



府県の「地方権力」化と三新法体制

津熊，友輔

(Degree)

博士（文学）

(Date of Degree)

2021-03-25

(Date of Publication)

2022-03-01

(Resource Type)

doctoral thesis

(Report Number)

甲第7950号

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/D1007950>

※ 当コンテンツは神戸大学の学術成果です。無断複製・不正使用等を禁じます。著作権法で認められている範囲内で、適切にご利用ください。



博
士
論
文

令和二年十二月十日

府県の「地方権力」化と三新法体制

神戸大学大学院文学研究科博士課程後期課程社会動態専攻

津
熊
友
輔

目次

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・一頁

第一章 三新法体制の成立・・・・・・・・・・・・・四頁

第一節 画期としての三新法

(1) 三新法施行以前の府県

(2) 三新法体制の制度的特質

第二節 内務省の地方制度改正構想

(1) 三新法体制下における府県をめぐる諸問題

(2) 内務省による一挙的対応の検討と府県区画改定

第二章 維新後における大和国の空間的意味・・・・・・・・・・二一頁

第一節 府県分合に関する先行研究の整理と課題の設定

第二節 大和国の利害共有団体としての側面

(1) 明治一五年の分県請願の主張

(2) 大和国における地租改正事業の展開と奈良県・堺県

(3) 奈良県の堺県への合併

第三節 堺県における三新法施行の特殊性

(1) 堺県における三新法施行の遅延

(2) 堺県下の郡の特質と三新法の矛盾

第三章 堺県会における議論の特質と三新法の理念・・・・・・・・二二頁

第一節 大和国分県要求の発生過程と堺県会の関係性

第二節 毎村戸長役場制建議と戸長役場関係費

第三節 道路修繕費における矛盾の集中

(1) 道路修繕費に関する地方税支弁額の減額修正論

(2) 大和国選出議員による追加道路建議と地方税の理念

(3) 大和国選出議員による減額修正論の特殊性

第四節 あるべき府県会からの逸脱

第四章 大和国分県運動の特質とその歴史的意義・・・・・・・・二九頁

第一節 谷山正道氏による問題提起

第二節 大和国分県運動の構造とその機能

(1) 重層的代表構造の形成

(2) 大和国地価修正運動と地租改正

(3) 主張の論理的特質

(4) 府県自治拡大運動としての分県運動

第三節 大和国分県運動と地域内諸利害の関係性

(1) 盆地部―山間部における地域利害の相違

(2) 県庁位置をめぐる地域間対立

(3) 奈良県会における県庁移転建議と大和国分県運動

おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・四〇頁

(1) 総括

(2) 府県制への展望

はじめに

府県とは何か。本稿は、このことについて、府県の創立時期に遡って具体的に考察を行うものである。一般に、現在の都道府県は最上位の地方公共団体であり、市町村と同様に地方自治が展開する場となっている。この点で府県と市町村は同じものであるかのように見えるが、当然のことながら、明治期におけるその成立過程を見れば、必ずしも同じではない。その空間的範囲の面から象徴的に言えば、市町村は近世の町村の単位がその起点にあり、維新以降その時期ごとの様々な政治的・経済的・社会的要請を受けて合併を繰り返し、現在の区画に至る。これに対し、府県は近世の領主支配の空間的範囲を基礎としつつも新置の行政機関として発足し、基本的には明治二一（一八八八）年に成立した区画が現在まで続いている¹。

それでは、府県とはいかにして成立したのか。このことに関わって、近代国民国家の形成過程についての奥村弘氏による次の示唆的な指摘がある²。

〔前略〕近代国民国家における領域性の問題は、一歩踏み込んで考えてみるなら領域性一般としては語りえない問題である。多様な自律性が重層的に存在する前近代社会に対して、国民国家形成は、外にむかつては、領域的な人的結合を設定することによって、みずからの存在をその重層性から切り離し、主権を確立しようとするが、それは同時に内に対しては、一国の領域へと収斂しえない種々の自律的な人的結合を一国内の部分的領

域へと収斂させ、地方権力として編成していこうとする。この内と外における権力編成がそれなりに均衡を得て、いいかえるなら内と外が同時に形成されることによってはじめて、国民国家としての領域性は、一定の安定を迎えることになるのである。

したがって現実形成された近代国民国家の領域は、中央権力と、それとは質的にことなる地方権力という二重〔中略〕の領域性からなる。これは個々の構成員からみるならば、みずからある国家の国民であることと地方権力の構成員としての住民であることが、矛盾のないものとして意識されるような社会編成がなされていることを意味する。

このように、国民国家形成が領域と人的結合の一体化の自覚的な形成過程である以上、もし一体化のための社会編成原理形成が脆弱な場合、国民国家内部の人的結合がある領域と一体化する形で、その国民国家の領域から離脱し、別の主権国家を形成する可能性をもつのであり、〔中略〕地方権力が主権国家の枠を乗り越え、みずから主権国家を形成するという事態が生まれかねない。〔後略〕

このように、近代国民国家の形成過程とは中央―地方関係の成立過程であり、そこではそれぞれ質的に異なる「中央権力」と「地方権力」が不可分のものとして同時に形成される必要がある。「地方権力」は「一国の領域へと収斂しえない種々の自立的な人的結合を一国内の部分的領域へと収斂させ」る形で形成されなければならず、具体的には「みずからがある国家の国民であることと地方権力の構成員

としての住民であることが、矛盾のないものとして意識されるような社会編成」を実現するものとして、府県―市町村という単位が位置づけられることになる。つまり、府県制度の成立過程とは、府県がその構成員を「住民」たらしめるような「地方権力」として編成されていく過程であるということになる。奥村氏は近代日本における「地方権力」の形成過程として、明治地方自治制の成立過程について具体的に分析を行っている³。奥村氏と後述の松沢裕作氏が注目したのは、特に町村レベルの問題をめぐって諸矛盾が集中的に表出しており、そのような町村がいかにして安定的に制度内に編成されていくか、という点であった。ただし、「地方権力」化という観点から見たとき、両氏の研究は府県レベルのそれについては必ずしも十分に取上げられておらず、そこには検討の余地が残されている。

松沢裕作氏は、重層的に編成された府県―郡―町村の領域性の本質は、非領域的な市場を媒介して「福祉」の実現を可能とするシステムであるとし、それらの領域性は本質的には「無意味」なものとして成立するとした⁴。このような観点から中央―地方関係を本質的には同質のものであると見る点は、中央―地方関係を質的に異なる権力編成であるとする奥村氏の見解とは異なるが⁵、本稿との関係で注目したいのは、府県の領域性もまた固有の必然性を持たないという松沢氏の指摘である。ここで論点とすべきは、府県の領域性は必然性を持たないにもかかわらず、現実には特定の具体的な形で展開するということである。それではその実際に形成される領域性とは、いかなる論理によって基礎づけられていたのか。

さて、明治地方自治制成立過程における府県制度の特質について、初めて正面から取り上げたのは大島美津子氏である⁶。大島氏は明治初年の府県統廃合や府県庁機構、府県人事について分析し、明治ゼロ年代の府県の特質を解明した。本稿の議論に関わって触れておけば、大島氏は地方三新法制定後に全国各地で展開する分県運動についても先駆的な評価を加えている。ただし、分県については制度面からの分析によるものであり、地域における具体的な様相については検討が及んでいない。また、府県区画の変更がいかなる意図によって実施されたかを明らかにした点は重要な成果であるが、府県の領域性を持つ意味については問われていない。本稿で重点的に分析を行うのは、この部分についてである。

したがって府県制度の成立過程を検討するならば、明治地方自治制の成立過程における府県の「地方権力」化の様相を、その領域性がいかなる論理によって形成されていったのかとい観点から、具体的な地域における実態も含めて分析することが有効である⁷。そこで本稿は大和国を事例として中心的に取り上げ、次のような構成により、議論を展開する。

第一に、維新後の府県制度の展開について先行研究の成果を踏まえつつ明治一一（一八七八）年制定の地方三新法がいかなる意味で画期的であったかについて整理する。その上で、これまで必ずしも十分に位置づけられてこなかった府県の分割（以下、「分県」という歴史的事象が、三新法体制期における府県の諸矛盾を考える上で重要な検討課題であることを示す。第二に、のちに分県運動を展開す

ることになる大和国という単位が、これを管轄する堺県においていかなる意味を持っていたのかについて検討する。これと関わって、堺県における郡区編制のあり方に注目し、三新法の施行にあたって堺県がいかなる困難に直面していたのかについて分析する。第三に、堺県会における県会議員の議論のあり方を分析し、堺県が三新法の運用においても課題を抱えていたことを示す。以上の検討から、府県の「地方権力」化にあたって地域で展開していた諸矛盾について考察する。第四に、以上を踏まえて大和国分県運動の構造とその主張の論理について具体的に分析し、府県の「地方権力」化において分県運動がいかなる意味を持ったのかについて検討する。

本稿の検討は、府県制度の成立過程、ひいては府県がその一角を占める府県―郡―町村の重層的構造の意味、言い換えれば近代国民国家の成立過程の一端を示すことに繋がるだろう。

第一章 三新法体制の成立

第一節 画期としての三新法

(1) 三新法施行以前の府県

府県が最初に設置されたのは、戊辰戦争の過程であった。新政府軍が接収した旧奉行所・代官所を拠点として、幕府領や旗本領、寺社領が順次府県に置き換えられていき、廃藩置県直前の時点では三府四一県（直轄府県）が設置されていた。藩も併存しており、この廃藩置県以前までの時期は府藩県三治制と呼ばれる。種々の制度改革により藩庁組織内の公私分離が進行し、「府藩県三治一致」を求めて、直轄府県は周辺諸藩の模範たるべき存在として位置づけられていた⁸。

明治四（一八七一）年七月の廃藩置県により藩が県に置き換えられ、全国に三府三〇二県が成立した。廃藩置県以降の府県については大島美津子氏の研究に詳しい。廃藩置県の直後、明治四年一〇月二八日から一月二二日にかけて順次府県の統廃合が進められ、三府七二県へと整理されていった。廃藩置県直後の三府三〇二県の府県区画は大小の差が激しく境域が錯綜しており、多数の飛び地があった。この府県統廃合により三〇〇四〇万石を目安とし、基本的には旧国を単位とした一円的な府県区画が創出された⁹。

このようにして成立した府県の役割は、中央政府の出先機関として安定的な地方統治を実現することにあった。新政反对一揆などと

して知られるように、戸籍編製・地租改正・徴兵事務といった明治政府の重要課題は、地域との緊張関係のなかで行われたものであり、同時に西南戦争の収束までは士族反乱への警戒も必要であった。概要的に述べれば、地方官の職務には行政官としての役割だけでなく立法・司法・収税・警察などが含まれており、府県庁の行政機構において特に重視されていたのは治安・徴税行政であった¹⁰。このように、府県は国家的事業の遂行と治安維持を担う、中央政府直属の行政機関であった。この時期の府県は地方官と府県吏員からなる府県庁によって構成される中央政府の末端であり、本稿冒頭で示した意味においての「地方権力」ではない。

その後断続的に府県の統廃合が行われつつ、明治九（一八七六）年には二度目の大規模な府県統廃合が実施され、三府三五県となった。大島氏はこれらの合併の理由を、財政整理と「難治県」対策であると説明しているが、ここで注目したいのは後者の点である。大島氏によれば、「難治県」とは酒田・静岡・岡山・高知・名東・佐賀県など、県庁吏員の地元出身者率が高く旧藩結合が残存しており、中央政府の統制がきかない県である。例えば、府県ではなく極めて特殊な事例でもあるため注意を要するが、鹿児島県内の薩摩国においては「旧薩州ニテハ士族ヨリ土民ニ至ルマテ自国ヲ指テ県外ノ国或ハ日本国外ノ国ト云テ各自誇ルト云」¹¹という状況が存在していた。「難治県」は「地方権力」ではないという以上に中央政府の出先機関としても機能しておらず、別の新たな「中央権力」であるかのような様相を呈していた。このように、明治九年の府県統廃合は、府県を「中央権力」

の末端として整頓していく過程であった。

他方でこのとき既に、各府県で独自に府県会や大区会議などの地方民会が開催されていたことは、周知の事実である。府県によって実態は大きく異なるが、基本的には、当時の府県内の地方区画であった大区・小区の長である区長・戸長らによって構成されていた。彼らは、近世において村役人や総代庄屋・大庄屋といった地域中間機構を担った、地方名望家層である。法令によって設置が定められていたわけではない地方民会が多く、府県で開設されていたということは、地租改正などの諸事業を遂行するにあたって、地域中間機構を活用せざるを得なかったことを表している。「中央権力」の末端である一方で従来の地域中間機構を活用せざるを得ないという点からして、「中央権力」の末端としての府県という位置づけは必ずしも安定的なものではなかった。

（2）三新法体制の制度的特質

周知の通り、府県 성격が大きく転換するきっかけとなった制度改正が、明治一年七月二二日制定の地方三新法である。ここで初めて全国レベルでの体系的な地方制度が導入されることとなった。府県財政は地方税によって賄われることとなり（地方税規則）、地方税収入・支出額を議定する場として公選議員で構成される府県会が設置され（府県会規則）、大区・小区といった地方区画を廃止して郡区・町村を用いることとなった（郡区町村編制法）。

特に府県レベルについて言えば、府県単位で一括して徴収される

地方税という仕組みが設定され、地方税規則第三条で定められた諸費目に対して支出することとなった。これらの地方税支弁費目は、その府県一般の利害に関わる費用として位置づけられることとなる。また、この地方税の収入・支出額について議論・承認する場として府県会が設置され、公選の府県会議員が予算審議という形で府県運営に加わることとなった。平たく言えば、三新法によって府県に「自治」的な要素が付与されることとなった。

このような転換はいかなる論理によって導き出されたのか。これを象徴的に示しているのが、明治一年三月一日付の太政大臣岩倉具視宛内務卿大久保利通上申書案（以下、「三月上申書案」）である。この三月上申書案は、明治九年以来政府内部で進められていた地方制度改正案の一つで、最も体系的・論理的に地方制度改正の意味を書き表したものである。従来から多くの研究で用いられてきたものである。この三月上申書案では、全国を府県―郡市―町村と重層的に編成する上で、次のような概念が導入されている。

地方区画の性格を「行政ノ区画」と「住民社会独立ノ区画」という二つの概念に区分し、町村は「住民社会独立ノ区画」の性格を持つものの、府県・郡市は「行政ノ区画」と「住民社会独立ノ区画」の両性格を併せ持つものとして規定している。そして、「住民社会独立ノ区画」には地方会議を開設し、「地方公費」について議論させるとした。このように、それまで中央政府の出先機関「行政ノ区画」であった府県に「住民社会独立ノ区画」という性格を与え、これを根拠に府県会が開設されることとなった¹²⁾。以降、府県は地方官（府知事・県令）

及び府県吏員からなる府県庁と、公選議員からなる府県会という構成によって運用されていく。

なぜこのような制度改正を実施しなければならなかったのか。三新法の成立過程においては、そのもととなる意見書や原案が複数存在しており、関係諸機関による様々な意図が含まれているが、これらを総括すれば、特に府県については奥村氏や松沢氏による次の指摘が重要である¹³。

郡レベルの諸利害を調整するために、諸利害をあえて上位の府県レベルに一元化するという意味があった。具体的には、郡役所は官僚機構化された。形式的には、町村は制度外に位置づけられ、府県会で議論する地方税支出の費目のうちに郡役所関係費用・戸長役場関係費用が盛り込まれることとなった。一方、府県会議員の定数は郡ごとに定められており、建前上はその府県一般の利害を代表するものとして位置づけられる府県会議員には、実際には郡レベルの利害を代表しうる地方名望家が選出されることが想定されていた。奥村氏によれば、このような対応の背景には、郡レベルで展開する近世以来の地域中間機構による地域運営が行き詰まっていたという実態があった¹⁴。

このように三新法において、府県会は府県に一元化された郡以下のレベルの諸利害を調整するものとして設定され、その府県会議員の担い手として想定されたのが、近世以来の地域中間機構を担っていた地方名望家であった。言い換えれば、三新法は府県の「地方権力」化の端緒であり、地方名望家はその担い手として設定されたの

である。

なお、明治一三（一八八〇）年十一月制定の太政官布告第四八・四九号は、地方税の増加（府県土木費支出への国庫補助廃止、府県監獄費・府県監獄建築修繕費・府県庁建築修繕費の地方税支出費目への追加）と常置委員の設置を新たに規定したものであるが、府県財政の独立性を高めた点（四八号）、府県会議員から選出される常置委員を府県事業の執行に寄与させるという形で府県会の権限を拡大した点（四九号）で、右の方向性をより一層推し進めるものであったと考えている¹⁵。

第二節 内務省の地方制度改正構想

（1）三新法体制下における府県をめぐる諸問題

しかし、三新法の制定によってすぐさま府県の「地方権力」化が実現したわけではなかった。古くから先行研究が注目してきたように、府県会を中心に多くの問題が発生したのである。府県庁が提出した予算議案をめぐる官民対立をはじめ、郡レベルの利害を直接議論する仕組みの実現を求めた郡会開設運動、郡長俸給が地方税支出であることを梃子にした郡長公選運動、これをさらに発展させた地方官公選運動など、府県会議員による府県自治拡大運動が展開していた。特に明治一五（一八八二）年以降は自治拡大運動の背後に立憲改進黨系人士の動きが見られたこともあり、明治政府はこれらの運動に対する警戒を強めた。政府は地方官の権限を拡大するなどの各種法

規制により官民対立に対処し、自治拡大運動の要求内容の多くは実施されなかったことが既に知られている¹⁶。以上を踏まえ、ここで府県事務を主管する内務省がいかなる対応姿勢を示したのかについて、次の史料を検討したい。

検討するのは、明治一五年六月一七日付で大蔵卿松方正義が太政大臣三条実美・左大臣有栖川宮熾仁・右大臣岩倉具視に提出した「地方政務改良の時機に就て意見」¹⁷である。この意見書は、「地方」と「中央政府」は人体の「頭脳」と「肢体」の如くワンセットであるという観点から、憲法調査で渡欧中の参議伊藤博文が帰国するまでは地方制度に関する改革は延期すべきであるとして、「六項ノ改革説」を掣肘しようとするものである。「地方」と「中央政府」の関係性に関する考え方も目を引くが、ここでは、松方が挙げている「六項ノ改革説」に注目したい。

〔前略〕地方政務改革の問題一に止まらずと雖も其甚しき者を挙げれば六つあり、一に曰く、置県の区域曠濶に過る者之を割きて分県と為すべしと、二に曰く、監獄費は宜く国庫の支弁に帰せざるべからずと、三に曰く、郡長の官撰に出る間は其俸給を国庫より支弁すべしと、四に曰く、郡会開かざるべからずと、五に曰く、土木費は之を流域若くは利害所関の地に課せざるべからずと、六に曰く、郡長は宜く之を公撰に取るべしと

以上六項の改革説に就て請ふ正義の意見を左に陳べし〔後略〕
情報を補って書き直せば、①広大な府県の分割、②地方税支弁の監獄費の国庫支弁化、③地方税支弁の郡長俸給の国庫支弁化、④郡

会の開設、⑤土木費支出の受益―負担関係の一致、⑥郡長の公選、が「六項ノ改革説」である。先行研究では、この「六項ノ改革説」は当時各地の府県会からの要求として出されていたものであり、かつ内務省が実施を検討していたものであったと理解されてきたが、内務省が実施を検討していたことを直接示す史料自体は紹介されてこなかった¹⁸。

（2）内務省による一挙的対応の検討と府県区画改定

ここで次に取り上げたいのが、明治一五年五月付（日付不明）で内務卿山田顕義が太政大臣三条実美に提出した「府県分合及府県会議ノ儀伺」¹⁹である。この史料は、分県運動（後述）に関する研究では必ずと言ってよいほど取り上げられてきたものであるが、右に見てきた文脈の中の当時の内務省の姿勢を示す史料としては注目されてこなかった。

府県分合及府県会議ノ儀伺

明治十一年中郡区町村ヲ編制シ府県会議ヲ施行セラレ候、以来地方ノ施政日々々々ニ進歩致シ候ニ付テハ其便益極テ多キハ申迄モ無之候へ共、発令以来歲月猶浅ク未タ完全ノ場ニ立至不申候故ニ、其不利益ノ廉モ亦随テ相顕ハレ申候、

此ニ於テ府県ノ区画ヲ改メラレンコトヲ望ム者アリ、郡区役所ノ組合ヲ改メラレンコトヲ望ム者アリ、地方施設ノ緩急ニ就テ紛紜ヲ生スル者アリ、地方公費ノ伸縮ニ就テ苦情ヲ醸ス者アリ、其地方施政ノ進歩ヲ掣肘スル決シテ鮮少ニ無之候、然リ而シテ

其最甚シキ者ハ府県ノ区画ト地方税ノ賦課ニ有之候、蓋府県ノ分画ト地方税ノ賦課トニ是ノ如キ紛紜苦情ヲ生シタルユエシノ者ハ、一ハ現今府県ノ組織或ハ中間ニ大山脈アリテ往来ノ不便ヲ醸シ、或ハ風習同シカラサルヲ以テ諸事協議ニ至リ難ク、甚シキハ従前管轄殊異ナリシカ為メ又ハ利害同シカラサルカ為メニ議論協同セサル者アルニ由リ、一ハ現今地方公費ノ組織全府県ニ負担スヘキ者ト一村ニ負担スヘキ者トノ区別ハ有之候ヘ共、全府県ト一郡区トノ負担ニ至テハ毫モ区別無之、或ハ流域同シカラサルノ治水費ヲ出シ或ハ利害関セサルノ修路費ヲ出スカ如キ、所謂紛紜苦情ハ多ク是等ノ為メニ醸成致シ候間、地方施政ノ完全ヲ望候ヘハ、此紛紜ヲ排ヒ此苦情ヲ除カサルヲ得スト存候、

由テ苦情排除ノ方案ヲ求ムルニ、従前ノ一国コトニ一府県ヲ置ケハ適宜ナルカ如クニ候ヘ共、或ハ戸口田畑狭小ニシテ一府県ヲ置クニ堪ヘサル者有之、我〔或〕ハ区域広大ニシテ二府県ヲ置カサルヲ得サル者モ亦有之、實際施行難致候間、現今ノ区域中至大又ハ至不便ナル者ニ限り、部落ノ断続、交際ノ疎密、風俗ノ類否、利害ノ同異ヲ参酌シ、或ハ分チテ一県ヲ置キ、或ハ割テ他ノ府県ニ属スルノ外無之ト存候、由テ現今府県中ニ於テ至大至不便ナル者ヲ致調査候処、別紙第一号ノ通分合致シ候ハ、前掲ノ紛紜ヲ排シ得可申ト存候

乍去右地域ノ改正タル大部分ノ便利ハ十分相開可申候ヘ共、小部分ノ便利ニ至テハ猶或ハ十分ニ有之間布候間、更ニ府県會議

ノ制ヲ改正シ、府県會郡區會村町會土木會等ヲ開候ヘハ、小部分ニ至迄総テ一層ノ便利ヲ得可申ト存候

然ルニ府県會議ノ制度改正ノ儀ハ、當時考案中ニ係ルヲ以テ、追テ可及上申儀モ可有之候ヘ共、先以府県ノ分画ヨリ御着手有之度存候、由テ右費用ヲ致計算候処、別紙第二号ノ通ニ有之候。

即今国費多端ノ際ニハ候ヘ共、府県人民ノ便否ハ傍觀難及候間、別紙第三号御達案、及第四号図面相添此旨相伺申候、至急御裁可有之度候也〔後略〕

まず注目したいのは末尾の部分である。後述するようにこの何は全国的な府県区画の改定を提起するものであるが、これと併せて「府県會議ノ制ヲ改正」し、「府県會」・「郡區會」・「村町會」・「土木會」の開設を検討していると書かれている。先の「六項ノ改革說」との対応関係を示せば次のようになる。

府県区画改定は「六項ノ改革說」の①に、地方税土木費支出の負担範囲を狭めるという点では、⑤にも対応している。「土木會」の開設も⑤に対応しており、「郡區會」の開設は④に対応している。②・③・⑥については直接言及されていないが、現状の問題点を列挙した引用史料の前半部分に「地方公費ノ伸縮ニ就テ苦情ヲ醸ス者アリ」とあることからすれば、明治一三年太政官布告第四八号によって地方税支弁化された監獄費の国庫支弁への復旧を求めた②や、郡長俸給の国庫支弁化を求めた③にも対応していると見ることが出来る。

また、郡長公選運動の根拠は郡長俸給が地方税支弁であることにあ

ノ改革説」のうち①・④・⑤には直接対応しており、②・③・⑥にも間接的な対応関係にある。

したがって、この内務省伺は、府県自治拡大運動への全般的な対応、すなわち三新法をめぐって発生した諸問題への体系的な対処方法を表したものであると位置づけることが出来る。

次に注目すべきは、この内務省伺が、その第一の対応策として府県区画改定の実施を提起していることである。府県区画の改正・郡区役所区域の改正を求める動きや、「地方施設ノ緩急」・地方税の増減に「苦情」を申し立てるものが地方より噴出しており、そのうち最も甚だしいものは府県区画・地方税に関するものである、と現状を整理している。その背景には、地理上の問題による「往来ノ不便」・「風習同シカラサル」ことによる「諸事協議」の困難・それまでの「管轄」や「利害」が異なることによる「議論協同」の困難、があり、三新法では郡レベルの利害に関する費用も府県レベルで負担せざるを得ないため、同一府県内で利害の異なる地域の治水費や道路修繕費を支出するという状況があった。そして、「地方施政ノ完全」、すなわち三新法体制の安定化を図るならば、「現今ノ区域中至大又ハ至不便ナル」府県の分割や管轄替が有効である、としている。先に見た「府県会議ノ制ヲ改正」することとの関係で言えば、府県区画改定により「大部分ノ便利」は実現するが、「小部分ノ便利」については「府県会議ノ制ヲ改正」する必要があるとしており、府県区画改定を最も重要な施策として位置づけている。

内務省がこのとき作成した府県区画改定案が、【表1】にまとめた

【表1】内務省府県区画改定案			
改定対象地域			改定案
対象県	対象国	対象郡	
福島県	岩代国	安積郡の一部・北会津郡・南会津郡・大沼郡・河沼郡・耶麻郡	会津県を設置
	越後国	東蒲原郡	
新潟県	越後国	東頸城郡・中頸城郡・西頸城郡	長野県へ編入
長野県	信濃国	北安曇郡・南安曇郡・東筑摩郡・西筑摩郡・諏訪郡・上伊那郡・下伊那郡	松本県を設置
石川県	越中国		富山県を設置
福井県	越前国	敦賀郡	滋賀県へ編入
	若狭国		
茨城県	下総国	結城郡・岡田郡・豊田郡・猿島郡・西葛飾郡	栃木県へ編入
		北相馬郡	千葉県へ編入
静岡県	遠江国		浜松県を設置
愛知県	三河国		豊橋県を設置
大阪府	大和国		奈良県を設置
兵庫県	播磨国	美囊郡・加東郡・加西郡・多可郡・加古郡・印南郡・神東郡・神西郡・飾東郡・飾西郡・揖東郡・揖西郡・赤穂郡・佐用郡・宍粟郡	姫路県を設置
鳥取県	伯耆国	汗入郡・会見郡・日野郡	島根県へ編入
島根県	石見国	美濃郡・鹿足郡	山口県へ編入
岡山県	備中国		玉島県を設置
広島県	備後国	深津郡・安那郡・神石郡・芦田郡・品治郡・沼隈郡	
愛媛県	讃岐国		高松県を設置
福岡県	豊前国		小倉県を設置
大分県			
福岡県	筑後国		三浦県を設置
長崎県	肥前国	基肄郡・養父郡・三根郡・神崎郡・佐賀郡・小城郡・東松浦郡・西松浦郡・杵島郡・藤津郡	佐賀県を設置
鹿児島県	日向国	諸県郡内の志布志郷・大崎郷・松山郷は除く	宮崎県を設置

※「府県分合及府県会議ノ件・富山他二県設置ノ件」（『公文録』明治一六年・第三〇巻・内務省第一）より作成。

一三県の新設と五件の管轄替である。選定基準は、「戸口田畑狭小ニシテ一府県ヲ置クニ堪ヘサル」もの（例えば若狭国）と「区域広大ニシテ二府県ヲ置カサルヲ得サル」もの（例えば信濃国）には例外的に対処しつつ、基本的には「従前ノ一国コトニ府県を置」くという方向性である²⁰。行論との関わりで押さえておきたいのは、この府県区画改定案が基本的には旧国を単位として一県を置くという方向性を示していることと、全く新たに区画を設定したのではなく明治九年の府県統廃合以前の区画を部分的に復旧する形になっていることで

ある²¹。

その後の経過をまとめておけば次のようになる。この府県区画改定案は、明治一五年六月九日付で作成された太政官第二局案において、富山・佐賀・宮崎・松本県の四県分県案に縮小された。しかし先に見た松方正義の意見書の「六項ノ改革説」延期論を採用したのか、この太政官第二局案が参事院の審査に付されるのは五か月後の一月二四日であった。松本県分県を削除した富山・佐賀・宮崎県の三分県という参事院審議の結果が上申されるのが、さらに五か月後の明治一六（一八八三）年四月二五日であった。五月九日付をもって三県の分県が布告された。この布告は元老院への回付前に出され、布告後検視議案となっている。なお、三新法制定後に実施された分県は、このほかに明治一三年に徳島県の高知県からの分県、明治一四（一八八一）年に福井県の石川・滋賀県からの分県、鳥取県の島根県からの分県、明治二〇（一八八七）年に奈良県の大阪府からの分県、明治二一年に香川県の愛媛県からの分県である。

さて、これまでの研究は、官民対立や府県自治拡大運動に対して、府県庁の権限拡大や府県会の権限縮小といった法改正を実施する、変則的な形で府県会の要求を一定程度実現する、という方向性があったことを明らかにしてきたが、内務省から府県区画改定が提起されたことにはほとんど注目してこなかった。しかし以上見てきたように、府県自治拡大運動の全国的展開という状況において、明治政府、少なくとも内務省は府県区画を改定することによって一挙的に対処しようとした。言い換えれば、府県の「地方権力」化を進展させ

るために、府県区画の変更が実施されたのである。

第二章 維新後における大和国の空間的意味

第一節 府県分合に関する先行研究の整理と課題の設定

かつて大島氏が指摘したように、内務省の府県区画改定案の背景には、府県の分割を求める分県運動の全国各地での展開という状況があった。以下では、大和国を分析対象として検討を進めていく。その理由として第一に、大和国は府県区画の変更が数度にわたって実施された地域であることが挙げられる。慶応四（一八六八）年一月二日の大和鎮台の設置を前身とし、同年五月一九日に直轄県として設置された奈良県は、廃藩置県後の明治四年一月二二日の府県統合により大和国一円を管轄区域とし、明治九年四月には堺県（河内・和泉国）へ合併された。明治一四年二月にはこの堺県が大阪府（摂津国四区七郡）へ合併され、明治二〇年一月四日に奈良県が再設置された。第二に、大和国の大阪府からの分離独立を求める運動（以下「大和国分県運動」）が展開しており、運動関係史料が多く残されている²²。分県運動は全国各地で展開したものであるが、現状では、その詳細を分析し得るものは管見の限り大和国分県運動以外に無い。第三に、大和国は近世において幕府領・藩領・飛地領・旗本領・寺社領など併せて百数十の領主からなる非領国地域であった。近世領主支配が一円的に旧国規模で展開しているような地域に比してその空間的意味の自明性が薄いため、そのぶん大和国という範囲で分県が求められたことの意味をよりラディカルに検討することが

出来ると考えている。

まず、関係する先行諸研究について整理しておきたい。分県運動について最初にまとまった分析を行ったのは大島氏である。大島氏は、三新法体制下における地方税投下の不均衡という状況が、分県運動の全国的展開を招いたと指摘した。地方税支弁費目のうち特に土木費は、個々の道路・河川に使用されるものであるため局所的な支出とならざるを得ず、地方税は府県単位で一括して徴収・支出される規定となっていたことから、地方税投下の不均衡という状況を生み出すこととなった。このような地方税による土木費負担のあり方は、近世以来の土木費負担のあり方とも異なるものであった。この大島氏の指摘は三新法の制度面からの評価としては正しいと考える。しかし個別の地域の事例に深く立ち入って分析しておらず、分県運動それ自体の検討もなされていない。

その中で、個別の地域の事例に注目して分析を深めたのが濱田恭幸氏である。濱田氏は石川県からの富山県の分県を事例に、府県財政の成立過程について検討を行った。石川県は明治九年の府県統合によって最大の県となっていた。濱田氏は富山県分県前後の県会の動向を詳細に検討し、分県後の制度面での整備も含め、分県によって県会での土木費に関する議論が安定化していったことを明らかにし、分県により府県区画が「適切」な範囲に収まっていく必要があると述べた。意外にもこれまで分県前後の県会の変化に注目した研究は少なく、制度整備の点も含めて重要な指摘であると考えている。ただし、富山県という区画がいかなる論理において「適切」であ

るのかについては示されていない。

富山県や本稿で取り上げる奈良県などは旧国を単位として分県されて現在まで存続しているため、ともすればその範囲で一県が存在していることが自明であるかのように思われる。しかし、既に見てきたように明治四年から明治九年にかけては府県統廃合が、明治一三年から明治二一年にかけては分県が実施されており、当該期において府県区画というものは必ずしも固定的なものではなかった。特に本稿で取り上げる大和国について言えば、大和国一円を管轄区域とする奈良県は明治四年一月に成立するが、明治九年四月には堺県へ合併されるため事実上五年間しか存在しておらず、この堺県が大阪府へ合併されるのは明治一四年二月であり、大和国が堺県の一部を構成していた期間も五年間であった。

かかる点を踏まえ、なぜ大和国という範囲で分県が求められなければならないのか（言い換えれば、例えば、なぜ大阪府へ合併されるまで存在した、大和・河内・和泉国を範囲とする堺県の分県が求められたのではなかったのか）、ということも意識しつつ²³、三新法の施行・運用にあたって地域で展開した諸矛盾について、大和国を事例に検討していく。

大和国分県運動の展開過程について概要的に整理しておく。管見の限り、運動の最初の動きは明治一四年一二月二五日の大和全国集会の開催であった。この集会には大和国から選出された大阪府会議員をはじめ、大和国内各郡の有志者が集まり、運動の構成や請願の手続きなどについて決議された。以降、大和国分県運動は基本的に、

大和全国集会↓郡レベルでの集会↓各町村での連署の収集+請願・建白書の起草↓上京委員による関係省庁への提出+政府要人への陳情、というサイクルで展開していく。明治一五年一月二八日に一度目の請願書を提出、明治一六年には八月一五日に二度目の請願書を提出し、続けて同年一〇月一六日には建白書を提出、明治一七（一八八四）年五月一三日に二度目の建白書を提出した。なお、明治一九（一八八六）年においても建白書提出を目指す動きが見られたことは確認できるが、建白書の写しが残されておらず提出時期も不明である。明治二〇年一月七日の集会開催を最後に大和国分県運動に関する史料が見られなくなることから、明治二〇年初頭に運動は終息していったと考えている。

第二節 大和国の利害共有団体としての側面

（1）明治一五年の分県請願の主張

それではまず運動の主張から確認していきたい。明治一五年一月二八日付で内務省に提出された請願書は、「分置県請願書」と題された本文と、「分置県理由書」・「大和国一覽表」の二つの添付書類で構成されている²⁴。「分置県理由書」は「分置県請願書」の内容を詳述したもので、「第一条 地形人情治庁ノ沿革」と「第二条 阪府ニ隸スルノ弊害」に分けられている。

「第一条 地形人情治庁ノ沿革」では大和国の地域的特質として地理・歴史・交通面など様々な要素が挙げられているのだが、ここで

は、明治四年一月に大和国一円を管轄区域とする奈良県が成立したことを画期に置いて注目したい。近世の大和国が非領国地域であったことを念頭において、「政令同シカラス」、「経済ヲ異ニシ利害ヲ同フセサル」という状況のため「此弊習漸ク年ヲ積ミ全州ノ風俗トナレリ」と、大和国内が割拠的状况にあったと述べている。そのうえで、大和国一円を管轄区域とする奈良県の成立により、「全国一途ノ政令ヲ仰ギ、経済モ亦随ツテ同キニ帰ス」と、その割拠的状况が解消されたとしている。

「第二条 阪府ニ隸スルノ弊害」では、大阪府下の摂津・河内・和泉国と大和国の間に共通の利害は無いということが述べられている。そしてこのことから、大阪府会では摂津・河内・和泉国の利害に関わる費用ばかりが可決され、大和国から徴収される地方税約一六万四五〇〇円のうち、約一万二〇〇〇円が摂津・河内・和泉国の利害に関する費用に支出されている、との主張が展開される。このように、大和国という範囲の独立性が、摂津・河内・和泉国との利害の相違、という構図によって描き出されている。この請願書から分かることは、大和国一円を管轄区域とする奈良県の成立を画期としていることと、摂津・河内・和泉国とは利害が異なることである。

次に、請願書に書かれている以外の要素について検討してみたい。上京委員は請願書を内務省（明治一六年では太政官）へ持参して提出するのであるが、東京での活動内容を「日誌」としてまとめ、大和国の通信委員へ伝えていた。そのなかに、内務省関係者や政府要人を直接訪問して陳情活動を行った際のやり取りが、詳細に書き留め

られている。明治一五年一月一日の日誌には、内務大輔土方久元に陳情した際のやり取りについて、応答形式で詳細に書かれている。そこに書かれている上京委員の発言内容を見ると、警察分署や郡役所が少ないことなど、請願書でもあまり触れられていない事項についても言及されている。そのなかでここで注目したいのは、「地券改正ノ上申ハ元奈良県ト堺ノ間僅々二三日ノ差アルノミト、然ルニ河摂和泉ヘ已ニ新券下付済、単リ大和国ハ目下半ニハ至ラス此ノ不幸奈何ニヲヤ」²⁵と、大和国と摂津・河内・和泉国の間で地券発行の段取りに違いがあったと述べられていることである。結論的に言えば、地券発行に際してかかる相違が発生した詳細な理由についてはよく分からないが、地租改正の実施過程そのものをめぐって見られた相違は少なくなかった。

（２）大和国における地租改正事業の展開と奈良県・堺県

以下では少し遠回りにはなるが、大和国における地租改正について検討していきたい。大和国における地租改正については、自治体史も含め詳細は明らかになっていない。そこで以下では、全国の地租改正の概要についてまとめられた『府県地租改正紀要』²⁶を中心に用いて議論を進める。

まず、大和・河内・和泉国の地租改正の結果を比較してみよう。後に同一管轄内となる大阪府（摂津国七郡）、及び参考として兵庫県管轄区域の摂津国五郡・播磨・淡路・但馬・丹波国も含めて、地目ごとの平均地価をまとめたものが【表２】である。田畑宅地それぞれにお

【表2】大和国および周辺地域の田畑宅地平均地価（単位：円）					
	旧租比較	米価	田	宅地	市街宅地
摂津7郡	54451	5.27	85.5114	86.0797	463.8091
河内・和泉	▼6340	5.00	82.5871	75.4262	154.5716
大和	▼292800	4.71	63.2090	48.7773	86.2740
摂津5郡	▼4740.32	4.52~5.33	72.2725	72.9724	474.7145
播磨	▼33万（10万）	4.59~5.10	67.6845	59.9825	143.4145
淡路	▼86805	4.80	63.2501	31.5078	43.5126
但馬	79129	4.39	49.8216	40.1249	68.2599
丹波					
※『府県地租改正紀要』上（大蔵省、1882年）より作成。					
※播磨国「旧租比較」欄括弧内は米価基準を修正したもの。					

いて、大和国の平均地価は河内・和泉国より三〇四割ほど低い。地価算定基準の一つである米価の違いを差し引いたとしても、その差は決して小さくない。加えて、旧租よりの減少額が、河内・和泉国が約六千円とされているのに対し、大和国は約三〇万円と桁違いの差が生じている。他地域も含めて評価するならば、河内・和泉国は、市街宅地以外は兵庫県内摂津五郡よりも平均地価が高く、大阪府並みの高水準である²⁷。大和国は、丹波・但馬国よりは高く、播磨国と同程度であり、特段に平均地価が低いというわけではない。

い。ここで強調しておきたいことは、重要なことは、大和国の平均地価が客観的に高いか低いということや、大和国内においても土地ごとに地価の高低という差異が当然あるということではない。摂津国はもとより、河内・和泉国と大和国との間においても、平均地価の数値によって、相違が目に見える形で表されているということである。

大前提として、この相違は『府県地租改正紀要』において河内・和

泉国と大和国が別に立項されていることから生じるものである。『府県地租改正紀要』によると大和国における田畑宅地の地租改正は明治一二（一八七九）年十一月に完了しており、それ以前の明治九年四月に奈良県は既に堺県へ合併されていた。それでもなおそれぞれ別に立項されているのは、奈良県が堺県に合併されたのが、奈良県における地価算定作業の大部分が終了した段階でのことであったためである。

一般に、田畑宅地の地租改正事業の大まかな段取りは、土地測量・土地所有者の確定↓地位等級の確定（単位面積当たりの収穫量の基準）↓地価の算定、というものである。また地位等級の確定にあたっては、小さい単位から民議を積み上げていく方式が採用されており、例えば播磨国の場合は町村↓小区レベル↓大区レベル↓全体、という形で審議されていた²⁸。大和国においても、大和国全体の地位等級を確定するための会議が大和国第一大区会議所において開催されたことから、同様に民議積み上げ方式によって行われていたものと考えられる。この会議が開催されたのは明治九年五月から六月にかけてのことで、奈良県の堺県合併の直後である。

大和国における土地測量や地位等級確定作業が、奈良県という単位で実施されたことは重要な意味を持つ。奈良県においては明治七（一八七四）年以降、地方民会が開催されていた²⁹。議事録が残されていないため、開催形態や頻度、内容についての詳細はよく分かっていないが、他地域と同様に地租改正事業においても大区会議所や小区事務所が活用されていたことが窺われる。例えば「永田家文

書」には、永田藤平が大区の副区長として県と小区・町村の間で地租改正その他諸事業の情報伝達を行っていたことが分かる帳簿が残されている³⁰。他地域同様大和国においても、副区長・戸長・副戸長など小区や町村の長として地域を取りまとめたのは、旧村役人層からなる地方名望家層であつた³¹。

このような地域での作業の積み重ねの上に開催された大和国の地位等級会議を通じて、「大和国田地等級表」・「大和国畑地等級表」・「大和国宅地等級表」³²が作成され、田地全六六等、畑地全五九等、宅地全四六等の等級が確定されていった。例えば堺県下河内国において作成された「堺県下河内国田畑收穫等級表」は田・畑ともに一五等であり、等級数もまたひとつの地域的差異を表している³³。なお、この等級表が「河内国」を単位として作成されていることから分かるように、河内・和泉国では地位等級会議が別々に開催されたようである。ただ、【表2】に示したように、『府県地租改正紀要』では河内・和泉国の平均地価は合算されており、大和国は別に立項されていることを再度強調しておきたい。

このように、奈良県による地租改正事業を通じて、大和国という範囲で情報伝達を図り、議事を行い、事業を遂行するという仕組みが形成されていた。この過程は大和国という単位に地価Ⅱ地租の基準を同じくするという意味を与え、それは同時に、河内・和泉国の間に差異があることを目に見える形で表すものであつたのではないだろうか。大和国分県運動の明治一五年請願書にある、大和国一円を管轄区域とする奈良県の成立により「全国一途ノ政令ヲ仰ギ、経

済モ亦随ツテ同キニ歸ス」という表現は、このような状況に照応している。さらに言えば、前章で指摘したように、全国的に展開した分県運動の多くが明治九年の府県統廃合の直前に存在した区画での分県を求めたことの意味もまた、地租改正事業の主要過程を遂行した単位であるというところにあるのではないだろうか、と考えられるのである。

(3) 奈良県の堺県への合併に対する堺県令税所篤の姿勢

大和国を堺県に編入することの困難性は、その合併当初において既に懸念されていた。明治九年四月二七日付で堺県令税所篤が内務卿大久保利通へ宛てて書き送った書簡には、次のようにある³⁴。奈良県を堺県へ合併する太政官布告が出されたのは明治九年四月一日であり、その直後に出された書簡ということになる。

〔前略〕

一、却説奈良県被廢当県へ合併扱驚愕千万且迷惑、此頃は博覧共相始初夏より昼寝も寛々と可致楽罷在候処、大地震にゆり起され混雑千万ニ御坐候、奈良之合併ハ扱置堺ハ兼而掠奪せらる之念も有之不図事ニ立到候、就而は早速上京旁相伺度儀も御坐候得共、近頃吉田之上京さへもやゝ渡辺が上京之如キ評判も受タルト之話を聞、一先書面を以相伺候、第一事件は移庁之事也、当分ハ奈良へハ支庁不置は人氣も動揺勿論之事候得共支庁ト云もの篤甚不好、ヤ、もすれハ権外ノ事を扱自然懸隔ヲ生スルハ十二八九皆然リ

上申書ハ明日明後、ノ間郵便より出ス

移庁ト云も大粧之事ニ相聞申候得共

県下之学校之如キモノヲ立

此入費凡七千兩位懲役場圍四五千円位之大積

此費ハ兼而爪ニ火ヲ灯し贅官ヲ節シテ官員定額ヲ余したル金凡一万二千円位アリ、例之官舎建設ノ制ニ不拘三分二ノ民費も不課積也、是ヲ以建設仕度

誉田ハ河泉ノ中央山手ニして和州小都会モ奈良ニ行ヨリハ皆近し、大便宜之要地也

庁地ハ粗御案内も御坐候、誉田社内ノ地惣而荒蕪地ニして元寺院跡適開懇シタル名ノミ之畑也、周圍ハ鍊堀三方ヲ廻リ北ノ一方

応神陵アリ体裁ヲ得タル処ニテ庁屋サへ建候へハ何之子細も無之候

一、堺ハ泉州ノ片隅奈良ハ和州之北隅いつれニしても不便ヲ極メ候、又此両所ハ昔より一小都会ヲ成タル処ニテ、人心因循悪賢しく慣習之弊容易ニ難除候間、断然ト県庁ヲ移し両所へハ警部ヲ嚴重ニして外ニ事務を不扱様いたし候へハ、大ニ開化之実跡も可著と見込申候、右辺之事情逐一言上を逐度候得共、いづれ来月末地租改正之事務取纏テ上京不致候而ハ不叶儀ト存候付、何卒此事ハ至急御決断御許可被成下度奉懇願候

一、右御許可相成候へハ、堺県ヲ河内国古市郡誉田村ニ移し誉田県ト改称候事、至急御布告被下候へハ、大和一国之人心も大ニ便ヲ得、堺・奈良外一般ニ対しても偏ナク大体之折合も可宜相考申候

〔後略〕

奈良県の堺県への合併に不満を示し、県庁の移転と県名の変更を願ひ出ている。税所が「驚愕千万且迷惑」とまで表現しているように、奈良県の堺県への合併は事前に知らされていないものであった。税所は大久保と同世代の旧薩摩藩士で、幕末の討幕運動以来一定の役割を果たした人物であり、当然大久保とも個人的な親交があったと考えてよいだろう。税所が県令としての正式な上申書とは別に、書簡によつて大久保に対して要望を伝えていることも、このことを示している。明治九年の府県統廃合は地方官にすら事前に知らされておらず、内務省主導で一挙的に実施されたものであった。

ここで注目したいのは、税所が県庁の移転を求めていることである。「ヤ、もすれハ権外ノ事を扱自然懸隔ヲ生スル」とあるように、本庁と支庁との間の施政上の齟齬を懸念して、税所は支庁の設置に否定的であった。県庁を和泉国大鳥郡の堺から、「河泉ノ中央山手ニして和州小都会モ奈良ニ行ヨリハ皆近し大便宜之要地」である河内国古市郡誉田へ移転すれば、「大和一国之人心も大ニ便ヲ得堺、奈良外一般ニ対しても偏ナク大体之折合も可宜」と、大和国においても不満が出ないであろうと述べる。五月六日の大久保宛税所書簡においても、繰り返し誉田への県庁移転を要請しており、「是迄政庁といへバ一部落ならてハ不相済様之習慣ニ候へ共、是ハ官吏之便利ヲいふのミニテ人民一般之便ニハ無之カト存申候」³⁵と、県庁を市街地に設置するのは「官吏之便利」にしかならず、「人民一般之便利」のために誉田へ県庁を移転すべきであると述べている。このように

税所は、合併により大和国から不満が噴出することを想定し、県庁の移転を願ひ出ていた。県庁移転は最終的に不許可となり、奈良に堺県庁の出張所が設置されることとなった³⁶。

この合併による大和国での大きな変化として、大区・小区の編成替がある。堺県への合併後、しばらくは奈良県における大区・小区をそのまま用いていたが、明治九年一〇月から県庁において大区・小区の編成替が検討され、二月二五日に大和国の、二六日に河内・和泉国の新区画が発表された。

それまで大和国では一〇の大区と一二五の小区が設定されていたが、この新区画により五大区二四小区に統合されることとなった。河内・和泉国内の大区・小区数はほとんど変わっておらず、奈良県以来の大和国の大区・小区が堺県の大区・小区の規模に併せて再設定された形となった。一般に小区は近世以来の村連合に近い形で数か村で形成される府県が多いが、堺県の小区は平均して約五〇か村というものであった。

また、大区・小区に関わるものとして、地方民会としての堺県会の議員選出についても触れておきたい。堺県においては三新法制定以前の時点で、地方民会としての堺県会が開設されていた。明治九年七月一二日付で布達された「県会議事仮規則」³⁷第六条によると、議員は正副区戸長による選挙によって正副区長の中から選出されることとされている。第四条では、その定数は大和国二五名・河内国一三名・和泉国一二名とされており、大和国と河内・和泉国で同数となるように設定されていた。この点にも、大和国と河内・和泉国を区別

して対等なものとして取り扱おうという県庁の姿勢を読み取ることが出来る。

第三節 堺県における三新法施行の特殊性

(1) 堺県における三新法施行の遅延

次に注目したいのは、堺県における三新法の施行のあり方である。というのも、堺県では三新法の施行に際して大きな混乱が見られた。必ずしも奈良県を合併したことのみによるものではないが、三新法をめぐる諸矛盾のひとつとして検討していきたい。

堺県で見られた混乱とは、三新法の施行が他府県よりも約一年遅れたことである。これまでこのことは全くといってよいほど注目されてこなかった。しかし、第一章で見たように三新法は地方制度改正上の重要な画期である。三新法とセットで布達された明治一一年七月二二日付太政官無号達「郡区町村編成府県会地方税両規則施行順序」には、第七項で地方税規則の施行は「十二年度を越ユル得ス」と規定されており、三新法は明治一二年中に施行されることが義務づけられてさえたものである。北海道や沖縄県を除いて明治一二年中に府県会が開会されなかったのは、堺県と鹿児島県のみである。

鹿児島県会の開設の遅れの背景には、西南戦争の戦後処理の影響があったことは容易に想像される。実際、鹿児島県においては郡区町村編制法の施行Ⅱ郡区編制自体は明治一二年二月に終了していた

38。右に見た「郡区町村編成府県会地方税両規則施行順序」第五項には「地方ノ事情ニ因リ府県会開設ノ緩急モ可有之ニ就キ、開否共地方官ノ意見ヲ以テ内務卿ニ具申スヘシ」と、府県会の開設自体は府県の実情に応じて判断することが認められており、他にも高知県や新潟県など、郡区編制と府県会開設の時期に大きなずれがある事例が確認される。

堺県はこれとは事情を異にするものであった。多くの府県で府県会が開設されつつあった明治一二年五月八日、大蔵省から堺県に対し「其県郡区改正ハ、イツ頃ナルヤ」と問い合わせがあり、同月二九日に堺県は「郡区改正調へ中ニ付、追テ御届ケ致ス可シ」³⁹と回答しており、同年六月三〇日にも内務大書記官品川弥二郎が「郡区改正県会地方税施行ノ義、各府県共追々施行相成、其内未タ施行不致県モ予メ期限申立有之候処、御県ノ義ハ未タ何等御申出無之、地方税施行ノ義ハ一三年度ヲ越ユルヲ得スト御達モ有之候間、其他郡区改正、県令〔会〕等モ夫々御施行ノ期限御見込モ有之義ト存候」⁴⁰と催促している。結局のところ、堺県が郡区編制を管内に布達したのは、明治一三年四月一五日のことであった⁴¹。三新法の制度上、府県会の開設は郡区編制の実施がその前提となる。堺県会が開会したのが同年六月であることから、堺県における三新法施行の遅れは、郡区編制の遅れによるものであったということになる。

(2) 堺県下の郡の特質と三新法の矛盾

それでは、なぜ堺県の郡区編制が遅れたのか。その決定的な理由

を示す史料を現時点で見ることが出来ていないが、施行前後の状況の比較からその要因を探っていきたい。外在的要因と考えられるものは複数あるが、ここでは堺県における郡区編制そのものの困難性に注目する⁴²。

三新法において、郡は府県会議員の選出母体としての意味を持っていた。そうであるからこそ、郡区編成が完了しなければ府県会を開催できず、地方税も運用することが出来ない。府県会議員の選出方法を定めた府県会規則第一〇条に「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」とあり、府県会議員の定数は郡ごとに定めることとされている。ここで注意したいのは、選出の単位はあくまで郡と明記されており、郡をまたぐ選挙区画の設定は考慮されていないことである。

この郡という単位は、三新法によって復活したものである。郡区町村編制法によってそれまで使用していた大区・小区が廃止され、旧来の郡区・町村が用いられることとなった。同法第三条を見ると、郡の規模が大きい場合に郡を分割することが認められている。一方、郡の合併についての規定は無い。同法第五条に「毎郡ニ郡長各一員ヲ置キ毎区ニ区長各一員ヲ置ク、郡ノ狭小ナルモノハ数郡ニ一員ヲ置クコトヲ得」とあるように、規模に応じて数郡を併せて一つの郡役所を置く連合郡役所制は認められていた。

奥村弘氏が指摘したように、三新法体制は郡以下の諸利害を府県レベルに一元化して府県会においてその利害を調整しようとするものであり、府県会議員は郡レベルの利害を代表し得る地方名望家が

想定されていた⁴³。議員定数が郡を単位に設定されているのはこのような意味においてであった。

しかし、堺県下の郡の区画は特殊なものであった。例えば、一般的には郡の区画をそのまま大区の区画として用いる府県が多いが、堺県の大区は数郡をまたぐ規模で設定されていた。しかもその境界線は郡の境界線とも一致しないものであり、これは堺県へ合併される以前の奈良県においても同様であった。

堺県（奈良県）における特殊な大区区画設定の背景には、郡区画が細分化されているという畿内地域特有の問題があったと考えられる。和泉国全四郡は全国的に見れば小さい部類に入るが、極端な大小の差は無く、例えば村数で見ると、最も多い大鳥郡で一〇五か村、最も少ない南郡で七一か村である（明治一五年『大阪府統計書』。これに比して河内国全一六郡はさらに小さい郡が多く、平均すると約三四か村で、安宿部郡内にはわずか四か村しかない。大和国全一五郡は平均すると約八九か村であるが、大小の差が極めて大きい。

地理的には、大和国は「国中」と呼ばれる盆地部と山間部に二分される。大和国一五郡のうち、山間部の吉野郡は一郡のみで大和国の南半分を占めており、宇陀郡を加えると山間部二郡だけで大和国内の面積の約七割の面積を占めている。盆地部を一三郡で細分化する形となっているが、その中においても大小の差が激しく、最も村数が少ない郡である忍海郡内には一五か村しかないのに対し、盆地部で最も多い添上郡は一二七か村（十二〇二か町）である。吉野郡は三〇七か村であった。

府県会議員の選挙権保有者数で郡ごとの規模を比較してみても、添上郡は一六一〇名、吉野郡は九一七名であるのに対し、忍海郡はわずか九二名と差が大きい（明治一四年『大阪府統計書』。府県会規則は府県会議員の定数を郡区ごとに五名以下と定めており、郡の規模に応じて定数を増減することを想定している。仮に添上郡を五名、忍海郡を一名と設定したとしても、約三・五倍の一票の格差が生じるし、そもそも添上郡を五名と設定すると、それに連動して多くの郡で複数名の定数を設定せざるを得ず、総議員数が爆発的に増加することとなる。加えて、堺県は郡が小規模であるため実際には連合郡役所制を実施することとなるのだが、郡の境界線とは一致しないそれまでの大区区画をそのまま用いることは出来ない。

結果的に明治一三年四月一五日に【表3】のような郡区編制が布達され、大和国一五郡は四郡役所に、河内国一六郡は三郡役所に、和泉国四郡は一区二郡役所にまとめられた⁴⁴。郡の境界線をそのまま用いてはいるが、郡役所数は従前の大区数とほぼ同じであり、それまでの大区の規模がある程度は活用したものであった。しかし、県会議員の定

【表3】堺県郡区編制表		
和泉国	堺区役所	堺区
	湊郡役所	大鳥郡・泉郡
	岸和田郡役所	南郡・日根郡
河内国	古市郡役所	石川郡・古市郡・安宿部郡・錦部郡・八上郡・丹南郡・志紀郡
	八尾郡役所	丹北郡・高安郡・大泉郡・河内郡・若江郡・渋川郡
	枚方郡役所	茨田郡・交野郡・讃良郡
大和国	奈良郡役所	添上郡・添下郡・山辺郡・広瀬郡・平群郡
	三輪郡役所	式上郡・式下郡・十市郡・宇陀郡
	御所郡役所	高市郡・葛上郡・葛下郡・忍海郡
	五條郡役所	宇智郡・吉野郡

※明治13年4月15日付堺県布達甲第36号より作成。

数設定については特殊なものとなった。堺県は県會議員選挙を実施するにあたり、「議員ハ各郡区役所々轄内ニ四名と定」⁴⁵と布達し、郡単位ではなく郡役所管轄区域単位で議員定数を設定した。その結果明治一三年五月の選挙では、議員が一人も選出されない郡や、議員が複数人選出される郡が現れるという現象が生じた。

郡役所の管轄区域をもって議員定数を定めるという堺県の県會議員選出方法は、少なくとも法的には府県会規則に反するものであった。しかし、そもそも堺県下の郡は、三新法が想定する全国的な郡の規模とは異なっている。このような堺県の対応は、郡役所管轄区域をもって事実上の郡と想定するという方向性を有しているものと考ええることも出来る。しかしその場合、郡区町村編制法第二条が郡は旧来のものをそのまま用いる（郡町村ノ区域名称ハ総テ旧ニ依ル）と規定していることと、論理的なずれが生じる。

このように、堺県はその管轄区域内の郡の区画が特殊であり、全国一般に施行することを前提とした三新法の規定が、その実態に適合しないという状況が生じていた。堺県が郡区編制にあたって直面した課題とは、三新法の規定と管轄区域内の特殊性との間の矛盾であった。このような状況が堺県の郡区編制の遅れを生み出し、結果としても三新法の規則とは微妙に異なる形で実施を強いたのではないだろうか⁴⁶。

さて、堺県の郡区町村編制法施行に関する特殊性は、町村レベルにおいても看取される。同法第六条に「毎町村二戸長各一員ヲ置ク、又数町村二一員ヲ置クコトヲ得」とあるように、三新法体制におい

ては町村ごとに戸長を設置することとなっていた。先に見た「郡区町村編成府県会地方税面規則施行順序」第一項には「戸長ハ行政事務ニ従事スルト其町村ノ理事者タルト二様ノ性質ノ者」とあり、戸長は各町村を代表し得る「理事者」として規定されていた。府県によつては複数町村で一戸長を設置する連合戸長役場制が認められる場合もあるが、三新法施行直後は多くの府県で町村ごとに戸長役場を設置しており、例えば隣接する大阪府は毎村戸長役場制を採用していた。

しかし、堺県は連合戸長役場制を採用することとなった。しかも、連合戸長役場制を採用する場合、数か村で一つの戸長役場とされることが一般的であるのに対し、堺県は少なくとも二〇か村前後、多い場合は七〇か村以上で一つの戸長役場を設置するという形で設定されている⁴⁷。戸長役場の数からで見れば、例えば大和国内には三〇の戸長役場が設置されており、それまでの二四小区をもとにしてできたものと推測される。このような規模で設定された戸長を、「町村ノ理事者」と見ることは困難であろう。次章では、この町村編制をめぐって問題が展開していくこととなる。

第三章 堺県会における議論の特質と三新法の理念

第一節 大和国分県要求の発生過程と堺県会の関係性

本章では堺県会における地方税に関する議論のあり方について検討していくこととなるが、その作業の意義について、大和国分県運動との関わりで整理しておきたい。

第二章で触れたように大和国分県運動の最初の集会は、明治一四年一二月二五日に大和国十市郡田原本村土橋亭で開催された大和全国集会であるが、この集会には前身となる動きがあった。それは同年七月二四日に大和国葛下郡高田村専立寺で開催された自由懇親会である。同月二七日付『大阪日報』の報道によるとこの懇親会は「毎年二回宛開設」することが決議されていた。右の一二月二五日の集会は、本来この自由懇親会の明治一四年内の二回目の集会にあたるものであったと考えられる。

このことは、堺県会と大和国分県運動の関係性を考えるにあたって重要な意味を持つ。同報道によれば、この自由懇親会の「首唱者」は恒岡直史・喜多長七郎・中島善十郎であった。恒岡は堺県会議長を務め、喜多・中島は堺県会において大和国選出議員の中では発言数が多かった人物である。参加者約三〇〇名は「自由党」支持者のほか「大和十五郡中屈指の豪農商」で、当時既に開会されていた大阪府会の大和国選出議員も多数参加していた。大和国選出大阪府会議員は、のちに大和国分県運動の中心的な担い手となっていく。

次は明治一四年三月一三日付『東京横浜毎日新聞』の記事である。

大阪府下大和国にては、恒岡直史氏（旧堺県会議長）を始め各郡の有志者が団結して毎年春秋二季に自由懇親会を開く事に決し、目今其同志を募り居らるゝ由、其主意第一は智識を交換し、第二は自由權利を進取保護し、第三ハ農商の裨益を講究し、第四ハ地方税に関する一切の得失を論じて府会議員の参考に供し、第五ハ一般の利害に係る者は時として政府に建言する等の目的なりといふ

恒岡直史が中心人物であること、「自由懇親会」とあること、実際には「春秋」ではなかったが年二回の開催を見込んでいることから、右の自由懇親会のことを報道する記事と見てよい。第一に「趣意」に注目したい。「第四」に「地方税に関する一切の得失を論じて府会議員の参考に供し」とあることから、この自由懇親会が地方税支出のあり方について議論することを目的として設定されていたことが分かる。「第五」には「一般の利害に係る者は時として政府に建言する」とある。抽象的な表現なので断言することはできないが、のちに展開する大和国分県運動の請願・建白運動と符合している。

第二に、この記事が掲載された三月一三日という日付に注目したい。堺県が大阪府に合併されたのは二月七日だが、最初の臨時府会が開催されたのは三月二八日であった。つまり、七月二四日に開催された自由懇親会は、その当初から地方税支出のあり方について議論することが目的として掲げられており、それは堺県が大阪府に合併されてから最初に実施された臨時府会以前の時点で既に計画され

ていた。可能性のレベルで言えば、堺県の大阪府への合併以前から計画されていたことも考えられるが、少なくとも最初の臨時府会以前であったことは断言することが出来る。そしてこの自由懇親会の二回目が、大和国分県運動の最初の集会に転化した。

まとめると、たしかに大和国分県運動の最初の集会は、合併後最初に大阪府地方税予算を議論した通常府会（七・九月）の閉会後であるが、実際には合併後最初の府会（三月臨時府会）以前から動き始めていた⁴⁸。その時点で大和国選出議員が有していたのは、明治一三年堺県会の経験だけであった。

大和国分県運動に関する先行研究において、運動の原因は大和国から徴収された地方税が摂津・河内・和泉国に支出されていることである、と、本稿第二章冒頭で取り上げた明治一五年請願書の論理がそのまま用いられてきた。そのため堺県会における大和国選出議員の動向については、これまで全くといってよいほど分析されてこなかった。さらに言えば、堺県会は明治一三年に一度しか開催されなかったこともあり、管見の限りその議論のありようについて分析したもの自体が無い。たしかに大阪府会での地方税支出をめぐる議論のあり方も運動の背景の一つとしてあったことには変わりないが、少なくとも以上の検討から、堺県会での議論のあり方を分析する必要があると言えるのである。

第二節 毎村戸長役場制建議と戸長役場関係費

明治一三年六月二十四日、堺県会では喜多長七郎・松村茂三郎・井阪光暉ら大和・河内・和泉各国議員から毎村戸長役場の設置を求める建議が提出された⁴⁹。

建議

明治十一年七月太政官第拾七号公布ノ精神ニ基キ、連合戸長役場及町村總代ヲ廃シ、更ニ各町村ニ戸長一員ヲ置カレンコトヲ望ム（最小町村ニ至テハ數ヶ町村ニ戸長一員ヲ置モ可ナリ）、其理由ヲ概陳スルニ、郡区ニ役所アリ、數十ヶ町村ヲ連合シテ戸長役場アリ、各町村ニ總代アリ、而シテ其戸長ノ事務取扱ヲ視察スルニ、十中八九ハ町村ノ總代ニ於テ取調ヘ保証シタル上ナラテハ公証奥印等ヲナスコト能ハス、是ニ由テ之ヲ視レハ戸長タル畢竟無益ノ如クナレトモ其実反テ然ラス、何トナレハ僅々タル吏員ヲシテ數十ヶ町村ヲ整備スルノ難キコト論ヲ俟タス、故ニ總代タルモ其名義公ニ出サシテ事務ヲ担当セサルヲ得サルノ実アリ、然リト雖トモ奥印ヲ要スレハ距離數町ノ村落モ遠久數里ニ亘ル戸長役場ヘ往復シ、而シテ后漸ク該庁ニ至ルノ不便ヲナス、是人民憂フルノ第一ナリ、將タ本会議場ヘ下附セラレタル第拾八合議案、即チ戸長以下給料及職務取扱費金七万九千三百三拾壹円ハ地方税ヲ以テ支弁スヘキ部分ニシテ、他ニ協議費ナル總代給金九万七千八百拾五円余ヲ加フレハ（明治十年本県布達ニ拠リ飯二地価百円ニ付拾貳錢ノ戸數悉戸ニ付金拾貳錢ヲ課出スルモノト看做ス）、合計拾七万七千百廿六円余ナリ、是全ク人民ヨリ徴収スルノ額ナレハ、果シテ前套ノ戸長ヲ置クモ數万ノ費額ヲ減スルト人民便利ヲ得ルハ決シテ疑ヲ容レサル所ナリ、因テ第拾八号議案ノ第一次会ヲ開クニ先

タチ原案更正アラシコトヲ、県令閣下ニ請願セント欲ス、敢テ
各員ノ意見ヲ問フ

〔後略〕

「太政官布告第拾七号公布」、すなわち郡区町村編制法の「精神」に基づき、連合戸長役場・町村総代の制度を廃止して、各町村に戸長を設置することを求めるものである。その理由は、戸長一名で数十の町村を「整理」するのが困難であり、実質的には町村総代が戸長事務を担っているような状況であること、戸長の奥印を受ける際に戸長役場から遠方の人々が不便であること、などとされている。そして、地方税から支出する戸長役場関係費は約八万円、協議費から支出する町村総代給金は約一〇万円、合計約一八万円を地域で負担する形になっているが、毎村戸長役場制とすれば数万円を節約することが可能となり、上述の不便も解消される、と述べられている。

ここで協議費と町村総代について整理しておきたい。地方税とは府県ごとに管内から一括して徴収・支出するものであり、協議費とは町村レベルで徴収・支出するものである。前述の「郡区町村編制府県会地方税両規則施行順序」第一二項に「地方税ヲ以テ支弁スヘキ事件ト、町村又ハ区限ノ協議費ヲ以テ支弁スヘキ事件トノ区分ハ、凡ソ地方一般ノ利害ニ関スヘキモノハ地方税支弁ノ部ニ属シ、其町村限区限又ハ数町村共同ノ利害ニ係ルモノハ其町村又ハ区内限協議費ノ支弁ニ属スヘシ」とあるように、地方税は府県一般の利害に関するものに支出し、協議費とは町村レベルの利害に関わる費用である。三新法体制において町村は制度外に位置づけられているため、

その費用は「税」ではなく「費」とされているが、地方税・協議費とも地域が負担する費用であることには変わらない。山中永之佑氏によれば、堺県の町村総代は明治九年一〇月に設置されたもので、町村事務全般を担っていた⁵⁰。すなわち、喜多・松村・井阪が提出した建議は、町村毎に戸長を設置することにより、町村事務を担っていた町村総代と戸長を一致させ、事務効率の上昇と冗費の削減を図るものであった。

この建議は全員賛成で可決され六月二五日付で県令へ建議されたが、七月二日付で却下された。しかしこの却下指令の但し書きには、「第十八号議案ヲ議スルニ該リ、實際不得止戸長役場増減等ニ議及スルハ不苦候事」と、戸長役場関係費用に関する第一八号議案の議論の際に戸長役場数を変更することは妨げない旨が記されていた。

そこで八月六日の県会の第一八号議案二次会において二つの修正案が出された。総額七万九二三一円で戸長一三八名⁵¹とする原案に対し、総額一一万五二〇七円で戸長一九五九名とする喜多長七郎修正案、総額一〇万千一八円四厘で戸長一七四七名とする松村茂三郎・井阪光暉修正案である。議長恒岡直史は原案・修正案を総合して修正案を作成することに決定し、全員賛成で可決され一〇名の修正委員が選出された。翌日に提出された修正案は、総額一三万二二六六円九五銭で戸長一七九一名とするものであった⁵²。

明治一三年時点の堺県内の町村数は二六九五で、うち村数は二二二五である⁵³。市街地と小規模村は複数町村で戸長一名とする規定が盛り込まれていることから、修正案が戸長数を一七九一名と設定

したことは、市街地と小規模村を除いて事実上の毎村戸長役場制を実現しようとしたことを示している。この修正案は全員賛成で可決されたが、管見の限りこの修正案の通りに戸長役場が再編成された形跡が見られないまま、明治一四年二月に大阪府に合併されることとなった。なお、大阪府は基本的には毎村戸長役場制であったため、大阪府への合併によって戸長役場に関する堺県議員らの要望は一応実現した形になる。

第三節 道路修繕費における矛盾の集中

(1) 道路修繕費に関する地方税支弁額の減額修正論

明治一三年に初めて開かれた堺県会では、大和国と河内・和泉国の間での見解の相違がたびたび見られた。それが最もはっきりと表れているのが、六月一五日から一六日にかけて議論された道路修繕費議案である。原案の一八道路のうち、主要道路である京街道・和歌山街道・奈良街道は個別に議論され、それ以外の道路はいくつかに分けてまとめて議論された。

第一に注目したいのは、全体的に減額修正を行う方向で議論がなされたことである。主要道路のうち京街道・和歌山街道については、河内・和泉国選出議員は概ね全額地方税支弁の原案に賛成した。大和国選出議員は地方税支弁を半額に減額して残りは協議費支弁とする修正意見を提起したが、僅差で原案可決となった。同じく主要道

路の奈良街道については、大和・河内・和泉国選出議員いずれからも半額地方税支弁とする修正意見が出され、可決された。

その他の道路については、地方税支弁額を半額・三分の一として残りを協議費支弁とするもの、総額を四割減額とするものなど様々な修正意見が出された。そのうち半額意見には一三名が賛成したが過半数には僅かに届かず、その他の修正意見も少数否決となり、原案も賛成者八名で少数否決となった。その後の修正委員による修正案作成にあたっても激しい意見対立があり、結果的に修正案は原案と同じものとなった。

このように、主要道路以外の道路については、意見内容のばらつきはあるものの地方税支弁額の減額を求める方向性を見取ることが出来る。その方向性が、道路修繕費自体の減額を求めるというよりも、地方税と協議費で折半することにより地方税支弁額を減少させようというものであったことに注意しておきたい。

このような県会の議論のあり方に対し、県庁吏員として県会に臨席していた番外委員は、減額修正を求める議員の発言に対して頻繁に反論を展開した。道路修繕費審議の後もほぼ全ての議案で減額修正意見が出される状況が続くなか、第一三号議案第二次会で郡区庁舎建築修繕費の全額削除(次年度へ繰り越し)意見が出た際、番外委員杉浦貞利は同費用の必要性を主張したのち「民費多端トハ畢竟幾等ヲ以テ度トセラル、ヤ甚タ了解シ難シ、抑モ京都府ノ如キハ入費ノ多額ヲ要スルコト已ニ五分ノ一二モ及ヘリ、其他府県ニ比較ヲ取ルモ恐ラクハ当県ノ如ク地方税賦課ノ僅少ナルハナシ」とまで述べ

ている。

(2) 大和国選出議員による追加道路建議と地方税の理念

第二に、道路修繕費の減額修正を求める議員の論理に注目したい。河内・和泉国選出議員から出される減額修正意見は、「民費多端」であるという一般的な論理である。これに対し、大和国選出議員の道路修繕費減額修正意見は、これとは異なる論理を有していた。例えば、京街道修繕費について、大和国選出議員の堀内清三郎は、次のように述べている。

此十八ヶ道ハイカニモ緊要便利ナルカ、此外ニ皆協議費ノ村道ニ於テ大ニ便ヲ為スアリ、又乙ヨリ甲ヘルニ村道ヲ經テ大道ニ及フヘシ、大道ノ用ヲナスモ其左右ノ支道アルヲ以テナリ、村道ト云テモ我村内ノミヲ云フニアラス、村内ニ利ヲ得テ村外ハ利ヲ得ヌト云義モナシ、其レヲ其支道ヲ協議費ニシテ大道ノミ管内費ト云ハ不都合ナリ、輻輳ノ地ハ道路ニ費アレハ便利モ随テ多シ、遠方カラ其レヲ助ケテハ二重ニナルナリ、然ラハナニモカモ皆管内費ト云惑モアランカ、己カ道ハ管内費、他ノ道ハ協議費ト云ハ至当ニアラス、会議モ是等ノ為メニ開カル、ナラシ、因テ五分ハ地方税、五分ハ協議費ヲ以テ支弁スル方ヲ可トス偏頗ニ成リテハ徴収ノ道立ツマイト存ス⁵⁴

議案に挙げられている一八道路は「緊要便利」なものであるが、「村道」・「支道」があつてはじめて意味をなす、ましてや一八道路の沿道は「輻輳ノ地」で「便利」も多いため、これを全額地方税支弁と

し「村道」・「支道」を全額協議費支弁とするのは「至当」ではない、と述べられている。和歌山街道修繕費の議論においては、大和国選出議員で県会議長の恒岡直史が、開会時に議長席から降りてまで同様の主張を展開した。

このように大和国選出議員は、主要道路は沿道町村に利益があるのだから協議費も一定程度支出すべきであり、追加道路のような「村道」・「支道」にこそ地方税を支出すべきである、という論理によつて、議案にある一八道路を地方税と協議費の折半にすべきだという主張を展開した。このような主張に対し、番外委員杉浦貞利は「一般ノ利害ヲ受ルモノハ地方税ヨリ支弁シ、一町村ニ限ルモノハ協議費」と、地域一般の利害に関わるものが地方税支弁であり、「一町村」の利害に留まるものが協議費支弁であると反論している。先に触れたように、その府県一般の利害に関する費用が地方税であり、町村レベルの利害に関する費用が協議費であるという区別は、「郡区町村編成府県会地方税両規則施行順序」第一二項に定められたもので、地方税の基本理念とも言うべきものであった。すなわち、大和国選出議員の道路修繕費減額意見の論理は、三新法が想定する地方税のあり方とは真逆のものであった。

(3) 大和国選出議員による減額修正論の特殊性

大和国選出議員がこのような論理を用いなければならなかったのは理由があつた。実は道路修繕費議案二次会の直前、大和国選出議員岡本儀三郎は、大澤越街道ほか九道路を地方税支弁対象道路へ

【表4】大和国選出議員による追加道路一覧表		
道路名	説明	距離
大澤越街道	河内国長野村ヨリ起リ観心寺ヲ經テ大和五條ニ至ル	5里
熊野街道	大和五條ヨリ起リ十津川ヲ經テ竹筒村ニ至ル	27里
伊勢街道	大和三在村ヨリ起リ上市ヲ經テ杉谷村ニ至ル	11里
下市街道	下淵村ヨリ起リ丹生神社ニ至ル	3里
伊賀街道	奈良木辻ヨリ起リ鉢伏峠ヲ經テ上笠間村ニ至ル	7里
下街道	住川村ヨリ起リ風ノ森峠ヲ經テ郡山ニ至ル	9里
土佐街道	橿垣本村ヨリ起リ茅原峠ヲ經テ平田村ニ至ル	2里
伊賀越支線	桜井村ヨリ起リ半坂峠ヲ經テ宇陀松山ニ至ル	8里
伊賀街道	吉野郡大野村ヨリ起リ萩原村ニ至ル	3里
※『堺県会議傍聴日誌』より作成。		

追加することを求める建議を提出していた【表4】。これら一〇道路（以下、「追加道路」）はいずれも大和国内のものである。河内・和泉国に直接繋がる道路は大澤越街道のみである。他は大和国内の主要地域を結ぶ道路であり、さらに言えばそのほとんどは山間部の宇陀・吉野郡の主要地域と盆地部を結ぶものである。その理由は、「道路ノ修繕タル利害一般ニ関スル者ハ之ヲ地方税ヨリ支弁スヘシ、然リト雖モ其利害得失ヲ議スルハ実ニ難シ、就中大和ノ如キハ舟船ノ便甚タ薄クシテ、貨物ヲ運輸スル一ニ陸路ニ資ラサルヲ得ス、左ノ十道ノ如キハ一般ノ利害ニ関シテ運輸ノ便少カラス、是地方税ヲ以テ支弁スヘキ所以ナリ」と、大和国は舟運

の便が悪いため物品の運輸に際しては陸路が重要であり、建議した一〇道路の修繕は一般の利害に関わるものである、とされている。

この建議に関する議論の中で岡本は「金額ハ原案十八道ノ内に修繕セヌモ宜キ所アラン、故ニ其金を以修繕スレハ一万七千余ノ高ヨリ超過スル事ハナキ積ナリ」と、道路修繕費の総額は増額せず、一八原案道路のうち修繕不要の分をもって追加道路の費用に充てる考えを示した。したがって大和国選出議員は追加道路修繕費用を

捻出するために、原案の一八道路全てに対して減額修正意見を主張しなければならぬが、河内・和泉国選出議員のように「民費多端」を理由としてしまうと、建議によって道路を追加しようとしていることと矛盾してしまう。このように大和国選出議員は、追加道路へ充当するための地方税予算を捻出しつつ、追加道路それ自体の正当性も維持するために、地方税の基本理念とは乖離した論理を編み出さなければならなかったものと考えられる。

さらに言えば、このような論理を持ち出してまで追加道路が主張されたことは、大和国選出議員らが大和国内の道路修繕を重要な課題として位置づけていたことを表している。この建議は可否同数となり、議長恒岡直史（大和国選出議員）の判断で可決され、大和・河内・和泉国の追加道路をまとめて建議することとなった。河内・和泉国から追加道路を調査して提出することとなったが、提出されたのは槇尾街道ほか一街道のみであり、河内・和泉国においては大和国のように道路修繕が重要な課題とされていたわけではなかった。

その後の経過を述べておけば、原案の一八道路は七月二九日の第三次会での議論の結果、総額を七割に減じて地方税で全額支弁することとなった。追加道路については、七月一二日から同月一六日にかけて県会で議論された結果、全て翌年度に再度議論することとなった。

なおその際、河内・和泉国選出議員は追加道路建議の廃案・次年度繰越を主張したが、そこで持ち出されてくる理由の一つに大和国の道路に関する土地勘が無いというものがあり、「実地ニ暗キ故」（和

泉国南郡熊澤友雄」というような発言が散見される。このような状況は、奥野庄玄（和泉国泉郡）が「今日人民ノ代議士タル者カ県下一般ノ事ヲ知ラスト云フハ不都合ナレトモ」と述べているように、県会は県一般の利害を議論するものであるという三新法の建前にそぐわないものであった。

第四節 あるべき府県会からの逸脱

次に、堺県会の議論全体を概括してみると次のようになる。地方税収入の原案額は、二九万六一五七円一五銭七厘であるのに対し、県会による修正案は三二万五七三八円六二銭三厘となっており、二万九五八一円四六銭六厘の増額となっている。

しかし費目ごとに見てみると、道路修繕費だけでなくほとんどの費目で減額修正がなされている。地方税支出予算総額の増額は、先に見た事実上の毎村戸長役場制化による戸長役場関係費の増大によるものである。戸長役場関係費七万九二三一円の一五銭に対し、県会での修正後の予算は一二万三六七〇円一五銭で、四万四四三九円一五銭の増額となっている。たしかに建議文に書かれていたように、地方税支出の戸長役場関係費約八万円、協議費支出の町村総代給金約一〇万円、合計約一八万円が地域による負担額とみるならば、地域負担額全体としては約六万円の削減となっている。

ここで、三新法体制における戸長役場関係費の位置について見ておきたい。そもそも戸長役場関係費とは、三新法制定過程の原案で

ある地方官会議案では地方税支弁費目に含まれておらず、本来協議費支出と目されていたものであった⁵⁵。地方税は府県一般の利害に関する費用であるのに対し、協議費は町村限りの利害に関する費用である。たしかに、数十か村単位で設置された堺県の戸長役場体制はややイレギュラーなものであり、堺県会議員らが毎村戸長役場化を求めて戸長役場関係費を増額修正したのは、必要な措置ではあったのだろう。問題は、戸長役場関係費は実質的には協議費支出とすることがふさわしいものであり、府県一般の利害に関する費用とは言えない側面を持っていたことである。

つまり、戸長役場関係費の増額によって地方税予算総額は増加したが、それは本来協議費に近い性格の費目であり、実質的には堺県内の一般の利害に関する費用は大幅に削減されていた。堺県会は堺県一般の利害に関する費用を減額していく方向で一致していたのである。

地方税支出を削減しようという方向性は多くの府県で見られたものでもあった。このような状況は政府内部でも問題視されており、井上毅は「我国ノ府県会ハ地方ノ利弊ニ拘ハラズシテ一意ニ儉嗇ヲ主トシ、事業ヲ減節廃止スルコトヲカメ、是ヲ以テ会議ノ目的義務トスル者ノ如シ」⁵⁶と述べている。井上馨はこのような状況をさらに厳しく批判する。

県会議員等が地方の経済を議論するに当て其決を以て勝手に税額を増減するのみならず、之を出すも出さざるも亦議決にて勝手次第になるものゝ如く思惟し、或は一朝非常の減税を行ひ或

は卒然費用を全廃するに至る、是れ究竟するに其原く所は県会議員等か地方税の性質を誤解し地方税と云へは地方議会の勝手になして然るへき、恰も民間協議費の如くに思ひ做せしに因る事と存候⁵⁷

堺県会における議論のあり方は、井上馨が嘆くような府県会の状況に当てはまっている。このような府県会の実態は、「地方権力」としての府県とはほど遠いものであった。

以上見てきたように、堺県会における地方税の議論のあり方は、事実上県一般の利害に関する費用ではない戸長役場関係費の増額、大和国選出議員の道路修繕費削減意見における独自論理の展開、県一般の利害に関する費目の全般的減額、これらの点において三新法が本来求めていた府県会のあり方に反するものであった⁵⁸。特に地方税支出の減額という方向性は他府県でも多く見られた状況であり、堺県会の議論はそのような状況を先鋭的な形で表すものであったと見ることができよう。次章との関係で押さえておきたいのは、大和国選出議員が独自の論理を用いてまで道路追加建議を行ったことは、堺県内の一部地域である大和国の利害を示すものとして、道路整備という課題が立ち現れていたことを示しているということである。

第四章 大和国分県運動の特質とその歴史的意義

第一節 谷山正道氏による問題提起

以上では主に堺県における大和国の位置づけと、堺県会の議論のあり方について見てきた。これらを踏まえ、大和国分県運動がいかなる特質を持つものだったのかを検討していきたい。

大和国分県運動については既にいくつかの先行研究があるが、ここでは谷山正道氏の研究について整理しておきたい⁵⁹。谷山氏は近世大和国の国訴や全幕領連合訴願との比較から、次の諸点を指摘した。第一に、運動構造面での近世国訴との共通性である。具体的には、国訴の「頼み証文」と同様に町村レベルから階梯的に委任状が積み上げられ、旧村役人層を中心とする重層的な運動構造が形成されていたことを明らかにした。第二に、大和国という範囲での「国益」概念の存在である。国訴や全幕領連合訴願において見られた「国益」は大和一国の公益の実現を目指すものであったのに対し、大和国分県運動において道路整備の必要性という形で提起されたそれは、ナショナルな国益に接続する論理を持っていたと指摘した。第三に、大和国分県運動と大和国地価修正運動の連続性についてである。要求内容は異なるが大和国の「国益」実現を標榜する点で両者は共通しており、運動構造もほぼ同じものであったことが明らかにされている。

以上の谷山氏の指摘は、要求内容が分県であることの意味、言い

換えれば三新法期府県の特質という点に踏み込んだものではないが、いずれも重要なものである。本章ではこれら三点についてより具体的に分析を進め、分県運動の展開が府県の「地方権力」化においていかなる意味を持ったのかについて検討していく。

第二節 大和国分県運動の構造とその機能

(1) 重層的代表構造の形成

大和国内の有志が集合した大和国分県運動の最初の集会である明治一四年一二月二五日の集会においては、次の事項が決議された⁶⁰。なお、この集会は十市郡田原本村の土橋亭で開催されたものである。これ以降も大和国レベルの集会のほとんどはこの田原本村土橋亭で開催される。

〔前略〕

第一条

本日来会ノ人々ハ主唱者タルハ勿論、猶次会迄同盟スル人モ亦主唱者タルヲ得ベシ

第二条

主唱者タル者ハ必ス盟約スヘキコト

第三条

郡民団結方法ハ每郡ニ於テ有志会ヲ起シ、然ル后毎町村ニ有志惣代一名乃至二名ヲ要メ、其惣代之名簿ハ次会ニ提出スルモノトス

第四条

諸費ハ暫ク主唱者ノ負担トス

第五条

請願手続調査委員ハ本会ニ於テ十名ヲ公選スルコト左ノ如シ

恒岡直史 梅島鼎

岡本友三郎 中山平八郎

今村勤三 服部蓊

山田新吾 芳村芳太郎

大北作治郎 磯田清平

第六条

各郡ニ幹事名ヲ設クル事

但シ本文ノ義ハ第三条郡会ノ節ニ定ムベシ

第七条

次会場所ハ田原本駅ト定ム

第八条

次会ハ明治十五年一月二十九日ト定ム

但シ午前八時開会スルモノトス

〔後略〕

第一・二・四條に、「主唱者」についての規定がある。「主唱者」とは主体的に運動に参加した有志で、運動費用は全てこの「主唱者」によって負担されていた。「主唱者」の総数は不明であるが、谷山氏が既に明らかにしているように山辺郡の場合、「主唱者」の多くは旧村役人層Ⅱ戸長層、すなわち地域社会の運営の核となる地方名望家層

であつた⁶¹。運動はこの「主唱者」を核に展開していくこととなる。

第三条には、郡ごとに集会を開催して町村毎に「有志総代」を定めることが規定されており、第六条には郡総代を定めることが規定されている。

これら「主唱者」と郡総代について、翌明治一五年一〇月一五日の集会では次の事項が決議された⁶²。

〔前略〕

第壹

毎郡毎村人民団結ノ義ハ、其郡主唱者ニ対シ毎村総代或ハ有志総代ヨリ委託書ヲ製シ、記名調印ノ上可差出事

但本文之義ハ本日ヨリ向フ十五日間ニ整頓スヘシ

第貳

毎郡総代一名乃至二名ヲ其郡限り選舉シ、必ス次会ニ提出スヘキコト

〔後略〕

「毎村総代」か「有志総代」が「委託書」を作成して「主唱者」へ提出させ「毎郡毎村人民団結」を図ること、及び郡総代は郡内から選舉して決定することが定められている。「毎村総代」と「有志総代」についてははっきりとした規定は見られないが、明治一五年一二月二九日に提出された請願書⁶³の連署部分が参考になる。例えば「宇智郡野原村外十一ヶ村 靈安寺村外十六ヶ村有志三十一名 総代 全郡野原村 磯田清平」とあるように、村数と人数で分けてカウントされているものがある。つまり、「毎村総代」は村内全体の合意を得られた場合に村を代表するものとして設定さ

れたもの、「有志総代」は村内全体の合意を得られなかった場合に村
内有志者のうちから選び出された代表者、と考えることが出来る。
なおこの請願書の他の連署には、「大阪府下大和国添上郡町村人民総
代 全郡北村 中井栄次郎、全郡北永井村 阪本理平、全郡奈良西
御門町 中村雅真」と町村数が記載されていない場合がある。この
場合は、郡内全町村で「毎村総代」を設定することが出来たものと考
えられる。

郡総代の選挙は各郡内の「主唱者」の投票によるものであると考
えられる。このとき選出された郡総代を示すはつきりと示す史料は
残されていないが、請願書に「人民総代」として挙げられた人物をそ
れに当たるものとして捉え、翌明治一六年の二度目の請願書提出、
及び明治一七年の建白書提出にあたって設定された郡総代をまとめ
たものが【表5】の通りである。表から、郡総代のほとんどは大和国
選出大阪府会議員によって担われていたことが分かる。さらに明治
一六・一七年の運動においては、大和国一五郡を三ブロックに分割
して通信・会計委員が一名ずつ選出されていた。明治一五年におい
ても会計委員が二名選出されており、郡総代を取りまとめる人物が
設定されていた。

このように、町村レベルでは総代を設定して「委託書」を「主唱者」
へ提出させ、その「主唱者」による投票で郡総代を選出し、さらに通
信・会計という役割において郡連合を設定するという運動構造が形
成されていた。「有志総代」はあくまで「毎村総代」を設定するこ
とが出来ない場合、すなわちその町村において合意を形成すること

【表5】郡総代一覧表			
	明治15年（11月）	明治16年（8月）	明治17年（5月）
添上郡	中村雅真（請願委員）○、中井栄治郎●阪本理平●	▲中村雅真	▲中村雅真
添下郡	磐城弥三郎、岡本友三郎●、吉田庄司	清水小太郎	山下千太郎
山辺郡	上田武次郎、毛原勝三郎、松本重太郎、福田良知●	中山平八郎●	中山平八郎●
平群郡	今村勤三（請願委員）● 植村彦三郎	植村彦三郎 （今村勤三● 第一上京委員）	今村勤三（幹事総代）●
広瀬郡	堀内清三郎（会計担当）○ 三村城太郎	三村城太郎	中尾重太郎●
式下郡	服部義（請願委員）●、 福西周、片山太次郎○	▲福西周 （服部義● 第二上京委員）	▲服部義（起稿委員）●
式上郡	恒岡直史（請願委員）●、 恒岡賢済、上野光乗	恒岡賢済 （恒岡直史● 第三上京委員）	恒岡直史（上京委員）●
十市郡	松田弥五郎● 岩田久太郎、梅島鼎	松田弥五郎●	松田弥五郎●
宇陀郡	松尾徳三郎●	粉川平治●	粉川平治●
葛上郡	奥野四郎平（会計担当）○ 谷原弥三郎●	▲奥野四郎平○	▲奥野四郎平○
葛下郡	小橋善太郎●、森本良三	小橋善太郎●	小橋善太郎●
忍海郡	芳村芳太郎●	芳村芳太郎●	芳村芳太郎○
宇智郡	磯田清平●	磯田清平●	磯田清平●
高市郡	森村庄市郎●、三好譲	森村庄市郎●	山田善七●
吉野郡	永田藤平●	永田藤平○	岡本徳永●

※『青山四方にめぐれる国』（奈良県、1987年）より作成。
※年代括弧内は請願・建白書提出月。
※その時点で現職の大阪府会議員には●を、その前後の時期に大阪府会議員となった人物には○を付した。
※▲はそれぞれの太枠内の郡連合を代表する会計・通信担当者を示す。
※人名括弧内はその他の役職。

が出来なかった場合に設定されたものであり、基本は「毎村惣代」の
設定が目指されていた。つまり、「毎村総代」（＋「有志総代」）↓郡
総代というように、町村・郡を空間的に把握する形で積み上げてい
くことにより、大和国内を面的に押さえていく運動構造であったと
言うことが出来る⁶⁴。また、郡総代が大和国選出大阪府会議員であ
ったことも重要である。前章で見たように、三新法において府県会
議員は府県一般の利害を議論するものとして設定され、三新法立案
者においては郡の利害を代表し得る人物が想定されていた。

したがって、このような運動構造が形成されていたことは、大和
国分県という要求が一部の有志個人によるものではなく、三新法が
府県会議員の担い手として想定した地方名望家によって担われ、大

和国全体の総意として表現されたことを意味している。

(2) 大和国地価修正運動と地租改正

次に大和国地価修正運動に注目したい。大和国地価修正運動とは、明治二〇年初頭に大和国分県運動が終息した後、同年六・七月に摂津・河内・和泉国で特別地価修正（田方五パーセント減額）が実施されたことを契機として、七月末頃より展開しはじめたものである⁶⁵。その発端となった書簡は次の通りである⁶⁶。

拝啓時下嚴暑之節ニ御座候処御清適ノ由欣喜ノ至ニ存候、却説河泉摂三ヶ国ハ地租減税之風聞アリ、然ルニ独リ大和国ニ於ケル其挙ニ与カラザル旨ニ付実ニ遺憾ト云フモ余リアリ、就テハ篤ト御示談申度祭〔際〕来ル八月一日午前九時田原本村土橋亭へ御集会有之度候、尤其御郡内之有志者一名御同伴ヲ乞フ、余ハ拜会ニ譲ル

明治二十年七月廿八日

堀内忠司^印

小橋善太郎^印

奥野四郎平

中山平八郎殿

大阪府下で大和国のみ地価修正が実施されなかったことを理由として、大和国の地価修正を求める運動を展開するために、各郡の代

表者を招集しようとするものである。書簡の差出人三名はいずれも大和国選出大阪府会議員である。また、このとき請願委員として上京した恒岡直史・片山太次郎・中山平八郎・堀内忠治・磯田清平の五名も大和国選出大阪府会議員である⁶⁶。これらは大和国分県運動における郡総代を務めた人物でもあった。このように、運動の中心人物は大和国分県運動と共通している。

また、運動構造にも共通する部分があった。八月七日の集会では、次のように基本的な運動構造が定められた⁶⁷。大和国分県運動では「主唱者」に当たる部分に「部」という単位が設定されているが、「郡惣代」を設定し「一国集会」を開催するという基本的な点で、大和国地価修正運動の運動構造は大和国分県運動と共通する部分を有している。大和国地価修正運動の発端となった先の書簡は七月二八日付で出されたもので、運動の基本的構造を定める集会が開催されたのは直後の八月である。このように、大和国地価修正運動は大和国分県運動をほぼそのまま引き継いだものと見ることが出来る。同様に要求内容の範囲が大和国を範囲とする点で共通している。

既に知られているように、当該期は他地域においても地価修正運動が展開しており、その根拠は明治七年五月改正の地租改正条例の規定に遡るものであった⁶⁸。第二章で見たように、大和国は地租改正事業の主要過程が実施された単位であり、地価修正運動が大和国という単位で展開したことはこのことと対応関係にある。そして大和国地価修正運動の基本的な運動構造やその中心人物は、大和国分県運動と共通している。地租改正事業の主要過程を遂行し、平均地

価や旧租額との差額など目に見える形で他地域との相違が明らかに
なつた大和国は、堺県・大阪府へ編入されたとしてもその点におい
て利害共有団体としての性格を持っていたことが、大和国地価修正
運動の展開によってよりはつきりと分かるのである。明治二〇年の
特別地価修正において大阪府下では大和国のみ修正されなかったこ
ともまた、このことを浮き彫りにしている。

(3) 主張の論理的特質

最後に運動が展開した主張の論理について検討する。ここで注目
したいのは、明治一六年八月一五日に太政官へ提出された請願書で
ある⁶⁹。この請願書には明治一五年の請願書とは異なり、分県が実
現した後の展望について書かれている。

「開鑿ノ功ニヨリ大ニ物産ノ繁殖ヲ助クルト思考スル、一二ヲ挙
ンニ其最ナル者ヲ吉野郡トナス」とし、大和国を分県して地方税を
大和国内の交通網の整備に投下すれば、「道路開ケスシテ斧斤深ク入
ラス、運搬便ナクシテ之ヲ他方ニ輸スルコト」ができなかった吉野・
宇陀郡の木材の流通が円滑になると述べられている。そして、交通
網の整備がなされれば「四隣ノ国亦廉価ヲ以テ多ク大和ノ物貨ヲ得
テ多ク物貨ヲ大和ニ売込」む事が可能となるため、「道路開否ノ一事
ハ大和人民幸不幸ノ判ル所、四隣国人ノ利害ニ関スル所ニシテ、亦
之ヲ開クハ唯目下ノ急務タルノミナラス、実ニ国家ノ長計ナリ」と
述べられている。加えて、大和国分県によって見込まれる国庫負担
増額分は、「若シ夫レ政府某等ノ情願ヲ納レテ之ヲ聴許セラレンニハ、

某等人民是等ノ増額ヲ負担スルモ亦固ヨリ甘スル所ナリ」と、大和
国で負担してもよいとされている。

このように、大和国内の交通網整備や置県にかかる費用の負担を
積極的に承認し、特に交通網整備は大和国内外の利益をもたらすも
の、ひいては国家的利益につながるものとして位置づけている。こ
のような論理が形成された背景には、明治一五年の請願時に内務省
地理局長桜井勉より受けた反論に応答するという側面も確かにある
⁷⁰。しかし、第三章で見た堺県会での議論のあり方と比較したとき、
この請願書の論理が持つ意味は大きい。

第一に、請願書で主張されている交通網整備は、堺県会において
大和国選出議員が行った追加道路建議に通じている。建議された一
〇道路は、そのほとんどが宇陀・吉野郡と盆地内部を結ぶものであ
る。つまりこの請願書に書かれている交通網整備とは、具体的には
堺県会での追加道路建議を指していると考えられるのである。

第二に、積極的に費用負担を承認しようという姿勢は、県一般の
利害に関する費用を押し並べて削減しようとした堺県会の方向性と
全く異なっている。第三章ではこのような堺県会の議論の方向性を、
三新法が想定する地方税支出に逆行するものであると評価した。逆
に、交通網整備のために地方税負担を積極的に承認し、それによつ
て地域一般の利益を実現しようというこの請願書の論理は、三新法
が求める府県会のあり方に合致しているのである。この変化の間に
は、大和国の交通網整備が堺県内の一地域の利害として主張される
のか、それとも大和国を単位に新たに設置されることを仮想した県

一般の利害として主張されるのか、という府県区画の問題に直接結びついている。

(4) 府県自治拡大運動としての分県運動

さて、以上のような大和国分県運動のあり方を踏まえたとき、当該期に広く展開していた府県自治拡大運動との関わりでどのように位置づけることが出来るだろうか。当然、府県会議員が中心となつて展開されるという点ではいずれも共通している。しかし、例えば広く展開した郡長公選運動や郡会開設運動は、郡を官僚機構化するという三新法の趣旨を変更しようとするものである。また郡長公選運動の根拠は郡長俸給が地方税支弁であることによるが、かつて奥村弘氏が指摘したように、この根拠が高負担の見返りとしての地方自治拡大という論理によつて基礎づけられる場合、そのような地方自治が持つ権限のあり方は、一国の社会編成原理自体に影響を及ぼしかねないものであつた⁷¹。

これに対し大和国分県運動の主張は、三新法が求める府県会のあり方に適合的なものであつた。また、郡長公選運動が特定の地域に限定されない内容であるのに対し、大和国分県運動はあくまで大和国の分県のみを要求するものであつた。三新法に適合的であり要求内容が個別具体的である点で、その他の府県自治拡大運動とは異なっているのである。これらの点に限って言えば、何も大和国だけのことではなく、地方税投下の不均衡の是正を求める他地域の分県運動にも一般化し得る要素であると考えている。

第一章で見た三新法における諸矛盾に対する内務省の対応のあり方は、以上の文脈のなかでは容易に理解することが出来るだろう。

府県自治拡大運動の全国的展開に対して、内務省が第一に実施しようとしたのが府県区画改定であつた。郡会開設などの諸要求も実施が検討されてはいたが結果的に実施されず、当初案より縮小はされたが、三県の分県が実施された。特に郡長の公選は、その要求が一国の社会編成原理に影響を及ぼしかねないだけでなく、その運動の背景に当時政府が最も警戒していた立憲改進黨の動きがあつたという点においても、明治政府にとっては困難な選択であつた⁷²。最低限の制度変更によつて「地方施政ノ完全ヲ望」むのであれば、三新法に適合的であり要求内容が個別具体的である分県運動の実現が最も有力の選択肢だったのである。大和国分県運動の場合、ほぼ全ての大和国選出府県議員を含む地方名望家によつて担われ、その要求内容は地方税の積極的支出という形をとっており、それは三新法が求める府県会のあり方に合致するものであつた。大島美津子氏はこの府県区画改定案に基づく分県を指して、松方デフレ下の政治情勢を反映した緊急措置的な性格を持つもので、明治憲法体制成立のための社会的地ならしだと評したが、地域での実態を踏まえた場合には必ずしもそのようなイメージのものではなかつたのである。

第三節 大和国分県運動と地域内諸利害の関係性

(1) 盆地部―山間部における地域利害の相違

以上第二章以降で通観してきたような大和国のあり方は、非常によくまとまった、あたかも共同体（コミュニティ）的な性格を持つ単位として存在したかのように見える。しかしそもそも奥村氏が指摘しているように、身分制解体後の地域社会は空間的に把握されるものであり、それは他地域との関係性において利害共有団体としての性格を持つと同時に、地域内部での諸利害の相違を含み込むものでもあった⁷³。また、奥村氏が主な分析対象とした町村以上に、府県や旧国といった単位は多様な個別利害を抱え込むものである。ここまで見てきたあり方を大和国という範囲で展開する利害共有団体としての性格だとするのならば、当然それと同時に、地域内諸利害も存在した。最後にこの点について、大和国分県運動に関わる限りにおいて検討していきたい。

第一に、郡別に見ると連署収集率には大きな差があった。【表6】は、明治一五年の請願書の連署収集率をまとめたものである。添上・広瀬・平群・葛上・忍海・高市郡が一〇〇パーセントとなっているのは、連署に「広瀬郡人民総代」などと具体的な町村数が示されていることから、郡内全町村で「毎村総代」を設定することが出来たと判断したためである。続いて添下・山辺・式下郡が九〇パーセント以上で、十市・葛下郡が七〇パーセント代と、比較的連署収集率が高い。これに対し、特に吉野・宇陀郡が二〇パーセント代と極めて低く、続いて宇智郡もやや低い。そのため、例えば明治一五年の請願の上京委員の一人であった今村勤三は、吉野郡の郡総代永田藤平に対し、「此一件（『大和国分県』）や我国人民団結採用ナラスンハ止マズノ

【表6】 明治15年請願書の連署収集率

郡名	「毎村総代」数		「有志総代」数			町村数		連署収集率 (%、小数点以下四捨五入)	
	町数	村数	町数	村数	人数	町数	村数	「毎村総代」のみ	「有志総代」を考慮
添上郡	202	127	0	0	0	202	127	100	100
添下郡	39	57	0	0	0	39	61	96	96
平群郡	—	73	—	0	0	—	73	100	100
広瀬郡	—	31	—	0	0	—	31	100	100
山辺郡	—	112	—	0	0	—	117	96	96
式上郡	—	0	—	30	542	—	53	0	57
式下郡	—	21	—	18	1020	—	43	49	90
十市郡	3(14)	55	0	2	57	3	78	72	74
高市郡	2	114	0	0	0	2	114	100	100
葛上郡	1	64	0	0	0	1	64	100	100
葛下郡	—	61	—	0	0	—	78	78	78
忍海郡	—	15	—	0	0	—	15	100	100
宇智郡	—	11	—	17	31	—	61	18	46
吉野郡	—	67	—	0	0	—	307	22	22
宇陀郡	—	0	17(1)	10	30	17	112	0	21
合計	47(258)	808	17(1)	77	1680	264	1334	66	72

※明治15年11月29日付「大和国置県請願書」、明治15年『大阪府統計書』より作成。町村数は明治15年12月31日時点。

※「毎村総代」・「有志総代」については第4章第2節参照。

※添上・広瀬・平群・葛上・忍海・高市郡の連署町村数は請願書には記載されていないため、郡内全町村の連署を収集したと考え、連署収集率を100%とし連署町村数欄には町村数を入力した。

※宇陀郡の連署には「松山町」とあるが、17か町として計算した。

※十市郡の連署には14か町とあるが、3か町として計算した。

精神ヲ奮起シ、〔中略〕乞フ貴郡東南方ノ村々人民等御誘導」⁷⁴と述べ、吉野郡「東南方」の賛成を取り付けるよう要請している。

これらの郡に共通しているのは、大和国東部・南部の郡であり、その空間のほとんどを山間部が占めていることである。前節で見たように明治一六年の請願書において、吉野・宇陀郡が分県によって利益を享受するということが強調されたのは、このような実態の裏返

してもあった。その背景には、吉野郡・宇陀郡（・宇智郡の一部）が林業地帯であるという、盆地部と山間部との間の生活構造上の相違があったと考えられる⁷⁵。このことは、大規模林業経営者で、自由党への多額の資金提供をしたことでも知られる土倉庄三郎（吉野郡大滝村）が、運動へ関与した形跡が全く見られないことに象徴されている。

ただし、ここで強調しておきたいのは、吉野郡などの山間部地域は連署収集立が低かっただけであって、大和国分県運動そのものに反対した形跡が見られないという点である。他地域の分県運動の場合は地域内で分県運動に反対する動きが見られる⁷⁶。

（2）県庁位置をめぐる地域間対立

第二に、明治一六年の請願書の連署収集率をまとめた【表7】を見てみたい。吉野・宇陀・宇智郡の収集率は前年に引き続き低水準であるが、明治一五年の収集率と比べて著しく収集率が低下したのが、添下・高市・葛上・忍海郡である。これらの郡においては、分県実現後の県庁設置位置をめぐる独自の動きが展開していた⁷⁷。次の書簡を見てみたい⁷⁸。

陳者前日来内務省ハ勿論卿輔及ヒ地理局長ノ私邸ニ臨ミ、困難ノ邦情ヲ陳弁セント数十回出頭スルモ、面会スルハ二三回ニ過キス其他ハ小役人ノミナリ、然ルニ昨今ニ至リテハ既ニ請願書ハ大阪府ニ差回シタルヲ以テ面会スルモ無益ナリナゾト云ヒ、謁ヲ許サス、為メニ滞阪ノ恒岡氏へ電信ヲ以テ大阪府ニ沙汰ノ次

第取調方照会セシニ未タ当着セサリシ趣キ返報セリ、思フニ此沙汰大極上ニシテ「追テ何分ノ詮議ニ及フヘシ」位ナラン、大概ハ唯ニ却下シタルナルベシ、委員等ハ阪府ノ確報ヲ得模様ニヨリ一先帰国、夫ノ今度発布サレシ請願条例ニ基キ更ニ大政官へ出願為スノ外ナラン乎、是ハ兎ニ角委員等ハ目下貴顕ノ賛成ヲ得ン為メ東奔西走、日夜苦慮罷有候、聞説高市郡・葛上・忍海ノ諸郡人民等ハ今ヤ位置論ヲ主張スルノ時機来リタリト喋々シ、為メニ諸郡惣代諸氏ハ昨今会合セラル、趣、是ハ之レ最上無比ノ謬見ナリ、如何トナレハ政府ハ早クモ之レヲ聞達セシモノト

【表7】 明治16年請願書の連署収集率									
郡名	署名人数		署名村数		町村数		町村連署収集率 (%、小数点以下四捨五入)	明治15年請願書の連署 収集率	
	町	村	町数	村数	町数	村数			
添上郡	1822	1771	170	102	202	127	83	100	
添下郡	60	534	12	27	39	61	39	96	
平群郡	—	3146	—	69	—	73	95	100	
広瀬郡	—	1753	—	29	—	31	94	100	
山辺郡	—	5047	—	103	—	117	88	96	
式上郡	—	604	—	24	—	53	45	57	
式下郡	—	1124	—	39	—	43	91	90	
十市郡	67	1316	3	47	3	78	62	74	
高市郡	22	625	1	49	2	114	43	100	
葛上郡	63	618	1	29	1	64	46	100	
葛下郡	—	883	—	43	—	78	55	78	
忍海郡	—	97	—	7	—	15	47	100	
宇智郡	—	385	—	23	—	61	38	46	
吉野郡	—	1739	—	73	—	307	24	22	
宇陀郡	—	24	0	3	17	112	2	21	
合計	2034	19666	187	667	264	1334	53	72	

※谷山正道『民衆運動からみる幕末維新』（清文堂、2017年）p410表6を基に、町村数を明治15年『大阪府統計書』の数値に改変して作成。町村数は明治15年12月31日時点。

※明治16年4月から12月にかけて添上郡市街地の町村の廃置分合が行われていたため（『奈良市史』通史四（吉川弘文館、1995年）、p91）、表に掲げた町村数と請願時の実際の町村数の間には相違があると考えられる。明治16年『大阪府統計書』では添上郡の町数は135、村数は127となっている。

ミエ、独立県ヲ設立セサルニ如カズトノ語氣アリ、嗚呼彼ノ郡民士ハ何ヲ目的トカ、ル見易キ事理ヲ弁セス、カ、ル国利ヲ謀サル、俚語ヲ云フ百日ノ説法屁一ツト、我輩委員等ハ痛慨ノ至リニ耐エサルナリ、乞フ諸君斯ノ如キ愚論ハ一言ノ下ニ擊破シ我國ニ於テ地ヲ掃フテナキニ至ラシメヨ、実ニ委員等ハ如何ナル困難ニ遭遇スルモ如何ナル誹謗ヲ享受スルモ曾テ辞セサル所ナレハ、何ノ面目アツテ我國民ハ他國人ニマミユルヲ得ヘケン、右ニ付御聞ノコトモアラハ御通報希上候〔後略〕

これは明治一五年一二月二〇日付で今村勤三が永田藤平と磯田清平（宇智郡総代）に宛てた書簡である。このとき今村勤三は滞京中で、内務卿山田顕義・内務大輔土方久元・内務省地理局長桜井勉らへ陳情運動を行っていた。書簡前半部分から、請願書は大阪府へ差し回されたことを聞かされており、「大概ハ唯ニ却下シタルナルベシ」と請願書が却下されたとの認識があったことが分かる。「夫ノ今度発布サレシ請願条例ニ基キ更ニ大政官へ出願為スノ外ナラン乎」と、この時点で既に、再度請願書の提出に向けて動き始めていた。

注目したいのは、書簡の後半部分である。今村は、高市・葛上・忍海郡において「位置論ヲ主張スルノ時機来リタリト喋々シ、為メニ諸郡惣代諸氏ハ昨今会合セラル、」という動きが見られることに對して、「無比ノ謬見ナリ」と述べている。すなわち、高市・葛上・忍海郡において、分県実現後の県庁位置についての議論が巻き起こっており、今村はこれを痛烈に批判しているのである。そして、「政府ハ早くモ之レヲ聞達セシモノトミエ、独立県ヲ設立セサルニ如カズ

トノ語氣アリ」と、この動きは既に政府に伝わっており大和国分県を実施しない方がよいという雰囲気がある、と述べている。

このような内部での意見対立は、運動目標の実現のためには避けなければならぬことであると理解されていた。同時期に書かれた恒岡直史宛今村勤三書簡にも、内務省地理局長桜井勉から受けた反論として、「之ヲ設置スルモ、奈良ヲ位置トスレバ南方人民ハ満足セザルベシ、去リ迎南方ニ之ヲ定ムレバ奈良・郡山等ノ人民ハ不満足ヲ懷クナラン、到底人民ニ満足ヲ与ヘントスレバ、大和ニテモ二県ヲオカザルベカラズ」⁷⁾とまとめている。

明治九年に堺県へ合併されるまで存在した奈良県の県庁は奈良町に設置されていた。大和国の北端に位置する奈良は大和国有数の市街地ではあったが、他にも盆地中部には田原本村、盆地南部には八木村・今井町などの市街地があった。実際、大和国分県運動の大和国レベルの集会のほとんどは十市郡田原本村土橋亭において開催されていたのであり、大和国の郡レベルの代表が集まる地点としては、かつて県庁が設置されていた奈良よりも、盆地中部の田原本村の方が適しているという客観的な状況さえあった。

このように、県庁を「南方」に設置しようという動きが、高市・葛上・忍海郡など盆地南部に位置する郡において展開しはじめていたのである。これらの郡で連署収集率が低下したのは、先の書簡で今村が痛烈に批判していることから分かるように、運動全体としては県庁位置のことを問題にしない方針であったことに対して不満を抱いたためだと推測される。

なおここで付言しておけば、先行研究ではもっぱら「奈良県再設置運動」と呼称されてきた運動を、本稿では一貫して「大和国分県運動」と表記してきた理由はここにある。明治一五年の請願書のタイトルは「大和国置県請願書」、明治一六年は「大和一国ヲ大阪府ノ管下ヨリ分テ別ニ一県ヲ立ルヲ請フ願書」であり、請願書本文、集会決議録、上京委員が地元へ送った「日誌」、その全てにおいて、「奈良県」の「再」設置を求めるという表現は一切用いられていない。「奈良県」の「再」設置という表現は、かつて存在した奈良県を再び設置することであり、県庁を奈良に設置することに繋がるのである。出来るだけ大和国内の多くの町村の賛成を獲得しようとする以上、地域間対立を惹起し得る県庁位置問題は極力抑え込まなければならないものだった。したがって例えば、大和国分県運動を指して「八木県」の設置を求める運動であるとするような新聞報道さえ出されることになる⁸⁰。

（3）奈良県会における県庁移転建議と大和国分県運動

結果的に、明治二〇年一月四日の勅令で奈良県の設置が発表され⁸¹、県庁位置は奈良と定められた。県庁位置をめぐる意見の相違はその後も伏在し続けており、明治二三（一八九〇）年一月二四日の奈良県会で県庁舎新築について議論が及んだ際に、県庁移転を求める意見が出され、同月一〇日に高市郡選出議員西内成郷によって県庁移転の建議が県会に提出された⁸²。

〔前略〕〇五番（磯田）〔磯田清平、宇智郡選出、運動では宇智郡

総代）県庁ノ移転ハ本員ノ固ヨリ望ム所ニシテ、先年置県ノ際ニモ之ヲ中央ニ定メントノ輿論ナリシガ、当時飽マデ其旨ヲ主張スルアリテハ置県ノ許否上如何アランカトノコトニテ、遂ニ黙過シタルモノトス、故ニ今十番〔西内〕ニシテ改メテ之ヲ提出スルニ於テハ徹頭徹尾賛成セザルヲ得ズ、〇十七番（小橋）〔小橋善太郎、葛下郡選出、運動では葛下郡総代〕本員モ十番〔西内〕ニ全意ス、而メ五番〔磯田〕ノ陳ベタル如ク、此事ニ付テハ置県ノ当時ニ於テモ有志者ハ非常ニ奮発シ、為メニ委員ヲ選ビ再三再四上願ノ手数ヲ為セリ、只ダ遂ニ黙過セシハ先ヅ県ヲ置クニ熱心ニテ内場ノ事ハ後日ニ譲ルベシトノ旨ニ出デタルモノトス、而メ県庁タル県下五十万人ノ為メニ之ヲ置クモノナルニ、今ノ如ク北隅ニ偏スルアリテハ其不便挙テ言フ可カラズ、去レバ之レガ移転ハ固ヨリ県下ノ輿論ナリ〔後略〕⁸³

このように、宇智郡選出の磯田清平や葛下郡選出の小橋善太郎のほか、的場弥三郎・奥野四郎平など大和国分県運動において郡総代を務めた人物であっても、盆地中南部郡の議員は県庁の移転を強く主張した。注目したいのはその発言内容である。いずれも、大和国分県運動の際は分県実現を最優先にし、県庁位置のことはあえて問題にしなかったと述べている。回想的な発言であるため注意が必要だが、少なくとも彼らは運動においては一貫して郡総代のポジションにあった。県庁位置をめぐる展開した地域利害対立は、大和国分県という要求に匹敵するものではなかった。

以上のように、大和国分県運動に限ってみても、盆地部と山間部

の間での生活構造上の相違や、盆地北部と盆地中部以南との間での県庁位置をめぐる意見の相違といったような、大和国内の諸利害の対立を見て取ることが出来るが、それらは大和国分県という要求自体を否定するものではなかった。先に見たように地域利害対立を惹起しないような運動方針が意識的に採られていたということもあるが、大和国分県という要求それ自体は、地域内の利害対立を抑え込む位置にあった。

おわりに

(1) 総括

本稿での検討をまとめたい。本稿では、府県の「地方権力」化を、府県が「中央権力」とは切り離された別の新たな「中央権力」とはならず、「中央」に対応する「地方」の権力としてその中に安定的に位置付けていくこと、とし、府県の領域性がいかなる意味を持ったのかという観点から、分析を進めてきた。

廃藩置県後に全国に展開した三府七二県は、基本的には中央政府の出先機関であった。大島美津子氏が明らかにしたように、明治九年にかけての府県統廃合の目的は府県の行財政整理と「難治県」の解体であり、これは府県を「中央権力」の末端として整頓していく過程であった。他方で、多くの府県で地方民会が設置され府県会・大区会議などが広く展開したように、「中央権力」の末端としての府県は、郡・町村レベルで展開する近世以来の地域中間機構の活用なしには諸事業を遂行することが出来ない不安定な機関であった。

明治十一年に制定された三新法は、奥村・松沢氏が明らかにしたように、近世以来の地域中間機構をめぐる諸矛盾に対処しようとした結果、府県に郡・町村レベルの諸利害を一元化する構造として成立した。単なる「行政ノ区画」ではなく、「住民社会独立ノ区画」という性格が府県に付与され、それは府県会の開設という形で具体化された。三新法において府県会は郡以下の諸利害を調停する役割が期待されており、選出されるべき府県会議員として郡レベルの地方

名望家が想定されていた。言い換えれば、明治九年にかけての府県統廃合によって「中央権力」の末端として整頓された後、三新法によって「地方権力」たる府県の担い手として位置づけられたのが地方名望家であった。三新法体制とは、地方名望家を府県の担い手とすることによって府県の「地方権力」化を図るものであった。

しかし、三新法の制定によって即時に府県の「地方権力」化が実現したわけではなかった。明治一二年以降全国で開催された府県会において、官民対立や府県自治拡大運動が展開し、その運動の担い手は政府が「地方権力」の担い手として位置づけたはずの地方名望家Ⅱ府県会議員であった。この状況に対し当初内務省は、府県自治拡大運動が求める郡会開設などの諸事項を実現する、大規模な地方制度改正によって対処しようとしていた。そのなかで内務省が第一の施策として位置づけていたのが府県区画改定であった。結果として内務省が検討していた地方制度改正のうち実施されたのは、内務省の府県区画改定案を絞り込んだ富山・佐賀・宮崎県の分県であった。このような経緯から見れば、府県の「地方権力」化において地域で展開していた諸矛盾を検討するうえで、府県の領域性という問題が重要な要素となってくる。

当該期の府県は頻繁に分合を繰り返しており、その区画は必ずしも自明のものではなかった。しかし、地方名望家を動員して遂行される地租改正事業が府県を単位として実施され、地価を算定するうえでの主要過程である土地測量・地位等級確定の作業がその単位で行われたこと、及び数字という目に見える形で府県間の平均地価や

旧租額との差異が提示されたことは、府県の領域性に利害共有団体としての性格を与えるものであった。このことは、のちに展開する分県運動の多くが、明治九年の府県統廃合によって廃止された旧県を範囲として分県を求めたことにも表れている。明治九年の府県統廃合以前の府県区画は、基本的に旧国と一致している。大和国分県運動がのちに大和国地価修正運動に転換したことからも分かるように、大和国分県運動が大和国を範囲とする分県を求めたことの背景には、大和国を管轄区域とする奈良県において地租改正事業が遂行されたということが伏在していた。

明治九年四月の奈良県の合併により大和・河内・和泉国を管轄区域とした堺県は、三新法の施行・運用において大きな混乱を来していた。大和・河内・和泉国の郡が極めて小規模であることに加え、大和国の郡には大小の差が大きいという特殊性があった。堺県においては三新法が求める郡区編制のあり方と三新法の規定そのものの間に矛盾が生じ、郡区編制の確定が他府県より一年遅れたうえに、三新法の規定そのものとは部分的に異なる形で三新法を施行せざるを得なかった。このときの堺県の郡区・町村編制は、組み替えられてはいるが、規模としてはそれまでの大区小区と変わらないものであった。しかし三新法は、基本的には町村ごとに設置するものとして戸長役場を位置づけており、数十か村規模という規模で連合戸長役場を設定した堺県の町村編成のあり方は問題を抱えていた。堺県会議員は連合戸長役場制を廃して毎村戸長役場制の導入を求める方向で一致し、建議自体は不許可となったが、その後の戸長役場関係費

議案においては毎村戸長役場制の導入を実質的に実現する修正を行った。

堺県会における地方税支出は県庁原案より増額となったが、その議論のあり方に注目して見れば、質的には地方税負担を軽減しようとするものであった。事実上の毎村戸長役場制の導入は地方税支出総額を増大させたが、これは協議費支出である町村総代関係費用の削減を前提としたものであり、そもそも戸長役場関係費用自体、その府県一般に関する費用への支出という地方税のあり方から最も遠い費目であった。他方で堺県会議員はこれ以外の費目については一様に減額修正を求める方向で一致していた。そのなかでも大和国選出議員は、大和国内の道路修繕を優先させようとして追加道路建議を提出した点に特色があった。そこで展開された論理は、府県一般の利害に関するものに地方税を支出するという三新法の前提自体を覆すものであった。堺県会における議論のあり方は、地方税支出を減額しようとする点においても、府県一般の利害に関わらない費用に地方税を支出しようとする点においても、三新法が求めるあるべき府県会像から逸脱したものであった。特に前者については全国の府県会で見られた現象でもあった。堺県は、三新法の施行・運用にあたって地域で展開した矛盾を鋭い形で表しているのである。

堺県の大阪府への合併後に展開しはじめた大和国分県運動は、これとは真逆の論理を持つものであった。地方税で大和国内の交通網整備をすることによって、大和国一般の利益、ひいては国家的利益の実現を図るという方向性を打ち出していた。大和国内の道路を修

繕するという点では堺県会における主張から一貫したものであるが、これを堺県という単位ではなく、大和国に新たに設置されるべき県という領域の中に位置づけることによって、三新法の主旨との適合性を獲得しているのである。

また、この運動は重層的な代表構造を持っており、町村レベルから郡レベルへと空間的に積み上げていくことによって、大和国分県という主張を大和国全体の総意として表現する形となっていた。郡総代が大和国選出大阪府会議員として選出された人物であったことは、この運動が郡レベルの利害を代表する地方名望家、すなわち三新法が「地方権力」としての府県の担い手として想定した人々によって担われていたことを意味する。このように、大和国分県運動は、その主張の論理においても、運動構造においても、三新法が想定する府県会のあり方に合致していく方向性を持つものであった。

以上を構造的に言えば、分県運動とは、三新法によって生じた地方税投下の不均衡という大島氏が指摘したような状況をきっかけにして、運動主体である地方名望家が「自分たちの県」を獲得しようとする方向性を生み出し、同時に、三新法が想定する「あるべき府県像」を地方名望家が獲得していくものでもあったと考えることが出来るのではないだろうか。このようにして府県の「地方権力」化が進展しはじめていくのである。その点で、ここでは実際に分県が実現したかどうかというよりも、運動が展開したこと、ひいては府県会において地方税投下の不均衡をめぐる議論が起ったこと自体に大きな意義があるのである。

ただし、地方税支弁費目に郡役所関係費用・戸長役場関係費用が含まれているように、三新法体制下における府県はまだ郡・町村レベルの機能を抱え込んでいるという点で、府県―郡―町村という同心円は完成していない。奥村・松沢氏が議論したように、府県の「地方権力」化がより一層進展するのは、市制町村制と府県制郡制によって府県―郡―町村の各段階に整序されて以降のことになるであろう。

(2) 府県制への展望

さて、明治二一年の香川県の愛媛県からの分県をもって、それ以降府県の分合は実施されなくなり、現在の四七都道府県に至る。分県が実施されなくなる背景には、明治二三年制定の府県制があった。府県制第一条は「府県ノ廃置分合及府県境界ノ変更ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム」と府県分合手続きを定めるものであるが、注目すべきは第七十三条である。

第七十三条 府県内ノ或部分ニ対シ特ニ利益アル土木事業ヲ起ストキハ、府県会ノ議決ニ依リ、該部分ニ対シ通常府県税賦課ノ外、其利益ノ厚薄ニ応シ特ニ夫役現品ヲ増課スルコトヲ得併せて、府県制制定過程に携わった水野遵による解説を見る⁸⁴。

府県税支出の大部を占むるものは土木費にして、従前の経験に徴するに、地方税を土木事業に費すは実に莫大なるを以て、本条の規定は最も必要なりとす、府県内の或る部分の為に特に利益ある土木事業を起すときは、通常府県税を徴収したるの外、

尚其關係人民より人足若くは藁の如きものを出さしむることを得せしめたり、例へば水害地方なれば堤防を築くに必要なる俵、若くは人夫を其地方に限り増課するかの如し、現行の地方税規則にはその規定なし、維新前後の頃までは此の類の制ありて我邦の好慣たりしか、地方税規則実施以来暫く廃滅に属せり、今日後た本制に於て規定せられたるは地方の幸いならんか

このように第七三条は、分県運動の制度的原因として大島氏が指摘した、三新法体制における地方税投下の不均衡という状況を、「夫役現品」の賦課によって是正しようというものであった。このような規定は三新法には存在しなかったため、制度的にこれを是正することが出来ず、全国各地での分県運動の展開という状況を引き起こした。したがって、この規定は分県運動の展開を抑止しようとするものであり、これ以上分県を実施しないという宣言であると見る事が出来る。濱田氏が紹介した「廿二三年ノ頃政府ハ断然分合ヲ行ハサル旨ヲ一決シ、自来請願ノ門を絶チ全ク分合ヲ減紛議ヲ企ツル者ナキニ至レリ」⁸⁵という、府県制制定に携わった大森鍾一の「一九〇〇年代初頭」の回想は、このことを指しているのではないだろうか。

周知の通り、政府内部において府県制を含む明治地方自治制関係諸法令の立案を主導したのは、山県有朋である。

府県制成立から少し遡って、内務省が府県区画改定を提起した明治一五年五月、山県有朋は、内務省とは異なる観点から分県に積極的な姿勢を見せていた。当時参事院議長であった山県は「時弊を論

じ政綱を振起せんとする方法を論ず」⁸⁶という上奏文を作成した。このよく知られた上奏文は、郡長公選運動に見られるような府県会での民権派の動きを掣肘するために官僚制度を中心とする制度改正を提起するものである。

この中で山県は、地方官吏が「民ノ信用ヲ得ル」ことを第一とし、続けて「其次ハ地方ノ区画ヲ改正セサル可ラス」として「今全国三府四拾壹県タリト雖トモ、其間山川ノ区画、民情ノ乖異強テ画一ノ制ニ従ハシム可ラサル者往々之アリ、如此ハ或ハ割キ或ハ併セ、務メテ地理人情ニ適合セシメ」と、府県区画改定を提起している。山県は、内務省府県区画改定案の太政官第二局案（富山・佐賀・宮崎・松本県分県案）の閣議において佐賀県の分県について賛否が分かれたことを、在欧伊藤博文に伝える書簡⁸⁷の中でも、「生も分県論なれども」と基本的に分県に賛成であったことが分かる⁸⁸。これ以前にも、山県は明治一四年八月の山陰地方巡察復命書において鳥取県の島根県からの分県を主張しており、これが直接的な契機となって同年九月に鳥取県が設置されている。

あるべき府県区画の模索という課題に大いに関心を寄せていた山県は、府県制立案に際してどのような府県のあり方を構想していたのだろうか。今後の検討課題としたい。

注記

¹ 明治四年七月の廃藩置県によってそれまでの藩の領域をそのまま県に置き換えて成立した三府三〇二県、一部は廃藩置県以前に設置された直轄府県に府県の起源を求めることが出来るため、府県もその地理的範囲という点では近世的な要素によって規定されているが、町村が人的には引き続き近世以来の旧村役人層によって担われた点とは異なっている。また、廃藩置県直後の十一月に三府七二県に統合されて一円的な府県区画が成立する際、例えば「今般山城国外十一ヶ国ノ内ニテ従来ノ府県ヲ廃シ更ニ左ノ通府県ヲ被置候事」（明治四年一月二日付太政官第六一四号）とあるように、文面上は「合併」ではなく、あくまでそれまでの府県を全て「廃」して新たに府県を設「置」する、となっていることから、意識的に新置の行政機関として設定しようとしたものと考えられる。

² 奥村弘「近代国民国家形成と「国民―住民」概念」（鈴木正幸・水林彪・渡辺信一郎。小路田泰直編『比較国政史研究序説』（柏書房、一九九二年）、二六一―二六二頁）。

³ たとえば奥村弘「三新法体制の歴史的位置」（『日本史研究』第二九〇号、一九八六年）。

⁴ 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）、同『町村合併から生まれた日本近代』（講談社、二〇一三年）。

⁵ 奥村氏と松沢氏の議論は、明治地方自治制における中央―地方の関係性の評価について対立しているように見えるが、それぞれその

両側面を解明しているということであると考えている。奥村氏のようには国家編成原理の観点から言えば当然中央と地方はそれぞれ異なる権力編成となり、松沢氏のように経済史観点を加えて評価すれば中央と地方はいずれも同じ機能を持つものとして成立せざるを得ないということになる。

なお、この点に関わって、松沢氏が用いる「無意味」などの表現について付言しておきたい。松沢氏は、『明治地方自治体制の起源』において、当該期の町村が村請制的な性格から脱却していく様相を描き、『町村合併から生まれた日本近代』において、このことを「無意味」な空間と化していくことと評価した。そして、村請制解体後の町村は、市場原理を媒介して「福祉」の実現を可能とするシステムの一部となっていく、とする。村請制的性格を持つ町村を「切実」なものとし、村請制解体後の町村を「無意味」なものとするのであれば、ここでの「意味」とは村請制による町村の構成員の生存の確保ということになる。松沢氏の言う「無意味」とは、文字通り無意味であることを指しているのではない。

これらの松沢氏の指摘自体に異論は無いが、第一に、府県―郡―町村と重層的に編成されたそれぞれの空間が、生存との関わりでは「無意味」化していくとしても、人々は何らかの形でそこに「意味」を見出し、付与していくだろう。この「意味」がいかにフィクショナルなものだとしても、その内容やそれが見出されていく過程に注目して分析することも必要であると考えている。この点は本稿

の分析視角に深く関わっている。第二に、国家統治（支配）原理との関わりについてである。松沢氏が注目したのは近世から近代への移行期における村請制の解体であるが、よく知られているように近世の町村の領域性もまた、中世から近世への移行期における「村切り」を経て成立したものである。近世の村請制町村が持つ生存の確保という「意味」もまた、ある歴史的段階における所産である。そうであるとするれば、中世から近世へ、近世から近代へ、その時代の統治（支配）原理との関わりで、その意味が再編成されていく過程であると見ることが出来るのではないだろうか。

⁶ 大島美津子『明治国家と地域社会』（岩波書店、一九九四年）。

⁷ 府県に関する研究が遅れた要因については、飯塚一幸氏が端的にまとめている（飯塚一幸『明治期の地方制度と名望家』（吉川弘文館、二〇一七年）、序章）。明治地方自治制成立過程に関する研究成果は戦後以来膨大に蓄積されているが、そこでのイメージは、天皇制国家における国家意思貫徹の装置としての明治地方自治制がいかにして成立したかというものであり、その分析対象のほとんどは町村であった（例えば大石嘉一郎『日本地方財政史序説』（御茶の水書房、一九六一年））。府県が取り上げられたとしても、それは自由民権運動における府県会闘争という形であり、府県制度自体に注目されていたわけではなかった。近年、直轄府県や三新法以前の府県に関する研究や（例えば奥田晴樹『明治維新と府県制度の成立』（角川文化振興財団、二〇一八年））、府県制制定過程（居石正和『府県制成立過程の研究』（法律文化社、二〇一〇年））、府県制定

後の府県の政治空間（飯塚前掲書）などの研究が進展しつつあるが、三新法体制期の府県に関する研究は、袁甲幸氏（例えば袁甲幸『三新法体制における府県「公権」の形成』（『史学雑誌』第一二七編第七号、二〇一八年）・濱田恭幸氏（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』第六八三号、二〇一九年））を除いてほとんど無い。

⁸ 前田結城『府藩県三治一致の特質と展開に関する一考察』（『ヒストリア』第二五九号、二〇一六年）など。

⁹ 大島前掲書、九〇一八頁。

¹⁰ 大島前掲書、第一章一〜四。

¹¹ 明治八年八月一日桜井虎太郎作成「佐賀長崎福岡白川ノ四県派出搜索書」（『三条実美関係文書』五八（大島前掲書五三頁より孫引き））。

¹² なお、実際の三新法の条文は三月上申書案とは異なるものであり、郡会・町村会の開設は盛り込まれなかった。「住民社会独立ノ区画」という用語も三新法の条文には用いられなかったが、実際の三新法でも府県会の開設は認められており、地方官会議や元老院での三新法原案の審議においては府県が「自治」の場として位置づけられていた。松沢氏の検討によれば、この上申書の作成には内務大書記官松田道之が大きく関与していた。この上申書は実際には太政官に提出されずに法制局の井上毅に内示され、法制局でこれを修正して、三新法の原案となる地方官会議案が成立したとされている（前掲『明治地方自治体制の起源』、二五〇〜二五三頁）。

¹³ 注(3) 奥村前掲論文、四一～四五頁。注(4) 松沢前掲『明治地方自治体制の起源』、二三九～二六〇頁。

¹⁴ 注(3) 奥村前掲論文、二二～二六頁。

¹⁵ 奥村弘「三新法下における府県会の特質について」(『神戸大学文学部紀要』第二十七号、二〇〇〇年)、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)。

¹⁶ 例えば伊藤隆「明治十年代前半に於ける府県会と立憲改進黨」

(『史学雑誌』第七三編第六号、一九六四年)、大日方純夫『自由民権運動と立憲改進黨』(早稲田大学出版会、一九九一年)。認められた建議として、例えば三府・神奈川県で府県会を市街地と郡部に分けて開催する区郡部会規則(明治一四年二月制定)や、同規則の兵庫県への適用(同年三月)などがある(注(3) 奥村前掲論文、四五～四六頁。新修神戸市史編集委員会編『新修神戸市史』歴史編IV(神戸市、一九九四年)、二一四頁)。

¹⁷ 伊藤博文関係文書研究会編『伊藤博文関係文書』第三卷(塙書房、一九七五年)、一〇八～一一〇頁。以下、「伊藤文書」。

¹⁸ 御厨貴『明治国家形成と地方経営』(東京大学出版会、一九八〇年)、三一～三三頁。有泉貞夫『明治政治史の基礎過程』(吉川弘文館、一九八〇年)、五一～五二頁。

¹⁹ 「府県分合及府県会議ノ件・富山県他二県設置ノ件」(『公文録』明治一六年第三〇巻内務省第一)。

²⁰ 旧国を基準として府県区画改定を実施するという方向性について、大島氏は明治四年一月に三府七二県体制が成立して以来政府

内部にあった考え方であるとしており、その中で井上毅の「行政区画意見案」を紹介している(井上毅伝記編纂委員会編『井上毅伝』史料編一(国学院大学図書館、一九六六年)、一一〇～一二二頁)。大島氏はこの意見案の欄外に「一国一県之説ヲ以テ岩公ニ呈スル者アリ此レ其駁議也」とある点に注目したが、この意見案の意味はそれに留まるものではない。

そもそもこの意見案は、『井上毅伝』の注記によると、明治九年冬作成の「地方政治意見案」として一括されていた史料の一つとされているが、少なくともこの意見案に関しては明治九年の作成ではない。

第一に、文章中に「大久保故内務卿」という表現が用いられていることから、早くとも明治一一年五月一四日以降に作成されたものであることが分かる。この意見案には多くの修正が加えられているが、右の表現は修正後に書き加えられた部分ではない。第二に、加筆された部分に「其後徳島県福井県鳥取県ノ新置アリ」と書かれていることから、鳥取県の島根県からの分県が実施された明治一四年九月一二日以降に作成された可能性がある。作成時期がそれ以前であったとしても、何らかの形でこの意見案が明治一四年九月以降に用いられていたことが分かる。

この意見案の目的は、「既ニ合セタル者ヲ挙テ皆之ヲ分チ以テ前日ノ旧観ニ復セントス」る「一国一県之説」に対する「駁議」である。既に見たように、明治一五年五月に太政大臣三条実美に提出された内務卿山田顕義の伺は、旧国を基準とする府県区画改定を提起

するものであった。「一国一県之説ヲ以テ岩公ニ呈スル者」とは山田顕義のことを指しており、この井上毅意見案は、府県区画改定案に対する反論であると考えられるのではないだろうか。

そうであるとすれば、注目されるのは、「今ノ県治ヲ論スル者或ハ専ラ自治ヲ唱ヘ、或ハ県ノ上ニ道ヲ置キ以テ統括ニ便セントス」とあるように、政府部内において、府県の「自治」を拡充しようとする動きや、県の上位の地方区画として「道」を設定する発想があったと考えることが出来る。本稿ではこの点について議論を展開する準備は無いが、明治一五年において政府内部で「道」を設定するという議論が存在していたことは、大いに注目すべきものではないかと考えている。

²¹ 明治九年の府県統廃合により廃止された県のうち、この改定案にも挙げられていないものとしては、東北地方は磐井・磐前・酒田（鶴岡）・置賜県、関東地方は新治・熊谷・足柄県、中部地方の相川県、近畿地方の度会・豊岡県、中国地方の浜田・北条県があるため、明治九年の状況を完全に再現しようとしたものではない。なお、ここに挙げられた区画案のうち、廃止以前の府県区画と一致しない部分が無いわけではなく、名称が変わっているものもある。例えば、明石郡を除く播磨国を管轄区域として設定された姫路県は、明治九年の廃止以前の名称は飾磨県であり、管轄区域には明石郡も含まれていた（明治四年一月二日から九日までの名称は姫路県）。信濃国七郡を管轄区域として設定された松本県も、明治九年の廃止以前の名称は筑摩県であり、管轄区域には飛騨国も含まれて

いた。会津県・豊橋県とされているものも、廃止以前の名称は若松県・額田県である。

²² 『奈良県政七十年史』（奈良県、一九六二年）や『青山四方にめぐれる国』（奈良県、一九八七年）で翻刻されている史料の他、「中山家文書」（安堵町歴史民俗資料館へ寄託）や「永田家文書」（奈良県立図書情報館へ寄託）には集会決議録や書簡などの運動関係史料が多数残されている。

²³ なお、ここで触れておきたいのは、谷山正道氏が明らかにしたように、大和国においては近世後期において国訴や全幕領連合訴願が展開していたことである（谷山正道『民衆運動からみる幕末維新』（清文堂、二〇一七年）など）。非領国地域ではあるが、近世において大和国という単位が意味を持たなかったのではない。本稿の立場との関係を示すとするならば、近世後期の国訴に見られるような大和国を単位とした地域的公共性の展開が、幕末維新时期を経てどのような形で具体的に明治前期に表れるのかを検討することになる。国訴等との関係性を考えるためには、幕末維新时期における奈良奉行所Ⅱ奈良県、五条代官所Ⅱ五條県の意味、及び藩領も含めてそれらが再編されて明治四年一月に大和国一円を管轄区域とする奈良県が成立していく過程の特質について、具体的に分析しなければならぬ。この点については今後の課題としたい。

²⁴ 明治一五年一月二八日付「分置県請願書草案」（注（22）前掲「中山家文書」）

²⁵ （明治一五年）一二月一九日付永田藤平宛奥野四郎平書簡（奈

良県立図書館情報館所蔵「永田家文書」六八一―一五一―三・二二）。

²⁶ 『府県地租改正紀要』上（大蔵省、一八八二年）。

²⁷ 兵庫県内摂津五郡の市街宅地の平均地価が大阪府摂津七郡並みの高水準であるのは、開港場神戸の存在が影響していると考えられる。

²⁸ 注（16）前掲『新修神戸市史』歴史編IV、一七〇頁。

²⁹ 注（23）谷山前掲書、第一章（初出は「明治八年の「奈良県会議則」と「大区会議章程」（『奈良歴史研究』第四八号、一九九八年）。県会に関する規則が制定されたのは明治八年三月であるが、実際には明治七年より開催されていた。

³⁰ 前掲「永田家文書」三四―三四―一八四。

³¹ 注（29）谷山前掲書、第一章。

³² 「牧浦家文書」三四―一一―一四八―一五〇（奈良県立図書館情報館所蔵）。

³³ 東大阪市史編纂委員会編『東大阪市史』近代I（東大阪市、一九七三年）、一五五頁。なお、堺県（河内・和泉国）における地位等級確定は、最初に郡位を確定したのち、これをもとにして村位↓地位という順で行われていった（高石市史編纂会編『高石市史』第一巻（高石市、一九八九年）、八五六頁）。後段との関わりで述べておけば、「堺県下河内国田畑収穫等級表」が作成されたように、堺県においては旧国で分けて地位等級確定作業が実施されたようだが、明治一五年頃に展開した分県運動は河内・和泉国セットで大阪府からの分離独立を求める「堺県再置運動」であった（北崎豊二

「明治十年代の堺県再置運動（二・二）」（『堺研究』第三三・二四号、一九九二・一九九三年）。

³⁴ 立教大学日本史研究会編『大久保利通関係文書』四（吉川弘文館、一九七〇年）、四一―四二頁。

³⁵ 注（34）前掲『大久保文書』、四二頁。

³⁶ 「大阪府史旧堺県政治部県治（明治元年―一四年）」（『大阪府史料』、国立公文書館所蔵）。

³⁷ 明治九年七月一二日付「県会議事仮規則」（山中永之佑編『羽曳野資料叢書第六巻 堺県法令集二』（羽曳野市、一九九三年）、三四九―三五〇頁）。

³⁸ 『鹿児島県史』第四巻（鹿児島県、一九四三年（一九六七年復刊））、五一頁。

³⁹ 明治一二年五月八日付堺県宛大蔵省照会（山中永之佑「堺県公文録（十一完）」（『堺研究』第一五号、一九八四年）、一四五頁）。

⁴⁰ 明治一二年六月三〇日付堺県令税所篤宛内務第書記官品川弥二郎照会（注（40）前掲書、一五九―一六〇頁）。

⁴¹ 明治一三年四月一五日付堺県布達甲第三六号（山中永之佑編『羽曳野資料叢書第八巻 堺県法令集四』（羽曳野市、一九九五）年）、六六―六七頁）。

⁴² 新聞報道から検討すれば、第一に、コレラの流行による郡区編制調査会議の中断があった。明治一二年九月七日付『大阪朝日新聞』には「堺県の郡区改正ハ流行病の為に今日迄延引なり居しが、最早該病も衰滅の姿に付き弥来る廿日頃より着手になる由」とあ

る。実際、同年六月三〇日付の内務大書記官品川弥二郎からの督促に対し、堺県令税所篤は「当県ニ於テハ専ラ調査中已ニ整頓ノ域ニ可相運場合ニ際シ、管下各地ニ於テ虎列拉病流行、漸次伝播ノ患者不少候付、目下県官并区戸長町村総代ニ至ル迄各地奔走、専ラ予防消毒法等ニ尽力罷在候為メニ、實際施行ノ期ニ難立至。尤該病毒消滅ノ期ニ際シ候ヘハ改正発行尋テ県会開設ノ運ヒ可取計見込ニ有之候間」(明治一二年七月一日付内務第書記官品川弥二郎宛堺県令税所篤回答(注(40)前掲書、一六〇頁))と回答している。

第二に、地券発行作業により県庁吏員が事務多端のため郡区編制調査が遅れた、という理由が史料上に見られる。明治一三年四月二三日付『大阪朝日新聞』の記事には「彼の堺県の郡区改正が今日まで遠因なり□(し)原因を聞に、同県下人民へ改正地券証の下附済になるまでは事務頗る錯雑に渉るを以て、段々其期を躊躇せられし」とある。

堺県庁が意図的に郡区編制を遅延させたのではないとすれば、右に挙げた要素が郡区編制に影響を与えていたことは十分考えられる。実際、堺県庁は明治一二年二月二〇には既に郡区編制調査作業に着手しており、同年四月一九日には県会議員選挙権・被選挙権所有者の取り調べを指示する布達を出していることから(明治一二年四月一九日付県甲第三三三号(注(39)前掲書第七卷四、四〇六、四〇七頁)、他府県同様明治一二年中に県会を開設することを前提として作業が進められたと見ることができる。しかしコレラの流行は当該期広く見られたものであり、堺県に限って深刻化したものではな

い。また、地券発行についても、例えば大阪府においては明治一二年四月に最初の府会が開催されているが、郡部の地券発行は同年六月、市街地の地券発行は翌年五月までかかっており(明治一二年六月八日付『大阪日報』、明治一三年五月五日付『大阪日報』、『府県地租改正紀要』によれば「本府ノ地租改正ハ〔中略〕〔明治〕一二年十一月ニ至リ整頓ス」と書かれている。必ずしも郡区編制以前に田畑宅地の地券発行が完了していなければならないわけではない。以上の点から、堺県においては郡区編制それ自体に困難性があつたのではないかと考えている。

⁴³ 注(3)前掲論文、四九〇頁。

⁴⁴ 明治一三年四月一日付堺県布達甲第三六号(注(39)前掲書、六六〇六七頁)。

⁴⁵ 明治一三年四月二日付堺県布達甲第四一号(注(39)前掲書、七七頁)。

⁴⁶ このような堺県の独自の制度運用に対して、内務省がいかなる反応をしめしたかについては未検討である。また、畿内の郡規模の特殊性という点は大阪府・京都府・兵庫県にも共通するものである。これらの点については今後の検討課題としたい。

⁴⁷ 明治一三年四月二三日付堺県布達甲第四七号(注(39)前掲書、八〇〇九七頁)。

⁴⁸ 右に挙げた他にも、九月二二日の府会で片山太次郎(大和国式下郡)が大府府会議事堂新築の次年度への見送りを主張したことに対し、「反対論者ハ地方税ガ嵩ミタリトカ、或ハ新置県ノコトヲ以

テ是ノ不可欠的ノ新築ヲ排撃セラルレトモ」(西川甫、摂津国西

区)や、「反対論者ノ中ニハ大和国ヲ本府ヨリ割キ新置県ノコトヲ暗ニ裏ニ包含シ、議堂新築ノコトニ不同意ヲ唱フルヤニ察セラル」

(浮田桂造、摂津国南区)との批判が見られる。最初の集会開催以前の九月の時点で、大和国選出議員が大和国分県という要求を持っていることが他の府会議員にまで知られていた(「大阪府会議事録」第一三号(大阪府公文書館所蔵)、三二―三八頁)。

⁴ 以下、特に断りの無い限り、堺県会に関する叙述・引用の典拠は前田長三郎編『堺県会議傍聴日誌』(一八八〇年)。

⁵ 山中永之佑「堺県における町村総代の意義と性格」(注(39)前掲書所収)。

⁵ 明治一三年四月二三日付堺県布達甲第四七号の規定による(注(47)前掲史料)。

⁵ この戸長数は、「地価戸数連帯法」により一〇〇戸につき戸長一名として算出されたものであるとされている。地価三〇〇円を一户とみなし、地価から算出された戸数を実際の戸数と合算したものが、「地価戸数連帯法」における戸数と見なされる。堺・奈良・郡山の三市街地のみ四〇〇戸につき戸長一名とし、それ以外は一〇〇戸と定められた。

⁵ 内閣統計局編『日本帝国統計年鑑』第一回(東京リプリント社、一九六二年)。

⁵ 地方税収入は地価割税・戸数割税・営業税・雑種税で、堺県の場合は海川漁税も加わる。地価割税は地租付加税であり、このとき

の上限額は地租五分の一であった。杉浦の発言は、京都府では地租付加税の上限額に達しているという意味である。県会後に布達された堺県の地価割は、地価一〇〇円につき二四銭一厘六毛で、地租が地価の二・五パーセントであるから、上限額の半額にも満たない約四八パーセントであった。

⁵ 戸長役場関係費が地方税支弁費目に追加されたのは、三新法制定の最終局面の元老院会議での審議の過程においてであった。松沢氏によれば、その背景には三新法における戸長の位置づけをめぐる困難性があつたとされている(前掲『明治地方自治体制の起源』、二五五―二六三頁)。このように本来協議費支出にふさわしい費目であつたからこそ、各地の府県会から戸長役場関係費の協議費支出化を求める建議が提出されることとなった(例えば注(16)伊藤前掲論文、二六(九〇〇)頁第三表)。

⁵ (明治一五年)「府県会設立四年間ノ経験」(注(20)前掲『井上毅伝』第五卷、六七〇―六七二頁)。

⁵ 明治一五年一月付伊藤博文宛井上馨書簡(注(17)前掲『伊藤文書』第一卷、一七五―一七七頁)。

⁵ 実証的な議論は今後の課題となるが、堺県における三新法の施行・運用において堺県庁・堺県会が三新法の規定と異なる動きを見せたのは、必ずしも当人らがそのように意図したものではなく、三新法という全国統一の地方制度をある特質を持つ地域(大和・河内・和泉国の地域的特質)に施行していく際に生じた矛盾の結果であると考えている。ともあれこのような堺県の状況がある種の「難

治県」と見るならば、明治一四年二月に公布された堺県の大阪府への合併は、「難治県」化していた堺県を解体するという役割を果たしたという意味を持つ。

既に知られているように、堺県の大阪府への合併の直接の契機は、明治一四年一月七日付で大阪府知事建野郷三が内務卿松方正義に提出した「府県管地改定ヲ要スル儀ニ付建議」(「福井県ヲ置キ堺県ヲ廃スルノ件」(『公文録』明治一四年第四二卷内務省第二))であり、そこで建野が主張しているように、太政官布告第四八号による地方税負担増加に対する大阪府財政の補填がその理由であった。

たしかに堺県の大阪府への合併の最大の理由は財政補填である。しかしそこで建野が示した案は堺県の大阪府への合併ではなく、兵庫県下摂津五郡・堺県下河内・和泉国の大阪府への編入、堺県下大和国北部の京都府への編入、堺県下大和国南部の和歌山県への編入、京都府下丹波国四郡の兵庫県への編入、というものであった。内務省はこれを採用せず、堺県の大阪府への合併という形で大阪府財政の補填を行った。このように内務省の判断は必ずしも建野の建議内容と一致しないのであり、そこに「難治県」堺県の解体という意図も含まれていた可能性が考えられる。この点の実証についても今後の課題としたい。

ここで、堺県を合併した後の大阪府会の状況についても、北崎豊二氏による整理を借りて展覧的に述べておきたい(北崎豊二「明治十年代の堺県再置運動(一・二)」(『堺研究』第二三・二四号、一九九二・一九九三年)。少なくとも、合併以前における堺県会での議論

と、合併後の大阪府会の議論は全く異なるものであった。第一に、全体的な対立の構図は区部対郡部となっている。堺県の大阪府への合併後に初めて行われた大阪府会通常会は、区郡部会規則が最初に適用された府会でもあった。これは市街地(区部)と郡部の差異に配慮して府会を全体会・区部会・郡部会に分けて開催し、地方税支出のあり方も区郡連帯支出・区部支出・郡部支出に分割するものである。その際、堺区は名称としては「区」を冠しつつも、大阪の東・西・南・北区とは実態が異なるとして郡部に編入されることとなった。そして大阪府会全体会では、区郡連帯支弁費目の区郡負担割合をめぐって、区部と郡部の間で激しい対立が展開した。第二に、郡部会に限ってみると、大和国、河内・和泉国というそれぞれ異質な地域に、摂津七郡が新たに加わった。郡部会では確かに特定地域の利益の増減をもたらしような議定も見られたが、必ずしもその地域が固定されたわけではない。例えば、旧大阪府管下の摂津国七郡と和泉国の間で対立が固定されるならば、多数決で必ず後者の要求が実現するはずであるし、大和国分県運動と堺県分県運動はそれぞれ大和国対摂津・河内・和泉国、摂津・大和国対河内・和泉国という相互に矛盾する構図を主張していた。大阪府郡部会においては、摂津国、河内・和泉国、大和国という三すくみ状態が成立しており、二つの異なる地域によって構成されていた堺県会よりも安定的な府会運営が一定程度実現していたと推測されるのである。

さらに言えば、この三すくみ状態において、明治一五年八月から奈良県分県が発表される明治二〇年まで、大和国選出議員である恒

岡直史が一貫して大阪府会議長・郡部会議長に選出されていた。明治一五年八月から明治一七年一〇月までは郡部会議長も大和国選出議員である今村勤三が務めており、約二年間は府会議長・郡部会正副議長が大和国選出議員で独占されていたことになる。これらの役職は議員による互選によって選出されるため、大阪府会議員の総意であったと考えてよいだろう。このような状況は明治一五年請願書が描く大和国対摂河泉という構図とは全く異なっている。だが府会における地方税の議論が大和国の利害を中心に展開したのではない。大阪府会での三すくみ状況における大和国の位置は、摂津・河内・和泉国の間の諸利害の調停者としての役割であったのではないだろうか。

そのように考えれば、大和国分県運動が主張する大和国対摂津・河内・和泉国という構図の本質は、二項対立的状況ではなく、大和国が摂津・河内・和泉国と同じ土俵の上にないという状況を指し示していることと読むことが出来る。少なくとも、明治一五年請願書が言うような、そして大和国分県運動に関する先行研究が言うような、摂津・河内・和泉国に抑圧されているという状況は無かったと言うことが出来るのではないだろうか。このように同じ土俵の上にないという状況が、明治二〇年に奈良県分県が実現するうえでの一つの要素なのではないかと考えている。

⁵ 谷山前掲『民衆運動からみる幕末維新』、第二章・終章。この他に個別論文としては、山上豊「明治政府の府県管治政策と人民の対応」(『近代史研究』第一八号、一九七七年)、同「近代奈良の地

域社会形成と名望家今村勤三」(『奈良歴史研究』第七四号、二〇一〇年)がある。また、基礎的な事実関係を整理したものとして、『奈良県政七十年史』(奈良県、一九六二年)、『青山四方にめぐれる国』(奈良県、一九八七年)がある。

⁶ 注(22)前掲「中山家文書」。

⁶¹ 注(23)谷山前掲書、第二章。

⁶² 明治一五年一〇月一五日付集会決議録(前掲「永田家文書」六八―一五二―九)。

⁶³ 明治一五年一月二九日付「分置県請願書草案」(前掲「中山家文書」)。

⁶⁴ 明治一六年八月一五日に太政官へ提出された請願書は、「毎村総代」や郡総代といった代表者による連署ではなく、二万一七八名の名前が書き連ねられたものであった(「大和一国ヲ大阪府ノ管下ヨリ分テ別ニ一県ヲ立ルヲ請フ願書(写)」(注(22)前掲『青山四方にめぐれる国』、三一―三二七頁)。ただしその場合も人数というよりは町村数が意識されていたようである。次はこの請願書の連署収集にあたって書かれた(明治一六年)四月二日中山平八郎宛辻村桂治郎書簡である(注(22)前掲「中山家文書」)。

過般分置県一件ニ付集会ノ際欠席ニ付一応御伺可申積ノ処、幸ひ山原氏ニ面接、右集議ノ決定セラル、処承知致候処、各村連署可致ニ付夫々用紙御渡相成候致(「ママ」ニ付、山中方ニ於テ不参ノ村之分用紙御廻シ被下度、尚御談件々有之候得ハ直ニ参館可仕候間、右不取敢愚書面ヲ呈シ御伺申上候、勿々余ハ拝芝

ノ時ニ譲リ候

四月二日

中沢楼ニテ

辻村拝

中山雅兄

但各村戸数ハ 菅原四十五戸 長瀬三十戸 修理校十七戸 藤井式十八戸 下仁興三十八 上仁興十五戸

⁶⁵ 明治二〇年七月二十八日付中山平八郎宛堀内忠司・小橋善太郎・

奥野四郎平書簡（注（22））前掲「中山家文書」

⁶⁶ 前掲『奈良県政七十年史』、一九八〇一九九頁。

⁶⁷ 注（22）谷山前掲書、四三三〜四三五頁。

⁶⁸ 例えば今西一『近代日本成立期の民衆運動』（柏書房、一九九一年）第一章。

⁶⁹ 「大和一石ヲ大阪府ノ管下ヨリ分テ別ニ一県ヲ立ルヲ請フ願書（写）」（注（22））前掲『青山四方にめぐれる国』、三二一〜三二七頁）。

⁷⁰ 明治一五年の請願書提出の後、上京委員は桜井へ直接陳情を行った。その際に桜井は、県庁位置をめぐって「南方人民」との対立が予想されること、大和国をあえて分県する理由が見当たらないこと、国庫空乏であることを挙げて反論している（明治一五年一二月一九日付恒岡直史宛今村勤三書簡（前掲『奈良県政七十年史』、一七七〜一七八頁））。

⁷¹ 注（15）奥村前掲論文、三四八〜三五二頁。

⁷² 拙稿「明治前期大和国分県運動の展開とその特質」（『ヒストリ

ア』第二六七号、二〇一八年）では、大和国分県運動と立憲改進黨との関係性について指摘したが、そこで議論したのは、大和国分県運動の中心人物が立憲改進黨の「三大老」と目された北畠治房との繋がりを持っており、そのことが運動内部からの批判を引き起こしたということである。その批判の内容は、北畠治房との繋がりを保持していることによって政府に警戒され、分県を聞き入れられない恐れがあるというものであり、大和国分県という要求自体を否定するものではなかった。

したがって、運動が北畠との繋がりを保持していたことは、大和国分県という要求内容それ自体が、郡長公選運動のように立憲改進黨の影響を受けていたということを意味しない。第一に、管見の限り立憲改進黨が党として分県運動を支援した形跡は見られず、むしろ立憲改進黨の機関誌の役割を果たした新聞の一つである『東京横浜毎日新聞』は、府県会における地域間対立に批判的な論調さえ見せていた（注（16）伊藤前掲論文、二〇（八九四）〜二二（八九六）頁）。第二に、北畠治房は立憲改進黨の重鎮的立場ではあったが、それは明治初年以來の大隈重信の側近であり元高級官僚であったという性格による部分が大きい。明治一四年政変によって下野した元農商務・司法官僚が生計を立てる場と目される修進社系グループに属しており（大日方純夫『自由民権運動と立憲改進黨』（早稲田大学出版部、一九九一年）、二二八〜二三〇頁）、立憲改進黨が持つ理念を共有していたとは考えにくい。

確かに北畠は恒岡直史を通じて大和国での党員獲得を図ってはい

たが（明治一五年一〇月一八日付恒岡直史宛北畠治房書簡（前掲『青山四方にめぐれる国』、二八七―二八八頁）、それは北畠の出身地が大和国平群郡法隆寺村であったことによるもので、結党に参画した党の重鎮として地元での党員獲得に務めることは、北畠の持つ政治思想とは差し当たり別におこない得るものであろう。大和国分県運動に対しても請願書の草案を作成したり（同右）、上京委員今村勤三に宿所を手配したりするなど（前掲『青山四方にめぐれる国』、一七五頁）、協力的な姿勢を見せていた。これも同様に、元司法官僚としてのノウハウを活かして地元の運動を支援しようというものであり、党勢拡張に繋がるものであったとしても、大和国分県運動と立憲改進黨の関係性は郡長公選運動において見られたそれとは全く異なるものであった。

⁷³ 注（3）奥村前掲論文、三七頁。

⁷⁴ 明治一五年一二月四日付永田藤平宛今村勤三葉書（前掲『永田家文書』六八一―一五一―三・二二）。

⁷⁵ この点については今後の検討課題であるが、吉野郡において独自に展開していた「開産金」という民間の積立金慣行の存在がヒントになるのではないかと考えている。これは吉野郡から移出される木材の販売価格の一部に「開産金」を賦課し、備荒儲蓄や地域振興を目的として地域に還元するというシステムである（谷彌兵衛『近世吉野林業史』（思文閣出版、二〇〇九年）。なお、先の今村勤三書簡が指す「東南方」とは、土倉庄三郎ら大規模林業経営者がいる「奥郷」や十津川郷を指しているものと考えられる。

⁷⁶ 飾磨県再置運動の場合、運動に賛成したのは播磨国一六郡のうち七郡で、但馬国からも反対の声が上がっていた（『姫路市史』第五卷上（姫路市、二〇〇〇年）、五六―六一頁）。また、実際に分県が実施された宮崎県や福井県においても、一部地域ではもとの管轄に復することを求める運動が展開していた（榎木郁朗「明治十年代地方制度改革における名望家層の動向」（『宮崎県地域史研究』第二四号、二〇〇九年、四八―四九頁）、中島嘉文「嶺南四郡の復県運動」（『研究雑誌』第一六号、福井県立若狭高等学校発行、一九八三年）。

⁷⁷ 添下郡の連署収集率も大きく低下しているが、はっきりとした理由は分からない。添下郡には大和国最大藩の郡山藩の旧城下町があった。高市郡などと同様に、郡山への県庁の設置を求める動きがあった可能性が考えられる。

⁷⁸ 明治一五年一二月二〇日付永田藤平・磯田清平宛今村勤三書簡（前掲『永田家文書』六八一―一五一―三・二二）。

⁷⁹ 明治一五年一二月一九日付恒岡直史宛今村勤三書簡（前掲『奈良県政七十年史』、一七七―一七八頁）。

⁸⁰ 注（33）北崎前掲論文、三五（七四）頁（明治一七年七月二九日付『此花新聞』記事）。

⁸¹ 先行研究では前掲『奈良県政七十年史』以来、奈良県設置の直接的な契機として、大和国地価修正運動の上京委員が明治二〇年一〇月五日に大蔵大臣松方正義に陳情した際、松方が地価修正の代わり分県を認めたということが言われてきた（一九八―二〇〇）。

頁）。この運動で作成された「減租哀願ニ関スル理由書」が松方正義関係文書内に存在すること、内務大臣山県有朋が「奈良県設置ノ件」を閣議に提出したのが明治二〇年一〇月二四日で上京委員が松方に陳情した直後であることから、なぜこのタイミングで奈良県設置が決定されたのかという理由としては正しいと考えている。

それではなぜ奈良県設置という行政的な判断が可能だったのか、という点については今後の検討課題としたい。展望的に述べれば、政府の財政政策が明治一九年頃から転換しはしめたこと、維新以来停滞していた大阪府経済が好転しつつあったことなどの経済的要因や、大和国分県運動が北畠治房と繋がりを持っていたことが、明治二〇年後半期の伊藤博文による大隈重信入閣工作において政治的価値を持ったという政局的要因があると考えている。従来の政治史研究においては、北畠ら元高級官僚の改進黨系人士が公職に復帰するのが明治二一年二月の大隈入閣後とされてきたが、北畠の公職復帰（東京控訴院検事長）はそれ以前の明治二〇年九月のことであり、伊藤による大隈入閣工作の一環だったのではないだろうか。

⁸² 奈良県議会史執筆委員会編『奈良県議会史』第一巻（奈良県議会、一九九一年）、一五六～一六〇頁。

⁸³ 「奈良県会議事録」明治二三年二月二〇日（奈良県議会図書室所蔵）。

⁸⁴ 水野遵述『府県制郡制講義』（日本法律学校、一八九一年）、七八～七九頁。

⁸⁵ 大森鍾一「府県廃合説ニ対スル反対意見（大森私稿）」（『大森鍾一文書』九二、注（7）濱田前掲論文二二頁より孫引き）。

⁸⁶ 大山梓編『山県有朋意見書』（原書房、一九六六年）、一〇八～一一三頁。

⁸⁷ 明治一五年六月一六日付伊藤博文宛山県有朋書簡（注（17）前掲『伊藤文書』第八卷、一〇六～一〇七頁）。

⁸⁸ 同書簡には次のように書かれている。

改進黨一事に付大木、佐野、副島等より佐賀分県の儀を切迫に申立、過日來閣議を尽し候処各意見有之、数回論究の末遂に割県論に相傾申候、生も分県論なれども独り佐賀の分県を唐突所置致候は不得止事に候へとも、其宜しきを得たるものとも難認、他県より聳動を生し苦情百出と察申候

併せて次の明治一五年六月一七日付伊藤博文宛山田顕義書簡（注（17）前掲『伊藤文書』第八卷、一五八～一五九頁）も見ておきたい。

各地方とも分県論は追々願出候者も有之、就中佐賀分県の事大木、佐野輩頻に切望なり、他の人口・反別・地積・税額等も彼に優る者あるを聞き之を施行するは不穩当と存し頻に不可説を唱へ候へとも、政路上不得已とて御評議に相成、多分施行せざるを得ざるに至るへし

大木喬任・佐野常民・副島種臣ら佐賀藩出身者が「改進黨一事」として佐賀県分県を主張しており閣議で大いに対立したこと、「人口・反別・地積・税額等」の点で佐賀県よりも他の分県要求がある

地域の方が勝っており、佐賀県を分県すればより一層「苦情」が出ることが予想されるため山県・山田は反対であったことが分かる。

「改進黨一事」について具体的な記述は無いが、同時期に書かれた次の明治一五年七月八日付伊藤博文宛岩倉具視書簡（注（17）前掲『伊藤文書』第三卷、一一〇～一一二頁）が参考になる

大隈目的之齟齬候義は鍋島帰朝次第之を奉じ佐賀へ下り根拠を定め、九州を煽動し大に成すあらんとするの処、豈図んや鍋島帰朝翌日議官兼式部頭に任せられ是其一なり、又鍋島家家事取締顧問として全権之所廢して大木に換へられ金権を失ふ事甚し是其二なり、旧佐賀士族金力を以て籠絡し凡七八分大隈に左与せし処金権を失ひしより大路離れたり、此外数件あれとも要点如斯、右は大木・副島旧藩士在官四五名の方略に出るなり、多分無相違被存候なり

この書簡によれば、大隈は旧佐賀藩主鍋島直大を奉じて佐賀を拠点として九州を「煽動」する目算があったが、鍋島が元老院議官・式部頭に任命されたこと、及び「鍋島家家事取締顧問」の地位が大隈から大木喬任に交代させられたことにより、大隈の「金権」を頼みに大隈に「左与」していた旧佐賀藩士族が離れていったことにより、その目算が破綻したとある。そしてこれは大木・副島ら旧佐賀藩士族官吏の策略であるとされている。

大木らの目的が大隈に改進黨の勢力を削ぐことであつたとすれば、彼らが佐賀県分県を主張したのも同様の目的であつたと考えられる。佐賀県分県が大隈に改進黨の勢力を削ぐことにいかに繋がるのかは不明であるが、差し当たり旧佐賀藩士族を懐柔しようとする動きであつたと評価しておきたい。