

第1章 地方三新法の成立

第1表 神奈川県下の大・小区区域 (1875年1月)

大 区	小区数(A)	町村数(B)	戸 数(C)	人口数(D)	B/A	C/A
1	5	86	17,661	48,455	17.2	3,532
2	8	53	3,718	18,906	6.6	464
3	7	36	5,184	24,744	5.1	740
4	9	46	4,079	21,627	5.1	453
5	9	42	3,426	18,717	4.6	380
6	8	27	2,383	13,442	3.3	297
7	7	46	2,447	14,747	6.5	349
8	9	55	4,384	23,133	6.1	487
9	13	81	7,732	33,340	6.2	594
10	12	64	4,390	23,813	5.3	365
11	10	56	3,902	25,172	5.6	390
12	14	71	7,222	39,151	5.0	515
13	10	56	4,593	25,466	5.6	459
14	7	36	5,149	28,723	5.1	735
15	7	42	6,459	34,219	6.0	922
16	11	51	3,827	20,514	4.6	347
17	8	36	3,029	17,986	4.5	378
18	10	45	4,769	28,436	4.5	476
19	9	41	3,214	18,088	4.5	357
20	9	27	4,209	21,876	3.0	467

川井景一「神奈川県誌略全(1875年)」から

この点の事情は、足柄県下の動きからもうかがうことができる。足柄県では、神奈川県よりもはやくに、名実ともに大区・小区制を設置していたことは、前に述べたとおりであるが、一八七五(明治八年)の頃は、大区と小区に正副区戸長と議員、書記を、各村町駅に里長と立会人と議員をおく統治組織をとっていた。正副区戸長が一般人民の公選のかたちで推挙し、里長・立会人は一般人民の公選によるとりきめでそれぞれ決めることをたてまえとしていた(資料編11近代・現代(1)三二)。地域の人びとの公選をへて、統治機構としての大区・小区制を推し進めようとしていたことは明らかである。そして、この制度の実効をあげるためにとられた手段が、大区会議、小区会議であった。神奈川県と同様、地方事務(勸業、治安、民費節減など)の実効をあげるために「上下協和気脈流通」をはかるといふ意図から、設置されて

いった。

このように神奈川・足柄両県とも、大区・小区制を敷くなかで、旧来の村役人層の者を県官に準じた行政吏として待遇し、旧来の村の組頭・百姓代などの機能を代議人の制度に解消して村の秩序を編成し直そうと試みたのである。

大区小区と民費

つぎに、編成し直された村の、民費支出という面から大区・小区制のもつ機能の一端をみておきたい。大区・小区制の施行によって村の出費が増大することに対しては、すでに、一八七三年十一月二十九日、県当局も県参事の名で、「諸入費之義一際節減不致候而ハ不相成筋ニ候」と民費をできるだけ減額することを通達していた(資料編11近代・現代(1)二二)。

しかし、大区小区のために村が出費する経費は、村方の出費をはるかに越えていた。その一例をあげると、一八七六(明治九)年度のある村の民費総額は、約六十七円六十二銭で、そのうち大区小区費の占める額が約三十八円で、民費の五六割以上にも達している。また別の村では五八割になっているところもあり、さらに民費の五分の三以上を大区小区費として負担している村さえもあった(「吉浜家文書」『町田市史』)。大区・小区制の実施にともない民費が増大することは避けられない勢いであっただけに、「小前末々ニ至リ候テハ…苦情ヲ唱へ候」という状況も、しばしばみられたのである。そのために、「区长副区长事務条例」や「区长戸長事務取扱心得書」、「区长事務章程」を定めて、諸経費について詳細に記帳した帳簿を備えておくことなどを指導していったのである(資料編11近代・現代(1)二二、二八)。一八七五(明治八)年十二月、民費の徴収に予算制度を取り入れようとして民費賦課法を改めて、県会の「衆議一決」を経た「民費予算收入規則」を、県下に布達していったのも、民費費目の整備と民費徴収をスムーズにとりおこない、大区小区の運営に支障が来たさなないための配慮でもあった。民費総額の半分以上が、大区小区費であって、しかも大区小区費の費目のほとんどが、第二表にみられるように、大区・小区制を実施し

第1章 地方三新法の成立

第2表 民費予算収入費目

	定 費	臨 時 費
大区	正副区長書記小使月給 正副区長書記筆墨料 学区取締月給 会所敷地料並家賃 諸用紙用度品買入費 区長議事会出庁旅費 租税金庁納迄ノ入費 警保課附属ノ者月給 中学校入費 脚夫賃	会所修繕費 会所置附諸器物買入費 臨時雇入物書給料 区務ニ付区長出庁並区内巡回旅費
小区	正副戸長書役小使月給 正副戸長書役筆墨料 扱所敷地料並家賃 諸用紙用度品買入費 布告配達費 租税金徴収ヨリ区会所エ送致迄ノ入費 正副戸長書役大区会所エ出頭定期日当 復籍人継送人足賃並休泊繰替金 脚夫費	扱所修繕費 扱所置附諸器物買入費 臨時増置書役日給 区務ニ付正副戸長出庁旅費 徴兵下調入費
村方	村用掛月給並雇小使日給 村用掛筆墨料 村用掛用紙用度品買入費 小学校世話役月給 県庁修繕並監獄費 大祭遙拜式費 県社郷社祭典修繕費 県社郷社神官月給 道路橋梁修繕村役足シ金附川刈費 溜井悪水堀自普請費 堤防修繕村役足シ金 小学校諸入費 道路常式掃除費	村用ニ付村用掛出庁旅費 官林並往還並木官有地ニ係ル入費 地租調理ニ係ル入費 難破船沿海村割足シ金 火水盗難予防費附火器入費 風祭雨迄入費

『1875年神奈川県達第260号』から

ていくうえでの行政管
 理費であつた。それだ
 けに大区小
 区費の徴収
 がうまくい
 くかどうか
 は、大区小
 区という地
 方統治組織
 の実効性に
 かかわること
 ともあつた。
 一八七
 六年六月八
 日、神奈川

梶権令野村靖は、「臨時議事会結言」と題して、議員に訓示を与えているが、議事会の開設については、「区費徵集ノ適不適ハ区内人民ノ寧不寧ニ関係スルニ於テヲヤ」という見地から説明していた（資料編11近代・現代(1)五〇）。地域や民衆のことにかんする諸問題を議論し、将来人民の権利を確保するための「公論讞議」も、じつは、県（政府）の立場から、いかにして民費徵収の実をあげるかをくめんする手立てとして考えられていたのである。このように、大区・小区制が地方統治組織として軌道に乗りうるか否かが、ひとつには大区小区の経費の徴収にかかっていた。

会議体の設置

維新政府は、地租改正事業に着手したのにもない、改租作業を円滑に推し進めるうえでも、大区小区の地方統治組織を重視していた。一八七四（明治七）年六月、県布達一九一号で「地租改正取調総代人」の制度が設けられるが、総代人を、各大区の区長ないしは副区長に、各小区の戸長には地租改正の「専務」を命じて、大区小区の行政機構と一体となって強力な改租推進のかたちをつくり出していくのである。地租改正着手方法協議の名目で大区の集会、会議、代議人会議などが開かれて、代議人―区会の役割は高まらざるをえなくなる。代議人が文字通り地方統治を推し進めるうえで重要な位置を占めるようになるのである。

大区・小区制の前身である区番組制のもとで、戸長・副戸長は、毎月二十日区会所に集まり、論議することを義務づけられていた。この会議は、「事務創業ノ際取扱振等総テ衆議スル」とされていたように、県治の立場からの上意下達の機能を受け持たされていた。後に区会議と呼ばれたものの前身である。また正副区長も交代で県庁へ出庁して、実際に施行する事務について説明することをおして、「政躰ノ主意」を理解し、上下の関係を円滑にはこぶことを要請された。

このような上意下達の性格を持つ会議体を設置したことは、区番組→大区小区を段階的な地方行政単位として位置づけた統治組織にみあうものであった。県は、区番組制の施行以来、代議制の導入をかなり積極的に推し進め、維新政府の諸政策を地

域に浸透させようとして、あれこれと、それこそ朝令暮改的に会議体の制度変更を試みるのであった。とくに、一八七五年以降、これらの会議体は大区・小区制による地方統治を遂行していくうえで、重要な位置を占めるようになり、組織のうえでも整備されて、急速に「民会」の体裁を持つようになったといわれる。

では、こうした会議体が、地方統治行政の場でどのような役割をはたしていたであろうか。

一八七四年八月、二つの県達が、県内を駆けめぐった。一つは、「神奈川県庶第二〇号」で、各大区が選出した代議人を認可し、「民情實際ニ驗ス」事項はすべて代議人へ「下問」することを命じたのである。もう一つは、足柄県権令柏木忠俊と、同県参事城多薫の連名で出された「足柄県大小区議事概則」である。「民情實際ニ驗ス」事項は、柏木らの言葉でいえば、「民産富ヲ殖ニシ安寧ヲ保護シ民智ヲ開闡シ民権ヲ保全」する地方事務を実施し効果をあげることにかかわっている。実効をあげるために肝心なことは、「上下協和」し気脈をつうじ、合同して協議することであると説いて、大小区の会議を設置していったのである（資料編11近代・現代(1)四五）。

足柄県の大小区会議は、会頭、幹事、議員など、すべて一般人民の公選に基づいて組織、運営することとなっていたが、当初は軌道に乗るまでの措置として、大区会議の場合、長官が会頭になり、担当の県官が幹事、正副区長を代議員として運営され、小区会議は、副区長のなかから会頭と幹事を選び、代議員は、各村町駅ごとに正副戸長のうちから一名と、有力者一名を公選することとしていた。足柄県の大区会議は、月に一回開くことになっている小区会議で議論し決定したことがらを中心に、年に春秋二回開催することを義務づけられていたが、取り扱う議事項目は、つぎのような事項であった。

旧染ノ陋習ヲ破リ開化ヲ勧誘スル事 民費賦課ノ方法并費用ヲ検査スル事 学校病院ヲ設立シ并保護維持スル事 勸業ノ事
 済貧育幼授産方法ノ事 水利堤防道路橋梁ノ事 保護警察ノ事 予備凶荒ノ事（資料編11近代・現代(1)四五）。

これらの議事項目をあつかい、一般人民の公益を保護することが、大区会議の目的であったし、小区会議も同様であった（『明治小田原町誌』上巻）。

このように大区会議、小区会議、区長会議、代議人会議などは、大区小区が地方行政区として組織されたことに対応して発足したのであり、県の意志を、県内の村々に徹底させるための組織としてほぼ一八七四（明治七）年以降に作りあげられていった。

いづれにしても大区・小区制のもとでの大区会議・小区会議などの「集議」組織は、地方の人々に「文明開化」を散布し、人びとの生活をどのように保障して民力をたかめていき、その秩序をどう維持していくかをめぐって、「上下ノ氣脈ヲ通達シ壅塞ノ疾病」のないようにするための媒介としての役割を強く要請されていたようである（宮城好彦氏所蔵『代議員触書』）。これらの「集議」組織が、一八七五年以降にいちだんと整備されていくのも、一般に維新政府が、地方行政の場をつうじて、地租改正事業をはじめ、学制、徴兵制の実施や、殖産興業や民政上の諸政策を推し進めていくうえで必要とされたためであろう。だからこそ、「足柄県大小区会議心得」の一節で、足柄県当局が、「公同資益」の観点から地域の問題の利害得失を議論し、そこでの決定事項を実施するさいには、正副区長らの指揮のもとで一糸乱れずおこなっていかなければならないことを、強調していることにもあらわれているように、「集議」組織は、明らかに地方統治の要石であったといえよう。

摠テ議員ノ任タルヤ一己ノ私見ヲ主張スルヲ聴サス公同資益ニ注意シ其ノ施設方法ノ利害得失ヲ論定ス可シ譬エハ道路ヲ修繕スルニ方リ其ノ道幅ヲ画定シ其ノ工役ヲ賦課スル法ヲ立ル如キニシテ此一例ヲ推シテ其他ヲ知ル可シ然レトモ之レヲ實際ニ舉行スルハ正副区戸長及里長ノ権内ニアリ必ス此権限ニ於テ毫モ乱ル可カラス

（資料編11近代・現代(1)四八）

大区・小区制が地方統治組織として機能するうえで、当初足柄東の場合は、大区会（副区長会議）↓小区会（正副戸長・代議人會議）、神奈川県の場合は、区長會議（県会）↓大区会（戸長會議）↓小区会（村用掛會議）↓代議人会（村会 という系列の「上意下達」の「集議」機関が設けられていたが、実情を明らかにすることができない。そこで、神奈川県の「集議」機関の制度上の推移と、これらの機関に期待されていた地方統治組織としての役割をみていく。

代議人制度

『明治十二年七月 村会日誌 蔵敷村會議場』と表紙に筆墨された、一冊の簿冊が、保存されて来ている（『内野家文書』）。その簿冊には「代議士設置ノ沿革」と題して、一八七三（明治六）年から一八八〇（明治十三）年にいたる神奈川県の大議人制、町村会、小区会、大区会などの変遷が年表風に記載されているので、まずそれを整理してみる。

一八七三（明治六）年四月 小前百戸につき五人の代議人を選び戸長・副戸長の選挙人とする

一八七四（明治七）年六月 代議人の数を戸数五十戸まで二人、六十戸まで三人、八十戸まで四人、百戸まで五人と改定

八月 代議人に正副戸長の「任選ヲ始メ民情實際ニ驗シ候義ハ可及下問」と布達

この年五月 毎月毎木曜日、県官と区長による會議を開設する（区長会）

一八七五（明治八）年五月 区長会を県会と改称

七月 町村議事会心得と町村會議事仮規則を定めたが、「詮議ノ次第有之」と、施行を見合わせる

十月 従来の代議人の数を改めて、五十戸から百戸まで十五人、百戸から二百戸まで二十人、二百戸から三百戸まで二十五人、三百戸以上三十人とし、代議人に「民費ノ割合ヲ相談シ及其遣払ヲ検査」する権能を与える

一八七七（明治十）年八月 従来の代議人、小前総代、五人組を廃止し、町村総代人兼小区議員選挙規則并心得書を定める

九月 小区會議事規則、大区會議事規則を定める 大区議員は戸数三百戸につき一人の割合で、町村総代人の互選投票による

一八七八（明治十二）年一月 大小区會議に民費賦課法議案、貯金法議案が諮問される

二月 従来の県会と教育会議規則を廃止し、新たに県会議事規則を定めて、県会を設置 県会議員は各大区議員の互選投票で二人を選出

というような経過をたどっている。

代議人の制度は、まず一八七三(明治六)年四月の「区画改正」のさいに、戸長・副戸長の選挙人として設置されたが、実際には翌年の一八七四(明治七)年六月から七月にかけてようやく代議人の選出が実施にうつされていった。この時点における代議人の職務は戸長・副戸長の選任と同時に、民情の実際に関係するものすべてが下問されていたし、戸長、副戸長、村用掛などの事務の正・不正を監視することにもなっていた(『町田市史』下巻)。けれども、代議人の定員が、五十戸まで二人、六十戸まで三人、八十戸まで四人、百戸まで五人という割合では、いくら小前の投票によって選ばれ、その行為はすべて村全体の承認を意味するものであったにしても、少なすぎるきらいがあった。実際この定員では、一村二〜三人の代議人が置かれるにすぎない村もでできることから、「諸般指支」えるという理由で、代議人の増員を要求する村々もでてきたし、また県当局も、代議人の選挙規則と、職務規定が確立していないことから代議人が困惑しているという状況に、しばしば悩まされていたようである(資料編11近代・現代(1)四七)。

代議人の増員

一八七五年十月、「代議人規則」を制定して、代議人制度に大きな変更を加えたのは、このような状況を打破することにあつたといえよう。

制度上の主要な変更点は、まず代議人の大幅な増員である。五十戸から百戸までの町村で十五人、百戸から二百戸までが二十人、二百戸から三百戸までが二十五人、三百戸から五百戸までを三十人とし、いかなる村でも(五十戸以下の村は隣村と合併して定員を確保する)最低十五人の代議人を確保できることとなった。代議人の選挙権と被選挙権は、町村に本籍をもつ二十歳以

上の男子の戸主と規定された。代議人の増員と同時に、代議人の職能も明示した。「代議人規則」第四条で、代議人は町村用掛の代理あるいは補助者ではないことをはっきりとうち出し、その職能も町村住民の疑念をとりのぞくために、民費の賦課方法を話し合い、その出納を検査することであると強調していた。こうして従来の代議人にまつわりついていた村用掛の代理ないしは補助者のような性質を取り除こうとしたのである(資料編11近代・現代(1)四七)。

代議人制度の充実の背後には、この頃一般化してくる民会開設をめぐる論議のたかまりなども影響していたようである。当時の神奈川県令中島信行は、第一回地方官会議(一八七五年六月)で公選議員による民会の開設を強力に主張していた。中島は、一八七五年七月五日、「管下一般衆庶公同之利益ヲ計ラン」ために、町村会を設立するとの方針をかかげ、「町村議事会心得」と「町村会議事仮規則」を県下に布達して、「町村会ノ体裁大略相立チシ上ハ大区会県会ト推シ及ス」という政治姿勢を明らかにした(資料編11近代・現代(1)五二)。この二つの規則は、実際には施行されなかったが、代議人制度の充実という結果をもたらしたともいえる。代議人が、「町村会議事仮規則」の議員と違って、選挙権被選挙権ともに、財産上の制限(不動産所有)要件がないことから、定数増もあって、町村内のあらゆる階層から選ばれることになっていった。それだけに、代議人は小区会議を構成するのをたてまえとしていたけれども、行政単位として公認されていない村が、實際上、村用掛による行政上の諸調査の単位となっていたことや、民費の賦課単位としても機能していたことから、代議人の協議という形式は、村会のような性格をもあわせて持つことになった。

新しい制度下の代議人会議は規則改正後一か月、一八七五年十一月にはほぼ全県で成立したようである。代議人によって構成される小区会議で、審議された事項をみてみると、たとえば、第八大区の各小区では、正副戸長、村用掛の事務不正の監視、地租改正地引絵図作成、道路修繕方法の協議とか、地租改正のための反別調査の取りきめ、改租事業にかかる経費の節約

方法等々である（『八王子市史』）。これらの審議事項からもうかがえるように、民費の賦課方法だけでなく、民情の実際に関する村方の重要事項がふくまれていた。

代議人会議が、小区内の議決機関として機能するようになったとはいえず、議案を直接提出する権限もなく、県令―区戸長の下問に答えるという性格が強かったのは事実であるが、たんなる協力機関として機能するだけとは限らない。地租改正、学制、徴兵制の三大政策をはじめとして、「富国強兵」「殖産興業」を推進していく上で必要とされる諸政策を、地方行政の場をつうじて具体化していくための秩序を形成していくのには、どうしても町村民の自発的な賛成をうる必要があるとされる。代議人会の開設はそのような統治上の必要から開設されたのであるが、県（政府）の推進する政策を、民費負担増を口実にして反対するなど、行政上のたんなる協力機関として機能するだけにとどまらないこともあった。たとえば、人民保護の名目で設置される邏卒（巡査）にたいし、民費が増加することを理由にしてその実施を渋るような事態もたちあらわれていた（『八王子市史』）。それだけに、この頃ともなると、地租改正事業の進行にともなう費用負担の増大が、町村財政の運営をむずかしくし、その矛盾がずっしりと重く町村民のうえにかかってくる。例をあげると、一八七五（明治八）年七月から一八七七年六月までの二年間のある小区（四か村で構成されている）の区費の経費の支出内訳は、地租改正費が区費総額の四五・四割を占め、またある村では、一八七五年の民費総額の七三割が地租改正費で占められていた（『八王子市史』）。

代議人制度の変質

このような巨額の地租改正費の負担をともなう町村財政を維持し、新しい行政に対する自発的協力を引き出すうえでも、代議人会議は重視されたのである。

一八七六（明治九）年十月、太政官布告第一三〇号「金穀公借共有物取扱土木起功規則」が出されて、神奈川県代議人制度にも一定の変質がもたらされる。従来の代議人制度が、民費問題だけでなく住民の生活に関する万端の重要事項を協議し、

会議自体は行政諮問機関的な性格をもってはいたけれども、代議員の資格にも特に財産上の制限がつけられていなかったの
で、原則上村のすべての階層が、自分たちの生活範囲内の政治にかかわることが認められていた。しかし、太政官布告によ
って、不動産所有者の総代としての総代人制度が全国的に強制される。一八七七年八月、神奈川権令野村靖は、甲第八九号をも
って、従来の代議員、小前総代、五人組を廃止して、あらためて町村総代人兼小区会議員の選出を命じた。そして九月には
「小区会議事規則」、「大区会議事規則」を布達して、小区会、大区会の開設を命じている（資料編11近代・現代(1)五七）。

新たな町村総代人は、村ごとに置かれたが、戸数百戸まで二人とし、百戸ごとに一人を増員するということで、人員が縮小
され、総代人の選挙被選挙資格も男戸主で、不動産を所有し国税あるいは県税を納める者に限られた。また総代人は小区会の
議員を兼任し、大区会の議員を互選することとなった。町村総代人は、不動産所有者（土地持ち）の総代という性格をおびた
のである。ところがこの総代人の役割は、町村の一般住民の利害得失に関する事項について区戸長らの尋問をうけ、それに答
えることになったが、総代人の「答議」が、「人民ノ一回答フルモノト見認ル」とされて、後日、「人民ヨリ異議ヲ称フル権理
ナキモノトス」とされたため、町村内人民の代表としての機能も持たされていた。

この町村総代人が小区会の議員を兼ね、「民費予算非常予備ノ蓄積法道路橋梁ノ修造教育上其他共有物保存等」などを協議
決定し、その決定について町村民は異議をさしはさむことができないものとされた。このような性格を与えられた町村総代人
のうちから、三百戸に一人の割合で互選した議員をもって大区会が運営されることになり、七八（明治十一年）二月には、従
来の区長・学区取締らの会議であった県会・教育会が廃止されて、各大区議員の中から二名ずつ互選された議員で構成される
県会を新しく設置していった（資料編11近代・現代(1)六二）。

不動産所有者の総代である各町村二名の者が、町村民の意志を代表する形式をとるこれらの代議員制度は、町村民↓町村総