

# 明治初期の大区小区制の地域性について

井戸庄三

## はじめに

これまで刊行された『県史』『市町村史』の多くは、明治初期の地方制度の変遷のなかで、大区小区制の項に限って、いかにも自信のなさそうな、歯切れの悪い曖昧な記述が目につく。その理由は何か。簡単にいえば、大区小区制は、府県によってローカリティに富んでおり、必ずしも中央法令どおりに施行されなかったからである。

大区小区制に関する既往の研究は、『自治五十年史(制度篇)』<sup>1)</sup>をはじめ、主として中央法令に依拠した亀卦川浩<sup>2)</sup>、福島正夫・徳田良治<sup>3)</sup>、大島美津子<sup>4)</sup>らの業績と、府県単位の個別事例研究に分けられるが、両者の間に大きな懸隔があったのは否めない事実である。このような状況のもとで、全国的な広い視野で広島県の大区小区制を研究した甲斐英男<sup>5)</sup>の業績はきわめて高く評価できる。地理学では、山崎謹哉<sup>6)</sup>による埼玉県、佐々木清治<sup>7)</sup>による静岡県、筆者による滋賀県のモノグラフがあるぐらいで、大区小区制の研究は未開拓の分野といえよう。そこで、これまでの府県単位の個別事例研究を手短に紹介し、全国的な広い視野のもとに、大区小区制の府県別類型を設定するのが、本稿の大きな狙いである。

## I 大区小区制の施行過程

まず、中央法令をもとにして、大区小区制の施行過程の概略を示しておこう。

明治4年4月4日、戸籍法(太政官布告第170号)が公布され、戸籍を編成するために新しく<sup>9)</sup>区が設けられることになった。これが区の制度の嚆矢とされているが、戸籍法は「凡ソ区画

ヲ定ムル譬ハ、一府一郡ヲ分テ何区或ハ何十区トシ、其一区ヲ定ムルハ四五丁、モシクハ七八村ヲ組合スヘシ、然レ共其小ナルモノハ数トニ及ヒ大ナルモノハ一ニ止ルモ都テ其時宜ト便利トニ任セ妨ナシ……但急ニ区画ヲ定メ難キ所ハ仮ニ便宜ニ従ヒ一村一町ニテ検査セシムルモ妨ナシ」(第3則)と定めているだけで、ほかに区域に関する詳細な規定はなく、臨機応変の措置を認めている。戸籍事務を処理する役人(地方官)についても同様で、戸籍法は「各地方ノ便宜ニ随ヒ、予メ区画ヲ定メ、毎区戸長並ニ副ヲ置キ、長並ニ副ヲシテ其区内戸数、人員、生死、出入等ヲ詳ニスル事ヲ掌ラシムヘシ」(第1則)と定めているものの、「戸長ハ必ス長ト副トニ限ルヘカラス、時宜ニヨリ長副数名アルモ妨ナシトス、但戸長ノ務ハ是迄各処ニ於テ荘屋、名主、年寄、触頭ト唱ル者等ニ掌ラシムルモ、又ハ別人ヲ用ユルモ妨ナシ」(第2則)と大幅な選択の余地を残していた。

戸籍法の第2則では、戸長・副戸長と庄屋・名主・年寄ら旧来の町村役人との関係がはっきりされなかったため、府県によっては両者が併置され、一般行政の遂行上、種々困難をきたしたようである。そこで政府は、明治5年4月9日、太政官布告第117号を公布し、「荘屋、名主、年寄等都テ相廢止、戸長、副戸長ト改称シ、是迄取扱来候事務ハ勿論、土地人民ニ関係ノ事件ハ一切為取扱候様可致事」と、戸長・副戸長の職務内容および権限を明確にしたのである。

単一区制から大区小区制への転換は、明治5年10月10日の大蔵省達第146号によって、その法制的基礎が据えられた。この達は「庄屋、名主、年寄等改称ノ儀ニ付、当四月中御布告ノ趣モ有之候処、右ニ付テハ一區総括ノ者無之事務

差支ノ次第モ有之哉ニ付、各地方土地ノ便宜ニ寄リ一区ニ区長耆人、小区ニ副区長等差置候儀ハ不苦候」という内容で、「一区」は大区を指している。

大区小区制は短命に終わった。明治11年7月22日、政府は、フランスの地方制度にならって、郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則のいわゆる「三新法」を公布した。このうち、郡区町村編制法の要点は、①大区小区制を廃止し、法制上、町村を行政の最末端組織として位置づけたこと、②町村の戸長を民選（公選）にしたこと、③郡を行政区域として認め、郡長の職権を強大にしたこと、などである。

## II 大区小区制・単一区制の府県別特色

これから府県別に大区小区制または単一区制の施行過程とその特色を検討するわけであるが、具体的には、青森・岩手・茨城・埼玉・入間（現埼玉）・神奈川・新潟・新川（現富山）・山梨・長野・筑摩（現長野・岐阜）・静岡・浜松（現静岡）・愛知・滋賀・堺（現大阪府）・鳥取・山口・愛媛・熊本の20県を取り上げた。これらの20県は、『県史』『市町村合併史（誌）』や個別事例研究など、信頼できる研究実績の積み重ねがあるからである。なお、参考文献は各府県の冒頭に一括して注記し、引用箇所の明示は煩瑣になるので省略した。

### (1) 青森県

青森県は、明治5年3月5日、単一区制を施行し、県下を津軽郡43区、三戸郡14区、北郡11区、計68区（二戸郡と松前地方は不明）に区分した。区は旧弘前藩の地方統治組織である「組」の区画をほぼそのまま継承している。

明治6年3月、青森県は単一区制を大区小区制に切り換え、10大区72小区を編成した。大区は、津軽郡が第1～5大区、北郡が第6・7大区、三戸郡が第8・9大区、二戸郡が第10大区に分画され、小区は原則としてそれまでの区の区画を踏襲した。そして、大区に区長または副区長1名、小区に戸長・副戸長（以上、官選）各1名が任命され、町村には100戸に1名の割合

で組頭（民選）が置かれた。

明治8年2月15日、青森県は、「大小区画不便宜ノ有無並ニ改正見込」について、各大区の区長に諮問を発した。これを受けて、第7大区の区長は「小区ノ儀ハ其取扱人口戸数ノ多寡大ニ不同有之、戸数多キハ事務自ラ繁劇、戸数寡キハ自ラ閑也、就テハ土地ノ広狭ヲ問ハス、戸数千五百戸ヲ以テ一小区トス」と、小区の戸数規模の画一化を答申した。これとは逆に、第4大区の区長は「一小区鱒ヶ沢ノ義ハ戸数凡九百戸アリト雖モ市街ニ密居連担シテ、更ニ耕地等ノ扱ナケレハ、他小区ニ比スル事務稍簡易ナルニ似タリ、而シテ二小区ニ至テハ二十九ヶ村ニテ戸数又九百戸余ニ候得共、東赤石村ヨリ西広戸村ニ至ル線ノ海岸凡七里余、村落稀疏離隔シ、戸長金井ヶ沢村ニ在リテ事務ヲ取扱フト雖モ、赤石及ヒ同沢目村々ノ如キハ巨川ヲ隔テテ往復便ナラサル耳ナラス、春秋動モスレハ洪水ノ為メニ支ヘラレ、将広戸村ニ至リテハ金井ヶ沢村迄五里余ノ処、通路平易ナラス、且冬季ニ臨テハ風雪ノ為メ屢往來阻絶セラレ殆ト不便ノ地所ニ候、因テ今其地勢ヲ量リテ二小区ヲ分裂シ」と、地域の実情に応じた小区の分割を提案している。このように、区長の答申が多岐にわたっていたので、青森県は取捨に困惑したようで、けっきょく明治11年の大区小区制の廃止まで区画の改編をいっさいしなかった。

### (2) 岩手県

盛岡県（明治5年1月8日、岩手県と改称）では、明治4年11月、暫定的に県下が59区に区分され、翌5年6月3日、21区に改編された。そして、区に区長・副区長（以上、官選）各1名、町村に戸長1名、副戸長（以上、民選）若干名のほか町人代・百姓代が置かれた。

明治8年1月14日、岩手県はそれまでの単一区制を大区小区制に切り換え、新しく17大区244小区を編成するとともに、大区と小区の中間に81の「扱所」を設け、大区に区長・副区長各1名、扱所に戸長・副戸長各1名、書役（以上、官選）1～2名、町村には40～80戸を1組とし各組ごとに組総代（民選）1名を置いた。小区

は役人が配置されなかったので、有名無実の存在であったといえよう。なお、この明治8年1月の改編は「正副区長人撰ハ是迄県庁ニテ取計、各村長三役人撰ハ村方ニテ入札イタシ……戸長以下役々何レモ旧来村長ヲ以テ唯正副戸長名義ニ引直シ候迄ニテ、<sup>14)</sup> 其実ハ朴愚遅鈍ノ者共、尋常事務猶且弁兼候」という県令の内務卿あて上申にみられるように、官選によって戸長・副戸長らに有能な人材を登用すること、さらには民費の節減をはかるのが大きな目的であった。

その後、明治9年4月18日の磐井県の合併、同年5月25日の宮城県気仙郡・青森県二戸郡の編入に伴い、岩手県は大区小区の区画を一部手直しして、県下の642町村を23大区119扱所276小区に分轄した。なお、区または大区と郡の関係については、明治4年11月および翌5年6月に編成された区は2郡にまたがる例がみられるが、明治8年1月以降の大区は原則として郡の区画をほぼそのまま継承している。

### (3) 茨城県<sup>15)</sup>

茨城県では、明治5年の初めに大区小区制が施行され、県下は21大区130小区に分画された。明治8年5月7日の千葉・新治両県の一部編入に伴い、茨城県は、同年9月15日、大区小区の区画を一部手直しして、県下を12大区133小区に再編した。そして、小区に副区長1名、戸長3～4名、町村には戸数・反別に応じて副戸長（以上、官選）若干名と10～20戸に1名の割合で人民総代および書記（以上、民選）を置いたが、大区の区長（官選）は「当分不置」の措置をとっている。

明治8年9月に再編された大区と郡との関係を見ると、「1大区＝1郡」のパターンは真壁郡全郡が第6大区となっている1例しかなく、逆に大区の方に視点を置くと、たとえば第9大区は相馬・河内・筑波・新治の4郡から構成されているなど、大区と郡との間に区画の連続性はまったく認められない。このように、大区に区長が置かれなかったこと、しかも歴史的領域である郡とは関係なく大区の区画が設定されたことなどからみて、茨城県の大区は有名無実の

存在で、大区小区制とはいうものの、実質的には単一区制と変わりがなかった。

### (4) 埼玉県<sup>16)</sup>

埼玉県がはじめて大区小区制を施行したのは明治5年3月のことで、このとき大区は24に区画されたが、小区については不明である。翌6年6月、埼玉県は大区小区制を単一区制に変更し、24の大区を区とし、小区を廃止した。つづいて明治7年2月、「埼玉県区村役員職制」を定め、区に区長1名、副区長8名、町村に戸長1名、伍人組五つを単位とする保に副戸長（以上、官選）1名および「伍長ノ内ヨリ年番ヲ以テ相立テ、貢租諸税及ヒ村費割合等ノ節、戸長ト立会、小前惣代證人トナル」<sup>17)</sup> 百姓代（民選）1名を置いた。この区村役員の特色は、区長以下、副戸長に至るまですべて官選であったことである。

つぎに、区と郡との関係をみると、たとえば第4～8区の五つの区はすべて埼玉・葛飾両郡にまたがっていて、両者の間に区画の連続性を認めることができない。それにもかかわらず、埼玉県の区は、その後千葉県の一部編入に伴い1区新設されて25区となっただけで、区画の改編がなく、きわめて安定していたが、このことは、官治体制が徹底し、行政のための区・町村と自治のための町村が分離されていたことによるものと考えられる。

### (5) 入間県<sup>18)</sup>

入間県の大区小区制の起源は、明治5年7月以前にまでさかのぼることができる。県下は11大区94小区に分轄されたが、この区画は明治11年の三新法公布まで不動であった。

明治6年5月8日、入間県は大区小区および町村の役職を改定し、小区に副区長（官選）1名、人数は不明であるが、町村に戸長（旧名主）、副戸長（旧組頭）、立会人（旧百姓代、以上民選）と戸籍専務副戸長（官選）を置くことにした。なお、規定によれば、大区には区長（官選）1名を置くことになっていたが、民費節減のため実際には区長は選任されなかった。したがって、入間県の大区小区制は、前述の茨城県と同様、

実質的には単一区制と変わりがなかった。

明治6年6月15日、入間県は熊谷県に合併されたが、9年8月21日、こんどは熊谷県から分離されて埼玉県に統合された。このような県の統廃合にもかかわらず、明治5年7月以前に編成された大区小区の区画は、改編されることなく、そのまま新県に引き継がれた。大区小区と郡との関係をみると、2郡にまたがる小区が15例あるなど、両者の間に区画の連続性はまったく認められない。すでに述べたように、大区が形骸化していたこと、町村には戸長・副戸長らのほかに戸籍専務副戸長が併置されて、町村の固有事務と行政事務がいちおう分離されていたことなどから、たとえ大区小区の区画が地域の実情と乖離していてもいっこうに差し支えがなく、区画改編の必要がなかったものと思われる。

#### (6) 神奈川県<sup>19)</sup>

明治5年1月、神奈川県は、単一区制を採用し、県下を84の区に分け、新しく戸長および副戸長を選任したが、旧来の名主・組頭などの村役人はそのまま存続させた。なお、区は文政10年(1827)に組織された「取締組合」の小組合を基本単位とし、「1区=2小組合」の原則で編成された。

明治6年5月、神奈川県は「人民教育之為、中小学校設立之御布令=寄り位置取調之都合モ有之候処、現今之区画=而ハ独学校而已ニ非ス、百端之事務=付迂遠之廉少カラス」<sup>20)</sup>の理由により、新しく番組制を取り入れ、20区182番組を編成した。区は取締組合の大組合、番組は小組合の区画をほぼ引き継いでおり、区に区長・副区長、番組に戸長・副戸長、町村に用掛(以上、人数不明)が置かれたが、区長以下の役人がすべて民選であったのが特色である。なお、正副区長・戸長の被選挙権は格別人望のある者を除いて高10石以上の者と定められていたが、実際に正副区長・戸長に選出されたのは、かつての取締組合の大惣代・小惣代クラスで、近世末に台頭してきた豪農層であった。

明治7年6月2日、神奈川県は番組制を大区小区制に切り換え、県下を20大区182小区に分

けたが、これは区を大区、番組を小区に名称変更しただけのことで、区画はいっさい組み替えていない。神奈川県の大区小区制は、近世の取締組合の大組合・小組合を引き継ぐとともに、かつての大惣代・小惣代を区長・戸長に任用するなど、区画・役人の両面で連続性・保守性の濃厚なことが注目される。

#### (7) 新潟県<sup>21)</sup>

明治4年末までに、新潟・柏崎・相川の3県はいずれも単一区制を施行し、新潟県は35区、柏崎県は193区、相川県は25区を編成した。翌5年9月、これら3県は単一区制から大区小区制に転換し、新潟県は12大区99小区、柏崎県は11大区127小区、相川県は3大区30小区を新しく編成したが、新潟・柏崎の両県は小区と町村の間にそれぞれ974, 1,245の「組合」を設け、大区—小区—組合—町村という重層的な地方行政組織を創出した。なお、新潟県の場合、大区は10,000戸、小区は1,000戸、組合は100戸を規準にしてほぼ画一的に編成され、大区に区長、小区に戸長(以上、官選)、組合に用掛(民選)各1名が配置され、数小区に1名の割合で計算掛(官選)が任命された。これらの役人の選任にあたっては、「越後村吏ノ専横ナル世ノ知ル所ナリ、村吏跋扈ノ弊除カサルヘカラス、人或ハ之ヲ難シトス、曰我越後村吏ノ如キ家皆世襲……我自ラ説アリト乃チ人ヲシテ陰ニ郷党徳望アル者ヲ探ラシム、明治五年九月村吏ノ制ヲ議シ新タニ戸長、計算掛、用掛ノ称ヲ立ツ……同月九日大ニ彙ニ探ル所ノ者ヲ県下ニ召シテ戸長及計算掛ニ拜シ訓条ヲ授ク、是日拜命者百一人(戸長九拾四人、計算掛七人)県令自ラ慰諭遣還シテ職ニ就カシメ、乃チ令ヲ下シテ前ニ在ル所一切ノ村吏ヲ廢黜ス」<sup>22)</sup>にみられるように、門閥にとらわれず、有能な人材を積極的に登用した点で注目される。

その後、明治7年8月、新潟県は用掛を廃止し、大区に大区長、小区に小区長、組合に戸長(以上、官選)各1名を置くことにしたが、9年7月、小区の小区長を副大区長(官選)に変更した。新潟県は「今般管内改革ノ上、戸長、

計算掛、用掛ノ三役人相立、町村ノ事務向後都テ右三役人取扱候ニ付、私ニ役人或ハ世話人等相立候儀都テ不相成候<sup>23)</sup>あるいは「此区画（大区小区）ノ制立ツヤ郡村ノ名独り虚名ニ属スル而已ナラス、若シ此名ヲ存スル大ニ民心ヲ画シ、<sup>24)</sup>県治ニ益ナシ」でわかるように、町村の自治をまっこうから否定し、前述の神奈川県とは対照的に、役人はすべて官選にするなど、大区小区制を官治的色彩の濃いものに塗り変えていった。

新潟県の大区小区は、すでに述べたごとく、当初、大区は10,000戸、小区は1,000戸を目途にして画一的に設定されたが、「凡ソ堤防道路ノ組合、民費賦課ノ種別ヨリ警察所部、患難相救ノ事ニ至ルマテ此三ツノ区画（大区・小区・組合）ヨリ生セサルモノナシ<sup>25)</sup>」という現実のため、明治5年12月、6年7月、同年9月、7年12月と4度にわたって、大区小区および組合の区画が「戸数ヲ以テ則リヲ立ツト云ト雖モ、其地勢ノ便否、戸ロノ疎密トニ抛リ<sup>26)</sup>」改編された。なお、新潟県は明治6年6月10日に柏崎県、9年4月18日に相川県をそれぞれ合併し、三新法公布直前の明治11年6月現在で、県下は28大区245小区1,928組合に分轄されていた。

#### (8) 新川県

新川県は、明治5年1月、旧金沢藩の地方統治組織である「十村組」の区画をほぼそのまま受け継ぐかたちで単一区制を施行し、新しく区長1名、副区長・租税調役各2名を置いた。つづいて同年6月、新川県は単一区制を大区小区制に切り換え、21大区93小区を編成するとともに、大区に戸長、小区に副戸長（以上、官選）、町村に惣代・助役（以上、民選）各1名を置いたが、正副戸長にはかつての十村、惣代には肝煎、助役には組合頭が選任された。

明治5年9月27日、新川県は七尾県射水郡を編入したので27大区122小区となったが、7年2月、射水郡の大区を一部組み替えた結果、25大区122小区になった。その後、明治9年4月18日、新川県は石川県に合併され、同年11月1日、それまでの新川県の所轄区域（越中）は5大区54小区に改編された。

新川県の大区小区制は、十村・肝煎ら旧村役人の重用、十村組の区画の継承など、斬新さに欠けている。なお、122の小区と明治22年4月の町村合併区域（2市269町村）との関係をみると、両者の区画が完全に整合する事例は皆無である。

#### (9) 山梨県<sup>28)</sup>

明治5年1月18日、山梨県は、県下を79区に分け、区に純然たる戸籍編成のための官吏として戸長1名、副戸長（以上、官選）2名を新置したが、旧来の名主・長百姓などもそのまま存続させた。しかし、明治5年10月25日、名主・長百姓の廃止に踏み切り、新しく区に区長・副区長各1名、町村に戸長1名と村高により副戸長（以上、民選）1～6名を置き、戸長には町村の惣代を兼務させた。

明治6年1月、山梨県は、単一区制を大区小区制に切り換えて、9大区79小区としたが、小区はそれまでの区と同じであり、新設の大区には役人が配置されなかった。

山梨県では、明治7～9年に全県下で大規模な町村合併が強行された。その結果「甲区ノ村落乙区ニ合シ、或ハ乙区ヨリ丙区ニ入ル等ノ向不尠ニヨリ、自然最初ノ割出ノ区画ハ大半模形ヲ失シ、加之狭少ニシテ不便<sup>29)</sup>」になったので、明治9年10月6日、小区の区画が手直しされ、9大区34小区になった。なお、これと同時に、伍人組30組で聯伍（町村合併前の旧町村にほぼ相当する）を編成し、聯伍に聯伍長（民選）を置いて正副戸長を補佐させた。山梨県の大区小区制の特色は、大区が形骸化して有名無実であったこと、区戸長など役人がすべて民選であったこと、後述の愛知県とは対照的に戸長が町村の惣代を兼務していたことなどである。

#### (10) 長野県<sup>30)</sup>

明治5年4月、長野県は管内の6郡を72区に分け、同年11月11日、「各区戸長副並村町名主、組頭ノ称ヲ廃シ、更ニ戸長ヲ区長、副戸長ヲ副区長、名主ヲ戸長、組頭ヲ副戸長ト改称<sup>31)</sup>」した。その後、明治7年7月16日、長野県はそれまでの単一区制を大区小区制に変更し、28大区190

小区を設定した。このとき、大区は5,000戸、小区は500戸を標準規模とし、大区に区長・副区長各1名、小区に戸長・副戸長(以上、官選)各1名を置き、町村には100戸に1名の割合で「旧慣ニ由リ町村用掛ヲ置キ、其町村内ノ事務ヲ戸長ト稟議修正<sup>32)</sup>」させた。なお、町村用掛は民選で、「代議人入札シ高札ヲ以テ可届出事<sup>33)</sup>」と定められている。

大区小区と郡との区画の連続性をみると、佐久郡が7大区39小区、小県郡が4大区36小区、埴科郡が2大区14小区、更級郡が3大区22小区、高井郡が5大区34小区、水内郡が7大区45小区に区分されたが、大区オーダーで2郡にまたがる事例は皆無である。

長野県でも、前述の山梨県と同様に、明治8～9年に大規模な町村合併がすすめられ、2年間で333町村が減少した。これに伴って、明治9年12月15日、小区の区画が一部組み替えられ、28大区178小区に変わった。なお、これより4ヵ月まえの9年8月21日、長野県は筑摩県の中・南信地方を合併して信濃全国を管轄することになったが、このとき筑摩県の24大区180小区をそのまま引き継ぎ、以後、旧長野県(北信地方)の大区を「北第何大区」、旧筑摩県(中・南信地方)の大区を「南第何大区」と称して区別した。

#### (11) 筑摩県<sup>34)</sup>

明治5年2月、筑摩県は単一区制を施行し、県下を199区(中・南信地方180区、飛騨19区)に分画したが、旧松本藩領と旧伊那県では近世の大庄屋の管轄区域を二分ないしは三分して区を編成した。翌6年3月21日、筑摩県は単一区制を大区小区制に切り換え、30大区199小区(中・南信地方24大区180小区、飛騨6大区19小区)を設定し、大区に区長、小区に戸長各1名、町村に副戸長(以上、官選)2～3名および総代(民選)を置くことにした。なお、この大区小区は、それまでの区を小区とし、大区だけが郡の区画を考慮して新しく編成された。

明治7年2月、筑摩県は「1小区=1町村」の町村合併の方針を打ち出した。その狙いは、

行政単位である小区と現実の生活単位・自治単位である町村との乖離という矛盾を、制度上いっきょに解消すること、加えて年ごとに増大する民費を節減することにあった。明治7～8年に全県下で町村合併が推進され、2年間で、中・南信地方では681町村、飛騨では386町村が減少した。明治22年4月の市制・町村制施行のさい、中・南信地方の町村はすでに300～500戸の標準規模に達していたので、合併の必要がなく、1町村独立のケースが目だつた。筑摩県の大区小区制は、区画の連続性と安定性が大きかったといえる。

#### (12) 静岡県<sup>35)</sup>

明治5年1月、静岡県は単一区制を採用し、県下を81区に分轄した。つづいて同年9月、それまでの81区を廃止し、「1区=1郡」の方針のもとに県下の7郡を7区とし、その下に43の「組合」を編成した。それから1ヵ月後の10月、静岡県は大区小区制を施行し、7大区45小区を設定したが、大区はそれまでの区とまったく同じであり、小区は組合の区画を一部変更しただけであった。

静岡県の大区小区制は、明治5年10月以降、区画は不動であるが、役人組織は試行錯誤といつてよいぐらい頻繁に改定された。まず、明治5年10月、大区に区長1名、副区長(以上、官選)1～3名、町村に戸長・副戸長(以上、民選、人数不明)が置かれたが、小区には役人が配置されなかった。翌6年2月、小区に惣代(民選)1名が置かれることになったが、この惣代は「区中ノ事、大小軽重ナク関知セサルナシ、区内ノ事務不挙アレハ上下ニ対シ其責ニ任スヘキ事……会議アレハ即議員タリ、其議スル所ハ、素ヨリ小区ノ議論ナレハ、其責亦軽トセス<sup>36)</sup>」で、行政官吏であると同時に議員をも兼務しており、小区は大区と町村の中間にあって重要な地位を与えられたのである。明治7年6月、大区に大区長・副大区長各1名、小区に小区長・副小区長(以上、官選)各1名、町村に戸長・副戸長(以上、民選、人数不明)が置かれることになったが、翌8年2月の役職改定で、大区

に区長1名、小区に副区長2名、戸長（以上、官選）5名以内、町村に副戸長（民選）1名というライン<sup>37)</sup>によりやく落ち着いた。

### (13) 浜松県

遠江一国からなる浜松県は、最初、単一区制を採用し、明治4年11月から12月にかけて県下を82区に分けたが、6年2月、大区小区制に切り換え、3大区82小区を編成するとともに、大区に大区長1名、副大区長2名、小区に小区長・副小区長（以上、官選）各1名、町村に戸長・副戸長（以上、民選）各1名を配置した。なお、この役人組織は、前述の静岡県<sup>37)</sup>の明治7年6月の役職改定のモデルになったようである。

浜松県の大区は3～4郡を統合したもので、小区も時期不明であるが、82小区が80小区に変更されただけで、区画の本格的な改編はみられない。一方、役人組織については、明治7年2月、大区の大区長・副大区長が廃止されたが、小区に区長・副区長（官選・民選の両方がある一定しなかった）各1名、町村には従来どおり戸長・副戸長（以上、民選）各1名が存置された。なお、大区の役人廃止の経緯は、「管内ノ人民、新県ノ何物ナルヲ知ラス、動モスレハ先前ノ庄屋、名主ノ旧習ヲ慕ヒ、或ハ旧旗本領へ粟散交互シ、自ラ制度ノ異ナル異風アル等ヲ以テ、姑ク時務民情ヲ斟酌シ、大区長ヲ置キ官民ノ気脈ヲ通セシメ<sup>38)</sup>」てきたが、その後学制の施行や地券の交付などが一段落し、県治の実績が上がってきたので、「猶旧ニ依リ大区長ヲ置クハ却テ無益ノ繁冗ヲ醸成シ、現今ノ時勢ニ民情ニ適切ナラス<sup>39)</sup>」ということであった。

つぎに、大区小区の番号付けをみると、大区は、東から西へ進むのが普通であるが、浜松県は逆に西から東へ進み、全国的にみて珍しい。小区は、たとえば第1大区では、中心都市の浜松（第1小区）から始まって、クロックワイズ（右回り）の渦巻型の番号付けになっている。大区小区の番号付けのマニュアルを政府は示していないが、後述の山口県にみられるごとく、中部以西では、首都東京の位置する方向、すなわち東を起点とし、それから南へ向かうという

「東首南上」の渦巻型の番号付けがポピュラーであった。

浜松県の小区は安定していたが、明治22年4月の町村合併区域（170町村）との関連性を調べてみると、両者の区画が完全に重なり合うのは8例にすぎない。

### (14) 愛知県<sup>40)</sup>

明治5年1月、まず額田県（三河）で大区小区制が施行され、県下は9大区64小区に分画された。つづいて同年9月、愛知県（尾張）でも大区小区制が施行されて、県下は6大区90小区に分けられた。愛知県の場合、大区は郡をそのまま継承したが、小区は「山川ノ形、租税ノ数ニヨリ、村方ハ凡ソ二ヶ村ヨリ四十二ヶ村、町方ハ八ヶ町ヨリ四十九ヶ町<sup>41)</sup>」を標準にして編成され、役人は「一大区ニ区長一人……二、三小区ニ権区長一人……五、六ヶ村ニ戸長一人、一村一町ニ副戸長一、二人<sup>42)</sup>」が置かれた。

明治5年11月27日、額田県は愛知県に合併されて消滅したが、大区小区の区画はそのまま新県に引き継がれた。明治7年7月、役職が改定され、大区に区長・副区長各1名、小区に戸長（以上、官選）1名、町村に石高・戸数に応じて副戸長（民選）1～3名が置かれた。なお、副戸長は旧来の町村役人の廃止を前提とした新置の行政官吏であったが、実際はその多くが近世の村方三役層で占められた。

愛知県は、明治9年8月、大区小区制を単一区制に切り換え、「1区＝1郡」の原則で18区を編成した。これは単一区制とはいふものの、実質的には郡制の採用である。このような思い切った改革の背景として、土木工事をめぐって官選の区長・戸長らの独断専行が目立ち、住民との間に紛争が頻発したこと、役人の数が多く「空費ノ弊害」が大きかったことなどがあげられる。そこで、愛知県は「一区ニ一ノ会所ヲ設ケ、任職ノ人員ヲ減省シテ其権限ヲ拡充シ、上下ノ阻障ヲ排斥シテ其情状ヲ疎通<sup>43)</sup>」するため、区に区長または副区長1名、戸長1名、副戸長4名、町村には「村落ハ反別百町、戸数百戸、市街ハ戸数六百戸ヲ以テ凡ソ一人<sup>44)</sup>」の割合で用

係、このほか50戸単位に組長（以上、官選）1名を置くなど、官治体制を徹底的に強化した。町村の用係は、それまでの民選の副戸長とは異なっており、区長または副区長によって「撰任免黜」され、町村内の「貢租収納ヲ始メ、布令告諭ノ布達、諸願伺届ノ檢覆<sup>45)</sup>奥印」などの雑務を処理する区政事務の補助者に転落し、町村の惣代権を喪失したのである。このため町村では、旧慣にしたがって別に惣代を選任し、この惣代に祭礼・土木工事など町村の固有事務を執行させることにした。このように、愛知県では、旧来の町村が「行政単位としての町村」と「自治単位（生活共同体）としての町村」とに萌芽的なかたちで分裂するに至った。

#### (15) 滋賀県<sup>46)</sup>

近江一国からなる現在の滋賀県は、明治5年9月29日、犬上県（近江北部）と旧滋賀県（近江南部）が合併して成立した。まず犬上県は、明治5年の初めに大区小区制を施行し、県下の945町村を6大区91小区に分轄した。これに対して、旧滋賀県は、明治5年4月7日、単一区制を採用し、県下の942町村を67の区に分画した。その後、犬上・旧滋賀両県の合併に伴って、明治5年10月、「愛知、犬上、坂田、浅井、伊香、高島六郡中区分之儀、元犬上立県中第何大区之中又小第何区ヲ以テ区分致候処、詮議之筋有之ニ付、右各大区之義ハ廃止……小第何区ト称シ来候分ハ自今何郡第何区ト改称<sup>47)</sup>」することになり、滋賀県の区は158区になった。区と町村の役人について、旧滋賀県は、明治5年8月、「各村庄屋、年寄之名称ヲ廃シ是迄之庄屋ヲ戸長、年寄ヲ副戸長ト改称……毎区惣括役名之義ハ追而相違候迄当分是迄之戸長ヲ総戸長、副戸長ヲ副総戸長ト改称<sup>48)</sup>」したが、合併後、もとの犬上県の地域にもこの制度が適用されたと推測される。

区の戸数規模を検討してみよう。1区当りの平均戸数は滋賀県全体では864戸であるが、旧県別にみると、犬上県の703戸に対し、旧滋賀県は1,082戸である。犬上県では700戸、旧滋賀県では1,000戸を目安として、小区あるいは区

が編成されたのであろう。

158の区と、明治18年7月に編成された199の連合戸長役場所轄区域および明治22年4月の195の町村合併区域との間の区画の連続性を調べてみると、18年の連合戸長役場所轄区域と22年の町村合併区域が完全に整合する事例が103例を数えるのに対し、区と22年の町村合併区域が整合する事例はわずか15例にすぎない。明治22年の町村合併区域が地形、水利、入会林野、学区など地域の実情を考慮して慎重に編成された区画であることから考えて、滋賀県の区は、すでに述べたごとく、一定の戸数を目安にして人為的・画一的に創出された区画で、地域の実情といちじるしくかけ離れていたといえよう。たとえば、高島郡の第13区と第14区（現朽木村とほぼ同じ区域）では、安曇川の左岸と右岸の村落が二つの区に複雑に交錯して管轄されるなど、地形を無視したケースが少なくない。

滋賀県の区は、明治5年に編成されて以降、いちども区画の改編がなされなかった。区が安定していた原因は、役人の選出方法に求められる。明治6年3月7日、区の総戸長・副総戸長が区長・副区長と改称された。町村の戸長・副戸長はもちろん、区長・副区長も民選で、滋賀県では「県治創草以降村吏ノ撰一ニ公撰ヲ以テ通例ト為……他ニ官撰ノ県アルヲ聞テ之ヲ怪シム<sup>49)</sup>」ぐらい民選（公選）が「不拔ノ慣習法<sup>50)</sup>」として定着していたのである。滋賀県の区長・戸長らは、前述の新潟県や愛知県と対照的に、官僚的な性格が稀薄であり、正副戸長は「其町村内ノ戸籍ハ固ヨリ土地人民ニ関スル諸事務一切<sup>51)</sup>」を処理する権限を与えられており、その人数は3～4名も置かれた。滋賀県では、区制のもとで旧来の町村が、区のなかに埋没することなく、いぜんとして生活の単位、自治の単位として存続し、さらに行政の単位としても十分に機能していたので、区の区画を改編する必要がなかったのである。なお、このような滋賀県の区制の特色は、当時、「開明地方官」と称された県令松田道之（明治4年11月23日より8年3月22日まで在任）の政策によるものとみられる。



<sup>52)</sup>  
(16) 堺県

明治5年2月、堺県は単一区制を採用して、県下を54区（河内29区、和泉25区）に分け、区に戸長・副戸長（民選）各1名を新置したが、旧来の庄屋・年寄らはそのまま存続させた。ほぼ2年後の明治7年1月、堺県は単一区制から大区小区制に転換し、同時に小区と町村の間に石高1,500石を目途として「組合」を設け、県下を6大区29小区248組合（河内3大区15小区148組合、和泉3大区14小区100組合）に分けるとともに、大区に大区長、小区に小区長・副小区長、組合に戸長、町村に副戸長（以上、民選）各1名を置いた。

明治9年10月27日、堺県は組合を廃止した。これに伴って、翌10年1月15日、役職を改定し、大区に区長1名、小区に副区長1名、戸長・副戸長・出納役各2名、町村に総代（以上、民選）1名を置くことにした。明治5年2月以降、区長・戸長らの民選制が徹底していたことが注目される。

つぎに、明治7年1月の組合と明治22年4月の町村合併区域（306町村）とを対比すると、両者の区画が完全に重なる事例が59例も数えられる。このことから、堺県の組合は、石高1,500石をいちおうの目途としたが、実際には地形、水利、入会林野、学区など地域の実情を配慮して編成されたと推測される。

<sup>53)</sup>  
(17) 鳥取県

鳥取県は、明治5年1月14日、隠岐を含めて県下を112区に分けたが、翌6年12月に大区小区制に変更し、17大区112小区を編成した。大区小区の区画は、小区はそれまでの区をそのまま踏襲したが、大区については、隠岐4郡の第17大区を除くと、会見郡が第13・14大区、日野郡が第15・16大区にまたがっているだけで、第1～12大区は「1大区＝1郡」の原則が貫徹されている。そして、大区に区長、小区に小区長（明治8年に副区長と改称）が各1名、町村には戸長1名と副戸長（以上、官選）若干名が置かれた。

明治6年12月末の区長についてみると、隠岐

の第17大区を除いた16名の区長のうち、5名が士族、残り11名は近世の大庄屋かそれに近い家柄の豪農層であり、小区長もほぼ同様であった。正副戸長が町村に配置されたが、官選の行政官吏であったので、町村の固有事務を処理する総代（民選）が10戸に1名の割合で選ばれた。この点では、前述の愛知県によく似ている。

近世の郷（庄）と小区との関係を調べると、東部の因幡では67郷のうち42郷、西部の伯耆では82郷のうち49郷がいずれも解体されずに一つの小区に受け継がれていて、両者の区画は非常に高い整合率を示している。鳥取県の大区小区制は、区画、役人組織などの改変がなく、安定的・保守的であった。<sup>54)</sup>

(18) 山口県

明治2年2月、山口藩は旧来の「宰判」を「部」と改称した。明治4年11月末、山口県は単一区制を施行し、県下の19部を110区に分け、それまでの地下役人とは別個に、新しく戸長1名、副戸長2～3名を置いた。翌5年の初め、玖珂・豊浦両郡で区の一部分割があったので、山口県は127区になった。

山口県は、明治6年12月、19部を廃止して、新しく21大区を編成し、127区をそのまま小区にあてた。これと同時に、役人組織も改め、大区に区長・副区長、小区に戸長、町村に副戸長を各1名置くことにしたが、戸長にはかつての大庄屋、副戸長には庄屋が選任された。なお、副戸長の下には、旧山口藩の畔頭、証人百姓、十人頭などの村役人がいぜんとして存置された。極言すれば、山口県の小区と町村の役人は、旧山口藩の地下役人と変わりがなかった。

明治7年に入ると、山口県は小区の「区画ノ部分之リアルト雖モ、其節着手草卒ニ出テ其経界或ハ地理ニ背キ、区域或ハ便利ニ適セサルモノ多シ」<sup>55)</sup>の現状を打開するため、区画改編の準備に乗り出し、翌8年8月27日、21大区266小区を編成した。このとき、県は「必シモ戸数人員ノミニ拘ハリカタキ所以ハ、元区域ノ広狭、土地ノ沃瘠、人民ノ貧富、市野山海其事務ノ煩簡等各大小区ニ於テ各々其状ヲ異ニス」<sup>56)</sup>点を配

慮したので、新しく編成された小区は地域の实情にうまくフィットしていたと考えられる。そこで、この266の小区と明治22年4月の町村合併区域（1市228町村）との関係を見ると、両者の区画が完全に整合する事例が95例に達している。21の大区は、玖珂・豊浦両郡の一部を除くと、旧来の宰判（部）および郡の区画とはほぼ合致している。大区小区の番号付けは「東ヲ首、南ヲ上トスルノ旨意ヲ以テ県内ノ東位ナル旧大島郡ヲ第一大区ト割り始メ、数ヲ逐ツテ遂ニ北位ナル旧奥阿武郡ヲ第二十一大区ト割り終ルモノハ是レ該県ヨリ東方ナル東京ヲ以テ全国ノ首本ト推崇スレハナリ、故ニ這回小区順及ヒ小区中ノ大小村ノ順次ヲ通定スルモ亦東首南上」とし、クロックワイズになっている。

#### (19) 愛媛県<sup>58)</sup>

伊予一国からなる現在の愛媛県は、明治6年2月20日、石鉄・神山両県が合併して成立したもので、当然のことながら、大区小区制も、当初、両県で別箇に施行された。まず、石鉄県は、明治5年6月に大区小区制を採用し、県下を18大区217小区に分け、大区に区長1名、小区に戸長1名、副戸長（以上、官選）を100戸単位に1名の割合で置いた。一方、神山県でも、明治5年に大区小区制が施行され、県下は11大区70小区に分画された。翌6年2月、石鉄・神山両県が合併して愛媛県が成立したが、旧両県の大区小区の区画はそのまま新県に引き継がれた。

明治7年5月、愛媛県は「県内大小区画ノ義地形ノ広狭、人口ノ多少等差違アリ、不便不少ニ付」<sup>59)</sup>区画を改編して、新しく14大区313小区とし、大区に区長1名、副区長2名、小区に戸長1名、町村に「差配方、総代等ヲ廢シ一市屯名宛……戸石ヲ合シ二千戸以上ノ村ハ屯名宛」<sup>60)</sup>組頭（以上、官選）を置くことにした。大区小区の平均戸口は、大区は12,290戸、56,530人、小区は「草高一石ヲ一戸ト見做シ、戸石ヲ合シ二千戸ヲ以テ一小区」<sup>61)</sup>とする方針で臨んだが、結果的には550戸、2,540人の規模になった。

明治7年5月に改編された大区小区と郡の区画の重なり具合をみると、「1大区＝1郡」の

事例は、第1大区（宇摩郡）、第2大区（新居郡）、第4大区（越智郡）の3例あり、「1大区＝2郡」は第3大区（周布・桑村両郡）の1例のみである。これに対して、第6大区は和氣・温泉・久米の3郡と風早・浮穴・伊予の3郡の一部からなり、宇和郡は第9～14の六つの大区に分割されている。小区オーダーでみても、2郡にまたがる小区が8例を数え、さらに第12大区第5小区は宇和郡惣川村、喜多郡中津村、浮穴郡小屋村の3カ村で構成されるなど、愛媛県の大区小区は郡の区画をまったく無視している。

愛媛県の大区小区制のもう一つの特色は、前述の新潟県と同様、大区の区長から町村の組頭に至るまで役人はすべて官選で、官治体制が徹底していたことである。このため、区域外に居住する士族や豪農層の官選戸長は、戸籍、徴税、土木工事などの日常の行政事務をめぐって、しばしば地元の豪農層と深刻な対立をひきおこした。そして、第4大区第17小区の戸長のごとく、「私欲漫延ノ性質ニ而兎角職前ヲ名トシ、自意ヲ主張致シ、手儘ノ取扱振数々有之、何分村民共不服ノ状申出、民情相和シ不申」<sup>62)</sup>と地元の議事役から辞職を勧告される者もあらわれた。このような状況にあって、当時、「開明地方官」とか「民権権令」と称された愛媛県権令岩村高俊（明治7年11月24日より13年3月8日まで在任）は、官選戸長と地元の豪農層との摩擦を解消するため、明治9年6月9日にまず戸長、翌10年4月21日には組頭をいずれも官選から民選に改めた。

#### (20) 熊本県<sup>63)</sup>

明治4年12月28日、熊本県は大区小区制を施行し、県下を32大区362小区に分画した。このとき、大区は旧熊本藩の「手永」（明治3年8月23日「郷」と改称）、小区は「組」の区画を基本的に継承し、明治3年8月に設けられた組役人の里正、町村の十戸長（旧頭百姓）、肝煎のほか、新しく小区に副戸長（官選）若干名が置かれた。つづいて翌5年5月、里正が戸長（官選）と改称され、副戸長若干名とともに小区の行政事務を処理した。なお、大区の役人につい

ては不明である。

明治5年6月14日、熊本県は白川県と改称（明治9年2月22日、元の熊本県と改称）、翌6年1月15日に八代県を統合して現在の県域が確定した。八代県統合直後の6年3月、白川県は、大区と小区の中間に新しく「組」を設け、62大区186組575小区を編成した。熊本市街の大区のみ区長（官選）1名が置かれたが、残りの大区の区長は欠員であり、小区も名ばかりで役人がまったく配置されなかった。新設の組に戸長1名、副戸長（以上、官選）若干名が任命されたにすぎず、大区小区制は名目だけの存在で、実際は、県一組一町村というシンプルな地方行政組織であった。

白川県は、民費節減のため、明治6年6月、62大区を53大区に改め、つづいて7年4月から8月にかけて再び大区小区の統廃合をすすめるとともに、組を廃止し、県下を16大区166小区に改編した。そして、大区に区長1名、小区に戸長1名と副戸長（以上、官選）若干名、町村に十戸長、肝煎（以上、民選）らを置くことにした。

熊本県（白川県）の場合、明治4年12月編成の小区と明治22年4月の町村合併区域（1市380町村）との区画が重なり合う事例が少なくない。たとえば、河原手永の出田組を構成した出田・木柑子・広瀬の3カ村は明治4年に第16大区第6小区になり、22年にはこれら3カ村が合併して菊池郡花房村（現菊池市）が成立するなど、歴史的領域である組の区画が小区、さらには22年の町村合併区域へと引き継がれたことが注目される。

### Ⅲ 大区小区または区と歴史的領域の関係

20県の大区小区制または単一区制の特色を一覧表にまとめてみた(表1)。ただ、府県によって資料に精粗があるので、完璧とはいえないが、おおよその特色を捉えることができよう。このように、大区小区制または単一区制は、その施行過程、区画、役職などの点で、府県によってローカリティに富んでいるが、このことは、第

表1 20県の大区小区制・単一区制の特色一覧

府県	青森	岩手	茨城	埼玉	入間	神奈川	新潟	山梨	長野	筑摩	静岡	浜松	愛知	滋賀	鳥取	山口	愛媛	熊本	
A	3	3	2	4	2	3	3	3	3	3	3	3	4	1	3	3	3	2	2
B		○					○								○				○
C	○	○																	
D	○																		
E	○																		
F			○	○	○	○													
G																			
H																			

(注) A—大区小区制または単一区制の施行過程のパターン。

1 (単一区制) 2 (大区小区制) 3 (単一区制→大区小区制) 4 (大区小区制→単一区制)

B—大区小区のほか別に別な区画を設定した府県。

C—大区または区と郡の区画との整合率の高い府県。

D—大区小区または区と近世の大庄屋の管轄区域などとの整合率の高い府県。

E—小区または区と明治22年の町村合併区域との整合率の高い府県。

F—大区小区または区の区画が安定し、区画の改編がほとんどみられない府県。

G—町村に戸長・副戸長を置いた府県。

H—区長・戸長ら役人(地方官)の民選(公選)制を採用した府県。

○—該当する場合。

◎—とくに顕著な特色がみられる場合。

2回地方官会議(明治11年4月)における郡区町村編制法(案)の説明のなかで、「一新以来各地方ノ区画及区戸長ノ制置アルハ専ラ戸籍調査ノ為メニ設ケタルモノニシテ、汎ク行政ノ便ヲ謀ルモノニアラス、故ニ制度画一ナラスンテ地方ノ料理スル所ニ任セ、区ニ大小ヲ複置スルアリ、単ヘニ大区ヲ置クアリ、単ヘニ小区ヲ置クアリ、其大区ヲ分ツニ亦郡域ヲ割クアリ、二三郡域ニ跨ルアリ……各地各制其煩雜ヲ極メ既ニ制置宜キヲ得サルノミナラス、又数百年ノ慣習ヲ破リ人耳熟セス、民心ニ適セサルニ近シ、要スルニ草創ノ後未タ整頓ニ暇アラサルニ由ルナリ」と指摘されている。

まず、大区小区制の施行過程からみていこう。

表1のごとく、20県のうち13県が、最初に単一区制を施行し、その後大区小区制に切り換えている。このことは、すでにIで述べた中央法令による大区小区制の施行過程と合致するが、仔細に検討すると、新潟県や新川県のように、大蔵省達第146号（明治5年10月10日）の公布以前に単一区制から大区小区制へ転換している事例があることを見逃してはならない。このほか、単一区制に終始した滋賀県（旧犬上県を除く）、最初から大区小区制を採用した茨城・入間・愛媛・熊本の4県、大区小区制から単一区制に転換した埼玉・愛知両県などバラエティ豊かである。

つぎに、単一区制はしばらく置いて、府県一大区一小区一町村という大区小区制のもとの地方行政組織の構造を検討する。大区小区のほかに、大区小区の間に岩手県では「扱所」、熊本県では「組」、小区と町村の間に新潟・堺の両県では「組合」が設けられるなど、屋上屋を架す重層構造がみられる。ただ、大区小区、扱所・組・組合などに役人が配置されなければ、行政機能を発揮できない。たとえば、熊本県の場合、大区と小区には原則として役人が置かれなかったため、実際は県一組一町村という、単一区制と変わりのないシンプルな構造であった。この熊本県のように、大区小区制を採用しながら、民費節減のため大区または小区に役人を置かなかった事例は珍しくない。茨城・入間・山梨・浜松の4県は大区、短期間であったが、静岡県は小区の役人を置かなかった。

これまで、一般に、大区小区制は「人目一新、旧弊除去<sup>65)</sup>」のため、その区画は旧来の郡や大庄屋の管轄区域などとは関係なく、新しく人為的・画一的に創出されたといわれてきた。確かに、茨城・入間・愛媛などの諸県では、郡をズタズタに分断して大区小区の区画が創り出された。これに対して、青森・岩手・山梨・長野・筑摩・浜松・山口の諸県では、大区は郡を単位として編成され、静岡・鳥取両県では「1大区＝1郡」の方針が貫徹されている。このほか、神奈川県では大区が近世の「取締組合」の大組合、小区

が小組合、熊本県では大区が旧熊本藩の「手永」、小区が「組」の区画をそれぞれ引き継ぐかたちで編成された。

単一区制についても、埼玉県は区と郡の連続性がまったくみられないが、滋賀県は郡単位に区が番号付けされ、明治9年8月以降の愛知県は「1区＝1郡」であった。愛知県の単一区制は、実質的には郡制と同じで、郡区町村編制法の先取りであった。このように、明治維新政府が意図した「人目一新、旧弊除去」の狙いは、実際に大区小区あるいは区の区画を編成する過程で大幅に後退し、郡や取締組合、手永などの歴史的領域に依拠せざるをえなかったのである。

明治11年3月、三新法の公布を目前にして、内務卿大久保利通が太政大臣三条実美にあてた「数百年來慣習ノ郡制ヲ破リ、新規ニ奇異ノ区画ヲ設ケタルヲ以テ、頗ル人心ニ適セス……抑モ地方ノ区画ノ如キハ如何ナル美法良制タルモ、固有ノ慣習ニ依ラスシテ新規ノ事ヲ起ストキハ其形美ナルモ其実益ナン、寧ロ多少完全ナラサルモノアルモ、固有ノ慣習ニ依ルニ如カス<sup>66)</sup>」という建議は、大区小区制の矛盾をみごとに突いている。人為的・画一的に創出された「奇異ノ区画」である大区小区または区は、再三にわたって区画の手直しが行われた。その理由は、より地域の実情に即した区画に改編することによって、大久保の指摘した矛盾を少しでも緩和しようと試みたのである。なかでも、筑摩県は大区小区制が内包する矛盾をいっきに解消するため、明治7～8年に「1小区＝1町村」の町村合併を強行したが、このようなドラスチックな変革は町村住民の反発を買い、明治10年代に入ると分村紛争が頻発したのである。

つぎに、小区または区と明治22年4月の市制・町村制施行に伴う町村合併区域との関係を見ると、両者の区画が整合する比率が高いのは、筑摩・山口両県など数県にもみえない。小区または区と明治22年の町村合併区域は、前者が人為的・画一的に創出されたことのほか、戸口の規模が違うこと、さらには十数年の年月が経過して地域の実情が大きく変化したことなどが、

両者の区画のズレとなってあらわれたものと考えられる。

#### IV 行政区域と自治区域の二面性

第1回地方官会議(明治8年7月)で、「戸長ヲ以テ区会ヲ起ス法案」の審議にさいし、京都府参事榎村正直の発言をきっかけにして、「地方ノ実況ニ於テ、或ハ大区ニ区长ヲ置キ、小区ニ副区长ヲ置キ、其下ニ正副戸長ヲ置ク所アリ、又或ハ大区ニハ正副区长ヲ置キ、小区ニハ正副戸長ヲ置ク所アリ<sup>67)</sup>」といった実態が明らかにされ、大きな混乱が生じたといわれている。本稿でも、すでに20県の役人組織の概略に触れたが、役人の名称、配置、選出方法など実に多彩である。

これまで、地理学の分野で行政区域を論じる場合、区画の形状や規模が重視され、役人組織はまったくといってよいぐらいに無視されてきた。ところが、府県や市町村は行政区域であると同時に、自治区域であるという二面性をもっており、大区小区制または単一区制もこの例外ではない。

既往の研究の多数は、大区小区制または単一区制のもとで、旧来の町村は、法制上、行政区域としての地位を喪失し、小区または区のなかに埋没したというが<sup>68)</sup>、実際はそれほど単純なものではなかった。表1のごとく、法制上、その地位を否認されたはずの町村に戸長あるいは副戸長が置かれた府県が、山梨・滋賀・鳥取など10県を数えている。この現実は、行政遂行上、町村をその末端単位として無視できなかったことを裏付けているといえよう。

区长・戸長など役人の選出方法をみると、滋賀・堺両県では、すべて民選で、大区小区または区の自治区域としての性格が濃厚である。これに対して、埼玉・新潟・筑摩・愛媛の4県では、役人はすべて官選で、なかでも愛媛県では町村の組頭までが官選であり、官治の性格の強い行政区域が創出された。また、愛知県では町村に官選の用掛と民選の惣代が併置され、「行政単位としての町村」と「自治単位(生活共同体)

としての町村」の萌芽的な分裂がみられる。

#### むすび——三つの類型——

大島太郎<sup>69)</sup>によれば、大区小区制または単一区制は、旧来の郡や町村とは無縁な、それ故に生活や生産の場とは関係なく、人然的・画一的な新しい行政区域を創出しようとする明治維新政府の「統治の論理」によるもので、この点で画期的な地方制度であった。ところが、すでに述べたごとく、この制度は、区画の編成、役人の組織・選出などの点で、歴史的領域の継承や旧慣の尊重がみられ、現実妥協的な色彩が薄いとはいえない。大石嘉一郎<sup>70)</sup>がいうように、大区小区制または単一区制は、形式上・制度上の画期的性格と、内容上・運営上の妥協的性格という二面性を内包していたのである。そして、この二面性と各府県の歴史的・政治的・社会的・経済的条件、あるいは地理的条件がないまぜあって、その多彩なローカリティが形成されたのである。このような観点から、大区小区制または単一区制について、つぎの三つの類型を設定してみた。なお、各類型の最終的なネーミングは、研究をより深化させるまでの課題として保留しておく。

(1) 新潟・愛媛県型 大区小区の区画が郡とはまったく無関係に人為的・画一的に編成されたが、その後地域の実情との乖離を解消するため、再三にわたって区画の改編が行われた。町村に戸長・副戸長らの役人が配置されず、町村は、法制上、小区のなかに埋没し、行政区域・自治区域の両面で無視された。加えて、区长・戸長ら役人はすべて官選で、官治の性格が濃厚である。まさに、明治維新政府の意図した大区小区制の典型で、区画・役人ともに「人目一新、旧弊除去」の方針が貫徹されている。

(2) 滋賀・静岡県型 郡や大庄屋の管轄区域など歴史的領域を継承して区画が編成された。滋賀県は郡を据え置き、その内部を区に分割し、静岡県は「1大区=1郡」の原則で大区を編成した。町村は、民選の戸長・副戸長らが置かれ、自治区域であると同時に、行政の最末端単位と

しても有効に機能した。この類型は、(1)の新潟・愛媛県型とは対照的で、旧慣尊重の保守的性格が濃厚である。なお、神奈川・山梨・浜松・山口などの諸県がこの類型に近い。

(3) 愛知県型 「1区=1郡」の単一区制で、実質的には郡制の採用であり、この点で(2)の滋賀・静岡県型と似ている。町村に官選の用係・組長を配置している点では、(1)の新潟・愛媛県型と相通じる。ただ、町村の固有事務を処理するため民選の惣代を認めることによって、官治体制の緩和をはかるなど、現実的・妥協的性格が強い。なお、町村に官選と民選の役人を併置したのは、茨城・埼玉・入間・筑摩・鳥取などの諸県である。

(滋賀医科大学医学部)

〔付記〕 本稿は、昭和58年4月の歴史地理学会大会(於、立命館大学)で口頭発表したものに、その後の研究を増補したものである。なお、本稿を、昭和59年3月末で大阪市立大学を定年退職される小林博教授に献呈させていただく。

#### 〔注〕

- 1) 東京市政調査会編『自治五十年史(制度篇)』良書普及会, 1940
- 2) 亀封川浩『明治地方自治制度の成立過程』東京市政調査会, 1955
- 3) 福島正夫・徳田良治「明治初年の町村会」(明治史料研究連絡会編『地租改正と地方自治制』お茶の水書房, 1956)
- 4) 大島美津子「地方政治」(福島正夫編『日本近代法体制の形成(上巻)』日本評論社, 1981)
- 5) 甲斐英男『明治地方自治制の成立——広島県の事例をとおして——』(広島女子大学地域研究叢書Ⅱ) 溪水社, 1981
- 6) 山崎謹哉「明治初期における大小区制と村落——旧埼玉・入間両県の場合——」(藤岡謙二郎先生退官記念事業会編『歴史地理研究と都市研究(上)』大明堂, 1978)
- 7) 佐々木清治「明治前期における地方行政区画の変遷」歴史地理学紀要17, 1975
- 8) 井戸庄三「滋賀県における区制と明治6~12年の町村合併」人文地理13—5, 1961
- 9) 以下、この制度を、大区小区制と区別して、単一区制と称する。
- 10) 青森県総務部地方課編『青森県市町村合併誌』青森県, 1961。石崎宜雄「津軽地方における戸籍区の成立」弘前大学教育学部紀要9, 1962 「青森県における大小区制の成立とその動きについて」弘前大学教育学部紀要26(A), 1971
- 11) 第七大区区长大芦頭三の上申書(明治8年5月14日)(青森県庁文書)
- 12) 第四大区区长三浦清一の上申書(明治8年5月24日)(青森県庁文書)
- 13) 岩手県編『岩手県史(第8巻・近代篇3)』杜陵印刷, 1964
- 14) 「郡村区别画改正並郷村吏給料増方之儀=付申上」(岩手県令島惟精より内務卿大久保利通あて, 明治7年6月20日)(岩手県庁文書)
- 15) 茨城県総務部地方課編『茨城県市町村合併史』茨城県地方自治研究会, 1958
- 16) 埼玉県地方課編『埼玉縣市町村合併史(上巻)』埼玉県自治研究会, 1960。秋元律郎「地方制度の確立過程と地域権力構造の展開」社会科学研究15—3, 1970。前掲6)
- 17) 「埼玉県区村役員職制」(明治7年2月)(埼玉県庁文書)
- 18) 前掲16)
- 19) 神奈川県編『神奈川県町村合併誌(上巻)』神奈川県, 1958。伊藤好一「神奈川県における大小区制の施行過程」駿台史学16・17, 1965
- 20) 神奈川県参事高木久成の告諭(明治6年3月4日)(前掲19) 伊藤好一論文より引用)
- 21) 新潟県総務部地方課編『新潟県市町村合併誌(上巻)』新潟県自治行政会, 1962
- 22) 二橋元長『新潟県治改革提綱』新潟県, 1875
- 23) 新潟県布達第51号(明治5年10月24日)
- 24) 前掲22)
- 25) 前掲22)
- 26) 前掲22)
- 27) 富山県編『富山県政史(第1巻)』富山県, 1936。富山県地方課編『富山県町村合併誌(上巻)』富山県, 1961
- 28) 山梨県総務部地方課編『山梨県町村合併誌』山梨県, 1971。福島正夫「地方体制と戸籍制度——山梨県の場合——」東洋文化研究所紀要15, 1958
- 29) 山梨県令藤村紫朗より内務卿大久保利通への伺

- 書(明治9年8月12日)(山梨県庁文書)
- 30) 長野県総務部地方課編『長野県市町村合併誌(総編)』長野県, 1965。井戸庄三「明治初期町村分合に関する二, 三の問題——長野・山梨両県を中心として——」人文地理18-4, 1966
- 31) 「長野県区戸長事務章程」(明治5年11月11日)(長野県庁文書)
- 32) 「長野県区画改正条例」(明治7年7月16日)(長野県庁文書)
- 33) 前掲32)
- 34) 前掲30)
- 35) 静岡県編『静岡縣市町村合併沿革誌(第1巻)』静岡県, 1963。原口清『明治前期地方政治史研究(上巻)』塙書房, 1972。前掲7)
- 36) 「各区惣代心得」(明治6年6月)(静岡県庁文書)
- 37) 前掲35)
- 38) 浜松県令林厚徳の論達文書(明治7年2月27日)(静岡県庁文書)
- 39) 前掲38)
- 40) 武井正臣・熊谷開作・神谷力・山中永之佑『日本近代法と「村」の解体』法律文化社, 1965。神谷力「学制の施行と地方教育行政制度の形成過程について——とくに学区制と大小区制との関係を中心にして——」愛知学芸大学研究報告9, 1960「明治前期の政治体制と村落」村落社会研究会年報7, 1960
- 41) 「愛知県区画章程」(愛知県無号布達, 明治5年9月)(愛知県庁文書)
- 42) 前掲41)
- 43) 「愛知県郡治職制章程」(愛知県無号布達, 明治9年8月)(愛知県庁文書)
- 44) 前掲43)
- 45) 「愛知県郡吏勤務心得規則」(愛知県無号布達, 明治9年8月)(愛知県庁文書)
- 46) 滋賀県市町村沿革史編さん委員会編『滋賀県市町村沿革史(第1巻)』同委員会, 1967。甲斐英男「区制の成立——滋賀県の場合を中心にして——」(地方史研究11-3, 1961。前掲8)
- 47) 滋賀県第253号布達(明治5年10月22日)
- 48) 滋賀県第156号布達(明治5年8月)
- 49) 滋賀県令籠手田安定の「区長戸長ヲ公撰ニ採之建言書」(明治8年8月10日)(滋賀県庁文書)
- 50) 前掲49)
- 51) 滋賀県第1069号布達(明治6年11月19日)
- 52) 黒羽兵治郎監修『大阪百年史』大阪府, 1968。山中永之佑「明治初年堺県の地方制度と地租改正」阪大法学48, 1963。前掲40) 武井正臣他著書
- 53) 鳥取県編『鳥取県史(近代・第2巻・政治篇)』鳥取県, 1969。白石太良「近世伯耆国における『郷』『庄』『構』に関する研究ノート」兵庫地理16, 1972「鳥取県西部における近世郷(庄)域と明治行政領域」日本地理学会予稿集5, 1973「空間的広がりとしての近世郷域と明治地方行政領域の整合関係——因幡国の場合——」歴史地理学紀要17, 1975
- 54) 山口県総務部地方課編『山口県町村合併史』山口県, 1958。山口県文書館編『山口県政史(上巻)』山口県, 1971。井戸庄三「山口県における明治22年行政町村の成立過程」(西村陸男編『藩領の歴史地理——萩藩——』大明堂, 1968)
- 55) 「郡村区画改正議案」(明治7年4月23日)(山口県文書館文書)
- 56) 「山口県大小区村明細書」(明治8年)(山口県文書館文書)
- 57) 前掲56)
- 58) 愛媛県町村合併誌編さん委員会編『愛媛県町村合併誌(上巻)』愛媛県, 1964。近代史文庫編『明治前期地方制度史料(第2輯)』近代史文庫, 1965。高須賀康生「岩村県政と村落機構」愛媛県近代史研究3, 1963
- 59) 「明治7年管内大小区分画簿」(明治7年5月)(愛媛県庁文書)
- 60) 前掲59)
- 61) 前掲59)
- 62) 「建言」(第4大区第17小区宮窪村居住議事役越智小太郎ほか4名より愛媛県権令岩村高俊あて, 明治9年7月7日)(愛媛県庁文書)
- 63) 原田敏明監修『熊本県の歴史』文画堂, 1957。熊本県総務部地方課編『熊本県市町村合併史』熊本県, 1969
- 64) 「明治11年4月地方官会議傍聴録」(山中永之佑『日本近代国家の形成と官僚制』弘文堂, 1974, より引用)
- 65) 『太政類典』2編95巻(国立公文書館蔵)
- 66) 大久保利通「地方之体制等改正之儀」(明治11年3月11日)(大久保家文書)
- 67) 『地方官会議日誌(巻十八)』(吉野作造編『明

治文化全集(第4巻・憲政篇)』日本評論社, 1928,  
より引用)  
68) 前掲3)  
69) 大島太郎『日本地方行政史序説』未来社,

1968  
70) 大石嘉一郎『日本地方行政史序説——自由民  
権運動と地方自治制——』お茶の水書房, 1961

## Regional Differences in the District (*Ku*) System in the Early Meiji Period

Shozo Ido

Between 1871 and 1872 in Japan a district system involving *Ku* was adopted which remained in force up to 1878 when the system was abolished. The *Ku* was a sub-district within the prefecture and was comprised of various municipalities. In some prefectures two levels of *Ku* were established, that is, the large *Ku* (*daiku*) and the small *Ku* (*shoku*), while some prefectures adopted a single-level *Ku*. Until now, it has been broadly accepted that this *Ku* system completely ignored the boundaries of provinces (*gun*) of the Ancient period, having mechanically established new *Ku* boundaries on the basis of certain sizes in population, the amount of rice production (*kokudaka*) and the number of households.

In this paper, the author examines the *Ku* system in twenty prefectures and finds that the above general assertion is not correct. In Nagano, Shizuoka and Tottori Prefectures the boundaries of *daiku* corresponded to the boundaries of ancient provinces. In Niigata and Ehime Prefectures, they had certainly established *daiku* and *shoku* uniformly on the basis of the number of households, size of the population and the amount of rice production; but in these prefectures, they had encountered the strong opposition of the inhabitants. Hence, they had had to modify the boundaries of *daiku* and *shoku* taking into account historical and physical conditions and the spatial relationships in the daily lives of the inhabitants.

The *Ku* systems of the twenty prefectures examined were very different from each other in the process of realisation, sizes of new *Ku* and the mode of administration of newly established *Ku*. The author concludes, namely: 1) Niigata-Ehime type. Innovative but centralised in character; 2) Shiga-Shizuoka type. Conservative and decentralised in character, and, 3) Aichi type. Intermediate to 1) and 2)