

# 神田孝平における受益者負担の思想

## —W.エリスの租税論の影響—

南森 茂太 (長崎大学)

### 1. はじめに

国防のため、軍事力を支える経済発展のため、明治政府は交通施設の整備を重要課題のひとつとした。そのため政府は早い時期から鉄道の敷設を推進したが、都市と都市とを結ぶ鉄道のみでは経済発展が可能な地域は限定的となる。広範囲での経済発展を実現していくには、地方と都市、地方と地方とを結ぶ道路や水路の整備もまた必要不可欠であった。だが、政府が全ての交通施設の整備を直轄するには財政面で困難があった。そこで大蔵省は、道路や水路の整備は地方官を施工主体とし、交通施設周辺の住民に費用の一部、もしくは全部を負担させる(「大蔵省番外(明治6年8月2日)」), という方針を通達した。

大蔵省の通達は地方官の政策、住民の資金力に交通施設の整備を委ねるものであった。だが、この時期には全国統一的な地方税の規則がなく、また大蔵省の通達は交通施設の整備費用について国と地方の負担割合を例示するにとどまっていた。これらのことがあって明治初期には道路や水路の整備が本格化することはなかった。

他方で、兵庫県は、他の府県に先駆けて、明治初期から道路や水路の整備を進めている。特に兵庫県で整備が進んだのは、内陸部に位置する有馬郡や川辺郡から沿岸部を結ぶための南北の道路や水路であった。具体的には、①猪名川の上流域を整備し、川邊郡東畦野村、上野村から戸之内村とを結ぶ水路、②武庫川、水堂井、蓬川を利用して、有馬郡生瀬村から武庫郡中濱新田村とを結ぶ水路、③豊岡県下の篠山川と兵庫県下の武庫川を連結し、豊岡県篠山町と兵庫県三田町とを結ぶ水路、④有馬郡三田町、八部郡平野村、神戸港・兵庫港を結ぶ道路が挙げられる。この他にも、武庫川中流を水路として整備し、これにより水路と道路とで日本海と瀬戸内海とを結ぶ物流ルートを開拓しようとする計画も浮上した。

兵庫県で同時期に、複数の交通施設を整備することができたのは、整備費用を受益者に負担させたことが理由のひとつである。そして、この受益者負担による交通施設整備という方針は県令・神田孝平の政策思想を反映するものでもある。本報告は、兵庫県における交通施設整備に重大な影響を与えた、受益者負担による施設整備という政策思想に神田がどのように到達したのか、この思想形成に神田が『經濟小學』(慶應 3[1867]年)と題して、翻訳・出版した *Outlines of Social Economy*(2nd ed:1850)の原著者である William Ellis の租税論がどのように影響しているのかを明らかにすることを目的とする。

### 2. 神田孝平の費用負担にかんする思想の展開

#### (1) 『農商辨』における費用負担にかんする思想

神田が自らの政治・経済についての考えを最初に明らかにしたのが『農商辨』(文久元年12月<1862年1月>)である。同書で彼は現在のように「農ヲ以テ國ヲ立」てている場合、次のような問題が発生すると論じる。「武備ヲ整」えるための「費用」を「民」から「取」ろうとすれば、「民」が増税を「怨」み、「内亂」を起こす可能性がある。他方、「民心ヲ收」めようとして税の「取立ヲ緩」やかにすれば、「武備ヲ整」えることができない。「武備ヲ整」えることと、「民心ヲ收」めることは両立することができない問題であり、内政面でのこのような「弊」は「敵ニ乗ルベキノ隙ヲ與」えることになる(神田[1862]1879, 16)。

この問題を解決するために神田が提言したのが「商法」の採用である。すなわち、①「農民ノ租税ヲ免」ずる、②「蒸気機關」などの「種々ノ器械」を導入して鉱業、水上輸送、造船業、漁業、牧畜業を振興する、③「學術技藝」を振興する、④製造業を振興し、「百般ノ器物」を諸外国へと輸出する(同上,17), という政策である。そして、貿易から得られる「利」に租税を賦課することで、上述の問題は解決できると論じる。そして、このような政策にこそ「仁政ノ實」があると評した(同上, 20)。

このように『農商辨』を執筆した時点の神田には、どのような費用を誰が負担するべきであるかという考えをみることはできない。彼が提示するのは、一国の独立にかかわる国防にかかる費用であっても、誰から徴収すれば負担感を与えずにすむのか、という考えにとどまる。この考えにとどまったのは、従来から政策決定をおこなってきた人びとが改革を実施していくべきである、という政治体制論を神田が抱いていたからであった。

## (2) 「財政變革ノ説」における神田の費用負担にかんする思想

神田の政治体制についての考えが大きく変化するのは江戸開城(慶應4年4月11日[1868年4月10日])の前後である。その前日に神田は日本が「永久獨立國」であるためには、政府が「日本國中の説」を採用しなければならないとの考えを公表する(神田 1868a, 8)。さらに、その約2週間後には「説」を採用するための具体的手段として、「地面持」に「入札の法」によって「誠實才能ある者」を「總代」として選出させ、「總代會議」によりあらゆる政策を決定させるべきことを提言する(神田 1868b, 3)。つまり、神田は「地面持」、すなわち納税者の代表が政策決定をおこなうべきという考えに到達したのであった。

政治体制についての考えが変化したことで、神田の費用負担にかんする思想も大きく変化する。このことは明治7(1874)年に『明六雜誌』第17号に公表した「財政變革ノ説」からも読み取ることができる。同論文における彼の主張は、①「民選議院」を開設する、②「勘定」を「吟味」を専門に担当する「會計檢査局」の「人員一組」を議員のなかから「公選」し、彼らが歳出予算を編成する、③「民選議院」で翌年の歳出予算を審議・決定する、④「會計檢査局」で歳入予算の編成をおこなう、⑤「民選議院」で歳入予算を審議し、府県に徴収すべき直接税を割り当てる、⑥府県議会は町村に、町村議会は各戸に徴収すべき直接税を割り当てる、⑦予算を執行する、⑧決算をおこなう(神田 1874, 2-3), というものであった。

この改革を実施することにより、できる限り租税負担が軽くことを望む「人民」の代表者は必要と認めるものでなければ予算要求を承認しないため(同上, 3), 「人民」は「用途不分明ノ税金」を支払う必要はなくなる(同上, 4)。他方、政策決定が「人民」の代表者によっておこなわれることになるため、「人民」にとって「國事」の「成敗得失」はすべてが「自己身上ニ關涉」するものともなる(同上, 4)。つまり、納税者は不必要な費用を負担する必要はないとするものの、彼らの代表者が必要と認めた費用については負担すべきである、と神田は考えるようになった。

### 3. 兵庫県令としての道路・水路の費用負担に対する考え

神田県令時代の兵庫県では、江戸時代の「共同体自治」の単位であった「町」・「村」を最小の行政単位とし、これらを統括する行政単位として「區」を置くという地方統治制度を採用する。「町」・「村」は「小學校」、「番人」、「水利」、「道路橋梁」、「失火盜賊手當」など、「區」は「小學校取締」、「病院」、「水利」、「道路橋梁」などの行政サービスを提供する。そして、これらの方針や費用は管内の「不動産所持人」が選挙した代表者が「町村會」、「區會」で決定していた(「明治6年兵庫県487号」、「明治7年兵庫県第194号」)。

「町村會」、「區會」による費用徴収についての決議を神田は重んじる。それゆえに、県令を退任する際の自らの県政の回顧と残された課題を神田がまとめた「従前兵庫縣事務引續演説」(明治9(1876)年)で、「民會」を開設した以上は「人民の協議」を経ずに「費用を課する理」はないため、「區戸長」のみならず、「縣令」であっても「人民の協議」を経していない「財用」を賦課しなかった(神田1876)、と回顧する。他方、各行政単位が提供する行政サービスの優先順位については神田は自らの考えを反映させており<sup>1</sup>、彼は「道路を才一とし、学校を才二とし、其余の件を才三」としていた(同上)、と述べる。このように順位付けたのは、「道路修築」は「人民」の「世上へ對セル義務」としてもっとも重要なことのひとつであると彼が考えていたこと、さらには「西國往還の大路を除くの外、西北方の通路なきを苦しむ」という兵庫県の実情を反映してのことであった(同上)。

神田はさらに、「道路修築」を重視する自らの方針を「人民」に「督促」したこともあったが、「人民」は次第にこの考えを理解していき、現在では官員の「督促」がなくとも自ら整備に取り組んでいる(同上)、と振り返る。この整備事業のなかで彼が高く評価したのは、有馬郡三田町、八部郡平野村、神戸・兵庫港を結ぶ「三田往還」の整備である<sup>2</sup>。とい

---

<sup>1</sup> 神田が県令時代に採用した地方統治制度は極めて「自治」的性格が強いものではあるが、「町村會」、「區會」の決議を施行するには県令の許可を必要とし、県の方針を介入させることができる余地は残されていた(「明治6年兵庫県487号」、「明治7年兵庫県第194号」)。

<sup>2</sup> 神田は完成した「三田往還」に、「合議村町名并ニ公選ニ應シ土工ヲ監督セシ両員ノ姓名ヲ掲」げ、「行旅ノ者」に「普ク功用ノ由ル處」を知らしめた(「兵庫県史料: 三十三冊」)。

うのは、その契機は神田からの「督促」ではあったものの<sup>3</sup>、沿道に位置する町村<sup>4</sup>が「合議ノ上」で「費金ヲ投」じて整備したからである(「兵庫県史料：三十三冊」)。実際、この事業に要した 16,441 円 57 銭 8 厘の費用のうち、560 円 95 銭 2 厘は寄付でまかなわれたものの、それ以外はすべて「民費」で支弁された(「同上」)。

#### 4. W.エリスの租税論の影響

この「三田往還」は整備費用はもちろん「縣税」で支弁することも、また国に補助金を仰ぐことも可能である<sup>5</sup>。しかしながら、神田は「民費」で支弁するという方針を採用している。それは神田が「道路修築」を「人民」の「世上へ對セル義務」と捉えるも、他方で道路は「人民」自らの「用便を進むる」(神田 1876)ものとも考えるからである。実際、当時にあつては、地租改正により納税形式が米納から金納へと変更されたことで、納税者たちは自らの手で米を売却しなければならなくなり、より高値で米を売却するには大阪、西宮、兵庫といった大量消費地に米を運送する必要があるが、交通施設整備は有馬郡の人びとが自らの暮らしを改善するためには喫緊の課題でもあった。それゆえに、この完成によって直接的に利益を享受する人びとが整備費用を負担させる<sup>6</sup>、受益者負担という方針を神田は徹底した。

このような受益者負担という考えに神田が到達したのは、納税者の代表が政策決定をおこなっていくべきであると主張するようになった江戸開城以降のことである。この考えを形成していく過程で神田に影響を与えたと考えることができるのが『經濟小學』における「通税別税」の項である。同書ではこの「通税」と「別税」とを次のように説明する。「國中一統ノ民」は「國中一體ノ政ヲ受」けるために、「一様」に納める必要があるのが「通税」である(神田 1867, 37)。他方で、「瓦来スノ山中ニ住スル者」は「倫敦人」のように「氣燈掃除及ヒ警衛ノ利」を享受することはなく、また「迷徳塞ノ農民」は「林岡人」のよう

<sup>3</sup> 豊岡県篠山町と兵庫県三田町を結ぶ高瀬水運整備の建議書のなかで、有馬郡田尾寺村の田中狻児が「今般世上為便宜兩港ヨリ三田町迄ノ道路開築被仰出、其事件取調ノ儀我ニ命セラレ」(「兵庫県史料：三十三冊」と述べていることから、「三田往還」整備は神田の発案であったことが窺い知ることができる。

<sup>4</sup> この整備に携わった町村は、神戸・兵庫の両港、八部郡第二区の坂本村、荒田村、奥平野村、同郡第四区の東小部村、下谷上村、上谷上村、有馬郡第十七区の屏風村、深谷村、西畑村、神附村、柳谷村、附物村、吉尾村、上小名田村、下小名田村、中村、日下部村、藍田村、下宅原村、同郡第十八区の三田町である(「兵庫県史料：三十三冊」)。

<sup>5</sup> 「三田往還」は「二等道路」と位置づけられる。「二等道路」とは「各部ノ経路ヲ大経脈ニ接続スル脇往還枝道ノ類」で、この整備費用は「六分ハ大藏省ヨリ下渡ス」と例示されている(「大藏省番外(明治6年8月2日)」)。

<sup>6</sup> ただし、整備費用すべてを一度に徴収することは住民の負担を大きくするため、沿道の町村に完成した道路での陸運を10年間独占的に担う「陸運會社」を設立させ、その利益から不足した費用を償還していくという方法が実施されている(「兵庫県史料：三十三冊」)。

に「沼ヲ乾カスノ利」を享受していない。このような「各地一所ニ係ル者」は「別税」で支弁されるべきである(同上)。そのうえで、この「別税」は「一地」、「一人」に税を課すこと、「東家ニ税シ、西家ニ税セサルコト」も可能である(同上)、とも論じた。

このような特定の行政サービスを享受する人びとが支弁すべき「別税」の賦課は、当然のことながら地方において決定されるべきである。このことについて『經濟小學』は次のように説明する。「政府」が「各地人民ノ教育保護平安ヲ謀」るために「方畧」を設けようとする場合は、地域ごとに「自ラ政ヲ行」わせ、さらに「政權ヲ借」し、「割合」、すなわち「別税」を徴収することを可能にする必要がある(同上)。

## 5. むすび

もちろん、受益者負担という考えそのものは江戸時代より存在する。たとえば、江戸時代にあつては水利事業などを「御普請」、すなわち領主の事業として実施を「要求する『風儀』」に対し、領主側はしばしば「村が『自力』で普請を行い、それが不可能な場合にはじめて御普請を願」いであるべきことをしばしば申し渡している(長妻 2001, 46)。それゆえに、このような慣習の存在も神田の受益者負担の思想形成に影響を与えた可能性がある。

だが、江戸時代における慣習や明治時代になって通達された「大蔵省番外(明治 6 年 8 月 2 日)」では、原則として受益者に負担は求めるものの、その能力を超えるであろう部分については補助を与えることを認めている。他方、神田は交通施設などその受益者が地域、さらには利用者<sup>7</sup>に限定される場合は、彼らに費用の全額負担を要求している。この点については『經濟小學』にある「通税別税」の記述、すなわち W.エリスの租税論を参照したと思われる。もちろん、この受益者負担の思想を貫徹するには『經濟小學』で述べられるように地方分権を徹底し、地方に財源を移譲していく必要がある。これにかんする神田の構想については機会を改めて論じたい。

※ 参考文献一覧表は当日配布します。

---

<sup>7</sup> 神田は「道路ニ損壊せる所」がある場合は「車夫等」の費用負担により修繕を実施したと回顧している(神田 1876)。