

明治初期における神田孝平の税制改革案

一 税務行政簡略化の構想を中心に

関西学院大学研究員 南森茂太

I. はじめに

欧米列強のアジア侵略という国防上の問題に直面していた明治政府は、政府が主導する「近代化」政策の実施によってこれに対処しようとした。欧米諸国への留学生の派遣、お雇い外国人の採用、工部省や内務省による官営事業の経営などは欧米からの新知識・新技術の導入の具体策の一例に挙げられる。ところで、このような政策のためには多額の資金が必要となったが、成立当初の明治政府は徳川幕藩体制のもとの租税制度をそのまま引き継いでおり、その歳入は安定的なものではなかった。というのは、旧政権下での主たる租税収入は米納年貢であり、同制度のもとでは、毎年の米の収穫量と売却時の米価に歳入が左右されたからである。加えて、米価は徳川幕藩体制期を通じて低落傾向にあり、これに起因して幕府・諸藩は財政赤字を慢性化させていた。このため、明治政府にとって税制改革は重要な課題となっていた。

このような中、神田孝平（天保元〈1830〉 - 明治 31〈1898〉）は「税法改革ノ議」（明治 2〈1869〉）、「田税改革議」（明治 3〈1870〉）を著し、自らの税制改革案を建議した。これらの建議では、これまで禁止されてきた土地売買を許可し、地主が申告した売買価格を課税標準額とし、これに過去の収穫量を基準としてあらかじめ算出した税率を賦課し、租税を貨幣で納めさせるという構想が提示された。彼の改革案は財政収入の安定化を図る明治政府の要望に沿ったものであると解釈され、その後実際に行われた地租改正事業の嚆矢として当時から高く評価されてきた¹。

ところが、明治政府は米納年貢制度に起因する歳入の不安定さを問題視していたのに対して、神田はこの制度のもとの税務行政の煩雑さとこれに伴って生じる徴税費用とを問題視していた。それゆえに、地租改正事業の方針が固まり、新たな租税制度にもこれを維持するために多くの費用が必要となることが判明すると、神田は「地券税法」をより徴税費用を軽減できる「所得税法」導入のための「階梯」と位置づけるようになっていった。

¹ たとえば、地租事業を実際に指揮した松方正義が「地租ヲ改正スル原由ヲ太政官ニ稟明ス」（明治 7〈1874〉）において、「此際ニ当リ神田孝平ノ地価ニ税ヲ賦スルノ議アリ。改正論ノ嚆矢トモ称スベシ」（松方[1874]1933, 343）と評しているのはその一例である。

本報告は、神田孝平の明治初期における税制改革にかんする著作である『田税新法²』（明治5（1872））と「税法私言」（明治6（1873））とについて考察をおこない、彼の税制改革案の展開を明らかにしていくことを目的とする。具体的には、2節では『田税新法』、3節では「税法私言」での神田の税制改革案の内容を明らかにする。そして、結びとなる4節では、この2つの建議で彼の税務行政の簡略化構想がどのように展開していったかを考察し、これらの改革案が彼の思想の中でどのように位置づけられるかを明らかにする。

II. 『田税新法』における地租改正案

『田税新法』では「我邦従来ノ田税ノ法」、すなわち米納年貢制度の概要が次のように述べられる。神田によれば、この租税制度のもとでは、まず「検地」により土地の面積が測量され、「石盛」により土地ごとの収穫量が見積もられる。そして、税率は「検見」により年ごとに算定され、納税方法は現物、すなわち「米」による（神田1872, 1）、と。そのうえで、神田はこれらに「皆其弊アリ」（同上）と断じ、それぞれの問題点を詳述していく。

第一に、神田は「検地」の問題点を次のように指摘した。彼によれば、土地ごとに「検地」の実施時期が異なり、測量がおこなわれていない土地も存在している。また、時間の経過による土地の「自然伸縮」が十分に反映されていない。加えて、測量時期が異なればその技術の相違があり、さらには測量に際して役人による不正がおこなわれている可能性もある。これらの問題は新たに「検地」を実施することで解決できるが、「民」はこれが重税の手段になると考えるので、現時点の情勢では実施が困難である（同上1-2）、と。

第二に、「石盛」についても、「検地」と同様に、時代による測量技術の相違、役人の不正、地形の変化にともなう地質の変化が十分に反映されていないことを問題とし、「検地」と同様にこれを再度実施することが困難である（同上2-3）、と神田は論じた。

第三に、「検見」について、役人が「眼分量」でその年の「豊凶」を判断するため、彼らが不正をおこなったとしても、この発見が困難になることを問題視した(同上)。

第四に、「米」による納税について、神田は納税側と徴税側の双方に弊害があると指摘した。前者について、「山林田畑等」からの収穫物に対する租税は米で納める必要があるために、「田畑」の少ない地域では、農民が収穫した米はほとんど租税として納入することになる。そのため、彼らは山林などからの収穫物を売却して購入した米を食用にしている(同上)

²「税法改革ノ議」と『田税新法』との神田の改革案の修正・追加については奥田(2001)を参照のこと。

3), と. 他方, 後者については, 「貢米民ノ手ヲ出テヨリ, 官倉ニ入ルマテ」に, 「斗量, 津出シ, 廻送」などで「官民」双方の「労費」は多大なものとなる. その間に「虫喰鼠喰難船等」で減耗が生じ, これらに見せかける不正もある. すなわち, 「中間ノ耗減」が発生することで「民ヨリ出テシ丈」が「官」に納入されない. 加えて, 「官倉」に米が収納された後, これを売却して歳出にあてるまでの間には, 米価の変動があるために, 「翌年ノ經濟」を「今年ヨリ預算スルコト」が不可能となり, 財政政策は「所謂成行次第」となる. また, 「倉内」での減耗, 「米商ノ姦」などの恐れもある(同上 3 - 4), と.

以上のように米納年貢制度の弊害を論じた神田は, 次のような改革案を提言する. まず, これまで禁止されてきた土地の売買を許可し, 田ごとに「沽券」を発行する. そして, 課税対象を農業生産物を収穫する土地から売買が許可された土地へと, 課税標準額を農業生産物の収穫量から「地主ノ定メ次第³⁾」による土地の売買価格へと改めることを提言した(同上 5 - 6). また, 役人が「眼分量」で年ごとに決定していた税率は, 「五村若クハ十村ヲ管シ, 管内田地ノ事ヲ掌」る「小役所」が決定する. 具体的には「小役所」の管轄地域内の「沽券高」の合計, および, 過去 20 年間の年貢米の平均納入高を平均相場から「金高」に改めたものを算出し, 後者を前者で除することで決定する(同上 6 - 7).

課税対象, 課税標準額, そして税率を上述のように変更することによって, 納税方法は米納から金納に改めることができる. 神田によれば, 「田主」は「自ラノ税金ヲ懐ニシ小役所ニ届」け, 「小役所」は沽券高と収税額が記された「田券張」とこの額とを照合し, 「総括シテ上庁ニ納」める. そして, 「上庁」では「管内緒小役所ノ沽券合帳」と, 「大蔵省」では「國中府県ノ沽券総計帳」と収税額を照合する(同上 8 - 9).

上述の神田の改革案を実施することによって, 旧来の租税制度の問題点は次のように解決される. 「検地」は土地の境界を決定するために残るが, 「上中下田ノ別ヲ立」てることや「検見」は廃止できる. また, 金納化の実施により, 農民は「凶年」の際には「別年ノ貯へ」で, 「米作少クシテ他産多キ地」では「他産ヲ賣」ることで納税ができるようになり, 「自作ノ米ヲ食フ」ことが可能になる. 他方, 「升改メ津出シ運送等ノ勞費」や, 「鼠喰破船等ノ耗減」, これを装った「奸贓ヲ為ス患」もなくなり, 「民ノ出タセシ丈」が「悉ク官ニ納」まる徴税制度が構築できるようになる. また, 「小役所」・「廳」・「大蔵省」は, それぞれの段階で収税額を「帳

³⁾ このような地価の申告制を採用した場合, 地主が地価を「廉価ニ申立テ税ヲ免」れる可能性が生じる(神田 1872, 6). 神田はこの対策として, 「地主ノ定ムル所ヨリ高価ニ買ハント云モノアラバ之ヲ賣ルヘシ. 賣ルコトヲ欲セサレハ附直段通りニ沽券直段ヲ改メ, 且其直段ノ一割ヲ与ヘテ之ヲ謝ス」という制度を設けることで(同上 6), 地価をある程度高く設定させるようにした.

面」と照合するので、これに差異が生じることがなくなり、仮に、生じた場合は「長官」が「帳面」を吟味することで、その原因は即座にあきらかになる。さらに、「政府歳入ノ高年々同一」となり予算制度の導入が可能になる。加えて、この租税制度は「田地」だけではなく「畑野山町在人家土蔵渡場物揚場等」の「一切地着」にかんする租税として適用することができる(同上9 - 11), と。

Ⅲ. 「税法私言」による「所得税」導入案

神田が地租改正にかんする建議を提出したのち、明治政府による米納年貢制度の改革は本格化することになる。しかしながら、政府による改革案は土地の価格を政府の指揮下で算定するもの、すなわち大規模な改正事業を必要とするものであり、税務行政を簡略化しようとする神田の構想は十分に反映されたものではなかった。そのため、明治6(1873)年9月26日に彼は兵庫県令として、大蔵省三等出仕であった陸奥宗光に宛てに建議書を送付し、のちにこれを『日新眞事誌』と『東京日日新聞』に「税法私言」として公表した。

「税法私言」で、神田は政府による地租改正を次のように論じている。彼によれば、「地ノ税ノ法」は「所得税法」が最善ではあるものの、これを即座に実施できないので「地券税法」が導入されている(神田1873, 2), と。すなわち、彼は「地券税法」を時弊救済措置としては「良法」とするも、「所得税法」への「階梯」であると評価したのである(同上)。

では、神田の構想する「所得税法」とはどのようなものであろうか。この税法では課税対象となる所得の把握が重要になるが、神田によると、「地主」が「所有ノ地」を他人に貸して得た「貸賃」が「所得」として捉えられる(同上)。それゆえ、彼は「専ラ耕地ニ就ヒテ云フトキハ作徳税ト称スルモ妨ゲナシ」(同上)と論じるのであった。また、この租税制度の導入によって、「地價」を算出しなくとも「小作証文」を見るだけで課税標準額が把握できるようになる(同上)。神田によれば、「賃借ノ約」は「貸賃」を多く求める「地主」と少なくすませようとする「借主」の協議で決定されるために、「税官検査ノ法」は簡易なもので十分であり、「非情ノ狡法」を設置する必要がなくなるのである⁴。税率については、「地主取上高ノ四割内外」(同上)とされる。これは、「地租改正条例」施行によって得られる租税収入を維持するものであった。

⁴ ただし、神田による「所得税法」の導入構想は、当時の経済の実態が十分には反映されたものではなかったことを付記しておく必要がある。というのは、彼の構想は、小作料は現物ではなく貨幣で支払われている、および、「地主」と「借主」が平等な契約関係にあるという二つの前提によって成立しているからである。

さらに「所得税法」の導入時期についても次のように述べている。神田によれば、現状の農村では、「小作ノ徒」の数はたいへん多いが、他方において、「自田自耕ノ徒」も少なくはない。このような状況が生じたのは、「我邦従来ノ經濟家」の多くが「均田ノ説」を主張し、「豪富ヲ殺ギ、貧民ヲ助クルノ政」を実施してきたことで、「地主」が没落したためである。しかしながら、現在の政府の方針は「勤勉ノ士ヲ薦メ昏愚懶惰ノ徒ヲ斥ク」ものであり、「地主」は今後増加していくと考えられる。そこで「地主」が増加して、「七八分ノ度」になったときに「所得税法」を施行すべきである（同上）、と。

もちろん、「小作」が多く存在する地域もある。そのため、地域ごとに「所得税法」を実施していくことの是非を神田は論じる必要があった。このことについて彼は、度重なる税法の変更は民心を惑わすので、全国的に「地券税法」を施行し、そののちに「所得税法」へと改正することが望ましい（同上）、と否定した。

IV. おわりに

では、『田税新法』から「税法私言」へと展開した神田の税制改革案はどのように捉えることができるのであろうか。前者では、米納年貢制度における税務行政の煩雑さが問題視されており、神田の改革案はこれを解決しようとするものであったと評価できる。その中であって、課税標準額を米の収穫量から土地の売買価格へと、税率の決定を「眼分量」から過去の収穫高を基準にあらかじめ算出する方法へと変更することは、租税収入の安定化という効果を生じさせた。それゆえに、前述の松方のような評価が出現するようになった。また、神田の改革案では、これまでの租税収入を維持する税率が提示されており、このことは政府の税制改革案に沿ったものであった。それゆえに、地租改正にかんする研究では、神田案をより現実的なものに政府が修正したとの評価が生まれる⁵。

しかしながら、従来の租税収入を当面維持したままで、歳入を安定化させようとする政府の目的と、「民」の租税負担の軽減を最終的な目的とし、この実現にむけて税務行政を簡略化しようとする神田の目的とは全く異なるものであった。政府が公布した「地租改正条例」（明治6〈1873〉）は3%の税率で従来の租税収入を確保できるような地価算定式が提示された。他方、土地の面積や肥沃度は時間の経過によって変化すると考えていた神田は、政府が地価算定に介入することで、同様の改正事業が将来にも必要になると予想した。このことは税務行政にかんする費用を削減しようとする彼の構想と異なるものであり、それ

⁵ たとえば、大島・加藤・大内（1972）。

ゆえに行政の介入がなくとも課税標準額を把握する新たな方法として「所得税法」の導入を提言することになった。

最後に、神田の税務行政の簡略化構想は、彼の思想の中でどのように位置づけられるかについてみていくことにする。租税負担と民心の関係を重視した神田は、幕末に執筆した『農商辨』（文久元〈1861〉）で、「利」の少ない「農ノ産物」への租税賦課が農民の民心離散の原因であることを論じ、課税対象を「商ノ利」へと変更すべきことを主張した⁶。このような思想は、幕末から明治への政治体制の変化を超えて継承され、徴税費を最小化することで歳出を削減し間接的に租税を軽減できる徴税制度を構想して『田税新法』や「税法私言」が執筆された。他方、これらの改革案での税率は旧来の租税収入から算出されたものであり、民の直接的な租税を軽減することについては課題が残された。そして、神田はこの解決を政治体制の変革に求めるのであった。すなわち、「財政變革ノ説」（明治7〈1874〉）では、民選議院を前提とした予算制度を導入し、納税者が納得して租税を納付できる制度の整備を主張したのであった。もちろん、神田の民選議院論と租税思想との関係について論じることは本稿の目的を超えるものであり、この点は別の機会で明らかにしたい。

【参考文献】

- 奥田晴樹. 2001. 『日本の近代的土地所有』 弘文堂.
- 大島清・加藤俊彦・大内力. 1972. 『地租改正』 東京大学出版会.
- 神田孝平. 1861. 『農商辨』 土居光華編『評点經世餘論』 正榮堂, 1879 : 1 - 27.
- 1869. 「税法改革ノ義」 吉野作造編, 『明治文化全集』 第4巻, 憲政編, 日本評論社, 1928 : 149.
- 1870. 「田税改革議」 土居光華編, 前掲書, 35 - 52.
- 1872. 『田税新法』 紀伊國屋.
- 1873. 「税法私言」 『日新眞事誌』 第2周年第127号 : 2.
- 1874. 「財政變革ノ説」 『明六雜誌』 第17号 : 1 - 5.
- 松方正義. 1874. 「地租ヲ改正スル原由ヲ太政官ニ稟明ス」 大内兵衛・土屋喬雄編『明治前期財政經濟史料集成』 第7巻, 改造社, 1933 : 343 - 344.
- 南森茂太. 2008. 「神田孝平『農商辨』における商の『利』—税制改革論を中心に—」 『經濟学史研究』 50 - 1 : 62 - 78.

⁶ 『農商辨』における神田の税制改革案の具体的内容については南森（2008）を参照のこと。