

明治後期における耕地整理政策の展開

大 鎌 邦 雄

- 一 はじめに
- 二 明治的耕地整理事業の形成と耕地整理法の成立
- 三 明治三〇年代の耕地整理事業の停滞とその原因
- 四 明治三八年の東北大凶作と耕地整理
- 五 耕地整理政策の積極化と「地方改良運動」
- 六 おわりに

一 はじめに

日本において産業資本の確立をみたのは、明治三〇年頃である。その後日露戦争までの資本主義の発展は、短い期間ではあったが、比較的順調であった。しかし発展の程度は低く、しかも当時の欧米資本主義諸国はすでに金融資本段階にあり帝国主義政策を推進していた。そうした国際環境のなかで日本資本主義が発展を図っていくためには、自生的な蓄積による以外に、政策的に保護育成策を採らざるを得なかった。この保護育成策は、直接に資本主義的諸産業を育成するばかりでなく、農業を含めた在来産業をも発展させるという政策であった。このいわゆる殖産興業政策もあって、明治三〇年代の資本主義は、比較的順調な発展を示したのである。

しかし、日露戦争後日本資本主義は新たな段階への移行を開始することになる。すなわち戦争に勝利することに

よって日本は、帝国主義諸列強に伍して、帝国主義的進出をはじめが、その進出は国内で金融資本が確立したことによるのではなく、むしろ対外的な進出をしつつ同時に金融資本とそれに対応した国内体制を改めて形成するという、後進資本主義国に特徴的な事態を現出することになる。その結果、一方では絶えず国際収支の危機に悩まされるところにも不況が「慢性化」し、にもかかわらず他方では、国内外の帝国主義体制作りの政策を遂行する必要から、財政危機にもみまわれるという矛盾に直面していたのである。

このように明治三〇年代以降の日本資本主義は、日露戦争をその境い目として二つの時期に大別される。それに対応したかたちで、農業政策も二つの時期にわけられる。すなわち、明治三〇年前後に、相次いで日本勸業銀行・農工銀行法、農会法、耕地整理法、産業組合法等の各種立法が行われ、農業政策としての一応の体系化がなされ、その定着がはかられた。しかし日露戦時政策を媒介にして、明治四〇年代には農業政策の再編が行われた。前記各種法律も大改正を受け、さらに補助金や低利資金も導入され、農業政策は積極化することになる。

農業政策のこうした展開過程は、当然にも日本資本主義の発展に規定されたものであった。明治三〇年前後の諸立法は、まさしく殖産興業政策の一環として位置づけられるものであり、明治四〇年代の農業政策の積極化は、日本資本主義の新たな展開に対応したいわば帝国主義的農業政策ないしはそれへの過渡としての性格を持つものである。

本稿の課題は、この時期の農業政策の中で大きな比重を示す耕地整理政策をとりあげ、次の三点を明らかにすることにある。第一に政府が何故耕地整理政策を遂行しようとしたのか、しかもそれは政府が日本資本主義の抱えていた問題とどのように関連すると考えていたことによるのか。第二に耕地整理政策はその実施の条件をいかに形成

しようとしたのか。第三にこの政策によって実施された耕地整理事業の展開過程は、日本資本主義の置かれていた状況によっていかに規定されていたのか。特に第二点目は、耕地整理事業が土地所有者の共同事業であることから、実施の条件として単に技術的問題ばかりでなく、多数の土地所有者が相互に共同しあう基盤と、彼らを耕地整理事業の実施へとまとめる指導者の存在も欠くことのできない条件なのである。こうした意味でのものを含めた包括的な意味での実施の条件を作り出していくことも、耕地整理の課題の一つであることはいうまでもないことである。

もちろん、耕地整理に関する問題は多様であろう。例えば、日本の小農的農法の発展過程において、耕地整理がどのような意義と限界を持っていたのか、耕地整理が他の土地改良や品種改良・肥料増投技術といかなる関連を持ちつつ農業生産力を発展させたのか、耕地整理が慣行的水利体系にどのように制約されたまたそれをいかに改変したのか、さらには地主小作関係に耕地整理事業がどのような変化を与えたのか等々の問題が指摘できる。しかしこうした問題については本稿では触れることはできなかった。

ともあれ、本稿では、明治後半期の耕地整理事業の展開を見ることによって、当時の農業政策の性格、および日本資本主義の発展における農業の位置づけを確定する一つの手がかりを見出したいということに、筆者の意図がある。

二 明治的耕地整理事業の形成と耕地整理法の成立

耕地整理の歴史は古く、すでに徳川期において、乾田化・二毛作・正条植の実施を目的として区画整理に類する事が各地で行われていたようである。⁽¹⁾それらは、いわば在来的な耕地整理事業として、明治期にも引続き実施され

たのである。しかし後にみるようないけば明治的耕地整理事業が、農業政策の一つの対象として確立するためには、西欧から土地整理事業の方法が導入され、それが在来的なものと結合し定着化することが必要だったのである。そこでその過程を簡単に検討しよう。⁽²⁾

在来的な耕地整理は静岡県における二つの事例が著名である。⁽³⁾一つは明治五年から八年にわたっての盤田郡田原村彦島における三三町の道路・水路・畦畔改良工事であり、他の一つは明治二〇・二二年の同郡富岡村加茂西で行われたものである。両地区とも水害常習地であって疲弊していたが、その対策として報徳社の難村回復策^{しほく}Ⅱ仕方を組み立てた。仕方の中心は農事改良にあったが、とりわけ正条植が重視され、それに便利なようにと畦畔改良が行われた。田原村では名倉太郎馬が、富岡村では鈴木浦八が、ともに報徳社社長として、部落内をとりまとめ、特に前者は明治四年から九年までの仕方に關する費用を一切負担するなどしている。⁽⁴⁾

こうして明治前半期に全国にさがけて耕地整理が遂行されたが、その性格は、いわば豪農的農事改良の一例であり、当時の地主の生産的性格の現象形態として理解することができである。⁽⁵⁾

しかし、耕地整理は集団的事業であって、その実現のためには、特殊の条件を必要とする。上述の二つの事例の場合、水害による部落の疲弊から回復するために、報徳社という部落的相互扶助組織を基盤にして、しかもその指導者である豪農Ⅱ地主が自ら一定の費用を負担しつつ、部落内を取りまとめた事が、耕地整理を可能にしたのである。こうした部落的結合と、それを基盤にしつつ、部落をリードしていく豪農Ⅱ地主の存在が、集団的事業を実現させたのであり、しかも部落の疲弊を契機に、部落的結合と指導者の機能が發揮された事は注目される。

だが在来的な耕地整理事業は全国にわたって実施されたものではなかった。明治一四年の農談会では、牛馬耕が

普及しないのは区画狭小である事に触れてはいるものの、「馬耕ニ如何ナル利アルモ目今各自所有地ノ区域ヲ均一ニスル等ノ説ハ今日ノ民情ニシテ恐ラク行ハレ難キコトト想察セリ」⁽⁶⁾というように、耕地整理はいまだ全国的に実施されるものとはなりえなかった。

明治二〇年代に入るとともに、耕地整理は新たな展開を見せることになる。西欧の土地整理の方法が導入されたのである。明治二〇年西欧の視察から帰った樋田魯一は、地方官会議で我国農事改良の根本策として西欧で見聞してきた区画改良の必要性を説いた。彼は区画改良と交換分合による省力化と増歩による増産効果に着目していた。石川県知事が帰庁後その実施を図ったが応ずるものがなく、ようやく石川郡安原村の高多久兵衛を「名望資産相伴ふ有力者」として説得し、彼の居村上安原部落で実施された。⁽⁷⁾この事業を実施することについて部落の意志を統一することは困難であったが、高多久兵衛が費用と危険を負担することでようやく実施された。⁽⁸⁾この事業は、いわず上からの奨励に応じたという性格を持つものであり、政府も増歩地に伴う課税標準地価の増加を、五カ年間据置き、後に二二年に三〇年以内の地価据置きを許可することにした。

この石川県の耕地整理は、いわば模範整理地として全国に影響を与え、明治二〇年代のいわゆる「田区改正時代」の端緒となった。

以上に見た在来の耕地整理と西欧的土地整理の影響を受けたものとを統一し、一つの農業政策の対象へと体系化し、後に耕地整理法へと結実させていったのは、酒匂常明の力によるところが大である。酒匂は明治二二～二四年の西欧への留学で、西エルベ地方の土地整理を見聞し、それを日本へ導入しようとしたのである。しかも彼は明治三〇年代は農政課長・農務局長として実質的に耕地整理政策の責任者の地位にあったのであり、彼の考えは当然政

策へも反映されていた。従って彼が当時の日本農業をどのように認識し、耕地整理の必要性をいかに理解したかは、後の耕地整理政策を考えるうえで重要である。次にそれを見よう。

彼の現状認識は、大日本農会大集会における「演述」⁽⁹⁾で知ることができる。それによると、帝国議会が開設された当初政府予算の削減が問題となっているのは、「我日本国が貧しい景況になった証拠」であり、「国を富ますには殖産といふものが必要」である。そのためには「農業といふものを成るべく保護してやり、農家が困難を減しるやうに」しなければならない。ところが日本の農家は「凡て小農」であり、しかも農業外には職を求める事は困難であることから、「多数の幸福、国家の安寧上より論するとき」小農を小農として維持しなければならない。しかし「小農は農業上の点に至っては大農に劣る」のであり、「大農に劣らざる方法」を講じなければならない。「即ちその法は農家の共同心があらは、屹度得られるで御座ります、故に私は共同心の力を以て、小農を大農に劣らざる様に進歩したものに為すことこそが、日本農業を発展させ、殖産興業を成功させることになる。こう酒勾は認識していたのであった。

しかるに、「日本従来の小農」には「土地の狹隘なることと、土地の散在して居ること」という「二大弊」⁽¹⁰⁾があり、これを除去するには「土地改良の組合を設けるとすれば、則共同心の結果を以て、相互の利益を考へ、土地の交換分合を行ひ、非常の利益が得られます」。こうして酒勾は、日本の殖産興業の成功の鍵を握るものとして、小農の共同心による各種の農家の組合⁽¹⁰⁾を作り農業改良の実行、とりわけ土地改良の組合を重視していたのである。

従って、彼にとって耕地整理も殖産興業政策の一環であった。彼の著書『土地整理論』⁽¹¹⁾はその必要性を次のように訴えている。すなわち「今夫レ区画ヲ広濶正形ニシ溝渠農道ヲ改造シ星散ノ所有地ヲ分合シ無益ノ畦畔ヲ撤去シ

所謂土地整理ヲ行ハハ国家ノ利益実ニ莫大ナリ土地整理ノ事豈農事改良ノ根本ナラスヤ豈国家農政ノ急要ナラスヤ。このように、酒勾にとっては、あくまで「国家ノ利益」が主眼であった。彼は耕地整理の直接的な利益として次の「十大利益」を掲げている。その要旨は、(一)増歩、(二)三十年以内の地価据置、(三)播種耕耘及び牛馬耕の便、(四)運搬の便、(五)灌溉排水及び乾田化と二毛作の便、(六)交通及び修繕の便、(七)土地改良の便と省力化、(八)地価騰貴、(九)小作人の慰撫と小作料の確保、(十)境界の明確化と測量製図の便、であつた。⁽¹²⁾

酒勾の耕地整理は、引用からも明らかなように、田区改正の域をでるものではなく、したがって(一)のように増歩による利益を第一に掲げてはいるが、(三)、(四)、(七)のように耕地整理が農業生産力を増加させる点にも着目していることが注目される。

次に、酒勾は耕地整理をどのように実施させようとしたであろうか。耕地整理は「国富」を増加させるものであるから、国は「法律ノ制定」を行い、「少数ノ不同意者ヲシテ多数ノ同意者ニ黙從セシム」ことによって、実施させることが必要であるが、農民は「土地整理ノ何タルカヲ解スルモノ稀ニシテ殊ニ共同ノ事業ニ慣レサル」状態にある。従つて当面は「各府県ニ二三ノ好模範ヲ」作り全国に耕地整理の利ある所を知らしむ事が必要であると考えていた。こうした「所謂誘導ノ時代」にあつて、「好模範」を作るために、酒勾は村落組織に着目した。

すなわち「本邦郷党ノ情誼ハ又昔日ノ如ク濃ナルヲ得スト雖猶ホ土豪旧家ノ恩威村落ニ行ハレ義氣胆力伎倆ヲ有スル者亦乏シトセス此等ノ先覚者一タヒ此事業（土地整理——引用者）ノ利益ヲ会得シ果シテ之ヲ実行セントスルノ熱心ナル決意ヲ生スルトキハ其勢力ハ法律ニ超ヘ且事ノ行ハルルヤ法律ノ条規ニ支配サルルヨリモ軟滑ナルヲ得ヘシ」。「今日ノ要タル先ツ好例ヲ作為スルニアリテ所謂誘導ノ時代ナレハ先覚者ノ奮発伎倆ニ一任スルヲ以テ却テ

当ヲ得タリトス」。

当時、いまだ残存していた村落内における「法律ニ超へ」るような「土豪旧家」の支配力と、村落内農民をとりまとめる「奮発伎倆」を、酒勾は高く評価し、それを基盤にすることによって、模範整理地を作り出そうとしていたと理解することができる。このことを、前述の現状認識における農民の共同心の必要性と合わせて考えてみるならば、酒勾は国家的事業でもある耕地整理を、村落共同体における「土豪旧家ノ恩威」すなわち在村手作地主層の部落内での支配力と農民の部落的結合¹¹「共同心」を基盤にして、遂行しようとしていたのである。しかも、静岡や石川の例でみたごとく、当時の在村手作地主層は、耕地整理のような生産力を発展させる機能をいまだ維持していたのであり、同時に農民が部落的な「共同体規制」を受け入れる基盤もまた維持されていたのである。事実酒勾も石川での事例が成功したのは「法規ノ之ヲ檢束スルナク伎倆アル先覚者ト善良ナル人民トノ和同協力ニ一任シタルニ外ナラズトナス」としている。この点にこそ、酒勾が、西欧で学んできた土地整理を、日本に適合させることができた理由の一つであるのである。

酒勾による耕地整理の日本への定着化を図ろうとする努力や、鈴木浦八や高多久兵衛の全国への巡回¹²もあり、さらに明治二八年静岡県における畦畔改良費貸与規則の制定によって工事費の五カ年間無利子での貸与が開始されたこともあって、耕地整理は明治二〇年代後半には全国的な実施へ向かって胎動を始め、明治三二年までに静岡では一五七六町歩、石川では六七八町歩で実施され、さらに愛知県や鳥取県等にまで及んでいた。¹³

しかし耕地整理を全国的に普及させるための隘路となった問題の一つは、土地所有者の一致が困難であることであつた。このことは、村落組織そのものが、複雑な要素を内に含んでおり、いつでも一致しうるものではなかった

こともあるであろう。また明治三〇年代になると、豪農経営は解体しはじめ、寄生化する方向に向かうようになった事は広く知られていることであるが、その事は同時に地主の部落に対する支配力をも徐々にではあるが衰退させることになった。⁽¹⁶⁾

この点に、耕地整理を全国的に普及させるためには、法律によって少数の反対者を強制しようという考え方が出てくる根拠があった。

耕地整理法の要求が出はじめるのは、明治二〇年代末からであった。全国農事大会や実業大会で建議が提出され、⁽¹⁷⁾農会報等にも立法の要請が掲載されている。こうした耕地整理法要求運動の高まりを背景に、政府は法案作成にのり出し、その骨子を明治三十一年秋の第三回農商工高等會議に諮問している。農商工高等會議は、明治二十九年「海外貿易ニ関スル事項ニ付農商務大臣ノ諮問ニ応シ意見ヲ開申ス」という目的で作られ、外資輸入や工場法等いわば當時の産業政策全般に関する諮問会であり、⁽¹⁸⁾メンバーも官僚・学者・資本家等で構成されていた。この農商工高等會議で、耕地整理法の骨子が検討されたことは、耕地整理が殖産興業政策に重要な意味を持っていた事の一つの証拠ともなるであろう。

以上のような経過をたどって、明治三二年に耕地整理法が成立したのである。これとともに明治三〇年代初頭には、産業組合法・農会法・日本勸業銀行法・農工銀行法等も制定され、農業関係諸法が一応体系的に出揃うことになる。この時期に、耕地整理法が他の農業関係諸法とともに成立した理由は何であろうか。繰り返しを厭わず要約すれば次の如くなるであろう。

まず第一に、耕地整理に関しては在来的なものの一定の発展のうえに、西欧から新たに土地整理の方法が導入さ

れ、酒勾を中心とする官僚層によって、両者を統一し日本へ定着させる努力が払われた。そのポイントとも言うべき点の一つは、村落組織の機能を活用する事にあった。しかし村落組織自体は多様なものを含んでおり、しかもその機能が徐々にでもせよ失われてくる時期には、それを補完する意味で法律によって実施を促進することが必要であったのである。

第二に、当時は日本がようやく産業資本を確立させた時期であって、一方では食糧需要の増大から米の増産が要請され、他方ではすでに帝国主義段階にあった先進資本主義諸国と競争して、日本資本主義が発展していくためには、酒勾も述べているように、産業保護育成政策＝殖産興業政策が強力に推進される必要があった。特に農業の発展は「国富の増進」にとって中心的課題であり、その成功なしには殖産興業の達成は無かったといつてよいであろう。こうした点にこそ、一連の農業関係諸法を成立させた背景があるのであり、耕地整理は直接的生産力効果をもつものとして、殖産興業政策の重要な一環として位置づけされるのである。

注(1) 農業発達史調査会編『日本農業発達史』第一巻(中央公論社、昭和二八年)第三章第二節参照(以下同書を『発達史』と略称)。

- (2) くわしくは、『発達史』第一巻第三章第二節参照。本稿も同書に負う所が大きい。
- (3) 農商務省農務局『耕地整理事例』第一輯(明治四〇年)、一六～二〇頁。日本科学史学会編『日本科学技術史体系』第二巻(第一法規出版、一九六七年)、および前掲『発達史』第一巻による。
- (4) この二つの事例は、内閣勸業博覧会において受賞し、模範的耕地整理事業とされた。
- (5) 名倉太郎馬も鈴木浦八もともに自作地を持って手作地主である。
- (6) 農務局『農談会日誌』(明治一四年、前掲『発達史』第一巻所収)、七一五頁。
- (7) 高多久兵衛の耕地整理については、横井時敏『経済側の耕地整理』(大日本農会編纂『横井博士全集』第三巻、大正一四年、所収)がくわしい。

(8) 実施にあたって高多久兵衛は次の四条件で地主の賛同をとりつけた。

一、増歩地は各目の所有反別に応じ分配すること。

二、事業施設全部は年末決算期迄無利息にて立替え若し不成功に終らば久兵衛に於て自弁すること。

三、植付期遅延し収獲減少の場合は久兵衛に於て弁償すること。

四、地券の書替費用は久兵衛之を自弁すること。

(横井、右書、四八四頁)

ちなみに高多家は部落内に一一町を所有する最大の手作地主である(『発達史』第一卷、二〇七―八頁)。

(9) 「日本の農業は農家の共同心に依らされは進歩せず……」(『大日本農會報告』第一一九号、一二〇号、明治二四年六月、七月)。

(10) 酒匂が考えていた組合は栽培、虫害予防、購買、販売、種牡牛馬、大農具使用、土地改良、経済、知識交換の九種であり、さらに当時の金融の閉塞した事態に対して、ライフアイゼン式の村落金融社の必要性をうたえている(同上論文)。

(11) 農商務省蔵版『土地整理論』(明治二六年)。

(12) なお前掲「日本の農業は農家の共同心に依らされは進歩せず……」や、著書『米作新論』でも耕地整理の十大利益をあげているが、ほぼ同様の要旨である。

(13) 前掲『発達史』第一卷、一九五―一九八頁、二〇八―二一一頁参照。

(14) 右書、二二七頁。

(15) 『大日本農會報』第一五五号(明治二七年八月)、同書一六五号(同二八年六月)。

(16) この事はもちろん地域差もあって、全国一様にそうだったのではないし、また日露戦争後のように地主の寄生化が決定的になったのではない。しかし明治三〇年前後からそうした方向が徐々にではあるが進行しだしたという点が、耕地整理の全国的な実施の上で一つの隘路になったという意味で重要である。

(17) 例えば、明治二七年第一回農事大会、同二九年第三回全国農事大会、三〇年九州実業大会、三一年全国実業大会。このうち農事大会と全国実業大会のリーダーは前田正名であり、彼の地方産業振興運動や町村是運動と耕地整理との結びつきが注目される。

- (18) 渋谷栄一伝記資料刊行会編『渋谷栄一伝記資料』第二三巻、(昭和三年)、二八一頁。
 (19) くわしくは、「農商工高等會議事速記録」(明治文獻資料刊行会『明治前期産業発達史資料』補巻四、四、昭和四十七年復刻)参照。

三 明治三〇年代の耕地整理事業の停滞とその原因

明治三二年に制定された耕地整理法は、明治四二年に改正されたそれと対比して、一般に旧法と呼ばれている。旧法の要点は次の如くである。

耕地整理の定義として「耕地ノ利用ヲ増進スル目的ヲ以テ其ノ所有者土地ノ交換分合区画形状ノ変更及道路畦畔若ハ溝渠ノ変更廢置ヲ謂フ」というように、田区改正と交換分合を主内容としている。事業は、一人での施行と共にによるものがあるが、後者の場合発起の条件として地区内の土地所有者総数、土地総面積、地価合計額のそれぞれ三分の二以上の賛成があれば、全員賛成と見なすこと、また農商務大臣は発起および施行認可権を持った。その他、換地交付の方法、地価の一定期間の据置き、登録税の免除、土地所有者の費用負担、および費用徴収は市町村税の徴収と同一の方法によること等々が規定された。これらの点はいずれもが立法運動で要求されていたものであり、その意味でも旧法における耕地整理は、田区改正と交換分合の域を出るものではなかった。しかし、法律によって少数の反対者を強制できるようになったことは、前述の耕地整理実施の隘路を除去したという意味で重要である。

当時農政課長であった酒匂常明は、耕地整理法施行にあたって、次のような「耕地整理に関する注意」⁽¹⁾を出している。これは各県農会報にも転載されており、政策実施上の基本方針として重視すべきであろう。

内容は、隣接の道路および水路の関係、区画の方位および大小、牛馬耕奨励や農具改良、設計上の注意、整理の

利益、小作料、地押、工事上の注意、換地配当と交換分合、法規であるが、そのうち注目すべき点は次のものである。第一は「耕地整理は規模彌大なれば結果益良好なり」と雖も今日の事情一村以上の区域に於て發起せんことは地主協議上極めて困難なるが故に通例小字若くは大字の区域に止るものと認めざるべからず」と述べている点である。法律によって少数の反対者を強制参加させることができるようになったとはいえ、整理施行のためには部落的結合によらざるをえない事を表明している。

第二に、耕地整理の利益として従来の増歩を主眼にする点から脱却して「人は整理の利益として増歩の出ることを悦へとも増歩何の要あらん（乾田化による——引用者）永年米の収納の増加こそ整理の大利益なれ」というように耕地整理による土地改良効果に主眼を置くようになっていく。

第三に「整理の結果其地の協同一致心を誘起するは著名の事実なり蓋し農事改良の根基は耕地整理にあることを信じて疑はず」と、農民を「協同一致」させる効果を高く評価し、それを通しての農事改良効果にも着目していた。こうして耕地整理の実施は、法律によって少数者の強制を規定したのにもかかわらず、部落的な組織を基盤に据えなければならぬことを明らかにしている。

耕地整理事業の奨励は各県にまかされたが、大部分の県は奨励事務を農会へ委任し補助金を与えるという方法がとられた。具体的には、静岡や石川への事業の視察、測量設計補助、技術者養成、模範整理地の工事費補助等であった。⁽³⁾しかしこの奨励策は各県一せいに行われたものではなかった。事実各県農会の事業中耕地整理奨励が掲げられていたのは、明治三三年度には一四農会、三四年度二三農会、三五年度二九農会にとどまっていた。⁽³⁾

奨励策がこの程度にとどまっていた事もあって、明治三八年までは第一表に見るように、年間数千町歩という程

第1表 耕地整理設立発起認可地区数、面積および整理費

	地区数	面積	整理費	反当整理費
	カ所	町	千円	円
明治 33 年	14	644	102	15.8
34	62	2,248	304	13.3
35	85	3,488	672	19.3
36	149	5,460	809	14.8
37	175	8,206	1,110	13.5
38	210	10,206	1,827	17.9
39	517	31,374	3,381	10.8
40	382	23,309	8,729	16.0
41	432	23,509	4,145	17.6
42	714	38,876	11,992	30.9
43	633	45,150	9,472	21.0
44	822	54,148	10,615	19.6
45	763	38,695	8,701	22.5
大正 2 年	812	37,036	10,230	27.6
3	767	44,497	10,993	24.7
4	716	38,194	10,311	27.0
5	697	28,495	8,744	30.7

出所：農商務省農務局『耕地整理要覧』（第十七次）大正9年より算出。但し、年度は暦年による。

なお、数値は、『要覧』の回数によって異なるが、本稿では特に掲げるものを除いて第十七次による。

度で、政府の目標⁽⁴⁾からはほど遠いものであった。

こうした低調さの原因は、次のようなものであった。

第一には、資金供給体制の不備があげられる。耕地整理の費用は当初反当一三〇一九円であったが、前述の府県での部分的補助金を除いて、政府からの補助金はなかった。また農民が一時に費用全額を負担するほど蓄積を持たなかったことはいうまでもないことであって、借入金によって工事費をまかなわなければならなかった。勸業銀行が耕地整理貸付を行うのは明治三十六年からであり、当初から一般の市中金融機関より低利の資金を供給できたのは、農工銀行に限られていた。耕地整理法成立の後、農工銀行法が改正

第2表 勸業銀行耕地整理貸付高
(代理貸付を含む)

	口 数	貸 付 高
	口	千円
明治36年	5	17
37	40	240
38	58	393
39	258	1,206
40	232	1,398
41	201	1,578
42	154	1,261

出所：前掲『日本勸業銀行史』，229頁。
但し、代理貸付とは、勸銀の資金を農工銀行が自らの保証と責任において代理して貸し付ける制度である。

され、耕地整理参加土地所有者総員の連帯責任による五カ年定期償還の無抵当貸付が行われることになった。無抵当とされたのは、耕地整理法で費用徴収方法が市町村税と同一の方法によるとされたためであるが、しかし資金供給が農工銀行に限定され償還の方法も五カ年定期償還という比較的きびしい条件が付されたのは、当時の耕地整理はそれほど費用と時間のかからぬ地方的規模のものであると考えられたことによる。⁽³⁾ しかも農工銀行からの資金融資実績は、農工銀行自体の資金難から、明治三五年に至ってやっと総工事費の三割弱でしかなかったほど低調であった。⁽⁶⁾

そこで三六年から勸業銀行による資金供給ルートも開かれ、しかも年賦償還の方法もとられたが、第二表に見るように、それも充分なものとはいえなかった。また実際には借入手続の煩雑さから借り入れまでに長時間を要し、一時的に高利の市中資金を借り入れざるをえないことから、結局高い金利になりさらには資金量も不足していた。⁽⁷⁾ このような資金供給体制の不充分さは、後の預金部資金の導入まで解消されなかった。

耕地整理停滞の原因として、第二に技術者の不足およびその質的劣悪性があった。当初技術者の養成は、前述の如く府県にまかされていたが「これが（耕地整理の——引用者）実行に関する技術家皆無にして、随ってまたこれが実行方法に就きても、何等研究せる所なく幾多の失敗を演出したるの不覚あり

第3表 耕地整理養成技術者数

(単位：人)

年 度	東京帝国大学農学部		大日本農会付属私立東京高等農学校		私立攻玉社工学校	計
	第一種	第二種	長 期	短 期		
明 治 38 年	—	—	56	—	—	56
39	30	34	118	—	180	362
40	10	12	119	—	134	275
41	13	35	114	—	—	162
42	10	11	56	48	—	125
43	8	15	35	47	—	105
44	6	10	39	97	—	152
45	5	15	50	86	—	156

出所：農林省農務局『耕地拡張改良事業要覧』第三次（昭和3年）。

但し、東大第一種は農学部在学者、第二種は専門学校程度以上の農学科または土木工学科卒業生、農学校長期は中学と同等の農学校卒業生、短期は地方庁実務従事者で事務員も含む。

し⁽⁸⁾、という事態を生じた。しかもこれが耕地整理の普及を妨げる原因にもなっていた。⁽⁹⁾ また酒匂常明も「斯事業（耕地整理事業——引用者）に就て一の足らざるものは技術者ならんが是れは政府に於て速に養成する外はあるまい」と言ひ、その養成に着手する方針を打ち出した。農商務省としては明治三五年から技術養成の補助金を予算要求したが実現するにいたらず、結局明治三八年に至つてようやく実現された。その詳細は第三表に示される。

第三に、耕地整理自体が多くの農民にとって未知の世界に属するものであつた事があげられよう。すなわち「惟ふに其（耕地整理——引用者）普及の捗々しからざる所以のもの幾多の原因あるべしと雖ども其主なるものを挙げれば（一）農業者の多数は未だ耕地整理の何物たるを知らず（二）偶々之れを知るものありと雖ども其地方に於て果して他の謂ふが如き必要及利益ありや否やを疑ひ（三）幸に其必要及利益を悟了するも之を断行するの勇氣に乏し⁽¹²⁾」という状態であつた。また「地主にして整理の施行を喜ばず其甚だしきに至りては

第4表 耕地整理施行地区面積別表

面 積	明 治 41 年 末 現 在		明 治 42 年 末 現 在	
	地 区 数	同 割 合	地 区 数	同 割 合
		%		%
～ 10町	395	18.6	627	21.6
10～ 30	685	32.2	940	32.4
30～ 50	391	18.4	479	16.5
50～ 100	396	18.6	580	17.5
100～ 200	160	7.5	203	9.0
200～ 300	44	2.1	63	2.2
300～ 500	33	1.6	47	1.6
500～1,000	16	0.8	24	0.8
1,000～2,000	5	0.2	6	0.2
2,000～	2	0.1	5	0.2
計	2,127	100.0	2,903	100.0

出所：41年は『大日本帝國議會誌』第7巻，1226～7頁，42年は農商務省農務局『耕地整理一斑』（明治43年）より算出。

之れを妨げんとするものありとは屢耳にする所にして……此の如き地主は主として地主にして農耕を営まず唯だ小作米の多からんことを望んで自己の所有地の如何の狀態にあるやを知らざるの徒にあるもの如し⁽¹³⁾というように、寄生地主の無關心が、耕地整理の普及を妨げる原因の一つにもなっていた。この「断行するの勇氣に乏し」と官僚をして嘆かしむる事態や、寄生地主の無關心は、日露戦争前の村落組織のあり方に規定されたものといえよう。

すなわち、前述のように官僚層は酒匂常明を代表例として、部落農民の「共同心」と在村地主層のリーダーシップに着目し、それを基盤にして耕地整理を実施・普及させようと考えていた。事実『耕地整理要覧』の各年次によれば、耕地整理地区および後の耕地整理組合の名称には、ほとんどが大字名もしくはそれに類する名称がつけられている。

さらに第四表によれば、耕地整理施行地区を面積別にとつてみると百町歩までで八割以上九割近くにのぼり、ここでも施行単位が部落もしくは部落の連合程度にとどまってい

たことが推察される。

当時耕地整理とならんで、農民の共同的事業として奨励されていたのは産業組合であったが、明治三〇年代にはこれらもまた部落を基盤にして形成されていた。その理由として斎藤仁氏は、部落には相互扶助・近隣相識の關係があり、相互の信用關係が社会的に保証されており、勤儉貯蓄という倫理を強制できるのは部落的規制力以外にはないことから、商品經濟への対応として産業組合を生み出していったことをあげている。⁽¹⁴⁾ しかも産業組合設立の運動を担っていたのは在村地主層であったが、それは産業組合が彼ら自身の利益であった事と同時に、むしろ彼らは部落の執行部層を形成する層であり、部落構成員の没落が部落財政を破綻に導き、さらに部落社会の伝來的な身分階層的秩序による安定性を破壊したことが、彼らの行動を促した点もまた、指摘された点として重要である。⁽¹⁵⁾

耕地整理を施行する上で、官僚層が部落組織に着目し、現実にも部落を施行単位にしていたということは、産業組合の場合と同様に、部落が相互扶助、近隣相識、勤儉貯蓄という機能を持っていた事によるのは、うなずかれよう。

ただし、一般に明治三〇年代の日本農業は比較的順調な発展を示したといえるであろう。⁽¹⁶⁾ そうした時には部落の構造は相対的には安定していたと見ていいであろう。もちろん商品經濟の農村への浸透にとまらぬ農民層の分解の危機には、絶えずさらされていたが、それが未だ社会的な問題とはならなかった点が、日露戦争後とは相違する。であるならば地主層が部落の執行部層として、部落の疲弊の救済策として、自発的に耕地整理に着手することは少なかつたと言えるであろう。この事が官僚をして「断行するの勇氣に乏し」と慨嘆せしめた理由でもあった。また寄生地主の場合には、在村地主のような生産力的性格を失っていたのであって、耕地整理に無関心であったのも当

然であるう。

こうして旧法制定後の実績は、政府の目標をはるかに下回るもので、しかもさしたる有効な対策が施されないまま、各県の模範整理地と一部の自発的な実施をみたにすぎなかった。

以上見たように、明治三〇年代の耕地整理政策は、二〇年代に比較して一応制度的には耕地整理実施の条件を作り出したものの、内実は消極的なものとどまっていた。こうした政策の消極性は、基本的には日本資本主義の比較的順調な発展に支えられた農業の一応の順調な発展に求められるであらう。

しかしこの事態も日露戦争と明治三八年の東北大凶作によって破られることになる。

注(1) 『大日本農會報』第二二九号(明治三十三年一〇月)。

(2) 各県で行われた奨励策を二、三の県についてみてみると、

京都府……石川県より技術者の招聘、技術者養成、整理費補助(明治三十七年より)

埼玉県……静岡・石川両県への視察、印刷物配布、技術員の採用、測量設計補助

福島県……模範整理地測量設計工費補助(各郡一カ所)

(農商務省農務局『耕地整理諮問会要録』明治四〇年による)。

(3) 「農會の事業及經費について」(『中央農事報』第四四号、明治三十六年一月)。

(4) 政府は毎年数万町歩以上の耕地整理が実施されることを希望していた(前掲「農商工高等會議議事速記録」、『明治前期産業発達史資料』補巻30、四一九頁)。

(5) 日本勧業銀行調査部『日本勧業銀行史』(昭和二八年)、二二五～六頁。

(6) 右書、二二六～七頁。

(7) 二、三の府県での実態は次のようであった。

京都府……耕地整理資金ノ供給ハ農工銀行又ハ日本銀行ヨリスルモノ甚ダ稀ナリ一ハ其手続煩雜ナルト一ハ其供給充分ナラザルニ依ル愛ヲ以テ其ノ供給ニ付テハ地方銀行又ハ個人ヨリスルモノ最多キ現況ナリ

千葉県……然ルニ其ノ（勸銀及び農銀から）借入ルニ当リ交渉甚ダ煩雜ニシテ申込ヨリ契約ノ成立スルマデニ多数ノ日子ヲ要シ為メニ予定ノ時期ニ於テ起工スル能ハズ或ハ短期間ニ於テ高利ノ資金ヲ一時借入整理後ニ於テ旧債トシテ償還セザル可カラザルノ不利歟カラス

愛知県……普通ハ農工銀行勸業銀行ヨリ借入ル場合ニ於テモ以上ノ複雑ナル手續ヲ履マザル可ラザルト共ニ現金ノ授受迄ニハ是亦多クノ日子ヲ要スルカ故ニ地方銀行ヨリ一時定期償還法ニテ借入レ使用シ愈々農工銀行勸業銀行ヨリ借入レタル後地方銀行ニ返済シ居レリ

（前掲『耕地整理諮問会要録』）

（8） 前掲、横井「経済側の耕地整理」、四九八頁。

（9） 月田藤三郎「耕地整理談」（『大日本農会報』第二三〇号、明治三十一年一月）、一二頁。

（10） 「酒匂農務局長の耕地整理談」（『大日本農会報』第二六五号、明治三十六年九月）、五八頁。

（11） 酒匂常明「耕地整理に就て」（『中央農事報』第四二号、明治三十六年九月）、三一頁。

（12） 月田藤三郎「耕地整理雜感」（『大日本農会報』第二三七号、明治三十四年六月）、五頁。

（13） 右書、六頁。

（14） 滝川勉・斎藤仁編『アジアの農業協同組合』（アジア経済研究所、昭和四八年）第一章日本の初期農村協同組合、四三九〜四四一頁。

（15） 右書、四四四〜四四五頁。

（16） 梶西他『日本資本主義の発展』Ⅰ（東大出版会、一九五七年）第五節、および『同書』Ⅱ第七節参照。

四 明治三八年の東北大凶作と耕地整理

明治三七年の日露戦争の開戦に伴って、農業政策は戦時対策の色彩を濃くしたものに転換しつつあった。農事試験場臨時報告として出された「時局に対する農業上の注意事項」¹⁾は、この点について詳細に述べている。それによ

ると緒言で、我が国は米を中心とした穀物生産が不足しており、補充の輸入のため多大の外貨が流出している。従って常に努力して栽培に改良を加え増収を図ることが必要であるとしている。日露戦争の戦費の調達に苦勞し、多額の外債を背負うことになる日本として、食糧輸入のための外貨に余裕が無いことから、戦時政策は同時に増産政策でもあった。しかも大陸からの大豆粕輸入が停止する事も予想されていた。従って具体的には、堆肥の改良、米麦種子の塩水選、短冊形共同苗代の設置、通し苗代の廃止、正条植の各技術を普及させ、緑肥栽培、病虫害の予防、排水等の注意を与えた。

この方針は、各県農会によって、それぞれの地域に適合するように整理されて実施された。実施の方法は「非常時」であるため強力的に行われ、各県では「時局（戦争——引用者）以来各県其種々の奨励手段行はれしが、其の内奨励委員なるものを設置して官公吏又は各村の重立者を以て之に当て」るという方法がとられ、さらには警察権力さえも動員されている。

その効果は目覚ましいものであり、酒匂をして次のように言わしめている。「元来遅緩性なる農業が是迄に改進の端緒に就いたるは全く時局の御陰で多年奨励を加えつつあった事項、農事試験の成績、農業教育の智識等が始めて活動を見ることを得るに至た、此の機会に於ける一の奨励は平素に於ける千の奨励に増さるのである。二度得難き此機会は断じて之を逸せざらんことを望むこと切なり」⁽⁴⁾。まさしく日露戦争という未曾有の事態を逆手にとって、旧来からの課題であった農事改良策を一気に普及浸透させ、それを戦後にまで継続させようとしたのである。

しかし耕地整理や産業組合は、戦時対策としては副次的な地位におしとどめられていた。戦時対策が緊急性を要する事からも当然であろう。

耕地整理が当初の停滞を脱し、飛躍的な普及を示す契機となったのは、これら耕作技術的農事改良等の全国的な普及を前提にしながらも、明治三八年の東北大凶作対策として実施されたことであった。

これより先、明治三八年一月に耕地整理法が一部改正され、耕地整理の目的として新たに「提塘、溝渠、溜池の変更廃置及之に伴フ灌漑排水ニ関スル設備並工事」がつけ加えられ、また農商務大臣の職権の一部が地方長官に委任された。後者は手続きの煩雑さを解消しようというものであり、前者は日露戦時の生産力増加政策の一貫として、耕地整理に灌漑排水事業を含ませたのである。

明治三八年の東北地方の冷害は、宮城・福島・岩手の三県に特に大きい被害をもたらし、稲作の減収率はそれぞれ八七・六％、七六・三％、六六・二％にも達していた。⁽⁵⁾ しかも戦争による労働力の徴発や、肥料の不足、さらには「非常特別税」による増税が冷害の被害を、輪をかけて大きくしたともいえよう。

この冷害による農民の被害救済事業として取り上げられた施策の最も重要なものが、耕地整理事業である。すなわち、耕地整理の土木事業に被害農民を就業させ、労賃をもって収入の道を得せしめようというものであった。この耕地整理をいわば「救農土木事業」として利用したのもとして、すでに明治三五年の凶作時に宮城県栗原郡の例がある。⁽⁶⁾ この時は栗原郡内二カ所約八〇〇町歩で耕地整理が行われ、延べ人員一三万人に賃銀約二万五千元を支払っている。

この先例もあってか、明治三八年の冷害救済対策として、宮城・福島両県では耕地整理の実施を第一の施策として実行している。以下とくに顕著な実施をみた福島県の例をとりあげて検討しよう。⁽⁷⁾

県は明治三八年一〇月の郡市長会議及び県会で、救済事業として耕地整理・桑園改良・土功の実施をうち出し、

第5表 福島県における「東北凶作救済資金」の貸出高

郡 名	耕 地 整 理			肥 料 購 入		開 墾 桑 園		合 計	
	件数	金 額	金額割合	件数	金 額	件数	金 額	件数	金 額
	件	円	%	件	円	件	円	件	円
信 夫	5	21,200	7.6	11	14,450	—	—	16	35,650
伊 達	2	5,450	2.0	8	7,700	1	1,100	11	14,250
安 達	6	8,230	3.0	13	15,000	3	3,000	22	26,230
安 積	2	2,500	0.9	4	4,400	—	—	6	6,900
岩 瀬	2	7,000	2.5	21	26,800	—	—	23	33,800
耶 麻	1	990	0.4	3	3,400	3	3,300	7	7,690
河 沼	1	6,440	2.3	1	1,000	—	—	2	7,440
東白川	1	2,600	0.9	4	4,100	—	—	5	6,700
西白川	8	13,580	4.9	11	10,850	1	1,000	20	25,430
石 川	8	18,360	6.6	5	6,700	—	—	13	25,060
田 村	10	31,900	11.4	10	11,500	2	6,400	22	49,800
石 城	14	45,000	16.1	13	16,900	—	—	27	61,900
双 葉	6	31,700	11.4	3	3,700	1	4,000	10	39,400
相 馬	24	83,750	30.1	10	11,200	1	1,500	35	96,450
合 計 (金額 割合)	90	278,700 (63.3)	100.0	117	137,700 (31.5)	12	20,300 (4.6)	219	436,700 (100.0)

出所：前掲『明治三十八年福島県凶荒史』，467頁より算出。

内務大臣に報告・上申している。それによると三八、九両年度で県内一万五千町歩に耕地整理を行い、一町歩に付一〇円の工事費補助と、測量および事務費としての農会への補助金、合計約二〇万円を県費から支出しようというものであった。内務大臣は各省大臣に凶作救済事業についての便宜を図るように依頼するが、特に大蔵省への低利資金の融資を願ひ出ている。また県からも大蔵・内務大臣へ低利資金の融資を申し入れたが、その結果、三九年度から新たに大蔵省預金部資金が「東北凶作救済資金」の名称で、融資されることになった。方法は、勸業債券を預金部が引き受けるというもので、貸出利率は直接・代理貸付いずれも年七分、年限二〇年であった。金額は宮城・福島・岩手三県で合計一二五万円、うち福

第6表 凶作救済事業としての耕地整理郡別成績（竣工反別）

郡 名	明治38年度		明治39年度		面積合計 (A)	面積割合	明治39年度 作付反別 (畑+田) (B)	A/B
	地区数	面積	地区数	面積				
	カ所	町	カ所	町	町	%	町	%
信 夫	8	229.1	8	284.7	531.9	4.6	10,031.2	5.1
伊 達	3	83.2	1	1.4	84.6	0.8	13,773.2	0.6
安 達	7	123.9	6	72.6	196.5	1.8	14,650.9	1.3
安 積	6	83.0	8	189.0	272.0	2.5	9,967.9	2.7
岩 瀬	4	65.6	4	48.9	114.6	1.0	7,780.1	1.5
南会津	2	15.7	5	29.0	44.7	0.4	5,629.1	0.8
北会津	2	18.7	6	102.4	115.3	1.0	6,292.5	1.8
耶 麻	14	138.3	21	404.1	542.4	4.9	12,944.1	4.2
河 沼	2	33.4	7	206.7	240.1	2.2	8,604.2	2.8
大 沼	2	6.1	4	17.6	23.8	0.2	7,747.0	0.3
東白川	5	73.4	4	56.0	129.4	1.2	6,351.1	2.0
西白川	11	140.9	16	363.7	504.6	4.6	10,351.1	4.9
石 川	18	275.5	28	529.0	804.5	7.3	7,118.6	11.3
田 村	11	286.0	19	441.4	727.4	6.6	15,226.0	4.8
石 城	38	900.5	60	2,399.7	3,300.1	29.8	13,972.8	23.6
双 葉	12	372.8	13	282.0	654.8	5.9	7,365.8	8.9
相 馬	39	1,238.7	61	1,575.2	2,813.9	25.4	14,010.5	20.1
合 計	184	4,078.8	271	7,003.7	11,082.5	100.0	172,046.7	6.4

出所：前掲『明治三十八年福島県凶荒史』294～5頁、作付反別は『福島県統計書』による。但し、地区数は兩年度にわたって施行した分は、兩年度双方に計上、実数は311箇所。

島県は四三万七千円であった。この結果勸銀による他の資金を含めて、宮城と福島両県だけで明治三九年には新規貸付高合計中過半を占めることになった。⁽⁸⁾

福島県においてこの預金部資金の融資実績は、第五表に示される。それによると耕地整理が全体の三分の二程度を占めたことから、凶作救済事業に占める耕地整理の比重の大きさがうかがわれる。

福島県では、耕地整理法による事業が発起認可されたのは明治三六年からであるが、各郡一カ所の模範整理地区で実施された程度であって、三八年まで一八カ所にすぎなかった。⁽⁹⁾しかし凶作救済事業

が実施されると、三九年には一挙に二〇二件、翌四〇年には一一六件で、一県で実に全国の三分の一を占めることになる（前掲第一表参照）。

これを郡別に検討してみると、凶作の被害は県の東部・中部に大きく、稲作の減収率は東部で八三%、中部で八六%に達したが、西部会津地方では五〇%であった。しかし第六表によれば、耕地整理の郡別実施割合は、東部の石城・相馬両郡の比重が高く、この二郡で全体の過半を占める。前表の資金融資額でみても両郡に四六%が集中していることがわかる。実施の結果両郡はその作付反別の二割以上の耕地を整理し終えるほどであった。この両郡への高い集中度はどのような理由に基づくものであろうか。両郡のうち相馬郡は、その実施の状況が全国に宣伝されたこともあり、また資料の制約もあって、相馬郡に限って検討してみよう。

相馬郡は、旧相馬藩の領地が大部分の占めている所である。旧相馬藩では、天明・天保の凶作とそれによる農村の疲弊の回復策の一つとして、二宮尊徳の興国安民の法¹¹に二宮仕方を導入したが、実施に当たったのが、尊徳の高弟富田高慶であった。彼は仕方の手段の一つとして排水を軸とする耕地整理を行った。すなわち、彼は「農村の経営発展に努め農民を指導誘掖して五年間にして始めて耕地を整理すべき計画成行茲に於て温田中最も甚しき箇所に二宮式の整理を施行し灌排の便を開らき田の区画は大牙相磨する形状を變じて整理したる区画に改め……」¹²。具体的には弘化二年（一八四五）から明治四年（一八七一）まで二六カ村中一〇一カ村に仕方を施行し、うち五カ村は完了四六カ村は施行途中であった。この旧藩時代における村落の疲弊を二宮仕方という村落共同体を単位とする方法で解決し、しかも耕地整理が仕方の重要な構成要素であった。こうした農村の疲弊という事態に対処するため、村落共同体を基盤として耕地整理を実施するという経験を、相馬郡の各村各部落は持つており、従つて明治三

第7表 自小作地別面積
(田、畑とも、明治39年)

	自作地	小作地	計
全 国(千町)	2,963 (55.5)	2,374 (44.5)	5,338 (100.0)
福島県 (町)	118,639 (67.5)	57,020 (32.5)	175,659 (100.0)
相馬郡 (町)	10,636 (75.8)	3,394 (24.2)	14,030 (100.0)

出所：全国は『農林省累年統計表』、
福島県および相馬郡は『福島県統
計書』による。

八年の凶作救済事業としての耕地整理を受け入れる素地は、この時以来形成されていたのであった。しかも明治三九年末における自小作地別面積を第七表でみると、福島県は全国よりも小作地率が低く、そのなかでも相馬郡はより一層低位で、自作地が四分の三を占めている。この事は相馬郡の各村落がいまだ商品経済による分解にさらされず旧来の機能を保持しているであろう事をうかがわせる。

さらに耕地整理事業を推進していくべきリーダーにも恵まれていた。すなわち「鈴木直清氏の本郡に郡長として赴任（赴任）やらるるや時恰も日露の戦役に際し国事多端の時に当り多額の軍事費を要するに至り到底従来（従来）の農法に安んずるの時機に非らざるを察し全般農事の改良に頼りて国力の増進を図るの急務なるを看效に精細の調査を遂げ之に依りて猶幾許の増収を企画す可きを案じ耕地整理、普通農作法の改良……等を列挙し各町村の当業者を集めて具体的に之を示し懇篤諭示至らざるなく……然るに三十八年の大凶作は天明天保以後の惨状を呈し農家に在りて今後如何に成り行くやを危ましめたり此際は鈴木直清氏の転任となり野村勝三氏本郡長として相尋で斯業（耕地整理事業——引用者）に尽力せらるゝに至り此時を以て窮民を救済し農事の根原改良（根原）を行ふを以て時機に適したるものとし之れ（耕地整理——引用者）が工事に力を注がれ……」⁽¹²⁾。

ここに述べられている郡長の行動は、日露戦争の「軍事費」を生み出すため「国力の増進を図る」という課題を、自らの問題としてとり上げ、農事改良の普及に努めたことを物語っている。又凶作対策としての耕地整理の普及に

も同様の郡長の「尽力」があったことが、見て取れよう。こうした郡長の行動に呼応した各村の段階での下級リーダーの活動も、耕地整理の普及に大きな意味を持っていた。

例えば同郡真野村では「一昨年（明治三八年——引用者）来村内各部内悉皆耕地整理ニ着手シ今ヤ山間ニシテ整理スヘカラサル小区域ヲ除クノ外ハ整理セサルモノ無キニ至リシ」という程耕地整理が進んだが、その背景には次のような村長の指導があった。「村長堀越俊清ハ性温厚廉潔ニシテ寡言且ツ職務ニ忠実ナリ其部民ヲ率ユルヤ懇切丁寧且ツ躬行其範ヲ示スヲ以テ深ク欣慕スルトコロトナリ居レリノ村民ハ元政党派ノ為メ奔走セシモノアリ從テ反目嫉視ノ傾キアリタリシモ近來現村長ノ徳化ヲ受ケ今ヤ政事上ニ奔走スルカ如キモノ跡ヲ絶チ克ク協和各々自己ノ職業ニ精勵シ居レリ」。⁽¹³⁾この村では、耕地整理の外に普通農事改良、蚕業督励、肥料・蚕種の共同購入、信用組合、報徳法による縄縄貯蓄法等が実行されている。このように下級のリーダーが耕地整理の普及を農村で担っていたのであって、それによって始めて、相馬郡の高い普及率が実現されたのである。

以上簡単に福島県における凶作救済策としての耕地整理の状況を検討してきた。福島県における耕地整理の高い普及の原因を、ここで再度繰り返しを厭わずまとめると次のようになるであろう。

第一に県当局の大規模な奨励しかも二〇万円の補助金という物質的な裏付けのある奨励があった事である。この金額は明治三十九年から農商務省が全国に与えた補助金総額の半分に近いという多額のものであった。これが耕地整理の普及に大きな意味を持った。

第二に、大蔵省預金部からの低利資金が導入されたことである。農工銀行が資金不足でしかも相対的に高利であったことを考えるなら、低利資金の持つ意味は過小に評価はできない。

しかしこの補助金と低利資金がありさえすれば耕地整理がすぐさま普及したのではない。その事は郡による耕地整理の普及度の相違を見れば理解されよう。補助金や低利資金は、ここではないわば耕地整理実施の必要条件として作用したのである。しからば十分条件とは何であつたのか。

それは県の奨励策をうけて、耕地整理の実施を自らの問題としてとり上げ、末端の農村・部落の土地所有者を指導し、自らも実行していったリーダーの存在であつた。さらには末端の村や部落においてリーダーの指導を受け入れる体制が、仕方〓報徳社の伝統によって形成されていた事である。前述の斎藤仁氏の言う在村地主層である部落の執行部層が、凶作による部落の疲弊を眼前にみて、行動に立ち上がり、しかも近隣相識の關係にある部落がそれを受けいれる基盤となつていたことが、相馬郡の事例からうかがえよう。報徳社の伝統はそうした村落共同体の機能を強化するものであつた。こうした村落共同体とリーダーの存在が、耕地整理奨励政策をうけ入れて実現させていくための十分条件として重視されなければならない。

事実明治四〇年代には、こうした意味での耕地整理実施の条件が、政策的に作り上げられていき、それによって耕地整理は飛躍的發展を示すことになる。

次にそれを見よう。

注(1) 『大日本農會報』第二七九号(明治三十七年三月)の付録として転載されている。

(2) 『中央農事報』第四八号(明治三十七年三月)以下に連載された「時局と各農會」参照。

(3) 「酒匂農務局長戦時農政談」(『大日本農會報』第二八九号、明治三十八年七月)、三五頁。

(4) 右書、同頁。

(5) 農業発達史調査會編『東北振興問題』(農業発達史調査會資料第七四号、昭和二十七年)、六頁。

- (6) 「耕地整理排水事業と失業者の救済」(『大日本農會報』第二七八号、明治三十七年九月)。
- (7) 以下特にことわり無い限り福島県編『明治三十八年福島県凶荒誌』(明治三十八年)による。なお宮城県の場合は、宮城県編『明治三十八年宮城県凶荒誌』(大正五年)にくわしい。
- (8) 以上「東北凶作救済資金」については、前掲『日本勸業銀行史』、二五三頁による。
- (9) 前掲『耕地整理諮問会要録』。
- (10) 「福島通信」(耕地整理研究会編『耕地整理研究会報』第三号、明治四十二年二月)、七五頁。
なお、相馬藩における二宮仕方の展開は『福島県史』第三巻にくわしい。
- (11) 『福島県史』第三巻、二七二頁。
- (12) 「福島県相馬郡に於ける耕地整理の状況」(『大日本農會報』第三二〇号、明治四一年二月)、五六―七頁。
- (13) 福島県歴史資料館所蔵文書「明治四十年模範的町村」の綴による。なおこの綴には同郡上真野村、石神村における同様な事例も記録されている。

五 耕地整理政策の積極化と「地方改良運動」

日露戦争後の日本資本主義は、一方では明治四〇年の戦後恐慌のち長期の「慢性不況」にみまわれることになったが、他方では朝鮮を植民地化し中国大陸への帝国主義的進出を開始しはじめたのであった。そのため軍備の増強が要請された。こうして日露戦争に勝利することによって、欧米帝国主義諸列強に伍して日本も対外的進出を開始することになったが、それは極東をめぐる欧米諸列強の対立のなかで、自らの存続と発展を図っていくために必要であった事であって必ずしも国内的に帝国主義的内実を持つものではなく、むしろその内実を形成していくことが、日本資本主義に課せられた重大な課題であったのである。そのための政策は総称して「戦後経営」と呼ばれている。「戦後経営」は従って軍備の増強と重化学工業化を推進し、さらに国内外の交通・通信体制の整備、治山治水事業、

植民地経営、教育の拡充等多岐にわたった。その遂行には、一方で巨額の財政の必要から、戦時の非常特別税を戦後にまで継続し、さらにたびかさなる増強を必要とした。他方、国内の生産力的基盤、とりわけ重工業のそれが脆弱であったため「戦後経営」の遂行は輸入超過をまねき、戦時外債の利払いとならんで、国際収支を絶えず悪化させ、戦後の不況を「慢性化」させる一因ともなっていたのであった。

「戦後経営」における農業政策は、農商務大臣大浦兼武の発言によって、その目的を理解することができる。すなわち「惟ふに我が戦後経営……其中で最も重要なことはどういふことであるかと言へば、即ち殖産興業の発達にあるのである。而して農業といふものは疾に我国産業上の生産総額の七割に垂んとする所の生産をなし其額約十五億円を数へられて居る、然らば其盛衰は誠に立国の基礎に大影響を来たすという訳でございますからして、戦後の経営としても農業といふことには最大の注意を払はねばならぬことである。……乃ち将来に於て一面科学の研究応用に依りて耕作方法の改善を施し、又一面耕地整理開墾等に依りて耕地の増大を計り土地の利用を進むるに於ては米麦其他の農産収入を増加し得る見込みといふものは非常に多大なものであると考へます」⁽¹⁾。これからもわかるように、戦後の農業政策は、食糧増産の色彩を一層強められることになったが、その要請のもってきたる由来は、日本資本主義の当面していた二つの事情による。

すなわち一方では、周知のように日本は明治三〇年代中途から米の輸入国になった。輸入量が増加するのは凶作と戦時需要の増大による明治三七、八年で五〇〇万石を超えるほどであった。しかし明治四〇年代は一五〇〇三〇〇万石で国内生産額の数%であった。だが絶えず国際収支の危機に悩まされていた日本資本主義にとって米の輸入は直接「戦後経営」に必要な物資の輸入を妨げることになり、米の輸入が増大することは「戦後経営」を破綻に迫

第8表 地方税収入および指数

(単位：千円)

	道府県税収入				町村税収入			
	地租付加 税段階別	戸数割 家屋税	その他	合 計	地租付加 税段階別	戸数割・ 家屋税付 加税	その他	合 計
明治37年	17,650 (100.0)	6,944 (100.0)	11,370 (100.0)	35,964 (100.0)	10,391 (100.0)	22,563 (100.0)	5,330 (100.0)	38,224 (100.0)
38	18,077 (102.4)	7,154 (103.0)	11,479 (101.0)	36,710 (102.1)	10,404 (100.1)	25,543 (113.2)	5,568 (104.5)	41,543 (108.7)
39	20,346 (115.3)	9,316 (134.2)	12,445 (109.5)	42,106 (117.1)	10,502 (101.1)	30,036 (133.1)	6,413 (120.3)	46,952 (122.8)
40	26,994 (152.9)	12,354 (177.9)	14,089 (123.9)	53,436 (148.6)	10,812 (104.1)	37,813 (167.6)	7,311 (137.2)	55,936 (146.3)
41	26,016 (147.4)	13,218 (190.4)	16,900 (148.6)	56,134 (156.1)	12,736 (122.6)	47,683 (211.3)	8,705 (163.3)	69,125 (180.8)
42	27,407 (155.3)	13,348 (192.2)	17,719 (155.8)	58,474 (162.5)	14,462 (139.2)	53,173 (235.7)	10,377 (194.7)	78,011 (204.1)
43	28,198 (159.8)	14,402 (207.4)	18,682 (164.3)	61,282 (170.4)	14,348 (138.1)	54,905 (243.3)	9,955 (186.8)	79,228 (207.3)
44	31,995 (181.3)	16,282 (234.5)	20,448 (179.8)	68,725 (191.1)	14,675 (141.2)	59,107 (262.0)	10,542 (197.8)	84,325 (220.6)
45	33,038 (187.2)	17,046 (246.1)	21,347 (187.7)	71,431 (198.6)	14,997 (144.3)	62,682 (277.8)	11,528 (216.3)	89,207 (233.4)

出所：『明治大正財政詳覧』（東洋経済新報社，大正15年）。

いこみかねない問題でもあった。この事態を前にして、戦後まもなく農商務省に対して次のような要請もあった。「大蔵省の当局者或は日本銀行の総裁などは速に三百万石だけの米を増して貰いたい、それで当分の間輸入を防げるから、どうか是は農事改良の働きに依つて三百万石の米を増すことを近き数年間にやって貰いたいと云ふ請求を私（農務局長——引用者）は差向けられました」⁽²⁾このことからわかるように米の増産は、国際収支の危機を回避する上で必要な事であった。

他方戦後には増税の波が農村におしよせた。すなわち国税では、地租が「非常特別税」で百分の五・五に引き上げられたが、そのまま戦後にも継続され、さらに酒税、たばこ専売益金、砂糖消費税等の間接税の増徴も著しかった。この外に地方税でも国税を上回る増税が行われた。「戦後経営」による地方自治体への国政委任事務、とりわけ教育・土木・衛生・勸業等の費用が膨張し、地方自治体は増税を余儀なくされた。第八表

第9表 耕地整理補助金 (単位：千円)

	調査・設計 工事監督 (府県・国 とも)	うち国庫 補助額	工事費補助 (府県・国 とも)	うち国庫 補助額
明治39年	407	302	—	—
40	794	402	—	—
41	825	435	129	63
42	776	416	184	87
43	798	397	277	104
44	817	415	411	94
45	843	430	511	78
大正 2年	861	393	596	47
3	903	391	536	47
4	871	360	612	65
5	834	378	483	59

出所：農林省農務局『耕地拡張改良事業要覧』第
三次 (昭和3年)。

によると、地方自治体の租税収入は、明治三十七年から四五年までに、道府県が二倍、町村が二・三倍になっている。そのうち、国税附加税には国がその収入を確保するために制限がもうけられたために、結局戸数割や家屋税の増徴に向かわざるをえなかった。この傾向は特に町村の場合に著しい。しかも戸数割や家屋税は、相対的に低所得者に重課になりやすい。

こうした国税・地方税の重課は「慢性的不況」と米価の低迷のもとでは、滞納戸数を増大させ、特に町村財政は破綻に瀕し、全国的に「難村問題」をひき起こすことになり、「農民負担軽減問題」が世論を賑わすこととなった。しかし「戦後経営」の遂行上簡単に減税はできない。従って農村には租

税負担力の強化を図ることもまた要請されることになったのであるが、結局それは農業生産力を増大させることによってしか達成できないことであった。

こうして「戦後経営」における農業及び農村政策は、国際収支の点からと租税負担力の強化という理由で食糧増産がその中心に据えられたのであるが、その実現の手段の一つとして、耕地整理奨励政策が一段と強化されることになった。

すなわち、明治三十八年から政府が耕地整理技術者の養成にのり出した事についてはすでに触れたが、「戦後経営」

における奨励策の第一として翌三十九年には「耕地整理及土地改良奨励費規則」を定め、補助金を出すことになった。補助の対象は、当初府県の行う調査設計及び工事監督に限られたが、四一年からは工事費も対象に加えられた。その額は第九表に示される。それによると、調査設計工事監督の費用のほぼ半分は国の補助金でまかなわれてはいるが、工事費補助金に占める国のウエイトは低い。このように、耕地整理に対する国の補助金は、直接工事費を補助するというよりは、間接的に府県の調査設計工事監督の費用を補助するという程度にとどめられており、その意味では従来の府県の補助金の追加という、限定された意味しか持っていない。しかも金額は充分なものではなく、「此金額にては其（府県——引用者）希望の十分の一にだも達せざる程なり」という程度でしかなかった。

政府の耕地整理奨励策の第二は、耕地整理法の全面的な改正を行うことであつた。すでに明治四〇年の耕地整理諮問会で「耕地整理法及關係法規中改正ヲ要スト認ムル事項」を諮問し、改正の準備を進めていた。明治四二年の第二五議會に、改正案が出されたが、改正点の主なものとは次のとおりである。

第一に耕地整理の範圍を広げ、新たに開墾と地目変換が加わつた。又工事の結果必要な工作物の設置及び設備の維持管理も含まれることになった。この結果耕地整理は、旧法の田区改正から、本格的に土地改良法の性格を強める事になった。第二に施行主体は、従来個人と共同の二種であつたが、新たに耕地整理組合を加え、しかもそれを法人とし、権利・義務の主体とした。これにより勸業銀行・農工銀行からの資金導入を容易にした。第三に組合設立の条件を、地区内の土地所有者總数の二分の一、総面積及び総地価の三分の二以上にあたる土地所有者の賛成を得る事とされ、旧法に比して条件がゆるめられた。第四に設立施行認可が一度でできることになりしかも認可権は地方長官が持つことになった。第五に地価修正の方法が改められた事、等々であつた。

このうち第三点については、当初の政府案では、旧法と同じく土地所有者についても三分の二となっていたが、衆議院において二分の一に修正された。この件について、衆議院議員で委員会審議を行った木村良は、修正の主旨を耕地整理主任官會議で次のように説明している。「三分の二なる大多数を条件とする政府御提出の趣旨に於きましては私共は無論賛成致して居ったのですが、併し国民の声即ち輿論を申せば此耕地整理は所謂実地の痛切なる必要上から致しまして三分の二では或は纏りにくいかも知れぬ、併し実行の必要がある場合が無きにしもあらずでありますから、二分の一にまで下げても宜しいと云ふのが輿論である。……是は諸君の御仕事の前途向つて国家が大いに之を歓迎して居る意思を充分に御酌取りを願ひたいのであります。又同時に願くは此条項は法律となりましたけれども、是はどうか濫用にならないやうに願ひたい、此刀はどうか抜かず置かれない、……なるべくは全部の同意を得て初めて施行するやうに希望致します」。

彼は法改正が耕地整理推進を推進する「輿論」に応えたものであることを明らかにしているが、同時に「なるべくは全部の同意を得」る必要を強調していることは、前述の農民の共同心が耕地整理実施の基盤となるという意味で注目される。

耕地整理奨励策の第三は、大蔵省預金部資金を耕地整理事業に融資することであった。この事が行われた背景には、次のような事情があった。前述のように当時の農村は財政難に苦しんでいたが、この対策として預金部資金の地方還元を行おうという運動があった。すなわち、従来郵便貯金は地方から集められた資金を中央に集中するだけで、還元される機会はほとんどなかった。例えば明治四〇年代には郵便貯金者を職業別に見ると残高の二七％を農業者が占めていたが、それが農業に役立てられていない。しかも後述するが、当時は貯蓄奨励運動が大規模に行わ

第10表 勸業銀行耕地整理貸付高(代理貸付を含む)

	口数	貸付高 (A)	うち普通 地方資金 (B)	B/A
	口	千円	千円	%
明治40年	232	1,398	—	—
41	201	1,578	—	—
42	154	1,261	—	—
43	219	1,887	157	8.3
44	772	4,718	3,989	84.5
45	不明	4,838	3,962	81.9
大正2年	〃	4,566	3,168	69.4
3	〃	4,228	1,459	34.5
4	〃	5,034	513	10.2
5	〃	5,983	3,809	63.7

出所：前掲『日本勸業銀行史』，320頁。

れており、その推進上からも預金部資金を地方へ還元する事が必要であるという運動があったのである。⁽⁶⁾ この運動もあってか、明治四二年に「地方資金取扱順序」が制定され、預金部資金が勸銀を通じて地方へ還元されることになった。明治四二年は、地方団体のみが対象になったが、翌年からは耕地整理組合・産業組合等にも対象が広がった。このように預金部資金が耕地整理事業へ導入された背景に「難村問題」があったことは忘れてはならない。この資金は普通地方資金と呼ばれたが、農商務省所管のものうち、耕地整理組合へは三分の二ないし四分の三が貸し出された。⁽⁷⁾

普通地方資金の耕地整理組合貸付の成績は、利率が直接貸付が五・三%、代理貸付が五・八%と低利であったこともあって、めざましいものがあつた。第一〇表によると、普通低利資金が本格的に導入された明治四四年には、勸銀の耕地整理貸付は一挙に二・五倍にのほり、しかも普通地方資金が大部分を占めることになった。さらに耕地整理事業の借入金のうち勸銀資金は八・九割を占めた。⁽⁸⁾ 要するに耕地整理組合の借入金の大部分を普通地方資金がまかなうことになったのである。

こうして政府の耕地整理政策は、法律改正、国庫補助金の散布、低利資金の導入によって示されるように、明治三〇年代に比して、積極化した、それは「戦後経営」という日本の帝国主義政策が

農業に要請した食糧増産を体现したものにほかならなかった。事実、「戦後経営」の方針を決定する任務を持ったというべく生産調査会、それは前述の農商工高等会議の継続ともいうべき性質のものであったが、そこで「主要穀物ノ増収及改良ニ関スル件」が諮問され、答申には耕地整理がまず第一項に掲げられ、今後三〇年間に一六〇万町歩の整理を行う方針をうち出していることから明らかである。しかも審議の過程で、国庫補助の増率と範囲の拡張が新たにつけ加えられている。⁽⁹⁾このことから食糧増産の手段として耕地整理が、いわば日本の「国是」ともなっていたことがわかるであろう。

以上見てきたような耕地整理政策の積極化にともなって、耕地整理事業は、明治三〇年代に比べて飛躍的に発展し、前掲の第一表からもわかるように、明治四〇年代には毎年七〇〇組合、四万町歩前後の実施をみた。特に明治四四年には、米価の騰貴もあってか、八二二組合五万四千町歩にものぼっている。

だが、こうした耕地整理事業の飛躍的な発展にとって、法改正や補助金や低利資金は、福島県の凶作救済対策の事例において触れたように、耕地整理の実施を容易にするという意味でいわば必要条件をなすものである。それが実際に効果を持つためには、実施の主体が形成されていなければならない。すなわち農村における農民の共同心と、それをリードする指導者が必要であったのである。明治四〇年代には、かかる意味で、農村共同体を再編し指導者を形成しようという政策も同時に遂行され、耕地整理の発展を支えることになった。それは内務省が中心になって行った地方改良運動であった。

地方改良運動の概要は、おおよそ次に述べるところにあった。前述のように、帝国主義的体制作りの政策であった「戦後経営」の遂行は、財政難に帰着し、あいついで増税を行わなければならなかった。この増税は滞納の激化

を招き、町村財政は破綻に瀕したことも前に述べたとおりである。いわゆる「難村問題」の発生である。日本資本主義の帝国主義化政策は、こうした農村に農業の租税による収奪によって遂行されたのである。

しかしこうした財政難は、結局日本の民力、国富の充実によってしか解決できないものであった。国民一人一人に「独立自主の精神と不撓不屈の気魄」を養わせ、その「共同一致の勤労」によって「難村問題」を解決しなければならなかった。このため明治四一年に戊申詔書が渙発され、これを精神的テコとしつつ、内務省が中心となって地方改良運動が展開された。

地方改良運動は、つきるところ国家の政策を忠実に実行する町村を作ることが最大の目標であった。そのためには、国家の政策を実行する財源を町村が持たなければならない。従って町村の基本財産の充実、部落有財産の統一、滞納の矯正等が必要であった。

具体的には第一に部落有財産を統一するため「部落割拠の弊」を打破する必要がある、神社を行政村を単位にして統一し、部落的若衆組に代わって青年団を作り上げ、行政町村をして新たな共同体に作りかえようという方法がとられた。第二に勤儉貯蓄運動の展開である。これは税金滞納を解消すると同時に借金の返済にあてようというものであった。その方法は貯蓄組合による半ば強制的な日掛貯金や、副業の手間賃の貯金という方法が取られた。第三には農事改良である。町村財政の充実にしても勤儉貯蓄にしても、一部は労働の強化と消費の節減によって行いえたとしても、つまるところ農村では農業生産力の拡充による以外には、それを達成することはできない。しかも農事改良は、耕地整理はもちろんの事、病虫害予防駆除、苗代改良、米質改良等は、農民の共同一致を強く要請する。このように、町村財産の充実にしても、勤儉貯蓄運動にしても、農事改良にしても、みな農民の共同一致の体

制を必要とすることであり、それを形成すること、すなわち町村を「国家のための共同体」に作り上げることが、地方改良運動の中心的課題であつた。

この課題の実現のために、種々の施策が採られたが、その例としては国や県の段階での各種講習会や、模範町村の表彰などが上げられる。そうした施策における最大の眼目は、政府の意図する所を体して、具体的に各種事業を主体的に遂行する「人」を得る事であつた。

時の内務大臣平田東助は、この件について次のように言っている。「今日良町村と申される所は果して如何なることに因つて斯様な名誉を荷ふに至つたかと仔細に觀察して見ますと多くは皆非常なる弊害に遭遇したか或は其他の事故によつて一時は甚だ困難を極め難治の地として世間に指斥されたものである。然るにそういふ地方が今日どうして良町村となつたのであるか、それは如何なる故であるかと顧みると必ず其村にはこれを指導誘掖して行つたところの誠に敬服すべき人があつて、其地方の衰頹を慨嘆するの余り身を投じてこれに従事し又或はこれを訓育し又は監督し而して人々を助けて以て経営に竭された結果が即ち今日称するところの良町村たるの有様を見るに至つたのである。……斯く考慮し来ると今日の必要は町村の整理改善であるが、其整理改善を促すところの監督指導の任に当る人を作り出すといふことが又第一の急務となるのである」⁽¹⁾。

この監督指導の任に当たる「人」として、具体的には町村長・小学校長・教員・神官・僧侶などを国家は把握しようとし、前記の各講習会も彼らが対象とされた。一例として、滋賀県野州郡における僧侶を対象とした農事講習会をあげよう。「却説此会を挙行せし所以のものは……（僧侶は——引用者）農村の實際にありては猶且一般民衆の上流に在り時々善男善女を集めて法話をなし或は檀徒に家に請せられて法要を営む等農家に接近し勢力を有する

こと頗る大なり然れども其説く所は素より宗教の外に出さるは寧ろ当然なれども元來農村の事にしあれば集まるものは氣候の良否より其時々⁽¹²⁾に於ける農産物の状況は勿論農事改良上官公署が督励する共同苗代や塩水撰や將た害虫駆除や又は産業組合や耕地整理等の時談に渉らざるはなし此場合に於て若し僧侶にして一般農事改良の目的と農理の大要を知了し時に触れ機に乗して適宜加味善導する所あらんか其の効果の及ふ所決して鮮少なからざるべし⁽¹²⁾。ここで述べられていることからわかるように、地方改良運動ではあらゆる機会をとらえて、指導者を育成しようとしていたのであった。

この指導者の育成とともに、實際に各種事業を担っていく篤志家・有志者の有無は、国家の政策が最末端まで貫徹するか否かのもう一つの重要な要因でもあった。この篤志家・有志者は、前述したように在村地主であり自作上層家であつたろう。明治三〇年代までの耕地整理事業は、彼らによって担われてきたことはすでに見た。しかし明治四〇年代には、こうした在村地主層が寄生地主化し、農業生産力の担い手としての機能は徐々にでもせよ失われて来つたつあつた。従つて改めて国家の側からかかる末端の篤志家・有志者を生産力の担い手として育成していく必要があつたのである。町村長等指導者の指導はこうした層に焦点が合はされてお⁽¹³⁾り、その指導内容の一つとして、地方改良事業講習会では「農事改良要項」がとり上げられ、こ⁽¹³⁾こでも耕地整理はその中心課題であつた。

こうして明治四〇年代の耕地整理事業の發展は、法改正・補助金・低利資金にみられるような奨励政策の積極化とあいまつて、地方改良運動による農村の指導者の育成と、農村の共同一致体制の形成があつて始めて、その実現をみたのであつた。

ついでに見ておくならば、耕地整理事業自体が、地方改良運動の一環として、かかる農村体制を形成する手段と

なっていた。例えば、新潟県北魚沼郡小出町の耕地整理では「同村最初の起工の際蘇生村青年団員の之を聞知するや就工の申込をなし数日更代⁽¹⁴⁾に工事に従事し其賃銀を青年団の基本財産として其成績大に見るべき者ありしを以て郡当局者は斯る美筆を全部に普及せしめなば一は技術の練習にもなるべしとの見地より本年度より早晚実施せらる各町村の耕地整理には青年団体等をして此際農業義勇隊なる者を組織せしめ五日乃至三日間宛技術見習を兼ね日雇人夫に出さしめ其得たる賃銀は共同貯金をなさしめは相互の利益少なからざるのみならず之が技術を修得せば大に将来に於て得策なるべしとて各町村へ右奨励方を通牒せりと⁽¹⁴⁾。このように青年団の耕地整理の就業によつて、賃銀の共同貯金と基本財産を形成させ、ひいては青年団そのものを発展させることに、耕地整理は絶好の機会を提供していた。また同じく耕地整理での労賃を、勤儉貯蓄に向けたり、産業組合形成の出資金にしようとする指導も行われた。さらに耕地整理事業が共同事業である事から、次のような評価もあった。「此の事業(耕地整理——引用者)の進歩に伴ふて農民に和衷共同の感を高めしめ農村自治の基礎を鞏固にするの因をなすものにして之等無形的好成绩の見るべき又少しとせず⁽¹⁵⁾。耕地整理が農民の共同心を誘発して、農村自治の基礎を形成したのでもあった。こうして耕地整理事業は、一方では地方改良運動によつて推進されながら、他方ではその基盤をも又形成するという関係にもあったのである。地方改良運動は前述のように「戦後経営」という日本資本主義の帝国主義化政策を、いわば下から支えるものとして起こされたという意味で、帝国主義化政策の一環であり、明治四〇年代の耕地整理事業も、地方改良運動に支えられて始めて飛躍的發展がみられたという意味で日本資本主義の帝国主義化を下から担うという性格を持つと言えるであらう。

注(一) 大浦兼武「農業に対する希望」(『大日本農会報』第三三五号、明治四二年五月)、二頁。

- (2) 酒公常明「耕地整理の必要」(『大日本農会報』第三〇五号、明治三十九年十一月)、八頁。
- (3) 「耕地整理補助金」(『大日本農会報』第三〇三号、明治三十九年九月)、二九頁。
- (4) 「耕地整理雑感」(『耕地整理研究会報』第三号、明治四十二年二月)、一二頁。
- (5) 大蔵省理財局『金融事情参考書』(大正六年四月調)、六八頁。
- (6) 前掲「耕地整理雑感」、一三頁。
- (7) 農林省金融課他編『農林金融便覧』(農林週報社、昭和二八年)、二三九頁。
- (8) 前掲『日本勸業銀行史』、三二〇～一頁。
- (9) 生産調査会編『生産調査会録事』第二回、(明治四四年二月)。
- (10) 以下述べる地方改良運動については、宮地正人『日露戦後政治史の研究』(東大出版会、一九七三年)による。
- (11) 第一回地方改良事業講習会の開会式における平田内務大臣訓示演説(内務省地方局編『地方改良事業講習集』上、明治四二年、七～八頁)。
- (12) 「僧侶の農事講習会」(『大日本農会報』第三三九号、明治四二年九月)、三三～三四頁。
- (13) 前掲『地方改良事業講習集』上、五八七～六一一頁参照。
- (14) 「耕地整理と共同貯金」(『耕地整理研究会報』第二号、明治四二年六月)、八五頁。
- (15) 下岡忠次「耕地整理法改正に就て」(『右書』)、二頁。

六 おわりに

従来耕地整理政策に対する評価は、地主が「明治絶対主義政権」の主要な基盤であることを前提として、耕地整理が増歩を発生させ生産力の上昇をもたらし小作料の増加を可能にすることから、地主を政策的に補強するという点が強調されていた⁽¹⁾。しかしこれまでみてきたように、耕地整理政策は殖産興業政策および「戦後経営」政策の遂行上とられたものであって、日本資本主義自体の発展のなから生み出されたものであった。以下その点を念頭に

置きながら、最初に掲げた課題を中心に簡単な総括を行うこととしたい。

まず第一に、耕地整理法の成立過程でも、日露戦後に耕地整理政策が積極化される場合でも、その必要性の根底にあったのは、「国富の増進」Ⅱ殖産興業政策であり、「戦後経営」Ⅱ帝国主義化政策の遂行であった。そしてそれは、日本資本主義のその時々を抱えていた問題を解決する方策であって、耕地整理政策もその手段として位置づけられていた。このことは資本主義国の農業政策として、ある意味では当然の事であるが、殖産興業政策にしろ「戦後経営」にしろ、日本の置かれていた国際環境がかかる政策を採る事を強制し、しかも農業政策にまでそれが及んでいたことは、注意を要するであろう。

第二に、すでに繰り返し述べたように、耕地整理の実施の条件として、部落的な農民の「共同心」と、そこにおける在村地主層の指導が、欠かす事のできないものとして重要であった。耕地整理政策の展開のなかでは、地主の持つ小作料収奪者としての性格は、むしろ否定的にしか評価されていない。元来こうした部落的組織は封建社会で形成されたものであって、耕地整理がこの封建的遺制である部落的組織を基盤にして実施されたばかりでなく、地方改良運動においてみられたように、帝国主義化政策を推進するために、逆にかかる共同体的関係を再編強化していく政策が採られ、それとともに耕地整理の発展がみられたことは、後進資本主義国である日本の帝国主義化政策及び農業政策の一つの特徴を示すものとして重要である。

第三に、「戦後経営」という帝国主義化政策の展開に伴う増税は、「難村問題」を発生させたが、その事は日本の帝国主義化が農村の租税収奪によって遂行された事を物語っており、同時に耕地整理政策の積極化は、地方改良運動と一体となって行われたことから理解されるように、農村の租税収奪の基盤を形成したものであった。このこ

とは耕地整理政策にとどまらず、産業組合や他の農事改良政策を含めて言えることである。こうした日露戦後の農業諸政策は、一面では中小農民を保護するという色彩を持つことから、社会政策的意味を持つという指摘がなされている。⁽²⁾確かにこれら農業諸政策がそうした側面を持つとはいえ、それが農村の租税収奪の基盤を形成することを通して日本の帝国主義化政策の一翼を担っていたということからして、その社会政策的意味は限定して考える必要がある。

前にも述べたように、耕地整理をめぐっては本稿で対象とした問題にとどまらず多様なものがあり、又実際に実施された耕地整理は種々の矛盾や問題点を各処に生み出しているが、これらの点については紙数も限られていることもあって、残された課題として次の機会に期したい。

注(1) 例えば井上晴丸『日本資本主義の発展と農業及び農政』(雄渾社、一九七二年)第三章第四節参照。

(2) 前掲、梶西他『日本資本主義の発展』II、第七節参照。

(研究員)