

代・現代(1)九九)である。官選県令では、「其政ヲ施スヤ信シテ以テ便トスル所ニシテ反テ人民ノ不便ヲ招キ其制ヲ設クルヤ視テ以テ利トスル所ニシテ反テ衆庶ノ不利ヲ惹クモノアリ」となり、県民の実情と利害を理解できないというのであった。実際には、この建議案は提出されなかったが、こうした要求が住民の側から出はじめていたことがうかがわれる。

備荒儲蓄規則の再

否決と原案執行

『東京横浜毎日新聞』がさきに指摘した府県会規則第五条の発動が神奈川県会に対してもなされる時がきた。それは一八八〇(明治十三)年十二月の第三回臨時県会での出来事であった。

一八八〇(明治十三)年六月、政府は太政官布告第三十一号をもって「備荒儲蓄法」を公布した。その趣旨は、凶荒・災害があつたとき、府県が罹災した窮民に食料・農具料等を給与し、罹災によつて地租を納めることができなくなった者にそれを補助ないし貸与するというものであつた(第一条)。そして、その費用たる備荒儲蓄金は、各府県において地租割で徴収される公儲金と各府県の地租額に応じて下渡される政府補助金(全国総額九十万円)とからなり、かつ公儲金は政府配布金を下らない額とされた(第二条)。また公儲金のうち、その半額は政府の公債証書に交換すべきものとされた(第五条)。なるほど政府も年々百二十万円支出することにはなっているが、それにほぼ匹敵する額が新たに府県の負担となるのである。政府はそれで地租の徴収を確保し、公債を引き受けさせることもできる。一挙兩得であつた。それに対して府県会の側は民力休養を掲げて過去二回の議会で大幅削減の査定をしてきていた。問題にならないほうが不思議なほどであつた。

公儲金額やその徴収方法の細目は府県会の議決によるものとされたから、県令は一八八〇(明治十三)年十二月六日に臨時県会を開催した。このとき提出された議案は「備荒儲蓄規則」「明治十三年度下半年備荒儲蓄方法」「明治十三年度備荒儲蓄金収支予算」ほか一件であつた。しかし、第一号議案「備荒儲蓄規則」の審議は冒頭から反対説が百出した。

来栖壮兵衛議員は、備荒儲蓄は必要であるが、この法は窮民救助と地租不納額の補助・貸与を意味するので「備荒ノ二字ニ

適合」しない。これは「官ニ便ナルモ人民ニ不便ナル者」だと述べ、佐藤貞幹議員（都筑郡）は、備荒儲蓄は人民に欠くべからざるものであって、政府の法がなくとも人民が各自おこなうべきものである。この法は「頗ル民情ニ適セズ」といい、さらに「恐クハ全国ヲ挙テ之ヲ可トスル者ナカラン」とまで述べ、反対した。このような認識は多くの議員に共通するもので、賛成説はほとんどみられない。

議案「備荒儲蓄規則」が政府の成法に基づくものであるため、その取り扱いが難しく、意見も分かれた。来栖議員は、「国民ハ法ニ遵フノ義務アリ」として、内容には反対だがこの場はいちおう可決して、建議権のある来年の通常会で改正を建議する、という提案をした。佐藤議員は来栖と同じ認識に立ちつつも、来年の通常会まで「延会」し、政府に建議すべきだと主張した。これに対し山本作左衛門議員や吉野泰三議員は廃案説を主張した。これに対し、番外一番として臨んでいた梶の妻木少書記官は、「今之ヲ廃サバ、議會ヲ中止シ或ハ之ヲ解散シ種々ノ手数ヲ要スル迄ニシテ公儲ハ必ずサルヲ得サルナリ徒ニ風潮ニ雷同シテ廃案ト為ス如キハ最モ忌嫌スベキコト」と強い姿勢で恫喝した。この恫喝を前にして、山本らの廃案論者は、備荒儲蓄法そのものを批判することは県会の中止・解散を招き、さらには成法誹罪に問われかねないことを考慮し、ただこの案は不十分だから廃案するという論法で対応した。県官が来栖議員の、審議可決のうえ来年の通常会で改正を建議するという説を暗に支持していたため、山本・吉野議員と来栖議員との間にやりとりもあった。吉野議員は、そのなかで、「某議員ノ如キハ行政事務ニ関セリトノ風評ナキニシモアラズ」と非難を来栖議員に加えている。

意見の対立がつづくなかで、議長は採択に移ることを指示した。結果は三案ともに過半数を得られず、また、さらに審議を継続する動議も否決されたため、この議案は消滅に帰したのである。県令野村靖は、十二月十四日、これを不服として内務卿松方正義に具申し指示を仰いだ。内務卿は再議を命じた。そこで同月十七日より県会が開かれ、再議に付されたのであ

るが、結果は前回と同様、原案消滅となった。再び県令は内務卿に指示を仰いだ。事ここに至ってはやむなしと見て、内務卿は原案の執行を命じた。県令は翌一八八一（明治十四）年一月、甲第三号をもって「備荒儲蓄規則」を布達・施行した。

消滅という方法によって県会は中止・解散を命ぜられるに至らなかったが、政府との対立が誰の眼にもはつきりと映った出来事であった。県会の動向に対し『東京横浜毎日新聞』は再三、論評を加えている。だが、その趣旨は来栖議員のそれと同一で、廃案説に批判的であった。このような言動は、国会開設の大目的を前にして、それを「民智未開」を口実に拒否している官権者流を利すると述べ、県会は与えられた権限を守り順を踏むべきだというのであった（同紙、明治十四年一月十一日付社説「神奈川県備荒儲蓄法」）。

**監獄費等の地方税移管と  
土木費国庫下渡金の廃止** 政府は一八八〇（明治十三）年十一月、大政官布告第四八号をもって地方税規則をつぎのように改正する旨公布した。それは、地租割課税限度額を五分の一から三分の一に引きあげて増税を可

能とし、これまで国庫の支弁であった府県庁舎建築修繕費・府県監獄費・府県監獄建築修繕費を地方税支弁に移管する。土木費（河港道路堤防橋梁建築修繕費）における国庫下渡金は廃止する。というもので、いずれも一八八一年度から実施されることになっていった。これは当然ながら地方負担の大幅増加を意味する。政府のねらいは、紙幣整理のための財源確保にあり、備荒儲蓄法と合わせて、政府と県会の矛盾対立をいっそう強めるものであった。なお、一八八一年二月、さらに地方税支弁費の一部改正がおこなわれ、河港道路堤防橋梁建築修繕費は、県に属するものと区町村に属するその補助費とを内容とする「土木費」に改められ、県立学校及び小学校補助費も、県に属する教育の費用および区町村立学校の補助費を内容とする「教育費」に改められ、新たに「地方税取扱費」が追加された。地方税取扱費は、為換方の給料および手数料や送料などに充てられるものであった。

一八八一年度 これらの変更と、前節でみた郡部会・区部会の設置、常置委員会の新設という組織変更のもとで、一八八一  
 予算の審議 (明治十四) 年度予算を審議する第五回通常県会が開かれたのは、規則より遅れること五か月余り後の八月

十五日であった。その遅れについて、県令野村靖は、開場式の演説で、「新ニ法制ノ出テシヨリ議案調製ノ遷延シタルニ由ル  
 モノ」と述べている。なお、議事に先立って、常置委員会からの意見書が書面で議員に明らかにされた。

その第一号議案は、県会区部会郡部会議定事件分別条例であった。前年度の地方経済郡区条例に似たものであるが、県会の  
 組織が二重となり、三つの会議組織をもつものになったため、ここでは、負担割合などは揭示されず、もっぱら三会議に付す  
 べき議事対象のみがあげられている。その第一条は県会(郡区合同会議)にかかると、十八項目から成っているが、この中  
 で注目すべきことは、移管あるいは追加された四費目がここにあること、前々回の臨時県会で問題となつた備荒儲蓄関係が入  
 っていることである。第二条は区部会と郡部会に分別する議事対象を掲げたもので、例えば区部会のそれは区部土木費・区庁  
 舎建築修繕費・区吏員給料旅費及び庁中諸費・区部戸長以下給料及び戸長職務取扱諸費・教育費中幼稚園費・県会諸費中区部  
 議員賄料及び区部会并区部常置委員会諸費・勸業費中勸商費・「地方税取扱費中区役所ニ設ケル取扱所費」・区部地方税・「郡  
 区連帯セサル区部負担ノ経費中ニ収入スヘキ雑収入金」の十二項目から成っていた。郡部会のそれは、第五項の教育費中幼稚  
 園費を削除し、第八項の勸業費中勸商費を勸農費と変え、他は区を郡に変えるだけであった。

県会はこの第一号議案第一条にとりかかろうとしたところ、そのなかに備荒儲蓄関係があつたため、早速前の議論のむし返  
 しとなり、容易に収拾がつかなかった。そうしたなかで、菊地小兵衛議員(高座郡)から、第一条にある土木費を第一条に移し  
 て郡区連帯支弁にする意見も出され、議場はこの二問題をめぐって賛否が激しく入り乱れたのであつた。菊地議員の主張の背  
 景には、地方税支弁の額以上もあつた土木費国庫下渡金が廃止されたことによつて、郡部負担だけでは急施を要する堤防治水

がなしえないとの危機感があり、この説に賛成した霜嶋久円議員(愛甲郡)は、「一村拳ツテ其他価幾何アリト云ハハ僅々千円ニ出テスシテ其土地ニ要スル堤防費二千五百円ヲモ費スモノアルニアラスヤ」と述べている。しかし、区部議員が反対したのはもちろん、郡部議員においても土木費中の巨額を占める堤防費にあまりかかわりのない議員もいた。こうした議論の後、議長は第一条の採決を指示したが、原案・各修正案とも少数否決となった。しかし、再議に付する動議が可決され、同様の議論をくりかえした後、再び採決に移り、今度は原案が可決されたのであった。そして、郡区分別の第二条も、原案通り可決となった。

ついで第二号議案「地方税支弁区郡部負担割合条例」の審議に移った。これはいうまでもなく、第一号議案第一条にかかる経費を対象としている。常置委員会は、「本年度ハ地方税ノ増加セシヨリ民力ニモ堪ヘ難ケレハ止ムヲ得ス」(常置委員の来栖議員の発言)として衛生及び病院費中の病院費と教育費を全廃する。また教育費中の但書は中学校費に関するものなので、これも廃棄の意味で削除する、との意見書を提出していた。第二号議案は具体的な予算額を審議するものでなく、単に郡区の負担割合を定めるものにすぎなかったが、もし費目自体を削減するとすれば、第二号議案中のその費目も削除する必要がある、実際には、予算額ともならみ合わせて審議せざるをえなかった。審議の結果、警察費の、人口一人当たりにおいて区部は郡部の五倍という原案がまず可決され、浦役場及び難波船諸費・管内限諸達書及び揭示諸費・県庁舎建築修繕費・衛生費及び病院費中の衛生費・常置委員関係費を除く県会諸費・勸農費と勸商費を除く勸業費が最終的にいずれも原案通り、郡区の人口比に応じて負担することに決まった。衛生費及び病院費中の病院費は、常置委員会が削除の意見を述べた費目であったが、これも原案通り、前回同様の過去三か年平均の郡区別患者数に比例して負担することになった。しかし、教育費(教育所費)に充当は、一度は二次会で原案が可決されたものの、戸塚千太郎議員(横浜区)の動議が採択され削除となった。削除に賛成した議員のなかに

第7表 1881年度郡区連帯歳出予算額（地方税支出分）

（円以下四捨五入）

費目	県令原案	県会査定額	査定額の原案 に対する比率	査定額中の 各費目比率
	円	円	%	%
警察費	59,942	55,486	93	44.1
県会諸費	869	1,048	121	0.8
衛生費	4,027	2,877	71	2.3
病院費	8,964	2,183	24	1.7
教育費	20,086	7,997	40	6.4
救育費	2,021	958	47	0.8
浦役場及難波船諸費	381	(381)	(100)	(0.3)
管内限諸達書及揭示諸費	5,616	4,415	79	3.5
勸業費	1,033	464	45	0.4
地方税取扱費	146	146	100	0.1
県庁舎建築費	3,277	829	25	0.7
監獄費	50,323	44,117	88	35.1
監獄建築修繕費	7,819	4,831	62	3.8
計	164,504	125,732	76	100

## 備考

- 1 実際以上の外に雑収入(30,301円)、国庫下渡金(47,616円)、賦金(7,305)、計85,223円があるので、予算規模としては、もっと大きい
- 2 浦役場及難波船諸費は、県会の減額修正に対し、原案が執行された
- 3 『神奈川県会史』第1巻(457～493ページ)から作成

は、常置委員の意見のような考えとともに、教育所は横浜にしかないのだから、郡区分別の費目にまわしたほうがよいという考えがあった。

最も紛糾したのは、新たに県に移管された監獄費と監獄建築修繕費の二つで、原案は単に人口比に依拠するということであったが、前年度予算審議における警察費の場合と同様の意見が郡部議員に強く、二度にわたる原案消滅、さらに県会の再討議といった迂余曲折があり、結局、人口一人当たりにして区部は郡部の二倍と修正された。

第二号議案が議了したのは十一月の末であり、八月十五日の開会日から三か月以上たっている。この間、二度にわたって会期の延長がおこなわれており、また十一月八日付をもって県令が野村靖から沖守固に替わり、同月十六日は県会の正副議長が替わって福井直吉(大住郡)・戸塚千太郎になるという異動があった。そして一方では、県会(郡区合同会議)・郡部会・区部会で予算案審議が進められていた。

一八八一年度の歳出予算(但し地方税支弁分)の原案は、郡

区連帯が十六万四千五百四円余、郡部限りが二十一万五千五百六十三円余、区部限りが四万一千八百四十四円余、計四十二万一千八百八十一円余であった。これに対する県会の議決した額は、各郡区限りの予算については不明であるが、郡区連帯関係は二四割削減の十二万五千七百三十二円で、合計額では九割削減の三十八万五千八百八十六円余となっている。第七表によって郡区連帯関係歳出予算をみると、地方負担が著しく増加したなかで、病院費(十全医院費)・教育費(中学校・県立女子師範学校費)・教育費(教育所費)・勸業費・県庁舎建築費などを大幅に削減し、事態をのりきろうとしたことがわかる。そのため、住民取り締りを本旨とする警察・監獄関係費が、合わせて全体の八三割にのぼる結果となり、県民のための県会でなく政府のための県会との感を強くさせるのであった。なお、浦役場及び難波船諸費三百八十一円余を削減したところ、県令が認可せず、内務卿の指示により原案が執行された。

一方、県会の議決した歳入予算における郡区負担をみると、郡が三十一万五千六百六十一円、区が七万二千二百二十六円で、かつてない額であった。とりわけて区は前年比五割増となっている。郡区連帯支弁に入っていた十全医院費、教育所費が削除されたため、この二つが区部議定事項として追加されることとなり、それが区の負担をいっそう大きくしていた。このため、区は、地租割を限度額一杯の三分の一とし、営業税の最高額を三百円に、雑種税の最高額を五十円にまで引きあげ、かつ一戸当たり四十八銭の戸数割を徴収した。これに対して郡部のそれは、地租割四分の一、営業税・雑種税の最高額は従来と同じ十五円、一戸当たり二十八銭の戸数割であった。

**一八八一年の 県会が議事を終え閉会したのは十二月十日のことで、区部会の閉会は同二十日であった。翌一八八二年三月**

**政変と県会** になると、前年の政変で下野した島田三郎や肥塚龍といった著名な民権家が横浜区の補欠選挙に当選し、県会議場に登場してきた。その最初の議会、すなわち第六回通常会では、島田が県会議長に選ばれている。このときは在職四か



島田三郎

月の短期間であつたが、県会の島田への期待のほどをものがるものといえよう。

この通常会では一八八二年度予算が審議された。地方税にかかる予算の原案は四十一万四千七百七十七円で、県の決議は三十三万二千五百三元（原案比八〇割）であつた。また、翌一八八三年三月と五月の第九回通常会での一八八三年度予算は、原案四十三万八千六百七十七円に対し、県会議決額三十六万七千二百四十四円（原案比八三・七割）であつた（明治十六年甲部巡察使復命書神奈川県ノ部〔資料編11近代・現代(1)一〇三〕）。このよ

うに県会は負担軽減をめざしつづけている。だが予算の枠組や県会組織の問題は、ほぼ一八八一年までに出つくした感があつた。ただ一八八二年一月、太政官布告第二号をもって地方税で支弁する費目が改正され、新たに、土木費のほかに区町村土木補助費が、教育費のほかに区町村教育費が設けられたため、神奈川県の場合、土木費に仮定三國道の修繕費をもちこんで郡区連帯の費目としたという変化がある。

初期神奈川県の特徴は、県民負担の軽減をめざしつづけたことと、郡部と区部の対立の激しさにある。この両者は矛盾するものではなく、前者を追求すればするほど後者の問題がでてくるのであつた。自由民権運動の側からみれば、それは県議層および住民同士の分断の一条線を形づくったことになるが、下野した島田が県会議長に迎えられたごとく、一八八二年前半までは少なくとも、県会全体が住民側に立ちつづけていたといえよう。

## 第三節 郡区・町村の編制

### 一 郡区の編制と機構

#### 郡区町村編制法

一八七八（明治十二）年七月公布の「郡区町村編制法」によって、地方制度は一変されることになった。府県の下に郡と区が置かれ、郡の下には町や村が置かれて末端の行政単位となった（同法第一条）。また、郡と町村の区域と名称はすべて旧に依るとして大区小区制以前の状態にもどされたが、郡の区域が広すぎて施政上不便な場合は一郡を数郡に分けてもよかった（同法第二、三条）。

区は「三府五港其他人民輻輳ノ地」を独立の行政単位としたものである（同法第四条）。同法はさらに、各郡と区に郡長と区長を置くことを定めたが、郡が狭小な場合は数郡に一郡長を置いてもよいとした。

一方、各町村には戸長一人が置かれることとなったが、場合によっては数町村が連合で一人の戸長を置くことができ、区内の町村は戸長を置かずにその職務を区長に兼ねさせてもよかった（同法第六条）。

県はこの法の施行にあたり、十月二十三日、内務卿伊藤博文に対して、武蔵国多摩郡は「区域広濶」で「風土人情ノ異ナル」ものがあり、また「山川自然ノ境界アリテ之ヲ一括スルハ施政上及人民ノ不便不勘」との理由から西南北の三郡に分けること、久良岐郡の内、市街地八十一町を横浜区にしたいと伺い申した。この伺いは、十一月七日付をもって許可されるところとなった（『神奈川県史料』政治部、県治へ複製版、第二巻、四ページ）。このうえで県は、十一月十八日、県達甲第四百四十五号をもって県

第8表 郡区役所位置及び仮庁舎，町村数，初代郡長一覽表

郡区	郡区役所位置	郡区役所の仮庁舎	町村数	初代郡長(備考)
横浜区	本町一丁目	町会所	八一	(代理・区書記) 嶋田豊寛(月給40円)
久良岐郡	笹下村	旧二大区区務所	四四	箕輪三郎(元一大区二三小区戸長、30円)
橘樹郡	神奈川駅	成仏寺	一二一	松尾豊材(元県五等属、40円)
都筑郡	川井村	旧七大区三小区扱所	六九	中溝昌弘(30円)
西多摩郡	青梅町	旧十三大区区務所	九四	細谷五郎右衛門(旧十三大区長、30円)
南多摩郡	横山宿(八王子)	禅東院	一二七	佐藤俊正(35円)
北多摩郡	府中駅	矢鳥九兵衛持家	一三二	砂川源五右衛門(30円)
三浦郡	横須賀町	旧十五大区区務所	六七	小川茂周(旧十五大区長、35円)
鎌倉郡	戸塚駅	宝蔵院	八九	山本庄太郎(30円)
高座郡	藤沢駅	藤沢学校	一一〇	稲垣道生(元県五等属、40円)
大住洵綾両郡	大磯駅	佐藤嘉尚持家	一三四	山口左七郎(元県七等属、30円)
足柄上郡	関本村	呉地しげ持家	八七	中村舜次郎(旧二一大区长、35円)
足柄下郡	小田原駅	旧二一大区区務所	九一	内山寛五郎(元県五等属、40円)
愛甲郡	厚木町	児嶋治兵衛持家	三七	中山信明(元県五等属、40円)
津久井郡	中野村	旧二三大区五小区扱所	二六	三樹十右衛門(30円)

郡区役所位置及び仮庁舎については『神奈川県史資料編』11所収の資料63—(1)・(2)その他から、町村数は『横浜毎日新聞』1878年11月19日付所収の県達甲第145号から、郡長については『神奈川県資料』「附録部、郡区吏履歴全」(復刻版、第八卷所収)によった

内の郡・区の編制を公布したが、このなかで、大住郡(百四十四村)と洵綾郡(二十町村)を連合させて、一郡長を置くことを明らかにした。

**郡役所の設置と紛議** 右と同じ日、県は甲第四百四十六号をもって郡役所の位置を公布し、甲第四百四十七号をもって県の小田原支庁を十一月限りで廃止する旨布達した。この日にはまた、郡区長が発令されている。ついで役所の庁舎に関する指示が、十一月二十六日、甲第五百五十六号県達でなされた。もちろん、独自の庁舎を建築するまでの仮りのものであった。これらを

第八表にして掲げてみよう。

郡の区域と郡役所位置との關係をみると、北多摩郡・都筑郡・高座郡・大住・洵綾両郡・愛甲郡などの郡役所は、郡内の一隅に位置しており、郡役所に出頭する機会の比較的多い戸長や重立ちたちにとって、不便なことであった。東海道にそった郡は、いずれも道沿いの宿場町に設置されている。戸塚や小田原などは郡のほぼ中心に位置しているから問題はない。しかし、藤沢や大磯はそうでない。とくに、境川と馬入川を東西の境界とし、北は橋本・相原村に及ぶ、南北に長い高座郡の郡役所が海に近い藤沢に置かれたことは、郡民の強い反発を招いた。

一八七八年十二月十三日、柏ヶ谷村をはじめとする二十五か村の人民総代として、北嶋政吉・中村鉄之助・山本作左衛門が連署し、「郡役所位置藤沢駅タルハ遠隔村民ノ困難堪エ難」いので、実情を酌量して「至当ノ箇所御撰定御更設」するよう、県令に嘆願している（資料編11近代・現代(1)六三三）。前節でみたように、総代の一人で郡内最北部に属する下九沢村の山本作左衛門は、この後、第一回の県会議員に選ばれ、一八八六（明治十九）年四月までの七年間余り、県議として活躍していく人物である。しかし、この嘆願は却下された。

一方、これよりも早い十一月三十日には、都筑郡三十四か村の住民総代六名が連署した「郡役所位置変換願」が県令に提出されている。そして、これが無回答であったので、十二月十四日に再願したところ、同月十八日付をもって聞き届けがたいと指令があったが、これにひるまず、同月二十六日には「郡役所位置変換之儀再三願」の提出に及んだ。「再三願」によれば、県の指示した川井村は「当郡の西南端に偏倚し四方の路程等しからず人民の不便なるを以て郡内中央なる川和村」へ変換してほしいというのがその主旨で、そのさい五か条にわたって理由を挙げている。不便であり、旅費等の民費がかさむという主張が基本的なものであった（『横浜毎日新聞』明治十一年十二月二十八日付雑報）。この主張は高座郡の場合も同様で、風雨や雪の日に