

## 鳥取県における明治期の町村合併状況について

白石 太良

### 一、緒 言

明治期の地方行政区域、特に町村区域の変遷は、幕藩体制との断絶を意図する政府と、旧来の共同体的町村との間の対立と調和の過程であった。行政区域がどのような広がりやに画定されるかという点とは、戸籍、税制をはじめとする行政機能の範囲を定めるといふ点から、地域住民にとって重大事であったといえる。従って歴史的領域と行政区域の関連を考察することは重要であり、筆者はすでに鳥取県の地方行政区域と近世郷との関係を論じたことがある<sup>①</sup>。明治期の行政区域が歴史的領域と深く係わりをもつて成立したことは<sup>②</sup>、上からの改革と下からの体制維持の妥協の結果ともいえよう。

行政区域の画定は町村の分合によって表面化する。利害の対立も町村合併の経緯を通じて把握することができる。その過程をあとづけるだけでは必ずしも十分ではないが、合併状況のなかに時代的背景なり地域的性格なりが反映されていると考えられる。従って、明治五年の大区小区制、一一年の郡区町村編成法、一七年の連合戸長役場制などの試行錯誤を続け、二二年の市制町村制によって形式的に

完成した明治期の町村制度のなかで、旧藩政村に旧来の町村がどのように合併されたのか。また市制町村制施行に伴う合併の状況などに、看過することのできない問題点が含まれているといえる。更に市制町村制以降の新しい市町村の合併、それは行政区域の広域化をもたらせるものであるが、ここにも注目する必要がある。

以下、鳥取県を事例にとりながら町村合併の状況を眺め、形式地域としての行政区域とそれを構成する町村の関係を考えてみたい。

### 二、明治前期の町村合併

ここでは明治二二年の市制町村制施行までの時期を明治前期とする。この時期の町村合併を考える前に、大区小区制のもとの町村の状況をみておく必要がある。

#### ① 大区小区制と町村

鳥取藩では明治二年に藩治組織を改めたが、地方支配の政変は郡奉行、代官の上部段階までで、庄屋制度に基づく下部支配組織は藩政時代のまま継続した。当時の町村数は一三五町村（鳥取・米子を各一町とする）で、平均三五戸にすぎず比較的小規模であった<sup>③</sup>。

この町村を統合して新しい行政区域を創り出す試みは、戸籍法に伴う区の制定とその区域を受け継いだ大区小区制にあった。鳥取県では明治五年一月に一一二の区（隠岐地方を含む、現鳥取県域のみで一〇七区）が設定され、翌六年一二月には大区小区制に移行した。大区の区域は旧来の郡域と一致し、小区の区域は若干の編成替えはあったものの、ほとんど戸籍法による区を踏襲した。各小区は平均一二・四町村、その戸数は八〇〇戸前後であった（表1）。

表1 行政区域数の変遷

旧郡名	明治初 年村数	小 区 区 域		連合戸長役場区域		市町村制 直前村数	明治 22 年行政市町村			
		小区数	平均村数	連合数	平均村数		市町村数	平均村数	組合村構成数 (2村) (3村)	
邑美郡	35	12	5.8	7	8.3	31	7	4.4	1	3
岩井郡	51	5	10.2	4	13.3	53	14	3.8	3	
法美郡	59	4	14.8	4	14.8	60	9	6.7	1	
八東郡	89	6	14.8	6	14.7	88	14	6.3	4	
智頭郡	99	6	16.5	5	15.0	75	13	5.8	2	1
八上郡	61	4	15.3	4	14.3	57	13	4.4	3	1
高草郡	84	6	14.0	7	10.7	75	18	4.2	4	
気多郡	83	7	11.9	7	9.4	66	15	4.4	2	
河村郡	108	7	15.4	8	12.8	102	23	4.4	4	2
久米郡	120	8	15.0	9	11.3	102	16	6.3		1
八橋郡	108	7	15.4	8	10.8	85	19	4.5	3	1
汗入郡	76	6	12.7	5	13.0	66	10	6.6		
会見郡	184	19	10.8	19	8.5	143	38	3.8	1	1
日野郡	178	10	17.8	12	9.8	118	29	4.1	9	1
	1335	107	12.5	105	11.2	1122	238	4.7	37	8

- (註1) 市町村制以前は、町・村ともすべて村と表現した。鳥取町及び米子町内各町はまとめて各1町とした。
- (註2) 小区域域では鳥取町が7区、米子町が3区に、連合戸長役場区域では鳥取町が4区、米子町が3区に分かれるが、それぞれ各1区として平均を算出した。
- (註3) 明治22年行政市町村で市制は鳥取市のみである。平均村数は市制・町制とも村と表現した。

大区小区制が人為的に上から編成されたことは、大区長や小区長の出身地をみても明らかである。区长・副区长人名表<sup>④</sup>(大区長を区长九三人(兼務を含む)のうち六七人が他の大区または小区から任命された。「区内戸数名籍ヲ詳シ、上旨ヲ下徹シ、下情ヲ上達シ、人民ノ風俗ヲ整正シ、正租雑税ノ取立ヲ始メ、河水道路橋梁ノイ築、物産ノ培植、救恤ノ方法、学校ノ取締其他民費ヲ賦課スル等ノ事ヲ掌」<sup>⑤</sup>る大区長はもとより、「上ニ大区長ヲ輔翼シ、下モ戸長副ヲ督責」する小区長は、統治組織の地方官として当該大区・小区の利害をはなれた人物が必要であった。大区小区制は、従来の町村と無縁の制度的区域を創出するものであったといえよう。

しかし伝統と歴史をもつ旧来の町村が、制度的改革で抹殺されることはなかった。小区のもとには「会議所ノ約束ヲ奉シ、惣代ト協和シ、村民市民ヲ視ル親戚兄弟ノ如ク、毎事誘諭勸勉惰農游手無ラシムルヲ要ス」<sup>⑥</sup>る戸長・副戸長が置かれた。二、三町村合せて戸長一人のこともあったが、「毎村町戸長吏員ヲ置ク」<sup>⑦</sup>のが原則で、「遠郷ノ村落ハ拾戸・式拾戸ノ小村ト雖モ下等戸長ヲ置」<sup>⑧</sup>いた。このことは、現実の統治に際して旧来の町村を下部単位とせざるをえなかったことを示している。同様のことは総代制度にもうかがえる。上意下達の行政組織である大区小区制のもとで、共同体的な状態にある町村住民の意志を汲みあげることが、地租改正の実施にあたって特に重要であった。地租改正反対運動が活発であった鳥取県では、国の統一的布告に先立って明治八年に総代制度を設置し、<sup>⑧</sup>一〇年には「区総代ハ一区毎ニ二、三人ヲ定員トシ、町村浦総代ハ町村浦ニ

二人ヲ定員トス」と改めた。その職務は金穀の公借、共有地所などの売買、民費勘定の点検、凶荒予備等の蓄積金穀の監視などのほか、「人民ノ利害得失ニ関スル事件、臨時本庁ヨリ垂向シ又ハ区会所ヨリ協議スル事アレハ無忌憚意見ヲ開申」<sup>10</sup>するところであり、町村を利用した行政を行おうとしたのである。

以上のことは、旧習を断ち切ろうとした大区小区制においても、現実には町村の存在を黙認し、町村を事実上の下部単位としていたことを示している。大区小区制の「形式上・制度上の画期的性格と内容上・運営上の妥協的性格という二面性」<sup>11</sup>がここにも表われている。すなわち、大区小区制は新しい行政区画と考えることができるが、<sup>12</sup>旧来の町村の解消を求めるという意味での町村合併とみることができないであろう。それは伝統的な町村を単位としつつ、その上に覆いかぶされた行政区画といえる。従って、区戸長を通じて下達される諸事務の軽減、特に民費の節減にあたっては、町村そのものを減少する必要があった。

② 町村合併の状況

明治前期の町村分合の全国的傾向は、明治七年の七八二八〇町村が一〇年に七二一三〇町村に減じ、合併は八一〇年に集中、分離は一四、一五年に多いと報告されている。<sup>13</sup>この期の合併は、「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労費ヲ掛、区入費モ相嵩、人民ノ不便利ト相成候」(明治六年大蔵省達一八六号)の故に、政府の積極的奨励のもとに実施されたものであった。

大区小区制から市制町村制までの間の鳥取県の町村分合状況を眺

表2 明治22年までの町村合併状況

旧郡名	分離件数	合併年次							合併村数								合併件数	合併村の平均戸数
		7年	10年	11年	12年	14年	21年	不詳	2村	3村	4村	5村	6村	7村	8村			
邑美郡	(10年) 3		1						2								2	8.6戸
岩井郡																	0	
法美郡			1							1							1	37.5
八東郡			1							1							1	62.0
智頭郡			12	1					3	10	4	2					16	(29.6)
八上郡			4							4							4	36.0
高草郡			7			1			1	9							9	(50.1)
気多郡			11						2	10	2	1					13	(56.1)
河村郡		1	3	2					6							6	11.5	
久米郡			13	2				1	14	2						16	32.1	
八橋郡			17	4					20	1						21	(32.9)	
汗入郡			8						6	1	1					8	31.2	
会見郡			20	4			1		16	5	3	1				25	(47.2)	
日野郡			29	2	1			1	18	9	3	1	1		1	33	22.4	
計	3	1	127	15	1	1	1	8	117	24	10	2	1	0	1	155	(34.3)	

(註) 米子町、倉吉町への編入を除く、平均戸数は幕末期の町村の戸数による。( )は100戸以上の町村間の合併を含む。

めてみる(表2)。この場合、鳥取町内各町の分合八件、米子・倉吉両町への編入各一件を除いておく。町村の分離は海岸部の三件のみで、平野部や山間部にはなかった。これらは海岸部の農漁混在町村から漁村部が明治一〇年に分離したもので、戸口も大きく、物産にも相違があった<sup>14</sup>。生産構造を異にする二地域が藩政時代以来一村とされ、それが分割されたといえる。

一方、町村の合併は一五五件で、二一五町村の減少をみた。そのうち一二七件が明治一〇年に集中し、全国的傾向と一致する。特に全体の八〇%にあたる一二四件が同年五月二二日付の合併であった。次いで一一年一〇月二日付が一五件(九・七%)であり、一〇、一一年で合併件数の大半を占めている<sup>15</sup>。この時期の町村合併は、大区小区制によって法制上の存在を否定された町村が、現実には行政の末端機能を荷せられ、民費負担の重圧をのがれる方法の一つとしてとられたものであった。明治九年二月には、民費省略のために町村各一人を原則とする戸長の削減方法を考慮するべき通達が出されている<sup>16</sup>。「民費節減ノ法ヲ求メント欲スルモ、区画ノ制度更正シ、区戸長配置ノ法ヲ正スルニ非スンハ、今急ニ其費目ヲ節スヘキモノアラズ」といわれたのである。民費は国政委任事務の増大とともに増加し、ことに地租改正事業費の急増による民費負担増が著しかった。『鳥取県歴史』明治九年八月の項に次の記述がある<sup>18</sup>。

上申書ニ云フ、当県管下旧石高四拾五万石余、村数凡千三百余村有之、元来皆小村ニシテ、独立候テハ費用差嵩ミ候ノミナラス、百事不便宜ノ趣ヲ以テ、各郡村々ノ内客年改租ノ際ニ会シ、人民ニ於テ熟議ヲ尽シ、二村或ハ三四ヶ村合併一致ノ一村ト相成度旨

願出候村落凡三百ヶ村有之ニ付、(中略)取調可相伺順序ノ折柄、伯耆国久米八橋兩郡ノ内百拾式ヶ村改租不服ノ旨申立、頗ル錯雜ヲ極メ、終ニ今日迄遅延候得共、前頭ノ顛末ニテ目今取調中、固ヨリ人民ニ於テモ企望罷在候儀故、兼テ御允可被下置度、此段御断旁前ヲ以テ及上申置候也(七月廿九日付)

すなわち、地租改正を契機に合併の動きが活発になりながら、地租改正反対運動によってその実現が遅れたのであった。更に同年八月二一日付をもって鳥取県は島根県に併合され、その結果、町村合併の実現は翌年五月になって布達されたものであろう。

町村合併の規模をみてみよう。一五五件の合併件数のうち一一七件(七五・五%)が二村合併で、平均二・四か村と埼玉・滋賀・兵庫各県の場合と近似する<sup>19</sup>。仮に幕末期の戸数<sup>20</sup>により町村規模を分類すれば、二〇戸程度以下の町村相互の合併が五四件(三四・八%)、二〇戸程度と三〇戸前後の町村の合併が六六件(四二・九%)で、小規模町村間の合併が多かった。そのほか一〇〇戸以上の大規模村への吸収合併が一三件(八・四%)みられた。これらのことは、独立見込みの薄い町村の解消を目的とした合併であったことを示している。一方、大規模町村間の合併が五件あったが、うち四件は明治二、三年の藩内限分離町村の再統合であった<sup>21</sup>。合併によって成立した町村の平均戸数は三四・三戸で、すでに「大低七拾戸以下ヲ小村トシ、七拾戸以上百五拾戸以下ヲ中村トシ、百五拾戸以上貳百五拾戸以下ヲ大村」としたことからみれば、上にあげた戸数が幕末期の状況であることを考慮しても、合併が小規模町村中心に行われたことがわかる。

合併町村の分布にも特色がある。県西部の旧伯耆国に一〇九件と全体の七割が集中し、ことに日野郡に多い。地租改正運動の盛んであった西部と、小規模町村の多い山間部に著しかったのである。町村合併は地域的特色の表現といえるであろう。

### (3) 明治前期の町村合併の留意点

明治一〇、一一年をピークとする町村合併の大部分は、小規模なために独立不能な町村が民費節約を目的として合併した場合が多かった。それは結果として、三新法体制下における独立町村として存在基盤を創り出すことになった。明治一一年一〇月の合併についていえば、同年七月の「郡区町村編成法」管内布達後、翌年一月の同法実施までの間に合併が行われたのである。この時期の合併は、事実上の行政末端単位となっていた町村を少しでも強力にするためであったが、藩政時代以来の伝統的町村が、形式的にだけでなく、実質的にも否定されたことは注目されてよい。町村合併の一段階が、制度的にも町村の復活を旨とする三新法体制直前にあったことは注意せねばならぬ。

### 三、市制町村制に伴う町村合併

三新法体制によって復活した町村が、再び合併の洗礼を受けるのは市制町村制施行に際してであった。その場合、三新法体制、特に連合戸長役場区域が橋渡しの役割をはたしたものと考えられる。

#### (1) 三新法体制下の町村連合

三新法を中心である「郡区町村編成法」では「郡町村ノ区域名称ハ総テ旧ニ依ル」ものであったが、のちに「止ムヲ得サル理由アル

モノハ郡区町村ノ区域名称ヲ変更スルヲ得」と緩和されたあと、鳥取県下ではわずか三件の合併をみたにすぎない。前述の通り三新法施行直前に広範な合併が行われ、それが三新法体制への条件整備の役割をはたしたことになるものであろう。

もともと、小規模町村が大半を占める鳥取県では、戸長は数か町村連合して選出したようであり、現東伯郡三朝町（当時は河村郡に属す<sup>23</sup>）の事例にもそのことがうかがえる（図1）。しかし、この場合の連合は年毎の離合があり、しかも戸長は連合して選出しながら町村会は各町村に設置した場合もみられた<sup>24</sup>。それは行政能率向上と財政負担軽減のための連合であって、山間部など連合によって不便となる場合は逆に一村毎に戸長が置かれた<sup>25</sup>。これらはいくまで独立町村の連合体と考えるべきであろう。

鳥取県では明治一六年四月に小規模な戸長役場区域を拡大し、連合戸長役場区域が成立した。これは全国的な三新法体制改正の前年で、松方デフレ政策のもとでの町村財政の緊迫状況が、小規模町村の多い鳥取県での一年はやい実施をもたらしたのである。その区域数は一〇四区域で、一七年五月と一九年三月に部分改正されて一〇五区域となったが、根本的変更はなく市制町村制実施まで続いた。連合戸長役場区域数と大区小区制の小区数とは大差がなく、一〇〇区域程度の行政区域を創出する方針であったことがうかがえる。しかし、各郡毎の区域数には差異があり（表1）、両者が整合するのは二四区域にすぎない。連合戸長役場区域は、近世郷など歴史的領域との係わりが小区区域以上に強くみられ<sup>26</sup>、各地の現状に合わせる努力は小区の場合よりも強力に行われたと考えられる。

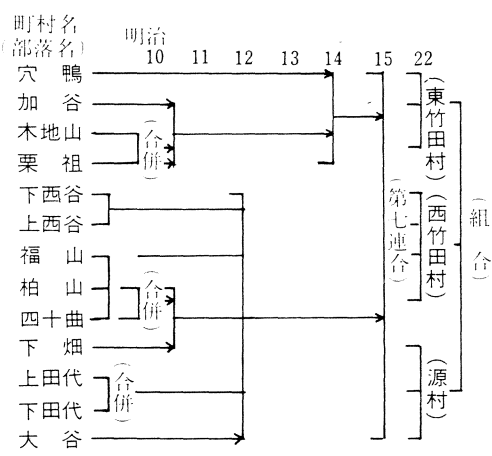
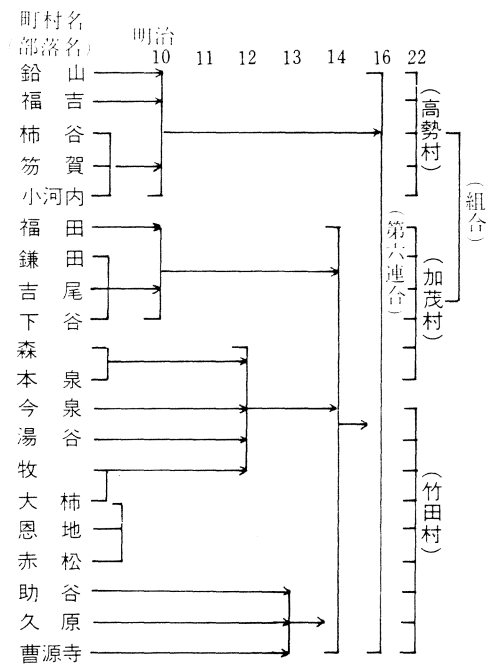
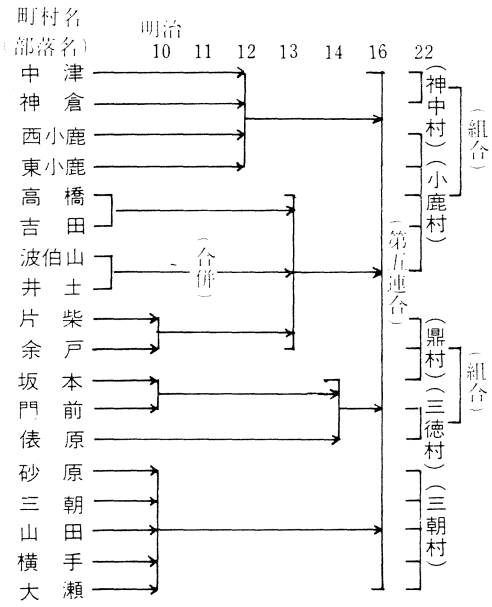


図1 戸長役場の離合と新行政村の事例(現東伯郡三朝町の事例)(『三朝町誌』ほかによる)

もちろん連合戸長役場区域も町村の連合であった。町村会にしても、連合村会のほか各村毎の村会が開かれた<sup>(27)</sup>。各町村の自主性が強く残存し、連合戸長役場と各町村の二重行政が現出したといえよう。しかし、従来の町村の区域を越えた新しい行政区画の必要性が生まれました。それは、明治一九年の大水害に際して、流出橋梁改修費捻出のために各村組長を招集したことなどに表われている。町村のわくを越えた、町村財政の規模拡大が地域住民の側からも要請されるに至ったのである。連合戸長役場区域は、現状をふまえながら新しい行政区画を創出するという意味で、旧来の町村から市制町村制による新町村への橋渡しとして重要な意味をもったのであった。もっとも、一連合戸長役場区域の規模を一九年の状態で見ると、平均一・一町村（但し鳥取・米子・倉吉・境を各一町とすると一〇・七町村）、七七四・七戸であり、戸数はともかく町村数がやや多い。そのため、市制町村制施行に伴う新町村は、連合戸長役場区域を基礎にしつつそれからの析出によって成立した。

小規模な状態のまま明治前期の地方行政制度変遷の波を経てきた鳥取県の町村が、共同体的まとまりを基盤としながらそれを克服するためには、旧来の町村よりは大きく、小区や連合戸長役場区域より狭い区域が必要であった。それはまさに、三新法体制前半にみられた独立町村の連合程度の規模を受け継ぐものであった。

(2) 明治二二年の町村合併状況

鳥取県における市制町村制の実施は明治二二年一〇月一日である。この時成立したのは二三八市町村で、市制は鳥取市のみ、町制は米子・倉吉・境・淀江の四町、残る二二二が村制であった。これを実

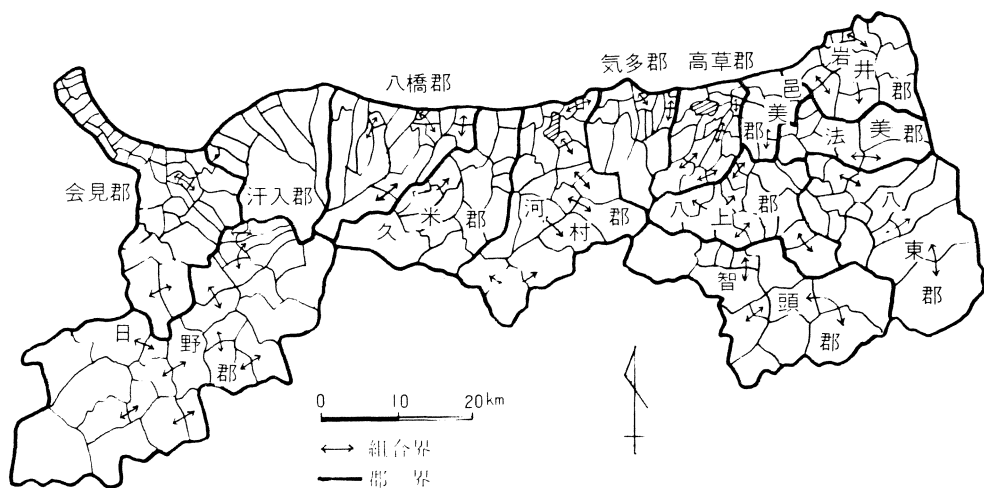


図2 明治22年行政市町村域と組合村

施直前の一・二町村に比べると、平均四・七町村が合併されたこととなる。その平均戸数は三四八戸で、山間部の日野郡の場合は平均二三五戸にすぎず、半島部を含む会見郡の四三七戸や海岸部を主とする汗入郡の四四一戸に比べ小規模となっている。なお、組合村が四五あり、役場数は鳥取市を含めて一八五であった(図2)。

町村合併の目的は、三新法以来認定された旧来の町村の特質を維持させながら、増大する国政委任事務担当可能な行政町村を創るところにあった。事務引継にあたって次のように述べられている。<sup>29)</sup>

(前略) 町村区域へ、必シモ内務省標準タル三百戸ニ抛ラス、有力ニシテ其負担ニ堪ユルト認ムルノ町村ニ於テハ独立セシメ、苟モ其負担ニ堪ヘサルト認ムルカ、又ハ戸数寡少ナル町村ニ於テハ、他ノ町村ト合併、或ハ組合町村トナスハ勿論ナリト雖モ、二十戸等ノ特ニ寡少ナル町村ハ、他ノ町村ト組合ヲナスモ其実ヲ得サルノミナラス、他日其組合ヲ離脱スルモ到底一ケ村ニシテ独立ノ目的ヲ達スル能ハサルモノノ如キハ、此際人情・風俗ヲ觀察シ、土地ノ便否ヲ計リ、成ルヘク合併村トシ、他日組合ヲ脱スルモ自治独立ヲ完フスルコトヲ企図セリ(以下略、明治二一年)

すなわち、独立自治に耐えうる資力があれば単独で新行政町村となりえたが、小規模町村の多い鳥取県では必然的に合併せざるをえなかった。単独で新町村へ移行したのは二三町村にすぎず、しかも米子・倉吉のほか日野郡の一か村を除くと、残る二〇町村は全て海岸部の漁村であった。地域的特色がここにも現われている。

町村合併は、「当初郡長ヲシテ調書ヲ製セシメ、当庁ニ於テ多少ノ取捨ヲ加へ、更ニ委員ヲ派遣シ、郡長及町村ノ意見ヲ諮問セシニ、

表3 市町村制による行政区域と連合戸長役場区域の関係

旧郡名	類型	分割型		析出型			拡大型	集成型	計	
		(2村)	(3~5村)	(1村)	(2村)	(3~5村)			市町村数	連合数
邑美郡	村	2村		1村	2村		1村	1村	7村	7連合
岩井郡			14						14	4
法美郡				1	2	3		3	9	4
八東郡	6	3			4			1	14	6
智頭郡			9	1	2			1	13	5
八上郡	2	11							13	4
高草郡	4	11			2		1		18	7
気多郡	1			4		6		4	15	7
河村郡			14	1	6			2	23	8
久米郡	4	6	6						16	9
八橋郡	2	2	13		2				19	8
汗入郡		2	3	1	2			2	10	5
会見郡	4	2	4	3	14	4	1	6	38	19
日野郡	3	8	3	1		11		3	29	12
計	14	34	91	13	36	24	3	23	238	105

(市制・町制ともすべて村として表わした)

(註) 整合型：連合戸長役場区域と新市町村域が一致するもの。

分割型：新市町村域が連合戸長役場区域を完全に分割して成立したもので、( )は何か村に分割されたかを示す。

析出型：新市町村域が連合戸長役場区域内で成立したもので、( )は1連合戸長役場区域から析出した町村数による分類である。

拡大型：連合戸長役場区域より広い新市町村域を形成したものの。

集成型：連合戸長役場区域の部分が集合して新市町村域を形成したものの。



概シテ異議ナシト雖モ、又多少ノ変更ヲ要求スルアリ、結局前陳ノ數ニ確定<sup>30</sup>したのであった。この場合、前述の「人情・風俗ヲ觀察シ、土地ノ便否ヲ計」ったが、具体的には三新法体制下の連合戸長役場区域との係わりが注目された(表3)。

新町村と連合戸長役場区域との關係については、「現今ノ戸長所轄区域ニシテ地形民情ニ於テ故障ナキモノハ其区域ノ尽合併ヲ為スコトヲ得」(内務大臣訓令第三五二号、明治二十一年)と指示されている。従つて、兩者の整合する比率は山口・滋賀・群馬など各地で比較的高率であつた<sup>31</sup>。しかし、鳥取県では新町村のうち、一四町村(五・九%)が整合するのみで、むしろ連合戸長役場区域が分割されて新町村を成立させる傾向があつた。すなわち、一〇五の連合戸長役場区域のうち四四区域が完全に分割され、一二五町村(五二・五%)が誕生したのである。このことは、新町村数が連合戸長役場区域数の約二倍に増大したことも關係しよう。それと同時に、近世郷など歴史的領域を拡大して成立した連合戸長役場区域が、再び分割される点にも注意する必要がある。強力で広い行政区域を必要とする政府及び県当局と、旧来の町村を考慮しつつ行政への適応を求める地域住民との、いわば「地域の二重性」<sup>32</sup>克服の過程であつた。

連合戸長役場区域と新町村との整合關係をみておこう。前述のよるを兩者の整合するものと分割によるものの他に、連合戸長役場区域を越えない範囲で成立した新町村が七三町村(三〇・七%)みられた。これはいわば連合戸長役場区域から一ないし二の新町村が析出したといえようが、析出後の残余の旧町村はまとまって他の町村の一部となるのが普通である。表3でいえば、拡大型や集合型の一

部となつてゐるわけで、残余といえどもまとまりを失つてゐない。いづれにしても、整合型、分割型を合せて新町村のうち二二町村(八九・一%)が連合戸長役場区域内で完結して成立したことになる。なお、拡大型は、市街地が複数の連合戸長役場区域に分離してゐた鳥取市と米子町のほか一か村(高草郡末恒村)のみであつた。

新町村の区域は、前述の通り郡長への諮問に基づくものであつたが、一部有力者の意見による合併もあつて、その後の紛争をもたらせた<sup>33</sup>。しかし、合併後の分離運動が実現したのは、組合村の解消を別にすると河村郡橋津村の一件のみであつた<sup>34</sup>。そこでは地形的隔絶性のほか、経済的・社会的基盤の相違がみられたのである。

### (3) 新町村の問題点

明治二二年の市制町村制に伴う町村合併は、広域の行政区域の創出を考慮しつつ現実には連合戸長役場の分割へと妥協した結果であつた。新町村を完全な形式地域と割り切つてしまえない面が、そこにみられるであろう。従つて財政基盤が弱く、「町村税徴収ノ如キハ(中略)成ルヘク現品徴収ニ力ヲ尽シ、水利土功ノ如キハ人夫ヲ使役シ、建築ノ如キハ材木其他ノ現品ヲ賦課シ(中略)町村長以下ノ給料ノ如キモ現金ヲ以テ給与セス、成ルヘク秋実ノ時ニ於テ米麦等ヲ以テ給与スル」<sup>35</sup>ことも考えられたのである。強力を行政区域を画定する立場からは、分離独立は認め難い状況であり、より以上の妥協は困難であつたらう。財政力の弱い山間部では、例え合併町村間に紛争があつても分離が認められなかつた。

#### 四、新村の再合併

市制町村制に伴って成立した新村を、更に合併する政策が明治三〇年代から進められる。次にこの状況を眺める必要があるが、その前に組合村について述べておかねばならない。

##### (1) 組合村について

町村制施行にあたって、九八か村が四五の組合村を構成した。二か村のもの三七組合、三か村のもの八組合であった。組合村は明治二一年の内務大臣訓令第三五二号において認められたものであったが、鳥取県では「人情・風俗ヲ同フサルモ、又土地ノ便宜アルモ、合併ノ実ヲ挙クコト能ハサルモノト認ムル町村ニ於テハ、止ムナク組合町村トシテ自治区ヲ造成<sup>36</sup>」したのである。その位置が日野郡の一〇組合をはじめ山間部に多いのは、戸口寡少のまま新村を形成したことによっている。四五組合のうち一五組合が連合戸長役場区域を踏襲し、二六組合がその区域を越えない範囲で成立しており、ここにも連合戸長役場区域との係わりがみられている。

組合村は財政的に独立が可能になれば、分離するのが原則であった。明治二五、二六年に合わせて三組合が分離したが、分離独立が認められない場合が多かった。一例をあげてみよう。

日野郡黒坂村・菅福村組合村では、「組合村会議員ハ、拾四名ノ内黒坂村八名、菅福村六名ヲ以テ組織セシニ 黒坂村ハ多数ノ勢力ヲ以テ會議ノ結果、自然菅福村ヲ圧倒スルノ傾アルニヨリ、両村軋轢ヲ生シ、遂ニ菅福村ハ組合ノ解除ヲ希望シテ止マス（中略）菅福村ハ益々激動シ、議員悉ク辞任シテ二十三年度歳入出予算ノ如キモ議スルニ至ラス<sup>37</sup>」となった。日野郡長は組合村の解消を命じたが、

内務省の許可が得られず結局は菅福村の分離は実現しなかった。

このことは、組合村を組織するかどうかにについては住民意志に無関係であり、上から創り出されたものであったことを示している。

しかし同時に、「組合解消ノ儀ハ、両村協議ノ上、更ニ申出シメ、之ニ対シ許可スヘキ旨申来、（中略）黒坂村ニ於テ之ヲ拒ミ、容易ニ協議纏ラサルトノ事ニ有之（中略）仮令行政事務渋滞シ、公益ヲ害スル不鮮場合ニ遭遇スルモ、監督官庁ハ之ヲ傍觀セサル可ラス<sup>38</sup>」と住民自治を尊重する立場もとっている。もっともそれは、形式的な尊重であり、実質的には行政効率低下となる行政区域の政変は不能であつたらう。組合村は、地域の実情との関係から、いわば不完全な合併として組織されたものであった。それは過渡的処置であつて、むしろ合併して完全な一行政村として独立するべきであると考えられたのである。

##### (2) 組合村解消のための合併

明治二二年の市制町村制施行によって地方行政の末端組織が整備された。しかしそれはまだ独立町村としての財政的基盤が薄弱で、その結果明治末から大正期にかけて再び町村合併の時期を迎えることになる。「全国各府県では町村減少が少くないのに独り鳥取県のみは合併が急速度<sup>39</sup>に実施された」のである。この時期の合併は組合村の統合が大半を占めていた。組合村という中途半端な行政区域は、規模の適正化、行政能力の向上、町村自治の推進などのために解消されるのが望ましい。明治後半から大正期に四〇件の町村合併がみられるが、そのうち組合村が完全な一行政村となる合併が三三件を占めている。組合村に一か村を加えたものが三件、組合村構成の

表4 明治・大正期の町村合併（組合村の解消）動向

明 治				大 正			
合併年次	合併件数	減少町村数	備 考	合併年次	合併件数	減少町村数	備 考
明治 26	1	1		大正 1	1	1	
31	1	1		2	3	3	
33	1	1		3	3	4	
40	2	3	組合村でないもの 1件, 組合村に1 か村加わるもの1件	4	2	2	組合村のうち2か 村のみ合併1件あり
42	1	2	組合村に1か村加 わる	5	1	1	
43	1	2	組合村でない	6	10	11	
44	1	2		7	6	8	組合村に1か村加 わるもの1件あり
45	3	4	組合村のうち2か 村のみ合併1件あり	10	2	2	
				14	1	1	
計	11	16		計	29	33	大正12に市域編 入1件あり

(備考にないものは組合村の合併である)

三か村中二か村の合併が二件であった(表4)。組合村はほとんどなくなったのである。<sup>(40)</sup>この時期の町村合併の目的が組合村の解消にあったとされる所以である。<sup>(41)</sup>

合併町村の地域的分布をみてみよう。日野郡の一〇件、河村郡の五件、八上・高草両郡の各四件が目立っている。これらが組合村の多い地域であることはいうまでもないが、山間部や山附部で二五件と過半を占め、海岸部が六件にすぎない。町村の合併は地域的表現として注目されよう。

合併時期にも特徴がある。町村制施行後最初の合併は明治二六年の八上郡久長村・三保村組合村合併による河原村成立で、次いで三年の八橋郡成実村(勝田村・保永村組合村)であった。しかし合併が集中するのは大正期に入ってからで、特に大正六年一〇件、七年六件と多くなっている。これは、第一次大戦による物価騰貴と国政委任事務の増大による財政の膨脹が、弱体町村を圧迫し、その解決策を町村合併に求めた結果であった。すでに教育費が村民負担を過重にしていることを陳情した会見郡蔽村惣代に対し、県属山本某は「一体本県ハ村ノ区域狭少ニシテ資力乏シク、故ニ村合併ヲ行ヒ資力充実セル大村ヲ作ラサルヘカラスナリ」と答えている。<sup>(42)</sup>教育費のほかに保健衛生事業費や土木工事費なども財政を圧迫した。特に大正元年、同三年、同七年と続いた風水害による復旧工事費の負担増は、合併促進の要因として強く作用したのである。

その後も町村財政の面から合併論議が盛んに行われた。大正一〇年には合併案作成の諮問が出され、各郡毎の具体案も作られたのである。しかし「本県ハ山梨県ヲ除ケハ狭小ナルコト全国最下位ニシ

テ一町村平均四百余戸ニ過キス。町村資力ノ薄弱ナル所以ナルヲ以テ、町村合併ノ必要ヲ認メ、曾テ郡長ノ意見ヲ求メタルコトアリシカ、種々ノ事情ニテ意ノ如クナラス<sup>43</sup>」の状況であった。その結果、大正末までには三件の合併をみたのみである。<sup>44</sup>昭和期に入っても町村域には大きな変動がなく、昭和二六年の東伯郡倉吉町と小鴨村合併に至るまでの間に、わずか三件の合併をみたにすぎない。もっとも鳥取・米子両市域<sup>45</sup>への編入六件、倉吉、智頭、溝口各町への編入が五件あった。

明治二二年の市制町村制とともに成立した町村の再合併は、明治末から進められ、町村の財政難を背景に大正初期までに実現をみた。その大半は組合村の合併であり、政府・県当局と地域住民とのいわば妥協の産物ともいえる組合村が解消したのである。

## 五、結 語

地方的差異が大きいと考えられる明治期の行政区域について、町村合併に重点をおいて、鳥取県状況を概観した。その結果、三つの段階が指摘できるであろう。(1) 大区小区制のもとでの合併、小規模町村が地租改正を機に合併し、結果として三新法体制下の町村として独立しうる基盤をつくった。(2) 市制町村制施行に伴う合併、財政能力のある行政町村創設を目的とし、連合戸長役場区域を橋渡しとして成立した。(3) 組合村解消のための合併、不完全な行政区域を解消して町村制の完成を期した。これらは、等しく町村合併と呼ばれてもその内容は異っている。特に前二者が旧来の伝統的町村の合併であるのに対して、組合村の合併は一度形成された行政区域

を更に統合するものであった。すなわち、行政の末端単位の統合と行政区域の拡大の相違であり、いわば次元の異なるものとも考えられよう。しかし、そのいずれの場合も、財政的に強力な「町村」を画定しようという行政的配慮が働いていたこと、換言すれば、その時その時によって与えられた行政機能に相違はあるものの、行政の末端の受け皿として有効に機能しうる「町村」を創り出す目的があったといえるであろう。

伝統的な旧来の町村の多くは、今日もなお大字や地区などと呼ばれて各地の行政の末端機能を有していることがある。また、市制町村制によって成立した行政町村は、その後の社会的・経済的さらば、文化的組織の単位として機能したのである。明治期の町村合併は、増大する行政事務を担うべき末端の地域的広がりをもとの程度の規模に求めるかをめぐっての、政府や県当局の改革と町村側の順応や抵抗の過程であった。同時に、その後実質的意義を加えることによつて現在まで影響している、形式的地域形成の過程でもあった。

ここでは鳥取県の状況を時間的経過に従ってみてきた。これらのことが鳥取県の地域的特性であるか、それとも全国に共通する状況なのかは、今後各地方と比較して明らかにせねばならない。また、鳥取県内部でも海岸部と山間部など詳細な検討が必要である。町村会の問題や町村財政の問題も重要であることを付記しておく。

(大阪府立北野高校)

本論は昭和五二年度人文地理学会大会(於大阪市立大学)に於て発表した内容を加筆したものである。本論作成にあたって御教示を頂いた神戸女学院大学渡辺久雄教授、鳥取県史編纂室を

はじめとする関係各位に感謝の意を表します。

注

(1) 拙稿「空間的広がりとしての近世郷域と明治地方行政領域の整合関係―因幡国の場合―」『歴史地理学紀要一七』一九七五、七七～九八頁

拙稿「近世郷域と明治地方行政領域との空間的整合関係」『人文地理』二八一六、一九七六、三三～五七頁

(2) 井戸庄三、木村辰男、高橋正、山澄元「明治時代の行政―明治初期の地方制度を中心に―」『人文地理』一四一一、一九六二、八七～九一頁

(3) 増井清蔵輯『因伯郷村帳』元治元年（一八六四）、（鳥取県立博物館蔵）により算出

(4) 明治六年のものと考えられる。鳥取市役所『鳥取市史』一九四三、一一九二～一一九六頁所収

(5) 区戸長事務章程、第二条、明治六年 『鳥取県歴史』（鳥取県立鳥取図書館蔵）

(6) 前掲 (5) 第二条

(7) 前掲 (5) 第五条

(8) 鳥取県『鳥取県史近代三政治篇』一九六九、三三～三六頁

(9) 各区町村浦総代人撰挙規則、第一条、明治一〇年（鳥取県『鳥取県史近代資料篇』所収 九三頁）

(10) 各区町村浦総代人心得要領、第五条、明治一〇年（鳥取県『鳥取県史近代資料篇』所収 九四頁）

(11) 大石嘉一郎「地方自治」『岩波講座 日本歴史一六近代三』岩波書店、一九六二、二三八頁

(12) 佐々木清治「明治前期における地方行政区画の変遷」『歴史地理学紀要一七』一九七五、一一三～一四〇頁

(13) 井戸庄三「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』一八一四、一九六六、二六～四六頁

(14) 陸軍省参謀本部編『共武政表』明治一二年（復刻、一九七八、柳原書店、下巻一九七～二〇一頁） 分離町村は以下の通りである。岩井郡浦富村（四四二戸）と田後村（二〇三戸）、同郡岩本村（一〇九戸）と網代村（一九三戸）、同郡岩戸村（二〇五戸）と細川村（五六戸）。戸数は『共武政表』による。

(15) 当時、鳥取県は島根県に併合され（明治九一―一四年）、その間の事情を示す十分な史料を欠いている。わずかに「因伯両国中各村合併又は改称管内ニ布達ス、村数夥多一々之ヲ記サス」（島根県『県治要領』明治一一年、島根県立図書館蔵）とある。

(16) 鳥取県『鳥取県歴史』明治九年二月五日付（鳥取県立鳥取図書館蔵）

(17) 島根県『県治要領』明治一〇年（鳥取県『鳥取県史近代資料篇』所収 七五頁）

(18) 前掲 (16) 明治九年八月九日付

(19) 前掲 (13)

(20) 前掲 (3)

(21) 高草郡賀露村・下賀露村合併、気多郡東志加奴村・西志加奴村

合併、会見郡三柳村・下三柳村合併、同郡東外江村・西外江村合併、以上は藩内限分村で、他に気多郡潮津村・蘆崎村・青谷村合併がある。

(22) 前掲 (5) 第一条

(23) 明治二九年四月に郡の統合が行われた。邑美・法美・岩井三郡↓岩美郡、八上・八東・智頭三郡↓八頭郡、気多・高草二郡↓気高郡、河村・久米・八橋三郡↓東伯郡、汗入・会見二郡↓西伯郡、日野郡は変更なし。

(24) 前掲 (8) 八〇頁

(25) 三朝町『三朝町誌』一九六五、二〇〇〜二〇五頁

(26) 前掲 (1)

(27) 多里宿外四か村联合会及ヒ村会開設場所御届、明治一六年(鳥取県『鳥取県史近代資料篇』所収 三五一頁)

(28) 前掲 (25) 二二二頁

(29) 町村制施行方法取調ノ順序及目的、「事務引継目録演説書」明治二一年(鳥取県『鳥取県史近代資料篇』所収 四三一頁)

(30) 市町村制実施ノ状況、「事務引継目録演説書」明治二四年(鳥取県『鳥取県史近代資料篇』所収 四三五〜四三六頁)

(31) 井戸庄三「明治地方自治制の成立過程と町村合併」『人文地理』二二―五、四八〜五〇頁

(32) 水津一朗『社会集団の生活空間―その社会地理学的研究』大明堂、一九六九、三四八頁

(33) 前掲 (8) 二二一〜二二五頁

(34) 河村郡橋津村は、橋津、上橋津、赤池、宇野の旧四か村で成立

したが、宇野は戸数一八四戸の純漁村で、経済基盤を異にするため村税負担に均一を欠いていた。更に地区全体が真宗門徒で人情・風情を異にし、地形的にも隔絶していた上、基本財産蓄積も積極的であった。分離独立は明治二四年一〇月である。(羽合町『羽合町史』後編、一九七六、二八頁)

(35) 前掲 (29) 四三二頁

(36) 前掲 (29) 四三一頁

(37) 日野郡黒坂・普福両村組合村会の紛争、「内務部引継目録演説書」明治二四年(鳥取県『鳥取県史近代資料篇』所収 四三九〜四四〇頁)

(38) 前掲 (37)

(39) 林 正巳「町村合併の政治地理的研究―第一報 鳥取県―」『人文地理』七―四、一九五五、三四頁

(40) 組合村以外の合併は法美郡宇信野村(国府村、御陵村、法美村合併、明治四〇年)、智頭郡佐治村(口佐治村、中佐治村、上佐治村合併、明治四三年)の二件にすぎない。

(41) 前掲 (39) 三二〜四一頁

(42) 村民の負担過重につき陳情 「長官巡視一件書類」明治三四年(鳥取県『鳥取県史近代資料篇』所収 四四一〜四四三頁)

(43) 郡市町村ノ監督、「事務引継演説書」大正一三年(鳥取県『鳥取県史近代資料篇』所収 六二五頁)

(44) 鳥取市への編入一件(大正一二年)、米子町への分村編入一件(大正一五年)、岩美郡浦富町成立(牧谷村、浦富村合併、大正一四年)

(45) 米子市の市制施行は昭和二年四月である。

The Situation of Towns and Villages Amalgamation  
in Meiji Era

- A Case Study of Tottori Prefecture -

Taro SHIRAIISHI

In Tottori Prefecture, the Local Government System in Meiji Era was by and large established by the enforcement of Towns and Villages Act in 1889 (the 22nd year of Meiji). During this period, the villages which had had a long history and tradition were considered essentially as the lower reaches of the ruling system of the central government. In the course of villages' amalgamation in Tottori Prefecture, the following three steps are observed: (1) the amalgamation under the Daiku-Shoku System, (2) the amalgamation at the time of the enforcement of Towns and Villages Act, and (3) the amalgamation for the disorganization of the Kumiai-Son - a unionized group of villages. There happened 155 cases of towns and/or villages amalgamation in the period between the enforcement of the Daiku-Shoku System and that of Towns and Villages Act. Among them, 127 cases were occurred in 1877 (th 10th year of Meiji). In many cases observed during this period, the land-tax revision drove the small-scale villages to amalgamation. Consequently, these amalgamations came to lay the foundation of the independent towns and villages under the Sanshinpo System, i.e. reorganization of the Local Government System in 1878. Under the Sanshinpo System, several towns and villages became associated, and a Kocho - the headman of a village - was elected. Moreover, the area of the Rengo-Kocho-Yakuba was settled. They played a role as intermediiator between the new and old municipalities. Municipal districts in Tottori Prefecture, formed by Towns and Villages Act, consisted of one city, 237 towns and villages. They were formed either as the result of the division of the Rengo-Kocho-Yakuba area, or in consequence of the reorganization of the districts themselves. In the last years of Meiji, the reorganization of the new towns and villages occurred. It was the amalgamation of some Kumiai-Son.

The situation of such towns and/or villages amalgamation was conditioned by the process of Government's reformation measures on the one hand and by the receptive or rejective attitudes of the town and village authorities towards the central government enforcement making the local government a lower reach of the state administrative apparatus on the other hand.