

## 報告Ⅳ：廃藩置県と自治の伝統

工 藤 憲一郎

### 目 次

はじめに

1. 江戸時代の分権的統治機構と明治政府による集権化
2. 近代以後の行政区画の変動
3. 江戸時代の庶民による地域自治

むすびにかえて

### はじめに

私は「廃藩置県の思想的要件の研究」というテーマで学位論文を書きました。本日は学位論文の内容そのものからはいったん離れて、シンポジウムの主旨に沿うかたちで、日本という国家の近代化における大きな画期を成したといえる廃藩置県という歴史的事象の性格を踏まえながら、21世紀の日本における地方分権化にかかわるひとつの視点についてお話ししたいと思います。

廃藩置県は明治4年（1871）に新政府によって断行されました。江戸時代以来の地方統治機構である「藩」が廃止されて、かわりに「県」が設置されたのです。各県には知事（県令）として政府の官僚が派遣されることになり、ここに近代日本の中央集権体制が成立しました。第二次世界大戦後に制定された日本国憲法では地方自治が保障されましたが、それにもかかわらず戦前の中央集権体制の影響は戦後日本においても完全には払拭されませんでした。その克服をめざして1990年代以降、地方分権改革が進められていますが、20年余りを経過した現在においても、いまだ道半ばの状態にあるといわざるを得ません。

地方分権をめぐる議論では、しばしば江戸時代の幕藩体制下の藩の存在が言

及されることがあります。藩が有していた政治的自立性に注目するものです。以下では、まず江戸時代の藩の政治的自立性について簡単に説明したうえで、明治新政府による廃藩置県の断行が意味するところについてお話しすることからはじめたいと思います。

## 1. 江戸時代の分権的統治機構と明治政府による集権化

江戸時代の幕藩体制は分権的構造をしていました。幕藩体制は江戸幕府と諸藩のあいだの主従関係にもとづいて構築されていましたが、藩とは各大名が支配した領域とその統治機構を指す用語です。江戸時代の大名とは、徳川将軍とのあいだに直接の主従関係を結び、1万石以上の領地を有した武家のことでした。諸大名は徳川将軍に臣従していたので、諸藩は幕府によって統制される存在でしたが、それでも諸藩には一定の政治的自立性がありました。

諸大名の総数は江戸時代後期の段階で270ほどでした。大名の最大のもは、102万石を領有する加賀藩前田家でしたが、そのいっぽうで数万石の領地しかもたない大名も数多くいましたし、なかには1万石ちょうどの規定ぎりぎりの大名も複数いました。つまり諸藩の規模は、小ささまざまあったのです。そして諸藩が有した政治的自立性は一様なものではありませんでした。徳川将軍家との親疎関係、領地の規模などの諸要素によって自立性には程度の差がありました。江戸時代の諸藩には複雑なバリエーションがあったわけです。

廃藩置県は、以上のような諸藩がもっていた自立性や多様性を否定する明治新政府による一連の政策の終着点に位置づけられるものでした。新政府は諸藩を一律に統制しようと図り、明治2年（1869）の版籍奉還の聴許によって諸藩が有していた土地人民に対する封建的支配権を否定したうえで、最終的に廃藩置県によって藩の存在そのものを否定したのです。

## 2. 近代以後の行政区画の変動

明治4年(1871)7月の廃藩置県によって、地方統治機構は東京・京都・大阪の3つの府と302の県に再編されました。府県は同年11月までに3府72県に合併・統合されています。その後もいくつかの県の統廃合、沖縄県の設置(1879年)、地方統治機構としての北海道の設置(1886年)などを経て、明治21年(1888)には現在の都道府県と同数の47道府県となっています。なお、東京府と東京市が統合されて東京都となったのは、昭和18年(1943)のことです。

道府県という広域地方統治機構の整備とともに、その下部においては基礎自治体である市町村の整備・統合も進められました。とくに明治・昭和・平成の各時代の特定の一時期に、地方行政の効率化を図るために政府の主導のもとで市町村の「大合併」が集中的に推進されました。明治22年(1889)の市制町村制の施行にともなう「明治の大合併」では、71,314あった町村が約5分の1の15,859の市町村に統合・再編されています。地方自治をうたっている現行憲法下の「大合併」における市町村数の変化については、「昭和の大合併」では9,868(1953年10月)が約3分の1の3,472(1961年6月)に、「平成の大合併」では3,229(1999年4月)が約2分の1の1,727(2010年4月)になっています<sup>①</sup>。ちなみに本日(2016年11月24日現在)の市町村数は1,718です<sup>②</sup>。

市町村合併の進展とは、基礎自治体の全般的な広域化を意味します。合併によって行政の効率化、財政基盤の強化などの効果が期待できるいっぽうで、広域化により住民と行政のあいだの心理的距離が開くことも危惧されます。地方分権という見地からも、その担い手たる基礎自治体の基盤強化は避けられないとすれば、広域化にともなうマイナス面を手当てする取り組みが望まれます。すなわち市町村合併の副作用を軽減するためにも、今日、住民の直接参加による地域づくりの重要性がよりいっそう増しているように思います。そして地域コミュニティの活性化について考えるとき、江戸時代の藩の統治は武士ではない庶民による地域自治に支えられていたという史実が、ひとつのヒントになる

と思われます。地方分権のモデルとして藩の統治に注目するのであれば、そのもとでの地域共同体の自治という事象についても忘れてはいけません。

### 3. 江戸時代の庶民による地域自治

幕藩体制下の庶民による地域自治が成立する契機となったのは、戦国時代から江戸時代初期にかけて展開された兵農分離です。兵農分離とは、治者である武士と被治者である百姓・町人のあいだの身分的分離であると同時に、それら各身分の地域的分離でもありました。兵農分離の一環として、それまでは在地領主として自分の領地の民衆を直接支配していた武士が城下町に集住することになり、基本的に農村地域に居住するのは百姓だけになりました。その結果として百姓による「村」の自治が成立し、また都市部においても町人による「町」の自治が展開されました。江戸時代の庶民は、生まれながらの家系によって固定された自身の身分と不可分の関係にあった、それぞれの地域共同体のなかで日々の生活を送り、共同体内部の問題については基本的に自分たち成員全体の責任で処理していました。武士が支配した藩の統治システムは、このような百姓や町人の地域共同体の上に乗っかることで運営されていたのです。

被治者身分による自治が行われていた江戸時代の村や町は、現在の市町村の規模と比較すれば、たいへん小さなものでした。村は基本的に集落ごとに形成されており、平均的にひとつの村の戸数は数十から100前後に過ぎませんでした。町は、城下町などの都市内部の町人地のなかに、原則として街路を挟んだ1ブロックごとに形成されていました。このように小規模な地域共同体のなかで、成員間の相互扶助（共助）などが機能していたのです。武士による藩の統治のもとでは、庶民の地域共同体によるきめ細かい自治が展開していました。

### むすびにかえて

この20年来の地方分権改革は、いまからおよそ1世紀半前の廃藩置県によっ

て成立した近代日本の中央集権体制の克服を図るものであるといえます。地方分権のひとつのモデルとして、江戸時代の分権的統治機構に注目する議論がありますが、本報告では、藩の統治を支えていたのは、地域に根ざした庶民（百姓・町人）による自治であったということを強調したいと思います。

地方分権の推進のためにも、基礎自治体の規模拡大による行政効率化・財政基盤強化は避けることができないでしょう。ただし、市町村の広域化現象によるマイナスの影響が懸念される現状を考えれば、住民の直接参加による地域コミュニティの活性化が必要とされていると思います。この点に留意すれば、江戸時代の藩の存在だけでなく、その下部の地域共同体への視点が重要であると考えるわけです。

ただし、前近代社会における共同体機能は、近代社会の理念——自由や平等——とは決定的に異なる価値観にもとづいていたという点には注意しなければいけません。江戸時代の地域共同体は、原則的に居住・移転の自由が認められていない社会において形成されたものであって、地域共同体による自治への参画は、成員の権利であると同時に義務でもありました。この点などは、あくまでも任意加入が原則である現代の町内会や自治会などとは性格が大きく異なるところです。また地域共同体の正規の成員は、土地・家屋を所持する者に限られていました。たとえば、村においては本百姓（自作農）から無高・水呑（小作農など）に没落してしまうと、村政に参画する資格を失うことになったのです。このような時代の違いによる価値観の大きな相異を十分に考慮に入れながら、江戸時代の社会に息づいていた自治の伝統を21世紀の日本において活性化させるよう図ることが必要とされているように考えます。

以上、ご清聴ありがとうございました。

## 注

- (1) 「総務省 | 市町村合併資料集 | 市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」(<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>) 参照。
- (2) 「総務省 | 広域行政・市町村合併」(<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>) 参照。