

三新法成立までの「府県」の位置づけ

——府県の庁舎營繕を手がかりに——

袁 甲 幸

はじめに

明治十一（一八七八）年に成立した地方三新法体制における「府県」は、「住民参加による公共団体化と官僚機構の整備化の二面的性格」が特徴であったと指摘されている。⁽¹⁾ 前者すなわち住民参加はかなり限定的なものであったとはいえ、公選議員に地方税収支の議定権が制度的に付与されたことに大きな意義がある。地方自治研究の通説においては、住民参加の実現の基底に、開明的な地方官によって開かれた「上から」の諮問会議が、民権運動の興隆によって「下から」の地方民会へと変身したとされているが、地域有力者を統合した「府県」自体は、依然中央政府、すなわち「官」の出先機関としか見なされていなかった。⁽²⁾

近年、「官」「民」二元的な地域把握が見直され、地方権力と中央権力との編成原理上の異質性が重視されはじめた。⁽³⁾ 三新法体制の成

立過程も、特に町村レベルにおいて再検証されたが、府県権力の性格に関する検討は看過されていると言えよう。

一方、「府県」の位置づけとやや異なる視点ではあるが、地方官の自立性は古くから注目されてきた。⁽⁴⁾ 主に地方官の言説を手がかりに、府県行財政の独立とそれに伴う地方官の権限拡大の試みが検討されてきたが、本稿がのちに説明するように、府県の権限拡大と地方官の権限拡大は必ずしも一致していなかったし、それらの試みが三新法につながる具体的な過程も説明されていない。

無論、法制史研究においては、外国制度からの継受や、法設計者の制度構想の視点から、三新法における府県の「住民社会独立の区画」という側面の由来が検討されている。ただし、その由来が、明治ゼロ年代に展開されてきた府県行政とどのような関係を有していたかについては、なお議論の余地が残されている。

そこで本稿では、中央政府と一括されがちな「府県」の自立性を念頭に置きながら、従来の言説や制度を中心とする分析だけではな

く、府県行政の実態も含めて、三新法体制における「府県」の位置づけがいかに規定されたかを考察したい。

方法としては、府県の行政機関としての存立を支えるもつとも基本的な事務であった庁舎営繕を対象とする。庁舎は府県行政の拠点でありながら、府県住民にとっては、見えない府県政を可視化させるシンボリックな存在でもあった。庁舎営繕にあたって、行政手続きと財源の拠出が必要となるため、営繕制度の形成過程においては、庁舎や府県庁の性格が大いに議論されると考えられるほか、営繕事務の実態分析を通じて、中央政府と府県、府県と住民の関係性を見出すことも可能になる。

府県の庁舎営繕に関しては、自治体史において多少言及されることはあるものの、総合的な研究として、管見の限り建築学者石田潤一郎氏によるものしか存在しない。石田氏は、建築史的な考察を中心にしつつ、制度変遷や複数の庁舎の営繕過程についても検討を進め、膨大なデータベースを作り上げた。ただし、史料的な制限もあって個別事例の検証が不充分なところが多いほか、制度や実態に対する見方は、当時の地方自治研究の通説に沿ったものとなっているということが指摘できる。

本稿では石田氏の成果を手引としつつも、三新法成立までの府県庁舎営繕から、府県の位置づけについて再検討していく。具体的には、まず大蔵省管轄期の制度制定と営繕事例から、同省の府県行政のスタンスを提示する。ついで内務省成立以降の営繕事務の展開か

ら、三新法につながる内務省のスタンスと、当時の中央政府、府県、府県住民の関係を明らかにし、庁舎営繕ひいては府県制度改正の必要性がどこにあったのかを見出す。最後に、三新法制定過程における府県庁舎営繕費をめぐる議論を検討することによって、三新法体制下の府県の位置づけを展望する。

一、内務省成立前の府県庁舎営繕

(一) 府県庁舎営繕制度の創出

慶応四（一八六八）年閏四月二十一日、近代地方制度の嚆矢となる府藩県三治制が成立したが、府藩県の行政拠点に関する諸規定の整備には、なお時間を要した。まず、明治三年二月三日、地方官の要請を受け、それまで公廨、知政所、裁判所などと呼ばれてきた府藩県の行政機関が「府藩県庁」として統一され、建物自体は「庁舎」と称されるようになった。一方版籍奉還後、複数の藩から庁舎内外における菊御紋の使用申請が出され、同三年十月十日に各藩、十月十四日に各府県に対し、府藩県庁及び出張所の玄関での菊御紋付きの幕と提灯の使用に関する規定が法令として発布された。⁽¹³⁾ こうして府藩県側の要望に応える形で、全国一致で同じ名称と標識を持つ「庁舎」がひとまず創出された。

これに先立ち、明治二年七月二十七日、新政府の財政確立を目指していた民部省は、直轄県の庁舎営繕について、新築費の三分の一

が官費、三分の二が民費によって負担されるべきことを定め、同年十二月に修繕費の全民費負担⁽¹⁵⁾を補足規定した。一方、府庁営繕については、明治六年八月三日まで新築、修繕ともに全額官費で支給されていたと思われる⁽¹⁶⁾。ただし、その時点で有効な費用制限法はまだ定められておらず、中央政府が、府県から出された高額な官費要請に度々悩まされていたことは石田氏の研究で既に指摘されている⁽¹⁷⁾。

明治四年五月、大蔵省営繕司は官宅制度整備の延長線上に、庁舎営繕を規制する「県庁建家坪御規則」（以下「規則」と略称する）を起草した。管内石高十万石を基準に百十六坪の面積制限が設けられ、十万石を越える場合には五万石ごとに十坪の増加が認められたほか、標準の間取り図も用意された。廃藩置県後の十一月、三府三〇二県から三府七十三県への合併を受けて「規則」が修正されたが、前案より面積制限が大幅に強まり、「高三十萬石以下建坪百二十二坪五合」という基準が取られていた⁽¹⁸⁾。同時に出された「新県取計心得」⁽¹⁹⁾にも「県庁ハ可成丈簡易ニ可致事」と念を押されていたことと考え合わせると、中央政府側の関心は、あくまで国家歳出の抑制にあったと考えてよいであろう。

（二）大蔵省管轄期の府県庁舎営繕

続いて、上記の制度のもとに、大蔵省管轄期の営繕の実態を考察する。そのため、まずは廃藩置県から内務省成立までの新築及び新築とみなされた事例を表①にまとめた。この時期の庁舎営繕のもつ

とも大きな背景は、廃藩置県後の度重なる府県合併であった。府県の管轄範囲の拡大に従って、従来旧城、藩士邸宅、寺社などに置かれていた仮庁舎の狭隘、老朽、または庁舎機能への不適合が、新築理由として頻繁に言及されていた。

一方、庁舎の持つシンボル性が、府県の政治刷新、文明開化に資するものであるという認識も広く見られる。表①には取り上げているのが、明治元年の時点で、大阪府は、当時の庁舎が通常の家屋と見分けづらいうことを問題視して、「市民都テ官府ノ官府タルヲ弁シカネ、自ラ皇威ニモ関係スレハ、此回新タニ一大官舎ヲ営ミ風俗ヲ震起シ、皇威ヲ興隆スルノ基ヲ起サ、ルヘカラス」⁽²¹⁾ことを上申ししていた。明治五年、東京府が煉瓦もしくは石造りでの新築を主張したのは、推進中の銀座煉瓦街事業に噴出した「愚民ノ苦情」への対応に追われていたため、庁舎建設が近代化のシンボルとして民衆啓蒙に役立つと考えたからであろう。そのような洋風志向は、三府や開港場だけにあったものではない。たとえば栃木県も「殊二者鄙陋小民之眼目モ開化可仕」ことを理由に庁舎の煉瓦造りを上申し⁽²²⁾ていた。外観のほか、庁舎を新築するという行為自体の意義も見出されていた。明治四年十月、熊本県は「管内ノ士民固僻ノ私念絶チ難キ」⁽²³⁾だけではなく、官員も「兎角主隸ノ旧習脱シ兼」ているため、「治所ヲ他ヘ移シ候ハ管内ノ耳目ヲ一新」することができるとして、庁舎の新築による官民両方の観念刷新効果を訴えた⁽²⁴⁾。福岡県の場合、庁舎は旧城に置かれていたため、「民間ニ於テハ多ク御殿扱ト相唱、

県庁ト称シ候テハ不通ノ体」という現状に対し、明治五年七月の上申書には、「因襲ノ陋習」や「官民阻隔ノ状」を克服するために庁舎を「枢要ノ地へ転移築造」することによって、「新県ノ御趣モ相徹シ、昵旧自然融積、漸々開化ノ儀ヲ悟ル」ことが期待できると書かれていた。²⁵

上述の上申理由からは、「先進的で開明」な近代国家と「後進的で愚昧」な地域住民との直接対峙と、前者が後者を一方的にリードするという構図が読み取れる。前述した菊御紋の使用と同様に、地方官から見れば、国家の先進性を庁舎という「見える」形によって具現化し、府県権力を権威付けることができると考えたのであろう。ただし、本来「見えない」はずの行政を庁舎という形として「見せる」ことによって、府県と住民を接近させる可能性も内包されていたと思われる。

一方、大蔵省の指令は専ら「財政」を重視していた。表①から見られるように、「規則」及び標準図面は正式な法令として発布されたわけではなく、出された上申案に対する指令として、大蔵省から送りつけられたものであった。しかも「規則」及び標準図面の指示がない事例も多々あったのである。形式に対する規制はあくまで歳出の抑制を達成するための手段にすぎなかった。

それと関連して、規則上の官費支出分までが、民費又は献金によって負担された事例が存在する。明治五年、府の庁舎営繕費はただ全官費負担が原則であったにもかかわらず、大阪府は国費の上限

を一万五千円に設定し、残り三万円近くの費用を全部民費で負担するという新築計画を上申した。それに対し大蔵省は大阪に「殷富豪商之者不少候得ハ、民費取立方左程疾苦ニモ相成間敷」²⁶ことを理由に許可を出した。また栃木県が、新築総額から住民による献金、献夫で賄う金額を引いてから、三分の一は官費、三分の二は民費で支弁しようとした際、大蔵省はそれを黙認した。²⁷

当時、府県の中央政府に対する行財政権は確かに制限されていたが、民費または献金さえ調達できれば、「規則」を超える庁舎を築造することは可能であった。しかし、学制、徴兵制、地租改正など近代化政策の推進につれ民衆の負担が次第に大きくなり、過分な民力依存は住民の反発もしくは民衆騒乱を招きかねない。大蔵省が手をつけなかった府県対住民の自由裁量権の抑制は、その後内務省の大きな課題となる。

二 内務省管轄下の府県庁舎営繕

(一) 府県庁舎営繕の停滞と再開

明治六年十月の征韓論政変を経て、民力養成論が国家目標として確定され、その実施機関として、内務省が十一月に設立された。²⁸翌年一月、府県営繕事務を管轄していた大蔵省土木局が内務省へ転属となった。²⁹新しい理念の元に、庁舎営繕行政も従来と異なる様相を呈しはじめた。

しかしその後の台湾出兵は、成立したばかりの内務省の施政を大きく停滞させた。府県庁舎営繕事務も例外ではなかった。八月十二日より発布された一連の法令⁽³⁰⁾によって、「焦眉ノ急ニアラサルノ費途」の一切停止と、「既興ノ土木ハ費用ヲ節略シ、未興ノ工業費ハ大蔵省へ返納セシム」ることが規定され、表②で示したように、指令待ち中の府県庁舎営繕上申は一斉に否決された。一方、陸軍の存城接収⁽³¹⁾、府県域もしくは府県庁の立地問題⁽³²⁾をめぐる移庁、新築要望が噴出し、複数の府県から次々と出された執拗な上申への対応は、内務省を悩ます大きな課題となった。

清国との談判が無事終了した後の明治八年一月十八日、内務省は「府県庁地所之儀ニ付伺」⁽³⁴⁾を提出し、「永遠持久之庁ヲ設ケ、統轄施政ノ便ヲ図ル」という原則のもとに、二つの対策を提案した。一つ目は民情吏務の安堵を重視するものであって、対外関係がすでに安定した以上、府県側の実情を考察して、やむを得ない場合はその上申を許可してもよいという意見であり、二つ目は、庁舎の位置は「固ヨリ一府一県之意見ニ從ヒ、輒ク其請ヲ允スヘキ事」ではないと主張し、「国郡村ノ制改定迄ハ」陸軍の要請以外は「姑ク在来ノ儘据置」くという案である。前者はより府県側に配慮しているのに対し、後者は中央政府の主体性をより強調していた。そして一月二十八日、閣議では後者が議決された。よって内務省は姫路城にあった飾磨県⁽³⁵⁾庁、福岡城にあった福岡県庁⁽³⁶⁾の移転を許可し、愛知県⁽³⁷⁾、水沢県⁽³⁸⁾に對し当分見合わせることを指令した。

三 新法成立までの「府県」の位置づけ

六月になると、内務省は二度目の上申を提出した⁽³⁹⁾。三重県、水沢⁽⁴⁰⁾県から「県下人民有志ノ者ヨリ移庁経費等悉皆弁償、且治民上不都合ノ訳ヲ以移庁ノ儀」が再度上申されたからである。内務省は、府県庁の位置はもとより「経費ノ多寡」、住民献金の有無によって決められるものではないと強調しながらも、本当に民治上の不都合がある場合、官費負担分が一千円以下であれば許可してもよいと主張していた。前回と違って卿の大久保も閣議に参加したためか、上申は無事に可決された。その後、内務省は官員を水沢県に派遣し、実地検査の上移庁を許可し、また愛知県に対し、閣議決定よりはるかに上回る、総額一万円を限度とする新築を内諾した⁽⁴²⁾。

明治八年の内務省上申について、先行研究は専ら政府及び内務省の移庁、新築に対する消極的な態度を強調している⁽⁴³⁾。しかし、当時の各府県とのやりとりを考え合わせると、内務省はむしろ府県側の要請を一定程度容認する方向で、太政官に掛けあっていたと考えた方が妥当であろう。内務省は中央政府の主導による区画改正を通じて、「永遠持久」の府県庁樹立を目標としながらも、府県の民情吏務の実態に配慮していた一面も見られる。そのような内務省の姿勢は、後述する庁舎営繕費の負担方式の改正に際して取った態度と共通していたことを先に指摘しておきたい。

明治九年三月十九日、内務省は三新法の最初の草案とも言われる「区画改正之義ニ付伺」⁽⁴⁴⁾を上申し、続いて四月十八日に大掛かりな府県合併を実行した。一方、「区画改正之義ニ付伺」が提出される

四日前の三月十五日に、明治四年以来の「規則」に代わって、新たに營繕事務を規制する「府県庁舎一切新営費標準」⁽⁴⁶⁾が内務省内において議決され、四月十五日に太政官へ上申された。⁽⁴⁷⁾三日後の府県合併による營繕申請のラッシュを見込んだものであろう。そして同じく四月十五日に、内務省は福岡県、⁽⁴⁸⁾飾磨県の庁舎新築最終計画を太政官へ提出した。明治七年八月から停滞してきた營繕事務の再開が、正式に宣言された。

(二) 官民費負担期の府県上申と内務省指令

この時期の府県上申の一つの大きな特徴は、大蔵省管轄期のような文明開化を訴える傾向が後退したことである。その背景として、財政問題のほか、近代化の進展につれ洋式建築はそこまで珍しいものではなくったことも指摘できる。しかしそれは直ちに洋風意匠の放棄を意味したわけではない。例えば愛知県は、節約のために和風意匠に変更せよという内務省の指示に対し、「方今西洋形建築專御施行有之、且当地人民ニ於テモ追々致模造候折柄ニ付、新築之県庁尋常造ニ而ハ管下へ対シ体裁モ不宜」ことを訴えていた。⁽⁵⁰⁾「県庁」対「人民」の関係において、県の建造物が形式において優位を占めないにしても、遅れを取ることは絶対あつてはならないという認識が読み取れる。

実際、表②に見られるように、当時の上申書には、「体裁」という言葉が頻繁に登場していた。營繕許可が難しくなったため、狹隘、

老朽、庁舎機能に合わないなど大蔵省管轄期にもよく使われていた營繕理由に、新たな意味合いが見出された。やはり前章にも指摘した通り、庁舎營繕の目的は、行政事務の円滑な進行を保障するほか、県治の「体裁」、言い換えれば地方統治のための権威の維持にもつながっていたのである。

一方、台湾出兵による營繕の停滞期に直面していた地方官は、營繕許可を得るために官費支出を節減できるかを、必死に訴えていた。真偽のほどは別として、民衆の積極的な献金要望を理由とした上申書が多く、ほかの財源の流用を示唆するものも見られる。⁽⁵¹⁾当時の地方官は、庁舎の「官」としての体裁を強調しながらも、「官」に迷惑を掛けない方法で、すなわち民力に頼って庁舎を建設するしかないというジレンマを抱えていたと言える。

府県側の上申に対し、内務省は費用負担の論理を示そうとしていた。例えば明治八年九月、飾磨県の最終的な新築上申には民衆の献金を官費の補充として使おうとする計画が見られる。大蔵省管轄期なら簡単に許可されたかもしれないこの計画は、内務省によって否決された。内務省の太政官への上申書においては、県庁營繕費は「学校病院等へ差出候資金」と訳が違い、「人民之情願ニ任せ許可候テハ公庁ノ体裁ニモ」関わっているため、献金はあくまで「民課之内へ為差出」るべきものであるというような意見が書かれていた。⁽⁵²⁾

そして皮肉なことに、数年の交渉をかけてようやく新築された飾磨県庁舎は、落成の翌日、飾磨県の兵庫県への合併によって無用と

なり、一日たりとも県庁として使われることがなかった。実際の建築費は、民費徴収が間に合わなかったため予備金から支出されたので、明治十年五月になると、区長たちから残金の官費支給の要請が上がってきた。兵庫県の上申に対し、内務省は「元来建築費用ヲ其管内へ課シ候ハ、人民保護ヲ請ルカタメニ候処、旧飾磨県ノ如キハ庁舎新築粗落成ノ期ニ至リ廢県、其実一日ノ県務モ取扱ハズシテ不用ニ帰シ候上ハ、今更其費用ヲ人民へ追課候モ不穩当」と述べ、新築費の全官費負担を許可した。⁽⁵⁴⁾統廃合の場合、民費負担分の官費支出は大蔵省管轄期以来の慣例であったが、ここではじめてその理屈が説明された。

飾磨県の事例から見られるように、府県庁舎管轄費の官民費重層負担という現状について、内務省は、府県庁舎が官費で負担される「公庁」でありながらも、民費で負担される「人民保護」の機関でもあると論理的に解釈していた。その解釈は、のち三新法における府県の「行政区画」と「住民社会独立の区画」のような二重性格につながる底流と捉えてもよいのではないかと考えられる。

そして、かつて大蔵省が地方官の過大な民費あるいは献金調達を積極的に利用したのと異なり、地方民情の安定や、府県の人民保護の役割を重視する内務省は、地方官の勝手な行動を抑制しようとしていた。次節では具体例を用いて、当時の中央政府、府県、府県住民の三者関係を検討したい。

(三) 民費、献金問題から見る中央・府県・住民関係

まずは長崎県の事例を考察する。長崎県は明治四年に県庁新築を計画しはじめ、六年末になってようやく許可を得て、翌年七月二十八日に竣工を迎えたが、一ヶ月も経たないうちに新庁舎は台風で倒壊してしまった。⁽⁵⁵⁾県側は台湾事件の解決を待つて、十二月に外交上の体面、すなわち新庁舎の建設はすでに各国領事に通知したこと、飯庁の官庁らしからぬ秩序の混乱による「不体裁」⁽⁵⁷⁾を理由に再築を上申した。⁽⁵⁸⁾

他府県の庁舎管轄が殆ど停滞していたなか、長崎県の再築上申が簡単に許可されたのは、開港場の特別待遇と言わざるをえない。しかし内諾を得てから半年後の明治八年十月三十一日、長崎県は設計を変更して、そのまま着手したという旨の伺書を作成し、十一月に内務省へ上申した。⁽⁵⁹⁾上申書には十月三十日付の商人惣代たちによる嘆願書が添付されており、そこには再度の被災を避けるための煉瓦石造りへの変更と、増額分を維新以来の商業積金で負担したいといった内容が書かれている。

一見して問題なさそうだが、当時の煉瓦石の支払記録⁽⁶⁰⁾によれば、嘆願書作成前の二十五日には、煉瓦石の値段調査がすでに終わり、購入するための予算も県庁内の稟議を経て可決されていた。煉瓦石造りへの変更は商人たちの歎願というより県庁側の発意によるものであり、嘆願書はその後商人たちに書かせたものであった可能性も十分考えられる。

県側の期待に反し、十二月二十日に返ってきた内務省指令は、許可後の勝手な計画変更は法令に違反するものと指摘し、模様替えの上申を否決した。そして興味深いことに、まるで県側の勝手な献金調達を予想したかのように、内務省は指令の追伸において、「営繕費之儀ハ人民一般ニ関係候義ニ候得ハ、(積金の利用は——筆者注)兼テ一同協議及候上願出候ヤ」という疑問を呈し、「其事由取調可申出事」を指示していた。嘆願書に書かれている「県庁ハ衆人之倚頼スル処、況ヤ外国人御接待之御場所：私共儀者外国商法ヲ以営生之者ニ候得者、御建築費之幾分カ義務」であるという受益者負担的な論理と異なり、内務省は庁舎営繕費が「人民一般」に関係するものとして、「一同協議」とそのうえでの「合意」が必要であると主張していた。指令に接した県側は明治九年一月八日に再上申をし、弁解をしながらも、指令によって中止された工事を一日も早く再開できるように懇願したが、前述の煉瓦石支払記録には、一月七日と同十二日に支払い記録がなお続いている。その後、一月二十五日付の内務省の断固たる否決を受け、三十一日の残金支払いをもって、煉瓦石造りの計画がようやく中止されたと見受けられる。

続いて、府県と内務省のやりとりがより明白に見られる、三島通庸による山形県庁の新築を検討したい。⁽⁶³⁾ 明治九年八月二十一日、山形、鶴岡、置賜三県の合併によって現在の山形県が誕生し、県令となった三島はすぐ県庁新築に取りかかった。十二月二十日に出された上申書には、「既ニ山形市中長谷川吉次郎外八百七拾五人ヨリ尅

万円ノ献金申立、其他市村町ヨリ陸續出願ノ向有之：経費金ニ於テハ更ニ御下金等不奉仰積リ、畢竟管内近年豊熟、民間聊カノ余裕有之ヨリ：決テ民力ヲ傷メ候憂無之」という全額献金による建築計画が熱く語られたが、翌年一月八日、「県庁新築費ハ一般ノ成規モ有之」ことを理由に、内務省はこの全額献金の計画を否決した。⁽⁶⁴⁾ その後すぐ、七月から庁舎営繕費が全官費負担となることが決められたため、三島は一変して全官費支給を要請したが、まだ七月以前ということで再度否決された。⁽⁶⁵⁾ 三回目の上申は翌年三月十二日によく可決されたが、総額は計画の一万五百五十円よりはるかに低い六千八百七十八円までに削減されていた。

現存する行政文書上では、この件は落着いたように見えるが、「三島文書」には県庁新築に関する二通の報告書が残されており、強制的な土地取得や、献金を承諾しないものを投獄するなど、しばしば三島県政を批判する根拠として使われている「風聞」が書かれている。風聞の真偽についての検証はさておき、ここでは、それらの風聞をめぐる山形県と内務省のやりとりを示す史料を紹介したい。

三月初頭、帰県した三島と入れ替わる形で、一等属の村上楯朝が県庁新築を含む土木事業の交渉をするため、四月下旬に上京した。五月四日付の三島宛の村上書簡には、庁舎新築費の増加をめぐる内務大書記官松田道之との会話内容が記されており、「県中献金の儀に付而は殊に内局の議論に涉り、収納方最も六ヶ敷：問之風談等の言も之あり、甚だ煩敷、其体如何にて隠に讒誣を構へ候考有之哉に

被察申候」云々が書かれている。「聞之風談」は、前述した「風聞」を指している可能性が高く、「讒誣」という言葉から、おそらく噂話に誇張の部分もあったと考えられる。にもかかわらず、内務省は風聞が存在すること自体を警戒し、頑として増額を認めなかった。

「新築経費金も到底仕向を改め不申而は難相成、内局の主張する所は定額の六千何百円の外決して超過すへからざる様との主旨に有之。此件においては今日に至り殆ど困却仕候」という文言から、政府と太いパイプを持ち、好き放題にやっていた印象の強い三島でさえ、それ以上の勝手な行動が難しくなっていたことが窺える。⁽⁶⁸⁾

以上から、中央政府が府県を通じて地方を収奪したというような古典的な構図と異なる、民情に配慮して府県の暴走を抑えようとする中央⇨内務省の姿に代表される、新しい中央、府県、住民関係のあり方がこうして浮上する。ただし、行政事務によって一件ごとに問題を解決しようとしたところでそれは所詮一時しのぎにすぎなかった。抜本的な制度改正の必要性は中央政府側も府県側も感じていた。次章では府県庁舎営繕費の制度改正過程を検討し、三新法形成過程の新たな一面を示したい。

三、三新法制定過程における府県庁舎営繕費問題

(一) 府県庁舎営繕費の官費化

地方官が庁舎の「官」としての体裁を強調しながらも、「民力」

三新法成立までの「府県」の位置づけ

に頼って許可を得ようとしていたジレンマを解消するため、まず試みられたのは府県庁舎営繕費の官費化であった。明治八年の第一回地方官会議において、福島県令安場保和は「諸官省之営繕ハ何レモ築造堅牢ニシテ、其費モ又巨多ナル可キニ、之ヲ官費トシ、未タ民ニ賦スルヲ聞カス」ということを持ち出して、「官省、府県固ヨリ同一官衙」を理由に、府県庁舎営繕費の全官費負担を主張していた。⁽⁶⁹⁾千葉県令柴原和も官省寮司の営繕は官費負担なのに「独り県ノミ其官庁築造等ヲ民費ニ課スルノ理アラシヤ」と批判し、「官民両費ヲ廢シ、悉皆官ヨリ築造修繕」すべきことを求めていた。⁽⁷⁰⁾柴原が同意見書において、「官」⇨国家の事務、「公」⇨地方の事務、「民」⇨行政と係わりのない事務といったのちの三新法とかなり近い構想を明確に提唱していた。にもかかわらず、なお府県庁舎営繕の官費支弁を主張するのは、庁舎営繕が地方の事務ではなく国家の事務であり、府県庁はあくまで中央政府の出先機関に過ぎないという認識を持っていたからだと理解してもよいであろう。

地方官だけではなく、政府内にも同様の意見が見られる。「梧陰文庫」にある明治九年作成とされている「民費意見案」⁽⁷¹⁾では、「県庁ハ官舎」なのに「営繕亦民費ニ取ル」ことを、官選区戸長給料、官令布告費の民費負担と同じく、民費をもって国税の不足を補うことと明言し、国税を「民費」の名の下において勝手に徴収できるからこそ、前章で見られる通り「(地方官が)華麗ヲ競ヒ以テ県治ヲ飾ル、外観燦然トシテ而シテ人民実ニ其苛ナルニ堪ヘズ」というよ

うな結果が招かれたことが指摘されている。

そして明治十年一月の井上毅自筆による「民費賦課法意見」⁽⁷²⁾には、従来「民費」と称されていた費用が(甲)「従前庁費ト称フル府県庁并倉庫建築及懲役場囚獄建設費(二)三分之二ヲ民費ニ課ス」及布告費等國費ニ属スベキ性質ノモノ、(乙)「区費村費其他地方限之入費」、(丙)「人民ノ情願ニ任スベキモノニシテ官吏ヨリ賦課スベカラザルモノ」の三つに分類され、(甲)の國費支弁、(丙)の民費からの除外及び本当の「民費」である(乙)の租税化が建言された。

この案をベースにした「地方税規則」の誕生はまだ先の話だが、当面の対策として、明治十年一月四日に、地租軽減、民費賦課制限の法令が布告された。⁽⁷³⁾ 同十六日には、府県庁費、庁舎營繕費の官費化が内務省から上申され、⁽⁷⁴⁾ 二十九日に太政官第十六号達として発布された。次の財政年度、すなわち明治十年七月一日より、府県庁舎營繕費は全部官費負担となった。⁽⁷⁵⁾

(二) 松田道之の府県庁舎營繕費論

庁舎營繕費は一旦官費化されたが、三新法設計者の一人であった松田道之は、早くから別の認識を持っていた。明治五年正月、当時まだ滋賀県令であった松田は、県議事所の創立に際し大蔵省へ呈上した「議事大意条例」⁽⁷⁶⁾において、「県庁ハ即チ県内人民ノ権利ヲ保護シ、其福祉ヲ増加スヘキ為メニ建テ置モノナレハ、県庁ノ官吏ハ即チ県内人民ニ代ツテ政令ヲ司リ、其事ハ即チ県内人民ノ事ニシテ、

之ヲ県内人民ノ惣代ト云ウトモ可ナリ。然レハ県庁ノ為メニ県内ノ人民アルニアラズ、県内人民ノ為メニ県庁アルト知ルヘシ」と述べており、県庁の人民保護の役割、及び県庁の持つ「惣代」的な性格を指摘していた。

明治六年の地方官会同前後、松田は「堤防橋梁道路神社官舎修築入費支償方法建議」と題する意見書⁽⁷⁷⁾において、公法たる行政事務と私法たる住民自治事務の区分を必要とし、前者の官費負担に対し後者の民費負担を主張し、府県庁舎の新築修繕を「悉皆官費、則公法ノ体タルヘシ」としていた。しかしその公法もまた「全国費用ノ為メ政府ニ収納スヘキ」ものと、一県費用ノ為メ県庁ニ収納スヘキものとの二種類があつて、「県庁舎牢獄ノ修築入費」は「府県ノ分限」として、「県庁収納税ノ内ヨリ支償スヘキ条理ナリ」とされていた。無論、この議論は国家と府県の財政分離に重点が置かれており、当時の大蔵省の経緯租計画と共通していたところがあるので、簡単に前年の府県の「惣代」的な性格を主張する議論とリンクして理解することはできない。ただし、当時大蔵省で作成された経緯租条例⁽⁷⁸⁾の緯租条目に營繕費は含まれていなかったため、松田の論はかなり異色なものであったと言わざるをえない。

松田は明治八年三月に内務省に入省し、琉球処分を終えた後、内務省の政策決定機構たる上局、内局の要員⁽⁷⁹⁾として、第二章で検討した各府県の上申に対する裁決を左右できるポストにいたと考えられ、実際山形県の新築増額に対し、厳しい態度を示していた。明治十年

五月、松田起案の「民費賦課法ノ義ニ付上申」⁽⁸⁰⁾には、前述の井上毅の「民費賦課法意見」と同様に、民費が三種類に分けられている一方、大きな変更も見られる。すなわち(甲)「府県庁費、布告費、官舎建築修繕費、官幣社神職給料及ヒ旅費等」は「官費トナシテ官庫ヨリ支出シ」という文言のあとに、「他日ハ府県費トシテ府県税ヨリ支出スヘキモノ」の一言が付け加えられていた。彼の明治六年の意見が引き継がれていたとも言える。

そして明治十一年三月、同じく松田が起案したと言われている「大久保上申書」⁽⁸¹⁾においては、従来の民費がさらに甲乙丙丁の四つに分類され、それまで費目の羅列だけで明確に定義されていなかった(甲)が、新たに(甲)国費負担の「中央政府ノ政務上ヨリ生スル費用ニシテ、全国人民之力支出ノ義務ヲ負ハサルヲ得サルモノ」と(丙)「府県内一般ノ公用費用ナレ共、民力ノ保養ヲ謀リ、国費ヲ以テ補助スルモノ」に分けられた。次節で述べるように、府県庁舎営繕費は(丙)とされていたことが明白である。換言すれば、彼は国事委任事務と、府県の公共団体性から生じる事務を区別した上で、後者を地方税で負担すべきという理念を温存しつつ、民力保養のために国費で支給されている現状を「国庫補助」と称していた。その「国庫補助」概念の生成は、大蔵省の関与もあったと推測できる。明治十年十月、大蔵省検査局長安藤就高は、一定範囲内の支出と税収入を対応させる原則のもとに、「府県費制設定ニ関シ太政官へ伺案」⁽⁸²⁾を作成した。そこには内務省案の「国費」、「民費(地方

税)」、「協議費」に対応する「国税」、「府県税」、「区税」の財政体系が提示され、庁費、囚獄懲役費、営繕費、恩賜、賑恤など当時官費負担の費目が、府県税費目として規定され、「若シ(府県税)収額不足スルモノアレハ、一時国税ヲ以テ補助スルノ権法ヲ設ケ」て漸次施行することも言及されていた。大蔵省案は、内務省案と似てはいても、あくまで財政制度の健全化を目指すものであり、地方自治の論理は薄かった。しかし後述するように、大蔵省内のそのような意見の存在は、のち府県庁舎営繕費の地方税化の実現に、大きな影響を与えることになる。

(三) 三新法審議のなかの府県庁舎営繕費

「大久保上申書」から一歩進んだ形で、三新法の地方官会議での審議原案は、庁舎営繕費を地方税費目の第一項として掲げた。四月二十二日の議案説明会において、松田が口頭で「地方ノ費用地方税ヲ以テ支弁スヘキ者国費之ヲ補助スル者アリ、即チ府県庁舎建築修繕費、府県庁費、警察費、土木費、学校費是ナリ」と説明した後、福岡県令渡辺清は「府県庁舎建築修繕費ハ従来官費ヲ以テ支給シタルヲ、今後之ヲ地方税ニテ支給スヘキモノトシ、府県官員ノ月給旅費ハ猶ホ之ヲ官ヨリ出スモノトスルハ如何ナル理由アリテ、其区分ヲ為シタルヤ」と質問した。対して松田は「役場ヲ全国ニ三十幾所ト分設シ、以テ其地方ニ便ニスルコトナレハ、其建築費ハ地方税ヲ以テ支弁ス可キナリ。官吏ノ月給旅費ハ中央行政部ヨリ派出スルモ

ノナレハ、其費用ハ即チ国庫ヨリ支給スルナリ」と答えていた。⁽⁸³⁾ 法案には明言されていないものの、府県官員給料と府県庁舎営繕費の性格とが区別されており、府県官員は中央政府の出先たる「行政区画」としての府県に属すべきものであるのに対し、府県庁舎ひいては府県の行政機構は地域に立脚する「住民社会独立の区画」としての府県に属するものであるというような認識を、松田は持っていたのではないかと思われる。

しかし彼は、そういった認識を地方官に共有させることに失敗した。四月三十日の地方税費目の逐条審議の冒頭で、山梨県令藤村紫朗より出された府県庁舎営繕費を削除する動議が、三十二名（全部三十六名）の圧倒的多数で可決された。地方官たちの、たとえ将来的な可能性であるとしても地方財政負担の増加を断固拒否する姿勢の背後には、「中央政府が施政ノ為メニ官吏ヲ置キ、権限ヲ分チタル政庁ナレハ、其庁費ハ素ヨリ国庫ヨリ支出スヘキ理ナリ」という⁽⁸⁴⁾ 認識がなお根深くあったと考えられる。

その後五月二十九日の元老院審議において、議員の田中不二麿は、府県庁舎営繕費の地方税費目への復活を提案した。「抑地方官ハ其土地人民ヲ保護管轄スルノ職掌ニシテ、之レカ庁舎ノ建築修繕等及ヒ庁中ノ諸費ハ其地方ノ税ヨリ支弁スルヲ正理トス」という意見は、松田の論理に通ずるところもあったが、主語が地方官に置かれたせいか、「地方ノ事務ヲ管理スル故ニ地方税ヨリ出スモノトセハ、知事県令県官ノ俸給ヨリ一切地方税ニテ支弁スル者トスル」ことに

なってしまうという佐野常民の指摘を受け、議論が一気に地方官の性格の方へ流されてしまった。結局賛成者は一人しかいなく、田中の提案はあっけなく否決された。⁽⁸⁵⁾

ただし、「国庫補助」概念自体は消えたわけではなく、その後も伏流と化し政府内に存在し続けていた。すなわち、国家財政の危機が再び到来した明治十三年九月、大隈、伊藤両参議が連名して「財政革新ノ儀」⁽⁸⁶⁾ という意見書を提出し、三新法の審議中に一旦は完全に否定されていた、府県庁舎営繕費は「本来地方税ノ支弁ニ属シ至当ナル費途ニシテ：地方税ノ補助トシテ国庫ヨリ支出スルモノ」という「国庫補助」論が再提起されたのである。その後、同意見書に基づいた太政官第四十八号布告の発布によって、府県庁舎営繕費は、監獄費、監獄営繕費とともに、正式に地方税化された。⁽⁸⁷⁾

おわりに

本稿は、三新法成立までの府県庁舎営繕の制度変遷及び営繕の実態を検討した。本稿で明らかにしえた事実、以下のようにまとめられる。

明治ゼロ年代の府県庁舎営繕は、官費と民費によって重層的に負担されており、営繕にあたって主務省の許可が必要とされていた。地方官はその許可を得るために、庁舎の手狭、老朽、行政機能に合わないなど物理的な理由のほか、庁舎の持つ象徴的な意義を強調し

ていた。すなわち、不可視な府県行政を可視化させる庁舎は、国家の先進性と権威性のシンボルとして、府県権力の根拠を示すものとして期待されていた。一方、中央政府の国家歳出を抑制しようとする志向に対し、規則外の民費徴収や献金による官費の節約も、しばしば府県の営繕上申において強調されていた。こうして、「官」の体裁を維持するために「民力」に頼るしかないというジレンマが生じることになった。その根源は、むしろ官民費重層負担の制度規定、ひいては国家財政の貧弱にあったと指摘できる。

地方官の営繕上申に対し、大蔵省は国家歳出の抑制を第一義とし、地方官による民力の利用を黙認していたが、民力養成を建省理念とする内務省は、異なる対応を見せていた。内務省は、官民費重層負担の論理的な根拠として、府県庁舎が官庁でありながら住民保護の役割も果たしていることを主張し、規則外の民費負担や献金の拠出に住民一同の協議及びその上の合意を行政許可の必要条件とし、地方官の勝手な行動を抑制しようとしていた。そのように、中央政府、府県、府県住民の関係性は、「官」「民」二元的な対立構図を用いて説明しきれない、複雑なものであったことが明らかになる。従来「官」として一括されていた府県は、中央政府と構造的に区別される必要があると思われる。

「官」の体裁を維持するのに「民力」に頼るしかないというジレンマを解消するため、府県庁舎営繕費は一旦全官費負担となったが、三新法の立法過程ではその地方税化が試みられて、失敗したものの、

三新法成立までの「府県」の位置づけ

やがて実現できた。法案の審議過程に展開された庁舎営繕や府県の性格をめぐる議論は、前述した内務省の府県への対応と共通する部分があった。先行研究で明らかにされた松田道之の制度構想には、内務省での府県行政の実経験も組み込まれていた可能性も十分考えられるであろう。

庁舎営繕費の地方税化については、財政負担の移譲だけを見る場合、地方自治研究の通説が指摘した三新法の「地方財政収奪を安定的に強化することを目的」としている一面もあったと言えよう。しかし、庁舎営繕が府県の「共同」事務として位置づけられたことは、府県庁舎が中央省庁の「官舎」と同質なものではなくなったことを意味する。その庁舎のなかに収容されていた府県権力も、論理上、「官」の出先と異なる性質を持つ可能性が生じた。また現実においては、府県権力を可視化させた庁舎が地方税で負担されるようになった場合、庁舎の「官」としての体裁を維持することによって府県権力を権威付けすることははや期待できなくなった。府県住民に対し、庁舎ひいては府県権力の性格変化も、否応なく要求されるようになるであろう。三新法体制下における、府県庁舎の性格、及び中央政府、府県、府県住民の関係性をめぐるそうしたせめぎあいと、その帰結については、別稿に譲りたい。

注

(1) 大島太郎『日本地方行政史序説』（未来社、一九六八年）五〇頁。

- (2) 大江志乃夫『明治国家の成立——天皇制成立史序説』(ミネルヴァ書房、一九五九年)、大石嘉一郎『日本地方行政史序説』(御茶の水書房、一九六一年)、大島美津子『明治国家と地域社会』(岩波書店、一九九四年)などがある。その後、渡辺隆喜『明治国家形成と地方自治』(吉川弘文館、二〇〇一年)においては、各地民会の実態が検証されている。
- (3) 奥村弘『近代日本』認識の方法としての国民国家論と地方自治』(『人の歴史学』一二六、一九九六年)。
- (4) 奥村弘『三新法体制の歴史的位置——国家の地域編成をめぐる——』(『日本史研究』二九〇、一九八六年)、松沢裕作『明治地方自治体制の起源——近世社会の危機と制度変容』(東京大学出版会、二〇〇九年)が代表的である。
- (5) 亀卦川浩『自治五十年史 制度篇』(良書普及会、一九四〇年)一九頁。
- (6) 西川誠『明治零年代の地方経営に関する覚書』(伊藤隆編『日本近代史の再構築』山川出版社、一九九三年)、柏原洋太『明治初期の地方官の権限と地方税』(『日本歴史』七九三、二〇一四年)。
- (7) 山田公平『近代日本の国民国家と地方自治』(名古屋大学出版会、一九九一年)。
- (8) 湯川文彦『三新法の原型——松田道之の地方制度構想を中心に——』(『史学雑誌』一二四(七)、二〇一五年)。
- (9) 石田潤一郎『都道府県庁舎——その建築史的考察』(思文閣出版、一九九三年)。
- (10) 『府県庁唱方ノ儀伺』(国立公文書館所蔵「公文録・明治元年・第三十七卷」)。
- (11) 『法令全書』明治三年、第八十二。
- (12) 『公文録』所収の各藩伺を確認したところ、明治二年十月から翌年五月まで、十二藩の申請が行われ、許可もされていた。
- (13) 『法令全書』明治三年、第六百六十三、第六百六十七。
- (14) 『県官人員並常備金規則』(『法令全書』明治二年、第六百七十六)。
- (15) 『府県常備金規則説明』(『法令全書』明治二年、第一千百十二)。
- (16) 同日発布された太政官無号達(『府庁創立修繕費等従前悉皆官給候処、向後各県同様創立ハ三分ノ一ヲ官給シ、残三分ニ並修繕費ハ民費ヲ以テ可取計』から推測できる)。
- (17) 前掲『都道府県庁舎…その建築史的考察』一六〜一九頁。
- (18) 大内兵衛、土屋喬雄編『明治前期財政経済史料集成・第三卷 大蔵省沿革志 下』(原書房、一九七八年)三二〇〜三二五頁の記述による。ただし、改正案では、三府及び開港場のある県は、外人応接所などの機能が必要であったため、例外とされていた。
- (19) 『法令全書』明治四年、大蔵省第百十一。
- (20) 実務上、大規模な増築、模様替え、または移築、買い上げなどは新築と同様に、「一官二民」の費用負担方法が適用されていた。なお、庁舎新築以外の敷地の整備、倉庫の増設などは除外した。
- (21) 『本府庁造営及ヒ学校設立并僧徒ヲ以テ説教セシムル儀伺』(『公文録・明治元年・第五十卷』)。
- (22) 『工部省ヲ幸橋内東京府庁へ移シ府庁ヲ常盤橋内元津県邸へ移ス尋テ取消』(国立公文書館所蔵「太政類典・第一編・第百三卷」)。
- (23) 明治五年三月栃木県上申(国立公文書館所蔵「栃木県史料・政治部・工業一」)。
- (24) 『熊本藩庁引移候儀ニ付テノ願』(熊本県議会議事事務局編『熊本県議会議史・第一卷』熊本県議会、一九六三年、二六一頁)。
- (25) 明治五年七月二十五日福岡県上申(国立公文書館所蔵「福岡県史稿・県治一」)。
- (26) 『大坂府庁新建伺』(『公文録・明治五年・第二十六卷』)。
- (27) 『県庁新規洋製建築ニ付別紙廉々絵図面仕様并内訳帳相添奉候書付』(前掲「栃木県史料・政治部・工業一」)。
- (28) 勝田政治『内務省と明治国家形成』(吉川弘文館、二〇〇二年)一四二頁。
- (29) 前掲『大蔵省沿革志 下』三二五頁。

(30) 『法令全書』明治七年、太政官第百六号、第百一十一号達、内務省乙第五十四号達。

(31) 明治六年一月九日の旧城存廢の決定を受け、一部府県は庁舎の城外移転を図ったが、明治七年一月まで、福島県、茨城県、新川県、愛知県、京都府、豊岡県、飾磨県、和歌山県、島根県、山口県、愛媛県、福岡県、鹿児島県の庁舎は、なお存城内に置かれていた(森山英一「明治維新・廢城一覽」、新人物往来社、一九八九年)。

(32) 無断に新築した宮崎県(国立公文書館所蔵「宮崎県史・上・政治部」、新築を願いだした香川県(「香川県庁新築伺」、公文録・明治九年・第百十卷)は、ともに「幾度かの廢合の後、庁舎の新築は県域の最終確定を意味し、県治の安定につながる」という理屈をもって内務省を説得していた。

(33) 例えば、明治四年十二月の成立時に県庁を一関から登米へ移した水沢県は、位置の偏在や交通の不便を理由として、明治六年十一月に宮城県との管轄地交換及び石巻への県庁移転、翌年七月に一関への県庁復帰を願いだした。また、前章で例として挙げた熊本県も、事務上の不便を理由に、県庁を熊本城下に戻すことを三回も上申した(「飾磨県外二県移庁ノ儀ニ付伺并飾磨県仮庁取設届共」、公文録・明治八年・第百八卷)。

(34) 「府県庁移転並分合等施行方向」(公文録・明治八年・第九十五卷)。

(35) 前掲「飾磨県外二県移庁ノ儀ニ付伺并飾磨県仮庁取設届共」。

(36) 「福岡県移庁ノ儀伺」(公文録・明治八年・第百二十二卷)。

(37) 徳川林政史研究所所蔵・愛知県庁文書(愛知県立公文書館にある複写本を参照)「内務省指令」X—二—二—一・件名九十三。

(38) 岩手県文書保存庫所蔵・岩手県永年保存文書「官省指令簿」(M八一—一)。

(39) 「府県庁移転ノ儀伺」(公文録・明治八年・第百三十二卷)。

(40) 三重県は関係時期の史料が残されていないため検証できないが、前掲岩手県永年保存文書「官省指令簿」(M八一—一)に明治八年四月十四日付の再上申が残されている。

(41) 同右。

(42) 愛知県庁文書「内務省指令」X—二—二—四・件名三三三。

(43) 前掲「都道府県庁舎…その建築史的考察」六四頁、前掲「内務省と明治国家形成」一六〇頁。

(44) 「各地方区画等改正伺」(公文録・明治九年・第百十七卷)。

(45) 「庶務局処務順序」(法規分類大全 第一編第一一巻・官職門九・内務省二、二六七頁)。

(46) 庁舎だけを規制する「規則」と異なり、庁舎を含む府県の管轄事務を一括して規制するものであった。また、石高による規制を廢し、府県の重要性、材料費、人件費に応じて、三つの坪あたりの単価を設け、府県の実際状況に対応しやすい方法を取っていた。

(47) 「府県新営等費用坪当標準内規設置方向」(公文録・明治九年・第百十卷)。

(48) 「福岡県外四県県庁其他新営ノ儀伺」(公文録・明治九年・第百十卷)。

(49) 「飾磨県庁建築費及ヒ費用ノ内へ献金処分伺」(公文録・明治九年・第百十卷)。

(50) 愛知県庁文書「内務省指令」X—二—二—二・件名三三八。

(51) 献金について、前述水沢県、三重県のほか、次に検討する飾磨県、長崎県、山形県、山梨県からも似たような上申が出されていた。また、愛知県は賦金や不用の建物の払下げ代(同注(20))、堺県は常備金の節約分(国立公文書館所蔵「大阪府史・旧堺県・政治部・県治」)の流用を上申したが、いずれも当時の規定に反するものであった。

(52) 前掲「飾磨県庁建築費及ヒ費用ノ内へ献金処分伺」。

(53) 「旧飾磨県庁新築費官費仕払伺」(公文録・明治十年・第四十二卷)。

(54) 旧品川県(国立公文書館所蔵「大蔵省考課状」其三冊ノ二・土木寮、明治五年三月第五十三号)、旧石巻県(同其三冊ノ一・土木寮、明治六年二月第五十号)などの事例がある。

(55) 「長崎県庁新築伺」(公文録・明治六年・第百四十八卷)。

三 新法成立までの「府県」の位置づけ

- (56) 長崎県庁文書「明治七年 庶務課事務簿 官省往翰」(一四 一八九—三二一)。
- (57) 長崎歴史文化博物館所蔵・長崎県庁文書「九年宮川県令奉職中 上局書類 文書課」(一四 六三二—)のなかに、そのような現状を指摘した属官の建白書が複数見られる。
- (58) 「長崎県々庁再築伺」(公文録・明治八年・第百二巻)。
- (59) 長崎県庁文書「明治八年(自九月至十二月) 土木課事務簿 官省進達並往復留 第三」(十六 二十四—四三)。
- (60) 長崎県庁文書「明治八年七月ヨリ 県庁再築費許可物」(一四 二一〇—四)。
- (61) 『法令全書』明治八年、内務省乙第百二十六号達。
- (62) 長崎県庁文書「明治九年(自一月至四月) 土木課事務簿 官省進達並往復留 第一」(二六 二八—四一)。
- (63) 管見の限り、石田氏の研究や三島の伝記物に書かれている内容は、山形県議会編纂『山形県議会八十年史・一 明治篇』(山形県議会、一九六一年)の記述に依拠しており、主に人夫徴発の実態を検証するものである。
- (64) 「県庁新築之儀ニ付伺」(国立国会図書館憲政資料室所蔵「三島通庸関係文書」四八二—三八)。
- (65) 「山形県々庁新築伺」(公文録・明治十年・第二十七巻)。
- (66) 「県庁建築等人民苦情多シ」(「三島通庸関係文書」四七七—五、「山形県一条聞書」明治十年一月廿四日)、「県庁新築ノ挙並献金取上方の件」(「三島通庸関係文書」四七七—九、「県政紛争諸件報告綴」)。後者は内務省異紙に書かれており、また山形県の上申に対する内務省指令の内容が正確的に把握されていたところから、密偵の情報に基づいて後日省内で作成されたものではないかと推測できる。
- (67) 「三島通庸関係文書」二〇五—二一。
- (68) なお、通説では、最終的な新築費は二万千円であって、官費も四千五百八十五円まで増やされたとされているが、その最初の出典は明治十六年十

一月十七日付の『山形新聞』であると考えられる。ただし、中央政府側の史料に増額の記録が見当たらないことから、増額が実現したというより、県内のほかの費目から予算が流用された可能性もあると思われる。また、一時的かもしれないが県側が「困却」を感じていることから、内務省の指令が一定の抑制力をもっていたと本稿は主張したい。

- (69) 明治八年六月「租税之議ニ属ス 第四 官繕費論 福島県」(国立公文書館所蔵「単行書・建議及所見陳述書類」)。
- (70) 明治八年六月「民費出金ノ定度方法ヲ立チ及民費ノ称ヲ更正スル建議」(我部政男、広瀬順皓、西川誠編『明治前期地方官会議史料集成』(第二期 第一巻、柏書房、一九九七年、三一八—三一九頁)。
- (71) 國學院大學図書館所蔵「梧陰文庫」B—一四三二。
- (72) 「梧陰文庫」B—一二八六。本史料の作成時期推定は渡邊直子「地方税」の創出——三新法体制下の土木費負担」(高村直助編『道と川の近代』山川出版社、一九九六年)を参考した。
- (73) 『法令全書』明治十年、太政官第一、第二号布告。
- (74) 「地方庁費并官舎建築修繕費等官費ニ改定伺」(公文録・明治十年・第十九巻)。
- (75) 『法令全書』明治十年二月二十四日、太政官第二十八号達。
- (76) 国立国会図書館憲政資料室所蔵「井上馨文書」六五九—一九。
- (77) 滋賀県庁県政史料室所蔵・滋賀県庁文書「松田県令建議類集」明う一七三。
- (78) 国税庁税務大学校租税資料室編・刊『関義臣文書・地租改正方法草案』(一九九三年)七三—七五頁。
- (79) 板垣哲夫「大久保内務卿期(明治六年一月—一年五月)における内務省官僚」(近代日本研究会編『幕末・維新の日本』年報・近代日本研究三、山川出版社、一九八一年)。
- (80) 「梧陰文庫」B—一四二二。
- (81) 「梧陰文庫」B—一一三三。

- (82) 早稲田大学図書館所蔵「大隈文書」イ一四 A二四九二。
 (83) 前掲『明治前期地方官会議史料集成』第二期第四卷、柏書房、一九九七年、一九七頁。
 (84) 同右、二百九十五～二百九十六頁。
 (85) 国立公文書館所蔵「単行書・元老院会議筆記」第一百号・七。
 (86) 「大隈文書」イ一四 A〇〇一六。
 (87) 『法令全書』明治十三年、太政官第四十八号布告。
 (88) 前掲『日本地方財政史序説』七八頁。

表① 大蔵省管轄期(明治4年7月～明治6年12月)の府県庁舎営繕

府県	上申日	出典	上申理由	営繕形式	予算・円(規格外の内訳)	裁可日	裁可	指示	結果
長崎	M4.6	行	内政と外交事務を合併	移築	—	M4.8	内諾	図面目論見書を要求	敷地得られず、中止
	M6.6	公	内政と外交事務を合併	新築(洋風)	—	M6.6.15	内諾	図面目論見書を要求	竣工
M6.10.20	公	移庁先が老朽	10800(文部省3000)		M6.11.18	許可	—		
兵庫	M4.6	府県	内政と外交事務を合併、老朽	新築	15906	M4.8	否決	修繕を指示	竣工
	M5.3.8	公	同上	新築	13652	M5.4.29	許可	—	
浜田	M5.8.24	府県	計画変更、外国人領事館を利用する	買上+模様替	4980	M5.10.25	許可	—	—
	M4.7.2	公	狭隘(図面を提出)	増築	—	M4.11.25	否決	修繕を指示	
佐賀	M4.9	行	交通便利を図るため伊万里へ移庁	新築	8496	M4.9	許可	—	県治不便になってしま い、中止
宇都宮	M5.1.9	府県	仮庁が狭隘(図面を提出)	新築	—	M5.1.25	内諾	目論見書を要求	竣工
	M5.4.28	府県	目論見書を提出		6564	M5.6.19	許可	—	
岐阜	M5.2	府県	仮庁敷地が陰湿、狭隘	新築	—(旧幕府の貸付金6500を利用)	M5.3.12	再伺	貸付金の返上、標準図を指示	竣工
	M6.2.28	公	計画提出(年舎などを含む)		10990	M6.11.3	許可	—	
栃木	M5.2.23	府県	仮庁狭隘・新築	新築(洋風)	—	M5.3.5	内諾	標準図を指示	竣工(その後敷地工事の 増額が認められ、増額し た3000円の大部分は献金 蔵夫によって負担された)
	M5.3	府県	洋風に変更(防火、開化のため)		—	M5.3.22	内諾	—	
長野	M5.4.24	府県	計画提出(官舎を含む)	新築	8296(献金蔵夫3708官1530民3058)	M5.4.24	許可	—	竣工
	M5.3.4	自	不明		10813	M5.9	再伺	費用過大、標準図を指示	
木更津	M5.10.27	公	計画提出	新築(洋風)	9816	M5.11.18	許可	—	—
	M5.6	府県	狭隘、不便、老朽		8360	不明	否決	費用過大、修繕を指示	
小田	M5.10	公	仮庁狭隘(図面目論見書を提出)	新築	6061	M5.11.17	許可	—	実際10.27すでに竣工
大阪	M5.6.27	公	開港場、防火、府下の標準となる (図面目論見書を提出)	新築(石造)	38736(官12912民25824)	M5.7	許可	—	実際50369(官16790 民33579)
	M5.7.2	太	太政官の移転命令、防火、開化	新築(煉瓦)	100800	M5.7.17	—	—	敷地得られず、撤回
若松	M5.7.17	府県	敷地不便、建物を朽	移庁+建替	—	M5.9.18	内諾	図面目論見書を要求、標準図を指 示	竣工
	M6.6.12	府県	計画提出	2960	M6.6.24	許可	—		

福岡	M5.7.25	府県	城から市中へ、政治刷新のため	移築	—	M5.8.22	否決	—	—
	M6		(原本散逸のため内容は不明)	新築	—	M6.4.22	否決	不明	—
美々津	M5.8.5	公	狹隘、政治刷新	移行+新築	—	—	—	(予定：標準図を指示)	府県合併のため指令を見合わせた
筑摩	M5.8.24	自	老朽	新築	—	M5.10.10	再伺	敷地再選び、標準図を指示	竣工
	M6.2.8		計画提出		1575	M6.6.27	許可	—	
	M6.2.13		仮庁狹隘(すでに着手)	新築	—	M6.3.10	再伺	図面目論見書を要求	
宮崎	M6.2.18	府県	費用膨大で撤回、旧城を利用	移行	—	M6.3.23	再伺	面積を指示、図面目論見書を要求	表②につづく
	M6.7.8		宮繕形式を変更(理由不明)	新築(洋風)	—	不明	否決	尋常様式を指示	
敦賀	M6.5.10	府県	狹隘、老朽、雪害(図面を提出)	新築	不明	M6.5.31	再伺	面積過大、標準図を指示	竣工
	M6.8.12		修正後の計画を提出	新築	6814	M6.9.15	許可	—	
鳥根	M6.10.9	府県	狹隘、不便計画提出	増築	1440	M6.10.31	許可	—	竣工

表② 内容省管轄・官民費負担期(明治7年1月～明治10年6月)の府県庁舎営繕

府県	上申日	出典	上申理由	営繕形式	予算・円(規格外の内訳)	裁可日	裁可	指示	結果
宮崎	M6.12.17		計画提出	新築	不明	M7.5.30	再伺	減額、図面目論見書を要求	上申中はM7.5竣工と書かれていたが、実際M7.27すでに落成(附県史料による)
	M7.8.3	公	計画再提出		不明	M7.9.2	否決	台湾事件で当分見合わせ	
	不明		すでに実行したことを打ち明け		—	M7.10.7	—	官員を派出して実地検分	
千葉	M7.11.14		人心安定のため★	新築	20972	M8.3.7	許可	県令を謹實	竣工
	M7.3	公	M7.2仮庁焼失		不明	M7.4.4	内諾	減額を指示	
	M7.4.9		狹隘、不便、計画提出		10051	M7.6.3	許可	—	
置賜	M7.4.29	府県	公廩の体裁に合わない、不便★	新築	—	M7.4.30	内諾	図面目論見書を要求	M7.8.5区戸長の反対によって撤回
	M7.5.31		陸軍の姫路城接收、民衆献金願★		—	—	—	—	
	M7.7.19		上記旨を再伺		—	M7.9	再伺	城近傍などの用地の取調を指示	
	M7.8.30		ほかに適合な用地がないと弁明		—	M7.9	否決	台湾事件で当分見合わせ	
	M7.12.2	公	陸軍の催促、台湾事件が収束した★		移行+新築	—	M8.4.4	内諾	
飾磨	M8.6.29		計画提出	新築	不明	M8.8.4	再伺	減額を指示	落成後すぐ廃県されたため、総額24391円が全官費支出となる
	M8.7.23		計画再提出		不明	M8.8.23	再伺	減額を指示	
	M8.9		計画再提出★		22111(官1501民14741献5869)	M9.4.25	許可	総額を18472まで削減 献金は民費分を補充するように指示	

M7.7.12		陸軍の名古屋城接収 (計画提出)	移庁 + 新築 (洋風)	不明		M7.8.4	内諾	規模過大のため、標準図を指示	
M7.8	行	洋風の再上申、防火、体裁のため★		— (概金3400枚下2500)		M7.9.28	否決	台湾事件で当分見合わせ	
M8.1.13		移庁不便、更に節約		—		—	—	—	
M8.3.20		前回上申に対し指令がないため催促		—		M8.4.10	否決	—	竣工
M8.8.4		移庁不便、計画再提出★	移庁 + 新築	不明		M8.9.22	内諾	10000円の再向を指示	
M8.11.18		計画再提出		12970		—	—	—	
M9.4.10	公	計画変更		17180		M9.5.19	許可	総額を9540まで削減	
M7.12.28	公	竣工ばかりの庁舎が風災で倒壊 仮庁外交上不体裁★	新築	— (全額官費)		M8.3.15	内諾	全官費負担は不可	
M8.11.18	行	商人請願より煉瓦造に変更 すでに煉瓦石を購入して着手した	新築 (煉瓦)	— (町費金を利用)		M8.12.20	否決	—	竣工
M9.1.8		最終計画を提出		15992 (官7646民8346)		M9.1.25	否決	煉瓦石の売却を指示	
M9.2.17		老朽、狹隘、区長たちの合意	新築	— (全額民費で立替)		M9.3.22	許可	総額を15668まで削減	
M8.2.10		同上★		— (官4000円以内、その他は民費)		M8.3.14	否決	—	総額14232 (官11797 民2435)
M8.12.15	行	七月以降 (= 次年度) 実行したい	新築	—		M9.3.13	否決	—	※無断増額で県令は譴責 された。その後全官費負 担期になったため、一年 目の費用以外は官費支給 となった
M9.3.18		計画提出		13396		M9.4.1	内諾	図面日論見書を要求	
M9.5.5		計画再提出		10878		M9.7.24	再向	総額を10878まで削減	
M9.8.1	公	陸軍の福岡城接収		—		M9.10.20	許可	—	
M8.4.4	公	計画提出	移庁 + 新築	34975		M8.5.31	内諾	—	竣工
M9.1.20		老朽、雪で破壊された★	修築	2180		M9.4.26	許可	総額を25205まで削減	
M8.4.27	公	老朽、風雪に耐えない、外人応接★	新築	—		M8.7.13	許可	—	竣工
M8.6.15	公	仮庁老朽、狹隘、人心安定のため★	新築	13550		M8.8.12	否決	—	—
M9.2.24	公	奈良県と合併後位置偏在	移庁 + 新築	13000 (うち県費余額12000)		M9.4.4	許可	総額を9500まで削減	未完成のまま廃県
M9.4.29	公	仮庁不便★	移庁 + 改築	3696		M9.5.10	否決	—	—
M9.5.8	公	府県合併後狹隘	増築	2092		M9.8.2	許可	—	竣工
M9.11.20	公	敷地建物ともに狹隘★		— (全額献金)		M9.1.26	許可	—	不明
M9.12.10	行	計画提出	移庁 + 新築	不明		M10.1.8	内諾	全額金負担は不可	21000 (官4585歳16415か)
M10.1.19	公	減額して再向、全官費支給を要請		10550 (全額官費)		M10.3	許可	全官費負担は不可、6878まで削減	※「三島文書・伝記未定 稿」による、増額経緯不 明
M10.2.2	公	M9県庁焼失、仮庁狹隘不便、防火	新築 (洋風)	11470		M10.4.24	許可	—	M10.7以降の分は全官費 支給

注1：出典：公：公文録／太：太政類典／大：大藏省考課状／府県：府県史料 (以上は国立公文書館所蔵)、行：各府県所蔵行政文書／自：各府県ないし庁舎所在市の自治体史。
なるべく一次史料を参照した。

注2：★が付いているのは、上申において「体裁」が言及されたもの。

三新法成立までの「府県」の位置づけ