

■研究ノート

明治の町村合併

時田 里志 (学芸調査員)

平成13年11月の新「大船渡市」の発足により、県内でも「平成の市町村合併」論議がさかんになってきました。平成17年3月の合併特例法期限まで、市町村合併について県内各地でさらに論議されるものと思われまふ。ここでは、明治の町村合併を概観してみたいと思います。

1 明治の大合併その1「大区・小区制」

明治新政府は、中央集権化を推進するため明治4(1871)年に廃藩置県を断行します。地方は大区・小区に再編され、現在の岩手県発足の翌年、明治10年6月には、23の大区が置かれ274の小区に細分されたことが「岩手県治一覧表」という史料から知ることができます。発足当時の大区は県と小区の中間に位置付けられる組織でしたが、明治10年にはその実態はなかったようです。また、複数の小区の業務を兼ねる「扱所」が置かれ、いわば村役場の仕事を行いました。この扱所の数が120です。

江戸時代の県内には740の村がありました(『岩手県の地名』1990平凡社)が、明治10年には642ヶ村に統合されています。大区・小区制で642ヶ村がさらに扱所のある120に合併させられたわけです。江戸時代の村方三役は、原則として地域の名家が無給で勤めますが、明治の地方役人は中央政府に直結する「官吏」として給与を得ていました。明治の合併は財政的要求から行われた「効率化」の一環でした。

現在の東和町は明治10年には25ヶ村ありましたが、毒沢扱所はそのうち19ヶ村を管轄しています。「岩手県史」によると毒沢扱所は戸長・副戸長・書役2名の4人が事務を取り扱っています。扱所は戸長の私宅があてられるのが普通でした。他に住民代表として組惣代も任命されますが、非常勤の職員だったようです。公共事業が少なく福祉や情報などの行政サービスもないに等しい明治初期とはいえ、戸籍・徴税・道路

管理・学校教育などの事務が円滑に行われたとは考えにくい数です。ちなみに「岩手県統計資料」によると平成12年4月の東和町の職員数は159人でした。

土族反乱や地租改正・徴兵制度への不満が各地で爆発していた近代化の激動期でもあり、財政的効率化には無理があったようです。政策浸透の面からも地域に密着した行政機関は必要だったと考えられます。

2 戸長役場の設置

明治11年、自由民権運動の高まりの中で郡区町村編成法が公布され、翌年1月に大区・小区制は廃止されます。県内は19郡となり、18の郡役所(胆沢と江刺は2郡で1つの郡役所)が置かれ「村」が行政組織として再登場します。県の役人として給与が支給された郡長・郡書記、村の戸長・書役が任命され、政策徹底を図ります。しかし財政的理由が解消したわけではなく、642の村は303ヶ所の戸長役場に事務統合されています。とはいえこれまでは120の扱所でしたから、全村ではないものの行政機関の数は大きく増加しました。しかも県令や

郡長が戸長を任命したのではなく、村民による投票で戸長が選挙されます。明治12年の戸長選挙規則では20歳以上の村内に本籍を有する男子の世帯主が有権者だったようです。男性だけではありましたが、財産制限もなく、自由民権運動の成果といえる制度の実現でした。

3 戸長役場の苦悩

県が郡長らの給与と行政経費を負担したため、県財政は圧迫されます。18の郡役所が開設されて2年足らずの明治13年10月には郡役所の数は半減します。一方、戸長役場は少しずつ増加し、明治17年に323ヶ所と20ヶ所の増加がみられます。明治の新制度が浸透し、住民が戸長役場に届出などを行う機会が増え、地理的な利便を求めて増加したものといえます。同時に戸長役場の事務量も増加します。

現在は大槌町に属する金沢村は1村で戸長役場が置かれました。書役であった佐々木吉平の残した文書には、地券書換・土地売買・自家用酒類製造・生糸製造営業・煙草作付・入籍・改名・お札破損交換等々

〈表1〉扱所・郡役所・役場数の推移

郡	明治10年(大区・小区制)			明治11年			明治14年		明治19年	明治22年			
	小区	扱所	村	郡	村数	郡役所	戸長役場	郡役所	戸長役場	市町村			
岩手	20	7	36	南岩手	49	仁王	23	仁王	24	9	1		
	8	2	21								14		
	9	3	18	北岩手	38	大更	13		13	4	11		
	7	4	10										
紫波	21	5	52	紫波	73	郡山	31	31	9	15			
	15	3	23										
柳井	11	3	17	柳井	66	花巻	30	30	8	16			
	21	6	51										
和賀	8	3	7	東和賀	63	黒沢尻	22	北万丁目(花巻)	23	10	16		
	15	7	31								5	2	2
	12	3	31								西和賀	7	新町
胆沢	10	7	25	胆沢	24	水沢	14	塩釜(水沢)	15	9	13		
江刺	6	6	15	江刺	15		15	15	6	13			
磐井	8	5	28	西磐井	26	一関	17	一関	18	6	15		
	11	8	35								東磐井	35	千厩
気仙	8	6	20	気仙	20	盛	17	盛	19	6	22		
	16	3	33								西閉伊	33	横田
閉伊	11	4	18	南閉伊	13	釜石	9	宮吉	10	3	6		
	19	8	48								東閉伊	41	宮古
	11	8	23	中閉伊	12	川井	3		3	3	3	3	
				北閉伊	23	岩泉	13		14	7	8		
九戸	9	6	29	南九戸	27	大川田	12	大川田	12	4	8		
	11	5	30	北九戸	32	軽米	11				11	5	12
二戸	9	8	43	二戸	43	福岡	15	福岡	15	8	15		
	11	276	120								642	19	642

岩手のまちと山間の寺町

(清原 隆夫)

イー・大野

の郡長や県令あての願書または書式例が多数含まれています。当然書類を中継するだけでなく実際の調査もあり、多岐にわたる事務を戸長と書役が処理するのが次第に難しくなっていたことが伺えます。

また、村の財政にとって最大の負担は学校の維持でした。明治5年の学制発布は国のかげ声だけにとどまらず、各地で積極的に小学校が設立されました。金沢村では明治8年に寄付金によって寺院の一部を買取り、さらに寄付金を原資に貸付けを行い、利息で学校を運営しようとしていました。しかし、明治17年2月には郡長にあて「本来7円である教員の給与を5円に引き下げ、その代わりに薪炭・居宅を学区内で負担したい」と申し出ています。利息運用では到底学校運営は無理で、村財政から学校運営費が支出されたと考えられます。明治中期の町村財政の5割前後が教育費であり、金沢村の例は決して珍しいものではなかったと思われます。

4 明治の大合併その2「連合戸長制」

明治17年3月、内務省から石井省一郎が県令として赴任します。当時の日本経済は不換紙幣整理を目的とした松方デフレ政策の真っ只中で、岩手県の財政規模も明治14年以後縮小していました。石井県令は土木費・県議会費を35%減ずるとともに戸長役場を323から119ヶ所に統合します。これは郡区町村編成法が改正されて、5町村・500戸を標準として戸長役場を再編しよう

という政策に基づくものでした。財政難は全国の府県に共通する問題で、戸長給与を府県が支給していたことから、その軽減を図ることがねらいでした。同時に戸長役場の規模を拡大することで、事務の分担と合理化を図るねらいもありました。岩手県の場合、平均して3町村、戸数908が1戸長役場を持つことになります。明治19年には500戸に満たない役場は26に過ぎず、山間地の多い岩手県としてはかなり広範囲を管轄する役場が多かったと思われます。

また、これまで選挙で選ばれていた戸長が県令により任命されることになります。デフレ政策による財政難を戸長の数を減らすことで軽減し、不況下で過激化した民権運動の抑止を県が任命した戸長に末端で担わせようとしたものといえます。法の改正により戸長の私宅を役場とすることが禁じられ、独立庁舎の建設も進みました。連合戸長役場の設置という明治の大合併は「お上」の役場をつくる事業でもありました。



金沢村の学務委員が西開伊南開伊郡長にあてた教員給与の減額についての申し出

〈表2〉郡・役場変員数

	郡長	郡書記	郡債	戸長	役場書役
明治15年	9	61		316	502
17年	9	60	220	138	517
18年	9	57	197	130	542
19年	9	51	219	113	666
20年	9	39	208	116	730
21年	9	43	228	114	719
22年	9	34	181	230	906

(明治22年は戸長→市長市長、役場書役→助役以下職員)

〈表3〉県・町村支出に占める割合(%)

	12年	15年	18年	19年	22年	23年
郡吏員給料等(県)	20	16	14	13	15	12
戸長等給料(県)	24	21	17	16	6	0
教育費(村)	不明	51	48	54	40	38

5 市制・町村制～近代地方行政区の確定

大区・小区制で120の扱所に統合された岩手県の村は、自由民権運動の高まりや事務的必要から323の戸長役場に細分され、地域住民に近代制度を浸透させていきました。しかし、財政的理由から再度119ヶ所に戸長役場が統合され、県が任免権を持つ戸長が民権運動の抑止にあたります。住民の立場からいえば、現在の岩手県58市町村から考えてほぼ半分の近さに役場があることになります。バスも自家用車もない明治の人々にとって、この119ヶ所の役場は決して充分なものとはいえません。

このような状況は岩手県に限ったことではなく、国は明治22年に明治憲法発布を期に市制・町村制を施行します。市町村は公共団体としての機能を認められた反面、職員の給与を負担しなければならず、反面県は財政的圧迫から解放されます。市町村は財政的裏付けを背景に再編が行なわれ、岩手県に241の市町村が成立することになります。

その後は盛岡や宮古・一関などの中核都市の吸収合併はあったものの、昭和27年の大船渡市の成立に始まり昭和30年にピークを迎える岩手の「昭和の大合併」まで大きな変動はありませんでした。日本国憲法によって大幅に自治権が拡大し、民主的改革に伴う事務量すなわち役場職員の増大と中学校建設などの経費の増大などが要求した合併でした。交通の整備により経済圏は拡大し、町村の垣根が低くなったことも要因といえるでしょう。

急速な少子高齢化と長引く不況の中、またしても大船渡市に始まった「平成の大合併」。明治期に、対立する財政的要求と住民の利便が度重なる再編をもたらした経験を踏まえることも何かの参考になるのではないかと思います。