

代人ニ小区会↓大区会議員（大区会）↓県會議員という代議人のピラミッドのような構成をとっていた。しかも各段階の会議体の構成員は、従来と違って行政担当者が除かれていることに示されているように、かつて政府が時期尚早として否認していた公選民会に近いものとなった。公選民会といっても、あくまでも、不動産所有者層（地主層）の民会であった。

地主層を大区・小区制という地方統治の場に引き入れて、旧来からの村秩序を編成しなおそうという試みは、なによりも、貢租改革としての地租改正事業をやり遂げるためであった。だからこうした地方制度の改革をつうじて、地方行政の最大の任務である「富国強兵」のための民産の富殖と民智の開発を推進して、政府（県）のめざす集権的な秩序をつくり出していくために、大区・小区制の制度の変更がたびたび試みられなければならなかったのである。こうした制度変更の試みが、県の意図する地方統治の秩序をつくり出したかという点では、たとえば、一八七七（明治十）年から鎌倉郡瀬谷村でねばり強くつづけられた地租改正不服運動などに象徴づけられているように、決して容易なことではなく、県（政府）の推し進める施策とその線上に立つ大区小区の村方役職者の動きと、住民の利害関係が相反し、しかもその渦中で、県（政府）にたいして批判的な村吏もあらわれていく実情にあった（資料編11近代・現代(1)解説）。一八七八年三月、県権令野村靖が、大小区会や県会では「官令制規等」の是非を論議してはならないことをわざわざ通達しなければならなかったのも、「横浜毎日新聞」が報道していた「村会議人（村）会ニ至リテハ徒ニ民権自由ヲ表張」（一八七六年四月十四日付）するような反政府的な空気の流れともかかわっていたのではなからうか（資料編11近代・現代(1)四三）。もちろんこうした地方統治のありかたは多かれ少なかれ全国的な傾向であり、そのためにこそ、政治の安定をはかるために一八七八（明治十二）年七月郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則といういわゆる地方三新法と、一八八〇（明治十三）年四月に区町村会法を公布していくこととなる。

## 第二節 初期の県会

### 一 地方三新法と神奈川県会の発足

地方三新法  
一八七八（明治十二）年七月二十二日、「府県会規則」・「地方税規則」・「郡区町村編制法」が公布された。これは通常一括して地方三新法と称され、この下での地方体制を三新法体制と呼んでいる。

三新法は地方政治に大きな変化をもたらした。行政上の便宜から区画した大区小区制を止め、旧来の歴史的町村を行政単位として復活し、そのうちでも「人民輻輳ノ地」を区として独立させ、他の町村を郡の下に統轄せしめたことも重要な変更であったが、府県会の開設もまた画期的変化であった。それ以前においても「地方民会」と総称される府県会・大小区会等が各地の開明的県令の下で開設されたが、神奈川県でもこれが開かれている。

しかし、全国的にみればまだ未開設のところも多く、開かれた場合でも権限は一樣でなく、しかも県令等の諮問機関的性格の強いものであった。それに対してこの「府県会規則」による府県会は全国統一のものであり、府県財政について審議・決定する権限も明確に与えられた。その意味で、近代的公選議会の創始、住民の参政権行使の始まりといつてよいものであった。

県会の権限  
と議員資格  
県会の主要な権利は、「地方税ヲ以テ支弁スヘキ経費ノ予算及其徴収方法ヲ議定ス」ることにあつた（府県会規則第一条）。

ここでいう「地方税」とは三新法の一つ「地方税規則」に定められており、地租五分の一以内の付加税（地租割）、商工業者

を対象とした営業税・雑種税、家にかかる戸数割の三税目から成っていた。

それまでの県費・区費を廃止し、統一したのである。また「地方税ヲ以テ支弁スヘキ」費目は、警察費・河港道路堤防橋梁建築修繕費・府県会議諸費・流行病予防費・府県立学校費及び小学校補助費・郡区庁舎建築修繕費・郡区吏員給料旅費及び庁中諸費・病院及び教育所諸費・浦役場及び難波船諸費・管内限り諸達書及び掲示諸費・勸業費・戸長以下給料及び戸長職務取扱諸費の十二項目であった。このほかに県会は、府県内の利害に関することで政府（内務卿）の施策を促すために建議する権利が認められている（同前第七条）。

しかし、議案の提出権が県令にのみあり（同前第三条）、県令は県会議決を拒否することもできる（同前五条）という制限が付されており、さらに地方税に関しない事柄については、県令からとくに諮問のあった場合を除き関与できない前提であったから、県会が開設され右の権利が与えられたといっても、県政全体におけるその権限ははなはだ限定的なものであった。

県会議員の被選挙権は、満二十五歳以上の男子で、県内に本籍を定め、満三か年以上居住し、直接国税たる地租を十円以上納める者に、選挙権は満二十歳以上の男子で、県内に本籍を定め、地租五円以上を納める者に与えられた。但し官吏・教導職にある者等は除かれている（同前第十三・四条）。

神奈川県の場合、この厳しい資格要件を満たす者がどれほどであったかという点、一八八四（明治十七）年の県統計書によれば、選挙権者が三万一千人余、被選挙権者が一万六千人余で、これを人口に比すると、それぞれ三・八割、二・〇割にすぎないから、選挙自体も大幅な制限選挙といわねばならない。また、選挙権者の人口比を各郡区別にみると、郡部では高座郡が六・六割と最も高く、以下、足柄上郡六・二割、都筑郡五・九割、鎌倉郡および愛甲郡五・〇割とつづき、低いのは津久井郡一・八割、西多摩郡二・〇割の順で、一般に平場の農村地帯に選挙権者の高かったことがわかる。だが、郡部が最低でも一・

八割であつたのに対して、横浜区は〇・八割ときわめて低い。それは納税資格要件が地租であつたためであることはいうまでもない。地方税が地租割だけでなく、營業税・雜種税、戸数割で成りたつものであつたことからみて、この資格要件は住民にとつて、はなはだ理解しにくい性質をもつていた。

『横浜毎日新 聞』の論評 このような権限と資格制限をもつた県会に対し、県民がどのような意見をもつたかは、詳しくはわからない。ただ『横浜毎日新聞』が社説(明治十二年三月十三日付「神奈川県会ノ開設」)でつぎのような論評をしているのは、県民の有力な意見の一つとしてよいであらう。

それは、「参政権の実利」が「人民各自が払出セル地方税収支ノ方法ヲ議定シ其出税ヲシテ行政官ノ為メニ曖昧ニ附シ去ラレザル」点にあることを説き、県会の果たすべき任務が「府県官ノ専恣郡区吏ノ貪墨ヲ禁ジテ之ヲ擅ニセシメザル」「地方入費ノ利害緩急ト地方民力ノ能ク堪ユルト否トヲ詳查シテ其權衡ヲ失ハザル」等のことであると、積極的に評価している。この期待はまた、国会開設への展望にもつながつていた。右の任務を県会がよく果たすことによつて、行政官吏、世の識者に「議會ノ果シテ貴重ス可キ信依ス可キヲ知ラシムル」ことができ、国会開設を促すことになるのだ、というのである。そして第一回の県会で石坂昌孝議長も同趣旨の発言をしているから、これが県下の県会に対する世論の大勢であつたといえよう(一八七九(明治十二年)三月二十六日付の発言。『横浜毎日新聞』同月二十八日付の「議事傍聴筆記」による。以下、本節での議員・県会の発言、議事に關するものは断らないかぎりすべて同紙所載の「傍聴筆記」による)。

しかし、議員の選挙・被選挙権の資格については批判的であつた。同紙はこの問題について、最初は沈黙していたが、一八七九(明治十二年)二月十五、十六日付の社説「議員選挙ノ区限」で、「府県会規則」の選挙資格が狹隘であるとする世論を報じつつ、「普通選挙法」と「租限選挙法」をとりあげ、双方の問題点を指摘した。ついで、第一回県会終了後の同年九月二十

八日付社説「議員選挙」では、一步進めて、選挙権は租限選挙でもよいが、被選挙権は納税資格を廃止して、「政事広通ノ学士」「世故練磨ノ通材」等の有識者が議員になれる道を開くべきだと主張している。これは、「府県会規則」に基づく実際の県会が、「豪農商ノ門閥会議タル有様」であったという認識に立つものであった。

この主張は、同年十二月四日付の社説「高知県会ノ建言ヲ読ム」（沼間守一筆）にもくりかえされているが、ここではさらに注目すべき批判点が出されている。すなわち、県会が地方税を扱うものでありながら、選挙資格が地方税に拠らず直接国税（地租）によっている点で、そのため議員構成が郡部偏重になっていることを批判したのである。郡部と区部の権衡をめぐるこの問題は、神奈川県会でも一争点となるものであった。

**選挙の実施と県** さて、三新法の布告後、およそ半年の準備期間において郡区・町村の編制が実施され、ついで県会も開設  
**議員の群像** となった。一八七九（明治十二年二月五日、県は議員定数を四十七名と定め布達した定数は郡区ごとに

その大小によって五人以下と定められている（府県会規則第十条）。県は郡部については、二人以上五人以下において、戸数三千五百戸に付き議員一人の割合で決めたのであった（『神奈川県会史』第一巻）。

投票は二月下旬、各郡区毎に実施された。郡区の庁舎でおこなうのが原則であり、有権者は自分の姓名・住所・年齢を明記のうえ、選ぶ人の名を定員数だけ書いて郡区長に提出するのであった。記名・連記制と呼ばれる方式で、今日の無記名・単記制とは全くちがっていた。投票用紙は代理人に託してもよかった。同点の場合は、まず年長の者を当選とし、なおかつ同年齢の場合には「くじ」によって決めた。また立候補制でないので、当選者が辞退するときもあり、その場合には次点者のくりあげ当選となった（以上、府県会規則第十六〜十八条）。

第一回選挙の投票率は不明である。そこで第二〜四回（一八八〇〜八二年）のものによってみると、全県平均で九二〜九三割

第1章 地方三新法の成立

第3表 選挙郡区別定数

| 郡                | 区            | 定数   |
|------------------|--------------|--|
| 横久橋都西南北三鎌高足足大陶愛津 | 区郡郡郡郡郡郡郡郡郡郡郡 | 5<br>2<br>4<br>2<br>3<br>4<br>3<br>4<br>2<br>4<br>2<br>3<br>3<br>2<br>2<br>2 |
| 合 計              |              | 47   |

県会の組織

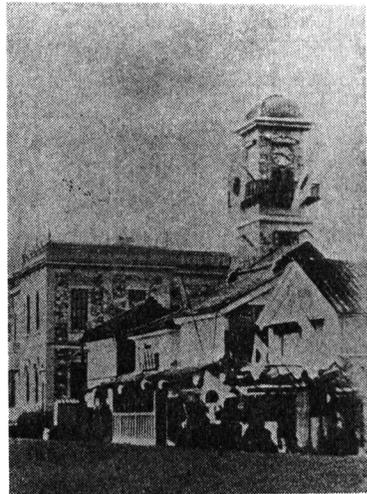
と高い数値である。郡区別でみると、鎌倉郡の一〇〇名、北多摩郡の九九名を筆頭に郡部は概して高いが、横浜区は五〇名と低く、隣接する久良岐郡も八〇名で、市街化しているところほど低い傾向が見うけられる。

選出された四十七名の議員の顔ぶれをみると、資産家・名望家といわれる人びとが多く、大小区長や戸長の経験者も少なくない。それだけに言論をたたかわせる議員としては必ずしもふさわしくない人もいたようである。例えば、横浜区では平沼専藏・戸塚千太郎・木村利右衛門・原善三郎・早矢仕有的が選出されたが、平沼と原は多病と称してあまり議会に出ず、早々に辞職している。初の県会だけに期待はさまざまであった。一方、右の戸塚千太郎や橋樹郡の椎橋宗輔・池上幸操、西多摩郡の田村半十郎、北多摩郡の内野左衛門、三浦郡の若命信義・永嶋庄兵衛、高座郡の菊地小兵衛・山本作左衛門、大住郡の福井直吉、淘綾郡の中川良知のごとく、第一回当選以来七十三年も在職し、初期の県会を担っていく人びともいた。

一八七九（明治十二）年三月十一日、県令野村靖は、三月二十五日より横浜町会所にて最初の県会を開く旨、布達した。いよいよ開会であった。だがそれに先立って、二十二日、同所に県会議員が召集され、正副議長の

長に選ばれた。ついで県会議事規則が審議に付され、二十四日に議了した。県側の事務上の都合から会議時間は午後三時開会・九時閉会に、という原案が、午前十時開会・午後四時閉会に改められている。

このような準備を経て、三月二十五日午前十時四十五分より開場式がおこなわれた。県令は一場の訓示的演説をなし、



最初の県会議場となった横浜町会所  
『神奈川県会史』から

「県会は一地方の事務を割出す根源」であり、予算審議においては「可成入費のかゝらざる様人民の安きを願ひ又一方にては此事務の能く整頓し差支なき」ように、と述べた。

## 一一 最初の予算と県会審議

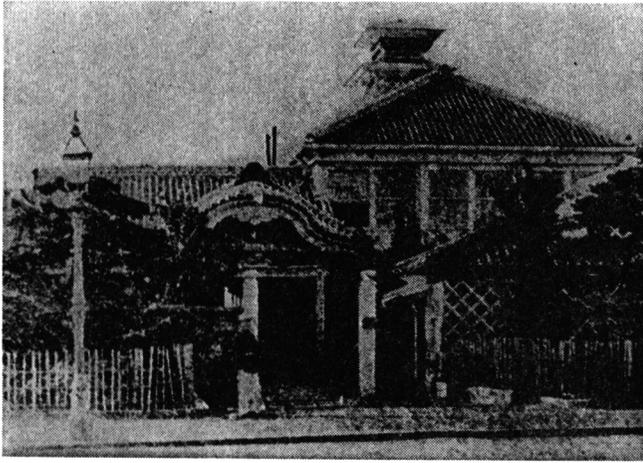
### 新しい予算編成案

開場式が終わって小休止した後、県会は早速、一八七九（明治十二）年度（この年七月から翌年六月ま

で）の予算審議にとりかかった。県令はまず第一号議案として、地方税規則に「地方税ヲ以テ支弁スヘキ経費」として掲げてある十二項目のうち、第二項の「河港道路堤防橋梁建築修繕費」を除く十一項目の歳出予算案を提出した。第二項を除いたのは、町村の協議費によって支弁すべきものとの区分を県会審議に委ねる必要がある、それを盛り込んだ議案を第二号として別にしたからであった。

さて、第一号議案として提出された分の歳出総額は二十六万四千四百九十七円余、第二号議案のそれは十四万二千五百八十六円余で、合計四十七万八千三百三十三円余であった。この額は一八七七（明治十）年度の実際額を基礎に、今後の事業を勘案して組まれたものであり、県令の開場式での演説に示されたように、従来の予算規模をある程度縮小してあった（「号外議案〈予備費〉説明書」、「横浜毎日新聞」明治十二年五月八日付）。

第一号議案における予算編成上の特徴をみよう。第一に、警察費については国庫（官費）支出もあり、決して地方税だけで



初期県会当時の県庁舎

『神奈川県史』から

負担したのではない。むしろ前者のほうが、七万九千八百四十六円余と、地方税の四万三千五百七十五円余より多かった。第二に、流行病予防費はコレラ対策を主眼とし、一八七七年流行時の実費の十分の一を平時の額として、腐敗物検査、下水浚い等をおこなうというものである。第三に、県立学校及び小学校補助費のうち、県立学校とは、横浜・小田原にある師範学校と

横浜にある中学校の費用であった。但し、小田原師範学校はこの年十月で廃校の予定であり、中学校費は本来なら中学区で負担すべきものながら、本県にはまだ横浜区にしかないので、暫時これを県立中学校とみなす、という前提条件が付されていた。また小学校補助費は、学齢一人に対して一か年三錢四厘を補助する案であった。第五に、郡区役所建築修繕費は足柄下郡を除く郡区十四か所に三年間で郡役所を建築する計画のもとに今年度は五か所を新築する。一か所に付き千円を基準とするが、横浜区だけは人員が多いなどのことから倍額とする、というものであった。第六に、病院及び教育所諸費は、県立横浜十全病院と、これも横浜区にあって「赤貧無告の窮民」のために設けられている教育所に対する支出であった。前者はこれまで横浜区費と県税とをもって支弁してきたが、それをすべて地方税に移したものである。第七に、勸業費は、小田原養蚕試験場・相沢農事試験場費をはじめとする勸業費、器械製造等の試験費・研究補助費等の勸工費、商況調査費などの勸商費、物産陳列所及び博覧会費よりなっている。第八に、戸長以下給料及び職

務取扱費のうち、戸長・筆生の給料（月額）は、戸数二百戸までは十戸に付き五十銭の割で、戸数二百戸以上は十戸増すごとに二十五銭を増加するという案であった（以上、「第一号議案説明」、『横浜毎日新聞』明治十二年三月二十六、二十七日付）。

つぎに河港道路橋梁堤防建築修繕にかかる第二号議案をみよう。この予算案の大枠は、「明治八年ヨリ同十年迄三ヶ年間官民ニ於テ修築シタル費額ノ内官費ト協議費トニ属スル部分ヲ除キ、其他ヲ地方税ヨリ支弁スヘキモノトシ、以テ一ヶ年平均ノ額ヲ得」たものであった（「第二号議案説明」、同前三月二十八日付）。ここで問題となるのは、いうまでもなく、町村協議費との境界をどこに引くかであった。これについて予算案は、まず道路橋梁は国県道および横浜区内にかかるもの、河川堤防関係は数郡あるいは数町村にまたがるものをそれぞれ地方税支出と定め、また海岸波除堤防等はすべて地方税支出とした。田地灌漑については、用水本路とその附属施設を地方税とし、用水支路等は町村協議費とした。なお、ここでいう国県道とは、一八七六（明治九）年六月の太政官達第六〇号により調査された仮定のものを目指し、本県の場合、国道は東海道（川崎駅〜箱根駅）・東京往還（横浜〜神奈川駅）・甲州街道（北多摩郡烏山村〜津久井郡小淵村）の三道で、県道は県内各地要所を結ぶ十三道であった。そしてこの年度は九万六千三百四十五円余が道路橋梁費に計上されたが、その内訳は通常の定式修繕費に五万五百六十円余、特別の事業として甲州街道のうち烏山〜八王子間修造に二万九千七百八円余、横浜区橋梁架設費に一万六千七十五円余であった。河川堤防費三万三千二百七十六円余はすべてが定式修繕費である（以上、同前）。

### 県民の地方税負担

一方、歳入予算案はどうであったか。予算額を決める前に、「地方税規則」に基づいて、県下の賦課法を決める必要があった。そのため、県令は賦課法を盛り込んだ地方税規則を第三号議案として提出した。第一条には地租割を限度額一杯の地租五分の一とする案が提示され、第二条には営業税の各種税額が掲示されている。そのうち第一類の諸会社は一率年額十五円であり、第二類の諸卸売商は業種によって第一から第六に区分され、税額も十五〜三



三崎漁港

『神奈川県史』から

円と差があった。第三類は諸仲買商で七円、第四類は諸小売商で第一から第五に区分され、その区分内がさらに雇人数によって二、三等に分かれており、五円〜五十銭の差があった。第三条は雑種税で、船、車、諸市場、料理屋、質屋、芸妓等々二十六類三十三業種に対して課税され、課税方法も一樣でなかったが税額は最高で十五円であった。第四条は本県特殊な漁業税・採藻税であって、前年一月の採魚採藻営業規則によって徴収されることになったものをここに組み込んだのである。第二〜四条は零細な商工業者や雑業者に対しても課せられるものであった。

このほかに、第三号議案には戸数割税賦課算則があり、戸数が同じでも豊かな町村とそうでない町村の差があることを理由に、戸数割の算定はつぎのようなややこしい方法がとられた。まず県下の全戸数と地租金の全数を合わせた値を戸数割における基本個数とし、地方税戸数割として徴収したい総金額をこの基本個数で除した値を一個当たりの税額とする。そのうえで各区町村の負担額を、その区町村の戸数と地租額とを合わせたものに右の一個当たりの税額を乗じて算定する。これがその方式であった。この年の一例をみよう。三浦郡三崎町は戸数が七百八十九戸、地租金が百十円五十一銭三厘であったので同町の負担すべき個数は八百九十九個五一三である。そして県下全体の一個当たりの税額が十九銭一厘七毛一絲であったので、同町の負担すべき税額は百七十二円四十四銭六厘とはじき出されたのである。なお戸数割の区町村段階における賦課法は、その区町村に委ねられ、一部を地租割としてもよいとし、有力者が請け負う慣習によってもよいとしていた（第一条地租割も、逆に、その一部を戸数割としてもよいとした）。他の税の徴収が住民側の所有状態によってあ