

近代創生期の日本財政と公共投資

九州共立大学	正会員	○ 田中 邦博
同上	正会員	亀田 伸裕
同上	正会員	森 信之
同上	正会員	中山 伸介

1. はじめに

今日、わが国は、バブル崩壊後の経済不況を背景に、公共事業の執行は、その是非をめぐって大きな社会問題となっている。このような状況の中で、近代土木遺産を歴史的(社会的背景・財政状況・事業評価)に調査・研究、データ化することにより、土木公共財整備の必要性を、国民に分かり易く理解させるための努力が求められていると言える。

このうち、財政状況(その時代の土木施設の建設財源)の調査研究には、『内務省統計資料』が、現在入手できる史料として、事業別の数値が収録され、最も客観的なデータを得ることができる。

本報では、『内務省統計資料』に記載がない1884(明治17)年以前(内閣制度創始以前)の土木行政及び土木事業費の動きをまとめたものである。

2. 近代創生期の土木行政所管庁の推移

明治新政府は1868(明治元)年6月に内国事務局を創設し、10月には治河使を設置して、各府県に「天下水利の道を興し、民庶の福祉を増進すべく上下勉励すべき」と布達し、大土木工事に関しては官吏を派遣するとしたが、内務省創設までのその後の行政所管庁の推移を以下に列挙する。

1869(明治2)年6月:この頃になって中央官制も整備されて、職員令が定められ、水利、橋梁、道路のことは大蔵省の所管事業とされた。

1870(明治3)年7月:民部省が設立され、土木司が置かれた。同年10月に工部省が設立され、翌年7月、民部省が廃止されて土木司は工部省の所管へ。

1871(明治4)年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)。

1873(明治6)年11月:内務省の設置が決定。翌7年1月に内務省が開庁し、そのまま所管となった土木寮は、1877(明治10)年に土木局と改称され、

以後、1947(昭和22)年12月の内務省解体まで続く。

3. 近代創生期の財政状況(1) 日本財政史の概説

日本財政史の中で、明治初期(近代創生期)はどのような時代であったのか。沢本守幸氏は著書の中で、経済的な背景と資本形成力の変遷から、明治維新以降、昭和20年までを次の4期に区分している。

第Ⅰ期:摩擦と混乱の時代(明元~明18)

第Ⅱ期:近代経済の第一次発展期(明19~大2)

第Ⅲ期:近代経済の本格的発展期(大3~昭4)

第Ⅳ期:準戦時・戦時体制期(重化学工業自給自足体制樹立期:昭5~昭20)

(2) 近代創生期の財政状況

沢本が示す「第Ⅰ期」は、「過渡期」と称され、倒幕・新政府の樹立に始まり、さらには封建制の一掃、反乱分子の鎮圧、近代的中央集権体制の確立へと向かう時期であったと記されている。維新に始まり、内戦動乱を抱えながら、欧米技術の導入に努めた時代であったが、近代工業の導入や育成度合いは「手さぐりによる初歩的段階」であった。なお、高橋龜吉氏は明治20年頃までを「日本経済が自立的発展への離陸条件を備えた時期」であるとも述べている。

さらに、近代土木の変遷史の観点から、長尾義三氏はこの時期を、「自立摸索期」に至る最も初期の「導入期」としている。

4. 近代創生期の土木事業費(1) 土木事業の財源

明治期も今日も行政庁が事業執行のために必要な財源は「租税」である。今日の国税は法人税、所得税などの直接税が大きなウェイトを占めているが、明治期の租税構成は、国や地方自治体とも今日とは大きく異なる。明治期の主たる租税は「地租」で

あった。府県の税制制度については、1871(明治4)年7月の廃藩置県で、行政的には国と府県の分化と行政区域が定められたが、中央と地方の財政が分化されたのは、1875(明治8)年9月の太政官布告140号である。これにより、国税は地租と酒税のような間接消費税、営業税から成り、府県税は「民費」を主たる収入とした。なお、地方財政史の見地から、「真の地方税」が創出されたのは、1880(明治13)年11月の太政官布告48号であると言われている。

(2) 土木事業費の負担割合

明治12年～19・20年までの「国庫支出府県費内訳」と「地方税支出状況」を表-1・2に示す。

表-1は、府県費の国庫支出金の内訳を示したものである。国の歳出総額のうち、地方への国庫支出の割合は12年が12.3%、13年が14.8%であったが、その後平均で10%前後に下がっている。また、国庫支出のやり方を、地方行政費として直接支出している官費と地方税への補助費に分けると、当初はその割合が約2:1の割合であったものが、暫時変化し、19年では8:2となっている。地方費への補助では、経済不況の影響も手伝って、營繕土木費

が減じていることが分かる。なお、14年には歳費の節約から地方税支弁の土木費中、「官費下渡金」は廃止されたが、完全に廃止されたわけではなく、14～19年には一ヶ年平均40万円に達している。

表-2は、府県の地方税支出から歳出の動きを見たものである。15年から19年の間に土木費が漸増し、平均して20%前後を示していることが分かる。

1873(明治6)年8月の「府県河港道路修築規則」は工事費について、官費6、地元4と言った「旧慣」による負担金の支出を定めた。12年はほぼこの旧慣が守られているが、官費下渡金の廃止が謳われた14年以降は、地方負担の割合が急増し、ほぼ9割を超す比率を示している。

5. まとめ

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、税のほとんどは国税であり、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であるが、明治期は土木事業は原則として地方負担であることが分かる。特に明治14年からその傾向が強まるようである。

表-1 国庫支出府県費内訳-岩元著・日本地方財政論より抜粋(単位:千円)

年度	国庫支出(A)		官 費						地 方 税 補 助				国の歳出(D)			
	府県費	計	本庁経費		囚徒費		小計(B)		警察費補助		營繕土木費		小計(C)		(A)/(D)	%
				%		%		%		%		%		%		
明12('87)	7,437	100.0	3,603	48.4	1,249	16.8	4,852	65.2	800	10.8	1,785	24.0	2,585	34.8	60,317	12.3
13('80)	9,363	100.0	4,149	44.3	1,579	16.9	5,728	61.2	813	8.7	2,822	30.1	3,635	38.8	63,141	14.8
14('81)	6,069	100.0	4,510	74.3	181	3.0	4,692	77.3	1,313	21.6	64	1.1	1,377	22.7	71,353	8.5
15('82)	6,851	100.0	5,389	78.7	126	1.8	5,515	80.5	1,336	19.5	—	—	1,666	19.5	73,482	9.3
16('83)	8,204	100.0	6,462	78.8	65	0.8	6,527	79.6	1,361	16.6	315	3.8	1,677	20.4	75,606	10.9
17('84)	9,238	100.0	6,991	75.7	26	0.3	7,018	76.0	1,202	13.0	1,017	11.0	2,220	24.0	75,923	12.2
18('85)	6,886	100.0	5,488	79.7	15	0.2	5,504	79.9	1,027	14.9	355	5.2	1,382	20.1	61,115	11.3
19('86)	8,469	100.0	6,562	77.5	21	0.2	6,583	77.7	1,246	14.7	639	7.5	1,886	22.3	83,223	10.2

表-2 地方税支出状況-岩元著・日本地方財政論より抜粋(単位:千円)

年度	明12('87)		明13('80)		明14('81)		明15('82)		明16('83)		明17('84)		明18('85)		明19('86)		明20('87)	
		%		%		%		%		%		%		%		%		%
警察費及庁舎費	1,693	15.1	1,998	15.9	2,554	14.7	2,863	14.7	3,026	16.0	3,036	15.9	2,338	14.8	3,020	15.7	3,496	17.6
土木費	1,320	11.7	1,525	12.1	2,916	16.7	3,808	19.6	3,399	18.0	3,602	18.9	3,417	21.6	3,059	15.9	3,458	17.4
府県会議諸費	123	1.1	310	2.5	525	3.0	391	2.0	325	1.7	276	1.4	270	1.7	275	1.4	369	1.9
衛生及病院費	547	4.9	516	4.1	496	2.8	629	3.2	377	2.0	323	1.7	252	1.6	287	1.5	508	2.6
教育費	848	7.5	1,034	8.2	1,177	6.8	1,416	7.3	1,482	7.8	1,557	8.2	1,144	7.2	1,418	7.4	1,505	7.6
郡区庁舎建築及修繕費	74	0.7	76	0.6	111	0.6	83	0.4	169	0.9	99	0.5	46	0.3	40	0.2	99	0.5
郡区支員給料旅費	2,334	20.8	2,563	20.3	2,617	15.0	2,727	14.0	2,497	13.2	2,535	13.3	1,909	12.1	2,508	13.0	2,616	13.2
教育費	39	0.3	33	0.3	35	0.2	36	0.2	37	0.2	39	0.2	34	0.2	41	0.2	61	0.3
浦役場及羅渡船費	1	0.0	1	0.0	1	0.0	1	0.0	1	0.0	1	0.0	1	0.0	1	0.0	0	0.0
管内諸道示掲示諸費	257	2.3	281	2.2	260	1.5	254	1.3	238	1.3	208	1.1	146	0.9	174	0.9	84	0.4
勸業	228	2.0	272	2.2	198	1.1	193	1.0	156	0.8	128	0.7	98	0.6	103	0.5	137	0.7
戸長以下給料及旅費	3,717	33.0	3,833	30.4	3,946	22.7	3,912	20.2	3,983	21.1	3,651	19.1	3,026	16.1	4,187	21.8	4,155	20.9
府県庁舎建築修繕費	—	—	—	—	53	0.3	87	0.4	172	0.9	86	0.5	35	0.2	71	0.4	94	0.5
府県監獄囚徒費	—	—	—	—	2,292	13.2	2,691	13.9	2,810	14.9	3,260	17.1	2,710	17.1	3,581	18.6	2,911	14.7
其他諸費	65	0.6	158	1.3	240	1.4	320	1.6	220	1.2	288	1.5	392	2.5	474	2.5	371	1.9
合計	11,248	100.0	12,602	100.0	17,420	100.0	19,412	100.0	18,899	100.0	19,088	100.0	15,821	100.0	19,238	100.0	19,864	100.0