

## 財政状況から見た社会基盤整備史 (内務省の土木行政)

九州共立大学 学○山中泰助

九州共立大学 正 田中邦博 畑岡 寛

同 上 正 亀田伸裕

## 1. はじめに

大和朝廷時代、古墳などの大土木工事は王の強大な権力を行使して、全国から作業員を動員して造られたものであり、江戸時代には各藩の財源を基にして河川改修や道路の事業を執行していた。今日のような全国統一した公共事業を執行するルールは、わが国が近代国家として出発した明治時代に求めることができる。

わが国の土木事業を執行するための法律を立法化したり、国家的土木事業を遂行したのは、太平洋戦争までは鉄道を除けば内務省土木局（現在の国土交通省の業務）である。土木局は「国土を保全し、開発して国民生活・産業・経済の基礎的条件の整備を図ること」を目的としており、内務省の中でも重要な分野を占めていた。本報は、前報に引続き、近代国家の創世期に社会基盤整備に重要な役割を担った内務省の土木行政について、主に財政面から述べたものである。

## 2. 内務省土木局

1874(明治7)年1月10日に開庁した内務省が直接実施した直轄事業と称する土木事業は、主に淀川、利根川、木曾川を始めとする14の河川改修事業程度で、明治末期になって関門港などの重要港湾事業に着手した。が、現在公共事業の最大ウエイトを占める道路事業を国が直接実施したのは昭和になってからである。

1886(明治19)年には全国を6箇所に分けて土木監督署が設置されて、直轄事業の施行と府県の土木事業の監督・指導にあたった。その後監督署は1905(明治38)年に廃止されて全国8箇所土木出張所が置かれ、府県に対する土木事業の監督・指導は本省の業務とされた。なお、土木出張所は国の事業を遂行する機関として内務省解体まで存続し、大正期になると事業量の増大に伴って下部組織として工事事務所が置かれた。

## 3. 土木事業の政策決定機関

内務省は治水、修路(道路改築)、築港などで国家的見地から行政上重要な土木事業に関しては、政治的性格を考慮して国会議員、関係各省の専門家、学識経験者などから構成される各種の審議会を設けて総理大臣に諮問した。まず、1892(明治25)年に「土木会」が創設された。明治末年の1911(明治44)年には全国規模で発生した激甚の水害に対処するため「臨時治水会」が設立され、緊急に改修すべき河川の採択と事業計画を定めた第1次治水計画が立案された。その後の1917(大正6)年と翌年の大水害後には再度臨時治水会を設立して第2次治水計画が策定されている。港湾の整備は1900(明治33)年、1907(明治40)年及び1925(大正14)年に「港湾調査会」や臨時港湾調査会が設置されて、重要港湾整備の長期計画が策定された。なお、道路は「道路法」が1920(大正9)年に施行されると、「道路会議」を設置して30年間にわたる長期計画を確立した。

また、明治期に土木事業に関する法律としては、洪水防御を目的とした法律として1896(明治29)年に「河川法」、1897(明治30)年に「砂防法」と「森林法」とが制定され、これ以外には1890(明治23)年に「水道条例」と「下水道法及び汚物清掃法」が制定されたに過ぎず、道路法が成立したのは1918(大正7)年のことである。

## 4. 土木事業の財源

わが国で最初の土木事業に関する制度として位置付けられているのは、内務省設立直前に大蔵省から発せられた「河港道路修築規則」である。この規則は河川、港湾、道路を3段階に区分して、主要な河川、港、道路を一等として国が60%を負担して国が事業を執行し、二等は地方の事業として執行費用の40%を地方が負担する。三等は地方の裁量で実施すると定められていた。地方とは府県のことで、三等の土木施設は利害を有する市町村との負担割合を府県知事の裁量で定めてよいとなっていた。

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。今日の国税は法人税や所得税

の直接税が大きなウエイトを占めているが、明治期の租税構成は国や自治体とも今日とは異なっていた。

明治当初には国と地方の歳入歳出予算は明確に区分されておらず、1876(明治8)年の布告で国民から徴収する税を国税と府県税に区分する項目が定められ、1878(明治11)年に制定された「地方税規則」によって初めて府県税で徴収した費用の用途する12項目が定められた。この項目の中に「河港道路堤防橋梁建築修繕費」が含まれ、これによって「修築規則」での国の負担はなくなり、土木事業は原則として府県の費用で賄うこととした。しかし、記録によれば洪水時の災害復旧や割高な土木事業には国の補助金が交付されていた。その後、国家予算は軍事予算が増加に転じたことから財政が困窮し、1880(明治14)年の「地方税規則」改正で、地方税率の引上げを認める代わりに府県土木費への国からの補助を打ち切る方針が打ち出された。その後も、財源確保を目的とした税法の改正が繰り返されている。

### 5. 土木事業の支出

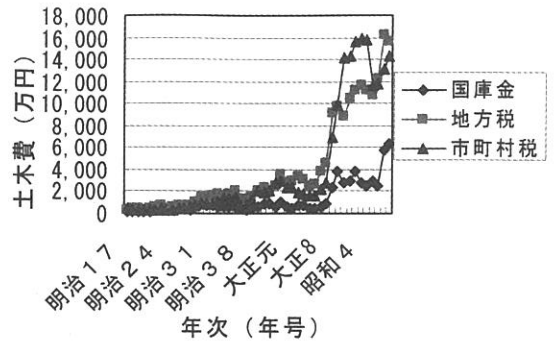
図一は明治期における土木事業費の財源を機関別内訳に示したものであるが、一番大きなウエイトを占めているのが府県費であることがわかる。国庫金は直轄の河川事業費だけでなく、府県への補助金も含まれている。

図二は土木事業費の伸びを国民総生産の関係で示したものである。明治期、土木事業費の伸びはほぼ国民総生産の伸びに準ずるものの、1923(大正12)年の関東大震災以後土木事業費は飛躍的な伸びを示し、経済不況対策としての1932(昭和7)年からの「時局匡救事業」とも相まって、高水準を維持したまま太平洋戦争へと流れていく。

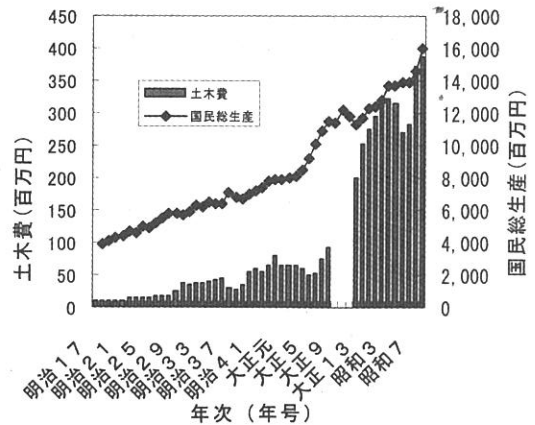
図三は土木事業費を人口一人当たりの負担として見たものである。図一及び図二と同様な線形を示し、震災復興及び経済不況対策に多額の出費を強いられたことが伺える。また首都東京と一地方(福岡)に目を向けると1888(明治21)年東京市区改条例を公布し、特別税を賦課しうることとしたことの影響が鮮明に出ている。

### 6. まとめ

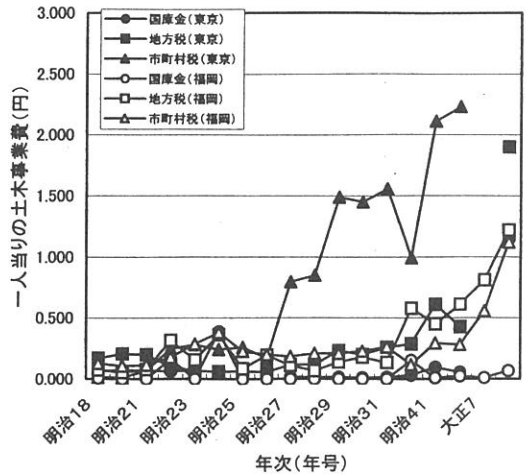
現行の財源は国と地方では7:3であり、その執行は3:7と言われるように、ほとんどの税が国税として徴収され、地方交付金、補助金の形で地方に交付さ



図一 土木費財源の構成



図二 土木事業費の推移



図三 国民一人当たりの土木事業負担

れる中央集権的な財政制度になっている。これに対し、明治期からの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程度であった。