

自由民権期の岐阜県財政

——『岐阜県議会史』を中心に——

柿 本 国 弘

はじめに

板垣来岐(明治15年4月)で知られる岐阜県の自由民権運動は、開設されてまもない県会や地方行財政、農民運動などどのようなかわりをもったであろうか。これが本稿で追求したいと思っていることである。明治10年代半ばは、誕生まもない維新政府が新たな支配体制を再編強化すべく、明治11年にいわゆる三新法(郡区町村編成法、府県会規則、地方税規則)を布令して、全国統一的、中央集権(官治)的な行財政組織を整備しつつある一方、7年の民選議院設立建白運動によって口火を切られた自由民権運動が全国的に拡大し、この二つの政治潮流を基軸としながら、近代日本の方向が激しく争われていた時期であった。

自由民権運動が近代日本の国家・地方自治形成において果たした歴史的、階級的役割については、歴史家の中でいくつもの角度から研究されているところであろうが、私自身はさし当り、福島自由民権運動の詳細な研究にうらづけられた大石嘉一郎氏著作『日本地方行政史序説』(御茶の水書房、1980年第2刷)の次のような見方を、自己の基本的立脚点にすべきではないかと思っている。

「以上みてきたところから、われわれは次のような一応の結論を得ることができる。豪農層指導の民権運動における地方自治確立の要求は、地方行政機構推進の自主的民主的方式として、その明治専制政府による権力的官治的方式に対して真正面から対立せざるをえなかったものであり、後者の地方制度の絶対主義的再編成に対して近代的ブルジョア的変革を意味す

るものであった。そこにあらわれた、地租・地価割の軽減・廃棄の要求を底辺とする、国政委任事務的予算の排除、立法権の確立(行政権に対する優位確保)、権力的中央統治=官治的地方支配の廃絶、地方自治体における普通選挙等の一連の要求は、ゆうに先進諸国の絶対主義下における近代ブルジョアの要求に比肩しうるものと言わざるをえない。

それは、旧来の伝統的地方分権の維持にすぎないとされるには、余りにも歴史の発展方向を目指していた」(371-372ページ)。

以下大石氏によって総括されているこの視点を念頭におきながら、岐阜県の自由民権運動、農民運動と明治前期の県政、地方財政の関連を調べることにしたい。時間の制約から、資料としてはおもに『岐阜県議会史第一巻』(岐阜県議会史編さん委員会、昭和55年)にしか依存しえなかったという根本的制約を免れていないこともあり、大石氏の上述のような視点がどの程度生かされたか、自分自身も大変に疑問である。従って本稿は、私自身の自由民権期の国家・地方財政研究のほんの手がかり的な一歩にすぎないものである。なお次の第1表は、その目安のためのごく大まかな年表である。本文ではまず形成期の県行財政制度のありさまと背景を、次いで県財政の特徴的事態をとりあげることにしたい。

I 原蓄体制と岐阜県地方行財政制度の形成

(1) 三新法体制と県会の開設

明治前期の地方制度の改革過程について、大

第1表 地方行政史略表

| | 全 国 | 岐 阜 県 |
|-------------|---|---|
| 1 (1868) 年 | 明治維新 | |
| 2 (1869) 年 | 6月 版籍奉還、7月 大蔵省設置 | |
| 3 (1870) 年 | | |
| 4 (1871) 年 | 7月 廃藩置県、3府302県に編成替、11月 3府72県へ、 同年 外務・大蔵・工部・兵部・文部の6省をおく | 廃藩置県により岐阜県となる、初代知事は長谷部恕連 |
| 5 (1872) 年 | 2月 兵部省を廃し陸海軍両省を設置、8月 学制発布、 11月 徴兵令発布 | 4月 美濃統一 |
| 6 (1873) 年 | 7月 地租改正、11月 内務省設置、いわゆる6年政変起る | 7月 地租改正実施 |
| 7 (1874) 年 | 民選議院設立建白、自由民権運動始まる | |
| 8 (1875) 年 | 第一回地方官会議、民権結社の全国的統一(愛国社) 結成、ざんぼう律、新聞紙条例 | 小崎利準岐阜県令となる(26年3月まで) |
| 9 (1876) 年 | 5月 大久保「地方官任免制」建議、7月「県官任期制」 を布達、県令を12年任期制とす | 8月 飛騨三郡岐阜県へ編入、今日の岐阜県成立、12月 伊勢騒動、県西南濃地域に波及 |
| 10 (1877) 年 | 西南戦争、立志社建白 | |
| 11 (1878) 年 | 7月 地方三新法(郡区町村編成法、府県会規則、地方 税規則)制定 | |
| 12 (1879) 年 | 教育令発布、西南戦争によるインフレ高まる | 4月 第一回県会開かれる、岩田徳義来岐 |
| 13 (1880) 年 | 3月 愛国社「国会期成同盟」と改称、4月集会条例、 区町村会法制定 | |
| 14 (1881) 年 | 14年政変(大隈を罷免)、国会開設の招勅、自由党結 成、松方財政開始 | |
| 15 (1882) 年 | 軍備拡張8カ年計画、日本銀行設立、立憲改進黨結成、 福島事件 | 4月 板垣来岐、襲撃される、濃飛共立議事会設立 |
| 16 (1883) 年 | 戸長選挙規則改正される(戸長を公選とする) | |
| 17 (1884) 年 | 自由党解体、戸長官選制となる、甲申事件、松方デフ レ高進、群馬・加波山・秩父・飯田・名古屋などの事 件 | 7月 美濃加茂事件 |
| 18 (1885) 年 | 4月 内閣制度の創設(参議、卿の廃止)、12月 伊藤 内閣成立、鹿鳴館時代 | |
| 19 (1886) 年 | | |
| 20 (1887) 年 | 3月 所得税公布 | |
| 21 (1888) 年 | 枢密院設置、市制・町村制公布 | |
| 22 (1889) 年 | 帝国憲法発布、会計法公布 | 市制・町村制施行、本県1市・25郡・ 962町村へ編成 |
| 23 (1890) 年 | 帝国議会開設、府県・郡制、教育勅語 | 1月 濃飛自由苦楽部を結成 |

石嘉一郎は、「その過程は一直線のものではなく、勢力関係の消長起伏、政策体系の変遷からみて、ほぼ次の四つの時期に分つことができる」と述べ、次のような四時期の区別を設定されている。

第一期 王政復古・戊辰戦役(明治元年)より廃藩置県(同4年)・大区小区制の設定(同5年)まで——維新政権において絶対主義官僚の支配が確立してきて、旧藩体制を打破し、旧地方組織に対しても温存政策から否定政策・急速な官治的行政組織への編成がえを行う時期。

第二期 大区小区制の設定から地方三新法(11年)ならびに区町村会法(13年)の制定まで——大区小区制の下での急激な官治的行政の遂行が、現実の地方組織の実態・民衆の反抗の前に一頓座をきたし、或る程度旧来の地方自治組織を容認しつつ、その上に全国統一的な体制を樹立してくる時期。

第三期 地方三新法・区町村会法の制定から明治17年の改正まで——三新法体制の下で、自由民権運動が激化し、そして挫折し、政府は一面でその要求を形式的に許容すると同時に、他面でその強力な弾圧体制をととのえるべく、三新法の改正に着手する時期。

第四期 17年の改正より市制町村制(21年)、府県制郡制(23年)の制定まで——自由民権運動の退潮、原始的蓄積の進行・寄生地主制の展開のもとに、国会開設をひかえて、整備せる地方自治制の展開のもとに、国会開設をひかえて、整備せる地方自治制の制定を行う時期(前出『日本地方財政史序説』42-43ページ)。

上述第二期で言う三新法(郡区町村編制法、府県会規則、地方税規制)体制が形成された明治11年は、天皇制国家にとっても自由民権運動側にとっても大きな転機となるべき時期であった。すなわちそれ以前においては、中央政府の画一的な全国的支配体制は未だ確立していると言いがたく、地方民会(府県会の前身に当るもの)を開設している府県は、全国の半分でいど、しかも土佐国州会のように民権派が支配的であったり、鹿児島県のように西郷王国であったりするところもあったほどである。三新法体制

は、一方で自由民権派の民選議院設立運動に対抗する目的で、また他方、明治6年10月の大区小区制が行政単位としての町村を否定し、寄合、総代会などの固有の自治的伝統を無視したこと、つまり旧慣になじんできた農民に不満をつのらせ、自由民権運動を招いたことから、その是正(旧慣を無視した地方制度の過度の中央集権化の是正)を求めようとする目的で編成されたものである。それはたんに地方制度のみでなく、「官僚機構・警察制度・軍事制度および侍補制度という全国家機構の整備強化」、「内務省の設置(明治6年)にはじまり内閣制の成立(18年)までの天皇制国家機構」(後藤靖『自由民権』中公新書、昭和47年、61ページ参照)であった。三新法の概要を以下『議会史』によって確かめておこう。

①郡区町村編成法

これは6カ条からなり、その全部は以下のとおりである。

郡区町村編成法左ノ通被定候条此旨布告候事

第一条 地方ヲ画シテ府県ノ下郡区町村トス

第二条 郡町村1区域名称ハ総テ旧ニ依ル

第三条 郡1区域広闊ニ過キ施政ニ不便ナル者ハ一郡ヲ画シテ数郡トナス(東西南北上中下某ト云カ如シ)

第四条 三府五港其他人民幅濶ノ地ハ別ニ一區トナシ其広闊ナル者ハ区分シテ数區トナス

第五条 毎郡二郡長各一員ヲ置キ毎区二区長各一員ヲ置ク郡ノ狭少ナルモノハ数郡ニ一員ヲ置クコトヲ得

第六条 毎町村ニ戸長各一員ヲ置ク又数町村ニ一員ヲ置ク事ヲ得

但区内ノ町村ハ区長ヲ以テ戸長ノ事務ヲ兼ヌルコトヲ得(『議会史』252ページ)

以上郡区町村編成法は、「大区小区制を廃し、郡・町村制に復帰することにより、農民の不満を柔げながら、一方では、郡長、戸長を末端行政組織に組み入れることによって、地方の中央集権化を強化するねらいを含んでいた」(『議会史』253ページ)とところに本質をもつものであ

た。

②府県会規則

これは四章 35 条からなり、『議会史』によれば、以下のような「二つの大きな特質」をもっていた。

その一は、県会の権限に関する制限である。すなわち、「府県会の議決の対象となる事項が、地方税をもって支弁すべき経費の予算及びその徴収方法に限定され、当該予算に対応する決算は、単に、その報告を受けるにとどまること、議案の発案権が府知事県令に専属し、議決事項の施行には、府知事県令の認可を要することなどである。府知事県令が、議決を認可すべきでないと判断したときには、その事由を内務卿に具状し、その指揮を受けることになっていた。…すなわち府県会の権限は、『地方税による事務の遂行の議決』にとどまり、加えて、内務卿一府知事による、解散権の行使を含む直接的かつ強大な指揮監督に服していた」(同、256-257 ページ)ことである。

その二は、議員資格に関する制限であった。「議員は、郡区ごとに 5 人以下を選出することになっている。選出方法は、『恒産無キ人ハ亦恒心アル事難シ』という表現に、端的に示されるように、有産者による制限選挙であった。選挙権は、満 20 歳以上の男子で、地租 5 円以上を納める者、被選挙権は、満 25 歳以上の男子で、地租 10 円以上を納める者に限り与えられた。当時、全国的にみて、地租 10 円以上を納めうる者は、一町歩、地域によっては 1 町 5 反以上の土地所有者一地主、自作上農に限られていた。したがって、制限選挙制を前提とする府県会は、豪農層の政治参加の場にとどまり、広く、県民全体の政治意志を反映する場とはなりえなかった。それは、豪農層の政治参加を認め、これとの連繋をねらいとして、権力の分与を行い、地方支配の基盤拡大を図ろうとする明治政府の意図に基づくものであった」(257 ページ)。以上から結論として次のように述べている。「府県会規則のもつ以上のような特質は、政府が、自由民権運動や農民騒擾に対し、対抗策として、府県会設置を打出したこと、すなわち、住民の政治

意識を反映させるためではなく、行政遂行のための緩和策として、住民の政治参加を認めたことに由来し、その帰結として、府県会の設置は、おのずから行政権にとって有用な範囲でのみ、認められるものであった」(257-258 ページ)と。

③地方税規則

これは、7 カ条からなり、その全文は以下のとおりである。

従前府県税及民費 1 名ヲ以テ徴収セル府県費区費ヲ改メ更ニ地方税トシ規則左ノ通被定候条此旨布告候事

第一条 地方税ハ左ノ目ニ從ヒ徴収ス

- 一 地租五分一以内
- 一 営業税並雜種税
- 一 戸数割

第二条 営業税雜種税 1 種類及制限ハ別段ノ布告ヲ以テ之ヲ定ム

第三条 地方税ヲ以テ支弁スヘキ費目左ノ如シ

- 一 警察費
- 一 河港道路提防橋梁建築修繕費
- 一 府県会議諸費
- 一 流行病予防費
- 一 府県立学校費及小学校補助費
- 一 郡区方倉建築修繕費
- 一 郡区吏員給料旅費及庁中諸費
- 一 病院及教育諸費
- 一 浦役場及難破船諸費
- 一 管内限り諸達書及揭示諸費
- 一 勸業費
- 一 戸長以下給料及戸長職務取扱諸費、各町村限及区限ノ入費ハ其区内町村内人民ノ協議ニ任セ地方税ヲ以テ支弁スルノ限ニアラス

第四条 其年七月ヨリ翌年六月迄ヲ一周年度トナシ府知事県令ハ其年二月迄ニ地方税ヲ以テ支弁スヘキ経費ノ予算並地方税徴収ノ予算ヲ立テ翌年度ノ定額トナシ其府県ノ議決ヲ取り其年五月ヲ以テ内務卿及大蔵卿ニ報告スヘシ

第五条 非常ノ費用ハ(予算ニ立ツルヲ得サ

ル天災時變ノ費用ヲ云)別ニ賦課スルヲ得ルト雖モ其府県会ノ議決ヲ取り内務卿及大蔵卿ニ報告スルハ第四条ノ順序ニ從フヘシ其急施ヲ要スル事項ハ施行シテ後報告スヘシ 但報告期限ハ第七条ニ依ル

第六条 地方税徴収ノ期限ハ府知事県令適宜ニ之ヲ定ムヘシ

第七条 府知事県令ハ毎年七月二至リ其一年度間ノ出納ヲ計査シ精算帳及計表ヲ製シテ内務卿及大蔵卿ニ報告スヘシ 且翌年通常會議ノ初メニ於テ之ヲ府県会ニ報告スヘシ(以上『議會史』263-4 ページ)

地方税規則の性格について同書は次のように述べている。「『地方税規則』は、従来、府県によりまちまちであった府県税・民費を、地方税として統合し、府県の財源として規定、統制し、あわせて、地方税をもって支弁すべき費目を決定し、負担区分の明画化を図ったものであり、区町村限りの費用は、その区町村内人民の協議費として、地方税支弁の対象から除外することが明文化されている。それは、府県財政の基礎を強固にして、府県一郡を政策遂行拠点として確保し、区町村は、その財源を収奪しながら、事実上、専ら国政委任事務の遂行機関とするという、政府の意図であった」(同、264 ページ)と。

以上に見た三新法の基本的ねらいを、後藤靖氏に従ってまとめておけば以下のようになる。

三新法の基本的ねらいは、府県会を中央政府と人民の緩衝装置として設置し、画一的な官僚支配機構を強化することであった。そのもっとも重要な環をなすのは、知事の都市町村に対する監督権の強化であり、また内務卿の知事に対する指揮権の確立であった(知事権限は属官および郡長の任免権、郡政指揮権、府県会召集・中止権、府県会議案の発議・付議権、府県会決議の認可・不認可権など)。地方税規則に見る地租割付加制度(地方税が地租の5分の1以内の割合で地租に附加して徴収される)も地方税への国税への従属を意味するものであった。

こうして三新法体制は全国の地方制度を画一化させる効果をもった。先進地帯も後進地帯も今やおしなべて中央政府—内務卿—知事—郡長—戸長という段階的、階級的な支配によって貫ぬかれ、金納地租をはじめ地方税、町村協議会費による租税収奪にさらされるに至った。民権運動も三新法の施行とともにすっかり変わってくる。すなわち愛国社再興をきっかけとして、自由民権運動が先進地帯、後進地帯を問わず全国的な広がりを見せ、しかも地方自治権と国家との関係を正しくつかみながら展開していくのは、三新法の強行が生み出した矛盾と切りはなして考えられないであろう(以上『自由民権』第三節参照)。

(なおここで、近代日本の歴史を、「合理主義＝官僚主義」と「文化的理想主義」の二つの対抗的思想を基軸にして統一的に把握しようとしているテツオ・オジタがその著(坂野潤治訳)『明治維新の遺産』(中公新書、昭和54年)で、「『維新主義』は徳川時代の政治思想に基礎をおくものであった。前章までに記したように、制度の実用性こそが徳川政治思想の鍵概念であった。……そして、現制度(徳川幕府のこと)に代るべきものとしてもっとも頻りに言及されたのは、『中央集権的な政府』すなわち『郡県制度』であった。このような概念化の起源は、荻生徂来とその学派にまで遡ることができる」(同書、56-57 ページ)と指摘しているのは、プロイセン流の君主的官僚制度との混在物だとは言え、明治の絶対主義的官僚制の——そして形は変われど今日におけるも—それなりの深い歴史的根拠を見定めたものであり、日本官僚制の研究にとって注目すべきものとして一言するに値しよう)

(2) 県会の開設と県令小崎利準の姿勢

三新法は明治11年4月から5月にかけて開かれた第二回地方官会議において、第一号議案「地方区画ノ改正」、第二号議案「府県会規則」、第三号議案「地方税規則」として付議され審議されたが、この地方官会議における岐阜県令小崎利準の対応を『議會史』によって見ておこう。

第二号議案の審議は、議員の被選挙権を満25

歳以上の男子で、地租 10 円以上を納める者に限るとする原案に対し、知識人の参政を求める意見や、地租納税額の制限緩和、また地租以外の資格基準（財産・不動産）の設定などを主張する案が提出され議論が白熱するところとなったが、『議会史』は、これに対する小崎の次のような政府案支持の姿勢が、「政府と同一の立場に立つ保守的官僚的な議会観であった」と批評している。

「府県会ノ議員ハ高く空論ヲ議論スル為ナラネハ弁論は巧ミナルニモ及ハス只々民費支払ノ可否ヲ弁スルノ才覚アリテ衆人ノ倚テ安心スル程ノ人物ヲ得レハ則足レリ故ニ身元ノ慥ニシテ休威ノ尤モ其身ニ緊切ナル者ヲ選ミタキモノナリ」(249 ページ)。府県会の議員は、ただ民費（地方税）を徴収するかないか、どう使うかといったていどのことを弁論すれば十分だ、という小崎のこうした意見は、「県会ノ分限ハ立則権ノ為ニ非ス道路橋梁水利等ニ関スル入費ヲ監督スル為ナリ其冗費省カンカ為ナリ何ソ々々学識具備セル者ヲ要センヤ」と弁明する政府側の姿勢と同じだという批判である。

さらに議会の発案権問題につき、発案権を地方官に限定した原案に対して、開明派の一議員が「立則権」をよりどころに、府県会にも発案権を認めるべきだと強調したことに対し、小崎はこれを次のように駁した。

「原来コノ府県会ヲ開クニ付キ本案ノ精神ハ何処ニ在ルカト問フニ民権拡張ノ趣意ハ幾分か其中ニ存スルレトモ主要トスル所ハ地方税ニアリ其人民ノ懐口勘定ニ関係スルカ故ナリ其上ニテ府知事県令カ地方税ノ外ニモ費用関係等ノ廉々ニ付キ其議ヲ求メント欲セハ之ヲ下議スルモ可ナリ廿条ノ趣意即チ是ナリ然ラハ即チ府県会ノ精神ハ地方税ノ会議ハ本ナリ其余ニ議會シ意見ヲ問フハ末ナリ」(250 ページ)。つまり府県会の主な目的は、政府の言明するとおり、地方税の審議にあるのであり、民権の拡張言々は決して主な問題ではないというのである。

第三号議案の審議は国税と地方税、国家財政と地方財政の区分を問題としたが、国・府県の経費支弁区分について、地方税支弁経費中、従

前の官費に相当する国の財源措置が不十分であること、また従前以上に民費が増大するのではないか、といった危惧が出されたのに対し、小崎は次のように政府原案を支持した。

「昨日以来原案ヲ不可トスルノ諸説ヲ考ルニ或ハ民費ノ増減ヲ論シ或ハ新法ノ名目ヲ忌ミ各意見アリト雖モ其相ヲ窺ヘハ蓋シ其説ハ府県庁ノ都合ヨリ出ルモノノ如シ今虚心平気ニ之ヲ考ルニ成程随分トモニ實際ニ不都合ハアルヘケレトモ左程ニ大騒キシテ原案ヲ廢スルニモ及マシ」(251 ページ)。

要するに民費の増減は、それぞれの府県の都合によるものだから、それほど大騒ぎして政府案を廃案に追いこむほどのことはない、ということである。『議会史』は、以上のような小崎の発言から、「以上にみられるように、この会議において小崎利準は、絶えず原案賛成の立場をとっている。それは同時に、多数意見である場合が多く、小崎県令の考え方が、当時の地方官の平均的な考え方であったことを示している」(251 ページ)と結んでいる。18 年近くの長きにわたって岐阜県会の長であった小崎は、官僚的明治政府の、もっとも典型的で忠勤な知事であった。そして同時に、これが岐阜県会（と多くの県民）のいつわりない姿でもあったであろう。三新法原案は、この地方官会議における修正をへたのち、元老院会議にかけられ、再度修正のうえ、11 年 7 月 22 日に公布され、これにもとづいて 12 年 4 月、岐阜県で最初の県会が開かれたのであった。

(2) 岐阜県における地租改正と松方財政の影響

(2)-1 岐阜県における地租改正と農民闘争

地租改正は言うまでもなく、維新政権の財政基盤を支え、日清、日露戦争を通して確立した日本資本主義の前提条件としての本源的蓄積の基盤を形成する事業であった。地租改正は旧来の租税収入水準を引き下げることなく、豊凶にかかわらず一定の地租を徴収しうる（富国強兵、殖産興業政策の基盤の確保）ことを大前提として遂行された。地租改正は周知のように、新たに地価を標準としてその百分の三の率の地

租を実施する(そのための地圏調査の実施)ことを本旨とするものであるが、そのさい地租の指標となる地価は、検査第一則(自作地)と第二則(小作地)の二例が規定されていた。すなわち

(1)第一則(自作地)

$$\text{地価} = \{ \text{収穫米} \times \text{米価} - \text{種籾肥料代} - (\text{地租} + \text{村入費}) \} \times \frac{1}{\text{利子率}}$$

(2)第二則(小作地)

$$\text{地価} = \{ \text{小作料} \times \text{米価} - (\text{地租} + \text{村入費}) \} \times \frac{1}{\text{利子率}}$$

このように地価は、現実の土地売買価格ではなく、利子率で環元した「観念的」な価格、つまり形式的には近代的なよそおいをとった決定方式によるものであった。この地価決定方式で問題点をなすのは、売買地価主義と法定地価主義が混在していることであった(なお前者の売買地価主義の最初の提唱者は岐阜県出身の開明官僚神田孝平である)。これについては、「これ(『地方官心得』—引用者)をよむと、地価算定の根本原則は、実は売買地主義であるようにもみえるのである。実際にそれが適当だと思われるならば、まず第一に売買地価を採用するということなのであろう。しかし、心得を全体としてみると、やはり法定地価主義が中心であって、売買地価主義、とくにその裏づけとなる入札法などは例外的なものとされているというのが妥当な見方であろう」(林建久『日本における租税国家の成立』東大出版会、1965年)とされている。地租改正の意義と問題点について、『議会史』が以下のようにまとめているので引用しておこう。

「こうして地租改正は、形式的には一応近代的形態をもった地価賦税の金納地租制度に転化した租税体系を創出した。ところが、それが列強諸国の外圧の下、資本主義国家機構のための本源的蓄積の一環として強行されたことにより数々の矛盾をもたらした。すなわち、地租減額の公約を破棄して旧貢租額を継承したこと、土地そのものへの負担は平準化した、地主小作関係を基

礎にしたため、農民階層への負担の平準化はなく、地主・富農に有利になったこと、地価算定に農民の労賃が除外されていたように、当初から過車の農民負担を内包していたことなどである。さらには、これの実施にあたって、申告—合意方式が放棄され、官側から一方的に地価が押しつけられてきたこと、改租経費を農民自身が負担しなければならなかったことがあげられる。このような地租改正により、いわゆる松方財政への転換期の中で農民層は急速に分化し地主が土地を集積していった。」(72~73ページ)

岐阜県が地租改正に果たした全国的役割については、「岐阜県の場合は地租改正事務局の設置よりひと足早く、同年二月に県当局から演達書が出ていたため、各郡村ではそれに基づいて地価調査を進めていた。この県演達書は政府決定の地位等級・収穫米体系方式の先駆的な役割を果たすものであった。しかし、村々には依然として身分構成(頭分・脇)の伝統が生きていたので、地主である頭分層が県官とうまく手を結び、他府県の大地主の場合と異ならず、主導的に改租事業を進めていった」(西村利雄『岐阜県民の軌跡』大衆書房、昭和54年、43ページ)ということがまず指摘されよう。

以下『議会史』によって、地租改正の岐阜県における実施上の問題点についての指摘を見ておこう。

同書は、地価の算定に当って、県と国(租税寮)のあいだにたえずトラブルが生じたが、けっきょくは国の算定方式に従って行ったありさまを述べている。まず地価算定にさいしての県の姿勢が「ありのまま主義」であったが、これが現実の地価算定にさいして破綻せざるをえなかった、とその理由ともども次のように述べている。

「すなわち、地価の算定にあたってその基準となる土地反別・収穫量・小作料額・米価・利子等を人民にありのままに調べさせ、それらに基づいて申告された地価を点検するという建て前をそのまま用いたのである。つまり、

県の基本線は一言でいえば『ありのまま主義』であり、現実の姿をありのままに報告させればそれで地価は決まり、それでも少し地価は高くなるであろうという目論見を持っていた。しかし、その負担は地主にかかり、小農民にはあまり関係ないであろうと考えていたのである。しかし、この県の基本線は現実を無視した空想的な甘い考えであるとしかいようがない(もっとも、負担が地主層にかかり、小農民にはあまり関係がないというのは半分当たっている)。というのは、検査例方式は土地収益の資本還元という近代的形式を採っているが、算定諸要素の具体的内容は旧貢租維持の立場から規定され、現実ありのままの調査とは一致し得ない幾多の矛盾を内包していたからである。つまり検査例方式に則り、一割五分の定率とされた種籾肥料代、及び六分或は四分と限定された利子率を遵守しようとする時、自ら『ありのまま主義』は崩壊せざるを得ないのである。」(74-75 ページ)

次に、県は当初、地価算定に当って自作地は収穫高、小作地は小作料からという従来の態度にこだわっていたが、租税寮との折衝の結果、従前のその方針を撤回して自作、小作地とも小作料に依拠する方式に変更することを決定した。ところが、実際の小作料額は、設定された地価等級の「目安掟」決定に当っての官僚が修正を加える基準額にすぎないものであるから、小作料に依拠して地価を決定するといっても、「現実の売買地価と遊離したもの」にならざるをえなかった、と指摘している。つまるところ、地価は、上からの「押し付け地価」になってきたと結論する。

「さらに地価標目方式という集権的官僚機構によって組織的にふり割る方式が基本とされるに至って、合理的に作業は行われるであろうが、反面、この傾向は一層強まっていた。つまり、旧貢租維持という地租改正の大前提を踏まえたうえでの、地価引き上げ操作を官側が恣意的に行いうる方式であった。それは当然のことながら、上からの『押し付け地価』としての様相を隠すことができず、施行の段

階で紛議をもたらすことは目に見えていた。それゆえ、この『押し付け地価』に対する人民の反対の鎮圧という過程を飛び越さずに、改租事業の完了はありえなかったのである。」(82-84 ページ)

以上のような「押し付け地価」の結果は、旧租にくらべての改正後の地租を通常郡(ほぼ西濃地区に当る)、水害郡(南濃地区)、僻地郡(東北濃地区)の全体をとおして増大させることになった。これについて円羽弘氏は次のように指摘されている。「田反当収穫米からみれば、生産力順位は通常、僻地、水害郡の順であるが、耕宅地反当地価および『各郡=就キ其肥瘠ヲ區別』した郡位からは、その順位が通常、水害、僻地郡であることがわかる。反別及び地租増加率をみると、県全体ではともに増加している。反別については全部増加しているが、生産力の低い地区程増加率は大である。地租は各郡増減しているが、生産力の高い通常郡はむしろ減少しており、生産力の低い水害・僻地郡が統計において、ともに増加し、ことに水害郡の増加率が首位を占めている」(『地主制の形成と構造』御茶水書房、1982年、286 ページ)。(同著 287 ページの表によれば、地租増加率は、通常郡が 97.6%、水害郡が 107.6%、僻地郡が 105.3%、美濃国総計で 104.4%となっている。)

なお『議会史』にも次の第 2 表のような、各郡別の新旧地租額の増減状況が掲載されている。これによると、全体として 130.4 (明治 10 年の地租 0.5% 減租の時は 108.6) となっている。美濃地区と飛騨地区の地位高については、ごくかんたんな例だが、第 3 表のような計算もある。(吉岡勲『岐阜県の歴史』近代、大衆書房、昭和 33 年、62 ページ)。また同書では、「地租改正時、地租は収穫の 34% に及んでいた」(吉岡、同書、63 ページ)と指摘されている。

『議会史』は続いて、地租改正反対運動の事例と、その運動の性格上の変化について記している。これも紹介しておきたい。

① 輪中(洪水)地域の反対運動

前述のように、県当局は新地価等定方式を実行するさい、否が応でもその「押し付け地価」

第2表 郡部新旧地租の増減傾向
『岐阜県史通史編近代中』

| 郡名 | 新地租額 地価の $\frac{3}{100}$ | 旧税 ただし 新旧同 価とし て換算 | 旧税を 100と した新 租指数 |
|----|----------------------------------|--------------------------------|---------------------------|
| | 円 | 円 | % |
| 厚見 | 68,053.8099 | 44,779.887 | 152.0 |
| 各務 | 32,746.5693 | 27,285.573 | 120.0 |
| 方県 | 55,062.6693 | 45,627.575 | 120.7 |
| 羽栗 | 40,227.3339 | 17,616.577 | 228.3 |
| 中島 | 27,807.0816 | 14,739.634 | 188.7 |
| 海西 | 15,555.8055 | 5,353.509 | 290.6 |
| 石津 | 36,835.2282 | 20,786.618 | 177.2 |
| 多芸 | 49,254.0576 | 29,362.046 | 167.7 |
| 不破 | 58,763.6499 | 39,550.503 | 148.6 |
| 安八 | 142,386.9549 | 108,348.988 | 131.4 |
| 大野 | 78,754.4925 | 71,980.198 | 109.4 |
| 池田 | 40,954.8446 | 36,196.344 | 111.8 |
| 本巢 | 61,410.1143 | 43,780.238 | 140.3 |
| 席田 | 10,913.6631 | 11,910.510 | 1.6 |
| 山県 | 46,747.7172 | 35,181.477 | 132.9 |
| 武儀 | 89,285.7438 | 65,646.139 | 136.0 |
| 郡上 | 54,734.6043 | 55,284.326 | 9.0 |
| 加茂 | 85,961.8851 | 68,449.199 | 125.6 |
| 可児 | 44,144.7084 | 42,582.751 | 103.7 |
| 土岐 | 40,277.7075 | 57,091.112 | 108.6 |
| 恵那 | 65,461.1202 | 56,687.428 | 115.5 |
| 合計 | 1,144,364.8611 (953,637.3842) | 878,240.630 | 130.4 (108.6) |

『岐阜県議会史』87ページより、()内は地面100分の2.5の場合

第3表 改正地租 1877(明治10)年1月

| | 美濃 | 飛騨 |
|----------|-------------|------------|
| 改正反別 | 87,169町歩 | 13,850町歩 |
| 荒地差引き残反別 | 86,607町歩 | 13,787町歩 |
| 地価 | 38,324,013円 | 2,547,402円 |
| 地租 | 1,149,806円 | 76,428円 |

吉岡 勲『岐阜県の歴史』62ページより

が農民の反対をもたらすことを念頭に入れないわけにはいかなかった。ちなみに県は、地租改正実施に対する一般人心の動向を次のように捉えていた。すなわち、全体のうちで改租を希望

するものは10分の7を占め、地域別にみると、厚見・各務・不破・安八・池田・大野・席田・方県・山県・武儀・郡上・可児・土岐・恵那の郡村では概ね改租を希望するものが多く、これに反し、羽栗・中島・海西・石津・多芸・本巢・加茂の郡村では概ね改租を「怨忌」するものが多かったという(86ページ)。これでわかるように、県下で地租改正に反対したのは、西南濃輪中(洪水)地域に集中し、なかでも安八郡福束輪中、海西・石津郡高須輪中、中島郡桑原輪中、多芸郡船付村をはじめ14カ村の農民は執ような抵抗を示した(前出第2表の厚見、羽栗、中島、海西、古津、多芸、安八などが水害郡で地租増大率が高い所である)。この原因は、これら常習水害村の生産力不安定という特殊性を無視した、政府一県の画一的地価算定方式、すなわち「地価標目」の下付にあった。

②伊勢「暴動」の波及

地租改正反対運動は、基本的には地租改正そのものに反対する運動ではなく、現実の市場価格よりも高い地価が押し付けられたことによる増租、ないしはそのために減租にならないことに対する農民の不満が結集したもの、要するに地租軽減運動であった。嘆願、訴訟といった穏健な方法が多数を占め、一揆としての騒動は比較的少なかった。こうした中で、明治9年12月に勃発した伊勢「暴動」(旧三重県の輪中地域60カ村の他地域にくらべての高地価や米価設定をめぐっての不満が爆発し、農民5,000人が決起した事件)は蜂起したものとしては、地租改正反対運動を代表するものであった。この伊勢「暴動」が12月21日に岐阜県下の西南濃地域にも波及し、支庁、区戸長宅、巡查駐在所、三井・三菱の銀行支店が激しい打ちこわしに合った。この伊勢事件が明治10年の地租減税(3%から2.5%へ)の一因となった(以上94-101ページ)。

③反対運動の性格

県下の地租改正反対運動においては、村内の地主層(上層農民)がその指導者として参加しているのを見ることができる。また伊勢「暴動」においても、はじめのころは地主層が嘆願運動

において卒先に参加した。この事実は、地主層が何らかの関係で政府と相矛盾する位置にあったことを示している。反対運動に参加した地主は、がいして常習水害地域(または同様に生産力が低く、不安定な地域)の者であって、彼らは地租改正がもたらす増租が官側に収奪されるという点で政府と矛盾関係に立つ面と(逆に言えば政府に余り多く収奪されなければ増租そのものには賛成する)、増租そのものに反対する一般農民との間にあって「中ぶらんな性格」をもっている。このことは、自らの要求が一般農民の要求と一致すれば、改組反対運動におけるように指導的役割をはたす反面、矛盾をもつに至った場合には互いに反目しあう可能性をもっていることを意味する。

すなわち地主層は、地租負担を小作人に転嫁せんとするやり方での自己本位的な地租反対運動の解決をはかろうとするのである。この自己本位的な地主の姿勢は各地で見られ、ひいてはこのことが地主小作関係を悪化させることになった。すなわち地租改正以後の農民運動は、明治初年のそれが権力を相手とした小作料減免闘争へと性格を変えていくことになる(第4表参照)。また、地租改正による重租は一般農民の発展を阻止し没落を促したが、その一方で彼らが手放した土地を地主が集積する契機を与え、折しも明治14~15年の松方デフレ下、地主の土地集積はピークに達し、いわゆる寄生地主制の創出期を迎えるが、それとともに地主・小作間の対立も一層の激化を見るに至った(以上101~105参照)。

第4表 地租改正期農民闘争 目的別件数

| 目的年 | 年貢・地租などの減免(対権力) | 小作料などの減免(対地主) |
|-----|-----------------|---------------|
| 明治元 | 23 | |
| 2 | 18 | 9 |
| 3 | 22 | 4 |
| 4 | 11 | 3 |
| 5 | 9 | 1 |
| 6 | 4 | 1 |
| 7 | 6 | 2 |
| 8 | 5 | 1 |
| 9 | 5 | 1 |
| 10 | 3 | 3 |
| 11 | 5 | 2 |
| 12 | 2 | 2 |
| 13 | 2 | 12 |
| 14 | 1 | 12 |
| 15 | 2 | 7 |
| 16 | 4 | 9 |
| 17 | 8 | 67 |
| 18 | 0 | 8 |
| 19 | 2 | 3 |
| 20 | 0 | 3 |

(「明治農民騒擾の年次的研究」
青木虹二より作成)
『議会史』105ページより

(2) 2 松方財政の岐阜県への影響

本源的蓄積の強行策であり、その総仕上げであった松方財政については、最近の研究では次のような指摘がなされている。すなわち松方が大隈財政からひきついだものとして、(1)大隈が懸命に取り組んできた財政・金融制度の改革 (2) 実質的には井上財政の復活である1880(明13)年秋以降の一連の増税と経費削減を組合せた財政政策の体系 (3)松方が大蔵卿に就任した時にはすでに下方転換をとげていた景気動向、などであったが、これに対して松方は政策転換どころか、非常にも追討をかけて断固として緊縮財政を続行する。砕けた腰を蹴り上げる、これが松方財政であった、と(梅村又次、中村隆英『松方財政と殖産興業政策』東大出版会、1983年、79-80ページ)。もう少し具体的には、「第一に緊縮財政と増税により財政余剰を捻出し、その一部で直接紙幣鎖却を図り他の部分を紙幣交換準備に繰り入れ準備金を充実する。第二に、従前の予算制度上の撒超構造を是正して収支均衡化に努めると同時に、常用部の一時的資金不足を準備金から繰替弁済することによって予備紙幣の鎖却を速に行う。第三に、これと並行して準備金を海外荷為替資金として輸出商に紙幣で貸付け、その売上代金を海外において正貨で領収し兌換準備としての通貨蓄積を図る。第四に、

中央銀行を設立して近代的通貨信用機構を整備し、紙幣鎖却の進捗と正貨保有の増大をまけて兌換銀行券を発行し、漸次政府紙幣をそれに切り換えていく(同上、129ページ)と言われる。

このように紙幣整理のための歳入余剰を作り出すべく超均衡財政を実行すること、そのための増税(地租・小作料の過徴と消費税の増徴)と地方経費(民生費)の圧縮を図ろうとすることが松方財政の骨子であった。「この超デフレ過程において、とくに農民層は地租、小作料などの過徴、米価の下落によって負債を負い土地を失って離村し、農業人口の都市への移動および海外、海外道への移民が生じ、とくに農家の二、三男ないし女子の出嫁ぎ型流出が著るしかった。このように松方超デフレ期において中小農家の没落はまた土地の集中化をもたらし、それとともに小作料は各地において高率となっている。こうした農村窮乏は地租減額運動となり明治17、18年ごろには各地に紛争が発生し次第に暴力的様相をもつに至った」(坂入長太郎『日本財政史』バリエ社、昭和57年、110ページ)。さて松方デフレ(明治15~18年ごろ)を中心とする本格的原蓄過程の岐阜県におけるありさまについては、『興業意見』が次のように述べているので紹介しておこう。

「農工商何レモ殆ント衰退ヲ極メタリ。若シ今日ノ勢ニ任カスレハ、今ヨリ三四ケ年ノ後ニ至リ、最早立チ行ク能ハサルノ困難ニ陥ラン。乃チ其徴證ヲ挙クル左ノ如シ。士族ハ、所有ノ公債證証ヲ負債ノ為メ抵当ニ入レタル者十中八九ニ居レリ。然シテ到底負債弁償ノ途ナク、再ヒ己レノ所有トナスヘキ見込ナキニ因リ、三四年ノ後ハ悉ク他人ノ所有トナルヘク、又此輩中、農工商ノ事業ニ就キ、辛勞セン者アリト雖モ、皆失敗ヲ招キ、多少ノ資金ヲ蕩尽シ、目今ノ生計ニ苦ムモノノミ。

農ハ四五年前ノ盛時ニ在リテハ一時奢侈ヲ極メ、負債ヲ意トセサリシニ、示後米価激低ノタメ其負債弁償ノ途ナクシテ、従来所有ノ土地ヲ失フニ至レリ。又所有權ヲ他人ニ移ササル土地モ、多クハ若干ノ負債ヲ帯ヒ、利子ノ為メニ年々ノ収益ヲ減殺セラレ、且其収益

ハ盛時ニ比スレハ半ハニ至ラスシテ、民費ノ支出ハ益々多キヲ加ヘ、到底収支相償ハサルヲ以テ困難極リナキノ情況ナリ。

工ハ勞益償ハサルカ故ニ、本業ヲ維持スル甚タ困難ト雖モ、他ニ転業ノ見込立サルカ為メ、止ヲ得ス其業ニ従事シ、只管時運ヲ待ち、辛フシテ今日ヲ送ルノ慘状ナリ。

商ハ資金貸借上ニ信用ヲ欠キシヨリ、貨物ノ運転ニ影響ヲ及ホシ、自然商況不振ノ原因ヲ醸成ス。又偶々資金流通ヲ得テ貨物ノ運転ヲ謀ルモ、其販路十分ナラサルカ故ニ皆手ヲ縮メテ損失ヲ逃レンコトヲ勉メ、坐シテ時勢ノ回復ヲ待ノミ。」(以上『明治前期財政経済史料集成、第18巻の2』830ページ)

前述のように、松方デフレ政策の農村へ及ぼした最大の影響は農民の困窮化であり、また寄生地主制を確立させたことであったが、岐阜県美濃綿地帯の松方デフレ期の階層分化の分析を通して、丹羽弘氏はこの点につき次のように述べている。「以上この期(1879-1888年)の階層分化の特徴は、一町末満層の没落傾向、1~2町層の分解、2町以上層で上昇するものの地主化、15~20町層寄生地主の出現などである」(同前『地主制の形成と構造』337-8ページ)。「以上、農民層分解の検討から当地域においては、明治20年代初頭、地主-小作関係が支配的な生産関係となり、この時期に地主制は体制的に成立=確立したものとみなされる……なお20年代半ば以降当地帯は、絹綿交織を主として綿業の顕著な発展をみるとともに、蚕糸業の発展も著しく、綿業・蚕糸業併存地帯として形成されてくる。したがって、この時期以降農民層分解の基本的契機は、綿業・蚕糸業を中心とする商品生産に求められるであろう」(同339~342)。松方デフレ政策の本県への具体的な影響については、のちにもっと詳しく述べることにしたい。

II 自由民権期の岐阜県財政

自由民権運動や農民運動は本県の議会運営あるいは財政構造にどのような影響を与えたであろうか、また小崎県令・県当局や地主層はそれ

らに対してどのような支配的な影響を与えたであろうか。本節ではこうした視点にもとづいて、(1)初期県会最大の問題であった土木事業をめぐる問題、(2)松方財政の県財政への影響、の2点をとりあげることしよう。

両者はいずれも、自由民権運動ないし農民の地租負担軽減運動の原因となるか、それとன்றらかの結びつきの原因をなしたものである。すなわち(1)は、治山治水(土木事業)をめぐるいわゆる山岳水場兩派の対立となって本県の最重要の行政の一つである土木事業(論)を色どったものである。(2)は、松方財政下の増税と地方財政の圧迫(国政委託事務の地方への押しつけ)が農民層を激しく困窮化させ(同時に前節でも指摘したように奇生的地主制を創出させた)、本県では明治17年の農民運動美濃加茂事件を生み出したものである。両者に共通していることは、地方財政の支柱をなす民生行政経費(本県初期ではそれはおもに土木事業費であった)が、国策あるいは国家財政の都合で圧迫され、そのしわよせを地方がもろに受けざるえなかった、ということから問題化していることである。限られた財政の配分、負担問題は、けっきょくは、政治関係によってそのありようを決定される。

国家による農民・住民への過重負担政策、地方財政圧迫に対し本県では、自由民権運動の県民への浸透度の不十分性から、県議会あるいは農民運動が、明確な路線をもって国家政策の変更を迫るのではなく、独得の地域利害に結びついた内部対立になったり、あるいは組織化された継続的な農民運動を展開しえない限界性をもたざるをえなかったと言えよう。

しかし、おそらくこれは全国平均的な姿でもあり、なにも本県だけの独自の姿ではなかったであろう。

まず明治12年の第一回の県会が開設された年から、23年の府県制郡制が公布される(同時に帝国議会が開設される)年までの、岐阜県における財政収支状況を見ておくことにしよう。まず第5表の歳出決算一覧表を見ると、警察費、土木費(土木補助費を含む)、郡吏員給料、戸長

以下給料などの費目が主要な比重を占めていることがわかる。じつはこれらの支出費目は、多かれ少なかれ国政事務費の性格をもっているものであり、自由民権運動が激しく闘わされたたとえば福島県では、この予算の地方税負担(国政事務の地方への押しつけ)削減ということが、民権派の地方自治、地方財政に対する具体的要求となったものである(前出大石嘉一郎『日本地方財行政史序説』338-362ページ参照、大石氏のこの自由民権運動と地方財政問題との関連における考察視点は、この期の地方財政を扱ううえでの基本的視点として設定されるべきものであろう)。

続いて第6表は、同時期の歳入(決算)の内訳である。ここでは、同表から、地租割は明治12~20年までは歳入全体の5~6割を占めていること、戸数割は12~23年まで平均して10%台を保っていること、営業税(第一類諸会社および諸卸売商、第二類諸仲買商、第三類諸小売商および雑商)は同じく、ほぼ10~20%をさほど変化することなく推移していること、雑種税(船・車、諸興行、料理屋など29項目)は同じく10%以内で余り変らず一定していること、国庫下渡金が同じく数%の一定割合を保っていること、などの諸点を指摘するにとどめておきたい。

(1) 土木事業をめぐる山岳派と水場派の対立

土木事業は、『議会史』で、「小崎知事在任中の岐阜県政の大きな課題は、美濃国の宿命ともいべき治水対策と濃尾震災後の復旧対策であった」(463ページ)と言われるように、岐阜県ではことのほか重要であった。これが本県において、治山治水行政をめぐる山岳派と水場派の対立となって、開設されたばかりの県会を分かつとともに、その対立が自由民権運動とも一定の関連をもつことになった。以下このありさまを『議会史』によってたどることにしよう(380-401ページ)。

1) ことの起り

本県は「飛山濃水」といわれ、山間部と平野部の二部分から成り、選出された議員も自然発生的に二つの勢力を形成していた。ことの起り

田中補期の経算表(基本)

第5表 岐阜県歳出決算一覽表 自明治12年至明治29年 岐阜県会沿革誌による

Table with columns for year (12-23) and row categories (e.g., 警察費, 衛生費, 教育費, etc.). Each cell contains numerical values representing expenditures in Japanese Yen.

「『岐阜県』 行表上B

第 6 表 峽 嶽 縣 歳 入 決 算 一 覧 表 自 明 治 12 年 峽 嶽 縣 会 沿 革 誌 に よ る 至 明 治 29 年

| 種 別 | 12 年 度 | | 13 年 度 | | 14 年 度 | | 15 年 度 | | 16 年 度 | | 17 年 度 | |
|---------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|
| | 決 算 | % | 決 算 | % | 決 算 | % | 決 算 | % | 決 算 | % | 決 算 | % |
| 地 租 | 151,044.476 | 57.2 | 160,757.764 | 54.2 | 245,240.957 | 55.4 | 328,344.080 | 65.2 | 238,729.368 | 53.6 | 243,079.813 | 56.4 |
| 地 業 租 | 30,386.250 | 11.5 | 40,846.500 | 13.8 | 32,419.900 | 7.3 | 56,121.982 | 11.2 | 59,568.394 | 13.4 | 45,508.714 | 10.6 |
| 雑 種 数 | 22,412.738 | 8.5 | 21,978.759 | 7.4 | 42,102.030 | 9.5 | 32,465.804 | 6.5 | 30,389.824 | 6.8 | 28,489.129 | 6.6 |
| 戸 数 | 47,424.160 | 18.0 | 47,826.240 | 16.1 | 53,681.460 | 12.2 | 53,879.550 | 10.7 | 54,186.347 | 12.2 | 63,145.785 | 14.6 |
| 雑 収 入 | 3,690.366 | 1.4 | 6,537.185 | 2.2 | 21,019.342 | 4.8 | 13,265.042 | 2.6 | 11,487.692 | 2.6 | 29,616.761 | 6.9 |
| 前々年度繰越高 | — | — | — | — | 15,256.796 | 3.5 | 729.497 | 0.1 | 33,890.042 | 7.6 | 5,520.142 | 1.3 |
| 前年度繰越高 | — | — | 4,171.987 | 1.4 | 14,932.475 | 3.4 | — | — | — | — | — | — |
| 国庫下渡金 | 9,065.910 | 3.4 | 13,169.939 | 4.4 | 17,108.979 | 3.9 | 18,447.674 | 3.7 | 16,750.879 | 3.8 | 15,710.937 | 3.6 |
| 国庫補助金 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 寄附金 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 恩賜金 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 借入金 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 合 計 | 264,023.900 | 100 | 296,744.374 | 100 | 441,761.939 | 100 | 503,253.629 | 100 | 445,002.546 | 100 | 431,071.281 | 100 |
| 種 別 | 18 年 度 | | 19 年 度 | | 20 年 度 | | 21 年 度 | | 22 年 度 | | 23 年 度 | |
| | 決 算 | % | 決 算 | % | 決 算 | % | 決 算 | % | 決 算 | % | 決 算 | % |
| 地 租 | 234,337.677 | 56.1 | 268,160.866 | 56.9 | 282,246.629 | 55.7 | 325,478.399 | 49.2 | 151,759.111 | 36.2 | 126,637.853 | 35.5 |
| 地 業 租 | 42,602.293 | 10.2 | 60,774.210 | 12.9 | 66,037.473 | 13.0 | 69,134.913 | 10.4 | 68,371.079 | 16.3 | 66,770.060 | 18.7 |
| 雑 種 数 | 20,280.292 | 4.9 | 33,891.848 | 7.2 | 33,753.457 | 6.7 | 32,594.346 | 4.9 | 34,601.397 | 8.2 | 33,398.453 | 9.4 |
| 戸 数 | 52,778.892 | 12.6 | 63,420.841 | 13.5 | 81,454.466 | 16.0 | 64,094.951 | 9.7 | 63,590.773 | 15.1 | 52,990.467 | 13.9 |
| 雑 収 入 | 11,533.310 | 2.8 | 20,511.542 | 4.3 | 24,967.027 | 4.9 | 27,288.488 | 4.1 | 32,200.718 | 7.7 | 34,069.043 | 9.6 |
| 前々年度繰越高 | 4,991.688 | 1.2 | 4,103.567 | 0.7 | 1,248.246 | 0.2 | 33,459.615 | 5.0 | 57,199.225 | 13.6 | 18,888.114 | 5.9 |
| 前年度繰越高 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 国庫下渡金 | 11,999.133 | 2.9 | 16,583.250 | 3.5 | 16,684.563 | 3.3 | 17,797.385 | 2.7 | 12,208.516 | 2.9 | 13,002.063 | 3.6 |
| 国庫補助金 | 38,645.000 | 9.3 | 4,776.000 | 1.0 | 1,164.000 | 0.2 | 91,213.208 | 13.9 | — | — | 12,257.480 | 3.4 |
| 寄附金 | — | — | — | — | — | — | 633.914 | 0.1 | — | — | — | — |
| 恩賜金 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 借入金 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 合 計 | 417,148.285 | 100 | 472,221.124 | 100 | 507,555.860 | 100 | 662,695.219 | 100 | 419,870.819 | 100 | 368,113.533 | 100 |

『議会史』付表より

は、初県会の重要議案の一つ、明治12年度地方税支出表中に道路橋梁費として8,000円が計上提案されていることにあった。明治11年の地方税規則には、「地方税ヲ以テ支弁スヘキ費目」を規定し、その第二項に河港道路堤防橋梁建築修繕費を掲示していたが(前節参照)、県の原案には飛騨、東濃の道路および橋梁の建設費だけが計上され、本曾三川の堤防・治水費は含まれていなかったのである。従前、堤防費は官費と協議費によって賄われていたことが、県当局が予算にくみこまなかったことの理由であった。

ところが西南戦争で大金を費消した政府から、従前どおり官費が下りるかどうかきわめて危うかっただけに、水場派議員は、どうしても地方税から堤防費を支出してはしかなかったわけである。これに対し山岳派は、従来どおり、堤防費は地方税から支出すべきでないと反論、こうして「いつとも果てぬ議論」が続行されるようになった。これがこの起りである。

2) 経過

結果は、堤防費の地方税挿入をあきらめて原案を可とする代りに、19,990円の土木費挿入の建議を可決した。いずれの顔も立てたわけである。その内訳は、堤防費のような水場地方に必要なものと、道路橋梁費のような山岳地方に必要なものをバランスさせたもので、いわゆる「山岳水場均衡」論の草分けとなったものである。

翌明治13年には、治水費として国庫下渡金が従前どおり出されたので、問題は生じなかった。ところが、13年11月の地方税規則改正により、地租割がそれまでの正租「5分の1以内」から正租「3分の1以内」に増加し、それにもなって郡庁舎建築修繕費と県監獄費が地方税支出に移されたこと、また治水費の国庫下渡金が廃止になったことのために、事態は急変するところとなった。

これに対し県は、8~12年までの過去5年間の国庫下渡金平均額23,200円の治水費を、14年度地方税として計上したが、この時の道路橋梁費は9,600円であって両者のバランスがとれず、ために山岳派議員の憤怒を買うところとなった。こうしてまたもや県会は、治水費国庫

負担論対地方税支弁論で二分されるところとなったのである。結果は、道路橋梁費は3,000円上積み、治水費は原案に50円を加えた23,250円を可決してひとまず結着した。

翌14年には7月、9月に大洪水が生じ、その費用27,983円(土木費総額)を国に依頼したが受け入れられず、地方税にその支弁を余儀なくされ、県会は「国庫下渡金建議」論でまたゆれた。翌15年3月の通常県会で、前年にくらべて31,850円もの増額で編成された治水費に山岳派議員がかみつき、両派の対立はクライマックスとなる。この時一方の山岳派が東濃地方で自由民権運動と結びつきつつ、愛知県との合併論を唱えるとともに、山岳地方の税収と水場地方の税収を別離して使用せよという、地方税分離運動を起すのである。治水費の官費支給要求は強く、治水費特別国庫下渡線上委員が陳上、功を奏さなかったが、まったく無駄骨ということではなかった。

翌16年、土木費、道路橋梁費、治水堤防費とも一律5%カットで両派をなだめ対立は沈静化、翌16年度予算で双方の予算が均衡してさらに沈静化の方向をたどった。やがて愛知、三重、岐阜の三県共同で本曾三川(本曾、揖斐、長良)の改修工事が行なわれることになり(明治45年完成)、対立もすっかり解消することになった。

3) 両派對立の性格と運動上の限界

以上の経過からわかるように、両派の対立は、治水事業という本県のような地域にとってどうしても避けられない、多額の費用を要する公共事業への政府(補助)支出が、国家財政の都合で(それはたんに凶作や不況というのではなく、次に述べる松方財政下の軍事費増大の圧迫ということもある)打ち切られ、あるいは削減されることから、そのぶんを地方がどのように負担するか、つまり山間部対策費と同じように独自の地方経費として自己負担するか(その場合は、当然限られた財源の奪い合いとなる)、それとも県会結束して国に負担を求めるか、の選択をめぐる争いであった。

本県では、両派の対立が、結束した国への要

求運動や、民権・地方自治の拡充という方向に向うのではなく、限られた財源の取り合いとなったところに、両派ともども限界があったのである。すなわち本県の自由民権運動は、国政事務の地方へのおしつけ、しわよせを福島県民権運動派のような、「農民を愚昧視して圧制する政府派の愚民観」(大石、前掲『日本地方財政史序説』367ページ)にもとづく官治的「地方自治」論とは異なった近代ブルジョア的の地方自治論(それが終極的には、「上下調和」「君民一致」論の限界をもっていたにせよ—大石、同上、372ページ参照)に立脚しておし返すような方向をもちえなかった、ということであろう。自由民権運動が、県政に十分影響を及ぼすほどでなかった明治前期の本県では、それも至しかなかったことであろう。

(2) 松方デフレ政策の県財政圧迫と美濃加茂事件

松方デフレ政策の農村圏への影響はまず米価の下落と県民生活の破綻であった。「最も低落傾向の著しいのは東濃で、同じく14年1月の米価を100とすれば、岩村では、17年1月に29、苗木では16年12月に24にまで落ちこんでいる。その後米価のわずかな上昇がみられるが、18年に入って1石6円台にまで回復したのが19—21年にはふたたび下落して、4、5円台を低迷し、ついに明治前半期は、13、14年におけるような高米価をみることなく終るのである」、「物価の急落は、米のみに止まらず、県下の主要な産物すべてにもおよんだ。そしてこれは、

県下諸産業に深刻な経済的打撃を与え、ひいては県下人民の全般的な生活窮乏・破綻がもたらされた」(以上『岐阜県史通史編近代中』、475-479、以下本項ではこの『県史』を主に参照する)。

松方デフレの影響で、17年度の予算は、前年度予算総額と比較しておよそ6万円の減少となり、12年の初議会で地方税が審議されて以来はじめて、減額予算をくむことを余儀なくされた。その理由は、上述のように、米価の下落と農民の困窮がはなはだしく、地方税の賦課を軽減して民力の負担をゆるめる必要に迫られたからである。

第7表は、先の第6表の歳入決算一覧表から、各歳入費目の増減状況を計算したものである。同表のように、17年度ははじめて歳入額がマイナスに落ちこみ(-3.1%)、翌18年度にはさらに-3.2%、地租割をはじめ主な収入費目がごとごとくマイナスに落ちこんだ。

第8表は地方税(国税も含めて)に限っての不況期の増減状況が記されたものである。

同表のように、18年を除いて国税収は増大しているのである。『県史』によれば不況下であっても政府は「地租をはじめとする諸税の徴収の手を緩めようとしなかった。そのみか、16年からは造石税・煙草税・船税の増徴、地方税では営業税規則を改め、下等営業者への増課を行ない、18年にはさらにその賦課法を改め課税対象の拡大を図るなど種々の増税措置を実施した

第7表 松方財政下の県財政(歳入)増減状況

| | 16年度 | | 17年度 | | 18年度 | | 19年度 | |
|---------|---------|---------|------|-------|---------|-------|---------|--------|
| | 円 | 円 | 円 | % | 円 | % | 円 | % |
| 地租割 | 239,729 | 243,080 | + | 1.8 | 234,338 | - 3.6 | 268,161 | + 14.4 |
| 営業税 | 59,568 | 45,509 | - | 23.6 | 42,602 | - 6.4 | 60,774 | + 42.7 |
| 雑種税 | 30,390 | 28,489 | - | 6.3 | 20,260 | -28.9 | 33,892 | + 67.3 |
| 戸数割 | 54,186 | 63,146 | + | 16.5 | 52,779 | -16.4 | 73,421 | + 20.2 |
| 雑収入 | 11,488 | 29,617 | + | 157.8 | 11,533 | -61.1 | 20,511 | + 77.8 |
| 前々年度繰越高 | 33,890 | 5,520 | - | 83.7 | 0 | | 4,014 | |
| 国庫下渡金 | 16,751 | 15,711 | - | 6.2 | 11,999 | -23.6 | 16,583 | - 38.2 |
| 国庫補助金 | 0 | 0 | | | 38,645 | | 4,776 | |
| 計 | 445,003 | 431,071 | - | 3.1 | 417,148 | - 3.2 | 472,221 | 13.2 |

第6表より作成

第8表 経常整理期における県下税収額の増減(明治15-20)

| | | 明治15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 |
|-----------------------|-----------------|--------------------|--|--|--|----------------------------------|------------------------|
| 前増 年減 に類 たいし | 国 税 | 円 1,357,466,891 | 円 + 13,031,041 | 円 + 53,645,073 | 円 - 285,796,468 | 円 + 226,027,591 | 円 + 29,777,606 |
| | 地方税 | 470,811,416 | - 87,937,483 | - 2,650,492 | - 30,221,474 (+ 86,445,848) | + 75,836,749 (- 40,830,573) | + 37,024,448 |
| | 計 | 1,828,278,307 | - 74,906,442 | + 50,994,581 | - 316,017,942 (- 199,351,620) | + 301,864,340 (+ 185,197,018) | + 66,801,054 |
| | [備考] 主要な税制改正その他 | | ○地租：三重県より3か村を移し775円増 ○15年61号公布により造石税増 ○15年63号、16年13号公布により煙草税・船税増 | ○17年4月より訴訟用郵紙課税廃止し訴訟用印紙料設置増 | ○会計年度改訂(明18・7・1～19・3・31) ○水田掘灌地を内務大臣の指揮を経て民有2種から民有1種に組換(地価地租には関係なし) | ○本年度造石税収入中201、906円余は18年期分 | ○所得税設置(下半期分より収税) |
| | 国 税 | | | | | | |
| | 地 方 税 | | ○地租割、地租1円につき8銭4厘8毛を減少 ○営業税規則改正(下等営業者に増課) | ○地租割、漸次課額を増加す(地租1円につき23銭)一17年戸長役場改正、県監獄費増加のため一 | ○会計年度改訂。地租割：課額を追加増(7月暴風雨災害復旧のため) 営業税：賦課法を改正し課税対象者を拡げる。 戸数割：課額前年度より増す。 ()内は会計年度9か月間の税額平均をもって12か月に改算した数字 | | ○地租割：木曾川修及道路修繕等の費用のため増 |

註 明治16～20年度「岐阜県収税年報書」より作成。『岐阜県史』通史編近代中 480～481ページより

のであった」(同、『岐阜県史』479ページ)。

このような主に国税面での増税は、地方税とくにその主要部分である地租割の賦課に影響を与えた。

第8表のように、16年度において国税は、13,000円余の増徴となっているが、地方税地租割は89,600円余の減収となった(これは第6表をも参照のこと)。翌17年は国税は主に酒税の増税で53,000円余増大したのに、他方で地方税は、営業税が14,000円余の減収となった。こうして『県史』の指摘するところによれば、「……ここにも露呈した県下一般人民の生活困難を考慮し、この年の地租割も、地方費支出を極力節約することによって、地租1円につき12銭9厘という少額の賦課が当初予定されていた。しかし、17年9月戸長役場の改正による経費増大、国費支払打ちりにともなう県監獄費増額によって、賦課額を地租1円につき13銭にまで引上げねばならなくなり結果として、4,300円余の増徴となった。国税表面上増税措置はとられなかったが、国家事務を府県に肩代りさせることによって地方税地租割の増税が行なわれたわけである」(479-480ページ)。

このような地方財政へのしわよせは、当然に、「地方施設とくに岐阜県では水防工事など民生に不可欠な事業の縮減を意味する」(同、479

ページ)。第9表のように、18年度まではまだ増大傾向にあった土木費は19年度になると一挙に60%近くも減少した。17、18年度とも経費は前年度を下回り、地方財政の収縮ぶりがわかる。

このように一般人民の生活破壊をあえて進めつつ徴収された国税は、軍備拡大(明治15年軍備拡張8カ年計画)と殖産興業のために費されたのである。まさに「砕けた腰を蹴りあげる」松方財政政策は、本県では、租税不納者の激増、土地売買の活発化、山間部の惨状、加茂郡農民の窮迫、商工業者の生活窮乏などとなって現われ、社会状態を不穏におとし入れた。こうした背景のうえで、不況が深刻化した17年7月、ついに加茂郡西南部農村で400~500人の農民が「地租軽減」、「諸税廃止」、「徴兵反対」を目的として蜂起し、富豪家、警察、監獄などを襲撃すべく、近くの山之上村山頂にたてこもった。しかし3日後には警察隊の圧力の前に屈した。これが美濃加茂事件である。『県史』は言う、「美濃加茂事件の勃発をみた可見・加茂郡は、自作・地主層の没落が最も急激かつ広汎であったところに属している。16年から19年にかけて、県平均では地租5-10円納入者層はその約27%が没落しているが、加茂郡ではそれが約29%にもおよんだ」と(492ページ、なお、第10表参照)。美濃加茂事件について、『議会史』は次のよう

第9表 松方財政下の県財政(歳出)増減状況

| | 16年度 | | 17年度 | | 18年度 | | 19年度 | |
|----------------|---------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|---------|
| | 円 | % | 円 | % | 円 | % | 円 | % |
| 警察費 | 69,620 | - 3.7 | 67,041 | - 24.4 | 50,675 | - 24.4 | 69,844 | + 37.8 |
| 警察庁舎建築修善費 | 2,680 | - 62.4 | 1,007 | + 31.2 | 1,321 | + 31.2 | 2,013 | + 52.4 |
| 土木費 | 61,370 | + 4.1 | 63,878 | + 21.9 | 77,872 | + 21.9 | 32,574 | - 58.2 |
| 町村土木補助費 | 36,522 | + 31.3 | 47,937 | + 39.7 | 77,475 | + 39.7 | 41,150 | - 44.7 |
| 県会議諸費 | 4,940 | - 8.5 | 4,522 | - 11.2 | 4,016 | - 11.2 | 4,606 | + 14.7 |
| 衛生及病院費 | 1,246 | - 80.8 | 239 | + 37.7 | 329 | + 37.7 | 29,820 | + 896.4 |
| 教育費 | 29,653 | - 9.8 | 26,743 | - 17.2 | 22,154 | - 17.2 | 26,313 | + 18.8 |
| 町村教育補助費 | 26,458 | - 98.0 | 525 | - 70.5 | 155 | - 70.5 | 0 | |
| 郡吏員給料旅費及庁中諸費 | 50,618 | - 3.3 | 48,953 | - 26.6 | 35,910 | - 26.6 | 46,188 | + 28.6 |
| 戸長以下給料及戸長職務取扱費 | 90,274 | + 5.5 | 95,258 | - 18.2 | 77,906 | - 18.2 | 104,208 | + 33.8 |
| 県監獄費 | 40,607 | + 22.0 | 49,543 | - 18.1 | 40,591 | - 18.1 | 52,951 | + 30.5 |
| その他計 | 439,945 | - 3.0 | 426,960 | - 2.6 | 415,900 | - 2.6 | 438,762 | + 5.5 |

第5表より作成

第10表 郡別自作上層・地主層の没落傾向(明治16~19)

| 郡名 | 地租5円以上10円以下を納める者 | | | 地租10円以上を納める者 | | |
|-----|------------------|--------|------------------|--------------|--------|------------------|
| | 明治16 | 明治19 | 明16を100とした明19の指数 | 明治16 | 明治19 | 明16を100とした明19の指数 |
| 厚見 | 1,280 | 1,106 | 86 | 1,258 | 1,076 | 86 |
| 各務 | 459 | 636 | 139 | 1,211 | 702 | 58 |
| 方県 | 724 | 580 | 80 | 1,043 | 967 | 93 |
| 羽栗 | 635 | 633 | 100 | 769 | 722 | 94 |
| 中島 | 425 | 480 | 113 | 573 | 480 | 84 |
| 海西 | 191 | 9 | 5 | 214 | 202 | 94 |
| 下石津 | 340 | 173 | 51 | 287 | 326 | 114 |
| 多芸 | 526 | 328 | 62 | 631 | 685 | 109 |
| 上石津 | 299 | 115 | 38 | 316 | 264 | 84 |
| 不破 | 918 | 878 | 96 | 1,002 | 944 | 94 |
| 安八 | 1,295 | 1,170 | 90 | 2,196 | 2,265 | 103 |
| 大野 | 122 | 972 | 797 | 1,697 | 1,617 | 95 |
| 池田 | 281 | 380 | 135 | 648 | 669 | 103 |
| 本巢 | 433 | 239 | 55 | 853 | 791 | 93 |
| 席田 | 61 | 66 | 108 | 164 | 154 | 94 |
| 山県 | 577 | 403 | 70 | 804 | 750 | 93 |
| 武儀 | 2,159 | 1,688 | 78 | 1,597 | 1,429 | 89 |
| 郡上 | 662 | 992 | 150 | 1,112 | 988 | 89 |
| 加茂 | 940 | 570 | 61 | 1,659 | 1,539 | 93 |
| 可児 | 684 | 538 | 79 | 870 | 812 | 93 |
| 土岐 | 1,236 | 966 | 78 | 719 | 742 | 103 |
| 恵那 | 2,129 | 1,548 | 73 | 1,341 | 1,309 | 96 |
| 大野 | 220 | 87 | 40 | 526 | 525 | 100 |
| 益田 | 304 | 259 | 85 | 150 | 134 | 89 |
| 吉城 | 3,378 | 159 | 5 | 523 | 462 | 88 |
| 計 | 20,284 | 14,865 | 73 | 22,163 | 20,554 | 93 |

註 「岐阜県統計書」より作成。同『県史』491ページより

に述べている。「『自由は死せず』——板垣の名句は自由民権運動に一層の盛り上がりを与え、各地で激化事件を引き起こした。その中心となったのは自由党員であり、士族・豪農層であった。ところが、この事件には自由党員は一人も参加しておらず、全員が愛国交親社という東海地方独特の政社に属していた。彼らは『国会開設』などという自由党の高邁な政治理念につい

ていけない下級士族、都市細民・貧農であり、この点で美濃加茂事件は、全国的にも例の少ない庶民の民権運動の激化したものといえよう」(718ページ、傍点引用者)。

しかし同書に見る限り、この事件が県会で話題になった様子は少しもない。

(85年1月下旬記)

