

## 栃木県の県庁所在地はなぜ宇都宮市なのか

会田 紗瑛

### (1) なぜ今、県庁移転を学ぶのか

平成の大合併により、市町村の数は 3229(1999 年)から、約半数の 1727(2010 年)となった。<sup>i</sup>また、地方分権や行政サービスの効率化などの観点から道州制を導入すべきという意見も根強い。

これらの議論の際、必ずあるのが市庁舎や州都をどこに置くかという問題である。庁舎がある場所は名実ともに地域の行政や経済の中心となる。その経済的利益、行政サービスへの利便性、はたまた我が街こそが地域の中心地だというプライドをかけ、争いになることも珍しくない。時にはそれが原因の一つとなり、市町村の合併がとん挫することもある。

そこで今回、栃木県域近代史上最も大きな合併である旧栃木県、旧宇都宮県の合併について調べ、県庁の移転を決めた理由は何だったのか。地域の中心地となるために必要な要素について考える。

### (2) 旧宇都宮県境、1900 年の郡区<sup>ii</sup>



図1 旧栃木県・宇都宮県境



図2 1900年の郡区

- A: 足利郡 B: 安蘇郡
- C: 下都賀郡 D: 上都賀郡
- E: 河内郡 F: 芳賀郡
- G: 塩谷郡 H: 那須郡

### (3) 栃木県の誕生

慶応4年(明治元年・1868年)6月、幕府軍の立てこもる宇都宮城を陥落させた明治政府は旧真岡代官領、下野国内の旗本の知行地と日光神領を領域とした真岡県を設置した。翌年2月に日光藩が設立されると、真岡県は7月に合併され、本庁(県庁)は日光、真岡県時代にも仮陣屋のあった石橋が引き続き出庁(出張所)になった。

明治4年(1872年)、日光県は本庁・仮庁の政務スペース不足や本庁の地理的な偏りという問題に悩まされていた。そもそも、日光に本庁が置かれた理由は東北の幕府軍と戦うための前線基地としての役割や日光神領の処遇などの問題を解決するためであった。スペース不足や地理的偏りの解決のため本庁移転構想が持ち上がる。しかし、突如本庁を移転すれば民心に動揺が広がることが懸念されたこと、また石橋出庁の方が栃木町に近く、移転にかかわる費用が少なく済むことからまず石橋出庁を栃木町に移し、次いでそこを従来の日光本庁と統合するという手段をとる事となった。5月に石橋出庁は栃木町に移転する。次いで日光県は日光本庁廃止と栃木本庁設置を要旨とした「県庁(本庁)移転の伺書<sup>iii</sup>」を上申する。この伺書に対してどのような指令が出されたかは明らかでないが、11月に日光・壬生・吹上・佐野・足利・館林の各県を廃止、同日栃木県(現在の栃木県とは異なる。以下、旧栃木県とする)を設置した時も栃木町を出庁とし、日光を本庁としていたことから、国側からは否定的な意見が出ていたと考えられる。その後明治5年(1873年)5月に栃木町に県庁新築・移転の許可が下り、翌年の元日から栃木町での業務が開始された。

一方、明治4年11月には宇都宮県が成立した。宇都宮県には現在の県知事にあたる県令はおかれず、副知事に近い立場にあたる権参事が置かれた。このことから宇都宮県は成立当初から栃木県との合併を前提としていたとされている。

明治6年(1874年)2月に栃木県県令の鍋島貞幹<sup>iv</sup>は宇都宮県令の兼務を任じられ、6月に宇都宮県と旧栃木県は合併し、おおむね現在と同じ県域を持つ栃木県が完成する。宇都宮県廃止の明確な理由は残されていない。しかし先述の通り、宇都宮県自体が旧栃木県との合併を前提にした県とされていること。さかのぼれば県令の鍋島は日光県時代から「一国一県」構想を抱き、実際に真岡県時代から下野県知事事の印を使っていたため、少なくとも県政執行部内では想定通りだったのではないかと推測される。

### (4) 県庁移転の概要

合併後の県庁は栃木町に置かれていたが、明治15年(1882年)4月、初めての移転請願の要旨が小学東校結社連合会(宇都宮町)から出される。同年7月に県令の藤川為親<sup>v</sup>が宇都宮に訪れ移転請願に賛意を示した。11月には「県庁移転請願に付き敷地献納願」という、県庁舎を建設するための土地を提供する請願まで出され、県庁移転は順調に進むかと思われた。しかし県南地域の反対もあり、決定は先延ばされた。耐えかねた両派は12月に地方行政を統括していた内務省に請願書を提出する。しかしこれは両派共に却下され、移転問題は膠着状態に陥った。しかし年が明けた、明治16年(1883年)10月に三島通庸<sup>vi</sup>が福島県令と兼任する形で栃木県令に就任すると状況は一変する。三島は強権的な政治姿勢で知られる一

方で「土木県令」と呼ばれるほど土木工事に熱心であり、政治姿勢が県庁移転に適していると移転賛成派に受け入れられた。三島の決定により、明治17年(1884年)2月に県庁が宇都宮に移転した。

県庁移転の際、宇都宮県庁と改称するという書類が発表されている。これは現場職員の勘違いだといわれており、内務省から修正するよう連絡が入り、わずか6日で栃木県に戻されている。このことから、県庁移転は現場レベルでは十分な情報共有がなされていないまま行われたのではないかと考えられる。

### (5) 宇都宮町から見た県庁移転

移転請願書の要旨は、「栃木に県庁があるのは上野国<sup>v3</sup>郡を管轄していたからであり、この地方が群馬県となった現在の地理的事実から考えるに県庁が南部に偏りすぎている。」というものである。栃木県内の地理的状況から考えれば宇都宮町は街道が通る陸上交通の要所であり、確かにここにある事は栃木県のメリットになりうる。しかし、移転請願を行うということは宇都宮にもメリットがあったはずだ。宇都宮町が県庁移転を求めた理由、また明治16年(1883年)に県庁移転運動を本格化させたのは2つの理由が考えられる。

第一に、宇都宮町の都市としての性格である。そもそも宇都宮町は、二荒山神社の門前町、東山道、日光街道、奥州街道が通る宿場町、鎌倉時代より続く城下町など多くの顔を持つ街であった。しかし戊辰戦争で多くの被害を受け、復興にむけて動き始めた矢先の合併と宇都宮県庁廃止だった。これらは宇都宮町に大きな影響を与えた。裁判所との統合や宇都宮県基業学校<sup>vi</sup>の廃止などの影響もあり、明治以前からの城下町、つまり政治都市からの変容を余儀なくされたのである。当時の為政者は上流階層であり、経済的にも豊かであった。これを失うことは店の経営にも影響を与えた。同時期に合併が検討されていた他の県は合併する2県を廃県とし、県の新設が行われたのに対し、宇都宮県に対しては実質的な吸収合併が行われる事となった事も禍根を残した。さらに、宇都宮町は人口20,309人に対し、栃木町は人口5,183人、商店の数も約5倍<sup>vii</sup>あり宇都宮のほうが発展している。宇都宮町民から見れば、あらゆる面で宇都宮のほうが県庁所在地に適している。栃木に県庁がある理由もなくなった。今こそ、という思いがあったのではないか。

第二に、群馬県の県庁移転問題も影響を及ぼした。明治4年(1872年)6月、高崎から前橋に移転した群馬県庁は、群馬県自体が熊谷県との合併、分裂を繰り返すうちに一度仮庁として高崎に戻るが、明治9年(1877年)9月29日に前橋に県庁が開庁された。背景には県職員の住宅建設や師範学校の設立など県の要望を可能にする前橋の経済力が大きく影響したとされている。最終的に群馬県庁移転問題は裁判となり、明治15年(1882年)3月に高崎が敗訴、県庁は前橋に確定した。この結末を見ていた宇都宮町民の中で、県庁移転で活性化する栃木町に今後経済力で負けることがあれば、もう二度と県庁は戻ってこないという危機感があった。

### (6) 栃木町から見た県庁移転

宇都宮町で移転運動がおこると、当然県庁のあった栃木町では反対運動が起きた。県庁移転反対の投書が当時栃木町で発行されていた栃木新聞<sup>viii</sup>へ3回にわたって掲載された。元々栃木町は河川舟運によって東京の情報が入りやすかったこと、商都であることから町民に

経済的な余裕と一定水準の学力が備わっていたことから自由民権運動が盛んな地域であった。この問題は栃木町の内部で論争を巻き起こし、12月には下都賀、寒川(のちに下都賀郡に統合)で移転反対論の演説や討論が行われている。内務省に出した反対の請願書には1280名の署名が集められたものであった。栃木町に住む全ての世帯の戸主が署名をしている。これはこのようなことができたのも栃木町民の政治への関心と知識の深さの表れといえる。

しかし、賛成派が県北も含めて栃木県9郡のうち5郡と移転請願規約を結び味方に引き入れることができたのに比べ、反対派の運動は栃木町のある下都賀郡と上都賀郡の一部を中心にとどまってしまった。近隣の都市であった佐野、足利は町内にそれぞれ別の目標を抱えていたことから問題への関心は薄く、「移転は是か非か」という討論が繰り広げられはしたものの町全体としては中立の立場であった。単独の人口、経済では宇都宮町に大差をつけられている栃木町にとって、近隣の地域との連携が図れないことは痛手であった。

それでも三島県令が来るまでは移転反対派が多かったとされている。これは主に経済的な負担の大きさが要因である。栃木町の栃木県庁も10年ほど前に巨額の建築費をかけて建てたばかりだった。宇都宮町では寄付を募り始めたがそれだけでは足りないことが目に見えていたのである。しかし、明治16年(1883年)に就任した県令の三島は移転に賛意を示し、空気は再び移転に傾き始めた。それにもかかわらず栃木新聞は「県庁移転は風説である。」と繰り返し報道し続けた。同時に三島県令は自由党<sup>ix</sup>排斥に動き出し、栃木町で隆盛を誇った自由党に動揺が生じ始めた。このような誤った情報と政治的混乱に飲まれ、移転反対運動は急速に鈍化していった。いよいよ最終決定という段階において反対運動を再開したが、時すでに遅し、13年ほどで「県庁栃木町」はここに幕を下ろすことになる。この県庁移転も一因となり、栃木町は明治14年(1881年)と比べ明治22年(1889年)の世帯数が307戸減少した。さらに水運の衰退や生糸工場の失敗、非農家における商業従事者の割合が圧倒的に高く、工業生産力がなかったことなども重なり、栃木町がかつての勢いを取り戻すことも県庁が再度移転することもなかった。

## (7) 県庁舎の建築から見た県庁移転

栃木町時代の県庁は水田だった土地を購入しており、水はけのために盛り土と堀を作り対応した。それでも周辺の川の水かさが増すと堀の土手が崩壊して県庁の建物に被害が及ぶ可能性は残り続けた。実際に平成27年(2015年)9月関東・東北豪雨の際は町内を流れる巴波川が氾濫し、かつて栃木町のあった現栃木市中心部で床上・床下浸水による被害が発生した。実際に栃木町時代の県庁周辺を歩いてみたが、場所によっては巴波川より県庁舎周辺のあった土地のほうが低いと感じる場所もあった。県庁の仕事は宇都宮県合併以降増えており、建て増しは急務だ。しかし、そこに建築費以外の費用負担があるというデメリットは慢性的財政難にあえぐ明治政府には大きく映ったのではないか。実際、この水害対策の工事は当初国から予算面で認められなかった。さらに、災害時に対策の中心地になるはずの県庁舎が災害の被害を受ける可能性が大きいというのは行政機能から見ても大きな難点である。

また周囲に堀があるということは敷地面積の限界が見えているという事でもある。県庁周辺の堀(県庁堀)自体は数メートルほどの細い水路だが、歩いてすぐのところには巴波川があり、県庁堀の外に庁舎を建て増したとしても土地に限りがある事には変わりはない。

町の発展の礎となった栃木町の河川だが皮肉にも県庁の足かせとなり、結果的に県庁移

転推進の一因となったのではないか。

## (8) 公通から見た県庁移転

日光県側は栃木町のことを「日光県庁ヲ栃木駅へ移シ栃木県ト改称ヲ乞フ」伺書に「<sup>しよみんふくそう</sup>諸民幅濼、四通八達の地」と書いている。その前に真岡県庁の仮陣屋がおかれた石橋も日光奥州街道の宿場町だった。これらの事から、県政の黎明期から「県庁は人の集まる場所、交通（特に陸路）の要所におかれるべき」という共通認識があったと考えられ、後の県庁宇都宮移転の際にもこの事は考慮されたと考えられる。

人、モノが集まる場所と言え、明治二十年代ごろまで物資輸送の中心は河川舟運である。栃木町では明治5年(1872年)にそれまで周辺の農村への用水の都合上冬季のみだった通船が夏季にも行われるようになり、明治7年(1874年)に内国通運株式会社が政府から特別の保護を受けて創立、栃木・東京間の船便輸送を開始する。このころ栃木県の水運は最盛期を迎えた。明治15年(1875年)には利根川、江戸川、渡良瀬川、鬼怒川をつなぐ河川蒸気船が就航、栃木県にも蒸気船の時代が到来した。栃木町を流れる巴波川は明治16年(1883年)の政府報告で栃木県の4大河川とされた那珂川、鬼怒川、思川、渡良瀬川のうち思川流域に属している。官庁、銀行、学校の開設と合わせて栃木町の発展を支えていた。宇都宮町はどの河川流域にも属していなかった。城下町として栄えていたほか、奥州街道の通る陸路の要所ではあった。しかし、明治十年代は陸運より水運で運ばれる貨物の量が上回っており、宇都宮町民は運河の開削を強く要望していた。県庁移転は宇都宮町民にとって、経済的な存在感を失うかもしれないという危機感の中で生まれた起死回生の一手だったのである。

一方で明治18年(1886年)が東北本線の大宮、宇都宮間に開通する。これは県庁移転のおよそ1年前にあたり、計画は栃木県側も把握していたはずである。鉄道、蒸気機関は文明開化の象徴であり、明治政府の一員として県民啓蒙の役割を担っていた県政執行部は県庁を鉄道のある街にしたいと考えていたのではないか。この時、足利、安蘇郡などの有力者が高崎線との分岐駅の熊谷から、足利、佐野、栃木、鹿沼、宇都宮を通過して白河へ至るルートを希望し、要望書を県令に提出している。本来の案であった熊谷から古河を通るルートより大きな河川が少なく、地盤も堅固であるため、工事がしやすいというのがその理由であった。栃木町の一部有力者は鉄道迂回を条件に県庁移転を受け入れたともいわれている。しかし、分岐駅が熊谷から大宮に変更されたため、県南西部を通るのはあまりに迂回しすぎてしまう。したがって東北本線の県南迂回案は幻となった。その後栃木駅は両毛鉄道の駅として生まれた。しかし、両毛鉄道は日本鉄道の支線の意味合いが強く、駅の規模も県庁所在地に見合うものとはならなかった。

## (9) なぜ、宇都宮町は県庁を勝ち得たのか

宇都宮に県庁が移転した理由は、まず宇都宮に県庁を受け入れる政治、経済の余裕があったことだ。栃木県最大の経済力を持った都市であり、さらに政治都市としての素養もあった。

次に地理的な要因である。栃木県の中心にある事はもちろん、街道が通る陸路の要所であった。栃木町も水上交通で栄えた町である。しかし、明治18年(1886年)に通る東北本線が栃木を通らなかったのは栃木町にとっては大きな痛手であった。もしこれが通れば、栃木町

は陸上と水上の交通が交わる内陸の港町として存在感を増していたはずだ。これができなかったことが、県庁移転や栃木町の発展の妨げになった。

町民の危機感の差、どれだけ効率的な政治活動ができたかの差もあった。群馬県の県庁移転や発展する栃木町の姿、さらに目の前で県庁が廃止され、学校や裁判所がなくなっていく様子を見た宇都宮町民には「県庁がある」ということの意義を肌で感じていた。一方で栃木町は演説や署名を通して反対運動をしていたが、一部町人が移転を承認したり、政党の争いが激化したりと、一枚岩とは言えない状況だった。さらに明治 15 年に内務省への嘆願書が却下されたことで「移転はない」と決めつけてしまい、三島県令の就任後すぐに請願を始めた賛成派に対し、活動に出遅れてしまった。また、土地の提供や募金活動など現実的な活動をしたが、反対派は署名や投書など世間や情に訴えることしかできなかった。しかしこれは反対派の目標が現状維持であるということを考えれば仕方のない面もある。

また、宇都宮町民は栃木町の発展や河川舟運ができないという自分たちの街の弱点に焦りを感じており、それが県庁移転を熱望する原動力となったのではないか。移転請願書にも移転費用は宇都宮が負担すると書かれており、そうまでしてでも県庁を移転してほしいという熱意が感じられる。

このように宇都宮町民の栃木町に経済的な差を縮められているという危機感が県庁移転の請願を加速させさらに現実的で粘り強い活動が結実した結果だった。

一方、栃木町ではこのころ町内の寺に 3000 人の集まる討議会を開くなど、自由民権運動が活発になっていた。現代と明治時代では国民に求める参政意識は全く違う。政治的関心が高い町民はかえって県政執行部からは面倒だ、やりにくいと感じられたのではないか。

本論文を書くにあたり、栃木県史、宇都宮市史、栃木市史などを読んだが、宇都宮市史が県庁移転に至るまでの事情を当時の県内の動きなどを踏まえながら詳細に書いていたのに比べ、栃木市史は通史を 1 冊にまとめなければいけないという事情はあったにせよ簡単な記述にとどめ、さらに三島県令の独断専行であったかのように書いている。しかし本論文で指摘した通り、栃木町にも反対運動の味方が増やせなかった事や内務省に請願書が両派共に却下されたこと、県内世論に敏感になれなかった事など反省すべきことは多くある。なぜ上手くいかなかったかを考えることは確かに苦しく難しいことだが、このようなことを反省し記録することも歴史を残すことの意義なのではないか。

県庁移転から約 130 年がたった現在、宇都宮市は栃木県の行政(県庁所在地)、工業(工業製品出荷額が県内 1)、商業(年間商品販売額が県内 1)の中心としての役割のみならず人口 53 万人の北関東最大の都市として存在感を放っている。しかし県内他市町から人口が流入し、県内全体の過疎化を進行させているという批判が生まれるなど一極集中の弊害も生まれている。栃木市は人口 15 万人程度の地方都市となったが、県庁所在地でなかった事で開発や戦災を避けて古くからの街並みが残り、それが現在「蔵の街」として市内観光の中心になっている。栃木市民の中で今更県庁を取り戻したいと思う人はもういないだろう。ただ「県庁堀」という小川だけが往時をしのびながら「蔵の街とちぎ」を流れるだけである。

- 
- i コトバンク 「平成の大合併」(2019年5月現在)  
<https://kotobank.jp/word/%E5%B9%B3%E6%88%90%E3%81%AE%E5%A4%A7%E5%90%88%E4%BD%B5-182123>
- ii 地図：栃木県ホームページリンク集(市町村)(2019年6月現在)  
<http://www.pref.tochigi.lg.jp/c05/intro/tochigi/link/lkshityouson.html>  
第1次府県統合後の国郡・府県(1871年12月末)・郡再編後の郡・市(1900年4月)  
(それぞれ2019年6月現在)  
<http://www.tt.rim.or.jp/~ishato/tiri/gun/map/1871/24ryomo.htm>  
<http://www.tt.rim.or.jp/~ishato/tiri/gun/map/1900/09totigi.htm>  
を参考に加工した
- iii 伺書  
(官庁などで)指示を求めるため、上司や上級機関に差し出す文書  
(三省堂大辞林 第三版)  
本論文に登場する伺書は全て県から国に送られたものである
- iv 鍋島貞幹は幼名を道太郎、のちに諱を幹と改めるが、本論文では貞幹で統一する
- v 旧国名。今の群馬県のほぼ全域を占め、17郡に分かれていた。
- vi 宇都宮県の運営する教員育成所
- vii 国立国会図書館デジタルライブラリ 栃木県統計書 明治19年(2019年6月現在)  
<http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/806645>
- viii 下野新聞の前身となる新聞。発行時期によって第1次から第3次に分けられる。  
本論文で扱うのは1879年8月から1882年7月に発刊された第2次栃木新聞であり、  
田中正造が編集長であった。
- ix 明治初期の自由民権運動の中で中心的役割を担った日本初の全国的自由主義政党。  
板垣退助、中島信行らが結成し、自由民権、地租軽減、条約改正などの政策で藩閥政治  
と対立しながら各地で急速に勢力を伸ばした。しかし福島事件をはじめとする弾圧、不  
況による資金の欠乏、党内抗争などにより解党。
- x 栃木県議会図書委員会『栃木県議会史』(1983年3月31日)