

明治後期の府県勸業政策*

—予備的観察—

齋藤修

I. 問題の所在

筆者は最近、明治前期地方レベルの殖産興業政策を対象とした別稿において、明治後期の府県勸業支出にも言及し、次のような示唆を行った¹⁾。

第1は、日清戦後——あるいはその直前からといってもよいかもしれない——府県勸業費が着実に増加し始め、明治前期、すなわち松方デフレ以前の、通常「殖産興業の時代」と看なされている時期における支出額を、大幅に上回る勸業支出がなされたことである。周知のように、松方財政とデフレーションは中央および地方における勸業支出を減少させ、その後も地方議会における「民力休養」論のまえに勸業費は低迷を続けた。しかし、その後の、勸業予算が再び増加を始めたという事実については、同時代人によってもそれほど問題にされることなく、また歴史家によってもこれまで十分な注意が払われてこなかったように思われる²⁾。第2は、地方勸業費の増加が、各府県における勸業政策の同質化を伴っていたのではないか

* 本稿の準備過程で、本研究所・統計係より助力を得た。記して謝意を表す。なお本論文は、国連大学から委託を受けた、アジア経済研究所の経済政策研究会における、筆者の報告の一部をなすものである。

1) 齋藤(1983), 279頁以下。

2) この過程は、松方デフレ以降低下してきた租税負担率(租税総額をGNEで割った値)が再び上昇に転じ、歳出総額が拡大する局面に対応しているが(中村, 1978, 50頁を参照), そのことと関連して、中央レベルにおける積極財政をめぐる論議に眼を奪われがちであったということのためかもしれない。あるいは農政の場合のように、戦間期における農林業経費の膨脹とそこにおける補助金のウェイト増大に眼を奪われて、そのパターンがすでに第1次世界大戦以前に始まっていたことが忘れられてしまう傾向(たとえば大内, 1959, 109-113頁)が生じたのかもかもしれない。

という点である。これを〈中央と地方〉という観点からみれば、明治前期においては勸業政策の立案と実行にかんする地方の自由度がむしろ大きく、資金面での地方財政への依存度も高くなかったのにたいし、後期になると、勸業政策は中央が設定した枠組のなかで、資金的にはほとんど地方負担において行われることとなったということを意味している。

しかし以上は、山梨県を対象とした事例研究と、全国レベルで集計された地方勸業費の推移を観察することによって得られたことであり、1つの仮説にとどまっていた。そこで本稿では、1897(明治30)年から1912(大正1)年の期間における府県別の勸業支出データを使って、上記の点を検討するための予備的な観察を行う。これが本稿の第1の目的である。

第2は、なぜ、どのようにして府県勸業費の増大と政策の同質化が進んだか、という問題にかかわる。この点にかんして前稿では、山梨について、県内における地域間の張り合いが土木費や勸業資金(さらには教育費)への要求を増加させ³⁾、他方、中央政府による同業組合の法制化が、地域間の張り合いのなかで資金が民間に散布される際の「受け皿」づくりの役割を果たしたことをみた。本稿では、これらに加えてさらに2つの要因を指摘する。

その第1は、中央政府の側における国庫補助金制度の制度化と拡充である。これについては前稿でも触れなかったわけではない。しかしここでは、国庫補助金方式と「受け皿」としての同業組合の組織化ということセットにして考えており⁴⁾、

3) これは政治史における「有泉モデル」の適用であった。有泉(1976; 1979)を参照。

結果として、中央政府から府県への補助金のもつ意味を十分に明らかにできないという憾みがあった。本稿ではそれを、中央政府が僅かな資金交付と引きかえに地方へのコントロールを確保し強化するための、別個の手段と考え、それが府県勸業政策の同質化現象とどのようにかかわっていたかをみることにする。そしてそれは、地方勸業予算の増加率が(明治40年代のように)中央政府のそれと比べて顕著に高い時期は、中央レベルで積極財政主義をとった政友会政権のときではなく、むしろそれをチェックする側に回った、山県系内務官僚政権である桂内閣の時代であったという、一見したところパラドキシカルな現象も、以上のような観点から理解さるべきであることを意味している。

最後の点は、同じ問題を地方の側からみる。本稿では、前稿とはやや角度をかえて、明治後期に積極的な勸業政策を展開していった府県はどのような地域に多かったのか、そのような府県は経済的にみてどのような特色をもっていたのか、という点につき若干の観察を試みる。明治前期において殖産興業に積極的であった府県は東日本に多かった。これは輸出産業としての養蚕・製糸業の地域的偏在と関連している。それにたいして、明治後期に積極的な勸業予算を組んだ府県の分布は、前期の場合とやや異っていた。本稿では、これを「経済的後進性」との関連においてみてゆくことになるであろう。

II. 府県勸業費の推移

II.1. 明治後期の概観

まず、日清戦後の1897(明治30)年以降、府県勸業支出の水準がどのように推移していったか、その府県間のバラツキはどのように変っていったか、をみよう。

表1は、決算ベースの統計によって、5年毎に1912(大正1)年まで、北海道と沖縄を除く45府県の勸業支出を、平均値とバラツキにかんして歳

表1 人口100人当り府県歳出と勸業・土木費：
平均と府県間のバラツキ，1897-1912年
(決算ベース，単位：円)

	平均値		標準偏差 (3)	変動係数 (3)÷(2)
	(1)	(2)		
1897(明治30)年				
A. 勸業費	2.2	2.5	1.7	0.71
B. 土木費	48.6	49.5	43.4	0.87
C. 歳出総額	93.5	94.4	45.5	0.48
1902(明治35)年				
A. 勸業費	7.8	8.5	3.9	0.46
B. 土木費	42.1	41.8	13.7	0.33
C. 歳出総額	128.1	127.4	26.4	0.21
1907(明治40)年				
A. 勸業費	12.9	13.1	4.5	0.34
B. 土木費	42.8	42.6	23.3	0.55
C. 歳出総額	140.0	137.8	28.6	0.21
1912(大正元)年				
A. 勸業費	19.3	22.1	11.2	0.51
B. 土木費	54.0	54.9	29.6	0.54
C. 歳出総額	181.9	184.9	41.9	0.23

資料：『帝国統計年鑑』各年度版。

注：平均値の(1)は $\sum_{i=1}^{45} y_i / \sum_{i=1}^{45} z_i$ 、(2)は $\sum_{i=1}^{45} (y_i/z_i)/45$ 。ここで y は支出額、 z は現住人口である。

出総額および土木費と比較したものである。(各府県の歳出および勸業・土木費は、府県間の比較をするために人口100人当り⁵⁾の値となっている。以下同様。)

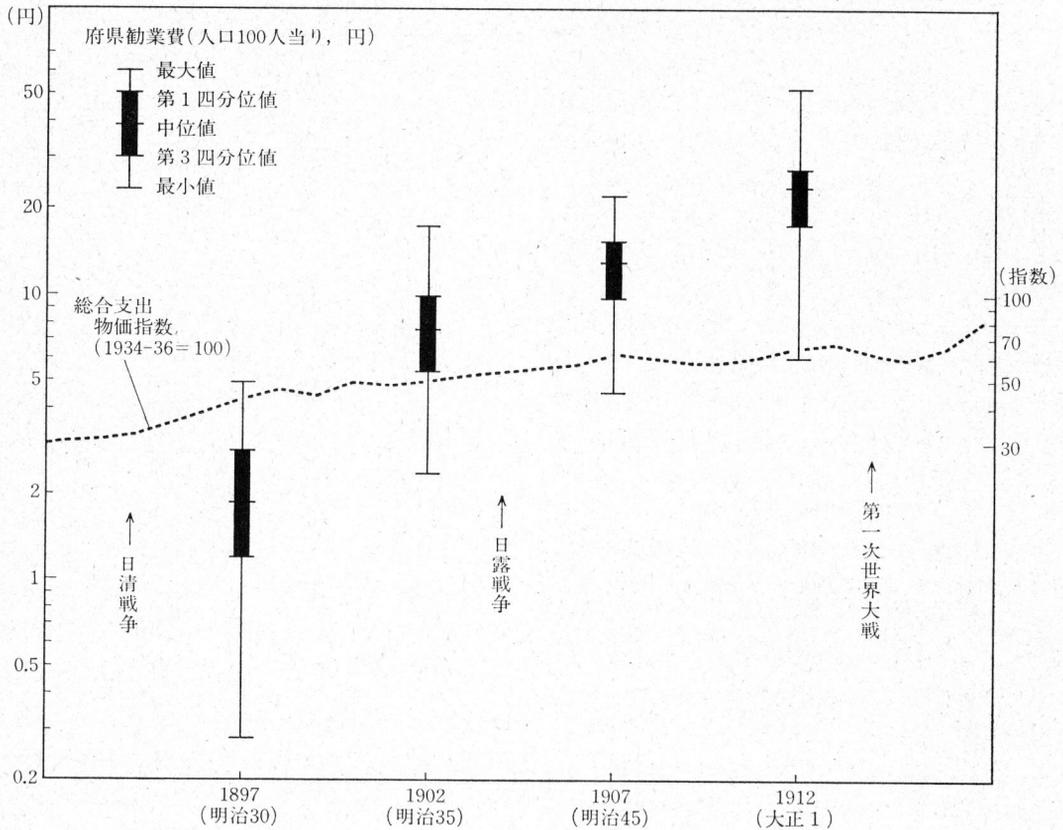
まず、府県歳出総額はその15年間に、人口100人当りで約2倍となった。そのなかで、明治前期・中期における広義の勸業政策の柱であり、また地方財政支出の最大支出項目⁶⁾であった土木費

5) 人口は内閣統計の推計による、いわゆる「乙種現住人口」である。このようにノーマライズされた数値を使うことには欠陥もある。たとえば府県の規模がもつ意味を考慮できないが、これはとくに土木費の場合に多少問題かもしれない。また人口で割ると、都市化の進んだところの数値がどうしても若干低目にである。ただし、もう1つの尺度として歳出総額にしろる割合を使うことが考えられるが、それとの順位相関を1912年についてとってみると、予算ベースで0.910と十分に高い値が得られるので、人口100人当りの値でみてもそれほど大きなバイアスをもたらすことはないと思われる。

6) 1897年に人口100人当り土木費が最大の福井県では、歳出総額の73%が土木であった。さらに極端なケースでは、富山県の82%がある。

4) 斎藤(1983)、とくに表9-5、284頁を参照。同業組合にかんしては由井(1964)、34-41頁、さまざまな国庫補助法については藤田(1949)、197頁以下。

図 1 府県勸業費の分布と推移, 1897-1912年



資料:『農商務統計表』各年度版; 大川ほか(1967), 134頁。

は横ばいであった。その間の物価上昇を考慮すれば、実質的には土木支出は縮小したといえる。これにたいして狭義の勸業費は、その間に顕著な増加をみた。倍率にして約9倍、1897年では歳出総額の2%(94万7千円)にすぎなかったが、1912年には11%(955万8千円)となった。これは45府県計での計算であるが、人口当り勸業支出が非常に大きいところ、たとえば1912年の鳥取県では、勸業費が土木費を凌駕するにいたっている⁷⁾。このように日清戦争後、財政全体が膨脹してゆくなかで、地方勸業支出はとりわけ急速に増大し

た。その過程で府県間の勸業費水準の格差は拡大したのであろうか、それとも縮小したのであろうか。表1には、平均値と並んで標準偏差および(それを平均値で除した)変動係数も示してあるが、1912年を1897年と比較すると、歳出総額、土木費、勸業費のいずれをとってもバラツキが小さくなっていることがわかる。ただし勸業費の場合、平均値の上昇率が最も高かった1897年から1902年にかけての格差縮小が顕著で、明治40年代に入ってから、すなわち1907年から1912年にかけては再び変動係数の値が大きくなっている。

図1は、以上の観察を別の角度からみたものである。『農商務統計表』は明治30年度より、各府県の勸業予算をその細目とともに載せているが、本図、および以下の図表はすべてこの予算ベース

7) 鳥取県では、勸業費72.15円にたいし土木費35.25円であった。この他に、山形県と島根県でも同様である(それぞれ、27.85円と27.72円、32.92円と24.91円)。

のデータに基づいている⁸⁾。

この図は表1の観察を大たいにおいて確認するが、しかしここで1つははっきりすることは、勸業支出がとくに多くもまたとくに少なくもない、中間的な府県の間では、格差の縮小が一貫してみられたという点である。それは、第3四分位値が1912年までほぼコンスタントに上昇を続けることに端的に表われている。表1でみられた1907年から1912年にかけての標準偏差の再拡大ということは、この時期に上位府県の上昇率が再び上昇し、他方で下位府県(実際には東京と大阪のみ)が伸び悩んだためであった。いいかえれば、東京、大阪を例外として、明治中期に勸業支出水準が低かったところも、明治末年に向ってその水準を急速に上昇させていったといえることができる。

図1には、物価指数の動きも同時に示してある。いまここで対象としている時期は、日清戦争時と第1次世界大戦時の物価急上昇期には含まれた、比較的鎮静した期間である。その意味で、この間における勸業支出水準の上昇がたんに物価上昇を反映したものではないことは明白であるが、さらに仔細にみてみると、その期間内でも、勸業費の伸びがとくに急であった明治30年代前半と明治40年代は物価上昇がほとんどみられなかった時代であった。地方勸業費の増大と格差縮小が生じたのは、むしろ不景気の時期であったといえよう。

II. 2. 明治前期との比較

次に、このようにして増加していった地方勸業支出の水準が、本当に明治前期の殖産興業期よりも高かったのかどうかを検討しよう。

これは必ずしも容易なことではない。なによりも地方勸業費の性格がその間に大きく変わったからである。明治後期に、たとえばある県が勸業事業を行う場合、そこに国庫補助金がついていたとしても、その補助金は県の勸業費へ入ってから民間に散布されたが、明治前期の場合、たとえ県知事が間に入っている、中央政府からの勸業資金は

8) いうまでもなく、予算額と決算額は同じではない。しかし、人口100人当りの勸業予算と勸業決算額間の順位相関係数を1912年についてとると、0.903と十分に高い。

表2 1880年の地方勸業支出 (単位: 円)

中央財政	
常用部 貸付金(主として勸業貸)	147,708
別途金	
準備金のうち勸業資本府県貸出分	31,629
起業基金のうち勸業経費分	1,023,129
地方財政	
府県勸業費	281,182
計	1,483,648
人口100人当り	4.11

資料: 歳出額は、石塚(1973), 130-131, 138頁, 吉川(1935), 191頁により、人口は赤坂推計, 梅村(1969), 122頁による。

直接事業者に流れるのが一般的であり、またそのような中央政府からの資金のウェイトが大きかったのである。いいかえれば、「勸業関係行政費として計上されたもの」⁹⁾である府県勸業費だけをみても、明治前期の地方勸業支出の全貌はわからないのである。

いま各府県の明治前期における勸業事業の全貌を明らかにすることは不可能に近いので、ここでは簡便な方法として、府県勸業費総計に中央財政から地方へ貸下げられた額を上乗せすることによって、1880(明治13)年の人口100人当り地方勸業支出額をみてみよう。

表2がそれを示すが、中央政府から地方へ散布された勸業資金はまだこの他にもあったかもしれない。しかし他方、1880年度における地方勸業支出は、前後の年次と比較して著しく多かったと思われる。表2から一目瞭然であるが、それは起業基金からの支出がこの年度に集中したためである。起業公債募集実額1,000万円のうち勸業経費分は300万円であったが、その34%が1880年度に支出されてしまっている。実際、1879(明治12)年について同様の計算を行うと、人口100人当り3.09円、81(明治14)年では2.43円にしかならないのである。

年額150万円近い地方勸業支出は、それが同年度の内務省総支出額にほぼ匹敵する額であったことを考えれば、きわめて多額の支出であったといわなければならない。しかし表1の数値と比較すれば明瞭なように、それでも(人口当りでみて)

9) 石塚(1973), 146頁。

1902年以降の水準よりはかなり低かったのである。それゆえ、松方デフレ以降急速に縮小した地方勸業支出も、日清戦後より再び増加をはじめ、世紀の変わり目あたりにはすでに明治前期の水準を超えるにいたったといえるであろう。もちろん、これは名目額での比較であるが、物価水準の変化を考慮しても結論に変わりはない。実に1912年の地方勸業支出額は、実質で1880年の水準の3倍近くに達していたのである¹⁰⁾。

II.3. 地域性

明治前期に積極的な勸業政策を展開した府県は、一般的にいえば東日本に多く、とりわけ輸出に直結した養蚕・製糸業をもつ地域において顕著であった。これにたいして、後期の場合はどうであったろうか。

表3は、府県勸業予算を地域別に整理したものである。4年次を通して勸業支出の多い地域は東北、北陸、東山、山陰であり、逆に少ない地区は関東と近畿であることがわかる。輸出生糸の生産地域である東山において多額の勸業費が支出され続けていたという点は、一見したところ明治前期からの連続性を示唆する。しかし他方、東北から裏日本諸県において積極的な勸業支出がみられたという点は、むしろ経済的な後進性との関連を示唆している。事実、東山3県のなかでもとくに勸業予算を多く計上したのは、製糸における最先進県・長野ではなく岐阜県であり、また(次節でみるように)山林関係への支出を増加させていった山梨県であった。

ただ、後進性の問題にしても養蚕・製糸業の問題にしても、経済政策との関連は見かけほど単純ではない。たしかに積極的な勸業政策と経済的な後進性との関係は存在した。たとえば九州地方は、全体としてみるとそれほど勸業予算の水準は高くないが、そのなかで宮崎県だけは際立って勸業事業に積極的であった。「陸の孤島」ともいわれた宮

表3 人口100人当り府県勸業予算:

地域別平均, 1897-1912年 (単位: 円)

	1897 (明治30)	1902 (明治35)	1907 (明治40)	1912 (大正1)
東 北	2.57	10.58	15.26	26.58
関 東	0.99	4.62	8.93	14.24
北 陸	2.24	8.73	18.68	31.57
東 山	2.10	8.22	14.18	33.20
東 海	1.33	6.86	15.98	24.89
近 畿	1.97	7.26	8.04	16.25
中 国	2.05	8.84	14.05	24.63
山 陰	3.52	11.27	19.28	43.31
山 陽	1.57	8.08	12.41	18.99
四 国	2.30	8.22	11.49	21.88
九 州	2.38	6.84	12.15	20.28
45府県計	1.93	7.46	12.43	21.75

資料:『農商務統計表』各年度版。

註:地域区分は、次の3地域を除き、通常の区分に従っている。

東山——長野県, 山梨県, 岐阜県

東海——静岡県, 愛知県, 三重県

近畿——滋賀県, 京都府, 兵庫県, 大阪府, 奈良県, 和歌山県

崎県が全国でも最後進県の1つであったことは、明治の初めより変りはなかった。実際、1883(明治16)年に再置県後の第1回県会において県令・田辺輝実は、宮崎の土地が広いわりには人口稀薄、かつ県民「困迫」の状態にあるのは、「蓋シ人民ノ智力ニ乏シク資本ノ足ラサルニ因ルト雖モ或ハ施治ノ便ヲ得サルカ為メ、朝旨速ニ人民ニ通セス民情能ク上ニ貫徹セス官民共ニ便ヲ欠クノ致ス所ニアラサルヲ得ンヤ」、と述べたという¹¹⁾。経済的に未開発の状態に止まっているのは「施治」が適切ではないからだ、という認識がここには鮮明である。

しかしそれでは、同じく勸業政策に積極的な予算を組んでいた、日本海沿岸の石川県や島根県は、宮崎県と同じような意味で後進地域であったらうか。現在ではたしかにそのように思われているかもしれない。しかし少なくとも明治以前において、日本海沿岸地方、とりわけ富山以西は、北前船の抬頭により経済的にはむしろ繁榮していた地方であった。このような場合、後進性の意識は、未開発というより退歩の意識となって現われる。たとえば1897(明治30)年通常県会において、石川県知事・古沢滋は勸業・教育費を大幅に増額し

10) 総合支出物価指数は、(1934-36年を100とする指数で)1880年36.5, 1905年55.1, 1907年62.2, 1912年65.1であった。すなわち、1880年から1912年に物価は78%上昇したが、名目勸業支出は370%もの増加をみた。大川ほか(1967), 134頁による。

11) 宮崎県企画局(1954), 143頁に引用。

た予算案の説明にあたって、「不幸本県ニ於テハ勸業及ヒ此等教育ノ退歩ヲ見テハ誰カ遺憾ナラストセン……工芸ノ如キ本県ハ旧藩主ノ祖先前田微妙公ノ遺業ニ拠ルモノニシテ昔時ヨリ其誉レ高シ然ルニ今日ニ於テ工業上未タ十分明治時代一般ノ進歩ト相伴ハサルモノアリ」と演説しているが¹²⁾、これはそのような認識が如実に出た好例といえるであろう。同じことは島根県についてもいえる。1895(明治28)年、時の県知事・大浦兼武は私的諮問機関として殖産協議会を設置、「殖産十年計画」の策定をもとめた際、次のように述べた。「従来頼テ以テ県下ノ経済ヲ助ケタル重要物産〔鉄、木綿、等々〕ノ如キモ海外貿易ノ開クルヤ痛ク輸入品ニ圧セラレ昔日ノ盛況ニ復セシムルノ望ナキモノニシテ止ラス 独り新事業トシテ稍見ルヘキモノハ蚕業ノ一アルノミナリト雖未タ以テ他ト比肩スルノ地位ニ達セス」と¹³⁾。ここでは具体的に、「退歩」の原因を開港に伴う国内産業の再編にもとめていること、および活路を蚕糸業に見いだそうとしていることが注意をひこう。

ところで、島根県のようなところが主たる勸業事業として養蚕・製糸業の育成を考えていたという事実は、興味深い。先にもみたように、輸出向生糸生産への特化は——それ相応の勸業支出は見られるようになるもの——とくに積極的な勸業政策の推進を促すものではなかった。しかし他方そのことは、輸出産業としての製糸業の成功が地方勸業政策に何の影響も与えなかった、ということの意味しない。それどころか、経済的に後進的——その内容は種々であるわけだが——な府県においてむしろ、養蚕・製糸業育成にかける期待感は大きかったということができよう。

しかし、この点を検討するためには勸業費の細目にまで立ち入る必要がある。節をあらためて、勸業支出の内訳をみることにしよう。

12) 石川県議会史編纂委員会(1969), 1124-1125頁。

13) 「内務部第五課農商係事務引渡演説」, 島根県史編纂委員会(1966), 529頁。同趣旨の演説は同年3月3日付の『山陰新聞』に載っているが、そこでも、鉄、木綿、人蔘等は「余程退歩したと云はなければなりませぬ」と明言されている; 内藤(1968/77), 157頁より引用。

III. 府県勸業支出の内訳

III.1. 趨勢と同質化

まず最初に、勸業支出項目を、i)普通農業(桑葉栽培を含む)、ii)非農業(蚕糸、茶、水産、畜産、山林、商工業)、iii)その他(測候所費および共進会・品評会・博覧会費を主とし、報告・統計調査、および他に分類されない項目を含む)に大別して、趨勢をみることにする。

図2が、それぞれについて第1四分位値、中位値、第3四分位値の変化を示すが、産業に直接関連する項目(農業・非農業)とその他項目との間の対照が明瞭に出ている。測候所および共進会などへの支出は1897年から1902年へ増加した後、絶対額でも減少へ転じたのにたいして、農業および非農業への支出は一貫して、格差の縮小を伴いながら増大していった。いいかえれば、前節でみた勸業費の増加傾向は諸産業への支出に限ってみると、より一層顕著となるのである。

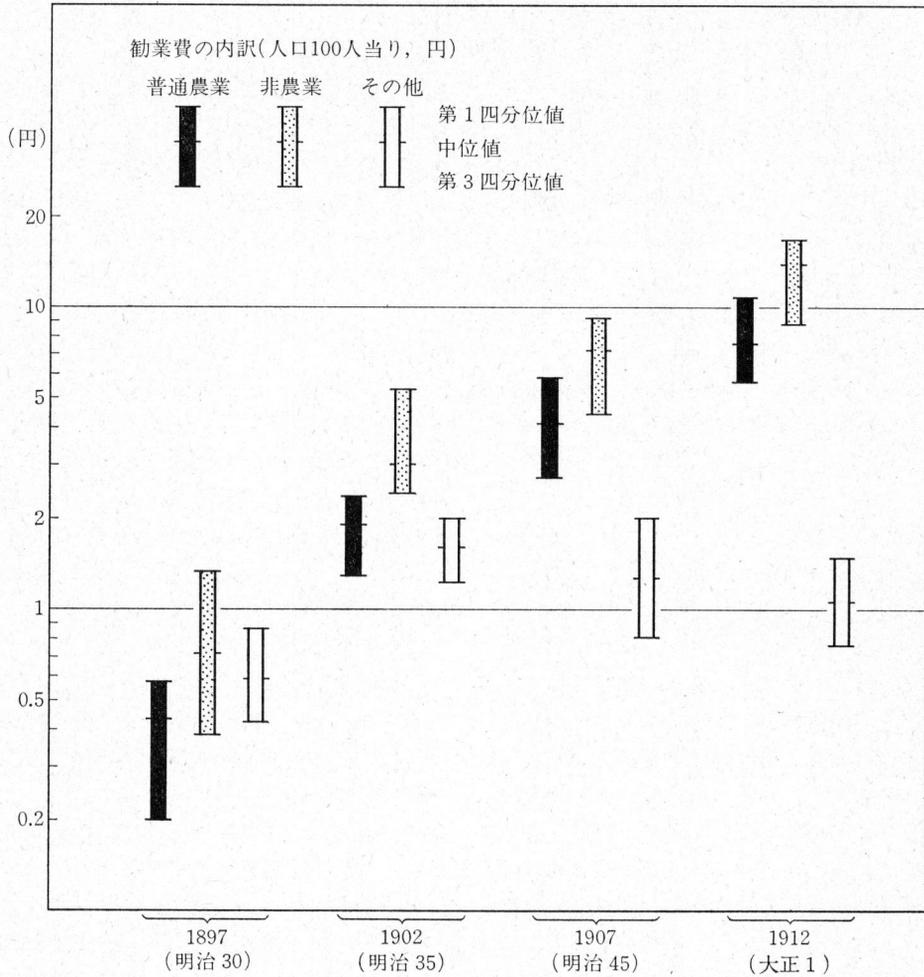
この事実は、さらに次のことも意味している。図1でもみたように、勸業予算の伸びは1897年においてそれが低位であった(東京・大阪を除く)諸県において一層急速であったが、それは、明治前・中期において勸業政策に消極的であった諸県ではその対象が普通農業に限られていたのが、その後、農業以外の諸産業への支出が増加することにより、すでに非農業を対象として積極的な勸業政策を展開していたところとの格差を縮小させていった、というわけでは必ずしもなかった。図2が示しているように、普通農業もまた非農業の場合とほぼ同じテンポで増加していったのである。

この点は、表4をみると一層はっきりする。それは、非農業およびその他項目をさらに細かく分割し、それぞれの構成比を、1897年度と1912年度における上位10府県と下位10府県、および45府県合計について示したものである。

45府県全体についてまずみると、測候所費および共進会・博覧会費の大幅な低下と¹⁴⁾、普通農

14) 順位1位の富山県だけは多額の予算が共進会等につけられているが、これはこの年に「富山県外六県連合共進会」が本県で開催されたためである。

図 2 府県勧業費の内訳, 1897-1912年



資料:『農商務統計表』各年度版。

註:「非農業」は、勧業費項目のうち、蚕糸業、茶業、水産業、畜産業、山林業、商工業の合計であり、「その他」は、測候所、共進会・博覧会・品評会、報告・統計調査、その他の合計である。

業、蚕糸業、山林関係(および、ウェイトは下がるが畜産業)の、それらに代っての上昇が明らかである。たとえば鳥取県——両年度とも上位10府県内に入っている——では、測候所と共進会等のみで最初は予算総額の40%をしめていたが、それが1912年にはわずか3%へと低下、代って普通農業が16%ポイント、蚕糸業23%ポイント、山林7%ポイントの上昇をみ、結果としてこれらのみで71%に達するまでになった。図2でみたことは、まさにこれらの変化が合成されたものであった。

表4よりわかる次の点は、1897年には勧業費の支出対象が特定の項目に集中、かつその項目が府県間でバラバラであったのが、1912年になるとどの項目にも比較的まんべんなく支出されるようになり、府県間の差異もそれほど目立たなくなる、ということであろう。たとえば1897年度において人口当り勧業予算が最大であった香川県の場合、その50%以上は商工業に集中していた。それにたいして第9位の長崎県では普通農業に50%以上、第5位の岐阜県では山林業に40%以上が支出されていた。他方、最下位の東京府では

表 4 勸業費の内訳：上位10府県および下位10府県，1897年と1912年

年 度	府 県 順位	人口100人当り 勸業費総額(円) (1)	勸業費にしめる割合(%)											
			普 通 農 業 (2)	蚕 糸 業 (3)	茶 業 (4)	水 産 業 (5)	畜 産 業 (6)	山 林 業 (7)	商 工 業 (8)	測 候 所 (9)	共 進 会 ・ 品 評 会 (10)	報 告 ・ 統 計 調 査 (11)	そ の 他 (12)	
A. 一 八 九 七 (明 治 三 〇) 年	上位10府県													
	1 香 川	4.89	12.1	5.9	—	7.2	4.8	—	51.0	4.8	10.4	0.5	3.3	
	2 宮 崎	4.27	14.5	26.1	11.3	5.7	11.2	1.0	3.8	5.3	9.5	0.2	11.5	
	3 奈 良	4.05	19.6	4.0	—	—	0.5	—	—	11.7	12.0	—	52.2	
	4 石 川	3.96	11.1	8.4	2.5	7.0	10.8	—	18.0	6.3	13.2	1.3	21.4	
	5 岐 阜	3.69	15.2	15.2	8.1	0.1	—	42.3	6.9	5.3	6.2	0.4	0.3	
	6 岩 手	3.67	27.6	4.5	—	6.1	0.9	2.3	25.2	3.1	29.7	0.6	—	
	7 島 根	3.55	39.2	12.0	2.1	9.1	3.4	1.2	16.4	6.6	8.7	1.4	—	
	8 鳥 取	3.46	14.9	8.0	0.6	12.7	4.2	2.1	9.0	21.5	18.6	0.7	7.7	
	9 長 崎	3.35	55.4	7.1	5.0	6.6	—	1.0	—	9.7	13.5	—	1.8	
	10 福 井	3.22	2.6	22.6	1.5	5.9	—	7.4	29.6	18.2	10.0	1.3	0.8	
	下位10府県													
	36 徳 島	1.19	31.7	—	1.9	9.8	—	12.4	8.7	13.3	12.1	1.9	8.4	
	37 広 島	1.12	17.9	17.2	—	16.1	5.1	6.8	—	11.5	22.5	2.2	0.7	
	38 大 分	1.07	14.3	22.5	8.0	9.1	0.1	4.6	22.9	10.5	1.2	—	6.9	
	39 愛 媛	1.06	11.9	12.7	7.7	13.4	—	1.5	—	12.9	37.7	2.2	—	
	40 長 野	1.02	42.6	—	—	—	—	—	—	42.9	7.7	1.4	5.4	
	41 茨 城	0.94	23.9	11.2	11.3	23.5	—	—	—	12.2	12.4	3.4	2.1	
	42 神 奈 川	0.92	48.7	—	—	—	—	—	—	26.8	22.7	—	1.8	
	43 埼 玉	0.62	9.5	—	—	—	0.8	30.2	—	31.9	8.7	1.2	17.7	
	44 三 重	0.62	25.3	28.8	—	7.1	0.0	3.3	—	12.6	21.0	2.0	—	
	45 東 京	0.28	29.8	3.6	—	9.0	—	—	—	—	52.3	—	5.3	
	45府県計		1.93	23.6	15.3	2.1	7.6	2.7	3.6	9.1	11.0	15.9	1.2	7.9
	B. 一 九 一 二 (大 正 元) 年	上位10府県												
		1 富 山	52.58	31.3	3.9	—	6.0	1.6	7.4	8.1	1.1	39.9	0.0	0.6
2 鳥 取		50.29	31.5	30.8	—	3.3	4.7	8.7	9.6	1.7	1.6	—	8.1	
3 岐 阜		42.91	24.8	34.1	0.1	0.2	7.3	18.7	10.8	1.7	1.2	0.1	1.0	
4 宮 崎		41.31	41.1	19.6	0.3	7.1	7.7	19.4	1.3	1.7	0.5	0.1	1.2	
5 滋 賀		40.26	27.8	15.8	—	10.9	2.4	21.2	19.7	1.5	0.5	—	0.2	
6 島 根		39.18	21.0	32.7	—	11.6	6.9	15.6	6.1	2.1	2.9	0.3	0.8	
7 石 川		34.76	48.7	2.4	0.4	4.1	9.7	10.2	20.3	2.0	1.8	—	0.4	
8 山 梨		30.94	14.9	16.4	—	—	2.1	57.3	7.1	2.1	0.1	—	0.1	
9 山 形		30.80	24.6	27.0	—	1.7	6.4	14.2	22.1	1.7	1.0	0.3	1.0	
10 秋 田		27.68	46.5	15.5	—	6.4	8.8	11.1	8.4	1.4	0.8	0.1	1.0	
下位10府県														
36 熊 本		16.69	45.3	17.8	1.1	6.4	7.6	11.5	6.0	1.8	0.6	0.1	1.8	
37 広 島		14.35	38.4	10.3	—	3.2	6.3	10.4	26.8	1.8	1.2	0.4	1.3	
38 兵 庫		14.29	39.7	16.8	—	2.8	7.2	12.1	4.3	3.0	9.4	0.2	4.6	
39 和 歌 山		13.87	30.9	18.4	—	19.3	3.9	12.9	9.6	3.6	—	—	1.4	
40 千 葉		13.68	27.0	14.4	—	16.5	23.2	4.6	0.7	4.7	0.7	0.1	8.1	
41 奈 良		13.21	47.4	20.9	2.6	—	1.0	10.8	9.8	4.5	—	—	2.9	
42 福 岡		12.82	66.2	0.9	—	12.2	0.6	13.8	3.2	2.4	0.3	—	0.4	
43 神 奈 川		12.42	55.0	11.2	—	7.5	4.7	10.6	4.4	6.1	—	—	0.6	
44 大 阪		8.06	34.5	0.2	0.4	0.4	3.6	1.7	48.0	5.0	0.6	0.8	4.8	
45 東 京		6.08	38.3	26.7	—	—	2.3	10.3	8.8	0.2	13.3	—	—	
45府県計			21.75	35.9	19.2	0.3	7.4	5.8	13.7	11.1	2.4	2.2	0.2	1.8

資料：『農商務統計表』明治30年度版および大正元年度版。

註 1) 「0.0」は0.05未満であることを、「—」は勸業支出がゼロであることを示す。
 2) 府県の順位は、人口100人当りの勸業予算額による。

50%以上が共進会・博覧会等に支出され、第40位の製糸県・長野では普通農業と測候所のみで85%に達し、蚕糸業への支出はゼロであった。これにたいし1912年では、支出ゼロという府県の多い項目が(茶業と報告・調査を除き)大幅に減少する一方、特定項目が予算額の50%以上となることも稀となる(表中では、山梨県の山林業と福岡県・神奈川県普通農業のみ)。前節で勸業予算の府県間格差が縮小したという事実をみたが、それは内容面における以上のような同質化の傾向を伴っていたのである。

すでに第I節で示唆したように、地方勸業政策の同質化を促した重要な要因として、府県にたいする国庫補助金方式と(民間における受け皿としての)同業組合制度の確立という、中央政府主導の施策が考えられる。ここでは前者について一瞥しよう。

藤田武夫は、日露戦後の地方財政史における1つの基本的流れとして中央政府より地方への委任事務の増加をあげ、その一環として教育、勸業、土木にかんする国庫補助制度の拡充があったと指摘している。そして、勸業関係の国庫補助法令の主要なものとして、1899(明治32)年の農事試験場国庫補助法(7年後に工業をもカヴァーする産業試験費講習費国庫補助法となる)、1909(明治42)年の耕地整理及土地改良奨励費規則、桑園増殖奨励費交付規則、1911(明治44)年の病虫害予防奨励規則、荒廢地復旧費補助規則をあげている¹⁵⁾。そこで、これらの国庫補助金がついた事業が、各府県でどの程度実施されていたかを、1912年度についてみる。まず農事試験場(あるいは講習所)および水産試験所(あるいは講習所)¹⁶⁾にたいするなんらかの予算計上を行っていた府県をみると、45府県中43に及ぶ。耕地整理および土地改良の場合、1県を除きすべての県で予算計上がみられ、病虫害予防にかんしても40府県で実施された。これにたいして桑園関連および荒廢地復旧関連の事業は、上記の3事業ほど多くの府県で

実施されていない。しかし、前者の場合は23府県、後者については27府県と、半数以上のところで予算計上がみられるのである。

いま仮に、ほとんどの府県で予算計上のみられる農事試験所・講習所、耕地整理および土地改良、病虫害予防に関連した勸業支出額を合計してみると、45府県計で219万2千円となる(うち50%以上が耕地整理および土地改良事業費で、119万2千円である)。これは実に、普通農業関連予算総額の59%に達する。先にもみたように、明治後期に勸業支出が増加するのは、非農業だけではなく農業にたいしてもそうであったが、その背景には、以上のような国庫補助を通じての地方農業政策の一元化があった。この時期、とくに1903(明治36)年以降の農政のことをしばしば「サーベル農政」——「サーベルの一閃勧誘の千百に優る」と表現された——と呼ぶが¹⁷⁾、現実には、補助金制度による地方コントロールの効果も無視できないものと思われる。そしてそれは、程度の差はあれ、林業にかんしても、また桑樹栽培にかんしてもいえることではないかと思われる¹⁸⁾。

III. 2. 「後進性」と産業振興

しかし、明治後期に府県勸業支出が伸び、かつまたその府県間格差が縮小したのは、中央政府の——サーベルによると補助金によるとを問わず——誘導にのみ起因していたわけではなかった。地元の側における要求もまた肥大化してきていた。1880年代に各地の県会でみられた、「元來勸業ノ如キハ人民一步進ムレバ県官一步ヲ退クヘシ」¹⁹⁾(試験所廃止意見、山梨県、1880年)、あるいは「此〔勸業政策のための〕諮問会ハ豪農商ノ籠絡

17) 日本農業発達史調査会(1954), 352頁。

18) 国庫補助金は農業以外にも向けられた。1906年の改正補助法は工業試験場への補助も可能にしたのであるが、しかし工業にかんしては、農事試験場のようにならぬだけではなかったようである。1912年度に工業試験場(あるいは講習所)への予算を計上している府県は、18にとどまっているからである。在来工業にたいする政策としては、本稿で触れえなかった同業組合を通しての取締と指導のほうも、重要な意味をもっていたといえるかもしれない。この点にかんしては、由井(1964), 34頁以下を参照。

19) 斎藤(1983), 282頁に引用。

15) 藤田(1949), 197-203頁。

16) 1899年法(および1906年改正法)は水産業をもカヴァーしていた。

表 5 1912 年度における府県の商工業予算

府 県 順位	人口 100 人当り (円)	勸業予算 総額にた いる割合 (%)	商工業予算中の最大支出項目
1 福 井	8.29	32.5	輸出羽二重検査所 26,616 円(53.0%)
2 滋 賀	7.92	19.7	工業試験所 43,148 円(85.8%)
3 石 川	7.04	20.3	輸出羽二重検査所 16,767 円(31.4%)
4 山 形	6.81	22.1	物産陳列場 49,159 円(78.7%)
5 岩 手	5.81	21.9	軽便鉄道敷設補助 15,000 円(33.0%)
6 愛 媛	5.79	24.3	物産陳列場 48,803 円(80.9%)
7 鳥 取	4.81	9.6	工業技術員 5,043 円(24.4%)
8 京 都	4.68	18.9	織物試験所 51,225 円(93.2%)
9 岐 阜	4.62	10.8	工業試験場 37,097 円(80.4%)
10 富 山	4.27	8.1	工業試験場 18,539 円(58.9%)
45 府 県 計	2.64	11.1	
中 位 値	2.12	8.4	
第 1 四分位値	3.87	14.6	
第 3 四分位値	0.83	5.1	

資料:『農商務統計表』大正元年度版。

表 6 1912 年度における府県の養蚕・製糸業関連予算

府 県 順位	予 算 額			人口 100 人当り (円)	勸業予算 総額にた いる割合 (%)
	桑 園 (円)	蚕 糸 業 (円)	計 (円)		
1 鳥 取	5,000	66,551	71,551	16.66	33.1
2 長 野	10,000	219,900	229,900	16.48	60.6
3 岐 阜	5,000	146,035	151,035	15.12	35.2
4 鳥 根	—	93,061	93,061	12.82	32.7
5 福 島	—	128,266	128,266	10.47	39.1
6 愛 知	—	180,540	180,540	9.53	35.8
7 山 形	1,630	76,206	77,836	8.49	27.6
8 宮 崎	—	45,421	45,421	8.10	19.6
9 静 岡	—	109,369	109,369	7.89	38.0
10 滋 賀	3,000	40,312	43,312	6.82	16.9
45 府 県 計	85,798	2,246,785	2,332,583	4.71	21.6
中 位 値				4.18	17.2
第 1 四分位値				6.49	26.4
第 3 四分位値				2.40	13.8

資料:『農商務統計表』大正元年度版。

策ナリ」²⁰⁾(勸業諮問会廃棄意見, 島根県, 1889 年)というタイプの議論は姿を消していた。代って, 勸業支出の増加を求める声が聞かれるようになってきていたのである。

けれどもこれは, たんに時代の政治的風潮の変化だけではなかった。すでにみたように, この過程でとくに積極的な勸業予算を組んだ府県は後進

的のところ——経済的に「未開発」な地域および産業面で「退歩」が生じていた地域——に多かった。そしておそらく, そのような地域においては島根県知事・大浦兼武の発言に端的に表われていたように, 経済的後進性脱却の鍵を, 農業以外の産業の振興にみていたところが多かったのではないと思われる。

そこで, 明治末年においてどのような府県で商工業および養蚕・製糸業への勸業支出が多かったかをみてみよう。表 5 が商工業予算, 表 6 が養蚕・製糸業関連予算を示している。いずれも, 人口 100 人当りでみて上位 10 府県がリスト・アップされている。このうち, 商工業予算は表 4 の欄 (8) に対応するが, 養蚕・製糸業の場合は同表の欄 (3) とは一致しない。これは表 4 では桑園増殖関連予算(先に述べた 1909 年の桑園増殖奨励費交付規則にもとづくもの)が普通農業の項目に入れられているが, 表 6 ではそれを含めて計算しているからである。

このようにしてみると, 普通農業以外の産業における養蚕・製糸業のウェイトの大きさに, あらためて驚かされる。ここでいう商工業には, 織物業も製紙業もすべての工業と流通関連業が含まれているにもかかわらず, それらは合計しても養蚕・製

糸業関連予算の約半分にしかならないからである。

しかし商工業予算にかんしては, 府県間のバラツキが大きい。したがって, 上位の府県では決して無視できない額の勸業費が支出されている。福井・石川の北陸 2 県では, 人口 100 人当り 7 円以上, 勸業予算総額に占める比率で 20% 以上に達している。支出対象は試験場, 検査所, 陳列場などの施設が多く, 補助・奨励費のウェイトはまだ小さい(この点, 農業の場合と異っている)。産業

20) 内藤(1968/77), 155 頁に引用。

としては羽二重(福井・石川だけではなく、山形や富山でも項目中にみえる)やその他の織物、さらには(本表には出ていないが)陶磁器、製紙といった在来型の工業が圧倒的に多い。岩手県における軽便鉄道敷設補助というのは例外であり、またその意味で興味深い。地理的には、近畿から東に多い。北陸から東北に多い、というように特徴づけられよう。

これにたいして養蚕・製糸業の場合には、予算レベルが高いだけではなく、府県間のバラツキも小さい。相当に多くの、府県でおそらくは製糸県(あるいは養蚕県)と見なされていないようなところでも、ある程度以上の予算がつけられていたということを示している。この点は、上位10県の分布をみてもいえる。もし勸業予算が生産の規模と比例して計上されるのであれば、長野県の勸業支出が際立って高く、それに他の東山諸県および関東地方の諸県が続くであろう。上位10県は、近畿より東の諸県によって占められるであろう。しかし表6の順位はそのようにはなっていない。たしかに長野県の養蚕・製糸業関連の予算規模は、他県と比べて大きい。しかし人口100人当たりで見ると、鳥取県がトップであり、他にも島根県、宮崎県という西日本の諸県で相当に多額の予算が計上されていたのである。西日本、とくに山陰地方では——先にみた大浦・島根県知事の言葉に表われているように——養蚕・製糸に、開港以後に「退歩」した産業、とくに棉作に代る産業としての発展を期待していたといえるのではないだろうか。それはおそらく、かつての先進棉作地帯であった愛知県についてもいえることであろう。

「典型的な後進国(backward country)の状況というのは、一方では、その国における経済活動の現実の状態および産業発展への障害と、他方では、工業化というものが本来約束してくれる大いなる希望(great promise)との間に生ずる、緊張関係(tension)によって特徴づけられる」²¹⁾、というのはガーシェンクロンの言葉であるが、国民国家レベルではなく地方レベルでみた場合も、それ

は大筋において当てはまるといえよう。ただし、上記の観察は、「後進性」の「現実」がたんなる未開発ということではなく、「退歩」の感覚を伴ったときに、「緊張関係」が一層大きくなること、および、その場合に必ずしも常に「近代型」の工業化に「大いなる希望」を見出すとはかぎらないこと、輸出が在来的な産業によって担われている場合には、そのような在来産業の移植・振興策が積極的にとられることがあることをも、示唆している²²⁾。

IV. 結 語

以上、府県勸業費の観察を通して、明治後期に府県レベルにおける勸業支出の増加と勸業政策の同質化が進んでいたことを確認した。またその要因として、中央政府サイドでは、同業組合制度の整備とならんで国庫補助金制度の拡充が、地方政府サイドでは、府県内諸地域間の張り合いエキューレーションとならんで経済的後進性の自覚——とくに産業面で「退歩」したという意識——が重要であることもみてきた。

それでは、このような中央政府の意図と地元側の事情とはどこで接点をもったのであろうか。同業組合という組織がその1つであったことは、すでに山梨県の事例によって指摘した²³⁾。しかし、それ以外には接点がなかったのであろうか。これはもはや本稿の範囲をこえた問題であるが、その点にかんし最後に次の2点を指摘しておきたい。

第1の点は明治40年代にかかわる。この時期は、府県勸業支出が増加した時代であるとともに、他方では内務省主導による民衆統合の試みである、地方改良運動の時代でもあった。この運動は、かつては在野の運動であったさまざまな流れを取り

22) 興味深いことに、蚕の改良品種普及は西日本養蚕県のほうが早かった(清川, 1980, 138頁以下)。また、明治末以降、生糸生産も西日本諸県において拡大率が高く、それに伴って生糸輸出港としての神戸の地位が少しづつ上昇してゆく、という現象がみられた(藤野ほか, 1979, 139-140頁; 横浜市, 1971, 256頁以下)。もっとも、その事実からただちに政策効果について論ずることは、ここでは差し控えたほうがよいであろう。

23) 斎藤(1983), 286頁, および293頁の註(59)。

21) Gerschenkron(1962), ch. 1, p. 8.

込むことによって実施されていったが、その流れの1つに前田正名の手によって1893(明治26)年に始められた郡是・市町村是運動がある²⁴⁾。町村是の作成は地方改良事業の1つとなり、その一環として、あるいはそれと並行して、農会・産業組合活動の充実、耕地整理事業の遂行が奨励されていった²⁵⁾。すなわち、かつては土木事業が内務省の地方コントロールの切り札であったが、いまや勸業事業もまたそのための手段となった。そのことによって、中央レベルで積極財政主義の政友会に対立していた、山県系内務官僚の下で勸業支出の増加が可能となったのである²⁶⁾。

第2は、地方改良運動スタート以前における地方レベルでの経済計画策定への動きが、地方勸業支出が明治後期に増加してゆく上で演じた牽引的な役割である。そのような動きの代表例が、いうまでもなく前田正名の郡是・市町村是運動であるが、しかし、それと密接な関連をもちながらも、(おそらく)根本的な理念の点で前田とは相容れない形で、府県独自の経済計画を立案してゆくところがみられる。たとえば、宮崎県は1906(明治39)年、県下全町村に町村是作成の訓令を出す、これは県をあげての産業振興政策の一環であった。また島根県では、1895(明治28)年、すでに言及した大浦知事が招集した殖産諮問会において「殖産十年計画」、すなわち事実上の県是を作成、物産ごとの増産計画をたてている²⁷⁾。両県はともに、

24) 祖田(1980)、第5章、とくに167頁以下。

25) この点、宮地(1970)に群馬県の事例への言及がある(21-25頁)。

26) 松方緊縮財政下では、小さくなったパイをめぐる、地方土木補助費の増額を求める内務省と、興業銀行設立による勸業資金供給をもって産業振興策を図る農商務省とが、しのぎを削っていた(御厨、1980; 梅村、1983)。それから考えれば、これは非常に大きな変化だといえよう。なお宮崎(1980)は、明治40年代の農政にかんして、政友会が山県系内務官僚と根本的に異った政策をもっていたかどうか疑問とし、政党として地方社会への浸透を図ろうとしたとき、すでに農会や産業組合が内務官僚に掌握されてしまっていたがゆえに、鉄道や道路建設費の獲得、すなわち積極財政主義へ傾斜していったのではないかと推測している(470-474頁)。興味ある指摘である。

27) その後、1909(明治42)年に「第2次殖産十年計画」、1918(大正7)年は第3次の「産業計画」、1928

明治40年代以前作成の町村是についてその所在が最も多く確認されている府県に属し²⁸⁾、また他方すでにみたように、明治30、40年代を通じて、積極的な勸業予算を組んでいたところである。とりわけ島根県の場合、当時の知事・大浦兼武は典型的な山県系内務官僚の一人であり、後に第2次桂内閣における農商務大臣として地方改良運動の一翼を担ったという点でも、注目に値する。

もちろん、これら2県以外にもまだ類似の事例は見出せるであろう。いずれにしても、今後それぞれの地域にかんして、勸業計画作成過程、計画の内容と実施過程、さらにはそれらの背後にあった地域経済の現実、等を明らかにする作業が必要である。

(一橋大学経済研究所)

引用文献

- [1] 有泉貞夫(1976)、「明治国家と民衆統合」『岩波講座日本歴史』新版、近代4、221-262頁。
 [2] ——(1979)、『明治政治史の基礎過程——地方政治状況史論』吉川弘文館。
 [3] 藤野正三郎ほか(1979)、『繊維工業』長期経済統計11、東洋経済新報社。
 [4] 藤田武夫(1949)、『日本地方財政発達史』河出書房。
 [5] Gerschenkron, A.(1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
 [6] 石川県議会史編纂委員会編(1969)、『石川県議会史』第1巻、石川県議会事務局。
 [7] 石塚裕道(1973)、『日本資本主義成立史研究——明治国家と殖産興業政策』吉川弘文館。
 [8] 吉川秀造(1935)、『土族授産の研究』有斐閣。
 [9] 清川雪彦(1980)、「蚕品種の改良と普及伝播——一代交雑種の場合」上・下、『経済研究』第31巻1、2号、27-39頁、135-146頁。
 [10] 御厨貴(1980)、『明治国家形成と地方経営——1881~1890年』東大出版会。
 [11] 宮地正人(1970)、「地方改良運動の論理と展開(1)——日露戦後の農村政策」『史学雑誌』第79編8号、1-45頁。

(昭和3)年に第4次計画と続く。それらの内容は内藤(1967/77)に簡単な紹介がある。

28) 高橋(1982)、24-26頁の府県別・年次別の町村是刊行状況表を参照。ただし、町村是所在件数と勸業支出の多さとの間に単純な相関はない。町村是運動が地域において誰の手によって推進されたか、いつ開始されたか、等の事情によって性格を異にしていたためと思われる。

[12] 宮崎隆次(1980),「大正デモクラシー期の農村と政党(1)」『国家学会雑誌』第39巻7-8号, 445-511頁。

[13] 宮崎県企画局編(1954),『宮崎県経済史』宮崎県庁。

[14] 内藤正中(1967/77),「日本近代における産業化の展開過程」『東洋学術研究』第5巻12号;内藤(1977)に再録, 143-153頁。

[15] ——(1968/77),「資本主義確立期における地方勸業政策」『島大法学』第12号;内藤(1977)に再録, 154-174頁。

[16] ——編(1977),『近代島根の展開構造』, 名著出版。

[17] 中村隆英(1978),『日本経済——その成長と構造』東大出版会。

[18] 日本農業発達史調査会(1954),『日本農業発達史』第5巻, 中央公論社。

[19] 大川一司ほか(1967),『物価』長期経済統計8, 東洋経済新報社。

[20] 大内力(1959),「資本主義的商品経済と農業」東畑精一・宇野弘蔵編『日本資本主義と農業』岩波書店, 所収, 44-137頁。

[21] 斎藤修(1983),「地方レベルの殖産興業政策——山梨県の事例を中心として」梅村・中村(1983)所収, 265-294頁。

[22] 島根県(1966),『新修島根県史』史料篇, 近代中, 島根県庁。

[23] 祖田修(1980),『地方産業の思想と運動』ミネルヴァ書房。

[24] 高橋益代編(1982),『郡是・市町村是資料目録』一橋大学経済研究所日本経済統計文献センター統計資料シリーズ第23号。

[25] 梅村又次(1969),「明治期の人口成長」社会経済史学会編『経済史における人口』慶応通信, 118-141頁。

[26] ——(1983),「松方デフレ下の勸業政策」梅村・中村(1983)所収, 239-263頁。

[27] 梅村又次・中村隆英編(1983),『松方財政と殖産興業政策』東大出版会。

[28] 横浜市(1971),『横浜市史』第5巻上, 横浜市役所。

[29] 由井常彦(1964),『中小企業政策の史的研究』東洋経済新報社。