

著者  
松沢裕作

©Yusaku Matsuzawa 2013

# 町村合併から 生まれた日本近代 明治の経験

1101三年一月一〇日第一刷発行  
1101四年六月一六日第三刷発行

著者 奥定泰之

本文データ制作 講談社デジタル製作部

本文印刷 慶昌堂印刷株式会社

カバー・表紙印刷 大口製本印刷株式会社

本文データ制作 製本所

定価はカバーに表示しております。  
落丁本・乱丁本は購入書店名を明記のうえ、小社業務部あてにお送りください。  
お問い合わせは、学術図書第一出版部選書メチエあてにお願いいたします。  
本書のコピー、スキャン、デジタル化等の無断複製は著作権法上での例外  
を除き禁じられています。本書を代行業者等の第三者に依頼してスキャン  
やデジタル化することはたとえ個人や家庭内の利用でも著作権法違反で  
す。回（日本複製権センター委託出版物）

発行者 鈴木哲  
株式会社講談社  


東京都文京区音羽二丁目一二一二 〒一一一八〇〇一

電話 (編集部) 〇三一三九四五一四九六三

(販売部) 〇三一五三九五一五八一七

(業務部) 〇三一五三九五一三六一五

## 索引

検地 32, 46  
県知事 182  
県令 55, 100, 103, 104  
元老院 114, 115, 119, 128, 132, 143, 165

公選民会 100  
国民国家 16, 17, 193-202, 204-207  
戸数割 113

戸籍法 57, 61

### [ア]

相給村落 27, 29, 40, 53  
入会地 45, 174  
請書 101, 121  
営業税・雜種税 113  
大字 12, 19, 181-189, 191  
大蔵省第一四六号 58, 63

### [カ]

改革組合村 44  
関東取締出役 44  
協議費 114, 117-119, 123, 131, 132, 151, 152  
行政村 19, 177, 181-189  
区戸長民会 100, 102  
組合村 41-44, 56, 58, 59, 61-63, 67, 115, 116, 176  
郡会 117  
郡区町村編制法 23, 56, 76, 77, 103, 112, 118, 124, 126, 131  
郡制 23, 24, 165  
郡長 113, 117, 170-172, 174-176, 179, 180, 182-184  
郡役所 117, 127, 129, 170, 177, 180, 184, 186, 188  
県会 102, 128, 144, 145, 148, 151, 152, 154  
県會議員 102, 103, 149

自然村 19  
市町村の合併の特例に関する法律 10  
質地請戻し慣行 46  
社倉 93-95, 147  
小区 23, 56, 58, 65-68, 74, 79, 80, 101, 102, 104, 105, 113, 118, 127  
庄屋 33, 47, 48, 58, 85, 116  
助役 161, 162, 181, 184-186  
村会 181, 182, 184, 187  
村長 181, 184-186

### [タ]

大区 23, 56, 65, 67, 68, 73, 80, 102-105, 108  
太政官第一一九号 69  
太政官第一一七号 57, 63  
地縁的・職業的身分共同体 31, 35,

目次

はじめに 境界を持たない社会・境界を持つ権力 7

第一章 江戸時代の村と町

1 モザイク状の世界 26

2 組合村 40

3 村と土地所有・村請制 45

25

第二章 維新変革のなかで

51

1 「大区小郡制」 52

2 明治初年の町村合併

68

### 第三章 制度改革の模索

- 1 区戸長たちのフラストレーション 85
- 2 内務省と井上毅 103

83

### 第四章 地方と中央

- 1 地方三新法 112

2 町村運営の行き詰まりと明治一七年の改革

123

111

### 第五章 市場という領域

1 境界なきものとしての市場 136

2 備荒儲蓄法 141

3 道路が結ぶもの 148

135

### 第六章 町村合併

- 4 市場と地方 156

159

- 1 「自治」の思想 160
- 2 合併の遂行 169
- 3 行政村と大字 179

むすび 境界的暴力と無境界的暴力 191

191

もすび 境界的暴力と無境界的暴力 191

191

注 209

あとがき 217

索引 222

## はじめに 境界を持たない社会・境界を持つ権力

### 「国家」と「市場」

今日われわれが生きている世界は、無境界的な市場経済の暴力と、境界的な国家権力の暴力とが、相互に依存しながら猛威をふるうような世界である。

一方には、「グローバル資本主義」の、飽くなき利潤追求の衝動がある。利潤を得ることを目的とする資本にとって、国境というのは、計算されなければならないリスクとなることはあっても、本質的には無視しうる要素である。利潤を生み出す場所であれば、資本はどこで活動することもないとわない。市場とは本来的に世界市場なのであり、境界を持たない。

ところがもう一方には、国家という、明確な境界を持った単位の重要性は、一向にその意味を減ずる気配を見せない。資本の自由の領域を拡大することに熱心であつたいわゆる「新自由主義」の政治家たち、マーガレット・サッチャーにせよ、ロナルド・レーガンにせよ、ジョージ・ブッシュにせよ、小泉純一郎にせよ、自らが「愛國者」であることを否定するものは一人もいないであろう。むしろ、かれらの統治のもとでは国家的なシンボルやイデオロギーが強く打ち出され、人びとの自由は狭められていく傾向にすらある。ブッシュ政権が「愛國者法」という名の法律によつて人びとの私的な

情報を収集しようとしたこと、また小泉純一郎首相が靖国神社参拝に異常な執念を見せ、近隣諸国との関係を悪化させてしまったことなどを思い起こせばじゅうぶんだろう。

なぜ、資本の活動は本来的には無境界的なものであるのに、資本主義社会というものは国家という境界によって区切られた権力を必要とするばかりか、より強める傾向にあるのであろうか。端的に言えば、グローバル資本主義はなぜグローバル政府を成立させないのであろうか。

この問いにこたえるためには、単に「国家」と「市場」の関係を見ているだけでは不十分である。「国家」や「市場」といったものを生み出すもともとのところにある、人びとの関係の取り結び方にまでさかのばらなければならない。問題はもう一段抽象化される必要があるのである。つまり、問い合わせる。境界を持たない人びとの結びつきと、境界を持った政治権力とがともに成り立つような社会とはどのような社会なのか。ここで境界を持たない人びとの結びつきというのは「市場」にかぎらない。友達の友達もまた友達だ、というような人びとのつながりは、通常ははつきりした境界は持たないだろう。また境界を持つ政治権力、というのも、「国家」にかぎらない。「地方自治体」と呼ばれているような国家内部の諸団体も、今日のEU（ヨーロッパ連合）のような国家を超える団体も、明瞭な境界線、つまりその内部と外部を持っている。問題にされなければならないのは、「市場」と「国家」の関係だけではないのである。

結論から言えば、筆者は、そうした無境界性と境界性を両立させるような社会を「近代社会」と呼ぶことができると考える。わたしたちは、その意味でなお「近代社会」の内に生きている。

明確な境界を持ちながら、境界を持たない「市場」というものとかかわりを持ちつづける政治権力。わたしたちの生活は、今日、市場の機能に大きく依存している。もし、市場がわたしたちの生存にとって重大で切実な意味を持っているとすれば、そうした境界を持たない市場に勝手に明確な境界を引いてしまう政治権力は、わたしたちの生活にとって、無意味で空虚な存在ということになろう。無意味で空虚で、しかし明確な境界を持つ空間が権力の主体となりうるのは、その権力が及ぼす作用が、市場という不明瞭で不定形で、しかし切実な社会関係にとって重要な意味を持っているからではないのか。本書では、こうした仮説について考えてゆきたい。

本書は、一見非常に遠回りに見えるかもしないが、明治前半期、一九世紀の後半に日本でおこなわれた「町村合併」という現象に注目する。明治前半期の日本は、経済活動の自由が大幅に認められ、境界を越えた資本の活動が活発化した時代であった。同時に、明治前半期の日本は、国民の統合が推し進められ、人びとが国家への帰属意識を持つことを強く求められた時代でもあった。<sup>3</sup> この無境界的な資本の自由と、境界的な国家の並立が誕生したその時代、人びとの生活に密接したところで起きた事件が「町村合併」、つまり、江戸時代以来の町村を合併し、新しい町村を作り出す、つまり新たな境界線を社会に引いていく、という作業だった。

国家という単位は、人びとにとって自明の存在となりやすく、社会に境界を引く、という行為の意味をしばしば覆い隠してしまう。しかし、町村（今日ならば市町村）の存在の自明性は国家ほど強くない。明治前半期に町村合併がおこなわれた、ということの意味を考えていけば、近代社会が成立す

年	(市)町村数
1874(明治7)年	78280
1885(明治18)年	71906
1888(明治21)年	71314
1889(明治22)年	15859
1945(昭和20)年	10520
1956(昭和31)年	3975
1985(昭和60)年	3253
2004(平成16)年	3100
2006(平成18)年	1831
2013(平成25)年	1719

出典：荒木田岳「『大区小区制』下の町村合併と都区町村編制法」、「内務省統計報告」、「地方財政要覧」および総務省ホームページ。

表0-1 町村数の変化

八八五年には七万一九〇六となり、明治二二(一八八九)年に一万五八五九に激減する。その後は戦後まで緩やかに減少をつづけ、昭和三一(一九五六)年に三九七五と再度激減し、ふたたび約四〇年ほど横ばいがつづいたのち、一九九九年からの「平成の大合併」を迎える。つまり、市町村の数は、明治の中頃に約五分の一となり、第二次世界大戦後にその約四分の一となり、二一世紀に入つてからさらにその約半分に減少したわけである。この明治の中頃の減少をもたらした合併がいわゆる「明治の大合併」であり、戦後の合併が「昭和の大合併」である。

表0-1をご覧いただきたい。明治七(一八七四)年、日本国内の「村」「町」と名前がついている単位(あるいはそれに類する単位)の総数は七万八二八〇であった。これが一年後の明治一八(一

平成一一(一九九九)年七月、地方分権一括法のひとつとして「市町村の合併の特例に関する法律」が改正され、それをきっかけにして、全国で大規模な市町村合併が進行したことは記憶に新しい。平成一一年三月三一日現在、全国で三二三三一を数えた市町村は、平成三二(二〇一〇)年三月三一日までに一七二七まで減少した(総務省ホームページ)。読者のなかにも、この間の合併によつて住所の表示の変更を経験された方が少なくないであろう。この一年のあいだに進行した市町村合併が、いわゆる「平成の大合併」である。

このような一連の合併を、「平成の大合併」と呼ぶのは、かつての「明治の大合併」「昭和の大合併」とならんで、この合併が近代日本における「三大合併」のひとつである、という理解が前提となつている。

る際の、社会に境界線を引いていくことの意味が明らかになつていくのではないか。それは「国家」と「市場」という問題によこたわっている、無境界的な社会関係と境界的な政治権力、という問題を、より根本的に問い合わせることを可能にするのではないか。本書が「町村合併」を主題として選ぶのは、そうした理由からである。

### 「三大合併」

「明治の大合併」とは、明治二二（一八八九）年四月一日、「市制町村制」という法律が施行されるのにともない、全国で実施された町村合併である。「市制町村制」は、その前年、明治二一（一八八八）年四月二十五日に公布された法律であり、大都市部を対象とする「市制」と、それ以外の地域を対象とする「町村制」の二つの部分から構成されている（ちなみに「市」という名称はこの法律でははじめて登場する）。「市制町村制」は施行まで一年間の猶予期間がおかれ、実質的にはその一年のあいだに全国各府県で町村合併が強行されたのである（北海道・沖縄・島嶼部には適用されず）。現在でも農村部では、「大字」<sup>おおざじ</sup>という単位が市町村の下に残されているが、この「大字」は多くの場合、「明治の大合併」で合併される以前の村の範囲と一致しており、しばしば江戸時代の村の範囲とも一致する。

つづく「昭和の大合併」とは、昭和二八（一九五三）年の町村合併促進法が、その第三条で町村はおむね人口八〇〇〇人を標準とすることを定めたのもとづき、同年一〇月三〇日の閣議決定「町村合併促進基本計画」が、町村数を約三分の一に減少させる方針を掲げたことによつて推進された市町村合併であり、昭和三六（一九六一）年までに一段落を見ている。

ともあれ、数値から見るかぎり、「平成の大合併」が、この二つの合併とならぶ「三大合併」であることに疑いをはさむ余地はない。

### 「三大合併史観」が覆い隠すもの

しかし、近代日本が経験したこの三つの市町村合併を、單なる並列の関係におき、時代の変化に応

じた三つの大合併を通じて、市町村の規模が順次拡大してきたのだ、と考える見方は、歴史学の立場からは大きな問題を抱えている。

そのような「三大合併史観」の典型的な見方が、それぞれの市町村合併の規模の標準が学校を財政的に支える単位になつてゐるという考え方である。この考え方によれば、「明治の大合併」の合併標準、一町村＝五〇〇戸という数値は、ひとつの中村でひとつの中学校を維持するために必要な大きさであり、「昭和の大合併」の一町村人口八〇〇〇人という標準は、戦後設置された新制中学校ひとつを町村で維持するための最低限の規模であったということになる。そのうえで、それでは現代の市町村の規模は、何を基準にして決められるべきなのかと、行政学者や地方自治に携わる実務家は議論している。<sup>4</sup>

しかし、この小学校・中学校と市町村規模を結びつける説明は、歴史的には俗説にすぎない。「明治の大合併」の際に合併規模が小学校の設置単位を基準として論じられたという事実は、のちに見るとおり、まったく存在しない。また「昭和の大合併」に際しても、人口八〇〇〇人という基準について国会で質問を受けた地方自治庁次長鈴木俊一（後の東京都知事）は、社会福祉行政を引き合いにだし、社会福祉主事という専門職員を一人置くための最低基準を「はじき出して行って」得られる数字がおよそ八〇〇〇であり、社会福祉にかぎらず、衛生、産業、経済といった行政の各分野で専門職員を一人置くことができるだけの町村の規模が人口八〇〇〇人だという説明をしている。中学校に結びつけた説明はしていない。そして実際には、新たに創出された合併町村を基準として小中学校の統

合が進むのであり、話はむしろ逆である。<sup>6</sup>

小学校が明治の大合併を生み、中学校が昭和の大合併を生んだという「神話」の根底には、二つの合併を、規模こそ違うものの、本質においては同じ「合併」だとする見方がある。こうした見方が、歴史的事実を誤って認識してしまう危険性を、この「神話」は示している。「三大合併」を比較する前に、まずはそれぞれの合併の歴史的文脈を理解することが重要なのである。

友人の古代史研究者と雑談をしていたときに、「村とは何か?」という話題になり、友人に「史料に『村』って書いてあるのが、『村』だろ」と言われたことがある。それは歴史学者としてはまことに正しい立場なのであるが、逆にいえば「史料に『村』と書いてあるからといって、『村』という名前のついている組織が全部同じような性格を持つていてはかぎらない」ということでもある。古代の史料に「村」としてあらわれる何ものかの組織と、現在われわれが住んでいる市町村とを単純に比較しようとする人はいないだろうが、同じ「市町村合併」だからといって、三つの町村合併を単純に比較可能な同一の出来事だと考えるのは、じつは古代の「村」と現在の「村」をいきなり比較しようとする態度とあまり変わらないのである。

「三大合併」の単純な比較は、以上のように、それぞれの合併の歴史的文脈を覆い隠してしまうが、それだけではなく、町村合併を研究することによって得られるより豊かな認識を覆い隠してしまう。そもそも、われわれが暮らす市町村、言い換えれば現在の「地方自治体」とは何であろうか。たとえば私が「××市」に暮らしており、その「××市」は「○○県」のなかにある。そしてこの「○○

県」は「日本国」の一部であり、「日本国」はこの地球という空間に属している。現在この「地球」を越える以上の社会的なつながりは存在しないが、思考上の実験としては、もしいつの日か宇宙人とのあいだに何らかの外交(?)関係が発生すれば、地球を越える宇宙空間がひとつつの社会的単位になる可能性もあるだろう。

われわれ一人ひとりの個人は、私—「××市」—「○○県」—「日本国」—地球、という同心円の中心に位置しており、それぞれのレベルに応じて、強い、あるいは弱いアイデンティティを持つている。「××市民」「○○県民」であることに強いこだわりがある人もいるだろうし、転居をくりかえして特定の市や県に所属意識がない人もいるだろう。自らが「日本人」というアイデンティティを持つ人は多いだろうが、「国境を越えて」活躍する人は、国家などという「狭い」単位には興味がないかもしれない。とはいえ、そんな「国際人」も、宇宙人が到来すれば「地球人」としてのアイデンティティに目覚めてしまうこともあるだろう。

そしてこのような同心円状の世界においては、それぞれの個人が引く円の位置がまちまちであつては、それぞれの単位は機能しない。できるだけ多くの個人が一定の半径で円を描けば、その円の位置が社会的・政治的な単位として機能することが可能になる。したがって、社会的・政治的な単位は、できるだけ多くの個人が一致する、合理的な空間的範囲を持つのが望ましい。そのような同心円状の世界を前提にするかぎり、これは避けられない要請である。こうして人びとは、社会的・政治的な単位の設定に際して、自然で無理のない空間的範囲の探求に力を費やすことになる。山脈や河川で区切

られた境界線はその意味で文字通り「自然」であり、歴史的な経験の共有や、風俗・言語、広くいえば文化を共有している空間的範囲がひとつの社会的・政治的単位を構成することも「自然」である。市場圏などの経済的なまとまりも重視されなくてはならない。交通手段の発達や取引の活発化によって経済的なまとまりが拡大すれば、社会的・政治的な単位も拡大することが求められる。一方、そういった地理的・文化的・経済的まとまりを無視して、緯度や経度で機械的に引かれた境界線は「不自然」であり、望ましくないものとされる。

「三大合併史観」が前提としているのは、じつはこうした同心円状の世界である。社会が変化すれば線を引くべき位置が変わってくる。線はこれまでどこに引かれてきて、これからどこへ引くべきなのか？　どこに線を引けば合理的な社会的・政治的単位を作り出すことができるのか？　そうした問い合わせ「三大合併史観」の根底に存在する。

このように考えてみると、ここで「同心円状の世界」と呼んだものが、最初に「境界を持つ」政治権力、と呼んだものの、具体的なようほかないことがわかるだろう。つまり、境界を持つたない社会関係のなかから、境界を持つ政治権力を作り上げていくということは、世界を同心円状に整理していくことなのである。「三大合併史観」は、こうした近代的な世界の整理の仕方を、あらかじめ前提にしている。

しかし、このよう同心円状の世界は、歴史的に見て自明のものではない。たとえば、こうした同心円状の世界のなかで、もつとも拘束力の強い線が、国家、より正確にいえば、<sup>ネイショナルステйт</sup>国民国家という線

である。国民国家とは、ある言語・習慣・歴史的背景などのある文化的まとまりを持つ「ネイション」が、国家という政治的単位の空間的な広がりと一致しなければならない、一致するのが自然であるという考え方にもとづく組織である。近年の歴史学は、このようなネイションや国民国家の存在は、歴史を貫通して存在していたわけではなく、近代社会に特有の存在であることを明らかにしてきた。そればかりでなく、今日、このような国民国家が矛盾なく存続し、多くの人びとに幸福を与えるづけることが難しいことは、日々のニュースのなかでますます明らかになりつつある。

九・一・一と「テロとの戦争」は、空間的な領土を持たないテロリスト組織が、アメリカ合衆国という巨大な領土を持つ国家が全力を挙げて「戦争」の相手としなければならない対象であることを示した。本質的に国境線を越えることになんのためらいもない資本は、世界を暴走しながら人びとの運命を左右しつづけている。

そしてさらに重要なことは、このように現存する国民国家の枠組みが機能不全に陥っている現在の問題は、国家の範囲を大きくしてみたり小さくしてみたりしても、さきほどの表現を使えば、同心円の半径を大きくしたり小さくしたりしてその範囲を調整してみようとしても、解決できないということがある。パレスチナやボスニアの紛争において、当事者や調停者たちは、どこに線を引けば問題は合理的に解決可能なのかという模索を試みたが、解答は存在しなかつた。その結果、引いた線にしたがつて、逆に人びとを配置しなおすという行為が、おびただしい流血をひきおこしたのである。ボスニアでは、ボスニア人／セルビア人／クロアチア人のそれぞれが、勢力範囲とした空間から他の二民

族を抹殺しようとする民族浄化を推し進め、イスラエル政府は、ヨルダン川西岸とガザという小さな空間をパレスチナ人に強制的に割り当て、ユダヤ人とパレスチナ人の、「壁」による分離を强行している。

つまり、問われているのは、同心円状の世界を前提にしたうえで、円弧を、どの位置に、何本引くか、という問題なのではなく、世界が同心円状であることそのものなのである。そのような世界の見方を前提とする「三大合併史観」は、市町村合併を論じることによって得られるかもしれない、より深い問題群を見逃してしまう。本書で論じる「明治の大合併」の歴史的考察は、「昭和の大合併」や「平成の大合併」と比較される材料となることによって現代の問題と結びついているだけではなく、こうした同心円状の世界の問い合わせを通じて、パレスチナや、ボスニアや、その他多くの現代の問題と結びついている。その問題とは、くりかえしていえば、境界を持たない社会と、境界を持つ政治権力の関係、ということである。

### 「中央集権」「地方分権」と村落二重構造論

もうひとつ、市町村合併の歴史を語る際にかならず言及される論点に、「中央集権」「地方分権」というテーマがある。たとえば、近代日本の市町村が合併による拡大をつづけてきたのは、そもそも日本的地方自治制度が中央集権的であり、政府の行政の実質的な肩代わりを市町村に押しつけてきたため、それを支えるのに必要な財政力をを持つ市町村が要譜されてきたからだ、したがって市町村合併は

中央政府の都合によつて市町村に押しつけられたものであり、過度な中央集権のゆがみの産物である、といった説明がある。この説明では、とりわけ「明治の大合併」は、富国強兵をめざす明治国家の要請によつて、民衆の生活の単位であつた江戸時代以来の町村を強制的に合併したものであつたとされる。実際、合併以前の江戸時代の村は、「大字」「部落」「区」などさまざまな名称のもとで生き残り、祭礼や農作業といった人びとの生活に密接に関連する単位として、戦後まで生き延び、今日でも農村では一定の機能を果たしている。

こうした説明にもとづく、近代日本の村落の特徴の把握が、「村落二重構造論」と呼ばれる学説である。この学説では、明治の大合併によつて生まれたあたらしい村のことを「行政村」と呼び、こうして生き延びた江戸時代以来の村のことを「自然村」と呼んで、近代日本の農村社会は、中央政府の行政の下請け機関である「行政村」と、人びとの生活と生産の単位である「自然村」の二重構造を持つているとされる。合併後の村を「行政村」と呼び、江戸時代の村を「自然村」と呼ぶのは、この学説が、新たに政府の町村合併政策によつて作り出された町村は、結局、行政という政府の事務を遂行するためだけの機関に過ぎなかつたと考えているからである。そして「自然村」という用語には、農業生産を中心とする人びとの生活の単位は、依然として、近世以来の村であつた、したがつて本当に村という名前にふさわしいのは、近世以来の村=「自然村」である、という意味がこめられている。しかし、「中央集権」や「地方分権」といった概念は、ひとつの国家にひとつの中央政府と複数の地方政府が存在し、それらが、本質的にはおなじ「政府」であるという体制を前提にしてはじめて成

り立つ考え方である（行政学者や政治学者は、「中央・地方関係」を、「政府間関係」と呼ぶ）。両者がともに「政府」であるからこそ、事務や権限を、ひとつの中の政府に集中したり、複数の政府に分散したりすることができる。そして、そのような集中・分散が可能な世界とは、まさに同心円状の世界にほかなりない。「中央政府」の管轄する範囲と、「地方政府」の管轄する範囲を二つの（三層制であれば三つの）同心円と考え、それぞれの円にどのような事務を割り振るのが合理的かという問いかが、「集権」「分権」をめぐる問い合わせ方なのである。

詳しくは第一章で説明するが、江戸時代の幕府や藩は、今日的な意味での「中央政府」でもなれば、「地方政府」でもない。それは統治者である武士の身分的な集団である。それと同様に、町や村もそれぞれが町人や百姓といった身分に属する人びとの集団である。そして、あるひとつの村が三人、四人、あるいはさらに多くの領主に分割されて領有されていて、ある村のとなりの村が、またたく別の領主の支配を受けている村であつたりすることも、珍しいことではない。こういった世界では、一定の空間的領域が重層的に諸個人のアイデンティティを構成することは不可能である。身分の枠を超えて、藩の事務が町や村に「分権」されたり、町や村の事務が幕府に「集権」されたりすることは、原理的にありえない。江戸時代の社会＝近世社会は、同心円状の世界にもとづくものでもないし、そのような社会では「中央集権」も「地方分権」も存在しない。

もし、「明治の大合併」を、近世社会から近代社会への転換のなかに位置づけようとするならば、「中央集権」「地方分権」理論や、それにもとづく村落二重構造論に依拠することはできない。問われ

なければならないのは、そもそも分けたり集めたりすることができる権力とはどのような権力なのか、そのような権力はどのような社会を前提にして成り立っているのか、言い換えるならば、「同心円状の世界」の存立根拠とはなんであつたのか、ということなのである。

### 明治前期の二〇年

本論に入るまえに、明治元（慶應四・一八六八）年の明治維新から、明治二二（一八八九）年の町村合併まで、明治前半期の二〇年の地方制度の変遷を概観しておこう（表0-1-2）。

この二〇年間は大きく三つの時期にわけられる。最初は「府藩県三治制期」と呼ばれる時期で、明治元年から明治四（一八七二）年までのほぼ四年間である。慶應三（一八六七）年、京都で起こされたいわゆる王政復古クーデタと、それにつづく戊辰戦争によって、幕府が倒され、新政府が成立する。政府は、これまで幕府領だった地域を軍事的に接收し、その直轄地に「府」や「県」を設置していく。一方、大名をトップにいただく各地の藩は、長州藩や薩摩藩といった新政府の成立に中心的役割を果たした諸藩はもちろん、戊辰戦争で新政府と戦った諸藩も基本的には存続し、全国が政府の直轄地である府・県と、諸藩とによつて構成される状態に置かれる。これが「府藩県三治制」の時期である。一方、この府藩県三治制の時期には町村レベルの地方制度にはほとんど変更は加えられていない。

明治四（一八七二）年七月（以下、明治五（一八七二）年一二月の改暦までは旧暦）、政府首脳によつ

慶應 3 明治 1 明治 2 明治 3 明治 4	1867 1868 1869 1870 1871	府藩県三治制	王政復古クーデタ 直轄府県の設置  廃藩置県
明治 5 明治 6 明治 7 明治 8 明治 9 明治 10	1872 1873 1874 1875 1876 1877	大区小区制	名主・年寄改称令
明治11 明治12 明治13 明治14 明治15 明治16 明治17 明治18 明治19 明治20 明治21	1878 1879 1880 1881 1882 1883 1884 1885 1886 1887 1888	三新法体制	三新法 地方税の導入、府県会の設置  区町村会法  「明治17年の改革」
明治22 明治23	1889 1890	明治地方自治制	市制町村制公布  市制町村制施行、町村合併 府県制・郡制公布

表0-2 明治前期の地方制度の変遷

て廃藩置県が断行される。諸藩はいつたんそれぞれが「県」と改称されたのち、一月に三府七二県に統合される。実質的にこの新体制が動き出すのは翌明治五年の初頭からであるが、このころから各府県では「大区小区制」と呼ばれるシステムが採用されはじめる。「大区小区制」というのは、府県を「大区」というまとまりに分割し、それをさらに「小区」というまとまりに分割し、そしてそれぞれに番号をつけて、「□□県第○大区第×小区」と番号で呼ぶというシステムであるが、このような府県の下に大区・小区が置かれるという特徴から、この第二の時期は「大区小区制期」と呼ばれる。一見するときわめて整然とした制度であるが、実際には全国を統一的に規定する地方制度の法規がほとんど存在せず、中央から各府県に派遣された地方官たちは、それぞれの裁量で独自の制度を敷き、独自の政策を展開していた。

こうした各府県まちまちの制度がある程度統一されるのが、明治一一（一八七八）年に公布された三つの法令（郡区町村編制法・地方税規則・府県会規則）によってであり、この三つの法令を「地方三新法」ないし単に「三新法」と呼ぶ。この法令によつて規定される第三の時期が「三新法期」である。三新法体制のもとでは、府県に選挙で選ばれる府県会と、府県レベルの財源＝地方税が置かれ、府県会が地方税の予算を審議することになった。府県以下は、郡と、今で言えば「市」にあたる「区」に分けられ、郡・区のさらに下に町村が置かれる、というシステムが採用されている。

明治二一（一八八八）年の「市制町村制」は、明治二三（一八九〇）年の「府県制」「郡制」とともに、この三新法にかわるものとして制定された。すでに述べたとおり、明治二二（一八八九）年の市

制町村制施行に際して実施された町村合併が、いわゆる「明治の大合併」である。この、市制・町村制・府県制・郡制からなる地方制度の体制を、「明治地方自治制」ないし「明治地方自治体制」と呼ぶ。

以上見てきたとおり、明治二三年前後までの地方制度の変化は相当にめまぐるしいものがある。しかし、明治二一年制定の市制町村制は、全文改正を含む複数回の大きな改正を蒙りつつも、まがりなりにも法令としては、戦後の昭和二二（一九四七）年に地方自治法が制定されるまで生きつづけた。「市制町村制」の施行と、それにともなう町村合併が、江戸時代の社会から近代社会への変化のおきな画期であったことは、このことをもつてしても明らかであろう。それでは、章を改めて、その起点にあつた江戸時代の町と村についての考察に進むことにしたい。

## 第一章 江戸時代の村と町

しかし、一方で、こうした百姓の個別利害を村が防衛する場合、上記の弥左衛門家の例に見られるように、村の責任者である村役人の負担がきわめて重いものになるのも事実であった。大塚英二氏は、村内の百姓に「融通」するための資金を、村役人が村外から借り入れ、結果としてその借財によつて村役人が没落する場合が少なくなかったことも明らかにしている。こうした村請制・村融通制のもとでの村役人の重い負担は、やがて明治以降、それにかわる新しいシステムを作る大きな動機となつていく。

## 第二章 維新変革のなかで

## 1 「大区小区制」

### 府藩県三治制

慶應三（一八六七）年一二月九日、討幕派は王政復古クーデタを敢行、將軍・摶政・關白などの役職はすべて廃止され、新政府が成立する。翌慶應四（明治元・一八六八）年一月三日には鳥羽・伏見の戦いが起り、新政府軍と旧幕府軍とのあいだの軍事衝突<sup>ほしん</sup>、戊辰戦争がはじまる。同年一〇月、天皇は東京に行幸<sup>ひきゆう</sup>、明治二（一八六九）年三月には再度の東京行幸、以後天皇は東京にとどまり、東京が政治支配の中心となる。幕府に代わる全国的統治権力としての維新政府の成立である。変革が「王政復古」を標榜したことにより、中央政府は、古代律令国家にならい「太政官」と呼ばれることになる。

しかし、この維新政権の成立＝太政官制の成立は、直ちに地方秩序に大きな影響を与えたわけではない。

まず、近世の領主支配のレベルで見ると、代官が支配していた幕府直轄領と、幕府の旗本のうち、あらたに天皇の家臣となることを拒否し、旧將軍たる徳川家の家臣としてとどまることを選んだ者の知行所は、新政府に接收された。当初これらの新政府直轄地を支配する機関は「裁判所」と呼ばれた

が、明治元年閏四月二一日、新政府の体制を定めた「政体書」によって、直轄地は「府」と「県」から構成されることになり、府や県への改称が進められた。戊辰戦争の進展によって新政府の支配地域が関東・東北へと拡大するにつれ、それぞれの地域の幕府直轄領が接收されて、明治二年にかけて、順次あらたな県の設置がおこなわれていく。幕府直轄領の代官・奉行に代わり、府県には「知事」が支配者として任命される。

一方、近世以来の大名が支配する藩については、この段階では、戊辰戦争で新政府と戦った東北諸藩の領地の削減、移動などがおこなわれたものの、全体としてはその支配が認められた（なお、徳川家は存続が許され、静岡藩となる）。

つまり、この時期の日本は、政府の直轄地である府県と、藩との二元的な統治の単位から構成されていたのである。府、藩、県という三つの統治単位が混在することから、明治四（一八七二）年の廢藩置県によって藩が消滅するまでのこの時期を「府藩県三治制期」と呼ぶ。

この体制は、幕府が太政官に置き換わり、「府県」という新しい名称が出現しただけで、実質的には統治空間の分割のあり方が変わったわけではない。したがって、非領国的な支配のあり方や相給村落といったモザイク状の支配空間は、手つかずのままのこされる。

政府の直轄地である「府県」という新たな名称は、現在の都道府県につながる単語であるが、今日の府や県のように、一本の線で囲まれたあるまとまった空間を支配したわけではない。たとえば東京周辺では「品川県」「浦和県」「葛飾県」「小菅県」といったような小さな県が、かつての代官支配を

引き継いで成立するが、品川県の支配地域が現在の東京都品川区周辺にまとまっていたわけではなく、多摩地域を含む東京南西部に散在的に品川県管下の村々が存在する。こうした府藩県三治制期の府県を、後の府県と区別する意味で、研究者は「直轄府県」と呼ぶ。

支配のあり方がこのようなものであつたのだから、そのような府県や藩の下にある村や町の制度には改変は加えようもなかつた。成立間もない新政府にはそうした実力も、政策立案の余裕もなかつた。

**廃藩置県と「大区小區制」**

こうした状況を変化させたのが、明治四（一八七一）年七月の廃藩置県である。廃藩置県によつて、藩が廃止されて全国土が一元的に府県に編成される。当初はそれぞれの「藩」を「県」と改称しただけだつたが（三府三〇二県）、一〇月から一月にかけて府県の統合がおこなわれ、三府七二県となる。

従来の藩や直轄県の領域は、規模もまちまちで、かつその管轄区域は錯綜していた。一方、廃藩置県の眼目は、全国を府県という等質の単位に分割することにあつたのだから、府県の規模は一定の範囲に抑えられることが必要だつた。

府県統合の案はまず大蔵省で立案された。大蔵省の案は全国を三府七三県に統合するものであつた。この大蔵省案は太政官で修正され、最終的に三府七二県となつた。この過程を検討した大島美津

子氏はその特徴として三点を指摘している。第一に、一定の規模を持つた大きな藩はそのまま継承され、県とされたこと。第二に、古代以来の「国」の単位がそのまま圏域となつた地域が多いこと（たとえば、駿河国が静岡県に、豊前国が大分県になつたようなケースである）。第三に、石高三〇万→四〇万石が基準とされ、各府県の行財政負担能力が区域設定の参考とされたと推測されること。

一方、大蔵省案と実施された統合案との相違点としては、大蔵省案では山口藩（長州藩）、高知藩（土佐藩）という、明治維新の政治過程で大きな役割を果たした二つの藩がそれぞれ二県に分割される予定であつたのに対し、最終案ではいすれもひとつの中（山口県、高知県）とされたことが挙げられる。大久保利通や井上馨といった政府首脳は、かつての維新的功労藩に対して中央政府のコントロールが利かなくなる事態を恐れたのであろう（実際、この後明治六（一八七三）年、征韓論政変によって政府を離れた西郷隆盛や板垣退助がそれぞれ出身地である鹿児島県、高知県に帰郷すると、両県の県庁では、西郷や板垣の影響力が非常に大きなものとなる）。しかし、そうした分割案への抵抗は大きく、それを実現することはできなかつたのである。<sup>21</sup>

実際に旧藩から新県に行政事務が引き渡され、あらたな統治体制がスタートするのはおよそ明治五（一八七二）年のはじめごろである。府には府知事、県には県令が、長官として任命される（府知事・県令を総称して「地方官」と呼ぶ）。

この段階で、すくなくとも府県レベルでは、モザイク状の統治区域に代わり、一定の規模を持つ等質な府県が全国を覆うことになる。これは、まさに同心円的な世界の成立であるかのように見える。

そして、その印象をより強めるのが、廢藩置県と前後して導入される「大区小区制」なる区画制度である。<sup>22</sup>

「大区小区制」とは明治五（一八七二）年にはじまり、明治一（一八七八）年に「三新法」（郡区町村編制法・地方税規則・府県会規則）が公布され、それが施行されるまでのあいだ、日本国内の各府県で施行された地方制度の名称である。ある府県を複数の「大区」に分割し、それをさらに複数の「小区」に分割して区画を編成したことからこの名がある（ただしこのような二層の区ではなく単層の区を置いた県もある）。それぞれの大区・小区には番号が振られ、「第〇大区第×小区」のように称された。大区・小区には、区長・戸長などの役員が置かれた。

この体制は一見するといちじるしく画一的で、まるで座標軸かなにかで人為的に空間を分割してゆくものであるかのように見える。まさしく、廢藩置県と「大区小区制」によつて空間が同心円的に一举に編成されたように見えるのである。実際、研究史上も長くそれに近い「大区小区制」像が通説を占めてきた。すなわち、近世の人びとの基本的な生活の単位である町や村を無視して政府が中央集権的に設定した行政区画制度であり、そうした無理な制度であつたから、政府は人びとの反発を考慮して、郡区町村編制法でふたたび町や村を地方制度のなかに位置づけたのだ、というのである。こうした学説を「旧村埋没論」と呼ぶ。

しかし、実際はそれほど単純ではない。第一に「大区小区制」のあり方は府県によつてばらばらである。第二に、「大区小区制」の前提として、前章で見たような近世の組合村の存在を考えなくては

ならない。第三に、明治五年に成立した「大区小区制」は、各府県でまちまちであつたばかりでなく、各府県でも一度制定された制度が安定することなくしばしば改変される。以下、順番にこの三つの論点について見ていく。

### 「大区小区制」と中央法令

第一に「大区小区制」のあり方が府県によつてばらばらである。なぜならそれを規定した政府の法令があいまいで、さまざまな選択の余地が地方官に残されていたからである。しかもその法令は單一の法令というわけではなく、「大区小区制」は複数の法令を通じて結果的に形成された制度という性格を強く帶びている。

「大区小区制」を形作る全国法令は三つある。ひとつ目、「大区小区制」の起源とされる法令は、廢藩置県より前、明治四（一八七二）年四月四日の「戸籍法」である。同法によつて、戸籍を編成するために四～五の町あるいは七～八カ村を組み合わせて区画を設定すること、その区画に戸籍を取り扱う役人として戸長・副戸長を置くことが命じられた。この戸長・副戸長には、近世以来の庄屋や名主といった村役人を兼任させても、別に置いてもよいとされていたが、いずれにせよこの段階での区画制度はあくまで戸籍を編成するという特定の目的のための区画であり（研究上は「戸籍区」と呼ばれる）、戸長はその名のとおり戸籍を編成するための役人である。ついで明治五年四月九日の太政官第一七号と呼ばれる法令は、從来の庄屋・名主・年寄などの村役人の名称を廃止し、戸長・副戸長と

称することを命じた。

ところが、この二つの法令に「戸長」という共通の職名が規定されていることから、両者の関係をどのように解釈するのかが問題となつた。つまり、これまでの村単位の庄屋・名主を戸長と改名して戸籍区の戸長は廃止するのか、あるいは逆にこれまでの村役人の仕事をより広域を管轄する戸籍区の戸長に担わせるのかという二つの解釈が生じてしまつたのである。実際の政府の意図は前者であつたが<sup>23</sup>、それでは区は廃止するのかという点についてはあいまいな態度をとりつけ<sup>24</sup>、この間に各府県の地方官たちはそれぞれの判断でそれぞれの区画制度を構築してゆく。それらを踏まえて出された明治五（一八七二）年一〇月一〇日の大蔵省第一四六号では、区に総括の者がないのは不便であるので、土地の便宜によつて区に区長、小区に副区長等を置いてもよい、というこれまたあいまいな指示が与えられ、これによつて「大区小区制」の大枠が定められることになった。

### 「大区小区制」の形成過程

第二に、「大区小区制」の前提として、前章で見たような近世の組合村の存在を考えなくてはならない。

前章で見た多摩地域の幕府代官江川太郎左衛門支配藏敷組合の場合を例にとって、具体的に見てみよう。戊辰戦争に際して、蘿山代官江川太郎左衛門は早々に新政府への帰順を表明した。幕領であつた江川の支配所は、これによつて新政府の直轄地となり、明治元（一八六八）年一〇月、新政府直轄

県としての蘿山県が設置される。この際、代官江川はひきつづき知事に任命された。したがつて明治元年の段階では江川代官支配所村々はそのまま蘿山県管下に移されたのみであり、支配関係に変更はなく、支配所組合は従来どおりの機能を果たしている。一方、藏敷組合周辺の幕領村々でも、代官松村忠四郎が支配する村々は、品川県という直轄県へと組み入れられた。さきほども触れたように、ここで、県といつても、現在の都道府県とは性格は大きく異なる。ここではある代官の支配する村々がそのままそつくり「県」となつたわけだから、県といつてもモザイク状の支配はそのままである。

明治二（一八六九）年六月、蘿山県と品川県のあいだで、管轄地の交換がおこなわれた。その結果、藏敷組合一二カ村のうち、日比田、南秋津、野口、野塙、久米川の各村と、清水村の蘿山県分が品川県管下に移り、したがつて藏敷組合は藏敷、奈良橋、高木、宅部、後ヶ谷、廻り田の六カ村から構成されることになつた（図2-1）。

ところが明治三（一八七〇）年一月、蘿山県は、人別帳の差出期限など毎年年頭の定例として出される通知を、藏敷組合六カ村の他、小川村、小川新田、廻り田新田、榎戸新田の四カ村を加えた一〇カ村を宛先として、藏敷組合の代表<sup>25</sup>惣代であつた、藏敷村内野塙左衛門に送付した。こうした複数の村で回覧される通知のことを「廻状」という。活版印刷の導入以前で、書類の写しはいちいち手で筆写していた当時、支配者から村々への通知は、複数の村でまとめて一通が送付され、村々のあいだで回覧されながら、村役人がそれを写し取る仕組みになつていたのである。通常、この回覧のグループが「組合村」ということになるわけであるが、前年の管轄地交換の結果、組合村の断片化が発生

し、小川村以下四カ村は組合村の所属が不明となり、県としては蔵敷組合の六カ村とこの四カ村を合わせ、一〇カ村を便宜的にひとまとまりとして廻状を送付したのである。

こういうことがつづくのであれば、この一〇カ村で組合村を作るのが合理的である。なぜなら、共同で事務を処理する場合には費用が発生するので、こうした便宜的なまとまりを単位として事務処理がくりかえされるならば、その都度費用負担について各村の合意を取りつける必要が生じるからである（実際、蔵敷村内野塗左衛門はこの廻状の送付にあたって、必要となつた飛脚賃の出金を各村に要請している）。組合村として固定し、最初に取り決めをつくつておけば、あとは年度ごとに必要経費を精算すればよいので、その手間は省くことができる。

こうした理由から、明治三（一八七〇）年三月四日、一〇カ村は蘿山県に対し、この一〇カ村であらたに組合村を設置したいという願書を提出する。こうして、蔵敷村組合六カ村プラス四カ村は、合わせ一〇カ村からなる「小川村組合」となった。

以上の経緯から明らかとなり、契機は県が一〇カ村を一括して廻状の宛所に指定したことにあるにしても、県の側が直接組合村を設定したわけではなく、村々の側からの動きとして新規組合が設立されていることに注目したい。蘿山県の管轄地は、本拠地である蘿山がある伊豆と、武藏国の大摩地方に分散しているが、少なくとも多摩方面では、合計一七のこうした組合が、明治三年の時点まで形成されていることが確認される。

そして、この段階で、大区小区制を形作る三つの法令の第一、明治四（一八七一）年四月の戸籍法

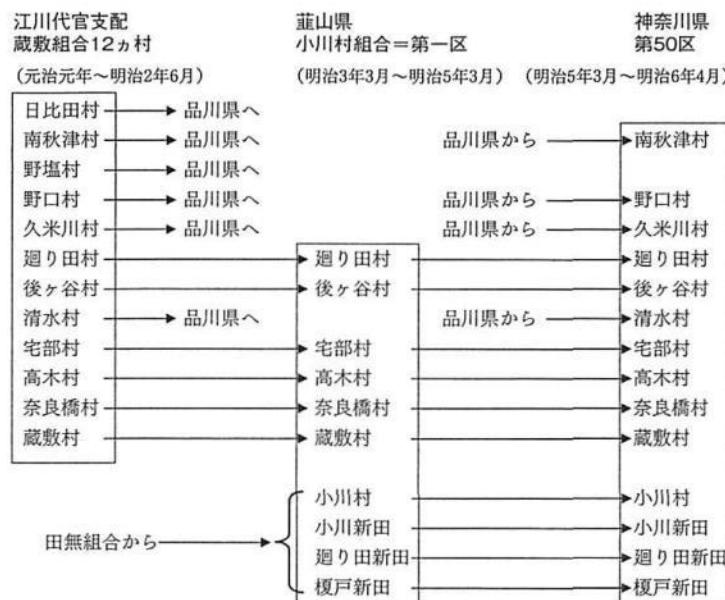


図2-1 組合村の再編・「大区小区制」の形成

が施行される。韮山県は、この一七の組合をそれぞれ戸籍区として、一から一七までの番号を付け、従来の惣代戸長に任命した。ここから、戸籍区が近世の組合村の組み替えの結果として生まれたことがわかる。小川村組合は「一区」となった。

この状態で村々は明治四（一八七一）年七月の廢藩置県、一月の府県統合を迎える。この過程で、当然ながら、領主支配のモザイク的な状況は解消された。旧韮山県小川村組合を含む多摩地区北部は、明治五（一八七二）年一月から神奈川県の支配に属することになった（なお、多摩地区は現在東京都に属するが、多摩地区が東京府の管轄に入るのは、明治二六（一八九三）年のことである）。しかし、区については、これまでの領主単位に作られた組合村を引き継いで、モザイク状の区が存在したままであった。とりあえず、神奈川県は旧各県の区号の上に「元」を付して暫定的に使用している。したがつて旧韮山県一区は「元一区」と呼ばれる。

そして、この管轄替えでも、区が断片化し、余った村々が出てきてしまう。たとえば品川県の管轄を受けていた清水村、野口村、久米川村、南秋津村の四カ村は、品川県に所属するほかの村々が入間県の管轄下に移つてしまつたため、所属すべき区がない状態となつてしまつた。そこで、これら四カ村は、旧小川村組合＝元一区一〇カ村に加入を申し入れる。これをうけて、明治五年三月二日、元一区一〇カ村から、県庁に、これら四カ村の加入が願い出られ、あたらしい区が成立する。ここでも、県庁が指示を出す前に、村々の方が自主的に動いてあたらしい区を作つたことに注目したい。こうした、あたらしい区の形成は、神奈川県の各地でおこなわれ、こうして明治五年四月一七日をもつて新たに

区画設定が完了する。全県下は八四区に編成され、元一区は第五〇区となつた。

ここで、「大区小区制」の形成に関わる第二の法令、明治五年四月九日の太政官第一一七号にもとづく名主・年寄等の廃止、戸長への改称が実施される。神奈川県のこの法令の解釈は中途半端なもので、戸籍区の戸長と、名主を改称した町村の長としての戸長とともに置くというものだった。両方とも戸長では区別がつかないので、区の長を「元戸長」と呼んで区別している。

なお、第三の法令、明治五年一〇月一〇日の大蔵省第一四六号が出た際には、神奈川県は特に対応をとつていない。法令上は「区長」等を置いてもよい、とされているので、「元戸長」でもよからうという程度の判断だったと思われる。なお、神奈川県の場合は、「大区小区制」といつても、「区」が一重の場合である。

以上の近世組合村から「大区小区制」への変化を見ると、どのようなことがいえるであろうか。

まず、明治の「区」は、近世組合村を再編成することによつてつくられたということがわかるであろう。しかし、個々の区の領域的な範囲を見てみると、個々の近世組合村の範囲とは一致しない。たとえば、藏敷組合は一二カ村であったが、小川村組合、韮山県第一区を経て成立する神奈川県第五〇区は一四カ村である。とはいっても、このような村々の組み替えは、近世でも支配替えがあれば起きていたことである。だから、村々の組み合せが違つたからといって、明治の「区」が、近世組合村と性格が違うものだということはできない。

そして、区は、決して県庁が一方的に上から押しつけて形成されたものではない、ということであ

る。むしろ支配替えが起ころるたびに、村々の側で自主的に動いて、あたらしい組み合せをつくつていった。村々と県庁のあいだでなにかを取りまとめる組織や代表者がいないと不便であり、またその経費についてあらかじめ合意を形成しておくことが必要であるという認識が村々にあつたからだろう。したがつて、区は村という単位を無視して「上から」つくられたという、「旧村埋没論」の理解は妥当性を欠くものである。

### 改変される「大区小区制」と町村の位置

第三に、明治五（一八七二）年に成立した各地の「大区小区制」は、その後も安定を見せることがしばしば改変される。

そもそもこの時期は府県自体が合併や分割をくりかえしており、今日の府県の境界に近いものができあがるのは、明治九（一八七六）年に三府三五県に府県が統合されることによってである。大島美津子氏は、この統合の背景には、旧藩士族集団が県庁内で大きな勢力を持ち、中央政府の意向が貫徹しない、いわゆる「難治県」を排除すること、財政的要求にもとづく経費の節減をおこなうこと、という二つの目的があつたと指摘している（その後いくつかの県が分割され、明治二一（一八八八）年三府四三県となる）。<sup>25</sup>

府県の統合・分割に伴つて区画制度が変更されるのは必然的であった。一方で統合された府県が以前の府県の区画制度をそのまま引き継ぎ、一県のなかに二つの区画制度が併存するといった事例も見

られる。たとえば、明治六（一八七三）年、群馬県と入間県の合併によつて熊谷県くまがやが成立した際、熊谷県は、旧群馬県と旧入間県の大区小区制をすり合わせることなく併存させ、番号も通番にせず、それぞれに「南」「北」を冠することによって対処した。

また、区画制度や区の境界を変更することもおこなわれた。神奈川県の例をひきつづき挙げると、明治五年に区一町村の単層の区制（全県八四区）として成立した神奈川県の区画制度は、明治六年四月に区一番組一町村の三層制に再編され（全県二〇区。区の長として区長、番組の長として戸長、町村の長として用掛が置かれる）、さらに明治七（一八七四）年六月には区が「大区」に、番組が「小区」に改称される。

大区・小区・町村と役員の名称の対応関係を変更することもある。神奈川県の例でも見たとおり、大区・小区・町村の長は区長、副区長、戸長、町村用掛などさまざまな名称で呼ばれたが、これらがどのレベルの役職を意味するのかは府県によりまちまちであり、また府県によって変更されることもあつた。たとえば入間県では、明治五年八月の制度では、小区の長が戸長、町村の長が副戸長となつていたのを、明治六年五月に、大区の長を区長、小区の長を副区長、町村の長を戸長と改称した（しかも区長は実際には任命されなかつた）。

この町村の役員の名称の問題と関係して、「大区小区制」の下での町村の位置について触れておきたい。大区・小区が設定されても近世以来の町村が直ちに否定されたわけではなかつた。まず、この時期は地租改正によつて地租の納入責任が土地所有者に確定される以前の、近世以来の村請制が存続

している段階であり、租税の納入に責任を負う主体としての町村が否定されることはありえなかつた。<sup>26</sup>また、もつとも基本的な役職である戸長というポストの設置単位が町村である場合、行政事務執行上の町村の役割が大きい（逆に戸長が小区の長として設置される場合、町村の役割は相対的に小さい）という点が指摘されている。<sup>27</sup>

### 「大区小区制」とは何だったのか？

このように「大区小区制」は、到底人為的で画一的とは言いがたい、不統一で複雑な制度なのであるが、「区」といった名称や、番号によって区画を示す発想など、地域の実態や地方官の裁量だけでは説明できない点があるのも事実である。以前の通説を主導した論者たちは、一九八〇年代の研究の進展の結果、それぞれの見解を部分的に修正し、このズレを新しい地方制度の創出をめざす中央政府の意図と、実際にはそれが貫徹しなかつた点に求めようとした。<sup>28</sup>しかしそれにしては上で見たとおり中央政府の法令はあいまいであり、何を貫徹させようとしているのか、何らかの強い意志をそこに読み取ることは困難である。この時期の政府中枢のメンバーにとって、地方の区画の設定はそれほど大きな政策課題ではなかつたと考えるべきではないだろうか。

それは被統治者の側でも同様である。明治九（一八七六）年四月に東京神田通新石町三番地倉田太助なる人物によつて発行された「近世珍奇くらべ」という摺物がある。<sup>29</sup>天保期以来の「珍奇」な出来事を、番付に見立てて並べたもので、東方の筆頭には「江戸大地震」、西の筆頭には「信州の大地

震」、行司の位置に「東下り御鳳輦<sup>はうれん</sup>」、以下「伏見の大戦争」「奥羽越の戦争」「横浜之開港」「蝦夷地の開拓」など一九〇個の「珍奇」が五段にわたつて列挙されている。そのなかに「大区小区の界別」も掲げられてるのであるが、位置は東の五段目の最末尾、つまり下から二番目の順位にすぎない。「珍奇」には違いないが、それほどの大事件でもなかつた、という位置づけがうかがわれて興味深い。同時代人にとっての問題の小ささを考えるうえで示唆的なのは住所の書き方である。この時期の人びとは、書類の提出時などに単に大区・小区の番号を書くだけではなく、たとえば「熊谷県管下南第八大区三小区／武藏国幡羅郡下奈良村／農飯塚方<sup>30</sup>」と二行にわたつて住所を書くことが多い。一行目は府県・大区・小区の系列であり、二行目が国・郡・村の系列である。これは、近世の人びとが「植村久五郎知行／武州幡羅郡下奈良村／名主 吉田市右衛門<sup>31</sup>」と差出人の肩書きを書くのとよく似ている。府県・大区・小区の系列は近世の領主名の部分と対応しており、こちらはその場所を支配する権力の名称を示すのに対して、空間的な位置の特定は国・郡・村の系列であるわけである。前者が変更されても後者は影響を受けない。前章で見たとおり、近世には、ある大名や旗本の支配する地域が変更されることは珍しくなかつた。そして、廢藩置県後も府県の境界や名称はしばしば変更された。ある一円的な空間の範囲が同時に政治権力の単位である（たとえば「埼玉県」という名称は、政治権力の主体であると同時にその空間的範囲も示している）という政治権力のあり方とは異なつた権力のあり方がこの時期には存在していたのであって、「大区小区制」は現在の市町村合併の問題などとは単純に比較できない。むしろそれは、近世の組合村の流れを汲む、村々の連合組織であつたと

考えるほうが妥当である。廢藩置県と「大区小区制」とは、同心円状の世界を一気に創出したわけではなかった。むしろ、モザイク状の世界は、「大区小区制」の下でも存続していると考えるべきなのである。

## 2 明治初年の町村合併

### 政府の方針と町村数の変化

大区や小区といった区画は、近世の町村より広範囲な空間を区としてまとめるものであるが、町村そのものを合併してしまうことについて、政府はこの時期どのように考えていたのであろうか。

明治政府が発した法令のなかで、町村合併に関するものとしても早い時期のものは、明治二（一八六九）年一月一七日の布達で、村の名称変更および合併・分村に関しては、その都度民部省（中央政府の省のひとつで、国内行政を担当した）に伺を出し、その指示を受けることを命じたものである。これによつて、合併および分割の手続きは、中央政府の決定を仰ぐことが規定された。この手続きは以後も原則として変わらない（民部省は曲折の末明治四（一八七一）年に大蔵省に合併される

が、明治六（一八七三）年に内務省が設置されると、内務省が府県から提出される町村分合の伺を受理する機関となる）。

ついで、明治五（一八七二）年四月一〇日、これまで「一村」のなかで「分界」を設けてきたものは、以後この区分を廃し、合併して一村となる手続きを取るよう命じる法令が出される（太政官第一一九号）。この法令の制定趣旨を述べた文書のなかで、提案者である大蔵大輔（大蔵省の次官）井上馨（いのう）は、「これまでひとつの中が、複数の領主に支配されることによって、二つないし三つに分割され、村役人もそれぞれの領主ごとに設置し、すべてひとつの中を複数に分割したかのように取り扱つている例が多く存在しており、そのため村の費用もかかり、無駄な手数もかかっている」という状況を指摘している。つまり、この法令のねらいは、村人の生活のうえでは事実上ひとつの村を構成しているのにもかかわらず、領主支配の都合で、二つないし三つの村であるかのような体裁をとつていていた村を、実態に合わせて一村とすることを促す、という点にある。

大蔵省は、翌明治六年一二月二十五日にも、この明治五年の法令を徹底させると同時に、領主支配の都合で分かれている村ばかりではなく「これまで独立の村であつても、戸数・面積が小規模の村で、合併をしない場合などはと無駄な労力や費用がかかり、区の費用・村の費用がかさみ、住民にとつて不都合が多い村々は、徐々に合併をする方針で計画を立てるように」と命じた。

以上のとおり、明治五年から六年にかけて打ち出された中央政府の方針は、町村合併を促進する方向のものであった。ただし、当初問題になつていたのは、実態としてひとつの村であるものが、領主

の支配の関係などで名目上複数の村に分かれているような場合であり、それ以外の合併も限定的・部分的なものとして考えられていた。

ところがこうした方針は明治八（一八七五）年になると、町村の合併を原則として禁止する方向へと転換される。明治八年二月八日、内務省は、町村の合併は、住民が特別に合併によって便益を得る場合か、やむをえない事情があるもののみを認めることとし、それ以外の合併及び名称の変更を禁止したのである（内務省乙第一四号）。

こうした合併政策のなかで、日本全国（北海道・沖縄をのぞく）の町村の数は、明治七（一八七四）年の七万八二八〇から、明治一一（一八七八）年の七万一七一一に減少した（ただし、実際にはより多くの合併がおこなわれたと推定される）。「大区小区制」期にそれなりの数の町村合併がおこなわれたこと、また、合併が原則的に停止された明治八年以降も合併が進んだことがわかる。

しかしこうした合併については、一概に評価を下すことはできない。合併のなかにはさまざまな性格のものがあり、また地域的にも、府県の政策として合併が進められた地域、進められなかつた地域がある。特に合併が進んだ府県としては、人文地理学者の井戸庄三氏は山梨、岐阜、長崎、長野の四県を挙げている。<sup>33</sup> 一方、政策的な推進が見られない県でも、散発的な合併はおこなわれている。

結論から言えば、この時期の合併は、①従来から一村であつたものを、実質に合わせて一村化したもの、②政策的に推進されたもの、③地租改正に伴う町村の性格の変化によるもの、の三つの契機に大別して考えることができる。以下、散発的な合併がおこなわれた県と、政策的な合併の推進がおこ

なわれた県を取り上げて、その具体的な様相を見てゆこう。

### 散発的な合併

散発的な合併がおこなわれた例として、熊谷県の場合を取り上げる。熊谷県は、前にも述べたとおり、現在の群馬県と埼玉県の西部にある部分で、明治六（一八七三）年から、明治九（一八七六）年まで存在していた県である。この県は、明治七年五月から明治九年七月までのあいだに、六七件の合併を政府に申請していることが史料上確認される。<sup>34</sup>

合併は、まず合併する町村から県に出願があり、県庁が審査してそれを内務省に提出し、内務省がその可否を決定する、という手続きでおこなわれる。実際の発案者が県庁である場合もあつたであろうが、形式上はすべて町村の側の出願からはじまることとなつており、合併する町村の自発的な意志が前提である。

出願を受けた政府の対応であるが、明治八年二月の、町村合併原則禁止以前では、出願総数四四件に対し、承認されたものが二四件、再調査を命じられたうえ、再度の出願で承認されたものが二〇件であり、内務省が却下したものはない。一方、明治八年二月以降の対応は、出願総数二三件に対し、承認されたものが一四件、再調査のうえ承認されたものが一件、却下されたものが五件、却下された後、再度の出願を経て承認されたものが三件であり、合併の原則禁止後は、政府が府県から出願された合併を却下する場合もあつたことがわかる。

それでは、合併を出願した理由はどのようなものであつたか。県庁から内務省に提出された書類は一通で複数の合併を申請しているものもあり、それぞれについて個別の事情を明らかにするのは難しいが、およそ以下の六つが主要な合併の理由として、書面には掲げられている。

- ①実質的に一村の状態にある、これまで支配上の都合で複数村にわかつてていたもの
- ②飛地の存在、境界が入り組んでいるなど、地形上の問題
- ③規模が小さい、費用負担が大きい
- ④旧来一村であつたものが分村化されている、または合併対象となる村が「持添」である（「持添」とは、ある村が開墾し、その村の付属となつている土地のことである。いわゆる「新田」であり、その新田が独立の村を形成した場合でも「持添新田」として開墾の主体となつた村（本村）に付属する扱いを受ける。なかには「無民家持添」といつて、石高と耕地は存在するのであるが、すべて本村の住民が耕作しており、その新田村に居住する住民は一人もいない、という場合もある）
- ⑤その他（都市部の合併など）
- ⑥地租改正事務遂行上の不便

こうした合併の理由のうち、①と④は、「すでに実質的に一村である」ないし「かつて一村であった」という「後ろ向き」の理由による合併であることに注目しておこう。この二点を理由に掲げる合

併は総数六七件のうち合計で二五件におよび、熊谷県の町村合併の大きな部分を占めていた。

たとえば、明治八（一八七五）年一月一九日、熊谷県が内務省に、旧旗本知行所村々の一括合併（六三カ村を一六カ村に合併）を上申したのはその一例である。合併の原則停止に舵を切りつつあつた内務省は、大規模な合併はかえつて害を生じる恐れがあり、その必要性について再調査することを命じた。これに対して熊谷県は、これらの村々は、ひとつの村が三人ないし四人の領主に分割され、戸とか一〇戸とかに一人といった過剰な人数の村役人が設置されている状況にあり、これらを整理統合することは多数の村を合併して広大な村を作るということではない、という点を強調して、内務省から承認を得ている。「大区小区制」期の合併には、こうした「すでに現状において一村であるものを、名目上も一村にする」というケースが多く含まれていたのである。

#### 政策的な合併

県庁主導で、政策的な合併が進められたケースとして、筑摩県の場合を取り上げてみよう。筑摩県は、廢藩置県後、現在の長野県南部と岐阜県の飛騨地方を管轄した県である。明治九（一八七六）年、飛騨地方は岐阜県に、それ以外は長野県に合併された。

筑摩県が町村合併の方針を提示するのは、明治七（一八七四）年一月一二日の県内宛の達によつてある。この達で筑摩県は、さきにふれた明治六（一八七三）年一二月二五日大蔵省達（小村の合併を促したもの）を示したうえで、このような通達があつたので、各大区で合併の見込みを取りまとめ

合併前村名	氏名	明治7年5月	明治8年2月	明治9年8月
会田町村	堀内源六郎	戸長	戸長	
	堀内真十郎	副戸長		
	大河内織衛	副戸長	副戸長	
	堀内五郎	副戸長	副戸長	
宮本村	芦沼清造	副戸長		
	呑田源平	副戸長		
西宮村	滝沢善四郎	副戸長	副戸長	
	小沢九平	副戸長		
北山村新田	伴在小平	副戸長		
	小林喜代次	副戸長	副戸長	
落水村	桐原金四郎	副戸長		
	久保次平	副戸長	副戸長	
井戸村	降旗勇作	副戸長	副戸長	
	山岸与三郎	副戸長		
執田光村	和田喜惣次	副戸長	副戸長	
	丸山九八	副戸長		

出典：『長野県史 近代史料編 第二巻（三）』

明治9年8月には戸長1名が任命されているが、居村不明。

表2-2 筑摩県第三大区二小区会田村の役員配置

小区 数	元村 数	合併町 村数	戸長 数	副戸長数	村吏数計	12～17年 分離件数	村吏数／ 元町村数	分離件数／ 合併町村数
筑摩郡	57	237	53	52	214	266	15	112.2%
安曇郡	32	179	34	34	125	159	2	88.8%
諏訪郡	24	158	24	24	85	109	1	69.0%
伊那郡	64	298	59	59	246	305	34	102.3%
	177	872	170	169	670	839	52	96.2%
								30.6%

出典：『長野県史 近代史料編 第二巻（三）』、『長野県市町村合併誌』（1965年）、p. 245  
小区数・元村数は明治8年、戸長数、副戸長数は明治9年8月

表2-1 筑摩県下信濃4郡の町村合併状況

て、二月二八日までに提出するよう、と命じたのである。<sup>35</sup>そして、この命令にもとづき、明治七（一八七四）年八月から明治八（一八七五）年一一月にかけて、大蔵省達の範囲を超えて、実質的には一小区を一町村とする大規模な合併が推進される。<sup>36</sup>

その結果を表2-1に示した。筑摩県管下のうち、現在の岐阜県飛騨地方をのぞいた、信濃四郡の町村合併の状況である。町村の総数は約五分の一となり、小区の数と町村の数がほぼ一致することが見てとれよう。しかし、注意すべきは町村の数だけではなくて、戸長、副戸長などの村吏の数である。戸長は各町村に一名だが、それを大きく上回る数の副戸長が任命されているのである。

その一例として、第三大区二小区会田村（現在の長野県松本市の一部）の場合を表2-2に示した。明治七年、合併前の七カ村には、会田町村に戸長一名、副戸長三名、その他六カ村に副戸長二名ずつという吏員の配置であった。これが、合併後には、旧会田町村に戸長一名、副戸長二名、旧宮本村には役員なし、その他二の村に副戸長一名ずつ、という体制になる。つまり、基本的には

合併前の村を単位として副戸長が置かれるという体制に大きな変更はないのである。ただし、明治九年（一八七六）年に入るとさらなる減員がおこなわれる。いずれにしても、合併したからといって、役員の数が一人になるわけではない。この時期には、現在のように、一市町村に一首長という体制が分明であつたわけではないことに留意しておきたい。

それを踏まえてふたたび表2-1を見ると、元村数八七二に対して、正副戸長の合計は八三九名であることがわかる。平均すればほぼ旧町村に一人の正副戸長が任命されていることになる。ただし、吏員の数には郡ごとの差が見出せる。筑摩郡、伊那郡では村吏の数の方が旧村数よりも多く、安曇郡・諏訪郡では少ない。筑摩・伊那では旧町村の枠組みが強く残り、合併後も旧町村に代表者として戸長ないし副戸長を置く傾向が強かつたのに対して、安曇・諏訪では、吏員の数も減少させる実質をともなう合併が進んだと見られるのである。こうした差には、山間部が多いか平野部が多いかという地形上の問題も関係している可能性がある。山間部で集落と集落の距離が離れている場合、村吏が自分たちの集落からいなくなることの不便は大きいと考えられるからである。

このように筑摩県の政策的な大規模合併も、必ずしも額面どおりに合併が進んだと受け取るわけにはゆかないものであるが、その結果起きたのが、明治一二（一八七九）年以降、一度合併した町村のあいつぐ分離である。この年、第四章で述べる地方三新法のひとつ、郡区町村編制法が施行される。郡区町村編制法の条文には、複数の村に一人の戸長を置いてもよい、という規定はあっても、ひとつの村に複数の戸長を置いてもよい、という規定はなく、また副戸長という職も廃止された。「大区小区

制」期のように、ひとつの村に複数の副戸長を配置し、合併の衝撃を緩和するという措置が採れないものである。こうして、郡区町村編制法は、ひとつの町村に一人の戸長という体制を、合併によつて生まれた旧筑摩県の町村に強制することになった。その結果、旧村単位で一人の戸長が置けるように、村を再分離したい、という要求がつぎつぎと町村から県に寄せられることになったのである。

明治一二年二月二一日、長野県令檜崎寛直は、内務省に上申書を提出し、他の府県では「類例」のない筑摩県の合併の結果生まれた町村については、今後の分離があいつぐであろうことを予告して、あらかじめ了解を求め、三月六日に内務卿の許可を得ている。<sup>37</sup>表2-1からは、明治一二年から一七年（一八八四）年のあいだに、旧筑摩県四郡の約三割の町村が分離していることがわかる。特に、合併後、多くの村吏を配置し、合併が実質化していなかつたと思われる筑摩、伊那両郡で分離件数が多いことは、郡区町村編制法による一町村一戸長規定が分離の引き金であったことをうかがわせる。

以上のような、「大区小区制」期の町村合併をどのように評価すべきであるか。熊谷県、筑摩県の場合を見てきたが、この時期の町村合併は、多様な契機でおこなわれており、一概に判断することはむずかしい。しかし、全体として数のうえでは減つても、①かつて一村であつたものが領主支配の都合で二村に分離されたものの再統合など、実態として一村であつたものを名目上も一村に統合するケースが含まれていること。②政策的に合併が推進された場合でも、戸長や副戸長を合併前の町村に分散して配置することが可能であり、旧村単位のまとまりを維持できたことなどを考慮に入れれば、その影響を大きく見ることはできないというべきであろう。

この時期の町村合併は、個別經營の職業的利害と密接に結びついた社会集団としての性格を依然として持つてゐる。その意味で、モザイク状の世界は依然として存在している。廢藩置県によつて支配の錯綜は整理され、同心円状の世界を生み出す条件は外枠だけ整つたが、「大区小区制」にしても町村合併にしても、その内実を変えていくものではなかつたのである。モザイク状の世界から同心円状の世界への制度の張り替えは、つぎに述べるように地租改正にはじまる。そしてそれにもとづいて制度が全面的に見直されるのは、第四章で述べる明治一一（一八七八）年のいわゆる「三新法」が公布されるのを待たねばならない。

#### 地租改正と合併

これまで述べてきたような「大区小区制」期の町村合併のうち、実質的に一村であつたものを名目上も一村にする合併や、村吏を多数配置することで形式的に合併が進行したように見える合併とは性格を異にし、歴史的に新たな段階を画する町村合併として重要なのが、地租改正に伴う合併である。先に熊谷県の町村合併を見たところで、合併の理由の⑥として掲げたものであるが、地租改正の作業が進行する明治九（一八七六）年に入つてから、熊谷県では一件の合併が、地租改正の事務遂行上の都合を理由としておこなわれているのである。

地租改正とは、明治六（一八七三）年七月二八日に公布された地租改正法にもとづき実行された土地制度・税制の改革である。地租改正事業では、全国の土地が調査され、土地片ひとつひとつについ

て、その面積と、収穫量が確定された。それにもとづいて地価が算出され、地価の三パーセント（明治一〇（一八七七）年に引き下がれ、二・五パーセントとなる）を、近世の年貢に代わるあらたな国税、「地租」として徴収することにしたのである。この調査は、中央政府にとつてはもちろん、現地で実際に作業に当たる区戸長たちにとつてもきわめておおきな負担を伴う一大事業であつた。

この改革によつて、これまで旧領主ごとにまちまちであつた年貢に代えて、全国一律の租税制度が導入され、かつそれは金納に統一されることとなつた。それに加え、本書の課題である村の変容について重要なのは、地租改正は、近世の村の機能の柱である村請制を解体したということである。

地租改正では土地片ひとつひとつの所有者とその納稅額が確定される。これによつて、これまで村単位で賦課されていた年貢に代わり、土地所有者一人ひとりが納稅に責任を負うことになる。

村請制が存在しているかぎり、それは町村の合併の制約要因として機能する。そのことを示す事例として、熊谷県南第一大区七小区・比企郡安塚村<sup>39</sup>と飯島村のあいだで、明治七（一八七四）年に発生した紛争を見てみよう。この年、南第一大区七小区では、村々の合併ないし吏員の統合が協議されており、そのなかでこの二つの村が合併するかどうかが問題になつたのである。

安塚村が提出した願書によつて事実経過を整理するとつぎのようになる。明治七年七月六日、小区の会議の席で、飯島村から安塚村に合併の話があつたが、安塚村の村役人は、合併すると耕地の高低差が大きすぎ、水害のときなどは安塚村だけが被害を受ける可能性があるが、その場合被害を受けなかつた飯島村と平均されてしまうと、一村であれば県庁

に出願して貢租の減免を受けることができるのに、合併してしまうと減免が不可能になってしまふ、として懸念を表明した。それに対して飯島村側は、そのような場合は、被害を受けた場所だけを、県庁に願い出て「検見」（県庁役人の実地調査）の対象とし、減免を受けることができる、その心配はない」と述べた。そこで、いつたん村役人間の合意に達し、安塚村の戸長が村に帰つて住民の意見を聞いたところ、飯島村の言うことが本当かどうか、県に伺を立てることになった。ところが県の返答はそれと異なっていたので、合併は保留ということになつたが、飯島村側は立腹し、飯島村地内の用悪水路の使用を拒否した。

ここで見て取れるのは、村請制という枠組みの存在が、安塚村にとって合併に踏み切ることを制約する要因となつてゐることである。水害時に県庁から貢租の減免を受ける条件は、一村単位で一定以上のお被害を受けていることなのであって、水害の被害のない村と合併してしまうと、その条件が満たされなくなつてしまふ。この安塚村の懸念は根拠のないものではなく、村請制を前提にするかぎり県はそうした方針をとらざるを得なかつたことは、この年の七月、南第一大区七小区の副区長鈴木庸行すずき ゆうぎょうから県に宛てて出された同と、それに対する指令に示されている。<sup>39</sup> 鈴木の質問事項は、甲村と乙村が合併した後、旧甲村が豊作で、旧乙村が凶作であつた場合、旧乙村地域だけ、「検見」を経て租税額を減少させることができかどうか、という点にあつたが、県庁の回答は、合併してひとつの村となつた以上は、すべて同一の取り扱いであり、村の内部で区分を設けることは認められない、というものであった。地租改正以前に村が合併するということは、「村請制村として合併する」ということには

かならなかつたのである。

ところが、地租改正の終結（地域によつて異なるが、明治九（一八七六）年から一一（一八七八）年までが終了のピークである）は合併の制約要因を除去することになる。実際、合併に躊躇した安塚村の願書のなかには、地租改正による新たな税法が導入されれば「強いて心配するにはおよばない」と、そのことが明記されている。地租改正によつて租税負担が個人責任化すれば、村単位での被害状況の差を勘案する必要はなくなり、租税の減免は、租税納入不能の状態に陥つた個人と、徴税する官庁との一対一の関係に還元されてしまうからである。地租改正による村請制の解体は、租税の納入を個人の責任とする。そのことによつて、村という団体を、個別の経営の利害から切り離すのである。

地租改正中に村の合併が出願されるのは、直接には、地租改正作業のために村ごとの耕地の図面を作成する必要があり、飛地が多かつたり、境界が入り組んでいたり、村の規模が小さすぎたりすると、作業効率が低下するからである。村ごとに図面を作成するためには、村が、一定の規模で、まとまつた空間を構成していた方が都合がよい。効率性の観点から、村が「一円的」領域を構成していることが求められるのである。しかし、単純に図面作成の便宜上から、村の空間が一円化するということは、その村の境界は、これまでの歴史的経緯や、現に存在する個別の利害から切り離され、無意味なものになるということである。

もう一度、近世の村の性格をふりかえつてみよう。近世の村は、百姓という職能によつて定義される身分集団の共同組織、「地縁的・職業的身分共同体」であつた。それによつて、村は、個別の経営

(家)の職能的利害と密接に関わり、それを保護するものとして存在していた。ところが、地租改正を経て、個別の經營(家)単位の職能的な利害と別個なものとして町村が定義されるとき、町村は、無内容で均質な空間へと変化する。

こうして、村は、明確な境界で囲い込まれたひとつの単位、同心円状の世界を形作る同心円のひとつになる。それは、その単位が、諸個人にとって切実な意味を持つからではなく、そうした意味を失うことによって、可能になる。明確な境界線は、それに意味があるからではなく、それに意味がないからこそ、引けるのだ。これが、同心円状の世界が生まれる基底にある原理である。

とはいっても、地租改正によるこうした町村という団体の性格の変化は、この時点では潜在的なものである。地租改正とともに町村の合併は、原理的には重大な変化がそこにあつたことを指し示してはいるが、散発的に発生したに過ぎない。

こうした状況が大きく変化するのは、明治一一(一八七八)年の、いわゆる「地方三新法」の制定によつてである。次章では、こうした変化に帰結する、さまざまな主体の制度改革の構想について見てゆこう。

## 第三章 制度改革の模索

モザイク状の社会のなかから、これを変化させて同心円状の社会を創り出そうという動きがあらわされる。

本書でここまで論じてきたことをふまえるならば、モザイク状の社会の解体とは、近世社会の構成単位である身分制的な社会集団という枠を取り外し、切実な利害と切り離された均質な空間を創り出してゆくプロセスということになる。

こうした動きの担い手となつたのは、実際に制度を運用している区長や戸長たちと、中央で政策の立案にあたる官僚たちであつた。この二つの集団が基本的に同じ方向を向いていたからこそ、実際に制度は変革されたのだともいえる。中央の官僚たちが政策を実施しようとしても、区戸長たちがそれにしたがわなければ制度は機能しなかつただろうし、区戸長たちが制度改変を要求しても、中央の官僚たちがそれをとりあげなければ、全国的な制度の変革が起ることはなかつただろう。この両者がともに変革を志向したのは、「大区小区制」期の制度がすでに機能不全を起こしていたからにはかならない。

本章では、こうした機能不全の原因、そうした機能不全への対応策として、それぞれの主体が制度改変を志向したこと、その帰結が、明治一一（一八七八）年に出される統一的地方制度改革法令、いわゆる「地方三新法」であったことを見てゆくことにしたい。

## 1 区戸長たちのフラストレーション

### 村請制下の再生産維持

区長や戸長たちが変革を求めた理由を考えるために、村請制という仕組みのもとで、村の責任者である名主・庄屋といった村役人たち、つまり明治になつて区長や戸長になつてゆく人びとがどのような問題に直面していたのかについて見る必要がある。

第一章で見たとおり、近世の「村」とは単なる地域団体ではなく、人びとの暮らし、つまり農家経営の再生産を支える装置であつた。しかし、人びとの暮らしを支えていたのは村という団体だけではない。近世の農家経営を支える仕組みについて、ここで図式的に整理しておこう。

近世の農村に住む農民にとって、自然災害による凶作は、一定の間隔で避けがたく発生する問題であつた。凶作には、冷害などの気候不順、害虫の大発生などにより、広い範囲で発生し、全国的に「飢饉」を引き起こすような規模のものと、地域的な灾害、たとえばある地域で河川が氾濫して、その地域の農作物が被害を受けるような場合とがある。前者のケースとして著名なものとして、「天明の飢饉」（一七八〇年代）、「天保の飢饉」（一八三三～一八三六年）などがあげられよう。それでは凶作が発生してしまった場合、人びとはどのようにしてこれに対応するのであろうか。お

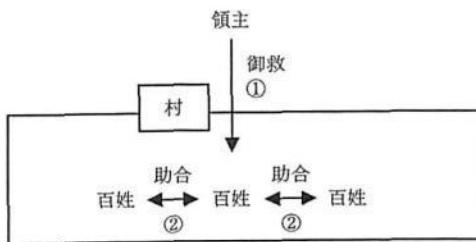


図3-1 近世農村の再生産維持の仕組み

以上の関係を整理すると、図3-1のようになる。①の方向が領主による「御救」、②の方向が百姓同士の助け合い（「助合」）である。問題は、近世後期になつてみると、幕府や藩といつた領主に財政的余裕が失われ、①の負担が次第に②に転嫁される傾向が強まる、ということである。そして、②の相互扶助は基本的には村請制の村が単位となつておこなわれるのである。

一例として、幕府直轄領であつた武藏国多摩郡小川村（現在の東京都小平市）が、明和八（一七七一）年に代官所から食料を借用したケースを見てみよう。<sup>41)</sup>

まず、小川村が食料の借用を代官所に願い出たところ、代官所側は、食料の借用は重大案件であつて、簡単には許可できないこと、また、年貢の減免を受けるためのアリバイ作りとして借用を願い出る場合があることを理由として、これを却下した。小川村側は再度の嘆願をおこない、これを受け代官所役人が現地調査を実施した。役人は、この年は春に収穫する麦が豊作であり、秋の収穫が多少不作でも食料に困るということはないはずである、と指摘した。これに対して村の側は、春に収穫した麦は年貢上納に充ててしまい、秋の収穫を食べつくしたため食料に行き詰まっている、と回答した。それを受け役人は、仮に食料の借用が許可されるとして

おざつぱに言えば、近世社会では大きく分けて、二つの方向でこれを処理していたと考えられる。

基本となるのは、大名や幕府、つまり領主による対応である。領主は一般的に、農民、つまり百姓の生計維持を保障する役割を持つと考えられていた。当時の言葉で、これを「百姓成立」という。

「百姓成立」を保障するために領主は「御救」をする。<sup>40)</sup>

「御救」の中身は、第一に、年貢の減免、第二に、食料・種糀の給与ないし貸与である。前者は領主が取得する年貢を減免することによって、百姓の負担を減らすことであり、後者は、困窮している百姓に食料を与えたり、種糀を与えたり、貸したりすることによつて、百姓の生活を支えるわけである。

もうひとつの方針は百姓相互の助け合いによつて危機を乗り切る方向である。つまり、百姓のなかでも裕福な者、あるいは被害が相対的に少なかつた者が、貧しい者、被害を受けた者を援助するのである。

ここで、近世の村が「村請制」の村であつたということを思い出す必要がある。年貢の納入の責任は村が負つている。たとえば、ある一人の村人が困窮して、年貢が納められなくなつたらどうするか。もし、領主が年貢の減免をしてくれないのであれば、他の村人がなんらかのかたちでカバーして納入するしかない。これと同様に、領主の御救がじゅうぶんでなければ、他の村人がカバーして、その困窮している人間を救つてやることになる。見殺しにしてもその家の分の年貢が減免されるわけではない。

のか、と質問した。これに対し、村側は、余裕がある者が余裕のない者を助けることによって対処する、と回答している。

ここで領主側は、食料の借用は簡単に許可できないという姿勢を強調している。そして、領主による救済のこののような後退によつて生じる空白を引き受けるべき者とされたのは、村内富裕者による困窮者への救済であった。

この時的小川村の食料借用は実際には許可されるのが、その際、貸付を受けたうえは、貸付を受けなかつた村人からも物乞いや餓死者を出さないことを、村役人および村方一同が誓約する書面<sup>42</sup>が作成され、領主に提出されている。領主による救済の後退は、餓死者の発生を防止する責任を村に、とりわけ村役人に転嫁するものであつたのだ。

### 近世後期における救済と備荒貯蓄

さて、以上のような近世の農民の再生産保障の枠組みに、あらたな要素を付け加えたのが、老中松平定信による寛政の改革の一環としておこなわれた、備荒貯蓄政策の導入である（穀物を貯蓄するので「貯穀」と呼ばれる）。備荒貯蓄政策自体は古代中国にもあり、古くから知られ、また部分的に実施されていたものであるが、幕府が政策として推進したのは、松平定信によるものが最初である。定信政権がこのような政策を実施するにいたつた背景には、さきにふれた三大飢饉のひとつ、天明の飢饉の経験があつた。天明の飢饉の結果、江戸で大規模な打ちこわしが発生し、この打ちこわしの結果、

田沼意次が失脚、松平定信の老中就任をもたらしたといわれる。飢饉対策は定信政権の不可避の課題であつたわけだ。

このような備荒貯蓄政策は、近世の農民の基本的な再生産保障の枠組み、領主による「御救」と、村人同士の「助合」に加えて、時間軸を導入したものと考えることができる。自分で貯蓄しておいて、困ったときにそれを取り崩す、というものである。すくなくともこのような措置によつて、領主は「御救」の負担を免れることができる。

では、これで村人同士の「助合」はどうなるか。もし、すべての農民が均等に穀物を貯蓄して、困窮時に自分で貯穀した分を取り崩して使う、ということであればこれは単なる強制貯蓄制度であつて、そのように機能するならば、「助合」も発動される必要はなくなる。じつは、当初は、制度もそのように運営されていた。

しかし、たとえば貯穀をするときには、裕福な者がより多く拠出し、飢饉で取り崩すときには貧しい者が優先的に受け取るような仕組みにしたらどうなるか。これは、「助合」を時間軸上に引き延ばしておこなうようなものであるから、「助合」のほうの負担は免れないことになる。そして、次第に制度の運用はこうした形態をとるようになる。大きな画期となつたのは天保の飢饉である。天保の飢饉では、多くの村でそれまでの貯穀を使い尽くしてしまい、それを再建するときには、もはやすべての村人が平等に負担することはできなくなつていた。<sup>43</sup>

このことは、農民の側でそれだけ富の蓄積が進み、領主の御救を代替する力を持つた富裕な農民が

村のなかに登場したことを意味してもいるだろう。しかし、そうした富裕な農民にしてみれば、蓄積した富を、村請制というシステムの存在によって吐き出さなくてはならないという事態も意味している。救う者と救われる者が固定されてしまうこうした状況は、特にそうした富裕農民が、村の運営に責任を負う村役人であった場合には非常に大きなフラストレーションとして感じられることになる。

### 明治三年の浦和県「告諭誌」

明治政府が成立した時点での農民の再生産を支える仕組みは、このようなものであった。つまり、本来的には農民の再生産を支える基本的な仕組みである領主の「御救」が実際には機能しなくなり、農民相互のあいだでの「助合」への依存が強まる状況、実際には、富める者が一方的にしかも継続的に、貧しい者を救いつづけるような状況である。

そして、明治政府は成立時点で非常な財政的困難に直面していた。廢藩置県以前、府藩県三治制期の明治政府は、かつての幕府領を引き継いだ部分、つまり直轄府県のみからの税収に依存している。旧幕府直轄領からの收入で、一国の政府としての収入を賄わねばならない。これでは「御救」機能など発揮している余裕はない。そして、明治政府の成立直後、明治二（一八六九）年は凶作の年であった。明治二年後半から明治三（一八七〇）年前半にかけて、明治政府はなんらかの対策を探る必要に迫られたのである。

しかし、できることは近世後期と同様、富める農民に貧しい農民を救うことを促す以外にはなかつ

た。そういう政策を継続しておこなつているとどういう事態が起ころのか？

この点で興味深いのが、新政府の直轄県（第二章参照）のひとつで、現在の埼玉県の東部を中心として支配していた浦和県が明治三年に発行した「告諭誌」という一冊の木版本である。<sup>44</sup>その内容は、飢饉や凶作にあたって、村役人、富裕層、貧困層がそれぞれどのような態度で臨むべきか、その心得を説くものである。

まず村役人に対しては、村内の困窮者のために、工夫を凝らし、誠意をもつて貧困者を助け救うことが求められる。こうした貧困者のなかには、そのような工夫と誠意とをありがたいとも思はず、むしろ些細なことから苦情や不平不満を村役人にぶつける者があるであろうが、こうした者に対しては決して怒ってはならない。救済に際しては、有産者に少しでも余っている財産や穀物があれば、それを出させなければならない。もつとも、困窮者というのは、普段から農業を怠つて神罰を受けた者であるか、先祖の心掛けが悪く、その報いを受けている者であるかのどちらかであるのだから、本来は凶作・飢饉に際して困窮するのは当然のことである。しかし、眼前で餓死するのを放つておくわけにもいかないから、よくよく言い聞かせて心を入れ替えさせ、これをきっかけに経営を再建するよう

に、小前こまえに自助努力を促すことが必要であると言う。

つぎに村内の有産者である。彼らに対しては、単に困窮者が集団で圧力をかけてくるからとか、領主にいわれたから仕方なくというような心構えで救済をおこなつてはならない、と述べられる。そのような場合、救済はその場しのぎで安易におこなわれることになり、窮民は救済してやればやるほど

増長し、やがてはむしろ有産者を恨むようになる、という。したがつて救済に際しては、一時的には支出となつたとしても、のちにはそれを元手に困窮者が立ち直り、有産者にも利益が出るような方法を考えることが必要である。

そして困窮者に対しても、救済を受けるにいたつた自分の普段の行為を反省せず、かえつて救済の量が少ないと不満を持ち、ついには「徒党」を組んで圧力をかけるような態度が強く戒められる。同じ人間として生まれながら、同じ身分の人に救われ、養われて生涯を終えることは恥ずかしいことではないか、それを恥ずかしいと思うのなら、心を入れ替え農業に励み、できるだけ早く救われ恩を返し、不作の年に人の助けを受けずにすむように準備を整えるべきである。以上が浦和県の説くところである。

整理すれば、村役人は有産者に金や食料を負担させると同時に、それを受け取る困窮者に自助努力の必要を教え、有産者は救済を積極的に理解して金穀を負担し、困窮者はこれを契機に貧困から脱出するべく努力を重ねるべきである、と浦和県は説諭しているのであるが、逆に考えれば、現状では、困窮者は救済を受けることを当然と考え、有産者は窮民の圧力と権力の強制とによってやむなく救済を負担し、村役人は両者から恨みを買う、という構造が存在しているということになる。こうしたシステムが有産者、とくに村役人に大きな負担を強いるものであり、永続的なものにはなりえないことは明らかであろう。

### 品川県の社倉金運用

やはり東京周辺の直轄県に品川県という県があつたことは第二章でも触れた。この品川県がおこなつた経済政策のひとつに、「社倉」政策と呼ばれる備荒貯蓄政策があつた。<sup>45</sup>「社倉」というのは備荒貯蓄の中国風の呼び方である。品川県の社倉政策は、こうした問題への対応策であつたと位置づけることができる。

品川県が考えたのは、備荒貯蓄を広域化することと、それを運用することとの二つである。

品川県は、まず近世の備荒貯蓄を一旦すべて廃止した。それからあらためて、それぞれの農民の持高ごとに、持高五石以上の者は高一石につき米二升、五石以下の者は、それぞれ経済状況に応じて一軒あたり米四升、三升、一升五合の三等級に分けて、貯蓄するための米を徴収した。実際の徴収は米の現物ではなく、代金でおこなわれた。そして、集められた代金で県が一括して米を購入し、これまでのように村ごとに管理するのではなく、荏原郡大井村（現在の東京都品川区の一部）の倉庫で、県が一元的に管理した。

この制度においては、財産の多寡に応じて社倉金を負担することとされており、負担とその分配を通じて、富める者が貧しい者を援助するというシステムになつていて。しかし、その単位は、村のなかの富める者が、村のなかの貧しい者を援助するのではなく、県全体でそのような分配をおこなうという仕組みになつていて。小さい村のなかで分配しあうよりは、県全体でおこなう方が負担は平均化するわけだから、富める者の不満は小さい。

しかし、このように県内一律の備荒貯蓄制度というのは、近世の備荒貯蓄制度の慣習と衝突する。もつとも強く反発したのが、品川県のなかでも武藏野新田地帯と呼ばれる村々であった。武藏野新田地帯とは、現在の東京都武藏野市・小平市・小金井市・国分寺市周辺の地域であるが、江戸時代の初めまでは荒地で、近世中期、一八世紀初頭に開拓がおこなわれ、新たに耕地が開かれて村々ができる地域である。開拓地なので生産力が低く、近世を通じて幕府から特別な補助を受けており、したがって、備荒貯蓄政策の適用除外地域であった。ところが、品川県はこの地域にも一律に社倉制度を導入したため、この地域の村々一二カ村が強く反発したのである。明治三（一八七〇）年一月、これらの村々の百姓が東京へ訴願のための行進をおこなって、大量の逮捕者を出した。これを品川県社倉騒動という。

もうひとつは、集めた社倉金を運用する、という方向である。これは、集めた社倉金をそのまま保管しておく、あるいは米の形態で貯蓄しておく、というのではなく、それを元手にして、農民が農業を営むうえで不可欠の資源である肥料を購入し、農民に供給しようとしたのである。具体的には、武藏野新田地帯を含む関東農村で広く使われていた肥料である糠を、尾張國（現在の愛知県）から移入した。当時、尾張の糠は上質な肥料とされていたのである。

その仕組みはつぎのようなものであつた。社倉金を一部の商人に委託し、商人たちが尾張から肥料を購入してくる。購入した肥料は、品川県内の農民に貸し付け、秋の収穫期に利子をつけて返せり。その利子を、県庁と業務の委託を受けた商人で山分けする。このようにすれば、毎年備荒貯蓄と

して積み立てられた金額は少しづつ増加してゆくし、農民は安い上質な肥料を手に入れることができるので、生産も安定する。豊かな者が貧しい者を援助しなければならない度合いはそれだけ軽減されるというわけである。<sup>46</sup>

ところがこの社倉金運用事業は、一万円以上の赤字を出し、惨憺たる失敗に終わつた。赤字の原因は、天候悪化によって尾張からの輸送が遅れ、東京に到着したときには糠の相場が下落しており、大きな損失を出したことにあつた。<sup>47</sup> 資金の運用によって人びとの暮らしを支えようとする方策は、市場の変動という大きなリスクを背負うことになつてしまふのである。

このように失敗に終わった品川県の社倉政策であるが、その失敗は重要な論点を指し示している。

ひとつは、人びとがお互いを助け合う範囲を広域化することのむずかしさである。品川県は県が管轄する地域をひとつの単位として社倉政策を実施したが、品川県が管轄する地域とは、江戸周辺の旧幕府領を直轄県に編成していく過程で生まれた偶然の産物である。そしてそれは第二章で見たようにモザイク状に存在し、また他の県とのあいだで管轄地が交換されるような不安定な領域である。そのような偶然で無意味な単位に、助け合いというような切実な機能を持たせることには無理があつたのである。

もうひとつは、品川県が、人びとの暮らしを支え、安定させるものとして、市場の機能に注目したことである。助け合いがうまくいかないのであれば、市場の機能を利用することで、人びとの暮らしを支えることができるのではないか。そして、権力の役割とは、そうした市場の機能をうまく働かせ

ることにあるのではないか。しかし、品川県の失敗は、県という偶然で無意味な単位が、直接にプレイヤーとして市場に参加したことによって生じた。市場のプレイヤーにはつねに利得の機会とともに損失の可能性が存在する。県という単位はそうした損失を引き受けることはできないのである。

### 新しい産業

近世の村役人の後身である「大区小区制」期の区戸長が直面していた状況とはこのようなものであった。すなわち、村単位に閉じた再生産維持の仕組みが、村内の富裕者や区戸長にとつて大きな負担となつていながら、再分配の単位の広域化や、市場に依拠した富の運用によつては問題が打開できないうる状況である。いずれの場合も、ボトルネックとなつているのは、身分的な社会集団の「重層と複合」によつてモザイク状に構成されているような社会の仕組みであった。

区戸長たちがこうした状況を開拓しようとするならば、結局のところ彼らはこうしたモザイク状の世界そのものの変革に向かわざるをえない。明治の初期に、各地の区戸長たちが、さまざまな「改革」に積極的に取り組んだ理由はここにあった。

区戸長たちにとって改革の方向は最初から明瞭であつたわけではない。事態を開拓する可能性のある「あたらしいもの」はすべて彼らの期待を集めたのだといつてもよからう。

そのひとつは、地域に新しい産業を興すという選択肢である。新しい産業によつて地域全体が豊かなれば、豊かな者が貧しい者を救う必要もなくなる。

こうした新しい産業として注目されたのは、幕末から輸出産業として活況を呈していった蚕糸業（蚕の繭から絹糸を生産する産業）であった。

明治六（一八七三）年、熊谷県は、県内で新たな事業を起こそうとする者に資金を貸し付ける制度を開始した。<sup>48</sup> この制度によつて資金の貸し付けを受け、製糸工場を起こした者の一人に勢多郡水沼村（現在の群馬県桐生市の一<sup>49</sup>部）の星野長太郎という人物がいた。

星野は水沼村の名主を代々つとめる家の当主であった。その星野が製糸業を志すにいたつた経緯を、星野自身はつぎのように説明している。天明・天保の大飢饉のとき、長太郎の祖父長兵衛や、父弥平は、困窮者を救済し、そのために星野家の経営は悪化した。その話をつねづね聞かされていた長太郎は、その対策を確立しようとして、まず農業に力を入れたが、赤城山麓に位置し、水田の乏しい水沼村では、普通の農業だけでは、どれだけ資本・労働力を投入してもそれに見合う収益をあげることができなかつた。そこで、土地にあつた產物として製糸業に着目した。

星野家の経営がさまざまに救済活動によつて圧迫されていたことは、近世中後期の星野家の帳簿の分析をおこなつた丑木幸男氏も確認している。星野家はその苦境を脱出する手段として製糸業を見出したということになる。

星野は明治五（一八七二）年、旧前橋藩士で、この地域の製糸業の先駆者であつた速水堅曹から製糸の技術伝習を受け、明治六年に器械製糸場の建設に着手した。そして、同年一一月、熊谷県に資金三〇〇〇円の貸し付けを出願したのである。<sup>50</sup> これを受けた熊谷県は、一月二九日に内務省に星野の

願を取り次いで、貸し出しの許可を求めた。<sup>52</sup> この書類のなかで、熊谷県は、星野の製糸事業は、ただ個人の利益にとどまらない、と主張して、公的資金の投入を正当化している。つまり、この地域の住民は全体として保守的であるが、政府の補助によって製糸工場が設立されるならば、頑固な人びともこの事業に注目し、ゆくゆくは国家全体の富を増加させることにつながる、というのである。

ここからは、国家全体の富を増加させ、日本の産業化をめざすという政府の政策と、困窮者をつねに救いつづけるという義務を負うことから逃れたいという富裕層・村役人の志向が、共振していることが読み取れるだろう。そしてそのために政府・県庁が選んだ手段は、個別の経営に公的資金を投入する、という政策であった。市場に向けた商品生産が社会全体の富を増す、という先に見た品川県の政策と同一の論理である。

しかし、そうだとすればこの政策も品川県の政策が失敗したのと同様の問題をはらんでいる。それが経営的に失敗してしまったらどうするのか、ということである。そして実際に星野の経営は順調ではなかつた。星野長太郎は明治八（一八七五）年四月、資本金欠乏を理由として五〇〇〇円の追加貸し渡しを歎願し、これは聞き入れられているが、翌明治九（一八七六）年九月には工場閉鎖願を出すにいたつており（実際に閉鎖はせず）、明治一一（一八七八）年四月にも一万円の追加貸し付けを受けている。<sup>53</sup> 県庁も、一度貸し付けてしまうと、経営が悪化してもなかなか見捨てられず、ずるずると追加貸し付けをせざるをえなかつたのである。

## 教育

一方、経済的な面ではなく、人びとの精神的なあり方に働きかける方向も模索された。明治初期の教育政策を分析した湯川文彦氏は、この時期政府が熱心に教育政策に取り組んだ理由について、経済的発展のために、人民が知識を身につけることが必要と考えられたという側面と、人民が、自らの生活をとりまく原理を自覚することによって、「政府頼み」の統治から脱却するための主体性を身につけることが必要と考えられたという側面の両面があつたと指摘している。<sup>54</sup>

この二つの側面は切り離すことのできるものではないだろう。たとえば、浦和県の「告諭誌」で描かれたような困窮者の像を思い出してみよう。統治者たちは、困窮者が主体性を欠き、県や富裕者の救助に頼り切ってしまうような状況を見出していた（念のため付け加えれば、これが実際に困窮者の主体的な努力によって解決できる問題なのかどうかは大いに疑問であるが）。教育に期待された役割とは、そうした人びとが、政治的にも経済的にも主体性を獲得し、政府・府県や富裕者に依存せず生計を立ててゆけるようになること、そしてそれによって社会全体が富裕と安定を獲得することだつたと言えるだろう。ここでも、政府と富裕層・村役人の政策志向は一致することになる。

学校の設立・維持には費用かかる。ひろく人びとから費用を募るために、人びとが学校教育の必要性を理解している必要がある。しかし、そうした必要性を理解するような人びとを創り出すために学校教育が必要なのだ。ここには明らかな矛盾がある。

明治六（一八七三）年一一月一六日に、熊谷県の区長らは、県令に対して、学費の徴収の厳格化を

求める意見書を提出した。<sup>56</sup> そのなかで彼らは次のように述べる。教育を盛んにすることは、国家にとって重大事業である。しかし、その費用を、それが何であるのかを理解していない人民から徴収することは困難である。<sup>57</sup> 蒙昧な人民を治めるには束縛が必要で、頑迷な人民に自由を与えるわけにはゆかない。ぜひ、県庁から人民に対し、学校の費用を納めないのは税金を納めないと同様であると命令してもらいたい、と。

#### 意思決定の仕組み

こうして見てくると、「大区小区制」期に地域の運営を担つていた区長や戸長たちは、大きなフランストレークションを抱えていたことがわかる。この時期、彼らがさまざまな改革を積極的に受容していく理由はそこにある。しかし、彼らが改革を実現してゆくためには、制度的な制約があつた。つまり、モザイク状の社会の仕組みそのものが、彼らの改革の行く手を阻んでいたのである。

「大区小区制」期には、各地で「民会」と呼ばれるものが設置された。「民会」とは、府県に設置される一種の代議機関で、選挙で選ばれる民会「公選民会」と、区長や戸長が集まつて開かれる「区戸長民会」の二種類があつた。その権限は決して大きいものではなく、県令の政策を拘束する力は持つていなかつたが、区戸長民会における意思決定の一例として、明治六年一〇月、熊谷県の民会においておこなわれた、道路修繕に関する議事を取り上げてみよう。<sup>58</sup>

まず、一〇月二一日に、熊谷県庁から、県レベルの民会に提案が出される。この会議の構成員は、

県内の各小区を代表して集められた副区長たちである。この県の提案の内容は、経済発展をめざしてゆくためには、交通網を整備して、各地方のあいだの経済的な取引を盛んにすることが大事であるので、道路の修繕を、県内の住民の協力で実施しようという趣旨のものであつた。これはこの会議では可決された。

それを受け、南第一大区（川越<sup>かわごえ</sup>を中心とした区域）の副区長たちが、具体的にどのように修繕をするか、その見込みをまとめて提出している。そのなかで副区長たちは道路修繕の遂行にひとつつの疑問を呈している。すなわち、人びとは視野が狭く、目前の利益に惑わされ、道路修繕をおろそかにする恐れがある、というのである。それを避けるために、県から各村の戸長へ命令を出してほしい、と副区長は要求している。こうした副区長たちの願いを受けて、県は、その年の一二月に、各村戸長宛に命令を出した。そしてこの命令を受領したのち、各村の戸長は、かならず命令を守りますという誓約書を提出している（これを「請書」<sup>うけしょ</sup>という）。

ここからは、「大区小区制」期の意思決定の問題が見えてくる。副区長たちが集まつて何かを決めたとしても、それが最終決定となるわけではなく、一度村々に議題を戻して、そこから「請書」を取る必要があつたのである。

これは結局、社会がモザイク状であることの結果である。県というレベルがひとつの単位としてまとまっているわけではなく、県レベルの民会は結局、ひとつひとつの「村」というモザイクの代表者の集合体でしかない。したがつて、区戸長たちが何らかの改革を欲したとしても、それはひとつひと

つのモザイクの意思に反するような場合、実現させることは難しかつたのである。

こうした制度上の壁に阻まれた区戸長たちは、結局、さまざまな改革を実行に移す前に、制度そのもの、モザイク状の社会そのものを壊してゆかなければならぬ、という事態に直面するのである。

#### 熊谷県の「県会条例案」

ここにいたつて、熊谷県の副区長たちは、モザイク状の世界に対応した民会ではなく、新たな「県会」を創出し、それによって同心円状の世界を創り出そうと模索しはじめる。明治八（一八七五）年一〇月、南第一大区の副区長たちは、みずから「県会条例<sup>55</sup>」を起草して、県に提出したのである。これは町村→「小区主選人」→「大区主選人」→県会議員という複選制による公選県会の構想である。まず、各町村から人口二〇〇人までは一名、二〇〇人以上は二〇〇人につき一名の割合で「小区主選人」を選出する。この「小区主選人」が、それぞれの小区で三名の「大区主選人」を選挙し、各大区の「大区主選人」が各大区二名を県会議員に選ぶ。

この構想では、小区→大区→県という複選制がとられているが、しかし従来の区戸長民会とはまったく別の原理によって貫かれている。起点となる町村レベルでは一町村で一人の代表を選出するのではなく、人数に比例して小区主選人を選出する。かつ、大区主選人、県会議員はそれぞれ互選によって選ばれるのではない。小区主選人たちは、自分たちの小区以外の場所に居住する人物をそれぞれの小区の「大区主選人」に選ぶことができ、また大区主選人たちも、自分たちの大区以外の場所から県

会議員を選出することができる。要するに各レベルの選挙は「県」一般の代表を選出するための選挙なのである。

この計画は県庁の採用するところとはならなかつた。しかし、このころから、中央政府の内部でも、府県会を含むあたらしい制度の構想が立案されはじめるのである。

## 2 内務省と井上毅

### 松田道之という人物

政府内部での地方制度改革案の構想は、明治一一（一八七八）年、郡区町村編制法、地方税規則、府県会規則という三つの法令となつて結実する。その内容については次章で詳しく見ることになるが、政府内部で、その立案に中心的役割を果たしたのは、内務省の幹部の一人であつた松田道之といふ人物であつた。

松田道之は鳥取藩出身。府藩県三治制の時代には京都府に勤務、廢藩置県後は大津県令、滋賀県令をつとめ、明治八年、中央政府の内務省に内務大丞として登用される。

湯川文彦氏の研究によれば<sup>59</sup>、滋賀県令時代の松田は、すでに独自の制度改革構想を有しており、それを中央政府に提案もしていた。たとえば、明治六（一八七三）年に提出された改革案では、民費（大区小区制）期において、府県、大区、小区、町村など各種の単位で負担していた財政の総称）の負担の範囲を明確化することが主張され、中央政府、府県、郡、村の区画ごとにそれぞれに自立した財源と権限・責任を有する体制の必要性が訴えられていたという。

また、そうした体制のもとで権限と責任を分担する区長や戸長に対しては、彼らが費用の徴収や支出をおこなう際の手続きを明確化するという改革が、すでに滋賀県では実施に移されていた。

こうした一連の改革案に見られる松田の構想は、これまで近世以来の秩序のままであつた町や村、あるいは村連合としての大区・小区の領域について、その範囲に住む住民の共通の利害を体现し、処理する組織として再編成しようという方向を向いている。つまり、個別の職能的な利害を持つ集団と、その個別の集団の部分的な一致によって形作られるモザイク状の世界にかえて、線で区切られた「郡」といった単位に、その地域全体の利害を体現させようとする方向である。これが同心円状の世界へ一步踏み出すものであることは明らかであろう。

#### 明治九年内務省案

松田を迎えた内務省は、地方制度改革案を取りまとめ、明治九（一八七六）年三月一九日、太政官に改革案を提出した。<sup>60</sup>

改革案のひとつ目のポイントは、大区・小区にかえて、「郡」を行政区画として採用する点にあつた。農村部の区画は、府県の下が「郡」、その下に「郷」が置かれ、都市部では、府県の下が「市」、その下が「街」となる。郡を区画として採用した理由は、郡というものが地形や人口の分布など、自然とできあがつた区画であり、また古くから存在していて人びとに慣れ親しまれたものであるから、とされている。

一方、もうひとつのポイントは、町村を行政区画として用いない、という点である。町村は規模が小さすぎ、それぞれに役職を置くことが煩雑であるから、というのがその理由であった。

つまり、この内務省案は、大区小区を廃止して郡を単位として採用するかわりに、町村を行政区画から排除し、郡を同心円のひとつとするような空間編成を創り出そうとしたものである、と位置づけることができるだろう。モザイク状の世界の単位である町村を排除し、それより広い単位によつて同心円状の世界を創り出す際に、多分なりとも古くから存在し、なじみのある単位である「郡」を生かすことによって摩擦を抑えたい、というのがこの案の眼目なのである。

改革案は、太政官内部で、法令の審査を担当する法制局に回付された。ところが、法制局はこの改革案に反対意見を表明した。新しい制度として導入した大区や小区に、せつかく人びとが慣れてきたところであるのに、それが不便だからといってまた新しい制度を導入するのはかえって人びとの不信・疑惑を招く、というのが法制局の言い分である。結局、太政官は法制局審査のとおり、この案を廃案とした。

### 井上毅の構想

さて、法制局においてこの案の審査を担当したのは井上毅である。

井上毅は熊本藩出身。明治政府の司法省を振り出しにキャリアを積み、フランスに留学経験を持つ。欧米の法制度に通じたいわゆる「法制官僚」の一人である。後に伊藤博文のもとで大日本帝国憲法の起草にかかわったことでも知られる。

内務省の地方制度改革案に刺激された井上毅は、明治九（一八七六）年後半から明治一〇（一八七七）年前半にかけていくつかの意見書を執筆し、独自の地方制度構想を開拓する。<sup>61</sup>

結論からいえば井上は地方制度の改革そのものに積極的ではなかった。そのことは法制局が明治九年の内務省案に反対していることからもわかる。しかし、その消極策の理由はなかなかに込み入っている。

たとえば、民費負担の問題について井上はつぎのように述べる。そもそも民費とは、住民の利益、住民の欲求に由来するもので、一地方の代議機関での話し合いを経て住民みずからがそれを負担するはずのものである。しかし、現状では、住民は、自分たち自身の利益が何であるかということも理解しておらず、単なる負担としかとらえていない。こうした現象が発生するのには政府の側の責任もある。本来であれば国庫が負担すべきものを民費に押しつけているからである。たとえば犯罪者の处罚は国家権力の業務であるが、監獄が民費によつて建設されているような事態である。そこで井上

は、区画をいじつたり府県会を創出したりする前に、国庫負担と民費負担の区別を明瞭にし、民費の量を減らすべきだと訴えるのである。

重要なのは、井上が、「本来あるべき民費」と「現実の民費」を区別して考えていることだ。井上によれば、本来の民費（地方財政）とは、住民一般の利害に立脚し、住民全体が負担すべきものであり、当然そこには住民一般の利害を体現するものとして府県会が必要とされる。しかし、現実の住民は、自分たちにとっての「公益」が何であるかを理解していないから、実際にそれを実現することは不可能である。よつて、せめて官の側だけで、民費の費目から官費（国庫）支出相当のものを取り除き、かつ民費を削減することを井上は主張した。地方制度の改革をおこなうならば府県会を設置しなくてはならない、しかし府県会の設置は不可能である、ゆえに地方制度の改革はおこなえない。井上はこうした背理法的論理を展開したのである。

### 二つの路線とその交錯

結局、明治一〇年、明治一一（一八七八）年と、内務省は、法制局の井上毅とやり取りをしながら改革案を作り上げてゆくことになる。<sup>62</sup>

明治一〇年五月、内務省は「民費賦課規則」案を作成する。この案には井上の意見書の影響が顕著に見られる。まず従来の民費は、その土地の住民一般の公共的な費用に属するものと、一部の人びとの私的な費用に属するもの、そして国庫支弁がふさわしいものが混在しているので、これをそれぞれ

分離する。そして、公共的費用にふさわしいとみなされる費目だけが「民費」として認められ、「民費」の負荷の範囲は、府県と大区の二層に整理される。

この案は、一定の地理的空間を共有する住民にとっての共通の事務執行の費用としての民費という、井上毅による民費の性格規定をそのまま適用している。つまり、井上の提起した「あるべき民費像」をそのまま実現させようとしたのである。井上毅の背理法の前半だけが独り歩きをはじめてしまったのだ。

案は正式に提出される前に井上毅に提示された。これを受けて井上は自説を松田に提示する。<sup>64</sup> 井上が主張していることは、地方制度の大規模な変更は避け、内務卿から地方官への諭達のかたちで、民費目や賦課法のガイドラインを示すにとどめるべきだというものであった。依然として井上は制度改変自体に消極的なのである。

結局この案は、西南戦争中で政府首脳部の多数が京都に滞在中であつたこともあって立ち消えとなるが、翌明治一一（一八七八）年三月、松田はふたたび制度改革案を立案し、これをもとにして法制局で案が練り直される。こうしてできあがるのが、同年七月に公布される「地方三新法」と呼ばれる法令の原案であった。

こうした経過からわかるように、三新法は、内務省を代表する松田と、法制局を代表する井上の二つの路線の折衷の産物であった。松田は基本的に、町村を民費賦課の単位から排除しながら、それよりも広い空間に、住民の合意によつて支えられるあたらしい単位を創出しようとした。一方、井

上は、こうした「あるべき地方制度」の像を共有しながらも、根本的な制度改変自体に消極的であった。

松田と井上の差は、町や村に対する認識の差にあつた。松田にとつて課題だつたのは、これまで「大区小区制」や民費財政がカバーしていた領域、モザイク片である町や村が織りなす秩序の領域にメスを入れ、それをつくりかえることだつた。井上が提示した「あるべき地方制度」の像は、まさしく松田の志向する改革に一致したものであった。

一方、井上にとつて町や村は、依然として近世以来の秩序のままで有効に機能する力量をそなえた存在であつた。

明治七（一八七四）年に井上は、ある意見書のなかで、村といふものは小さいものであつたとしても固有の権利を有しているものであるから、合併・分離をしてはならないものだ、と主張している。<sup>65</sup> また、フランス法に通じた井上は、フランスの農村社会をひとつのもべと考へていた。同じ意見書のなかで、井上毅はフランスの農村をつきのように描写する。各村の村長は、その村で選挙され、たいていは老成した誠実な人物、政府に忠実というよりむしろ村民に忠実である。村長の役場は村の学校を兼ね、役場の書記は学校の教員を兼ねている。村の子供たちは、男も女もその学校に通い、読み書き・計算を習う。村長に対する恩愛の念はあまねく行き渡り、村民たちは、父母に接するのと同じようく村長に親しみを持っている……。

井上のこのフランス農村像はおそらく美化されたものだ。そして、井上はモデルとしてのフランス

農村を美化することを通じて、それに比肩しうるものとしての日本の農村社会を美化している。父母のように慕われる村役人の下での安定した村落秩序。井上の農村へ向けるまなざしはノスタルジックですらある。

井上毅の政治思想を研究した坂井雄吉氏が指摘するとおり、「地方制度の上部構造には『行政』を、下部構造には『自治』を」という基本的な構想を、「ある種の時代錯誤をも顧みず、それなりに強固な一貫性の下に守り続け」た。<sup>66</sup> 村を「旧慣」の領域として保存することが、井上の理想であった。

松田と井上の意見のやりとりの結果できあがつたあたらしい制度は、結果として、特に町村の位置づけについて、松田の構想に井上の政策志向を取り込んだような不安定なものとなつた。章を改めて、この新しい制度、「地方三新法」の構造を見ることにしよう。

## 第四章 地方と中央

# 1 地方三新法

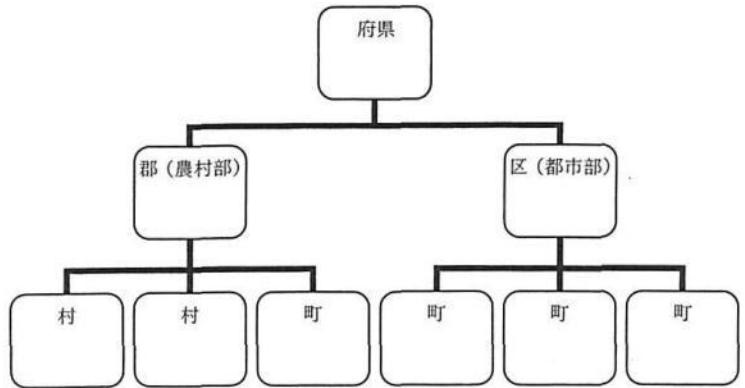
## 三新法の制定

明治一一（一八七八）年七月二二日、政府は、「郡区町村編制法」（太政官布告第一七号）、「府県会規則」（同第一八号）、「地方税規則」（同第一九号）の三つの法令を公布した。これを通称して、「地方三新法」または単に「三新法」という。三新法によつて形作られた地方制度の体系が「三新法体制」である。

第二章で述べたとおり、「大区小区制」については、中央法令によつてその細部が規定されていたわけではない。各地の地方官の裁量で府県ごとにまちまちの制度が作り上げられていったのである。これに対して、三新法は、府県レベルから町村レベルまでを包括し、全国の地方制度を規定した統一的法令である。

三新法の体系性は、三つの法令が、それぞれ、区画、議会、財政の三つの側面を規定していることに表れている。

まず、区画については、各地で用いられてきた各種の「区」制度を廃し、府県の下の地方区画を、郡区—町村の二段階に整理した（図4-1）。郡は農村部、区は都市部の単位であり、それぞれに官



選の郡長・区長が設置され、町村の長としては戸長が置かれることになった。「大区小区制」期の「戸長」ポストは、府県によつて小区の長を指す場合と、町村の長を指す場合があつたが、三新法はこれを町村の長として統一・固定したのである。ただし、区部の町村については区長が戸長を兼ねることが認められ、また都市でも農村でも、複数町村が連合して一人の戸長を置くことも認められた。

財政については、府県レベルの財政として「地方税」という財政の単位を創出し、府県レベルで一括徴収、一括支出されることになった。徴収される税は、国税である地租の額に比例して徴収される「地租割」、一戸あたりの平均額によつて徴収される「戸数割」（ただし、実際の徴収においては所有財産などが勘案されて、「等級」による徴収額の差が設けられる）、工業者に課税される「營業税・雜種税」の三種があつた。徴収した税の使途は、警察費、河港道路堤防橋梁

建築修繕費など一二に限定された。一方、区町村の財政は、区町村内の人民の「協議」に任されるものとされ、地方税財政の外に置かれた（これを「協議費」という）。

そして、こうした区画・財政制度を支える代議機関として、選挙によつて選ばれる府県会が設置された。選挙権は地租五円以上を納める二〇歳以上の男子に与えられ、地方税の予算を審議する権限を持つた。

### 府県レベル

三新法は、府県レベル、郡（都市部では「区」）レベル、町村レベルという三つの階層からなる地方制度体系であるが、このなかで、三新法の画期性がもつともよく表れているのは、府県レベルである。

まず、府県には新たな財政の単位として「地方税」が創出され、徴収される税目とその使途が法によつて規定された。そして地方税財政は、府県レベルで一括して徴収され、一括して支出される。それは、地方税の支出項目に掲げられた費目であるかぎり、同じ府県内の事業は、直接の利害関係を持たない地域の住民も、地方税の徴収を通じてその事業の費用を負担しなければならない、ということを意味する。

三新法は、太政官で立案されたのち、全国の地方官を招集して開かれた「地方官会議」の討議にかけられ、その後立法諮詢機関である「元老院」（政府から任命される「議官」たちが内閣の諮詢に応じて

法令の審議にあたる。ただしその結論を内閣は無視することができる）で審議されたが、この二つの会議で内閣を代表して説明にあたつたのは、内務省の松田道之であった。その松田は、元老院での審議の際、たとえばある郡の堤防や橋梁の建設は、別の郡の利害には関係ないのではないか、という批判を想定しながら、つぎのように説明している。これはまったく地方税の性質を理解していない者の言うことである。この堤防、あの堤防と区別すべきものではないのだ。その堤防、その橋梁はひとつのが利害を共有しているものである。国の費用として支出されるものの原資には、九州から徴収された税も東北から徴収されたものもあるのと同様である。<sup>67</sup>つまり、松田は、租税というものは受益と負担の関係を一対一に対応させられないところにその本質があるのだと言うのである。

これは、近世の組合村から「大区小区制」へとつづいてきた財政構造の大きな変化である。第一章で見たとおり、近世の組合村は、用水なら用水、堤防工事なら堤防工事、対領主関係なら対領主関係、というように目的別に編成され、直接その利害にかかる村々だけがその目的別の組合に参加する、という構造を持っていた。これに対して地方税によつて結びつけられたひとつの府県の住民は、直接に利害を共有していない事業に対しても、負担の義務を負うのである。

こうした地方税を支える代議組織として府県会が設置され、府県会の議員は選挙によつて選ばれる。財政構造における変化と代議制における変化は対応している。府県内の事業は、府県内の特定の住民の利害にかかるのではなく、「府県一般の利害」にかかる。それを議論し、議決するのは、特定の住民の代表ではなく、「府県一般の代表」としての府県会議員なのである。これも近世

の組合村における意思決定のあり方と比較してみるとその画期性が理解しやすい。組合村の意思決定は、名主や庄屋といった村役人が、「村の代表」として集会を開くことによっておこなわれた。当然、集会に参加する名主や庄屋は、自らが代表している村の利害に拘束される。第三章で見たとおり、これは「大区小区制」期の民会でも変わらなかつた。これに対して、府県会議員は「村の代表」ではない。選挙区は郡単位であるが「郡の代表」でもない。今日の国会議員が、タテマエとしては「選挙区の代表」ではなく「国民の代表」であるのと同様、府県の住民一般という抽象的な存在を代表するのが、府県会議員なのである。

ただし、「府県の住民一般」を代表する府県会議員たちが、府県の財政を審議したとはいっても、府県会の権限には政府によつてさまざまな制限が加えられていた。そもそも、府県会が審議できたのは予算案のみであり、今日の条例のような、府県ごとの規則を審議し、議決する権限は持つていなかつた。政府が府県会に大きな権限を持たせなかつたのは、政府に反対する自由民権運動の活動の場となることを恐れたからである。そしてその恐れは現実のものとなり、各地の府県会で、予算案をめぐる地方官と府県会の対立があいついだ。<sup>68</sup> 政府はこれに対し毎年のように府県会規則を改正し、最初からかぎられていた府県会の権限にさらに制限を加え、そのうえ、全国の府県会議員どうしが連絡を取り合つて政治運動をおこなうことを禁止した。<sup>69</sup> 明治一五（一八八二）年には、政府首脳の一人、右大臣岩倉具視<sup>70</sup>が、府県会制度を導入したのは時期尚早であつて、府県会は中止されるべきである、といふ意見を述べるところまで、事態は緊迫していた。

しかし、数多くの紛議が起きたにもかかわらず、政府はついに府県会を廃止することはしなかつた。このことは、すでに当時の社会が、住民の同意を得ないで地方官が統治をなしうる段階にはなかつたことを示している。住民の同意が統治にとって不可欠であるというのは、当時の社会が、まさに地方税規則によつて地方税の費目として掲げられたような、土木、衛生、教育といった多様な公共的サービスを必要とする社会であり、そうした公共的サービスを支えるための費用の負担を住民に同意させる必要があつたということである。そして、こうした公共サービスのための費用を徴収するためには、前章で見たとおり、近世や「大区小区制」期のような、個別の村から同意を取り付けるというやり方では不可能であり、府県全体の住民一般を直接に代表する府県会が必要だつたのだ。

### 郡と町村

こうした、府県レベルでのドラスティックな制度変革にくらべると、三新法における郡レベル、町村レベルの位置づけはあいまいなものになつてゐる。

まず郡について言えば、行政機関として郡役所が置かれ、郡長と、郡役所の吏員として郡書記以下の職員が置かれた。しかし、郡長も郡書記も府県の役人であり、郡役所は府県庁の下部機構に過ぎない。郡に独自の財源は持つておらず、それは基本的には府県の地方税によつて運営される。郡会のようないくらともかく、郡会制度を導入したのは時期尚早であつて、郡会は中止されるべきである、といふ意見を述べるところまで、事態は緊迫していた。

さらに問題だつたのは町村レベルである。すでに述べたとおり、町村における財政は「協議費」と

して法の規定の範囲外に置かれた。地方税が「税」であるのに対し、「協議費」は「税」ではない。その違いは、たとえば裁判上の先取特權の有無に端的に現れる。地方税の未納者が破産した場合、地方税は他の債権者に優先して確保される。しかし、協議費の未納は他の私的債務と同様に扱われる。つまり、協議費の徴収は私的な金銭のやり取りと、法的には同等の位置づけなのである。

このように、三新法の原則は、町村を法の外、公的な費用負担とそれを支える公的な審議の体系の外に置くものであった。しかし、とりわけ町村の長たる戸長の地位については、地方官会議に提出された原案の段階からあいまいさがつきまとっていた。郡区町村編制法の地方官会議原案は、毎町村に「総代」として戸長一人を置く、と規定していた。つまり、町村レベルの吏員は「戸長」であり、かつそれを町村の「総代」であると規定していたのである。前章で見たように、「大区小区制」期において、戸長の設置レベルが町村であるか、小区であるかは、町村が行政の単位たりうるかどうかの重要な指標であったことを考えれば、三新法が町村を行政の基礎単位として位置づけたという側面は否定できないのである。地方官会議において松田道之は、このことの意味を、町村は行政区画ではない、しかし行政の仕事は町村を起点とする、たとえば戸籍のようなものは町村で帳簿を作るところからはじまるが、郡役所の戸籍簿からが行政の帳簿である、として説明している。<sup>73</sup> 行政の起点は町村でありながら、町村は行政区画ではないという松田の説明は混乱していると言わざるをえない。

こうした町村のあいまいさが、松田と井上の妥協の結果であることは、第三章で見たところから明らかだろう。井上は町村を、「旧慣」と「自治」の領域に置こうとした。一方、松田はこれを

法によって統制しようとした。その両者の構想のすり合わせの結果がこうした戸長と町村の位置づけであつたと言えるだろう。

戸長総代規定は、地方官会議こそ無修正で通過したものの、元老院で「総代」の文字が削除される。そして三新法施行順序（明治一一年七月二二日太政官無号達）では、戸長は「行政事務」に従事する性格と、「町村の理事者」としての性格と「二様」の性格を持つ、という規定が与えられることになつた。

### 三新法の画期性

三新法が生み出したものは、「地方」という社会的な結合のあり方である。中央の財政と区別され、かつ私的な財政からも区別された「地方税」という単位が創出され<sup>74</sup>、それを審議するための府県の代表者たちの議会＝「府県会」が設けられた。社会が必要とするサービスのうち、公的な負担によつて支えるべきものとそうでないものがまず分離され、前者が中央と地方に分節化される。ここに、「中央—地方」関係という二つの公権力の関係が生まれ、両者の外にあるものが私的費用の領域という気になる（そして、町村についてはあるまいな位置づけを残しつつ、その財政は原則的に「私的費用」の領域（「協議費」）に含められた）。

こうして生まれた「地方」という結合体は共有される利害が抽象的・一般的であるという特質を持つ。この点が、「地縁的・職業的身分共同体」である近世の町村との違いである。職能という個別の

七九一年憲法に典型的に見られる「國民主権」とは以下のよう構造を持つという。主権の主体である「國民」とは、「一定の時点における市民の総体」つまり具体的な人間の集団（人民）を意味するのではなく、「一つの抽象的存在」で、それ自体では自己の意思を決定・執行しえない観念的な存在である。したがつてそこでは主権の行使のために、生身の人間によって構成される「國民代表」が必要となる。そして「國民」とは生身の人間の集合体ではないのだから、その「代表」が生身の人間の選挙によつて選出されることは必ずしも必要とされない（たとえば一七九一年憲法は国王もまた國民代表として位置づける）し、ましてや普通選挙制を必然化するものでもない。

こうした「國民主権」のもとににおいては、「命令的委任」は禁止される。「命令的委任」とは、選出母体が、選出される議員に対して、議会における特定の行動（個別の法案への賛否など）を選出にあたりあらかじめ定めておくこと（議員がそれに違反した場合には、選出母体はこの議員を呼び戻したり解任したりすることができる）であるが、こうした行為は、主権者である抽象的「國民」の意思が、一部の生身の人間の意思によつて損なわれることになるので、「國民主権」原理のもとににおいては否定されるのである。こうした「命令的委任」は、じつはフランス革命以前の、全國三部会のような身分制議会では当然の選挙原理であつたことは注目に値するであろう。身分制議会では代表者はそれぞれ選出母体である身分集団（たとえば○○州の貴族團）を代表するから、代表者はその選出集団の個別的な利害を負つて議場に臨むのである。「大区小区制」期の民会が、最終決定の際に、各村から「請書」の提出を求めたのと同じである。

で具体的な利害と結びつき、人びとの生活と生産にとって切実な意味を持つ町村といふ集団にかわつて、「地方」の領域に組み込まれるのは、個別の人びとや家の職能的利害から分離され「公益」とみなされたものだけである。

個別的なものは具体的である。ある村の人びとにとって、用水路や山林、その村の耕地といったものは、目に見える存在であり、それが安定的に機能するかどうかは、切実で具体的な問題である。一方、共通のものは抽象的なものである。個別經營の職能的利害から分離された「公益」とは、「誰か特定の人」に利益をもたらすのではない、「社會の構成員全員」に共通して利益をもたらすもののことである。しかし、「社會の構成員全員」とはどこにいる人びとのことなのであろうか。「誰か特定の人の利益ではない」ということは、結局、「誰の利益でもない」ということと表裏一体である。こうして、「地方」という場、三新法においては、「府県」という領域は、近世の町村が持つていたような利害の共有の切実さを失うのである。

「地方」の領域の問題を話し合う場としての公選府県会もまた抽象的な利害の代表者から構成される。府県会議員は何か特定の人びとの団体の代理人として議場に集うのではない。「府県全体」という抽象的で一般的な存在の代表者として議員は選ばれるのである。

こうしたことについて示唆的なのは、主としてフランスの文脈に即した憲法学において、「國民主権」（ナシオン nation 主権）と「人民主権」（アーピブル people 主権）を区別して考えることが長くおこなわれてきている点である。憲法学者杉原泰雄氏の説明によれば<sup>75</sup>、フランス革命の過程で作成された一

もちろん、三新法下の府県会は「主権」を行使する機関ではない。そもそも府県会は中央政府の支配下にある地方機関であり、また府県の意思決定権限の多くの部分は官僚機構である府県庁が握っていた。しかし、府県会が代表機関であるとすれば、それが代表しているのは何なのか、ということを考えるうえで、上述の「国民主権」論は示唆に富む。近世の村役人や、「大区小区制」期の区戸長たちは、それぞれ自分の村や区の個別的な利害を代表して会議に参加した。いわば、彼らの代表としての行動は「命令的委任」によって拘束されていたのである。これに対しても府県会議員は、「国民主権」原理下の国民代表と同様、抽象的で観念的な「府県住民」一般を包括的に代表するものとして、議場に参集する。

このように、「地方」としてくくられた府県という団体には、具体的で切実な利害の共有はないのである。したがって、府県の境界線には具体的で切実な意味はない。現に、府県とは廢藩置県後に、多様な支配領域を便宜的に一定の規模でまとめた統治の単位に過ぎなかつたはずのものであつて、明治の初期には何度も分合をくりかえしていた、まったく新しい地理的空間だつた。そこに議会を置いて利害を共有する結合とするということは、その単位に切実で具体的な利害の共有がないことを前提にしなければ考えられない。

「地方」＝府県はこうして、日本という国土を、領域的に、かつ隙間なく埋める同一の部品として機能する単位となる。無意味だからこそ明確に引ける線によって、国土は「地方」に分割されてゆく。つまり、三新法は、「同心円状の世界」を本格的に創出したのである。

一方で、「町村」はこうした「地方」の領域の外に置かれた。つぎなる問題は、そのことによる矛盾の発生である。

## 2 町村運営の行き詰まりと明治一七年の改革

### 三新法における町村と戸長

先に見たとおり、三新法における町村、そして町村の長である戸長の位置づけはあいまいなものであつた。町村とそれを支える財政（協議費）は、公的な規制の外にあるものとして位置づけられた。しかしその長である戸長は、公的な「行政」を遂行する役割と、公的領域の外にある町村の「理事者」であるという二つの性格を与えられた。つまり、町村は公私未分離な、「地縁的・職業的身分共同体」の色彩を残していた。町村はいまだ同心円状の「地方」の一部を形成していなかつたのである。

だから、「町村」の境界線には府県と違つて切実な意味があつた。それが私的な結合と位置づけられる以上、その境界線には当然のように切実な意味が生じてしまう。三新法の審議過程において、松

田道之がおこなつたつぎのようない説明は、そうした切実性をよく示すものだろ。松田は言う。一町一村の住民といふものは、利害が密接に関係しあつてゐるといふ点において、ひとつの家のようなものであるばかりではない。財産を所有し、一人の個人と同様の権利を持つのと同様である。そこで府県は行政の区画として位置づけ、町村は「自然の部落」として扱い、戸長は「民」に属して「官」に属さない総代人とし、町村の事務はすべて戸長が担当し、細かい規制を加えないようにしたい、と。<sup>76</sup> 町村が「家」と同様のもの、と言わわれてゐることに注目しよう。「家」のメンバーが誰であるか、ということが「家」にとつては切実な意味を持つのと同様、こうした位置づけを与えられた村にとつて、人的・空間的な村の境界は切実な意味を持たざるをえないのである。

ところが事態はそのように単純ではない。第二章の最後で見たように、三新法が施行されるころには、地租改正がほぼ終了しており、年貢の村請制というシステムは消滅していた。租税の負担単位という性格を失つた町村は、潜在的にはその切実な意味を失つてゐるのであり、都合に応じて合併し、均質で無意味な同心円のひとつになることが可能になつてゐたのである。そして、三新法のひとつである郡区町村編制法には、そうした町村の性格変化を促進する「抜け道」が用意されていた。同法第六条の、戸長を複数町村で一員置くことにしてよい、という規定である。つまり、町村が連合を作り、一人の戸長がその連合を管轄・代表する、という仕組みが認められていたのである。

この規定によって、多くの地域で、町村の連合が形成された。明治一三（一八八〇）年の時点で、全国の町村数六万九九九四に対しても戸長の数は三万二九八四人と、戸長の数は町村の数の半分以下と

なつてゐる。<sup>77</sup>

もつともこのような連合化には地域的なかたよりがあつた。三新法施行当初、中央政府は積極的に町村の連合化を推進したわけではない。明治一一（一八七八）年九月二日、山梨県が、町村の連合化による戸長の設置は、県庁が決定するのか、住民からの希望にもとづいておこなうのか、と質問しているのに対し、明治一二（一八七九）年一月九日、法制局は住民の希望に委ねるべきである、と回答していること<sup>78</sup> からもわかるとおり、あくまで町村の連合は住民の自発的意愿にもとづくものとされていた。しかし、府県独自の判断で連合化に踏み切る府県も少なくはなく、それが結果的に先に見たような数字となつてあらわれたのである。

### 埼玉県の場合

では、町村の連合化がおこなわれない場合、どのような事態が発生するのか。埼玉県の場合を取り上げてみよう。

埼玉県では、三新法の施行に際して、戸数一〇〇戸以下の町村はなるべく近隣の町村と連合して戸長役場を設置するように布達している。<sup>79</sup> しかし實際には、埼玉県における三新法施行後の戸長役場設置状況には大きなばらつきがあり、一戸長役場の管轄戸数は、最大が二四二九戸（当時埼玉県内最大の都市であった川越町）から、最小ではわずか六戸である。全体として見ると、町村数一九一三に対して戸長は一四二八人であり、一戸長役場当りの平均町村数は約一・三となる。<sup>80</sup> そもそも、三新法施

行時には、県自身が強制的な連合化をおこなう意図は持つていなかつた。県は連合化をおこなう場合はよく協議して、あわてて連合化し後にふたたび分離するというようなことがないよう注意を促している。<sup>82</sup> 県は、住民の合意により、安定的な連合が成立する条件が整つた場合にかぎり、町村を連合化したのである。

埼玉県では、三新法の施行によつて、合併がすすむどころか、逆に村を分割するという動きさえ現れる。これは第二章で長野県の事例でも見たところであるが、郡区町村編制法の規定によれば、ひとつの村に複数の戸長を設置することはできない、という事情に由来する。これまでひとつずつ村に複数の戸長がいて事務を執つていた村が、戸長の数を減らさなくてはならなくなり、それを避けるために村を分割するのである。こうした状況が生まるるということは、住民にとって、村という単位を維持することが、戸長という役職が一村を単位として置かれるということとほぼ同様の意味を持つていたことを示している。裏返していえば、一人の戸長を共有して連合化できる村々というのは、お互いが一村といつてもよいような密接な関係にあると、住民が相互に判断した場合にかぎられるのである。三新法の施行が分村を引き起こした村のひとつ、北埼玉郡樋遭川村（現在の埼玉県加須市の一一部）の分村願は、「一村」というものは、土地の地味の良し悪し、土地の高低、人の気風が同じで、利害が平等で均一な状態の範囲で成り立つものだ、と主張している。<sup>83</sup> こうした状況では、連合の成立の範囲は限定的なものであつた。

### 連合化と再分離

一方、府県庁の側が命令を出して、連合する町村の組み合わせをあらかじめ設定した府県も存在する。千葉県や京都府、兵庫県などがある。大区小区制<sup>84</sup> 下の小区を三新法体制下の戸長役場へ移行させようとした例も存在する（山口県、鹿児島県。<sup>85</sup> ただし最終的にはいずれも小区をそのまま移行させることはおこなわれなかつた）。

戸長と郡役所のあいだにもう一段階の機関を置いている事例もある。たとえば静岡県の「総代戸長」制がそれである。静岡県では町村の組合を設置し、その組合を単位として、組合内戸長の選挙によって「総代戸長」を選出させ、県庁・郡役所との連絡に当たらせた。この「組合」は「大区小区制」期の小区を単位に設置されることも多かつたようである。秋田県でも、戸長役場のなかに「首部役場」という名称の役場を特に設け、周辺戸長役場からの税金の取りまとめや周辺戸長役場への文書の配布を取り扱わせている。<sup>86</sup>

ところがこうした戸長管轄範囲の拡大、町村の連合化という方向はすんなりと進んだわけではない。府県の側から一度連合を設定しても、その後町村の側から連合の分離が出願され、連合町村体制が崩壊していくという例も少なくないのである。たとえば群馬県では、明治一二（一八七九）年から明治一七（一八八四）年のあいだに三二五件の連合村分離要求が提出され、このうち三〇三件が県によつて認められている。兵庫県では、明治一四（一八八二）年四月に、県会が戸長役場を連合して設置するか地域の住民の希望によるべきであると建議をおこない、県庁がこれに譲歩して、同年六月九

日、一〇〇戸以上の町村が単独で戸長役場を置くことを許可した（それまでは三〇〇戸が基準<sup>92</sup>）。一町村に一戸長を求める住民の欲求は強かつた。

### 問題の発生と対応策

それでは、なぜ住民は一町村に一戸長の体制を望み、一方府県庁のなかには連合町村制を推進しようとする動きがあるのだろうか。

明治一五（一八八二）年から明治一六（一八八三）年にかけて、政府の立法諮詢機関・審査機関であつた元老院・参事院の議官たちが全国に派遣され、その視察結果を政府に報告している。「地方巡察使復命書」と呼ばれるこの報告書には、三新法期の戸長と町村運営の問題が数多く指摘されている。

たとえば、埼玉県を視察した巡察使、渡辺清の復命書を見てみよう。<sup>93</sup> 渡辺はつきのように述べている。住民たちは、有能な人物を戸長に選挙してしまうと、その戸長に自分たちの怠慢を責められてしまうことになるので、むしろ自分たちの言うことを聞く人物を選挙して、税金の納入の立て替えをさせたり、法令の遵守をしなくてもよいようになつていて。これが現在の戸長役場で広く見られる弊害である。ここでは、住民に対して法令の施行を徹底できなかつたり、住民から納税の立て替えを強いられたりするという戸長の立場の弱さが指摘されている。<sup>94</sup>

もう一人、安場保和の意見を見てみよう。安場によれば、各地で戸長たちはその職務につくことを

嫌がつておらず、当選しても辞退する者が多い。辞退しない者でも住民に対する「徳義」からやむなく職についている者か、戸長に就任するのに不適当な人物かである者が大半である。こうした状況が生じる原因是、戸長が一方で府県や郡役所の指揮を受ける行政担当者であると同時に、町村の「総代」でもあるために、町村の住民に対してじゅうぶんな権限を持つことができないため、官庁と住民の板挟みになつて困難な立場に置かれるという点にある。そして安場は注目すべき対応策を提示する。第一に戸長役場管轄区域を拡大して戸長の数を減らし、戸長の待遇を改善する、第二に戸長を官選にすることによって、有能な人物を戸長に採用する、というのである。

巡察使たちが、戸長が租税を立て替えていた、という指摘をしている点に注意しておこう。これは村請制村における村役人の年貢立て替え機能と同様の役割を、戸長が果たしていることを示している。住民たちが連合戸長制ではなく一町村一戸長制への志向を強く持つのは、自分の村に戸長がいれば、このような村請制的な機能によって自分たちの生活を戸長が守ってくれる、という感覚から來ているのである。

しかし、実際には、村請制はこの時期すでに解体されている。地租改正によって、租税は個人を単位に納入するという仕組みができるのである。自分の村の戸長が租税を立て替えてくれるというのは、單に身近なところに戸長がいる、それに頼り、戸長も身近な村人の頼みなので断りにくい、という関係以上のものではない。そして村請制はすでに解体されているわけであるから、戸長が租税の減免を政府ないし県庁に歎願するという道もやはや閉ざされている。税金が払えない村人が

いたならば、現在と同様に、不納者の財産を差し押さえ、競売にかけて、処理すればいいだけの話である。戸長は、公式に認められていない租税納入の立て替えを住民たちから強いられる。これでは戸長はたまつたものではない。戸長の引き受け手は当然なくなる。

府県庁はこうした事態を解決するために、町村連合による戸長役場の設置を推進し、住民と戸長の切り離しをはかるとするわけであるが、それが住民の一町村一戸長を求める動向とせめぎあう。それが三新法体制下の町村と戸長の状態だったのである。

事態を悪化させたのは、明治一四（一八八二）年からはじまる財政政策の転換である。これまで政府の財政を主導してきた大隈重信が、明治一四年の政変で下野し、代わって財政を主導することになった松方正義は、財政整理のために緊縮財政を実施、景気は冷え込み、いわゆる「松方デフレ」と呼ばれる不況が農村を襲った。住民の生活は困難に陥り、生活を守るためにますます戸長に依存しようとする。こうして矛盾は深まり、戸長役場の運営は行き詰まる。

### 明治一七年の改革

各府県での試行錯誤と地方巡察使からの報告を受けて、中央政府は、明治一七（一八八四）年、戸長役場制度の全面改正に踏み切った。

第一に、戸長をこれまでの原則選挙で選ばれるという方法から、官選、つまり県庁が任命するという方式に変えた。ただし、選挙の得票上位のなかから県が任命するという方法にしてもよい、とされ

ていた。

第二に戸長の置かれる範囲を、戸数五〇〇戸に一戸長役場を基準とする連合戸長役場制にした。先に見たように、郡区町村編制法においては、戸長は一町村に一人が原則で、複数の町村で一人置くことにもよい、とされていたのであるが、後者の方を原則にして、五〇〇戸未満の村の場合は連合して戸長を置くことにしたわけである。

第三に、町村費の費目を指定した。三新法体制のもとでの町村の財政、すなわち協議費で何を支出するか、という点に関しては、それが私的費用と同様に扱われたことの当然の結果として、まったく何の規制も加えられていなかった。この改革では、祭礼費用のような、住民の私的な利害にかかる費用目は排除されて、公共事業にふさわしい費目だけを支出してもよいということになった。つまり、地方税規則が府県財政についておこなったのと同様の費目の仕分けが、町村財政についてもおこなわれたということである。そして、町村費に関して、国税・地方税と同様に、不納者に対して、差し押さえ、競売をおこなうことができるようになった。

こうして、戸長の数は大きく減らされ、一戸長が複数町村を管轄することが原則化されたのである。戸長は町村から切り離され、住民の個別利害から切り離された存在となつた。<sup>95</sup> 一方で、埼玉県では、改革の実施に際して、一〇人以上の県会議員が、議員を辞職して戸長に就任している。基本的には従来の戸長層を中心としつつも、それよりも一ランク上の有力者も含めた層

が戸長職を担つたと考えてよいであろう。つまり、戸長職が村人の個別の利害から切り離されて、そういう負担から解放された分だけ、戸長職につくのを嫌がる人が減つたということである。こうして、この制度改革は一定程度の成功を収めた。

新しい連合戸長役場管轄区域は、戸数五〇〇戸という数値を基準に定められた区画である。当然、そこには近世の村が持つていたような切実な意味は存在しない。そしてその財政も、私的な費用とされたものが排除され、「誰か特定の人」のためのものではなく、抽象的な公共事業一般のためのものへと変化する。

こうして戸長役場管轄区域は、府県と郡区の下に置かれた同心円のひとつとなる。同心円的な秩序は、この改革によってほぼ完成されるのである。

本章を閉じるにあたって、明治一七年の改革の原案が立法諮問機関である元老院で審議された際の議論を紹介しておきたい。元老院の議官たちのなかには、この改革が、これまで培ってきた日本の町村の美しい習慣を破壊するものであると考える者も少なくなかった。その一人、楠本正隆はつぎのように言う。これまでひとつの町村の富裕な者がお金を出したり、「徳義」をわきまえた者が自ら進んで同じ町村のためにお金を出したりして、協議費の不足を補つてきた、そのような「美風」、美しい習慣は、この改革によってまったく破壊されてしまうであろう、と。これに対して、改革案を提出した内閣側の委員として説明のために会議に出席していた内務官僚・白根専一<sup>しらねせんいち</sup>は、楠本のセンチメンタリズムを冷笑するかのように答える。「從前と雖も富者自ら進みて貧者の為めに協議

費を負担せるに非ず、况して今日の時勢人情に於てをや」。これまでとても別に富裕な者は貧しい者のために進んで負担をしてきたわけではない。いわんや今日の時勢や人情において、そんなはずはあるまい。<sup>96</sup>

近世の村は、人びとがお互いを思いやり助け合うユートピアだつたわけではない。それは、身分制・村請制という社会の編成のあり方によつて生まれた、人間の組織のひとつであるに過ぎない。そのなかで人びとは時としてやむなく助け合いをしたり、豊かな者が貧しい者を救つたりすることがあつた。しかし、すでに同心円状の、切実性を持たない空虚な地理的空間が世界を覆いつくそうとしているときに、どうした「美風」を、人間にとつて本来的なものであるかのよう理想化するのは、むしろ問題をこじれさせてしまうだけではないか。白根の冷徹な言葉はそのことを白日の下にさらしている。

わたしたちは章を改めて、こうした空虚な空間が世界を覆うための条件について論じなければならぬ。結論を先どりして言えば、その条件とは「市場」である。