

# 地方財政貧困の史的過程（一）

安 藤 春 夫

## 1. 本稿の目的

この数年来、地方財政の貧困がまた問題化しているが、その貧困は旧幕以来のことであって、特に幕末の財政は幕府および諸藩とも極度の負債国家を思わしめるものがあった。これをうけついで明治政府の財政は樹立の当初から貧困であり、従って地方財政の貧困は、今にしてはじまったものではない。時には破局的に窮乏したことが、これまでにもしばしば経験したところである。一般に民主主義国家においては、中央財政が健全であればあいには、これに応じて地方財政もまた健全であり、その反対のばあいもまた同様であった。それは両者の獲得する収入の財源が、一応は区別されお互に制約されているにせよ、その財源を生み出す経済的地盤が異ならないというところに主要原因が存するからである。ところが封建国家においては、このような関係は必ずしも保持されることがなかった。中央集権的封建国家であった徳川幕府時代には、後でも述べるように、全国が幕府の直轄領と多数の諸藩とから成り、諸藩は原則として幕府に租税を納める義務がなく、独立の地方国家を形成していたので、民主主義国家のばあいと異なり、財政上からする中央と地方との緊密な関係は存しなかったのである。かくて幕府財政が豊であるにかかわらず、藩財政が貧困に陥いるばあいがあった。

周知のように、明治政府の樹立後は、地方財政のこのような貧困ないし窮乏に対しては、その時々に応じ中央側からする行財政政策的な救済策や伸

張策がとられたが、このほかに官公および民間による委員会や研究会・研究所または地方制度改善に関する臨時的または恒久的な機関や団体による貴重な研究発表が行なわれ、そのほかにも財政学者の著書や論文に発表された対策がある。かくて地方財政の貧困や窮乏がある程度緩和されてきたことは確かであるが、これらの諸対策が決して十分でなかった証拠に、現在またしても地方財政の貧困化が重要な問題となって現われたのである。この現象はどうしてもさけることができないものであろうか。この根本原因はなにか。これをさぐるための一助として遠く旧幕時代の中央集権的封建財政と、明治政府の初期における地方財政とをとりあげて見よう。行政と財政とは車の両輪の如きもので、行政制度の上に財政があり、財政によってすべての行政が実践される。かくてこの小論においても、若干の行政制度に言及することになるであろう。

注 1) このばあいの「地方」は現在における概念規定に従って用いられ、中央集権的封建社会であった旧幕時代はもちろんのこと、明治政府の初期における地方を意味するのではない。

またこのばあいの「財政」も、一般の概念規定に従って用いられており、われわれが久しく主張してきた財政概念のものではない。われわれのとする財政の本質概念については、拙著「財政学原理」や「財政本質学説」で述べている。

## 2. 府藩県の三治制

旧幕封建社会の崩壊が近づくにしたがい、どこの国でもそうであったように、幕藩ともその行財政は末期的様相を現わし、財政は極度に窮乏化した。明治政府はこれをそのまま受けつぎ、封建社会から脱皮して自由主義的・民主主義的国家の建設任務を負うて出発した。そのためにはまず長期にわたる徳川封建社会の行財政に関する諸制度を迅速に改廃しなければならなかった。しかし 300 年と称せられる中央集権的幕政の間に、幕府の直轄地（直領・天領）・各大小名の藩地・その家人や家臣の武家地、さらに

農民の封建的所有地に、或は制度として固定化され、或はいまだ制度として固定化されるにいたらない諸種の慣行などが、それぞれ入り乱れた行財政として存在していたので、これを一挙に革新することは、かえって人心の動揺を招き、明治政府に対する信頼を裏切るものと考え、早くも明治元年に政体書<sup>1)</sup>をもって漸進主義の態度を明らかにした。

このように基本方針としては漸進主義をとったが、急変を要することに対しては遅滞なく手をうっている。例えばこれまで幕府の直轄地をその天領と称したが、「言語同断」で「天朝ノ御領コソ」真の天領であるとし、明治元年1月10日の布告<sup>2)</sup>をもってこれをすべて没収し、また租税に関しては、同年の8月7日に「租税納方ノ件」について太政官布告により、各地の土風を十分に認識しないで新らしい税法を定めることは、かえって民心に反するが故に、ここ一兩年の間は旧慣を踏襲するので、若し苛酷な税制や弊習または止むを得ない事件があるばあいには、一応会計官<sup>3)</sup>に伺いを立ててから処置すべきであり<sup>4)</sup>、また「舊幕麾下采邑没収之分ハ最寄之府縣並諸藩御預所可為支配其他御處置未タ無之分ハ當分同様支配致シ租税取立置會計官<sup>5)</sup>へ可屈事」と命じている。

ここに府県というのは、政体書により地方を府藩県にわけ、幕府の旧天領を府県と称して政府の直轄地としたものであって、政府の直轄地でない藩および郷村はしばらく旧慣による自治を認め、明治2年の版籍奉還後も知藩事に任命された旧藩主をして藩行政にあたらしめたほか、郷村においても庄屋・名主・年寄などの従来名称を残し、旧慣によってその職をとらしめたのである。府藩県の地方三治制と称せられるものがこれであって、藩および町村（郷村）には慣行上の自治を許し、政府の直轄地である府県は官治府県としたことが注目される。

明治政府が幕府から没収した徳川<sup>1)</sup>の天領は、徳川が豊臣に属した当時から所有を認められた領地のほかに、豊臣の滅亡によって没収したその所領およびその大名の領地、さらに幕府の樹立後にしばしば行なわれた外様大

名の除封や封地替えによって獲得した土地などから成っている。この府県を官治とし、外様諸大名の藩を自治としたいいわゆる地方三治制をしいたのである。幕府は藩に対し事実上、封地与奪の権を幕府の手中に握り藩地の所有はいわゆる封建的所有ではあったが、御朱印により殆んど完全なる所有権を認め、課税権をはじめとして行政・司法・立法・警察権が認められ、殆んど独立国の如き観を呈していたので、ここに全国各地に官治府県と自治藩とが混在することになったのである。

明治政府が行財政にえがいた新体制は、主として府県に注がれたとはいえ、藩に対して全くその自治に任せたのではなく、これら地方三治について当分の間は原則として旧慣に従うという基本方針を示しながらも、実際にはかなり手厳しい指揮監督を行い、そのための布告・達・指令・令・沙汰・触などの法令が実に送迎にいとまがないほど発せられ、なかにはまさに朝令暮改のものもあり、やり方はかなり強引ともいえるものであった。このために明治政府が最も恐れた民心の動揺や不平不満を誘発し、遂に各地に騒乱の蜂起を招くにいたった。なかにも著名なものは明治4年の外山光輔や愛宕通旭などによる政府顛覆の企てであり、明治7年には佐賀の乱、同9年には熊本の神風連、山口の前原一誠の乱、同10年には西南事件など反政府の動乱が相次いで起った。これとやや異質な騒乱に同4年における岡山県と飾磨県、翌5年の山梨県の土寇や同9年の茨城県や三重県における農民の蜂起などがある。これらはいずれも主として租税に対する不満が主要な原因であったが、直接には課税者としての県知事に対する騒乱であった。ところがこれに反し、明治政府の新政に対する動乱があった。それは明治4年における度会県や高知県、翌5年における新潟県、翌6年の福岡県、大分県・北条県・鳥取県・名東県など土寇の騒乱がこれである。ここに注目すべきことは、これらの動乱のなかには租税に対する不満によるもののほかに、明治政府の当路者に対する反感に基因するものが案外に根強く存在し、これに対し政府は武力をもって嚴重に対処したので、こ

れらの者は合法的な手段に向い、いわば奔馬の如く突進するようになった。この吐け口がかの自由民権運動であって、この運動が府県のみならず、やがて郡区市町村の地方自治財政の誕生を早める動因となったように考えられる。

- 注 1) 政体書は明治元年4月21日に制定し、同月27日に布告したもので「去冬皇政維新纔ニ三職ヲ置キ續テ八局ヲ設ケ事務ヲ分課スト雖モ兵馬倉卒之間事業未タ恢弘セス故ニ今般御誓文ヲ以テ目的トシ政體職制相改候ハ徒ニ変更ヲ好ムニアラス従前未定之制度規律次第ニ相立候譯ニテ更ニ前後異趣ニ無之候間内外百官此旨ヲ俸體シ確定守持根據スル所有テ疑惑スルナク各其職掌ヲ盡シ萬民保全之道開成永續センヲ要スルナリ」といっている（自慶應3年 至明治元年12月法令全書 132頁）。
- 2) 前掲法令全書 6 頁
- 3) 慶應3年12月9日に総裁・議定および參與の三役が設けられたが、その12日にこの參與の下に金穀出納所が設けられ、後に会計事務課に属することとなった。これが大蔵省の前身である。越えて明治元年2月3日になり、太政官の中に会計事務局を新設して財政をつかさどらしめ、在来の会計事務課およびその管轄下の金穀出納所を廃したが、同年4月21日に官制を改定して会計事務局を廃し会計官を新設した。これが本文にいう会計官であって、明治2年7月8日に廃止されて大蔵省が設けられた。
- 4), 5) 同前法令全書 251 頁および 252 頁

### 3. 自治財政の萌芽

明治政府のばあいも中央といえは東京府を意味するので、その他の全国各地はすべて地方であるが、前に述べたように藩と郷村は原則として自治を認められたので、地方官治財政といえは、もっぱら府県財政を指称することになる。この府県は政府の直轄するところであり、従って府県財政は、政府の機関である大蔵省が直接に指揮命令し、これを統轄していた。行政区画からすれば府県はたしかに地方であり、政府の財政を中央財政とすれば、府県の財政は地方財政にちがいないはずであるが、現在と異なり府県財政と称しながら、それは官治財政であり自治財政ではなかったのである。かくて明治初年における府県は、その管内から所定の租税を課徴し、

これを大蔵省に納入する出納機関たる役割を果たしていたのである。ところが頻発された多数の法令を読んでいるうちに、府県が自ら賦課し、これを大蔵省に納入しないで府県の収入とし、府県の経費として支弁しうる租税を発見するのである。この租税が後にいわゆる「府県限取立税金」と称せられた租税であって、官治府県における自治府県税の最初の萌芽と考えられるものである。

すなわち明治3年6月の出納局規則の第3項に「地税ノ内上地之分ハ當局<sup>1)</sup>へ納置物産拂ニ相立候事」とあり、地税のうちの上地した土地に対するいわば上地税がこれである。地税というのは、旧幕時代より田畠に賦課する田租・畠租や市街地に賦課する地子であり後の地租であるが、当時は田畠租を年貢・本年貢・物成・本途物成と称し、これを正租としたのである。次に上地とは何んであるかを知らねばならない。これを明らかにするためには、江戸時代からの土地制度を知る必要があるが、旧幕<sup>2)</sup>300年の長期間に形成された土地制度のことであり、幕府の天領のほか大小の諸藩がそれぞれの土地制度を定めていたので、各地の土地制度は実に複雑を極めていた。例えば旧幕時代における江戸の市街地は、町地・武家地および寺社地（それぞれに門前町があり、これを含む）とにわかれていたが、町地は沽券地・草創地・抱地・預ケ地・拝領地・拝借地などの名称の土地が入り乱れ、しかもしばしば改変されたので、これを正確に捉えることは決して容易なことではない。

政府はまず町地の整理に着手し、明治元年7月6日に、徳川の家臣をはじめ府下の町人にいたるまで、その身分と由緒とにより、町地のうち受領地（拝領地ともいう）のほか拝借地をもすべて上地せしめた。拝領地は幕府と何等かの由緒がある者とか幕府の用達商人に賜った土地であって、前者には江戸町年寄の樽俊之助・同喜多村又四郎・同館市右衛門や町年寄で地割役の樽三右衛門などがその例であって、町奉行の支配下に幕府政令の取り次ぎとか、町役であった名主の進退や江戸の市政に関する上意下達

にたずさわるなど強大な権限を有し、本屋敷のほか数ヶ所の町屋敷を賜わり、その地代として年に五百五、六十両から六百両の収入を得ていた。町民から見れば、同額の租税を納めていたことになる。明治になってからも「右者鎮台府附ニ被仰付扶持米町屋敷等是迄之通り被下置候間新政之折柄尙更勉励市政ニ付見込之趣等無忌憚可申立候<sup>3)</sup>」と仰せ出された。拝領地はあるばあいに仕切地とも称せられ、また一時的にはあったが明治になってから受領地とも称せられた。

幕府や明治政府の用達商人が隙地・広場・火除地・土手沿などを借用して供進品などを製造し、またはその置場や乾燥場にする土地を拝借地と称した。借地期間に有期のものと無期限のものがあった。

財政学の教えるところに従えば、課税の対象は土地形態の財産収入から所得形態の財産収入へと変って行った。封建財政の基盤である土地から資本主義財政の基盤である所得に移って行くという必然的な歴史的過程を経験したのである。しかし明治政府が徳川幕府から継承した国家(社会)は、いまだ資本主義国家と称しうるものではなかった。万機公論に決すべしという自由主義国家の基本的施政方針を宣告しながらも、人心の混乱を防ぐために当分の間はすべて旧慣に依るといふ、もう一つの基本的施政方針を公示しなければならなかった。これを財政についていえば、封建財政を踏襲するということである。しかし資本主義経済(財政)へ移行するためには予備的な若干の条件が必要の筈であり、その一つとして全国の地域的統一があげられる。地域的統一ということのなかに土地の整理があり、この土地制度の上に明治政府が達成した地租の改正という一大偉業が予定されていたのである。ところが明治政府はすでに述べたように、幕府の直轄地すなわち天領をすべて没収して政府の直轄地すなわち府県と称し、江戸を東京府と称えて政府(大蔵省)の出納機関たる役割を負わせ、その収納する租税および租税的収入を原則上すべて政府に納めさせたが、前記の受領地や拝借地などの地税のみは政府に納める必要がなく物産拂という特定の費

途に府県が自ら支払うことが認められたのである。もちろん当時の東京府は他の地方における府県と同様に、政府の直轄による官治財政が行なわれたのであって、右にあげたような一部の租税収入を自らの裁量によって収納し、これを使消することができたからといって、直ちにすべて自治財政を行っていたということとはできない。しかしこの地税は、その後間もなく政府が承認したいわゆる「府県限取立税金」と同様の本質を持つものであって、この府県限取立税金を地方自治財政の始まりと見ることが認められるとすれば、東京府に認められたこの地税は、法令をもって制定された自治地方財政の始祖であることが許されるであろう。前に「自治府県税の最初の萌芽と考えられ」と述べた租税がこれである。

右に述べた上地に賦課する地税のほかにも、府県限取立税金と見られる東京府税があった。明治元年4月19日に江戸鎮台が定められ、これまでの寺社・町および勘定の三奉行を廃し、社寺、市政および民政の三裁判所を新設したが、市政裁判所は東京府内の市政をつかさどる官庁であって、同年7月には早くも鎮台府とともに廃止され新たに東京府が設けられた。その直前の同年6月にこの市政裁判所へ出された鎮台府の布達によると、酒問屋冥加・遊女町冥加・芝居狂言座冥加・浅草蔵前床店税その他の府下から課徴する地税は、すべて市政裁判所すなわち後の東京府庁が取り扱い、役所費、橋梁費・河川費などにあてることになっていた。前述の上地に対する地税を定めた出納局規則が明治3年であるから、この酒問屋冥加以下の地税は、上地に対する地税より古く、旧幕時代から明治の初年に存在したことになる。

また東京府芝の三田にあって東京府が管理していた教育所の所費に対する補助金として、明治2年8月の東京府指会は「桑茶税畠地税買下入納上金之分共総テ教育所入費相補候積ニ付其旨可相心得事」と命じている。この地税も上地に対する地税と同様に東京府限りで課徴し府下の施設費に使う目的税であった。



次いで翌3年9月に太政官布告第五百五十七号をもって東京府に家税が新設され、東京府は9月5日付でこれを布達している。これは府の消防費<sup>4)</sup>にあてるために設けられたものであって、東京の市街地には江戸時代に町火消町抱人足の制度が布かれており、この費用が江戸における町人用(後の町費であり、これを支弁するための町税である)の大部分を占めていた。明治3年9月に東京府に消防局が新設され、江戸時代から東京府の初期まで存続した前記の町火消町抱人足の制が廃止されて、府下の消防は専ら新設の消防局が担当することになった。そこで前述の町人用を財源としてきた消防費を家税収入をもって支弁することとなったのであるが、右の太政官布告は消防費のみにあてるために家税を規定したのではなく、「上諸官省ヨリ下商店ニ至迄一般家税ヲ収メ火盜消防之費ニ充候條」(傍点は筆者)といって、消防費のほか盗難の費用にも充用したことがわかる。家税は翌年の9月には廃止されたが、後に有力な地方税となった家屋税の母体をなしたことは注目されるべきである。

さらにその翌明治4年5月24日に太政官布告第二百五十六号をもって東京府に車税が新設された。ただし新設されたとはいえ、旧幕時代においても営業用その他所用のために所持した各種の車に対し町々が任意に種々の名目をもって、実質は車税に等しいいわゆる雑税を課徴していたものを、この布告によって府下全般を車税という名称で統一をはかったのである。明治政府は極力西欧文化の吸収につとめるとともに、他方においては、富国强兵の目標のもとに殖産興業の指導奨励を図ったので、明治4年頃には漸く多年にわたる封建社会の重圧から自由民権への光明にめざめ、いわゆる文明開化を謳歌する新鮮なる声が巷にあふれ始めた時勢である。かくて市街地における各種の車輛の使用が急増し、特に奇異の感をいだかせるのは、明治4年から同6年にかけて人力車が大流行したことである。当時の弱い道路や橋がこれら各種車輛の交通のために、従前には経験しなかったほどの損傷をこうむり、道路や橋梁の修繕に要する経費が急増するにいた

ったので、この修繕費にあてるために車税を課徴することになったのである。<sup>5)</sup> 同布告によれば、この車税の施行地域はもちろん東京府であり、税率は「商賈用大小ノ車取入賃銀百分ノ三」であり、車の種類は馬車と人力車と指定され、またその納税者は「在府ノ諸官員及華士族卒タリ共」と規定されたので、営業用の馬車や人力車を所持する者のほか、すべてを含むのである。

以上にあげた地税、桑茶税および畠地税や家税および車税などは、東京府下に課徴され、東京府における特定の経費に用い、これを大蔵省に納入することが法令をもって免じられたものであり、いわゆる後の「府県限取立税金」の性質を帯びるものであるが、同種の租税がこれらのほかに全く存しなかったのではない、旧幕時代には各町々において種々の名目をもってその町限りに取り立て、その町限りの経費にあてた租税が少なくない。明治政府は、すでに述べたように、当分の間は旧慣によることとしたので、この種の租税も東京府の町々に多数残っていたのである。ただ右にあげた地税以下の租税は、明治の初期に太政官布告により法令をもって東京府限りの租税と規定されたもののみをあげたのであるが、他の諸藩県にも、旧慣によりその藩その県限りの租税が存したのである。

前にわれわれはこれらの東京府限取立税金をもって、後の地方税としての自治府県税の嚆矢をなすものであるという解釈を述べたが、東京府限取立税金がそのまま自治府県税であることを意味するのではない。当時の東京府は、全国の府県と同様に、旧幕府の直領を没収して明治政府の直轄地としたものであって、これらの府県は行財政ともいまだ自治権を有せず、財政上は各府県とも政府の出納機関に過ぎなかった。つまり自治府県ではなく、いわば官治府県であった。ただ東京府は中央政府の所在地であるという事情から、出納手続の一部を省略し前述の諸税に関しては、所定経費の支弁に充当する限り後日大蔵省に届け出る手続きのみで認められたのである。従ってこの租税に関する自治的処置のみをもってしては、法的に

もまた実際上も、府県一般の自治財政が誕生したと解することはできないが、その萌芽の誕生を認めることは可能であろう。

注 1) 府史料 会計

2) 拙著「封建財政の崩壊過程」の第2章第2節および第3節において、町地・武家地の制度とその整理について、やや詳しく述べておいた。

3) 戊辰5月27日 町年寄並地守差配人沿革草稿 幕府が町年寄の市政に関する意見を求めていたことが興味をひく。

4) 府史料

5) 明治4年法令全書

#### 4. 府県限取立税金の誕生

右にあげた地税以下の租税は東京府限りで課徴され、これを東京府限り特定の費途に支弁しうることがこれを制定したそれぞれの法令の解釈から明らかに解るのであるが、明治5年9月5日の大蔵省達第百二十七号<sup>1)</sup>は、東京府のみでなく各府県においても、東京府と同様の府県限取立税金を課徴しうることを規定した。それによるとこれまで遊女・飯盛・食賈女・女芸者などに対しては、種々の雑税を課しこれを大蔵省に納入する定めであったが、本年よりこれを上納するに及ばず府県限りに取立て、税収額を「府県限取立税目帳」に記載して租税寮に差出すこととし、この租税収入は府県における道路・堤防・橋梁の建設や邏卒取締りの経費などに充当することが承認された。また従来<sup>2)</sup>の税額を上げたりまたは廃業させて免税すること、府県限りの処置に任せてその届出の必要がなく、ただ右の税目帳にその趣きを記載の上、追ってこれを差出すべきこととした。但し無税で稼業を許したり減税することは固く禁じられた。

この大蔵省達は、遊女以下の稼業に対し旧幕以来各地方で税・冥加その他種々の名目で課徴し、明治の初年にはその税収額を政府に納入したものを、明治5年9月からはその課徴および税収額の支出、さらに増税や免税にいたるまでも府県の自由に一任することを法規をもって画一的に規定し

たことに、画期的な重要性が存するのである。かくて史家や財政学者のなかには、この大蔵省達をもって府県が自由に課徴し、特定の経費に関する限り、自由に支出することができる「府県限取立税金」が法令上一般的に認められた最初のものであると見るものがある。

すでに述べたように、官治東京府には明治元年に早くも法令をもって承認された「東京府限」または「東京府庁限」の取立税金があり、特定された税金の課徴およびその税收額を特定の経費に支出するというこの分野に関する自治的財政が認められ、旧幕以来の自治財政と並立していたが、明治5年には前述のように各地の官治県にも拡張し、かくて法令をもって規定された府県限取立税金の収支に関する自治的な取扱い方が、一般的に認められるようになったのである。すなわち法令をもって自治的取立税金を規定したという点では東京府のばあいと一般府県のばあいとの間に差異が存しない。従ってこの大蔵省達が法令をもって府県限取立税金を規定した最初のものであるとはいえないわけである。両者の差異は、この大蔵省達により東京府に限定された取立税金が府県一般に及んだ点である。この税金が種々の変遷を経て、後に自治府県財政あるいは地方自治体における自治財政にうけつがれたのである。要するに後の地方自治体としての府県税と同性質の自治的租税は、旧幕時代からすでに存在し、明治政府の官治府県にうけつがれて府県限取立税金となり、これが後に自治府県の府県税となって現在に及んだのであって、このような変遷は特に注目さるべきであろう。

明治6年1月30日の太政官布告第31号は、地方税制上まことに注目すべき規定を令達している。それは国税に対する地方税（府県税）の付加税を設けたことである。同布告は、旧幕以来当時まで、各地方において種々の名称で徴収されていた多数のいわゆる雑税のなかから、特に奴婢・馬車・人力車・駕籠・乗馬・遊船など六つの諸税およびこれらと同種の租税は、この布告に定めた規定に従うべきことを指令した。そしてその第4項に、これらの諸税は「全国一般ノ税ニテ全国ノ経費ニ相充候儀ニ付」とあると

ころから、明らかに国税として定められたものであることがわかる。ところが続いて「其土地限り道路橋梁ノ修覆或ハ貧民救育小学費用邏卒入費等ニ充テ候為メ」に、右の国税に対し府県が「別ニ税額ヲ立テ幾分ヲ増税セシメ」ることも認められた。しかも府県がこの「増分ヲ以テ右ノ入費ニ宛テ候儀適宜次第不苦候」といい、また「従前伺ノ上取立候分ハ伺ヲ不經其庁限り取立候分トモ」と規定したことは、一方において国税に対する付加税を認めるとともに、他方においては指定した経費の支弁にあてる限り、この付加税は、前に明治5年の大蔵省達第127号で定めた遊女以下の諸税と同様に、府県限取立税金と同性質のものであることを定めたものであると解される。かくて国税に対する付加税制を規定することにより、地方に対し府県限取立税金という財源を与え、やがて独立自治の府県税・地方税制度を確立しようとする政府の意図が汲みとれるのである。

以上は後の地方自治としての一翼となった自治府県財政の淵源を官治府県の財政中に発見し、これを確認するための分析を中心として述べてきたのであるが、官治東京府をもふくむ官治府県一般における法規上からの府県税を明治5年9月の大蔵省達第127号による遊女以下の諸税と、翌6年1月の太政官布告第31号により規定された僕婢以下の諸税規則による国税に対する府県の付加税とを捉えた。遊女以下の諸税も僕婢以下の付加税も、ともに府県限取立税金であり、両者とも江戸時代より各地で徴収された雑税であるが、等しく雑税であったこれらの諸税のなかから、前者は府県の独立税として取り上げられ、後者は国税に対する付加税として取り上げられたことは興味をひくものがある。

注 1) 同達には本文で説明した規定のほかに遊女の取締り、新規営業の禁止、増員の禁止などについて次のように規定している。いずれにしても従来の慣例に比較すると、この府県限取立税金は減収をまぬかれないであろう。

女芸者或ハ洗濯女其外種々ノ名目ニテ遊女同様ノ所業致シ候儀ヲ黙許致シ来候分ハ篤ト相糺シ普通飯盛等ノ名義ニ相改候歟或ハ改業為致候歟兩

様ノ中ニ改正ノ積取調可届出事

総テ是迄右種類無之地方ニ於テ新規營業差許候儀ハ決テ難相成候事

右種類ノ者現今ノ人員ヨリ相増候儀ハ勿論死亡或ハ改業ノ跡補ヒノ為更ニ別人抱入候儀トモ決テ不相成候事

但現今ノ人員取調税目帳一同可差出事(明治5年法令全書 678頁)

## 5. 官治府県税の誕生

前節までの間に、雑税と称せられた租税の概要については述べておいたが、この雑税が後の自治府県における営業税や雑種税などの母体をなすという観点から、旧幕時代および明治初年における税制上に占める雑税の地位について概説する。

当時の租税体系は地租と小物成および課役を中心として構成され、地租を中心とし小物成と課役とをもって補完するものであった。前にも述べたように、地租には田租・畠租・地子があり、田畠租を物成・本途物成と呼んだのに対し種々の雑税を小物成と称し、山林・原野・池沼・河海などの土地に課するものと、商工業その他の營業に課するものとに分けることができる。しかし小物成もまた土地に課するものがあり、地租の田畠租を別に年貢と称したと同様に、小物成のなかにも年貢と呼ばれるものがあった。一般に反別を定めて賦課するのであるが、役または手と称する小物成は、反別を定めて課するものではなかった。さらに浮役と称し、郷帳に記録し年期を定めて定額を徴するものと、この記録をせずに臨時にまたは年々不定額を徴するものもあった。浮役は役・永・分一・運上・冥加などとも呼ばれ、分一・運上・冥加などの小物成は営業者より徴し、後の営業税や免許税の性質を有するものであった。第6節で述べるように、この雑税は明治8年2月に原則として廃止されたが、それは明治政府の一大事業であった地租の改正には、少なくとも土地に対する区々たる雑税を先ず分離する必要があったためである。

前節で述べた府県の独立税といい国税の付加税といい、いずれも旧幕時

代から各地に存在した雑税であり、明治初期における府藩県の三治制にいたっても、数千という驚くほどの多数にのぼり、個々の雑税は名称・課税物件・歩合（税率）・徴税方法などをそれぞれ異にし、これらはすべて多年にわたる慣行や伝統に基づくもので、その名の示すどおりの「雑税」であった。<sup>1)</sup> また正租である地租にくらべると、全国の税収額もそれほど多額に上ったわけではなく、理財稽蹟は「凡ソ雑税ト称スル者一ケ年收入ノ額概ネ金七拾萬ニ上ラス」といっている。<sup>2)</sup> そしてこの雑税は、右に述べた遊女以下の府県税および奴婢以下の国税を見てもわかるように、多く営業税的性質の雑税であったことがわかる。このように当時の税制は、国税と府県限取立税金である独立府県税と、さらに付加税としての府県税とが混在し、そのために起る政府および府県の徴税事務の混乱をまぬかれなかったもので、これを避けるためと、さらに営業取締り上の必要などから、明治7年1月19日に太政官布告をもって「奴婢馬車人力車等諸税ノ歩増竝戯場芸者等ノ諸税各府県限取立候分ハ自今賦金ト相唱可申此旨布告候事」と指令した。すなわち歩増税（付加税）と府県限取立税金（府県独立税）とを賦金と称し、国税と区別したのである。

明治政府は、当時の諸法令や新聞その他で示されたように、複雑多様にして軽重不同であり、負担の公平を欠くことの甚だしい、しかも税収入の比較的少額で徴税事務の煩雑な無数の雑税を、かねてより廃止する方針であったが、明治6年4月までに東京府では府限取立ての雑税20数種を廃止し、さらに明治8年2月に太政官布告第23号をもって、国税とされていた雑税のなかから1,552種目を廃止し、廃止課税のなかで営業取締りのために必要な雑税は、当分の間、府県において改めて徴税することとした。この結果として府県税（府県限取立税金）は、前述の賦金といま述べた布告第23号により新たに生れた営業取締り上の雑税とが並び存するにいたった。この布告は雑税廃止の法令として地方財政上きわめて重要な意義を有するものであるが、すべての雑税を廃止しようとするものではなく、布告文の解釈

でわかるように、これまで国が徴収してきた雑税の若干を「一旦」廃止し、やがて改めて国が徴収する雑税の税目を設けることが予定され、「右ノ内追テ一般ニ課税スベキ分モ可有之」と明言している。これと同時に、営業の取締りに必要な廃止雑税は「当分の間」府県が徴収することにしたのである。このように雑税廃止の布告といえども府県の雑税（賦金）をそのまま残すと同時に、国の雑税をも全廃するをえなかったのである。国が課徴してきた雑税を原則として廃止するという右の布告は、明治8年2月にいたって突如として公布されるにいたったのではない。明治政府が雑税の廃止や整理統合を急いだのは、主として地租の改正整理を急務としたところにあった。徳川封建国家もまた他の封建諸国家と同様に、土地収入の上に立っていた。その主な財政収入は、よくいわれる「米遺経済」の収入であった。いまだ資本主義経済が発達しなかった明治初年における政府は、いまだ所得を中心とする「金遺経済」の収入をもって国政を運営することができず、当分は依然として土地収入によらざるをえなかった。そのためにはなによりも先ず土地制度の抜本的整理による地租の改正を完成しなければならなかったのであるが、従来の雑税中には例えば運上・冥加・永・役銭、永銭その他種々の名目をもって土地の収入に課するものが多く、なかには地租的性質のものか、または営業税的雑税であるかを容易に区別しえないものもあるので、地租改正の準備として先ず雑税の整理統合を行ない、雑税から地租を明確に分離する必要があった。明治5年4月に従来の租税帳簿であった租税帳・大積明細帳・租税勘定帳などの総括的な帳簿を廃して、新たに郡村地租帳・地券税帳・雑税帳・市中収税帳・府県税目帳などが定められた。これは地租と雑税とを区別して記帳せしめるためであった。かくて明治政府はその誕生と同時に、主要な雑税を逐次国税に編入してそれぞれの税則を定めた。例えば明治元年の酒造税・醤油税・牛馬売買税・船税、同2年の蚕種税・生糸税、同3年の銃獵税、同4年の鉾山税・絞油税、同6年の碇泊税その他がこれである。



他方において明治4年7月24日には太政官布告をもって、これまで徴収してきた雑税の課徴方法・名称・区別などを詳細に調査し、同5年3月中を期限として報告することを命じている。しかもその報告期限はわずかに8ヶ月、この期間中に調査報告ができるほど雑税は単純なものでなく、期限までに報告した府県はほとんど存しなかった<sup>3)</sup>ので、大蔵省や租税寮より再度の督促をした。それにもかかわらずなお提出が遅延したので、同6年7月12日に最終的申し渡し<sup>3)</sup>をしている。ところが前にも述べたように、雑税の整理は明治政府の大事業である地租改正の準備であったので、その整理は急を要する事情にあった。そこで政府は府県の調査報告を待たず、独自の立場で雑税を整理する決意を固め、大蔵省は明治7年12月に税制整理の成案を太政官に建議するにいたった。この税制整理案はほとんどそのまま太政官の裁納するところとなり、すぐ前にあげたように明治8年2月20日の太政官布告第23号による雑税廃止令となったのである。雑税整理を目的として各地における税制の実態調査を命じてから、実に3年半を要したことになる。この事実のみをもって見ても、雑税がいかに区々として各地の税制に根強くくい込んでいたかを知ることができるであろう。

かくて府県の徴収する税金は、雑税である国税に対する付加税と、これまでの府県限取立税金のほかに、賦金布告によって認められた廃止国税の営業取締りに必要な雑税とになったわけである。ところがこの営業取締雑税の徴収に対しては、雑税廃止布告の直後明治8年6月18日に、太政官布告第105号により、大蔵省の許可を必要とすることになった。旧幕時代にはすでに述べたように、幕府および諸藩とも地租・地子・冥加その他種々の名目をもって土地に対する雑税を取立て、明治にいたってもこの旧慣はそのまま踏襲されたが、近代国家の樹立を企図した明治政府は、そのための要件として近代的税制の確立をめざし、先ず国の雑税を原則的に廃止し、その中で営業取締りという特定目的の雑税のみを府県の雑税として認め、その復活を認可したが、みだりに復活することを制限するために、徴

収を許可制にしたのである。

ところがこの復活雑税の費途については制限規定を設けなかった<sup>4)</sup>ので、各地とも競ってこの雑税を濫設する傾向を生むにいたった。これはおそらく政府の予想しなかったところであろう。さらに当時は国の税を租税と呼び、また国と府県との税を区別するために、府県の税を賦金と称したが、実際にはとかく両者の混乱をまぬかれなかった<sup>4)</sup>ので、明治8年9月8日に太政官布告第140号をもって、前者の税を国税とし後者の税を府県税と呼ぶこととした。国が課徴し国の費途に用いられる税は、従来も実際上は国税と呼ばれるばあいがあったし、他方においては府県が賦課し府県限りの費用を支弁するための税は、前にも述べたように、すでに法令をもって府県限取立税と称せられ、後に賦金となったが、ここに国税と同様に法令上始めて府県税と称せられることになった。この呼び方は官治府県が後に自治府県となってもそのまま残り現在にいたったのであるが、この布告はそのほかにも重要な意味を含むので、特に掲げてみよう。

太政官布告第140号（明治8年9月8日）

従来ノ租税賦金ヲ国税府県税ノ二款ニ分チ左ノ通処分候條此旨布告候事

国 税

全国一般へ賦課スヘキ分ニシテ大蔵省ニ收入シ国費ニ供スルモノヲ云

府県税

現今賦金ト称シ收入スル諸税及本年二月第貳拾三号布告地方収税ノ類

ニシテ其地方ノ費用ニ供スルモノヲ云

但賦課ノ方法及費用ノ目途ハ地方官ニ於テ取調大蔵省ノ許可ヲ得テ

施行スルモノトス<sup>5)</sup>

この布告によると、国税はこれまで租税と称せられたものであり、府県税は賦金すなわち府県限りで取立てた税金と新たに認められた国税に対する付加税とを含む賦金と、雑税廃止の際に認められた廃止国税中の営業取締りに必要な雑税とから成るものである。従ってこの布告で定められた府

県税は明治6年の付加税，同7年の賦金および同8年の雑税廃止にいたる間に形成されて府県に行なわれた租税の内容と変りがないことがわかる。ただ第(1)に単に租税と呼ばれた税金が法規上国税と称せられ，また府県限取立税金の呼称が府県税と変名したこと，第(2)に府県税をもって支弁すべき費途は大蔵省の許可を要することになった。これは前述のように，雑税廃止に伴い府県に認められた営業取締のための雑税には費途の制限が定められなかったために，各府県ともこの種の雑税が濫設されたという弊害に着目し，その費途を許可制にしたものと考えられる。第(3)にこの布告は，国税と府県税とを区別するための標準をどこに求めたかである。それは法文に明示されているように，全国一般に賦課して国費に供するものが国税であり，また府県が賦課しその地方の費用に供するものを府県税とした。すなわち従来の府県限取立税金のばあいと同様に，課税地域（行政地域でもある）と費途とに区別の標準を求めたことになる。

地方行政区域ははじめに述べたように，明治4年までは府藩県の地方三治制であったが，明治4年7月14日の太政官布告第353号による廃藩置県の後には地方（府県）二治制となり，国税と府県税の名称を布告した当時は，いうまでもなく地方二治制であって，全国の地域は府県のみであったので個々の府県税は個々の府県を課税地域とし，その税収を個々の府県における費途に支弁されることを原則とするので，明治8年の布告第140号のいうように，課税地域と費途とにより，国税と府県税とを区別することは一応可能であろう。しかし例えば或る府県の営業が他の数県にまで及ぶばあいとか，ある府県における営業取締雑税の税収をもって，国政委任事務費を支弁したばあいには，その租税が国税であるかまたは府県税であるかを決定することは，必ずしも容易でないであろう。実際にも府県税の個々の税種・名称・課税標準・税率・徴税方法などにつき，各府県とも統一<sup>6)</sup>を欠き，混乱は依然として絶えることがなかった。

雑税廃止を布告したばあいには徴税についてのみ許可を要し，その費途

については規定がなかったために府県雑税が濫設した前例にかんがみ，租税と賦金とを国税と府県税とに分けた直後の同年10月30日の太政官布告第149号をもって，府県税の賦課は大蔵省，また費途は内務省の許可を必要とすることとした。

- 注 1) 地方凡例録は種々の小物成を28種あげ，大日本租税志は25種ほど例示している。尚（明治前期財政経済史料集成第1巻96頁以下参照）
- 2) 明治前期財政経済史料集成第1巻85頁
- 3) 明治6年記事類纂
- 4) 理財稽蹟によると，この種の雑税を職業税・商業税・会社税・行僧税（問屋税の意味）・牙僧税（仲買税の意味）・醸造税・市場税・獵業税・漁業税・戯伎税・雑種税などに分け，1,100余種の税目をあげている（明治前期財政経済史料集成第1巻75—80頁）。
- 5) 明治8年法令全書
- 6) 例えば明治11年の地方官会議における地方税規則案の説明中に「或ハ旧賦金雑税ヲ拡充シテ百余種ニ至ルアリ 或ハ専ラ警察取締ノ税ニ止メ一二十種ニ過キサルアリ 或ハ私ニ所得税ノ類ヲ設ケテ各戸ノ入額ニ課スルアリ」と伝えている。