

第六節 郡制の施行と地方改良運動

1 郡制の施行

府県制郡 市制町村制について明治二十三（一八九〇）年五月十七日、府県制および郡制が公布された。

制の特質 首長の間接選挙が認められ、一応自治体として機能した町村にくらべて、府県や郡の自治権能はきわめて弱いものであった。条例の制定権はなかったし、府県・郡とも行政のほとんどはそれまで同様、政府によって任命される官吏によっておこなわれた。さらに郡は、独自に税を徴収する権利を与えられておらず、経費は町村からの分担金で賄われることになっていた。ただし郡制によって新たに郡会がおかれ、郡限りの事業について費用を議定し、郡有財産の管理や処分をなすことができるようになった。これは明治十年代の自由民権運動のころからの住民の要求が一部実現したことを意味していた。ただし郡会で議定しうるのは費用のみで、事業の具体的な執行方法の決定は郡長が握っていた。また郡会の議長は郡長で、議案は郡長から提出されることになっていた。

また郡長および郡会を補佐する機関として郡参事会が置かれた。郡参事会は郡長および郡会選出の名誉職

参事会員三人、知事選出参事会員一人からなり、郡長が郡会に提出する議案書について意見を述べたり、郡限りでおこなう事業の具体的な施行に関与する権限をもった。郡会は町村会議員によって選出される議員と大地主互選による議員から構成されていた。町村会選出の議員は毎町村一人を基本とし、二〇人を越える場合は町村を組み合わせ選挙区をつくりそこから選出された。選挙権者は各町村会議員、被選挙権は各町村公民とされた。大地主互選議員は郡内に地価一万円以上の土地を有する者で、議員数は町村選出による議員の三分の一とされた。

府県制と郡制は、議員の選挙において密接に関連していた。町村会議員によって郡会議員を選出、さらに郡会議員によって県会議員を選出する複選制がとられていたからである。府県会議員の選挙権者は、市にあっては市会議員および市参事会員、郡にあっては郡会議員と郡参事会員、被選挙権者は、府県内で直接国税一〇円以上を納める公民とされていた。

遅れた府県 制郡制施行

複選制による議員選挙制度をとったため、郡制が施行されないかぎり府県制は施行できなかつた。兵庫県では郡制の施行が遅れ、法律公布から六年が経過した明治二十九年七月一日に郡制が施行され、これにつづいて府県制が十月一日から施行された。郡制の施行が遅れたのは、郡制施行にあたって郡の規模の調整が必要とされたことにあった。郡の規模は地域によって大きくことなっていた。現神戸市域に関係する郡をとってみても、八部郡・菟原郡と、有馬郡・明石郡・美嚢郡では面積や人口差が著しかった(表Ⅲ)。とくに八部郡では、郡制にもなって郡域内の町村の神戸市への編入が計画されており、それはもともと小さい郡の規模をいっそう縮減するものであった。全国的には二〇万を越える郡があるのに

第六節 郡制の施行と地方改良運動

表 111 第一議會郡分合法案中
兵庫県の部

旧 郡	新 郡
八部郡・菟原郡・武庫郡	武庫郡
神東郡・神西郡	神崎郡
飾東郡・飾西郡	飾磨郡
揖東郡・揖西郡	揖保郡
*赤穂郡・佐用郡	赤穂郡
城崎郡・美含郡・気多郡	城崎郡
*養父郡・朝来郡	養父郡
七美郡・二方郡	美方郡

*印は第九議會の際の新たな提案では削除

対して、一万人以下の郡も存在しており、政府は地域運営を遂行する単位としてその規模を一定範囲内に均一化するために、郡の分合をおこない、その後郡制を施行することとしたのである。

行政処分分が可能な町村制と異なり、郡制によれば郡の分合は法律によらねばならなかった。したがって郡分合は帝国議會にかけられてはじめて決定しうることになった。明治二十三年の第一議會に政府は各府県の知事の内申に基づき郡分合法案を提出したが、兵庫県もこの法案で分合が計画された(表11)。市域に関係する郡についてみるならこの法案で、八部郡・菟原郡・武庫郡を合併し、あらたに武庫郡と称するとされていた。

しかしこの法案は衆議院で多数を占める民党によって、十分関係する郡の住民の意見を入れていないとして否決されたため、郡分合をおこなう予定のなかった八部郡だけに郡制が明治二十四年から施行された。この時、兵庫県も未施行となったのである。政府は明治二十四年の第二議會にも分合法案(兵庫県の分合は前年と同様)を提出したが解散により審議未了となった。

表 110 市域関係各郡の規模の比較

郡 名	面 積	戸 数	人 口	町村税額
八 部 郡	8,360 ^町	4,134 ^戸	20,269 ^人	8,066 ^円
菟 原 郡	4,314	5,107	27,455	16,106
有 馬 郡	25,339	6,665	35,222	27,583
明 石 郡	16,275	12,051	63,848	31,951
美 夔 郡	17,828	6,243	34,282	15,264

資料：明治24年『兵庫県統計書』

郡の分合が住民間の対立を引き起こしやすしい問題であったこともあり、政府はその後郡の分合について慎重に対処して、明治二十九年二月、第九議會での郡分合法案まで議案を提出しなかった。第九議會では、それまでの関係府県一括承認案にかわり、府県ごとの単独法案として郡分合法案が提出された。また郡役所が存在する地域では、その範圍を郡分合の基準とすることとして、合併基準を弱めた。兵庫県の郡廢置法案では、従来合併の対象であった赤穂郡と佐用郡、養父郡と朝來郡がその対象からはずされた。逆にこれによって、養父郡と朝來郡は従来兩郡で郡役所が一つであったものが兩郡ともに郡役所が置かれることとなった。なお八部郡は郡役所を持ちながら合併の対象となっていたが、郡域の神戸市への編入がこの合併と関連して進み、郡としての規模を維持できなくなったことがその理由と考えられる。あらたな郡廢置の法案は、最初のものより緩やかな分合となり、かつ府県ごとに出されたため、多少の修正はあってもほとんどの法案が可決され、兵庫県についても原案通り可決された。

郡制施行まで このように郡制の施行が遅れたため、市制町村制成立以降の各郡における地域運営は、法的には、いくつかの町村が事務を共同処分する際の規定として設定された市制町村制の町村組合の規定を、一郡単位で利用する形が取られた。

たとえば美嚢郡では、明治二十二年七月、郡内各町村が美嚢郡全郡町村組合規定を作成した。ここでは全郡町村共同の事業およびその費用収支を議定するものとされた。事業内容は、警備・勸業・教育・衛生・土木とされており、第一章Ⅱ第五節でみた町村以前の市域内各郡の全郡連合町村会とはほぼ同様の費目が掲げられていた。町村組合の議員は、各行政村から二人で、各町村会議員から互選されることとなっていた。なお

議決事項の実施や会議への議案発布・召集は郡長に委託されていた。

兵庫県の郡

明治二十九年二月の法案の可決をうけ、兵庫県では郡制施行の準備が始まる。『神戸又新日

報』(明治二十九年三月十九日)

報』(明治二十九年三月十九日)は、新郡役所設置、郡長の新任、事務の引き継ぎ、町村財産の

引き移しなどの具体的な準備があることと、郡制そのものの改正が中央で進んでいることから今年度中の実施について困難であると述べた。また郡制施行によって郡部の県会議員の定数が削減されることから、県議のなかには反対があったようで、進歩党系の県議は、五月までに周布知事に対して郡制施行延期を上申していた。その理由は現行の府県制郡制の改正作業が進んでいるため、次の議会での状況をみてから実施せよというものであった。『又新』(五月二十八日)は、この上申を進歩党系がおこなったのは、表向きの理由の外に、定数削減による選挙の際に自由党系の巻き返しがあることを恐れたことにあるのではないかと推測を加えている。

しかし『又新』の予想をこえて郡制施行の準備は急速に進んだ。県は三月中旬、郡長および神戸市長を集め、郡制施行についての会議を開催、郡制施行に伴う県会議員および警察の配置について議論した。ここで郡制施行に伴う県会議員選挙は、次回の選挙で行うとされ、郡制施行直後には行われないことが明らかにされた。

さらに五月に入ると郡制は七月一日から実施されることが明確にされた。同月十四日から県会議事堂で県下郡書記会が開催され、県庁の郡制施行準備委員から準備事項が説明された。さらに六月十日に郡市長会が開催され、それにつづいて郡長の諮問会議が二日間行われた。この会議を受けて六月二十日、周布知事は郡

制施行に関する諸規定を県報で発布した。

この間各郡でも郡役所を中心に郡制施行のための準備が進んだ。武庫郡役所では、五月中旬、登録税法施行手続打合せのため各町村役場主任を召集し、合併予定である八部郡の町村との懇親会を行った。さらに六月二十五日には町村長会で打合せを行った。

林田村・湊村など 郡制にともなう兵庫県の八部郡の事実上の武庫郡への編入計画は、同時に八部郡のいくの神戸市への編入 つかの町村を神戸市に編入する計画と対をなすものであった。明治二十八年三月初め、県知事は八部郡湊村、林田村内の長田村・東尻池村・西尻池村・吉田新田・御崎村・今和田新田、須磨村のうち池田村の神戸市への編入を、該当する行政村の村会へ諮問した。また神戸市に対しても三月十三日付けで諮問があった。

各村のうち、湊村は編入を希望したが、地域の分裂が予定されている林田村および須磨村では賛否両論があり、態度が決められなかった。林田村では、編入地域とそこからはずされた駒ヶ林村・野田村との間で激しい争いがおきた。五月には村内の編入希望者二〇九人の署名をもって東尻池村の天宅藤右衛門が知事に陳情をおこなうという事態になった。

このような状況をみて神戸市会の側は、知事への答申を慎重におこなうこととしたようで、市会議員改選後の五月三日の市会で、あらためて編入諮問案調査委員を選出した。調査委員は、七月十六日市役所ではじめて会合を開き、調査に入った。九月初めには、調査委員の間で、編入について差し支えがないとの結論が出たようで、十月三日、市会にその旨の報告書が提出された。十月十四日、諮問案そのものが市会に上程さ

れ、議決された。

一方、林田村ではこの時期にいたってもなお、編入をめぐる村会で紛争がつづいており、一部分の編入は明治二十二年の時と同様にむずかしい状況になっていた。そこで知事は、編入区域を林田村全域に変更した上でもう一度当該村会および神戸市会に編入について諮問をおこなった。神戸市側は十二月七日の市会でこれを承認した。林田村側でも編入準備が進んだことからみて、全体として賛成にまわったようである。

明治二十九年四月一日、編入は完了し、湊村区域は湊区、林田村および須磨村内池田村区域は林田区となつて、それぞれに区会が置かれた。また市会議員選挙区としては旧湊村は湊東区とともに第三選挙区、旧林田村および旧須磨村内池田村は、湊西区とともに第四選挙区を構成することになった。

林田村全村の編入に知事の諮問案が変更したことについて林田村内で異論がなかったことに示されるように、林田村で問題になったのは編入が部分的にしかなされないことであつた。これは明治二十二年に編入問題が起こったとき行政村としての独立を主張して反対したのとは大きな変化であつた。

兵庫運河の開削をめぐる林田村内の農業者と兵庫運河会社の間で紛争がおこつたことに端的にあらわれているように、このような変化の背景には、港湾機能の拡大にともなつた神戸市と周辺農村との関係のいっそうの深まりがあつた。神戸市の側でも明治二十二年の時と違い、行政村全体の編入に異論は出なかつた。

神戸市への編入の希望は市域東部に隣接する地域でもあつたようである。実現はしなかつたものの、明治二十九年五月、隣接する西灘村のうち岩屋村でも、神戸市への編入を県に出願することが計画されていた（『又新』五月十七日）。

表 112 市域関係各郡地価 1 万円以上の地主

郡名	氏名
武庫郡	嘉納治兵衛 松木与一郎 *鷺尾久太郎 *覚心平十郎 川合茂兵衛 角井辰右衛門 淡野権四郎 後藤勝造 *和泉万介 *長部文治郎 *喜田清右衛門 山邑太郎左衛門 善塔又治郎 *樋口市右衛門 泉仙介
有馬郡	荒川又右衛門 米田弥三郎 今西鶴之助
明石郡	米沢長兵衛 鞍谷清平 *安藤安太 *中塚宗助 三国茂三郎 石本清七 神足涉三郎 伊藤長次郎 大西甚一平 須藤福 村津甚平 丹田可作 平野林蔵 *中沼平三郎 米沢吉次郎 米沢長次郎 中西岩蔵 *須賀栄治郎 鞍谷清慎 荒尾平介 中浜直次
美囊郡	*小河秀太郎 小河大吉 *小島莊兵衛 土居善雄 石田興一 *小西勇雄 伊藤甚次郎

(注) 美囊郡は 8 人のところ 1 人は不明。*印は郡会議員当選者。

資料: 『武庫郡誌』, 『美囊郡誌』, 『又新』

郡制の施行

郡制施行によりまず町村選出の郡会議員の選挙が始まった。その定数は、武庫郡は一八人、明石郡は二人、美囊郡は九人で、七月二十日に選挙がおこなわれた。『又新』によれば有馬郡の郡会議員中市域各村からの議員はすべて自由党系、美囊郡では、淡河村選出の磯谷猶三郎が党派不明である以外は、町村選出の郡会議員すべて自由党系とされるなど選出議員は党派色が強かったようである。なお部分的には八月にはいつてから選挙をおこなった町村もあった。

次に大地主互選議員が選出された。郡制施行以前から調査されていた郡内に地価一万円以上の土地を所有する大地主の名簿が七月に公開され、八月一日投票がおこなわれた。市域関係各郡における大地主は、武庫郡二人・有馬郡三人・明石郡二人・美囊郡八人であった(表112)。このうち明石郡での当選者は四人、武庫郡は六人、美囊郡は三人で、有馬郡は不明であるが

大地主が少ないため全員が郡会議員となった可能性が強い。

各郡では、八月もしくは九月上旬郡会が召集され、ここで郡会選出の名譽職郡参事会員を選出した。武庫郡では岡野熊平（鳴尾村）・野草平八郎（大庄村）・田沢熊江（西宮町）が選出されており、旧菟原郡・八部郡からはだれも選出されなかった。この郡会選出の参事会員に知事が選出した新居嘉右衛門および郡長が加わって参事会が構成されたのである。美嚙郡では、小西勇雄（淡河村―大地主議員）・向山梅吉（久留美村）・一柳慎（別所村）が郡会で選出され、さらに知事が小河秀太郎（三木町）を選出した。明石郡では、永田与三吉（大久保村）・有本順治郎（垂水村）・楞野貞一（魚住村）が郡会で、石巻清隆が知事によって選出された。さらに九月中旬、郡費予算などを議決する第二回の郡会が行われ、ここで郡の運営についての基本的なあり方が負担を含めて決められた。美嚙郡では九月十五日から十八日まで郡会が開催され、明治二十九年年度の歳入出予算、郡有財産管理規定、養蚕伝習所、町村立勸業会、教員講習会の規則などが議決された。

府県制郡

郡制は、兵庫県がこれを施行してからわずか三年しか続かなかった。明治三十二年三月十六日、**制の改正** 法律第六四号で府県制が改正されると同時に、法律第六五号で郡制が改正されたからである。

改正の要点は、第一に複選制が廃止されたこと、第二に大地主互選議員が廃止されたこと、第三に府県・郡を公法人とし、自治体としての性格を認めたことである。

複選制であるかぎり、政党が府県会で多数を占めるためには、郡会議員さらには町村会議員を自らの党派に糾合しなければならなかった。そのために町村会議員まで政党間対立が持ち込まれることとなった。こうして複選制の導入は、政府が当初考えていた地域全体の代表者が選出され、中央の党派の影響が遮断される

という目論見とはまったく反対の状況を生み出した。また大地主互選制も、地主自身が政党内化しており数も少なかったため、政党によるこの層の組織化をいっそう進めることになっていったのである。

政党化が進むことに反対であった政府は、複選制・大地主互選制を廃止し、住民の直接選挙へ選出方法を転換した。これによって府県議員・郡会議員は、直接選挙で選出されることとなった。ただし財産制限が設けられており、町村公民中直接国税を年額三円以上納めている者が選挙権を、同じく五円以上（府会議員は一〇円以上）納めている者が被選挙権を持つことになった。また郡参事会員についても知事の任命する会員の規定はなくなり、郡長以外の五人は全員郡会から選出されることになった。また郡会に対する郡長の規制も弱められた。それまで郡会議長は郡長がつとめていたが郡会議員の中から選出されることになった。また郡会は費用負担だけでなく、支出の内容も含めて議決することができるようになった。

新たな郡制では、郡会議員の選挙区は郡で決定されることになっていた。明石郡では、郡内一二町村をそれぞれ選挙区に設定し、人口の多い明石町で五人、垂水村・林崎村・大久保村から二人、他の村は一人を定数とし、一九人の議員を選出した。このような方法は美嚙郡や武庫郡でもとられたようである。あらたな選挙法にしたがって、郡会議員は明治三十二年九月に全員再選挙された。美嚙郡では大地主互選議員もふくめたそれまでの議員一二人中で再選されたのは半数の六人、明石郡では一六人中四人にすぎなかった。ただ、同様の選挙法による明治三十六年の選挙で再選されたのは美嚙郡で六人、明石郡で七人とそれぞれ半数以下であることから、議員の変化が選挙法と直接関係するかどうかは明らかでない。

政府のねらいであった政党化の抑制という点では選挙法改正はあまり意味をもたなかったようである。郡

第六節 郡制の施行と地方改良運動

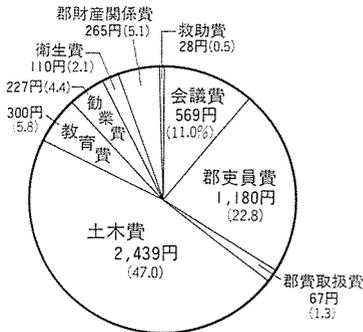


図 11 明治35年明石郡郡費歳出額費目割合

た。

一方、『又新』（明治三十二年九月二十五日）が「従来は複選法なりしを以て競争激烈なりしも、単選なるが上に、県會議員選挙後間もなきことなれば格別競争はなかるべき模様なり」と述べたように、激しい党派争いを演じた府県會議員選挙の直後におこなわれただけに、郡會議員選挙の選挙戦そのものは激しくなかったようである。しかし郡を選挙区とする府県會議員選挙のなかで郡内の党派対立はいっそう増した。『又新』（明治三十二年十月二十九日）は、九月二十七日、選挙後はじめて行われた美濃郡の郡会が定員一五人中、八人が欠席したため流会になったことを伝え、その原因について「曩に県會議員選挙大競争後自然郡内二派に分れ、今回の役員選挙に就ては兎角折合悪しく之が交渉に暇取りし為め流会の止むを得ざるに至れる」と述べた。

郡の地域運 郡では郡は地域運営上でのどのような位置をしめた
 管上の位置 のであるろうか。図11は明治三十六年度の明石郡の経
 常歳出費目の割合である。一見してもわかるように明石郡の場合、
 土木費が全体の半分近くを占めていた。図12のように臨時費も含め
 た総額でみるなら土木費の割合は、日露戦争によって歳出が抑えら
 れた明治三十七年度・三十八年度を除いて明治四十三年度までは七
 割前後を占めていた。

このような割合になったのは重要な里道とその橋梁の更正・架設

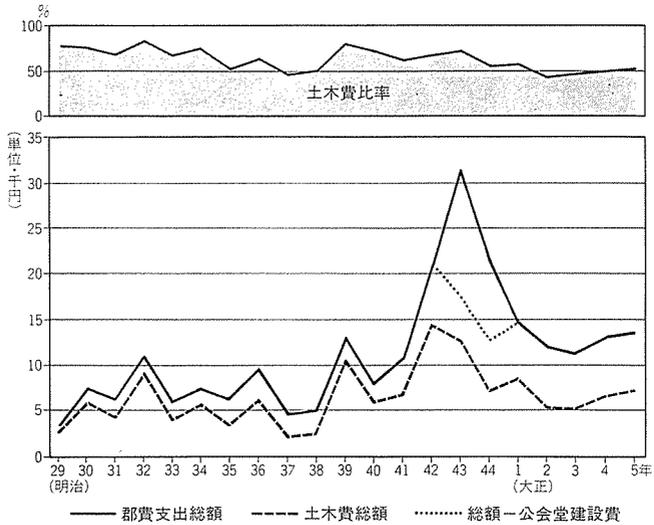


図 12 明石郡郡費歳出総額および土木費の変化

した。それによると郡里道一六件（二〇里一五丁）を全額郡の負担で維持し、二二件（二〇里）を補助道として改修については五〇%、修繕については四〇%を郡費で支出し、残りを関係町村から支出することとした。これによって総歳出中にしめる土木費の割合も減少し、大正初年は五〇%程度の水準となった。

および修繕に土木費があてられていたからである。明石郡では明治二十九年の最初の郡会で郡内の里道のうち重要なもの一四件（総延長二七里五丁）について、更正・架設については七〇%を郡費で負担すること、修繕については六〇%を郡費でおこなうことを決定した（残りは関係町村から支出）。その後、郡内各町村からの要求もあり、明治四十四年度までに郡里道へ二〇件（六里一三丁）の編入をおこなった。郡里道の増加は郡費の負担の増加をもたらすばかりか、郡内町村の間で受益と負担をめぐってアンバランスを増加させ、町村間の利害対立を増加させた。そのため大正二（一九一三）年二月の郡会で郡里道の整理が提起され、臨時郡道調査委員七人が選出された。十月の臨時郡会はこれらの調査を基礎に道路規定を決定

他の費目としては、郡吏員費が多かった。ここでいう「吏員」は、郡役所に附属する国家によって任命される「官吏」とは異なり、郡独自の事業のために置かれたものである。明石郡の場合、この郡吏員費は明治二十九年度から明治三十二年度までは郡視学（郡レベルの学事の視察・監督・指導をおこなう）および郡里道についての工事を担当する郡土木技手の給与と旅費などに充てられた。明治三十三年の制度改正で郡視学の給与支出が郡費からはずされたため、この費目は、郡独自の土木事業に関する吏員の費用のみとなった。

明石郡では、はじめ郡里道に関する土木費が郡費のほとんどを占めていたが、すべての郡でこのような事業運営が行われた訳ではなかった。表13にあるように、武庫郡では独自の土木事業を全く行っていなかったし、有馬郡や美嚢郡でも経常費の中には土木費はなく、臨時費の中に計上されているだけであった。有馬郡では教育に関する費用が大きな役割を占めるなど、郡独自の事業のあり方は、その郡の歴史的な沿革、地理的な環境などによってかなり異なっていたのである。

しかしながら勸業費はどの郡においても共通して支出されていた。これは郡が勸業の基礎単位であることを示しており、明治十年代から引き続き続く性格であった。明石郡の勸業費支出を細かく見ると当初は郡勸業会への補助金であり、明治三十四年度からは郡農会への補助金および郡農事講習会費となり、さらに明治三十七年度からは、教育・勸業などの郡単位の団体への補助は臨時費として計上することとなり、この時郡農会への補助も臨時費にまわされた。また、明治三十六年十月から郡農業技手が置かれ、その費用は経常費で支出された。なお日露戦争以降、すでに見た郡農会への補助をはじめ、郡内の諸団体への補助が拡大していくが、これについては地方改良運動と関係するため次項であつかう。

表 113 市域関係各郡大正元年郡費歳出一覧

(単位: 円)

	武庫郡	有馬郡	明石郡	美囊郡
〈経常部〉				
会 議 費	205	462	624	222
郡 吏 員 費	—	276	612	464
郡事務取扱費	148	63	110	7
土 木 費	—	—	5,712	—
教 育 費	—	4,153	154	—
衛 生 費	179	—	—	—
勸 業 費	1,440	2,672	1,234	1,666
郡有財産関係費	78	149	924	250
郡金庫費	—	12	—	—
救 助 費	—	—	17	60
そ の 他	30	547	—	—
合 計	2,079	8,334	9,397	2,668
〈臨時部〉				
土 木 費	—	8,217	2,786	5,011
教 育 費	500	990	620	537
衛 生 費	—	180	—	202
勸 業 費	790	534	1,290	1,030
郡有財産関係費	290	572	647	—
そ の 他	—	—	17	50
合 計	1,580	10,493	5,359	6,831
総 計	3,659	18,827	14,746	9,499

(注) 項目により合算したところもあるが、数字は史料記載どおり。

資料: 『明石郡沿革一斑』

2 明石郡における地方改良運動の展開

三輪郡長の赴任と明 明治四十年八月十日、三輪信一郎が加古郡長から明石郡長へ転任してきた。三輪は赴任とともに壮大な「明石郡町村自治体系」なるものを作成、さらにこの「自治体系」を郡内町村が準拠すべき「町村是」とすることを宣言し、「自治体系」の意図を郡吏・町村長・神官僧侶に積極的に説いた。そして明治四十一年三月の郡内の町村長会で正式にこれを郡内共通の町村是とすることを決定した。

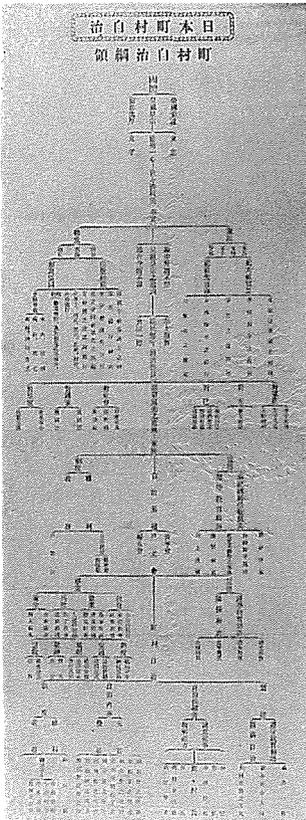
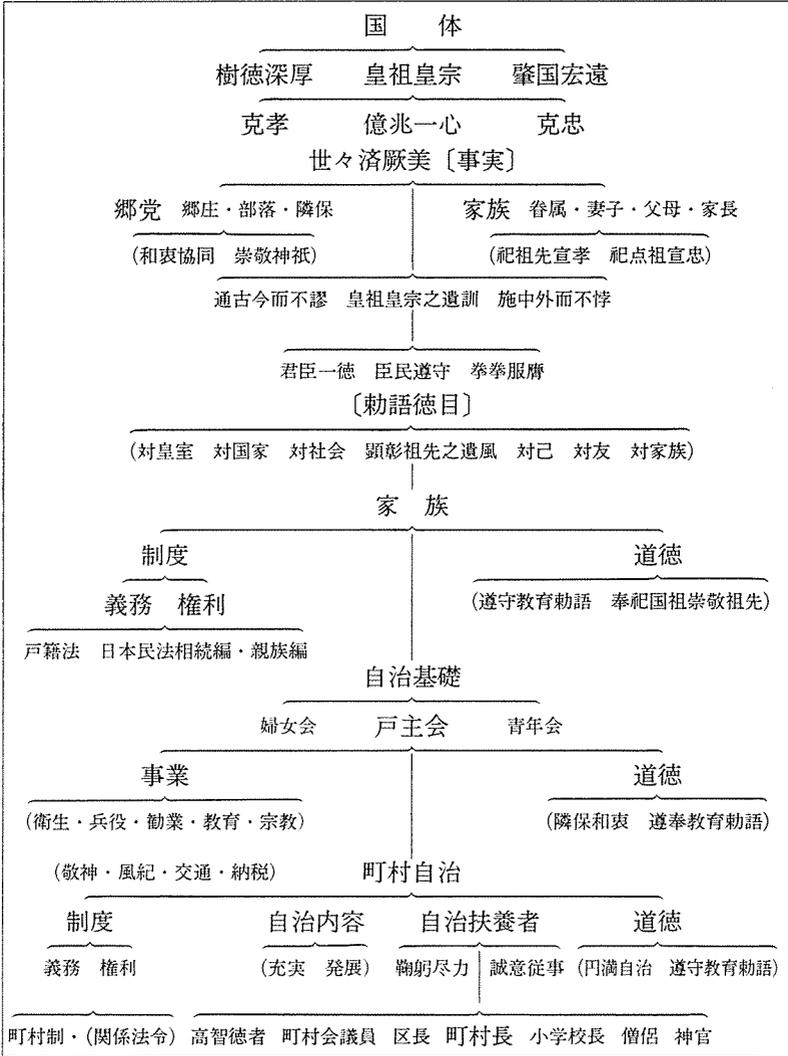


写真 28 明石郡町村自治体系

この「自治体系」は写真28のような国体(万世一系の天皇を頂点とする日本の国柄)に始まり町村自治で終わる巨大な系統樹のようなもので、図13はこれを簡略化したものである。その要点について田中一成郡視学は「町村制が発布になりましてから既に一九年の久しきに亘ります、其間町村自治の発達に政府当局が力を用ひたることは幾許なるか逆も筆紙の尽す処ではありません、これ



(注) ()内はさらに詳細な記述があるがここでは省略した。
資料：『明石郡治内容一斑』。

図 13 明石郡町村自治体系概略図

は如何いかかであろうか私共の考では迎も町村制ごの如き無味の法令ではそれ一片で如何程いかほど足搔かても自治の発達などは行くものではない、必ず一方に道徳と云ふことを鼓吹こすいして其人情風俗の頹敗たいはいを挽回ばんかいした上でなければ真正の自治は望まれないと思ひます」と述べた。ここでは自治を制度としてとらえるだけでなくそれを担う住民の思想形成の問題であるとし、とくにその思想の中心に教育勸語をすえることが強調されたのである。

それではなぜ教育勸語が自治の中心的思想でなければならないのか。田中は「町村の自治は国体と一致し一國の縮小せる形式を具備せざる」を得ないと述べ、国家と町村の運営方法は基本的に同じものであるとした。そしてその上で、西洋が個人を単位として国家をつくっているのに対して、日本においては「家」を単位として国家を作っていると述べ、国家や町村自治の基礎としての「家」の役割を強調した。ここで述べられた「家」は単なる家庭のことではない。田中は各家庭に神棚と仏壇があることをとらえて、神棚は国祖に對する忠をあらわし、仏壇は一家の祖先に對する孝をあらわすものであると述べた。そしてこのことをもとに天皇への忠と祖先への孝の両者が渾然一体となつて二千五百年來続いてきているのが「家」であり、それは教育勸語の「我カ皇祖皇宗國ヲ肇はムルコト宏遠ニ徳ヲ極たソルコト深厚ナリ我カ臣民克よくク忠ニ克よくク孝ニ億兆心ヲ一ニシテ世々厥そノ美ヲナセルハ我カ国体ノ精華」の意味そのものであると述べた。ここに教育勸語は、日本の国柄と結びつく特有の「家」、さらにはその集合体として町村の自治を支える精神であると位置づけられていたのであった。

郡青年会

「家」を基礎とした町村自治の具体的な進展のために、「家」を通した町村の事業の遂行による組織の組織　　つて、住民を「家」を単位として組織しながら、同時に組織した「家」に對する住民の意識を

高めるといふ方針がとられた。具体的には一戸の長である戸主を会員とする戸主会を組織し、この会の周辺に青年会・婦人会を組織していくことが計画された。この方針は三輪郡長赴任後すぐさま実践にうつされた。明治四十一年二月、最初に組織されたのが郡青年会であった。

近世以来、村には年齢別団体があり、青年の組織としては若衆組、若者組、若仲間などと呼ばれる団体があった。またこれら若衆組などは、青年の教育システムとして機能すると同時に、祭礼などの村の行事でも独自の役割を担っていた。そして、それらは独自の秩序をもつ集団であっただけに、村役人や村の運営の中心を担う世帯形成者と対立することもあった。

近代に入ると政府は若者組などを町村の秩序を阻害するものとして禁じる方向を打ち出した。飾磨県では明治五年八月、若仲間を、仲間に加わらない者を排除し、さらに村内で生活できないような嫌がらせを行ったり、父親どうしの争いを子供の間に持ち込み、一方の側に加担して他方の親族などまでに嫌がらせを行うものであるとして、その禁止を布達した。しかし、青年という年齢層に見合って独自の存在意義をもつ若者組は法令だけで禁止できるものではなかった。若者組は種々の名称によって続いており、明石郡若岡村では明治三十年代になっても「燻風会」という名前で青年の団体が存続していた。

三輪郡長は、このような青年層の団体を郡全体で統括するものとして郡青年会を創設するとともに、それまでの独自の秩序をもった団体から、「自治体系」が示すような人間となることをめざす団体へと改編しようとした。そのため青年会の目的を確定し、①精神修養と風紀の改善、②補習教育の振興、③体力の増進、④実業の奨励と指導、⑤軍人会との連絡の強化、⑥基本財産の蓄積、とした。郡青年会の下、小学校区域を

第六節 郡制の施行と地方改良運動

表 114 明石郡戸主会設置状況
(明治41年7月現在)

町村名	戸主会数	会員数	現住戸数
明石町	5	795	5,788
垂水村	8	1,273	1,309
伊川谷村	17	667	688
玉津村	14	641	656
樋谷村	10	388	396
押部谷村	12	596	609
平野村	16	464	487
神出村	19	750	784
岩岡村	14	531	558
魚住村	12	852	843
大久保村	17	1,096	1,221
林崎村	10	967	1,037

(注) 現在戸数は明治42年のもの。
資料: 『明石郡治内容一斑』

単位とする二二の支会が組織され、さらに大字部落を基本単位とする小支会が設置された。小支会の数は一七七で、大字数一二二より多かった。大正元年にはあわせて四七〇〇人程の青年が、どれかの小支会の会員となっていた。

郡青年会は、大字部落を中心とする青年層の諸団体を統御する機関という側面が強かった。郡青年会の会長には郡長、副会長には郡視学、実務を扱う幹事に郡書記など郡吏員が就いていた。また郡青年会の意志決定機関である評議会は、正副会長・幹事と支会の会長である小学校長と、支会ごとに一人選出される評議員によって構成されていた。さらに支会の顧問として村長が据えられており、小支会でも区長が顧問となっていたようである。

青年会への指導では、教育勸語の精神を身につけることがなによりも重視された。教育勸語の暗唱にはじまり、徳目の実践のためのスローガンを服部知事揮毫の額にして小学校講堂・部落公会堂へ掲げるとともに、青年手牒に掲載して青年会の会員に配布した。また初等教育を補うものとして夜学会を自発的に運営することを奨励した。

戸主会の設立 青年の団体の改編につづいて、「家」の中核たる戸主の組織化が行われた。明治

四十一年七月、明石郡町村戸主会会則を定め、郡内の大字Ⅱ部落（以下部落と記す）を基本的な単位として、それより若干多い一五四の戸主会が作られた（表出）。明治四十一年段階での加入状況をみると、現住の戸数に對して九〇%以上が参加している場合が多いが（魚住村ではなぜか戸数より戸主の数が多い）、市街化している明石町では一三%程度しか加入していなかった。この状況はそれ以降も続き大正四年三月にいたっても、明石町の会員数は一二三七人、戸数の二〇%程度にすぎなかった。

戸主会は、会則第一条で「本会ハ教育勸語ノ御趣旨ヲ遵奉シ身ヲ修メ家ヲ斉ヘ村自治ヲ扶翼スルヲ以テ目的トス」と、教育勸語の精神にしたがって道徳的な徳目を実現することと自治を担っていくことが目的であるとされた。第六条では、これについて教育・勸業・兵役納税・風紀衛生・水利土木災害予防・敬神・その他の七項目にわけて、戸主会組織化の具体的なねらいが書かれていた。その詳細は表出のとおりである。ここから国家が推進しようとする軍事・教育・勸業・衛生などの事務や納税を主体的に行うこと、行政村や部落のもつ水利・土木などの地域運営機能を積極的に担うこと、それができるような道徳的な規律をもつことが住民に求められていたことがわかる。なおこの戸主会の会長は、部落ごとにおかれた区長とされた。

明治四十二年一月、三輪部長は、ほぼ部落毎に設けたこの戸主会を統括するものとして郡連合戸主会の設立を郡内の町村長会に提示した。さらに各戸主会からも意見を聴取し、どこからも反対がなかったため、同年十月三日、服部一三知事の臨席のもとで創立の会を開催、ここで郡長を会長とし町村長を評議員とすることを決めた。この郡連合戸主会は各部落の戸主会を統括するとともに、郡全体の自治内容奉告祭を事業として行った。

表 115 明石郡内町村戸主会会則における実行事項

-
- 1, 教育関係
 - ①普通教育普及と不就学者根絶, 経済的理由による就学困難者への隣保扶助方法の研究
 - ②学校と家庭の連絡, 教員父兄の意志疎通の推進, そのための父母の学校参観
 - 2, 勸業関係
 - ①事業発展について留意し, そのための改良および奨励方法の研究実行
 - ②農業および経済発達をはかるため産業組合を設立し, 村内協同一致の推進
 - ③日常生活の質素化, 勤儉の実行と毎月の貯蓄の励行
 - 3, 兵役納税関係
 - ①軍人の優遇と応召者の家族の生計困難の援助, 戦死者の表彰と遺族への同情
 - ②納税の期日までの納入の断行, とくに滞納の多い大字協議費の納入促進
 - 4, 風紀衛生関係
 - ①時間確守, 奢侈遊惰放逸者への訓戒と生活矯正, 礼儀公德尊重, 悪弊矯正と善行表彰
 - ②暴飲暴食の禁止と個人の衛生観念の発達促進
 - ③公衆衛生の重視と政府・県の衛生に関する規則の遵守, 伝染病の隠匿禁止
 - 5, 土木水利及び警備
 - ①土木水利についての修繕保護の完全を期すること, 特に里道は春秋二回定期修理
 - ②災害予防への留意, 災害時の応急防禦についての相互援助, 篤志人夫の差出
 - 6, 敬神宗教関係
 - ①神社祭典・仏事葬式などは誠意をみせながら冗費を節約
 - ②伊勢講など諸講を単に飲食会とせず, 神仏への感謝を行うと同時に, その組織を戸主会の機関とすること
 - 7, その他
 - ①村内の臨時の事件については, 整理の任にあたり公德を守り円満に解決すること
 - ②非常の凶荒, 不慮の災害に備えて基本財産を造成すること

資料: 『明石郡治内容一斑』

郡町村自治内容

奉告祭の開催

三輪郡長は、明治四十二年九月の町村長会で、郡および各町村での自治内容奉告祭を行って来た自治の内容を「国祖」である天皇の祖先と氏神に報告して、「神徳皇徳及祖先ノ徳ニ対シ謝恩ノ意ヲ表」し、住民みずからも自己を反省し、一致協同して「自治体系」に書かれているような地域社会建設にむかって努力することを宣誓するものであった。奉告祭の告文の内容はかなり詳しいものであった。たとえば明治四十三年三月、岩岡村で行われた奉告祭での自治内容奉告書によれば、奉告項目は一七に分かれており(表116)、村内の状況が細かく述べられていた。

奉告祭の祭主は郡においては郡長、町村では町村長が行った。町村の奉告祭には、町村長以下吏員、町村会議員、学校職員、自治関係者、さらには小学校児童が参拝した。さらにその他の住民もこれに参集させるため、この日はその町村の休日とされ、奉告祭のあとで自治に関する講演会や各種の品評会も行われた。そのうえ明石郡各町村自治内容奉告規程によれば、この日に住民のための一般的な娯楽を郡長の許可の上でおこなってもよいと述べられており、全体として全村の「祭」にふさわしいものとするので、行事への参加動員がはかられた。

この明石郡の自治内容奉告祭は、全国ではじめての試みであり、内務省地方局が作成した「地方改良の要項」が「兵庫

表 116 自治内容奉告書の項目
(明治43年3月)

①	自治	言	緒
②	自治	関	機
③	自治	項	雑
④	自治	育	
⑤	自治	業	
⑥	自治	事	
⑦	自治	生	
⑧	自治	税	
⑨	自治	産	財
⑩	自治	通	
⑪	自治	紀	
⑫	自治	教	宗
⑬	自治	助	互
⑭	自治	備	
⑮	自治	体	
⑯	自治	合	組
⑰	自治	跡	旧

資料:『岩岡村自治内容奉告書』

回町村公事の奉告祭を町村社の神前に行ふ、これ神社に依る訓練方法として最も宜しきを得たるものたるべし」と評価したように、全国的に注目された。

このような三輪郡長の実践は、天皇の側近で、枢密顧問官の高崎正風が進めていた教育勅語による秩序安定を目的とする「一徳会」の運動と結びついていた。『明石郡役所事績綱要』によればもともと両者は別々に進められていたようであるが、舞子の有栖川宮の別邸に来ていた高崎の下に三輪郡長が伺候した際、この会が郡での運動に一致するものであることを知った。そこで郡長は一徳会を郡内での運動の思想的中核を作るものとして普及することをめざした。郡役所―町村という行政機構をフルに活用して、明治四十一年六月には、一六〇〇人もの会員を擁した一徳会明石郡支会を創設した。ちなみにこの時、岩岡村では九〇人が会員となった。

地域秩序の動揺と利害対立の激化 このように行政当局者が神社まで利用し、地域社会の秩序の維持と行政事務の推進をはかろうとしたのはなぜなのであろうか。結論から述べるなら、それは町村制実施からこの時期まで引き続きおこっていた、地域運営を危うくするような郡内での種々の激しい対立や秩序の弛緩に

対し彼らが対処しなければならなかったことにあった。

第一は明石町内の対立である。ここでは明治二十五年には町長以下吏員の総辞職という事態が起こり、その後も二派に分かれ対立が続いていた。

第二は沿岸漁業をめぐる部落内の対立で、これは多くの場合、旧来から漁業権を持っていた者と新たな漁法導入を契機として新たに漁業に参入しようとした者との対立であった。明治三十九年に起こった明石浦漁

業組合内の水産市場運営に関する市場擁護派と改革派の対立、大正二年の同組合内延組と下釣組の対立、明治三十六年八月および大正三年の垂水村内山田村の巾着網をめぐる旧網派と新網派の対立、明治四一年、林崎村林部落における巾着網使用をめぐる対立などがあり、その解決のため郡長以下の官吏の調停が重要な役割を担った。

第三は水利や山林をめぐる対立である。林崎堀割普通水利組合管理の用水は、平野村内西戸田村に源を発し、玉津村、明石町を経て林崎村に至る幹線と平野村中津から分岐して大久保村、魚住村に至る支線からなっており、林崎・大久保・魚住の三村によって組合が組織されていた。明治二十五年夏、組合に属さない上流の平野村内中津村などがこの水路から取水していることがわかり、三村一七部落の村民およそ三千余人が平野村を襲撃するという事態がおこった。これは警察・町村有力者・郡長によって鎮静化されたが、平野村では二、三の家が破壊された。同様の事件は翌二十六年、大正二年にも起こった。

神出村内田井村では、明治三十四年四月溜池工事をはじめたが、下流各村から抗議がおこり工事は三カ年中断された。そのあいだに郡長の幹施があり、ようやく明治三十七年九月工事が再開された。垂水村の内西垂水村では、部落有の林野をその区長・評議員の名義で神戸市の個人に売却し、七千円の利益を得て、区長・評議員の名義で預金を行った。ところがこの決定に関与しなかった部落の他の人々が不平を唱え、利益分配をめぐる大正元年に騒動がおこった。これを垂水村自身は解決することが出来ず、三輪郡長が出張、三日間村役場に張り付けて和解に成功している。

第四は、都市化や工業化の進展に伴うものであった。明石郡の農家は、その肥料について神戸市からの屎

尿にたよっていた。明治三十年代には人肥の購入のため郡内農業者二百数十名が、それぞれ神戸市内の縁故をたよって、各自牛馬車を使用し運搬するという形態をとっていた。ところが市街の拡張、道路など諸施設の整備がすすむなかで、この方法が風紀上からも衛生上からも不可であるとして制限する方向を神戸市は打ち出し、最終的に大正三年一月一日より汚物掃除法が適用され、市内乗入れが禁止されるという事態がおこった。この時、明石郡長はみずからが会長をつとめる郡農会で、この汲取り事業を一元的になうことを提起了した。これについては汚物掃除法に準拠して汲取りを担うだけの能力が郡農会にはないことを理由に郡農会でいったん賛成少数で否決されたし、神戸市民の側でも強い反対があった。しかし郡長は町村長・村農会長などを説き、農会事業として執り行うことで最終的に合意を得た。そして神戸市に交渉し、同年七月にやっとこの方法が許可された(その後なお神戸市肥料営業者との間で紛争があった)。

また明治四十一年、大日本紡績会社明石工場が設立されるにあたって、同工場は隣接していた玉津村内上池村に対して同工場への河川からの引水のための干害および溝渠の代償として一時金一五〇〇円と、同工場寄宿舎屎尿の年額一〇円での払い下げ、という契約を結ぼうとした。これに対して上池村では農業者間の意見が一致せず混乱したが、郡長および有志の仲介でやっと契約を結んだ。ところがその後、この補償金および屎尿代をめぐる村内で対立がおこった。工場建設による飲料水の悪化や煤煙による被害は、村内農業者だけでなく一般住民も受けているから村全体に分配せよという側と、農業従事者のみに分配せよという側に分かれてはげしく争ったのである。この問題は区長の任命や水利問題にまで拡大し訴訟に及び、和解が成立したのは大正十一年三月のことであった。

なおつけくわえるなら先に見た漁業をめぐる紛争も、それが網についての技術革新と関係するという点では、工業化の進展と深く関連するものであった。

地方改良運動の展 第一章Ⅱで述べたように町村制成立以降の地域社会運営は行政村―部落が相互に支え合開と町村制の改正 う形で進行していた。ところがこれまで見てきたように明石郡では、部落内における利害対立が激化しており、これはあきらかに地域運営を支えている一方の側の部落のもつ住民把握能力が低下していたことをあらわしていた。

利害対立に至らないにしても、この時期、部落の運営は財政的に極めて困難になっていた。とくに明治二十九年八月三十日夜から三十一日未明にかけて上陸した台風による風水害は、明石郡において農産物に多大な被害を与えた。たとえば神出村では、畑作がほとんど皆無、稲作も甚大な被害をうけるという状況になった。この時神出村会は財政困難なため郡費の負担分支出を否決したが、郡参事会はこれをゆるさず、郡会で決定したとおりの負担を行なうように裁決を下した。大水害は翌明治三十年にもおこり、この年の九月には樺山内務大臣がみずから明石郡内の被害状況を視察するというほどであった。相次ぐ風水害は作物に被害を与えるとともに、部落の直接の負担によることの多い里道の復旧工事の費用を増大させた。各部落では、部落有の林野の売却などの処置によって費用を捻出しなければならなかった。

三輪郡長らの方針は、この状況に対応して部落の地域運営能力を高めようとする側面をもった。①戸主会を行政村単位でなく部落単位に作り、その機能の一つとして部落の諸事務を支えることを掲げたこと、②明治四十二年に郡内全域で、町村制の条文にしたがって部落を単位とした行政区を置き、それまで慣例として

置かれていた各部落の惣代を区長として法制化し、寄り合いも各部落惣代の寄合から区長会へと変化させ、法制の重みによって部落を単位とした秩序を維持しようとしたこと、③夜学会、さらにこれを改正したものである。④としての補習教育について、部落に置かれた青年会の小支会と教員が進めるとしたことなどは、これに対応する施策であった。

部落の地域運営機能の弱体化は、同時にもう一方の側の行政村の機能不全も起こした。それは風水害や日露戦争のための負担増加と結びつき、県税や町村税の滞納者の増加という事態となってあらわれた。

岩岡村は、もともとその県税村税の納入が村当局によって「不良」と判断されるような状況にあったが、山田川疏水や耕地整理のための負担が増加し、さらに滞納が著しくなった。これに対して郡役所は、数人の郡吏員を大正三年から二カ年にわたって納税督促のために派遣し、村吏員と共同して事務に当たらせ、滞納者には猶予を与えず強制処分を執行するなどの処置を行った結果、滞納者を減少させた。また玉津村では、国県税が比較的納入好調なのに対して村税の納入状況は悪く、徴税事務そのものも煩雑化するという状態であった。これに対して明治四十三年から納税促進をはかるため、部落に納税組合をもうけた。行政村は納税の円滑な部落に対して、年二回納税優勝旗授与式をおこない、そこに郡当局者や村の有志、さらには小学校児童を参加させた。このように部落間で納税を競い合わせることで、一年にして一部の部落を除き期限内に村税が納入されるようになった。

明石郡は、行政村―部落による地域運営が極めて困難な例であった。しかし明石郡に限らず産業革命による社会構造の変化、日露戦争による財政負担の拡大、さらに日露戦後、ヨーロッパ列強に互した帝国主義国

として国家を運営してゆくための財政負担拡大とそのための国民の動員は、日本各地で地域運営上の困難を生み出していった。政府はこれに対して、明治四十一年十月十三日「戊申詔書」を出し、帝国の国民にふさわしく国家の発展のために華美に流れず生産に勤めることを求めた。そして内務省を中心に、この戊申詔書の趣旨にそって、「地方改良運動」を提起した。明石郡の運動はこの地方改良運動の先駆的なものとして、内務省で注目されたものであった。

また明治四十四年四月、それまでの市制町村制が全面的に改正され、新たに市制・町村制が施行された。この改正により、政府の委任事務について町村が機能しない場合、郡長またはその委任を受けた官吏が代執行し、その費用を町村が負担することが制度化された。また町村長は町村会の承認を得ず吏員を任命することができ、臨時急施の場合、町村会が議決せずとも事務を執行しうることとなり、町村会との関係において町村長の権限が強化された。これによって困難に直面する、地域運営を郡役所や町村長の側から強制的に維持していく体制が制度的に整えられたのである。

「家」観念による 三輪郡長の示した教育勅語と「家」観念の強化による地域社会の改革という方向は、ど
地域運営の限界 れだけ地域住民に理解され、実際の地域運営に意味をもったのだろうか。

三輪郡長の示した方針は郡長―町村長・小学校長―区長という行政ルートにしたがって実行されており、かならずしも住民の積極的な同意を前提として進められたわけではなかった。たとえば青年会についてみるなら、岩岡村の自治内容奉告書に実効性が薄いと記されていたし、自発的にすすめることを奨励していた夜学会も結局「極めて少数に止り多くは有名無実とんまに終る」と郡役所自身が評価するような状況であり、明治四

十四年から夜学会を町村の公設機関である実業補習学校とし、各部落に青年倶楽部兼補習教育場を建設し、学校職員が部落に分宿し夜学の担当に当たって、はじめて内実をもつに至った。戸主会についても、先の岩岡村自治奉告書によれば、作られただけで実質的には機能していないとされていた。また自治奉告祭の規則に各町村で娯楽の準備がわざわざ書き込まれていることからわかるように、事業としてもっとも注目された自治奉告祭でさえ、娯楽によって住民の関心をひかなければ住民を動員することができなかったのである。

このような状況は、単に住民側の無理解によっておこったものではない。むしろ三輪郡長らの地域運営方針そのものが生み出したものであった。三輪郡長らの方針は、地域住民が地域での諸事業を担うことより国家への義務を果たすという明治地方自治制の理念を前提とし、さらに義務を「奉仕」という言葉でいいかえることによって、国家への義務としての自治という考え方を著しく強調するものであった。ここでは、住民が地域の主人公として地域社会に責任をもつという、権利としての自治という考え方は取られておらず、自治を行う基礎である住民個々人の独立も一般的に否定されていた。国家への義務を大前提とする方針を取らざり、地域の主人公としての住民の積極性を引き出すような方針は出しえなかったのである。三輪郡長らが地域運営で一定役割を果たせたのは、彼らの考える「家」観念そのものを浸透させることに成功したためではなかった。むしろ「家」観念を強調することによって、動揺しつつある地域社会の指導者である部落の中心人物を巻き込んで種々の団体を形成し秩序の解体を防いだことと、その団体と関連づけ、勸業による農業生産力拡大や行政機構自身の整備、教育行政の進展や公会堂建設などの公共施設の充実をはかり、地域住民に実際的な利益を供与したことによるものであった。

勸業政策の進展 この点を勸業政策から見てみよう。明石郡は豊かな水系を持たず、また台地が多かったため、水に恵まれなかった。そのため農業生産力の拡大のために積極的な勸業政策がとられた。

この時期展開されたものの一つとして岩岡村を中心とする明石郡西北部の台地での葉タバコの栽培があげられる。岩岡村での新しい葉タバコの栽培は、三輪郡長赴任以前の明治三十六年にはすでに二〇町歩、同四十年には二四八町歩にもなった。三輪郡長は、葉タバコの収納所が神戸にあり、運搬に不便なことから、農民が神戸に行くことによって都市生活の影響を受けることを心配し、郡内に収納所を設けることを政府に対して交渉した。政府は、産出額が少ないことから否定的な態度をとったが、郡長は町村長・葉タバコ生産者などの協力を得て、岩岡村に大蔵省の収納所を設置することに成功した。これにより便益が増し、さらに専売当局および郡技術員の指導・作付奨励があり、明石郡の葉タバコ生産は定着し、大正五年には作付面積は三一七町歩にもなったのである。

また三輪郡長は、郡西北部の台地の水利のため山田川疏水事業を計画、実行した。明石郡から加古郡にかけての台地の水利については、すでにこの時期、淡河川疏水が完成していた。疏水完成後、神出村や岩岡村の一部、さらに現三木市の村にも分水が行われたが、夏期には水量が不足し、明石郡・加古郡の間では紛争が起こっていた。三輪は、加古郡長時代から水源の開発と美囊郡・明石郡にまたがる台地の開発を目的とした山田川疏水の建設計画に従事し、これを積極的にすすめた。山田川疏水は幹線工事が明治四十三年二月明石郡神出村で行われた起工式ではじまり、大正三年十月十日には岩岡村で竣工式が行われた。これにより明石郡神出村で一三二町歩、岩岡村で三〇九町歩余、魚住村で一三三町歩余、平野村で八町歩余、押部谷村で

四町歩余、大久保町で一町歩余の水田が切り開かれたのである(同『産業経済編I』参照)。

山田川疏水の工事費は、流域町村によって結成された水利組合が日本勧業銀行から借り入れることによつて賄われていた。幹線水路工事費二八万円と支線・溜池工事費中八〇万七〇〇〇円、併せて百万円をこえる巨額な負債を流域町村は負うこととなった。しかも田畑の開発は耕地整理をともない、その費用負担も小さくなかった。三輪郡長は負担を少しでも軽減するために、大正二年十月、山田川疏水工事出動団規約標準を作成、これに基づいて各町村で出動団規約をつくることを町村長に訓令した。出動団は、工事に山田川疏水の水利組合員およびその家族・小作人で労役に耐えうる者が、工事に出て賃金を受け取り、これを負債返済の資金にあてるといふものであった。そのために賃金の十分の一は天引きされ、預金として日本勧業銀行へもどされ、郡長の承認なしには引き出せないとされたのである。

行政の整備・充実 この時期明石郡で町村行政の整備・充実上重要な位置を占めたものに、町村財政の半分をも占める初等教育費の問題、とくに教員とその待遇をめぐる問題があった。明治四十一年、小学校令が改正され、義務教育はそれまでの四年から六年制へと延長されることとなり、これは翌年から実施された。これにもなつて教員の増員が必要となり、学校施設も拡大しなければならなかった。しかし明石郡では明治四十二年段階で、所要教員一九〇人中、正教員一二九人、準教員・代用教員六一人という状態で、教員の約三割は正規の教員でなかった。また薄給であるがゆえに優秀な教師が、給与の高い神戸市へ移動するという状況もおこつた。

これに対処するため三輪郡長は、兵庫県の提起した全日二部授業制を導入した。全日二部授業制とは、一

表 117 市域関係各郡における教育費の割合
(大正元年)

	町村費総額	教育費総額	教育費割合
武庫郡	452,532	225,231	49.8%
有馬郡	136,825	59,072	43.2%
明石郡	264,193	98,304	37.2%
美薮郡	106,215	55,441	52.2%

資料: 『明石郡治内容一斑』

人の教員が二つの学級を持ち、一学級で授業を行っているときには、他学級で自習をおこなうという方式であった。明治四十年から郡役所は二部授業の調査研究を開始し、明治四十一年にはこれを実施に移した。二部授業の導入については、この方法が教員増加による財政負担の増加を抑えるだけのものであり、かならずしも学力をつけるのではないとの議論があったが、三輪郡長は個々の教員の努力により、経費増加を抑えることをねらい、これを郡教育是として熱心に推進した。明治四十一年には郡内小学校校長の旅行団を、東京高等師範附属校へ視察のため派遣し、二部授業制の実際を参観させ、帰郡してからは報告書を作成させ、郡内に配布した。さらに翌年五月には町村長を右の付属校へ視察のために派遣した。

二部授業制をとることによって、

急速な教員と教育費の増加はたしかに抑えられた。表117のように市域関係各郡では町村費中四〇%から五〇%を教育費が占めていたのに対して図14のように明石郡ではこれを日露戦争直後の五〇%程度から三〇%台に縮小させた。同時に教育の質を高めるため教員中の正教員の増加がはかられた。大正二年には、全教員一九二人中、補助教員・代用教員は二三人となり、明治四十二年とく

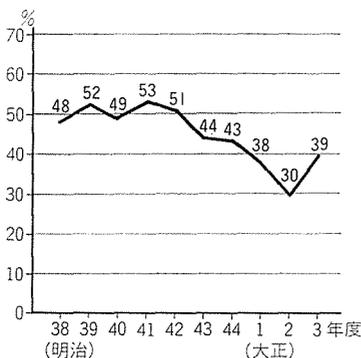


図 14 明石郡町村支出総額中教育費の割合

第六節 郡制の施行と地方改良運動

表 118 郡内各種団体に対する郡費補助 (単位: 円)

年 度	教育会	青年会	戸主会	教員研 究会	勸業会 郡農会	水産組合
明治29	25				250	
30	110				135	
31	250				150	
32	300				50	
33	320				70	
34	250				70	
35	430				100	
36	300				100	
37	150				100	
38	250				150	
39	250			50	300	
40	250			50	450	
41	250	100		50	450	
42	250	100	100		500	
43	250	200	100		800	
44	250	220	100		900	190
大正 1	250	270	100		900	290
2	250	350	100		1,000	450
3	250	300	100		1,000	450
4	250	300	200		1,000	350
5	250	350	100		1,000	350
6	250	400	100		1,000	350
7	350	400	100		1,100	350

(注) 勸業会の事業は明治34年度に郡農会に引き継がれた。
この他に大正6年度から 史談会(100円)、軍人会(100円)、実業協会(100円)への補助がある。

資料: 『明石郡会史』

らべると三八人減で全体に占める割合も一二%になった。さらに教員の待遇も、県内で神戸市を除き上位を占める川辺郡・武庫郡と同様の程度にまで進めることが可能になった。また二部授業および補習学校での教育を進めるため、各部落に教員住宅を作り、さらに住宅のないものには住宅手当を出すことも行われた。こ

のような措置により、先に述べた教員による青年会への指導を本格的に進めることも可能となったのである。これより明石郡の全日制二部教育は有名になり、全国から視察団が訪れるほどになった。しかしこれを進めていた県の方針が変更されるとともに、明石郡でも大正十年代には二部授業から普通授業へと転換していった。県の方針転換の理由は、財政的な負担軽減を前提として教員を増やさない形での教育システムでは、学力向上には限界があるということにあった。

もう一つ注意すべきことは三輪郡長らが行政を支える郡レベルの諸団体の育成に際して、団体運営の円滑化のために財政補助を行ったことにある。表18は諸団体への郡費補助の変化であるが、ここから三輪郡長の就任以来、青年会や戸主会、水産組合への補助がはじまると同時に、郡農会への補助額が急速に増大したことがわかる。さらにこのような諸団体が活動する場としての郡公会堂の建設にも力が入られた。三輪郡長は明治四十二年郡公会堂の建設を計画し、これを有志に計り、同年十月に郡公会堂期成協賛会を結成した。協賛会は全郡に寄付を募り一万余を集め、これにより明治四十三年十一月から工事を開始し、翌年七月には開堂式を執り行ったのである。