

大阪府公文書館 歴史講座

H26.10.1 (水)



はじめに



大阪府公文書館は、昭和60(1985)年、大阪市住吉区帝塚山の旧大阪女子大学図書館の建物を用いて開館しました。平成23(2011)年には、大阪府庁本館に移転し、来年平成27(2015)年には、開館30周年を迎えます。

大阪府公文書館では、府が作成・入手した公文書や資料類のうち歴史的・文化的な価値があるものを保存し、広く府民の皆様にご利用いただく施設です。

【歴史講座】大阪府の成立とその発展 —明治時代を中心にして—

大阪府公文書館の所蔵資料等を用いながら、大阪府の歴史について振り返りたいと思います。

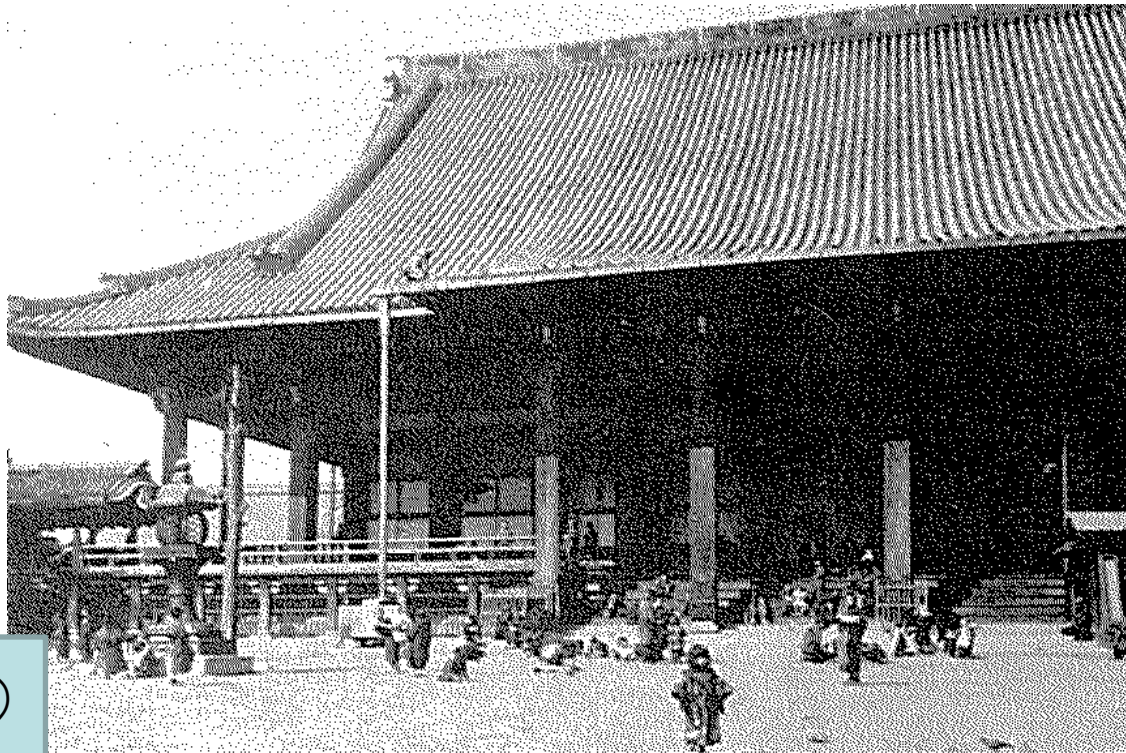
今回は、明治時代の大阪府を中心にお話します。

もくじ

- はじめに
- 第一部 大阪府の成立と府域の変遷
- 第二部 大阪府と地方制度の変遷
—過渡期の地方制度—
- 第三部 中央集権的地方制度の形成
と大阪府
- むすびにかえて

第一部

大阪府の成立と府域の変遷



北御堂(津村別院)

大阪府の成立

【キーワード】

- ①大阪鎮台
- ②大阪裁判所
- ③大阪府
- 堺 県
- 奈良県

(摂津国)

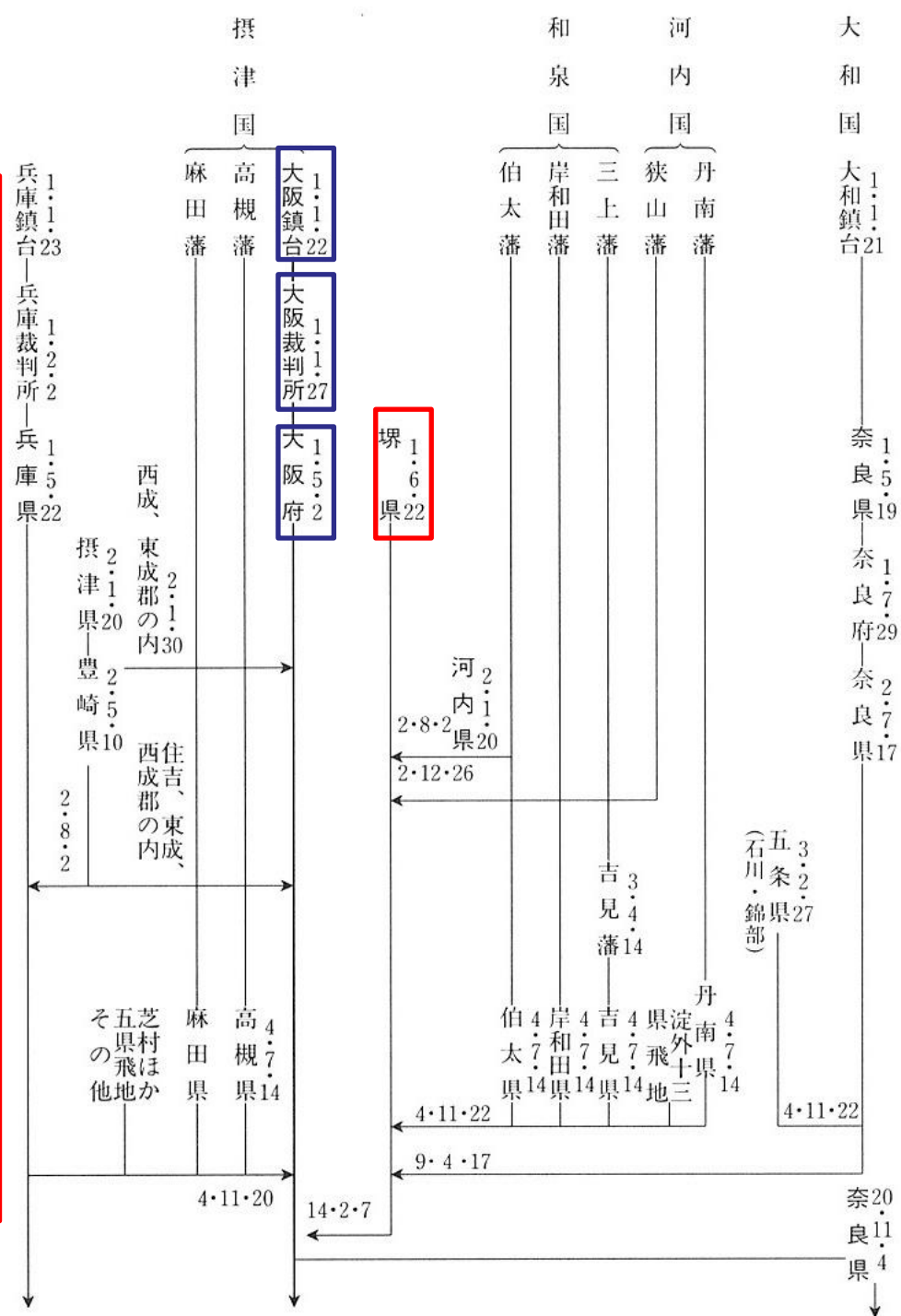
高槻藩・麻田藩...

(河内国)

丹南藩・狭山藩...

(和泉国)

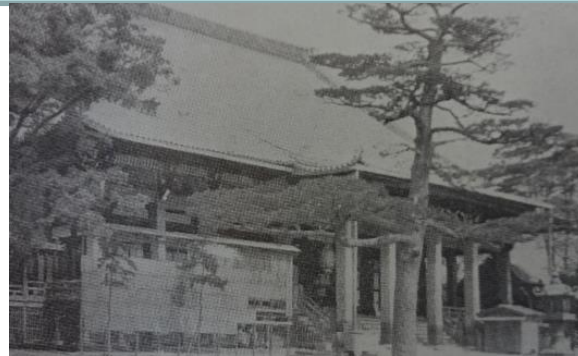
三上藩・岸和田藩・伯太藩...



1-1 大阪府の成立

* 幕府崩壊後の大阪

- ・慶応4(1868)年1月6日、将軍徳川慶喜が大坂城脱出、大坂城炎上
- ・同年1月10日、仁和寺宮嘉彰親王が大坂に進駐し、西本願寺津村別院を宿舎とする。
- ・薩長両藩に大坂市中の取締を命じ、「市民慰撫の令」を発して、市中の安寧・秩序の維持を図る。



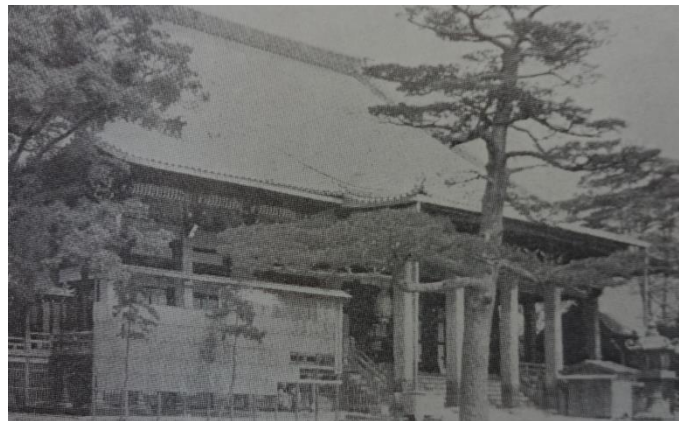
* 大阪鎮台の設置

- ・慶応4(1868)年1月22日、**大阪鎮台**を
津村別院(北御堂)内に設置

大阪鎮台...行政・司法・軍事全て兼務

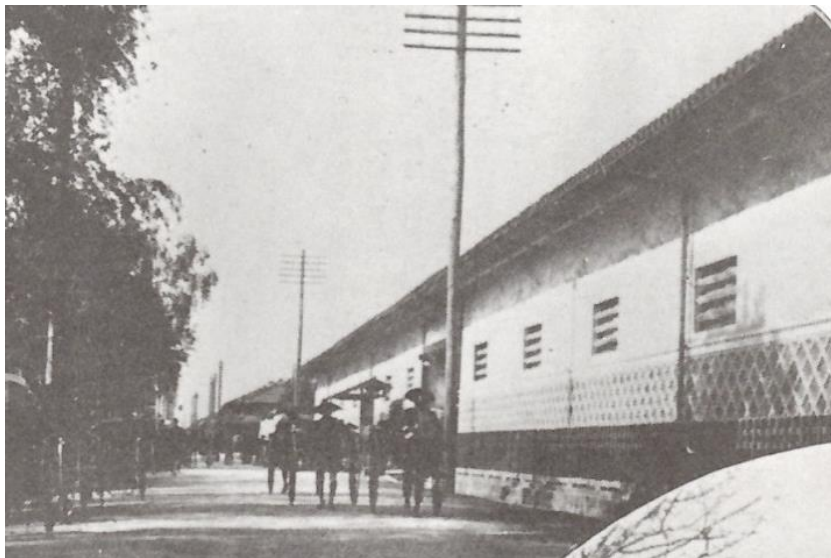
長官：**醍醐忠順**就任

外国事務総督**伊達宗城**と摂河泉3国を総理



* 大阪裁判所の設置

- ・慶応4(1868)年1月27日、大阪鎮台は、
大阪裁判所に改称
大阪裁判所...行政・司法の民政一般を掌る
総 督: **醍醐忠順** 副総督: **伊達宗城**
- ・同年2月2日、元**西町奉行所**に庁舎を移転。
- ・同年5月2日、大阪裁判所は**大阪府**に改称。



西町奉行所建物
初代大阪府庁舎
(出典『実記百年の大阪』)

西町奉行所への移転理由

私儀大坂在留中屋敷手狭二付公務難相勤
候二付西町奉行所併元桑名屋敷共拝借仕
度奉願候以上

正月廿八日

宇和島少将

願ノ通被貸下候事

(出典)公文禄・明治元年・第15卷・戊辰1月～己巳6月諸
侯伺(伊達遠江守宗徳)(国立公文書館所蔵文書・当館
MF所蔵)



津村別院(北御堂)



明治天皇が、大阪へ行幸
慶応4(1868)年3月21日京都を
出発23日大阪到着。

西本願寺津村別院(北御堂)を
行在所とする。

同年閏4月8日、京都還幸

その背景にあったのは...



大久保保利通の「大坂遷都の建白書」

慶応4(1868)年1月23日



遷都之地ハ浪華ニ如クヘ
カラス

外交・富国強兵策の推進
で、浪華の地は適当であ
る。

遷都は、「皇國ノ大事去」
である。

また、大久保は、明治天皇
の大坂行幸も主張

⇒ 大阪遷都は実現せず、
大阪行幸が実現することと
なった。

⇒ 東京奠都(明治2年)

一、遷都之地ハ浪華ニ如クヘカラス暫ク 行在ヲ被定治亂ノ體ヲ一途ニ居
ヘ大ニ爲スヲ有ヘシ外國交際ノ道富國強兵ノ術改守ノ大權ヲ取り海陸軍
ヲ起ス等ノコニ於テ地形適當ナルヘシ尙其局々ノ論アルヘケレハ贅セス
右内國事務ノ大根本ニシテ今日寸刻モ置クヘカラサル急務ト奉存候此
儀行レテ内政ノ軸立チ百目ノ基本始テ舉ルヘシ若シ眼前些少ノ故障ヲ
顧念シ他日ニ讓リ玉ハ、行ハルヘキノ機ヲ失シ
皇國ノ大事去ト云フヘシ仰願ハ大活眼ヲ以一斷シテ卒急
御施行アラシムヲ千祈萬禱奉リ候死罪

大阪鎮台→大阪裁判所→大阪府

第四十七 正月二十二日

參與職

内國事務掛

大阪鎮臺攝泉(大坂鎮臺ヲ置クノ令他ニ見ル所ナシ姑ク之ヲ存ス)

第五十九 正月二十七日

改大阪鎮臺

爲同所裁判所總督(大阪裁判所ヲ置クノ令他ニ見ル所ナシ姑ク之ヲ存ス)

第三百六十五 五月二日

是迄之職務被 免大阪府知事被

仰出候事

(大阪裁判所ヲ改テ大阪府ト爲スノ令他ニ見ル所ナシ姑ク之ヲ存ス)

醍醐大納言

醍醐大納言

鎮台・裁判所・府の区域を厳密に定義した布告はない。

明治4年にはじめて区域を明らかにした布告が登場。

第六百九 十一月二十日(布)

今般攝津國從來ノ府縣ヲ廢シ更ニ左ノ通府縣被置候事

但廢府縣從前管轄ノ地所當未年ヨリ物成郷村等新置ノ府縣へ可引渡事

大阪府

攝津國

島上郡 島下郡 豊島郡 能勢郡 西成郡 東成郡 住吉郡

外當分管轄

元高槻縣管轄

丹波國 桑田郡ノ内

兵庫縣

攝津國

八部郡 兔原郡 武庫郡 川邊郡 有馬郡

外當分管轄

元兵庫縣管轄

淡路國 津名郡ノ内

右ノ通被置候ニ付從前管轄ノ縣々ヨリ地所物成郷村等當未年ヨリ可請取事

但高反別一村限村高等取調大藏省へ可差出事

1-2 府と県—大阪府・堺県

慶応4(1868)年閏4月12日・21日の太政官布告

→ 地方を府・藩・県に分け、藩は旧来通り、府県には知事を置き地方の政務を司る。

設置 9府22県266藩

幕府直轄地(天領)・皇室領・佐幕諸藩接收領を府・県(政府直轄領)とする。

藩はそのままの状況。

= 府藩県三治の制(~M4年:廃藩置県まで)

9府...旧幕領要地

江戸・京都・**大阪**・度会・甲斐・越後(新潟)・長崎

神奈川・奈良←箱館府が追加

明治2(1869)年7月17日太政官布告:「府」は「京都・東京・大阪に限る」
→昭和18(1943)年の東京都制成立まで、三府体制が維持される

●府県統廃合の変遷

明治4(1871)年7月14日廃藩置県...3府302県

明治4(1871)年10~11月(第一次府県統廃合)...3府72県

明治9(1876)年4月18日・8月21日(第二次)...3府35県

明治12(1879)年...3府36県(沖縄県設置)

明治14(1881)年...3府38県(**堺県を大阪府に統合**/徳島・福井・鳥取県設置)

明治15(1882)年...3府41県(開拓使を廃し、函館・札幌・根室県設置)

明治16(1883)年...3府44県(富山・佐賀・宮崎県設置)

明治19(1886)年...3府41県1庁(函館・札幌・根室県を廃し、北海道庁設置)

明治20(1887)年...3府42県1庁(**大阪府から奈良県独立**)

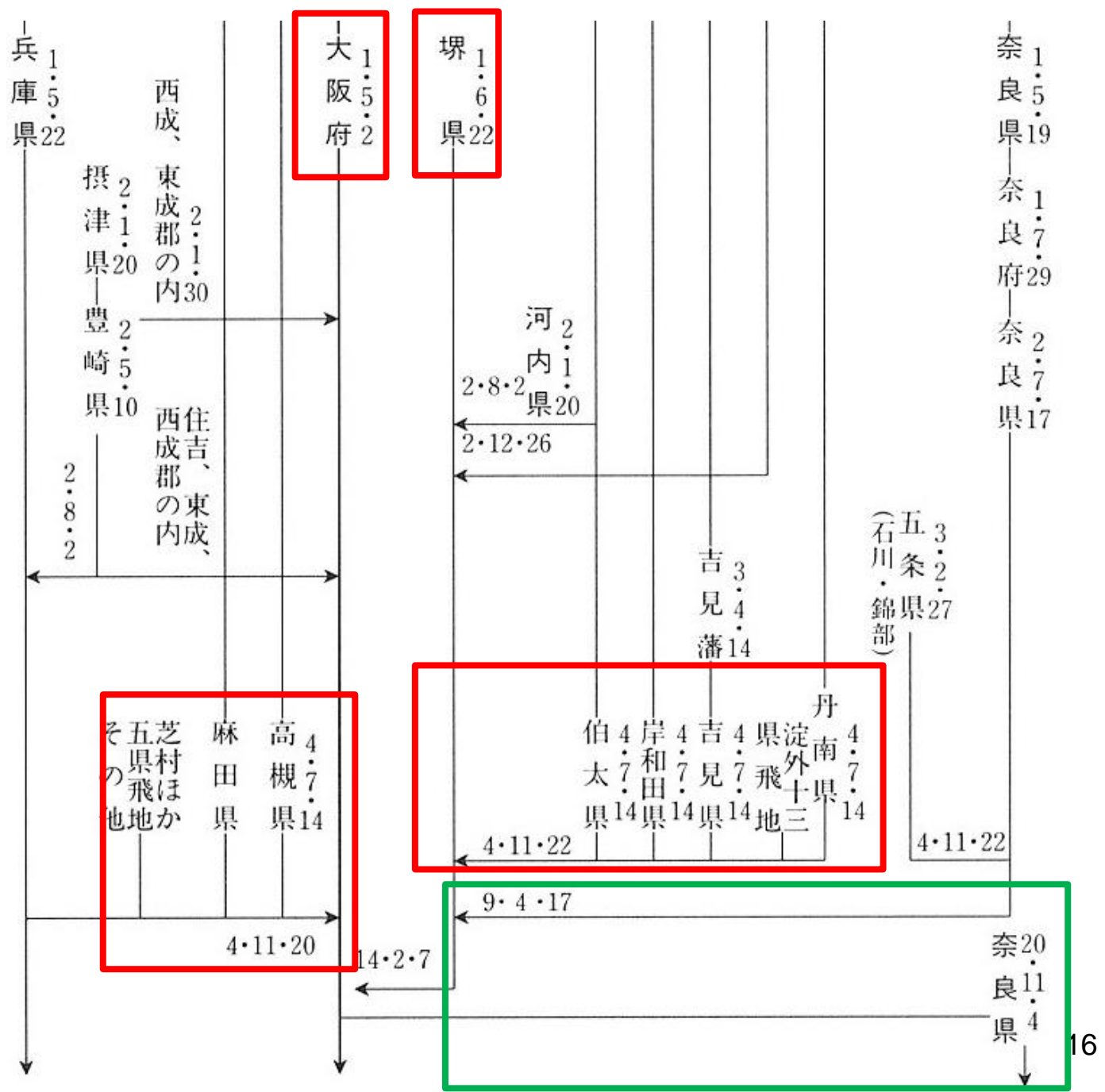
明治21(1888)年...3府43県1庁(香川県設置)

昭和18(1943)年...1都2府43県1庁(東京都制)

昭和20(1945)年...1都2府42県1庁(沖縄県が米軍の施政下に)

昭和21(1946)年...1都2府42県1道(府県制改正で北海道庁を北海道に)¹⁵

昭和47(1972)年...1都2府43県1道(沖縄県復帰)



大阪府と堺県の経緯

慶応4(1868)年1月:鳥羽伏見の戦い...幕府敗北・薩長軍来堺

同年同月:堺の民政担当が土佐藩から大阪裁判所の管轄へ

→ 旧堺奉行所跡に、大阪裁判所の出張所を設置

同年閏4月、大阪裁判所出張所を堺役所に改称

同年5月2日、大阪府への改称とともに大阪府管轄へ

同年5月9日、**小河弥右衛門**が大阪府判事として堺役所在勤

同年6月8日、堺役所は、和泉国の旧幕領支配を担当

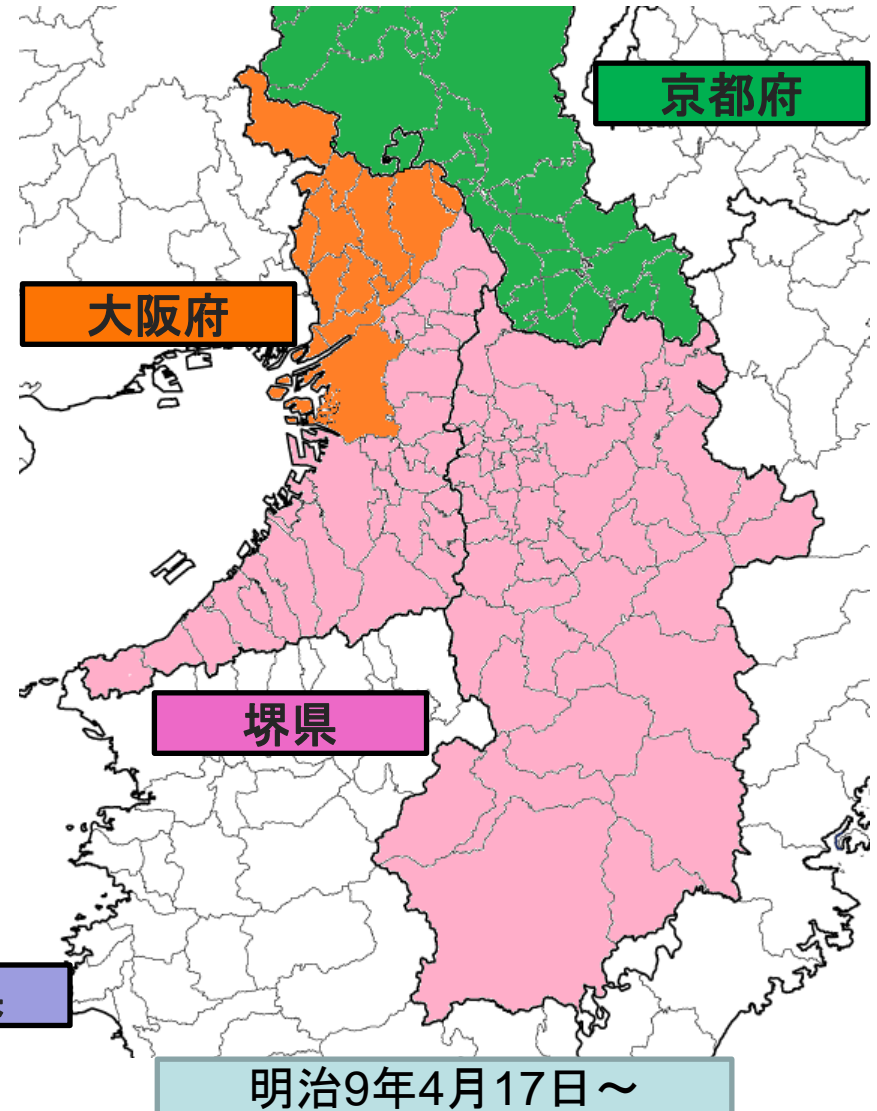
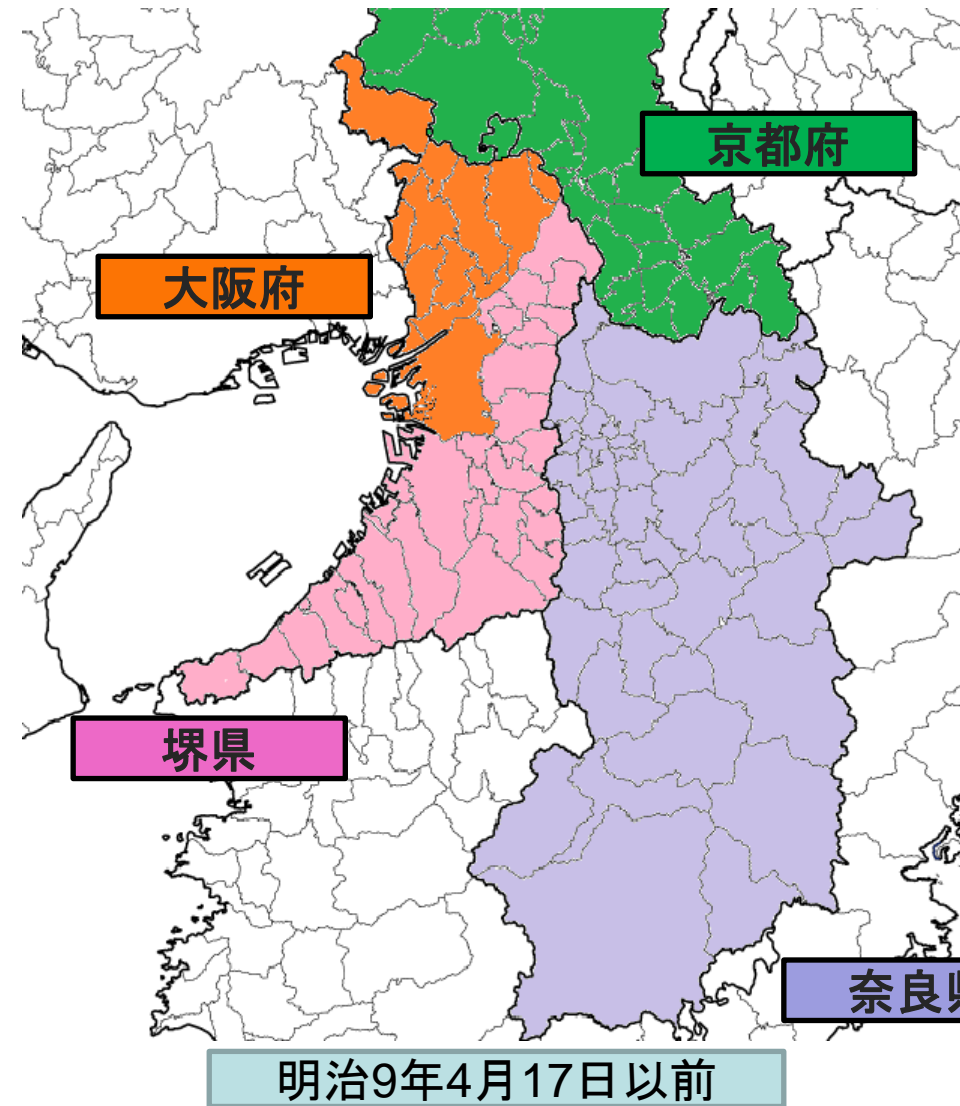
同年6月22日、堺役所を大阪府から分割

→ **堺県**誕生

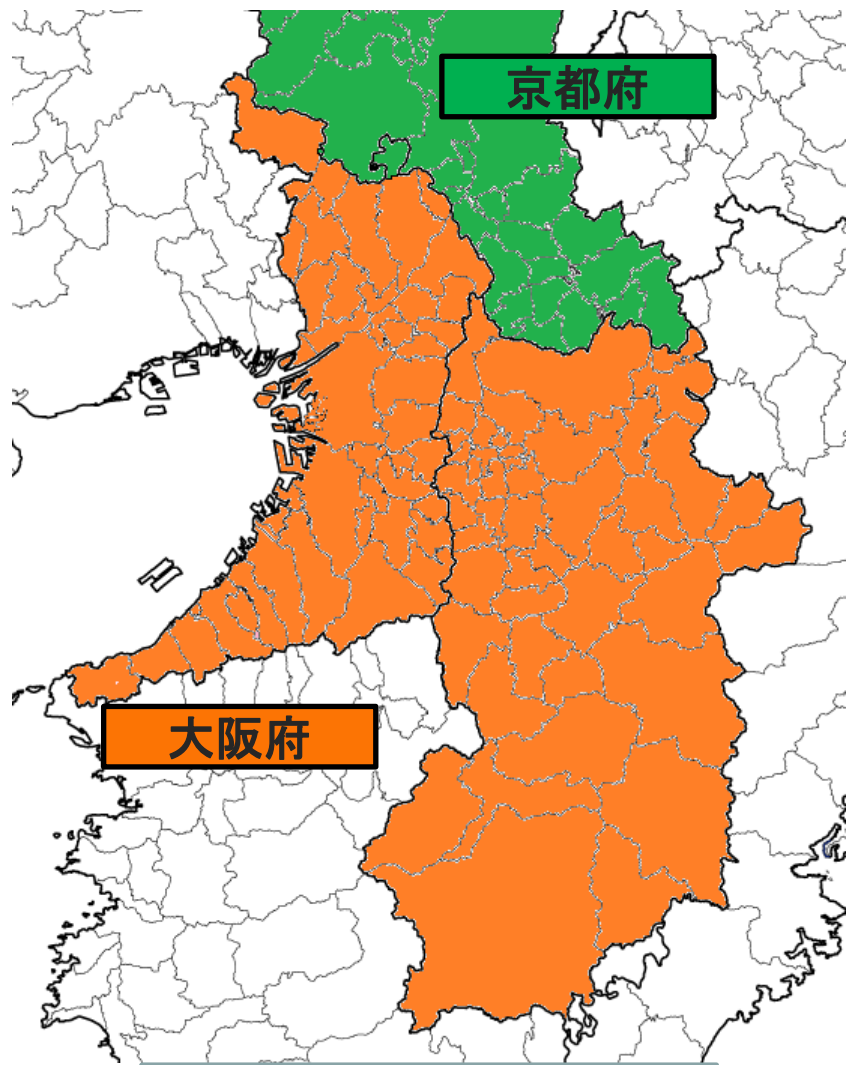
→大阪府判事小河が堺県知事に

→堺奉行所跡がそのまま堺県庁舎に

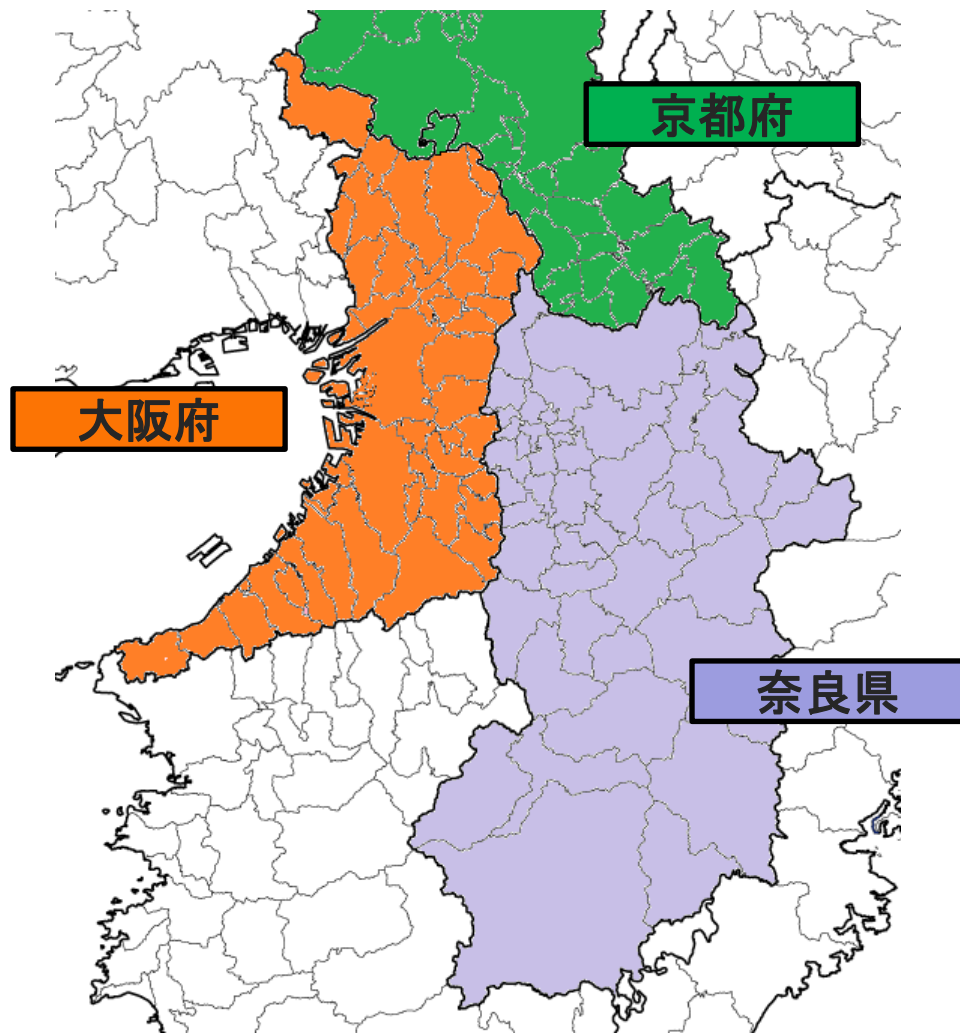
大阪府域の変遷1



大阪府域の変遷2



明治14年2月7日～



明治20年11月4日～

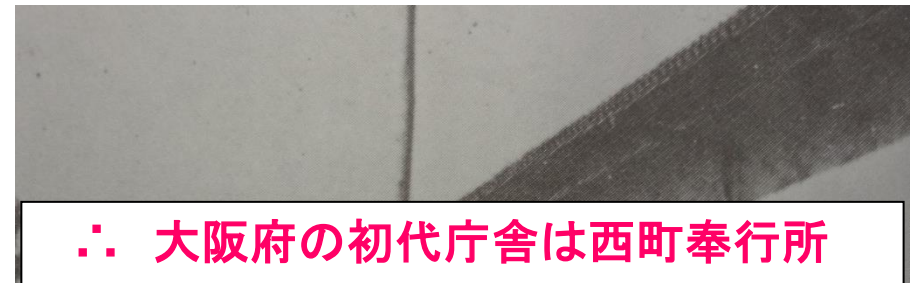
大阪府の庁舎(1)



(出典)「議会百年のしおり」

慶応4(1868)年1月22日
「大阪鎮台」 西本願寺津村別院

同年1月27日 「大阪裁判所」改称
同年2月2日 **旧大坂西町奉行所**
同年5月2日 「大阪府」改称



∴ 大阪府の初代庁舎は西町奉行所



(出典)「大阪府庁舎」

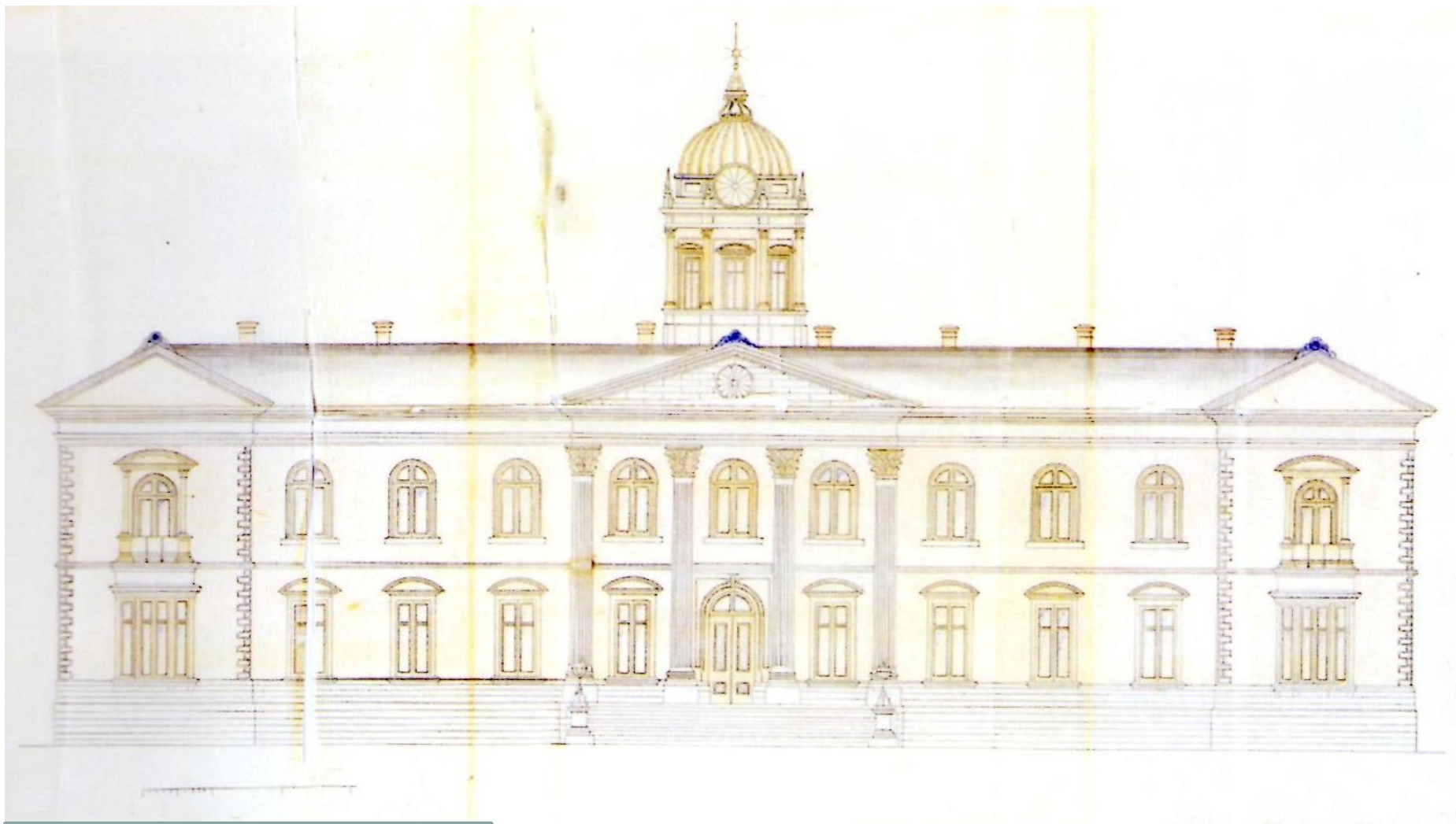
大阪府の庁舎(2) — 江之子島庁舎へ



明治7(1874)年に総工費5万円かけて竣工
煉瓦造2階建て、敷地面積7,700㎡、建物面積2,060㎡の
西洋建築物。

正面玄関に四本大円柱、四方に菊花紋章、屋上中央ドーム大時計
当時、「江之子島政府」と呼ばれた

江之子島庁舎の立面図



(出典)「旧大阪府庁舎跡」

全体の立面図

大阪府の庁舎(3) — 江之子島庁舎と大阪

(出典)堀田・西口
「大阪川口居留地の研究」



(出典)「新修大阪市史」第5巻



江之子島の西は
川口居留地

江之子島の東は
大阪市街地

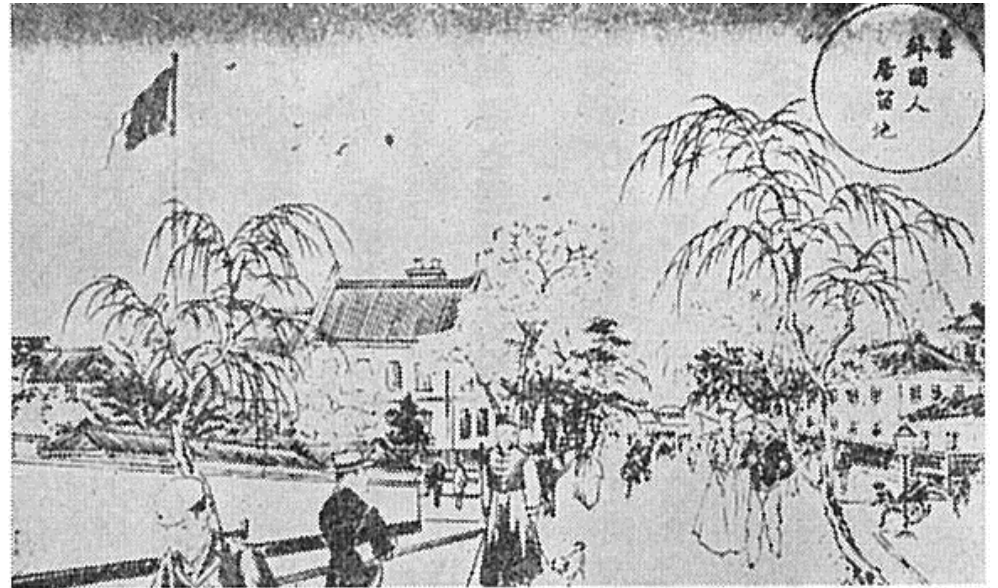
川口居留地

川口居留地は、明治元年
に大阪開港と同時に設け
られた外国人居留地

明治32(1899)年に廃止
されるまで、街路樹・街灯
、洋館が立ち並ぶ西洋街

川口は水深が浅く、大型
船舶の入港が困難であり
、神戸港の方が利便性が
高かった。

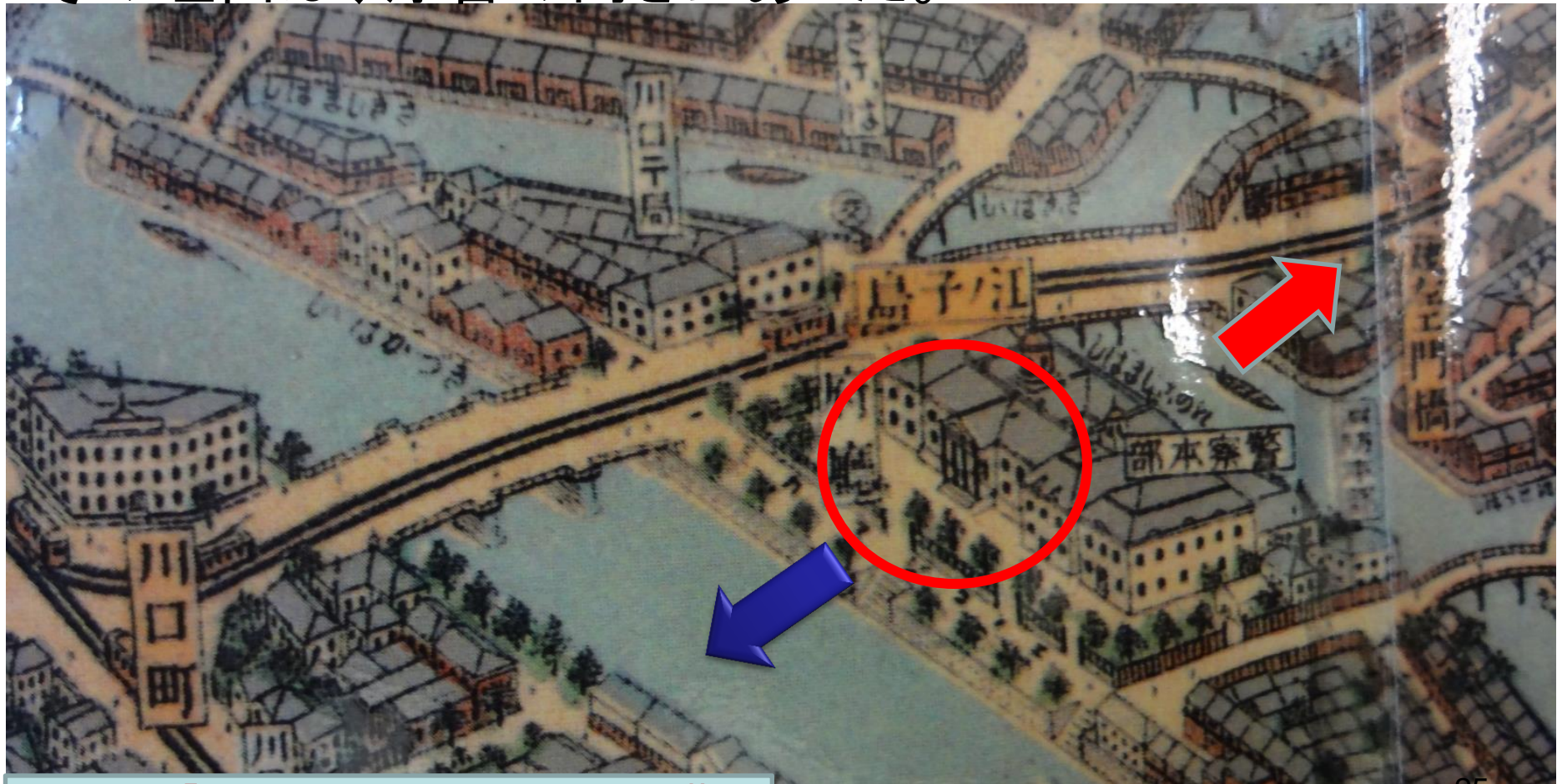
貿易商人も、神戸港の近
くの神戸居留地へ



(出典)藤本・前田・馬田・堀田
「大阪府の歴史」

江之子島庁舎の向きと論争

庁舎の向きを巡り、大阪の市民の間から批判が...
その理由は、庁舎の向きにあった。



(出典)「大阪市パノラマ地図」当館所蔵

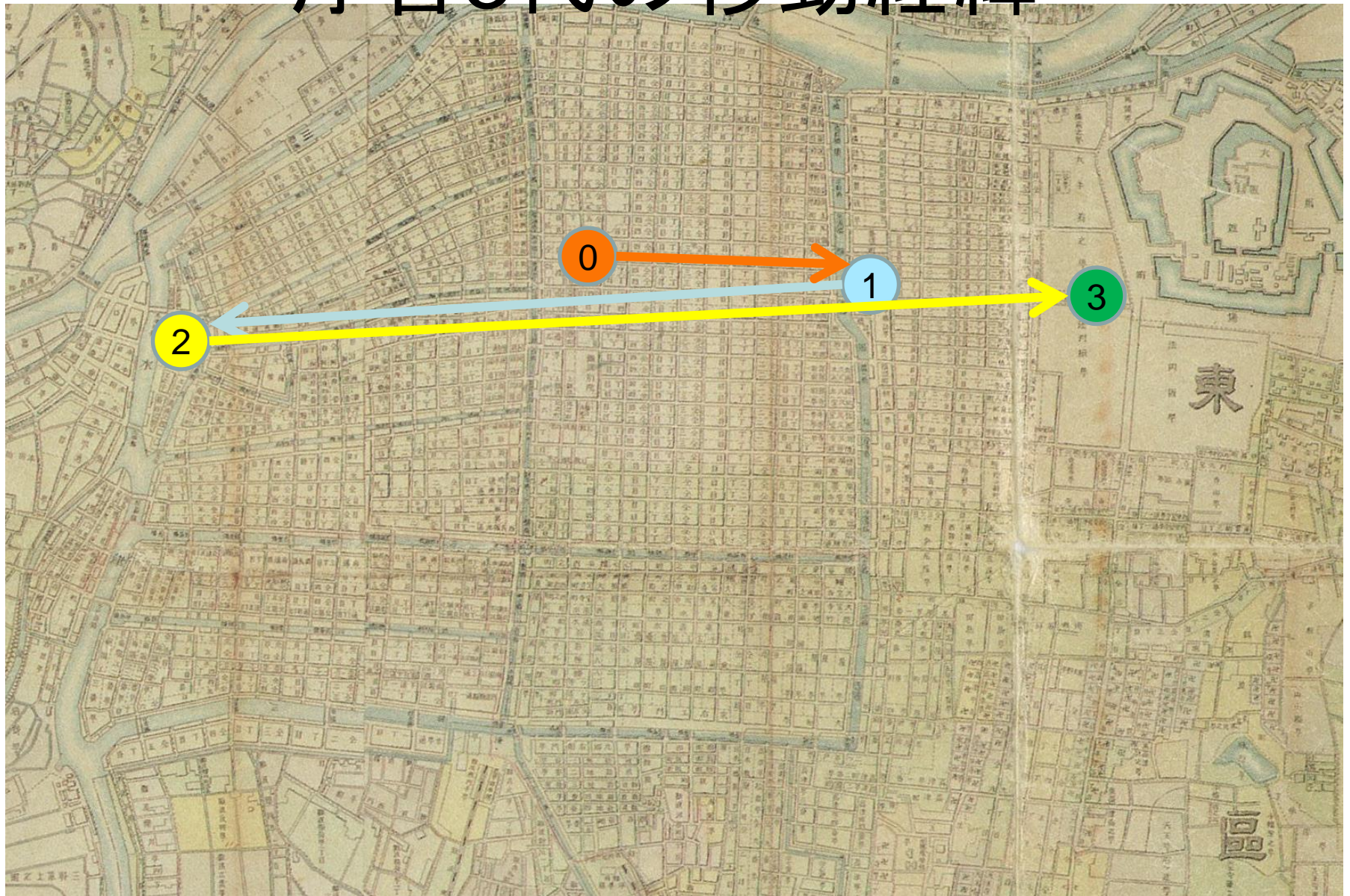
これに対し、江之子島庁舎移転を実行した第4代大阪府権知事：渡辺昇は、



大阪の将来の発展は西方にある、西海を隔てて遠く海外にあり！
大阪湾から広く海外に雄飛する必要がある

と述べ、新庁舎が、なぜ西向きに建設されたのかの理由を説明をした。以後、大正15(1926)年までの約50年間、大阪府政の中心地となった。

片舎3代の移動経緯



明治初期の地方官官制

第9表 府県官職
等級表

開港場 所在府県	県	府		
			一等	勅
			二等	
令		知事	三等	任
	令	権知事	四等	
	権令	参事	五等	奏
	参事	権参事	六等	
	権参事		七等	任

地方官の官制の編成

慶応4(1868)年閏4月:「政体書」

府に知府事・藩に諸侯・県に知県事

明治2(1869)年6月:版籍奉還:藩主(諸侯)を知藩事に。

明治4(1871)年7月:廃藩置県:三府に知事、県に県令。

明治19(1886)年7月:地方官官制:府県長官を知事に。

ちなみに、明治初期、政府では、太政官制がとられた。

太政大臣+左右大臣+参議

明治18(1885)年12月「太政官達第69号」

内閣制度の設置、内閣総理大臣+各省大臣

明治初期、太政官布告、太政官達...

明治19(1886)年2月26日(勅令第1号)「公文式」

太政官布告、太政官達の廃止、法律へ

大阪府政と歴代知事(明治編)

代	名前	就任期間	年齢	出身地
1代	醍醐忠順	M1(1868)5.2 ~ M1(1868)5.23	(38)	京都
	小松帯刀(府事管理)	M1(1868)5.23 ~ M1(1868)7.12		
	後藤象二郎(府事管理)	M1(1868)5.23 ~ M1(1868)7.12		
2代	後藤象二郎	M1(1868)7.12 ~ M2(1869)2.4	(30)	高知
	三岡(由利)公正(知事御用掛)	M2(1869)2.4 ~ M2(1869)2.17		
3代	西四辻公業	M2(1869)2.18 ~ M4(1871)11.20	(32)	京都
4代	渡邊昇	M4(1871)11.22 ~ M13(1880)5.4	(34)	佐賀
5代	建野郷三	M13(1880)5.4 ~ M22(1889)3.16	(40)	福岡
6代	西村捨三	M22(1889)3.16 ~ M24(1891)6.15	(46)	滋賀
7代	山田信道	M24(1891)6.15 ~ M28(1895)10.10	(52)	熊本
8代	内海忠勝	M28(1895)10.10 ~ M30(1897)11.13	(52)	山口
9代	時任為基	M30(1897)11.13 ~ M31(1898)6.3	(56)	鹿児島
10代	沖守固	M31(1898)6.3 ~ M31(1898)7.7	(57)	東京
	吉原三郎(書記官)	M31(1898)7.7 ~ M31(1898)7.16		
11代	菊池侃二	M31(1898)7.16 ~ M35(1902)2.8	(48)	石川
12代	高崎親章	M35(1902)2.8 ~ M44(1911)9.4	(49)	鹿児島
13代	犬塚勝太郎	M44(1911)9.4 ~ T1(1912)12.30	(43)	山形

堺県政の14年間と歴代知事(令)

代	名前	就任期間	年齢
1代	小河弥右衛門(一敏)	M1(1868)6.22 ~ M3(1870)8.20	(55)
2代	税所長藏(篤)	M3(1870)8.20 ~ M14(1881)1.29	(54)

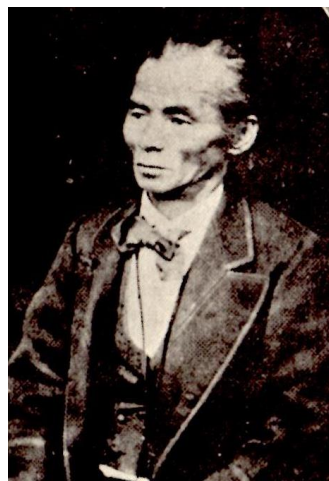


初代堺県知事
小河一敏
豊後竹田出身

明治3年、
堺県知事を
罷免される

明治初年の凶作対応

- 1) 物価高騰で民衆困惑・年貢納入不可
- 2) 年貢の強制をせず、減税措置
- 3) 堤防修築・川浚の公共事業で県民に賃金支払、賃金で納税させる
- 4) 賃金の財源は、知事以下の俸給カットで宛がう
- 5) いちいち中央政府にお伺いを立ててるゆとりはないと政府方針を無視し独自の対応。



2代堺県知事(令)
税所 篤
薩摩出身

堺奉行所から
西本願寺堺別院
に庁舎移転

神道国教化政策徹底

- 1) 廃仏毀釈を徹底的に行い社寺を解体
- 2) 解体した社寺の墓石を庭石にした逸話など

→中央政府の方針を先取りして徹底した知事であった。



西本願寺堺別院
(明治4年から14年まで堺県庁の庁舎だった)

堺県の大阪府合併



第5代大阪府知事
建野 郷三

明治14年1月「松方正義内務卿宛建議」
大阪府は、東西僅か三里、南北十里余の
狭小な区域で、大阪市街を基本とするに過
ぎず、郡村も少なく、隣接する京都や兵庫
と比較にならない。

従来から縁故のある堺県を大阪府に合併
して、他府県との権衡を図りたい。

大阪府は、全国で最小の地域で、人口も地
租も堺県の方が遥かに優れており、合併で、
財政の円滑化を図った。

明治14年2月7日、
堺県は大阪府に合併



大阪府は、堺県合併によって(明治19年現在)

戸数:	366,500戸	全国1位(2位新潟県)
町村数:	3,636町村	全国2位(1位新潟県)
人口:	1,606,390人	全国2位(1位新潟県)

大阪府域の変遷と人口の変遷

人口比	大阪府	堺県	奈良県	東京府	京都府	愛知県	新潟県
明治7年	530,885	455,450	427,635	830,935	572,763	1,217,444	1,368,782
明治12年	549,280	955,748	●	953,776	814,273	1,295,452	1,530,712
明治15年	1,572,333	●	●	987,911	835,227	1,332,050	1,581,168
明治19年	1,606,390	●	●	997,490	845,408	1,387,879	1,606,855

第二部

大阪府と地方制度の変遷

—過渡期の地方制度—

第三十八號

壬申第三百三十三號布告僧侶肉食妻帶蓄髮等可爲勝手旨被仰出候二付テハ自今比丘尼ノ儀モ蓄髮肉食絲刺歸俗等可爲勝手事

但歸俗ノ輩ハ入籍致シ候上戸長へ可届出事

明治六年一月二十二日 太政官

明治六年第三十八號

大阪府

別紙通之通被

仰出候間管内無洩相違スル者也

明治六年二月七日

大阪府權知事渡邊昇

過渡期の地方制度(1) —大区小区制—

大区小区制とは？

明治4(1871)年4月4日「戸籍法」

各地各藩バラバラに治められた民衆を新政府が国民として把握するため、戸籍の編製を決定。

→各地方の便宜に従い区画を定め毎区に正副戸長を置く
正副戸長は戸籍事務を取り扱う官吏

しかし、地方では正副戸長に民生一般事務を取り扱わせたため、従来の庄屋・名主・年寄など村役人との関係が問題に。

→明治5(1872)年4月9日太政官布告第117号

旧来の村役人を廃止、正副戸長に改称することを命じる

→同年10月10日太政官布達第146号

府県—大区(区長)—小区(副区長)—町村(正副戸長)

土地の便宜により

大阪府の大区小区制

【大阪府の大区小区制】

明治5(1872)年5月、戸籍区実施

大阪府—区(1万石規模・公選区長)—組村(1千石規模・公選戸長)

明治8(1875)年4月、大区小区制実施

大阪府—大区(郡単位・公選区長)—小区(1万石規模・公選戸長)

【堺県の大区小区制】

明治5(1872)年2~4月、戸籍区実施

堺 県—区(4~8町村・公選区長)—町村(各町村・公選戸長)

明治7(1874)年1月、大区小区制実施

堺県—大区(地理的・公選大区長)—小区(公選小区長)—組合(1500石・公選戸長)

従来の町村が無視され、様々な弊害が...

過渡期の地方制度(2) —三新法体制—

明治11年7月22日 ①郡区町村編制法(太政官第17号布告)



②府県会規則(太政官第18号布告)

③地方税規則(太政官第19号布告)

→いわゆる「地方三新法」体制の実施

(意図) 大久保利通「地方之體制等改正之儀上申」

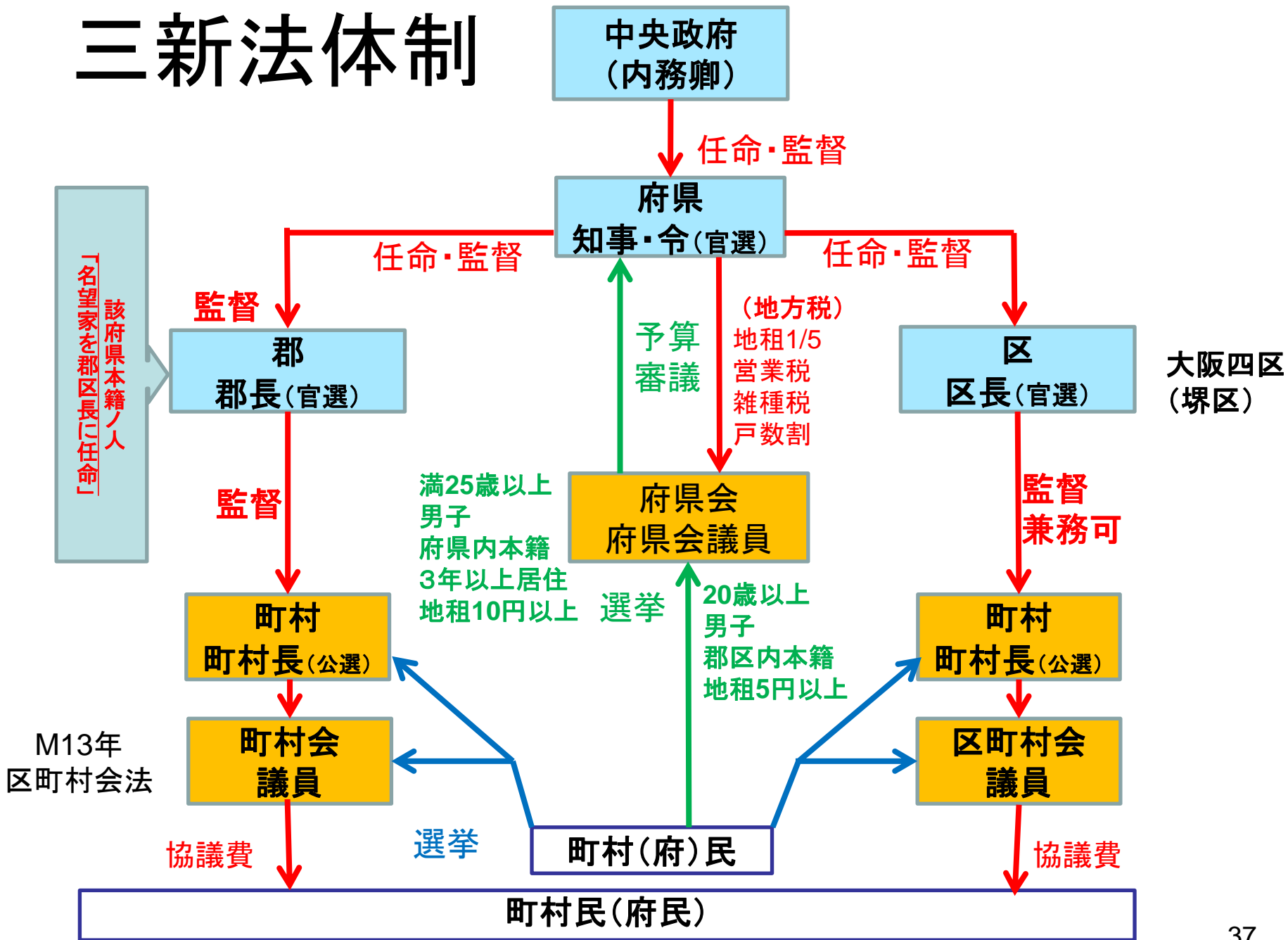
明治11(1878)年3月11日

①大小区制は、数百年来の慣習への配慮に欠け、人心に適せず、行政上不便もあり反発を招いた。

②府県の下に郡と町村を設け、府県・郡には官吏を置き、旧来の町村を地方組織と認め、住民代表の戸長を置く。

③地方議会の設置を認め、地域住民の意見を府県政に反映する方針。

三新法体制



過渡期の地方制度(2-1) 三新法体制期の大阪府

大阪府の場合
・M12(1879)2月

大阪府



郡【7】・区【4】(官選郡・区長)



区部で連合町村戸長制(公選)
郡部で毎町村戸長制(公選)

旧区名	郡区名	役所所在地	管内町村数
1大区	東区	備後町	152町
2大区	南区	南炭屋町	93町
3大区	西区	阿波掘通	175町
4大区	北区	樽谷町	94町
5大区	東成郡	天王寺	62町村
6大区	西成郡	上福島村	136町村
7大区	住吉郡	安立町	54町村
8大区	島下郡	茨木村	101村
9大区	島上郡	高槻村	59町村
10大区	豊島郡	池田村	85村
11大区	能勢郡	地黄村	32村

過渡期の地方制度(2-2) 三新法体制期の堺県

・M13(1880)4月

堺県



郡【9】・区【1】

(官選郡長)

(官選区長)



連合町村【64】

明治14年に大阪府に合併
大阪府の郡部と同様に、毎町村戸長制を導入。

但し、30戸未満の小さな町村
については、連合町村戸長制
(公選)を採ることとされた。

郡区役所名	管轄区域	役所所在地	連合町村数	管内町村数
堺区役所	堺区	櫛屋町小学校	1連合	堺市街地
湊郡役所	大鳥郡 泉郡	堺大町 祥雲寺		186村
岸和田郡役所	南郡 日根郡	岸和田 旧師範学校		162町村
古市郡役所	古市・石川・ 安宿部・錦 部・八上・丹 南・志紀郡	古市村 真連寺		196村
八尾郡役所	丹北・高安・ 大泉・河内・ 若江・渋川郡	寺内村 大信寺		191村
枚方郡役所	茨田・交野・ 讃良郡	三ツ村 浄念寺		158町村
添上郡役所	添上・添下・ 山辺・広瀬・ 平群郡	元奈良県 出張所		409町村
三輪郡役所	十市・式下・ 式上・宇陀郡	式上郡三輪		300町村
御所郡役所	高市・葛上・ 葛下・忍海郡	御所町 円照寺		269村
五条郡役所	宇智・吉野郡	須恵村 桜井寺		367村

過渡期の地方制度(3) 府県会の様子



天皇の思召しを理解
人民代表として恥を知り、空理空論を唱えない、
無暗に費用削減だけにこだわらないように。
分をわきまえて行動するように。

大阪府政での渡辺知事の功績は大きい。
議員の職責は重いが、努力して、人民の福祉を願い知事の施政を助けたいと考えている。



西川 甫
初代(明治12.3~14.3)
2代(明治14.3~15.9)

- ※ 府県会は、天皇のありがたい思召しによる、人民の意見を行政に反映させる場である。
そのご恩に感謝し、いやしくも議員たる者、行政にくちばしをはさみすぎることはないように…
→ 人民の不満の「ガス抜き」の場としての府県会

三新法に期待された役割とその実態

①政府の思惑に反し、府県会は政府や知事に従順ではなかった。

②戸長公選制と毎町村戸長制には弊害が生じた。

1) 村の規模が小さく、戸長給与が低廉で、戸長の人材の確保が困難。

2) 戸長自宅が役場となる場合もあり、公私混同などの不正や効率性の悪さ。

3) 公選戸長が、地方行政末端組織よりも地域住民代表として動き、反政府的・反府県政的言動も目立った。

郡長公選の建議

自由民権運動の温床に!

内務卿松方正義殿
郡區長公選ノ

明治十一年三大新法ヲ
縣會ニ於テ議定セシメ
ラシメ自由ノ精神ヲ振起
戴スルノ厚キヨリ猶ホ希望
其他廳中諸費等郡區ニ關ス
ルノコト戸長給料戸長役場諸
因スル者ツヤ郡區長選任ナシ
モ郡區長ノ任タル重大ニシテ直
ラサルハ言ヲ俟タス郡區長タル者
ニシテ政府モ茲ニ見ル處アリ他管
ハ地方官ノ權内ニアルヲ以テ風土民
ニ選任セラル、コトヲ得テ地方民情
ヲ振起セシムル政府ノ盛意モ實際無効
願クハ郡區長ハ其地方人民中ヨリ公選セ
ル政府ノ盛意ヲ感戴スルニ至ラン

明治十四年七月十一日

内務卿松方正義殿

政ノ區域

區キ之カ費用ハ地方稅ヲ以テ支辨シ府

法ニシテ

ノ權限ヲ固守セシメ自主自由ノ民

郡區長公

誰カ感戴セサル者アラシヤ之ヲ感

ハ悉ク之

行政ノ區域ヲ定メ郡區長旅費給料

テ一ハ人

支辨シ府縣會ニテ議定セシメ

民ニ與ラ

一ハ官選タラシムルハ何ニ源

風土民情

又官選タラシメサル可ラス抑

郡區長ト

大ナリ故ニ其人ヲ得サル可

他管ノ者

ニアラサル可ラサルハ明白

トナシト

レス然ルニ之ヲ選任スル

トナシト

地方ニ移セハ明日郡區長

トナシト

人民ヲシテ自治ノ精神

トナシト

モ知ル可カラス故ニ

トナシト

享ル至大ニシテ愈

大阪府會

川 甫

中央政府の三新法体制の修正

①府県会対策

M14年2月・15年2月 「府県会規則」改正

府県会が議案を決めない場合、府知事・県令が内務卿に具状し認可のもとで、単独施行、地方税の賦課・徴収の原案執行を可能に

②町村対策

M17(1884)年5月7日「戸長官選二付訓示心得」

- 1) 戸長公選制廃止→知事の選任(半官選)へ
- 2) 毎町村戸長制廃止→平均5町村500戸を基準に合併

※ 府県会の地方行財政への介入を封じ込め

※ 戸長に相応しい人物を任用し行政組織として期待

大阪府でも...

M17(1884)年6月

①戸長選挙法を廃止

②戸長役場管轄区域の
新たな設定

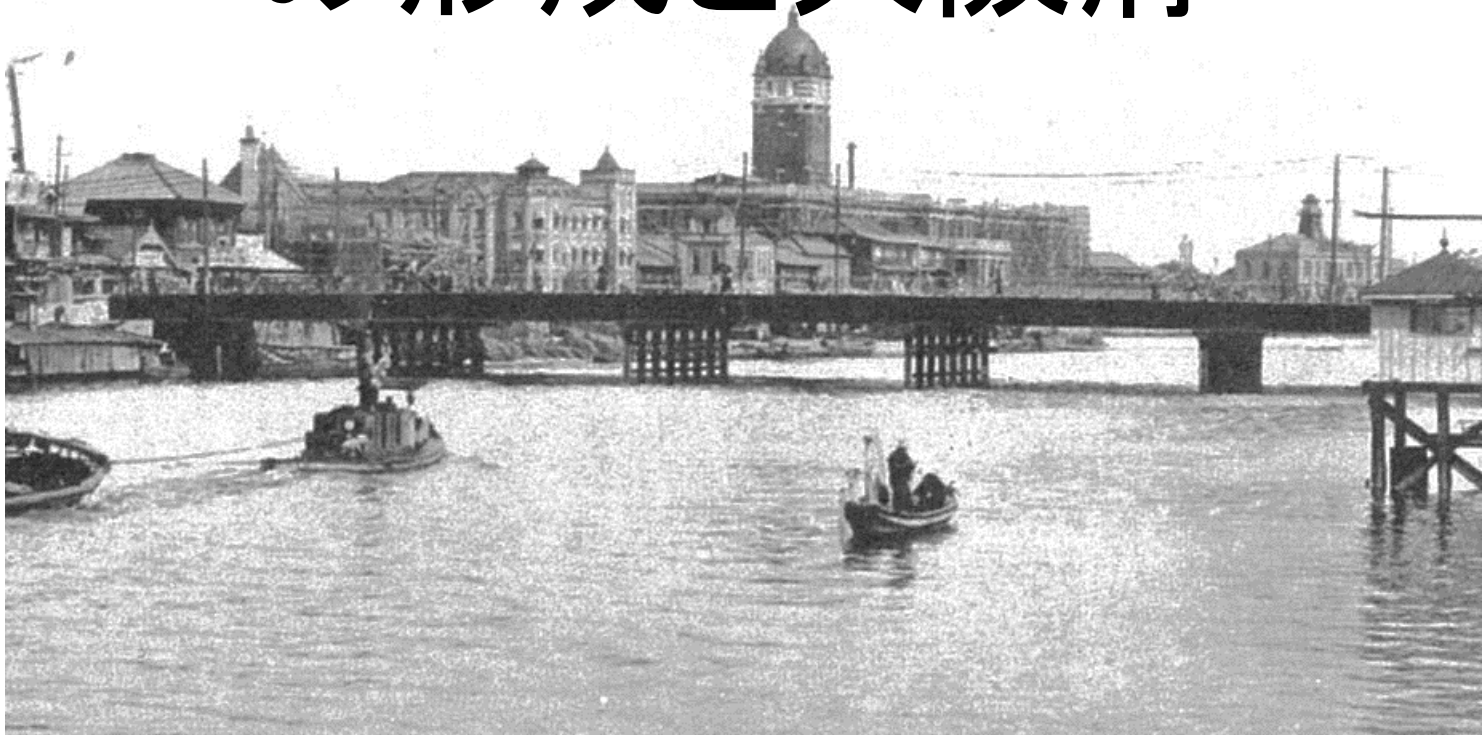
→行政末端官吏としての
戸長創出(大阪の事例)

「吾輩は官選戸長なるぞ！」

郡区役所	管轄区域	戸長役場数 連合町村数	管内町村数
東区役所	東区	9	157町
西区役所	西区	11	175町
南区役所	南区	13	92町
北区役所	北区	10	94町
東成住吉 郡役所	東成郡 住吉郡	26	62村
西成郡役所	西成郡	35	136町村
島上・島下 郡役所	島上郡 島下郡	31	156町村
豊島・能勢 郡役所	豊島郡 能勢郡	25	121町村
堺区役所	堺区	10	199町
湊郡役所	大鳥郡 泉郡	42	186村
岸和田 郡役所	南郡 日根郡	42	162町村
古市 郡役所	古市・石川・ 安宿部・錦 部・八上・丹 南・志紀郡	50	194村
八尾 郡役所	丹北・高安・ 大泉・河内・ 若江・渋川郡	43	192村
枚方 郡役所	茨田・交野・ 讚良郡	36	153村

第三部

中央集権的地方制度 の形成と大阪府



明治地方自治制度の形成と大阪府

明治21(1888)年4月25日市制・町村制(法第1号)

明治23(1890)年5月17日府県制(法35号)・郡制(法36号)

※ 本来は、憲法を制定し国会を開設して、国会で地方制度を議論するのが普通だが、憲法発布・国会開設の前に地方制度が制定された



アルバート・モッセ(ドイツ)

憲法発布、国会開設前に地方支配のいっそうの安定化をはかっておく必要があるとのアドバイス



内務大臣
山県有朋

今憲法ヲ制定セラレ、国会ヲ開設セラルトモ僅々一兩年ヲ出テサルノ秋ニ方リタレハ、益々地方制度ノ確立ハ、一日モ猶予ス可カラサルヲ見ルナリ

※ 政党の勢力が、地方へ喰い込むことを予防し、確実な支配体制を地方に築いておくため、急いで地方「自治」制度を制定しておく必要があった。

A: 市制・町村制の概要

市町村: 法人格を認め、条例・規則の制定権を付与。

市町村長の設置・市町村会の開催を法定。

【執行機関】市長(市会が候補者3名推薦し内務大臣選任): **有給吏員**(任期6年) + 助役(市会が選挙し府県知事認可)

【市会議員】2年間住民・**直接国税2円以上**納める25歳以上公民男子の選挙 + 三級選挙制(※) 3→1 市会議長は議会で互選

【市参事会】議長(市長) + 助役1名 + 会員9名(30歳以上公民男子から市会選挙)

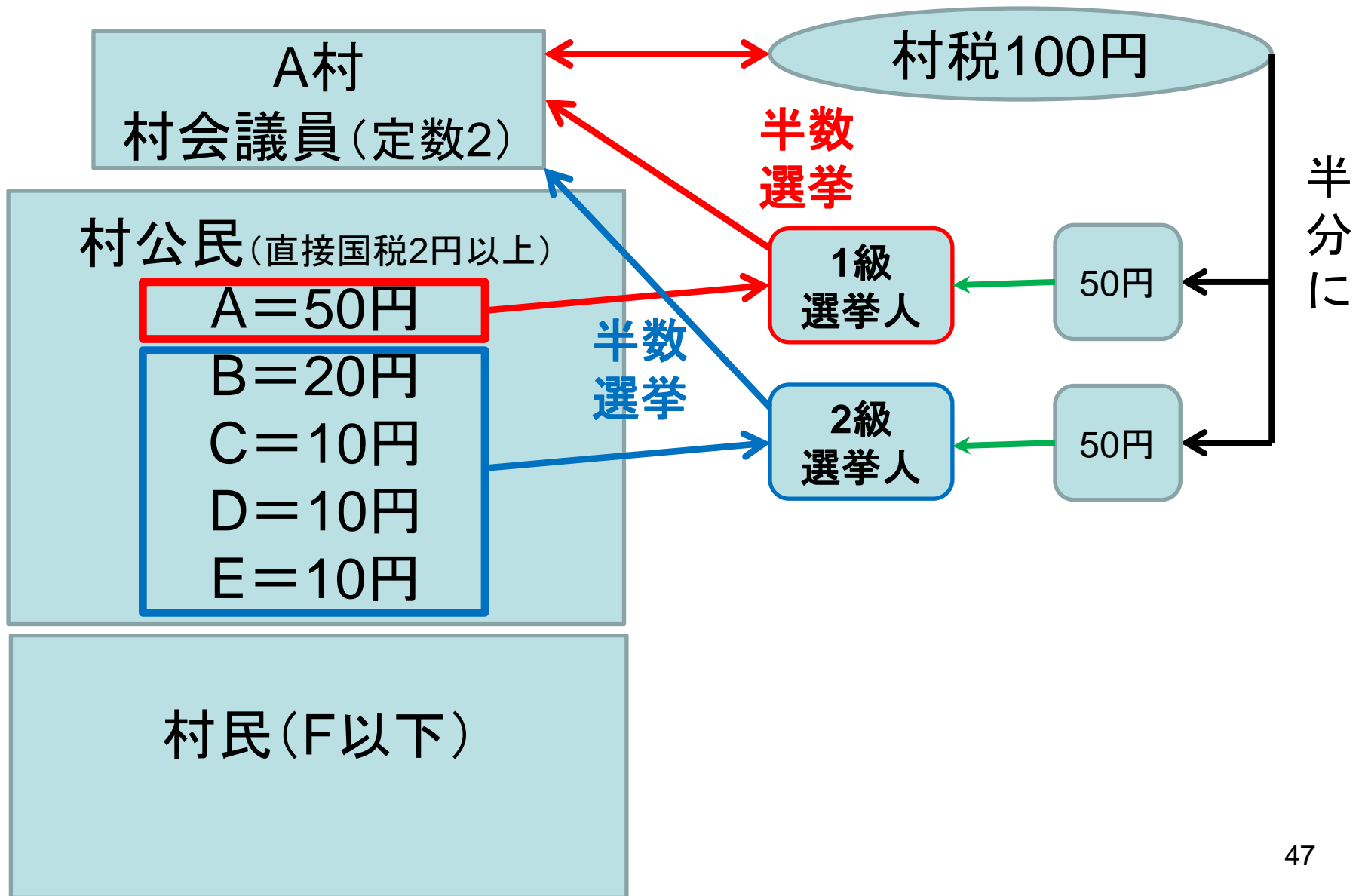
【執行機関】町村長 + 助役(町村会が30歳以上公民男子から選挙 + 知事認可)

【町村議員】選挙の要件は市会と同じ + 二級選挙制(※)

町村会議長は町村長or助役

【市町村財政】 **市町村財産収入のほか雑収入、不足の場合市町村税の賦課徴収が可能。**

等級選挙制



B: 府県制・郡制の概要

●郡は「自治体」となり、郡長の設置、郡会・郡参事会の設置が法律で定められた。

【行政官】 官選郡長＋郡書記

【郡会議員】 町村会議員の選挙(2/3)＋大地主互選(1/3)(任期6年)

【参事会】 議長(郡長)＋参事会員4名(議員互選3名＋知事選任1名)

【郡財政】 郡有財産収入のほか雑収入、町村予算に分賦

●府県は「自治体」となり、府県知事の設置、府県会・府県参事会の設置が法律で定められた。

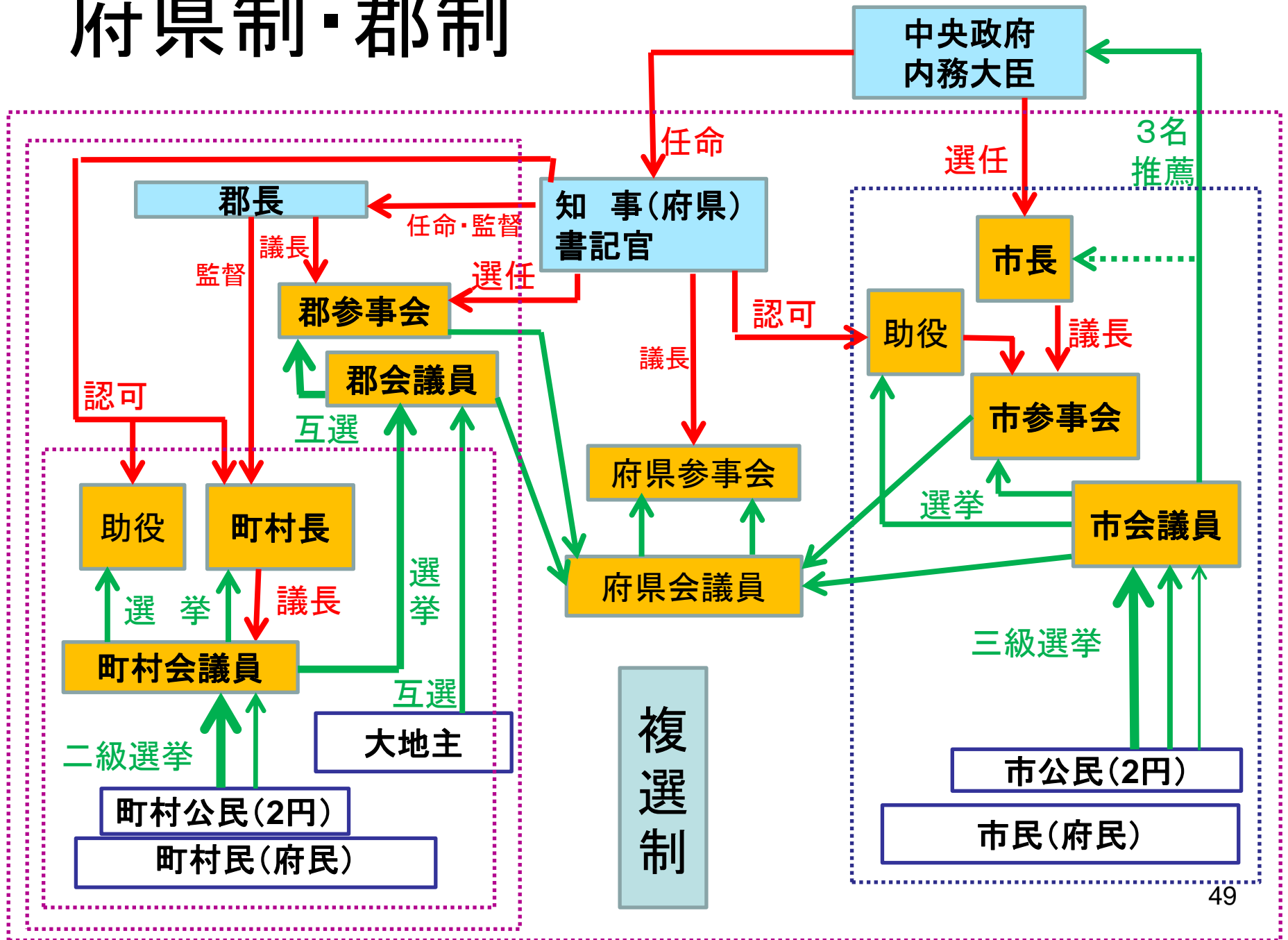
【行政官】 官選知事＋書記官

【府県議員】 市会・市参事会及び郡会・郡参事会で府県内公民中**10円以上**の直接国税納税者より選挙＋正副議長(議員互選)

【参事会】 議長(知事)＋高等官2名＋参事会員8名(郡部4名・市部4名互選)(県の場合参事会員4名)

【府県財政】 府県税、その他の府県収入

府県制・郡制



(C-1) 市制施行と市制特例制定

M22(1889)年3月22日(法第12号)

「市制中東京市京都市大阪市ニ特例ヲ設クルノ件」

- ①東京・京都・大阪市には市長・助役を置かず、市長職務は府県知事が、助役職務は書記官が行う。
- ②同三市参事会は、参事会員と、市長・助役に代わる府知事・書記官が組織する。
- ③同三市の収入役その他の吏員は置かず、府庁の官吏が職務を行う。

内務官僚である府知事・書記官の下風に市会・市参事会員が立たされ、地域住民の意見が市制に反映されにくい。

(C-2) : 大阪府と市制特例

大阪府では、市制・町村制公布の翌年(M22.2.20)、布令第16号で、同年4月1日から**大阪四区**と**堺区**で市制(**大阪市・堺市**)を、他の町村で町村制を施行することに。

しかし、「市制特例」で、大阪市と堺市の二市が誕生したものの、実際の市制が直接実施されたのは、堺市だけ。

府知事以下の官吏が市長以下市吏員の職務を兼務したため、大阪市の行政事務は、江之子島庁舎で行われ、大阪府庁の中に大阪市役所がある形。

大阪市会も大阪府会議場が使用され、府会が優先的に開催されていた。

(C-3) 市制特例下の代表的事例

M27(1894)年2月24日～3月26日の大阪市会で、大阪市の徽章(市章)の調査結果と審議がなされ、同年4月12日、市告示参第8号で「湊標」が大阪市の市章に決定した。

しかし、告示は、大阪市参事会と大阪市長を兼職する大阪府知事山田信道の名によって出されている。



(C-4) 市制特例の廃止と大阪市

東京・京都・大阪市域では、同市域選出の衆議院議員によって、市制特例撤廃運動が

その結果、M31(1898)年10月1日、市制特例廃止



①初代大阪市長の選出を実施

大阪市会は3名の候補者を選択、市会議長→府知事を通じ、内務大臣に推薦し、第一候補の田村太兵衛が市長に

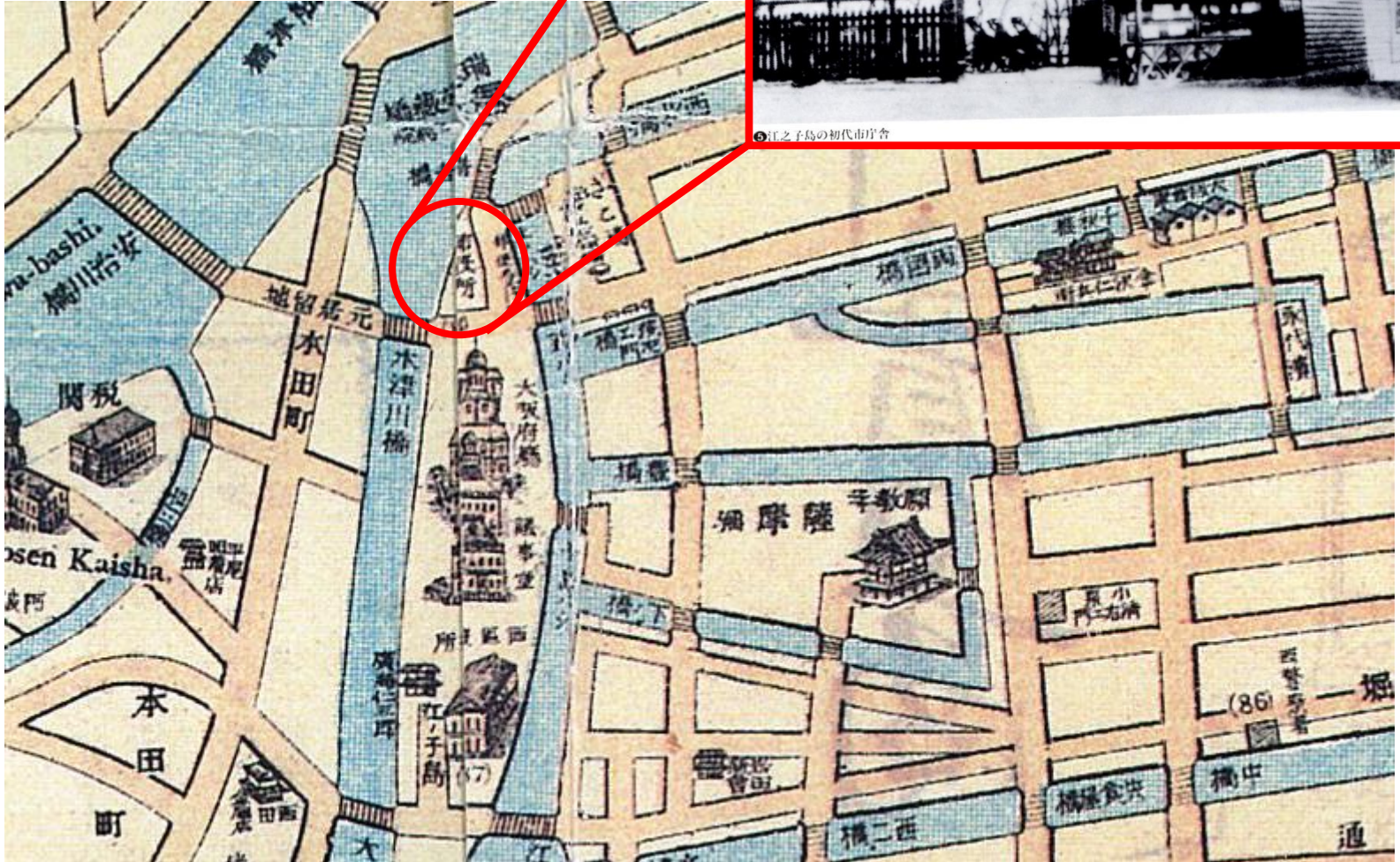
②大阪市庁舎の選定

なかなか調整がつかず、M32(1899)年12月末に、木津川橋東詰に仮庁舎を建設し、移転が行われた(次頁)。

大阪市仮庁舎



江之子島の初代市庁舎



府県制・郡制と大阪府

府県制・郡制は公布されたが、M24年4月の段階で施行されたのは、青森・秋田・山形・石川・福井・山梨・長野・愛知・徳島・高知・大分の11県に過ぎない。

(理由)

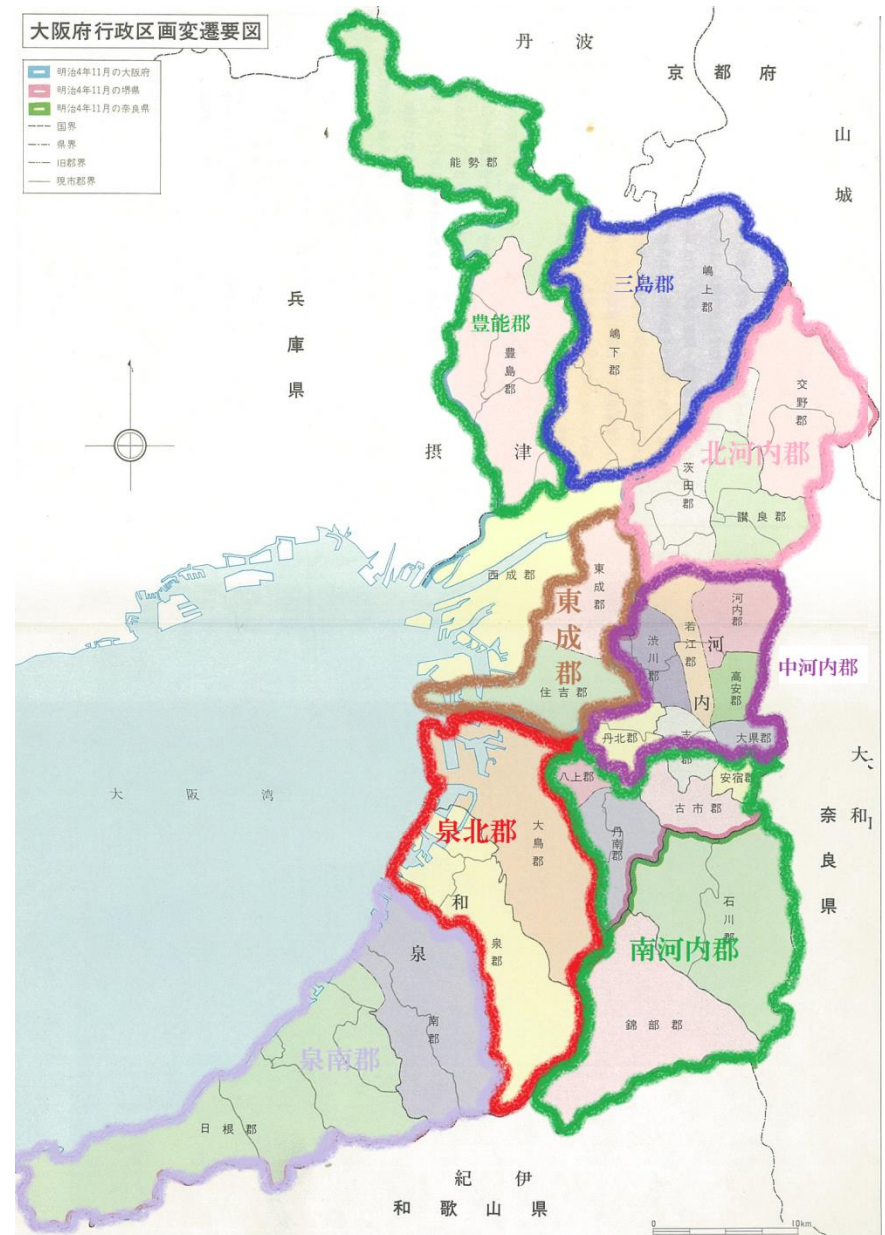
- ①府県制は、郡制と市制施行府県で施行されることとされ、郡制は町村制施行府県で施行されることとなっていた。
- ②当時、郡域は、非常に狭隘で、地域も錯綜しており、財政基盤の面からも、郡の統廃合を行う必要があった。
- ③町村合併は行政処分ではできたが、郡合併は法律によることとされていた。
- ④そもそも審議過程から、府県・郡を自治体とすることには、政府内部でも批判が根強かった。

府県制・郡制と大阪府(2)

大阪府では、郡の統廃合に手間取り、M29(1896)年2月3日法律第38号で、同年4月1日より、郡域の統廃合が行われた。

この結果、狭小な郡が統合され、新たな郡は、財政基盤を確保して、郡制施行＝地方団体としての成立が可能に。

そして、M31(1898)年6月1日より、大阪府で郡制が施行されることに。



府県制・郡制改正と大阪府(1)

しかし、府県制・郡制は、10年もたたない、明治32(1899)年3月16日に改正されることとなった。

(WHY??)

①府県制・郡制の意図には、中央の政党勢力が地方へ喰い込むのを予防する狙いがあったが、選挙の複選制により、地方の政治に政党の影響が強くなる可能性があった。

②複選制・大地主選挙制度などの特殊な選挙は、ドイツのプロイセンの制度にならって導入したが、日本の実態とは乖離しており、適合しなかった。

府県制・郡制改正のポイント

●郡は法人格が認められたが、条例制定権・課税権は認められなかった。

郡長の権限が強化され、郡会の権限が縮小された。

【執行機関】 官選郡長＋郡書記

【郡会議員】(選挙権)市町村公民1年以上直接国税3円以上の納税者

(被選挙権)市町村公民1年以上直接国税5円以上の納税者

●府県は法人格が認められたが、条例制定権はなかった。従来よりも府県知事の権限が強化され、府県会の権限が縮小された。

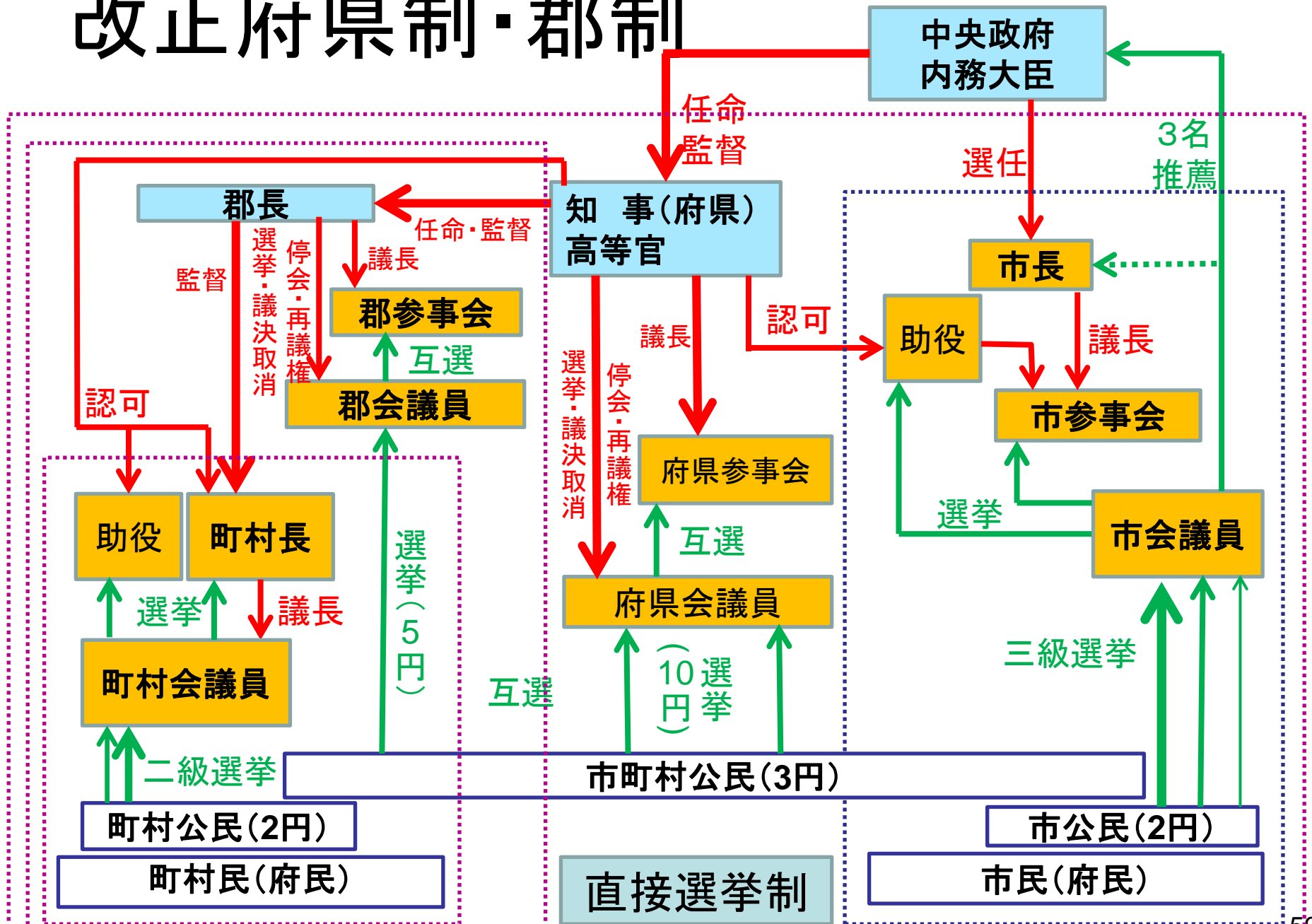
【執行機関】 官選知事＋書記官

【府会議員】(選挙権)市町村公民1年以上直接国税3円以上の納税者

(被選挙権)市町村公民1年以上直接国税10円以上の納税者

⇒ 選挙制度の改正と郡会・府県会に対する郡長・知事の権限強化

改正府県制・郡制



つまり・・・

改正府県制・郡制では、府県・郡に一応の法人格が付与。府県・郡は公共事務・国政委任事務を処理する地方団体に。

府県会・郡会は、住民(公民)の直接選挙で選ばれた代表が議員となり、行財政に関与する権限を持つこととなった。

しかし、**自治立法権**はなく、選挙・被選挙資格も直接国税各3・5・10円以上の有産者に限定。

議会で議案発議権を有する府県知事・郡長は、官選任命制(内務官僚)で、府県職員も大半が中央官僚。

選挙権者の範囲の変更で、住民の政治参加が拡大されたが、その一方、内務大臣・府県知事・郡長による統制強化

改正府県制・郡制と大阪府

明治32(1899)年7月1日、大阪府で府県制施行

※大阪府では、旧府県制は施行されず、結局、改正府県制が実施されたただけであった。

改正府県制の施行の結果、大阪府は、一応の「地方自治体」となった。知事以下の官吏は官選の内務官僚で、府会議員も直接選挙ながら、有産者代表の観は否めず、府会に自治立法権もなかったため、現在に比べ「自治」のレベルは低かった。

むすびにかえて

以上、明治時代を中心に、大阪府が成立・発展していく経緯を、駆け足で見てきました。

①明治初期は、地方官の個性が府県政に反映され、地域的なバラエティに富んだ地方制度が見られた。

しかし、政府は、中央集権的な国家体制構築の要請から、大区小区制度から三新法体制、そして、市制・町村制、府県制・郡制とその改正を通じて、中央集権的な地方制度を構築していった。

幕藩体制(分権国家)→中央集権国家の形成期

②明治地方自治制は、府県・郡・市町村という一応の「自治団体」を構築するものであったが、中央政府(内務大臣)―府県(知事)―郡(郡長)を通じた、府県・郡・市町村に対する強力な指導監督を遂行するものであった。また、団体自体も、有産者中心の組織に過ぎなかった。

③明治32年の改正府県制・郡制は、その後、昭和4(1929)年に改正されるまで、近代日本の地方制度の中軸であった。