

## 第三節 地租改正による町村運営の変化

### 1 地租改正による町村運営の変化

兵庫県の地租　ここでは地租改正が近世以来の町村の運営にいかなる変化をあたえたのか、およびそれを

改正の特質　前提にして生まれてくる政治運動のあり方について見てみよう（同『産業経済編1』参照）。

兵庫県における地租改正は、特色あるものであった。神田県令は、土地の私的所有権確立とそれを基礎とする政治制度の導入という構想をもっており、県下の区長（旧総代庄屋・庄屋）やその子弟を積極的にこの理念によって啓蒙していった。

これについて、武井伊右衛門は次のように当時を回想している。「此時分は父の区長の代理として月に五度八度も県庁に出頭して、県令の神田孝平さんなどにはいつも直接に公務の指揮などを請いて居つたから、その官宅へも出て翻訳書などを借用したり、また当時の漸く欧米の文明にならうて政度文物の変遷して行くことや、民権の拡張せにやならぬことなどから、四民同等の権にならねばならぬこと、学風の改まらにやならぬこと種々の珍説を聞いて貰うのが此上もない楽しみで有つた」。

神田は、あらたな政治理論とそれに基づく社会運営に関心をもった武井など旧来からの地域運営の担い手に地租改正事業を担当させていった。武井は「夫それから地租の改正条例が出た、古今みぞう未曾有みぞうのことで地租の改正を人民から条例に基いて調査して上るじやが、県下の区長も戸長もさつぱり分からぬ、また県庁の地租改正掛りもどうしてよいやら方角がわからぬて、まづまづ試みに誰か県下の器用な者を選抜して模範に調しらさして見やうというので、其年（明治六年）の五月かに新任の区長の我輩に仰付かつた（中略）夫は神田孝平さんがまづ試に県下で二三ヶ所模範に遣やらして見るがよいというので、田中俊児（第一八区区长）と柴合佐一郎（第一四区区长）と谷勘兵衛と我輩との四人が選抜せられて地租改正の調査を模範村として調べたのであつた」と回顧している。

このように、兵庫県での地租改正は、神田による新たな社会運営の理念と幕府領時代からの武井らの地域運営の知識とが結合されて実施されていった。

**町村の運 営の変化** 武井ら地域社会運営の担い手が神田のプランにひかれていった背景には、廃藩置県以降の変化する社会へ、彼らが対応していかなければならないという問題があった。

兵庫県第三区では、明治十年二月十六日、御崎村内に出作地をもつ兵庫の住民八人が、御崎村戸長の個人的な負債が多額に上っており、そこへ租税を納めることが不安であるという理由で、租税の区長もしくは県への直納を申し出るという事件が起こった。また長田村でも村入用（村費）の納入をめぐる、村民と正副戸長什長の間で対立があり、明治十年二月に正副戸長が区長に退役を願ひ出るといふ事件が起こっているが、この対立の原因は、他村出作人の村入用納入、西国街道道路幅拡大の費用をだれが負担するかなどにあった。

地租改正により租税の個人による納入が確定したことに対応して、政府は村人だけの共同体としての性格からさまざまな利害をもち、異なる意見をもつ人々が生活する地域全体を統括する団体への転換を、村に対して求めていった。そして、地方官の主導によって他村者をふくむ人々の納得を得ることのできる機関として、町村会が積極的に導入されていったのである。

この点で、第二次兵庫県は、全国的に先進的な役割を果たした。御崎村や長田村の例が端的に示すように、それは、商品経済が展開している摂津地域を管理する兵庫県にとって、町村内外の利害関係に対処しうる町村運営方法を導入することは猶予ならない状況にあったことと、それに対処するプランを示す能力を持つ神田孝平が県令であったことによる。

兵庫県では、明治六年十一月、県が最初に制定した町村会の議事項目にすでに町村経費の徴収・監査、町村名義の訴訟、貸借などがあげられていた。しかしこの規則では、この項目を具体的に運用する方法についての規定を欠いており、また必ずしも町村会をつくらなくてもよいとされたため、この法令は十分機能していなかったようである。

そのため長田村のような村入用(村費)をめぐる村民と区戸長の争いが県内各地で起こっていた。そこで県は、町村名義での公借・共有物購入売買・土木起功の際、町村戸長および不動産所有者の六〇%以上の連印を必要とするという規則案を作成し、県会(区長会)で議決した上で、明治八年十二月、その施行を政府に伺い出た。この規則案は、政府によって評価され、全国法令として出されることとなり、明治九年十月、各区町村金穀共有物取扱土木起功規則として全国に布達された。兵庫県の規則案では、区での公借などは規定さ

表 26 明治9年前半期魚崎村の村費

| ＜支出＞ |         |                                                         |
|------|---------|---------------------------------------------------------|
| 費 目  | 金 額     | 備 考                                                     |
|      | 円       |                                                         |
| 土木費  | 18.660  | 道路・堤防・橋梁修理費                                             |
| 給 料  | 106.806 | 副戸長3人28.800 書記1人45.000<br>小使1人28.800 神官1人4.206          |
| 旅 費  | 9.400   | 副戸長旅費                                                   |
| 備付品代 | 0.300   | 布告箱代                                                    |
| 消耗費  | 5.639   |                                                         |
| 運搬費  | 0.060   | 郵便運搬                                                    |
| 警察費  | 24.000  | 三等巡査給与                                                  |
| 学校費  | 154.107 | 学区取締給与0.636 教員3人給与96.000<br>小使1人21.500 借家費6.000 書籍代 消耗費 |
| 合 計  | 322.688 |                                                         |

| ＜収入＞ |         |                            |
|------|---------|----------------------------|
| 項 目  | 金 額     | 備 考                        |
|      | 円       |                            |
| 学校入金 | 102.000 |                            |
| 賦 金  | 41.108  |                            |
| 地価割  | 89.790  | 地価31,416.004 100円につき0.2858 |
| 戸数割  | 89.790  | 戸数309 1戸につき0.2906          |

(注) 支出分から学校入金および賦金を引いた分が、地価・戸数に割りかけられた。金額は史料記載どおり。

資料:「魚崎財産区文書」

れていなかったが、この規則では、正副区長および区内各町村総代二人のうち六〇%の連印が必要とされることになった。また町村の連印については、総代を選んでそれに代理させてもかまわないこととなった。

兵庫県は、飾磨県などと合併後の明治九年十二月、この規則の内容を含み、さらに区町村の一般的な運営のための機能をもつ区会・町村会の議事章程(議会開催規定)を新たに布達した。

この章程では町村会議員は、村内の二〇歳以上の不動産所

第三節 地租改正による町村運営の変化

表 27 市域摂津部分での明治20年までの村合併

| 新村名  | 旧 村 名                        | 合併年 |
|------|------------------------------|-----|
| 小部村  | 東小部村・西小部村                    | 14  |
| 妙法寺村 | 口妙法寺村・奥妙法寺村                  | 8   |
| 高羽村  | 高羽村・平野村                      | 8   |
| 葺合村  | 中村・熊内村・小野新田・中尾村・生田村・滝寺村・脇浜村  | 8   |
| 青木村  | 東青木村・青木村                     | 9   |
| 八幡村  | 八幡村・田林新田                     | 不詳  |
| 中大沢村 | 北中大沢村・南中大沢村                  | 7   |
| 有野村  | 岡場村・切畑村・堀越村・田尾寺村・結場村・馬場村・西尾村 | 7   |
| 上津谷村 | 上津上村・岩谷村・上津下村                | 8   |
| 宅原村  | 上宅原豊浦分・同岡分・同有井分・下宅原村         | 8   |
| 二郎村  | 上二郎村・下二郎村                    | 8   |

資料：『兵庫県町村合併史』ほか。

有者による互選、区会議員は、各町村ごとに、町村の戸長および町村会議員中から二人を互選することとなった。町村会議員は最低一〇人、人口一〇〇人を越えた場合、五〇人ごとに一人増加することとされた。また、村会や区会での討議内容は区や町村のことに限られており、県政・国政について議論することは禁止されていた。さらに区会・町村会は、討議の権限があるのみで、これを執行するか否かを判断するのは県令の裁量とされており、その権限はきわめて弱いものであった。

討議事項の決定方法は多数決によるとされており、異なる利害をもつ地域住民の存在が想定されていた。これは共通する利害に基づく全村一致を基本とする近世以来の決定を明確に変えるものであった。この町村会の規定は、村内の不動産所有を基本とする各区町村金穀共有物取扱土木起功規則の要件を満たす形で作られていた。そのため兵庫県では金穀共有物取扱土木起功について独自に町村内での連印や総代選出はおこなわれなかったようである。なお第三

表 28 市域（明石郡美養郡部分）での明治20年までの村合併

| 新村名 | 旧 村 名                  | 合併年 |
|-----|------------------------|-----|
| 名谷村 | 西名村・東名村・湍村・中山村・奥畑村     | 10  |
| 前開村 | 門前村・東皆発村・下皆発村          | 10  |
| 別府村 | 南別府村・北別府村              | 10  |
| 潤和村 | 白水村・井出村・東河原村           | 10  |
| 有瀬村 | 生田村・漆山村                | 10  |
| 井吹村 | 吹上村・永井村                | 10  |
| 上脇村 | 池上村・脇村                 | 10  |
| 谷口村 | 谷口村・如意寺村               | 10  |
| 高和村 | 高和村・性海寺村               | 10  |
| 中津村 | 上津橋村・中村                | 10  |
| 堅田村 | 鳴谷村・金屋村                | 10  |
| 広谷村 | 山西村・広谷村                | 10  |
| 紫合村 | 吉生村・池下村                | 10  |
| 宝勢村 | 北古新田・神納村・新々田           | 10  |
| 岩岡村 | 野中上村・天ヶ岡村・赤坂村・境新村・南古新田 | 10  |
| 古郷村 | 秋田村・竜ヶ岡村・中村・福吉村        | 10  |
| 下 村 | 東下村・西下村                | 10  |
| 淡河町 | 淡河町・中村                 | 10  |
| 神影村 | 撫石村・石峰寺村               | 10  |
| 萩原村 | 南萩原村・北萩原村              | 10  |

資料：「武井報效会文書」

区では、この区町村会規則による区会議員を、明治十年九月に選出した。

このような運営の変化は、区や町村財政のあり方に変化をあたえた。第三区では、地租改正後の明治十年には、表22（19頁）のように区費を割り振る際、地価・戸数・人員別にそれぞれ二対一対一の割合で割り振って、村ごとに徴収している。ここでは他村居住者も含む土地所有者にかかる地価割、居住者にかかる戸数割・人員割により、地域内の多様な利害関係を調整しようとしていた。これは村の費用徴収においても採用されていた。たとえば魚崎村では、戸数割

と地価割を一对一の割合で徴収していた(表26)。このような町村の運営方法は、明治十一年七月に、郡区町村編制法が制定されるといっそう発展していく。

**地租改正前後** 村が地域行政を担う団体へと変化していくなかで、町村の合併が進められていった。政府の町村合併は、明治六年二月、二〇戸以下の小村の合併を指示し、さらに地租改正事業の円滑な遂行

のため、土地が入り組んでいる村々の合併を積極的にすすめた。廃藩置県以降明治二十年までの間に摂津地域では、表27、播磨地域では表28のような合併が行われた。

表から明らかなように、町村合併は小部村を除いて、ほぼ地租改正事業の進展と同時にこなわれた。とくに播磨では、明治十年前半期に全域で大規模な合併がおこなわれた。

## 2 租税協議権思想と会議方式の浸透

**会議方式** 先にも述べたように、地租改正事業は、土地の所有権の確立と土地所有者からの租税を徴収するの浸透することのみでなく、同時にそれにもとづく新たな社会運営を生み出そうとするものであった。

これは、地租改正の作業にも反映していた。

地租改正を担った区長らは、税額の基礎となる地味の良し悪し(地位等級)や納入における米価の設定方法などについて、会議方式をとって住民の納得を得ようとした。摂津・播磨(摂津と合併で兵庫県の管轄となった播磨は、合併後も独自に地租改正を遂行)とも、地租改正においては地位等級の決定や米価の設定基準などが、

表 29 摂津の地租改正における基準米価 (1石)

(単位: 円)

| 米価調査地   | 米 価  | 麦 価  | 所 用 地 域     |
|---------|------|------|-------------|
| 兵庫津     | 5.33 | 2.27 | 八部・菟原郡内67町村 |
| 西宮町     | 5.13 | 2.92 | 武庫・菟原郡内74町村 |
| 尼崎町・池田町 | 5.12 | 2.94 | 川辺郡内117町村   |
| 西宮町・三田町 | 4.83 | 3.02 | 有馬郡内37町村    |
| 三田町・池田町 | 4.69 | 3.07 | 川辺郡内44町村    |
| 三田町     | 4.52 | 3.12 | 川辺・有馬郡内99町村 |

資料: 『府県地租改正紀要』

町村での合意、町村の代表からなる区会での合意、区長の集会(県会)での合意、その区や町村での承認という合議の積み重ねで行われたのである。

第二次兵庫県(摂津)では、明治八年六月にはいり、県令と地租改正掛が臨席する場で、各区区長により米価の設定方法について審議されたが、その際、各区区長は、各区において過去五年間の米価の平均相場が異なることを理由に、区ごとに兵庫・西宮・尼崎・伊丹・池田・三田など六カ所の相場でこれを決定するという方針を決議したところ、各区における区会でこれに反対する意見が相次ぎ、区内村ごとの米相場で計算せよという要求がでた。これに対して区長らは、区内の各村の意見の調整が困難であるとして、個別に細かく分けるのではなく、むしろ全県の平均相場で計算することを願いだしたようである。しかしこの嘆願は受け入れられず、この時の基準を若干変更して実際には表29のような六段階の相場で算定された。

播磨では、地位等級決定が、町村↓小区地等会議↓郡(大区)地等会議↓小区地等会議↓播磨国中収穫権衡大議事という民議の積み上げによって審議されていった。ここでの会議は基本的には土地所有者の会議で、議決には多数決がとられていた。

このように播磨では地租改正についての村の代表はあくまで地主(土地所



有考) 総代であり、小区レベルでの小区会や区長の集まりである県会同とは明確に区別されていた。一方、摂津では、この区別は明確ではなかったようで、先にも見てきたように区会や県会のレベルでは、従来から設定されていた議事機構が利用されていた。

租税協議権

このように地租改正の進行に伴ない、会議方式が地域社会へ浸透していくのであるが、この思想の浸透 会議方式は、地租改正の最終段階で政府⇩県の地租額の押しつけや、不当とおもわれる課税に対する反対運動の際にも活かされた。

地租改正は、政府⇩県が内達した収穫量を各村が承認し、政府に対して請書を提出すれば終了するのだが、この過程で問題がおこった。それは、地域において会議の積み上げによって算定された地位等級およびこれに基づく各村の一反あたりの平均米収と、県が独自の基準で設定した各村の見込額に大きな食い違いがでたことであった。

県の示した額は、従来の貢租額をこえるものではなかったが、農民自身が算定した額より概して高額であったため、県算定額の引き下げを求める動きがおこった。

摂津では、明治八年末、県から各村に算定額が内示されると、増租となった村々から農民算定額での地価算定を求める訴えが相次いだ。八部郡では、池田村・長田村・西代村・駒ヶ林村・野田村が県の算定額の引き下げを嘆願していたが、県は絶対引き下げを認めないとの方針をとり、地租改正五年後の明治十三年に实地調査をおこなって再考するとして、村民の拘留をちらつかせて請書を差し出させたようである。池田村を除く四カ村は、明治十三年一月連合して減租を訴え、県もこれに対して一応前むきに対応したようであるが、

表 30 市域に関係する各郡の干害による皆無反別の状況

| 地 区 | 町 村 数       | 反 別 | 皆無反別               | 比 率              |       |
|-----|-------------|-----|--------------------|------------------|-------|
| 摂津  | 第 2 区 (八部郡) | 9   | 3,339 <sup>反</sup> | 677 <sup>反</sup> | 20.3% |
|     | 第 3 区 (八部郡) | 13  | 5,705              | 1,674            | 29.3  |
|     | 第 4 区 (八部郡) | 13  | 6,174              | 1,561            | 25.3  |
|     | 第 5 区 (菟原郡) | 19  | 4,478              | 2,287            | 51.1  |
|     | 第 6 区 (菟原郡) | 17  | 5,527              | 1,013            | 18.3  |
|     | 第18区 (有馬郡)  | 18  | 11,591             | 2,103            | 18.1  |
|     | 第19区 (有馬郡)  | 13  | 6,781              | 271              | 4.0   |
| 播磨  | 明石郡         | 104 | 47,385             | 17,120           | 36.1  |
|     | 美囊郡         | 68  | 23,936             | 2,828            | 11.8  |

(注) 田地のみ。反別は反以下を切り捨て。

資料: 「公文録」

政府自身がさらに五カ年間地価の修正を凍結したため、この嘆願は成功しなかったようである。

また藍那村でも明治八年末に、水害や獣害で民費がかかることを理由にして、県の算定額でなく自村での算定額による許可を県に嘆願し、ねばり強い減租運動が行われた。明治十九年十月には、地租改正時の反別調査に誤りがあるとして、租税の軽減の嘆願を提出し、翌年二月末、兵庫県から嘆願を認められた。

算定をめぐる紛争がつづくなかで、それまで県に協力して地租改正事業を進めていた市域内の武井伊右衛門(第三区)・福井与一右衛門(第二区)・田中俊児(第一八区)・紫合佐一郎(第一五区)・松本織之介(第八区)をはじめとする七人の区長は、明治九年二月、県に臨時県会を開催することを求めた。ここでは地価算定を地租改正施行規則の手続きによること、種肥料代・利子率については再考すること、改租確定まで旧税据置とすることなどが案件とされていた。これによる臨時県会は二月十日開催された。その結果、改租確定まで旧税据置とすることなどがいったん認められたようである。

播磨では、明治八年の水害につづいて、明治九年西日本でおこった大干魃のなかで地租改正が進められた(表30)。この年播磨においては田地のほぼ四分の一で収穫がないという事態が発生した。明石郡ではその面積は全田地の三六%にも達した。このような状況の中で同郡第二小区細田村では、必死で収穫を確保しようとして隣村の高和村と激しい水争いを引き起こし、雨ごいを行ったが、結局、田地のほぼ半分が収穫がなく、収穫があった田地も収量はかなり低かった。

そこで県に対して干害および地租改正の丈量による民費負担の増加を理由に、収穫できなかった分について貢租の容赦を願い出た。このような村々からの貢租の容赦の嘆願を県は認めなかったようであるが、そのかわりにのちに述べるように無利子の資金貸与を行った。

明治九年末、大規模な農民一揆が三重県・岐阜県でおこった。干害・地租改正費用負担の増大に加えて、明治八年末から飾磨県新県庁舎の建設が開始され、県民の負担は極度に達していた播磨でも不穏な情勢は同様であった。明治十年三月、「播州ノ如キハ地租改正施行ニ際シ民情不穏」であるとの報告が兵庫県から政府へ報告されていた。このような状況の中で、明治十年二月、兵庫県は窮民救助として二八万五千円余の資金の五カ年無利子貸出を内務省に願い出ており、そのうち二〇万円がその後認められた。

播磨における不穏な状況は、建築中の旧飾磨県庁舎が神戸に兵庫県庁舎として移築されることよって一気に高まった。明治九年八月、政府は国庫支出を抑え、行政事務の質を向上させるために府県の全面的統廃合を断行した。それまでの三府七二県をほぼ半数の三府三五県に統合し、この一環として飾磨県も兵庫県に統合された。その結果、この移築が行われることとなった。

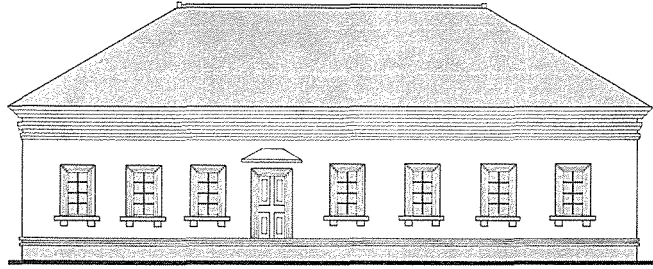


図 7 兵庫県庁建繕伺書付図

ところがこの庁舎の建築費用中、政府負担は三分の一で、残りの三分の二は民費負担であった。そのためにこの移築は、税負担にあえいでいた播磨の住民の強い反発を生んだ。この住民の動きをうけて地租改正事業を地域で担っていた各小区長らは、政府への嘆願運動をはじめた。ちなみに明石郡ではすべての区長がこれに加わっている。かれらは連名で嘆願書を提出したがその内容は、地租改正の費用捻出で住民が苦慮していること、廃県になった以上、県庁の建設費を播磨各小区の住民が負担する必要はないとして県庁建築費の民費負担分を住民に返還せよというものであった。

嘆願は政府によって一度拒否された。明治十年一月二十九日、民費節減のため地方庁舎の建築修繕費をすべて官費とすることを政府が決めたことをうけて行われた五月五日の二度目の嘆願については、政府も「今更其費用ヲ人<sup>さらその</sup>民ニ負担セシムル儀、甚<sup>はなほだもつこし</sup>以至難ノ情理コレ有リ」としてその要求を認め、一万五千円余を住民に返還した。また区長らは、明治八年・九年度の租税の減額を訴える嘆願も起こしており、これについても明治八年度の租税の二〇%

の減額を県に認めさせている。

中央政府も、明治十年一月、地租を地価の三%から二・五%に変更し、一七%弱の地租引き下げを余儀なくされた。またこの時、民費も地租の五分の一以下とすることが定められた。この引き下げについて、武井

第三節 地租改正による町村運営の変化

表 31 摂津・播磨の耕地宅地地租改正による地租額の変動

| ○摂津地域        |               |               |
|--------------|---------------|---------------|
| 地 租 種 別      | 租 税 額         | 新地租との比較       |
| 明治5年         | 272,902円65    | 99,479円283 増  |
| 明治6年         | 325,892円745   | 46,489円188 増  |
| 明治7年         | 557,912円996   | 185,531円063 減 |
| 上記3カ年平均      | 385,236円131   | 12,854円198 減  |
| 新地租          | 372,381円933   | —             |
| 明治10年減租後地租   | 310,318円284   | 62,063円649 減  |
| ○播磨地域（塩田を除く） |               |               |
| 地 租 種 別      | 租 税 額         | 新地租との比較       |
| 明治5年         | 975,475円463   | 342,336円270 増 |
| 明治6年         | 1,340,857円490 | 23,045円757 減  |
| 明治7年         | 2,165,448円015 | 847,636円282 減 |
| 明治8年         | 1,526,988円412 | 209,176円679 減 |
| 上記4カ年平均      | 1,502,192円345 | 184,380円612 減 |
| 新地租          | 1,317,811円733 | —             |
| 明治10年減租後地租   | 1,098,176円431 | 219,635円302 減 |

(注) 明治5, 6, 7, 8年の租税額は、石代納によるもの。  
資料:「公文録」

伊右衛門が、神田孝平への書簡の草稿で「一月四日五歩之減租ノ勅書ハ人民ノ蘇生シタル如ク、田舎戸トシ  
歡声普カラザルナシ、明治天皇ノ宝祚万歳ヲ祝ス、難有々々、其ニ因テ民情漸ク勃起平穩ニ赴ク」と語つて  
いるとおり、これによって、他県・他町村と比較して不満を持つ町村はあるものの、全体としては地租改正

に対する住民の不満をおさえることが可能となり、以降各村の請書提出は急速に進んでいった。

この結果、政府が旧貢租以上の租税をとることは不可能となった(表31)。また新たな賦課が可能な場合も、県庁舎建築費返還運動でみられたように、住民が当然であるとして納得することが必要となっていく。

このような課税には納税者の同意が必要であるという考え方を租税協議権思想というが、このような思想に依拠する運動が地域の側から生まれたことは、この思想に基づく地域運

営が、農村部で浸透していったことを意味した。

その際神田の周辺にあつまつた近世以来地域運営を担ってきた人々が、西欧の政治制度を体系的に受容したことも、その新たな地域運営を担う主体を生み出した点で大きな意味をもった。武井伊右衛門は、合併を契機に兵庫県から元老院議員へ転任した神田へあてて兵庫県の状況を書簡で知らせた。その草稿には、旧兵庫県（撰津）の区長らが、少しずつ民権を理解するようになり、とくに福井与一右衛門（第二区）・紫合佐一郎（第一五区）・松本織之介（第八区）がよく学んで演説会を開いたこと、さらに合併後淡路の区戸長と懇親会をおこない民権の問題が話題となったこと、神田が育成につとめた『神戸新聞』の廃刊（明治九年十一月）を惜しむことなどが記されている。かれらを中心として、明治十年代初めには民権の伸張をはかろうとする政治的なグループがまとまりつつあり、やがてこれは兵庫県の自由民権運動の重要な潮流となっていくのである。