

参事会制度 (三)

——参事会制度と有力者支配構造——

西岡久鞆

目次

- 一、参事会制度の創出過程（本誌第六卷第一号）
- 二、参事会制度の史的展開過程（本誌第七卷第一号）
- 三、参事会制度と有力者支配構造（本号）
 - 序——分析の視点
 - 一、名譽職参事会員の名望家性
 - 二、地主的土地所有と村落支配
 - 三、官僚制の強化と村落支配秩序の再編
 - 四、地主制の動搖と参事会制度
 - 五、府県参事会と訴願裁決

序——分析の視点

前稿で述べたところであるが、明治地方制度に不可欠な一環として設けられていた参事会は、法制度としての技術的側面では、地方議会の副議決機関として、地方議会の権限・機能を代位補完するものとされていたが、それが有した政治的支配の性格にそくしているならば、本来的に異質な二つの構造契機を同居させていたものといえることができるであろう。政府官僚と地方有力者（名望家を主要な勢力とする）との抱合せがそれである。

参事会構成におけるこれら二元的契機の異質性・相反性については、有名なウェーバーの規定を想起するだけで十分である。すなわち、官僚制の属性としての集権性・専門性・技術性・職業家性・合理性・非人格性―没主観性等に対し、名望家のそれは分権性・非専門性・副業性・非合理性・人格性―温情性等として対置されている。ウェーバーによれば、支配の類型としての名望家概念における不可欠の要素は、「政治によつてではなく政治のために」一定の余暇をささげうるだけの経済的状态にあるものことであり、そのようなものの典型は各種のレンテ生活者であった。

したがって本稿の課題にとつて必要な作業は、法社会学的な見地において、そうした地方有力者の支配構造を明らかにすることである。しかしそれは、わが国の場合、明治期（明治・大正・昭和）のいつの時代においても、それ自体独立の局地完結的なものとして存在したわけではない。官僚制と不可分に結びついていたのである。また、そのようなものとしての両者の関連・結合の仕組み・態様は、明治政権の性格と日本資本主義経済の特殊な事情とに規定されながら、複雑な絡み合いのなかで変化していったとみてよい。

このような問題領域の把え方は、政治経済両面にわたつて、明治期におけるわが国の社会制度の根本的な歴史的構造的説明を必要ならしめるものといえるが、それはさしあたり、先学の成果を一定限度でふまえることにして、ここでは主として対象領域を、官僚制支配との関連における地方有力者支配の構造分析に限定したい考えである。

ところで、明治期における地方有力者の典型は、地主的名望家であるから、地主制といわれるものがどのようなかたちで村落支配と関わっていたかの説明がまず必要となる。一般的には、周知のごとく、わが国の地主制は西欧には例のないほど高い現物小作料に支えられた寄生地主制として発達したものであり、そのようなかたちでの地主的土地所有こそが、戦前まで維持されたところの農村支配のいっさいの物的基礎であった。しかし、地主的土地所有の形態には、その規模の大小により、また地域的特質によって、いちじるしい差違がみられ、一々二の事例によって一般を語ることはもちろんでないわけである。だが、そうした条件を考慮したうえで、地主的村落支配の最も明瞭に現われてくる典型例をひくことは、ある程度可能であり、また有益なことでもあると考える。そしてかかる場合としては、中小地主よりも大地主の方が、それも規模が大であればあるほど(資料が比較的よく保存されているという事情もあって)把握しやすいのであるから、そういうものとして、本稿ではさしあたり新潟県の巨大地主の場合を検討してみることにした。

ただ、その検討に入るに先立ち、参事会構成における名誉職会員の名望家的性格についてふれておく必要がある。その場合、名望家性の判断基準として、かれらの寄生地主的性格及び社会的評価の基準としての公職(名誉職)並に有力団体役職の占有状況をみることとし、例を明治二十年―四十年間における群馬県参事会にとることとする。

一、名誉職参事会員の名望家性

支配の類型としての名望家概念につき、ウェーバーは、無報酬でもその所属団体の指導的ないし管理的仕事を、継続的・兼業的に行いうるだけの経済的余暇があり、そしてかつ高い社会的評価を受け、その結果成員の信頼によって自発的に、しかし遂には伝統的に官職を占有する機会をもっているような人々のことであるとしている。そしてかれによれば、とくに前者の要素を最高度にもっているものはレンテ生活者“Rentier”であった。⁽¹⁾

ウェーバーによる右の概念規定は、わが国の明治期における地方名望家にも、さしあたり適合するものとみてよいだろ

う。つまり、かれらの多くは、多くの田畑をもち自らは耕作から離れて、主として小作料収入に生活の基礎をおく「寄生地主」であったのである。

このような「寄生地主」層の存在は、日本資本主義成立期の構造的特質を反映して、すでに明治二十年代には動かしがたい社会的存在として成立していたものとみられている。明治二十一年・二十三年地方制度が、国家の基礎を固めるための人的構成として、かかる社会的勢力の積極的活用を考えたのは当然の成りゆきだったといわざるをえない。しかしそれは同時に、「細民ノ多数ニ制セラルルヲ防グ」措置でもあった。

試みに、明治二十四～五年段階における農民層を耕作規模別でみてみると、全国平均で一町五反以上は一五％にすぎず、八反未満が五六％で、八反以上一町五反未満が二九％となっており、自立不可能とみられる一町五反未満の小農なし過小農経営が全体の八五％を占めている⁽²⁾。また、全耕地中小作地の占める割合は、全国平均で四一・五％（四五府県、五〇％を超えるところも数府県あった⁽³⁾）。

名誉職参事会員は、前稿でふれたとおり、それぞれ各級地方議会において互選により議員中から選出されることになってきた（ただし、市参事会員は明治四十四年以降）から、名誉職参事会員となるには当然その議会の議員であることが必要だが、それには財産上の制限があり、府県の場合、直接国税十円以上を納める者に限られていた（この制限は大正十五年普通制実施まで変ることがなかった）。府県制公布の明治二十三年現在、地租（直接国税中地租の占める割合は当時九七％ぐらいであった⁽⁴⁾）十円以上を納める者の数は、全国で七五万五〇〇〇人ぐらいであり、いちおうこの層が府県会段階における名誉職参事会員の有資格者階層であったとみてよい。これを当時の地価（全国平均田畑反二七・〇五円⁽⁵⁾）、地租率（一〇〇分の三）で割り出してみると、この層の最低土地所有量は一町二反ということになる。しかし、当時の村落社会で、この程度の土地所有ではいわゆる名望家としての高い社会的評価と支配力をもつことは不可能であって、政治的経済的にある程度の支配力をもつためには、最少限三町歩以上の土地所有は必要であったとみられている。当時の数字をもっていないが、寄生地

主制の爛熟期といわれる明治四十一年段階の統計でみると、三町歩以上の耕地所有者数は四四万五〇〇〇戸ぐらいで、これは耕地所有者総数四五三万七〇〇〇戸の九・一％にすぎない。⁽⁸⁾

また、郡名譽職参事会員の選出基盤たる郡会の組織は、町村選出議員と大地主議員とから成り、町村選出議員の被選挙資格は、町村会議員の選挙権者すべてに認められており、地租の納入者であるかまたは直接国税二円以上の納入者という以外に財産上の制限はなかったが、大地主議員というのは、地価一万円以上の大土地所有者にのみ認められた特権であつて、しかもかれらはつねに議員総数の三分の一を占めるものとされていたのである。この大地主議員の制度は、当時においてもなかなかの不評判で、この制度の創設者である山県自ら郡制施行後十年足らずで、大地主必ずしも郡内の名望家と言ふ訳ではなくなつたことを認めざるをえなくなり、三十二年改正で廃止になつたことは前稿で述べたところである。とにかく、地価一万円といえ、前記計算で平均三六・九町歩の大地主ということになる。明治三十一年、この制度廃止直前の数字でみてみると、地価一万円以上の地主は全国で六、五九二人となつており、最高和歌山県の五四六人から最低鹿児島県の二〇人というように、地域的偏差が目立つ。なお、後で例にひく新潟県は四〇一人、群馬県は五一人である。⁽⁹⁾

では現実に、どのような顔振れが名譽職参事会員に選出されていたか。群馬県の場合について具体的に検討してみよう。群馬県で府県制が実施されたのは明治三十年のことである。したがつて、ここではとりあえずそれ以後十年間のデータによつて、名譽職会員の顔振れをみてみることにする。

表1は、明治三十年——四十年の期間に名譽職会員として選出された三二名の、改選年次における直接国税納額を個人別に示したものである。

各年次とも²⁰田村庄作が最高であり、この期間の平均納税額は四六五円となる。田村家保存資料(資産収支決算簿・土地小作取調簿等)によつて、三十六年当時の地価を算出すると、三〇・一円となる。その頃の直接国税中地租の割合を九〇％(明治三十年多額納税者議員互選人名簿による)、地租賦課率一〇〇分の三として算出すれば、田村庄作の十年間の平均推定

表1 群馬県名誉職参事会員の納税額 (明治30—40年)

氏 名	任期	直接国税納税額
1 松井八十吉	3	(30) 95 (32) 98 (36) 123
2 金 井貢	1	(30) 12
3 根岸崑太郎	4	(30) 137 (32) 137 (36) 155 (40) 267
4 須藤 嘉吉	2	(30) 29 (32) 38
5 内田 三郎	1	(30) 122
6 森田寿次郎	1	(30) 357
7 岡部駒次郎	1	(30) 134
8 葉住 利藏	1	(32) 18
9 佐藤 量平	1	(30) 69 (32) 77
10 小林 源六	1	(30) 310
11 岡田三津吉	1	(30) 13
12 向井 周弥	1	(32) 20
13 狩野定次郎	1	(32) 22
14 真庭奥之助	1	(32) 41
15 今泉健次郎	2	(32) 37 (36) 19 (40) 92
16 木暮松三郎	1	(30) 41
17 真砂伝次郎	2	(36) 250 (40) 578
18 高橋 雄吉	1	(36) 151
19 新井高四郎	1	(32) 21
20 田村 庄作	2	(30) 364 (36) 289 (40) 744
21 岡田 又八	1	(40) 498
22 飯塚 志賀	1	(40) 178
23 今井 今助	1	(40) 192
24 大竹 勝術	1	(40) 30
25 新井佐五郎	1	(40) 27
26 黒田 考藏	1	(40) 57
27 今井 慎三	1	(40) 55
28 福沢常五郎	1	(40) 63
29 毛呂佳太郎	1	(32) 77
30 阿久津直三郎	1	(40) 195
31 神保 顕禄	1	(40) 43
32 斎藤正次郎	1	(40) 195

備考：群馬県議会議史第2巻により作成。()内は県会議員在任年次。氏名番号は説明の便宜のため付したもの。

土地所有量は四六町三反となる。森田——三五町五反、³根岸——平均一九町三反となり、最少の²金井は一町二反である。

レント生活者として余暇を村落社会の名誉職にささげるのに必要な土地所有量を、最少限度三町歩(納税額にして三〇円)とみた場合、三二人の名誉職会員中二六人(八二%)が、その有資格者ということになる。名望家性の主要な指標たる経済的条件をかれらは、ほとんどみたしていたといつてよいだろう。

表2 名譽職参事会員の主要役職歴頻度表
明治30—40年 群馬県

学歴	専門学校・師範	2
	中学・職業学校	2
	寺小屋・私塾・小学	13
職業	独学・師事	15
	地主・地主兼質屋	9
	(会社重役・社長・地主兼会社社長)	19
	醸造業	2
	医師	1
	その他	1
	県—議長・副議長	3
郡	議員	19
	議長・副議長	7
	参事会員	4
町村	戸長・町村長	30(うち戸長11)
	議員	23
諸団体	農業団体役員	23
	商工団体役員	4
	その他	16
	代議士	5

(備考：群馬県議会議員名鑑より作成)

別の評価と期待をよせていたところであった。そうした評価と期待は、戸長の後継たる町村長に対しても全く同様であったといえる。

町村長に次いで多いのは、郡会、町村会議員である。とくに郡会は大地主の政界進出の拠点とみられ、県会議員・代議士に当選するための有力な足場となっていた感がある。五名の代議士中四名までが郡会議員であった。地方名望家で郡書記になるものも珍らしくなかった。須藤嘉吉・葉住利蔵はいずれも代議士となるほどの名望家であったが、郡書記の経歴をもつ。

さらに注目されるのは、公職(主として町村長・村議員・県議員)在任期間の長いことである。通算二〇年以上が三分の二を占め、県会議員だけでも二六年間という者もあった。かれらはほとんど、その一生を名譽職にささげたといえる。

表2は、三二人の学歴、職業並に、地方団体の公職(名譽職)及び有力団体の役職歴を、その頻度で示したものである。

正確なものとはいいがたいが、大体の傾向を知る材料とはなるであろう。

公職では、町村長の経歴をもつ者が圧倒的でほとんどといってよい。そのなかには戸長歴の持主も十人含まれているが、専制政府は、「大凡戸長トナル者ハ其町村ニ名望アル者又ハ材幹衆ニ超ユル者又ハ旧家ニシテ……其町村人民ノ上流ニ居ル者ナルカ故ニ其言自ラ行ハレ易キ」⁽¹⁰⁾人物として、早くから格

このことは反面からいならば、国家支配機構の底辺が地主的利害の反映の場でしかなかったことを示すものでもあった。

また、かれらは、町村↓郡・県↓国とタテにつながる行政機構の主要ポストを独占していただけでなく、行政補助的各種委員（学務委員・所得税調査委員・納税調査委員・土地収用審査委員等）や外郭団体（農会・産業組合・耕地整理組合・森林会・農村振興会・養蚕組合等の農業団体、商工会・蚕糸業組合・酒造組合等の商工団体、その他教育会・医師会等）の主要な役職をかねていたのであって、そうすることによって、村落支配におけるいわば重層的同心円構造の基軸を形成していたといえよう。

さてそこで、そうした村落支配における物的基礎としての地主的土地所有の典型事例として、次に新潟県における巨大地主二宮家の場合を検討してみることにする。

注 (1) Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1972, (5aufl.) S. 170 M ヴェーバー *経済と社会「支配の社会学」* I (世良晃志郎訳) 二四一五頁。

(2) 平野義太郎・「日本資本主義社会の機構」八九頁。(三府二十四県の統計―平田東助・「信用組合論」明治二十四年版によるもの)。

(3) 安良城盛昭・「地主制の展開」日本歴史近代3七四頁。なお五〇%をこえる府県は大阪・新潟・静岡・富山・鳥取・鳥根・香川。

(4) 同上八二頁。

(5) 明治二十三度における地租十円以上納入者数は全国で七五五、四二二人である(帝国統計年鑑)。

(6) 安良城・前掲八九頁。

(7) 大島清・「地主―小地主と大地主」の項参照(平凡社世界大百科事典13)。

(8) 同上「農林省統計表」によって作成された表参照。

(9) 安良城・前掲八九頁。

(10) 大島太郎「日本地方行政史序説」六三頁において引用する明治十三年改正教育会理由書。

二、地主的土地所有と村落支配

「地主王国」とよばれる新潟県では、五〇町歩以上の大地主は、明治三十六年二三人、大正十三年二五七人と他県に比べて圧倒的に多く、五百町歩以上についても全国のおよそ半数は新潟県で占めるほどであり、さらに千町歩地主も五指にあまるほどであったといわれている。⁽¹⁾

明治二十三年の長者番付表(多額納税者議員互選人名簿)で見ると、二宮家(五代九兵衛孝順)は、市島家、白勢家、伊藤家に次ぐ四番目の財産家であり、明治二十四年現在その所有地面積は三郡三十四ヶ村にわたって九一町歩に達していた。⁽²⁾ これら巨大地主の土地集積過程をみると、明治維新前にすでに巨大地主として事実上成立していたものと、明治期になって急激に巨大化したものとの大別でき、市島、二宮家は前者、斎藤、伊藤家は後者の例にぞくする。⁽³⁾

二宮家の場合は、すでに幕末において約六〇〇町歩を集積しており、明治期にはいつて十年代後半に、もと差配人として二宮家が仕えていた白勢家の家産整理により、いっきよにその所有地約三〇〇町歩を買取るなどして九〇〇町歩以上を所有するにいたり、戦前までほぼその規模を維持したことが知られている。⁽⁴⁾

では一体、二宮家はこの老大な所有地をいかにして管理支配していたか。その検討に入る前に、二宮家の所有地構成をみておこう。表3で知られるように、所有地のなかでは田、畑が八〇%ないし八五%を占め、山林がこれに次いで一二%ないし一四%となっており、耕地が所有地構成の主要部分をなしていることはいうまでもない。

二宮家は、これらの老大な耕地を約一、五〇〇人の小作人に貸付けて耕作させ、小作人との接触には世話人および三一人の差配人をして当らせるといった間接支配方式をとっていた。二宮家の土地管理体制で注目されるのは、その中枢

表3 二宮家所有地反別の推移
明治21年—昭和16年

	田	畑	宅地	山林	原野	その他	合 計
明治21年	6573 ^反	768 ^反	91 ^反	1252 ^反			8684
25	6603	818	133	1262	215	52	9033
30	6757	861	139	1274	222	63	9316
36	6934	867	142	1288	222	130	9583
41	6888	881	144	1303	208		9427
大正 3	7015	880	44.984 ^坪	1309	196	57	9457・44984 ^坪
7	7371	1051	55.053 ^坪	1169	162	56	9809・55053
昭和10	7358	1060	58.298 ^坪	1170	161	165	9914・58298
16	7351	1049	59.671 ^坪	1165	162	64	9791・59671

備考：新潟県大地主所蔵資料第8集「二宮家の地主的構成」より。

機構とみられる帳場勤務者（二宮店と称していた）が、ほとんど同族（分家ないし姻戚関係者）で占められていることである（表4参照）。そしてこの帳場勤務者の中から、地域ごとに世話人を監督する事務分担者が決められていた。その関係を示したものが表5である。

これらの世話人は、すべて二宮家の小作人または小作名義人であるが、一般の無力な小作人たちがって、村落社会で多かれ少なかれ支配力をもった存在（その中には、村会議員・農会議員・村長の経歴をもつ者も含まれていた）であつたとみられる。

二宮店主自らは、他所に別邸を構えて住むというのではなく、つねに聖籠村蓮野の自宅に居住して万般の帳場事務を指図するといった、祖先伝来の手がたい構えであつたようである。同族中心に固められた帳場勤務者の中には、村の助役、収入役、村長といった行政機構の三役や農協組合長、耕地整理組合長のごとき外郭団体の長の経歴をもつた者がズラリと顔を並べており、村会議員のほか県会議員の肩書をもつ人物まで含まれているのが注目される。

対する影響力は圧倒的なかたちで展開されることになる。

例えば、「明治三十三年頃、この村には『押休み』と称して、若者が村鎮守河内神社の社殿の扉をたたき、休み日を得る慣しがあり、（阿部健吉―蓮濁新田の二宮家小作人―も）この扉たたきに度々参加した。処が二宮家からそれが過ぎ農事に勉勵しないということとで村へ嚴重な申入があり、村は二宮家に謝り状一札を入れるということがあり、『押休み』はそれ

参事会制度(三) (西岡)

表4 明治以降二宮家帳場勤務者

氏名	出身地	略歴	勤めた原因	就職の年	退職の年
二宮 順忠	聖籠村蓮野		分家・当主の叔父	明治6年	明治33年
二宮 喜作	〃	聖籠村長・県会議員	分家・当主の伯父の婿	〃 7年	〃 22年
二宮敬三郎	〃		旧分家	〃 10年	〃 45年
二宮 九左エ門	〃		〃	〃 10年	
二宮 鎮平	〃		〃	〃 20年	
泉 祐四郎	聖籠村藤寄			〃 20年	明治40年
野村文三郎	佐々木村下興野			〃 20年頃	
二宮 九藏	聖籠村蓮野		旧分家	〃 30年頃	昭和3年
二宮九二太	〃		〃	〃	大正9年
二宮 一郎	〃		〃	〃	明治44年
二宮徳四郎	〃		〃	〃 35年	〃 40年
加藤 三弥	〃	芝中卒 聖籠村役場助役		〃 40年	昭和22年
二宮貞太郎	〃	慶応卒聖籠村長	分家・喜作の長男	〃 45年	〃 6年
阿部 甚三	中蒲原郡石山村 紫竹	世話人		〃 45年	大正7年
新保次郎太	聖籠村三賀	聖籠村役場書記		大正元年	〃 13年
二宮 孝誠	聖籠村蓮野	慶大卒	分家・当主の弟	〃 8年	昭和37年
二宮 敬治	〃		旧分家敬三郎の長男	〃	〃 22年
横山 忠策	鴻沼村長畑		世話人の子	〃	〃 18年
二宮九八郎	聖籠村蓮野	芝中卒	旧分家徳四郎の長男	〃 9年	〃 12年
二宮 憲弥	〃	聖籠村役場収入役 芝中卒	旧分家九二太の長男	〃 12年	〃 6年
二宮 勝己	〃	加茂農林卒	旧分家九二太の次男	昭和4年	〃 23年
田辺 陳平	聖籠村杉谷田	〃 村会 議員・農協組合長		〃 4年	〃 22年
二宮 博	聖籠村蓮野	慶大卒 聖籠村郵便局長	旧分家貞太郎の長男	〃 6年	〃 22年
小柳四郎太	〃	蓮野村外五ヶ村 耕地整理組合長			〃 8年
小柳 四郎	〃	帝大中退 三井 東新倉庫会社勤務	四郎太の長男	〃 8年	〃 22年
二宮仁一郎	〃		旧分家敬三郎の孫	〃 14年	〃 19年
渡辺 官助	五十公野村				〃 10年
横山 清治	鴻沼村長畑		世話人の親族		

備考：前掲「二宮家の地主的構成」より。「資料的にまとまったものなし。
二宮家に照合し、回答を得たもの。」との注あり。

表5 二宮家の差配人支配方式 (昭和10年)

担任者(帳務者)	差配地 所在地名	差配人	小作人数	
加藤 三弥 小柳 四郎	五十公野	富樫善四郎	34	
	東塚目・西塚目	長谷川悦吉	29	
	新井田	須田 石三	35	
	小船渡	加藤耕三郎	22	
	板敷	鈴木 義一	23	
	嶋瀧	坂井儀八郎	50	
	横土居・笹山・浦ノ入	耐所 政治	105	
	富塚・弓越	大谷知久太	33	
	船入・猿橋	新保 保次	31	
	中曾根	小柳安太郎	20	
	新発田		13	
	坂田 忠策 横山 清治	佐々木・黒山(葛塚町)	江口仁太郎	132
		上中沢・曾根・日渡・則清	津野 永司	51
飯島・下興野		斉藤 誠一	65	
北藁口・下中ノ目・池ノ端		佐藤 育三	60	
西宮内		渋谷 愛三	17	
竹ヶ花		斉藤時四郎	20	
大伝・戸板沢		鈴木 与次	18	
吉浦・乙次		野村 清松	21	
藤掛		上杉 亀藏	1	
二宮 博 田辺 陳平		長畑	横山 昌太	15
		中谷内・中田	小池幸三郎	15
		桑ノ口	同 上	27
		道賀	阿部専之助	24
	大夫・山倉・諏訪山	高橋彦一郎	57	
	桃山・丸瀧	伊関 伸次	12	
	道賀新田	水戸部孝八	28	
	真野・上大谷内・真野原		10	
	二本松	淡路銀次郎	78	
	三賀		9	
	蓮野(二枚橋)		66	
	二宮 敬治 二宮 勝巳	蓮瀧	佐久間善三郎	130
		甚兵衛橋		11
別行			23	
換地・新渡		新保辰太郎	20	
亀塚浜			11	
太郎代浜			18	
内島見			1	
杉谷内			45	
藤寄・大夫興野		横山 二郎	53	
紫竹		阿部 隆三	7	
姥ヶ山・竹ノ尾		浅井 専造	18	
		31人	1459人	

備考：前掲資料「二宮家の地主的構成」p. 313—314による。

から以後村重立ちへの『願休み』となった」と伝えられている(阿部健吉氏談)⁽⁵⁾。
 当時の小作人の生活を具体的に伝える資料は乏しいが、横山源之助「日本の下層社会」には明治三十年頃の隣県である富山県の状況が記されている⁽⁶⁾。それによると、明治二十七年当時の富山県の米産出高は新潟・兵庫・愛知に次いで全国第四位の農業県であった。その富山県において、「小作人の一ケ年に得る所、之を五反歩耕作する中等小作人に拵ぶも、小

作肥料種粃代を除きて縦令勞力費を計算外に置くも五十円に出ること頗る難き」状況で、大工左官のごとき「職人一ヶ年の所得百二十円乃至百三十五円」の半分にも及ばない有様であった。したがって、勢い家計の助けを内職・出稼に求めることになるが、「婦女子の内職なる木綿若くは蒲織等より得る所、高く積りて日に八錢づつを得るとするも、一ヶ年二十四円に過ぎざれば、即ち之を一ヶ年の収入に加うるも、僅に七十四円に出づるのみ、……僅に七十四円の収入にて果して一家の生活を充分にし得べきや」、また、「小作人全体及び小さき小作人の若い者にして、作男となりて外に出でざるは殆どなし、……若し勤むること能はずして還ることあれば、其の父母は鞭撻を以て叱責する傍ら、渠等の経験し来れる智囊を絞りにて人情を説き世間を説き生活を説きて其の不可なるを論」さなければならなかつたのである。⁽⁷⁾

当時の二宮家の小作人の耕作規模を知る資料はないが、昭和十五年の資料でみると、小作契約証のある小作人一二七名のうち一町歩以上四二名、一町以下四反以上五五名、四反以下三〇名であつて、横山氏のいう一反歩「極窮小作人」も九名含まれており、四一五反の並小作人と合せると五三名(四一%)は、ギリギリの生活すら維持できない状況ではなかつたかと思われる。

前記阿部氏は、二宮家の蓮瀉小作人のうちでは世話人を除き二町以上を耕作する最大の小作人であるが、毎朝二時に家を出て、五料の道を兵営まで車に四斗樽四ツを乗せて尿尿の汲取りに通つたといわれ、また、二宮家の山林の貸付は、落枝・落葉の採取に限定されており、小作人はこれを新発田町で一束一〜二錢で売つて、生活の足しにしていたほどである。⁽⁸⁾

二宮家初期小作人変遷表をみると、絶家・没落・離村・移住等と記されたものがかなり目立つ。

小作料は、大体において收穫高の半分であり、明治二十八年日銀支店の問合せに対する二宮家の報告によれば、各町村平均反当り八斗二升となっている。この割合は後にいたるまでほとんど変らなかつた。なお付言すれば、大正末期蓮瀉農民組合は、「米質調整及俵装改良等ニ依リ経費及勞力ノ代償トシテ地主ヨリ小作米一俵ニ付米参升ヲ要求スルコト」を申合せている(内規第六条)。そうした動きに対する二宮家の姿勢は、その頃になつても依然としてきわめて威丈高なもので

あつた。

「就テハ世間ニ伝フル如キ参升問題、単儀ニテ納入願、並米ヲ建米等ノ如キ其他願、金數事ハ、絶対ニ許容セザルニ依リ、同考違ノナキ様、夫々嚴達」すべき旨、世話人を通じて「申渡」している（傍点筆者）。

全国的な小作争議の高揚期においてすらかくのごとくであったから、日清戦以前において、災害兇作による単純な減免願出ですら一喝されて小作人が詫びをいれるという光景はいくらでもあったと思われる。

要するに、明治中期頃までの地主的支配は、このようにして、ほとんど自立不可能な零細農耕者の広範な存在を前提としたうえで、かれらの互助的生活関係としての共同体秩序を媒介とすることによって成り立っていたことが知られよう。しかし、それは日清・日露の両戦後を経て、新たな段階をむかえることになる。

注(1) 「新潟県百年の歩み」二〇二頁。

(2) 二宮家の分析は、農政調査会・新潟県大地主所蔵資料第八集「二宮家の地主的構成」による部分が多い。明治二十一年〜昭和十六年の「二宮家所有反別推移」につき同書二五三頁。

(3) 前掲・「新潟県百年の歩み」二〇四頁。

(4) 前掲「二宮家の地主的構成」五頁・二五三頁。

(5) 同上三六六頁。

(6) 横山源之助・「日本の下層社会」二四七頁以下（岩波文庫）。

(7) 同上二六五―二七三頁。

(8) 前掲「二宮家の地主的構成」三六六―六七頁。

(9) 同上四一〇―一頁。

三、官僚制の強化と村落支配秩序の再編

(1) 戦後経営と官僚制の浸透

日清戦は、戦争遂行自体によって国家財政が破綻をきたすということは免れたけれども、いわゆる「戦後経営」のため政府によって展開された軍備拡張をはじめ、植民地拓殖事業・鉄道製鉄等官営企業の実施によって、国家財政は急激に膨脹した。そしてそれが地方財政を圧迫し、住民負担を増大させたことは当然の成り行きであったのである。

一方、地方団体は、為政者の当初の意図とはうらはらに、帝国議会開設以来「中央政局の余響」をまともにはうけて、山県自らが「大地主必しも郡内の名望家と言ふ訳では」なくなったことを告白せざるをえない事態に立ちいたったのである。地主層の帝国議会における議席数は、二十七年(第四回総選挙)から三十五年(第七回総選挙)の間に六五も減少した。この期間に総議席数は三〇〇から三七六へ七六増加しているから、総議席数に占める地主勢力の比率は、六一・六%から三一・九%へ激減したことになる。⁽¹⁾

日清戦の勝利は、日本に富と景気をもたらしたとはいえ、それはほんの一にぎりのブルジョア・地主層を肥やしたにとどまり、圧倒的多数者である零細農民(二町五反以下は全耕地所有者の八五・三%―明治二十四年現在)にとっては、よりいっそうの負担の増大と自立不能による自作・小作農への転落をもたらしたにすぎなかった。

二十三年と三十二年とを比べてみると、百戸当り農家負担額は、関西(二六ヶ村平均)で八九二円から一、〇一一円へ一、一九円の増、東北(二ヶ村平均)では八二二円から一、〇〇七円へ一八五円の増を示した。⁽²⁾ また、明治二十五年当時の小作地率四一・五%は、三十六年には四六・五%へとふくれ上り、その一方では一〇町歩以上の大地主への土地集積がいぜんとして進行するといった矛盾が顕在化してきていたのである。⁽³⁾

明治官僚軍閥政府にとって、自らの権力の社会的基盤たる、かかる中小地主層の分解と動揺を放置することは許されな

表6 農村における日用品の平均物価
—群馬県の場合— 単位：円

	明治41年	42年	43年	44年
玄米 (1石)	16.29	13.57	13.72	16.70
大麦 (1石)	6.17	6.04	5.67	6.40
清酒 (1石)	39.24	38.09	37.82	40.66
醬(油1石)	22.76	23.62	23.81	22.48
味噌 (1貫目)	0.29	0.28	0.32	0.28
塩 (1石)	6.84	6.09	5.71	4.95
胡麻油 (1石)	59.11	51.96	56.56	57.51
薪(10貫目)	0.37	0.30	0.23	0.25
炭(10貫目)	1.08	1.11	1.11	1.15

資料：群馬県議会史第3巻

かった。明治三十年以降政府が、かかる階層を対象に、産業・経済・金融各般にわたって、積極的保護政策を展開した背景には、そうした自らの権力を支える社会的基盤の動揺をみただけにほかならなかったのである。

日露戦は、そうした政府官僚の傾向にさらに拍車をかけ、地方社会への官僚制の浸透を決定的なものにした。それはまた、日本資本主義の新たな段階における政府官僚の当然の対応でもあったのである。

この戦争で日本が費した戦費は、一九億八七〇〇万円に上り、そのうち八〇%が公債で、さらにそのうちの五二%は外債で賄われた。明治三十七年三月非常時特別税法(第一次)が制定され、従来の課率地価百分の二・五にさらに百分の一・八ないし五・五を加重して地租の大増徴が行われたのをはじめとして、營業税・所得税・砂糖消費税と軒並に増徴が行われ、タバコ専売もこの時実施されている。それだけではない。三十八年一月には非常時特別税法の改正がなされ、再び

(第一次と同規模の増徴が強行されて、第一次第二次を合すると非常特別税の増徴は、総額一億四〇〇〇万円(日清戦の戦費総額にほぼ匹敵する)に達した)のである。⁽⁴⁾

かくて地方住民は、いまだかつてない規模に膨脹した国家財政の負担をモロにかぶる結果となった。農家百戸当り負担額は、四十一年にはさらに増大して、前記関西で八〇九円、東北で八七五円の増(対三十二年比)となっている。因みに明治末期の農村における主要な日用品の小売価格をみると、上表(表6)の示すとおりであって、農家一戸当り一八円という負担がいかに大きなものであったかがわかる。

しかし国運を賭けた日露戦の辛勝によって、世界の一等国―八大強国の一として帝国主義列強の仲間入りをする事になった日本の為政者にとっての

最大の課題は、一刻も早く国内体制を整えて帝国主義競争にかちぬくための新たな国力の充実をはかることであった。絶對主義官僚にとって、これは是が非でも達成されねばならない至上の要請として認識されていたのである。

(2) 地方改良運動

明治四十一年七月、第一回地方改良事業講習会において、山県系内務官僚井上友一は次のように述べている。

「諸君が、町村長其他の人に話しをする場合に注意して戴きたいことは、……万国平和會議で、始めて日本が世界の一等国となつて、而かも世界の八大強国の一つに数えられることに決つたといふことであります。……それでありまゝから、今日では英吉利が大ききから真似が出来ぬ。亞米利加の身代が違ふから到底及ばぬといふことはモウ許さぬのであります。若し金が足らなければ急いで作るより外はありません。規模の点に於て今日及ばなければ精神の点に於て寧ろ急がなければならぬのであります。」

これはそれ以降、四十四年までの間に、五回にわたつて行われた地方改良事業講習会の第一回目の講義内容の一節であるが、この講習会の名に因んで、明治末期から大正初期へかけて全国的に展開された「共同一致」運動を一般に地方改良運動とよんでいる。

この運動は、何よりも新たな帝国主義段階における列強と国内財政基盤の劣弱性との間に横わる深い断層に対する天皇制官僚の危機意識にもとづくものであったから、精神主義的色彩のすこぶる濃いものとなることは当然であったといえよう。山県系官僚第二次桂内閣の内務大臣平田東助は、戊申詔書の渙発に際し「世態ハ非常ニ悪化シテ至尊ノ御威光ノ外ニハ一モ便ルベキモノナキヲ思ハシムルニ至レリト泣カン計リニ訴ヘテ(小村外相・齊藤海相の)同意ヲ求ムル」有様であったといわれる。⁽⁶⁾

かくて明治四十一年十月十三日の戊申詔書では、「上下心ヲ一ニシ、忠実業ニ服シ勤儉産ヲ治メ、惟レ信惟レ義醇厚俗

表7 地方改良事業講習会受講者の内訳

第2回(明42.10.11~)		第3回(明43.6.21—7.6)			
道府県	9	道府県 郡	県事務官補	6	
郡	{ 郡長		11	支庁長	1
	{ 郡書記		6	県視学	2
市町村	{ 町社長		72	県技師	1
	{ 助役		5	県属	46
その他	{ 書記		1	県属兼警視	3
			15	郡長	62
計			119	郡書記	29
					150

備考：宮地正人「地方改良運動の論理と展開」(史学雑誌第79編第8号) p.27により作成。

官を対象とするものであったことが知られる。

五回にわたる講義内容は、すこぶる多岐に分れている(表8参照)が、(1)地方自治の本質と在り方に関するもの、(2)農業改善の技術指導に関するもの、(3)地方財政基盤の育成強化に関するもの、(4)農村秩序の再編強化に関するもの、(5)地方行政当局の心構え、の五つに大別されよう。

地方自治の本質、なかならず国と地方団体との関係につき、内務書記官中川望は次のように述べている。

「地方団体は国家組織の一部でありまして、団体成立の目的も地方福利を増進することにありますので、其行ふ所は国家の事務の中のほんの一部分であって国家から委任されて居るものに過ぎないのであります。随て第一に地方財政は国家

ヲ成シ華ヲ去リ実ニ就キ」かりそめにも怠ることのないように自戒せよ、ということになる。勤労と共同一致—これこそ天皇の名をかりて政府官僚が、地方住民に侵透せしめんとしたところの道徳律であったわけである。

地方改良運動は、帝国主義段階に突入した日本資本主義の要請を、かくて地方住民の自発的意思によることなく、天皇の名において天皇制官僚が、上から府県↓郡↓市町村へとタテの行政機構を通じて貫徹しようとした点で、すぐれて官僚的性格をその特徴とするものであったということができよう。

表7は、地方改良事業講習会における受講者の内訳を、表8はその際の講義項目のうち主なものを抜萃したものである。

受講者の顔振れをみると、第二回、第三回だけしか資料がないが、第二回目は一一九名の参加者中七二名が市町村吏員であり、第三回目は郡、県

表 8 地方改良事業講習会講義題目(抜萃)

自治の本義・地方自治の精神(全)	一木内務次官
泰西に於ける地方経営(全)	水野内務省参事官(土木局長)
地方当局の心得(3・4・5)	床次地方局長
自治と経済・自治改良事業(1・2)	中川内務書記官
衛生事務の要項・注意事項(全)	窪田内務省衛生局長
公有林野に就て・公有林野の整理統一(1・2・4・5)	上山農商務省山林局長
貯蓄奨励の要項(1・2)	下村郵便貯金局長
神社の本義・神社制度の概要(2・2・4・5)	塚本内務省参事官
副業の奨励(1・2・4)	鶴見農商務書記官
地主と小作人(1・2・4)	三松農商務書記官ほか1名
地方財政の要項(全)	中川内務書記官
自治訓練の方法(全)	井上内務省参事官
部落有林野の統一利用・整理(1・2)	潮内務事務官
自治と青年会・青年団の監督指導(全)	〃
農事改良の要項・注意事項(全)	下岡農商務省農事局長ほか1名
自治と産業組合・産業組合に関する注意事項(1・3・5)	有働農商務技師ほか1名
地方行政の監督(1・4・5)	湯浅内務事務官
農村と篤志家・地方改良と篤志家(1・4)	留岡内務省嘱託

備考：宮地正人「地方改良運動の論理と展開(一)」掲載資料より作成
()は第何回目のものであるかを示す。

の財政に支配せらるるものであります。国家財政の膨脹する時分には地方団体はその財源を国家に譲らねばなりません。国家の財政は国家の生存上必要の支出であれば、如何なる方法を以てしても支出しなければならぬのであります。然るに国家財政の財源は地方財政の財源と同じく人民の懐中でありますから、人民に負担を課する際には国家の必要なる費用を差引いて、其余地に向つて地方団体の財源を求むる外はないのであります。」^(一)

ところで地方改良事業の中心課題は、膨脹する国家財政の負担に耐えうる地方財政基盤をいかにして培うかにあり、それは二つの方向において具体化される。一つは農事改良をはじめとする殖産興業政策であり、いま一つは部落有財産の統一——公有林野の整理事業による基本財産の育成強化策であった。とくに後者は、村落共同体の物的基礎に関わる問題をはらみながらも、官僚制支配の浸透を許す過程の一環として重要な意義をもつものであった。

さらに、精神面での共同一致体制づくり——農村秩序

の再編強化は、この運動の成否を決する重要なカギとして天皇制官僚がとくに心血を注いだ点であった。それは地主・小作関係の是正、神社の格付けと統一（二村一社）による精神的統一の場の設定、小学教育から青年団指導にいたる国家主義教育の徹底と風教の確立、勤儉貯蓄の励行、篤志家・模範優良村に対する旌表等万般にわたって、村落生活の精神的土壌を上から固めようとするものであったといえる。

(3) 村落支配秩序の再編↓変質

明治四十四年の市制町村制改正は、わが国のこのような歴史過程を背景とするものであった。それまで合議制の執行機関とされた市参事会は、この改正によって副議決機関となり、市の執行権は半官選の市長が独占することとなり、町村長の権限もいちじるしく強化されることになった。

明治四十三年十月内務・農商務兩次官の地方長官宛通牒は、部落有林野統一に関して次のような指示をあたえている。

「部落有林野を市町村に統一帰属せしむることは、林野の整理開発上緊要のことに属し、かねて自治の円満と財政の強固を得しむるものにして、之に関して市町村民の自覚を要するは勿論なるも、之を勧奨するに当りては、広く一般人民をして自治の本旨を体し、部落割拠の観念を去除せしむべし。」

かくて展開された部落有林野統一事業は、それまで地主的村落支配の有力な支えであった自然村的共同体秩序に一大打撃を加える結果となった。藤田氏は次のように述べている。⁽⁶⁾

「實際上、部落有林野の統一については、府県や郡が講演・補助金の交付・斡旋などで、市町村の理事者や有力者を勧奨指導し、これらの人達を中心となって、各部落の主として地主である有力者を説得した。もともと、ひろい田畑その他の財産をもち、部落有林野に生活上それほど緊密な関係をもたず、かつ市町村税の主たる納税者であったかからは、容易に統一を承諾した。また、統一にあたって、地主は無償あるいは有利な条件で、部落有林野の一部を譲与されたこともある（愛媛県における部落有林野統一事業、第

二輯一九四頁等)。かれらは、部落有林野をその生活上不可欠な支柱としてきた零細農民に、統一のことを協議するのであるが、これらは、官公庁の要請をバックとして、零細農の無智に乘じ、あるいはこれに対する経済的政治的圧力を利用して、統一を強要することも少なくなかったようである。統一が、関係部落民より非常な怨嗟をうけ、ひどいときには石飛び瓦降るの争いを起したのもある。……とにかく、国の財政及び行政上の要請がバックになり、地主を中心に零細農の大きな犠牲の上に部落有林野の統一が進められた」

のであった。

当時全国の部落有林野は、三六六万町歩の広大な面積にわたり、部落総数七六、〇〇〇のうち四一、二七四部落(五四・三%)がその所有林野をもっていたといわれる。⁽⁹⁾この広大な部落有林野を整理統一して、新町村(それは経費負担団体―町村才出における国政事務の割合は九六、三%⁽¹⁰⁾であった)の基本財産(町村財政における才入は、基本財産による収入が建前で、税収その他は補完的なものとされた)を育成することは、すでに二十一―二年町村合併において果されておるべき重要課題であったわけで、それが果されなかったことについては、山形の深く「遺憾トスル所」であった。⁽¹¹⁾日清、日露の両役を経て、いちじるしく膨脹した国家財政、そしてそれを分担させるべき地方財政にテコ入れをすることは、政府官僚にとってもはや遷延を許されない段階に立ちいたっていたといつてよい。

一方、自立不可態な零細農民にとって、部落有林野の存在は、現実にかれらの重要な生活の支えとなっていただけでなく、互助的関係の物的きずなどとして旧村の共同体秩序の基礎をなしていたものである。資本主義の発展にともなう商品経済の滲透が、そうした古い秩序に側面から動揺をもたらしたことも事実であったが、交通不便な山村ではそうした影響も比較的すくなく、いぜんとして自給的互助的關係が家父長制的生活原理に支えられて、根づよい自然村的旧村秩序を維持していた。いままでは、国家権力が直接そうした旧村秩序を相手として、それに手を加えるということとはなかった。むしろ地方名望家を国家機構の中に組み入れることによって間接的に旧村秩序を支配体制の支えとする、という方法をとって

きたのである。

部落有林野統一は、国家権力が従来のものであった妥協的態度を改めて、直接旧村秩序を相手とし、帝国主義段階に入った日本資本主義の国家的要請に対応するべく、それをいちおう解体して新たに官僚制支配の侵透しやすい行政村的秩序へ再編するという重要な役割を果たしたものとみることができよう。

ところでこのような村落支配秩序の再編は、地方改良事業の多様な展開の中で、地方住民の根づよい抵抗に遭いながらも、政府官僚の強力な指導・推進によって次第にかたちを整えていくことになる。

この過程における農事改良等殖産興業政策の展開のあとをみておくことは、もちろん意義のあることであるが、ここではとくに「自治ノ訓練」としての共同一致体制づくりが、具体的にどのようなかたちで推進されたかを、二、三の事例によって紹介するにとどめたい。

(イ) 長野県松尾村の場合

わが国の村落支配における神社の地位と役割については、すでにひろく知られている。

後藤氏の報告によれば、この期における長野県松尾村の村政指導は、「神社中心」であった。⁽¹³⁾ 耕地面積二〇町歩を所有する村内きつての寄生地主森本勝太郎は、村長として明治十五年——昭和三年の期間に通算二四年間にわたって松尾村政を指導するが、その中で大正三年「村会議員を従えて、村社に才出入予算を『奉告』する。その奉告文は次のようなものであった。⁽¹⁴⁾

「……惟フニ村治ノ上進策ハ民心ノ統一ニ帰シ、民心ノ統一ハ神社ヲ中心トシテ初メテ是ヲ望ミ得ベシ。仍テ本連等茲ニ熱誠再拜、神ノ大前ニ此旨ヲ奏シ、併テ本年度ニ於ケル村民ガ福利ノ上ニ加護ヲ垂レ賜ハンコトヲ祈リ奉ル。」

神かけての「民心ノ統一」が、何であったかは、その前年一月河村郡長の要請にこたえて展開された、郡下各町村の地方改良運動のあとをたどれば明らかである。それは何よりも「忠君愛國の本義に則り民心の改良統一を期」するものであ

った。そうしてはじめて、富力の充実も社会教育の普及徹底もはかられるものとされていた。具体的実践項目はそうした目標のもとに、村民生活の万般にわたって、きわめて多彩なものとなっていたが、それは要するに「農村内部の支配層にとって崩れゆく村落秩序の回復」「解体しつつある伝統的価値観の再編強化」⁽¹⁵⁾をねらうものにほかならなかったのである。

そのような旧秩序・価値観の崩壊を示す例として後藤氏が掲げている所得税附加税をめぐる町議会対郡・県参事会抗争問題は、参事会の性格・役割を知るうえできわめて注目すべき現象といつてよい。

長野県下伊那町会と飯田町会は、明治三十九年、所得税附加税を課するに当って、個人と法人の賦課額を低減する決定をした。その理由は、「商業末だ発達せず諸種の事業極めて幼稚の地」であるうえ、「戦後増税のため頗る負担の重きに艱み動もすれば其成立を碍害せんとするの虞」があるという状況判断にたち、「深く地方前途の利害を慮り之を保護奨励」する必要があったためとみられている。⁽¹⁶⁾しかるに、この町会決定は郡参事会において否決され、さらにこれを不服とする町長の訴願もまた県参事会において否決された。

後藤氏によれば、「この抗争は町議会と郡長¹¹郡参事会との利害の対立関係を証明するものであるが、その遠因には『戦後増税』という国家の租税政策が地方産業の発展をいちじるしく抑制しているという状況があった」とみられ、「町議会の決定を迫ったものは増税の負担にたえられなくなった小商工業者層であり、『諸種の事業の発達』を要求する地方小ブルジョアジーの総意がこの決定を生みだした」ものであった。したがって結果はともあれ、「町議会はもはや官治的行政の請負機関としてではなく、地方小ブルジョアジーの総意を無視しては存在しえなくなりはじめていた」⁽¹⁷⁾のである。しかしさらに重要な変化は、四十四年市制町村制改正において、政府支配層をして公民権拡大へ踏みきらざるをえなくした村落指導者層における階層的变化であった。

表9は松尾村における明治二十三年―大正十四年間の村会議員の階層別変化を示したものである。所有地面積三町歩を

表9 村会議員階層別変遷
—長野県下伊那郡松尾村の場合—

	3町以上	3町以下	商工業者	計
明治23年	9	6	1	16
25	9	6	1	16
28	9	7	0	16
31	8	6	2	16
34	8	5	3	16
37	9	4	3	16
40	10	3	3	16
43	7	10	1	18
大正 2	6	10	2	18
6	7	9	2	18
10	5	10	3	18
14	2	9	7	18

備考：後藤靖「村落構造の変化と行政の再編過程」、井上清篇「大正期の政治と社会」所収 p.152 第18表より作成。

さしあたり名誉職就任（レントテ生活者）の最低条件とすれば、日清日露の両役をさかいとして、いわゆる「名望家支配」体制の後退をはっきりよみとることができる。したがって、後藤氏が総括の中で述べているように、「たとえこれらの新人たち（三町歩以下の中小地主又は商工業者―筆者）がまえにみたような神社中心の村政の推進者となったことから知られるように、古くさい国体観念したがって絶対主義天皇制秩序のわく内での村治論者であったとしても、絶対主義天皇制の底辺をささえる地主支配の機構は客観的にはくずれつつあった」といわざるをえないであろう。

(四) 愛媛県余土村の場合

ところで、絶対主義機構の底辺を支える地主的有力者支配秩序の崩壊を、一定限度でくいとめ、新たな国家要請に対応する官民一致の体制づくりに成功した事例がみられた。愛媛県余土村の場合がそれである。もちろん、この場合も、政府官僚の強力な働きかけによって、盛りたくさんの実践課題が設定された点では、松尾村の場合と全く同様である。しかし、余土村では松尾村でみられたような「神社中心」主義が、すくなくとも村政の表舞台で語られることはなかったといつてよい。余土村では、それとは逆に、いかにして村民の自発性を喚起し、そしてそれを新たな国家的要請の機構に組み入れるかが、村政指導者の中心課題であったのである。一定限度でそれは達成された。余土村が、内務官僚によって「模範的優良村」の折紙をつけられることになった理由の最大のもは、そういう意味で余土村が「自治ノ模範」であったからである。

したがって、余土村における地主的支配秩序¹¹「自治組織」の再編過程をみておくことは、絶対主義官僚のいう地方改良の本質を知るうえで、一つの有力な材料を提供するものといえるだろう。

石川氏の報告によれば¹⁹、当時の村長森恒太郎は、村民の自発性をよびおこし、「村ぐるみ」の組織的体制を築き上げるため、次のような提言をしていることが知られる。²⁰

「苟くも多人数の集合に依て組織せらるる自治団の発展を期せむとならば、衆人をして或一点の方向に向はしむべき潮流なからざるべからず。此潮流を致さんとならば常に勢力の利用に努むべきなり。勢力の利用は衆力を動かしむべき原動力たればなり。

(中略) 斯の如く勢力の利用を為さんと欲せば、自治其他の概念なからざるべからず。自治の概念は勢力誘起の渊源にして、勢力復た自治の発動なればなり。

夫れ自治観念を養成し、勢力利用の方法を得ば、或は異越相闘ぎ、政派相争う者あるとも、乃至利害感情の衝突あるとも、勢力の這裡に渦巻かれ、以て相争ふの余地あらしめず、常に洋々たる潮流は自治の発達を速かならしむることを得る。」

森村長が描いた自治発展の構図〔自治団の発展↑衆人の潮流(積極的気運)↑勢力の利用(有力な団体・個人の活用)↑自治概念²¹〕は、同時に絶対主義官僚の要請にほかならず、その故に平田や井上の高い評価をえたのであるが、それは具体的に次のようなかたちで展開される。

i 普通水利組合の統一

従来の部落割拠の温床となっていた部落協議会を再編して、各部落毎に普通水利組合をつくり、それが村長を各組合の共通の管理者として全村的に統一組織化された。これはいうまでもなく、自然村と行政村という従来の二重構造的矛盾が、その限りで克服されたことを意味し、官僚行政の浸透組織が形成されたものとして注目される。

しかし再編の過程は、決して容易なものではなかったようである。明治二十六年この計画がはじめてたてられてから、実現するまでほぼ二十五〜六年という期間の長さもさることながら、なかにはいったん組織された普通水利組合が、やは

り水利をめぐる部落間の利害対立から解散のやむなきにいたるといった部落の例もあって、模範村といわれた余土村ですら「従来の部落単位の『自治』組織を改造して、それを行政村のもとに包摂することは決して容易ではなかった」⁽²²⁾ ようである。

ii 青年会の育成

「勢力の利用」として、森村長がなによりまず着目したのは青年団の組織化であった。それはかれの次の言葉の中に端的に示されている。

「血氣に富めるものは青年なり。理想に富めるものは青年なり。此の故を以て青年は社会改良の要素として、青年の教育如何は以て世の盛衰を致すものなり。我村の風紀並に農業の改善を計らんに、此の青年子弟の血氣と理想とを借り、以て其目的を果さざるべからず」⁽²³⁾

明治三十年頃までの余土村の「若連中」組織は、「歳頭」とよばれる年長者を中心に比較的堅実な風紀が保たれていたが、それ以後は「茲にも『グレシヤムの法則』が如実に繰返へされて、余り蠻風の悪例のみが継承された」といわれるほどの状態であったようである。⁽²⁴⁾

村長を会長とし、普通水利組合常務委員を評議員（七名）とするほか、教師若干名からなる青年農事実習会が、行政補助的青年団指導体制の中核として発足したのは、明治三十四年のことであるが、明治四十一年に開かれた青年会主催の講話会では、一般村民も含めて延四、〇〇〇人（二回平均五〇〇人）の聴講者に対し、道德の大本（松山中学校長）、村長の覚悟及び経営（郡視学）、天道是非か（廿二連隊布教師）、女子の心得（松山高等女学校校長）、頼山陽の妻（同高女教師）といった題目でイデオロギー教育が行われている。

こうして組織化され、観念指導された余土村青年会は、限界はあるにせよ一定限度で、事実上、多彩な活動を展開することになった。公事諸法令事項の伝達・納税の督促・道路溝渠の修築・防火防災・夜警保安等の行政補助的活動から、害

虫駆除の督励・共同苗代共同移植の管理等農事指導にいたるまで、村の「有力な実践部隊」として大きな役割を果すことになった。

しかし、そうして「青年会の責任が重くなるにしたがい、青年会の発言力が増し」てくると、「育成された青年会がその実力を發揮して、逆に水利組合の運営をリードし、または村会議員の選挙において当否の鍵を握るようになる」⁽²⁵⁾のは当然の成行きであったといわなければならない。

iii 村農会の発展

余土村における村農会の発展過程は、「農事の単なる研究と連絡機関にすぎなかった農事懇談会に結集していた」老農・篤農家が、「村の公的機関の指導者としての地位に定着させられていく過程」として把握することができる。全国老農の統領であり、農政官僚として一世に名をとどろかせた前田正明のつよい働きかけでつくられたといわれる余土村「村是」が、「政府の勸農政策の意図を、村長を中心とする村内有力者グループ、すなわち老農とか篤農家と呼ばれていたごく少数の者が、積極的に受けとめることによって成立したもの」⁽²⁶⁾であることはいうまでもない。

その前田は、かつて農村窮乏の打開策につき「他なし労力の度を増し、貯蓄の法を設くるの二途あるのみ。労力を増すとは何ぞ、例えば従来三度取りし田草を五度、六度取るが如く、不気候の損害を人力にて補ふことなり。若し之が為め人力の不足を告げんか、平素朝六時より夕六時迄労働に服せしものは、宣しく之を延ばして四時より八時迄とすべし……若し肥料に欠乏を告げんか、庭前の塵芥、床下の土も之を収むれば良肥料を得べし」⁽²⁷⁾と説くほどの思想の持主であった。

周知のごとく、農会法(明治三年六月法律一〇三号)は、建前としてはすべての農家(地主・自作・小作を問わず)が加入できることになっていたが、実際には「府県知事・県書記官・郡長・町村長が府県農会・郡農会・町村農会のそれぞれの会長の椅子に坐り、各級農会の副会長・評議員の座は多く大地主によって占められ、かれらが依然官僚と結んで指導権をにぎる」ようになっていた。⁽²⁸⁾しかしそれは同時に、大多数の農民の離脱ないし無関心を招く結果となり、ために農会の停

滞をきたす原因となっていたことも事実であった。

余土村の「村づくり」には、そうした農会の停滞を打破して「上からの指導監督と村民一般の『自発性』を結合させた形」の「勢力の誘起・利用」がなにより先決問題であったわけである。一方では、農事実習会を中核とする青年会組織の積極的活動を促しながら、他方では衰退しつつある老農・篤農家グループを、国家行政機構の補助部隊として再編定着させるなど、「模範的自治」の構図は一定限度で見事な結実をみせつつあったといえることができるであろう。

しかし、余土村のそうした地方改良運動は、大正中期から後期へかけての全国的デモクラシー運動の高まりのなかで、それがすでに内蔵していたもろもろの矛盾を露呈し、新たな段階を迎えることになる。

注(1) 長谷川正安「昭和憲法史」二七頁の表参照。

(2) 宮地正人「地方改良運動の論理と展開」(一) 史学雑誌第七九編第八号一〇頁の表参照。

(3) 小作地率増大については、前掲安良城「地主制の展開」七四頁の表、一〇町歩以上地主の土地兼併の傾向については、前掲平野「日本資本主義社会の機構」九一頁の表参照。

(4) 藤田武夫「日本地方財政發展史」一一八頁、宮地・前掲一〇頁。

(5) 井上友一「自治訓練ノ方法」四九頁。

(6) 「子爵齋藤実伝」第二卷八七頁。

(7) 内務省地方局編「地方改良事業講演集」(明治四十二年十二月二十五日発行)。明治三十五年元内務官僚京都府知事大森鐘一は、府参事会における予算説明のなかで「地方ノ事業ハ国家ノ發達ト相伴フテ進マザル可カラズ。相伴フト云フトキニ遅ルノ可ナルト同時ニ過グルモ亦不可ナリ。勿論異リタル進路ヲ取ル可カラズ。勝手ニ進ム可カラズ。府県市町村共ニ国家ノ部分タル以上各自随意ノ働ヲ為ス可カラズ。猶手足四肢随意ノ働ヲ為ス可カラザルカ如シ」と述べ、地方団体と国との一体不離關係を強調しているが、日露戦後帝国主義段階に入った内務官僚の認識はさらにそれをこえて、地方団体を国家の側へひきよせるものとなっている。大森鐘一「明治三十五年京都府参事会演舌大要」…草稿(東大・近代立法過程研究会所蔵)

- (8) 藤田武夫「地方自治の歴史」六七頁。なお藤田・前掲一五七頁以下に詳しい。
- (9) 藤田「日本地方財政發展史」一六六頁。
- (10) 岡崎勉「自治制度改革の必要と其方策」自治制発布五十周年記念論文集五四二頁。
- (11) 山県有朋談、「徴兵制度及自治制度確立ノ沿革」明治憲政經濟史論四二五頁。
- (12) 後藤靖「村落構造の变化と行政の再編成」・井上清編「大正期の政治と社会」所収一一七頁以下。
- (13) 「神社中心」につき井上友一は次のように述べている。「日本ノ国体として神社が万人の中心であるから、唯置いては残念であります。若しも神官の人達に能く働いて貰つたならば、その効果は非常なものでありましょう。神を敬ふ真心より自然に人々が村に対して至誠の心を發揮して貰いたいのである」「自治訓練ノ方法」三九頁。
- (14) 後藤・前掲一四四頁。
- (15) 同上二四六頁。
- (16) 同上二五〇―一頁。
- (17) 同上二五一頁。
- (18) 同上二五二頁。
- (19) 石川一三夫「明治後期・大正期のいわゆる模範的農村自治」法制史研究二二号二二七頁以下。
- (20) 同上二三四頁。
- (21) ここで村長森のいう「自治概念」が何であるかは、内務大臣平田東助の次の言葉に最もよく示されている。「昔時三百諸侯が各一国一城を領して互に敵国外患の……態度を持していた時世は、己れの郷党に対して一領国の如き感を懷き……其れ故自然郷党の団結力も頗る鞏固であつ……たが、之が反面には驚くべき偏僻固陋の弊風をも伴つて」いた。ところが今や世界の大舞台に立つて活動すべき使命を有する国状下においては、たとえ多少の善い点があつても、「人心をして固陋に陥らしめ、且つ智識の發達を妨ぐるが如き古風旧俗は決して保有を許さない。国家の進運と地方の福祉とは結局其の帰点を一にすべき筈である。」すなわち帝国主義列強の仲間入りをするようになった日本は、もはや旧村の共同体秩序と袂別し、国家地方を通する一元的支配機

構へ切替えるべきだと説く。平田東助「自彊瑣談」二三頁。宮地・前掲四八頁。

(22) 石川・前掲一三五―六頁。

(23) 同上二三六頁。

(24) 同上。

(25) 同上二三七頁。

(26) 同上。

(27) 青木恵一郎「日本農民運動史」第二卷四二九頁において引用する前田正明「済急趣意書」(明治十八年)の一節。

(28) 青木・同上四四三頁。

四、地主制の動揺と参事会制度

日露戦をさかいとして、戦前国家財政を支えてきた地主の地位にも大きな変化が生じた。

表10は、戦前戦後の国家財政才入における直接国税のうち、地租額と所得税・営業税額の推移を比較してみたものである。地租と所得税・営業税とを合算した直接国税中に占める地租の割合は、戦前には八〇%台を割ることはなかったのが、戦後には五〇%へ激減している。また、明治三十年を一〇〇とする指数で見ると、大正五年にいたる間に地租額はせいぜい二倍足らずの伸びにとどまっているのに対して、所得税・営業税額は、戦後における伸びがいちじるしく、八倍九倍、なかには十倍に達する年もあって、国家財政に占める地租の比重がいちじるしく後退していることが知られる。このことは、国家財政における地主の役割が相対的にいちじるしく減退したことを示すものといえるだろう。

この期間における地主階級の後退現象は、政治の面でもはっきりとしていた。帝国議会(衆議院)における地主の議席数は、日露戦前明治三十五年の一二〇から、開戦直後の総選挙(三十七年三月第七回総選挙)では若干増えて一三二となっ

表10 直按国税中地租対所得税營業稅比較

	地 租 (A)		所得税營業稅 (B)		$\frac{A}{A+B}$
明治30年	37,964,723 ¹⁾	100	6,511,338 ¹⁾	100	85.3
31	38,599,195	101	7,822,361	120	83.0
32	45,874,140	120	9,457,909	145	82.9
45	75,365,393	198	64,955,300	997	53.7
大正2年	74,635,514	196	62,983,967	967	54.2
3	74,925,845	197	65,751,398	1009	53.2
4	73,268,169	192	53,910,718	827	57.6
5	72,592,350	191	53,529,063	822	57.5

備考：帝國統計年鑑により作成
 明治32年・大正5年は予算，大正4年は実行予算，
 明治30・31年，大正3年は現計，明治45年，
 大正2年は決算額を示す。

取上げを通告した組合員の小作地一一町四反歩の共同田打(実力行使)を実施する。しかしこれに対しても、二宮家は黙認してあえて警察権による強制排除ということはしなかった。そしてそれが、小作人側の組織を切り崩す有力な手がかりとなったとみられている。²⁾二宮家の場合、そのようにして争議は小作人側の敗北に終わった。しかし地主対小作人という階級対立が顕在化し、従来の単純な小作料減免から、耕作権の確認―土地取上げ反対といったこの期における全国的な体制変革的小作争議の性格が、この場合にも反映していたことは否定できない。第三に、よりいっそう注目されるのは、村政機構との癒着である。従来も二宮家はその圧倒的な財政力によって村政の主要ポストに同族を配置していたが、それはす

たが、戦後四十五年(第十一回総選挙)には八〇議席へいっきに五二議席を失う結果となっている。¹⁾こうした後退現象はその後昭和にいたるまで大勢としてはつづいていく。こうした情勢のなかで、二宮家のような巨大地主の場合はどうか。

二宮家の土地管理体制が、きわめて手がたいものであったことは前述のとおりであるが、大正末期から昭和初期へかけての全国的な小作争議の高揚期になると、それまで内在していたもろもろの矛盾が噴出してくる。第一は、小作米未納額の増大である。未納米は、大正末期にとくに増大し、昭和九年五月現在五、〇一四俵に達している。第二は、小作人との間の対抗関係の表面化である。二宮家は、大正末期の小作争議の最盛期においても、法的手段に訴えることはしなかった。大正十五年三月、聖籠村日農連合会は木崎村他二村の日農組織をも動員して、約千人がさきに二宮家が小作地

表 11 聖籍村村委会議員の党派別内訳

	懇親会派	甲子会派	無所属	計
大正13年	14	4	0	18
昭和2年	16	3	0	19
昭和6年	12	5	1	18

備考：前掲二宮家資料より作成

くなくとも支配の類型からいえば、温情的局地完結的な「名望家」支配の範疇をこえるものでなかったといつてよい。

ところがこの段階になって、地主権力の基礎そのものが、組織を背景とする小作人側の要求によって脅かされるようになる、行政機構との結合関係の性格は、従来の名望家的共同体秩序に基礎をおくものから、小作人側との対抗関係において自らを再武装するためのものへと変質することになるのは、当然の成りゆきであったといわなければならない。

村議選をめぐる懇親会（二宮家を中心に同族・親近者で組織された民政系グループ）対甲子会（二宮家の村政支配に反撥する政友系グループ）の対立抗争（大正末期から昭和初期へかけての村議選は異議訴訟の簇出であったといわれる³）は、前者の後者に対する優勢に終始した（表11参照）とはいえ、そうして地主側が行政権との結合―癒着関係を深めれば深めるほど、官僚制強化の傾向のなかで、村落支配秩序における底辺との亀裂はいよいよ避けがたいものとなったといえる。

さらにそうした地主制の動揺は、巨大地主でない一〇町歩以上地主の場合には、よりいっそう困難な問題を含んでいた。巨大地主の場合は、基本的矛盾をはらながらもその強大な財力によって、村落支配における経済的強制の環を維持しえた。しかしそれに比べて比較的小規模の大地主（一〇町歩以上地主―それは名誉職参事会員の主要な所属階層であった）の場合は、小作人との基本的対抗関係のほかに、三町歩以下の中小地主ないし自作上層との対立関係をも同時にはらむようになる。たとえば、群馬県勢多郡芳賀村の場合がそうであった。芳賀村は、群馬県内でも有数の大地主をもつ村として知られていたが、村内七つの部落は大地主支配地域と中小地主・自作上層支配地域として構造的に異なる二つの体制にわかれていた。歴代村長（明治二十二年―昭和十一年）の顔振れも、それぞれ二つの体制の代表として、ほぼ交互に村政を支配してきたといえる。

賀川氏の報告によると、村落支配におけるこれら二つの体制の相違は、なによりも地方改良運動への対応の仕方に現われていた。芳賀村では明治末期に産業組合が四つ結成されるが、「それらはいずれも中小地主自作上層支配部落においてである」⁽⁵⁾。また、地方改良運動当時の村長宇田邦三郎は、「今ハ耕地ノ大半ハ他町村人ノ所有トナリ負債ハ一年ト相當シ之ヲ救済スルニアラサレバ部落ハ数年ヲ出スシテ他ノ占有ニ皈セン」ことを憂慮し、自分の住む部落に小神明報徳社を設立して、後の自作農維持創設にとつて先駆的役割をはたすことになる。⁽⁶⁾これとほぼ時を同じうして勢多郡地主会が結成され、これにはもちろん芳賀村の三大地主小林善之助(県名譽職参事会員としてさきにあげた小林源六の長男―第九代村長)、小林儀三郎(第十一代村長)、青木由平(第十四代村長)の名も連ねられている。しかし村落支配における地主的名望家秩序は、その重要な下部組織の大半を失うことになって、両体制間の亀裂は決定的に深まるかたちとなってゆく。

そしてそうした底辺における亀裂が、選挙権の拡大と相俟って、大地主の政治的進出に対して一定限度で阻止的役割をはたす結果となったことは否めない。

前掲表1にてでくる名譽職参事会員¹⁰小林源六及び²⁰田村庄作は、いずれも群馬県勢多郡の大地主(明治三十年ごろ直接国税地租額だけで三〇〇円以上納めていた)であるが、次表12の示すとおり、明治三十年―四十年ごろのかれらの政治的基盤の強固さは明白であったといえる。すなわち明治三十年の複選制による郡市会議員の間接選挙では、小林一位田村二位当選、選挙権拡大後の三十二年選挙では小林は一、四一四票で一位当選、次の選挙では田村は二位であるが、次回の四十七年選挙では一、二六六票でトップに立っている。ところが、それ以後両名の名は県政界から消えている。田村は大正四年の県議選で六五九票しかとれず落選しており、小林は三十六年(当時まだ五十三才)かぎり引退しているが、長男善之助(第九代芳賀村長)の名も県政界にはでてこない。

かかる現象をもって、直ちにこれを一般化することは危険であろう。しかし、「地主王国」新潟県の場合でも、昭

表 12 群馬県勢多郡における県会議員得票数
〔判明したものを掲げる〕

	M. 30. 4. 15	32. 9. 25	36. 9. 25	40. 9. 25
小林 源六	21			
田村 庄作	19			
木暮松三郎	17			
小林 源六		1, 414		
村田 龍司		1, 355		
下田 貞吉		1, 090		
木暮松三郎			1, 242	
田村 庄作			1, 204	
関口 浅吉			1, 147	
田村 庄作				1, 266
村田 龍司				1, 013
大竹 勝衛				682
星野 長平				608

備考：群馬県議会議史第2巻より作成。M. 30. 4. 15は郡市
会議員による間接選挙であるから得票数は少ない。

表 13 名誉職参事会員納税額比較
—群馬県—

明治30年当時		大正2年当時	
松井八十吉	95 円	松沢 知司	382 円
金井 貢	12	今井 今助	122
根岸岨太郎	137	武藤 幸助	237
須藤 嘉吉	29	石原忠三郎	235
内田 三郎	122	正田虎四郎	30
森田寿次郎	357	都木重五郎	44
岡部駒次郎	137	白石栄三郎	77

資料：群馬県議会議史第2巻第3巻より作成

和初期における多額納税者上位二〇〇人のうち、県名誉職参事会員の名がでてくるのはわずか三名にすぎない。また表1に掲げた群馬県参事会員の顔振れば、大正四年以降一〜二名をとどめるだけでほとんど新旧交代となっており、新会員の地的性格はむしろ後退したとみるべきではなからうか。

表13は、明治三十年当時の名誉職会員と大正五年当時の名誉職会員とを、同数宛としてその直接国税納額を比較したものである。

一見してわかるように、両者に大した開きはみられない。しかしこれを一般化してみた場合、前述のごとく（表10参照）

直接国税中地租と所得税營業税との割合は、この間大きく変化しており、このことを勘案すれば大正五年当時の名誉職會員の地租納額は、平均で明治三十年当時のそれを一〇円下回ることになる。もちろん、他のいくつかのファクターをもいれて考えなければ、これのみで即断はできないが、それにしても名誉職参事會員における地主性の後退を示す一指標とはなりうるであろう。

さて大正十五年普選制実施にともなう地方制度改正によって、県参事会制度も変貌をとげるにいたる。高等官参事會員制の廃止と名誉職参事會員の定員増がその主要な改正点であるが、これは一般に自治権の拡大として積極的に評価されている。制度改正の外形にそくしていえば、かかる評価は間違いだとはいえないかもしれない。

しかし、以上みてきたような官僚制の侵透と古典的名望家支配の崩壊という実態を考慮した場合、いちがいに改正の民主的側面のみを強調することは危険といわなければならぬ。

明治地方制度のなかに、官僚制支配と名望家支配との法的結合の核として装置された参事会制度は、管野氏の表現をかりれば、大勢として「その論郭をかえることはなかったが、しかし地主制の変質、つまりその独立の権力的基礎を失って、資本主義の発展によってひきおこされた小作人との間の對抗関係の救済を、国家権力に求めざるをえなくなるにしたがつて、實質的には一元的な国家的地域支配」の用具と化したといつてよいだろう。

大正三年府県制改正により、名誉職會員の任期は従来の四年が一年となる。この結果、大正五年の群馬県議會で問題となった。予算案に修正意見を付した参事會員は、交代していきでなくなり、責任の所在が不明確ではないかというものであった。これは高等官参事會員が代つて説明することでケリがついたが、任期一年と責任の所在をめぐる問題は、当時他県にも起つていたようである。同年十二月内務省地方局長の「任期改正後ノ実績上ニ徴シ貴官ノ意見」なる照會に対し、三宅群馬県知事の回答(大正五年十二月十三日)は次のように述べている。⁽⁸⁾すなわち当時の参事會は、

「名誉職参事會員トシテハ通常県會ニ提出スル議案ニ対シ、審査ヲ為シ意見ヲ申立ルコトヲ以テ重大ノ任務ナリトシ、其責任ニ対

ン県会ニ於テモ相当ノ行動ヲ為セン場合多カリシ狀況ナリシニ、通常県会ニ於テ選舉セル県参事会全部改選ノ結果、提出議案ニ対シ意見ヲ付シタル参事会員ト改選後ニ於ケル参事会員ト全ク其人ヲ異ニスルノ事實ヲ生ジ、為メニ県参事会ノ意見ニ対スル責任ヲ輕カラシムル狀況ヲ呈シ、又任期ノ切迫セル為メ一般ノ人氣ヲ博シ、再ビ當選セムコトノ希望ヲ有シ、又ハ提出議案ニ対シ自己ノ意氣アルヲ衝ハン為、特ニ意見ヲ付シ、或ハ政争ニ利用セムガ為、無責任ノ意見ヲ付スルノ傾向アリ。尚政党關係ヨリシテ各政派共其ノ党内ノ一致ヲ計ル必要ヨリシテ、殆ンド一年限りノ更迭ヲ期スルノ情況ナルヲ以テ、其ノ人物ニ於テモ從來ニ比シ劣レルモノアルヲ免レザルノミナラズ……」

という状況であつた。任期一年は、大正十五年の改正で二年に延長されることになるけれども、高等官會員制度廃止も名譽職會員の増員も、こうした参事会の実態をふまえたうえでなければ、正しい認識に達することは困難であらう。いうなれば、地域住民から離れて与党化してしまつた参事会は、すでにただ地方的「名望家」の名譽欲と利権渉獵の場にすぎなかつたのであつて、そうした実質的形骸化は、次にみる府県参事会の行政争訟処理にも一貫してみられるところとなつていたといえる。

注(1) 長谷川・前掲二七頁。

(2) 前掲・「二宮家の地主的構成」三七〇—一頁。

(3) 同上三七四頁。

(4) 賀川隆行「地方改良事業の社会的基盤」歴史学研究四〇八号一八頁以下。

(5) 同上三〇頁。

(6) 同上三一頁。

(7) 管野正「現代の官僚制」二五六—七頁。

(8) 群馬県議会議史第三卷。

参事会制度(三) (西岡)

表 14 兵庫県における訴願裁決事件
明治 35 年～大正 11 年

	粗税の 課徴に 関する	のの にの 選挙 する	のの にの 選挙 する	その他	合計
件数	96	56	12	164	
比率	59	34	7	100%	

資料：兵庫県会史第 2 輯下巻より作成

五、府県参事会と訴願裁決

府県参事会の権限のなかで、異議決定・訴願裁決・行政訴訟における応訴答弁等地方行政をめぐる争訟処理が、なかなく重要なものとなっていた点については、すでにふれておいたところである。

ここでは主として、地方税の賦課徴収をめぐる訴願裁決(異議決定を含む)をとおして、県参事会が国家官僚に地主的
地方有力者の一元的支配機構のなかでどのような役割をはたすことになったかを検討する。

表 14 は、明治三十五年——大正十一年間に兵庫県参事会が受理した訴願裁決事件の内訳である。

表の示すごとく、総受理件数一六四件のうち、租税の賦課徴収に関する事件が九六件で最も多く、選挙ないし当選の効力を争うものが五六件で、この二種で全体の九三%を占めている。戦前の絶対主義官僚行政のもとで、府県制実施から二〇年の間に、一県でこれだけの不服申立があったということ自体おどろくべきことであるが、そのほとんどがたんなる手

続違反を理由に却下されるか、通り一辺の形式論理でもって理由なしとして棄却されていることは、さらに驚異に値することといわざるをえない。

その全貌を明らかにすることは、本稿の課題にとってももとより重要なことではあるが、限られた紙数も乏しくなったので、「細民重課」といわれ、地方税制のなかでも最も悪評の高かった戸数割問題に限定して述べることとする。

明治地方税制は、附加税方式を建前とし税源のゆるす範囲で独立税を従として認めるものであった。戸数割は、道府県では独立税であるが、市町村では道府県戸数割に対する附加税として認められていたのである。大正十四年(十五年に大改正が行われる)の決算額でみると、「道府県においては、国税附加税と独立税が(税収総額の四六%対五四%の割合で)略ぼ拮抗

し、市においては、国税附加税と道府県附加税が同等の重要な地位に在り（四三%対四二%）、町村では道府県附加税が圧倒的に多く（七四%）、国税附加税が（二三%）でこれに次⁽¹⁾ぎ、市町村とくに町村の独立税源は、税収総額のわずか三%という貧しさであったことが知られている。

そうした税財政制度の仕組みのなかで、独立税としても道府県附加税としても戸数割の地方税源に占める比重はすこぶる高いものとなっていた。

一方、日露戦後の国家↓地方を通じての財政需要の膨脹と疲弊しきった農村担税力の涵養という二律背反的国家要請のもとで、地租増徴に対する地主的支配層の反発はものすごく、政府は「何等かの形において地方財政の窮状を打開」せざるをえない苦境にたたさ⁽²⁾れていたのである。この打開策として「地方税制ニ関スル法律」（明治四二年法律三十七号）であった。この法律は、戦時税には地方団体の附加税は認められていなかったという事情下で、ほんらい暫定的なはずの非常時特別税法が、戦後も引続き有効なものとして恒久化されたために生ずる地方財政の窮乏を、緩和しようというのがその目的であった（提案理由）。ところがそれは、使いようによってはどちらへも振り回すことのできる、両刃の剣的性格のものとなっており、政府官僚の大幅な自由裁量によって、土地課税へのルートはいくらでも開かれていた反面、かれらがそれを拒めばきわめて厳しい土地課税限立法ともなりうるものであったといえる。

ところで、政府官僚↓地主的地方有力者による一元的支配機構のもとで、前者へのルートを期待することは、それ自体無理であったといわなければならない。

かくて地方税制限法は、そのほんらいの趣旨目的とはうらはらに、地主的利益保護↓土地課税制限↓地方財政窮乏化↓細民重課↓戸数割増徴という方向において、以後昭和十五年まで三十年間にわたりその威力を発揮することになる。

このような細民重課、なかならず戸数割税制の運営の実態とその矛盾については、「日本地方財政発展史」に詳しいので省き、ここではとりあえず次の二つの表（表15・表16）を掲げておく。宮崎県は、県税戸数割一人当り負担額のとくに

表 15 県税才入における地租割・戸数割累年比 (千分比)

	兵 庫 県		宮 崎 県	
	地租割	戸数割	地租割	戸数割
明治35	602	142	559	203
40	595	129	455	241
45	526	127	422	264
大正 5	489	126	401	253
10	435	191	391	287

備考：いずれも經常予算、兵庫県は郡部、戸数割は家屋税を含む：
兵庫県会史第二輯下巻及び宮崎県会史全一第四輯より作成

表 16 明治35年を100とする地租割・戸数割の伸び率

	兵 庫 県		宮 崎 県	
	地租割	戸数割	地租割	戸数割
明治35	100	100	100	100
40	110	101	94	134
45	102	104	150	247
大正 5	96	104	132	229
10	282	524	355	711

備考：同上 (表15)

多い県 (大正十四年度当初予算で、全国平均の五円四十二銭に対し九円十銭 (一・六八倍) となっている―藤田・前掲者三五〇頁。) として比較のため例示したものである。
これらの表からもすでに、地租割 (地主負担) の相対的軽減において、戸数割の増徴 (細民重課) がはかられていったことは一見明白といえそうであるが、さらに東京税務監督署の調査報告書は次のように述べている。⁽³⁾

「地租、所得税、営業税ノ負担者中ニハ各地方ノ資産家アリ、若シ實際ノ資力ニ応ジテ負担スルコトトセバ、是等有資者ハ非常ニ多額ヲ負担ヲ為サザルベカラザルニ依リ、寧ロ曖昧ノ標準ヲ設ケテ前記附加税ニヨル増額ヨリ遙ニ輕少ナル負担ニ依テ義務ヲ免レンコトヲ望ムト、是等資産家ニ重課スル案ヲ提出スルガ如キハ、多数理事機關敢テセザル所ナリ。是等ノ理由ニヨリ勢ヒ收入ヲ戸数割ニ需メ、中産以下ノモノヲ苦メ、以テ市町村財政ヲ支持セントス。」

さてこのような状況下で、前述のごとく戸数割の賦課徴収をめぐる訴訟事件が、相次いで全国の参事会へ殺到したものと推測される。

前記九六件の租税関係事件のうち、県税戸数割の賦課に関するもの四三件、町村税戸数割附加税の賦課に関するもの一五件で、実に戸数割に関するものが全体の六割を占めている。

また、五八件の裁決のうち、却下一六件・棄却三八件・下戻 (訴願人の取下げ) 二件で、認容はわずか二件にすぎない。

却下の主な理由は、「戸数割ノ賦課ニ関シテハ府県制第百十五條ニ依リ府県知事ニ異議ノ申立ヲ為シ得ルノ外法律勅令中府県参事會ニ其ノ申立ヲ許シタル規定ナキヲ以テ之ヲ受理スヘキ限ニ在ラス」というもの、「村長ヲ經由スヘキ管ナルニ其ノ手續ヲ為サスシテ直チニ之ヲ府参事會ニ提起シタルモノナレバ適法ノ手續ニ違背シタルモノ」といったたんなる手續上のミスを理由とするものや、ごくわずかの訴願期間徒過によるものばかりといつてよい。

これに対して、圧倒的に多い棄却の問題点は、その理由の論理の是非よりもむしろその背景における政策的意図にあるといふべきであらう。

たとえば、大正四年九月二十四日から翌年四月二十日まで旅人宿業A方に止宿し、賄料を払って食事の供給をうけ、また同年五月一日以降はB方に同居して、食事は俘虜收容所としており「一戸ヲ構ヘタルコト」のない申立人に対してなされた村長の県税戸数割賦課処分三〇銭につき、兵庫府参事會は次のように述べて申立人の訴願を棄却している。

「本案異議ノ要点ハ申立人ハ一戸ヲ構フル者ナリヤ否ヤニ在リ案スルニ戸数割ノ賦課ニ於テ一戸ヲ構フル者トハ本籍寄留ト戸主非戸主又ハ同居ト否トヲ問ハス竈ヲ異ニシテ居ヲ占ムル者ハ勿論假令他人ノ家ニ下宿又ハ滞在シ飲食食物ノ供給ヲ受クルトスルモ苟モ生括ノ本拠トシテ一定ノ居所ヲ有シ自己独立ノ經濟ニ於テ下宿料又ハ賄料等ヲ支払ヒ其ノ生計ヲ維持スル者ハ即チ一戸ヲ構フル者ナリト解スルヲ相当ナリトス」

右事件は行政裁判所にもちこまれることになった。さすがに参事會の応訴答弁は、いくらか肉づけしたものとなつてゐる。いわゆる「實質的構戸主義」の主張がそれであつた。すこし長くなるが、後でひく行政裁判所の論理との対比において興味ある論点といふべきであらう。

「蓋シ往時ニ在リテハ各人日常生活ノ形式ハ略一定シ、何レモ白ラ竈ヲ設ケ炊さん為セント雖モ、方今社会組織ノ復雜ニ赴キ又分業ノ發達スルニ方リテハ、其ノ形式種々ニ分レ決シテ往時ノ如ク單純ナル能ハス。即チ一家ヲ構ヘ又ハ間借ヲ為スモ、主要ノ飲食物ハ一切自家ニ於テ之ヲ調ヘス一定ノ供給者ヨリ之カ供給ヲ受クル者アルト同時ニ、之カ供給ヲ業ト為ス者アルニ至リ、其ノ傾向ハ

逐年増加シツツアルノ実状ナリ。如斯日常生活ノ状態ハ種々ノ形式ニ依リテ行ハルルカ故ニ、戸ナル意義モ亦從テ變遷スヘキハ自然ノ道理ナルノミナラス、此ノ場合若シ實質的構戸ノ標準ヲ無視シ、単ニ有形的標準ニ依リテ戸數割賦課ノ当否ヲ決定センカ假令ハ路傍ニ飲食物ヲひさぐ一商賈ト雖モ猶且戸數割ノ負担ニ任セザルヘカサルニ拘ラス、其ノ地方ニ於テ中流以上ノ地位ヲ占メ且負担力ニ余裕ヲ存スル者ニシテ賦課ラ免カルル如キ奇觀ヲ呈シ延イテ公費分担ノ趣旨ニ背悖スルト同時ニ課税上ノ均衡ヲ破壊スルニ至ラントス。」

故に、明治四十五年兵庫郡部県税規則は、かかる不公平の生じないように、その二十条一項において「戸數割ハ一戸ヲ構フル者ニ賦課ス」、同二項において「独立ノ生計ヲ営ム者ヲ以テ一戸ヲ構フル者トス」として、有形的構戸者はおちろん實質的構戸者に対しても課税すべき趣旨を明確にしたのだと主張している。

これに対し、行政裁判所は「他人方に居住シ一定ノ賄料ヲ支払ヒ食事ノ供給ヲ受クル者ハ戸ヲ構フルモノト云フコトヲ得サルコトハ当裁判所ノ屢判示シタル所ナリ」として、参事会の主張を斥けている（大正七年四月十二日行政裁判所第一部長廷宣告）。

また、参事会の「實質的構戸」の主張につき行政裁判所は、二十一年市町村制にいう構戸者（第七条二項）が、たとえ多くの財産又は所得があつても他人の家に同居して他人の賄をうける者を含まないことは、同法制定の際の元老院會議の記録上明白である。ところが、この規定はその後四十四年に改正され「独立ノ生活ヲ営ム……」者となつた（市制第九条、町村制第七条）のは、現行地方税規則所定の戸數割の客體たる構戸者の意義が、同規則実施いらい變ることなく、したがつて「独立ノ生計ヲ営ム」者と同じでないことを示していると解すべきであるから、社会生活状態の變化を理由に實質的構戸主義をいうのは当たらない、と述べている。

法解釈の問題として、ここでその是非を論ずるつもりはない。重要な点は、行政裁判所がすでにしばしば明確な判断を下していたところの同種事件について、府県参事会がほとんどそれを無視して、「細民」の訴願を斥けてきたその政策的

意図にあるというべきであろう。このことは、司法・行政分離の建前が貫かれていた戦前において、行政裁判所が人民の権利保護にとって多くの欠陥をもつものであったことと併せて考えるとき、地方住民にとって第一次的責任をもつべき参事会の果たした役割が何であったかは、余りにも明らかといえるであろう。

参事会構成における本来的に異質な二元的契機の結合が、かくて人民的利益の反対物へと転化していったとき、すでにそこに昭和ファシズムへの危険の兆候がなかったとはいいきれないのである。

注

(1) 藤田・前掲「日本地方財政発表史」三四九頁。

(2) 同上二五一頁。

(3) 同上二二三頁において引用する「本邦地方財政ノ現況」三七九頁。

付記

本稿は、昭和四十九年度文部省科研費（個人）の交付をうけて行った調査研究の中間報告である。まる二年の歳月を費しながら甚だ意にみたないものとなったが、先学のご教示・ご指摘をえて不備を補っていきたい考えである。この間、ご協力をえた関係機関・各位のお名前は一々あげられないほど多い。ここに心からあつくお礼を申しあげたい。

一九七六・一・二二夜