

博士論文

明治前期における出生届制度および死亡届制度

の成立・展開過程に関する研究

—住民はいかにして把握されたか—

(Identifying the Resident's Birth and Death in the Family
Register System: Establishment and Development Process
of the Notification System in the Early Meiji Period)

2023年3月

立命館大学大学院政策科学研究科

政策科学専攻博士課程後期課程

堀池 航洋

立命館大学審査博士論文

明治前期における出生届制度および死亡届制度

の成立・展開過程に関する研究

—住民はいかにして把握されたか—

(Identifying the Resident's Birth and Death in the Family
Register System: Establishment and Development Process
of the Notification System in the Early Meiji Period)

2023年3月

March 2023

立命館大学大学院政策科学研究科

政策科学専攻博士課程後期課程

Doctoral Program in Policy Science

Graduate School of Policy Science

Ritsumeikan University

堀池 航洋

HORIIKE Koyo

研究指導教員：重森 臣広教授

Supervisor : Professor SHIGEMORI Tamihiro

目次

序論.....	1
第1章 住民把握にかかる研究の現状と課題.....	5
問題の所在.....	5
1 住民把握の形成と発展の理解.....	6
1.1 住民把握の契機.....	6
1.2 住民把握による個人の規制と「管理」.....	8
1.3 政府の役割の拡充と「配慮」.....	9
1.4 住民把握の基本構造：住民情報の収集・管理・利用.....	12
2 戸籍制度の成立と展開にかかる研究の現状.....	14
2.1 明治前期の社会的・政治的背景.....	14
2.2 戸籍制度による資源動員.....	17
2.3 戸籍制度による住民情報の管理.....	19
2.4 戸籍制度における政府と住民の関係.....	20
3 戸籍制度研究に残された課題.....	23
3.1 戸籍制度による住民把握の構造.....	23
3.2 戸籍制度研究における空白：情報収集としての届出制度.....	24
4 分析視角と事例.....	26
4.1 事実と公的記録の一致.....	26
4.2 誘因関係：利益 Reward と不利益 Penalty.....	27
4.3 社会的旧慣：誘因が作動する環境.....	28
4.4 事例：出生届制度と死亡届制度.....	29
小括 31	
第2章 明治前期戸籍制度・地方制度の変遷.....	32
問題の所在.....	32
1 明治維新後の戸籍構想：「戸籍者治道之基」.....	33
2 戸籍法と大区小区制：戸長の機能不全.....	36
2.1 明治4年戸籍法.....	36
2.2 戸籍制度における戸長の役割.....	38
2.3 地方制度と戸長の位置づけ：大区小区制と旧村埋没論.....	41

3 三新法と戸長.....	43
3.1 「固有ノ慣習」：「政事家ノ最モ注意セサルノ要點ナリ」	43
3.2 半官半民の公選戸長へ	45
4 明治 17 年地方制度改革と明治 19 年戸籍制度改革	47
4.1 公選戸長にまつわる問題と戸長官選化.....	47
4.2 戸籍制度改革の実施.....	51
小括：明治前期における戸長の位置づけと性格の変化.....	52
第 3 章 死亡届制度の成立・展開過程.....	55
問題の所在	55
1 死亡届制度の成立	56
1.1 1871 年（明治 4 年）戸籍法.....	56
1.2 明治 9 年死亡届・明治 7 年医制	57
1.3 死亡届制度の特徴：記載内容の厳正と追加的コストの発生.....	63
2 死亡届制度の展開	64
2.1 伝染病の流行と衛生体制の整備.....	64
2.2 死亡の秘匿：衛生施策の逆機能.....	68
2.3 誘導の方策の導入：墓埋規則と死穢	71
2.4 制度の完成：戸籍制度の修正と死亡の届け出.....	76
小括 77	
第 4 章 出生届制度の成立・展開過程.....	80
問題の所在	80
1 出生届制度の成立と展開.....	81
1.1 1871 年（明治 4 年）戸籍法.....	81
1.2 1886 年（明治 19 年）戸籍制度改革	82
1.3 制度の実態：政府の問題認識	85
2 社会的旧慣の存在と誘因の欠如	88
2.1 「私生子」と虚偽の届け出	88
2.2 出生届制度と社会的旧慣との差異.....	90
2.3 戸長と「私生子」	93
2.4 出生の届け出にかかる誘因の欠如.....	95
3 出生情報の重要性と政府の動機	97
3.1 出生届の重要性.....	97

3.2 明治政府の出生への関心	99
小括 102	
結論.....	104
研究結果の整理.....	104
研究結果にもとづく示唆と学術的貢献	106
研究の課題と展望	108
参考文献一覧.....	110

序論

1882年(明治15年)7月3日、東京府丸の内内の元老院議事堂では、午前10時から第318号議案戸籍規則の審議にかかる第一読会がひらかれ、その当時深刻な問題を抱えていた戸籍法および戸籍制度の改定に関する議論が交わされていた。

そこに出席していた元老院議官の一人、津田真道は戸籍制度の改定について次のように発言をする¹。

戸籍整理セサレハ斯民ヲ統治シ難シト云フト雖モ三千五百万人ノ姓名ヲ一々ニ聖
上ノ御記臆在ラサセラルマテニモ及フマシ

すなわち、戸籍制度を改めなければ人民の統治がままならないというが、かといって当時の日本の人口である3500万の人々を、一人ひとり正確に記録しとどめておく必要はないのではないかという。その理由を次のように述べる。

畢竟治ヲ為スハ其大略ヲ知レハ可ナリ何ソ事毎ニ瑣末ヲ知ルヲ要センヤ之ヲ知ラ
ント要セハ統計表ニ就テ見ルヘシ頃日統計院ヨリ送付セラレシ統計ヲ一閱スルニ
戸籍上ノ事明白ニシテ結婚若干何々ハ若干ト悉ク記載シテ漏ス所ナシ賢明ナル
政事家^{ママ}ハ之ヲ見テ明知セラルマナラン然レトモ実地ニ於テハ日々生死アリ又行衛^{ゆくえ}
知レサルモノモアラン又復帰スルモノモアラン其間千差万別変遷度ナシ識者其大
要ヲ識取セハ可ナリ是レ本官ハ現行戸籍法ニテ足レリトスル所以ナリ(ルビ筆者)

つまるところ、統治のためには大略を知っていれば事足りるのであって、その仔細を知らずとも、統計院から毎日のように送られてくる統計にもとづけば戸籍の状況は明白である。真に聡明な政治家はこれを見るだけで国勢が理解できる。もとより、実社会における人々の終生はまさに千差万別であってその変遷はとめどない。見識ある者は全体の大筋を読み取れば充分であり、それが現行の戸籍法を改正せずともよいとする理由であるとした。

つまり津田は、詳細かつ正確な戸籍の登録が必要であるのかという、戸籍の対象とその正確性の追求に疑義を申し立てている。一人ひとりを正確に把握することに関して多少の問題を抱えていようが、集団として人々をおおいた把握できている現行の戸籍制度のままでもいいのではないかと主張したのである。

¹ 『元老院会議筆記』前期第11巻、p.301。戸籍規則にかかる元老院会議筆記については福島編(1962)資料篇Ⅱも参照。

しかしながら、今日の戸籍制度は、津田が疑義を申し立てた当時に比べはるかに高い正確性と詳細さをもって人々を記録している。また、日本では戸籍制度を中心として住民基本台帳や社会保障・税番号制度（マイナンバー制度）、あるいは運転免許証や健康保険証など、公的に人々を記録し把握する制度が数多く整備されている。もはや集団としてだけでなく、一人ひとりを対象とした制度や記録なしには日常生活はまならない。

そもそも、政府がその国家の領域内の住民を一元的に把握することは近代国家建設以来の中心的な課題であった。その背景には、近代において国家の存在理由として国民が位置づけられるという国家の正統性の転換があり、前近代ではあくまで例外的であった住民情報の収集と管理、そしてそれにもとづく統治の重要性が増大したという事情がある²。というのも、国民国家においてその礎となるのは、国家による個人個人の存在の認知であり、また逆に、個人個人による国家の存在の認知に他ならないためである³。

統治が、「治者と被治者との間の交渉もしくは関係現象」であるとすれば⁴、そうした相互の認知は国家と国民との間の関係の構築である。そして国家を構成するすべての主体は、その自由と引き換えに「国家自身がすべての主体を（随意に：筆者註）呼び出し、召喚し、その同一性を確認する権能を留保する」ことを認めなければならない⁵。その意味で、住民を把握することは国家と国民とを架橋する近代的統治行為として位置付けられる。また、社会的諸価値とそれを実現する行政技術とを媒介する現実の社会实践そのものに行政の固有の領域を見出すとき、住民を把握するということに関する行政技術とその実践としての制度の運用あるいはその在り様に着目する研究の重要性は高い。こうしたなかで、住民の把握が行政学における新たなテーマとされてきた⁶。

ここでふたたび明治期の日本に立ち返ると、明治維新後の新政府においてもまた、近代国家建設にあたり、集団としてだけでなく、一人ひとりの住民を把握することは新たな統治機構にとって焦眉の課題であった。そのため明治新政府の最初の大仕事は全国統一的な戸籍制度の整備であったが、過去数百年ものあいだ散在してきた諸国諸藩を新たな国家として一つにまとめ上げ、そして、そこに国民を誕生させるとともに国民統合を為すことは並大抵のことではなかった。

では、今日では日本社会の隅々にまで浸透し、ごく当然のこととして日常的に行われている人々を公的に把握する仕組みは、どのように成立し展開してきたのか。またその過程で、人々を把握することの正確性はどのように高められていったのか。そして、そうした把握のメカニズムはどのように理解されるのか。

² 大西（2010）p.395

³ サンタマリア（1999）p.1

⁴ 吉富（1967）p.8

⁵ 渡辺（1995）pp.336-337

⁶ 真淵（2000）p.17

本博士論文は、日本における住民把握制度の成立と展開に関する行政史研究であり、以上の関心にもとづき、それを説明することを目的とする。そのために、本論文では戸籍制度に付随する届出制度に焦点を据える。その理由および本論文の構成は以下の通りである。

日本における住民把握制度の成立と展開についてはこれまであまり研究が進んでおらず、研究上の道具立ても十分であるとは言えない。そのため、まずは先行研究から知見と課題を抽出するとともに、本論文の理論的位置づけを明確にする作業が必要となる。そこで第1章では、住民把握にかかる研究史および住民把握の観点から行われた従前の戸籍制度研究の整理と議論の検討をおこない、従前の戸籍制度研究において残された課題を明らかにすることで、研究の立脚点としての戸籍制度研究における届出制度の意義を示す。ここでは、住民把握は住民情報の収集・管理・利用の一連の過程であることが示されるとともに、従前の戸籍制度研究ではそのうち戸籍制度における管理および利用に分析が限定されてきたという課題があることを指摘する。すなわち、情報の収集にあたる届出制度は、戸籍制度全体のパフォーマンスを左右するにもかかわらず、その分析については不十分であることが示される。そこで、それらを踏まえ、本論文における研究の理論枠組みと課題、そして誘因関係と社会的旧慣からなる分析視角を提示する。

つづく第2章においては、戸籍制度を運用する側の力量がどのように変化していったかを明らかにするために、明治前期の戸籍制度および地方制度の変遷について戸長を基軸として検討する。これを通じて、届け出の受理をはじめとする戸籍事務処理を制度の最前線で一手に担った戸長の位置づけおよび性格は、その役割から惣代性と官僚性の二重性をもつものとして理解されることを確認したうえで、そうした二重性が明治前期においてある種の矛盾をはらむものであったことを指摘する。そして戸長の位置づけがしだいに民の側から官の側へと移行することにもない、戸長の事務処理能力が高められるとともに、それが戸籍制度改革の基礎を形作っていく様子が示される。

そして、第3章および第4章では、明治前期の届出制度の事例として、死亡届制度と出生届制度を取り上げる。まず、第3章において死亡届制度の成立と展開過程を検討する。1871年（明治4年）の戸籍法とともに成立した死亡届制度が、その後諸省令により届け出にかかる具体的な手続きが追加され、また他の行政活動による要請から誘因が組み込まれながら確立していく過程を、当時の社会経済的背景を踏まえつつ明らかにする。ここでは、死亡届制度の構造は不正確な届け出を招きうるものであった一方で、社会的旧慣を届け出の正確性の向上に寄与するように利用した誘因が設定されたことによって、死亡情報の正確性が確保される過程が示される。

第4章では、事例を同時期の出生届制度へと移し、その成立と展開過程について検討する。戸籍法により同じく成立した死亡届制度とは対照的に、出生届制度の展開過程においては、届け出に関する手続きがほとんど加えられず、また、戸長や社会的旧慣は届け出の正確

性を低下させる方向へ作用した。それにもかかわらず、制度には誘因が組み込まれることはなく、住民把握としての機能を十分に果たせないままに放置されていた。ここでは、制度がなぜそうした状態で放置されたのかに焦点を当てることで、どのような住民情報の不完全性および住民把握の限界性が制度に内在していたかが明らかとなる。

最後に、結論において、本論文全体の議論を整理するとともに、議論から得られた示唆と残された課題を述べる。

本論文は、以上の構成により明治前期の届出制度に焦点を据えるが、届出制度を取り上げる理由はそれだけにとどまらない。人々の流動性の増大や政府の役割の拡大などにより現代においても住民把握の重要性は高まり続けており、そうした社会状況や、住民把握に関する技術水準の変化によって住民把握の多様化が進んでいる。加えて、現在では届け出は給付や保護などの行政行為を発動する際の行政による情報収集の手段として頻繁に用いられ、その数も膨大なものになっている。また、行政機関のみならず民間団体・組織においても同様に活用されている。本論文においてそうした手段の形成と発展を跡づけることは、届出制度の効果、あるいは成否を説明するための一助となるだけでなく、新たな制度設計に有益な知見を提供するための予備的作業として重要な意義がある。

第1章 住民把握にかかる研究の現状と課題

問題の所在

ある特定の同質性、あるいは特定の空間にもとづくにせよ、政府が人々の集合体に対する境界線を設定するのは、その国家の境界線内部の人々に対して強い関心を寄せるためである。また、それは「われわれ」という集団とそれ以外の「彼／彼女ら」を区別する作業であり、その基準はさまざまであるものの、政府にとっては国民という集団を形成しその統合を進める一つの段階に他ならない（杉田 2015:14-23）。例えば、今日ではパスポートを利用し国境を越えて人々が移動することはごく当たり前のこととなっているが、ジョン・トーピー（2000）によれば、そもそもパスポートは、むしろそうした人々の移動を制限する必要から生まれた。つまり、領域内の誰が国家の構成員であるかを確認すると同時に、誰が国家の構成員でないかを明らかにすることで、国家の構成員以外を排斥することを目的とし、それによって国家の領域内の人間集団を国民として掌握するものであった（Torpy 2000）。

しかし、住民把握 *identification* は、上述のような線引きにより国民集団の輪郭を確定させることで集団の総量・総数を把握することだけにとどまらず、特定の行政目的において、政府がその領域内の個人に関する情報を収集・管理・利用する活動も含んでいる⁷。本章で整理する先行研究に示されるように、治安維持や住民の管理、あるいは住民が持つ資源の把握・動員など、その目的は多岐にわたるが、そこでは個人の同定とその属性の把握が重要となる⁸。

日本における住民把握は戸籍制度を中心として行われており、それは明治期の近代国家建設において最も重要な課題の一つであった。ところが、住民把握の観点からなされた戸籍制度研究はこれまでに十分な蓄積がなされていない。それゆえに体系的に整理されておらず、諸概念の定義やその成立・展開過程の捉え方もさまざまである。

そこで本章では、先行研究の整理を通じて、戸籍制度が住民把握制度としてどのように論じられてきたかを検討し、戸籍制度研究における課題を明らかにしたい。

そのために、まず第1節では住民把握の形成と発展に関する先行研究を整理し、近代化

⁷ その意味で、人々の「国民」性は住民把握を通じて付与される属性であり、住民把握における与件ではない。また、住民把握は集団を対象とした総量・総数の把握と、その集団を構成する個人を対象としたその情報および属性の把握を含むものである。そのため、本論文では「個人」把握ではなく、把握の対象となる人々の「領域」性を指して「住民」把握としている。

⁸ OEDによれば、“*identification*”は大きく二つの意味をもつ。一つが、あるものを別のものと同一視するないしは二つ以上のものを互いに同一視する行為またはその過程、あるいは物事を同一にする行為またはその過程としての意味である。そしてもう一つが、同一性の決定であり、ある物が何であるか、あるいは、ある人物が誰であるかを決定する行為またはその過程を指す（“*Identification*”. *Oxford English dictionary*. Oxford UP）。本論文は、政府および公的機関による住民把握=*identification*を主題とするものであり、そこでの“*Identification*”は上記の二つの意味を併せ持つものとして捉える。

過程の文脈において住民把握の形成・発展がどのように理解されるかについて検討する。次に第 2 節では日本における住民把握制度としての戸籍制度に焦点を移し、それに着目した大西裕 (1993,1994a,1997)、羅芝賢 (2019)、そして大西裕 (2010) の研究を検討し、第 3 節でそれらこれまでの戸籍制度研究に残された課題を指摘する。最後に、それを踏まえて、第 4 節で本論文における課題、および分析視角を提示する。

1 住民把握の形成と発展の理解

1.1 住民把握の契機

近代国家建設以降の国家の中心的な課題であった住民把握であるが、フランス革命以降の歴史を紐解きながら公的な住民把握の形成について論じたジェーン・キャプランとジョン・トーピー (2001) によると、近代国家における住民把握には、その対象により二つの側面があることが指摘される。一つは、「この人物がどのような人物か what is this person」についてそれを知り記録する側面であり、そしてもう一つは、その焦点を「この人物は誰か who is this person」に当てる側面である (Caplan and Torpey 2001:3)。つまり、前者は宗教や民族あるいは身分など、ある人物がどのようなグループに属するのかを対象とするのに対して、後者は他の誰でもないまさにその個人が誰であるのかを対象とする。前近代社会における住民把握ではその関心は前者の側面にとどまっていたが、それに近代以降に後者の側面が加えられ、そして国家の関心として重視されるようになる (Higgs 2011:10-15) ⁹。

そうした近代国家における住民把握が形成される契機として、エドワード・ヒッグス (2011) は、産業革命期以降の社会的流動性の高まりと都市化を背景とした「社会的匿名性 social anonymity」の増大があったと指摘する (Higgs 2011:4) ¹⁰。それは、サイモン・コール (2001) がいうように、前近代社会ではよく知る者同士のネットワーク内において行われていた個人間の相互認識が、産業革命前後の地方圏から都市部への膨大な人口の流入と混合によって崩壊したことで立ち現れたものであった (Cole 2001:8)。すなわち、伝統や口承、あるいは親族関係や隣人関係など、それまでの慣習的な個人の証明が機能しなくなると、人々のネットワーク外部の公的な記録装置による証明に頼らざるを得ない。これが公的な住民把握の契機であり、その時期以降、近代国家において激増することとなる「個人を証

⁹ このとき、後者を用いずとも前者のみによって、すなわち、ある人物が属するありとあらゆるグループをすべて列挙することによって、その重なり合いから個人を識別することも可能なように思われる。しかしながら、ヒッグスが指摘するように、そのようにして識別される個人には、特定の経験や記憶を有した一意的 unique な生物学的実体としての意味が欠落してしまう。その意味で、一意的な個人の識別には、前者と後者が分かちがたく結びついていることが重要である (Higgs 2011:11)。

¹⁰ これについてヒッグスは、ゲオルグ・シンメル (1971) の小論を引き合いに出しながら、そのような状態の社会を「見知らぬ者同士による社会 society of strangers」と形容する (Higgs 2011:6)。

明する様々な装置の土台」となった (Caplan and Torpey 2001:2)。

また、住民把握の形成をさらに加速させた要因として、チャンドラック・セングープタ (2003) は、社会的流動性の高まりと都市化によって発生した急激な治安の悪化の存在を指摘している。セングープタによると、都市化、人口の移動、そして上述した人々の匿名化が着実に進んでいた 19 世紀のヨーロッパは、いわば「犯罪者の楽園」のような状態で、都市では容易に「人々は雑踏に紛れ込み、当時の監視や取り締まり方法では到底対応できない新たなアイデンティティを自由に手に入れていた」ため、さまざまな犯罪が増大することとなった (Sengupta 2003:9)。そのために「社会的匿名性」の抑制、すなわちある個人が誰であるかを正確に記録し証明することの重要性が増したのである。

例えば、指紋による個人の登録などは、そうした文脈において正確に個人を特定することのできる技術として必要とされ、急速に発達したものの一つである。渡辺公三 (2003) は、ある個人の身元＝同一性を確たるものにするには、何らかの媒体に記録された「標 (しるし)」としての存在を与えられる必要があるとする。そして「そうした『標』はまた国家制度の複合体のさまざまな位置に据えられた装置によって、照合し確認し、必要ならば転記し移送し、そして何よりも『標』に刻まれた主体と、それによって同定 (identifié) されたとみなされる主体とが一致することを確認できるのでなければならない」¹¹。

ゆえに、ある個人の事実とその公的記録を一致させることは、住民把握の原理的な課題であり、制度の発展における重要な要素である。身体計測あるいは身体的特徴や指紋などの記録は人種といった「人間群の特徴記述の道具」から「人間の個体記述と識別の道具」へと変貌をとげ (渡辺 2003:19 傍点筆者)、それらを個人の識別子 (「標」) として用いることを可能とした識別技術は、同一性を精緻化する過程で確立されてきたものにほかならない (渡辺 2003; Sengupta 2003; 高野 2016)。

このような住民把握にもとづいた近代社会における治安維持の特質は、デイビッド・ライアン (2001, 2007) がいうように、人々が直接に互いに顔を見合わせる “face to face” で行われるような前近代社会における相互的な監視から、書類をもとにした “file based” な監視への移行であるといえる (Lyon 2007:74-81)。ライアンによると、そうした監視 surveillance とは「影響を与え、管理し、保護し、あるいは導くといった目的のもとに、個人の詳細な情報に対して向けられる焦点化・体系化された日常的な注意」 (傍点筆者) であり¹²、そして公的な形でなされるそれが「正常な」姿として受け入れられる状態こそが、近

¹¹ 渡辺 (2003) pp.320-321 (初出: 渡辺 1995:315)

¹² ただし、こうした監視を捉えるイメージはさまざまであり、それらは主に監視社会論において議論がなされてきた。そこでは、従来前提とされてきた集権的な監視のイメージと現実社会における機能別の監視システムとのギャップが指摘されている。例えば、Latour (2005=2019) が提唱する Oligopticon の概念にもとづいた議論では、現実社会における監視システムはパノプティコンのような集権的な装置ではなく、むしろ複数の場から限られた視野の中で観察を行う「オリゴプティコン」的装置であり (Manley,

代社会に固有のものなのである（同:14）。また、ライアンがいうように、住民把握を通じたこうした「日常的な注意」には、監視によってもたらされる安全の確保のように、人々への「管理 control」と「配慮 care」の二つの側面がある（Lyon 2001:3-5）¹³。

1.2 住民把握による個人の規制と「管理」

ある個人を特定の個人として公的に記録し把握することは、慣習的な個人の証明の機能不全と治安維持の必要とをその契機としてはじまった。この場合、主に記録され証明される対象となる個人は、犯罪者あるいはその容疑をかけられた特定の者に限定されるが、しかし、その後近代国家における住民把握の対象は拡大し、国家の領域内に存在するすべての個人が対象となる。政府は把握することを通じて人々を標準化し、個人に対する直接的な規制によって人々を「管理」していくこととなる。

こうした観点から住民把握を捉えたアンソニー・ギデنز（1985）は、住民把握を通じて国家から人々へと向けられる関心を「管理的権力」の発動として捉え、近代国家の発展過程のなかに位置づける。ギデنزは、住民把握を通じた行政当局による個人の過去から現在にわたる情報記録の保有に着目し、それには人々への日常的かつ直接的な監督行為がともなっており、行政当局によって人々の行動が展開される場面の操作を通じた行動の統制が行われると指摘する。そうした活動を可能としたのが、「輸送手段の機械化」、「コミュニケーションと輸送の分離」¹⁴、そして「国家が管理目的のためにおこなう情報の収集と照合」であるという（Giddens1985=1999:201）。

ギデنزによれば、近代国家においては鉄道や郵便、電信をはじめとする輸送およびコミュニケーションの技術の発達によって領域内の時間的・空間的な収縮が進んだ¹⁵。また、統一的な書式にもとづいた個人の情報の収集が行われることで、人々は記号化された情報へ

Plamer & Roderick 2012)、そこでは視野の脆弱性と観察の限界性が指摘されている（Lauritsen and Bøge 2012）。あるいは、さまざまな分野における多元的な監視システムが個人のデータの使用という点で共通項的に結合し、監視の統一体へと発展する様子が「監視の複合体（*assemblage*）」として提起されている（Haggarty & Ericson 2000）。これらの観点は、住民把握研究に関しても高い親和性を持つことが示唆される。

¹³ またライアン（2003, 2007）は、人々の生活ではそうした日常的な監視によってさまざまな場面で果たす役割に応じた「社会的な振り分け *social sorting*」がおこなわれ、収入、職業、あるいはジェンダーや人種の背景などの個人の属性によって特定のカテゴリーへと振り分けられると主張する。その際に人々を扱いやすくするために、人々は物のようにデータ化されそして「等級化 *classification*」される。人々はこうした社会的振り分けによって異なる扱いを受ける。つまり、データの利用者にとって好ましいカテゴリーの人々はより有利な扱いを受け、好ましくないカテゴリーの人々は不利な扱いを受ける。そうしたプロセスを通じて人々の行動が統制されるという。これが継続されると社会的な格差が生じ、それが拡大・固定化されるといった弊害も発生すると指摘している（Lyon 2007: 99-102, 183-184）。

¹⁴ これは、「その場に居合わせない遠隔地に暮らす他者との相互行為が絶えず営まれるようになる」ことを意味するものである（白石 2010:3-4）。

¹⁵ ギデنزによると、これらは、電信や電話などの電子コミュニケーションの発達によりさらに加速するものの、それ以前からすでに達成されていた（Giddens1985=1999:206-209）。

と変換され記録として保有される。そして印刷など諸技術の発達がそうした情報をさらに容易かつ広範囲に利用可能なものとし、それはかつてないほどに一元的に保有され管理されることとなった。これらによって、行政組織の活動範囲も国家の領域全体へと飛躍的に拡大し、領域内のほぼすべての人々の行動を直接に統制することが可能となる。つまり、領域全体が公的かつ直接的な「管理」の下に置かれることになったのである。ギデンズは、そうした「管理」を象徴するものとして「警察活動としての監視の発達」をあげる。これは「国家による制裁の可能性が、暴力の顕示的使用から、国家支配を維持するうえでの管理的権力の広範囲に及ぶ行使へと転換した」ことを表している（同:216-218）。

このように、住民把握を住民の「管理 control」という側面から捉えるとき、住民が把握されていく過程は住民が国家の手中に収まっていく過程として描かれる。したがって、このとき、人々は住民把握を通じて日常的に行動が統制されるという意味で「管理」される存在として捉えられるが、しかし同時に、それには利用可能な形での人々に関する情報の保有および管理が基礎に置かれることになる。

1.3 政府の役割の拡充と「配慮」

他方で、マシュー・M・サンタマリア（1996, 1999）は、住民把握を「社会経済的目標の実現を目的とした国家的再分配手段」として捉えることで、住民把握の基本的な性格に関する二つの視点を提起する（サンタマリア 1999:142）¹⁶。

それは、人々の統制など国家に利する面を強調するような「国家寄り」の視点と、直接的・間接的に個人に利する側面を強調する「社会寄り」の視点である。前者は、政府が住民を把握することによって得られる利益を強調する。上に整理した住民把握による「管理」に焦点を据える先行研究は、この側面からなされたものであるといえる。それに対して、後者は政府により把握されることでもたらされる住民の利益を強調する。いわば「配慮 care」の側面である。具体的には、教育、保健衛生、住宅、そして社会保障などの財や行政サービスの提供が位置づけられる。これらを踏まえると、住民把握は、住民情報の適切な管理を下支えとしながらも、その情報利用の目的あるいは性格によって捉えられる在り様が異なるといえる。

サンタマリアは「社会寄り」の視点から、住民把握の制度の形態が住民を把握する際の手続きの効率性を左右することで、行政機能や行政活動の効率性、あるいは財・行政サービス

¹⁶ なおサンタマリアは、「人の生涯の重要な出来事である出生、死亡、養子縁組、婚姻、離婚その他の市民の状況の変化を取り巻くいくつかの事実を集め記録する」制度を「住民登録 (civil registration)」、そして、国民一人ひとりに番号を割り当て、財とサービスを提供する制度を「個人識別番号」制度としている。またそれらとは別に「国民身分証明書」も存在するが、サンタマリアはこれらをまとめて「個人登録」としている（サンタマリア 1999:2）。

の提供などの再分配の効率性に影響を及ぼすことを実証的に明らかにしている¹⁷。そして、その結果として連鎖的に住民の効用も影響を受けると指摘する。こうした観点から住民把握を捉えたサンタマリアの研究は、住民把握によりもたらされる諸種の効率性の向上を追求することが、住民把握制度の変化の要因となりうることを示唆している。とりわけ、動員しうる資源が乏しい途上国や近代国家建設期の行政活動においては、住民把握にもとづきながら少ない資源をいかに効率的に利用するかが重要となるといえる。

他方で、住民把握に関する行政機能を規定する要素となるのは、住民把握の制度構造だけではなく、住民把握制度に紐づけられる諸種の個別手続きや用いられる文書 *interface*、すなわち身分証および公文書それ自体もまた重要な要素となる。この点に注目し、1990年代のフィリピンにおける身分証制度およびその他公文書の分析を行った片山裕（1995）は¹⁸、当時のフィリピンの身分証や公文書は入手が極めて容易であり、そのことが身分証・公文書の信頼性を低下させた結果¹⁹、「フィリピンではさまざまな政府機関が独自の身分証を発行したため²⁰、多様な身分証や公文書が氾濫し政府の住民把握能力が脆弱なものとなったことを明らかにしている（片山 1995:361）²¹。また、そうした行政の政策執行能力の低さが、民

¹⁷ サンタマリアはその登録の形態として、一人の個人に異なる政府機関による複数の身分証明書・個人識別番号などを発行する「拡散的プログラム特定型」の制度、住民把握に関連するすべての業務を一つの政府機関にゆだねる「包括的汎用型」の制度、そして、政府機関による一般的な身分証明書・個人番号のほかに個別の登録文書を併用する「混合型」の制度をあげる（サンタマリア 1999:18）。それを踏まえて、サンタマリアはフィリピンとマレーシアの比較から「包括的汎用型」の住民把握を可能にする中央集権的な行政制度の整備が、一般に途上国の発展において重要な役割を果たすと主張している。

¹⁸ 片山は「国民一人一人についての基本的情報（居所、職業、収入等）を掌握する制度」を「住民把握制度」としている（片山 1995:334）。

¹⁹ 片山は、大西（1993）での議論にもとづく開発途上国の「強さ」あるいは「弱さ」に関する大西（1994b）の分析において提示される「植民地型官僚制」モデルに依拠している。植民地官僚制とは、基本的にはモノカルチャー産業の管理行政において、それ自身が便益を生んでいるような管理便益依存型の官僚制を指す。この場合、植民地の構成員、つまり植民地に居住する住民から徴税や徴兵といった資源動員を行う必要性が低くなる。そのため社会集団の影響を排除することが容易であり、国家の社会からの自律性は高くなる。一方で、住民把握を行う動機に乏しく、その能力という点では劣っている。したがって諸種の政策執行能力も低くなる（片山 1995:338-339）。

²⁰ なお、現在のフィリピンでは、2018年8月6日に成立したフィリピン身分証明書システム法案（Philippine Identification System Bill）にもとづき、通称 PhilSys の運用が開始され、2021年5月から国民 ID（身分証明）番号と ID カードの発行が行われている。その ID カードは、パスポートや運転免許証、銀行口座の情報を含み、犯罪歴などへのアクセス、Pag-IBIG（持家促進相互基金）、Philhelth（健康保険）、GSIS（公務員保険制度）、SSS（社会保障制度）などの政府機関のサービスの利用の際に用いられるほか、雇用、投票時などの際の身分証明としても利用されるなど、きわめて先進的な取り組みが行われている（Philippine Statistical Authority HP）。

²¹ 片山はこうした複雑な住民把握制度が生まれた背景に、フィリピンが経験した二度の植民地支配があることを指摘する。すなわち、スペイン統治期には植民地官僚制にもとづく「外部リソース」動員型の構造が構築され、それが住民把握制度の発達を阻んだこと、そして、その後のアメリカ統治期には徹底した文書主義・形式主義が持ち込まれ、それが「法律至上主義（legalism）」の形で定着したことで、結果としてこれらが脆弱な住民把握能力をもたらしたのである（同:373-375）。また、ここでの文書主義はいわゆる「文書による支配」とは性格を異にするとしている。むしろそれは『法律家（lawyer）文化』ないし『弁護士（attorney）文化』とでも名づけるべき文書主義であり、官僚制の文書主義が徹底した形式的合理性と文書管理の一貫性を最大の特徴とするのであれば、『法律家』的文書主義は法廷における弁論

間（例えば職員証や学生証などの身分証）によって補われるというフィリピン行政の特徴の一つを形作ったと指摘する²²。

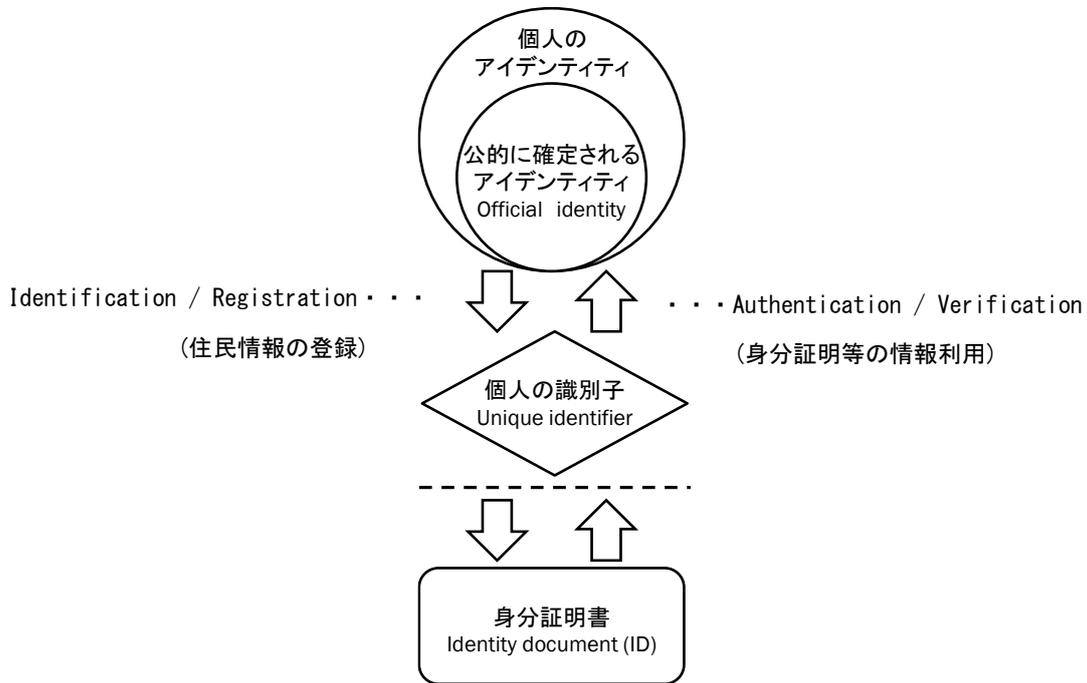
このことは政府による公的な住民把握について重要な示唆を与える。というのも、住民把握の体系構築の失敗、あるいは住民把握制度の信頼性の低下により、政府の住民把握能力が低い場合には政府以外の主体によって補完されうるという指摘は、住民把握を政府がすべて完結できるわけではないことを示している。

また、これは制度の不備が存在する場合に限られない。例えば、国家建設期においては完成された住民把握を国家が徹底的に実施することは容易ではない。なぜなら後述するように、そもそも住民把握それ自体が資源の調達に資する基礎的資料の作成として位置づけられることから、住民把握制度の整備に必要な資源が確保されていない事態に至る可能性があるためである。つまり、政府だけでは、住民把握の実施に必要な住民把握能力がない、という問題が発生しうると考えられる。そのため、この問題を回避するには制度の成立と運用に際して何らかの形で制度を補完する必要があり、その際に取りられる方法によって個別の制度が特徴づけられるといえよう。

（argument）に似た合理性を要求する。問題が起こるつど論証（argue）すればよいのであって、過去との継続性や一貫性は必ずしも問われない」ものである（片山 1995:374）。

²² その他の特徴として、住民把握に関係する行政機関間での情報交換がないために複雑な住民把握が維持された点、それ故に、身元確認作業に多くの時間と労力を必要とする点、そして、複雑である一方で厳格な手続き規定のもと行われる身元確認がしだいに形式的なものとなり、手続きの形骸化を招いたという点がある（片山 1995:361-362）。

図1 住民把握の基本形



(出所：Gelb & Clark 2013:6 をもとに筆者加筆作成)

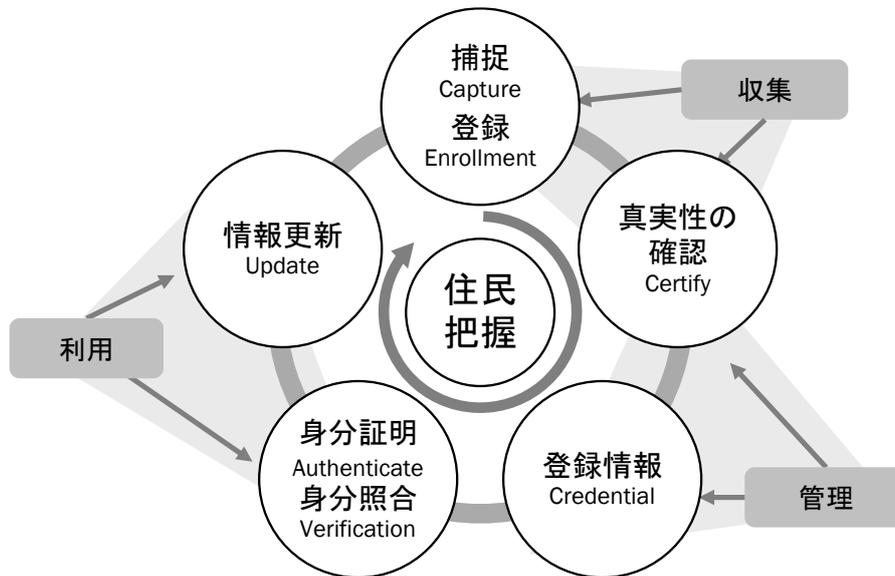
1.4 住民把握の基本構造：住民情報の収集・管理・利用

ここまで、住民把握の形成・発展が先行研究においてどのように理解されるかを検討してきた。そこでは、近代化過程における社会的流動性の高まりや都市化などの社会経済状況の変化、そして直接的かつ広範囲な行政活動を可能とした諸技術の発達によって、前近代的な「どのような人物か」を知るための住民把握から、まさにこの人物が「誰なのか」を同定する住民把握へと主な関心が移行し、領域内のすべての住民を把握する営みが近代国家における行政の技術の一つとして確立してきたことが明らかとされている。こうした近代国家における住民把握は、図1のように図式化できる (Gelb & Clark 2013:6)。

公的な住民把握制度においては、統一的な書式を用いて標準化した個人の情報を収集したのちそれを保有し管理するが、この際に特定の個人に対し固有の識別子を設定することで、記録された情報と個人とのあいだの整合性が確保される。人々を記号化された情報へと変換する際の個人に対する特定の番号の付与や指紋による個人の識別などの識別技術の発達、それら識別子によって情報の信頼性を追求した結果としてもたらされたものであった。そうして公的に確定されるアイデンティティは政府と住民を架橋するだけでなく、個人のアイデンティティの一部として人々に保有される (同:5-7)。

また、識別子を用いて住民情報を整理しある種のデータベースを構築することで体系的な管理が可能となり、他の行政活動や身分証明への利用が容易となる (Harbiz and Boekle-

図2 住民把握の3つのフェーズ



(出所：World Bank 2014:8 Figure 4 をもとに筆者加筆作成)

Guiffrida 2009, Asia Development Bank 2016, World Bank 2014)。そのため、こうした住民情報の収集と記録そして管理に、治安維持などをはじめとする得られた情報の利用を加えると、住民把握は図2のように住民情報の収集・管理・利用の3つのフェーズによって構成される (World Bank 2014:8)。

収集フェーズにおいては、領域内のすべての個人を対象としてその個人に関する諸種の事実を情報へと変換し、その情報を記録 (捕捉・登録) するとともに、記録される個人の実在性、特定の個人であるという独自性、そしてその個人自身がどのような社会集団に属するのかという認識とのつながりの確認を行う。管理フェーズでは、記録した情報に対し信頼性の高い個人の識別子を紐づけ、それを体系的に保有する。利用フェーズにおいてはさまざまな行政活動の基礎資料として用いられるほか、その識別子をもとに認証や本人確認が行われ、変更があった場合には情報の更新も行われる。これらは、いわば住民把握制度への情報の入力・保持 (および加工) ・出力という一連の過程である。住民把握の理解には、制度におけるこうしたフェーズ間の連関を捉えることが重要であるといえる。

そして、以上の検討を踏まえると、近代的住民把握には集団の総量・総数を把握する側面と、集団を構成する個人の同定とその属性を把握する側面があり、また、その特性を整理すると次のようになる。すなわち、①領域内すべての人々を対象とする把握の悉皆性 *exhaustiveness*、②特定の人物が「誰であるか」に焦点をあてる情報の個人性 *individuality*、③統一された書式にもとづく把握の画一性 *standardized*、そして後述する④情報提供の自発性 *voluntary* である。

ただし、上述のように 3 つのフェーズから構成される住民把握が具体的にどのような制度形態をもって行われるかは、住民情報を利用する目的や、住民把握の形成・発展の背景、行政組織の形態、および、サンタマリア（1999）が指摘するように、制度の発展過程における歴史的な背景に規定される²³。というのも、住民把握は異なった歴史的背景の国家において、その時どきの社会的・政治的变化に応じて形成・展開されてきたものであり、制度の運用にはその背景にある社会経済状況や歴史性が重要な影響を及ぼす。ゆえに、住民把握制度は多種多様な形態を取る。よってそれぞれの制度を個別に分析する必要がある。

2 戸籍制度の成立と展開にかかる研究の現状

2.1 明治前期の社会的・政治的背景

以上の議論を踏まえながら、次に住民把握として戸籍制度がどのように捉えられるかという点へと焦点を移し検討を行うが、そのまえに、検討の下準備として住民把握制度＝戸籍制度が形成される明治前期における社会的・政治的背景とその変化を概観しておく²⁴。

1869年（明治2年）の版籍奉還、およびそれを踏まえた統治構造の改変が行われ、これらを基礎とした中央集権化と統治機構の形成が推し進められていた明治前期の日本では、新たに発足した二官六省制のもとに実践的行政能力を有する維新官僚を中心として行政の専門性が高められたことで、行政活動が本格化していた（清水 2013:54-55）。

また、明治前期は、統一的な国家の建設に向けて国民の創出とその統合が進すめられ、人々が国家への帰属意識を持つことが重視された時期であり、国民統合の礎としての役割が期待されていたのが戸籍であった。加えて、明治前期は経済活動の自由が大幅に認められたことで、幕藩封建体制下における旧来の境界を越えた資本の活動が活発化した時期でもあった（松沢 2013:9）。これらと同時に、社会的流動性は急速な高まりをみせ、地方圏から都市部への人口流入も増大する（速水 2009:64-74）²⁵。とくに農民層については諸種の封建的制限が撤廃され検地帳にもとづく土地への拘束から解かれていくが、それと並行して全国的な戸籍体系の構築が進み、戸籍が人々を拘束するものにとって代わっていった²⁶。集権的な統治機構の形成と統治機構を下支えする諸制度の整備により中央集権化が進められる

²³ サンタマリア（1999） pp.142-147

²⁴ なお、本論文における明治前期はおおよそ 1887 年（明治 20 年）までを指す。

²⁵ こうした都市部への人口流入が増大した一方で、同時に地方圏、特に農村部における人口も増大している。この現象について速水（2009）は、「その要因は社会移動ではなく、出生と死亡の差、とくに高くなった出生率に求むべき」と指摘する（速水 2009:69）。

²⁶ 福島（1967）によると、全国的な戸籍体系の構築が進められるにあたり、それまでの検地帳体制にもとづく「土地緊縛」の原理から、戸籍という「一つの確固たる枠のなかにくみこむ」ことによる「戸籍緊縛」の原理への移行は、いわば人々に対する「土地緊縛」からの解放の過程であった（福島 1967:122-124）。

なかで、旧来の中間的権力は弱体化し、次章でみるように、あらたな地方制度が漸次実施されていく²⁷。

1871年（明治4年）には官営の郵便事業が開始される。当初は東京・京都・大阪の三府で行われたが、翌明治5年には全国的な郵便システムが整備され²⁸、郵便を取り扱う郵便役所および郵便取扱所の数は1159局となり²⁹、郵便事業は一気に全国へと拡大されることとなる（藪内・田原 2010:123）。藪内吉彦（2013）は、こうした郵便制度の整備は「新しい時代の要請というよりも、むしろその新しい時代を創るために」整備された側面の方がより重要であると指摘する（藪内 2013:116-117）。新政府の施政・命令を各地の行政機関の末端に至るまで伝達させ、また逆に、各地のさまざまな情報を中央政府へと報告させるために、明治政府を中心とした全国的規模の情報伝達経路の構築が急務となっていたためである³⁰。また同じく明治5年には東京と横浜間を結ぶ官設鉄道が開業している。鉄道頭に任ぜられた井上勝が中心となり、その後は京都と大阪間、大津と敦賀間を皮切りに、鉄道は全国に敷設されていく³¹。

こうした社会的・政治的背景のもと、後述するように、明治政府によりはじめて戸籍（いわゆる壬申戸籍）が編製され、戸籍制度が確立するのは明治4年の戸籍法による。制定された戸籍法は、幕藩封建体制から明治新政府への中央集権体制への時代の変わり目における「過渡期法」としての性格を色濃く表しており、その目的は身分登録に純化しておらず複合的構造を成していた。とはいえ、政府の住民に対する主たる関心は、旧来の宗門人別帳における「どのような人物か」という側面、すなわち旦那寺や封建体制下における土地の従属関係を身分的従属関係として「族属別方式」によって記録するものから（福島 1967:20-23）、明治期に至り、あらたな戸籍制度によってすべての個人を対象とした、いわば属人的論理にもとづく「この人物は誰か」という側面へと移行し、住民情報をさらに詳細かつ正確に把握するために制度の修正と改正が度々行われることとなる。

明治初期の日本においても治安の悪化は深刻視されていた。もともと、近代化の要として

²⁷ 明治前期における地方制度について、松沢裕作（2013）は大きく4つの時期区分を提示している。明治元年から明治4年頃までの過渡期的な「府藩県三治制期」、明治4年頃から明治11年までの「大区小区制期」、地方制度の画期となる明治11年から明治21年までの「三新法体制期」、そして市制町村制により明治期における地方自治体制が確立した明治22年以降の「明治地方自治制期」である（松沢 2013:21-24）。戸籍制度が形成・展開していく土台として重要なのは、戸籍制度と同時に始まる「大区小区制期」と、全国の地方制度を統一的なものに改めた「三新法体制期」である。

²⁸ また、翌明治6年には、太政官布告第97号により郵便料金の全国均一制が定められる。

²⁹ その後も増加を続け、明治14年には5169局となり10年間で約4.5倍にも増加した（藪内・田原 2010:124）。

³⁰ こうした通信事業・郵便制度の整備拡大の中心的役割を担ったのは、明治3年から駅通権正となっていた前島密であった（藪内・田原 2010:121）。

³¹ 老川（2013）p.50。なお、こうした鉄道敷設の政策方針はすでに明治初年には岩倉・三条・大隈・伊藤ら行政官僚により固められていた（同:38）。そして、新橋と神戸間を結ぶ官設鉄道東海道線が全通するのは明治22年のことである（同:143）。

明治 2 年に関所廃止令を布告し社会的流動性が高まる契機をもたらしたのは明治新政府自身であったが³²、明治維新後の「脱籍浮浪ノ徒」たる脱藩浮浪人は新政府に対する反抗勢力として危険視され、その取締りが進められていた。福島正夫（1967）は、そうした「新旧政権の交替のときにおける無警察無秩序の状況と民心の不安定、さらには脱藩士族や投機業者の政治的・経済的策動と外国権益侵犯による紛争発生のおそれとは、維新政権の存立のために治安確保に全力をつくすことを緊急課題たらしめた」と指摘する。そのために、制定当初の戸籍法には治安維持を意図した取締規定が詳細に記されている（福島 1967:112）。

ただし、ここでの取締りの眼目はそうした浮浪人の入籍・復籍であり³³、戸籍でもってそれら人々を正確に把握することであった。遠藤正敬（2017）は、「その基底には『公』の秩序からはみ出した脱籍浮浪人たちを『国民』という帰属意識の下に統合しようとした思想があった」と指摘する。明治新政府においては、脱籍浮浪人はいわば「法秩序を度外視したアウトロー」とみなされる存在ではあったものの、「御一新」の政治社会の先駆者もまた脱藩の志士たちであったためである（遠藤 2017:101）。しかし戸籍制度もまた、治安維持のみをその目的とするものではなかった。例えば当初の目的の一つには人口調査があげられているが、それはまさにこれから進めようとする近代化、そしてその後の「富国強兵」を下支えするものであり、さまざまな行政活動の基礎的情報を戸籍制度によって収集しようとしたことを表している。

さて、このようにみると、明治前期の日本においては中央集権化と行政機構の展開、社会的流動性の高まり、そして情報伝達経路の発達といった、先に整理した住民把握の契機となる社会的諸要素が進展していくなかで、それらとほぼ同時進行的に、あるいはそれに先立つ形で、戸籍制度が構築されていったという特徴があることがわかる。

こうした明治期の戸籍制度に関しては、家族法学や法社会学、あるいは法制史をはじめ、さまざまな観点から論じられてきたが、なかでもよく知られるように、福島正夫、利谷信義、大石慎三郎、山主正幸らを中心とした「家」制度研究会の一連の功績はその中核をなしている。同研究会は明治期とその前後における戸籍法および戸籍制度の形成・展開過程に関する史料調査を含む詳細な研究を行い、戸籍制度研究においてきわめて重要な仕事を多く残している。それら研究を受けて、明治期の戸籍制度については、戸籍法および同法に規定される「家」制度との関連、および、そこから派生する「家」観念にもとづく身分制解体と新たな社会編成原理の社会経済的影響のアクチュアリティが強調されることが多い。とりわけ、資本主義発達の前提条件としての「家」の平等と、戸主を筆頭とする家父長的家族主義イデオロギーに焦点を据え、戸籍制度はそれら日本社会の近代化における諸条件を規定するも

³² 1869 年（明治 2 年）行政官布告第 59 号（『法令全書』明治 2 年、p.23）

³³ 森謙二（2014）は、前近代における身分登録には見られなかったこのような戸籍制度の変化を戸籍の「近代化」と捉えている（森 2014:231-243）。

のとして位置付けられる³⁴。しかし、そうした側面は福島らの仕事の一側面でしかない。

他方、本論文および以下に整理する住民把握の観点から行われた先行研究は、その関心を戸籍制度における上述の側面ではなく、主に制度が住民情報を収集・管理し行政活動に資する側面に置くことから、それら戸籍制度研究とは区別されうる。そこでは、身分制の解体における戸籍制度の役割を強調するのではなく、住民把握の関心が身分というグループから特定の個人へと移行することが強調される。そしてあくまで「家」は家父長的家族主義イデオロギーを象徴するものではなく、個人を対象に把握する際の戸籍の単位として捉えられ、戸主は戸籍における住民情報のインデックスの一つであり、また後述するように届け出の主たる行為者であることから把握の基点として捉えられる。戸籍制度のこうした側面は福島らの仕事における主たる関心ではないために限定的ではあるものの、それに関する論及は行われており、住民把握の観点にもとづく戸籍制度研究にとって多くの重要な知見を提供している。

では、そうした明治期の戸籍制度の形成・発展過程は、住民把握の文脈からどのように理解されているのか。以下では、戸籍制度を日本における住民把握制度として捉えた研究を整理しその議論を検討したい。

2.2 戸籍制度による資源動員

明治前期においては、封建体制下での検地帳にもとづく旧来の現物貢租が地租改正により近代的な金納地租形態に改められ、村請制が解体される。このとき、旧来の宗門人別帳から新たな戸籍制度への移行は、納税主体である各個人をそれぞれ把握するための前提条件であった³⁵。行政活動の実施にはその基礎となる情報のほかに、それを可能にするヒトやカネといった資源が必要となる。このとき、どの住民がどれだけの資源を有するかが重要な情報の一つとなる。そのため、そうした資源動員も住民把握の目的の一つとして捉えられることになる。明治4年の戸籍法による戸籍はこのような資源動員の基礎資料としての性格を備えていたが、それは当時の主管官庁が大蔵省であったことがその証左である（遠藤

³⁴ ただし、横山百合子（2005）は、福島らの研究が身分制解体の結果として新たな社会編成原理である「家」の平等があったことを明らかにしたとする一方で、同時に、社会史の観点から福島らの研究をみると、そこには「封建的要素と近代資本主義的要素の対抗関係」に焦点をあてる「近代からみた戸籍研究」ともいべき分析視角の限定があることを指摘する。すなわち、戸籍法が資本主義発達の前提条件として身分制を撤廃し社会を平準化する役割を果たしたと捉えると、否定されるべき身分制は「封建的束縛」にとどまり、「幕末維新期に固有の矛盾を含む身分制社会として理解する視角」が等閑視されかねないと主張する（横山 2005:11-12）。なお、横山（2005）においても「住民把握」、「人身把握」あるいは「人別把握」の語が用いられているが、そこでは直接的支配を及ぼすために人々を掌握するという意味合いで用いられている（同:3, 88-119）。

³⁵ なお、地租改正の一連の経過、および地租改正による近代的土地所有にかかる論点については、荒木田（2020）に詳しい。また、地租改正と「家」制度との関係については福島（1967）において論じられているものの、住民把握を主題とする本論文では扱わない。

2017:40)。

住民把握の目的として資源動員を位置づけると、住民把握は所得や年齢などの社会階層の可視化という性質を強く帯びる。また、それにもとづき政府が住民の利害に直接に関与するため、資源動員を試みる政府と、それをさせまいとする住民の対立関係が住民把握に顕著にあらわれる³⁶。そのため住民把握制度の形成・展開過程を分析する場合には、そうした対立関係を政府がどのように克服したかという点に焦点が据えられる。

大西裕(1993,1994a,1997)の一連の研究は、この観点から住民把握制度による資源動員に着目している。大西は国家建設期における国家について次の二つに区別する。すなわち、さまざまな国家装置の構築・維持に必要な資源を税収等による調達に依存するために住民把握の重要性が高い国家と、天然資源に関する国家企業などの存在から上記の資源調達以外に主な財政手段を有するため住民把握の重要性がさほど高くはない国家である(大西 1993:73)。

しかし、前者であってもおのずと住民把握が確立するわけではない。なぜなら多くの場合で、国家建設期における国家が、住民の資源を動員しうる主体が国家へ一元化されていない「弱い国家」であるためである。大西は、この点をジョエル・ミグダル(1988)の「社会的統制力 social control」の概念を用いて説明する³⁷。「社会的統制力」は資源の徴収能力や利用能力など、他の社会集団に対する国家の「強さ」に関する概念である。「社会的統制力」が国家以外の社会集団にも分散し、したがって国家からの高い自律性をもつ社会集団が存在する状況下では、国家の政策執行能力はきわめて低く、国家による社会経済構造の変換が妨げられる(Migdal 1988:6)。そのため、他の社会集団と国家の競合関係において、国家が安定した住民把握を確立するためには、社会集団に対抗し得る強い「社会的統制力」が必要となる(大西 1993:69)³⁸。

大西が事例として検討した明治初期の戸籍制度でいえば、明治政府の主な財政手段は住民からの税収であり住民把握の重要性は高かったものの、一揆や反乱などを組織できた社会集団(村落)が大きな障害として存在していたため、資源動員をともなう住民把握の確立

³⁶ また、住民把握を資源動員という目的から捉えた際には、国家の資源調達手段の選択が、住民把握制度をはじめとする行政制度の基本的性格を規定するという点が強調される(片山 1995:339)。

³⁷ 「社会的統制力」は、国家の「社会への浸透(“penetrate”)」、「社会関係の規制(“regulate”)」、住民からの「資源の徴収(“extract”)」、そして「資源の最適利用(“appropriate”)」によって構成される(Migdal 1988:4)。ミグダルによると、「社会への浸透」は、さまざまな制度あるいは生活基盤を通じ社会との不可分の関係を国家が構築することを指し、「社会関係の規制」は国家法の制定とその遵守を強いることを指す。また「資源の最適利用」は、国家が志向する方向へ資源を投入することを指す(Migdal 1988:4)。

³⁸ なお、大西(1997)においてはミグダルの仮説を基礎に置きながらも、より批判的に援用する形で議論が展開されている。これら「社会的統制力」に関する諸概念は、大西(1993,1994a)ではミグダルの仮説を一部修正した形で議論の軸としていたものの、大西(1997)はその軸を資源動員論及び公共選択論へと移した議論となっている。

は困難であった³⁹。ゆえに明治4年の戸籍制度は徴税や徴兵を原則的な目的の一つとしていたにもかかわらず、実際には治安維持のみが当面の目的とされていたとする。そうした状況に対し明治政府は同時期に、新たな行政制度や地租改正をはじめとする租税制度を導入することによって、戸主たちの合理的選択行動を誘導し、国家と競合関係にあった村落の集団凝集性を低下させ弱体化させていった⁴⁰。それにより住民把握における障害が消滅し、相対的に「強い国家」が生まれることとなったのである。そのようにして住民把握に対する社会集団の抵抗が抑制されたことで、結果として政府は資源動員能力を獲得するに至る（大西1993,1997）。

こうした大西の議論、すなわち、アクターとしての諸個人の利益を所与とした自己利益の最大化行動を選択する合理的個人の合理的選択の誘導によって、住民把握にかかる個人の行動の制御が達成され、住民把握制度が運用されていたという見方は、住民把握の構築と運用に際する国家と住民との関係について、重要な示唆を与えるものである。

2.3 戸籍制度による住民情報の管理

このように、住民の情報は資源動員をはじめ諸種の行政活動の基礎として位置付けられる。ただし、先述したように、そのように住民情報を利用するためには、個人に関する詳細な情報が体系的に整理され、いつでも利用可能な形で常態的に管理されていなければならない。

この観点から住民把握を捉えた羅芝賢（2019）は、住民把握にもとづく監視や治安維持などの情報の利用にのみ焦点をあてても制度の発展過程は十分に説明することができないと指摘する⁴¹。なぜなら、住民の情報を常に管理し、政府による監視や資源動員を可能にする制度がしばしばプライバシー保護の問題を惹起するにもかかわらず、住民に受容される理由が説明できないためである。

そこで羅は、「監視の技術を用いて社会を把握する国家の能力と、把握した情報を管理する国家の能力」を区別し、後者、すなわち「戸籍にもとづく住民管理」に焦点を当てる（羅2019:7, 24）。つまり、監視や治安維持の技術がどのように形成・発展しそして導入されてきたかではなく、住民の情報を管理する制度がどのように常態化するに至ったかに焦点をあてることで、住民把握が受容される過程を描いている。

³⁹ ただし、サンタマリアが指摘するように、ミグダルの議論を行政のレベルにおいて再構成したという点で大西の貢献は明らかであるものの、資源の有無によって内部あるいは外部への依存が決定されるような制度の捉え方は上部構造という唯物論的な発想に近い印象を与えている（サンタマリア1999:14）。

⁴⁰ 大西はこれを資源動員論によって説明する。資源動員論については塩原（1989）を参照。

⁴¹ なお、羅は「住民把握」の語は用いていないものの、従来の戸籍制度研究に多く見られる「家」制度を中心としたスキームとは異なる観点から分析を行っており、住民情報の管理という点から本章では住民把握制度に関する先行研究として扱っている。

羅が注目するのは、行政組織内部の複雑性を高める行政サービスの量的増大が生じたタイミングと、その際に制度がどのように変化したかである。行政サービスの量的な増大は、それが依拠する情報量の増大をとまなう。そのひとつのタイミングとなったのが、近代国家化による行政機能の拡大であった。羅によると、日本の場合にはさまざまな番号制度が既存の戸籍制度のもとに漸進的な行政の近代化、および行政機能の拡大を実現させつつ、長期的変化を積み重ねることで行政サービスの増大に対応してきた（同:18）。

このとき重要となるのが、戸籍制度の安定性である。明治4年の戸籍法は正規の改正手続きによらない実質的改正により修正が繰り返されていくが、その改正の頻度にもとづき制度の安定性を判断すると、戸籍制度が過渡期を終え安定期へと移行する一つの区切りとなるのが1886年（明治19年）の戸籍制度改革である⁴²。それ以降は、「戸籍にもとづく住民管理」の安定性が確保されるが、このことは同時期の徴税・徴兵制度とのあいだに相互依存的な関係を築くこととなり、制度間に矛盾が存在した場合でも、矛盾を解消するのではなくそれを克服する形で互いの発展を支えることとなった（同:26-29）。

こうして、その後の日本における住民把握制度は、まったくの新たな住民把握を行うような急進的な制度変化をとまなう「制度の置き換え」ではなく⁴³、既存の制度からの漸進的な変化である「制度転用」と「制度併設」によって⁴⁴、経路依存性を高めていった（同:29-32）。そのため、公的保険や免許などの諸種の番号制度についても戸籍制度を前提として複線的に整備されており、そこで用いられる住民の情報も戸籍制度に依存することとなった。そして、1970年代からの国民番号制度の導入に関する議論においても、制度変化に対する制約として戸籍制度は作用したのである。

このように、近代国家の特徴の一つとして「領域内のすべての住民を直接的に管理する仕組みを作りだし、その管理を可能にする監視の技術を発展させた点」に着目する羅の研究は（同:7）、戸籍制度が情報管理の仕組みとして制度外部のさまざまな行政サービスと結びつくことで、情報需要の増大、あるいは何らかの制度の不備や住民からの不満が発生した場合でも、制度変化が起こりにくいような重い制度となったことを明らかにしている。

そのため、羅の議論に従えば、このことは逆説的に、政府は住民把握制度にさまざまな行政サービスないし他の制度を結びつけることで、住民把握制度あるいはそれによる情報管理の安定化を図ろうとする可能性が示唆されているといえる。

2.4 戸籍制度における政府と住民の関係

ところで、ここまで検討してきた住民把握について、大西裕（2010）は、その前提を次の

⁴² 福島（1967） pp.107-126

⁴³ Mahoney & Thelen（2010） p.16

⁴⁴ Thelen & Mahoney（2015） pp.23-24

ように指摘する。すなわち、政府が必要とする情報は住民の私的な情報であり、それは住民にしか知りえない。他方で、住民には社会生活のための社会経済全体の情報が必要となるが、これは政府もしくは社会集団にしか知りえないということである。

このような状況下において政府が住民を把握するためには、「法的行政的構造（モジュール）」の構築が必要であり、それは住民把握の歴史的な背景だけではなく、住民把握の目的に合わせた組織形態と情報の単位によって規定される。大西は、このモジュールこそが住民把握制度であると捉える（大西 2010:395-396）⁴⁵。大西によると、政府がどのような制度を選択し構築するかには二つの基準があり、それら基準の組み合わせから制度構造が規定されるとする⁴⁶。

一つが、情報収集においてどの程度の正確さ・詳細さが必要となるかであり、治安維持のみが目的の場合は低いレベル、それに加えて資源動員を目的とする場合はより詳細な情報が必要となるため高いレベルとなる。そしてもう一つが、社会生活上必要となる情報を住民が政府へ依存する程度であり、その程度が低く、したがって社会経済に関する情報についての住民の自律性が高い場合には住民から政府への自発的な情報提供は期待できない。なぜなら、自らの情報を提供することと引き換えに得られる利益が相対的に少ないためである。反対に、依存の程度が高く自律性が低い場合は、自らの情報と引き換えに政府から情報を得ようとするため、住民からの自発的な情報提供が期待できる（同:396）。明治期の戸籍制度についていえば、先にみたように、当初の主眼とされていたのは治安維持であり、また伝統的社会集団としての村落によって社会生活上必要な情報のほとんどが住民へと提供されていたことから、住民の政府からの自律性も高く保たれていた。しかし、その後村落の弱体化とともに情報の提供源は政府へと移り住民の自律性は低下した⁴⁷。それと同時に、戸籍制度の目的が資源動員へと移行したのである（同:397-398）。

さて、この議論にもとづけば、住民の自律性の背後には、経済的資源や安全など住民の利

⁴⁵ なお、大西（2010）の研究は近代以降の日本と韓国を事例として、それらにおけるヒトの移動に関する諸問題を「住民情報管理選択」の観点から論じるものであり（大西 2010:389）、本章では、そこで提示されているモデルを取り上げている。そのため、住民把握制度のモジュールモデルはあくまで大西の研究の一部にすぎず、主要なテーマとして論じられている日本の植民地帝国期における住民把握制度と同時期の韓国の事例については、本章の趣旨から取り上げていない。

⁴⁶ 具体的には、第一に、目的のレベルが低い場合、すなわち治安維持のみを目的とする場合であり、住民の自律性の程度がどうであれ、管理組織として想定されるのは警察であり、治安維持に必要な住民情報のみが管理されるため、その管理の都合に合わせた管理単位が選択される。第二に、目的のレベルが高く、住民の自律性が低い場合には、住民からの自発的な情報の提供が期待できるため、管理単位は家族など中程度のものとなる。ただしこの場合、ある程度正確かつ詳細な住民情報が求められるため、管理組織は一般地方行政組織となる。最後に、目的のレベルが高く、住民の自律性も高い場合である。この場合も管理組織は一般地方行政組織となるが、住民の自律性が高いため、管理単位を個人としてより厳格に直接的に住民情報を取得する必要がある。政府はこれらモジュール構造のパターンのなかから、その時々においてコスト負担が妥当なモジュールを選択する（大西 2010）。

⁴⁷ そうした社会集団の弱体化の過程については、大西（1993, 1997）における議論にもとづいている。

益あるいは便益の自律性が存在するといえる。例えば、国家資本にもとづく産業化・工業化の進展によって、経済的な自律性、すなわち政府により管理される経済的資源への依存の程度が高い場合には、住民の情報の自律性は相対的に低くなる⁴⁸。経済的資源と引き換えに自らの情報を提供するためである。そして結果的に多少のコストを支払ってでも自発的に情報を提供するようになる。つまり、社会経済的状況の変化が住民の自律性に対し影響を及ぼす。具体的には、前近代社会など大規模組織による工業生産とは無縁の社会経済的状況下では、経済的資源の調達およびそれに関わる情報に関して、ある程度の財産を所有する者は比較的容易に自律性を確保できる。他方で、産業化・国際化が進んだ段階においては、そうした自律性の確保は困難である。したがって住民の情報の自律性と経済的資源における自律性は表裏の関係であり、またこうした自律性は相対的なものであるといえよう。

このように、制度の構造を規定する要因の一つとして住民の自律性およびそれにもとづく住民による自発的な情報提供の可能性を組み込んだモデルを提示する大西の研究では、制度を媒介とした政府と住民の関係が強調されている⁴⁹。つまり、制度構造の理解には住民把握の目的に着目する観点だけではなく、政府と住民の関係を内包する制度観が重要であることが示唆される。

また、国家建設期にあった明治政府がなぜ複雑な仕組みの戸籍制度を全国にわたり統一的に運用することができたのかについて、大西（2010）は詳しく言及をしていないものの、このような大西（2010）の議論を踏まえると、その点についても制度運用の要件として自発的な情報提供を措定することで説明することができると考えられる。すなわち、大西の議論に従うと、意図的に住民の情報の自律性を低下させる方策を実施し、それによって住民からの自発的な情報提供を調達することができれば、制度の円滑な運用が可能となるほか、制度の複雑性も補完することができるといえる。

⁴⁸ 明治期の日本でいえば、産業の中心は綿糸紡績業であり、また官営事業の民間払い下げ前後では総資本形成額における国家資本の比率は高く、そして機械・金属などの重工業については生産技術の問題などにより政府の手厚い保護が必要であった。その意味で、日本の産業革命は「大きな政府」の下に進展したといえる（庄司 2003:13）。

⁴⁹ 大西（2010）が提示したモデルは議論の包括性と明快さにおいてきわめて重要な示唆に富むものである。しかし、疑問が残る点もいくつか指摘できる。例えば、政府が提供する情報はその量と質において異なり、どの程度の情報を住民が必要とするかは、人々の社会経済活動の範囲にも規定される。つまり、住民生活に必要な情報を提供し得る主体としての社会集団の弱体化により、住民が社会集団からの拘束を解かれ政府に情報を求めるようになるのではなく、人々の社会経済活動の範囲の拡大によって、社会集団が住民の情報ニーズに応えることができなくなり、住民が社会集団を見限ったということも要因として考えられるのである。これらの点については、住民の自律性の概念操作やあるいはその測定の難しさを含め、さらなる探究が必要であると思われる。

3 戸籍制度研究に残された課題

3.1 戸籍制度による住民把握の構造

本章ではここまで、住民把握の形成と発展に関する先行研究を検討した後、戸籍制度研究に焦点を移しそれに関する先行研究を検討してきた。本節では検討を通じて示された住民把握研究の論点および示唆とこれまでの戸籍制度研究を照らし合わせ、戸籍制度研究における課題を検討したい。

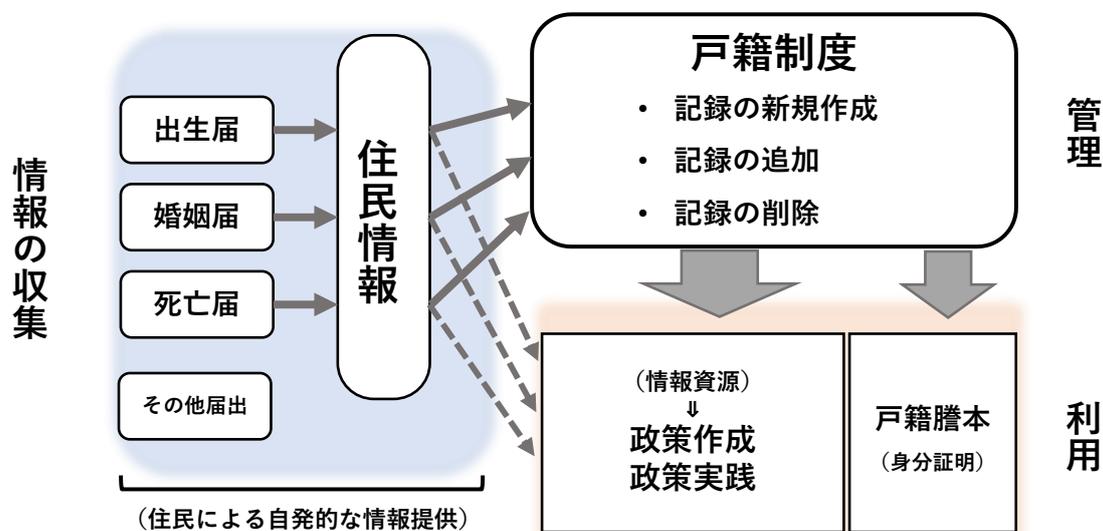
そのために、まずここまでの検討をあらためて整理する。これまでの住民把握研究においては、住民把握は近代化過程のなかでその対象を、宗教や民族あるいは身分などある人物が属するグループから、他の誰でもないまさにその個人が誰であるのかへと移行しながら確立してく様子が描かれてきた。このとき住民把握制度は、統一的書式により個人の情報を収集・記録し、識別子を用いて体系化しデータベースを構築しながら利用可能な形で管理し、そして、それをさまざまな行政活動の基礎として利用されるという、住民情報の収集・管理・利用のフェーズから構成されるものと理解される。また、こうした住民把握の理解においては各フェーズ間の連関を捉える必要があることが示された。

一方で、住民把握の観点から行われた戸籍制度研究では、制度は合理的個人の選択を誘導し行動を制御しながら運用されていたことが指摘され（大西 1993,1994a,1997）、戸籍簿による情報の管理が他の制度と連結し、それを媒介とすることで戸籍制度が定着していく過程が明らかにされているなど（羅 2019）、戸籍制度の成立・展開のメカニズムに焦点を当てながら、戸籍制度が明治新政府によるさまざまな近代化施策において果たした役割が強調されてきた。また、住民把握には住民の自律性と住民による私的情報の自発的な提供の可能性が、戸籍制度の構造を規定した要因の一つであるとともに、制度を運用する際の要件であることが明らかにされており（大西 2010）、その意味で、制度構造の理解には住民把握の目的のみならず制度を媒介とした政府と住民の関係を内包する制度観が求められている。

これら先行研究において明らかにされている点を踏まえつつ、戸籍制度を住民把握の収集・管理・利用の3つのフェーズから捉えると、戸籍制度による住民把握の構造は図3のように図式化することができる。

すなわち、住民からの届け出によって提供される住民情報をもとに、その住民が帰属する戸籍にその記録を追加、あるいは削除し、また場合によっては新規に戸籍を作成する。そして、それら戸籍は戸籍簿として一元的に管理される。それをもとに、諸種の行政活動の基礎資料として政策の作成などに用いられるほか、各個人によって身分を証明するものとしても用いられる。また統計調査にもとづく統計ではなく、行政上の業務において得られる登録や届け出などの記録等から作成される統計である第二義統計の場合には、住民からの届け

図3 戸籍制度の構造



(出所：筆者作成)

出によって提供される情報がそのまま統計情報として利用される（図3では点線矢印）⁵⁰。

とすれば、住民把握の前提である、住民に自発的かつ正確な情報提供を促すメカニズムは、戸籍制度それ自体ではなく情報の収集にあたる届出制度に組み込まれていると考えられる。

3.2 戸籍制度研究における空白：情報収集としての届出制度

戸籍制度は「戸」を単位として、戸籍に表示される人の集団の代表者（戸主あるいは筆頭者）との身分関係により個人を確定するものであり、出生や死亡、あるいは婚姻や養子縁組など、戸籍に記載されるあらゆる身分の変動は届け出にもとづいている。届け出は、比較法的にきわめて簡素な手続きによって行われるが⁵¹、「戸」に対し個人を位置づける唯一の経路であり、届け出によって提供される住民情報をもとに、その個人が帰属すべき戸籍にその記録が追加、削除、あるいは新規に戸籍が作成される。そして、それら戸籍は戸籍簿として管理され利用される。

このとき、戸籍制度における個人の識別子は、明治期には「家」制度を基底とする同族関係としての「戸」であったし、戦後の「家」制度の崩壊以降は姓を同じくする夫婦と非婚の子から構成される家族としての「戸」であった。個人は届け出によって「戸」における自らの位置（＝続柄）を与えられ、届け出によってその位置を失う。その意味で「戸」を離れて個人は把握され得ない。連綿と続いてきた戸籍の連続性こそが戸籍の信頼性を担保してい

⁵⁰ そうした第二義統計は、業務統計とも言う。

⁵¹ 福島・利谷（1959）p.27

るものであり、その情報の信頼性は、特定の個人の指紋などの生体情報によってではなく、届け出の正確性によってのみ担保される⁵²。すなわち届出制度は、住民把握制度としての戸籍制度全体の構築・維持・運用におけるまさに肝心要の部分であるといえる。

したがって、戸籍制度において情報の収集にあたる届出制度が、その正確性にかかる諸要因との関係で適切に設計されているかどうか、情報の管理や利用にも影響を与え、戸籍制度全体の働きを左右する。そのため届出制度がどのように設計され、そして修正されてきたのかを明らかにすることによって、はじめて戸籍制度の全体像を理解することが可能となる。

ただし、情報の収集を住民の自発的な情報提供に委ねる理由は収集する情報が私的情報であるからに限らない。住民把握制度は国家の領域内において対象となる個人の情報を悉皆収集し記録するため、その規模にもよるものの多大なコストのかかる国家事業となる。とりわけ、国家建設期においては一から住民把握制度を構築するにせよ、あるいはそれまでの慣習的システムを接収するにせよ、先述したように、国家の資源が不足しているなかでその構築と運用を行うことは容易ではない⁵³。そのため、住民からの自発的な情報提供によって運用コストを下げるとともに制度を一定程度補完する必要があり、そうした自発的な情報提供を調達できるか否かが、制度の成立や運用に重要な要件となるのである。

このように整理すると、これまでの戸籍制度研究では戸籍制度における情報の収集にあたる届出制度について、その重要性にもかかわらず十分な検討が加えられてこなかったことがわかる。なお上述したように、大西（2010）では住民の自律性の程度が戸籍制度の構造を規定することが示されているものの、戸籍制度において実際に情報収集を担う届出制度の形成・発展過程については検討がなされていない。住民把握の理解には、制度における情報の収集・管理・利用の一連のフェーズ間の連関を捉えることが重要であるが、これまでは戸籍制度における情報の管理と利用に焦点が当てられ、情報の収集とそのメカニズムが見過ごされてきたのである。

それゆえに、届出制度の成立あるいは展開の過程において、そうしたメカニズムがどのように構築されてきたのかを明らかにしなければ、戸籍制度を十分に説明することができない。ここに、従来の戸籍制度研究における空白が存在している。

⁵² ただし、戸籍制度および届出制度が生体情報によって情報の信頼性を担保していないというのは、決して制度の欠陥を意味するものではないということは強調しておかなければならない。というのも「住民の登録が高度に発達し信頼性が高い場合、（指紋などの：筆者註）生体情報を利用することの重要性は低いか、あるいは利用の必要は無い」状態を表しているためである（World Bank 2014:9）。

⁵³ こうした国家建設期における国家の資源の不足は、本章で整理した大西（1993,1994a,1997）の議論においても重要な論点となる。すなわち、大西は住民把握の目的として資源動員を挙げたものの、住民把握を行うための資源が不足している状況から如何にして悉皆的な住民把握および資源動員が可能であったのかという点については詳しい言及がなされていない。

4 分析視角と事例

4.1 事実と公的記録の一致

以上の検討を踏まえ、先行研究との関係における本論文の課題を次のように提起したい。すなわち、明治前期の届出制度がどのような成立・展開過程を経たかを明らかにし、それを住民把握の観点から説明することである。したがって本論文の問いは、明治前期の戸籍制度において情報の収集がいかんしてなされたのか、となる。そこで次に、ここまでの検討を踏まえたうえで、説明にかかる立脚点として本論文の分析視角を提示する。

届出制度を住民把握の観点から捉える際の分析視角を示すにあたって、まずはその前提を整理したい。住民把握制度により政府が公的に記録する情報は住民の私的情報であるため、制度運用の要件として住民の自発的な情報提供が不可欠であることはすでに確認した通りである⁵⁴。他方で、住民把握制度によって、何を、つまり住民のどのような私的情報を、どの程度の詳細さ、あるいは正確性をもって公的に記録すべきとするかは、当該時期の社会経済的状況や公権力の要請あるいは行政需要により変化する。

これらを念頭に置くと、情報収集にあたる届出制度の変化は、それまで感知できなかった情報を感知し把握しようとする働きによるといえる。ある情報が感知できないのは、一つは、情報が秘匿あるいは改ざんされている場合である。この場合、制度が想定する届け出が正確に行われておらず、事実とその公的記録のあいだには乖離すなわち不一致が生じることになる。つまり、制度において想定される情報収集とその実態とのあいだのズレによって乖離は生ずる。そのため制度を修正し住民の届け出行為を是正する必要がある。もう一つは、その情報がそれまで何ら注意や関心を向けられていなかった場合であり、感知するためには届出書の書式や記載内容の変更によって新たに情報を収集し記録する必要がある。

政府は、住民によって自発的に届け出がなされることで戸籍に記載される公的記録を事実としてみなすほかない。そのため、運用している制度において発生する個人ないし事実と公的記録とのあいだの乖離は住民を把握するうえで重大な問題であり、住民による届け出を正確化することによりそれを最小化し、不一致を解消しようとする。すなわち、事実と公的記録とのあいだの乖離という住民把握の原理的課題と、住民による正確な届け出の確保という実践的課題は切り離しがたく緊密に結合している。

さて、このように整理するとき、乖離の最小化へ向かう動機を住民と政府がどれだけ強く持つかは次の2点から捉えることができる。

⁵⁴ 大西 (2010) pp.395-397

4.2 誘因関係：利益 Reward と不利益 Penalty

一般に、行政手続法上の行為である「申請」は、申請を行う側が、行政庁から許可・認可・免許や何らかの利益を付与する処分を引き出す意図をもって情報を提供し、行政庁はそれについて諾否応答を要するのに対し⁵⁵、「届出」はそうした意図なしに一律に義務として情報を通知する行為であり行政庁の諾否の応答を予定しないものと解される⁵⁶。しかし、戸籍法において想定される届け出は、法文上「届出」であるものの⁵⁷、届け出られた情報にもとづき戸籍簿が作成され諸種の行政活動の基礎として用いられるため、その諾否が示される場合がある⁵⁸。明治期以降、戸籍制度はしだいに身分登録制度としての性格を純化させていくが、本来は行政上の必要から生まれた制度であって⁵⁹、特に明治前期には行政的な目的が多分に含まれていた⁶⁰。

加えて、明治期において戸籍に関する一切の届け出は原則として戸主の専権であり、その意味で戸主は戸籍上の変動を統括する権限をもつものとされていた。そうである以上、福島正夫・利谷信義（1959）が指摘するように、届け出の真実性が政府の意図するものから遠ざかる可能性は、いくら罰則を定め強制力を行使したところで完全には阻止することはできない。なぜなら、戸主は自らの利害に対立する政策などに対しては、その戸主権限を利用することで「国家の意図を挫き」対抗しえたためである⁶¹。

戸籍制度の障害となりうる要素を制度自体が担保するという、当時の戸籍制度が孕んでいた矛盾ともいえるこうした事実は、明治政府が戸主権力にある程度依拠しながら住民の把握あるいは統治の近代化を進めたことを示している⁶²。戸籍制度は強権的かつ一方的に住民把握をおこなうような制度ではなく、したがって届出制度は住民情報を収奪するような性格の制度ではない。むしろ、戸主の個別利害に対する明治政府の妥協や配慮が多分に含まれていたと考えるべきである。これら戸籍制度の原理的な性格は、強い戸主権限が存在した明治期においてとくに顕著であったといえるものの、戸主および戸主権限が消滅した現在

⁵⁵ 行政手続法 第2条3号

⁵⁶ 行政手続法 第2条7号

⁵⁷ なお、住民把握制度における情報の入力過程は、政府によるより広義の情報収集とのかかわりでは行政手続法上の「申請」にともなう情報提供も含むが、明治前期の戸籍制度に焦点を据える本論文では戸籍上の手続きとしての届け出を指している。

⁵⁸ 福島（1967）p.162、また、具体例等については荏原（2008）p.201を参照。

⁵⁹ 『内務省史』第二巻、p.379

⁶⁰ 福島・利谷（1959）p.27、および大西（2010）p.400。また、これは行政手続法第2条第7項でも「自己の期待する一定の法律上の効果を発生させる」届け出として想定される（田村 1994:161-165）。

⁶¹ 福島・利谷（1959）p.49。また、福島・利谷は、戸籍を利用した身分規制について次のように指摘する。「戸籍による身分規制は、本来形式的なものであり、人民内部における身分変動の実質を規律するものではない。なぜならば国家権力は、戸主によって届出られる身分変動の結果を知るにすぎないからである」（傍点ママ）。そもそも戸籍法はあくまで実体を戸籍という実務に投影する手続法であり、そのために明治前期においても「身分行為の要件効果を確定する実態身分法」が強く求められていた（福島・利谷 1959:61）。

⁶² 福島・利谷（1959）p.49

の戸籍制度においては薄まりこそすれ、依然として重要な要素であることに変わりはない。

これらを踏まえれば、届出制度における住民情報の収集・提供には、ある種の損得勘定のような利益計算の作動と、それにもとづく合理的行動の存在を認める必要があるだろう。遠藤（2017）は、こうした利益計算について、住民が届け出によって得られる利益すなわち「反対給付」を強調し、またそれにもとづく届け出への動機を「戸籍に立脚した受益者意識」として捉えたいうで、それらが「戸籍制度への自発的服従を引き出す」ことで効率的な制度運用を可能にしたと指摘する⁶³。これを敷衍すれば、届け出を行うことによって、あるいは届け出を行わないことによって、回避される不利益もまた届け出への動機として存在するといえる。そうした誘因は何らかの制度的措置によって制度に組み込まれ、住民の合理的行動を規定する。

また、こうした利益計算は住民だけでなく明らかに政府の側においても同様に指摘できる。先述したように、政府は住民の私的情報を住民の自発的な届け出によって感知するが、そうした届け出によって得られる情報の重要性が高まるほど、別言すれば、情報を得ることでもたらされる利益が大きいほど、既存の届出制度を修正・改定し、より詳細かつより正確に届け出を行わせようとする動機は強い。しかし、既存制度の修正・改定をおこなうことで届け出にかかる住民の行動を是正するには少なからずコストを要するため、対象とする情報の重要性が低く得られる利益が少ないと見積もった場合には乖離の最小化へ向けた動機は弱くなる。

したがって、注目すべきは、乖離を最小にすることによる政府の利益あるいは不利益と、届け出る（あるいは届け出ない）ことによる住民の利益あるいは不利益であり、すなわち、届出制度における政府と住民間の誘因関係である。

4.3 社会的旧慣：誘因が作動する環境

とはいえ、こうした利益計算にもとづく合理的行動に関する視点だけでは、乖離の最小化へ向かう動機を十分に説明できない。それに加えて考慮すべきは、どのような状況においてそうした利益計算＝損得勘定がおこなわれるかである。

先述したように、住民把握は、国家の領域内におけるすべての個人を対象としてその情報を悉皆収集し記録するため、膨大なコストがかかる国家事業である。しかし、中央集権体制が未発達であり、それゆえに国家の資源が不足している近代国家建設期においては、整備・運用コストの高い制度の構築に際し、程度に差はあれど、往々にしてそれまでの慣習的システムの一部またはそのほとんどを接収する。そのため、新たな住民把握制度においては、背後にある慣習・慣行との歴史的連続性、社会経済的状况や諸種の社会的・文化的文脈、ある

⁶³ 遠藤（2017） pp.53-56

いは社会が要請する伝統的規範が制度運用に及ぼす影響は無視できない。

また住民は、住民把握制度の運用に際し、情報を自発的に提供する行為としての届け出によって、政府が情報を収集する際に発生するコストの大部分を負担する。換言すると、調査などを行う場合であれば政府が負担するはずのコストが、届出制度の場合には住民に転嫁されることになる。このとき、そうしたコスト負担をともなう情報の提供が、もとより規範的行為と位置付けられているかどうかは、住民の届け出に対する自発性を左右する。

例えば、新たな制度に規定された届出義務を住民側が所与のものとして受け入れる場合には、コスト負担が大きいとしても届け出についての住民の自発性は高い。反対に、従来の慣行・慣習などの社会的旧慣を無視した、あるいはかけ離れた届出義務が設定され住民がそれを受け入れない場合には自発性は低くなる。つまり、新たな制度が慣習的システムから大きく異なるとき、強い損得勘定がはたらき、制度の受容可能性は低くなる⁶⁴。

したがって、上述した誘因を届出制度に見出すとき、誘因が住民に対しその効果を十分に発揮しうるか否かは制度を取り巻く環境、すなわち届出制度に直面した住民の行為空間が重要な影響を及ぼすことを踏まなければならない。そうした行為空間には届け出にかかる利益計算＝損得勘定に影響を及ぼす社会的旧慣が充満しており、設定される誘因は社会的旧慣との衡量のうえ住民に受け止められる。ゆえに、何が合理的であるか、という住民の合理性の尺度は、当該時期の社会的旧慣や社会経済状況など制度の外在的要因に依存する。

ところが、そうした社会的旧慣にもとづき取られる行動が住民にとって合理的であるとしても、政府ないし届出制度にとっても合理的なものであるとは限らない。むしろ、しばしばそれは諸種の風習や迷信、伝統的なしきたりといった制度にとって不都合あるいは非合理的な行動である場合がある。つまり、社会的旧慣は届出制度の整備そして運用に際して良くも悪くも作用し、政府側と住民側に存在する利益計算における利益・不利益には当該時期の慣習・慣行が反映される。そのなかで、届け出に関する誘因がどの程度効果を発揮するかは、それら社会的旧慣と誘因との連動の有無とその成否に規定される。すなわち、制度における誘因が有効に作用し、乖離の最小化が達成されるには、住民が依拠する合理性の尺度を勘案し、それに適合した誘因の選択とその設定が必要となる。

4.4 事例：出生届制度と死亡届制度

本論文では以上の観点および分析視角から、明治前期の出生届制度および死亡届制度を事例として、その成立と展開過程を検討する。出生と死亡は国民集団への参加と退出であり、国家の維持における重要な基盤である。また、出生と死亡からなる人口に関する情報は洋の

⁶⁴ なお、旧慣には届け出の手続きに関するものと、届け出る事柄およびその周縁の営みそのものに関する旧慣が存在するが、それぞれが届け出行動に影響を及ぼすと考えられる。

東西を問わず国力の基礎的情報という側面を持つ、いわば国家の核となる情報であるため、国力の増強を図る近代国家の公権力にとってきわめて重要な関心事であり続けた。ゆえに、住民の出生と死亡に関する情報の収集は住民把握の基部であり、その届け出の厳正の確保はもっとも重要となる。

そうした出生および死亡にかかる届け出が正しく行われなかった場合は、大きく次の二つに分けられる。一つは、出生・死亡した事実にもかかわらずそれを秘匿し届け出がなされない場合、つまり未届けないし届け出の遅滞である。この場合、出生した子は戸籍に記載されず無戸籍の状態となり、死亡した人物は戸籍に記載されつづける。もう一つは出生した子あるいは死亡した人物の身分、あるいはその情報が事実と異なる形で届け出られる場合、つまり虚偽の届け出である。出生した子が本来とは異なる戸籍に記載される場合や、死亡した人物とは異なる人物が戸籍において死亡したことになる場合などがこれにあたる。いずれの場合も、見かけ上は制度運用に問題がないようにみえるものの、実際には事実と公的記録には乖離が生じるが、その不正は顕在化しにくく政府は感知することができない。

明治期において、死亡届制度および出生届制度はいずれも戸籍法により戸籍制度に付随するものとして成立する。それらの成立・展開過程についてはそれぞれ第3章・第4章で検討する通りであるが、そこでの議論を先取りしていえば次のようになる。死亡届制度の展開過程においては制度的措置が功を奏し、届け出の正確性が確保されたことで事実と公的記録の乖離はおおむね解消される。しかし他方で、出生届制度については有効な制度的措置が取られず、届け出の正確性は確保されるに至らなかった。すなわち、死亡届制度は届出制度として完成できた一方で、出生届制度は、少なくとも本論文で扱う期間においては、完成しえなかった。つまり、届出制度として住民情報の正確な収集を担うという点において、死亡届制度は成功し、出生届制度は失敗したのである。

したがって、両制度の成立・展開過程に着目し検討することにより、そうした成否がどのようにして生じたのかが明らかとなる。そのため本論文は、上述の分析視角に立脚しながら明治前期の出生届制度および死亡届制度の制度記述を行い、それら制度に関する記述的な推論によってその実態を明らかにするという手続きを取る⁶⁵。これらを通じて、明治前期において住民情報の収集がいかになされたのかについて説明を試みる⁶⁶。これが本論文におい

⁶⁵ 制度記述および記述的推論については真淵（2020）を参照。また、それゆえに本論文の事例選択は効果的な因果的推論のために他の変数を統制しうる「最も類似した事例 most similar case」（Gerring 2007:131-134）に依拠するものではなく、あくまで届出制度の成立・展開過程における一定の規則性を記述的に発見し、時間的・空間的な範囲を限定した「中範囲の理論 theory of middle-range」（Merton 1957=196:3-8）の構築、あるいは「限定的一般化 limited generalization」（Gaddis 2002=2004:83）を行うことを意図して選択したものである。

⁶⁶ また、制度を分析する視点としては、いわゆる新制度論がしばしば用いられる。荒井英治郎（2012）によると、新制度論において制度は、基本的に因果的推論の分析概念として位置づけられる。このとき、①制度を独立変数として、すなわちアクターの行動を規定・制約し政策過程のあり方を左右する要因とし

て出生届制度および死亡届制度を事例とする理由である。

小括

本章では、先行研究の整理を通じ知見と課題を抽出することで本論文の理論的位置づけを提示し、研究の立脚点である届出制度の戸籍制度研究における意義を示すとともに、分析の視角として届出制度における誘因にもとづく合理的行動と誘因が作動する環境としての社会的旧慣を示してきた。

ただし、本章で検討した制度の変化に関する観点とは別に、制度の運用についても検討を加えなければならない。なぜなら、事実と公的記録とのあいだの乖離が、住民が情報を届ける、あるいは届け出ないと決心する、まさにその時に発生するものであるとすれば、その意味で制度の運用能力、すなわちどれだけ正確に制度を運用できるかという点についてもまた、そうした乖離の発生に影響を及ぼすと考えられるためである。そして、上述したように、制度の変化には新たな制度と社会的旧慣などとの整合性は無視できない重要な要素であるが、そのことは制度の運用における把握に関する経験則との整合性に関しても同様に指摘できるだろう。

そこで次章では、届出制度の分析に先だって、明治期の戸籍制度の成立および展開について、かかる背景と、それと並行して整備される地方制度の変遷について整理する。それによって戸籍制度の最前線においてその運用を担った戸長の位置づけと性格、その行政事務処理能力の変化を検討する。

て捉える場合と、②制度を従属変数として捉え、なぜ特定の制度が存在するのかを問う場合がある（荒井2012:130）。しかしながら、本論文では次の理由で新制度論を援用しない。まず、①本論文において独立変数を指定する場合、アクターの行動を規定・制約するような変数として捉えられるのは本論文で焦点を据える届出制度だけではなく、諸種の社会的旧慣や、戸長をはじめとする戸籍行政、あるいは当時の社会経済状況などさまざまであり、加えてそれらは一方向的に影響を及ぼす関係でなく相互に影響を及ぼしうる関係にある。したがってそれら変数から因果的推論を行うことは議論を明確化するうえであまり有効ではない。そして、②本論文は届出制度を従属変数として捉えるのではなく、むしろ他の諸要因との相互作用がどのように制度の展開過程において存在したのかに着目することに主眼を置くためである。また、新制度論の一つである合理的選択制度論では、本論文と同様にアクターの合理的行動を強調するが、経済合理性の観点からアクターを一義的選好にもとづく自己利益の最大化を志向する経済人として仮定する点において（同:131）、本論文とは異なる見方を示すものである。

第2章 明治前期戸籍制度・地方制度の変遷

問題の所在

明治期の戸籍制度における行政機構の末端は戸長である。戸籍事務は政府の統括および府県庁の監督のもとにあるが、制度の最前線で人々から届け出られた情報を戸籍に記帳登録し戸籍簿を作成・管理するといった戸籍事務は戸長の選任事務であった。その意味で戸長は戸籍制度の情報経路上においてきわめて重要な役割を果たしていた⁶⁷。

しかし一方で、そうした戸長制度の変遷には地方制度の変化が大きな影響を及ぼす。なぜなら、戸長は戸籍官吏であると同時に一般行政官吏としても位置付けられており、戸籍をはじめとする町村内の行政事務を一手に担っていたためである。そして明治期において、そうした戸長の役割の二重性は、戸長が“民”かあるいは“官”かという戸長の惣代性と官僚性の二元性の問題を惹起した。

本章での検討を先に述べると、戸長の位置づけは、おおむね次のように変遷してきた。すなわち、明治初期の大区小区制下において戸長は官選であったものの、伝統的惣代性を失っておらず“民”としての性格も強いという曖昧な位置づけであったものが、明治11年のいわゆる三新法により公選として修正された。しかしその性格は半官半民であると規定され、そうした戸長の性格の二重性は町村内の人々と戸長との間に軋轢を生み出した。そして明治17年の地方制度改革では戸長はふたたび官選とされ、ようやく行政官吏化を果たすことになる。

こうした戸長の性格に関する問題認識の焦点は、戸長の位置＝官による統制の程度で通底している。それは先行研究においてだけでなく、明治当時の政府内部の認識でもあった。すなわち、戸長の伝統的な惣代としての性格が強まると区ないし町村はその自律性を高め、中央政府および府県庁による統制は困難となる。このとき、地方行政活動およびその事務は政府の意図する方向と違えることとなり滞ってしまう。他方で、戸長の官僚的性格を強めると、共同体内の慣習・慣行的自治性との対立が生じ、また戸長の経験的町村運営を活かすことができない。つまり、地方制度において戸長がどのように位置付けられているかが、戸長が責任を負う行政事務の処理に影響を及ぼす。

このように捉えると、こうした戸長の位置は、翻って従前の惣代性、すなわち旧慣の影響の大小を左右するものであるともいえる。とすれば、地方制度における戸長の位置づけの変化は、戸籍制度における戸長の役割や、届け出の受理など戸長による戸籍事務の処理についても変化をもたらす。したがって、戸籍制度と地方制度は戸長において結合しており、戸長

⁶⁷ 福島・利谷 (1959) p.41

の性格は戸籍官吏および一般行政官吏の両面から特徴づけられる⁶⁸。そこで本章では、戸長を基軸として、戸籍制度と地方制度の変遷を概観する。

1 明治維新後の戸籍構想：「戸籍者治道之基」

近代国家建設を前にして、維新政府は王政復古に際し旧幕府の法令を継承する方針を示した。旧幕府領と反朝廷的態度をとった一部の藩を維新後天皇政府の直轄領へと移行させ新たに府県を置き、その他の大名領は依然として藩とする、いわゆる府藩県三治の制である⁶⁹。同制のもとでは基本的に幕藩封建体制下の支配形式が維持され、したがって人々を把握する方法についても従来の方法を引き継ぎ、封建領主の各領地により異なっていた。

江戸期における人々の把握は幕府あるいは藩による調査と寺の檀家制度が中心であった。福島（1967）によると、幕府による調査は班田法に端を発する人別帳と寛文期に一般に成立した宗門帳（宗門改帳）の二つがある。人別帳は、封建領主による領内住民の把握を目的として整備され、室町期・鎌倉期の荘園制において一度は姿を消すが、のちに一部が復活し、豊臣秀吉の人掃令（1591年）により全国的に統一されたものとなる。そして寛永21年（1644年）には江戸幕府が改めて作成を命じ、百姓について一軒ごとの人数を詳述させたことで重要な役割を持つに至る。他方、宗門帳は、本来は人々の信仰を記録するものであり、寛永期以来のキリシタン禁圧が寛文期から再強化され、寛文十年（1670年）の「宗門改之儀ニ付御代官江達」の触書から従来の人別帳を利用し宗門改の徹底が推し進められ、庄屋・五人組・人別帳に宗門を記入するようになる。元禄から享保へかけての近世後期には、これら二つが合わさった宗門人別帳（宗門人別改帳）が一般的に利用されはじめ、その後江戸期を通して運用される。これによりそれまでの町村単位ではなく、領、国などより広範囲な人口把握の試みがなされるようになる。ただし、対象となるのはもっぱら百姓町人であり、領主や武士、社人、僧侶、および当時の穢多・非人といった身分の人々はその対象ではなかった⁷⁰。

他方、明治維新後の京都府は、喫緊の課題となっていた治安維持の必要から新たな戸籍制度を独自に制定する。それが明治元年の一連の法令（市中戸籍仕法・郡中戸籍仕法・土籍法・卒籍法・社寺籍法）による京都戸籍仕法である⁷¹。なお、そこでは身分などの別に区分した限定的な戸籍編製が想定されていたことに注意したい。

⁶⁸ 福島（1956）p.178-179。福島はこれを「戸籍法＝町村制度の関連」とした（福島1956:179）。

⁶⁹ 『内務省史』第二巻、pp.366-367

⁷⁰ 福島（1967）pp.24-26

⁷¹ なお後ろの3法を除く法令の本源は文政8年（1825年）の長州藩戸籍法で、そこに寄留制度等の新制度を付加したものである（田中1955）。また、東京府においても京都府と同様の趣旨で明治2年3月に行政官から戸籍および脱籍者の復籍に関する達がなされている（福島・利谷1959:31-32）。なお、東京府における明治初年の戸籍政策については、横山（2005）によるきわめて詳細な研究がある。

この京都戸籍仕法は、翌年 2 月の府県施政順序において「戸口ノ多寡ヲ知ルハ人民繁育ノ基戸伍ヲ相組ハ衆庶協和ノ本タリ」との考えから、「宜シク京都府ニテ編立スル所ノ制度ニ倣フヘシ」とされ⁷²、それを踏まえ同年 6 月の民部官第 505 号達京都戸籍仕法頒布⁷³により府県一般に施行される⁷⁴。ただし、藩に対しては施行されておらず、全国の大部分であった藩領ではその領域内の住民の把握は依然としてさまざまな形態で行われていた。

当該時期における近代国家建設について、藤田省三（1998）は、権力の集中とその脆弱さに起因する補完の必要性によって捉えている⁷⁵。すなわち、維新政府は府県施政順序とそれにつづく版籍奉還によって「何らかの媒介者なく直接的に社会の基底にまで下降し来って支配体制を形成」しようとしたと指摘する⁷⁶。これが如実に表れているのが 1869 年（明治 2 年）7 月の府県奉職規則である⁷⁷。

在官各其力ヲ職務ニ尽スヲ要ス知県事ハ大参事ニ委シ大参事ハ小参事ニ託スルコト決テ不可有之自然枢要ノ権下ニ移リ下情壅蔽シ遂ニ依怙偏頗ノ弊ヲ生シ万民危疑不服ノ基ヲ致スヲニ付常ニ官長タル者能ク心用フベシ（ルビ引用者）

官僚機構は「人民と国家の直接交通機関」として政府と人民とを縦に貫く体制の構築と「日常社会の横の国家的境界」の設定による国民社会の形成をおこなうために「日常社会への定着の場」を要求し、それは『民籍』或いは『戸籍』として結晶⁷⁸。こうして、明治国家における統治は、一方「官僚制の創出と、『民籍』＝『戸籍』の確定による機構支配の基盤形成とともに他方『戸籍』の次元を通じて、伝統的日常生活社会の中に秩序の正当的根拠を求める二重過程として進行する」⁷⁹。そのため、「積極的な戸籍の編製によって権力

⁷² 『法令全書』明治 2 年、p.59

⁷³ 福島編（1956）資料篇 I、pp.25-26。

⁷⁴ 福島・利谷（1959）p.30

⁷⁵ 松沢（2009）p.26、奥村（1992）p.95。他方で、奥村弘（1992）は、「明治地方自治体制は、藤田の言うような基底的な社会の秩序を国家の制度として整序していくものではない」とする。それは「むしろ基底的な社会に形成されつつある秩序が、国家的なものへと転化することを切断するために、これと対抗する形で形成されてくる巨大な法体系の根拠のひとつとして導入された」と捉えている（奥村 1992:106）。

⁷⁶ 藤田（1998）pp.92-93。また山中永之佑（1975）は、それと同時に資本主義社会形成の観点から集権制の構築を捉える。山中によると「近代国家＝資本主義国家」はなによりも国内における統一市場を確立する必要があり、したがって「必然的に中央集権国家たらざるをえない」という。その意味で近代国家は「前近代的、伝統的な村落や村落法秩序＝村規約と対立し、それを排除し、解体させるモーメント」をもつと同時に、集権制の構築のために「それらと妥協し、それらを利用しながら、近代国家の一部に適合的に組み入れ、同化してしまうモーメント」もまた本来的にもつことになる（山中 1975:97-98）。

⁷⁷ 『法令全書』明治 2 年、p.281

⁷⁸ 藤田（1998）pp.90-91

⁷⁹ 藤田（1998）pp.91-92。また、その意味で、「政治社会の水平化は国家の日常的支配の場としての『戸籍』の確定に担われながら、物理的権力の行使は『脱籍』の取締りとして戸籍確定に従属した形態で機能し、戸籍編製そのものは、日常社会におけるその有用性の主張によって正当化され、伝統的村落社会の

機構の日常的機能、すなわち行政を可能ならしめて正当的レジームを生み出すこと」がきわめて重要であった⁸⁰。

このとき、戸籍を中軸として前近代的日常生活形態との妥協により社会的定着をすすめながらも、それを通じて維新政府における新たな秩序体系を構築・維持することになる。そのためには、すべての住民をおしなべて戸籍上に同形化し、把握することが近代国家における統治上不可欠の要件となる。維新政府の統治における戸籍の位置づけについては、次のように示されている（一部抜粋、傍点筆者）。

1869年（明治2年）3月太政官令第323号⁸¹

戸籍者治道之基ニシテ凡百之御政事是ヨリ不出ハ無ク戸籍不明ニ候テハ教化仁恤之道モ不相立誠ニ以テ緊要之事ニ候就テハ斯克御一新相成候上ハ猶更府藩県ニ於テ不可帰之地不可入之人ハ無之筈ニ候処永ク無籍戸外之者候テハ率濱ノ儀ニモ戻リ第一御施行之道不相立・・・

同年12月民部省戸籍編製諸規則案中戸籍編製例目草案⁸²

- 一 戸籍ハ貴賤ノ差異ト官位ノ有無トヲ論ゼズ天下ノ人民体裁ヲ一ニシ家長ヲ以テ戸主トシ同居ノ諸親厄介戸内ノ者年齢廢疾篤疾等ノ有無共雛形之通明細ニ記入スヘシ
- 一 皇族ヲ除クノ外天下ノ人員都テ地方官ノ貫屬タリ故ニ管内在住ノ者其分ニ從テ悉皆其番地ノ籍ニ編入スヘシ

すべての人々を把握する戸籍は「治道之基」として位置づけられ、あらゆる「政事」はそれを基礎にして行われる。そのため「貴賤ノ差異」なく「人民体裁ヲ一」にして「無籍戸外ノ者」をも包括し戸籍を設定する必要がある、そしてそれを「地方官ノ貫屬」として統括するとしている。こうした住民把握の悉皆性および画一性は先述したように住民把握の近代化の重要な要素であるが、ここにその兆候が示されている⁸³。こうして民部省は着々と戸籍

支配者に担われた」といえる（藤田 1998:100）。

⁸⁰ 藤田（1998） p.101

⁸¹ 『法令全書』明治2年、p.136

⁸² 福島編（1956）資料篇Ⅱ、戸籍立法関係資料 pp.4-16

⁸³ 福島正夫（1967）は、同案では華族を例外としている点で四民同一ではないとはいえ、そこに「少なくとも『臣民一般』の萌芽観念をもったもの」であることを見出している（福島 1967:118 註1）。ただし、横山百合子（2005）が指摘するように、同案は、京都府戸籍仕法および東京府戸籍編製法と同様に戸籍編製における「身分集団への依拠というスタンス」ととっているという意味において、近世身分制の解体を企図するものではなく、むしろ、華士卒—平民—賤民という「再編された身分制の枠内での身分別行政という枠組み」を維持するものであった（横山 2005:235）。

制度の整備を進め、明治4年に全国統一の戸籍法が公布されるに至る。

2 戸籍法と大区小区制：戸長の機能不全

2.1 明治4年戸籍法

1871年（明治4年）4月4日に太政官布告170号戸籍法が公布され、そして翌年5月に施行される⁸⁴。同法は、まず人々の往来の激しい東京・京都・大阪の三府および開港場の地方においては取り急ぎ着手され、その後政府の直轄府県のほか藩一般に対しても施行された「全国総体ノ戸籍法」であり、全国規模で戸籍を編製し太政官に集中させその掌握をはかるとともに、宗門人別帳や京都府戸籍仕法とは異なった新たな規格にもとづく戸籍編製によって、「臣民一般」をこれに画一的に服属させることがその眼目とされた⁸⁵。

また同法では、それまで用いられてきた前近代的身分制にもとづく宗門人別帳とは異なり、その「籍」は剥奪されえないものとなった。宗門人別帳においては懲罰的に罪人の籍を剥奪する場合があったほか、一部の身分階層には籍を与えないなど、住民把握の機能は限定的なものであり、したがって届け出も同様に制約されていた。これに対して新たな戸籍法では、戸籍から脱籍者が発生しないよう社会の隅々にまで制度を整え、あるいは脱籍者がいればそれを復籍させることが明治初年の政府の重要な責務であるとされ、ここに全国統一の悉皆的住民把握が成立することになる⁸⁶。その最初の戸籍編製は以下のように行われた。

まず、戸籍編製のために数町村から区画（戸籍区）を新たに設け、戸長・副戸長を置き戸籍事務を担当させる。府県庁には戸籍官吏を置き戸籍事務にあたらせる（第一則）。戸長はその管轄の区内において官私の区別なく華士族平民を通じて屋敷・家屋に番号を定め、戸籍簿の編製の順とする。そして各戸に対し戸口調査を行い、一軒に二世帯があれば片方を同居として戸籍に記載する。ただし、戸長は戸籍事務に専任するものとされるものの名主との兼務を認め、また戸長を置く戸籍区についても「但急ニ区画ヲ定メ難キ所ハ仮ニ便宜ニ従ヒ一

⁸⁴ なお、この戸籍の謄本は穢多・非人などの差別的身分情報や病歴および犯罪歴などが記載されていることから、現在は法務局に保管され非公開となっている。近年では2001年2004年に情報公開請求をした事例があるが、いずれも行政文書非該当を理由に却下されている。

⁸⁵ 福島・利谷（1959）p.34

⁸⁶ 第四則および第二十二則には戸口調査が規定されている。戸口調査とは各家を訪ねることで戸数や人口数を調査する手法であるが、もっとも同法における戸口調査の位置づけは戸籍編纂の付随的業務であり、適切な統計調査（調査票の運用等）の結果によるものではない（藪内1994:19）。つまり、本来の人口統計調査が求められるところの人口構造やその社会経済的属性を詳細に明らかにするものではなかったが、金子治平（1998）が、明治政府においては明治4年戸籍法とその寄留規則を中心として、統計調査という方法を経ずに静態人口の把握が可能であったと指摘するように、戸籍には身分登録制度としての機能の他に、限定的ではあるが人口調査の機能が備わっていた。その意味で、金子は戸口調査を「成立期の国勢調査とも呼ぶべき性格を持っていた」と主張している（金子1998:44）。なお、明治4年の戸籍法以前にも明治新政府においては幾度にもわたって特定の領域の人口、すなわち集団の総数・総量が試みられてきた。しかしいずれも不完全なものとなっている（日本統計研究所編1960:14-16）。

村一町ニテ検査セシムルモ妨ナシ」(第三則)とするなど、その位置づけについてはあいまいな規定となっている。そのため、実際には戸籍簿は旧来の町村単位で作成されることが多く、旧町村との関係は維持されていた。

それぞれの戸については、まず戸主を定め、本籍地を住所地として戸主は自らを筆頭に戸内の総人員の姓名・年齢・戸主との続柄および職業・寺・氏神などを書き出し⁸⁷、その区の戸長に申告する。戸は、共同生活を営む血縁・家族集団を表示し、戸籍には戸主を筆頭とした一定の序列により記載された⁸⁸。そのため、戸主が代替わりとなるとその戸籍は改製されるが⁸⁹、その際には張紙の方式により新たな戸籍がもとの戸籍の上に重ねられた。よって、戸籍は立体的な記録として下から上へとつづくことになる。ただし例外的に非血縁で家族関係のない者がいる場合にはその戸の被扶養者として戸籍の末尾(附籍)に記載された。なお、そうした戸籍作成の際に虚偽の申告あるいは不申告等が発覚した場合には当時の刑法(新律綱領・改定律例)で処罰された。

戸長は、戸主の申告を受けて各戸内人員の点検を行い、続柄などの事実確認をしたうえで誤りがあればそれを訂正し、町村の単位で府県庁から下附された公用罫紙に記載・編綴し戸籍簿を作成する。これにもとづき、区単位の戸籍諸表を作成し戸籍簿清書を2通添えて府県庁へ送る。府県庁では送られた戸籍諸表にもとづき戸籍官吏が管内すべての戸籍諸表を作成し戸籍簿の1通を添え政府太政官へと送ることとした(第五則)。これらが戸籍編製の際の基本的な手続きであった。

ところで、このように戸籍を編製するにあたり必要となったのが苗字(姓)である。人の氏名は住民把握に際して個人を特定するもっとも基本的な要素である。また、ジェーン・キャプラン(2001)が指摘するように、その標準化、すなわち日本においては姓と名によって構成されるものへと統一することは、画一的な住民把握の実施において重要な作業の一つであった⁹⁰。とりわけ、身分の登録を出生や死亡など事件別に行うのではなく、個人単位、あるいは戸籍のように家族単位で行う場合、つまり人間別の登録を行う場合においては、先述したように、住民把握の対象が特定の個人へと移行するにつれて、その情報のインデックスもその個人独自のものへと接近していく。このとき、姓はその身分情報にかかるインデックスの一つとして重要な役割を担う。

明治期においては、明治3年9月の太政官第608号平民苗字許可令により⁹¹、それまで

⁸⁷ 戸籍内の各人員の名前の上には現在の身分関係取得の事由が記載された。なおこれは後の戸籍では事項欄に記載されるものである。

⁸⁸ 戸籍内の記載順は戸籍法中の「戸籍同戸列次ノ順」により序列が定められている。

⁸⁹ そのため戸籍は「家」としては前後同一、世代としては個別的であるという特徴をもつ。それにより「世代の観念がここに浸透する」ことになる(福島・利谷 1959:41)。

⁹⁰ Caplan (2001) pp.54-55

⁹¹ 『法令全書』明治3年、p.359

苗字を持たなかった一般庶民についても苗字が許可されたが、実際には苗字を設けずとも当時の庶民の日常生活上不便はなかったためにその必要性が感じられず、苗字を設けることはあまり広まることはなかった⁹²。しかし、戸籍編製にあたっては、「家」の確定あるいは戸の独自性の確保のために特定の苗字が不可欠となる。

そこで明治5年8月太政官布告第235号にもとづくいわゆる家名不動の原則により「自今苗字名並屋号共改称不相成候事」と定められ⁹³、慣習的に容易に変えられていた姓名を変更することを禁じ、また明治7年1月太政官指令により子弟が父兄と苗字を異にすることおよび分家が本家と別姓を唱えることを禁止した⁹⁴。しかし、これら措置を講じてもお苗字を設けない人々がいまだ見られたことから明治8年2月に太政官布告第22号平民苗字必称義務令を発した⁹⁵。ただし明治9年1月の太政官布告第5号では明治5年布告の但書を改正し「但同苗同名等無余義差支有之者ハ管轄庁へ改名可願出事」として⁹⁶、同姓同名の場合の改称は名の変更に限り、改姓は許容しない態度を明確にした。このような、姓に対する一連の措置によって、戸の独自性および個人の同定が可能となり、戸籍制度の基礎の一部が形作られていくこととなった。

2.2 戸籍制度における戸長の役割

戸籍編製の手続きを定めた戸籍法の公布から、翌年の施行までの間に廃藩置県（明治4年7月）が実現しているが、福島・利谷（1959）によると、それは法の施行およびその作用について次のような影響を及ぼした。すなわち、まず法の内容については、同法中の封建制的制約を受けた規定がその意義を失うこととなった⁹⁷。また法の実施にあたっては、新任の地方官が全国に配置され、中央政府の直接の指揮を受け管下の地方行政を担当した。そうした地方官の施政はまず戸籍法施行から着手されることとなるが、そのとき、戸籍法における「戸籍掛ノ官吏」が戸籍編製業務だけでなく法律の到達、税金の徴収その他一般庶政の末端機関として便宜的に位置づけられ活用されることとなった⁹⁸。

同法の施行当初は、6年ごとに戸口調査を実施することによって戸籍の改製と同時に人口調査を想定していたが、戸籍編製にかかる一度目の戸口調査を終えた後の明治6年には断念され、戸口調査を行う規定は削除された⁹⁹。その理由は、6年ごとの戸口調査の際には2月1日から5月15日までの期間の戸籍の出入りを禁止していたものの、その間の戸籍の出

⁹² 福島・利谷（1959）p.44

⁹³ 『法令全書』明治5年、p.185

⁹⁴ 『法令彙纂 民法之部』第一編、明治8年、p.132

⁹⁵ 『法令全書』明治8年、p.18

⁹⁶ 『法令全書』明治9年、p.5

⁹⁷ 例えば、同年7月に鑑札制度、8月に穢多非人の称が廃止された。

⁹⁸ 福島・利谷（1959）pp.34-35

⁹⁹ 1873年（明治6年）7月太政官布告242号（『法令全書』明治6年、pp.319-320）

入りと戸口調査の結果は、のちに改めて照合する必要があったためであった。

このような事務の煩雑さを含むコストの大きさが明らかになったことで、実際には、想定されていた戸口調査による改製は行われることはなかった。そのためその廃止以降は戸口調査のような定期的な調査を経ず、住民から行われる日々の届け出と、戸長の日常的な戸籍業務のみを通じて正確に人々を把握し、戸籍の正確性を保つことが求められた¹⁰⁰。

ところが、福島（1959）が「戸籍に関する取扱手続、すなわち編成された戸籍につき以後の出生死亡や身分変動を登録する手続の規定は、戸籍法の主眼とするところではなく、ほとんど掲げられていないといってもよい」と指摘しているように¹⁰¹、同法はいわば戸籍編製法であったため、戸籍業務を直接に規定する手続規定はほとんどみられず、身分登録制度としてはきわめて不十分なものであった¹⁰²。

ここで重要となるのが戸籍法によって設置された戸長の位置づけである。当初の方針では、戸長は戸籍事務だけを扱わせ、町村行政については従来通り名主・庄屋などの惣代に取り扱わせることとしたが¹⁰³、先述したように、実際に戸長に任命されたのはそうした惣代に就いていた地方有力者（豪農）が多く、両者は統合されていたのがその実態であった。また、戸籍区に戸長を置き町村に名主・庄屋を置くなどして名主・庄屋と戸長が併存した地域では、それまでの大庄屋・組合村惣代の伝統・慣行に従って地方行政全般を扱わせている場合が多くみられ、そのため戸長の職務実態は戸籍事務だけではなく、それ以外の行政事務にもその機能を発揮していた¹⁰⁴。したがって、当該時期の戸籍区および戸長の位置づけについては、

¹⁰⁰ 福島は、戸長を国家権力の行政部門における最末端の行政区画である戸籍区の長と位置づけ、戸長が「管轄内の戸主を緊密に掌握することによってその行政目的を達成する機構組織」を、「戸長＝戸主の系列」と捉え、その明治前半期における重要性を指摘している（福島 1967:180-181）。

¹⁰¹ 福島（1959）p.134

¹⁰² なお、身分登録制度上には、創設的届出と報告的届出という性質が異なる届け出がある。創設的届出とは、婚姻や養子縁組など、新たな身分関係の変動を生じさせる身分行為を成立させる届け出であり、一方の報告的届出とは、身分関係が変動したという事実を報告的（事後的）に届け出るものである。したがって出生や死亡という事実を報告的に届け出るところの出生届および死亡届は、後者に該当する。また、こうした創設的届出と報告的届出の区別について、石井良助（1981）は、江戸期には、前者は「聞置届」、後者は「一通り之届」としてすでに認められていたと指摘している（石井 1981:30-31）。明治期においても江戸期の慣行は引き継がれており、戸籍法上の願書届書、すなわち身分行為についての創設的届出に関するものは、すべて届け出の対象としての当事者が主体となり差し出すものであった。一方で、報告的届出は法的にも「家」の長たる戸主など別に設定された主体からの届け出に依存するほかなく、明治7年1月の山梨県戸籍篇施法第四条第二五においても、戸主から届け出るものは報告的届出に限られている。その後、創設的届出に関しては、明治10年11月20日の和歌山県令による「幼者ノ者調印ノ儀ニ付伺」に対する明治11年の内務省の返答において、家族の身分上の変動に関する願伺はすべて戸主から差し出すことと明示されたことで、創設的届出についての戸主権は明確なものとなった（石井 1944:25 註）。

¹⁰³ 名主・庄屋および年寄とは、江戸期における村方三役の名称である。村の首長たる惣代を主に東日本では名主、西日本では庄屋と呼び、それらは村落を統括し、御触書の伝達や年貢・諸役の割付および徴収にあたった。またこれらを肝煎と呼ぶ場合もある。そして名主・庄屋を補佐するのが年寄と呼ばれる村役人であり、東日本では組頭とも呼ぶ。年寄については村内の有力百姓から複数選出された。三役のもう一つは百姓代と呼ばれ、惣代により統括された。

¹⁰⁴ 丑木幸男（2005）によれば、その業務内容は、法令の伝達、戸籍事務、租税の収納催促、売買貸借に

地方ごとにさまざまな形態をとることとなった¹⁰⁵。

こうした戸長と名主・庄屋の併存およびその役割分担のあいまいさは、早々に地方行政の混乱を招くこととなった。そこで政府は、そうした実態に対し明治5年4月太政官布告第117号により、それまでの戸長を免じたうえで、名主・庄屋および年寄を戸長・副戸長と改称することとして、戸籍事務および一般行政事務の一切を新たな戸長が取り扱うよう定めた¹⁰⁶。こうして明治前期においては、戸籍制度と地方制度は分かちがたく関連することになる。

一般行政事務も取り扱うにあたり、便宜上、戸籍区を大区と小区に分けて設定する府県が多くみられたことから、大蔵大輔井上馨は明治5年9月19日に太政官へそれらを追認する伺をたてている¹⁰⁷。それにもとづき同年10月に大蔵省達第146号によりいわゆる大区小区制が定められた。

元来各地方共大小ノ区画有之候上ハ区長差置度段申立候向多ク有之依テ致勘辯候處区画廢止ノ儀ハ難相成儀ニ付土地ノ便宜ニ任セ区長為差置候方却テ其便ヲ得可申（傍点筆者）

それまでの戸籍区を大区に改めるとともに行政官吏である区長を置き、旧町村単位で小区を設けそこに村役人として戸長・副戸長を置くこととした。その後明治7年太政官達第二八号により、戸長などを官吏に準ずる待遇とすることとなったが、山中永之佑（1975）が指摘するように、これは地租改正など政府の進める諸事業を円滑化するべく、区長・戸長の協力を得るための措置でもあった¹⁰⁸。府県は「現実の社会的、経済的生活関係においても、一定の共同体性を持って、一つのまとまりの単位となっていた『伝統的な町村』を無視することはできず」、そのために「戸籍の編製、租税の徴収、地租改正その他行財政を実施する」には、旧来の町村というまとまり、およびその代表者たる戸長を利用せざるを得なかったという事情があったのである¹⁰⁹。

しかしながら、こうした大区小区制はもとはといえば戸籍編製の必要からはじまったものであるために、地方行政の実施のうえでは摩擦が生じ依然として多くの混乱が発生していた。そうした事態に対し、明治10年2月には太政官達第20号により、先述した戸籍法

ついでに奥印、公文書保存、救恤、治安維持、風俗矯正、徳行賞誉、勸業、学事などであった。

¹⁰⁵ 丑木（2005）は、ここに「伝統に従った上下関係を否定する政府と、伝統の維持を求める地方との対立関係」を見出すことができると指摘した（丑木 2005:50）。

¹⁰⁶ 『法令全書』明治5年、p.88。「一 庄屋名主年寄等都テ相廢止、戸長副戸長ト改称シ是迄取扱来リ候事務ハ勿論、土地人民ニ関係ノ事件ハ一切為取扱候様可致事」

¹⁰⁷ 「府県区長配置」『公文録』明治5年、大蔵省十月伺一

¹⁰⁸ 山中（1975）p.108

¹⁰⁹ 山中（1975）p.105

の第五則の規定、すなわち、出生死去出入など戸籍の変動について実務上の責任を負う戸長から府県庁へ差出し、庁でそれを保管し戸籍への加除および毎年の戸籍表を政府に届け出るという手続きを廃止した¹¹⁰。これにより、戸籍加除に関する地方官による監督が消滅し、戸長の専権に属することとなり、政府の戸籍に対する掌握力が顕著に弛緩した¹¹¹。それは「行政事務の増加と、戸籍上の身分変動の煩雑化に対応しえなくなった府県の実情によって、府県庁の戸籍取扱が不可能になったため」であった¹¹²。

2.3 地方制度と戸長の位置づけ：大区小区制と旧村埋没論

地方制度史において、明治4年戸籍法における大区小区制は一つの画期として捉えられる。大区小区制は、近世の町村を否定することで設定された中央集権的・官僚的な統治体系であり、したがって旧来の町村は新たに設置された大区小区に取って代わられたと捉えられる。とはいえ先にみたように、実際には、府県は統治の都合上、町村を利用せざるをえなかったために、制度と実態の間には多くの齟齬が発生し混乱を招いていた。そのため、のちには再び町村が地方制度の中に位置づけられることとなった。こうした説明は、戦後の地方制度史研究において通説とされてきた見方、いわゆる旧村埋没論である¹¹³。

例えば、奥村弘（1986, 1992）は当該時期の特徴を中間機構の官僚機構化として捉える。大区小区制から後述する三新法へ至る期間における基本動向は、身分制の解体と、統治者＝官・被統治者＝民という二元的地域編成の形成であるとする。つまり、当初は近世的な中間機構と同様に村々の連合体として存在していた小区が、“官”と“民”の二元的編成のなかでしだいに“官”の側へと整序され、官僚的な中間行政機構に改変されていく過程として大区小区制期を位置づけている。また、荒木田岳（1999）は、大区小区を、連合事務による経費削減を目的とする他律的な事務処理共同体であると捉える。これを地方行政を管轄していた内務省の意図から捉えれば、大区小区制は旧来の町村が新たな行政単位である大区小区に埋没させられていく過程であるとした。

他方で、これらとは対照的に、茂木陽一（1986）は戸長ポストの設置レベルに着目し「町村が（実態として：筆者註）行政単位たりうるか否かのメルクマールは、戸長の管域によっている」とし指摘した¹¹⁴。すなわち、大区小区がそれ自体として行政単位たりうるのではなく、あくまで行政事務を取り扱う戸長が町村レベルで設置されている場合には、町村は府県により行政単位として認められているといえるが、小区などより広い範囲に戸長の設置レ

¹¹⁰ 『法令全書』明治10年、p.164

¹¹¹ 福島・利谷（1959）はここに国家権力と戸長権力との対立をみており、戸籍に関する国家権力の規制力を弱化させることになったと指摘している（福島・利谷 1959: 53）。

¹¹² 福島・利谷（1959）p.55 註2

¹¹³ 松沢（2009）

¹¹⁴ 茂木（1986）p.57

ベルが設定されている場合は、町村は行政単位として位置づけられていないと捉える。それを踏まえて戸長の職務規程を調査分析した結果、町村に戸長が置かれている事例は少数とはいえないため、旧村埋没論は妥当しないと主張した。また、戸長である限りその身分は準行政官吏として位置づけられ、府県による人民支配機構に組み込まれる。よって、従前の村惣代＝代表者としての性格からは次第に疎外されていく。すなわち茂木は、組合村と大区小区制の関係を、惣代の官僚化とその惣代性の剥奪として説明している。

これら大区小区制下の町村についての旧村埋没論的観点にもとづく議論では、旧来の村役人や惣代が府県庁のもとに下級行政官僚化していく方向性を見出している。それに対して、松沢裕作（2009）は、大区小区制はそれを構成する諸個人の行動および相互行為の結果として解明される必要があると主張し、大区小区制の制度的論理を示している。

松沢によると、大区小区は、その出発点では組合村と同一の編成原理によって形成され、百姓身分の集団である村と外在的な統治者集団＝府県庁とが関係を結ぶ、限定的局面で成立するものであった。その意味で、区を構成する村々の間には、同一の統治者を偶発的に共有することから生じる限定的な利害関係以上のものはなく、村にとって区はあくまで便宜的な結合であった。対して、府県庁の地方官にとっては、行政行為の結果をフィードバックさせることは行政の合理性を確保するうえで不可欠であったが、それを担うと想定されたのが区に設置された戸長であった。

しかしそうした目論見は失敗に終わる。その原因を松沢は、惣代性の前提となる「利害の斉一性」が区にはもはや存在していないこと、そして身分制的社会編成が完全には解体されていないという条件にあると指摘する。これらの条件下では、戸長は村をこえたレベルの問題や利害を代表することができない。むしろ自身の政策的志向の如何にかかわらず百姓身分集団の個別利害に拘束される。そのため、そうした戸長に代表機能すなわち惣代性を求めたとしても、戸長が意思に反して一般百姓の意思に拘束されるか、あるいは戸長が一般百姓から遊離してしまうかのいずれかの事態が発生することになった¹¹⁵。

すなわち、戸長は惣代性それ自体を剥奪されていたわけではなく、問題は、それが大区小区制において機能しなかったことにあった。制度上は“官”として位置づけられながらも、実際には“民”としての性格を色濃く残し、むしろそれを期待されてもいたが、実際にはそれらは齟齬をきたし多くの困難を生じさせることになったのである。

戸長の位置づけとその戸籍事務に注目する本論文の捉え方は、松沢のこの理解に近い。先述したように、戸長は地方ごとにさまざまな形態をとっていたため一概には言えないものの、戸長は「家」と戸主の集合としての地域的共同体を統括する惣代としての旧来の立場と、また戸籍行政における官僚組織機構の末端でもあるという、いわば中間接合部として柔軟

¹¹⁵ 松沢（2009） pp.118-119

に位置づけられていたことになる。そのような曖昧な位置づけの中においても戸籍事務は一貫して戸長の職務であり、戸籍制度における実務上の責任を負っていた。このとき、戸長の惣代性なくして、戸籍編製および戸籍制度の維持運用は到底なしえなかったものと考えられる。問題は、戸籍制度の運用における戸長の惣代性の役割と、その機能不全となる。

3 三新法と戸長

3.1 「固有ノ慣習」:「政事家ノ最モ注意セサルノ要點ナリ」

戸籍編製の必要からはじまった大区小区制は、地方行政の実施では多くの混乱を発生させ機能不全を起こしていた。こうした事態に対し、政府は当時の内務卿大久保利通を中心として地方行政の新たな根幹となる法制度整備を実施した。これがいわゆる三新法である。

三新法の整備にあたってはその端緒が内務省による区画制度の改正・統一化の立案にみられる。大久保が明治9年3月19日に太政官に宛てた「区画改正之義ニ付伺」においては¹¹⁶、区画改正の理由を従来の区は「専ラ戸籍調査ノ為メニ之ヲ設ケ、従来荘屋名主年寄ノ旧弊ヲ一洗セントスルモノニシテ汎ク行政ノ便ヲ謀リタルモノニアラス」ためであるとして、戸籍制度にもとづく区画に代わり、新たな区画を設けることの必要が上申された。

ここで想定された新たな区画は、府一郡一郷（都市部では市一街）という区分であった。郡を区画として採用することは、郡など旧来の境界区分はそもそも地理的・社会的諸条件から設定されてきた長い歴史性を有するものであり、その運営の経験則も豊かであるためと説明している。他方で、町村については「今其一町村ヲ一小区域トナシ各職員ヲ置ントスルトキハ其煩冗論ヲ俟タサルヘシ」、すなわち各町村をそれぞれ小区に再設定し官吏を置くのは複雑きわまりなく現実的でないと理由から、行政区画としては用いることはせずあくまで「人民便宜組合ノ字」と位置づけるとした。

この伺は、法制局（担当：井上毅）において稟議された際に同局の反対にあう。そこでは、「明治四年俄カニ旧慣ヲ変シテ区ノ制ヲ設ケタルハ徒ラニ煩雜ヲ為シタルコト伺案ニ謂フ所ノ如シ、唯今日ニ至テ人民目慣耳熟シ、稍ヤ便習セントスルノ時ニ於テ又遽カニ一層ノ変改ヲ行フ、旧法僅カニ諳シ新法復タ出ツ、人民ノ惑、益々甚カラン」として、施行から数年の区画をここでさらに改めることによって人々に混乱が生じることを危惧し、区画改正それ自体の意義に疑問を付している。その結果として同伺は法制局審査の通り廃案となった¹¹⁷。

¹¹⁶ 『公文録』明治9年、内務省五月伺一

¹¹⁷ 以上の明治8年から9年の政策論議は、井上毅の地方制度改正への関与により転換していく。ただし井上は地方制度改正そのものには反対であり、むしろ区戸長の完全官吏化による官民区別の明確化で現存秩序の論理を徹底し、制度整備を図ることを主張した（松沢 p.245）

しかし、内務省は制度改正を断念せず、ふたたび明治 11 年 3 月 11 日付で大久保から三条への上申書案が作成される¹¹⁸。そのうち、「地方ノ体制及ヒ地方官ノ職制ヲ改定シ地方會議ノ法ヲ設立スルノ件」中の「第一 地方ノ体制」において区画整備の必要が説かれている（一部抜粋）¹¹⁹。

抑モ地方ノ区画ノ如キハ如何ナル美法良制ナルモ固有ノ慣習ニ依ラスシテ新規ノ事ヲ起ストキハ其形美ナルモ其実益ナシ寧ロ多少完全ナラサルモノアルモ固有ノ慣習ニ依ルニ如カス是政事家ノ最モ注意セサルノ要點ナリ依テ現今区画ノ制ヲ變更シ古来ノ郡制ニ復シテ之ヲ行政区トナシ・・・府県郡市ハ行政ノ区画タルト住民社会独立ノ区画タルト二種ノ性質ヲ有セシメ村町ハ住民社会独立ノ区画タル一種ノ性質ノミヲ有セシメ而シテ・・・(傍点筆者)

ここでは、新たな制度の構築に際しては、多少の欠陥があつたとしても「固有ノ慣習」に拠る必要があることを指摘し、それが行政活動において最も重視されるべき点であると主張する。そうでなければ、「人心ニ適セス又便宜ヲ欠キ・・・利益ナキノミナラス只弊害アルノミ」であると続く。そのために、地方制度においても区画として郡を採用するとともに、「住民社会独立ノ区画」と「行政ノ区画」との区別の必要性を主張し、府県郡市は「行政ノ区画タルト住民社会独立ノ区画タルト二種ノ性質」、町村は「住民社会独立ノ区画タル一種ノ性質」をもつものと規定した。

それにともない、郡市には官吏において二種の性質をもつ事務を取り扱わせ、町村には「其村町内共同ノ公事」を行う者を選出させそれにあたらせることとした¹²⁰。その手段として、公費および議会のレベルを府県・郡市・町村のそれぞれに設定することとしたが、とはいえこれもまた案件としてはついに未決のままとなつた¹²¹。

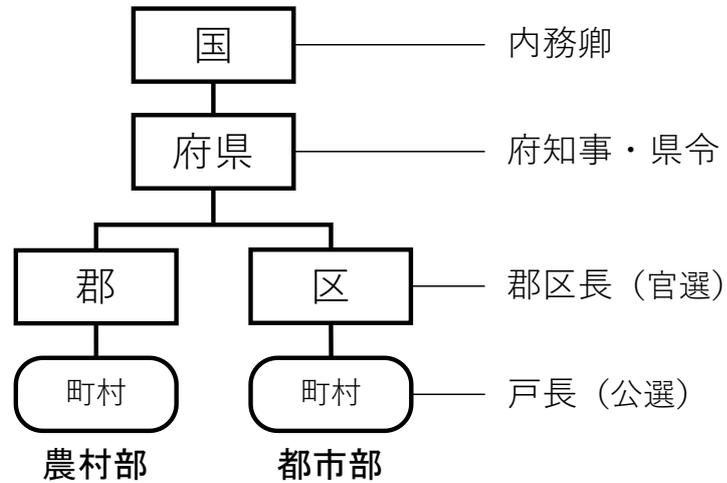
¹¹⁸ 『伊藤博文関係文書』その 1 書類の部 287。なおこれは、①太政大臣三条実美宛内務卿大久保利通上申書、2つの意見書（②「地方ノ体制及ヒ地方官ノ職制ヲ改定シ地方會議ノ法ヲ設立スルノ件」、③「地方賦課法ヲ設クルノ主義」）、④府県官職制・郡市吏員職制布告案および付属達案、⑤地方官會議議案（「地方ノ体制」「地方會議法」「地方公費賦課法」）からなる資料群を指す。ただし松沢（2009）によると、この上申書案は後の三新法の原案ではなく、また太政官へ提出されることはなかつた（松沢 2009:252）。

¹¹⁹ 「第二 地方官ノ職制」では区画の性質を区分するために分権の必要性が、「第三 地方會議ノ件」では分権にとまなう地方會議設置の必要性が主張されている。

¹²⁰ なお、具体的にどのような事務を府知事県令あるいは郡市長が取り扱うのかについては、「第二 地方官ノ職制」において「国勢ノ程度ヲ斟酌シテ適実ノ分権ヲナスニ在リ」として、各省よりその職掌を別に定めることとするにとどめている。

¹²¹ 松沢（2009）p.252

図4 三新法期の地方制度と行政の系列



出所：稲継（2013）p.223 に筆者加筆作成

3.2 半官半民の公選戸長へ

上述の上申が物別れに終わったのち、明治11年4月5日の第二回地方官会議による決議および元老院審議、法制局修正を経て、同年7月22日に、太政官布告第17号郡区町村編制法、同布告第18号府県会規則、および同布告第19号地方税規則からなる三新法が公布される¹²²。

同日の太政官達三新法施行順序では、「戸長ハ行政事務ニ従事スルト其町村ノ理事者タルト二様ノ性質ノ者」、すなわち戸長を半官半民の存在として位置付ける規定がなされた¹²³。先にみた上申では、いずれも「地方ノ体制」における旧慣の一掃が問題視されており、地方行政における旧慣の重要性に関する再評価が示されていたが、それが三新法においては戸長の半官半民という性格に結実している。

三新法では、まず困難を抱えていた大区小区制が廃止され、旧来の郡・町村の区画と名称を復活させたうえで町村を行政上の末端区画として認めた。そして戸長は町村会で選出したのち府知事・県令が任命する公選とし、町村行財政は町村ごとにおかれる戸長に委任した。

ただし一方で、府知事・県令と町村の戸長とのあいだには官選の郡区長をおき町村戸長を監督指揮することで、内務卿—府知事・県令—郡区長—戸長という中央集権的官僚行政の系

¹²² 『法令全書』明治11年、pp.11-18

¹²³ 『法令全書』明治11年、pp.187-189

列を確立した（図4）¹²⁴。また同年7月25日太政官達第45号府県官職制では¹²⁵、戸長の職務についてはじめて統一的な規定がなされ、これにより戸長の職務は、全国共通事務、府県・郡区ごとに定める事務、そして町村ごとの協議費で処理する事務の三種に性格区分された¹²⁶。

郡区町村制では町村に一定の自律性を認めるという建前から原則として1町村に1戸長を置く単独町村戸長制が採られたが、当時は戸数が100戸前後の規模の村が多く存在しており、多様化し拡大の一途をたどっていた行政事務の経費増加のため、1村につき1戸長役場の運営維持は困難であった。戸長の給料や職務取扱いにかかる諸費は地方税規則により府県から支給されていたものの、その他の戸長役場費は町村で支弁する必要があったため、そうした場合には戸長一人で複雑な行政事務をすべて処理しなければならない状況であった¹²⁷。

先述したように、明治初年の地方制度および地域社会の不安定性は、旧来の伝統的村請制的性格の残存とその機能不全に由来するものであった¹²⁸。しかしながら、郡区町村編制法においては、伝統尊重をうたう第二条（「郡町村ノ区域名称ハ総テ旧ニ依ル」）と、広域化を意図する第三条以下の間に依然として矛盾が存在した¹²⁹。そしてその結果として、三新法は戸長の「二様ノ性質」によって町村を位置づけざるをえなかった。このことは、従前の町村の機能不全が三新法においても依然として継続したであろうことを示唆する。そうして戸長については、“官”か“民”かあるいは官民両属かというあいまいさに関する議論を引き続き残

¹²⁴ また松沢（2009）は、三新法の画期性を府県会の設置と地方税の創出にあり、府県レベルにおいて府県全体の共通費用の徴収と支出が府県住民全体の代表からなる代表機構によって決定されることとなった点にあると指摘する。これにより特殊利害の領域としての市民社会と普遍的利害の領域としての政治社会という社会の分節化がなされた（松沢 2009:260-261）。

¹²⁵ 『法令全書』明治11年、pp.143-149

¹²⁶ 地方官会議が開催されるのに先立ち、4月に伊藤博文により同会議議案および府県官職制案が太政官へ提出されるが、その際には「行政ノ区画」が焦点の一つとなる。ここで「行政ノ区画」とは法が規制する範囲の内部であることを意味し、町村が「行政ノ区画」でないという意味は、町村が法的規制の範囲外に置かれたことを意味した。こうした町村の性格を地方会議では「自治」と呼んだ。他方、府県会設置を前提とする限りでは、「行政ノ区画」は「住民社会独立ノ区画」を抱え込む二重性を有することとなった。地方官会議案では「大区小区制」期に戸長を小区に置いた場合や、9年案で想定されたような小区＝町村をこえたレベルを行政事務の基点とするような体制が想定されていなかった（松沢 2009:250-263）。

¹²⁷ 山中（1975） pp.113-114

¹²⁸ 山中（1975）は、そうした封建体制下における支配、すなわち前近代的・伝統的村落支配において、人々は「はじめから共同の関係のなかに包括的に組み入れられて」おり、その共同関係のあらわれとして個々の具体的行為が生じるという。そのため支配の仕組みはその性格として包括的一般的なものであるとする（山中 1975:96）。その代表的なものは近世期に端を発する村規約であり、徳川幕藩体制下における領主権力による村支配の貫徹につれて領主法化の過程をたどりその後明治維新へと至る（山中 1975:19-23）。村落の支配は、生産・流通および生活における分業が未発展であるほどより包括的なものとなる。他方で、「近代国家＝資本主義国家」において人間の行動を規定するのは原則として人間の一定の具体的な行動を規律する契約であり、その意味で近代国家においては「個々ばらばらに存在しているはずの隣人同志が・・・共通の利害のために、そのかぎりで共同の関係に入って行く」とする（山中 1975:95-96）。

¹²⁹ 松沢（2009） p.271

すこととなった。

しかし松沢（2009）がいうように、地租改正によって村請制が解体された以上、村の構成員が村全体の利害にかかわる必然性は消滅する。したがって従前の村内における利害の均質性にはもはや実体的な根拠がない。ところが住民は、例えば租税未納など自らの経営が危機にさらされたときなどには、依然として旧来の町村観に拠って戸長に救済を求め続けた。このことは町村運営に著しい不安定をもたらすことになる。というのも、もはや村内において利害の均質性が存在していないなかで、戸長の地位だけをこれまで通り村請制的性格を持つものとして考え、それによる保護を期待することは、戸長役場をめぐる個別利害の衝突を不可避的に生じさせる。その結果として、この時期には、住民にとっては期待を裏切るような戸長に対して、行政訴訟が頻発することとなった¹³⁰。戸長は、またしてもその惣代性にもとづく役割を果たすことができなかつたのである。

これに対し政府は、明治 15 年に戸長の機械的な事務処理を徹底させることを求める旨の訓示を出す方向性を示すこととなった¹³¹。これは、個別利害から分離された共通利害の立場に立つことによってしか安定的な町村運営をなしえないという政府の認識を意味する¹³²。円滑な地方行政が実施されることを期待して旧慣を尊重する地方制度を整備したものの、もはやそうは言っていない状況となっていた。それは「固有ノ慣習」に拠る行政の挫折であった。

4 明治 17 年地方制度改革と明治 19 年戸籍制度改革

4.1 公選戸長にまつわる問題と戸長官選化

“官”か“民”か、あるいは半官半民かという戸長の位置づけのあいまいさは、地方制度におけるいわば旧慣残滓ともいえる問題であった。

1882 年（明治 15 年）から翌 1883 年（明治 16 年）にかけて 2 度行われた、政府立法諮問機関および審査機関である元老院と参事院による地方視察をまとめた『地方巡察使復命書』には¹³³、当時の公選戸長およびその町村運営に関する問題が多く指摘されてい

¹³⁰ 松沢（2009） pp.275-276

¹³¹ 『公文録』明治 15 年、司法省四月第一（参事院から司法省）

¹³² 松沢（2009） p.277

¹³³ 巡察使は「全国の行政単位としての地域を巡察しつつ、地方官の治績を検査し、地域住民の生活実態を調査する」ことを目的とした太政官・参事院管轄の臨時的視察官であり、その調査結果と報告内容にもとづき政府の施政のあり方が再検討され、またそれは政策として具体化し、浸透・定着していった。その意味で巡察使は「地方と中央との統合を促進し、中央の地方掌握を実現するための太いパイプの役割を担っていた」ものと評価される（我部編 1980:28）。他方で、明治 15 年の巡察使派遣にあたってはこうした「政府主導型の地方民情視察が、地方の民権運動の側にとって、好意的に受け入れられなかった」。それは地方巡察が「まさに民権運動に敵対する具体的な挑戦であり」、その意味で「集権的統一国家にとつ

る。

例えば、巡察使の安場保和は、明治 15 年 9 月に巡察の報告に際して提出した「町村戸長ノ義ニ付意見書」において、戸長について次のように述べる（一部抜粋）¹³⁴。

各地方町村戸長現時ノ有様ヲ通観スルニ、其戸長タル者ハ概ネ其職ニ従事スルヲ厭ヒ、町村公衆ノ信認ヲ得選挙セラルモノト雖トモ固辞スル者多ク、偶々当選ヲ辞セサルト雖トモ不得止シテ一時其職ニ居ル者十中ノ八九ニ居リ、其他ハ戸長ノ職ヲ執ルニ不適當ノ人物ニアラサレハ町村ノ為ノ徳義上ヨリ特ニ該職務ヲ執ルノ形況ニシテ、自ラ進テ戸長ノ職務ヲ執リ官民ノ中間ニ立チ能ク其事務ヲ弁理セント欲スルモノハ実ニ稀ニ見ル処ナリ（傍点筆者）

すなわち、現在の戸長にとって戸籍を含む行政事務においては非常な困難が生じている。ゆえに戸長の職は忌避され、一定の事務処理能力を有する者が選出された場合でも、その多くが固辞する有り様となっている。結果として戸長のなり手が不足し、戸長役場の事務が滞っているとして、現行の公選戸長および地方制度の構造上の問題を指摘し、早急の制度の修正を迫っている¹³⁵。

また、別の巡察使、関口隆吉も 2 度目の巡察を終えた翌年 11 月に「明治十六年甲部巡察使上申書第一号 戸長役場組織ノ儀ニ付上申」を提出し¹³⁶、その中で「府知事県令ハ政府ノ旨趣ヲ奉体シ能ク其職ヲ尽クス郡区長亦タ知事令ノ指揮ヲ遵奉シ能ク其任ヲ全フス」とする一方で、「而シテ戸長役場ニ至リ政務機関ノ運転初メテ渋滞スル所アルヲ覺フ」と現状の戸長の問題を述べている。とはいえ、そうした問題はもはや戸長そのものを原因としても仕方なく、むしろ、戸長組織および戸長の選出方法が原因である旨を指摘する（一部抜粋）。

現時戸長ノ性質タル半官半民ニシテ行政理事ノ二様ヲ兼任ス・・・故ニ収税徴兵勸業衛生教育戸籍公証其他百般ノ事務悉戸長ニ関セサルハナシスノ如ク重且

て、・・・不可欠の前提作業」と受け取られたためである（我部編 1980:52）。事実、その調査はきわめて詳細で、明治 16 年の巡察使派遣にあってもその報告書（復命書）は「当時の地方情況・民権運動の動向などをつぶさに知りうる好資料である」ものの、その実施にあたる「地方巡察使は地方官から煙たがられて反対が激しく、実行はわずか一年で」終了することとなった（『内務省史』第一巻、pp.154-155）。

¹³⁴ 我部編（1980）p.165

¹³⁵ そして、こうした事態を打開するためにつづけて 2 つの改革の必要性が示されている。まず、①戸長役場管轄区域を拡大し戸長の数を減らし、戸長の待遇を改善すること、そして、②戸長を官選とすることで有能な人物を戸長に採用することである。松沢（2009）は、この復命書こそが明治 17 年の地方制度改革のもっとも早い時期の構想であると指摘している（松沢 2009:280）。

¹³⁶ 我部編（1980）p.450

繋ナル事務ヲ負担シテ能ク其任ニ堪ユルノ人材ハ之ヲ其郡県ニ徴スルモ恐クハ尚ホ其人多シト為スヘカラス況ンヤ町村ノ大小ヲ問ハス各町村ニ一人ヲ選挙シ其人ヲ得ント欲スルモ亦難ヒ哉偶々人アルモ月棒薄フシテ其勞ニ酬フルニ足ラス・・・

戸長役場ノ組織ヲ改正スルト戸長公選法ヲ廢シテ官選ト為スハ現時政治上一大急務ナリ・・・（傍点筆者）

ここでは、府知事県令及び郡区長、すなわち“純官吏”に対する評価は高い一方で、公選戸長に対する評価は低い。というのも、多くの行政事務が戸長役場で停滞しており、政府の行政活動の貫徹を妨げているためである。しかしそれは「百般ノ事務悉戸長ニ關セサルハナシ」というほどに戸長の職務負担が大きすぎることで、またそれをこなすような有能な人材が戸長職に就きにくいことが原因であり、よって戸長組織の見直し、また戸長の選出方法を官選とすることが必須であると指摘している。

では、なぜ事務処理能力に長けた優れた人材が戸長職に就きにくいのか。巡察使の渡辺清による明治 16 年の埼玉県巡察の復命書では、公選戸長の実態に関する次のような指摘がある（一部抜粋）¹³⁷。

公選戸長其人ヲ得サルハ一般ノ弊ニシテ亦怪シムニ足ラス蓋シ人民ノ情タル適當ノ人才ヲ撰挙スルトキハ自己ノ（住民自らの：筆者註）怠慢ヲ督責スルカ故ニ寧ロ柔順ナル者ヲ撰挙シテ納租ノ立替ヲナサシメ或ハ規則ノ施行ニ付キ其督責ヲ免レンゴヲ希フ是レ公選ノ事タル其名ハ善美ナルモ未タ以テ我カ現時ノ民度ニ適セスシテ却テ其弊ヲ生スル所以ナリ（傍点筆者）

すなわち、住民は事務処理能力に優れた有能な人物を戸長に選挙するのではなく、むしろ、自分たちの言いなりになるような「柔順ナル」人物を推挙しているというのが多くの町村にみられる実態であるとして、公選戸長が置かれている立場の弱さと戸長公選制の弊害が指摘されている。したがって、当時の戸長の事務処理能力の低さは、多くの場合で町村内の住民とりわけ戸主らによって意図的に発生させられたものであり、そうした自らの利害に従順的な戸長を選出しようとする試みについても、先述した戸主による政府や制度への対抗手段の一つとして利用されていたと考えられる。そのため、戸長官選制への変更は、こうした住民の個別的利害による行政上の障害から末端行政を担う

¹³⁷ 我部編（1980）p.582

戸長を切り離す意味も持っていた¹³⁸。

地方巡察によるこれら戸長に関する問題の報告を踏まえて、明治17年に一連の地方制度改革が行われる¹³⁹。これにより、戸長はふたたび官選化され府県知事が選任することとなり（太政官達第41号戸長撰任方¹⁴⁰）、その管轄範囲は5村500戸を基準とする連合戸長役場制が全面的に取られることとなった（官選戸長ニ付心得訓示¹⁴¹）。戸長以下の職務取扱いにかかる諸費は府県財政・町村財政の二重支弁から町村財政支弁に一元化され（太政官布告第13号地方税規則第三条第十五項改正¹⁴²）、さらに、区町村費費目を指定したうえ区町村費滞納に対する強制徴収権を町村に付与した（太政官布告第15号¹⁴³および区町村費滞納処分之件付心得訓示¹⁴⁴）。加えて、区町村会の規則制定を府知事県令の権限とし議案提出権を戸長に限定するなど区町村会への統制の強化が図られた（太政官布告第14号区町村会法改正¹⁴⁵）。

明治17年の改革は、末端の行政官吏たる戸長の官選化により、戸長を“官”すなわち行政の領域へと移動させ“民”の領域から切り離したことにその画期性が求められる¹⁴⁶。また、これら措置により戸長の行政能力が拡充されたことで、町村行政の事務効率が高まり、同時に、地方官による戸長への監督がさらに強化され、中央集権的な官僚統制によってその掌握がなされたことは、その後の戸籍制度改革を行いうる前提条件を満たしたことになった¹⁴⁷。それらは、「戸長役場経費の節約をはかり財政状況を改善するとともに、より広範な地域から行政に有能な戸長を官選して行政事務の完遂をはかる」ものであった¹⁴⁸。個別利害によって編成される集団である旧来の町村から戸長が切り離されるとともに、区町村会法改正により町村会も戸長によって管理され、その議題は費目の指定により共通利害とみなされた抽象的な公共事業一般のものに限定されることとなった¹⁴⁹。

¹³⁸ 松沢（2013）p.131、および松沢（2009）p.292

¹³⁹ なお、明治17年の地方制度改革の立法過程については、松沢（2009）pp.278-285を参照。

¹⁴⁰ 『法令全書』明治17年、p.173

¹⁴¹ 『大森鐘一関係文書』17、公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所原蔵、国立国会図書館憲政資料室所蔵マイクロフィルムリール3

¹⁴² 『法令全書』明治17年、p.36

¹⁴³ 『法令全書』明治17年、p.38

¹⁴⁴ 『公文録』明治17年、内務省第一

¹⁴⁵ 『法令全書』明治17年、pp.36-38

¹⁴⁶ ただし、そうして確立された官選戸長が、一方で「官選戸長ナル者ハ往々知事ノ鼻息ヲ窺ヒ人民ノ不利益ヲ顧ミス曲ケテ事ヲ行フノ弊アリ」（明治20年12月第559号議案における小畑美稲の発言）と指摘されるような弊害をもたらした場合もみられた（『元老院会議筆記』後期第29巻、p.77）。

¹⁴⁷ 福島・利谷（1959）p.56

¹⁴⁸ 山中（1975）p.121。ただし、山中が指摘するように、官選戸長制となってもこれまでの慣行を重視するというような一応の配慮は払われていた。

¹⁴⁹ 松沢（2009）pp.292-293、松沢（2013）pp.131-132。また松沢は、従来の研究における十七年改革の評価（「緊急措置性」「応急処置的色彩」（大島1994:184）など）は、法形式上の不安定さ（内務卿訓示による郡区町村編制法の運用改定）はともかくとして、内容においては必ずしも妥当せず、むしろ当時における最適解であったと評価している（松沢2009:296）。

その後、明治 17 年 10 月に、3 府 31 県の知事の連署により戸籍改正が上申される¹⁵⁰。戸長などに関する上述の改革を踏まえてもなお、依然として戸籍は「数年来ノ帳簿錯雑至居為メニ戸婚及ヒ兵籍ニ係ルモノ又ハ地方税ノ戸数割又ハ徴発物件等ノ調査ニ至リ動モスレハ誤謬ヲ来シ或ハ矛盾ヲ生スル」ものとなっており、早急の戸籍制度改正の必要を訴えた。さもなくば、「壬申戸籍編製ノ時ノ如ク容易ニ整理スルヲ得サルニ至ルヘシ」として制度の維持についての強い危機感を政府へと伝えている。戸長の事務処理能力の如何だけではなく、明治 4 年の戸籍制度それ自体がすでにその機能を十分に果たしえなくなったのは、もはや客観的事実として認めざるを得ない状況であった。

そしてこの頃、大蔵卿松方正義の主導による紙幣整理事業も終わりに近づき、景気は徐々に回復傾向となりしだいに都市産業が興る。それにともない、農村から都市への人口移動もさらに高まったことで、戸が現実と対応しない状況は一層加重されていた¹⁵¹。現実を反映していない戸籍の状況に対し、戸籍制度の改正は避けがたい状況にあったのである。こうして、明治 19 年に戸籍制度改革に至る。

4.2 戸籍制度改革の実施

1886 年（明治 19 年）9 月、内務省令第 19 号出生死去出入寄留者届方¹⁵²、同第 22 号戸籍取扱手続¹⁵³、および、10 月訓令第 20 号戸籍登記書式によって¹⁵⁴、明治 4 年戸籍法による戸籍制度の改革がようやく実施される。福島・利谷（1959）はこの戸籍制度改革の意義について次のように指摘する¹⁵⁵。まず、戸籍簿の構造とその記載様式が改められ、除籍簿制度の新設と事項欄を設けるといった記載様式が変更された。これによって戸籍簿を煩雑きわまりないものとしていた元凶である貼紙制が廃止された。加えて、寄留簿の整備などにより寄留制度が改善された。これらにより戸籍簿の様式と構造は一挙に整理され、戸籍はようやく統一国家にふさわしい「身分上の公簿」としての性格を備えることとなった。これは維新法の公証制度が近代的登記簿に発展した「法技術的な進歩」を意味し、その後の戸籍簿はここに基本的には定まることとなった。

また、戸籍管理に関する戸長の職務についても規定され、府県庁の地方官が強力な監督を加えることが可能となり、戸籍の厳正が確保されることとなるが、これは先述の明治 17 年地方制度改革、そして明治 19 年 7 月の勅令第 54 号地方官官制を基底とするものである¹⁵⁶。

¹⁵⁰ 福島（1956）p.178 註 13、および福島・利谷（1959）p.56

¹⁵¹ 福島・利谷（1959）p.56

¹⁵² 『法令全書』明治 19 年、省令 pp.706-707

¹⁵³ 『法令全書』明治 19 年、省令 pp.797-802

¹⁵⁴ 『法令全書』明治 19 年、訓令 pp.116-144

¹⁵⁵ 福島・利谷（1959）pp.57-59

¹⁵⁶ 『法令全書』明治 19 年、勅令 pp.284-290

地方官官制においては、それぞれ府知事・県令と呼ばれた府県の長官は一律に知事にあらためられ、知事の人事権を有する内務大臣の指揮監督に属するものとなる。そして知事は部内の行政事務および警察事務を所掌することに加え、職権および特別の委任により法令の範囲内において管内への府県令の発出が可能となった¹⁵⁷。また、府県および地方官の事務が詳細に規定され、管内の郡区長および戸長の指揮監督についても明確化されることとなった。

これらにより、戸籍事務に関する戸長の性格も従前の惣代性が弱まり強い官僚性をもつものとなり、戸長の性格の二重性が戸籍制度についてもようやく解消される。このことは、後述するように、戸籍の手続きに関する戸長から住民への便宜ないし情実が入り込む余地がほとんど消滅したことを意味する。戸籍制度の運用における戸長の惣代性への依存とその期待は放棄され、代わりにその機能不全が是正されることとなった。

そしてこれに合わせて、戸籍に関する事務手続きについても改めて整備統一されることになる。戸籍簿の副本は郡区役所に納められ、戸籍簿改製には府県庁の許可を必要とした。加えて、加籍目録・除籍目録・異動目録の3種からなる登記目録が新たに設けられ、各戸長役場においては戸籍上の届け出のあったときにまずこれに記入することとした。この登記目録は戸籍統計の作成に際し活用することが想定された¹⁵⁸。

なお、明治19年の戸籍制度改革については経緯等に関する史料が少なく、その詳細は明らかでない。ただし、「おそらくは、各地の地方官が管内に試みた創意工夫の実践経験を総括し、これに改善を加えたもの」であったことが推測されている¹⁵⁹。これら一連の修正にもとづく制度改革により、装いを新たにした戸籍制度は全国的に統一され地方の偏差はほとんどみられなくなる¹⁶⁰。そして、出生・死亡・失踪者復帰・寄留などの報告的届出に対する届出期限が設定され、その違反者に対する科料が規定されたことによって届出の厳正は著しく向上し、戸主の届出義務の強制規定もこれを補強することとなった。

小括：明治前期における戸長の位置づけと性格の変化

ここまで本章では明治前期における戸籍制度と地方制度について、特に戸長に着目しながら概観してきた。それらの変遷を整理すれば次の通りである。

明治維新後、「治道之基」として位置づけられた戸籍はその構想段階においてすでに画一的な体裁による悉皆的住民把握が想定されており、それは明治4年戸籍法に結実した。同法においては戸籍の編製について詳細な規定がなされ、大区小区制とともにここに戸籍官

¹⁵⁷ 『内務省史』第三巻、p.131

¹⁵⁸ 福島（1967）p.32

¹⁵⁹ 福島・利谷（1959）p.57

¹⁶⁰ ただし民法未公布のため府県によってはさらに施行細目を定め補足した場合もあった（福島・利谷1959:59）。

吏としての戸長が設置される。一方で、戸籍に関する手続きについてはほとんど規定がなく、その運用には戸長の惣代性と従前の事務経験が重要な役割を果たした。このとき、戸長は官選ではあったものの、それまでの名主や年寄など地域の有力者に選任されたために、地域的共同体を統括する旧来の惣代と戸籍行政の末端官吏という両面から位置づけられ、それらの中間接合部として柔軟に振る舞っていた。このことは、戸籍編製および戸籍制度の維持運用が戸長の惣代性に大きく依存していたことを意味する。

そうした戸長のあいまいな位置づけは、戸長の二元性、すなわち戸長が“民”かあるいは“官”かという戸長の惣代性と官僚性の対立を発生させ、行政実務上の大きな問題となった。明治11年の三新法ではそれまでの行政区画を一新した一方で、戸長の性格に関する対立を内包しつつ戸長を公選としてその性格を半官半民であるとして戸長の純官吏化を回避した。それゆえに、住民と戸長との間の軋轢は解消されることはなかった。そうした状況に対して政府内部の問題認識はさらに高まり、地方行政の現場の地方官からも批判を含む上申がなされるなど、もはや看過できない状況であった。

そして、明治17年に地方制度改革が敢行され戸長はふたたび官選となった。この官選化は戸長を“官”の領域へと大きく引き込むこととなり、地方官による監督がさらに強化され中央集権的な官僚統制が徹底された。また、戸長の行政能力が拡充され町村行政の事務効率が高まることとなった。これを踏まえ明治19年の戸籍制度改革では、そうした“官”としての性格を強めた戸長による戸籍事務と地方官による強い監督を前提とした戸籍制度の改正が行われ、戸籍の厳正が確保されることとなった。

さて、このようにして明治前期における戸長の位置づけおよびその性格は、惣代性の強い官選戸長—半官半民の公選戸長—行政官吏化した官選戸長と変化し、その行政事務処理能力も次第に高められていった。

ここで注目したいのは、こうした地方制度の変化にともなう戸長の位置づけの変化とは対照的に、戸籍法および戸籍制度における手続きは明治4年から19年までほとんど変化しておらず、法および制度それ自体には改正が加えられていないという点である。

先述したように、明治4年戸籍法にもとづく戸籍制度にはその手続きについてほとんど規定がなされていなかったために、当初は戸籍の編製および制度の運用に戸長の伝統的惣代性およびその事務経験が不可欠であり、大きな役割を果たしていた。しかし、他の一般行政事務が拡大していくことにともない、しだいにそうした惣代性だけでは政府の要求する事務処理の水準を満たすことができず、戸長にはより高い事務処理能力が求められていく。また同時に、行政活動が活発化することにもない情報需要が拡大するにつれて、しだいに届出制度の役割が増していく。届け出にかかる事項は充実し、正確な届け出とその情報の厳正が求められるようになる。そうした状況になってもなお明治19年に至るまで、戸籍制度は戸長の惣代性に依拠し続けた。

制度の想定する無機質な正確性を求める政府と伝統的な便宜や情実を求める住民とのあいだで、戸長は板ばさみの状態に陥りながらも、戸籍事務を一手に担うことになる。ここに、戸籍に関して住民と戸長との摩擦や軋轢が生じる。そして、この摩擦・軋轢が顕著にあらわれるのが、一連の戸籍手続きにおいて戸長と住民の接する部分である届け出であった。

次章以下でみるように、その位置づけと性格に二重性をもち、ゆえに矛盾をはらむ存在であった戸長は、届出制度の周縁で重要な影響を及ぼしていた。

第3章 死亡届制度の成立・展開過程

問題の所在

先述したように、死亡は国民集団からの退出である。その意味で国家の維持および国力の基礎的情報の一端を担う。また死亡は、国家の公衆衛生状態を表す重要な指標である。明治新政府は維新体制確立に際し、欧米列強諸国を模範とした医療・衛生体制の近代化と国民保健の向上施策に着手するとともに¹⁶¹、死亡情報を正確に収集する必要に迫られた。そのため本章で検討するように、明治期の死亡届制度は医療・衛生制度の目まぐるしい進展にともなうて展開されていく。しかし、その展開の過程で死亡届制度は住民に大きなコスト負担を要求したことに加えて、社会状況の変化により死亡の秘匿・虚偽が多発した。それゆえ届け出を正確化させることが制度の重要な課題であった。

とはいえ、第1章でも述べたように、死亡届制度はいくつかの制度的措置を経て、そうした状況下においても課題を克服する。では、いかにして届け出の正確性に関する課題は解消されるに至り、死亡届制度は情報を収集する制度たりえたのか。

本章では、明治前期の死亡届制度の成立とその展開過程において、その周辺の制度との関係に焦点を据えながら、制度においてどのような誘因が設定され、またそのとき社会的旧慣はどのように作用したのかについて検討する。次節では、明治4年の戸籍法により死亡届制度が成立し、明治9年の内務省達によって制度が確立するまでを整理する。ここでは、確立した死亡届制度は、医師による死亡の証明を義務付け、医師を死亡の情報経路上に介在させることで死亡情報の厳正の確保が試みられる。しかしその反面、住民の届け出にかかるコストの負担が増加したために、届け出に対する住民の動機を低下させるものであったことが明らかとなる。

そして第2節では、死亡届制度の展開過程を、当時猛威を振るった伝染病、とりわけコレラの流行との関係から整理し、死亡届制度に誘因が設定される経緯およびその誘因のメカニズムについて検討する。ここでは、伝染病の流行による死亡情報の重要性の増大にともない、届け出の厳正が要請される一方で、政府による強硬的衛生施策により死亡の情報を秘匿する傾向が強まっていったことを示す。そこで、埋火葬にかかる手続きにもとづく誘因が設定されることになるが、それは、本来は制度に不都合な社会的旧慣としての穢観念を誘因の作動環境として利用したものであったことが明らかになる。

¹⁶¹ 小島（2011）p.55、厚生省（1976）記述編 p.90

1 死亡届制度の成立

1.1 1871年（明治4年）戸籍法

まず、明治期における死亡届制度の成立について整理し、その制度設計の特徴を捉えたい。

死亡届制度は、1871年（明治4年）戸籍法において、戸籍制度に付随するものとして手続きが定められたことにより始まる。同法では、住民把握およびその制度構築の重要性が冒頭で次のように強調されている。すなわち、「人生始終ヲ詳ニスルハ切要ノ事務」であり、また「戸数人員ヲ詳ニシテ猥リナラサラシムルハ政務ノ最モ重スル所ナリ」として、その目的は「全国総体ノ戸籍法」によって全ての住民（「臣民一般」）を把握することとされた。先述したように、ここには戸籍制度による住民把握の悉皆性に加え、個人の生活過程における基本的な出来事を公的に記録することに焦点が据えられていることがわかる¹⁶²。これによりそれまでの宗門人別改帳を一部踏襲しながら、「家」を単位とした戸籍編成がなされることになる。

また、戸籍法中の管内社寺に触達を命ずる法令において、「自今人民天然ヲ以テ終リ候者又ハ非命ニ死シ候者等埋葬ノ處ニ於テ其時々其由ヲ記入シ名前書員數共毎歳十一月中其管轄廳又ハ支配所へ差出サセ十二月中辨官へ可差出候事」として、死者埋葬所・社寺に対しては、死亡の事項につき毎年11月中に管轄庁・支配所（いわゆる出張所にあたる）へ、そして管轄庁・支配所に対しては太政官12月中に被埋葬者の名前と人数の記録を申告するよう定めている¹⁶³。

戸籍にかかる届け出については、第五則で定められている。以下にみるように簡素な規定ではあるものの、これによって死亡の公的な把握がはじまることになる（一部抜粋）¹⁶⁴。

第五則

出生死去出入等ハ其時々戸長ニ届ケ戸長之ヲ其庁ニ届ケ出テ・・・其庁之ヲ受ケ人員ノ増減等本書へ加除シ毎年十一月中戸籍表ヲ改メ十二月中太政官へ差出スヘシ

戸主はその戸内の出生、死去および婚姻・離縁・養子縁組などの戸籍の出入りについて、ただちに管轄の戸長へ届け出ることとした。ただし、ここでは身分変動についてその戸籍を加筆修正するその責を負う主体すなわち情報経路は示されているものの、実際にどのような手続きでもって届け出するのか、あるいはその届け出の書式などについては具体的な規定

¹⁶² 渡辺（2003）p.344

¹⁶³ この法令は施行された明治5年に二度も改正されており、1月13日の太政官達第4号戸籍法中心得方及改正では、死者埋葬所では申告の期限について12月までの死亡の事項を翌年の2月中に、申告先をそれまでの管轄庁であった民部省の廃止にともない大蔵省へと変更されている（『法令全書』明治5年、pp.3-8）。そして、先述した明治5年大蔵省達第146号により再び改正されている。

¹⁶⁴ 『法令全書』明治4年、pp.114-138

はなされていないことに注意したい。そのために、実際の手続きおよび戸籍業務に際しては、当初は江戸期の宗門人別帳からの戸籍事務あるいは明治元年の京都府戸籍仕法などの経験が重要な役割を担うことになった。なお同法では届出義務者についての規定もなされていないが、それが戸主であることは自明の共通認識であった¹⁶⁵。

ゆえに、死亡の届け出をはじめとする戸籍上の届け出については、当初そのほとんどが慣行にしたがい口頭でなされることとなった。例えば、安政期の人別帳への登記について、石井良助（1981）は、村人から名主や登記を担当する村役人への願書や届書は無いに等しく、「少なくとも普通の場合には、人別に関する村役人、町役人への届類は口頭でなされるのが普通だった」と指摘している¹⁶⁶。各戸長はこのような慣行を引き継ぐことで新たな戸籍制度に対応していた。つまり、届出制度の運用は戸長の伝統的な惣代性に一任され、慣行的な社会形態や支配構造が新たな体制に投影されることで運用されていた¹⁶⁷。

また上述したように、戸長は戸主からの死亡の届け出と、社寺・埋葬所からの死者数の報告の 2 つの経路で死亡情報を把握していたことになる。とはいえ、例えば寺請制下では埋火葬を取り扱った檀家を帳簿につけていたが、それは埋火葬の総数を報告する統計としての性質をもつものであったため、そうした死亡数の把握はあくまでも補完的に行われるに留まった。また、寺請制による死亡者の管理を住民の把握に流用することについては、明治維新後の神道国教化のなかにおいては憚られたと考えられる。

こうした戸籍法にもとづき成立した死亡届制度に対し、明治 9 年に死亡届の書式や具体的手続きなど詳細な規定が加えられる。このとき、修正は戸籍行政からではなく衛生行政、とりわけ医師制度から加えられることになる。そこで次に医療・衛生行政との関わりから死亡届制度に加えられた修正を整理したい。

1.2 明治 9 年死亡届・明治 7 年医制

1876 年（明治 9 年）2 月 5 日、内務省達乙第 13 号死亡届書式が各府県に出され、ここに「死亡届」の文言がはじめて用いられる¹⁶⁸。

¹⁶⁵ 福島・利谷（1959）p.40-41

¹⁶⁶ 石井（1981）pp.25-30

¹⁶⁷ ただし、府県によっては実際の運営のための具体的手続きを指示する場合もあった。例えば、栃木県では明治 5 年 2 月からの戸籍編纂開始に際して戸籍編集心得書が示される（石井 1981:433-441）。そこでは、身分の変動があったときには伍長（五人組長）によりその時々々に名主に届け出をし、名主はこれを戸籍に記して戸長に届け出をし、戸長もまたこれを戸籍に加除したのちヶ月分ずつを取りまとめて、翌月 10 月までに県庁に届け出ることとなっている。また、堺県の戸籍法則中心得においては、庄屋・年寄に対し送籍入籍死去および寄留出嫁の届出の書式が示されている（同:447-450）。死亡についていえば、死失御届書として、死亡した者の住所氏名および年齢、そして病にて死亡した場合とその他の場合に分けて年月日とともに記すこととなっている。

¹⁶⁸ 『法令全書』明治 9 年、p.553

図5 明治9年乙第13号における医師作成の死亡届の雛形

何府知事縣令參事 何某殿 年號 月 日 醫師 姓名 印		何縣府何大區何小區何町村番地	病名 年號 月 日 死 何某父母兄弟妻子 何業何職 姓名 年齡	死亡届 何縣府何大區何小區何町村
右ハ私施治ノ患者ニ候處死去候間此段御届 申上候也				

出所：音羽清逸編（1876）『諸願伺届公用必携 卷上』玉芳堂、p.41

管内醫師施治ノ患者死亡スル時ハ左之書式ニ準シ遺漏ナク區戸長若クハ醫務取締
 ヲ經テ管廳エ爲届出半ヶ年宛取纏メ^{二月}/_{八月}ヲ限り當省エ可差出此旨相達候事

同達では担当医師を届出義務者として、その患者が死亡した際の病名・患者の死亡の年月日、職業・姓名・住所・家族柄・年齢・届け出の年月日、および医師姓名・住所といった記載すべき事項の書式を設定し、区戸長もしくは地域の公衆衛生を統括する医務取締へ届け出ることとした¹⁶⁹。そして各府県へはそれをまとめ管轄官庁である内務省へ半年ごとに差し出すよう指示がなされている。したがってここでの死亡届の性格は現在の死亡診断書に近いといえる。同達にもとづき作成された死亡の届出書は図5のようなものであった。

こうした医師による死亡の届け出については、達が出されてまもない同年4月1日内務省達乙第44号死亡届差出方によって、届出義務者が医師から死者の「家」の者へと変更される¹⁷⁰。

當省本年乙第拾三號ヲ以患者死亡届之儀相達候處右届書差出方順序醫師ヨリ直チニ差出候テハ數醫ノ施療ヲ受タル患者死亡ノ節醫師各自届出重複シ或ハ互ニ譲リ

¹⁶⁹ 実際の死亡届における死因等の記載内容については立川昭二（1986）が明らかにしている。熊谷県（現埼玉県）の医師内田了仙が明治9年から10年にかけて書き残した診察記録および死亡届の控えによると、内田医師は一年半ほどのあいだに50通ほどの死亡届を書いているが、その死因として男女とも多いのは卒中、肺結核であり、男女別では、男性は梅毒、女性では産後血量がもっとも多い死因となっている。そして50通の死亡届のうちもっとも多いものは16通の乳幼児の死亡届で、その病名は「遺伝毒」とされるものがほとんどであり、他に「脳水腫」「胎毒病」などであった（立川1986:236）。

¹⁷⁰ 『法令全書』明治9年、p.569

合等閑相成候儀モ可生ニ付主任ノ醫師ハ必ス届書ヲ死者ノ家人ニ付與スヘク家人ハ必ス之ヲ請求シテ該病家ヨリ區戸長或ハ醫務取締ニ爲届出候様可取計此旨更ニ相達候事（傍点筆者）

同達においては、医師（複数の場合は主任医師）は作成した死亡の届出書を死者の家族へ付与し、それを家族が区戸長あるいは医務取締に届け出なければならないと規定し、その理由を複数医師からの死亡の報告の重複を避けるためとした。ただし、そこでは届出書の付与、および付与した家族からの届け出に関する期限については規定がなされていない。

これら一連の達においては、年齢、地域、死因、あるいは職業など、死亡の事実だけでなく、死亡者に関する情報についての詳細な収集が図られていることがわかる¹⁷¹。また、それは情報の詳細さだけでなく、届出書の書式を設定したことにより届出書は調査票の役割を果たし、より統一的に正確かつ詳細な統計的把握を可能とした。統一された記載内容は戸長が行う戸籍事務処理などの作業を効率化させ、行政コストが抑制されることとなった。加えて、届出義務者を医師に限定した場合、その診断を受けなければ死亡の把握はそこで途絶えてしまいかねない。そのため届出義務の移行は死者の家人が自発的に届け出るべきことを明確に示し、情報経路に医師を介在させることで一連の情報経路を補強するものでもあった。

ところで、これら明治9年の達の前提となっていたのが、1874年（明治7年）8月18日の医制である¹⁷²。その第四五条において医師の職務規定の一つとして死亡を報告することが規定され¹⁷³、また従来の慣習を明確に否定する形で死亡の確定を医師が担うことがはじめて定められる。

施治ノ患者死去スル時ハ醫師三日内ニ其病名経過ノ日數及ヒ死スル所以ノ原由ヲ記シ虚脱瘵室息等ノ類ヲ謂フ醫師ノ姓名年月日ヲ附シ印ヲ押シテ醫務取締ニ出スヘシ

担当医師は、死亡した患者の病名・経過日数・死因・医師姓名・届け出の年月日を記載し押印したうえで医務取締へ報告しなければならないとされた。患者死亡時より3日以内を届出の期限として設定しており、上述した明治9年の達には医師あるいは死者家族からの届け出についてその期限は明記されていないものの、おおむね医制に準拠し3日から1週

¹⁷¹ 同年12月27日の内務省達乙第124号において「予防法講究ノ用」に供するため「死亡届ハ必ス其職業ヲ記載セシム」として記載内容の厳正が定められている（『法令全書』明治9年、p.613）。

¹⁷² 厚生省医務局（1976）資料編、pp.36-44

¹⁷³ 医制の全76条においては、①衛生事務（第一条から第一一条）、②医学教育（第二一条から第二六条）、③医術開業試験と免許（第二七条から第五三条）、④薬舗開業試験と免許および薬物取締り（第五四条から第七六条）が示されている。

間程度を想定していたものと思われる¹⁷⁴。また管轄区内の医師からの報告を受けた医務取締は死者数や死因等をまとめ表式報告を作成し、内務省（衛生局）へと半年ごとに報告するよう指示がなされている（第八条）¹⁷⁵。なお、医務取締とは地方衛生行政機構の第一線機関として規定された衛生主務官である（第七条）。それには地方の医師、薬舗主、家畜医のうちから選ばれた者が任命され、地方官（府県庁の医務掛）の指示を受け、管轄区内における日常の医務を取り扱うこととなった¹⁷⁶。1875年（明治8年）5月14日に改正がなされ、担当医師は病家（患者家）にも届けなければならない旨が追加されている。医制では担当医師に対して死亡した患者と医師の情報を報告するよう規定していたが、それはあくまでも医師の診療下にある患者に限定していたことから、医務取締が部内医師の職務状況を規律し把握するという意図によりなされた側面が強いものであった。そのために、実務的には衛生統計の作成を念頭に置いたものであって、本来は人口数の把握を主眼とするものではなかった。

上記の医制の第四五条、および医師による悪性流行病の届け出を規定した第四六条は翌年3月に施行されるが¹⁷⁷、ここで注目したいのは、患者施治時の病名と死亡時の直接的な死因を明確に区別し記載させるなど、その内容は近代西洋医学を基礎としており、当時大半を占めていた漢方医ではなく西洋医によるものが想定されている点である。

しかしながら、1874年（明治7年）における戸籍上の死亡者数は696,653人（人口千対死亡率19.8）であった一方で、同年の医師の総数28,262人のうち西洋医は5,274人で全体の約23%に過ぎず¹⁷⁸、1878年（明治11年）1月24日付の『朝野新聞』では、「舊幕時代

¹⁷⁴ 届け出の期限については各府県でまちまちであった。例えば、東京府は医制を受けて1875年（明治8年）3月28日に東京府布達第六号医師ノ病死者届規定を市在各区、区長、医務取締および戸長へ発し、担当医師は施治の患者が死亡した場合には7日以内に病名、経過日数、死因、医師姓名、年月日を記載し押印のうえ医務取締（悪性伝染病の場合は医務取締および区戸長）へ届け出ることと定めている（なお同年4月23日東京府布達第18号により医務取締へは毎月差し出すことと修正されている）。その理由は明らかでないものの、医制に設定されている報告期限と東京府布達第6号におけるそれとの間には差異がある。乙第13号に対応する形で東京府も1876年（明治9年）2月10日に東京府布達第10号死亡届書式を府下へ達しており、記載内容は乙第13号とほぼ同様に定めているが、医師による届出期限についてはこれまでの上述の達の通り7日以内とした。

¹⁷⁵ 医務取締より報告を受けた内務省衛生局は半年ごとに生死表を作成し公開することとされた（第一〇条）。

¹⁷⁶ 明治8年度（明治8年7月～明治9年6月）における府県の医務取締数は484名（東京府15名、京都府60名、大阪府4名、奈良県32名、若松県3名、椋木県12名、宮崎県24名、愛媛県17名、敦賀県19名、堺県13名、飾磨県16名、三重県47名、石川県4名、秋田県7名、和歌山県15名、足柄県7名、兵庫県19名、滋賀県8名、熊谷県33名、筑摩県90名、豊岡県21名、島根県4名、名東県14名）に達している。これは三府への達が基因となり、「県自らその必要性を認めて政府の指令を待たずにこれを設置」するようになったためである（厚生省1976記述編:51-53）。

¹⁷⁷ 医制は欧米を模範として日本へ近代的医事衛生制度を導入するというきわめて先進的なものであったため、その実施については規定した内容を徐々に実施に移していくものとして、慎重におこなわれた（厚生省1976記述編:17）。

¹⁷⁸ 厚生省（1976）資料編 pp.518-519, 571。なお、第三七条により医師の開業許可制および新規開業医師の開業試験が定められたものの、従前からの開業医は当面のあいだ試験を要せず引き続き医業に従事す

ハ江戸に一萬二三千人有りしといふ醫者が當時でハ二千人に足らぬ人數」として医師に対する医制の影響について指摘している。また、そうした状況は、地方の村落において顕著であった。1867年（明治元年）から1889年（明治22年）の京都府乙訓郡上植野村（現向日市上植野）を対象として、町村の医療および衛生状況を分析した高久嶺之介（2013）によると、明治10年時点の京都府乙訓郡は町村数44、寺社・寄留を含めた人口が10,830人であったが、少なくとも明治11年までの在郡の医師は旧来の営業医（＝旧医師）である漢方医だけで、その数も3～6名ほどであった。医制の試験による医師が乙訓郡に登場するのは明治15年に至ってからであり（1名）、明治18年によろやく医学校卒業の医師が乙訓郡に登場することになる（3名）。明治21年に至っても乙訓郡の医師の3分の2は旧医師であり、京都府全体でも77%弱が旧医師であった¹⁷⁹。

そのような西洋医の不足は当初より明らかであり、それを補うため各地の病院では医師需要に応じて医師数を確保するべく医師の速成教育が積極的に図られることとなったが、西洋医の養成については漢方医との摩擦を考慮する必要から漸進主義的なものとならざるをえなかった。とはいえ、漢方医は解剖や毒物分析の能力を欠いていたために、国家行政としての衛生行政および伝染病対策においては役に立たない存在であったことから¹⁸⁰、新たな医療・衛生制度においてその重要性および存在感は急速に弱まっていた。ところが、そうした医療・衛生制度の西洋医学志向に対する漢方医の抵抗運動は激しく展開され、それは政府による医学的措置の地域への浸透を妨げるものであった¹⁸¹。そのために、従来の開業医師については当分のあいだ開業を許し、もっぱら後進と子弟の教育を主眼とさせ、同時に西洋医学教育の振興の度合いに応じて医師制度の充実を図るという方針がとられることとなる。

さて、このように明治前期において医療は西洋医学にもとづくものと改められ、死亡の診断は医師の職分として刷新されることとなる。では、医制以前における死の確認はどのように行われていたのか。新村拓（1989）によると、明治以前までの近世における慣習的な死の確認は、段階的に行われていたという。まず、鼻息が絶え、身体が変色し、遍身が冷えることをもって第一段階としての死を判定し、その後第二段階として、身体が崩れ、腐臭を発する状態が認められることで死（すなわち真死）の再確認をおこなうという二段構えであったと指摘している¹⁸²。これらはいわゆる生物学的死（細胞死）であり、人間の生物としての身体機能が停止・喪失した状態をもって死を判断するもので、ある種自然な判断基準と言える。このような死の段階的判断には、文化的・儀礼的な作法がともなっていた。また、近世の医師は後述する死の穢を忌み嫌い、死の確認前に患者のもとから立ち去って医療行為の終止

ることが認められた。

¹⁷⁹ 厚生省（1976）記述編 p.31

¹⁸⁰ 小野（1997）p.26

¹⁸¹ 小島（1996）p.39

¹⁸² 新村（1989）p.279

を宣言していた。したがって慣習的な死の確認は二段構えではあったものの、死の判断は必ずしも医師の専門知識を必要としていたわけではなく、社会的合意の上に成立していたのである。あくまで医師は治療に携わる者であり、忌避される臨終の場そして死後は医師ではなく僧侶の職分であった。このような従来の死の確認が、明治前期の西洋医学の流入と急速な広がりにともない、医師による死亡の診断へと移っていくことになった¹⁸³。

西洋医学的な死亡の確定としては一般にいわれる三徴候死説（呼吸停止・心拍停止・瞳孔拡大）があるが、それが実務上で用いられ始めた時期については明らかでない。しかし少なくとも明治中期の看護学の教科書にはいくつかの死の診断方法に関する記述がある。例えば、1885年（明治18年）の内務省警保局『警務要書』「第九章 第一三」においては、仮死ではなく真死の徴候として、「呼吸・脈拍・心動全ク絶滅シ、全身厥冷シテ下顎下垂シ、皮膚蒼白色トナリ、眼窩陥没シテ眼球光輝ヲ失ヒ、眼瞼半開シテ手指半屈」した状態をあげ、それらをもって判断せよとしている¹⁸⁴。医制による医師制度のはじまりから上記の『警務要書』に至るまで、どのような徴候でもって死亡の診断がなされていたのかについてもその詳細は不明であるが、慣習的に呼吸停止、および血液循環説をもとに心拍停止の確認程度はなされていたと思われる。

なお、明治期において衛生行政が本格的軌道に乗りだしたのは、明治4年7月に設置された文部省に医務課が翌年2月11日に設けられ、3月23日に相良知安を局長として医務局に昇格し、ついで医務局長を務めた長與専斎のもとに医制が發布されるに至ってからである¹⁸⁵。同年5月14日の医制改正を経て、内務省に衛生局（設置当初の名称は第七局）が設置されたことにともない、6月28日に衛生行政事務が文部省から内務省へ移管された。

¹⁸³ 森（2005）は「前近代においては・・・死の認定や埋葬は宗教上の問題として認識されていた」が、明治期に入ると「宗教から切り離され、寺僧による確認から医師による診断＝『死亡届』によって死が確認されるようになった」こと、すなわち、死の脱宗教化によって「死（の確認）」が国家の管理下に置かれたと指摘している（森 2005:87-98）。また同様に新村（2001）は、西洋医学的な医師による死の確認が地方官庁へ届けられ受理されることではじめて死亡が確定されることになり、その結果として埋葬が制限されたことから、「死は国から資格を付与された医師を介し」、死亡届制度によって「国が一元的に管理するものとなった」として、これを国家による「死の管理」とであると論じる（新村 2001:31）。両者とも、死の文化的（儀礼的）側面に着目し明治期を境とした死の様相の変化を主眼に論じているが、このとき死亡届制度はその変化を媒介する装置として補完的に論じられているといえる。ただし、これらの先行研究はあくまで社会史・文化史的論考の一部で死亡届制度に言及しているものであって、制度それ自体の展開を詳細に明らかにし整理したものではない。

¹⁸⁴ また1890年（明治23年）の『陸軍看護学修業兵教科書』においては、死とは「血液循環廃絶」「呼吸廃絶」「心動、脈搏共ニ遏絶（あつぜつ）」した状態とするとしている。あるいは、京都府看病婦学校の教員であったHelen Fraserの1896年（明治29年）『実用看護法』（成瀬四寿訳）では、死に関して「心臓、肺臓、脳髓官能ノ閉止此等ノ内、何レカ原因スルナリ」と述べている。そして、1908年（明治41年）に清水耕一が記した『新撰看護学』において、死の確徴を「呼吸及ヒ脈拍廃絶」「瞳孔拡大」とする三徴候死説が用いられている。

¹⁸⁵ 長與は内務省設置後も引き続き衛生局長となり各省官制を経て明治24年8月まで務め、明治期において日本の衛生行政発展の基礎を築いた。

図 6 死亡の届出書雛形の一例

區務所 御中	第何大小區 或ハ	年月日	住所	死亡届 但シ医師容体書ハ七日以内ニ 差出スヘシ
		何某 印	身分	
事務所 御中				一私父母妻子誰儀病氣之処養生不相叶今幾日 午前後何時死去致候ニ付此段御届申上候也

出所：松野永太郎編（1877）『文章大成龜鑑並諸証願届書類 下』金泉堂、pp.34-35。

医師が作成する死亡届とは別に、戸籍手続きとして死亡を届け出す場合の死亡届出書の雛形の一例。

このとき、内務省内において戸籍行政と医療衛生行政が管轄されることになるが、これは両者の連携を促すことになった。医師作成の死亡の届出書の記載事項は戸籍制度での利用も可能であり、戸籍上の死亡の届け出の多くが口頭でなされていたなかで乙第 44 号により届出義務者が死者の家人へと変更されたことを鑑みると、戸籍上の手続きとしての死亡届と現在の死亡診断書としての医師作成の死亡届は、実務上は統合され一元的に行われていたものと考えられる¹⁸⁶。なおこれらを別に届け出る場合もあったものの、その際にも図 6 のように、医師が作成した死亡届についても差し出すことと但し書きされているため、それぞれを別に届け出すことは稀であったことが推察される。

1.3 死亡届制度の特徴：記載内容の厳正と追加的コストの発生

上述の通り、明治 9 年に行われた制度の修正を経て、西洋医学の専門職業人としての医師による死亡の診断とその記載内容に関する具体的な書式が設定されたことにより、死亡届における情報の厳正が確保されることとなった。また、医師による死亡の診断にもとづき死者家族が戸長へ届け出ること、医師の死亡の報告と戸籍上の死亡届とが同時になされることとなった。そしてそれら情報が府県に報告され内務省へと集約されるという一連の情報経路が確立され国民集団における死亡の動態（変化）が捉えられるようになった。

¹⁸⁶ なお、現在は死亡届と死亡診断書が 1 枚の紙面上に併記されているものの、死亡届は法務省が、死亡診断書（死体検案書）は厚生労働省が管轄している。

他方で、こうして整備された死亡届制度は、住民把握における情報収集のコストが届け出行為として住民へと転嫁されるだけでなく、住民に対し事実の証明（医師の診断および死亡届出書の取得）に追加のコスト負担を要求するものであったといえる。すなわち、明治9年の乙第13号による死亡届制度は医制を前提としていたため、乙第44号により届出義務者が変更されて以降も一連の情報の経路に医師が介在することとなり、届け出には追加のコストが発生することとなった。つまり住民は、死亡の届け出を行うコストに加え、その届け出る死亡の事実について証明を得るコストもまた負担しなければならなくなったのである。そうした追加的なコストの負担に対しては不満を抱く住民は少なくなかった。明治10年5月14日の読売新聞朝刊社説においては、子どもを亡くした親が医師に死亡の診断を依頼した際にその診断料として25銭を請求されたことが紹介され、医師の不足も相まって、それが高額すぎるとの意見が述べられている¹⁸⁷。

届け出に際しての高いコスト負担は、届け出に対する住民の動機を低下させる。加えて、住民にとって死亡は、出生などとは異なり予兆なく発生する場合がある。したがって住民は、事前の準備がない状態で死亡の事実の証明および公証にともなうコストの負担を突然に迫られることになる。このように考えると、死亡届制度の運用にはとりわけ住民の自発的行為と追加的なコスト負担に見合うだけの何らかの誘因の設定が必要であった。

ここまでみたように、死亡届制度は明治4年の成立から複数回の修正を経て比較的早期に確立するに至る。諸種の課題をかかえながらもある程度の制度的安定を獲得したようにみえた死亡届制度が直面したのは、明治期において猛威を振るった伝染病の流行であった。それにより、死亡情報の重要性は急激に高まることとなる。

2 死亡届制度の展開

2.1 伝染病の流行と衛生体制の整備

明治政府は、当時諸外国においてすでに流行していた伝染病に対して、非常な危機感をもっていた。1876年（明治9年）2月5日内務省達乙第12号悪病流行医員派出ノ節施治患者等届出方においては、府県に対し、悪病すなわち伝染病の流行に際して医員を派遣した場合には、当該地域におけるすべての伝染病患者の性別、職業、年齢、転帰ならびに病状経過、治療法および予防法の概略等を調査し内務省に報告すべきことを定め、伝染病発生時の初

¹⁸⁷ 「本郷町の荒川糸蔵の三男善次郎は今年四つがんぜの頑是はずみなしでどうした機会か鉄瓶にえゆの沸湯を頭から浴びてとうとう死んでしまいましたしんさつがきが夫れについて診察書を頼んだら二十五銭とられたというので糸蔵の女房が驚ろいたと聞きましたしんさつがきが二十五銭はちと高過ぎるようになります」(『読売新聞』1877年（明治10年）5月14日朝刊) 明治13年の白米一升がおよそ10.5銭、日雇い労働者の賃金が一あたりおよそ17銭であったことを考えるとかなり高価であった。

表1 法定伝染病患者数及び死者数（明治9年～明治20年）

年次		コレラ		赤痢		腸チフス		痘瘡		発疹チフス		ジフテリア		総数	
		患者数	死者数	患者数	死者数	患者数	死者数	患者数	死者数	患者数	死者数	患者数	死者数	患者数	死者数
1876	明治9			976	76	869	108	318	145			163	29	2,326	358
1877	明治10	13,816	8,027	349	38	1,964	141	3,441	653			586	192	20,156	9,051
1878	明治11	902	275	1,078	181	4,092	588	2,896	685			430	132	9,398	1,861
1879	明治12	162,637	105,786	8,167	1,477	10,652	2,530	4,799	1,295	2,341	601	1,270	534	189,866	112,223
1880	明治13	1,580	618	5,047	1,305	17,140	4,177	3,415	1,731	1,527	360	1,838	1,019	30,547	9,210
1881	明治14	9,389	6,237	6,827	1,802	16,999	4,203	342	34	564	152	1,107	572	35,228	13,000
1882	明治15	51,631	33,784	4,330	1,313	17,308	5,231	1,106	197	629	194	2,208	1,130	77,212	41,849
1883	明治16	669	434	20,172	5,066	18,769	5,043	1,271	295	412	120	2,307	1,231	43,600	12,189
1884	明治17	904	417	22,702	6,036	23,279	5,969	1,703	410	3,459	445	2,237	1,266	54,284	14,543
1885	明治18	13,824	9,329	47,307	10,690	29,504	6,672	12,759	3,329	2,302	365	2,796	1,440	108,492	31,825
1886	明治19	155,923	108,405	24,326	6,839	66,224	13,807	73,337	18,678	8,225	1,577	3,265	1,465	331,300	150,771
1887	明治20	1,228	654	16,147	4,257	47,449	9,813	39,779	9,967	2,487	448	2,741	1,429	109,831	26,568

出所：内務省衛生局「衛生局年報」および『医制百年史』資料編、pp.544-545をもとに筆者作成（なお明治9年のコレラ、明治10年および11年の発疹チフスは統計項目でないため計上されていない）。

動対応を規定するとともに全国的な伝染病統計へ踏み出した。

ところがその矢先、維新以降最初のコレラの流行が発生する。明治10年7月に清国廈門におけるコレラ流行の報を受け政府は日本への侵入に対し最大限に警戒を強めていたものの¹⁸⁸、ついに侵入を許すこととなった。明治10年は西南戦争が勃発した年であり、西南戦争が終了した9月以降の凱旋兵の東進とともにコレラの流行は急速に拡大した。同年におけるコレラの罹患者数は当時把握されただけで13,816人にのぼり、うち死者数は8,027人であった（表1）。同年11月に発行された『衛生局第三次年報』には、「西南ノ兵亂ニ際シテ虎列拉ノ流行ニ遭遇シ全局ノカヲ挙ケテ其防御及撲滅ニ従事ス亦殆ト他ノ事業拡張整理スル暇ナシ」（傍点筆者）として¹⁸⁹、各府県に対する指示や伝染病の対応に追われ、まともに他の行政活動を展開できない内務省衛生局の忙殺ぶりが記録されている。

このようなコレラの猛威に対し、内務省は1877年（明治10年）8月27日に達乙第79号虎列刺予防法心得を発し¹⁹⁰、コレラ流行の阻止を図った¹⁹¹。同達では、開港場等での検疫を徹底するとともに、罹患者を隔離するための避病院の設置を定め、医師に対してはコレラ患者が発生した場合にはただちに戸長あるいは医務取締へ報告すること、地方庁は医師から報告される日々の患者数および死亡者数をまとめ、毎週土曜に内務省へと報告することを規定し対応にあたった¹⁹²。

¹⁸⁸ 『内務省史』第三巻、p.278。なお、コレラの感染経路等に関しては杉山（2001）に詳しい。

¹⁸⁹ 内務省衛生局『衛生局第三次年報』p.1

¹⁹⁰ 『法令全書』明治10年、pp.421-430

¹⁹¹ 虎列刺予防法心得は明治12年に虎列刺予防規則へと改められたのち、明治13年にはコレラに加え、腸チフス、赤痢、ジフテリア、発疹チフス、天然痘に関する規定も追加された、伝染病予防規則（太政官布告第34号）が公布される。

¹⁹² 同達ではその他にも、コレラ流行の兆しをいち早く察知するための情報収集や、発生時の具体的な処

また、同年 10 月 16 日に警令第 96 号避病院仮規則が発せられ¹⁹³、隔離病院内での感染の封じ込めが試みられるなど、当時の衛生行政、とくに伝染病対策は警察力をもって実行された。明治 7 年に司法省から警保寮が内務省に移管されたのちの翌年 3 月太政官達第 29 号行政警察規則第三条第二項において、警察官吏の職務として「健康ヲ看護スル事」が定められたことにもとづき警察官吏は地方の衛生行政に関わりを持ちはじめ¹⁹⁴、そして、コレラの対応および罹患者の取り扱いを規定した明治 12 年 6 月の太政官布告第 23 号虎列刺予防仮規則において¹⁹⁵、警察官吏が検疫委員として定められたことから関わりはさらに強くなった¹⁹⁶。それは、「多数を救うには小数は顧みるに違^{いとま}あらず」との方針によって、「警察的武断政略」を敷くものであった¹⁹⁷。

ところが、明治 12 年にはそれをはるかに超える大流行が発生し、罹患者数は 162,637 人、死者数は 105,786 人にのぼることとなる。また明治 12 年はコレラにとどまらずその他の伝染病の罹患者数および死者数も同様に増加しており、明治 12 年における伝染病の罹患者数の合計は 189,866 人、死者数の合計は 112,223 人であり、後者は同年の総死者数 721,147 人の約 15%を占めている¹⁹⁸。明治 12 年の前後 1 年間の総死者数はいずれも約 603,000 人であるため、伝染病によって死者数がいかに急増したかがわかる¹⁹⁹。東京府ではコレラ罹患者・死者数が比較的多い年であった明治 15 年でさえ、まさに「病勢猖獗」のごとき状況であり、コレラによる死者は「火葬場ニ堆積シ数日ヲ経サレハ火化スルヲ得ス終ニ野田ニ於テ焼却スルニ至ル」ほどの惨状であった²⁰⁰。明治 12 年ではさらに悲惨な状況であったであろうことは想像に難くない。そのため各地で「警察官郡吏町村吏衛生委員等総掛りにて予防消毒法」が行われた²⁰¹。

このような国家規模の非常事態ともいえる状況のなかで、迅速かつ正確に死亡の情報を取得することの重要性が高まったことを受け、1879 年（明治 12 年）12 月 27 日に内務省達乙第 55 号府県衛生課事務条項²⁰²、および内務省達乙第 56 号町村衛生事務条項が発せら

理方法や消毒方法なども規定している。

¹⁹³ 『東京警視本署達全書』明治 10 年、pp.21-28

¹⁹⁴ 『法令全書』明治 8 年、pp.539-544

¹⁹⁵ 『法令全書』明治 12 年、pp.49-52

¹⁹⁶ 山本（2001）p.56。

¹⁹⁷ 『松香私志』下巻、p.27

¹⁹⁸ 明治 12 年の総死者数については、厚生省（1976）資料編 pp.518-519。

¹⁹⁹ なお、表中にあるように、伝染病による罹患者数および死亡者数が最も多かったのは明治 19 年で、罹患者数が 331,300 人（うち特に多いのはコレラ 155,923 人、痘瘡 73,337 人、腸チフス 66,224 人）であり、死亡者数が 150,771 人（コレラ 108,405 人、痘瘡 18,678 人、腸チフス 13,807 人）であった。

²⁰⁰ 明治 16 年 6 月 29 日東京府下火葬場新設儀付伺（『公文録』明治 16 年、第四十二巻）。また、同伺（内務省から太政官）の契機となった、警視庁から内務省への同年 6 月 22 日火葬場改築之義ニ付伺（『公文録』明治 16 年、第四十二巻）においては、「悪病流行ニ際シテハ動モスレハ死體堆積シ不測之患者ヲ惹起スヘシ景況」にあることから、早急の対応が必要である旨を主張している。

²⁰¹ 『松香私志』下巻、pp.24-25

²⁰² 『法令全書』明治 12 年、pp.636-639

れ²⁰³、各府県における衛生事務を再規定するとともに、衛生統計に資する死亡の情報の取得方法の見直しが図られることになる。前者では、各府県庁内に衛生課を新たに設けることを定め、衛生課は郡区より届け出される出産・死亡・流産の申報を収録し、管内の死者の壽夭（死亡）および疾病の種類を調査したのちに半年ごとに統計表を作成し内務省へと申達することを規定した²⁰⁴。それにともない後者は、各郡区に公選の衛生委員を設けるとともに、出産・死亡・流産の数を取り調べ、毎月これを郡区長（府県庁衛生課の主務が担当）に申し出ることと規定している。これによって、医師による死亡診断の際の死因事項は細分化され、死亡届に記載される死因事項についてもこれに準ずる形で統一化された²⁰⁵。

さらに、1883年（明治16年）6月4日の内務省達乙第28号衛生統計諸表ノ内出産婚姻死亡表様式並調書式においては、乙第13号における死亡届を内務省へ差し出す規定を廃止し、出産・婚姻・死亡について新たな表様式を定め、府県に対して管内の死亡者数およびその疾病の種類を調査したのちに月報として毎月内務省へ表式報告を行うことを定めた²⁰⁶。この衛生統計諸表は、1885年（明治18年）10月5日の内務省達甲第33号により府県から内務省へは半年ごとに差し出すよう改定されたほか、病類についてもさらに細かな分類へと改められ、第一類から第十二類までの病類ごとに年齢・男女別に分類するなどより詳細な表様式へと改定されることとなった²⁰⁷。死因事項の細分化は衛生行政上の情報の需要が変化したことを表しており、そのような細分化は表式報告によって事務処理が効率化されることによって可能となったものと考えられる²⁰⁸。また、人口を規定する重要な要因としての出産、婚姻、および死亡の報告を整理し、とりわけ、死亡についてはその死因を系統的に報告させたことにより社会的要因への適切な政策的アプローチが可能となった²⁰⁹。

以上のように、伝染病の流行が契機となり、一連の衛生制度が矢継ぎ早に整備されていっ

²⁰³ 『法令全書』明治12年、pp.639-641

²⁰⁴ なお、各府県庁内における衛生課については、明治11年5月27日の乙第44号「衛生事務取扱担当官吏選定官吏等姓名人員届出」及び同年6月7日の乙第49号「衛生事務取扱官吏ハ府県定員内ヲ以テ繰合担当」により定められた衛生事務担当の府県庁職員から規模を拡大した形で設けられたものである。

²⁰⁵ ただし、衛生委員はその人選難と区町村の経費難により1885年（明治18年）8月12日布告第24号によって全廃され戸長事務として引き継がれた（『法令全書』明治18年、p.52）。

²⁰⁶ その際に定められた表としては、「死亡者土地別表」、「死亡者職業別表」などがあり、人数、男女、病類のほか、土地区分や職業についても報告するよう定めている。

²⁰⁷ 1885年（明治18年）10月5日の内務省達甲第33号に定められている表では、列は年齢別（初生以上三月未満、三月以上六月未満、六月以上一年未満、一年以上二年未満、十二年までの一年毎、十二年以上十五年未満、十五年以上は五年毎）とそれぞれの男女別、加えて十二年以上十五年未満についてはその既未婚、そして行は病類（第一類伝染病、第二類發育及營養的病、第三類皮膚及筋病、第四類骨及關節病、第五類血行器病、第六類神経系及五管病、第七類呼吸器病、第八類消化器病、第九類泌尿器及生殖器病、第十類外襲性變死、第十一類中毒症、第十二類原因不詳、第七類ノ内肺病）に分けられている。

²⁰⁸ また、1886（明治19）年9月には、内務省令第17号「内務報告令」によって、内務省へ報告すべき事項と統計様式が改めて規定された。また、同省令によって、戸籍局と衛生局の人口動態調査は統合整理されることとなった。

²⁰⁹ このように、日本における衛生制度および公衆衛生の急速な整備の契機として、コレラ流行はきわめて重要な役割を果たした。その意味で、「虎列刺は衛生の母なり」と指摘される（小野1997:64）。

たことで、死亡届に求められる衛生行政上の役割が明確になると同時に、その重要性が高まっていく。届け出された死亡は伝染病の流行発生の有無を迅速に伝え各府県による初動を促し、伝染病による死亡者数等の情報は内務省に集められ、これをもとに全国的な公衆衛生環境の改善施策を内務省が指示し、それに対するフィードバックがまた死亡届により行われるというような、情報と政策の循環にもとづく一連の衛生行政体制が確立された。

2.2 死亡の秘匿：衛生施策の逆機能

しかしながら、こうした情報と政策の循環、あるいは衛生制度が想定していた対応がすべからず円滑に実施されていたわけではない。当時の政府および知識人と「民衆」との間の衛生に関する理解には依然としてズレが生じており、それは当時の政府内においても認識されていた（一部抜粋）²¹⁰。

傳染病ノ本邦ニ行ハル者癩斑瘡^{チフス}。痘瘡。赤痢。悪性咽喉炎ノ如キ其性惨惡ニシテ頻年時ヲ以テ流行シ殆ト風土病ノ觀ヲ為スモノアリ其最モ^{おそれ}怖ル可キハ虎列刺病ニシテ輒近内地ニ傳播シ其慘毒ヲ逞ス・・・此等ノ疾病ハ其傳染滋蔓ノ性質タルヲ衆人稔知セサルニ非サレ任曾テ預防ノ方法ヲ辯セス就中下等ノ人民ニ至テハ偏ニ巫祝ノ厭勝神仏ノ符籙ヲ以テ預防ノ一大要訣ト認ムルモノ比々皆然リ故ニ若シ一種ノ傳染病アリテ内國ニ發起シ或ハ輸入スルアレハ忽地相引き相傳ヘテ遂ニ各所蔓延スルニ至ル（ルビ・傍点筆者）

ここでは、民衆（＝「下等ノ人民」）の貧弱な衛生思想および知識と、衛生への理解が進まないことにより伝染病の流行が加速することに対する強い危惧と苛立ちが主張されている。とりわけ、政府による諸種の衛生施策が次々と実施されていくのを横目に、人々が相も変わらず「巫祝ノ厭勝神仏ノ符籙」こそが「預防ノ一大要訣」であるとして社会的旧慣に依存している状況は、一連の衛生施策の効果を減ずる深刻な問題であった。

しかしながら、小野芳朗・宗宮功（1984）が指摘するように、それは「民衆サイドにとって衛生を標榜することは既に自ら身をおく環境中の汚なきモノに対する忌避の表明であり、衛生を冠したモノは、その背後に横たわるケガレを想起させ」るものとなっていたためであった²¹¹。特に、コレラの罹患者は避病院へと隔離されたが、避病院送致の決定権は巡查に一任されたため²¹²、実際には警察（警保局）による半ば強制収容のようなありさまとなってお

²¹⁰ 明治10・11年『衛生局報告』第一・第二報告、伝染病、p.17

²¹¹ 小野・宗宮（1984）、pp.43-44

²¹² 長與専齋はコレラ流行を回顧し「コレラ病撲滅予防の事は巡查主として之に任し警部衛生官吏は之れか監督を為すとありて、家内の消毒は勿論発病の時日原因或は近傍同患者の有無等の事項を訊問し、果して真正のコレラ患者なることを認め又は其の家族若くは近隣に同患者あることを発見する時は、直ちに之

り、さらに罹患者の家は石灰酸（フェノール）を用いて家中を消毒され²¹³、門戸には「虎列刺（傳染病アリ）」という文言と罹患者数を記した紙が衛生委員によって貼り出され²¹⁴、また新聞でも罹患者は実名で掲載された。コレラ罹患者の発生はまたたく間に周囲に知れ渡ることとなり、罹患者への強い差別観が醸成されることとなった。そのために、コレラ罹患者の届け出が遅れる傾向はさらに加速することとなり、コレラによる死亡でないよう偽装しようやく届け出る場合が多くみられた²¹⁵。

つまり、コレラによる死亡を正確に届け出することは、死者の周縁の人々の社会生活を破綻させかねないきわめて大きなリスクをとまなう、ある意味で危険な行為であったのである。「衛生」を冠する強硬的な流行予防策により、伝染病であるコレラとその感染だけでなく、それへの“衛生”的対応についてもまた、否応なしに人々にとって強い忌避の対象となっていた。

このように、明治10年代において断続的に流行したコレラと、それに対する行政の強圧的対応によって、住民の不安感や行政への疑念は増長されていき、人々のあいだには強い反発心が醸成されていた。それが積極的表現へと至るといわれるコレラ騒動へと発展し²¹⁶、消極的表現はコレラ罹患者・死者の隠匿という行為によって広範にあらわれた²¹⁷。上述したような明治政府の対応は住民の日常生活に大きな影響を及ぼし、それはコレラ罹患者の存在如何にかかわらず町村が外部との接触をほとんど絶たれるまでに至った。そのため、例えば、当時コレラが流行した福井県においては、「生活手段を失い窮乏していく者や、生活環境を脅かされて疲弊していく者」が急増することとなる²¹⁸。

しかし、政府はあくまで強硬的姿勢を崩すことはなかった。そうした強硬的姿勢の一端が各地で発生した暴動、いわゆるコレラ騒動の報告においても窺い知ることができる。例えば、

れを避病院に送致し交通を遮断する等総て巡查の職権を以て施行することとなれり」と記している（『松香私志』下巻、pp.25-26）。

²¹³ 虎列刺予防法心得 附則

²¹⁴ 虎列刺予防法心得 第一六条

²¹⁵ 小野（1997）p.79。また、小野が引用する『大阪朝日新聞』では、「虎列拉の井戸陥り」とした記事を記載している。そこでは、京都上京区筋違橋町の庄七という男が昨日31日から嘔吐等の症状があったにもかかわらずそれを隠蔽し、2日午後に至って症状が悪化したために医師の診察を受けたところコレラと診断され、直ちに検疫委員へ届け出られ避病院に送る手続きをしていたが、「庄七はムクムクと臥床を起き出で裏に走り行きて井戸に身を投じたれば孰れも驚き早速引揚げたれど既に縊切れ居たりといふが夫程までに避病院を嫌ふとは抑何たる心得違ぞや」と紹介されている（1886年（明治19年）6月3日付朝刊『大阪朝日新聞』）。避病院がきわめて強く忌避されていたことがわかる。

²¹⁶ なお、大日方純夫（1978）は、新潟県で発生したコレラ騒動について、「欧米追隨的政策を推進して民衆の世界を破壊してきた新政府への不信・反発が、その底流にはあった」と主張し、コレラを起爆剤とした反政運動として捉えている。ただし、そうした運動に参加した一般民衆とは異なり、「豪農・知識人層をはじめとする上層民衆」は、「秩序の不安定化を危惧して経済的救済活動をとりつつ、一面で政府＝県当局の強行的な人権無視の対策に批判を向け、他面で一般民衆の『頑愚』を『教導』していくことの必要性を確認した」としている（大日方1978:244, 251）。

²¹⁷ 山本（2001）p.58、大日方（1978）p.251

²¹⁸ 山本（2001）p.59

岡山県では明治 10 年 10 月に暴動が発生し巡査および戸長が襲撃されるという事件が発生しているが、その報告書においては、「不開ノ人民トモ無根ノ猜疑ヲ抱キ無智ノ妄説ヲ主張」していると述べられている²¹⁹。ここでの「無智ノ妄説」は、まじないや祈祷、あるいは何らかの陰謀論や流言を指しており、猛烈な苦しみとともに劇症を呈するコレラを前にして、政府の衛生施策に従わず、盲目的に伝統や宗教に依存する当時の民衆の意識への批判が示されている。

そうした民衆の意識について、溝口敏磨（1994）は、近代的衛生システムが定着する以前の前近代的病気観においては、その根底に「人知を超えた何らかの疫神が人間に取りついたり、体内に侵入した結果とみる考え」があり、また、コレラに関しては「幕末に外国からもたらされたばかりであり、日本の民衆にとってはいわば二重の意味でえたいの知れない病気であった」と指摘する。社会生活における衛生施策の不完全な受容に起因して、民衆は旧慣に依拠した理解を求めたのである²²⁰。

一方で、明治 12 年 8 月の新潟県では岡山県の場合と同様の批判に加えて、人々の苦しい生活状況を鑑みる意見も示されている。すなわち、「悪病予防消毒法ヲ施行スルニ依リ種々ノ訛言ヲ誤認スルト米価非常ニ沸騰セシメ以テ細民共俄ニ生計ニ困シムニ出ルモノニテ米価ノ騰貴ハ其起因スル処ノ最ナルモノニ有之候」として、暴動の原因を人々が妄言流言に惑わされているためであるとしながらも、それに加えて、より重大な原因を「米価ノ騰貴」に求めており、生活環境の悪化が人々の不満をさらに強めていたことを指摘している²²¹。また、中野三義（1977）は、新潟県におけるコレラ騒動はそうした米価の高騰に加えて、政府によるコレラ罹患者の強硬的取締りと、民衆の意識・行動としての伝統的習俗および信仰心、すなわち畳の上で親や家族に看取られたいという願望が否定・破壊されることに対する抵抗であったとしている。

以上のように、政府による衛生施策の推進とそれによる“衛生”観念の広がり、翻ってむしろ“衛生”への抵抗感を生み出したことで、伝染病の罹患、あるいはそれともなう罹患者の死亡などが秘匿され、衛生行政および死亡届制度上の障害となる場合があった。すなわち、死亡を正確に届け出ること、場合によっては住民にとって深刻な不利益を被りかねない行為となったのである。

伝染病に限ったことではないが、衛生上、遺体は可能な限り早く処理する必要がある。し

²¹⁹ 明治 10 年 11 月 6 日「岡山県下人民暴動申報」（『太政類典』明治 10 年、第四百四十八巻）

²²⁰ 溝口（1994）p.91。また小野芳朗（1997）は、現代的医療および衛生施策をメインシステム、信仰などをサブシステムと捉え、現代では「信仰のようなサブシステムが必要ないほど、ほぼ完全にメインシステムが作動している」ために、種々の病における信仰はほとんどその役割を終えているとする（小野 1997:35）。

²²¹ 明治 12 年 8 月「新潟県下人民暴挙鎮静及虎列刺病近況ノ件」『公文録』明治 12 年、第六十一巻、府県

かし、伝染病と“衛生”観念は死亡の秘匿・虚偽を誘発し、もとより届け出のコスト負担によって低い死亡の届け出に対する動機の、さらなる低下に拍車をかけることになった。そのために民衆、とりわけ「無知な細民」に対して公衆衛生の意義を教え諭す必要があるとされ²²²、そのなかには秘匿・未届けや虚偽の届け出など、不正確な届け出の是正も当然ながら含まれていた²²³。とはいえ、そうした啓発があまり効果を発揮していないことはすでに認識されており、そのため届け出を是正する何らかの制度的措置の必要が高まっていた。

2.3 誘導の方策の導入：墓埋規則と死穢

上述したように、死亡届制度においては届け出の高いコスト負担と“衛生”の忌避行動としての死亡の秘匿・虚偽により、不正確な届け出が発生していた。とはいえ、正確な届け出とその記載内容の厳正とはすでに戸籍行政および衛生行政上の不可欠の条件であった²²⁴。

そこで、より正確に届け出を行わせるための誘因が導入されることとなる。以下でみるように、それは埋火葬にかかる手続きを媒介することによってなされることとなる。よって次に、誘因の設定にかかる背景とその過程について整理するとともに、その誘因のメカニズムを検討したい。

伝染病が特に猛威を振るっていた東京府では、全国に先立ち、届け出の厳正を確保するために、1880年（明治13年）7月14日の東京府布達甲第75号死亡届並埋葬証規則において届け出の期限を埋火葬と関連付ける規定が用いられていた²²⁵。同規則は、従来の死亡届に関する一連の東京府布達を統合した内容となっているが、施治の患者死亡時の「死亡届」（第一号雛型）だけではなく、「流産又ハ死胎分娩届」（第二号雛型）、あるいは「死体検按届」（第三号雛型）、「埋葬免許証」などの複数の書式とそれぞれを用いる場合を定めている。第一号雛型の記載内容は明治9年の乙第13号のそれと大きな相違はないが、第一条において、医師は死亡届に記入、調印のうえ、即時死者の「家人」に付与しなければならないと規定し、そして第三条において死者の「家人」は死亡届を医師に請求し、郡区役所へ差し出すことで埋葬免許証を交付され、それを寺社あるいは墓地へ差し出すという手続きを経るこ

²²² 小野・宗宮（1984）pp.44。なお、このような意図があったために、衛生に関する法令においては解題が設けられていることが多い。

²²³ 当時の読売新聞には、コレラにともなう不正確な届け出に関する次のような記事が記載されている。

「高輪南町たかなわみなみちやうの浅見斧太郎あさみのたろうハ今月一日よりコレラわづを煩らわづって六日に死んでしまったが女房お福ハコレラと知ってお届とどけもせず又斧太郎が死んでもお届けを出さなかつたので七十五銭の贖罪金しょくざいぎんを取られました」（1877年（明治10年）12月20日朝刊）

²²⁴ 特に戸籍の脱漏に関しては、当時の戸籍表による人口と現在の推定人口との間には100万人程度の差があり、当時の戸籍表に示されている人口が現代の推定から少なく記録されているなど、戸籍の不正確さが指摘されている（日本統計研究所1960:17）。

²²⁵ 『太政類典』明治13年、第三十八卷

とをもって、はじめて遺体を埋火葬できると規定された²²⁶。

このように埋火葬を一連の死亡の届け出手続きのなかに組み込む規定は、1884年（明治17年）10月太政官布達第25号墓地及埋葬取締規則（以下、墓埋規則）²²⁷、および同年11月内務省達乙第40号墓地及埋葬取締規則細目標準によって全国的に規則化される²²⁸。

なお、墓地および葬送に関して政府が介入すること自体はこれがはじめてではない。明治5年6月には太政官布告第192号によって自葬が禁止され、神式もしくは仏式での葬儀を行うこととされている²²⁹。また、翌年7月には太政官布告第253号により「火葬ノ儀自今禁止候条此旨布告候事」、いわゆる「火葬禁止令」が公布された²³⁰。これは神道の国教化を図った神仏分離政策の一つであったものの、土地不足や衛生上の問題などによって反発がおき、明治8年5月によりやく解除される。それ以降は伝染病対策などを理由に火葬はむしろ推奨されることとなる。

さて、墓埋規則においては、第三条で死体は死後24時間が経過しなければ埋葬又は火葬してはならないことを、また第四条では埋葬又は火葬について「區長若クハ戸長ノ認許證ヲ得ルニ非サレハ埋葬又ハ火葬ヲナスコトヲ得ス」として区戸長が交付する埋火葬の認許証が必要である旨を規定している。そして、その細目標準においては、第十一条で「死屍ヲ埋葬又ハ火葬セント欲スル者ハ主治醫ノ死亡届書ヲ添ヘテ區長又ハ戸長ノ認許證ヲ乞フヘシ」、また、「醫師ノ治療ヲ受クルノ猶豫ナクシテ死亡シタルモノヲ埋葬又ハ火葬セント欲スルトキハ醫師ノ檢按ヲ差出シ區長又ハ戸長ノ認許證ヲ乞フヘシ」として、埋火葬にかかる認許証の取得には医師の死亡届書あるいは検案書が必要であることを規定している。また死産届の義務がはじめて規定され、妊娠期間が4ヶ月以降の死産についても埋葬許可証を取

²²⁶ この東京府の死亡届並埋葬証規則は改正を重ねつつこれより20年以上存続することとなる。1880年（明治13年）7月22日東京府布達甲第79号東京府死亡届並埋葬証規則中改正（『太政類典』明治13年、第三十八卷）では、第三条、第四条、および第五条の届出先を、区においては区役所、郡においては戸長役所へと変更している。同年12月3日の東京府布達甲第170号（『太政類典』明治13年、第三十八卷）の改正では、同じく第三条、第四条、および第五条について、変死の疑いのあるものは医師の検案書が必要であると改め、また区役所、戸長役場には、各届出はまとめて毎月5日に府庁に差し出すよう定めている。1881年（明治14年）2月18日の東京布達甲第22号（『太政類典』明治14年、第十六卷）では第十条、第十一条として監獄内死亡人、被死刑人の死亡の取扱いについて追加しており、1883年（明治16年）8月2日東京布達甲第41号（『公文類聚』明治16年、第七十一卷）の改正では、第六条に死亡後は直ちに医師の診断を受けなければならない旨を追加している。この後も改正は続き、1887年（明治20年）6月16日東京府令第31号（『公文類聚』明治20年、第四十七卷）の改正では第十一条について当該署の証明書を以て埋葬すべし旨に変更しており、1888年（明治21年）10月24日東京府令第57号（『公文類聚』明治21年、第五十卷）の改正では第二条について流産あるいは死産についてその妊娠期間を三ヶ月以上から四ヶ月以上へと変更している。また1895年（明治28年）5月1日の改正では第一条について死亡の通知を受けた時は速にその家に至り死体を検診する旨を追加しているなど、細やかな改正がその都度おこなわれている。

²²⁷ 『法令全書』明治17年、pp.144-145

²²⁸ 『法令全書』明治17年、pp.506-508

²²⁹ 『法令全書』明治5年、p.134

²³⁰ 『法令全書』明治6年、p.364

図7 兵庫県達乙第216号による埋葬認許証の雛形

認許証	兵庫縣何郡區何(町村)何番地住(寄留)(止宿)	氏名	右埋火葬認許候事
年月日	但何年何月何日午(前)何時后ニ於テ行フヘシ		
戸長氏名印	兵庫縣何郡區何(町村)外何ヶ(町村)		

出所：(1885)『警察枢要規則類聚 二編』pp.136-137

得ることとされた。これにより胎児および乳幼児の死亡についての届け出の遅滞および無届けが減少することとなった²³¹。

加えて、同年10月には太政官達第82号墓地及埋葬取締規則違犯者処分方が定められ²³²、「規則ニ違犯スル者ハ違警罪ノ刑ヲ以テ處分スヘシ此旨相達候事」として、墓埋規則の徹底が図られている。違犯者に適応された違警罪はいわゆる旧刑法（明治13年公布）に定められ、拘留または科料の刑にあたる（第一条）²³³。違警罪において埋火葬にかかる規定については、私的な埋葬の禁止（第四百二十五条）、検死を経ずした変死体の埋葬の禁止（第四百二十六条）および死亡の届け出のない埋葬の禁止（第四百二十七条）が定められている。

上記の細目標準にもとづき、各府県は細目を定め、府県下の戸長に対し墓埋規則の取り扱いに関する具体的な事務手続きを規定し指示を出している。例えば、兵庫県においては同年12月4日兵庫県達甲第114号により県下の戸長に対し墓地及埋葬取締規則細目を定め²³⁴、また同月24日に達乙第216号により戸長が死者の家族へと付与する認許証の雛形を定めている（図7）²³⁵。

ところで、墓埋規則の布達案が内務省において起案され、起案理由とともに太政官へ伺いが出されたのは同年び8月21日であった²³⁶。逐条の起案理由をみると、墓埋規則中の第三

²³¹ 高瀬（1991）p.32

²³² 『法令全書』明治17年、p.300

²³³ 『法令全書』明治13年、pp.101-163

²³⁴ (1885)『警察枢要規則類聚 二編』pp.132-136

²³⁵ (1885)『警察枢要規則類聚 二編』pp.136-137

²³⁶ 「墓地及埋葬取締規則布達ノ件」『公文録』明治17年、第四三卷

条（起案段階では第四条）については以下のように述べられている（一部抜粋）。

死後廿四時間ヲ経過スルニ非ラサレハ死亡証書ヲ与ヘサルヲニ規定セシコトヲ希
凶スレドモ従前早桶等ノ名稱アルカ如ク死後直ニ埋葬スルヲ貧民ノ常習ナレハ俄
ニ此ノ如キ制束ヲ立ルコトヲ得ス故ニ暫ク此条ニ従ハシメ漸次衛生ノ法ヲ達シ風
儀ヲ之ニ遵カントス但書ハ傳染病死ノ他ニ害毒ヲ及スノ恐レアルモノ又ハ變死等
ノ既ニ警察官ノ檢死ヲ受ケ最早蘇生ノ懸念ナキモノニシテ特ニ急速ニ埋葬スルヲ
可トシ・・・（傍点筆者）

これまで、ある者の死を判断するとすぐさまその者を埋葬する、いわゆる「早桶」とい
った慣行があった。死後 24 時間を経過しなければ死亡証書＝埋火葬の認許証を交付しないと
したのは、伝染病や変死あるいは蘇生の可能性を確認すべくそうした慣行を防止するため
の規定ではあるものの、しかし同時に、そうした慣行は容易には是正できないと認める。そ
こで、衛生的観点からその必要を教え諭し、徐々に布達の規定に従わせるべきであるとして
いる。ここでは、明確に旧慣（「風儀」）の是正が意図されているが、その実施はあくまでも
慎重に行われていたことがわかる。また、墓埋規則中の第四条（起案段階では第三条）につ
いては、次のようにその理由がしめされる（一部抜粋）。

本条ハ衛生上必要ノ案件ニシテ自ラ他ノ人命取締ニ関シ其効用少ナカラストス但
死亡証書ヲ得ルニアラサレバ埋葬スルナラ得サラシムルノ制規ハ是マデ已デニ各
地方限り實際ニ施行スル所ナリト虽モ各地其取扱ヲ異ニスル所アリテ一定セサル
ヲ以テ今之ヲ本則中ニ加ヘ全国同一轍ニ出テシメント欲スルナリ尤モ其死亡証書
ヲ與フルノ手續ハ醫師ノ檢診書ヲ以テ其承認ノ材料トスヘキハ当然ノ事タレハ主
治醫按云々ノヲモ併セテ掲載スルモ妨ケナシト雖モ之ヲ掲載セハ死亡者中ニハ
変死牢死等ノ者モアリテ其区分頗ル紛雜ニ渉ルヘキヲ以テ此等ノ事ハ総テ之ヲ地
方ニテ便宜設定スル所ノ細則中ニ譲ラントスルナリ（傍点筆者）

東京府をはじめ、医師の死亡診断およびその届け出をもって埋火葬の許可とする地方は
これまでもいくつか存在していた。しかし、各地方によりその手続きはさまざまであったた
めに、ここで全国統一の規定を設ける旨を示している。他方で、布達中では埋火葬にかかる
認許申請の必要書類としての「医師ノ檢診書」については規定せず、あくまで埋火葬に際し
戸長の認許証が必要であるというにとどめ、細目標準に規定している。この内務省起案の布
達案は参事院（議長：福岡孝弟）において審議され、同年 9 月 22 日にその回答がなされる

が²³⁷、そこでは「将来埋葬上ノ取締ハ専ラ宗教力ノミニ頼リ能サルヘキノ傾向之アルニ付此際警察権ニ依リ其取締ヲ為サシムルハ最モ妥當ノ儀ナリ・・・」として、墓埋行政についてもその監督および統制を警察権によって行う方向性を示している²³⁸。

このように、死亡の届け出は埋火葬と結びつけられることでその届け出の厳正が確保されていく。しかし、それは裏を返せば、死亡届制度それ自体を改正することによって届け出の厳正が確保されたわけではないということの意味する。では、なぜ死亡の届け出を厳正ならしめる手段として埋火葬にかかる手続きが用いられたのであろうか。

上にみた墓埋規則布達案の起案理由においては、埋火葬および葬送に関連する旧慣を考慮し尊重すべきことが示されているが、死あるいは死者に対する旧慣として最も強力なものが触穢^{しよく}である。

穢とは何かについて、その明確な定義を行うことは難しい。ただし、山本幸司（1992）は穢とされる事象に関する個別的史料の分析から、その本質を「社会関係を含む人間を取り巻く秩序から逸脱したもの、あるいはそれ（秩序：筆者註）を脅かすような存在」としている。すなわち、穢とは、一定の条件のもとに物体あるいは空間に生起し、何らかの形で人に害をなすと考えられた性質であり、また山本は、そうした「穢は一種の気体のように滞留したり拡散したりするものとして知覚されうると考えられたのではないだろうか」と指摘する²³⁹。というのも、伝統的観念としての穢（大別すると死穢・産穢・獣の死穢と産穢・失火穢の4種）は、その発生源を離れて他の場所や人などに移り伝染していくものと考えられており、その意味で触穢（混穢）とは、穢が発生した空間や物体に接することを指している²⁴⁰。そして、こうした穢において最も忌み嫌われるものが、人死の穢＝死穢^{しよく}であった²⁴¹。

明治政府はそうした穢や触穢、あるいはそれを忌避する文化的・社会的枠組みを、呪術的・非合理的な制度とみなし、明治6年2月太政官布告第61号にて「自今混穢ノ制被廢候事」として、関連する儀式の廃止などによってその一掃を試みていた²⁴²。ところが、この触穢観念ないし思想は歴史的に人々の日常生活に深く組み込まれており、それは明治期においてなおも根強く存在し続けていた²⁴³。そして森謙二（2006）が指摘するように、明治期にはそれが近代的衛生観念と結びつき「近代に特有な『穢れ』概念が成立する」こととなった。すなわち触穢観念・思想は、「合理的な装いのもとで新たな『排除』の論理を作り出して」

²³⁷ 「墓地及埋葬取締規則布達ノ件」『公文録』明治17年、第四十三卷

²³⁸ なお当時すでに警察は警保局として内務省の管轄であった。

²³⁹ 山本（1992）pp.142-143。ただし、「何を以て具体的に穢とするかという分類基準は歴史的・地理的に特定社会の中で形成されるもので、決して一様ではない」（同：246）。

²⁴⁰ 山本（1992）p.42

²⁴¹ 山本（1992）p.15

²⁴² 明治初期における穢と服喪に関する法制の展開については、森謙二（2006）を参照。

²⁴³ 明治期の人々の社会生活における穢観念の残存については、大藤修（1996）を参照。

いったのである²⁴⁴。

上述したように、伝染病とりわけコレラの流行とそれに対する“衛生”的対応は忌避の対象となっていた。人々は、一方で明日は我が身となるかもしれないコレラへの恐怖と、他方で「多数を救うには小数は顧みるに違あらず」とする強硬的衛生施策とのあいだで板挟みの状態であった。そうしたなかで、伝染病とそれによってもたらされる罹患者と死者は、強い穢（死穢）を帯びるものとなる。当時の社会状況として遺体を長期間保存することが困難であったことに鑑みれば、死穢を避け、遺体の腐敗が進む前にいち早く埋火葬したいという強い心理的圧力が生じたことが推察され、先にみた「早桶」などの慣行はそうした心情のあらわれであるといえる。すなわち、穢にまつわる人々の行動は、一種の合理性の尺度にもとづく行動であった。

それが、埋火葬の認許制およびその認許証を死亡の届け出との引き換えさせることによって、死亡の届け出の動機へと容易に方向づけられた。つまり死亡の予測不可能性がむしろ届け出を促すものとして利用されたのである。したがって、本来は制度に不都合な旧慣が、合理的な装いのもとに正確な届け出の動機へと転化させられたといえる。

これらの墓地および埋火葬に対する規制によって、一連の葬送のなかに届出制度が組み込まれることになるが、これは死亡にかかる情報経路の始点に住民を正確に配置することが可能となったことを意味する。また未届けや虚偽の届け出などを招く要因であった“衛生”への忌避との相克を回避しつつ、死亡届と埋火葬の制度間に結節点をもうけることで技術的に届け出を促した誘因の構造は、行政にかかるコストを抑えつつ正確な届け出を確保することを可能とするものであった。

2.4 制度の完成：戸籍制度の修正と死亡の届け出

以上にみたように、死亡届制度は戸籍上の死亡の届け出それ自体についての手続きを修正するのではなく、主に他制度の条件となることで技術的に行動を規定した。このとき、死亡届を埋火葬にかかる許可証の条件としそれに罰則規定に加えるなど、届け出への誘因を導入することで届け出を確実に行わせた。こうした誘因の設定により、実際に正確な届け出およびその情報の厳正は著しく向上した。

この背景には、先述した戸長の行政能力の拡充と町村行政事務の効率の向上および監督力の強化をもたらした同年 5 月の地方制度改革がある。死者を葬儀にあげ埋葬あるいは火葬し供養することは社会的文化的営みとして住民の日常生活に深く根付くものであり、またそれらは住民の個別利害あるいは共同体内の旧慣と強い結びつきを持つ。地方制度改革による戸長の官選化は、戸長の行政事務処理能力を高めるとともに、住民の個別利害や慣習

²⁴⁴ 森（2006）p.152 註14。

になびかず、制度にもとづき毅然として戸長の職務を果たす行政官吏たる戸長を確立した。

明治中期以降の死亡統計の分析を行った高瀬真人（1991）は、当時の死亡に関する推計から、死亡の届け出および「死亡登録の完全性はすでに 1890 年頃にはかなりの高水準にあった」ことを明らかにしたうえで、明治 18 年以降の死亡統計の改善の背景に墓埋規則の影響を認めている。すなわち、死亡に関する未届け・虚偽の届け出は、死亡届を埋火葬にかかる許可証の条件としたことによってかなり改善されており、そうした死亡の届け出にもとづく死亡統計はすでに一定の信頼性をそなえていたことを指摘している²⁴⁵。

墓埋規則による届け出の誘因を踏まえ、戸籍制度の修正が明治 19 年に至って行われる。先述した 1886 年（明治 19 年）9 月 28 日の内務省令第 19 号出生死去出入寄留者届方、同年 10 月 16 日の内務省令第 22 号戸籍取扱手続および内務省訓令第 20 号戸籍登記書式等の一連の制度改革による戸籍制度の根本的な修正がそれであるが、そのうち、死亡の届け出については、出生死去出入寄留者届方において「死者アリタルトキハ埋葬以前ニ届出ヘシ」と規定され²⁴⁶、この届出期限はこれ以降の改正の際にも届出期限として引き継がれることになる。

そのため、死後に関しては、墓埋規則により死後 24 時間を経過しなければ死者を埋葬できず、かつ出生死去出入寄留者届方により死亡の届け出は埋葬の前に行うことが明示された。ただし、実際には墓埋規則において規定された埋葬許認証がなければ埋葬ができないため届け出も埋葬の前になされるが、この手続きが明記されたのは出生死去出入寄留者届方においてであった。

小括

本章では、ここまで死亡届制度の成立と展開について届け出にかかる誘因と社会的旧慣の 2 つの観点から検討してきた。

以上にみたように、死亡届制度は明治 4 年戸籍法によりはじまるものの、同法では具体的手続きが定められなかったために実際の制度運用は戸長の経験則に依って行われていた。その後明治 9 年の達により死亡届制度が確立することになるが、このとき、住民把握における情報収集のコストが届け出行為として住民に転嫁されるだけでなく、住民に対し事実の証明（医師の診断および死亡届書の取得）に追加のコスト負担を要求するものであった。そうした届け出にかかる高いコスト負担は住民の届け出に対する動機を低下させることから、死亡届制度は未届けを招きやすいという性質を有していた。

²⁴⁵ 高瀬（1991）p.33

²⁴⁶ そこでは明治 15 年の戸籍規則案での「埋葬以前ニ」届け出る旨が採用されている（『元老院会議筆記』前期第 11 巻、p.287）。

死亡届制度が確立されて以降は、衛生的要請とくに伝染病対策の必要から制度は修正を重ねつつ展開していく。公衆衛生は国力の増進と直結するため、その改善は政府の重要な役割となる。とりわけ明治中期以降の衛生行政は、コレラの防疫のために急速に制度化されたといっても過言ではなかった²⁴⁷。しかしその一方で、そうした西洋医学の急速な拡大とそれにもとづき目まぐるしく展開される強硬的衛生施策への反動から、“衛生”観念への忌避行動が発生し社会的旧慣への依存が促進されることとなり、それが死亡届制度の浸透・定着を妨げていた。そのために、死亡情報の重要性が増大するのに反してその秘匿性はさらに高まることとなる。

しかし、その後も死亡情報の重要性がますます増大するのにもない、死亡の届け出の厳正を確保することが深刻な課題となっていた。こうした事態に対し、地方制度改革による戸長の行政能力の拡充、そして町村行政事務の効率の向上と地方官による監督強化を下地として、墓埋規則による誘因が設定された。

そこでの埋火葬認許証の交付条件として死亡の届け出を要求するという誘因は住民の合理的選択を誘導するものであり、墓埋規則の利用は合理的な制度配置の変更とみることができる。それは、死亡届制度の特徴であった住民のコスト負担を抑制することで届け出を行わせるのではなく、死亡の届け出にかかるコスト負担は維持しつつも、むしろそれに加えて、本来は届け出ることにより住民が被りうる不利益を、届け出ないことにより被る不利益へと転換させるような誘因の設定であった。

ここで注目すべきは、そのように変更された制度配置は、社会的旧慣としての穢観念の強い影響下ではじめて効果的に作動するものであったという点である。すなわち、死亡届制度においては墓埋規則との連結により合理的行動を誘導する誘因が設定されたが²⁴⁸、その誘因は、利益と不利益の単純な損得勘定を動機とした住民の合理的行動というよりも、社会的旧慣としての穢観念＝死穢が日常の生活に根強く存在し、人々の合理性の尺度となっていたという環境において作動することで、正確な届け出行動を引き出す効果を発揮するものであったといえよう。

このようにして死亡届制度はその制度展開の過程において届け出の厳正を確保し、正確な死亡情報を得るに至った。しかし、戸籍制度にかかる届出制度がおしなべてこうした制度変遷を経たわけではない。死亡届制度と同様に、明治4年戸籍法によりはじまる出生届制度の展開過程は異なる様相を呈した。後述するように、出生届制度は明治19年戸籍制度改革に至るまで、誘因の設定などの対応がとられることはなかった。

²⁴⁷ 小野芳朗・宗宮功（1984）pp.41-48。また、小野・宗宮は、「19世紀は情報の発達により地球が相対的に縮小した時代」であり、その意味においてコレラをはじめとする伝染病の世界的流行とその影響は「近代化の一現象」であったと述べている（小野・宗宮 1984:41-43）。

²⁴⁸ その意味で、戸籍制度の発展経路上に徴兵制度などの他制度と戸籍制度との相互依存関係を見出した羅（2019）の指摘は、死亡届制度においても当てはまるといえる。

では、それはなぜなのか。次章では出生届制度の成立と展開過程について検討する。

第4章 出生届制度の成立・展開過程

問題の所在

先にみた死亡届制度と同様に、出生届制度も1871年（明治4年）戸籍法の手続き規定として位置づけられたことに始まる。ただし、制度の成立以降、度重なる追加省令などによってさまざまな修正・変更が加えられ完成をみた死亡届制度とは対照的に、出生届制度は1886年（明治19年）の戸籍制度改革に至るまで特段に目立った変更はなされなかった。しかし本章で検討するように、出生届制度には当初から虚偽の届け出・届け出の遅滞・未届けが横行するなど、情報の収集としては明らかな不具合が生じていた。それらは戸籍制度および人口調査上の重大な障害となっていたほか²⁴⁹、出生の事実とその公的記録とのあいだの乖離を拡大させることで戸籍の記載情報の正確性を損ない、戸籍制度の根幹である戸籍自体の信頼性を揺るがすおそれもあった。ところが、制度の展開過程では届け出に関する手続き規定の変更などの運用上の防止措置がとられることはなく、したがって出生の届け出にかかる不正確さが是正されず、制度は不完全な状態で放置されたのであった。

そうした問題の発生は、制度における何らかの不備の存在を示している。つまり死亡届制度とは異なり、戸籍制度全体の抜本的改革が行われるまでは、出生届制度は出生情報を収集する制度として失敗していたといえる。では、出生届制度はなぜ成功しえなかったのか。

そこで本章では、明治前期の出生届制度の成立と展開過程において、どのような住民情報の不完全性および住民把握の限界性が内在していたかに焦点を据えながら、出生の届け出に関する誘因と社会的旧慣を検討する。そのために、まず次節において出生届制度の成立と展開過程を整理する。そして明治4年の成立における制度の設計、および明治19年に加えられた制度の修正の内容を確認したうえで、その間の実態として制度がどのように運用され、また制度における問題がどのように認識されていたのかを明らかにする。

つづく第2節では、出生届制度のもとでどのような問題がなぜ発生していたのかについて、明治維新後の急速な法制度の変化と人々の行動に大きな影響を及ぼしていた社会的旧慣との差異により生じた存在であった「私生子」を事例として検討する。そこでは、住民が正確に出生の届け出を行う誘因が希薄であった一方で、「私生子」およびそれにまつわる旧慣の残存が、出生届制度にとって非合理的な住民の行動に対して強く作用していたことが明らかになる。そして第3節では、明治政府の行政活動における出生情報

²⁴⁹ 岡崎（1950）

図8 明治4年戸籍法における出生届書の雛形の一例

戸長御中	何町	年月日	何ノ誰印	申候也	右者何月何日私妻腹ニ出生仕候條此段御届	何郡何町何番地	何男	何女	何ノ誰	何ノ某	出生届
------	----	-----	------	-----	---------------------	---------	----	----	-----	-----	-----

(出所：『新撰公用文』（1886）の記載用例をもとに筆者作成。
明治19年9月の戸籍制度改革前の3月に刊行されたもの。)

の位置づけを整理しながら、出生届制度がなぜ修正されなかったのかについて検討する。そこでは、一見すると強いように思われる明治政府にとっての出生情報の重要性およびそれを正確に把握することへの誘因を希薄化させていた社会経済的要因と、誘因効果をもたらすような制度的措置を取りえなかった事情が明らかになる。

1 出生届制度の成立と展開

1.1 1871年（明治4年）戸籍法

まず本節では、戸籍法による出生届制度の成立と同法の改正による制度の修正について整理し、それを踏まえて、その改正に至るまでの制度の実態を検討する。

先述したように、1871年（明治4年）戸籍法の手続き規定として、先にみた同法中の第五則の簡素な規定により出生届制度は成立し、出生の公的な把握がはじまる²⁵⁰。

したがって、死亡届制度と出生届制度はその成立においてほとんど差はない。ただし、当初、死亡の届け出と並行して死者埋葬所や社寺からの死者数の報告を定めていた死亡届制度とは異なり、出生については届け出が戸長を経て管轄庁へと至る情報の経路のみであった。また、同法では当初は施行による戸籍編製から6年ごとに戸口調査を実施することで戸籍簿を改める戸籍制度を想定していたものの、翌年に実施された最初の調査

²⁵⁰ 『法令全書』明治4年、pp.114-138

以降は定期的な調査は行われず、届け出にもとづき戸長が戸籍に適宜修正を加えることで住民情報を公的に把握することになったのは、すでに確認した通りである。

出生の届け出にかかる書式等の規定についても同法中にはなされていないものの、出生にまつわる手引書などにおいては書面で届け出る場合の雛形が掲載されている(図 8)。とはいえ、出生の届け出に関しても口頭での届け出が一般的であった²⁵¹。この明治 4 年戸籍法は、正規の改正手続きによらない実質的改正により修正が繰り返されていくが²⁵²、その間、出生の届け出に関する規定については修正が加えられることはなかった。出生届制度に修正が加えられるのは 15 年後の戸籍制度改革による。

1.2 1886 年(明治 19 年) 戸籍制度改革

1886 年(明治 19 年)、内務省令第 19 号出生死去出入寄留者届方、同第 22 号戸籍取扱手続、および訓令第 20 号戸籍登記書式によって戸籍制度改革が行われる。ただし戸籍法それ自体には改正がなされず、これら省令・訓令による大規模な修正であった。先に触れたところではあるが、ここであらためて詳述したい。

本章で注目すべきは省令第 19 号出生死去出入寄留者届方である。そこでは、まず前文において明治 4 年戸籍法の第五則について手続きを改定することを示し、つづけて以下のように規定する(一部抜粋)²⁵³。

第一条 出産アリタルトキハ十日以内ニ届出ヘシ

第五条 前数条ニ記載シタル事項ハ戸主ヨリ届出ヘシ戸主未定又ハ不在ナルトキハ親族二人以上又ハ其事ニ関係アル者ヨリ本籍地戸長ニ届出ヘシ

第九条 正当ノ理由ナクシテ前数条ニ違背シタル者ハ二十銭以上一円二十五銭以下ノ科料ニ処ス

出生の届け出については、省令中第一条において出生届の届出期限が設定され、出生から 10 日以内を期限とすることが規定された。第五条では戸籍に関する届け出については原則として戸主が届出義務者であることが明記されるとともに²⁵⁴、第九条で不正な届け出に対する罰則規定を設けている。なお、省令第 22 号と訓令第 20 号においては、

²⁵¹ なお、国文学研究資料館史料館(2000)によると、現在の埼玉県熊谷市に所在していた大麻生村の明治期の戸長役場の史料では、戸籍事務に関連するものとして、戸籍台帳、出入寄留人書上帳などのほか、戸長が処理した死亡届書が保管されているが、出生届書については残されていない(同:42-43)。このことから、出生の届け出は特に口頭でもって行うことが一般的であったことが推測される。

²⁵² 福島(1967) pp.107-111

²⁵³ 『法令全書』明治 19 年、省令 pp.706-707

²⁵⁴ ただし、婚姻や養子縁組などの身分行為に関するいわゆる創設的届出については規定がなされていない。これについては福島・利谷(1959:56-60)を参照。

図 9 明治 19 年戸籍制度改革以降の出生届書の雛形の一例

得心之人届 ○此届書ハ十日以内ニ戸主ヨリ所轄区长ニ宛差出スヘキモノトス届人ノ下ニハ 戸主ノ氏名ヲ記シ実印ヲ捺シ借地又ハ借家住居人ナレハ届書ニ地主若クハ差 配人等ノ連署ヲ要ス ○戸主未定又ハ不在ニテ親族二人以上又ハ其事ニ関係アル者ヨリ届出ルトキハ 各届人ノ下ニ親族タルヲ又ハ関係ノ事柄ヲ記シ且右傍ニ住所ヲ記入スヘシ ○本籍地外ニアリテ現在地戸長ニ届出タルトキハ同時ニ本籍地区長ニ届書ヲ発 送スヘシ ○出生者ノ父戸主ニアラサルトキハ父母氏名ノ上ニ戸主ト父母トノ統柄即チ何 某長男某、何某長男妻何某等ノ如ク之ヲ記入スヘシ ○出生兒ノ名漢字訓読ナレハ傍訓ヲ要ス ○出生地ノ項ニハ現在ノ町村番地ヲ記入スヘシ ○出生者身上ノ項ニハ土族何某長男平民何某孫何某次男何某庶子何男、等ノ如 ク出生者ト戸主トノ統柄ヲ記入スヘシ ○原籍地ノ項ニハ寄留者ニアラサルモノハ圈點ヲ付シ出入寄留者ハ俱ニ本籍ノ 府県郡区町村番地ヲ記入スヘシ	何区长何某殿	明治何年何月何日	届人 何 某	右出生候間此段及御届候	一 原 籍 地	○	一 出 生 ノ 日 時	何町何丁目何番地	一 出 生 者 ノ 身 上	何某(又ハ何某長男何某)	一 母 ノ 氏 名	妻何某(又ハ何某長男何某妻何某)	一 父 ノ 氏 名	士族何某長男(平民何某孫何某長男)	出生届
	一 出 生 者 ノ 名	何某(漢字訓読ナレハ傍訓ヲ要ス)	一 出 生 者 ノ 身 上	何某(漢字訓読ナレハ傍訓ヲ要ス)	一 出 生 者 ノ 身 上	何某(漢字訓読ナレハ傍訓ヲ要ス)	一 出 生 者 ノ 身 上	何某(漢字訓読ナレハ傍訓ヲ要ス)	一 出 生 者 ノ 身 上	何某(漢字訓読ナレハ傍訓ヲ要ス)	一 出 生 者 ノ 身 上	何某(漢字訓読ナレハ傍訓ヲ要ス)	一 出 生 者 ノ 身 上	何某(漢字訓読ナレハ傍訓ヲ要ス)	一 出 生 者 ノ 身 上

(出所：『諸願諸届用紙雛形便覧』（1888）の記載用例および説明をもとに筆者作成）

それぞれ戸籍用紙雛形および登記目録に記載する際の戸籍登記書式が設定されているものの、届け出にかかる書式についてはなおも省令第 19 号中に規定はない。ただし、これら省令・訓令における各記載様式をもとにおおむねその書式には一定の雛形が用いられていたと考えられる。その一例は図 9 に示す通りである。

ところで、先述したように、墓埋規則における罰則として適用された違警罪は明治 13 年公布の旧刑法において拘留・科料を定めるものとして規定されている。この違警罪の前身となるのは、明治 5 年の東京府の違式註違条例²⁵⁵およびそれを全国へと拡大させた翌年の太政官布告第 256 号地方違式註違条例²⁵⁶である²⁵⁷。そして、先述した明治 8 年 3 月の行政警察規則の制定と、同年 12 月の一部改正による警部の府県警察事務分掌ならびに違註罪即決処分権の規定により、違式註違条例における違犯者の「処断権」および「斟酌増減権」の帰属は内務省警保局と各地方の警察官吏となった²⁵⁸。これらは、上述の

²⁵⁵ 『太政類典』明治 5 年、第三百四十六卷

²⁵⁶ 『法令全書』明治 6 年、pp.374-379

²⁵⁷ このとき、地方違式註違条例施行にともない、明治 6 年 8 月司法省第 130 号により、広く人々に告示するよう各地方庁に次のような指示が出されている（『法令全書』明治 6 年、pp.1735-1736）。「今般各県違式註違ノ条目御布告相成候処右条目ノ儀ハ国中ノ安寧人民ノ健康ヲ警保スル所以ニ有之候条各地方人民悉ク承知不致候テハ不相成候儀ニ付戸長副戸長ノ設ケアル処ハ必ス之ヲ掲榜シ遺漏無之様可致候事」（傍点筆者）。

²⁵⁸ 内田（1983）pp.33-45

旧刑法に合わせて制定された明治 13 年太政官布告第 37 号の治罪法に加え²⁵⁹、翌年太政官布告第 80 号による警察本署（のち警察本部に改称）および警察署分署による違警罪裁判規定、そして明治 18 年太政官布告第 31 号の違警罪即決例によって、違警罪においても適用されることとなる²⁶⁰。後者では、第一条において「警察署長及ヒ分署長又ハ其代理タル官吏ハ其管轄地内ニ於テ犯シタル違警罪ヲ即決スヘシ」とし、即決については第二条で「即決ハ裁判ノ正式ヲ用イス被告人ノ陳述ヲ聴キ証憑ヲ取調ヘ直チニ其言渡ヲ為スヘシ」として警察官吏による便宜処分を定めており²⁶¹、先述した明治 19 年 7 月の地方官官制以降は事実上の府県警察の責任者たる地方官である警察部長によりその監督が強化されることになる。

内務省令第 19 号出生死去出入寄留者届方による戸籍手続きに関する料金の執行者に関する明確な規定はなく、したがって執行権の所在、およびどのような手続きによりなされたのかについて詳細は明らかでない。ただし、同省令に規定される「二十銭以上一円二十五銭以下ノ料金」は違警罪の第 427 条に相当する、いわば軽罪として位置付けられていることを鑑みると、地方官による処断が適用された蓋然性は高い。

明治期における地方官による処断については、次のように指摘される。すなわち、「明治八年大審院以下諸裁判所の設置（同年太政官布告 59 号による：筆者註）及び同九年の地方官判事兼任制の廃止（地方裁判所の設置にともなうもの²⁶²：筆者註）以前においては、各府県庁聴訟課が実質的な裁判機関であり、明治十四年の裁判制度改革後も行政庁と裁判所の裁判権限をめぐる対立があったことは、先例からも看取できる。つまり地方行政庁は、明治二十三年裁判所構成法制定頃までは、事実上の裁判機関として機能していた側面があり、個々の先例は判決と同様に紛争解決現場の判断と位置づけることができる」²⁶³。これを踏まえると、戸籍における「違背」を含む軽罪の処断については、戸長およびそれを監督する地方官による判断が占めるところが大きく、ゆえに明治 19 年の内務省令第 19 号における料金は、戸籍官吏である戸長による申立てにもとづき訴訟に準じた略式裁判として地方官がそれを代行し処罰を行っていたものと考えられる²⁶⁴。

さて、ここに至ってようやく出生届制度に修正が加えられるわけであるが、しかし、明治 4 年から 15 年もの間なんら改正・修正されることなく運用されていたとはいえ、このことは出生届制度が円滑かつ安定的に運用されていたことを意味しない。出生届制

²⁵⁹ 『法令全書』明治 13 年、pp.163-239

²⁶⁰ 『法令全書』明治 18 年、pp.70-71

²⁶¹ なお、明治 20 年時点で、全国の警察署の数は 659、分署は 815、駐在所・派出所は 3,363 であった（『内務省史』第三巻、p.608）。

²⁶² 明治 9 年 5 月 18 日司法省伺「裁判所普置之義二付伺」による。（『公文録』明治 9 年、第七十一巻）

²⁶³ 宇野（2002）p.48

²⁶⁴ とはいえ、これは推測の域を出ないため、詳細についてはさらなる調査が必要であることは言うまでもない。

度においては事実の証明について住民が負担する追加的コストが発生しなかったにもかかわらず、出生の届け出に関する多くの問題が発生していたのがその実態である。

1.3 制度の実態：政府の問題認識

明治 19 年の戸籍制度改革に至るまでに、すでに明治 4 年戸籍法による戸籍制度は散雑をきわめており、数年後にはもはや「行政上しのびがたい状況に達し」ていた²⁶⁵。戸籍に関する届出義務は戸籍法の施行後まもなく実効性を失い形骸化していたのである。とくに、出生届制度には修正や補強が加えられることがなかったために、それにもとづく情報の信頼性は低く、したがって行政上の基礎資料としての有用性は低いものとなっていた。実務の大部分はそれまでの宗門人別改における実務上の慣習や戸籍の先例としての京都府戸籍仕法などに依存し、明治 4 年の戸籍法は戸籍編成法としても不完全なものであった²⁶⁶。その後の明治 19 年の戸籍制度改革は戸籍の様式および構造を刷新し全国的に整備統一するものであったために多くの費用を要したものの²⁶⁷、ここでようやく届出義務者や届出期限など届け出の手続きについての具体的な規定、および罰則が新たに規定されたことで改めて届出義務が強調された。その意味で、戸籍制度の発展過程における画期であったのである²⁶⁸。

また、繰り返しになるが、明治 17 年太政官達第 41 号戸長撰任方によって戸長官選制へと変更されたことによる戸長の位置づけの変化は、出生届制度においても重要な影響を及ぼすことになる。すなわち、戸長官選制は戸長が住民に、そして府県庁が戸長に対し、行政実務上の戸籍手続きに対する監督力を強化するための基礎となったことで、戸籍制度改革における重要な下地となった。また、それは新たに規定された罰則規定についても不可欠の前提条件であった。戸籍に関する不正確な届け出に対して罰則＝不利益を明確かつ確実に行使することが可能となり、戸籍制度における罰則の効果をもたらすこととなった。こうして、出生届制度はようやく修正されることになる。

そうした戸籍制度改革の背後には、軍部からの強い圧力の存在があった。福島・利谷（1959）によると、当該時期においては戸籍制度を悪用した徴兵忌避行動がとりわけ陸軍において問題視されていた。徴兵の忌避に対しては、明治 6 年の徴兵令の制定以降、明治 12 年と明治 16 年の 2 度にわたり徴兵制を改革し解消が図られていたものの、戸主

²⁶⁵ 福島（1967）p.32。なおこうした状況に対する戸籍法の改正の必要は明治 8 年以降しばしば提起されてきた（福島 1967:27-32）。しかしそれらは主に朝令暮改がごとく条文が削除されていく戸籍法の状況と、除籍簿がない戸籍簿にもとづく戸籍事務の煩雑さが故であり、したがって住民情報の管理の煩雑さによるものとみるべきである。

²⁶⁶ 福島（1967）pp.96-98、大西（2010）p.401

²⁶⁷ 福島（1967）p.33

²⁶⁸ ゆえに明治 19 年から明治 32 年までの戸籍は、戸籍制度史上の時期区分の一つとして「明治 19 年式戸籍」とも呼称される。

や嗣子などに対する免役・猶予条項を悪用した徴兵の抜け穴を改善するには至らなかった。そのために戸籍手続きの厳格化、およびそれによる記載事項の正確化が強く要求されたのである²⁶⁹。

そうした実態は、戸籍制度改革が行われる以前からたびたび戸籍にかかる問題の焦点の一つとなっていた。戸籍法の改正の機運が高まっていた明治15年²⁷⁰、戸籍法改正を目的として戸籍規則案が提出されるが、かかる元老院会議（7月3日、第一読会）において、参事院議官補で内閣委員を務めた黒田綱彦は戸籍法改正の意義を補足するにあたり戸籍制度と徴兵制との関係を次のように説明した（一部抜粋）²⁷¹。

本案改正ヲ要スルノ大旨ハ徴兵上ノ事ニ存セリ・・・徴兵使検査ノ根拠トナルハ戸籍ニシテ現行戸籍法ノ不備ナルヨリ徴兵検査ノ障害多ク健丁八年々減少シ且ツ其免シトスルモノハ百方術ヲ尽シテ遁ル是レ職トシテ戸籍ノ善良ナラサルニ由ル故ニ其徴スル所ノ兵モ已ヲ得ス体格備ハラス微弱ノモノヲ取ルヲ以テ自然ニ隊兵ニ病者多シト云フ是レ最モ憂フヘキモノニシテ国家元氣ノ強弱ニ関スルモノナリ（傍点筆者）

つまり、戸籍の厳正が確保されなければ徴兵上の厳正もまた確保できないという。そして徴兵の厳正が確保できない状況が続けば、「国家元氣ノ強弱」すなわち国力の大小に関わる重大な問題となると主張した。戸籍法改正の主な理由の一つは、そうした「百方術ヲ尽シテ」まで徴兵を免れようとする者が多くみられる現状と、抜け穴として利用されていた戸籍制度の不備、とりわけ出生の届け出への対応であった。

しかし、これに対して元老院議官の津田真道は、現今の徴兵制の不具合と戸籍制度の改正があくまでも無関係であることを以下のように指摘している（一部抜粋）²⁷²。

抑モ徴兵ハ年齢ニ一定ノ法アリテ其丁年ヲ召募スルモノナリ戸籍ハ今日生ルモノノ届ケナリ然ルヲ今ヨリシテ二十年後ノ事ニ及ホスハ深謀遠慮ニ似タリト雖モ是レ唯タ丁年ニ至レハ法ノ如ク届出ヘシト厳令ヲ下シ若シ之ヲ用ヒサレハ罰シテ可ナルノミ番外三番（黒田綱彦：筆者註）ノ説明ハ奇中ノ奇ナリ

津田は、徴兵の対象となるのはあくまで成人年齢に達した男子であり、法改正により制度

²⁶⁹ 福島・利谷（1959）pp.52-57。また、戸籍制度と徴兵制の関係については利谷（1959）も参照。

²⁷⁰ 戸籍法改正にかかる経緯については、松下編（1942）pp.235-237、福島（1967）pp.216-219、および加藤（1996:100）。

²⁷¹ 『元老院会議筆記』前期第11巻、pp.301-302

²⁷² 『元老院会議筆記』前期第11巻、p.302

の不備を一掃し、新たな出生届制度によって戸籍の厳正を確保しようと試みたところで、それは現状起きている徴兵上の不具合を解消するものではなく、したがって改正の理由にはならないとした。たしかに、津田のこの指摘はもっともらしいと思える。届け出された情報を実際に利用するまでにはある程度の期間があり、徴兵制でいえば「今ヨリシテ二十年後ノ事」である。だとすれば、当時発現していた戸籍の主な問題は、最初期の戸籍制度における制度上の不備から醸成されていたものであったためである。

とはいえ、この指摘は半分的を射ており、半分はそうではない。というのも改正の目的はあくまで戸籍法の改正による制度上の不備の一掃であり、戸籍法中の養子縁組等の届け出についてもこの改正の対象となっていたためである。事実と公的記録とのあいだの乖離を解消することがこの戸籍制度改正の眼目であり、出生届制度の修正はそうした多くの実践的課題の解決の一つであった。

その後、明治 19 年によく戸籍制度改革の実施を迎え、制度を補完していた旧慣が一掃されるとともに罰則が規定され、それまでの制度上の不備が清算される。それにより出生にかかる届け出の正確性を向上させることに成功している。鬼頭宏（1997）によると、戸籍制度改革後の新たな戸籍制度による戸籍表にもとづき作成された『日本帝国民籍戸口表』からは、出生の翌年から 4 年の間に届け出がなされたもの、すなわち 4 年以内の届け出の遅滞は、明治 19 年において出生年登録に対し 5%を超える高率であったものの、その後おおむね 1%に低下しており、制度の修正による相応の効果が得られていたことが明らかとなっている²⁷³。

さて、これらから明らかとなるのは、戸籍にもとづく住民情報の利用において生ずる、あるいは生じている問題は、それが正鵠を射ていたかどうかは別として、その情報の収集にあたる届出制度における不備に起因しているということが、当時の政府内部において認識されていたという点である。すなわち同時期において、届出制度および戸籍制度による住民情報の収集・管理・利用の一連のフェーズ間の連関が重視され始めたことがわかる。殊に出生届制度に関しては、徴兵制との関連からその不備が糾弾されていた。それが戸籍制度改革によって戸籍の身分関係に関する情報の厳正が改善され、戸籍の住民情報は行政的利用に耐えうる信頼性をそなえるものとなったのである。先述したように制度の改革には多くの費用を要したが、それに見合う行政的利益が獲得されることとなり、これを経て戸籍制度は安定期へと至るのである。

では、明治 4 年の出生届制度の成立から明治 19 年の改正に至るまでに、実際にどのような問題が発生したことで「行政上しのびがたい状況」となっていたのか。次に、届け出が正確に行われず制度運用の障害となっていた事例の一つとして、「私生子」を検

²⁷³ 鬼頭（1997） pp.50-52

討したい。

2 社会的旧慣の存在と誘因の欠如

2.1 「私生子」と虚偽の届け出

出生届制度の運用においては、当初から届け出に際して虚偽や遅滞が横行していた。例えば「私生子（私生児）」（現在の「非嫡出子（婚外子）」にあたる）に関するものはその一つである。そこで本節では、明治期における「私生子」について整理し、その性格と出生届制度に及ぼした影響を確認する。

明治期においてはじめて法的に「私生子」が定められたのは、1873年（明治6年）の太政官布告第21号による²⁷⁴。

妻妾ニ非サル婦女ニシテ分娩スル兒子ハ一切ノ私生ヲ以テ論シ其婦女ノ引受ケタルヘキ事

但男子ヨリ己レノ子ト見留メ候上ハ婦女住所ノ戸長ニ請テ免許ヲ得候者子其男子ヲ父トスルヲ可得事

同布告では、妻および妾以外の婦女を母とする婚姻外の子を「私生子」とし、かかる子は生母との間にだけ親子関係が生じ、その身柄は生母が引き受けるとした。ただし、子の父が自らの実子であることを任意に認め、生母住所地の戸長の認可を得た場合のみ父との親子関係が発生することが定められた²⁷⁵。また同布告については『明治法令抄訓』の「私生子の事」において、以下のように解説されている²⁷⁶。

昔日より妻とも妾とも名の付かぬ者にて娘寡婦又は娼妓聾妓尼下婢等の分娩になりたる私生子は引受人なく誰の子とも定まらず争論となり中には主父ありて私には世話をすれども公には隠し置き戸籍に何方とも付かず不都合なる事ありしが是よりは都で婦女の方に引受となり若し男子より自分の子に相違なしと決めたる上は婦女の方の戸長に願ふて親子の名乗出来ことに成りたるなり（傍点筆者）

²⁷⁴ 『法令全書』明治6年、p.17

²⁷⁵ なお、婚姻・養子縁組・離婚・離縁の場合の届出の創設的効力を定めた明治8年太政官第209号達（『法令全書』明治8年、pp.785-786）において、戸籍への登記が妻あるいは妾である要件と定められたことから、それ以降は未登記の内妻あるいは妾を母とする子が「私生子」となった（村上1995:518註3）。

²⁷⁶ 大郷（1877）p.12-15

ここで注目したいのは、同書中において、私は「ないしょ」、公は「おもてむき」、そして「私生子」は「ないしやうご」と読み仮名が振られている点である。そこでは「私生子」は秘匿される存在を指すものであったものの、それが戸籍制度においては「公生」と「私生」として婚姻の内外の区別を示すものとなる²⁷⁷。そして、こうした「私生子」は、きわめて顕在化しにくいという性質をもつ。なぜなら、このような「私生子」にあたる子は、同布告および明治4年戸籍法以前から慣行的に存在していたが、明治期においては、いわゆる「公生子」としての地位への偽装が行われていたためである²⁷⁸。

他人が出産した、まだ出生を届け出していない嬰兒をもらい受け、自らの嫡出子として届け出ると、戸籍上は出生を届け出た夫婦の嫡出子として記載されることになる。例えば、嬰兒がその父母の弟妹として、あるいは親戚や知人の嫡出子として届け出られる場合がこれにあたる。そうした慣行はのちに「藁の上からの養子」と呼ばれ、当時ごく当然のこととして行われていた「日本のありふれた例」であり²⁷⁹、戸籍法による身分関係の規定、あるいは明治6年布告による「私生子」の規定以降においても慣行が引き継がれ、基本的な変化なく存続した²⁸⁰。というのも、こうした「藁の上からの養子」は、経済上の問題など何らかの理由で子を養育できない実親と、後継ぎなど何らかの理由で子を欲する養親の要請が合致し、虚偽の出生の届け出という便法として慣行上定着したものであった²⁸¹。あるいはまた、「私生子」を別の夫婦の嫡出子として届け出させ、さらにその戸籍上の父母が子を養子に出す場合、いわば他人の籍を借りた養子縁組も存在し、そうした養子縁組はのちに多くの訴訟をもたらすこととなった²⁸²。

嫡出・非嫡出の区別がはじめて統計上なされ「私生子」が記録された1886年（明治19年）には、「私生子」の実数は約4.1万（出生総数あたり3.9%）であり²⁸³、その後、1910年（明治43年）には約16.1万（同9.4%）にまで増加している²⁸⁴。こうした「私生子」の実数および割合の増加は、明治19年の戸籍制度改革以降に出生の届け出の正確性が強化されたことによる「私生子」の顕在化を示しているものと思われるが、ただしそれでもこうした統計上の「私生子」の数値は完全なものではなく、上述したように、そもそもその実態は顕在化しにくいため実際よりも「いくぶん少ない」ことに注意しな

²⁷⁷ 吉田（2013）p.15

²⁷⁸ 『民事慣例類集』第一篇人事 第一章出産ノ事 p.1 以下、および村上（1995）p.517

²⁷⁹ 我妻（1959）p.22

²⁸⁰ 村上（1995）p.517

²⁸¹ 宮崎（2015）p.163

²⁸² こうした養子縁組にかかる訴訟については、我妻（1953a, 1953b）。

²⁸³ 内務省統計局編（1886）『日本帝国統計年鑑 第五』東京統計協会

²⁸⁴ 内務省統計局編（1914）『日本帝国統計年鑑 第三十三』東京統計協会

ければならない²⁸⁵。

いずれにせよ、こうした「私生子」は明治4年戸籍法以前から、そして戸籍法施行以降も存在しており、「私生子」の出生では多くの場合で旧慣に依拠した虚偽の届け出や届け出の遅滞が発生し²⁸⁶、表向きには明らかにならずとも、出生の事実と公的記録の不一致が生じることで戸籍の混乱を招いていたのである。

では、そうした不一致はなぜ生じたのか、別言すれば、なぜ「私生子」の届け出は依然として多くの場合で虚偽ないし遅滞をともなっていたのか。あるいはまた、事実と公的記録を一致させようとする動機はなぜ低いままであったのか。

2.2 出生届制度と社会的旧慣との差異

こうした虚偽や遅滞をともなう届け出が横行した背景には、それまでの社会におけるごく普通の営みが、新たな制度の施行により突如として不正な行為へと転化したことがあげられる。すなわち、当時まだ強く残存していた社会的旧慣と出生届制度との間に大きな差異が生じており、それが是正されず維持されていた過渡期において、そうした問題が頻発していたのである。

例えば、明治期以前から出生についての届け出は地域的に行われていたものの、その期限についてはかなり地域差が大きく、明治4年戸籍法以降においても地域ごとにまちまちであった。1880年（明治13年）の『全国民事慣例類集』によれば、出生の届け出に関しては「人家出産アレハ直ニ口上ニテ役場へ届ルモアリ或ハ翌年人口調査ノ時ニ至リ届ルモアリテ其例一定セスト云ヘ凡之ヲ要スルニ一年以内ニ籍面ニ上ル一般ノ通例ナリ」とあるように²⁸⁷、届け出にあたってはその都度に届け出る地域もわずかにみられるものの²⁸⁸、ほとんどがおおよそ出生から1年以内を届出期限としていた。このような届出期限は、宗門人別改における調査形式を慣習的に引き継いでいるものが多い。ところが宗門人別改帳があまり当時の実態を正確に反映していないことは知られている。その主な理由は、宗門人別改では年に一度といった定期調査時点において在住・在籍している者が記録されるためであり、したがって「前年の調査以降に出生し、当年の調査時

²⁸⁵ 善積（1993）p.71

²⁸⁶ また、このことは明治8年太政官達第209号（『法令全書』明治8年、pp.785-786）からも伺い知れる。同布告にかかる司法省伺（『民事要録丙編』p.140）においても、養子縁組等に関する戸籍手続きがおろそかにされており、当事者間の話し合いでもって行う実態が往々にして存在することが指摘される。

²⁸⁷ 『全国民事慣例類集』第一篇人事第二章出生ノ事 p.20。なお『民事慣例類集』に収録されている慣行にも同様の傾向がみられる。

²⁸⁸ なかには、「男女凡七歳ニ至」（肥後国玉名郡）るまで届け出ない場合もあった（『民事慣例類集』第一篇人事 p.17）。これは当時の学制における就学年齢にあたり、出生を届け出ていなかった者が、就学に際してその届け出を行っていた場合があったことを示している。なお、こうした就学年齢と出生の届け出の遅滞との関係については、土方（1987, 1994）を参照。

点までに死亡した乳児は、出生数にも死亡数にも加えられない」ことになる²⁸⁹。よって同様の問題が、こうした調査形式を引き継いだ戸籍においても発生していたと考えられる。また届け出の際には多くの場合が書面ではなく口頭によってのみ行われていたために、届出書などの原本もなく正確性は高いものではなかった²⁹⁰。

政府内においても、出生の届け出に関する問題は制度と旧慣との差異に起因するものと認識されていたが、地方制度と同様にその評価については意見が分かれていた。先にふれた明治15年の戸籍規則案にかかる元老院会議においても内閣委員の参事院議官補、周布公平は、戸籍法改正の必要について言及するにあたり、改正の理由の一つは制度に内在する不都合および旧態・旧慣の排除であるとしている（一部抜粋）²⁹¹。

現今ノ戸籍法タルヤ実ニ明治四年四月ニ始リ既ニ幾多ノ星霜ヲ経タリ蓋シ時勢ノ変遷ト人情ノ推移ニ由リ凡百ノ法度改良ニ就キ随テ地方行政事務如キモ更革スル所究メテ多シ而シテ其依然旧態ニ居ルモノ此戸籍ナリ故ニ今此法ノ實際ニ行ハルモノハ三十三則中僅ニ三四則ニ過キス爰ニ其一ニノ例ヲ挙シテ諸般届出ノ如キモ期限ノ定メナキヲ以テ之ヲ催促スルニ由ナク其弊タル終ニ緩慢ニ流レ又之ヲ処分スルニ一定ノ規律ナク到底現法ハ有名無実ノ徒法タルヲ免レズ・・・

（また6年ごとの戸籍の改製も行われなかったために：筆者註）世態ノ変遷ト法律ノ改良トニ因リ大ニ面目ヲ異ニセリ独リ帳簿ノミ既定ノ旧法ニ依リ改正スルモ権衡上其宜シキヲ失フヲ以テ寧ロ全体ノ戸籍法ヲ改正シ其根本ヨリ整理スルニ如カストスレハナリ（傍点筆者）

これまで戸籍上の諸手続きは実態として主に旧慣に依拠してなされてきたが、それゆえに戸籍法中においては届出期限などが規定されておらず、したがって届け出を催促することも、あるいは届出義務の不履行に対して処罰を加えることもできない。戸籍は実態を正確に反映しているとは到底いえず、ゆえに、まさに現行の戸籍法は「有名無実ノ徒法」であって、手続きから旧慣を排除し実効性を確保すべく制度の抜本的な改革が必要であるという。つまり、制度と旧慣との差異が不都合を生じさせているのであれば、制度に影響を及ぼしている旧慣を一掃し制度を改めるほか戸籍の正確性を獲得する術はないとの主張である。

²⁸⁹ 鬼頭（1991）p.83

²⁹⁰ 一応の原則は書面での届け出としているものの、「然レモ實際小前共ハ書面等ノ手数ヲ厭ヒ過半届ケサル風習ナリ」（陸前国宮城郡）とするものもみられる（『民事慣例類集』第一篇人事 p.5）。

²⁹¹ 『元老院会議筆記』前期第11巻、pp.298-290

しかし一方で、元老院議官の渡邊洪基は、あくまで旧慣を考慮した制度の再整備の必要性を主張した（一部抜粋）²⁹²。

戸籍ノ法タルヤ全国一般ニ及フモノナリ其之ヲ取扱フ戸長其人ノ如キモ悉ク才俊ニシテ法律ニ通曉スルモノト認メ難シ且之ニ服従スル者ハ匹夫匹婦ニ至ルマテ遺漏スル所ナキ者ナレハ慣習ニ依準シ事理明晰ナラシメサルヘカラス今廃止セントスル従前ノ布告達ノ斯ク不用ニ属スルモノ多キハ蓋シ慣例ニ違ヒ条理明カナラスシテ精神通セサルニ由ルノミ是今日本案改正ニ際シ能ク既往ヲ鑑ミ将来ヲ察セサルヘカラサル所以ナリ・・・（そのために、まずは：筆者註）慣習ト条理トヲ明ラカニスルヨリ良キハナシ・・・

総テ行政一般ニ及ホスヘキモノハ能ク慣例ヲ斟酌シ能ク下民ニ適スルモノニアラサレハ行ハレサルナリ本案ノ如キモ亦然リ出産死亡等ハ是迄既ニ届出ルノ例規ナリ然ルニ儘届出サルモノアルハ畢竟主務者（届出義務者：筆者註）ニ於テ事煩苛ニ渉リ特ニ取扱上ノ手数多キニ因ルト雖モ簡易ニ之ヲ為サシムルヲ得ハ社会ノ秩序ヲ保ツニハ固ト要用ナルヲ以テ若シ之ヲ怠ルモノハ相当ノ罰アツテ可ナリトス（ルビ・傍点筆者）

渡邊は現行の制度がはらむ多くの問題を認めながらも、それらはあくまでも旧慣との差異を原因とする制度への理解不足が招いているものであるとして、旧慣の一定の重要性を指摘する。行政活動においては旧慣を考慮しなければ人々（「下民」）の理解は得られないが、それは戸籍上の届け出についても同様で、そもそも慣行的に行われている届け出が正確に履行されないのは、戸籍制度上の届け出の手続きが旧慣と異なり煩雑であるからに過ぎないとした。渡邊は旧慣を是正すべきではなく、むしろ慣行的に行われている手続きに現行制度が歩み寄る必要を主張したのである。

しかし政府内の認識としては、同議官柴原和が「既ニ各地方ヨリ稟議アルモ政府ニ於テハ改正ノ際ナルヲ以テ已ヲ得ス旧慣ニ依ラシムルニ因リ儘支障アリト云フハ嘗テ聞ク所ナリ」と指摘したように²⁹³、旧慣に依拠して運用されていることの弊害と、制度の不備の存在が原因であるとの見方が大勢を占めていた。同議官の佐野常民はそれまでの議論を総括しつつ、次のように述べる（一部抜粋）²⁹⁴。

我国ハ古来ヨリ幾ント天然法トモ云フヘキ好慣習アリ千有余年連綿相続シ戸主

²⁹² 『元老院会議筆記』前期第11巻、pp.290-291

²⁹³ 『元老院会議筆記』前期第11巻、p.293

²⁹⁴ 『元老院会議筆記』前期第11巻、pp.297-298

自ラ届出ルハ外国ノ法ニ優スモノナリト雖モ如何セン從來成文律ノ国ニアラサルヲ明記ナシ蓋シ其良謨（すぐれたばかりごとの意：筆者註）タルハ歐洲人士ノ称賛スル所ナリ夫レ一國ニ主アツテ万機ヲ統フ豈（反語：筆者）一家戸主ノ之ヲ堤理スルモノ無フシテ可ナランヤ

若シ之レナキ時ハ野蛮ノミ文明ト云フヘカラス是レ戸主タルモノト一家戸籍ヲ担保スヘキ義務アル所以ニシテ徳義上法律上共ニ責任ヲ有スルモノナリ既ニ然リ其精神ヲ確認セハ戸籍法ノ貴重ナル論ヲ俟タスシテ知ルヘシ其不明不備ナルハ政府ノ大患ニアラサルヲ得シヤ速ニ改良スヘキノミ・・・

我人民ニシテ生死婚姻等ヲ申告スル勞ヲ厭フハ決シテ怨スヘキ事ニアラス若シ之ヲ怠ルモノアラハ科料ニ処シ痛ク警戒ヲ加フヘシ如何トナレハ文筆ナキ婦女子ニテモ申告スルヲ得ル方ナルニ尚ホ懈怠アルハ政府ノ令ニ違ヒ自ラ欺クモノナリ（ルビ・傍点筆者）

たしかに、戸籍および戸籍に関する手続きについては優れた慣習があるものの、それが成文化されていない状況は問題であると言わざるを得ず、制度としての不備を認めざるをえない。そして、そうした不備は「政府ノ大患」であるとして早急の修正の必要性をあらためて強調した。また不正確な届け出については罰則を設けることで律するべきとして強硬的な姿勢を示している。

2.3 戸長と「私生子」

このように、制度と旧慣との差異は政府内において特に問題視されていた。とはいえ、上記のとおりそれはあくまで戸籍制度全体に該当しうるものであって、出生届制度に限ったものではない。とすれば、出生届制度において生じていた不一致には出生届制度に特有の事情が存在していたはずである。それは、以下にみるように、先に詳述した戸籍制度を運用する行政側の能力、すなわち公選であった戸長の戸籍事務処理能力の低さとその性格が、特に出生届制度における不一致の発生に拍車をかけていたことであった。

戸籍に関する事務を一任されていた戸長にとって、他の多くの行政事務も抱えながらの戸籍事務処理は大変な負担であった。そのため出生のたびに逐一届け出られては戸籍事務をともしも処理しきれず、ゆえに、先述したように、出生の届け出については多くの場合で旧慣に従い管轄域内で年に一度まとめて行われていたのである。ところが、いくら戸籍事務をまとめて処理したところで戸長の事務処理能力の低さを補うことはできず、むしろ戸籍に記載される情報の正確性を損ない、結果として煩雑さに輪をかけることと

なった²⁹⁵。

また、情報経路上に戸長、医師、あるいは衛生委員などの主体が介在していた死亡届制度とは対照的に、出生届制度において出生の情報経路上に介在して届け出の厳正を確保する主体は、戸長のみであった²⁹⁶。なお後述するように、当時出産の介助を行っていたのはほとんどが産婆と呼ばれる職業につく人々であったものの、それらへの医療従事者としての信頼は薄く、出生について医師と同様の役割を担うには至らなかった。したがって出生届の厳正の確保は、あくまで戸長に一任されていたのである。

つまり、出生届制度の運用に際しては旧慣に依拠して届出期限が長いうえに口頭でのみ行われ、またそうした届け出には書式がなく、出生の事実を証明するものもなかったために、虚偽の届け出に対する抑止が働かないばかりか、容易に行うことを可能としていたのであった。

加えて、当時の社会は「私生子」に対して伝統的に寛容であり²⁹⁷、戸籍法における手続きの遵守よりも「家」の価値およびその維持継続が優先されていたという事情があった。明治8年太政官第209号達は届け出をもって婚姻の成立要件とするいわゆる法律婚を定めた²⁹⁸、当時は婚礼の儀式を以って結婚の成立とする考え方が依然として一般的であった²⁹⁹。そうした婚姻の未届けや遅滞は、あくまで婚姻関係が安定するまでは意図的に届け出を遅らせようとする慣行によるものであった³⁰⁰。こうした状況下において、「家」を重視する戸籍法と相まって、「私生子」の存在はある意味で必然であった。

とりわけ、「藁の上からの養子」の場合には、戸長の情実によって虚偽の届け出が受理されることが多くみられたが、これは共同体的な嬰兒の保護を目的としたものであった。例えば、「父母婚姻ヲ許サハル以前ニ私通シテ生ルハ子」は社会生活を営むには多くの困難をとまなうことから「公然顯シカタキ」存在として扱われていた。そのために「假ニ父母ヲ設ケテ届ケ及ヒ吹聴ス」（信濃国更科郡）として³⁰¹、正確に「私生子」とし

²⁹⁵ 福島（1967）p.32

²⁹⁶ 出生届制度の情報経路上において医師が介在するようになるのは、管見の限りでは、1946年（昭和21年）司法省令第47号出生及び死亡の届出等に関する件（『官報』5833号、6月26日）、同81号出生婚姻離婚及び死亡の届書の様式を定める件（『官報』5910号、9月25日）、および、翌年の戸籍法改正にとまなう1947年（昭和22年）司法省・厚生省令第1号出生死亡及び死産の報告に関する件（『官報』6288号、6月21日）にもとづく医師等による報告義務の規定、そして、同年厚生省令第43号出生証明書に関する件（『官報』6288号、12月29日）とそれを改正する1952年（昭和27年）11月17日法務省・厚生省令第1号出生証明書の様式等を定める省令の、これらによって規定されるに至ってからである。

²⁹⁷ Hayami（1980）

²⁹⁸ 『法令全書』明治8年、pp.785-786

²⁹⁹ 『民事慣例類集』第一篇人事 p.45 以下、「第二章 婚姻ノ事」

³⁰⁰ フース（2012）pp.184-185。明治政府はそうした実態を考慮せざるをえず、事実婚についても一定認めるなど現実への妥協を図っている（善積1993:81）。

³⁰¹ 『民事慣例類集』第一篇人事 p.4

て届け出ることをむしろ積極的に回避するような対応を取るものもみられた。吉田一史美（2013）によると、そのように出生の事実を公的に記録せず、したがって正確な血縁関係を法的に確定させずに行われる非公式な養子縁組は「前近代的な養子縁組の形態」であり、それは日本の近代法と相容れずに戦前では無効に、そして戦後には違法となった。しかし他方で、そうした慣行は乳児の生命保護の役割を担っており³⁰²、共同体内の慣行として残存していた。

こうした戸長による戸籍事務の実態を糾弾する意見は政府内でも表明されていた。先にみた陸軍卿大山巖による建議においても、公選でありゆえに事務処理能力の低い戸長が戸籍加除等の戸籍事務の専権を持っていることで、届け出の誤りに気が付かないばかりか、むしろ「常ニ人望ヲ博取スルニ汲々トシ、却テ徴兵規避策ノ術ヲ助クルヲ之レ勤ムルカ如キ情ナキ能ハス」（傍点筆者）として、人々の顔色を伺いながら、誤りに気が付いたとしても情実によってそれを受理しており、それが戸籍を「殆ント反紙ノ如」くしている原因であると主張している³⁰³。

2.4 出生の届け出にかかる誘因の欠如

出生の届け出に関する手続きと旧慣とのあいだには大きな差異が存在しており、また戸籍事務処理を担う戸長の性格も重なり、届け出の厳正は確保されていなかった。それにもかかわらず、出生届制度には、新たな行動様式に則り正確に出生を届け出させるための誘因が欠如していたという深刻な不備が存在していた。

出生や婚姻など身分登録の公証力は、公証を必要とする諸制度が実社会においてどの程度浸透しているかに規定される。そして、松村敏（2003）が指摘するように、出生の届け出にかかる正確さには経済的な階層性が認められる。すなわち、「中産者以上の層は、財産の所有・相続のために『身分』・戸籍を法的に確定しておく必要がある」ために、届け出は比較的正確になされていた。他方、相続すべき資産がなく、当時就学率がまだそれほど高くないなかで学齢期に達した子を必ず就学させようとする積極的な意思がない場合には、出生後ただちに正確な出生の届け出をおこない子の身分を確定する必要性は感じられない³⁰⁴。

そもそも、1898年（明治31年）の明治民法施行以前には身分の公証を必要とする制度それ自体が多くなく、したがって届け出を正確に行うことによる住民の社会生活上の利益、あるいは不正確な届け出により被る不利益が希薄であった。また、戸籍制度改革

³⁰² 吉田（2013）p.130

³⁰³ 松下編（1942）p.236。なお福島はこれを軍部における「戸長および戸籍法に対する絶対的な不信」と表現している（福島1967:214）。

³⁰⁴ 松村（2003）p.54

による罰則の規定以前においては、当時の刑法である 1873 年（明治 6 年）の改定律例でも届け出の不正等に対する罰則は定められていなかったため³⁰⁵、届出義務の不履行により被る不利益も軽微であった。そのため旧慣を是正し、新たな制度およびその手続きを遵守せしめるには至らなかったのである³⁰⁶。

他方で、先述したように、「私生子」にまつわるものをはじめとする出生にかかる虚偽の届け出はごく一般的な慣行であったものの、虚偽の届け出による利益と罰則による不利益を衡量したとき、得られる利益の方が大きい場合もまた、上述したごく一部の経済的階層にある人々に限られており³⁰⁷、むしろ被る不利益の方が大きいというのが大半の場合であった。ゆえに、先述した明治 19 年以降の届け出の正確性の高まりは、戸籍制度改革による罰則の規定がそうした大半の場合の虚偽の届け出に作用し、一定の効果を生んだものであった。また、それに加え、それと同時期に行われた官選戸長制をはじめとする周辺の諸制度の修正がもたらした旧慣の影響の弱体化と、それにとまなう新たな届出行動への移行およびその常態化によっても、不正な届け出が減少したものと考えられる。

さて、以上の「私生子」の事例から明らかとなるのは、出生届制度には慣習・慣行とあいだの差異が存在していたものの、制度の運用に際してはむしろ慣習・慣行に拠るところが多分にあり、また戸籍法において届け出の手続きが詳細に規定されなかったことがそうした慣習による価値観や一般的であった慣行をより強化したという点である³⁰⁸。すなわち、出生届制度の展開過程では、旧来の社会的慣習・慣行が制度の障害となる届け出の虚偽および遅滞を促したことで、円滑な制度運用が妨げられていた。また、そうした制度構造にもかかわらず誘引が欠如していたために、出生の届け出にかかるコストを自発的に負担し正確に届け出ることに対する住民の動機を強めることはなかったのであった。

ただし、先述した戸籍規則案にみられるように、出生届制度の改正が全く試みられなかったわけではない。同案は明治 15 年に内務省により起草されたものが太政官を経て元老院へ送られ修正ののち可決されたものであるが、そこでは届け出に関する規定の拡充が徹底されており、出生について届出義務者、期限、書式および罰則を規定し、同時に行政的規定の一切を整理するものであった。その戸籍規則案は施行費用の困難などに

³⁰⁵ 改定律例については、石井・水林（1992）による。

³⁰⁶ そのために、「私生子」を出産する場合には、その多くが「私生子」を複数回出産していることが指摘される（松村 2003:64）。

³⁰⁷ また、そうした経済的階層にあった人々は妻のほかに妾を持つことが可能であったため、「私生子」について虚偽の届け出を行うことはまれであった。

³⁰⁸ フースは、明治期における婚姻法令とその手続きから、婚姻についてその傾向を見出している（フース 2012:181）。

より、公布に至ることはなかったものの³⁰⁹、そこからは政府内において具体的な出生届制度の改正が俎上に載っていたことが明らかであり、一見すると届け出の不正の是正に対する明治政府の関心がみて取れる。

とはいえ、同様に戸籍規則案に規定されていた死亡届制度は、戸籍規則案が断念される以前から届け出の手続きについて省令等により幾度も改正がなされ詳細な手続きが追加されていた³¹⁰。しかしそれとは対照的に、出生届制度ではそうした修正が行われることはなく、新たな誘因を設定するような制度的措置も取られることはなかった。では、なぜ出生届制度については、明治政府は修正せず放置していたのか。次にそれを検討したい。

3 出生情報の重要性と政府の動機

3.1 出生届の重要性

前節にみたように、明治前期の出生届制度においては社会的旧慣にもとづく届け出の虚偽や遅滞が横行し円滑な制度運用の妨げとなっていた。しかしながら、当該時期において出生届制度がまったくの無用の長物であったわけではない。先述したように、明治新政府が維新体制確立の一環として着手したものが欧米列強諸国に範を取った医療・衛生体制の近代化と国民保健の向上施策であったことを鑑みると³¹¹、死亡届制度と同様に、出生届制度もまた届け出の正確性を確保するために整備・修正されてしかるべき制度であった。

例えば、乳幼児死亡率や死産率などはその公衆衛生状態を表すきわめて重要な指標であり、政府の重要な関心事項となる。出生にかかる届け出が正確になされなければ、それらを正確に感知することはできない。死産の場合には死産届が出されなければならないが、乳幼児死亡の場合には出生届ののちに死亡届を出さなければならないが、産後の出生児が死亡した際に死産として届け出す場合や、あるいは出生と死亡のいずれの届け出もなされない場合があった。現在では母子保健法により妊娠した者は市町村長に妊娠の届け出をすることが定められており、市町村は妊娠の届け出をした者に対し母子健康手帳を交付することとされている。こうした妊娠届および母子健康手帳によって、出生の把握がより確かなものとなると同時に、母子衛生は飛躍的に向上することとなるが、それらが本格的に運用されるのは昭和期に至ってからである³¹²。

³⁰⁹ 福島（1967）pp.30-31

³¹⁰ 堀池（2021）

³¹¹ 小島（2011）p.55、厚生省（1976）記述編 p.90

³¹² 妊娠届および母子健康手帳は、昭和17年5月の国民体力法改正により乳幼児も健康管理の対象となったことを受け定められた同年7月厚生省令第35号妊産婦手帳規程に始まり、昭和22年法律第164号

明治前期における産婆に対する規制は、当時のそうした国民保健の向上施策のひとつであった。産婆とは分娩介助をおこなっていた者であり、多くは出産や分娩介助の経験が豊富な地域内の年長者が務めていた。そうしたなかで産婆に対して出された最初の取締規則が、1868年(明治元年)行政官布達の産婆ノ売薬世話及墮胎等ノ取締方である³¹³。当時すでに職業化しつつあった産婆のなかには売薬による治療や墮胎を行う者がいたが、それらによる妊産婦の死亡などの弊害がしばしば発生していた³¹⁴。産婆の売薬使用と墮胎に対する取り締りは、そうした状況を重く見た太政官による緊急対策であった³¹⁵。

とくに墮胎の防止に対しては、明治政府は上記の産婆規制を皮切りに、明治6年の改定律例においては戸婚律の立嫡違法条例に「反人倫的所業」として墮胎罪を規定するなど³¹⁶、墮胎の禁止に乗り出している³¹⁷。こうした明治政府による墮胎の防止・禁止は、明治政府による富国強兵策の一環で人的資源の確保を目的とした出生増強策と理解されることが多い³¹⁸。

また当時、出産に際して産科医が介入することはごく稀で、ほとんどの場合で産婆が分娩介助を行っていたが、近世期において産婆は、先にみた死穢ほどではないにせよ主な穢の一つであった出産にかかる穢＝産穢とのかかわり³¹⁹、そして主に産婆が施術者として行われていた墮胎から、一般には賤業とみなされていた³²⁰。明治期にいたって、1874年(明治7年)の医制によって産婆の職を公認する代わりに、西洋医学にもとづく産婆の医学教育と免許制が定められ産科の専門性の強化が図られた³²¹。ただし経過措置として従前より産婆を生業としていた者に対しては仮免状を与えることとした。こうした産婆免許制についても、医学的見識がなくまた不衛生であったこれまでの産婆とその介助行為を一掃し、西洋医学にもとづく出産の介助により富国強兵策を下支えしようとする意図があったと考えられている³²²。

児童福祉法を経て昭和40年法律第141号母子保健法により現在に至る。

³¹³ 厚生省(1976)資料編 p.20

³¹⁴ なお、1871年(明治4年)太政官布達第三〇〇号棄兒養育給与方(『法令全書』明治4年、p.256)や、1874年(明治7年)太政官達第一六二号恤救規則(『法令全書』明治7年、p.372)において、母子および児童保護の規定はあるものの、それらは「極めて消極的救貧的なものにすぎなかった」(厚生省1976記述篇:244)。公衆衛生面から児童福祉・小児衛生への関心が高まるのは第一次世界大戦後である。

³¹⁵ 石崎(2000) p.40

³¹⁶ 水林(1992) p.456。なお改定律例中の戸婚律のうち立嫡違法条例については、石井・水林(1992:211-212)を参照。

³¹⁷ 厚生省(1976)資料編 p.42。またその意味において、産婆ノ売薬世話及墮胎等ノ取締方をはじめとする一連の産婆規制は、「産婆制度の整備を通じて、生殖を近代的医療体系の中に位置づける」ものであった(石崎2000:42)。

³¹⁸ 石崎(2000) p.39

³¹⁹ そうした産穢は、触穢も発生するものであった(山本1992:27-30)。

³²⁰ 田嶋(1979) p.3

³²¹ 新村(1996) p.189。しかし新村によるとこの規定は実効性が薄く、実際の産婆取締りは各地方の取締規則にゆだねられていた。

³²² 落合(1989) p.43-44

しかし、これら産婆の免許制は間もなく形骸化し、産婆への医学教育や試験もごく形式的なものとなった³²³。人々は依然として経験豊かな従来の産婆による分娩介助に馴染んでいたこともあり、専門性をそなえた新たな産婆による分娩介助は高額な施術料がかかるなどむしろ敬遠されていた。そうした状況において当時の医師による産婆への信頼は薄く、しばしば産婆の実態を批判するありさまであった³²⁴。同じ専門職である医師と比べると産婆の地位はかなり低いものであった。

そうしたなかで、明治期の乳幼児死亡率は上昇傾向にあった。斎藤修（1987, 2002）によると、一般に明治期の死亡統計には先述した乳幼児死亡の届出漏れが少なからずあり統計上問題が多いとされているものの³²⁵、「明治年間にみられた死亡秩序は典型的な前近代型、すなわち高い乳幼児死亡率と高い妊娠・出産時の死亡率によって特徴づけられるタイプ」であった³²⁶。明治期の社会経済変化は社会的流動性を高め、地域差はあるが「新生児期を過ぎた乳児の死亡率を押し上げる方向にも作用」していた³²⁷。

さて、これらを踏まえると、明治政府の出生に対する関心はかなり高く、公権力の要請として、また社会経済状況の変化にともなって、出生情報を正確に把握する重要性も高いように思われる。つまり出生届制度の不備を放置するのではなく、制度を修正し出生の届け出を正確化しようとする動機は強いように思われる。

3.2 明治政府の出生への関心

しかしながら、石崎昇子（1997, 2000, 2015）は、生殖に関する明治期の政策についての詳細な調査分析によって、そうした直感的な推察とは正反対の結論を提示する。すなわち、石崎によると、明治政府の出生に対する関心は実際にはそれほど高くなかったことが明らかとなっている。

まず石崎は、富国強兵策を出生増強のための生殖管理策とみなす従来の議論は、国家総動員体制下に行われた人口増加策を明治期に当てはめたものに過ぎず「実態はむしろ、軍国主義強化と出生増強策は対立さえしていた」と指摘する³²⁸。例えば、上述した墮胎罪については、たしかに明治期以降、特に農村には多人数の子どもを擁する家族が出現したものの、それは「墮胎罪制定による結果ではなく、近代天皇制国家成立過程における、共同体の生殖に対する規制の崩壊により、子どもの扶育の責任が、『家』および家

³²³ 村上（1971）p.52-65

³²⁴ 新村（1996）p.191

³²⁵ 斎藤（2002）p.115

³²⁶ 斎藤（1987）p.331

³²⁷ 斎藤（2002）p.115。ただし、明治期の乳幼児死亡率は様々な要因によって大きな地域差があったことは留意しなければならない（斎藤 2002:114）。

³²⁸ 石崎（2000）p.39

庭のものになった」ためであるとする³²⁹。つまり、共同体的規制の弱体化と戸籍法による「家」および戸主の自律化が、多産家族の増加を引き起こしたと指摘する。

というのも、そもそも明治期の墮胎罪は「墮胎そのものに対する道徳的非難は弱く」、そのため「実際の家族が墮胎して産まないことに対しては全くといっていいほど抑止力にはならなかった」³³⁰。むしろ墮胎が禁止されたのは、あくまでそれが儒教的倫理において「戸内の秩序を崩し戸の存続を脅かす」ものであったためであり、改定律例に墮胎禁止条項が定められたのも、こうした「江戸末期以来の法の価値体系」を明治政府が引き継いでいたことの証左であることにすぎない³³¹。したがって、一連の墮胎禁止策は生殖を統制することによる富国強兵策あるいは人口増加策とは考えがたいのである³³²。

また、死産については、医制第 49 条において産婦を取り扱う者すべてに死産の報告が義務付けられ死産調査の基盤が構築されるが³³³、当時算出された明治初期の死産率はおおよそ 3%であった。これは人為的死産＝墮胎を含む可能性を考慮してもほぼ自然死産率と考えられるものであり³³⁴、先述したように典型的な前近代型であったものの、それでも、『衛生局第八次年報』（明治 15 年）にも示されたように、あくまで国家認識としては同時期の西欧諸国に比べるとむしろ低いとされていた³³⁵。そして乳幼児死亡率については、乳幼児死亡に関する統計を記載した『衛生局第六次年報』（明治 13 年）以降では、1890 年代に向かって乳幼児死亡率が上昇しているが、この傾向は「統計の整備によるものと考えべき」ものであると理解されている³³⁶。「乳児死亡率ハ・・・尚年々増加ノ傾向アルハ注意スヘキ現象ナリ」として、乳幼児死亡の増加および死亡率の上昇が公衆衛生上の課題として実際に重視されはじめたのは、1907 年（明治 40 年）の『衛生局年報』の前後に至ってからであった³³⁷。

他方で、先述したように、明治 10 年に維新以降最初のコレラの流行が発生する。しかし内務省衛生局の努力もむなしく明治 12 年には明治 10 年をはるかに上回る大流行が発生し、コレラによる死者は 10 万人を超えた。衛生局はますますコレラの対応に追われ

³²⁹ 石崎（1997）pp.66-67

³³⁰ 石崎（2015）p.14

³³¹ 石崎（2015）p.60

³³² 墮胎と並んで、日本社会ではいわゆる間引き（間引）が広汎に行われていたことはしばしば指摘される。これについて田嶋一（1979）は、そうした間引きを許容する精神風土が存在したからこそ、「子どもを個性ある者として捉えることにつなが」らなかったものの、はからずもある意味選ばれた「子どもを大切に育てるといふ子ども観と育児方法が成立」したと指摘している（田嶋 1979:5-6）。

³³³ 厚生省（1976）資料編 p.42。とはいえこの死産統計も後述する内務省の状況により棚上げされている。

³³⁴ 石崎（2000）p.43

³³⁵ 石崎（2000）p.44

³³⁶ 鬼頭（1997）p.57。また鬼頭は、19 世紀末の乳幼児死亡率は、出生 1000 あたり 150 程度で大きな変動はなかったと指摘している（鬼頭 1997:57）。

³³⁷ 内務省衛生局『衛生局年報』（明治 40-41 年）p.124

ることとなった。加えて、明治 10 年代からの一連の行政の集権的改革、そして 1881 年（明治 14 年）以降の松方デフレによる行財政整理とその後の軍備拡張にともなう軍備への財政支弁は衛生行政分野の財政を削り、そうした状況下で伝染病および公衆衛生への集中的対応をせざるを得なかったために、他の衛生行政は大きく後退することになる³³⁸。

政府主導で人口増加策を実施する場合には、行政の基礎的情報の収集として出生届制度の重要性は高まるが、そもそも墮胎罪が社会的存在としての「家」における「反人倫的所業」の防止と捉えられ、「家」あるいは親族秩序一般を国家主義的に位置づける作用を重視するものであったように³³⁹、当時の胎児・乳幼児あるいは妊産婦の保護およびそれらへの関心は低かった。また、衛生行政上の最大の課題は伝染病拡大の阻止およびそれによる死者数の抑制であったため、衛生行政面からの出生の重要性も相対的に低くなっていた。

したがって、出生情報の収集過程においては明確な不備が存在していたものの、わずか数年前に伝染病の脅威を目の当たりにしたことで死亡届の厳正が最優先とされていたなかでは、出生届の厳正の確保は二の次となったのである。つまり、情報の利用段階における出生情報の重要性の低さがそうした不備が放置された一因であったといえる³⁴⁰。

これらを踏まえると、同時期の出生届制度においては、事実と公的記録の不一致が常態的に発生しその乖離は拡大していたにもかかわらず、その是正についての政府の動機は弱かったといえる。ゆえに、制度の円滑な運用のための住民に対する誘引が組み込まれなかったものと考えられる。つまり、政府にとって、制度に新たに資源を投入してまで出生情報を正確に収集したところで得られる利益は相対的に少なく、したがって届け出を正確に履行することによって住民が得る利益、もしくは届け出の不正を行うなど正確に履行しないことにより被る不利益を設定するに至らなかったのである。

加えて、先述したように、明治期においてもなお「私生子」の慣行は社会生活上深く根付いており、それは一部の経済的階層に限定的なものではなく、広く行われていた日常的営みであった。そうした旧慣を突として否定するような変革の実施には大きなハレーションが発生することは容易に想像される。しかしながら、それを回避するための誘因が設定されることはなかった。またあるいは、これは当該時期において教育等の社会基盤の整備が不十分であったことで、そうした誘因効果を発揮しうるような制度的措置が困難であったとも考えられる。そうであるがゆえに、制度と旧慣との間の軋轢を認めつつ制度の不完全性を認識しながらも、ある程度の出生情報を収集することができる制

³³⁸ 石崎（2000）pp.45-46

³³⁹ 水林（1992）p.523

³⁴⁰ また、先述した明治 19 年の戸籍制度改革にかかる軍部による圧力および徴兵との関係でいえば、特に問題視されていたのは、出生届というよりもむしろ戸籍制度を悪用した分家等による壮丁の兵役逃れであった。

度として現状維持的に運用されていたのである。

小括

出生届制度の成立と展開に関する本章の問いは、出生届制度はなぜ成功しえなかったのかであった。本章での議論を整理しながら、その問いへの回答を示すと次のようになる。

ここまで検討してきたように、出生届制度には、その成立の段階で届け出に関する手続きのあいまいさなどの制度上の不備が存在していた。制度の運用に際しては戸長の事務経験などの社会的旧慣によってそうした不備に対応したものの、制度にはさまざまな問題が発生し、とりわけ「私生子」に関する届け出の虚偽や遅滞が横行していた。当時の社会は「私生子」に対して伝統的に寛容であり、とくに「藁の上からの養子」の場合には、虚偽の届け出がむしろ積極的に行われることすらあった。つまり出生届制度においては社会的旧慣が制度の運用に重要な役割を果たしていたものの、それと同時に、届け出の正確性を高める方向へ作用しにくくむしろ妨げる方向に作用するような、制度運用上の障害となっていた旧慣も強く残存していたのであった。

こうしたなかでは、制度において届け出の正確化に利する住民の合理的な誘因は希薄であった。すなわち、住民にとっては出生を正確に届け出ることにより得られる利益は少なく、また届け出ないことにより生じる不利益もまた軽微であることから、出生の届け出は旧慣にますます強く依存していくこととなった。

他方で、明治政府においてもまた、出生の届け出を正確化する誘因は希薄であった。死産率や乳幼児死亡率は諸外国と比べると低いという認識があり、また、当時の衛生行政はもっぱら伝染病など目下直面している問題への対応で手一杯であった。そのために旧来の村落規制の崩壊により出産抑制から解放された都市近郊農村などで顕著であった多産家族が急増したにもかかわらず、中・長期的視野のもとに小児衛生・母子衛生に対し関心が向けられる余地は無かった。住民の把握において出生は隅に追いやられることとなり、それゆえ徴税や徴兵などに際しても生産年齢人口に満たない住民の把握を徹底することはなかった。

すなわち、出生届制度においては、出生情報の重要性が相対的に低く認識されていたことで、住民情報の利用の段階で顕在化する情報の不完全性や住民把握の限界性が、情報の収集にかかる政府側の誘因として機能することはなかった。そして先にみた死亡届制度の場合における墓埋規則とは異なり、制度を取り巻く環境を利用して誘因効果をあげうる制度的措置が困難であったことから、住民側の合理的な誘因もまた見出すことができず出生の届け出を是正するには至らなかった。そのために出生届制度は改善されず、

制度は不完全なままにいわば妥協的に運用されることとなったのである。出生にかかる届け出が正確化されるのは、明治 19 年の戸籍制度改革によって、社会的旧慣による制度の補完を含む制度上の一切の不備が一掃され、新たに規定された罰則が効果を発揮するまで待たなければならなかった。

ここから明らかになるのは、明治政府による情報の選択である。出生と死亡は人口および住民情報におけるいわば車の両輪であるが、明治近代国家建設期の住民把握においてはその片側だけが重視されていたことを意味している。これは、西欧列強諸国の強い外圧にさらされながら早急に近代化を進めようとしていた当該時期の日本を考えると、重要な事実である。というのも、明治政府は国家の基礎となる人的資源とその増加について、出生率の上昇および年少人口の死亡率の低下に影響を及ぼす公衆衛生状況の改善よりも、経済学で言うところの生産年齢人口、あるいは人口学でいうところの再生産年齢人口の減少を抑制することに、もっぱらその関心を向けていたことを示しているためである。

結論

研究結果の整理

本論文では、ここまで、明治前期の出生届制度および死亡届制度について、住民把握の観点からその成立・展開過程の検討を行ってきた。以下では、ここまでの検討を踏まえ本論文全体の議論を整理するとともに、本論文の結論を示したい。

第1章では、本論文の理論的位置づけおよび分析視角を提示した。まず、近代化にともなう住民把握の成立と発展に関する先行研究の整理を通じ、住民把握の基本形が情報の収集・管理・利用の3つのフェーズにより構成されることを確認するとともに、そこでは、そうした近代的住民把握の特性が、把握の悉皆性、情報の個人性、把握の画一性、および情報提供の自発性として導出された。そして、それらを踏まえ、次に住民把握の観点から行われた従前の戸籍制度研究を整理し、戸籍制度においては情報の収集にあたる届出制度が特に重要な役割を担うにもかかわらず、これまで十分に検討されてこなかったという課題が残されていることを明らかにした。そこでそうした先行研究を踏まえ、事実と公的記録とのあいだの乖離という住民把握の原理的課題と、住民による正確な届け出の確保という実践的課題が切り離しがたく緊密に結合していることを確認したうえで、本論文の分析視角を次のように示した。すなわち、届出制度が収集する情報の正確性、つまり事実と公的記録とのあいだの乖離の最小化にかかる動機に対し影響を及ぼす要因として、第一に、届け出に関する政府と住民の合理的行動にかかる誘因、および、第二にそうした誘因が作動する環境としての社会的旧慣である。

そして第2章では、明治期の戸籍制度の成立と展開およびかかる背景とそれと並行して整備される地方制度の変遷について、戸長を基軸として整理し、戸籍行政を担う側の力量の変化が収集される住民情報と制度運用の正確性にどのような影響を及ぼしていたかを検討した。そこでは、戸籍制度の最前線においてその運用を担った戸長の位置づけと性格が、惣代性の強い官選戸長—半官半民の公選戸長—行政官吏化した官選戸長と変化していくことにともない、しだいに戸籍に関する従前の事務経験などの社会的旧慣の影響が薄れ、当初は正確な制度運用を行いうる水準を満たしていなかった戸長の事務処理能力が明治中期にかけて高められていく経緯が明らかとなった。そして、それにしたがって届け出の受理などをはじめとする戸長が扱う戸籍事務処理の厳正も高められていったことが示された。

第3章では、届出制度の事例として死亡届制度に焦点を据え、その成立と展開過程を検討した。死亡届制度はその確立に際して医師が死亡の情報経路上に介在することで情報の正確性が確保されることとなったが、それは同時に住民に対し事実の証明にかかる追加的コストを課すことを意味していた。すなわち、届け出にかかる高いコスト負担によって死亡届制度は正確な届け出に関する住民の動機の低下を招きやすいものであったことが明らかとなった。しかしながら、当時の社会的状況として伝染病の流行にともなう公衆衛生上の要

請から死亡の情報を正確に収集し伝達する死亡届制度の重要性は高まっていた一方で、そうした伝染病への強硬的な衛生施策への反動で、死亡情報の虚偽やその秘匿性もまた高まりをみせていた。それについて、当時の公衆衛生にかかる諸施策との関連から、そうした住民による“衛生”観念の忌避行動は届け出行動にかかる合理的選択の一つとして位置づけられるものであったことが示された。こうしたなかで明治政府は、それに対して社会的旧慣としての穢観念にまつわる住民の合理的選択を埋火葬にかかる手続きと紐づけることによって、死亡の届け出にかかる誘因として利用し、行政コストを抑制しながらも正確な届け出を確保するに至ったことが明らかとなった。

第4章では、出生届制度に焦点を移しその成立と展開過程について検討した。出生届制度には成立の直後から社会的旧慣としての「私生子」に関する届け出の虚偽や遅滞という問題が発生していたことを確認し、それが戸籍情報の信頼性を低下させることで出生届制度は情報収集としての機能を十分に果たせずにいたことを指摘した。そこでは、出生届制度はその運用に際して戸長の事務経験をはじめとする旧慣が大きな役割を果たしていた一方で、それと同時に制度運用上の障害となっていた旧慣も強く残存していたことが示された。それを踏まえて、次に、そうした実態にもかかわらず出生届制度が修正を加えられなかったことについて政府および住民への誘因を検討した。当該時期においては、一方で出生情報の重要性が死亡情報に比べ低く認識されていたことなどによって、届け出にもとづく出生情報の正確性を高める政府側の誘因が弱く、他方では正確な届け出を行う合理的な誘因が見出しがたく、誘因効果をあげうる制度的措置が困難であったことから、住民側の動機も強まることはなかった。そのために、出生届制度は改善されず制度は不完全なままに放置されることとなったのであった。

かくして、明治前期の出生届制度および死亡届制度は以上のような成立・展開過程を経た。明治前期において両制度はいずれも戸籍法による戸籍制度のもとに成立するが、その展開は異なる様相をみせた。それらを、第1章で提起した本論文の課題に立ち返って制度における誘因と社会的旧慣から整理すれば、次のようになる。すなわち、死亡届制度は、その展開過程において、制度とそれにかかわる主体を取り巻く環境を利用した誘因の設定という制度的措置が取られたことで、届け出の正確性が確保され、事実と公的記録のあいだの乖離を解消するに至った。しかし他方で、出生届制度の展開過程については、少なくとも本論文が焦点を据えた明治前期においては、制度の環境を利用した誘因が設定されず、戸籍制度全体の抜本的な改革がおこなわれるまで届け出の正確性は確保されるに至らなかったのである。

さて、このように整理すれば、届出制度の展開過程は、第1章でふれた遠藤（2017）によるところの、制度における「反対給付」、すなわち届け出により得られる利益だけでは制度におけるメカニズムおよびそれがもたらす制度の変化を説明できないことがわかる。第3章でみたように、明治前期の死亡届制度において届け出の正確性が確保されるに至ったの

は、不利益をともなう誘因の設定によるものであり、またそうした誘因が人々の合理性の尺度としての社会的旧慣と結合したことでなし得たものであった。そして、そのように誘因として不利益が設定されるのは利益供与をせずとも他の制度との結合によって容易に設定しうるためであった。とすれば、届出制度においては誘因が設定される際に依拠される人々の「受益者意識」は与件ではなく、むしろ、基本的には不利益を用いて設定される誘因が利益をもたらす誘因へと変化したことで、しだいに届け出にかかる「受益者意識」が醸成されたと理解すべきであるといえよう。

研究結果にもとづく示唆と学術的貢献

次に、本論文の研究結果にもとづく若干の示唆および学術的な貢献を示したい。

第一に、本論文が戸籍制度研究にもたらす示唆についてである。本論文は時期区分および制度ともに限られた事例にとどまるものであるが、明治前期の出生届制度・死亡届制度の成立と展開の過程の分析を通じて明治政府による住民情報の収集を実証的に明らかにした。このことによって、本論文による研究は、戸籍制度研究における住民把握的観点の有用性を再確認するものであるとともに、住民把握的観点から行われた先行研究における空白を補完するものとして位置づけられる。ゆえに本論文の研究結果は戸籍制度研究に重要な示唆を提供するものであるといえる。

また、本論文およびそれら先行研究が描いてきたのは、近代国家建設期の日本において新たに構築されつつあった国民と国家、そして住民と行政の関係の様相、すなわち行政の原点であった。とりわけ、住民把握が対象とする情報区分の変化、つまり「どのような人物か」から「誰なのか」への移行は、擬制としての国民国家における行政の正統性の確立および行政基盤の構築の一段階にほかならない。しかしながら、国家建設期におけるそうした国家規模での旧制度から新制度への移行は容易ではなく、きわめて複雑かつ多くの時間を要することは本論文で示した通りである。そうした困難のなかにあった戸籍行政の在り様、そして住民とのあいだの新たな関係が届出制度を媒介として漸進的に築き上げられていく過程を明らかにしたことは、戸籍制度における届出制度の重要性に鑑みると本論文の大きな成果であるといえる。

第二に、本論文の方法論に関する示唆である。本論文が提示した分析の枠組みは、届け出の正確性にかかる政府および住民の利益・不利益という一般的には合理的な分析枠組みである誘因効果の分析に加え、本来は文化的要素である社会的旧慣を誘因の作動環境として捉え返すことで、制度の成立・展開過程における複雑な内実を明らかにするものである。本論文の事例に照らすと、死亡届制度においては住民が単純な合理的計算を動機にしたのではなく社会的旧慣との連動が誘因効果を生じさせたこと、他方で、出生届制度では誘因と連動しうる社会的旧慣を見出せなかったために、誘因効果をあげうる制度的措置がとれなか

ったことが示された。

これを踏まえると、誘因効果の作動が届出制度の成否を決するが、それに加えて、誘因が作動する住民の行為空間の環境分析が史的に行われなければならないということが、届出制度、ひいては住民把握制度研究における有益な知見として示された。その意味で、本論文における研究は重要な学術的貢献を果たすとともに大きな発展可能性を持つものであるといえる。

例えば、こうした分析の枠組みは本論文が対象とした期間にとどまらず、現代の住民把握制度に関する分析においても示唆を提供する。昨今では、社会的流動性はますます高まりをみせ、情報通信技術の急速な発達や記録媒体の変化により時間的・空間的収縮がさらに加速し、また、行政の役割あるいは機能の変化にともなう行政サービスの効率化・最適化が強調され住民把握に求められる精度や詳細さの水準も高まりつつある。しかしながら、そうした急速な社会状況の変化に、住民把握がうまく対応できているとはいいがたい³⁴¹。日本でいえば、いわゆるマイナンバー制度（個人番号制度）の普及があまり進んでいない状況はその一例といえる³⁴²。

本論文の結果にもとづく、それは実践的課題として、誘因の作動環境に関する考慮が欠けていることがその要因の一つとして捉えられるかもしれない。つまり、同制度を検討する際には、マイナンバーにまつわる人々の利益・不利益についての合理的計算のみに焦点を据えるのではなく、制度の周縁にある非合理的な陰謀論やイデオロギー、あるいはプライバシーに関する懸念³⁴³、制度の移行そのものへの抵抗感などとの連動によって誘因効果がもたらされることを考慮する必要がある。こうした視点は新たな制度設計あるいは制度の分析に有益な知見を提供するものであるといえる。

³⁴¹ 例えば、明治前期と異なり現行の戸籍制度は身分登録に純化しているが、少なくとも戸籍の筆頭者との身分関係から個人を同定するという「戸」の籍たる仕組みは変化していない。そうした戸籍制度の改正の必要の有無については、住民把握の原理的課題に照らしてさらなる議論を要するといえよう。

³⁴² 2022年10月13日、政府は2024年の秋をめどに現行の健康保険証を廃止し、マイナンバーカードへとその機能を付帯させ一体化するとの方針を示した（NHKオンライン「政府 再来年秋 健康保険証を廃止 マイナカード一体化発表」2022年10月13日）。マイナンバー制度は行政手続きの利便性およびその事務処理効率の向上やコスト削減などの効果が期待されている。管轄庁である総務省は個人番号通知書および通知カードからマイナンバーカードへの切り替えを促す誘因としてマイナポイント事業などを実施してきたが、マイナンバー制度の開始から今日に至るまで十分に普及しているとは言い難い。今回のマイナンバーカードと保険証との一体化はそうしたマイナンバーカード取得にともなう利益供与による誘因ではなくマイナンバーカードを取得しないことにもとづく誘因への転換であるといえるが、そうした方針の転換に対する反発は大きい。

³⁴³ なお、ライアン（2009）は、前近代における face to face の監視から近代では file based の監視となり、そしてポスト近代において electronic interface による監視へと至る発展経路を提示しており、電子システムによる ID カードは、ポスト近代における監視システムを象徴するものである。そうした電子システムがもたらした強力な監視機能に対してはしばしばプライバシーの問題が想起されるが、ライアンは、プライバシーは極めて多義的であり曖昧な概念であって、それが独り歩きする危険性をはらんでいることも指摘している（Lyon 2007:169-178）。

研究の課題と展望

次に本論文における研究の限界および残された課題と、今後の展望を整理したい。

まず本論文の限界と課題としては、第一に、先に触れた本論文で取り上げた事例の限定性である。本論文が事例とした出生届制度・死亡届制度は戸籍制度による住民把握の基盤であるとはいえ、個別の事例の分析にとどまっている。しかし本論文での検討から明らかなように、その成立・展開過程は収集の対象とする住民情報によってさまざまである。そのため、住民把握の全体像を詳細に捉えるには情報収集にかかる個別の制度それぞれに焦点を据えた研究のさらなる蓄積と、住民情報の管理・利用段階の検討が必要であろう。とりわけ、明治期以降さまざまな住民把握制度が複線的に整備されていくことを踏まえるとなおさらである³⁴⁴。

また、これは届出制度の種類や対象とする時期区分だけにかぎらず、地方の実情に関する具体的事例についても同様に当てはまる。本論文が扱った明治前期についていえば、府県庁は、戸籍行政機構の末端としての戸長と戸籍行政を統括する政府とのあいだで、制度にまつわる軋轢や問題の発生とその対応に奔走していた。そうした府県庁の試行錯誤を検討することは、当該時期における戸籍行政をめぐる中央地方関係に関する理解を深化させるうえで、重要な示唆を提供するものと考えられる。また、本論文の分析視角である社会的旧慣は多様な地域性を有し、制度へ及ぼす影響には差がある。本論文では明治政府により行われた当時の調査にもとづく地域的差異を捨象した一般的旧慣に依拠しているものの、そうした差異は制度運用において重要な要素となりうると考えられる。

第二に、本論文の議論の射程に関する限界である。本論文では、事例とした制度の成立・展開過程を中心に据えながら、住民情報の正確性に関する制度の変化とそれへの住民の反応を捉えてきた。そのために、住民把握に関するいわば行政技術論のような議論にとどまっているという感が否めない。すなわち本論文では、基本的にその視点を第1章で整理したサンタマリア（1999）が提起する「国家寄りの視点」に限定しており、「社会寄りの視点」からの分析を十分になし得ていない。サンタマリアのいう「社会寄りの視点」は、社会保障などをはじめとした財・行政サービスの提供といった政府が行う住民把握によってもたらされる住民の利益を強調する視点であった。ただし、サンタマリアの定義にもとづく住民把握における情報の利用のフェーズの分析にその視野が限定されてしまう。

よって問われるべきは、届出制度などによる情報の収集を含めた住民把握制度について、人々の日常生活へのそれらの浸透がもたらした社会的な変化、あるいは人々の行動へ及ぼ

³⁴⁴ 例えば、明治期でいえば、川路利良が明治8年頃に構想を示した「内国旅券規則」は、「治安という観点からのみ発想された民衆監視構想」ともいえる代物であり（大日方 1992:200）、住民把握における治安維持をもつばらの目的として、それを補完する役割を担うものの一つであった（秋元 1970,1971; 渡辺 2002）。

した影響はどのようなものであったか、というものになる。この問いについて、本論文では十分に検討することができなかったものの、松沢（2009）がいうように、制度の抑圧性と不安定性は表裏一体であり、したがって制度はあくまで公の利益のもとに大勢の個別利害の主張を抑圧することができた結果としてかろうじて存在しうるものにすぎないということを見れば³⁴⁵、これは住民把握制度を検討するうえで重要な問いとなるように思われる。以上の2点は今後の研究課題としたい。

最後に、研究の展望を示す。先述したように、本論文は届出制度の効果および成否の説明、および新たな制度設計に対し有益な知見を提供するものであるが、本論文における分析の枠組みと議論の射程は、戸籍制度およびそれに付随する届出制度にとどまらず、さまざまな住民把握制度におよぶものである。

住民把握に際しては、政府がそれを通じて得られる情報は完全ではあり得ず、常に限定的なものとならざるをえない。そうした住民把握の限定性は現代において徐々に狭まりつつあるものの、それでも政府がすべての住民の完全な情報を得ることは不可能である。本論文が示した通り、住民把握において情報の収集を担う制度は、それまでの制度では感知できない情報への対応、すなわち情報の不完全性の解消を試みることで展開しており、マイナンバー制度、LGBTQの人々や同性婚、無戸籍児、あるいは在留外国人などをはじめとした、住民把握に関する日本の現代的課題は、こうした住民把握の限界が主な争点の一つとなっている。

一方で、このような争点は、その背景にある社会経済的状況や文化的文脈、および歴史的連続性を包括的に捉えない場合、住民把握による「管理」の側面から政府の強権的性格が過度に強調されてしまうほか、「配慮」の側面についてもパターンリズム的な政府の姿に限定されるなど、一面的な評価を招きかねない。したがって、住民把握制度を捉える際には、そうした情報の不完全性を前提とした制度観と住民把握の原理的な知見の探究が求められるとともに、網羅的な制度史研究のさらなる蓄積が求められる。また、その意味において本論文の成果は、住民把握の理論枠組みを探求するための重要な足掛かりとなると考えられる。

³⁴⁵ 松沢（2009） p.423

参考文献一覧

<日本語書籍・論文>

- 秋元信英（1970）「川路利良『内国旅券規則案』の考察—明治前期における「居住・移転の自由」形成過程の一齣（一）」『國學院雑誌』71巻8号、pp.33-47
- （1971）「川路利良『内国旅券規則案』の考察—明治前期における「居住・移転の自由」形成過程の一齣（二）」『國學院雑誌』72巻2号、pp.46-53
- 荒井英治郎（2012）「歴史的制度論の分析アプローチと制度研究の展望—制度の形成・維持・変化をめぐる—」『信州大学人文社会科学研究』6巻、pp.129-147
- 荒木田岳（1999）『『大区小区制』下の町村合併と郡区町村編制法』『史学雑誌』108巻8号
- （2020）『村の日本近代史』筑摩書房
- 荏原明則（2008）「コラム 答案を読んで：届出と申請」曾和俊文・金子正史編著『事例研究 行政法』日本評論社、p.201
- 石井紫郎・水林彪校注（1992）『日本近代思想大系 7 法と秩序』岩波書店
- 石井良助（1944）「明治前期の分家法」『法学協会雑誌』62巻5号、pp.1-28
- （1981）『家と戸籍の歴史』創文社
- 石崎昇子（1997）「日本の墮胎罪の成立」『歴史評論』571号、pp.53-70
- （2000）「明治期の生殖をめぐる国家政策」『歴史評論』600号、pp.39-53
- （2015）『近現代日本の家族形成と出生児数—子どもの数を決めてきたものは何か』明石書店
- 稲継裕昭（2013）『自治体ガバナンス』放送大学教育振興会
- 丑木幸男（2005）『戸長役場史料の研究』岩田書院
- 内田誠（1983）「明治前期における行政警察的取締法令の形成—違式註違条例から旧刑法第四編違警罪へ—」『早稲田法学会誌』33号、pp.29-59
- 宇野文重（2002）「廃戸主制度における「家」と戸主権—東京地裁廃戸主判決と内務省先例からの考察—」『法政史研究』52号、pp.47-79
- 遠藤正敬（2017）『戸籍と無戸籍—「日本人」の輪郭』人文書院
- 老川慶喜（2013）『井上勝—職掌は唯クロカネの道作に候—』ミネルヴァ書房
- 大郷穆編（1877）『明治法令抄訓 人事部 初篇』葵花書屋
- 大島美津子（1994）『明治国家と地域社会』岩波書店
- 大藤修（1996）『近世農民と家・村・国家』吉川弘文館
- 大西裕（1993）「国家建設と住民把握—日本と韓国における住民把握制度形成過程の研究（一）」『大阪市立大学法学雑誌』40巻1号、pp.64-105
- （1994a）「国家建設と住民把握—日本と韓国における住民把握制度形成過程の研究

- (二・完)『大阪市立大学法学雑誌』40巻2号、pp.137-169
- (1994b)「比較行政：開発途上国」西尾勝・村松岐夫編著『講座行政学：行政の発展』有斐閣、第5章
- (1997)「住民把握行政の形成」『年報行政研究』32号、pp.43-62
- (2010)「帝国の形成・解体と住民管理」『第2期日韓歴史共同研究報告書 第3分科会(近現代史)篇』日韓文化交流基金 日韓歴史共同研究委員会、pp.389-433
- 大日方純夫(1978)『「コレラ騒擾」をめぐる民衆と国家—新潟県を事例として—』民衆史研究会編『民衆史の課題と方向』pp.235-252
- (1992)『日本近代国家の成立と警察』校倉書房
- 岡崎文規(1950)『日本人人口の実証的研究』北隆館(『岡崎文規著作選集 人口と家族』第3巻 クレス出版、1995年所収)
- 奥村弘(1986)「三新法体制の歴史的位罫」『日本史研究』290巻
- (1992)「近代地方権力と『国民』の形成」『歴史学研究』638巻、pp.95-106
- 落合恵美子(1989)『近代家族とフェミニズム』勁草書房
- 音羽清逸編(1876)『諸願伺届公用必携 巻上』玉芳堂
- 小野芳朗(1997)『〈清潔〉の近代』講談社
- 小野芳朗・宗宮功(1984)「明治期日本の公衆衛生に関する情報環境」『日本土木史研究発表会論文集』4巻、pp.41-48
- 片山裕(1995)「身分証から見たフィリピンにおける住民把握制度」『神戸法学雑誌』45巻2号、pp.333-392
- 加藤陽子(1996)『徴兵制と近代日本 1868-1945』吉川弘文館
- 金子治平(1998)『近代統計形成過程の研究』法律文化社
- 我部政男編(1980)『明治十五年明治十六年地方巡察使復命書 上巻』三一書房
- 鬼頭宏(1991)「前近代日本の出生力—高出生率は事実だったか—」『上智経済論集』36巻2号、pp.83-98
- (1997)「明治・大正期人口統計における出生」『上智経済論集』43巻1号、pp.41-65
- 厚生省医務局編(1976)『医制百年史 資料編』ぎょうせい
- (1976)『医制百年史 記述編』ぎょうせい
- 国文学研究資料館史料館(2000)『史料叢書4 戸長役場の史料』名著出版
- 小島和貴(1996)「近代日本衛生行政における中央・地方関係—神奈川県を事例を中心として」『政治経済史学』第360号
- (2011)「内務省の医療・衛生行政とコレラ流行—明治十二年を中心として—」笠原英彦・小島和貴『明治期医療・衛生行政の研究—長与専斎から後藤新平へ—』

ミネルヴァ書房、pp.53-76

小林又七編（1890）『陸軍看護学修業兵教科書』

斎藤修（1987）「明治 mortality 研究序説—東京府下国分寺の資料を中心に」『経済研究』38 卷 4 号、pp.321-322

——（2002）「明治期の乳胎児死亡—北多摩村の一事例」速水融『近代移行期の人口と歴史』ミネルヴァ書房、pp.99-118

塩原勉（1989）「資源動員論と集合行為論の関係」塩原勉編『資源動員と組織戦略：運動論の新パラダイム』新曜社

清水耕一（1908）『新撰看護学』南江堂

清水唯一朗（2013）『近代日本の官僚』中央公論新社

庄司俊作（2003）『近現代日本の農村—農政の原点をさぐる』吉川弘文館

白石哲郎（2010）「グローバル社会における『文化的なもの』の共時性」『佛大社会学』35 号、pp.1-11

杉田敦（2015）『境界線の政治学 増補版』岩波書店

杉山伸也（2001）「疫病と人口—幕末・維新期の日本—」速水融・鬼頭宏・友部謙一編『歴史人口学のフロンティア』東洋経済新報社、pp.91-112

高久嶺之介（2013）「明治前期の村と衛生・病気—京都府乙訓郡上植野村を対象に」京都橘大学女性歴史文化研究所編『医療の社会史—生・老・病・死』思文閣出版、pp.201-227

高瀬真人（1991）「1890 年～1920 年のわが国の人口動態と人口静態」『人口学研究』第 14 号、pp.21-34

高野麻子（2016）『指紋と近代—移動する身体の管理と統治の技法』みすず書房

田嶋一（1979）「民衆の子育ての習俗とその思想」『岩波講座 子どもの発達と教育 2 子ども観と発達思想の展開』岩波書店

立川昭二（1986）『明治医事往来』講談社学術文庫、p.236

田中彰（1955）「明治政権初期政策の原型」『日本歴史』第 83 号、pp.23-30

田村達久（1994）「I 行政手続法逐条解説 第 5 章 届出（第 37 条）」佐藤英善編『自治体行政実務 行政手続法』三省堂、pp.161-165

手塚豊・利光三津夫編著（原編：司法省）（1969）『民事慣例類集 附 畿道巡回日記』慶應義塾大学法学研究会

利谷信義（1959）「明治前期の身分法と徴兵制度—身分法における司法的性格の形成過程—」福島正夫編『戸籍制度と「家」制度』東京大学出版会、pp.339-398

羅芝賢（2019）『番号を創る権力：日本における番号制度の成立と展開』東京大学出版会

大霞会編（1980）『内務省史』（第一巻・第二巻・第三巻）原書房（覆刻原本：1971 年刊、

地方財務協会)

- 中野三義 (1977) 「明治十二年 新潟コレラ騒動」『地方史研究』149号
- 長與専齋 (1902) 『松香私志 (下巻)』
- 新村拓 (1989) 『死と病と看護の社会史』法政大学出版局
- (1996) 『出産と生殖観の歴史』法政大学出版局
- (2001) 『在宅死の時代—近代日本のターミナルケア』法政大学出版局
- 日本統計研究所編 (1960) 『日本統計発達史』東京大学出版会
- ハラルド・フース (2014) 「明治期の婚姻と離婚—異文化視点でみた近代社会の遷移」
黒須里美編『歴史人口学からみた結婚・離婚・再婚』麗澤大学出版会、pp.171-203
- 速水融 (2009) 『歴史人口学研究—新しい近世日本像—』藤原書店
- 土方苑子 (1987) 「『文部省年報』就学率の再検討」『教育学研究』54巻4号、pp.1-10
- (1994) 『近代日本の学校と地域社会—村の子どもはどう生きたか—』東京大学出版会
- 福島正夫 (1956) 「明治前半期における『家』制度の形成—徴兵制および町村制の推移と関連して—」日本法社会学会編『家族制度の研究 (上) 歴史』有斐閣、pp.123-206
- (1959) 「明治四年戸籍法の史的前提とその構造」福島正夫編『戸籍制度と「家」制度』東京大学出版会、pp.93-169
- (1967) 『日本資本主義と「家」制度』東京大学出版会
- 福島正夫編 (1959) 『戸籍制度と「家」制度』東京大学出版会
- (1959) 『「家」制度の研究』資料篇Ⅰ、東京大学出版会
- (1962) 『「家」制度の研究』資料篇Ⅱ、東京大学出版会
- 福島正夫・利谷信義 (1959) 「附録 明治前期における戸籍制度の発展」福島正夫編『「家」制度の研究』資料篇Ⅰ、東京大学出版会、pp.26-84
- 藤田省三 (1998) 『藤田省三著作集Ⅰ 天皇制国家の支配原理』みすず書房 (初出 1956年)
- Helen Fraser (1896) 成瀬四寿訳『实用看護法』
- 堀池航洋 (2021) 「国民集団の把握における届出制度—明治9年から明治17年の死亡届制度を中心に—」『政策科学』28巻2号、pp.71-83
- マシュー・M・サンタマリア (1996) 「フィリピンにおける個人登録行政の変容—地方分権の潮流のひとつとして—」『都市問題研究』48巻7号、pp.89-102
- (1999) 「知と権力：フィリピン国家における個人登録行政」
博士論文、京都大学
- 松沢裕作 (2009) 『明治地方自治体制の起源—近世社会の危機と制度変容』東京大学出版会

- (2013) 『町村合併から生まれた近代日本—明治の経験』 講談社
- 松下芳男編 (1942) 『陸軍省沿革史』 日本評論社
- 松村敏 (2003) 「近代日本の「私生子」出生 (1) —明治後期、関東—農村の戸籍役場『身分登記簿』を素材に」 『商経論叢』 38 卷 4 号、pp.51-68
- 松野永太郎編 (1877) 『文章大成亀鑑並諸証願届書類 下』 金泉堂
- 真淵勝 (2000) 「序：行政篇」 水口憲人・北原鉄也・真淵勝編『変化をどう説明するか：行政篇』 木鐸社、pp.7-21
- (2020) 『行政学〔新版〕』 有斐閣
- 溝口敏磨 (1994) 「新潟・沼垂両町コレラ騒動」 困民党研究会編『民衆運動の〈近代〉』 北川フラム、pp.91-118
- 水林彪 (1992) 「新律綱領と改定律例の世界」 石井紫郎・水林彪校注『日本近代思想大系 7 法と秩序』 岩波書店、pp.454-551
- 宮崎幹朗 (2015) 「虚偽の出生届の養子縁組への転換の可否をめぐる議論の展開」 『西南学院大学法学論集』 47 卷 2・3 号、pp.133-170
- 村上信彦 (1971) 『明治女性史』 中巻後篇、理論社
- 村上一博 (1995) 「明治六年太政官第二一号布告と私生子認知請求」 『法律論叢』 67 卷 2・3 号、pp.509-542
- 明治法制経済史研究所編 (1967) 『元老院会議筆記』 前期第 11 卷、元老院会議筆記刊行会
- (1984) 『元老院会議筆記』 後期第 29 卷、元老院会議筆記刊行会
- 茂木陽一 (1986) 「大小区制下における町村の位置について」 『社会経済史学』 52 卷 4 号
- 森謙二 (2005) 「埋葬と法—家族・市民社会・国家—」 『法社会学』 62 号、pp.87-98
- (2006) 「明治初年の服忌・服喪—一つの覚え書きとして—」 孝本貢・八木透編『家族と死者祭祀〔新装版〕』 早稲田大学出版部、pp.129-153
- (2014) 「近代の戸籍の展開」 『茨城キリスト教大学紀要』 48 卷、pp.231-243
- 藪内武司 (1994) 『統計学総論』 昭和堂
- 藪内吉彦 (2013) 『日本郵便事業の歴史』 明石書店
- 藪内吉彦・田原啓佑 (2010) 『近代日本郵便史 創設から確立へ』 明石書店
- 山中永之佑 (1975) 『日本近代国家の形成と村規約』 木鐸社
- 山本幸司 (1992) 『穢と大祓』 平凡社
- 山本志保 (2001) 「明治前期におけるコレラ流行と衛生行政：福井県を中心として」 『法政史学』 56 卷、pp.51-77
- 横山百合子 (2005) 『明治維新と近世身分制の解体』 山川出版社

- 吉田一史美 (2013) 「近代日本における乳児の生命保護—婚外子の生存保障としての養子制度に関する歴史研究—」 博士論文、立命館大学
- 善積京子 (1994) 『婚外子の社会学』 世界思想社
- 吉富重夫 (1967) 『現代行政学』 勁草書房
- 我妻栄 (1953a) 「養親子関係の成立 (1)」 『ジュリスト』 33号、pp.20-21
- (1953b) 「無効な縁組届出の追認と転換」 『法学協会雑誌』 71巻1号、pp.1-29
- (1959) 「身辺雑記：養子二題」 『ジュリスト』 185号、pp.22-23
- 渡辺公三 (1995) 「戸籍・鑑札・旅券—明治初期の同一性の制度化と川路利良の『内国旅券規則』案—」 西川長夫・松宮秀治編『幕末・明治期の国民国家形成と文化変容』 新曜社、pp.313-344
- (2003) 『司法的同一性の誕生—市民社会における個体識別と登録』 言叢社

<英語書籍・論文>

- Asia Development Bank. 2016. "Identity for Development in Asia and the Pacific". Manila: Asia Development Bank.
- Caplan, Jane. 2001. "'This or That Particular Person': Protocols of Identification in Nineteenth-Century Europe". in Caplan, Jane and Torpey, John (eds). *Documenting Individual Identity: The Development of State Practice in the Modern World*. Oxford: Princeton UP.
- Caplan, Jane and Torpey, John. 2001. "Introduction". Caplan, Jane and Torpey, John. (eds). *Documenting Individual Identity: The Development of State Practice in the Modern World*. Oxford: Princeton UP.
- Cole, Simon A. 2001. *Suspect Identities. A History of Fingerprinting and Criminal Identification*. London: Harvard UP.
- Gaddis, John L. 2002. *The Landscape of History: How Historians Map the Past*, Oxford: Oxford UP. (浜林正夫・柴田知薫子訳 (2004) 『歴史の風景：歴史家はどのように過去を描くのか』 大月書店)
- Gelb, Alan and Julia, Clark. 2013. "Identification for Development: The Biometrics Revolution". Working Paper 315, New York: Center for Global Development.
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*, Cambridge: Cambridge UP.
- Giddens, Anthony. 1985. *The Nation-State and Violence*. University of California Press. (松尾精文・小幡正敏訳 (1999) 『国民国家と暴力』 而立書房)

- Haggarty, K. and Ericson, R. 2000. "The Surveillant Assemblage." *British Journal of Sociology*, 51 (4): 605-622.
- Harbitz, Mia. and Boekle-Giuffrida, Bettina. 2009. "Democratic Governance, Citizenship, and Legal Identity: Linking Theoretical Discussion and Operational Reality". New York: Inter-American Development Bank.
- Hayami, Akira. 1980. "Illegitimacy in Japan" P.Laslett, K.Oosterveen and R.M.Smith ed., *Bastardy and its Comparative History*, Harvard UP, Cambridge
- Higgs, Edward. 2011. *Identifying the English: A History of Personal Identification 1500 to the Present*, London: Continuum.
- Latour, Bruno. 2005. *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*, Oxford: Oxford UP. (伊藤嘉高訳 (2019) 『社会的なものを組み直す: アクターネットワーク理論入門』法政大学出版社)
- Lauritsen, P. & Bøge, A. R. 2012. Building an Oligopticon: A study of video surveillance in police work in Denmark Paper presented at LiSS Conference 3: *The State of Surveillance*, Barcelona, Spain
- Lyon, David. 2001. *Surveillance Society: Monitoring Everyday Life*, Open UP. (河村一郎訳『監視社会』青土社)
- 2003. "Surveillance as social sorting: computer codes and mobile bodies". in David Lyon (eds). *Surveillance as Social Sorting: Privacy, Risk and Digital Discrimination*, Routledge.
- 2007. *Surveillance Studies: An Overview*, Polity Press. (田島泰彦・小笠原みどり訳 (2011) 『監視スタディーズ—「見ること」「見られること」の社会理論』岩波書店)
- 2009. *Identifying Citizens: ID Cards as Surveillance*, Polity Press.
- Mahoney, James, and Thelen, Kathleen. 2010. "A Theory of Gradual Institutional Change." in James Mahoney and Kathleen Thelen eds. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge UP.
- Manley, A., Plamer, C. & Roderick, M. 2012. "Disciplinary Power, the Oligopticon and Rhizomatic Surveillance in Elite Sports Academies." *Surveillance & Society*, 10 (3): 303-319.
- Merton, Robert K. 1957. *Social Theory and Social Structure*, New York: Free Press. (森東吾・森好夫・金沢実・中島竜太郎訳 (1961) 『社会理論と社会構造』みすず書房)
- Migdal, J. S. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State*

- Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton UP.
- Sengoopta, Chandak. 2003. *Imprint of the Raj: How Fingerprinting was Born in Colonial India*. London: Macmillan. (平石律子訳 (2004) 『指紋は知っていた』文藝春秋)
- Simmel, Georg. 1971. *The Stranger*. Chicago: Chicago UP.
- Thelen, Kathleen, and Mahoney, James. 2015. “Comparative-Historical Analysis in Contemporary Political Science.” in James Mahoney and Kathleen Thelen eds. *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge UP.
- Torpey, John. 2000. *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and State*. Cambridge: Cambridge UP. (藤川隆男訳 (2008) 『パスポートの発明—監視・シティズンシップ・国家』法政大学出版社)
- World Bank. 2014. “Digital Identity Toolkit: A Guide for Stakeholders in Africa”. Washington DC: World Bank.

<WEB ページ>

- NHK オンライン「政府 再来年秋 健康保険証を廃止 マイナカード一体化発表」(2022 年 10 月 13 日)
[<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20221013/k10013857201000.html>] (2022 年 10 月 14 日最終閲覧)
- “Identification”. Oxford English dictionary. Oxford University Press,
[<https://www.oed.com/view/Entry/90995?redirectedFrom=identification#eid185649258>] (2022 年 10 月 27 日最終閲覧)
- Philippine Statistical Authority, ‘PhilSys’ [<https://psa.gov.ph/taxonomy/term/3393>]
(2022 年 10 月 14 日最終閲覧)