

# 第二編

## 明治前期



# 第一章 地方三新法の成立

## 第一節 大区・小区制

### 一 統治機構の再編成

寄場組合村から 廃藩置県と新県の行政区画設定にともない、中央集権への地固めのために地方制度も整備され、地域の統  
戸籍区の成立へ 治、機構の編成替えがすすめられていった。

文政十年（一八二七）、治安の維持を目的に、関東取締改革の一環として組合村が設定された。組合村は、代官支配所、旗  
本知行地、寺社領の区別なく、数か村を組み合わせた小組合、小組合を数組連合した大組合で構成されていた。小組合には各  
村の名主から選出される小惣代と、大組合の統轄者としての大惣代が、小惣代の中から数名選ばれて組合の運営にあたった。  
大組合のいわば事務局にあたる村を寄場村と呼んだので、この組合村を寄場組合村と称していた。

組合村を設けた目的は、関東取締出役の活動に協力することにあつたが、なかでも、各種の「触書」の伝達は、広域支配の  
組合村の機能を十分に発揮させていた。触書はまず、寄場村に持ち込まれ、その写しが、あらかじめ決められている順に各村  
の名主・村役人を廻状するというルートを経て、触書の要旨が、村民に知れわたる仕組みとなっていた。犯罪者の逮捕と護送

が主な任務であった組合村は、関東取締出役の職能が拡大するとともに、このような触書の廻状触継とか、農間渡世調査など取り扱う仕事が増加し、維新政府成立の頃には、一種の行政区としての機能を持つようになっていた。

明治元年（一八六八）八月十八日、維新政府は、「府藩県三治制」を施行していくなかで、関東取締出役を廃止した。しかし、組合村自体はそのまま残り、新政府からの触書や沙汰書などが、従来のルートに乗り廻状の形式で組合村々に通達されていた。政府・県の法令伝達に、組合村がそのまま利用されたのであった。この年十月、民政裁判所は、取締組合の重要性に気づき、改めて、関東鄉村支配の組織として存続することを明らかにした（伊藤好一「神奈川県における大区小区制の施行過程」『駿台史学』第17号）。組合村は残り、そして地方行政の末端組織になる各村も、村の意志決定をおこなう「村寄合」と名主・組頭・百姓代などの村方三役が村政を引き続きとりしきるなど、村はなんの変更もなく幕末以来の姿をとどめていたともいえよう。

新政府のもとで、「府藩県三治制」、「版籍奉還」、「廃藩置県」など一連の集権化政策によって、村々が、新たな行政管轄地域に編入され、支配機構の改革措置が順次おこなわれた。だが、村の組織には急激に手をつけることはなかった。そのため、村にとってみれば、これらの改革措置はこれまでの錯綜した分割支配が無くなった、「支配替り」として映る程度のことであったかもしれない。しかし、確実に地域の統治機構の再編へつながる政策がつつぎと打ち出されてくる。まず明治五年（一八七二）から六年にかけて、旧幕時代の庄屋・名主・組頭などの村役人を廃止して、区戸長を設置し、従来の町村区画にかえて、大区小区を地域の統治機構とすることが法制化された。この新しい制度の実施経過は、県によってかなりの違いがあるが、この村組織の編成替えは、廃藩置県前におこなわれた。

明治四年（一八七二）四月、おもてむき「全国人民ノ保護」をうたっているが、実際は、国にとって人的資源の調査を目的とした戸籍法（太政官布告第一七〇号）が公布された。この法律は、実施にさいして、従来の村落を棚上げにして戸籍区を設置

し、区ごとに戸籍事務を担当する戸長と副戸長をおき、これまでの村役人や五人組にかえて、事業を進める組織をつくりあげようとした。

戸籍区の設定にあたっては、寄場組合が土台となった。葦山県では、明治四年（一八七二）五月に、管内を十七の区に分けたが、従来の寄場組合をそのまま新しい戸籍区に移行した。また品川県では、明治二年（一八六九）に管下の寄場組合を再編して、二十四の番組に区分されていたこの組織をそのまま戸籍区とした（前掲「神奈川県における大区小区制の施行過程」）。

明治四年（一八七二）、改めて神奈川県が設置されたのにもない葦山・品川両県の一部を統合して、明治五年（一八七二）一月、戸籍区は、武蔵国四郡で六十区、相模国三郡が二十四区に再編された。ここでも、戸籍区の編成は、組合村を基準にしておこなわれた。組合村の数が多くて戸籍調査が不十分となる恐れがある場合には、二ないし三里四方で、人口五千人から一人程度を目安にして村々を組み合わせて戸籍区を編成することになった（『町田市史』下巻）。

再編成された区は、本来、戸籍事務を取り扱うのであるが、神奈川県は、国や県の布告類を伝達する廻状継の機能を持つことを認めた。それは戸籍区が、寄場組合村の転身といってもよい性格をもっていたことによる。明治五年（一八七二）五月に、県からの諸布達類が廻状で伝達される方式から、印刷物にして配付する方法に変更されるが、その際、いったん県から区に印刷物が渡され、その後区が町村へ渡すというように、戸籍区は、国や県の意志を町村に伝える行政の中間機関のような性格が与えられていく。

戸籍編成事業を進めるにあたって、区には戸籍吏として、戸長・副戸長が新たに設けられたが、これによって旧来の村の組み替えがおこなわれたわけではない。このことは、戸籍法の第二則但書に「戸長ノ務ハ是迄各地ニ於テ荘屋名主年寄触頭卜唱ル者等ニ掌ラシムルモ又ハ別人ヲ用ユルモ妨ケナシ」とうたわれているように、庄屋・名主を認めていた関係から考えてみて

も、村の根本的な組み替えは考えられていなかった。ただ戸長が、戸籍法第三則に明示されているように、「四五町若クハ七八村」で構成される戸籍区を管轄することになって、維新政府の末端行政官としての性格をもたされ、しかも、村が戸籍区の中に編入されたことから、これまでの村の秩序をつききずしていく要素になっていたとみることができよう。このことは、戸長の取り扱う職務にあらわれている。戸籍吏としての戸長、それはたてまえにすぎなかった。明治五年（一八七二）三月に出されたとみられる「戸長副戸長村役人御規則書」（資料編11近代・現代(1)一〇）では、戸長・副戸長の職務として、布令、諸達類を区内へ通達することを、先ずあげている。そのうえで戸籍編成にかかわる職務を規定し、さらに、「田畑山林并廻舟私馬」などの「民産」と郷社・村社などの取り調べを明示し、「其他区内一体ニ関係之事件」を「入念取扱」うことを指示している。立前上は、あくまでも戸籍吏にすぎなかったが、実際には、土地人民一般の事務をも取り扱うことになっていたのである。そのため旧来の村役人との間に「一事両様に涉り主宰抵抗ノ弊害」を生ずることもなかりかねなかった。とくに、名主・組頭などが、戸長を兼務すれば、現実の問題として、職務が混乱する恐れがあった。

こうして、戸籍編成のための区が、県から村に配付される租税の割付を取り次ぎ、また村が納める租税をまとめて県へ渡す役割とか、滞納の督促などをするようになる。さらに、村々の概況調査も区を単位としておこなわれるようになり、徴兵の徴募単位も区を単位にしておこなわれるなど、神奈川県戸籍区は、廃藩置県以後、地方行政の単位としての性格をもたされていったようである（前掲「神奈川県における大区小区制の施行過程」）。

**区番組制から** 明治五年（一八七二）四月、維新政府は、庄屋・名主・年寄などの制を廃止して、戸長・副戸長などの設置  
**大区小区制へ** を布告した。この布告の目的は、旧来の村役人がおこなってきた村政事務を、戸籍区の戸長・副戸長に引き

渡そうとしたことであつたといわれるが、布告文の表現が名主・年寄を戸長・副戸長と改称すると、読みとられるような文章

であった。神奈川県は、この布告をそのように理解したようで、村に、戸長・副戸長を置き、戸籍区の戸長・副戸長は廃止するが、戸籍編成事務に限って、従来通り区の戸長・副戸長が処理することを指示した。戸籍区の戸籍事務を取り扱う戸長・副戸長と、村政一般を取り仕切る、村に置かれた戸長・副戸長とが併存することになった。名称上たしかに紛らわしい。そこで、戸籍区の戸長・副戸長を、「元戸長・元副戸長」とよんで区別した。

戸籍区は、県から出される諸布達類を、村々に伝達する行政の中間機関としての性格を与えられていた。それだけに、名主・年寄などの廃止と新たな戸長・副戸長の設置は、県―戸籍区―村という行政支配のルートが成立したとみなすことができ。この年十月、政府は、戸籍法上の戸長ではなく、「一区総括ノ者」として、新たに区長・副区長を設置することを認めていくのは、このような行政組織が成立したからである。

神奈川県では十一月十七日、権令大江卓の名で、従来の寄場組合制度に関する大小惣代、組合村、道案内などを廃止し、区に区長・副区長を選任し、土地人民にかかわる一切の事務を担当させることを区内に布達している。区長・副区長↓村の戸長・副戸長という関係で、村落を統治体系に組み入れようとしたが、実際には、新たに区長を選任するのではなく、戸籍区の戸長・副戸長がそのまま、区戸長・副戸長とされたに過ぎなかった。この点は、足柄県でもほぼ同じで、明治五年（一八七二）十一月には、県内を五大区五十二小区に区画して大区小区制の実施にとりかかっている（資料編11近代・現代(1)一〇）。神奈川県に、名称の上からも大区小区制が敷かれるのは、一八七四（明治七）年の六月であるが、その前に、一八七三（明治六）年五月の区画改正で区番組の制が実施される。

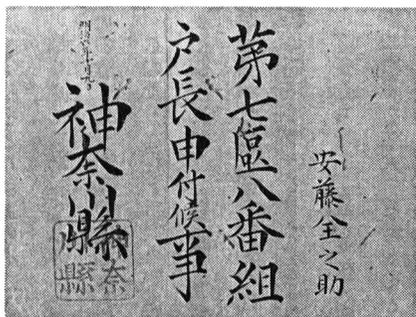
戸籍区が、県と町村の間の中間的な行政機関となるにつれて、従来の区では、学校の設立をはじめとする、「百端之事務」をおこなうにあたって、「迂遠」であるという事情から、神奈川県も戸籍区の改変が必要であると考えていた（一八七三年三月四日

神奈川県参事高木久成の告諭。一方、戸長・副戸長の人選をめぐる、村の実情にそくした選出方法を認めることを要請する声も各地でたちあらわれてきていた（資料編11近代・現代(1)二三、小林孝雄『神奈川の夜明け』）。

一八七三年四月、神奈川県は、五月一日から、従来の区画を大幅に変更する区画改正の実施に踏み切ることを「区画改正之大略」という布達をもって県下に明らかにした（資料編11近代・現代(1)一四）。

「区画改正之大略」によると、管内を二十区に分けて、区に区長・副区長を置き、区内の村々を、高二千石を目安にして組み合わせて番組を設けた。二十区百八番組九百四か村に編成された。番組には戸長・副戸長を、駅町村に村用掛を置いた。戸長・副戸長は、小前百戸につき五人の代議人を選挙して、その代議人の間接選挙によって選出する方式をとり、正副区長は、その区内の正副戸長が「入札」をして選び出したうえ、県令がこれを認可するという事になった。正副区戸長は、原則として「高拾石以上之者」という資格要件がつけられていたから、人的な面では、旧来の村方三役とつながりをもつようになることは否定できない。しかし、新設の正副区長の職務は、これまでのような戸籍事務を取り扱う内容とは大幅に異なり、その性格も一変していた。職務の内容は、一 県からの布告・布達類を区内へ通達すること 二 戸長提出の調査をもとに戸籍調査をおこなうこと 三 区内の風俗の肅正、勸業・物産の促進、開拓や道路の修理監督 四 学校の保護と開化進歩をはかること 五 孝義・奇特者の褒賞 六 県庁へ提出する番組經由の諸願届を精査すること 七 訴訟の仲裁や上裁の申請 八 戸長・副戸長の勤務調査 九 雑税、冥加金を区内取りまとめ上納することなどである（資料編11近代・現代(1)二二）。

こうしてみると、旧来の村方三役担当の人びとが、区長に就任したとはいえ、数か村をまとめた番組を統率し、県庁の指揮に従って、区内の事務一切を取り仕切る責任者となり、また、維新政府の末端官僚として県官に準じた身分の取り扱いも受けていた（資料編11近代・現代(1)二九）。大区は戸籍区の区とは違い、明らかに地方行政組織の中間機関として位置づけられている。



資料家安藤寄託資料館立文化資料館 川崎市(現在) 片平村(現 武州)

### 区番組制

大区が地方行政組織の中間機関であるとすれば、その末端機構は番組であり、その行政責任者ともいべき役割を課せられているのが番組の正副戸長である。正副戸長は、「戸長副戸長事務取扱大略」に従って、「区長学区取締二次制限ニ従ヒ」、番組の一切の事務を取り扱うことになっていた(資料編11近代・現代(1)二〇)。整理して主なものをあげると、およそつぎのような内容になっていた。一 番組内訴訟の説諭、風紀の取締り、二 租税取立ての事務、三 定免切替、年季増願の出願、四 地所の売買、質入れ書入れ事務、五 出火、洪水のさいの指揮、防御策、六 戸籍事務、七 番組入費事務、八 堤防、道路、橋梁などの修繕事務、九 社会積立金取立ての事務、十 田畑耕作状態にかんする区長への報告、十一 布達の揭示、十二 公祭の執行、十三 勧学の奨励、十四 鎮守祭祀にかんする事務、十五 衛生思想の普及等々。

正副戸長の執行する職務の内容は、布達の揭示、戸籍の整備、租税の取り立てなどの国政事務を主軸にして、番組内の風紀の取り締り、道路、橋梁、堤防などの修繕、出火・出水時の指揮、鎮守祭礼等々、村に固有の事務を、維新政府の打ち出してくる方針にそくして、推進する役割を担わされていたといえよう。このことは、「戸長副戸長事務取扱大略」で、「番組内各村公用ニ関スル一切ノ書類ハ悉ク番組会所へ備へ置クヘシ」として、村の公用書類一切が番組会所へ集中されて、番組の事務が取り扱われたことから強化されていた。

このようにみえてくると、区番組制のもとでは、あたかも村が解消して番組がこれに代わったかのようにみられるが、実際は、村の存在を前提として番組の事務が執行されたのである。たとえば、番組がおこなう土木工事の事務も、番組として土木工事を実施するのでなく、工事のための入費や「村役無賃人足」などは、村が抛出するものであって、番組

は、それをとりまとめるに過ぎなかった。だが、村の存在を前提にするとはいえず、番組の事務執行の方針は、たとえば、租税の取り立てにあたって、「村々ヨリ種々迂遠ノ旧習ヲ固守シ無謂ヲ費ス事不少ニ付更ニ簡便ニ取計フ可シ」と、必ずしも村の意志や、実際の生活体としての村の実情を認める方向ではなかった（資料編11近代・現代(1)二〇）。

このような村と番組の関係をみていくうえで、ひとつの手がかりとなるのが、村に置かれた村用掛である。村用掛は、区戸長に選ばれて、番組会所において、戸長の指揮を受けて村政事務を取りおこなうことになっていった。それだけに、村用掛の権限については、県と区とでは、違ったとらえ方をしていた。一八七三年十月十六日付で、第一区を除いた全区の区長が、村用掛の権限について、つぎのような伺を申し立てている。

区長たちは、「貢納并村入費共番組会所ニ而取立村用掛立合割付小札者村用懸り認メ戸長見留印之事」というように、村用掛の権限を拡大する考えをとっていた。これに対し県では、十一月十一日に、つぎのような指令を傳達している。

「貢納并村費とも番組戸長ニ而取集候義ト可相心得事」（資料編11近代・現代(1)一八）

この指令は戸長が村政事務の最終責任者であるという考えに立つとなれば、村用掛は村の代表としての性格はまずないことになる。それだけに、村用掛が、区戸長の任命制であったこともあって村民とも物議をかもしだしかねない。一八七四（明治七）年十月九日付の県達で、村用掛の選任も、戸長などと同様に、代議人による投票で採用する方式をとることにしたのも、従来の選任方法では、「民情兎角物議ヲ生シ動モスレハ出訴シ夫カ為メ……往々迷惑及ヒ候者不尠趣ニ相聞」といった弊害があらわれてきたからである（資料編11近代・現代(1)二二〇）。この弊害を取り除くための鍵として代議人がクローズアップされてくる。

番組の正副戸長は、前に述べたように、県官に準じた維新政府の行政吏としての機能をもちながら、数か村の総代としての

性格も持たされていた。しかし、県政のもとで小前↓代議人↓正副戸長↓正副区長という統治のメカニズムにそくしてみると、正副戸長は、村々の代議人を媒介に数か村を代表し、村用掛を通して村民に責任を負う形式で村固有の事務を執行するのである。ここでいう村総代的性格は、もはや旧来の「寄合総代」ではなく、集権的な明治国家をつくりあげていくうえでの村総代として変わりつつあった。

地方行政の組織が、近代的な衣をまといながら、上からつくり出されてくる過程は、一面ではその効果を生み出すために、これまでの村の実情を利用しながらも、その根底においては、機構的に変容を促進していかざるをえない。区番組制のもとにおける、県↓区↓番組↓村という村落統治の機構と、県令↓区長↓戸長（副戸長）↓村用掛という村落統治の機関の形成は、そのことを示している。

## 二 大区・小区制の展開

大区・小区制  
一八七四（明治七）年六月二日、区番組制が発足してから約一年後の、六月十五日から「区・番組制」の区

を「大区」、番組を「小区」と改称して新たに、大区・小区制を実施することを県下に通達した（資料編11近代・現代(1)三〇）。小区の編成にあたって、手直しを加えたほかは、これまで維持してきた区番組制をほぼそのまま移行したものであった。二十大区百八十二小区に編成され、一八七六年、足柄県の廃止による管轄替えて、二十三大区二百八小区に再編される。この大区・小区制は、一八七八年七月の「郡区町村編制法」による地方制度の改正まで存続する。

大区・小区制は、地域や村や住民にたいしてどのような役割をはたしたのであるか。新しく設定し直された地方統治

機構である大区・小区制は、大区に区長・副区長、小区に戸長・副戸長をおく点は、従来と変わることがないが、さらに村落統治機構の一環として、それぞれの大区に区会を設け、小区ごとに小前一同の投票による代議人を選出するとしたことは注目しなければならぬ（神奈川県達一八七四年第四一號・一五六號）。この年三月、神奈川県達番外号で「地租改正施行規則」を通達し、「反別地価等書上心得」を定めて地租改正事業に着手していた神奈川県としては、「政府人民其間決シテ離隔スヘカラス苟モ離隔スレハ上ノ下ヲ待チ下ノ上ニ対スル事皆乖戾シ」「国家ノ衰弊殆ト将ニ是ヨリ起ラントス」のような事態を、あらかじめ避けるような手段を講じる必要があった。区会も、「政府人民ノ間一致親睦其便益ヲ謀ルノ方法」としては「輿論公議ヲ取ルノ外決シテ他ニ在ルヘカラス」という観点から設置されている（資料編11近代・現代(1)三）。実際、この頃ともなると、三大改革と呼ばれる地租改正と学制と徴兵制が実施に移され、しかも、そのほか統々と打ちだされてくる殖産興業や民政上の諸政策を、地域に浸透させていくにあたって、役人と民間の人びとの間が疎遠になり、上下の關係にへだたりが生ずるといふ弊害がおき出していた。このような状態を打ち破っていくために、区長・副区長は、「官民ノ媒酌人」としての立場から「上下情意」の融通をはかることを強く要請されていた（資料編11近代・現代(1)二八）。この区長・副区長のもとで、村の利害にかかわる仕事、たとえば、村内の租税収納や、地租改正作業の補助などを担当していたのが、村用掛である。村用掛は、区戸長の任命制であったが、その職掌からいっても村の住民と職務執行をめぐってさまざまな紛議がひきおこされたようで、この年十月九日、「神奈川県庶第五五号」で、任命制を改めて代議人の投票で採用する方式に変更されていた。

こうみると、区会の設置と村用掛の選任方式の変更は、「県治民情相背馳セスシテ国家開明ノ盛治ヲ贊助スヘキ」ためにとられた方法であって、代議人が、クローズアップされてくるのもそのためであった。代議人は地方行政の場で、統治を円滑に推し進めていく秩序をつくりだしていくことができるかどうかの重要な鍵として考えられていたようである。