

# 明治前期の道路行政と国庫補助

——明治一三年太政官布告第四八号と車税問題——

居 石 正 和

## 目次

はじめに

第一章 車税問題の背景

(1) 諸車の増加傾向

(2) 道路費と車税

(3) 道路費と国庫補助

第二章 国庫補助をめぐる府県会と内務省の動向

(1) 車税建議と府県会

(2) 内務省と道路建築修繕費

むすび

はじめに

明治一四（一八八一）年、同一五（一八八二）年は、地方行財政をめぐり、政府と府県会とが激しく対立した時期

である。<sup>①</sup> この対立を通して、この時期の地方行財政の問題点が鮮明になる。これらの論争点のひとつが、車税の地方税費目への移管要求であった。<sup>②</sup>

車税は、その制定当初においては、道路修繕費の財源として考えられたものである。<sup>③</sup> 制定当初は地方税費目とされていたが、明治六（一八七三）年、太政官布告第三一号により国税費目となり、車税は全国に適用されることになった。<sup>④</sup> さらに、この車税は、明治八（一八七五）年に至り、太政官布告第二十七号による全面改正を受け、<sup>⑤</sup> その後部分的な改正を受けつゝ、<sup>⑥</sup> 明治二九（一八九六）年まで存続する。<sup>⑦</sup>

車税問題は、この時期なされつつあった道路輸送体系の変化と、それともなう道路行財政の進展とに深い関わりを有する。

明治維新以後、政府は殖産興業政策を推進するが、それは、道路輸送体系の変化と密接不離な関係であった。<sup>⑧</sup> 維新以後、新しい輸送手段として現われるのが、馬車や人力車等である。<sup>⑨</sup> とりわけ馬車は、その迅速性により、物資運搬具として急速に導入され、<sup>⑩</sup> 鉄道輸送が主力となる明治二〇年代後半まで陸上輸送の花形的存在であった。<sup>⑩</sup>

馬車をはじめとする輸送手段の変化と発展は、道路網の整備・強化を行政の側に要求する。わが国において、包括的な道路行財政法規として最初に登場するのが、明治六（一八七三）年八月二日大蔵省番外達である。これにより河港道路修築規則が定められたが、そのなかの第一則から第三則にかけての規定で、一等から三等に道路の等級が分類された。一等道路は「東海中山陸羽道ノ如キ全国ノ大経脈ヲ通スル者」、二等道路は「各部ノ経路ヲ大経脈ニ接続スル脇往還枝道ノ類」、三等は「村市ノ経路」と、それぞれ定められた。このように、道路の等級区分がなされ、それにとともに、それぞれの道路の管轄権者が明確にされる方向性が示された。この方向をより一層押し進めたのが、明

治九（一八七六）年六月八日太政官布告第六〇号である。<sup>11</sup>これにより、道路は、国道・県道・里道の区別がなされ、さらに、それぞれが三等級に区分され、その道幅も規定された。<sup>12</sup>こうして、東京を中心点とした幹線道路と、これに接続する補助道路の区別が明確となった。これ以後明治一〇年代を通じて、この布告を規準とした道路行政が行なわれる。<sup>13</sup>

ところで、府県会場で議論された道路問題のひとつに、財源問題があった。とりわけ、明治一三（一八八〇）年一月五日太政官布告第四八号第三条による「府県土木（即チ河港、道路、提防、橋梁建築修繕）費中官費下渡金」の廃止が、その契機となった。<sup>14</sup>これにより、道路建築修繕費は、地方財政の上に重く押し掛けてきた。この太政官布告制定以後、道路建築修繕を円滑に行なうためには、従来下付されてきた国庫補助にみあう新たな財源を創設することが必要となった。こうして、車税問題が、府県会場で大きく取りあげられることとなる。国税費目として徴収されてきた車税を地方税費目に移轄することにより、廃止された国庫補助にみあう財源を作り出そうと府県会では考えたのである。<sup>15</sup>また、地方行政に直接携わる内務省も、府県行政を円滑に進展させるためには、国庫補助廃止の事態に対する何らかの対策を政府内部で要求していかざるをえない。その際、車税をめぐる府県会の議論はどのように扱われていくのであろうか。そうして、これらの動きを経るなかで、道路行財政にいかなる変化がもたらされるのであろうか。

本稿では、はじめに、車税問題を府県会が議論するに至った社会的・経済的背景を探っていこうと思う。そこでは、第一に、馬車をはじめとする諸車の導入傾向をみてみる。これにより、明治一〇年代の道路輸送手段の変化が追えよう。そうして第二に、各府県の道路建築修繕費と車税徴収額との関係をみてみよう。これは、車税問題をめぐる財政

的背景を探るためである。そうして、これらの作業の後、明治一三（一八八〇）年太政官布告第四八号制定以後の府県会の動向と、これに対する政府内部の動きを粗述しよう。これにより、府県会の要求が政府の道路行政に与えた影響の一端が明らかになる。これは、法律と行政の裁量とに関するこの当時の問題を、我々に示唆してくれるのである。

- (1) 内藤正中「自由民権運動と府県会」・Ⅱ『経済論集』八七巻一号・八七巻五号）、有泉貞夫「明治前期における地方政治の展開——山梨県の場合——」『日本史研究』四一号）、大江志乃夫「民権運動昂揚期の政治情勢について——三新法をめぐる一考察——」・(一)『歴史学研究』二二六号・二二七号）、および拙稿「三新法体制期の府県会制度——府県会の予算議定権を中心として——」『同志社法學』一八二号）等参照。

- (2) 拙稿前掲論文一四六頁参照。

- (3) 車税がはじめて制定されたのは明治四（一八七二）年であるが、この間の事情を『明治財政史』は次の如く述べている。「車ノ使用ニ対シテ課税スルノ制ハ維新以前ニ於テモ已ニ存在セリト雖モ纔ニ都府ニ於ケル貨物運搬ノ車輛ニ課スニ止マリタルモノ、如シ然ルニ維新以來各地車輛ノ用途歳々逐フテ開ケ就中明治四年ヨリ六年ノ際ニ及ヒ人力車ノ流行一時ニ盛ントナリ随テ道路橋梁ヲ破損スルコト少カラサルニ至レラ以テ明治四年五月二十四日太政官布告第二二五十六号ヲ以テ先ツ東京府下ニ於テ所用ノ諸車ニ限り租税ヲ課徴シ以テ道路修繕費ニ充ルコトヲ定メタリ……」（『明治財政史編纂会編『明治財政史第六巻 租税(二)』吉川弘文館、五七四—五七五頁）。なお、内閣記録局編『法規分類大全第三巻 租税門一』（原書房）二二〇頁、同二一九頁参照。

- (4) 明治財政史編纂会編『明治財政史第六巻 租税(二)』（吉川弘文館、五七五頁参照。

- (5) 太政官布告第二七号の要旨は以下の通り、

○第二十七号（二月二十日 輪廓附）

明治六年一月第三拾壹号布告僕婢馬車人力車駕籠乗馬遊船諸税規則昨七年十二月三十一日限り相廃シ……車類ノ儀ハ改テ車税規則左ノ通相定……施行候条此旨布告候事

車税規則

第一則

一 馬車貳匹立以上	壹箇年税金三円
一 同 壹匹立	壹箇年税金貳円
一 荷積馬車	壹箇年税金壹円
一 人力車貳人乗	壹箇年税金貳円
一 同 壹人乗	壹箇年税金壹円
一 牛車	壹箇年税金壹円
一 荷積大七八車	壹箇年税金壹円

「荷積中小車 但大六以下 壹箇年税金五拾銭

……

なお、他に、明治八（一八七五）年三月二日大蔵省達乙第四〇号・同九（一八七六）年二月一八日大蔵省達甲第二号・同一（一八七八）年二月一五日太政官布告第四号・同年七月一五五大蔵省達乙第三五号・同一四（一八八一）年九月二二日大蔵省達乙第三号・同年一月二一日大蔵省達乙第四二号参照。なお、本稿に掲げる法律条文は、断りのない限り、内閣官報局篇『法令全書』（原書房）によっている。

- (6) 明治一三（一八八〇）年一〇月一五五大蔵省達乙第三五号・同一五（一八八二）年一〇月二八日内務省達乙第五七号・同一六（一八八三）年六月九日内務省達乙第三〇号・同年八月一五五大蔵省達第五四号・同一〇（一八八七）年一月二五五大蔵省訓示第六二五三号等参照。なお、この間の詳細については、内閣記録局編『法規分類大全第三一巻 租税門一』・『同第三八巻 租税門八』（原書房）参照。

- (7) 明治財政史編纂会編『明治財政史第六巻 租税（一）』（吉川弘文館）五八四頁参照。

- (8) 岡本哲治「将来への展望」（松好貞夫・安藤良雄編著『日本輸送史』日本評論社）、富永祐治『交通における資本主義の発展——日本交通業の近代化過程——』（岩波書店）等参照。また、イギリスの情况については、今野源八郎「イギリス産業革命時代の道路交通」（本位田祥男博士古稀記念論文集刊行会編『西洋経済史・思想史研究』創文社）等参照。

- (9) 石井研堂『改訂増補 明治事物起源』下巻（明治文化研究会編

『明治文化全集別巻 明治事物起源』日本評論社、復刻版）七三三—七七五頁参照。

- (10) 山本弘文『維新期の街道と輸送（増補版）』（法政大学出版局）、同『近代初期の交通 陸上交通』（『体系日本史叢書二四 交通史』山川出版社）、同『道路輸送』（松好貞夫・安藤良雄編著『日本輸送史』日本評論社）、武知京三『明治前期輸送史の基礎的研究』（雄山閣、安藤良雄「概観」（松好貞夫・安藤良雄編著前掲書）等参照。

- (11) なお、明治六（一八七三）年八月二日大蔵省番外達以後、次の様な補助的達が出されている。まず、財政関係では、明治七（一八七四）年五月二九日内務省乙第三八号達・同八（一八七五）年九月二二日内務省番外達がある。さらに、経費精算帳作成方法については、明治七（一八七四）年二月一四日内務省乙第一〇号達・同年四月一九日内務省乙第三一号達が制定されている。その他、明治七（一八七四）年九月一五日内務省乙第五七号達・同八（一八七五）年一月一九日内務省乙第一五三三号達参照。

- (12) この太政官布告によれば、国道・県道・里道の区別、ならびにそれぞれの道幅は以下の如く定められた。

#### 国道

- 一等 東京ヨリ各開港場ニ達スルモノ
- 二等 東京ヨリ伊勢ノ宗廟及各府各鎮台ニ達スルモノ
- 三等 東京ヨリ各県庁ニ達スルモノ及各府各鎮台ヲ拘聯スルモノ

#### 県道

- 一等 各県ヲ接続シ及各鎮台ヨリ各分営ニ達スルモノ

二等 各府県本庁ヨリ其支庁ニ達スルモノ  
三等 著名ノ区ヨリ都府ニ達シ或ハ其区ニ往還スヘキ便宜ノ  
海港等ニ達スルモノ

里道

一等 彼此ノ数区ヲ貫通シ或ハ甲区ヨリ乙区ニ達スルモノ  
二等 用水堤防牧畜抗山製造所等ノタメ該区人民ノ協議ニ依  
テ別段ニ設クルモノ  
三等 神社仏閣及田畑耕耘ノ為ニ設クルモノ

国道

一等 道幅七間  
二等 同 六間  
三等 同 五間

県道 同四間乃至五間

里道ニ至テハ要スルニ該区ノ利便ヲ達スルニ在テ其關係スル所  
随テ小ナレハ必ス一定スルヲ要セス

(13)

道路行政關係法規のこれ以後の動きは、次の如くである。ま  
ず、道路の等級・管轄に關してであるが、これは、明治一八（一  
八八五）年一月六日布達第一号で改正が加えられた。この改正に  
より、国道の等級が廢せられ、その幅員も「道敷四間以上並木敷  
湿拔ヲ合セテ三間以上總テ七間ヨリ狭少ナラサルモノトス」と定  
められた。これは、明治一九（一八八六）年八月五日内務省訓令  
第一三号により大改正が加えられ、明治憲法体制下での道路行政  
の基礎が作られる。

(14) この改正は、地租割税を従来の五分の一から三分の一に増加

し、監獄費などの費目を地方税支弁とするなど、地方財政に多大  
な負担をもたらした。その全文は以下の通り。

○第四十八号（十一月五日 輪船附）

今般歳計ヲ節約シ紙幣銷却ノ元資ヲ増加シ併セテ地方ノ政務ヲ  
改良スルノ要用ナルヲ察シ左ノ通制定布告候事

第一条 本年<sup>四月</sup>第十六号布告第一条地方税目中「地租五分一以  
内」トアルヲ「地租三分一以内」ト改定ス

第二条 同上布告第三条地方税ヲ以テ支弁スヘキ費目中左ノ三  
項ヲ増加ス

一府県庁舎建築修繕費

一府県監獄費

一府県監獄建築修繕費

第三条 地方税ヲ以テ支弁スヘキ府県土木（即チ河港、道路、  
堤防、橋梁建築修繕）費中官費下渡金ハ来ル十四年度ヨリ廢  
止トス

この布告の改正は以下の通り。第一条は、明治三三（一八九〇）  
年法律第三五号により消滅。第二条は、明治一五（一八八二）年  
太政官布告第二号により消滅。第三条は、明治一四（一八八一）  
年太政官布告第二〇号により「地方」以下一字删除。なお、有  
泉貞夫前掲論文、原口清「明治一四年の政治情勢——静岡県を中  
心として——」（『法経論集』七号）、大島太郎「日本地方行財  
政の形成と構造——原型創出過程の考察——」（同『日本地方行  
財政史序説』未來社）等参照。

(15)

車税が、明治六（一八七三）年太政官布告第三二号發布以来国  
税費目として徴収されてきたことは前述したが、明治一一（一八

七八）年太政官布告第三九号は、その第二条により、国税の半額以内での附加税徴収を府県に認めた。この規定は、さらに、明治一三（一八八〇）年太政官布告第一七号による改正を受け、国税徴収額と同額までの附加税徴収が府県に認められた。明治二五（一八八二）年一月二〇日太政官布告第三号参照。なお、明治一

三（一八八〇）年二月二七日内務省申渡（内閣記録局編『法規分類大全第三巻 租税門一』六七—七〇頁）、同二四（一八八一）年四月二〇日付内務省伺と同年六月八日付指令（同上二〇—一〇五頁）参照。

## 第一章 車税問題の背景

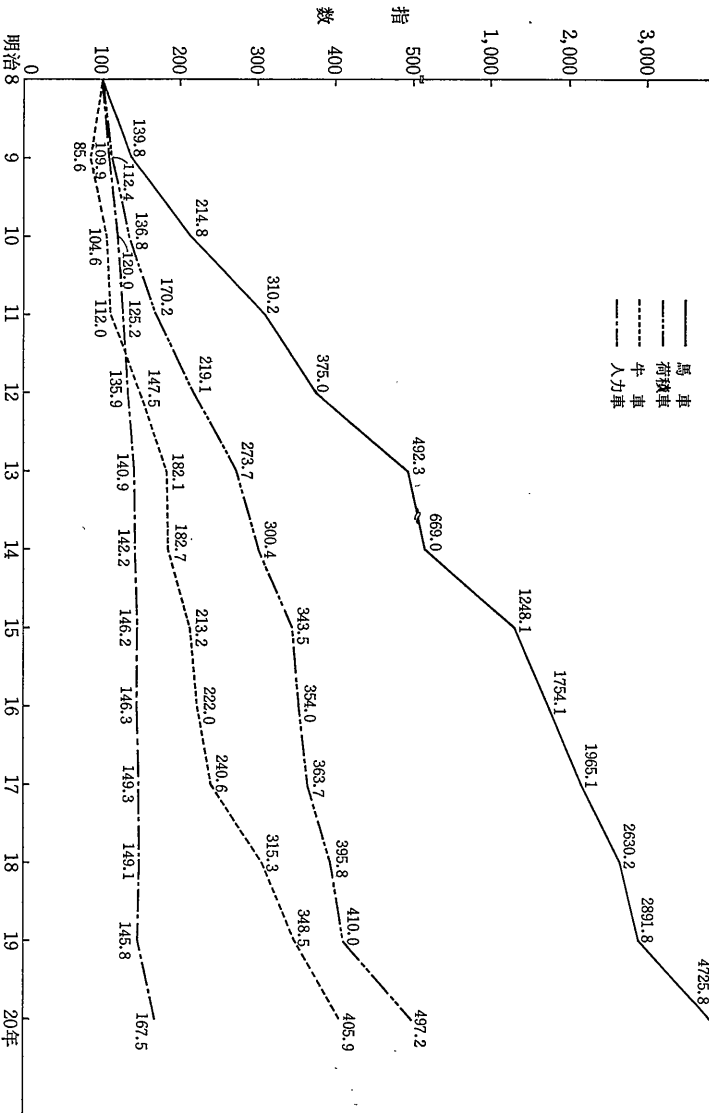
### (1) 諸車の増加傾向

ここでは、馬車をはじめとする諸車の増加状況を府県別にみていき、その地域的傾向を探っていき。

はじめに掲げるのが、第一表「全国諸車台数」である。これは、明治八（一八七五）年度・同一三（一八八〇）年度・同一五（一八八二）年度・同二〇（一八八七）年度の諸車台数を調べたものである。<sup>1)</sup>この表を一瞥するならば、荷積車と人力車との台数の多さが目につく、しかし、最も注目すべきは馬車台数の増加率である。そこで、諸車の増加率を各年度毎に出し、グラフにしたのが第1図「全国諸車台数の変動」である。他の諸車に比べ、馬車の増加率は驚くべきものである。以下、馬車を中心として仔細にみていこう。

第二表「諸車増加率平均以上」をみて欲しい。この表は、馬車（乗馬車と荷積馬車・馬車合計）と荷積車の台数増加率が、全国の台数増加率よりも上まわる府県を出したものである。ここでは、明治一五（一八八二）年度と同一〇（一八八七）年度のものを取り出した。荷積車や諸車合計の増加率の幅にはそれ程の差はなく、地域的にもあまり差を見い出せない。これに対し、馬車の場合、地域・府県によりかなりのバラツキがみられ、増加率の幅も非常に大き

第1図 全国諸車台数の変動



出典：『日本帝國統計年鑑』第1回～第8回(東京リテラント出版社、復刻版)より作成。  
 注) 1. 明治8 (1875) 年より同13 (1880) 年までと同20 (1887) 年は12月調べ。明治14 (1881) 年より同19 (1886) 年までは6月調べ。



第一表 全国諸車台数

(単位：台)

	明治8年	13年	15年	20年
乗馬車	319	1,455	1,920	2,215
荷積馬車	45	337	2,623	14,987
馬車計	364	1,792	4,543	17,202
人力車	113,921	160,531	166,584	190,819
馬車積	115,680	316,664	397,371	575,184
人荷牛合	1,707	3,109	3,639	6,929
車計	231,672	482,096	572,137	790,134

出典：『日本帝國統計年監』第1、3、8回（東京リプリント出版社、復刻版）より作成。

注）1．明治8（1875）年、同13（1880）年、同20（1887）年は12月調べ。  
明治15（1882）年は6月調べ。

い。とりわけ、それは、荷積馬車の場合に顕著である。

ところで、乗馬車・荷積馬車の普及状況をみるために、第三表「乗馬車占有率上位一〇府県」・第四表「荷積馬車占有率上位一〇府県」を加えて考察しよう。

乗馬車占有率をみれば、明治一三（一八八〇）年当時、東京府の占有率が全国の三割弱を占めているのに対し、他の府県ではそれ程の普及がみられない。その後、第二表が示すように、神奈川・長野・愛知などの諸県でも次第に台数が増えてゆき、東京府の乗馬車占有率は全体として漸減している。乗馬車の場合、東京をはじめとする大都市部やその近郊諸県で占有率が高くなっており、都市を中心とした交通手段としての導入を我々は伺いえる。次に、荷積馬車の場合、増加率をみても、占有率をみても、神奈川県を中心とした関東諸県でその導入が積極的に図られている。これに、福島県や長野県などが加わっている。関東諸県でのこの時期の荷積馬車は、地域産業の発展等ともからみあって、爆発的な増加状況にあったといえる。これらに対し、関西以西においては、馬車の導入が非常に遅れていたのである。

最後に、馬車以外の諸車をみてみても、人力車であれ荷積車であれ、すべての諸車が着実に増加しつつあった。

このように、馬車をはじめとする新しい道路輸送手段の導入と発展、物資運搬具の着実な増加は、それにみあった道路網の整備・強化を緊急の課題として行政の側に迫るであろう。しかし、そのためには強固な財源が必要である。そのために車税が創出されたことは前述した通りである。次に、道路費と車税との関係をみてみよう。

(a) 明治13 (1880) ~15 (1882) 年

第二表 諸車増加率平均以上

(単位：%)

乗馬車 (132.0)		荷積馬車 (778.3)		馬車合計 (253.5)		荷積車 (125.5)		諸車合計 (118.7)	
岐愛長大福神奈川青宮靜大山群栃和歌山形城山茨	900 484 431.8 426.3 350 270 266.7 237.5 233.3 233.3 198.8 191.3 175.3 150.9 150 144.4 136.4	茨城木野玉島 18900 7611.1 3000 2846.7 1000 900	茨城木阜玉 1700 953.5 900 745.6 640.2 566.7 543.5 533.3 504 470 444.7 266.7 255.6	秋大岐青愛岡三宮靜千山大奈川賀瀧岡山	田阪阜森知山重岡三徳岡山岡島森賀滋和歌山奈川葉城岡野	318.3 252.5 235.7 227.0 198.6 180.6 175.9 168.6 168.5 163.2 154.3 151.7 151.6 149.7 148.8 148.7 148.3	大岐愛秋二重島山岡島森賀滋和歌山奈川葉城岡野	204.9 198.2 177.3 160.6 152.3 151.5 150.5 147.2 143.3 140.1 137.3 136.7 136.5 134.5 133.2 132.4 132.0	

簡便圖と旅行強弱の解釋  
 明治13年以前

				山形 長野 石川 広島 茨城 山梨 茨城 京都 岩手 兵庫 福井 愛媛 栃木	147.6 145.8 143.9 143.2 142.6 141.4 139.4 138.1 135.1 131.6 130.2 128.8	木城 茨山 山形 山梨 新瀉 京都 広島 兵庫 石川 群馬 埼玉 福井 愛媛	130.0 128.8 128.5 127.8 127.8 127.5 127.2 125.3 123.7 121.2 121.2 121.2 120.2
--	--	--	--	--	--	--	---

(b) 明治13 (1880) ~ 20 (1887) 年

乗馬車 (152.2)		荷積馬車 (4447.2)		馬車合計 (959.9)		荷積車 (181.6)		諸車合計 (163.9)	
福島	2850	福島	120600	福島	42100	秋田	749.3	岐阜	358.9
岐阜	2600	茨城	105000	岐阜	27000	山口	500.7	福島	324.1
青森	1533.3	宮城	84500	青森	20500	岐阜	483.9	広島	282.9

272.2	岡田森口島	静秋青山	459.6	分森島岡	大青徳福	9677.8	城葉野玉庫	宮茨千長埦	64600	野木玉形	長柄埦山	1133.3	岡知手	静愛岩神大長山宮福千山滋群山														
272.8	258.9	258.5	428.5	401.7	379.6	8866.7	5558.8	3226.1	2667.6	2587.5	2366.7	2029.1	1877.8	1796.9	1522.5	1222.2	1200	1168	311.8	315.4	325	427.8	436.4	455.6	512.5	533.3	548	1133.3
226.4	231.8	235.8	363.2	323.1	292.5	282.0	267.8	257.9	254.2	242.5	232.1	229.9	220.3	215.9	214.7	212.6	202.4	202.4	204.4	196.8	188.1	184.9	184.7	183.5	177.9	176.3	173.2	172.2

注) 1. カッコ内は全国平均増加率。

第三表 乗馬車占有率（上位10府県）

明治13年				明治15年				明治20年			
府	県	占有率	台数	府	県	占有率	台数	府	県	占有率	台数
(全東三山群栃埤奈埤坤大福)	(国)京重梨馬木玉川阪岡	(100.0) 29.7 12.1 5.7 5.5 5.3 3.7 3.6 2.7 2.6 1.8	(1,455) 439 176 83 80 77 54 53 40 38 26	(全東三山大群栃埤愛神長埤奈)	(国)京重梨阪馬木知川野玉	(100.0) 22.8 10.2 8.6 8.4 8.0 7.0 6.3 5.6 4.9 4.2	(1,920) 437 195 165 162 153 135 121 108 95 80	(全東神山群愛三静長福山奈)	(国)京川梨馬知重岡野岡形	(100.0) 23.7 9.3 8.4 6.5 6.2 5.7 4.6 4.3 3.7 3.5	(2,215) 524 205 186 143 137 127 102 96 82 77

注) 1. 北海道、沖縄は除外。

2. 明治13(1880)年と同20(1887)年には12月調査。明治15(1882)年には6月調査。

第四表 荷積馬車占有率(上位10府県)

(単位: %、台)

明治13年			明治15年			明治20年		
府県	占有率	台数	府県	占有率	台数	府県	占有率	台数
(全府県)	(100.0)	(337)	(全府県)	(100.0)	(2,623)	(全府県)	(100.0)	(14,987)
神奈川	16.9	57	栃木	26.1	685	埼玉	12.0	1,794
東京	15.4	52	群馬	19.6	513	木川	11.3	1,701
埼玉	4.5	15	茨城	16.3	427	神奈川	10.3	1,538
山梨	2.7	9	東京	8.5	223	福島	8.0	1,206
梨賀	2.7	8	茨城	8.1	212	群馬	7.3	1,090
山形	1.8	6	山梨	7.2	189	東京	7.2	1,075
都	0.9	3	長崎	2.0	52	馬場	7.2	1,050
京	0.6	2	野	1.1	30	城	6.0	892
茨城	0.3	1	賀	0.6	15	城	5.6	845
宮城				0.4	11	野	4.3	646
福島								
秋田								

出典:『日本帝国統計年鑑』第1・3・8回(東京リプリント出版社、復刻版)より作成。  
注) 1. 北海道、沖縄は除外。

2. 明治13(1880)年と同20(1887)年は12月調査。明治15(1882)年は6月調査。

## (2) 道路費と車税

まず、第五表「道路費と車税」をみてみよう。この表は、明治二二(一八七九)年度から同二〇(一八八七)年度までの道路建築修繕費と車税との関係を表わしたものである。車税は道路建築修繕にあてる財源として創設されたものであり、もし、車税をそのまま各府県に下付した場合を仮定した。また、府県には、車税と同額までの附加税を雑種税として課すことが——とくに、明治一三(一八八〇)年四月八日太政官布告第一七号制定以後——認められてお

第五表 道路費と車税

(単位：％、千円)

	明治12年	13年	14年	15年	16年	17年	18年	19年	20年
道路費 (変動)	1,448 100	1,663 112.1		2,249 155.3	3,082 212.9	2,634 181.9	2,742 189.4	3,256 224.9	3,225 222.8
車税 (変動)	336 100	379 113.0	428 127.5	454 135.1	462 137.6	479 142.4	484 144.1	531 158.1	577 171.8
車税/道路費	23.2	23.4		20.2	15.0	18.2	17.7	16.3	17.9

出典：『日本帝国統計年鑑』第3回～第10回（東京リブリント出版社、復刻版）より作成。

注)1. 道路費は、国庫支出分と地方支出分（地方税、区町村費、他）を合わせたもの。

2. 明治14（1881）年の道路費は不明。

り、このことも考慮に入れて考えていきたい<sup>(4)</sup>。

第五表をみれば、明治一二（一八七九）年度から同二〇（一八八七）年度にかけて、道路費は全体として漸増し、約二倍増となっている。これを府県別にみれば、府県により、かつ年度により、かなりの変動がみられる。そのなかで、道路費の増加が目立つのは、岐阜・宮城・広島・福井・愛媛の各県、増減がそれ程目立たないのが、東京・神奈川・山形の各府県、逆に減少しているのが、愛知・静岡・秋田の各県である<sup>(5)</sup>。このような格差が生じる原因は種々考えられるが、道路行政に対する地方官——府知事・県令——の姿勢は、その大きな原因のひとつであろう。例えば、土木県令として有名な三島通庸の場合を考えてみよう。三島通庸は、明治九（一八七六）年八月二二日から同一五

(一八八二)年七月一三日まで山形県令、同一五(一八八二)年一月二五日から同一七(一八八四)年一月二一日まで福島県令、同一六(一八八三)年一〇月三〇日より同一七(一八八四)年一月二一日まで栃木県令となっている。<sup>6)</sup>顕著な変化がみられるのは、福島県と栃木県の場合である。福島県の場合、明治一二(一八七九)年度に比して同一五(一八八二)年度の道路費の増加率は一九七・〇%(全国は一五五・三%)、同一六(一八八三)年度は一二〇・六%(同二二・九%)と驚異的な増加率を示す。<sup>7)</sup>また、栃木県の場合、明治一五(一八八二)年度の増加率一二・九%(全国は一五五・三%)であったのが、同一六(一八八三)年度には三九一・一%(同二二・九%)、同一七(一八八四)年度は二六七・四%(同一八・九%)となっている。両県とも、明治一九(一八八六)年度、同一〇(一八八七)年度の増加率は全国平均並みとなっており、三島通庸の道路行政の影響がみてとれるのである。<sup>8)</sup>

さて、車税と道路費との関係をみてみよう。全国的にみれば、明治一五(一八八二)年度を境として、道路費に対する車税の割合が二〇%を割り、一七%前後に減少している。これは、車税の増加率よりも道路費の増加率が上まわっているからであり、道路費に対する車税の比重の相対的低下を示している。

次に、問題を府県別にみれば、府県間の格差が非常に大きいことがわかる。そこで、道路費に占める車税の割合が全国平均以上の府県を抜き出したのが、第六表「道路費と車税(全国平均以上)」である。これで見ると、関東以西の府県、とりわけ、東京・大阪等を中心とする大都市部を擁する府県や瀬戸内海に面した諸県では、道路費に対する車税の比重が高いことがわかる。なかでも、明治一三(一八八〇)年度の愛媛県や同一七(一八八四)年度の大阪府・同一九(一八八六)年度の愛知県等のように、一〇〇%を超える場合も存在する。これに反し、東北地方の諸県は、非常に低い割合を示している。



第六表 道路費と車税 (全国平均以上)

(単位: %)

明治12年		13年		15年		16年		17年		18年		19年		20年	
全国	22.7	全国	23.4	全国	20.2	全国	15.0	全国	18.2	全国	17.7	全国	16.3	全国	17.9
堺	460.3	愛大	108.4	三重	88.7	阪重	85.9	大坂	106.7	東愛	90.5	知阪	168.6	東愛	91.0
媛木	93.0	大重	91.5	静岡	79.2	重賀	75.7	玉知	78.9	京知	90.0	阪京	101.9	京知	53.7
栃東	65.0	三埼	89.6	木賀	78.8	滋賀	63.8	愛京	73.8	大愛	67.8	大木	78.2	静岡	50.6
東京	60.7	埼玉	86.0	埼玉	69.9	愛東	61.6	大埼	71.3	愛大	53.8	埼玉	58.6	大埼	45.5
滋賀	58.2	東京	66.7	埼大	58.6	東埼	61.2	滋賀	54.2	静奈	46.8	埼玉	43.8	埼玉	40.9
埼重	57.6	京滋	52.3	阪京	58.2	京都	57.6	三茨	46.8	神群	43.2	群静	42.8	枥神	40.7
三重	54.3	枥賀	51.8	知京	51.7	島都	56.1	茨城	44.7	川馬	37.8	静兵	42.7	枥川	38.0
大阪	53.6	福福	51.7	愛神	49.9	徳島	34.6	神島	43.9	京群	33.1	兵京	41.6	神枥	33.7
大京	36.9	愛井	40.9	川島	48.4	神愛	33.7	都川	40.2	都山	29.3	都京	36.2	群三	33.1
広島	28.8	知知	40.9	口島	38.4	岡媛	30.9	茨神	31.5	賀山	29.0	神奈	35.6	京三	31.8
兵庫	27.5	神奈	32.1	和歌	29.6	静岡	25.5	京都	30.8	兵賀	28.4	岡福	31.3	京京	31.0
愛知	24.8	茨城	26.6	山城	28.1	媛庫	23.0	岡媛	31.0	岡島	28.0	茨和	28.9	奈広	28.9
神川	24.2	千新	26.1	茨京	27.9	福岡	22.2	愛福	27.3	徳島	26.3	歌山	25.9	広島	27.8
長崎	23.6	新潟	26.1	都媛	26.7	兵馬	20.2	福兵	26.1	城川	25.7	滋重	23.8	島賀	26.8
鹿島	23.6	福徳	25.4	愛岡	25.9	山城	19.5	新石	19.0	重川	23.5	三鹿	22.9	兵滋	26.8
福岡	23.4		24.0	千	23.1	崎	17.4	和歌	21.5	玉	19.1	梨	22.6	愛岡	20.8
馬群	23.0				22.8			山					17.9	山	19.3

福岡	18.4	福岡	18.1	和歌山	16.5	福岡	21.3	福岡	16.0	和歌山	16.2	福岡	16.0
----	------	----	------	-----	------	----	------	----	------	-----	------	----	------

注) 1. 北海道・沖縄は除外。

ところで、道路行政は、府県レベルに留まるものではなく、政府の道路行政方針とも密接に結びついていた。<sup>(10)</sup> 維新当初より、政府は道路行財政に対する国庫補助を行ってきたが、<sup>(11)</sup>それが明治一〇年代に如何様に変化していくのか、次節でそれをみよう。

(3) 道路費と国庫補助

ここでは、道路建築修繕費と国庫補助との関係の変化を全国レベルでみてみよう。なお、この際、道路と密接なかわりのある橋梁費をも、考察のなかに加えていこう。

第七表 土木費と国庫支出

(a) 土木費総体

(単位：千円、%)

	土木費総額	国庫支出額	国庫支出額指数	国庫支出額比率
明治12年	6,111	1,471	100.0	24.1
13年	7,509	2,278	154.8	30.3
14年	8,030	338	23.0	4.2
15年	9,456	739	50.3	7.8
16年	9,250	1,035	70.4	11.2
17年	9,108	1,245	84.6	13.7
18年	10,182	2,156	146.6	21.2
19年	10,208	1,809	123.0	17.7
20年	9,786	1,983	134.8	20.3

(b) 道路費

	道 路 費	国庫支出額	国庫支出額指数	国庫支出額比率
明治12年	1,451	192	100.0	13.2
13年	1,623	252	131.1	15.5
14年	2,254	91	47.1	4.0
15年	2,249	127	65.8	5.6
16年	3,091	333	173.2	10.8
17年	2,626	332	172.5	12.6
18年	2,742	395	205.4	14.4
19年	3,256	430	223.7	13.2
20年	3,225	443	230.3	13.7

(c) 橋梁費

	橋 梁 費	国庫支出額	国庫支出額指数	国庫支出額比率
明治12年	574	122	100.0	21.3
13年	674	134	110.1	20.0
14年	783	3	2.8	0.4
15年	846	18	14.4	2.1
16年	780	70	57.0	8.9
17年	798	110	90.5	13.8
18年	969	159	129.9	16.4
19年	912	55	45.2	6.1
20年	1,005	65	53.6	6.5

出典：『日本帝国統計年鑑』第9回（東京リプリント出版社、復刻版）より作成。

注) 1. 明治18 (1885) 年は9ヶ月間の集計。

2. 国庫支出額指数は、明治12 (1879) 年を100.0とした。

3. 本表 (b) の道路費額は、本稿第五表の額と若干の相違がある。理由は不明。

まず、第七表「土木費と国庫支出」は、道路費・橋梁費の支出状況を出したものである。まず、土木費全体に占める国庫支出の推移をみよう。国庫支出額をみても、土木費中に占めるその比率をみても、明治一四（一八八一）年度が一画期を印しているのがわかる。すなわち、明治一三（一八八〇）年太政官布告第四八号第三条による国庫補助廃止の結果が、あきらかに見てとれるのである。ところが、明治一五（一八八二）年度は国庫支出額がやや増加し、同一六（一八八三）年度以後も漸増傾向を示している。このことは、国庫補助の問題を考える際に、注意してよい事実であろう。

さて、橋梁費の場合、国庫支出額は、明治一四（一八八一）年度に激減し、橋梁費中〇・四％の比率にまで低下する。その後、国庫支出は次第に増加し、明治一七（一八八四）年度・同一八（一八八五）年度には明治一二（一八七九）年度の支出額にまで回復するが、同一九（一八八六）年度からは再び約半額に減少している。

これに対し、道路費の場合、明治一五（一八八二）年度以後の国庫支出額の伸びはかなり大きい。明治一六（一八八三）年度には、過去最高の支出額になっている。その後も支出額は増え続け、明治二〇（一八八七）年度には、同一二（一八七九）年度に比して約二・三倍の国庫支出がなされている。道路費に占める国庫支出の比率をみれば、明治一七（一八八四）年度以後、同一二（一八七九）年度の比率を回復し、同一三（一八八〇）年度比率に徐々に回復しつつあった。これらの事実から——他の土木費目の国庫支出状況を考えてみても——この時期の道路行政に対する政府の重視が伺えるのである。最後に、道路費・橋梁費の場合、内務省直轄工事はほとんど存在せず、両費目への国庫支出はほとんど全て国庫補助費とみなしてよい。

次に、道路費・橋梁費のそれぞれの内訳をみたのが、第八表「道路・橋梁費支出内訳」である。比率をみれば、道

第八表 道路・橋梁費支出内訳

(a) 道路

(単位：千円、%)

	国 道		府 県 道		里 道	
	費 額	比 率	費 額	比 率	費 額	比 率
明治12年	462	32.5	423	29.7	418	29.4
13年	289	17.8	620	38.3	639	39.4
14年	620	27.6	695	30.9	808	35.9
15年	598	26.6	669	29.7	929	41.3
16年	587	19.0	1,511	48.9	886	28.7
17年	725	27.6	1,014	38.6	793	30.2
18年	574	20.9	1,282	46.7	813	29.7
19年	690	21.2	1,439	44.2	1,026	31.5
20年	594	18.4	1,116	34.6	1,400	43.3

(b) 橋梁

	国 道		府 県 道		里 道	
	費 額	比 率	費 額	比 率	費 額	比 率
明治12年	143	25.0	137	23.9	230	40.0
13年	143	21.3	188	28.0	275	40.8
14年	175	22.4	208	26.6	347	44.4
15年	184	21.8	249	29.4	357	42.2
16年	185	23.7	234	30.0	286	36.7
17年	202	25.4	247	31.0	253	31.7
18年	190	19.6	301	31.1	286	29.5
19年	176	19.3	265	29.0	334	36.6
20年	176	17.5	288	28.7	386	38.3

出典：『日本帝国統計年鑑』第9回（東京リプリント出版社、復刻版）より作成。

路費・橋梁費とも、国道建築修繕費は漸減傾向にある。里道建築修繕費の場合、橋梁費は目立った増加傾向を示さず——明治一二（一八七九）年度比で言えば、同一四（一八八一）年度・同一五（一八八二）年度は約一五〇%となるが、その後やや減少し、同一九（一八八六）年度、同一〇（一八八七）年

度に至り再び約一五〇%となる——、道路費でも、明治一四（一八八一）年度から同一八（一八八五）年度の間それ程の増減はない。ただ、明治一九（一八八六）年度より再び増加している。それでは、府県道の場合はどうであろう。橋梁費の場合、明治一二（一八七九）年度より着実に増加している。明治一八（一八八五）年度にひとつのピークを迎えるが、これは、この年頻発した洪水のせいであろう。明治二〇（一八八七）年度の府県道橋梁費は、同一二（一八七九）年度のものに比して二一〇・四%となっている。道路費の場合は、明治一五（一八八二）年度と同一六（一八八三）年度との間に大きな格差が生じている。明治一六（一八八三）年度の府県道路費は、前年度比二二五・九%となっており、その後は、若干の増減を繰り返しつつも大きな変化を見せないでいる。道路費中の比率をみても、明治一六（一八八三）年度以後、府県道路費は全体の四〇%前後を占めるようになる。

以上、第七表・第八表をみるならば、次のことが言えそうである。すなわち、道路建築修繕費は、明治一六（一八八三）年度以後府県道関連工事が激増し、それにみあうかのように国庫補助も増加していくのである。

明治二〇年代は、馬車をはじめとする新しい輸送手段の導入が積極的に図られ、また、運搬具の台数も増加してゆく時期であった。このことは、道路網の整備・強化を行政の側に要請することとなる。それは、道路建築修繕費の増加を引き起こす。国道関係の道路費の増減はそれ程なかったところから、これらの道路建築修繕費の増加は、主に、府県道及び里道関係のものであったといえよう。ところで、道路建築修繕費の支出方法に一転機を与えたのが、明治一三（一八八〇）年十一月五日太政官布告第四八号制定による「官費下渡金」の廃止であった。これにより、道路関係費の一切が、法制度上、地方財政の双肩にかかってきたのである。

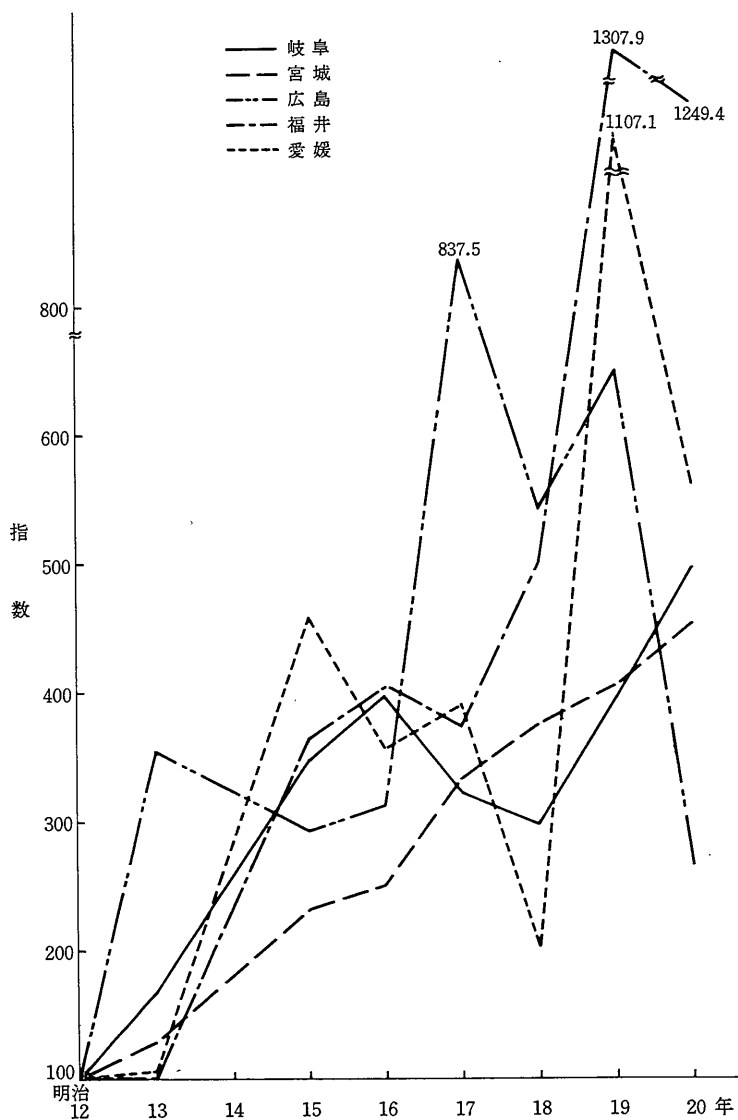
それでは、以上のような状況に対し、地方税予算議定権を有する府県会は如何なる対応をしたであろうか。また、

地方行政に直接携わっている内務省は、府県会の動きをも背景として、政府内部で如何なる動きを示すであらうか。次章においてそれを述べていこう。

- (1) なお、山本弘文『維新期の街道と輸送(増補版)』(法政大学出版局)一七八頁第五表参照。
- (2) 山本弘文前掲書一八八頁参照。
- (3) この時期の荷積馬車の導入が、生糸産業等の発展と密接な関係をもつのではないかとする説がある。山本弘文前掲書一五一頁・二八五頁、同『道路輸送』(松好貞夫・安藤良雄編著『日本輸送史』日本評論社)三四五頁等参照。
- (4) 乙訓郡今里村戸長役場「明治十六年七月中小車及人力車<sup>明治十六年前半年期</sup>地方税<sup>全</sup>取集帳(京都府長岡京市今里区有文書)」によれば、車税は、国税・地方税ともそれぞれ額を徴収している。
- (5) ちなみに、ここに挙げた府県の道路費は「道路費の推移(府県別抜粋)」(本稿三三二―三三三頁)参照。
- (6) 遠山茂樹・安達淑子『近代日本政治史必携』(岩波書店)六九―七二頁参照。
- (7) この時、有名な福島事件を引き起こすが、この事件については多くの業績が残されている。庄司吉之助『日本政社党史達史——福島県自由民権運動史料を中心として——』(御茶の水書房)、大石嘉一郎『日本地方財政史序説』(御茶の水書房)、羽鳥卓也『民権運動家の「精神」——福島事件史序論——』(『商学論集』三三号)、下山三郎『福島事件小論』(『歴史学研究』一八六号・一八七号)等参照。
- (8) 明治一七(一八八四)年の栃木県会で、三島通庸と県会は予算不足補充議案(道路新築工事の路線延長による)をめぐる対立、参事院の裁定を請うた。これに対し、参事院は、三島県令の主張を全面的に認めている。内閣記録局編『法規分類大全第三巻租税門一』(原書房)一八六―一九〇頁、拙稿「三新法体制期の府県会制度——府県会の議定権を中心として——」(『同志社法学』一八二号)一五三―一五四頁参照。
- (9) 府県財政に占める道路建築修繕費のこの当時の統計は見あたらない。しかし、他の統計を使い、ある程度の予測を立てることは可能である。明治一五(一八八二)年度の地方税支出額全国合計は一九、四二四、四七〇円、内土木費は三、八〇六、六六〇円で一九・六%を占めている。ところで、同年度の道路費は二、二四八、六四六円、橋梁費八四六、四一六円、その内、国庫支出分を除いた合計は二、九五〇、九七一円(道路費二、一二二、一〇八円、橋梁費八二八、八六三円)である。同年度の土木費地方支出分中(占める地方税支出額の割合は四二・九%である。今、土木費の各費目とも同じ割合で地方税支出がなされたと仮定するならば、約一、二六五、九六七円が、道路費・橋梁費への地方税支出分となる。これは、地方税支出土木費額中三三・三%、地方税支出合計額中六・五%を占めることとなる。
- (10) 佐藤竺「行政制度——内務省の成立——」(『法体制準備期』)(鶴

道路費の推移（府県別抜粋）

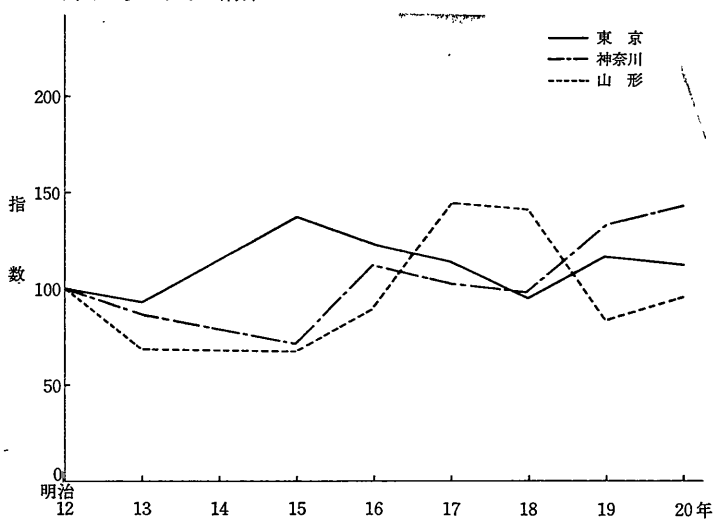
(a) 増加の顕著な県



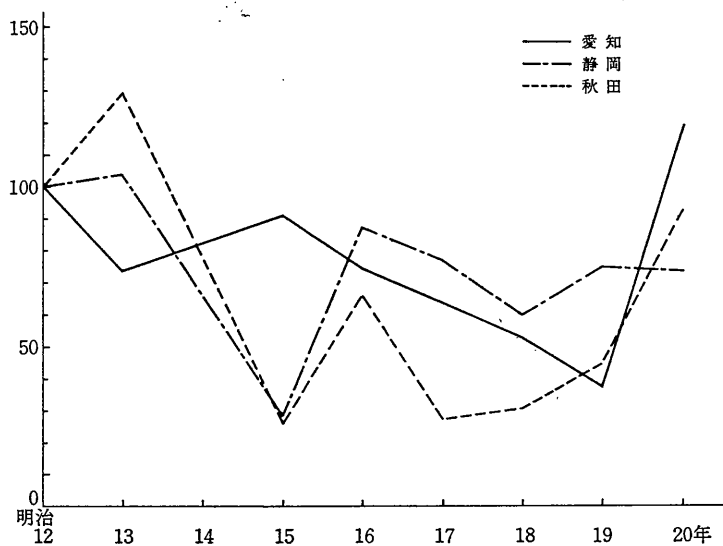
出典：『日本帝国統計年鑑』第3回～第10回（東京リプリント出版社，復刻版）より作成。  
 注）1. 明治14（1881）年は統計が存在しない。



(b) 増減のあまりない府県



(c) 減少している県



出典：『日本帝国統計年鑑』第3回～第10回（東京リプリント出版社，復刻版）より作成。

注）1. 明治14(1881)年は統計が存在しない。

銅信成・福島正夫・川島武宣・辻清明編『講座日本近代法発達史』第九巻、勅章書房）一二二頁、渡辺洋三「河川法・道路法（法体制確立期）」（編銅信成・福島正夫・川島武宣・辻清明編前掲書第六巻）一五五—一五六頁等参照。

(11) 明治六（一八七三）年八月二日大蔵省番外達、同九（一八七六）年六月八日太政官達第六〇号、同二（一八七八）年七月二二日太政官達第三〇号参照。

## 第二章 国庫補助をめぐる府県会と内務省の動向

### (1) 車税建議と府県会

明治一三（一八八〇）年一月五日太政官布告第四八号制定以後、道路建築修繕費捻出のための新たな財源を、府県会は考案していこうとする。道路建築修繕費のための財源として当初設置された車税に府県会が注目するのは、当然であった。

ところで、車税の地方税費目への移管を要求する建議（車税建議）を提出した府県会は、明治一四（一八八一）年度で一〇府県（宮城、東京、三重、滋賀、和歌山、京都、大阪、兵庫、広島、愛媛）、同一五（一八八二）年度で七県（埼玉、岐阜、福井、滋賀、広島、愛媛、長崎）となっている。<sup>1)</sup>ここで気の付くことは、宮城県・福井県を除き、いずれの府県も道路費に対する車税の比率が高いことである。東京府の場合、明治一三（一八八〇）年度六六・七%、同一五（一八八二）年度五一・七%、同一六（一八八三）年度六一・二%となっている。以下、三重県はそれぞれ八九・六%、八八・七%、七五・七%、滋賀県五一・八%、六九・九%、六三・八%、和歌山県二二・一%、二八・一%、一六・五%、京都府五二・三%、二六・七%、五六・一%、大阪府九一・五%、五八・二%、八五・九%、

兵庫縣一五・一%、一九・七%、二三・〇%、広島縣九・五%、一三・〇%、一四・二%、愛媛縣一〇八・四%、二五・九%、三〇・九%、埼玉縣八六・〇%、五八・六%、五七・六%、岐阜縣二五・〇%、一一・六%、一〇・一%、長崎縣二三・一%、七・四%、一七・四%となっている。また、宮城県の場合でも、東北諸県のなかではこの割合が最も大きい<sup>2)</sup>。こうしてみるならば、道路費に対する車税の比率と車税建議とは、かなりの相関関係を認めることができる。

それでは、車税建議の内容はいかなるものであったのか。以下、いくつかの建議を引用しよう。

まず、明治一四（一八八一）年度の府県会で提出された建議を代表して、大阪府会のを引用しよう。

#### 船車ニ課スル国税ヲ廃シテ地方税ニ徴収スルノ儀ニ付建議

昨明治十三年太政官第四十八号布告ヲ以テ土木費中河港道路堤防橋梁建築修繕費ノ従前官費ヲ以テ下渡サル、所ノ補助金ハ悉皆之レヲ廃止シ全ク地方税ノ支弁ニ委セラレタリ……抑モ河港道路ハ船車往来ノ便ニ供スル為メニシテ河港ノ浚疏道路ノ修繕等ハ一日モ欠クヘカラサルモノタリ而シテ本府ノ如キ河港ノ大ナル……又道路ノ艱難ナル……其他大小橋梁ノ数多ナル絶テ他府県中其比ヲ見サル所ナリ……而シテ之ヲ救フノ方ハ如何セハ則チ可ナランカ別途徴収スヘキ者ヲ取ツテ之ヲ補ハサル可カラス彼ノ船車税ノ如キハ従来国税ノ部分ニ入ル者ト云フト雖モ土木費ト密着關係シテ相離レサル者ナリ今国庫土木費ノ補助ヲ廃セラル而シテ船車ノ税ヲ以テ地方税中ニ編入セシメラレサルハ世人ノ深ク怪ム所ニシテ之ヲ以テ彼ノ堪ヘサル所ノ者ヲ救フ固ヨリ理ノ当サニ然ルヘキヲ信スルナリ願クハ本府ニ特許スルニ船車ノ国税を廃セラレ単ニ適宜ノ地方税ニ徴収シ以テ治水修路ノ支弁ニ充テシメンコトヲ茲ニ議會ノ決議ヲ以テ建議仕候也

明治十四年八月

大阪府会議長 西川 甫

内務卿 松方正義殿<sup>③</sup>

次に、明治一五（一八八二）年度では、埼玉県会の建議を取りあげよう。

船車税下附ノ儀ニ付建議

……政府曩ニ府県会ヲ設ケラレシヨリ爾來地方税費目ノ頻年ニ増加スル所以ノモノハ蓋シ地方ヲシテ漸次自治ナラシメントスレハナリ……明治十三年第四十八号公布ヲ以テ土木費ノ国庫下渡金ヲ廃シ悉皆地方税ノ負担スル所トナシ尋テ十四年御省乙第三十五号達ヲ以テ其些少ナル堤塘使用料及並木敷地貸渡料ノミ地方税ニ收入セシメ其莫大ナル船車税ハ猶依然トシテ之ヲ国庫ニ収ムルカコトキハ聊疑ナキ能ハス抑土木ノ事業タル地方税負担ノ最モ大ナルモノニシテ我県ノ如キハ大河十六国道三アリ道路ハ帝京ニ接統スルヲ以テ車馬絡繹如織為メニ破損スルコト少シトセス河川ハ隄防ノ鞏固ト舟楫ノ便利ヲ要スルカ為メ屈曲ヲ矯メ浚渫ヲ施シ及蘭式ノ工ヲ起スヲ以テ修繕ノ費自ラ巨額ニ至ル而シテ舟楫ト車馬トハ其便ヲ得テ其害ヲ遺スモノナリ然ルニ其害ハ地方ニ於テ之ヲ防キ其利ハ政府之ヲ収ムルハ蓋シ理ノ当ニ然ルヘキモノニアラサルヘシ……且本年一月以降新法実施セラレシニ付テハ警察及監獄費等意外ノ増額ヲ要スルニ至レリ如此地方税ノ年一年ヨリ増加スルヲ以テ実ニ負担ノ重キニ不甚ナリ因テ願クハ右等ノ理由ヲ洞察シ自今我県内ヨリ徴収スヘキ船車ノ国税ハ両ナカラ之ヲ免除シ本県地方税内ニ組入レラレンコトヲ……

明治十五年五月八日

埼玉県会議長 長谷川敬助

内務卿 山田顯義殿<sup>④</sup>

河港道路等はすぐれて公共性を有するものであり、その利害は一府県に留まらない。それ故、河港道路等の修繕は一日も疎かにできない重要なものであり、緊急性を有するものである。そのための財源として創設された船車税は、従来国税費目として徴収されてきたが、これは、国庫補助として府県に下付されてきたので問題はなかった。ところが、明治一三（一八八〇）年太政官布告第四八号により、巨額の河港道路修繕費は地方財政の大なる負担となった。この時にあたり、船車税を地方税費目に編入しないのは、我々府県会の理解しえないものである。また、地方財政困窮の折りからも、船車税の国税費目を廃し、地方税費目へ編入して欲しい。以上のように府県会は要求していた。

府県会の建議は、道路建築修繕費等の財源確保要求に留まらなかった。国道の建築修繕まで地方財政が負担するという法制上の不合理性をも批判していく。先に述べた埼玉県会の建議のなかにもそれは窺えるのであるが、次に述べる大阪府郡部会の建議は、この問題を正面から取りあげたものである。

#### 土木費中国道修繕費ノ儀ニ付建議

……謹テ案スルニ国道ノ修繕費タルヤ決シテ地方税ニ属スヘキモノニアラス全ク国帑ノ支弁タルヘキモノタルヲ信スルナリ請フ其所以ヲ陳弁セン抑モ何等ノ事業ヲ問ハス經費ヲ支出スルニハ宜シク先ツ其性格ト利害ノ係ル所トヲ考究シ国税ノ支弁ニ附スヘキモノト地方税ノ支出ニ属スヘキモノトヲ判定セサルヘカラス而ルニ国道ノ如キハ其性格ヲ問ヘハ全国ノ物貨ヲ交通シ国民一般ノ通行ニ便ナラシムルニアリ其利害ノ関スル所豈ニ啻ニ一地方人民ノミナランヤ果シテ然ラハ国道ニ対スル一切ノ經費ハ国帑ノ支出ニ属スヘキモノニシテ地方税ノ支出ニ帰スヘカラサルヤ更ニ呶々ヲ要セスシテ明晰ナラン且ツ夫レ我カ府下ノ如キ全国要枢ノ地ヲ占メ人車ノ来往百貨ノ輻輳関西第一ノ地位ニ居レリ故ニ道路ノ潰敗モ亦從テ甚シク為メニ巨額ノ經費ヲ要セサルヲ得ス豈ニ是レ一地方ノ負担ニ耐ユ可キ所

ナランヤ否ナ決シテ負担スヘカラサルノ理アリテ存スルナリ因テ本府郡部ニ係ル国道ニ対スル一切ノ経費ハ国税ヨリ支出セラレンコトヲ希望ス……

明治十五年五月二十四日

大阪府郡部会議長 熊沢友雄

内務卿 山田顯義（印）

何事によらず、事業の性質により、それに要する経費支出方法も区別されるべきである。国道は、本来、一地方人民の利害にのみ関わるのではなく、国民一般の利害にかかわるものである。それ故、国道の経費も当然国庫で負担すべきである。我が大阪府のごとき交通量の多い府県においては、なおさら、国道の建築修繕に要する費用を地方税で賄うことは不合理である。それ故、国道関係の費用は、今後、国庫より支弁して欲しい。

明治一三（一八八〇）年太政官布告第四八号第三条による土木費国庫補助の廃止は、脆弱な地方財政に一層の負担を加えた。（印）そのなかで、道路建築修繕費等を確保するために、上述してきたような動きを府県会はとった。それでは、府県会の動向をも背景にして、内務省はいかなる動きを示すであろうか。

(2) 内務省と道路建築修繕費

地方行政の直接の担当者は内務省である。そうであるからこそ、内務省にとっても明治一三（一八八〇）年一月五日太政官布告第四八号の影響は座視しえなかった。道路行政推進の要請と国庫補助の廃止との間の矛盾は、府県財政のものであると同時に内務省のものであった。道路行政を含む地方行政を円滑に進めるために、内務省は如何な

る動向を政府内部で示すか。とりわけ、府県会が強く要求した地方税費目への車税移管問題に対し、内務省は如何なる対応を示すであらうか。この問題に対し、以下の上申を内務省は提示している。

#### 東京府会建議之義ニ付上申

東京府本年通常会ノ議決ヲ以テ府県会規則第七条ニ拠リ建議致候内左ノ二件御採用相成可然ト思考仕候間則チ意見左ニ陳述仕候尤他ノ府県会ヨリモ追々建議ノ趣有之候得共右ハ専ラ調査中ニ付採用可然見込ノ分ハ追テ上申可仕答ニ御坐候

一人力車ニ賦課スル国税ヲ廃セラレ度議右按スルニ東京府会ノ論旨ハ挽車ヲ以テ業トナスモノハ貧民中最貧民ナルヲ以テ之ヲ免除シ其生計ヲ安カラシメントスルニアリト雖モ其之ヲ廃スルハ別ニ其理由アリ抑国税中諸車ノ課税アルモノハ從來道路建築修繕等ノ一部ヲ国庫ノ負担ニ属シ諸車ノ為メニ之ヲ破毀スル尠カラサルヲ以テナリ且ツ又建議中ニハ陳述セサレハ舂漁船課税ノ義亦同一ノ義ニテ從來河港ノ建築修繕等其一部ヲ国庫ニ負担セシニ因ルト雖モ客年第四十八号ヲ以テ土木費ハ総テ地方税ノ負担トセラレ国庫ノ下付金ヲ廃セラレタル上ハ諸車税舂漁船税ノ如キ共ニ国税ノ賦課ヲ廃セラレ府県会ノ議決ヲ以テ適宜地方税ヲ賦課セシメ可然一戸数割税ヲ家屋税ト為スノ議……

右ハ特リ東京府而已ニ限り候義ニ無之一般ニ係ル義ニ付客年第十七号公布營業稅雜種稅規則第二条船車ノ項国税半額已内ヲ被刪除同年第十六号地方稅規則第一条戸數割ヲ家屋稅ト改正明治七年第二十一号諸車並ニ舂漁船課税ニ係ル布告其他右ニ係ル達シハ一切御廃止相成候様御詮議相成度別紙建議書相添此段上申仕候也

内務卿松方正義代理

明治十四年八月十三日

太政大臣三条実美殿

内務大輔土方久元

追テ本文船車ニ係ル国税廃止ノ義爾後京都府会宮城県会愛媛県会三重県会和歌山県会ヨリモ建議致候間為御参照一同相添付差出候也

(内務省野紙)

この上申によれば、車税に関する府県会の要求を内務省は完全に承認している。地方行政に直接携わっている内務省当局としては、府県会の強い要求を無視しては円滑に地方行政が行なえないことを熟知していた。また、後述するように、明治一三(一八八〇)年太政官布告第四八号に内務省自身強い批判を抱いていた。さらに、車税問題を内務省が取りあげたのは、今回がはじめてではなかった。

車税ヲ以テ府県税ニ組入各地方道路橋梁ノ費用ニ宛度伺

各地方道路橋梁ノ經費ニ於ケル明治六年一月第三十一号布告税則ノ旨ヲ以テ僕婢馬車人力車駕籠乗馬遊船等ノ税種上ニ付テ更ニ幾分ヲ收入シ地方庁ノ適宜ニ任セ右費用ニ宛来候処本年二月ニ至リ従来ノ雜税ト称スル税種ヲ廃止シ更ニ従前ノ車税ニ税額ヲ増加シ車税規則ヲ改定シ十月ニ至リ一般ノ税種ヲ大別シテ国税府県税ノ二類トス之ニ因テ車税モ亦国税ニ属スルヲ以テ現今各地方道路橋梁ノ費用ヲ欠クニ至ル明治六年一月以來車税ノ沿革此ノ如シ抑道路橋梁ノ破壊ヲ来タス諸車ノ通行ヨリ甚シキハ無シ然ラハ則此破壊ヲ修補スルノ費用モ亦是ヲ破壊スル所以ノモノヨリ収メサル可カラス然リト雖此上税額ヲ増トキハ營業者ノ其苛ニ堪サル知ル可キナリ去リ迎其破壊ヲ来タス所以ノ



モノニ課セスシテ之レヲ他ノ營業上ニ課スルモ實際行ナワレ難カル可シ此ノ如クニシテ止マサレハ従前地民ニ出ル工費ト雖到底之レヲ國庫ニ仰クニ至ルモ未タ知ル可カラサルナリ右ハ一般ノ費途ニ差響不都合之儀ト被相考候間寧ロ現今大藏省ニ收入スル車税ハ自今府県税ニ改定シ地方庁ニ留メ總テ道路橋梁ノ費用ニ宛候様致度布告案添此段相伺候也

明治八年十二月十五日

内務卿大久保利通印

太政大臣三条実美殿

布告案

府 県

本年二月廿日第二十七号車税規則及布告置候処自今右収税金ハ大藏省不及納其庁ニ留置道路橋梁之修繕費ニ仕払毎事六月精算勘定可差出候此旨布告候事

(太政官野紙<sup>8</sup>)

太政官は、この内務省伺を採用しなかった。その理由として、第一に、車税を国税費目に編入した直後であり、再び府県税費目に編入するのは煩擾であること、第二に、現在各地方の府県税を調査している途中であり、将来府県税金の多寡が判明してから考えても遅くはないこと、この二点を太政官は挙げている。<sup>9</sup>

こうみてくると、車税をめぐる府県会の建議は、従来からの内務省の意見とまさに一致するものであった。明治一

四（一八八二）年夏、府県会の車税建議を抛り所として内務省が再び上申を行なったのは、けだし、当然と言えるかも知れない。しかし、太政官は、内務省の上申を再び却下するのである。

上第九十八号

別紙内務省上申東京府会建議ノ件審査スル処左ノ如シ

第一項諸車及舩船ニ係ル国税ヲ廃止セラレタシトノ議ハ要スルニ客年第四拾八号布告ニ抛リ追々地方税ノ費途ヲ増加セシニ原因スルモノニシテ畢竟不得止ニ出タル義ニハ候得共方今財政上困難ノ秋ニ際シ船車二税ヲ廃スルハ少クトモ年々三拾万円以上国庫ノ收入ヲ減シ将来理財上ニ多少影響ヲ及ホシ甚タ不都合ニ付目下船車二税ヲ免スル義ハ御詮議ニ及ハレスシテ然ルヘシ

第二項本項ハ地方税規則改正ニ付即今御詮議ノ次第モ有之追テ御決定可相成モノニ付目下御詮議ニ及ハレスシテ然ルヘクト認定セリ

右ニ由リ指令按左ノ通ニテ可然哉上申候也

指令按

上申ノ趣第一項ハ難聞届第二項ハ目下難及指令候事

（朱筆）  
明治十五年一月二十日（印）

明治十四年十一月廿六日

太政大臣三条実美殿

参事院議長伊藤博文閣

すなわち、国家財政の窮迫により、車税を地方税費目に編入することは困難であるとの理由で、太政官は内務省の上申を却下したのである。ここには、地方行政に対し、内務省と政府中枢との対応の違いが伺われる。明治一三（一八八〇）年太政官布告第四八号の影響の大きさが心配され、それが車税建議として現実のものとなったが故に、内務省は府県会の要求を受け入れた。他方、参事院をはじめとする政府中枢は、国家財政の確保を重視し、府県会の要求を受け入れようとはしなかった。こうして再び、車税移管問題は、実現することなく終わったのである。

しかし、この時期、車税問題とは異なるもうひとつの動きを内務省は行なった。それが、国庫補助復活の上申であった。土木費国庫補助が廃止されてはば一年後の明治一四（一八八一）年十一月一六日、内務省は次の上申を太政大臣に提出した。

土木事業并経費之儀上申

土木工業ノ興廃ハ国家ノ盛衰ニ関スルヲ以テ其費途ノ通塞費額ノ伸縮ノ如キ亦之ヲ輕易ニ付ス可ラサルハ言ヲ俟タス然ルニ本年度ヨリ府県土木費ニ係ル官費（其額八拾万円余）ヲ廃セラレ其廃額都テ地方ノ負担ニ属スルヲ以テ爾後地方人民ニ在テハ土木費ニ向テ一層ノ費用ヲ増加スルニ至リ……如<sub>レ</sub>是地方費ノ頓ニ増加シ支弁上殆ント民力ニ堪ヘ難キ情勢アルヲ以テ府県会ニ在テハ實際ノ景状ヲ酌量シ土木費及監獄費等ニ向テ特ニ幾許ノ官給ヲ仰カサルヲ得サルノ事由ヲ縷陳シ続々建議スルニ至レリ乍併是等ハ固リ法律ノ存スル有テ敢テ採用セラル可キニ非スト雖<sub>レ</sub>亦之ヲ舍テ問ハス依然地方ノ負担ニノミ任放セラル、片ハ水害ハ年ヲ逐テ暴勢ヲ逞シ河港ノ損害道路ノ破壊等遂ニハ回ス可ラサルノ惨状ヲ見ルニ至リ啻ニ民間ノ不幸ノミナラス自然国庫歳計上ニ向テ甚シキ影響ヲ来タスハ必然ニ有之……

河川道路等其性質ト工事ノ種別トニ因リテハ其責ヲ地方ニノミ帰シ難キ者アリ依テハ……前段廃止ノ金額八拾万円余ハ更ニ来十五年度ヨリ土木費トシテ備置カレ当省ニ在テハ全国河港等ニ付キ審ニ其輕重緩急ヲ酌量シ交通運輸上公益ニ関スル河港ノ改修道路ノ修營等直轄ノ上漸次起功ニ及ヒ度乃チ沿川隄防等ハ其河身改良ニ趣クカ為メ自カラ巨費ヲ要セスシテ其災害ヲ免カル、ニ至ルハ必然ニ有之且其他地方ニ於テ負担スヘキ工事ト雖工費不足ノ為メ之ヲ等閑ニ付スルハ自然大ナル損害ヲ生スヘキト見認ムル所ノ改良工事等ハ臨時審議ノ上補助致度然ルハ之ヲ従前若干ノ官費ヲ地方ニ配付シ一時苟且ノ工事ヲ施シ来リタル者ニ比スレハ其費額ハ同シキモ其功ハ之ニ倍シ漸次利用厚生ノ実ヲ遂ルニ至ルハ確信スル所ニ有之……右ハ国費御多端ノ際恐悚ノ至ニ不堪候得共前陳目今ノ景況ニ依リ熟考スルニ到底何トカ御制定無之テハ亦救フ可ラサルノ損害ヲ後來ニ醸スハ勿論目下兩三年間ニ於テモ實際保持シ難キ儀ト存候附茲ニ意見陳述候間深ク御詮議ノ上何分ノ御裁定相成度此段仰高裁候也

明治十四年十一月十六日

内務卿山田頭義

太政大臣三条実美殿

(内務省野紙)<sup>11</sup>

河港道路等の工事も、その性質よりみて地方財政に負担し難きものがある。それ故、明治一四（一八八一）年度より廃止された国庫補助を政府土木費としてそのまま内務省の管理下に置き、政府直轄工事の財源にあてゐる。<sup>12</sup>これにより、国家経済上重要な土木工事を政府はスムーズに行なえるようになる。また、これとともに、地方税負担の工事といえども、その資金が不足する場合には、内務省の審議を経た上で国庫補助の下付を行なえるようにしたい。すなわち、

河港道路等修繕の際、国庫補助を下付する工事を内務省が選別し、選択した工事には補助費を重点的に下付しようというのである。内務省は、明治一三（一八八〇）年太政官布告第四八号制定以前の国庫補助の形態——補助費の分散投下型——とは異なる新しい形態——補助費の選別投下型——を意図したのである。この上申書を全体として見渡せば、地方土木行政をも含め、内務省の統制下のもとに土木行政を置き、それにより政府主導型の土木行政を行なっていくこうとする内務省の意図が、明白になってくるのである。

ところが、内務省の上申は政府内部で否決される。

明治十四年十二月二十七日

## 第二 局 図

別紙内務省伺土木事業并経費ノ件ヲ案スルニ其稟議ノ理由ナキニ非ルヘシト雖モ客歲第四十八号布告ヲ以テ歳計ヲ節約シ紙幣銷却ノ元資増加ノ為メ土木費官給ヲ廃セラレタル精神ニ違ヒ自然各府県ヨリ官給要請ノ道ヲ開キ不都合ト存候間国費多端ノ折柄始メヨリ巨万ノ金額ヲ備ヘ置カサルモ實際万不得已土木費ニシテ官給ヲ要スル者ノミ嚮ニ石川県新潟県等ニ対シ特別処分アリシ例ニ倣ヒ其時々御詮議有之候儀ハ敢テ差支有之間敷ニ付本件ハ御聴許無之方可然左ノ通御指令案相添第一局合議仰高裁候也

### 御指令案

伺ノ趣難及詮議事

（朱筆）  
明治十五年一月十八日 ㊦

（田中）

(太政官野紙)<sup>13)</sup>

以上のように、太政官は、明治一五（一八八二）年一月一八日付で内務省の上申を却下した。太政官は、内務省の上申を表面上は否定した。しかし、実際はそれ程単純ではないように思われる。太政官第二局の答申によれば、内務省が提示した案のひとつ、すなわち、政府直轄土木費のための財源確保案は否定された。けれども、もう一方の案、土木補助費下付の提案に対しては、第二局の答申は内務省案を事実上追認するものとなっている。ただし、これを布告や達という形で明らかにするのではなく、行政措置で行なえばよいとしたのである。

内務省の二つの上申は、太政官内部においていずれも却下されたように表面上はみえる。しかし、内務省にとっては、これによりひとつの行政上の方針が浮かび上がったようにも思われる。それは、明治一三（一八八〇）年太政官布告第四八号第三条の存在を認めつつも、行政上の特例として土木補助費を下付していく方向である。太政官中枢においても、さすがにこのことまでをも否定し去ることはできなかった。それでは、地方行政上の特例として認められたこの方向性は、明治一五（一八八二）年以後如何なる形で具体化していくのであろうか。そうして、少なくとも府県会を無視しては円滑な地方行政が行なえない以上、車税建議との関わりは如何なる形をとっていくのであろうか。最後にこれを述べてむすびとしたい。

(1) 拙稿「三新法体制期の府県会制度——府県会の予算議定権を中

心として——」（『同志社法學』一八二号）一六——一六五頁、「東

京府会建議船車税免除並地方税規則改正ヲ請フ件」（『明治十五年

公文録 内務省一月第一』等参照。

(2) 本稿三〇——二二頁第三表・第四表参照。

(3) 『大阪府会史』第一篇第一卷▲一一——▲一二頁。

(4) 『埼玉県議史』第一卷四三三頁。

(5) 『大阪府会史』第一篇第一卷▲三二——▲三三頁。

(6) 租税中に占める国税の割合は次表の通りである。

(7) 「東京府会建議船車税免除並地方税規則改正ヲ請フ件」（『明治

租税に占める国税の割合

(単位：円、%)

全 国 総 計	明治2年	13年	14年	15年	16年	17年	18年	19年	20年
	租 税 合 計	76,226,588	78,901,243	91,384,124	98,622,561	98,353,801	96,864,079	77,738,059	94,048,293
人口一人あたり	2.12	2.17	2.49	2.68	2.61	2.55	2.03	2.42	2.34
国 税 合 計	52,840,608	52,629,548	57,380,890	63,449,186	62,626,547	62,237,880	48,838,964	61,381,091	61,771,325
人口一人あたり	1.48	1.45	1.56	1.71	1.66	1.63	1.27	1.58	1.56
国 税 / 租 税	69.8	66.8	62.7	63.8	63.6	63.9	62.6	65.3	66.7

出典：『日本帝國統計年鑑』第3回～第10回（東京リブリント出版社、復刻版）より作成。  
 注）1.「租税中に占める国税」は「人口一人あたり」の比較。  
 2.明治20（1887）年の「（租税合計）人口一人あたり」「国税／租税」は、左が本籍、右が現住者による場合を示す。

十五年公文録 内務省一月第一』。

(8) 「車税ヲ以府県税ニ組入各地方道路橋梁ノ費用ニ相充度伺」  
 『明治九年公文録 内務省伺一月第三』。

(9) 全文は以下の通り。

明治九年一月廿四日上申 同廿九日決

大臣三条 (朱筆) 決裁済

参議 (朱筆) 大久保 大隈 寺島 伊藤

卿輔 (朱筆) 田中 島尾 六一

法制局 大史

法制局第九十八号

別紙内務省伺車税ヲ府県税トシ道路橋梁ノ費用ニ充ルノ儀審査候処其破壊ヲ米タス車税ヲ以テ修補ノ費用ニ供シ度上請ノ趣尤ノ儀ニ候得共右車税ハ昨八年ヨリ国税ニ挿入シ国費ニ供セラレ

候義ニ付今日再ヒ府県税ニ復シ候ハ頗ル煩擾ニ類シ殊ニ大蔵省上客ノ如ク即今各地方ニ於テ府県税取調中従前ノ賦金ニ比スレハ幾何ノ増減ヲ生スヘキ哉否予メ不可知就テハ将来府県税金ノ多寡確知ノ上ヲ待御裁制可相成義ト存候間左ノ通御指令相成可然説仰高裁候也

御指令案

伺之趣難聞届候事

(太政官野紙)

同前掲書。

(10) 「東京府会建議船車税免除並地方税規則改正ヲ請フ件」『明治十五年公文録 内務省一月第一』。

(11) 「土木事業並経費ノ件」『明治十五年公文録 内務省一月第一』。

(12) この方針は、前述した明治一五(一八八二)年五月二四日大阪府郡部会の建議と相通じるものがある。

(13) 「土木事業並経費ノ件」(『明治十五年公文録 内務省一月第

二』)。なお、御厨貴『明治國家形成と地方経営——一八八一〜一八九〇年——』(東京大学出版会) 三〇—四〇頁参照。

## む す び

車税の地方税費目への移管要求と政府直轄土木費確保要求とは、ともに、太政官内部において却下された。しかし、道路の建築修繕は緊急の要請であり、乏しい地方財源のなかで如何にその費用を確保するかが地方行政の課題であった。車税建議が否認され、地方財源拡充の道を閉ざされた府県の側にとって、国庫補助の下付を要請することが残された道であった。内務省の側にとって、府県会が提出した車税建議を却下するだけでは問題の解決にならない。車税建議のなかで示された論理を自らの内に蔵していた内務省としては、なおさらであろう。ましてや、車税建議は、この時期の府県会の大きな要求であった。

このような条件下にあって、内務省をはじめとする政府がとった行政上の方針は、道路建築修繕費等に対する国庫補助の下付であった。第九表「道路費・橋梁費国庫補助と車税」をみて欲しい。これは、明治一二(一八七九)年度より同二〇(一八八七)年度までの道路費・橋梁費に対する国庫補助の変化を追ったものである。それとともに、国庫補助額と車税徴収額(国税徴収分)との関係をみてみた。これにより、府県会の車税建議が行政上如何なる形で反映されたかをみたのである。

まず、国庫補助額の変化をみてみよう。明治一三(一八八〇)年度に比し、同一四(一八八一)年度の国庫補助額



第九表 道路費・橋梁費国庫補助と車税 (単位：千円、%)

	道路費 国庫補助	橋梁費 国庫補助	道路費橋梁費国 庫補助合計(A)	車税(B)	(A)/(B)
明治12年	192	122	314	336	93.6
13年	252	134	386	379	101.8
14年	91	3	94	428	21.9
15年	127	18	144	454	31.7
16年	333	70	403	462	87.1
17年	332	110	442	479	92.4
18年	395	159	554	484	114.4
19年	430	55	485	531	91.4
20年	443	65	508	577	88.1

出典：『日本帝国統計年鑑』第3回～第10回（東京リプリント出版社、復刻版）より作成。

注）1．本表作成にあたり、原表金額の若干の相違はそのままにして計算した。

は二四・三％にまで低下している。それが、同一五（一八八二）年度には同一四（一八八一）年度比一五三・五％と増加し、同一六（一八八三）年度には四二九・〇％へと激増する。明治一六（一八八三）年度の補助額は、明治一三（一八八〇）年度に下付された補助額をも超えている。そうして、国庫補助額は、減少することなく増加しつづけていくのである。

次に、国庫補助額と車税徴収額（国税徴収分）との関係をみてみよう。明治一二（一八七九）年度・同一三（一八八〇）年度と、車税徴収額とはほぼ同額の補助費が下付されていたのがわかる。これは、府県会の車税建議の前述した内容を裏付けるものである。ところが、明治一四（一八八一）年度にいたり、車税徴収額（国税徴収分）中二・九％の国庫補助しか下付されていない。これが、明治一五（一八八二）年度にいたり三一・七％へと増加し、同一六（一八八三）年度には八七・一％へと、同年度の車税徴収額（国税徴収分）とはほぼ同額にまで回復している。以後、この水準は、基本的に保たれている。こうして、次のことが判明するのである。政府は、明治一三（一八八〇）年太政官布告第四八号を盾にと

り、国庫補助を基本的には認めなかった。また、地方財源拡充の目的で提出された車税建議をも却下した。しかしながら、現実の行政においては、乏しい地方財政にのみ道路費・橋梁費を委ねておくことは不可能であった。また、車税をめぐる府県会の要求を完全に無視し去ることもできなかったにちがいない。政府は、国庫補助額でいえば、明治一三（一八八〇）年太政官布告第四八号制定以前の状態に戻さざるをえなかったと思われるのである。

確かに、車税をめぐる府県会の要求は制度上否定された。しかし、行政上の裁量により、実質的に認められたかのように思われる。しかし、ここからひとつの問題が浮かびあがってくる。それは、法律と行政上の裁量との関わりである。すなわち、明治一三（一八八〇）年太政官布告第四八号第三条は、行政上の裁量によって実質上骨抜きにされてしまったのである。ここにはひとつの意味が潜んでいるように思われる。すなわち、府県の側にとってみれば、国庫補助を自らの権利として受け取るのではなく、政府の行政上の特例措置による下付を懇願せざるをえないのである。国庫補助の下付を判断するのは、ひとえに政府の裁量にかかっていた。脆弱な地方財政を鑑みるならば、道路行政を国庫補助なくして行なうことは非常な困難をともなうであろう。まさに、明治一三（一八八〇）年太政官布告第四八号第三条は、存在することに意味があった。こうして、中央政府主導型の道路行政を生み出す構造が次第に形成されるのではないか。法律上は国庫補助を廃止し、行政上の裁量によりそれを認めていく方法を梃子としつつ、明治一五（一八八二）年以後、政府は、地方支配の強化を押し進めていくのであろう。<sup>1)</sup>

（1）明治一五（一八八二）年度以後の国庫補助の下付のされ方——分散型か集中型か——については、本稿で考察することができなかった。この問題では、明治一六（一八八三）年において国庫補助が認められた宮城県・栃木県の場合、いずれも総工費の半が支

給されていることを例とするとどめたい。「宮城県道路運河開築費補助ノ件」〔明治十六年公文録 内務省九月第二三〕、「栃木県下新道開築費金下付ノ件」〔明治十六年公文録 内務省十二月第三〕参照。