

第六節 市制町村制の施行と行政村の成立

1 市制町村制の施行

明治地方自治 明治政府は明治二十二（一八八九）年、天皇主権に基づく大日本帝国憲法を發布し、翌明治制とその理念 二十三年十一月には、第一回の帝国議会が開設された。政府は地方制度についても根本的

な法の変更をおこなうため、明治十九年ごろから具体的な法案作成作業にはいり、明治二十一年四月二十五日に市制町村制を公布（翌年四月から状況をみて順次施行）し、さらに明治二十三年五月十七日には府県制郡制を公布した。この一連の制度を明治地方自治制といい、いくつかの改正はあったものの、戦後、日本国憲法と地方自治法ができるまでの近代日本の地方制度の骨格をなすものとなった。

政府は明治地方自治制をつくるにあたって、ドイツの学者の理論を参照して天皇主権の憲法との整合性をはかり、さらにこの憲法に基づく国家体制を社会の底辺から支えることを目指した。その結果、明治地方自治制は、これ以前の三新法による地方制度にくらべて格段に体系的なものとなった。

政府は市制町村制制定の目的を「政府の事務を地方に分任し、又人民をして之に参与せしめ、以て政府の

繁雜を省き、併せて人民の本務を尽さしめんとするに在り」と述べ、新制度における町村自治の性格は、政府の行政事務を地域に分任させるにすぎないものであることを表明した。町村の自治が政府の事務である以上、これへの住民の参加は兵役に服するのと同じく人民の国家への義務とされた。天皇主権を前提とした自治は、明治地方自治制では住民の固有の権利とすることを否定していたのである。これは第二次世界大戦後の日本国憲法下の地方自治との理念における根本的なちがいであった。

この理念にもとづき、町村制は名誉職制・公民権・等級選挙制という三つの特徴ある制度をつくりだした。この三つはこれまでの地方制度にない重要なものであった。

名誉職制について政府は次のようにいう。町村住民が本来国政の一部である地方事務に参与できるということは、義務であると同時に住民にとっての名誉である。名誉であるから、町村長・助役・町村会議員には基本的に給与を支給せず、無給とする。このように名誉職制とは具体的には無給で住民が町村事務をあつかうことを意味した。しかも地方自治が住民の義務である以上、名誉職への就任も義務であり、住民が正当な理由(疾病や商用で居住地にいないなど)以外で就任を拒否した場合、国家への義務をおこたつたとして公民権の一定年数の停止・町村費の増加という罰則規定がもうけられていた。

公民はこうした名誉職の選挙・被選挙権をもつものをいい、その権利を公民権とよんだ。公民はその町村に居住する住民のうち二五歳以上の男子で一戸をかまえ(同居者でも家計が別ならば可)、禁治産者でなく、二年以上その町村に居住し、町村の負担(町村費などを納入)を「分任」し、かつ地租を納めるかもしくは直接国税二円以上を納入するものとされた。地域住民に厳しい格差をつけ、国家に対して地租もしくは直接国税

第六節 市制町村制の施行と行政村の成立

(資産家を対象とする所得税)を納入する者だけに町村政治への参加権をみとめたのである。

これによって市域関係各郡の住民中公民権所有者は、表72のような数になった。兵庫県全体を見るなら、公民権所有者の人口に対する比率は、明治二十四年で一〇・二％で、二五歳以上の男子との対比でみると四〇・八％であった。市域関係各郡においては、都市化が進んでいる八部・菟原で公民の比率が小さく、農村部が多い有馬・美囊では公民の比率が高かった。都市部では土地所有者が少なく、かつ流入人口が多かったことがその理由であろう。

等級選挙制は財産の多寡によって選挙権に格差をつけるものである。町村制の場合二級選挙法がとられた。これは選挙人(公民)のうち、直接町村税の納入額の多いものから順にその納税額を合計し、選挙人全員の納税額の半額まで納める者を一級選挙人、それ以下を二級選挙人とし、各級がそれぞれ議員定数の二分の一ずつを選出する方法であった。

市域における町 この新たな理念に基づく町村制は、その施行に際して、町村の規模が、政府が期待する村制の施行過程 自治を担える役場を持ちうるものであることを前提としていた。これには明治十七年の

改正以降整備されていった連合町村制のもとでの戸長役場が想定されていたのである。したがって新町村の区域は連合町村戸長役場区域がその基準となっていたのである。

表 72 明治24年町村公民数および人口当たり比率

郡	公 民		人 口	比率
	人	%		
八 部 郡	1,593	7.9	20,269	
菟 原 郡	1,705	6.2	27,455	
有 馬 郡	3,925	11.1	35,222	
明 石 郡	5,407	8.5	63,848	
美 囊 郡	3,893	11.4	34,282	

(注) 人口は現住者。
資料: 明治45年『兵庫県統計書』

兵庫県では、市制町村制施行に基づく合併によって町村数が三三七九町村から二市四二八町村となり、約八分の一に減ったが、その数は旧来の連合町村戸長役場区域とほぼ同数であった。市域では、明治十六年以來の連合町村戸長役場区域を基準としながら、新町村への移行がおこなわれた（付表3）。

市域における町村制の施行過程を具体的に見てみよう。具体的な準備が始まったのは、市制町村制が公布された明治二十一年四月二十三日以降のことであった。五月に入ると県は県庁内に市制町村制取調委員を設置し、さらに中旬には郡区長を召集、市制町村制についての研究会を行なった。このような準備を経て、六月四日、県は内訓一六号で各郡長に対して、七月三十日までに町村制に関する財政および新町村の吏員見込みを提出することを求めた。

この時につくられた政府の「市町村制施行順序」によると、この新町村制定に際して、町村制の理念を実現できる行政的財政的基盤を形成するため、町村を合併し、町村規模を拡大することとされた。この規模拡大は、市制町村制以前に現行の制度によって町村の合併をおこない、同時にこの単位へ戸長を再設置し、新たに町村会議員を選出することによって、町村制実施の前提として基礎的単位を確立しておこうとするものだった。

同年六月十三日に出された内務省の町村分合標準が呈示した合併基準は戸数三〇〇戸から五〇〇戸で、従来の戸長役場区域でもよいとされた。先の「市町村制施行順序」でも、新単位は従来の戸長役場を基本とすることとされ、兵庫県では内務省の基準よりやや多めの七〇〇戸を基準に合併を行うこととなった。

県内各郡の中には全県的な動きが進む以前から市制町村制についての研究がおこなわれているところがあ

った。有馬郡では、五月九日、郡役所で戸長の臨時の会議をおこない、制度についての研究や実施方法について議論をおこなった。しかしほとんどの郡で具体的な新町村形成の動きがおこったのは県庁での研究会以降であった。美嚢郡では六月中旬に町村制実施のための調査委員に郡書記・雇を任命して、さらに二十二日郡内各戸長の召集を決めた。明石郡では、七月初めから郡長が郡内を十数日にわたって巡回しており、おそらくそこで新行政町村の区画についての調整が行われたようである。また八部郡多井畑・東須磨・西須磨の三村は、この時独立して新村を結成しようとしたが認められなかった。

このような調整は全体としては秘密に行われたようで、『神戸又新日報』（八月十一日・十二日）は、氷上郡以外は秘密に戸長会議で区域の設定をしていると報じた。そして秘密主義をやめて、町村で選定委員を選んでそれによって区画を設定せよと主張した。このような主張は受け入れられなかったが、但馬以外では九月上旬にはほぼ新町村の区域の調査が完了したようである。

新町村設立の動きに対して市域の町村住民の対応は、当初においてはあまり活発でなかったようである。『又新』（八月十四日）は、記事の中で、人民は町村制について研究せよ、無関心すぎるとの意見を出し、九月十六日の「美嚢郡通信」でも「町村制の実施追々切迫し其利害忽ち己れの頭上に落ち来るにも拘らず我が郡民は一向無頓着なるが如きに付郡内三四の有志は頗る憂慮し居る」と報じられていた。

九月に入り区域設定が終わると、明石郡では同月十八日から三日間にわたって郡役所で全郡の戸長による市町村制研究会が開催された。このころから、住民の側でも関心が高まりはじめていたようである。明石郡では、九月に改進黨系と見られる城北同志会が鞍谷清慎（印路村）らによってつくられ、法律の解釈などについて研

究が行われた。翌明治二十二年一月八日にはこの会を中心に財産家が西戸田村で集会して町村制準備について議論をおこなった。同郡では戸長の間でも明治二十一年九月十八日から三日間、市町村制講究会が開催された。有馬郡でも十一月になると郡内における諸事務に関する「公会」を有志で結成することがめざされた。

明治二十二年に入るまでに二府一五県で市制町村制の施行が政府によって認められ、兵庫県でも町村制実施の具体的な結めのため各郡主任書記会議を同年一月末に開催したが、姫路における市制実施の可否などの決定が遅れたため、二月末になっても施行が認められなかった。この認可の遅れにより、三新法に基づいてあらたな単位を形成し、その単位で市制町村制を施行するという方針では、四月一日に市制町村制を施行することが出来なくなった。二月二十二日、県はそれまでの方針を放棄して、新単位形成と市制町村制施行を同時に行う方式に改め、そのため郡区長会議を三月一日に開催した。四月に入って、新方針のもと町村長や町村会議員の候補選定のための予備選挙などの準備が各町村ではじまり、これをうけて、四月二十五日以降、町村会議員の選挙が行われた。そして五月の町村会で、町村長・助役・収入役などが決められたのである。

新しい町村

次に新たにつくられた町村を見てみよう(図10)。八郡郡では、東池尻村外七カ村が林田村、奥平野村外五カ村のうち小部村を除く四カ村が湊村、板宿村外九カ村が須磨村、中村外一カ村および小部村が山田村をそれぞれ構成した。

菟原郡では比較的區域の変動が大きかった。八幡村外四カ村および徳井村で六甲村、森村外一カ村で都賀野村、新在家村外一カ村で都賀浜村、御影村および徳井村を除く東明村外二カ村および郡家村が御影町、住吉村外二カ村の内住吉村が単独で、魚崎村外三カ村のうちで魚崎・横屋の二カ村が魚崎村、残りの青木・

表 73 市域行政町村の人口・戸数・町村長名

行政村	戸数	人口	町村長
本庄村	643	3,132	寺田一郎右衛門
本山村	488	2,502	高井 真次
魚崎村	418	2,115	雀部 孝治郎
住吉村	785	3,157	山本 吉次郎
御影町	1,619	5,786	◎渡辺 徹
六甲村	432	2,625	○関 金三郎
都賀浜村	570	2,249	柴田 長三郎
都賀野村	499	2,459	吉阪 邦三
湊 村	587	2,359	谷口 種松
林田村	1,702	6,781	不 詳
須磨村	998	4,878	松田彦右衛門
山田村	994	4,764	山本 与作
道場村	854	4,289	○有井市左衛門
大沢村	349	1,716	○稻生 孫兵衛
湯山町	435	1,824	金井四郎兵衛
有野村	514	2,485	吉田儀右衛門
八多村	608	2,955	○林 儀三郎
垂水村	1,120	4,969	○織田 麻男
伊川谷村	699	3,773	丹田 可作
礪谷村	408	2,305	△豊田 市之助
押部谷村	628	3,321	○藤本太右衛門
玉津村	682	3,478	○佐藤 匡
平野村	537	2,864	藤田 敏治
神出村	744	3,955	○野口 宇三郎
岩岡村	493	2,859	○小山 善平
淡河村	442	2,375	磯谷 猶三郎
上淡河村	415	1,966	前田 寛一

(注) 町村長名中、◎は元郡長、○は旧戸長、△は旧郡書記。

資料：明治24年「徴発物件一覧表」、『兵庫県町村合併史』

二十九年に有馬町と改称された。

美囊郡では木津村外一ニカ村が二つに分かれ、下・淡河・萩原村・木津・南僧尾・北僧尾の六カ村で淡河村、行原・東畑・北畑・中山・野瀬・神田・神影の七カ村で上淡河村を構成した。

明石郡では、東垂水村外六カ村が垂水村、前開村外二カ村および別府村外五カ村で伊川谷村、高津橋村外五カ村および下津橋村外七カ村で玉津村、長谷村外八カ村で礪谷村、福住村外八カ村および和田村外五カ村

内の高和・養田・和田の三村で押部谷村、下村外一カ村および和田村外五カ村の内の黒田・堅田・繁田で平野村、田井村外一カ村で神出村、岩岡村外二カ村および印路村・西脇村の一部で岩岡村を構成した。

このあらたな単位は政府の行政上の要請を契機として形成されたことから「行政町村」と呼ばれる（なおそれまでの近世以来の村を、以降「旧村」もしくは「部落」と呼ぶこととする）。また新たな行政村の戸数および人口は表73のとおりである。

次に行政町村名の由来であるが、これは御影町・魚崎村・道場村・大沢村および単独で行政村となった住吉村・湯山町のように戸数人口のおおしい中核的な村名を採用するか、もしくは新村全域を総称できる名称をつけた。なおその他歴史的由来に基づいて庄名などを使うものが多かった。

そしてそれぞれの村内の旧村の名称は大字名として残されることが多く、○○村内○○村のように呼ばれるようになった。

議員選挙方法と

町村会の機能

村会議員選挙の準備は、複雑な公民権規定に適合する住民を選挙原簿に記載することから始まる。この選挙原簿は戸長役場で住民に公開され、そこで間違いがあれば訂正されることになっていた。

これに基づき村会議員の選挙はまず二級からおこなわれた。有馬郡の行政村大沢村の村会議員選挙は、中大沢村の元戸長役場で、明治二十二年四月二十五日午前七時から一時まで、旧戸長稲生孫兵衛を選挙掛長として行われた。最初の選挙であったためか選挙方法が村民に十分理解されていなかったようで、九人が代理人を立てたため、また三人が投票箱封鎖後訪れたため、それぞれ投票を拒否された。投票方法は無記名連

表 74 明治22年第1回大沢村村会議員選挙結果

二 級 選 挙				一 級 選 挙		
氏 名	得票	部落名		氏 名	得票	部落名
当 大家 栄三郎	57	上大沢		当 岩田 亦一郎	37	神 付
当 和田 甚之介	54	中大沢		当 辻井 又市	22	上大沢
当 仲津 慶治郎	52	中大沢		当 山本左衛門	21	日西原
当 小前 宇之松	46	市 原		当 岡田 滝之助	19	市 原
当 淵上 作藏	38	日西原		当 池鍋 与市郎	18	上大沢
当 乗池儀左衛門	37	籬		当 藤本友右衛門	17	日西原
* 池鍋 与市郎	37	上大沢		坂口 彪	17	日西原
* 岩田 亦一郎	37	神 付		辻井 音十郎	14	上大沢
坂口 彪	35	日西原		辻井 仁兵衛	11	上大沢
* 辻井 又市	33	上大沢		乗池 藤三郎	11	籬
和田 清治郎	26	中大沢		藤井 保太郎	11	中大沢
* 岡田 滝之助	25	市 原				
辻井 音十郎	24	上大沢				
滝上 寅市	17	日西原				
鼓田 惣市郎	16	中大沢				
* 山本左衛門	15	日西原				
乗池 藤三郎	12	籬				
中西 弥市郎	12	中大沢				
高山 勘兵衛	11	中大沢				
坂井 栄介	10	中大沢				
* 藤本友右衛門	10	日西原				
岩田 石松	10	神 付				

(注) 10票未満は記載しなかった。

* は一級選挙で当選。

記制で、有効投票数は七三五票であった。一級選挙はこの選挙結果をみておこなわれた。投票はその日の午後三時から五時までであった。ここでも代理人を立てたものが一人おり、投票拒否された。全体の投票結果は表74のようである。二級選挙では三七票取らなければ当選できないのに対して、一級選挙ではわずか一七票で当選した。このような状況は他

の町村でも同様であり、上淡河村の選挙では二級当選者の最低得票が五六票であったのに対して、一級当選者の最低得票は一七票であった。資産格差が大きい町村ほどこの格差は大きかったようで、御影町では、二級選挙人が二五三人であったのに対して、一級選挙人はわずか三〇人にすぎなかった。そして最下位当選者の得票は、一級で一七票だったのに対して、二級では一〇一票だった。

さらに一級選挙人は二級選挙の結果をみてから投票できるので、二級選挙で自己の選出したい人間がすでに当選している場合はあらたに別の者にたいして投票できた。大沢村の場合、二級選挙では下位であった山本左衛門や藤本友右衛門が一級選挙の時に当選し、上位にあった坂口彪や和田清治郎が落選するということもあった。

なお他町村者や会社その他の法人も、その町村の公民の上位三人中の一人よりも多額の直接町村税をその町村に納める場合、選挙権をもっており、ここで財産所有の多寡が町村運営の原則となっていた。

三新法期には、戸長や町村会議員の選挙権者が、所持している財産の多寡を基準とすることはなかった。政府は等級選挙制によって、財産の多寡により政治的な権利がことなるという秩序を持ち込み、これによって土地の集積をすすめる地主や資本家などの有産者を明治地方自治制の基盤にすることをねらっていたのである。

なおこのような不平等な等級選挙制の廃止は、大正デモクラシーの進展をまたねばならなかった。大正十年四月十一日の町村制の改正により農村部ではじめて男子の普通選挙制が実現することになる。

しかし町村会議員の選出は必ずしも有産者だけの意向のみで決まったわけではなかった。町村会議員の定

表 75 町村制における町村会が議決すべき事項

町村条例・規則の制定・改廃
町村費支弁事業の決定（国政委任事務を除く）
歳入出予算の決定，予算外支出および予算超過支出の認定 決算報告の認定
使用料・手数料・町村税および夫役の賦課徴収法の決定
町村有不動産の売買・交換・譲受・譲渡および質入書入 基本財産の処分
町村有財産・营造物の管理方法決定
町村吏員の身元保証金の徴収とその額の決定
町村に關係する訴訟および和解
歳入出予算で定めるもの以外の義務負担と権利棄却の決定

数は、一二人を基本として、町村の人口に準じて増加することとがきめられていたが、各部落から一、二人選出されることとなった。そのため町村会議員は部落代表的な要素も持っていたからである。

このため部落代表による非公式な協議や役員候補の予備選挙という形をとることが多かった。たとえば明石郡の神出村（元田井村外一ヵ村）では、村会議員選挙の直前の四月十四日、西馬員之外二人の主唱により同村西光寺で村内の公民権を所有するもの六〇人あまりが集まって、村長・助役・収入役・村会議員について予備選挙をおこない、それぞれ候補者を選定した。

町村会の議決すべき事項は表75のとおりである。政府が委任した事項の外は、その権限は町村事務に限られていた。

町村会は条例や規則を制定する権限をもっていた。条例は住民の権利、義務を規定するものであり、規則は町村の事業として行われるガス・水道・病院などの組織および運営方法に関するものであった。また、条例の制定・改廃に関する議決の施行は内務大臣の許可、規則の改廃は郡参事会（郡参事会未開設の場合は郡長）の許可が必要であった。

さらに町村の負債、町村特別税の新設・増額、手数料、地租七分の一以上もしくは直接国税一〇〇分の五〇以上の付加税を賦課することなどは、大蔵・内務両大臣の許可が必要だったし、町村の営造物や町村基本財産の処分、町村所有不動産の売却などでさえ、郡参事会の許可がなくては行えなかった。このように町村会の議決する重要な事項は上級機関の許可なくしては実行できなかったのである。

その上、町村会の議長は町村長の兼務であり、町村長は町村会の議決が「公衆ノ利益ヲ害ス」るものであればとかがえた場合、町村会を停止し、郡参事会の裁定を請うことができた。このように町村会の権限は二重、三重に規則の枠をはめられており、著しく制限されたものだったのである。

2 行政村の成立

行政村形成を

めぐる紛争

須磨村(元板宿村外九ヶ村戸長役場区域)内の旧村、東須磨村・西須磨村・多井畑村は、明治十年代後半区域内東部の板宿村から戸長役場を東西須磨村のどこかへ移すことを県に出願していたが認められなかった。そこでさらに三村分離要求を出していたがこれも認められなかった。

三村は町村制施行の機会に従来の要求を実現しようとして役場の位置変更を願いだした。しかし認められなかったため、方針を変更し、村会議員を独占することで新行政村を掌握しようとして、公民数の多い妙法寺村を取り込んで村会議員選挙に臨んだ。四村の中心人物たちは、選挙会場でも選挙掛長の制止を聞かず投票の誘導をはかったようで、その結果、村会議員はすべて四村から選出されることとなった。これに対して郡

長心得の谷勘兵衛は、選挙全体に不当な事態があったとしてこの選挙を取り消し、再選挙とした。なお他の六村からも不正選挙であるから取り消してほしいとの訴願がなされたが、郡長宛の訴願は受理できないとして返却された。

御影町では、町長に元明石郡長渡辺徹を推す帝国工業会社支配人牧野惟雄ほか町内上層の酒造家を中心とするグループ（渡辺党）と町内から町長を選出しようとする大江清兵衛らのグループ（大江党）が激しく対立していた。

四月二十五日午前の町会議員選挙の二級選挙の際には、午前八時に渡辺党派のもの六〇人が投票をすませた後、午前一〇時に大江党派のもの一〇〇人ばかりが投票所を一度に訪れ、その中の一人が元戸長の選挙掛長に選挙上の質問をおこなった末に、不正選挙であると迫まり、これにあわせて場内では大江党派の者が「不正選挙、不正選挙」との声をあげたため、掛長は選挙を中止するという事態に立ち至った。結果、この選挙会は無効となり、五月三日にあらたに選挙がおこなわれた。

再度の選挙は平穩のうちに終了した。選挙結果は渡辺党派の勝利に終わったようで、五月十一日の町会では、議員から異論が出されたものの渡辺徹を町長とすることが多数決で採決された。大江党派は、この町長選定の町会そのものに疑義ありとして、町会の議事録の閲覧を要求し、郡役所と激しいやりとりの末に、五月末にやっと閲覧したが、疑義は入れられなかったようである。また渡辺党派の酒造家は、選挙で反対にまわったものへ締め付けをおこなったようで、『神戸又新日報』（五月二十二日）はこれについて「反対派へ加担せしものは以後出入を禁じ又は取引を止めんと謂ひ居る」と報じた。

『又新』は五月十九日の社説で、兵庫県の町村会議員選挙は全体として平穩であったが、二大紛争として御影町と姫路市があげられると述べ、御影町については自らの町内で町長を選出せず、旧郡長を充てることは自治という点からみれば問題であり、天を仰いで長嘆するだけだと述べた。『又新』が嘆いた問題すなわち自治体として設定された町村が首長をみずからの範囲内で選出しにくいという問題は、『又新』自身が指摘するように、兵庫県では姫路市・御影町さらには明石町のように、市街地がかつ内部に利害対立の多いところで起こった。

このような形で選出されたのではあったが、渡辺御影町長は、郡役所に対して自治体の独自性を主張した。菟原郡・武庫郡では、戸長が郡役所に毎月五日あつまって事務打ち合わせの会同をおこなっていたが、町村制施行以降は町村長会を毎月十日に開くことにした。会長には渡辺が、副会長には西宮町長の田沢熊江が選ばれた。

その最初の会で山崎郡長は、自治体の町長はそれにふさわしく羽織袴か洋服を着用せよと旧戸長同様に町長に干渉しようとした。しかし田沢は公選で選出された自治体の事務員だから住民に接しやさいものでいいと述べ、渡辺も住民のために便益があるかどうかで問題で服を着るかどうかは問題でないと、郡長の意見を否定した。

周辺農村の編入 明治十年代を通じて市街が拡大していた神戸区では、市制施行と前後して、周辺の町村をめぐむる動向 の編入が問題となった。葺合村は、明治二十年末から神戸区への編入を希望しており、

明治二十一年一月末には、この問題で県庁へ総代五人が召喚されている。しかし編入は簡単には認められず、

市制施行直前の明治二十二年四月一日になって、荒田村とともに編入された。

葺合村の編入がすぐには認められなかった背景には、周辺農村には地主が多く、それが国税納入額による制限選挙制度をとっていた県会議員の選挙や市会の三級選挙に多大な影響を及ぼすことがあった。葺合村の人口はこのとき五五〇〇人程度であったが、『又新』（明治二十二年一月二十七日）によれば、このうち県会議員の選挙権を持つ者は一二七人（被選挙権者八二人）であった。これに対して神戸区は人口一三万程度で、選挙権者は七二四人（被選挙権者三九八人）であり、人口で神戸区の二〇分の一程度の葺合村が選挙権者では六分の一程度を占めることになった。このように市街地の拡大という点では当然とされるところでも、そのことが政治的変動を生みやすいだけに、市への編入は簡単には進まなかったのである。

市制実施後、さらに八部郡湊村・林田村の編入が問題となった。神戸市と境を接する湊村および林田村のうち旧五カ村（長田・東尻池・御崎・吉田新田・今和田新田）は、明治二十一年九月神戸市への編入を県に願い出した。内海忠勝県知事はこれを妥当と認め翌二十二年、市会へ諮問した。諮問された市会では議論が分かれた。編入請願村からもっとも離れた神戸区は時期尚早を主張し、湊東区は御崎・今和田新田・奥平野の三カ村のみの編入、境を接する湊西区は諮問どおり編入を主張したのである。ここには新村編入による政治的な位置の低下を神戸区や湊東区が恐れたことがうかがえる。

また編入を願い出た村の側でも林田村内では旧駒ヶ林・野田・西尻池の三村が合併に反対し、三村からの議員が多数をしめる村会で反対を議決した。反対の理由は旧三村はもとから編入を望んでおらず、ここで村が分裂することは不利益が大きいというものであった。林田村内で対立しあう村々は、神戸市会議員に対し

第六節 市制町村制の施行と行政村の成立

表 76 明治23年町村長・助役中
名誉職・有給区分 (単位: 人)

郡	町村長		助 役	
	名誉職	有給	名誉職	有給
八 部 郡	4	—	4	—
菟 原 郡	9	—	8	1
有 馬 郡	13	1	14	—
明 石 郡	12	—	12	—
美 蓑 郡	10	1	7	1

資料: 明治22, 23年『兵庫県統計書』

てそれぞれ工作を行った。神戸市会は八月三日、編入についての最終的な可否を問うたが、意見はまとまらず、最終的にこの県令の諮問は否決され、編入はなされなかったのである。

このとき須磨村も編入を請願した。明治二十二年七月二十四日の『又新』によれば、須磨村が編入を希望した理由は、須磨に土地や別荘をもつ神戸市民が多く、生活上関連が深い上に、山陽線開通以来その方向がいつそう深まっていることおよび神戸市への周辺農村の編入によって八部郡が縮小し、郡制施行の時に独立の郡として維持できず、場合によっては明石郡や美蓑郡との合併さえ起こりかねないことを危惧したことによるものであった。なおこの編入の請願は知事が可否を問うまでにはいたらなかった。

新町村の 町村長と助役は三〇歳以上の町村公民の中から、町村会議員によって選出された。その任期は**役場** 四年で、名誉職とされ、無給で事務をおこなうことが基本であった。しかし町村の事情によ

ては、条例で有給の町村長・助役をおくことが許されていた。また町村の会計事務責任者として収入役がおかれた。任期は四年で、金銭をあつかい、事務量が多いことから有給とされた。収入役は町村長の推薦により町村会がこれを選任した。さらに町村書記や附属員が同様な方法で選任された。なお使丁(小使)の選任は町村長がおこなった。村長・助役・収入役は市域各村では当初一人ずつであったが、書記・附属員の数は人口が最少の大沢村でそれぞれ一人ずつ、平均的な人口の玉津村で書記三人、附属員二人で町村の規模によって人数がことなつた。村長以下使丁

表 77 明治23年度大沢村
役場吏員年間報酬
給与予算

項目	現員と年額
村長	1 報酬72
助役	1 欠員
収入役	1 給料72
書記	1 給料60
附属員	1 給料48
使丁	1 給料42

がまとめて渡されていた。表77のように大沢村村長の報酬が、同村の有給の収入役と同額であったことからわかるように、名誉職村長・助役の報酬額は他の有給役場吏員と同額かそれより高額であることが多く、無給で職をつとめる名誉職という町村制の理念は、実際にはほとんど適用されていなかった。

町村の実際の運営における名誉職と有給の違いは、名誉職の場合、村内公民が自分の生業の余暇を利用して職務を担うものであり、兼職は当然とされていたのに対して、有給の場合、生業として専門的にその役職をになうものであり、兼業は基本的に許されなかった。また専門性を重視することから必ずしも町村公民でなくともよいとされていた。

村長や助役が役場事務を日常的に役場につめて担うことを想定した場合、村会はこれを有給にしようとした。例えば、玉津村では名誉職で選出された村長が、営業のため常に村内にすることができないことを理由として二年連続で辞任した。村会は、村内に適当な人物がいなくなったことを理由に有給の村長を村の内外を問わず選出することを決め、内務大臣の許可をえた上で明治二十五年一月二十八日、有給村長条例を施行

まで含んで町村役場は一〇人前後で運営されていたのである。

町村制施行時の市域における町村長および助役は名誉職がほとんどであった(表76)。しかし名誉職に対しても、職務に対する報酬を渡すことがゆるされており、地域の名誉職就任者は大体報酬を受け取っていた。

村長の年間報酬は、玉津村で八五円、大沢村で七二円であった。大沢村の場合、この報酬は三カ月を一期として、その期の二カ月目に三カ月分

した。また淡河村では、事務能力のある助役を探して、有給で選任することとした。ところが選出されたものが家事の都合で公務に専念できないことを理由に固辞してしまい、その後候補が見つからず一年間設置を猶予した。

また上淡河村では同様の理由で、事務能力を持つものを有給助役とすることを決め、菟原郡田中村外六ヶ村戸長役場筆生であった阡陌福松を明治二十二年有給助役に選出した。かれは出身の有馬郡屏風村を離れ、戸長役場につとめることよって事務吏員として能力を蓄え、さらにその能力を生かせる場所へと移動し、長年助役をつとめた後、明治三十一年村長になった。行政能力をもつ吏員が歩んだもともと順調な事例であるといえよう。

旧連合町村戸長役場や郡役所の書記などに形成された事務能力を持つ専門的吏員層は、新しい町村役場の構成員として欠くことができないものであり、かれらが引き続き選出されることが多かった。表73（246頁）からわかるように、地域の町村をとってみても、有馬郡・明石郡では、旧戸長がそのまま村長となる例が半数を占めていたのである。

専門吏員的な村長が就任したということは、村内から全体を代表し、かつ運営能力をもつ人物を選出しにくい町村が少なからずあったことの反映でもあった。その理由としては、須磨村での紛争に見られるように、行政村が近世の村の連合体的な性格をもつため、その内部の人々は自村の利害に拘束されて行政村全体を代表することが難しかったこと、玉津村のように能力があり全体を代表しうる人物が存在しても、自己の経営に忙しく自村に日常的に不在であったこと、御影町のように都市化しており利害が錯綜して内部対立が激し

以上に事務量が非常に多いため、村内で適当な人物を見い出せなかったことなどがあげられる。

固有事務と 町村の事務には町村独自の事務である固有事務と、国・府県・郡から町村に委任する委任事務(教育や勸業など)があった。町村事務を遂行する町村の執行機関は町村長とその補助者である

助役であり、委任事務は助役に分掌させることができた。

委任事務は国政・府県政・郡政上の事務と位置づけられたにもかかわらず、その費用は町村の負担であり、町村の予算の中に組み込まれていた。政府は、負担させた委任事務を円滑に遂行するために、たとえ町村が拒否しても経費を町村予算に計上させる権限を与えた(強制予算制度)。

町村の歳入は、町村有財産(町村基本財産)・使用料・手数料・町村税から成り立っていた。政府は町村基本財産からの収入(例えば不動産借地料や積立金穀などの利子)を町村歳入の基本とし、これに手数料と使用料を加えたもので町村を運営する方針を打ち出した。これは直接住民にたいして税負担を求めない「不要公課町村」といわれる町村運営の考え方にとづくものであった。

しかし実際にはこの理念はまったく実現不可能であった。表78のように市域の町村の歳入を郡別にみると、菟原郡・美嚢郡では財産収入・手数料などの収入はほとんどなく、八部・明石郡で一〇%強であった。有馬郡は例外的に財産収入の多いところであり、その額は全県町村の財産収入総額の八割をも占めているが、それでも村財政歳入平均の四分の一にしかならなかった。

歳入の大部分をしめる町村税は、国税・直税の付加税もしくは直接・間接の特別税からなっていた。その中心は国税である地租の付加税である地租割と、府県税戸数割税の付加税である戸別割であった。地租の七

第六節 市制町村制の施行と行政村の成立

表 78 明治23年度郡別町村歳入額合計

項 目	八部郡	菟原郡	有馬郡	明石郡	美濃郡
財産収入	円 8	円 —	円 3,708	円 —	円 —
手数料使用料	—	7	1,587	2	—
雑収入	1,008	275	1,078	3,283	123
寄付金	—	—	232	577	—
地方税補助	265	—	50	467	54
国庫交付金	61	141	232	213	21
地 価 割	2,650	2,614	6,884	9,886	7,948
戸 別 割	3,423	10,549	11,422	14,691	6,358
営 業 割	452	936	809	1,429	303
そ の 他	—	—	800	114	1
合 計	7,867	14,522	26,802	30,662	14,808
戸数割比率	% 44	% 73	% 43	% 48	% 43
地価割比率	34	18	26	32	54
財産等比率	13	2	25	13	1

(注) 比率はそれぞれ総額に対するもの。財産等の内容は、財産収入・手数料使用料・雑収入・寄付金の合計。
資料：明治24年『兵庫県統計書』

分の一という上限がもうけられていて地租の納入をさまたげない程度とされており、これをこえることは災害復旧など特別なときにか許されなかった。したがって町村の財政は戸別割への依存が大きかった。市街地の多い菟原郡では総額の七〇%を占め、農村部である美濃郡をはじめ他郡でも四五%前後を占めていた。これは兵庫県の県税である地方税の歳入の中で、地租割が三二%、戸数割が八%であったのと対照的であった。

戸別割を徴収するにあたって、町村会はず「戸」の認定を行わねばならなかった。戸別割の「戸」は、公民権規定にある独立の生計をもつ者を指す。したがってそれは民法上の戸主を指すわけではなく、現実に税金を負担しうる経済的な単位を意味して

表 79 明治23年度大沢村戸別割等級表

等級	歩合	人数(人)
1	1.00	1
2	0.50	5
3	0.45	2
4	0.40	12
5	0.38	3
6	0.35	8
7	0.32	14
8	0.30	13
9	0.28	13
10	0.26	13
11	0.24	25
12	0.22	20
13	0.20	14
14	0.18	30
15	0.16	16
16	0.13	13
17	0.10	78
18	0.05	40
免除	—	12

(注) 歩合は、税額の基準を1としたときの比率

おり、たとえ同居者でも、生計を別にする者は一戸と把握された。
町村制以前は、なにか「戸」であるかの決定は部落で行われていたのに対して、町村制は公

表 80 大沢村戸別割等級数の変遷

年度	等級数
明治23	18
24	20
25	20
26	20
27	21
28	21
29	22
30	不詳
33	不詳
34	22
35	22
36	25
37	28
38	28
39	28
40	29

式にはこれを町村会に委ねた(ただしこのようになっても部落での予備的な決定はおこなわれており、部落が実質的に「戸」を決定するという傾向はなお残った)。そこで町村会は、条例で戸別割における「戸」についての基準を定めた。

たとえば大沢村では、条例第一号で本籍・寄留・同居にかかわらず、炊飯や竈を別にする者には戸別割をかけることとした。また玉津村では炊飯を別にする者および生計を別にする者は一戸とされた。

なお戸別割には、財産の多寡によって等級がつけられていた。町村制当初の大沢村で一八等、玉津村で一六等の等級がつけられており、最下層のものは免除となっていた。表79の大沢村の等級表から、一等から四等級あたりの上層の対極に一七等・一八等さらには免除者という貧困層が分厚く堆積していたことがわかる。等級数は、財産の格差が激しい都市部ほど多かった。またこの等級数は増加する傾向を示しており、大沢村

第六節 市制町村制の施行と行政村の成立

表 81 明治23年度郡別町村歳出額合計

費 目	八 部 郡	菟 原 郡	有 馬 郡	明 石 郡	美 濃 郡
役 場 費	3,196	7,476	7,526	11,774	6,871
会 議 費	136	222	382	495	356
土 木 費	185	1,432	4,639	2,003	705
教 育 費	3,502	3,886	6,428	11,111	4,785
衛 生 費	677	352	417	1,380	264
救 助 費	—	58	32	44	82
災 害 予 防 費	0	1,075	1,209	1,351	1,020
勸 業 費	4	5	388	190	245
公 債 費	—	—	4,435	—	—
財 産 管 理 費	—	—	217	—	—
諸 税 負 担	0	—	—	2	—
積 立 金	61	300	976	112	—
割 り 戻 し	—	—	—	607	—
雑 支 出	21	783	94	359	79
合 計	7,782	15,589	26,743	29,428	14,407
役 場 費 比 率	41%	48%	28%	40%	48%
教 育 費 比 率	45%	25%	24%	38%	33%
土 木 費 比 率	2%	9%	17%	7%	5%

資料：明治24年『兵庫県統計書』

では、表80のように明治四十年には二九等にもなった。等級の増加は、地域社会において地主制や資本主義の展開によって貧富の格差の拡大していったことをうかがわせる。

新町村の歳出は、表81のように市域の場合、特別の出費のあった有馬郡を除けば、役場費が全体の四〇%強、教育費が三〇〜四〇%とこの二つの費目の割合が他に比べ格段に高かった。教育費の町村財政に占める割合は、さらに拡大していった。例えば上淡河村では、表82のように經常費総額における教育費の割合は、就学率および学校への出席率が向上していくなかで、当初の四〇%弱から、日清戦争後になると五〇%をこ

表 82 上淡河村経常費に占める教育費の比率

年 度	教育費	総 額	比率
明治23	円 340	円 911	% 37
24	372	904	41
25	384	1,000	38
26	405	995	41
27	461	1,011	46
28	740	1,259	59
29	706	1,342	53
30	791	1,447	55
31	956	1,756	54
32	1,082	2,042	53

(注) 臨時費 明治28年 小学校修繕費 80円
明治29年 小学校増築費468円

えるにまでいたった。

しかも明治二十三年の学校令の改正により簡易小学校を廃止され、尋常小学校のみが設置されることになったこと実施は明治二十五年四月一日からを受けて、市域の行政村内の小学校は統合を余儀なくされた。それによる学校移転、新校舎建築などのための巨額の費用が臨時費として課された。例えば大沢村では明治二十八年の予算で臨時費として小学校新築費一二〇〇円、役場新築費三〇

〇円の総計一五〇〇円を計上したが、これは前年の経常費予算総額の一・五倍にものぼる額であった。多くの場合この臨時費支出のための資金は、町村税だけでは賄えず、寄付金や村債によって賄われた。先の大沢村の支出も寄付金を予定していたが、寄付だけでは足らず一二〇〇円を村債にたよっていた。

これに対して土木費の割合は少なく、有馬郡を除いて一〇%以下であった。同年の兵庫県地方税支出では土木費が三〇%、町村土木補助費を含めれば四〇%を占め、教育費が三%であったのにくらべてこれもまた対照的であった。

このような歳出比率となったのは初等教育が町村に委任されていたことと、土木事業が広域の場合は一郡で、日常の道路・用水などは部落・旧村で担われることが多く、行政村としての事業が少なかったことに起因する。

第六節 市制町村制の施行と行政村の成立

表 83 明治24年度玉津村土木費配当予算表

(単位: 円)

部落名	押部川	樋谷川	伊川	谷川	天井川	県道	橋梁	一等里道	二等里道	合計
下津橋	3.80	—	—	—	—	2.10	—	—	0.70	6.60
田中	3.10	—	—	0.30	—	—	—	1.00	0.70	5.10
居住	1.30	—	—	0.30	—	—	—	1.00	0.70	3.30
小山	2.10	—	—	—	—	—	1.30	1.30	0.70	5.40
ツ屋	—	2.60	—	—	—	—	—	0.70	0.70	4.00
新村	—	1.10	—	—	—	—	1.30	—	0.70	3.10
今津	2.10	1.00	—	—	—	—	1.00	1.00	0.70	5.80
水谷	—	—	—	—	—	—	0.70	0.70	1.40	2.80
高津橋	—	—	—	—	0.40	—	1.40	1.80	0.70	4.30
西河原	2.30	—	—	—	0.30	—	—	0.70	0.70	4.00
新上方	1.40	—	1.70	—	—	—	—	1.40	0.70	5.20
上池	2.70	—	1.70	—	—	—	2.10	1.00	0.70	8.20
森友	3.50	—	—	—	—	2.10	1.10	—	0.70	7.40
吉田	—	—	—	—	—	1.10	—	—	2.50	3.60
(役場)	—	—	—	—	—	3.77	—	—	—	3.77

たとえば上淡河村では、明治二十二年に経常費から土木費として五円支出されて以来、明治三十五年まで経常費として土木費は掲げられず、その間のみとまった土木費支出は明治二十九年の大洪水に対する臨時費が、その年から三年間二五〇円弱支出されただけであった。それ以外は毎年旧村の協議費負担にまわされており、行政村は土木を担う単位としてはほとんど機能しなかったことがわかる。

このような土木費の処理は、土木費を支出項目として掲げた村でも同様であった。玉津村は、土木費を大字土木費と連帯土木費の二つに分けた。そのうち大字土木費は、行政村内の大字Ⅱ部落の地租納入額の比率に応じて一定の土木費を分配するものであった。これに対して連帯土木費は行政村内の河川・橋梁・県道・里道の土木工事について、部落の財政負担率と関係なく、工事に必要に応じて町村税から支出するものであった(表83)。

そして両土木費の事業とも、工事を担うのは部落とされ、部落は両工事費を合計した金額の範囲内で適度の工事を村長の監督のもとで行うとされたのである。

なお行政村を単位とした、水害の際の大規模な土木費、役場や先にみたような小学校の建築費、伝染病対策費などの事業のための支出は、臨時費によって賄われた。これらの費用は、通常の歳入で賄えないことが多く、その場合行政村を単位として起債がなされたが、この起債は村財政を圧迫するものとなっていた。

行政村と 市制町村制における行政村と部落の関係は、それ以前の連合町村戸長役場・連合町村会と村の

部落

関係を引き継ぐものであったから、町村合併という見かけにもかかわらず、町村会議員の選出や土木費の処理に見られるように、行政村は部落の連合体的な性格が強かった。現実の地域の運営は、行政村と部落とが補完しあってはじめて可能であり、行政村の運営を円滑に行っていくためには、行政に直接部落を組み込む必要があった。

政府自身も、町村制の条項で、町村の区域が広がり人口が稠密である場合、行政村内にさらに小単位の区画を設ける「行政区」や、独自の財産をもつ団体としての「財産区」を認めていた。

行政区とは、町村会が、町村事務の便宜のために、町村区域を数区にわけ、それぞれの行政区に区長およびその代理人を一人ずつ町村会もしくは後に述べる区会で選出するものであった。財産区は、町村内において特定の区域が「特別ニ財産ヲ所有」するか營造物をもうけ、それらの費用を負担しているものであった。町村制の規定によれば、特定区域内に居住する者はその財産・營造物についての負担を負わねばならないと規定されていた。財産や營造物（部落有の道路橋梁も入る）をもつ旧村はほぼ財産区となった。また郡参事会

(未開設の場合には郡長)はその町村会の意見を聞いて、行政区や財産区に区会を開設することができた。

ただし政府は、行政村に旧村を合併していくという建前上、行政区や財産区を積極的に設けたわけではなかった。兵庫県では、行政区の設置を認めず、財産区の場合も区会の設定およびそこで区長を選出することは認めない方針をとった。

したがって行政村と部落との関係を条例などによって明確にせず、村の総代の寄り合いという形をとる町村も少なくなかった。しかし町村によっては部落の運営について条例を定めたところもあった。大沢村では、町村の行政の事務を一部担うことを職務とした常設委員を置くことを町村制が認めていることを利用して、村内各部落から一人ずつの常設委員を選出した。その職務は、道路・橋梁、河川、溝渠の修築について村長へ報告するとともに監督すること、勸業・衛生・学業など村長より委任された事件についての調査と人民への注意、臨時の令達の趣旨について人民に貫徹させること、職務上必要とおもわれる事柄について村長へ報知すること、墓地を管理することとされた。そして常設委員は毎月一度役場で職務遂行や村内外の利害に関することを協議すると定められていた。

大沢村では、さらにこの常設委員の下に、旧来の仕長にあたる者として組頭を設置した。組頭は、組中の戸籍の異動に注意を払い、常設委員と気脈を通じて事務を処理するものとされた。この組頭は明治二十三年の村会で設置された伝染病対策のための衛生組合の長でもあった。組数は神付村で二組、上大沢村で六組、中大沢村で五組、日西原村で七組、簾村で二組、市原村で三組設けられた。組を構成する戸数は若干のばらつきがあるが、おおむね一一戸から一五戸程度であった。

淡河村では、最初大沢村と同様の常設委員を選出していたが、明治二十三年九月限りでこれを廃止し、かわりに各村へ組長一人を設置した。組長の任期は二年で、選挙権・被選挙権者は町村公民で、選挙区は部落を単位とした。常設委員廃止の理由は不明であるが、常設委員の選出が町村会であったのに対して、ここでは部落から選出されることとなっており、部落の意見をより強く反映するものとなったのである。

御影町のうち旧御影村は、もともと大村で従来から村内は東ノ町・弓場町・中ノ町・西ノ町から成り立っており、これを行政の単位としていた。御影町成立とともに村内の各町および編入した東明・石屋・郡家村に組長及び副組長が設置された。政府Ⅱ県はこのような市街地については行政区形成を比較的早くから認めていたようで、明治二十六年四月二十四日の町会で決定された条例ではこれを行政区とし、各区には区長と区長代理が設置された。区長・区長代理はほとんど従来の組長・副組長がそのまま就任した。区長の職務は、町内行政事務の補助とくに住民に直接関係する夜警や溝掃除、伝染病予防、消防、住民出入りの監視などが強調されていた。

このように住民の生活の基礎的組織である部落と、その上に形成された行政村という二重構造が町村制下の地域社会の自治体の特色だったのであるが、それはやがて資本主義の発展と日清・日露の戦争を経て大きく変化していくのである。