 月、布告第 19 号で交付された「地方税規則」は、地方税で支弁する費目として「河港道路堤防橋梁建築修繕費」を定めている。右に土木行政及び土木費負担関係の整備一覧をまとめる。

政府は強力な中央集権制の基盤に、近代産業を興し資本主義を発展されるため、先進諸国へ対抗できる産業の近代化と、交通通信網の整備を急いだ。そのため、社会資本投資として、鉄道の敷設、海運のための港湾整備、舟運のための河川低水工事、電信電話の整備を優先した。また、殖産興業政策として、国内産業を育成し、同時に輸出を増やすため生糸の生産に取り組んだ。生糸は明治初期の最大の輸出三品で、生糸を産地から港に運ぶ舟運のための河川整備、輸出港としての港湾整備、商取引のための通信網の整備、当時のエネルギー源である石炭の開発操業促進、石

炭輸送のための鉄道の整備など、社会資本投資は、富国強兵と殖産興業政策と密接に絡まっていた。

明治 9 から 11 年までの地方土木費の財政負担割合を表 - 4 に示す。

国庫負担は 3 年間を通して、ほぼ 4 割弱であったが、残りの 6 割強は地方負担であり、当時の土木事業は地方財政に重くのしかかっていたことがわかる。また、地方財政を構成する民費と地方税の負担割合は、ほぼ 9：1 と圧倒的に民費が負担し、前述の指摘にもかかわらず、民費は租税的性格が強いものとなっている。このことから、土木事業費は原則として地方負担があったことが伺える。

4. まとめ

当時の土木事業は地方財政に重くのしかかっており、地方財政を構成する民費と地方税の負担割合は、ほぼ 9：1 と圧倒的に民費が負担し、民費は租税的性格が強いものとなっていた。

表-3 土木行政及び土木負担関係一覧

1868（明治元）年 6月	内国事業局を創設。
10月	治可使を創設。
1869（明治2）年 6月	民部官職制（職員例）が定められ、水利、橋梁、道路は大蔵省の所管事業に。
10月	民部省達・川増請・民普請の旧慣を容認。
12月	土木費常備金算入（20両定額）。
1870（明治3）年 2月	河川の取締を定める堤防治水規則が制定。
7月	民部省が設立され、土木司が置かれた。
10月	工部省設立。
1871（明治4）年 2月	治水規則の改正。
5月	東京府に車税を道銀源として認可。
7月	民部省が廃止されて土木司は工部省の所管となる。
9月	夫米永銭の廃止。
10月	土木寮に変更（司を寮に変更：司と寮の違いは、長の格、並びに待遇の差で、寮の長は頭で正五位、司は正で正六位と定められた。
12月	太政官布告第348号・民間方式導入。
12月	夫米永銭の廃止を土木費関連では存続容認。
1872（明治5）年 9月	大蔵省第127号・遊女飯盛等税を道銀源として府県限取立税とする。
10月	道路の制度確立するまで相対の受け持ち区域を定めて掃除する道路掃除法の制定。
1873（明治6）年 1月	国税馬車税などへの道銀源として付加税認可。
8月	土木費補助基準として「海港道路修築規則」制定。
8月	土木費官費民費負担原則を提示し夫米永銭の廃止を再度確認するも全廃はならず。
11月	内務省の設置が決定。
12月	道路里程調査により街道・枝道などの詳細な距離の測定が定められた。
1874（明治7）年 1月	内務省が開庁し、そのまま所管となった土木寮は明治10年に土木局と改称され、以後昭和22年の内務省解体まで続く。
1875（明治8）年 2月	太政官布告第25号・国役金廃止（夫米・夫金・郷役米・土木高請金・堤金など）。
6月	道路橋梁法案が地方会議で付されたが、国の財源の見通しが立たなかったことから実施されなかった。
1876（明治9）年 6月	新しい道路の分類及び等級を定め、分類は国道、県道、里道の三種類で、更に三等級に分けた。
1878（明治11）年 7月	地方税を持って支弁すべき費用として河港道路堤防橋梁建築修繕費。

表-4 土木費の財政負担割合（単位 千円）

区分	国庫補助金	地方負担	合計
1876（明治9）年	1,426(35.4)	2598(64.6)	4,024(100.0)
1877（明治10）年	1591(38.2)	2579(61.8)	4,170(100.0)
1878（明治11）年	1689(37.0)	2873(63.0)	4,562(100.0)
合計	4706(36.9)	8050(63.1)	1,2756(100.0)