

て明治末年に至ってからであった。

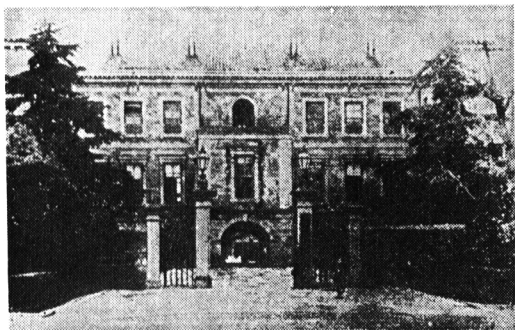
三 神奈川県 of 官吏とその配置

機関・官位別の の人員と配置

第三十六表は一八九〇（明治二十三）年および一八九三（明治二十六）年における神奈川県 of 官吏（郡吏、準職員も含む）の機関別および官位別の人員と総人員に占める各機関の割合を表したものが、一覽して明らか

なように警察部の人員が他の諸機関に比して多くなっている。とくに、九三年は三多摩分離後であり、他の諸機関が軒並なみ減少しているのに、警察部の比率は高くなっていた。この警察部と監獄署を合わせた治安関係機関は九〇年で全体の七四・五割、九三年では七八・九九割に達していた。こうした傾向はその後も変わることがない。

官位別の総人員に占める割合をみてゆくと、奏任以上の高等官は九〇年では一・二六割、九三年では一・二七割、判任は九〇年では一八・〇五割、九三年では二一・二九割、判任待遇は九〇年では五四・九六割、九三年では六三・四四割、傭等その他が九〇年では二五・七三割、九三年では一四割となっている。九〇年と九三年を比較すると、一方で判任官の増加と他方で傭等その他の準職員の減少が目立っている。とくに郡役所においてそれが著しい。これは郡制施行を前にして、町村を直接指揮監督する郡役所の強化を物語っていた。



この時期の県庁舎

県史編集室蔵

第36表 県庁の人員配置表

		総 数		知事官房及び内務部		警 察 部		直税署及び間税署		監 獄 署		郡 役 所	
		1890	1893	1890	1893	1890	1893	1890	1893	1890	1893	1890	1893
勅任	知 事	1	1	1	1								
奏 任	書記官	1	1										
	警部部長	1	1			1	1						
	取税長	1	1					1	1				
	参事官	2	1	2	1								
	典獄師	1	1							1	1		
技師	1	1	1	1									
郡長	14	11										14	11
小計		21	17	4	3	1	1	1	1	1	1	14	11
判 任	属部	82	83	82	83								
	警取税属	58	52			58	52						
	書記(監獄)	98	60					98	60				
	看守長	14	11							14	11		
	技師	9	6							9	6		
郡書記	1	7	1	7									
小計	53	82										53	82
小計		315	301	83	90	58	52	98	60	23	17	53	82
判 任 待 遇	巡查医	795	725			795	725						
	監獄師	7	6							7	6		
	教諭	2	3							2	3		
	看守	155	163							155	163		
小計	959	897			795	725				164	172		
押丁及び女權取締備		81	89							81	89		
		368	109	72	20	23	58	31	15	154	2	88	14
總 計		1,745	1,414	160	114	877	836	130	76	423	281	155	107
総数に対する各機関の百分比				9.17%	8.06%	50.26%	59.12%	7.45%	5.37%	24.24%	19.87%	8.88%	7.57%

『神奈川県統計書』から作成

人件費の割合

第三十七表は官位別の俸給額と各機関別の俸給額

を月額で表出したものだが、勅任知事一人の俸給が、九〇年で全は体の一・六六割、九三年では一・七六割も占めていた。奏任は九〇年では七・二六割、九三年では七・六三割を占めていた。判任は九〇年では三・九三割、九三年では三・三五割、判任待遇は九〇年では三八・一一割、九三年では四七・七七割、その他は九〇年で二〇・〇五割、九三年では九・一〇割となっていた。奏任以上の高等官は人員では全体の一・二七割(九三年度)にもかかわらず、俸給においては九・三九割に達していた。官位の重さは俸給の上においても厳然としていた。

人件費の割合を各機関別にみると、知事

第3章 議会政治の発足と県政

第37表 官位別機関別の俸給額

	知事官房及び内務部		警察部		収税部 (直税署・間税所)		監獄署		郡役所		総合計	
	1890	1893	1890	1893	1890	1893	1890	1893	1890	1893	1890	1893
勅任	333	292									333	292
奏任	408	350	117	117	117	117	67	67	751	618	1,460	1,269
判任	2,216	2,117	1,435	1,208	1,732	1,072	418	337	818	876	6,619	5,610
判任待遇			6,335	6,505			1,325	1,436			7,660	7,941
その他	1,013	221	275	512	267	116	1,814	600	661	63	4,030	1,512
合計	3,970	2,980	8,162	8,342	2,116	1,305	3,624	2,440	2,230	1,557	20,102	16,624
総合計に対する百分比	19.75%	17.93%	40.6%	50.18%	10.53%	7.85%	18.03%	14.68%	11.09%	9.37%		

『神奈川県統計書』から作成

第38表 町村行政担当者の人件費

	1890年		1893年	
	人	円	人	円
町 村 長	254	1,322	188	976
助 役	249	931	186	680
常 設 委 員	714	217	547	143
収 入 役	226	891	178	766
書 記	439	2,498	336	1,843
事 務 備	63	198	41	166
区長及び代理	1	1	77	8
合計	1,946	6,058	1,553	4,582

『神奈川県統計書』から作成

官房および内務部は九〇年では一九・七五割、九三年では一七・九三割、警察部は九〇年では四〇・六割、九三年では五〇・一八割、収税部は九〇年では一〇・五三割、九三年では七・八五割、監獄署は九〇年では一八・〇三割、九三年では一四・六割、郡役所は九〇年では一一・〇九割、九三年では九・三七割とそれぞれなっていた。人件費の側面からみても警察部および監獄署を合わせた治安関係機関の圧倒的な比重の高さを示している。知事官房及び内務部は人員では一〇割にみたないにもかかわらず、人件費においては約二〇割を占めていた。いうまでもなく、高等官の占める割合が高いからであった。

県行政の役割

ところで、県庁構成員の人員および人件費からみると、県

民の生活とかかわりのある一般行政機関の小規模の姿と、それとは逆に治安関係機関の肥大した姿が目立っている。こうした事實は、県行政の実体が直接的には治安と徴税を担い、それに先機関である郡役所を介して町村行政を指揮監督することにあることを表している。第三十八表をみるとそうした事実が一層はつきりする。町村行政の担当者は人員においては県庁構

成員より多いにもかかわらず、人件費においては県庁構成員の三〇・一四割にしかならない。「市制・町村制」によって、町村長等は名誉職を原則とした意義がよく現れていた。

当時、町村の行政事務の約八〇割が国政の委任事務であった。一般行政の実務は町村が負担し、治安徴税を国に県が掌握する組織形態がこうした人員配置からもうかがえるのである。

第二節 郡制 市制 町村制

一 町村合併の基本方針

町村合併と

県の方針

「市制・町村」制が公布されたのは一八八八（明治二十一年）四月十七日である。その約一か月後、五月二十五日、県当局は各郡長に対し、町村制実施に関する調査を命じた。その内容は、(一) 町村の廢置分合および境界の変更を要する見込み、(二) 基本財産となすべきものの種類および価格、(三) 法律に明文のない町村事務および住民の権利義務に関して特に町村条例を要する見込み、(四) 町村会組織の概要等々を報告するように求めた。そして六月五日、郡区長会を招集した。

県知事沖守固は、市制・町村制実施準備に関する諸懸案事項——施行期日・町村合併および町村組合・町村長助役の名誉職制・旧町村の共有財産等々——について諮問した。郡区長の二日間の協議の後をうけ、知事は総括的方针を提示した。それは次のような内容であった。

第39表 郡別戸長役場数

郡名	戸長役場数	町村数
久良岐郡	11	45
橘樹郡	21	121
都筑郡	10	69
西多摩郡	15	98
南多摩郡	19	135
北多摩郡	21	127
三浦郡	15	106
鎌倉郡	12	89
高座郡	21	111
大住郡	18	115
大瀬郡	3	20
足柄上郡	12	85
足柄下郡	15	90
愛甲郡	9	38
久井郡	9	27
合計	211	1,276

『神奈川県町村合併誌』から作成

- (一) 本県における施行期日は一八八九（明治二十二年）四月一日とする。
- (二) 町村長はすべて名譽職とし、収入役は身元保証金を徴する方針をもって取り調べる。
- (三) 「本制実施中ノ最要件」である新町村区画の設定に際して小合併、小独立を避け、法律が希望しているように「有力ノ町村ヲ造成」するよう努力し、「連合町村則一戸長所轄区域」を大約の標準とする。また、新区画設定に当たっては極力誘導説諭して合併を促し、止むを得ない場合のみ町村組合とする。（足柄上郡役所「町村制回議」、資料編11近代・現代(1)一二八）

「市制・町村制」の実施に当たって各府県が最も苦心したのは、旧来の町村の大幅な変更となる町村の廃合整理、いわゆる町村合併であった。郡区長会においても新町村の区画設定に関して議論百出した。

政府のねらいが「政府ノ事務ヲ地方ニ分任シ、又人民ヲシテ之ニ参与セシメ以テ政府ノ繁雜ヲ省キ併セテ人民ノ本務ヲ尽サセシメントスルニ在リ」（「市制町村制理由書」）。すなわち、国家行政の地方への負担分任を本質とし、その「自治」とは各町村をして国家の要請を主体的に支える単位とすることであった。そこで「市制町村制理由書」は「市町村ノ区域ハ従来ノ成立ヲ存シテ之ヲ変更セサルヲ原則トス」といいながら、すぐそのあとに「有力ノ町村ヲ造成」することは、国家の利害に関することであり、町村の廃置分合は「国ノ干渉」を要し、「仮令其承諾ナキモ之ヲ断行スル権力アルヲ要ス」と住民の意志を無視しても新町村の区画設定を断乎として実行することを明確に打ち出していた。知事の方針はこうした法律の精神に従って提示されたのであった。

ところで、知事の方針に言う「連合町村則一戸長所轄区域」とは、一八八四（明治十七）年五月に「区町村会法」と

第40表 郡長見込案

郡名	新区画数	内			訳		
		独立町村数	旧区画	新区画	町村組合数	旧区画	新区画
久良岐郡	7	1	1	0	6	2	4
橘樹郡	20	5	1	4	15	9	6
都筑郡	11	11	0	11	0	0	0
西多摩郡	15	1	0	1	14	4	10
西南多摩郡	21	21	0	21	0	0	0
北多摩郡	27	27	3	24	0	0	0
三浦郡	14	2	0	2	12	9	3
鎌倉郡	12	3	0	3	9	6	3
高座郡	21	21	0	21	0	0	0
大住郡	22	22	0	22	0	0	0
大瀬郡	3	3	0	3	0	0	0
足柄上郡	12	1	1	0	11	10	1
足柄下郡	31	31	0	31	0	0	0
愛甲郡	9	9	7	2	0	0	0
津久井郡	10	3	2	1	7	7	0
合計	235	161	15	146	74	47	27

足柄上郡役所『町村制回議』から作成

ともに改正された戸長役場の所轄区域のことである。四年の改正で、それまで各町村ごとに設置した戸長役場を合併し、平均五百戸を単位とした数町村の連合した地域を官選の戸長をして管轄せしめることになった。神奈川県においては同年六月十八日、甲第四八号によって、改正戸長役場区域を定めた。それを郡別にみると第三十九表のようになっていた。県下十五郡の千二百七十六の町村が二百十一の行政区画に再編された。そしてこの二百十一区画が町村合併の目標となったのである。

さて、前記六月の郡区長会の直後の同月十三日、内務大臣は各府県知事へ町村合併規程を訓令した。神奈川県はこの訓令以前に実施準備に取り組んでいたわけで、かなり当局が意気込んでいたことがうかがわれる。ともあれ、こうして、「市制・町村制」の実施準備は本格化していった。

郡長の見込案

県当局は七月九日再度郡区長会を招集した。この郡区長会において、各郡長

から新町村区画の見込案が提出された（第四十表参照）。知事の方針では、新町村の区画は二百十一であったから、この郡長提出案の二百三十五は、それほど目標をはずれた数値ではない。しかし二百三十五区画のうち、止むを得ない場合のみとされた町村組合が三一・五割を占めていた。久良岐・西多摩・三浦・足柄上などの各郡はほとんどが町村組合となっており、その逆に、都筑・南多摩・北多摩・高座・大住・淘綾・足柄下・愛甲の各郡はすべて独立町村となっており、県当局の方針に対する各郡長の受け取り方がまちまちであり、大幅な手直しが必要であった。

知事は、あらためて、合併にせよ、組合によるにせよ、詳細な調査が必要であり、県への提出書類には明確な理由を記載するように指示した。各郡長は知事の指示に従って、新たに郡長見込みの新区画を設定し、それぞれの町村に関して、(一) 田・畑・宅地・塩田・鉱泉地・池沼・山林・原野・雑種地等の反別・人口・戸数 (二) 諸税および町村費・町村有財産・負債等についての調査に着手した。こうして県当局の強力な指導のもとに新町村の区画が設定されて行った。

各郡長の調査は八月末には一応終了し、九月一日、郡区長会が召集された。席上、沖知事は次のように述べている。

抑、町村ノ廢置分合ハ本官職權上、之ヲ処分シ得ヘシト雖トモ、亦人民ノ意向ヲ斟酌セサルハ論ヲ俟タサル也。只之ヲ諮詢スルニ、其時機ヲ誤ルトキハ却テ人民ノ不利ヲ醸スノ恐レナキヲ保セス故ヲ以テ、未タ其事ヲ公ニセザリキ、然ルニ、今ヤ各位ト共ニ時機全ク熟セリト認定スルヲ得タリ、

（足柄上郡役所「町村制回議」）

郡長でさえ、まちまちな受け取り方をしていた「町村ノ廢置分合」問題を、もし当初から町村に諮詢した場合、地域利害の対立による混乱は不可避であった。知事は混乱を予測して県郡の調査立案が終了するまで各町村に諮詢しなかったのであった。しかし、こうした配慮にもかかわらず、以後町村の廢置分合をめぐる各地で紛糾したことは後述するとおりである。

ともあれ、県当局は種々の問題を残しながらも、翌八九年三月五日には「町村制施行順序」を定め、同月十一日には、県令

第41表 郡別町村数

郡名	町改称 よ数	村分合 表に 町村	各郡町 名大位 場置表 よる町 村数	内 訳		
				独立町村数	町村組合数	同町村数
久良岐郡	7		9	9	0	0
橘樹郡	23		23	20	1	3
都筑郡	11		12	8	2	4
西多摩郡	22		32	16	4	16
南多摩郡	20		20	20	0	0
北多摩郡	21		39	20	3	19
三浦郡	14		15	15	0	0
鎌倉郡	20		20	15	2	5
高座郡	21		23	23	0	0
大住郡	23		24	24	0	0
大瀬郡	4		4	4	0	0
足柄上郡	16		26	16	3	10
足柄下郡	22		32	21	3	11
愛甲郡	9		17	9	2	8
津久井郡	9		24	9	5	15
合計	242		320	229	25	91

「町村分合改称表」及び「各郡町村名大字役場位置表」から作成

第42表 神奈川県と関東各府県との町村合併率

府 県 名	旧町村数 (A)	新町村数	減 (B)	合併率
神奈川県	1,383	320	1,063	76.9%
東京都	1,782	110	1,672	93.8
埼玉県	1,908	409	1,499	78.7
千葉県	2,456	358	2,098	85.4
茨城県	2,145	375	1,770	82.5
群馬県	1,219	206	1,013	83.1
栃木県	1,257	171	1,086	86.4
全国	71,314	15,820	55,494	77.8

東京市政調査会編『自治五十年史』276ページから作成

※ 東京は非施行町村25を含む。全国は非施行・未施行を含む。

なお合併率は $\frac{B}{A} \times 100$

第九号を以て、町村の分合およびその改称を定め、同月三十一日付を以て実施するとした。

『神奈川県町村合併誌』は、この県令
 第九号の「町村分合改称表」が即新町
 村として誕生している。しかし、これは新たに実施された町村で

はなかつた。実施した新町村の区画及び町村名は、同年七月十九日付『神奈川県公報』第二百六十八号に掲載された「神奈川県各郡町村名大字役場位置表」に示されている。この表の町村数は東京市政調査会編『自治五十年史制度編』に掲載されている内務省統計報告の町村数と一致している。県令第九号は四月一日実施に固執する県当局の勇み足であった。

県令第九号「町村分合改称表」による町村数と「各郡町村大字役場位置表」によるそれとを比較すると第四十一表のようになっている。新町村数三百二十がいかに後退した数字であるかがうかがわれる。しかも、その内の二八割、九十一町村は二十五の町村組合に編成されていた。とくに津久井・西多摩・北多摩・足柄上・足柄下の各郡に町村組合が多くなっていた。

さらに、本県の町村合併の状況を関東各府県および全国平均とを比較すると第四十二表のようになっている。神奈川県の合併率は関東各府県だけでなく全国平均をも下回っていた。ともあれ、それまで県下一区十五郡の千三百八十三町村（二八八八年末現在）は一市三百二十町村に再編されたのであった。

二 町村制実施をめぐる紛議

北多摩郡の内野左衛門は「町村制之儀ニ付知事江内密建議書」（内野禄太郎氏所蔵）の中で次のように述べている。

べしとす。

町村民の自治観

抑、一町村ノ人民各自治ノ団結ヲ為シ、以テ一郡ノ自治一県ノ自治ニ及ホシ、国家自治ノ基礎ヲ鞏固ナラシムルハ今更喋々ヲ用ヒス候得共、一町村ノ自治体ヲ完フスルニハ風俗人情習慣等ニ頼リ自然団結シ、其間ニ徳義ノ存スルアツテ、而後国家ノ基礎ヲ鞏固ナラシムルモノシテ、町村従来ノ区域ヲ存セサレハ、随テ旧慣ヲ破壊シ、遂ニ自然ノ徳義ヲ失ヒ、其独立ヲ保タサルモノト被存候

内野の主張にみられるような伝統的な町村の自治観は、当局側が提示した町村合併案に対抗した大多数の町村民の自治観であった。しかしながら、当時の内相山県有朋が後年「町村ノ自治ハ隣保団結ノ旧慣ヲ基礎トシ、其ノ上ニ行ハル、モノナリ」(徴兵制度及自治制度確立ノ沿革、「明治憲政経済史論」と述べているように、理念としては町村民の自治観と対立するものではなかった。しかし、現実には強兵富国策を推進する国家の要請に応えることができる町村の力いかんを問ひ、町村合併を強行した。藩閥官僚にとって、そうせざるを得なかったのは、国民の誉望を担って帝国議会に登場する政党勢力に対抗するため、議会の掣肘を受け^{せいじょう}ない権力基盤の強化をせまられたからであり、それにもまして、欧米並の近代的な地方制度確立を迫る列強との条約改正交渉上の必要があったからであった。山県が「此法律ハ本邦ノ旧慣ヲ襲用スルモノ多シト雖モ、地方ニ依テハ自治ヲ為スノ人ヲ得ルコトニ於テ、且又町村共同事業ノ費用ヲ負担スルコトニ於テ多少ノ困難ヲ感スルコトアルベシ」(山県前掲書)と述べているように、当局者は町村制施行にともなう一定の困難を予想していた。

はたして、隣保団結の旧慣を基礎として有力な町村を造成するという方針は、町村合併の中で、その矛盾をあらわにした。町村合併を 一八八八(明治二十一年)九月五日、訓令甲第十九号に基づいて各郡長は一斉に連合町村戸長および総代を招めぐる紛議 集し、郡長見込みの町村合併案を諮問した。ここに至って各町村の要求が噴出し、県Ⅱ郡の方針と対立した。その事例を各地にみてゆくことにしよう。

(一) 足柄上郡松田惣領・松田庶子・金手・金子・神山の連合五か村の場合

郡長の諮問案は、この五か村を合併し、村名を金松村とし、役場は松田惣領に置くというものであった。しかし、松田惣領と松田庶子の二か村は両村だけの合併が望ましいが、資力標準に達しないとの理由で郡長案に同意したものの、金子・金手・神山の三か村は三村合併を主張して、郡長案に抵抗した。足柄上郡長代理はこうした意見の対立があるにもかかわらず、当初

県当局へは郡の見込みが正しいと報告していた。こうした郡当局のやり方は各村の反発をまねいた。

金子村は「上申書」(足柄上郡役所「町村制回議」、資料編11近代・現代(1)一四二)の中で郡長案に反対した理由を次のように述べている。

連合五ヶ村ヲ合併スルトキハ、地形、人情相異ナルニヨリ、山岳党トカ、堤防党トカ、平地党トカニ別レ、自然共同一致ナラス、随テ公益ヲ害スルニ至ラン、既ニ連合村会賦課法ノ目ニ都度ノ議論囂々タルヲ以テ、将来ヲトスベキモノナレ云々

山・川・平地といった生産諸条件の異なった地域はそれぞれ利害を異にしており、村民にとって、そうした条件を無視して行政区画を設けた結果がどうなるかは一八八四(明治十七)年以前の連合村会で経験済みであった。結局、郡の見込みは頓挫し、松田両村と神山が合併し松田村となった。神山を松田両村と合併させたのは、松田両村のみでは資力標準に達しないからであった。金子・金手の二か村が合併し、金田村となった。

(二) 足柄上郡柳川・三廻部・菖浦・八沢の連合四か村の場合

この連合四か村を合併し、北秦野村とするのが郡長の諮問案であった。しかし三廻部村は寄村への合併を主張して譲らなかつた。三廻部村にはこの四か村の秣場まきば等があり、他の三か村にとっては死活の問題であった。そのために、県知事に説諭願を出し、ようやく四か村合併となり、上秦野村となった。

(三) 愛甲郡三田・棚沢・下川入・妻田・及川の連合五か村の場合

この連合五か村を合併させようとする郡当局に対し、五か村連合戸長および棚沢・妻田・下川入の村民は郡長あての「町村制実施上ニ付意見副申書」(柏木喜重郎氏蔵・資料編11近代・現代(1)一四三)の中で次のように述べている。

明治十七年戸長役場区画御発布アルヤ、我々村民タル者私カニ謂ク、如何ナル理由アツテ、斯ク風俗人情ノ異ナル、地理不便極リナキ村々