

## 士族反乱後の統治体制の再編と区制改革

堤 啓次郎

### はじめに

佐賀の乱の鎮圧後の一八七四年四月二八日に佐賀県令に任命された北島秀朝は、五月二一日に入県し、乱後の県統治体制の再編に着手した<sup>①</sup>。県の統治機構の再編は、基本的には、県官の淘汰・他県出身者の任用と執務体制の整備を中心とする県庁機構の再編とともに、村落統治体制を再編することを内容とした。北島県令の県政の再編は、反乱の物理的鎮圧を直接的な条件として、士族対策は顧慮しながらも、県政の基本的な性格を県庁―県下人民の間にあって構成し、展開することに改めることを意味した。北島県政の課題は、「難治県」から、政府の支配意図・政策に忠順な県政へ転換することにあつた。

入県後、村落統治体制に関して北島県令は、大区小区の区戸長の執務の統制と、人民の批判と抵抗の集中している民費の賦課法・使途の改善を重視してきた。区戸長の執務の統制は、伝統的・慣習的な村行財政の習弊を除去し、

執務の原則と姿勢を基本的な次元から立て直すことに置かれたことが特徴であった。諸布告類は活版にして村長・惣代に渡す、区戸長は県庁での会議日以外は任区で職務に勉勵せよ（一八七四年五月）、人家輻輳地に掲示場を設置する（六月）、戸長は区内人情に考慮して職務に勉勵せよ、任区を離れるな、区戸長から筆生に至るまで勤惰簿を作製して県の点検を受けよ、無断欠勤を禁止する（八月）、公務の執務場所での飲酒とその費用の民費への加算を禁止する（一二月）、などである。このことは、人物の精選や能力の鍛錬の必要とともに、職制・事務章程の編成などによって指揮・監督を強める必要があることを示していた。

民費においては、人心の疑惑を招き、物議が多発している状況が深刻な問題であった。県は対策として、諸職工商業工場などの営業税以外に、区村長の専断で課税して扱所の収入とすることを禁止し（一八七四年一〇月）、区戸長らに民費の不分明・不明朗な賦課と使途の改善を指示し、賦課項目を定則化し（一〇月）、村段階での賦課である「協議費」の徴収を禁止した（十一月）が、民費を貢米・戸数などにどのような割合で賦課するかという賦課法自体が人民の批判にさらされていた。県は、一八七四年の村行財政をめぐる杵島郡下の村方騒動の発生などを契機として、民費賦課法の本格的な検討を始めるとともに、それと不可分の政策として大区小区制の改革を進めることとなる。

本稿は、一八七五年三月に北島秀朝県令が実施した区制改革の内容と特徴を検討する。北島県令はこの区制改革を、村落統治体制の再編の中核的な政策として位置づけ、土族反乱を経過後の佐賀県の本格的で統一的な大区小区制を実現することを意図した。

(11)

佐賀県は一八七五年三月一〇日、区制改革の実施を布達した。県はこの日、「新置大小区画並小区扱所部内村名」、「各大小区配置役員」規則、および区制改革の実施によって民費が減少することを布達し、一二日に「廃区新置区事務取扱章程」を、一五日に区戸長以下役員「職制並事務章程」、「各大区々長定勤所及小区扱所役員規則並常備金定額」を、二五日に「公文送致規則」を布達した。これらにあわせて、五月一八日に民費賦課法の「仮定」規則、六月二八日に「各小区扱所民費支払月計明細表」の雛形を布達した。二月末から、区戸長の任命、惣代の選出、事務引き継ぎが実施されたが、一部では事務引き継ぎは八月ころまで延滞した。

北島秀朝県令は、内務省に対しては、区制改革をその実施後に上申した。本来は、事前の上申して実施すべきであったが、県治上の急ぐべき事情があったことを理由とした。「区画改正之儀ニ付上申」は、「当管内従来区画ノ制并区长戸長等配置ノ法其宜シキヲ得ス不便利ノ義モ有之、是カ為民間ノ事務自ラ留滞ニ及ヒ行政上ニ於テ差支候事情不少候ニ付今般改正、従来ノ四拾壹大区并九拾七小区ヲ廢シ、更ニ七大区四拾六小区ニ分チ、別紙区画一覽表并絵図面ノ通り区戸長等配置致候、右ハ前以上申着手可仕ノ処實際施行上ニ於テ緩急ノ都合モ有之其機ヲ失シ候テハ懸念ノ見込モ有之、旁以夫々改正仕候間宜シク御聞置被下度<sup>①</sup>。内務省は七月、了承した。

この区制改革は、旧来の大区小区制がもっていた制度的、機能的弱点を改革し、また土族反乱の鎮圧を直接的な基盤として再編した本格的な大区小区制であり、これによって佐賀県の村落統治体制は一応の完成をみた。この改革の特徴は、第一に、大区小区の区画を改編した。従来の一郡を複数大区に区分した四一大区九七小区制、一八七

三年一〇月からは一八合併大区九七小区制として運営されてきた大区小区制を、一郡規模を一大区として、七大区四六小区に再編した。小区が末端の行政区画となった。県はこれによって旧藩時代の領域支配の影響を残していた複雑な区画設定を再編し、集約的で集権的な機構を整えた。第二に、県は、職制・事務章程を整備し、これにもとづいて町村行財政を展開することを意図した。これは、県の行政意図・政策を、職制および事務取扱規則を厳格化し、指揮・命令体系を明確にすることを通して官治的な行財政を町村段階まで貫徹させようとするものであり、他方で、区戸長・村長らの伝統的で恣意的な行財政を排除し、合理的で人民の抵抗の少ない行財政に転換させようとするものであった。第三に、区長・戸長以下の改選を実施したが、末端行財政を担当する能力・経験を重視するとともに、区戸長の官吏化を進めた。県は、士族を区戸長に任命する廃藩置県時以来的の旧来の方法を今回も継承したが、士族反乱を鎮圧した実績を踏まえて、佐賀軍に党与して「除族」刑に処せられた士族を区戸長などに任用するなど、県内統治体制を効果的に再編しようとした。この区制改革は、北島秀朝県令が佐賀の乱後に展開してきた県治体制再編に中核的な位置を占める政策であり、士族対策から軸足を県下人民一般に置く県治への転換をはかるものであった。

北島秀朝県令がこの時期の県政をどのように認識していたかは、彼の一八七五年一月四日付の大隈重信への書簡に示されている。北島は、「追々県下之人心安着之形状ニハ有之候得共、固陋ニシテ不平ヲ唱ヒ候旧弊ハ未タ一洗イタシ兼候」、「元来旧藩治ノ節ハ夫々民政モ行届キ居候趣ニ相聞ヒ候得共、新県以降ハ真ニ民政地ニヲチ、官吏ハ私情ヲ以事ヲ採リ、又人民ハ官吏ヲ詐偽シテ僥倖ヲ得ントスルノ悪弊士民之間ニ醸成、実ニ大息之至リニ御座候。然ル処昨今ニ至リ漸ク少シク其弊ヲ除去スルノ端ヲ相聞キ候儀ニ御座候。就テハ将来此県ヲ維持スル官員ハ敢テ技

芸ヲ主トセス、只公明正大ノ御布告ヲ大本トナシ、聊モ私情私心ナキヲ以其職ヲ奉スル様仕度ト愚考仕候儀ニ御座候<sup>⑤</sup>。北島のこの県政観は、佐賀の乱の発生にいたる旧佐賀藩士族を主体とした県政の展開、および人民の反発や抵抗を批判しているが、県官吏の執務姿勢、「私情ヲ以事ヲ採」る恣意性や専断性を問題視していた。北島は、「只公明正大ノ御布告ヲ大本トナシ、聊モ私情私心ナキヲ以其職ヲ奉スル」、すなわち政府の支配意図・政策に忠実な県政体制を樹立すること、そのためには県官吏の政府・県の支配意図と政策に忠実な執務姿勢を樹立することが緊急で必須の課題であると考えていたのであり、北島が入県後に実施してきた県治体制の再編の趣旨もここにあった。

大区小区制の改革について北島県令は、同書簡のなかで、三月までに区画改正と人事の精選を実施する予定であると記している。固陋で不平を唱える人心の旧弊を一洗するために、「此上区戸長ニ其人ヲ挙ケ任シ候ハ、必士民ノ方向モ相定リ可申ト存候間、今三月迄ニハ区画ヲ改正シ村長惣代等ヲ更ニ人撰イタシ、従来ノ民費ヲ幾分力減省シ、之ヲ学費ニ宛可申見込ニ御座候<sup>⑥</sup>」、と。北島は、区戸長の精選を主として、区画の改正、村長・惣代の改選、民費の減少、学校費の充実などを課題としている。北島が区制改革をいつごろから構想し始めたかは明確でないが、佐賀の乱による県務の混乱の解消や乱後の事務の急増と錯雑化に対して町村の事務能力を強化する必要がある、本格的な区制改革を必要とする姿勢は早くから顕著であった。「県務数年手後レ之末、前陳暴動以降ハ恰モ廢藩置県之際ニ相似タル形情ニテ、何分上下之事務一時ニ輻輳候間区役員共ニ於テモ行届兼候ハ已ムヲ得サル儀ニ有之<sup>⑦</sup>」。北島県令は、乱後処理と連結させて、佐賀軍に党与した区戸長の処分、軽罪者留任と政府派士族の採用など、区戸長の暫定的な改選を実施し、前記のように区戸長の執務への統制を強化し、一月には区戸長・村長の改選のための名簿を作成して実施し、一二月には、「分村合併村名改称願出」形式や「戸村長転任免職事務引渡心得」を制定

するなど、町村行財政の改革を早くから実施してきた。この間、県民の間には、区戸長・村長らの伝統的で非合理的な村行財政、民費の賦課・使途・精算に対する不信や抵抗、騷擾が頻発しており、民費問題・町村行財政の改革の緊急性は強いものがあつた<sup>⑧</sup>。

区戸長の精選を必要とする意識には、独特の背景があつた。廃藩置県後、佐賀県は県庁機構のみならず、町村行財政の担い手にも士族を多く採用したが、このことが行財政の停滞を増大させることになつた。この事情を、一八七五年三月末、区制改革の実施の直後の時点で、県は次のように説明した。「先キニ置県之際村吏之習弊ヲ一洗セントシテ唯々条理上ヲ論スルヲ以旨トナス士族輩ヲ多ク村吏ニ採用致シ、之カ為坐上之談ニ歳月ヲ送り實際之事務ニ至リテハ其何タルヲ知ラサル情態モ有之、到底行政上ニ於テ差支之憂ヲ免レス候間、已ムヲ得ス此間中区画ヲ改正、従テ区戸長其外更ニ撰挙致シ、職務章程等相授ケ候<sup>⑨</sup>」。

佐賀県は、旧庄屋層などの村役人の旧弊を打破することを目的として士族を村落統治の担い手に任命した。大区小区制の原型となつた一八七一年の戸籍法に基づく大区小区制の設定にあつて、佐賀県は、一郡を複数大区に分割して三四大区とし、大区に一〜三小区を置き、区长・副長を配置した。この複雑な大区の設定は、旧佐賀藩時代、藩中に上級家臣団領地が存在し、自治的な領地支配を行った事情などを反映して編成されたものであつた。戸籍法による区长・副長は、「戸長（区长の旧称） 士族三名、副長 同五名、但卒以下ト雖トモ人才次第撰挙勿論タルヘシ<sup>⑩</sup>」、と士族から選出された。この仕組みが、一八七二年の太政官布告第一一七号、大蔵省布達第一四六号を経て行政体系としての大区小区制に転換したのであるが、一八七二年の長崎・福岡・小倉県などとの管轄地の分合を経て、四一大区九七小区に再編された。佐賀地域は、旧藩時代に家臣の「在郷制」が強固に存在し、村落に侍・卒

身分が居住したという特徴があったが、この時期、大区小区制の担い手として土族が採用されたのである。大区小区制形成期に、村落行財政体制において旧村役人層の伝統的旧慣性を排除するという政治方針のもとに土族が採用される現象は、全国的に一般的に共通する特徴であるが、佐賀県の場合はその特徴が顕著であり、それゆえに職務の停滞と混乱、土族反乱の発生などを生じ、早急に改善されなければならないと意識されたのである。

ただし、一八七五年三月の区制改革において、県の方針は土族の区戸長への採用を廃止する方針へ向かったのではなく、後述するように、人物を精選すること、職制・事務章程を整備し、それを通じて県の指揮・命令体系を明確化して官吏化し、職務の統制を強化することをはかかった。北島県令は、前記のように「区戸長其外更ニ撰挙致シ、職務章程等相授ケ」ることを重視したのであり、これは、先に見た北島の県政観―「只公明正大ノ御布告ヲ大本トナシ聊モ私情私心ナキヲ以其職ヲ奉スル」県政、すなわち政府の支配意図・政策に忠順な職務を実現する方針を町村行財政においても貫こうとしたものであった。そしてこの土族区戸長の精選、職制・事務章程による職務の統制は、土族反乱を鎮圧した実績の上で初めて効果をもつものであった。

(11)

大区小区の区画の再編は、以下のようなものである。

県はこの改革によって、一郡を一大区とする本格的な大区小区制を整備した。一郡を複数大区に細分した四一大区九七小区制として出発し、一八七三年一〇月からは一八合併大区九七七小区制として運営されてきた大区小区制を、一郡規模を一大区とする七大区四六六小区制に再編成した。大区・小区の規模は、郡の規模に大小があるために平均

化することは無理があるが、区画改正後の一二月段階の県の内務省への上申によれば、平均概略で、大区は戸数一万二四〇〇戸、人口六万九二〇〇人、反別八八〇〇町歩、小区は一八〇〇戸、一万五〇〇人、一三四〇町歩程度であった<sup>⑩</sup>。

表1 大区小区概況

大区名	郡名	小区数	町村数	戸数	人口	反別(町)	大区扱所
一	佐賀郡	九	二〇町 八四村	一〇、六三三	一〇二、九三五	一二、一六〇	松原名
二	神埼郡	五	四三村	六、七九六	三七、五八七	六、〇〇六	神埼駅
三	三根郡 養父郡 基肄郡	四	一二村 一五村 一三村	一、六六七 三、六一七 二、四四三	一〇、〇三六 一九、一一五 一二、七三七	一、七一〇 三、三一〇 一、二〇〇	中原駅
四	小城郡	五	五九村	九、七三三	四六、五九六	八、六六八	牛津町
五	松浦郡	一二	八九村	二六、四五五	一二五、八四九	一一、四三五	唐津町 伊万里町
六	杵島郡	六	五〇村	一四、七六〇	七三、六八九	一〇、七二〇	武雄村
七	藤津郡	五	二七村	一一、四三五	五六、二二五	六、六二〇	高津原村

「郡大小区及区戸長配置等之儀ニ付上申」(明治八年九月ヨリ十二月迄 官省進達 第一課)、「各大区々々長定勤所及小区扱所役員規則并常備金定額」(管下布達 二)より作成。

旧来の四一大区九七七小区制という区画割りは、旧藩時代の支配領域の影響をうけたものであり、複雑で分散的な大区体制であった。この大小区制は、先にも触れたように、大区小区制の原型となった戸籍法が地域主義の原理を

採用したがゆえに、廃藩置県時に佐賀県を構成した地域、すなわち、旧佐賀本藩領の領域と、三支藩、親類・親類同格などの「大配分」領の自治的な支配領域、旧対馬藩領や唐津藩・幕府領の領域、などを考慮して設定されなければならなかった。<sup>④</sup> 区戸長を士族から選出したこともそのこととかわっていた。佐賀県内の区戸長が権威主義的であったと指摘されることの背景は、このような事情にもよっている。しかしこの複雑な大区割りは、第八大区と第九大区が佐賀城下の元来同性格の地域であることをもって合併を出願し、県自身がそれを認めて合併を許可したように、不合理であり、大区の財政負担上にも困難があった。<sup>⑤</sup> 県は一八七三年一〇月に一八大区に合併し、一名の合併区長を任命して事実上の一八大区として運営してきたが、この一八合併大区制も、例えば佐賀郡地域の場合、第六・一二・一八大区、七・一三大区、八・九大区、一〇・一一大区、一四・一五大区に細分されているなど、県東部地域を除いて、各郡域は二大区以上の合併大区に分割されていた。一八七五年三月の区制改革は、一郡規模を一大区とし、地域的なまとまりを原則として、旧大区・小区を分離・統合する区域再編を含みながら、七大区四六大区に再編したのである。大区の概況は別表のごとくである。県庁が所在する佐賀郡を第一大区とし、三根郡・養父郡・基肄郡を併せて第三大区とし、松浦郡は第五大区としたが、区長を二人置いて東部の唐津地域と西部の伊万里地域をそれぞれ管轄させ、事実上の二区体制とした。

小区の規模は、地域や村の規模による差異があるが、およそ、八〜一三ヶ村、第五大区（松浦郡）では二十数ヶ村〜三十数ヶ村であった。この小区が、行政の末端組織となった。小区の新編成の詳細な方針は不詳であるが、地域の同質性や関係性の強さなどを考慮したものと考えられる。旧大区の旧小区がそのまま新大区の新小区になった区画が五例あるが、一般的な形は、旧大区の複数小区が合併した区画、複数大区の複数小区が合併した区画、であっ

た。

この区画の改正によって梶は、集約的で集権的な村落支配体制を成立させ、本格的な大区小区制を樹立した。これは、旧藩領域支配の影響を後退させたものであり、佐賀の乱の鎮圧による士族の政治的・社会的影響力の解体・封じ込めが進展したことを基盤として実現した。

大区小区制の執務体制は、以下のような特徴をもった。

大区ごとに区長一名、第五大区（松浦郡）は二名を官選で置いた。区長は区長独自の定勤所をもたず、管内中央の小区扱所に常勤した。大区は所属する小区を管轄するための会議所を置き、筆生・小使を備えた。

小区には原則として正副戸長四名を置くことになったが、通常は戸長一名、三等級に格付けされた副戸長三名程度を官選で配置した。小区扱所には二名の小使を置いた。大区小区制の機能は、次項の職制・事務章程のところで検討するが、区長を県庁の行政機構の末端に密接に結合させ、区長が小区の戸長を直接に指揮する仕組みであった。町村には、従来は村長を置き、村行財政の全般を管轄する責任者としてきたが、これを廃止し、五〇戸ごとに惣代を設置した。惣代の選出は、人民の協議Ⅱ民選によった。この政策変更は、旧庄屋層などを主として任命したことによって、その伝統的旧慣的な行財政が村民の批判や攻撃を集中されている村長を廃止し、民選で設置した惣代を下僚として、区戸長が村落の共同体的利害から相対的に「自由」な行財政を実施することを意図したものであった。

区制改革では、職務規則・事務章程を制定し、大区小区役員の職務内容と指揮・命令体系を整備した。

「区役員職制緒言」は、区役員が県治上の重責を自覚し、職務と分限を忠実に遵守して執務すべきことを規定した。「緒言」は、「夫区長戸長ノ職タルヤ官民ノ間ニ立テ上下ノ情ヲ通シ部内凡百ノ事ヲ調理ス、苟モ其職ヲ失ヘハ

衆庶ノ向背ニ関シ県治之隆替ニ係ル、其責最大ナリ」と、彼らの県治上における役割・職務の重要性を位置づける。その上で、職務権限を規定し、それを遵守することの必要性を強調する。「故ニ宜シク其任ヲ守リ其分ヲ出ツ可カラス、蓋シ行事ノ間之カ定規ナケレハ自ラ弊害ナキ事能ハス、依テ職制章程ヲ立テ権限ヲ界シ、干犯ヲ禁シ、諸役員ヲシテ遵守スル所アラシメ、以壅塞ノ弊偏頗ノ害ナカラシム<sup>⑧</sup>」。この趣旨は、行政組織の原則を示したものであるが、背景には、上記のような、職務内容の明確化と指揮・命令体系の厳格化によって、県下人民の村行財政に対する不信や抵抗を解消し、政府・県に忠順な県政を樹立したいとする北島県令の改革意図が貫かれていると考えられよう。

区長は、大区内役員の監督と区内事務の全般を管理することを職務とし、官選で置かれた。区長の職制は、「公布頒布ノ旨趣ヲ守リ、区内役員ノ勤惰ヲ視察シ、事務ノ挙否ヲ監督シ、人心ヲ協和シ、風俗ヲ正整シ、上下ノ情ヲ通シ、其地ノ形勢事情ヲ斟酌シテ宿弊ヲ除キ、新利ヲ起シ、興学勸業授産ノ事ニ注意シ、以テ人民ヲ誘導スル事ヲ掌ル」ことなど、区内役員の管理、事務の監督、区内民政全般が対象であった。事務は「区内小区事務ノ挙否ヲ監督シ、或ハ民情ノ向背風俗ノ厚薄ヲ視察シ、或ハ興学勸業授産等ノ法方ヲ設ケ、旧害ヲ除キ新利ヲ興ス等」であり、基本的には県庁の許可を得て執行するものであったが、民費分課監督、扱所小使惣代の監督などは、施行後に報告するものとされた。区長は、「平時常務ノ如キハ専ラ正副戸長ヲシテ分掌調理セシム」、ゆえに大区定勤所は設置せず、中央にある小区扱所を日常の業務場所とし、月に一〇日は小区内を巡回することが職務であった。区長は県庁に出庁して直ちに県官に面接し、毎月一四日には県庁での区長会議に出席する規定であった。区長の地位に関する規定はないが、一八七四年八月の区長を一四等、副戸長を一五等相当とする規定が引き継がれたと考えられる。

このように区長は、県庁に直結し、大区の行財政全般を管轄することを職務とする行政の末端官吏であった。区長は祝祭日には正副戸長の「拝賀ヲ受ケ」<sup>④</sup>る身分であり、戸長はその指揮下で業務を執行する下僚的な役員であった。

戸長は、小区の事務全般を管理することが職制であり、「公布頒令ノ旨趣ヲ守リ、小区一切ノ事務ヲ管理シ、上意ヲ布キ下情ヲ達シ、人民ヲシテ風俗ヲ正ウシ、恒産ニ就カシムル等ノ事ヲ掌ル」と規定された。事務章程では、戸籍事務や諸届け事務、災害・土木修繕の状況報告などの日常業務を県庁の認可のもとで実施することを定めたが、特に「些少ノ事ト雖モ民費ニ賦課スル金穀ハ総テ具状ノ事」<sup>⑤</sup>と、民費賦課および定額外経費については県の厳しい監督を受け、布達の徹底、公租雑税の期限内納付、民費精算の住民への公開、出勤簿の提出などの面からも統制を受けた。これは、戸長の職務が県治の枢要部分を担当するものであったからであり、また、行政に対する人民の批判や抵抗が頻発しており、その主要な要因が戸長など区村役員の伝統的旧慣的な運営や民費の賦課・使途への疑惑にある状況に対する対応であった。小区は戸長が管轄し、原則として三名置かれた副戸長が小区内事務を分担、ないし小区内町村の担当を分担した。一八七五年三月の区村長名簿によれば、戸長四一名、副戸長一六二名が、官選で任命されている。基本的に、任地を離れることは許されなかった。

村落では、従来の、戸長のもとで村行財政全般の責任を負った村長は廃止され、惣代が、五〇戸ごとに一名、民選によって置かれた。惣代は、「戸長ノ指揮ヲ受ケ、諸布令ヲ人民ニ配達シ、租税民費取纏等ノ事ニ使用ス」る係である。「惣代事務取扱心得」は、その役割を、「惣代ハ所謂人民ノ惣代ニシテ役員ニ非ス、唯人民ノ用務ヲ弁スル為メ正副戸長ノ指揮ヲ受ケ、公布ヲ配達シ、或ハ租税民費ヲ取纏メ、或ハ臨時公事訴訟犯罪人等県庁裁判所へ呼出シノ節付添人トナリ、総テ其取扱所ト人民ノ間ニ立テ上下ノ用務ヲ弁達スル等ノ為ニ使用スル者」と規定した。従っ

て、「役威ニ類似スル弊害ナク、百事丁寧懇切ニ用弁スヘキ事」、また、租税・民費を取りまとめる責任はあつても「集会等ノ名義ヲ以テ飲食等ノ費用ヲ民費ニ賦課スルハ嚴禁ノ事」と、村落役員としての性格と権限は禁止された。この惣代は、名称は惣代であるが、「人民惣代」としての機能は認められず、戸長の下僚としての機能のみを負わされた世話係であつた。布達の徹底と貢租・民費の徴収という村行財政の中核的業務であり、人民の抵抗が大きく困難な課題を、人民自身の責任によつて遂行させようとするものであつた。惣代の人選に関して県は、各区長・戸長に対して、「篤実壯健ニシテ筆算ヲ心得、人民ニ代テ能ク町村ノ事務ニ奔走勉勵スル者ヲ、其地ノ人民ニ協議ニ及ヒ、篤ト取調ヘ採用ノ上規則之通申付、追テ可届出」と指示した。四月には小区単位の惣代人名届が提出されるが、選出された人数の詳細は不明である。三月に県が発表した民費概算では一九六〇名、一一月の内務省への報告では二〇三二名とされている。

この区制改革では、村の行財政の責任者であつた村長が廃止されたが、民選による惣代の設置はこのことと連関している。区制改革の実施にあつて、村長を廃止することは、必ずしも当初から予定されていた訳ではなかつたようである。一八七四年一月には「区村長人撰名簿」が作成され、改選が実施されており、また前記のように、北島県令は大隈重信への書簡のなかで、一八七五年三月の区制改革時に村長を改選する予定であることを記している。急きよ廃止されることになつた事情は不明であるが、例えば第二・二五大区の佐留志村騒動の村長に対する村民の批判と抵抗などの例にみられるように、村行財政に関する疑惑から村方騒動が頻発し、県が民費賦課・精算規則の整備を急ぎ、戸長・村長らに対する統制と監督を強化しなければならなかつたような事情と関わつていよう。旧庄屋層など村落上層農出身の村長らによる伝統的旧慣的な行財政や専断は改革されなければならなかつたし、批

判と攻撃の集中している村長を廃止して攻撃対象を除去し、かわって戸長の統制下で人民自身から選出させた惣代に村長の役割の主要部分を負担させることが意図されたのだと考えられる。さらにこのことは、戸長が、小区を単位として、村落の直接的な利害から相対的に“自由”な形で行財政を展開する条件をつくりだし、官治的な行財政を推進することになった。

以上のように、この区制改革は、郡規模を一大区とし、旧大小区を現状に合わせて七大区四六小区に再編し、集約的で集権的な大区小区制を実現した。これは、県の支配意図・政策を、職制・事務章程を整備し、県―区長―戸長の職制の統制、執務の指揮・監督を強化することを通して、村落段階では惣代による執行という人民の共同責任によって貫徹しようとするものであった。県庁機構に直結した官吏的性格の区長が、複数村によって構成した末端行政区画である小区の戸長を監督し、戸長は、末端行政区画の責任者として、各村に民選で選出された惣代に布達の徹底と公租・民費の徴収という村行財政の中核業務を担当させることを軸として、各村の利害から相対的に“自由”に官治的な行財政を展開することを意図したものであった。この区制改革は、第一に、佐賀の乱の鎮圧によって旧藩支配、および士族の政治的社会的影響を排除ないし弱化させることが可能となったことに対応して実施されたものであり、第二に、人民の不信や抵抗の直接の対象を除去し、村行財政を合理的で官治的なものに改革しなければならぬとする社会状況に促されたものであった。

区戸長などの改選はどのように実施されたか。改選は、士族を多く区戸長に任命するという佐賀県の設置時以来の特徴が継続されたこと、かつての支配経験などの官吏としての能力が重視されたこと、などの特徴があるが、佐賀の乱の鎮圧という実績を踏まえた、いくつかの特徴がみられた。

表2 区戸長表

大区	区長			戸長			副戸長			正副戸長合計		
	士族	平民	不明	士族	平民	不明	士族	平民	不明	士族	平民	不明
一	一	〇	〇	九	〇	〇	二七	一	四	三六	一	四
二	一	〇	〇	五	〇	〇	一三	三	〇	一八	三	〇
三	一	〇	〇	四	〇	〇	一二	一	〇	一六	一	〇
四	一	〇	〇	五	〇	〇	一六	〇	二	二一	〇	二
五	二	〇	〇	七	〇	〇	一五	三一	〇	三一	三一	〇
六	一	〇	〇	六	一〇	一	一〇	一〇	一	一六	一〇	一
七	一	〇	〇	五	〇	〇	一五	一	〇	二〇	一	〇
計	八	〇	〇	四一	一〇	一	一〇八	四七	七	一四九	四七	七

改選時、現職・元職が判明する者

( ) は佐賀の乱時に佐賀軍に党与して除族の刑に処せられた者

戸長… 泉官四 (租税課十五等出仕)・非役二、正副区長一五・村長四・筆生一、教師一、祠官一、家扶一  
 副戸長… 泉官・泉雇 (史生一、租税課等外二等出仕一、租税課雇四、出納課雇二、徴兵掛雇二)・非役六、副区長一・村長五  
 九・筆生三三、教師一、祠官一  
 『明治七年十一月 区村長人撰名簿』、『明治八年第三月 管下布達并決議録』、『明治九年十月十一月 本庁各課往復』より作成。

表2が示す特徴の第一は、区戸長への士族の任用が顕著であることである。区長・正副戸長総数二二一名中、士族は約七四%を占める。特に、正副区長八名、戸長四一名は、全員が士族であった。副戸長一六二名は、約六七%の一〇八名が士族であり、第五大区(松浦郡)、第六大区(杵島郡)を除けば、士族が圧倒的に多い。主として旧譜代領唐津藩および幕府領、本藩の伊万里地方からなる第五大区(松浦郡)は士族の約二倍の三一名が平民(農民二六・平民五)であり、日本藩の蔵入地であった第六大区(杵島郡)は士族・平民が同数であり、地域的な特徴が反映している。この区制改革でも、士族を多く区戸長に任用するという佐賀県の特徴は、継続されている。

第二に、佐賀の乱時に佐賀軍に荷担して「除族」刑を受けた士族一四名が任用されている。区長二、戸長八、副戸長四名である。除族士族が採用されたことは、士族反乱の鎮圧という実績の上に、県が士族を村落統治の担い手として再編する姿勢を強めたことを意味している。

第三に、県官経験者や大小区役員・雇員などの経験をもつものが多く任用されている。戸長の場合、県官経験者四(非役を含む)、旧正副区長一五、村長四、筆生一名などが約五九%を占め、副戸長では県官・雇員経験者一五(非役を含む)、旧副区長一、村長五九、筆生二三名などが約六〇%を占めている。かつての支配経験やその能力が重視されたことを意味している。

第四に、大区・小区を越える転任者が多いことも特徴である。大区(郡)段階を越えた者二六名、小区段階を越えた者六四名の転任者があり、特に戸長四一名の内の一二名が大区段階、一一名が小区段階をそれぞれ越えて任用されている。正副戸長の合計一四九名の内九〇名、六〇%が大区あるいは小区を越えた転任者であった。

一八七五年三月の区制改革における区戸長らの改選は、士族を多く採用するという、置県時以来の佐賀県の村落

統治体制の性格を継承するものであった。旧庄屋層など村落上層農による伝統的旧慣的な行財政に対する人民の不信や抵抗が強まっている状況下では、旧習打破のための士族区戸長への依存は現実的な措置であったであろう。支配経験や能力の面からも、現実的であった。しかし、この士族的な性格は、士族の経験・能力を県治推進の担い手として再編する反乱鎮圧後の新しい性格をも意味していた。除族士族一四名を任用したのである。もともと、この内八名は一八七四年一月の改選の段階ですでに県官雇、旧正副区長（正副戸長に相当）、村長に任用されており、一八七五年三月の区制改革は、この方向性をいっそう明確に踏み出したものであったといえよう。今回の新任命は、区長二、戸長二、副戸長一名であるが、県の末端官吏に位置し、大区の統括者として村落統治上に枢要な位置を占める区長への新任は注目していいであろう。第四大区権区長の永田暉明は一八七〇年に旧蓮池県大属であり、第七大区権区長久布白繁雄は石高三五石の旧鹿島藩士で、一八七三年には県少属であった<sup>84</sup>。永田は、居住区とは異なる第四大区（小城郡）に任用された。

第七大区五小区副戸長に任用された除族士族の吉岡耕作は、佐賀の乱時には県の史生であり、一八七四年一月に旧一七大区一小区久米ケ里村長に任命されたが、「租税民費ノヨツテ起ル所之理ヲ知サレハ是迄納ルノ義務ヲ忽ニスル」として、「貢租ノ大意」「民費ノ大意」を人民に説論したいと出願した人物であった。彼は、「王土二生シ住スルモノハ悉ク政府保護ノ庇護ニ預ラサルヲ得ス」の論理によって納税の必要を説き、民費については、「官費ハ政府保護ナサル、上ニ関シ、民費ハ保護ヲ受ル上ニ関スルモノ」として、区戸長の職務や堤防道路橋梁の利便などを例示して経費負担の必要を説いた。地租改正は、旧藩政下の貢租の寛苛軽重を平均化するものであるので、土地の面積・地価の申請を虚偽して事業を遅らせてはならないとも主張した。県はこれを「聞置」として許可したが、

北島県令は、区制改革時の人選において「吉岡ナル者ハ新任セシヤ否可調」<sup>⑧</sup>と指示した。彼の論理は官の論理そのものであり、村行財政の担い手としての条件を認められ、副戸長に任用された。

このような除族士族の任用は、県が士族を、族籍としての士族ではなく、佐賀の乱の鎮圧による士族の解体という条件の上に、県治推進の能力と経験を基準として新たに下級官吏として再編し、県によって付与された權威と権限によって村行財政の実をあげることを意図していた、と考えることができよう。佐賀の乱時に政府派に属した前山隊の士族三名も、戸長に任命された。

居住区と任用区とが異なる転任者が多いことも、特徴のひとつに数えられる。大区および小区の規模が前記のようなものであることを考えると、この居住区を越えた転任は、区戸長が村行財政を推進する能力を基準として編成された官吏的性格であることを示しており、それは区戸長の多くが士族であったことに基盤をもつものであった。

人民の財政的負担を軽減することも、北島県政がこの区制改革で重視したことであった。細分化された大区小区制が過重な財政負担を区村に強いていることは、大区からの出願によって、第八、九大区、および第二二、二五大区などをそれぞれ合併しなければならなかったことに示されていた。民費に対する人民の批判や抵抗が強いことも、負担軽減が県政の重要課題であることを示していた。三月一〇日、県は区制改革の布達とともに、区制改革が大幅の民費軽減をもたらすことを布達した。県は、一八七四年の大区小区経費は一一万九二二二円であったが、改革後の経費は六万八四一九円となり、差額五万〇七九三円が「従前費用ト比較今般減少ノ金員」であると、実際の施行においては「幾分力増減」があることを付記して、発表した。<sup>⑨</sup>民費軽減は、県治上の重要課題であり、今回の区画改正の正当性の中心的な根拠であった。ただし、県はその後、この削減額は三万余円になると修正し、一月には

正式に、一八七六年から二万九四二八円余の削減となると布達した。<sup>26)</sup>

以上のように、一八七五年三月の区制改革は、集権的で統一的な大区小区制を形成しようとするものであった。その特徴をまとめると、第一に、区画に関して、旧藩時代の支配領域に配慮した複雑で分散的であった旧大区割りを、現実の地域的関連性を考慮した新大小区に編成し直し、一郡を一大区とする統一的で集権的な大区小区割りを実施した。第二に、職制・事務章程を整備し、政府・県の支配意図と政策を大区・小区の行財政に貫徹させることを目指した。これは、行財政における区村役員の恣意性、伝統的旧慣などを排除し、人民の行財政に対する不信や抵抗、民主化要求に対応しようとするものであった。第三に、区戸長の官吏的性格と能力を重視し、その再編を進めた。土族を区戸長に据える特徴を継続したが、除族土族の任用にみられるように、佐賀の乱の物理的で強力な鎮圧の実績の上に、県治の担い手としての土族の新たな活用を進展させた。第四に、この区制改革は、佐賀県の県政が、従来のように土族的要素・利害に大きく影響されるのではなく、県—県下人民の關係にそった県政、さらに中央政府に忠順な県政を樹立する政策という意味を与えられていた。この村落統治体制の改革は、北島秀朝県令が進めてきた県庁機構の改革、土族対策、人心対策、など土族反乱後の県治体制の再編の中核的な位置にあるものであった。第五に、改革は三万円の民費の削減を実現するものであった。

第六に、一八七五年三月の村落統治体制の改革が、地租改正事業を開始する条件を整備するものであったことも指摘しなければならない。県治体制を再編し、政府に忠順な県政を実現することの内実は、ここにもあった。政府は、地租改正事業を一八七六年に終了させることを指令しており、この時期、地租改正は政府政策としても、内務省行政の展開としても最も重要な政策であり、それは県治体制における位置、および中央政府との關係においても

貫かれていた。

佐賀県は政府から、一八七五年三月五日、地租改正作業の着手の打ち合わせのために大蔵省租税寮官吏を巡回させるので協議するように、という通達をうけた。佐賀県は、四点にわたって早期着手が困難である事情を述べ、七月までの延期を願ひ出した。困難の事情は、すでに作製済みの地価取調根帳・地引絵図を佐賀の乱で紛失したこと、地租改正に対する人民の不信や抵抗があること、先に引用した如く、佐賀の乱後はあたかも廢藩置県時と同様で「上下之事務一時ニ輻輳」していること、「村吏之習弊ヲ一洗」するため採用した士族区戸長が「条理上」を論じ、「坐上之談」に日を送って、能率的な執務に疎いこと、を指摘している。二点目の人民の不信・抵抗については、「僻陬之人民兎角政体ニ疎ク未タ地租改正之何タルヲ知ラス、徒ニ貢租之減少セン事而已ヲ希望シ、適々差出候地価調帳モ格外之低価ニ申出、或ハ町畝之広狭ヲ誤リ候者モ不尠」と指摘しており、人民の不信・抵抗は少なくなかった。県は、区制改革によって地租改正作業の条件を整備するとして、延期を出願したのである。地租改正は「至大重要之事業ニ付、上下非常之尽力ヲ致サステハ其功ヲ奏シ難ク」、「已ムヲ得ス此間中区画ヲ改正、從テ区戸長其外更ニ撰挙致シ、職務章程等相授ケ候次第ニ候、就テハ新旧事務受継旁一兩月ハ頗ル紛冗ニ涉リ可申ト存候、此後弥区治之体制相立候上ハ曾テ御達之地租改正法ニ拠リ夫々着手可仕」と。県は、区制改革による県治体制の整備を地租改正着手の条件を整備するものと位置づけていた。大蔵省は許可し、租税寮官吏の出張の際は協議すべきことを達した。

区制改革での区戸長の任用においても、地租改正事業の条件を整備するための顧慮が見られる。元租税課一五等出仕の二名が戸長に、租税課等外出仕や同課雇五名、出納課雇二名などが副戸長に任命されている。県庁において

も、着手前に、大蔵省租税寮権大属を採用し、また同寮一五等出仕の採用を進めた、などの状況がみられる。

地租改正作業は、租税寮官員との協議、地租改正事務局からの経費の繰り替え貸し下げなどを経て、一八七五年一二月、着手される。県は、地租改正告諭書、人民心得書などを小区扱所へ布達し、全県下の区戸長会議を開催して趣旨の徹底をはかった。

なお、佐賀地域の地租改正作業は一八八一年に終了するが、佐賀地域には「減租」の結果をもたらした。この時期、佐賀地域は長崎県管轄下であったが、「管内ヲ通計スレハ荷重ニ失スルヲ以テ改租ニ際シ其減スル所ノ税額金三拾九万貳千四円ノ多キニ至レリ」となり、佐賀地域の減租率は三五%という全国最高となった。この結果から、県下の地租改正事業が農民対策上においても重要な意味をもっていたことが知られる。

この区制改革にもなつて、県は五月に民費賦課法を、当面の「仮定」であり、追つて公平確定の規則を制定すると付記して布達し、六月には民費の精算・公開法である「民費支払明細表」の雛形を布達した。民費賦課法の改革は、この性格から難航し、四月には、一四日の区長会議に民費賦課法・学費の方法を諮問する、戸長も参庁せよ、などのことが行われた。この区制改革の実施によって、民費対策と連結させての村落統治体制の再編がとりあえずの一画期をむかえたのである。

区制改革の施行においては、四月に惣代選出が行われるなど進展した地域があった反面、引き継ぎ作業が遅れた地域も少なくなく、県は急ぐべきことをたびたび布達し、県官を巡回させて督促した。引き継ぎの過程で、旧区制時代の行財政上の疑惑や未解決問題が表面化し、区民の批判を引きおこし、県の裁定や調停を必要とした事態も生じた。

## (三)

このように、大区小区制の改革は、県庁機構の再編、県下人民の民生重視方針への転換、士族感情の緩和と授産政策の実施など、北島秀朝県令が推進してきた士族反乱後の県治体制再編の中核的な位置を占める施策であった。これらの一連の施策によって、佐賀県は、「難治県」という特殊な県治体制から、総体として他府県と平準な性格の県治体制に転換していくことになる。その点で、佐賀士族の反乱が政府の強力によって暴力的に鎮圧され、士族が強圧的に封じ込められたことが基盤的な条件をなした。

もともと、佐賀県のこの体制が安定的効果的に展開したわけではなかった。一八七五年の後半にはいって、大区小区制という官治的な村落行財政に関して、区戸長の公選問題が重要問題として浮上した。これについては、別稿で検討した<sup>⑧</sup>。六月の地方官会議に傍聴出席した区戸長が中心となって、区戸長の公選を県に求め、一部の戸長が辞職する事態となり、県政の混乱を結果した。また第四大区（小城郡）の旧征韓派士族が自由民権結社を設立し、区戸長公選を県に建議するなど、東京などでの活動とも連絡して活動を活発化させた。区戸長自身が区戸長公選を主張することになった要因は、その一つは、財源を民費によりながら県の末端官吏として官治的行財政を担当することの矛盾が、人民の政治的成長と抵抗の高まりによって職務の遂行を困難にしていることにあった。他の一つは、一八七五年の地方官会議における民会の性格・方法をめぐる議論や自由民権家の公選民会建白など、全国の情勢に政治意識を刺激されたこと、あるいは学習したことであった。その意味では、士族区戸長の「唯々条理上ヲ論スルヲ以旨トナス士族輩」の「坐上ノ談」を論じる性格は継続していたともいえよう。県内では、かつて区戸長公選が

提起されたことはなかった。その意味で、県政は、全国の政治情勢と直接に連動する新たな段階にはいることになった。県政は、区戸長公選、地方民会という新たな課題に直面し、後に県は人民の合意を取りつける政策へと方針転換をすることになる。

註

- ① 佐賀の乱後の佐賀県統治体制の再編については、拙稿「士族反乱後における県治体制の再編（一）～（四）」（『西南南学院大学国際文化論集』一五巻二号、一七巻二号、一八巻二号、二〇巻二号）を参照されたい。
- ② 『管下布達 二』（佐賀県立図書館蔵 以下特別に注記しない限り、史料は同館所蔵のものである）。
- ③ 『管下布達 三』。
- ④ 「区画改正之儀ニ付上申」北島秀朝県令より大久保利通内務卿宛 明治八年三月二七日（『八年 官省進達（三） 第一課』）。
- ⑤ 北島秀朝書簡大隈重信宛（一八七五年）一月四日（『大隈文書』B 一—一〇 早稲田大学図書館蔵）。
- ⑥ 同前。前年秋から民費問題が県治上の緊急の課題となったが、その困難性ゆえに、県官の間に村落統治政策に関する関心は強く存在していた。権少属笠原忠家は、大区小区制および民費取扱は全国同一規則のもとで行うべきことをすでに左院に建議しており、一八七五年一月には、参考にしたとして、大分・山口・兵庫・滋賀・山梨・千葉県令宛に、関係の規則類を照会していた（『明治八年自第一月到第二月 諸願伺届 庶務課』）。
- ⑦ 「地租改正着手之儀ニ付上申」北島秀朝県令より大隈重信大蔵卿宛 明治八年三月三十日（『官省進達（三） 第一課』）。
- ⑧ 人民の伝統的旧慣的な村行財政に対する抵抗や村方騒動については、前掲拙稿「士族反乱後における県治体制の再編（四）」を参照。
- ⑨ 前掲「地租改正着手之儀ニ付上申」。
- ⑩ 佐賀県の大区小区制の形成と展開過程については、拙稿「明治初期における地方支配の形成と士族反乱」（一）（二）（『西南南学院大学文理論集』二二巻二号、二三巻二号）を参照。
- ⑪ 「今般戸籍編成ニ付各職人撰ノ儀、各大区中ヨリ左ノ凡例ニヨリ来ル晦日迄於郡務掛ニ相当ノ名書取調伺出可申事」として、

「戸長（区長の旧称） 士族三名、副長 同五名、但卒以下ト雖トモ人才次第撰挙勿論タルヘシ」が指令された（佐賀県史料七 県治之部（内閣文庫 国立公文書館蔵））。

⑫ 佐賀藩では、「家臣在郷制が極めて強固に定着していたことである。直臣の三分の二、陪臣のほとんどが 城下町以外に居住し、とくに下層家臣の場合、多くは生産活動に従事していた」（高野信治「家臣団の編成と構造」（藤野保編『続佐賀藩の総合研究』吉川弘文館 一九八七）八一―八七頁）。蓮池藩におけるその具体的な存在形態については、長野暹「蓮池藩の藩体制とその解体過程」（長野暹編『佐賀の役』と地域社会 九州大学出版会 一九八七）一四頁以降）。

⑬ 「郡大小区及区戸長配置等之儀ニ付上申」北島秀朝佐賀県令より大久保利通内務卿宛 明治八年十一月五日（『明治八年九月ヨリ十二月迄 官省進達 第一課』。この上申に、区制改革の概要が記されている）。

⑭ 佐賀藩の上級家臣団は、独立的な知行権を認められ、独自の家臣団を編成しており、「大配分」格と称された。鹿島・小城・蓮池の三支藩、白石・川久保・神代・久保田村田・鳥栖村田家の親類、龍造寺一門の武雄・多久・須古家の親類同格などがそれにあたる。戸籍法の大区小区制はこの地域的な事情のもとに発足し、その後の大区小区制もその影響を受けることになった。

⑮ 前掲拙稿「明治初期における地方支配の形成と士族反乱（一）」第八、九大区は、「別而小石高之場所柄」で「諸入費等凡計算相整候処過分之入費高と相成、逆も戸副長費米を以包含之筋ニ無之」であり、「元城下一纏之場所柄」であった。これは、県官も認めるところであった（『明治六年四月ヨリ八月迄 相済物』）。

⑯ 「区役員職制緒言」一八七五年三月一日（『管下布達 二』）。

⑰ 「区役員職制緒言」・「事務章程緒言」・「区长章程」一八七五年三月一日（『管下布達 二』）。

⑱ 「区役員職制緒言」・「戸長章程」一八七五年三月一日（『管下布達 二』）。

⑲ 「区役員職制緒言」・「惣代事務取扱心得」一八七五年三月一日（『管下布達 二』）。

⑳ 「区戸長へ達」一八七五年三月一日（『管下布達 二』）。四月以降、例えば、第五大区九、一〇、一二小区などのように、県庁文書には惣代人名届出が見られるが、全容は不明である。

㉑ 三月一日に県が発表した「定額総計」では一九六〇名である。ここでは、区长八、戸長四六、副戸長一五三名、大区小区運営に関わる経費総計を六万五四一八円余としている（『管下布達 二』）。

㉒ 一月の内務省への報告「郡大小区及区戸長配置等之儀ニ付上申」では、二〇三二名とされている（『明治八年九月ヨリ十二月迄 官省進達 第一課』）。

㉓ 前掲拙稿「士族反乱後における県治体制の再編（四）」。

- ②4 永田暉明は一八七〇年三月段階で蓮池県大属であり、現米石高一六石余であった（前掲長野遼「蓮池藩の藩体制とその解体過程」八一頁）。彼は一八七八年、西松浦郡長に就任する。久布白繁雄は、安政五年、鹿島藩の大組鍋島左近組の番頭（組頭）の一人であった（前掲高野信治「家臣団の編成と構造」七九七頁）。
- ②5 「人民説諭方ニ付伺」一八七五年三月（『明治八年自第三月到第五月 諸願伺届 庶務課』）。
- ②6 『管下布達 一一』。
- ②7 『明治八年一月ヨリ同九年 管下布達』。
- ②8 「地租改正着手之儀ニ付上申」一八七五年三月三〇日（『八年 官省進達（三） 第一課』）。
- ②9 明治文献資料刊行会『府県地租改正紀要』上、長崎県の部。
- ③0 丹羽邦男「明治維新と地租改正」（古島敏雄編『日本地主制史研究』）三〇一頁。
- ③1 拙稿「士族反乱後の自由民権結社活動」（『西南南学院大学国際文化論集』一四卷二号）。