

## 明治前期の市町村制度にみられる「統治」の論理、「行政」の論理、「自治」の論理

井戸庄三

### はじめに

わが国の都道府県および市町村は、地方自治法（第一条の二）により普通地方公共団体と定められているが、その区域は一般に「行政区域」と称され、「自治区域」と呼ばれないのはなぜなのだろうか。このような素朴な疑問に答える作業の一つとして、明治前期の地方制度、とくに市町村制度の改廃を振り返ってみたい。

わが国の明治前期の市町村制度には、明治五年（一八七二）の単一区制・大区小区制、同十一年（一八七八）の郡区町村編制法、同一七年（一八八四）の聯合戸長役場制（戸長役場所轄区域の拡大）、同十二年（一八八九）の市制・町村制の四つの大きな節目が認められる。このような試行錯誤ともいえるような複雑で目まぐるしい市町村制度の変遷について、これまで数多くの研究業績が積み重ねられてきたが、それらを整理すると、次の(a)~(c)に分類できるといえる。まず(a)は、中央政府の発した法令について、その成立の経緯や解説に重点を置いたもので、『法令全書』とともに、市町村制度の変遷を的確に把握するための基本的な文献であるが<sup>(1)</sup>、府県段階での施行過程についてはほとんど

と言及していないので、歴史地理学の立場では積極的な評価の対象になりそうにもない。つぎに(b)は、特定の「府県または一地域を取り上げ、明治前期の市町村制度の変遷を詳述したもので、各府県の『府県史』『市町村合併史(誌)』『市町村史』などが<sup>(2)</sup>、この典型である。(c)は単一区制・大区小区制とか、聯合戸長役場制とかの一つの新しい市町村制度が、各府県で実際どのように施行されたかを全国的なスコープで考察したもので<sup>(3)</sup>、(b)を「縦」の連続的な研究とすれば、このタイプはC.T.スキャンのような「横」の断面的な研究といえよう。

ところで、この分野が今後目ざすべき研究の方向としては、次のようなことが示唆できる。まず(a)によって明治前期の市町村制度の変遷を的確に把握するとともに、その背後に潜む政府の意図を見抜かなくてはならない。ついで、(b)から信頼できる原資料を豊富に吸収し、新しい市町村制度を(c)のように断面的に捉えるのではなく、単一区制・大区小区制、郡区町村編制法、聯合戸長役場制、市制・町村制などの府県段階での施行のプロセスを、全国的な視野で連続的に比較考察することが重要である。このような前提のもとに、これまでの研究成果をいちおう整理し、今後の研究の方向を展望してみようとするのが、本稿の主たる目的である。なお、論旨の簡明を徹底させるため、ビブリオグラフィのようなスタイルを避けることにし、文献紹介は必要最小限にとどめることにした。

さて、明治前期の市町村制度を右のような目的意識をもって歴史地理学的に研究する場合、次のような視点を重視することにしたい。まず、中央政府の定めた市町村制度は各府県でどのように受け容れられ、それが実際に施行されていく過程で、どのような「地域性」が生じたのであろうか。例えば、単一区制・大区小区制は、これまでの中央法令に依拠した(a)の研究によれば、旧来の郡を無視して人為的・画一的に区画を編成するとともに、町村を法制上、否認したことなど、その「画一性」と「画期性」が強調されてきたが、これにはほぼ該当するのは新潟県、愛媛県などい

く少数で、詳細は後述するが、実際には郡単位で区または大区小区を編成したり、法制上、否認された町村に戸長、副戸長らの役人を配置するなど、府県によって「地域性」と「妥協性」が色濃く見られる。

市町村制度が新しく制定される背景には、当然のことながら、中央政府の「統治」の論理が存在する。例えば、単一区制・大区小区制は、それまでの幕藩体制を打破し、「人目一新、旧幣除去」（太政類典、二編九五巻）を目的とする「統治」の論理によって貫かれており、それ故にこれまで「画一性」と「画期性」がとくに注目されてきたのである。ところで、新しい市町村制度を府県レベルで実際に施行するさい、直接その衝にあたる地方官（府知事・県令ら）は、その地域の歴史的条件や地理的条件などを考慮するほか、住民の要望も無視するわけにはいかない。つまり、地方官の「行政」の論理と住民の「自治」の論理によって、政府の「統治」の論理はある程度、後退を余儀なくされる。このようにして、新しい市町村制度は、「画一性」と「画期性」の色をあせる一方、「妥協性」が色濃くなり、府県によって多様な「地域性」に彩られることになるのである。

以下、明治前期の市町村制度を具体的に検討するにあたって、「画一性」と「地域性」、「画期性」と「妥協性」という尺度を適宜用いるとともに、中央政府の「統治」の論理、地方官の「行政」の論理、住民の「自治」の論理の三者の間でどのような確執があったのかを解明することにした。

### 一 単一区制および大区小区制

明治四年（一八七一）四月四日、太政官布告第一七〇号（戸籍法）が公布され、戸籍編成のため区が設けられたが、これが区の制度の嚆矢とされている。翌五年一〇月一日の大蔵省達第一四六号によって、この単一区制は大区

小区制に切り換えられ、明治一一年の郡区町村編制法の公布に至る、というのがこれまでの通説である。すでに触れたごとく、単一区制・大区小区制については、政府の「統治」の論理が貫徹しているとし、その「画一性」と「画期性」が強調され、「地域性」はまったくいってよいほど無視されてきた。

ところが、府県単位で検討を加えてみると、単一区制・大区小区制は、実に「地域性」が豊かで、多彩なバリエーションがある。詳細は別稿に譲るが、その概略を摘記すると、(ア)郡単位で単一区制を施行した府県（滋賀）、(イ)郡単位で大区小区制を施行した府県（石川・鳥取など）、(ウ)法制上、否認された町村に戸長、副戸長らの役人を配置した府県（山梨・浜松・滋賀など）、(エ)名主、庄屋ら旧町村役人を戸長、副戸長に選任した府県（神奈川・新川・山口など）、(オ)町村に官選と民選の役人を併置した府県（愛知）、(カ)単一区制に終始した府県（滋賀・京都）、(キ)大区小区制から単一区制に切り換えた府県（埼玉・愛知）、(ク)大区小区のほかにも別個の区画を設定した府県（大区―扱所―小区の岩手、大区―小区―組合の堺など）である。

つぎに、単一区制・大区小区制の府県別の特色を整理すると、次の三つの類型に区分できる。

(1)新潟・愛媛県型（「統治」の論理が貫徹したタイプ） 区または大区小区の区画が郡とは無関係に人為的・画一的に編成され、町村に戸長、副戸長らの役人が配置されず、町村は区または小区の中に埋没してしまった。加えて、区長、戸長らの役人はすべて官選で、政府の意図した単一区制・大区小区制の典型である。

(2)滋賀・静岡県型（「自治」の論理が尊重されたタイプ） 歴史的領域である郡単位で区または大区が編成され、町村には民選の戸長、副戸長らの役人が置かれて、その自治が保たれた。旧慣尊重の「妥協性」が濃厚で、(1)とは対照的である。

(3)愛知県型(「行政」の論理が優先したタイプ) 「一郡一區」の単一區制で、實質的には郡制と変わりがない。町村に官選と民選の役人を併置するなど、「行政」の論理を優先させ、「統治」の論理と「自治」の論理の摩擦を緩和している。現実的で、「妥協性」が目立つ。

単一區制・大区小区制に多彩な「地域性」が見られるのは、「一新以来各地方ノ區画及区戸長ノ制置アルハ専ラ戶籍調査ノ為メニ設ケタルモノニシテ、故ニ制度画一ナラスシテ地方ノ料理スル所ニ任セ」(明治十一年四月地方官會議傍聴録)だからである。単一區制・大区小区制は、その施行過程で、「行政」の論理を無視することができず、そのため「統治」の論理が後退を余儀なくされ、微弱ではあるが「自治」の論理が息づいていた、と総括できよう。

## 二 明治五年～十一年の町村合併

単一區制・大区小区制下の明治五年～十一年の数年間に、法制上、行政末端単位としての地位が否認されていたことになっている町村の合併が、府県によってはかなりの規模で推進されたのである<sup>(5)</sup>。中央法令によって、その経緯をかいつままで紹介すると、政府は、まず明治五年四月一〇日の大政官布告第一一九号によって「旧来一村ノ内、分界ヲ立取扱来候村々」の合併を示唆し、翌六年六月一七日、大藏省達第九九号を発して町村合併の手続きを提示した。つづいて、同六年二月二五日、大藏省達第一八六号によって「従来独立ノ村落タリトモ、戸口不多、反別稀少ノ分ハ便宜合併不致候テハ毎事無用ノ勞費ヲ掛、区入費並村費モ相嵩、人民ノ不便利ト相成候村々」の合併を積極的に奨励した。ところが、政府の町村合併積極策は明治八年になると大きく転換し、所管官庁も大藏省から内務省へ変わった。すなわち、明治八年二月八日、政府は、内務省達乙第一四号によって町村合併の抑制の方針を打ち出し、二

年半後の同一〇年九月一八日には、内務省達乙第八三号を發して「追テ一般御達有之迄ハ何等ノ事情有之共、区画ノ改正及ヒ郡村町ノ分合等ハ都テ不相成候」と町村分合をいっさい禁止した。このように、政府の町村合併政策はわずか数年たらずの間に大きく揺れ動いたのである。

明治五年（一一年）の町村合併は、府県によつて強弱があつた。つまり、「地域性」に富んでいたのである。町村合併が活発であつたのは福島、若松、埼玉、新潟、山梨、長野、筑摩、兵庫、岡山、小田、北条、白川、大分の諸県で、なかでも全果的な規模で合併が強行されたのは山梨、長野、筑摩、白川、大分の五県である。

町村合併の理由は、大きく分けると、(A)飛地や境界の錯雜を解消するもの、(B)反別・戸口ともに寡少で、独立自治の見込みのたたないもの、(C)かつて一村ないしは一村同様であつた村々が旧に復するもの、の三つに区分できる。

山梨県は、(B)の理由で全果的に町村合併を推進したが、合併にさいして「秣場、堤防修理等ノ儀ニ付、自然故障ノ次第アリテ等閑ニ打過候事情有之モ難図ニ付、左ノ通相心得協議可致事。一、村持山或ハ入会山等之アル村ハ、他ノ村へ合併スルトモ事実差支アルニ於テハ、其持山、入会山ヲ共同セサルモ苦シカラス……一、川筋水害之アル村ト其患ナキ村ト合併スル時ハ、水防入費等ハ従前ノ通關係ノ村ニ於テ相弁ヘ、其害ヲ蒙ラサル方ニ於テハ其入費ヲ課出セサルモ妨ナシ」（山梨県甲第一八四号達、明治七年九月二五日）と、水利、入会林野、水防などは旧慣の尊重を保證した。いふなれば、住民の日常生活の場、すなわち「自治区域」とは無關係に、新しく「行政区域」を創出したのである。筑摩県では、ほぼ画一的に編成された小区と現実の生活単位である町村との乖離を制度的に解消するため、「一小区Ⅱ一町村」の合併が推進された。白川県では、合併願書に「元一村ノ処、宝曆前分裂致居候ニ付合併」の記載が多くみられるごとく、(C)のタイプに特色がある(6)。新潟県とくに佐渡では、(A)の飛地の整理のための町村合併が目だ

っている(7)。

この明治五年(一一年)の町村合併は、町村の行財政基盤の強化、小区の矛盾の解消、飛地の整理など、「行政」の論理が優先し、「自治」の論理がまったくといってよいほど欠落していた、と結論できよう。

### 三 大久保利通の上申書

明治一一年七月二二日、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)の三新法が公布され、これによって旧来の郡、町村が法制上、「行政区画」として復活することになった。すでに述べたごとく、単一区制・大区小区制は府県によってバリエーションが顕著であったので、その「地域性」をなぐして全国統一的な地方制度を創出すべく、内務省は明治九年から着々とその準備を進めていたが、明治一一年三月一日ようやく内務卿大久保利通の名を以て「地方之体制等改正之儀」を太政官に上申するまでに漕ぎ着けた(8)。

大久保は、内務大書記官の松田道之が起草したこの上申書で、「(大区小区ハ)専ラ戸籍調査ノ為メニ之ヲ設ケ、從來荘屋、名主、年寄等ノ旧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アラス……数百年來慣習ノ郡制ヲ破リ、新規ニ奇異ノ区画ヲ設ケタルヲ以テ頗ル人心ニ適シなかつたので、単一区制・大区小区制を廃止し、郡と町村を「行政区画」として復活させるとともに、市の創設を提案している。さらに、大久保は、「行政ノ区画」と「住民社会独立ノ区画」という概念を設定し、「府県郡市ハ行政ノ区画タルト住民社会独立ノ区画タルト二種ノ性質ヲ有セシメ、村町ハ住民社会独立ノ区画タルノ一種ノ性質ノミヲ有セシメ……郡市ニ吏員ヲ置キ其二種ノ性質ヲ兼掌セシメ、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独立ノ公事ヲ掌ルヘキモノ」と規定した。こ

こでいわれている「行政ノ区画」は文字どおり「行政区域」であり、「住民社会独立ノ区画」は「自治区域」とみなしてよいだろう。大久保は、府県、郡市は「行政区域」であると同時に「自治区域」でもあるとしたが、町村は単に「自治区域」とし、「独立ノ公事」すなわち町村固有の共同体的な事務を掌る「行事人」を選任することを認めたのである。このようにみてみると、大久保の上申書には、現実との「妥協性」がはっきりと読み取れ、「統治」の論理が陰を潜め、「行政」の論理が水面下でうごめき、「自治」の論理が浮上してきているといえよう。なお、大久保は、郡と同格の市の創設を提案したが、これはわが国の都市制度史上、画期的なアイディアである(9)。

#### 四 郡区町村編制法

大久保利通の上申書が大きなインパクトとなって成立した郡区町村編制法は、「地方ヲ画シテ府県ノ下、郡区町村トス」(第一条)、「郡区町村ノ区域、名称ハ総テ旧ニ依ル」(第二条)、「郡ノ区域広濶ニ過キ施政ニ不便ナル者ハ、一郡ヲ画シテ数郡トナス」(第三条)、「三府五港其地人民輻輳ノ地ハ別ニ一区トナシ、其広濶ナル者ハ区分シテ数区トナス」(第四条)、「毎郡ニ郡長各一員ヲ置キ、毎区ニ区長各一員ヲ置ク」(第五条)、「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」(第六条)の六条から成り立っている。この郡区町村編制法と大久保の上申書との大きな違いは、町村が「行政区域」として法認されたこと、市が区に変更されたこと、の二点である。

郡区町村編制法の「画期性」は、いうまでもなく区の新設に認められる。明治一二年一二月末までに、東京(一五区)、京都(三区)、大阪(四区)の三府、横浜、神戸、長崎、新潟、函館の五港、ほかに札幌、仙台、金沢、名古屋、堺、和歌山、岡山、広島、赤間関、福岡、熊本の合わせて三八区が設けられた。なお、三府五港と開拓使の札幌を除

くと、城下町が八区、港町が二区となる。

数字を付した背番号のような「奇異ノ区画」である単一区制・大区小区制を廃止し、「固有ノ慣習」を尊重して郡と町村を「行政区域」として復活させた郡区町村編制法は、大久保の上申書と軌を一にしている。「統治」の論理が後退し、「自治」の論理が浮上したといえよう。しかし、古代に起源をもつ郡は、府県によっては広狭がはなはだしく、地域の実情と乖離している事例が少なくなかったようなので、適宜分割を認めるといふ「行政」の論理（第三条）も見逃すことができない。

郡区町村編制法の第六条の後段は、府県によって受けとめ方が異なり、単一区制・大区小区制ほどではないが、あの程度の「地域性」を生み出すことになった。例えば、青森県は明治一年九月、戸長配置例を布達し、二〇戸未満の小町村は隣接町村と聯合して戸長一名を置くことにした<sup>(10)</sup>。高知県は、明治一年二月一四日、甲第二七八号を布達し、それまでの大区小区制を廃止するとともに、新しく戸長配置記別を編成した。この戸長配置記別は、記別と略称され、単独、聯合を問わず一名の戸長の管轄区域を表示したもので、明治一年二月末現在、土佐では一、〇三二町村が二三七記別（うち一四四記別が聯合）、阿波では六四八町村が二四一記別（うち一七四記別が聯合）の管轄下に置かれた<sup>(11)</sup>。詳細はよくわからないが、高知県では、郡区町村編制法の施行時に、はやくも聯合戸長役場制が採用されたといつて差支えなからう。

戸長は「数町村ニ一員ヲ置クコトヲ得」（第六条）とされているが、一町村に複数の戸長を置くことは認められなかった。愛媛県は、明治一年九月一三日、数集落から構成される大村には二名以上の戸長を配置して事務処理にあたりたい旨の伺いを出したが、これに対する内務省の回答は「伺ノ趣大村タリト雖モ戸長ハ一員ニ限ルヘシ。其備等

ノ者ヲ使用シ、戸長ノ事務ヲ補助セシメ候儀ハ苦シカラス」(明治一二年一月一日)と戸長の複數配置を認めなかつた(12)。単一区制・大区小区制の役人配置に比較すると、郡区町村編制法のそれは、「画一性」が強化され、そのため「地域性」が極端に希薄になったことが指摘される。

郡区町村編制法によって、町村が「行政区画」として復活したといわれるが、京都府はこれに該当しない。京都府は、明治五年以来、一貫して単一区制を堅持し、同一二年三月一四日、郡区町村編制法を施行したが、それは区を組、区長を戸長とそれぞれ改称しただけのことであり、實質的には単一区制の継続であつた(13)。

郡区町村編制法によって、「統治」の論理が後退し、「自治」の論理が浮上はしたが、高知県の戸長配置記別、京都府の組戸長制に見られるごとく、實質的に聯合戸長役場制を採用して町村の行財政基盤を強化するという「行政」の論理が水面下でうごめいていたことに注目したい。

## 五 聯合戸長役場制

明治一七年五月七日、政府は、太政官達第四一号により戸長を民選から官選に変更するとともに、内務卿訓示を發して戸長役場所轄区域の拡大(聯合戸長役場制)を指示した。その狙いは、戸長役場を聯合して有能な戸長を官選で登用し、町村の行財政の効率を高めようとするもので、「統治」の論理と「行政」の論理が強力に後押ししており、「自治」の論理は弱まることになった。

戸長役場所轄区域の拡大を指示した五月七日付の内務卿訓示は、「戸長役場ノ所轄区域ハ郡区町村編制法第六条ニ依リ府知事県令ニ於テ適宜之ヲ定ム可シト雖モ、一町村凡ソ五百戸以上ノ者ハ聯合セスシテ戸長一員ヲ置クヘシ。其

五百戸以下ノ町村ハ便宜聯合スルヲ得ルモ、合テ五百戸以上、五町村以上ニ及フヘカラス」と聯合の規模を規定するとともに、区域の編成にあつては「行政ノ便否利害ノ關係ヲ以テ査定スヘキハ勿論ナレトモ、年来慣行ノ区域アリテ大ナル差支ナキ者ハ可成慣行ニ依リテ改メサルヲ要ス」と注意している。つづいて同年六月三日、内務卿は「戸長役場所轄区域ノ義ハ五百戸以上ナルモ五町村ニ及ハス、又ハ五町村ナルモ五百戸ニ及ハサルモノハ地方限リ編制方取計不苦」の訓示を發し、先の五月七日付の訓示を一部修正した。

この明治一七年五月の内務卿訓示を受けて、各府県は戸長役場所轄区域の拡大の作業に着手することになるのであるが、前記の高知県、京都府など一部の府県は、この内務卿訓示と関りなく、すでに實質的に聯合戸長役場制に踏み切つていた。岡山県は、明治一六年二月一五日、甲第一五号布達により、「町村ノ大小ニ応シ適宜數町村ニ戸長一名ヲ置」き、「戸長ハ県令之ヲ選任」することとし、このほか「戸長役場毎ニ用掛一名ヲ置キ、常ニ戸長ヲ補助シ、戸長不在ノトキハ其事務ヲ代理セシム」とともに、「戸長役場所所在村ヲ除クノ外、毎村ニ村務用掛一名ヲ置キ、戸長ノ指揮ヲ受ケ其事務ニ従事」させることにした<sup>(14)</sup>。これは、まぎれもなく戸長官選制、聯合戸長役場制の採用で、前記の内務卿訓示に先立つこと一年三か月である。山口県も、明治一七年一月一六日、戸長役場所轄区域を大幅に拡大し、県下の七二二町村を二三四の戸長役場（うち一七〇が聯合）に分轄した<sup>(15)</sup>。岡山県、山口県にとつては、明治一七年五月の内務卿訓示は、既成事実の追認で、新鮮さが乏しく、「画期性」をまったく欠く内容であつた。

聯合戸長役場制の「地域性」は、戸長役場およびその所轄区域の呼称に色濃く認められる。新潟県は、明治一七年八月二八日、戸長役場に「何郡何町村外何ヶ町村戸長役場」（縦三尺五寸、横一尺）の標札を掲げるよう指示しているが<sup>(16)</sup>、役場をこのように呼び、その聯合区域を「〇〇郡××村外△（数字）ヶ村戸長役場所轄区域」と称するの

が普通であった。岡山県は聯合戸長役場制に転換してほぼ一年半後の明治一七年七月一日、戸長役場の所轄区域を一部変更したが、各戸長役場は、単独・聯合に關りなく、区郡單位に戸長役場の頭に第一部、第二部と順番に数字を付して呼ばれている(17)。徳島県は、戸長役場の呼称が不統一であったので、明治一八年一月九日、乙第一三号を布達し、それ以後、役場印、門標等は、単独の場合は「○○郡××村役所」と表示され、二か村の聯合は「○○郡××△△村役所」と村名が並記され、三か村以上の聯合は「○○郡××村外△(数字)村役所」と称されるようになった(18)。

熊本県では、明治一七年七月二十五日、甲第八三号布達により戸長役場の所轄区域が拡大されたが、聯合戸長役場区域は「(熊本区) 吳服町二丁目列」「(阿蘇郡) 内牧列」のごとく、役場所在町村名の後に「列」を付して呼ばれた(19)。

戸長の民選から官選への変更は、いうまでもなく「統治」の論理の抬頭である。静岡県では、他町村から来た「見しらぬ官選戸長」によって町村の伝統・慣習が破壊されたこと、加えて戸長役場への距離が遠くなったことなどが原因で、旧戸長や用係(掛)層を中心とする聯合戸長役場制反対運動が展開された(20)。「統治」の論理に対する「自治」の論理の抵抗である。

戸長役場の数を減らして経費を節減し、有能な戸長を高給で登用しようとした聯合戸長役場制であったが、種々の矛盾を内包していた。その一つが町村に置かれた総代である。例えば、滋賀県では「町村ニ総代ナルモノヲ常置シ徵收金ノ事ニ関セシム……今ヤ至ル所町村総代ノ名ヲ以テ行政ノ区域ニ侵入シ自ラ其非ヲ知ラス。戸長モ亦改革后、錯雑不整ノ事務ヲ受ケ……不知不識之ヲ默許スル……人民ニ在ツテモ従前ノ戸長ハ左右シ安キニ馴レ、総代其人ヲ便ナリトシ、現今聯合戸長役場費ノ如キモ二重ノ負担ト思慮シ恬トシテ怪マス」(滋賀県治之意見、明治一八年)という状態であった。明治一八年一二月末現在、滋賀県下一、六七三町村の総代は二、三、五二人を数え、うち有給が二、二

九二人、一人当り平均月給一円二四錢八厘で、総代を置かなかつた町村はわずか九か村にすぎない<sup>(2)</sup>。官選の聯合戸長によって「統治」の論理の強化をはかつた政府の意図も、現実に町村行政を遂行するにあたって、旧来の町村の「重立チタル者」すなわち総代を媒介とすることなしには不可能である、という「行政」の論理によって立ちはだかれたのである。

## 六 市制・町村制と町村合併

明治二二年四月一七日、法律第一号として公布された市制・町村制は、翌二二年四月一日より各府県の実情を参酌し、知事の具申に基づいて施行されることになった。明治前期の市町村制度の集大成ともいえる市制・町村制は、その施行明治二二年のさい大規模な町村合併を前提としており、わが国の市町村数（北海道および沖縄県を除く）は、一二月末の六九、六五〇町村から翌二二年一二月末には、三九市、一四、二八〇町村に激減し、ほぼ五分の一に統合された。政府は、二、三年前から各府県に町村合併の準備を命じていたが、町村合併が大きな摩擦もなくスムーズに進捗するとは思つていなかったようである。後年、時の内務大臣山県有朋は、「抑々町村ノ自治ハ、隣保團結ノ旧慣ヲ基礎トシ、其ノ上ニ行ハルルモノナリ。故ニ從來ヨリ存在セル町村ノ区域ヲ濫リニ變更スヘキモノニアラス。恰カモ数家ヲ合併シテ団欒タル一家ヲ造成スルノ不自然ニシテ好結果ヲ奏シ得サルカ如ク、町村ニハ各其ノ特別ナル名称、沿革及風習ノ存スルモノアルニ因リ、数箇町村ヲ併合シテ一町村ト為スモ、其ノ町村民相協同シテ能ク自治ヲ為スコト極メテ難カルヘシ。然レトモ當時全国町村ノ数七万ニ余リ、小町村ニ至テハ僅カニ三十戸又ハ四十戸ヲ有スルニ過キス。今之ニ対シテ新町村制ヲ適用スルトモ、其実効ヲ奏スルハ炭火ヲ擁シテ涼風ヲ求ムルノ類タルヘシ……是

ニ於テ日夜殫思シ、終ニ意ヲ決シテ百艱ヲ排シ、新町村制ノ実施以前ニ於テ、先ツ町村併合ノ処分ヲ断行スルコトトシタリ」と當時を回顧している。<sup>(22)</sup>つまり、この町村合併は、「隣保團結ノ旧慣」を維持する「自治」の論理よりも、年ごとに増大する国政委任事務を有効に遂行できる行財政基盤の強固な町村を創出しようとする「行政」の論理を何よりも優先させた結果といえよう。それ故、町村税がおもに戸数割と地価割からなっているので、人口密度が疎で、土地生産力の劣悪で地価の安い山村は、交通の不便をもちえりみず、大規模な町村合併により広域にならざるをえなかった<sup>(23)</sup>。「合併ヲ為ストキハ町村ノ区域広濶ニ過キス、交通ノ便利ヲ妨ケサルコトニ注意ス可シ」という内務大臣訓令第三五二号第三条（明治二十一年六月一三日）の後段は、反古同然であつたといえよう。

鹿児島県の明治二二年の新町村は極端に大規模であるが、これは郷と呼ばれる薩摩藩の外城の統治範囲を一つのユニットとして合併がおこなわれたからである<sup>(24)</sup>。奈良県の吉野地方でも、共有林を紐帯として強力な結束力をもつ近世の郷の区画が、住民の希望ではほそのまま新町村に継承された事例が多い<sup>(25)</sup>。この二例を別にすると、明治二二年の町村合併は、単一区制・大区小区制、郡区町村編制法、聯合戸長役場制に比較して、府県別の「地域性」が極端に欠如しており、全国ほぼ画的であった。その理由の一つとして、政府が内務大臣訓令第三五二号をはじめとして町村合併に関する詳細なマニュアルを予め提示していたことをあげることができる。

明治二二年の町村合併は、水利、入会林野などの旧慣を尊重し、いかなれば旧来の共同体的秩序を破壊することなく、住民の日常生活の場とは別個に新しい「行政区域」を創出した。市制・町村制施行後、八年経過した明治三〇年になつても、例えば、滋賀県では「町村ノ過半ハ旧村即チ大字ニ隠然財産ヲ有シ、各々感情ヲ異ニシテ全然自治団体ノ実ヲ挙ル能ハス……大字互ニ軋轢ヲ生シ、甚シキニ至テハ大字アルヲ知ツテ町村アルヲ知ラス」（明治三十年秘書

係書類、滋賀県庁文書」という有様であった。「行政」と「自治」が分離し、「行政区域」としての新町村と、「自治区域」としての旧町村すなわち大字という二重構造が生み出されたのである。

新町村と大字の二重構造の中に、行政を遂行するうえで、大字が不可欠であると同時に、行政遂行者にとってなにかと障害になるという矛盾した側面を見出すことができる。水も山も共にしない結合紐帯の脆弱な新町村では、役場学校などの位置、町村税の賦課方法、町村会議員の選挙、土木工事など、大字間の利害対立をモメントにして、有力者の間で新町村政一般の主導権争いが生じ、これが分村紛争にまでエスカレートすることが少なくなかった<sup>26</sup>。この分村紛争は「自治」の論理による住民のささやかな抵抗で、「統治」の論理すなわち官治体制そのものに反対するものではなく、それ故、政府の基盤をゆるがすような全国統一的な反体制運動にはなりえなかった<sup>(参)</sup>。市制・町村制は、「統治」の論理、「行政」の論理、「自治」の論理の「さんすくみ」ともいえる、山県有朋がつくった「明治地方自治制」である。

(付記) 本稿は、一九八六年一〇月の東北地理学会秋季大会(於、金沢大学)および一九八七年四月の歴史地理学会大会(於、筑波大学)で口頭発表したものに、その後の研究を増補したものである。

#### 注

(1) 代表的な文献を二点あげると、次のごとくである。

東京市政調査会(一九四〇)『自治五十年史』(制度篇)、良書普及会

亀井川浩(一九六七)『明治地方制度成立史』、柏書房

(2) この(b)に分類される代表的な文献を三点あげておく。

- 滋賀県市町村沿革史編さん委員会編（一九六七）『滋賀県市町村沿革史』（第一巻）、同委員会  
長野県総務部地方課編（一九六五）『長野県市町村合併誌』（総編）、長野県  
甲斐英男（一九八二）『明治地方自治制の成立——広島県の事例をとおして——』（広島女子大学地域研究叢書Ⅱ）、溪水社  
例えば、単一区制・大区小区制について示すと、次の二点があげられる。
- (3) 井戸庄三（一九八三）『明治初期の大区小区制の地域性について』、歴史地理学一二三号、二二～二七頁  
茂木陽一（一九八六）『大小区制下における町村の位置について』、社会経済史学五二巻四号、三三～六三頁
- (4) 前掲(3) 井戸論文
- (5) 井戸庄三（一九六六）『明治初期町村分合に関する二、三の問題——長野・山梨両県を中心として——』、人文地理一八巻四号、二六～四六頁
- (6) 井戸庄三（一九七八）『白川県における明治七～九年の町村合併』（藤岡謙二郎先生退官記念事業会編『歴史地理研究と都市研究(上)』大明堂、四二四～四三二頁
- (7) 井戸庄三（一九七一）『明治後の佐渡の町村合併——三五〇町村（幕末）から一市七町二村（現在）へ』（藤岡謙二郎編『佐渡の歴史地理』古今書院、一五二～一六六頁
- (8) 三新法公布に至るまでの内務省の地方制度に関する試案については、次の論文に詳しい。  
茂木陽一（一九八二）『三新法成立過程に関する一考察——大久保上申書の歴史的位置——』、一橋研究六巻四号、七六～九〇頁
- (9) 井戸庄三（一九八二）『明治前期の区と市制施行都市』（豊田武・原田伴彦・矢守一彦編『講座日本の封建都市（第一巻）』文一総合出版、三二一～三三六頁
- (10) 青森県総務部地方課編（一九六一）『青森県市町村合併誌』、同課、七八～八三頁
- (11) 吉田万作編（一九八二）『高知県行政区画変遷史料集』、高知県、四八～七一頁
- (12) 近代史文庫編（一九六五）『明治前期地方制度史料・第二輯』（愛媛近代史料・第一六号）、近代史文庫、九二頁
- (13) 京都府立総合資料館編（一九六八）『京都府市町村合併史』、京都府、八九頁
- (14) 岡山県編（一九六〇）『岡山県市町村合併誌』（総編）、岡山県、六六頁

- (15) 山口県総務部地方課編(一九五八)『山口県町村合併史』、同課、二六～二九頁
- (16) 新潟県総務部地方課編(一九六二)『新潟県市町村合併誌』(上巻)、新潟県自治行政会、一八一頁
- (17) 前掲(14) 六六～七七頁
- (18) 徳島市市史編さん室編(一九七六)『徳島市史』(第二巻、行政編・財政編)、徳島市、一一三頁
- (19) 熊本県総務部地方課編(一九六九)『熊本県市町村合併史』、同課、一九〇～一九二頁、九六三～一〇四九頁
- (20) 原口清(一九五八)「静岡事件の社会的背景」(明治史料研究連絡会編『民権運動の展開』御茶の水書房、七三～七六頁
- (21) 前掲(2) 『滋賀県市町村沿革史』(第一巻)、一九八～一九九頁
- (22) 山県有朋(一九一九)「徴兵制度及自治制度確立ノ沿革」(大山梓編『山県有朋意見書』原書房)、四〇八～四〇九頁
- (23) 井戸庄三(一九七七)「近畿——行政区画——」(藤岡謙二郎編『日本歴史地理総説(近代編)』吉川弘文館、一二五～一二六頁
- (24) 児玉幸多(一九五三)「鹿児島県の町村制度」(『近世農村社会の研究』吉川弘文館)、四四一～四六三頁
- (25) 山田正浩(一九六六)「奈良県吉野郡における明治行政村の成立——郷との関係を中心として——」、人文地理一八巻五号、五四～六五頁
- (26) 井戸庄三(一九六七)「明治町村制施行直後の分村問題について」、金沢大学教育学部紀要(人文・社会・教育科学編)一六号、一～一六頁
- 井戸庄三(一九七〇)「市制・町村制施行直後の分村紛争——とくに山口県を中心として——」、徳島大学教養部紀要(人文・社会科学)五巻、三一～六一頁
- (27) 北崎豊二(一九六九)「明治の町村合併と住民」、ヒストリア五二号、三九頁