

# 別府の行政事情 (明治後期一)

大野 保 治

## 1 郡制と町村制の確立

これまで郷土、別府を中心に据えて、大分県下の政治(行政)のあらましを述べてきた。この辺で、明治期後半にスポット・ライトを向けてみたい。

明治期を前期と後期に二分して把握するならば、後期の出発点は、明治国家の骨格が形成された基本法(大日本帝国憲法の制定明治二十二年、一九九〇)であり、それを節目にして考察をすすめていくことにする。

### (1) 明治前期の大分県政の概括

前号までに、豊後と豊前(の一部)の国を継承する「大分県の成立と新政府」について、その概況を見てきたのであるが、ここで再び簡潔に総括しておきたい(『大分県史——近代編I』)。

明治四年(一八七二)十一月十四日、廃藩置県によって豊後の国は、新生の「大分県」として八郡一七町一八〇一村に、また豊前の国(宇佐と下毛の二郡)は小倉県に編入される。

大分県の初代長官は、参事格の森下景端。岡山県氏族出身、戊辰戦争で活躍した肝の据わった人物。翌五年三月、フランス流の行政組織(区画)にならない、県域も大区・小区制を導入する(八大区・一五九小区)。

国の機構も、大区区长(または権区长)——↓小区区长・副戸長——↓町村保長がほぼ固まり、森下参事の下に「県

民統治」が開始されたのである。

さらに翌六年三月、大区・小区制を廃止、会所を閉鎖して小区に用務所を設置し、地方事務を「大分県庁」に直結させた。

このように、国家の行政機構を確立する中で断行されたのが戸籍編成・徴兵制・教育制度、さらに地券公布などの重要施策であった。だが一方、大分郡を中心に県中四郡一揆が吹き荒れる（五年十二月）。豊前の宇佐・下毛の二郡が大分県に編入され、現在のように県域が画定したのは明治九年八月のことである。

のちに県会と称される「大分県民会」が自由民権運動の高揚とともに、豊前二郡で「下から」開かれる。

郡区町村編成法の施行は十一月十一日。新たに郡と町村で構成する行政区画が復活した。さらに、この時、本県では国東と海部の二郡が東西と南北に二分され、県下は一二郡九町一一二八村へ。郡には、その首長として郡長、町村（ときに数町村）には戸長が公選されて置かれたのであった。

つづいて翌十二年三月、国の府県会規則により、第一

回「通常県会」が大分町（万寿寺）で開会。地方税規則と併せた三新法で、地方財政もどうやら軌道にのり、国政と地方行政の区分が明確化されて「地方自治の新たな第一ページ」が開かれたのである。

短期間の香川県政につづき、第三代の県知事は西村亮吉県令（十二月十日より）。高知県の出身。「県知事」の名称は、のち十九年の官制改革のときから。

この西村県令は、政党や機関誌の活動に弾圧を加えたことで全国に知られ、松方デフレ県政の下で、しばしば県議会と激突した。しかし、十八・九年頃には両者の対立もようやく治まる。

国会の開設を前に、再び政党が復活（福沢諭吉系の交詢社や豊州立憲改進黨など）。二十二年十一月、西村知事への不信任案が県議会で可決され、さしもの「辣腕知事、西村」も退官に追いこまれた。任期約一〇年の激動の県政であった。

明治二十二年四月施行の「町村制」の時点で、県下の町村数は一四町二六五村を数える。かつての戸長の名称も、現在のように町村長になった。

県下の「郡制」の施行は二十四年四月一日からで、詳しくは次節で触れる。また「府県制」の施行は同年八月一日で、全国的に見ても、比較的に早くスタートしているということが出来る。

(2) 速見郡と「民会」の状況

本紙第一巻の拙稿（明治前期Ⅰ）で、大分県全域の大區・小区については、その概要を述べておいた。

ただ、「民会」については全く触れる余裕がなかったので、ここで速見郡のそれについて記述しよう。

明治維新政府は、明治七年（一八七四）板垣退助らの民選議院設立の建白に刺激されて翌八年四月、大審院（註・現在の最高裁判所）とともに元老院（註・重要な政策を審議する立法機関、二十三年帝国議会開設に先だつて廃止）を設立する。

つづいて十一年、民意を反映させるとして「府県会」と大區会・小区会の議会「民会」を創設させた。

第Ⅰ表 明治16年の速見郡下「民会」の概況

郡名	町村 会数	町村 役場	町村数	議員数	被選 管者 権	有権者	戸数	人口
速見郡	51	46	57	人 1,800	人 10,896	人 12,971	戸 13,522	人 63,689
全 域 計	354	663	70町 1,137村	6,529	58,346	67,497	152,077	746,396

注 (1)『大分県史—近代編Ⅰ』P.222「速見郡」のみ記載  
(2) 明治16年刊「大分県統計書」より作成

速見郡（第二大区）の十四小区は鉄輪・鶴見・北石垣・南石垣の四村、また十五小区は別府・浜脇・東山・立石の四村から成っていた。これら小区で、民会が開かれたのは十一年春のこと。各村で選挙がおこなわれ、十五小区で三九人の代議人が選ばれてい

る。これより数年後の明治十六年、速見郡の民会の状況を示すのが第一表である。

十二年四月に定められた「県町村会規則」によると、選挙権・被選挙権は満二〇歳以上の男子、その町村内に本籍と土地を持つものに限られた。

議員の任期は四年、二年ごとに半数を改選。町村会は、毎年二月と八月の二回開会（会期七日間）。俸給はなく、名譽職。

当時、村民全員は、自分の村選出の代議人に対して自治を委任する旨の「委任証」を、また代議人は、これを承諾したとする「宣誓書」（請書とも称する）を県知事に提出するよう定められていた。ちなみに、当時の県知事は権令・香川真一である。

そこで、浜脇村の手になる「委任証」と、別府村の「請書」を次に掲げてみよう。

○ 委任証

大分県第二大区十五小区

(平民) 河下四郎

山田三郎

右ハ今般投票多数ヲ以テ第二大区十五小区浜脇村  
総代人ニ当選相成リ候上ハ当浜脇村ノ公議ハ全ク二  
名ヘ委任致シ候 就テハ右ノ者ドモ決議致シ候事件  
ニ付キ後日聊モ異存コレ無ク候也

明治十一年五月十五日

第式大区拾五小区浜脇村

擧挙人

○ 委任証

大分県第式大区拾五小区

河下四郎

(外五名省略)

右ハ今般投票多数ヲ以テ第貳大区拾五区浜脇村ノ  
代議人ニ中選相成リ候上ハ当浜脇村ノ公議ハ全ク右  
六名ヘ委任致シ候 就テハ右ノ者ニ議場決議致シ候  
事ニ付キ後日聊モ異存コレ無ク候也

明治十一年五月十五日

第貳大区十五小区浜脇村

撰挙人 岡本 伝 蔵 印

外五百四拾五名連署(省略)

ヲ以テ代議人ノ義務ヲ尽シ申可ク候也

明治十一年五月

大分県第貳大区拾五小区

別府村公撰代議人

日 名 子 太 郎

(外八名省略)

○ 請 書

荒 金 和 三 郎

(外八名省略)

今般投票多数ヲ以テ第貳大区拾五小区別府村代議  
人ニ撰挙セラレ候上ハ己の偏見ヲ去リ公平ノ正理  
ニ基キ専ラ当貳大区拾五小区別府村ノ為メ忠実ノ心

大分県権令 香 川 真 一 殿

つづいて兩小区で、各代議人は互選で議長、副議長、  
幹事、書記並びに大区会議員の選挙をおこない、小区会  
の成立を告げた。小区会議はすべて議長の居村で召集さ  
れた模様である。十五小区の議員を揚げておく。

○ 議長 矢田希一 副議長 荒金宗十郎

○ 幹事 辻 一 枕 山田三郎

○ 書記 武田秋三 荒金竹治

○ 代議人 壺番(松浦堅吾)より三十九番(中野五郎)

まで、三十九名の氏名は省略する。

○ 大区會議員

荒金宗十郎 矢田希一 矢田真策 辻一忱

山田三郎 武田秋三

(3) 郡制の施行——速見郡と郡會議員

わが国で、地方自治が体系的に整備されたのは、明治二十一年（一八八八）の「市制町村制」と、二十三年の「府県制郡制」とが公布されてからである。大分県ではその準備に一年がかかり、郡制の施行は二十四年四月一日からである。

この二つの地方自治の基本法で、大分県下は一二の郡と二七九（一四四と二六五の村）の新町村に編成されることになった。

地方議會は、こうして設立をみる。

だが、地方議員の選挙には、よく知られているように等級選挙制や複選制がとられており、大地主層の優遇や

首長の執行権が議会の議決権よりも強いなど、今日から見ればおよそ非民主的であった。それは中央集権的で、また官治的色彩の濃いものであった。

ここで「郡制」の大綱を見ていこう。

まず、①議決機関の郡会は、郡内の町村で選挙する議員と大地主層で互選する議員とで構成され、②郡會議員は名譽職とすること、③町村議員の任期は六年、三年ごととにその半数を改選し、④地主議員のそれは三年で、全員改選とする、⑤郡の補助議決機関の性格をもつ郡参事会は郡長が議長となり、その他参事会員四名で組織することなど、の規定が見られる。

この規定により、速見郡の「郡會議員」は合計二〇名、郡下の二町二一村から原則として各一名が選ばれた。もとも人口の少ない川崎と藤原の二村、上と南端の二村、それに南由布と湯平の二村からは、それぞれ一名とされていた。

速見郡下の各町村では、二十四年四月二十七・八日の両日、選挙会を開いてそれぞれ代表を決定、翌五月二十一日に初の「郡会」開会にこぎつけている。ちなみに、

初代の郡長は齊藤利明であった。(各町村別の郡会議員の紹介は省略する)。

町村制については次節で触れるとして、ここで「市制」を見ることにしよう。

この市制公布で、本県で「市」として新らしく発足するものは一つもなく、京都・大分町が市制を布くのは、明治期も終末の四十四年(一九一一)四月一日である。わが郷土、別府町のそれは、大正期に入って十三年(一九二四)四月一日のことであった。

ここで、「市制」の大綱を見ておこう。

①市の執行機関は市参事会で市長が議長となること、  
②市長は、内務大臣が市会の推薦する候補者から任命すること、また、③議決機関としての市会を構成する市会議員の選挙は、直接国税二円以上の納税者による三級の等級選挙制がとられることなどで、市会の権限もそれほど強いものではなかった。別府市での市制の執行状況については、後報の大正期で報告する所存である。

#### (4) 町村制の施行 — 速見郡は二町二一村へ

この町村制執行の時点で、速見郡は、これまでの四七町村から二三町村へと新たに編成される。その大要は次の通り。(第一表参照)

○ 郡の総人口	六万七三三一人
○ 同総戸数	一万三八二四戸
○ 二町	杵築町 日出町
○ 二一村	東村 大内村 北杵築村 八坂村 奈狩江村 川崎村 大神村 藤原村 豊岡村 南端村 上村 中山香村 山浦村 御越村 石垣村 朝日村 別府村 浜脇村 南由布村 北由布村 湯平村

#### ○ 速見郡庁所在地

日出町字中ノ原 のち八日市

ちなみに、明治二十四年現在の日出町は、戸数七六五

第2表 速見郡下の町村合併の規模

(明治22年3月現在)

郡名	旧町村数	市町村数	合併旧町村数					総人口	総戸数	平均戸数
			孤加村	2町村	3町村	4町村	5町村			
速見郡	47	2町村 21村	5	8	6	2	2	人 67,331	戸 13,824	戸 601
県全域 合計	1,132	14町村 265村	34	40	56	49	91	790,686	153,262	555

注 (1)『大分県史—近代編Ⅰ』P.290「速見郡」のみ記載  
 (2)明治22年刊「大分県統計書」により作成

戸、人口は四〇七三人。同三十一年三月、南隣接の豊岡村が町制を施行、戦後昭和二十九年日出町に合併。この市制町村制の施行に先だって、県全域で、町村合併の作業が急がれた。県の「町村制施行順序」に沿って、町村役場の設営から選挙の準備、町村会の設立など準備に追われた。これまでの伝統的な共同体的ムラの規模は、戸数にして二、三〇から五、六〇戸ほど。だが、国や県では、近代日本の地方自治制度を確立しようとして「近代自治ニ耐エルノ資力ヲ持ツタ有力ナ町村」を育成しようとしていたのである。その合併基準も、周辺町村との利害得失を考えた上で四〇〇戸ないし六〇〇戸。また、町村の新名称も、できるだけ歴史的な伝統を残すよう指導している。各町村では、村の重立おんたてった衆、すなわち旧家や知名士(名望家)が苦勞したことが書き遺されている。

町村長は、各町村会の選挙で選ぶことになった。ところが、それが名誉職(無俸給)であったことから、候補者がいなくて県や郡の担当官を困惑させた。

当時、明治二十年代は、なお庶民の生活はきびしく、凶作の年などは「草ノ根、木ノ実ヲ食料ニ充ル者」もいたほど。町村長になりたがらないのも「町村長トモ為なレバ、タメニ肝腎かんじんノ農業商業モ営ム能ハズ、直チニ活計(註、家計・暮しむき)上影響ヲ及ボス」(院内村「斉藤家文書」)からであった。その後、県内の町村会では、



その首長の給料を有償にするか無償にするかで紛糾したが、しだいに無償はなくなっていく。

また、町内会の議員数は、住民人口の多少によって決められ、定数は八名から三〇名ほど（市会にあっては三〇名から六〇名）。選挙は、地租あるいは国税二円以上の納入者による二級選挙制で、その運営も、県や郡の強い監督の下におかれた。

のち選挙権の資格が緩和され、等級制が廃止されるようになったのは大正十年（一九二一）。普通選挙制に移行されたのは同じ十四年になってからである。こうして地方自治制度は、しだいに市会と町村会の権限を強くしながら民主的な方向へと進んでいったのである。

## (5) 結び

明治二十一年（一八八八）四月二十五日、法律第一号で公布された市制町村制は、一つの法典の形式を取りながら「市制」と「町村制」の二部から編成されていた。

前者は七章一三三条、後者の町村制は八章一三九条から成っていた。

一方、「府県制郡制」は同一十三年五月成立。官選の知事の下に郡会も官治的色彩が強く、自治権も限定的であった。郡制の廃止は大正十年のことである。

これからは、当時の自治体の実情からすれば、むしろ不必要と思えるほど形式の整った「近代的」な制度であった。それというのも、プロイセン（ドイツ）型の立憲政体の明治憲法に併せて「地方自治こそが立憲政治の基礎」であることを、形の上だけで学んだからであった。民主主義に即した実質的な自治制度の確立は、述べるまでもなく第二次大戦後のことである。

※

※

※

本文中の「民会」については、昭和八年別府市教育会発行『別府市誌』の資料によるものである。

詳細は内容を知りたいかたは、昭和五十九年三月刊行の『大分県史—近代編I』（第十六巻）の第二章第七節「明治地方自治制度の確立」（拙稿）を参照して下さるよう希望します。

つづく