

崎島達矢著『都市の明治維新 大阪府による統治の成立と 同業者組織』（山川出版社，2023 年）

神 山 恒 雄

本書は、筆者の博士論文に加筆して明治初期（王政復古から三新法成立まで）を対象として都市大阪の地方制度史を検討したものであり、先端的でオリジナルな新進・若手研究者の研究成果を公募により刊行する山川歴史モノグラフの 1 冊として出版された。その構成は以下の通りである。

序章 「本章の課題と方法」

第一章 「市中統治の形成-止宿人取締りの視点から」

第二章 「市中統治の確立-蔵屋敷上邸問題の視点から」

第三章 「大区小区制の成立と大阪築港問題の意義」

第四章 「大阪都市行政における同業組合の役割」

第五章 「大阪都市財政の構造」

第六章 「貿易関連行政の形成と展開」

第七章 「輸入薬品取締りをめぐる大阪府と司薬政策」

終章

明治期の財政・金融政策史を中心に研究を続けてきた評者の関心にに基づき、内容を紹介しよう。序章では、都市を地方制度史として分析する意義として、明治初期の地方制度史の研究が農村部を

中心として進んできたのに対し、財政・税制の視点から見ると、土地と離れて生業を営む商人を中心とする都市と土地に密着した農民で構成される農村では費用負担のあり方が異なる上に、明治初期の税制改革では実現したかは別として、農民の負担軽減と商工業者への新税賦課が企図されていたことを考えると、都市固有の行財政制度が登場したと考えられると指摘している。その上で本書の課題が、三府として維新直後から明治政府による都市の制度整備が始まり開港場も有している大阪を対象として、職縁的協同組織の行政上の位置づけと府県庁という行政主体の役割に着目して、①大阪府による市中統治の成立、②市中行財政制度の形成、③開港場における行政の形成を明らかにすることであると示している。

第一・二章では、明治維新後に大阪市中の統治機関となった大阪府が、他の領主身分の支配権を回収しながら一元的な統治権を確立した過程を、来阪する藩士や公家の家来を主対象とする止宿人取締りと蔵屋敷処分を素材に検討している。近世大阪の町人地には、蔵屋敷を始め諸藩が町人から借り入れて実質的に占有している施設が存在し、藩・公家という町人身分以外の領主身分が支配す

る人・空間が混在していたため、幕末維新期の混乱のなかで藩名を偽る止宿人が増加して治安が悪化するなど問題が生じていた。それに対し大阪府は、対応策をめぐって藩や藩を利用して改革を進める政府と対立することがあったが、廃藩置県・戸籍編成・蔵屋敷上邸などにより大阪市の中の一円的な統治権を確立する過程で、町の慣行や実態を踏まえて政府の方針を修正するという現実的な対応を選択する「地方」の民政機関として成立したと主張している。

明治 5 年の大阪築港計画について都市行政制度の変革との関連や政府の土木行政への影響を検討した第三章では、大阪府は明治 5 年に大区小区制の整備により身分別行政を解体する一方、町とともに近世の市中行政を支えていた職業別の仲間を行政実務上の利便性があるものを除き解散することで、属地主義に基づく区戸長行政への依存度が高まったが、議事機関は設置されずに公選区戸長が議事者を兼ねる閉鎖的体制が継続されたこと、築港計画の財源を住民から調達するために設置された築港義社への出資勧誘は区戸長に依存していたが、町請制的な出金の割当が必要となり失敗したことで区戸長行政の限界が露呈したこと、そのため大阪府は区戸長に公選議員を加えた民会の開設と「同業組合」の認可により大区小区制を修正したが、民会は議事が公開されるようになったものの、借家人にも認められていた被選挙権を家持に限定した上に、区会が形骸化して府会に集中・簡略化したこと、築港工事を担当する予定だった土木寮は、この計画を契機にお雇い外国人の雇用や職制整備を行って大河川修築を実行していったことを指摘している。

「同業組合」と区戸長行政との関連を分析した第四章では、「同業組合」について、明治 6 年から大阪府の認可で結成され、明治 11 年に設立さ

れた大阪商法会議所の指導による組合（「仲間」）に改組されるまでの同業者組織と定義した上で、大阪府は全ての同業者が組合に加入する網羅性を組合に与える当初の方針を早い段階で変更して、組合に加入しない業者は区戸長を通じて把握することで営業の自由を確保したこと、葉種商組合の検討により、「同業組合」による職業別の住民把握によって属地主義に基づく区戸長行政を補う方法は有効だったが、組合の網羅性の否定により業種の取調べが組合で完結しないため、政府や大阪府が特定の業者を直接把握する動きを進めたことで組合が存立の危機に陥ったこと、こうした不安定な関係のなかで、「同業組合」を「仲間」に改組する際に大阪商法会議所の公議で「仲間」と区戸長との権限を調整して、強制加入ではないが非加入者を含め同業の開業者を「仲間」が網羅的に把握できるようになったと主張している。

第五章では大阪府の財政基盤を検討するため、明治初期に官費支給・民費以外の府県の財源として府県が徴収した税金を分析している。こうした税金は、全国的には明治 5・6 年に運上・冥加など国税として徴収していた雑税の一部を府県に分与して府県限り取立税（のちに賦金と改称）として成立し、明治 8 年の税制改正で雑税を廃止して府県税に再編したものだだったが、三府開港場（三府と開港場を持つ神奈川・兵庫・長崎・新潟県）では府県限り取立税の成立以前から雑税の分与が行われており、筆者は大阪府だけでなく三府開港場全てについて検討している。そして明治 8 年税制改革までは税目単位で特定の費途に充当する目的税であり、全国化した明治 6～8 年でも三府開港場が全国の 61～76% を占めていたなかで、三府開港場固有の財源として市中や郡村など地域別に運用することが多かったこと、明治 8 年税制改革により普通税の府県税に移行すると、民費への

負荷制限が強化されるなかで府県税による府県費支弁が増加したが、地域別の運用は継続していたことを明らかにしている。そして大阪府においても明治2年から橋梁費を中心に導入されており、明治8年税制改革以降は、民費賦課方法を審議する府会が府税出納に関与できないなかで、府税支弁が拡大して民費負担を軽減していたが、市中・市中接近郡村・市中に接近していない郡村に分けて地域別に運用し、「同業組合」が課税基準となる営業者の等級改定を実施したことで、府税が市中財政を支えることを可能にしたと主張している。

第六・七章では、開港場を有することが大阪府の都市行政に与えた影響について考察している。大阪府の貿易関連行政の形成過程と五厘金（開港場において貿易品売買価格の5厘を日本人貿易商から徴収して都市の自治費などに充当）を検討している第六章では、当初管轄が錯綜していた貿易関連行政は、明治6年に税関業務は大蔵省の税関、外国人への応対は外務省と大阪府外務課、貿易奨励を大阪府勸業課が担当するようになったこと、貿易商（居留地貿易で外商と直接取引をしている売込商・引取商）は開港当初から貿易行政を補完しており、明治8年には大阪府が貿易商の「同業組合」である貿易商組合に貿易取締りと行政費・民費補助に使用する五厘金の徴収を委任したが、五厘金不納が増加するなかで地方税規則が実施されたことで明治14年に五厘金が廃止されて、同業者の職能による貿易行政の補完は終焉を迎えたと指摘している。大阪府による洋薬輸入取締りと政府の司薬政策との関連を検討した第七章では、国内に流入する洋薬の贗悪品に対する政府の政策が定まらないなかで、大阪府は府営病院付属の施薬機関と薬種商組合との接続による輸入薬品取締りに着手したものの外交問題となって停止となり、それを契機に政府は開港場での輸入品として

の取締りを断念して、内政問題として三府に司薬場を設置したこと、大阪府に設置された司薬場では薬種商組合が業務の受け皿になったことを明らかにした。

そして終章では以上の内容をまとめて、地縁的共同組織である町だけでなく職能的な共同組織をめぐる制度的変容を考慮することで都市固有の社会構造を踏まえた地方制度を明らかにできたとした上で、大阪府は近世以来の行財政の慣行を活用することで政府が導入する制度と実際との懸隔を埋め合わせる努力をしており、国家の優先機関という性格からのみではなく、「地方」の民政機関として成立したと捉えることができると主張している。そして、今後の課題として、①大阪府の意思決定を担う実体、②三新法期への展望、③行政と経済との関係を挙げている。

このように本書は、三新法成立までの都市大阪を検討することで、近世から近代への移行に対応するための地方制度の展開について様々な興味深い論点を提示した力作であり、近代の地方制度の関心のある方にとっては必読文献である。ただ分析の対象が筆者の関心がある点に集中し過ぎていく点が気になった。たとえば大阪府の管轄地は明治2年にいったん大阪市中のみとなったものの、明治4年11月に摂津東部の7郡が編入されて郡村部も存在していたが、本書ではほとんど言及されていない。都市固有の地方制度を解明するならば、大阪府の郡村部の状況を検討して市中と比較する必要があるのではないかと。また「同業組合」についても、経済的視角から検討している従来の研究成果を取り入れて大阪府と「同業組合」との関係の全体像を検討した上で、「同業組合」による行政の補完機能の意義を考察して欲しかった。筆者自身が終章で指摘している今後の課題とコメントが重複している点もあって申し訳ない

が、今後の崎島氏の研究の進展を祈念して拙い書評を終えたい。

[288 頁+5 頁]