

第3章 予算、国庫、租税制度の創設

わが国の予算・会計制度は、西欧諸国の場合と異なっており、財務官庁の一般行政官庁に対する財務統制の必要から、議会制度の成立に先だて、相当整備されたものができあがっていた。維新当初はまだ予算制度はもとより会計法規といえるほどのものもなく、明治2年7月の大蔵省設置後も、諸官庁の財政は先例ないし旧慣によって、それぞれ異なる方法で収支されていた。維新以来の政治的統一の過程で財政支出が一方的

に増加し、新政府は諸官庁の財務を統一し、全国の租税を集中的に収納する必要に迫られた。4年7月の廃藩置県も、多分にこうした財政上の要求に促されたものであったが、廃藩置県後は、ことに財務の統一、財政の中央集権化が急速に進められた。これに伴って、大蔵省と各省・府県との間に、経費あるいは財源の配分をめぐる問題を生じ、これがわが国において予算・会計制度を早期に成立させることとなった。

第1節 予算・会計制度の創設

慶応3年の金穀出納所の設置以来、新政府の財政機関は会計事務局、会計官と変わって、明治2年7月には大蔵省が設置されたが、廃藩置県以前には予算制度を成立させる前提条件が欠けていた。すなわち新政府の統治力がまだ全国に及ばず、諸藩の租税はもとより、府県の租税も十分には収納できない。しかも、戦費、治水費、匡救費などの臨時支出が多い。したがって、政府は収入の大部分を借入金と不換紙幣発行などに依存するほかない、という状態であったためである。半面、こうした極度に不安定な財政状態が、早くから政府に会計年度の制定、会計帳簿の整備、各省への経費割当てなど、合理的な予算制度への接近を促してきたが、これが実を結ぶのは廃藩置県後であり、特に注目すべきものは、後述の8年度改正と15年の会計法による予算制度の一応の確立であった。

これである。暦年制では「金穀出納ノ実計ニ適合セス」として、これを改めたものであった。

- (3) 5年1月に太陽暦採用が発令され、5年12月3日が6年元旦と改められたのを機会に、6年からこれを再び暦年制に戻した。
- (4) 7年10月にはこれを7月～6月制に改め、8年度から実施した(太政官番外達)。

ここに8年6月から始まる会計年度以降、会計年度は法令によって定められることになったが、この7月～6月制が17年度まで行なわれ、18年度の過渡的年度をはさんで、19年度から現行の4月～3月制に改められるのである。特に8年度以降の7月～6月制への改正は、地租の納期に会計年度を合わせて、同一年度内に収支を完結させようとしたものであったが、同時に7年中の佐賀の乱・台湾征討などによって引き起こされた財政危機の対策として、これまで前年度の収入を当年度の支出にあててきたのを、当年度の収入を当年度の支出にあてることによって、1年度限りではあるが、8年中に、前年度と当年度の地租を合わせ収入して、「一時ノ窮乏ヲ補ヒ難関ヲ通過」したものであった。こうしたことを可能にしたものは、地租改正による地租金納化の開始であったが、このために8年度中に地租改正を一挙に推し進めなければならないこともあった。

なお、会計年度が改正されるたびに、新旧年度の間をつなぐ過渡的年度が必要となって、8年6月までのいわゆる8期間中には6カ月、9カ月、ときには14カ月という長短さまざまな会計年度ができた。

2 会計帳簿の整備、統一

新政府成立の当初、中央・地方の諸官庁は旧来の勘定帳によってその会計を經理してきたが、この勘定帳は収入と支出を一列に記入していくものであるうえに、収支の科目が一定していないため、諸官庁間の収支はもちろん、同一官庁の毎年の収支すら比較できないものであった。

明治2年1月、諸官庁に定額金を割当て交付するこ

ととなったが、大蔵省設置後まもない2年9月には会計年度の創設に伴い、各省・府県に対して9月以前の収支の報告を求め、また10月以降の収支については帳簿を新製して翌年9月までの決算を行なうことを命じたが、その目的を達しなかった。ここに帳簿の統一が急務となって、廃藩置県後はことに会計帳簿の改廃を繰り返してきた。租税の大部分が米穀その他の現物収入であるうえに、貨幣収入もまた価値が異なる多種多様な通貨であるために、同一単位で記帳できないことが、その原因の一つであった。

こうした時期に大蔵省は、財政収支の均衡化、諸官庁の財務の統一を急がなければならないこととなって、6年12月には府県、次いで各省に、金穀出納順序(太政官達第427号、第428号)を令達して、諸官庁に翌年の「概算表」の提出を命ずるとともに、帳簿の種類、様式を示して会計帳簿統一の方針を明らかにした。6年と7年の見込会計表に続いて、8年度から7月～6月制の会計年度によって予算を編成することとなり、8年3月には府県、5月には各省に対して、翌年度の概算と諸計表の提出を命じた(太政官達第36号)。しかし、諸官庁の帳簿はまだ収支計算も十分にできないものであったため、会計帳簿の根本的改正が必要となった。8年11月に太政官から省内の帳簿を洋式簿記に改めることを裁可され、大蔵省は会計帳簿の大改革を行ない、9年9月に大蔵省出納条例(太政官達第18号)を制定した。この条例によって日計簿(伝票簿)、月計表(出納簿)、出入明細表、歳入出予算内訳明細簿(各検査簿)、歳入出予算会計表、決算表(各統計簿)というように会計帳簿が体系化されるとともに、帳簿担当の寮課が明確となった。その簿記法は「西洋簿記ノ理法ヲ加味」した程度のものであったが、これを省外の帳簿に及ぼすことはむずかしく、諸官庁に対して複記式によって、アラビア数字を用いて記帳させることとなったのは、ようやく12年度からであった。この簿記法が14年1月の会計法、15年1月の改正会計法に引き継がれていくのであるが、その間に多数の補助簿が整理されるとともに、諸官庁の会計帳簿も、日記簿、原簿、

現金受払簿、予算簿を中心として、かなりの程度に統一されていった。

3 予算・会計制度の創設

(1) 廃藩置県前後

明治2年1月、会計官の出納司処務規則が制定され、府県の収支を明らかにできないままに、府県に対してその租税をすべて納付させ、過去の支出額を基準として各省の定額金を決定し、月割でこれを交付することとした。その4月には会計官副知事の大隈が「政費濫出」の弊を防ぐために、会計法規を設けて「諸般ノ請求ヲ許否スルノ権力」をもつ会計監督機関を設けることを建議して、5月には会計官中に監督司が置かれた。2年7月に大蔵省が創設されると、監督司はここに移され、翌3年12月には監督司職制が制定され、諸官庁の経費査定、会計の監督、検査から会計法規の制定までも含む強大な権限が与えられた。しかし、監督司ひいては大蔵省が、こうした権限を行使できるようになるには、廃藩置県後なお数年を待たなければならなかった。4年7月、政府は廃藩置県に成功して、全国の租税を中央に収納できる基礎ができたが、半面全国統治のための財政負担が急激に増加して、各省・府県の財務統一を急がなければならぬこととなった。すでに、廃藩置県直前の4年6月には、アメリカの財務行政制度を調査して帰朝した大蔵少輔伊藤博文（租税頭兼造幣頭）が、アメリカの制度を取捨して作成した大蔵省事務章程草案を提出した。廃藩置県と同時に民部省が廃止され、大蔵省は民政・財政にわたる強大な権限を与えられて、8月には大蔵省職制及事務章程が制定され、大蔵省機構の大改革が行われたことはすでに述べたとおりである。この章程によって大蔵省の予算事務は、第一に、翌年の歳入額を見積って、定額費と臨時費に分けて予算を立てる。第二に、定額費は前年の諸官庁の実績をみて査量し、太政官の許可を得て予算を確定する。第三に、臨時費は必要を生じるたびに、太政官と協議して決定するものとされた。なお、予算事務は出納寮の所管とされた。

しかし、全国各地で税法が異なるうえに、府県がまだほとんど独立の財政を営んでいるため、その租税をどう方法で中央に納付させるかが問題であった。4年11月の県治条例によってこの収入を中央へ収納する方法として、第一に、府県庁の分課を一定し、藩政時代の石高を基準として、判任官以上の官吏の官等別人数を定め、第二に、同じ基準によって、府県に留保させる金額を第一常備金と第二常備金に分けて限定し、これを越える収入は中央に納付させることとした。しかし、それにはまず全国の地租を統一し、その税額を明白にする必要があった。そこで大蔵省は地租統一を準備しながら、諸官庁の財務統一に努力してきた。

地租改正発令を目前にひかえて、6年6月、6年の歳入出見込会計表が公表された（太政官番外達）。この見込会計表は、予算、地租問題をめぐる政府部内の対立、特に大蔵大輔井上馨と三等出仕渋沢栄一の辞職事件に関連して、「政府ノ財政ノ安固ナルコトヲ説明スルタメ」に作成された簡単な概算にすぎなかったが、これを機として予算制度への歩みがにわかに速められた。

地租改正発令後まもない6年12月には、府県次いで各省に金穀出納順序が令達された（太政官達第427号、第428号）。この金穀出納順序は主として会計帳簿を統一し、会計手続を規定することを目的としたが、このなかで、第一に、毎年諸官庁に常費と臨時費を区別した概算を提出させ、大蔵省はこれによって予算を編成して太政官に提出する。第二に、大蔵省は常費中の定額金を各省へは12等分して毎月、府県へは年2回に分けて交付する。第三に、予備費の残金は翌年度の経費に繰入れさせ、その他の残金はすべて大蔵省に納付させることを定めていた。しかし、各府県間はもとより、各省間ですら収支の項目と方法、帳簿の種類が相違するうえに、まだ地租のほとんどが価格の変動する米穀で占められているため、思うように収入をあげることができなかった。そこでまず予算制度の前提条件を整える必要があった。

(2) 明治8年度改正

明治7年5月には前年同様の見込会計表が令達され

たが、このころ、検査頭安藤就高が建議して、官庁事務が増大しているにもかかわらず、過去を基準として定額金を交付するのでは、予算が「空名」となるのは当然であるから、諸官庁に概算を提出させ、大蔵省がこれを査定する方法に改めることを主張した。7年8月、検査寮に改正掛が置かれ、予算制度の創設にあたることとなった。以来、検査寮は予算・決算制度、会計検査制度制定の準備を進めながら、府県の経費の規制、会計手続の改正、租税送達方法の変更などを次々と実行した。

明治7年12月、大蔵省は金穀出納取扱順序を制定し、省内の各寮課と府県に対して、8年度から7月～6月製の会計年度によって、できるだけ年度内に収支を完結させる方針のもとに、予算編成の手続を詳しく定めた。これによれば、第一に、当年度の収支を甲部とし、当年度に持ち越された前年度の収支を乙部とする。第二に、甲部の未済分は翌年度の乙部に移して収支し、乙部の収支に剰余があれば、これを準備金に移す。第三に、甲部の一時的収入不足は、乙部から借入れ補足するものと規定した。地租の大部分を年度内に収入できないこと、年度内における収入と支出が時期的に均衡しないこと、さらに緊急な経費を調達する方法がないことなどがこうした制度を必要としたのであった。

明治8年4月には8年前半の見込会計表が公布されたが、これに先だて、3月には府県、5月には各省に対して、8年度予算提出を命じた（太政官達第36号）。この達しによって一般経費が定額常費、額外常費、臨時費に分けられた。このうち額外常費とは、常費ではあるが、だいたいの科目だけを決めて、費額を確定せずにおくものであった。

8年後半から新貨条例による貨幣統一（8年6月）、家禄・賞典禄の金禄化（8年9月）、地租米納の廃止（8年12月）、歳計上の米穀収支の廃止（8年12月）など、財政の貨幣化が急速に進められ、予算編成上の重要な障害が取り除かれた。

上記の8年度改正の帰結といってよいものが、9年9月の大蔵省出納条例であった。その要綱ともいうべ

き綱領36カ条を別として、20の個別的条例、274カ条から成る膨大な予算会計法規であり、諸官庁に「見込ノ概計」を提出させることとしたものであった。その大要は、第一、に収入と支出を常用金と準備金に分ける。第二に、常用金の歳入を租税、税外、款外に分け、税外収入は官工収入、官有物払下代などとし、款外収入は繰換借入、過誤納返納などとする。第三に、常用金の支出を通常と臨時に分け、通常歳出をさらに定額費と額外常費に分ける。定額費は毎年の歳入をみて大蔵省が定め、年度中の増減を許さず、額外常費は必需の経費ではあるが、収入の状態などによってその額を節減できるものとする（常用金収入条例、同支出条例）。第四に、準備金の収支を第1、第2、第3類に分ける。第1類は金貨をはじめ銀・銅貨幣、紙幣・外国紙幣などを積み立てて、新紙幣発行の準備にあて、第2類は貸付金返納、官業払下代などを収入として、内外公債の償却、新紙幣製造費などにあて、また造幣寮の収支もこのなかで行なう。第3類は準備金を金銀、公債、株券また外国為換基金などに「活用運転」増殖して、その利益を第1類に繰り入れるというものであった（準

歳入之部	
第一款 地租	金五千五百五拾萬五千九百六拾七圓
第二款 酒類	金百六拾壹萬三千八百三圓
第三款 郵便	金百六拾七萬六千三百三拾五圓
第四款 内 郵	金五拾七萬圓
第五款 郵便	金五拾二萬四千九百拾七圓
第六款 鹽	金三拾三萬九千七百七拾貳圓
第七款 其外	金三萬千六百四拾六圓

明治8年度予算書

備金収入科目条例、同支出科目例)。なお準備金では、第2類だけが年度をおいて歳入歳出を行なうこととなっていた。常用金は年度内に収支を完結することを原則としていたが、なお甲部と乙部をおいて、収支を完結できないものを乙部で経理することとしていた。ほかに、通常、臨時の歳出を通じて各項目の下に大科目、小科目、細科目をおくものとしていた。

こうして予算・会計法規は著しく整備されたが、「実際ハ則チ意外ニ出ズ」(会計検査院史)であり、大蔵省は各官庁に対し予算の総額を割り当て、科目への配分は各官庁自身にまかせていたため、予算が確定するまでに、たびたび訂正が必要となった。14年度までの予算公布が遅れた理由の一つはここにあった。

4 明治14年、15年の会計法制定

明治9年度予算は10年1月、10年度予算は10年12月に公布された。いずれも会計年度開始の6、7ヵ月後であったが、こうした状態が改められ、予算が常に年度開始前に公布されることとなったのは15年度以降であり、9年9月の大蔵省出納条例制定後も、まだ予算制度に必要な行政的・技術的条件が欠けていた。すなわち第一に、会計帳簿の不備に加えて、年度の収支ことにその収入が数年間にわたって行なわれている。第二に、諸官庁が歳計剰余を留保しようとして、会計帳簿をなかなか提出しない。第三に、特別会計の制度がまだなく、事業会計、資金会計にあたるものまでが、同一会計の中で収支されている。第四に、中央・地方間の租税の配分、送納の方法が確立していないことなどがそれであった。したがって、9年度以降も当局者によって、こうした障害を次々と取り除く努力が行なわれた。

大蔵卿大隈のもとで、この役割を直接担当したのは大蔵省検査局長安藤就高であった(10年1月に検査寮は検査局と改称)。9年9月の各庁作業費区分受払例則(大政官達)によって、一般経費中から作業費が区別され、10年7月の作業費出納条例(同上)によって、11年度の決算から一般歳入出の中で作業益金と興業費が区別された。なお、西南の役直後の10年12月には賦

徒征討費整理規程ができた。西南の役のあと、インフレーションが高進した13年には、その対策が必要となるとともに、予算・会計の主導権をめぐる政府首脳の動きが活潑となった。

13年2月に参議の省卿兼任が廃止され、大隈の大蔵卿辞職と参議専任、佐野常民の大蔵卿就任と大蔵大輔松方方の内務卿就任に続いて、翌3月には、太政官に法制、会計、軍事、内務、司法、外務の6部が置かれ、大隈が会計部の主管となると、大蔵省検査局は廃止されて、太政官中に会計検査院が創設された。会計監督の機関が大蔵省内にあるのでは、財政の根源である国庫の監督ができないから、独立の監督機関を設けるべきであるという大隈の建議によるものであった。しかし、検査院の章程がまだないため、旧検査局の成規・条例によって事務をとることとなった。ところが、検査寮の章程立案について政府部内に異論があり、大隈が「会計検査院章程案並会計法案」を提出したのは、翌14年3月であった。字句の小訂正を除き、この大隈案がそのまま、14年4月の会計法(太政官達第33号)と会計検査院章程(同達第35号)となって令達された。この両法規は、統一財政・統一会計の方向を強く打ち出したものであり、検査院は会計の監督、決算の検査ばかりでなく、予算の審査までも行なうものとしていた(会計法第7条、第13条。章程第1条、第2条)。

14年10月の政変によって、内務卿松方が大蔵卿に就任すると、すぐ15年1月には会計法と会計検査院章程の全文改正が行なわれた(ともに太政官達第5号)。この改正によって、検査院の審査権は決算のみに限られることとなったが、ほかの点ではほ、とんど14年のそれと変わらないものであった。この会計法によって、予算・会計制度は次のように整備された。

- (1) 歳計をまず需要と準備に分け、需要の歳入・歳出をとともに經常と臨時に、準備の歳入・歳出をとともに經常と臨時に、準備の歳入・歳出をとともに本部と減債に分ける(第3条、第4条)。
- (2) さらに歳入を大科目と小科目、歳出を大、中、小、細の4科目に分け、細科目の下に細節をつけ、

小科目以上を流用する場合は大蔵省の承認を必要とする(第6条、第16条)。

- (3) 毎年、諸官庁に予算調書を提出させ、これによって大蔵省は予算を編成して、太政官に提出し、太政官がこれを審議し、予算を決定して布達する(第12条、第13条)。
- (4) 諸官庁がその歳入を直ちに歳出にあてたり、一定年度の収支を他年度の収支にあてることを許さない(第8条)。
- (5) 現金出納は大蔵省が管守すべきものであるが、諸官庁に委託することもできる(第21条)。諸官庁の収支は切符によって行なう(第22条)。

第2節 国庫制度統一の過程

維新後の統一国家形成の過程において、予算・会計制度の創設と関連して、国庫制度の統一が重要な課題となった。新政府は成立以来、直轄地においた府県を対象として、その租税の一部を中央に収納する努力を続けていたが、廃藩置県を境として、政府は全国の租税を敏速かつ確実に中央に集中、保管し、またこれを配分することができる統一的な国庫制度の確立を急ぐこととなった。しかし、それには行政組織の統一、予算、会計、租税、貨幣、金融制度の整備、交通機関、市場組織の発達など広範囲な前提条件が必要であったし、特に、府県の財政が不統一であること、大蔵省をはじめ諸官庁の会計の実務が、為替方の名で呼ばれた旧来の金融業者の手で行なわれていたことが、統一的な国庫制度の成立を妨げる直接の原因となっていた。したがって、国庫制度の統一は次の二つの方法を中心として進められた。その第一は、府県の財政を規制、統一して、国庫の収入とする余地を残すこと、第二は、各省・府県の旧為替方を排除して、その出納事務を近代的な金融機関に移すことであった。この前者のなかから定額金や府県置米金などの予算制度につながる諸制

- (6) 会計年度経過後8ヵ月限り出納を閉鎖し(第33条)、諸官庁は決算を行ない、これを会計検査院と大蔵省に送付し、検査院の認可を受ける(第40条、第42条)。
 - (7) 大蔵省出納局も同様に国庫出納の決算を行なって、検査院の認可を受ける(第39条)。
 - (8) 諸官庁の決算上の残金は、大蔵省に還納させ(第30条)、大蔵省は歳入出決算に残余を生じた場合は準備金に繰り入れる(第32条)。
- こうして、14年には予算、会計制度は、かなりの程度に整備された。

度が生まれ、後者の中からいくつかの段階を経て、国庫金出納事務の日銀委託制度が生まれた。

この国庫出納事務の為替方から金融機関への移行については、6年6月の第一国立銀行への国庫金の収入事務委託、7年末の大蔵省による各省・府県の「現金管守」方針への転換、さらに10年以降の全国主要地への大蔵省の現金出納機関である金庫の設置を経て、16年4月には国庫金の収入事務が日本銀行に委託された。支出事務があわせこれに委託されて、統一的な国庫制度が完成したのは、ようやく22年12月であった。

1 廃藩置県まで

(1) 府県置米金制度

もともと幕府の財政は直轄領の天領からの租税によってまかなわれ、藩に対して臨時の負担を命ずることはあっても、その租税の一部を常時納付させる習慣はなかった。したがって、幕領地を含む新置の県の租税を政府が収納するためには、新たにそうした制度を作り出していく必要があった。

明治2年7月に大蔵省が創設されると、同じ7月中

に府県職務章程が制定され、各府県の管轄石高を基準として常備金と定額金を定め、定額を越える租税を大蔵省に納付させることとした。ただし、府県が収納した租税米金を現地においたまま、この中から府県の経費を支出させ、その残余を政府に納付させることとしたものであった。しかも、まだ府県の租税額も必要経費も明らかでなく、定額金も単に経費の総額を見積っただけのものであったから、これによって国庫の収入を確保することは困難であった。

明治4年4月に府県の置米金の支出を、大蔵省が赤紙切手によって規制する規則ができた。府県の定額金は3カ月分、各省のそれは1カ月分を前渡しすることを定めるとともに、

- (1) 経常的、臨時的な経費とも、府県は支出の必要を生ずるたびに大蔵省に申請して、赤紙切手の交付を受けてから支出する。
- (2) 大蔵省へ租税を完納するとき、赤紙切手をいっしょに提出させ、収支計算を明白にする。
- (3) 府県に剰余があれば、これを大蔵省に還納させる。

としたものであったが、府県が収納した租税を府県庁内においたまま、いったん国庫に皆納させる形式をとり、その支出を規制して国庫の収入を確保しながら、府県の収支の実情を知ろうとしたものであった。

廃藩置県後、この制度は全国的に実施され、伊藤博文によって輸入されたアメリカの制度と結びつきながらも、この置米金の制度のうえに立って国庫制度の統一が進められることとなった。なお藩に対しては、3年9月の藩制によって、管轄石高の10%を藩知事(旧藩主)の家禄、90%を藩の一般経費にあてさせることとなった。ただし、当分の間、後者の9%を陸海軍資とし、その半分を海軍資金として、これを政府に納付させることとしていたにすぎなかったが、これすらも十分に実行できず、廃藩置県後まもなく廃止された。

既述のように、アメリカに派遣され、財政諸制度の研究にあたった大蔵少輔伊藤博文は、廃藩置県を目前にして急ぎ帰国を命ぜられ、4年6月には大蔵省事

務章程草案を提出した。これは大蔵省機構の大改革案ではあるが、「全国ノ財計ヲ統轄シ、内外ノ租税ヲ国庫ニ収入シ、政府ノ准許セル文事武事ノ経費ヲ供発シ、金穀ノ出納ヲ明確ニシ」とあるように、同時に統一的な予算制度と国庫制度の確立を旨とするものであった。

(2)官金為替方の設置

明治元年2月、小野・三井・島田の3組が、その申請によって新政府の官金為替方を命ぜられた。かれらは維新戦争の戦費調達に応じた京阪地方の大金融業者であったが、これらの為替方は官金の輸送や現金の立替えばかりでなく、まもなく政府の出納機関として重要な役割を果たすこととなった。なお、元年12月には東京の三井以下50余名の両替商が、官金為替用達に任命されて、太政官札の流通促進の役割を負わされていた。4年3月の出納司立案の出納司処務順序草案は、為替方について、(イ) 現金収支は為替方に取り扱わせる。(ロ) 公納金はすべて為替方に納めさせ、その保管証票によって納付させる。(ハ) 為替方の「積貯金額」を10万円内外に抑えて、他は金庫に納入させることとしていた。

大蔵省は為替方の官金取扱いに對し危惧の念をいだきながらも、廃藩後の国庫金の取扱いを三井・小野・島田の為替方に依存するほかなかったのである。

2 明治8年度まで

(1)府県預ケ米金制度

明治4年8月制定の大蔵省事務章程中の大蔵省処務通則と各寮別の事務章程において、定額金制度の強化、国庫制度統一の方向が示された。すなわち、

- (1) 府県は定額以外の経費は、すべて大蔵省の指揮をまわって支出する(大蔵省処務通則第7)。
- (2) 租税寮が収入した租税は、すべて出納寮に送付する(租税寮事務章程第8)。
- (3) 租税寮が収入した租税金穀その他を出納寮に納入するには、検査寮が納入証票を検査したうえで、本省の伝票課が伝票を作り、大蔵脚と大輔がこれに検印して出納寮に送付する 手続をとる(検査寮

事務章程第3)。

- (4) 定額金についても、各省、府県から支出の請求が出るたびに、検査寮がこれを検査してその可否を決定する(同章程第13)。
- (5) 金穀の出納はすべて大蔵省が交付した伝票によって行なう(出納寮事務章程第4)。

などがこれであるが、まだ廃藩直後のことではあり、国庫制度の統一のために、まず大蔵省機構の整備を急がなければならなかったのである。しかし、府県が収納した租税を、庁内において、みずから支出しているかぎり、国庫収入の確保は望めなかった。地租改正条例の制定と前後して、6年6月に第一国立銀行が設立され、翌7月には、同行は大蔵省為替方を命ぜられ、国庫金の出納事務を担当することとなった。

明治6年12月制定の金穀出納順序は、諸官庁の帳簿と銀行の帳簿とを関連させ、その収支を銀行を通じて行なわせる方法を定めた会計法規であったが、7年5月には預ケ米金出納規則ができて、再び府県が収納した租税を府県に預け置き、その支出にあてさせることとなった。この国庫制度統一の方向からの後退は、三井・小野経営の第一国立銀行の営業内容の悪化によるものであった。大蔵省はすでに官金引上げに着手していたが、7年11月に小野・島田両組が倒産すると、官金引上げをいっそう急ぎ、諸官庁に交付する現金をみずから「管守」することとなった。

明治8年10月に、出納寮に納金局が置かれ、府県からの諸上納をここに納付させ、各省への経費支払いを納金局に行なわせたが、9年2月には現金納払規則(太政官達第18号)ができ、同局は現金納払局とその名を改められた。現金を大蔵省内の金庫に収入し、切符と伝票によって、諸官庁の収支を行なわせたものであるが、この制度はしだいに実行されなくなった。

(2)大蔵省為替方と府県為替方

廃藩置県によって全国の租税を収納できることとなると、会計事務が激増して、政府はその処理に苦しんだ。5年4月に大蔵大輔井上馨が建議して、租税米については目下協議中であるが、まず租税金について全

国の租税を現金で輸送するのは、「如何ニモ手重之儀」であるから、アメリカの制度にならって為替方法によって送納させるため、3府72県に為替方の出張所を設けることを提案した。翌5月には改めて三井・小野・島田が為替方を命ぜられ、各地に次々と支店を設置して全国の租税送納を分担するとともに、莫大な官金を委託された。これらの為替方は、これを投機資金に流用して国庫に損失を与える場合が少なくなかったため、ここに近代的な銀行制度を輸入して、官金を銀行に取り扱わせることとなった。6年7月、大蔵省は第一国立銀行を大蔵省為替方として、同行と契約を結ぶとともに、「為替方ヲ設ル手續」を定めて、府県に対しても、大蔵省と第一国立銀行とのそれに準じて府県の為替方と契約を結ばせることとした。府県の収入を為替方に預け入れさせ、大蔵省への租税の送納、府県への経費の支給を為替方を通じて、切符と証書によって行なうこととしたのであるが、府県の為替方の中には地方の富商・豪農などもいて、必ずしも官金取扱者として適当なものではなかった。

明治7年の小野・島田の倒産を機として、大蔵省出納寮がみずから中央・地方において、現金を「管守預り」することとなり、8年3月には金庫出納条例付録が定められたが、各地に金庫が設置されたのは10年度以降であった。

3 明治15年度まで

(1)大蔵省の直轄金庫制度

明治7年末の小野・島田の倒産以後、大蔵省は第一国立銀行に委託した官金を引き上げるとともに、官金取扱いを大蔵省自身が行なうこととした。そのためには、一方では府県預ケ米金制度に対する規制を強めながら、他方では大蔵省みずから現金を収支する金庫を省中に置くとともに、府県の租税金と経費を収支できる直轄金庫を全国各地に配置することとなった。

明治8年11月には、従来の見込会計表に代わる最初の予算である8年度予算ができ、その内容がしだいに整備されてくるとともに、これに照応して預ケ米金と

金庫制度のうえにあって、国庫制度統一の努力が続けられた。9年2月制定の院省庁現金納払規則（太政官達第18号）によって、きわめて強い「現金管守」の方針が打ち出され、その中央における実行機関として、出納寮に現金納払局が置かれたが、この方針が予算・会計の総合的法規である9年9月の大蔵省出納条例の中に引き継がれた。すなわち、

- (1) 収入と支出は、直接現金では行なわない（同条例綱領第25条）。
- (2) 出納寮が地方の支払いの便宜のため、収入金をその地に預け置くものを府県預金と称する（綱領第31条）。
- (3) 大蔵省が収入する場合は、収納官庁に上納証書を提出させ、現金は出納寮の各金庫に仮納させておき、出納寮の通知をまって金庫の預り証書をもって納付させる（綱領第25条、収入金納入条例第48条）。
- (4) 大蔵省が支出する場合は、諸官庁に請求書を提出させ、出納寮から払出し切符を交付し、これによって諸官庁に出納寮の各金庫から直接現金を受け取らせる（綱領第25条、収入金支払条例第48条）。
- (5) 租税は租税寮が大蔵脚あての上納証書を作り、検査寮、本省伝票課、記録寮を経て、これに伝票を添えて出納寮に送付する（常用金収入条例第73～7条）。

というものであった。その金庫とは「納払局及ヒ出張所ハ概シテ之ヲ金庫ト称ス」（綱領第30条）と説明されているが、これよりさき、金庫を4等級に分け、1等金庫は大蔵省内に置くもの、2等金庫は便宜上各出張所に分置するもの、4等金庫は常用、準備金から支出したものがまだ未使用のものを収蔵するものであるとしたが、1等金庫と並んで特に重要なのは3等金庫であり、これに各府県の預け置金を管理させることとしていた。この3等金庫の設置は、府県の出納事務を取り扱ってきた銀行または為替方の整理を伴うものであったから、きわめて困難であった。しかも、出納寮が管理する金庫が府県に進出して、その租税を収入するものであ

たため、出納局と租税局（明治10年1月に寮制廃止）の間にも問題を生じた。その間に金庫の設置数は10年度の3、11年度の39から、12年度に257に急増したのち漸増して、14年度には267の金庫が全国に設置された。しかし、この増加も、19年度の1,120、23年度の1,133と比べてみると、国庫の収入を確保するにはなお十分なものではなかった。

14年制定の会計法（太政官達第33号）は、一見それとはわかりにくいだが、実は大蔵省の「現金管守」の方針のうえに制定された会計法規であった。特に同時に制定された会計検査院章程（同達第35号）が、検査院に予算上の強大な権限を与えていたこととあいまって、政府部内の反対が強く、15年1月には会計法とともに全文改正された（ともに太政官達第5号）。ここに検査院の権限が旧に復せられると同時に、15年の会計法によって、「現金管守」の方針が次のように改められた。

- (1) 各庁が出納する現金は大蔵省が管守するが、大蔵省はこれを各庁に委託することができる（第21条）。
- (2) 国庫の出納は別段の規定によって大蔵省が管理する（第23条）。

14年の会計法に比べ、現金管守は法規上いくぶん緩和されたが、この会計法制定を機として、国庫制度の統一がようやく軌道に乗りはじめたといえる。

ところで、出納局はすでに国庫金の管守、出納事務の多忙に苦しんでいたが、大蔵省の金庫に多額の現金が集中することによって、民間金融の硬塞を生じることとなった。15年3月、大蔵卿松方が提出した「日本銀行創立ノ議」によると、こうした弊害を避けて「国庫出納ノ便益ヲ助クル」ことが、日銀創設の重要な動機の一つとなっていた。日本銀行開業の翌年の16年6月に、政府はこれに国庫金の取扱いを命じ、日銀に国庫局を置いて、まずその収入事務を委託したが、支出事務をあわせこれに委託して、統一的な国庫制度が実施されたのは23年度からであった。

(2) 府県為替方の整理と日本銀行代理店の設置

明治10年以降、大蔵省がその直轄金庫を各地方に設

置して、府県の為替方を整理していくに従って、徴税機構はしだいに整備され、国庫制度の統一はようやくその緒につきはじめた。すでに8年1月には小野・島田の両組を為替方としていた大阪府・兵庫県その他の34県に対して、いったん第一国立銀行を為替方とすることを命じたが、6月には大蔵省みずから各地に金庫を設置して、諸官庁の現金を直接管守する方針に転じた。特に府県の場合は問題が多かったらしく、金庫の設置が開始されたのは10年以降であった。その金庫の実務を担当したのは、なお府県が任命してきた銀行と富商などであった。

10年7月、諸官庁が為替方を任命するには大蔵省の認可を要することとなり、新たに各庁為替方命令書案（太政官達第50号）が定められた。これは18カ条から成る為替方の規則といってよいものであったが、これによって為替方の官金取扱いにきびしい条件が設けられ、その任期が2カ年に限定されるとともに、官金取扱いの方法が次のように規定された。

- (1) 為替方は金銭の真贋を鑑定して収入し、またその支払いにあたる。
- (2) 為替方は現金を受け取ったら納主へ預り切符を渡す。
- (3) 納主は預り切符に納証書を添え、これで府県庁へ納税する。
- (4) 府県庁の支払いは支払切符によって行ない、受取主は為替方の詰所でこれと引換えに現金を受け取る。

すなわち、府県の収支を預り切符と支払切符で為替方を通じて行なわせ、府県の現金を大蔵省が集中的に管理しようとしたものであった。

11年7月にはいわゆる地方3新法、すなわち郡区町村編成法・府県会規則・地方税規則が制定されて、郡と区にはそれぞれ郡長と区長、町村には戸長を置くこととなったが、同じ7月の府県官職制によって、郡区長・戸長に徴税事務を取り扱わせることとなった。次いで、同年11月に制定された国税金領収順序（大蔵省達乙第72号）によって、各府県の要地に大蔵省出納局が

管理する税金預り所を新設し、ここに税金預り人をおいて、租税の徴収にあたらせた。同時に租税局の官吏からなる収税委員が各地に派遣され、徴税事務を監視するとともに、現金は収税委員が直接収入することとなった。国税金領収順序によって、この関係が次のように規定された。

- (1) 税金は戸長がとりまとめて、税金預り人を経て収税委員へ渡す。
- (2) 税金預り人は税金と引換えに、預り切符を戸長に渡し、戸長は郡区長を経てこれを収税委員に渡し、同委員はその領収証書を府県庁に渡す。
- (3) 府県庁は収税委員の領収証書と郡区長の皆済報告によって、租税決算を行なう。

ここに、これまで府県為替方を行ってきた国税徴収事務が大蔵省の手に移され、府県為替方の事務はほとんど地方税の収支のみに限られることとなったが、半面、国税の徴収が租税、出納両局の共管となったうえに、現金は収税委員の「占有」するところとなった。そのため、出納局は租税を府県に預け入れるにしても、政府に収入するにしても、面倒な手続が必要となった。このことが、歳出の前渡し、歳入の仮納をまだ廃止できないでいることとあいまって、「国資ノ配賦渋滞」をはなはだしくした。ここに生じた租税、出納両局間の問題を解決するために、大蔵省内に取調委員がおかれたが、13年10月になって、同委員は大蔵省為替条例案とともに、大蔵省書記官大谷壻の名で、問題の由来と裁定の理由を記した大蔵省為替方条例付言を提出した。

13年11月には、為替方に関する総合的法規である大蔵省為替方条例が制定された。租税、出納両局の共管をやめて、租税事務を出納局の専管とし、収税委員の権限を縮小して、国庫事務の統一、財政収支の敏速化を図ったものであるが、その重点は次の2点にあった。

- (1) 各地の租税金その他の収入を預り、またこれを支出するために、各地の銀行、会社に大蔵省為替方を命じる（総則第1条）。
- (2) 為替方は出納局の命令がなければ預り金を払い

第1期 統一国家の形成と大蔵省

出せず、また同局の配賦命令があれば直ちにこれを送納するものとする（同上第8条、預金払出条例第1条）。

ほかに納金預入条例から帳簿計表条例にいたる6条例において、各地の銀行、会社を大蔵省為替方として、諸官庁に切符と証書で収支を行なわせる方法を詳しく規定していた。この条例によって、税金はその「納者」から戸長を経て大蔵省為替方（銀行、会社）に預け入れられ、為替方から諸官庁に配賦し、あるいは「諸人」に払い渡すこととなった。14年4月の会計法、15年1月の改正会計法を経て、16年4月には国庫金の収入事務が日本銀行に委託され、各地に国庫金取扱所を新設して従来の為替方を廃止することとしたが、その数日後には現金取扱所を各地に設けて、旧為替方に諸官庁の支出事務を担当させた。一時に全国各地に日本銀行の支店または出張所を設置することは、とうてい

第3節 統一租税制度の成立と地租改正

1 統一税制への過程と地租問題

(1) 廃藩置県以前

維新戦争に伴う多額の債務をかかえて出発した新政府は、財政支出の急激な増加に促されて、早くから租税収入を確保する必要に迫られていた。維新戦争の余波がまだおさまらない明治元年8月、政府は租税を「一兩年間姑ク旧慣ニ仍ル」と布告して、新たに直轄に帰した関東地方の幕府領を中心として課税を開始したが、予期した収入を上げることができなかった。

明治2年6月の版籍奉還に続いて、7月には民部・大蔵などの6省が設置され、ここに府藩県三治制度のもとで、民部省によってまず府県を対象として徴税が開始された。同じ7月に府県事務章程が制定され、(イ)土地売買禁止令の維持、(ロ)地方官による租税の増減免の厳禁、(ハ)府県の経費定額以上の租税収入の大蔵省へ

不可能であったばかりでなく、おそらく各地で府県または府県為替方の反対にあったためであろう。国庫取扱所設置後も、その取扱人として収入事務を担当していたのは、各地の有力な国立銀行か三井・安田・川崎などの私立銀行であり、現金取扱所の場合はことに上記の諸銀行のほか、地方銀行とわずかではあるが個人（地方の富農商）がなお支出事務を担当していた。これもすでに大蔵省が許可制度を通じて為替方の整理を進めてきた結果であるが、その後も国庫金取扱所・現金取扱所の両者ともに、その取扱事務を府県内の各地域別に一銀行に集中する努力を続けていた。

府県の旧為替方が廃止され、国庫金の支出事務がかわせ日銀に委託されたのは、22年2月の新会計法（法律第4号）、同月の金庫規則（勅令第126号、ともに明治23年4月施行）によってであった。

の納付が規定されたが、地租統一の方針については、民部・大蔵両省の意見が対立した。すなわち、民部省は地方民の窮状に接して、その減税要求をいれなければならない立場におかれていたのに対し、大蔵省は財政支出の一方的な増加に対処して、租税収入の確保をなによりも必要と考えていたからで、ここに、両省間に地租統一の主導権が争われることとなった。2年8月、民部・大蔵両省の事実上の合併が行なわれ、卿・輔以下幹部の両省兼任、租税司以下3司の民部省移管が実行されたが、それでも地租問題を解決するにはいたらなかった。大蔵省が検見制度を実行して、当面、地租負担の不公平を是正しながら、これを地租統一の準備調査にあてようとしていたのに対し、民部省は直ちに全国的な検地を実行して、一挙に減税を実施することを主張していたからであった。3年5月に民部・大蔵間に合議が行なわれて、いずれ税法の大改革を実

第3章 予算・国庫・租税制度の創設

求めた大蔵省建議がこれであるが、その内容は、(イ)国防、教育、司法などの諸制度の整備のために、財政支出は今後ますます増大する、(ロ)しかも、政府が収入することができるのは、全国の総石高3,000万石のうち、府県の石高800万石からの租税にすぎず、2,200万石までが政府の財政権が及ばない藩の管轄下にある、(ハ)政府はこのわずかな収入をもって、全国の費用をまかなおうと苦心しているが、一日も早くこうした状態を改め「三治一致」の制度を立て、「自立自衛ノ国権ヲ確守」すべきであるというものであった。これが4年1月の太政官宣達の「全国一軌ノ方則」制定の予告となり、7月の廃藩置県となって、統一税制への途が開かれることとなった。

(2) 廃藩置県以後

明治4年7月、政府が廃藩置県に成功すると同時に、民部省は廃止され、その事務の大部分が大蔵省に移管された。こうして、民政・財政にわたる強大な権限をおさめた大蔵省は、租税司を拡張して租税寮と改め、伊藤博文（租税頭）、松方正義（租税権頭）をはじめとする開明的な人々を集めて、地租改正の具体案を練ったが、その基礎となったのは、さきの神田孝平の地価課税案であった。しかし、幕府時代以来の田畑売買禁止令のもとで質入れ、譲渡などの形式による事実上の売買が行なわれてきたために、土地所有関係がきわめて複雑となり、土地所有者を確定しにくいという事実を生じていた。したがって、土地売買を自由化し、地価課税のための前提条件から作り出していく必要があった。

4年8月、租税権頭松方正義は、租税寮の決定案によって、大蔵卿大久保利通・同大輔井上馨を説得した。ここに、大蔵省は土地ないし農業に対する諸制限を次々と解除していったが、土地売買の解禁については太政官の同意が得られず、4年12月にはまず東京府下の市街地に地券税を試みたが、成功しなかった。土地売買禁止令が解除（太政官布告第50号）され、売買、譲渡地に対する地券渡方規則（大蔵省布告第25号）が制定されたのは、ともに翌5年2月であった。しかし、売

行するが、それまでは地域的な小改正を避ける方針が決定された。地租統一が緊急な課題となりながらも、両省ともに十分な具体案をもたなかったわけである。

こうした時期に提出されたのが、3年6月の集議院判官神田孝平の田租改革建議であった。神田はこの建議において、まず米価の高低によって政府の収入が一定しない米納租税が、予算制度に適合しないことを指摘し、次の方法によって検地を行わずに地租を統一し、米納租税を金納化することを提案した。その提案の大意は第一に、田畑の売買を許可し、地主の申告地価を記載した地券を発行する。第二に、同時に各地方の末端官庁において土地台帳を作り、これを郡村役場・県庁・中央官庁へと積み上げてゆき、全国の地券地価の総額を算出する。第三に、政府は別に数年間の貢租米の平均総石高を調査して、同じ期間中の平均米価によって金額に換算し、これを地券地価の総額と対比して金納地租の税率を割り出すというものであった。すなわち、当時としては全く目新しい地価課税の方法を提案したものであったばかりでなく、収穫高基準の米納地租の税額を地価基準の金納地租に引き継ぐ技術を教えたものであった。この建議が大蔵省によって取り上げられて地券税となり、やがて地租改正の指針となるのであるが、廃藩置県もまだ終わっていない時期であったので、すぐには実行されなかった。

明治3年7月に民部・大蔵両省の分離が行なわれて、租税司をその手に取り戻した大蔵省は、直ちに検見規則を制定し、9月には租税司の職制と処務条例を定めて、これを将来の地租統一の実行機関としようとした。しかし、検見制度を実行してみると、旧来の反別帳記載の面積が実際面積と一致しない、納税者必ずしも土地所有者でないなどのために、地租負担の公平化に役たらず、各地の地方官から大蔵省に質問が殺到した。こうして検見制度が行きづまると、民部省は再び自身の手で検地を実行することを申し出たが、太政官はこれに裁定をくだすことができなかった。この間に財政の危機が現われ、大蔵省から廃藩の要求が打ち出された。3年12月の「画一ノ政体ヲ立定」することを

買が行なわれるのをまって地券を交付するのでは、地価課税はかどらず、売買が行なわれない一般所有地に対しても早急に地価を決定する必要に迫られた。しかし、その方法を見いだすことができず、当局者は苦しんでいた。

こうした要求にこたえたものが、5年5月の神奈川県令陸奥宗光の、土地の「実価」に対して課税することを提案した田租改正建議であった。その「実価」とは売買地価とも法定地価ともつかないものであったが、これが大久保大蔵卿外遊中、大蔵大輔井上馨によって取り上げられ、5年6月、陸奥は租税頭に抜擢された。こうして、7月には租税案内に改正局が設置されると同時に、地券記載の地価は地主の申告する「方今適当ノ代価」によることとし、その期限を「当月中」と限って、地券交付を急いだ。いわゆる壬申地券がこれであるが、これも旧買租の存在がじゃまになって、各地の地価にはなほだしい高低を生じ、とうてい地価課税の基準とならないので、各地の地方官から大蔵省に苦情が殺到した。

5年9月には、租税頭陸奥の名で真価取調方順序を各府県に令達して、入札によって地価を決定するという租税寮作成の地価取調案を「密示」して、地方官の意見を求めたが、反対にあって、この案は取り下げられた。大蔵省は再び地価決定方法について討議を重ね、6年春には地租改正方法草案ができあがった。

明治6年4月から5月にかけて、大蔵省は全国府県の長次官を大蔵省に集め、地租問題を中心議題として地方官会議を開いた。この会議に先だてて地方官に配付した議事章程の内容が、大蔵省の権限を越え立法権を冒すものであるとして、会議の途中、太政官から破棄を命ぜられ、この会議を主導した井上と渋沢栄一（大蔵省3等出仕）は、これを機として辞職した。この地租改正の法案を通過させたのは、大蔵省事務総裁に任命され、井上に代わって議長となった大隈重信であった。

2 地租改正条例と地価算定方法

明治6年7月、「上諭」を伴って地租改正が布告（太政官布告第272条）され、その「別紙」として地租改正条例、地租改正規則、地方官心得書が令達された。いわゆる地租改正法がこれであるが、ほかに人民告諭書によって、地租改正の趣旨を詳しく説明した。以来、14年まで8カ年にわたって地租改正事業が行なわれるのであるが、この改正法によって土地丈量が実行され、また課税基準が事実上において法定地価と定められた。

地租改正の大要は次のとおりである。

- (1) 旧買租を廃止して、地価課税を実施する（条例第2章）。
- (2) 税率は地価100分の3とし、豊凶による税額の増減は行なわない（条例第2、6章）。
- (3) 地方税も、土地に課税してきたものは、すべて地価基準に改める。ただし、その金額は「本税金」の3分の1以内とする（布告文）。
- (4) 土地丈量は、一定の方法を定めて地主自身に行なわせ、地方官吏が実地調査をして、その可否を決定する（規則第14則、心得書第29章）。
- (5) 地価も地主に見積り価額を申告させ、地方庁はその総額を「地価目的ノ準拠」と対照し、その可否を決定する（規則第1、13則、心得書第4～6章など）。
- (6) 新地租は改租事業が終わった地域から実施し、未了の地域に対しては旧買租を据え置く（条例第1、7章）。
- (7) 茶、たばこ、木材などの物品税を新設し、その収入の増加額に見合って、将来、地租の税率を100分の1まで引き下げる（条例第6章）。

この地租改正法によって、土地丈量を実行することとなったため、改租事業はいっそうむずかしいものとなったが、当局者自身が最も困難であるとしていたのは地価決定であった。地価決定の方法を具体的に示すものは、「心得書」第12章の「検査例」であるが、自

小作地各1例のうち、自作地の場合について、その地価算定法を数式化してみると、次のとおりである。

- (1) 田1反歩の収穫を1石6斗、1石の代金30円、種粃肥代を収入高の15%とすれば、
実収高は $3円 \times 1.6 \times 0.85 = 4.08円$ となる。
- (2) この4円08銭から地価の3%にあたる地租と、地租の1/3にあたる地方税、すなわち合計4%の税を差し引いた額を年6%（資本利子）で還元したものが地価であるとして計算すれば、
地価 $\times 0.06 = 4.08円 - 地価 \times (0.03 + 0.01)$
地価は $4.08円 \div 0.1 = 40円80銭$ となり、
地租は地価 $40.8円 \times 0.03 = 1円22銭4厘$ となる。

大蔵省はこの方法によって、各村に村内の各耕地の地価を算出して提出させるとともに、地方庁に「前々買租ノ額」によって管内の地価総額を算出させた（心得書第39条）。さらに、大蔵省自身もまた、全く同じ方法によって全国の総反別400万町歩、その買租米1,200万石（反当り3斗）、その代金3,600万円（石3円）を基礎として、全国地価の総額を12億2,400万円、その地価100分の3の地租の総額を3,672万円と見積っていた。

3 地租改正事業の経過と結果

明治6年7月の地租改正条例の公布によって改租事業は出発したが、当初の進行は遅かった。土地丈量に使用する尺度が各地で相違する、境界不明な土地や無税地、脱税地などが少なくないなどのほかに、6年から7年にかけて改租事業の進行を妨げる政治的・経済的要因が存在したためであった。すなわち、征韓問題をめぐる政府部内の対立と、6年の凶作、佐賀の乱・台湾征討などによって、農村の窮状がいっそう加わって、大蔵省の地方統治が困難となったことがこれであった。こうした情勢を背景として、6年11月に内務省が設置され、大蔵省は内務省と協議して改租事業を実行しなければならないこととなり、改租事業が停滞した。しかも、財政支出の急激な増加にもかかわらず、地租の実収石高は年々減少した。8年1月に内務、大

蔵両省連署の租税寮改正局改革案が提出され、3月には地租改正事務局が設置された。両省いずれにも属さない「臨時独立ノ官庁」とし、内務卿大久保利通に総裁を兼務させ、ここに内・蔵両省の官吏を集めて改租事業を担当させた。8月には、翌9年度をもって一般改正完了の期限と定め、地租改正を急いだ。

その改租事業は、具体的には次の方法によって行なわれた。まず、全国を10区に分け、これに対応して地租改正事務局に10部をおき、各部に主任官1名をおいて各区の改租事務を分担させた。同時に各区に委員1名、属官数名を派遣して、地方官の補助と改租に関する官民間の紛争処理にあたらせた。

土地丈量、地価決定ともにできるだけ地主自身に行なわせる方針をとり、地方庁派遣の官吏は単にその適否を検査するにとどめた。まず土地丈量についてみると、次のとおりである。

- (1) 土地一筆ごとに番号を付し、これを丈量して番号、面積、所有者名を記した木標を立てさせる。
- (2) これによって各村に村内の見取絵図と地引帳を作成させて地方庁に提出させる。
- (3) 次に地方庁派遣の官吏が見取絵図、地引帳と木標とを対照、点検して、地主と村総代人にこれを確認させる。
- (4) さらに各村内の耕地数カ所を選んで、地主と村総代人を立ち合わせ、これを地方庁の官吏が丈量検査して、一村全部の耕地面積の当否を決定する。
- (5) 市街宅地の場合は、まずその町の周囲を丈量して総面積を算出しておき、これを各宅地ごとに丈量して合計した面積を対照して、その当否を決定する。

次に、地価調査についてみると、次のとおりである。

- (1) 20ないし30カ村単位の組合村を作らせ、各組合村の中から地位中等の一村を選んで模範村とし、地方庁派遣の官吏が村吏、村総代人、老農と協議して、村内の耕地を9等内外の等級に分ける。

- (2) 組合村の中の他の村は、この模範村の等級区分を標準として、村内の耕地の等級を分ける。
- (3) 地価決定に使う収穫高は、だいたい過去5カ年中の平均を標準とし、米価も原則として明治3年から7年にいたる5年間の区域内数カ所の平均相場による。
- (4) この収穫高と米価によって算出した収穫米の代金から、種子、肥料代と村費とを差し引き、これを6分ないし7分の利率で還元して地価を決定する。
- (5) 宅地は郡村の場合は村内を4、5等の等級に分け、市街地の場合は交通、商業の状況と売買価格、賃貸価格を参照して適当数の等級に分けて、その地価を決定する。なお、山林、原野の場合は、面積、地価ともに実情に応じた簡易な方法によるものとしていた。

改租事業は、まず旧賃租が最も重い金沢地方から開始し、その最も軽い関東地方を最後に回すことによって、その進行を図った。いちばん問題が多かったのは、地価決定についてであった。地券地価に早期に法定地価が持ち込まれたために、中央の担当官吏の間にさえ混乱を生じていた。地価には「売買上ノ市価」と「法制上ノ原価」とがあるが、地租改正法の「地価性質ノ辞未タ明晰ナラス」のために、改租の方針が法定地価にあることが理解されず、「租税寮中始メテ此誤惑ヲ弁悟」したのは、条例公布8カ月後の7年3月であった。

改租事業に対して、終始大きな影響を与えたものは米価の動きであった。8年中にいったん急速に進行した改租事業は、9年になってにわかに停滞した。8、9両年の豊作のため米価が暴落し、地価算定に使う米価が現実の米価よりも高くなり、ひいては新地租が重くなるためであった。そればかりでなく、すでに改租を終わった地方でも、金納地租の実質的負担が著しく過大となった。9年になって米納復活論が現われた理由もここにあったが、9年11月に茨城・三重・岐阜・堺の諸県に大規模な地租改正反対一揆が起こるにいた

って、10年1月に減租の詔が出て、地租は地価の2.5%と定められた。この減租を境として改租事業は進行し、14年中は少部分の地域を残したまま、改租事業は打ち切られた。

地租改正条例公布後8カ年を経た明治14年6月に、地租改正事務局は廃止され、その残務は大蔵省に引き継がれた。明治当初の財政上の最大の課題であった地租統一は、ここにひとまず完成した。

地租改正に要した経費は、本局経費67万円、府県経費734万円、民費7,146万円、合計3,711万円であったとされる。改租前3カ年平均と14年末の数字を対比して、改租事業の成績をみると、課税面積は392万町歩から1,248万町歩へと約3倍に増加、地租総額は5,237万円から4,122万円へと21%減少した。課税面積の大きな増加は山林原野が課税地に加えられたためであり、新地租の総額の89%にあたる706万円までが、田畑地租によって占められていた。地租総額は21%減少したが、これに地租3分の1の地方付加税を加えると、かえって5%増加した。改租事業の完了によって、政府は歳入総額の60%、経常歳入の70%前後を占める地租収入を確保しつつ、その課題である「富国強兵」「殖産興業」政策を展開することとなった。政府はまた地租改正の過程を通じて、地方行政機構を整備し、その政治的・行政的基礎を確立した。

4 統一税制の成立と地方税問題

新政府は成立すると直ちに、醸造税、蚕卵紙税、舟税などの課税を開始したが、十分な収入を上げることができなかった。廃藩置県後、特に地租改正の過程において、新政府は雑税整理と新税設定の両面から統一税制への歩みを進めたが、この間において、中央・地方間の税源の配分が問題となり、国税と地方税が分離されることとなった。

(1) 雑税整理と新税設定

明治初年には、地租以外の租税は「雑税」の名で呼ばれていたが、廃藩当時も全国を通じてきわめて多数の雑税が存在し、これが各地の租税負担の不均衡をい

っそう大きくする結果となっていた。新政府はすでに明治元年以来、各地の旧慣のまま徴税を行ってきたが、4年7月廃藩置県と同時に、再び「当末年ハ悉皆旧慣ニ仍ル」と布告するとともに、同じ布告の中で各府県に対して管内の雑税調査を命じた。6年7月に地租改正事業が開始されると、各地に雑税廃止の要求が強くなり、その処置が問題となった。7年5月、租税頭松方は税法改正の意見書を提出して、第一に、地租改正によって、将来地租収入は600万円の減収となる見込みであり、第二に、しかも、農民と商工業者の租税負担の均衡を図るため、雑税を廃止する必要があること、第三に、したがって、雑税の減収額を補うためにも、商工業課税を新設することを主張した。7年12月にこの方針を盛った雑税整理の具体案が大蔵省から提出され、8年2月に太政官から裁可、公布された(布告第23号)。

以来10カ余年にわたって雑税整理が行なわれ、その結果として、全国の雑税1,553種がいったん廃止され、酒類税、醤油税、牛馬売買税などの9種が、国税として更新された。また、ほかに専売特許税、証券印紙税、諸会社税、煙草税、馬車税、人力車税などの13種が、国税中に新設された。新税中のいくつかは、まだそうした基礎がないところに、諸外国の税制が部分的に輸入されたものであった。この雑税整理を通じて、幕府時代以来の税制が統一的に再編成され、地租改正とあいまって、全国的な統一税制が実現した。

(2) 国税と地方税の分離

廃藩置県によって、地租をはじめとする税制統一が現実の課題となると、中央・地方間に租税の配分が問題となり、国税と地方税の分離が進められることとな

った。5年8月、大蔵省は「経租ハ大蔵省ニ上納セシメ全国ノ経費ニ供ス、緯租ハ地方ニ属スル管内一般ノ諸費ニ供」することを太政官に建議したが、裁可されなかった。6年4月の地租改正問題討議の地方官会議のために、大蔵省は「経租緯租案」を用意していたが、これも審議されずに終わった。改租事業開始後、地租の減収が目だちはじめるにいたって、国税と地方税の分離、租税の中央集中を急がなければならないこととなった。

まず地租改正条例によって、地租の地方付加税が地租の3分の1以内と定められ、8年2月に雑税整理が発令されて以来、雑税中の比較的有力な税目がしだいに国税に移されていった。また、8年6月の金穀出納順序(大蔵省乙達第85号)によって、地租、地券税、家禄税、蚕種印紙税、酒類税、牛馬売買免許鑑札税、船税などの、中央への送納方法が規定され、8年9月には国税、府県税の名称が設けられた。10年1月の地租の地価100分の2.5への減租に伴って、地方付加税率が5分の1以内に制限された。11年7月のいわゆる地方3新法中の地方税規則(太政官布官第19号)によって、地方税は、営業税、雑種税、戸数割の3種に限定されるとともに、その支弁費目が限定された。13年11月の地方税規則改正(同布告第17号)によって、地租の付加税率が3分の1以内にゆるめられ、また営業税、雑税中の税目の増加、税額の引上げが行なわれた。

特に13年の地方への租税配分の増加は、直接的にはインフレーション対策として歳出の節減、紙幣消却の元資増加が必要となり、府県土木費、監獄費の国庫補助が廃止された事実と対応するものであった。