

Ⅱ 郡部の動向

第一節 維新変革と地域社会

1 第一次兵庫県の成立

維新以降の行 政管轄の変化 ここでは明治維新後の開港場である神戸と兵庫津以外の市域の動きをみていく。
図10(26頁)のように、現在の神戸市は、東は摂津国菟原郡・有馬郡・八部郡、西は播磨国

明石郡・美濃郡にまたがっていた。この内播磨国内の町村は明石藩領であり、八部郡域では幕府領・旗本領、菟原郡域では幕府領と尼崎藩領、有馬郡域では三田藩領・田安家領・幕府領が多かった。

明治維新により、幕府領は、新政府の行政機構である府や県の管轄となっていく。市域におけるこれらの所領は、慶応四(明治元)年(一八六八)一月二十四日、兵庫市中に置かれた兵庫鎮台の管轄となった。兵庫鎮台は同年二月二日兵庫裁判所と改称、さらに、五月二十三日には兵庫県(第一次)と改称された。

兵庫裁判所をはじめ、摂津・河内・播磨の三国中の幕府領の町村を管轄したが、兵庫県と改称された直後の同年六月十七日、幕府領に加えて、摂津・播磨の二国中の旗本領および社寺領を管轄することになった。

そして八月にはいると、管内旗本の家宰(執事)を県庁に出頭させ、年貢収納以外の統治業務はすべて県が行うことを通達した。実際の管轄替えは、これより早かったようで、八部郡の旗本領のうち御崎村は、四月には兵庫裁判所管轄に入った。一方、市域内の大名領はそのまま存続したが、市域関係では、有馬郡の田安領が明治三年はじめに兵庫県の管轄に入った。

明治四年七月十四日の廃藩置県により、藩が解体され、武士による統治が否定され、官僚による一元的な統治を行なうとの決定が中央政府でなされた。これをうけて、市域でもこの錯綜した行政管轄は一元化していく。廃藩置県と同時に、市域に所領をもつ尼崎藩・明石藩・三田藩など各藩も他藩同様、藩主は上京を命じられ、その領域は政府直轄の県(尼崎県・明石県・三田県)となった。

この各藩の県への移行は一時的なものにすぎず、全国的な整理統合のなかで、明治四年十一月二十日、第二次の兵庫県が摂津五郡(八部・菟原・武庫・有馬・川辺)全域を対象として成立し、市域の摂津部分はすべての管轄に入った。ここに近世における錯綜した所領は、行政管轄として一元化されたのである。

播磨については、十一月二日、播磨一国の諸所領を吸収して第二次の姫路県が成立、さらに同月九日に飾磨県と改称された。飾磨県は、姫路に県庁を置き、さらに旧来の諸地域の事務整理、機構統廃合を円滑に進めるため、四カ所の出張所を置いた。市域の播磨部分は明石藩領から明石県管轄、さらに、明石におかれた飾磨県第一出張所の管轄となった。

明治九年八月二十一日、政府の全国的な府県統合の一環として、播磨全域、淡路全域、但馬全域、丹波二郡(氷上・多紀)を合わせ、第三次の兵庫県が成立した。ここに現在にいたる兵庫県域はほぼ確定し、市域は

一つの県の管轄となった。

第一次兵庫県 維新政府は、地方統治を進めるため、地域の実態把握につとめていった。とくに旧幕府領・旗本領については、このことは急務とされた。それは、第一に、これらの所領が新たに政府の直轄領となったこと、第二には、直轄領が各藩の所領運営において見習うべき基準とされたからである（たとえば市域尼崎藩領の村々では、藩からの布令と同時に、大阪府の布令が通達されている）。

兵庫裁判所は、はやくも慶応四年五月十日、御用達の大坂屋源吉・山城屋権左衛門に命じて、金札などの紙幣の流通状況の調査を開始した。兵庫県へと改称された直後の六月、本格的な実情調査のために、小林啓成・伊東十郎に命じて、武庫・菟原・八部・有馬四郡の旧幕府領・旗本領の諸村を廻村させた。

一方旧幕府領の村々の側も、新たな権力に対してすばやく対応していった。慶応四年三月、旧幕府領の総代庄屋は連名で、兵庫裁判所に対して、新政府の統治への全面的な協力を条件として、苗字を与えることを願っていた。これは、慶応三年十一月、幕府が統治へ協力の功績として総代庄屋に与えることを約束していたものであった。また各村庄屋も、所属する組単位に総代庄屋を通じて、御用提灯の新たな下げ渡しを願いつた。御用提灯は、貢租の上納の際に使われるものであり、新たに下げ渡しを願いつたことは、新政府の管轄下に入ることを自ら明らかにしたことを意味していた。

総代庄屋の苗字使用は認められなかったようであるが、御用提灯下げ渡し願いは、翌年一月の再度の願い出を受けて許可された。

明治二年に入ると地域の状況を一応つかんだ兵庫県は、地域運営に関する法令を次々に布告した。同年二

表 11 明治2年2月兵庫県郡村に関する規則

- ① 県の役人が村へ止宿した場合、1泊につき、県が下げ渡す2朱ですべて賄うこと。
- ② 県役人旅宿へ、村役人が「御用」で詰めるときは、弁当持参のこと。
- ③ 村役人の旅費は、村内で示談の上、日当として渡すこと。ただし「村用」のときは村内、「組合用」のときは組合村、「郡用」のときは郡レベルで割当て賦課。
- ④ 大阪その他への庄屋米納の際の旅費は、従来貢米に附属して集めた「欠米」中の残余米から支出していたが、以降旅費から支出。
- ⑤ 庄屋給は、これまでのしきたりによらず、村中相談の上、決定。
- ⑥ 「御用」「村用」で村民集会の場合の食事代は自分持ち。
- ⑦ 村入用は、村民が疑念を持たないように、わかりやすく帳簿に記載すること。また臨時の「郡割(郡レベルの費用)」「組合割(組合村レベルの費用)」を村内に賦課する場合、県の指図を受けること。
- ⑧ 村入用帳は村内保管、村の総寄帳(総計帳)を組合村の総代に提出、総代は各村総寄帳および組合村限りでまとめた総寄帳を県に提出。

資料:「兵庫県史料」28

月には、「郡村規則」を制定し、諸事務の費用について県と村との関係を、表11のように細かく規定した。ここでは、支出の明確化と村に関する費用の村民への相談と公開が求められており、県と村の関係さらには村運営自身において、村民の同意を得るという方法をとることが、その施策において意識されていた。

これは同月に出された庄屋年寄選出に関する規定で、より明確化された。この規定では、庄屋年寄を県の「御用」や村自身の対外的な職務、さらには村内の事務を取り扱う重要な役職であると述べ、家格や順番でなく、小前(村民)一同の入札で多数を得たものを、小前連印により県へ候補者として上申し、県がさらに人柄を調べた上でこれを任命するとされた。この法令では、家格や順番という「旧弊」に従っている村に対して特にその改善が強く求められていた。兵庫県は、村民の同意を基礎として、運営能

表 12 菟原・八部郡の兵庫県管轄下の組合村

下 灘 組	東須磨村 西須磨村 大手村 板宿村 西代村 駒ヶ林村 西尻池村 東尻池村
中 灘 組	北野村 中宮村 花熊村 奥平野村 石井村 鳥原村 荒田村 夢野村 口妙法寺村 奥妙法寺村 車村 白川村
山 田 組	東小部村 上谷上村 下谷上村 原野村 中村 東下村 坂本村 小河村 与左衛門新田
熊 内 組	熊内村 生田村 小野新田 中尾村 筒井村 脇浜村 立会新田
稗 田 組	河原村 鍛冶屋村 畑原村 味泥村 稗田村 岩屋村 徳井村 篠原村 水車新田
新 在 家 組 〔芦 屋 組〕	大石村 新在家村 東明村 石屋村 御影村 住吉村 魚崎村 横屋村 西青木村 田中村 青木村 東青木村 深江村 (打出村 芦屋村)
神戸・兵庫	神戸町 走水町 ニツ茶屋町 生田宮村 北野村 北野村新田 宇治野村 坂本村 兵庫津地方 兵庫津岡方

(注) 下灘組は、板宿組とも記載されている。

中灘組は、石井組および鳥原組にさらに分かれていた。

熊内・稗田・芦屋・新在家・板宿・石井・鳥原の各組の名称は、総代庄屋の居村名によると思われる。()内は市域外の村。

資料:「武井報効会文書」

力をもつ者を選び出して、これにより町村を運営することを制度化しようとしたのである。

近世の組合村の このような第一次兵
継続とその変化 庫島の村に対する統

治は、維新以前と同様、総代庄屋とそれが管轄する組合村を通して行われた。第一次兵庫県が成立した時、八部郡・菟原郡の幕府領は、表12のような組合村が設けられており、各組合村には、組合内各村庄屋から選出された総代庄屋が置かれていた。なお明治二年に、旗本知行所・社寺領などの管轄が兵庫県に移管されたのを受け、県はこれを組合村に組み込んだ。たとえば旗本領であった御崎村は、隣接する下灘組に編入されている。

「郡村規則」では、村入用帳は総代庄屋

に差し出し、総代庄屋がこれをまとめ県に提出することとされていたし、明治二年十月の県布告によれば、県からの布告はまず総代庄屋におろされ、組内各村庄屋はこれを写し取った上で、日付時刻を記入の上、次村へ送ることとされていた。

しかし各村庄屋と県の間には総代庄屋を置くという統治のあり方は、県の方針にふさわしくなかったのか、先の布告の直後、明治二年十月二十四日、総代庄屋は廃止され、村々は願何を直接県に申し出ることとされた。ただ、この廃止はかなり名目的なものであったようである。総代庄屋がなくては不便な地域については、県の認可の上、総代を置くことが例外規定としてこの法令で許されていた。また実際廃止されたところでも、板宿組（下灘組）では、旧総代庄屋が、総代庄屋という名称は使っていないものの、組内への県からの布告の通達を扱うなど組合村全体業務を行っていた。

この幕府領の総代庄屋と同様に、各藩領でも、村と領主の間に大庄屋を置いていた。市域明石藩領各村は、表13のような大庄屋組に属していた。この大庄屋組はほぼ川筋や台地などの地形に沿ったものであった。また菟原郡の尼崎藩領の各村は、表14のように郡家組に属していた。

幕府領の総代庄屋が、村民に対する人望や職務遂行能力を基準に進退が決まるのに対して、明石藩の大庄屋の場合は、特定の家の者が代々それを引き継いでいた。板宿組の総代庄屋の息子であった武井伊右衛門は、後年これについて「組合の八ヶ村が庄屋の内に入札して推薦するが幕府時代の制じやて、人望のあるものに入札するのじや、所謂地方の共和政治で庄屋の中から推すのである、姫路領や明石領は大庄屋株とて代々大庄屋が子孫に伝わつてあるから急に平庄屋が大庄屋に成ることはゆるさぬ、天領（幕府領のこと）はそうでな

表 13 明石藩の大庄屋組（神戸市域に関係するもの）

東 浦 辺 組	山田村 多聞村 西垂水村 東垂水村 塩屋村 下畑村 東名村 西名村 湊村 中山村 奥畑村 布施畑村 門前村 小寺村 東皆発村 下皆発村 長坂村 脇村 吹上新田村 池上村 永井 村 北別府村 南別府村 漆山村 生田村 白水村 井出村 東河原村（大蔵谷村 大明石村 中ノ荘村）
中 里 組	新方村 池野村 西河原村 高津橋村 森友村 東吉田村 南吉 田村 中吉田村 上吉田村 下津橋村 田中村 居住村 如意寺 村 小山村 新村 今津村 水谷村 二屋村 松本村 菅野村 谷口村 栃木村 長谷村 池谷村 福谷村 友清村 寺谷村
押 部 組	養田村 鴨谷村 金屋村 黒田村 繁田村 大畑村 宮前村 向井村 慶明村 大野村 芝崎村 福中村 下村 印路村 西戸 田村 常本村 黒田村 和田村 南村 東村 田井村 北村 小神村 勝成新村 五百蔵新村 細田村 西村 福住村 小村 押部村 栄村 木津村 木見村 近江寺村 性海寺村 高和村
新 田 組	北古新田村 南古新田村 天ヶ岡村 新々田村 池下村 吉生村 広谷村 山西村 神納村 野中上村 境新村 野中下村 北竜ヶ 岡村 南竜ヶ岡村 秋田村 福吉村 赤坂村 池田村（長池村 の一部 清水村の一部）
淡 河 組	東下村 西下村 中村 淡河町 南萩原村 北萩原村 木津村 行原村 東畑村 中山村 野瀬村 神田村 撫石村 石峰寺村 北畑村 南僧尾村 北僧尾村（三津田村 大戸田村 小戸田村）

（注）（ ）内は、市域外の村。

他の大庄屋組として野々上組（うち上津橋村・中村は現市域）・西浦辺組・小川組があった。

資料：「大西家文書」

表 14 明治初年の尼崎藩領郡家組の諸村

郡家村 平野村 野寄村 岡本村 田辺村 北畑村 小路村 中野村 森村 高羽 村 八幡村 五毛村 上野村 森村〔都賀〕 原田村 中村 都賀村（三条村 津 知村）

（注）（ ）内は市域外

くして総代庄屋は其人一代切じや、いやその庄屋が其村で五ヶ年の年期が有つて五年して其村で人望がなく成つて他に庄屋が変ると組合の総代庄屋も辞して仕舞うのである」(『武井報效会文書』)と回想している。

武井はさらに、幕府領における総代庄屋は民選であるから、つねに村民に対して、穏やかであり、村民からも敬服されているのに対して、藩領の大庄屋は、村民に対して權威をもつて臨み、領主に対して忠勤を励むと述べている。これほどまで総代庄屋を高く評価できるかどうかは別として、少なくともこのような総代庄屋選出の伝統は、維新直後の地域社会の動揺への対処のなかで、兵庫県政に引き継がれ、より整備されていくことになる。

2 地域社会の動揺と藩・県の対応

維新直後の地域社会の動揺 幕末は、天候が極めて不順で、何度も凶作にみまわれた。これにより八部郡の幕府領各村では、凶荒に備えて積立っていた社倉の金穀を、慶応二年にすべて使い切つて以降、積み立てることができなくなった。そのため社会はその機能を失はなくなっていった。

維新以降も天候の不順はつづいた。明治元年は水害などで気候不順で、有馬郡や明石郡で不穏な状況が生まれた。翌明治二年も、摂津では夏の水害・秋の冷害のため、米収は例年の半作という状況となり、農村では村民の動揺が広がっていた。

幕末以来、郷学校設置、祭祀の仏式から神式への転換、郷蔵の藩による管理などの藩政改革を行っていた

三田藩では、藩政改革への反感と凶作が結びつき、同年十一月中旬、大規模な一揆が起こった。農民たちは、年貢の六割引、米粃の年賦による借用、郷藏の農民管理、郷学校の廃止、葬式の神式導入廃止、寺院保護などを藩庁に要求した。

藩庁は、これに対して、年貢を五割引にすること、五年賦により米粃を貸し出すこと、葬儀の方法については農民の自由とすること、一揆の首謀者を特定しないこと（この約束はのち撤回され、首謀者として五名が捕らえられ、辰巳屋宗兵衛が死罪とされている）などを認めたため、一揆は終息にむかった。

しかし、同様の状況は、他領へ連鎖的に拡大していった。十一月末には丹波篠山藩や摂津川辺郡の麻田藩領で一揆が起こり、十二月初めには猪名川下流域一八カ村で、小作料の減免や年貢の半減を要求し、村役人・地主などが打ちこわされ、これに対応するため県吏が出張している。

市域内では、大規模な騒動はなかったが、不穏な状況は広がっていたようである。三田の朝野家の日記には、十二月三日の暮れに田安領の農民が道場川原に集結するとの噂が広まり、同村で動揺が起こったこと、灘についても不穏な状況で、いつ騒動が起こってもおかしくない状況であると記されていた。兵庫県も、この状況をつかんでいたようで、大規模な騒動が起こる直前の十月十八日の布令で、最近小作人が集団で、地主に対して小作米の減額などを迫っている状況を指摘し、村内社寺での集会飲食を禁じた。

この騒動以降も、治安状況は不安定であった。県は明治三年一月十七日の布令で、盗賊が横行し「石割」と称して戸口を打ち破るという事態が発生している状況を指摘し、盗賊が出た場合、近隣の家々で申し合わせ、鐘や太鼓などを合図として、意口や匕首（あいくち）などで武装し、これを補縛すること（なお抵抗した場

合は殺害を許可)を命じている。

一揆という形を取らない合法的な訴願は、市域においてもみられた。八部郡大手村では、明治二年四月八日、村民からの年貢免除要求を抑えきれないことを理由として、村役人は定免(年貢定額納)であるが、特別に年貢を免除をしてくれるように願ひ出た。また同年十月十四日には、旧幕府領下灘組の諸村は、年貢上納の俵詰が五斗俵から四斗俵に変更されたことに対して、俵が小さくなることより輸送手数がかかり、負担が増加するとして、これを従来どおりとすることを願ひ出た。

また明治三年六月、下灘組(旧幕領にくわえて御崎村・長田村・池田村)は、兵庫津への助郷金廃止を願ひ出た。明治元年十一月、維新政府によって下灘組は兵庫・神戸の宿駅の附属村とされた。これによって兵庫津の宿駅の費用は基本的に兵庫津で賄ない、下灘組からは若干の助郷金を出すという維新以前の慣行は廃止された。附属村は高割で助郷金を負担しなければならなくなり、下灘組各村の助郷金の額は増額したことがその理由であった。

兵庫県は、この願ひ出を認めなかった。村役人達は、七月になると今度は兵庫津屎尿代の値段の引き下げを県に要求した。その理由には、先に述べた助郷金の負担が重く農業経営を圧迫しているのに、汲み取り人足の費用がかさみ、肥料代として干鰯の値段を上回ったこと、兵庫と異なり神戸では屎尿代が下がっていること、兵庫津の衛生を担う役割も果たしており、兵庫津の利益ともなっていること、前年以來村民の強い要求があることが挙げられていた。

兵庫県は、この嘆願をうけて、兵庫津とこれらの諸村との斡旋を行い、翌年には示談が成立したようであ

る。このとき示談内容は正確にはわからないが、維新以前においては、人別に登録された者一人につき、一年にもち米五升・麦六升であったものが、一升強値下げされたようである。明治六年の調査では、さらに値下げされており、もち米二升・麦二升五合と半分以下になっている。

不穏な状況へ

の県の対応

各地で不穏な状況が続くなか、川辺郡での騒動をまのあたりにして、県はこれに対する対応策をいそいだ。騒動の直後、明治二年十二月、「不作難洪なんじゆうを唱え、騒立つる村々もこれ有り右体みぎていの風習押し移り候様にては以之外もつてのほか」として、そうならないように村役人・重立ちがしっかり村民を説諭するよう命じ、村役人から請印を取った。この時、菟原郡魚崎村では、村役人らが、さらにこのことを村民に伝え、村民から請印を取っている。

具体的な救済も始まった。十二月十一日、県は救済のために管内各村に対して、食糧について困っている者の書き上げを命じた。この調査は、同日近隣の大阪府・生野県にも照会されており、直轄府県の間で救済政策が異なることがないように相互に調整されたようである。調査にたずさわった村役人たちは、救済の対象として多数の困窮者を書き上げた。これに対して、県は救済者を身寄りのない老人や子供、凍死寸前の者という狭い範囲に限定しようとした。翌明治三年一月、県は村役人による調査が十分でないことを理由として、県官が直接村を回って再調査を行った。その結果は、二月に村役人に通達された。結局この再調査をうけて、県政府が直接救済したのは、のち大阪府に管轄替えとなる豊嶋郡も含めた摂津の管轄区域でわずかに六七人救済石高で二石四斗と非常に狭いものにとどまっており、対象者をできるだけばらという県の意図がそのまま反映したことがうかがえる。

第一節 維新変革と地域社会

表 15 明治2年の凶荒に対する寄付

摂津全体 米 934石9斗8升4合 金 575両2分187文5分
麦 3斗5升

口妙法寺村	12両	岩屋村	29両2分220文	新在家村	440両
東須磨村	9両1分110文	水車新田	5両1分30文	横屋村	50両1分150文
上谷上村	40両	魚崎村	132両	住吉村	27両200文
石井村	18両3分50文	住吉村	74両3分50文	畑原村	6両72文
西小部村	86両2分100文	東明村	61両2分100文	篠原村	54両1分150文
荒田村	33両1分30文	御影村	682両	菟原郡 計	1,634両112文
藍那村	24両	青木村	270両160文		
烏原村	50両3分	徳井村	24両	船坂村	22両2分10文
八部郡 計	274両3分90文	石屋村	140両3分50文	上山口村	60両240文
		打出村	208両	湯山町	121両
稗田村	35両200文	深江村	191両3分90文	有馬郡 計	203両3分
河原村	17両2分100文	大石村	183両40文		

(注) 村名・数量・合計とも史料記載どおり。

資料:「兵庫県史料」11

県は、実際には多数にのぼる困窮者の救済を、地域での相互扶助によって処理しようとし、村役人らにその実行を強く求めた。一揆になれば打ちこわしの対象とされかねない財産家は、村役人の要請にこたえ、摂津の管轄区域で、多額の寄付を行った(表15)。県がまとめた市域に関連する各村ごと寄付額合計では、御影村の有志者からの寄付が一村で六八二両もあることに見られるように、菟原郡の酒造地域の寄付額が極端に大きかった。そこには村内に多くの困窮者を抱え、不穏な動きがあったことに対する酒造業者の対応がうかがえる。なお政府は明治三年十月、寄付者に対して、寄付の割合に応じて慰労金を渡した。救済政策を進める一方で、県は不穏な状況が生まれる根本的な原因の一つに、村入用の扱いが村役人の専断のもとにあり、かれらが「私慾」によってこれを運用している点に求めた。

明治三年に入ると県は村役人の専断を防ぐための

何 年 村 入 用 帳	
一金	村 小 入 用 是ハ庄屋給定便給非人番給筆墨紙蠟燭代自普請所修復入用 諸人足賃其外鎮守祭礼入用等々諸入用
一金	村役人出役入用 是ハ御用村用ニ付村役人御役所其外へ出役諸入用
一金	郡 中 割 入 用 是ハ御役所ヨリ申達候郡中割諸入用
助 郷 入 用	是ハ駅所助郷入用
右ハ去何年村入用村内一同無申分割合候処書面ノ通相違無御座候、尤廉 限委細ノ書訳ハ村方ニ控帳有之候間、何時ニテモ御入用ノ節ハ差出可申 候、若不正路ノ割合於有之ハ村役人共御咎可被仰付候、以上	村役人連印
年 号	村 役 人 連 印
月	
日	

図 4 明治 3 年兵庫県の村入用帳雛形

したがって各村が入用帳を直接県に提出することとした。また県はこの改正により、村役人による村入用帳簿の非公開を是正し、一般農民へ村入用帳簿を公開しようとした。さらに十月には、名主庄屋年寄だけでなく百姓代の任命についても、小前入札の上で選出し、認可を県に願ひ出ることを命じた。

諸藩領の窮乏
とその救済

尼崎藩でも、この不作による町村の動揺をおさえるための施策が進められた。明治二年七月、藩は農民の負担となる助郷をなるべく減らすことを達した。さらに同年十一月には、

不作による貧民の調査を行うことを布達した。菟原郡郡家組では、これを受け、すぐに調査を行うと同時に、

措置を次々としていった。一月十九日、家格や身分と深く結びついた庄屋の帯刀を禁止、同月、庄屋年寄入札を村が願ひ出た場合、不正がないように県庁へ入札した箱を封印したまま運び、そこで開票することを規則として制定、二月十七日には郡村に関する規則を改定し、規定を綿密化し、県が村入用帳の書式様式を作成し(図4)、それに

藩に対して米の拝借を願い出た。

尼崎藩領の各村でも窮乏は激しかったようである。藩は各村が貧民調査の際に非常に多くの貧民数を書き上げることを予想し、事前に貧民の数を全戸数の三分の一までに止めることを指令した。そしてこの調査をもとに、翌年四月、藩から各村の窮乏者に対して御救米が渡された。これは、先に述べた兵庫県の救済と同時期に行われており、おそらく近隣の府藩県の密接な連絡のもとに行われたものと思われる。

明石藩域でも天候不順は深刻であった。押部組では、慶応元年（一八六五）の水害によって、明石川が氾濫、組内のいくつかの村の田地に砂が入り、荒れてしまった。その後も天候不順の年が多く、さらに天災に加えて、明治二年には疫病がはやり、人口が大きく減少するという事態に立ちいたった。

福中村では、三〇年程前には、二〇軒を数えた家数が、明治四年には、わずかに七軒へと減少した。また栄村では、かつて七〇軒三八〇人であったのが、明治四年には四八軒二六五人になり、しかもこのうち三五軒は、新たに稲を植え付ける資金さえない状況であった。

村を単位として年貢の納入を行なう村請制では、たとえ人口減で耕作されない土地がでて、村はその土地の年貢を出さなければならぬ。したがって、もっとも荒れた田地を村の総作地として村民全体で耕さなければならなかった。ところが人口が減少すると総作地を満足に耕作できなくなり、その結果年貢の滞納や人足役に出ることがさらに困難になっていく。そのうえ村外からその村へ入作している者の負担も重くなり、そのことは村外の人間が出作を引き上げ、いっそう耕作を困難にするという悪循環を生みだし、これがさらに人口減につながっていくのであった。

表 16 明石藩押部組内困窮村に対する藩の救済額

村 名	救 済 年 次	救 済 額	明治 4 年嘆願
福 中 村	～明治 3 年	合 計 180俵	18石
栄 村	不 詳	不 詳	25石
繁 田 村	明治 3 年	27俵	19石
繁田村入作者	文久 2～明治 3 年	毎 年 1 貫目	(1 貫目)
神出南村(一部)	安政 2～元治 1 年	合 計 96俵	3石
	慶応 1～明治 3 年	毎 年 8俵	

(注) 明治 4 年は押部組内で一括して嘆願されたもの(繁田村入作者のみ繁田村独自に嘆願)で、9 月 28 日明石県への嘆願が却下されたあと、再度、10 月 7 日嘆願した際の額である。なお嘆願が受け入れられたかどうかは不明。

資料:「池田家文書」

表 17 明治 2 年兵庫県宗門人別改五人組帳前書の内容

- ① 政府から出される制札や布告を堅く守ること。
- ② 五人組は、町では家並、村は最寄でつくり、悪事をおこなわないよう監督しあうこと。
- ③ 父母に孝を尽くし、家内親族は家業に励むこと、特別の孝行者や勤労者は届け出ること。
- ④ 変死や異変があれば届け出ること。
- ⑤ 田畑永代売買の禁止。
- ⑥ 賭博、勝負事禁止。
- ⑦ 衣類・諸道具については出所不明のものは買わないこと。
- ⑧ 新規の社寺建立や祭典の施行は禁止。
- ⑨ 社人・僧侶・山伏への借宅禁止、県の免許を持たない勧化や配札の禁止。
- ⑩ 村入用の削減。

資料:「武井報效会文書」



写真 14 明治3年藍那村宗門人別五人組帳記載例

困難な状況に立ち至った福中村・栄村・繁田村・神出南村（二部）では、藩に対して、御救米の付与を求めた。これに対して明石藩は廃藩まで米を下げ渡しつづけた。また繁田村では出作人を確保するため、出作人への救助を藩に求めており、藩はこれに対しても、毎年銀札一貫目を慶応元年以来下げ渡した（表16）。

宗門人別改五 人組帳と戸籍

新たな県の統治にとって、地域社会の把握が重要視されたことは先に述べたとおりであるが、その点で戸籍の作成は重要な意味をもった。

兵庫県は明治二年一月、それまでの宗門人別改帳および五人組帳を合体し、さらに内容を全面的に改め、「宗門人別改五人組帳」をつくることを命じた。

幕末の八部郡藍那村の宗門人別帳・五人組帳には、それまで前書がなかったのに対して、ここでは表17のような内容を守るという前書をもつ形式に改められた。また藍那村の帳面には、写真14のように生業を家を単位にとらえようとして、使用している大工や木挽（こびき）を一つの家の内に記載させた。これは維新以前の宗門人別改めにはないものであった。県は、この形式による宗門人別改五人組帳を三月に提出することを求め、県内各村もこれに従ったようであるが、なお完全にこの形式がと

表 18 明治3年宗門人別改五人組帳の前書で新たに付加された事項

- ① 百姓に似合わない風体で遊業を行い、喧嘩口論を行う者を訴え出ること。
- ② 衣服については簡素にすること、礼式においても同様。
- ③ 盗賊・悪党人や変死や異変があれば訴え出ること。
- ④ 土地の質入については、年限証文に庄屋・年寄・五人組加判のこと。
- ⑤ 捨て子が出ないよう五人組で監視せよ、捨て子を見つけたら、見捨てず、村で養育した上で県へ訴え出ること。
- ⑥ 社人・僧侶・山伏・えた・非人への借宅禁止。
- ⑦ 他所者の借宅は、出所・家業を調べ、たしかな請人の手形を取ること。なお帯刀人の借宅禁止。
- ⑧ 行方しれずになり、36ヵ月たったものは、県へ訴え出て指図をうけること。
- ⑨ 往来で倒れた者は養生させ、歩けなくなった者は迎えを呼んで引き取らすこと。
- ⑩ 火の用心とくに灰小屋からの出火が多いので注意、出火の際は、村中打ち寄って消火すること、とくに郷蔵・高札場などを大切にすべきこと。
- ⑪ 諸作物は、種を精選すること、田畑の荒れは念入りに手当ですること、なおそれでも荒れた時は届け出ること。
- ⑫ 道路・堤防・橋梁などの破損がないように営繕すること。
- ⑬ 堀を埋め、道を狭め、秣場や山林をみだりに伐採することを禁止。
- ⑭ 年貢仮免状は、高札場・郷蔵の二カ所に張り出すこと、皆済の場合も同様。
- ⑮ 年貢は、確かな米を選び、しっかり俵詰し、日限までに納めること。
- ⑯ 役人が村に止宿する際の馳走や金銭の受け渡し禁止、村民寄合の際の酒肴の禁止。
- ⑰ 庄屋年寄は、家柄でなく、能力で選出すること。

資料：「魚崎財産区文書」

られたわけではなかったように、藍那村の帳面は、旧旗本領であったときと同様の前書が書かれていた。

この形式の人別帳は、村役人の能力による選出など明治三年に入って明確化してくる県の政策を新たな前書(表18)として加えた上で翌年三月には提出されており、板宿組諸村や藍那村や魚崎村など市域の諸村で、これに従った人別帳の控えが残されている。

明治三年末、兵庫県は、この人別帳にかわって、全国的に準拠することとなっ



写真 16 明治3年藍那村宗
門人別五人組帳(表紙)

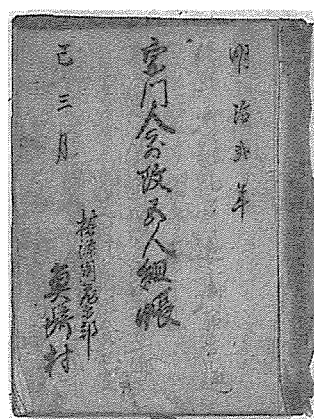


写真 15 明治2年魚崎村宗
門人別改五人組帳
(表紙)

ていた京都府の戸籍制度を参考に、独自の戸籍制度をつくり(兵庫県戸籍)、これに基づいて戸籍の作成にかかった。

この戸籍作成は、維新政府の政策に必ずしもそうものではなかった。政府としては明治三年六月には、それまでモデルとされていた京都府の戸籍制度にかわる新たな全国的な統一の戸籍を作成することを各府県に布達しており、各府県の戸籍作成はその実施を待つはずであった。

ところが人々の流入の多い開港場を抱え、酒造業をはじめとする諸産業が発展し、人々の流動が激しい兵庫県においては、戸籍作成は猶予ならないものであった。そこで兵庫県は、中央の新たな戸籍制度を待たず、準備していた戸籍本文と「市郡心得条目」という前書にあたるものからなる戸籍制度を完成させ実施にうつした。

この制度による戸籍は、翌年六月には開港場の近辺の村で作成された。政府はこの事態をうけ、同月兵庫県の施策を承認した。

この戸籍は、生業全体を把握しようとする点で、兵庫県宗門人別改五人組帳をさらに発展させたものであった。こ

[illegible]

ここでは記載様式(図5)でわかるように、下段の親族記載に加えて、上段として家別の資産調査をきめ細かく記載するものとなっており、それ自身が社会調査的な役割も果たしていた。

さらにこの戸籍は、町村内のすべての身分を記載する点で特徴をもっていた。平民（地主・借地・借家）・社務人・寺院・非人番・小屋住非人・えた・「来住人并奉公人假」、という順に個別の戸籍をあわせ、さらにその合計を記入する方法をとっており、身分別編成を抜けきらないながらも、町村内のすべての人々を戸籍という形で一元的に把握したのである。

この兵庫縣戸籍のもつ村内の人間の生業を含めた全般的な把握という方向は、村内にある複雑な社会關係を整理していく側面をもった。八部郡西尻池村は、近世の領主との關係にもつき古検・新検・新料の三組に分かれ、組ごとに庄屋が置かれ、人別帳もそれぞれ別につくられていた。西尻池村は、兵庫縣戸籍作成にあたって、明治四年六月、

戸籍をそれまでと同様に別につくるのではなく、村内全体でつくることを願い出た。その理由は、古検・新検・新料の三つが地理的な区分でなかったため、実際の村民の居住・土地所有は複雑に入り組んでおり、別帳では人と土地を一度に取り調べる戸籍法に対応できないことがあげられていた。

第二節 廃藩置県後の地域社会の変化

1 戸籍による人民の把握

壬申戸籍と「四民平等」政策

明治四年（一八七二）四月、政府は戸籍法を公布し、これを全国で画一的に実施した。この法令による戸籍は、明治五年中に作成することが規定されていたため、この年の干支の名をとって、壬申戸籍とよばれた。ただし三府（東京・京都・大阪）および開港場をもつ府県は、すぐに作成に入ることが規定されており、開港場神戸をもつ兵庫県もこれに従った。八部郡各村では、明治四年八月に戸籍の作成を具体的に始めた。藍那村では翌年五月にはほぼ完成しており、市域中の兵庫県管轄区域の町村でも、同様に戸籍作成が進行していたとおもわれる。

この戸籍の特徴は、その前文で国家が保護すべき人々を一般的に把握すると述べている点に明確に表れているように、人々を身分でなく、居住地でとらえようとするところにあった。したがってこの戸籍では、華族（旧大名・公家）・士族を含めたすべての人々を居住地の家番順に記載した。この点でこの戸籍は、身分により帳面を別にするそれまでの兵庫県戸籍と大きく異なっていた。また、人々を国民として一般的に把握する

ことにその主旨を置いていたため、兵庫県戸籍にあった土地所有や詳細な職業記載という社会調査的な側面はなくなった。

七月の廃藩置県により統治身分としての士族が解体し、政府の官僚が統治を一元的に担うようになったことを受けて、この戸籍を端緒として始まった身分による区別をつけない行政は、全般的に「四民平等」政策へと拡大していく。

八月には、華士族平民間の通婚の許可、えた・非人などの称を廃し、身分職業とも平民同様とする賤民身分の廃止（いわゆる「解放令」、無礼打ちなどの武士の特権廃止などの措置がとられた。また明治五年一月に改正された戸籍法では、それまでであった住民の土地移動を制限する監督官庁の許可制が廃止された。これによって、戸籍における身分記載は原則的に廃止される。たとえば先にみた藍那村の宗門人別改五人組帳では、大工や木挽が主人の家に従属するものとして記載されていたが、これに対して壬申戸籍の控えでは、このような従属身分はいっさい記載されなくなった。

戸籍法と行政 旧来、町や村という区分は、町ならば町人身分の者が居住し、村ならば主として農民から組織の変化 なる百姓身分の者が居住するというように身分と切り離しえないものであった。戸籍法は、

身分によらず居住地を基礎として人身把握を行うものであったから、身分と直結した町や村と異なる、新たな戸籍業務のための区画（戸籍区）と業務を取り扱う人物（戸長）を置くことが規定されていた。具体的には戸籍区は、近世以来の村を七、八カ村を組み合わせてつくることとされた。

第一次兵庫県は、明治四年八月十四日、県内を六四区の戸籍区に分けた。市域は、神戸および周辺農村が

第一区から第五区、兵庫津が第六区から第一〇区、八部郡が第一一区から第一三区、有馬郡が第一四区から第一六区、菟原郡が第一八区から第二〇区に属し、各区に戸長一人が置かれた。

この区割は、旧幕府領の組合村を基準としてこれを組み合わせたものであった。第一一区は下灘組と同じ、第一二区は神戸近郊を除く中灘組各村、第一三区は山田組と同じ、第一八区は芦屋組、第一九区は新在家組とほぼ同じであり、第二〇区は、熊内組と稗田組を合わせたものであった。

この戸籍区決定にあたって、県は、下灘組諸村と中灘組のうち神戸近辺を除く山手の口妙法寺・奥妙法寺・車・白川の四村を一つの戸籍区とすることを計画した。これを知った下灘組は、八月八日、山手の村とは地理的に離れていること、貢租の納入をはじめとしてそれまでの組合村が行政上の重要な位置にあったことを主張して分離を嘆願し、これを認めさせた。その結果山手の四村は第一二区となった。このようにみるなら組合村と戸籍区との基本的一致は、単に県の施策としてそうだったというだけでなく、村の側からも期待されていたのである。

この戸籍区は、第二次兵庫県成立による管轄区域の変動により、明治五年二月、五〇区に編成を変えられた。市域では尼崎藩領や三田藩領を含めた区画に変更されたことにより、区の呼称番号が変更された（133頁図6）。また同時に、兵庫県は戸長給与の徴収方法を、寄留も含めた現人口一人につき年間一銭と決めた。

兵庫県の戸籍区が旧組合村を基本的単位とし、村側もこれに呼応していったことは、戸籍区に戸籍の作成と管理以上の意味をもたせていった。

第一一区では、旧総代庄屋である武井善左衛門が戸長に就任した。先述したように総代庄屋は名目的には

廃止されていたのであるが、この武井の就任は、事実上、総代庄屋の機能を戸長にもたせていくことになった。明治四年十二月、武井は一区に当たる村々の総代として、戸長名で旧藩への貸借関係がないことを県に上申した。

翌明治五年の一月には、第一一区の諸村は、各村の庄屋・名主・年寄の連印のもとに五カ条にわたる「村々規則」をつくり、この状況を制度化した。ここでは戸長は、戸籍だけでなく「御用万端」を勤めるものとされた。また戸長の選出は組内村々より見立て、県庁が決定するとされた。このように戸長のあり方は、実際にはほとんど旧来の総代庄屋のあり方と変らないものだった。

なお規則では、戸長の事務の補佐に、村々で相談の上、副長を置くとした。この副長設置については、明治五年四月、武井戸長からも県に嘆願されているが、実現しないうちに、後に述べる大区小区制という抜本的な制度改革が行われたようである。

戸籍法は、明治四年七月に出された大小神社氏子取調規則と一体のものとして作られていた。この規則によりすべての人民は、どこかの神社の氏子となり、氏子札を持つことが強制された。しかも他所へ転居した場合、その神社の氏子札を併わせ持つとされた。ここでは神社の氏子であることは、個別の神社への人々の信仰の問題とは関係なく、むしろ国家の宗祀とされた伊勢神宮を頂点とする神社体系に、戸籍によって把握された全国すべての人々を組み込み、彼らがすべて天皇による統治の対象であることを明確にしようとするものであった。

したがって、氏子取調べの業務において戸籍を扱う戸長の位置が極めて重要であった。氏子札の受け渡し

表 19 壬申戸籍作成に関する第11区内氏神および氏子調査（明治5年3月）

神 社	所 在	氏子戸数	氏 子 村
長田社	長田村	727戸	長田村・西代村・池田村・西須磨村・東尻池村 西尻池村・吉田新田
証誠社	大手村	861戸	駒ヶ林村・野田村・板宿村・大手村・東須磨村
八幡社	御崎村	19戸	御崎村
八幡社	多井畑村	77戸	多井畑村

資料：「武井報效会文書」

や死亡した場合その返還は、直接本人と神官の間で行われるわけではなく、必ず戸長を介して行われることになっていた。

板宿組の場合、戸籍取調べと氏子札（守札）および家番が書かれた表札の配布は同時に進められており、氏子札六千六百枚は、戸長によってまとめて兵庫津の指物屋宋兵衛へ注文されている。明治五年三月に第一区の武井戸長は、氏子の調査を県に提出しており、この頃までには氏子取調べ・戸籍作成とも、一応終了したようである（表19）。

しかし、特定の神社と深く結びつき、祭礼のときの参加権など町や村の構成員の権利にも関係していた氏子の性格を、地域に居住しているすべての人々を一般的に対象とする行政の論理に従うものへと変えていくことには無理があった。そのため、政府による氏子取調べは、早くも翌明治六年五月には中止されてしまうのである。

「四民平等」 統治身分としての武士を解体した点で「四民平等」政策は大きな意味をもったが、個人ではなく村を単位とした租税徴収である村請制の継続や、士族への秩禄支給など、身分により国家への義務や権利にはなお違いがあった。また町村の具体的な運営自身も、近世以来の身分的な秩序を引き継いでいた。

しかし「四民平等」を統治の原則としたことは、身分的な関係をなお前提とする村や組合村の運営にも影響を与えた。

その一つは、いわゆる「解放令」である。明治四年十一月に提出した「解放令」に対する請書で、明石郡のあるかわた村は、これからは「百姓」になったのだから、「賤業」に就かないようにして「百姓一遍大切に相勤め申すべく候」と述べた。ここでは「賤業」に緊縛されているがゆえに差別されていると彼らが考えていることがわかる。それゆえ差別から抜け出すためには、「賤業」を止めて実態としても「百姓」になることが必要であると意識されたのである。菟原郡の村では明治四年名を「新生村」と変えているが、そこには同様の意識がうかがえる。

しかし、この考え方を実際に移すことは、それまでかわた村であるがゆえに、諸権利に格差をつけていた周辺の村との緊張関係を高めることになった。姫路県では、十月神崎郡を中心に「解放令」に対する農民の不満が契機となって、政府の「四民平等」政策に反対する大規模な一揆が起こった。先に述べた請書は、この一揆への対処として旧かわた村に求められたものであるようで、請書では、隣村との関係は慎重におこない、みずから強引に交わるようなことはしない、職業が自由になったことによる隣村との口論を引き起こさないように慎んで行動することが約束されていた。住吉村では、みこしをかつぐ権利の問題としてこれがあらわれた。住吉村と近隣の魚崎村・横屋村・野寄村・岡本村・田中村・西青木村を合せた七カ村の氏神であった住吉神社では、神社の大きな祭りとして六月晦日に行われる夏祭りがあり、その際にはみこしが各氏子村を廻ることになっていた。そのみこしは、七カ村が回り持ちでかついでいた。

しかし、被差別部落のみは、この順番からはずされていた。いわゆる「解放令」をうけて以後の明治五年の祭礼に際して、被差別部落は平等にみこしをかつぐ要求を出した。しかしそれは、拒否されたため実現しなかった。明治十二年ふたたび要求が提出された。その要求に抗しきれないと村々が考えたためか夏祭りでのみこしかつぎは中止された。さらに秋の祭礼でもかつがせるよう要求が提出されたが、戸長がこれ进行处理しなかったため、兵庫裁判所へ十月ごろ被差別部落の側から、訴えが出された。

兵庫裁判所は戸長を十月十一日呼び出して説論をおこなった。裁判所から被差別部落の人々にもかつがせる方向で説論された戸長は、村内各町にこれをはかったところ「先例」にないということでこれを拒否するとの返答が戸長へ行われた。このため直ちに大阪上等裁判所に控訴が行われた。明治十五年二月十六日、上等裁判所はみこしを改装した際、出金がなかったこと、祭典費を出していることはみこしをかつぐ直接の根拠とならないことを理由に、被差別部落側の主張を退けた。

そこで、被差別部落側はさらに大審院への上告にいたり、みこし改装に出金しなかったことは近世においてえたであつたためであり、他町では改装以降移転してきて出金していない者もみこしをかついでいる、「今日、明治ノ聖代ニ遭逢シ穢多ノ称ヲ廃セラレ一視同仁権義均一ノ人民」であるから住民として祭礼に参加するのは「至当ノ条理」である、また明治四年以降祭典の費用を平等に負担しているのであり、負担の義務を負わせながら権利は与えないというのは不当であると主張した。明治十五年九月二十六日、大審院はこの主張をほぼ認め、みこしかつぎにこの被差別部落の参加を拒否することはできないという判決を下した。

徴兵令 身分としての士族の解体は、かれらが軍事力を担っていただけに、これとかわる身分に基づか

制定 ない新たな統一の軍事力の創出を必要とした。明治六年一月九日、国内の治安維持を中心とす

る軍事機構が、東京・仙台・名古屋・大阪・広島・熊本の六鎮台制に整備された。この軍事力の担い手は、国民皆兵主義にもとづく徴兵制度に求められた。

徴兵制度は、明治五年十二月二十八日の全国徴兵の証書および「徴兵告諭」と、これを具体化した徴兵令が明治六年一月十日に発布されたことにより開始された。徴兵方法は満二〇歳の男子を徴して徴兵検査をおこない、合格者から抽選で、各鎮台に必要な兵数だけ服務させるものだった。服務期間は常備軍三年、年一度の短期服務期間が課される二年の第一後備軍と、特別の招集にそなえる第二後備軍二年の合計七年間とされた。また一七歳から四〇歳までの男子は全員国民軍として兵籍に登録され、非常の際には動員されることになった。

徴兵令には、おおくの免役条項があった。それは①肉体的理由（身長不足など）、②官吏や政府の許可した学校生徒・洋行者、③戸主とその相続者（嗣子・養子・独子・独孫など）であり、③の条項は徴兵によって重要な労働力がうばわれることで、家業の維持と租税の負担が不可能にならないようにもうけられたものである。さらに④代人料二七〇円を納入すれば、常備・後備とも免役された。この額は下級官員の年俸にひとしく（一三等出仕で二四〇円）、よほどの資産家でなければ出金できないものだった。

徴兵令の施行は、新たな負担を人々に課すものであったため、その実施に対して各地で一揆をとまう抵抗をうけた。徴兵令の趣旨を理解しないものが騒いでいるという認識の下、兵庫県は、その実施において直

接の任にあたる各村の戸長・副戸長・什長らに徴兵令の趣旨を徹底し、その事業に協力するよう説得をつよめた。兵庫第三区（旧板宿組）では、明治六年五月、このような説論に対して、戸長・副戸長・什長、各村三人および区長代理が、自村の村民に対して徴兵令へ協力するよう説得するという内容の請書に印鑑を押して県に提出した。

このうち徴兵のための調査が始まり、第三区では八月には終了した。その結果は国民軍に編入される者一四四八人、二〇歳の徴兵者一六人、免役願者六六人となっている。翌年九月の調査では二〇歳の徴兵年齢者二三八人中・免役該当者二一三人となっており、圧倒的多数が免除対象となっていた。前記の条件に照らして考えると多くのものは、養子縁組などにより戸主およびその相続人の規定をつかい、徴兵から逃れたことがうかがえる。

明治十年に西南戦争が九州で起こり、徴兵制の軍隊が実戦にかりだされるようになると、徴兵適格者は次々徴兵されていた。しかし戦場へ駆り出されることへの不安は強かったようで、魚崎村から大阪鎮台へ工兵として徴兵された者は、行方知れずになっている。政府はこのような者への探索をつよめ、親類に対して見つけ次第再入営させるとの請書を提出させた。

徴兵忌避によって免役者が政府の意図をこえて拡大したため、兵員数が不足する事態が生じた。そこで政府は徴兵忌避を防ぐため、明治十二年（養子条件の制限など）、十六年（代人制の廃止と免除をやめ、猶予に変更など）二十二年（猶予規定の廃止と徴兵令の改訂をおこなった。明治二十二年の改正により、ほぼ国民皆兵主義の実態がそなわり、そのもとで徴兵忌避者の処分も厳しくなり、刑事罰に処したうえで優先的に徴兵することと

なった。この改正は徴兵忌避への対処だけでなく、その背景には朝鮮との緊張関係が高まったため起きた壬午(十五年)、甲申(十七年)両事変以降の軍事力の増強路線があった。軍隊の編成の上でもこの年には、国内治安を主な目的とする鎮台制が、海外への派兵を基本とする師団制に改められた。

2 大区小区制期の地方行政

兵庫県の

一九区制

廃藩置県後旧支配身分である士族もふくめたすべての土地人民の把握が一元的に行われることになったため、戸籍業務だけでなく、地域運営は全体として、身分から居住地にもとづくものに変えられていった。明治五年四月九日、政府は農民身分の役職である庄屋・名主・年寄などをすべて廃止し、土地人民に関係する一切の事件をあつかう役職としてこれを戸長・副戸長と改称することを布告した。この法令によって、庄屋・名主などの農民身分にもとづく役職と、戸籍にもとづく戸長と戸籍区が廃止され、新たに身分に関係なく地域全体を統括する区画・制度がつくられることになった。兵庫県は、区画に大小がなかったが、飾磨県では、ほぼ郡単位を大区とし、組合村単位を小区とした。飾磨県のように区画を大区・小区の二段階にわけた府県が多かったこともあり、これを大区小区制度という。

兵庫県では、この年六月から九月にかけて、地方制度の大改正がおこなわれた。旧来の戸籍区二、三区程度の区画を一区とし、県下を一九区に区分したため、これを一九区制という。神戸市域では、これにより神戸が第一区、兵庫および旧中灘組の村が第二区となり、八部郡の旧第一区が第三区に、菟原郡の旧一四区・

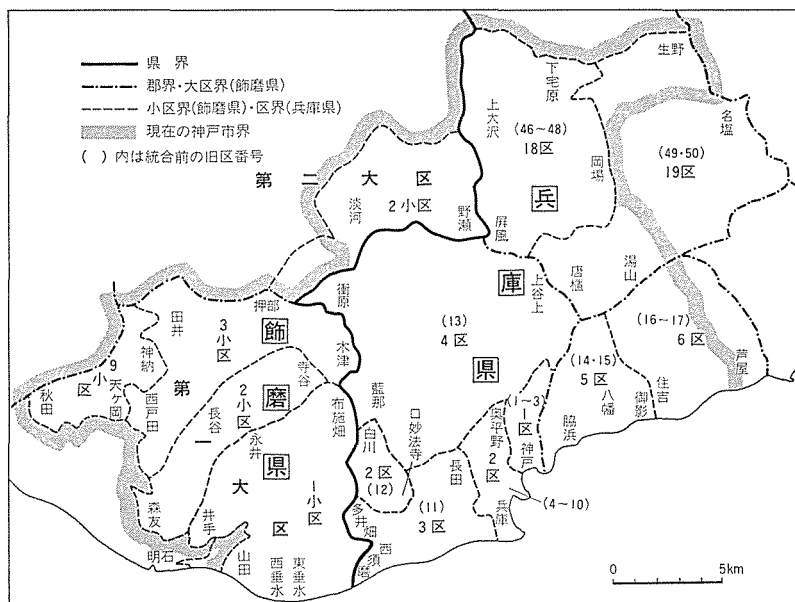


図 6 明治 5 年の区制

表 20 19区制における区長・戸長・副戸長・什長の職制 (兵庫県)

区 長	布告布達の区内への通達・戸籍事務・風俗規制・什長決定・区内諸事上申など。
戸 長	布告布達の村内への通達・戸籍調・風俗規制・什長選定・村内諸事上申・租税とりまとめ
副戸長	戸長に準じる
什 長	区長・戸長からの伝達を各戸に通達、戸籍調、租税区入費村費の割り当て

第二節 廃藩置県後の地域社会の変化

一五区が第五区、旧一六区・一七区が第七区となり、有馬郡の旧四六区・四七区・四八区が第一八区に、旧四九区・五〇区が第一九区となった(図6)。

この区ごとに区長もしくは副区長一名がおかれ、彼らを中心に区での諸事務を遂行するために「会議所」が設けられた。また各村には戸長と副戸長がおかれ、さらに村内一〇戸を標準に什長がおかれた。県による各役員の職掌は表20のとおりであるが、区長(区)↓戸長(村)↓什長という県の命令の伝達遂行が系統化されている。また県全体としては、県庁とは別に総区事務所がおかれ、ここに区長のうち五名程度が居合区長として詰め、県庁と各小区との連絡にあたった。



写真 17 「副戸長人選札入」
西尻池村

区長・戸長の選出は、区域内各戸によって入札し、それを封印したまま県庁にはこび、そこで開票するという方法がとられ

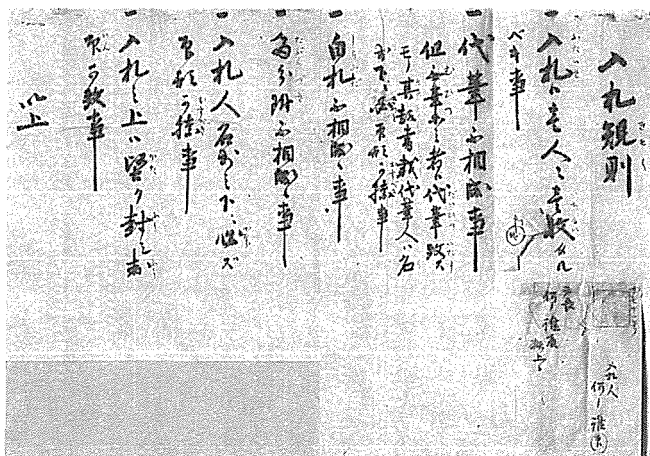


写真 18 「入札規則」(第3区)

た。副戸長は、区長開票の上、県庁に結果と入札の札が送付されることとなった。什長については、区長・戸長相談の上で選任するとされた。この方法には、入札について途中で疑惑がおこることの防止と、区長・戸長の最終選任権の県による確保という二つのねらいがあった。なお入札の方法は、「入札規則」(写真18)によれば、自筆署名捺印(代筆の場合は、代筆人の名前記載の上捺印)で、白票および多数の名前を書くことは禁じられていた。

区の運営 次に区の運営を財政からみてみよう。表21は、明治六、七年の第三区の各村の民費を区でまとめたものの総額である(一緒にかがけてある板宿村の民費は各村の一例である)。ここから全体として

政府の新施策遂行のための費用が多かったことがわかる。また神社の維持や神官の給与や教院の費用が、私的な宗教のための費用でなく、住民全体にかかる費用として位置づけられていた。さらに小学校のための費用が全体の中で大きな比重を占めているが、この費用は各村の民費と区別されて集められていた。これは小学校が、村単位でなく数カ村単位に置かれていたことによると思われる。

明治五、六年の民費の支出の基礎単位は村であったが、区長給与や区の会議所の費用、および選挙の給与については、一括した基準によって区長のもとへ集められたようである。明治九年以降には、これらの費用は、表22のように区内各村の人口・戸数・地価の三つの基準をもとに割り当てられていた。

明治六、七年の民費に警察業務を扱う番人の給与が計上されているが、この番人の名称は、明治八年三月再び選挙と改められ、さらにこの年十月巡査と改称された。

彼らは、県の警察機構の末端に位置づけられていたが、近世の非人番制以来の旧習を引き、その運用につ

第二節 廃藩置県後の地域社会の変化

表 21 明治 6, 7 年兵庫県第 3 区の民費支出

(単位: 円)

費 目 名	明治 6 年	明治 7 年	*1板宿村
布告布達入費	208.403	182	15
県の命令による区内取調入費	161	171.50	16
正副区戸長出頭旅費	231	260	24
区扱所諸費	28.20	82	3
正副戸長以下給与	1,064.028	856	96
県社郷社村社営繕費	27.20	1,080	2
祭典並遙拝式費	42.53	98	0.50
県社郷社村社神官給料	19.75	16	2
教院費	6.751	18	—
検見その他の費用	257.05	165	12
貢租米送付及び貢租金取扱費	279.90	19	25
山林調査費	30.65	38	2
里程調査費	2.25	—	—
戸籍調査費	111.25	—	5
徴兵下調費	29.50	45	6
道路堤防修繕費	358.75	565	47
道路掃除費	13	14	1
用水下水費	89.55	25	4
水防費	61.60	28	3
水廻り給料	172.60	172	8
消防入費	17.50	12	3
番人給料及び諸費	321.888	*250	25
学校入費	805	1,020	—
雨乞費	51.80	—	5
諸雑用費	—	164	—
牢獄賄費	—	2.80	—

(注) *1 板宿村の民費は明治 6 年分, *2 給料のみ。

資料: 「武井報効会文書」

表 22 明治10年前半期第3 区入費の割当方法

項 目	乗 率	金 額
		円
区内総地価 478,574.853円	0.000707	338.087
区内総戸数 1,922戸	0.088	169.044
区内総人口 8,556人	0.0198	169.044
合 計		676.174

(注) 各村ごとにこの乗率によって支出。
地価・戸数・人口による金額は2:1:1になるように調整
されていた。金額は史料記載どおり。

資料:「武井報効会文書」

いては、その給与が民費(区費・村費)であることから明らかなように、区の独自性が強かった。

第三区の明治九年の警察入費の帳簿によれば、第三区では、五名の巡查が、駒ヶ林・西須磨・東須磨・大手・東尻池の各村から給料を受け取っており、また西代村と東須磨村に屯所(詰め所)が置かれていた。これらの巡查は、屯所や給与支払村のみを担当していたわけではない。警察費は、区内全村に割り付けられている区費によって支出するものであり、給与支払村は、一時的に繰り替え払いをしたあと、利子をふくめた額を区費から受け取っていた。

近世からの非人番の旧習は、その名称が再び選卒となってもなお存在していた。明治八年、第三区の武井伊右衛門区長は、選卒が露天商から「場銭」として一店につき二、三銭ずつ集めているという区内各村からの苦情をうけたので、選卒を呼び出して問いただしたところ、かれらは従前からの習慣であり、他区の区長はこれを認めているから、第三区でも認めてほしいと述べた。武井は、これに対して選卒の仕事は人民保護にあり、諸人に迷惑をかけるのは許しがたいし、給与も出しているので、他区はともかくも当区では、そのようなことがあってはならないと述べた。その上で、同年四月二十二日、このようなことの可否をはっきりさせ、旧習を破棄するような布達を出してほしいと、県に上申した。これに対して県は、九月二十一日、選卒の旧習にもとづく弊害を改正す

第二節 廃藩置県後の地域社会の変化

表 23 兵庫県第3区成立時の役員

村 名	戸 長	副 戸 長
東尻池村		末正久左衛門△天宅藤右衛門△ 和田平次右衛門△沢田善右衛門△
大手村	松田半左衛門○	大川弥三郎△兼吉文三郎
西尻池村	池本勘兵衛○	藻川甚右衛門 則光宇兵衛△庄司武一郎△
長田村	井上政兵衛○	大西与次兵衛△平井左兵衛△谷口半兵衛△
板宿村	武井善左衛門○*	土居甚四郎△秋宗浅右衛門□ 武貞六右衛門△
多井畑村	正木太郎兵衛○	久野木弥三左衛門△鷺尾三郎兵衛△
駒ヶ林村	恋田源右衛門△	村上重右衛門△幣磯右衛門△
東須磨村	伊東惣左衛門	森本菊左衛門△友国八左衛門△松浦徳兵衛△
西須磨村	藤田九郎兵衛△	村井六左衛門△猪井九左衛門△ 岡田与次兵衛△藤田清左衛門△
御崎村	室田六右衛門○	山田市兵衛△
池田村	武井善左衛門*	中西重兵衛△中西九兵衛△
野田村	堀内九右衛門○	辰巳五兵衛△西見喜三兵衛
西代村	沢田甚兵衛○	土居弥三右衛門△
吉田新田	末正久左衛門○	

(注) *区長の武井善左衛門の兼任。○は旧庄屋、△は旧年寄、□は百姓代。

資料：「武井報効会文書」

する方法についての見込案を各区に対して提出するよう布達した。

小区の運営を具体的にみると、第三区では、旧総代庄屋、旧第一一区戸長であった武井善左衛門がそのまま区長に選出された。また各村におかれた戸長・副戸長は、表23のように旧来の庄屋・年寄など村役人層がそのまま選出されており、実態として急激に変わったわけではなかった。むしろ兵庫県の場合、近世の町村運営方式が、開明的と言われた神田孝平県令のもとで地域運営方式として制度化されていたという側面が強かったのである。

区には、区長と戸長らが区運営のあり方を合議決定し、戸長が輪番で区全体の事務を遂行する機構として「会議所」が

置かれた。武井報效会文書の中には、この会議所の建物についての図面が残されている(写真19)。

この図面により実際に会議所が建築されたかどうかは不明であるが、この建物の図面には会議所という機構の性格がよく反映していた。ここでは庶務・戸籍・鑑札・雑務などの諸掛が別個に設けられるとともに、「会議所」と記載された合議のための大きな広間が設けられていたのである。なおこのような運営方法は、個別

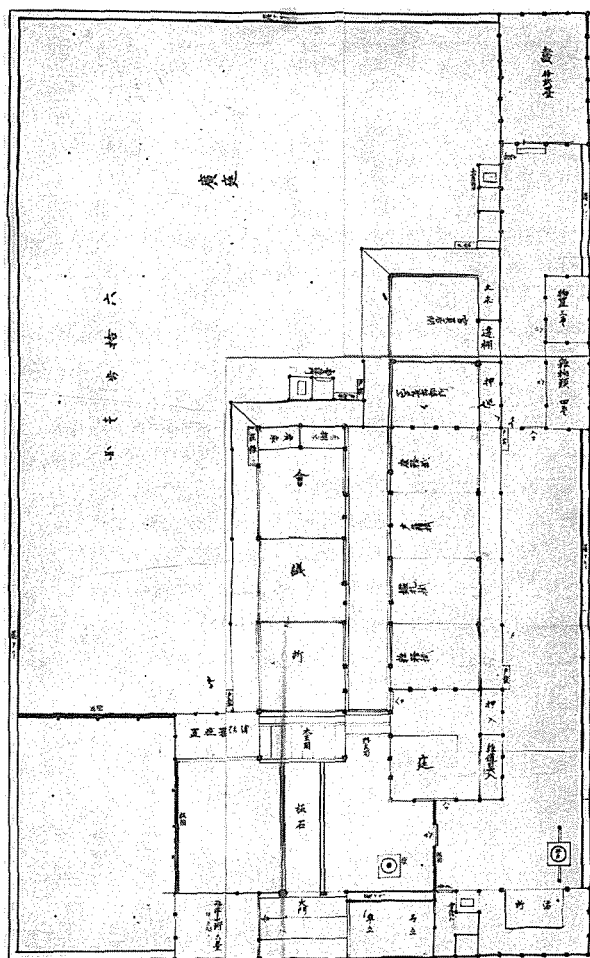


写真 19 第3区会議所図面

の村についても採り入れられたようで、長田村では、村の運営機構に「会議所」という名称を付けていた。

兵庫県の

「会議所」

地方民会

兵庫県は全国にさがけて、「民会議事方法提要」を各村に布達し、県会・区会・町村会を同時に開催する方針をだした。同年十一月二十六日、あらたに「民会議事章程略」「町村会議事心得」が、各町村に布達され、町村会↓区会↓県会と、議会を開催していく方針に変更された。

「章程略」では、町村会は、住民から選出された議事者と議長をつとめる戸長によって構成されるとし、この制度を制定した理由については、五カ条の誓文の、ひろく会議をひらき、物事を公論できめるという趣旨にしたがったと述べている。本来五カ条の誓文は、諸大名・政府上層レベルでの合意をねらって出されたものであり、その理念を住民レベルの地域運営にまでひろげるのは拡大解釈であった。

拡大解釈してまで、会議をおこそうとした一つの理由は、町村住民の合意を得る機構をつくることで、教育をはじめとする県の諸事業を円滑に遂行するためであった。もう一つの理由は、維新以来の村の変化に応じて、あらたな村内合意のための機構が必要になったためである。これについては地租改正と関連をもつため、のちに第三節でのべたい。

「章程略」では、会議開催がかえって町村の混乱をまねく場合は、開催をみあわせてよいとされた。兵庫県第三区では、議事役の選出がこの入札によって行われているが、町村会そのものの実態は不明である。兵庫県は、明治七年五月八日、町村会が整ったとして「区会議事略則」を布達しており、少なくともこの時点では、各町村で町村会がつくられたことがうかがえる。

区会は、各町村戸長と各町村会議員から選出された議員（任期二年）によって構成されていた。年四回開催され、議長は区長とされた。討議内容は、区内開化・郷社運営・諸費の検査・小学校取締・病院・区レベルの水利土木・治安補助・県会議員の互選などであった。ただし町村会とちがい、区会には、区を代表する権限はなかった。区会は町村会と同様、その議決にたいして県が不認可権をもっていた。

明治九年十二月、合併後の第三次兵庫県は、「議事章程」を布達した。区会は、年二回開催となり、議員は各町村戸長および各町村会議員中二名となり、戸長にたいして、町村会議員の比率がたかくなった。区会議長は、議員からの選出も許可され、公選議員による区会運営が、いっそう進展した。

明治八年四月から五月にかけて、区長の会議が「県会」という名称で開催されていたが、この年九月「県会議員選挙規則」がだされ、区長および区ごとに不動産所有者の互選によって選出される公選議員によって構成される県会が開催されることとなった。合併後の第三次兵庫県は、明治十年九月「県会仮規則」を布達、この月二十五日から県会を予定したが延期され、その後、明治十一年七月、政府が府県会規則を公布したため、「仮規則」による県会が行われなかった。

飾磨県の大

区小区制

飾磨県は、明治五年の六月から七月にかけて区画と役員の改正をおこなった。郡を大区とし、八つの小区がおかれた。郡全体が明石藩領であったこともあり、明石市街をのぞいて、大庄屋組の範囲がほぼそのまま小区となった。市域では東浦部組が第一小区、中里組が第二小区、押部組が第三小区、新田組が第九小区とされた。美囊郡の淡河組は、第二大区第二小区とされた（138頁図6）。

飾磨県の場合、大区は地理的な区画わけにすぎなかった。戸長は各小区ごとに一人ずつもうけられており、旧明石藩領では、旧大庄屋が引き続き戸長を勤めることが多かった。第一大区（明石郡）第三小区、第七小区、第二大区（美囊郡）第二小区では大庄屋が戸長に就任した。

この戸長を補佐するものとして、副戸長および副戸長試補が置かれたが、第三小区の場合、副戸長や副戸長試補には旧庄屋が就任することが多かったようである。第二大区第二小区で、旧淡河組の際、大庄屋に対する附庄屋として金穀会計をあつかつていた者が、副戸長として金穀会計をあつかうなど、副戸長についても大庄屋組の機構を引き継ぐ面が強かった。また村ごとに置かれた保長には、旧来の庄屋クラスが就任し、さらに五人組の組頭が伍長と改名して置かれた。

戸長が事務をとる場所として「集会所」が新たに設置された。兵庫県の「会議所」と同様に「集会所」には戸長および各村の副戸長らが交互に詰め、事務をとっていた。

飾磨県では、明治五年八月に県の出張所が廃止されると、大区ごとに副戸長のうち一人が上県し、県庁内で「庁詰」として、自己の小区からの願書・上申や県庁からの指令の通達を扱った。第一大区（明石郡）では、明治七年には第六小区の副戸長がこれにあたっている。

大区小区制導入後、飾磨県では、徴兵令の施行・壬申地券発行・初等教育の推進などの政策をすすめるようとしたが、この政策は必ずしも順調に進んだわけではなかった。

例えば地券発行事業は、土地と地価の調査が租税の増加につながるのではないかとの懸念を農民にひきおこした。これに対して、県は事業の進展のため、明治六年三月、地券発行が増租のためではなく農民の土地

所有の公認のためであり、「固陋（がんこ）之村民」を説諭することが「区内数千人之内より人選」された正副戸長の要務であるとのべ、その成否によって賞罰をあたえたと正副戸長に布達した。県は正副戸長に対して、小区全体の行政を行すべきことを期待したのである。

県は、明治六年四月、小区を村の連合体から県の行政単位にするという急進的な行政制度改革を布達した。この布達で、県は一小区を一村とみなし集会所を村務扱所とところえよと述べ、旧来各村にあった書類を集会所に集めること、旧来、村を単位として置かれていた副戸長・保長を、小区の戸数に応じてその定員を定めることなどを命じた。

しかし実際には小区の副戸長や保長と村の関係は以前とほとんどかわらなかった。建前としての小区への一体化と現実の運営のズレは、政府の政策推進による事務量の増加ともからみあい、種々の問題を引き起こした。その最大の事件が旧明石藩領での騒動であった。明治七年二月末、旧明石藩領の各小区で、農民の不穏な動きが見られた。明石郡の第二小区、第三小区、美嚢郡の第二小区および市域外の明石郡第七小区では、千人単位の農民が戸長の金銭上の疑惑の解明を求めて集会所に集まり、とくに第三小区では、集会所や副戸長宅に農民が踏み込み、これに対して飾磨県は属官・邏卒、さらに明石市中から士族を動員して、騒動を鎮静化し、四〇人余りを首謀者として捕縛した。一連の旧明石藩領での騒動についての姫路始審裁判所の判決原本および兵庫県側探索書（以降「探索書」と記載）を中心に、騒動およびそれを引き起こした地域運営のあり方を見てみよう。

3 旧明石藩領における騒動

貢租納入方 明石藩では、貢米の納入は正米で一度に納入されることが基本であったが、廃藩置県後、制法の変化 度的には三度にわけて納入する三納制となり、現物納でなく金納することも認められた。

旧明石藩領の各小区戸長は、この制度の導入により納期が延びた分だけ、貢租米が食糧や商品の購入に充てられて、納入が滞ることをおそれた。そこで彼らは、従来どおり貢米徴収は年一回とし、集会所が一括して特定の商人に売り払い、政府に対しては金納するという方針で臨んだようで、明治五年末の貢租納入に際して、少なくとも明石郡第二・第三・第七小区、美濃郡第二小区ではこの方法が取られた。この方法は原則と異なるだけに、米を売り出す農民を納得させることが大切であった。そこで戸長はまず各村保長を説得し、保長は各村民をさらに説得してはじめて納入が進められた。

この方針によらない小区もあった。明石郡第一小区では政府へは金納とするものの、農民がみずから売り払う場合は、一石五円納入、小区で一括して売り払う場合は、一般的な定価の二五銭増しと二つの方法が許された。一括納入するかどうかは、村を単位として決められたようで、同小区下皆発村や白水村では、村役人の主導で、村を単位として、一回での貢租米の納入と小区単位での一括販売が進められた。

小区一括金納という方法は、販売を戸長の個人的な裁量にゆだねるものだったから、商人と戸長の癒着を生みやすかった。実際、明石郡第二小区では、明治六年分貢米の購入に際して、副戸長が親族の商人に便宜

をはかっている。また癒着がなくとも疑惑を区民がもつ原因となった。

県もこの状況を察知していた。飾磨県は、明治六年十二月、県達で、明治五年の貢租金納の取扱いについて、小区の戸長らの間に職務を忘れ、自己の私益をはかろうとする者があるため、区内の村が集会所に相談せず、勝手に奸商と陰約を結んだり、売り払った代価を少数のものが主体となって融通したりする状況を指摘した。そしてその是正のため、掛屋（銀行業務者）や身元たしかな人物への販売金の預け入れと、販売および預け入れを行った場合、各村から選ばれた立会人が、これについて証明書を県に提出することを命じた。

第一小区・第二小区での騒動 この県の指令にもかかわらず、そのわずか二カ月後、旧明石藩領の小区で騒動がおこった。明石郡第一小区では、先に見たように、貢租納入について個別の村の独自性が認め

られていたから、騒動は村方騒動という形をとった。下皆発村では、明治七年二月二十四日、村役人が金納の際、納めすぎた分および村中で決定した小区一括納入の際の割増金の返還をもとめて、村民三〇人ほどが村内八幡社に集合し、同夜伍長に対して返還をせまり、割戻しを受けた。

また白水村では、二月二十五日、村内の金比羅講での飲食の席で、米の過納分返還の要求が出た。これについて、その夜村内地藏庵境内で、一五人ほどで相談している途中で村番人に見つかり解散したが、首謀者二人は保長宅へ談判に行き、過米分の米代の借用を認めさせた。

明石郡第二小区では、明治六年九月、戸長が、納入は金納で一回、ただし売り払いは不満がおこらないように各村独自に、という方針を決め、区内保長を集め相談した。かれらは、一回での金納については承諾したものの、売り払い方法については、村に帰って村民と相談してから決定したいと述べたため決定できなかった。

った。

十一月に入り、明石郡の各戸長は集会し、一回で納入、集会所で売り払うことを決定した「探索書」では、美濃郡の戸長も参加したとされる。第二小区正副戸長もこの方針により、各村に対して強い態度にでる。副戸長は、各村からの回答がない状況の下で、独自に村ごとの持米を計算、二二〇〇石を、一石定価より二五銭の割増金を受け取ることで親族の商人と約定した。そして区内各村の米直売りを禁止し、各村ごとの納入米の量を各村保長へ示し、その量に不足した場合は、どこかで米を買い足しても持つて来るようにと指示した。そのかいがあつてか、明治七年一月初旬には、現米の商人への納入はほぼ終了した。ところがこのころから米価が騰貴し、五〇銭の割増金を受け取った者も現われたため、区内の農民の不満が高まり、これに対応するため副戸長は、売り払った米の半額について区内農民の貸借を認めた。

二月十二日、明石市中で出会った今津村・高津橋村の住人が、割増金下げ渡しを集会所へ集団で嘆願することを計画した。彼らは今津村へ帰る途中の新方村・西河原村・森友村および自村の知人へ、自村民および隣村への連絡を依頼した上で、集会所へむかった。

夕方になると多数の農民が集会所に集まり始めた「探索書」によればおよそ一千人。農民に対して正副戸長らは、要求のとおり割増金を下げ渡すと述べたので、集団は集会所の外へ引き下がった。翌十三日に入ると、区内北部からも人々が集まり始めた。このなかで、正副戸長は、割増金を出せるような取引はしていないとして、昨日約束した出金を拒否した。そこで農民集団は再び集会所へ詰めより「探索書」ではおよそ三千人、割増金を五〇銭だすこと、明治五年分の納入についても疑いがあるので帳簿を公開することを要求した。翌

十四日、多人数での出願は強訴にあたるとして第五小区美濃部寛戸長が説諭した結果、退散したとされる。なお「探索書」では、この説諭には、岡崎県参事および斎藤中属、後藤遼卒長があたったとされている。

第三小区での戸長 第三小区でも、貢租納入は、集会所で一括処理し、一回で金納するという方針がとられへの疑惑の拡大 た。金納の際、定価より二五銭割増金を受け取るようになっていた。貢米は、明石市中

の商人中村斉平に販売され、六年十二月中に七、八〇%納入をおえていたが、翌年一月からの米価高騰で納入が遅れ、中村から苦情が寄せられるようになった。

一方、区内の村からは、貢租三納制という規則どおりでの処置が願い出され始めた。北村は、一度の納入では生活が困難となるから、規則どおり四分の一は四月に納入させてほしいという嘆願を戸長に提出したが、正副戸長は、それをいったん認めれば納入体制全体が崩れるとして、むしろ反対に早期の納入を求めた。

こうしたなか、区内人民の疑問・不満を煽る事件が起こった。印南郡のある商人が米価高騰に目をつけ、明石郡内で米五〇〇石買い取りたいと考えた。そこで一石につき二五銭の手数料を払うことを約束して、これを福知山の土族で当時材木を商っていた中路幸義に依頼した。中路は知り合いの県官から明石郡の状況を聞き、普通の交渉では米を手に入れることはできないと考え、官員の探索を装おって明石郡にやってきた。

明治七年一月十八日、かれは第三小区の集会所を訪れ、正副戸長に対して、中村斉平より二五銭多い五〇銭の割増金を出す商人がいるから、区内の人々のためにそこに販売するように求めた。正副戸長は、すでに中村から定約金一千円を受け取っており、他人には売り難く、割増金の増額については中村と示談中である

として、これに難色を示した。そこで二十日、中路は集会所に各村保長および伍長一人を集め、いまだ出していない米があれば、そこへ販売することを提起し、各村も一応承認した。中路が本当に代金を払うかどうか各村が不安に思ったため、結局米は出されず、買付けは失敗に終わるのだが、五〇銭の割増金の提示があったこと、中路が探索を装っていたことなどから、戸長らが割増金を隠匿しているのでないかという農民の疑惑はいつそう深まった。

二月一日、美濃郡三木町の中路の宿所に細田村の藤岡平九郎・山下石五郎がやってきて、戸長の割増金取り込み分の返還および三納制の実施などの嘆願を県に取り次いでくれと頼んだ。田井村の西馬藤右衛門、西村の平井常三郎、西戸田村の川崎常太郎も同様の取次を依頼した。中路はこれに積極的に応じた。西馬から北村保長の分玉良吉も同様の意見を持っているのを聞いた中路は、彼を同伴して分玉と会い、嘆願書を預かっている。このとき分玉は、印路村の元副戸長鞍谷清平も同意見であると述べたので、翌二日、さらに中路は分玉と鞍谷を尋ねたところ、鞍谷は戸長に対する疑惑について語った。

鞍谷が述べた疑惑の内容は、明治五年貢租の割増金七百円余のうち、三二七円余だけが村々に割戻され、のこり三七三円余が不明になったというものであった。実際には、この金は区民から徴収しようとしていた集会所および小学校建設費に充当されながら、決算が小区民に知らされず、未払いの形になっているものであった（事件の判決では、鞍谷が、明治六年八月免職になったことを戸長池田市太郎のしわざと逆恨みし、この未払い割増金のことを県庁に出訴すれば市太郎は免職になると考えてその機会をうかがっており、中路の来訪を利用しようとしたとされている）。

二月五日、姫路市中にある飾磨県大野大属の宿舎へ、中路は預かってきた嘆願書を差し出した。その上で二月十六日、分玉を同伴して大野大属の宿舎を訪ねた。大野は中路に対して、明石あたりでおまえについてよくない噂がたっているの、一度住居に帰ったらどうかと述べ、退席させた。分玉へは、おって県庁で面会すると述べたが、これをみた分玉は、嘆願での解決に否定的な見解をもつようになった。

県官への働きかけは他にもあった。小村の川崎林之助は、薪売りで諸方に出ているうちに、一度に貢租を納入しない小区もあることを知り、第三小区の処置を不公平とおもい、戸長の処置に対する検査を県に願い出ようと考えていた。明治七年二月十四日、姫路市中の宿屋で酒造の件で桜井中属に面会に来ていた福中村藤田太平次と出合った機会をとらえて、かれに桜井へ願い出てくれることを依頼した。藤田はすぐさま桜井と会い、これを述べたところ、桜井は出訴することを勧めたので、両者は小区に帰り、木津村の副戸長に出訴を依頼した。藤田は、十七日夜、副戸長からの訴状をもって姫路へ向かったが、この嘆願への回答がでない内に騒動は起こってしまったのである。

第三小区での

騒動の経過

二月十七日、分玉と姫路に行っていた細田村藤岡平九郎は、同村の山下石五郎・藤岡宇一とともに西戸田村川崎常太郎宅におもむき、中路を介しての嘆願が成功しなかったことを述べた。彼らは、嘆願による戸長の取り調べが急には行いえないと判断し相談をおこなった。

その席で川崎常太郎は、福中村藤田太平次との間で考えた計画を思い起こした。それは戸長への県の探索を実現するため、戸長への探索をおこなわないと騒動が起こるとの状況を疑似的に演出することで、県への嘆願に重みを持たすというものであった。

二月七日、彼が福中村藤田太平次宅へいって、戸長への疑惑を語ったとき、藤田は、戸長に疑惑があるので各村は集合するようにといい張り札を一枚だけ、字がばれないように、自分が用事で出かける姫路で書いてもらい、これを郵便で川崎に送って少しの間張り出してもらい、後日これをもって日頃懇意にしている桜井中属に掛け合えば、実際には集団でせまるようなことをしなくとも、県による戸長の取調べはすぐに行われると述べ、この計画を川崎と実行に移すことを約して、二月八日、大野村副戸長の借金延滞に対する出訴のため姫路市中へ出かけた。しかし姫路に来てから藤田は思い直して、計画の実行を中止しており、この集まりがあったときには、川崎への張り札の送付は行われていなかった。

藤田が計画をいつまでも実行せず、嘆願も困難となったと考える中で、川崎は、この計画を演出でなく実際にすすめようとした。かれは人々を集め、細田村住吉社へ区内村々から集合し、その上で各村保長・伍長から副戸長へ出訴するとの計画を立てた。藤岡宇一がその計画はとがめられるのではと心配したが、川崎は深く心配するに及ばずとして説得し、集会の張り札を下書きした。これを藤岡宇一が四枚清書し、藤岡平九郎らが細田村に帰る途中、西戸田・黒田・細田・和田の四カ村に張り札をおこなった。また十八日、藤岡平九郎らは、中路への嘆願を一緒に計画していた西村の平井常三郎にも計画を話し、西村からの農民の参加を依頼して賛同を得た。

十八日に入って、戸長への疑惑と不満が広がっていた区内各村から、細田村住吉社へ続々と人が集まり始めた。集まった人々は、さらに不参加の区内各村への参加を促すための伝令を送った。鴨谷村伊藤儀之助は、十八日夜細田村から南に下がって、不参加の養田村・下村・福中村をまわり、大野村に入ろうとして、そこ

で同村副戸長とその父親に、当村はほかの村の世話にはならない、集会へは一人も参加させないと参加を阻止された。伊藤はこの態度について苦々しくおもったが、このあと慶明村・印路村へも参加を促して細田村に帰っている。

大野村だけでなく、村役人の多くは、この集会を是認していなかったようで、第三小区戸長が大庄屋であったころ、金銭問題で一時領内から追放され、戸長を逆恨みしていた田井村の西馬藤右衛門は出席しようとして、村役人に止められ、帰宅している。

十九日にはいって、その人数は「探索書」によると千二、三百人にものぼった。西戸田村川崎常太郎らは、旧来の方針どおり、ここで保長・伍長による副戸長への出訴を訴えたがまとまらず、だからともなく集会所へ詰めよることが決められ、農民集団は彼らの意志をこえ動きだし、首謀者たちは、この集団に同行し成り行きをみるにすぎなくなっていく。

この日高和村の集会所へ詰め寄った集団は、わらじのまま集会所へ上がり込み、過納米を引き渡せ、隠匿している割増金を差し出せと口々に叫んだ。その後、彼らは近くの押部川の河原に集まっていたが、ここで鴨谷村伊藤儀之助は、村々へ参会をふれまわった際、大野村での事件を述べたところ、激昂した集団の一部は、大野村副戸長宅の座敷へ土足で上がり込み、副戸長親子へ面会を求めたが、両人がいなかったため、高和村の河原へ引き上げている。

翌二月二十日、判決では県庁から斎藤権中属ほか二人の官員が訪れ、説諭したため鎮静化したとされている。しかし実際には単なる説諭ではなく、「探索書」によれば、県は明石・姫路市中から邏卒を繰り出し、

これに対して農民集団の側が瓦を投げるといふ激しいものであったようである。騒動が静まって以降も、飾磨県は、県官や邏卒や明石居住の士族など数名による小区内巡回を続けた。

また、美濃郡第二小区でも同様の騒動があった(『新修神戸市史』産業経済編一)。

飾磨県の地

方制度改革

戸長の職務、とくに会計処理に対する住民の疑惑は、全県的にあらわれた現象であった。飾磨県はこれを解消し、小学校教育や地租改正を推進するため、明治七年秋から抜本的な制度改革をはじめた。

十月、小区以下の役員の改正が布達された(実施は翌年からのようである)。小区には区長・副区長・書役、村には戸長をおき、保長は廃止された。そして区長・戸長の職務は、表24にあるように「区長職制」「戸長職制」で綿密に決められていた。ここに県―区長(小区―戸長(村))という行政系統が確立、兵庫県との合併後も継続された。

正副区長は、小区全体を統括するもので、県令の「代任」として区内住民に対するとともに、区民を「代理」するものでもあると位置づけられた。しかしその重点は戸長の監督を中心とする国と県の行政事務を行うことにあった。県のねらいは、旧来の大庄屋的な運営にかわり、官僚制的な合理制をもつ運営へと小区の運営を転換することにあったのである。またこのとき、正副区長・書役(書記)からなる行政機構にふさわしく、小区での事務を扱う場所も、集会所から区務扱所と改められた。

十一月に入ると、役員改正と連動する具体的な運営方法の改善が行われた。県は「民費受払規則」を設けて、民費(小区および村の入費)の処理方法を明確化して、小区運営に対する住民の疑惑を防ぐとともに、会計

- ④ 堤防橋梁溝さらえ道路の修繕、道路掃除・溝さらえの受持ち村の決定。
- ⑤ 部内の諸願伺等の審査と認可（ただし諸願伺等の却下の権限はなし）。
- ⑥ 部内入費会計の明確化、区費の反別・戸口への賦課の際、不公平のないように処置。
- ⑦ 官林官地の把握と区域内伐木、枯木・倒木の処置（ただし県の許可を得たのち）。
- ⑧ 部内の社寺の監督。
- ⑨ 孝行善行者および困窮者の区長への上申と区長との合議の上での県への上申。
- ⑩ 犯罪者がいる場合区長へ上申、緊急時には邏卒屯所および番人へ通知。
- ⑪ 就学の勧誘。
- ⑫ 火災など非常事態に対する処置。
- ⑬ 職務転免の際の書類全体の後継役人への引き渡し。

を中心として制度運用を合理化した。

住民が疑惑をもった最大の要因は、戸長が小区内の事業に使用するための資金を立て替え、年度末に立替期間の利子を含めて、各村から金を徴収するというシステムにあった。

そこでこの規則では、各村から先に一定金額を集め、これを掛屋（銀行類似機関）に預けて、小区内事業の運営資金とするこ
とで、区長の恣意を防ぐとともに、預け入れ利子を財源の一部とする方法が提示された。この先に集めた金を「民費備金」という。また民費の項目の統一がはかられ、帳簿等の形式が決められた。さらに戸長給与や旅費に一定の基準が設けられた。

また民費の徴収方法についても、疑念が生じないような措置がとられた。伍長三、四人を一組として、一年ごとに輪番でその内一人が徴収にあたり（これを年番伍長と呼ぶ）、その年番伍長が村での入費と小区での入費に分け、村入費は村へ、小区費用は小区に運び、そこで彼らの立会いのもので、現金帳簿の監査が行われ、それを県が承認するという制度がとられることとなり、戸長らが直接現金を扱うことはなくなったのである。

第二節 廃藩置県後の地域社会の変化

表 24 区長・副区長・書役および戸長の職制（姉磨県）

区長職制

区を総括するものとして下にむかつては県令の「代任」、上に対しては区民の「代理」。

- ① 区内からの諸願・伺届等の県への上達の認可（却下の権限なし）。
- ② 区の書役（書記）および戸長以下の勤務監視。
- ③ 国県からの布告の区内への伝達，調査命令を受けた場合の調査。
- ④ 区内の地理区域の明瞭化，地図の作成，反別調査。
- ⑤ 戸籍の加除，牛馬数確認，徴兵適齢者の下調，狐銃の取締。
- ⑥ 堤防橋梁の修繕。
- ⑦ 孝悌善行者の表賞。貧困者の救恤，天災等による困窮者の上申および処置。
- ⑧ 犯罪者の勘問と仮供述書の作成（県へ上申），言論の取締りと邏卒屯所・県への報告。
- ⑨ 天災等区内非常事態の処置，変死・行倒人の処置。
- ⑩ 区内児童の就学の促進。
- ⑪ 物産の振興，農業技術の改良。
- ⑫ 租税・諸上納物を遅れなく県に上納するよう戸長を監督・指揮。
- ⑬ 区入費の出納の監査上申および一覧表の作成と一般への観覧の許可。
- ⑭ 区内社寺の監督。
- ⑮ 職務転免の際の書類引き渡しと事務引継書の作成。

副区長職制

区長の補助および不在の時の区長職務代理。

書役職制

区内百般の記録および金銭の出納。

戸長職制

区内の一部分を分轄し，区長の指揮にしたがって部内の人民を導びき，事務を遂行，一村全体に関係するような事務は村の役員と熟議の上処置，専断は禁止。

- ① 国・県の布告書類の部内への伝達，部内において伝達された布告書類の内容を部内人民が知らない場合は戸長の責任。
- ② 部内の耕地反別の把握と租税諸上納の取立。
- ③ 戸口の増減の加除と区長への伝達，無籍者取締，徴兵の下調と区長への差出，牛馬数の加除。

表 25 明治9年後半
期細田村民費備金

備金納入額	戸数
4 円以上	戸 1
3 円50銭～	1
3 円～	2
2 円50銭～	6
2 円～	8
1 円50銭～	8
1 円～	23
50銭～	19
50銭未満	12
合 計	80

資料:「大西家文書」

も徴収に苦慮している。個々人の納入額の算定がいかにおこなわれたかは不明であるが、細田村では、表25のように納入額にかなりの差がつけられた。

明石郡第三小区では、騒動直後の明治七年三月、村民が一日五厘ずつため、これを伍長に預けておいて、これを民費として使うという方向が、戸長によって模索されており、すでにこの制度の原型となるような動きがあった。県はこのような動きを取り入れてこの政策をつくったようで、民費受払規則は布達される以前の同年七月に、県下の戸長副戸長を姫路に集めて内容説明をおこない、そこで過半数の賛同を得ていた。

翌明治八年七月、飾磨県は全県的に小区を統合し、規模を拡大した。明石郡でも、大規模な合併が行われたようで、第二小区と第三小区が合併して、あらたに第二小区となった。県はそれまでの大庄屋系譜をひくものを遠隔地へ転任させたり、士族を登用したりして、あらたな小区の機構を県庁と結びついた行政機構にすることをめざした。新第二小区では、旧第五小区戸長で、騒動の鎮静化につとめた士族の美濃部寛が区長となった。

この制度は現実に実行に移されたようで、明石郡細田村では、明治九年には、年度後半分だけで百四円あまりの備金が年番伍長財家吉右衛門によって集められ、県庁で検閲を受けている。しかしこれまでの後払いを先払いにするだけに、貧困者に対する徴収は困難だったようで、細田村で

飾磨県の

地方民会

戸長を中心とした小区内各村の合議による地域の運営方法は、飾磨県が開催した地方民会の運営方法にも適用された。明治七年七月末から八月の初旬、飾磨県は各小区の戸長を議員として、臨時の県会を開催した。

この会同は、この年九月に開催される予定であった地方官会議（全国の県令や知事を集めた会議）に向けたものであった。権令である森岡昌純の説明によれば、地方官会議で県民にかわって討論をおこなうから、前もって県民の意志を明確にするため臨時の県会を開催するとされていた。各小区の戸長らは、議員として議場に臨むときは、日頃の職掌や身分にかかわりなく、人民の意を代弁して議員をつとめよとされた。

議案は、第一号が収納三納制の便否、第二号が地租改正の順序について、第三号が民選議院を開く事の是非、第四号が農税を軽くし、商工税を重くし、租税の平均を得る方法について、そして号外として県内の四中学校を廃止し、姫路明石に教則伝習所（小学校教員養成機関）を設立することの是非、および小学教則の内容の見直しであった。号外・第三号議案を除いて、租税の問題が主であり、とくに第一号の貢租の三納制の是非などは、元明石領での騒擾とも直接関係するものであった。

会同は制度的に県令を拘束するものではなかったが、県民の合意を得て地租改正や初等教育の円滑な遂行をめざす県は、臨時の県会同での決定をそれなりに重視したようである。号外議案はこの年十二月に実施に移され、県民は伝習所建設のための資金の一部を民費として負担することを求められている。なお第一から第四までの案は、地方官会議終了後に決定を实行すると臨時県会同できめたのに、地方官会議が延期されたため、この会同での決定は十分いかされなかったようである。

翌明治八年六月、延期されていた地方官会議が開催された。飾磨県はこれに先立ち五月十八日から七日間、県下の区長を集めて臨時会同をおこなった。このときの様子はよくわからないが、前年と同趣旨で開催され、地方官会議の議題の「一、道路堤防橋梁ノ事 附^つ民費^げノ事、二、地方警察ノ事、第三、地方民会ノ事、第四、貧民救助方法ノ事」および初等・中等教育について議論がなされたようである。

第三節 地租改正による町村運営の変化

1 地租改正による町村運営の変化

兵庫県の地租

改正の特質

ここでは地租改正が近世以来の町村の運営にいかなる変化をあたえたのか、およびそれを前提にして生まれてくる政治運動のあり方について見てみよう（同『産業経済編1』参照）。

兵庫県における地租改正は、特色あるものであった。神田県令は、土地の私的所有権確立とそれを基礎とする政治制度の導入という構想をもっており、県下の区長（旧総代庄屋・庄屋）やその子弟を積極的にこの理念によって啓蒙していった。

これについて、武井伊右衛門は次のように当時を回想している。「此時分は父の区長の代理として月に五度八度も県庁に出頭して、県令の神田孝平さんなどにはいつも直接に公務の指揮などを請いて居つたから、その官宅へも出て翻訳書などを借用したり、また当時の漸く欧米の文明にならうて政度文物の変遷して行くことや、民権の拡張せにやならぬことなどから、四民同等の権にならねばならぬこと、学風の改まらにやならぬこと種々の珍説を聞いて貰うのが此上もない楽しみで有つた」。

神田は、あらたな政治理論とそれに基づく社会運営に関心をもった武井など旧来からの地域運営の担い手に地租改正事業を担当させていった。武井は「夫から地租の改正条例が出た、古今未曾有のことで地租の改正を人民から条例に基いて調査して上るじやが、県下の区長も戸長もさっぱり分からぬ、また県庁の地租改正掛りもどうしてよいやら方角がわからぬて、まづ試みに誰か県下の器用な者を選抜して模範に調査して見やうというので、其年（明治六年）の五月かに新任の区長の我輩に仰付かつた（中略）夫は神田孝平さんがまづ試に県下で二三ヶ所模範に遣らして見るがよいというので、田中俊児（第一八区区长）と紫合佐一郎（第一四区区长）と谷勘兵衛と我輩との四人が選拔せられて地租改正の調査を模範村として調べたのであつた」と回顧している。

このように、兵庫県での地租改正は、神田による新たな社会運営の理念と幕府領時代からの武井らの地域運営の知識とが結合されて実施されていった。

町村の運営の変化

武井ら地域社会運営の担い手が神田のプランにひかれていった背景には、廃藩置県以降の変化する社会へ、彼らが対応していかなければならないという問題があった。

兵庫県第三区では、明治十年二月十六日、御崎村内に出作地をもつ兵庫の住民八人が、御崎村戸長の個人的な負債が多額に上っており、そこへ租税を納めることが不安であるという理由で、租税の区長もしくは県への直納を申し出るという事件が起こった。また長田村でも村入用（村費）の納入をめぐる、村民と正副戸長什長の間で対立があり、明治十年二月に正副戸長が区長に退役を願い出るという事件が起こっているが、この対立の原因は、他村出作人の村入用納入、西国街道道路幅拡大の費用をだれが負担するかなどにあった。

地租改正により租税の個人による納入が確定したことに対応して、政府は村人だけの共同体としての性格からさまざまな利害をもち、異なる意見をもつ人々が生活する地域全体を統括する団体への転換を、村に対して求めていった。そして、地方官の主導によって他村者をふくむ人々の納得を得ることのできる機関として、町村会が積極的に導入されていったのである。

この点で、第二次兵庫県は、全国的に先進的な役割を果たした。御崎村や長田村の例が端的に示すように、それは、商品経済が展開している摂津地域を管理する兵庫県にとって、町村内外の利害関係に対処しうる町村運営方法を導入することは猶予ならない状況にあったことと、それに対処するプランを示す能力を持つ神田孝平が県令であったことによる。

兵庫県では、明治六年十一月、県が最初に制定した町村会の議事項目にすでに町村経費の徴収・監査、町村名義の訴訟、貸借などがあげられていた。しかしこの規則では、この項目を具体的に運用する方法についての規定を欠いており、また必ずしも町村会をつくらなくてもよいとされたため、この法令は十分機能していなかったようである。

そのため長田村のような村入用（村費）をめぐる村民と区戸長の争いが県内各地で起こっていた。そこで県は、町村名義での公借・共有物購入売買・土木起功の際、町村戸長および不動産所有者の六〇％以上の連印を必要とするという規則案を作成し、県会（区長会）で議決した上で、明治八年十二月、その施行を政府に伺い出た。この規則案は、政府によって評価され、全国法令として出されることとなり、明治九年十月、各区町村金穀共有物取扱土木起功規則として全国に布達された。兵庫県の規則案では、区での公借などは規定さ

表 26 明治9年前半期魚崎村の村費

<支出>

(単位: 円)

費 目	金 額	備 考
土木費	18.660	道路・堤防・橋梁修理費
給 料	106.806	副戸長3人28.800 書記1人45.000 小使1人28.800 神官1人4.206
旅 費	9.400	副戸長旅費
備付品代	0.300	布告箱代
消耗費	5.639	
運搬費	0.060	郵便運搬
警察費	24.000	三等巡査給与
学校費	154.107	学区取締給与0.636 教員3人給与96.000 小使1人21.500 借家費6.000 書籍代 消耗費
合 計	322.688	

<収入>

項 目	金 額	備 考
学校入金	102.000	
賦 金	41.108	
地価割	89.790	地価31,416.004 100円につき0.2858
戸数割	89.790	戸数309 1戸につき0.2906

(注) 支出分から学校入金および賦金を引いた分が、地価・戸数に割りかけられた。金額は史料記載とおり。

資料:「魚崎財産区文書」

れていなかったが、この規則では、正副区長および区内各町村総代二人のうち六〇％の連印が必要とされることになった。また町村の連印については、総代を選んでそれに代理させてもかまわないこととなった。

兵庫県は、飾磨県などと合併後の明治九年十二月、この規則の内容を含み、さらに区町村の一般的な運営のための機能をもつ区会・町村会の議事章程（議会開催規定）を新たに布達した。

この章程では町村会議員は、村内の二〇歳以上の不動産所

第三節 地租改正による町村運営の変化

表 27 市域摂津部分での明治20年までの村合併

新村名	旧 村 名	合併年
小部村	東小部村・西小部村	14
妙法寺村	口妙法寺村・奥妙法寺村	8
高羽村	高羽村・平野村	8
葺合村	中村・熊内村・小野新田・中尾村・生田村・滝寺村・脇浜村	8
青木村	東青木村・青木村	9
八幡村	八幡村・田林新田	不詳
中大沢村	北中大沢村・南中大沢村	7
有野村	岡場村・切畑村・堀越村・田尾寺村・結場村・馬場村・西尾村	7
上津谷村	上津上村・岩谷村・上津下村	8
宅原村	上宅原豊浦分・同岡分・同有井分・下宅原村	8
二郎村	上二郎村・下二郎村	8

資料：『兵庫県町村合併史』ほか。

有者による互選、区会議員は、各町村ごとに、町村の戸長および町村会議員中から二人を互選することとなった。町村会議員は最低一〇人、人口一〇〇人を越えた場合、五〇人ごとに一人増加することとされた。また、村会や区会での討議内容は区や町村のことに限られており、県政・国政について議論することは禁止されていた。さらに区会・町村会は、討議の権限があるのみで、これを執行するかどうかを判断するのは県令の裁量とされており、その権限はきわめて弱いものであった。

討議事項の決定方法は多数決によるとされており、異なる利害をもつ地域住民の存在が想定されていた。これは共通する利害に基づく全村一致を基本とする近世以来の決定を明確に変えるものであった。この町村会の規定は、村内の不動産所有を基本とする各区町村金穀共有物取扱土木起功規則の要件を満たす形で作られていた。そのため兵庫県では金穀共有物取扱土木起功について独自に町村内での連印や総代選出はおこなわれなかったようである。なお第三

表 28 市域（明石郡美囊郡部分）での明治20年までの村合併

新村名	旧 村 名	合併年
名谷村	西名村・東名村・湊村・中山村・奥畑村	10
前開村	門前村・東皆発村・下皆発村	10
別府村	南別府村・北別府村	10
潤和村	白水村・井出村・東河原村	10
有瀬村	生田村・漆山村	10
井吹村	吹上村・永井村	10
上脇村	池上村・脇村	10
谷口村	谷口村・如意寺村	10
高和村	高和村・性海寺村	10
中津村	上津橋村・中村	10
堅田村	鴨谷村・金屋村	10
広谷村	山西村・広谷村	10
紫合村	吉生村・池下村	10
宝勢村	北古新田・神納村・新々田	10
岩岡村	野中上村・天ヶ岡村・赤坂村・境新村・南古新田	10
古郷村	秋田村・竜ヶ岡村・中村・福吉村	10
下 村	東下村・西下村	10
淡河町	淡河町・中村	10
神影村	撫石村・石峰寺村	10
萩原村	南萩原村・北萩原村	10

資料：「武井報致会文書」

区では、この区町村会規則による区会議員を、明治十年九月に選出した。

このような運営の変化は、区や町村財政のあり方に変化をあたえた。第三区では、地租改正後の明治十年には、表22（19頁）のように区費を割り振る際、地価・戸数・人員別にそれぞれ二対一対一の割合で割り振って、村ごとに徴収している。ここでは他村居住者も含む土地所有者にかかる地価割、居住者にかかる戸数割・人員割により、地域内の多様な利害関係を調整しようとしていた。これは村の費用徴収においても採用されていた。たとえば魚崎村では、戸数割

と地価割を一对一の割合で徴収していた(表26)。このような町村の運営方法は、明治十一年七月に、郡区町村編制法が制定されるといっそう発展していく。

地租改正前後

の町村合併

村が地域行政を担う団体へと変化していくなかで、町村の合併が進められていった。政府は、明治六年二月、二〇戸以下の小村の合併を指示し、さらに地租改正事業の円滑な遂行のため、土地が入り組んでいる村々の合併を積極的にすすめた。廃藩置県以降明治二十年までの間に摂津地域では、表27、播磨地域では表28のような合併が行われた。

表から明らかなように、町村合併は小部村を除いて、ほぼ地租改正事業の進展と同時にこなわれた。とくに播磨では、明治十年前半期に全域で大規模な合併がおこなわれた。

2

租税協議権思想と会議方式の浸透

会議方式 先にも述べたように、地租改正事業は、土地の所有権の確立と土地所有者からの租税を徴収することのみでなく、同時にそれにもとづく新たな社会運営を生み出そうとするものであった。

これは、地租改正の作業にも反映していた。

地租改正を担った区長らは、税額の基礎となる地味の良し悪し(地位等級)や納入における米価の設定方法などについて、会議方式をとって住民の納得を得ようとした。摂津・播磨(摂津と合併で兵庫県)の管轄となった播磨は、合併後も独自に地租改正を遂行)とも、地租改正においては地位等級の決定や米価の設定基準などが、

表 29 摂津の地租改正における基準米価（1石）

（単位：円）

米価調査地	米 価	麦 価	所 用 地 域
兵庫津	5.33	2.27	八部・菟原郡内67町村
西宮町	5.13	2.92	武庫・菟原郡内74町村
尼崎町・池田町	5.12	2.94	川辺郡内117町村
西宮町・三田町	4.83	3.02	有馬郡内37町村
三田町・池田町	4.69	3.07	川辺郡内44町村
三田町	4.52	3.12	川辺・有馬郡内99町村

資料：『府県地租改正紀要』

町村での合意、町村の代表からなる区会での合意、区長の集会（県会）での合意、その区や町村での承認という合議の積み重ねで行われたのである。

第二次兵庫県（摂津）では、明治八年六月にはいり、県令と地租改正掛が臨席する場で、各区区長により米価の設定方法について審議されたが、その際、各区区長は、各区において過去五年間の米価の平均相場が異なることを理由に、区ごとに兵庫・西宮・尼崎・伊丹・池田・三田など六カ所の相場でこれを決定するという方針を決議したところ、各区における区会でこれに反対する意見が相次ぎ、区内村ごとの米相場で計算せよという要求がでた。これに対して区長らは、区内の各村の意見の調整が困難であるとして、個別に細かく分けるのではなく、むしろ全県の平均相場で計算することを願い出たようである。しかしこの嘆願は受け入れられず、この時の基準を若干変更して実際には表29のような六段階の相場で算定された。

播磨では、地位等級決定が、町村↓小区地等会議↓郡（大区）地等会議↓小区地等会議↓播磨国中収穫権衡大議事という民議の積み上げによって審議されていった。ここでの会議は基本的には土地所有者の会議で、議決には多数決がとられていた。

このように播磨では地租改正についての村の代表はあくまで地主（土地所

有者）総代であり、小区レベルでの小区会や区長の集まりである県会同とは明確に区別されていた。一方、摂津では、この区別は明確ではなかったようで、先にも見てきたように区会や県会のレベルでは、従来から設定されていた議事機構が利用されていた。

租税協議権

このように地租改正の進行に伴ない、会議方式が地域社会へ浸透していくのであるが、この思想の浸透 会議方式は、地租改正の最終段階で政府＝県の地租額の押しつけや、不当とおもわれる課税に対する反対運動の際にも活かされた。

地租改正は、政府＝県が内達した收穫量を各村が承認し、政府に対して請書を提出すれば終了するのだが、この過程で問題がおこった。それは、地域において会議の積み上げによって算定された地位等級およびこれに基づく各村の一反あたりの平均米収と、県が独自の基準で設定した各村の見込額に大きな食い違いがでたことにあった。

県の示した額は、従来の貢租額をこえるものではなかったが、農民自身が算定した額より概して高額であったため、県算定額の引き下げを求める動きがおこった。

摂津では、明治八年末、県から各村に算定額が内示されると、増租となった村々から農民算定額での地価算定を求める訴えが相次いだ。八部郡では、池田村・長田村・西代村・駒ヶ林村・野田村が県の算定額の引き下げを嘆願していたが、県は絶対引き下げを認めないとの方針をとり、地租改正五年後の明治十三年に实地調査をおこなって再考するとして、村民の拘留をちらつかせて請書を差し出させたようである。池田村を除く四カ村は、明治十三年一月連合して減租を訴え、県もこれに対して一応前むきに対応したようであるが、

表 30 市域に関する各郡の干害による皆無反別の状況

地 区	町 村 数	反 別	皆無反別	比 率
摂津 第2区(八部郡)	9	3,339 ^反	677 ^反	20.3%
第3区(八部郡)	13	5,705	1,674	29.3
第4区(八部郡)	13	6,174	1,561	25.3
第5区(菟原郡)	19	4,478	2,287	51.1
第6区(菟原郡)	17	5,527	1,013	18.3
第18区(有馬郡)	18	11,591	2,103	18.1
第19区(有馬郡)	13	6,781	271	4.0
播磨 明石郡	104	47,385	17,120	36.1
美濃郡	68	23,936	2,828	11.8

(注) 田地のみ。反別は反以下を切り捨て。

資料:「公文録」

政府自身がさらに五カ年間地価の修正を凍結したため、この嘆願は成功しなかったようである。

また藍那村でも明治八年末に、水害や獣害で民費がかかることを理由にして、県の算定額でなく自村での算定額による許可を県に嘆願し、ねばり強い減租運動が行われた。明治十九年十月には、地租改正時の反別調査に誤りがあるとして、租税の軽減の嘆願を提出し、翌年二月末、兵庫県から嘆願を認められた。

算定をめぐる紛争がつづくなかで、それまで県に協力して地租改正事業を進めていた市内の武井伊右衛門(第三区・福井与一右衛門(第二区)、田中俊児(第一八区)・紫合佐一郎(第一五区)・松本織之介(第八区))をはじめとする七人の区長は、明治九年二月、県に臨時県会を開催することを求めた。そこでは地価算定を地租改正施行規則の手続きによること、種肥料代・利子率については再考すること、改租確定まで旧税据置とすることなどが案件とされていた。これによる臨時県会は二月十日開催された。その結果、改租確定まで旧税据置とすることなどがいったん認められたようである。

播磨では、明治八年の水害につづいて、明治九年西日本でおこった大干魃のなかで地租改正が進められた（表30）。この年播磨においては田地のほぼ四分の一で収穫がないという事態が発生した。明石郡ではその面積は全田地の三六％にも達した。このような状況の中で同郡第二小区細田村では、必死で収穫を確保しようとして隣村の高和村と激しい水争いを引き起こし、雨ごいを行ったが、結局、田地のほぼ半分が収穫がなく、収穫があった田地も収量はかなり低かった。

そこで県に対して干害および地租改正の丈量による民費負担の増加を理由に、収穫できなかった分について貢租の容赦を願い出た。このような村々からの貢租の容赦の嘆願を県は認めなかったようであるが、そのかわりにのちに述べるように無利子の資金貸与を行った。

明治九年末、大規模な農民一揆が三重県・岐阜県でおこった。干害・地租改正費用負担の増大に加えて、明治八年末から飾磨県新県庁舎の建設が開始され、県民の負担は極度に達していた播磨でも不穏な情勢は同様であった。明治十年三月、「播州ノ如キハ地租改正施行ニ際シ民情不穏」であるとの報告が兵庫県から政府へ報告されていた。このような状況の中で、明治十年二月、兵庫県は窮民救助として二八万五千円余の資金の五カ年無利子貸出を内務省に願い出ており、そのうち二〇万円がその後認められた。

播磨における不穏な状況は、建築中の旧飾磨県庁舎が神戸に兵庫県庁舎として移築されることによって一気に高まった。明治九年八月、政府は国庫支出を抑え、行政事務の質を向上させるために府県の全面的統廃合を断行した。それまでの三府七二県をほぼ半数の三府三五県に統合し、この一環として飾磨県も兵庫県に統合された。その結果、この移築が行われることとなった。

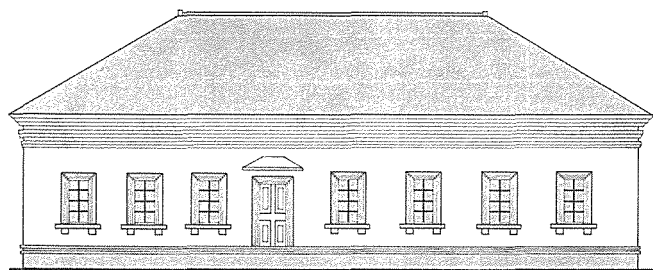


図 7 兵庫県庁建継伺書付図

ところがこの庁舎の建築費用中、政府負担は三分の一で、残りの三分の二は民費負担であった。そのためにこの移築は、税負担にあえいでいた播磨の住民の強い反発を生んだ。この住民の動きをうけて地租改正事業を地域で担っていた各小区長らは、政府への嘆願運動をはじめた。ちなみに明石郡ではすべての区長がこれに加わっている。かれらは連名で嘆願書を提出したがその内容は、地租改正の費用捻出で住民が苦慮していること、廃県になった以上、県庁の建設費を播磨各小区の住民が負担する必要があるとして県庁建築費の民費負担分を住民に返還せよというものであった。

嘆願は政府によって一度拒否された。明治十年一月二十九日、民費節減のため地方庁舎の建築修繕費をすべて官費とすることを政府が決めたことをうけて行われた五月五日の二度目の嘆願については、政府も「さうその今更其費用ヲ人民ニ負担セシムル儀、甚はなはだもつてしな以至難ノ情理コレ有リ」としてその要求を認め、一万五千円余を住民に返還した。また区長らは、明治八年・九年度の租税の減額を訴える嘆願も起こしており、これについても明治八年度の租税の二〇%

の減額を県に認めさせている。

中央政府も、明治十年一月、地租を地価の三%から二・五%に変更し、一七%弱の地租引き下げを余儀なくされた。またこの時、民費も地租の五分の一以下とすることが定められた。この引き下げについて、武井

第三節 地租改正による町村運営の変化

表 31 摂津・播磨の耕地宅地地租改正による地租額の変動
○摂津地域

地 租 種 別	租 税 額	新地租との比較
明治 5 年	272, 902円65	99, 479円283 増
明治 6 年	325, 892円745	46, 489円188 増
明治 7 年	557, 912円996	185, 531円063 減
上記 3 カ年平均	385, 236円131	12, 854円198 減
新地租	372, 381円933	—
明治10年減租後地租	310, 318円284	62, 063円649 減

○播磨地域（塩田を除く）

地 租 種 別	租 税 額	新地租との比較
明治 5 年	975, 475円463	342, 336円270 増
明治 6 年	1, 340, 857円490	23, 045円757 減
明治 7 年	2, 165, 448円015	847, 636円282 減
明治 8 年	1, 526, 988円412	209, 176円679 減
上記 4 カ年平均	1, 502, 192円345	184, 380円612 減
新地租	1, 317, 811円733	—
明治10年減租後地租	1, 098, 176円431	219, 635円302 減

（注） 明治 5, 6, 7, 8 年の租税額は、石代納によるもの。

資料：「公文録」

伊右衛門が、神田孝平への書簡の草稿で「一月四日五歩之減租ノ勅書ハ人民ノ蘇生シタル如ク、田舎戸トシ
歡声普カラザルナシ、明治天皇ノ宝祚万歳ヲ祝ス、難有々々、其ニ因テ民情漸ク勃起平穩ニ赴ク」と語って
いるとおり、これによって、他県・他町村と比較して不満を持つ町村はあるものの、全体としては地租改正

に対する住民の不満をおさえることが可能となり、以降各村の請書提出は急速に進んでいった。

この結果、政府が旧貢租以上の租税をとることは不可能となった（表31）。また新たな賦課が可能な場合も、県庁舎建築費返還運動でみられたように、住民が当然であるとして納得することが必要となっていく。

このような課税には納税者の同意が必要であるという考え方を租税協議権思想というが、このような思想に依拠する運動が地域の側から生まれたことは、この思想に基づく地域運

営が、農村部で浸透していったことを意味した。

その際神田の周辺にあつまった近世以来地域運営を担ってきた人々が、西欧の政治制度を体系的に受容したことも、その新たな地域運営を担う主体を生み出した点で大きな意味をもった。武井伊右衛門は、合併を契機に兵庫県から元老院議員へ転任した神田へあてて兵庫県の状況を書簡で知らせた。その草稿には、旧兵庫県（撰津）の区長らが、少しずつ民権を理解するようになり、とくに福井与一右衛門（第二区）・紫合佐一郎（第五区）・松本織之介（第八区）がよく学んで演説会を開いたこと、さらに合併後淡路の区戸長と懇親会をおこない民権の問題が話題となったこと、神田が育成につとめた『神戸新聞』の廃刊（明治九年十一月）を惜しむことなどが記されている。かれらを中心として、明治十年代初めには民権の伸張をはかろうとする政治的なグループがまとまりつつあり、やがてこれは兵庫県の自由民権運動の重要な潮流となっていくのである。

第四節 地方三新法形成と郡部の動向

1 地方三新法の成立

地方三新法の成立 明治十一（一八七八）年七月、政府は新たな地方法令として、郡区町村編制法・府県会規則・地方税規則の三つの法令を制定した。この三法令を総称して地方三新法という。この三新法は地

方全般に関する最初の体系的な政府の法令であった。府県会・郡役所・町村戸長役場が設置され、それぞれの性格・職務、財政運営の方法が確定された。兵庫県では、明治十二年一月から、三新法に基づく制度改正が進められた。

郡区町村編制法により、大区小区という地理的区画分けは廃止され、あらたに郡区・町村という区画分けがなされた。これにより「兵庫県播磨国明石郡第一大区第二小区細田村」が、「兵庫県播磨国明石郡細田村」というように表示されるようになった。

摂津の区（区長）―村（村長）という制度および、播磨の小区（区長）―村（村長）という地域運営の制度は、ここで一元化され、県―郡（郡長）―村（村長）と変化した。兵庫県の場合、大区小区制期にすでに三新法で実現

表 32 市域に関連する郡の役所位置・管轄町村数・人口数（明治12年）

郡 名	郡 長	役所位置	郡書記	町村数	戸 数	人 口
八 部 郡	武井正平（一等属）	奥平野村	3	36	3,552	15,842
菟 原 郡	松本織之介	住吉村	*9	43	6,985	27,313
有 馬 郡	山崎矩員（六等属）	北三田町	9	92	6,989	32,306
明 石 郡	小松三造（同 上）	明石樽屋町	7	123	12,808	57,862
美 薮 郡	富永衛二（同 上）	三木福井町	7	112	6,493	30,786

（注）（ ）内は郡長就任以前の県の役職。武井正平は神戸区長の兼任。松本織之介は旧第八区区長。
明石郡の人口は、原本では17,862人となっているが、明治11年・13年の統計概表により補正。
郡書記数は明治13年、*武庫菟原郡役所。

資料：『兵庫県統計概表』

する施策の先取りがなされており、これが整備されたところに特徴があった。区はさらに統合され、一部レベルの機構である郡役所へ集中された。また県会に不十分ながらも予算審議に関する権限が与えられることになった。

郡役所の まずあらたな行政機関である郡役所について見てみよう。

設置 現在の神戸市域は、菟原郡・八部郡・有馬郡・明石郡・美

薮郡の五郡にまたがっているが、各郡の郡役所の位置および管轄町村数・人口数は、表32のようになった。

明治十三年十二月二十日、菟原郡の郡役所は武庫郡役所と合併し、武庫菟原郡役所として再設置されることとなり、郡役所は西宮に置かれることとなった。菟原郡の村々は、これに対して諸事務において不便であるとして不服を唱えた。移転直前に各町村戸長から委員四人を選出し、新庁舎へうつることを延引してほしいと菟原郡役所へ願ひ出たが、訴えは無視された。そこで各町村からの議員四五人（ほぼ一村一人）と先の委員四人による郡連合会を開催し、そこで菟原郡単独での郡長設置の可否を討論したようであるが、兵庫県は単独郡長設置をみとめなかった。

また八部郡の郡長は神戸区長武井正平の兼任であり、明治十六年武井

伊右衛門が就任するまで、独自の郡長はおかれなかった。

郡役所は、郡長・郡書記・筆生・小使によって構成され、給与と役所の費用は、県会で議定される地方税によって支出された。表3（44頁）の郡長の職務からもわかるように、郡役所は県庁機構の最末端を担う行政機関であった。郡長は八等官相当、郡書記も一〇等から一七等相当の官吏とされた。郡長の任命は県令がおこない、郡書記は郡長の選任により県令が任命することとなった。これによって摂津の区長や播磨の小区役員にあった住民の代表としての性格はまったく失われた。実際、市域に関係する郡長は表32のように、ほとんど県の官僚が就任したのである。

市域に関係する各郡役所の書記数は、表32のようである。規模の小さい八部郡を除き、各郡役所では、郡書記が七人から九人程度おかれていた。彼らは庶務・戸籍・租税・出納の四掛を分掌した。そのもとには掛ごとに一、二人の筆生がおかれ、書記の下で事務を扱っていたようである。郡役所がこの人数で運営できたのは、郡役所が地域運営の直接の担い手だったのでなく、町村に対する監督的な行政機関だったことによる。旧来の区長の多くは郡長や郡書記に転任していったようで、市域に関係する範囲では、菟原郡長に第八区（現西宮市域）の区長であった松本織之介が、有馬郡書記に第二区の区長であった福井与一右衛門が就任した。彼らは、どちらもそれまでの自己の管轄地域とはすこし離れたところで就任しているが、そこには、彼らの能力を利用しながらも、地域社会との密接な関係は断ち切っていくという県の方針がうかがえるのである。

またそれまでの区会や小区会という議事機関は制度的にはなくなり、郡役所と対応する議事機関も常置されなかった。しかし兵庫県の町村会規則は、町村が連合して町村会を開催すること（連合町村会）を認めてお

表 33 明治12年菟原全郡連合町村会予算案

(単位: 円)

費 目	金 額	備 考
1 区 5 郡連合会諸費	17.657	議員吉田亀之介外 3 人旅費日当12.30 会場雜費5.357
本郡町村会用具	13.40	
難破船入費	0.212	明治12年度前半分郡割
医学生補助	27.000	医学所生徒 2 人学費10ヵ月分

資料:「魚崎財産区文書」

り、これを利用して菟原郡では、前述したように明治十三年に全郡連合町村会が開催されていた。菟原郡では、三新法が実施される明治十二年度から四三町村による連合町村会が定期的に開催されることになったようで、最初の全郡連合町村会では、そのため名札や議員番号札の新調費が予算にかかげられていた。この時の全郡連合町村会の議題は、負担する費用、すなわち①摂津五郡および神戸区で維持する神戸中学校の費用負担についての一区五郡(兵庫県の摂津部分)連合町村会の費用、②先に述べた全郡連合会用の札の費用、③難破船についての費用、④新たに県が設置した医学校への入学生二人への学資補助の費用であった(表33)。

菟原郡同様、市域に関係する他の各郡でも連合町村会が開かれたと思われる。藍那村では明治十二年から村の協議費決算中に、毎年郡内連合会費が計上されており(199頁表48参照)、八部郡でも三新法実施直後から全郡連合町村会が恒常的に開催されたことがうかがえる。

三新法下の町村 三新法により全国の町村ごとに戸長が置かれることになった。兵庫県の庫里では、大区小区制期から一町村一戸長を原則としていたため、これによる戸長管轄範囲については大きな変化がなかった。なおこの法令によって戸長が事務を行う場所は、戸長役場とよばれるようになった。

三新法は戸長の性格を「行政事務ニ従事スルト、其町村ニ理事者タルト二様ノ性質ノ者」とし、一方で行政組織の末端の准官吏として「官等外一等ニ準スル」と位置付けるとともに、他方で町村住民の理事者と位置付けた。兵庫県は、明治十二年一月八日、戸長の行政事務について事務章程を布達した(表34)。これによれば町村での県・政府の事務はすべて戸長の事務とされていた。またこのような性格規定に見合って、戸長の給与支出方法もかわった。

戸長給料と役場費は、それまで各町村の協議費で支出されていたが、行政事務に関する経費は地方税支弁となった。これは一面では、村民と戸長の直接の関係を弱めるものであると同時に、他面では戸長の給与額を安定させ、政府が求める行政事務の遂行を可能にしようとするものであった。

戸長役場の吏員の構成は、町村の規模によって異なり、小村の場合は連合して戸長を置いている場合もあり、いちがいにはいえないのであるが、ここでは例として魚崎村の場合を見ておきたい。表35のように、魚

表 34 明治12年における戸長の職務

- ① 布告・布達を管内に示す。
- ② 地租および諸税を取りまとめ上納。
- ③ 戸籍事務。
- ④ 徴兵下調べ。
- ⑤ 地所・建物・船舶の質入れ・書入れ・売買の証明。
- ⑥ 地券台帳事務。
- ⑦ 迷子・捨て子・行旅病人・変死人その他事変あるとき警察署に報知。
- ⑧ 天災または非常の災難による窮迫者を具状。
- ⑨ 孝子・節婦その他篤行者を具状。
- ⑩ 小学校の学資金。
- ⑪ 管内人民の印影簿を整理。
- ⑫ 諸帳簿を保存・管守
- ⑬ 官費・府県費に係る河港・道路・堤防・橋梁その他修繕・保存すべきものについて利害を具状。
- ⑭ その他県令・郡長からの委任事務。

* 町村の理事者として町村かぎりの協議費で支出する事件については県は関与しない。

魚崎村にくらべて半分程度であった(表36)。

三新法によつた。三新法は町村を「住民独立ノ社会」と位置づけ、私的な住民集団とみなしたため、政府は直接町村の運営に関与しないという立場をとった。そのため町村会の設置と開催についても、町村から

表 35 明治13年前半期魚崎村戸長役場費明細表 (単位: 円)

費 目	金 額	備 考
給 料	161.05	うち地方税 52.663 協議費 108.387
	戸長 1 人 月給10 用掛 1 人 月給3 筆生 1 人 月給7.50 (3 カ月) 8.50 (3 カ月) 小使 1 人 月給5.05 (3 カ月) 5.35 (3 カ月) 下走 1 人 日給0.20 20日分	
旅 費	7.64	うち地方税 2.498 協議費 5.142
	戸長租税上納出頭三度分 (於神戸) 戸長・用掛・筆生・村委員郡役所出頭	
役 場 費	8.718	うち地方税 2.851 協議費 5.867
雑 費	4.686	うち地方税 1.418 協議費 3.268

資料: 「魚崎財産区文書」

魚崎村の場合、戸数三四七戸、人口一二七〇人の大村であるため、このような役員で運用されているが、隣村の横屋村(戸数九四戸・人口四五〇人)では、戸長・用掛・小使の三人で戸長役場を構成しており、月給も

表 36 明治13年度横屋村戸長役場役員月給額

戸長	1 人	円 4.50
用掛	1 人	1.50
小 使	1 人	3.50

資料: 「魚崎財産区文書」

崎村では、戸長松尾仁兵衛の他に用掛・筆生・小使が一人づつ置かれ、月給が払われていた。このうち地位的には上位にあたる用掛より、筆生の月給が多い。戸長・用掛が自分の家業の合間

第四節 地方三新法形成と郡部の動向

表 37 町村会の議員・選挙権者・被選挙権者数

郡 名	町村数	議員数	被選人数	選挙人数	戸 数	人 口	比率
八 部 郡	36	384	1,662	2,232	3,510	15,802	14.1%
菟 原 郡	43	481	2,035	2,536	6,546	27,670	9.2
有 馬 郡	92	922	5,069	5,285	6,977	32,708	16.2
明 石 郡	123	1,498	8,279	12,506	12,623	58,716	21.3
美 濃 郡	112	256	4,559	4,673	6,435	31,032	15.1

(注) 美濃郡の議員数は、1,256人の誤りと思われる。比率は、選挙人/人口×100。

資料：明治14年度『兵庫県統計概表』

の願いによるとの建前をとった。兵庫県は、三新法の制定にともない明治十二年四月、町村会規則・連合町村会規則を布達した。建前上はこれを参考として各町村が町村会規則を作成するとされていたが、実際には、この規則がほぼそのまま適用された。

県の町村会規則によると、選挙権は満二〇歳以上の男子で、その町村に土地を所有し本籍及び住居を定める者、もしくは満三年以上連続して寄留する者とされ、居住条件が基本であり、これは大区小区期の選挙権より範囲が拡大している。被選挙権は、満二〇歳以上の男子で、その町村内に本籍および住居を定め、その町村において土地（宅地を含む）を所有するものとされ、以前にくらべ土地所有という条件がつけ加わった。議員の定数は百戸未満の村は一〇人、以降三〇〇戸ごとに一人増すことになっていた。

なお議員の任期は四年であった。この規則による町村会議員および選挙権者および被選挙権者数の概要は、表37のようであり、ここからほぼ規則どおりの町村会議員定数がとられたこと、町場の多い菟原郡では、他の郡が現在人口の一五%から二〇%が選挙権者なのに対して、一〇%弱と選挙権をもつ者の比率が低いことがわかる。

選出された議員は町村会で次のようなことを決定する権限があった。

①町村限りの経費（協議費）による事業の起廃・伸縮、②町村限りの経費の徴収・支出方法の決定、③地方税（府県の税）戸数割についての各戸の乗率の決定、④町村共同名義による借金。その中心は村運営の費用である協議費の支出入に関する決定であり、県政・国政に関することを議することは許されなかった。

県は町村会成立に先だって、協議費の内容について規制を加えた。自主的に町村会を作るという建前のため、県は地方税協議費に関する「誓約書」なるものを自ら作成し、各町村に見本を配布した上で、そのとおりに提出させた。ここでは協議費は二つに分かれている。一つは「町村内共有物ノ措置及土木起工等、町村之利害ニ関スル」もので、これは町村会の決定の上、郡長の許可を経て施行するとされた。もう一つは「町村内協議ニ属スル経費」であり、これは旧慣により町村独自で決めるとされた。協議費は県の監督をうける（形式的には町村が自ら郡長の許可をうける事を約束した）町村公共費用と町村内部の「私的」な諸費用とに二分されていた。

ここで「私的」と見なされる費用の大部分は神社関係の費用であった。これは大区小区期から徐々に町村協議費から排除されていた。飾磨県では、明治九年一月県は神官給与を人民の信仰上より給与すべきものであるとして、行政費である民費からの支出を禁じた。さらに三月には民費全般の節減を求める中で、とくに「祈雨祈晴」など祭典費を「私費」であるとしてその減少を求め、他方でそれ以外の費用については、行政費の一環として強制徴収権を戸長に認めた。

三新法以後、兵庫県は神社の修繕や、祭典・雨乞い等の費用は「関係者ニテ負担シ、全区町村ノ協議費ヲ以テ支出スル限ニアラズ」とした。魚崎村や奥平野村では、明治十二年の最初の協議費から神社関係の項目

第四節 地方三新法形成と郡部の動向

表 38 明治12年度奥平野村
協議費予算

<支出>		(単位: 円)
費 目	金 額	
学 校 費	60.00	
教 員 給 料	38.00	
書籍機械費	11.00	
消 耗 費	11.00	
戸長役場付属費	22.50	
戸長以下給料	15.00	
筆 紙 墨 代	10.00	
雑 費	2.50	
土 木 費	138.00	
道路修繕費	20.00	
橋梁修繕費	10.00	
堤防修繕費	30.00	
溜池 6 カ所修繕費	20.00	
井関修繕費	10.00	
道路掃除費	8.00	
道路取広拝借年賦	30.00	
消 防 費	5.00	
田養水看守費	20.00	
村 会 議 費	14.00	
地方税地価割	46.705	
地方税戸数割	16.625	
合 計	322.83	
<収入>		
戸 数 割	129.132	
地 価 割	193.698	
合 計	322.83	

(注) 戸長役場付属費とその内訳は史料記載
のとおり。

資料: 「奥平野財産区管理会文書」

町村会の 運営

町村会でのようなことが決定されるのだろうか。ここでは三新法施行後の奥平野村の最初の村会を例にとって少し具体的に見てみたい。兵庫県のある町村会規則によれば町村会の議案の発議

がなかった。また播磨では明治十五年ごろまでに祭典費は町村協議費の支出項目から消えていくようである。明治十三年四月八日、政府によって区町村会の開催基準を定めた区町村会法が制定され、町村会を設ける基準が明確にされた。兵庫県はこれを受け、その年五月六日、各町村にこれに基づく町村会規則および連合町村会規則を作り、五月二十五日までに県へ提出すること、それ以前の規則を廃止することを布達した。市域各町村もこれに対応し新たな規則を作成したようであるが、この期限はかならずしも守られていなかった。ようて、明石郡高和村のように、翌年四月十七日になってはじめて町村会規則を制定、提出したところもあった。

表 39 明治13年前半期魚崎村協議費
支出決算

<支出>		(単位: 円)
費 目	金 額	
学 校 費	106.409	
土 木 費	37.975	
消 防 費	3.50	
田野および水回り看守人費	14.16	
火 葬 場 費	2.456	
流行病予防費	2.40	
共有物諸費	56.354	
村 会 費	8.89	
行政事務外の戸長役場費	181.038	
地方税不足分協議費補助	23.405	
合 計	436.857	

<収入>		
費 目	金 額	
村中共有物収入	58.5000	
戸 数 割	189.1785	
地 価 割	94.5894	
人 口 割	94.5894	
合 計	436.8573	

(注) 「行政事務外の戸長役場費」と表30の戸長役場
明細表中の協議費合計とは合わない。

資料: 「魚崎財産区文書」

権は戸長にのみあり、議員は町村会開催三日前までに議案についての意見書を提出できるだけであった。奥平野村では、戸長から提出された議案を討議・決定し、議決表を作成した。

予算は、表38のとおりである。ここでは、神官給与や祭典費などはすでに費目から排除されていた。戸長役場費は、現在の府県税にあたる地方税からの支出が基本とされ、町村協議費はその補助とされた。しかしなお町村協議費からの補助が地方税を上回る場合があったようで、魚崎村では表35(187頁)のように、地方税の二倍近くの村協議費が戸長役場の経費として出されていた。

その他の費目は、小学校・消防・村会・土木費中の道路・橋梁・堤防など地域一般に関する費用と、土木費中の井関費・溜池費・養水費や養水看守費という農業生産に関係の深いものに二分されていた。奥平野村の場合は計上されていないが、この他にコレラを中心とした流行病対策の衛生費が魚崎村(表39)や藍那村で支出されている。

第四節 地方三新法形成と郡部の動向

表 41 明治17年度兵庫県
第一番学区連合村
費戸数割等級表

等級	負担額	戸数
	円	
1	2,350	2
2	2,209	2
3	2,068	4
4	1,927	14
5	1,786	24
6	1,645	39
7	1,504	36
8	1,363	37
9	1,222	45
10	1,077	36
11	0,921	45
12	0,771	58
13	0,620	66
14	0,470	177
免除	—	1

(注) 負担額は1戸あたりの額を示す。

資料:「奥平野財産区管理会文書」

町村会では等級作成ののち、村内各戸を等級へ振り分けていく。どの等級へ振り分けるかは、地租納入額

表 40 奥平野村戸数
割等級

1等	1,509
2等	1,360
3等	1,208
4等	1,056
5等	0,900
6等	0,751
7等	0,608

(注) 県会決定の1戸額に対する乗率。

資料:「奥平野財産区管理会文書」

郡第一番学区(戸数六〇六戸)の小学校費の戸数割負担は、表41のように一四等にも区分されていた。なお奥平野村では設定されていないが、住民に頭割りでかける人口割という賦課方法を用いる町村もあった(表39)。

なお奥平野村の場合、地方税の戸数割・地価割の徴収が協議費予算に一括されており、地方税の徴収方法に近世以来の村請制的な側面が残っていた。しかし、このような予算処理はかならずしも一般的ではなかったようで、村の協議費の徴収と地方税徴収は区別されていく。

会議での決定はさらに次のような五カ条がある。第一条では、地方税および協議費の賦課方法が決められた。地価割が県会での決定どおりとされたのに対して、戸数割は七等に分けられて徴収された(表40)。地価割においては負担額と土地からの収穫が比例していたのに対して、戸数割の場合、これを均等に各戸に割り

などが参考にされたが、基本的には議員の総合的判断によってはじめて決定できるものであり、これは町村会において重要な作業であった。なお戸数割の戸数は本籍者だけでなく、寄留人なども含んでいるため戸籍上の戸の数より多かった。

第二条は具体的な徴収方法についてであった。奥平野村では、この時期なお町村協議費は、一年間支出したものを後から住民にかけるという方法がとられていた。しかし県会や町村会で予算を審議して議定するためには予算額を使用する前に住民から徴収することが必要となる。ところが後徴から前徴へ転換するときには、二回分を一度に支出しなければならないため、住民の負担は一時的にたいへん重くなる。そこで奥平野村では、地方税分のみを前徴、協議費分を後徴とした。

第三条は、営業税の等級設定であり、これも議員の総合判断によって決定された。第四条は、町村会の時間、午前八時から午後四時までと決定している。第五条は、戸長給料・町村会議員日当などの事務に関する給与基準の決定であった。

注意したいのは、この町村会とは別に村ごとの独自の「村会」があった点である。たとえば藍那村では、明治十四年六月十六日「村会決議之趣」として田植え一反一四銭、田の草取り一反一円四〇銭の手間賃を確定したり、梅雨の雨をよるこぶ祭典の開催期日、地租の納入方法などを決定した。農作業に関する「村」全体での賃金決定や村の所行事の執行方法は、独自の慣習によって行われる会合によって決定されており、町村会規則による年一度の村財政を中心とする町村会と、具体的な「村」運営を中心とする独自の会合の両方によって町村レベルの地域社会の運営方針は決定されていた。

第四節 地方三新法形成と郡部の動向

表 42 藍那村における村会合（明治17年10月～12月）

月 日	出席者	議題
10月10日	総代・什長 村会議員 村民11人	小学校巡回授業出願に対する指令について 村内住民不和についての処置 菅野村との道路修繕の調整についての方針
10月19日	不明	菅野村との道路修繕の調整についての方針 自家用酒についての心得について (租税)第2期取立について 村内養母と養子をめぐる一件について 八幡神社永代献供料について 番外となっている田への諸掛賦課について
10月27日	総代 村会議員	学校費賦課について人名と名簿が合わないことについて
10月31日	村会議員 什長	学校費総代にて取立の件 戸長役場への願伺代書料について 村内離縁について当事者の相対とし村方であつかわないこと 学校費滞納地域の払方について
11月4日	村会議員 什長・学校掛	学校費徴収についてある組の什長の苦情および同組の滞納について
11月10日	村会議員 学校掛	学務委員・学校田地掛について予備選挙 物産の戸長役場への差し出し総代に依頼の件 村の費用簿の閲覧願ひ、総代に依頼の件 学校費徴収簿戸長役場へ提出を総代に依頼の件
同日	(村会議員)	秋日雇い男女日給決定
11月16日	総代 村会議員	租税の代米納の可否について 郡町村連合会議員の連合町村内での議員の予備選挙
11月26日	総代 村会議員3人	墓地取調上申の件・地方税取立方の件 租税上納の件
12月2日	総代 村会議員2人 什長5人	新年賀の件・土地欺隠者罰金の件 戸数および寄留人調査・中一里山山論の件 鉄砲所有者申出の件・八幡宮祭礼新調費用の件
12月15日	総代・什長 村会議員	中一里山山論の件・村田の年貢の件 総代給料の件・新年一日休みの件 明治18年奉公人給与の件・諸職人日当の件

(注) 藍那村の村会議員はこの時点で6人・什長は9人とおもわれる。

資料:「藍那自治会文書」

独自の会合の具体的なあり方は、「村」によってかなりの違いがあると思われるが、藍那村の会合のあり方を例に取ってそれを見てみたい。明治十七年十月から十二月にかけての三カ月間に藍那村では表42のような会合が行われた。

この表から、藍那村では村を代表する総代と、大区小区制以来村内の小単位である組を統括する什長、そして村会議員が村運営の主体であることがよくわかる。会議の開催の頻度は高く、十月、十一月は、月に四回開催されている。しかも各会議は、その内容に応じて出席者が異なっていた。村会議員はすべての会議に出席しており、学校掛など個別の役職についていた者は、その役職に関係するものだけに出席した。重要な問題は、総代・村会議員・什長の連合会や、それに村民をさらに加えた会で決定されていたようである。

このような二重の会議による町村運営がなされるのは、第一に、すでに述べてきたように、この時期の町村が、一面ではさまざまな利害や異なる意見をもつ人々が生活する地域全体を統括する団体へと転換していたにもかかわらず、他面では村有林野などの村有財産や水利権、信仰、地価の修正の最小共同利害単位でもあったことによる。前者の機能と関連するのが町村会規則による町村会であり、後者と関連するのが独自の会合であった。第二には、後に述べる明治十七年改正で明確になるが、町村会規則による町村会の権限が村財政の審議決定に限られており、具体的な執行をになう組織でなかったことである。したがって藍那村の例で見られるような事務遂行上日常的に生まれてくる問題は、法令上の町村会以外の会合で決定しなければならなかったのである。

第四節 地方三新法形成と郡部の動向

表 43 明治13年市域関係連合戸長役場区域

役 場 名	役場所在地	村数	戸数
〈八 部 郡〉	第1 奥平野村	5	不詳
	第2 東尻池村	6	881
	第3 駒ヶ林村	2	721
	第4 板宿村	7	402
	第5 東須磨村	3	648
	第6 下谷上村	5	397
	第7 中 村	9	597
〈菟 原 郡〉	第1 茸合村	2	不詳
	第2 森 村	12	574
	第3 新在家村	2	570
	第4 東明村	7	不詳
	第5 御影村	1	不詳
	第6 住吉村	4	不詳
	第7 魚崎村	2	318
	第8 田中村	7	609
	第9 深江村	5	686
〈有馬郡〉	第3 道場川原村	7	854
	第5 唐櫃村	3	709
	第7 有野村	2	326
	第8 西畑村	9	608
	第9 中大沢村	6	349
〈明 石 郡〉	第5 西垂水村	7	1,120
	第6 小寺村	9	699
	第7 下津橋村	14	682
	第8 長谷村	9	408
	第9 福住村	10	528
	第10 西戸田村	17	637
	第11 東 村	12	744
	第12 古 郷村	3	336
〈美 濃 郡〉	第3 戸田村	4	481
	第4 木津村	8	468
	第5 野 瀬村	4	318

(注) 明石郡第13戸長役場区域に西脇村が所屬。
戸数は明治24年「徴発物件一覧表」による。
資料: 兵庫県布達号外(明治13年9月9日)
ほか

明治十三年の連合 明治十三年四月、兵庫県は県会で三〇〇戸に一役場を置くという戸長役場制の改正を提町村戸長役場制 案、これに対して県会は、経費の節減と事務能力にすぐれた戸長の雇用がはかれるとして提案に反対しなかった。これをうけて同年六月二日連合戸長役場制が布達され、七月一日から実施された。市域郡部の戸長役場設置は、概略表43のとおりである。戸長役場あたりの戸数は、最初県が基準とした三〇〇戸よりかなり大きくなった。連合戸長役場は、菟原郡では西から東へ、その他の郡では郡役所の近くか

2 連合町村戸長役場制の展開

表 44 明治13年改正による市域関係各郡
戸長給与・吏員数

郡 名	月給額(円)							戸長 総数	吏員 数
	12	10	9	8	7	6	5		
八 部 郡					2	3	2	7	19
菟 原 郡		1	3	2	1	1	2	10	10
有 馬 郡		2		2	3	6	1	14	38
明 石 郡	2	5	2		5	1	1	16	60
美 蘂 郡		1		3	8	1	1	14	49

(注) 吏員数は戸長役場の用掛・筆生・雇の総計。
資料：明治14年度『兵庫県統計概表』

ら第一戸長役場、第二戸長役場というふうに、番号で名前がつけられた。

戸長は連合町村で一人となり、役場には他に数人の用掛とその下に筆生が吏員としておかれ、さらに事務が多い時期には臨時で手伝人がおかれた。その戸長に対して兵庫県は公選による選出法を同年六月三日布達した。それによると選挙権は二〇歳以上の男子で連合町村内に本籍を定める戸主、被選挙権は二〇歳以上の男子でその郡区内に本籍を定め、満三年以上住居し、その職務に耐えることができる者に与えられた。ただし、戸長がその任に耐えることができないと県が判断すれば、県令が任命することもできた。

改正直後の七月十七日、兵庫県は戸長の出頭命令に応じないものに対しは郡長が命令を出し、それにも応じない場合は、警察力で対処する旨を達した。個々の町村から離れ、数カ村を担当する戸長に対して事務上の執行能力の強化がはかられた。また給与面でも戸長数が減少したため、地方税からの一人あたりの支出分は大幅に増加し、最高では月一二円にもなった(表44)。このような給与の増額は専門的に職務をこなせる人物を戸長にすることを可能とした。連合町村の事務は、表44にあるように、菟原郡以外は各郡とも戸長の他に三人程度の吏員によって運営されていた。吏員には、戸長の代理をつとめる用掛、事務を扱う筆生、戸長役場の雑務を扱う小使、県庁・郡役所や管内各町村などの連絡にあた

る下走などが置かれた。また連合町村全体に関する町村役場費などについては、連合町村会で決定されることとなり、連合町村会は恒常的に開催されるようになった。

また、戸長が一町村を代表しなくなったため、それぞれの町村は、町村を代表するとともに町村かぎりの諸事務をおこなうものとして、総代（もしくは人民総代）を選挙で選出した。この総代は、戸長からの諸達を村内に回覧したり、戸長役場の事務を個々の村で実際に遂行するという役割もはたした。給与はそれぞれの村の協議費から支出され、村の規模によってその額は異なり、藍那村の場合、惣代の給与は年額六〇円とされており、大区小区制の時期に副戸長であった者が惣代に就任した。

単独戸長役場制の併用 この連合戸長役場制では、のち単独で行政村になる住吉村のような大村でさえも連合の対象となっており、御影村のように一市街をなす大町村以外、単独で戸長役場を置かれることはなく、戸長役場の名称にも表われているように極めて画一的なものであった。

このような戸長役場制をとったのはなぜだろうか。県は経費の節減とともに有能な戸長の選出をその理由としてあげているが、それは、山林原野の地租改正、明治十二年のコレラの大流行への対処、小学校教育の推進など緊急の課題に対応したものであった。コレラなどの流行病および小学校教育の問題は後に述べることとして、ここでは連合町村制の画一的導入と直接関係していた山林原野の地租改正についてみてみたい。

山林の入会は農業経営や日常生活に欠かせないものであった。この入会林野の権利と使用方法については近世以来複雑な慣習が存在した。ところが明治十二年末から本格化した山林原野の地租改正は、この複雑な用益権を整理して所有権者を確定しようとした。そのため官有（国有）・民有の区別、用益権をもつ村々の間で

の権限の確定などもめぐって、さまざまな紛争が起こった(同『産業経済編1』参照)。

一村に一戸長をおくと、村の利益に戸長が引きずられ、山林原野の地租改正が円滑に遂行できないばかりか、地域運営全般が停滞してしまう。そこで県は連合町村戸長役場制の画一的な導入によって、戸長を個々の村の利害から切り離し、県の求める事業を担えるものにしようとしたのである。

山林原野の地租改正が終了すれば画一的な連合町村戸長役場制をとる必要はなくなったから、県はそのうち画一的設定を見直し、単独戸長役場制との併用を認めていく。明治十四年四月の県会で、前年に実施された画一的な連合町村戸長役場制は地域の実状にそぐわないとの意見が多数出され、戸長役場を連合して設置するか単独で設置するかは地域の住民の希望によるべきであるとの建議案が提出された。そしてこの建議案は、県会で賛成四〇、反対六の圧倒的多数で可決された。

山林原野の地租改正がほぼ終了した同年六月九日、県はこの建議を受け、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。多くの町村で単独役場制への移行を願い出たようであるが、これに対して現実には表45のように郡ごとに異なった対応がとられた。八部郡では、この施策にかかわらず戸長役場区域の変更はまったくおこなわれなかった。また美濃郡でも、単独で戸長役場を置くことは許可されておらず、市域に関係する地域では管轄区域の変更もなかった。

一方、菟原郡では、葺合村・筒井村・河原村・新在家村・新生村・石屋村・御影村・深江村・大石村で単独の戸長役場設置が認められた。明石郡でも東垂水村・西垂水村・塩屋村・下畑村・名谷村・山田村・多聞村・布施畑村・池野村・高和村・細田村・宝勢村・池田村・古郷村・野中下村で単独での町村設置が認めら

第四節 地方三新法形成と郡部の動向

表 45 明治14年改正において連合町村戸長役場制をとった町村

役 場 名			村 名		戸数
〔八 部 郡〕	上 灘 組	奥平野 荒田 石井 夢野 鳥原	不詳		
	中 灘 組	長田 東池尻 西池尻 吉田新田 御崎 今和田新田	881		
	中 灘 組	駒ヶ林 野田	721		
	下 灘 組	板宿 大手 西代 池田 妙法寺 車 白川	402		
	下 灘 組	東須磨 西須磨 多井畑	648		
	山 田 組	下谷上 上谷上 小部 与左衛門新田	397		
	山 田 組	中 原野 福地 東下 西下 坂本 衡原 小河 藍那	597		
〔菟 原 郡〕	岩 屋 組	岩屋 原田	200		
	畑 原 組	畑原 上野 五毛	101		
	森 味泥 組	森 味泥 鍛冶屋 稗田 摩耶山	128		
	東 明 組	東明 八幡 水車新田 高羽 徳井	不詳		
	住 吉 組	住吉 郡家	不詳		
	青 木 組	青木 西青木	366		
	三 本 組	北畑 田辺 小路 中野 森 (津知 三条)	314		
〔有 馬 郡〕	岡 本 組	岡本 田中	174		
	魚 崎 組	魚崎 横屋	418		
	有 野 組	有野 二郎	326		
	八 多 組	吉尾 附物 上小名田 柳谷 深谷 屏風 西畑 中	608		
	大 沢 組	下小名田			
	道 場 組	神付 中大沢 上大沢 日西原 市原 籬	349		
	道 場 組	道場川原 平田 生野 宅原 日下部 塩田	677		
〔明 石 郡〕	別 府 組	別府 有瀬 長坂 上脇 井吹 潤和	434		
	前 開 組	前開 小手	210		
	今 津 組	下津橋 水谷 高津橋 今津 新方 西河原	182		
	小 山 組	小山 二屋 新 居住 田中	125		
	吉 田 組	吉田 森友	109		
	長 谷 組	長谷 菅野 池谷 松本 寺谷 福谷 栃木 谷口 友清	408		
	福 住 組	福住 栄 小 木津 木見 押部 近江 西	358		
	西 戸 組	西戸田 福中 下 宮前 大畑 常本 芝崎 向井	414		
	中 津 組	中津 印路 大野 慶明			
	繁 田 組	繁田 堅田 黒田	123		
	養 田 組	養田 和田	100		
	北 廣 組	北 広谷 東 小神 紫合 田井 小束野 五百蔵新	499		
〔美 囊 郡〕	南 勝 組	南 勝成新			
	戸 田 組	下 (戸田 三津田 御坂)	481		
	淡 河 組	北僧尾 南僧尾 北畑 東畑 行原 木津 萩原 淡河	468		
〔美 囊 郡〕	野 瀬 組	野瀬 神田 神影 中山	318		

(注) 八部郡・美囊郡では13年連合町村役場区域と変更なし。

戸数については明治24年「徴発物件一覧表」による。

資料：明治14年『兵庫県統計概表』ほか

れた。有馬郡では、湯山町・唐櫃村・上津谷村で単独の町村設置が認められた。この三郡では、連合戸長役場区域もそれまでのものより小さくなった。

この単独町村役場併用制への転換にともなって、連合を続けている戸長役場区域は名称を変更した。八部郡では、第一戸長役場が上灘組戸長役場とされるなど、上灘・中灘・下灘・山田などの近世時代の惣代庄屋組の名称が付けられた。菟原郡では戸長役場の位置する村名をとって、畑原組などの名称がとられた。

戸長役場分離

分離が認められず、従来の連合区域の変更もなかった八部郡では、戸長役場の分離を求める村々の運動がおこった。

藍那村では、単独町村戸長役場制許可を聞き、村内で協議した上で、山中にあるため他村との距離が離れていることを理由に、昭和十四年六月県令に対して単独戸長役場設置を嘆願した。これは郡長に説得されて、いったん取り下げられた。第七戸長役場区域各村の戸数は少なく、藍那村で一〇〇戸を越える程度であったことが単独町村戸長役場設置を難しくしていた一つの理由であろう（表46）。

藍那村は単独戸長役場を置くことはできなかったが、明治十四年九月、村に戸長役場の用掛を常置してもらうという上申を県におこなった。明治十四年十月、「出張用掛」として認められ、東三右衛門が投票の上選出された。藍那村では、この用掛が事務をとる「用掛所」を置いて、戸長役場の機能をもたせようとした。しかしこの用掛設置にかかわらず実質的な便宜はなく費用負担が増えただけであるとの理由で藍那村はさらに明治十五年九月、戸長役場区域の他村の総代の賛成をも得て、単独戸長役場の設置を県に願い出たが、これは認められなかった。

第四節 地方三新法形成と郡部の動向

表 46 八部郡第七戸長役場区域各村戸数

村名	中 村	原野村	福地村	東下村	西下村	坂本村	衡原村	小河村	藍那村
戸数	61	145	36	107	21	41	39	38	109

資料：明治24年「徴発物件一覧表」

表 47 八部郡第四戸長役場区域各村戸数

村名	板宿村	大手村	西代村	池田村	妙法寺村	車 村	白川村
戸数	67	37	42	25	80	47	52

資料：明治24年「徴発物件一覧表」

車村・白川村・妙法寺村の三村は、山間部にあつて海岸部の板宿村など四カ村から遠く、民情も異なることを理由に、明治十三年の連合戸長役場制実施直後の六月末から、戸長役場の分離を嘆願していた。三村は、八部郡役所の説諭にもかかわらず、この嘆願を繰り返し、八月には郡役所を介して県へ嘆願を提出した。これに対して県は、七カ村での戸長選挙の投票をせまったが、分離を主張する三村はこれをサボタージュして分離運動を続けた。明治十四年の単独戸長役場設置許可の布達を受けて、三村はそれぞれ単独戸長役場設置を嘆願したよう、白川村では明治十四年七月二十七日、村内小前の連印で嘆願書を県に提出した。しかし表47のように、三村とも県の基準である一〇〇戸には遠くおおよばず、この嘆願は認められなかった。

一方菟原郡では、明治十六年一月、三条組のうち中野村・小路村・北畑村・田辺村は、三条村・森村・津知村と分離して四カ村で戸長役場を設置した。設置にあたって四村の総代および各村毎に設置されていた用掛は、連印で連合戸長役場運営についての七カ条の戸長役場規定をつくった。これは、戸長を出す村以外の三カ村からは、各村ごとに用掛を出す、用掛給料は各村の地方税納入総額に比例して支出する、各村の村民

は用掛を経由して租税などを納めるなど、各村の独立性を強く認めるものであった。先ほどの藍那村や、この戸長役場規定にあらわれているように、明治十四年の改正以降は、用掛という職種を利用し、これによって戸長役場でなすべき事務を各村でおこなうという傾向が強まったようである。なお用掛と村の総代は、藍那村でも中野村等でも同一人物ではなかった。一村に戸長を置いた場合と異なり、村の代表者と戸長役場事務を担う者とは、違った人物によって担われていたようである。

3 公共事務の展開

小学校教育

兵庫県が、連合町村制をとったのは先に述べた山林原野の地租改正のためのみならず小学校教育やコレラ大流行などの衛生といった新たな公共事務の前進をはかるためであった。

政府は、明治五年八月二日に出された学制制定以来、小学校教育の前進をはかっていたが、明治十二年九月の教育令以降、政府や県という行政機関がこの推進を直接担う方式から、町村自身にこれを進めさせる方式へ転換した。

教育令により、就学期間は八年から最低四年、一年に四カ月以上出席すればよいと幅をもったものとなり、実質的に義務教育の期限短縮が行われたのである。また県令が任命する学区取締にかわって、「町村ノ学校事務ヲ幹理」する学務委員が住民の選挙によって選出されることとなった。明治十三年二月十二日布達された兵庫県学務委員選挙規則によれば、学務委員の選挙資格は、選挙権・被選挙権とも満二〇歳以上の男子で、

第四節 地方三新法形成と郡部の動向

表 48 藍那村協議費支出

年次 項目	明治12年	13	14	15	16
	円	円	円	円	円
学 校 費	111.00	80.00	101.00	112.00	128.00
学務委員給	6.00	10.00	12.00	12.00	12.00
衛 生 費	5.50	1.30	—	—	1.23
衛生委員給	12.00	—	6.00	6.00	8.32
協議巡査費	—	89.72	57.48	57.07	32.73
道路修繕費	85.00	72.80	70.00	90.00	94.00
橋梁修繕費	6.00	18.60	12.00	15.00	9.00
事務消耗費	12.00	6.00	5.50	6.00	6.00
総 代 給	—	60.00	60.00	60.00	60.00
小 使 給	36.00	30.00	25.00	30.00	30.00
村 会 費	18.50	9.50	12.00	12.00	8.00
議員ほか日当	12.60	24.00	15.00	15.00	9.50
部内連各会費	—	0.48	0.60	1.16	1.70
郡内連合会費	3.40	3.61	1.95	3.45	0.80
郷村社祭典費	7.70	6.80	7.40	8.40	7.68
臨 時 費	—	53.27	52.00	—	—
合 計	315.70	465.08	437.93	428.08	408.96
教育費の割合	% 37.1	% 19.4	% 25.8	% 29.0	% 34.2

(注) 臨時費の内訳は明治13年郷村社祭典費・明治14年山林原野改正費。

教育費の割合は(学校費+学務委員費)の全体に占める割合。

資料:「藍那自治会文書」

その町村に本籍を持ち居住する者、もしくは寄留している戸主とされており、ほぼ男子の普通選挙に近かった。

菟原郡では、これにより学務委員を学校組合の組合村ごとに選出した。菟原郡の場合、公立小学校は二〇校であり、二村に一つの割合で小学校があったことになるが、区分方法はよくわからない。各校一人の学務委員が置かれていたが、複数の学務委員が選出されていたところもあった(新徳校二人・丘集校二人・魚崎校四人・青木校三人)。明治十三年六月、菟原郡内の学務委員は共同で、町村ごとに学務事務

表 49 町村協議費中の教育費およびその比率

年 次	八 部 郡			菟 原 郡			明 石 郡		
	協議費	教育費	率	協議費	教育費	率	協議費	教育費	率
明治12	10,797 ^円	1,500 ^円	13.9%	8,933 ^円	3,236 ^円	36.2%	26,341 ^円	7,255 ^円	27.5%
13	12,739	1,666	13.1	8,617	3,119	36.2	28,451	7,437	26.1
14	15,408	1,912	12.4	8,149	3,409	41.8	30,774	8,090	26.3
16	12,677	4,463	35.2	13,497	7,857	58.2	35,134	9,459	26.9
17	8,377	3,445	41.1	17,622	11,802	67.0	29,270	9,708	33.2

資料：『兵庫県統計概表』

の取扱いが異ならないように菟原郡学務委員事務取扱振申合を作成した。ところで教育令の制定は、三新法によって教育についての基本的負担が町村自身の決定する協議費によってまかなわれることになったことと軌を一にしていた。教育の費用負担を住民に求めるためには、住民自身の積極的な教育事業への参与を認めざるをえなかったのである。

教育についての町村の負担を藍那村を例にとってみると表48のようであり、村協議費のなかで教育関係の支出額がもっとも多かった。協議費全体に対する教育関係の費用の割合は、明治十二年には三〇%強、十三年に一〇%に減少するが、その後また割合は増え、明治十六年にはふたたび三〇%台となった。

市域に関係する地域を郡単位で見た場合、表49のようになり郡によってその比率は違うが、少ない八部郡で一〇%強、多い菟原郡では三〇%から四〇%もの額を占め、八部郡を除く各郡では、すべての費目中もっとも多額であった（八部郡は土木費が最も多い）。なお表にはないが、明治十四年度では、有馬郡で二八・〇%、美嚢郡では四〇・一%を占めていた。しかもその割合は年々増加し、菟原郡では明治十七年度には、全体の六〇%をこえていた。

第四節 地方三新法形成と郡部の動向

表 50 兵庫県内旧摂津地域における就学率の変遷

年 次	学齢人口	非就学	就学率	出席数	出席率
	人	人	%	人	%
明治11	30,162	18,096	40.0	不詳	
12	30,920	18,472	40.3	10,404	33.6
13	33,186	19,921	40.0	10,411	31.4
14	34,771	19,436	44.1	10,572	30.4

(注) 出席数および率は、常時出席者のもの。

資料：『兵庫県統計概表』

町村住民がみずから教育を行うという方向へ転換することは、実際には簡単ではなかったようである。教育令による県の監督の弛緩は、「人心既ニ緩慢ニ流レ、学事漸ク弛緩スル」(『文部省第八年報付録』明治十三年)とあるように、県にとっては教育事業の後退とみなされる事態を生みだした。表48のように藍那村では、明治十二年にくらべ十三年には、村財政に占める教育費の比率は一時的に減少した。また表50のように明治十三年には就学率についても統計でみるかぎり若干低下した。

「学事の後退」は中央政府自身も認識していた。自由民権運動への対応を含めて、政府は教育への干渉を強めるという方針を定め、教育令を翌明治十三年十二月二十八日に改正した(改正教育令)。町村に教育を推進させるという方式そのものには変更はないが、町村に対して県の監督が強められた。この改正により、学務委員の持つ教員の任免・俸給の決定・教則の編成についての権限が県に完全に移行した。また学務委員自体も、公選制から、学務委員の定員の二倍から三倍の候補者を住民が選挙で選び、これを県令に推薦し、その中から県令が選択して任命するとされた。推薦のさいの選挙権者も、土地もしくは建物をもつ者となり、寄留者は排除された。またこの改正によって戸長が学務委員として直接学校運営に加わることとなった。ここに連合町村制下の戸長が、町村が組合をつくって小学校を全体として管轄していくことに対する法的な裏付けがなされたのである。

しかし、兵庫県においては、改正教育令施行により急激に町村へ干渉を強め

ることにはなかった。連合町村の戸長や学務委員への監督強化によって、町村が積極的に学事を進めるようになることを期待したようである。このような方針がとられたのは、のちに自由民権運動との関連で述べるように、この時期の県の教育行政の中樞が、極度な干渉を好まず、「実地主義」を標榜して漸進的な政策を基本とする本山彦一学務課長など慶応義塾出身者によって占められていたことにあった。

地域の側からも、教育が必要であるとの意識が育ちはじめていた。たとえば藍那村と小河村は明治十四年末に県が学区改正を行ったとき、学齡児童の就学を維持するため、学区内父兄集会を行い、それまでの藍那村に本校、小河村に支校という体制を存続することを郡長に願ひ出た。

衛生・治

次に教育とならんで町村の新たな公共事務として大きな意味をもった伝染病対策を基本とする

安・通信

衛生事務の展開を見てみよう。

明治十二年は全国的にコレラが大流行した年であり、兵庫県でもこの年六月ごろからコレラが流行しはじめ、七月には表51にあるようにピークに達した。これは明治十年代以降ではもっとも流行した年であり（表52）、全県で八九九一人の患者を出し、うち六三二五人の人が死亡した。

これへの対処のため翌年四月、兵庫県は内務省の中央衛生会開設に対応して、地方衛生会を開設、町村には町村範囲での衛生向上を職務とする町村衛生委員を置いた。兵庫県衛生委員設置法によれば、衛生委員は町村住民の公選であり、選挙被選挙資格とも町村内に本籍もしくは三年以上寄留している二〇歳以上の男子で、郡内に不動産を所有するものとされた。表48のように、藍那村では

表 51 明治12年
後半期兵庫県
コレラ発生数

	人
7月	4,315
8月	2,384
9月	419
10月	183
11月	34
12月	0

資料：『兵庫県統計
概表』

第四節 地方三新法形成と郡部の動向

表 52 兵庫県コレラ発病者数・死亡者数

年 次	発生数	死亡数	死亡率
明治12	8,991 ^人	6,325 ^人	70.3 [%]
13	70	18	25.7
14	628	458	72.9
15	695	512	73.6
16	36	16	44.4
17	16	9	56.2
18	1,020	861	84.4
19	6,723	5,425	80.6
20	68	42	61.7
21	51	27	52.9
合 計	18,298	13,693	74.6

(注) 同時期の腸チフスの死亡率は29.2%,
発疹チフス53.3%, 赤痢29.8%。

資料:『兵庫県統計書』

コレラが流行した明治十二年には、衛生委員の給与がかなりは出されているが、翌年には出されず、その後明治十四年から再び出されるようになり、少しずつ拡大していった。なお衛生委員は明治十五年二月二十四日改正され、定員が戸長役場ごとに三人となり、選挙法も住民の選挙から町村会での選挙へと変わった。町村衛生委員は、衛生の細密な事項を扱い、選出された衛生委員は名前だけの場合がかなりあったようで、県はことから、現実の事務は代理者が扱い、選出された衛生委員は名前だけの場合がかなりあったようで、県は明治十五年九月二日、町村住民の囑望をになつて選出された者がみずから事務にあたることを強く求める布達を出している。

「協議費巡査」である。教育・衛生のほかにも、町村は協議費によって公共事務を遂行するための財政負担を行った。その一つが

先に大区小区制期の警察制度の整備の過程について述べたように、大区小区制期の警察費は区費を中心として支出されていたが、三新法によって、地方税で支出されることになった。これによって、それまでの町村およびその連合組織が雇用するという性格は制度上まったくなくなった。明治十二年における市域に係る警察区は表53のようであるが、たとえば有馬一郡で巡査がわずか一〇人にしかすぎな

表 53 市域を管轄とする警察区（明治12年）

警 察 署	所在地	警部	巡査	管 轄 範 囲
神戸警察署	相生町 一丁目	人 6	人 238	神戸区・菟原郡 17町 4 村 八部郡
御影分署	御影村		12	菟原郡 43村
兵庫警察署	戸場町	6	116	神戸区・八部郡 41町 4 村
須磨分署	東須磨村		5	八部郡 16村
原野交番所	原野村		5	八部郡 13村
三田分署	三田町	1	10	有馬郡 4 町88村
明石警察署	明石町	2	16	明石郡 14町36村
西戸田交番所	西戸田村		9	明石郡 51村
三木分署	福井町		7	美嚙郡 4 町65村

資料：明治12年『兵庫県統計概表』

かったことなどにみられるように、県が配置した警察署や分署、交番所および巡査の数は決して十分とはいえなかったようである。

にもかかわらずこの時期、県会では、町村での雇用を求める意見や警察費の節減論が主流をしめ、増額は極めて困難であった。実際、明治十三年以降地方税警察費は一万円前後でほとんど増えなかった。

そこで県は、町村が必要と認めた場合、関係町村の協議の上で、巡査の増員や警察分署・交番所の増設を願い出ることを許可した。そして明治十三年六月、各郡役所に対して「協議費巡査配置請願者心得」を達して、各町村へそれを告示するように求めた。しかしその際巡査の増員のためには、一人あたりの経費として一年間に一四七円を上納しなければならなかった。表48（199頁）の藍那村の協議費中の協議巡査費の支出はこのための費用であり、原野交番所の巡査の経費負担の一部と見られる。その額は、設置時には協議費の二〇％にもなるほどで、かなりの負担であるにもかかわらず、治安や衛生などで重要な役割を

第四節 地方三新法形成と郡部の動向

表 54 市域（神戸区を除く）
を管轄する郵便局
（明治14年）

八 部 郡	奥平野村 福地村
菟 原 郡	新在家村 御影村
有 馬 郡	湯山町 道場河原村 有野村 唐櫃村
明 石 郡	西戸田村 西垂水村 淡河村

資料：明治14年『兵庫県統計概表』

担う巡査設置を町村は希望したのである。この制度は、明治十四年四月の内務省達によって、請願巡査制度というかたちで全国的に整備された。

なお市域関係では明治十四年までに、明石郡西戸田村交番所が廃止され、あらたに菟原郡新在家村に交番所がおかれ、二二カ村を管轄、また有馬郡では湯山町に分署がおかれ、これは一町一カ村を管轄した。この増設について関係町村の請願があったかどうかは不明である。

また商業の発展にともなう通信手段の発達にしたがって、郵便局の設置も町村の要求になっていったようである。たとえば、魚崎村では、明治十四年末、自村が酒造を中心とする商業地で近年東京等との取引が増し、それにとれない郵便物のやりとりが増加しているにもかかわらず、郵便局が御影村にあり不便であるとして、郵便局の設置を村会議員の連名で県に求めた。しかしこれは結局認められず、県は明治十五年一月、郵便局

を置くことができないことを魚崎村に伝えた。その理由について県は具体的には述べていないが、表54のような郵便局の配置のなかでみるなら、菟原郡では全体で二つ（御影村と新在家村）しかなく、しかも魚崎村と御影村の距離が極めて近いことが理由の一つになったと考えられる。

第五節 郡部の自由民権運動と明治十七年の地方制度改革

1 県会の設置と自治権拡大要求

三新法による

これまで三新法によって設定された郡および町村レベルでの運営組織について見てきたが、

県会の開設

府県レベルでは新たに府県会が設置された。府県会は府県限りでの事業の経費（地方税）を

議定するものであった。これは最初に国家の法によって開催方式が定められた議会であった。このような議会が国会に先だって形作られたのは、すでに述べてきたように、廃藩置県以降とくに地租改正を経て、府県や町村の内に租税協議権思想が浸透してきたことによる。とくに兵庫県の場合、三新法制定以前に県会が開催されており、さきがけの役割を果たしていた。

しかし府県会は極めて制限の多い議会であった。県令は議案の提出権を独占していた。また府県会が独自に条例をつくる権限はなく、府県や政府に建議しうるだけだった。また予算の支出・徴収についても審議するだけで具体的な施行方法をきめる権限はなかった。さらに府県会の決定を県令が不当とした時には、内務卿の許可があればこの決定を否定し、県令の提示した原案をそのまま執行する権限が県令に認められていた。

第五節 郡部の自由民権運動と明治十七年の地方制度改正

表 55 市域関係各郡における県会議員選挙権者および被選挙権者

年次	八 部 郡		菟 原 郡		有 馬 郡		明 石 郡		美 蓑 郡	
	被選	選挙	被選	選挙	被選	選挙	被選	選挙	被選	選挙
明治12	548	1,138	630	1,689	1,823	2,925	2,757	3,973	1,953	2,994
13	647	1,011	583	1,060	1,974	2,912	2,828	4,130	1,974	3,016
14	634	849	668	1,060	1,929	2,873	2,820	4,013	2,116	2,191
16	670	1,073	627	680	1,986	2,802	2,912	4,201	1,849	2,117
17	678	1,058	531	1,130	1,902	2,831	2,765	3,878	1,867	3,224
18	675	1,052	595	920	1,740	2,621	2,626	3,819	1,703	2,665
19	670	928	594	890	1,727	2,301	2,404	3,545	1,136	2,707
20	626	687	607	951	1,721	2,928	1,026	1,547	1,504	2,435

(注) 明石郡明治14年の選挙人数は、資料上では、5,013人となっているが前後の関係から訂正をくわえた。

表 56 明治12年度県会議員選挙権者の人口当たり比率

郡	選挙人	被選挙人
八 部 郡	7.2	3.4
菟 原 郡	5.0	1.9
有 馬 郡	9.0	5.6
明 石 郡	6.8	4.7
美 蓑 郡	9.7	6.3

資料：明治12年『兵庫県統計概表』

のである。

府県会議員は、郡を選挙区として選出された。市域に關係する府県会議員の選挙区も基本的にはこれにそうものであり、八部・菟原・有馬・明石・美蓑の各郡とも最初は定員二人、明石郡については明治二十一年の定数改正で定員三人となった。

次に府県会議員の選挙資格を見てみよう。被選挙権者は、県内に本籍をもち、満三年以上居住し、地租一〇円以上をおさめる二五歳以上の男子、選挙権者は郡内で地租五円以上をおさめる二〇歳以上の男子とされていた(表55)。市域関係各郡での人口当たりのその比率は表56のとおりであった。八部郡・菟原郡のように人口密集地をかかえる地域は、有馬郡・美蓑郡のような農村部に比べて、人口あたりの選挙権者の割合が低かった。ちなみに

兵庫県全体では、選挙権者は、二〇歳以上人口の一〇・五%、被選挙権者はわずか五・四%に

表 57 市域関係郡部選出県会議員中の改進黨入党者（明治10年代）

名 前	住 所	議員期間(年・月)	県会内役職
天宅藤右衛門	八部郡東尻池村	12. 3～18. 7	郡部会常置委員 郡部会常置委員
武井伊右衛門	八部郡板宿村	14. 3～16. 2	
吉田 亀之介	菟原郡住吉村	13. 12～25. 2	
滝本甚右衛門	菟原郡葺合村	16. 7～22. 4	
田中 俊兒	有馬郡有野村	12. 3～13. 3	郡部会常置委員
福井 壽吉	有馬郡川除村	13. 12～17. 5	
有井 甚吉	有馬郡宅原村	18. 4～21. 3	
小南 清三郎	有馬郡上津谷村	18. 4～25. 2	
海妻 京次郎	明石郡黒田村	13. 11～17. 5	県会議長
重田 寛載	明石郡大蔵谷村	14. 3～17. 8	
石田 貫之助	美嚚郡渡瀬村	12. 3～23. 7	
前田 熊市	美嚚郡野瀬村	13. 11～17. 5 19. 1～21. 1	

資料：『兵庫県会史』第一編、「立憲改進黨の地方分布」（東京大学『社会科学研究』9巻4号）

すぎず、きわめて制限されたものであった。

市域関係各郡の県会議員は、巻末の付表のように選出された。付表4からもわかるように、明治十二年の最初の選挙で選ばれた議員は、一、二年程度の任期の短いものが多いが、やがて特定の人間が任期を継続することが多くなっていく。

市域における明治十年代の県会議員は、表57のように改進黨に加盟するものが多かった。明治十六年末には、市域関係各郡については、八部郡選出の村田平左衛門以外すべてを改進黨員で占めるにいたった。このようになっていく理由は、兵庫県会が進めていた地方自治拡大を求める運動と関係していた。

県会における地方自治拡大要求
開催された県会で議員達は地方自治の拡大を求める運動を展開していった。

明治十二年六月二十九日、第一回の兵庫県会は郡区会の開設と郡区に関連する地方税支出経費の郡区会への移管および戸長とその事務費の町村会への移管を求める建議を内務

卿に提出した。その主たる理由は、地方自治の精神に基づくなら、県・郡区・町村それぞれに関係する事業とその経費負担は、それぞれ対応する議会でおこなうべきであり、実際に三新法以前の大区小区制の時期にはそのような地域運営の方法が取られていたというものであった。

明治十三年の県会は、郡部と区部（神戸区）の社会の状況が著しく異なることを理由に、県会を全体会と区部会・郡部会に分離せよという建議と、郡長を住民の公選にせよとの建議があらたに出された。郡長公選の建議は、美濃郡選出の石田貫之助（居住は渡瀬村で市域外）によって、出席四七人の議員中三一人の賛成を得て提出されたものである。

この郡長公選建議は、「（県会は）地方税ニ懸ル費目及事業ハ元公共ノ資金ヲ以テ公共ノ事業ニ用ユルガ故ニ、其事業ヲ興廃スルモ咸ナ人民ノ与カツテ以テ為ス可キノ務タリ」と、地方税は住民の公共の費用であり、この経費を使うものについてはその徴収から執行まで住民が責任を負うという考え方を示した。そして地方税支出の郡区長給料も住民の公共費用によってまかなうのであるからその選任は住民の公選によるべきであると述べたのである。県会は、地方税についての審議権のみを与えろという政府の方針を乗り越えて、地方自治を拡大しようとしたのである。

交詢社・改進黨
系の政治運動

県会で、地域社会の運営を地方自治によって行うという構想が生まれてくる前提条件としては第三節でみてきたように、明治七・八年以来、租税協議権思想が浸透しはじめており、さらにこの考え方によって人々を組織しようとする集団が生まれつつあったことがあげられる。そしてこの動向は、明治十年代に入っていっそう拡大していった。

表 58 明治14年関西府県会議員懇親会兵庫県参加者

◎市域関係郡区

神田兵右衛門(神戸区) 島丸藤左衛門(神戸区) 川西清兵衛(神戸区) 小寺泰次郎(神戸区) 武井伊右衛門(八部郡) 吉田亀之介(菟原郡) 重田寛載(明石郡) 前田熊市(美嚢郡) 石田貫之助(美嚢郡)

◎それ以外

乾忠右衛門(川辺郡) 船津吉太郎(印南郡) 高瀬藤次郎(加東郡) 内藤利八(神東郡) 三輪啓造(揖西郡) 寺田左次平(赤穂郡) 阿曾義近(宍粟郡) 森川純一(津名郡) 真野方郎(三原郡) 藤井一郎(三原郡) 安倍誠五郎(三原郡)

資料:「武井報效会文書」

先の建議の提出者であった石田らは、近県の県会議員たちと府県を越えて交流し始めていた。明治十四年二月一日・二日に大阪の府会議事堂で行われた関西(大阪・堺・兵庫・京都・滋賀・三重)の府県会議員の懇親会を皮切りに、同年十一月五日には、関西府県会議員懇親会の名前で、静岡以西二県から九一人の参加をえて懇親会が開催された。この集會に兵庫縣は二〇人という全参加者中最多の議員を送った。兵庫縣からの参加者は表58のようであり、のちに改進黨に結集していく人々を中心に、八部郡の武井伊右衛門などの神田県政以来のグループや神戸区部の県會議員などが、すでにゆるやかな政治的なグループを形成していた。

この組織化にあたっては、福沢諭吉を中心とする知識人グループが重要な役割をはたしていた。開港場を抱える兵庫縣は、その事務處理のため県の官僚に福沢の慶応義塾で洋学を修めた人物を雇用していた。森岡権令は、赴任後の明治十年に慶応出身の県勸業課長牛場卓藏に命じて商業講習所を設置させた。牛場は、慶応義塾と教師の派遣を契約し、同年十一月義塾から甲斐織衛ら三人の教師が派遣された(校長は明治十三年七月慶応出身の箕浦勝人に交替)。また牛場の後任となった本山彦一学務課長兼勸業課長も義塾出身者であり、さらに師範学校の校長である津田純

第五節 郡部の自由民権運動と明治十七年の地方制度改正

表 59 市域関係郡部の交詢社員

名 前	入 社	住 所	職 業
福本新三郎	13年	有馬郡湯山町	温泉宿業
細木喜平	14年6月	有馬郡有野村	小学校教員
前田寛一	14年11月	美囊郡野瀬村	
前田熊市	14年11月	美囊郡野瀬村	県会議員
藤井文蔵	16年8月	有馬郡湯山町	小学校教員

資料：後藤靖「自由民権期の交詢社名簿」

一も慶応出身者であった。

かれらは、慶応出身者を中心とする知的なサークルである交詢社に、兵庫県とくに市域を中心とした地域の人々を組織していった(55頁表4)。市域の郡部では表59のように有馬郡・美囊郡に社員がおり、とくに美囊郡の県議である前田熊市は、運動の中心人物の一人であったようである。

交詢社を拠点とする政治的なグループは、懇親会・演説会などいろいろな形で地域にくい込んでいった。

明治十三年十一月には、長田神社で摂津国一区五郡親睦会が開催された。これは持ち回りで開催されたようで、明治十四年五月には伊丹で、翌年一月十一日には諏訪山常盤楼で、四月には平野村で開催された。また明治十四年二月十六日には、神戸区の常盤楼で阪神懇親会が開かれ、官吏・豪商・学者らが数十人参加した。明石郡では、明治十四年一月二日、県議の吉田吉十郎を中心に、交宜会が明石城内で開催された。『大坂日報』はこれについて、播磨における自由民権を唱える最初の結社であると評価したが、その名称には交詢社の影響がうかがえる。吉田らは、これを基礎として明石定期演説会を月一度開催することを決めたようで、明治十四年三月からその開催を予定した。

郡を単位とした地方自治や民権の伸張を求める人々のサークルは、八部郡・有馬郡・美囊郡でも幅広く存在したようである。たとえば『神戸新報』は、明治十五年三月、八部郡で第八回自由懇親会が開催されたこと、同年四月八日、

三田で第五回有馬郡懇親会が開催されたこと、同年四月三十日には有馬・美藝・加東の三郡第五回有志懇親会が、四〇人の参加で美藝郡福田村で開催されたことを伝えており、継続的な会合が行われていたことがうかがえるのである。

このような会合では、具体的な政治上の問題についても演説が行われ、議論がなされていたようである。たとえば同月五日御影村でおこなわれた菟原郡の親睦会では、神戸新報社と結びつきが深い大坂新報社の加藤政之助が招かれ「従来、我国民権ノ振ハズ、国会ノ起ラザルモノ、志士ガ之ヲ主張シ、之ヲ促スノ未ダ及バザルヲ憂ヘザルニ由ルト謂フモ大過ナカル可シ」（『大坂新報』明治十四年十一月九日）と述べ、国会開設民権伸張の運動への豪商農の参加を促す演説をおこなった。

『神戸新報』（明治十五年三月二十四日）によれば、有馬郡の懇親会は、神戸県政下で区長を勤め、民権重視の姿勢を示し、県会議員となり、のちに改進黨へ入党していった田中獲児らによって明治十年に初めて開催されたとされている。明治十五年五月十四日に開かれたこの懇親会では、田中獲児らによって慶応義塾の支校を作ることが議題として提出され協議された。またこの会合には、兵庫県の改進黨の中心人物である安部誠五郎や桐原捨三らが出席して、改進黨員の拡大をおこなった。

ここで学校の建設が重要課題とされていることに注目したい。かれらは、学校を子供に対してだけでなく、地域社会全体に新たな思想を浸透させる機関として位置づけていた。その中心である神戸師範学校では、教員・生徒が毎週土曜日に演説会を開催していた。この演説会は単に学内だけのものではなかった。明治十三年十一月二十三日の演説会では、師範学校生徒のみでなく、商業講習所の教員、神戸新報社の社員が弁士と

して立ち、二〇〇人を越える参加者を集めていた。このような環境のなかで育った学生が各地の小学校へ教員として赴任するなかで、運動は拡大していったのである。

このような人々のサークルは町村レベルでも作られたようで、『神戸新報』（明治十五年九月二十八日）は、明石郡印路村で、自治の精神を拡大していくためにすでに三度の学術演説会が開催されており、さらに政談演説会の開催を計画していることを報じた。

地方自治と国家 交詢社を中心とした福沢系知識人は国家および地方自治について地域社会の現実 zu 適合的な思想をもっていた。交詢社は知識を交換して、社会における諸問題をいかに処理し

ていくかを考えていくことをその目的であると述べていたが、地方自治や憲法について具体的な提起をおこなっており、単なる意見交流機関以上の意味を持つ結社であった。明治十三年の地方官（府県の長官）会議傍聴のため上京中であった神戸の交詢社員である鹿島秀磨らの質問に答えるために交詢社は箕浦勝人や津田、四屋純三郎などを弁士とした演説会を開いた。この演説会では、福沢の、欧米流の住民による自治の紹介およびその日本への具体的適用がとえられており、これは兵庫県での地方自治要求運動の理論的な根拠となっていたのである。

この地方自治を要求する運動は、地方自治のあり方から国政全体を構想する動きをつくりだした。交詢社を中心とする兵庫県の県会議員らは、明治十四年の県会終了後の六月末、兵庫県憲法講習会を結成し、「国憲私考」という名前の憲法草案をつくった。かれらは、特権議員を中心とする左院と公選議員からなる右院の二院制を基礎とする交詢社のイギリス流の憲法案を基礎にしながらも、新たに地方自治の項目を盛り込み、県令

を公選とする条項をつけ加えていた。また各府県で府県会議員の中から選挙人を二〇人選出して、そこから二人の左院議員を選出することなど、彼らの進めてきた地方自治の構想を憲法草案の基調に据えたのであった。兵庫県自身もこの地方自治構想を行政のなかで取り入れていった。すでにみてきたように戸長の配置改正は、県会の意見を反映して改正されていた。また神戸区の県議や町議などは、府県会を区部と郡部にわけるといふ運動を積極的におこなった。そして十四年三月政府に区部のみに関係するものは区部会、郡部のみに関係するものは郡部会、全体に関係するものは全体会で議定することを認めさせた。また郡会の開設については、実現しないものの先の地方官会議の際、兵庫県の少書記官であった原保太郎(安詢社員)自身がそれに賛成の意見を提出した。

かれらの運動は、明治十年代のインフレ状況とそれによる租税の実質上の軽減という経済状況に支えられていた。この時期いかに租税が軽減されたかについて、武井伊右衛門は回顧録で「我輩の区長の勤中に地租の改正が出来た。明治七年に始めて明治十年に終つて旧来の年貢の五分の一位に安く成つたじや。平均一石位年貢を納めたものが貳斗位で済むことに成つたから、村中が板宿の村中が大悦びで大人気で老人も子供も女も何となく穏か」であつたと述べている。武井は別のところで板宿村全体で石高で三五〇石納入していたのが、米に換算して七〇石でよくなったと述べているが、地租改正による一定の減税の上に、米価が

表 60 明治前期の米価の推移

年次	摂津	播磨
明治11	円 5.5	
12	7.8	6.9
13	9.6-9.9	9.5-10.2
14	8.9-9.3	8.9-9.2
	神戸区内	姫路市街
15	8.95	8.56
16	7.05	6.54
17	6.70	5.65
18	7.17	6.16

(注) 米価は精米1石の値段(円)。

資料:『兵庫県統計書』

表60のように、明治十一年の二倍程度にも高騰したため、定額金納をとる租税は軽くなった。インフレによる他の物価の高騰もあり、武井がいうほどの減税になったかどうかは、すこし割り引いて考える必要があるが、相当軽減されたことはまちがいないかった(同『産業経済編』I)。

このような租税額の事実上の減少にささえられて、住民は地域の公共に関することに対する支出を増額することができた。

実際、兵庫県全体でみるなら図8のように、明治十四年までは、地方税および町村協議費は、租税の減額とは反対に明治十一年度の一・六倍にもなった。このような状況の下で、交詢社・改進黨系の人々は、負担をおこなうからそれにふさわしい自治を認めよという運動を展開していったのである。

その典型的な事例が、明治十五年六月に県会で内務卿へ建議された県令公選建議であった。この建議は、県令は地方人民と直接に接するものであり、それゆえ地方の状況に詳しいものが選出されねばならず、そのためにはその地域の住民の公選でなければならないというものであった。ここでは一〇万円もの国負担の県庁経費をみずから地方税により負担するかわりに、県令の選出を公選とすることが主張されたのである。

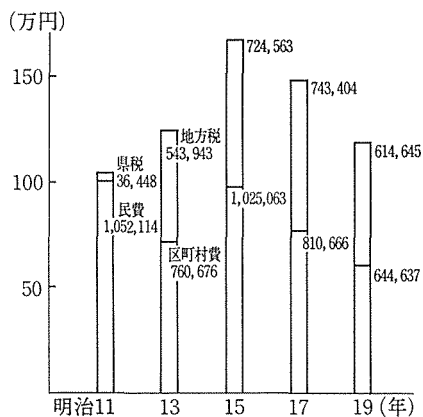


図8 兵庫県の府県範囲の費用負担

2 明治十四年政変後の県政

政治状況

明治十四年政変により、政府は天皇を主権者とする憲法確定の方向を確定し、大隈系および福の変化 沢諭吉門下の官僚を追放するが、その影響が兵庫県にはっきりあらわれるのは、明治十五年に入ってからである。

この年三月、中央で大隈を中心として立憲改進黨が作られると兵庫県では『神戸新報』が三月十九日の社説で、改進黨の機関紙たることを宣言し、県会議員を中心に、すでに述べたような郡レベルでの懇談会を利用しての積極的な党員拡大をすすめた。かれらは五月はじめ地方組織の確立をめざして、兵庫県に「関西改進黨第一部」なる組織を設置することを決議した。しかし六月三日集会条例が改正され、地方支部を結成することは困難となったため、県会議員らは中央から組織形成のために来神していた前島密・矢野文雄・尾崎行雄らと相談の上、県独自の政社として兵庫県立憲改進黨を組織することを決定した。七月四日、仮幹事鹿島秀麿が県から政社認可の届出を行うことを命じられ、十日に安倍誠五郎外六〇人の組織として届出が行われたが、この政社は認可されなかった。

政社結成について県の認可が得られなかったことからわかるように、このころから改進黨系の運動に対する県の態度は弾圧の方針に変っていった。その予兆はすでに明治十五年二月、県庁内における交詢社系の中心人物であった本山彦一が辞任、大阪新報社へ移ったことにあらわれていた。政府は同年四月二十五日か

ら各県の警部長を集め、第一回の警部長諮問会を開催し、集会条例を改正した。集会条例の改正によって地方長官は結社の解散命令権や管内での一年間の演説禁止権を持った。兵庫県では、この年六月末から七月はじめにかけて、県令が県庁属官および郡区長に対して、政党弾圧を厳達した。

運動への弾

圧と懐柔

兵庫県の場合、県令自身をも含めた県庁中枢に交詢社の運動の影響力が及んでいただけに、逆に運動への弾圧も徹底したものとなった。まず組織の中核となった神戸新報社が弾圧を受けた。明治十五年五月の新聞記者の県庁立入禁止にはじまり、六月末には神戸新報社の県庁印刷業務の取り上げ、同社員で県議の鹿島秀磨のもつ県勸業課所轄神戸商法講習所長職の解任、さらに七月にはいって県庁内への新聞記者立入禁止が再度厳達された。また改進黨系の指導者である郡部会常置委員中井城太郎は、同年七月四日、神戸宇治川橋あたりを通行中、正体不明の四、五人のものに襲われ重傷を負うという事件も発生した。

また県庁からの改進黨関係者の排除もはじまる。同年七月末兵庫県は県吏員の「主義」が政府と同様であるかどうかの調査を始めた。そして八月九日には、県吏員の政社加入・演説・演説会参加を禁止し、戸長、戸長役場用掛、筆生にも同様の旨を内達した。五月十三日には、郡区長へ郡区吏員が政党などへ一切関係しないよう厳重に取り締まることを諭告した。さらに十月十七・十八日には改進黨系とみられる吏員六人を解雇し、政府の方針にしたがうもの一八人を昇進させた。

教員については、明治十五年六月四日付けで『立憲政黨新聞』が、本山の後任の学務課長が自由主義を旨とする教員に政治活動をやめ、教育に専念するように忠告したことを報道し、八月九日には、県吏員同様に

政治活動への参加が禁じられた。九月三十日には、師範学校の卒業生が小学校に就職しない場合でも、一定期間内においては政治活動を禁止し、十月二日には、私立学校教員および小学校教員の補助者にまで政治活動の禁止の範囲を広げた。

これに対して改進黨系のグループは前年以來の運動を維持発展させようとした。同年十一月十一日から十四日、神戸で関西連合府県會議員懇親会が開催され、一四府県六六人の府県會議員が参加した。ここでは、①地方庁の費用は地方税負担として府知事・県令は公選にすること、②国道・監獄の経費は国庫負担とすること、③議員の召喚拘引は議會の許可をえることが全員の賛成で可決された。

このうち①②は、兵庫縣會が先進的に進めようとしていたものであり、③は、前年の石川縣會で議員が県令侮辱によって拘留罰金刑をうけたことに対するものであった。兵庫縣の縣會議員らは積極的に動いたように、武井伊右衛門は、石川縣會への訪問委員二人をもうけ、そこでの事情聴取の状況によっては全国的な府縣會議員の懇親会への議題としてはどうかという動議を提出している。なおこれを報道した『神戸新報』の箕浦八郎右衛門は石川縣令侮辱の件で重禁固一カ月、罰金一〇円の判決をうけた。

このような弾圧の影響をうけ、この懇親会は消極的になっていった。前年京都で討議を約束した憲法草案の議論はおこなわれず、これに抗議して滋賀縣からの参加者が会合途中で帰県した。また全国的な府縣會議員の連合形成という方向も、改進黨中央からやってきた犬養毅などの説得があったものの実現せず、関西レベルでの懇親会を来年十一月大阪で行うことを決めて終了した。

政府はこのような改進黨を中心とする府縣會議員の動きを封じるため、同年十二月二十八日、府縣會規則

を改正し、府県議員はそれぞれの府県の経費の議定のみを行うものとし、府県会議員間の通信・連合・集会を禁止した。またこの日、戸長に対しても、身分を判任官に準じることを決め、官吏と同様な形で政府の統制下においた。さらに翌明治十六年二月二十一日、郡長公選建議の理由のひとつであった郡長給与の地方税支弁を国庫支弁とすることによって、改進黨系の運動のよりどころを否定したのである。

政府と連動するかたちで県は弾圧をさらに強めた。運動の中核である神戸新報社は、明治十六年一月に発行停止処分をうけ、三月には仮編集長村瀬喜平が法津への誹謗によって重禁固二ヵ月、罰金七〇円に処せられ、六月十四日には治安妨害で発行停止一ヵ月、社主・編集長が処罰、十二月十二日にも社主・編集人が処罰をうけた。また社員で県会副議長の安倍誠五郎は、同年三月十五日に官吏侮辱罪で、県会議事堂を出たところで逮捕、拘束された。

県は統制を末端の戸長や教員・学務委員にまで拡大していく。

明治十六年二月、県は、戸長の演説会参加だけでなく懇親会への参加も禁じた。この戸長への規制強化について八部郡長は、管内戸長に対して「今度其筋このなびそのより戸長を判任に準ぜられしに付てハ一同其御趣意のある所を体認し政党などに関係し又ハ関係したる者と交際すべからざるは勿論もちろん、諸新聞等にも自由改進黨の新聞は決して購読せざるやう心得らるべし」と説論をおこなった。そして戸長の選出も旧来の住民による公選から、住民が選出した五人から一〇人の者のうちから県令が戸長を選抜する方式に改正し、戸長選出への県令の権限を強化したのである。

あらたな選挙法では、町村住民が五名から一〇人の不完全連記制で選挙をおこない、その上位者五人、も

しくは一〇人のうちから県令が戸長を選抜して任命する（ただし県令は状況によって選挙によらず戸長を任命する権限をもつ）とされた。選挙権者は二〇歳以上の男子でその町村内に本籍を持つ戸主、もしくはその町村に土地を所有するもの（他町村住民でも可）とされた。被選挙権者は二五歳以上の男子で郡内に本籍をもつものとされ、いっさいの財産、戸主などの条件がなく、郡内全域から人物を選出することが可能であった。

教育関係については、明治十六年一月二十五日に再度、教員の政社への加入の禁止を布達するとともに、その範囲を学務委員まで拡大した。二月七日には、学校生徒の学術演説会への参加は郡区長の許可制とし、戸長・学務委員・学校長に対しては、政治に関する集会に生徒が参加している状況を指摘し、以後そのようなことがないようにせよと布達した。さらに二月八日には、県立の諸学校の生徒が教育衛生などの学術雑誌以外の新聞・雑誌を購読することを禁止した。

弾圧の一方で県会議員への懐柔も進められた。県は県会で地方自治拡大を要求していた議員に県官への就任をすすめ、田崎五百頼や北条直正が県御用掛に就任した。この誘いは武井伊右衛門にも及び、武井伊右衛門は明治十六年二月、それまで神戸区長が兼任していた八部郡長に、単独の郡長として就任した。

しかし武井の就任を子細に検討してみると、それは単なる懐柔とはいえない複雑な背景があった。民権運動の中心人物のひとりである美濃郡の前田熊市は、このとき武井に書簡を寄せ、その中で武井の就任がこれまで神戸区長の兼務であった八部郡長を単独で置きたいという郡民の希望に答えたものであって「仮令其地位ヲ変ズルモ志想ハ確乎不拔、決シテ压制政府ノ手数タルノ御精神ニハコレ無シ」とその就任を祝った。

前田は自治の拡大として武井の就任をみていたのである。同年十月七日には党中央の矢野文雄から武井へ東

第五節 郡部の自由民権運動と明治十七年の地方制度改正

表 61 兵庫県における政談演説会の取締り状況

項目 \ 年次	明治12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
演題 認可	321	285	131	134	8	26	3	17	345	183	1002
不認可	—	6	6	59	14	24	1	—	27	49	16
演説会 回数	14	37	40	31	5	7	1	15	94	36	146
演説者数	232	173	105	85	7	12	1	3	105	149	649
集会解散数	9	6	4	9	3	2	1	1	7	1	3

資料：『兵庫県警察史』明治・大正編，明治17年『兵庫県統計書』。

表 62 『神戸新報』の年間発行部数

年 次	発行部数
明治13年	241,090
14	727,200
15	556,206
16	399,747
17	294,082
18	108,616

資料：明治18年『兵庫県統計書』。

京の改進黨の状況を知らせるとともに、逆に兵庫県の状況を伝えてくることを依頼する書簡が送られるなど、これ以降も武井と改進黨の関係はつづいており、武井の就任は改進黨系の運動への弾圧が厳しくなるなかでとられた民権運動側の方策の一つとも考えられるのである。

ともあれ兵庫県での民権運動はほぼ封じこまれてしまったようである。その様子を兵庫県の政談演説会からみると、表61のように明治十六年から急速に減少し、明治十八年にはほとんど開催できない状況に追い込まれていた。また神戸新報の発行数も表62のように明治十四年を最高として著しく減少していったのである。

松方デフレの進行

この状況にいたったのは、直接的には弾圧によるところが大きいのだが、もう一つの大きな理由として改進黨系の運動のあり

方そのものが困難となっていたことがあげられる。改進黨系の運動は、財政上の高負担に基づく権利拡大の要求という考えのもと、地方自治を拡大し、その上で民主的な国家構想を実現しようとするものであった。ところが明治十六年ごろからその財政的な負担その

表 63 明治16年大旱魃による米作被害状況

郡	作付面積 ^町	被害面積 ^町	同右比率 [%]
八 郡	1,434	1,034	72.1
菟 原 郡	1,047	804	76.8
有 馬 郡	3,935	883	22.4
明 石 郡	4,659	3,864	82.9
美 濃 郡	3,501	1,292	36.9

(注) 作付面積は梗米・糯米の合計
資料: 明治16年『兵庫県統計書』

家之困難ハ言ナシ、地主小作共一時ニ倒レントスルノ景況ニコレ有り、然ルニ米価ハ四円三、四十銭之新米相場トノ事、地租並ニ地方税其他協議費ヲ支払フトキハ其純益余蠟ノ殆ンド尽キントスル也」と述べている。政府の調査によれば、明治十八年度に兵庫県で国税および地方税の未納によって財産を公売処分されたものは約二万人、窮民数は全県人口一四〇万の一〇%の一四万人におよび、納税余裕のあるものはわずか二、三〇%にすぎないと報告されている。

このため明治十六年の県会では、県会議長が閉会の際、わざわざ費用減額が議定の基本であると述べるにいたった。すでに前年のように、多額の費用負担を行っても県令の公選を要求するような方針を県会は打ち出しえなくなった。また政府が郡長公選の根拠の一つであった郡長給与を国庫負担に切り替えた際も、負担

ものが困難となったのである。その原因は不況と相次ぐ天災にあった。明治十四（一八八一）年十月の大蔵卿就任以来、松方正義は西南戦争以降の物価騰貴・金利高騰・正貨流出をおさえ実質的な増税をはかるため、デフレ政策を遂行した。その結果、全国的な不況と農産物価格の暴落がおこった。これを松方デフレと呼ぶが、それに加えて兵庫県では、一八八〇年以降にはじまる世界的な景気後退の影響をうけ神戸の貿易量の減少が見られた。さらに明治十六年の大旱魃（表63）と虫害、翌年八月二十五日の台風と天災がつづいた。武井伊右衛門は明治十七年、「先平年之六分作ナラントノ想像ニコレ有り、昨年之大干害本年之此ノ凶作実ニ農

軽減を訴える立場からは反対論を出しにくい状況が生まれていたのである。

飾磨県再設置の運動 播磨では改進黨系の運動に関連して、播磨一国を管轄する飾磨県の再設置運動が起こった。

その動きは明治十三年五月、龍野で全播磨各郡有志大懇親会の開催が計画された（実際開催されたかどうかは不明）ころから始まったようである。明治十四年十一月には、姫路本徳寺で飾磨県再設置の会議が開かれ、さらに明石の人々が飾磨県再設置の運動を起こすとの風聞が『大坂日報』十二月四日付で伝えられた。

この飾磨県再設置については、当初播磨の県議員の中でも意見が別れるところであったようで、明治十四年末には、かれらの間で当否について議論が交わされた。また神戸新報社は最初反対であったが、明治十四年末から翌年はじめごろに設置派の中心人物であり飾東郡選出の県議員である伊藤和七郎を岡島官蔵記者が訪問し討論するに及んで賛成に態度を変更した。一方姫路の自由党系結社である共立社は再設置に反対していた。

明治十五年に入ると飾磨県再設置の運動は明確な形をとりはじめた。一月三日、元県議で姫路の近藤薫が再設置の件で森岡県令に面会、八日には播磨各郡惣代が姫路長源寺で集会した。この会議では、再設置派と反対派で意見が戦わされており、加東郡の高瀬藤次郎、印南郡の船津吉太郎、神東郡の内藤利八が賛成の意見を、揖西郡の西村敦、佐用郡の江見徳夫、宍粟郡の阿曾義近が反対の意見を展開した。

結局この時、再設置賛成の郡は播磨全十六郡の内七郡にとどまった。ただしその内訳は先の賛成者の郡および飾東郡の四郡以外は不明であり、明石郡および美嚢郡の代表についてもいかなる態度をとったかは不明

である。

賛成派の七郡は、翌九日再設置推進のための恒常的な組織を作ることと決定した。まず賛同を得ることができる郡から支部を置き、各郡総代委員で本部を設置、本部委員は月に二度集まって運動をすすめるとともに、各郡でも運動を組織する計画であった。

この時期、飾磨県再設置の運動をおこなった人々が作ったと思われる明治十四年十二月の「飾磨県再設置請願理由書」では、再設置の理由には他地域との民情および産業のあり方の違い、地方税負担が重いにもかかわらず利益還元が少ないこと、県庁が遠く不便なこと、民情や産業のあり方が違うため県会での議事が進まないことなどがあげられ、さらにこのような理由から播磨を単位として地方自治を進めることが「民権ノ振起邦家ノ隆盛」の基礎であると述べられていた。ここでは民情の一致する範囲を単位として地方自治をすすめるという兵庫県会の建議と同様の考え方がとられていたのである。

播磨に次いで淡路でも独立の動きはあったが、政府は兵庫県について県の分離、再設置を認めなかった。しかし一方で政府は、明治十六年五月九日、石川県から富山県を、長崎県から佐賀県を、鹿児島県から宮崎県を分離・独立させており、分離を一般的に認めなかったわけではなかった。兵庫県の場合、もともとその合併が開港場神戸を維持しうる財力を持たせることにあったことと、必ずしも全郡の合意として運動が展開していなかったことが、分離を認められない理由となっていたと考えられる。しかし他県で再設置が認められたことは飾磨県再設置の運動になお希望を与えたようで、同年十一月末には、伊藤和七郎らは再設置を再び願い出た。

自由党の

浸透

これまで改進黨系中心とした運動をみてきたが、自由党系につらなる運動も市域で存在した。その一つに菟原郡住吉神社の祭礼に關して起こったみこしかつぎ闘争がある。これは明治五年に始まり、同十五年大審院の判決で、原告側被差別部落が祭礼への平等の参加を勝ち取った闘争(第二節1項)であるが、この裁判を担当した代言人(弁護士)が、自由党常議員である林和一であった。神戸の代言人は品川政藏など自由党系とみられるものが少なくなく、そのようなルートから持ち込まれた可能性がある。

大審院での被差別部落側の主張は、人民としての平等および費用を支出したものには参加の権利があるという発想に基づくものであり、そこには人間の平等と租税協議権による権利を主張する自由党系の民権思想がうかがえるのである。自由党系の運動家は積極的にこの裁判を通して人々を組織したようで、この裁判の勝利をきっかけとしてこの部落から明治十五年十月四六人もの人々が自由党に入党した。

民権運動家の被差別部落の組織化は、裁判をめぐるたまたま行われたというわけではなかったようで、『朝野新聞』明治十五年二月付は、被差別部落である明石郡のある村でも民権運動家によって政治活動が盛んになっていると報道された。またこの村で風俗改善が進んでいるとの報道が『朝野新聞』によってなされた。

3 明治十七年の地方制度改正

明治十六年の戸長 自由民権運動への対抗を直接の前提として戸長への統制が強化されたことはすでに述べ役場制度の改正 たとおりであるが、明治十六年六月から七月にかけて兵庫県は戸長へ統制をさらに強め

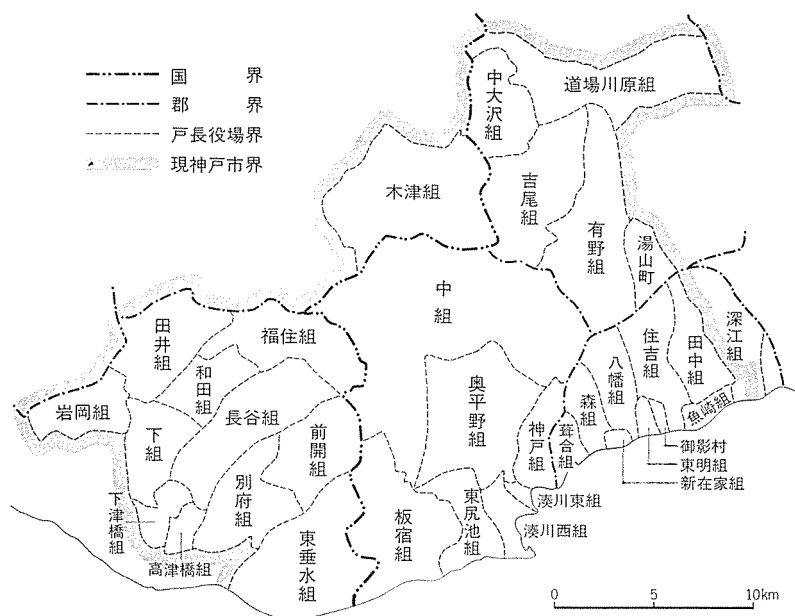


図 9 明治16年の連合戸長役場区域

るとともにその位置づけを大きく変更した。六月二十一日、戸長による役場吏員の勤務評定とその報告を郡長が毎月確認することが布達され、戸長役場内の統制も強められた。また七月一日には「戸長准官等並俸給表」が布達され、戸長の職階的給与体系が確立、上級等級の戸長の場合年給で二〇〇円をこえ、専門職としてつとめられる給与がだされるようになった。この戸長の専門職化を前提に同日戸長役場区域の拡大が布達され、基本的に単独戸長役場はみとめられなくなり、県内では二九町村を除いて、すべて連合町村戸長役場制(役場数三七六)となった。戸長役場名は、所在町村名を最初につけ、〇〇組役場と呼ばれるようになった。

市域では明治十四年の戸長役場区域の改正から大きな変更があった(図9)。八部郡では、

上灘組に山田上組に属していた小部村を併せて奥平野組に、それ以外の山田上・下両組を合併して中組に、中灘上・下両組を合併して東尻池組に、また下灘両組を合併し板宿組とした。

単独町村戸長役場を多く認めた菟原郡では、大きな変更があった。葺合村・筒井村は葺合組、岩屋組・畑原組・森組・河原村は森組、新在家村・大石村は新在家組、八幡村・水車新田・高羽村および篠原村・新生村は八幡組、東明村・徳井村・石屋村で東明組、住吉組と野寄村は住吉組、魚崎組・青木組は魚崎組、三条・津知両村以外の三条組と岡本組は田中組、深江村・芦屋村・三条村・津知村は深江組となり、御影村は引き続き単独で戸長役場を置いた。

有馬郡は変化が少なかった。道場河原および湯山町の役場区域はそのまま続き、八多庄組は吉尾組、大沢組は中大沢組と改称され、有野組と唐櫃村は有野組となった。

単独戸長役場が多かった明石郡では変化が大きかった。東垂水・西垂水・塩屋・下畑・名谷・多聞・山田の各村は東垂水組、前開組・布施畑村は前開組、別府組はそのまま、下津橋村を除く今津組と上池村は高津橋組、小山組・吉田組・下津橋村は下津橋組、長谷組・下組はそのまま、福住組と細田村で福住組、繁田組・和田組・高和村は和田組、神出組・宝勢村・池田村は田井組、岩岡村・古郷村・野中下村は岩岡組となった。なお美囊郡では市域の村すべて木津組に属することとなった。

このように、あらたな戸長役場区域は、明治十三年の連合戸長役場制と比較してもなおその規模が大きく、表64のように千戸をこえる役場区域さえあった。それだけに、この新たな戸長役場区域設置に対しては、制度実施の前後、戸長層の動揺や合併反対の動きがおこった。

たとえば単独で戸長役場を設置していた明石郡高和村は、県布達甲二四号で改正が布達されたとき、引き続き単独で戸長役場を設置するか、もしくは明治十五年の戸長退任後、福住組戸長に戸長を兼務してもらっていた経緯から福住組へ合併となるかのどちらか一方を県令に嘆願した。しかしすでにみたように高和村は別の組と連合しており、この嘆願は実現しなかった。

しかし、このような戸長役場区域の広域化反対の運動は、明治十三年改正の時のようにあまり大きくならなかった。その理由は、地方自治をかかげた運動がきびしい弾圧の下にあったことだけでなく、複雑化し、量的に拡大する戸長の職務を専門的に扱う者へ委託するという傾向が住民側からも生まれ

表 64 戸長役場区域の人口戸数
(区部を除く)

戸長役場区域		人 口	戸 数
八 部 郡	東尻池組	6,435	1,297
	奥平野組	3,175	723
	板宿組	4,418	954
	中 組	3,970	784
菟 原 郡	葺合組	5,485	1,630
	森 組	2,121	432
	八幡組	2,137	433
	新在家組	1,848	403
	東明組	1,711	387
	御影村	3,441	900
	住吉組	3,273	819
	魚崎組	3,367	903
	深江組	2,566	607
	田中組	2,188	401
有 馬 郡	湯山町	1,805	401
	有野組	2,388	512
	道場河原組	3,969	832
	吉尾組	2,860	582
	中大沢組	1,664	336
明 石 郡	東垂水組	4,486	892
	前開組	1,410	264
	別府組	2,408	479
	高津橋組	1,907	385
	下津橋組	1,524	298
	長谷組	2,133	386
	下 組	2,150	412
	福住組	3,121	447
	和田組	1,766	315
	田井組	3,732	678
美 囊 郡	岩岡組	2,567	440
	美囊郡木津組	4,159	879

資料：『兵庫県統計書』

表 65 戸長数の変化 (単位：人)

年次	明治13	14	16	17
八 部 郡	7	7	3	4
*菟 原 郡	19	46	21	21
有 馬 郡	14	25	15	15
明 石 郡	16	51	21	21
美 囊 郡	14	15	8	8

(注) *武庫郡を含む。

資料：『兵庫県統計書』

ていたことにあった。役場区域の拡大によって、市域関係各郡の戸長は、表65のように美濃郡を除いて半分以上となった一方で給与が増額されており、これは事務能力を持つ者を戸長とする条件を作り出したのである。

なお複数の町村の上に置かれた戸長および戸長役場を補完するものとして各村に用掛や総代が置かれていたが、これは第六項で述べた明治十三年の改正の状況と同様で、中組戸長役場区域は、八部郡各村に用掛を置き役場事務を分掌した。

明治十七年の 明治十七年五月七日、政府は三新法の下での町村を大きく変更した「明治十七年の改正」地方制度改革 と呼ばれる一連の法令を出したが、これは前年に兵庫県などで行われた改正を全国法とし

て整備したものであった。

これによって五カ村五〇〇戸を基準に連合町村戸長役場区域をもうけること、その区域の戸長を官選（住民の投票による上位者三人もしくは五人のなかから県令が選抜することとなったが、これは兵庫県ではすでに前年に実施済みのものであった。兵庫県での一番大きな制度的な変更は、区町村会法の改正に基づくものであった。

表 66 町村費の費目

戸長役場費
会議費
土木費
教育費
救助費
災害予防費
警備費

三新法によって政府は町村を私的な住民団体とみなし、直接に町村の運営に関与しないという建前をとっていた。そのため町村会にたいする規制はあくまで住民にたいする行政指導としておこなわれており、町村会規則の作成も許可制であった。ところが明治十七年の改正では、町村会は政府の機関に

準じるものとされ、町村会規則は政府によって作成され、県令が画一的に施行するものとなった。政府は町村協議費のなから一定の費目を公費として分離してこれを町村費とし（表66）、町村会はそのみを議定する機関となった。これによって信仰にかかわる費用などはすべて私費とされたのである。

政府が町村費を公費とすることによって、町村費の滞納者にたいしては「租税未納規則」が適用されることとなり、町村費を納めないものは裁判所により公売処分が付されることとなった。明治十八年には、県内で一万一二九六人が国税納入のために、七九八一人が地方税納入のために財産の一部を手放しているが、松方デフレで、国税・地方税でさえ納入が困難な時期においては、この規定は町村費を徴収するための強制力となったのである。

またこの改正によって戸長は、議案の発議権と議長を独占し、議案が否決されても県令の許可があれば議案を執行してもよいとされ、町村会に対して強い権限をもつこととなったのである。

町村会と連

合町村会

兵庫県は町村会制度の改正を明治十七年七月ごろから開始した。七月十四日「兵庫県町村会規則」が出され、町村会議員数は一〇人までとなった。八部郡中村他一カ村戸長役場区域では表67のように一村五人を基に一〇〇戸以上の村は六人であった。藍那村では七月二十六日に選挙が行わ

表 67 明治17年の町村会規則
による村会議員数

村 名	人口	戸数	議員数
上谷上村	555	187	6
下谷上村	448	103	6
原野村	573	126	6
福地村	158	33	5
中村	183	50	5
東下村	467	110	6
西下村	101	28	5
衝原村	170	35	5
坂本村	173	42	5
小河村	176	36	5
藍那村	459	105	6

資料：『藍那村文書』、『兵庫県八部郡地誌』

第五節 郡部の自由民権運動と明治十七年の地方制度改正

表 68 町村会の活動状況

年次 項目 郡	町村数	明治16年		明治18年	
		開催	議員総数	開催	議員総数
八 部 郡	35	24	197	32	171
菟 原 郡	43	41	357	43	280
有 馬 郡	92	76	915	92	527
明 石 郡	122	106	1,232	119	664
美 斐 郡	111	108	1,017	108	不詳

資料：『兵庫県統計書』

れ、一〇人から六人となった。これは市域関係全部とも同様で、表68のように以前のほぼ三分の二から半分に減った。

また町村会規則が出されたその日に戸長役場区域の連合町村会で決定すべき費目を、戸長役場および土木・教育・衛生・災害予防・警備の費目のうちで連合町村会で選択されたものとする事が布達された。九月には戸長役場の呼称が改正され「何々組戸長役場」が「何々村外何カ村戸長役場」と役場所在地の町村名を頭に区域内の町村数を表示する方式に改められた。さらに明治十八年一月二十三日、新たな戸長選挙法が布達された。選挙権は二〇歳以上の男子で、その区町村に居住し、その区町村に地租を納める者とされた。被選挙権は年齢要件が二五歳以上である以外は選挙権の要件と同じであった。

町村会議員および戸長の選挙権・被選挙権とも、地域の選挙であるにもかかわらず、政府と国民を直接つなぐ国税である地租の納入があらたに選挙資格となった。それまでは戸長・町村会議員の選挙権については居住していることを基本としており、地租納入の有無は条件となっていなかったものであり、ここに国家によって公的であると位置づけられた戸長や町村会の特徴があらわれていた。

この規則による町村会の運営は、表69のように郡・連合町村戸長役場

明治20年度藍那簡易小学校支出決算

費 目	金 額	備 考
学校費	円 149.984	教員1人、授業生1人
会議費	1.950	連合村（藍那・小河） 会議費
合 計	151.934	

負担は、小河村36.058円 藍那村98.752円（繰越金17.14円）

資料：「藍那自治会文書」

区域内・村内と地域の規模に応じて費目が区別され、各レベルでの連合町村会、町村会で評決された。明治十八年・明治十九年はコレラが大流行した年であり、そのことがこの決算費目の衛生費として現れている。郡連合町村会の議員は、戸長役場区域内の各町村の議員によって選出された。例えば中村他一・カ村戸長役場区域では各町村の町村会議員のなから、八人が郡連合会議員として選出された。また戸長役場区域内の連合町村会には、議員がすべて出席したようである。

松方デフレ下 表69を見ると、藍那村に関係する町村費において土木費が全
の地域運営 く計上されていないことがわかる。藍那村では土木関係の事

業はこのとき公費である町村費から区分され、私費とされた町村協議費に移された。すべての町村においてこのような財政負担方式がとられたわけではなかったが、明治十八年度以降、表70のように町村費中の土木費は大幅に削減されており、この動向は松方デフレ下の県の施策と結びついていた。

明治十八年三月二十八日、県は松方デフレ下の窮民の増加という状況に対して、窮民取扱方心得を布達し、「救済ノ至良最善ト為スベキモノハ慈恵者ノ力事業ヲ起シ、若クハ職芸ヲ授ケ、各勞力ニ役スルヲ得セシメバ、一ハ以テ国利公益ヲ興シ、一ハ以テ救助ノ実ヲ奏シ徳義廉耻共ニ相害セズ、所謂自営自立ノ本旨ニ適フ」と述べ、土木事業などを興させて貧窮者や罹災者の雇用を創出することが救済の基本であることを宣言した。その際、この事業を進めるものとして、

第五節 郡部の自由民権運動と明治十七年の地方制度改革

有力者や寺社が考えられており、それがうまくいかない場合、町村会などによる救済を行うこととしていた。この有力者の寄付などによる土木事業は、実際には町村の指揮の下で進められることが少なくなかったようである。明治十九年三月には、藍那村と石井村の間の道路開鑿が藍那村惣代の呼びかけによって一万円もの予算で進められた。有馬郡中村では土地を持たないものに村の荒地や共有地を貸与して、桑やミツマタの栽培を勧めているし、明石郡前開村でも困窮者に開墾や道路修繕などの仕事を与えるように定めた。とくに養

表 69 明治17年改正以降の村費の運用
明治20年度八部郡各村連合村費決算

費 目	金 額	備 考
勸業費	円 108.360	摂津五郡連合勸業会・共進会 費養蚕関係費など コレラ関係費
衛生費	55.090	
村費欠損補填	34.487	
会議費	14.467	
臨時会議費	14.865	郡連合町村会会議費
合 計	227.269	

養蚕関係費の内訳は、桑苗仕立費16.483円・養蚕見習生派遣費35.4円。

明治20年度中村他11ヵ村戸長役場連合村費決算

費 目	金 額	備 考
戸長役場費	円 229.142	うち、定雇小使2人70円 連合町村会会議費 コレラ関係費 うち、勸業世話掛給12円
会議費	9.700	
衛生費	10.191	
勸業費	15.000	
郡内連帯費	53.702	
合 計	312.442	

明治20年度藍那村村費決算

費 目	金 額	備 考
村総代費	円 41.380	うち、総代手当18円 町村会会議費
会議費	1.140	
衛生費	2.800	
教育費	98.752	
部内連帯費	34.662	戸長役場連合町村費
合 計	178.734	

表 70 八部郡町村費支出の変化 (単位: 円)

年度 項目	明治16	17	18	19
教 育 費	4, 463	3, 445	2, 671	3, 339
土 木 費	3, 108	4, 087	2, 058	1, 749
総 額	12, 677	8, 377	6, 641	8, 828

(注) 明治16年度までは町村協議費。

資料: 『兵庫県統計書』

蚕技術の習得および桑栽培は奨励されたようで、八部郡中村外一・カ村戸長役場区域(山田郷)の有志懇親会は、明治二十一年二月、養蚕を郷社の境内で試験的に行ってみることを決定した。また、この時期八部郡では桑苗養育と養蚕見習生派遣が郡連合町村会で議決されていた(表69参照)。

なお職を失い他町村に浮浪している者に対しては警察がこれを取り締まり、本籍地に送り返した。酒造など産業が発達していた菟原郡では、浮浪している者の数が少なくなかったようで、『神戸又新日報』(明治十九年十月二十三旦)は、同郡で「乞食」の取締まりが行われ、警察分署から本籍地へ送還されたと述べている。

これらの救済とともに、他方で住民が貧困に陥らないように、町村を単位として、その住民の儉約・勤勉と貯蓄をすすめる方針がとられた。ここではその様子を藍那村の村運営と関連して見ておきたい。

すでに述べてきたように村は、区町村会法によって規定された町村会と町村内独自の会議の二つの会議によってその運営方針を決定していたが、明治十七年改正以降もその形は変わっていなかったようである。たとえば藍那村では、明治十八年三月一日に行われた「村会議」で二六人の「会議員」が具体的な村運営方法を決定している。ここでは松方デフレを乗り切るため村持林野の村内住民への分割、昨年以来の儉約の遵守、議員所の建設の中止などが決められた。

政府・県指導によって進められていた松方デフレ期の生活の規制による儉約も、この会議によって決定さ

れた。まず村内でおこなっていた飲食や旅行に関連する講の縮小廃止が議決された。伊勢講が年四度から初講一度に、日待講が同じく年四度から十月の一度に、愛宕講が年三度から秋講の一度へ、観音講が二度から一度へ、祇園講・トキ講は廃止された。さらに村社の春秋の祭は廃止され、他村の祭に行くことも禁止となった。村内の寺である大中寺での虫送り行事も縮小された。祝事はすべて廃止され、葬儀の際に酒を出すことを禁止し、葬送についても親類・組内以外のものが参加することを禁止した。また若者組の処年講も廃止、また若者組や友人が集まって酒を飲むことを禁止した。さらにため池で魚釣りをおこなうことまで禁止した。このような町村の共同体的規制を利用し、これに対する指導監督を強化して松方デフレ下の不況を乗り切るという政府・県の政策は、いままで以上に緊密に地域社会をつかまえなければ実現不可能であった。そしてそれは郡役所―連合町村戸長役場の事務能力を拡大していく方向で進められた。

郡役所と戸長役場機構の整備

戸長の官選化および権限強化によって、専門的に職務を遂行する機関としての戸長役場の機能は強化されていくが、この方向は明治十七年の改正以降いっそう進められた。明治二十年五月末、八部郡では郡吏員数人が郡内戸長役場の事務改良視察のため、各戸長役場を巡回した。また有馬郡では、同年には郡内戸長を毎月一回郡役所に集め、事務打ち合わせの会議を定例化した。戸長役場の事務能力拡大を前提に、政府は人口と土地所有について、壬申戸籍および地租改正以来の精密な再把握を進めた。松方デフレの下での人口の流動化や土地移動の進行が、壬申戸籍や地租改正による土地所有についての調査の不十分さをあらわにさせたからである。

壬申戸籍については徴兵事務の遂行の台帳たりえないと政府によっても指摘されるようにさえた。そ

表 71 郡役所吏員数の変化

(単位: 人)

年次	八 部 郡		武庫菟原郡		有 馬 郡		明 石 郡		美 囊 郡	
	書記	雇	書記	雇	書記	雇	書記	雇	書記	雇
明治16	4	6	8	11	8	6	7	18	6	10
17	5	4	8	14	7	9	10	15	8	10
18	5	8	8	14	7	9	10	16	7	10
19	4	7	6	16	7	7	7	24	5	11
20	4	6	6	16	7	10	7	17	5	14

資料: 『兵庫県統計書』

こで政府は新たに「明治十九年戸籍」を作り、これに基づく戸籍の整備をすすめた。兵庫県では明治二十年夏から、戸長役場によって戸籍の大改正が実施された。これについて『神戸又新日報』は、同年十月二十六日、明石郡の各戸長役場が戸籍下調で忙殺されていると報じた。

土地所有の調査は、明治十九年秋ごろからはじまった。ここでは地租改正の際の調査の粗漏および脱落地の修正を行う「地押調査」という形がとられた。兵庫県では明治二十一年四月ごろに土地台帳の形式などについて郡区長会議が行われた。有馬郡では同年九月に戸長が郡役所に集まって土地台帳の作成について協議しており、市域ではこの前後に地押調査が進められたようである。『又新』は、美囊郡で八月はじめに土地台帳がほぼ完成したことを伝えており、この頃、市域各郡で土地台帳が作成されたと思われる。次に郡を見ておく。すでにみてきたように政府・兵庫県は県会での郡会設置や郡長公選の建議をまったくみとめず、郡を自治体としてではなく、県の行政機関として確立しようとした。この方向は松方デフレ下においていっそう進められ、県令の郡長への認可事項の委任は大幅に拡大した(44頁表3)。またこの事務を処理するため郡役所の下級吏員である「雇」の数も表71のように増加傾向を示した。

さらに郡長の任務であった租税収納については、明治十九年七月の地方官官制の制定によって県庁内に租税部が確立したのにもなって、明治二十三年までには郡長とは切り放して、郡単位に直税分署および間税分署が置れた。市域関係各郡については、八部郡は神戸、菟原郡は西宮、有馬郡は三田、明石郡・美嚢郡は明石の、それぞれ直税分署および間税分署が担当することとなった。このうち三田および明石の分署はなお郡役所内に設けられていた。

また明治十九年八月登記法が布告され、戸長役場がおこなっていた土地・建物・船舶などの譲渡・質入の際の公証が治安裁判所に置かれた登記所でおこなわれるようになり、譲渡・質入の契約を結ぶ者は治安裁判所もしくはその出張所まで出向かなければならなくなった。八部郡・菟原郡では神戸治安裁判所、有馬郡では同三田出張所、明石郡・美嚢郡では明石治安裁判所に登記所が置かれた。二郡もの範圍の登記書類の移動は大変なものであったようである。たとえば明石治安裁判所には明治二十年一月二十九日までに戸長役場から登記書類が移されることになっていたが、『又新』は、

公証書類は千冊をこえるものであり、裁判所の前に山ができるほどの量となるだろうと報じた。

さらに地押調査によって作られ、租税の收取の基礎台帳となった土地台帳も、明治二十二年三月二十二日の土地台帳規則によって、戸長役場から郡役所の所管に変更された。こうして戸長役場は、土地登記および地租収税

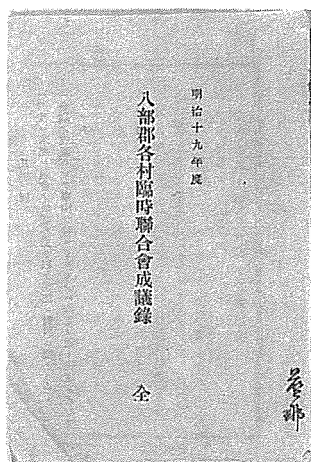


写真 20 明治19年度八部郡各村臨時聯合會成議錄

についての機能を失ったのである。

このように郡は、官僚機構の一端として整備されたが、住民の連合体的な性格が全くなくなってしまったわけではなかった。むしろ郡単位の衛生・勸業事業などは重要性を増していった。そのため、費用負担を論議する郡連合町村会は引き続き開催され、八部郡では明治十八年からは活版刷りの予算案および決算が、各村に回されるようになった（内容は表69参照）。

第六節 市制町村制の施行と行政村の成立

1 市制町村制の施行

明治地方自治 制とその理念

明治政府は明治二十二（一八八九）年、天皇主権に基づく大日本帝国憲法を發布し、翌明治二十三年十一月には、第一回の帝國議會が開設された。政府は地方制度についても根本的な法の変更をおこなうため、明治十九年ごろから具体的な法案作成作業にはいり、明治二十一年四月二十五日に市制町村制を公布（翌年四月から状況をみて順次施行）し、さらに明治二十三年五月十七日には府県制郡制を公布した。この一連の制度を明治地方自治制といい、いくつかの改正はあったものの、戦後、日本国憲法と地方自治法ができるまでの近代日本の地方制度の骨格をなすものとなった。

政府は明治地方自治制をつくるにあたって、ドイツの学者の理論を参照して天皇主権の憲法との整合性をはかり、さらにこの憲法に基づく国家体制を社会の底辺から支えることを目指した。その結果、明治地方自治制は、これ以前の三新法による地方制度にくらべて格段に体系的なものとなった。

政府は市制町村制制定の目的を「政府の事務を地方に分任し、又人民をして之に参与せしめ、以て政府の

繁雑を省き、併せて人民の本務を尽さしめんとするに在り」と述べ、新制度における町村自治の性格は、政府の行政事務を地域に分任させるにすぎないものであることを表明した。町村の自治が政府の事務である以上、これへの住民の参加は兵役に服するのと同じく人民の国家への義務とされた。天皇主権を前提とした自治は、明治地方自治制では住民の固有の権利とすることを否定していたのである。これは第二次世界大戦後の日本国憲法下の地方自治との理念における根本的なちがいであった。

この理念にもとづき、町村制は名誉職制・公民権・等級選挙制という三つの特徴ある制度をつくりだした。この三つはこれまでの地方制度にない重要なものであった。

名誉職制について政府は次のようにいう。町村住民が本来国政の一部である地方事務に参与できるということは、義務であると同時に住民にとっての名誉である。名誉であるから、町村長・助役・町村会議員には基本的に給与を支給せず、無給とする。このように名誉職制とは具体的には無給で住民が町村事務をあつかうことを意味した。しかも地方自治が住民の義務である以上、名誉職への就任も義務であり、住民が正当な理由(疾病や商用で居住地にいないなど)以外で就任を拒否した場合、国家への義務をおこたったとして公民権の一定年数の停止・町村費の増加という罰則規定がもうけられていた。

公民はこうした名誉職の選挙・被選挙権をもつものをいい、その権利を公民権とよんだ。公民はその町村に居住する住民のうち二五歳以上の男子で一戸をかまえ(同居者でも家計が別ならば可)、禁治産者でなく、二年以上その町村に居住し、町村の負担(町村費などを納入)を「分任」し、かつ地租を納めるかもししくは直接国税二円以上を納入するものとされた。地域住民に厳しい格差をつけ、国家に対して地租もしくは直接国税

第六節 市制町村制の施行と行政村の成立

（資産家を対象とする所得税）を納入する者だけに町村政治への参加権をみとめたのである。

これによって市域関係各郡の住民中公民権所有者は、表72のような数になった。兵庫県全体を見るなら、公民権所有者の人口に対する比率は、明治二十四年で一〇・二％で、二五歳以上の男子との対比でみると四〇・八％であった。市域関係各郡においては、都市化が進んでいる八部・菟原で公民の比率が小さく、農村部が多い有馬・美囊では公民の比率が高かった。都市部では土地所有者が少なく、かつ流入人口が多かったことがその理由であろう。

等級選挙制は財産の多寡によって選挙権に格差をつけるものである。町村制の場合二級選挙法がとられた。これは選挙人（公民）のうち、直接町村税の納入額の多いものから順にその納税額を合計し、選挙人全員の納税額の半額まで納める者を一級選挙人とし、各級がそれぞれ議員定数の二分の一ずつを選出する方法であった。

市域における町 この新たな理念に基づく町村制は、その施行に際して、町村の規模が、政府が期待する村制の施行過程

自治を担える役場を持ちうるものであることを前提としていた。これには明治十七年の改正以降整備されていった連合町村制のもとでの戸長役場が想定されていたのである。したがって新町村の区域は連合町村戸長役場区域がその基準となっていたのである。

表 72 明治24年町村公民数および人口当たり比率

郡	公 民	人 口	比率
	人	人	%
八 部 郡	1,593	20,269	7.9
菟 原 郡	1,705	27,455	6.2
有 馬 郡	3,925	35,222	11.1
明 石 郡	5,407	63,848	8.5
美 囊 郡	3,893	34,282	11.4

（注）人口は現住者。

資料：明治45年『兵庫県統計書』

兵庫県では、市制町村制施行に基づく合併によって町村数が三三七九町村から二市四二八町村となり、約八分の一に減ったが、その数は旧来の連合町村戸長役場区域とほぼ同数であった。市域では、明治十六年以來の連合町村戸長役場区域を基準としながら、新町村への移行がおこなわれた（付表3）。

市域における町村制の施行過程を具体的に見てみよう。具体的な準備が始まったのは、市制町村制が公布された明治二十一年四月二十三日以降のことであった。五月に入ると県は県庁内に市制町村制取調委員を設置し、さらに中旬には郡区長を召集、市制町村制についての研究会を行なった。このような準備を経て、六月四日、県は内訓一六号で各郡長に対して、七月三十日までに町村制に関する財政および新町村の吏員見込みを提出することを求めた。

この時につくられた政府の「市町村制施行順序」によると、この新町村制定に際して、町村制の理念を実現できる行政的・財政的基盤を形成するため、町村を合併し、町村規模を拡大することとされた。この規模拡大は、市制町村制以前に現行の制度によって町村の合併をおこない、同時にこの単位へ戸長を再設置し、新たに町村会議員を選出することによって、町村制実施の前提として基礎的単位を確立しておこうとするものだった。

同年六月十三日に出された内務省の町村分合標準が呈示した合併基準は戸数三〇〇戸から五〇〇戸で、従来の戸長役場区域でもよいとされた。先の「市町村制施行順序」でも、新単位は従来の戸長役場を基本とすることとされ、兵庫県では内務省の基準よりやや多めの七〇〇戸を基準に合併を行うこととなった。

県内各郡の中には全県的な動きが進む以前から市制町村制についての研究がおこなわれているところがあ

った。有馬郡では、五月九日、郡役所で戸長の臨時の会議をおこない、制度についての研究や実施方法について議論をおこなった。しかしほとんどの郡で具体的な新町村形成の動きがおこったのは県庁での研究会以降であった。美濃郡では六月中旬に町村制実施のための調査委員に郡書記・雇を任命して、さらに二十二日郡内各戸長の召集を決めた。明石郡では、七月初めから郡長が郡内を十数日にわたって巡回しており、おそらくそこで新行政町村の区画についての調整が行われたようである。また八部郡多井畑・東須磨・西須磨の三村は、この時独立して新村を結成しようとしたが認められなかった。

このような調整は全体としては秘密に行われたようで、『神戸又新日報』（八月十一日・十二日）は、氷上郡以外は秘密に戸長会議で区域の設定をしていると報じた。そして秘密主義をやめて、町村で選定委員を選ん でそれによって区画を設定せよと主張した。このような主張は受け入れられなかったが、但馬以外では九月上旬にはほぼ新町村の区域の調査が完了したようである。

新町村設立の動きに対して市域の町村住民の対応は、当初においてはあまり活発でなかったようで、『又新』（八月十四日）は、記事の中で、人民は町村制について研究せよ、無関心すぎるとの意見を出し、九月十六日の「美濃郡通信」でも「町村制の実施追々切迫し其利害忽ち己れの頭上に落ち来るにも拘らず我が郡民は一向無頓着なるが如きに付郡内三四の有志は頗る憂慮し居る」と報じられていた。

九月に入り区域設定が終わると、明石郡では同月十八日から三日間にわたって郡役所で全郡の戸長による市町村制講究会が開催された。このころから、住民の側でも関心が高まりはじめていたようで、明石郡では、九月に改進黨系と見られる城北同志会が鞍谷清慎（印路村）らによってつくられ、法律の解釈などについて研

究が行われた。翌明治二十二年一月八日にはこの会を中心に財産家が西戸田村で集会して町村制準備について議論をおこなった。同郡では戸長の間でも明治二十一年九月十八日から三日間、市町村制講究会が開催された。有馬郡でも十一月になると郡内における諸事務に関する「公会」を有志で結成することがめざされた。

明治二十二年に入るまでに二府一五県で市制町村制の施行が政府によって認められ、兵庫県でも町村制実施の具体的な結めのため各郡主任書記会議を同年一月末に開催したが、姫路における市制実施の可否などの決定が遅れたため、二月末になっても施行が認められなかった。この認可の遅れにより、三新法に基づいてあらたな単位を形成し、その単位で市制町村制を施行するという方針では、四月一日に市制町村制を施行することが出来なくなった。二月二十二日、県はそれまでの方針を放棄して、新単位形成と市制町村制施行を同時に行う方式に改め、そのため郡区長会議を三月一日に開催した。四月に入って、新方針のもと町村長や町村会議員の候補選定のための予備選挙などの準備が各町村ではじまり、これをうけて、四月二十五日以降、町村会議員の選挙が行われた。そして五月の町村会で、町村長・助役・収入役などが決められたのである。

新しい町村

次に新たにつくられた町村を見てみよう(図10)。八郡郡では、東池尻村外七カ村が林田村、奥平野村外五カ村のうち小部村を除く四カ村が湊村、板宿村外九カ村が須磨村、中村外一カ村および小部村が山田村をそれぞれ構成した。

菟原郡では比較的區域の変動が大きかった。八幡村外四カ村および徳井村で六甲村、森村外一カ村で都賀野村、新在家村外一カ村で都賀浜村、御影村および徳井村を除く東明村外二カ村および郡家村が御影町、住吉村外二カ村の内住吉村が単独で、魚崎村外三カ村のうちで魚崎・横屋の二カ村が魚崎村、残りの青木・

第六節 市制町村制の施行と行政村の成立

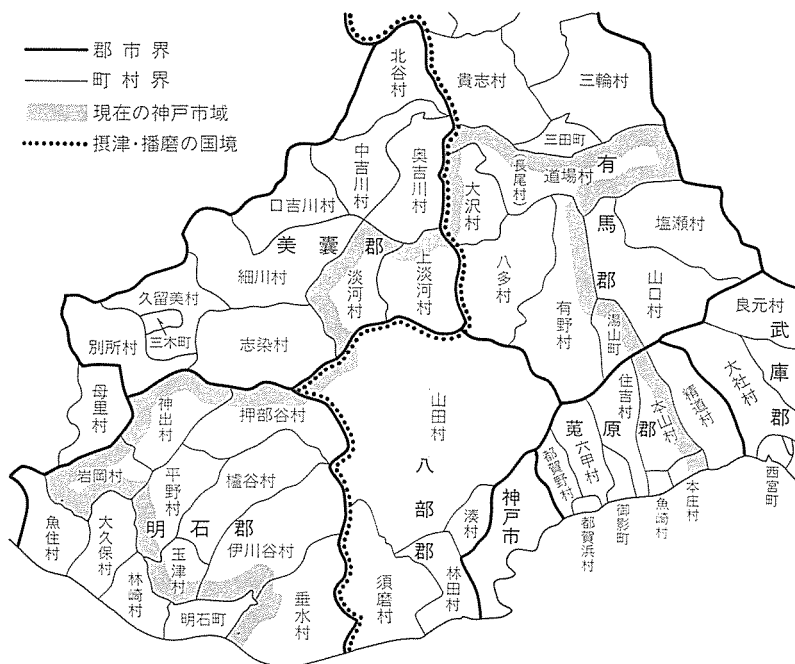


図 10 明治22年の新市町村の成立

西青木と深江村で本庄村、田中村外六カ村と野寄村で本山村をそれぞれ構成した。なお明治二十八年十月十一日に、都賀野村は、都賀浜村と名称が類似していて支障があるとして西灘村、都賀浜村は大正三（一九一四）年七月一日、町制施行とともに西郷町と改称した。

有馬郡では、湯山村がそのまま単独で町制を施行して湯山町となったほか、有野村外二カ村が有野村、道場川原村外六カ村が道場村、吉尾村外八カ村が八多村、中大沢村外五カ村が大沢村というように旧戸長役場区域がそのまま新村を構成した。なお道場村のうち、上津谷・宅原の二村は、明治三十五年五月に分離し、長尾村となった。また湯山町は、有馬温泉として全国的に知名であったため、明治

二十九年に有馬町と改称された。

美濃郡では木津村外一・二カ村が二つに分かれ、下・淡河・萩原村・木津・南僧尾・北僧尾の六カ村で淡河村、行原・東畑・北畑・中山・野瀬・神田・神影の七カ村で上淡河村を構成した。

明石郡では、東垂水村外六カ村が垂水村、前開村外二カ村および別府村外五カ村で伊川谷村、高津橋村外五カ村および下津橋村外七カ村で玉津村、長谷村外八カ村で櫛谷村、福住村外八カ村および和田村外五カ村

表 73 市域行政町村の人口・戸数・町村長名

行政村	戸数	人口	町村長
本庄村	643	3,132	寺田一郎右衛門
本山村	488	2,502	高井 真次
魚崎村	418	2,115	雀部 孝治郎
住吉村	785	3,157	山本 吉次郎
御影町	1,619	5,786	◎渡辺 徹
六甲村	432	2,625	○関 金三郎
都賀浜村	570	2,249	柴田 長三郎
都賀野村	499	2,459	吉阪 邦三
湊 村	587	2,359	谷口 種松
林田村	1,702	6,781	不 詳
須磨村	998	4,878	松田彦右衛門
山田村	994	4,764	山本 与作
道場村	854	4,289	○有井市左衛門
大沢村	349	1,716	○稻生 孫兵衛
湯山町	435	1,824	金井四郎兵衛
有野村	514	2,485	吉田儀右衛門
八多村	608	2,955	○林 儀三郎
垂水村	1,120	4,969	○織田 麻男
伊川谷村	699	3,773	丹田 可作
櫛谷村	408	2,305	△豊田 市之助
押部谷村	628	3,321	○藤本太右衛門
玉津村	682	3,478	○佐藤 匡
平野村	537	2,864	藤田 敏治
神出村	744	3,955	○野口 宇三郎
岩岡村	493	2,859	○小山 善平
淡河村	442	2,375	磯谷 猶三郎
上淡河村	415	1,966	前田 寛一

(注) 町村長名中、◎は元郡長、○は旧戸長、△は旧郡書記。

資料：明治24年「徴発物件一覧表」、『兵庫県町村合併史』

の内の高和・養田・和田の三村で押部谷村、下村外一カ村および和田村外五カ村の内の黒田・堅田・繁田で平野村、田井村外一カ村で神出村、岩岡村外二カ村および印路村・西脇村の一部で岩岡村を構成した。

このあらたな単位は政府の行政上の要請を契機として形成されたことから「行政町村」と呼ばれる（なおそれまでの近世以来の村を、以降「旧村」もしくは「部落」と呼ぶこととする）。また新たな行政村の戸数および人口は表73のとおりである。

次に行政町村名の由来であるが、これは御影町・魚崎村・道場村・大沢村および単独で行政村となった住吉村・湯山町のように戸数人口のおおいい中核的な村名を採用するか、もしくは新村全域を総称できる名称をつけた。なおその他歴史的由来に基づいて庄名などを使うものが多かった。

そしてそれぞれの村内の旧村の名称は大字名として残されることが多く、○○村内○○村のように呼ばれるようになった。

議員選挙方法と
町村会の機能
村会議員選挙の準備は、複雑な公民権規定に適合する住民を選挙原簿に記載することから始まる。この選挙原簿は戸長役場で住民に公開され、そこで間違いがあれば訂正されることになっていた。

これに基づき村会議員の選挙はまず二級からおこなわれた。有馬郡の行政村大沢村の村会議員選挙は、中大沢村の元戸長役場で、明治二十二年四月二十五日午前七時から一時まで、旧戸長稲生孫兵衛を選挙掛長として行われた。最初の選挙であったためか選挙方法が村民に十分理解されていなかったようで、九人が代理人を立てたため、また三人が投票箱封鎖後訪れたため、それぞれ投票を拒否された。投票方法は無記名連

表 74 明治22年第1回大沢村村会議員選挙結果

二 級 選 挙				一 級 選 挙			
氏 名	得票	部落名		氏 名	得票	部落名	
当 大家 栄三郎	57	上大沢		当 岩田 亦一郎	37	神 付	
当 和田 甚之介	54	中大沢		当 辻井 又市	22	上大沢	
当 仲津 慶治郎	52	中大沢		当 山本奎左衛門	21	日西原	
当 小前 宇之松	46	市 原		当 岡田 滝之助	19	市 原	
当 淵上 作蔵	38	日西原		当 池鍋 与市郎	18	上大沢	
当 乗池儀左衛門	37	簾		当 藤本友右衛門	17	日西原	
* 池鍋 与市郎	37	上大沢		坂口 彪	17	日西原	
* 岩田 亦一郎	37	神 付		辻井 音十郎	14	上大沢	
坂口 彪	35	日西原		辻井 仁兵衛	11	上大沢	
* 辻井 又市	33	上大沢		乗池 藤三郎	11	簾	
和田 清治郎	26	中大沢		藤井 保太郎	11	中大沢	
* 岡田 滝之助	25	市 原					
辻井 音十郎	24	上大沢					
滝上 寅市	17	日西原					
鼓田 惣市郎	16	中大沢					
* 山本奎左衛門	15	日西原					
乗池 藤三郎	12	簾					
中西 弥市郎	12	中大沢					
高山 勘兵衛	11	中大沢					
坂井 栄介	10	中大沢					
* 藤本友右衛門	10	日西原					
岩田 石松	10	神 付					

(注) 10票未満は記載しなかった。

* は一級選挙で当選。

記制で、有効投票数は七三五票であった。

一級選挙はこの選挙結果をみておこなわれた。投票はその日の午後三時から五時までであった。ここでも代理人を立てたものが一人おり、投票拒否された。全体の投票結果は表74のようである。二級選挙では三七票取らなければ当選できないのに対して、一級選挙ではわずかに一七票で当選した。

このような状況は他

の町村でも同様であり、上淡河村の選挙では二級当選者の最低得票が五六票であったのに対して、一級当選者の最低得票は一七票であった。資産格差が大きい町村ほどの格差は大きかったようで、御影町では、二級選挙人が二五三人であったのに対して、一級選挙人はわずか三〇〇人にすぎなかった。そして最下位当選者の得票は、一級で一七票だったのに対して、二級では一〇一票だった。

さらに一級選挙人は二級選挙の結果をみてから投票できるので、二級選挙で自己の選出したい人間がすでに当選している場合はあらたに別の者にたいして投票できた。大沢村の場合、二級選挙では下位であった山本左衛門や藤本友右衛門が一級選挙の時に当選し、上位にあった坂口彪や和田清治郎が落選するということもあった。

なお他町村者や会社その他の法人も、その町村の公民の上位三人中の一人よりも多額の直接町村税をその町村に納める場合、選挙権をもっており、ここで財産所有の多寡が町村運営の原則となっていた。

三新法期には、戸長や町村会議員の選挙権者が、所持している財産の多寡を基準とすることはなかった。政府は等級選挙制によって、財産の多寡により政治的な権利がことなるという秩序を持ち込み、これによって土地の集積をすすめる地主や資本家などの有産者を明治地方自治制の基盤にすることをねらっていたのである。

なおこのような不平等な等級選挙制の廃止は、大正デモクラシーの進展をまたねばならなかった。大正十四年四月十一日の町村制の改正により農村部ではじめて男子の普通選挙制が実現することになる。

しかし町村会議員の選出は必ずしも有産者だけの意向のみで決まったわけではなかった。町村会議員の定

表 75 町村制における町村会が議決すべき事項

町村条例・規則の制定・改廃
町村費支弁事業の決定（国政委任事務を除く）
歳入出予算の決定，予算外支出および予算超過支出の認定
決算報告の認定
使用料・手数料・町村税および夫役の賦課徴収法の決定
町村有不動産の売買・交換・譲受・譲渡および質入書入
基本財産の処分
町村有財産・营造物の管理方法決定
町村吏員の身元保証金の徴収とその額の決定
町村に關係する訴訟および和解
歳入出予算で定めるもの以外の義務負担と権利棄却の決定

数は、一二人を基本として、町村の人口に準じて増加することとがきめられていたが、各部落から一、二人選出されることとなった。そのため町村会議員は部落代表的な要素も持っていたからである。

このため部落代表による非公式な協議や役員候補の予備選挙という形をとることが多かった。たとえば明石郡の神出村（元田井村外一ヵ村）では、村会議員選挙の直前の四月十四日、西馬員之外二人の主唱により同村西光寺で村内の公民権を所有するもの六〇人あまりが集まって、村長・助役・収入役・村会議員について予備選挙をおこない、それぞれ候補者を選定した。

町村会の議決すべき事項は表75のとおりである。政府が委任した事項の外は、その権限は町村事務に限られていた。

町村会は条例や規則を制定する権限をもっていた。条例は住民の権利、義務を規定するものであり、規則は町村の事業として行われるガス・水道・病院などの組織および運営方法に関するものであった。また、条例の制定・改廃に関する議決の施行は内務大臣の許可、規則の改廃は郡参事会（郡参事会未開設の場合は郡長）の許可が必要であった。

さらに町村の負債、町村特別税の新設・増額、手数料、地租七分の一以上もしくは直接国税一〇〇分の五〇以上の付加税を賦課することなどは、大蔵・内務両大臣の許可が必要だったし、町村の営造物や町村基本財産の処分、町村所有不動産の売却などでさえ、郡参事会の許可がなくては行えなかった。このように町村会の議決する重要な事項は上級機関の許可なくしては実行できなかったのである。

その上、町村会の議長は町村長の兼務であり、町村長は町村会の議決が「公衆ノ利益ヲ害ス」るものであるとかんがえた場合、町村会を停止し、郡参事会の裁定を請うことができた。このように町村会の権限は二重、三重に規則の枠をはめられており、著しく制限されたものだったのである。

2 行政村の成立

行政村形成を 須磨村(元板宿村外九ヶ村戸長役場区域)内の旧村、東須磨村・西須磨村・多井畑村は、明治十
めぐる紛争 年代後半区域内東部の板宿村から戸長役場を東西須磨村のどこかへ移すことを県に出願し

ていたが認められなかった。そこでさらに三村分離要求を出していたがこれも認められなかった。

三村は町村制施行の機会に従来の要求を実現しようとして役場の位置変更を願い出た。しかし認められなかったため、方針を変更し、村会議員を独占することで新行政村を掌握しようとして、公民数の多い妙法寺村を取り込んで村会議員選挙に臨んだ。四村の中心人物たちは、選挙会場でも選挙掛長の制止を聞かず投票の誘導をはかったようで、その結果、村会議員はすべて四村から選出されることとなった。これに対して郡

長心得の谷勘兵衛は、選挙全体に不当な事態があったとしてこの選挙を取り消し、再選挙とした。なお他の六村からも不正選挙であるから取り消してほしいとの訴願がなされたが、郡長宛の訴願は受理できないとして返却された。

御影町では、町長に元明石郡長渡辺徹を推す帝国工業会社支配人牧野惟雄ほか町内上層の酒造家を中心とするグループ（渡辺党）と町内から町長を選出しようとする大江清兵衛らのグループ（大江党）が激しく対立していた。

四月二十五日午前の町会議員選挙の二級選挙の際には、午前八時に渡辺党派のもの六〇人ばかりが投票をすませた後、午前一〇時に大江党派のもの一〇〇人ばかりが投票所を一度に訪れ、その中の一人が元戸長の選挙掛長に選挙上の質問をおこなった末に、不正選挙であると迫まり、これにあわせて場内では大江党派の者が「不正選挙、不正選挙」との声をあげたため、掛長は選挙を中止するという事態に立ち至った。結果、この選挙会は無効となり、五月三日にあらたに選挙がおこなわれた。

再度の選挙は平穩のうちに終了した。選挙結果は渡辺党派の勝利に終わったようで、五月十一日の町会では、議員から異論が出されたものの渡辺徹を町長とすることが多数決で採決された。大江党派は、この町長選定の町会そのものに疑義ありとして、町会の議事録の閲覧を要求し、郡役所と激しいやりとりの末に、五月末にやっと閲覧したが、疑義は入れられなかったようである。また渡辺党派の酒造家は、選挙で反対にまわったものへ締め付けをおこなったようで、『神戸又新日報』（五月二十二日）はこれについて「反対派へ加担せしものは以後出入を禁じ又は取引を止めんと謂ひ居る」と報じた。

『又新』は五月十九日の社説で、兵庫県の町村会議員選挙は全体として平穩であつたが、二大紛争として御影町と姫路市があげられると述べ、御影町については自らの町内で町長を選出せず、旧郡長を充てることは自治という点からみれば問題であり、天を仰いで長嘆するだけだと述べた。『又新』が嘆いた問題すなわち自治体として設定された町村が首長をみずからの範囲内で選出しにくいという問題は、『又新』自身が指摘するように、兵庫県では姫路市・御影町さらには明石町のように、市街地でかつ内部に利害対立の多いところで起こった。

このような形で選出されたのではあつたが、渡辺御影町長は、郡役所に対して自治体の独自性を主張した。菟原郡・武庫郡では、戸長が郡役所に毎月五日あつまって事務打ち合わせの会同をおこなっていたが、町村制施行以降は町村長会を毎月十日に開くことにした。会長には渡辺が、副会長には西宮町長の田沢熊江が選ばれた。

その最初の会で山崎郡長は、自治体の町長はそれにふさわしく羽織袴か洋服を着用せよと旧戸長同様に町長に干渉しようとした。しかし田沢は公選で選出された自治体の事務員だから住民に接しやすいものでいいと述べ、渡辺も住民のために便益があるかどうかで問題で服を着るかどうかは問題でないと、郡長の意見を否定した。

周辺農村の編入 明治十年代を通じて市街が拡大していた神戸区では、市制施行と前後して、周辺の町村をめぐめる動向 の編入が問題となった。葺合村は、明治二十年末から神戸区への編入を希望しており、

明治二十一年一月末には、この問題で県庁へ総代五人が召喚されている。しかし編入は簡単には認められず、

市制施行直前の明治二十二年四月一日になって、荒田村とともに編入された。

葺合村の編入がすぐには認められなかった背景には、周辺農村には地主が多く、それが国税納入額による制限選挙制度をとっていた県会議員の選挙や市会の三級選挙に多大な影響を及ぼすことがあった。葺合村の人口はこのとき五五〇〇人程度であったが、『又新』（明治二十二年一月二十七日）によれば、このうち県会議員の選挙権を持つ者は一二七人（被選挙権者八二人）であった。これに対して神戸区は人口一三万程度で、選挙権者は七二四人（被選挙権者三九八人）であり、人口で神戸区の二〇分の一程度の葺合村が選挙権者では六分の一程度を占めることになった。このように市街地の拡大という点では当然とされるところでも、そのことが政治的変動を生みやすいだけに、市への編入は簡単には進まなかったのである。

市制実施後、さらに八部郡湊村・林田村の編入が問題となった。神戸市と境を接する湊村および林田村のうち旧五カ村（長田・東尻池・御崎・吉田新田・今和田新田）は、明治二十一年九月神戸市への編入を県に願い出した。内海忠勝県知事はこれを妥当と認め翌二十二年、市会へ諮問した。諮問された市会では議論が分かれた。編入請願村からもっとも離れた神戸区は時期尚早を主張し、湊東区は御崎・今和田新田・奥平野の三カ村のみの編入、境を接する湊西区は諮問どおり編入を主張したのである。ここには新村編入による政治的な位置の低下を神戸区や湊東区が恐れたことがうかがえる。

また編入を願い出た村の側でも林田村内では旧駒ヶ林・野田・西尻池の三村が合併に反対し、三村からの議員が多数をしめる村会で反対を議決した。反対の理由は旧三村はもとから編入を望んでおらず、ここで村が分裂することは不利益が大きいというものであった。林田村内で対立しあう村々は、神戸市会議員に対し

第六節 市制町村制の施行と行政村の成立

表 76 明治23年町村長・助役中
名誉職・有給区分 (単位: 人)

郡	町 村 長		助 役	
	名誉職	有給	名誉職	有給
八 部 郡	4	—	4	—
菟 原 郡	9	—	8	1
有 馬 郡	13	1	14	—
明 石 郡	12	—	12	—
美 糞 郡	10	1	7	1

資料: 明治22, 23年『兵庫県統計書』

てそれぞれ工作を行った。神戸市会は八月三日、編入についての最終的な可否を問うたが、意見はまとまらず、最終的にこの県令の諮問は否決され、編入はなされなかったのである。

このとき須磨村も編入を請願した。明治二十二年七月二十四日の『又新』によれば、須磨村が編入を希望した理由は、須磨に土地や別荘をもつ神戸市民が多く、生活上関連が深い上に、山陽線開通以来その方向がいつそう深まっていることおよび神戸市への周辺農村の編入によって八部郡が縮小し、郡制施行の時に独立の郡として維持できず、場合によっては明石郡や美糞郡との合併さえ起こりかねないことを危惧したことによるものであった。なおこの編入の請願は知事が可否を問うまでにはいたらなかった。

新町村の役場 町村長と助役は三〇歳以上の町村公民の中から、町村会議員によって選出された。その任期は四年で、名誉職とされ、無給で事務をおこなうことが基本であった。しかし町村の事情によっ

ては、条例で有給の町村長・助役をおくことが許されていた。また町村の会計事務責任者として収入役がおかれた。任期は四年で、金銭をあつかい、事務量が多いことから有給とされた。収入役は町村長の推薦により町村会がこれを選任した。さらに町村書記や附属員が同様な方法で選任された。なお使丁(小使)の選任は町村長がおこなった。村長・助役・収入役は市域各村では当初一人ずつであったが、書記・附属員の数には人口が最少の大沢村でそれぞれ一人ずつ、平均的な人口の玉津村で書記三人、附属員二人で町村の規模によって人数がことなつた。村長以下使丁

表 77 明治23年度大沢村
役場吏員年間報酬
給与予算

項 目	現員と年額
村長	人 1 報酬 72
助役	欠員
収入役	1 給料 72
書記	1 給料 60
附屬員	1 給料 48
使丁	1 給料 42

がまとめて渡されていた。表77のように大沢村村長の報酬が、同村の有給の収入役と同額であったことからわかるように、名誉職村長・助役の報酬額は他の有給役場吏員と同額かそれより高額であることが多く、無給で職をつとめる名誉職という町村制の理念は、実際にはほとんど適用されていなかった。

町村の実際の運営における名誉職と有給の違いは、名誉職の場合、村内公民が自分の生業の余暇を利用して職務を担うものであり、兼職は当然とされていたのに対して、有給の場合、生業として専門的にその役職をになうものであり、兼業は基本的に許されなかった。また専門性を重視することから必ずしも町村公民でなくともよいとされていた。

村長や助役が役場事務を日常的に役場につめて担うことを想定した場合、村会はこれを有給にしようとした。例えば、玉津村では名誉職で選出された村長が、営業のため常に村内にいないことを理由として二年連続で辞任した。村会は、村内に適当な人物がいなくなったことを理由に有給の村長を村の内外を問わず選出することを決め、内務大臣の許可をえた上で明治二十五年一月二十八日、有給村長条例を施行

まで含んで町村役場は一〇人前後で運営されていたのである。

町村制施行時の市域における町村長および助役は名誉職がほとんどであった(表76)。しかし名誉職に対しても、職務に対する報酬を渡すことがゆるされており、市域の名誉職就任者は大体報酬を受け取っていた。

村長の年間報酬は、玉津村で八五円、大沢村で七二円であった。大沢村の場合、この報酬は三カ月を一期として、その期の二カ月目に三カ月分

した。また淡河村では、事務能力のある助役を探して、有給で選任することとした。ところが選出されたものが家事の都合で公務に専念できないことを理由に固辞してしまい、その後候補が見つからず一年間設置を猶予した。

また上淡河村では同様の理由で、事務能力を持つものを有給助役とすることを決め、菟原郡田中村外六ヶ村戸長役場筆生であった阡陌福松を明治二十二年有給助役に選出した。かれは出身の有馬郡屏風村を離れ、戸長役場につとめることによって事務吏員として能力を蓄え、さらにその能力を生かせる場所へと移動し、長年助役をつとめた後、明治三十一年村長になった。行政能力をもつ吏員が歩んだもっとも順調な事例であるといえよう。

旧連合町村戸長役場や郡役所の書記などに形成された事務能力を持つ専門的吏員層は、新しい町村役場の構成員として欠くことができないものであり、かれらが引き続いて選出されることが多かった。表73（246頁）からわかるように、地域の町村をとってみても、有馬郡・明石郡では、旧戸長がそのまま村長となる例が半数を占めていたのである。

専門吏員的な村長が就任したということは、村内から全体を代表し、かつ運営能力をもつ人物を選出しにくい町村が少なからずあったことの反映でもあった。その理由としては、須磨村での紛争に見られるように、行政村が近世の村の連合体的な性格をもつため、その内部の人々は自村の利害に拘束されて行政村全体を代表することが難しかったこと、玉津村のように能力があり全体を代表しうる人物が存在しても、自己の経営に忙しく自村に日常的に不在であったこと、御影町のように都市化しており利害が錯綜して内部対立が激し

以上に事務量が非常に多いため、村内で適当な人物を見い出せなかったことなどがあげられる。

固有事務と

町村の事務には町村独自の事務である固有事務と、国・府県・郡から町村に委任する委任事務（教育や勸業など）があった。町村事務を遂行する町村の執行機関は町村長とその補助者である

助役であり、委任事務は助役に分掌させることができた。

委任事務は国政・府県政・郡政上の事務と位置づけられたにもかかわらず、その費用は町村の負担であり、町村の予算の中に組み込まれていた。政府は、負担させた委任事務を円滑に遂行するために、たとえ町村が拒否しても経費を町村予算に計上させる権限を与えた（強制予算制度）。

町村の歳入は、町村有財産（町村基本財産）・使用料・手数料・町村税から成り立っていた。政府は町村基本財産からの収入（例えば不動産借地料や積立金穀などの利子）を町村歳入の基本とし、これに手数料と使用料を加えたもので町村を運営する方針を打ち出した。これは直接住民にたいして税負担を求めない「不要公課町村」といわれる町村運営の考え方にもとづくものであった。

しかし実際にはこの理念はまったく実現不可能であった。表78のように市域の町村の歳入を郡別にみると、菟原郡・美濃郡では財産収入・手数料などの収入はほとんどなく、八部・明石郡で一〇％強であった。有馬郡は例外的に財産収入の多いところであり、その額は全県町村の財産収入総額の八割をも占めているが、それでも村財政歳入平均の四分の一にしかならなかった。

歳入の大部分をしめる町村税は、国税・直税の付加税もしくは直接・間接の特別税からなっていた。その中心は国税である地租の付加税である地租割と、府県税戸数割税の付加税である戸別割であった。地租の七

第六節 市制町村制の施行と行政村の成立

表 78 明治23年度郡別町村歳入額合計

項 目	八部郡	菟原郡	有馬郡	明石郡	美濃郡
財産収入	円 8	円 —	円 3,708	円 —	円 —
手数料使用料	—	7	1,587	2	—
雑 収 入	1,008	275	1,078	3,283	123
寄 付 金	—	—	232	577	—
地方税補助	265	—	50	467	54
国庫交付金	61	141	232	213	21
地 価 割	2,650	2,614	6,884	9,886	7,948
戸 別 割	3,423	10,549	11,422	14,691	6,358
営 業 割	452	936	809	1,429	303
そ の 他	—	—	800	114	1
合 計	7,867	14,522	26,802	30,662	14,808
戸数割比率	% 44	% 73	% 43	% 48	% 43
地価割比率	34	18	26	32	54
財産等比率	13	2	25	13	1

(注) 比率はそれぞれ総額に対するもの。財産等の内容は、財産収入・手数料使用料・雑収入・寄付金の合計。

資料：明治24年『兵庫県統計書』

分の一という上限がもうけられていて地租の納入をさまたげない程度とされており、これをこえることは災害復旧など特別なときにしか許されなかった。したがって町村の財政は戸別割への依存が大きかった。市街地の多い菟原郡では総額の七〇%を占め、農村部である美濃郡をはじめ他郡でも四五%前後を占めていた。これは兵庫県の県税である地方税の歳入の中で、地租割が三二%、戸数割が八%であったのと対照的であった。

戸別割を徴収するにあたって、町村会はず「戸」の認定を行わねばならなかった。戸別割の「戸」は、公民権規定にある独立の生計をもつ者を指す。したがってそれは民法上の戸主を指すわけではなく、現実に税金を負担しうる経済的な単位を意味して

たとえば大沢村では、条例第一号で本籍・寄留・同居にかかわらず、炊飯や竈を別にする者には戸別割をかけることとした。また玉津村では炊飯を別にする者および生計を別にする者は一戸とされた。

なお戸別割には、財産の多寡によって等級がつけられていた。町村制当初の大沢村で一八等、玉津村で一六等の等級がつけられており、最下層のものは免除となっていた。表79の大沢村の等級表から、一等から四等級あたりの上層の対極に一七等・一八等さらには免除者という貧困層が分厚く堆積していたことがわかる。等級数は、財産の格差が激しい都市部ほど多かった。またこの等級数は増加する傾向を示しており、大沢村

表 80 大沢村戸別割等級数の変遷

年 度	等級数
明治23	18
24	20
25	20
26	20
27	21
28	21
29	22
30	不詳 不詳
33	
34	22
35	22
36	25
37	28
38	28
39	28
40	29

別割における「戸」についての基準を定めた。式にはこれを町村会に委ねた（ただしこのようになっても部落での予備的な決定はおこなわれており、部落が実質的に「戸」を決定するという傾向はなお残った）。そこで町村会は、条例で戸

表 79 明治23年度大沢村戸別割等級表

等 級	歩 合	人数(人)
1	1.00	1
2	0.50	5
3	0.45	2
4	0.40	12
5	0.38	3
6	0.35	8
7	0.32	14
8	0.30	13
9	0.28	13
10	0.26	13
11	0.24	25
12	0.22	20
13	0.20	14
14	0.18	30
15	0.16	16
16	0.13	13
17	0.10	78
18	0.05	40
免除	—	12

(注) 歩合は、税額の基準を1としたときの比率

おり、たとえ同居者でも、生計を別にする者は一戸と把握された。

町村制以前は、なにが「戸」であるかの決定は部落で行われていたのに対して、町村制は公

第六節 市制町村制の施行と行政村の成立

表 81 明治23年度郡別町村歳出額合計

費 目	八部郡	菟原郡	有馬郡	明石郡	美濃郡
役 場 費	円 3,196	円 7,476	円 7,526	円 11,774	円 6,871
会 議 費	136	222	382	495	356
土 木 費	185	1,432	4,639	2,003	705
教 育 費	3,502	3,886	6,428	11,111	4,785
衛 生 費	677	352	417	1,380	264
救 助 費	—	58	32	44	82
災害予防費	0	1,075	1,209	1,351	1,020
勸 業 費	4	5	388	190	245
公 債 費	—	—	4,435	—	—
財産管理費	—	—	217	—	—
諸税負担	0	—	—	2	—
積 立 金	61	300	976	112	—
割り戻し	—	—	—	607	—
雑 支 出	21	783	94	359	79
合 計	7,782	15,589	26,743	29,428	14,407
役場費比率	% 41	% 48	% 28	% 40	% 48
教育費比率	45	25	24	38	33
土木費比率	2	9	17	7	5

資料：明治24年『兵庫県統計書』

では、表80のように明治四十年には二九等にもなった。等級の増加は、地域社会において地主制や資本主義の展開によって貧富の格差の拡大していったことをうかがわせる。

新町村の歳出は、表81のように市域の場合、特別の出費のあった有馬郡を除けば、役場費が全体の四〇％強、教育費が三〇～四〇％とこの二つの費目の割合が他に比べ格段に高かった。教育費の町村財政に占める割合は、さらに拡大していった。例えば上淡河村では、表82のように経常費総額における教育費の割合は、就学率および学校への出席率が向上していくなかで、当初の四〇％弱から、日清戦争後になると五〇％をこ

表 82 上淡河村經常費に占める
教育費の比率

年 度	教育費	総 額	比率
明治23	円 340	円 911	% 37
24	372	904	41
25	384	1,000	38
26	405	995	41
27	461	1,011	46
28	740	1,259	59
29	706	1,342	53
30	791	1,447	55
31	956	1,756	54
32	1,082	2,042	53

(注) 臨時費 明治28年 小学校修繕費 80円
明治29年 小学校増築費468円

えるにまでいたった。

しかも明治二十三年の学校令の改正により簡易小学校を廃止され、尋常小学校のみが設置されることになったこと実施は明治二十五年四月一日からを受けて、地域の行政村内の小学校は統合を余儀なくされた。それによる学校移転、新校舎建築などのための巨額の費用が臨時費として課された。例えば大沢村では明治二十八年の予算で臨時費として小学校新築費一二〇〇円、役場新築費三〇

〇円の総計一五〇〇円を計上したが、これは前年の經常費予算総額の一・五倍にものぼる額であった。多くの場合この臨時費支出のための資金は、町村税だけでは賄えず、寄付金や村債によって賄われた。先の大沢村の支出も寄付金を予定していたが、寄付だけでは足らず一二〇〇円を村債にたよっていた。

これに対して土木費の割合は少なく、有馬郡を除いて一〇%以下であった。同年の兵庫県の方分税支出では土木費が三〇%、町村土木補助費を含めれば四〇%を占め、教育費が三%であったのにくらべてこれもまた対照的であった。

このような歳出比率となったのは初等教育が町村に委任されていたことと、土木事業が広域の場合は県一郡で、日常の道路・用水などは部落・旧村で担われることが多く、行政村としての事業が少なかったことに起因する。

第六節 市制町村制の施行と行政村の成立

表 83 明治24年度玉津村土木費配当予算表

(単位: 円)

部落名	押部川	樋谷川	伊川	谷川	天井川	県道	橋梁	一等里道	二等里道	合計
下津橋	3.80	—	—	—	—	2.10	—	—	0.70	6.60
田中	3.10	—	—	0.30	—	—	—	1.00	0.70	5.10
居住	1.30	—	—	0.30	—	—	—	1.00	0.70	3.30
小住山	2.10	—	—	—	—	—	1.30	1.30	0.70	5.40
二ツ屋	—	2.60	—	—	—	—	—	0.70	0.70	4.00
新今津	—	1.10	—	—	—	—	1.30	—	0.70	3.10
水谷	2.10	1.00	—	—	—	—	1.00	1.00	0.70	5.80
高津橋	—	—	—	—	—	—	0.70	0.70	1.40	2.80
西河原	—	—	—	—	0.40	—	1.40	1.80	0.70	4.30
新上池	2.30	—	—	—	0.30	—	—	0.70	0.70	4.00
森友	1.40	—	1.70	—	—	—	—	1.40	0.70	5.20
吉田	2.70	—	1.70	—	—	—	2.10	1.00	0.70	8.20
(役場)	3.50	—	—	—	—	2.10	1.10	—	0.70	7.40
	—	—	—	—	—	1.10	—	—	2.50	3.60
	—	—	—	—	—	3.77	—	—	—	3.77

たとえば上淡河村では、明治二十二年に経常費から土木費として五円支出されて以来、明治三十五年まで経常費として土木費は掲げられず、その間のまとまった土木費支出は明治二十九年の大水害に対する臨時費が、その年から三年間二五〇円弱支出されただけであった。それ以外は毎年旧村の協議費負担にまわされており、行政村は土木を担う単位としてはほとんど機能しなかったことがわかる。

このような土木費の処理は、土木費を支出項目として掲げた村でも同様であった。玉津村は、土木費を大字土木費と連帯土木費の二つに分けた。そのうち大字土木費は、行政村内の大字Ⅱ部落の地租納入額の比率に応じて一定の土木費を分配するものであった。これに対して連帯土木費は行政村内の河川・橋梁・県道・里道の土木工事について、部落の財政負担率と関係なく、工事の必要に応じて町村税から支出するものであった(表83)。

そして両土木費の事業とも、工事を担うのは部落とされ、部落は両工事費を合計した金額の範囲内で適度の工事を村長の監督のもとで行うとされたのである。

なお行政村を単位とした、水害の際の大規模な土木費、役場や先にみたような小学校の建築費、伝染病対策費などの事業のための支出は、臨時費によって賄われた。これらの費用は、通常の歳入で賄えないことが多く、その場合行政村を単位として起債がなされたが、この起債は村財政を圧迫するものになっていった。

行政村と 市制町村制における行政村と部落の関係は、それ以前の連合町村戸長役場・連合町村会と村の

部落

関係を引き継ぐものであったから、町村合併という見かけにもかかわらず、町村会議員の選出や土木費の処理に見られるように、行政村は部落の連合体的な性格が強かった。現実の地域の運営は、行政村と部落とが補完しあってはじめて可能であり、行政村の運営を円滑に行っていくためには、行政に直接部落を組み込む必要があった。

政府自身も、町村制の条項で、町村の区域が広がりたり人口が稠密である場合、行政村内にさらに小単位の区画を設ける「行政区」や、独自の財産をもつ団体としての「財産区」を認めていた。

行政区とは、町村会が、町村事務の便宜のために、町村区域を数区にわけ、それぞれの行政区に区長およびその代理人を一人ずつ町村会もしくは後に述べる区会で選出するものであった。財産区は、町村内において特定の区域が「特別ニ財産ヲ所有」するか營造物をもうけ、それらの費用を負担しているものであった。町村制の規定によれば、特定区域内に居住する者はその財産・營造物についての負担を負わねばならないと規定されていた。財産や營造物（部落有の道路橋梁も入る）をもつ旧村はほぼ財産区となった。また郡参事会

（未開設の場合には郡長）はその町村会の意見を聞いて、行政区や財産区に区会を開設することができた。

ただし政府は、行政村に旧村を合併していくという建前上、行政区や財産区を積極的に設けたわけではなかった。兵庫県では、行政区の設置を認めず、財産区の場合も区会の設定およびそこで区長を選出することは認めない方針をとった。

したがって行政村と部落との関係を条例などによって明確にせず、村の総代の寄り合いという形をとる町村も少なくなかった。しかし町村によっては部落の運営について条例を定めたところもあった。大沢村では、町村の行政の事務を一部担うことを職務とした常設委員を置くことを町村制が認めていることを利用して、村内各部落から一人ずつの常設委員を選出した。その職務は、道路・橋梁、河川、溝渠の修築について村長へ報告するとともに監督すること、勸業・衛生・学業など村長より委任された事件についての調査と人民への注意、臨時の令達の趣旨について人民に貫徹させること、職務上必要とおもわれる事柄について村長へ報知すること、墓地を管理することとされた。そして常設委員は毎月一度役場で職務遂行や村内外の利害に関することを協議すると定められていた。

大沢村では、さらにこの常設委員の下に、旧来の什長にあたる者として組頭を設置した。組頭は、組中の戸籍の異動に注意を払い、常設委員と気脈を通じて事務を処理するものとされた。この組頭は明治二十三年の村会で設置された伝染病対策のための衛生組合の長でもあった。組数は神付村で二組、上大沢村で六組、中大沢村で五組、日西原村で七組、簾村で二組、市原村で三組設けられた。組を構成する戸数は若干のばらつきがあるが、おおむね一一戸から一五戸程度であった。

淡河村では、最初大沢村と同様の常設委員を選出していたが、明治二十三年九月限りでこれを廃止し、かわりに各村へ組長一人を設置した。組長の任期は二年で、選挙権・被選挙権者は町村公民で、選挙区は部落を単位とした。常設委員廃止の理由は不明であるが、常設委員の選出が町村会であったのに対して、ここでは部落から選出されることとなり、部落の意見をより強く反映するものとなったのである。

御影町のうち旧御影村は、もともと大村で従来から村内は東ノ町・弓場町・中ノ町・西ノ町から成り立っており、これを行政の単位としていた。御影町成立とともに村内の各町および編入した東明・石屋・郡家村に組長及び副組長が設置された。政府Ⅱ県はこのような市街地については行政区形成を比較的早くから認めていたようで、明治二十六年四月二十四日の町会で決定された条例ではこれを行政区とし、各区には区長と区長代理が設置された。区長・区長代理はほとんど従来の組長・副組長がそのまま就任した。区長の職務は、町内行政事務の補助とくに住民に直接関係する夜警や溝掃除、伝染病予防、消防、住民出入りの監視などが強調されていた。

このように住民の生活の基礎的組織である部落と、その上に形成された行政村という二重構造が町村制下の地域社会の自治体の特色だったのであるが、それはやがて資本主義の発展と日清・日露の戦争を経て大きく変化していくのである。