

## 第三章 議会政治の発足と県政

### 第一節 地方官官制の制定と県庁機構の整備

#### 一 地方官官制の制定と県庁機構

内務省機構改革と 一八八三（明治十六）年八月、参議伊藤博文は、ヨーロッパにおける憲法調査を終え、民権派対策に確  
「地方官官制」 信を得て帰朝した。この伊藤が中心となって、翌八四年から八六年にかけ、来るべき憲法制定・議会の  
開設に備えた広汎な内政諸般の改革を行った。八五年の十二月には太政官制を廃止し、プロシヤ・オーストリアに範をとった  
内閣制度を創設し、伊藤が第一次の内閣を組織した。内政担当の内務大臣には、前内務卿の山県有朋がそのまま留任し、内務  
省を中心とした官僚機構の改革、さらに地方自治制の施行に当たった。

内務省においては、八五年六月「内務省処務条例」を定め、省部局の体制を改め、新たに県治局を設置した。これは従来庶  
務局の一事務として取り扱ってきた地方行政の事務を、局として独立させたもので、これを総務局の次に置き、省行政の首位  
とした。県治局の新設は、地方行政が内務省の中心事務となることを意味していた。県治局は後に地方局となり、省の廃止ま  
で省部局の首位にあった。

内閣制の実施にともない各省官制の機構も刷新された。内務省においては、翌八六年六月、「内務省官制」を定めた。さらに、地方行政機構については、同年七月、それまでの「府県官職制」を廃して、新たに勅令第五四号を以て「地方官官制」を定めた。この「地方官官制」は、「市制・町村制」等一連の地方自治制の実施とあいまって、明治国家の地方統治を軌道に乗せたのである。その後一八九〇（明治二十三）年及び九三（明治二十六）年の全面改正を経て、近代日本の府県庁機構はその原型を確立した（大霞会『内務省史』第一巻「通史」。大島美津子「地方制度」『講座日本近代法発達史』）。

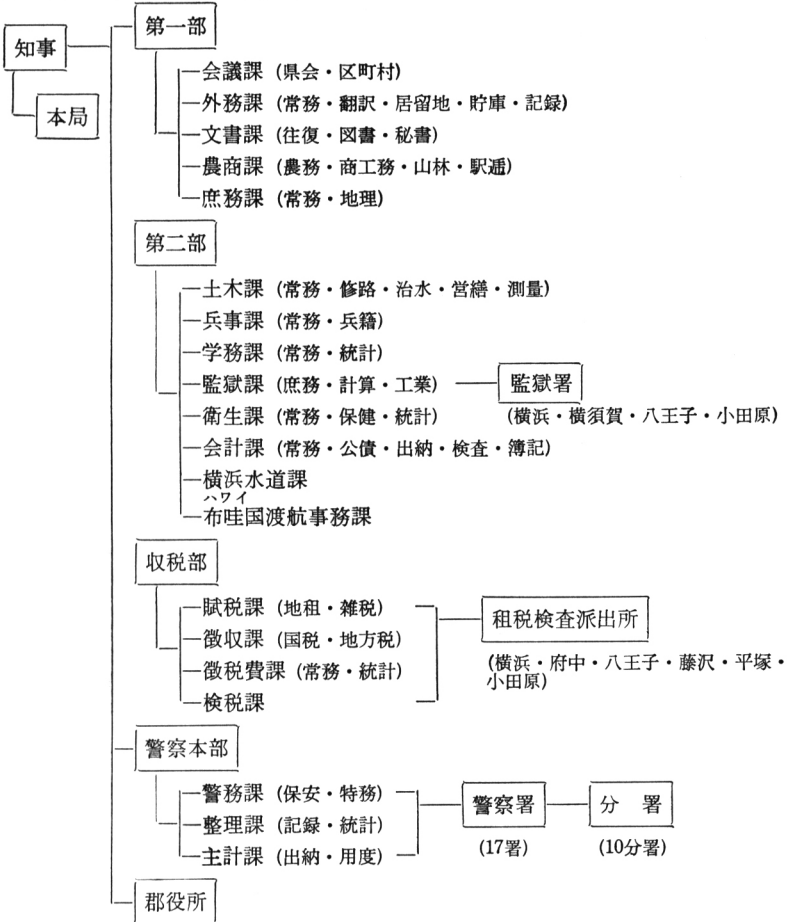
八六年の「地方官官制」の制定によって、各府県庁の機構は以下のようになった。まず県令の呼称は廃止となり、知事と改めた。本庁は第一部・第二部・収税部・警察本部の四つの専門分化した機関によって構成され、これに優先機関である郡区役所とが府県庁機構を構成することになった。

第一部は、府県会・水利土工会・区町村会の会議に関する事項、地方税・区町村費・備荒儲蓄ちよちくに関する事項、外国人に関する事項、文書の往復・官印府県印の管守に関する事項等を管掌することとなり、第二部は、土木・兵事・学務・監獄・衛生・会計等に関する事項を管掌することとなった。第一部と第二部とは、これらの管掌事項にしたがって、府県が便宜に課を設置し、書記官を部長として配置し、その指揮監督下に各課に属を配置することになった。ただ監獄に関しては、典獄の指揮監督のもとに書記・看守長・看守副長を配置することになった。収税部には収税長を置き、その指揮監督下に収税属を配置することになり収税事務を管掌した。警察本部の下には、各郡区に警察署及び分署を設けることになり、警察本部長として警部長を置いた。その指揮監督下に警部及び警部補を配置し、管内の高等警察（高等警察とは広義には政治・外事及び特別の警察の総称であるが、狭義には各種反政府運動の弾圧を中心とした政治警察を指す）・行政警察・司法警察を管掌することになった。

こうして、府県庁機構は一定の専門分化した組織形態となったが、その中で警察機関の整備強化が一段と進み、一八八八

第3章 議会政治の発足と県政

第32表 県庁機構 (1886年改正)



(明治二十二年)十月には、「警察官吏配置及び勤務概則」を定めた。これにより、警察本部に警務・保安・主計の三課を設けることになり、各課長には警部が任用されることになった。また、課付幹部として警部または警部補一名(府及び開港場・師団などある県では二名)を置くことになり、さらに、管内の情勢いかんによっては、高等警察主任として警部一名を置くことができるようになった。

神奈川県庁 「地方官官制」の機構の改正 制定によって神奈川県庁機構は第三十二表のようになった。第三十二表をみて明らかのように本県の場合は「地方官官

制」の規定にない、知事直屬の本局と横浜水道課及び布哇国渡航事務課が設置された。

本局は「府県官職制」時代以来設置してあったもので、後の知事官房の前身であった。

横浜水道課の設置は次のような事情によっていた。横浜の水道は、従来多摩川から取水していたが、施設の老朽化、水量の不足等により、新たに相模川から取水することになった。工事は一八八五（明治十八）年から四か年計画で着工し、八十七年十月に完成した。この水道工事のために特に設置したのが横浜水道課であった。

布哇国渡航事務課は八六年五月、日本とハワイ国との間で渡航条約を締結したことによって設置したものであった。この条約は、それまで放任していたハワイへの出稼労働者（主として、甘蔗の耕作と砂糖製造）の渡航を統制するために締結したもので、その結果、横浜港を擁する本県が渡航事務を一手に引き受けることになった。条約の文面によると、日本側は「日本政府ノ名義」に基づいて、神奈川県令（知事）に条約に基づくすべての事務を遂行させることになった。また、ハワイ国側は移住民事務局の特派員を任命し、日本政府の認可を経て横浜に在留させ、渡航事務にあたることになっていた。ハワイ国側の委員が必要な人員と職種を県令に通知すると、県令は直ちに日本政府の諾否いかんを回答することになっていた。雇用契約はハワイ国側と日本人出稼希望者との間で結ばれ、これに県令が諾否を与え、渡航希望者に海外旅券を交付することとしている。また、県令は渡航者輸送の船舶をかならず臨検し、その可否を与えることが義務づけられていた。

ところで、この布哇国渡航事務課を設置した翌八七年、県知事沖守固が渡航事務の処理をめぐって、譴責処分を受ける事件が起きている。この次第は、次のようなことであった。同年十一月二十八日、出稼労働者千四百四十六名が、渡航船和歌ノ浦丸に乗船した際、船中がひどく雑踏した。火災発生の恐れを感じたハワイの公使が沖知事に対し、取り締りのため、巡査の派遣を要請した。そこで知事は直ちに船内を臨検してその必要を認め、巡査六名を乗船させホノルルまで派遣したのであ

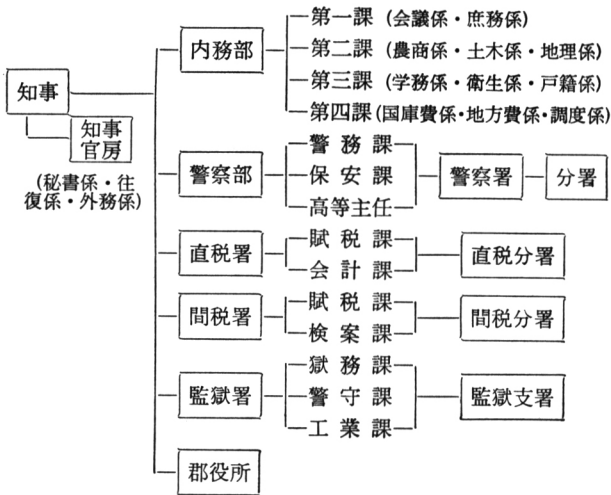
た。ところがことが急であったため、知事は政府の認可を得ないまま「独断」で巡查派遣を決定したので、直ちに進退伺を政府へ提出した。しかし政府は止むを得ざる事情を考慮し、情状酌量の結果、随責処分<sup>しやくじやく</sup>に処した（神奈川県知事沖守固進退伺ノ件『明治廿一年公文雜纂内務省』一）。この事件にみられるように、本来国家機関が負担すべき外交事務——単に居留地事務といつた不平等条約に由来するものだけでなく、このような条約の遂行を一地方行政機関が負担せざるを得なかったところに開港地である本県の特異な位置があった。

「地方官官制」の 一八九〇（明治二十三年）十月、政府は府県制実施に先立って勅令第二二五号を以て「地方官官制」の改正と県庁機構 全面的な改正を行った。新たに知事の直屬機関として知事官房を設けた。その下に、内務部・警察部・

直税署・間税署・監獄署を設けた。

知事官房には書記及び属を配置し、官吏の進退身分に関する事項・文書の受付及び官印・府県印の管守・外国人に関する事務を管掌することになった。人事管理を中心とした事務を知事の直接指揮監督下に置いたことが、今回の改正の一つの大きな特色であった。第一部及び第二部を統合した内務部には四つの課を設けることになった。第一課は議員選挙及び府県会・郡会・市町村会・公共組合等の会議に関する事項と府県税、備荒儲蓄<sup>びやうぞく</sup>及び郡市町村の経済に関する事項等を、第二課は農工商務及び土木に関する事項等と官有地及び土地収用に関する事項を、第三課は学務・衛生・兵事・社寺・戸籍に関する事項を、第四課は府県会の会計に関する事項と府県税及び備荒儲蓄の収支出納に関する事項を各々分掌することになった。書記官を部長に任用することは、八六年のときと変わらないが、府県制実施のために参事官を新たに置き、知事の諮問に対する意見の具申・審議立案を管掌することになり、また、知事の命を受けて内務部各課の課長となり、あるいは臨時各課の事務を援助することになった。警察本部は警察部と改称し、高等警察及び行政警察の事務を管掌することになり、また、警部補は廃止となった。収

第33表 県庁機構 (1890年改正)



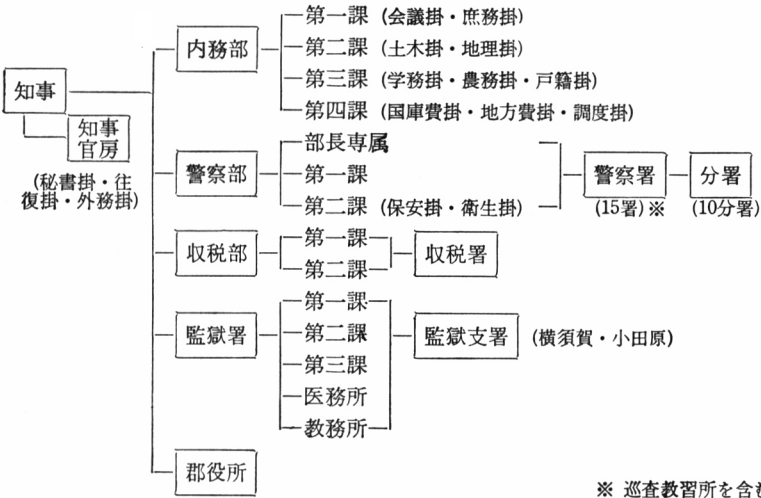
税部は直税署及び間税署に分割され、前者は直税の賦課・租税の徴収および徴税費に関する事務を、また、後者は間税の賦課および間税犯則者処分に関する事務を各々分掌することとなった。また、府県内須要の地にそれぞれの分署を設けることになった。従前、第二部に属した監獄署は独立した機関となった。

「地方官官制」の改正にともない、神奈川県県庁機構は第三十三表のように改正された。表をみると明らかのように、本局は知事官房と名称をあらため、人事管理を中心とした事務を管掌し、名実ともに県庁機構の中核となった。また、布哇<sup>ハワイ</sup>国渡航事務課と横浜水道課が廃止となった。布哇<sup>ハワイ</sup>国渡航事務課の事務は、事務分掌が未発見のためはっきりしないが、恐らく知事官房の外務係に引き継がれたのであろう。横浜水道課が廃止となったのは、市制施行にともない、一八九〇年二月法律第九号「水道条例」が定められ、同年四月一日を以て横浜水道事業を横浜市に移管したためであった。

一八九二(明治二十五)年、県は警察部の高等主任を廃止し、新たに部長専属を置き、高等警察の事務を管掌することになった。九二年と言えば、品川内相の指揮による選挙大干渉があった年であった。多摩三郡はこのために大ゆれにゆれ、三多摩自由党を中心とした、内海知事の責任追求の火の手が県下をおおった。そうした事情を背景とした政党取締強化の一貫として

第3章 議会政治の発足と県政

第34表 県庁機構 (1893年改正)



※ 巡査教習所を含む

の改正であった。また、この警察部の改正とともに監獄署の機構も改正となった。獄務課及び工業課を廃止し、新たに庶務課・作業課・経理課・医務課・教務課を設けた。警守課と合わせて、四課・二所となった。

一八九三(明治二十六年)、政府は勅令第一六二号を以て「地方官制」を全文改正した。この改正は、郡制実施にあたり、郡機構を整備強化することが第一のねらいであった。九〇年の改正と異なる特徴をみると次のようになっている。

- (一) 郡長は法律命令により、若しくは知事から委任された事件に付き郡令を発することができることとなった。
- (二) 郡書記はすべて判任とし、その定員は内務大臣の認可を経て知事が定めることになった。
- (三) 知事官房の管掌事務から外国人に関する事務を削除した。
- (四) 直税署及び間税署を廃止し、再度収税部を設け、府県内に設置する収税署の配置及びその管轄区域は別に勅令によって定めることになった。
- (五) 内務部の管掌事務であった衛生事務を警察部へ移すことになった。また、郡市の域外に警察署を設ける必要がある場合は勅令によって定めることになった。

以上が改正の特徴であるが、郡機構の整備強化だけでなく、徴税・警察等も含めた、国―府県―郡―市町村を貫く一環した監督の強化を計ったのがこの改正の特徴であった。また、外国人に関する事務を府県庁機構からとりのぞいたことで、一応地方行政機構の体裁がととのったと言えよう。しかし、この点において神奈川県は例外であった。

「地方官官制」の再度の改正で、神奈川県庁機構も第三十四表のようになったが、法文では知事官房の管掌する外国人に関する事務が削除されたにもかかわらず、依然として外務掛は存置されていた。不平等条約下、同じ開港場・居留地をもつ兵庫県をみても、『兵庫県百年史』、本県と同様であった。本県の場合、その上にハワイとの渡航条約による制約があり、地方行政機関としての確立が妨げられ、国家機関の代理を負擔するという状態にあった。

その後の府県庁機構の主な改革をみて行くと、一八九六（明治二十九）年十月勅令第三三七号「稅務管理」によって、収稅事務は大蔵省系統の稅務官署に移すことになり、さらに、一九〇三（明治三十六）年三月勅令第三四号「地方官官制」ならびに同第三五号「監獄官制」により、監獄事務は司法省の管轄となった。また一九一四（大正三）年六月勅令第一五一号により事務官を廃止し、内務部長・警察部長・理事官を置いた。一九二六（大正十五）年六月には、勅令第一四七号により「地方官官制」の全文を改正し、郡長及び島司以下の官吏が廃止となった。ここに一九二三（大正十二年）年の郡制廃止により単なる行政区画として残されていた郡はひとつの地理的名称と化した（前掲『内務省史』第二卷）。



## 二 地方官僚の身分と任用

### 地方官僚の身分

#### 分秩序と任用

一八八七（明治二十）年、内務卿山県有朋は太政大臣三条実美にあてた上申書において、「抑一府県ノ行政事務ヲ総判スル所ノ長ニシテ其次官タル書記官、其他自ら指揮監督スル行政一部ノ長タル警部長、収税長ト等シク奏任官タラシムルハ、其職任ノ軽重ニ対シテ妥当ナラズ、長次官ノ分別嚴然タラズ」（「府県官ノ職制改正」と指摘していた。山県の指摘する「長次官ノ分別」は一八九〇年の「地方官官制」の全面改正で実現し、知事は勅任官となった。しかも、知事の勅任化という身分の上昇は同時にその権限、とくに部下の任免権は国家機関の嚴重な統制下に置かれた。奏任官の進退に関しては内務大臣および主務大臣へ具状し、その指揮を仰ぐことが法文上明記された。また、判任官の任用に関しては、各府県の定員のうち、属・警部・書記（監獄）・看守長に関しては知事が内務大臣の認可を経て定め、収税属の定員は大蔵大臣が定めることになった。「地方官官制」以前にはそうしたことが知事の個人的裁量にゆだねられていた。

このような事例は神奈川県でも確認できる。山口県出身である野村靖が権令として赴任したのは一八七六（明治九）年三月であった。その時から翌七七年の初頭にかけて山口県出身の土族——一等属の河原一義、二等属の妻木狷介以下六等属三名、八等属三名等計十八名が赴任していたのである。この内六等属の山田雪助などは、野村が一八八一（明治十四）年三月駅逓総監に転じたとき、そのあとを追うようにして駅逓一等属に任用された。このような官吏の任用は当時是一般的であった。「地方官官制」の施行により、こうした知事の個人的裁量は建前上排除されることになった。

第三十四表にみるように、一八九三（明治二十六）年の改正で専門分化した各機関、すなわち内務部・警察部・収税部・監

第35表 地方官僚の官位変遷

置県から一八九三（明治二十六）年までの知事（県令）の共通した経歴を上げてみると、次のようになってゐる。

		1886(明治19)	1890(明治23)	1893(明治26)
知事	事官	勅任 2等又は奏任 1等	勅任	勅任
書記	事官	奏任 2等以下	奏任	奏任
参事	属官	判任	奏任 3等以下	奏任
属	長	奏任 4等以下	判任	判任
収税	属	判任	奏任 2等以下	奏任
収税	部	奏任 4等以下	判任	判任
警部	長	判任 1等～7等	奏任 2等以下	奏任
警部	部	判任 8等以下	判任	判任
典獄	補	判任 1等又は 2等	奏任 4等以下	奏任
副典獄	獄	判任 3等～5等		
書記(監獄)	長	判任 6等以下	判任	判任
看守	副長	判任 5等～7等	判任 3等以下	判任
看守	副長	判任 8等以下		
郡(区)長	書記	奏任 4等以下	奏任 3等以下	奏任
郡書		判任 3等以下	判任	判任

大島美津子『地方制度』から

獄署と、それに出先機関である郡役所の長はすべて奏任官となり、しかも法文上等級の差別をつけていない。判任官の場合も同様であり、各機関の間の身分的格差が建前上消失している。勅任―奏任―判任という縦の厳格な身分的区別の形成とともに、こうした横の平準化も「地方官官制」の特色であった。こうした地方官僚の身分秩序は二つの側面から補強されていた。一つは俸給による格差である。一八八六（明治十九）年の「地方官官等俸給令」・「判任官官等俸給令」、八七年の「地方官官等俸給令改正」等がそれである。もう一つは、資格任用制度である。機構が専門分化すれば必然的に行政的知識や技術を持つ専門官僚を必要とすることになる。一八八七（明治二十）年七月、勅令第三七号「文官試験試験補及見習規則」が定められ、以後、これが地方官吏のうち奏任官および判任官の任用に適用されて行くのである。

**神奈川県知事（県令）の任用条件**

歴代の神奈川県知事（県令）の経歴をみると、一つの共通点を有している。廃藩

- (一) 陸奥宗光（一八七一〈明治四〉年十一月 県令）  
一八六八年一月外国事務御用掛。同年三月徴士外国事務局御用掛 七二年一月外務大丞兼任
- (二) 大江 卓（一八七二〈明治五〉年七月 権令）  
一八六八年五月兵庫県判事試験。六九年五月同県奏任出仕 七一年十月神奈川県七等出仕 同年十一月同県参事
- (三) 中島信行（一八七四〈明治七〉年一月 県令）  
一八六八年兵庫県判事。同年六月徴士外国官権判事（兵庫県判事兼任） 七〇年八月米国派遣
- (四) 野村 靖（一八七六〈明治九〉年三月 権令）  
一八七一年十月外務大記。同年十一月特命全権大使欧米各国歴訪に付随行 七二年十月外務省六等出仕 七六年十二月外務大丞
- (五) 沖 守固（一八八一〈明治十四〉年十一月 県令）  
一八七一年十一月特命全権大使欧米各国歴訪に付随行 八〇年十月外務省少書記官
- (六) 浅田徳則（一八八九〈明治二十二〉年十二月 知事）  
一八八六年三月外務省通商局長
- (七) 内海忠勝（一八九一〈明治二十四〉年四月 知事）  
一八六九年九月兵庫県少参事 七〇年九月神奈川県大参事 七一年十一月特命全権大使欧米各国歴訪に付随行 同年八月外務省七等出仕 七六年十一月長崎県令 八五年四月兵庫県令
- (八) 中野健明（一八九三〈明治二十六〉年三月 知事）  
一八八二年六月大蔵省関税局長 九〇年一月長崎県知事

第一編でも指摘したように明治元年の置県以来神奈川県知事（県令）は、横浜が開港場であった関係から外交事務に堪能な人材が任命されていた。本来国家機関が担当すべき外交事務を一地方行政機関が担当しなければならなかったため、第三節で述べているように、肝心の県行政は消極策に終始していた。

## 郡長の任用

郡長の任用条件として、「府県官職制」には、郡長の任用に該府県に本籍を有する者という条件がついていたが、「地方官官制」ではその条件が削除された。一八八七（明治二十）年七月の閣令第二〇号および同年十二月の内務省令第五号により、郡長の任用は試験によることになった。

ところで、八八年九月、神奈川県は郡長採用試験を行ったが、その時の試験問題は次のようなものであった（『毎日新聞』明治二十一年九月二十八日付、以下『毎日』とする）。

- (一) 府県会議員選挙に関する郡区長職務の要領如何
- (二) 書入質入の財産に未納税ある場合は如何なる手続および処分を必要とするか
- (三) 小学校に高等・尋常の区別を設け、また、簡易科を設けているのは何故か、且つ高等尋常及び簡易科の組織概要を述べよ
- (四) 管内の重なる物産及びその販路・価格を述べよ
- (五) 町村会において議定すべき議案を審議しない場合は如何なる手続を為すべきか
- (六) 徴兵下調に関する郡区長職務の要領
- (七) 一筆土地を分割し、二筆以上の土地を合併しようと欲する者に対し、如何なる手続によって郡長へ出願させるべきか
- (八) 郡区長の管理に属する連合町村会の評決を不適當と認めた場合、その施行を中止し、県知事に具状して指揮を請う文案

以上のような出題にみるような問題処理能力が郡長の資格として要求されたのであった。出題の(五)・(八)のような町村行政の監督・指導が、地方自治制施行を前にして、郡長にもっとも必要な手腕であった。まさにそれまでの地域と深い関係のある名望家的郡長から国Ⅱ県の行政施策を末端において指揮監督する官僚郡長への転換を物語っていた。もっとも、この郡長の任用制度は実体にそぐわず、一八九〇（明治二十三）年二月勅令第九号を以て、五か年以上官務に従事し判任五等以上の現職にある者にかぎり当分試験をせず郡長に任用することができるようになった。資格任用制度が定着するのは、府県の高等官も含め