

明治前期における地方行政区画の変遷

一、はじめに

佐々木清治

本紀要のテーマは「政治区画の歴史地理」となっているが、その政治区画の意義について、人々が政治活動の舞台として地表に刻印された土地の区画の一種とみてよいであろうが、それはあくまでも外見的な意義であって、政治区画を内包的に考えてみると、内容が政治的なものの区画を指すのであるか、また内容の如何にかかわらず区画そのものが政治的に行われる場合を指すのであるか、そういった点に問題があるので、ここではその両様の意味をふまえて地方行政区画をとりあげることとした。地方行政区画といっても、府県のような大区画もあれば、町村のような小区画もあるが、ここでは地方行政区画の基本単位である町村段階についてその変遷を検討してみたい。その地方行政区画の変遷過程をみると、明治元年（一八六八）から同二二年（一八八九）までは行政区画の改変が頻繁に行われたが、その後は安定して根本的変化は行なわれていない。そこで一八九〇年を境として、それ以前を明治前期、以後を明治後期とする。政治面からだけでなく、教育文化や経済交通の上からもこの年を基準とするのには妥当性があると

思う。

以上述べた理由によって、明治前期における地方行政区画の変遷について考察しようと思うが、明治政府の行政制度が画一的に全国各地一斉に浸透したわけではなく、地域差や時間差があるので、ここでは現静岡県域を中心として検討することとする。

従来明治前期における地方行政区画の変遷を考える場合、明治五年（一八七二）の区制にはじまって、やがて大区小区制となり、明治十一年（一八七八）に郡区町村編制法ができて町村制が復活し、明治十七年（一八八四）に戸長役場所轄区域が定まって所謂組合町村が出現し、さらに明治三二年（一八八九）市制・町村制の実施というように変遷過程を追究するのであるが、しかしこれらの推移は明治四年（一八七一）廃藩置県以後のことであって、それ以前の明治元年（一八六八）から三か年間の情勢が空白となっている。本稿ではこの空白にもメスを入れようと思う。また地方行政制度の改変に伴なう行政区画については、まず何を基準にして区画の大きさが決定されるのか、その基準がどのような変化をたどっているのか、つぎに中心性の問題を考え、区画と中心との先後関係や中心の有無などを攻究し、さらに区域の境界の問題に触れてみたい。

二、府県藩制下の地方行政区画

大政奉還にはじまる明治新政府の政治は、明治元年（一八六八）制定の政体書に具体的に表現され、これにもとづく地方行政の動向についてみると、政体書では地方行政について府県藩の三つを規定し、新政府の任命する府県知事と、旧藩時代の藩主がそれぞれ自藩に委任されて地方行政の任に当った。府県の名称がつけられた地域は、皇室御料

地や幕府の直轄地などがあてられ、府と呼ばれる所は、東京・京都・大阪・神奈川・度会・長崎・甲斐・箱館・新潟・奈良で、県と称したのは、兵庫・大津・笠松・高山・久美浜・堺・日田・倉敷・伊奈・佐渡・三河・葦山・真田・岩鼻といった地方であった。しかし間もなく府の方は東京・京都・大阪だけが残り、他の府はすべて県と改称された。また新しく県となった奥羽十県をはじめ、その他多数の県が新設された。そういった府県藩内の地方行政区画はどのようなようになっていたであろうか、県の具体例として葦山県の場合、藩の代表として静岡藩の場合を挙げてみよう。

(一) 葦山県の組合村

江戸時代伊豆半島の大部分は幕府の直轄地（俗に天領という）で葦山に陣屋を構えた江川氏が代々代官として支配していたが、明治元年（一八六八）葦山県が置かれ、元代官江川氏が県知事となった。旧幕時代各村には名主・組頭・百姓代の地方三役じかたがあつたが、さらに村々を統轄する形で伊豆東海岸の北部では「東浦組」があり、熱海・上下多賀・網代・宇佐美・湯川・松原・和田・岡・新井・川奈・富戸・吉田など十八か村から成り、この組の中から世話方名主が選ばれていた。しかし明治時代に入り葦山県となってこの行政区画がどうなっていたかは今日まで明らかでなかったのである。たまたま最近入手した熱海市史資料編しを熟読しているうちに、明治四〇年（一九〇七）今井半太夫の熱海名主代々手控抜書の中に「伊豆国管轄中組合村名並惣代名前帳」を見出した。これは明治二巳年（一八六九）のものであつて、この前後の文書が葦山御役所となつていふことから、これは葦山県のものであると思われる。また各村には名主など村役三役が残つていふことからみて村単位の行政は旧幕時代の継続であるが、それら二四一か村を大体一〇か村づつにまとめて組合村とし、二十三組合村に分けて葦山県の地方行政が行なわれている。前述した旧幕時代の「東浦組」の範囲が政治初期の葦山県の組合村では大体「熱海組」と「宇佐美組」とに二分されているこ

とから推察すると、幕府直轄地が韭山県に移行するに及んで地方行政区画は細分化の方向に進んでいるように思われる。またその後、韭山県は廃されて足柄県となり区制が施行されると、伊豆は二十一区に分けられ、大区小区制でも二大区二十一区が存立した点からみると、韭山県時代に設置された二十三の組合村は、その後いろいろな行政区画の基礎となっているということが出来る。つぎにこの組合村の中心性を求めるために行政区画図を作成し、その図中に総代の出た村を記入すると、大体組合村の中心を示している。例えば、三島組をみると、この組合村は山中新田・笠原新田・三ツ谷新田・塚原新田・市之山新田・河原ヶ谷村・社家村・沢地村・一町田村・三島宿の十宿村から成立し、総代は三島宿の名主と年寄とが選ばれているので、この組合村の中心は三島宿とみることが出来る。こういった単心性のものほかに多心性の場合も多くみられる。二十四か村という多くの村々を抱き区域も広い稻生沢組では下田町・岡方村・北湯ヶ野村・箕作村の四つの中心が認められる。さらに組合村の境界についてみると、必ずしも郡境と一致しない点に注目したい。例えば松崎組十七か村のうち九か村が那賀郡に属し、八か村が賀茂郡に属している。

(二) 静岡藩の領地支配

徳川幕府が崩壊した後、徳川亀之助は七〇万石の藩主として慶応四年（一八六八）府中へ来り府中藩（明治二年静岡藩と改名）を開いた。藩成立後の領地支配をみると、第一表のとおりのように、駿河国を二〇の地区に区画し、それぞれには地方役・添役・下役並という役人を派遣して領地支配に当った。この表の石高からみて理解されるように、この地方行政区画はおよそ一萬石を基準としているように思われる。この一萬石基準は封建諸侯の領地支配における通念のようで、例えば五萬石の小大名掛川藩の場合、その領地は遠州掛川を中心に駿州豆州に飛地があり、その領地支

第1表 明治元年(1868)静岡藩の行政区画(駿河の場合)

地域区分	石高
御城最寄有渡郡支配	12, 872. 230
安倍郡上十分一より足久保辺支配	14, 646. 689
安倍郡有渡郡下十分一より薬科安倍川縁支配	16, 337. 072
有渡郡清水湊最寄支配	11, 287. 366
志太郡益津郡田中最寄支配	16, 413. 090
志太郡田中最寄支配	16, 493. 485
志太郡田中最寄山手支配	15, 148. 069
志太郡島田宿最寄支配	7, 250. 745
志太郡大井川最寄山手支配	9, 552. 358
庵原郡小島最寄支配	14, 397. 377
庵原郡蒲原宿最寄支配	7, 323. 852
富士郡吉原宿最寄支配	11, 744. 356
富士郡富士川上甲州境支配	14, 302. 430
富士郡富士川最寄支配	10, 823. 883
富士郡大宮辺最寄支配	10, 132. 046
駿東郡富士郡原宿最寄支配	8, 003. 096
駿東郡沼津最寄支配	13, 275. 368
駿東郡沼津最寄支配	10, 925. 296
駿東郡沼津最寄支配	10, 867. 640
駿東郡沼津最寄支配	10, 412. 777

配に当って、比較的まとまった遠駿に跨る領地を中手・東手・西手・山手の四つの地域に区画し、各区画には平均五〇か村が含まれ、その行政区画は一万石を基準としている。こういうことから考えると、府県藩制下の静岡藩の地方行政区画は幕藩体制下の基準を踏襲したものといえる。

ところが明治二年(一八六九)になると、旧城下或は有力代官所を中心に奉行所が設置され、これまでの地方行政区画を解消し、新しい奉行所単位を本にして地方行政を行なうことになった。この奉行所の設置された場所は駿河・遠江・三河の全領域におよび、次の各地であった。

駿河……府中・沼津・田中・小島
 遠江……浜松・掛川・横須賀・相良・中泉
 三河……赤坂・横須賀

各奉行所には奉行・添奉行・支配調役・同並・同定役・下役・地方役・添役などを置いた。この奉行所は駿河についてみると四つであるから、従前の地域区分の二〇に対して五分の一に整理されたことになり、したがって一区画の大きさは拡大した。駿河の西端、大井川流域でいえば、はじめは田中城並びに島田宿を拠点として五つに区画して支配していたが、田中に奉行所が設置されると、従来の行政区画を整理統合して郡単位ぐらいの大きさを奉行所が中心となってその所轄区域の支配に当った。

このような奉行所を中心とした地方支配は、同じ明治二年（一八六九）のうちに郡政役所が設置されるにおよび、広域地方行政の単位に変わっていった。静岡藩全領域に亘って設置された郡政役所の所在地は次の通りである。

駿河……沼津・静岡・島田

遠江……掛川・中泉・浜松

三河……赤坂

区画がさらにひろがって、大体二つの郡を合わせたぐらいの大きさとなったばかりでなく、行政中心地の移動もみられる。例えば藤枝地域は静岡藩成立以来、田中城が地方支配の中心であったが、郡政役所が設置されるにおよび、島田にその中心は移動していった。その郡政役所には役人として権少参事・郡方政役・郡方・同並などが派遣されていた。その後、郡政役所は郡方役所と改称され、廢藩置県までつづいた。島田の場合、かつての島田代官の陣屋跡に郡政役所を置き、駿州の志太・益津、遠州の榛原・城東及び佐野の一部というように駿遠両国の五郡総石高十万石を支配した。

静岡藩の地方行政は、以上のような行政制度の目まぐるしい変転の中で展開したのであるが、ここにみられるいち

じるしい特質は、旧幕藩体制下の地方行政に改訂を加え、新らしい地方行政確立のための組織と体系を確立すべく、いろいろな模索と試行がなされているということである。

三、廃藩置県後の行政区画 — 単一区制と二重区制 —

明治四年（一八七二）廃藩置県が断行され、これまでの藩はそのまま県となり、三府と三〇二県が成立したが、同年のうちにそれらは整理統合され、全国は三府七二県一使（使は北海道開拓使）となった。そうした府県の中で、町村を政治組織の末端として把握しようとした権力的な政策と、町村の実態からの、即ち下からの対抗と妥協の動きの中から生み出されたものが地方行政区画の変転である。そうした動きは各府県の中で行なわれていくのであるが、その途中において県の分合が行なわれているので、地方行政区画を一そう複雑化するのである。現静岡県域についてみると、明治九年（一八七六）足柄県廃止に伴い伊豆が本県に、また同年浜松県も本県へ統合された。

廃藩置県後まもなく実施された地方行政区画に区制と大区小区制とがあることは周知の通りで、前者は単一区制、後者は二重区制とみることができるが、静岡県の場合では、この両者の移行中間過程として戸籍組合という区画が介在しているので、筆者はこの行政区画の変遷を、始期区制（単一区制）・中期区制（中間二重区制）・末期区制（大区小区制）の三段階とした。

(一) 始期区制（単一区制）

地方行政区画を新たに設定する契機となったのは明治四年（一八七二）に定められた戸籍法である。近代国家の体制を整備し、統一的な国民支配を行なう目的で、国民一人一人を正確に把握する必要があったが、従前の戸籍では不

完全であった。そこで武士・町人・百姓と身分別に編成されていた従前の戸籍を改め、居住する区域毎にすべての住民を編成するという方法を採用した。この戸籍事務遂行のために、江戸時代以来の小さな村をいくつかまとめて区とする制度が定められた。このようにして廃藩置県に成功した明治政府は、ここに統一的中央集権国家としての歩みをはじめるのであるが、戸籍編成の実務は明治五年（一八七二）から行なわれた。明治五年は壬申の年に当るので、この戸籍を壬申戸籍と呼んでいることは周知の通りである。

そこで区制についてみると、明治五年（一八七二）一月の静岡県布達によって、静岡県は八一区に区画され、この布達に添付された区表があるので、静岡をみると第四〇区と第五七区となり、旧吉原市は二一と二二区、旧富士市は三二と三三区、当時の静岡県の西域即ち志太・益津両郡は第五九区から第八一区までの二三区に亘って編成されているので、静岡県では東から西へ区番号付が行なわれていることが判る。それぞれの区には正副戸長が置かれ、同年には名主・年寄・組頭の称は廃止された。戸籍事務は区によって進められ、その仕事を担当したのは名主に代わった戸長であった。最も注目を要するのは、本来一つであるべき静岡市の市街地が五つに分割して区画されていることで、戸籍事務上は便宜であらうが、この区が行政区画の意味をもつようになると、はなはだ不適當となる。

なお、浜松県では六九区に分けられ、足柄県では伊豆を二一区に分けている。こういった多くの区を創出した場合、何を基準にしたかは明白ではないが、この区制の起因が明治四年（一八七二）公布の戸籍法^③の中に「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ベシ」とあって土地の便宜にしたがって区画を設定するとしている。しかし戸籍調査を円滑に実施するためには自ら対象となる戸数に限界があり、およそ一千戸ぐらいを基準として区画がつくられたように思われる。され

ばこそ人口の密集した一つの市街地が数区に分割されているのである。

(二) 中期区制(区戸籍組合制)

明治五年(一八七二)九月、静岡県下八一区を廃して七区とする旨県から布達された。その区画をみると、第一区駿東郡(七組合に分つ)から第七区益津郡(二組合に分つ)までの七区となり、その区画は江戸時代からつづいてる郡域をそのまま踏襲し、また区番号付は県の東から西に向って順につけられている。したがって有渡郡は第四区となり、その中に「戸籍一の組合」以下七組合、第五区の安倍郡は四組合に細分され、こうして分けられた新しい組合は従来の単一区制における区画の一区または数区から成る。現静岡市域を例にとり、この新区画と旧区画とを対比すると第二表(一)の如くである。

この行政区画が実施された明治五年(一八七二)九月には、静岡県ではまだ大区小区の行政区画は存在していない。だが、この行政区画は甚だ短期間の施行で終わった。すなわち、わずか一か月も経たぬ明治五年(一八七二)十月の県の布達によって、「第一区」は「第一大区」、「戸籍一之組合」は「一の小区」というように改称され、ここに大区小区制が誕生した。このことから判るようにこの行政区画は始期区制のような単一区画ではなく、区の中に戸籍組合をもつ二重区画であり、その点は大区小区制と類似している。また単一区制の区と同じ名称をこの中期区制では用いているが、その広さは末期区制の大区に相等する。そして単一区制の区の広さは大体において中期区制の戸籍区に相当し、その戸籍区は末期区制の小区に該当する。こういったことからこの区制は始期単一区制から末期大区小区制へと移行過程中に発生した中間区制と見ることができるといえる。この第二表では大区小区をも記入して、区制における始期中期末期の推移を窺うこととした。この表から判るように静岡宿は始期区制では四五、四九区と五区に分割されて

第2表 現静岡市域の始期・中期・末期区制の対比

明5・9の区 1の区	明5・9の区・ 戸籍組合		町村数	戸数	明5・10の大区小区		扱所所在地				
	区	戸籍組合			大区	小区					
第40区	第3区	戸籍5組合	30村	1,932	第3大区	6小区	小鹿村 古庄村				
第43区		戸籍3組合	18村	1,432		3小区					
第44区		戸籍4組合	38村	1,156		4小区					
第45区	第5区	戸籍5組合	111町	7,210	第4大区	5小区	静岡呉服町				
第46区											
第47区											
第48区											
第49区	戸籍6組合	1町19村	1,112	1,125	第5大区	6小区	馬淵村				
第50区								戸籍7組合	15村	1,125	7小区
第51区	第5区	戸籍1組合	33村	1,512	第5大区	1小区	北安東村 安西井の宮 村				
第52区											
第53区								戸籍3組合	24村	912	3小区
第54区								戸籍4組合	35村	1,747	4小区

いたが、中期区制になって第四区戸籍五之組合というように一つにまとまり、この移行過程を経て末期区制では有渡郡の管轄となり、第四大区第五小区「静岡」と呼ぶようになった。

(三) 末期区制(大区小区制)

明治五年(一八七二)の九月から十月にかけての急テンポの区制変化は、どのような事情にもとづくものであろうか。戸籍法が制定されて区を設置したが、これは当初は戸籍調査のためのものであって、直接的に地方行政を意図してつくられたものではなかったが、地方官は、行政上の便宜によってこれを利用していったため、旧来の町村との間に摩擦を生ずることもしばしばあったので、各県では実際上すでに戸籍法の区を足がかりとして行政改革を進行させていた。そこで政府もこの現実を認め、明治五年(一八七二)十月の政府布達により「一区総括ノ者無之事務差支ノ次第モ有之ヤニ付、各地方ノ便宜ニ因リテ一区ニ区長一人、小区ニ副長等差置候儀ハ不

苦」として大区小区制が成立したのである。

静岡県ではこの布達にもとづいて、一郡範囲の地域を大区とし、その中に小区を置いた。正式には明治六年（一八七三）五月、静岡県内八一区を改正して七大区となし、各区正副大区長を置き、さらに大区を細分して四五小区となし、正副戸長を置いた。小区に小区扱所が設置されたのは明治七年（一八七四）のことである。また大区にも大区扱所があった。区画が先にできて、その中心が後で発生している点に注目の必要がある。またこのように大区小区の役所は「扱所」と呼ばれていたが、明治十年（一八七七）、県の布達によって「事務所」と改称した。

大区小区制の意義を考えると、この大区小区制は、廃藩置県以前の錯雑混交した地方行政組織を画一化・平均化する上で画期的な役割を果たした。これまで支配系統を異にした諸町村が、数個乃至十数個を合して小区を構成し、さらにそれら十数個の小区が大区を構成し、秩序ある行政組織に統一、編成替されたことは、中央集権的な国家体制の確立に寄与するところが大きかった。とくに地租改正と徴兵制との実施に当って大区小区制が密接に関係している。学区制と区制との間には複雑なからみ合いがあつて一概に論ずることはできない。これは今後の課題である。このように大区小区制は行政上のプラス面もあるが、同時にその反面、マイナス面も含まれている。大区小区制が実施されるに伴い、旧来の町村は公的な行政区画とは認められず、天降りのにつくられた大区小区制との違和感と利害の衝突は避け難いものがあった。しかも政府は、町村の公的地位は否定したにも拘らず、実際の行政上においては、伝統的な力をもつ町村を無視しては成果を挙げることができない状況にあつた。すなわち、租税の徴集・徴兵制などは町村の力に依拠して行なわれた。それ故に、政府も明治十一年（一八七八）の郡区町村編成法において、大区小区制を廃して町村を末端行政区画として復活公認し、地方実情に沿う形で地方行政を遂行するように方針を変更しなけれ

ばならなかった。

大区小区制の下で、町村合併の萌芽が現われていたことは見通されない。すなわち、明治六年（一八七三）大蔵省達で、「從來独立ノ村落タリトモ、戸口不多、反別稀ノ分ハ、便宜合併不致候テハ、毎事無用ノ勞費ヲ村ト区入費並ニ村費モ相高人足ノ不便ト相成候、村々ハ漸次合併ノ見込相立云々」とあり、これを府県に通達してから、やがて町村合併が促進されることになった。これも区が行政区画となつて整備されたことが一転機をもたらしたことは否定できない。

つぎに浜松県における大区小区制について考察してみよう。この県の場合、最初に実施された単一区制の中にすでに大区小区制の芽ばえがあったので、静岡県の場合のように中間に区戸籍組合制の如き中期区制の段階措置を採らずに単一区制から直接大区小区制へと転換している。そこで浜松県の始期区制から論述して大区小区制に及んでみよう。

明治四年（一八七一）廢藩置県後遠江国は静岡県と堀江県の地域に編入されたが、つづいてその年の暮これらを廢し、浜松県が新しく設置されて遠江国一円を管轄することとなり、県庁を浜松に置き、全県を六九の区に分けて、浜松・見付・掛川の三か所に集会所と称する出張役所を設け、六九の区を三分して配属し、これを治めた。このように浜松県でははじめから大区小区の芽ばえが認められ、また三分された区画にはそれぞれ中心性のあったことが判る。

明治六年（一八七三）浜松県では六九の区制を廢し、従来の集会所を大区役所と改称し、その治める地域を大区と名づけ、大区の下に多数の小区を設けて、大区小区制を採用した。これによつて浜松県内十二郡（戸数八八、七四六戸・人口四一四、九二八人・高三七二、五四六石三四九）九宿一、一四二村が三大区八二小区に区画され、浜松宿は第一大区第一小区に属し、見付中心が第二大区、掛川中心が第三大区というように（第三表）、浜松県の場合、大区番号付

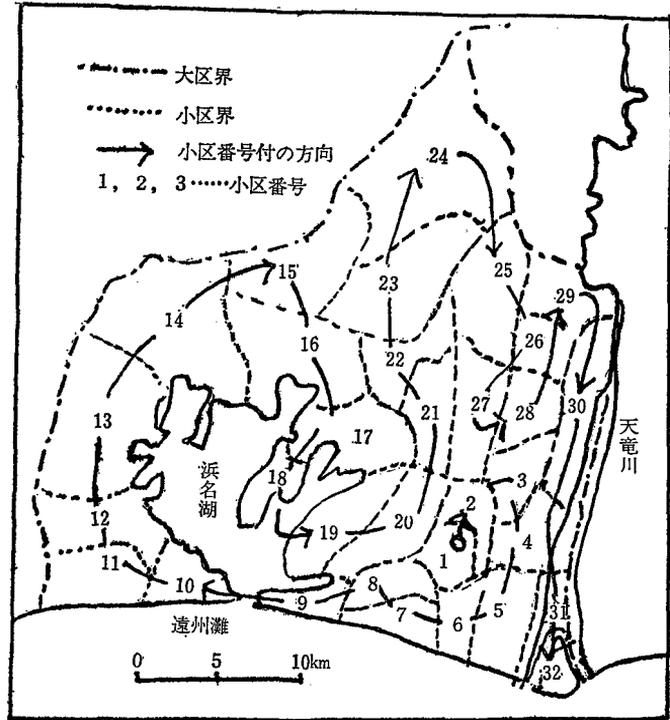
第3表 明治6年(1873)静岡・浜松両県の大区

県	大区	所管区域	大区役所所在地
静岡県	第1大区	駿東郡	沼津宿
	第2大区	富士郡	吉原宿
	第3大区	庵原郡	興津宿
	第4大区	有渡郡	静岡(札ノ辻)
	第5大区	安倍郡	静岡(安西)
	第6大区	志太郡	田中
	第7大区	益津郡	
浜松県	第1大区	敷知郡・長上郡 浜名郡・引佐郡 龜玉郡	浜松宿
	第2大区	豊田郡・山名郡 磐田郡・周智郡	見付宿
	第3大区	佐野郡・城東郡 榛原郡	掛川宿

(備考) 1. 静岡県第6大区(志太郡)と第7大区(益津郡)とは一緒になって第7大区役所を構成し益津郡田中に設置。2. 浜松県第3大区は区域が広いために静岡県第10大区となった際、分所が金谷宿に設置されて榛原郡下の小区を支配することとなった。

は西から東へと進み、静岡県の場合と方向が逆になっている点に興味がある。しかし浜松県のこういった状態は長く続かなかった。大区小区制が継続中の明治九年(一八七六)浜松県は廃止となって静岡県に合併された。同年ではあるが浜松県よりもやや早く足柄県も廃止され、大部分の地域は神奈川県に、伊豆は静岡県に併合、田方・君津兩郡は静岡県の第八大区、賀茂・那賀兩郡は第九大区となったので、遠江の方は第一〇大区と第一二大区となり、しかも静岡県の大区番号付に従って、浜松県第三大区が静岡県第一〇大区、以下旧第二大区が新第一一大区、そして浜松宿を中心とする旧第一大区が新第一二大区というように大区番号付は東から西へ方向を辿ることとなった。つぎに小区の番号付についてみると、松浜市史資料編六に掲載されている「遠江国図」(5)は明治六年(一八七三)に設けられた浜松県第一大区を表現

現代の郵便番号付を首都圏についてみると、東京都が一〇〇番代、南に下って神奈川県さらに東に向って千葉県がとも二〇〇番代、北に廻って茨城・栃木・埼玉・群馬・長野へと西に向って三〇〇番代が進み、南下して山梨・静岡



第1図 浜松県第1大区における小区の区番付け

したもので、大区小区制の地図としては極めて珍らしいものである。この第一大区は三二の小区に細分され、その小区の番号付は、中心都市の松浜より始まってクロックワイズの渦巻型を示しつつ浜名湖を一周し、三方原台地・北部山地・天竜川沿岸へと千鳥型に進んで、川口で終る。この第一大区は敷知・長上・浜名・引佐・倉玉の五郡を含んでいるが、小区の番号付は必ずしも郡境にとらわれてはいない。また各小区の大きさには甚しいちがいはない。この小区番号付の進行方向を略図で示すと第一図の如くである。この第一大区の中心地松浜宿から小区番号付が渦巻型になっていることは近代的手法といつてよい。というのは

が四〇〇番代というように明瞭な渦巻型がみられるので、この手法が近代的なものである。異っている点は、松浜中心の第一大区ではクロックワイズの渦巻であるが、首都圏の郵便番号付はアンチクロックワイズになっている点である。松浜の場合大区の中心を起点に小区番号付がはじまっているが、すべての大区の中心がみな番号付の起点となっているというわけではない。例えば静岡県第六大区（志太郡）の場合、小区番号付はこの地域の東端にある岡部宿に始まり西に向いさらに大井川を遡って進んでおり、この大区の中心は区画外の益津郡田中であって第七大区（益津郡）と共同の大区役所となっている。

大区小区制における区画決定の基準についてみると、静岡県のように大郡の多い所では一郡が一大区になるが、浜松県や足柄県のように比較的小郡の多い所では数郡を合わせて一大区を形成している。このように大区では郡が基準となつて簡単であるが、問題は小区の基準である。大体は以前の単一区制の区画をそのまま踏襲しているが、なかにはその数区を合わせて一小区とした所もある。したがつてこの小区には何らかの基準が存在することは予想されるのである。こう考えて探索しているうち、次のような記録を見出した。すなわち、「浜松県記録」の職制中に「各小区中、凡ソ一村草高五百石ヲ目安ト定メ戸長二名ヲ置キ、山野僻遠ニシテ事実差支不得止之地ハ情状取糺増員、且地方之便宜ニヨリ人民輻湊之市街及ビ士族居住之地等ハ戸数三百戸毎ニ戸長一名ヲ置ク」とあり、石高―戸数―戸長人員の数的関係から小区の規模が概算される。したがつて小区の区画は農村部では石高、市街地では戸数が基準となつていたことが窺われる。

四、町村制の復活と明治行政村の確立 ―戸長役場所轄区域と町村制―

(一) 郡区町村編制法

西南の役が終結し明治政權が安定した明治十一年（一八七八）大久保利通が太政大臣三条実美に上申した「地方三体制等改正之議」の中に、「地方の区画の如きは如何なるも、固有の慣習に依らずして新規の事を起こすときは、其形美なるも、其実益なし、むしろ多少完全ならざるものもあるも、固有の慣習に依るに如かず」と、地方固有の慣習を尊重し、その実情に応じた地方行政制度の創設を目指したものであった。これが基本構想となつて三新法が生まれた。明治十一年（一八七八）に成立した三新法とは、郡区町村編成法・府県会規則・地方税規則の三つを指すもので、このうち郡区町村編制法の内容は次の通りである。

第一条 地方ヲ画シテ府県ノ下、郡区村トス

第二条 郡町村ノ区域名称ハスベテ旧ニヨル

第三条 郡ノ区画広濶ニツキ施設ニ不便ナルモノハ一郡ヲ画シテ数郡トス

第四条 三府五港其他ノ人民輻輳ノ地ハ別ニ一区トナシ、其ノ広濶ナルモノハ区分シテ数区トス

第五条 毎郡ニ郡長各一員ヲ置キ、毎区ニ区长各一員ヲ置ク、郡ノ狭小ナルモノハ数郡ニ一員ヲ置クコトヲ得

第六条 毎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

第七条 此ノ編制法ヲ施行シガタキ島嶼ハ其ノ制ヲ異ニスルヲ得

この三新法とくに郡区町村編制法の実施によつて明治五年（一八七二）以来七年間続いた区制に終止符が打たれ、旧来の町村が復活した。筆者が大区小区制を末期区制とした所以もここにある。またこれによつて地方行政の単位として郡が重要な意味をもつようになった。郡には施政上不便のあるものはそれを分け、また小さな郡の場合はそれを統合もし、大区長に代わる郡長を置き、郡の下の町村では戸長を置くのが原則だったが、数町村が一緒になつて一戸

第4表 明治12年(1879)静岡県下の郡制

国	郡	郡役所所在地
伊豆	賀茂郡・那賀郡 田方郡・君沢郡	賀茂郡下田町 田方郡菰山町
駿河	駿東郡 富士郡 庵原郡 有渡郡・安倍郡 志太郡・益津郡	沼津駅 吉原駅 興津駅 有渡郡静岡 志太郡藤枝駅
遠江	榛原郡 佐野郡・城東郡 周智郡 豊田郡・山名郡・磐田郡 敷知郡・長上郡・浜名郡 龜玉郡・引佐郡	静岡町 佐野郡掛川駅 森 磐田郡見付駅 敷知郡浜松駅 引佐郡氣賀村

長を置いてもよいことが定められた。

この郡区町村編制法にもとづき、静岡県は明治十二年(一八七九)、まず郡制を定め、県下は第四表の如く区画された。二郡三郡を合わせて一郡役所を設置した所は多くみられ、これらが後年統合されて一郡になっていく過程を示すものである。この県には分割された郡は一つもない。町村段階では静岡県志太・益津両郡(8・9・10)に例をとると、大区小区制が撤廃されて、志太郡は二宿四町一三七村、益津郡は三町三四村になった。この両郡における宿町村の区画は旧幕藩時代の村であり、現代の大字を想起すれば、それが郡区町村編制法による村であったと理解できよう。ここで注意を要するのは、志太郡が二宿四町一三七村という、その二宿は岡部宿と島田宿であって藤枝宿が含まれていないことである。すなわち藤枝宿の名称は、市部町・五十海町・若王子町・鬼岩寺町が認められ、この中に解消していた。その理由は宿成立の経緯に遡るのであるが、元来この宿は鬼岩寺村・益津上村・若王子村・長楽寺村・郡村・市部村・五十海村・水守村の八か村の地内に属していた。したが

つて宿駅として固有の土地は持っていなかった。そういったことから藤枝宿は解体したのである。次に旧吉原市域（現富士市）^(11・12・13)をみると、大区小区制下では静岡県第二大区のうち、わずか二つの小区にまとめられていたが、明治十二年（一八七九）施行の郡区町村編制法により一挙に一宿二三村と、数の上では大きくふくれあがった。ただし、旧来の村を復活するとはいっても、一村としては余りにも規模が小さい村は、いくつかが隣接する村や宿と連合して組合と呼ばれる行政組織を形成した。そして明治十七年（一八八四）行政制度の改革で戸長役場所轄区域が定まるまでの間に分離独立連合と複雑な動きを示した村もみられる。

郡区町村編制法にもとづいて成立した町村は、その規模の適性の検討もなく、江戸時代からの町村をほとんどそのまま復活させたので、戸数・人口の上からみてもまちまちの大きさの村が並存していた。戸数人口の多少は行政能力と財政能力とに直接関係する。そこで行政区画を適度の大きさに整え、財政負担能力を高めるために連合組合村の構想が生じてくる。

(二) 戸長役場所轄区域（組合町村）

前述したように、郡区町村編制法によって町村の区画を定めて町村に対する国家統制を強化しようとしたにもかかわらず、現実存在する町村は財政状態が悪く、独立して地方行政を推進することは困難であったので、止むを得ず便宜的に村々が連合して行政をすすめていたところもあった。このような事実、もはや新三法体制もその足下に崩壊と再編成の必要性が存在していたといえよう。

明治十七年（一八八四）静岡県は「戸長役場位置及所轄区域別冊之通相定候条此旨布達候事」⁽¹⁴⁾ という布達を県下の町村に出した。すなわち、戸長役場の位置とその所轄区域（町村名・町村数）を県で定めたから、その旨を布達

するといふのである。そこでその別冊をみると、旧来の村毎にあつた戸長役場を統合し数村乃至十数村に一か所といつたように中心的な所を戸長役場の位置に定めている。つまり従来郡区町村編制法による行政区画を改め、町村を広くまとめ一つの行政単位にかえていこうとしたのである。

明治十七年（一八八四）の政府による地方行政制度の改革は、以上の内容をもつたものが形式的には中核となつて押し進められていった。こうした改革の内在的理由として、新三法下の村々の財政状態の貧困が組合町村形成を促した。こうして所謂組合町村の発足となつた。明治十七年（一八八四）の地方行政制度の改革が、形の上では組合町村を成立させる方向に進んだが、その改革の要点は次の如くであつた。

（イ）従来戸長民選を官選に変える。

（ロ）従来のはぼ五か町村を合した五〇〇戸を規準とする区域を一戸長役場所轄区域とし、従来村単位の戸長役場区域を拡大した。

といふものであり、つまり、この改革は、（a）町村財政の確立を目指したものであり、（b）戸長の官選を実施しその執行権を強化した、（c）戸長役場所轄区域の標準化と拡大化を図つた、ということが主要な狙いであつた。とくに注目すべきは区画範囲の基準に戸数が用いられ、しかも大体五〇〇戸を以て基準としたことである。

組合町村といつても、旧村がすべてそのままの姿で連合体を編成したのではない。一つの生活共同体として一村を形成し、ある時は行政の単位ともなつていた村が、一片の布達によつて二つに分離し別々の区域に所屬することになつたものも処々に認められる。この改革によつて戸長役場の所轄区域の拡大に伴つて必然的に町村が従来村落共同体から遊離することとなり、生活の場である村落共同体Ⅱ自然村と、行政の単位であるⅡ行政村とがあらわれると

いう方向を示すところに重要な意義があり、つまり財政上の問題だけでなく、行政上でも、旧来の村落共同体から遊離するということに意義があり、こうした方向は後年の町村制の制定と、その前提として行なわれた大規模な町村合併によって完成するのであるが、いずれにしても明治十七年（一八八四）の改革は、それへの橋渡しとして重要な意味をもつものである。このようにして戸長役場を中心とする組合町村は旧村落共同体次元から急速に袂を分かち、それとは全く異った行政村への指向を示していった。

連合戸長役場が成立したといっても、三新法後の町村の名称も組織もそのままの姿を以って温存され、それら各村の戸長はこれまで通り活動を続けていた。したがって明治十七年（一八八四）以降の町村行政は二重の運営方式で行なわれた。連合戸長役場が設置されて二重行政になったのは、経済や交通の発達に伴い経済圏や交通圏が拡大し、いくつかの町村がまとまって連合して処理しなければならないことが増加したことにも対応していた。例えば水理事業について各村が費用の共同負担をするなど、三新法後の小さな村の区域を越えた新しい連合組織結成の要請が町村の動きの中から生まれつつあった。してみれば連合戸長役場成立の背景には、明治十七年（一八八四）の改革による上からの県の指導によってのみ成立したとばかり断定できない地域の事情もあったといえる。

しかし、この新区画にも部分的には問題点もあった。本来一つにまとまっている筈の都市部が行政区画として分断されていることは行政上からみても不便であろう。静岡¹⁶は第五表でみるように茶町・追手町・本通など五か所に戸長役場が設置され、それぞれ平均二五か町、一五〇〇戸を所轄区域としている。

(三) 町村制

市制および町村制は明治二十一年（一八八八）公布、その翌年から実施された。静岡県では公布後まもなく準備にと

第5表 静岡市域の戸長役場所轄区域

戸長役場所在地	所轄区域町数	同 戸 数
茶町 1丁目	22町	1,874戸
追手町	27	974
本通 4丁目	21	1,292
七間町 1丁目	38	1,720
誉田町	11	990

りかかり、各郡を通して各町村に「町村制施行順序及日割概略」という文書が配布された。これによると、この制度の狙いは有力な町村、つまり、独立自治に耐える資力のある町村の造成であって、したがって町村制施行の最大の関心は、どの区域を合併して有力な新町村を造るかにあった。この制令を通じていえることは、町村の合併を前提として町村制の準備が進められているということである。この文書には町村の大きさを決定する標準が明白に示されているので、それを摘記すると次の如くである。

a 従来町村区域広く人口多く相当の資力があって独立自治の目的を達し得ると認められるものは分合しない。

b 従来の戸長役場所轄区域であって地形・民情などにおいて支障のないものはその区画のまま合併する。

c 狭小な戸長役場所轄区域を合併する場合は三〇〇戸乃至五〇〇戸を以て標準となし、なお従来の習慣や民情に背かぬよう留意する。

d 町村合併には交通の便利を妨げぬよう注意する。

e 学区は町村区画と一致することが望ましい。したがって町村合併の際、通学の便否には特に意を払う必要がある。

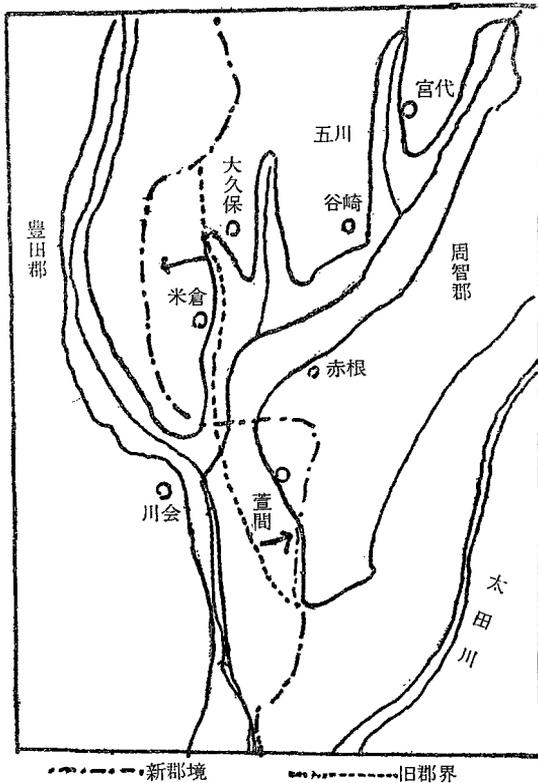
f 適当な町村区域をつくるためには郡の境界に関係することも生ずるが、郡境如何に拘らず適当な町村区域を定めるがよい。

g 合併の新町村に名称を付ける場合、旧町村の名称は大字として残し、大町村に小町村を合併するときは大町村の名称を以て新町村の名称となし、また互に優劣のない数町村を合併するときは各町村の旧名称を折衷するなど適宜処置する。町村の大小に拘らず歴史上著名の名称

はなるべく保存する。

h 町村資力が独立自治を為すに堪えない場合でも、その地形民情などの点から合併することの不可能なこともある。また町村組合を設けざるを得ないこともある。

以上が町村制実施の要綱であるが、つぎに二、三の具体例を挙げてみよう。町村制実施に際しては政治的区画の問題が表面に強く浮びあがる。とくに郡境においてこの問題がしばしば発生している。その適例として、これまで静岡県周智郡に属していた萱間村が町村制実施に際して豊田郡に編入されるに至った経緯(16)をみよう。最初周智郡側の意向では五川・萱間の二村を併せて一村とし、豊田郡米倉村編入の上は同村となす考えであった。ところが、萱間村は豊田郡川会村と土地相互に点在錯綜し、その間一筋の里道があつて、これを以つて境界を画すれば、互にその地盤を所屬村へ分割編入し、村界をただすことができるのであるが、しかし、このようにすれば、萱間村の地盤を豊田郡に加えるに比べて川会村の耕地にして周智郡へ入るもの数町歩を増すことになるので、川会村の方がこれを肯んじなかつた。萱間村の方はこの里道を以て境界と定めることを切望してゐた。そこで豊田郡の方では、ついに萱間・川会両村併合説を提起したが、萱間村全部を豊田郡に編入することは周智郡側が肯んじなかつた。そこで萱間村の耕地の幾分かを川会村に譲り、耕地双方損得のない一境界を画しようとし、両村関係者が一緒になつて实地調査まで行なつたが適当な境界を見出し得なかつた。周智郡側は再度適当な一線を以て境界を定めようとしていたが、豊田郡側では二村合併の意見を以て県へ上申してゐた。その後、県の強制によつて豊田郡に属せしめられたのである。豊田郡米倉村は従来小学校も五川と共同し親近であつたから、合併は村民の望むところであつた。米倉村は豊田郡にあるも、地勢は第二図にみるように周智郡に傾向し、山地を以て豊田郡下の各村を限り、五川村(17)に対しては一つの自然的地



第2図 村区画の変更に伴う郡境の移動
(周智・豊田両郡の場合)

吉永村の一町八か村が誕生したが、このうち吉原町と島田村とは吉原町島田村組合という町村組合を組織し、役場事務は共同で処弁した。商工業の盛んな吉原町と、純農村の島田村とは住民の感情が異っており、合併することは困難であった。しかし、吉原・島田双方ともに一町或は一村だけでは人口・戸数も少なく、面積も狭いので、単独の自治体として認められなかった。それで便法として強制的に町村組合の結成を命ぜられたのである。

つぎに戸長役場所轄区域を本として町村制による区画が定った例として藤枝市域をみよう。この地域では明治二三

域を形成していた。故に郡は異っていても五川村と交際往来は密であったので合併は住民の宿望を達したものと見える。このようにして萱間・米倉両村が郡所屬を交換することによって周智豊田両郡の境界線が変更されたのである。

つぎに町村組合の実例をみよう。吉原地域では町村制実施によって明治二二年(一八八九)吉原町・島田村・今泉村・原田村・須津村・元吉原村・伝法村・大淵村

第6表 明治22年(1889)富士郡の町村区画

新町村	旧町村合併数	戸数	人口	地価
吉原町	吉原外10村	752戸	4,289人	139,927円
大宮町	大宮外8村	548	1,574	261,598
今泉村	今泉外2村	563	3,151	163,481
鈴川村	今井外9村	502	2,857	94,008
伝法村	伝法外9村	965	5,383	308,479
山村	天間外7村	1,151	6,482	258,270
潤井村	淀師外4村	733	3,446	158,309
芝川尻村	羽鮒外5村	659	3,099	97,444
柚野村	下柚野外6村	691	3,590	103,227
上野村	下条外3村	638	3,388	149,505
上井出村	上井出外9村	608	3,223	84,337
北山村	北山外1村	584	2,836	105,132
須津村	中里外5村	544	2,954	136,896
根方村	原田外9村	1,018	5,268	230,640
田子浦村	柳島外7村	844	4,887	268,919
加島村	本市場外15村	911	5,180	457,630
岩松村	岩本外1村	592	3,481	205,127

(備考) この表は郡長が予め分合を見込んで作成したところの郡長原案である。これを町村に示し意見を聴いた上修正したので実施された新町村とは多少異っているが、戸数地価の目安をみるため重要な表であるから、原案を掲げておく。

年(一八九〇)町村制による町村が定った。

この場合、明治十七年(一八八四)の戸長役場所轄区域はそのまま三年(一八九〇)の町村区域に移行する傾向を示しつつも、そこには多少の変化があった。これによって戸長役場所轄区域の組合村の矛盾が合理的に修正されていく中で、新町村の区画が決定をみたのである。大井川扇状地のような平場地域では戸数五〇〇戸、地価総計二〇万円が自治区を決める標準となっている。この基準は富士川扇状地をもつ富士郡の場合でも同様である(第六表)。

明治政府は町村制の施行に先立って町村合併を勧奨したので、この制度実施前の明治二十一年(一八八八)末、全国に七万一千余(明治七年二月、八二、七七八)もあった町村が実施盛時の明治二十二年(一八九八)末一五、

八二〇に減少した。その後緩慢ながらも町村合併が行なわれ、終戦直後の昭和二〇年（一九四五）には一〇、三六九となっていた。

このようにして確立した明治行政村については区画と中心との関係（行政区画外に中心が発生する場合もある）、区画の形態（五角形論）などの問題が残っているが、紙数の関係で省略する。

五、おわりに

行政区画の変遷とは内容的にみれば行政行使の区域が変わることである、という意味から明治前期における地方行政区画の変遷を内容面から簡単にまとめてみよう。

大区小区を頂点とする区制は江戸時代からの旧村との絶縁を意図した天不りの地方行政区画であった。住民の意向とは全く無関係な行政立場からなされた体制であったが、地方行政制度としての近代的合理性を実施しようとする内容が含まれていた。江戸時代幕府直轄地・旗本采地・寺社領・藩領など支配関係が複雑に錯綜した形の村、自然の地理的景観とも無縁の村を整理していった大区小区制は封建的農村と袂別という意味では近代的な前向きの姿勢を維持していた改革であったと評価してよい。

ところが、村々の旧慣との衝突などから三新法、とくに郡区町村編制法により再び旧村の復活となるのであるが、復活といっても江戸時代の村へそのまま復帰したわけではなかった。規模の小さな点や財政力の弱さの点から、これらの村々は絶えず合併するよう郡役所から指導されていた。その上、財政的には重い負担にあえていた。

そうした中で生れたのが明治十七年（一八八四）の戸長役場所轄区域であり、連合組合村の制度である。さらに地

方行政制度として体系化され、整備されて実施されたのが明治三二年（一八八九）の町村制であって、ここに至って明治行政村は確立したのである。

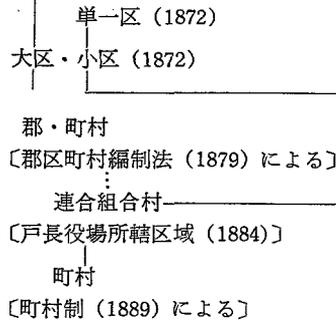
明治後期以降資本主義が地方へ浸透していくにしたがって町村の規模が大きくなっていくことは避けられない現象であって、町村合併という問題は明治四〇年（一九〇七）にも起ったが立ち消えとなり¹⁸、大正昭和期へと問題を残した。資本主義工業が地方へ進出し、農村がその中にまきこまれていく芽生えが、すでに明治後期に現われはじめていることは、将来の町村合併問題を予想させるのであるが、兎も角、明治前期を締めくくって出現した町村制は、そのような問題を孕みつつも安定した姿で明治後期・大正期・昭和前期と約七〇年の長い間続き、戦後昭和二八年（一九五三）の町村合併促進法によって行政区画が拡大することとなった。その結果、昭和二八年に九、八六八あった町村は同法の失効した昭和三一年（一九五六）には三、九七五とまで減少した。

明治前期における地方行政制度は以上のような変遷を辿ったが、地表に刻印された行政区画の広さは明治十七年（一八八四）以降はあまり大きな変化はない。というのは各行政区画決定の基準が、戸長役場では五か町村を合して五〇〇戸であり、町村制では三〇〇戸乃至五〇〇戸というように、ほぼ一致していたからである。前表では資料の關係から大区小区制の区画には触れていないが、筆者が志太郡について調査してみると、小区の区画と戸長役場所轄区域や町村制による区画との間にも一致点が認められた。小区の基準が戸数三百戸となっているので、一致するのは当然である。その小区は大体において単一区制の区画を踏襲しているので、したがって明治前期を通じて行政制度は幾遷転したが、その行政区画の規模には永続性があったとみられる¹⁹。

注

- (1) 今井半太夫 熱海名主代々手控抜書 明治四〇年 熱海市立図書館所蔵文書 熱海市史資料編(昭和四七年)所収
- (2) 明治元辰年徳川家御家来駿府着御名目(清水市望月文書)に拠って作成
- (3) 戸籍法 明治四年 太政官布告
- (4) 静岡市史 近代 昭和四四年 静岡市
- (5) 遠江国図 浜松市 史料編 六 昭和三八年 浜松市役所
- (6) 浜松県記録 浜松市史 史料編 六 昭和三八年 浜松市役所
- (7) 静岡県志太郡誌 上・下 大正五年 志太郡役所
- (8) 岡部町史 昭和四五年 志太郡岡部町
- (9) 藤枝市史 下巻 昭和四一年 藤枝市
- (10) 島田市史 下巻 昭和四八年 島田市役所
- (11) 静岡県富士郡誌 大正三年 富士郡役所
- (12) 吉原市史 中巻 昭和四三年 富士市
- (13) 富士市史 下巻 昭和四一年 富士市
- (14) 戸長役場位置・所轄町村区域 静岡県令布達 甲第七二号 明治十七年
- (15) 前掲(4)
- (16) 静岡県周智郡誌 大正六年 周智郡教育会
- (17) 五川村は明治八年(一八七五)宮代・谷崎・赤根・片瀬・大久保・出目の旧村を併せたもの。
- (18) 明治四〇年(一九〇七)の町村合併の動きは郡制の廃止とからんで生じたものであるが、日露戦役後の国家発展に伴い産業交通の発達により町村合併は避けられない社会情勢であった。結局、資力を充実するために自治体の根底を強固にするという目的から町村合併を行なうというのである。静岡県では県下の各郡役所から町村合併促進の訓示事項が各町村宛に出された。郡役所からの町村合併原案によると、戸数一三〇〇戸以上、地価二〇万円以上が基準とされている。この基準は明治

府県藩制の地方行政区画 (1868年)



(19) 明治元年(一八六八)の府県藩制以来、明治二年(一八八九)の町村制施行に至るまでの地方行政区画について、その規模のほほ等しいものを結んで系列をつくと、次のような図式になる。

二二年(一八八九)の町村制施行の際の基準三〇〇〇戸に比べると約三倍となる。このように財政負担の増加に伴って直ちにそれに応じただけの町村を合併するというのならば、町村合併は底止するところを知らず、自治体の基礎は動揺極まりないだけでなく、自治体の実は滅亡して単に行政上の一種の区画となってしまう、という反対論が強く押出されて、この時の町村合併は解消した。行政区画の変遷過程には、こうした行政区画の虚像が実像と共に存在している点に注目しなければならぬ。

規模のほほ等しいものを結んで系列をつくと、次のような図式になる。