

丹羽邦男 『地租改正法の起源』

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-10-02 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24517/00000082

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



丹羽邦男『地租改正法の起源

——開明官僚の形成——』

奥田晴樹

I

本書は、著者の丹羽邦男氏がその初校校正中の1994年8月16日に逝去され、門下の方々が残余の校正と調整を行って完成された著者の遺著である。

著者は、『明治維新の土地変革』（御茶の水書房、1962年11月、以下『変革』と省略）で、版籍奉還後の藩政改革には廃藩置県の内的必然性を見出だし得ない一方、維新政権が基盤とする全国の商品流通網が「外的契機」で破綻し、そこから世界市場への編入に対処する財政・経済政策や絶対主義官僚の自覚が形成されると指摘した。そして、政府内部での領主階級勢力との政争に絶対主義官僚が征韓論政変で勝利した結果、家禄処分や地租改正が領主的土地所有の廃棄と地主的土地所有の育成という内容に帰結したとする。その後、著者は、維新政権がブルジョアの利益をも代表するとし、従来支持してきた古島敏雄の寄生地主＝維新単独主体説を放棄した。

『変革』前後の著者の研究には二つの問題点があった。一つは、地租改正の立法史的研究の問題点である。福島正夫の詳密な研究と対照したとき、著者の研究は、維新政権論や明治初期政治史の全体像と明確にリンケージしているというメリットをもつ反面、「外的契機」が維新政権の政策形成過程に投影する経緯や、維新政権内部の政争と政策決定過程の関連の理解について、やや具体性に欠けていることは正直なところ否めまい。それは、その後の明治初期政治史研究の実証的成果の蓄積を視野におさめると、なおさらその感を深くせざるを得まい。

もう一つは、地租改正と地主的土地所有の関係をめぐる経済史的研究の問題点である。講座派的パラダイムでは、検査例第二則の内容とその適用を軸とした事業方針が、地租改正法が地主的土地所有の保護・育成を目的としたことの証左とされてきた。し

かし、『変革』刊行以前に、暉峻衆三が地租改正実施過程での第一則適用への方針転換の事実を指摘していた。これに対し、著者は、幕末に地主的土地所有が大坂周辺地域で最も成熟していたとした上で、そのことの認識が幕府の地方役人から維新政権の官僚に継承されたと推測し、検査例第二則での高率小作料設定の背景を示唆している（『形成期の明治地主制』塙書房、1964年11月）。しかし、それはあくまでも推測と示唆であり、著者の地主制研究も個々の地主経営の分析にとどまっている。その後の地主制研究に倣しても、地租改正と地主的土地所有の関係は全機構的な視角から検討されねばなるまい。そのためには、やはり地租改正法の立法過程と改租事業の展開過程の緻密な追跡、そして改租後の土地所有と地租の法的性格の究明が必要となろう。

地租改正研究は、1960年代半ば以降、関順也・近藤哲生・有元正雄・北條浩らがそれぞれの視角と領域で研究を展開するが、日本近代史研究の主要な関心が明治維新から離れたこともあり、しばらくの間、沈滞期ともいうべきものをむかえた。1980年代以降、戦後歴史学のパラダイム転換にともない、地租改正研究の活性化をめざした佐々木寛司の労農派再評価論も登場する。

著者は、こうした動きに応えつつ、しかもそれとは一線を画して、戦前・戦後の研究蓄積を発展的に継承する途を探ろうとした（『土地問題の起源 村と自然と明治維新』平凡社、1989年8月）。そして、さらに「改めて地租改正をまとめ直す気持になり、その第一着として」（評者宛て私信）地租改正法の立法過程を検討し、本書をまとめるにいたったのである。そして、その第二着はおそらく改租事業の展開過程の研究、第三着は明治前期の租税の性格を分析したものになったと想像される。これらの基礎となる研究の成果は、すでに多数の個別論文として発表されている。これらの後続の研究が全貌を現したとき、地租改正研究は真に活性化の秋をむかえたにちがいない。その日を見ずに逝かれた著者の無念さはいかばかりであったろうか、察するにあまりある。なお、本書以前の研究については、拙稿「丹羽邦男氏と地租改正研究」（『神奈川地域史研究』第14号、1995年12月）を参照されたい。

II

本書は、外圧への対処を余儀なくされた明治政府が開明官僚を形成し、彼らによって社会経済構造とそれに対応した財政・税制システムの近代化をめざした一連の改革が企てられ、その一環として地租改正法が成立する過程を丹念にあとづけた、地租改正法の立法史的研究の成果である。

著者は、上杉聰の示唆で地租改正が「賤民廃止令」などの一連の近代化諸法令と同一主体によって立案されていることに注目する。また、それら諸法令のほとんどが高橋秀直のいう「廃藩政府」や留守政府によって公布され、明治6年政変以降、秩禄処分以外には近代化に積極的意義を持つ法令は出されていないと指摘する（はしがき、序章）。

本書は、こうした問題意識に立って、悪質貨問題での外圧、ついで開明官僚である民部省改正掛の形成、かれらが作成した近代化諸法令の内容、中央政府内部の政争とそれら法案の帰趨を丹念に追跡し、その中に地租改正法の成立過程を位置づけていく。したがって、本書は、地租改正法の立法史的研究であるとともに、王政復古から版籍奉還を経て廃藩置県・遣米使節派遣にいたる時期の中央政局史の研究ともなっている。これは、著者が立法史を法文分析中心の概念史にとどめず、その成立をめぐる政治的経緯がその法令にいかなる含意を与えたかをさぐるとうとする視角に立っている以上、当然である。

本論は、明治2（1869）年の悪質貨問題について、沢田章・洞富雄・松尾正人らの研究をふまえ、外圧が通貨政策を規定していく具体的経緯を追跡することから始まる。著者は悪質貨の流通量を234万～3000万両の間にあるとみる。そのため貿易上の損害を被った諸外国、とりわけイギリス公使パークスは政府に厳しく抗議する。そこで、外国官関係者（小松清廉・寺島宗則）は大隈重信を登用・東上させて対策を委ね、大隈が通貨制度改革に着手することになる。パークスはこれに納得せず、高輪談判が行われ、そこで決着する。これを受けて、悪質貨の検勘、国内贋金と金札との交換がすすみ、さらに新貨幣の鋳造着手へと向かい、明治4年に新貨条例によって世界通貨体制に積極的に対応した金本位制採用とい

う結実をみる（第一章）。

著者は、悪質貨問題が政府首脳の対外的危機感を強め、「皇国維持」「万国並立」の方針の下に版籍奉還が実現され、それによって悪質貨問題の決着もついたとし、その過程を描いていく。悪質貨問題は新政府の通貨政策の全面的検討を余儀なくし、公議所への下問がなされる。そうした中で、木戸孝允は贋貨・金札問題でとくに雄藩を激しく攻撃する意見を開陳し、大久保利通も藩の利益を犠牲にしても贋貨の鋳造を停止するよう薩摩藩に建言する。そして、明治2年5月の「東京会同」で開国和親と貨幣私鋳禁止の方針を明示されるが、著者はこのとき政府首脳が版籍奉還へ向けて意思統一したとみる。当時、政府内での大隈の地位はきわめて不安定だったが、かならずしも大隈の通貨改革を全面的に支持していたわけではない大久保は、彼の発案になる版籍奉還直後の官制改革を実現するため、辞意を表明する大隈を慰留する。こうして実現した版籍奉還が政府の主体的条件を強化し、高輪談判の早期決着を可能にした。これを受けて、薩摩藩と土佐藩が贋貨鋳造の自訴状を出す。伊藤博文と大隈は贋貨整理で大藩に厳しい民部・大蔵省案を提起するが、廟議は強引な贋金処理が農民一揆を惹起することを恐怖し微温的な方針をとる。その結果、版籍奉還以前の諸藩の贋貨鋳造は有免される（第二章）。

版籍奉還直後の官制改革により官僚制度が形成され、新たな指導部である三職体制が成立するが、その下での人事の焦点は大隈の処遇だった。そこでは、木戸と大久保の妥協が成立して大隈を留任させ、大隈が求めている民部・大蔵両省の合併については兼任人事で実質的な実現がはかられる。この民蔵合併は、大隈一大蔵省の行政と在来の民政が直轄府県の各地で対立・摩擦を起こしていたことを背景に、両省の内部から求められていた。大隈は、版籍奉還直前から会計官条例の制定、監督司の新置によって、官僚制度を構築していく。著者は、この監督司官員が大隈・伊藤と同じ政治コースを指向し、彼らを下から動かしていたとみる。監督司は旧幕府の勘定所の組織・機能・人員を継承し、会計検査や府県行政の監督にあたり、その中心は旧幕臣の郷純造と、大垣藩出身でのちに地租改正法案の作成メンバーの一

人となる安藤就高である。郷は旧幕臣の渋沢栄一・前島密・杉浦譲らを大隈に推挽し、大隈は彼らをスタッフとして改正掛を新置する。改正掛は民部・大蔵省の「頭脳」として民政全般の政策・法令の立案にあたり、大隈は彼らのすぐれた力量を背景に政府指導部内に隠然たる勢力を占めていく（第三章）。

著者は、改正掛が志向した改革の内容を、戸籍制度と四民平等、度量衡改正、全国土地測量、通信交通制度、勸業政策などに検証し、その上で租税改革について彼らがどのように取り組もうとしていたかを検討する。渋沢ら改正掛は、「王民として四民平等」を実現するため、賤称を廃止する戸籍制度を構想し、産業近代化のための基礎的諸改革を立案し、民業奨励に終始する殖産興業政策を提起している。明治3年4月に民部省は「国土はすべて朝廷の有」との立場から藩も含め全国の無租地への課税を太政官に伺い出しているが、同年5月には改正掛も藩体制の解体、家禄処分、貢租の近代的租税への移行など、租税改革の基本方針を固め、全国地租賦課法改正のための調査に着手することを太政官に稟議し、明治4年2月18日ようやく裁可される（第四章）。

ついで、著者は、合併した民部・大蔵両省の近代化政策が、政府内部の政争によって歪められる過程を、大久保の動向を中心に描いていく。大久保は、明治3年7月に民蔵分離に成功し、さらに租税司の民部省移管や郷の排除を主張して大隈の大蔵省をただの出納機関に縮小することを企て、また薩藩系の府県知事や省内に送り込んだ自派の官僚に依拠して民部省の支配をはかる。こうして松方正義が民部省に進出するが、大隈の下で形成されてきた官僚群の存在は無視できなかつた。著者はその代表として杉浦を取り上げ、駅法や郵便制度の改正、明治3年10月に行われた土民一般への田畑売買許可をめぐる地理司での討議、さらに「身分解放」布告案の作成などが、分離後民部省所属となった彼によってすすめられたことを確認している。地理司での討議では、当時、杉浦・渋沢・神田孝平らが太政官の制度取調掛となっている関係などから、同年6月の神田の田租改革建議の影響を推定している。また、賤称廃止問題では、大江卓や大木喬任の見解と比較し、明治4年8月の「賤民廃止令」の原動力は彼らではなく、

杉浦であったとする（第五章）。

さらに、著者は、民蔵分離から「廃藩政府」成立前後の政治過程を描き、それと関連づけて租税改革の動きを追跡していく。明治3年9月に大隈が参議に登用され「内閣」による諸省管理強化がはかれるが、渋沢ら開明官僚は集合庁舎建設にことよせて集権的官僚制の樹立をはかり、閣内で孤立する大隈の地位を強めていく。当時、大久保は政体改革を構想していたが、それは開明官僚の動きに無理解なもので、天皇親政の概念以外に廃藩を基礎づけるものはない。明治3年12月に廟議が大蔵省の集合庁舎建設建議を裁可すると、同省はさらに「全国一致之政体」立定を建議し、藩の自立性を否認して全国田地の徴税権を同省の下におくことを求める。こうした状況では、大久保の政府支配力は一向に強化されず、その窮状打開のためあって、親兵が編成される。しかし、大久保や西郷隆盛は官僚勢力を押さえきれず、実際の政策は形成途上にある官僚組織の中で熟成されつつあった。廃藩置県直前の明治4年6月の人事で大久保と大隈・井上馨の協力関係が成立し、民蔵分離は無意味になる。廃藩置県直後に民部省が廃止され、再び強大化した大蔵省の実権は官僚勢力を握る井上のものとなる。

つぎに、著者はこれと並行する租税改革の動きを追跡する。民部省に進出した松方は、全国地租賦課法改正のための調査着手を求めた改正掛原案を、大蔵省からの租税司移管と結びつけ、全国的な無租地の解消を新築藩庁地への課税のみに後退させて、太政官に稟議する。しかし、明治4年2月18日、太政官は民部省単独での全国租税改革をめざす松方構想を否定し、全国地租法の改正を大蔵省と協議するよう命じる。著者は、こうした太政官の動きの背後に、開明官僚が「全国一致之政体」立定を求める大蔵省の影響を推定する。松方は、全国惣検地・租庸調徴収といった復古的な租税改革構想を抱いていたが、明治4年3月の建議では惣検地実施論は撤回され、その頃にはその構想にも変化が生じていたと考えられる。そして、同年5月以後、井上の大蔵省と協調して租税改革をすすめる方向へ踏み出していくが、これは廃藩へ向けての大久保と「木戸派」の大隈・井上との協力関係と照応している。廃藩置県後、租

税改革は「無税地」解消措置の実施という形で着手され、その一環として上杉聰が解明したように「賤民廃止令」が公布される。その後、租税改革は、地券税法方式で急速に具体化されていく。著者は、その背景を、明治3年中葉の時点での、「沽券税法」方式を提起した神田と渋沢・杉浦の接触にまで遡及できるとする。また、大蔵省は、保護関税の設置などの租税改革も並行して提起しており、その全体は富国策として構想されている。当時、井上は大蔵省を中心とする官僚組織によって推進される観念的・楽天的な原蓄構想を描いていたが、地租改正法の内容にもこの傾向が反映している（第六章）。

最後に、著者は、地租改正法の法文分析と地租改正事業の分析を区別し、後者では社会経済状況や民衆状況と関連づけて検討する必要を説く（終章）。

III

以上、蕪雑な内容紹介ではあるが、本書における歴史分析の精密さを幾分は想像し得るであろう。

本書によって、著者の『変革』や福島正夫の研究の段階では究明しきれなかった、地租改正法の立法過程がかなり具体的につかめるようになった。とりわけ、次の三点は明治初期政治史や地租改正の研究史に貴重な一頁を書き加えたといえよう。

まず、悪質貨問題での外圧が開明官僚の形成をもたらす過程を、大隈一郷一渋沢・杉浦という人事関係に即して明らかにしたことである。これによって、『変革』では「外的契機」による絶対主義官僚の自覚形成といった抽象的把握にとどまっていた問題が、具体的な歴史過程として描き出された。

また、この開明官僚が近代化諸改革の立案と実施を通じて開明官僚が政争の影響に耐え得る組織と地位を政府内部に徐々に築き上げていった過程を追跡し、明治国家の官僚組織の起点を、通説化した観のある明治6年政変以後ではなく、そこに求めたことである。石塚裕道の研究以来、「大久保政権」下の官僚組織における旧幕臣の比較的大きな比重が明治官僚制形成過程でのその触媒的役割とともに注目されてきたが、本書は研究の歴史的視野を拡大させたといえよう。

さらに、従来、内容の比較検討にとどまっていた、

神田提議と地租改正法案の影響関係を、租税改革立案過程での渋沢・杉浦と神田の公私にわたる接触の存在から推定したことである。

これらの大きな成果をあげた本書にも、いくつかの課題を見出だすことができる。

一つは、明治初期政治史の分析方法の問題である。『変革』では絶対主義官僚と領主階級勢力の対抗というシェーマが全体を貫く軸となっていたが、本書では、今日の研究水準を考慮すれば当然のことだが、こうした発想はもちろんとられていない。それに代わって、開明官僚と政府指導部の関係が新たな軸として設定されているように見受けられる。これは、政治史研究を階級間対抗の問題としてよりも、一次的には統治権力内部での政策決定をめぐる政治エリートと官僚スタッフの関係の問題として追究する方法に、著者がスライドしていることをうかがわせる。

この方法が政治史研究において相当な有効性をもつことは否めないが、その場合、『変革』で地租改正一秩禄処分に対置されていた「領主的」プランやその提案者は、本書の新たな座標軸ではどのように位置づけられるのであろうか。たとえば、『変革』では、地租改正法案をめぐる、明治6年の地方官会同に臨む井上の立場を領主階級に妥協的とし、井上辞任後の大隈の非妥協的姿勢と対比していたが、本書の末尾で開明官僚のリーダーとして描かれる井上像とはどう整合させるのだらうか。本書では、明治5年以降の動きが終章でごく簡単に素描されるにとどまっており、そのため、『変革』との論点上の整理はほとんどなされていない。それとも関連して、陸奥宗光の位置づけも問題にならうが、本書には彼はまったく登場してこない。これらをクリアーしたとき、本書の方法の、地租改正法の立法史的研究での有効性が弁証されよう。

もう一つは、本書が描く開明官僚像である。著者は本書の末尾で彼らの近代化構想の観念性や楽天性を指摘し、それが地租改正の実施過程で現実によって修正されるであろうと指摘しているが、はたしてそれだけにとどまる問題であらうか。この点では、前著『土地問題の起源 村と自然と明治維新』では、福沢諭吉の言を引いて、その観念性についてかなり厳しい見方を示していたが、本書では革新性の強調

の方がきわだっているように見受けられる。

本書が明らかにしたように、彼らの近代化構想は「王土王民」論に立脚しており、「王民」にされた「賤民」にとっての「解放」とはなにか、「王土」の下での土地「私有」権とはなにかといった問題がそこから生じてくると思われる。とりわけ、後者は、地租改正事業終了後の明治15・16年に、根強い「王土」観念と一物一主の近代的土地所有権の法的整合をめぐる政府内外で論議が起こっている（拙著『地租改正と地方制度』山川出版社、1993年10月、第3部「地租と明治国家」を参照）ことに鑑みても、再考を要するといえよう。

このほか、本書ではまったく触れられないか、踏み込みが必ずしも十分とは思われない問題もいくつかある。たとえば、地主的土地所有について立法サイドがどの程度の認識をもち、地租改正法にそれがどう反映した（しなかった）のか、本書での直接の言及はない。また、悪質貨問題で諸藩の領主権に配慮して版籍奉還以前の贋貨製造が不問に付されたが、その意味を全体として究明するためには、当時の政府首脳部が近世の領主権と貨幣発行権、さらには近世国家と新政権との関係をどう理解していたかまで踏み込んで検討していく必要がある。

これらは、著者がご健在であれば、大方が速やかに解決されるであろうものばかりにちがいない。しかし、いまとなっては、著者の研究を受け継ごうとする、評者自身も含む後進の課題である。

本書の理解にあたって、亡き著者にはまことに申し訳ないことだが、誤読や誤解も少なくないと思う。同学諸兄の厳しい叱正を得て、本書の学的価値をより闡明にすることができれば、著者の学恩に幾分か報いることとなろう。

(ミネルヴァ書房、1995年3月刊、A5判、299頁、3800円)