

明治期の地方土木財政（福岡県の道路政策を事例として）＊

Local engineering works finance of the Meiji era period
(The road policy of Fukuoka Prefecture as a case.)

畑岡 寛** 田中邦博*** 出光隆****

By Hiroshi HATAOKA, Kunihiro TANAKA, Takashi IDEMITSU

概要

日本財政史の中で、明治期（近代創生期）はどのような時代であったのか。高寄昇三氏はその著書の中で、明治期の地方財政の流れを「明治維新期」、「三新法期」、「明治地方財政制度確立期」と区分し、特に、1886（明治19）年以降、明治の末までを、国家財政を含めて「近代経済の第一次発展期」と位置付けている。

そのような財政背景の中で、一地方都市であった明治期の福岡県土木財政を把握し、その具体的な例として、明治期の県道路整備政策の展開を財政面から分析した。

1. 研究の背景

わが国は1990年を境にしての経済成長の低迷と他の先進諸国との協議の中で、社会資本整備の手法、制度、目的などでさまざまな議論が起こり、公共事業の執行では、公共事業の客観的評価、経済削減、工事契約のような事項に関して変革が進められているが、今後の事業展開における計画・立案者は過去の事業を正しく歴史的に認知し、それを基にして、公共事業を客観的に評価し、今後計画・実施する内容を納税者たる国民へ正しく広報することが、説明責任としての務めである。そのためには事業史に対する史的アプローチは避けられない。

2. 研究の目的

土木事業を遂行するためには「執行者の決断、事業遂行に必要な財源、ならびに技術力」の3要素の条件が整う必要がある。行政の執行する財源は、公共事業である以上住民が負担する税が充てられることから、事業の執行者は必要な財源を正しく説明する必要がある。昨今は、国も地方公共団体も巨額な負債を抱え、上部機関からの交付金や補助金の割合が高い自治体は、独自の判断で執行するだけの財源を有していないのが実状である。

*keywords: 明治期、土木財政、公共事業

**正会員 工修 九州共立大学助手工学部
都市システム工学科

(〒807-8585 北九州市八幡西区自由ヶ丘1-8)

***正会員 工博 九州共立大学教授工学部
都市システム工学科

****正会員 工博 元九州工業大学教授工学部
建設社会工学科

本研究は、明治期における福岡県の土木財政に着目し、福岡県の財政の動向および事例として県道路整備政策の展開を明らかにしながら、土木事業と財源の関係について明らかにすることを目的とする。対象とする明治時代は、今日の地方交付税や国庫補助金などの整備は完備しておらず、土木費などの費用は原則として府県・市町村独自の負担とされていた。このため、災害復旧費のような臨時予算はそのつど、臨時議会を開会し増税することにより対処する必要があり、このため費用を負担する住民にはtax payerとしての意識が高かった。

3. 明治期の福岡県の概況

（1）福岡県の成り立ち

1871（明治4）年の廃藩置県によって筑前国に福岡県・秋月県、筑後国に久留米県・柳川県・三池県、豊前国怡土郡の一部は中津・伊万里・厳原の3県に、豊前国企救郡は日田県に、同国上毛郡の一部は中津県にそれぞれの管轄地となった。以降は図-1の経緯を辿り、三新法、市制・町村制、郡制・府県制公布を経て、1890（明治23）年に、戦前期の地方制度の原型が形成された。福岡県の郡制は、1896（明治29）年に施行され、従来の一区（福岡区）31郡から2市（福岡市・久留米市）19郡へと再編成された。その後、郡制は自治体として不完全なものであったために1921（大正10）年に郡制廃止法が公布され、1923（大正12）年に施行されたまた郡役所も1926（昭和元）年に廃止された。

（2）福岡県の近代化と産業

廃藩置県後、福岡県の近代化と産業化が開始された。日本の近代化において、巨大企業（筑豊炭坑、三池炭坑、八幡製鐵所）を擁した福岡県の地位は高かったが、

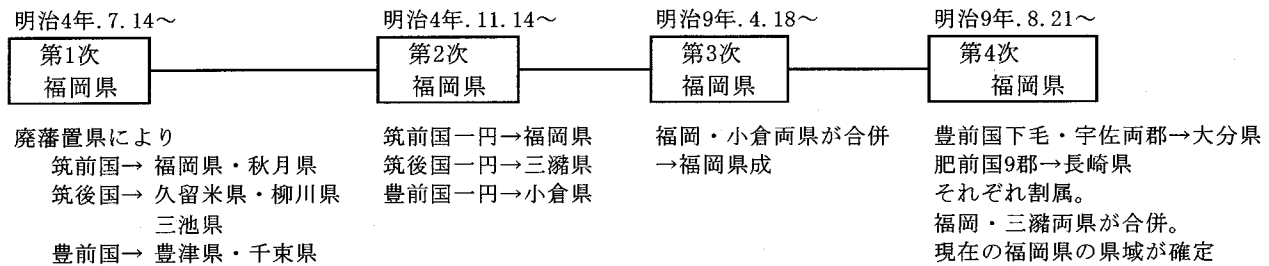


図-1 福岡県の形成過程

明治末期までは農業県としての色彩が強く、鉱工業生産が伸長するのは明治末期以降からであったと記されている。例えば1991（明治44）年の県生産物価格の割合は「福岡県史」によれば、農業35.7%、林水産業3.2%、工業34.8%、鉱業26.3%で、農業の生産額がまだ高い。

産業構造は、旧藩時代からの社会構造、産業構造を引継いだ福岡県内の各地域では、在来産業と近代産業が共生しつつきわめて緩慢に産業化が浸透していった。

（3）福岡県の財政と土木費

福岡県の一般会計歳出決算を表-1に示す。概ね日清戦争期までは50万円前後、日清戦争後は100～200万円に増加している。その後、一時期減少したが、日露戦争を挟んで歳出が250～300万円と急増している。

また、日露戦争後の1905（明治38）年から土木関連費と教育費が急増し、県歳出の二大費目になったが、この傾向は昭和初期まで継続した。図-2に項目別の歳出決算を示す。

（4）土木費の全国と福岡県の比較

福岡県の歳出土木費について、河川・道路・橋梁費を全国のデータと比較したものを図-3、4に示す。

いずれも明治30年代前半までは河川費が主に支出を占めているが、明治34年頃から道路費の割合が増えている。橋梁費はいずれも10%前後にとどまっている。全国と福岡県の1人あたりの歳出土木費を図-5に示す。1人あたりの金額は全体的に同じ傾向にある。特に福岡県が突出している箇所は、急な災害によるものと考えられる。これは、この頃には災害費を国が負担する制度がなく、災害対策基本法が制定される昭和36年までは地方負担であったためである。

道路費のみの全国と福岡の比較を図-6に示す。福岡県は全国に比べ比率が低い。しかし、福岡県は郡市町村全体とほぼ同額の道路橋梁費を負担しており、しかも国県道という主要道路を担当していた。

（5）財源の確保-増税

1871（明治4）年の廃藩置県により全国を直轄した明治政府は、大区小区制を導入し地方制度の整備を図ったが、地方財政については三新法制定まで一定の基準が示されていない。地方財政には国庫負担、民費、府県税があるが、民費については府県・大区・小区・町村などの各段階が負担する経費の区分など府県ごとに独自の内容であった。三新法（郡区町村編成法・地

表-1 県一般会計歳出決算

単位:千円

年度 (明治)	合計	警察費	土木費	衛生費	教育費	娯楽費	社会 事業費	県費	郡役費	戸長 役費	県費	その他
15年	575	95	87	2	63	4	0	71	99	119		34
16年	579	93	92	1	72	3	0	78	89	121		30
17年	550	94	72	1	59	2	0	94	92	119		17
18年	464	70	98	10	38	1	0	79	67	86		15
19年	542	95	63	20	48	2	0	88	90	117		19
20年	574	95	81	3	67	5	0	81	90	136		16
21年	547	95	107	18	35	6	0	67	85	116		18
22年	888	101	588	22	18	6	0	76	2	18	0	22
23年	516	107	198	44	21	6	0	89	0		30	21
24年	1,244	113	930	31	20	7	1	81			31	30
25年	578	124	108	28	18	6	0	83	77		79	55
26年	728	123	248	32	48	8	1	91	75		73	29
27年	622	131	139	60	21	11	1	94	70		70	25
28年	643	142	99	107	34	13	1	92	71		58	26
29年	845	146	248	95	62	26	1	109	83		47	28
30年	988	180	304	104	72	32	1	121	101		24	36
31年	1,151	210	249	14	140	37	0	145	113		23	43
32年	1,332	245	220	186	283	45	0	147	132			60
33年	1,614	275	438	172	300	51	1	75	146			57
34年	1,749	310	484	188	422	62	2		153		58	86
35年	2,159	346	763	88	335	72	2		128		57	218
36年	1,882	329	488	34	350	59	2		127			159
37年	1,190	315	305	45	248	75	6		131			76
38年	1,177	314	213	61	234	84	2		127			158
39年	2,040	307	187	82	258	106	4		126		0	991
40年	2,635	300	339	126	297	166	3		127		104	1,187
41年	2,528	375	419	69	483	249	4		139		98	635
42年	2,751	335	555	66	587	383	16		141		95	509
43年	2,757	378	640	77	622	215	7		158		88	583
44年	2,927	500	683	77	684	230	6		157			580
45年	2,731	452	530	68	749	224	5		155			539

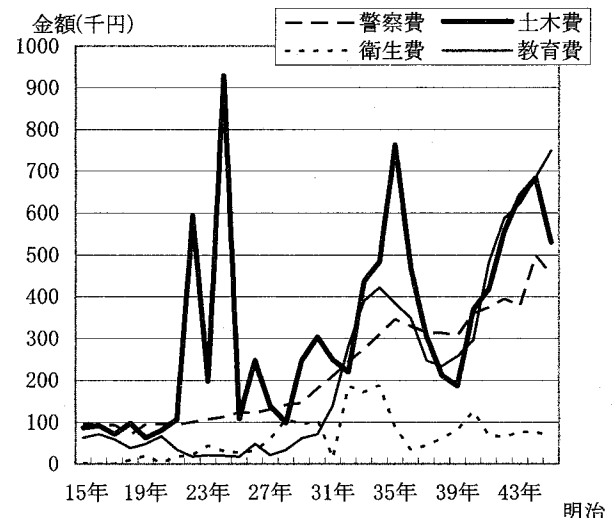


図-2 項目別歳出決算

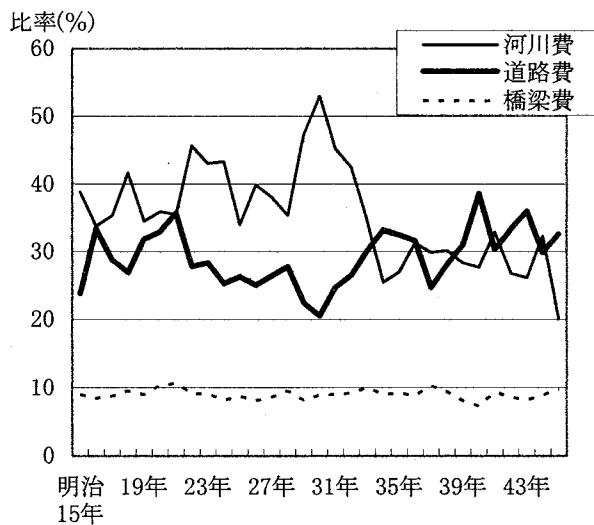


図-3 全国の土木費内訳比率

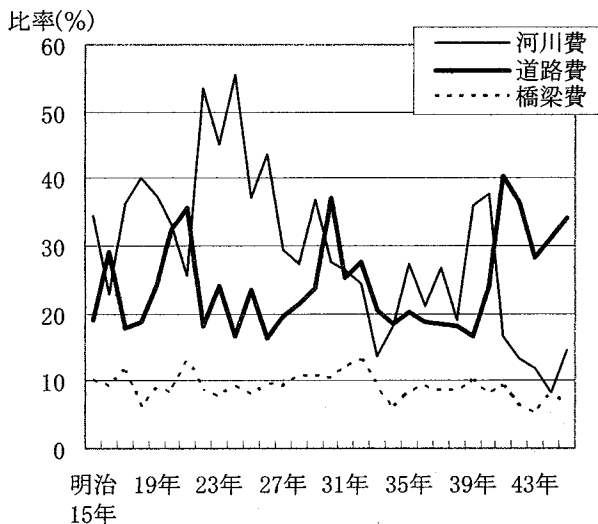


図-4 福岡の土木費内訳比率

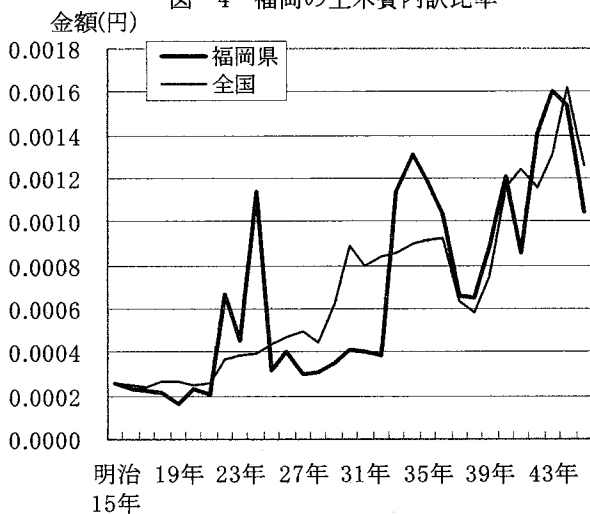


図-5 一人当たりの土木費

方税規則・府県会規則)が制定されてからの財政面では、区限り・町村限りの経費は府県財政から分離して各区町村の協議費で取り捌かれた。また、土木費など数町村共通の経費を審議するために、さまざまな結合により連合町村会が結成された。

明治憲法の制定に伴い、1888(明治21)年に市制・町村制、1890(明治23)年に府県制・郡制が公布され、

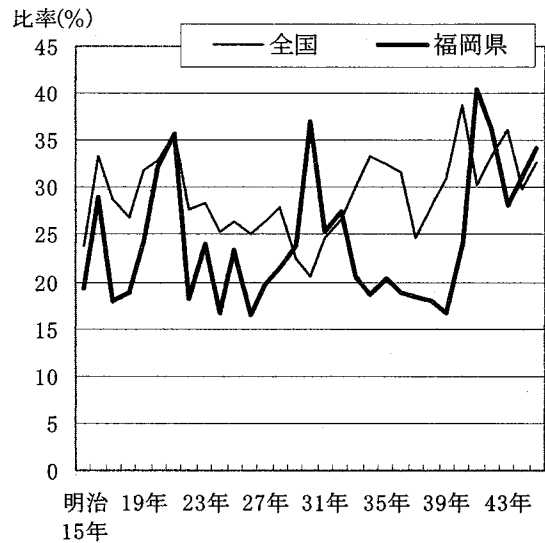


図-6 道路費の比率

表-2 府県制・群制・市制・町村制施行後の
国税付加税に対する課税制限

■地租・営業税・所得税		単位:本税に対する%					
改正年	府 県			市 町 村			
	地租	営業税	所得税	地租	営業税	所得税	
市制・町村制				14.2		50	
府県制・郡制	25			21.4			
明治 29年		20			50		
32年	50						
33年				20			
37年	50	20		30	30	30	
41年	60	25	10	40	35	35	
	宅地	その他		宅地	その他		
43年	13	32・27	11	9	21・18	15	15
44年	13	32	11	9	21	15	15

戦前期の地方制度の原型となった。日清戦争後経営の財源を確保するため1896(明治29)年には国税営業税の設置に伴い地方税制を改正した。表-2により、国税付加税に対する制限率の変遷を見ると、地租付加税は府県税については明治32年に50%引き上げたが、市町村税は明治33年に20%に引き下げた。

日露戦争に伴い、国税は非常特別税法により大幅な増税を実施したが、地方税は国税収入を確保するため軽減を図っていた。そのため、府県税の制限率は市町村税を地租・営業税・所得税とも30%に変更した。

従って、明治時代は、今日の地方交付税や国庫補助金などの整備は完備しておらず、土木費などの費用は原則として府県・市町村独自の負担とされていた。このため、災害復旧費のような臨時予算はそのつど、臨時議会を開会し増税することにより対処する必要があり、このため費用を負担する住民には納税者としての意識が高かった。

4. 明治期の福岡県の道路政策

(1) 明治政府の道路政策

明治時代の道路橋梁工事は政府直轄で行われることはほとんど無く、国道を含め府県以下が工事主体となっていた。当初は原則として一定額の府県土木費国庫

下渡金を各府県に公布し、各府県がある程度の裁量権を持って河川・港湾などととも道路にも使用していた。また道路整備についても国から補助金の額は少なかった。1880（明治13）年から1919（大正8）年の道路法の制定までの間、国県道に対しては僅かながら国庫補助を行いながらも、府県下渡金を廃止した。従って、一般に、国県道は府県、里道は市町村が建設費をふたんしていたのが実状であった。

（2）福岡県政策の道路費用の負担

県財政の道路費用の負担状況を表-3に示す。土木費（土木補助費を含む）は概ね一般会計の15～25%を占めていたが、道路橋梁費の動向を見ると、1888（明治21）年度から一般会計の10%程度を占めるようになった。また、福岡県が国県道橋梁費を負担することは三新法施行直後の1879（明治12）年度に決定していた。1892（明治25）年度から土木法改正が実現すると、県の負担範囲が拡大したのは治水関係であり、道路については原則として国県道は県、里道は郡市（区）以下が負担するという状況には変化はなかった。

（3）福岡県内の道路距離

道路区分は、1876（明治9）年に国道・県道・里道の名称を定めている。表-4に福岡県の道路距離を示す。

種類別に距離を見ると、国道が一時は69里まで増加したが、1905（明治38）年の路線変更により55里に減少した。県道は、里道からの編入により1889（明治22）年の126里から1915（大正4）年の214里に増加した。人口千人当たりの県内国県道は全国レベルの半分程度に過ぎず、そのため長大な郡費支弁道路里道が大きな役割を担っていた。それは、石炭産業の振興のための鉄道の整備が目覚ましく、幹線道よりも駅への出入りのための支線整備が主となったためである。

福岡県内の県国道の時代変遷を図-7に示す。

5. まとめ

本研究は、明治期における福岡県の土木財政に着目し、土木事業と財政の関係について以下の事項を明らかにした。

- 1) 明治期の財政統計から福岡県の歳出予算が土木費によって左右されていたことを明らかにした。
- 2) 明治期の福岡県の土木事業は、主として治水と道路であり、特に道路政策は当時の鉄道敷設と石炭産業に左右されていた。
- 3) 住民の負担（増税）は府県市町村の独自の負担になり、臨時予算はそのつど会議で決まった。

参考文献

- 1) 宇野亜由美：『明治期の土木財政』、九州共立大学工学部都市システム工学科、卒業論文、平成18年3月
- 2) 宇野亜由美他：『明治期の土木財政（福岡県の場合）』土木学会西部支部研究発表会講演概要集 p 633～634

表-3 県の道路負担状況

単位：千円

年度 (明治)	総額	土 木 費 [土木補助費を含む]								旧慣 土木補助
		小計	道路橋梁費				治水費			
			小計	国県道 修繕	国県道 更正	国県道 更正補助	小計	治水 補助		
15年	583.2	85.3	34.0	17.2	6.7	0.3	12.0	12.0	38.0	
16年	581.1	92.0	36.1	17.3	6.7	4.6	12.0	12.0	38.0	
17年	535.0	65.0	18.8	12.3	—	—	9.6	9.6	30.4	
18年	394.4	56.1	21.4	8.7	7.4	1.8	7.2	7.2	22.8	
19年	497.7	56.7	16.6	10.6	1.5	2.8	9.6	9.6	30.4	
20年	531.7	52.7	12.6	10.4	—	—	9.6	9.6	30.4	
21年	569.9	104.2	55.3	16.1	24.9	—	16.2	9.6	30.4	
22年	472.1	111.0	56.0	15.3	30.0	—	50.3	25.9	30.4	
23年	465.6	142.9	59.7	15.3	30.0	—	50.3	25.9	30.4	
24年	503.4	116.5	44.7	15.5	14.9	—	39.6	9.6	30.4	
25年	503.7	103.5	19.1	13.5	—	—	42.5		40.0	
26年	588.4	105.8	18.3	13.5	—	—	64.7	8.0	20.0	
27年	552.6	96.9	19.9	13.9	—	—	54.7	8.0	20.0	
28年	616.6	120.9	43.4	14.0	19.0	1.4	55.8	8.5	20.0	
29年	731.7	129.4	49.2	14.0	25.1	—	55.9	7.7	20.0	
30年	885.6	214.6	65.7	17.5	38.5	—	128.4	7.7	20.0	
31年	1,066.0	200.1	54.8	22.8	19.2	—	124.3	7.7	20.0	
32年	1,176.7	206.5	55.0	22.8	19.2	—	143.2	17.7	—	
33年	1,264.4	227.2	111.0	27.5	54.5	—	103.9	13.1	—	
34年	1,464.5	270.3	152.0	35.4	79.7	—	103.9	13.1	—	
35年	1,623.8	396.3	168.6	35.9	75.9	—	211.3	13.1	—	
36年	1,509.9	371.4	201.5	35.8	64.1	5.5	147.8	29.7	—	
37年	1,326.6	215.1	78.0	39.3	17.8	5.3	123.4	28.1	—	
38年	1,084.7	178.4	78.2	39.3	10.8	—	89.7	17.0	—	
39年	1,038.4	133.7	72.7	39.4	7.6	—	46.8	19.5	—	
40年	1,819.5	671.1	76.3	39.7	20.0	—	580.2	9.8	—	
41年	2,262.1	586.8	154.8	44.4	60.0	9.2	417.0	3.3	—	
42年	2,357.0	438.3	294.0	50.3	180.1	19.2	123.6	3.3	—	
43年	2,366.4	512.4	352.5	48.0	238.9	20.7	138.6	3.3	—	
44年	2,685.9	594.3	430.0	48.3	246.4	49.9	142.8	1.2	—	
45年	2,679.0	576.6	398.0	48.7	270.9	40.1	157.4	1.0	—	

表-4 福岡県内の道路距離

単位：里

年	合計	国道	県道	里道
明治 22年	9,277	63	126	9,088
23年	9,291	63	128	9,100
25年	3,500	69	176	3,255
38年	3,517	55	214	3,248

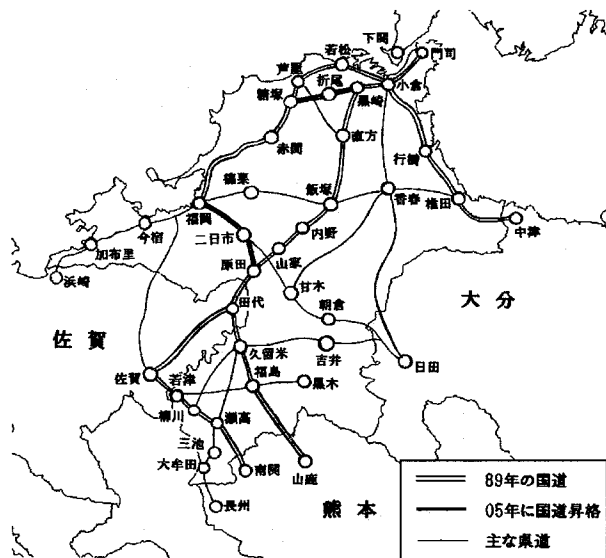


図-7 福岡県の国県道