

行政区域と学区の再編・統合に関する法制度の展開過程
 明治期の町村合併による行政区域の再編過程に関する史的考察その1

明治期 行政区再編 学区 正会員 ○中 純一*
 教育制度 町村合併 計画単位 正会員 牛島 朗**
 正会員 中園 真人***

1. 序論

日本において最末端地方行政を掌る町村は、明治期から相次いで行われた合併により、その区域は大きく変化してきた。特に明治・昭和・平成の3つの時期において行われた全国的な大合併の影響は大きく、3つの大合併を通して町村数は1888年末の71,314から、2010年には約98%減となる1,727にまで減少し、一市町村が非常に広域に及ぶ行政区域へと変化した。

その中でも、明治の大合併は国による強力な合併推進が背景にあり、71,314町村が15,859市町村へ約78%減少した。明治の大合併では町村合併の推進の基準として300~500戸という標準規模が設定された。既報^{文1)}では山口県における明治の大合併は標準規模との相関が低く^{注1)}、合併後の町村区域設定の背景にその他の要因がある可能性を示した。一方でこの標準規模は合併後の町村が小学校運営をできる規模として設定された、と総務省によって公表されていることから、明治期の初等教育や学区と行政区再編には密接な関係があると考えられる。明治期の教育・行政に関する既往研究には多くの蓄積があるものの、両分野の関係を検証し、空間的分析を行ったものは見られない。そこで本研究では明治期の大合併に対し小学区が及ぼした影響について定量的・空間的に明らかとする事を目的とする。

本報では研究の第一段階として明治期における行政区と教育に関する法制度の展開過程に着目し、両制度を関連付けながら3つに時期区分し整理・考察する。

2. 一期 戸籍区・学区の導入 (1871~1877)

一期は行政区・教育制度整備の初動期にあたり、行政区関連の法制度として「戸籍法」と「大区小区制」、教育関連の法制度として「学制」が制定・施行された。

2-1 戸籍法・大区小区制

廃藩置県に先立つ1871年4月に戸籍法は公布された。戸籍法は戸籍事務に関する基本法規を定めた法律であり、全国を統一した戸籍制度の確立が目的であった。戸籍事務を取り扱う際の新たな行政区域として「戸籍区」が定められ、戸籍区ごとに戸籍事務にあたる戸長・副戸長が配置された。区画の基準としては1区が4~5町もしくは7~8村を組み合わせとして規定^{注2)}されていたが、その実

表1 法制度の沿革(一期)

年	月	行政区		教育	
		主要事項	概要	主要事項	概要
1869	7			高等学校の設置	最高学府・政府の教育行政機関として高等学校が設置された。
1870	2			大学規則及中小学規則の制定	学校を大学・中学・小学に分ける教育の系統化が計画された。
	4	戸籍法公布	全国を統一した戸籍制度導入の法律であり、戸籍事務を取り扱うために旧来の町村から独立した行政単位としての「区」が導入された。		
1871	7	廃藩置県	旧来の「藩」は国家の地方行政区画の「県」とされた。	文部省設置	全国の教育行政を統轄する機関として文部省が設置された。
	11	改置府県	県の規模・境界が整理・統合された。		
	4	庄屋・大庄屋制の廃止	庄屋・名主・年寄などの名称が戸長・副戸長と改められた。		
1872	8			学制公布	文部省は近代的教育制度の確立を目指し、全国に大学・中学・小学の学区制を導入した。また小学校を中心に各学校の開設が計画された。
	9			小学教則公布	尋常小学の教育課程の基準が示された。
	10	大区小区制の導入	戸長職務の拡大に伴い、「区」に一般行政区としての機能を持たせた。	山口県中小学章程の制定	県内の小学・中学課程ならびに学区が定められた。
1873	2			教育費負担に関する計画	教育費を民費依存とする方法を計画された。
	5			学区の改正	学区の規定に沿うように学区の改定が行われた。
1874	2			教育費負担に関する変更	各大区は家産を基準としての教育費負担を命じられ、学校の設立・維持が住民に委任された。
	3			山口県小学教則凡例制定	変則的な形で発足した小学校課程が学区の規定に近づこう改められた。
1875	8	小区の再編	地方の実情に応じて小区が再編された。		
1877	5			小学校配置の制限	民費だけの小学校経営が困難であったため、小学校配置が制限された。

注) 網掛け欄は国が整備した法制度、それ以外は山口県が整備した法制度を示す。

態は地方によって大小様々であったとされ、山口県では1村で構成されている区や、4~5村さらには10村前後で構成されている区も存在した。1872年4月、それまで区内の一般行政事務を掌っていた庄屋・大庄屋制の廃止^{注3)}によって戸長・副戸長にその事務が統一され、それに伴い区の性格も戸籍事務を処理する為の行政区域から普通行政区域へと変容した。一方で、前述したように区の実施は全国一様ではなく大小の区別を設けた地方もあり、同年10月に大区小区制を導入し、それらを制度上で認め画一的な統制を進めた。

山口県内には戸籍法公布当初は110区に区分されていたが、改置府県の際に127区へと再編成され、大区小区

制の導入によって 21 大区が形成されると 127 区がその中に小区として割り振られた。しかし、この 127 小区は境界が入り組むなど不都合が多く、より地域の实情に沿ったものへ再編され 21 大区 266 小区となった。

2-2 学制

廃藩置県によって全国を統一した行政が実施できる体制となり、1871 年 7 月に全国の教育行政を統轄する機関として大学が廃止され、文部省が設置された。そこで翌 1872 年 8 月、初めて四民平等の学校開設を定めた学制が公布された。その中でも小学校は義務教育として開設が計画された^{注 4)}。学制では文部省が全国を統一するための区画として学区制を採用し、一般行政区画から独立した区域が計画された。1 区 1 校の開設を目標として全国に 8 大学区 256 中学区 5 万 3760 小学区が形成され、各学区統轄するものとして地方官による任命制の学区取締が定められた。また学制公布当初、中学区・小学区は地方の裁量によって区域を定めることが許されていたが、1873 年 2 月に学区基準^{注 5)}が定められ 1 中学区は人口約 13 万人、1 小学区は人口約 600 人となった。

山口県では、山口県中小学章程の制定によって変則的な形で小学校が発足し、学区も旧藩以来の行政区画を基準としたものが計画され、両者とも学制の規定には沿わないものであった。その後学制の規程に沿うように小学課程や学区が改正されたものの、民費依存を原則とした学制下においては住民の負担が大きくなり、1 区 1 校は実現しなかった。

3. 二期 町村制の復活 (1878~1880)

二期は一期における法制度が見直された時期にあたり、行政区関連の法制度として「郡区町村編成法」、教育関連の法制度として「教育令」が制定・施行された。以下に各法制度の背景と概要を説明する。

3-1 郡区町村編成法

郡区町村編成法は 1878 年 11 月に制定され、戸籍法に基づく大区小区制が廃止となり、古来の郡町村制が復活した。これは大区小区の本来の目的が戸籍事務の便宜の為であり全国を画一的に分けたことにより、古来より存在する町村集落との間に軋轢が生じたためである。地方の行政区画は府県-郡区-町村の 3 段階となり、1 町村または数町村連合に 1 戸長が配置され地方行政を管轄することになった^{注 6)}。

山口県では、郡区町村編成法に先がけて 21 大区を県下 12 郡の区域に合致させており、郡制移行の姿をとっていた。また町村については、小区内の町村が制度的に復活することで、完全に独立した町・村・浦・島の総数 650 前後と町のうちの山口・萩・赤間関(現下関)内の半独立町を合わせて、行政区画の総数が 700 前後となった。さらに 1879 年 10 月には完全に旧大区小区制の町村連合が崩れ、あらたな町村連合として 398 戸長所轄区域(以下、戸長区域と表記)が形成された。

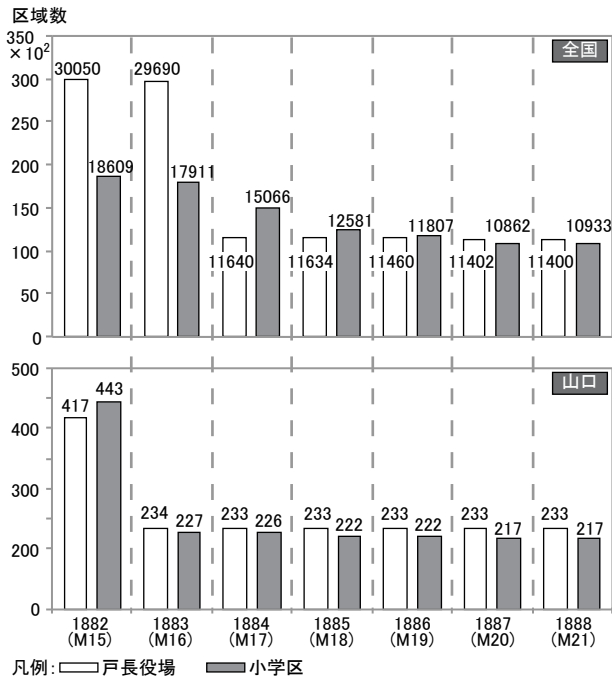
表 2 法制度の沿革(表上二期・表下三期)

西暦	月	行政区		教育		
		主要事項	概要	主要事項	概要	
1878 (M11)	1	大区扱所の統合	大区扱所の所轄が統合され、県下12郡に合致した。			
	3			教育費負担に関する変更	従来の大区・小区負担を改めて村の負担とした。	
	5			小学校教則等廃止	学制が実質的に廃止された。	
	7	郡区町村編成法制定	旧慣の尊重と地方分権を目標に掲げ、大区小区制を廃止し、古来の町村を行政単位として復活させた。			
1879 (M12)	10			小学校教則改正	教育の地域差を是正するため小学校課程が改正された。	
	8			小学校教則再改正	再度小学校課程が改正された。	
	9			教育令公布	中央統轄による画一的な教育を改めて教育行政の一部を地方に委任した。学区制を廃止し、各小学校の設置維持は各町村の責任とした。	
1880 (M13)	10	戸長掌握村名の告示	戸長の公選・戸長役場の位置・戸長役場の開設が決定した。			
	6			学区の再編成	中学区が改正された。	
1881 (M14)	12			教育令の改正	国家の統制、政府の干渉を基本方針とした教育を確立することによって教育令公布以後衰退傾向にあった小学校教育の改善振興が図られた。	
	1			小学校設置ノ区域並ニ校数指示方心得	小学校の学区の設定と学校の設置について基準が示された。	
	5	戸長区域の増加	独立・組替えを望む町村が出て戸長役場所轄区域が増加した。	小学校教則綱領	各府県で「小学校教則」を定める際の基準が示された。	
	9			学区の統合	1月の文部省からの布達に基づき、小学校設置基準が布達され学区の統合が行われた。	
	1882 (M15)	8			小学校諸則の改正	小学校教則綱領による小学校諸則の改正を行った。
	1883 (M16)	11	戸長区域の統合・再編	町村協議費や地方税軽減の為に町村連合が進められた。	学区の統合	行政区画との合致を目指して学区の統合が行われた。
	1884 (M17)	5	戸長官選制	戸長を町村会の公選から府知事・県令が選任することに改められた。		
	1885 (M18)	3			学区の統合	学区の統合が行われた。
		8			教育令の改正	経済的不況に対処して地方の教育費の節減が図られた。
	1886 (M19)	4			小学校令公布	内閣制度の創設に伴い初等教育制度全般の改革が行われた。
		12			県令「小学校設置区域及位置」	小学校令に基づき、学区の設定基準が示された。
	1887 (M20)	2			県令「小学校設置区域及位置」	前年12月の県令に基づき学区及小学校(尋常・簡易)位置が指定された。
1888 (M21)	4	市制町村制制定	近代地方自治制度の確立を目指し、法人化された自治体として市・町・村が生まれた。			
	6	町村合併標準提示の訓令	新制度施行後の町村の役割が増加することに備えて、全国的に町村合併が推進された。			
1889 (M22)	4	市制町村制施行				

注) 網掛け欄は国が整備した法制度、それ以外は山口県が整備した法制度を示す。

3-2 教育令

戸籍法・大区小区制と同じく、学制による全国を画一的に統制した教育制度は、地方との間に多くの摩擦が生じていた。さらに学 1 区 1 校の小学校設置と運営維持は地方住民にとってかなりの負担であった。そこで教育を改革し地方の管理に委ねる為に 1879 年 9 月教育令が公布された。教育令では学区ではなく町村が小学校設置の単位となった^{注 7)}。また学区取締が廃止され学校事務の管理を担うものとして町村住民の薦挙による学務委員が新たにおかれた。



注1) 図上段は日本全国における推移、下段は山口県における推移を示す。
 注2) 全国の戸長役場数(戸長区域数)は大日本国内務省統計報告より引用、山口県の戸長役場数(戸長区域数)は山口県政史より引用、全国・山口県の小学区数は日本帝国文部省年報より引用。

図1 戸長区域数・小学区数推移

その後学校の建設などを地方の自由に委ねた結果、かえって初等教育が後退したため、1880年12月に改正教育例が公布された。この法令は地方の自由から一転し、国家の統制、政府の干渉を基本方針とし、公立小学校の設置についても町村または町村連合ごとに1校もしくは数校を設置するべきと、厳格に規定した^{注8)}。

一方で二期における山口県では、地域の実情に沿った小学校経営を行うために、教育令に先行して教育費を各村の負担としていることが特徴的である。

4. 三期 行政区と学区の統合 (1881~1888)

三期は明治の大合併を目前とした中で、行政区・教育両制度の最終調整が行われた時期にあたり、行政区関連の法制度として「戸長官選制」、教育関連の法制度として「小学校設置ノ区域並ニ校数指示方心得」が制定、施行された。以下に各法制度の背景と概要を説明する。

4-1 戸長区域の拡大

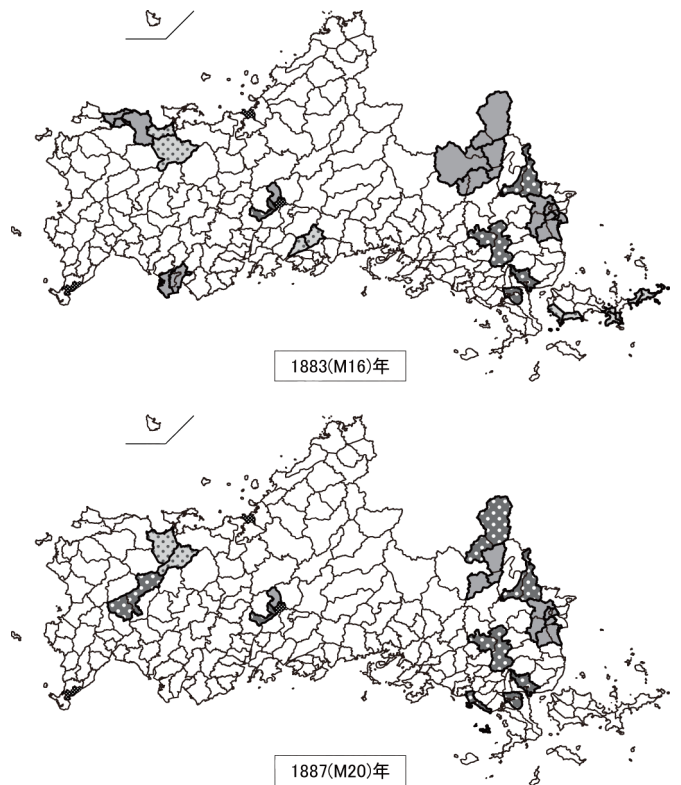
1884年5月、これまで町村民の公選によって選出されていた戸長が、府知事県令の選任による戸長官選制が制定された。そして選任方法の改正と同時にその所轄区域も500戸以内を基準に拡大された^{注9)}。公選では戸長に適材をえがたく、戸長の人数が多くては給料を十分に与える事が難しいため、戸長役場を合併・削減し、そこに有能な官選戸長を配すことで町村行政の事務能率を高めることが目的であった。

山口県は国による政策に先行して1883年11月に戸長

表3 戸長区域と小学区の整合性

対象年	1883(M16)		1887(M20)		区域関係モデル	
区域名	戸長区域	小学区	戸長区域	小学区	(1)	(2)
整合数(1)	191	191	196	196		
非整合数						
1区域2学区(2)	5	10	1	2		
1学区2・3区域(3)	11	5	17	8		
その他(4)	17	13	9	6		
小計	33	28	27	16		
全区域数	224	219	223	212		
整合率(%)	85.3	87.2	87.9	92.5		

モデル図凡例: ○町村 □小学区 □戸長区域
 注1) 1883年は山口県布達達書を参考に作成、1887年の整合は地方行政区画便覧(戸長区域)と学令類纂(小学区)を参考に作成した。
 注2) 区域内の詳細が把握できなかった市街区域(赤間関区・山口町・萩町)については表から除いている。



凡例: — 戸長区域 ■市街区域(区域内境界特定不能)
 □整合 ■1戸長区域-2小学区 ■1学区-2・3区域 ■その他
 注) 各地図は2010年国勢調査小地域地図と山口県町村合併史を基礎に作成した。
 図2 戸長区域と小学区の整合性

区域の再編を行い、町村の財政能力や地理・交通・小学区を考慮した234区域(実施は1884年1月)が形成された。

4-2 小学区の統合

1881年1月小学校設置ノ区域並ニ校数指示方心得^{注10)}が文部省から布達され、各小学区と町村行政区画との符合、小学校の設立維持可能な学区の設定を目指し、学区内に小学校1校ないし数校設置すべき、と定められた。これは、教育令を補完するものであり、学区基準を改めて明確に示した。ここで注目すべきは、当時実際に行政区画として機能していたのは戸長区域であったため、全国において小学区の統合目標は町村ではなく、戸長区域であ

った。1885年8月再び教育令が改正されると、教務委員を廃止され町村の学事は戸長が兼任し、戸長区域は小学区の機能をも帯びていった。

山口県においては1881年の文部省達に則り、443小学区を戸長区域再編に伴い1883年には227へと統合し、大合併直前には217小学区となった。これを全国における両区域の推移と比較すると、山口県では統合にむけた調整が早い段階で進んでいたことが分かる。(図1)

表3に山口県における1883年と1887年の戸長区域と小学区の整合と非整合の内訳を示し、図2にその地図上の分布を示す。1883年の時点での整合率はすでに戸長区域数を基準とすると約85%、小学区を基準とすると約87%であるが、大合併直前である1887年になると統合はより進み、整合率は戸長区域を基準とすると約88%、小学区を基準とすると約93%へ増加する。つまり山口県では大合併前にはほぼ全ての戸長区域・小学区の整合作業が完了していたといえる。

5. まとめ

本報で得られた知見は以下の通りである。

1) 一期では行政・教育の単位として、戸籍区と学区という、ともに古来の町村とは独立した区域が計画された。しかし全国を画一的に分けたこれらの区域と町村集落との間には軋轢が生じ、結果的に廃止され、二期において町村制が復活した。

2) 三期では行政区単位である戸長区域は大幅な再編が行われ、行政区との符合という小学区の設定基準が明確に定められることで両区域の統合が進んだ。学務委員の廃止によって教育事務も戸長が兼任し区域だけでなく管轄職も統合された。

3) 山口県の行政区・学区は一期では国の基準に沿っていなかったものの、二期以降は国に先行して区域再編を行ない、明治の大合併前には両区域の整合がほぼ完了していた。

注釈

- 1) 山口県では大合併後、標準内の規模をもつ町村は全体の2割程度あり、ほとんどの町村が標準以上の規模となっていた。
- 2) 1871年4月4日 太政官布告第170号(戸籍法)「第一則 戸籍旧習ノ錯雑アル所以ハ族属ヲ分ツテ之ヲ編製シ…(中略)…故ニ各地方土地ノ便宜ニ随ヒ予メ区画ヲ定メ毎区戸長並ニ副ヲ置キ…(後略)」第三則 凡ソ区画ヲ定ムル譬ハ一府一郡ヲ分テ何区域ハ何十区トシ其一区ヲ定ムルハ四五丁モシクハ七八村ヲ組合スヘシ…(後略)」引用：法令全書 明治四年 pp. 115-116
- 3) 1872年4月9日 太政官布告第117号「一 庄屋名主年寄等都テ相廃止戸長副戸長ト改称シ是迄取扱来リ候事務ハ勿論土地人民ニ関係ノ事件ハ一切為取扱候様可至事」引用：法令全書 明治五年 pp. 88
- 4) 1872年8月3日 文部省布達第13号別冊(学制)「第二十一章

小学校ハ教育ノ初級ニシテ人民一般必ス学ハスニハアルヘカサルモノトス…(後略)」引用：明治以降教育制度発達史 第一巻 pp. 282

- 5) 小学教則(1872年9月8日 文部省布達番外)では小学校は上等小学・下等小学の各4年制であり、さらにそれらを各八級に分けていたが、山口県における初等教育は当初中小学章程によって上下二等を合わせて五級という形で規定された。学区は、県内に四中学区が形成され、各中学区内に20地域・103小学区が形成された。
- 6) 1878年7月22日 太政官布告第17号(郡区町村編成法)「第一条 地方ヲ画シテ府県ノ下郡区町村トス」「第六条 毎町村ニ戸長各一員ヲ置ク又数町村ニ一員ヲ置クヲ得」引用：法令全書 明治11年 pp. 11-12
- 7) 1879年9月24日 太政官布告第40号(教育令)「第九条 各地方ニ於テハ毎町村ハ数町村連合シテ公立小学校ヲ設置スヘシ」引用：法令全書 明治十二年 pp. 75
- 8) 1880年12月28日 太政官布告第59号(改正教育令)「第九条 各町村ハ府知事県令ノ指示ニ従ヒ独立或ハ連合シテ其学齡児童ヲ教育スルニ足ルヘキ一箇若クハ数箇ノ小学校ヲ設置スヘシ」引用：法令全書 明治十三年 pp. 326
- 9) 1884年5月7日 内務卿訓示11箇条「一 戸長役場ノ所轄区域ハ郡区町村編成法第六条ニ依リ府知事県令ニ於テ適宜之ヲ定ム可シト雖モ一町村凡ソ五百戸以上ノ者ハ連合セスシテ戸長一員ヲ置クヘシ其五百戸以下ノ町村ハ便宜連合スルヲ得ルモ…(後略)」引用：明治地方自治制度の成立過程 pp. 66
- 10) 1881年1月29日 文部省達第1号(小学校設置ノ区域並ニ校数指示方心得)「第一条 小学校ヲ設置スヘキ独立町村若クハ連合町村ヲ以テ学区トス」「第二条 第一項 学区ノ境界ハ一町村境界若クハ数町村連合ノ境界ト符合スルヲ要ス 第二項 学区ハ其区内学齡児童ノ学校ニ往来スルニ不便ナキヲ要ス 第三項 学区ハ小学校ヲ設立支持スルニ足ルヲ要ス」引用：法令全書 明治十四年 pp. 793-794

参考文献

- 1) 中純一、中園真人、牛島朗：明治・昭和期における大合併前後の市町村人口と世帯数の変化-山口県を事例として-, 日本建築学会中国支部研究報告集, 第37巻, pp. 437-440, 2014. 3
- 2) 亀井川浩：自治五十年史-制度篇-, 良書普及会, 1940
- 3) 亀井川浩：明治地方自治制度の成立過程, 東京市政調査会, 1955
- 4) 千葉正士：学区制度の研究, 勁草出版, 1962
- 5) 井戸庄三：山口県における明治22年行政町村の成立過程(西村睦男編：藩領の歴史地理-萩藩-, 大明堂, 1968, 所収)
- 6) 井戸庄三：明治地方自治制の成立過程と町村合併, 人文地理, 21(5), pp. 481-505, 1969
- 7) 山口県教育会編：山口県教育史下巻, 山口県教育会, 1925
- 8) 山口県総務部地方課編：山口県町村合併史, 山口県, 1958
- 9) 山口県文書館編：山口県政史, 山口県, 1971
- 10) 山口県教育会編：山口県教育史, 山口県教育会, 1986
- 11) 地方行政区画便覧, 内務省地理局, 1887
- 12) 法令全書(明治四~六、十一~十四年), 内閣官房局, 1912
- 13) 大日本内務省統計報告(第一、二、七回), 内務省, 1912
- 14) 日本帝国文部省年報(第十~十六), 文部省, 1914
- 15) 中小学章程, 山口県学務係, 1872
- 16) 学令類纂, 山口県第二部, 1889
- 17) 山口県布達達書(明治十六~十八年), 山口県文書館蔵

* 山口大学大学院理工学研究科 博士前期課程
 ** 山口大学大学院理工学研究科 助教・博士(工学)
 *** 山口大学大学院理工学研究科 教授・工博

* Graduate Student, Graduate School of Science and Eng., Yamaguchi Univ.
 ** Assistants Prof., Graduate School of Science and Eng., Yamaguchi Univ., Dr. Eng.
 *** Prof., Graduate School of Science and Eng., Yamaguchi Univ., Dr. Eng.