

# 近代地方行政制度をめぐる確執

丑 木 幸 男

## はじめに—町村合併と道州制—

近代日本の地方行政制度は、戸籍区、大区小区、連合戸長制、明治十七年の改正による連合戸長制の強化、市制町村制とめまぐるしく推移した。さらに明治期の町村合併、昭和期の市町村合併、平成の市町村合併と続き、江戸時代には6万余あった町村が、現在は1772に激減し、さらに1000にまで統合しようとしている。市町村の合併とともに府県を統合する道州制の議論がさかんになってきたり、市町村・府県の広域化が進展しはじめてきた。地方行政制度の動向を、地方自治体規模の適正化という視点で考え直してみる必要があるようだ。

従来の地方行政制度についての研究は、中央集権国家体制を整備する過程での試行錯誤であり、主体は国家であり、地方はその指示に従うだけで、全国で制度が画一的に成立したという見解が濃厚であった。

本稿では地方行政制度は中央政府の政策意図が一方向的に貫徹したという見解を否定し、中央と地方との確執の結果成立したという観点から、地方行政制度発足期の戸籍区から市制町村制までの動向を、基本的史料を紹介しながら再検討するものである。

### 一、地方行政組織をめぐる確執—戸籍区から大区小区へ—

明治4年(1871)4月4日に太政官第170号により次のとおり戸籍法を布告し、戸籍区および戸長を設置した(『法令全書』による、法令については以下同、適宜句読点を付した)。

#### 第一則

戸籍旧習ノ錯雜アル所以ハ族属ヲ分ツテ之ヲ編製シ、地ニ就テ之ヲ収メサルヲ以テ遺漏ノ事アリト雖モ、之ヲ検査スルノ便ヲ得サルニ依レリ、故ニ此度編製ノ法臣民一般華族士族卒祠官僧侶平民以下准之其住居ノ地ニ就テ之ヲ収メ専ラ遺スナキヲ旨トス、故ニ各地方土地ノ便宜ニ随ヒ予メ区画ヲ定メ、毎区戸長並ニ副ヲ置キ、長並ニ副ヲシテ其区内戸数人員生死出入等ヲ詳ニスル事ヲ掌ラシムヘシ

#### 第二則

戸長ハ必ス長ト副トニ限ルヘカラス、時宜ニヨリ長副数名アルモ妨ケナシトス

但戸長ノ務ハ是迄各処ニ於テ莊屋名主年寄触頭ト唱ル者等ニ掌ラシムルモ、又ハ別人ヲ用ユルモ妨ケナシ

#### 第三則

凡ソ区画ヲ定ムル警ハ一府一郡ヲ分テ何区或ハ何十区トシ、其一区ヲ定ムルハ四五丁モシクハ七八村ヲ組合スヘシ、然レ共其小ナルモノハ数十ニ及ビ、大ナルモノハ一二止ルモ都テ其時宜ト便利トニ任セ妨ナシ(略)

但急ニ区画ヲ定メ難キ所ハ仮ニ便宜ニ従ヒ一村一町ニテ検査セシムルモ妨ナシ、官ノ学校

兵隊屯所等又八大社大寺ノ別二区域ヲナセシハ、其官司ノ吏員其社寺等ノ執事等ニテ、戸長ノ事ヲ扱ハシムルモ妨ケナシ (以下略)

第一則ではそれまでの身分別に作成された人別帳を否定し、華族・士族・卒・神官・僧侶・平民を問わず、身分にかかわらず、「住居ノ地ニ就テ」と地縁的に「臣民」を掌握する戸籍を作成することを指示し、そのための区画を設置し、さらに各戸籍区に戸長・副戸長を置き、その機能を戸籍作成とすることを規定した。「戸長」という新しい役職をはじめて置いたのであり、職務は戸籍作成だった。「戸長」は「戸」籍を作成する「長」、すなわち戸籍作成業務の責任者として設置したのである。また、戸籍を作成するための組織として区画を設置した。

第二則では戸長は正副である必要もないし、複数でもよい、従来の名主等を任命してもよいと、振幅のある規定をした。

第三則で戸籍を作成する単位である区画について、「四五丁モシクハ七八村」を「組合」わせることとした。戸籍法にいう「区画」を現在では「戸籍区」と称している。

政府が戸籍法を制定した政策意図は戸長の職務を戸籍作成に限定することにあつたが、政府の意図に反して戸長が地方行政全般を担当する地方が多かった。府県の統治力を補完するために、江戸時代の取締組合村・大庄屋と同様に戸籍区を広域行政区として、戸長が村々の名主を統轄することを地方官が期待したのである。

ところが、翌明治5年4月9日には戸長と名主との職務が重複する部分があると、太政官第117号により次のとおり江戸時代以来の名主制度を廃止して、名主を戸長と改称することを布告した。

一 庄屋名主年寄等都テ相廃止、戸長副戸長ト改称シ是迄取扱来リ候事務ハ勿論、土地人民ニ関係ノ事件ハ一切為取扱候様可致事 (以下略)

庄屋名主を廃止して、戸長副戸長と改称して、これまで取り扱っていた事務、土地人民に関する事項すべてを管掌することにしたのである。前年の戸籍法で設置した戸長とのかかわりについてはなにも規定していない。

これに対して各地方官から、戸籍法による戸長と、名主を改称した戸長との関連について質問という形式で、戸籍法の戸長を存続させて、名主を改称した戸長の上に置くという、両者を重層的に設置する建議が相次いだ。旧戸長を廃止して新戸長に統一するという政府の方針を否定して、戸籍法の戸長を区長とし、村々の戸長を統轄する地方行政制度を地方官が提案したのである。明治5年4月には旧戸長を廃止することを指示して、地方官の提案を強硬に否定していた大蔵省は、同年10月10日に地方官の提案を受け入れて、大蔵省第146号により次のとおり広域区設置許可を布達して、大区小区制を追認したのである。

庄屋名主年寄等改称ノ儀ニ付当四月中御布告ノ趣モ有之候処、右ニ付テハ一區総括ノ者無之事務差支ノ次第モ有之哉ニ付、各地方土地ノ便宜ニ寄リ一區二區長一人、小区二副區長等差置候儀ハ不苦候条、給料其他諸費用トモ悉皆民費之積相心得可申、尤先前大庄屋大年寄扱ト唱候類自己ノ権柄ヲ以不正ノ儀モ有之趣、右ニ因襲シ事務壅蔽等ノ害相生シ候テハ難相成ニ付、區長差置候向ハ事務取扱方規則制限並給料等巨細取調可何出事 (以下略)

庄屋名主を廃止する布告を出したが、一區総括の者がいないと事務に差支えがあるとのことなので、区長・副区長を設置しても「不苦」と、あいまいな言葉で設置を認めた。地方官の要求をしつこく認めて、政府の方針を変更した苦渋が表現されているのである。

明治5年10月10日に政府が許可したが、その以前に大区小区制を実施した府県が多い。

九州地方では初期の近代史研究は明治10年(1877)の西南戦争に集中し、それ以外の事象についての研究が進展していない憾みがある。『熊本県史』では明治4年12月に郷単位に、32大区の

区画が設けられたことが記載されている程度である。戸籍区なのか大区なのか判断に迷うが、大区とすると政府が名主制度を廃止する以前に、熊本県では大区制を施行したことになる。

九州のなかでは『大分県史』近代篇 は大区小区制について次のとおり詳細に記述している。

明治4年7月29日、臼杵藩は50区を設置したとあり、戸籍区設置を記述した。

さらに明治5年3月中に、大分県は郡単位に八大区とその下に小区を設置し、戸長を任命したこと、同年3月29日、大分県第二大区（速見郡）第四大区（海部郡）第五大区（大野郡）で戸籍調査を終了したことを記述した。4月の名主制度廃止以前に大分県では大区制を施行したことになる。

ところが、明治5年5月10日の「大蔵省布達」第146号により「各地方土地ノ便宜ニ仍リ区長ヲ置ク」と、「戸籍編成の区画が行政区画として位置づけられ、ここに大区小区制が法制化されたのである」と評価し、さらに大分県では5月23日までに旧庄屋・年寄からの事務引き渡しを命じたと記述した。

その次に明治5年6月2日、庄屋・年寄廃止、6月20日までに戸長・副戸長へ事務引き渡しを命令、明治5年11月20日に「三長職制」を新設し、区長(大区総代) 戸長・副戸長(小区総代) 長(村総代)の三職制を設けたことを記述している。

明治5年5月10日の「大蔵省布達」第146号という『大分県史』近代篇 の記述は、明らかに同年10月10日の誤りであり、記述の前後関係をみると単純に10月を5月に間違った誤植とはいえ、5月と誤認しているようだ。「太政類典」を引用しているが、引用の際の誤読があったのであろうか。基本史料である『法令全書』を確認すべきであり、史料批判が不十分であったといえよう。

4月9日に戸長を廃止し、名主を戸長と改称することを政府が指示したことに対して、地方官が重層的な地方行政制度を提案し、大蔵省がそれを強硬に拒否していた時期に、「大区小区制が法制化された」ということはありえない。事実誤認とともに、「法制化」という評価に違和感がある。中央政府が布告をすれば、自動的に全国にその制度が定着して画一的に法制化するという思いこみがあるように感じられる。

前述したように、政府の政策を地方官が拒否して、異なる提案をしたことを政府が拒絶し、さらに地方官が提案し、中央と地方とのせめぎあいの結果、政府が妥協して地方官の提案を受け入れて大区小区制が認められたのであり、「法制化」という評価はなじまない。大蔵省第146号をよく読めば、全国画一的な制度を創生する政府の意図は読み取れず、「区長一人……副区長等差置候儀八不苦候」と、区長・副区長設置をしつづつ認めただけであり、地方官の提案に押されてやむをえず追認したものであることを、読み取ることができる。近代初期の諸制度は政府の命令により全国画一的にしかも単線的に成立したという平板な歴史像ではなく、政府と地方とのせめぎあいのなかで諸制度が成立し、その後も様々な可能性をはらみながらじくじく歩みが続いて、現在に至ることを発見することにより、わが国の近代地方行政史をダイナミックに把握できるのであり、近代史研究の面白さを体験でき、興味を掻き立てられるのではないだろうか。

## 二、連合戸長制をめぐる確執—戸長たちの反発—

### 郡区町村編制法と連合戸長

第二回目の近代地方行政制度をめぐるせめぎあいは、連合戸長制をめぐっておきた。

明治11年（1878）7月22日、太政官第17号布告で府県会規則・地方税規則とともに地方三新法のひとつである郡区町村編制法を次のとおり公布した。

第一条 地方ヲ画シテ府県ノ下郡区町村トス

第二条 郡町村ノ区域名称ハ総テ旧ニ依ル

第三条 郡ノ区域広濶ニ過キ施政ニ不便ナル者ハ一郡ヲ画シテ数郡トナス 東西北上  
中下其郡ト  
云カ  
如シ

第四条 三府五港其他人民輻湊ノ地ハ別ニ一區トナシ其広濶ナル者ハ区分シテ数區トナス

第五条 每郡ニ郡長各一員ヲ置キ每區ニ區長各一員ヲ置ク郡ノ狭小ナルモノハ数郡ニ一員ヲ置クコトヲ得

第六条 每町村ニ戸長各一員ヲ置ク又数町村ニ一員ヲ置クコトヲ得但区内ノ町村ハ區長ヲ以テ戸長ノ事務ヲ兼ヌルコトヲ得

郡区町村編制法の制定に深くかかわった井上毅が、地方官会議に対して行った議案説明によると、「第一大小区ノ重複ヲ除キ以テ費用ヲ節ス第二郡町村ノ旧ニ復シ以テ民俗ニ便ス第三郡長ノ職任ヲ重クシ以テ施政ニ便ス」と、地方行政制度改正の原因は、大区小区と地方行政組織の重複を除いて経費節減をはかり、以前の郡町村を復活して伝統を尊重して民意を反映させるとともに、郡長の監督による統制を強化して、全国統一的な地方行政組織の確立をはかることと、指摘した。

郡区町村編制法の原案は「旧慣ニ依ルニ町村ハ実ニ一ノ形体ヲ成シ大ナルモ之ヲ削ルヘカラス小ナルモ之ヲ并スヘカラス一町一村ノ人民ハ利害相依ルコト一家一室ノ如キアルノミナラス亦財産ヲ共有シ一個人ノ権利ヲ具フルモノ、如シ、町村ハ視テ以テ自然ノ一部落トシ戸長ハ民ニ屬シテ官ニ屬セス」と、戸長を「民ニ屬」した町村の総代と規定し、「官ニ屬セス」と行政官吏としての性格を否定したのである。

しかし、地方官会議で審議した結果「每町村ニ総代トシテ戸長一人ヲ置ク」と戸長の総代としての性格規定をした文言を削除し、「戸長ハ行政事務ニ従事スルト其町村ノ理事者タルト様ノ性質ノ者」と、戸長を行政官吏であると同時に町村理事者であると矛盾した性格規定をした。国家に対して町村が相対的に自立した公権力である性格を否定したのである。

郡区町村編制法の矛盾は、「区域名称ハ総テ旧ニ依ル」と伝統尊重をうたう第二条と、それを否定する第三～六条の間にある。第三～五条で郡区の分割を認め、第六条で数町村に戸長一人を置き、数町村の連合を認めたのは「総テ旧ニ依ル」という伝統尊重の原則を否定するものである。

大分県の郡区町村編制法期の動向を次のように『大分県史』では記述し、解明している。

公布から10日後の明治11年8月1日、郡区町村編制法の文面が大分県へ到着し、従来の10郡のうち国東郡を東西、海部郡を南北に分割して、11月1日に12郡を設置し、それぞれの郡長を11月4日までに任命した。

明治15年(1882)7月現在で、1207町村に町村役場が662あり、平均1.8町村が連合して、一人の戸長を置いたことになる。大区小区制期の明治8年(1875)3月13日に、大分県は町村合併を実施し、それまで豊後国にあった1818町村を800町村に合併したのだから、町村合併により4割、約1000町村が減少したのである。明治9年に豊前国宇佐・下毛2郡を福岡県から編入した。

全国的な動向として、政府の進める連合戸長村による町村の広域化に反発して、郡区町村編制法の伝統尊重の規定を根拠に各地で進めた連合村分離運動がある。群馬県では明治12年(1879)から17年(1884)まで325件もの連合村分離願が群馬県庁文書に保存されており、そのうち303件が認可されている。政府＝府県が設定した連合村の組み合わせに反対して、連合村を解体して多くの単独村にしてしまったのである。これが戸籍区から大区小区追認に至る第1回目のせめぎあい。次に、第2回目の中央と地方とのせめぎあいであり、その運動主体は戸長たちであった。

府県別に連合村への対応を検討した結果、明治13年(1880)の戸長数を100とすると、明治16年(1883)に戸長数が増加したのは、京都府の387を最高とし、和歌山県(176)、三重県(166)、群馬県(130)、長野県(129)、広島県(121)、山形県(115)、熊本県(110)などであり、主として西日本と東山道地方で連合村が分離して戸長数が増加し、戸長管轄区域が縮小した。逆に戸長数が減少して連合戸長制が強化され、管轄区域が拡大したのは、秋田県(19)、福島県(20)、青森県(23)など東北地方であった。相反する傾向が出ているのである。大分県では明治13年に1198町村に669人の戸長がいたのが、16年には662人、指数が99と微減し、戸長管轄区域がやや拡大した。しかし、せめぎあいの過程を検討できるような詳細な動向は不明である。

必ずしも全国に一般化できることではないが、西日本・東山道地方では連合戸長制に対する反発が強く、戸長を中心とした民衆の抵抗により、戸長数が増加して戸長管轄区域が縮小し、東北地方を中心とする地域では逆に戸長数が減少して、戸長管轄区域が拡大した。ともに政府の提示した連合村に反発して、自らの判断で地方行政を遂行する自治体の規模を模索したといえる。地方行政の分野で自生的近代化を試みたのである。

群馬県の事例にみたように、連合村分離願を明治16年までは政府の許可を得て県が、ほとんど全部を認めてしまったことが注目される。その理由を史料的に明示するものは発見できていないが、自由民権運動との関連が推定できる。

#### 名望家と民権運動

自由民権運動と地方自治要求運動との関連を検討する。

明治6年(1873)10月24日、政府は征韓論を否決したために、西郷隆盛は参議を辞職し、翌25日には板垣退助等も参議を辞職した。

明治7年(1874)1月17日に参議を辞職した板垣退助等が民撰議院設立建白書を提出し、士族民権運動が開始された。しかし、建白書提出者の一人であった江藤新平を中心とする佐賀の乱が明治7年2月1日におこり、士族反乱と民権運動とは反政府という点で共通した運動であり、民権運動の振幅の大きさを示すことにもなった。

大分県でも明治7年に士族民権結社である共憂社を結成し、翌明治8年には宇佐郡に民会を設置するなど民権運動が普及していた。

明治9年には、大分県中津支庁が戸長官選を指示したことに對して反対運動がおこり、その結果、翌年3月に戸長官選を取り消した。しかし、戸長・民会ともに県北四郡一揆に襲撃されており、戸長も民会も民衆運動とは対立する存在であったことを示唆している。

明治10年(1877)2月15日に、西南戦争がはじまり、4月1日には士族等が大分県庁を襲撃するなど大分県も大きく動揺した。9月24日に西郷隆盛が自刃して西南戦争が終了した。それ以後士族反乱に代わって言論で政府を批判する自由民権運動が活発になり、九州でも明治12年(1879)5月に、福岡で九州民権家集会を開催して、活発な運動を展開した。以前からあった士族結社が武力による政府攻撃から、言論による政府批判に運動の重点を移したのである。大分県からは亦一社が参加し、帰県後、鶴崎や岡などの各地を遊説した。

大分県内の民権結社とすると、明治8年に中津に設立された共憂社、10年の亦一社、11年の共立社、下毛郡の跡田演説会、宇佐郡の高家演説会などがあり、明治12年に7社、13年に5社、14・15年に4社あったことが知られている。

明治12年(1879)11月7日に愛国社第三回大会が国会開設署名運動を決議し、全国的に国会開設を求める民権運動を展開した。これに呼応して明治13年2月9日に、上毛・下毛・宇佐三郡で580人の署名を獲得して、大分県国会開設請願者代表が「国会創立ヲ請フノ建言」を元老院に提

出した。国庫の充実、条約改正を主張する国権主義的性格がみられるが、人民参政権を求めて、国会開設を要求したのである。

明治13年(1880)3月17日に開かれた愛国社第四回大会に、大分県から上毛・下毛・宇佐三郡639人総代の上田長次郎が出席した。建言書提出後も署名運動を継続し、1か月余の間に59人の賛同者を得たのである。なお、この大会で愛国社を国会期成同盟会に改称した。

しかし、同年11月の福岡集会では、愛国社から九州派が分離することを決定し、民権運動が分裂することになった。同年11月10日に国会期成同盟会第二回大会を東京で開催し、次回に憲法見込草案を持ち寄ることを決定し、各地で憲法草案の起草を開始した。

明治14年(1881)3月に筆頭参議の大隈重信が急進的な「憲法奏議案」を、参議たちの申し合わせを無視して提出し、それに対して伊藤博文等が反発し、政府内部の不統一が露呈した。

さらに明治14年7月21日に開拓使長官黒田清隆が開拓使官有物払い下げを次のとおり申請した。同郷の五代友厚等の関西貿易商會に1400万円を投下した官有物を38万円、30年賦という好条件であった。7月30日にその払い下げを、政府が決定してしまった。8月1日に発表されると、民意を反映する国会がないからこのような汚職事件が発生すると、開拓使官有物払い下げ反対と国会開設要求を結合させて政府を攻撃する反対運動が高まった。政府内部が分裂して弱体化しているところへ、政府高官の汚職事件として開拓使官有物払い下げ事件がおこり、政府はその対応に苦慮した。

同年10月1日に反政府運動がもりあがったところで、全国政党として自由党の組織化を決議し、政党設立の準備をはじめた。しかし、九州派が分離して、熊本公議政党を中心として、翌年に九州改進黨を結成した。

明治14年10月11日に存立の危機を感じた明治政府は御前會議を開き、立憲政体に関する方針、官有物払い下げ中止、大隈重信免官を決定した。明治十四年の政変である。

翌10月12日、10年後の明治23年(1890)に国会を開設する勅諭を出し、民権運動に一部妥協してその政府攻撃をかわした。

10月18日、自由党結成大会を開き、わが国で最初の全国政党を結成し、11月9日には板垣退助が総理に就任した。この明治14年に民権運動がもっとももりあがり、民権結社の設立がさかんとなり、また、憲法案(私擬憲法)起草活動が活発となり、自由民権運動が政府への対決姿勢を鮮明にした。

翌明治15年3月、九州改進黨創立大会を熊本で開き、九州での民権勢力の合同をはかった。大分県からも6人がこの大会に参加し、帰郷後竹田改進黨を結成した。さらに5月6日、大分県大懇親會を大分で開き、豊州立憲改進黨を結成したが、竹田改進黨は分立し、改進黨も分裂してしまった。自由民権運動のなかで九州派の動向は独特な位置を占めている。

明治14年をピークとして民権運動がさかんになり、開拓使官有物払い下げ事件という汚職事件もあり、政府攻撃が激しくなった。政府は存立の危機感を抱き、民権運動の矛先をそらせるべく、官有物払い下げを中止し、国会開設の勅諭を出し、憲法起草準備に取りかかった。そのいっぽうで、政府内の異分子であった大隈重信を罷免して統一した意思を持つ強い政府を確立して、民権運動に対決する準備を進めた。

政府が恐れたのは大きな勢力を持って政府を攻撃している民権運動と、戸長たちの地方自治要求運動とが結合することであった。民権運動に参加している戸長たちも多く、その可能性は高かったといえる。両者の運動が結合すれば政府攻撃がさらに強まり、存立自体が危うくなると政府は判断したのである。

戸長たちの地方自治要求を、国会開設運動を中心とした民権運動がくみ上げて、民権運動とし

て政府攻撃の材料のひとつにする可能性があったのか。地方自治要求と民権運動との関連を解明するために、民権運動の地方自治要求を検討しよう。

渡辺隆喜氏は諸新聞を典拠として民権派の地方自治要求を次のように整理した。

立志社系急進派はフランス的な天賦人権説に基づく自由を主張し、公議世論による憲法制定を要求し、地方的課題については大きな関心を払っていない。

東京日日新聞を中心とする漸進派は、君許国憲を主張した。政府が政権の一部を割譲して人権を与えることが政府の職務であり、人権は法律に依頼して政治的自由が保証されるものである。地方自治については加藤弘之の地方民会優先論を継承し、地方民会を国会以前に開設し、自治の精神を地方民会で養成してから国会の準備にかかるのがよいとした。

郵便報知等を中心とする穏健派は、イギリス的自由を模範とし、国会と地方自治の調和的發展が望ましく、君民合約憲法を主張した。民権と君権との権衡をはかり、国体の急激な変革ではなく、政治上の漸進的な改革を要求した。そのためには王権・政権・民権の分界を明確に画定し、詔勅によって国民の権利を拡張することにより民権が伸張するのが望ましいとした。

自治は民衆の日常的諸要求の政治化であり、地租軽減を要求し、その実現のために租税を協議する場である国会開設を要求した。豪農は内治を優先し、国家富強を実現するためには官民調和が必要であり、そのために地方分権を主張した。しかし、地方的利害は国家的利害に従属するとし、地方自治要求には限定的な姿勢であったと評価した。

さらに私擬憲法草案を典拠として政府系および民権派の地方自治像を検討した。

政府系は、府県会・町村会を開設するが、行政諮問的な議会にとどまる地方自治像であった。

国会期成同盟系は、地方自治が立憲制の基礎と位置づけ、府県を中心とする地方自治を要求した。

立志社系左派は、国家対抗主義の地方自治権を主張し、これも府県を中心とした。

改進黨系は、私擬憲法草案に地方自治の規定を設けていない。「中央干渉の政略を省き地方自治の基礎を建つる事」と綱領には掲げながら、地方自治への関心が薄いようだ。

以上の検討から民権運動自体からは国体論が払拭されず、新国家機構へ地域意思を反映し民意を調達するために地方自治を位置づけたが、全国組織である国会開設に主眼を注ぎ、地方自治要求は副次的位置づけをした。また、豪農は幕末から明治初期にかけて、開明的地方官に協力することにより、農村中心の開明化を願望し、集権に従属する分権を要求してきており、地方自治要求も妥協的性格が濃厚であったと結論づけている。

こうした検討により民権派は地方自治要求に触れてはいるが、中心的な課題としては認識していない。また、民権派の地方自治像は観念的であり、現実の地方行政の場でおこっている戸長たちの地方自治要求は理解していなかったといえる。民権運動の側から戸長たちの運動をくみ上げる姿勢はなかったのであり、政府が恐れていた両者が結合する可能性は低かったといえる。

なお、民権派は政治的変革を要求し、その結社は共同体の枠組みを超えた組織であったのに対して、困民党は社会的願望の共通性によって組織され、共同体関係を基礎として運動を展開した。従って民権運動と民衆運動との両者は、対立関係にあったことが指摘されている。

結合する可能性はあったと思われる自由民権運動と地方自治要求運動は、パラレルに展開して結合することはなく、民権運動と民衆運動はむしろ対立関係にあったとされており、日本近代初期の社会運動の未熟を示している。

#### 連合戸長制強化

明治十四年の政変以後自由民権運動と対決し、圧倒する自信を持った政府は、戸長たちの運動

に妥協していた地方行政の分野で巻き返しをはかった。それが明治十七年の改正である。いくつかの地方行政に関する改革を実施した。

明治17年(1884)5月7日に内務卿山県有朋は次の「戸長官選ニ付訓示心得」を出して、戸長管轄区域を拡大し、連合戸長制を強化した。

戸長役場所轄区域八(中略)府知事県令適宜之ヲ定ム可シト雖モ、一町村凡ソ五百戸以上ノ者ハ連合セスシテ戸長一員ヲ置クヘシ、其五百戸以下ノ町村ハ、便宜連合スルヲ得ルモ、合テ五百戸以上、五町村以上ニ及フヘカラス(中略)戸長ハ可成永ク其町村ニ居住シ、名望資産ヲ有スル者ニ就テ選任スヘシ

戸長役場所轄区域を府知事県令が定めるが、その適正規模は500戸を標準とし、それ以上の町村は単独を維持し、以下の町村を連合させるが、連合後の町村規模を500戸以上にはせず、また、5町村以上の連合は避けるとした。さらに戸長はその町村に居住する「名望資産」家を選任することを勧めたのである。明治16年の1戸長あたり平均管轄戸数は257.5戸であるから、ほぼ2倍に拡大する方針だったのであり、実際に連合村が再編されてその規模は17年には548.8戸、18年には665.4戸に拡大し、山県有朋の示した戸長管轄区域の適正規模500戸を上まわる連合戸長制が実現したのである。この連合戸長役場区域が明治22年(1889)の町村合併の基準となったのである。

同じ明治17年5月7日に区町村会法を次のように改正した。

第三条 区会ハ区長之ヲ招集シ其議案ヲ発ス、町村会ハ戸長之ヲ招集シ其議案ヲ発ス

第四条 区会ノ評決ハ区長之ヲ施行シ町村会ノ評決ハ戸長之ヲ施行ス(略)

第五条 区長ニ於テ区会、郡区長戸長ニ於テ町村会ノ議事若シ法ニ背キ又ハ治安ヲ害スルコトアリト認ムルトキハ其会議ヲ中止シ、府知事県令ニ具状シテ指揮ヲ請フヘシ(略)

第九条 議員ヲ選挙スルヲ得ヘキ者ハ満二十歳以上ノ男子ニシテ其区町村ニ二住居シ其区町村内ニ於テ地租ヲ納ムル者ニ限ル(略)

第十条 議員タルコトヲ得ヘキ者ハ満二十五歳以上ノ男子ニシテ其区町村ニ二住居シ其区町村内ニ於テ地租ヲ納ムル者ニ限ル(略)

第十一条 区会ノ議長ハ区長、町村会ノ議長ハ戸長ヲ以テ之ニ充ツ(以下略)

町村会に対する戸長の権限を強化し、府県が戸長に指示して町村の統制をはかろうとしたのである。第三条で町村会の招集、議案提出を戸長の権限とし、第四条で町村会の決議を施行するのを戸長とし、第五条で町村会の議事が法令違反または治安妨害のおそれがあると認めるときは、戸長に会議中止権を与え、府知事県令に報告してその指揮を受けさせた。第六条で府知事県令に町村会の停止、解散権を与えた。第九条、第十条で町村会議員選挙権を規定し、二十歳以上の地租を納入する居住者に選挙権、二十五歳以上の男子で地租を納入する居住者に被選挙権を限定した。第十一条で町村会議長をそれまでの議員の互選から戸長に変更した。第十二条で町村会を開設できない状況のときには府知事県令が内務卿の指揮を受けることにした。郡長・府知事県令・内務卿が戸長を三重に監督し、町村行政の統制を強化したのである。

また、同日に次のとおり府知事県令が戸長を任命することを決定し、戸長官選制を導入した。

戸長ハ府知事県令之ヲ選任ス、但町村人民ヲシテ三人乃至五人ヲ選挙セシメ府知事県令其中ニ就テ選任スルコトヲ得ヘシ、此旨相違候事

府知事県令が戸長を選任するが、具体的な方法は町村が三人から五人の戸長候補を挙げ、そのなかから選任した。町村では選挙により候補者を選び、得票数の多い順に推薦した。府知事県令は一位の候補者を選任することが多いが、下位の候補者から選任して、紛議になることも多かつ

た。

さらに町村費の強制徴収権を戸長に与え、戸長は一町村単位の財政ではなく、連合町村の財政を運営することになり、「むら」の私的経済と分離した広域町村の財政が公的性格を濃くしていき、戸長がますます町村住民から切り離されていくのである。

大分県では同年6月22日に戸長選挙法を改正して、県令が戸長を選任する戸長官選制が実施された。また、戸長管轄区域の基準について「町村役所所轄区域取り調べ心得」を公布して、「従来ノ慣行並ニ地勢等能取調べ、後来、行政ノ不便ヲ来タサザル様、最モ注意スルコト」と従来の慣行・地理的条件等を勘案して、行政効率を向上させるようにすることを注意した。具体的には戸数400～500戸を一区域とし、500戸未満の町村を連合させるが、5町村以上の連合はしないと制限を設けた。その結果、8月30日に町村役所所轄区域、町村役所位置を布達し、1207町村に291町村役所を設置し、1戸長は平均4.1町村、524.5戸を管轄した。

明治十七年の改正に対する地方の積極的な反発は顕著ではなく、明治12年以後のような戸長たちの抵抗はみられない。松方財政下の不況による農村の沈滞、地主制の確立などが指摘されているが、具体的な動向の解明は今後の課題としておきたい。

明治22年(1889)3月31日に大分県では町村合併を実施し、279町村になり、平均4.1町村、549.3戸を合併した。明治17年の291連合戸長より12町村少ないだけで、管轄区域も含めてほぼ17年の連合戸長制を基準として町村合併を行ったことを示している。

## まとめとして

明治初期の地方行政制度をめぐる中央と地方との2度にわたる確執をみてきた。

戸籍法期に戸籍区の戸長を廃止し、名主を改称した戸長に切り替えるという政府の方針に対して、地方官が戸籍法の戸長と名主を改称した戸長との上下関係を設けることを主張し、政府の拒否にもかかわらず、大分県も含めて地方では実質的な大区小区制を実施してしまい、最終的に政府が当初の方針を撤回して明治5年(1872)に大区小区制を追認したのが、第一回目の中央と地方とのせめぎあいであった。第一回目の中央と地方とのせめぎあいを担ったのは地方官であり、質問という形式で中央政府に大区小区の施行を要求したのである。

第二回目の中央と地方とのせめぎあいは郡区町村編制法期にあった。同法は伝統尊重と町村規模の広域化という矛盾した規定をしていた。広域化をはかり連合戸長制を施行した政府の方針に反対した戸長たちが、連合村分離願という形式で連合戸長制導入を拒否した。第二回目のせめぎあいで政府に反発したのは地方官ではなく、戸長であり、府県に対して数多くの連合村分離願を提出して要求したのである。群馬県のように願書を受け取った地方官は明治12年(1879)から16年(1883)まではこれを認め、連合村を解体して単独の戸長を多数任命したために、連合戸長制が崩壊したのである。全国的には連合戸長制を実施した明治11、12年に戸長数が減少し、その後16年ころまで連合村分離願が認可されて戸長数が増加した地域と、戸長数を維持するかさらに減少する地域とがあった。それ以前の町村合併などの地方行政組織改革に関する蓄積の差異が、地域差を発生させた要因として考えられる。

明治12年から15、16年という自由民権運動がもっともさかんであった時期に、地方官が政府の意向を受けて戸長たちの地方自治要求を認めた背景には、民権運動があったことが推測できる。自由民権運動として戸長たちが地方自治を要求した可能性を民権思想から検討した結果、当時の民権思想に地方自治要求はあったが、中心は国政変革であり、地方の課題は副次的に認識しており、民権運動として具体的な戸長たちの要求を取り上げる姿勢はなかったと評価した。自由民権

運動と戸長たちの地方自治要求運動とは平行していたのであり、民権運動に参加する戸長も多かったのであるが、個人の内部でも民権運動と地方自治要求は分離していたようだ。

しかし、政府・地方官は両者の結合を恐れていたのである。民権運動の攻撃だけでも政府が崩壊する危機感を持っていた政府は、そのうえに戸長たちの地方自治要求運動が重なれば、確実に政権維持は不可能になり、それを避けるために両者を分断したのである。地方自治要求運動を消滅させるために、その要求をすべて認可することにしたのである。明治政府が当初から推進していた広域化の動向がこの時期だけ逆行するのは、政府崩壊の危機を救うためにやむをえず地方自治要求に妥協した結果であった。

明治十四年の政変により、国会開設・憲法制定など民権運動の要求を一部受け入れて妥協しながら、強い政府の実現をはかった。民権運動を圧倒する自信を持った政府が地方行政制度の側面で巻き返しをはかったのが、広域化を一気に進め、地方行政制度に対する官僚統制を強化した明治十七年の改正であった。この結果、長年にわたって試行錯誤を繰り返してきた、明治期地方行政制度の到達点となった市制・町村制、町村合併の基礎に、明治十七年の改正はなっただのである。

戸籍区、大区小区制、連合戸長制と一貫して進展してきた町村の広域化の動向が、明治12～16年の戸長たちの連合村分離運動により一時逆行して行政規模が縮小した。政府が巻き返しをはかった明治十七年の改正により、一気に二倍以上にも行政規模が拡大したが、町村合併によりやや緩和された。町村の広域化の動向だけをみても地方行政制度は明治前期にじくじく進み方をしているのである。

煩瑣なほど史料を引用しながら戸籍区、大区小区、連合戸長制と近代初期地方行政制度の成立過程を検討してきた。政府の意向に反して明治5年3月に大区小区制を実施した大分県の事例を紹介しながら「大区小区制の法制化」と評価するような、中央集権国家体制が確立した明治期の地方制度は政府の一方的な指示が、全国津々浦々に浸透したのだという思いこみが、生彩のない近代史像を提供してきたのであり、近代史を魅力のないものにしてしまったのである。近代初期の地方行政組織の検討からでも、画一的なものでなく、中央と地方とが対抗しながら形づくっていくダイナミックな歴史の動きをかいま見ることが可能なのである。政府の法令・中央の動向とともに、史料を正確に読み込み地方の実態を丹念に検討したうえで、歴史像を再現することが必要であると強調したい。それによって歴史研究の醍醐味を味わうことができるのである。

## 注

詳細については丑木幸男『戸長役場史料の研究』岩田書院、2005年参照。

同前、54頁。

近代編第一、熊本県、1961年発行。そのほか、梶島政司「大区小区制と地域秩序 福岡県十六大区八小区の村々を中心に」(『七隈史学』創刊号、2000年)が、福岡県の大区小区制を検討した。

『大分県史』近代篇、174頁、1984年。

同前、175頁。なお、明治7年1月から達、布告を区別して番号を付したので、それ以前の時期の法令番号に「大蔵省布達第146号」のように、法令形式の区別は入らない(山室信一「法令全書と法規分類大全」『日本近代思想体系別巻』34頁、岩波書店、1992年)。

同、176頁。

県史の該当部分を執筆した加藤泰信氏は「明治初期における地方行政制度 大区小区制下の豊後」『大分県地方史』第92号を、5年前の1979年に公表しているが、同じ誤りをしている。

なお、県史以前の1968年に大分県が編集・発行した『大分県の百年』でも、16頁に「『太政官布告』第一七号によって...大区と小区の制を全国的に認めた...明治五年六月、この戸籍法の完全実施のため、大分県は本庁直轄の八郡を設定し、これを八大区とした」と記述した。政府が大区小区を追認したのは10月10日の大蔵省第146号であり、太政官第117号 第17号ではない は、名主を戸長に改称しただけである。事実確認・史料批判が不十分であり、基本史料を提示して通史の記述を検証するための史料編を刊行できなかった、大分県の地域史研究体制の弱さが表れているように見える。明治5年9月には8大区160小区が設置されており、それは政府の意図に反して大分県が独自に大区小区を設定したと評価すべきであり、大区小区を政府が地方官とのせめぎあいのなかでやむをえず認めたものである。

山中永之佑監修『近代日本地方自治立法集成資料』438頁、弘文堂、1991年。

奥村弘「近代日本における地方権力と『国民』の形成」『歴史学研究』638号、1992年。

前掲『大分県史』近代篇、218頁。

丑木幸男『地方名望家の成長』129頁、柏書房、2000年。前掲丑木『戸長役場史料の研究』116頁、岩田書院、2005年。

前掲『大分県史』近代篇、243頁。

渡辺隆喜『明治国家形成と地方自治』吉川弘文館、2001年。

鶴巻孝雄『近代化と伝統的民衆世界』東大出版会、1992年。

亀掛川浩『明治地方自治制度の成立過程』67頁、東京市政調査会、1955年。

前掲、丑木幸男『戸長役場史料の研究』115頁。

山中永之佑『日本近代地方自治制と国家』139頁、弘文堂、1999年。

前掲『大分県史』近代一、234頁。