第一章　地方行財政制度の成立と展開

第一節　維新期の町村行政

維新の胎動と高槻

慶応三（一八六七）年十月から、近畿・東海地方では伊勢神宮などの神札が降り、ええじゃないか踊りが広がった。高槻地方も同様で、城下町の各所にお札が降り、接待が行われた。このような民衆狂乱の背景には、幕藩制国家の危機があった。

他方、元治元（一八六四）年の蛤御門の変以後、外国艦隊の圧力や二度にわたる幕府の征討のもとにあえいでいた長州藩は、薩摩藩と気脈を通じて倒幕勢力として台頭してきていた。

長州藩兵約一、〇〇〇人は、十一月二十九日海路打出浜（現芦屋市）に到着し、翌日はええじゃないか踊りにつつまれた西宮に入った。地元を慰留したのち、本陣は六湛寺に、奇兵隊は海清寺にというように諸隊ごとに各寺に分宿した。前年来の物価高に苦しむ民衆は「長州がのぼった、物が安くなる、ええじゃないか」と歌い踊った。

すでに十一月二十三日には、薩摩藩が入京して、京都を制圧していた。ついで十二月四日には、長州藩士

山田顕義や薩摩藩士黒田清隆が西宮の長州本陣を訪れ、王政復古宣言が間近いことを伝えていた。

歴代譜代大名であった高槻藩は、長州軍が西宮に駐屯し西国街道を京都へ向かう気配を察し、さっそく探索方を派遣して動静をさぐらせた。十二月五日には、長州軍が城下付近を通過するときには、合図のありしだい、めいめい持場を固めるよう家中一同に伝達した。

ついで七日、家中全員に総登城が命ぜられた。緊迫した空気がみなぎるなかで、城内大書院において、家老から厳重な警備が申し渡された。いよいよ籠城の構えで、家臣は東大手・北門・南門・西門・乾矢倉・東矢倉・辰巳矢倉・本丸・二の丸・鹿部屋・冠木門・町口と、それぞれ持ち場をきめ、火急のさいは早太鼓を合図に配置につくこと、着具は甲冑でも小具足でも自由で便利なものを用いること、服には「柿八分筋」のしるしをつけることとなり、夜間の合言葉もとりきめられた。

九日早暁四時ごろ西宮から長州軍出発の知らせが入り、高槻藩士は急拠城内桜の馬場御用屋敷に集結した。全員に神酒がくばられ、意気天をつく長州勢に対し悲愴な高槻城内の雰囲気であった。すでにこの前日、長州軍は薩摩藩士大山巌から、長州藩および、かつて京都を追放された三条実美ら公卿の罪が許されて、晴れて入京できる情報をつかんでいた。守りを固める高槻藩はまだこのことを知らなかったようである。

酒を飲んでから約三時間のち、家老から改めて長州勢進軍の様子が連絡された。長州軍は城下の北を通り、梶原村にあった伊勢藤堂藩の関門も事なく通過した。京都から通行を認めるという勅許が関所に伝えられたからである。この関所のあったところには、今も関門跡（かんもんあと）という字名が残っている。

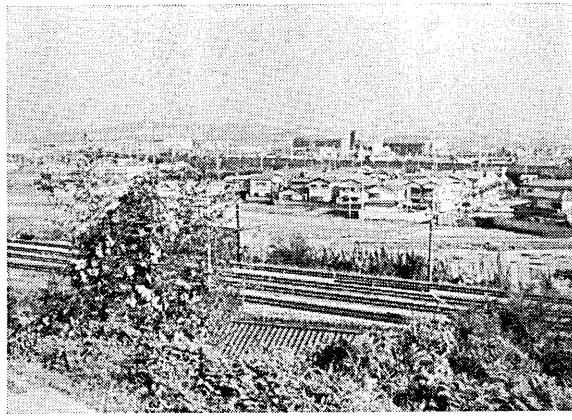
夕方六時ごろ警備に当たっていた藩兵は、桜の馬場の両側に整列、安堵の胸をなでおろしながら挨拶をか

わして解散した。長州軍が入京した九日にはついに王政復古が宣言され、三〇〇年近く続いた徳川幕府は倒壊した。

明けて慶応四年正月早々から後述するように鳥羽・伏見の戦いが始まるのである〔酒井一「長州軍の上京と高槻城」『広報たかつき』三六五号、昭和四九年一二月一〇日〕。

王政復古から廃藩置県まで　慶応三（一八六七）年十二月九日、王政復古の大号令が発せられた。こうして明治新政府がつくられた。ついで同夜の小御所会議では、徳川慶喜に対し、辞官納地を命ずることも決せられた。慶喜は十二日に京都を去って、大阪城に退いた。

しかし、この朝命は、旧幕臣や佐幕藩士を激昂させた。彼らは直ちに薩長を討つことを主張した。慶喜も翌四（明治元）年一月一日、薩摩藩の征討を決し、翌二日に進軍をはじめた。三日には、京都南郊の鳥羽・伏見で旧幕府軍と薩長両藩を中心とする新政府軍との間に戦端が開かれた。六日までの戦闘で旧幕府軍は完全に敗退し、慶喜は六日夜、大阪城を出て江戸へ逃げ帰った。大阪をめざして敗走する旧幕府軍は淀川ぞいの村々をたどった。鳥飼（現摂津市域）方面から柱本・唐崎・枚方（現枚方市



写195　関門跡（市内梶原三丁目付近）

域）などにかけての混乱は大変なものであった。一月九日には大阪城も落ちた。町民は戦火の間を農村地帯へと逃げたが、鳥飼・柱本・唐崎・枚方などでも、子供や老人、家財道具などを田舎へ預けたりしている。

慶応四（一八六八）年三月十四日、明治天皇は、五カ条の誓文を発し、新しい政治の方針を示した。新政府が、民心を獲得するために出したこの誓文は、公議世論の尊重と開国進取の方針を明らかにし、天皇が新しい国の中心であることを示したものであった。そこには江戸時代の政治の弊害や旧来の身分秩序を打破していこうとする政府の意気込みを感じることができる。

同年七月十七日には江戸が東京と改められ、ついで九月八日には元号が「明治」と改められ、一世一元の制が定められるなど、新政の方針がすすめられて、政府の基盤もしだいに固まっていった。

一方、慶応四（一八六八）年正月十日、旧幕府直轄領を御料とする旨を布告し、旗本の所領を収公して新政府の支配地とするとともに、正月二十二日には、大阪鎮台を置いて摂津国の一部および河内・和泉・大和の三国を管理させた。同二十七日には大阪鎮台は大阪裁判所と改められ、醍醐大納言忠順（ただおさ）が総督に任ぜられた。二月二十一日には大阪裁判所のもとに司農局が設けられ、主として郡部の支配を行った。ついで五月二日には大阪裁判所が廃されて、のちに高槻地方が属する大阪府が設置された。初代知事は醍醐忠順であった。これは、五カ条の誓文にもとづいて同年閏四月二十一日に発布された「政体書」において「地方ヲ分チ、府藩県ト為シ、府県ニ知事ヲ置キ、藩ハ姑ク其旧ニ仍ル」ということで、府藩県三治制になったためである。

政府は、同年十月二十八日、「藩治職制」を定め、藩政の改革を命じた。各藩では、従来の職制にかわる執政・参政・公議人・家知事を設けて、新制に相応した藩政機構に改めた。樫田地区を除く現高槻市域の村

村の多くが属していた高槻藩においても、新制にのっとって藩制機構が改められたと思われる。樫田地区が属した亀山藩（同藩は明治三年十月亀岡藩と改称された）においても同様であった。

一方倒幕後存続した藩も、明治二（一八六九）年二月から版籍奉還によって天皇支配に編成される。これは版＝土地と籍＝人民を王土王民として朝廷に返すものであった。高槻藩主永井直諒（なおあきら）も、この年の二月十五日、奉還の上表をさしだしている。そして六月には、その願いを聞き届けて藩制を廃し、改めて藩県制を採用して、旧藩主を藩知事に任じて政府の地方長官とし、旧領地を支配させた。直諒も六月七日（二十日ともいう）に高槻藩知事となり、明治四年七月の廃藩置県ま

表92　高槻藩政庁役員表（明治３(1870)年12月）

部署	官職										
	少参事	大属	権大属	少属	権少属	権少属心得	史生	史生試補	試補心得	使部	使部試補
藩政庁		1	2	3			1	2		4	4
分課民事			2	3		1	1	2		3	2
分課会計			1	4			3			3	2
分課御預所			1	3	2	1	1	3	3	4	
学校＊			1	1			2				2
分課刑法兼監察			1	2			2			4	5
東京藩邸詰	1		1	1			1	1			
(同) 御預所掛					1	1		2			
分課軍事＊＊			1		2			2			

注）1.　＊「学校」にはほかに、教授２、副教授　１、同御雇１、同助教１、授読３（内御雇１）、副授読10（内御雇２、助教１）。

＊＊「軍事」にはほかに、隊長（少属待遇？）３、壱・弐・参各番小隊長各１、半隊長各１、分隊長各１、嚮導各１、揮官各４、炮子司令官１、伍長１、楽長１、がある。

2.　このほか、藩知事付と思われる家令１、家扶５（内御勝手取締１）、家従９、営繕方など５、家丁（料理方・門番など）８、がいる。

でその任にあたることになった。

これら一連の中央の指示によって、全国の府県藩に議事所が設けられ、一種の議会制度ともいうべきものが誕生した。高槻藩でも明治二年五月から議幹・議人・副議人などの議員の選出がはじまっている。「言語御開之姿」として藩士は人材の推薦権を与えられ、六月二日には推薦すべき人名と意見を記した封書があいついで提出された。藩政刷新の動きである。

この結果できあがった議事所では、藩政の改革をめぐる意見がつぎつぎにのべられ、いまその内容がわかるものだけでも三種類のものがある。

七月十七日に横瀬元二郎が出した口上書では、富国強兵のもとで藩の政事の必要をとき、六カ条の意見をのべている。すなわち、執政や庶局の知事など新しい藩の重職は「公選入札」で選び、在職中でもその任に適しない人は退職させるべきこと、藩主の生活費をへらして節倹につとめるべきこと、「窮乏愍ミ、無告ヲ撫育シ、養老ノ典ヲ行ヒ、病院ヲ営ミ」「生業ヲシテ安カラシムベシ」という社会福祉が必要であること、「村々庄屋・町役人ニ至ルマデ入札ヲ以テ任ヲ選ブ」ことなどで非常にすぐれた内容のものであった。

当時、一般に官吏公選の考えはかなりひろがっていた。高槻藩議事所でも、「不情貫徹ノ時」にあたって、「貧賤ノ寒士」といえども登用し、至正公平の議論を主張する浅井憲司、「門閥ヲ以テ政席ニ備フルヲ禁スベシ」とのべる鷹松謙蔵の意見もあった。

横瀬・鷹松の二人は儒学者と思われるが、議事所の議員は門閥・家柄のわくをはずしたとはいうものの、依然として武士身分によって占められていた。

これらは、いずれも藩政をめぐる改革政策である。しかし、これとともに忘れてならないことは、明治二年七月に高槻藩領一八カ村の一揆が展開してくることであった。変革期の藩政と民衆の矛盾がここに端的にあらわれていたからである〔酒井一「明治二年の高槻藩騒動」『広報たかつき』三七五号、昭和五〇年五月一〇日〕。

ところで藩制が廃止されたといっても、旧藩領はあらたに藩知事となった旧藩主が支配しているという制度では、従来の藩制と変らず、新政府の施策も徹底しなかった。そこで政府は、明治四（一八七一）年七月十四日、薩・長・土・肥四藩の連合勢力に守られて廃藩置県を断行した。当時、高槻地方には、高槻藩領・加納藩領・亀岡藩領などがあったが、すでに同年四月には島上・島下など五郡の高槻藩預り所が兵庫県に編入（この編入を『大阪府全志』は明治三年十二月二十四日とする）されていたから〔『摂津市史』五六〇頁〕、この時、現高槻市域は兵庫県・高槻県・亀岡県に属することとなった。別掲の写真は、当時の高槻県の公文書の一部であるが、「高槻県」の公印として「高槻藩」の公印が使用されている。おそらく藩から県へ移った直後のことで、県の公印が間に合わず、やむなく藩の公印を使用したものと思われる。

写197 「高槻県」の印章
（「ふるさとの風土・高槻」より）

もっとも高槻県・亀岡県の存在期間も短く、四カ月後の同年十一月には、全国に置かれた大小三府三〇二県の改廃が行われて、三府七二県に統合され、樫田地区を除く現高槻市域はすべて大阪府に、樫田地区は京都府に属することになった。新しい大阪府には、大阪の四区と島上・島下・豊島・西成・東成・住吉・能勢の七郡が属した。この改革によって旧藩主を知事とした各県は消滅するとともに、江戸時代の領地・官地

（市域のうち摂津国島上郡のみ）

村名	旧幕時代	明治元年（1868）	明治2年（1869）	明治3年（1870）	明治4年（1871）
		上地所管替	版籍奉還		廃藩置県府県改正
郡家の一部	旗本領（本間氏）	1月10日新政府収公	1月20日摂津県	——	8月兵庫県第41～42区
岡本・郡家の一部	旗本領（小田切氏）				
別所の一部	旗本領（樋口氏）				
赤大路	旗本領（松下氏）	2月21日大阪裁判所司農局			
富田の一部	旗本領（青山氏）				
上牧の一部	旗本領（鈴木氏）	5月24日大阪府司農局	5月豊崎県		
井尻・萩庄上牧の一部鵜殿の一部	在京公卿烏丸家領				
大塚葭島	在京公卿日野家領	7月大阪北司農局	8月20日兵庫県		
成合の一部	金龍寺領				
富田の一部	普門寺・妙心寺領				
原の一部	妙心寺など寺領四カ所	5月加納藩預り所	6月加納藩	—	7月14日加納県

表93　幕末維新期の所領管轄変遷

村名	旧幕時代	明治元年(1868)	明治2年(1869)	明治3年(1870)	明治4年(1871)
		上地・所管替	版籍奉還		廃藩置県・府県改正
高槻・上田部・芥川・神内・梶原・前島・川久保・安満・下・古曽部・真上・塚原・土室・氷室・東天川・西天川・野中・中小路・辻子・土橋・西冠・大塚・大塚町・番田・野田・下田部・東五百住・西五百住・津之江・庄所・芝生・三島江・唐崎・柱本・西面・鵜殿の一部・成合の一部・別所の一部・富田の一部	高槻藩	——	6月 高槻藩 (2月15日奉還上表提出)	——	7月14日 高槻県
服部・萩谷・霊仙寺・上牧の一部・原の一部	加納藩	——	6月 加納藩	——	7月14日 加納県
宿名・奈佐原・宮田・富田の一部・上牧新田・梶原新田・鵜殿新田・冠天川新田・大塚新田・大塚町新田・三島江唐崎新田	幕領(高槻藩預り所)	——	6月 高槻藩	12月24日 兵庫県	8月 兵庫県第41区

の錯綜も整理された。兵庫県との境界も猪名川と定まり、兵庫県は川辺郡以西、大阪府は豊島郡以東となって、豊島郡以東における摂津七郡は、初めて統一的に大阪府の管轄となった。これと同時にこれまで高槻県の管轄であった丹波国桑田郡の一部を当分（ほんの僅かの期間だけで、同月直ちに京都府の管轄に転じた）管轄することとなった。

大阪府では、この統一を機会に、後述するように組村を定め、これまでの村役人を改めて庄屋・年寄などに任命して村々の行政を担当させた。表九三に高槻地方の村々の藩・県の管轄変遷表を掲げておく。

区の設置　明治四（一八七一）年四月、全国統一の戸籍法が公布された。この戸籍法では、その事務を行うために、全国を区に分け、区ごとに戸長・副戸長を置き、区内の戸数・人口の増減などを調査しようとした。区は、戸籍編製を行う単位として、四、五丁あるいは七、八村を組み合わせて設置された。区には戸長が置かれた。「戸長ノ務ハ、是迄各処ニ於テ荘屋・名主・年寄・触頭ト唱ルモノ等ニ掌ラシムルモ、又別人ヲ用ユルモ妨ケナシ」と定められて、これまでの村

写198　村庄屋役職心得条々（古畑家文書）

役人を戸長に任用することも認められた。

しかし、戸長は、単に戸籍編製のために設けられた戸籍掛の官吏にすぎなかったから、戸長が設けられても、これまでの町や村の庄屋・年寄などが廃止されたわけではなかった。しかも戸長には、これらの庄屋・年寄などのうちから任命される場合が多かった。戸籍の編製という、もともと戸長が区単位で行うべき職務も実際には各町村ごとに行われ、しかも庄屋・年寄などが、そのおもな実務を担当したものと思われる。

このように区の戸長と町村の庄屋・年寄などの職務分掌の関係には不明確な点があった。さらに他府県では、地方官が区の戸長に戸籍の編製事務ばかりでなく、法令の下達、租税の徴収その他一般の行政事務をも取り扱わせたところもあった。地方官が実質的な地方行政改革を行っていたのである。しかし、政府としては、地方官が行ったこのような改革を認めようとしなかったので、各地で戸長と庄屋・年寄などとの間の職務分掌上のいざこざが起こった。

そこで政府は、こういった事態に対処するため、明治五（一八七二）年四月九日、太政官布告第一一七号をもって庄屋・年寄などの名称を廃して、戸長・副戸長と改称し、戸籍事務ならびに一般行政事務いっさいを取り扱うように命じた。

組村の制度　当時、現在の高槻市域の大部分を含む大阪府の管轄下にあった郡部では、明治四年十一月に摂津七郡が、府の管轄となったのを機に、各地区に分けられ、組村が定められ、区には総代が置かれた。組村には従来どおり庄屋・年寄が置かれ、諸事務を取り扱っていた。こういった状況のもと、明治五年四月の太政官布告をうけた大阪府では、同年五月二十二日郡部七郡における、それまでの区を廃し

写199　区画改正についての大阪府達（松村(三)家文書）

て、あらたに住吉郡を二区・一九組、東成郡を三区・三三組、西成郡を五区・四五組、島上郡を三区・一九組、島下郡を五区・五二組、豊島郡を三区・三三組、能勢郡を二区・一三組、合計二三区・二二四組に分け、組村を定めた。

廃藩置県が行われ、摂津の国が大阪府の管轄下に属したため、これまで幕府・諸藩・宮堂上家・旗本・社寺などに分割されて、制度を異にしていた大阪府下の諸地域の町村制度の統一が、こうしてはかられたのである。

現在の高槻市域の大部分を含んでいたのは島上郡であったので、表九四に組村制の区画表を掲げておく。

この明治五年五月の改定に際して、大阪府は、これまでの庄屋・年寄などを廃止して、あらたに区に区長、組村に戸長・副戸長を置いた。区長・戸長・副戸長の職務は、区や村の一般行政事務と戸籍の調査・編製であり、いずれも公選入札をもって選任された。さらに村々では、近隣の五軒をもって組み合わせて伍人組とし、組員の互選で伍長一名が置かれることになった。また各区には会議所が置かれた。

表94　組村制の区画表（島上郡：1872（明治5）年）

第1区(11組・29カ村)		第2区(8組・18カ村)		第3区(10組・12カ村)	
1番組	川久保村（大沢村，尺代村）*	1番組	安満村 下　村	1番組	芥川村
2番組	（東大寺村，広瀬村）*	2番組	西天川村 東天川村	2番組	富田村東組
3番組	神内村（高浜村 桜井村）*	3番組	野　中　村 中小路村	3番組	富田村西組
4番組	上牧村 井尻村	4番組	辻子村，土橋村 西冠村	4番組	富田村南組
5番組	鵜殿村，萩庄村 梶原村	5番組	大塚村（磯島村）** 大塚町， 番田村	5番組	赤大路村 宮　田　村
6番組	前島村 野田村	6番組	高槻村	6番組	西五百住村 東五百住村
7番組	塚原村，宿名村 土室村，氷室村 奈佐原村	7番組	下田部村 庄　所　村	7番組	津之江村 芝　生　村
8番組	郡家村 岡本村	8番組	上田部村 古曽部村	8番組	唐　崎　村 三島江村
9番組	成合村，別所村 真上村			9番組	柱本村
10番組	服部村			10番組	西面村
11番組	霊仙寺村，萩谷村，原村				

注）　*印（　）内は現島本町。
　　**印（　）内は現牧方市。

一八七四（明治七）年三月には、区戸長に等級が定められるとともに副区長が設けられた。ついで同年七月には、戸長配置の標準が定められ、人口に応じて二人から八人の戸長を置くこととされ、同時に等級に応じた区戸長の給料とその賦課法も定められた。それによると給料は、一等区長二〇円、二等区長一七円、一等副区長一五円、二等副区長一二円、一等ないし三等戸長八円、一等ないし三等副戸長七円であった。一等区長ないし一等副区長の月給は地券に賦課され、二等副区長ないし正副戸長の月給は軒坪に賦課され、民費すなわち各区の負担とされた。同年八月には島上郡第一区五番組の梶原村・萩庄村・鵜殿村の三村が合併して蘆原村と改称したい旨、大阪府権知事に願い出たが、許可された様子はない。

同年一二月、副区長・副戸長は廃止された。この時区戸長の等級も改められ、区長は一等から四等まで、戸長は一等から六等までと定められた。

現高槻市域の当時大阪府管下に属した区村々に何等区長・何等戸長が置かれたかは明らかでないが、各組村には原則として二人ないし三人の戸長が配置されることとなったようである。

上述したような経過を経て、もともと戸籍編製の単位であった区は、府知事―区長―戸長―伍長という地方行政系列が確立されるにしたがい、地方行政機構としてしだいに整備されていった。

大小区制

一八七五（明治八）年四月三〇日、大阪府は、組村の制度を廃止し、市郡を通じて大小区制を実施した。市街地で、それまで東・西・南・北大組と称していた地区を、区域の多少の変更をしたのち、第一・第二・第三・第四大区と改め、その下にあった各区を小区と改め、郡部の東成郡を第五大区、西成郡を第六大区、住吉郡を第七大区、島下郡を第八大区、島上郡を第九大区、豊島郡を第一〇大

表95　大小区制分画表（第9大区＝島上郡：1875（明治8）年）

第1小区(11組・29カ村)		第2小区(8組・18カ村)		第3小区(10組・12カ村)	
1番組	川久保村（大沢村，尺代村）*	1番組	安満村，下村	1番組	芥川村
2番組	（東大寺村，広瀬村，山崎村）*	2番組	西天川村 東天川村	2番組	富田村東組
3番組	神内村（高浜村 桜井村）*	3番組	野中村 中小路村	3番組	富田村西組
4番組	上牧村 井尻村	4番組	辻子村，土橋村 西冠村	4番組	富田村南組
5番組	鵜殿村，萩庄村 梶原村	5番組	大塚村（磯島村）** 大塚町， 番田町	5番組	赤大路村 宮田村
6番組	前島村 野田村	6番組	高槻村	6番組	西五百住村 東五百住村
7番組	塚原村，宿名村 土室村，氷室村 奈佐原村	7番組	下田部村 庄所村	7番組	津之江村 芝生村
8番組	郡家村 岡本村	8番組	上田部村 古曽部村	8番組	唐崎村 三島江村
9番組	成合村，別所村 真上村			9番組	柱本村
10番組	服部村			10番組	西面村
11番組	霊仙寺村，萩谷村，原村				

注）1.　1873（明治6）年10月5日，山崎村は京都府より島上郡第9大区1小区2番組に入る。
1874（明治7）年8月4日，磯島村は国界改定のため河内国交野郡に編入され，同国第3大区4小区1番組に入る。
2.　*印（　）内は現島本町。
**印（　）内は現枚方市。

区、能勢郡を第一一大区とし、その下にあった各区を小区と改めた。現高槻市域の大部分は、島上郡に属していたが、三つの小区に分けられた。

小区は、旧区の区域によるもので、番組は、これまでどおりであった。したがって島上郡では、第九大区第一～第三小区何番組と呼ばれた。表九五に高槻市域が含まれた島上郡の大小区制の分画表を掲げておこう。

小区には区長、各番組には戸長がこれまでどおりに置かれた。また伍人組も、従来のとおりで、伍人組には伍長が置かれて戸長を補佐した。

ついで明治九（一八七六）年一一月三〇日には、「各町村総代人選挙法並投票規則」が達せられ、各町村に総代が設けられることになった。それには次のような理由があった。

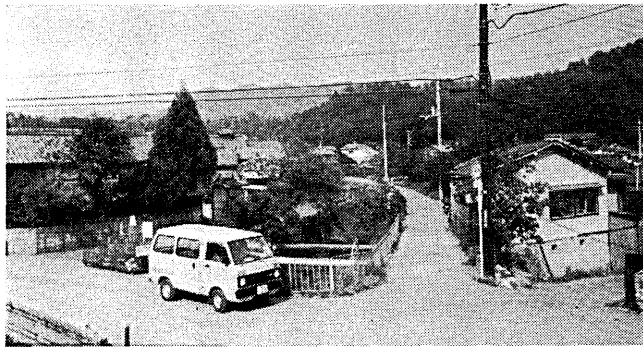
明治維新当初は、町や村の財政は、幕藩時代以来の慣行をそのまま踏襲し、収支その他に関しては、町においては、町内の地主および家主から選ばれる月行司（月行事）がその責任を負い、村においては、村寄合いによって決定された。

各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則

ところが既述したような、その後の地方制度の改革以後、区戸長はその地位を利用して、しばしば「区町村内ノ公借トシテ金穀ヲ借入レ、動モスレハ区戸長檀私濫用シ、マタ土木ノ起功モ共有物ノ売買モ、其区町村内ノ人民ニ協議セス、区戸長ノ決専独断ニテ挙行スル」〔『元老院会議筆記』明治九年九月二一日〕ことがあった。また財政運営に関しても、これと同じように区入費ばかりか、町村費の支出徴収をも正副戸長が町村民とも協議しないで独断的に行う場合があった。このような区戸長の横暴な行為に対して、町村民が不満を持ち、区町村費の収支に疑惑を抱き、集会評議したりして不穏の形勢を示すこ

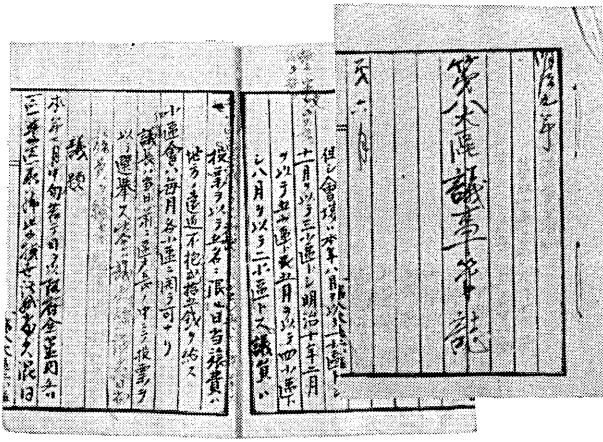
とさえあった。

高槻でも、成合村において、以前に戸長や伍長を務めていた人たちが、明治元（一八六八）年から一八七五（明治八）年までの在職中に村方帳簿のうえで「不審タル所置」があったとして、一八七七（明治一〇）年五月、代言人閼伽井純棟が、同村「小前」七〇名の代理人となって大阪府庁へ村方諸帳簿の取り調べを行うよう願い出ている。もちろん、これに対しては、元戸長や元伍長から、「小前」の人たちに示談を申し出たりしたが不調に終わったため、同年一二月にはもう一度村方諸帳簿を調査してほしい旨、彼ら自身で大阪裁判所検事局や大阪裁判所へ願い出ている〔近現代一・七・一八〕。このような経過のなかで、元戸長らは、二、〇〇〇円を七〇名の者に渡す約束をしたため、うち二六名の者が、大阪府庁へ、村方諸帳簿について苦情がない旨を申し出たことから、翌一八七八（明治一一）年二月には、他の村人たちが再度、元戸長らを召換して村方帳簿について取り調べるよう願い出ようとする動きもみられた〔近現代一・九・二〇〕。



写200　成合旧村（落合橋より北を望む，市内成合中・東の町）

このような動きは、さらに発展して、同年五月には、新しく選挙された「伍長ハ猶人心相和シ難」いため「公事」に差支えが生じ、



写201　第8大区戸長会議事録（中村(三)家文書）

村民も「甚々迷惑」しているので、伍長を交替してほしい旨の願書も提出された〔近現代二一〕。

これは、すでに紹介した一八七八（明治一一）年二月付の村民の村方諸帳簿についての願書〔近現代一九〕の草案と考えられる「村方帳簿実際につき吟味願い上申書案」〔近現代二〇〕においても「私共儀モ村内同一之人民ニシテ黙止スヘキ謂レモ無之、何トナレバ、夫々持高ニ応ジ出金ナシタル者ナレバ、該帳簿上関渉スルヿ的然タリ」と述べられているように、まさに租税負担者として村政を監視することが当然である、との村民の自覚と権利意識の表明といえよう。私たちは、ここに、戸長ら村役人による村方帳簿の「曖昧」な処理も許さない、維新期の民衆のエネルギーの発露を見出すことができるのである。

このような村民による村政批判の動きは、すでに述べたように全国的にみられた。このような状況に対応して、明治政府は、すでに一八七六（明治九）年一〇月、「各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則」を制定・公布していた。この規則は、明治以降、区町村の財政事項について規定された最初の単行の法令であった。その内容は、次のとおりである。

(一)一区の金穀公借・共有物売買および土木起功については、正副区戸長ならびに区内町村の総代二名ずつのうち六分(六〇パーセント)以上の連印を必要とする。(二)また同じような件について、町村においては正副戸長ならびに町村内不動産所有者六分以上の連印を要する。不動産所有者は、これに関し総代を選んで代理させることができる。(三)以上に違反し、ただ正副区戸長の印だけを使用する場合には、その貸借・起功は、すべて区戸長かぎりの私債、または私的な土木起功とみなされ、共有物の売買は、すべて無効となる。以上である。

総代の選出　総代の選出は各地方官に任されたが、大阪府では、次のような規則にのっとって総代の選出が行われた。まず選挙人資格は、区内在籍の者で価格一〇〇円以上の不動産所有者、被選挙人資格は、区内に在籍する満二一歳以上の者で、区に一年以上在住し、価格一〇〇円以上の不動産所有者とされた。一町村ごとに二名を選挙して、これらの人々

表96　大小区制分画（番組廃止）表　（第9大区＝島上郡：1877（明治10）年）

1小区（30カ村）	2小区（17カ村）	3小区（12カ村）
川久保村（大沢村，尺代村，東大寺村，広瀬村，高浜村，桜井村）＊　神内村，上牧村，井尻村，鵜殿村，萩庄村，梶原村，前島村，野田村，塚原村，宿名村，土室村，氷室村，奈佐原村，郡家村，岡本村，成合村，別所村，服部村，霊仙寺村，萩谷村，原村	安満村，下村，西天川村，東天川村，野中村，中小路村，辻子村，土橋村，西冠村，大塚村，大塚町，番田村，高槻村，下田部村，庄所村，上田部村，古曽部村	芥川村，富田村東組，富田村西組，富田村南組，赤大路村，宮田村，西五百住村，東五百住村，津之江村，芝生村，唐崎村，三島江村，柱本村，西面村

注）　＊印（　）内は現島本町。

をその町村の総代とし、また一小区ごとに町村総代から三名ないし五名を互選させ、この人々をその小区の総代とした。毎年五月を定期として半数ずつを改選することとし、総代は町村への義務として無給で、当選者は辞退できないものとされた。

なお、各大区には会議所が設置されて大会議所と呼ばれ、区会議所は、従前のまま存続して小区会議所となった。

郡中番組の廃止　一八七七（明治一〇）年九月一八日には、大阪市街に接近している郡村を除いて、これまでの番組が廃止された。このとき、番組が廃止されたのは、第五大区（東成郡）・第六大区（西成郡）・第七大区（住吉郡）・第八大区（島下郡）・第九大区（島上郡）・第一〇大区（豊島郡）・第一一大区（能勢郡）であった。表九六に高槻市域を含む第九大区の番組廃止後の大区小区制の状況を表示しておこう。

このとき、従来の戸長は、いったん廃止され、さらに、大区に区長、各小区に三名の戸長が置かれ、各村に一名ないし三名の村用掛が置かれた。この村用掛は、区戸長から伝達する事務を処理し、村内の通常の例規にある庶務を執行した。また村内の事務は、総代・伍長と協議して処理した。ただし租税の徴収や民費の支出は、通常の例規があっても、戸長の指図なしには執行できないこととされた。

このように村用掛は、区長や戸長の強い指示のもとに村の行政を行ったのである。次に掲げる一八七七（明治一〇）年一〇月の「戸長職掌事務章程」は、村用掛と区・戸長の職務権限について、第七大区一小区の区・戸長が大阪府知事に提出した伺の内容と指令とを、「章程」として第九大区三小区が達したものと思われる。これと全く同じものが、同じ区に属する津之江村では「村用掛取扱心得」として「要書録」に綴じられ

ていることが、そのことを示している。

戸長職掌事務章程　この「戸長職掌事務章程」あるいは「村用掛取扱心得」は、一五カ条からできているが、その主なものは、次のとおりである。

第一条　田畑・宅地家屋敷等の売買・譲渡・質入およびすべての願伺届には、戸長が奥書・調印し、村用掛は奥書・調印する必要はない。

第二条　租税は、戸長が立ち会い、決算・賦課のうえ、区・戸長検印の帳簿によって村用掛が徴収する。区入費は戸長・区総代・村用掛が立ち会い、決算・賦課のうえ、区・戸長検印の帳簿によって、村用掛が徴収する。

第三条　学校入費・村費は「人民惣代」・学校世話役が立ち会い、村用掛を経て、会議所へ提出し、戸長が検査のうえ賦課・徴収する。

第四条　送籍券・入籍券・出入寄留券および出稼券には戸長が調印する。

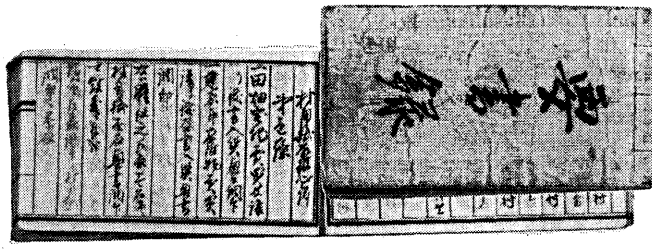
第五条　出生・死亡は、戸主から村用掛を通じて会議所へ届出ても、また戸主から直接、会議所へ届出てもよい。

第六条　脱走者や帰村者の届出は、村用掛から書面をもって申し出、戸長がその届出を処置する。

第七条　徴兵適齢および国民軍の増減の調査は戸長が行う。

第八条　租税・諸車税・諸商業税その他雑税ともに村用掛が立ち会い、戸長より納める。

このほか、裁判所や警察へ村民が召換の際には付添人は村用掛としたい旨の



写202　村用掛りの心得書（中村(三)家文書）

申し出に対しては、府は「追而可及指令候事」（第九条・第一〇条）とし、訴訟その他の奥印や金銭貸借その他「百般之事件」についても村用掛に取り扱わせてよいかとの伺に対しても戸長に取り扱わせるように命じている（第一一条・第一三条）。

一般に大小区制は、小区を行政上の末端単位とし、町村の行政上の単位としての位置を否定しようとしたものであった、といわれている。しかし、大阪府の場合は、一八七七（明治一〇）年の番組の廃止、村用掛の設置によって、大区が名目だけのものとなり、現実には小区と村が行政上の単位として機能するようになったといえよう。したがって、一八七七年のこの改革は、村の不自然な組み合わせをやめて、村の行政上の末端単位としての性格を明確にさせると同時に、この村を区・戸長を通じて強力に指揮・統制しようとするものであった。その意味では、この大阪府の改革は、一八七八（明治一一）年の三新法を先駆するものであった。

第二節　三新法の実施と明治一七年の改正

三新法の実施

大阪府の大小区制は、右に述べたように村の行政上の単位としての性格を一定の程度において認めるようなものであったけれども、まもなく廃止されることになった。それは、大阪府の場合はともかく、ほかの府県では、大小区制が、もっぱら戸籍調査のために設けられた区制を出発点としており、数百年来の慣習であった郡制を破壊して、新しく「奇異ノ区画」を設けたために、「頗ル人心ニ適」しないという状況が生まれた。この地方行政上の矛盾は、一八七七（明治一〇）年の西南戦争の後、反政府

運動の主役となった自由民権運動などともかさなり合って政府を悩ませた。

そのため政府部内において、大久保利通らを中心に地方制度の改革案がつくられた。この改革構想を示した大久保の上申書「地方之体制等改革之儀上申」は、次のように述べている。

地方ノ区画ノ如キハ、如何ナル美法良制タルモ、固有ノ慣習ニ依ラズシテ、新規ノ事ヲ起ストキハ実益ナシ、寧ロ多少完全ナラザルモノアルモ固有ノ慣習ニ依ルニ如カス

こうして、一八七八（明治一一）年七月二二日、太政官布告をもって「郡区町村編制法」・「府県会規則」・「地方税規則」が公布された。この地方制度に関する三つの布告を、ふつう「三新法」と称している。

この三新法は、大小区制を廃して、従来の郡・町村の区画と名称を復活し、町・村を行政上の末端単位として認めて、町村行財政を町村ごとに置かれる「公選」戸長に委任する一方、府知事・県令と町村戸長の間に官選の郡長を置いて、町村戸長を指揮・監督させ、内務卿―県令―郡長―戸長という中央集権的な官僚行政系列を確立しようとしたところに、大きな特色があった。わが国の中央集権的地方制度は、この三新法によって、その方向が打ち出されたのである。

分画町村制　大阪府は、一八七九(明治一二)年二月一〇日、従前の大区小区制を廃止して、管下を四区七郡に画し、同時に四区七郡にそれぞれ区役所・郡役

写203　大久保利通
（「日本偉人像鑑」より）

所を置いて、三月一日から開庁されることとなった。現高槻市域の大部分を含む旧第九大区は島上郡となり、郡役所は高槻村に置かれた。

先にも述べたように、郡区町村編制法の本来の趣旨は、旧町村に行政上の単位としての位置を認めるという点にあったが、大阪府ではただちには、旧町村の行政上の単位としての位置を認めなかった。大阪府は、一八七九（明治一二）年二月二一日、従来の小区制（大阪市街接近町村は番組制）を廃し、市街地では十数カ町ないし二十数カ町からなる分画、郡村地方では、数カ村からなる分画を編成し、各分画に戸長一人ずつを置いた。この分画は、郡役所の下に置

表97　郡区町村の分画表（島上郡：1879（明治12）年）

第1分画（4カ村）	西冠村，土橋村 下田辺村 庄所村	第8分画（3カ村）	（桜井村，高浜村）* 神内村	第15分画（2カ村）	服部村 萩谷村
第2分画（5カ村）	東天川村，西天川村，野中村，中小路村，辻子村	第9分画（4カ村）	梶原村，上牧村，井尻村，萩庄村	第16分画（1カ村）	原　村
第3分画（3カ村）	大塚村，大塚町，番田村	第10分画（2カ村）	下村，安満村	第17分画（1カ村）	芥川村
第4分画（1カ村）	上田部村	第11分画（3カ村）	野田村，前島村，鵜殿村	第18分画（1カ村）	富田村
第5分画（1カ村）	高槻村	第12分画（3カ村）	成合村，別所村，古曽部村	第19分画（5カ村）	赤大路村，宮田村，東五百住村，西五百住村，津之江村
第6分画（3カ村）	（尺代村，大沢村）*，川久保村	第13分画（4カ村）	塚原村，氷室村，土室村，宿名村	第20分画（2カ村）	唐崎村，芝生村
第7分画（3カ村）	（山崎村，東大寺村，広瀬村）*	第14分画（5カ村）	真上村，郡家村，岡本村，奈佐原村，霊仙寺村	第21分画（3カ村）	三島江村， 柱本村，西面村

注）　*印（　）内は現島本町。

かれたので、たとえば島上郡では、村々は島上郡役所第何分画何村と呼ばれた。現市域の大部分を含む村々の編成は、表九七のとおりである。

分画町村の戸長は、一八七九（明治一二）年二月二六日の戸長選挙法によって選ばれた。それによると戸長およびその選挙人となることができる者は、満二〇歳以上の男子で、その町村で納税し、一〇〇円以上の不動産所有者に限られた。戸長の給料は、従来は民費の負担であったが、地方税規則により地方税（のち府県費）をもって支弁されることとなった。戸長は等外吏に準ずる身分上の取扱いをうけた。

いま当時の分画村の大体を知るために、一八八〇（明治一三）年一月調べの第一九分画村を構成する村々の戸数・地価・地租を掲げておこう（表九八）。

戸長は、布告・布達を町村内に達し、地租や租税をとりまとめて上納し、戸籍事務・徴兵下調べなどを行うほか、町村内の民政一般を処理し、さらに知事・郡・区長から命ずる事務を処理することがその職務であった。

従来戸長の下にあった用掛・書役（名称は筆生と改められた）は、ほぼこれまでどおりであった。従前、小区に置かれていた総代は、今度は分画町村ごとに置かれた。伍人組も、これまでどおり置か

表98　第１９分画村戸数・地価・地租表

（1880（明治13）年調べ）

村名	戸数	地価	地租
	戸	万 円 銭 厘	円 銭 厘
赤大路	20	1 8987 86 0	474 69 7
宮田	44	3 7474 69 7	936 91 6
東五百住	67	5 6246 28 4	1406 15 7
西五百住	47	3 9998 46 8	999 96 2
津之江	80	6 2023 99 8	1550 600
総計	258	21 4733 25 5	5368 33 2

注）「明治12年議会日記」（中村(三)家文書）による。

れたが、同年三月一〇日には、郡役所が命ずるように改められた。また一八八〇（明治一三）年六月七日には、法制上、伍長が廃止され、実際に伍長・什長を置くことは町村の任意にまかせられるようになった。こうして江戸時代以来、長い歴史を有していた伍人組の制度もしだいに消滅していった。

これまでの小区会議所もまた小区制の廃止によってなくなり、戸長役場がこれにかわった。

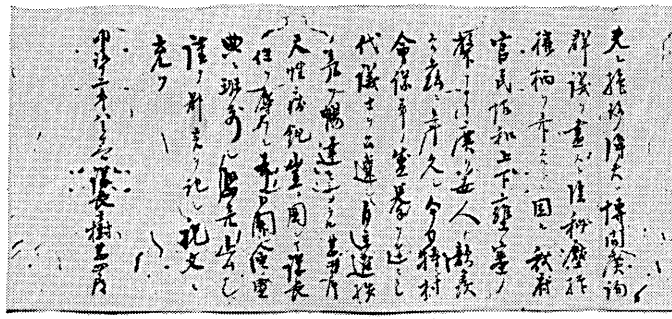
なお、一八八一（明治一四）年一月六日には、島上・島下両郡が組み合わされ、一郡長・一郡役所が置かれることになった。

村会

町村会が政府により公認されるのは、後述するように一八八〇（明治一三）年四月の区町村会法においてであったが、実際には各地で、地方民会の一つとして村会が開かれていたところもあった。高槻市域でも、一八七九（明治一二）年七月に、第一九分画村において分画村全村連合の村会が東五百住村の常見寺で開かれた記録があり、表紙に「明治十二年議会日記　第七月」と書かれた史料が残っている。また同年七月には、高槻村（第五分画）においても、円成寺を仮議場として村会が開かれた記録がある。このほか第一五分画村においても村会が開かれていたもようで、同年八月一三日付の、村会議長弓樹甚四郎の村会開催に寄せた祝辞が残っている。次に祝辞を紹介しておこう。

夫レ施治ノ得失ハ博問広詢群議ヲ尽スト陰秘圧抑権柄ヲ弄スルトニ因ル、我府官民協和上下壅塞ノ幣ナキ事広ク世人ノ歓羨スル、茲ニ年久シ、今ヤ特ニ村会議事ノ盛挙ヲ達セラレ、代議士ヲ公選シ、自主進歩ノ気ヲ暢達セシメラル、甚四郎天性痴鈍豈ニ図ンヤ議長ノ任ヲ辱フシ、本日開会ノ盛典ニ班列シ、恐喜止ムナシ、謹テ鄙言ヲ記シ、祝文ニ充ツ

明治十二年八月十三日　　議長　弓樹甚四郎



写204　第15分画村会議長の開会式辞（農協清水支店文書）

右に紹介したように、この地方ではすでに一八七九（明治一二）年七月頃には、村会が開かれていたが、現在残っている第一九分画村の「分画一村会議事細則」によると、村会はほぼ次のようにして行われていた。

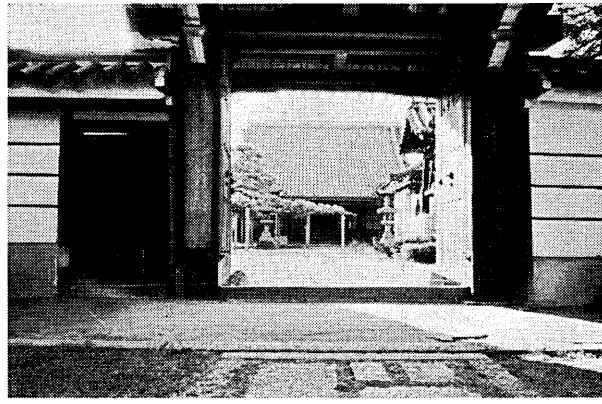
会議は、午後二時からはじめられ、五時に終わる。議員は、定刻三〇分前に議場に到着し、名簿に捺印して、開場の合図を待つ。議場に着席した議員は「イカニモ威儀容貌整粛泰然トシテ号鐘ヲ待チ得テ発言」することが求められた。また議場は「苟モ猥褻ニ陥リ他ノ褒貶毀誉ニ渉サルヤウ固守スヘシ」とされた。議事は三次会にわたってすすめられ、一次会は「総体論」、二次会は「逐条議」、三次会は「確定議」であった。また「一事件ニ付、一議論ヲ演説セシ後ハ再ヒ其説ヲ変スルヲエス」と定められた。その他「議場ニテハ談話・私語・欠伸・咳唾・吃煙・激言・詈・雑沓等非礼ノ挙動アルヘカラス、但酔態者退屈ニ睡眠ヲ催ス者等アル時ハ議長其名ヲ呼ヒ、速ニ退席セシメテ撤席後其罪ヲ問フ」などのことが定められた。会期は一〇日以内で、議員が病気で休む場合には、医者の「容体書」を提出しなければならなかった。

高槻村の村会議事細則もほぼ同様であるが、同村の場合は村会の開催時間は、午後七時より一〇時までとされており、夜間に開かれていた点

が異なる。第一九分画村の村会議員数は不明であるが、高槻村の場合は一五名であった。

第一九分画村の「議会日記」によれば、一八七九（明治一二）年一〇月一〇日には、議会の開催時間について論議され、午後一時から四時までと決められている。翌一一日には、各村に一名の用掛りを置くこと、惣代の給料や日当、伍長の日当などが決められている。一二日には、村会費二六円が決められている。その内訳は、書記日給一人二〇銭、二〇日以内　二人分総計八円、小使給一日一人一五銭、二〇日分計二円、議場借り賃四円五〇銭、器械借り賃二円、器械買入費四円、紙墨筆諸費五円などであった。これらの費用は七分は地租割で、三分は戸数割で徴収することも決められた。

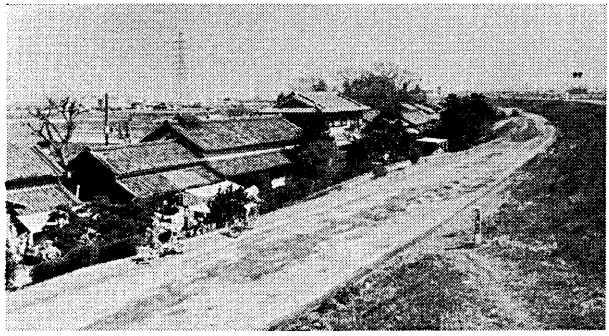
区町村会法の制定　一八八〇（明治一三）年四月、区町村会法が制定され、町村会が政府によって公認された。区町村会法は、これまで各地に開設されていた町村会に対する制限を強化して、自由民権家などが町村会に進出するのを防ごうとする措置であった。すなわち、同法第一条は町村会の役割をその町村の公共に関する事件およびその経費の支出・徴収方法を審議・決定することに限定し、第六・七条において郡区長や府知事・県



写205　常見寺（市内東五百住三丁目）

令の町村会に対する監督指揮権を認めたのである。また町村会の規則は、その町村の便宜にしたがって設けるとされたが、その裁定権は府知事がもつ（第二条）など、さまざまな制限条項が定められていた。

しかし、大阪府は、すでに一八七九（明治一二）年六月に町村会規則を制定し、議会開設の準備をするように郡区役所に達していた。したがって一八八〇（明治一三）年に制定された町村会規則もこれに準じたものが多かった。高槻市域では、番田村、真上村の村会議事規則が現存している。



写206　番田旧村（市内番田一丁目）

真上村の村会議事規則によると、村会は「一村限リノ経費ヲ以テ支弁スベキ事業ヲ起廃シ或ハ之ヲ伸縮スル事」「村内ノ経費ヲ予算シ、及ビ其課賦法ヲ設クル事」「村内共有財産ノ額ヲ増減シ、又ハ之ヲ貸付シ、又ハ之ヲ増殖シ之ヲ維持スルノ方法ヲ設クル事」「村内共同ノ名儀ヲ以テ土地家屋金穀等ヲ借入ル事」を審議決定したほか、府庁または郡長から村内に施行すべき事項について意見を聴取するときもこれを審議した。村会議員の定数は八名で、選挙権者は満二〇歳以上の男子で、村内に土地を所有し、本籍住居のある者、被選挙権者は、満二五歳以上の男子で、村内に土地を所有し、本籍住居のある者に限られた。しかし、「風癲白痴ノ者」「懲役壹年以上実決ノ刑ニ処セラレタル者」「身代限ノ処分ヲ受ケ、負債ノ弁償ヲ終ヘサル者」「官吏・教導職

及府会議員」は被選挙権がなかった。当時は、勅任官をののしった者は懲役一年の刑に該当したから、この欠格条項は、自由民権家などが町村会へ進出することを防ぐのにも役立つものであったといえよう。番田村の村会議事規則も真上村のものとほぼ同様であったが、村会が村内共有財産の額の増減・貸付け・増殖・維持の方法を設けることを審議・決定する規定を欠いていたのと、議員定数が一〇名であったことなどが〔近現代二四〕、真上村の村会議事規則と異なるところであった。

次に述べるように一八八〇（明治一三）年七月には、大阪府は分画を廃止し、毎町村戸長制を実施するとともに、例外として連合町村制も実施した。高槻市域では、後述するように五つの連合町村がつくられたが、この連合町村においては、連合村会が設置された。

毎町村戸長制

一八八〇（明治一三）年七月二日、大阪府は分画を廃止し、戸長配置および選挙法を定めて毎町村戸長制を実施し、例外として町村の請願によって数町村の連合を認めた。

表99　島上郡毎町村戸長制・連合町村戸長制実施表

（島上郡：1880（明治13）年）

毎町村に戸長を置いたもの（41カ町村）

富田村，東五百住村，西五百住村，津之江村，芝生村，庄所村，三島江村，唐崎村，柱本村，西面村，高槻村，上田部村，辻子村，野中村，中小路村，大塚町，大塚村，東天川村，西天川村，下田部村，野田村，前島村，服部村，真上村，原村，萩谷村，芥川村，郡家村，安満村，下村，古曽部村，別所村，成合村，川久保村，土室村，氷室村，岡本村，奈佐原村，霊仙寺村，宮田村，赤大路村

連合（町）村に戸長を置いたもの（5連合，18カ村）

○番田村，西冠村，土橋村（3カ村）
○萩庄村，梶原村，井尻村，鵜殿村（4カ村）
○上牧村，神内村，（高浜村，桜井村）*（4カ村）
○（広瀬村，東大寺村，山崎村，尺代村，大沢村（5カ村））*
○塚原村，宿名村（2カ村）

注）*印（　）内は現島本町。

島上郡では、四一カ町村に一人ずつ戸長を置いて毎町村戸長制とし、その他の一八カ村は五つの連合（町）村とし、各連合（町）村に戸長一人が置かれた。戸長は公選で、任期は満三年であったが、満期後の再選は認められた。総代は従来どおり置かれたが、町村会議員が選挙されたため、一八八〇（明治一三）年一一月一〇日に廃止された。

戸長役場は町村ごとあるいは連合（町）村ごとに置かれたが、その町村の便宜によって、戸長の自宅を用いても、とくに戸長役場を設けることも自由であった。

次に現高槻市域のほとんど大部分が含まれる島上郡の毎町村戸長制・連合（町）村戸長制の実施状況を表示しておこう（表九九）。

表100　戸長役場管轄区域表（島上郡：1884（明治17）年）

第1戸長役場（1カ村）	富田村	第7戸長役場（6カ村）	梶原村，井尻村，鵜殿村，野田村，萩庄村，成合村
第2戸長役場（5カ村）	西五百住村，東五百住村，津之江村，芝生村，庄所村	第8戸長役場（4カ村）	服部村，真上村，原村，萩谷村
第3戸長役場（4カ村）	西面村，柱本村，三島江村，唐崎村	第9戸長役場（5カ村）	芥川村，古曽部村，別所村，安満村，下村
第4戸長役場（1カ村）	高槻村	第10戸長役場（4カ村）	（高浜村）*，上牧村，神内村，（桜井村）*
第5戸長役場（6カ村）	上田部村，下田部村，土橋村，西冠村，東天川村，西天川村	第11戸長役場（6カ村）	（広瀬村，東大寺村，山崎村，尺代村，大沢村）*，川久保村
第6戸長役場（7カ村）	番田村，大塚村，大塚町，前島村，中小路村，野中村，辻子村	第12戸長役場（10カ村）	郡家村，岡本村，奈佐原村，霊仙寺村，氷室村，土室村，宿名村，宮田村，赤大路村，塚原村

注）　*印（　）内は現島本町。

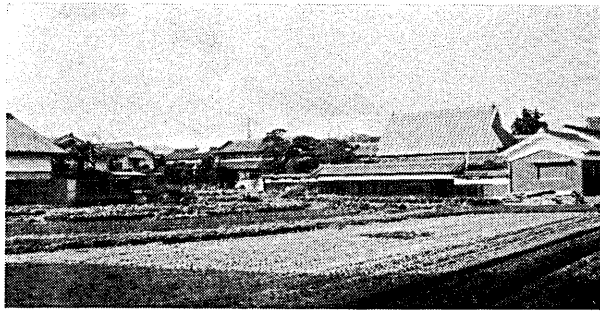
明治一七年の改正　町村に一定の自治性を認めた三新法は、一八八四（明治一七）年五月七日の太政官布告、達し、内務省の訓示などによる戸長役場の管轄区域の拡大、戸長選任方法の改正、区町村会法の改正、区町村費などの滞納者処分など一連の地方制度の改革によって改められた。すでに一八八三（明治一六）年三月七日の大阪府戸長選挙規則は、その第一条において「戸長ハ公選ヲ以テ選挙ス」と規定しながらも但し書において「事宜ニヨリ官選スルコトアルヘシ」として戸長官選の可能性もあることを規定していたが、この一八八四（明治一七）年の改革では、戸長はこれまでの公選が官選に改められた。戸長役場の管轄区域も拡大され、平均五町村、五〇〇戸が標準とされた。

大阪府では、この改革によって、毎町村戸長制を廃止して連合町村戸長制を実施した。現高槻市域の大部分を含む島上郡下の戸長役場管轄区域表を掲げておこう（表一〇〇）。

戸長役場は、なるべく連合（町）村の中央に当たる（町）村を選んで設置され、島上郡何々村何カ（町）村役場と呼称されたが、役場の看板には連合（町）村に属するすべての（町）村名が列記された。

この戸長役場管轄区域の拡大、戸長官選などの改革は、戸長役場経費の節約をはかり、財政状態を改善するとともに、より広範な地域から行政に有能な戸長を官選して行政事務の完遂をはかるためであった。しかし、戸長官選といっても、その候補者を町村の有力者から選出したり、その選任区域もこれまでの慣行を尊重するといった配慮は払われていた。

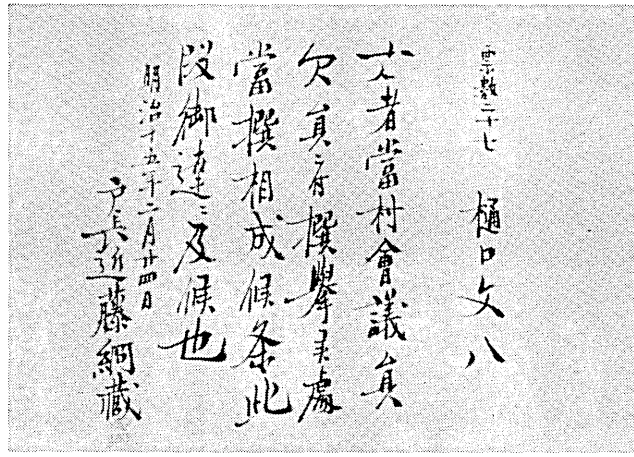
しかし、連合(町)村の戸長は、官選になったため、他の連合町村戸長の兼務を命ぜられることもあった。そのような場合、戸長は本務の連合(町)村行政が行き届かず、事務に渋滞を生ずるのも当然であった。島上



写207 土室旧村（市内土室町）

郡土室村外九カ村の乾徳右衛門ほか九名の連合村会議員が島上・島下郡長の白石純治にあてて、一八八五（明治一八）年九月、次のような請願書を提出している。すなわち、土室村外九カ村戸長の小方七郎がほかの連合（町）村戸長と兼務となったため事務が渋滞している。書記を雇入れるにも「冗費」がかさむ。町村行政も困難なときであるから、人心も不穏と考えられ、自分たちも大いに心労している。よって、戸長小方七郎の兼務を解かれ本務に復させるか、あるいはまた当連合村で専任の戸長を選挙するか、いずれかを聞き届けてほしいというものである。この場合、戸長の小方七郎は、土室村外九カ村の出身者ではなく富田村の出身者であることに注意を要する。小方は富田村の地主・名望家で一八七九（明治一二）年、府会議員となり、のち町村制施行後富田村の村長、地主協議会取締役にもなり、また北摂における大同団結運動と民党の結成に積極的な役割を果たす人物である。したがって、当時においてもすでに相当な行政能力を持っていたものと考えてよいであろう。官側にとって有能な人物を戸長に官選することを意図した「明治十七年改正」における戸長官選なるものと、地方名望家なるものの実態の一端がここによくあらわれている、といえよう。事務の渋滞による町村住民の迷惑などは二の次にされたのである。

ついで区町村会法の改正についてみよう。この改正は、一八八〇（明



写208　村会議員の当選状（樋口家文書）

治一三）年の区町村会法にくらべて、町村会にいっそう強い制約を加えたものであった。一八八〇（明治一三）年の同法が町村会に対する制限を強化したといっても、まだ大綱を定めただけで細かい決定は町村の自主的決定にまかせていたのに対して、今度の改正では、町村会の議決事項を町村費をもって支弁する事件およびその経費の支出・徴収の方法に限り、一八八〇（明治一三）年法よりいっそう狭い範囲に限定した。また議案の発案権をもっぱら戸長に限る（この点では、大阪府の一八七九（明治一二）年六月の区町村会規則は、先行していた）とともに、議員の選挙・被選挙資格を地租を納める者に限定し、自由民権家に多い国事犯などで刑期を終えてのち五年たたない者は、選挙・被選挙資格を欠くことを定めた。

こうして、町村会は全国的に地主議会と化するとともに、たとえ地主といえども自由民権家などは町村会から排除されやすい措置がとられるにいたった。このような区町村会法の改正は、先に述べた戸長官選制・戸長役場管轄区域の拡大と同時に行われたものであり、これによって戸長・町村会と町村民とのへだたりは、ますます

大きくなっていった。町村会は官選戸長によって行われる町村行政の協賛機関になってしまったのである。

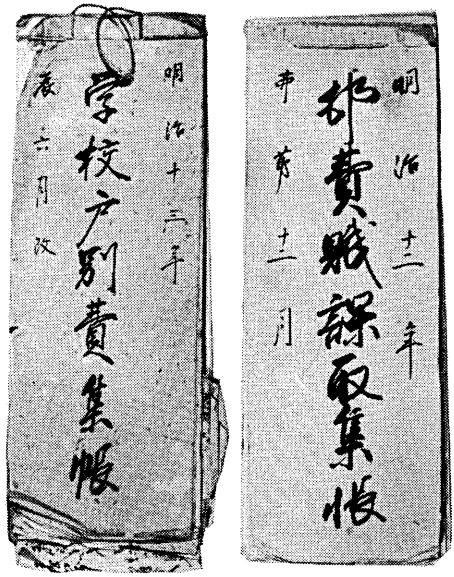
戸長は町村会の議長となり、議案の発案権をもち、町村会の停止・解散を命じ、不成立の場合には、議決をまたずに経費の支出・徴収を実施するなど、強力な権限をもった。戸長官選は、このような戸長の権限強化に対応する措置であった。この結果、府知事―郡長―戸長という官僚行政系列が、いっそう整備・強化され、町村行政に対する統制はますます強化されていった。こうして町村の自治性が否定され、一八八九（明治二二）年の市制・町村制実施の下地がつくられていったのである。

第三節　三新法前後の町村財政

村入用から民費へ

維新当時の村財政のしくみは、江戸時代の制度がほとんどそのまま踏襲された。庄屋や年寄の給米はもちろん、筆墨紙代や村役人が支配役所へ出頭したり、役所の公用で他所へ出張したときの雑費その他の諸経費などの村費が「村入用」と呼ばれ、それを村民が負担した〔『枚方市史』第四巻六四頁〕。

新政府になって地方制度の改革が行われ、前述したように大区・小区・組村などがあらたに創設されたが、これらの団体の費用も区入費・組入用などとして村民に賦課された。しかもこの組村や区などは従来の村と異なって、より多くの行政事務を担当することとなった。しかし、その経費は依然として村入用と同じ方法で住民に賦課された。そのうえさらに政府は、その団体の経費だけでなく、府県の経費も町村もしくは区に賦課することとし、各団体ではこれらの賦課された金額を区費や組村費あるいは町村費と同じように住民に



写209　村費・学校費などの徴収簿（唐崎区有文書）

賦課し、これらを総称して「民費」と呼ぶようになった。こうして民費は「明治当初国庫から支給されるもの、および府県税収入をもって支弁されるもの以外の地方団体の費用を総称したもの」ということができ、「管内費」（府県費）「大区費」「小区費」「組村費」「町村費」などがこれに属する。なお管内費と区費を合わせて「区入費」と呼んだ（『大阪百年史』一、六八・一六九頁）。

大阪府は一八七三（明治六）年、「各村費用割方公私ノ区別不相立」ために、「自然村費モ相嵩遂ニ人心錯雑ノ趣ニ相聞」えるとして、「公私ノ区別并会議所組村等定額」を定め、翌一八七四年一月より規則に照準して「明瞭ノ割方」を致すよう命じた。

その規則によれば、まず「七郡費」として「区長月給・正副戸長月給・官路（官ニ分ヲ給シ二分ヲ民費ニ課スルヲ云フ）・公費（官ニ分ヲ給シ二分ヲ民費ニ課スル新庁等ノ入費ヲ云フ）・区長詰所費・区長日当費」をかかげ、「区費」として「会議所費・学校費・脚費（一区ニ関スル者ヲ云フ）・逓送費・棄児費・行倒人（原籍ナキ者ヲ云フ）・変死人（原籍ナキ者ヲ云フ）・国境費（一区ニ関スル者ハ一区ニ賦シ各区ニ関スル者ハ各区ニ賦ス）・争論費（甲区乙区ト争論スル入費ヲ云フ）・布告・新聞誌・道付換願（一区ニ関スル者ヲ云フ）・架橋願（同）・渡船願（同）」をかかげ、「村費」として「貢税上納費・地券費・国役堤防補備費・戸籍費・用悪水入費・道路修理費・各村経界費・雑税上納費・水論費（一人ニ関スル者一人ヨリ出シ一村一区ニ関スル者ハ一村一区ニ賦ス・

地論費同・村吏進退願伺出府費・脚費・惣作起返費・山林開墾費・事務費・他村組合用悪水費・用悪水樋并橋梁費・諸事人足費・戸長日当費・争論費一村ニ関スル者ヲ云フ・架橋願同・道村換願同・渡船願同」をかかげて、「郡費・区費・村費」の支出費目を区別している。また、戸長の公用「路費」支出には区長の「検印」を必要とし、さらに「非常ノ入費」には「府庁ノ調査ヲ受」け、その「点検」を受けない場合には「一村ノ公費ヲ立ツルヲ許サス」とするなど、公費支出は府庁・区長の厳しい指揮・監督下におかれることが定められていた(三)中村家文書。

氷室村の民費　一八七四(明治七)年四月、政府は各府県に対し「経費取調」を命じ、おおむね一八七三(明治六)年度分から政府の示した雛形に基づき、民費取調帳が作成されることとなった。氷室村でも、戸長が「民費取調」を行い、一八七五(明治八)年二月、大阪府権知事に「民費書上帳」を提出している。その内容は、表一〇一のとおりである。

これを先に紹介した大阪府の「郡費・区費・村費」と対比すれば、氷室村の民費は、村独自の入費のほか、郡区の入費をも含むものとなっている。これらの諸費は、それぞれ地価割と戸数割とによって村民

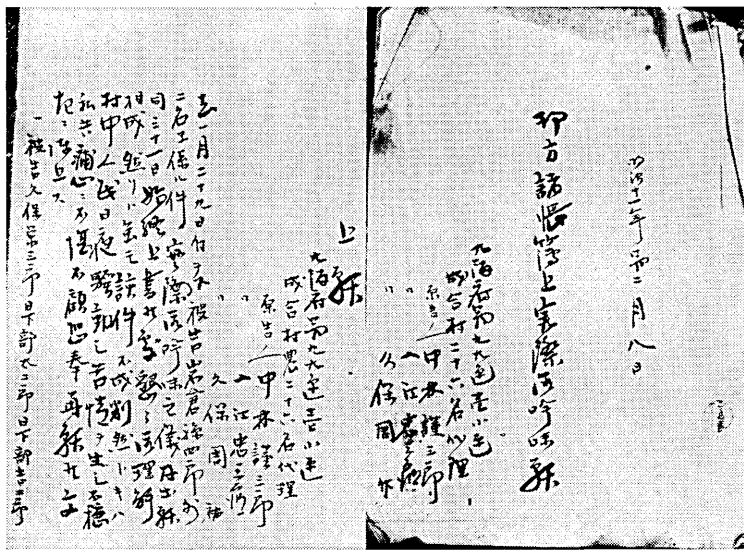
表101　1874(明治7)年の氷室村の民費(1875年調べ)

費　目	支出額(円)
布告并布達類入費	37.5406
諸御用ニ付各庁江戸長出頭旅費	15.0000
区扱所諸費	23.4465
戸長以下之給料	23.3700
郷社神宮給料	5.0000
貢米金取集ヨリ納済迄諸費并ニ貢年五里内運送其外諸費	61.1367
徴兵下調費	4.1262
学校費	53.1818
道路掃除費	26.2446
用悪水道費	76.3035
井堰守并溜池守等給料	59.5194
逓送人足費	8.8430
合　計	393.7123

注)「民費取調記」(吉田(博)家文書)より作成。

に賦課された。

成合村村方帳簿曖昧一件　このように、村財政が充分に公財政として確立されていなかった当時においては民費の徴収・管理を行っていた村役人である戸長や伍長が、村民から「不正あり」として訴えられることもあった。前章でもとりあげたが、成合村では「村方帳簿上ニ於テ曖昧ノ廉有之」として一八七七（明治一〇）年五月、村民七〇名が、「村方諸帳簿取調」を大阪府庁に依頼する一件が発生しており、さらに、七月には、「吟味願」を大阪裁判所検事局に提出している。この事件は、糾問掛による「和済対談」のすえ、いったんは「約定書」が九月に村民七〇名と戸長・伍長三名との間で取り交されることになったが、他の村民二六名より「双方申分判然セズ」として「村方諸帳簿実際につき吟味願書」が、一八七八（明治一一）年二月、大阪裁判所検事局に提出され、「村



写210　成合村の村方帳簿曖昧一件の書類　（久保家文書）

中人民日夜騒動シ苦情ヲ生シ」る事態に発展したのである〔近現代一七～二〇〕。

三新法の施行と協議費　さて、前述のように、政府は、一八七八（明治一一）年七月、郡区町村編制法・府県会規則・地方税規則を公布し、地方制度の抜本的改革を行ったが、これらのうち、地方税規則は従来の混乱した府県税・民費などの諸税を地方税（府県税）に統合し、郡区・町村かぎりの費用をその郡区内町村内の人民の協議に任せて地方税より支弁しないこととした。また、その税源、支弁費目をも規定・統制して、警察費や河港・道路・堤防・橋梁建築修繕費をはじめ一二費目に限定した。この結果、町村の財政は、協議費としてその自治的性格が法認されたが、その費用の徴収については、「人民叶議ノ費用ハ、地価割・戸数割又ハ小間割・間口割・歩合金等、其他慣習ノ旧法ヲ用ユル事勝手タルヘシ」とされ、政府は原則としてこれに干渉しないこととした。

表102　真上村の協議費（予算）

費　　目	支出額（円）
小学校費	84.000
用悪水費	78.839
堤防道路橋梁及掃除費	48.937
議員伍長日当旅費	28.113
祭典費并神宮給料	8.100
村辻融通社掛ヶ金操替利子	14.860
溜池越石米	10.188
村用小使給	30.000
衛生委員并村用給	12.000
消防費	15.000
衛生予防費	5.800
見込雑費手当	12.000
村会議事費	6.500
戸長役場費	6.000
合　　計	360.337

注）1. 史料は年未詳，ただし1883（明治16）年前後と推定。
2. 「真上村議決書」（真上区有文書）より作成。

こうして、町村の費用は、「明治一七年の改正」にいたるまで、「区町村協議費」あるいは単に「協議費」と呼ばれた。

ところが、三新法によって、町村の理事者であると同時に行政官吏としての性格を与えられた戸長は、一八七八年（明治一一）

の府県官職制中の戸長職務概目によって、多くの国政事務を委任され、また府知事・県令あるいは郡区長より地籍取調・物産および物価調査・地方税徴収・伝染病予防・行旅死亡人取扱・備荒儲蓄など多くの事務を担当させられた。さらに教育令その他の特別法令によって一定の事務と施設を行うことも命ぜられた。これらの諸委任事務および施設に要する費用は、一部分は地方税あるいは国庫から補助を受けたが、費用の大部分は、協議費中より支出された。その額も年々増加し、特に一八八〇（明治一三）年一一月、府県土木費に対する国庫補助の廃止および同年一二月、国庫より下付された小学校補助金の廃止によって、協議費として支出される水利土木費や教育費などが急増したといわれている〔山中永之佑「日本近代国家と官僚制」七、『阪大法学』七六号一八一頁〕。そうしたことから、協議費の中に占める各費目の支出額の割合も年によって異なるが、当時の真上村の協議費予算額は表一〇二のとおりである。それによれば、小学校費・用悪水費・堤防道路橋架および掃除費などの教育費・水利土木費の占める割合が高く、右に述べたことが確認される。

の　村　費（決算）

（収　入）

課目＼年度	1884（明治17）	1885	1886	1887
		円	円	円
地価割		76.811	156.214	217.276
戸別割		43.350	151.446	164.846
営業割				3.236
雑収入			3.670	3.670
地方税補助		21.339	16.155	10.752
合計		141.500	327.485	399.780

注）1.　＊印を付した年度は，用(悪)水樋管費となっている。
2.　「芥川村会議事録」（市役所文書）より作成。

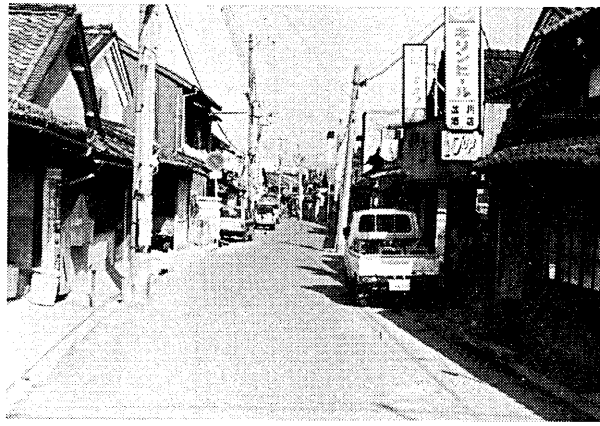
また、これらの協議費の徴収は、地価割と戸数割によって行われ、しかも、村会が開設されてからは、こうした協議費の徴収方法はもとより、各費目の支出額についても村会が議決した。

表103 芥　川　村

（支　出）

費目＼年度	1884（明治17）	1885	1886	1887
	円	円	円	円
会　議　費	3.650	4.500	2.250	2.250
雑　　給	1.775	1.000	1.600	1.600
書記給料	0.500	1.000	1.600	0.200
議員賄料	1.275			1.400
雑　　費	1.875	3.500	0.650	0.650
需　用　費	1.875	3.500	0.650	0.650
土　木　費	126.100	137.000	302.235	284.409
道　路　費	13.810	1.350	9.344	18.657
道路修繕費		1.350	9.344	18.657
橋　梁　費		5.600	0.278	5.000
橋梁修繕費		5.600	0.278	5.000
治　水　費	33.503	87.372	246.458	205.000
※	※			※
用悪水路費	33.503	87.372		13.000
溜池修繕費			19.597	15.000
川溝浚疏費			15.562	25.000
越　石　費			211.299	152.000
堤　防　費	78.787	42.678	46.155	55.752
堤防修繕費	78.787	42.678	46.155	40.752
仝防禦費				15.000
衛　生　費			8.000	5.780
種痘諸費			8.000	5.780
医員手当			6.770	5.580
雑　　費			1.230	0.200
災害防禦費			15.000	
災害防禦費			15.000	
合　　計	129.750	141.500	327.485	292.439

一七年の改正と村費　政府は、一八八四（明治一七）年五月太政官布告第一四号をもって区町村会法を改正し、「区町村会ハ区町村費ヲ支出スヘキ事件及其経費ノ支出徴収方法ヲ議定ス」（第一条）と規定して、町村会の議決事項に明確な限定を加え、区町村会の任務を国政委任事務的な事項の審議に限った。さら



写211　芥川中ノ内から一里塚方向を見る　（市内芥川四丁目）

に、同年五月太政官布告第一五号をもって、町村費の一切と水利土功会評決の土木費にまで、強制徴収権が与えられ、また同布告についての内務省訓示＝施行心得は、一応の目安として区町村費を戸長役場費・会議費・土木費・教育費・衛生費・救助費・災害予防警防費――のちに勧業費を追加――に限定した。そして、「神社祭典費ノ如キ人々ノ申合セニ任スヘキモノハ、該費目ニ加フルコトヲ得ス」と命じて、これまでの協議費＝町村費に含まれていた私的費用――たとえば村の祭礼費、晴雨乞虫送諸費など――を除くことを明らかにした。以後、この内務省訓示に掲げられた費目に属し、区町村会において付議評決され、区戸長がその収支を行う費用は、もっぱら「区町村費」と呼ばれ、住民の協議によって区町村費以外に支出されるものは「区町村費以外の協議費」と呼ばれることになった。

こうして、区町村費は、その費用内容を公的費用に限定され、その徴収に強制力が与えられたのである〔山中前掲論文一八五・一八六頁〕。

大阪府では、一八八四（明治一七）年七月の「区町村会規則取扱手続」をもって区町村費の支出科目を統一

し、ついで一八八六（明治一九）年二月、それを改正して戸長役場費（職務取扱費・役場建築修繕費）、会議費（雑給・雑費）、土木費（道路費・橋梁費・治水費・堤防費・港湾費）、教育費（某小学簡易科教場費・某幼稚園費・教育会費・講習所費・小学督業費）、教育補助費（某小学校補助費）、衛生費（伝染病予防費・種痘雑費・衛生会費・衛生雑費）、救助費（済貧費）、災害予防費（水火風災防禦費・罹災救助費）、勧業費（勧業委員諸費・勧業各種会費・植物試験場費）とした。各科目のカッコ内のものは、それぞれの小費目であるが、この小費目を増すときは、すべて知事の指揮を受けなければならなかった。

いうまでもなく、一七年の改正は、これ以外に、戸長を官選とするとともに、戸長役場管轄区域を拡大した。これにともなって戸長役場管轄区域内の町村が、連帯の事業に関する経費の支出・徴収方法を議決し、共有財産の処分、金穀の公借などを協議するために連合町村会を開設することも多くみられるようになった。しかし、戸長役場管轄区域ごとの連合村会であっても、連合村内の各村の財政を併合してこれを一体化したのではなく、各村の財政はそれぞれ独立し、村費と称された。すなわち、各戸長役場管轄区域内の連合村には連合村費があり、連合内の各村には村費があったからである〔前掲『枚方市史』第四巻七六・七七頁〕。

たとえば芥川村は、古曽部村・別所村・安満村・下村四カ村とともに島上郡第九戸長役場の管轄区域に属することとなったが、この芥川村の一八八四（明治一七）年度から一八八七（明治二〇）年度までの村費の収入および支出は、表一〇三のとおりである。支出費目のうちで、土木費が圧倒的な額を占めている。また村費としての入費は、そのほとんどが地価割と戸別割で、一八八七（明治二〇）年度には営業割が登場し、村民に賦課されているのである。

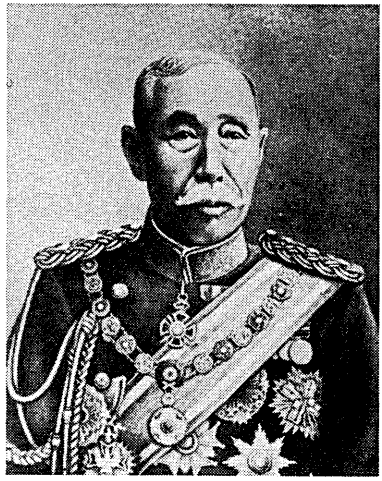
第四節　町村制・郡制の実施

町村制の実施

明治政府は、自由民権運動を弾圧し、一八八四（明治一七）年の改正によって地方支配の体制を確立したが、さらに憲法発布と国会開設をまぢかにひかえて、いっそう強固な地方支配の体制を確立し、国民を完全に支配するしくみをつくりあげようと企てた。

政府は、一八八九（明治二二）年二月一一日の大日本帝国憲法発布に先き立つ、一八八八（明治二一）年四月二五日に市制・町村制を、つづいて一八九〇（明治二三）年五月一七日に府県制・郡制を公布した。これらの制度によって、当時町村のわくを越えて土地所有や営業区域を拡大しつつあった地主・ブルジョアジーを地方政治＝「地方自治」に参加させることにより、地方支配の体制を安定させ、それを基盤として天皇制国家体制を安定させようとしたのである。

一八八八（明治二一）年二月一三日、内務卿山県有朋は、市制町村制法案研究のために開かれた地方官会議の席で、国家の基礎を強固にするためには、まず「町村自治ノ組織」をつくらなければならないことを強調して



写212　山県有朋（「日本偉人像鑑」より）

表104　町村制の施行表（1889（明治22）年）

大阪府島上郡	富田村	（富田村）
	如是村	東五百住村，西五百住村，津之江村，芝生村，庄所村
	三箇牧村	三島江村，唐崎村，柱本村，西面村
	高槻村	高槻村，上田部村
	大冠村	辻子村，野中村，中小路村，大塚町，大塚村，番田村，東天川村，西天川村，下田部村，西冠村，土橋村，野田村
	五領村	萩庄村，梶原村，井尻村，鵜殿村，上牧村，神内村，前島村
	清水村	服部村，真上村，原村，萩谷村
	芥川村	芥川村，郡家村
	磐手村	安満村，下村，古曽部村，別所村，成合村，川久保村
	島本村*	高浜村，桜井村，広瀬村，東大寺村，山崎村，尺代村，大沢村
	阿武野村	土室村，氷室村，岡本村，奈佐原村，霊仙寺村，宮田村，赤大路村，塚原村，宿名村
京都府南桑田郡	樫田村	田能村，中畑村，出灰村，二料村，杉生村

注）＊印島本村は現島本町。

「町村ハ基礎ニシテ、国家ハ猶家屋ノ如シ」〔「徴兵制度及自治制度確立ノ沿革」『明治憲政経済史論』所収〕と述べ、地方制度の制定を急いだ。山県ら政府当局者は、まず市制・町村制をつくり、その土台のうえに憲法をのせようとしたのである。

町村制の実施に当たって、政府はまず大規模な町村合併を行った。町村を町村制の実施にたえる規模のものとするために、戸長役場管轄区域内の町村を統合して、当時七万四〇〇余を数えた町村を約五分の一の一万三、三〇〇余に減らしたのである。

政府は、市制・町村制を

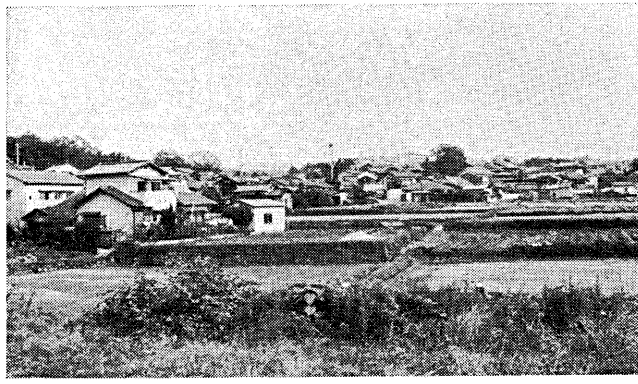
実施するために、一八八八（明治二一）年六月一三日、内務大臣訓令をもって地方長官に町村合併標準を示した。この訓令にしたがって大阪府では、はじめ府当局が合併案を作成したが、のちこれを改めて管下の大阪市・堺市以外の各町村については各戸長役場を通じて、民意をきくこととした。高槻市域に属する島上郡では、町村会議員の互選によって二〜三名を選び、郡役所に出頭させ、町村分合についての意見を聴取している。こうして、高槻地方の町村においても町村の合併編成がすすめられ、富田村・三箇牧村・高槻村・大冠村・五領村・清水村・芥川村・磐手村・如是村・阿武野村・樫田村（当時は京都府南桑田郡に属した）などの現高槻市域に属する新村が生まれたのである（表一〇四参照）。旧村はそれぞれ大字となった。ただし富田村のみは、旧村一村が新村となったので、大字はなかった。

町村長・町村会議員の選挙　市制・町村制は、市町村をいちおう「自治体」とし、条例規則の制定権を与えるとともに住民の権利義務について定めた。

町村の執行機関は町村長である。町村長は、町村会で選挙したあと、府県知事の認可をうけるものとされた。町村会議員の選挙・被選挙権は、町村の公民に与えられた。町村に住むものは住民と公民の二つに分けられ、公民のみに選挙・被選挙権が与えられたのである。公民というのは、帝国臣民で満二五歳以上の一戸を構える（独立の生計を営む―一九一一（明治四四）年改正以前）男子で、二年以上その町村の住民であって、町村の負担を「分任（分担）」し、かつ地租あるいは直接国税年額二円以上を納めているものであった。いくらかの例外を除き、選挙権者は被選挙権を持った。しかし公民としての資格要件のない者や会社その他の法人でも、町村税納入額が町村民中の最多額納税者三人のうち一人より多いときには選挙権が与えられることにな

っていた。

こうして、地租以外にあらたに直接国税年額の二円以上を納めるものにも選挙・被選挙資格を与えるなどの措置をとることによって、地主以外の商工ブルジョアジーなどにも地方政治へ進出する機会をつくったのである。



写213　服部旧村（市内塚脇一丁目）

次に高槻市域に残っている史料によって村長選挙のもようを紹介しておこう。「島上郡清水村々会議事録」によると、同村の村長選挙は、一八八九（明治二二）年五月三〇日に、もと服部村三カ村の戸長役場において、清水村村会議員中の最年長者、森小平を議長として開かれたことがわかる。当日、午前一〇時三〇分、議長および出席議員一一名が席に着き、投票の結果、織了恵が一一票を獲得、村長に選ばれ、ついで助役の選挙が行われ、杉本敏行が満票で助役に選ばれ、選挙会は終った。ときに午前一一時四〇分であった。

また町村会議員の選挙では、等級選挙制が採用された。町村では二級選挙制である。二級選挙制とは、有権者が納める直接町村税の納税額の多い者から順に加算して、納税総額の半分に達するまでの者を一級、それ以下の者を二級とし、それぞれ議員定数の

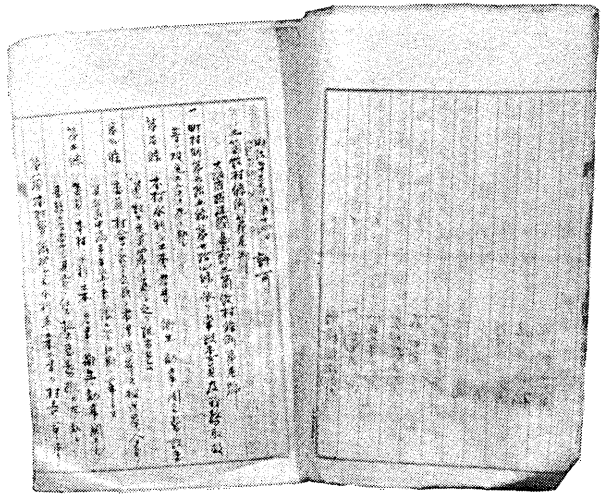
二分の一を選挙する方法である。地主制のすすんでいる町村では、多額納税者である少数の地主の納める町村税が有権者の納税総額の半分に達することは容易であった。

したがって、その少数の多額納税者が一級選挙人となって、町村会議員の半数を選出することになるのである。たとえば極端な場合、町村税の半分を納める大地主がいたとすれば、彼は一人で半数の町村会議員を選ぶことも可能となる。そして、この大地主の優位は、下級の選挙を先にし、上級の選挙を後にするという上級権者へ有利な選択権を与えるという方法によってさらに完全なものとされていた。しかも選挙人は、どの級に属する被選挙人を選挙することもできたから、現実には、二級の選挙人が一級に属する被選挙人を選出する場合も多かった。要するに等級選挙は、全般的にみて納税額の多い地主・ブルジョアほど、多くの議員を選出し、地方政治への発言権を大きくする制度であった。この等級選挙制は、一九二六（大正一五）年に普通選挙制が実施されるまでつづいた。

町村の財政　町村制では、町村費の支出や町村費をもって支弁しなければならない事業は、すべて原則として町村会の議決に従うよう定められる一方で、政府の行政事務の一定部分を町村に委任して、国の負担を軽減しようとする措置がとられていた。この措置によって徴兵・徴税・戸籍など国・府県・郡に関する行政で、町村が行わなければならない事務は、町村長がこれを管掌し、必要費用は町村が負担することになったのである。しかも、国・府県および郡の行政事務でこれまで区町村長に管掌させたものおよび委任したものは特別に命令されることなく、ただちに町村長が管掌し、また分担すべきものとされた。そのうえ、これまで府県が負担していた郡区庁舎の建築修繕費・郡区吏員給料旅費および庁中諸費の一部、

区戸長以下の給料旅費ならびに村役場費を町村の負担に移した。また町村は、その必要な支出およびこれまで町村の負担と定められた支出や、将来、法律や勅令で賦課される支出を負担する義務があると規定された。

さらに注目すべきことは、「強制予算制」の採用である。これは、町村が法律や勅令によって負担し、また町村のために必要不可欠であると知事または郡長が認めて、その職権で命令する支出を予算にのせず、または承認せず、あるいは実行しない場合は、知事または郡長が、理由を示して強制的にその支出額を予算に加え、また支出させることができるという制度である。



写214　三箇牧村常設委員の設置条例（市役所文書）

これによって国からの委任事務の遂行が、強制力でもって確保されると同時に、知事や郡長が必要と認める町村の自治事務費についてまで、その支出を命じることができるようになった。

こうして、町村は、数多くの委任事務もせおわされ、これに要する経費を強制的に予算に計上させられるだけでなく、自治事務についてまでも強制予算制がとられ、町村会の権限は、予算上から大きく制約され、町

村の自治は、きわめて狭いものとなった。

右のように、町村は、新しい町村制によって委任事務費の支出を強制され、またこれまで府県の負担であったものを町村へ移されたうえに自治事務費についてまで強制的にその支出を命じることができるようになったにもかかわらず、その財源については、なんら加えられるところがなかった。そのため、町村が、財源のひどい欠乏によって、創設のはじめから自主的な自治活動を展開することができなかったのである。

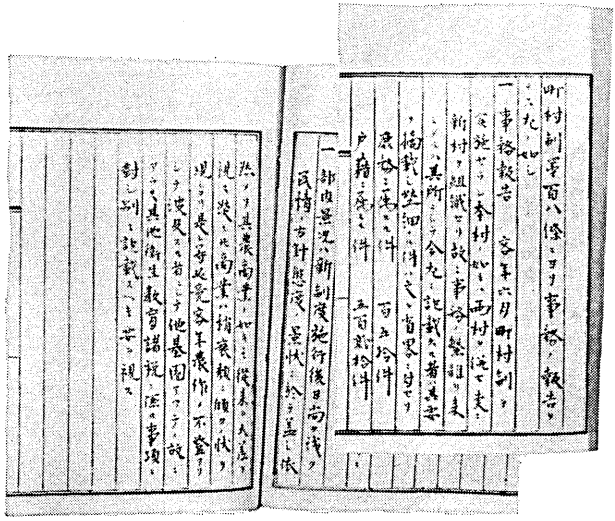
常設委員の設置　町村の行財政を円滑に行うために、町村制第六五条・第七四条によって町村には常設委員を設けることができるようになっていた。委員は町村会において町村会議員または町村公民のうち選挙権を持つものから有力者が選ばれた。この常設委員の組織については町村条例をもって別に規定を置くことができた。

高槻市域では、三箇牧村が、一八九〇（明治二三）年八月に、同村条例第一号をもって同村常設委員について規定している。それによるとその組織・職務権限は、次のとおりであった。まず委員は、三箇牧村村会において公民のなかから選挙されたが、満三〇歳以上の者に限られ、任期は三年であった。委員は三箇牧村の水利・土木・学事・衛生・勧業に関する事務を分掌し、その責任を負った。すなわち、委員は㈠　村会が議決した水利・土木工事を村長の命令により執行する。㈡　村会に提案される土木に関する議案の下調査をする。㈢　常に土木・水利・用悪水樋管・堤防道路・橋・用悪水路などを巡視し、その災害を防止する。㈣　学事の進歩、衛生の普及、勧業の奨励に尽力するなどの職務を行ったのである。常設委員は四名で、その報酬は、一カ年一〇円以上三〇円以内で、毎年村会において決められた。三箇牧村条例は、同村において常設

委員を設ける理由を二つ挙げて説明している。すなわち、同村は淀川沿いにあって一里あまりにわたっており、悪水路は二里以上にわたっている。したがって、これに要する事務が繁忙をきわめ、常設委員を置いて、その指揮・監督をさせないと、村政上に差支えが生ずる。また学事・衛生・勧業などの事務を常設委員に兼務させるのは、彼らに村行政事務を習熟させるためである、と〔近現代 二九〕。

発足当初の高槻村　高槻村は、一八八九（明治二二）年四月一日に発足したが、翌一八九〇（明治二三）年の同村事務報告書によると、当時の高槻村行政の状況は、次のようなものであった。

まず事務については、庶務に属する件が一五〇件、戸籍に属する件が五二〇件、収税に属する件が一五八件、学務に属する件が二七件、衛生に属する件が六四件、土木に属する件が二二件、農商に属する件が四八件となっている。戸籍・収税・学務など主に国政委任事務に属するものが、当時の村行政の大部分を占めていたことがわかる。そして村内の「景況ハ新制度施行後日尚ヲ浅ク、民情ノ方針・態



写215　1890（明治23）年高槻村事務報告書（市役所文書）

度ノ景状ニ於テ蓋シ依然タリ、其農商業ノ如キモ従来ト大差ヲ視ス、然レドモ商業ハ稍衰頽ニ傾クノ状ヲ現シタリ」と述べている。また「町村施政上別ニ重要ノ事項ナク、単ニ地価修正ノ一事ノミ」と報告されている〔近現代三〇〕。このような報告書の内容からみるかぎりでは、まずまず平穏な高槻村行政の出発であったといえよう。

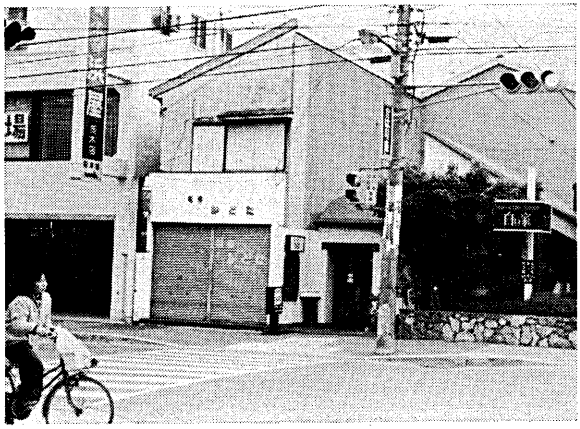
郡制の施行　市制・町村制の施行につづいて、一八九〇（明治二三）年五月には郡制が公布された。しかし、郡制の制定については、はじめから政府の内外で反対の声が強く、各地方でも郡の分合について問題があったため、その施行はかなり遅れた。政府は、一八九三（明治二六）年一一月になって、まず郡の分合を決定し、そのうえで郡制を施行する方針を各府県に対して示した。

大阪府は、一八九六（明治二九）年三月の「郡廃置分合法」によって、四月一日から西成郡を除くほかの二六郡を廃し、あらたに東成・三島・豊能・泉北・泉南・南河内・中河内・北河内の八郡を置いた。この際、島上・島下の両郡が合体されて三島郡と改称されたのである。これにより現高槻市域の村々は楜田村を除き、全部三島郡の管下にはいった。しかし郡制の施行は、各府県の事情によって、時期が限られなかったので、大阪府では、一八九八（明治三一）年六月一日より郡制を施行した。

郡制の施行によって、郡には郡会と郡参事会が設置された。郡会は議決機関、郡参事会は副議決機関であった。郡会は郡長を議長とし、議長代理者一人を互選した。郡長は官選で、郡会の議案を発し、議決を執行し、郡参事会とともに町村に対する監督権をもっていた。郡参事会は郡長と四人の名誉職参事会員とによって組織された。名誉職参事会員のうち三人は郡会で互選され、一人は府知事が郡会議員または郡内町村の公

民のなかから選任した。

郡会議員は町村会が選挙する任期六年の議員と大地主の間で選出される任期三年の議員との二種類があった。町村会選出郡会議員の場合、被選挙権は町村公民で、町村会議員選挙の有資格者に与えられた。選挙権は町村会議員に与えられ、原則として町村会で郡会議員一人を選出した。大地主とは郡内で町村税の賦課をうける所有地の地価総額一万円以上を有する地主である。大地主議員の定数は町村会選挙議員定数の三分の一であった。そのうえ、町村会議員選出の郡会議員にも地主が多く含まれていたため、郡会はほとんど地主勢力により占められることになった。これは地主を郡行政に参加させることによって地方政治を安定させようという政府の企図であった。しかし、郡の費用は町村に分賦された。町村は郡の指揮・監督をうけながら郡費のほとんど大部分を負担しなければならなかったのである。



写216 三島郡役所跡（茨木市大手町）

たとえば一八九八(明治三一)年の場合、三島郡の歳入の町村分賦額は九四八円六〇銭二厘で、その歳出高一、〇五八円四四銭七厘の約九〇パーセントを町村が負担しているという状態であった。いかに郡財政が町村分賦金に依存していたかがわかる。町村はこれを町村税として町村民から賦課徴収したのである。

大阪府が郡制を施行した直後の一八九九（明治三二）年三月一五日には、郡制の改正によって郡会議員の選挙法が改正され、郡会議員選挙権が、町村公民で町村会議員の選挙権を有し、かつ、その郡内において一年以上直接国税三円以上を納める者に与えられ、被選挙権は、その直接税額が五円以上のものに与えられることになった。

次に市域に残っている史料によって、一九〇三（明治三六）年当時の三島郡会議員のうち、高槻市域出身議員の住所・氏名を掲げておこう。

富田村一七番屋敷	小方　七郎
芥川村大字郡家二〇番屋敷	下村　勝太郎
高槻町大字高槻一四二番屋敷	近藤　綱蔵
五領村大字梶原六二番屋敷	梶村　杢造
磐手村大字古曽部七一番屋敷	中井　泰次郎
三ケ牧村大字三島江八〇四番屋敷	奥田　稔五郎
富田村一一八番屋敷	松島　栄太郎
如是村大字芝生八二番屋敷	松本　七左衛門
清水村大字服部二〇七番屋敷	平田　亀太郎
大冠村大字辻子一番屋敷	山田　久太郎
阿武野村大字土室三八番屋敷	向井　道太郎

向井道太郎

松本七左衛門

小方七郎

員の人々（梶村理一郎氏・向井昭夫氏・松本七次氏・小方厚彦氏提供）

政府は郡制の実施によって、大地主・富商などの地方支配をいっそう強化するとともに官吏（奏任官）たる郡長を中心に町村に対する中央集権的支配を確保しようとしたのである。

その後、一九一一（明治四四）年の町村制改正によって、町村長の権限が拡大され、行政事務の合理化・能率化がはかられたことなどもあって、郡制の果たす機能がうすれていった。そこで、一九二一（大正一〇）年四月二一日、郡制廃止法が公布され、一九二三（大正一二）年四月一日をもって郡制が廃止されることになった。しかし、郡長・郡役所は、その後もなお引きつづいて存続し、完全に廃止されたのは、一九二六（大正一五）年六月三〇日のことであった。

梶村本造
写217　郡会議

高槻町の成立　一八九八（明治三一）年九月三日、高槻村村長里田操は、大阪府知事菊地侃二にあてて高槻村を高槻町と改称したい旨の申請を行った。高槻は元高槻藩永井家の城下町で、廃藩後も商工業者が多く、おのずから都市の体裁をとり、高槻村と称しているのは適当でないとの理由からである〔近現代三五〕。

この申請に対し、大阪府知事は、同年九月一六日、高槻村を高槻町と改称することについて、高槻村村会の意見を答申するように求めてきた。高槻村会では早速、審議の結果、同二四日、高槻村を町に改称するのは村会一致の決議である旨の答申を行った。こうして、同年一〇月一四日になり、高槻村は高槻町と改称され、町制が施行されることになった。この時、三島郡管下では茨木町（現茨木市）も町制を施行した。

樫田村の沿革　樫田村は、一九五八（昭和三三）年四月一日付をもって、高槻市に編入され、今日にいたっているが（編入の事情については後述）本編の叙述のなかでは同村地域について触れることがあるので、時期は相前後するが、ここで同村の沿革について簡単に述べておくこととする。

樫田村の地域は、田能・中ノ畑・出灰・二料・杉生の五カ村に分れ、明治維新以前は亀山藩に属していたが、維新後は亀岡藩・亀岡県に属し、一八七一（明治四）年一一月中には京都府の管轄に移された。樫田村は、一八八九（明治二二）年四月一日の町村制の施行により従前の田能・中畑・出灰・二料・杉生の各村を合併して成立したものである。

写218　里田操高槻村長
（里田五郎氏提供）