

會學濟經學大國帝都京

# 經 濟 叢 論

號三第 卷九十四第

月九年四十和昭

## 論 叢

新利子論序說

文學博士 高田保馬

英國及び獨逸の所得稅

經濟學博士 汐見三郎

## 時 論

現代日本の革新

經濟學博士 石川興二

世界新秩序の建設

經濟學博士 柴田敬

## 研 究

史記平準書に見はれたる經濟思想

經濟學士 穗積文雄

府縣財政制度の成立

經濟學士 藤田武夫

經營比較の形態について

經濟學士 岡部利良

## 說 苑

原料封鎖に於ける獨逸の經驗

經濟學士 大塚一朗

「ドレツ」農業經濟學と農村社會學

經濟學士 山崎武雄

## 附 錄

彙 報

外國雜誌論題

(禁轉載)

# 府縣財政制度の成立

——明治十一年の地方税規則を中心として——

藤田武夫

## 序言

維新以後中央集權國家の基礎確立に専念せる政府は、地方の行財政を各地各府縣適宜の措置に委ね、唯、主として地方の行ふ國政事務遂行の必要に應じ之に斷片的臨機的な命令を與へたに過ぎなかつた。西南の役終り國家の基礎漸く定まると共に政府は内治の整備に着手するに至つたが、「各地異制紛トシテ亂絲ノ如ク乃チ明治十年第二號公布民費節減ノ旨アルモ其名實彼此ノ間適用スル所ヲ知ルコト無ク從テ其條緒ヲ問フニ由ナシ」との地方財政の極度の混亂狀態に直面して、地方制度の改革と共に地方財政の整理統一を決議した。明治十一年の地方税規則を中心とする一聯の法令は、此決意に基き郡區町村編制法及府縣會規則の制定と相俟つて、先づ府縣の財政制度を樹立し、地方財政全般の機構に一定の方向を與へた。従つて同年の府縣財政制度の成立は維新以後の我國地方財政制度史の第一頁を成すものとして、爾後に於ける府縣財政のみならず地方財政制度全般の發展を強く規定したのである。

## 一 府縣財政制度化の必要と之に關する諸問題

府縣は維新後地方の政務を統轄する爲に設けられたが、官費の支辨によつて行ふ純然たる國の行政機關としての政務以外に、一個の獨立體として府縣内住民より徴收せる費用を以て國政事務及自治事務をも行ひつゝあつた。而して此種經費の支辨は主として民費（當時官費及府縣税以外の諸地方費は民費と總稱された）中の管内割及區割によつ

1) 明治十一年四月地方官會議に於ける地方税規則案説明（法規分類大全 租税門 地方税一 39頁）

て賄ひ、府縣税を以て之を補つて居た。

明治二年七月の縣官人員並常備金規則の中に「縣舍官員居室並牢屋創立等臨時費用ハ常備ノ例ニ非ス三分ノ一ヲ官給シ自餘ハ管轄ノ石高ニ分課スヘシ」(傍點筆者)とあり、同四年十一月の縣治條例にも同一の規定を載せたが、之が所謂管内割であつて、其後一部の河港道路橋梁堤防等の修築並維持費、府廳創立修繕費の一部、番人給料並諸費、浦役場及難破船諸費並に御用狀人足賃等を管内割を以て課徴すべきことを命ぜられた。府縣では此等の義務的費用以外にも其必要に應じ府縣立學校費、病院及教育所諸費等其利害の管内全般に亙る經費を管内割を以て徴收した。

五年四月政府は國政事務處理の便宜上地方制度の大改革を行ひ、從來の郡村を廢して新に大區小區を設置し、之に區長、戶長を置いたが、區の費用は區割の名稱を以て區内の住民に分賦された。行政區劃たる區の費用は、正副區戶長以下の給料並旅費日當、大小區扱所諸入費、三等河港道路橋梁堤防修築費、回達書類順達夫賃、徴兵・戶籍及里程等調費並布告類入費等が主要なるものであつた。然し制度上抹殺された町村も事實上は猶依然共同團體的活動を續けて居たので、區と町村との事務及費用の分擔關係は各府縣區々であり、唯概して區費には國政事務的費用が、町村費には自治事務的なるものが多數であり、亦利害の區内全般に亙るものは區費、一町村内に止まるものは町村費によつて支辨さるゝことが多かつた。區割は管内割の各區分擔部分と共に區入費と稱して賦課されたが、其分賦方法は石高割又は反別割及(地租改正後の地では此兩者は地價割)戶數割が最も多く、時には人口割、間口割、小間割等も用ひられた。九年十月區入費の徴收には先取特權が認められ、十年十一月更に義務的な區入

2) 法令全書 明治二年 285頁

3) 同上 明治四年 428頁

費に就ては其怠納者に財産公賣處分法の適用が許された。

府縣が民費の外に税を課することを一般に認められたのは、五年九月遊女飯盛食賣女並女藝者に對する府縣の課金に始まり、其後僕婢・馬車・人力車・駕籠・乘馬・遊船等の國税に對する府縣割増税、營業取締の爲の府縣雜税及海面捕魚採藻營業税等の課税權を與へられた。營業取締の爲の雜税は、其課目課率等總て各府縣の措置に委ねられたので、職業税、商業税、會社税、行僧税(問屋税)、牙僧税(仲買税)、漁業税、戲伎税及其他の雜種税等多種のものが賦課された。之等の諸税は最初府縣廳限取立候税と呼ばれ、七年二月賦金と改稱されたが、更に八年九月府縣税と稱されることとなつた。府縣税の費途は始め道路堤防橋梁等の營繕、邏卒取締、貧民教育及小學校費用等に限られたが、八年十月費途概目として病院・貧院・學校・道路・橋梁・堤防・溝渠・邏卒費・水消防・諸營繕・布告布達費・上ニ屬スル郵便税・諸下調・脚夫賃・變死人・迷子養育・勸農・勸工・墮胎禁絶方法及患害預備が示達された。然し此等の費用に就ても府縣税收入は主として其補助として支出されたのである。

要するに當時府縣の費用は、府縣廳舎建築修繕費、各種土木費、警察費、病院及教育所費、學校費、浦役場及難破船諸費、布告布達類入費、諸調査及勸業費等であつて、國政事務的義務的費用が其重要部分を占め、其税源は主として石高割・反別割又は地價割、戸數割、營業税及雜種税に據つた。而して政府の之に對する規制は、前述の如く府縣税の收支と國政事務費の負擔に就て行はれたに止まり、他は全く各府縣の措置に委ねられた爲、費用の増高に伴ひ十年前後には政府に於て其運營の概貌を掴むことさへも不可能な程極端な無秩序の状態に陥つた。かくて内治の整備上先づ府縣財政に一定の制度を賦與することは最も緊急の問題となつた。亦六年七月地租

改正に伴ふ民費土地課税の制限及十年一月の減租と同時に行はれた土地に對する民費賦課率の半減は、民費賦課の範圍を著しく狭めた爲、管内割、區割及町村割が並行的な増勢を示した當時に於て府縣をして管内割及區割の徵收を全からしむる要を痛感せしめ、漸次町村費の收支に對しても府縣の取締が強化されたが、更に進んで府縣の財政制度を樹立し、之によつて所要經費の徵收を確保することが不可缺の課題となつた。然るに府縣の財政制度を確立するには、其以前に又はそれと同時に解決されねばならない三個の問題が存在した。

政府は七年四月全國府縣に民費の調査方を命ずるに際し、府縣廳及出張所並倉庫等營繕費、懲役場囚獄舍營繕費（以上二費目は十年一月國庫支辨に移された）、道路堤防橋梁修繕費、布告並布達類入費、管内限達事ニ付諸費、諸御用ニ付各廳正副區戸長等出頭旅費、區扱所諸費、正副區戸長以下ノ給料、國幣社並府縣社鄉村社營繕費、祭典並遙拜式費、府縣社鄉村社神官給料、檢見下組及内見其外一切費、貢米金取集ヨリ納濟迄諸費並貢米五里内運賃其外諸費、山林調費、里程調費、地券調費（後地租改正費追加さる）、戶籍調費、徵兵下調費、學校費、教院費、病院費、道路掃除費、用惡水道費、暴漲水防費、井堰守給料、消防入費、番人給料並諸費の二十七費目を掲げた<sup>5)</sup>。

之等諸費目中地方に於て自由に其支出を決し得るものは、病院費以下消防入費迄の六費目のみであつて、他は總て法令によつて其支出を命ぜられた義務的なものであるにも拘らず、法令を以て特に其賦課範圍を一定された若干のものを除いては、其所要經費の賦課範圍に就て何等統一的な規定もなく、何れの費目を管内割、區割或は町村割に依るか各府縣の措置に委ねられた。他面、民費の賦課に就ても法令によつて特に其賦課方法を定められた若干の義務的費目以外は、何れの費目を如何なる稅收入によつて賄ふかは各地區々であつた。更に重要なこと

は、例へば管内割が石高割に據り、町村割が戸數割に其收入を求めると言ふ如くに、府縣、區及町村が各々個別の税源を有して居たのではなく、同一の土地、戸等の上に管内割も區割も亦町村割も總て競合して其税源を求めて居たと言ふ實情である。従つて區割の増徴は必然に町村割徴收の餘地を縮少するの結果を伴はざるを得なかつた。各經費の賦課範圍、費目と課目の關係及各地方團體間の税源配分關係等に於て右の如き交錯紛亂状態に在る民費の中から府縣に關するものを抽出して之を制度化するに就ては、府縣財政と町村財政との限界、兩者の相違及府縣財政の制度化によつて町村財政に及ぼす影響等の問題に關して政府の確固たる方針と態度が要求された。

第一の問題解決の前提となるべきは、地方制度上に於ける府縣及町村の地位を如何に定めるかの問題である。府縣は中央集權國家の一肢體として活動を續けると共に前述の如く自己の歳出入を以て獨立體的な行政をも行つて來た。亦町村は五年四月の地方制度大改革によつて制度上に於ては抹殺されたが、事實上依然地方に於ける自治的活動は寧ろ町村を中心に營まれて居たのであり、政府も亦此事實を認め、九年十月の各區町村金穀公借共有物取扱土木起功規則によつて既に制度上部分的に其自治能力を承認した。従つて今民費中より府縣關係のものを抽出して之を制度化する爲には、先づ地方制度上に於ける府縣及町村の地位を確定し、且兩者の關係を明瞭にせねばならなかつた。

既に八年七月第一回地方官會議に於て民會簇出の情勢に促されて地方民會が一議題として採り上げられたが、其後一層旺に各地に於て府縣會區會等の陸續開設さるゝを見た。府知事縣令は之に關して議事章程・會議規則等を令達して其誘導取締に備へたが、此等の章程或は規則には多くの場合府縣税及民費の支出賦課を重要議事項目と

して掲げた。正副區戶長等の官選議員と相當家産を有する者の中より選ばれた民選議員とを以て組織され、府知事縣令或は參事が議長となり縣官の誘導によつて漸く議事を進めた當時の府縣會の府縣稅民費に關する審議は、其實情に於ては唯其支出賦課に就て議員より府縣官吏に必要な知識を提供する程度に止まつた。然し兎に角多くの地方に於て事實府縣會、區會を通じて一部民間の人々が府縣稅及民費の支出賦課に參與し、其意見を開陳して居たのである。従つて府縣財政の統一的制度を樹立するには府縣會の組織及財政に對する府縣會參與の範圍を決定することが當然要求された。

## 二 郡區町村編制法と府縣會規則

右の第二及第三の問題は十一年七月公布の郡區町村編制法と府縣會規則の制定によつて答へられた。郡區町村編制法は「一新以來各地方ノ區畫及區戶長ノ制置アルハ專ラ戶籍調査ノ爲メニ設ケタルモノニシテ汎ク行政ノ便ヲ謀ルモノニアラス(中略)各地各制其煩雜ヲ極メ既ニ制置宜キヲ得サルノミナラス又數百年ノ慣習ヲ破リ人耳ニ熟セス民心ニ適セサルニ近シ」との認識に基き立案公布されたが、其大綱は次の如くである。

地方を畫して府縣の下郡區町村とし、郡町村の區域名稱は總て舊に依る。郡の區域廣濶に過ぎて施行に不便なるものは一郡を分つて數郡と爲し、亦三府五港其他人民幅輳の地は別に一區とし、其廣濶なものは區分して數區とする。每郡に郡長、每區に區長、每町村に戶長各一員を置く。但し區内の町村は區長を以て戶長の事務を兼ねることを得しめる。即ち大區小區制の廢止、郡町村制の復活及區制の新設が改革の要點である。地方官會議に於

6) 前掲地方官會議に於ける郡區町村編制法案説明 (地方官會誌傍聽錄第一號)

ける原案の説明に於て政府は「今府縣郡ヲ以テ行政ノ區畫トシ其町村ハ視テ以テ自然ノ一部落トシ戸長ハ民ニ屬シ官ニ屬セス該町村ノ總代人トシ」と述べ、府縣郡を行政區畫とし、町村を自治團體として其地位を區別したが、特に「舊慣ニ依ルニ町村ハ實ニ一ノ形體ヲ成シ大ナルモ之ヲ削ルヘカラス小ナルモ之ヲ併スヘカラス一町一村ノ人民ハ利害相依ルコト一家一室ノ如キアルノミナラス亦財産ヲ共有シ一個人ノ權利ヲ具フルモノ、如シ」と述べ町村の自治體としての特質を強調した(區も町村同様之を自治團體と認めた様である)。區町村の自治體的性質に關する政府の此認識は後述の如く府縣財政制度の樹立に際して區町村の費用を協議費と規定せしめた。然し元老院會議委員會に於て政府原案中の「每町村ニ總代トシテ戸長一人ヲ置ク」は「總代トシテ」を削られて單に「戸長各一員ヲ置ク」と改められ、且「戸長ハ行政事務ニ從事スルト其町村ノ理事者タルト二様ノ性質ノ者」と定められた。此修正は戸長以下給料及戸長職務取扱諸費の地方税支辨並に區長の戸長事務兼任と共に新制度に官民混淆の簡處を殘し、戸長を通じて町村に對し自治團體たると同時に行政區劃たる二重の性格を賦與するに至つた。

十一年七月布告第十八號を以て公布された府縣會議規則の大綱は次の如くである。府縣會議員は郡區の大小に依り毎郡區五人以下を選び、其被選舉資格は滿二十五歳以上の男子にして其府縣内に本籍を定め、滿三年以上住居し且其府縣内に於て地租十圓以上を納むる者に限る。亦選舉資格は滿二十歳以上の男子にして其郡區内に本籍を定め、其府縣内に於て地租五圓以上を納むる者たることを要する。議員は名譽職にして、任期は四年、二年毎に半數改選が行はれる。議長、副議長は議員中より公選され任期二年である。會議は議員半數以上の出席を條件として開かれ、過半數を以て可否を決する。府縣會の權限は地方税即ち府縣税を以て支辨すべき經費の豫算及其徵

7) 前掲地方官會議に於ける郡區町村編制法案說明(地方官會議傍聽錄第一號)  
 8) 前掲地方官會議に於ける郡區町村編制法案說明(地方官會議傍聽錄第一號)  
 9) 前掲地方官會議に於ける郡區町村編制法案第六條(地方官會議傍聽錄第一號)  
 10) 法令全書明治十一年12頁  
 11) 法規分類大全租稅門地方稅一41頁



收方法を議定するに在る。亦府縣會は毎年一度三月開かれる通常會議の始めに地方税に係る前年度の出納決算の報告を受ける。右の如く府縣會規則は議員公選主義を採り且従前多く府知事縣令或は參事の擔當せる議長、副議長を議員中より選出することとした。之等の點は明らかに府縣會規則の進歩的な點であるが、反面選舉及被選舉資格を地租五圓及十圓の納税者に限つたことは、大中地主の代議機關たる當時の府縣會の性質を制度化したものと云はねばならない。府縣會の參與範圍は地方税を以て支辨すべき經費の豫算及其徵收方法の議定であるが、議案の發案權は府知事縣令之を握り、議決事項も府知事縣令の認可を俟つて始めて施行されるのである。従つて府縣會は實質上は國の行政區劃たる府縣の經費負擔に就き管内の大中地主に其意見を聽き希望を參酌せんが爲に設けられたものであつて、決して府縣の自治を認め、其意思決定機關として之を認めたものではない。同規則案審議の地方官會議に於ける府縣會權限擴張論に對し政府委員松田道之大書記官は「獨立自治ノ字ヲ假リテ論辨スル所ハ詰リ議會ヲシテ建議スルヲ得セシメ度シト云フニ過ギズ建議ノ採用ハコレヲ落手スルノ官廳ニアリテ之ヲ出スモノニアラズ<sup>12)</sup>」と反駁した。府縣會規則制定の主眼は寧ろ「府知事縣令ヲシテ地方費ヲ徵收スルノ便ヲ得セシメ府縣人民ヲシテ其間ニ疑惑ヲ抱クノ念慮勿ラシメントス<sup>13)</sup>」るにあつた。従つて府縣會の府縣財政運営に對する參與權は従前各地の府縣會が事實有して居たところと本質的に殆ど發展を見なかつたのである。

### 三 新府縣財政制度の内容

前述の如き内治整備上の絶對的な必要から府縣財政は、右の新地方制度と府縣會とを前提とし、地方税規則を

12) 前掲地方官會議に於ける演述(地方官會議傍聽録第五號)  
13) 參事院郡區町村編制法府縣會規則外五法令沿革並理由 5頁

其實體として制度化された。十一年七月布告第十九號を以て公布された地方税規則は、其名の如く今日謂ふ地方税の全般に關して規定したのではなく、亦單に租税制度のみに關するものでもなく、府縣の租税、經費及豫算決算等府縣財政全般に關し一定の制度を樹立したものである。かく「府縣」のみに關する制度を樹立するに「地方」の名を用ひたことは、當時政府の直接規制の對象とされた「地方」が「府縣」のみであり、區町村は自治團體として原則的には政府の規制外に置かれた爲であらう。同規則は其冒頭に先づ地方税即ち府縣税の範圍を明確にし、從前の府縣税及民費中の府縣費・區費に充てたるもの即ち管内割、區割を以て地方税と定めた。第一條に地方税の税目を掲げ、從前民費の賦課に就て最も汎く用ひられた地價割と戸數割及び從來の府縣税たる營業税並に雜種税を以て之に充てた。地價割には十年一月布告第二號の趣旨を承けて地租五分の一の制限を設けた。戸數割を採用したのは「其地ニ課スルノ外猶ホ財産ニ賦シ人口ニ賦シ戸數ニ賦スルノ數法アリ其財産ニ賦スルハ民産調査ノ法ナク從テ各戸財産ノ實ヲ知ルニ由ナシ其人口ニ賦スルハ貧家ニシテ人口多ク富家ニシテ人口寡キノ均シカラサルアリ要之戸數ニ賦スルノ乃ホ差ヤ便近ナルニ若カサルナリ」との理由に基いた。戸數割の賦課は當初専ら戸主課税主義に據つたが、實際課税上種々の支障を生じ、十二年七月法制局は現住者課税主義を採るべきを示した。同規則第二條の規定に基き同年十二月布告第三十九號を以て營業税及雜種税の種類並課税制限が定められた。

即ち營業税を諸會社及諸卸賣商、諸仲買商、諸小賣商及雜商の三類に分ち、夫々年税額拾五圓、拾圓、五圓を以て其最高税額とした。雜種税の課目及最高課額は船車(國税の半額)、諸市場演劇其他諸興行並遊覽所(上り高百分五)、諸遊技場(貳拾圓)、料理屋・待合茶屋・遊船宿・芝居茶屋・人寄席(拾貳圓)、質屋・兩替屋・廻漕店(拾五圓)、

古着古金古道具類商・旅籠屋・諸飲食店(拾圓)湯屋・理髮床・雇人請宿(五圓)、遊藝師匠・遊藝稼人・相撲(拾貳圓)、俳優(六拾圓)、幫間・藝妓(四拾貳圓)、水車(五圓)、乘馬(壹圓)及屠牛(五拾錢)と定めた。漁業税探藻税は各地從來の慣例に従つて徴收することを許された。右の諸課目は従前各地方で徴收されたものゝ中一般的なものを掲げたのであるが、府知事縣令は府縣會の決議を以て右の中より適宜課目を取捨し、制限内に於て其課額を決定する。之によつて從來の府知事縣令獨斷の無秩序な營業税及雜種税の濫徴に一定の基準が與へられた。

地價割及戸數割と營業税・雜種税との年々の賦課割合に關しては「營業税及雜種税ハ別段ノ布告ニ從テ各定分アリ該年度費用ノ多寡ヲ以テ増減アルコトナカルヘシ故ニ地方税ノ豫算ハ其營業税雜種税ノ徴收額ヲ除ク外其他地價割戸數割ヲ賦課スルハ其年度ノ費用ニ從ヒ増減アルヘシ」と規定し、<sup>15)</sup>更に地價割と戸數割との割合に就ては「各地方ノ慣習一樣ナラサル者一切各地方ノ便宜ニ從ハシムヘシ」とした。<sup>16)</sup>

地方税即ち府縣税の税源を一定した地方税規則は、地方税を以て支辨すべき費目を列舉して、混淆せる府縣と區町村との費用分擔關係を明瞭ならしめた。其第三條は警察費、河港道路堤防橋梁建築修繕費、府縣會議諸費、流行病豫防費、府縣立學校費及小學校補助費、郡區廳舍建築修繕費、郡區吏員給料旅費及廳中諸費、病院及救育所諸費、浦役場及難破船諸費、管内限り諸達書及揭示諸費、勸業費並に戸長以下給料及戸長職務取扱諸費等の十二費目を地方税支辨のものと規定した。一見固有事務費が多い様であるが、右の中戸長以下給料及戸長職務取扱諸費、郡區吏員給料旅費及廳中諸費並に警察費が、地方税支出總額の約七割を占め(明治十二年度)、しかも當時郡區吏員及戸長の事務には國又は府縣から委任された國政事務が大半を占めたのである。之によつても行政区劃

15) 法規分類大全租税門地方税一 41頁

16) 同上

たる府縣の機能を窺ひ得る。尙地方税規則原案には前年一月官費支辨に改められた府縣廳舎建築修繕費及府縣廳中諸費を再び地方税支辨に移さんとしたことは注目に値する。戸長職務取扱諸費に就ては「其費用ノ地方税ヲ以テ支辨スヘキト町村又ハ區限協議費ヲ以テ支辨スヘキトハ其事務ニ就キ區分スヘシ」<sup>17)</sup>とされたが、此點は後日多くの困難な問題を生じた。尙「定リタル地方税費目ノ外猶地方ノ要用ニ屬スル項目アルトキハ内務卿ヲ經テ陳請シ特ニ政府ノ裁定ヲ仰クヘシ」<sup>18)</sup>と達した。第三條は地方税支辨の費目を規定すると同時に「各町村限及區限ノ入費ハ其區内町村内人民ノ協議ニ任セ地方税ヲ以テ支辨スルノ限ニアラス」<sup>19)</sup>と、區町村限の入費は人民の協議に委ね之に干渉せざる旨を明言し、國、府縣、區町村三政三費の原則を制度上に樹立した。従つて區町村協議費の徴收に就ても「地方税ノ外人民叶議ノ費用ハ地價割戸數割又ハ小間割間日割歩合金等其他慣習ノ舊法ヲ用ユルコト勝手タルヘシ」<sup>20)</sup>とした。而して地方税支辨のものとの區町村協議費支出のものとの限界に就ては、「凡ソ地方一般ノ利害ニ關スヘキモノハ地方税支辨ノ部ニ屬シ其町村限區限又ハ數町村共同ノ利害ニ係ルモノハ其町村又ハ區内限協議費ノ支辨ニ屬スヘシ」<sup>21)</sup>とし、兩者費用分擔の標準を専ら利害の廣狹に求めたが、其判別は府縣會の議決に據らしめた。尙同年七月「地方税ヲ以テ支辨スヘキ費目相定候ヘトモ右費目中官費支出ニ係ル者ハ尙従前ノ通り下渡スヘク候」<sup>22)</sup>と布達した。

地方税規則第四條第五條及第七條は豫算決算に關して規定した。之によれば府縣會は豫算審議權及決算報告受領權を有し、府知事縣令は内務大藏兩卿に豫算決算を報告する義務を負ふのであるが、此府縣會の豫算審議は前述の如く豫算に關して管下の大中地主に其意見を聽き地方税の徴收に便せんとするものであつて、決して眞實府

17) 法規分類大全租税門地方税一 41頁  
 18) 同上 41頁  
 19) 同上 38頁  
 20) 法規分類大全租税門地方税一 41頁  
 21) 同上 31頁  
 22) 同上 40頁

縣財政の自治的運営を企圖したのではなく、沉んや府知事縣令の豫算執行權に對立する人民の議決權と言ふが如きものではないのである。

#### 四 府縣財政制度化の意義

今、制度化された新府縣財政の内容と従前の無組織の府縣財政の内容とを比較すれば、新制度に於て地方税即ち府縣税として定められた地價割戸數割及營業税並雜種税は、従前管内割及區割の賦課に於て最も汎く用ひられた税種と従來の府縣税であつて、別に新税種が加はつたのではなく、亦個々の具體的な課税に就ては従前通り各府縣の措置に委ねられた。従つて異なるところは唯従前各府縣に一任された營業税雜種税の課目及課率に就て新に一定の基準が定められたに過ぎない。亦地方税支辨の費目を見ても府縣會議諸費、郡區廳舍建築修繕費、郡區吏員給料旅費及廳中諸費並に戸長職務取扱諸費等が府縣會の制度化、郡の復活、區の新設及戸長の職務關係によつて當然に追加された以外には、流行病豫防費を除いては特に新規なるものを見出さない。府縣會の豫算審議權を規定したことは新制度に於て最も進歩的な點であるが、前述の如く其權限は既に當時各地の府縣會が有して居たところと實質的には殆ど發展を見て居ない。従つて實質的内容に就て之を見れば、新府縣財政制度と従前無組織の府縣財政との間に顯著な相違は見出し難いのである。蓋し、地方税規則制定の意圖は、従來の紛亂せる地方財政の中から事實府縣の經費を支辨せるものを抽出して之を制度化し、官民の區別を明らかならしむるにあつたのであるから、新制度の内容に従前に比し新しきもの、特異なものを求めるのは困難であらう。従つて府縣財政制度の重要性は、制度の内容よりも寧ろ制度成立の過程に於て與へられた府縣財政の性格並に同制度の成立によ

つて規定された地方財政全般の動向が如何なるものであつたかに求められねばならない。維新以後最初の此制度によつて規定された地方財政の性格と其動向は、爾後の我地方財政制度發展の基盤となるが故である。

地方官會議に於ける地方税規則案に關する政府の説明中に「民費ノ名ハ實ニ管内割區割ニ適當ナラス今改正ニ際シ公私ノ分ヲ明ニシ更テ地方税ノ名稱ヲ用ユ名其實ニ狗ハシムルナリ」<sup>23)</sup>とある。前述の如く従前管内割區割は實質上府縣の經費を支辨する爲に用ひられ、其中の義務的なものに對しては怠納者財産公賣處分法の適用が許されて居た。従つて管内割及區割の一部は、同様に民費と總稱されて居ても其徴收に何等の公法的保護を加へられなかつた町村割、組合割等の協議費とは本質的に異り、既に公租的性質を備へて居たのである。然し區入費の中でも教育費病院費等の如く人民の協議に基いて支出さるゝものに對しては、「人民協議上ヨリ成立タル民費ニシテ普通ノ民費トハ自ラ其原質ヲ異ニスル者」とされ<sup>(註二)</sup>、所要經費の徴收に怠納者財産公賣處分法の適用を許されず、町村費同様に取扱はれた。然るに十一年府縣税及民費中の管内割區割を併せて之を地方税と改稱されると同時に同年十一月内務省達を以て地方税全般に對し怠納者財産公賣處分法の適用を認められた。従つて民費より地方税への轉化は、區入費の一部即ち人民の協議に因る區入費にとつては協議費より公租への飛躍であつたが、それは亦新府縣税全體の協議費的性質よりの完全なる離脱を意味した。此點に關し地方税規則案審議の元老院會議に於て松田道之政府委員は「民費ト稱スルモ税ト稱スルモ人民ノ懐口ニ於テハ同一ノ計算ニ出テサレハ別ニ驚愕ヲ來スノ恐ナルヘシ且税ト稱シテ税ヲ出スハ人民ノ義務ト謂フ事ヲ少シモ早ク承知セシムルヲ可トス」<sup>24)</sup>(傍點筆者)との説明を加へた。<sup>(註二)</sup>此民費より地方税への轉化による府縣税徴收權の強化は、府縣税目の法定と共に府縣財政を充

23) 法規分類大全租稅門地方稅一 39頁  
24) 明治十一年五月元老院會議地方稅規則案第一讀會に於ける政府委員の説明(元老院會議筆記)

實せしめ、府縣稅支辨費目の確定と相俟つて行政區劃たる府縣の機能を完遂し得る能力を與へたことは明らかである。然し同時に此等の財政補強策は前述の如き區町村財政の協議費的自治的性格の法認と關連して、之と對蹠的に府縣財政の強制的官治的性格を従前に比し遙に明瞭ならしめたのである。

當時地方稅規則に對して「其費用負擔の人民は未だ曾て其の豫算決算とも與り知ることを得ず。故に假令民費濫出の評あるも、其賦課過重の嘆あるも、默して之に任せ、泣いて之に従はざるを得ず。然るに明治十一年に至つて、凡そ民費に關するものは悉く府縣會の議定を経るにあらざれば、復た獨り知事縣令の職權を以て之を徵收支用することを得ざるに至る。實に地方經濟の大沿革と謂ふべきなり<sup>25)</sup>」との絶讚が與へられた。假令府縣會の豫算審議が眞に自治的なものではなく、寧ろ民主的外貌によつて官治的財政の運営を圓滑ならしむる體のものであつたとしても、府縣會の豫算審議を規定し、民間の人々の豫算への參與を制度として創設したことは、確に府縣財政運営上劃期的な進歩的改革であつたことは疑ひなく、之が爾後に於ける民主的思想の高揚と相俟つて遂に眞の財政自治を實現するの一契機となり得たことは興味深い事實である。

従來費用の分課關係に於ける混亂と稅源關係に於ける競合とを以て府縣・區及町村が同じ民費中にあつて交錯混淆して居たことは前述の如くである。此混沌の民費中より府縣に關する部分のみに就て之を制度化したのであるから、地方稅規則の實施が町村の財政に甚大なる影響を及ぼすべきは自明の理である。民費中最も汎く行はれた地價割と戸數割とを擧げて府縣の稅源とすることに對しては、地方官會議及元老院會議に於て猛烈な反對に遭ひ「分權ト云ヒ自治ト云フモ其命脈タル金資ナケレハ徒ニ空論ニシテ實際ニ益ナキコトナリ然ルニ第一號議案(郡區

町村編制法案(藤田)ニ於テハ町村ヲ行政區外ニ決シ第三號議案ニ於テ從前ノ民費ヲ以テ行政區費トスル時ハ町村ニ於テハ肝腎ノ命脈ヲ絶テ如何トモスヘカラサルノ困難ヲ生スヘシ(傍點筆者)と論駁された。之に屈せず政府は當初の意圖を貫徹して之等を府縣の税と定め、區町村費用の徴收に就ては上述の如く「地價割戸數割又ハ小間割間口割歩合金等其他慣習ノ舊法ヲ用ユルコト勝手タルヘシ」と達した。從前區入費の増嵩に伴ひ漸次其税源を縮少されつゝあつた町村は、茲に一般的に税源の大部分を收奪された。明治二十一年の市制町村制に於ける市町村税源の涸渴は、既に此時に運命付けられたのであり、亦區町村の租税が爾後今日に至る迄國税及府縣税の附加税を中心とせざるを得ないのも其原因を茲に有するのである。町村はかく税源の重要部分を府縣に收奪されたにも拘らず、政府は何等之に對する財政的援助を企圖しなかつたのみならず、十一年七月の戸長職務概目によつて戸長に布告布達の示達、地租及諸税の上納、地券裏帳の整理、戸籍、徴兵下調、就學勸誘及公證等多くの國政事務を擔當することを義務付け、更に「府知事縣令又ハ郡區長ヨリ命令スル所ノ事務ハ規則又ハ命令ニ依テ從事スヘキ事」と命じた。亦前述の如く地方税支辨部分と區町村協議費支辨部分との區分の判別を専ら府縣會の議決に據らしめた爲、事實地方税分擔部分が區町村の負擔に轉ぜらるゝ場合も尠くなかつた。財源の缺乏と委任事務の重壓の下に固有の自治事務に手を出し得ない町村の現状も亦遠く茲に胚胎するのである。

然し茲に最も重要なるは、政府が區町村を新に自治團體として承認し乍ら、しかも其財源を收奪して府縣の財政充實を斷行したことである。之は當時に於ける政權の中央集中と近代的地方自治の未發達とに負ふのであらうが、其結果は地方財政全般の機構を府縣偏重的に組織せしめたのみならず、最初の地方財政制度樹立の過程に於て府縣財政充實の爲に行はれた右の強行は、地方財政全般の上に濃厚なる官治的色彩を興へた。爾後の日本地方財政制度史に於ける官治性と府縣偏重の傾向は茲に刻印せられたのである。從前の地方税源の大部分を府縣に

26) 明治十一年五月地方官會議地方税規則案第一次會に於ける白根專一議員の演述(地方官會議傍聽錄第七號)

27) 法令全書明治十一年 148頁



集中した政府は、各區町村の入費に就ては其支出徴收を専ら區町村内人民の協議に委ねざるを得なかつたが、同時に「三府及其他市街ノ區及各町村ハ其地方ノ便宜ニ從テ町村會議又ハ區會議ヲ開キ<sup>28)</sup>」と達し、區會議、町村會議の開設をも一般的に認めた。此區會議町村會議による區町村財政の自治的運営が、區町村自治體の發展を促す有力な要因となつたことは明らかである。

(註一) 明治十一年一月新潟縣よりの「凡ソ教育衛生等ニ關スル費用ハ區戸長及ヒ區町村總代ノ熟議決定シテ其區町村ヨリ徴收スル者ニ付尋常契約上ヨリ生スル者ト異ナリ別種ノ民費ト看做シ明治十年第七十九號公布第三條ニ照準處分シ難キ哉」との伺に對し、内務省は「學校病院費等ノ儀ハ人民協議上ヨリ成立タル民費ニシテ普通ノ民費トハ自ラ其原質ヲ異ニスル者ニ付七十九號公布ニ照準處分スヘキ者ニ無之儀ト可相心得事」(傍點筆者)と指令した。<sup>29)</sup>

(註二) 同會議に於て此提案に對し細川潤次郎議員は、「民費ハ即チ民ノ爲メ費ス所ロ亦改メサルモ可ナリ況ンヤ委員ノ説明ノ如ク稅ト云ヘハ課スルモノトナリ費ト云ヘハ自カラ出スモノト爲サハ今改メテ之ヲ稅ト云ハ、頗ル人民ノ腦裏ニ感觸ス可シ<sup>30)</sup>」と駁した。

## 五 結 言

従前の無秩序無統制の府縣財政は、國の行政區劃としての府縣の機能の完遂を目的として明治十一年七月地方稅規則を中心に制度化され、其内容を充實整備されたが、同時に其官治的強制的性格を一段と強め、區町村の協議費財政との性格的對蹠を明瞭ならしめた。亦元々貧弱な地方稅源に於て専ら府縣財政の充備を強行したことは地方財政機構全般に濃厚なる官治的色彩を與へ、府縣偏重の傾向を刻印し、區町村財政の窮乏化を齎らした。かくて日本地方財政制度史を貫く官治性の強大、府縣偏重の傾向及市町村財政の窮乏等の諸特徴は既に茲に胚胎したのである。

(一九三九、七、一五)

28) 法規分類大全租稅門地方稅一 41頁

29) 内務省日誌明治十一年第三號

30) 前掲元老院會議地方稅規則案第一讀會に於ける演述 (元老院會議筆記)