

1.はじめに

専門的な立場から明治初期財政の構造区分には諸説があるが、「三新法制定」が、明治初期の土木事業の主要な財源となった地方財政史上の分岐点の一つであるとの認識から、明治10年代を独立した視点として取り上げるは妥当であると考えられる。即ち、三新法制定(1878(明治11)年)時には、すでに国税・地方税の財源配分や費用負担区分項目の区分が明示されていたと言える。その中身は極めて政府主体であったが、封建的財政機構に決別を告げ、財政権限や財源が中央集権的に変質する醸成期であったと考えられる。

そこで本報文は、明治10年代を対象に、土木費に焦点を当てて、費用負担区分などについて考察する。

2.明治10年代の財政

(1) 地方財政

明治10年代(三新法期)における地方財政の構造・運営は、地方税規則によって形成された。地方税規則は「維新以後最初に地方財政全般の発展方向を規定したも

のとして極めて重大な意義を有する」と評価されている。地方税規則は、管内・区民費を地方税とし、町村民費を協議費とみなして、府県財政と町村財政の税源区分を明確にし、府県財政の確立をもたらした。しかし町村財政は協議費財政と呼ばれ、公費と認められなかった。しかも協議費は、その性質上地方財政全体の調整弁として機能していた。明治10年代の後半には町村財政は協議費財政と決別した。

(2) 府県財政

明治10年代の府県財政は地方税規則によって財政基盤は固まった。しかし、近代的自治財政とは言えないような、構造的体質的欠陥を内蔵されていた。

第1に、「事務配分」において、対政府との区分が不明確で、独自の府県行政を形成したとは言えなかった。

第2に、制度的には政府財源から分離独立したが、「財源面」では、官費・地方税補助などの財政支援で、政府庇護のもとにあった。

第3に、府県財政は、規模的には大きかったが、「機能面」からみて、政府の遠隔統制下におかれた。

第4に、「事業面」でも、人件費負担と土木事業の補助裏で、実質的な自己財源は、欠乏していたので、自主的事業は限定されていた。

第5に、政府・府県の政府間財政関係の「収支比率」は、府県財政の赤字となっていた。

国・地方にあって、事務配分・財源負担の関係は混乱していたが、明治10年代を通じて、政府は次第に、国家行政の地方団体への事務移管・費用転嫁を浸透させた。

3.三新法期の土木行政と土木費負担

(1) 土木事業

府県土木事業は維新以来、土木事業における選択として、国・地方ともに河川か道路かを選択に迷っていた。

まず明治10年代の半ばまでは、内務省も河川事業を展開した。理由としては、河川を低水工事によって、水運としての利用価値を見出したからである。また、明治維新以来の河川の氾濫によるものでもあった。

しかし、明治10年代後半には道路事業へとスライドしていった。理由として、第1に、内務省が工部省との土木事業の主導権争いから、道路事業をベースとする、地方誘導政策の推進を余儀なくされていった。

第2に、当時の道路整備水準は、極めて劣悪であった。そのうえ、毎年補修をするという非経済的な対応をしていた。そういう面より道路整備への潜在的な要望は強く、道路整備費の抑制は至難のことであった。

第3に、政府は土木補助廃止後、中央統制・指導を一層強化していった。すなわち財源不足を理由に、地元負担を前提として、国庫補助金の認証方式を露骨に提示していった。結果的に地元負担金が徴収しやすい、道路事業が伸びた。

これらのように国と地方の利害が一致し、河川事業から道路事業へと移行していった。

(2) 土木事業と政府間財政関係

政府は明治維新後、土木事業における負担区分の統一化を目指した。そのため複雑で多様な方式を導入し、しばしば負担区分の適正化を模索した。この様子は、表-1にその推移を段階的に見ることができる。

(3) 地方土木費

府県土木事業は、国庫補助金廃止で苦境に陥ったが、各府県における土木費の実態は、国庫補助金の激減にもかかわらず、増加している。

内容として、府県土木費は表-2にみてとれるように明

表-1 土木事業における国・地方財政関係の推移

年次	土木事業関係法令	土木事業財政関係
明治元年	旧慣踏襲の時代(明治元~5年)	近世「御普請方式」(20万石の大名二幕府「国役普請」)を継続
明治6	「河港道路修築規則」の時代(明治6から10年)	※河港規則-旧慣廃止、定額制、規模別等級制の導入
明治11	「地方税規則」の時代(明治11~13年)	官費・民費方式の導入(受益者負担主義の原則)
明治14	国庫補助金廃止の時代(明治14~17年)	地方税・協議費方式の強要
明治18	国庫補助金浸透の時代(明治18~21年)	国庫補助金の復活

治 12 年度は 132 万円であったが、13 年度には 154 万円と膨張している。しかも国庫補助金廃止の 14 年度も、292 万円と減少することなく逆に急増している。また、府県土木費と町村土木費の比率は、府県土木費の増加となっている。その理由は府県土木費が、明治 10 年代後半に道路事業を拡大し、町村土木費が 17 年度以降、協議費分を除外したからである。

(4) 土木補助廃止と復活

明治 13 年 11 月（太政官布告第 48 号）の土木補助の廃止は、地方財政に大きな負担となった。それは国庫補助金が廃止されても、災害復旧などにより土木事業は衰えることはなかったからだ。国費が負担していたものを府県財政に転嫁させたということになり、地方財政の費用負担のメカニズム上、府県財政から町村財政へと負担は波及していった。つまり、住民への負担も大きかったと見ることができる。またこれらの理由もあって、明治 18 年には復活することになる。

4. 明治零年代と明治 10 年代の比較

(1) 政府間財政関係

国・地方財政の比較で、その財源の配分を見ると、表-3 のようになる。

明治零年代、地方税収入は全税収入の平均 23.6%と、国・地方の配分状況は 3 対 1 となっている。明治 10 年代は地方税収入は全税収入の平均 32.8%、国・地方の配分状況は 2 対 1 となった。これは今日とほぼ同じ状況にある。当時でも、官費補助といった財源補填措置があったので、この財源配分は妥当な比率になったといえる。また、地方税収入に占める民費の割合は、明治零年代は平均 92%と高い水準を占め、地方税収入の大半は民費（市町村費）に頼っていたことがわかる。しかし明治 10 年代になると平均 46.1%と大幅に下がっている。これはやはり三新法によるものである。また明治 14 年には土木下渡金廃止による影響があった。

財政支出は明治零年代、10 年代を通して、その比率に出入りはあるものの政府財政と地方財政の比率は約 7 : 3 であった。しかも零年代よりも 10 年代のほうが安定している。

(2) 土木事業

全体として明治前期（明治元年～21 年）は、河川事業が主体であつた。それは江戸時代の河川管理がずさんであったため、度重なる災害での河川の氾濫による災害復旧事業が盛んであったためである。しかし明治 10 年代後半には、内務省の政治的思惑などから地域の限られる河川事業よりも、全国的に需要がある道路事業主体になっていった。土木補助について、明治零年代は民費が 9 割負担しており、地方財政は大きな負担となっていた。明治 12 年、13 年と補助率は増加しており、地方財政は楽になるかに思えたが、明治 13 年 11 月の土木補助廃止によって、さらに地方財政は苦しくなった。明治 18 年には土木補助は復活するが、明治 10 年代の補助率は低いままであった。

全体として明治前期（明治元年～21 年）は、河川事業が主体であつた。それは江戸時代の河川管理がずさんであったため、度重なる災害での河川の氾濫による災害復旧事業が盛んであったためである。しかし明治 10 年代後半には、内務省の政治的思惑などから地域の限られる河川事業よりも、全国的に需要がある道路事業主体になっていった。土木補助について、明治零年代は民費が 9 割負担しており、地方財政は大きな負担となっていた。明治 12 年、13 年と補助率は増加しており、地方財政は楽になるかに思えたが、明治 13 年 11 月の土木補助廃止によって、さらに地方財政は苦しくなった。明治 18 年には土木補助は復活するが、明治 10 年代の補助率は低いままであった。

た。それは江戸時代の河川管理がずさんであったため、度重なる災害での河川の氾濫による災害復旧事業が盛んであったためである。しかし明治 10 年代後半には、内務省の政治的思惑などから地域の限られる河川事業よりも、全国的に需要がある道路事業主体になっていった。土木補助について、明治零年代は民費が 9 割負担しており、地方財政は大きな負担となっていた。明治 12 年、13 年と補助率は増加しており、地方財政は楽になるかに思えたが、明治 13 年 11 月の土木補助廃止によって、さらに地方財政は苦しくなった。明治 18 年には土木補助は復活するが、明治 10 年代の補助率は低いままであった。

5. まとめ

①財政関係は、明治零年代よりも明治 10 年代のほうが安定していた。しかし、国庫補助廃止における 14 年から復活する 18 年までは地方財政に大きな負担があった。

②土木事業は、明治零年代と明治 10 年代前半は河川事業中心であったが、後半は道路事業中心へと移行していった。

③土木費については、明治零年代は民費が 9 割負担し、明治 10 年代前半は 7 割負担程度になったが、土木補助廃止により地方財政は苦しくなっている。

表-2 地方土木の財源内訳

(単位 千円)

区分	国庫支出金	地方税	区町村費	寄付金	その他	合計	補助率	府県土木費	町村土木費
明治 12	1,471	1,339	3,211	65	25	6,111	24.1	1,320	4,709
13	2,145	1,507	3,570	86	68	7,376	29.0	1,525	5,569
14	219	2,867	4,498	257	70	7,911	2.8	2,916	6,140
15	491	3,734	4,659	177	147	9,208	5.3	3,808	6,382
16	706	3,268	4,406	326	215	8,921	7.9	3,399	5,473
17	793	3,480	3,799	429	155	8,656	8.2	3,602	4,038
18	1,642	3,897	3,493	436	200	9,668	17.0	4,063	3,668
19	1,502	4,084	3,405	645	265	9,901	15.2	4,048	3,141
20	1,173	3,502	3,156	606	538	8,975	13.1	3,458	3,336
21	1,008	4,240	3,056	558	305	9,167	11.0	3,820	3,282

表-3 国・地方税の収入状況

(単位 千円 %)

区分	国税 A	地方税 B	合計(A+B):C	B/C%	府県税 D	市町村費 E	合計(D+E):F	E/D%
12 年	55,580	23,966	79,546	30.1%	11,391	12,575	23,966	52.5%
13 年	55,262	26,978	82,240	32.8%	12,508	14,470	26,978	53.6%
14 年	61,676	33,128	94,804	34.9%	16,717	16,411	33,128	49.5%
15 年	67,739	35,288	103,027	34.3%	17,883	17,405	35,288	49.3%
16 年	67,660	33,995	101,655	33.4%	16,753	17,242	33,995	50.7%
17 年	67,204	32,730	99,934	32.8%	17,400	15,330	32,730	46.8%
18 年	52,581	28,025	80,606	34.8%	15,078	12,947	28,025	46.2%
19 年	64,371	31,523	95,894	32.9%	19,783	11,740	31,523	37.2%
20 年	66,255	29,757	96,012	31.0%	18,767	10,990	29,757	36.9%
21 年	64,447	29,475	93,922	31.4%	17,540	10,935	28,475	38.4%
6 期～11 年の平均				23.6%				92.0%
12 年～21 年の平均				32.8%				46.1%