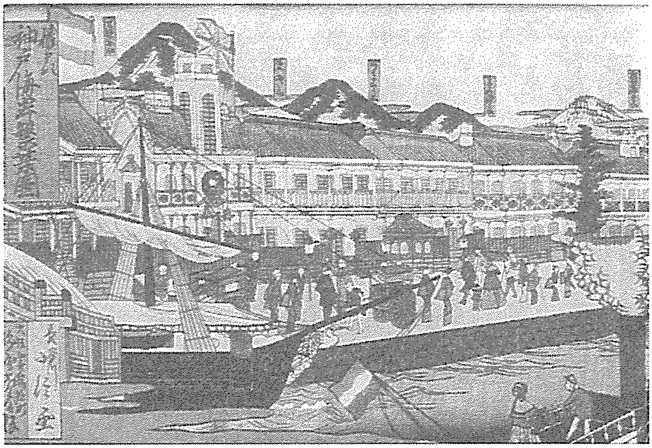
第一章　近代黎明期の神戸



摂州神戸海岸繁栄図

Ⅰ　都市部の動向

第一節　近代都市行政機構の成立
第二節　開港と文明開化
第三節　都市行政の展開と自由民権運動
第四節　神戸市制の成立
第五節　神戸市政と都市計画

Ⅱ　郡部の動向

第一節　維新変革と地域社会
第二節　廃藩置県後の地域社会の変化
第三節　地租改正による町村運営の変化
第四節　地方三新法形成と郡部の動向
第五節　郡部の自由民権運動と明治十七年の地方制度改正
第六節　市制町村制の施行と行政村の成立

I　都市部の動向

第一節　近代都市行政機構の成立

1　神戸事件と神戸の治安

神戸事件

鳥羽伏見の戦いの結果、一五代将軍徳川慶喜が大坂を捨てて江戸に逃れ、兵庫奉行柴田剛中も江戸に撤収した翌日、慶応四年（一八六八）一月十一日、新政府の命を受けて西宮警備に向かうため、三宮神社前を通過中の家老日置帯刀率いる備前藩兵が、隊列を横切った外国人に発砲し負傷させるという事件が起きた。英・仏・米の守備隊は直ちに応戦し、翌十二日には、港内に停泊中の諸藩の艦船と居留地を軍事的制圧下においた。神戸は一触即発の緊張に包まれた。これがいわゆる神戸事件であり、王政復古によって誕生した明治新政府が、最初に直面した外交事件であった。

新政府は動揺し、十五日参与兼外国事務取調掛東久世通禧（みちとみ）を勅使として兵庫に派遣し、王政復古を諸外国に通告する国書を伝達させるとともに、幕府が幕末に諸外国と結んだ条約を新政府も遵守する旨、外国人の身体の安全確保とともに誓約させた。さらに外国代表の要求を容れ、各国公使に陳謝するとともに、発砲を

直接命じた滝善三郎の処刑と家老日置の謹慎処分を決定した。滝の切腹は、二月九日、各国代表見証のもと、兵庫の永福寺において行われた。

事件後、政府はとりあえず神戸の治安機構の確立を急いだ。一月十五日、薩摩・長州両藩に兵庫・神戸の警備を命じ、以後、明治四年（一八七一）四月に居留地の関門を廃止するまで、入れ替わりで阿波藩、津山藩、岸和田藩、和歌山藩に関門警備を命じた。

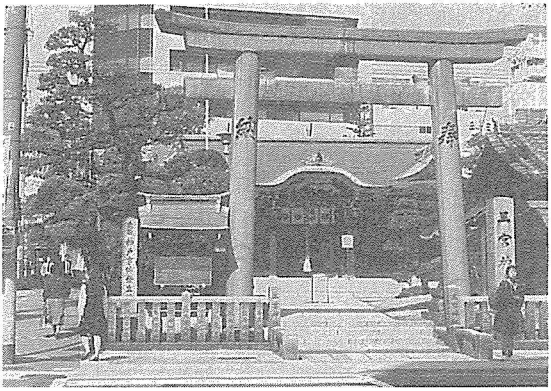


写真１　神戸事件発生地の碑がある三宮神社

また慶応四年五月には兵庫町民が組織した市兵「兵庫隊」にも関門警備を命じた。ただしこの兵庫隊は、翌明治二年四月、府県兵を禁ずる太政官の方針によって廃止された。なおここで関門というのは、慶応三年十二月、兵庫開港と同時に幕府が設けた、居留地および雑居地であった神戸・二ツ茶屋・走水の三カ村を取り囲む、密貿易取締りのための一七の柵門の内生田鳥居前・宇治川・福原口の三門のことである。全国的に関所が廃止された明治二年にも廃止されることなく存続し、むしろ長州諸隊反乱などが相次いだ明治四年一月には九門にまで増設され、同年四月にいたってようやく廃止された。

ポリスの整備　しかし、こうした関門や軍隊による居留地警備は、あくまでも動乱期の一時的な措置であり、廃藩置県も行われ国内治安が一応回復されるころになると、むしろ警察機

構の整備が急がれることになった。

明治初年における諸制度の改変は目まぐるしく、今日それを振り返ることは必ずしも容易なことではない。警察制度についても同様である。そこで、以下では、とりあえず三つの時期に区切って、兵庫県における警察制度の成立過程を整理しておきたい。

第一期は、慶応四年四月、とりあえず元大坂町奉行所与力・同心三〇人が神戸詰めを命じられてから、明治三年四月までである。この時期、慶応四年五月、兵庫裁判所外務局所属の八名が市中取締役兼務を命じられ、神戸最初の警察機構が誕生するが、それはすぐに廃止され、同年（明治元年）九月からは捕亡方が設置された。この時期の警察機構の特色は、第一に、ほぼ事務が司法警察事務（簡単にいうと既発の犯罪の取締り）に限定されていたこと、第二に、『兵庫県警察史』に「市中見廻り担当捕亡方の補助員として活躍したのが「廻り方組頭」である。この制度は幕藩体制下における長吏下小頭制を引継いだものとみられる」とあるように、なお近世の治安機構を引き継いだ面のあったことである。その捕亡方が廃止されたのが明治三年四月であった。

第二期は、捕亡方廃止から、明治八年に開催された第一回地方官会議において「地方警察議問」に関する討議がなされ、地方警察機構の整備が急速に進み始める時点までである。この時期の警察機構の特徴は、司法警察からむしろ犯罪の予防――当時それをしばしば「人民保護」と表現した――を目的とした行政警察への重点の移動にあった。明治三年捕亡方が廃止され、かわって逮捕掛が設置されたが、それが兵庫県における行政警察確立の出発点となった。

しかし、それには犯罪が発生した時だけではなく、日常的に市民生活に介入し犯罪予防の任にあたる行政警察を新しくつくりあげる必要があった。そこで明治三年末、兵庫県は、神奈川県にポリス指導員の派遣を要請し、市民的警察のあり方を含む西欧式ポリス制度導入の検討にとりかかった。神奈川県からの回答はポリス制度が高価につくことを理由にした派遣拒否の回答であったが、十二月二十四日、太政官から「三府並びに開港場取締心得」が布告されたのをきっかけに、今度はその本格的準備にとりかかった。そして、明治四年二月逮捕附属として仮に、同年四月巡整組として正式に、兵庫県はポリス制度を発足させた。明治四年四月十日兵庫県は駐神戸英国領事ガールに、巡整組の発足について次のように伝達した。

　書翰ヲ以テ啓達致シ候。陳ブレバ今般当県ニ於テ管内人民保護ノ為メ巡整組ヲ置キ、別紙ノ通リ服章相定メ、士官ノ内ヨリ取立テ候間、此ノ段御承知ノ為メ申シ候。就テハ若シ貴国人民不都合等コレ有リ取押ヘ候節ハ、右巡整組ヨリ各国居留地ポリスヘ引渡ス可ク候得共、事柄ニ寄リテハ取締長官ノ内ヨリ直ニ貴館ヱ召連レ申ス可キ儀モコレ有ルニ付、此ノ段御承知コレ有リ度ク候（『兵庫裁判所関係文書』）。

巡整組が「士官」クラスの人々からなる「人民保護」のための、本格的なポリス制度を目指してつくられた組織であったことがわかる。なお巡整組の経費には当面貿易五厘金と神戸貿易会所蓄積金が充当されることとなった。その意味で巡整組は一種の自治体警察であった。ただしその後、巡整卒の名称は、邏卒（らそつ）、番人と二転し、さらに明治八年三月に政府から出された「行政警察規則」によって邏卒、第一回地方官会議の結果巡査に変更された。

しかしこの第二期には、司法警察と行政警察がいまだ一体化されず、しばしば両者の権限争いも表面化し

た。捕亡方廃止の後、しばらくは廻り方組頭が司法警察を管掌していたが、明治五年七月捕亡吏および捕亡吏付属が任命されると廻り方は廃止された。その捕亡吏と行政警察組織との権限調整を行うために、明治六年七月には「捕亡吏並に付属職掌概則」が制定された。

第三期は、第一回地方官会議が行われた明治八年から警察機構がほぼ完成をみた明治十九年頃にかけての時期である。明治八年六月二十日から七月十七日にかけて、佐賀の乱などで一年延期になっていた第一回地方官会議が開催され、そこでは次の「地方警察議問ニ付議案」が最初に討議された。

第一条

警察費ノ金額タル、明治七年ノ概計ヲ按ズルニ、一歳中耗(ついや)ス所八十三万円余トス。東京府ヲ除ク其ノ内官費民費ノ区分ヲ検スルニ、三十八万円余ヲ官費トシ、四十四万円余ヲ民費トス(略)。今警察ヲ厳密ニセントシ、其ノ設置スベキ官吏以下邏卒、月給被服及ビ出張所屯所分屯所(とんしょ)、其ノ他件々ノ費用ヲ概算スルニ、前年ノ数倍ニ至ルベシ。惟(おも)フニ此ノ金額、前年ノ比例ヲ以テ、民費ニ賦セントスルトキハ、恐ラクハ民力ノ堪ル所ニ有ラザラン。依テ今仮令(たと)ヘバ、一県ノ警察費三万円トシ、此ノ金額三分ノ二、二万円ヲ官費トシ、三分ノ一、一万円ヲ民費ト為スベシ。

第二条

警察係官員以下邏卒ノ員数ハ、地方ノ実況ニ由リ、之ヲ定ム可シト雖モ、大凡其ノ数ヲ定メザル可カラズ。就テハ京坂両府内、及ビ神奈川兵庫長崎三港内ヲ除キ、其ノ他ノ地方ニ於テハ、人口凡十万ヲ以テ一出張所ノ区域トナシ、官員一人邏卒五十人ヲ置キ、該区中又七屯所八屯所ヲ置イテ、派出交番セシム、

外ニ本庁ニ官員二人ヲ置キ、管内ノ警察事務ヲ摠ルモノトス可シ。

第三条

邏卒ハ品行方正ニシテ、身体強健ノ者ニ非ザレバ、其ノ職ニ任ジ難シ。之ヲ召集スルニ、規格ヲ以テセザレバ、濫撰ノ弊ヲ免レズ。因テ左ノ如ク、合格表ヲ以テ召集ス可シ。

一、年齢二十五歳ヨリ四十五歳迄ノ者　二、強壮ニシテ身ノ丈ケ五尺以上ノ者　三、普通読書差問へ無キ者　四、三ケ年勤続差支へ無キ者　五、黴毒又ハ固疾ノ患無キ者　六、性質温厚耐忍ニシテ酒癖等無キ者　七、身元正シク保証人二名以上有ル者　八、嘗テ破廉恥及ビ贓罪（財物を不正に取得する罪）等犯セシコトコレ無キ者（『地方官会議日誌』）

第三条は巡整組設立の趣旨と同じである。しかもこの議案の討議において、兵庫県令神田孝平がほとんどの局面において指導的役割を果たした。それまで三府開港場に限定されていた、西欧のポリス制度に範をとった近代的警察制度確立の努力がこの第一回地方官会議における討議をきっかけに、全国化したのである。

　当然兵庫県においてもこの地方官会議を契機に警察制度の確立が格段に進むことになった。明治八年には新設の兵庫県第四課によって懸案であった行政警察と司法警察の統一がはかられ、明治十年二月には兵庫警察署ほか八警察署が設置され、明治十二年二月には、郡区町村編制法によって設けられた一区役所・二八郡役所（三三郡）に対応する（ただし神戸区には兵庫警察署と神戸警察署）三五の警察署が設置され、それを統轄する警察本署も設置された。さらに、明治十四年十一月には、県警察機構を統轄する役職として警部長（奏任官）が置かれた。なおこの措置によって、県下の警察を統轄する警部長は内務卿が直接選任することになり、内務

省―県令（知事）のラインからも自立した国家警察のラインが確立した。かくて、明治十九年ごろ、警察本署―警察署―分署―交番所の体系がほぼ確立をみたのである。

2 地方行政機構の確立

兵庫県の誕生

ところで、近代国家にとって行政警察機構の確立の意味は、治安機構の確立にとどまるものではなく、一般行政機構確立の前提としての意味が大きかった。近代国家の行う「人民保護」のための行政は、封建領主の行う消極的な――社会における内済機能の存在を前提とした――政治とは異なり、余りに積極的に市民生活に関与していくゆえに、一つとして、市民の間に利害の対立を呼び起こさないものはないからである。道一本ひくにしても、学校一つ建設するにしても、市民の利害はお互いに激しくぶつかり合う。対立があればそれを抑止する力が必要となる。だから行政警察の整備をまってはじめて一般行政は確立するのである。そのため、ようやく行政警察機構の確立が進み始める明治四年頃までは、兵庫県においても、他府県同様、表面的な、兵庫仮事務所から兵庫鎮台（慶応四年一月二十二日）、兵庫裁判所（二月二日）、兵庫県（五月二十三日）へといった名称変更の激しさや、県域変動の激しさにもかかわらず、民政に関しては基本的に旧慣踏襲の方針がとられた。

なお兵庫県の県域は、明治初年目まぐるしく変動するがそれを簡単にまとめておくと次の表1の通りである。兵庫裁判所から兵庫県が受け継いだ兵庫県の管轄地は摂津四郡（武庫・菟原・八部・有馬）の旧幕領と播磨

表 1　廃藩置県後の県統合

地域＼時期		廃藩置県後	（明治 4 年11月）		（明治 9 年 8 月）
市域に管轄地をもった藩・県	兵庫県	兵庫県	兵庫県		兵庫県
	田安藩	（兵庫県）			
	飯野藩	（兵庫県）			
	尼崎藩	尼崎県	（兵庫県）		
	古河藩	古河県	（兵庫県）		
	浅尾藩	浅尾県	（兵庫県）		
	三田藩	三田県	（兵庫県）		
	半原藩	半原県	（兵庫県）		
	明石藩	明石県	（姫路県）		
			姫路県	飾磨県	（兵庫県）
			豊岡県（但馬・丹波 2 郡）		（兵庫県）
			名東県（淡路）		（兵庫県）

各郡に散在する旧幕領地であったが、それが徐々に藩領の整理などで膨張しながら明治四年七月の廃藩置県直後の兵庫県に受け継がれ、以後表1のような変遷をたどったのである。そして明治九年にはほぼ現在の県域が確定した。

戸籍の制定

さて兵庫県がようやくその旧慣踏襲に終止符を打ち、近代的地方行政の確立に向けての第一歩を踏み出したのは、明治四年四月四日の戸籍法の発布を契機にしてであった。戸籍法を制定した政府は、単に国民に租税と兵役その他の義務を課するためだけでなく、国民に適切な政治的保護を与えるために、その台帳として戸籍の編制を急いだ。

戸数人員ヲ詳（つまびらか）ニシテ猥（みだ）リナラザラ

シムルハ、政務ノ最モ先ンジ重ンズル所ナリ。夫レ全国人民ノ保護ハ大政ノ本務ナルコト素ヨリ云フコトヲ待タズ。然ルニ其ノ保護スベキ人民ヲ詳ニセズ、何ヲ以テ其ノ保護スベキコトヲ施スヲ得ンヤ。是レ政府戸籍ヲ詳ニセザルベカラザル儀ナリ。又人民ノ各安康ヲ得テ其ノ生ヲ遂ル所以ノモノハ、政府保護ノ庇蔭（ひいん）ニヨラザルハナシ

これは戸籍法前文の一節であるが、戸籍法という法律が、一人一人の国民を、自立自助型の個人としてではなく、「政府保護の庇蔭」による以外に「安康ヲ得テ其ノ生ヲ遂ル」ことのできない、言い換えると国家の行政的保護なしでは生きて行けない、政府依存的な――その限りで他力本願型の――「人民」としてとらえていたことがわかる。戸籍法の制定が近代的行政確立の契機になった理由がここにあった。

戸籍法は、戸籍作成のための調査開始日時を、一般に明治五年二月と予定していたが、東京・京都・大阪の三府同様「人民輻輳ノ地」である兵庫県では、明治四年六月はやくも戸籍調査が開始された。そのために六月には兵庫・神戸に六区（第一区＝兵庫岡組、第二区＝兵庫北組、第三区＝兵庫南組、第四区＝神戸上組、第五区＝神戸中・下組、第六区＝柳原廓）が設けられ、従来の名主が戸長と改められた。ついで八月には、外国人雑居地内村落および市街地周辺地もあわせて、改めて一〇区（第一区＝神戸上組、第二区＝神戸中・下組、第三区＝生田宮村外四ヶ村、第四区＝坂本村外五ヶ村、第五区＝福原町、第六区＝兵庫岡組、第七区＝兵庫中岡組、第八区＝兵庫下岡組、第九区＝兵庫北組、第一〇区＝兵庫南組）が設けられ、県下全域も六四区に分けられた。さらに廃藩置県後の明治五年二月には、県域拡張に伴って、神戸・兵庫の市街については変更はなかったが、全県は五〇区に再編された。

戸籍区から行政区へ

そしてこの戸籍区が行政区へと改められていったのである。まず明治五年四月の太政官布告第一一七号（県達一〇六号）によって町村の庄屋・名主・年寄が廃止され、代わりに「土地人民ニ関係之事件ハ一切」を取り扱う戸長・副戸長が置かれた。戸長・副戸長には当面従来の庄屋・名主・年寄が任ぜられたが、六月十七日には改めて次のような人材登用の方針がうち出された。

> 是マデ市在役人入札ノ節、旧弊去ラズ、只々門地富有ノ者ノミ相撰ミ候向モコレ有リ、開化ノ今日右様ノ弊風尚存在候テハ御趣意ニ悖リ相済マザル事ニ候条、自今ハ仮令借家住ヒノ者トイヘ共苦シカラズ候間、必ズ当器人望コレ有ル者ヲ推挙致スベシ（県達一一〇号）

さらに八月、一区に一人の区長を置くこと、および区長についても「家格ヲ論ゼズ人望才力コレ有リ、用弁相成リ候者、村々戸長并ビニ小前之内重立チ候者ヨリ公撰入札」することが決定された。こうして戸籍区は一体不可分の行政区へと発展したのである。

ただし、当初戸籍事務のみのために設けられた区を、そのまま一般行政単位として使うことには自ずから無理があった。だから戸籍区を行政区にするためには行政の規模に応じた区の再編が当面必要とされた。公選戸長が置かれた明治五年六月にはまず神戸・兵庫市街地一〇区が三区（一区＝旧一～三区、二区＝旧四区、三区＝旧五～一〇区）に、七月にはそれがさらに二区（一区＝旧一区、二区＝旧二・三区――神戸区と兵庫区）に、八月には、今度は全県下五〇区が一九区に（市街地に変更無し）統合された。その上で前記のように八月、各区に公選区長が置かれたのである。

しかし行政区をつくりあげていく作業は決してこれで終わったわけではなかった。行政区を政治的に安定

させるために新たに二つの方向が追求された。

第一は、住民に対する区戸長の独立性を高め行政の合理化を図るために、とりあえずは区戸長を「官吏化」していく方向であった。明治七年三月には戸長の官等が等外三等、副戸長が等外四等とされ、翌八年三月には戸長が等外一等、副戸長が等外二等に改められた。伝統的権威に欠ける区戸長に行政機構の長としての権威を与えるための施策であった。

公選民会の準備

第二は、各レベルの行政区に議会を設けることであった。公選民会を設立することによって町村のように伝統的な共同体でもなく、といって単純な国家の一部でもない各レベルの行政区に、それぞれ独自の公共的性格を与えようとしたのである。

まず神田孝平兵庫県令は、明治六年十一月二十六日に次の四項からなる会議奨励の布達を出し町村会を基礎に区会を、区会を基礎に県会をといった、下からの積み上げ方式による民会開設を奨励した。

一、会議之儀は、御誓文第一章広く会議を起し万機公論に決すべしとの、聖意を奉じ候儀にこれ有り、朝廷に於ても追々取開き相成り候趣、兼て仰出（おおせいだ）されこれ有り候に付、当県に於ても県会区会町村会次第に取開き候条、此の旨相心得べき事

二、此の度先づ町村会仮規則并びに心得書相達し候間、右に照準し精々取開き申す可く、町村会体裁略々相立ち候はば、其の上区会其の上県会と次第に追って取開き申す可き事

三、会議は元来衆庶公同の利益を計り取設け候儀に付、衆庶の迷惑を顧みず押して執行候趣意にはこれ無く候間、事実迷惑に存じ候町村に於ては当分見合せ候儀苦しからず候間、其の旨申出づ可き事（以

下略）

四、此の度相渡し候規則は仮に取設け候儀にこれ有り、本規則の儀、県会区会共に相整ひ候上篤と衆議の上確定致す可き事

そしてこのための「仮規則」として、とりあえず、次に掲げる「民会議事章程略」、および「町村会議事心得」を公布し、後に「本規則」として、明治七年五月に「区会議事略則」を、明治八年九月に「県会議員選挙規則」を制定した。なおこの時の兵庫県会は明治八年五月三十一日に一度開催された（また詳細は不明だが同年十二月四日には県令神田孝平によって「諸工商鑑札料納付期限ノ議」他五件の決議を行うために、各区から区長および議員一名の召集が行われている）。

民会議事章程略

第一章

一、県会区会町村会取開き候事

二、県会又は区長一同出席、令参事の内議長たるべき事　但し年内両度期日は追て相達す可き事

三、区会又は区内戸長副戸長の内一員宛出席、区長正副の内議長たるべき事　但し年内四度期日は追て議定致す可き事

四、町村会に於ては、其の町村内に住居し、第二章に示す規則適当せる者二十人以下を公選し、議事役として戸長正副の内議長たるべき事　但し毎月一度宛期日を定むべき事

五、議事役は総て無給たるべき事

第二章

一、各町村戸長役場に選挙人姓名帳を設くべき事

二、各町村内に居住し、地面家作等不動産所持人を選挙人と名づけ、其の戸主の姓名を前条の帳面に登記すべき事　但し十六歳未満の者は除く可き事

三、右不動産質入れ書入れ等致しこれ有り候はば其の取り主人を選挙人と致す可き事

四、他所の人にて其の町村内に右の不動産を所有致し候はば、其の名代人を選挙人中に加ふべき事

五、右選挙人増減変改これ有る節、早速帳面改正するは戸長の任たるべき事

第三章

一、各町村に於て毎年一度選挙人互選の法を以て、左の割合の通り議事役を選挙すべき事

人口百人未満の町村にては十人

同　百人以上　十一人

同　二百人以上　十二人

（略）

同　千人以上　二十人

二、右互選の節、又は選挙人一同出席衆人眼前にて入札之事　但し其の日欠席の者は其の度限り除名の事

三、入札取開きの節も、衆人眼前にて戸長取行ふ可き事

四、入札に認めたる名前を一枚宛高声に呼上げ、副戸長歟又は書記役の者書留め申す可き事
五、名前記留相済み候はば、名前の多少を取調べ、誰某は幾枚と云ふ事を逐一呼上げ申す可き事
六、右呼上げ相済み候はば、落札最も多きを初筆とし、其の町村の定額の通り落札人を見定め、其の名前を更に呼上げ申す可き事
七、落札同数に候はば、年長の者は落札とし、年齢同様に候はば鬮引きにて決す可き事
八、落札人は右落札名前呼上げ次第、議事役と相心得べき事
九、議事役名前相定め候はば、町村中へ掲示し、且県令并びに区長へ遅滞無く申出づ可き事

第四章

一、町村に於ては、其の町村内の庶務を議定する其の目、大略左の如し
イ、町村内の旧弊を除き開化を進む事
ロ、町村内費用の多寡を取極る事
ハ、租税其の外諸公費の帳簿を検査する事
ニ、他向きへ対し一町村の名義を以て原告又は被告となりたる詞訟の事
ホ、戸長以下人員及び給料の事
ヘ、小学校の事
ト、番人の事
チ、区会議事役選挙の事

リ、町村内水利の事
ヌ、同道路橋梁の事
ル、貧民并びに帰籍の者処分の事
ヲ、失火盗賊手当ての事
ワ、町村借金の事并びに其の返済の事

二、町村会にて決議の事と雖も、議長不都合と見込むときは、其の見込書を添へ県令へ申し出で指揮を俟つべき事
三、町村会にて決議の事と雖も県令より取消す事あるべき事
四、町村会にて決議の事県令許可を受け施行すと雖も、御布令御規則出で後之に抵触する事あれば速やかに改むべし、万一差支への筋ある時は、其の次第柄を県令へ具状すべき事

また、明治九年九月に神田県令の跡を継いだ森岡昌純権県令も、同年十二月には、全文三五条からなる改正「議事章程」を制定し、さらには三一条からなる「会議節目」を制定した。

民会開設の困難

しかし、これらのことはそう簡単に実現するものではなかった。それは旧町村が依然としてそれなりに機能していたからであるが、そのほかにも次の二つの理由があった。

第一の点については、区・戸長の「官吏化」は結局中央集権化の強化ということにつながり、その結果極端な中央集権化の弊害を、中央政府にもたらしたからであった。例えば、時の内務卿大久保利通は、明治十一年、三新法(郡区町村編制法・府県会規則・地方税規則)制定のきっかけとなった「地方之体制等改正之儀」と

いう意見書のなかで、地方分権の必要を、「従来地方行事ノ上ニ於テ往々至難ノ事ヲ醸シ、現ニ或数府県下ニ於テモ兇徒蜂起シ、其ノ地方ノ安寧ヲ妨害シタルコトアリ。（略）凡ソ地方ノ事、其ノ行政権ト其ノ独立権トヲ分タズ、皆中央政権内ニ在テ、随テ瑣々タル一小官吏即チ戸長ノ為シタル処分ノ錯誤モ、或ハ中央政権ニ帰スルヲ以テナリ」（『大久保利通文書』）と、区戸長の過失がいちいち中央政府への非難となって跳ね返ってくることの弊害から説いていた。極端な中央集権化は、決して明治政府にとって好ましいことではなかったのである。

第二の点については、当時、公選民会を開設する気運が、全国的にはいまだ熟していなかったからであった。兵庫県令神田孝平は、以上の兵庫県における公選民会開設に向けての努力を踏まえて、神奈川県令中島信行とともに、明治八年の第一回地方官会議において、ごく控え目にではあるが、公選民会の必要を説いた。しかしそれは地方官会議議長木戸孝允を中心とする多数派の激しい反対にあい、あえなく区戸長会をもって公選民会に代える案に敗北してしまったのである。そしてその敗北が、明治九年九月の神田県令更迭にもつながったのである。

要は、兵庫県の側というよりも中央政府の側に、いまだ府県・区・町村の地方行政区画としての十全の発展を保障していくだけの体制が出来上がっていなかったのである。

三新法と神戸区

しかし、明治十一年郡区町村編制法・府県会規則・地方税規則のいわゆる三新法が制定されると、兵庫県の地方行政は一挙にその形式を整えることになった。

ちなみに我国最初の本格的地方自治制度である三新法には次のような意図が込められていた。地方行政区

を「住民社会独立ノ区画」と「行政ノ区画」の二つの要素に分解し、町村は単なる「住民社会独立ノ区画」、府県郡区は「住民社会独立ノ区画」であると同時に「行政ノ区画」、といった具合いに、各級の行政区の性質を整理し直すことによって、各々の行政区に、①「行政ノ区画」(国家行政単位)であるとすることによって、官吏による専門的行政機関を置くことを、それぞれ合理化しようとしたのである。つまり、知事県令および区戸長の地位と公選代表機関をおくことを、②「住民社会独立ノ区画」であるとすることによって公選民会の地位を行政区内部で適度に調和させることにより、知事県令・区戸長の地位を安定させようとして極端な中央集権化に走ったり、公選民会を設けたために行政機関の地位を不安定化したりすることを、極力回避しようとしたのである。だから、三新法の制定は、先の兵庫県の改革をさらに一歩進める契機となったのである。それでは三新法の制定によって、兵庫県下の地方行政はどのようになったのだろうか。

まず第一に、府県会規則に基づき改めて兵庫県会が設置された。神田孝平が民会設置の方針を出して以来の念願がようやく実現したのである。明治十二年二月には毎郡区二名、三万人以上の郡区の場合は三万人につき一名増、定数七四名の県会議員定数が定められ、同年二月には最初の選挙が実施された。また明治十四年四月には太政官布告第八号区郡部会規則第三条によって区部会と郡部会の分離が図られ、区部一二名、郡部七二名の定数が定められた。

第二に、明治十二年一月、従来の区が廃止され、代わりに一区三三郡が設置された。ちなみにその一区というのが神戸区のことであり、ここにようやく神戸と兵庫とを空間的に連続させた、後の神戸市の原型になる行政単位が形成された。そして各郡区には官選の郡長・区長が置かれ、徴税・徴兵・教育・訴願の処理・

戸長の監督・官有林の管理などの事務が課せられた。ちなみに初代神戸区長には武井正平(明治十四年まで)が就任し、その後神戸市になるまでに村野山人(明治十四年から十八年)、渡辺弘(明治十八年)、鳴滝幸恭(明治十八年から)が順次その跡を襲った。さらに四月一日には区会規則が改めて制定され、神戸区会が発足した。その内容は、満二〇歳以上の男子で区内に本籍住居を定め区内において土地家屋を有する者に被選挙権が、満二〇歳以上の男子で区内に土地家屋を有し区内に本籍住居を有する者、および三年以上連続的に寄留する者に選挙権が与えられるというものであった。

第三に、町村に戸長役場と公選戸長が置かれた。ただし必ずしも一町村に一戸長役場を設置するということではなかった。とりわけ神戸区においては、神戸戸長役場(第一戸長役場・北長狭通四丁目)、仲町戸長役場(第二戸長役場・仲町通三丁目)、兵庫戸長役場(第三戸長役場・小物屋町)の三戸長役場に整理統合された。また明治十三年二月二十一日には町村会規則が制定され町村会が開設された。被選挙資格、選挙資格は原則として区会と同様であった。