

府県の定着と「国郡制」

袁 甲 幸

はじめに

近世の領主統治範囲を引き継ぐ形で創出された府県は、幾度かの統廃合を経て、明治二〇年代半ばにその数や範囲がほぼ確定し、今日まで継続している。同じく広域区画として設置されたがやがて廃止となった郡や、大規模合併を繰り返してきた市町村と異なり、府県は早い時期から地方行政が展開される区画として、また地方自治が行われる団体として、それなりに安定したといえよう。本稿では、その理由を解明する新たな試みとして、前近代の「国郡制」との関係から府県の定着過程を検討する。

このような課題設定は、前近代史研究からの示唆に由来するものである。中近世移行期の研究では、先行の国郡的な国家編成と領域的な支配との関係が注目されており、「国郡制」の枠組みが「公儀」権力の形成過程に占める比重についての認識差はあるものの、領主

権力がなんらかの形で国郡を再編し、自らの支配の道具にしていたことが概ね認められている⁽¹⁾。そして近世期を通して再編されていた「国郡制」の枠組みが幕末まで存続し、加えて、維新に際して内実はともかくして外観上の「王政復古」が求められていたことから、近世近代移行期に形成された国家権力と地域社会を結ぶ構造と、「国郡制」の枠組みとの関係を改めて問う必要があると考える。

しかし、本稿で注目する府県が安定化していく過程についての研究では、両者の関係を正面から問おうとする試みが欠けている。まず、封建制にかわる郡県制が確立し、新たな国制を体现する地方統治機関としての府県が創出される過程を解明する廃藩置県の研究⁽²⁾では、府県（中央集権制）と対峙するものもつばら藩（領主制）とされているため、府県が広域行政区画として選ばれた時点で必然的に浮上する府県と「国郡制」との関係がどのように認識・対処されていたかについての検討が後回しされている。

ついで、廃藩置県後、個々の府県領域そのものがいかに線引きさ

れたかを考察する府県統廃合の研究では、大島美津子氏が以下のよ
うな総括的に見通しを提示している。廢藩置県直後の府県統合は、

①大藩中心主義、②古代国制への依拠、③一定規模の経済力を原則
としていたの^③に対し、明治九年のそれが、①難治県の排除、②政費
節減といったような統治上の必要が先行したものであった。そのた
め、三新法体制下において地方税をめぐる内部対立が顕在し、明治
一〇年代以降の分県要望につながっていった^④という。それらの分県
要望は、多くの場合「〇〇国」独立運動と呼ばれていたが、これま
での研究の多くは、分県運動と民権運動や政党の活動との関連に着
目しており、後述するように、変形しつつ「国郡制」の枠組みが一
定の働きをかけていた事実を看過している。

そして当初は行政区画でしかなかった府県が、自治団体の性格を
有していく過程を説明しようとするのが地方自治制度成立史の研究
である。通説では、府県レベルでの制度の安定は、民権運動に対抗
しうる官治的支配体制が完成されたからだ^⑤と解釈されているが、近
年松沢裕作氏は、身分制の解体により、個人の再生産が無境界の市
場に委ねたため、恣意的で便宜的な結合にすぎない領域が、利害を
共有する団体にもなりえたというより本源的な解釈をしている^⑦。具
体的な実証として、渡邊直子氏、濱田恭幸氏および筆者が、土木事
業を中心に三新法体制下の府県がどのようにして団体性を獲得して
いったかを論じてきた^⑧が、そのうち濱田氏の近稿は、府県会のなか
の「国」を単位とする対抗関係を見出した点において非常に示唆的

であるが、さらに一歩踏み込んで、「国」と府県の関係を追究して
いないのが残念である。

以上の問題関心と研究状況を踏まえて、本稿では行政区画と自治
団体の性格を兼有する府県が定着していく過程における「国郡制」
の枠組み、特に府県と同レベルの広域区画である「国」が果たして
いた役割を包括的に考察する。本題に入る前に、まずは幕末維新期
まで「国（郡）」の枠組みが実際どのように利用されていたかを確
かめておこう。

近世の国制史研究では、主に畿内近国地域を対象に幕府の広域支
配の構造が説明されており、個別領主を超える行政権の行使が展開
されていたことが明らかにされている^⑨。その延長線上、羽賀祥二氏
は、天保期に顕在化した幕府による領地・知行一円化の志向や開国
を背景とする幕府と封建領主との領知をめぐる対抗関係を分析し、
国持大名の入組地解消の試みや、関東幕領における支配国の成立過
程を実証した上で、「郡県論」「一国一府」制論が諸藩に受け入れ
られる素地がすでにきつつあった^⑩と展望している。羽賀研究を
継承する形で、近年、中村文氏、前田結城氏、伊故海貴則氏がそれ
ぞれ信濃国、畿内八ヶ国、三河国を対象に、府藩県三治制期の「国」
を単位とする諸藩の連携を説明している^⑪。

権力側が「国（郡）」を広域統治に利用していたことに対応する
形で、「国（郡）」を単位とする地域社会側の政治・思想的な結合が
生まれた。津田秀夫氏によってはじめられた「国訴」研究^⑫は、その

後地域社会論の一環として成熟し、畿内近国を中心に、近代に向けて「国（郡）」を単位とする新たな地域秩序が見出されている。⁽¹³⁾ 一方、江戸中期に諸大名領国の商品生産・手工業生産における国産物自給自足の思想、藩経済自立化の思想をあらわす経済概念として登場した「国益」⁽¹⁴⁾が、のち支配国においても、村役人・豪商によって提起されるようになったといわれている。⁽¹⁵⁾

以上でまとめてきたように、近代がはじまった時点において、全国共通の現象とまではいえないが、「国郡制」の枠組みは、権力側の地方統治と広域な地域団体の形成との両方において、一定の役割を果たしていた。このことが、明治期に入ってから地方制度の形成、そして地方行政と地方自治の展開にどのような影響を与えたかを具体的な検証するのが、本稿の課題である。⁽¹⁶⁾ 以下、第一章では、初の系統的な地方制度である三新法体制における「国郡制」の枠組みの位置づけがいかに形成されたかを検討する。第二、第三章では三新法体制期を対象に、それぞれ国家事務の地方監督体制と、府県自治の舞台である府県会の運営体制とを分析し、「国郡制」の枠組みを解体・利用しながら、行政区画・自治団体としての府県が定着していく過程を描き出す。なお、周知のように、イデオロギーとしての「国」意識は今日に至っても完全に消えたわけではない。ゆえに本稿でいう府県の定着は、あくまで制度・政治構造の仕組みに限定していることを前もって断っておく。

第一章 三新法成立までの府県と「国郡制」

第一節 廃藩置県前後の府県と「国郡制」

慶応四（一八六八）年閏四月二日、王政復古政変後新政府が接収してきた領域に直轄府県が創出され、諸侯領有の藩と合わせて新たな地方統治体制——府藩県三治制が成立した。一方、奥羽戦争・箱館戦争終結後、新政府は陸奥・出羽二国を七国に再分割し、蝦夷地を北海道と改め、一一国・八六郡を新設した（明治元年第一〇三八、明治二年第七三四、以下法令は発布年と番号のみを記す）。新政権発足当初、府藩県と「国郡制」の二つの区画体系が、互いの関係を整理されないまま併存し、改編されていった。

その後、版籍奉還・廃藩置県の過程において、両者の関連づけが試みられた。明治二年五月四日、公議所にて「大國」に府を置き、近隣の「小國」をその「國府」のもとに管轄させ、府のもとに一〇万石を単位に県を設置する議案が提出されたが、領主権がなお強かったため議論の主流とはなれなかった。⁽¹⁷⁾ また廃藩置県の時、大蔵省の奥羽諸藩県を一一県に合併する案に対し、左院は「願クハ他日一州一政庁ノ御制ニ相成候様仕度、因テ七ヶ國ヲ十一州ト見倣シ：秋田県ノ如キハ羽後県ト倣シ、其外未タ州名無之処ハ新二州名御定メ有之候テ、十一県ト致シ候方可然」として、「國」ではなく県の方を基準とする「一國（州）一県」説を唱えていた。⁽¹⁸⁾ むろんこれは

東北地方の「分国」あつてからの提案であり、結局実現しなかつたが、この頃まで、枠組み上「国郡」よりも府藩県の方が区画の基準になりうることを提示するものであつた。しかし廃藩置県によつて、両者の関係が逆転した。そのことは、明治三年九月一九日付の民部省事務条件¹⁹にある「府藩県管轄地ノ經界州郡村市制置ノ事」が、明治四年八月一九日付の大蔵省事務章程において、「州郡ノ經界ヲ画定シ、府県村市ノ制置及土地ノ名称ヲ更正スル事」と書きかえられた²⁰のが一つの傍証になる。ただし、廃藩置県まで、各府藩県において「国郡制」にもとづく飛び地整理が進められており、二つの区画体系の融合を阻害する一つの要因が徐々に取り除かれていったことも事実である。

廃藩置県後、府県のもとに大区小区が置かれたが、この一見「旧慣」を無視して画一された行政区域下においても、税法上の法的地位を有する全国共通の基礎団体である村請制町村は依然存続して²²いた。一方、地券発行に際し、町村を単位に土地所有者の自己申告と近世の検地帳・名寄帳などを突き合わせる形が取られていた²³ため、新政府の国土把握も、町村に依拠せざるをえなかつた。改正地券および地券台帳上の表記は「何国何郡何村何番地字何」となつており、²⁴地籍図や地誌の編纂も、「国郡制」の枠組みに沿うものであつた。このように、基底にある町村の上位区画として、「府県—大区—小区」が新設されたにもかかわらず、「国郡制」の枠組みの方が多く用いられていたことが、諸種の問題を引き起こしていく。

実は大区小区の設置に先立ち、明治五年五月に石鉄県参事本山茂任、権参事桜井勉がすでに「国郡制」の枠組みが府県の一体性を阻害する可能性を提起していた²⁷。「一県ニシテ数国ヲ跨ルモノアリ、両県ニシテ一郡ヲ分ツモノアリ」、すなわち広域区画である府県と「国(郡)」とが入り交じる状態では、「甲郡ハ乙郡ヲ視テ齋楚ト爲シ、前村ハ後村ヲ待ツテ秦越ニ異ナラス」といった弊害が生じうる。彼らは対処策として「国郡ノ称ヲ廃却シ、大凡千戸ヲ以テ大区トナシ、百戸ヲ以テ小区ト」なすことを提案していたが、前述したように大区小区制下村請制町村を基盤とする「国郡制」の枠組みは打破されておらず、新政府の地方統治に、後述するような支障をもたらすことになる。

明治六年六月一九日、七月二四日、左院地理課が二度にわたつて「州郡封疆革命之儀」を上申し、²⁸同七月二日に「各県分置之節疆域之儀御下問有度申立」を提出した²⁹。「各県分置之制ハ：一県ニテ数州ヲ括シ、数郡ニ跨カルノ地アリ、或ハ一州ヲ数分シ、一郡ヲ兩属スルノ地アリ、犬牙錯雜不都合少ナカラズ」「界域淆雜仕居候ヨリ種々不都合之廉相開候」といった現状を重ねて強調し、地方区画の根本的な改編および同課の改編への参入を求めていた。さらに二四日のものの末尾には、法制課の意見が付されており、区画が一定しなくては、「民法之制定」をはじめ、裁判制度、地方官制、警察、軍事、教育事務の展開などに影響を与えかねないと懸念されていた。この点についての具体的な検討は第二章に譲るが、地理課の上申に

対する指令は「追而可被及御沙汰事」に止まっていた。区画改正問題が再び提起されたのは、三新法制定時であった。

第二節 三新法制定過程における府県と「国郡制」

三新法制定過程自体は、すでに多くの研究によって解明されている³⁰⁾。本節では、その過程において「国郡制」の枠組みがどのように議論され、出来上がった制度といかなる関係を有していたかを検討する。

大区小区制が実施されてから数年も経たないうちに、地方行政の実務に携わってきた地方官や内務官僚が、「国郡制」の枠組みへの復帰を唱えはじめた。明治七年、前節で紹介した本山茂任は茨城県の権参事として、地方区画について、「新法」より「旧法」の方が「卓越」しており、以前の国郡廃棄説を撤回し、古来の「五畿八道」にならって五府九州を開き、その下に「県郡郷村」を置き、州から村まで議事機関を設置するといった案を建言した³¹⁾。そして九年三月一日、滋賀県令を経て内務大丞になった松田道之が起案したといわれている「区画改正之義ニ付伺」が上申され、三新法制定の端緒となった。松田も「固有ノ国郡ナルモノハ山川ノ地形、聚落ノ接隔等自然ノ景状ニヨツテ其分界ヲナシ、且実地ヲ経歴シテ以テ幾年月ノ熟按ニ成リタルモノニシテ之ヲ天然ノ宜シキヲ得タルモノト云モ可ナリ、而シテ従来公私ノ事務人民ノ慣習モ亦自ラ之ニ安ンス」と述べて、「国郡制」の枠組み、とくに近世以来培ってきた広域公共

団体へ成長しうる可能性を重視する姿勢を表明していた。具体的には、府県の下に公選議會を有する「郡」「郷」を設置し、それぞれの領域内の公共事務に当たらせ、旧来の町村をそのまま「郷」の下に置くといった内容である。ただし、この時点で府県は純然たる行政区画として設定されており、「国」との交錯状態も看過されていた。

松田案は、朝令暮改のきらいがあるなどの理由で太政官法制局（主任者は井上毅）によって否決された。翌年六月二二日付の松方正義宛の書簡³³⁾において、井上は松田が重視する「郡」もまた「大宝時代の区画に過ぎざる而已」「名目に過ぎざる而已」といって、「国郡制」の枠組みの歴史性は相対的なものであると切り捨てた。また、「現に今土地人民之標目には郡を用ひ、役所を置くには区を用ふ、此二つの者を両存して両つながら公正のものとし、必しも其一を廃せず。郵信端書には郡を用ひ国を用ひ、戸籍届には県を用ひ区を用ひしむるも、何の不可なる事あらん哉」といって、府県をはじめとする新たな地方制度と、「国郡制」の枠組みとの両立を容認していた。その後、民費問題の登場および地方民会の実践により、府県レベルに代議機関を設置することは避けられなくなった。明治一年三月の「大久保上申書」（松田案）では、府県と郡は「行政区画」であると同時に「住民社会独立ノ区画」であるとされ、町村は「住民社会独立ノ区画」であるとされていた³⁴⁾。しかし同案はまたも法制局によって修正され、最終的に成立した三新法では、郡は単なる府県の出先機関とされ、町村も自治団体として認められなかった。同時

に、「国」の位置づけ問題は先送りされた。地方官会議の審議において「従前国ト称スル者ハ後來区画ニハ用イサルベキヤ」と質問された時に、政府委員である松田は「政治ノ実況ハ町村ヨリ起ルモノナレハ、先ツ府県郡村ヲ定ム、尤事柄ニヨリテハ国名ヲ書スヘキコトアリ、地理地誌等ノ如キハ国名ヲ要用ナリトス、人民ノ随意ニ国名ヲ用イルハ政府ノ与カラサル所ナレバ、敢テ此案ヲ以テ国名ヲ廃スト謂フベカラズ」と答えていた。⁽³⁵⁾

このように、松田が当初提案した、「天然」的な領域である「国郡制」の枠組みを直接に利用する形で近代的な自治団体を創出する構想は否定された。しかし他方で、「国」の存続が黙認されたことに加えて、「郡」が行政区画として復帰したことは、「国郡制」の枠組みを一層堅固なものにした。歴史性を持たない府県は、その枠組みを抱え込みながら、地方行政の区画、そして地方自治の団体として新たな展開を迎えていくのである。

第二章 三新法期の国家行政

—— 地方監督区画としての府県と「国(郡)」

明治一六年から一八年にかけて、伊豆国の神奈川県移管運動が盛んとなった。同国は廃藩置県後一旦相模国の西部とともに足柄県に所属することとなったが、明治九年に静岡県の一部になった。移管運動の経過は先行研究⁽³⁶⁾に譲るが、本稿で注目したいのは、運動側が

提出した一つの建白書⁽³⁷⁾である。そのなかでは「駒、通、ハ、横、浜、ノ、管、轄、ニ、属、シ、、、軍、団、ハ、東、京、ノ、所、管、ニ、属、シ、、、皆、駿、遠、二、州、ニ、管、セ、ス、、、而、シ、テ、県、治、ハ、特、ニ、静、岡、県、ニ、隷、属、ス、、」という行政上の現実問題が提起されている。その指摘の通り、実は三新法成立後にも、府県ではなく「国郡制」の枠組みに依拠して地方監督区画を設定する行政事務が多く存在していた。本章では、駒通、徴兵、山林、土木事務を例に、府県が広域地方行政の基本単位として確立していく過程を考察する。

第一節 駒通区〔表①〕

近代日本の駒通行政は、前近代の宿駅伝馬制度を改編する形でスタートし、手はじめに、中央政府と地方政府のあいだ、そして地方行政管内の公用郵便路線が整備されていた。しかし、地方の郵便事務を監督する独立機関は当初設置されず、駒通寮と合議の上、各府県庁がその任に当たっていた。⁽³⁸⁾そのため、「各府県下ノ事業ハ地方ニ由リテ大ニ厚薄ノ差等アリテ、彼此ノ権衡ヲ失フ」⁽³⁹⁾といった弊害が発生した。

駒通局は、地方管理の強化と集配サービスの拡充とを目的に、明治一六年二月一五日付に「駒通区編制法」(駒通局達第七号)を發布し、全国を五二の駒通区に分けて、府県庁に委任された業務を駒通局およびその地方出張局に移管しようとした。⁽⁴⁰⁾表①で示しているように、その分区は、「国郡制」の枠組みに依拠しており、一つの府県が二つの駒通区に分属する例が多くみられる。しかもその大半

表① 駅通区・通信管理区

明治16年2月15日・駅通区		
区名	位置	管轄範囲
東京	武蔵国東京	東京府下一円、埼玉県下一円、神奈川県下ノ内三郡
京都	山城国京都	京都府下ノ内山城国一円及丹波国五郡
大阪	摂津国大阪	大阪府下ノ内河内国和泉国一円及摂津四区七郡
奈良	大和国奈良	大坂府下ノ内大和一円
横浜	武蔵国横浜	神奈川県下ノ内相模国一円及武蔵国一区三郡、静岡県下ノ内伊豆国一円
神戸	摂津国神戸	兵庫県下ノ内播磨国淡路国一円及摂津国一区四郡、丹波国ノ内二郡
豊岡	但馬国豊岡	京都府下ノ内丹後国一円、兵庫県下ノ内但馬国一円
新潟	越後国新潟	新潟県下ノ内佐渡国一円及越後国八郡
高田	越後国高田	新潟県下ノ内越後国六郡
静岡	駿河国静岡	静岡県下ノ内駿河国遠江国一円
長野	信濃国長野	長野県下ノ内信濃国十郡
松本	信濃国松本	長野県下ノ内信濃国六郡
福島	岩代国福島	福島県下ノ内磐城国十一郡、岩代国五郡
若松	岩代国若松	福島県下ノ内岩代国五郡、越後国一郡
金沢	加賀国金沢	石川県下ノ内加賀国能登国一円
富山	越中国富山	石川県下ノ内越中国一円
松山	伊予国松山	愛媛県下ノ内伊予国一円
多度津	讃岐国多度津	愛媛県下ノ内讃岐国一円
博多	筑前国博多	福岡県下ノ内筑前国一円及豊前国六郡
久留米	筑後国久留米	福岡県下ノ内筑後国一円
鹿児島	薩摩国鹿児島	鹿児島県下ノ内薩摩国大隅国一円
宮崎	日向国宮崎	鹿児島県下ノ内日向国一円
その他、長崎、千葉、水戸、高崎、宇都宮、四日市、名古屋、甲府、大津、岐阜、仙台、盛岡、青森、山形、秋田、福井、鳥取、松江、岡山、広島、赤間関、和歌山、徳島、高知、大分、熊本、函館、札幌、根室、沖縄駅通区は、府県の範囲と一致している		
明治19年4月24日・通信管理局		
区名	位置	管轄範囲
東京	武蔵国東京	東京府・神奈川県・静岡県・山梨県・埼玉県・千葉県・茨城県・群馬県・栃木県
大阪	摂津国大阪	大阪府・京都府・兵庫県・滋賀県・和歌山県
新潟	越後国新潟	新潟県
函館	渡島国函館	北海道・青森県
名古屋	尾張国名古屋	愛知県・三重県・岐阜県
岡山	備前国岡山	岡山県・広島県
赤間関	長門国赤間関	山口県・福岡県・大分県・長崎県・佐賀県
松江	出雲国松江	鳥取県・島根県
熊本	肥後国熊本	熊本県・宮崎県・鹿児島県、沖縄県
丸亀	讃岐国丸亀	愛媛県・徳島県・高知県
金沢	加賀国金沢	石川県・福井県・富山県
長野	信濃国長野	長野県
福島	岩代国福島	福島県
仙台	陸前国仙台	宮城県・岩手県
山形	羽前国山形	山形県・秋田県

が分県運動とかかわる地域であることは注目すべきである。

明治一九年になると、農商務省駅通局・管船局、工部省電信局・燈台局を再編する形で、逋信省が発足した。三月二六日に「地方逋信官官制」(勅令第八号)、翌四月二四日に「逋信管理局名称位置及管轄区域」(勅令第二三号)が発布され、府県を基準に新たな管理区が設置された。「国郡制」の枠組みが否定された理由を明示する史料は見当たらないが、おそらくは他の業務との兼ね合いもあり、また、「駅逋区編制法」のもとに業務の移管が実際なかなか進まなかったこと⁽⁴¹⁾とも関係しているかもしれない。その後、逋信省の地方管理体制が幾度も改正されていったが、府県を区画の単位とすること自体には変わりがなかった⁽⁴²⁾。

第二節 軍管区〔表②〕

徴兵の単位でもある軍管区は、地方行政のなかの戸籍管理と密接な関係を有していた。そのため、明治六年一月の徴兵令とともに出された「全国鎮台配置改定」(太政官第四号布告)では、六つの鎮台のもとに、三府七〇県が管区を跨がることなく、配分されていたことはうなずける。しかし一説では、陸軍は当初「国」を基盤にして起案したが、新たな府県体制に依拠しようとする大蔵省との折衝で計画を変えざるをえなかったという⁽⁴³⁾。そして明治一二年一〇月、徴兵令の改正(太政官第四六号布告)にともない改編された軍管区は、基本府県に依拠していたが、いくつかの県内の「国郡」の一部

が、異なる鎮台の所管となった。

その時の改正は、西南戦争によって不足した兵員を補うことが目的であり、管区の範囲調整も、人口に合わせたものと考えられるが、「国」の登場が、国土防衛の観点から地理条件も重視されるようになったことを意味する。実際その前後、陸軍省は太政官に対し、「全国府県之廢合、其他国郡境界、管地之区域変換及道路之開設」などは鎮台配置や軍制制定上不可欠な事項であると強調し、それらの変更にあたって、陸軍省への単独の通知および事前の諮問を再三求めていた⁽⁴⁵⁾。

軍管区がさらに大きく変わったのは、明治一六年の徴兵令改正(太政官布告第四六号)の時であった⁽⁴⁶⁾。軍管・師管がともに「国郡制」の枠組みに基づいて設置されるようになった。当時、各府県の徴兵事務分掌の不統一と未整備により、府県間の徴兵応徴者と免役者の人員数の極端な不均衡が問題視されていた。そのためすでに明治一六年中に府県庁において、陸軍の出先機関として兵事課が設置され、そのもとに兵事会が開催されるようになった。さらに翌一七年、以前地方税負担だった徴兵検査費が内務省乙第四一号達により国費支弁となり、府県駐在官のもとに郡区駐在官が設けられ、徴兵事務の書類は府県庁と郡区役所を経由せずして直接戸長より駐在官へ送付されるように指示された。このように、郡区まで浸透した陸軍省系統の徴兵事務体制の形成が、地理条件を優先する「国郡制」的な軍管区編成を可能にしたのである。この場合、「郡」が二つの区画体

表② 軍管区の変遷

M6.1.9 六管鎮台表			
軍管区	鎮台	管轄	管轄 県
第一軍管	東京	東京	東京、神奈川、埼玉、入間、足柄、静岡、山梨
		佐倉	印旛、木更津、新治、茨城、宇都宮
		新潟	新潟、柏崎、群馬、栃木、長野、相川
第二軍管	仙台城	仙台	宮城、磐前、福島、水沢、若松
		青森	青森、岩手、秋田、酒田、山形、置賜
第三軍管	名古屋城	名古屋	岐阜、額田、浜松、筑摩、愛知
		金沢	石川、新川、足羽
第四軍管	大阪城	大阪	大阪、兵庫、堺、和歌山、奈良、京都
		大津	滋賀、敦賀、三重、度会
		姫路	飾磨、豊岡、鳥取、北条、岡山
第五軍管	広島城	広島	広島、小田、島根、浜田、山口
		丸亀	香川、名東、高知、神山、石鉄
第六軍管	熊本城	熊本	白川、八代、鹿児島、都城、美々津、大分
		小倉	小倉、福岡、三瀧、佐賀、長崎
M12.10.17 改正徴兵令			
軍管区	鎮台	管下 府 県	
第一軍管	東京	東京、神奈川、埼玉、静岡、山梨、群馬、千葉、茨城、栃木、長野、新潟	
第二軍管	仙台	宮城、福島、青森、岩手、秋田、山形	
第三軍管	名古屋	愛知、岐阜、石川、静岡の内遠江一國、滋賀の内越前一郡、長野の内信濃四郡	
第四軍管	大阪城	大阪、兵庫、堺、和歌山、京都、滋賀、三重、岡山、島根の内因幡・伯耆・隠岐一円	
第五軍管	広島城	広島、島根、山口、高知、愛媛、岡山の内備中一國	
第六軍管	熊本城	熊本、鹿児島、大分、福岡、長崎、沖縄	
第七軍管		開拓使の内函館支庁管下一円	
M16.12.28 改正徴兵令			
軍管	師管	国 名	
第一軍管	第一	武蔵の内14区25郡、相模、甲斐、伊豆、上野、信濃の内9郡	
	第二	武蔵の内2区4郡、安房、上総、下総、常陸、下野	
第二軍管	第三	陸前の内1区2郡、磐城、岩代、羽前、越後、佐渡	
	第四	陸前の内12郡、陸中、陸奥、羽後	
第三軍管	第五	尾張の内1区6郡、信濃の内7郡、三河、遠江、駿河、伊勢、志摩、紀伊の内2郡	
	第六	尾張の内3郡、美濃、加賀、能登、越中、飛騨、越前	
第四軍管	第七	摂津の内4区2郡、紀伊の内1区8郡、山城、大和、河内、和泉、近江、伊賀	
	第八	摂津の内1区10郡、播磨、淡路、若狭、丹波、丹後、但馬、美作、備前、因幡、伯耆	
第五軍管	第九	安芸、備後、備中、出雲、石見、隠岐、周防、長門	
	第十	阿波、讃岐、伊予、土佐	
第六軍管	第十一	肥後、日向、大隅、薩摩、沖縄	
	第十二	豊前、豊後、筑前、筑後、肥前、壱岐、対馬	
第七軍管		渡島、後志、石狩、天塩、北見、胆振、日高、十勝、釧路、根室、千島	
M21.5.12 陸軍管区表			
師管	旅管	管 府 県	
第一軍管	第一	東京、神奈川、埼玉、山梨、群馬、長野	
	第二	千葉、茨城、東京、埼玉、栃木	
第二軍管	第三	宮城、福島、新潟	
	第四	青森、岩手、宮城、秋田、山形	
第三軍管	第五	愛知、三重、静岡	
	第六	石川、富山、岐阜、愛知、福井	
第四軍管	第七	大阪、和歌山、奈良、滋賀、三重、京都	
	第八	兵庫、鳥取、岡山、大阪、京都、福井	
第五軍管	第九	広島、岡山、山口、島根	
	第十	愛媛、徳島、高知	
第六軍管	第十一	熊本、宮崎、大分、鹿児島、沖縄	
	第十二	福岡、大分、佐賀、長崎	

系を媒介していたといえよう。

明治二二年、師団制の導入にともない、新たな「陸軍管区表」(勅令第三二号)が發布され、軍管区の単位が府県に戻された。市制町村制および来るべき府県制・郡制との合致、整合が目指されていたという指摘もあるが、府県が師管・旅管を跨がるケースが依然多かつたことから、地理的な要素が完全に排除されたわけではないのは明白である。基盤を「郡(区)」以下に置く行政監督体制が確立したからこそ、その上位が府県か「国」かということがそこまで重要ではなくなったかもしれない。

余談だが、府県と師管の不一致は団体性の点において問題を孕んでいた。それが明るみに出たのは日清・日露戦後である。師管の不一致から、府県下一部の郡の戦死者祭祀費を府県全体の地方税で負担すべきかどうか争点となった。⁽⁴⁸⁾ 結局「一府県一連隊」が実現するのは、大量の戦死者が出はじめた昭和一六年のことである。

第三節 林区〔表③〕

国有林の管理業務は徴兵事務と同様、当初府県に委ねられていた。⁽⁴⁹⁾ 明治八年五月二四日、大久保内務卿が「山林局設置ノ儀ニ付伺」を上申し、一元的な管理組織の確立を目指して、全国の府県を一六の林区に分ける案を提言した。しかし林区の実現は、さらに三年の歳月を要した上、その区分法も大きく変えられた。すなわち、明治一一年三月まで府県を単位とする案⁽⁵¹⁾であったものが、一ヶ月後に「国」

にもとづくもの⁽⁵²⁾に取って代わられたのである。その理由について、翌年山林局が正式に設立された際、地理局長から山林局長に異動となった桜井勉は事務引継書⁽⁵³⁾において、「山岳河海ノ通塞、木材運搬ノ便否」が原則であることを明示している。「伊豆全国山林ハ総テ東京ニ輸出スルノ習慣」があるため武蔵国と同じ区にされていた。かつて府県での団体性の形成を重視して「国郡」を廃止しようとした彼だったが、今度は地理条件を優先して「国郡制」の枠組みを採用したのである。

しかし、官林の直轄化がなかなか進まらず、直轄となった府県のみには林区出張所が置かれ、その他は依然府県の管轄下であったため、管理が錯雑になっていた。明治一三年三月に桜井に代わって山林局長心得になった品川弥二郎の手に寄せられた多くの意見書のなかには、「直轄出張所ヲ県庁所在ノ地一ヶ所ニ纏ムル」「出張所ヲ廢シ更ニ各府県ニ山林課ヲ置クヘシ」などを主張するものが散見される。そのなかには、品川自筆と思われる傍線や「◎」がついているものがあり、具体的理由が述べられている。すなわち、山脈と流域による区画法によって、「岩手県下ノ如キハ青森宮城両地方へ分裂シ、其余福嶋静岡岡長野岐阜石川三重福岡大分ノ如キモ、其幾部分ハ隣県出張員ノ管理スル所トナリタレハ、文書ノ往復ヲ始トシ、百事紛擾事業ノ渋滞ヲ醸ス」ほか、「其地ニ係ル民願及上納金等之ヲ他県ノ出張官へ収納スルハ」、人民にも多大な不便をもたらすこととなる。中央直轄の事業とはいえ、「山林ハ人民ト密着ノ関係ヲ有」するため、

表③ 林区の変遷

M8.11.18 山林局設立ノ儀ニ付伺		
林区	管轄範囲	
第一	東京、神奈川、足柄、熊谷、橡木、茨城、新治、千葉、埼玉	
第二	磐前、福島、宮城、水沢	
第三	岩手、青森	
第四	北海道（暫ク規則外タルヘシ）	
第五	秋田、酒田、山形、置賜	
第六	若松、新潟、相川、長野	
第七	新川、石川、敦賀	
第八	豊岡、鳥取、鳥根、浜田	
第九	小倉、福岡、大分	
第十	佐賀、長崎、三潁、白川	
第十一	鹿児島、宮崎、琉球	
第十二	山口、広島、愛媛	
第十三	小田、岡山、北条、飾磨	
第十四	高知、名東、兵庫、大坂、和歌山、滋賀、奈良、堺、京都	
第十五	度会、三重、筑摩、岐阜	
第十六	浜松、山梨、静岡	
M11.3.11 地理土木両局官員林区川域等出張ノ節手当規則定方向		
大林区	管轄範囲	
第一	東京、神奈川、埼玉、栃木、茨城、千葉	
第二	群馬、長野、石川、新潟、山梨、岐阜、愛知、静岡	
第三	三重、和歌山、堺、大阪、京都、滋賀	
第四	岡山、広島、山口、鳥根、高知、愛媛	
第五	長崎、福岡、大分、熊本、鹿児島	
第六	福島、宮城、山形、秋田、岩手、青森	
M11.4.11 全国林区改正届		
大林区	管轄範囲	
第一	伊豆、相模、武蔵、上野、下野、常陸、上総、下総、安房	
第二	岩代、磐城、陸前、陸中、奥羽、羽前、羽後、佐渡、越中、越後、能登、加賀、信濃〔諏訪伊奈木曾ヲ除ク〕	
第三	駿河、甲斐、信濃〔諏訪伊奈木曾〕、飛騨、美濃、尾張、伊勢、志摩、三河、遠江	
第四	越前、近江、若狭、伊賀、五畿内、南海道、山陰道、山陽道	
第五	九州、二島	
M19.5.19 大林区署名称位置及管轄区域		
大林区	位置	管轄区域
京都	山城国京都	京都府
兵庫	摂津国神戸	兵庫県
静岡	駿河国静岡	静岡県
三重	伊勢国安濃津	三重県
岐阜	美濃国岐阜	岐阜県
岡山	備前国岡山	岡山県
広島	安芸国広島	広島県
山口	周防国山口	山口県
福岡	筑前国福岡	福岡県
大分	豊後国大分	大分県
宮崎	日向国宮崎	宮崎県
鹿児島	薩摩国鹿児島	鹿児島県
和歌山	紀伊国和歌山	和歌山県
高知	土佐国高知	高知県
愛媛	伊予国愛媛	愛媛県
木曾	信濃国上松	長野県
石川	加賀国金沢	石川県、富山県、福井県
茨城	常陸国水戸	茨城県
宮城	陸前国仙台	宮城県
秋田	羽後国秋田	秋田県
青森	陸奥国青森	青森県

「行政区画ニ依ルヲ是トス」というのが訴えられている。

これらの意見が採納されたか、早くて翌一四年九月に各県個別に山林事務所の設置が農商務省から達せられたといわれている⁽⁵⁵⁾。そして明治一九年五月一九日に「大小林区署名称位位置及管轄区域」(閣令第一二号)が發布され、すでに直轄化できた府県ごとに大林区が設置され(ただし、石川区は例外)、その後新たに直轄した府県が、既存の林区へ編入されるようになった。

第四節 土木監督区〔表④〕

土木監督区の設定は、治水問題に端を発したものである。明治七年三月に、内務省土木寮が「水政ヲ更正スル議⁵⁶⁾」を上申し、「和蘭水政」をまねして、「地勢山脈ニ依テ全国ヲ区分シ、各区支寮ヲ設ケ」る構想を打ち出した。しかし、予算が限られていたなか、最緊要な淀川、利根川を対象とする事業のみが実行され、全国的な管理区画が、明治一九年七月一二日の「土木監督区署官制」(内務省令第一三号)をもってはじめて成立した。

同官制では、「内務省直轄ノ工事及府県土木ノ事業ヲ監督スル」ことを目標とし、「国」を単位に全国に六つの監督区が設置された。最近、崎島達矢氏は維新以来の土木行政を検討し、同官制制定時に参考にされたといわれているフランスの制度が、県を区画単位とするものだったと指摘し、同官制下の区画と、明治初年の土木寮大阪分局以来の「河区」システム構築へ向けた展開、ひいては近世の国

表④ 土木監督区の変遷

M19.7.12 土木監督区署官制	
監督区	管轄範囲
第一区	武蔵、上総、下総、常陸、上野、下野、安房、相模、伊豆、駿河、甲斐、遠江、信濃ノ内
第二区	磐城、岩代ノ内、陸前、陸中、奥羽、羽前、羽後
第三区	越後、岩代ノ内、越中、佐渡、能登、加賀、越前、飛騨ノ内、信濃ノ内
第四区	三河、尾張、美濃、信濃ノ内、飛騨ノ内、伊勢、志摩、伊賀、近江、若狭、山城、大和、摂津、河内、和泉、紀伊、丹波、丹後、但馬、播磨
第五区	淡路、阿波、讃岐、伊予、土佐、備前、備中、備後、安芸、周防、長門、美作、因幡、伯耆、出雲、隠岐、石見
第六区	豊前、豊後、筑前、筑後、肥前、肥後、薩摩、大隅、日向、沓岐、対馬
M27.7.4 土木監督署官制	
監督区	管轄範囲
第一区	東京府、神奈川県、埼玉県、群馬県、千葉県、茨城県、栃木県、山梨県
第二区	宮城県、福島県、岩手県、青森県、山形県、秋田県
第三区	新潟県、長野県、石川県、富山県
第四区	三重県、愛知県、静岡県、岐阜県、福井県
第五区	京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、滋賀県、和歌山県、徳島県、高知県
第六区	鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、香川県、愛媛県
第七区	長崎県、福岡県、大分県、佐賀県、熊本県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県

役堤普請制度とのつながりを提示している。⁽⁵⁷⁾ 筆者もその結論に概ね賛同しており、以下では、明治二七年七月四日の「土木監督署官制」(勅令第八六号)により、監督区画が府県を単位に改正された背景を検討する。

そもそも「土木監督区署官制」は、多くの先行研究⁽⁵⁸⁾によって明らかにされているように、土木事業の管轄権をめぐる工部省と競争のすえ新たな予算を獲得した内務省が、淀川をはじめとする直轄の四大川を改修し、あわせて地方土木工事を補助するために作られたものである。しかし明治二〇年代以降、洪水の多発にともない直轄工事の内容変更を求める地方利益要求が噴出し、災害復旧用の国庫補助金を他の事業に転用したケースも散見される。⁽⁵⁹⁾ さらに国会開設後、政党が新たなアクターとして治水政策に関与しはじめ、明治二五年一月一九日に貴衆両院議員による治水会が成立し、以後河川法制定に積極的に関与していった。⁽⁶⁰⁾ 前三節の事例と異なり、土木監督制度が樹立した頃、土木事業において、府県は制度上のみならず、実質的にも利益団体として成長してきたのである。

こうしたなか、明治二六年七月一二日付の土木会の建議を受け、土木局が「土木事業調査順序」⁽⁶¹⁾、「土木監督事務章程中府県土木事業監督方法ニ付意見」⁽⁶²⁾を作成した。同意見では、「独り府県ノ為スニ任スルアランカ往々ニシテ謂フ可ラサルノ弊害ヲ出シ、仮令ヘ如此甚シキニ至ラサルモ単ニ自己ノ利害ヲ計ルニ厚クシテ、他ニ及ホスノ影響如何ヲ顧ミルニ違アラサルモノ蓋シ之ナキヲ保セス」といっ

た問題点が指摘され、従来の直轄事業に代わって「地方土木工事監督ノ事」が土木監督署の主要目的とされていた。また監督方法として、監督署の人員増加や定期巡回の実施のほか、府県会議決案を審査するといったように、府県の自治団体としての機能を利用する一面も見られる。この意見にもとづき、九月二一日に井上馨内相が二七年度の治水費予算および土木監督署組織及予算案を上申し、「従来ノ経験ト将来ノ企図トヲ参酌シテ府県ヲ七区二分」⁽⁶³⁾ける新たな区画案を示した。それが翌年の「土木監督署官制」につながるものとなる。

以上で検討してきた国家事業の地方監督体制の成立過程からは、とある「型」を抽出することが可能である。すなわち府県庁に任されていたため全国的なバランスが欠けていた諸事業の中央集権化が図られる際に、制度的に明確に否定されていなかった「国郡制」の枠組みが、地方分権の弊害を克服するための便利な道具として利用されたわけである。ただしそれらの区画はやがて府県を単位とするものに改編されていった。そこには、府県と齟齬する区画設定が行政手続き上の煩雑をもたらし、既存の行政区画に沿う形で出先機関が作られるようになるという(一―三節)ルートと、府県の利益団体化により直轄事業が後退し、府県事業監督に重心がシフトされた(四節)ルートとが観察される。

なお本章で検討した事業は全て地理条件に制約される側面を有し

ており、それが維新以来土地把握のシステムとして存続してきた「国郡制」の枠組みが利用された一因であったことも指摘しておくなければならない。しかし、地租改正事業の完成、地租条例の発布および地押調査の展開にともない、土地把握システムも改編されていった。明治二二年三月二三日の「土地台帳規則」（勅令第三九号）によって地券制度が廃止され、同年七月一日、大蔵省訓令第四九号として出された「土地台帳様式」では、「国」の記載がついに消えた。⁶⁴こうして、地方統治の枠組みとしての「国郡制」はようやく後景に退いたわけである。⁶⁵

第三章 三新法期の府県会運営

—— 団体としての府県と「国（郡）」 ——

前章の第四節では、明治二〇年代以降、府県が利益団体へと成長したと述べたが、本章では、その過程において「国郡制」の枠組みが実際にどのような役割を果たしたかを考察する。もともと、一府県が複数の「国」を内包する場合、「国」意識の存在が府県の団体形成の妨げとなる側面も当時認識されており、かつて藩領国だった地域においては、「国」が封建旧制を連想させるものとして批判されることもあった。⁶⁶しかしこのような意識レベルのことも、府県における団体性形成の実態との関係性を捉えることは難しい。そこで本章では、より明確に府県の政治運営構造を規定しうるものとし

て、府県会の運営ないし地方政治に大きな役割を果たしていた府県会常置委員の選出にあたって、「国（郡）」が選挙単位として利用された場面に焦点を当ててみる。

第一節 府県会議員・常置委員選挙についての制度規定

府県会規則（明治一一年太政官第一八号布告）第二章第一〇条には、「府県会ノ議員ハ郡区ノ大小ニ依リ毎郡区ニ五人以下ヲ選フ」という規定がある。小路田泰直氏が指摘しているように、実はその草案は「府県会ハ郡区ノ名代人ヲ以テ成立ス、故ニ郡区ノ大小ヲ問ハス、毎郡毎区ヨリ二人ノ議員ヲ出セシム」となっており、立法者たちは、「団体代表制」を成立させる意図を明確に持っていた。⁶⁹本条は最終的に元老院によって人口比例に修正されたが、一郡最大五人の制限に加え、規模が小さくて独立の郡役所すら持たない郡でも最低限の選出人数が設けられていたため、「地域社会において郡が基本的な政治空間として機能した」といわれている。⁷⁰注意すべきなのは、三新法制定当時の「郡」の団体性は、あくまで前近代以来の「国郡制」の枠組みの延長線上のものである。このことを踏まえて、上位の「国」も何らかの形で府県政治に影響を与えていたとしても不思議ではない。⁷²

明治一三年一月五日、府県会議員から「五人以上七人以下」を選任する常置委員制度（太政官第四九号布告）が創設されたが、選出方法は明示されていなかった。新聞では、「可成：各郡ヨリ一名

ツ、選拔センコトヲ要ス」というフランスの事例が紹介されており、府県内部の地域均衡の維持が当初から意識されていた。翌年四月に開かれた大阪府郡部の常置委員選挙会では、議員たちは「常置委員ハ定員ノ内毎国毎区ニ人員ヲ定メテ撰挙スルモ差支ナキヤ否ヤ」と質問した。それに対し、内務省は議会議決の通りと回答したため、大阪府の郡部会では、正員・予備員とも、全体で一人を選挙し、さらに河内、和泉、摂津、大和の四国からそれぞれ一名を選出することが可決された。その後、内務省はさらに各府県に対し、「常置委員ハ国ニヨリ又ハ郡区ヲ区別シテ撰挙スルモ県会ノ議決ニ出ルトキハ差許シ妨ケナシ」と通達した。⁽⁷⁵⁾三新法制定過程にその位置づけがあやふやにされた「国」だったが、ここに来て制度的な役割が公式に付与されたのである。

表⑤では、「国」に歴史的な固有性を見出せない東北地方を除いて、複数の「国」を包含する府県における常置委員の選出方法および選出結果と「国」との関係をもとめてみた。そこから見られるように、半分近くの府県では、明確に「国別」の選挙法が取られており、あるいはこのような結果を呈していた。ただし、「国別」といっても二種類の選挙法があり、各「国」の議員が、自「国」の代表者それぞれを選挙する方法と、議員全体で各「国」の適任者を選ぶ方法とがある。後者の場合、規則上が「多数投票」となっている場合もある。また、選挙前に打ち合わせをする慣行もあったよう⁽⁷⁶⁾で、互選の規定があっても事前に「国別」の申し合わせがあった可能性もある。

府県の定着と「国郡制」

次節では、表⑤を参照しながら、「国」が選出単位になった理由と、そのような現象が減っていった背景について、各府県の実態に即して検討してみる。

第二節 府県会常置委員選挙の実態

常置委員の選出方法は府県会側の議決に任されたため、それをめぐる論争が議会記録でしばしば登場する。たとえば、千葉県では、三新法期を通して「国別」選挙法が守られてきたが、明治一七、一八、二三、二九年に四度にわたって、互選方式が提案されていた。⁽⁷⁷⁾一方、早い時期から互選となった静岡県では、明治一七、二一年に伊豆国からの選出者を確保するため、選挙法改正案が提起された。⁽⁷⁸⁾興味深いことに、「国別」の支持者たちは、概ね「風土人情の相違」を強調し、「国」の利害が確実に意思決定に反映されうingことを求めていたの⁽⁷⁹⁾に対し、反対意見のなかには、議員は選出地域の利益代表者ではなく県全体の利害を議すべき⁽⁸⁰⁾といったような法理上の正論があまり見られない。むしろ常置委員が重要な役割を担っているため、より広い範囲から人材を選ぶべき、あるいは「国」定員以上の適材が埋没されかねないなど「人」そのものに重きを置く論調が散見される。⁽⁸¹⁾裏を返せば、自分の「国」からは本来「国別」の定員以上の委員が選出されることが意識されており、人の「質」の問題が、結局議会制における「数」の論理にすり替えられる危険性が潜めていた。

表⑤ 三新法期複数の「国」を包含する府県（東北地方を除く）における常置委員の選出規定と実態

府県	管轄国郡	常置委員	選出実態
府県名	管轄国郡	選挙規定	選出実態
茨城	常陸(12郡)下総(6郡)	互選	互選、下総出身者1-2名程度
埼玉	武蔵(17郡)下総(1郡)	互選	互選、下総出身者たまに1名いる
千葉	上総(9郡)下総(8郡)安房(4郡)	国別	(正)上総3+下総3+安房1(予)上総2+下総2+安房1、県制施行後廃止
神奈川県(三多摩移管前)	武蔵(6郡1区)相模(9郡)	国別、M15～互選	(正)武蔵3+相模4(予)武蔵2+相模3+M18まで維持、その後武蔵優勢
神奈川県(三多摩移管後)	武蔵(3郡1区)相模(9郡)	互選	互選、相模優勢
新潟	越後(15郡)佐渡(3郡)	互選	互選、佐渡出身者たまに1名いる ◎佐渡1の提案あり
石川(富山分県前)	加賀(4郡1区)能登(4郡)越中(5郡)	国別	(正)加賀2+能登2+越中3(予)加賀4+能登4+越中6
石川(富山分県後)	加賀(4郡1区)能登(4郡)	互選	結果：1国あたり3-4名を維持
福井	越前(8郡)若狭(3郡)	国別、M18～互選	(正)越前5+若狭2→M15～(正)越前4+若狭1→M18～全員越前
岐阜	美濃(22郡)、飛騨(3郡)	互選	互選、飛騨出身者たまに1名いる
静岡	駿河(7郡)伊豆(4郡)遠江(12郡)	互選	M14、15駿河3+遠江3+伊豆1、またM17の子備員選挙は駿河1+遠江1
愛知	尾張(9郡1区)三河(10郡)	国別か?	結果：(正・予)尾張3+三河3 ◎県制施行後も変わらず明治末まで維持
三重	伊勢(13郡)伊賀(4郡)志摩(2郡)紀伊(2郡)	互選	互選
京都	山城(8郡2区)丹波(5郡)丹後(5郡)	互選か?	互選
大阪(奈良分県前)	摂津(7郡4区)和泉(4郡1区)河内(16郡)大和(15郡)	国別、区別	郡部：(正・予)全体1+各国1、区部：(正・予)全体1+各区1
大阪(奈良分県後)	摂津(7郡4区)和泉(4郡1区)河内(16郡)	互選	互選
兵庫	摂津(5郡1区)播磨(16郡)丹波(2郡)淡路(2郡)但馬(8郡)	互選	互選
鳥取	因幡(8郡)伯耆(6郡)	国別	(正・予)全体1+各国2
島根	出雲(10郡)石見(6郡)隠岐(4郡)	国別か?	結果：(正)全体1+出雲2+石見2、予備は不明
岡山	備前(9郡)備中(11郡)美作(12郡)	互選	結果：全体1+備前2+備中2+美作2か? (一部の時期しか確認できず)
広島	安芸(9郡)備後(14郡)	互選	互選
山口	長門(5郡1区)周防(6郡)	互選か?	互選、周防優勢
愛媛(香川分県前)	讃岐(12郡)伊予(18郡)	国別、M15～互選	(正・予)伊予4+讃岐3、M15～の結果：M19を除いてすべて左の通り
福岡	筑前(15郡1区)筑後(10郡)豊前(6郡)	互選	互選
長崎(佐賀分県前)	肥前(16郡1区)志岐(2郡)対馬(2郡)	互選	全員肥前出身者
長崎(佐賀分県後)	肥前(6郡1区)志岐(2郡)対馬(2郡)	互選	全員肥前出身者
大分	豊後(10郡)豊前(2郡)	国別か?	M15～一回除いて豊後3+豊前2を維持、県制施行後豊後優勢
鹿児島(宮崎分県前)	薩摩(13郡)大隅(9郡)日向(10郡)	互選か?	三国勢力均衡 ◎一部選出者不明
鹿児島(宮崎分県後)	薩摩(13郡)大隅(9郡)日向(10郡)	互選か?	互選、薩摩優勢 ◎一部選出者不明

※出典：「茨城県議会史1・2」、「埼玉県議会史1・2」、「千葉県議会史1・2」、「神奈川県議会史1・2」、「新潟県議会史1」、「石川県議会史1」、「福井県議会史1」、「岐阜県議会史1」、「静岡県議会史1・2」、「愛知県議会史1・2」、「三重県議会史1」、「京都府会志」、「大阪府史1」、「兵庫県会史本編」、「鳥取県議会史1」、「岡山県政史・明治・大正編」および「山陽新報」、「広島県議会史1・2」、「山口県会史上」、「愛媛県議会史1」、「詳説福岡県議会史・明治編」、「長崎県議会史1・2」、「大分県議会史1」、「鹿児島県議会史1」

実際、選挙法の選択は「国」同士の力関係に左右される側面が見られる。たとえば議員定数に明らかな差がある場合、「国別」選挙法が採用されることはまずなかった。埼玉県のなかの下総国（中葛飾郡のみ）、沓岐・対馬・佐渡などの島国、三郡しか有しない飛騨国がその例である。一方、「国別」選挙が廃止された途端、摂津国・和泉国・若狭国・伊豆国のような、議員定数がやや少ない「国」からの常置委員選出数が大幅に減少した。もともと、経済の発展にともない、人力・財力そして政治力の一部地域への集中による地域格差の形成は避けられないものであり、「国別」も次第に「互選」によって取って代わられていく。それでも比較的の小規模な「国」がある時期まで一定程度の発言権を獲得できた点において、地域間の対立を緩和しうるものとして、「国」の役割を評価できる。しかしその反面、「国」同士の力が近ければ近いほど、「国別」選挙法の打破が難しくなり、割拠体制が長引き、ひいては分県運動に引き起こす事例もある。その典型例は愛知県である。尾張国と三河国の均衡が、三新法期に続く府県制期にも維持されていた。

ただし逆に、一県一「国」の場合、「国」の存在が県内の対立を抑制したことも観察される。南北対立で有名な長野県のことである。明治一八年の臨時県会では、「常置委員ヲ南北ノ各部ニ分ケテ撰挙セントスル」動議が出された。その合法性を問われた際、政府委員は「常置委員ヲ撰挙スルノ区域ヲ定ルハ、彼ノ備考ニ其国ヲ異ニシ云々トアル例ニハ抛リ難カルベシ」と回答したため、該動議が結局

議題として取り上げられず、長野県のなかの地域対立が、それ以上の深刻な状態にならなくて済んだのである。⁽⁸²⁾

もう一つ指摘しておきたいのは、前述した愛知県の事例をはじめ、「国別」の選出方法を取る府県の多くが、分県／移管問題を抱えていたことである。むろん、独立／移管の成否は、個々の歴史的・政治的な背景もしくは運動の経緯によるものであり、規律性を見出しにくい。しかし、府県会運営において「国」が常に意識されていたことが、府県としての一体性を著しく損なうものであるとすれば、分県／移管問題の解決は、「国別」選挙の是非を問い直す契機となる可能性も考えられる。「国別」選出法を創出した大阪府の事例を見てみよう。

明治二〇年一月の奈良県再置を受け、大阪府臨時府会が召集された。⁽⁸³⁾ 役員改選に先立ち、府庁側は予備員の定員を五名から二名に減少する議案を提出した。議事録からは、数年の実践を経て、予備員は二名でも充分だという認識が共有されていたことが読み取れる。おそらく府庁側は、大和国の独立を機に「国別」選挙法を改めようとして、意図的に「国」をめぐる予備員と正員との対応関係を先に解消させたと考えられる。翌日、郡部常置委員の選挙会が開かれ、「国別」「互選」両方の意見が出されたが、最終的に、議員の多数が前日の議決により「自由選挙」の既成事実がすでに作られたことを認めざるをえなかった。こうして、六年以上も続いた郡部会の「国別」選挙法、さらに区部会の「区別」選挙法がともに廃止された。

実際その後の郡部では河内国、区部では南区・北区からの選出者が多く、府会運営における「国」という枠組みは確実に打破されたわけである。この意味において、三新法成立後の「分県」は、府県と「国郡制」の枠組みとの矛盾を解消させる一つの方法であったといえよう。

おわりに

本稿では、近世領主制の統治領域を継承する形で作られた府県と、律令制以来の地理表記単位であり、近世領主制のもとに統治領域として利用・再編され、また一定の地域団体を有しつつあった「国郡制」の枠組みとの関係について、制度形成、地方行政、地方自治の三つの側面から検討してきた。初の系統的な地方制度である三新法体制が成立しても、両者の制度上の位置づけ、そして地理上の範囲についての整理はできていなかった。府県は「国郡制」の枠組みを抱え込む形で、行政区画そして自治団体として展開しなければならなかったが、その過程に、「国郡制」の枠組みが一定の意義を有していたことが明らかにされた。

まず行政区画の側面においては、当初府県間の行政事務の基準が統一されていなかったため、代わりに「国」が地方監督機関の設置単位として利用された。区画上の齟齬により、事務の進行に支障があったものの、全国一致の事務展開が図られていた。⁸⁴「郡」が媒介

となったケースもあり、やがてそれらの出先機関は、既存の地方行政区画に沿って再編されていった。そして自治団体の側面というと、「国郡制」の枠組みが府県会議員・役員の選出に利用されていた。

「国」が府県会常置委員の選出単位となったことが、府県の団体性形成に阻害する側面はむしろあったが、初期府県会の運営において地域間の利害対立を緩和し、また「国」以下の地域対立を抑制する機能もあったといえよう。このような選挙方法は、やがて議会制における「数」の論理を背景に、「国」を選出単位とするシステムは、地域格差の形成につれ全員互選に代わるか、もしくは分県の実現によつて解消された。こうして、「国郡制」の枠組みを利用・対抗しながら、それを乗り越える形で府県が行政区画・自治団体として成熟していったのである。

大正期になって結局廃止された郡、そして戦後になっても部落との複雑な関係を対処しなければならなかった行政村に比べて、明治二〇年代に達成した府県の定着は、日本の近代国家形成過程において国家と地域社会をむすぶための不可欠な第一歩であったといえる。本稿の結論をもう少し展望してみると、府県が定着するにあたって、二つの条件が必要かと考えられる。一つは、すべての府県において国家権力が均質なものになりうる行政の仕組みが作り上げられること、もう一つは府県内部の統合が、議会制というツールを通して個別地域利害を超える別の論理を生成することにある。その両者とも当初成立していなかったため、「国郡制」の枠組みが一時的に機能

したのである。このような構造が、行政村と「部落」との関係にも適用できるのかについては、今後の課題にしたい。

註

- (1) 山口啓二、永原慶二、深谷克己(司会)「対談・日本封建制と天皇」(歴史評論)三二四、一九七六年。
- (2) 松尾正人「廃藩置県の研究」(吉川弘文館、二〇〇一年)がその集大成である。
- (3) 大島美津子「明治国家と地域社会」(岩波書店、一九九四年)一五―一六頁。
- (4) 同前、六四―六六頁。
- (5) 総括的な分析がされている長井純市「分県に関する一考察」(安岡昭男編『近代日本の形成と展開』巖南堂書店、一九九八年)のほか、個別事例を対象とする論考も多々あるが、紙幅のため省略する。
- (6) 大石嘉一郎「近代日本の地方自治」(東京大学出版会、一九九〇年)。
- (7) 松沢裕作「明治地方自治体制の起源」(東京大学出版会、二〇〇九年)。
- (8) 渡邊直子「地方税」の創出」(高村直助編『道と川の近代』山川出版社、一九九六年)、袁甲幸「三新法体制における府県「公権」の形成」(史学雑誌)一二七―一七、二〇一八年)、濱田恭幸「三新法体制下における府県分合と府県会」(『日本史研究』六八三、二〇一九年)。
- (9) 高木昭作「幕藩初期の国奉行制について」(『歴史学研究』四三一、一九七六年)、朝尾直弘「畿内における幕藩制支配」(同『近世封建社会の基礎構造』御茶の水書房、一九六七年)、藪田貫「摂河支配国」論(脇田修編著『近世大坂地域の史的分析』御茶の水書房、一九八〇年)など。
- (10) 羽賀祥二「民政」権力と領域統合(上)、『人文学報』六二、一九八七年。
- (11) 中村文「信濃国の明治維新」(名著刊行会、二〇一二年)、前田結城「府

府県の定着と「国郡制」

- (12) 藩県三治一致の特質と展開に関する一考察」(『ヒストリア』二五九、二〇一六年)、伊故海貴則「府藩県三治期における三河国諸藩の合議」(『年報近現代史研究』一二、二〇二〇年)。
- (13) 津田秀夫「封建社会崩壊期における農民闘争の一類型について」(『歴史学研究』一六八、一九五四年)。
- (14) 藪田貫「国訴と百姓一揆の研究」(校倉書房、一九九二年)。
- (15) 藤田貞一郎氏の一連の研究(『近世経済思想の研究』吉川弘文館、一九六六年、『国益思想の系譜と展開』清文堂出版、一九九八年)が代表的である。
- (16) 谷山正道「民衆運動からみる幕末維新」(清文堂出版、二〇一七年)。
- (17) 谷山氏は(同前)、近世・近代の連続性を強調する意味において、奈良県再置運動における運動形式や主張と、近世の「国訴」および「国益」思想との共通性を提示しているが、単に類比に止まっており、「連続」の過程自体を省いている点に問題がある。
- (18) 前掲「廃藩置県の研究」六五―六六頁。
- (19) 「府県廢置ノ議ヲ定ム」(国立公文書館所蔵「太政類典・第二編・第九五卷」)。
- (20) 「法規分類大全・第一二卷」第一編、官職門七―九、官制三九頁。
- (21) 「法規分類大全・第一二卷」第一編、官職門一〇、官制六六頁。
- (22) 前掲「廃藩置県の研究」九一―九二頁。
- (23) 奥田晴樹「地租改正と地方制度」(山川出版社、一九九三年)第二編第二章。
- (24) 福島正夫「地租改正の研究(増訂版)」(有斐閣、一九七〇年)「第二編 地租改正の展開」を参照。
- (25) 明治五年二月二四日大蔵省第二五号「地所売買譲渡ニ付地券渡方規則」、同九年三月一三日地租改正事務局無号達「地券台帳雛形」。
- (26) 佐藤甚次郎「明治期作成の地籍図」(古今書院、一九八六年)。
- (27) 近年のものとして、島津俊之「明治政府の地誌編纂事業と国民国家形成」

- 〔地理学評論〕七五—二、二〇〇二年〕が詳しい。
- (27) 「国郡ヲ廢シ大小区ヲ被置儀伺」(国立公文書館所蔵「公文録・明治五年・第九七巻」)。
- (28) 「公文録・明治六年・第八巻」、ただし、一回目の原本は現存せず、地理課の区画改正案の内容は不明である。
- (29) 「公文録・明治六年・第七巻」。
- (30) 本稿では、主に前掲『明治地方自治体制の起源』第四章、湯川文彦「三新法の原型」(『史学雑誌』一二四—七、二〇一五年)を参照する。
- (31) 国立国会図書館・憲政資料室所蔵「大久保利通関係文書」三三七。
- (32) 「各地方区画等改正伺」(『公文録・明治九年・第一二七巻』)。
- (33) 國學院大學図書館所蔵「梧陰文庫」B—一二八七。
- (34) 「梧陰文庫」B—一二二三、一二二四。
- (35) 国立公文書館所蔵「単行書・会議筆記草稿・上」。
- (36) 桜井祥行「伊豆国神奈川県管轄替問題」(『東海史学』四三、二〇〇九年)。
- (37) 憲政資料室所蔵「三条家文書」書類二八一—一五。
- (38) 藪内吉彦、田原啓祐編『近代日本郵便史』(明石書店、二〇一〇年) 一一二—一三〇、一三五頁。
- (39) 『東京日々新聞』明治一八年七月一五日报社説「郵便ノ改良」。
- (40) 前掲『近代日本郵便史』一三五—一三六頁。
- (41) 同前。
- (42) 同前一六〇—一六六頁。
- (43) 遠藤芳信『近代日本の戦争計画の成立』(桜井書店、二〇一五年) 八二頁。
- (44) 同前二六五—二七〇頁。
- (45) 「府県廢合国郡改正道路変換等決定前本省へ諮問ノ件」(『公文録・明治二年・第九八巻』)、「国郡界道路変換ノ節八御下問ノ件」(『公文録・明治一七年・第九四巻』)。
- (46) 以下前掲『近代日本の戦争計画の成立』二七二—二七六頁、中村崇高「近代日本の兵役制度と地方行政」(『史学雑誌』一一八—七、二〇〇九年)。
- (47) 前掲『近代日本の戦争計画の成立』二八三—二八七頁。
- (48) 池山弘「府県護国神社法制化と一府県一連隊区制採用」(『四日市大学論集』二五—二、二〇一三年)。
- (49) 本節では、別注のない限り西尾隆『日本森林行政史の研究』(東京大学出版会、一九八八年)第一章、松沢裕作編『森林と権力の比較史』(勉誠出版、二〇一九年)第三—五章を参照。
- (50) 「大久保利通関係文書」七四。
- (51) 「地理土木両局官員林区川域等出張ノ節手当規則定方向」(『公文録・明治一一年・第三五巻』)。
- (52) 「全国林区改正届」(同前)。
- (53) 早稲田大学図書館所蔵「大隈文書」イ一四 A三八四八。
- (54) 憲政資料室所蔵「品川弥二郎関係文書」一二〇七。ただし、なかには桜井局長宛で引き継がれたものや、差出人や時期が不明なものもある。
- (55) 前掲『日本森林行政史の研究』五三頁によると、出典が明記していない。
- (56) 「土木寮建議水政更正ノ儀伺」(『公文録・明治七年・第四十九巻』)。
- (57) 崎島達矢「土木行政の近代化に関する考察」(『土木史研究・講演集』三八、二〇一八年)。
- (58) 山崎有恒「内務省の河川政策」(前掲『道と川の近代』)、同「日本近代化手法をめぐる相克」(鈴木淳編『工部省とその時代』山川出版社、二〇〇二年)、華名ふみ「明治期の河川政策と技術問題」(『史学雑誌』一一五—一一、二〇〇六年)。
- (59) 長妻廣至「補助金の社会史」(人文書院、二〇〇一年)第二章。
- (60) 前田亮介『全国政治の始動』(東京大学出版会、二〇一六年)第三章。
- (61) 憲政資料室所蔵「井上馨関係文書」六六一—九。
- (62) 同前六六一—一〇。
- (63) 「明治二十七年年度治水費予算并土木監督署組織及土木監督署予算ノ件内務省議ヲ聴テス」(国立公文書館所蔵「公文類聚」第一七編・第二六巻)。

(64) 同年四月一日に出された「土地台帳規則施行細則」(大蔵省令第六号)には、まだ「国」の欄があり、短期間で改正された理由は不明である。

(65) ただし例外はある。たとえば海岸線についての把握方式は依然「国郡制」の枠組みに依拠していたため、税関管轄区は大正六年(勅令第三八号)、海軍区は大正一二年(勅令第五六号)になってようやく「国」から府県を基準とする区画に変更された。

(66) 『山陽新報』明治一八年一〇月一四・一五日报社「八十五ヶ国の名称を廃すべし」。

(67) 常置委員ないしその後身である参事会の役割について、飯塚一幸「明治中後期の知事と議会」(『日本史研究』四八八、二〇〇三年)が詳しい。

(68) 国立公文書館所蔵「単行書・議案並説明書原案」。

(69) 小路田泰直「三新法体制」に関するノート」(『奈良女子大学文学部研究年報』三三、一九八九年)。

(70) 当初郡役所管轄区域を選挙単位としていた府県もあったが、明治一三年一月六日の法制部通達によってこの点が再確認された。

(71) 「地域社会において郡が基本的な政治空間として機能した」と飯塚一幸「地域社会の変容と地方名望家」(『歴史科学』二一九、二〇一五年)は指摘している。

(72) 静岡県では、地方民会期に「国別」の議員定数が設けられていたため、三新法期の「郡」を単位とする定数規定に反対する動きがあった(伊故海貴則「明治一〇年静岡県会議員数改革の挫折と「公議輿論」」、『立命館文学』六六八、二〇二〇年)。

(73) 『東京横浜毎日新聞』明治一三年二月一〇日「社説」。

(74) 『東京横浜毎日新聞』明治一四年四月二日「雑報」。

(75) 秋田県公文書館所蔵、明治一四年六月二一日付の「府県会規則伺」(九三〇一〇三一〇九〇八二、活字)を参照。

(76) 岐阜県議会史編さん委員会編『岐阜県議会史』一(岐阜県議会、一九八〇年)九三四〜九三五頁。

(77) 千葉県議会史編さん委員会編『千葉県議会史』第一卷(千葉県議会、一九六五年)五八二〜五八七頁、同第二卷(一九六九年)三四四、三七四〜三七五頁。

(78) 静岡県議会編・刊『静岡県議会史』一(一九五三年)三一〇〜三二三頁。

(79) 新潟県議会編・刊『新潟県議会史・明治編二』(二〇〇一年)四八〇〜四八一頁、福井県議会史編さん委員会編『福井県議会史』第一卷(福井県議会事務局、一九七一年)五三六頁、後述する大阪府の事例など。

(80) 前掲『千葉県議会史』第一卷五八二頁。

(81) 前掲『千葉県議会史』第二卷三四四・三七五頁、前掲『静岡県議会史』一、三二〇頁、後述する大阪府の事例など。

(82) 『信濃毎日新聞』明治一八年三月五日「臨時県会傍聴筆記」。

(83) 以下大阪府立中之島図書館所蔵「明治廿年十二月十二日開議大阪臨時府会区郡部会議事録・決議録」を参照。

(84) 本稿では紙幅のため展開できなかったが、実は毎年一回か二回、事務打ち合わせを目的とする駆逐出張局長会議、兵事課長諮問会など開かれていた。

(85) 大石嘉一郎、西田美昭編著『近代日本の行政村』(日本経済評論社、一九九一年)が詳しい。

〔付記〕 本稿はJSES科研費19110285の助成を受けたものである。