

我が国の地方自治の成立・発展 第1期

第1期 近代地方行政の黎明期(1868-1880年)

上子 秋生

立命館大学政策科学部教授

財団法人 自治体国際化協会 (CLAIR)
政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター (COSLOG)

本誌の内容は、著作権法上認められた私的使用または引用等の場合を除き、無断で転載できません。
引用等に当たっては出典を明記してください。

問い合わせ先

財団法人 自治体国際化協会（交流情報部国際情報課）

〒102-0083 東京都千代田区麴町1-7相互半蔵門ビル

TEL: 03-5213-1724 FAX: 03-5213-1742

Email: webmaster@clair.or.jp

URL: <http://www.clair.or.jp/>

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター

〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1

TEL: 03-6439-6333 FAX: 03-6439-6010

Email: localgov@grips.ac.jp

URL: <http://www3.grips.ac.jp/~coslog/>

序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成21年度には、前年に引き続き、『自治関係の主要な統計資料の英訳』、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』、『我が国の地方自治の成立・発展』の作成を行うとともに、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を行うこととしました。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成22年3月

財団法人自治体国際化協会 理事長 香山 充弘
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫

はしがき

本冊子は、平成 17 年度より、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会と連携して実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における平成 21 年度の成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。

同事業のうち、『我が国の地方自治の成立・発展』（全 10 冊）の作成については、我が国の地方自治の成立、発展の経緯、歴史について研究を進めることは、今後の各国における地方自治の発展を考える上で参考になる点が多いとの考えのもと、平成 20 年度からその検討を進めることとしました。以下の委員を中心に検討が進められ、21 年度から 22 年度にかけて、各委員により冊子として順次とりまとめられる予定になっています。

- (主査) 井川 博 政策研究大学院大学教授
上子 秋生 立命館大学政策科学部教授
- (副査) 小西 敦 全国市町村国際文化研修所調査研究部長
小山 永樹 前筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授
(平成 21 年 3 月まで)
- 中平 真 金沢大学大学院人間社会環境研究科教授 (平成 21 年 5 月から)
松藤 保孝 高崎経済大学地域政策学部教授

本冊子は、『我が国の地方自治の成立・発展』シリーズの No.1 として、1868-1880 年（第 1 期）における日本の地方自治の発展の経緯、歴史について、上子委員によって執筆されたものです。

第 1 期(1868-1880)は、明治維新を受け、我が国が近代的な地方行政制度を作り上げていった時代であるといえます。本稿では、この時代の背景の中で、揺籃期の我が国地方行政制度がどのように変化していったかについて紹介しています。

今後とも、我が国の地方自治の成立・発展について、研究、検討を進め、本シリーズの充実を図っていくつもりです。

ご執筆いただいた上子委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成 22 年 3 月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長
政策研究大学院大学教授 井川 博

第1期 近代地方行政の黎明期 (1868-1880年)

立命館大学 政策科学部 教授 上子 秋生

はじめに

日本の近代化は、1868年の明治維新から始まるとされるのが一般的である。この明治維新とは、徳川幕府から天皇を中心とする朝廷への権力の移動であった。それ以前の日本は、実質的な統治者である将軍職を世襲する徳川家を中心とする封建制度による国家であった。徳川幕府は、鎖国政策をとり、日本国内は、2世紀半もの平和な時代が続き、文化、教育、商工業面で大きな発展が見られたところであった。しかし、一方、海外諸国との接触を絶ったことにより、世界の技術、経済の発展から取り残されることとなった。

この間、徳川家は、封建領主として自らの領地を支配するとともに、他の封建領主（大名）を支配した。また、それぞれの領地においては、支配階級である武士階級が、農民、商工業従事者を支配していた。これらの領民については、それらの集落毎にある程度の自治が認められており、これを、新政府は、その後の地方制度の設定にあたり、大いに利用したところである。

1868年の明治維新は、表面的には、徳川家から天皇家への政治権力の移転であるが、実際には、天皇家を奉じた一部領主による政治権力の奪取であり、新政府は、国家の独立維持を第一の目標として、中央集権的な政府の樹立に向かって各種の政策を進めていった。

そのため、必要とされたのが、従来の領主の領地支配権を政府に集めることであった。このために、政府は一連の施策を進めていった。しかし、これらの施策は決して社会の安定・安全を保障された中で進められたものではなかった。もともと、徳川幕府から新政府への権力の移行は、武力衝突を伴って行われたものであり、さらに移行後においても、各地で、不満を持つ旧支配階級による反乱事件が生じ、1877年に発生した日本最後の内戦であり、これらの反乱事件中最大のものである西南戦争の終結まで、日本国内の動揺は続いていたのである。

この中で新政府が最初に行った施策が1869年の版籍奉還の懲遷であった。これは、各領主から朝廷（天皇家）への領地、人民の返還であった。しかし、これにより、名目的には藩は国の行政区画となったが、版籍奉還後も元の領主は天皇の政府に任命された藩知事として、その藩の領地、領民を支配し続けた。一方、元の徳川家領には、行政区画としての府及び県が置かれ、それぞれ、知府事、知県事が中央政府により任命され、その地域の行政を司ることになった。

日本の大部分を占める、旧徳川家領以外の部分について、未だに、以前の支配体制が実質的に維持されている現実を変更するために、政府がその次にとった政策は、1871年に行われた廃藩置県である。これは、実質的に旧領主が支配する藩を廃止し、それに替って県を置くものであるが、特に重要なことは、従来の旧領主である藩知事がその職を解かれ、その後は、中央政府の官僚が知事等に任命され、行政を担っていったことである。旧藩主は東京に集め

られ、その影響力を失うこととなった。また、従来、大小様々であった藩は、県となって以降、徐々に統合され、その制度の整備が図られていくこととなった。

このように現在の都道府県の原型が形作られていったが、一方、現在の市町村に当たる基礎的自治体の状況はどのようなようであったのだろうか。

この時代の基礎的な自治体は、封建制度下の時代からの制度が、そのまま引き継がれ利用されていたという。それがどのような制度かということを説明するために、封建制度下の村落の制度を概観してみよう。

この時代、村落は、それぞれに、一つの共同体を形成し、山林などの資産を住民全体で所有する場合のその所有権の担い手となるなどの機能を果たしていた。また、村落の機関としては村役人があった。村役人には、名主又は庄屋、組頭、百姓代の三種があったが、彼らは、統治機構の末端を担う者であると同時に、村民の代表者としての役割も有していた。名主又は庄屋は村落の代表者であり、その選ばれ方は、世襲のものもあれば、選挙によるものもあったが、最終的には、藩などの支配者の認可によって就任するものであった。他の村役人である組頭及び百姓代は、通常、選挙によって選ばれていた。

名主又は庄屋の職務は、年貢の配賦・取り立て、道路、橋梁、用水路などの土木工事、戸籍事務、風俗取締り、消防等の警察的事務などを含んでいた。これらの業務に要する費用については、通常、石高に応じて村落の構成員から徴収される村入用によって賄っており、この意味では、当時既に、地方税的なものが存在していたことになる。

このように農村地域の村落においては、封建領主の支配下で、ある程度の自治的な統治システムが成立していたのである。

一方、都市においては、都市全体の統治は封建制度下の支配階級によって行われていたが、その細分化された部分、つまり、都市の中の一定の区画毎では、一部、農村のものに類似の自治的なシステムが存在した。近代化の当初において、新政府は、これらの基礎的自治システムを存置し、そのまま利用した。

ところで、このような新政府の近代化の努力に対し、色々の反対運動もまた生じた。初期の反政府運動が、西南戦争の終結をもって一段落した後、政府に対する不満は、自由民権活動という形をとって現れた。その主要な点は、国会の開設を求めることにあったが、その背後あったのは、できるだけ物事を公の議論によって決定しようという公論主義である。彼らの主張の中にはまた、地方自治制度の構築もあった。

このような運動を受け、政府は、国会の開設に向け、地方自治制度の整備を進めていった。その最初のもものが、三新法による地方制度の整備である。

1 明治初期の地方行政の状況

1.1 版籍奉還

(1) 版籍奉還の経緯

明治維新によって、新政府が政治権力を掌握したが、その時点では、旧体制下での封建領

主が、それぞれの領地の統治権を維持して割拠している状態に変わりはなかった。この状況を打破して、新しい中央集権的国家を建設するためには、これらの封建領主の力を奪うことが必要であった。

まず、1869年、新政府は、徳川家の所領の没収を行い、その内、重要都市である東京、大阪、京都については、地方行政区画として府を置き、その他の地域はこれを分割して、同じく地方行政区画としての県を置いた。府には知府事、県には知県事が置かれ、地方行政を司った。しかし、全国の米生産高の4分の3程度を占めていたといわれる徳川家以外の領主(大名)の支配地はそのまま残されており、全体としては、旧来の支配構造が残されているといっている状況であった。

このため、新政府の中心となっていた封建領主たちが率先して、自発的に領地および領民を朝廷に返還し、これにほとんどの領主がならうこととなった。これが版籍奉還である。しかし、名目的には、領地と領民を返還したといっても、領主(大名)は、そのまま新政府により知藩事に任命され、実質的には、その旧領土の支配を継続した。つまり、この段階では、旧領主の支配の正統性の根拠が新政府に変わったのみであったのである。

この版籍奉還の時点では、274の領主が領地と領民を返還して藩知事に任命された。そして、これらの274の旧領主の支配区域は、中央政府の行政区画である274の藩となったのである。

(2) 江戸時代～明治時代への移行期当時の地域行政の状況

この時代の各区域内の統治は、先に「はじめに」で述べたように、封建時代のままに、村落、或いは、都市の一部単位で、ある程度、自治的に行われていた。

これらの村落等は現在の町村に比べはるかに小さなものであったが、一種の慣習法的法人格を持ち、財産を保有し、債務を負担した。

当時の農村部の村落には、3種類の役員(ここでは、一般的に村役人とよぶ。)が存在した。名称に地域的な差異はあるが、名主又は庄屋、組頭又は年寄り若しくは脇百姓、及び百姓代の3種である。この内、名主又は庄屋は、村落の長であるが、村落の代表であるとともに、支配体制の末端に連なる行政側の人間でもあった。組頭又は年寄り若しくは脇百姓は、名主又は庄屋の補助者であるとともに、村落民の代表としての性格ももっていた。百姓代は、純然たる村落民の代表者であり、他の村役人を監視するといった立場にあった。

これらに役員の外に、全ての構成員(ただし、この時代の社会は大家族が単位となっていたので、それぞれの家族を代表する者)による村寄合という合議機関があった。

これらの村役人の内、名主又は庄屋は世襲のものや、数家で交替にその地位についたりするものもあったが、村落民の意思により何らかの形で選ばれるものが増えていった。しかし、選任についての最終的な決定権は支配層に留保され、その同意なしには、その役に就くことはなかった。また、その他の村役人である組頭又は年寄り若しくは脇百姓、及び百姓代は、通常、村民により選ばれていた。

前述したように、名主又は庄屋の職務には、年貢の配賦・取り立て、道路、橋梁、用水路

などの土木工事、戸籍事務、風俗取締り、消防等の警察的事務などを含んでいた。これらの職務の執行には費用が掛ったが、その費用は、村入用という名の下に、村民に賦課された。賦課は、石高（米の生産能力）によって、行われるのが一般的だった。

都市部においては、都市全体は、支配層の統治下にあったが、その部分部分においては、同じく名主等により支配された。

明治の初期においては、新政府もこれらの村落・都市の一部等の自治をそのまま利用することを意図した。ただ、地域的に差異があったのを統一しようとして、例えば、1869年に京都府において行われたように、郡中制法、市中制法、社寺制法、農商制法、村庄屋心得条目、町役心得条目などの規定を制定して、一つの県内での制度の統一を図っている。これらによって、町村を再編成し、租税賦課徴収、政令布達、戸籍調べ、勸農土木、救民扶助、風俗取締りなどの業務を担当させることとなった。同様の制度は、東京府、大阪府等においても制定され、次第に全国で統一された制度が指向されていった。

このように、この時代のこれらの地方行政の費用は、江戸時代に引き続き、基本的に、住民からの負担でまかなわれていた。その負担の仕方については、地域的な差異も大きかったようであるが、一般的には、石高割、反別割、戸数割などによって徴収されていた。農村においては、この従来よりの村入用がその後、地方税に転化していくのである。

1.2 廃藩置県

(1) 廃藩置県の背景

1.1 でも述べたように、版籍奉還により、我が国の国土と人民は、朝廷に返還された。しかし、それは未だ名目的なものであり、旧領主が藩知事に任命されて、実質的には従前通りの藩領統治を行っていた。その結果、旧徳川家領を除き、政府が国土、国民を間接的にしか統治できない構造は引き続き存在していた。しかし、我が国の急速な近代化を目指し、このため、強力な中央集権国家を作ろうとしていた新政権にとって、末端までの行政を直接に掌握することは急務であった。特に、各藩がそれぞれの領土を統治し、それぞれの藩の兵力を未だ保持している状態を変え、政府の下に武力を集中する必要がある。また、その軍事のための費用を含め、政府に十分な歳入が入る仕組みを作ることが、近代化のための政策を押し進めるために必要であった。

一方、各藩においても、藩内の租税収入で支配階級である藩士の給与を払い、更に新しい時代に対応した諸行政を展開していくことは困難であった上に、政権移行期の内乱等により、兵員数が増加したこともあり、その藩固有の歳入をもって、その藩の行政を行っていくことが不可能となってきつつあり、その財政的永続性が脅かされる事態となった。このため、藩を廃して、政府が直接に統治する仕組みを早急に作り上げることが必要であった。新政府が廃藩置県を強行したのは、このような理由によるものである。

(2) 廃藩置県の実行

1872年に廃藩置県が実行された。全ての藩は廃止され、その地域に県が置かれた。この場合もまた、新政府の中枢を占める藩がまずこの政策に同意し、他の藩に事実上、これにならうことを強要するという手法がとられた。同年7月14日に藩知事は全てその職を免ぜられ、東京に移ることを命じられた。ここに旧領主は全て旧領地から引き離されることとなった。しかし、従来の藩庁職員は当座、そのまま残され、藩の体制を全て根こそぎにするものではなかったが、これ以降、従来の封建領主の領地（藩）は単なる行政区画となり、その統合により、より合理的な規模の行政区画とすることが進められていくこととなった。

(3) 府県の統合

廃藩置県直前の時点で、261の藩が存在した。（他に3府と45県が存在した。）廃止された藩は全て県となったので、我が国には、3府306県が存することとなった。この数は、国の地方行政区画としては、多すぎるものと考えられ、その整理統合が進められ、同年11月22日までに、その数は3府72県にまでに減少させられた。

(4) 府県の機構の整備

1872年10月に、初めての統一地方官制である、「府県官制」が制定された。これにより、府県には、知事又は権知事が置かれると共に、他の各官についての定めが置かれた。

次いで、同年11月には、「県治条例」が制定された。その中では、各官の職制、県庁内の分課、意思決定の仕方の定め、職員定数などを定めている。

その第1部は「県治職制」であり、県令又は権令（知事、権知事を改称）以下の各官の職制を定め、また、その上層部の人事権を中央組織が、それ以外の人事権を県令又は権令が持つことを定めた。

また、県庁の事務を4課に分け、それぞれを

1) 庶務課

戸籍の事務、管内の行政監察、学校の事務、人事等を所管

2) 聴訟課

訴訟の審理、管内の警察

3) 租税課

租税の賦課徴収、産業振興、公共施設管理

4) 出納課

歳入歳出の管理

とした。

第2部は、県治事務章程であり、県の事務の内、中央の主務省の許可を要するものと県が専行できるものとを区別した。前者には、租税の賦課徴収、教育、水利・土木の管理、勸業、警保等が含まれることとされた。

第3部は県治官員並常備金規則であり、米の生産高を基準にして地方官の定員を定めると共に、毎年、中央政府より渡す常備金の額を定めていた。

なお、これら規定は、1875年に廃止され、府県職制並事務章程に引き継がれた。

1.3 初期の制度導入

(1) 戸籍法の施行（大区・小区）

1871年、戸籍法が施行された。それ以前、我が国に統一的戸籍制度は存在しなかったが、中央集権的政府の確立のために、全国民を政府が直接把握する戸籍制度が必要とされたのである。戸籍は、地域別に編成された。基本的に、全てのものが平等とされたが、華族、士族、平民等の区別はあった。

地方制度にとって重要であったのは、この戸籍事務を取り扱うために全国が区に分けられ、それぞれの区に戸長、副戸長が置かれたことである。区は、当初は、戸籍事務を扱うだけのものではあったが、後に一般的な行政単位に変化し、我が国の最初の基礎的地方行政区画となった。ただし、この区画は従来の集落のそれとは別のものであり、また、戸長、副戸長も従来の集落の役職者とは異なっていた。このことが、その後、戸長、副戸長等が一般的な行政事務をも担うようになった際、従来の集落の行政機構の間の軋轢の原因となった。ただ、新政府側には、新しい行政機構をつくることによって、旧来の統治構造を崩したいとの意図もあったといわれる。

(2) 学制・徴兵制等の整備

ほぼ同時期に、学制や徴兵制等の制度が整備された。

学制は、1872年に定められ、統一的で近代的な学校制度が全国的に定められた。これにより、全国は大学区、中学区、小学区に分けられ、大学区には大学を1校、中学区には中学校を1校、小学区には小学校を1校作ることが構想された。小学校が8年、中学校は6年の就学期間とされた。また、その内の小学校については、就学が義務とされ、国民全般を対象とする教育制度が出来上がった。

徴兵制度も国家が武力を統一的に掌握するために不可欠のものとして、1872年に徴兵令が定められ、基本的に全ての20歳の男子は徴兵検査を受ける義務を持つこととなった。これにより、近代的な軍隊の基礎が定められた。

2 三新法

2.1 三新法の制定

(1) 三新法制定の背景

先に述べたように、1871年頃から近代的な諸制度が定められていったが、その中には我が国の実情に合わないものもあり、それ以後の時期において、その手直しが行われていった。

地方制度について言えば、戸籍法の施行に伴い、大区、小区の制度が定められたが、従来

の村落と必ずしも合致しないその区画には、無理も多く、そこで新政府は、これに替えて、従来の郡、町村を再び行政の単位としようとした。そのために制定されたのが、郡区町村編成法である。これと同時に、府県会規則、地方税規則も制定され、これらが総称して、三新法と呼ばれた。さらに、これらの3つの法律には定めのない町会、村会についても、それが実体的に急速に普及していったことから、1880年に政府は区町村会法を制定した。この法律も実質的には三新法と同一の世代に属するものである。

なお、この時代には、未だ国会も開設されておらず、法律といっても、政府の布告の形をとるものであり、後の法律とは異なる存在である。

(2) 郡区町村編制法

郡区町村編制法は、1878年に公布された。その主旨は、戸籍法により設置された大区、小区を廃止し、代わりに、従来の郡及び町村を復活させ、これを地方行政の単位とすることである。

その主な内容としては、

- 1) 府県の下に郡、区町村を置くこととした。但し、この時点では、郡には、郡長が置かれたが、議会は置かれなかった。郡に他の地方公共団体と同じように議会が置かれ、一種の自治体的機能を持つようになるのは、1880年の郡制の施行によってであった。
- 2) 区は、その後の市に類似するものであったが、区の中に町村を含んでいた点が異なる。区には、区長が置かれた。区長の選任方法については、1874年の通達により、公選された者を府知事、県令が任命することとされた。公選方法については、地方に任されていた。
- 3) 町村には、戸長を置くことが原則とされた。戸長の選任方法は特に定められていなかった。

当初は、町村については、純粹に地方自治体とし、国の事務の執行はさせないことが構想されたようであるが、実際の法律の施行時には、戸長には、自治体の長と国の地方行政機関の長という二つの性格が併せ持たせられることとなった。

(3) 府県会規則

府県会規則も郡区町村編制法と同じく、1878年7月に施行された。その内容としては、

- 1) 府県会の職務権限を、地方税をもって支弁すべき経費の予算の議定及び地方税の徴収方法の議定としたが、その議案は府知事、県令により提出され、議決内容も府知事、県令の認可がなければ施行しえないこととされていた。
- 2) 府県会の議員となるための被選挙権を有する者は、満25歳以上の男子で、同府県内に本籍を定めて3年以上居住し、一定額以上の税(地租)を納めた者とされ、選挙権を有する者は、満20歳以上の男子で、選挙区となる郡区内に本籍を定め、一定額以上の地方税を納めた者とされた。選挙は記名投票であった。

- 3) 郡及び区が選挙区とされ、その定数は、郡区の大小に応じて、5人以下で定められた。
- 4) 議員の任期は4年であり、2年毎に半数が改選された。
- 5) 定例会は毎年一回3月に開くこととされていた。他に臨時会を開くことも可能であった。
- 6) 議長、副議長は議員中より互選し、府知事、県令が認可して、内務卿に報告することとされていた。
- 7) 議員は無給とされ、旅費・日当のみが支給された。
- 8) 会議の論説が国の安寧を害し、或いは、法律規則を犯すことがあると認めるときは、府知事、県令は会議を中止し、内務卿に具状してその指揮を請うこととされ、内務卿はその事実があると認めたときは、府県会の解散を命じることができた。

このように、中央政府の監督権限、府知事、県令の権限の優越が認められ、この傾向は、後年の改正により、さらに強められていった。例えば、1881年の改正では、府県会の議決について、府知事、県令がそれを認可すべきでない判断した場合には、府知事、県令はその議決を再議に付することができることとされ、また、府県会が法律上議定すべき事案を議定しないときは、府知事、県令は内務卿の認可を得てこれを施行する原案執行権が認められた。

(4) 地方税規則

地方税規則は、府県及び区町村についての初めての総合税財政法規であった。これも、郡区町村編制法及び府県会規則と同じく、1878年7月に施行された。地方税規則は、①府県税の税目、税率に対する制限及び徴収期限、②府県税の使途制限、③府県の財務、について定めるものであったが、その詳細は「5 初期の地方財政」「6 初期の地方税制度」に譲る。

2.2 その後の制度整備

(1) 区町村会法

三新法制定時には、区町村の議会についての規定はなかったが、その施行のための文書の中で、政府はその存在を容認していた。このため、町村会が各地に設置されるようになり、これに対応して、政府は1880年4月に区町村会法を制定した。その主な内容は、

- 1) 区町村会は、その区及び町村の公共に関する事件及びその支出徴収方法を議決する。
- 2) 区町村会の規則は、各区町村の便宜により設け、府知事、県令の裁定を受ける。
- 3) 府知事、県令の裁定を受けて、数区町村連合の議会を設けることもできる。
- 4) 区会の評決は、区長が、町村会の評決は戸長がその施行の任に当たるが、区長又は戸長がその評決を不適當と認めるときは、施行を止めて府知事、県令の指揮を請うことができるものとする。
- 5) 郡長又は区長が町村会に違法の事実を認めたときは、これを中止し、また、その評決を不適當と認めたときはその施行を止めて、府知事、県令の指揮を請うことができる。
- 6) 府知事、県令が区町村会又はその連合会に違法の事実を認めたときは、これを中止し、

或いは、これを解散させて改選させることもできる。

このように、議会に対する監督は色々なものがあつたが、それでも、政府はその監督の強化の必要を感じ、1884年に区町村会は全面的に改正された。その改正点の主なものは、

- 1) 区町村会の権限が、区町村費をもって支弁すべき事件に限定された。
- 2) 区町村会の議員となるための被選挙権を有する者は、満25歳以上の男子で、その区町村内に居住し、税(地租)を納めた者とされ、選挙権を有する者は、満20歳以上の同様の男子とされた。
- 3) 区会の議長は区長、町村会の議長は戸長が務めることとされた。
- 4) 区会は区長、町村会は戸長が召集し、議案を提出するものとされた。
- 5) これまで、区会、町村会が自ら定めていた会期、議員定数、任期、改選その他についての規則は、府知事、県令が定めることとされた。
- 6) 区会、町村会の議事が法に背き、又は治安を害すると認めるときは、これまでから、府知事、県令が会議を中止できるとされていたが、同様の権限を区長、戸長にも認めた。

(2) 自由民権運動とその影響

三新法が公布された1878年頃には、新制度に不満を持つ旧士族を中心とする自由民権運動が盛んであつた。当初、このような不満は武力蜂起へという形をとつた。しかし、その最大のものであつた西南戦争が1877年に終結し、それ以降、不満をもつ人々は、言論の世界で戦おうとした。これらの運動の中心となつた自由民権運動は、国民の政治的権利の拡大を目指すものであり、国会の開設をその主な目標の一つとしていた。そしてまた、この運動の要求の一つに地方自治の確立があつた。政府はこれらの運動の弾圧を図る一方、その要求の一部を取り入れようとした。府県や区町村に早くから議会が設置されたのが、そのような取り入れの例といえようが、一方で、設置後にこれらの議会に加えられた権限の縮小等の制限が、運動に対する政府の制約の試みの一つと考えられる。

3 政府全体としての制度整備

3.1 内務省の設置

(1) 内務省以前の中央における地方行政担当組織

明治維新後の政府の体制は、目まぐるしく変転した。

1868年7月には、太政官のもとに、民部、大蔵、兵部、刑部、宮内、外務の6省が置かれた。直ぐに8月には、大蔵省と民部省が事実上併合され、翌年7月にはまた、分離されるなどの経緯をたどつた。さらに、1871年には、民部省が廃止され、その事務の大半は大蔵省に移された。しかし、大蔵省が余りに強力に過ぎると問題視され、結局、府県に関する権限を分離独立させることとなり、1873年11月に内務省が設置された。

(2) 内務省の設置

このように設置された内務省には、勸業、警保、戸籍、郵便、土木、地理、測量の7部局がおかれた。このうち、警保は司法省から、測量は工部省から、他は大蔵省から移管されたものである。

勸業は産業振興であるが、重工業は工部省が所管していたので、内務省は軽工業、農業等を所管した。

警保は、警察行政であり、戦前の内務省の所管分野の一つの重点となっていくものである。

土木は、当初は河川の整備を中心とした道路、河川等のインフラの整備である。

郵便は運輸、通信行政である。

その後、内務省は、16局を持つようになったが、1885年には、これを整理して9局体制とした。この時に、地方行政を専管する部局（県治局）が設けられ、その後、その名を地方局とあらため、1947年まで、地方行財政を所管する部局として存続していくこととなる。

3.2 地方官官制の制定

(1) 初期の官制

地方行政機関の組織について定める地方官官制については、明治の初期には各府県によりまちまちであったが、廃藩置県後の1871年10月に至り、初めて統一的な地方官官制である府県官制が制定された。その後、幾多の改正を繰り返したが、1886年の地方官官制の制定により、制度の安定をみることとなった。なお、明治の初期には、各府県の地方長官は、それまでの各領主の地位を継承したような意識が強く、在任期間も長く、必ずしも中央政府の意向を考慮せず行政を行った者も多かったという。

(2) 地方官官制

地方官の制度については、内閣制度の発足に合わせ、それまでの官制を改め、1886年7月に地方官官制が制定された。これにより、各府県には、知事一人、書記官二人などを置くこととされた。知事の職掌は、内務大臣の指揮監督に属するとともに、各省大臣の主務については、各省大臣の指揮監督のもとに法律命令を執行し、部内の行政及び警察の事務を行うこととされ、その位置づけが明確にされた。府県庁には、府県会、区町村会、農工商等を担当する第1部、及び土木、監獄、衛生等を担当する第2部を置くと共に、収税、警察の組織を置くこととされた。

(3) 地方官会議

一方、政府は、国会が開設される前の時期、地方官を集めて会議を行うことを行っていた。1875年に至り、地方官会議を召集する方針が示された。これは、その会議に国会の下院的役割を果たさせようとするものであった。上院としては、元老院が考えられていた。府知事、県令をメンバーとする地方官会議の最初のものは1875年6月に開催された。しかし、この会

議はその後、1879年と1880年に開かれたのみであった。

4 選挙制度の制定・発展

4.1 府県会の選挙

(1) 選挙区と定数

1878年7月に制定された府県会規則によって、我が国で初めての近代的選挙制度が定められた。

そこでは、府県会の選挙においては、郡及び区が選挙区とされ、その定数は、郡区の大小に応じて、5人以下で定められた。

(2) 選挙人と被選挙人

府県会の議員となるための被選挙権を有する者は、満25歳以上の男子で、同府県内に本籍を定めて3年以上居住し10円以上の税(地租)を納めた者とされ、選挙権を有する者は、満20歳以上の男子で、選挙区となる郡区内に本籍を定め、5円以上の地方税を納めた者とされた。

また、「瘋癲白痴の者」、「懲役一年以上の刑に処せられた者」及び破産者は選挙人にも被選挙人にもなることができない旨が規定されていた。また、「官吏及び教導職」にある者は被選挙人になれないとされていた。

(3) 選挙期日及び投票

府知事、県令がある月間に選挙会を開く旨を布告し、郡区長が投票日を定め、少なくとも15日前に郡区内に公告するものとされた。

投票は、選挙人が自身の氏名、住所を記した上で投票する記名投票であったが、この点は議論なく当然のこととされていたようである。自署による記名投票であるため、代理人による投票の差出も認められていた。

(4) 当選人及び任期

投票が最多数のものを当選人とするとともに、同数であれば年長の者、年齢も同じであれば、くじで当選人を定めるものとされた。

また、任期は4年とし、2年毎に選挙を行って、半数を改選することとされていた。

4.2 区町村会の選挙

区町村会の選挙については、1880年に定められた区町村会法で初めて統一的な定めがなされたが、そこで定められたのは大枠だけであり、選挙に関する事項も区町村が府知事、県令の裁定の下に自ら定めるものとされていた。その後、1884年に至って、同法は全面改正され、区町村会の議員の定数、任期、改選等については、府知事、県令が定めることとされた。同

時に、区町村会の議員となるための被選挙権を有する者は、満 25 歳以上の男子で、同区町村内に居住し、その区町村内で税(地租)を納めた者とされ、選挙権を有する者は、満 20 歳以上の男子で、同区町村内に居住し、その区町村内で税(地租)を納めた者とされた。

4.3 町村の戸長の選任

三新法が公布された 1878 年の内務省通達によれば、戸長は、地方で適宜に定める方法により、なるべく公選させ、その者を府知事、県令が任命することとされていた。この方式は、適材が得られないためとして、1884 年の区町村会法の改正の際に廃止された。廃止後は、府知事、県令が任命することとされたが、その場合も、住民に複数の候補者を選挙させ、その中から府知事、県令が選任することもできるとされていた。

5 初期の地方財政

5.1 明治初期の財政

(1) 国の財政

江戸時代においては、国家の財政というものは存在せず、支配者たる徳川家は、自らの直轄領地からの収入に頼るのを原則とし、時に、個別の賦役や、上納金を各封建領主に課すことがあるのみであった。従って、新政府も没収した徳川家の所領や、新政府に反抗してとり潰された封建領主の領地からの収入に頼っていた。また、その内容は江戸時代以来の主として土地に対する租税であった。また、従来 of 慣行を重視したため、その制度は地域により、様々であった。廃藩置県を経て、中央政府が中央集権的な支配を確立したのち、全国統一的な近代的租税の確立が図られ、地租改正が図られた。その結果、土地の生産性に基づく評価を基準として、土地の所有に対して賦課される地租が 1884 年の地租条例により定められた。

(2) 府県の財政

明治初期においては、府県は国の総合出先機関であり、1873 年までは独立した予算を持つものではなく、管内で徴収した国税をその費用にまず充て、残余を国に納入するといったことが行われていた。しかし、地租を始めとする国税からの府県支出への充当がより厳しく管理されるようになり、一方、1872 年には、府県が府県税を起すことが、政府によって認められていたことから、府県は地租への付加税などの数多くの税目を起し、それらの税目からの税収が増加した。しかし、その額は相対的には少額で、支出の多くは民費と呼ばれた区町村を通じた住民に対する賦課金によって賄われた。この民費については、次項で触れる。

つまり、この時代の府県財政を支えた主な歳入は、国税、府県税、民費、更に、府県が藩等から引き継いだ財産からの収入の 4 種だったのである。

(3) 基礎的自治体の財政

明治の初期において、江戸時代以来の町村が行政単位として機能するとともに、戸籍法に

基づく、大区、小区が設置された。これらは当時の最小単位の地方行政機関であったが、未だ、従前の慣行に任されるところが多く、全国統一的な制度の整備は進んでいなかった。その費用についても、住民への賦課金によったが、それについては、税という位置付けはされておらず、旧来の慣行によって、住民の協議により、その賦課額等が決定されていた。これが民費と呼ばれる。民費の中には、直接その徴収主体が使用するものだけではなく、府県の費用のために徴収され、府県に支払われるものも含まれていた。その賦課方法は従来の村落共同体での費用分担方法であった「石高割」、「反別割」、「戸数割」等によっていた。

(4) 国による経費負担

興味深いことは、この頃から既に、地方が行う事務、事業の一部について国の負担割合が定められていったことである。大きな河川、港湾、道路等の工事は国の直轄工事とし、一定の地元負担を求めると、県内の利害に関する同様の事業は、府県の事業とし、一定割合を国が負担することなどが定められていった。また、警察職員の俸給は国が全て負担する、教育費については、地方負担を原則としながら、国が一定の補助をすることなどが制度化されていった。

(5) 地方団体の歳入歳出の変遷

この時期の地方財政の経済全体に対する規模を見ると、日本銀行の統計書に所収の経済資料(注1)によれば、推計のある最も古い年度である1875年の国民所得は、5億4千万円と推計されている。日本歴史体系によれば、同年の国の租税歳入は7653万円である。また、地方自治百年史によれば、同年の府県税収入は105万円となっている。当時の地方税が、決しておおきな収入でなかったことが見て取れる。しかし、前述したように、当時の地方政府の歳入はむしろ民費と呼ばれる税外負担に頼っており、同じ、地方自治百年史によれば、同年の民費歳入は2140万円であり、国税に対しても、その3分の1近いという大きな額となっている。また、当時の地方財政全体の歳出について見ると、1875年で、教育費支出が421万円、警察費支出が260万円となっており、これらの支出が大きなウェイトを占めていたようである。

同様の数字を1878年についてみると、国民所得は5億9300万円と10%程度の増加であるが、府県税収入は359万円と40%近い増加となっており、一方、民費収入が1421万円と減少していることと合わせ、同年の地方税規則制定の影響かと思われる。

5.2 三新法制定後の地方財政

(1) 府県の財政

1878年に三新法が制定され、その中の府県会規則により府県会に予算審議権と決算認定権を認めた。さらに、地方税規則により府県税の使途、予算、会計年度が定められた。具体的には、府県税の税目を定め、税率に対する制限を定めると共に、税の使途を一定のものに制

限した。しかし、ここに定められた税目は、従来より、府県税または民費として府県の歳入であったものであり、府県の財政基盤を拡充するものではなかった。従来の民費が府県税とされたことなどから、府県の収入は府県税がそのほとんどを占めることとなった。

(2) 区町村の財政

三新法が制定され区町村の制度が整備された2年後の1880年には、区町村会法が定められた。その主要な点は、区町村の議会を法律上のものとしたことであるが、また、議会に予算審議権を認めた。一方、区町村の賦課金については、法的拘束も少なかった代わりに、強制徴収の規定等の徴収に関する公法上の特別の保護も規定されなかった。このことから、区町村の賦課金は住民の協議による分担金という従来の性格が残され、1881年にまず、土木費について、そして、1884年にその全体について強制徴収権が付与されて初めて、公的な債権という地位を得ることとなった。ここにはじめて、区町村の財政が公的な地位を確立したのである。一方、1879年の教育令の発布、翌年の同令の改正により、教育費が急増し、原則的にその負担者とされた区町村の財政は大きく圧迫されることとなった。

5.3 明治初期の地方財政の計数

この時代の国、地方の財政規模やその内容を日本帝国統計年鑑（注2）によってみると次の通りである。

まず、国庫の歳入、歳出は次の通りであった。

表 1 明治初期の国庫歳入及び歳出

(単位：円)

年度	歳入	歳出
第 1 期(1867. 12-1868. 12)	33,089,313	30,505,086
第 2 期(1869. 1-1869. 9)	34,438,405	20,785,840
第 3 期(1869. 10-1870. 9)	20,959,499	20,107,673
第 4 期(1870. 10-1871. 9)	22,144,598	19,235,158
第 5 期(1871. 10-1872. 12)	50,445,173	57,730,025
第 6 期(1873. 1-12)	85,507,245	62,678,601
第 7 期(1874. 1-12)	73,445,544	82,269,528
第 8 期(1875. 1-6)	86,321,077	66,134,772
1875年度(1875. 7-1876. 6 以下同じ)	69,482,677	69,203,242
1876年度	59,481,036	59,308,956
1877年度	52,388,133	48,428,324
1878年度	62,552,914	60,999,252
1879年度	62,299,954	60,346,205
1880年度	59,933,507	59,933,507
1881年度	68,573,995	68,573,995

注) 第 1 期より 1877 年度までは決算額、1878 年度及び 1879 年度は現計額、1880 年度及び 1881 年度は予算額。

この当時、会計年度が頻繁に変更されていた。

これらの国庫の歳入、歳出に対応する地方公共団体の歳入及び歳出が統計に表れるのは 1879 年度以降であり、その数字は以下のものであった。国庫歳入及び歳出の 2 割程度であり、現在に比べ、その比率は低かった。

表 2 明治初期の地方歳入及び歳出

(単位：円)

年度	歳入	歳出
1879年度	11,625,555	11,507,609
1880年度	12,853,440	12,750,365
1881年度	10,311,890	10,313,322

注) 地方とされているが、府県の歳入・歳出のみと思われる。

歳入の大半は地方税である。これは、1878年の地方税規則の制定後の数字であることによるものと思われる。その税目別の額を表3に示す。地価割が最も重要な地位を占め、戸数割がそれに次ぐ地位にあったことが見て取れる。

表3 明治初期の地方税収の内訳

(単位：円)

税目 \ 年度	1879年度	1880年度	1881年度
地価割	5,746,614	6,168,661	5,082,154
営業税	1,194,985	1,711,437	1,282,167
雑種税	1,268,049	1,387,246	1,129,207
漁業税	80,413	203,337	147,207
採藻税	1,005	6,071	6,912
特別課税	-	-	168
戸数割	2,714,979	2,624,555	1,701,131
合計	11,053,211	12,114,656	9,348,946

注) こども、地方とされているが、府県の歳入・歳出のみと思われる。

これとは別に「国庫支出府県経費」の数字があり、その内容は、本庁経費、警察費、監獄費、囚徒費よりなる「官費」及び警察費補助、営繕費、土木費、師範学校補助、小学校補助よりなる「地方税補助金」となっている。その総額を表4に示す。地方歳入として掲げられている額に比べ、1879年度にその61.3%に当たるなど、相当に大きな額となっている。地方歳出の額が地方歳入の額とほぼ均衡していることから、この「国庫支出府県経費」の歳出は別に経理されていたものと推測される。

表4 明治初期の国庫支出府県経費

(単位：円)

年度	官費	地方税補助金	合計
1879年度	4,850,873	2,211,394	7,062,267
1880年度	4,616,870	2,210,658	6,827,528
1881年度	3,844,779	-	3,844,779

6 初期の地方税制度

6.1 地方税規則制定前の地方税制

(1) 地方税規則制定前の地方税制

財政の項でも述べたように、新政府の初期においては、前体制の慣行を尊重したため、全国で統一された税制は存在しなかった。政府の財源としては、大きく分けて、米の収量によって収納する前体制下での年貢のような強制的に徴収されるものと、かつての集落の共同費用を賄うための「入用」といった協議によって分担するものが存在していた。概略的に言うと、この内、農作物に対する税的なものが主に国税とされ、一方、協議によって分担されていたものが、その用途が多く区町村の仕事となったことから、区町村の財源とされたようである。ただ、何れの場合にも、旧慣によるところが大きく、統一的な制度は存在しなかった。

(2) 地租改正

このような状況を改善するため、地租改正が行われた。これは、土地に対する課税を全国的に統一し、これを国税の主軸としようとするものであった。これにより、土地の生産価値に基づいて、その価値に対して、一定の割合を金納させるという近代的な租税が確立されることとなった。ただ、その実施には、長期間を要し、1876年頃より、調査を開始したが、地租条例が制定されたのが1884年であり、制度がほぼ完成したのは、1888年ごろとされる。

6.2 地方税規則の制定

(1) 地方税規則の制定

このような状況の中で、1878年に地方税規則が制定された。この規則は地方税とはいいながらも、府県税についてのみ定めるものであり、府県税として、地租割、営業税、雑種税、戸数割の4種を定めた。実際には、営業税と雑種税は従来から府県税として徴収されていたものであり、地租割と戸数割は、地域で協議により分担される民費の中心をなすものであった。見方を変えると、地方税規則の制定によって、特に府県が新たに得た税目はなく、ただ、従来の民費の中心部分が府県税とされた点で、府県には有利に、一方で、同じく民費に頼っていた区町村には不利に働いたものと思われる。

(2) 区町村の課税権の確立

区町村については、地方税規則の中では、府県税のような制度は作られず、しかも、同規則によって、従来の民費の中心部分が府県税とされ、区町村の財政に困難を与えた。区町村の収入は相変わらず民費に頼ることとなり、1884年の太政官布告により初めて、これらの債権についての強制徴収権が確立された。このように、区町村については、租税を持たない状態が長く続いたが、この太政官布告によって初めて、国、府県、区町村が何れも租税徴収権をもつ状態が初めて出現した。

【注】

- 1 原典としては、山田雄三編著『日本国民所得推計資料（増補版）』（東洋経済新報社、昭和32年）P114～116が引用されている。
- 2 政府統計局編纂。本章の数値は明治15年版によっている。

【参考文献】

地方自治百年史編集委員会『地方自治百年史』（地方財務協会、1992年）

統計局『日本帝国統計年鑑（復刻版）』（東京プリンス出版社、1962年）

内務省地方局『地方財政概要 第1巻 明治24年度～大正6年度』（クレス出版、1991年）

【参考資料】

表5 人口、国民所得、国の歳出、地方歳出、地方税収、米価の推移

(単位：千人(人口)、百万円(国民所得)、千円(国の歳出、地方歳出、地方税収)、石当たり(米価)、%(増減率)

年(年度)	人口	増減率	国民所得	増減率	国の歳出	増減率	地方歳出	増減率	地方税収	増減率	米価	増減率
1868	34,024	-	-	-	30,505	-	-	-	-	-	6.0	-
1869	34,218	0.6	-	-	20,785	△ 31.9	-	-	-	-	9.0	50.8
1870	34,413	0.6	-	-	20,108	△ 3.3	-	-	-	-	9.2	2.0
1871	-	-	-	-	19,235	△ 4.3	-	-	-	-	5.6	△ 38.8
1872	34,806	1.1	-	-	57,730	200.1	-	-	-	-	3.9	△ 31.1
1873	34,985	0.5	-	-	62,679	8.6	-	-	-	-	4.7	21.6
1874	35,154	0.5	-	-	82,270	31.3	-	-	-	-	7.2	54.2
1875	35,316	0.5	540	-	69,203	△ 15.9	-	-	-	-	7.2	0.0
1876	35,555	0.7	530	△ 1.9	59,308	△ 14.3	-	-	-	-	5.0	△ 31.2
1877	35,870	0.9	509	△ 4.0	48,428	△ 18.3	-	-	-	-	5.6	10.8
1878	36,166	0.8	593	16.5	60,941	25.8	-	-	-	-	6.0	8.6
1879	36,464	0.8	761	28.3	60,318	△ 1.0	24,230	-	23,966	-	7.9	31.0
1880	36,649	0.5	733	△ 3.7	63,141	4.7	27,737	14.5	26,979	12.6	10.5	32.5
平均増加率	-	0.6	-	6.3	-	6.2	-	14.5	-	12.6	-	4.8

注) 以下の資料に基づき著者が作成した。

- 1 人口は、1868年から1870年までは、『人口の動向：日本と世界』人口統計資料2007、国立社会保障・人口問題研究所編による。人口は1872年からは『明治以降 本邦主要経済統計』（日本銀行統計局（編））による。
- 2 国民所得は『明治以降 本邦主要経済統計』による。
- 3 国の歳出は『明治以降 本邦主要経済統計』（日本銀行統計局（編））による。
(上記3は一般会計で行政費、軍事費、国債費、年金及び恩給、皇室費である)
- 4 地方歳出は『明治以降 本邦主要経済統計』（日本銀行統計局（編））による。
- 5 地方税収は『明治以降 本邦主要経済統計』（日本銀行統計局（編））による。
- 6 米価は『明治以降 本邦主要経済統計』（日本銀行統計局（編））による。

年表 第1期(1868-1880年):近代地方行政の黎明期

時代の動き・国政の動き	地方自治の動き（地方行政・地方税財政）
1867年 王政復古の告諭（12月）（国）	
1867年 大政奉還（10月）（国）	
1868年 旧幕府領没収の布告（1月）	1868年 府藩県三治の制（4月）（行）
1868年 五箇条の御誓文（3月）（国）	
1868年 政体書の制定（4月）（国）	
1869年 職員令制定（7月）（国）	1869年 府県制順序通達（2月）（行）
1869年 版籍奉還（1月～）（国）	
1870年 藩制制定（9月）（国）	
1871年 戸籍法制定（4月）（国）	1871年 県治条例制定（11月）（行）
	1871年 戸籍法に基づく大区・小区の設置（行）
	1871年 廃藩置県（7月）（行）
	1871年 府県官制制定（10月）（行）
1872年 学制制定（8月）（国）	
1873年 徴兵令制定（1月）（国）	
1873年 内務省設置（11月）（国）	
1874年 民撰議院設立建白書（1月）（国）	
この頃、自由民権運動高揚（時）	
1875年 元老院設立（4月）（国）	
1875年 第1回地方官会議召集（6月）（国）	
1875年 立憲政体樹立の詔（4月）（国）	
1877年 西南戦争 終結（9月）（時）	
1877年 秩禄処分（12月）（国）	
	1878年 三新法（郡区町村編成法、府県会規則、地方税規則）制定（7月）（行）
1879年 琉球処分（4月）（国）	1879年 東京府会開会（3月）（行）
-1881年 地租改正（国）	1880年 区町村会法制定（4月）（行）
1881年 国会開設の勅諭（10月）（国）	
1884年 華族令制定（7月）（国）	1884年 区町村会法改正（5月）（行）
1884年 甲申の変（12月）（時）	
1885年 内閣職権制定（12月）（国）	
	1886年 地方官官制（7月）（行）
1887年 条約改正交渉中止（7月）（国）	
1887年 保安条例公布施行（12月）（国）	
	1888年 現在の都道府県の枠組み固まる（12月）（行）

注) 「(時)」は「時代の動き」に関する事項を、「(国)」は「国政の動き」に関する事項を、「(行)」は「地方行政」に関する事項を、「(財)」は「地方財政」に関する事項を、それぞれ示している。