

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 27 年 6 月 7 日現在

機関番号：14401

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2012～2014

課題番号：24520747

研究課題名(和文) 享保改革期幕府開発・治水政策の研究

研究課題名(英文) A Study on Land Development and River Improvement Policies in the Kyoho Reforms Period

研究代表者

村田 路人(murata, michihito)

大阪大学・文学研究科・教授

研究者番号：40144414

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、堤外地政策という新たな観点から、享保改革期における幕府の開発政策と治水政策の特質について検討した。幕府は享保5～6年に国役の性格を変化させ、大規模普請に対応可能な治水体制を作り上げた。ついで享保7年(1722)、幕府は、それまでの、堤外地の開発抑制により水害の芽をできるだけ事前に摘み取るという考え方を改め、堤外地を積極的に開発し、それに伴う水害の危険性増大を強固な堤防を築くことによって解決するという考え方を採用した。幕府の開発・治水政策の転換は、享保改革期における国家統治権強化を背景とするものであった。

研究成果の概要(英文)：To bring a fresh perspective to the Tokugawa Shogunate's riverside land policy (Teigaichi-Seisaku), this research has aimed at investigating distinctive land development and river improvement plans carried out in the Kyoho Reforms period. In 1720 (Kyoho 5) and 1721 (Kyoho 6) the policy called Kuniyaku (a set of public duties imposed by the Shogunate in certain provinces of Japan) underwent a change. This policy change enacted flood control measures suited to large construction projects. In 1722 (Kyoho 7) the Shogunate abandoned the former plan for keeping the undertaking for development under control in order to forestall possible flood damage. Instead the Shogunate adopted a new approach to the elimination of flood damage by constructing a firm embankment. The fact that the transformation in national land development and water control policies took place at that time can be fully understood by taking into account the relevant context of strengthening the Shogunate's sovereign power.

研究分野：日本近世史

キーワード：堤外地政策 開発政策 治水政策 享保改革 国役 国家統治権 水害

1. 研究開始当初の背景

享保改革の中心的課題は幕府財政の再建であり、それを実現するため、幕府は年貢増徴策とともに新田開発政策を積極的に推進し、年貢増収を図った。享保改革期における幕府の開発・治水政策については一定の研究蓄積があるが、従来の研究は、(イ) 開発政策と治水政策を有機的に関連させて論じたものがない、(ロ) 開発政策・治水政策ともに、当該期の幕府政治史と関連づけて取り上げたものがない、(ハ) 開発政策史・治水政策史ともに、関東地域における分析をふまえてイメージが形作られる傾向にあり、上方や美濃などをも視野に入れたものとなっていない、という問題があった。

研究代表者(村田)は、2008年以降いくつかの論考を発表し、17世紀中期以降享保改革期にいたるまでの上方における幕府の堤外地(ていがいち)政策について、時代を追いつつ順次検討を加えてきた。堤外地とは堤防と堤防とに挟まれた地のことで、ここには上流から流れ下る土砂の堆積作用によって形成された附洲(つきす)・寄洲(よりす)・川中島などが存在した。堤外地は新田開発の対象となったが、堤外地の開発は、河水の円滑な流れを阻害し、治水上好ましくない結果をもたらすことが往々にしてあった。そのため、幕府は治水上の観点から堤外地の存在形態や利用形態について一定の規制、すなわち堤外地政策を行った。研究代表者が堤外地政策に目を付けたのは、従来、そのような視角から幕府の治水政策を本格的に論じたものがなかったためであるが、堤外地政策を分析する中で、開発と治水のせめぎ合いの場であった堤外地に対する堤外地政策こそが、開発政策と治水政策を有機的に関連させて考察する上で極めて有効な観点であることを痛感した。すなわち、上記(イ)の問題点を克服する鍵は堤外地政策にあると認識するに至ったのである。

また、かつて研究代表者は、享保3年(1718)春、上方を対象に、堤外地における作付の全面的禁止を含むきわめて厳しい堤外地政策が打ち出されたものの、同年秋に撤回されたことを明らかにした。堤外地政策の転換 再転換という目まぐるしい過程は、享保改革期初期における幕政の試行錯誤の反映であるが、この事例は、幕府政治史との関わりにおいて幕府の開発・治水政策をとらえるべきことを示している。こうして、研究代表者は上記(ロ)の問題点の克服が必要であると考えるに至った。

さらに、享保改革期の開発政策については、享保7年の江戸日本橋における新田開発奨励の高札設置をもってその起点とし、その後実際に各地で新田開発が行われていくという理解が一般的であるが、それは関東地域の分析から導かれた一面的な理解である。かつて明らかにしたように、上方の事例を見る限り、享保改革期に限っても、高札設置以前に

幕府の手によって堤外地開発事業が進められている。こうして、研究代表者は、堤外地政策研究を進める中で、上記(ハ)の問題点を強く認識するようになった。

2. 研究の目的

今回の研究を進めるにあたり、以下の3点を目的として掲げた。

(1) 「1. 研究開始当初の背景」にあげた(イ)の問題点の克服を試みる。すなわち、開発政策と治水政策を有機的に関連させて分析し、両者の関係を解明する。より具体的にいえば、享保改革期の上方を対象に、堤外地政策の展開過程、大河川の堤防修復システムの変化、河川管理制度の変化などを明らかにし、本来矛盾する関係にある開発と治水について、幕府がどのように折り合いをつけようとしたのかを解明する。一方、大河川の堤防修復システムについては、享保7年(1722)を境に大きく転換した国役普請制度に関する研究代表者の研究(村田路人『近世広域支配の研究』大阪大学出版会、1995年)があるが、開発政策との関わりについては検討していないため、この点の検討を行う。また、河川管理制度の変化についても、研究代表者が簡単な紹介を行っているが、不十分である上に開発政策との関わりという観点からのものではないので、改めて検討したい。

(2) 「1. 研究開始当初の背景」にあげた(ロ)の問題点の克服を試みる。すなわち、享保改革期の開発・治水政策を、当該期の幕府政治史と関連づける。享保改革期に限らず、開発政策・治水政策の決定にあたっては、さまざまな政治的要因が大きく作用した。政策担当者の政治的位置や政治的影響力によって政策内容が大きく左右されることは珍しいことではなかった。享保3年(1718)の堤外地政策の転換 再転換の事例も含め、勘定奉行伊勢貞勅や勘定吟味役辻六郎左衛門をはじめとする幕府中枢部の人的配置との関わりで開発・治水政策の展開を跡づけたい。

(3) 研究目的は、基本的には上記(1)(2)であるが、作業を進めるにあたっては、「1. 研究開始当初の背景」にあげた(ハ)を絶えず意識する。すなわち、各地域の事例をふまえた享保改革期における開発・治水政策の総合的把握に努める。

3. 研究の方法

本研究課題を果たすため、以下の方法をとった。

(1) 本研究を進めるにあたって、基本的な史料として第一にあげられるのは、上方地域の河川沿岸村々に残されている、堤外地開発および治水に関する史料である。具体的には、触留帳、村から幕府・領主に宛てた諸願の写、開発一件書類、村明細帳、新田検地帳、年貢免定、開発地をめぐる争論関係文書などであ

る。これらを可能な限り収集・分析する。

(2) 河川沿岸村々に残されている近世史料とならんで、本研究の基本史料となるのは、幕府中央や、大坂町奉行所など幕府の出先機関によって作成された、堤外地開発および治水に関する史料である。これは、量的には地方文書に較べはるかに少ないが、可能な限り収集・分析する。

(3) 近世における開発および治水に関する研究史の検討を行い、現在の研究水準と問題点を確認する。

(4) 享保改革に関する研究史の検討を行い、現在の研究水準と問題点を確認する。

(5) 堤外地開発および治水を考察する際、一定の河川工学的知識が不可欠となる。そのため、河川工学に関する文献を収集し、その成果の吸収に努める。

4. 研究成果

本研究の成果は、以下の通りである。

(1) 貞享期(綱吉政権期)から享保期(吉宗政権期)までの上方における幕府の堤外地政策の流れを整理し、享保7年(1722)に、堤外地の開発抑制により水害の芽をできるだけ事前に摘み取るうとするそれまでの考え方から、強固な堤防を築くことにより、堤外地の積極的开发に伴う水害の危険性増大という問題を解決しようとする考え方に転換したことを明らかにした。以下、具体的に述べる。

幕府が天和3年(1683)から貞享4年(1687)にかけて実施した貞享期畿内河川整備事業は河村瑞賢が主導したものであるが、この事業の内容は、淀川最下流部に位置する幕府直轄都市大坂の保全と経済機能の維持・発展をはかる、淀川筋(淀川の上流の宇治川も含む)、木津川筋、大和川筋の円滑な水行(水の流れ)をはかる、川床の上昇や洲・島の形成をもたらし、水害の原因となっている山間部における土砂流出を抑える、というものであった。つまり、大坂を重視しつつ、水行の障害となるものを取り除くとともに、土砂流出問題の解決を図るというものであり、開発抑制・治水重視型の事業であったといえる。

ところで、貞享期畿内河川整備事業において土砂留制度が発足したが(貞享元年)、これは、伊勢国や畿内に本拠のある大名に、それぞれ摂津・河内・大和・山城・近江五カ国のうちの定められた郡を割り当て、毎年土砂留(砂防)を行わせるというものである。各土砂留担当大名の受持区域は郡を単位とするものであり、当然そこには幕領だけでなく私領も存在したから、幕府は土砂留担当大名を通して広域的な支配権を行使したことになる。また、この事業において実施された堤

外地政策である葭刈捨(堤外地に生えている葭を年間数回刈り、生育させないようにすること)強制や流作(洪水時、冠水によって無収穫となるリスクを前提に行われる耕作)禁止も、個別領主の領有権を掣肘することが往々にしてあった。これらは、綱吉政権期における国家統治権の強化を背景に行われたものである。

その後、上方における幕府の開発と治水についての政策基調そのものは変わらなかったが、綱吉政権後半期の元禄6年(1693)になると、幕府は百姓の新規流作願いに対しては条件付で認めるようになるとともに、堤外地の開発も積極的に進めていくようになる。すなわち、堤外地政策の建前と実態の乖離が進むことになったのである。享保3年(1718)には、流作が全面的に禁止されることになり、現に存在する堤外地のすべての田畑の取り払いが命じられたが、すぐに撤回された。これは、享保改革期初期に見られる幕府の試行錯誤の反映と考えられるもので、開発重視、堤外地政策の後退という流れは、もはや押しとどめることができないものとなっていた。

享保7年、幕府はそれまで建前としては禁止していた上方における流作を、はじめて公に認めた。これに応じて、村々からは堤外地開発願いが出された。もちろん、開発にあたっては、治水上の観点に基づく大坂町奉行所の吟味を経ることが必要とされたため、開発希望がすべて認められたわけではないが、「基本的に流作は禁止するが、治水上問題のないものは認める」という形から、「基本的に流作は容認するが、治水上問題のあるものについては認めない」という形への変化は、堤外地政策の質的転換というべきものであった。

(2) 堤外地政策の転換(堤外地の積極的开发)と抱き合わせの形で採用された畿内国役普請制度を、国役の変質という観点から位置づけ直した。以下、具体的に述べる。

享保5年に出された国役普請令に基づき、畿内以外の地域では、同年から同7年にかけて国役普請制度が構築された。一方、畿内では、享保7年に、摂津・河内両国と山城国で別々に展開していた国役普請制度を統合・再編した新たな国役普請制度(畿内国役普請制度)が発足する。こうして、享保5~7年に全国的に国役普請制度(享保国役普請制度)が成立するが、これは、幕府が強力な国家統治権を背景に主導性を発揮して治水普請を行うとともに、普請費用を広く幕領・私領に国役賦課するというものである。このような普請方式が誕生した背景には、堤外地の開発をも含めた新田開発の進行に伴う水害の危険性の高まりや、水害の大規模化があった。享保7年の上方における流作公認は、大規模普請を可能にする国役普請制度が整ったことを前提に打ち出されたものと考えられる。享保7年以降、幕府は水害の芽を事前に摘み

取ることにより水害を未然に防止するという考え方を放棄し、強固な堤防を維持することによって、開発優先主義に伴う水害の危険性の増大という問題を解決しようとしたのである。

享保7年の畿内国役普請制度の成立を、それ以前の国役普請制度との比較を念頭におきつつ、国役の性格の変化という側面から位置づけ直してみると、個別領主支配を前提とした役賦課から村々に対する直接的な役賦課への変化、一部領主を除く領主の所領村々に対する役賦課から全領主の所領村々に対する賦課への変化、拝領高および込高に対する賦課から有高に対する賦課への変化、と整理することができる。吉宗政権は、近世初期以来の国役の性格を変質させることにより、新たな段階に立ち至った水害問題に対処しようとしたといつてよい。

(3) 綱吉政権も吉宗政権も、ともに国家統治権の強化を目指したが、前者が、いわば自身の身を切りながら水害防止のための体制を構築しようとしたのに対し、後者は、水害の危険性の増大をやむを得ないものとして、自身の利益追求を優先させたことを明らかにした。以下、具体的に述べる。

享保期の開発・治水政策においては、幕府の国家統治権の強化が認められた。吉宗政権下では、日本総図製作(享保2年)、全国の戸口および面積の調査(同6年)、丹羽正伯・植村左平次らを全国に派遣して藁草見分をさせた藁草政策(同5年以降)などの政策が実施されたことが知られている。いずれも吉宗政権における国家統治権強化を物語るもので、享保期の開発・治水政策もその一つとして位置づけられる。

ただ、享保期の開発・治水政策に限っていえば、私領救済措置に見られる公共的側面はうかがえるものの、それ以上に、幕府の利益を露骨に追求したものであるという印象が強い。財政再建が至上命題である以上、それは当然ではあるが、ここに綱吉政権との違いを見ることができる。貞享期畿内河川整備事業中およびそれ以後にとられた堤外地政策では葭刈捨強制が行われたが、その対象となったのは、実際には小物成地となっている幕領の葭場であることが多かった。いわば、綱吉政権は自身の身を切りながら水害を防ごうとしたといつてよい。それに対して吉宗政権は、水害の危険性の増大をやむを得ないものとして、自身の利益追求を優先したのであった。

(4) 本研究の研究史上の位置づけおよびその波及効果については、以下のようにまとめることができる。近世における幕藩領主の開発政策・治水政策については、これまで堤外地政策という観点から検討されることがほとんどなかった。また、両政策は、極めて密接な関係を有しており、いずれか一方だけ

の分析では十分なものとはならないが、堤外地政策という概念は、両者を有機的に結びつけて考察する上で極めて有効な概念である。その意味で、本研究は近世の開発政策・治水政策の研究に対して新たな方法論的提起を行ったものであり、今後、当該分野の研究は新たな展開を見せることになる。本研究により、享保改革期の開発政策および治水政策の実態が明らかになったが、その成果は、享保改革研究を進展させることになる。本研究では、上方に視点を据えて享保改革期の開発政策および治水政策を分析した。その結果、幕府中央の動きと上方の動きにはズレがあることが判明した。この事実は、幕政史研究のあり方に反省を迫るものである。今後、幕政史研究は、地方の動きを十分視野に入れたものになる。本研究では、綱吉政権と吉宗政権の性格の差に留意した。ともに国家統治権の強化に努めた政権であるが、その差異については、これまで十分な説明がなされていない。本研究は、十分な実証を伴ったものではないものの、この点について言及しており、今後、綱吉政権論または吉宗政権論に資するところがあるだろう。

(5) 本研究では、「2. 研究の目的」の(2)の課題については十分検討することができなかった。これを今後の課題としたい。また、寛政改革期および天保改革期における開発政策と治水政策についても、堤外地政策に注目しながら今後検討を進めていきたい。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計5件)

村田路人「『非領国』と広域支配」(『愛知県史のしおり』資料編22 近世8 領主2、査読無、4-7頁、2015年)

村田路人「江戸時代の大和川治水と堺奉行所」(堺都市政策研究所編『フォーラム堺学』第19集、堺都市政策研究所、査読無、45-83頁、2013年)

村田路人「大和川付替の治水史的意義」(『大阪商業大学商業史博物館紀要』第13号、査読無、59-67頁、105-111頁、2012年)

村田路人「河村瑞賢の治水事業」(『学会会報』第894号、査読無、46-51頁、2012年)

村田路人「近世治水史研究の新たな試み 堤外地政策から治水をみる」(『歴史科学』209号、査読有、45-62頁、2012年)

[学会発表](計1件)

村田路人「書評 熊谷光子『畿内・近国の旗本知行と在地代官』」、大阪歴史科学協議会2014年4月例会、2014年4月19日、クレオ大阪中央(大阪府大阪市)

〔図書〕(計3件)

村田路人他、岩波書店、大津透・桜井英治・藤井讓治・吉田裕・李成市編『岩波講座日本歴史第12巻近世3』、2014、1-34頁(「吉宗の政治」を執筆)

村田路人他、枚方市、枚方市史編纂委員会編『新版 郷土枚方の歴史』、2014、104-202頁(第4章「近世の枚方」を執筆)

村田路人他、大阪狭山市、大阪狭山市史編さん委員会、大阪狭山市教育委員会教育部歴史文化グループ市史編さん担当編『大阪狭山市史 第一巻 本文編通史』、2014、248-297頁(第4章第1節「所領と支配」を執筆)、330-354頁(第4章第3節「近世の狭山池」の一部を執筆)

〔産業財産権〕

出願状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況(計 件)

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

村田 路人(MURATA, Michihito)

研究者番号：40144414

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：