

業以前まで、農政という点では産業政策に限定せず、統治策としての農村・農民政策を含めたい。村落については旧藩政村、つまり市町村制施行以降の大字ないし小字をイメージしておきたい。

この三者がどういうかかわりを持ったかの検討が本日の報告内容である。

### 三新法・区町村会法と村落

まず、政権担当者が統治体系のなかで村落にどの様な地位を与えたかが問題となる。明治六年以降採用された大小区制は実情に合わず、明治政府は民衆を掌握できない。三新法体制は村落を復活させるが、その仕様は村落の旧慣を尊重し、自治を認め、戸長も公選を認めるという形で、村落の内部を地方行政から外すものであった。しかし村落に対する財政措置は自治尊重と相反していた。それまで村落の収入（民費）の主要部分をなした地価割および戸数割は府県財源となつた。他方、教育費・土木費・役場費は村の自己負担であるため財政的基礎は極めて脆弱であった。この事態を前提として明治十七年区町村会法の改正となり、戸長役場の管轄区域は拡大された。戸長も官選となり、協議費（村の収入）滞納に対し強制処分の措置がとられることとなる。明治二一年公布市制・町村制の地ならしが整つたのである。

茨城県では地方三新法は翌十二年はじめに実施された。大小区の区画は廃止され、郡域と郡役所の位置が定められ、一四人の郡長が任命された。戸長は民選（公選）であったが、茨城県では聯合戸長制をとっていた。そのため戸長は聯合村の代表者というより郡長指揮下の行政事務従事者の性格が濃かつた。民選の方法は地方長官が地方の実情に即して定めることになつており、茨城県では選挙権は

### 報告要旨

#### 問題の限定

時期については明治十一年・三新法の頃から昭和初期経済更生事

地租納入者に限られた。これは明治一三年四月に廃止された人民総代制と対比し一つの転換であった。町村会も同様に「町村寄合的性格を払拭し土地所有者で構成される会議体」として性格づけられた。従来の町村会規則は人民総代制廃止と共に廃止され、翌一四年五月、区町村会法による区町村会規則の制定方が戸長役場に通知される。

こうして明治一五年のなかばに「茨城では、県令一郡長一戸長一町村会というルートによって地方統治の機構が整序」されていった。「要するに、茨城の町村会は地租納入者の利害調整の合議体としての性格をもっていた。このことは、県令一郡長一戸長一町村會議員一上層自作農といふ行政系列で地方の統治がすすめられる」ことを意味した。

つまり、明治一〇年代なかばの時点で、村落が統治機構のなかで自己を主張しうる様な実態は既に失われつつあった。このことは行政圧力によってのみ生じた訳ではない。村落内部の階層分化の進行と豪農系諸層を権力末端に取り込む勧業政策も大きな役割を果したと思われる。この勧業政策の重要な一環として農政がここに登場する。

### 農政の登場

県は明治一三年勧業世話役の制度を設置した。これは翌年廃止されたが「官民間ノ事情ヲ通暢スルノ便路ヲ開誘」せんとの当局の意図はある程度達成された。世話役に任せられた者の多くは豪農系諸層の有力者であった。

ついで明治一五年三月には大日本農会常総支会が設立された。活動期間は一七年迄で三年間と短いが、県が主導し県勧業担当官と農家で構成するという内容から、農業生産を媒介に彼等を県行政に

取込む意図は成功したと思われる。こういった県の試みは明治二〇年には常総農会設立となつて現れる。同農会の中心役員となつた戸覚蔵は、かつて自由民権の闘士として知られ、後年「東洋民権史」を編纂した人物である。これは統治策としての農村政策と村落の指導層との関係を象徴する事実といえる。

この時期の県農業生産力の担当層は農事会・農談会に結集した農民達である。茨城県では最初の農事会が明治一五年に開かれ、二〇年以後飛躍的に増加した。参加者は「豪農あるいは老農といわれる篤農家」で、農事会は「県農政浸透の機關」として役割を果した。農政は彼等を把握して産業政策を推進すると共に、彼等を介して村落を把握するという統治策を成功させた。

### 農会の役割

#### 市制町村制の施行

明治二一年市制町村制が公布され町村が村の合併により成立した。この時以後村落は制度上は「区」、通称では大字となつた。行政村の理念は旧慣尊重・秩序維持の三新法的発想とは矛盾するわけで、村落は行政の中で位置づけにくい存在となる。……

市制町村制以降農会法までの間の農政浸透機関は系統農会以前の農会である。茨城県では明治二一年に農事巡回教師の制度が設けられ、毎年農事講習所が開かれることになつた。生徒は農家の子弟で県内を数区に分け巡回して授業を行つた。講習生は多くはなかつたが、その影響力は大であつた。費用は自弁で、豪農ないし富農の子弟に限られていたと思われる。授業内容は近代農学で従来の農事会・農談会における篤農技術とは異なるものであつた。

この農事講習所の卒業生が明治二三年に茨城農会を設立する。農

会は農業政策と農村統治策の接点をなす。明治二七年県農会設置規定が設けられ三〇年に茨城県農会が設立される。農家を接点とした農業政策と農村統治政策は、行政村成立以降明治三〇年代にかけてほぼ成功したと推測される。

これはしかし行政村の行政力によつてのみ成立したものではない。明治二〇年代の行政村は財政的基礎が脆弱で、人的構成からしても旧村を統轄する力に欠けていた。にもかかわらず農政を通して村落を把握した基礎に次の様なことが考えられる。(1)農産物価格の推移が比較的順調であった。(2)行政村による地方税負担が日露戦後ないし明治末期の様な深刻な状況には至つていなかつた。といった一般的な事情、さらに(3)旧豪農層ないしこれに次ぐ層の握るぎない村落支配、(4)村落間の対立につながる可能性のある部落有財産が少ないなどの茨城県の特殊事情である。もつとも(5)は寄生化する地主と旧村に基盤を置く在村手作地主との関係として大いに地域差があり一般論として論することは出来ない。

明治三〇年代は系統化された農会を通して生産増強策としての農業政策が推進され、農村統治策としての農政は後景に退いた。明治三六年一〇月農会に対し農事改良事項が論述され、県ではこれを承けて同年に「本県農事上ノ大方針」が出された。それは更に明治三七年に「茨城県ノ時局ニ対スル農事上ノ方針」という形で所謂サンベル農政、官府農政が具体化される。

#### 地方改良事業下の村落

これらはいずれも農業政策としての農政であり、系統農会を軸に推進された。しかし、明治末になると農村統治策が前面に登場する。内務省による地方改良事業（地方改良運動という言葉は私は使わな

い。結果的には運動になつたのだが、事業すなむち運動ではない）の具体化がそれで、この中に産業政策としての農業政策も組み込まれて行く。このなかで村落がどのような位置にあつたか。

地方改良事業が具体化する前提には日露戦争後、明治末期における農村社会問題の顕在化があつた。桜庭宏氏によると三つの問題に集約される。第一は地主小作問題で、これは米穀検査事業、地主会結成、小作人奨励策、小作料問題などとして現れた。第二は小学校校舎増改築・統廃合問題である。これは行政の財政負担を伴い、また、学校の位置を廻って村内旧村間の対立をひき起した。行政村はいすれかの部落に有利な位置決定をせねばならないから役場派と非役場派の対立となり、政党も関与して地域問題の政治的顕在化がもたらされた。これが官僚統治とは別に農村内の政党系列化傾向のひとつとの呼水となつた。第三が租税滞納の増加である。

この様な事情は、かつての様に豪農系諸層ないしこれに準ずる層を通じて村落を把握し農村統治を成功させるという条件が消滅しつつあることを意味した。加えて農村内において農業生産力を担う層の変化が進行した。これは農村における主体的条件の変化であつて、農政と村落の関わりに影響を与えるにはおかしい。

かつて綿谷氏は農業生産力担当層の明治末期以降の変化をおおよそ次の様に概括した。すなわち、同時期以降、担当層は自作地主型大農から同層の転化としての自作地主型中農（経営耕地縮小・集約化・家族労働力本位）および自小作前進型中農に移行し、生産力展開の特色は資本集約化のものでの土地生産性、労働生産性の並進で、そのトレーガーが先の中農層であつた。……栗原氏は「日本農業の基礎構造」で、大正昭和期における農村中堅層として勤労主義的自管

小農を歴史範疇化していった。

茨城県では日露戦争後から明治末期を起点として注目すべき現象が起きていた。畠地主体の、しかも小作地の増加が現われ、經營規模では五反（一町・一と二町層）が増え、經營形態として小作・自小作が増えていた。大正前半期に一戸平均農産額が増加し、大正後半期にもこの水準が維持された。大正二年と同一年の農家経済調査を分析してみると、この時期に農家の農民經營化の進んでいることを確認できる。大正後半期には農家一戸平均労働人口も減少する。この時期の農民經營に歴史的性質を認めて我々は勤労農民的經營と呼んでいる。

以上の様な明治末の村落状況と主体的条件の変化の中で地方改良事業は具体化する。その目的とする所は旧村つまり村落に対する行政村の支配権を確立し行政村を強化することであった。その前提には明治三〇年代を通して行政村の役割が増大する（徵税、徵兵、教育などの各分野において）にもかかわらず、町村民の生活は疲弊し、行政村内部の対立は激化し、国の要請に応えられない行政村当局の弱体性の問題が存在した。地方改良事業の対象領域は広いが、まず町村財政の基盤強化が図られるのは当然で、町村基本財産の造成とともに産業振興政策が推進されることとなつた。そのなかで農事改良も進められるわけで、この地方改良事業のなかで村落が如何なる位置を占めていたかが問題となつてくる。

茨城県の地方改良事業は県・郡・町村是の策定と、その農会や農家小組合による実行という形で進行した。それを指導する者は豪農系譜の村落指導者層であつた。彼等は村落内に名望の基盤を持ちつとも村落を越え行政村の範囲で活躍した。彼等の許に自ら進んで從

つたのは、形成期にある勤労農民的經營であった。そこに何故参加するかといえば、それは形成されつつある農民の經營者的側面と村落指導層の資質とイデオロギーが共鳴関係にあつたからと思われる。

地方改良事業のイデオロギーは報徳主義で、勤労・貯蓄・推譲・一致が鼓吹された。それは同時に村落指導層の農本主義としても受けとめられた。都會と対比される隣保相助の農村秩序こそが國の基であり、その秩序の要を勤労に求めた所に時代性があり、それに従う勤労農民的經營が形成されつあった所に有効性の根拠があつた。

彼等農民を組織するものとして農家小組合が設けられた。これは全國的動向であり、茨城県でも明治四四年に県は策定して模範実行村を指定し、村内に実行組合を作る様指示した。「実行組合は旧幕時代に存在した五人組あるいは十人組を母胎としたものであつた。」共同事業を実行するという面では機能集団の側面を持つが、旧五人組等を母体とするという面では秩序維持的な集団でもあつた。しかし組合は発展することなく衰退の道を辿つた。これが農業共同化の実践組織として普及するのは第一次大戦後の不況を農村が経験して以後のことである。それ以前は個別經營の努力こそが基本であつた。村落に基礎をおく指導層を媒介として農民を把握する限りで、村落は農政のなかに姿を現しているといえよう。（この後、第一次大戦から昭和初年までの展開のスケッチが六つに分けてなされたが省略する。）

### 結論

旧村としての村落は三新法体制の一時期を除いて、権力の執行する政策体系のなかでは絶えず排除さるべき対象であつた。行政のなかで期待された地方自治は徵税・徵兵・教育などの国政委任事務を

遅滞なく執行し得る行政村の自治であり、その自治は村内無対立のまとまりによつて期待し得るとされた。にもかかわらず事実としては村落の重みが失われた訳ではなかつた。少なくとも旧豪農系譜層がリーダーシップを取り得る様な村落では、明治末ないし大正初期まで旧村のまとまりを介して行政の意志が貫かれたと思われる。國家行政が標榜した農村における隣保互助の秩序は旧村内においてこそ存在し、また、それこそが豪農系譜層が國の基と信じ且つ自己の地位を保証する秩序だつたからである。一般農民が報徳主義的イデオロギーに共鳴し旧豪農系譜層の指導に服する間は、村落の上に站立つた行政の秩序は保証された。だが、これらの一体的関係が分化して行く時、村落の役割は変化したといつてよい。

本報告ではふれなかつたが明治末以降の政友会の勢力扶植も農村内部の政党系列化を促した。大正九年未以降は政府がその非政治化に最も腐心した農政浸透機關としての系統農会の政治化も進んだ。國家行政は村落を介してではなく（豪農系譜的村落指導者層を介してではなく）一般農民層を行政の単位で掌握することを最高の課題とする。部落実行組合に結集し行政村単位に組織された農民にとって村落とは何であつたか、それはイデオロギーの問題をふくめて多角的に検討を要するとの様に思われる。

（小見出しは事務局が附加した。文責は事務局）