

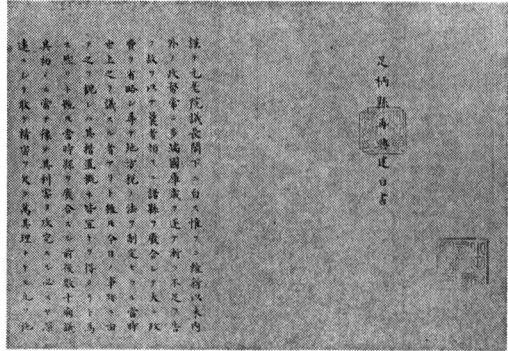
画一化構想の具体化であった。第一表からも、いかに徹底して新たな規模をもつ行政区画の設定がおこなわれたかがうかがうことができよう。だからこそ、大小区会議を軸にした足柄県政の展開がようやく軌道に乗り始めようとしている最中に、足柄県の廃止と神奈川県への分属が断行されたのである。それだけに、伊豆と相模の二州の一体化に苦慮しながらも風俗を矯正し、文明開化路線も推進し、それとの関連で教育の普及に力をいれていた柏木県政の下にいた足柄県民にとっては、この廃県は大きな衝撃であった。これは、柏木が廃県にともない小田原を去るにあたって、小田原の住民が書いた数多い「惜別」の文章からもその一端をうかがうことができる（資料編11近代・現代①②）。

#### 足柄県再興の動き

足柄県の廃止は、旧藩を基盤とした統治圏を打破もしくは無視して地方行政区画の設定をはかる維新政府の意図から引き起こされたのである。明治四年（一八七二）七月の廃藩置県の時点では、全国で三府三百二県存在していたが、足柄県が廃止された一八七六年には、三府三十五県にまで府県の数が増少している。

大規模な府県の統廃合が短い期間でおこなわれただけに、その地域事情を無視した急進性は、「郡区町村編制法」・「府県会規則」・「地方税規則」からなる地方三新法で地方統治の法体系を整備していく明治十年代にいたって表面化してくる。各地の分県運動は、府県会を中心舞台とした自由民権運動を背景に、水利・土木など地域的な利害をめぐる論議のなかから、あらためて「自治」を要求するという意味合いをこめて噴出してくるのである。

一八八六（明治十九）年三月、小田原の吉田義方・二見初右衛門・今井徳左衛門・寺西兵吉・益田勘左衛門・杉本近義を総代とする相模国足柄上・下・大住・洵綾・愛甲五郡二駅八十六か村の有志三百七十三名が、「足柄県再興建白書」を元老院議長大木喬任に提出している。この事実は、たんに十年前の足柄県廃止をもとにもどし、県の再興をはかるという意味あいだけではなく、すでに述べたように、明治十年代全国各地にうずまいていた「分県願」と同一の性格をはらんでいたとみてよい。



足柄県再興建白書

小田原市立図書館蔵

一八八六年といえ、自由民権運動が退潮している時期である。しかも、松方デフレ政策による警察費・土木費の地方税への全面的な移管と、地租割を制限して戸別割の負担を増大したことから、民衆の負担は増加し、生活は深刻な状況にあった。

こうした社会事情のもとで、「足柄県再興建白書」が提出されたのである。

この建白書の趣旨は、

「足柄県ヲ廃シテ伊豆ヲ静岡県ニ併スヤ之ヲ其施行以後ノ景状ニ徴スルニ地勢民情一モ其可ヲ見ス賦課重クシテ其利薄ク国力漸ク衰耗ニ趨クノ勢アリ」(資料編11近代・現代(1)九)と、まず伊豆の国の現況を述べ、したがって「豆国ノ人民頃日頻リニ静岡県ヨリ分離セント欲シテ其念尤モ急既ニ政府ニ向テ神奈川へ転管ノ事ヲ建白」したことは、伊豆の国の人びとにとってはやむをえないことであるから、「觀察シテ之ニ処スル方法」は「害ナクシテ利便」多い解決策である足柄県を再興することである。他方、神奈川県

の場合、「其県治ノ眼目ハ盡シ横浜ニ在テ最緊要ノ時務悉ク之ニ係ル故ニ」相州七郡を割いても、「其体面ヲ傷クルニ至ラサル」ことは明らかだし、旧足柄領域の地域は、「将来外交日ニ益盛ナレハ事務従テ区部ニ繁ヲ加ヘ勢自ラ郡部ニ疎ナルナキヲ保チ難カラシ」と述べ、この点は「未必ノ勢」であるから断言できないにしても、「別ニ已ムヘカラサル事由アツテ郡部」を神奈川県から引き離しても「県治ニ於ケル寧ロ利アルモ何ソ其レ害アラシヤ」と、旧足柄領域の神奈川県からの分離が、神奈川県政上、何ら支障をきたさないことを強調している。しかも「豆国ノ景状ヨリ」みても、足柄県の再興をはかることが、「豆相目下ノ急務」であると述べている。

足柄県再興の動きは、建白書で述べられているように、伊豆国の荒廢と、静岡県から神奈川県への移管運動と結びつきながら進められた。

実際、この建白書の提出される三年前の一八八三（明治十六）年十一月二十九日には、「吉田義方寺西兵吉其他有志足柄県再興を發起し出願を豆州の有志に交す」（『明治小田原町誌』上）という事実も記録されている。伊豆国の荒廢に名をかりた足柄県再興運動は、維新以後横浜を中心として急激な「近代化」の途上にある神奈川県東部に対する小田原を中心とする地域の命運をかけた方策であった（内田哲夫「足柄県再興建白書」『倫社政経研究』第四号）。

## 第二節 地租改正

### 一 地租改正実施への動き

#### 租税改革の動き

廃藩置県によって、これまでの領主権は維新政府のもとに集中されることとなり、従来の諸藩の貢租収入も政府の手中に落ちた。しかし各藩各領ばらばらなままの物納貢租では、有効な政治支配をおこない、万国と「対峙」するにたるような強力な統一権力をつくり出していくのには、あまりにも経済的基盤が弱かった。経済的な基盤を安定させることは、維新政府の焦眉の課題であったが、国の財政をまかなうためには主要な財源を地租に頼らざるをえなかった。そのために、土地領有制を廃止して土地改革を進め、抜本的な租税制度の改革をおこなう必要にせまられていたのである。

学制改革、徴兵制とならんで、地租改正が、維新政府の三大改革の一つとみなされるのもこのためである。

租税改革については、版籍奉還前後から政府部内で論議が交わされていた。『明治初年地租改正基礎資料』（以下『基礎資料』と略す）所収の資料や解説によって簡単に述べると、まず明治二年（一八六九）、制度寮撰修神田孝平が公議所に提出した「田畑売買許可ノ議」という意見書のなかに、租税改革への芽があらわれている。神田は、そのなかで田畑売買の許可と、沽券こけんの値段に準じて租税をおさめさせようとする案を打ちだしている。しかし、政府部内には、「王土」という名目のもとに領主的土地所有を強化しようという意見も強く、また、榎本武揚らが蝦夷島（北海道）五稜郭に陣取って、維新政府に抵抗しているなど、政府は維新の混乱状態を脱却する見通しがたたなかつたためか、神田の意見は日の目を見なかつた。実際、この年七月に制定された「府県奉職規則」をみても明らかのように、租税改革をおこなって政権の基礎がためをはかる力量を欠いていたのである。

しかし租税制度をいつまでもそのままにしていくなけにはいかなない。明治三年（一八七〇）三月、神田は、集議判官として、あらためて「田租改革建議」をおこない、田地売買の許可、沽券の交付、地租金納を主張した。こうした経緯をたどって、翌年七月、クーデターまがいの方法で領主制を解体した廃藩置県を断行し、その直後の九月に大藏卿大久保利通らは、ほぼ神田の建議している線で、「簡易ノ収税法」を定めるといふことで、地租改正へとふみ切ったといわれる。明治五年五月には、当時神奈川県令であった陸奥宗光が、「田租改正建議」を提出して、「一切ノ旧法ヲ廢除シ現在田畑ノ実価ニ従ヒ其幾分ヲ課シ年期ヲ定メ地租ニ充ントス」と主張して、地租を百分の五とする仮定案を献策している。

ところで地租改正条例の公布は、一八七三（明治六）年であるが、その前提となった一連の措置が矢つぎばやに打ちだされる。



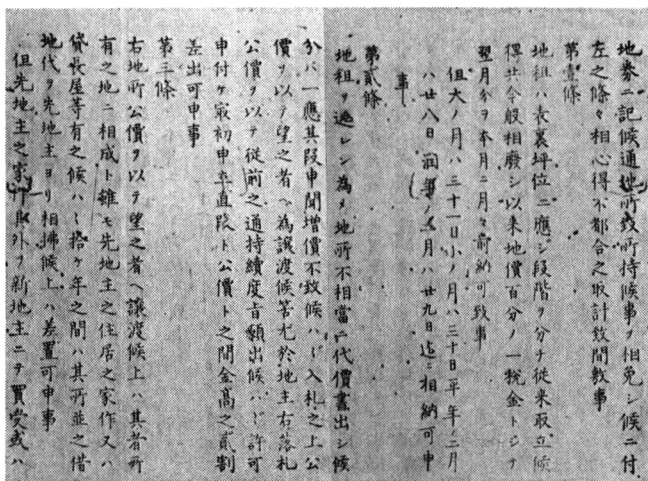
まず、畑方の石代納を、明治三年に指示し、田方の石代納を明治五年に許可するなど、租税を金納制へ移行させる政策を打ちだし、他方、農業との関連では明治四年の一般農民の米販売許可・田畑勝手作許可・明治五年の土地永代売買禁制の二百三十年ぶりの解禁・農民間の身分制禁止と職業の自由の許可などである。これらの一連の政策を前提にして地租改正条例が公布されたのである。

#### 神奈川・足柄両県の壬申地券の交付

明治四年（一八七二）から五年にかけて、維新政府は無税の市街地から、順次郡村地へ地券を発行していった。明治五年大蔵省達第二五号「地所売買譲渡ニ付地券渡方規則」によって地券制度が実施された。この地券の発行は、地租の収納を目的としたものではなく、それぞれの所有地の沽券を改め、地租改正への準備作業としておこなわれたのであったといえる。この年七月、大蔵省達第八三号をもって、土地の売買に関係なく全国の土地にあまるところなく地券を交付することとなる。この年が、干支えとの壬申にあたっていることから、この地券が「壬申地券」といわれるのである。

この地券交付は、大蔵省の「農民苛酷ニ苦シ」まぬよう地租を平準化し、土地「検査ノ勞ヲ省」・「簡易ノ収税法」を設けようとする方針に基づいておこなわれた（『明治前期財政経済史料集成』第七巻、以下『集成』と略す）。まず土地売買を解禁し、その売買価格をもとにして地券を交付し、その調査によって全国の総地価が明らかとなったところで、租税改革を断行しようという意図を持っていたようである。

壬申地券の交付事業が、広く開始されるのは、神奈川県・足柄県ともに、明治五年の後半からである。この年七月、神奈川県は、橘樹郡市場村（現在横浜市鶴見区）の添田知通を地券取調掛附属等外一等に登用し、足柄県では、地券取調掛を人民の選挙によって設けることとして、壬申地券の交付作業を進めていくのである。



地券心得書の一部 (1873年12月15日付県庁達)

神奈川県立文化資料館蔵

租税改革の断行を将来におこなうことを意図していた地券交付の事業は、一般の農民にとっては、租税改革の内容がわからないだけに、「此布告前、流言ニビツクリ箱ト言箱ヲ朝廷ヨリ戸長へ渡シ、此フタヲ開ケレバビツクリスル箇条アリト言風説専ラ」という情況のもとで進められたようである(『八王子市史』)。将来における地租改正の実施意図のあったことは、この年十月、足柄県の地券取調御用掛に与えた「申渡し」のなかで、地券発行の趣旨は、所有権の強化、田畑耕種の自由、生産の向上等の効用があるとし、さらにつきのよう述べていることからもうかがうことができる。

「全国地券定リシ後ハ、従前ノ租法ヲ廢シ、地ノ実価ヲ以テ基本トナシ、其部分ヲ政府ヘ納メ、検地ノ伸縮又ハ往昔ノ肥瘠ヲ異ニシ、其他種々錯乱不公平ナルヲ齊平均一ニスルノ御改正可レ被ニ仰出ニ哉モ難シ計、此義ハ各心得迄ニ申聞候間、地券取調ト混淆不ニ相成様可ニ心得候」(『明治初期静岡岡県史料』第一巻)

将来における公平均一の地価賦税を実施することを示唆しているのである(原口清『明治前期政治史研究』上巻)。しかも、地券下付に関する調査にあたっては、たとえば、神奈川県下のある村では別の「実地御調」に基づく増減などについては、「彼是云々申ス間敷」という「村議定」を取りかわしたうえで事業が開始されていた。そこでは、地代金の決定も村内至当の方法による場合は、異議を申し立てることはしない。その結果、税制改革が

おこなわれたとしても、「国内一般之御規則」であるから、「是又無異変御上納可仕事」とされていた。

さらに、質地による土地移動は、質取主が地券を請けることなどを「村議定」として定めていることにも、この地券交付の特徴を読みとることができる。地券に記載する土地の面積と地代金を確定し、そのうえで、地券の租税をおさめる義務の所在を示す機能と関係して、税制改革への心構えを強調し、土地移動にかかわる所有権の帰属をはっきりとさせたのである（『八王子市史』）。

このようにして、壬申地券の下付に関する調査が進められ、足柄県の場合、一八七三（明治六）年六月には調査を終了し、地券発行に着手したが、この年九月、権令柏木忠俊が租税権頭松方正義にあてた「地租改正事業着手準備進行状況に関する回答書」によると、地券発行の現状は、足柄県管下のほぼ半分は終了し、年内にはすべて終了させる見込みであると報告している。実際、十一月には、全体の十分の九まで終了させている（原口清『明治前期地方政治史研究』上巻）。神奈川県では、おそらく一八七三年四月の地方官会議に向けての報告書と思われる、県参事高木久成から大蔵大輔井上馨あて「地方之儀ニ付申上候書付扣」という文書によってみても、武蔵・相模両国八百九十五か村のうち、地券下付ずみの村は、三百五十五か村にしか過ぎない（『横浜市史』第三巻下）。地券の交付状況からみても、全国一般の土地にくまなく私的土地所有権を設定するという意図はそう簡単に実現されていったのではない。しかも、私的土地所有権の設定も、たとえば、土地調査の方法が、従来の検地帳を標準としているし、土地丈量の単位も統一されていないなど、厳密な調査ではなかったように、きわめて形式的なものであった。それだけに、土地所有者の租税負担の義務だけが明らかにされたのが、壬申地券の交付であったとみることもできる（『八王子市史』）。

このような地券交付の状況から、維新政府としては、地券の交付から新たな租税制度の改革を旨とする地租改正事業に着手し

実行する見通しをつけることも容易ではなかった。一八七三年四月、大蔵省は地方官を東京に集めて、討論をかさねた末に「地券税法」の実施を決定し、租税寮作成の原案を審議し、成案をえて、一八七三年七月二十八日、太政官布告第二七二二号「地租改正条例」を公布したのである。

## 二 神奈川県下の地租改正

### 地租改正事業

一八七三（明治六）年七月二十八日、太政官布告第二七二二号をもって公布された「地租改正条例」は、旧来の貢租制を廃止し、全国的規模で私有地の「地押丈量」をおこない、反別による所有規模（地積）を定め、地位等級や収穫高に基づいて地価を決定し、その地価の百分の三を新しい地租率として土地所有者に金納させようとしたものである。神奈川県は、一八七四年三月、県令中島信行の名で、大蔵省達番外「地租改正施行規則」を県下に布達し、また三月三十一日には三十四か条からなる「反別地価等級書上方心得書」を布告して、改租事業に着手する。足柄県でも一八七四年三月十七日付で、管下に地租改正事業の着手を布告した。以後一八八〇（明治十三）年九月、山林原野・雑地・市街地への新税施行が許可されるまでの六年六か月にわたって本格的な地租改正事業が実施された。この事業の直接の前提ともなった壬申地券の交付も含めると、明治五年七月以降、八年二か月におよぶ。この改正事業の経緯については、『横浜市史』第三卷下、渡辺隆喜「神奈川県地租改正事業の特色」（『神奈川県史研究』第4号）などでとりあげているし、『神奈川県史』通史編6近代・現代(3)で、この時期の神奈川県政治・経済にしめる地租改正事業の意味を明らかにするので、ここでは、主として、耕宅地の地租改正の実施過程に限って、改正事業の進行状態の一端をみていくことにする。

「地租改正条例」が公布されて八か月後の一八七四年三月、大蔵省達「地租改正施行規則」・県達「反別地価等級書上方心得書」が、県下に布達され、地券交付にかわって地価取調べの方針が打ちだされて、改正事業の要領が整えられていった。三十四か条からなる「反別地価等級書上方心得書」は、まず「反別ノ儀舊帳簿面ニ不拘銘々持地現在ノ有リ歩名称等正実ニ可書上事」と、旧来の土地制度の廃棄を表明している。検地帳に基準した土地所有者のみに交付された壬申地券とは明らかにちがっていた。この反別調査は「縦繩横繩ヲ以間数ヲ量リ現反別ヲ算出」する十字法によっておこなうこととされた（六月に一間六尺に統一される）。収穫米は田の場合、豊凶年ではなく「其土地相当ノ登量ヲ得タル年柄ヲ」めやすに記載すべきこと、畑は「各種ノ産物其量数ノ詳ナルハ悉ク記載」し、数量の記載がむずかしいものは「収利の代金」を記載することを命じていた。そして地価の算定は、「地代金ハ一ヶ年取入高ノ中地租ト村費トヲ引去リ全ク地主の所得トナルヘキ米金ヲ以テ地価何程ト見込」をたてることと規定されて、自作地方式による地価調査の方針が示されている。だが、実際には、当時の神奈川県だけでなくどこでも、土地売買の禁制が解かれた直後であったため、売買価格を地価とすることはむずかしい実情があった。そこで、地主小作間に形成されていた価格、つまり小作料を地価算定の基準とすることとされた。

### 改租事業と地価算定

この「心得書」の布達に基づいて、地租改正の第一歩は、まず土地の所在を明らかにすることからはじまるのであるが、この「心得書」の前文で従来の貢租制度の不合理、不均等について、「名実相失」している現状を「洗鋤シ賦ニ厚薄ノ弊ナク民ニ勞逸ノ偏ナカラシメン」ために地租改正法が制定されたことを強調し、反別地価の取調べは「正路ニ可書出」ことを命令していた。たしかに、旧来の検地帳や石高制の不合理・不均等に、不満をいだいていた農民の心情をくすぐる要素を備えていた。一村全域にわたる土地調査の進行が、農民たちの財政負担・労務提供などによって支えられて進められたし、しかも、「官が直接に土地調査をなさず人民にやらせる」方式をとったことが、地租改正事業成

第4表 最初の地租改正取調総代人

区名	氏名	役職
第一大区	高梨政栄	区长
第二大区	鈴木木利貞	区长
第三大区	青山甚右衛門	副区
第四大区	山正一	副区
第五大区	濱田一壽	副区
第六大区	吉角政直	副区
第七大区	橋本俊正	副区
第八大区	佐藤周藏	副区
第九大区	柳田半衛	副区
第十大区	下村山崎	副区
第十一大区	村山喜右衛門	副区
第十二大区	福本川	副区
第十三大区	小本庄	副区
第十四大区	青山嘉平	副区
第十五大区	平野愛一	副区
第十六大区	伊東	副区
第十七大区	田所	副区
第十八大区		
第十九大区		
第二十大区		

『神奈川県達』第191号・1874年6月による

して、嘆願運動の先頭に立つなどして、地租改正事業に問題を投げかけているのである。

一八七四（明治七）年三月の「心得書」をきっかけとして、地租改正事業は本格的に実施されていく。この年六月、県達第一九一号で「地租改正取調総代人」の制度を設け、総代人に各大区の区长あるいは副区长を任命し、各小区の戸長には地租改正の「専務」を命じて、大区・小区の地方行政機構と一体となった強力な地租改正事業推進体制を作り出していくのである。

七月には、地租改正着手方法を協議する大区会が開催され、戸長たちは早期着手を申し合わせている。そして数日後には、県の検査官が、巡回先の村々で、地引絵図の作成の「釋立せつたて」、すなわち督励とくれいをして歩いている。地引絵図の作成は、七月から十月ごろにかけて県下の各村で開始された（『八王子市史』、『町田市史』）。この地引絵図の作成作業は難渋した。前に述べた添田知通をこの年五月、県権大属に抜てきし、地租改正掛を担当させて、彼を中心とする九人のメンバーが地引絵図作成の指導と助

功の重要な原因であるといわれている（福島正夫『地租改正』）。実際、地租改正取調総代人・区戸長・村用掛などに任命された上層農民たちは、地租改正の政策遂行の矢面にたたされると同時に、日常的に接触をもっている耕作農民の経済上の苦勞や悩み、あるいは地域の利害関係を分け合う立場にいた。そうした板ばさみのなかで、後で述べるように、地域の生産事情の実態を反映させる地価算定方式をあみだしたり、あるいは、県が押しつける査定收穫量に反発

言に県下の村々を巡回し、絵図の「仕立又ハ製シ方」などを「伝習」したり、戸長らを立ち合わせて絵図を調製するなど、もっぱら「協和尽力」を第一としてこの作業を進めようとしていた。地引絵図の編製については、添田らの回村をもってしても実に容易なことではなく、「地引切絵図」の差しだしについても、「出来兼候村村江者滞留之上受取候積」との激しい督促をおこなっていた。たとえば、第五大区（現在川崎市域西北部三十七か村）の地引絵図作成作業は、一八七四年八月から開始され、日程どおりに完成させるといふ請書が村々から添田らに差し込まれ、添田らも年内に全図の編製をめざして、たびたび第五大区を巡回したけれども、翌年の一八七五年四月になっても、まだ七か村の地引絵図が調製されていなかった（『小林孝雄』『神奈川の夜明け』、『町田市史』）。

地引絵図の作成ひとつをとってみても、いかに地租改正事業は、困難をきわめていたかがわかる。一八七八（明治十二）年八月六日付の県から地租改正事務局へあてた新租施行の許可願の伺書に、「夫レ地租改正ノ要領ハ地価昂低ノ算量上ヨリ出ル租額ヲ以テシ、敢テ反別エ賦課スルニ非レハ地価編製反別丈量ハ最以テ細密ヲ要ス等反覆説示セシニ村民各其旨ヲ了得シ競テ達成ヲ企望スルノ機勢ニ進ミ」（『明治初年地租改正基礎資料』下巻）とあって、何もかもうまく進んだかのようなことを書いているが、事実は違っていた。一八七五年三月、県令中島信行は県達地租改正第弐号をもって、区長・戸長らにたいして、つぎのような指示を出している。

「在中ニ於テ芝居手踊相撲興行等願ニ因テ聞届候儀之処方今地租改正ハ民家大事業ニテ村民緊要ノ義務ニ候処ケ所々ニ於テ右体人寄催会有之候ヨリ彼我誘ヒ合見物ニ罷出調査担当ノモノニ至迄自然怠惰ノ障碍ヲ及シ候趣相聞以ノ外ノ儀ニ付改正卒業ニ至迄ハ書面興行ハ勿論総テ人寄ケ間敷義難相成此旨相達候事」

地租改正の重要性を「村民緊要ノ義務」として、県下の村々に意識させ、地租改正事業の遅滞をとりもどそうという県の意