

## 濫觴期における地方統治と行政区画制

荒木田 岳

### 序

本稿の目的は、明治初年の地方制度改革が地域編成原理に与えた影響を検証することにある。「地方自治」に対する好意的な見方を背景として、地方制度史研究は戦後一貫して盛んである。とりわけ、近代地方制度確立期にあたる明治前期の研究は、そのひとつの焦点である。1980年代前半までの研究においては、主として、行政の主導性に軸足を置いた分析がなされてきた。その背景には、維新政府が近世的地域社会を改変して「近代化」を実現していったという見方と、他方で地域社会を「国家の論理」に絡め取っていったという見方が共存していたように見受けられる。そのため、維新官僚の開明性や、明治維新の画期性、制度の「官治」的性格が強調され、近世と近代を「断絶」において分析する方法が採用された。

それに対して、1980年代後半以降には、地域社会の側から地方制度の意味を見直す研究が隆盛している。ここでは行政区画再編に対する地域社会側の主導性を重視する見解が提示されるようになった。すなわち、近世以来の郷村秩序が重視され、近代以降の地方制度がこれら旧来の秩序を追認する側面を強調してきた。必然的に、近世と近代を連続性において捉える方法が採用される。

上記の研究史の流れの中で、本稿の特徴を最初に確認しておくなら、①ひとまず「自治」という観点を離れて、「行政」あるいは「統治」という側面から分析を実施すること、②近世と近代を「断絶」によって捉えようとする、の2点が挙げられる。結論からいえば、明治初年の地方制度

改革によって住民把握の方法および土地把握の方法が転換する。ごく単純化して概略すると、近世における、「藩＝村」のような「人的支配」から、近代における「県＝郡」に象徴されるような「領域的支配」に転換する。そのことを反映してであろうが、近世において生産力増加にともなって分割され、増加を続けた村々が、維新时期を境に減少に転ずるという現象も見られる。しかも、こうした変化は、必ずしも代表制や地主制のあり方を反映させたものではないし、郷村秩序に主導されて発生したわけでもない。このように、明治維新以降の集権的統一権力の確立とそれに基づく近代行政の展開は、地域社会をめぐる統治の原理を一新した。こうした意味で、本稿では区画再編における行政の主導性と、近世・近代の断絶を強調しているが、それが表題に「濫觴期」という言葉を用いた意図でもある。

戸籍研究の分野では、早くから「属地主義の採用」という言葉で、「領域的支配」の導入が自覚的に捉えられてきた。本稿では、これを単に戸籍事務の問題としてではなく、土地と人間をめぐる関係の問題として、ひいては地域編成原理の転換の問題として発展させたいと考えている。また、従来はこの転換を、開明官僚の平準化衝動によって実現されたものと捉えてきたが<sup>(1)</sup>、実際には治安維持や統治技術上の問題が大きかったと思われる。これらの諸点についての大まかな見通しは、さきに別稿において示したとおりであり、併せて参照されたい<sup>(2)</sup>。

## 第1章 「人的支配」と「藩＝村」体制による 近世的地域支配

近代地方制度の特質を明らかにしようとするれば、必然的に、当該期がそれ以前あるいはそれ以降とどう異なるかが問われることになる。それゆえ、ここでは近世的地域支配について簡単に言及しておく。

近世的町村の性格については、以前に、次のように総括したことがある<sup>(3)</sup>。

明治前期地方編制の展開に先行して存在した「近世的町村」とは、「役の体系」によって性格づけられ、その特徴は、①支配系列により幕府直轄領、藩領・旗本領、御料地、寺社地などに分かれており、②土地と身分が不可分であり、その反映であるが、町方(町)と地方(村)の差別化、さらにそれらの内部における序列、武家地、町人地、寺社地などの差別が存在、③支配が入り組み、「飛び地」「地籍錯雑」が多く存在し、④「無地」「無高」「無民戸」から1000石以上まで規模の多様性があり、⑤ただし、概して小規模であり、⑥「国土」の全体を覆いつくしていない、と要約できるものであった…

こうした、町村の特徴を発現させる背景に、近世的地域支配の特徴である「人的支配」が存在した。これは、まず村の構成員を確定し、彼らが持っている土地を地図に落としていくと村の領域が浮かび上がるという支配のあり方をいう。近世の村絵図を眺めると、ことのほか「飛び地」の多いことに気づくであろう。たとえば、現在の福島市域における近世村では、絵図で一見して確認できるだけで、曾根田村、御山村<sup>(4)</sup>、山口村、上飯坂村、八島田村、下野寺村、太平寺村、水原村、荒井村、笹木野村、桜本村、大笹生村、中野村、町庭坂村、上名倉村、上鳥渡村、下鳥渡村、小田村、湯野村、茂庭村、下川崎村<sup>(5)</sup>…という「飛び地」型の村々が存在していた。まず土地の領域を「境界」によって画定し、そこから村人を捕捉しようとするなら、通常「飛び地」は発生しない。逆に、前記のように、村人から土地を捕捉しようとするから「飛び地」や支配の出入り、地籍錯雑などが出現することになる(図1および図2)。だから、村とは第一義的には人間の集団を指示する概念であったといえるし<sup>(6)</sup>、「飛び地」は、そのような地域支配のあり方を反映させ、象徴するものであった。

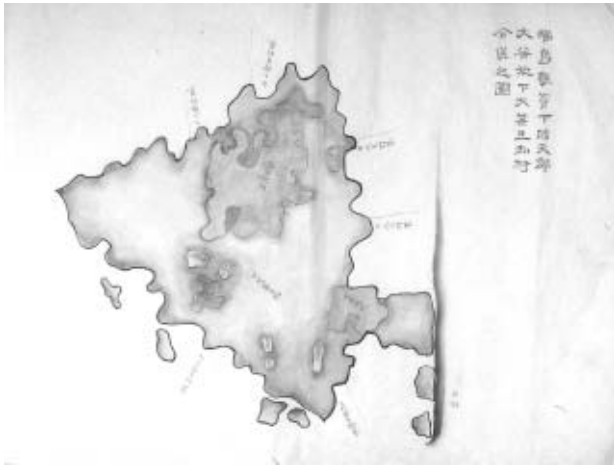


図1 福島県管下信夫郡大谷地下大笹生両村合併之図



図2 福島県管下信夫郡井野目佐場野両村合併之図

（出典：図1、図2ともに「福島県管下各村合併図」福島県立図書館所蔵）

村ばかりでなく、「藩」もまた「人的支配」の産物である。外様大名は比較的まとまった土地を知行されていたが、譜代大名や旗本などは、小規

模な領地が各地に散在しているという状況であった。だから、三池（大牟田）藩の領地が現在の福島県にあたり、佐倉藩の領地が現在の神奈川県にあたり、沼津藩（後の菊田藩）の領地が現在の新潟県にあたりということが起こる。各地の『市町村合併誌』などにも、市町村ごとに近世の支配管轄が掲載されている場合が多い<sup>(7)</sup>。

このように、「藩」も村も、支配が入り組み、「飛び地」に彩られていた。こうした知行の意図としては、収納の平均化（特定地域の冷害による収入減等々を避けること）や権力の分散化があった。この二重の意味でのリスク分散が、「人的支配」の方法に反映していたといえる。

また、給地を分散させる際に「石高制に伴う算定上の端数を便宜上近村から足高として渡す、いわゆる越石の処置をとることもあった」。通常、知行所・給知・給所の割り当ての際には、石高制に基づく村を単位としたが、ときに2人以上の支配者（地頭・給人）が領知することがあり、これを相給といった。「備前国岡山藩領でも給地の分散・相給化が顕著」で、邑久郡尾張村においては「26人の相給」があった、という指摘もある<sup>(8)</sup>。地頭・給人に知行する際の石高が先にありきで、村の方の事情はそれに従属している事例である。この意味でも人的支配が優位しているといえる。

むろん、近世にも領域的支配が存在しなかったわけではない。上記のような「藩＝村」体制と同時に、古代律令制に範をとった「国＝郡（＝郷）」制も存在していた。そして、両者は漫然と併存しており、手紙の宛先などは、「××領（××郷）××村 何某」、「××国××郡（××郷）××村××様御支配 何某」などというように表記された。ここでは「国＝郡（＝郷）」制が優位して見えるが、場所を特定する必要のある住所表記にはこちらが好都合であるからにすぎない。ともあれ、近世における地域支配は、人的支配と領域的支配の併存と、人的支配の優位によって性格づけられる。

近世村落の数量的検討を行った木村礎は、幕府が作成した「郷帳」を典拠として、全国の村の数をカウントしている。それによれば、「元禄10年」

(1697年<sup>(9)</sup>)には63,276村、「天保元年」(1830年)には63,540村、「天保5年」(1834)には63,562村と、漸増していることがわかる。さらに、村の数は「元禄以前にはこれより少なかったことはもちろんである（おそらく5万数千というところであろう）」と推計している。その上でこの理由について、近世前半期には、新田開発によって石高・反別が増加し、新田村が創設（村立開発）されるが、元禄以後は村の規模が拡大する（持添新田）方向であったためと見通している<sup>(10)</sup>。元禄以前における村数の推計に関しては、「正保国絵図」記載の村名を数えることによって、正保2年（1645年）に55,459の村が存在したというデータもあり<sup>(11)</sup>、このことから、近世前半期に新田村創設をともなう開発の傾向が強かったことが確認される。地域ごと、時期ごとの新村増加をあとづけた一覧表も存在する<sup>(12)</sup>。

たしかに、国郡ごとに増減を眺めると、多少の差異が見受けられる。当面、便宜的に『内閣文庫史籍叢刊』に記載されている「郷帳」の影印を参考に、掲載されている限りで比較可能な地域（国）に限って集計したものが「表1」である。

「表1」によれば、増加・減少は、地域によって一様ではない。この点は、さきに「(村の数え方は——引用者補足)同一地区を扱った場合でも、調査のたびに数え方が異なっている」と指摘したとおりである<sup>(13)</sup>。

こうして、近世全体を通じて、石高・反別ともに増加し、耕地が安定していく。村の数は近世前期を中心に増加し、耕地も近世全体を通じて約2倍になったといわれている。耕地の安定は定住をさらに確実なものとし、土地と人間の関係も、自然条件の上では、安定してくる。これが、後述する近代初頭における領域的支配への転換の条件であったと思われる。

【表1】郷帳による村数の比較

国	郡名	1697年	1834年	国	郡名	1697年	1834年	国	郡名	1697年	1834年	
山城国	葛野郡	79	81	駿河国	志太郡	125	126	下総国	葛飾郡	309	340	
	愛宕郡	74	81		益津郡	32	32		猿島郡	69	74	
	宇治郡	44	51		有渡郡	98	99		結城郡	42	51	
	紀伊郡	29	34		安倍郡	117	122		豊田郡	77	80	
	乙訓郡	50	52		庵原郡	81	82		岡田郡	28	39	
	久世郡	39	42		富士郡	161	148		相馬郡	134	142	
	綴喜郡	52	54		駿東郡	181	171		千葉郡	128	137	
	相楽郡	92	82		小計	795	780		印旛郡	222	260	
	小計	459	477		伊豆国	君沢郡	69		69	埴生郡	59	63
	大和国	添上郡	130		114	田方郡	71		71	香取郡	286	297
添下郡		65	64	加茂郡	128	127	匝瑳郡	63	69			
平群郡		77	76	那賀郡	17	17	海上郡	69	71			
山辺郡		144	118	小計	285	284	小計	1,486	1,623			
宇陀郡		112	115	相模国	三浦郡	76	78	茨城郡	303	304		
式上郡		57	56	鎌倉郡	89	89	那珂郡	143	142			
式下郡		40	40	高座郡	118	118	久慈郡	170	162			
十市郡		78	77	愛甲郡	47	45	多賀郡	88	92			
広瀬郡		32	32	大住郡	123	118	新治郡	179	179			
葛下郡		78	78	大田郡	20	19	新真壁郡	218	234			
伊勢国	高市郡	111	113	足柄下郡	84	83	筑波郡	158	174			
	高忍郡	19	19	足柄上郡	95	94	信太郡	88	89			
	葛上郡	62	62	津久井郡	27	27	河内郡	117	130			
	宇智郡	60	59	小計	679	671	行方郡	89	89			
	吉野郡	340	331	武蔵国	豊島郡	117	114	鹿島郡	124	128		
	小計	1,405	1,354	荏原郡	98	94	小計	1,677	1,723			
	伊勢国	桑名郡	104	169	橋樹郡	124	128	佐久郡	186	188		
		員弁郡	108	106	久良岐郡	53	54	諏訪郡	144	135		
		朝明郡	62	64	都筑郡	75	76	伊那郡	298	284		
		三重郡	90	89	多摩郡	374	403	筑摩郡	231	233		
鈴鹿郡		92	88	新座郡	31	37	小県郡	121	120			
河曲郡		42	38	人間郡	243	261	埴科郡	37	37			
安芸郡		69	61	高麗郡	105	105	更科郡	78	73			
安濃郡		85	85	秩父郡	82	83	安曇郡	179	180			
安志郡		158	131	男衾郡	35	36	水内郡	265	214			
飯高郡		114	113	大里郡	43	46	高井郡	158	151			
三河国	飯野郡	42	39	比企郡	156	158	小計	1,697	1,615			
	多気郡	174	129	横見郡	42	45	河内郡	205	202			
	渡会郡	260	213	足立郡	432	445	芳賀郡	188	192			
	小計	1,400	1,325	葛飾郡	269	281	塩谷郡	146	144			
	遠江国	額田郡	162	168	埼玉郡	421	427	那須郡	299	298		
		加茂郡	347	347	幡羅郡	59	59	足利郡	46	46		
		碧海郡	125	129	榛沢郡	83	81	築田郡	28	28		
		幡豆郡	138	151	那賀郡	13	13	安蘇郡	64	64		
		宝飯郡	108	108	児玉郡	63	63	安賀郡	372	378		
		設楽郡	228	229	加美郡	33	33	寒川郡	13	13		
八名郡		65	65	小計	2,951	3,042	小計	1,361	1,365			
瀨美郡		94	95	安房国	長狭郡	62	62	足羽郡	160	160		
小計		1,267	1,292	朝夷郡	61	62	吉田郡	139	139			
遠江国		榛原郡	138	141	平郡	73	73	丹生郡	229	229		
	城東郡	115	108	安房郡	76	83	今立郡	201	202			
	佐野郡	94	94	小計	272	280	南条郡	93	92			
	山名郡	101	108	天羽郡	76	77	坂井郡	350	349			
	周知郡	92	94	周准郡	106	109	坂田郡	283	276			
	周智郡	1	1	望陀郡	193	194	敦賀郡	86	86			
	豊田郡	253	259	市原郡	183	184	小計	1,541	1,533			
	長上郡	123	120	夷隅郡	156	169	頸城郡	1,087	1,098			
	鹿玉郡	5	5	埴生郡	49	47	刈羽郡	191	190			
	敷知郡	128	121	長柄郡	124	151	魚沼郡	580	409			
濱名郡	2	2	山辺郡	130	134	古志郡	217	268				
引佐郡	41	41	武射郡	132	129	三島郡	214	224				
小計	1,093	1,094	小計	1,149	1,194	岩船郡	243	250				
						蒲原郡	1,432	1,612				
						小計	3,964	4,051				
						合	23,481	23,703				

(出典：『内閣文庫史籍叢刊天保郷帳(一)』〔汲古書院、1984年〕、  
『内閣文庫史籍叢刊天保郷帳(二)附元禄郷帳』〔汲古書院、1984年〕)

周知のように、幕末期にはすでに「沽券」によって不動産流通が行われており、領主もそれを追認していた。たとえ、土地売買の禁止が出されても、売買（形式的には耕作権の移転）は頻繁に実施されていた<sup>(14)</sup>。おそらく、沽券の売買によって村の領域が変動するようでは困るという判断が働くため、土地の「売買」がさかんになってくると、人的支配では不都合になる。そのため、領域的支配の考え方が徐々に支配的になっていくと思われるが<sup>(15)</sup>、この点は後考をまちたい。

## 第2章 箱館戦争以前における 維新政権の地方統治と集権化

本章では、維新政権による地方統治について、集権化とそれともなう諸藩・諸府県の「モジュール化」という観点から検討を行う。その際、政局に最も大きな影響を与えたであろう戦局との関係にも留意したい<sup>(16)</sup>。

1868年6月11日（慶応4年閏4月21日）、「政体書」（法令331号<sup>(17)</sup>）によって「天下ノ権力」をすべて「太政官ニ帰」せしめ、府藩県三治制が採用されたことは周知のとおりである。幕府の直轄領および支配機構を府県とし、（薩長も含め）諸大名の知行地・支配機構を「藩」とした。これは、旧来の支配機構とその領域を、近代行政の機構および区画として再定義しようとするものであったが、ここでは、このときに「藩」という呼称が初めて公式に用いられたという点と、面積も人口も財政能力も職制・統治方法も異なる「直轄領以外の領域」を「藩」という名称で一括したという点、直轄地のみにはあっても郡県思想<sup>(18)</sup>を体現した「県」という名称の行政区画が出現したという点に注目しておきたい。

翌月の1868年7月13日（慶応4年5月24日）には、「以来万石以下之領地并寺社領共其国々最寄之府県ニテ支配可致事」（法令418号）との通達が出されている<sup>(19)</sup>。これは、旗本領と寺社地の支配を直轄府県に移管し、徴



税以外の取締を行わせるという趣旨であったが<sup>(20)</sup>、まず、集権化が抵抗の少ない部分から着手されていることがわかる。未だ、当時の維新政権には、それ以上のドラスティックな転換を実現する力量はなかったためであろう。

1868年9月20日(明治元年8月5日)には、「府藩県一定之御規則不相立候テハ御政令多岐ニ涉リ弊害不少」という理由で、さしあたり京都府職制を全国に示し、意見を太政官に開申させる旨が通達される。ここで「府藩県の統一した規則が必要である」という認識が明確にされている。

1868年12月11日(明治元年10月28日)には、「藩治職制」が公布された(法令902号)。その前文には「天下地方府藩県之三治ニ帰シ三治一致ニシテ御国体可相立然ルニ藩治ノ儀ハ従前各其家之立ルニ随ヒ職制区々異同有之候ニ付今後一般同軌之御趣意ヲ以テ藩治職制大凡別紙之通可相立旨被仰出候事」と書かれており、自覚的に「三治一致」が追求されている。しかも、執政・参政という最高幹部についても定員を決めず、統一制度への移行を容易にしている。

また、職制だけでなく、戸籍をみても藩によって記載基準が「区々」であったことが知られている<sup>(21)</sup>。公租徴収についても賦課方法・収納方法ともに地域によって多様であった。このように、「旧来の藩の個々多様であった諸制度を、ほぼ全国一律に平準化する作業を通じて、維新政権は藩の動向の監督と藩の掌握をより容易にしようともくろんでいた」といえる<sup>(22)</sup>。執政・参政などの役人についても、藩主が任命するものではあっても「従来沿襲ノ門閥ニ不拘人材登庸務テ公挙ヲ旨トシ」て実施するように、との「縛り」を設けて、事実上の介入を行っている。

こうした職制の統一すなわち「モジュール化」は、当時多様に存在していた藩の職制・機構などを統一し、いずれは藩と府県の職制・機構を統一させていこうとする意志の表出であった。一般的にいえば、世襲と身分制に支えられた支配機構を、担当者をいつでも「交換」可能な近代的官僚制に生まれ変わらせる営為であるし、同時に、その後、第2次大戦後の地方制度改革(公選知事実現)まで続く、内務省による地方官派遣という「異

邦人支配」の前提となるものでもあった。こうして、諸藩による「封建的」支配は、規格化を通じて「地方行政」に置き換わっていく。

1869年3月17日（明治2年2月5日）に公布された「府県施政順序」（法令第117号）は、内政における実務経験が豊富な広沢真臣の建言を受けて作成されたものであった。この建言は、出身地である長州藩の藩政改革を實行し、「明治2年正月」に京都に戻ったばかりの広沢が、三条実美に差し出したものである<sup>(23)</sup>。

「府県施政順序」の内容は、①知府県事職掌規則の提示、②租税・予算の決定、③議事の方法決定、④戸籍・「戸伍」の編制、⑤地図作製、⑥凶荒予防、⑦章典付与、⑧窮民救助、⑨風俗矯正、⑩小学校設置、⑪殖産富国、⑫商業振興と「商税」徴収、⑬租税制度改正、に要約できる。①では、「三治ノ政一途ナルヘキ様嚴重ニ御布告アルト雖モ一定規則ノ法トス可キナキ」状況であると苛立ちも込めて語られている。ここでの計画は、半年前と同様、京都府をモデル・ケースとし、そこでの施政の成果をひとまず全国の直轄府県に拡大適用しようとするものであった、たとえば、④の戸籍については「京都府ニテ編立スル所ノ制度ニ倣フヘシ」とされ、1869年7月12日（明治2年6月4日）に全国に頒布されている（法令第505号）。府県施政順序が「府県知事に対して示された最初の統一的施政基準であったとはいえ、中央政府の機構的未整備ともあいまって、地方官の権限の範囲を具体的に画定するには至ら」なかったとされるが<sup>(24)</sup>、これを決定することは、おそらく当時の維新政権の主体的力量からいっても不可能だったのであろう。この制約を突破するには、より実効的な統治が必要だったのである。

### 第3章 箱館戦争終結後における「領地」問題

維新政権期の「法令」を眺めていると、いくつかの「転換点」に行き当

たる。比較的大きな転換は、「明治2年6月」にもたらされる。後述のように、この時期には、版籍奉還をはじめとする重大な転換が多く発生するのであるが、この転換は、いうまでもなく北越戊辰戦争の帰趨と関わっている。

北越戊辰戦争の詳細については戦局史研究に委ねるとして<sup>(25)</sup>、ここではごく簡単にその帰趨をふり返っておきたい。鳥羽・伏見の戦いに端を發した戊辰戦争は、東北日本に広がった。新政府軍は、いったん制圧した長岡城を奪還されるなど苦戦したが、1868年9月15日(慶応4年7月29日)、長岡城を再占領し、勝敗を決した。同日、新潟、二本松も陥落し、北越戦争は終結した。戦線は会津に移動したが、この会津戦争も1868年11月6日(明治元年9月22日)に会津藩の降伏で終結する。その後、榎本武揚ら旧幕府軍は、戦艦で蝦夷地に移動し、蝦夷共和国を設立した。新政府軍は、1869年6月20日(明治2年5月11日)から箱館総攻撃を開始し、最終的に、1869年6月27日(明治2年5月18日)に本陣である五稜郭を降伏させ、一連の戦争に終止符を打った。

この終戦以降、維新政権の集権化は、新たな局面を迎えたといえる。たとえば、1869年7月12日(明治2年6月4日)から3カ月にわたって、立て続けに「蝦夷地」に関わる法令が出されている<sup>(26)</sup>。引き続いて、1869年9月20日(明治2年8月15日)には、「蝦夷地ヲ北海道ト称シ十一国ニ分割国名郡名ヲ定ム」とし、北海道を11国86郡に編制した(法令第734号)。こうして、管轄区域を確定させ、そこに「内地」に準ずる地方制度を導入していく。

1869年11月16日(明治2年10月13日)、新政府軍が東北から凱旋した。その意義は、「大久保は『偶然』か、というのが、偶然であるはづがない<sup>(マヱ)</sup>。天皇の東京着にあわせて凱旋した、たくみな演出である。すなわち天皇は、武力を背景に東京に乗り込んで来たものではなく、内乱を鎮定した新しい平和国家の元首であることをアピールして、新都東京に入ったのであった」と述べられるとおりである<sup>(27)</sup>。この「演出」は、「覇府」である江戸

を東京と改称（＝格上げ）して、徳川の居城であった江戸城に天皇が入ることの意味を改めて考えさせる<sup>(28)</sup>。天皇の東京再幸（1869年5月9日〔明治2年3月28日〕）により、事実上、東京が首都になって「首都問題」は片付いていたが<sup>(29)</sup>、このたび、北海道の「領域問題」が一段落するに及んで、改革の矛先は内政、わけても地方制度に向けられていくのである。

箱館戦争終結後の1869年7月25日（明治2年6月17日）、版（土地）と籍（人民）が朝廷に奉還され、同日、公卿・諸侯は「華族」と改称された（法令第542号）。その8日後には、管轄下に入った知藩事に宛てて「諸藩ヲシテ現米総額諸産物藩士兵員地図等ヲ録上セシム」という内容の達が出されている（法令第576号）。これを受けて諸藩から提出され、後に太政官修史局で編集されたとみられるものが「藩制一覧」である<sup>(30)</sup>。すなわち、諸藩を管轄下に置いた政府は、諸藩の情報につき、11項目にわたって「元治元年」（1864年）から「明治元年」（1868年）までの5カ年平均で提出を求め、結果的に281藩のデータが「一覧」に収録されている<sup>(31)</sup>。内容の精粗があるものの、大藩から順にではなく、厳原藩から須坂藩までイロハ順に整列されていることが目を引く。「藩制一覧」は稿本のまま公刊されなかったとされるが、藩の「モジュール化」がさらに進行している事実を知りうる。

1869年10月14日（明治3年9月10日）に太政官から布告された「藩制」（明治3年法令579号）は、諸藩を「物成」（草高ではなく）で大・中・小の三段階に分け、藩庁の職制を人数も含めて定めた。また、藩財政の方法について、会計年度や支出割合（知事家禄・海軍費・その他の禄など）について規制を加えるなど、諸藩の自立性を奪っていこうとする動きがみられる。

1870年10月11日（明治3年9月17日）には、「自今諸願伺等一切藩名以可差出事」という太政官布告が発せられている（法令599号）。「藩名」と書かれているところを見ると、旧藩主である知藩事が名宛人であろう。同様の達が「明治3年7月」付で民部省からも出されていたが（法令第502

号)、旧藩主としての「個人」の名前ではなく、行政区画としての「藩」の名前で書類を提出するようというこの徹底である。一見、当然の布告であるが、現実的には「当然」ではなかったことが想像されるし、逆に、自明のことをことさらに強調している点からも「深い意図」を看取しうる。

また、版籍奉還のころから、大蔵・民部両省を中心として、全国の「飛び地」整理が推進される。周知のように、維新政権は、府藩県三治制下で、直轄府県800万石を足場に、全国3,000万石を視野に入れて、全国を実効的に統治する必要に迫られた。財政問題は維新政権のアキレス腱であり、そのため、維新政権は直轄府県の財政確立を企図した領域拡大に手を尽くしていた。先述のように、政府は、維新後早々から旗本領や寺社領の支配を近隣の直轄府県に移管させようと試みていた。結果的に、旗本領については1870年1月3日（明治2年12月2日）に、寺社領は1871年2月23日（明治4年1月5日）に、それぞれ上地されることになる<sup>(32)</sup>。

それらの領地編入とともに、民蔵両省が積極的に追求したのが「飛び地」の整理であった。「飛び地」整理に言及したものとして、下山三郎<sup>(33)</sup>、松尾正人<sup>(34)</sup>、安典久<sup>(35)</sup>の研究が存在するが、それらの先行研究を手がかりに、概略を辿ってみたい。

「公議所日記第十八上」には、「明治二年己巳六月」付で、飛び地の組み替えによる「一円化」の議論が紹介されている<sup>(36)</sup>。

#### 第十六号 大名領分飛地無之様仕度議

上総国武射郡 真行寺和泉

諸大名領分、其身上ニ寄、或ハ一国一円、或ハ一郡一円、或ハ一郷一円下シ賜候様、仕度奉存候。旧幕府徳川源家康公ヨリ三四代ノ間ハ、一国一郡一郷等ヲ、一円ニ宛行申候処、近來此所ニ一村、彼所ニ二村、所々飛地ニ宛行候ニ就テハ、自然領分ノ取締モ不行届、地方掛り役人往来ノ費、種々ノ弊弊ヲ生シ申候。且又各藩寛仁苛酷、不同ニ御座候得バ、廉直人撰諸国エ監察使ヲ以、可否曲直御糺明、賞罰嚴重ノ御沙汰 仰出候様、奉存候。

前段には、近世初頭には一円的な知行であったが、近来は飛び地が多くなり、取締（治安維持）や役人往来（費用）などの上で種々の弊害があることが示されている。公議所での議論の結果、この案件は「可トスル者」191人（190藩と昌平学校）、「否トスル者」24人、「可否半スル者」13人で可決されている。

これを皮切りに、「飛び地」整理に関する動きが目立つようになる。先述の旗本領上知から3日後の1870年1月6日（明治2年12月5日）には、「諸藩管轄地ニ彼此ニ隔絶スル者ヲ還納セシムル方法ヲ議定ス」ということが民蔵両省で決定された。本文によれば、「還納」とは府県に管轄させることであるとわかる<sup>(37)</sup>。また、1870年2月22日（明治3年1月22日）には、民部省から太政官に対し、これまで諸藩に寄託していた官領地について、「総テ寄託地ヲ收回シ之ヲ便近ノ府県ニ管轄セシメン」ということが稟議され、認められている<sup>(38)</sup>。

「明治3年2月」には、「転封換邑ヲ命セシ各藩ニ代地ヲ換付スル方規ヲ議定ス。議案ニ曰ク、従前各藩ノ管轄地ヲ換易シテ代地ヲ割交スルニハ、其ノ納地、代地ノ実収入額ヲ通算シ同一ノ比例ヲ以テ料理セリ…」との記事がある<sup>(39)</sup>。「実収入額」と断っているのは、「草高」と実際の収納高が著しくかけ離れたものであることを、政府も認識していたからであろう。しかし、「実収入額」という基準も、いつの実収入で量るかによって変動するため、不便をきたす。そのため、1870年4月7日（明治3年3月7日）には、「転封換邑ヲ命セシ諸藩ニ代地ヲ割交スル石額ハ元年十月設定セシ算則ニ照依シテ以テ之ヲ計算ス」ということが明らかにされた<sup>(40)</sup>。しかし、なお疑義が示されたためであろう、1870年5月9日（明治3年4月9日）には、代地交付のための石高帳を作成する際の基準について、「総テ天保年間ノ郷帳ニ依拠スト雖モ…換易還納若クハ割交ヲ経タル為メ、或ハ新墾田地ニ賦租セル有ルカ為メニ、旧時ノ石高ニ変換ヲ来タセル者亦タ多シ」と述べた上で、しかし「精細ナル計算」をしようとすれば「復タ其ノ煩擾ニ堪ヘサルヲ見ル」から、当面は府藩県が提出した村高帳に依拠し、支障

があれば天保郷帳を参照して「仮石高帳」を交付し、後日、全国の郡村石額の計算が完了するのを待って「本石高帳」を「換付」として説明している<sup>(41)</sup>。通常であれば、計算の終了を待って領地組み替えを実施するという手続になるはずであるが、ここでは組み替えを先行させ、あとで正式な帳簿を交付すると説明していることに注目しておきたい。維新政権と諸藩との関係をよく物語っていると思われるからである。

石高の計算という点については、1870年5月27日(明治3年4月27日)に、「諸藩ノ管轄地ノ隔絶スル者ヲ換易セシムル方法ヲ議定ス」として、換易の際に「草高」を用いると実収の租税に大いなる増減を生じるから、「五年間ノ收租額を平均」したものをを用いることとされ、そのことが民部省で可決されている<sup>(42)</sup>。このように、換地の石高に関して何度も法令が出されている背景には、先述のように「草高」と実収入高に著しい懸隔が存在したという事情がある。郷帳は、近世初期に実施された検地に、新田等の開発分をプラスして記載したため、実態と大きくかけ離れ、年貢は全国的にみてもおそらく実質収入の2割ないし3割にとどまり、それ以外の部分は「民富」になっていたと考えられる<sup>(43)</sup>。このことは、後の地租改正の際に「縄延び」という形で実証されるが、こうした事情が、後にみるように「飛び地」整理・領地組み替えの際に抵抗の理由となったのも無理からぬことであろう。

ともあれ、この「換易」方針が、1870年6月6日(明治3年5月8日)には、換易を推進したときに片方しかこれを受け入れなければ双方に「障害」となるので、「申請スルト申請セサルトヲ問ハス一切ニ換易連接セシムル」という強硬方針に転換していく<sup>(44)</sup>。1870年6月12日(明治3年5月14日)には、「自今以後管轄地ヲ分合換易スル有レハ、則チ一百日ヲ限り其ノ土地并ニ金穀簿書ヲ授受ス可ク、常備金モ亦タ日数ニ照シ石額ニ準算シテ之ヲ授受シ、嘗テ申達セル期限ニ照シテ其ノ会計ヲ完結ス可シ」と、期限を区切って作業を進行するよう指示している<sup>(45)</sup>。

こうして、府県・諸藩とのやりとりを経ながら、領地組み替えのガイド

ラインが作成され、「飛び地」整理は進行していったのである。

## 第4章 越後北半部における「村替え」の展開

上記の「飛び地」整理は、現場では「村替え」という形で実施に移される。この全体像については、「先ず（明治——引用者注）三年三月高德藩の願いにより河内、下野の管地を交換せしめ、同月小田原藩の相模津久井郡・大住郡・伊豆君沢郡の管地を交換せしめ（相模国諸藩領地整理を理由として）たが、その後七月まで山形県領形成にかかわるもの以外は交換はみられないが、七月から本格化し十月までのあいだに数十藩が交換を命ぜられている」と要約されている<sup>(46)</sup>。それらの詳細については、「太政類典第一編」の第63巻から第66巻に記載されている<sup>(47)</sup>。大規模な村替えとしては、前掲の山形県の例が知られているが<sup>(48)</sup>、ここでは越後北半部の例について言及したい。新発田藩を中心とするこの地域の「村替え」をめぐる動きについては研究も多く<sup>(49)</sup>、史料も多数翻刻されている<sup>(50)</sup>。よって、ここではその概略を紹介し、必要な限りで解説を加えるにとどめる。

1870年4月7日（明治3年3月7日）、水原県は新潟県と改称され、県庁は新潟に移された。先述のように、政府内部では「飛び地」整理の議論の最中であった。この県庁移転は、先だって起こった新潟町騒動や、新潟港全面津留にともなう外交問題への対応を企図したものであるとされているが、これに付随して1870年5月15日（明治3年4月15日）に新潟県は、本野大参事、名和大参事、三条西知事の連名で、先般から伺い出していた「新発田藩支配沼垂村続キ江岸支配替ノ儀」について、「受取村名高」について調査書を付して、民部省に「至急御評決ノ御達シ有之候様致度」旨、申し出ている。つまり、新潟港近辺を他藩領が占めている現状は、外交上も商取引上も好ましくないため、その整理を試みたのである。民部省は、「明治3年6月」に、この件について「御達案」も付して弁官に伺っている<sup>(51)</sup>。



ここでは新発田藩や三日市藩からも同様の申し出があったように記載されているが、その史料については未見であり、「飛び地」組み替えが、諸藩の要求でもあったという指摘については、見解を留保したい。

上記の伺いを受けて、太政官は、1870年8月4日(明治3年7月8日)に、菊間藩に対して越後にある支配地を新発田藩、村松藩に引き渡すよう達している。「代地ノ儀ハ追テ可相達事」とされたが、結局、達せられることがなかったため、事実上の上地であった。また、1870年8月16日(明治3年7月20日)には新発田藩、村上藩、村松藩、黒川藩、三日市藩には組み替えを明記した「別紙」を付して「上地」「代地」の受け渡しを達している<sup>(52)</sup>。

この「村替え」による出入りについては、『新潟県史』に一覧表として掲載されているが<sup>(53)</sup>、旧高と新高を比較すると、新潟県は1,780石増、新発田藩は1,504石減、村上藩は450石減、村松藩は5石増、黒川藩は20石増、三日市藩は238石減、菊間藩は11,148石減となっている。結果からみれば、「村替え」は諸藩の犠牲の下、もっぱら新潟県のために実施されたものであったといえる。

こうした性格の「村替え」に対して、当然ながら藩側からは反対の動きが起こる。しかし、藩としては表立った反対もしにくかったとみえ、村役人層を中心としての反対運動が展開される。はじめに、「明治3年6月」に、高崎藩の43か村惣代が「村替え」の噂を聞き、旧領据え置きの嘆願をしに上京しようとしたが、高崎城下で「村替え」の対象外であることを知り、帰国した。同月、村上藩の112か村惣代2人が上京し、民部省に嘆願しようとし、却下されたが、その後も東京で反対運動を続けた。村松藩の97か村は、庄屋・組頭・百姓代が連名で村替え反対の嘆願書を差し出し、1870年8月24日(明治3年7月28日)に代表団を上京させた。新発田藩領の村々も「明治3年7月」に、村替え中止の嘆願書に、藩の添書を付けて政府に進達するようお願いしていた。1870年9月17日(明治3年8月22日)には、上京していた新発田藩、村上藩、村松藩、菊間藩の代表が集まって、

その後の運動の進め方を協議することになっていたが、結果的には歩調がそろわなかった。この過程では、新潟県側から諸藩に「代地」として引き渡されることになっていた村々でも反対運動が起っていた。民部省は、諸藩村惣代の協議に先立つ1870年9月14日（明治3年8月19日）に、関係諸藩の大参事を呼び出して、①村替地の受け渡しを早急に実施すること、②上京中の村々惣代を帰村させること、を指示した。こうして、最終的には「明治3年9月」中には村替地の引き渡しが行われた<sup>(54)</sup>。

上記のように、「村替え」は諸藩とりわけその管下の村役人層の反対を押し切って強行されたが、反対運動にはよほど手を焼いたとみえて、1870年11月8日（明治3年10月15日）、民部省は次のような内容の文書を太政官に稟議し、その2日後に裁可されている<sup>(55)</sup>。

各藩ノ管轄郡村ニシテ他庁ノ管轄内ニ隔在セル所ノ者ヲ交換シテ各本管轄地ニ連合セシムルノ処分ハ逐次ニ之ヲ令達セリ、然ルニ目今各地民情ノ如何ヲ視察スルニ種々ノ障碍ヲ起生スル者無キニ非ス…今日ニ於ケル郡村ノ実租額ヲ当時ノ郷帳ニ比対スレハ則チ其ノ差異極テ多シ、然ルニ今日故廢セル郷帳ノ石高ヲ把テ已ニ変換セル実地ニ推施シ以テ之ヲ交換ス、故ヲ以テ彼此錯雜シテ石額ノ多少ヲ誤リ、或ハ地利ノ便宜ヲ失ヒ、而シテ人民ハ数十百年統馭セラレタル旧管轄庁ノ例法ニ慣レテ新管轄庁ノ政令ニ安ンセス、東訟西告嗷嗷哀号シ遂ニ我省ニ越訴スル者有リ、且ツ知藩事ノ如キモ亦タ土地ノ肥沃ヲ喜ヒ薄瘠ヲ厭ヒ、究竟各藩ヲシテ依然封建ノ故套ヲ株守セシムルニ至ラントス、省議以為ラク、管轄地交換ノ処分タル今日ノ情勢ヲ以テ之ヲ觀レハ、啻ニ其ノ便宜ヲ得サルノミナラス、反ツテ大ヒニ郡県ノ政体ニ乖戾シ、遂ニ民治ヲ阻撓スルニ馴致セン、請フ官議速ニ之ヲ停止シテ更ニ此ノ旨趣ヲ各藩ニ宣達スルヲ…

太政官は、とくに「宣令」するには及ばないから、「其省（民部省——引用者注）宜ク此ノ旨趣ニ依拠シテ之ヲ料理ス可シ」と指令し、民部省は、これに従って各藩からの換地申請書を却下したとされる。こうして、「飛び地」整理はこの段階で一時棚上げされ、中断することになった<sup>(56)</sup>。しか

し、先述のように、政府はその間も諸藩の寄託地、寺社領の上地を進めていた。

なお、当初、「草高」で領地の組み替えを実施し、先述のような差し引き増減が発生していたが、受け渡しが終わってみると、「現石」では、さらなる増減が判明した。新発田藩では、草高で1,504石減であったところ、正税では約7,000石の減であった<sup>(57)</sup>。先述の1870年5月9日(明治3年4月9日)付通達を受けて、太政官は、受け渡しの不足分については、「地所付削」するよう指示していたが、この指示は遵守されず、土地ではなく、米で差額が支払われている。新発田藩の例では、最終的に、1871年8月6日(明治4年6月20日)になって、5,000石の「下付」を受けている<sup>(58)</sup>。こうして、土地の組み換えとして開始された「村替え」は、差額分(それ未満の場合もある)を「米」で支払うことによって処理された。この意味でも、近世的支配は、かなりの転換を迫られていたといえる。

ともあれ、結果として「飛び地」整理は一時中断されたが、この課題は、後述のように、廃藩置県後の府県統合の時期に達成されることとなった。

## 第5章 管下の村々に対する「村替え」の影響

維新期の諸変動によって、1869年12月19日(明治2年11月17日)にはすでに「村名改称分合等八民部省ニ稟候セシム」と達せられ(法令1062号)、村々の合併・改称が起り始めていることを知ることができる。

十一月十七日(民部省) 府県

村名唱替或ハ合村分村等ノ儀ハ其度々民部省ヘ伺ノ上差図請候様可致候事

この法令の直接の制定動機は未調査であるが、同日に公布された「御取箇帳」調査と併せて、村名、村高を確定させ、統治の便宜に資するという

性格のものであったと考えられる。これによって、「政府支配下の府県内村落中、藩制期における支配便宜のために分割又は併合されたもの、呼称変更復旧等がいちいち中央に届出され…これらはほとんど全部承認された」とされている<sup>(59)</sup>。この時期は、武家地・寺社地・町人地の「齊一化」が進行していく時期とも重なっていた<sup>(60)</sup>。

とはいえ、管見の限りでは、村々の合併が目立つようになるのは「明治3年」ころからである。そして、その理由は、先述のとおり「村替え」に求められる。ここでは、知行地の組み替えが管下の村々に何をもたらしただのかという点について、新発田藩の知行地（飛び地）が入り込んでいた岩代国信夫郡を例に検討したい。先述のように、信夫郡内の新発田藩領は、「村替え」によって福島県<sup>(61)</sup>に移管されたが、ここでは「明治3～4年」に村々の合併が発生していた（表2）。

【表2】信夫郡における村々の合併例

上名倉村上組（新発田藩）	}	上名倉村〔明治3年8月合併〕
上名倉村下組（新発田藩）		
笹木野村（新発田藩）	}	笹木野村〔明治4年1月25日合併〕
新笹木野村（幕領）		
元永井川村（関宿藩）	}	永井川村〔明治4年1月25日合併〕
上永井川村（関宿藩）		
下大笹生村古料（幕領）	}	下大笹生村〔明治4年1月25日合併〕
上大笹生村新料（幕領）		
上成田村（幕領）	}	成田村〔明治4年1月25日合併〕
中成田村（新発田藩）		
下成田村（関宿藩）		
上入江野村（幕領）	}	入江野村〔明治4年8月28日合併〕
下入江野村（足守藩）		
庭坂村（幕領）	}	庭坂村〔明治4年8月28日合併〕
在庭坂村（幕領）		

（出典：福島県編『福島県市町村沿革』〔福島県、1956年〕）

上名倉の合併は、その日時から、先述の「新発田藩領の福島県移管」を直接のきっかけとしたものであることがわかる。また、その他の例についても、特定の日に合併が発生していることから察するに、県が指導して合併させたものであろう。合併は、支配の入り組んだ村々の間でも、同一支配の村々の間でも実施されているが、いずれも本藩から遠い支配地であることから(幕領、新発田藩のほか、足守藩は備中国、関宿藩は下総国)、「村替え」が合併の動機となっているであろうことも推察される。足守藩・関宿藩の動向については今後の課題としたい。なお、こうした合併について、大島太郎は「藩制下の村落を自己の掌握下においた政府による、町村の地域的状況把握」であると整理している<sup>(62)</sup>。

この流れは、1872年5月16日(明治5年4月10日)の「従来一村中分界ヲ立取扱来ルモノヲ一村ニ合併セシム」という太政官布告(第119号)に連なっていく。

むろん、錯雑した支配の整理が、単に「統治の便宜」であっただけでなく、地域社会の側からの要求という側面ももったかもしれないことは留保したいが、そのような史料については現時点では未見である。この時期の地域社会からの村々合併の要求としては、経費節減によるものがみられる。

唐津藩は、「明治2年」の凶作の年の末に、農民の危急を救うために扶食米を領内に配布した。このときに、その配分をめぐる一揆が発生している。「虹の松原」で居座った一揆勢が、「明治3年3月15日」付で藩役人に提出した要求書の筆頭に、「御領分大小庄屋是迄多人数諸懸り物多分ニ而甚々なん十仕候ニ付、壹万石ニ大庄屋壹人ツ、千石ニ小庄屋壹人ツ、メ六拾人ニ被成下置度奉願上候、此条々第一ノ願ニ御座候」というくだりがある<sup>(63)</sup>。つまり、扶食米配布問題に際して、領民は何よりも先に大小庄屋の整理を求めたのである。これは、現行の唐津藩の大庄屋20人、小庄屋200人を、それぞれ6人、60人に減員することを要求するものである。この要求書の内容は、このときには容れられなかったが、唐津藩では「明治4年2月」は庄屋の世襲制を否定し、大幅な減員を行う。旧庄屋を約半数

に減少させ、それにあわせて村の統合も実施された<sup>(64)</sup>。

「太政類典」には、1870年10月16日（明治3年9月22日）付で、次のような伺いが掲載されている<sup>(65)</sup>。

#### 園部藩伺

当藩支配所ノ儀ハ元來小村勝ニテ村数至テ多ク地方ニ因テハ山谷ノ間田畑狭ク居民雜作ヲ主トシ常ニ米穀他ヨリ買入レ漸遂生活纒ニ二十戸甚シキハ四五戸ニテ一村ト立分レ各自ニ庄屋年寄等ノ村役立置課役モ相掛リ難澁ノ姿ニ付從來稅ヲ薄クシ専ラ平當為致既ニ昨年ノ凶作ニモ救米等下ケ遣候得共必至困窮仕候依テ極小村ハ二個村或ハ三個村合併シ互ニ農業ニ協力為致候ハ農ニ便スルノ一策トモ奉存候ニ付民心ノ便トスル所ニ從テ右ノ所置仕候テモ宜敷御座候哉此段奉伺候至急御指図被成下候様奉願候以上  
三年九月二十二日

ここでも、唐津藩の例と同様に、「村役」を置くための「課役」に「難澁」していると述べられている。改元以来の、とりわけ「明治2年」の凶作が、この時期の村落合併を導いたということは可能かもしれない。廃藩置県後、村々の合併は経費節減目的で進行していくことになるが<sup>(66)</sup>、これにつながる流れが、廃藩置県前から存在していたという例である。事実、先述の太政官布告第119号の根拠となる大蔵省伺いでは、井上馨が「村費」や「無益ノ手数」がかり、一村内の折り合いもよくないため、という理由を挙げて、一村内分界の撤廃を主張していた<sup>(67)</sup>。ともあれ、以上が、明治初年の町村合併（とりわけ村々の合併）の動機であった。「幕末から明治初期には村数の顕著な増加が見られる」として、その根拠として「明治二一年における町村数が七万〇四三五」であることを挙げるものもあるが<sup>(68)</sup>、「明治21年」のデータには、郷帳には記載されていない「町」の数が含まれ、また、北海道のデータが含まれているため、単純に比較することができない。むしろ、別稿で述べたように、明治初年においても町村数は減少基調であったし<sup>(69)</sup>、そのことは、「日本全国戸籍表」や「大森鍾一

関係文書」をはじめ、各地の『市町村合併誌』等々に至る各種史料によって、データの上で裏付けられる。

これをふまえて総括するなら、近世末までは分村によって増加してきた村数が、近代になると、その初期から村々の統廃合(合併)によって減少に転ずるといえる。近世と近代を「断絶」において捉えようとする所以である。

## 第6章 廃藩置県後の諸政策への展望

周知のように、廃藩置県によって、全国に3府302県が置かれた。廃藩置県が、周到な計画と見通しを持ってなされたものか、それとも偶発的・クーデター的に実現されたものかについては諸説あるが、とくに廃藩置県という「方法」に拘泥しなければ、前記の政策からも推察しうるように、維新政権が百般手を尽くして集権化をはかろうとしていたことは疑いないであろう。ともあれ、これによって「郡県」化が達成され、少なくとも制度の上では、「封建」的支配が「地方行政」に置き換わった。こうして、維新政権が追求し続けた集権化は、中央＝地方関係においては一つの到達点を築いた<sup>(70)</sup>。その夜、錦江湾で上がった花火は、当事者が自覚したとおり、行きし時代を送るものであったと思われる。たしかに、廃藩置県では「藩の名前が県に変わり、藩知事が解職され在京を命じられたことを除けば大きな変化はみられなかった」にしても、その1カ月半後には、「三府三〇二県を数えた府県を一挙に四分の一以下の三府七三県に統合する新府県区画の第一次案が作られ」ているからである。その第一次案の特徴は①大藩中心主義、②古代国制への依拠、③経済力の一定規模化、という3点に要約されるが、多少の揺り戻しを受けながら、最終的に、1871年12月10日(明治4年10月28日)から1872年1月2日(明治4年11月22日)までに、6度に分けて(法令は11本に分けて公布)、3府72県に再編される<sup>(71)</sup>。

揺り戻しによって、規模の画一化も、知事・大参事は他地域出身者を任用するという「異邦人支配」原則も、貫徹しえない事態が有力大藩を中心に発生した。

しかし、この府県統合の際に、地域を統治する上で重要な転換が発生している。廃藩置県後も残存し続けた、諸藩から引き継いだ各地の「飛び地」が、このときに整理されたのである。たとえば、福島県は、「福島・二本松の二藩、外は、関宿・棚倉・白石・館・足守・黒石・刈谷・三池・石岡・高田・新発田・松前・土浦 会津の十四領分と併せ、猶旧幕領も総合せるもの」とされているように、九州から北海道に及ぶ本藩から領地を引き継いでいることがわかる。磐前県の場合も、「平・湯長谷・中村・三春・棚倉・守山の七藩及び多古・松川・笠間・小見川の四分藩を収めたるもの」とされている<sup>(72)</sup>。こうして、民部省が太政官に対し1870年11月8日（明治3年10月15日）に稟議し、2日後に裁可され、棚上げになっていた「飛び地」組み替え棚上げ方針は、廃藩置県を経て、府県統合に至って復活し、一気に解決された。このときに、府県の「一円化」が実現したのである。

その後の地方制度、とりわけ行政区画制は、この一円的な統治を前提に作られることになる。府県下を大区に、大区を小区に区切っていく「大区小区制」や、全国を大学区に、大学区を中学区に、中学区を小学区に区切っていく学区、さらには徴兵区、裁判区など、いずれも一円的な統治を前提にした制度である。新潟県古志郡に存在した「飛び地」型の戸籍区も、「明治5年8月」の「大区小区制」導入にあたって一円的な区画に再編された<sup>(73)</sup>。

廃藩置県前後における村々の合併をはじめとする諸改革は、土地の管理にも影響を与える。1871年5月22日（明治4年4月4日）公布の統一戸籍法（太政官布告第170号）では、「区内ノ順序ヲ明ニスルハ番号ヲ用ユヘシ故ニ毎区ニ官私ノ差別ナク臣民一般番号ヲ定メ其住所ヲ記スニ都テ何番屋舗ト記シ編製ノ順序モ其号数ヲ以テ定ルヲ要ス」と規定された（第7則）。



この法令では、「家舗番号」をつけるのであるから、屋敷のないところには番号が振られない。この段階では、まだ「人的支配」の痕跡が残っていると見える。

これが、1872年2月21日(明治5年1月13日)に公布された改正戸籍法(太政官布告第4号)においては、「番号ハ地所ニ就テ之ヲ数フ」という原則に改められている。つまり、土地に人間をはり付けて数え上げる方法に転換したのである。「番地」の発生である<sup>(74)</sup>。すでに、伊達郡伏黒村では、幕末から耕地番号を書き上げていたことが知られているが<sup>(75)</sup>、こうしたあり方が改正戸籍法の時点で一般化され、その後の地租改正に引き継がれていく。

こうして、「人的支配」は「領域的支配」に転換するのである。

## むすびにかえて

日本の近代地方制度には、その濫觴から維新政権の苦悩の痕跡が刻まれている。周知のように、政権奪取時の維新政権は、全国3,000万石中800万石を有するにすぎず、全国の実効的統治を確立するための集権化を課題としていた。しかし、集権化のための財政確立には「関税自主権の不在」など対外的な要因があり、諸藩の切り崩しを企図するしかなかった。にもかかわらず維新政権は、軍事力の脆弱性も相まって、諸藩の助力を仰ぎながらその切り崩しをはかるといふ、矛盾した対応を迫られた。

集権化への動きは、当初、直轄府県の改革を先行させながら、諸藩に対しては、職制の統一など、「モジュール化」を目指したソフトな対応から着手された。こうした流れの転換点となったのは、箱館戦争の終結であった。これをきっかけに、領域問題・首都問題に決着をつけると、維新政権は本格的に地方制度の改革に乗り出した。

その際、ポイントとなるのは、諸藩と直轄府県との「領地の組み替え」

（＝村替え）である。これは、「飛び地」の整理という性格を帯びるが、統治の便宜と同時に、結果として、相手側の藩力の減退をもたらすことになった。関係諸藩では、貢租の減収ばかりでなく、旧慣とりわけ税法の異なる雑多な村々を抱え込み、支配の動揺を招いている。ここでは、税法の統一など、新たな改革課題を抱え込むことになる。

こうした「村替え」には現場の抵抗も大きく、村役人層を中心とした大規模な反対運動を引き起こした。「村替え」は、予定された案件については強行されたが、上記の反対運動に鑑みて、廃藩置県が終わるまで、一時棚上げされることになった。それでも、上記の「村替え」は地域社会統治の秩序に変動をもたらす。これ以降に顕著になる村々の合併はそのあらわれである。

廃藩置県は、上記の「領地組み替え」に最終的な結論を与えた。廃藩置県に引き続く「第一次府県統合」によって、各府県の「飛び地」は一掃され、「一円的」な統治が実現したのである。また、廃藩置県前に公布された「戸籍法」は、「屋舗番号」方式によって、「人的支配」の痕跡をとどめた人民把握方式であったが、廃藩置県を経た「戸籍法改正」では、土地に番号を振り、ここから人間を把握していく「領域的支配」に転換した。この過程で、都市と農村、都市における武家地・寺社地・町人地の区別、農村内部の「親村」「枝郷」などの差別が廃止され、「空間の斉一化」がもたらされる。

その後の地方制度改革は、こうした維新期の「転換」を前提にして進行していくのである。

謝辞：内藤俊彦先生には、大学院法学研究科在学中、主指導教官としてひとかたならぬお世話になった。この場をお借りしてお礼申し上げます。なお、本稿の作成にあたって、福島大学奨励的研究費の交付を受けたことを付記しておく。

- (1) 初期の代表的なものとして、福島正夫「明治4年戸籍法の史的前提とその構造」、福島編『戸籍制度と「家」制度』東京大学出版会、1959年、164～165頁など参照。
- (2) 荒木田岳「明治前期地方編制と町村概念の転換」、新潟大学法学会『法政理論』第32巻第3・4号、2000年。荒木田岳『「大区小区制」の成立過程と学校行政』、『歴史学研究』第720号、1999年、荒木田岳「戸籍法の歴史的位位置』、『一橋論叢』第123巻第2号、2000年。
- (3) 前掲荒木田岳「明治前期地方編制と町村概念の転換」、171頁。
- (4) 以上は、福島市教育委員会編『福島市の文化財福島市の村絵図Ⅰ』（福島市教育委員会、1998年）参照。
- (5) 以上は、福島市史編纂委員会編『福島の小字』（福島市教育委員会、1983年）参照。
- (6) これは、古代律令制以来、伝統的な地域支配原理であったと思われる（吉田孝『律令国家と古代の社会』〔岩波書店、1983年〕199頁以下参照）。なお、図1および図2は、明治期に作成された地図であり、正確には「近世の絵図」ではない。
- (7) たとえば、福島県編『福島県市町村沿革』（福島県、1956年）、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年）66～98頁など。ただし、近世ではなく、廃藩置県直前の支配状況の記載である。
- (8) 国史大辞典編集委員会編『国史大辞典第一巻』（吉川弘文館、1979年）3頁参照。
- (9) ここで、陰暦と陽暦の記載順序が逆転しているのは、陰暦の年号が、西暦の年号と必ずしも完全には一致しないので、正確を期す上で史料上の年号を先に書いたためである。本文中において、以下も同様である。
- (10) 木村礎『村の語る日本の歴史近世編①』（そしえて、1983年）26頁、木村礎『近世の村』（教育社、1980年）24頁など参照。
- (11) 菊地利夫『新田開発上』（古今書院、1958年）132～141頁。
- (12) 前掲菊地利夫『新田開発上』、138頁。
- (13) 前掲荒木田岳「明治前期地方編制と町村概念の転換」、154頁。
- (14) 福島正夫『地租改正の研究増訂版』（有斐閣、1970年）。
- (15) 瀬戸内（安芸）では、17世紀から「永代売買」がなされ、「出作」「入作」が発生していたとされる（中山富広氏のご教示による）。なお、同地では「××郷」という単位も近世初期にはすでに存在しなかったとされる。
- (16) 当面、参考文献として佐藤誠朗『幕末・維新の政治構造』（校倉書房、1980年）、大島美津子『明治国家と地域社会』（岩波書店、1994年）を示しておく。
- (17) 1872年2月16日（明治5年1月8日）の正院達（無号）まで、法令に番号が付されていないが、本稿では、便宜的に『法令全書』収載の法令につ

- いてはこれに従って法令番号を付した。なお、「明治3年」以前の法令は、省庁別でなく、布告、布達、達などの区別もなく、日付順の通し番号であることを付記しておく。
- (18) 「封建」に対峙する用法としての「郡県」思想については、河原宏『「郡県」の観念と近代『中央』観の形成』、日本政治学会編『年報政治学1984近代日本政治における中央と地方』（岩波書店、1985年）、浅井清『明治維新と郡県思想』（巖松堂書店、1939年）など参照。
  - (19) 「太政類典第一編」（国立公文書館所蔵）に「明治元年5月25日」付で関係書類が掲載されている。閲覧請求番号は（2A-9-㊦63）。
  - (20) 松尾正人『廢藩置県の研究』（吉川弘文館、2001年）90頁。
  - (21) 新見吉治『壬申戸籍成立に関する研究』（日本学術振興会、1959年）、前掲荒木田岳「戸籍法の歴史的位罫」など参照。
  - (22) 佐々木克「維新政権の官僚と政治」、京都大学人文科学研究所『人文学報』第47号、1979年、126頁。
  - (23) 日本史籍協会編『広沢真臣日記』（東京大学出版会、1973年）458～462頁。
  - (24) 関口栄一「民蔵分離問題と木戸孝允」、東北大学法学部『法学』第39巻第1号、1975年、43～44頁。
  - (25) たとえば佐々木克『戊辰戦争』（中央公論社、1977年）。石井良助編『太政官日誌第2巻』（東京堂出版、1980年）、石井良助編『太政官日誌第3巻』（東京堂出版、1980年）には、終戦までの時期、戦局が毎日のように報告され、戦争「日報」さながらの様相を呈している。
  - (26) 気づくだけで、1869年8月29日（明治2年7月22日）法令第660号、9月17日（8月12日）法令第726号、9月28日（8月23日）法令第789～791号、10月3日（8月28日）法令第817～827号、10月7日（9月3日）法令第843～845号、10月9日（9月5日）法令第851号などがある。なお、当然のことではあるが、これ以前にも「蝦夷」・北海道に関わる法令がないわけではない。
  - (27) 引用は、佐々木克「東京『遷都』の政治過程」、『人文学報』第66号、1990年、58頁から。
  - (28) 前掲河原宏『「郡県」の観念と近代『中央』観の形成』参照。
  - (29) この過程については、佐々木克『江戸が東京になった日』（講談社、2001年）参照。東京を首都とするにあたって、東国支配の意味合い（バランス・オブ・パワーの観点）が重視された。
  - (30) 日本史籍協会編『藩制一覽(一)(二)』（東京大学出版会、1967年復刻版）参照。
  - (31) 細谷新治『明治前期日本経済統計解題書誌 富国強兵篇（上の2）』（一橋大学経済研究所日本経済統計文献センター、1978年）192～193頁。
  - (32) 旗本領の上地は、「明治2年」法令第1104号の太政官布告、寺社領の上地

- は、「明治4年」太政官布告第4号である。
- (33) 下山三郎『近代天皇制研究序説』(岩波書店、1976年)236~240頁。
- (34) 前掲松尾正人『廃藩置県の研究』、91~135頁。
- (35) 安典久「明治初期の地方制度と地方官」、『茨城県立歴史館報』第26号、1999年。
- (36) 吉野作造編集代表『明治文化全集第4巻憲政篇』(日本評論社、1928年)113~114頁。
- (37) 大内兵衛、土屋喬雄編『明治前期財政経済史料集成第2巻』(明治文献資料刊行会、1962年)253頁。なお、この『史料集成』については、修辭の付加や誤謬があるため、原資料たる「公文録」に依拠した方がよいとの指摘があるが(滝島功『都市と地租改正』[吉川弘文館、2003年]54~57頁)、便宜上これを利用した。
- (38) 前掲大内兵衛、土屋喬雄編『明治前期財政経済史料集成第2巻』、256頁。
- (39) 前掲大内兵衛、土屋喬雄編『明治前期財政経済史料集成第2巻』、260頁。
- (40) 前掲大内兵衛、土屋喬雄編『明治前期財政経済史料集成第2巻』、264頁。
- (41) 前掲大内兵衛、土屋喬雄編『明治前期財政経済史料集成第2巻』、268頁。
- (42) 前掲大内兵衛、土屋喬雄編『明治前期財政経済史料集成第2巻』、268頁。
- (43) 中山富広『近世の経済発展と地方社会』(清文堂出版、2005年)参照。
- (44) 前掲大内兵衛、土屋喬雄編『明治前期財政経済史料集成第2巻』、269~270頁。
- (45) 前掲大内兵衛、土屋喬雄編『明治前期財政経済史料集成第2巻』、270~271頁。
- (46) 前掲下山三郎『近代天皇制研究序説』、37頁。
- (47) 「太政類典第一編」(国立公文書館所蔵)。閲覧請求番号は(2A-9-㊦63~2A-9-㊦66)。
- (48) 「明治元年」分までは、山形県内務部編『山形県史第4巻』(山形県、1920年)を参照。それ以降については、山形県編『山形県史資料編19近現代史料I』(山形県、1978年)を参照。酒田県が廃され、山形県が置かれたのは、1870年10月22日(明治3年9月28日)である。同日に、石巻県が登米県に合併され、北上川の流通拠点を押さえ、近隣諸藩への規制強化を確実にしている。ほかに、茨城県域の「村替え」についての研究として、並木克央「常陸国の所領構成と村高」『駒沢史学』第55号、2000年がある。
- (49) 研究論文としては、真水淳「明治3年7月における越後北半部の村替について」、『地方史新潟』第1号、新潟県地方史研究会、1974年および、真水淳「維新时期における村役人層の政治行動」、『新発田郷土史』第9号、新発田市史編纂委員会、1976年があり、概説としては、新発田市史編纂委員会編『新発田市史下巻』(新発田市、1981年)、新潟県編『新潟県史通史編6近代

- 1』（新潟県、1987年）がある。
- (50) 新潟県編『新潟県史資料編13近代1』（新潟県、1980年）には、①民部省から弁官に宛てた伺書・届書、②新発田藩領民、とりわけ村役人層の「村替え」反対一件書類、が収載されている。①の原資料は、「公文録庚午七八民部省伺」（国立公文書館所蔵）、閲覧請求番号は（2A-9-㊦329）、マイクロフィルム番号は（㊦32）である（なお、公文録の表題には「新発田藩外五藩へ村替代地請渡布達伺」とあるが、正確には「新発田藩外四藩…」である）。②の原資料は、高山家文書「御村替一件留帳」（新発田市立図書館所蔵）である。
- (51) 前掲「公文録庚午七八月民部省伺」（国立公文書館所蔵）。翻刻は新潟県編『新潟県史資料編13近代1』、811～814頁収載。
- (52) 前掲「公文録庚午七八月民部省伺」（国立公文書館所蔵）。翻刻は新潟県編『新潟県史資料編13近代1』、814～815頁収載。
- (53) 前掲新潟県編『新潟県史通史編6近代1』、214頁。
- (54) 前掲新潟県編『新潟県史通史編6近代1』、215～218頁。「村替え」反対運動については、前掲真水淳「維新时期における村役人層の政治行動」に詳しい。
- (55) 前掲大内兵衛、土屋喬雄編『明治前期財政経済史料集成第2巻』、292頁。
- (56) 前掲大内兵衛、土屋喬雄編『明治前期財政経済史料集成第2巻』、292頁。
- (57) 前掲新発田市史編纂委員会編『新発田市史下巻』、89～90頁。
- (58) 前掲新発田市史編纂委員会編『新発田市史下巻』、90頁。
- (59) 大島太郎『日本地方行政史序説』（未来社、1968年）155頁。
- (60) 前掲荒木田岳『『大区小区制』の成立過程と学校行政』、前掲荒木田岳「戸籍法の歴史的位罫」、北原糸子『都市と貧困の社会史』（吉川弘文館、1995年）参照。
- (61) この福島県は、廃藩置県によって二本松県となり、わずか12日後に再び福島県と改称するが、ここでは福島県としておく。
- (62) 前掲大島太郎『日本地方行政史序説』、155頁。
- (63) 小林家文書「屯集方一件記」（北波多村史編纂室所蔵）および、宮崎克則「会議を開く庄屋たち」、『九州史学』第133号、2002年参照。なお、唐津藩関連の史料については、宮崎克則氏にご教示を得た。お礼申し上げたい。
- (64) 明治13年「唐津藩史稿」（国立公文書館所蔵）参照。
- (65) 「太政類典第一編第63巻」（国立公文書館所蔵）。閲覧請求番号は（2A-9-㊦63）。
- (66) 史料としては、「三村合併の取りかわし書」、『山形県西川町史編集資料第7号』（西川町教育委員会、1979年）4～5頁。研究論文として、大島真理夫「明治初年の合村と村持林野」、徳川林政史研究所『研究紀要』昭和54

- 年度、1980年、大島真理夫「明治前期の町村合併と村総代人」、大阪市立大学『経済学雑誌』第90巻第5・6号、1990年などがある。ほかに、荒木田岳「『大区小区制』下の町村合併と郡区町村編制法」、『史学雑誌』第108編第8号、1999年、および、脚注(28)に収載の論文参照。町村合併の系譜としては、奥村弘「三新法体制の歴史的位罫」、『日本史研究』第290号、1986年、31～33頁、大石嘉一郎『日本地方行政史序説』(御茶の水書房、1961年)57頁などがある。
- (67) 「公文録壬申四月大蔵省伺」(国立公文書館所蔵)。閲覧請求番号は(2A-9-㊦640)、マイクロフィルム番号は(㊦69)。
- (68) 前掲木村礎『村の語る日本の歴史近世編①』、27頁。
- (69) 前掲荒木田岳「明治前期地方編制と町村概念の転換」、159～160頁に掲載の「表2」参照。
- (70) ただし、このことは政権内部において集権化をめぐる抗争が終わったことを意味しない。関口栄一「集権化過程における政治指導(一)」『法学』第35巻第2号、1971年、前掲関口栄一「民蔵分離問題と木戸孝允」、関口栄一「廢藩置県と民蔵合併」『法学』第35巻第2号、1979年など参照。
- (71) 前掲大島美津子『明治国家と地域社会』、9～20頁。その間の推移の詳細についても、同書参照。
- (72) 諸根樟一『福島県政治史上巻』(福島県政治史刊行会、1929年)42～43頁。法令は「明治4年太政官布告第566号」参照。
- (73) 栃尾市史編集委員会編『栃尾市史上巻』(栃尾市、1977年)1192～1197頁参照。
- (74) 初出は前掲荒木田岳「『大区小区制』の成立過程と学校行政」、15頁。
- (75) 前掲福島市史編纂委員会編『福島の小字』、(2)頁。