

は、郡役所へ行くのに二日もかかると述べている。その後の経緯は不詳だが、翌一八七九年七月七日、ついにこの要求は実現し、川和村への移転が公布されたのであった（県達甲第二百一十一号）。

また、足柄上郡役所は関本村と定められたが、一八八〇（明治十三年）八月四日、松田総領へ移す旨公布された（県達甲第三百四十四号）。関本村は郡内の西南に「僻在」し、施政上に不便があったといわれる（『神奈川県史料』政治部、県治（復刻版）、第二巻、十一ページ）。それが民衆の運動につき動かされたものかどうかは定かでない。

ところで、都筑郡の場合は、川井村が県庁に近く、県庁にとって便利であったからにほかならない。東海道筋の場合も同様で、住民の便利よりも県庁の便利が優先されたのである。これはそもそも、つぎにみるような郡役所の性格に由来していた。

郡役所の職務内容
 新設の郡役所（区役所）の機能は、一八七八（明治十二年）十二月一日より動き始めた（同年十一月二十六日、日県達甲第五百五十六号）。

三新法体制における地方行政官（戸長を含む）の機構・職務は、同月七月二十五日の太政官達「府県官職制」で定められている。これによると、郡長（区長）はその県内に本籍を有する者から県令が任命し、郡長の下に置かれる郡書記（定員なし）も郡長の具状により県令が任命し月給はともに地方税支弁であった。郡長の職務内容は、「事ヲ府知事県令ニ受ケ法律命令ヲ郡内ニ施行シ一郡ノ事務ヲ総理ス」ることを基本とし、法律・命令・規則による委任事項、県令から指示された分任事項を専決処分することもあった。また郡長は、「町村戸長ヲ監督ス」という職務をもっていた。こうしてみると、郡長・郡役所は、まさに県会・県庁の出先機関として位置づけられていたといえよう。

郡長が専決処分し、のちに県令に報告すべき事項（十項目）をみると、第一に「徴税并地方税徴収及不納者処分ノ事」、第二に「徴兵取調ノ事」とされ、政府にとって緊要な事柄がまずあり、以下、身代限財産処分の事、逃亡・死亡絶家の財産処分の

事、官有地の倒木・枯木を売却する事、電線・道路・田畑水利に障害ある官用樹林を伐採する事、河岸地借地検査の事、職遊
 狛願・威銃願の事、印紙・野紙売捌願の事、小学校資本金の事があげられている。そして、この末尾には、「右ノ外府知事県
 令ヨリ特ニ委任スル条件」と付記があつた。神奈川県令が、これに基づいて、郡区長委任事務に関する件を布達したのは、
 翌七九年二月四日の県達甲第一号である。そこでは、四十九項目が揭示されてい

甲部百五十六號
 本月本縣甲部百四十五號ヲ以テ郡區編制之議布達候後
 ハ本月三十日限ヨリ從來ノ大小區并ニ正副區戸長以下相
 應レ各郡役所左ノ場所へ相設ケ來ル十二月二日開選候
 條此旨布達候事
 但各小區正副戸長及郡町村用掛之儀ハ道ヲ町村へ戸
 長候定候迄舊名義ヲ以テ町村事務取扱候儀ト可相心得
 事
 明治十一年十一月廿六日 神奈川縣令野村 靖

久良岐郡	笹下村三十一番地	第二大區	區務所
横樹郡	神奈川町八百廿四番地		成佛寺
都筑郡	下川井村三千四百四番地	第七大區	小區
西多摩郡	青梅町第三百十五番地	第三大區	區務所
南多摩郡	八王子横山宿之内字本宿五百十八番地		禪東院

郡区役所設置に関する布達

県史編集室蔵

「改名復姓願ノ事」、「土族ノ転居寄留届ノ事」、「諸船舶検査ノ事」、「酒類営業願ノ事」、「煙草営業願ノ事」、「諸興行出稼等ノ為社寺官有ノ境内拝借願ノ事」、「河海漁業鑑札付与ノ事」、「小学校舎修繕願ノ事」、「種痘術開業願ノ事」等々で、地方民衆の生活や営業に関することが多く、その中心が届出・許認可事項にあることは容易に察せられよう。人民支配の前線機関としての本質を示すものといえる。

郡役所内の機構についてみよう。一八七九（明治十二）年の「足柄上郡役所各掛事務仮章程」（資料編11近代・現代(1)六）によれば、同郡役所は、庶務掛（常務・勸業・社寺・戸籍・学務・衛生、租税掛（国税・地方税・土木）、出納掛の三掛に分かれていた。そこに掲げられている職務内容は、出納掛を除くと、前出の府県官職制や県令の委任事項とほぼ一致する。しかし庶務掛には、「民費ヲ調査スルコト」、「戸長筆生等ノ職務ニ関スル諸事ノ事」、「戸長及議員撰挙事務ノ事」、「曆史

ヲ編輯叙記スル事」、「農事通信ノ事」、「郡長ヨリ号付ヲ以テ各村戸長及人民へ達スル諸書ヲ各掛へ回覽ニ供スル事」などの事項もあり、全体としてかなり詳細な規程となっている。

初期の郡区長

第八表にみえるように、初代郡区長には県五等属や旧大区長からの転任が多い。一八七九年十二月に任命された横浜の山田雪助区長を含めると県五等属からの転任は五名である。いずれも土族で、郡区長に任命されたとき本籍を神奈川県内に移してはいるが、松尾橘樹郡長は埼玉、稲垣高座郡長は静岡、内山足柄下郡長と山田横浜区長は山口、中山愛甲郡長は東京が元来の本籍であった。他の十名の郡長は三人の旧大区長を含め、すべてが平民である。このうち溝都筑郡長を除く九名はその郡内出身であって、大小区制下の正副戸長などを勤めるなかで、行政手腕が認められて上位の役に就くようになった人びとで、住民の信頼も厚かった。なお、中溝郡長は南多摩郡大蔵村の出身で、一八八一（明治十四）年六月二十八日には南多摩郡長に任ぜられている。年齢も、わかっているものだけをあげると（数え歳）、松尾が三十三歳、内山が四十歳、稲垣と山口が二十九歳、中村が三十一歳、中山が三十二歳と、三十歳前後ものが少なくなかった（『神奈川県史料』付録部、官員履歴式第八巻）。

理由は定かでないが、県令野村靖は、三名の県会議員を任期中に居村の郡長に任命している。一八七九（明治十二）年十月二十二日付で任命された愛甲郡長中丸稲八郎、一八八〇（明治十三）年六月十日付で任命された津久井郡長吉野十郎、一八八一（明治十四）年五月五日付で任命された高座郡長今福元頼である（前掲『神奈川県史料』付録部、郡区吏履歴全）。中丸は、前節でみたように、第一回県会で民費削減の意図から県の原案を削減させる口火を切り、途中からは副議長としても活躍した人である。中山郡長を五等属にもどしての起用であった。また今福は、第二、三回県会で議長を勤めた人である。この三人の県会議員になる前の経歴は、中丸が愛甲郡書記、吉野が津久井郡書記（いずれも一八七八年十一月）、今福が県八等属（一八七七年一月

湘南社規則書

第一條 本社ハ 諸般學術ノ研究ト智識ノ交換ヲ圖リ 漸次 社會改進ノ振興ヲ實進セシメ 爲メ各自同一ナル主義ヲ以テ成立スルモノトス

第二條 本社ハ 前條ノ精神ヲシテ 營業成セシメ 爲メ事務局ヲ便宜ノ地ニ設テ 庶ク同志ノ結合ヲ試シ 利害得失共ニ計論審議スルモノトス

第三條 本社ハ 前條ノ主義ヲ擴張シ 智識ノ進達ヲ要スル 爲メ 漸次各地ニ於テ 毎月一回必ク之ヲ演習會若クハ討論會ヲ開クモノトス

第四條 本社ハ 毎年七月會場ヲ開キ 社中ノ規則及事務ヲ

湘南社

山口多恵子氏藏

年三月。

その一人でもある山口左七郎は、第二章で詳しく述べるように、郡長在職中の一八八一（明治十四）年八月、元神奈川県令中島信行の協力の下に、「湘南社」という演説討論方式による政治学習結社を創立した。そして同年十月中央政府内で政変があり、国会開設の勅諭が發布されたとき、山口は郡長の職を辞して野に下り、民権運動に邁進する。勅諭發布後、県令野村靖は県下の郡区長を招集し、この勅旨に甘んじない「過激急進の徒」には不穩の説を

（九月）で、いずれも県官の経歴をもつことから全く異例な人事とはいえないが、県議として民衆の信頼が厚かった人びとだけに、それを住民支配に利用しようと考えたのであろうか。なお、津久井郡長三樹十右衛門は、吉野十郎とその職を替わった直後の補選で県會議員となり、一八七九（明治十二年九月）に鎌倉郡長を辞職した山本庄太郎も一八八一（明治十四）年一月の半数改選で県會議員になっている。またやや後のことになるが、大住・洵綾両郡長山口左七郎と南多摩郡長中溝昌弘も、それぞれ一八八二年十一月、一八八五年十一月に県會議員になった。

こうしてみてみると、郡区長・郡区役所が人民支配の機関であったにもかかわらず、神奈川県初期の郡区長はかなり住民側に密着したものであったといえる。明治政府の支配力の弱さをそれは意味することになる。そして郡区長が民権運動の一翼を担う面すらあったのである。一八八〇（明治十三）年の相州の国会開設運動は、福沢諭吉の交詢社系の影響下で展開されたが、この背後では、各郡長が国会開設請願書に署名するよう民衆を勧誘している（一八八〇年六月七日、県會議員で請願書提出者の一人である今福元頤の県令への答弁「野崎昭雄」「初代大住洵綾」両郡長山口左七郎について、『神奈川県史研究』38、四〇八ページ、一九七九

述べて王室に抗する勢いがあるが、郡区長らは彼らを誤まらせまいようにしなければならぬ。諸君には諸君の主義もあろうけど、職を奉ずる以上は王室の鞏固を図らなければならない、と訓示した（『東京横浜毎日新聞』明治十四年十一月二十九日付雑報）。この後、山口ほか二、三の郡長との間で勅諭に示された国会開設の時期、欽定憲法の性格に関する問答があったが、山口は政府の方針に従って職を勤めることができなれどとして、同調する他の二、三の郡長と共に辞表を提出したのである（同前）。この同調郡長の氏名はつまびらかでないが、そのうちの一人が高座郡長今福元頼であったことは、後に述べる県会の郡区長公選に関する建議によって知られる。しかし、十一月八日付をもって転任してきた新県令沖守固は、同日二十二日、山口の辞表のみを受理、他は慰留した（同前）。この後、山口は湘南社の社長となり、翌一八八二年十月には自由党に加わり、十一月には県会議員に選出されていく（野崎前掲論文）。

このようにみえてくると、人民支配の前線機関として制度化された郡区が、神奈川県において実際の機能を果たすようになるのは、一八八一（明治十四）年の政変を契機に、郡区長にあった開明的性格を払拭させはじめた以後のことといえよう。しかし、これとて曲折に満ちており、政府の意図は容易に貫徹しない。山口の辞職に対して大任・海綾両郡の各町村戸長は連署して、山口が郡長の職に留まるよう「勧誘」していただきたいとの「御願書」を県に寄せた（『東京横浜毎日新聞』同前）。願書は、そのなかで山口について、「戸長及人民ヲ待遇スル平易ニシテ且懇切能民情ヲ料涉シ論スニ善行ヲ以テス故ニ兩郡ノ人民大ニ属望モ有之」と、人望の厚いさまを述べている。これこそが住民側の郡長像であった。

このような郡長像が政府によって否定されるとき、すなわち山口らの辞職問題を契機として、郡区長公選論が神奈川県において強く唱えられるのであった。

二 戸長と町村会

戸長と戸長役場の設置 各町村には、前述のように、行政機関として戸長が置かれた。その職務の場が戸長役場である。そこには書記に当たる筆生が置かれ、戸長を補助した。

戸長は各町村に一名を置くことを原則としつつも、小村の場合は数か村が組合連合して一名の戸長を置いてよいとされ、また、戸長一名に対して一つの戸長役場を設けることを原則としつつも、数戸長に一つの戸長役場を設けることもできた。いずれも旧来の町村を基本単位として認めながら、それが行政上不便な場合にのみ認められる組合連合の措置であった。

しかし、神奈川県の場合、できるだけ組合戸長を置くようにさせている。すなわち、一八七八（明治十一年十一月二十六日）の県達甲第百五十五号は、町村戸長配置方に付き至急決定し、各郡区ごとに取りまとめめて十二月十日までに上申するよう指示した後、「尤給料支払方ニ就テハ精々費額ノ減省ヲ要シ候儀ニ付成ル可ク最寄町村組合戸長設置候様可致」と付け加え、かつ戸長以下給料を、十戸に付き月給五十銭、二百戸以上は十戸に付き二十五銭増加するという「戸長以下給料支給法」が添えられている。これは、戸長配置方について、前述の一般規程により各町村の自主性に任ずとしつつも、できるだけ組合戸長化せよということで、その狙いは地方税支出を減少することにあった。この戸長以下給料は、やがて県会決議により増減されるため、暫定的なものであることはいうまでもない。このような県の方針が、実際にどのようなようにおこなわれたか、二、三の例をみてみよう、

横浜区八十一か町では、町総代人の協議により旧来の組ごとに連合して九人の戸長を置くことになり、八王子駅では、駅内

甲第百五十五號
 自今戸長給料支給方左ノ通相定候條本年七月十七號公布第六條ニ依リ町村戸長配置方至急相極各郡區毎ニ取經來十二月十日限可申出尤給料支給方ニ就テハ精々費額ノ減省ヲ要シ候儀ニ付成ル可ク最寄町村組合戸長設置候規可致此旨布達候事

明治十一年十一月廿六日
 神奈川縣令野村 晴

以下
 戸長給料支給法
 一戸置拾戸ニ付 月給金五十錢
 恒滿底百戸以上ハ拾戸毎ニ金貳拾五錢ヲ增加ス又
 總テ十戸未満ノ總數ハ十戸トシテ算ス（例ハ十戸五錢ニ
 十五戸ハ七十五錢ニ付、二十戸ハ百錢ニ付、二十五戸ハ百二十五錢ニ付、三十戸ハ百五十錢ニ付、四十戸ハ二百錢ニ付、五十戸ハ二百五十錢ニ付、六十戸ハ三百錢ニ付、七十戸ハ三百五十錢ニ付、八十戸ハ四百錢ニ付、九十戸ハ四百五十錢ニ付、百戸ハ五百錢ニ付）
 五分ハ其給料ニ右ノ内ニテ支辨ノ儀ト心得レ
 代書甲第百六十四號カ

戸長等給料支払方法および組合戸長設置の布達

県史編集室蔵

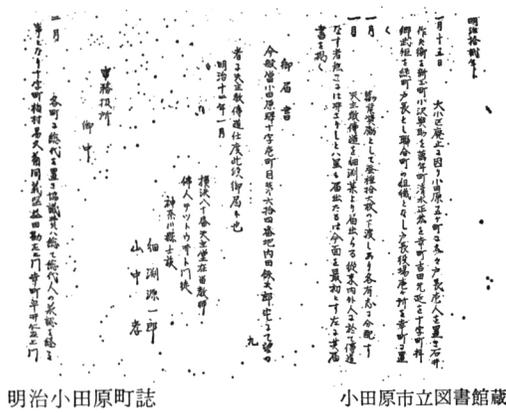
各町ごとに一名置くか、それとも連合して一名置くかで紛議となったが、結局町総代人の協議により、従来の通り連合して一名の戸長を置くことになった『横浜毎日新聞』明治十一年十二月十一、二十五日付雑報。愛甲郡では、郡長中山信明が一八七九年三月十四日付で県令に提出した上申書（資料編11近代・現代(1)七二）によると、大村は一名の戸長を置き、二十〜三十戸の小村には連合して一名置くように指示したところその連合を指示された村方は不服を唱えて小村にも一戸長を置くように要求したとある。以上の例から、戸長配置方についてはかなりの紛議があり、住民側は一町村一戸長方式を要求していたと考えられる。しかし、地方税支出を減少するという県達もかなりの説得力をもち小村の多くは組合戸長を受け入れていたのではあるまいか。

一方、小田原駅五か町では、一八七九（明治十二年一月十五日、各町ごとに一名の戸長を置き、戸長役場は五か町連合で一つを幸町に置いた片岡永左衛門編著『明治小田原町誌』、一九三一年中、八ページ、小田原市立図書館編刊、一九七五年十二月）。このような、戸長は各町村に、しかし戸長役場は連合で、という方式も少なからず見られる。このように、設置方式はかなり多様であった。そして一町村一戸長役場が貫徹したのは、比較的大きな村に限られた現象といつてよい。なお、関口隆吉の「明治十六年甲部巡察使復命書第八号神奈川県ノ部」（資料編11近代・現代(1)一〇三）は、戸長役場の数は九百四十で、町村数千三百七十六に比しておよそ一町村半に一役場が置かれていると報告している。

戸長役場は、旧小区の扱所などを使用する場合もあったが、多くは戸長宅に開設され、独自のものを新設することはほとんどなかった。ただ小田原のような大きな町場では、そのための独自の家屋をもつことがあった（前掲『明治小田原町誌』中、十五、十六ページ）。

戸長の性格と公選制

戸長は、「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」とされた（一八七八（明治十一）年七月十二日太政官達「郡区町村編制法府県会規則地方税規則施行順序」）。「行政事務ニ従事スル」とは、県令や郡長を通じて指令される政府の施策を町村に実施することである。「府県官職制」（前出）に掲げられた「戸長職務ノ概目」（十三項目）に



明治小田原町誌

小田原市立図書館蔵

よってその内容をみると「布告布達ヲ町村内ニ示ス事」・「地租及諸税ヲ取纏メ上納スル事」・「戸籍ノ事」・「徴兵下調ノ事」・「町村ノ幼童就学勧誘ノ事」・「官費府県費ニ係ル河港道路堤防橋梁其他修繕保存スヘキ物ニ就キ利害ヲ具状スル事」など、政府の支配にとつて必要な事務を遂行することが職務の第一にあった。戸長はまず政府・府県の官吏に準ずる者として位置付けられ、戸長以下給料及び戸長職務取扱諸費は地方税より支弁されたのである。第一回神奈川県会がこの点が問題になったことは前節でみた。

一方、「其町村ノ理事者タル」とは、各町村内の公共事業について統括することを意味している。「戸長職務ノ概目」の但し書には、「其他町村限り道路橋梁悪用水ノ修繕掃除等凡ソ協議費ヲ以テ支弁スル事件ヲ幹理スルハ此ニ掲クル所ノ限ニアラス」とあるが、具体的にはここに例示されたような内容を指すといつてよい。

戸長選挙規則

第一條 戸長ハ公選ヲ以テ舉テ縣令ノ裁可スル處トス

第二條 戸長ニ撰舉セラル、コトヲ得ヘキ者ハ滿洲治歲以上ノ男子ニシテ其町村内ニ本籍ヲ定メタル者タルヘ

第三條 戸長ヲ撰舉スルコトヲ得ヘキ者ハ滿洲治歲以上ノ男子ニシテ其町村内ニ本籍ヲ定メタル戸主ノ者ニ限ルヘ

第四條 戸長ヲ撰ブハ先戸長ノ退職ノ令ヲ受レ日ニシテ

第三日ト定メ其都府郡區長ニテ該町村ヘ告達スベシ

但新タニ戸長ヲ置クハ特ニ縣廳ニテ撰舉定日ヲ布達スヘ

第五條 戸長ヲ公選スルハ左ノ式ノ如ク投票ヲ爲スヘ

投票術式

何町村ニ撰出スル者ニシテ

用紙ニ

右ノ氏ニ撰出スル

何年ノ

何月何日

何

戸長選挙法を定めた県達148号

県史編集室蔵

こうした戸長の性格の二面性は戸長の給料が地方税支弁であったにもかかわらず、公選制をとったことにも示されよう。一八七八(明治十一年十一月十八日、県達甲第四百八十八号で、「戸長選挙規則」が定められた。第一条は、「戸長ハ公選ヲ以テ挙ケ県令ノ裁可スル処トス」ある。公選制の明示でありながら、「県令ノ裁可」を要すとしたところに不徹底さが残り、第八条では、最多数を当選者にするとしながら、「然リト雖モ時宜ニ依リ更ニ再撰セシム」と、官選がありうることも公言される不十分なものであった。だが公選制に移行したことは、

小区制下の正副戸長が官選であったことに比べれば前進であった。

戸長に選ばれるための資格要件は、満二十歳以上の男子でその町村内に本籍を定める者ということであった。一方、選挙権資格は右の要件にさらに戸主であることを必要とされた。なお、投票法は選挙人が自らの住所と氏名を記入し加印する記名制であった。

機械的行政区画は、政府と人民の関係をあまりにもぎくしゃくしたものにしていた。それでは人民の自治を認めようとしたのである。だが、自治といっても、あくまでも国家政策への協力を得ることが目的だから、内容も形態も真の自治とは大きくかけ離れている。だから自治を認容し公選制を布きなが

<p>町村會規則 第一章 總則</p> <p>第一條 町村會ハ左ニ掲クル各款ヲ規定ス</p> <p>第一款 其町村限ノ經費ヲ以テ支辨スヘキ事業ヲ典屬シ或ハ之ヲ伸縮スル事</p> <p>第二款 其町村ノ經費ヲ預算シ及ヒ其賦課法ヲ設クル事</p> <p>第三款 其町村共有ノ附屬ヲ處分シ及ヒ之ヲ維持スルノ方法ヲ設クル事</p> <p>第四款 其町村共同ノ名義ヲ以テ土地家屋金銀等ヲ借入又ハ貸與スル事</p> <p>第五款 其町村ノ負擔スル戸數別稅ヲ徵收スル爲メ各戸出金ノ乘率ヲ定ムル事</p> <p>第六款 議事ノ細則ヲ規定スル事</p> <p>第七條 町村會ハ通常會ト臨時會ト又ニ類ニ別テ其定期ニ於テナスル者ヲ通常會トナシ臨時ニ開ク者ヲ臨時會トス</p> <p>第八條 臨時會ハ其特ニ會議ヲ要スル事件ニ限リ其他ノ事件ヲ議スルヲ得ス</p>	<p>町村會規則 第二章 議員</p> <p>第九條 議員ノ資格ハ左ニ掲クル各款ヲ規定ス</p> <p>第一款 満二十歳以上ノ男子ニシテ日本籍トシテ居住スル者ニシテ</p> <p>第二款 選挙権ヲ有スル者ニシテ</p> <p>第三款 選挙権ヲ有スル者ニシテ</p> <p>第四款 選挙権ヲ有スル者ニシテ</p> <p>第五款 選挙権ヲ有スル者ニシテ</p> <p>第六款 選挙権ヲ有スル者ニシテ</p> <p>第七款 選挙権ヲ有スル者ニシテ</p> <p>第八款 選挙権ヲ有スル者ニシテ</p> <p>第九款 選挙権ヲ有スル者ニシテ</p> <p>第十款 選挙権ヲ有スル者ニシテ</p>
--	---

町村會規則 (明治12年6月13日)

縣史編纂室藏

以上は二百戸刻みで五人ずつ増加し、上限は千戸以上四十人であった(第十三条)。被選挙権資格要件は、満二十歳以上の男子で、その町村内に本籍と住居を定め、かつその町村内で土地を有する者であった。選挙権もこれと同じである。ただし、双方ともに若干の除外規程があるが、そのうち官吏・教導職・県會議員は前者のみの除外規程で、とくに県會議員は戸長を兼任することとはできたが、町村會議員を兼任することはできなかった(第十四、十五条)。また土地を有する者という要件は、先行の町村総代人の被選挙資格にもあったとはいえ、これで、小作農民や店借の商人は依然として選挙権をもたないことになった。また投票方法は戸長選挙の場合と同一である。議員の任期は四年で二年ごとに半数を改選することとされた(第二十四条)。そして議長を含めて議員の俸給はなかった(第十二条)ので、余裕のある人びとのみ議員となることが想定されたのである。

町村會における議員の権限の弱さは、前述の議案提出権の欠如と共に、戸長や県令が町村會の活動を停止する権限をもっていたことにも示される。すなわち、発言および議事内容が「法律又ハ規則ヲ犯シ或ハ権限ヲ超ユル」と認められた場合、戸長は會議を中止し、郡長を介して県令の指揮を仰ぐことができ、これに対して県令は閉會や議員の解散を命ずることができた。解散の場合は全議員の改選となる(第三十六、三十八条)。