



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。



論文内容の要旨

学位論文 令和2年12月10日

府県の「地方権力」化と三新法体制 論文要旨

人文学研究科博士課程後期課程
社会動態専攻
157L017L 津熊友輔

論文題目

府県の「地方権力」化と三新法体制

氏 名：津熊友輔

神戸大学大学院人文学研究科博士課程後期課程社会動態専攻

指導教員氏名 (主) 奥村 弘 教授
(副) 市澤 哲 教授
(副) 梶尾 文武 准教授

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。

明治一一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。三新法立案者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は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、三新法によってその「地方権力」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＝府県会議員であった。この状況に対し当初の内務省は、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革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革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、その領域性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、通奏低音として存在していた。

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との間に矛盾が生じ、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用議案においては実質的に毎村戸長役場制の導入を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的前提自体を覆したものであった。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主張をおこなった。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こ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、府県一郡一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一郡一町村の各段階に整序されて以降のことになるであろう。

論文審査の結果の要旨

氏 名	津 熊 友 輔	
論 文 題 目	府県の「地方権力」化と三新法体制	
要 旨		
本論文は、明治前期における府県という地方統治の枠組の領域性に注目することで、それが中央の権力に対する「地方権力」として、安定的に位置付いていくものとなったことを、主に奈良県を事例として明らかにするものである。そこで得られた結論は以下のとおりである。 廃藩置県後に全国に展開した 3 府 72 県は、基本的には中央政府の出先機関であり、その後の明治 9 年にかけての府県統廃合は、府県の行財政整理と「難治県」の解体を目的としたものであった。この時期の府県は、郡・町村レベルで展開する近世以来の地域中間機構を活用しており、制度的には不安定なものであった。 明治 11 年に制定された地方三新法は、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するものであったが、そこでは、郡・町村レベルの諸利害を府県に一元化するものとして府県会が設置されることとなった。三新法立案者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は郡レベルの地方名望家が想定されていた。ここでは、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」化が企図されていたのである。 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 12 年以降全国で開催された府県会においては、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＝府県会議員は、官僚と対立し、府県自治の拡大運動を展開した。これに対して内務省は、大規模な地方制度の改正によって対処しようとした。そのなかで重要な施策として位置づけられたのが府県の分割であった。分割案のうち、富山・佐賀・宮崎の 3 県の分県が行われた。 当該期の府県は頻繁に分合を繰り返しており、その領域性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た地租改正事業は、近世以来の「国」を単位として算定が進められたことから、そ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、各地の分県運動の多くが、明治 9 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 9 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おり、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分かるように、大和国を範囲として分県を求めたことの背景には、大和国を管轄区域として地租改正事業が遂行されたことがあった。 明治 9 年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との間に矛盾が生じ、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。		
主 査 記 載 氏 名 ・ 印		奥村 弘

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。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る戸長役場関係費以外の費目について、堺県会議員は一律に減額修正を求める方向で一致していた。さらに大和国選出議員は、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するなど、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り、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。このようなあり方は、全国の府県会で見られた現象であり、堺県は、その矛盾が鋭い形であらわれた県であった。

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主張をおこなった。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ようとしたものである。

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。

本論文では、三新法下の分県運動について、三新法によって生じた地方税投下の不均衡に対して、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具体的なあらわれであるとし、このような形で府県の「地方権力」化が全国的に進展していくと評価した。これは当該期の府県とそれを担う名望家層のイメージを大きく変えるものである。

本審査委員会は、以上の点から、全員一致で、論文提出者津熊友輔が博士（文学）の学位を授与されるに足る資格を有するものと判定した。

審査委員

区 分	職 名	氏 名	区 分	職 名	氏 名
主 査	教授	奥村 弘	副 査	准教授	梶尾 文武
副 査	教授	市澤 哲	副 査	天理大学 名誉教授	谷山 正道
副 査	教授	古市 晃			