

明治前期の府県庁舎営繕

——国家と地域住民の間にある「府県」——

袁 甲 幸

本論文は、明治前期（一八六八—一八九〇年）の府県庁舎営繕の制度変遷および営繕実態を分析することによって、近代国家成立期における「府県」の性格と、「府県」＝国家、「府県」＝地域住民の関係性との変化過程を考察するものである。論文は、課題と方法を提示する序章、本論として二部六章、結論を述べる終章の、計八章から構成されている。

序章では、まず日本近現代史の研究において、「府県」が独立の研究対象として取り扱われることが少ないことを指摘した。「地方自治」研究では主に町村が考察対象とされており、「府県」を中央政府の出先機関と見なす傾向がある。「地方分権」研究では「府県」が郡区町村と共に中央政府と対峙する「地方」とされることが多い。このように「府県」が国家と地域住民の間に果たした独自の役割は見落とされがちであることが指摘できる。無論、府県行政の担い手であった「地方官」の独自性は研究史上重要なテーマであるが、一個人に対する検討と「府県」の全体像の解明との間にはなお距離があると思われる。そこで、本論文では従来歴史学分野でほとんど検討されてこなかった府県庁舎営繕に焦点を当てた。庁舎は府県行政を収容する空間であったため、その営繕事務の制度および実態が、府県にまつわる政治状況によって強く規定されており、同時に、府県行政ないし府県住民に大きな影響を与えていたからである。課題の解明に当たって、本論文では、中央政府、府県庁、府県住民にそれぞれ視点を置き、ま

た従来多く使われている中央政府の史料のほか、各府県所蔵の行政文書や地方新聞も積極的に利用した。

第一部では、府藩県三治制の成立から地方三新法の成立まで（一八六八—一八七八年）の時期を考察対象とした。

第一章では、府県庁舎営繕の制度創出と民部・大蔵省管轄期の営繕実態を検討した。版籍奉還後、名称の統一や菊御紋の使用など、全国一致の「庁舎」が府藩県側の要望に応える形で創出された。同時期には、民部省が庁舎営繕の官民費重層の財政負担方式を規定し、のちに大蔵省によって庁舎形式を規制する「県庁建家坪御規則」が制定されたが、これらは両者とも、国家財政の支出を抑制することを目的としていた。当該期の庁舎営繕は、府県合併による実務上の必要性を主な理由としていたが、庁舎の持つ象徴的な意義も見出されていた。府県行政を可視化させる庁舎は、国家の先進性と権威性のシンボルとして、府県権力の根拠を示す役割を期待されていた。府県側の上申に対し、大蔵省は専ら国家歳出の抑制を重視していたが、地方官が提示した規定以上の民費、あるいは献金の積極的な利用を黙認していた一面も見られる。

第二章では、府県庁舎営繕事務が、大蔵省から内務省の管轄に移されて以降の、営繕費用が全官費負担となるまでの時期を考察した。内務省設置後まもなくして、台湾出兵に端を発した財政制限によって庁舎営繕事務は停滞せざるを得なくなり、明治九年四月の府県合併と共にようやく再開された。それと同時に「県庁建家坪御規則」に代わる「府県庁舎一切新営費標準」が制定されたが、官民費の重層負担は依然存続していた。当該期の府県側の上申では、文明開化を訴える傾向が見られなくなり、代わりに庁舎の「官」としての体裁を維持する必要性が強調されるようになる。地方官たちは「官」の体裁を維持するため、国家の財政困難という問題を踏まえ、規定以上の民費あるいは献金の利用による官費の節約という手段の採

用を一層強く主張した。対して「民力保護」を建省理念とする内務省は、官民費重層負担の論理的な根拠として、府県庁舎が官庁でありながら住民保護の役割も果たしていると主張し、余分な民費徴収や献金抛出に住民一同の協議およびその上の合意を行政許可の必要条件とし、地方官の勝手な行動を抑制しようとしていた。しかし行政的な制約には限度があり、抜本的な制度改正が必要とされていた。

この制度改正については、第三章で考察を加えた。官民費の重層負担に對し、地方官の多くは、府県庁舎を中央省庁の官舎と同質のもののみなし、営繕費の全官費支給を要請していた。これは民費軽減策の一環として明治十年に実現されたが、内務大書記官の松田道之は、かつて滋賀県令を勤めていた時から庁舎営繕は府県レベルの事務であると明言し、その費用を府県公費で支弁すべきと主張していた。松田の構想は三新法草案に引き継がれ、庁舎営繕費が地方税費目に加えられた。また同草案では、現状の官費負担は地方税不足分に対する国庫補助にすぎないと解釈されていた。しかし該費目は地方官会議において圧倒的な多数の反対にあつて削除されてしまい、元老院審議で復活が提案されたものの実現には至らなかった。

第二部では、三新法体制下（一八七八—一八九〇年）における府県庁舎営繕費の地方税化の過程を考察した。

第四章では、まず第三章で言及した「国庫補助」という考え方が政府内に伏流化し、のちに府県庁舎営繕費の地方税化を規定した明治十三年の太政官第四十八号布告に繋がっていったことを指摘した。次に、第四十八号が發布された十一月五日から、正式に発効するまでの翌年七月一日までの時期を「移行期」と設定し、その期間中の営繕事例を検討した。府県側の駆け込み上申に對し、中央政府は官費による営繕が、あくまで地方税不足分に対する国庫補助であるという原則を厳守し、「営繕の必要性」と「補助の必要性」の両方が説明されている上申だけに許可を与えていた。ここ

でいう「営繕の必要性」は、それまで主張されてきた政治刷新や官威維持など行政側の要求から生じたものではなく、「民意」の有無が重視されていた。そして「補助の必要性」には府県会にかけられるのが不穩当であるという意味合いも含まれていた。地方官は最後の国庫補助を得るため、一方ではコネクションを活用して政府の意図を把握し、他方では「民意」を調達ないし誇張し、ひいては虚構を構えてすらいいた。しかしこの過程において、府県庁と府県住民が接近する契機が創出されたという見通しを示した。

第五章では、前章の結論を深化するため、明治ゼロ年代から「移行期」前後までの時期を対象に、地方新聞における庁舎新築に関する報道と論説を検証した。三新法成立後、特に「移行期」前後、庁舎新築の許可、起工、竣工情報が積極的に報道されるようになり、庁舎を内部まで見学できる「縦覧」も提供されはじめた。府県住民と府県庁舎の接近を図っていた地方官が、開庁式で述べた祝辞においても、制度変更に沿った変化が見られる。明治十年代初頭までの「官」の体面を強調する発言に代わり、「移行期」には「府県」という枠組みのなかで「官」が「民」をリードし、「民」が「官」に従うという「牧民」的な関係性が語られるようになった。こうした行政側が一方的に統治を行う「牧民」像に對し、新聞上の論説では、住民側の主体性が主張されており、庁舎において展開されている「行政」、議事堂において展開されている「議政」による官民共治的な「府県像」が語られていた。

第六章では、府県庁舎営繕費が正式に地方税負担となった後の営繕事例を検討した。明治十年代後半、寄附金による営繕が府県会の審議を通すことなく行われた事例が散見される。この背後には、明治十五年末の三新法改正と同時に、地方税寄附収入の府県会議定権が否定されたことがあった。寄附の実態を検証した結果、住民に對する執拗な勧誘に加え、府県官吏を対象とする強制的な徴収が一般的に行われていたことが判明した。明治二

十年に至り、中央政府内部および住民側の批判を受け、勅令第五十六号が発せられ、翌年から地方税寄附収入が府県会の議定権内に戻された。府県会審議を経た事例からは、府県会と府県行政側の接近が見られる。開庁式の祝辞においては、一方的な「牧民」ではなく、「官民一致の和衷」が強調されるようになった。対して、かつて民権側が熱望していた議事堂よりも、庁舎の営繕決定や内部装飾の豪華さの方が優先されていた。しかし一方では、新庁舎情報の発信、開庁式に伴う「祭り」的な行事や縦覧の慣例化によって、住民の庁舎に対する関心が高まり、新聞では府県会で議論されていなかった論点や、府県会の議決結果を監督する意識を喚起する記事も登場しはじめた。

終章では、明治前期の府県庁舎営繕を制度と実態の側面から総括した上で、「公共空間」としての「府県」の成立を展望した。三新法体制は元来個々の町村ないし組合町村を単位に徴収されていた民費を府県レベルに引き上げ、「地方税」という枠組みをもって統一したと同時に、従来国家財政から支出してきた官費を「地方税」として府県に委譲した一面もあった。その過程において、それらの費目で負担されている事務の性格も変わってしまったことが重要である。本論文で考察してきたように、府県庁舎営繕費の財政負担方式の変化に従って、府県庁舎自身の性格は、制度においても実態においても変貌を遂げていた。本来「官」の体裁の具現として「民」と対峙していた庁舎が、住民と近づきつつ、「府県」という「公共空間」のシンボルと化していった。言い換えれば、国家財政の地方税への委譲には、確かに地方の財政負担を増やした一面もあるが、府県の「行政区画」としての性格を幾分か払拭し、「住民社会独立の区画」としての性格を府県行政側にも住民側にも意識させた一面もあったと言える。これによって「公的空間」としての「府県」の成立が促進された可能性が考えられる。以上から、公共性のある府県が成立したからこそ、土木費など本来個別的

な地域利害と関わるものが、はじめて「府県」の共同事務として受け入れられたのではないかという展望を示した。

東国武士と中世社会

——三浦氏を中心として——

日向寺 朋子

序 章

鎌倉時代において、鎌倉幕府が警察権の行使を担ったとする見解は、権門体制論・東国国家論いずれにおいても一致して⁽¹⁾いよう。治承・寿永の乱を経てこの機関が現出したという川合康氏の論をふまえれば、その過程で重要な役割を果たし中心となっていたのは武士であるといえる。

第一節では武士に関する膨大な研究を概観した。武士研究は在地領主制の観点から始まり、次いで京都の武力と武士の創出の関係や、武士の在地における様々な活動⁽⁵⁾、東国ならではの武士を生み出す特質や、当該期の東アジア政権との比較から武士の暴力性・好戦性が指摘されてきた⁽⁷⁾。

一方で東国武士の朝廷権力との関係性の研究が深化し、職能論に特化した論も出現した⁽⁹⁾。

この他にも武士と都市の関係や、一族間のネットワークによる広域的な支配の在り方⁽¹¹⁾、一族間の分業体制などが提示された⁽¹²⁾。武士と貴族の関係を論じた研究も多く、多様な武士の活動・実態が知られることとなった⁽¹³⁾。

そこで第二節では多くが幕府の構成員となった東国武士団に関する先行研究を概観した。研究目的上の問題もあるが、他の武士団の事例や、東国武士論、武士論、幕府論などとの検討が不十分である⁽¹⁴⁾。

こうした点をふまえ、幕政に重きを置きながら京都の諸勢力とも関係性

を有していた三浦氏に注目し、第三節では三浦氏の先行研究を整理した。三浦氏の研究においては、鎌倉幕府を代表する御家人として従来から数多くの研究が蓄積されており、幅広い活動の様相が明らかになりつつある⁽¹⁵⁾。しかし個別的な問題に関する専論が多い一方で、鎌倉時代を通じた三浦一族の位置付けは十分に成されていない。幕府の在り方や政権の方針によって三浦氏がどのような立場にあったのか再検討し、他の武士団との関係や朝廷・寺社勢力との関係性もふまえ、武士論や幕府論などを視野に入れた中世社会における武士像を考察した。

第一章第一節では三浦氏と本拠地相模国の国務との関係を考察した。義澄・義村期は平安期以来三浦氏が関与してきた相模国国衙在庁に連なる交通・宗教に関わる職務を担っていた⁽¹⁶⁾。相模国守護については、国内での検断沙汰の活動は確認できないが、内外に同国を代表する武士として、守護と認められていたであろうと推測した。また、義澄は源頼朝の重臣として個別的な関係を築き、義村は和田合戦後相模国内の在地武士がほとんど疲弊してしまつた中で代表的な武士団の惣領として、また執権義時・泰時の姻族として、泰村は経時の叔父として、また時頼を支える宿老や評定衆としていずれも幕政の中心的な位置にあった。

第二節では三浦氏为中心的に関係する貴人の訪問の響応について分析した。三浦地域への渡御については、鎌倉から近い景勝地であることが大きな要因であったと考えられるが、頼朝期は三浦義明や佐奈田義忠など功臣を懐旧し、一族の惣領である義澄との関係を重視する意味もあった。実朝期は公家文化の導入が渡御にも見られる一方、和田合戦を境に渡御を迎える義村が一族の惣領としての地位を確立したと見なしうるとした。義時や泰時による三浦や田村への渡御も行われたが、寛喜年間以降は幕府の政策方針によって遊覧的な渡御は見られなくなつたと考えられ、幕府儀礼が整

備される中で、泰村邸が方違えや御行始の渡御先となっていた。

第三節では三浦氏の関東地方における様相を検討した。中世の関東地方には利根川流域及び江戸湾世界と、鬼怒川流域及び香取内海（霞ヶ浦）世界が存在し、二つの世界の在地勢力は水陸両方の交通網を駆使して盛んに交流していたと指摘されている⁽¹⁷⁾。その上で宝治合戦において三浦氏方に付いた関氏や春日部氏、また房総方面の諸勢力との関係性から、江戸湾沿岸及び古利根川水系・霞ヶ浦につながる鬼怒川水系を介した内海世界における広汎な他氏との結びつきを示唆した。

第二章からは西国に視点を移し、第一節では西国所職を再検討し、また包括的に捉えなおした。河内・和泉・紀伊・讃岐国守護職については流通経済や検断沙汰に関与していたことを確認した。また、土佐国は義村が承久の乱以前から守護職を有していたため守護の影響力も強かったのではないかとした。そして承久の乱後、没官となった西国の多くの地域に所領や守護職を与えられていくのは、政権を握る北条氏に近く、水上の諸活動に長け、西国との関係が強かったためであるとした。また讃岐国の海賊討伐の事例から、太平洋側の畿内近国及び近海を守護する側面を指摘した。

第二節では京都の朝廷や寺社勢力と三浦氏との関係を考察した。三浦氏は平安期以来滝口武士などとして院に祇候する一方、義村の代で土佐国守護職や九条家、賀茂社との関係性を有していたことが、承久の乱において朝廷の重要事項処理の局面に当たるとなっていたとした。これらが乱後西国に勢力を伸張する基盤となったと考えられるが、一二三〇年代後半に類出する三浦一族の官位獲得については、九条頼経の上洛と関係するのではないかと推察した。こうした京都の諸勢力との深い関係性が宝治合戦後の京都方の諸事延引・中止に繋がったとした。

第三章では宝治合戦後、事実上三浦一族を継承する佐原氏を追った。第一節では宝治合戦までの佐原氏の様相を再検討した。三浦佐原氏が確立する以前、北条氏との関係性や西国所職によって佐原氏内部においても家連流や光盛流といった諸家の勢力の伸縮が見られることを指摘した。合戦後、光盛・盛時・時連はそれぞれ佐原氏の惣領職、三浦介・検非違使などといった役割の分掌をしていたとされるが、それらは建長年間を通じて徐々に明確化したものであった。盛時系は三浦氏宗家の有していた所領や所職を受け継いだ形跡は無いが、三浦介が一族の代表として担ってきた幕府の所役には関与し続けた。

第二節では三兄弟以降の三浦佐原氏の展開を検討した。「六条八幡宮造 常用途注文」などから、北条氏や安達氏、小山・千葉氏らに比して勢力は劣るが、相模国に拠点を置く、在鎌の有力御家人と位置づけられた。また、時連系は鎌倉末期には検非違使や西国国守に任じられ、三浦佐原氏内において突出した権勢を確立し、幕府の有力者に交じるまでになった。

終章

三浦氏を通して中世社会に生きる東国武士を捉え直すところのように考えられるのか。秋山哲雄氏は関東地方の有力武士団が分業体制をとっていたとしているが、北条氏に関しては鎌倉を拠点としたために、十三世紀半ば以降「幕府の役職を独占して」いた⁽¹⁹⁾。これは在国と在鎌が地理的にほぼ同義で、惣領が鎌倉に常住していたと考えられる三浦氏の活動の形態と近いのではないか。歴史的な由緒や事件を背景に裏打ちされたものに加えて、相模国三浦郡を拠点とした地理的要因も多分にあると考えられる。東国武士は武士・御家人といった職制を核にして、在地領主的にはその地理的枠組みを深化させ、或いは諸勢力との関係性においては幾重も

の枠組みをその都度活用したり広げたりして中世社会を生きていたといえるのではないか。

注

- (1) 黒田俊雄「中世の国家と天皇」〔黒田俊雄著作集〕第一卷、法蔵館、一九九四年、初出一九六三年)、佐藤進一「日本の中世国家」〔岩波書店、一九八三年〕
- (2) 川合康「鎌倉幕府成立史の研究」〔校倉書房、二〇〇四年〕
- (3) 石母田正「中世的世界の形成」〔石母田正著作集〕第五卷、岩波書店、二〇〇〇年、初出一九四六年)、安田元久「埴選書三八 武士団」〔埴選書、一九六四年〕
- (4) 森田悌「拱関期における検非違使」〔平安時代政治史研究〕吉川弘文館、一九七八年、初出一九七二年)、上横手雅敬「平安時代の内乱と武士団」〔シンプジウム日本歴史五 中世社会の形成〕学生社、一九七二年〕
- (5) 戸田芳実「武士団の成長」〔武者小路穂ほか編「日本の生活の基点」日本生活文化史第三卷、河出書房新社、一九七四年〕
- (6) 石井進「中世成立期の軍制」〔石井進著作集〕第五卷、岩波書店、二〇〇〇五年、初出一九六九・一九七一年の編成)、同「中世武士とはなにか」〔同前、初出一九八五年〕
- (7) 入間田宣夫「守護・地頭と領主制」『講座日本歴史』三(東京大学出版会、一九八四年)、同『日本の歴史七 武者の世に』(集英社、一九九一年)
- (8) 野口実「坂東武士団の成立と発展」(弘生書林、一九八二年)、同「東国武士と京都」(同成社、二〇一五年)
- (9) 高橋昌明「中世成立期における国家・社会と武力」〔日本史研究〕四二七号、一九九八年)
- (10) 三浦圭一「中世の分業流通と都市」〔大系日本国家史〕二 中世、東京大学出版会、一九七五年)、保立道久「荘園制支配と都市・農村関係」〔歴史

優秀修士論文概要

- 学研究別冊特集 世界史認識における民族と国家」一九八七年十一月)
- (11) 高橋修「中世前期の在地領主と「町場」」〔歴史学研究〕七六八号、二〇〇二年・二〇一〇年)
- (12) 秋山哲雄「都市鎌倉の東国御家人」〔北条氏権力と都市鎌倉〕吉川弘文館、二〇〇六年、初出二〇〇五年)
- (13) 長村祥知「後鳥羽院政期の在京武士と院権力」(上横手雅敬編「鎌倉時代の権力と制度」思文閣出版、二〇〇八年)
- (14) 宇都宮氏に関しては特に京都と在地・鎌倉とが連動していたという指摘もされている(山本隆志「関東武士の在京活動―宇都宮頼綱を中心に―」〔史潮〕新六〇号、二〇〇六年十一月)。
- (15) 高橋秀樹「三浦一族の研究」(吉川弘文館、二〇一六年)など。
- (16) 大澤泉「相模国の知行体制と地域秩序の形成」〔三浦一族研究〕第十九号、二〇一五年)
- (17) 鈴木哲雄「中世関東の内海世界」(岩田書院、二〇〇五年) 滝川恒昭「中世東国海上交通の限界・制約とその対策」〔中世東国の世界〕二 南関東、高志書院、二〇〇四年)
- (18) 鈴木かほる「鎌倉後期の三浦佐原氏の動向」〔三浦一族研究〕第四号、二〇〇〇年)、同「宝治の乱後の三浦氏―鎌倉幕府滅亡まで―」〔三浦一族研究〕第五号、二〇〇一年)
- (19) 秋山哲雄 前掲注(12)