慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	大小区制下の村について：「旧村埋没」論をめぐる研究史の整理と克服のために
Sub Title	Administrative position of villages under 'Daiku-Shoku' system
Author	鈴江, 英一(Suzue, Eiichi)
Publisher	三田史学会
Publication year	1992
Jtitle	史学 (The historical science). Vol.62, No.1/2 (1992. 11) ,p.185- 210
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00100104-19921100-0185

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

大小区制下の村について

――「旧村埋没」論をめぐる研究史の整理と克服のために――

鈴江英一

一、課題の設定

わが国近代の町村制度――すなわち基礎的地方自治体制度は[1]、国家統治の基礎として、また社会統合の一形態として、さらには民衆自治の具現として把えられ、その研究も多くの蓄積がなされてきた。なかでも、明治維新後、大小区制期[2]（一八七二～七八年）、三新法期[3]（一八七八～八九年）に至る時期、すなわち統一的法規として市制町村制（一八八八年公布、八九年施行）が成立するまでの二十年間については、特に重視されて多くの研究成果が挙げられてきた[4]。この時期の町村制度の歴史的展開は、近世から近代への、移行期の諸事象の一端として、興味を惹く豊富な課題を有している。しかも、この新たな制度の形成過程をどのように把えるかが、それ以降の時期に対する視点を定めているように思われる。その意味でも、この時期の研究は重要な意義を有している、と言えよう。

本稿で扱おうとする大小区制は、廃藩置県直後の、過渡期にして流動的で、いまだ統一的法規が成立していない時期の制度であるという基本的性格がある。この大小区制について、その下にある町村の行政的地位という側面から、これの歴史的性格を把握しようとしたのが、本稿で仮りに名付けておいた「旧村埋没[5]」論である。「旧村埋没」論は、大小区制下の町村が、新置の行政区画である大区小区の設定により、行政単位として認められず、法的地位を失って「小区の中に埋没[6]」したとする主張であって、大小区制期の制度的構造と時代の画期を説明し得るものとして、今日まで多くの支持があり、通説化を

遂げている。

「旧村埋没」論を最初に主張したのは、後で詳述するように、一九三九年の福島正夫・徳田良治「明治初年の町村会」[7]であった。以来、「小区への埋没」「行政上の地位否認」「行政の表面からの退場」「制度的には否認」というさまざまな文言で、「旧村埋没」論は表現され、通説化が定着した。しかしながら、各府県の事例をみると、少なからず「旧村埋没」論が示す法令解釈とは合致していない実態がある。「旧村埋没」論を主張するなかからも、全国的趨勢としての「埋没」と個別の地方の実態との整合性を図ることの困難さが指摘されている。はたして、「旧村埋没」論は一般化し得るほど広汎に存在していたのであろうか、また各地の事例をよく説明し得るものであろうか。「旧村埋没」論に立てば、次の三新法期に村がその法的地位を回復する、という図式をとらざるを得ない。またそのように「旧村埋没」論では主張されている。しかし、はたしてその図式は妥当であろうか。大小区制下の村の地位が、通説の全国的趨勢とは異なって、「埋没」を事実として認め難い北海道の町村制度を研究の対象としている筆者としては、一般的通説との乖離に、甚しい当惑を抱いてきた。

しかしながら、近年、筆者と同じように「旧村埋没」論を疑問とする研究者によって、各地の非「埋没」状況の発掘がなされてきた。しかも、それらの事例が例外的な存在ではないとする主張が、次々と提起されるようになってきた。また、非「埋没」の事例に加えて関係法令の解釈にも再検討がされて、「旧村埋没」論への批判も一定の蓄積がなされてきた。

それでも、「旧村埋没」論は、今日なお根強い支持がある。「旧村埋没」論が、一般的通説として有力であり続ける要因は、何であろうか。そのひとつには、「旧村埋没」論のみならず、これを批判する側にも「埋没」の概念規定を始め、制度史研究の枠組の設定に未整理の部分を残しているためではなかろうか。筆者は、概念規定や枠組設定の整理によって、「旧村埋没」論の成否が自ずと明らかになるのではないか、と考えている。このため本稿は、「旧村埋没」論を克服する視点から、「旧村埋没」論の研究史を検討し、これに対する批判を紹介しつつ、非「埋没」論の定着を図ることとしたい。また、「埋没」概念を整理しつつ、基礎的地方自治体制度史研究の枠組みについて論及したいと思う。これによって、制度史研究における全国の動向と北海道の実態との整合

性を図り、今後の研究に一定の見通しを得ようと思う。

（1）現行の「市町村」制度は、時代と地域の制約を持つ制度である。これに類する地方自治体を、近世・近代初頭にまで遡って把え、その名称を通時的かつ統一的に表記し得る用語が、いまだ確立されていない。とりあえず筆者としては、地方自治法第二条四項の「基礎的な地方公共団体」という語を援用して、この制度の歴史を「基礎的地方自治体制度」史としておきたい。

（2）大小区制期は、一八七二年（明治五）の庄屋・名主等の名称廃止、戸長・副戸長への改称布告（太政官布告第一一七号）から七八年（明治一一）郡区町村編制法（太政官布告第一七号）などの公布までの時期である。

（3）三新法期は、その名称の由来である郡区町村編制法など三法令と一八八〇年（明治一三）の区町村会法（太政官布告第一八号）によって、区町村の運営がなされた時期である。三新法期は、基礎的地方自治体制度の最初の統一的法規である市制町村制（一八八八年法律第一号、施行八九年）の施行によって終わる。

（4）近代初頭の町村制度史研究については、大島美津子「地方自治制の制定」（歴史学研究会編『明治維新史研究講座』第四巻、平凡社、一九五八年、所収）が、一九六〇年代までの研究成果を総括している。その後、一九八〇年代前半までについて、拙著『北海道町村制度史の研究』（北海道大学図書刊行会、一九八五年）の序論で筆者の関心の範囲で紹介した。これらから洩れたもの、またその後のめざましい研究の進展については、本稿の各所でふれておいた。なお、研究史の再整理については、山田公平著『日本近代の国民国家と地方自治』（名古屋大学出版会、一九九一年）三三六頁以下の補註を参照。このほか、近年の主要な文献を管見の限り挙げると次のとおり。

岩崎信彦ほか編『町内会の研究』、御茶の水書房、一九八九年。歴史科学協議会編『歴史評論』一九八九年七月号通巻四七一号「特集・都市史研究の方法をめぐって」。山中永之佑著『近代日本の地方制度と名望家』、弘文堂、一九九〇年。中川剛著『地方自治制度史』、学陽書房、一九九〇年。小路田泰直著『日本近代都市史研究序説』、柏書房、一九九一年。山中永之佑著『幕藩・維新期の国家支配と法』、信山社、一九九一年。

（5）近世以来の村を「旧村」とし、市制町村制による新町村（研究者によっては、「行政村」とも称している）と区別することがある。この点は、「旧村埋没」の立場、批判する立場ともに同じように使用しているようである。しかし、いまだ合併されていない、独立の基礎的地方自治体を指して「旧村」とよぶのは正確ではないのではないか。すくなくとも、「埋没」を批判する立場からは、その村を「旧村」とよぶことは適切ではないと思うがいかがであろうか。

（6）福島正夫・徳田良治「明治初年の町村会」、一二五頁。これの所収本については、次註（7）参照。

（7）「明治初年の町村会」の初出は、『国家学会雑誌』第五三巻第四号～第六号、一九三九年四月～六月。本稿で

の引用は、御茶の水書房、一九六六年刊行の新装版、明治史料研究連絡会編『地租改正と地方自治制』（明治史研究叢書、第二集）に拠っている。

二、「旧村埋没」論の提起と通説化

（一）大小区制の概要と関係法令

大小区制期は、前述のとおり一八七二年から七八年の短い期間であって、この後は、三新法期として時期区分がされている。この大小区制期における町村制度の概要をまず述べるとともに、「旧村埋没」論関連の法令についてふれておくこととしたい。

大小区制期は、維新後の一連の地方改革政策のなかで、各府県内に大小の区画を設定し、これを行政区画また地方団体としたことに由来する。区画設定に際して、第一以下、序数を付した大区―小区の階層設定（大区―小区という重層的区制を採用しなかった場合もある。）は、いかにも画一的制度であるとの印象を、今日でも与えている。

当初、区画の設定は、一八七一年（明治四）に制定された戸籍法(1)の実施に伴うものであった。七二年に設定された区は、いまだ戸籍編成のための特別行政区画であったから、戸籍調査のため、旧来の村役人に戸長・副戸長を兼任させたとしても、一般行政区画である町村の地位に影響を及ぼすものではなかった。しかるに、七二年の太政官布告第一一七号は、旧来の町村役人を廃し、戸長・副戸長に名称を統一することを命じた。これはすでに一部の府県において「郡政改革(2)」として進められていた町村制度の改革を、全国的に波及させた施策であると、言われている。布告の内容は次のとおりである。

○第百十七号（四月九日）（布）　府県へ

一荘屋名主年寄等都テ相廃止戸長副戸長ト改称シ是迄取扱来リ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

一大荘屋ト称候類モ相廃止可申事

一戸長副戸長給料並諸入用ハ従前荘屋名主年寄等ノ振合ニ相心得官員神官華士族僧尼等ハ毎戸カ或ハ小間割等ニ割合可申事

但戸籍法施行候ニ付テハ事務繁劇ニモ可有之ニ付従前ノ給料区々ノ場所モ可有之間篤ト調査ノ上不相当ニモ無之候ハヽ三割迄増サセ候儀ハ地方ノ見込ニ任セ不苦候事

一村町ノ外城郭内外又ハ陣屋地等ニテ華士族多分住居

ノ地ハ右ノ内ニテ戸長副戸長ヲ申付土地ノ広狭人家ノ多寡等粗比較スヘキ村町戸長副戸長ノ給料ヲ支給可致尤右給料ハ其区内官員神官華士族僧尼農工商ノ無差別毎戸カ或ハ小間割等ニ割合可申付事

但諸入用ノ儀モ本文ニ準シ可申事

右之通ニ候条速ニ改正可致事(3)

（以下略）

（『法令全書』明治五年）

さきの戸籍法では、区は「各地方土地ノ便宜ニ随ヒ」設定され（同第一則）、これに配置される戸長・副戸長には、庄屋・名主・年寄などを兼任させる、としていた（第二則）。ただ、一区の目途として「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十ニ及ヒ大ナルモノハ一二三止ルモ都テ其時宜ト便利トニ任セ妨ナシ」（第三則）となっていた。従って複数の町村に一戸長の配置が原則となっているので、太政官布告第一一七号が旧来の町村役人の全廃、戸籍法の戸長・副戸長のみの残存を規定したものとすれば、町村の多くは、その理事機関を失うことになる。これが「旧村埋没」論の主張の一つである。

次に、大小区画、すなわち重層的区制の根拠となった法令を掲げておこう。太政官布告を受けて次の大蔵省布達第一四六号（十月十日付）が公布された。

○第百四十六号（十月十日）

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区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壱人小区ニ副区長等差置候義ハ不苦候条給料其他諸費用トモ悉皆民費之積相心得可申尤先前大庄屋大年寄抔ト唱候類自己ノ権柄ヲ以不正ノ儀モ有之趣右ニ因襲シ事務壅蔽ノ害相生シ候テハ難相成ニ付区長差置候向ハ事務取扱方規則制限並給料等巨細取調可伺出事

（以下略）

（『法令全書』明治五年）

この布達の主眼は、区（小区）を統括する大区の長の配置を認め、その所掌事務・給料等の関係規程を地方官に整理させ、これを中央政府が統制するところにあった。尤も右の布達の限りでは、大区に区長、小区に副区長の配置が前提となっているが、大小区制の一般化とともにその見直しが図られ、一八七五年（明治八）の第一回地方官会議で、正副区長は大区の長、正副戸長は小区の長とすることを議決していた(5)。大小区の確立によって、町村は小区の機能のなかに包摂され、独立の団体としての性格を喪失したとするのが、「旧村埋没」論のいま一つ

の主張である。

右の二法令によって、大小区画の設定、区吏員の配置が根拠づけられ、大小区制による地方行政が開始された。大小区制の基調は、旧来の町村秩序、例えば大庄屋、大年寄体制への批判、排除であり、地方統治体制の強化であった。中央政府はさらに、一八七四年（明治七）、区戸長の身分取扱・俸給を定め（三月、太政官達第二八号など）、翌七五年の第一回地方官会議では町村民会設置を議決させた。七六年（明治九）十月には、寄合に代わる代議制議決機関（総代人制度）を生みだす根拠となる、各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則（十月十七日付、太政官布告第一三〇号）を公布した。この間、大蔵省は一時、村の合併を促す達（一八七三年十二月二十五日付、第一八六号）を出した。尤もこれは、翌々七五年二月八日内務省達乙第一四号で「不得已事故有之外」の範囲に限定するように修正された。

（二）「旧村埋没」論の提起

大小区制の下で、町村が従来保持していた行政的地位を喪失したとして、最初に主張した研究は、前述の福島正夫・徳田良治「明治初年の町村会」である。少なくとも、今日、通説となった「旧村埋没」論は、福島・徳田論文に遡る(6)。次いで、一九〇四年、亀掛川浩の執筆になる東京市政調査会編『自治五十年史　制度篇』(7)が公刊された。（亀掛川は、戦後『明治地方自治制度の成立過程』(8)によって自説をさらに補強している。）これらの著作によって「旧村埋没」論は、その基礎が据えられたと言ってよい。尤も両者の立論は、次のように全く一致しているわけではない。

まず、福島・徳田論文を見よう。ここでは、戸籍法による区の設定及び戸長の配置と、太政官布告第一一七号及び大蔵省布達第一四六号による大小区画の設定及び戸長の配置との間には断絶がある、との立場をとっており、両法令を次のように解している。すなわち、大小区制下に配置された区吏は、区に区長、小区に副区長、町村においては、従来の庄屋・名主等を改称した戸長である。しかるに各地方官によって府県の大勢は、中央政府の意図を超えて、大区に区長、小区に戸長を置き、町村には副戸長・用掛・組惣代等の吏員を置く方向に進んだ。これによって、「地方行政の最小単位が小区となって、小区の戸長が上からの命令を下に伝え、下の事情を上に申達するという、ちょうど今までの村役人の村民に対する地位を小区の人民に対して占めることとなり、その反面

に村は行政単位としての性質を全く喪失して小区の中に埋没した部落にすぎないものとなった[9]」とする。ここでは、三新法までの「地方行政改革は、大小区制度の下に、町村の行政上の地位を否認し、区戸長を通じて新政を国民に浸透させようとする一貫した態度を保持した[10]」と、強調されている。すなわち、大小区画と区戸長制の下で、旧来の町村の法的、行政的地位が否認され、村が有していた基礎的地方自治体としての性格が否定されたのである。かつ区戸長体制と村自治との乖離の深刻さは、やがて大小区制を廃止に至らしめ、「町村を再確認しこれをその従来の地位に引戻すことを主眼とした[11]」郡区町村編制法の制定を促した、としている。

一方、亀掛川は、戸籍法上の特別行政区画であった区が、太政官布告によって普通行政区域（画）に変ずることとなり、「郡町村が、全く行政の表面より退場せしめられた[12]」としている。亀掛川は、戸籍法の区と戸長が、大小区制下の区と戸長に連続したものであるとし、四、五町又は七、八村を一区として配置された戸長の下で、町村はその独立性を失ったとする立場をとっている[13]。

右に掲げた両者の見解を要約するならば、旧来の町村役人が町村の理事機関としての地位を喪失したことと、町村が行政単位としての地位を喪失したこと、の二点であって、今日でも「旧村埋没」論を構成する二つの主柱となっている。ただし、戸籍法による区画と戸長等の承継如何という側面では、両者の見解は一致していない。

（三）「旧村埋没」論の通説化

「旧村埋没」論は、戦前、地方財政史家の藤田武夫によっても、「かくて、地方行政の最少単位は小区となり、町村は行政単位としての地位を喪失して小区の中に埋没するに至った[14]」などと、支持されていた。ただ、その定着と通説化は、むしろ戦後の諸研究によるものであった。

戦後、一九五〇年代までの間、戦後の地方自治制度史研究を主導した諸業績が次々と公けにされたが、その十年程の間に、「旧村埋没」論は通説として定着し、研究史上の地位を確立したと言えよう。その主導的業績とは、大石嘉一郎「明治前期における地方制度の変革――明治前期地方財政史試論」その一[15]、前掲の亀掛川浩著『明治地方自治制度の成立過程』、大島美津子「明治前期地方制度の考察」(1)[16]、大島太郎「公権力と村落共同体[17]」「日本地方行財政の形成と構造」1[18]、「地方制度（法体制準備期）[19]」であり、やや遅れて神谷力「明治前期の政治体制と村落[20]」であった。

これらの研究では、「旧村埋没」論に立ちつつも、地方では実態上、村の存在を無視し得なかったとし、法の規定と実態との矛盾を指摘しており、この点でも、戦前の学説を承継するものであった。例えば、大石嘉一郎「明治前期における地方制度の変革」では、「大区小区制の意図は、従来の郡―組―町村の組織を全く否認して、廃藩置県後漸増せる新たな国政事務を分担する新たな地方行政単位として大区・小区を設立し、地方団体を専ら行政事務遂行のための末端組織」として、区戸長によって村落間の「家」を直接把握する方式をとり国家による「臣民」支配を確保しようとしたものであるとした。「旧町村は制度上の地位を否認されつつ、専ら義務的経費の負担者としてのみ利用され」、それに耐え得ない町村は合併を余儀なくされた。そして「かかる区制による町村否認と町村合併承認は大区小区制の矛盾の表現であった」[21]と言う。大石のこの分析は、戦後の諸説を代表する業績であった。

このほかの業績も、それぞれの論点に多少の相違があり、地方の実態との整合性のために「旧村抹殺」との断定を緩和しているところはあるが、「旧村埋没」の基調は変わっていない。しかも、先に挙げた「旧村埋没」論の相対立する要素を共存させている所論も少なくない。

以上の諸論文は、多く『明治維新史研究講座』第四巻[22]所収の大島美津子「地方自治制の制定」において紹介されている。この学説紹介の最後に、大島は「今後の研究上の問題点」の一項を設け、次の二点を提起している。その第一は、明治維新期の制度の底辺を構成する実態がほとんど明らかになっていないので、府県・郡・市町村、さらに部落（旧村）の各段階における資料の保存と、これの利用による研究の深化が必要であること、第二には、それらの実証的研究成果を前提として、地方自治の構造・機能の理論的解明（例えば名望家支配の構造や歴史的段階の解明など）が必要なことを挙げている。

その後、一九六〇年代以降、研究の深化は、実証と理論の両面でめざましいものがあった。後述する「旧村埋没」論に対する批判が生まれたのも、大島が研究上の問題点とした課題を追究した結果にほかならない。尤も一九六〇年代には「旧村埋没」論への批判よりも、これを引続き承継し通説化を進める論考が現われる。そのうち最も影響力があったのは、大石嘉一郎「地方自治」[23]であったと思われる。同論文では、「旧村埋没」論については、先に紹介した「明治前期における地方制度の変

革」が、ほぼ再説されているが、岩波講座『日本歴史』の一部でもあり、近代初頭の地方制度史の諸研究に広く引照されることとなった。

一方、愛知県などの地方の実態を綿密に逐った、武井正臣ほか共著『日本近代法と「村」の解体』でも、太政官布告第一一七号以下の法令による大区小区の設定を「旧村秩序に対する明らかな攻撃」[25]とし、三新法によって「「村」が復活する可能性が与えられた」[26]と概括している。同書では、旧来の村の行政上の地位について、「これを小区の下部単位として認めた地方と否認した地方とが」あるが、「一般には、「村」は否認せられており、それを認めた地方はきわめて数少い」[27]とし、町村の法認は例外的・限定的であると指摘している。しかし、同書で例示されている諸県の実態を見ると、少なくとも大小区制発足時点においては、「旧村埋没」を否定する事例が少なくない。

(1) 戸籍法は一八七一年（明治四）四月四日付太政官布告。

(2) 郡政改革は、京都府その他の県で着手されている。大石嘉一郎「地方自治」などを参照。

(3) 太政官布告第一一七号は、次の大蔵省伺に対して、「伺ノ通」と承認したうえで公布されたものである。

庄屋名主等改称ノ儀伺

諸国村町ニ於テ従前庄屋名主年寄ト称シ公事ニ関係ノ諸務取扱来候処戸籍編製ニ付テハ別段戸長副差置土地人民ノ処分為致候向モ不少一事両様ニ渉リ主宰抵抗ノ弊害モ有之随テ村町諸入費モ相増候義ニ付一般旧来ノ名義ヲ廃シ都テ戸長副ト改称諸事総括為致候方可為便宜適用ト存候依之別紙御達案相添此段相伺候也

明治五年三月十八日

大蔵大輔　井上　馨

正院　御中

（別紙略）

（「維新以来町村沿革」、明治史料研究連絡会編『明治史料』第三集所収）

(4) 大区の長の配置を認める大蔵省布達では、大区に区長、小区に副区長以下を配置する規定であったが、福島・徳田「明治初年の町村会」では、一般的に大区に区長、小区に戸長が配置されたとして以後の所論を展開している。

なお、布達の趣旨は、小区を統括する大区の長の配置を認め、その所掌事務・給料等にかかる規程を整備させ、これを中央政府が統制するところにあった。従って、この布達の趣旨を、「詳細を指示せず、地方官の任意にまかせている。」とした「明治初年の町村会」（一二五頁）の指摘よりも、「中央（国家）統制濃化の途」とした、亀掛川浩著『明治地方自治制度の成立過程』（二一頁以下）の見解の方が妥当のように思われる。ただ、この布達による統制の対象は、大庄屋・大年寄など従来の制度の変革である。この体制を克服して区長という制度に統一しよ

うとする点に、布達の意図が集中しているのであって、旧来の体制を全面的に否定することが主なる趣旨であるとは、言えないのではなかろうか。

なお、この布達は九月十九日の次の同省伺が前提となっている。

当四月中別紙ノ通御布告相成候処元来各地方トモ大小ノ区画有之候上ハ区長差置度段申立候向多ク有之依テ致勘弁候処区画廃止ノ儀ハ難相成儀ニ付土地ノ便宜ニ任セ区長為差置候方却テ其便ヲ得可申且又各地死者届方ノ儀ハ府県一般表ヲ以テ為相届可然ト存候間別紙布達案相添此段相伺申候否至急御下知有之度候也

（前註（3）「維新以来町村沿革」）

右の伺文のうち、「明治初年の町村会」の註五ノ三補のなかでは、「元来」の文言が欠落している。このため、「大小ノ区画」とは、戸籍法施行に伴う区の重層的創出、すなわち大小区画制と解されてきた。しかし、この「元来」とは、従来（近世）以来の各地方に存した「大小ノ区画」を指しており、大庄屋・大年寄が管轄支配してきた地域を指している。従って布達は、それらの重層的支配機構を前提としたものではないか、という指摘がある（山中永之佑「日本近代地方制度史研究の課題」（地方史研究協議会編『都市周辺の地方史』、雄山閣、一九九〇年所収、三〇七～八頁）。

（5）『明治文化全集』第一巻憲政篇所収、地方官会議日誌、三三三頁。

（6）市制町村制の制定に関わった政府関係者の証言のなかには、「大区小区ノ新制ヲ行ヒ以テ旧式ノ郡郷村ヲ一変シタル」（井上毅）、「旧来ノ郡村ニ代フルニ大小区ノ制ヲ以テシタリ」（大森鐘一）のごとく、「旧村埋没」論を補強する発言はある。（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、一九八一年、一五六頁再引）。

（7）良書普及会、一九四〇年刊。複刻版、文生書院、一九七七年。

（8）東京市政調査会、一九五五年刊。

（9）「明治初年の町村会」、一二五～六頁。

（10）同前、一二六頁。

（11）同前、一二五～六頁。

（12）『自治五十年史　制度篇』、三一頁。同書における亀掛川の主張は、三新法による町村の地位の回復、統一的法規たる市制町村制による自治制度の実現を評価する立場であった。このため大小区制期の町村の法的地位の否認、「伝灯の（中略）抹殺」（同書三頁）などの視点が、より強調されたのではあるまいか。

（13）『明治地方自治制度の成立過程』、二〇、三一頁。

（14）藤田武夫著『日本地方財政制度の成立』、岩波書店、一九四一年、四九頁。藤田の所論も、一片の法令によっては、町村の団体としての存在は否定され得ず、財政的にも政府は町村に依存せざるを得なかった、と指摘している。このような指摘は、他の「旧村埋没」論にも共通して見られる。

（15）福島大学経済学会編『商学論集』第二一巻四号、一九

五二年、所収。この論文は、『日本地方財行政史序説』、御茶の水書房、一九六一年、第一章第二節として収録。

(16) 東洋学会編『東洋文化』第二二号、一九五七年、所収。

(17) 潮見俊隆ほか共著『日本の農村』、岩波書店、一九五七年、所収。

(18) 東京大学社会科学研究所編『社会科学研究』第八巻五・六合併号、一九五七年、所収。

(19) 『講座日本近代法発達史』第五巻、勁草書房、一九五八年、所収。

なお、大島太郎の以上の三論文は、『日本地方行財政史序説』、未来社、一九六八年、に収録。

(20) 村落社会研究会編『政治体制と村落』、時潮社、一九六〇年所収。

(21) 『日本地方財行政史序説』、五五頁。

(22) 平凡社、一九五八年。

(23) 『岩波講座・日本歴史』一六、近代三、岩波書店、一九六二年、所収。この論文は、『近代日本の地方自治』、東京大学出版会、一九九〇年、に収録。

(24) 法律文化社、一九六五年。

(25) 同前、六～七頁。

(26) 同前、八頁。

(27) 同前、二〇～二一頁。

三、「旧村埋没」論への批判

(一)「旧村埋没」論の問題点

一九六〇年代から八〇年代にかけて、地方自治史・行財政史関係の概説書・研究書を見ると、既往の「旧村埋没」論は疑義なく受け容れられており、その学問的地位は、大勢として揺がなかった。(1) しかし、これまでもふれたとおり、既往の諸研究を詳細に見ると、法令の規定と地方の実態とが乖離している、との認識に立っている所論が少なくなかった。

例えば、大島美津子「明治前期地方制度の考察」(一)では、「町村が行政単位としての地位を喪失していた」としたうえで、各地の実態は、「実際の政策の滲透は常に町村を媒介とせねばならなかった」と述べ、「制度的には否定され乍ら実質的には旧村が地方制度の底辺としての地位を占めていたのである。之は全面的に町村が国家行政の経費を多く負担していたという事実及び制度上認められていない筈の町村の合併が中央の政府によって承認されているという矛盾する事実によっても裏付ける事が出来る」としている。(2) 従って、「旧村埋没」論を成立せしめるには、法令解釈と地方実態の両面での「埋没」の立証を必要としよう。「埋没」論に立った大小区制下の村の地位の如何は、右の立証のうえで論じられなければなるまい。では、これまでの諸研究が掲げた「旧村埋

没」論とは何であったろうか。問題点を再整理しつつ、以下の論を進めていきたい。

まず検討しなければならない第一の問題点は、太政官布告第一一七号の解釈についてである。亀掛川浩によれば、この布告によって旧来の町村役人が全廃され、戸籍法による区（標準的には、四～五町、七～八村を一区とする）に配置された戸長・副戸長が町村の事務を統括することとなったため、町村はその理事機関を失い、町村の行政単位としての地位が喪失した、とされる(3)。しかし、福島・徳田「明治初年の町村会」も指摘するように、この布告の意図は、戸籍法による区と戸長等とがそのまま存続して一般行政区と一般行政吏とに転化させることにあるのではなく、戸籍法とは断絶した制度の設定と解するのが妥当であろう。ただ制度の形成過程では、中央政府と地方官との「上下反覆」(4)があったこともまた、事実である。従って、「旧村埋没」が全国的に制度化されていたか否か、まずもって府県における「埋没」状況を明らかにしなければならない。

検討すべき第二の点は、いま一つの関係法令である大蔵省布達第一四六号の解釈である。この布達は、重層的区画設定の承認と、大区を統括する吏員の配置を規定したが、「旧村埋没」論によれば、さらに、大庄屋・大年寄などによって代表される旧村秩序の否定であったと解されている。福島・徳田「明治初年の町村会」のごとく、大区に区長、小区に戸長を配置した大小区吏の体系が一般化するに及んで、町村は行政単位としての地位が否定された、との指摘がされてきた。しかしながら、大蔵省布達自体は、村に戸長を置くことも、村が行政単位となることをも否定してはいない。従って府県では、戸長の統括する行政区画が、一般的に村を超えて広域化した実態にあったかどうか、また、戸長以外の吏員（副戸長・村用掛など）が、村の代表或いは理事機関として存在することを法令上否認され、それが一般化していたか否かが検討されなければならない。

第三には、結局、以上のことからも「旧村埋没」論が、全国的に一般化していたと言い得るかどうかが問題であって、ことは、各府県の実態如何という点に集約される。すでに見たように、各法令の条項からは、「旧村埋没」の解釈を引出し得ず、「埋没」の成否は、専ら府県の実態にかかっていることになる。少なくとも、七二年の諸法令の公布によって、ただちに「旧村埋没」を招来したと見るわけにはいかないのであって、府県の実態こ

そが、まずもって明らかにされなければならない。次項で紹介する「旧村埋没」論批判も、各地の実態を例示することから始めている。

なお、筆者は、批判論を紹介する前に、若干の点を補足して置こうと思う。それは、福島・徳田「明治初年の町村会」と同時代の、或いはそれ以前になされた研究のなかで、「旧村埋没」論にふれることのなかった論考を見出すことが出来る、という点である。その一つは、福島・徳田らと平行して研究を進めていた戒能通孝著『入会の研究』である。同書は、大小区制の問題に関連して、「明治初年の町村会」を再三引用し、その論述を踏まえつつも、「旧村埋没」論を承継しなかった。戒能の関心は、市制町村制以降、「行政単位としての村」の変革にかかわらず、「生活協同体としての村」がいぜんとしてその機能を保持し続けており、入会地は部落（旧村）によって総有されている、という点に向けられていた。戒能は、大小区制下の新置の戸長が「下級行政官吏」であり、旧来の村役人とは連続性を欠き、その機能を代替するものではない[5]とし、「（戸長は）「生活協同体としての村」の惣代権を失[6]」った存在であると主張する。戒能は、村の行政的地位に関心を向けなかったためか、福島・徳田論文と同じ行論をたどりつつも、村の自主性を強調することによって、「旧村埋没」論を必要としなかった。

いま一つは、戒能が『入会の研究』において批判の対象としていた中田薫の諸論文、とくに「明治初年に於ける村の人格[7]」である。中田も旧来の名主等の廃止によって、一八七三年末以降、「村役人は法律上当然村の代表者たる資格を失ってしまった[8]」としつつも、引続き村が法律行為をなす主体であることを論証している。中田は、七二年の太政官布告第一一七号をもって、また大小区制の展開によって、戸長に統括せしめられた町村が、代表機関・理事機関を失うこととなったとはしていない。むしろ「町村の戸長が（一八七三～七四年に――鈴江註）次第に、村を外部に代表する権限を失った[9]」とし、「地方行政吏の一種」となった戸長と村民の意思の乖離を指摘している。ここでは、戸長の地位が問題となっているが、戸籍法施行以降の村の法的地位の喪失は全く論及されていない。

中田によれば、戸長が村民総代たる地位を失っても、町村はなお解体せず、やがて町村会の発達を誘導する、としている。中田は、町村の法人格の完成を助長した最大原因を、「町村が自治団体として、自主自存の目的を

有って居」[10]たという実態に置いている。これは自治団体としての実態が、一八七八年（明治一一）以降、町村会の制度形成を促し、町村の法人格を獲得せしめ、かつ一八八八年の町村制において法人格を確認させるに至る原因となっている、との主張である。

以上、「旧村埋没」論に論及しなかった戦前の二つの研究を紹介した。これらは、村が大小区制下でも地方自治体として存在し、これが法人格を有していると主張するものであって、「旧村埋没」論によっても、これらの主張は否定されなかった。とすれば、大小区制下の村が、右のような性格を保持しつつも、なお行政的な地位を認められず、大小区のなかに「埋没」したとする設題は、はたして成立するのであろうか。

（二）、「旧村埋没」論批判の展開

「旧村埋没」論は、一般的に大小区制下の町村が行政的な地位を否定されていた、とするものであるから、これへの反証はいくつかの府県で、否定されていない事例を挙げることで足りるであろう。但しそれらが例外的な事例ではないことを示す必要はある。

府県の事例を掲げて「旧村埋没」論の批判が頻出するのは、主として一九八〇年代になってからであるが、それ以前の早い時期の研究としては、

(1) 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』第一七号、一九六五年、所収）。

がある。しかし、伊藤の研究は充分に省みられず、非「埋没」論は八〇年代に入ってようやく注目されるようになった。筆者を含め、それらの諸研究を管見の限り挙げるならば次のとおりである。

(2) 田島昇「大区小区制と区会議について」（『近代史研究（福島近代史研究会年報）』第六号、一九八三年、所収）。

(3) 奥村弘「「大区小区制」期の地方行財政制度の展開――兵庫県赤穂郡を中心として――」（『日本史研究』第二五八号、一九八四年、所収）[11]。

(4) 拙著『北海道町村制度史の研究』、北海道大学図書刊行会、一九八五年、第二編第五章「北海道における大小区制の展開」。

(5) 茂木陽一「大小区制下における町村の位置について」（『社会経済史学』第五二巻四号、一九八六年、所収）。

これらの研究では、まず第一に小区以下の戸長・村用掛などの相互の関係やそれぞれの機能の実態が検討され

るべきとしている。[12] 第二には、村の「埋没」という急激な変革の反動として、町村の再確認、地位回復の施策追求、そして三新法の制定に至るとする、「旧村埋没」論の一連の図式に対して疑義が提起されている。さらに第三には、県と町村との間を結ぶ中間支配機関として、大区・小区の育成が図られた点に注目すべきこと、第四には、如上のことから三新法期は、大小区制期との連続性を有しており、大小区制期のなかにその萌芽が準備されている点に着目すべきこと、が主張されている。

右のうち、(1)から(4)までは、それぞれ神奈川県、福島県（旧福島県）、兵庫県（飾磨県）、北海道など個別の事例を取上げたものである。まず、(1)伊藤は、神奈川県での戸籍法の区が、廃藩置県以前の取締組合の転化であった、とする。同県庁では、太政官布告第一一七号を戸籍法の戸長の廃止、村役人の正副戸長への改称として解釈する一方、村役人の減員を強行した。七三年十二月の制度改正では、村で取扱ってきた一部の事務を番組（小区に相当）に移し、これに村の機能を吸収させたものの如くであったが、その執行に当たっては、いぜんとして村の存在を前提としていた。この状況は、七四年六月に、区―番組が大区―小区に移行した後も、地方組織の末端は村であって、「具体的な行政の執行は、あげて村に委ねられていた」[13]。大小区は、県と町村との中間の機関として設置された県治組織であり、三新法は、この中間機関を郡として機能の強化を図ったものであった[14]。かかる「経緯の中に組織化されてきた大小区制―地方行政機構の整理と民会への歩みは、自らの発展の中に三新法の受入れを用意した」[15]と、伊藤は結論づけている。

村の地位についての、神奈川県の右の例が、各府県のなかで例外的でなかったことは、(2)田島論文によって、福島県（七一年に二本松県を改称した現在の福島県東部）でも立証された。同県では、近世以来の「組―村」組織が承継され、太政官布告第一一七号以降、郡は大区に、組は小区となり、村には副戸長が配置されて、村の行政単位としての機能がいぜん保持されていた[16]。七四年一月、県は六大区三十九小区を十五区に集約した。各区には区会所が設置され、区長（一人）、戸長（三人）以下の常勤職員を配置し、各村副戸長、正副伍長を廃止し、村には用掛、什長（一〇戸に一員）を置くこととした[17]。同県では、県庁と村との中間支配機関として区の強化に努めたが、村の自治機能は否定されていない[18]。田島によると、総じて福島県の「「大区小区制」は郡制改革の一

環として、県と村との中間に位置する行政組織・行政機関の設定を通じて、「寄合」的村会議によって固められた「村」をいかに把握し、いかにその結合を変化させるかに目的がある[19]」とされる。

(3)の奥村論文も、大小区制期[20]から三新法の制定までを連続した一つの過程として把握すべきことを主張としている。ここでは、兵庫県赤穂郡（飾磨県第一四大区。なお、大区には役員が配置されなかった）を事例としており、小区と村との関係如何が問題となる。この小区は、かつて大庄屋の管轄区域に照応しており、県庁の中間行政機関としての機能が強化される一方、各村には副戸長試補、後には副戸長或いは戸長が配置され、これを末端行政単位と位置づける施策が進められた[21]。同時に県は、国政事務を担い得ない規模の小村を合併させた[22]。かくして奥村によれば、飾磨県においても、村は近世的行政体の性格を基調としつつ、財政的・機構的に再編され、「末端行政団体化」の過程をたどる。一方、この村の再編成を基礎に小区の中間機関化が進められて、「三新法で全国化される郡―村と言う地方制度の構造を形成していった」とされる[23]。

村が小区に行政的機能を解消させておらず、府県の行政機構のなかに位置づけられているのは、開拓使管下の北海道においても同様であった。上記(4)で筆者は、村の理事機関が保持されている状況を明らかにした。開拓使は、大小区に地方団体としての内実を獲得させ、統一的階序を有する制度の構築を進めたが、大区小区は地方団体としてなお未熟のまま、一八七九年（明治一二）に大小区の廃止を迎えた。地域によっては、開拓使による村用掛の撰挙法（「村用係撰挙取扱向心得」）の制定及び民費徴収の関係から村入費への調査・介入、統制がみられる。これらは、いずれも行政の末端下部機構としての村の存在を前提としての施策にほかならない。いずれにしても、大小区制下における住民統治の末端機構は村であることが確認出来る。しかも北海道では、「旧村埋没」どころか、新村増置が地方行政の基調であった。移民を招来しつつある開拓使は、開拓草創の大小区制期にあって、村を新たに設置し増加させてゆく施策をとっていたのである[24]。

これまでに掲げた各道府県の事例が、全国的に見て例外的ではなかったことを明らかにしたのは、(5)の茂木論文であった。茂木の論点は、①大小区制の歴史的意義を「（府県行政が）町村を行政単位として位置づけるか否

か[25]」に置くのではなく、「旧町村吏たる名主・庄屋・年寄・組頭などが持っていた「行政吏員」と「町村総代」の機能の結合を分離させ、行政吏としての機能の側面を「戸長」として固定させ、その「戸長」を県行政の不可分の一環として確立・編成することにあった[26]」という点に置くべきこと、②「町村吏が小区長の行政的な補助吏員にすぎない」とする見解は一般化し得ないものであること、すなわち、毎村戸長以下の吏員が小区長の補助吏員であるか否かは、戸長の実態によって判断されるべきこと、③行政的地位を認められないまま、町村が実際上、府県の施政に「利用」されたとする見解は、「利用」の概念自体があいまいであり、村の行政的位置とは別個の問題として理解すべきであること、④以上のことからして、三新法が町村の行政的地位の復活、大小区制期の全面否定をもたらしたとするならば、それは誤りであること、の四点であった[27]。

ここでは、千葉県（旧木更津県）と山形県の大小区制を比較し、また全国三十余府県の戸長配置を検討しつつ、「旧村埋没」が大小区制の一般的傾向であるとの説に対しては、それが根拠を持たないと主張している。すなわち、茂木は、大小区制下では千葉県のごとく、町村の行政上の地位がほとんど認められない場合と、山形県のごとく認められている場合とが存在する、「（町村の地位が）認められている事例は、決して例外として処理できるほど少数ではないし、また、時期的にみて、認められている例が大小区制の初期に限られるわけでもない[28]」としている。また、茂木は、「町村が行政単位たりうるか否かのメルクマールは、戸長の管城によっていることが明らかとなった」として、「行政単位」という概念の吟味を迫まり、これを大区・小区・町村の名称によって理解すべきではないとしている。行政単位は、府県庁が設定する固有の機関と吏員の存否、すなわち、戸長・副戸長の存否によって判断されるべきである[29]、と言う。

以上、「旧村埋没」論の克服を主張した五点の研究を概略紹介した。これらの研究は総じて、町村を行政単位として認めてきた府県が例外的な存在ではなく、「旧村埋没」の態様が府県によって異なっており、これを一般化してきた従来の通説的理解を改めなければならない、とする結論に到達している。とくに、多数の府県の例を引照した茂木論文によって、「旧村埋没」の論拠に対する批判が尽された、と言ってよかろう。ただ、「旧村埋没」論が提起しようとしたのは、「旧村埋没」を核とし

た大小区制の状況を槓捍として、三新法成立の必然性を説明しようとしたところにある。従って、この点についても一般的通説を克服しない限り、「旧村埋没」の反証のみでは、説得的とはいえないであろう。大小区制から三新法への移行については、上記の各論文でもふれられているが、次節では、とくに「旧村埋没」論に関わる諸概念の批判的検討を通じて、問題の所在を明らかにし、「旧村埋没」論克服の方途をさぐっていこうと思う。

（1）近年の地方自治制度史関係の概説書における「旧村埋没」論については、多くの例示を必要としないであろう。一、二を挙げるならば、吉岡健次著『日本地方財政史』、東京大学出版会、一九八一年、八頁。中川剛著『地方自治制度史』、学陽書房、一九九〇年、八八頁、がある。

なお、大小区制を詳述した著作のなかにも、村の地位の多様な実態を認識しつつも、一般的にはなお「旧村埋没」論に立っているものがある。例えば、甲斐英男著『明治地方自治制の成立』、渓水社、一九八一年、六五頁以下など。

（2）大島美津子「明治前期地方制度の考察」㈠、八一～八二頁。

（3）亀掛川浩著『明治地方自治制度の成立過程』、一九～二〇頁。

戸籍法の規定を太政官布告第一一七号に結合させた解釈は、潮見俊隆ほか共著『日本の農村』、第六刷、二五頁、など。

（4）福島正夫・徳田良治「明治初年の町村会」、一三四頁註八ノ二補。

（5）戒能通孝著『入会の研究』、日本評論社、一九四三年、三一二頁。

（6）同前、三三〇頁。

（7）『国家学会雑誌』第四一巻一〇号～一二号、一九二七年、所収。この論文は『法制史論集』、第二巻（岩波書店、一九三八年、一九七〇年再版）に収録。

（8）同前論集、一〇一五頁。

（9）同前、一〇八頁。

（10）同前、一〇九七頁。

（11）奥村には、このほか「三新法体制の歴史的位置――国家の地域編成をめぐって――」（『日本史研究』第二九〇号、一九八六年、所収）がある。

（12）伊藤好一「神奈川県における大小区制の施行過程」、二～三頁。

（13）同前、二〇頁。

（14）同前、三四頁。

（15）同前、三四頁。伊藤論文は、大小区制について、区画の施行、大小区の機能、区吏・町村吏の配置にとどめず、民会設置との関連で代議制・会議制にも論及し、いぜんとして村の地位が確保されていることを強調している。

（16）田島昇「大区小区制と区会議について」、五頁。

（17）同前、一二頁以下。

（18）同前、一五頁以下。

(19) 同前、一六頁。
(20) 奥村は、「大区小区制」が「体系的法制度」ではなく、制度形成の過渡期にあるとして、「大区小区制」期とかぎ括弧を付している。(「「大区小区制」期の地方行財政制度の展開」、四〇頁註(12))。
(21) 同前、三九頁。
(22) 同前、五三頁。
(23) 同前、五四頁。
(24) 拙著『北海道町村制度史の研究』、三四二頁以下。なお、北海道では三新法のうち、郡区町村編制法のみが適用された。区町村会法は、函館区に準用されたのみである。このため、北海道では「三新法」期を設定し得ない。
(25)(26) 茂木陽一「大小区制下における町村の位置について」、五八頁。
(27) 同前、五八～六〇頁。
(28)(29) 同前、五七頁。

四、「旧村埋没」論の克服

(一)「埋没」概念の検討

大小区制が後の市制町村制や今日の地方自治法のごとく、統一的法規に根拠を置いた体系的制度ではなかったことは、最初に述べたとおりである。大小区制は、旧町村役人の廃止、戸長等への改称、大小区画の設定、区戸長身分・俸給の制定、総代人制度の制定を包括的に定めた個別の中央法令と各府県段階の例規[1]及び個別の指令と行政実例の累積であった。すなわち、中央政府と地方官との間で、「上下反覆」した達・伺・上申・回答などによって、法令の解釈・運用が図られ、個別に問題の解決がなされていったのである[2]。

基礎的地方自治体制度の体系化は、その後の三新法期を持たなければならなかった。わずかに、一八七五年(明治八)の第一回地方官会議において、「戸長ヲ以テ区会ヲ起ス法案」が審議され、地方議会の法制化とともに、区長―戸長体制の統一化が決議されるにとどまった[3]。この後、一八七六年には、内務省が「区画改正」案を策定したが、実現しなかった[4]。従って、少なくとも、一八七二年の時点で町村の行政的地位を「旧慣」として、一挙に解体せしめる施策が企図されたとするのは困難であろう。

「旧慣」を一挙に解体せしめる明確な施策の意図が、中央政府側に存在していなかったとする傍証の一つを掲げよう。これは、戸籍法制定から旧町村役人改称までの間に、欧米に派遣された岩倉使節団の詳細な記録、『米欧回覧実記』[5]の記事である。同書では、市及び郡村の自

治に関する記事は稀であり、これらに対する積極的な関心が見られない。わずかに、ロンドン（第二四巻、倫敦府ノ記、中）では、貴族の郡村領有支配、同じくイギリス国内のグラスゴー（第三〇巻、哥羅斯哥府ノ記、中）では、諸人集会と記された「コルボレーション、ガルリー（corporation gallery）について、またフランス（第四一巻、仏朗西国、総説）では、「コムミュン」（commune）について、短い記述をなすにとどまっている。[6] 使節団が国家の体制及び府県段階の地方制度に対して示した関心の深さに比較して、都市・町村自治に対する関心の希薄さは対照的である。これは、廃藩置県直後の政府が、統治の基盤として町村の制度及び住民自治の制度的体系化を新たに構築する段階になかったからではあるまいか。[7]

また、維新政府が地方自治団体としての村の存在を無視し得ず、村に対して法的人格を認めていたことは、中田薫・戒能通孝の前掲論文を挙げるまでもなく、「埋没」論、非「埋没」論を問わず否定されていない。じじつ、政府は一時的にもせよ合併を促す達を出し、或いは各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則によって町村総代（人）の選出を定めている。これは、国家の統治機構のなかに地方自治体としての村の存在を認め、村をして国の行政の客体であるとの認識が政府にあったからである。[8]

村の存在が認められ、村が地方自治体として機能していることが認められているにもかかわらず、行政的単位としてその地位が認められずに、「埋没」するというのは、どのような場合であろうか。それを次のようなものとして図式化することは、可能であろう。

第一は、幕藩制下の村が担ってきた諸機能のうち領主側の事務（行政事務）が公的事務として分離され、かつその行政事務を村の理事機関が担うところとならず、小区の機能に吸収される場合である。この場合には、数町村が小区に統合され、小区が最末端の行政単位となり、村は行政的単位としての地位を喪失する。第二は、国家が公法上、村の理事機関の存在を認めず、また村民会議（例えば、村民集会である村寄合）の存在やその議決に法的保護を与えず、村入費の徴収、債務の負担など財政活動に対し、制度的な強制力を担保しない場合である。このうち第一の場合が、「行政的単位」「行政的地位」の喪失にかかる「旧村埋没」の問題である。第二の場合は、国が村に対して公権力を与えていない点に問題性があるのであって、国の行政を担う村の地位の如何とは本質的

に区別されるべき事柄である。(9)

ただ、維新政府の施策を画一的・官製的と批判的に規定し、その反民主的性格を指摘し、三新法によって村がその地位を回復したとする主張からは、むしろ第二の場合、村に付与される公権力の有無の方が問題となるのではなかろうか。筆者としては、この両者が、それぞれ相互に関連しつつも別個に取扱われるべきではなかろうか、と考えている。第一の場合は、統治の枠組形成過程の問題であり、第二の場合は、そのなかでの自治権確保の問題である。じじつ、三新法成立の前提となった、内務省の「地方之体制等改正之儀上申」(10)では、「行政ノ区画」と「住民社会独立ノ区画」とが概念的に分離され、かつ「村町」には後者の性質のみを負わしめ、住民の公共事務を制度的に確立させようとしている。従って「旧村埋没」論の主張、また批判に際しても第一の場合と第二の場合との混同を避ける必要があろう。次項では、具体的にこれへの考察を進めてゆくこととする。

(二)「埋没」の実相と克服

「旧村埋没」論が、村の扱う国の行政的機能の喪失と、村自治への公法的保護の欠如との両面を問題にしているとすれば、これへの批判も、両側面を分かって行なわなければならない。しかしながら、批判論もまた両側面を明確に区分してきたとは言えず、その論点も一様とはなっていない。例えば、前掲の茂木論文では、各府県の態様を示したうち、千葉県を「埋没」の例として挙げている。千葉県では、小区内の土地人民関係の一切の図簿を小区扱所に「領置」させており、小区の戸長は、従来、町村の担ってきた行政事務を吸収した。茂木の主張は、このような戸長の配置を指標に、行政事務の単位が小区か又は村であるか、また、村が「埋没」に立ち至ったか否かの判断がされる、としている。

茂木が紹介する、一八七四年（明治七）以降の千葉県の場合が、筆者には村の行政的地位の「埋没」と称すべき事例であると思われる。前述のとおり、同県では大区に区長・副区長各一名、小区に戸長・副戸長各一名（副戸長は二百箇(11)につき一名）、村町用掛は各村町又は五十箇につき一名の計算で配置されることになっていた。区戸長は準官等をもって俸給が支給され、行政機構の中に組込まれたが、用掛は官等を持たず給料は支給されず、行政吏とされなかった。「（行政事務は）県―小区の系統で処理され」「（用掛は）行政吏としてよりは、町村民総代としての性格を有している」(12)とされている。もしそう

であるならば、千葉県の場合には、大小区制下で村が「埋没」するに至ったと言い得るかと思う。

田島論文が紹介する福島県でも、一八七四年の区制改革以降、区長・戸長統轄下の区会所の体制を強化した結果、村が担ってきた行政事務を区会所に集中させた。福島県では、近世以来の村の行政的・自治的機能が区戸長と什長総代に分化してゆく過程がみられる。田島は、村の固有事務を担う什長総代の存在をもって、同県での「旧村埋没」を否定しようとしているように思われる。[13] しかし、行政事務が区会所へ集中する方向にあるとすれば、これは同年以降の千葉県の例に著しく近づいた形態ではなかったかと思われる。一八七四年は、多くの府県で大小区制が新たな進展、すなわち制度的整備を一段と進めた年であったとみられる。「埋没」が問題になるとすれば、この年以降であろう。ただ筆者としては、「埋没」の成否は、村が行政的単位として小区の下でどのように機能したかによって、判断されるべきものと考えている。[14]

戸長（及び副戸長）の配置態様が、「埋没」の指標となるかどうかは、それぞれの県の状況によるであろう。小区の戸長に行政事務の機能を集中させず、村用掛によって統合されている村が、引続き従来の機能を保持している例は少なくない。前述のとおり、北海道では、小区が地方中間団体としては未熟であり、大小区制の末期にあっても、行政の単位は村であり、また一方では、開拓使によって村の経営にかかる村用掛の選挙、予算策定、収支決算等への調査・介入と統制が行われている。[15] このような場合には、戸長（副戸長を含む）の機能、小区扱所の所掌範囲、村用掛などの職掌などが具体的に検証されなければ、「埋没」との判定は出来ず、戸長の管域が村単位か否かをもって、ただちに「埋没」の指標とするわけにはいかないのではなかろうか。[16] とすれば、村の行政機能が小区扱所及び小区戸長に大幅に吸収されない限り、「埋没」は成立しないことになる。

かつまた、三新法が「埋没」からの村の復活でなかったことも、「地方之体制等改正之儀上申」から窺うことが出来る。ここでは、大小区画や大小区吏としての区戸長制の問題性が提起されているのであって、村の法認の回復に言及されているわけではない。ただ、村（町を含む）の理事機関を「其村町内共同ノ公事ヲ行フ者、既チ行事人ヲ以テ其独立ノ公事ヲ掌ルベキモノトナスベキナリ」[17]として、これを法定しようとしたのみである。

(1) 開拓使管下の北海道では、大小区制は一八七二年（明治五）の大小区画の設定、旧町村役人の改称、七四年の全道的大小区画設定、区戸長月俸規則の制定、区入費分賦概則の制定、七六年の北海道大小区画の設定（全面改正）、七八年の総代人撰挙法及総代人心得の制定など、諸例規によって構成されていた。

(2) 大小区制期の村の機能にかかる中央政府と府県の行政実例及び裁判所の判断については、福島・徳田、中田、戒能らの著作に豊富に収録されている。

(3) 『自治五十年史　制度篇』、三五～三六頁。

(4) 奥村弘「三新法体制の歴史的位置」、二六頁以下。

(5) 久米邦武編、田中彰校注。岩波文庫、第二冊（一九七八年）、第三冊（一九七九年）。

(6) 岩波文庫版では、ロンドンとグラスゴーの関係記事は第二冊、八五頁、一九二頁以下、フランスは第三冊、二四頁に所収している。使節団は、これらの市議会を日本の状況に即して見てはいない。特にフランスの「コムミュン」は欧州一般の制度と異にし、「東洋ノ州、郡、県、邑トハ、全ク性質ヲ異ニス」と記し、制度継受への関心を示していない。

(7) 岩倉使節団の「地方認識」については、山田公平著『近代日本の国民国家と地方自治』のうち第二部第三章を参照。山田は、木戸孝允がプロイセン留学中の青木周蔵などから地方政治に対する認識を得たことを指摘している。しかし、『米欧回覧実記』のなかの基礎的地方自治体制度に関する記述は、本稿が挙げた範囲にとどまる。

(8) 註(4)奥村前掲論文では、飾磨県の地租改正の過程を例に、村が果している行政的機能の側面について論じている。

(9) 大小区制下の村の機能について、公私区分の進行を中心に据えて論じているもの、及び村の自治機能のなかで公共的側面が付与されてゆく過程を論じているものについては、註(4)奥村前掲論文、註(7)山田公平著前掲書、三六〇頁以下、「明治初年の地域的公共関係の発達」などを参照。

(10) 海野福寿ほか校注『家と村（日本近代思想大系　二〇）』、岩波書店、一九八九年、所収。

(11) 三註(25)(26)茂木陽一前掲論文、四二頁以下。一八七四年の「一箇」は、反別一町又は戸数一軒を一箇とする計算である。

(12) 同前、四二～四三頁。

(13) 田島論文の「旧村埋没」論批判については、同じ福島県の例に依拠した大石嘉一郎による反論がある（大石嘉一郎著『近代日本の地方自治』東京大学出版会、一九九〇年、四四頁以下の補記）。大石は、再び三新法が大小区制の矛盾のなかから策定されたことを強調し、かつての論文で「町村を地方行政単位としては認めないだけで、町村を積極的に否認しようとしたというのは言い過ぎ」であると認めつつも、旧藩体制の変革を意図した大小区制における制度上の「画期的変革」と、また運営上の妥協性を合せ持つ矛盾を見るべきであり、変革過程の「ダイナミックな発展」を見失ってはならない、と再論して

いる。

(14) 田島論文は、福島県の大小区制が区制改革（十五区制）をとる一八七四年以降も、村がいぜんとして行政組織の末端として機能し、また「村」の自治機能が健在であること」（同論文、一四頁）を詳述している。ただ、同論文の結論（あとがき）では、「旧村埋没」論の克服を明示しているわけではない。

(15) 三註(24)拙著、三四二頁以下。大小区制にかかる開拓使の主な施策は、註(1)のとおり。

(16) 茂木論文の戸長の管域変遷（同論文第一表）及び町村吏の種別（同第二表）を見る限りでは、戸長が個別の町村を管域とする事例は、大小区制期の後半以降、少なくなっていくのがわかる。同様に町村吏としての戸長・副戸長は大小区制期の末期に向けて減少している。もし戸長管域をもって「埋没」の指標とするならば、かえって、大小区制期は「埋没」の方向にあったことを強調する結果にならないであろうか。

(19) 註(10)『家と村』、二二五頁。

五、まとめ

本稿は、大小区制期における「旧村埋没」論をめぐる諸説を紹介し、「旧村埋没」論の一般的通説化を批判する論議を展開してきた。その過程で、複合化した「埋没」概念に対しても一定の整理を行うことが出来た。また、北海道の非「埋没」事例が必ずしも例外的とは言えないことをも立証し得た、と思う。これによって、北海道の非「埋没」状況が特殊ではなく、全国的趨勢に位置づけられるものであることが明らかになった。非「埋没」状況にある他府県の場合も、同じように理解されてゆくものとなろう(1)。最後に、前節一項でふれた「埋没」の図式の第二の場合について述べ、本稿のいま一つの結論を得たいと思う。

これまで述べてきたように、近世以来、村が有していた行政機能と自治機能の二元的構成は、近代初頭には、概念的にいまだ分離していなかった(2)。しかし、大小区制に伴う諸施策を通じ、これはそれぞれ別の概念として把握されるようになり、やがて「行政ノ区画」「住民社会独立ノ区画」と二分する内務省の「地方之体制等改正之義上申」の認識に至っている(3)。尤も、この間、政府がとくに追求したのは、大小区を「行政ノ区画」として強化する方向であった。

この分離過程のなかで、村にとっては「行政ノ区画」化の側面が仮りに排除されたとしても、「村町ハ住民社会独立ノ区画タル一種ノ性質ノミヲ有セシメ(4)」るならば、住民にとって何ら村の存在意義が失われることはなかっ

た。しかし、住民自治が否定され、また自治の形態に公法上の担保が得られなくなるとすれば、このような施策は、住民の利益と相対立することになる。「旧村埋没」論が、これまで支持されてきたのは、大小区制による住民自治への影響とこれに抵抗する住民の対応を制度史に位置づけようとしてきたからであろう。大小区制の歴史的性格を、変革過程のダイナミックスとして把えるべきであるとの主張がなされるのも、この時期に、地方自治の無権利状態が、自由民権運動や地租改正反対運動を通じて克服されてゆくものとして見たからである。しかし、「旧村埋没」論の真の契機が右にあったとしても、大小区制の法構造が、統一的法規として制定された市制町村制や、その方向性を持って整備された三新法（区町村会法を含む）とは異なっていたものであることを、われわれは十分見なければならない。

住民自治の側面に対する法令が欠落し、これに公法的地位を付与しなかったことをもって、村の「埋没」とみるのは、はたして妥当なのであろうか。[5] 村の自治的側面に対する公法上の保護の欠落をもって、政府の施策上の不備を指摘し得ても、村の存在そのものが否定されたとすることは出来ないであろう。統一的法規を持たない大小区制下では、公法上、規定されている制度と、公法上の保護の外に置かれた制度との両方を、基礎的地方自治体である村の制度と考えるべきであって、両者は統一的に把握される必要がある。すなわち、統一的法規以前の制度では、公法上の保護から洩れた部分も、制度史の範疇に加え考究の対象としなければなるまい。

ただ、当然のことながら基礎的地方自治体制度の枠組も歴史的過程のなかで激しく変化する。近代初頭の町村制度史は、政府が構築した制度が、旧来の町村を覆ってゆく過程である。同時に、村の自治や住民生活のなかで私的な領域とされる部分が、「公私分離」の施策によって制度の枠組から排除されてゆく過程でもあった。制度史研究は、かかる制度の枠組を発見し、制度の全体像を明らかにしてゆくものであろう。本稿は、そのささやかな試みである。御批判をいただくことが出来るならば幸いである。

（1）北海道の事例を、特殊性・後進性と概念規定する視点は根強いものがある。このような視点に対する筆者の批判としては、前掲拙著『北海道町村制度史の研究』第三編第二章など、近業の「「北海道区制」小論――「市制」各条項との比較――」（『地域史研究はこだて』、第一二号、函館市、一九九〇年、所収）などがある。尤も、他の府

県でも町村制度の実態把握にあたって、特殊性・後進性の視点が根強く存在していることは、例えば、三(註1)甲斐英男著『明治地方自治制の成立』、石崎宜雄著『近代化のなかの青森県』(津軽書房、一九七九年)からも窺える。

(2) 近代初頭の町村制度史研究における二元的構成の位置については、一註(4)山田公平著『日本近代の国民国家と地方自治』、三三六頁以下(補注)に研究史の要約と整理がある。

(3) 内務省「地方之体制等改正之義上申」では、「其行政ノ区画タルト其住民社会独立ノ区画タルトノ主義混淆明カナラズ」。(四(註)『家と村』、二二四頁)と把握されている。

(4) 同前、二二五頁。

(5) 三註(20)奥村論文では、「「大区小区制」期を考えるにあたって重要な点は、地方制度に関する包括的な中央法令が立案・布告されていない点にある。(中略)。これは、地方制度全体のほんの一部分の形式だけを成文化したにすぎない」(三九頁)、としている。

この指摘は、大小区制期の制度を考えるうえで、留意すべき基本的な点であると思う。右のごとき法構造の矛盾、政治的・社会的葛藤が、政府をして統一的法規による制度の構築に向わせたと言えよう。