

明治地方「自治」制成立過程に関する

大島美津子氏の所説について

—同氏著『明治のむら』の大区小区制から三新法までを讀む—

内 田 修 道

(一)

まず、最初に問題にしなければならないのは、総論ともいふべき「概観」の中で展開されている通説的理解についてである。大区小区制から三新法までの過程を、共同体としての村の否定—民衆の反撃—村の「公認」としての三新法の制定—旧慣尊重と有力者を媒介とした統治方式へと転換として特徴づけている。こうした通説的理解に対する疑念は神奈川の例を考えれば当然もたざるをえない。「概観」でのこうした主張が、各論ともいふべき「1、明治維新と村落」「2、三新法の制定」の中でどのように展開しているのかを検討しなければならない。

(二)

1では、まず廃藩置県までの府藩県三治時代の町村支配を旧慣踏襲、現存組織の温存と利用、村落支配者層との連繋として特徴づけている。そして「旧統治者と旧統治区域の否定」たる廃藩置県後の地方行政の新方針として戸籍法（一八七一年四月）が施行される。これは従来の身分別による戸籍編成から住所地主義による戸籍編成であり、一君万民・四民同一原理の戸籍面への反映（私流に言えば新国家の支配の正当性の獲得過程の重要な一環）である。この戸籍法実施のために区が設定され、戸長・副戸長がおかれるが、区域の設定も、戸長・副戸長の人選も府県の実情にそくして地方官の自由にまかされた。この戸籍事務の実施過程で、次第に戸籍事務だけではなく土地・人民に関する一般事務をとりあつかわせるようになり、その結果、一八七二年旧村役人の廃止、戸長・副戸長と改称となり、大区に区長、小区に副区長各一人を置く原則をたてた。以上のようにのべながら、つぎのように注目すべき点を指摘している。「大区

小区制は、政府が地方制度として体系的に作りあげたものでなく、戸籍法の実施過程で、各府県知事が旧支配秩序と新支配秩序の錯綜になやみ、自己のイニシアティブでそれを一本化するという工夫の結果生まれたものといつてよい。地方で作られた既成事実を政府が追認するという、府県知事と中央政府の合作の産物であった」、また「中央と地方との上下反覆をへて制度が実体を整えていくのは、この時期の地方行政の一つの特徴」とも述べている。ここで注目すべきなのは前述の「概観」で、通説的理解即ち村の否定↓村の復活という大区小区制から三新法への過程理解がしめされてきたからである。ここでは「全く無視」、「全く否定」という「概観」の特徴づけとは明らかに異なっており、国家がその成立期にどのような契機をもって現実的根拠を獲得するのかという過程構造が示されている。しかし、大区小区制の一般的性格を説明する段になると、「従来の町村や郡とは全く異なった新統治区域」、「町村という生活共同体とは切り離された形で作られた区域」、「旧来の慣行とは断絶した新しい区域と組織」といった通説的理解へ引き戻されている。その根拠としているのが、井上毅の伊藤博文宛書簡である。問題は生活共同体としての町村と大区小区制の具体的連関を地域の实体にそくして明らかにすることであろう。上記に引用したように筆者自ら「大区小区制は政府が地方制度として体系的に作りあげたものでなく」と述べているのだから、中央官僚の一片の見解をしめすことではない筈である。また、大区小区制下の町村を「制度上行政単位としての地位を失った」とのべているが（幕藩制という前近代社会における町村支配を近代社会における行政単位という概念と同一レベルで扱ってよいのだろうか、同一としてとらえるから「失った」ということになる）、区・戸長役場と村の具体的関係を岩手県の例を挙げて、「実質的には村が地方制度の底辺として利用されている」と指摘し（具体例をしめすときは通説的偏見から解放されている）、しかも旧来の村総代的機能を認めなかっただけでなく、新潟や群馬の例を挙げて政府は村寄合に否定的であったとしている。政府がこ

のように認識を持っていたのは農民騷擾が村を単位としておこり、村が抵抗の組織として支配層をつきあげるといふ明治初年の世直し一揆の経験からであるという。

ここで、まず問題したいのは、大島氏の理解が氏の夫である大島太郎氏の「地方制度」（『講座 日本近代法発達史 5』、頸草書房一九五八年刊）をかなり下敷にして展開しているので、戸籍法の制定から大区小区制の実施までの太郎氏の見解を検討することにし、

①要するに、（府県の）下部機構区域は、旧来の統治との切断と新たな統治要請をみたすための一定な画一的な規模を求められたのである。これが全国的に実現するのは廃藩置県後の戸籍法の実施である。そこでは、「一府一郡ヲ分ケ何区或ハ何十区トシ其一区ヲ定ムルハ四五町若クハ七八村ヲ組合」せる規模が定められていた。この統一的規定が実施過程で各地種々な様相を示すのは、……中央政府が示した戸籍の区は地方官によって「人目一新旧弊除去」（『太政類典』二編九五巻 五年石鉄県同）の新政を実施するために、画一性を認められながらも、統治上の便宜から小区を作り、一切の統治事務を遂行する機構とすることを求められて全国化していったのである。この規模は郡と町村とも異った人為的区画であった。何故、かかる人為的区画に依ったのか。……人為的にしなければ、到底、藩制下の旧習を断つた新政策の普及・実行が期待できなかったからである。

②この統治要請の半面として、旧来の名主、荘屋による町村が新政の統治区域とならなかつた理由は何であつたかが問題となる。政府、否、特に地方官は旧来の町村に対して高い評価を与えていなかった。区域として狭小であり、機構を支える財政力を欠くこと、村役人の統治能力は劣悪で、人材に乏しいこと等が理由であるが、この外に、町村特に村は百姓一揆の舞台であつたとの理由も加わつて、府県下部機構として不十分であると思つていた。勿論：実際の統治過程では町村は小区の下部単位とし

て、副戸長、用掛、組惣代の役職がおかれ、統治遂行を補完した。しかし、それは地方官の任意による事実上の統治単位であつて、決して、公的なものではなかつたのである。

太郎氏の理解で先ず問題にしたいのは戸籍法の制定理由が専ら統治の一般的要請から説明されている点である。井上毅の「戸籍法改正之義」(八草稿)(一八七八年、『井上毅伝 資料編第一、一六一頁。』)で

旧法ヲ改正シ徒ニ多事ヲ為スハ好マシキ事に非ス唯戸籍法ノ如キハ一新ノ際、専ラ逃亡ヲ防キ浮浪ヲ制スルヲ為シ施行セシ者ニシテ今日至テ官民共ニ其煩ニ耐ヘサル者アリ(傍線引用者)

と、その制定が極めて政治的であることをのべている。下山三郎が『近代天皇制研究序説』の第五章で戸籍法が、新しい身分秩序に見合う脱籍浮浪対策であつた事を明らかにしているように、「旧來の統治との切斷と、新たな統治要請」というような抽象一般的な動機でつくられていないことは明白である。

第二に同法の具体的な施行の際設けられた区が全く「人為的」なものとしている点である。これを神奈川の場合で見れば、後藤正吉「神奈川における明治初期の寄場組合と戸籍区について」(神奈川県市立中学高等学校校長協会、昭和五八年度『研究論文集』所収)がまさに寄場組合が利用されていることを明らかにしている。従つて氏が「人為的」と判断した事実が検討されなければならない。

第三に旧來の町村が行政組織として地方官の任意による事実上の統治単位であつて、公的なものではなかつた点として、別のところでは「統治要請からの町村の否定」としている。公的なものとして承認することというところえかたは確立期の国家には相応しいと思えるが、中央権力さえ充分にできていない段階の初期国家には全く意味をなさないのではないだろうか。戸籍法の制定動機がそれを如実に物語っている。地方官が任意にしか扱うことのできない段階として考えるべきである。美津子氏はこうした太郎氏の理解を下敷にして村の否定―村の公認という大区小区制から三新法への

過程理解をつくりあげていくことがわかる。しかも村の否定が行政区画としての村を法認しなかつたという太郎氏の理解を超えていることは次の主張からも明白である。「共同体の解体が不可能であることを知り、共同体を底辺として中央集権国家を建設する方向への路線転換が行われた」(七二頁)。村の否定とは「共同体の解体」であるというとてもない飛躍を遂げている。

さて、大区小区制の重要な修正としての總代制度(一八七六年一〇月太政官布告一三〇号「各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則」)の設置に至る過程として、一方で政府が府県会や町村会の設置を制度的に否定しているにもかかわらず、地方官が地方行政の実施過程で民会や町村会的なものを開設せざるをえなくなると指摘しているが、これも論理的な矛盾をきたしている。地方官によって開設可能ならば、政府による制度的否定とは言えない。むしろ町村をどう把握するかが地方官に委ねられているとみたほうが妥当ではないだろうか。だから革新的地方官によって先導施行が可能であつたのだろう。ここにも太郎氏の論理をそのまま直輸入し、町村を法・制度として国家が問題にできない段階を国家が確立した時と同様に考えているのである。

(三)

三新法制定の契機に地租改正反対一揆と自由民権運動を挙げ、前者と後者の結合が明治政府にとって脅威であつたとしている。そして、大久保等政府首脳がそれまでの強圧的な地方統治の変更を決意するにいたつたという図式が示されているが、大久保の上申書の解に大きな問題がありそうなので、この上申書―「地方体制等改正之儀上申」(日本史籍協会編『大久保利通文書』一〇所収)―のうち、「地方体制及ヒ地方官ノ職制ヲ改定シ地方會議ノ法ヲ設立スルノ主義」を全文引用することにしよう。

地方之體制及ヒ地方官ノ職制ヲ改定シ地方會議ノ法ヲ設立スルノ主義

第一 地方ノ體制

①

一 新以來各地方ノ區畫及ヒ區戸長ノ制置アリト雖トモ其制タル專ラ
 戶籍調査ノ爲メニ之ヲ設ケ從來莊屋名主年寄等ノ舊弊ヲ一洗セン
 トスルモノニシテ汎ク行政上ノ便ヲ謀リタルモノニ非ス故ニ或ハ
 區ニ大小ノ二段階アルアリ單ニ小區ノ一段階ノミナルアリ其大區
 ヲ分ツニ從來ノ一郡域ヲ用ユルアリ二三郡域ニ跨ルアリ而シテ其
 職員ノ如キモ大區ニ大區長ヲ置キ小區ニ小區長ヲ置クアリ大區ニ
 區長ヲ置キ小區ニ副區長ヲ置クアリ大區ニ區長ヲ置キ小區ニ區長
 ヲ置クアル等不倫煩冗甚シク要スルニ其制置宜キヲ得サルノミナ
 ラス數百年來慣習ノ郡制ヲ破リ新規ニ奇異ノ區畫ヲ設ケタルヲ以
 テ頗ル人心ニ適セス又便宜ヲ欠キ人間絶テ利益ナキノミナラス只
 弊害アルノミ今ヤ之ヲ改正セサル可ラストシテ案スルニ抑モ地方
 ノ區畫ノ如キハ如何ナル美法良制タルモ固有ノ慣習ニ依ラスシテ
 新規ノ事ヲ起ストキハ其形美ナルモ其實益ナシ寧ロ多少完全ナラ
 サルモノアルモ固有ノ慣習ニ依ルニ如カス是政事家ノ最モ注意セ
 サルヘカラサルノ要點ナリ依テ現今區畫ノ制ヲ變更シ古來ノ郡制
 ニ復シテ之ヲ行政區トナシ各郡ノ廣狹異同アルモ更ニ之ヲ分合セ
 ス只其經界ノ錯綜ヲ改正スルニ止メ其最モ廣濶ニシテ其間地理及
 人情通義等ノ甚タ異ナル地方アルトキハ其景況ニ從ヒ郡内ニテ適
 宜ニ區畫シ某郡某部東部西部南
部北部中部ト稱ス其一郡内ノ事務ヲ行フニ付其
 郡内住民ノ便宜ノ爲メニハ郡内ニ於テ適宜ニ方面ヲ分設シテ其郡
 長ニ屬シタル郡吏ヲ在勤分任セシメハ郡ノ廣狹ハ如何ナルモ決シ
 テ官民ノ不便ヲ見サルナリ然レトモ舊制ハ其行政ノ區畫タルト其
 住民社會獨立ノ區畫タルトノ主義混淆明カナラス隨テ官民互ニ權
 利ヲ犯スノミナラス歲出入ノ事即チ官民費用ノ事ニ就テモ頗ル混
 雜シテ往々地方ノ物議ヲ來ス等ノ事アリキ今ヤ政理次第第二明カニ
 人智次第二開クルニ隨ヒ政體モ亦多少ノ變革ナカルヘカラス政府
 ハ既ニ茲ニ着眼アツテ立法行政司法ノ分權ノ如キハ順次改良ニ就
 クモノアリト雖モ獨リ地方ノ制ニ至ツテハ依然改メスシテ其行政
 ノ區畫タルト其住民社會獨立ノ區畫タルトノ主義ヲ混淆セリ之ヲ
 將來ニ考フルニ理勢此混淆ヲ分タサル可ラス然レトモ今概シテ歐

米ノ制ノミニニ做フトキハ其形美ナル其實適セス宜シク我カ邦古來
 ノ慣習ト方今人智ノ程度トヲ斟酌シテ適實ノ制ヲ設クヘキナリ依
 テ前陳ノ主義ニ基キ府縣郡市ハ行政ノ區畫タルト住民社會獨立ノ
 區畫タルト二種ノ性質ヲ有セシメ村町ハ住民社會獨立ノ區畫タル
 一種ノ性質ノミヲ有セシメ而シテ郡市ニ吏員ヲ置テ其二種ノ性質
 ノ事務ヲ兼掌セシメ村町ハ其村町内共同ノ公事ヲ行フ者即チ行事
 人ヲ以テ其獨立ノ公事ヲ掌ルヘキモノトナスヘキナリ

第二 地方官ノ職制

既ニ地方ニ就テ行政ノ區畫タルト住民社會獨立ノ區畫タルトノ性
 質ヲ區分セシ以上ハ其吏員ノ職掌ニ付キ相當ノ分權ヲナサ、ルヘ
 カラス然ルニ從來府縣職制ノ如キ其職掌ノ權限ニ屬スルモノト處
 務規則ニ屬スルモノトヲ混淆スルノミナラス其事理小瑣ナル事項
 モ徒ラニ上司ノ決裁ヲ仰クモノアリテ而シテ其事理ノ重大ナルモ
 ノ却テ制限ナキ等其權限疎雜隨テ行事ニ當テハ徒ラニ煩冗ノ間ニ
 汲々タルノミ而シテ其影響ハ天下公衆ノ利益ヲ害シ國勢ノ進歩ヲ
 妨クルニ至ルコト必セリ抑モ國政ノ行フニ道理上ニ於テモ政略上
 ニ於テモ如此不利益ノ事ヲナシテ可ナランヤ依テ今之ヲ改正スル
 ニハ先ツ府知事縣令ノ職掌ト郡市長ノ職掌トニ對シ地方ノ制即チ
 行政ノ區畫タルト住民社會獨立ノ區畫タルト二種ノ性質ノ區分ニ
 依リ猶ホ方今國勢ノ程度ヲ斟酌シテ適實ノ分權ヲナスニアリ而シ
 テ其處務規則ノ如キハ法律ヲ以テセスシテ諸省卿ト府知事縣令ノ
 間ト府知事縣令ト郡市長ノ間トニ於テ法律ニ定リタル分權ノ制限
 ニ從ヒ其彼是ノ關係相當ノ規則ヲ設クヘキモノトスヘキナリ

第三 地方會議ノ法

既ニ地方ヲ獨立セシメ地方官吏ニ分權セシ以上ハ獨立ノ事即チ其
 住民共同ノ公事ヲ行フニ中央政權ヲ以テスヘカラス其獨立ノ公權
 ヲ以テスヘシ其公權ヲ以テスルハ則チ地方會議ノ法ヲ設立スルニ
 アルナリ先ツ試ミニ地方會議ノ得失ヲ論センニ從來地方行事ノ上
 ニ於テ往々至難ノ事ヲ釀シ現ニ或ル數府縣下ニ於テモ兇徒蜂起シ
 其地方ノ安寧ヲ妨害シタルコトアリ其實必シモ府縣官ノ治術ヲ失

ヒタルノミニアラサルモ又ハ法令ノ宜キヲ失ヒタルニアラサルモ其屬ニ托スル所主トシテ此等ノ外ニ出テス其然ル所以ノモノハ他ナシ凡ソ地方ノ事其行政權ト其獨立權トヲ分タス皆中央政權内ニ在テ隨テ瑣々タル一小官吏即チ戸長ノ爲シタル處分ノ錯誤モ或ハ中央政權ニヨリテスルヲ以テナリ若シ地方會議ノ法ヲ設立スルトキハ其地方獨立權ノ事ニ於テハ利害得失皆其會議ノ責即チ其住民共同ノ責ニシテ中央政權ニ對シテハ小怨タモ懷クナク只其監督ノ公力ヲ仰クノミ然ルトキハ地方ノ安寧ハ勿論推シテ國ノ安寧上ニ於テモ其効大ナリ由是觀之地方會議ノ法ハ設立セサルヘカラサルナリ然レトモ今概シテ彼ノ歐米ノ制ノミニ做フトキハ其形美ナルモ其實適セス宜ク我カ邦固有ノ慣習ト方今人智ノ程度トヲ斟酌シテ適實ノ法ヲ設立スヘキナリ依テ案スルニ地方會議ノ主義ハ専ラ地方公費ノ歲出入ノ事ニ必要ナルモノトシ多ク立則權ヘ關係セシメス或ル事由ニ依テハ歲出入ノ事ヨリ自然立則權ニ關係セサル可ラサルコトアリト雖トモ府知事縣令ノ府縣會議ニ於ケル郡市長ノ郡市會議ニ於ケルヨリハ幾分ノ專權ヲ有セシメ郡市長ノ郡市會議ニ於ケルハ毫モ專權ナキモノトシ而シテ其必要ノ公費ノ事ニ就テハ其府知事縣令ノ監督權内ニ多少ノ命令權ヲ有セシメ以テ其會議ノ立則權ニ關係スルモノヲ平均スルトキハ世間漫ニ所唱ノ民權又ハ民撰議院等ノ如キ徒ラニ高尚ニシテ無益有害ノ弊ナキコトヲ信スルナリ而シテ其府知事縣令ニ其府縣會議ニ對シテ立則權ヲ專有セシムルノミナラス或ル事項ニ依テハ郡市會議ニ對スル監督權内ニ多少ノ命令權ヲ專有セシムル所以ノモノハ則チ府縣ハ中央政權ノ部分多ク獨立ノ實多キカ如クナラス郡市ハ良ヤ中央政權ノ部分少クシテ獨立部分ノ實多キモ村町ノ純然獨立ノ實ヲ有シタルカ如クナラサルヲ以テナリ之ヲ推シテ論スレハ府知事縣令ノ太政大臣及諸省卿ニ於ケルモ多分ノ中央政權ヲ仰カサルヲ得サルノ道理アルトスルナリ

①のところが、大島氏をはじめとする、大区小区制に対する通説的理解―「人為的」性格―の最大の論拠である。こうした上申書の

一節を金科玉条として、これの説明に都合のよい事実のみが動員され、神奈川のような事実は無視されることになる。ここでは「行政ノ区画」と「住民社会独立ノ区画」を認識できなかった旧制批判が主眼であつて、傍線の部分は刺身のつまの部分である。よしんば大久保が通説でいわれているような理解をしたとしても、その主張がどこまで事実で即しているのか公平な考察をしなければならぬ。

大島氏は②の部分論拠にして地方自治制実施の必至性を認識するに至つたと述べているが、もし、そうだとすると大久保の認識は、民意調達の制度的実現を国家の基礎として認識していた地方官より遅れていたことを示していないだろうか。大久保が農民一揆の発生が政策の失敗でも地方官の行政手腕のたりなさでもないといっているとして、神奈川の場合を考えると（増租地帯にもかかわらず地租改正事業に反対する動きは僅かにしかみられない）先導施行した地方と、強圧的な統治をした地方を考えざるをえない。三新法を大区小区制の実施過程における地方官の悪戦苦闘のなから総代制度が実現していく過程の延長線上に位置づけていくならば、それは先導施行した革新地方官の方策の体制的承認と言えないだろうか。とすると、大久保の認識を基準にしたり、絶対化することは誤りであることになる。形成期国家の統治方式の変更はまさに権力の頂点の意志のみにとらわれずに、その後の政策の基調が権力のどの部分から出てきているのかをみきわめることが必要であろう。ところで、我々は神奈川のこの時期の県政の基調を官民両權主義として理解してきたが、三新法体制はまさに官民両權主義の体制の実現といえるであろう。（本稿は『京浜歴史研究会報』第三九号所収稿を加筆、修正したものです。一九八七・一一・一一）