

# 神田孝平の兵庫県政

—— 「民會」の開設とその構想について ——\*

## The Administration of Hyogo Prefecture by KANDA Takahira(1830-1898) : The Establishment of the Local Assembly and KANDA's Plan

南 森 茂 太\*\*

In this paper, the author analyzed the establishment of the local assembly in Hyogo prefecture by KANDA Takahira and his plans. As a result following points were clarified. Firstly, the establishment of the local assembly in Hyogo prefecture by him maintained continuity with the tradition of local community autonomy that has continued since the Tokugawa era. Secondly, Kanda made improvements concerning the issues faced by this local autonomy system in the Tokugawa era by referring to the political system of the Netherlands. Thirdly, he tried to establish the jurisdiction of each administrative unit.

Shigeta Minamimori

JEL : B31

キーワード :

Keywords : KANDA Takahira, Hyogo prefecture, Local Assembly, Community autonomy.

### 1 はじめに

明治4(1871)年7月, 明治政府は廃藩置県を断行して国内に3府302県

---

\* 本稿作成にあたり, 2名の匿名レフリーから貴重なご指摘をいただいた, ここに記して感謝の意を表したい。なお, 本稿についての責任はすべて筆者に帰する。

\*\* 関西学院大学大学院研究員

E-mail : ar123508@kwansei.ac.jp

を設置した。このときは「藩」を「県」にそのまま置き換えるにとどまり、飛地が多く残存したため、同年 10 月 28 日から 11 月 22 日にかけて、国・郡を単位とする一円的な領域に府県を合併・再編していった。その結果、国内には 3 府 72 県が設けられた。兵庫県<sup>1)</sup>は 11 月 20 日に県域が定められ、摂津国八部郡・菟原郡・武庫郡・川邊郡・有馬郡と、当分の間、淡路国津名郡の一部<sup>2)</sup>とを管轄することとなった（「明治 4 年太政官第 609 号」）。また、同日、神田孝平（文政 13〈1830〉年—明治 31〈1897〉年）が県令<sup>3)</sup>に任じられた。

明治政府は府県の合併・再編を進めるとともに、府・県官の職制（「明治 4 年太政官第 560 号」）、職務内容・権限（「明治 4 年太政官第 623 号」）なども整備した。それは府・県を「中央集権国家の統一階層的な統治機構」（大石 2007, 20）へと位置づけるためのものであった。もっとも、このような試みは廃藩置県が実施される以前からおこなわれていた。そのひとつに「戸籍法」の制定・公布が挙げられる（明治 4〈1871〉年 4 月）。同法により、戸籍編纂の単位として府・藩・県の管下に「區」が設けられ、編纂事業を担当する正・副の「戸長」が任命された<sup>4)</sup>（「明治 4 年太政官第 170 号」）。ところが、翌年になると、「莊屋・名主・年寄」などを「戸長・副戸長」と改称し、「土地人民ニ關係スル事件一切ヲ取扱」わせると通達され（「明治 5 年太政官第 117 号」）、さらに

---

1) 明治 4 年 12 月 27 日（1872 年 2 月 14 日）の「明治 4 年太政官第 687 号」により、開港地を有する兵庫県は 3 府と並ぶ重要拠点とされた。

2) 兵庫県は「庚午事変」のうちに稲田邦植（安政 2〈1855〉年—昭和 6〈1931〉年）の知行地であった淡路国津名郡 43 村を管轄し、明治 4（1871）年 10 月には同地を 6 区に区画した。しかしながら、同年 11 月 15 日の名東県の成立により、津名郡は同県の管轄となった。「明治 4 年太政官第 609 号」では同地を兵庫県が管轄するとされたが、のちに兵庫県下の区画がおこなわれたときには、津名郡については実施されていない。そのため、同地は名東県にそのまま管轄されていたものと思われる。なお、淡路島全域が兵庫県の管轄となったのは明治 9（1876）年のことである。

3) 明治 4（1871）年 10 月 28 日の「明治 4 年太政官第 560 号」で、府県の長官を「知事」とし、開港地については勅任とすることが定められた。なお、県の長官の呼称は「明治 4 年太政官 563 号」により「県令」と改められた。

4) 戸籍編纂を目的として設置された「區」や「戸長」と、明治 5（1872）年に大蔵省の通達によって設置された「區」や「戸長」とはその職務は異なるものの、呼称は区別されていない。そのため本稿では、前者を「戸籍區」・「戸籍戸長」とし、後者については単に「區」・「戸長」として区別をおこなう。

府・県下に「區」、その下に「小區」という行政区画を設け、前者に「區長」、後者に「副區長等」を配置することが指示された（「明治5年大蔵省146号」）。これらの布告や通達の文面からは、「戸籍區」や「戸籍戸長」の存廃についての判断が困難であったため<sup>5)</sup>、両者を並存させる府県があらわれた。加えて、区画や吏員の職制は、各地方で「土地ノ便宜」によっておこなってもよいとされたため、府県によって管轄下の区画の基準や吏員の職制は異なることとなった<sup>6)</sup>。その結果、実際の府・県政はその長官の意向が大いに反映されることになった。

神田が県令として兵庫県に赴任したのは、上述のように政府が地方制度を十分に整備しきれていない時期であった。それゆえ、彼もまた自身の構想を県政に反映することが可能であった。彼は旧来から県下にある「町」・「村」を最小の行政単位とし、それらを管轄する「區」を設置した。そして、「公選」により「町」・「村」や「區」の行政事務の責任者となる「戸長」や「區長」を任命した。また、それぞれの行政単位に議決機関である「町村會」、「區會」、さらには「縣會」を順次開設していき、吏員がこれらの議決機関の決定に基づいて事務を執行するという県政の実現を試みたのである。加えて、神田は地方官會議（明治8〈1875〉年）において、県令としての経験に基づいて「公選民會」の開設を強く主張したため、木戸孝允（天保4〈1833〉年—明治10〈1877〉年）から「尤民撰議院家」と警戒された（木戸〔1875〕1971, 149-150）。

神田による兵庫県の「民會」開設については、田崎（1969・1970）が当時の民選議院論争の中での位置づけをおこない、神田が長期的な視野で下意上達の政治制度を構築しようとする構想を抱いていたことを明らかにしている。また、兵庫県「縣會」の議決を経て神田による建議が契機となって成立した「各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則」（明治9〈1876〉年）を考察した徳田（〔1940〕1959）は、この規則の成立を日本における「町村會が上から、完成

5) このような事情により当時の府県長官の多くは大蔵省に「伺」を提出し、その回答を得たのちに諸改革をおこなうという府県政を実施していた。この「伺」と「回答」にかんする資料は茂木（1992）に収録されている。

6) 「地方三新法」（明治11〈1878〉年）以前の地方制度は茂木（1986）を参照のこと。

した形で、移入された以外に、従来の寄合乃至は総代の形式をかりて新たな方向へ発展」したと指摘する。そして、この「二つの形式が並存且つ混淆せられつつ発達し、結局外来の町村会の形式に統一されたこと」を明らかにしている(徳田 [1940] 1959, 25)。大島 (1991) はこの研究成果をさらに深化させ、すでに「町村會」が開催されていた兵庫県でなぜ同規則が審議され、建議へと結びついたのかを考察している。そして、兵庫県においても「町村会は伝統的な寄合とは関連なしに創設されたもの」であると捉え、同規則については「寄合の原理を利用」したものであったことを指摘している(大島 1991, 285-286)。これらの研究は「民會」を伝統的な「共同体自治」の慣習である「寄合」と区別されるものとして捉えている。しかしながら、現在では地方自治制度史により伝統的な「共同体自治」が明治初期の「民會」へと発展した可能性が指摘されつつある<sup>7)</sup>。つまり、神田の兵庫県政についても「共同体自治」の慣習がどのように継承されたかについて再検討する必要がある。

本稿では、上述の問題意識に基づき、徳田 ([1940] 1959) や大島 (1991) が十分に検討を加えていない、神田の政治体制論と兵庫県政との関係に着目する。そして、彼による県政は旧来の「共同体」による「自治」の慣習を参照し、その問題点を修正して形成された自らの政治体制論が反映されたものであることを明らかにする。具体的には、2 節において、神田がおこなった区画の再編や吏員の選出方法についての通達を「民會」開設への準備として把握することを試みる。3 節では、地方官会議での発言やその後の県政から神田がどのような政治体制を実現しようとしていたかを考察する。続く 4 節では、県政就任以前に執筆した著作の検討を通じて、彼の「民會」開設構想がどのように形成されたかを論じ、結びとなる 5 節において以上の内容から得られる結論を提示する。

7) 伝統的な「共同体自治」が明治初期の「民會」へと発展した可能性を検討した成果として渡辺 (2001) が挙げられる。同研究の「近代の地方自治の形成は、幕藩体制下の地方行政を継承しつつ展開する面も見逃すことはできない」(渡辺 2001, 5)、という見解からは本稿も大きな示唆を受けている。しかしながら、「国家機構のなかに『民意調達』部門をいかに編成するか」(同上, 329) という明治初期の政府の課題を検討するこの研究では、兵庫県政に対して神田の構想がどのように影響を与えたかの考察は十分になされているとはいえない。

## 2 神田による兵庫県政

### 2.1 神田による行政改革

慶応 4 (1868) 1 月 11 日、後の明治政府にとって最初的外交問題である「神戸事件」が発生した。同事件解決のために政府は東久世通禧（天保 4 〈1834〉年—明治 45 〈1912〉年）を派遣し、兵庫港の管理運営と周辺の旧幕府領の民政を担当する兵庫仮事務所を設置した。その後、同事務所は兵庫鎮台（同年 1 月 22 日）、兵庫裁判所（同年 2 月 2 日）と名称を変更していき、「政体書」（同年閏 4 月 21 日）で府藩県三治制が定められたことにより、5 月 23 日に兵庫県と改称された。当時の同県の管轄地域は、摂津国と播磨国各地にある旧幕府領、旗本領、および田安家・保科家などの所領を接收したものであった。

成立当時の兵庫県は明治政府が統一的な地方制度を確立できていなかったため、管轄地域の大幅な行政改革をおこなっていない<sup>8)</sup>。そのため、「町方」では「名主」・「組頭」を、「在方（郡村部）」では「庄屋」・「年寄」・「頭百姓」を有する旧来の「町制」・「村制」が維持されていた。このような県政に変化がみられたのは、明治 4 (1871) 年 4 月に政府が「戸籍法」を公布し、これを受けた兵庫県が「戸籍編纂法」を制定したのちである。同法は、従来の「町」・「村」を戸籍編纂の単位とし、「名主」・「庄屋」・「年寄」がこの事業を担うとした。そして、同年 6 月より兵庫県は県の中心地域である兵庫と神戸の「組」を戸籍編纂のために 6 つの区に編成し<sup>9)</sup>、従来の「名主」を「戸籍戸長」に任じた。「戸籍区」の区画はその後も継続し、8 月には雑居地内や市街地周辺の「町」・「村」もあわせて、県の中心地域は改めて 10 区<sup>10)</sup>に再編される。同時にその

8) 兵庫県は明治 2 (1869) 年 2 月に、郡村部に対して「郡村規則」により「諸事務の費用についての県と村との関係」についての規定を、また、「同月には庄屋年寄選出に関する規定」を通達した（新修神戸市史編纂委員会 1994, 111）。ただし、その内容は旧来の村政を踏襲するものであった。

9) 具体的には、第一区・兵庫岡組、第二区・兵庫北組、第三区・兵庫南組、第四区・神戸上組、第五区・神戸中、下組、第六区・柳原邸に区画された（「兵庫県史料」34）。

10) 第一区は兵庫から神戸へと変わり、これ以降、同地が県の中心地となる。なお、このときの区画は第一区・神戸上組、第二区・神戸中、下組、第三区・生田宮村他 4 ヶ村、第四区・坂本村他 5 ヶ村、第五区・福原町、第六区・兵庫上岡組、第七区・兵庫中岡組、第八区・兵庫下岡組、第九区・兵庫北組、第十区・兵庫南組となっている（「兵庫県史料」34）。

他の地域についても区画が実施され、県下には 64 区が設けられ<sup>11)</sup>、区ごとに 1 名の「戸籍戸長」が任命された<sup>12)</sup>。

神田が県令に就任する以前に実施された行政区画の編成と吏員の職制の整備は以上のようなものである。このような県政は政府からの通達に基づいたものであり、兵庫県が独自に実施した改革ではない。神田が県令に着任した直後の明治 5（1872）年 2 月にも、廃藩置県後の府県統合により変化していた県域を 50 区に再編するとともに、「戸籍戸長」を設置することを指示している<sup>13)</sup>。

明治 5 年 4 月に「明治 5 年太政官第 117 号」が布告されたときも、神田は政府の指示に従った県政改革を実施している。同布告では、①「荘屋」・「名主」・「年寄」を全て罷免し、「荘屋」・「名主」を「戸長」に、「年寄」を「副戸長」に改めて任命し、これまでの取り扱ってきた事務と「土地人民ニ關係」することをすべて担当すること、②「大荘屋」については廃止することが指示された。この布告により「戸長」は「戸籍区」に配置されるのではなく「町」・「村」に配置されることとなった。とはいうものの、布告の文面からは「戸籍区」という行政単位や「戸籍戸長」の存廃などについての判断が困難であった。また、「町」・「村」を統括する行政単位の事務を担当していた「大荘屋」を廃止することで実際の県政に不都合が生じると判断したためか、兵庫県は 5 月に大蔵省へ「伺」を提出している。そして、同省より①「戸長」・「副戸長」の事務は区内・村内という区分を立てない、②統括者の不在により支障があるならば、「戸長」に年番や月番でその任を担わせること、③「荘屋」・「名主」・「年寄」以

11) 中心地域以外は第十一区～第三十九区・摂津国八部郡、有馬郡、武庫郡、兔原郡、川辺郡、第三十区～第六十四区・摂津国能勢郡、豊嶋郡、嶋下郡、播磨国美養郡・加東郡・多可郡・印南郡・飾西郡と区画された（「兵庫県史料」34）。

12) ただし、第一区・第二区・第六区は戸長 1 名と副戸長 1 名を、第八区は戸長を置かず副戸長 1 名を、第九区・第十区は戸長 2 名を、第十七区は戸長 1 名と副戸長 2 名を置くとされた（「兵庫県史料」34）。

13) 具体的には、第一区～第十区・変更なし、第十一区～第十三区・八部郡、第十四区～第十七区・兔原郡、第十八区～第二十二区・武庫郡、第二十三区～第三十九区・川辺郡、第四十区～第五十区・有馬郡に区画された。また、戸長は原則として各区に 1 名が置かれたが、第六区は戸長 2 名と副戸長 1 名を、第七区・第九区は戸長 2 名を、第十三区は戸長 1 名と副戸長 1 名を、第十八区と第二十四区は戸長 1 名と副戸長 1 名を置くとされた（「兵庫県史料」34）。

外の「戸長」・「副戸長」は廃止すること、④「総戸長」は設置する必要はないとの回答を得た。その結果、6月に県下へ「明治5年太政官第117号」を通達し、その但し書きで、「年番」によって各「區〔戸籍區〕」の取りまとめをおこなってきた「戸長〔戸籍戸長〕」は「何番區年番戸長」と称し、翌年1月に交代を申し出ることを指示した（「明治5年兵庫縣第105号」）。

これらの通達は以下で見るとその後に変更されているため、神田の政治体制論を実現しようとする施政とは言い難い。彼の政治体制論が兵庫県政に反映され始めるのは、明治5（1872）年6月に「戸長」と「副戸長」の選任基準を示した「明治5年兵庫縣第110号」を通達した頃からである。同通達では、これまで「市在役人入札之節」に旧弊により、「門地富有之者」のみが選出されるという問題があった。今後はたとえ「借家住ヒノ者」であつてもかまわないので「當器人望」のある者を「推挙」すべきであると指示された（「明治5年兵庫縣第110号」）。この通達により、県内の「町」・「村」でおこなわれてきた「入札」による「役人」の選出が県によって追認されることとなった。また、管見の限り、同通達をおこなうにあたって政府や中央省庁への伺いは提出されていない。これより後も同様であり、兵庫県は独自の改革を実施していくこととなった。

「市在役人入札」についての心構えを示したのち、神田による行政区画の再編と吏員選出についての改革が本格化することになる。明治5（1872）年6月には、県の中心地域である第一区から第十区を統合によって3区に再編し<sup>14)</sup>、「區」ごとに「區」内を「総轄」する「區長」が設置した。その選出は「第110号」と同様に、「家格」にこだわらずに、「人望才力」ある者を「公選」すべきことが通達されている（「兵庫県史料」34）。この通達は上述の大蔵省の回答で否定された「総戸長」に準じる役職を常設するものであった。

兵庫県は、7月になると、第一区と第三区に「區」と「町」・「村」のあいだに「組」という区画を設け、「戸長」は「組」ごとに、「副戸長」は「町」・「村」ごとに「入札」によって選出することを通達した（「明治5年兵庫縣第120号」）。

14) 新第一区は旧第一区から三区を、新第三区は旧第五区から十区を統合し、新第二区は旧第四区をそのまま置き換えることによって成立した。

その後、吏員の職制、選任方法が再び定められる。通達によれば<sup>15)</sup>、「區」には正・副いずれかの「區長」1 名、「組」には「戸長」1 名、「町」・「村」には「副戸長」1 名を置き、その選任は「各戸」の「入札」によっておこなう。また、「家並拾戸ヲ以テ一組合」として、その中から 1 名を「月番」により「什長」を設置し、この任命は「區長」、「戸長」がおこなう（「明治 5 年兵庫縣第 122 号」）、と、これら一連の改革により、県の中心地域には「區」→「組」→「町」・「村」という行政区画が設けられ、それぞれの区画の責任者として「區長」・「副區長」→「戸長」→「副戸長」が配置され、その選出に「公選」制が採用されることとなった。

県中心域の区画はこの後に再び修正され<sup>16)</sup>、8 月 2 日には県全域を 50 区から 19 区に再編することとなった<sup>17)</sup>。この再編に伴って「一區」に 1 人の「區長」を置き、管轄「區内ヲ總轄」すること、その選出にあたっては、「家格」よりも「人望才力」ある者を用いるために「戸長」・「副戸長」・「小前ノ内重立候補者」から「公撰入札」をおこなうことが県下に通達された（「明治 5 年兵庫縣第 142 号」）。なお、このときの行政区画の再編は通達文に「調落」が散見されたため、10 月になるとこの改訂版が通達された（「明治 5 年兵庫縣第 258 号」）。これより後、神田の県令在任期間中には行政区画の大規模な再編はおこなわれることはなかった。その結果、兵庫県には旧来の共同体である「町」・「村」が行政単位として残存することになった。

以上のような区画の再編や区戸長の「公選」制の採用にあたって、政府や中央省庁からの指示はなかった。それどころか、兵庫県が上述の改革をおこなった後の明治 5 年 10 月 10 日、大蔵省は「一區總括ノ者」がいなければ事務に差し障りがあるので「各地方土地ノ便宜ニ寄り一區二區長壹人小區二副區長等」

15) なお、「組」という行政区分は県の中心地域にのみ設置されており、多くの地域では「區」、「町」・「村」という序列であった。そのため、「戸長」は「町」・「村」ごとに置かれた。

16) 「兵庫県史料 34」によれば、第二区は、6 月に変更される以前の、旧第四区から第十区、および、旧第十二区を、第三区は旧第十一区を管轄することとなった。

17) 7 月に新設された第一区から三区は維持され、兵庫県下は新たに第四区・八部郡の一部、第五区～第六区・兎原郡、第七区～第八区・武庫郡、第九区～第十五区・川辺郡、第十六区～第十九区・有馬郡に再編された。



を置くことを通達した（「明治5年大蔵省達第146号」）。つまり、大蔵省は自らの回答を否定するとともに、結果として兵庫県がおこなった一連の改革を追認することとなったのである。

加えて、行政単位の区画についても兵庫県はその独自性を発揮している。明治6（1873）年12月、大蔵省は「從來獨立ノ村落」であっても「戸口」や「反別」が少ない場合は、合併を実施しなければ「無用ノ勞費」が必要となり、「區入費並村費」も高騰し、「人民ノ不便利」となるので、合併による再編をすすめるべきであると通達した（「明治6年大蔵省第186号」）。この通達は同省による行政区画の広域化という意図がみられるが、兵庫県はこれを受けての区画再編をおこなわなかった。というのは、このように旧来の「町」・「村」を残存させる神田による改革は次にみるような「民會」を開設しようとする彼の構想が反映されていたからである。

## 2.2 神田による「民會」の開設

兵庫県内の行政区画と、「區」と「町」・「村」との事務を執行する吏員の職制、その選出についての規定を整備した神田は、明治6（1873）年11月26日、「布達」、「民會議事章程略（以下「章程略」と略記）」、「町村會議事心得（以下「心得」と略記）」から構成される「明治6年兵庫縣487号（以下「6年487号」と略記）」を通達した。彼はこれにより各行政單位に議決機関となる「民會」を開設すべきことを指示したのである。

「布達」によれば、「御誓文第一章」において「廣く會議を起し萬機公論に決すべし」との「聖意」があり、今後は「朝廷」においても議會が開設されるので、兵庫県も「縣會」・「區會」・「町村會」を開設していくことが表明される（「布達」一）。そして、まず「町村會仮規則並心得」を定め、「町村會」開設の準備をおこない、その後「區會」、「縣會」の順に開設していくことを通達した（「布達」二）。ただし、「會議」は「衆庶公同之利益」のために開設するものであるため、開設を「迷惑」と考える「町」・「村」はこれを当分のあいだ見合わせてもよいとされた（「布達」三）。加えて、この「規則」は仮に取り決めたものであり、「縣會」、「區會」を開設したのちに「衆議」で確定するとされた（「布

達」四)。

この「布達」の第一の特色として、「民會」を「町村會」→「區會」→「縣會」の順に開設しようとしていたことが挙げられる。明治5・6年中に「府県會」規則が制定されたのは延べ31府県で、「大小区會」規則が制定されたのは延べ13県であるのに対して、「町村會」規則を制定したのは兵庫県のみである<sup>18)</sup>。この理由として、府県が「統治主導の行政諮問化のための會議」開設を優先したことが考えられる(渡辺 2001, 63)。他方、神田は「民會」を民意を上達していく制度と考えていたために、上述の順序での開設<sup>19)</sup>を通達したと考えられる。

第二に、その他の府県は「幕末以来、開設の多くなった町村會合の規則化が遅れ」(同上, 63)ていたのに対して、兵庫県は「町村會仮規則並心得」を定めたことが挙げられる。この「規則」化により、神田は従来の「共同体自治」にみられた慣習を、新たな政治体制を構築していくための制度として再編したのである。

加えて、「民會」開設の判断を「町」・「村」に委ねたこと、および「6年487号」で定められた規則をあくまでも「仮規則」として「民會」が開設された後に「衆議」を経て確定させようとしたことは、第三の特色として挙げることができる。つまり、神田は「民會」の開設やこれにかんする「規則」についても、県が「町」・「村」に強制することは「民會」本来の意味を損なうことを理解していたのである。

神田が開設を通達した「民會」の概要は「章程略」に次のように記されている。「6年487号」によって将来的に開設するとした、「縣會」は「區長」全員が出席し、「令」もしくは「參事」を議長とすること(「章程略」第一章二)、「區會」は「區」内の「正・副戸長」のいずれかが出席し、「正・副區長」のいずれ

18) 「地方三新法」制定までの、府県町村會規則の制定数は渡辺(2001)を参照にした。なお、「大小区會」規則を制定した県のうち、10県は「行政諮問会的性格が強い」(渡辺 2001, 61)い「會議所」規則を制定したもので、後の「大小区會」と区別する必要がある。

19) 「地方三新法」が制定されるまでの期間に兵庫県と同様の順序で「民會」開設をおこなったのは愛媛県のみで、同県が兵庫県の規則を参照にしたことは、すでに福島・徳田([1939] 1956)によって指摘されている。

かを議長とする（「章程略」第一章三）。つまり、ここでは「縣會」と「區會」に出席すべき吏員と議長資格者のみが規定されたのである。他方において、「町村會」はその「町」・「村」に住居し、「章程略」第二章による規則に適當する者を20人まで「互選」して「議事役」とすること、「正・副戸長」のどちらを議長とすることが規定された（「章程略」第一章四）。なお、吏員である「正・副戸長」は有給であったのに対し、「議事役」は全員無給とするとされた（「章程略」第一章五）。

選挙権と被選挙権を有する「選挙人」は、①各町村内に住居する16歳以上の「地面家作等不動産所持人」（「章程略」第二章二）、②「不動産」が「質入書入等」となっている場合はその「取主」（「章程略」第二章三）、③町村に住居していないが、当該地域に「不動産」を所有する人物がいた場合はその「名代人」（「章程略」第二章四）、と規定された。つまり、「町」や「村」における納税者が「選挙人」となったのである。

「選挙人」は上述の性格を有する。そのため、「町村會」の議決項目は「町村内の舊弊を除き開化を進むる事」を目標とし、以下では、①「町村内費用」の予算、②租税などの「公費」の帳簿の検査、③小学校の運営、④「戸長」以下の吏員の人数と給料、⑤「區會」の「議事役」の選挙、⑥町村内の水利・道路・橋梁の工事、⑦町村による借金と返済等、予算に係る議決がその大部分を占めることとなる（「章程略」第四章一）。

神田が開設を指示した「民會」は予算権を有するため、その権限は非常に大きなものと考えることができる。とはいうものの、「民會」の権限については次のような制限が加えられる。すなわち、①「町村會」の決議を議長が不都合と考える場合は、その理由書を添付して県令に申し出て指示を待つこと（「章程略」第四章二）、②県令には決議を取り消す権限があること（「章程略」第四章三）、③県令が許可したとしても「国法」に抵触する場合は決議を廃止すること（「章程略」第四章四）、と。

ところで、「町村會」の開設には旧来の「共同体自治」の慣習を新時代の政治体制へと組み込もうとする神田の意図を垣間見ることができる。しかしながら、この慣習は「町・村役人」が有する行政の執行者としての性格と「共同体」

の「惣代」としての性格が分離されていないという問題がある。そのため、神田は「民會」の開設によってこの問題を解決しようとしたと考えることができる。このことは吏員を有給、「議事役」を無給とする給与面のみならず、次のような規定の中にあらわれてくる。すなわち、議案が可決されれば、県令へ申し出、許可を受けて施行するが、このことは全て「戸長」の任務とし（「心得」十七）、議員は審議をおこなうことが本務であるために施行には関係すべきではない。ただし、「施行乃法方」が「會議」の決議と異なった場合、「民會」は「戸長」に対して注意する、もしくは「臨時會議」を開催して議論をしたのちに県令へと申し出ることができる（「心得十八」）。

「6 年 487 号」が県下に通達された後、各「町」・「村」には「民會」が次第に開設されていった<sup>20)</sup>。これを受けて、神田は明治 7（1874）年 5 月 8 日に「明治 7 年兵庫縣 194 号」により「區會議事略則（以下「略則」と略記）」を通達した。「略則」では、上述の「布達」において定められなかった「區會」議員にかんする規定が付け加えられ、議員は各「町」・「村」より 2 名を選出し、1 人は戸長、もう 1 人は「町村會」議員の中から互選するとされた（「略則」第三章第二節）。その他の規定については「章程略」とほぼ同様であり、議員給与は無給（「略則」第三章第三節）、「區會」の議決事項は、「区内の旧弊を除き開化を進むること」が第一に挙げられ、以下では、諸雑費の検査、小学校の運営、「縣會」議員の選挙、区内の水利・道路・橋梁の工事が挙げられた<sup>21)</sup>（「略則」第三章第七節）。また、「區會」の決議についても「縣庁」がこれを取り消す事ができると制限が設けられた（「略則」第三章第九節）。

### 3 地方官會議での神田の発言とその後の兵庫県政

明治 7（1874）年 5 月 2 日、太政官は地方官會議を開催することを決定し、「議院憲法」と「議院規則凡例」とを公布した。これを受けた神田は兵庫県下

20) 大島（1991）は、「町村會」において議事役が選任されると県令、区長に報告がおこなわれるという「章程略」の規定に着目し、県下での開設は「明治七年一月八日付の、川辺郡高畑村・外崎村の報告がもっとも早い」（大島 1991, 266）、と指摘している。

21) ただし、「町村會」とは異なり、「區會」では郷社、病院の運営が議決事項に加わっている（「略則」第三章第七節）。

に次のような通達をおこなっている。地方官会議に出席する自らは「庶衆の名代」であるので、「庶衆の存意」と「拙者〔神田〕の見込み」とに食い違いがあれば、「令」としての役割が十分に果たせない。上京するまでに「〔臨時の〕縣會」を開催して県内の意見のとりまとめをおこなう（「明治7年兵庫縣226号」）、と、つまり、彼は地方官会議を県下の民意を国政に反映する機会と捉えたのである。その後、政府は府県に対して、9月10日より開会すること、伊藤博文を議長とすること、湯島書籍館を会場とすることなどを達した。これに従って、神田は県下に8月10日までに県内の意見を取りまとめるべきことを指示した（「明治7年兵庫縣275号」）。しかし、8月17日、「征台の役」の発生などを理由に、政府は地方官会議の開催を延期するとした（「明治7年太政官達第107号」）。

翌年（明治8〈1875〉年）、「大阪會議」の結果を受けた木戸孝允は地方官會議の開催を改めて主張し、この主張は「立憲政体の詔書」により具体化することになる。政府は6月20日から同會議を開会することを決定し（「明治8年太政官達第70号」）、「道路堤防橋梁ノ事」、「地方警察の事」、「地方民會の事」、「貧民救助方法の事」の4つの議案を審議することを通達した（「明治8年太政官達第71号」）。これを受けた神田は、5月12日、県下に地方官會議に出席する旨を示し、前年の通達と同様に自らを「管内人民の総代理」とであると位置づけ、「従来設置の方法を変更廃止する等見込」がある者は忌憚なく申し出て、「區會」にて取りまとめを5月25日までに提出すべきことを指示した（「明治8年兵庫縣182号」）。

地方官會議では「地方民會」についての議案の審議が7月8日より開始された。冒頭で木戸は、地方官の意向により「民會」を開始する府県はあるものの「全國ノ通法」がないとの現状が述べた（地方官〔1875a〕1928, 312）。そして、地方官に配布された「議問」では、「地方民會」を開設してその地方の「民費」や「公益ニ關スル事」などを「衆議」により決定する場合、新たに「議會ノ法」を設けて「公選ノ議員」を用いるのか、しばらくは「區戸長」を議員とするのか。いずれが今日の「人民ノ適度」に応じたものであり、実際に益があるのかを審議するとされた（同上, 312）。

神田はこの議案に対して、「公選民會」の開催、もしくは「區戸長會」の開催のいずれかを選択することは困難であるが、「民會」の本来の意義を考えれば「公選」を非とすることはできず、最終的に「公選民會」を開設することが自身の構想であることを表明している（地方官 [1875b] 1928, 314）。そのうえで、「公選民會」を開催する時期が到来するまで、「區戸長會」の開催、「區戸長」を「民選」として議員の代わりとしての開催、「區戸長」と「公選」した議員からなる「官民混同議會」の開催が代替案となると述べた（同上, 314）。これらの案のうち「官民混同議會」は神田が兵庫県下に開設した「民會」と同じ方式のものである。そのため、「區戸長」は次第に議事に慣れてきており、現在は各区より「公選」議員を 1 名参加させ、漸次、本来の「民會」の姿へと移行していつている、と同県状況を報告した（同上, 314）。

神田による上述の発言は、議決機関と執行機関とを分離しようとする彼の構想に基づいている。それゆえ、彼は「區戸長」は給料を得て県庁に属する「行政吏」と位置づけ、「區戸長」のみがおこなう「協議」を「人民ノ輿論」と代替することはできないと述べる（同上, 321）。このような考えの背景には、納税者が代表を議會へと送り、その代表者が租税の納付額を決定すべきとする神田の思想がある<sup>22)</sup>。それゆえに、彼は次のように論じる。「真正ノ公選代議人」を「民會」に参加させるのは、「人民」に負担すべき「義務」があることを認知させるためである。たとえば、「區」の予算を編成して租税を賦課するとき、「代議人」が可決した場合は「人民」が可決したものと看做すことができる。それゆえ、負担すべき金額を供出しないときは「會議」に「違約人」となるので、「身代限」とする「權利」が生じる。他方、「區戸長會」の決議ではこの「權利」が発生しないため、「義務」を「人民」に負担させることはできない。よって、「官民混同」の状態であっても良いので、「一區」より 1 名の「區

22) 神田は明治 7 (1874) 年に「民選議員可設立ノ議」を公表している。同著では、「人自勞シテ得ル所ノ者」は「悉ク其所有」であり、「人ノ所有」は「契約」から生じる「權」がなければ移転できない。それゆえ、租税徴収には「政府」と「民」との間に「契約」を結ぶことが必要であり、これを締結するために「民選議院」の開設が必要であると述べられている（神田 [1874a] 1994, 264）。また、神田は「民選議院」において納税額をどのように決定していくかの具体策を「財政變革ノ説」（同年）において論じている。両論文の内容については南森（2011）を参照のこと。

戸長」を選出するならば、「公選代議人」もまた1名を選出することが「良法」であるとする（同上、321）。

神田のこれらの発言に同調する意見も見られたが<sup>23)</sup>、多くの地方官は「公選民會」開設の必要性を認めるものの、「人民」の「開化」の程度を問題視して、現状は「區戸長會」の開設が適当であるとの意見を陳述した<sup>24)</sup>。結局、「區戸長」による「民會」の開催が決定され<sup>25)</sup>、翌日より「區會」と「縣會」との双方を開催すべきか、「區會」、「縣會」のどちらかのみを開催すべきかについての審議がおこなわれた（地方官 [1875c] 1928, 322）。

この審議にあたって、あくまでも民意に沿って府県が行政を執行するという体制の導入を主張する神田は次のような意見を述べる。「區戸長」を議員とするときは、「人民」に代わって審議をする者であり、「地方官」が「人民」に代わるのと同じことである。このようにして開かれる「府縣區會」は「規則」を設ける必要がある。同時に、「規則」に違反したときの「罰則」も設けるべきである。というのは、これまで「區戸長」の専断によって「區費」を賦課するなどのことがあったが、この「會議」がある以上は、「衆議」によって決定すべきとする「則」が必要となるからである。また、「民費」を徴収する場合は

23) たとえば、神奈川県令である中島信行（弘化3〔1846〕年—明治32〔1899〕年）は、「區戸長」は「行政ノ一部ニ屬スル官吏」であると断じ、「官吏」を「議員」とすることは「議會ノ根理ニ反スル」と述べている（地方官 [1875b] 1928, 316）。加えて、彼は「智識ヲ進」めるためには「人民」に「各自ノ權利ヲ重シ、義務ヲ知ラシムル」ことが重要であり、そのために「公選民會」を開設すべきであるとも主張している（同上）。また、愛媛県令である岩村高俊（弘化2〔1845〕年—明治39〔1906〕年）も、「4月14日ノ聖詔」によれば、「立憲ノ政體」へと移行し、「立法」・「行政」・「裁判」の「三權ヲ分畫」することが「御趣意」となっていると述べ、「立法ノ一部」は「民會」から着手し、最終的には「上進シテ國議院」になるべきであり、「議」は「人民」からおこななければ「益」がないので、地方官は「民議」がおきるように「誘導」し、「人民」に「公利公益ニ従事スルノ義務」を知らしめる必要があると発言している（同上、318）。

24) このような意見の代表的なものとして大阪府権知事である渡邊昇（天保9〔1838〕年—大正2〔1913〕年）の発言が挙げられる。なお、渡邊の発言の詳細については本稿5節を参照のこと。

25) 『地方官會議日誌』によれば、「區戸長ヲ用フルヲ可」としたのは39名で、この内2名は「區戸長ヲ可トシ公選ヲ交エントスル者」で、1名は「民會開ヘカラス、已ムヲ得サレハ區戸長ヲ用フルモノ」であった。「公選ヲ可トスルモノ」は21名で、この内8名は「公選ヲ可トシ姑ク區戸長ヲ用フルモノ」で、1名は「公選ヲ可トシ今日適度ノ可否ヲ言ハサルモノ」であった。また、「半ハ區戸長ヲ用ヒ半ハ公選ヲ用ヒントシ、可否ヲ言ハサルモノ」も1名いた（同上 321-322）。

必ず「會議」の開催がなくてはならない。つまり、「府縣區會」をともに開催すしなくてはならないのである。「人民」が「會議」に不慣れであるとの意見もあるが、この「議會」は複雑な礼式があるものではない。「營繕修築費用等」を「衆議」により決定するものであり、「偉言宏論」を必要としない。むしろ、「縣吏等」が不慣れなことを憂う。ゆえに、「府縣區會」をともに開催し、その「規則」を設けるべきである（地方官 [1875d] 1928, 323）。

加えて、彼の構想は「町」・「村」→「區」→「府」・「県」→「国」へと民意を上達していく体系的な政治体制の構築であった。このことは「區長ヲ以テ府縣會ヲ興ス法案」の審議にあたり、同法案第 4 章第 13 条に「府縣會ハ専ラ府縣ノ事ヲ議スルノ所ニテ、泛ク政府ノ大政ニ及フコトヲ得ス」と記される（地方官 [1875d] 1928, 324）ことに対して、神田は次のような反論をおこなっていることから明らかになる。彼によれば、〔議案の〕本文中にある「大政」に及ぶということは、「論及」することを意味しており、「縣會」であっても、議論は必ず「大政」に「論及」する。もしこれを避けようとすれば、一言の議論も不可能となってしまう。もし、「権限」を犯してはならないのであれば、それは「上〔政府〕」に対してだけではない。ゆえに、「議スル所」より以下を「上ハ政府ノ権限ヲ犯スヲ得ス、下ハ區會ノ権限ヲ犯スヲ得ス」と改めるべきである（地方官 [1875e] 1928, 329-330）。

神田の上述のような発言にもかかわらず、「區長ヲ以テ府縣會ヲ興ス法案」は彼の政治体制論から大きくかけ離れて可決した。その後、神田は「縣會」開設に向けた動きを本格化させ、明治 8（1875）年 9 月 21 日に兵庫県下に次のような通達をおこなう。「町村會」や「區會」は〔「會議」の〕手順に慣れてきており、「縣會」の開催も現実的な段階となってきた。「各區」において「縣會議員」を「正副」の 2 名選出し、「縣會」の際には、必ず 1 名が「區長」とともに出席する。また、「縣會議員」の選挙は「区内」の不動産所有者の「總入札」によりおこなうこととする（「明治 8 年兵庫縣無号」）。この「公選」議員と「區長」からなる「官民混同議會」は、神田がこれまでに兵庫県に開設してきた「區會」や「町村會」と同様の形態で、「區戸長會」を開設するとした地方官會議の決議とは異なるものであった。そして、12 月 8 日には「縣會」が



開催され、「町村公借取締の件」などの4議案が審議された。

明治9（1876）年9月、神田は兵庫県令から「元老院議員ニ榮轉」（神田乃武 1910, 19）する<sup>26)</sup>。この際、県令事務の引継ぎのために彼が執筆した「従前兵庫縣事務引続演説」（明治9年）には、彼の政治体制論からみた県政に残された課題が簡潔にまとめられている。神田は自らの在任期間の施政方針を次のように回顧する。現在は「文明日進」のときであり、世事の変遷がもつとも予測できないときである。数年先を予測して事業に着手した場合、時勢に適すればその「利益」は言うまでもないが、もし不幸にして適さなかったときはその弊害は少なくはない。「小官〔神田〕」の「浅識迂見」で、また、いつ転職・免職があるかもわからない状況で、何年も先の事業に着手することは不安がある。それよりは、現時点での「公論」を採用し、その適宜を判断の基準とし、「利」はなくとも、「害」がないことをよいとした。在職中は、多くのことをこのような考えに基づいて処してきたため、「各般設置」については将来に先延ばすものはなく、やむをえず将来にわたるものについては、必ず「民會」の決議に委ね、県官が専断することを避けてきた（神田 1876）。

このように「民會」の決議を重視する神田は、自らが開設した「官民混同」の「民會」はあくまでも過渡的な措置であると述べる。現状の「區會」、「縣會」は「戸長」や「區長」を議員として採用している。この理由は「民會」を開設するにあたって、「純然たる議員」のみでは「行政」の実務に精通する者が少ないことを、また、「戸長」や「區長」のみでは「議事の主意」に反することを恐れるなどの情実によるものである。時間がたつて「人民」が「議事の主意」を十分に理解するようになれば、「議事」は全て「公選」議員に委ね、「區戸長」は「行政」実務にのみを担当させ、「議事」に加わることをやめさせるつもりである（同上）。

26) 『東京学士会員雑誌』第12編4号（明治23〈1890〉年）に掲載された「神田孝平ノ傳」によれば、神田は明治9（1876）年8月24日に自身の戸籍を兵庫県へと移している。この行動は、神田が県令職を今後も継続していくことができると考えていたことを示唆するものである。しかしながら、この9月3日に元老院議員への転職を命じられている。この「榮轉」は前述したように木戸をはじめとする政府首脳的神田に対する警戒のあらわれと考えることができる。

加えて、神田は吏員である「區長」、「戸長」の「公選」制を採用した理由を次のように述べる。「區長」、「戸長」を「民選」と定めたのは、「人民」に「義務」を果たさせるためである。たとえば、「區戸長」が租税や賦金を横領した場合、官選ならば「人民」にこれを賠償させることが困難であるが、民選であれば賠償させることが可能になる(同上)、と、つまり、本来であるならば「公選民會」において「契約」が結ばれることで発生する「人民」の「義務」と府県の「權利」を、過渡期である現状において、「區戸長」の選出を「公選」とすることで代替させようとしたのである。

そのうえで、神田は自身が開設を指示した「民會」の設置により、徴税の方法が次のように変わると論じる。彼によれば、「民會」を設置した以上は「人民」との協議がないままに、「區戸長」や県令であっても租税などを賦課することはできない。また、執行された予算については帳簿を公開することを「法」とする。これは「人民」に使途不明の租税を納めさせずに、また、県令や「區戸長」が「民財」を濫用することを防ぐためである(同上)、と、このこともまた「人民」に用途が不明な租税を支払わせないために「民選議院」を導入すべきとする彼の構想に基づいている。

#### 4 神田の「民會」開設構想

神田による兵庫県政は、県下に「區」→「町」・「村」という行政区分を設け、各区画の責任者となる吏員を「公選」によって選出し、行政区画ごとに「官民混同」の議決機関が設けていくというものであった。このことは、将来、執行と議決との両機関の役割を明確に分離し、また執行機関が議決機関の決定に従って職務を遂行する政治体制を構築するための過渡的な措置と捉えることができる。この施政は神田の政治体制論を実際の県政へと反映させたものであることは、彼の地方官会議やその後の発言などから垣間見える。では、神田はどのような政治体制についての構想を抱いていたのであろうか。また、それはどのように形成されたのであろうか。

兵庫県令として積極的に「民會」開設を奨励した神田ではあるが、幕末に執筆した『農商辨』(文久元〈1862〉年)では、「仁政」によって「聖人」となる

統治者が諸改革を推進していくべきと論じられている。つまり、改革の担い手を統治者である武士、それも支配者層に求めている点で明治以降の彼の政治思想とは大きな隔たりがある。この政治体制論に変化が現われるのは戊辰戦争中であり、この当時、彼は幕臣と佐幕派諸藩士で構成される「會議」規則についての案を執筆している。この「會議法則案」（慶応4〈1868〉年）で、彼は従来の支配者層が政治的判断を下すにあたり、「會議」により「衆議」を諮問する重要性を説いたのであった。

この諮問機関の導入構想が議決機関である「民會」の開設構想へと展開するまでには多くの時間を要さなかった。神田は江戸城が維新政府〔のちの明治政府〕軍に明け渡される前日、『中外新聞』に「日本國當今急務五ヶ條の事」（慶応4〈1868〉年）を公表した。彼は同著において、①政府が日本国中の「衆説」を採用することにより、②「國人」を政府の政策に従わせることが、③日本国中を一致させるために必要であり、この状況下で④「國力」を振興することにより、⑤「我日本國は永久獨立國たるへし」という目標が達成されると論じた（神田 1868a, 8）。

この数日後、神田は「衆説」を採用する具体例を提示するかのようになり、『中外新聞』に「江戸市中改革仕方案」（同年）を公表した。彼はこの論文で「江戸中の智恵と力を集めるために「總代會議」を開設すべきであると主張する（神田 1868b, 2-3）。その概要は、「江戸市中を廿組程」に区画し、各組の中の「地面持」が「入札の法」により「誠実才能ある者」を2名選出し、これを組の「總代」として奉行所に派遣して「總代會議」の構成員とすることを提言する（同上, 3）。そして、「奉行の存意」、「總代人の中より申出したる事」、「市中の者より申立る事」すべてを議案とし、奉行がこれらを「總代會議」へと渡して「評議」をおこない、「一統承知の趣」を「評決連印」したものでなければ、これを市中に施行してはならないとした（同上, 3）。なお、「總代」に選出される人は「人材を第一」とするために「地面を持たぬ者」であってもよいとされる（同上, 4）。

「江戸市中改革仕方案」を執筆して以降、神田は一貫して議会制度の確立を

主張し<sup>27)</sup>、実際の兵庫県政においてもこの開設に尽力している。そのため、同論文は彼の兵庫県政の素案とも位置づけることができる。しかしながら、この論文には県令時代に彼がその実現を試みた議決機関と執行機関とを分離しようとする構想が見られない。というのは、「總代」は約 4・5 年の在職期間中に「相應の格式」とともに「地主」たちが供出した「俸金」が与えられると述べているからである（神田 1868b, 4）。2 節でみたように、兵庫県は「區長」や「戸長」には給料を与えていたのに対し、「町村會」や「區會」の「公選」議員には給料を与えていない。それゆえ、彼は地方官會議において、「區戸長」は給料を得て県庁に属する「行政吏」であると位置づけ、彼らだけでおこなう「協議」を「人民ノ輿論」と代替することはできないと述べたのである。つまり、議決と執行を分離しようとする構想は、「江戸市中改革仕方案」を執筆してから兵庫県令に就任するまでの期間中に彼が抱くようになったものであると考えられる。

この間に神田はオランダの地方自治法を翻訳しており（明治 5〈1872〉年に『和蘭邑法』と『和蘭州法』として公刊<sup>28)</sup>）、この内容が神田の政治体制論に影響を与えたことが指摘できる。というのは、これらの自治法では、議決を担う「邑會」・「州會」の議員と執行を担う官員の資格・職掌・権限が厳密に規定されているからである。

また、行政機関は原則として議決機関の決定に従ってその職務を遂行すべきとする神田の主張は「江戸市中改革仕方案」にもみられたが、県令時代にはより具体的な指示となっている。この点についてもオランダの地方自治法を翻訳した影響がみられる。『和蘭邑法』では、「邑治」においては、「邑長」や「邑主事」の「定任トナリタル件々」を除く「邑治保持ノ事」はすべて「邑會」の職務であると規定している（『和蘭邑法』第 134 条；神田 1872a, 47-48）。具体的には、「邑治」にかんする「布告」（同第 135 条；同上, 48）、予算（同第

27) 一連の神田の政治体制論の展開については南森（2010）を参照のこと。

28) これらの翻訳書では、訳者は「權大内史神田孝平」と記されている。この役職は神田が兵庫県令に就任する直前のものであり、県令就任以前に脱稿し、そののちに公刊されたと考えられることができる。

136 条；同上，48），「邑治ノ所有物」の売買・質入など（同第 137 条；同上，48-49），「邑治ノ所有物」の貸し付けから得られる「利息」や「賃貸」の取り扱い，「邑内」の区分（同第 140 条；同上，49）「道路・橋梁・溝洫・巷衢市場・公堂」の新築，補修（同第 141 条；同上，49）などは「邑會」の決定により執行されるとしている。また、『和蘭州法』でも「州會」の決議に従い同様の職務が執行されるべきことが規定されている<sup>29)</sup>。

加えて、『和蘭邑法』では，「邑治」は「政府，國會，ニ所属ノ州會」に対して「本邑ニ邑内人民」の「利益」を「保守スルノ權」があり（『和蘭邑法』第 120 条；神田 1872a，43），『和蘭州法』では，「州會」は「全州」と「州内人民」とのために，「政府ニ國會」に対してその「利益」をすることができるとされる（『和蘭州法』第 93 条；神田 1872b，28）。このようにオランダの地方自治法は各行政單位の「權」を保障するものではあったが，他方において，政府には，「邑」が定めた「邑令」，「州」が定めた「州例」を禁止する，もしくは施行を見合わせるように命ずる権限が与えられた（『和蘭邑法』第 153 条；神田 1872a，52・『和蘭州法』第 99 条；同 1872b，30）。

上述のような点は神田が参考にしたと考えられるオランダの政治制度<sup>30)</sup>である。他方において，彼の施政や発言には，オランダの憲法や地方自治法にみられる制度と異なる点がみられる。第一に，選挙権についての規定である。

29) 『和蘭州法』では，「州治ノ規則」を定め，また，「時務」を指揮するのは「州會」の職掌と規定されている（『和蘭州法』第 130 条；神田 1872c，39）。具体的には，「州用借財」，「州治ニ属スル官員俸祿」，その他の「州治射利」にかんする件（同第 131 条；同上，39），「州治ノ所有物」を売買・交易・質入し，また，これに関連する訴訟，「州治」に対して送られた使節や，贈遺の受け取り（同第 132 条；同上，39），道路，公共同屋の構造修理（同第 134 条；同上，40），訴訟の取り決め（同第 135 条；同上，40），州内の「新規諸會社ノ事」，「開墾」，「築堤」，「決水」，「開坑」，「採石」などの監督（同第 136 条；同上，40），州内の「江河」，「橋梁」，「道路」，「水利」，「水利ニ属スル人員」の監察（同第 137 条；同上，40）などが「州會」の職掌であると定められた。

30) 西周と津田真道がオランダから持ち帰ったフィッセリングの「国法」の講義ノート（慶応 2（1866）年に津田眞一郎訳『泰西国法論』として公刊）には，神田の翻訳書と同様の記述が見られる。神田はこの講義ノートのうち「性法」の翻訳・公刊にも携わっており（明治 3（1870）年に神田孝平訳『性法略』として公刊），彼は自身の訳書のほかに，このノートを参考にした可能性も指摘することができる。

「江戸市中改革仕方案」での構想や実際の兵庫県政では、選挙権は「不動産所有者」（「地面持」）にその所有する土地の広狭や地価にかかわらず与えられるとされている。ところが、『和蘭政典』では「国」、「州」、「邑」に議会を設け、下院議員の選挙権は「平民権」と「公務権」を持ち、「直税」を年間 20 ギルダーから 160 ギルダーを納める 18 歳以上の男子に与えられる（『和蘭政典』第 76 条；神田 1868c, 23）。また、「州會」議員は下院議員と同様（同第 123 条；同上, 41）、「邑會」議員も「平民権」と「公務権」を持つことは同じであるが、「直税の高は其の半」であってもよいとされていた（同第 139 条；同上, 45）。

第二に、吏員の任命方法である。神田による兵庫県政では、「區長」、「戸長」の「公選」制を採用しているが、『和蘭邑法』では、「邑長ハ政府ノ選任スル」と定められている（『和蘭邑法』第 59 条；神田 1872a, 23）。

第三に、「基礎自治体」として置かれる「邑」と「町」・「村」との人口規模、そして、そこに設置される議決機関の議員定数である。神田は兵庫県の「基礎自治体」に既存の「町」と「村」を置き（「明治 5 年兵庫縣 122 号」）、「町村會」の議員定数を、人口 100 人未満の「町」・「村」では 10 人、そして、人口が 100 人増加するごとにこれを 1 名ずつ増やし、最大で 1000 人以上の「町」・「村」で 20 人とする（「明治 6 年兵庫縣 487 号」）。他方、『和蘭邑法』では、オランダは全国が 11 州に分かれたれ、「州」のもとには 1,122 の「邑」が存在し、1863 年の「邑」の人口規模は、最大で 243,304 人、最少で 202 人であると紹介されている（神田 1872a, 凡例）。また、「邑會」議員の定数は「町村會」のそれよりも少ない<sup>31)</sup>（『和蘭邑法』第 4 条；神田 1872a, 2-3）。

これらの違いから神田の政治体制についての構想は、オランダの地方自治制

31) 『和蘭邑法』では、議員定数を「邑」の人口が①3,000 人以下の場合は 7 名、②3,001 人以上 6,000 人以下の場合は 11 名、③6,001 人以上 10,000 人以下の場合は 13 名、④10,001 人以上 15,000 人以下の場合は 15 人、⑤15,001 人以上 20,000 人以下の場合は 17 人、⑥20,001 人以上 25,000 人以下の場合は 19 人、⑦25,001 人以上 30,000 人以下の場合は 21 人、⑧30,001 人以上 35,000 人以下の場合は 23 人、⑨35,001 人以上 40,000 人以下の場合は 25 人、⑩40,001 人以上 45,000 人以下の場合は 27 人、⑪45,001 人以上 50,000 人以下の場合は 29 人、⑫50,001 人以上 60,000 人以下の場合は 31 人、⑬60,001 人以上 70,000 人以下の場合は 33 人、⑭70,001 人以上 80,000 人以下の場合は 35 人、⑮80,001 人以上 100,000 人以下の場合は 37 人、⑯100,001 人以上の場合は 39 名と定めている（『和蘭邑法』第 4 条；神田 1872b, 2-3）。

度の模倣ではなく、日本の伝統的な「共同体自治」の慣習を参照にして構築された可能性が浮かび上がる。では、徳川幕藩体制時代の「共同体自治」とはどのようなものであったのであろうか。

「江戸市中改革仕方案」で取り上げられた江戸では、幕府の役人として町奉行が配置され、奉行は「府内の行政、裁判、警察等一切の事を掌」（幸田 [1934] 1972, 25）っていた。奉行のもとで実際に「町政」を執行するのは「町役人」であった。同地の「町制」は「惣町」を支配する「町年寄」、そのもとに複数の「町」を支配する「名主」を置いた。「町年寄」は樽屋、奈良屋、喜多村の3氏が世襲し、①町奉行の権限で発せられる「町触」の伝達、②「町年寄」の責任で発せられる「定式町触」の伝達、③「町地」にかかわる土地受渡しへの立会い、およびその事務手続きの処理、④「人別帳」による人口把握、⑤商人・職人による「仲間」結成時の事務処理、⑥「町人」から新規事業願書が出された際の関係者の意向調査、⑦民事関係訴訟の調停などを職務とした（吉原 1980, 49-63）。また、「名主」も世襲制であり、その職務は「（一）御觸申渡の傳達、（二）人別改即今日の戸籍調査、（三）火の元の取締、（四）訴訟事件の和解、（五）家屋敷の買受、譲渡、その他證文案紙を検閲すること等」（幸田 [1934] 1972, 37）であった。つまり、江戸の「町役人」は世襲により任じられ、統治者の要請を受けて職務を遂行する吏員としての役割が強かった。

他方、大坂では江戸と同様に町奉行が配置され、そのもとに「北組」・「南組」・「天満組」を支配する「町役人」として世襲制の「惣年寄」が置かれた。「惣年寄」は「（一）御觸の傳達、（二）奉行所の依頼による諸調査、（三）新地の地割、（四）地子銀、地代銀、運上銀の徴収及び上納、（五）町々年寄の任免、（六）諸仲間の人別調査並に諸仲間で選んだ年寄の身元調査の上申、（七）川船所持人及び借取人の元帳調査、（八）新版物の稿本の調査上申、（九）出火の節火消人足の指揮等」（幸田 [1934] 1972, 33）を職務とした。また、「惣年寄」のもとには「町年寄」が置かれていた。この職務は江戸の「名主」とほぼ同様であったが、「毎町一人が通例」になっており、その選出は「家屋敷を所有」者による選挙によった（同上, 34）。加えて、①家屋敷の「所持権」の確認は「町」がおこなう、②「帳切銀」は「町」に収納する、③民事裁判について

は、町役人が原則として内済する、④道路の營繕は関連町村の労務提供によっておこなう、⑤公儀橋を除く橋梁の架設・修繕は「町人」の負担でおこなうなど、大坂の「町制」には幕藩体制が成立する以前からみられた「都市自治」の慣習が温存された(脇田 1975, 185-187)。このような「町役人」を中心とする「自治」の慣習は、城下町以外の都市部では、大坂のほかに京都、堺、博多などでみられた。

また、幕藩体制期の「村制」は「名主(庄屋)」・「組頭(年寄)」・「百姓代」の「村役人」が領主からの命令の伝達、年貢の取り立て、勸農、土木工事の統括、治安維持などの行政事務を執行した。他方、彼らは「共同体」の代表者でもあり、他村との交渉や領主側への「村」の意思を上申する「惣代」の役割をも担っていた。

以上のように、江戸は町奉行が「町役人」に「町政」についての諮問をおこない、「町奉行」が行政の実際の執行者となっていた。つまり、江戸の「町制」は上意を下達する性格が強かった。他方、西日本の主要都市の「町制」や君村部の「村制」は、これらに加えて、下意を上達する性格もみられ、「町役人」・「村役人」の選出についても一部で「公選」制が採用された。それゆえ、神田は江戸の「町制」は「町人」の意見を上達するという役割は不十分であったと捉え、西日本の都市部や各地の郡村部にみられた「共同体自治」の慣習から着想を得て、「地面持」が「入札」により選出した「總代人」が構成員となる「總代會議」の開設を提言した可能性が浮かび上がる。もちろん、「共同体自治」の慣習を参考にした提言であったために、議決機関と執行機関の分離という点では問題が残る、この構想の問題点をオランダの地方自治法を参照することで修正し、実際の兵庫県政に反映したのである。

また、神田が県令を勤めた兵庫県の「共同体自治」の慣習は、彼が構想を受け入れることができるものであったことも看過してはならない。初期の兵庫県における政治の中心地域であり、また「尾崎藩」の経済の中心地域であった兵庫津は「岡方」・「南浜」・「北浜」の「三方」に区分され、この「三方」によって「町」が管轄されていた。「三方」の代表者は複数名からなる「名主」で、「それぞれの方角の組頭による選挙」で選出され、「ほとんどそのまま奉行によって



任命」されていた（新修神戸市史編纂委員会 1992, 103）。彼らは「諸願・届や公事訴訟に関する意見」の上申、「地子銀その他の租税」の徴収と納入、「宗旨改帳の作成・修正」、「出火・洪水・飢饉などの際」の対応などを職務とした（同上, 105）。また、「組頭」と呼ばれる各「町」の代表者は「一町一人を原則として、町民の選挙によって選出」され、「法令・指令の伝達」、「宗門改帳・人別帳・証文類などの作成保管」、「総会所から割り当てられる費用や地子銀などの徴収」、「屋敷田畑の売買・質入証文や遺言状への加判」、「総会所年間支払い分の監査」、「町の自治に関する取りまとめ」などを職務とした（同上, 106）。つまり、兵庫津の「町制」は<sup>32)</sup>「町役人」が領主側の吏員となり、また「共同体」の代表ともなる特色を有したのである<sup>33)</sup>。

「在方（郡村部）」では、「尼崎藩」は「大庄屋（郡右衛門）」を農村支配の重要な役職として設けていた。「大庄屋」は数村からなる「組」を統轄し、法令の各「村」庄屋への伝達、村々の勘定の監督、重要な事件の代官所への上申、戸籍の管理などをその職務とした<sup>34)</sup>。また、「大庄屋」の管轄下にある「村」では、「庄屋」が「村の運営にかかわる行政や自治の中心的役割」を担い、「年寄」が「庄屋を補佐」し、延宝年間ころより「頭百姓」が「村民の代表として監査的な役割」を負うようになり、この三役が近世を通じて「村役人」として「村政」の中心となった（同上, 129-130）。「村役人」の選出方法は各「村」によって異なっていたが、初期は多くの「村」で村内の有力農民によって独占されていたが、その後、家屋敷を所有し、「役」を負担する本百姓の中から選出

32) 兵庫津と同様に「尼崎藩」の経済の中心地であった西宮には西宮陣屋が置かれ、「尼崎家中より派遣された平士・足軽など五名が駐在し、町民の諸願・訴訟」（魚澄 1960, 593）を取り扱っていた。そして、この陣屋の「末端機関として町・浜の庄屋・年寄・惣代・組頭・一般町民で構成される自治組織」（同上, 594）が行政を施行した。その責任者である「庄屋」は「町人の中から互選されたが、大体に富裕な階層から出るのが多く、ある場合には世襲」（同上, 594）もおこなわれていた。「年寄」は「庄屋」の補佐役で、各町内の責任者が「惣代」であり、このような「役人は町中から選出」（同上, 594）されていた。つまり、兵庫津と西宮では「町役人」の名称には違いこそあれ、その職務や選出方法はほぼ同様であったと考えることができる。

33) 兵庫津は、その後「明和6年の上知」により幕府領になった。「組頭」の名称が「年寄」に、「名主」は複数名から1名に、そして、「名主」の選出は「組頭」による投票から、家屋敷所有者による投票へと変更され、この「町制」が明治維新直後まで継続している。

34) なお、「尼崎藩」の「大庄屋（郡右衛門）」制度については「西宮市史」を参照のこと。

されるようになった。そのため、「村役人」の「公選」制はある程度確立していたと思われる。この「村制」のありかたも明治維新直後まで継続した。

前述したように、神田は行政区分をおこなう際に県下に旧来からあった「町」・「村」の再編をおこなっていない。つまり、神田は「町」・「村」が有する伝統的な「共同体自治」の慣習を踏まえつつ、諸改革を遂行していったことである。そのうえで、吏員の職制改革、「公選」による選出方法の明文化、過渡的措置としての「官民混同」の「民會」の開設などを通じて執行機関と議決機関の役割を区分し、これまでの問題を解決したことが神田の兵庫県政の特色といえる。

## 5 むすび

これまでの検討により次の点が明らかになった。神田は伝統的な「共同体自治」の慣習から着想を得て、オランダの憲法や地方自治制度を参照することによって修正し、自らの政治体制論を形成していった。この構想を兵庫県政に反映していくために、神田県令は幕藩体制時代の「共同体」であった「町」や「村」を残存させた。そして、この地域では「自治」の慣習がすでに形成されていたために神田の構想を受け入れることができた。その結果、兵庫県は「地方三新法」の成立以前には独自の地方自治制度を発展させたのである。

このような「民會」の開設を神田が推進するに至ったのは、彼の政治体制論に自身の「民」の現状についての認識が反映されているからである。前述したように、地方官会議では、中島や岩村といった一部の地方官からは神田の構想に理解は得られたものの、多くの地方官には、彼の構想は賛同されるものではなかった。たとえば、大阪府権令であった渡邊昇は「公選民會」を「至當」と認めたものの、今日の実情を観察したときに、「人民」の「開化ノ度」から判断して「區戸長會」の開設が適當であると述べている（地方官 [1875b] 1928, 314）。その根拠は、「公選民會」は人材を得れば「真正ノ利益」があるが、もし人材を得られなければいたずらに「開化ノ態」を模するにすぎず、「行政」に対して害を及ぼすからとされた（同上, 314）。つまり、渡邊は「名主」・「莊屋」・「年寄」といった「區戸長」に任じられた従来の「町・村役人」にまでは「開化ノ度」を認めるものの、神田が「選挙人」とした「不動産所有者」のような

「一般ノ人民」については「依然タル昔日ノ日本人ナリ」（同上、314）とする「愚民」観<sup>35)</sup>を有していたといえる。他方、神田は明治6（1873）年の渡邊清（天保6〈1835〉年—明治37〈1904〉年；渡邊昇の実兄）宛の建議書で次のように論じており、渡邊昇らが持っていた「愚民」観からは脱却できていたことがわかる。神田によればこれまでの為政者は「民」を「赤子」と見做し、「親」である政府が「民」を教導するような政治をおこなってきた。しかし、現状の「民」は「大人」として捉えられるべきであり、これまでの政策を改めなくてはならない（神田1873）。

神田の政治体制論の特徴としてこの他にも地方議会での議論が「大政ニ及フコト」を認めることが挙げられる。彼は地方官会議が開催される前年に公表した「財政變革ノ説」（明治7〈1874〉年）で、「民選議院」を開設して「會議」において予算の編成・審議・決算をおこなうべきことを主張したが、「民選議院」の予算審議で決定されるのは「府縣ノ品等」に応じて割り当てられる府県が徴収すべき租税の額までであった。同様に、「〔府〕縣會」も管内の「町村」が負担する租税額の決定をするのみで、実際に納税する各「戸」の負担額を決定するのは各「村町會」であった（神田〔1874〕1976、2）。この制度の導入により地方議会も予算審議の一端を担うこととなり、納税者にもっとも近い「町村會」による各「戸」の納税額の決定は、納税者の意向を反映される機会を与えることになる。加えて、地方議会の議決が国政に影響を与えることになるので、「民選議院」も地方議会の意向を無視した議決をおこなうことができなくなる。このことは国と地方の「権限」を確立していくものであり、地方を政府の意向を下達するだけの位置から、各地域で形成された意見を上達することができる位置へと変化させるものである。つまり、神田が考える「國人」の「衆説」を反映される政治体制の構築には、地方自治制度の改革が重要な位

35) このような「愚民」観は、神田と同様に地方の権限を確立し、議会は地方から国へと順に開設していくことを主張していた福澤諭吉（天保5〈1835〉年—明治34〈1901〉年）にもみられた。つまり、政府首脳・官僚・「知識人」の「民」についての現状認識は彼らの政策論の形成に大きな隔たりを生じさせていく。このことを検討することは、当時の「開化」政策のありかたを理解するうえで極めて重要ではあるが、本稿の目的を超えるものであり、今後の課題となる。

置を占めたのである。

### 参考文献

「兵庫県史料」は兵庫県公館県政資料館所蔵の謄写版を用いた。

#### \* 法令等

大蔵省. 「明治 5 年大蔵省第 146 号」, 内閣官報局『明治年間法令全書』(復刻版) 第 5 巻-1, 原書房: 689-690.

———. 「明治 6 年大蔵省第 186 号」内閣官報局『明治年間法令全書』(復刻版) 第 6 巻-1, 原書房: 932.

太政官. 「明治 4 年太政官第 170 号」内閣官報局『明治年間法令全書』(復刻版) 第 4 巻, 原書房: 114-138.

———. 「明治 4 年太政官第 560 号」内閣官報局, 同上書: 375-377.

———. 「明治 4 年太政官第 563 号」内閣官報局, 同上書: 377.

———. 「明治 4 年太政官第 609 号」内閣官報局, 同上書: 411-413.

———. 「明治 4 年太政官第 623 号」内閣官報局, 同上書: 420-429.

———. 「明治 4 年太政官第 687 号」内閣官報局, 同上書: 459-463.

———. 「明治 5 年太政官第 117 号」内閣官報局, 前掲書, 第 5 巻-1: 88.

———. 「明治 7 年太政官達第 107 号」内閣官報局『明治年間法令全書』(復刻版) 第 7 巻-1, 原書房: 336.

———. 「明治 8 年太政官達第 70 号」内閣官報局『明治年間法令全書』(復刻版) 第 8 巻-1, 原書房: 608.

———. 「明治 8 年太政官達第 71 号」内閣官報局, 同上書: 609.

兵庫県. 「明治 5 年兵庫縣第 105 号」(兵庫県公館県政資料館所蔵).

———. 「明治 5 年兵庫縣第 110 号」(同上).

———. 「明治 5 年兵庫縣第 120 号」(同上).

———. 「明治 5 年兵庫縣第 122 号」(同上).

———. 「明治 5 年兵庫縣第 142 号」(同上).

———. 「明治 5 年兵庫縣第 258 号」(同上).

———. 「明治 6 年兵庫縣第 487 号」(同上).

———. 「明治 7 年兵庫縣第 194 号」(同上).

———. 「明治 7 年兵庫縣第 226 号」(同上).

———. 「明治 8 年兵庫縣第 182 号」(同上).

———. 「明治 8 年兵庫縣無号」(同上).

＊ 文献・論文等

- 魚澄惣五郎. 1960. 『西宮市史』第2巻, 西宮市役所.
- 大石嘉一郎. 2007. 『近代日本地方自治の歩み』大月書店.
- 大島真理夫. 1991. 『近世農民支配と家族・共同体』御茶の水書房.
- 神田孝平. 1868a. 「日本國當今急務五ヶ條の事」『中外新聞』第12号.
- . 1868b. 「江戸市中革仕方案」『中外新聞』第18号.
- . 1868c. 『和蘭政典』出版社不明.
- . 1872a. 『和蘭邑法』文部省.
- . 1872b. 『和蘭州法』文部省.
- . 1873. 「愚案十二条」(早稲田大学所蔵).
- . [1874b] 1976. 「財政變革ノ説」『明六雜誌』第17号(復刻版) 立体社：1-5.
- . [1874c] 1976. 「民選議院ノ時未タ到ラサルノ論」『明六雜誌』第19号(復刻版) 立体社：2-3.
- . 1876 「従前兵庫縣事務引続演説」(兵庫県公館県政資料館所蔵).
- 神田乃武. 1910. 『神田孝平略傳』私家本.
- 木戸孝允. [1875] 1971. 「大久保利通宛書簡」(明治8年6月24日), 日本史籍協會編『木戸孝允文書』6(復刻版), 東京大學出版會：149-150.
- 幸田成友 [1934] 1972. 「江戸と大坂」幸田成友『幸田成友著作集』第2巻, 中央公論社：5-77.
- 新修神戸市史編纂委員会. 1992. 『新修神戸市史』歴史編3, 神戸市.
- . 1994. 『新修神戸市史』歴史編4, 神戸市.
- 田崎哲郎. 1969. 「神田孝平の民選議院論をめぐって— 1 —」『愛知大学文学論叢』(40) 愛知大学文学会：49-67.
- . 1970. 「神田孝平の民選議院論をめぐって— 2 —」『愛知大学文学論叢』(45) 愛知大学文学会：107-131.
- 徳田良治. [1940] 1959. 「わが国における町村会の起源—明治九年布告一三〇号『金穀公借共有物取扱土木起功規則』について—」明治史料研究連絡会編『明治権力の法的構造』御茶の水書房：24-42.
- 地方官. [1875a] 1928. 『地方官會議日誌』巻14, 吉野作造編, 前掲書：312-313.
- . [1875b] 1928. 『地方官會議日誌』巻15, 同上書：313-322.
- . [1875c] 1928. 『地方官會議日誌』巻16, 同上書：322-323.
- . [1875d] 1928. 『地方官會議日誌』巻17, 同上書：324-328.
- . [1875e] 1928. 『地方官會議日誌』巻18, 同上書：328-334.
- 福島正夫・徳田良治. [1939] 1956. 「明治初年の町村会」明治史料研究連絡会編『地租改正と地方自治制』御茶の水書房：121-280.

- 南森茂太, 2010, 「神田孝平における政治体制論の展開—「仁政」から「會議」への展開を中心に—」『日本経済思想史研究』第 10 号: 19-35.
- , 2011, 「明治初期における神田孝平の税制・財政改革案—歳出削減による減税構想としての再評価—」『経済学論究』第 64 巻第 4 号: 109-138.
- 茂木陽一, 1986, 「大小区制下における町村の位置について」『社会経済史学』52(4): 483-513.
- , 1991, 「廃藩置県後の地方制度形成過程について: 『大蔵省考課状』『戸籍寮戸籍ノ部』の紹介」『三重法経』91: 74-20.
- 吉原健一郎, 1980, 『江戸の町役人』吉川弘文館.
- 脇田修, 1975, 「近世都市の建設と豪商」岩波書店編『岩波講座日本歴史』9, 岩波書店: 156-194.
- 渡辺隆喜, 2001, 『明治国家の形成と地方自治』吉川弘文館.