

# 別府の行政事情 (明治後期三)

大野 保治

本号では、浜脇町と別府町との合併を中心に取り上げることにする。地方自治制度の大分県での大方の展開については、一昨年(明治二十二年)の第七号で述べているので、ここでは明治二十二年、三年施行の町村制と郡県制を再度要約した上で、両町の合併事情を記述することにする。

## 一 地方自治制度の確立(要旨)

### (1) 明治憲法の制度と町村制の施行

明治十四年(一八八一)、一〇年後に国会開設を約した明治政府は「憲法(大日本帝国憲法)の制定」の準備を始めるとともに、立憲政体に欠かせない法制度の整備

に着手する。なかでも急がれたのが、中央集権国家にふさわしい、安定的で継続的な「地方制度の確立」にあつたのである。

欧米列強に肩を並べるまでの近代国家を築こうと、伊藤博文(一八四一〜一九〇九)が勅命を帯びてヨーロッパに旅立したのは明治十五年のこと。めざす国はドイツ。ドイツはかつて、日本の幕政時代の政体に似て、プロイセン(英語名プロシア)を中心に封建諸侯が割拠していた。

独仏戦争で大勝利をおさめ志気大いにあがるドイツ諸邦は、プロイセンを盟主に、待望の統一国家をつくり上げることに成功した。それは一八七一年、明治四年のことであった。

この時、ドイツ帝国に君臨したのが、かつてのプロイ

セン王、ウイルヘルム一世。この皇帝（カイゼル）の下でらつ腕をふるつたのが、*“鐵血宰相”*と怖れられていたビスマルクである。

伊藤が、個人思想が普及して人権意識の根強い英仏をいとい、農村立国で団結心・愛国心に富み、また君権の堅固な民族国家、ドイツに魅せられたのも無理はない。帰国後、彼はドイツ帝国をモデルに、ドイツ系の君主制憲法を参考として起草したのだった。

さて、明治憲法の発布（二十二年二月十一日）を待たずに、その前年の二十一年四月二十五日に公布されたのが、ここに述べる「市制・町村制」である。

これは二部から構成されていたが、あとの「町村制」は八章一三九条から成るといふ、膨大なものであった。当時の日本の自治の発展段階からみれば、それは「あまりにも形式の完備した近代的な法制度」（大霞会編『内務省史』）だった。

諺にいうように「仏造って魂入らず」とはこの事で、法形式だけが先行し「地方自治の本旨」（現憲法第九二条）の何たるかも、国民は、とつてい理解すべくもなかつた。

た。

この町村制は、制定一年後の二十二年四月一日の施行をめざし、地方の状況によって内務大臣が指定する地区から、順次、実施することになっていた。

大分県では、その直前三月二日付の県達（甲第二号）で町村区画の確定、新町村の名称、町村役場の所在位置等を定めるよう指示されていた。

その結果、県下の新町村数は一四町二六五村に再編成された。別府周辺の村々の成立については本紙第七号で触れているので、ここでは重ねて述べない。

## （2） 郡制 — 速見郡のこと

最初に△郡▽の起りからみていこう。

郡はもともと、中国大陸で隋や唐、秦の時代、中央集権国家の地方行政組織であった。

日本では、大化の改新（六四五年）の時代に採用されて以来、地方統治は国↓郡↓里の三段階がつづいた。のち七一五年（靈龜一年）、里を郷と改め、郡をさらに二



速見郡役所

(『大分県史』より)

〔三の里に分  
け、新たに郷  
長・里正を任  
じて国↓郡↓  
郷↓里の四段  
階(いわゆる  
郷里制)とし  
た。しかし、  
これも、いつ  
しか廃止され  
た(七四〇年)。  
その後時代  
の推移の中で、  
これらの呼称

は、地理的名称として生き永らえた。近代の夜明け(一八六八年)を迎えた維新政府は「王政復古」の名のもとに、再び「郡」が息を吹き返すのである。

明治政府は、今度はヨーロッパ(独仏)の先進国の統治機構をモデルに、近代的で体系的な地方行政区域とし

て、全国を「大区」「小区」に編成する(五〇十一年)。大区に区長、小区に戸長・保長を置き、旧来の町村をも含めて行政事務を執らせた。だが、住民の生活の実態を軽視して編成した、いわゆる「行政村」は容易に住民に定着しなかった。単に、法制度の移入という「模倣」に過ぎなかったからである。

政府は、こうした批判にこたえ、明治十一年に郡区町村編成法を制定し、大区を再びかつての郡中心に改め、郡長(奏任官)を置いて治めさせた。

第二大区は、こうして「速見郡」となり、初代郡長には元日出藩士の長沢常山(県中属)が任じられ、同年十一月から六年間勤めた。その略歴は次のとおり。

〔長沢常山〕 天保十年(一八三九)〜大正六年(一九一七)

長沢家は元来、細川藩家臣。初代木下延俊の血縁で日出藩に仕える。一八〇石の小姓。藩の町奉行、側用人、軍監役等歴任。版籍奉還後、日出藩権大参事。のち静岡県権参事を経て大分県中属(五等属)、初代の速見郡長となる。一八年西国東郡長、三十三年直入郡長、のち退

職。晩年は別府で余生を送る（『日出町史』）。

さて、日出村が町になったのは市制町村制の施行の時（豊岡村が町になるのは三十一年三月）。この時の速見郡の所管は二町（杵築町と日出町）二一村、総人口六万七三三一名、戸数は一万三八二四戸。この時の郡長は、斉藤利明。郡会議員の定数は二〇名であった。

## 二 浜脇町と別府町との合併

浜脇村が「浜脇町」に、別府村が「別府町」に昇格したのは、町村制が施行されて四年目の明治二十六年（一八九三）四月一日のことである。年月日を同じうして町制を布いたのも、浜脇にとっては、年来の別府への対抗意識があつてのことであろう。その後一〇年間、両町は競って入湯町として繁栄を重ね、速見郡内に着々とその社会的・経済的基礎を固めていった。

## (1) 両町合併の推移

明治三十年代後半、政府・内務省は時代の進展と経済力が伸びたことなどを考慮し、全国市町村で生活の実情に即する施策として「町村合併ノ趨勢及び方針」を府県に示し、地方財政を確立するため、町村合併を進めるよう指導した。

さて、浜脇町と別府町との合併をめぐる、大分県参事会（会長は小倉久県知事）は三十九年二月三日、浜脇町に対して別府町との合併案を諮問した。同町では、直ちに同月七日、町会を開いて検討を始めた。

遺された行政資料（「浜脇町役場事務報告」、県立図書館所蔵）を見ていこう。

議長を務める浜崎丑治町長は、町民を代表する議員一三名に対して合併による利害得失を説き、最大の実利は住民税が軽減すること、合併により入湯町としての経済的効果が高まり将来の繁栄が期待されるなど縷々述べ、合併推進の決意を披瀝した。

しかし、議員の多くが旧家で町の経済力を掌握していることから会は紛糾した。結局、町民の意向や区長・有志の意見を問う必要があるなどの理由で、後日再討議す

一 別府海防所長 席上、論客の佐藤  
 同月十日、再会（議員一名休会）の席上、論客の佐藤  
 綱五郎議員（のち大正十年、別府町最後の町長に選ばれ  
 る）が熱弁をふるい、両町がこれまで独立の町を維持し  
 てきたのも地理的条件、歴史的背景、経済力、人情等が  
 異なってきたからである。合併するにしても最低限、次  
 のような修正案が容れられねば認めがたい、と強調した。  
 主な案を列挙してみる。

① 新町名は「別府浜脇町」とすること  
 ② 町有財産と負債は現状のままとすること  
 ③ 選出の議員数は、両町同数とすること  
 ④ 漁業（区画や操業など）については、従来どおり  
 の慣行（旧慣）を認めること  
 要するに佐藤としては、最低条件として「対等合併」  
 を打ち出したのである。

この修正案は議員一〇名の賛同を得てようやく可決さ  
 れ、直ちに県参事会に提出された。

結果は——新町名については、県（国）案どおり「別

浜脇町会議事録

一 別府海防所長 席上、論客の佐藤  
 同月十日、再会（議員一名休会）の席上、論客の佐藤  
 綱五郎議員（のち大正十年、別府町最後の町長に選ばれ  
 る）が熱弁をふるい、両町がこれまで独立の町を維持し  
 てきたのも地理的条件、歴史的背景、経済力、人情等が  
 異なってきたからである。合併するにしても最低限、次  
 のような修正案が容れられねば認めがたい、と強調した。  
 主な案を列挙してみる。

① 新町名は「別府浜脇町」とすること  
 ② 町有財産と負債は現状のままとすること  
 ③ 選出の議員数は、両町同数とすること  
 ④ 漁業（区画や操業など）については、従来どおり  
 の慣行（旧慣）を認めること  
 要するに佐藤としては、最低条件として「対等合併」  
 を打ち出したのである。

この修正案は議員一〇名の賛同を得てようやく可決さ  
 れ、直ちに県参事会に提出された。

結果は——新町名については、県（国）案どおり「別

一 別府海防所長 席上、論客の佐藤  
 同月十日、再会（議員一名休会）の席上、論客の佐藤  
 綱五郎議員（のち大正十年、別府町最後の町長に選ばれ  
 る）が熱弁をふるい、両町がこれまで独立の町を維持し  
 てきたのも地理的条件、歴史的背景、経済力、人情等が  
 異なってきたからである。合併するにしても最低限、次  
 のような修正案が容れられねば認めがたい、と強調した。  
 主な案を列挙してみる。

① 新町名は「別府浜脇町」とすること  
 ② 町有財産と負債は現状のままとすること  
 ③ 選出の議員数は、両町同数とすること  
 ④ 漁業（区画や操業など）については、従来どおり  
 の慣行（旧慣）を認めること  
 要するに佐藤としては、最低条件として「対等合併」  
 を打ち出したのである。

この修正案は議員一〇名の賛同を得てようやく可決さ  
 れ、直ちに県参事会に提出された。

結果は——新町名については、県（国）案どおり「別

別府海防所長

議事録

## 大分県市町村人口順位 (「大分県統計書」による)

|    |      | 明治26年  | 同 36 年     | 同 41 年      | 大正 2 年      |
|----|------|--------|------------|-------------|-------------|
| 1  | 中津町  | 13,461 | 中津町 14,990 | 大分町 29,547  | 大分町 38,905  |
| 2  | 大分町  | 10,373 | 大分町 11,927 | 臼杵町 20,923  | 別府町 22,022  |
| 3  | 臼杵町  | 10,148 | 臼杵町 11,334 | 中津町 18,329  | 臼杵町 21,380  |
| 4  | 佐賀関町 | 7,425  | 日田町 10,523 | 別府町 14,045  | 中津町 16,429  |
| 5  | 長洲町  | 7,120  | 佐伯町 8,490  | 東大野村 11,033 | 日田町 11,310  |
| 6  | 佐伯町  | 6,933  | 佐賀関町 8,407 | 日田町 10,405  | 東大野町 10,907 |
| 7  | 杵築町  | 6,883  | 長洲町 7,836  | 高田町 10,161  | 高田町 10,418  |
| 8  | 戸次町  | 5,903  | 国東町 7,109  | 佐伯町 9,146   | 佐伯町 10,061  |
| 9  | 三重村  | 5,651  | 別府町 6,794  | 佐賀関町 8,810  | 佐賀関町 9,376  |
| 10 | 森町   | 5,526  | 杵築町 6,735  | 長洲町 8,513   | 長洲町 9,167   |
| ⋮  | ⋮    | ⋮      | ⋮          | ⋮           | ⋮           |
| ⋮  | ⋮    | ⋮      | ⋮          | ⋮           | ⋮           |
| ⋮  | ⋮    | ⋮      | ⋮          | ⋮           | ⋮           |
| ⋮  | ⋮    | ⋮      | ⋮          | ⋮           | ⋮           |
| 18 | 別府町  | 4,742  |            |             |             |

府町」に到着した。町村制施行時の通達(県訓令第八条)で、合併後の新町村名は、人口の多い方を称すると定められていたからである。

だが、②項以下の要求は一応容れられた。③項については、両町の議員とも同数の一二名とすること、④項の漁業問題については、幕政以来両町の漁民(それに石垣・亀川の漁民をも巻き込む)間で紛争してきた経緯があることから、この機会に再確認しておこうとするものであった(第五号参照)。

こうして、合併により一転機を迎えた新「別府町」は人口二万四〇四五人(四一年)、県下市町村の人口順位では一躍、第四位に進出した(上表参照)。

さらに大正期に入ると、同二年度には県都・大分市(三万八九〇五人、明治四十四年四月一日、大分町から大分市へ)に次ぐまでになった。別府町の躍進振りは、この表によく示されている。別府町が待望の市制をしくのは大正十三年四月一日のことである。

町の町会議員

浜脇と別府とが合併した明治三十九年（一九〇六）の六月二十日に町会議員選挙が行なわれている。

合併時の浜脇側の条件により、両町とも議員数は同数の一二名、計二四名。一級と二級の議員も同数である。

この選挙の当選者を次ぎに列挙してみよう。

| 席次 | 等級 | 住所大字 | 氏名    |
|----|----|------|-------|
| ①番 | 二  | 別府   | 浅利喜兵衛 |
| ②番 | 二  | 別府   | 河村秀夫  |
| ③番 | 二  | 別府   | 友永徳次  |
| ④番 | 二  | 別府   | 糸永武市郎 |
| ⑤番 | 二  | 別府   | 日名子太郎 |
| ⑥番 | 一  | 浜脇   | 友永平次郎 |
| ⑦番 | 一  | 浜脇   | 近幸太郎  |
| ⑧番 | 二  | 別府   | 加藤栄太郎 |
| ⑨番 | 一  | 浜脇   | 末友広太  |
| ⑩番 | 一  | 浜脇   | 安部平三郎 |
| ⑪番 | 一  | 浜脇   | 佐藤井吉  |

|    |   |    |        |
|----|---|----|--------|
| ⑫番 | 一 | 浜脇 | 左甲斐祐治  |
| ⑬番 | 二 | 別府 | 武田綾太郎  |
| ⑭番 | 一 | 浜脇 | 高橋欽哉   |
| ⑮番 | 一 | 浜脇 | 永井次郎   |
| ⑯番 | 一 | 浜脇 | 安部謹吾   |
| ⑰番 | 二 | 別府 | 河村徳一   |
| ⑱番 | 二 | 別府 | 磯冲菊蔵   |
| ⑲番 | 一 | 浜脇 | 藤沢徳三   |
| ⑳番 | 二 | 別府 | 安部三郎   |
| ㉑番 | 一 | 浜脇 | 中津留幸三郎 |
| ㉒番 | 二 | 別府 | 神沢又市郎  |
| ㉓番 | 二 | 別府 | 永井次郎   |
| ㉔番 | 一 | 浜脇 | 永井虎太郎  |

（昭和八年刊『別府市誌』）

ここで、等級選挙制について一言してみよう。

周知のように、この等級選挙制は、財産によって選挙権に格差をつけるもので、町村では二級制（市では三級制）が採られた。

二級選挙制の場合、町村税納入額の半分までの上位納入者を一級選挙人、それより少ないものを二級とし、それぞれ同数の議員を選出するという制度だった。

そのため、町村公民（後述）中で少数の一級選挙の選挙権がきわめて重くなる制度であった。現在の議員定数問題で選挙区の人口比から、一票の重さが違う点と共通した問題をはらんでいた。

当時の政治家や指導者たちは、この点、どのように考えていたのであろうか。

伊藤博文の渡欧中の師とされていたドイツのグナイスト教授は、その著作の中で次のように述べている。

貴賤ノ別アルベカラズト論ズル者、欧州ニ多ク生ゼリ。是亦日本ニモ感染シ；是等ノ徒ハ必ず権利ヲ均シク一ニ求ムルコトアルベシ。

然ル時ハ政府ハ、此ノ徒ニ向ツテ其ノ義務ヲ尽スコトヲ攻ムルノ外ナシ。英国ノ貴族ヲ見ルベシ。国ニ対シテ最も多ク納税シ、議員ニ挙ゲラレテ日夜、国家ノ為ニ義務ヲ尽サザルナシ。

君主国ニシテ其ノ権力強キニ非ザレバ、行ハレザル

モノナリ。

この中に読み取れる思想は、住民が自治に参加するのは権利ではなく、国家への「義務」であること。参政権を平等に欲するなら国家への義務（納税）を果たせ、というのである。

要するに、単に財産による不平等の秩序を当然とするのではなく、平等な義務論を展開することで、制限選挙制を正当化しようとしたのである。

また、肝要な点として、国家への義務を基盤に秩序を人々に強制しうるのは、君主制による以外にないとして資本主義の進展のもとでの「君主制国家の優位性」を主張したのであった。

先に触れた「公民」とは、市町村の住民中、名誉職の選挙・被選挙権を持つものをいい、その権利を「公民権」と呼んだ。公民の要件は、その町村に居住する住民のうち二五歳以上の男子で戸をかまえ、禁治産でなく、二年以上その町村に居住し、町村の負担（町村税などの納入）を分担し、かつ地租を納入するかもしくは直接国税二円以上を納入する者に限られていた。



(3) 別府町と郡会議員

両町合併時の速見郡会議員は、浜脇町からは浜崎丑治、別府町からは河村徳一（郡参事会員）と安部三郎の三名であった。しかし、合併で失職した。

合併後の明治三十九年十月の選挙で浜崎、安部の両名が再度、また新たに高橋孫三郎が初当選している。さらに一年後の速見郡全域での改選の結果、次の三名が選ばれた。

浜崎丑松 磯冲菊蔵 河村徳一

磯冲は四十三年十二月十六日から一年間、郡会議長をつとめ、河村もまた郡参事会員に就いている。

当時の「郡会」は、町村会の選出する町村議員と、大地主（地価総額一万円以上の所有者）の互選による地主議員との複線型の制限選挙であった。

前述のように、当時の地方議員の選挙には等級選挙制や複選制が採られており、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ことなど今日から見ればおよそ非民主的で、また中央集権的、かつ官治的色彩の強

いものであった。

郡会での町村議員の任期は六年、三年ごとにその半数を改選する。地主議員のそれは三年、全員改選と定められていた（第七号参照）。

また、郡会議員は名誉職であった。これは、他に本業を有することができ、原則として俸給は支給されない。もっとも勤務に対する報酬は例外とされた。その考え方は、今日いうところの職務給に近い。

本節にいう「郡参事会（員）」とは、郡の副（補助）議決機関で、議長をつとめる郡長、それに議員の中から隔年に選ばれる名誉参事会員四名とで構成されていた。当時の速見郡会議員の定数は二〇名、郡長は赤鋒文太郎（日出町）、大正五年まで八年間勤めている。

非民主的な選挙制限も、三十二年の法改正で緩和され、郡内の各選挙権者の直接選挙による議員に二元的化され、地主議員制度は撤廃された。県と町村との中間的な「郡制」の廃止は大正十二年（一九二三）。普通選挙制度の実施は昭和になってからである。

(4) 別府と県議員、衆議院議員

郡区町村編成法の制定で、これまでの「民会」は廃止された(第七号参照)。

政府制定の府県会規則に基づき県が定めた「大分県民会規則」で、第一回県議員選挙が行なわれたのは明治十二年一月であった。この時の議員定数は四七名、速見郡は四名。当選者の中に、別府出身者の名は見当らない(『大分県政党史』)。

別府出身の県議員が初めて出るのは、翌十三年二月実施の補欠選挙の時で、南石垣村出身の矢田希一である。矢田は、これまで第二大区(速見郡)の区会議員や第一四・一五連合小区の区会議長をつとめており、石垣の旧家の出身である。

別府町初の県議員当選者は、四十四年九月二十五日実施の選挙で選ばれた南町出身の河村徳一、任期は四年、大正三年二月四日の県会で県参事会員に選ばれている。

ここにいう「県参事会(員)」とは、前節に述べた郡参事会と同じく、議長をつとめる県知事と、議員の中から

ら隔年に選ばれる名誉職参事会員八名、それに県職員(高等官)二名で構成される県会の副議決機関である。

つづいて、衆議院議員の選挙事情をみよう。

当初の有権者による制限選挙は、周知のように直接国税一五円以上(府県会では一〇円以上)の納入者で男子に限られていた。そのため、選挙権者は、県総人口の僅か〇・七五割に過ぎなかった(五九四〇人)。

第一回衆議院議員選挙の期日は明治二十三年七月一日。選挙区は小選挙区制で全県六区、各区一名。投票は公開で記名方式。速見郡は第四区とされ、日田・玖珠両郡と同区であった。この時の当選者は宇佐美春三郎(日出町)である(『日出町史』)。

その後、郡内で当選者を出したのは大正四年三月の選挙で、日出町出身の成清博愛(鉾山業、村長・郡会議員・県議員を歴任)。しかし、病気を理由に辞退した(その翌年死去)。そのため、柳ヶ浦村(宇佐市)出身の松田源治(のち拓務大臣・文部大臣)が補欠当選している。

(つづく)