

明治0年代の地域社会における
「多数決制議会」の導入とその波紋
——浜松県を事例に——

The Introduction of Majority-Based Parliamentary System in Local
Communities during the Meiji Restoration and Its Repercussions:
A Case Study of the Hamamatsu Prefecture

伊故海貴則*

はじめに

本稿では、明治9年（1876）8月15日開設の「浜松県民会」を事例に、廃藩置県後に成立した地方民会における議論の実態を検討する。

地方民会に関する分析は、高知藩議院一民選議院設立建白のコースに対する熊本藩議院一小田県地方議院設置要求のコースに、豪農層による民主主義的要求を見出した大江志乃夫や、地方民会を「愛国社路線」に対する「県議路線」の起点とする内藤正中、「浜松県民会」と地租改正反対運動の関係を論じた原口清など、民権運動研究との関係で進められた¹⁾。

これらの研究は民権運動研究の一環として展開されたことで、民会をめぐる政府対民衆の図式で論じられた結果、民会の分析は官治的性格か否か（「公選民会」か「区戸長民会」かの二者択一論）に関心が集まった。また地方制度との関係をふまえた分析でも、大区小区制を大小の区画と区戸長制によって行政単位としての近世村の性格を否定して形成された官治的な地方行政領域とみなす「旧村埋没」論に依拠して、「区戸長民会」を行政の諮問機関

* 衣笠総合研究機構専門研究員

と論じる見方が生まれた²⁾。

しかし、1980年代以降は「地域社会論」の成果³⁾をふまえ、近世後期地域社会における身分集団の代表としての「惣代」性による自律的な地域運営体制が大区小区制下の区戸長を中心とした地域運営体制や地方民会へ展開するという視点から、地域社会形成の問題が論じられることになった。そこでは、大区小区制下における戸長の職務規定の分析、近世の村連合と小区の区域の対応関係、大区小区制下における財政負担分析を通じた村の末端行政機構化の分析、地租改正による税制度改革・村請制解体と地方制度の対応関係の分析などが展開され、「旧村埋没」論が成り立たないことが解明された⁴⁾。

地方民会の専論としては、渡辺隆喜が「区戸長民会」を行政の諮問機関とみなす点で従来の研究と共通するものの、「幕末期村政改革—維新时期組合集會—区戸長會—公選民會」というコースを描き、近世の村寄合から近代の代議機構への展開を直線的に結び付ける視座を提示した⁵⁾。

「浜松県民会」については、斎藤新が近世後期における庄屋集団を中心とした「惣代」性に基づく地域社会運営が大区小区制下の区戸長の「集會」や「浜松県民会」に結実すると論じている⁶⁾。また大塚英二は近世後期の遠江国における郡中議定を検討し、領主所領を越えた民衆の自律的な地域運営の展開が、その後の大区小区の区画形成に影響を及ぼした可能性を指摘した⁷⁾。

しかし、これらの研究では民会内での議論と意思決定の実態について、考察が深められたわけではなかった。こうした民会内での議論と意思決定の実態を検討するうえで重要なのは、「浜松県民会」などの一部の地方民会が「多数決」を明記した「議會」(「多数決制議會」)として成立したことである。確かに、近世村の「惣代」性が大区小区制期における区戸長のあり方や地域運営の体制、民会機能に一定の影響を与えたのは間違いないだろう。だが、戦前に福島正夫・徳田良治が指摘した通り、「全会一致」による村寄合と「多数決」に基づく町村会では、意思決定の構造が根本的に異なっており、議場における意思決定に注目した場合、両者を直線的に結びつけることには疑問

が残る⁸⁾。もっとも福島・徳田の議論は前述した「旧村埋没」論⁹⁾の立場からの立論であり、「旧村埋没」論が上記の「地域社会論」などを通じて否定された現在、そのままの形で参照することはできない。しかし意思決定システムの相違を考慮するならば、「多数決」に基づく地方民会や町村会は躊躇なく受け入れられたのか。住民は混乱なく地方民会で議論できたのかについては、依然として検討の余地が残されていると考える。

この問題は大区小区制期を身分制に基づかない地域運営に転換する画期と捉え、一定領域内で「民」の「公論」を取り入れるべく、「多数決制議会」が設けられたことの意味を説いた奥村弘の研究においても未解決である¹⁰⁾。奥村においても、身分制に基づかない地域運営への転換を示す象徴的事象として、「多数決制議会」の導入は自明視されている¹¹⁾。果たして、奥村の示す「公論」は「多数決制議会」という新しい合議の場において混乱なく形成できるのか、実態的に検証する必要があるだろう。

こうした本稿の視点と同じく、地方民会における「多数決」導入過程の解明を試みた最新の研究として三村昌司の成果が挙げられる¹²⁾。三村は近世身分制解体との関係を織り交ぜながら全国の地方民会規則を分析し、明治7年を画期に「多数決」が導入されるとした。三村の研究視角は本稿の問題関心と一致しており、本稿でも三村の議論から多くを参照している。しかし三村も認めている通り、分析は県会の制度に集中しており、小区会や村会における「多数決」導入の問題には考察が及んでいない。そもそも小区会や村会における議事の実態については、詳細な議事録が残されていないという史的制約もあり、もっぱら機能面の分析に留まっている¹³⁾。

以上の問題を検討するうえで示唆的なのが、松沢裕作『明治地方自治体制の起源』である¹⁴⁾。松沢は、地方民会が開設された大区小区制期において、近世村請制が解体されていないことを指摘した。それゆえ当該期における区戸長を通じた「民」の代表機能は、近代における抽象的利害を代表する代議制と異なり、身分集団の特殊利害を代表する「惣代」性に基づいたこと。こ

うした身分制未解体状況下で、県庁が「行政の執行に対する「民」からのフィードバック」(同、111頁)を図るべく区戸長(「惣代」)による地方民会(「区戸長民会」)が導入されたことは民会の機能不全を招き、区戸長側から県一般の利害を代表する代議人による「公選民会」の設置が構想されるに至ったことを、熊谷県と神奈川県の民会を事例に明らかにした。

松沢は、それまで官治的か否かで捉えられた「公選民会」と「区戸長民会」の性質を、近世と近代における社会編成の質的相違をふまえて再評価した。本稿では松沢の議論に学びつつも、代議人は議事に導入された「多数決」を混乱なく受容できるのか、という視点から地方民会における議論を検証する。そもそも地方民会が設置された大区小区制期は、統一的な地方制度が未整備であり、かつ地租改正を通じた「村請制」(身分集団としての村)の解体がなされていない以上、かかる社会下に成立する地方民会の代議人は、区戸長か公選かを問わず選出地域の「惣代」的な性格を完全に抹消することはできなかつたと考えられる。地方民会の構造と性格は代表制の問題だけで評価するのではなく、議場における意思決定のあり方も含めて総合的に検討する必要があるだろう。代議人の性質分析に留まらず、代議人は議事に導入された「多数決」を混乱なく受容できるのかという視点から、地方民会における議論の実態を検証したい。

以上の先行研究の成果と課題をふまえ、本稿では、県会だけでなく小区会においても議事録が残されており、「民」の間で交わされた議論の実態を具体的に追うことができる「浜松県民会」を事例に、廃藩置県後の地方民会における「多数決」導入が「民」にどのような波紋を及ぼしたのか、小区会における議論の実態を中心に考察していく¹⁵⁾。

第1章 「浜松県民会」の成立過程

第1節 本稿における「多数決」の含意

考察を進めるにあたり、本稿における「多数決」の含意を述べておきたい。中世史研究が明らかにしてきたように、中世の一揆契状、起請文においては「多分ノ儀」という文言がみえ、一揆内部での「多数決」による合意形成の存在が確認できる。「多数決」そのものは近代特有のものではない。ただし、これらは「一味神水」という儀礼と密接に結びついており、呪術的・宗教的側面と不可分であった¹⁶⁾。一方、本稿における「多数決」とは、こうした呪術的・宗教的側面を廃し、制定法で規定された制度である。

また近世史において、近世村における村役人選出などで実施された「入札」を多数の「民意」を尊重する「多数決」による民主的慣行と評価できるという反論があるかもしれない¹⁷⁾。しかし定兼学が「入札」＝「多数決」とする評価を早計とし、近世の社会構造内における固有のシステムと指摘した通り、「入札」はあくまでも身分集団を前提とした「民意」確認の制度であり、同質な「個人」の存在を前提とした近代の「多数決」と同一の制度ではなかった¹⁸⁾。

したがって「入札」で最多票を得た人物であっても名主就任を認められないこともあった。一例として、駿河国駿東郡中山村の「入札」を挙げる。明和6年(1769)2月、中山村では名主1名の選出にあたり、百姓一同の「入札」が行われた。「入札」は「組頭平左衛門智忠左衛門」に30枚、「名左衛門跡式倅有次郎」に17枚、そのほか6枚・7枚の得票者という結果となった。忠左衛門が最多得票を得ることになったことがわかる。しかし「入札」に対して、有次郎に投票した17名が「忠左衛門義者名主御役可相勤家筋ニ者無御座候、有次郎儀者百五拾年余数代之名主家筋ニ御座候間、此者ニ名主御役御願被下候様、拾七人之者申候」と、忠左衛門が名主を勤めてきた「家筋」ではないことを理由に、「入札」の結果に反対する旨を述べ、「名主家筋」

である有次郎を名主に就任させるよう訴え出た。その結果、「相談相極り不申、名主御役之儀ハ出来不仕」という事態に陥った。最多得票者であっても「家筋」次第では名主就任を認められないことが確認できる¹⁹⁾。中山村の事例からも「入札」＝「多数決」ではなく、「入札」＝村内百姓の意向を確認する機会と捉えたほうが適切であろう。

次に、村における意思形成のあり方にも言及しておきたい。検討するのは、文久元年(1861)11月に報徳仕法の実施を決めた遠州豊田郡深見村の仕法実施に対する「請書」の形成過程である²⁰⁾。

村高953石2斗9升3合、反別95町3反2畝18歩、年貢米716俵、家数133軒の深見村は「驕奢弊風に流れ」、借金がかさむなかで、嘉永年間より毎年のように凶作、地震、水害に見舞われていた。その間、領主である掛川太田家から災害のたびに「御救米」や「御拝借米」を得て凌いできたものの、文久元年には「連々疲弊」に至り、「潰百姓又は奉公出多、農業勤行者」が減少し、「村方、逆も相続難出来」状況に陥ってしまった。よって、事態を打開し「村方相続」を図るべく、太田家領分の地方御用達を務めていた城東郡倉真村の岡田佐平治らに報徳仕法実施と指導を得るべく、「請書」を提出することに決した。

仕法の実施にあたっては「異存之者有之候時は、成就致申間敷、実一村盛衰苦楽存亡に相拘り候不容易儀」であるとされた。そこで「村中一同」に仕法の趣旨を「御懇に」申し聞かせたところ、「村中一同難有承知」の状態が形成できたため、「御仕法成就仕候様、御趣意急度押立村柄取直候様」努力するとして「請書」が作成された。この「請書」は百姓全員と百姓代・組頭ら「村中一同」が「連印」のうえ、地方御用達の岡田佐平治に提出されたのち、岡田佐平治が奥印をして掛川城の地方役に差し出された。

作成された「請書」には「村中一同」が「貧副相和し、相互に実を以譲り」、助け合い「質素儉約」に努めること。毎月「参会」を開催し、仕法方法に関して「相談」を行い「村為に相成候儀は相互に譲り談示合」こと。「農

業格別出精いたし、御仕法嚴重」に実践した者を「入札」で選び、「御上様」と「村方」から褒美を与えること。「村役人長立候もの」が模範となって仕法を実践することなど、全23箇条の規約が明記された。

以上の「請書」作成過程からうかがえるのは、構成員一同の「全会一致」状態（たとえ村の構成員の一部に異論があったとしても、他の構成員や他の集団という「外部」に異論の存在が表出しない状態も含む）の構築が近世村請制下の村の意思形成のあり方であったということである。年貢納入を村が請け負う運命共同体としての近世村請制下の村では、「村中一同」が「連印」し、政策に同意することによって、村の運営に政策が反映されるのである。ここに「多数決」という観念は確認できない。

このほか、国訴といった広域訴願を通じた多数派形成はあくまでも多数の意志を表明する手段であって、多数に基づき決をとる「多数決」そのものではないことも付言しておきたい。

これらに対して本稿における「多数決」とは、合意形成過程における呪術的性質や身分制的枠組みを除外したものであり、「個人」相互の同質性を原則に、制定法として明文化された事象である。本稿では、このような「多数決」による決定に人間が従うようになる「秩序」が、葛藤なく形成されたのか否かを問うことにする。

第2節 浜松県の「集会所」 - 民会設立以前の合議機構 -

以上をふまえたうえで、ここからは「浜松県民会」が成立する以前に設けられていた「公議」の場を検討する。浜松県の置かれた遠江国は近世期において代官支配所、旗本知行地のほかに、浜松井上家、掛川太田家、相良田沼家、横須賀西尾家の各大家名領や他国大名の飛地領などの「領分」が入り組んだ「非領国」地帯であった。遠江国が統一の「管轄」下に置かれたのは府藩県三治制期の静岡藩政下においてである。すでに指摘されているように、静岡藩では「民」の協力を求めながら藩政が実施された²¹⁾。こうした動向を

ふまえて、廃藩置県後の浜松県では当初、民会とは異なった形で「民」の「公議」をふまえた県政のあり方が模索された。

明治4年(1871)11月15日、駿河国と遠江国を「管轄」した静岡県に代わり、遠江国を「管轄」する浜松県が設置され、旧静岡県浜松郡方役所に本庁、中泉と掛川の郡方役所に出張所が開設された。次いで明治5年2月、浜松県は戸籍編成のために82の区を設置し、各区に戸長と副長が置かれた。そして6月には82の区を3つの大区に分け、大区ごとに「取扱所」を設置した。「取扱所」の開設にあたっては、「民」が設置費用を負担すること。各区の戸長、副長が「会議」する場の設置の規定および、戸長の「射札」(入札)によって「上下ノ情ヲ通シテ依怙ノ志ナキ至当ノ人物」を「取扱所」の「長官」に選出することが掲げられた²²⁾。

この大区ごとの「取扱所」は8月4日に「集会所」と改称²³⁾され、「集会所」ごとに「民」のなかから「会議取扱掛」が任命された。1大区(長上郡、龜玉郡、引佐郡、敷知郡、豊田郡の一部)の「集会所」は浜松の心遠寺、2大区(磐田郡、周智郡、豊田郡の一部、山名郡の一部)は見付の北裏省光寺、3大区(榛原郡、城東郡、佐野郡、山名郡の一部)は掛川の元掛川城内小路門前官宅に置かれた。また「集会所」の開設に伴い中泉と掛川の出張所が廃止された。

このうち、3大区では「会議取扱掛」として掛川太田家領内の地方用達を務めた佐野郡倉真村の岡田佐平治、榛原郡前玉村の本間賢蔵の2名が任命された²⁴⁾。そして9月に「集会所心得方」が作成され、「命令布達誤解無ク一般ニ通知セシムヘキ事」、「集会所取扱掛戸長副者各区戸長ノ名代人ヲ可相心得事」、「安民之為メニ各区取締向可相立事」、「孝子義僕奇特人等注意可申立事」、「水理堤防橋梁道路之修繕等並費用可精議事」、「協儀以テ国益ヲ興シ可申事」など全13条の規則が設けられた²⁵⁾。そして10月3日、「戸長一区壹人宛第三集会所エ集會致候間無相違出張可被成候」と、1区につき1人の戸長を集めて「集會」を開催した²⁶⁾。「集會」では戸籍編成や集會所事務など

が議題となった²⁷⁾。

2大区でも明治5年9月6日、見附北裏省光寺の「集会所」に集まった戸長らに対して「各協和シ節儉ヲ旨トシ旧習ヲ廢シ姑息ヲ去り遍ク開化ノ民タラシメンヲ要スル」べく、戸長と副戸長が「御布令」の内容を理解し、上意下達と下意上達に務めること。士族・平民、貧富に関わらず「人才ヲ選挙」し、「士民同一」を促していくことなど、区運営の方針が説かれた²⁸⁾。そのうえで「芝居等興行」の取り締まり徹底などが取り決められ、区内各村に「廻達」された²⁹⁾。これらのことから、「集会所」を中心として地域運営に関する多様な事項を戸長らの「集會」によって決定していく意図が確認できるだろう。

「集会所」は翌年2月の大区小区制への移行に伴い「大区扱所」（「大区役所」と改称された³⁰⁾。各大区と小区には、大区長・大区副長と小区長・小区副長らが設けられた（給料は区割）。また各村には名主・庄屋、組頭に代わり、戸長（村高500石に2名を目安、「山野僻遠」の地は増員可、市街や士族居住地は300戸で1名、給料は各村の旧名主・庄屋の給料をふまえて、村内で取り立てる）と副戸長が設置された³¹⁾。そして3月には「浜松県大小区長職制規則」と「戸長規則」が達せられ、彼らの職務が示された。

「浜松県大小区長職制規則」では、「第二条」で「風俗ヲ正シ、人心ヲ協和シ、士族ヲ鼓舞シテ自養ノ道ニ誘ヒ、庶民ヲ教諭シテ生業ニ導キ、四民同権各其力ニ食ミ、学ニ就テ知見ヲ開キ、徳義ヲ修メ、業ヲ励テ、繁盛殷富ヲ致シ、善ク庇蔭ヲ蒙リ、安全自由ヲ得、各其堵ヲ安シ生ヲ遂シムヘキ」と記し、廃藩置県後の「四民平等」理念に基づく社会形成と、安定的な地域運営に尽力することが「区長ノ先務」であるとした。次いで「第四条」には「大区長時々小区長戸長ヲ集メ、意見或ハ事務ノ当否ヲ論シ、勸学ノ法興産ノ策ヲ議シ、事理允当實際施行スヘキハ、各区長ト會議ノ上、事ノ細大ヲ不摺具状スヘキ事」と、大区長が小区長、戸長らと定期的に地域運営に関する「會議」を行うことが記された。また「第五条」にも「毎月廿三日大区長及副一員、

第1大区役所エ出頭シ、互ニ事務ノ利害得失ヲ論シ、区内景況、庶民ノ苦楽ヲ談シ、事務ノ適宜、取締ノ方法ヲ議シ、各区ノ処置一途ニ帰スルヲ要スヘキ事」と、各大区の大区長らが毎月23日に浜松の第1大区役所に出頭して「各区ノ処置一途ニ帰スル」ために合議を行うことが規定された³²⁾。もっとも、この規則では具体的な意思決定の方法が明記されず、「事理允当實際施行スヘキ」として認識が共有された事項を、県に「具状スヘキ事」と定められるにとどまっている。大区長と小区長、戸長が意見を一致させたいうえで、県庁に施行の採否を問うという構造である。

以上のように、浜松県は当初、「取扱所」、「集会所」、「大区役所」での「会議」を通じて「民」からの「公議」抽出を試みようとした。その際、大小の区長と各村の戸長が「民」の「公議」を県庁に上達する役目を担っていた。戸長を村の意思を伝える「惣代」と見立てたいうえで、戸長が村の意思、小区長が小区の意思、大区長が大区の意思を集約し、県庁に伝達する経路として「会議」は存在したのである。それは多数決制の「議会」ではなく、「区戸長集会」と言うべき合議機構である³³⁾。しかし明治7年3月2日、「大区役所」は廃止された。それに伴い大区長も廃止され、小区ごとに区長、副区長が置かれた³⁴⁾。こうして大区の機能は事実上、停止した。この大区機能の停止が、後述する地租改正の「連環」や「浜松県民会」の議員選出が小区（小区会議員の投票による選出）を単位に行われる要因になったと考えられる。

その後は各小区や各村において地域運営や地租改正事業の遂行、県令の下問事項などを審議する合議機構の開設が企図された。第1大区敷知郡16小区（10ヶ村）では明治9年4月29日、区長の古橋庄九郎が毎月3日に区長と戸長が参会して「御用向」や地租改正の「入費割」、「区費」といった事項を協議する「民会」（「浜松県民会」とは別組織）を行う旨を布告した³⁵⁾。

また第1大区敷知郡2小区の早出村では、明治9年2月23日に「集会」の開催を定めた「村内規則」を制定した。その「第二条」には「集会之義ハ第一条之通り反別持相集り決談之上、下々へ十戸惣代より可申通候」と、「反

別持」による「集会」が明記された³⁶⁾。そのうえで「反別持」による「集会」での議決が困難とみられた場合は、「村内惣人民集会」が開催されると定められた。同年に制定された「村内惣人民集会申合規則」では「一村へ関シ利害徳失ヲ相生シ、議員ニテ議決難致事件ニ限り一村総人民集会」を開くとされ、開催は戸長より通達すること、欠席者は「一日道路修繕ノ役ヲカム可キ事」とした³⁷⁾。

以上の規則には「多数決」が明記されていない。「浜松県民会」の開設が同年8月である点もふまえると、早出村の「集会」は民会と異なる合議機構である。このような早出村の「集会」では、構成員全員の「全会一致」を前提とした意思決定が採られたと考えられる。依然として構成員の生活を維持、再生産する利害共有団体としての性格を持つ村では、「集会」が独自に制度化され始めた。こうした合議機構は「多数決」を備えた民会が開設されるにあたり、いかなる展開を遂げるのか。

第3節 民会構想と交換米をめぐる紛糾

次に「浜松県民会」の設立経緯をまとめる。まず「民」の側から民会の設置を唱え、初代浜松県会議長となった岡田良一郎の議会構想にふれる³⁸⁾。岡田は掛川太田家領分の佐野郡倉真村で代々庄屋や地方用達を務めた岡田家の7代目佐平治の長男として生まれた。父の佐平治は窮乏した家政を改善するべく、安居院義道庄七より報徳思想を学び、嘉永元年(1848)、倉真村に報徳連を結成した。以後、岡田家は遠江国内での報徳運動を主導していくことになる。良一郎は安政元年(1854)から5年間、二宮尊徳の門弟となり、報徳思想を学んだ。

明治6年(1873)に浜松県東京出張所詰権少属(13等出仕)として登用された岡田は、同年4月の大蔵省地方官会同を契機にして5月2日、「建下院之建議」と題する建白を提出した。建白では「君民同治」、「上下一致」のために、東京に「多数決」を備えた「下院」の開設を主張した。そのなかで東

京の「下院」設置と共に「府県モ亦議院ヲ置ヘシ」と訴えるなど、地方における「議院」設置を要望した³⁹⁾。また明治8年6月16日付の複数の建言では、「君臣ノ大義ヲ疎ニシ」ない程度の「民権」の付与と租税協議権を要求し、民会の設置を求めた⁴⁰⁾。

他方、浜松県令の林厚徳は明治8年6月から開催予定の地方官会議に先立ち、各区長に対して民会設置に関する意見を下問した。県令の下問をうけて第3大区25小区では、区長の片岡要八が戸長と合議のうえ「民会議場設立方法書」を作成した⁴¹⁾。「民会議場設立方法書」では「民会ヲ設ルノ本意ハ施政上ノ可否ヲ論シ、上意ノ達セサルヲ達シ、下情ノ通セサルヲ通シ、圧制ノ旧弊ヲ洗除シテ共ニ吾水ノ裨益ニ注意シ万般言路ヲ開キ自由ノ權利ヲ得セシム事」と、民会設置が要望された。さらに、民会の権限として、「議員可否ヲ審察シ定議長其議決ヲ採り、之ヲ官ニ上ケ、猶官ノ決ヲ乞、其決反対スル時ハ再議陳述ノ権有ルヘシ」と、議決した事項を「官ノ決」に乞い、もし「官ノ決」に反対の場合は「再議陳述」する権限を求めた。

以上のように、各小区から民会の開設が要望されたものの、県令は民会を即座に設置することはなかった。しかし、この状況は地租改正の紛糾（県の交換米提示）により変貌する。以下、浜松県下の地租改正を概括する。

『地租改正紀要』によれば、浜松県の地租改正は明治7年に始まり、10年3月に完了したとされる⁴²⁾。地租改正は「地押丈量」という一筆ごとの土地調査と、土地の収穫量を調査して地価を算定する「地位詮定」という過程で行われる。地押丈量ののち、地位詮定は明治8年3月より開始された。その方法は、各村で5人以上の地主惣代を選び戸長が監督する。そして地主惣代に村内の土地を30等以内に等級付けさせうえで、担当の官吏が区戸長や地主と共に等級の是非を検査する。こうして算定された村ごとの地位は各小区内の他村と「連環」される。小区には区内各村を監督する改組総代人が置かれたが、「連環」は地主惣代ではなく、区長と戸長による「評定」ののち、県庁の担当官吏が区長と戸長の見込みをふまえて地価を決定した。村の代表

としての戸長らに合議⁴³⁾させたいので、県庁が最終的に判定するという仕組みである。

このように浜松県の改正作業方針では村に依存して作業を進めるものとされたため、この段階で村が解体されることはない⁴⁴⁾。かくして改正作業による事務量増大への対応のため、村役の増員を願いでる村⁴⁵⁾や、合併を申し出る村が現れてくる⁴⁶⁾。

小区内での「連環」が終わると、最終段階である県内全域での「連環」に移行する。県内の「連環」においても、区長と戸長の意見が求められたが、最終的な地位決定は「管庁ニ於テ之ヲ決議」というように県庁の担当官吏の判断をもって確定された⁴⁷⁾。

以上の手順を経て、浜松県では明治9年2月に収穫量調査が終了した。しかしその後、浜松県では紛糾が発生した⁴⁸⁾。発端は3月に内務省地租改正事務局が、平均反米1石2斗3升とする浜松県の県平均反米の決定を拒否したことである。地租改正事務局は浜松県が提出した県平均反米を隣県筑摩県と比較して当を得ていないため、1石4斗に変更するよう要求した。しかし再検査費用を県内住民に負担させることを危惧した浜松県は事務局と協議を行う。そこで事務局から妥協案として、明治3年より5ヶ年の平均石代5円67銭との交換を提示された。この妥協案は石代を5円5銭に引き下げかわりに、その差金62銭をもって収穫と交換すれば1斗5升となり、それを原収穫に加算すると1石3斗8升到増加、あと1升5合を地租に増額すれば1石4斗となる算段であった。県庁はこれを受け入れて県内に「地租改正説論」を布達した⁴⁹⁾。

そもそも浜松県下の地租改正においては「佐野城東両郡村々ハ大約改正ヲ希望スルモノ居多、榛原周智豊田長上磐田敷知匱玉引佐浜名十郡村々ハ大約改正ヲ厭忌スルモノ居多、之ヲ案スルニ蓋シ佐野城東ノ二郡ハ概ネ新租ノ旧税額ヨリ減スルヲ憶想シ榛原周智等十郡ハ新租ノ旧税額ヨリ増加スルヲ前知スレハナリ」というように、交換米提示以前は改正に伴う増租・減租の差

により、地域ごとで改正に対する態度が異なっていた。しかし交換米提示後は「全州概シテ改組ノ事ヲ怨忌スルノ情アリ」という態度へと変貌した⁵⁰⁾。とくに石代相場は流動的で、次の地租改定時には低落する可能性があり、収穫量を実態よりも多く算定された場合、永久に増租となる恐れがあると危惧された。

かくして交換米提示は県内全域で増租可能性に対する反発を招き、交換米の受諾を拒否する上書が各村より提出された。交換米受諾拒否の上書は戸長を通じて区長に差し出されたのち、県庁に提出された⁵¹⁾。その最中に戸長が辞職願を提出する事例もみられた。第1大区3小区長上郡天王新田村戸長の中村晋平は交換米受諾を小前に説諭したものの「先般書上収穫ニテモ自然実穫ヲ超過ト存候ニ付何様厳命有之候得共、此上ハ増加難仕ト小前一同申居」と、小前の増租に対する不満を解消することができなかつたため「職務難相立、依之役儀被免候様奉願上候」と、戸長職の辞職を県令に願い出た。戸長が実質的な改正作業の主体であることは前述したが、それゆえに県の指令は戸長に集約される。その一方で、戸長が村の代表とみなされる以上、戸長は村内の小前の利害を無視することもできない。こうして県と小前の板挟みになった戸長は進退を窮し、辞職願を提出したものと考えられる。これに対し、県庁は「飽迄も熟論ヲ尽シ職掌相立候様尽力可致、因テ願旨難聞届事」と辞職を却下して、引き続き対応にあたるべきことを求めた⁵²⁾。

このような県内の動揺を重く見た県令は豪農の岡田良一郎と青山宙平に対応を依頼した。県令との会談において岡田は交換米を受諾する条件として、明治9年から12年にかけて「見様」(試験的な収穫量調査)を実施し、その調査結果に基づき13年に地価を修正することで、ひとまずは事態を收拾できると進言した。そのうえで岡田は、県内住民の代表が「見様」の施行方法を審議する場として県会の設置を要求した。地租改正に伴い、協議の場としての議会設置を主張したことがわかる。以上の岡田の要求をうけて、県令は「見様」の実施と県会設置を承認した⁵³⁾。

県令の承認を得た岡田と青山は4月より順次、各小区の代表との協議を開始した。協議の場で岡田は「見様」の実施への賛同を求めたうえで、「今般会議之旨趣ハ一國ノ公平ヲ後年二期シ、今日安堵ヲ得ヲ以テ至ト為ス、各平穩ニ治安ナルノ公議アルヲ企望ス」と、改組の実現と遠江国の平穩のため、「浜松県民会」設置を提案し、説得を試みた⁵⁴⁾。

その後、各小区では岡田の提案を受諾するか否かの協議が実施された。「榛原郡中大井川沿流十数ヶ村ノ如キハ極メテ薄斂ニシテ多額ノ増租ニ至ルヲ以テ種々ノ苦情ヲ惹起セリ」⁵⁵⁾ というように、当初から増租が見込まれた第3大区榛原郡25小区11村（竹下村、福用村、神尾村、横岡村、横岡新田、志戸呂村、高熊村、大代村、島村、牛尾村、番生寺村）では、県庁の交換米提示を受けて区内の不満が爆発し、「当区杯ハ論ヲ待タズ、榛原郡大井川両側ノ如キ増税ニナル地ノ人民ハ水ガ有レドモ百姓ノ乾物デモ出来ソウニ思ワレ困迫ノ至候」と、増租地たる大井川周辺の村々では「水ガ有レドモ百姓ノ乾物デモ出来ソウ」だと交換米提示を皮肉り、そのうえで「今日ノ処ニテハ只嚴令公ノ事ナラ死ンデモ無扨トアキラメテハ居リマス、併シ嚴令代ツテ能キ顕令ノ出タナラ又蘇生スルダロウ」と、林浜松県令に対する批判を強めていた⁵⁶⁾。しかし岡田の提案を受け、区内11村で対応を議論した結果、5月15日に11村の小前惣代・地主立会人・副戸長・戸長と区長（25小区は区長が改組総代人を兼務）・副区長の連名で「集議」による「見様」の実施と交換米提示を受諾する旨を県庁に提出することになり、さらなる混乱は回避された⁵⁷⁾。

第4節 「浜松県公選民会規則」の構造

以上の経緯を経て明治9年（1876）8月15日、「浜松県民会」は開催された。開催にあたり、「浜松県公選民会規則」が布告された⁵⁸⁾。「第一款」には「議事ノ要領及區別 附常会臨時会及延会ノ事」が規定された。その「第一条」は「民会ノ本旨」として、「浜松県民会」は「人民共同」によるもので、

「公選議員」が「道路堤防橋梁灌漑ノ便利ヲ図リ教育ヲ隆ンニシ工芸ヲ起ス等凡百般實際施行ノ便否得失ヲ審議討論」して「民害ヲ除キ専ラ国家ノ公益ヲ謀ル」ために成立したとする。続けて「第二条」で「県会議事ハ一県ヲ平観シテ之ヲ議シ、区会議事ハ一区ヲ平観シテ之ヲ議ス」と、県会と区会における議事理念を示し、各議員には「公平無私広ク宇内ノ国勢ヲ観、国家開明ニ迅進スルヲ期スヘシ、一己ノ偏見ヲ陋守シテ公議ヲ害スル無キヲ要ス」と、「偏見」を去った「公平無私」により県や区規模の「公議」を図るよう求めた。

議事における議決方法については、「第三款」の「議事ノ方法及議員心得」の「第十二条」で「議員中甲先ツ第一動議ヲ発シ其所見ヲ陳述セハ、乙丙丁戊己次第二甲ノ説ヲ可否シ且所見ヲ陳述セシム、此ニ於テ議長衆議ヲ参酌シ先ツ甲ノ説ニ同意ノ者ヲ起立セシム、起立者多数ナレハ之ニ決シ」と、議員の1人1票による「多数決」の採用が明記された。こうして浜松県では、初めて「多数決」を備えた「議会」が制度化された。その一方、「第一款第三条」には「会議ハ議事ノ権アリテ之ヲ施行スルノ権ナシ、故ニ決議ノ上ハ之ヲ県庁ニ乞ヒ允可ヲ得ヘシ」と、議決事項が県行政に反映されるか否かは「官」に委ねられることが明確化された。廃藩置県後の地方民会においても、議場で得られた「民」の代表者の「公議」が、ただちに県行政に反映されるわけではなかった。「民」の「公議」を施行するか否かを決定する主体は、依然として地方官であった。

このほか「第一款第四条」で小区会議長が県会議員となること。「第一款第六条」で「議員十分ノ六以上欠席ノ時ハ延会シ、若クハ十分ノ六以上申立ニヨリ散会スルコトアル可シ」と、定足数が定められた。

なお「浜松県公選民会規則」には、議員の選挙権・被選挙権に関する規定が記されていない。選挙に関する規定は同年の7月に頒布された「浜松県民会設立方法」に定められた⁵⁹⁾。「浜松県民会設立方法」では、代議人は「管下人民ノ選挙シタルモノナレハ、此人ノ可否スル処ハ管下人民ノ異論ナキモ

ノト決スルナリ」(第一章第三条)としたうえで、代議人選挙・被選挙の権限を次のように定めた。

第二章 代議人ノ選挙

第二条

一、各村ニテ毎年一度代議人ヲ選挙スルニ、満十五年以下及ヒ精神失常ナル者或ハ附籍人奴僕等ヲ除キ戸主ヲ以選挙人トス

第三条

一、一村ノ委任ヲ受ル代議人ニ選挙セラル、人ハ、区戸長学区取締士族平民ノ内ニテ戸主不戸主ヲ論セス衆望ノ帰スル処ニ依ルヘシ、然レトモ満二十年以下ノ者及破廉恥罪ヲ犯シ懲役実決セラレシ者等ハ選挙スルヲ得ス

代議人の被選挙権は満20歳以下で「戸主不戸主」に関わらないとされ、選挙権は満15歳以上の「戸主」に与えられる。代議人は「各村」のすべての「家」の「戸主」による選挙を経て選出され、「一村ノ委任」を受けた者として議事に臨む存在と規定されていることが確認できる。

この代議人規定は選挙による公選を導入しつつも「一村ノ委任」とあるように、むしろ近世村における「惣代」の要素を残したものといえる⁶⁰⁾。こうして「一村ノ委任」を受けた議員は小区会議員として選出され、次いで小区会議員の投票によって小区から1名の県会議員が選出される。そして議場では討論を経た「多数決」で政策が決定されるのである。

以上のように、「浜松県民会」は、選出地域である「村」=団体の代表で構成される1人1票による「多数決制議会」として成立した。

第2章 小区会の実態

—「第3大区24小区25小区連合民会」を事例に—

第1節 欠席議員の多発

ここからは「浜松県民会」とその下位機関に位置付けられた小区会での審議を検討し、「多数決」導入に対する「民」の反応について考察する。小区会では、選挙を経て「一村ノ委任」を受けた村の代議員が小区会議員として議場に集い、議事を行うことになった。以下、議員の出欠数まで記録するなど、とくに詳細な議事録が残る「第3大区24小区25小区連合民会」（以下、「連合民会」と略す）を事例に、小区会における議論の実態を分析する。

明治9年（1876）8月15日に開催された県会は、9月1日まで延会することを議決した⁶¹⁾。これは県会での審議の前に各小区で小区会を開いて小区の意思を集約したのち、県会で審議するという方針によるものである。これを受けて第3大区24小区と25小区は、合同で「連合民会」を開催した⁶²⁾。

24小区・25小区は、ともに大井川流域西岸の榛原郡に位置し、旧代官支配所と旧掛川太田家領、旗本知行地、寺社領の村々で構成される。24小区は金谷宿、金谷河原町、石神村、東深谷村、菊川村、牧野原村の1宿1町4村を管轄し、25小区は竹下村、福用村、神尾村、横岡村、横岡新田、志戸呂村、高熊村、横岡村、大代村、島村、牛尾村、番生寺村の11村を管轄した。なお、当該期における各小区の町村ごとの戸数と旧所領構成を表1・2として掲げる。

「連合民会」の規則については、「浜松県公選民会規則」をそのまま適用した。これは前述の通り、「連合民会」が県会の下位機関として導入されたことによる。議員の選出は各小区で行われ、各小区20名、合計40名で構成された。24小区は金谷宿選出議員が9名、金谷河原町選出議員が8名、その他が3名と偏った構成になっているが、これは表1の通り、小区内の戸数(1,131軒)の約9割が金谷宿(戸数516軒)と金谷河原町(戸数476軒)で占めら

れていることに要因があると考えられる。25 小区は7月30日に区内を7つの選挙区に区分（高熊村・福用村・神尾村で1区、横岡村・横岡新田・竹下村で1区、その他は1村で1区）して選挙を実施し、各選挙区で2～4名の議員を選出した。なお「戸主」の投票の結果、現職の戸長・副戸長など、村の役職経験者が議員に公選された⁶³⁾。「連合民会」の議長は県会議員を兼務し、県会の幹事にも選出された金谷宿の河村八郎次である⁶⁴⁾。会場は金谷洞善院で、8月22日から8月25日まで開催された。

「連合民会」の開催に関して、24 小区・25 小区の各村は近世以来、金谷宿・金谷河原町を中心とした一帯的生活圏を構築していたことに留意したい。当該地域は元禄7年（1694）以来、金谷宿の助郷村として編成された。例えば、表3で示した安政2年（1855）における金谷宿助郷52村の構成を確認すると、のちに24 小区・25 小区を構成する村々（牧野原村、高熊村、福用村を除く13村）が、金谷宿の助郷負担を担っていたことがわかる。また文政2年（1819）11月には高熊村の除き、のちに25 小区を構成する10村が米価下落に伴う組合議定を結んだ⁶⁵⁾。

このほか金谷宿と金谷河原町、横岡村、横岡新田、志戸呂村、番生寺村、竹下村、牛尾村、島村は正徳6年（1716）に大井川西岸村々の井水組合を形成した。正徳6年の「井水定書連判帳」によれば、井水は「横岡村前五番出」に樋を一か所設けて、そこから上井（横岡村、横岡新田、志都呂村、番生寺村）と下井（金谷宿、金谷河原町、竹下村、牛尾村、島村）に分けて組合村々に流れるとし、その工事や管理等は組合村々の負担による⁶⁶⁾。

こうした近世における社会的紐帯が共同で「連合民会」を開催する前提にあったと考えられる。実際に「連合民会」では、会期最終日の8月25日に「小区会問題」という独自の議題として「上下井水合併方法ノ事」が議員に提示され、「後会」で議論するべく、あらかじめ「見込」を建てておくことが指示された⁶⁷⁾。「連合民会」は8月に開催されたのみで、それ以降は開かれていないため、この議題がその後審議されたのかは不明である。しかし、

この独自の議題からは、近世以来の水資源利用を通じた村々の共同関係と利害関係が「連合民会」の開催にも影響したことがうかがえるだろう。

表1：24 小区戸数（明治6年時点）

村名	戸数	旧所領
金谷宿	516	代官支配所・寺社領
金谷河原町	476	代官支配所・寺社領
牧之原村	18	太田家領分・寺社領
石神村	20	太田家領分
東深谷村	30	太田家領分
上菊川村	28	太田家領分
下菊川村	43	太田家領分・寺社領

〔浜松県第三区戸籍総計〕明治6年（佐塚照夫氏所蔵、静岡県歴史文化情報センター提供「佐塚家文書」50001-11-g43）。旧所領は、木村礎校訂『旧高旧領取調帳』中部編（近藤出版社、1977年）、87～93頁参照。菊川村については、上菊川村と下菊川村で別れて集計されており、それに則った。

表2：25 小区戸数（明治12年時点）

村名	戸数	旧所領
高熊村	37	代官支配所・寺社領
福用村	24	太田家領分・寺社領
神尾村	20	太田家領分
横岡村	98	太田家領分・旗本大草三吉知行地・寺社領
横岡新田	35	旗本大草三吉知行地
竹下村	52	太田家領分・寺社領
牛尾村	121	太田家領分・寺社領
嶋村	87	太田家領分・寺社領
番生寺村	56	太田家領分・寺社領
志戸呂村	60	太田家領分
大代村	133	代官支配所・寺社領

〔願伺届書類〕（『金谷町史』資料編3）、321～326頁。『金谷町史』通史編、617頁を参照。旧所領は、木村礎校訂『旧高旧領取調帳』中部編（近藤出版社、1977年）、93～95頁参照。

表3：安政2年（1855）金谷宿助郷52ヶ村

郡名	村名	村高（石）	郡名	村名	村高（石）
榛原郡	伏方村	104.318	城東郡	友田村	194.507
	大ヶ谷村	88.95		吉沢村	455.693
	大沢村	141.3453		沢水加村	244.006
	法土村	79.89		加茂村	1859.339
	永代村	111.958		神尾村	689.665
	三栗村	270.389		西深谷村	193.564
	朝生村	441.743		倉沢村	280.552
	下湯日村	503.43		本所村	706.133

榛原郡	上湯日村	374.795	城東郡	小出村	249.434	
	沼伏村	170.492		小沢村	76.098	
	横岡村	658.076		堀之内村	309.602	
	大代村	303.164		上平川村	676.563	
	嶋村	447.803		下平川村	1581.401	
	志戸呂村	291.733		丹野村	426.242	
	番生寺村	265.236		古谷村	242.833	
	竹下村	253.02		川上村	1074.6623	
	牛尾村	613.853		河東村	1322.7263	
	菊川村	249.776		佐野郡	東山村	370.3
	東深谷村	159.604			倉真村	1040.409
	石神村	89.0	「安政二年卯六月東海道金谷宿助郷村々地震破損取調書上帳」(金谷町史編纂委員会編『金谷町史』資料編2、1993年)、650～658頁より作成。太字は24小区・25小区構成村である。本史料は、嘉永7年(1854)11月4日の駿河湾沖を震源とする大地震(安政東海地震)の被害状況を金谷宿助郷負担村全域で調査し、まとめたもので、助郷負担の軽減に関係したものと考えられる。			
	東萩間村	392.691				
	切山村	460.274				
	上庄内村	427.957				
	柿ヶ谷村	218.667				
	仁田村	384.21281				
	橋柄村	182.972				
	井口村	715.072				
	与五郎新田	398.914				
	上吉田新田	923.513				
	九左衛門新田	354.0				
	下吉田新田	1736.31				
	青池村	608.20				
	四之宮村	564.723				

「連合民会」の実態については2点、指摘したい。1点目は、欠席議員の多発である。「二十四・二十五小区連合民会日誌」(以下、「日誌」と略す)には、具体的な議論の内容とともに議員の出欠数も記録されている。「日誌」を参考に日時ごとの各議員の出欠回数をまとめたのが以下の表4である。表4からは各議員の出欠回数にバラつきがあるのが確認できる。

この表4をもとに日時ごとの出席議員数を宿町村・小区別にまとめ、全体の出欠数を示したのが表5である。全日程を通じて半数近くの議員が欠席し、24日以降は半数以上が欠席していることがわかる。なお「浜松県公選民会規則」は、前述の通り「十分ノ六以上欠席ノ時ハ延会」（第一款第六条）と定足数を定めており、「連合民会」の場合、40名中16名以上の出席が必要となる。つまり24日午前中の出席17名というのは延会寸前の出席数である。小区別にみると、24小区は24日を除き、半数以上の出席を得ていた一方、25小区は23日と25日に出席が半数を下回っている。議員ごとに「連合民会」に対する温度差があったことが推測できる⁶⁸⁾。以上のように、「連合民会」は、半数前後の議員が不在の中で2つの小区の意思をまとめるべく議論を行ったのである。

表4：「連合民会」議員氏名・出欠一覧

議席番号・氏名		出欠回数		日別出欠表（出席者には○、欠席者には×を付す）						
議席	氏名 (小区・出身村)	出席	欠席	22日	23日 午前	23日 午後	24日 午前	24日 午後	25日 午前	25日 午後
1	北川宇作 (24・菊川村)	4	3	×	○	○	×	×	○	○
2	八木為三郎 (25・竹下村)	5	2	○	○	○	○	○	×	×
3	持塚伊吉 (25・志戸呂村)	7	0	○	○	○	○	○	○	○
4	鈴木孫左衛門 (25・牛尾村)	5	2	○	×	×	○	○	○	○
5	金原三四郎 (24・金谷宿)	1	6	○	×	×	×	×	×	×
6	山田治三郎 (24・金谷宿)	3	4	○	○	○	×	×	×	×
7	榊原三左衛門 (24・金谷宿)	7	0	○	○	○	○	○	○	○

8	山田佐蔵 (25・島村)	0	7	×	×	×	×	×	×	×
9	河村正平 (25・大代村)	1	6	○	×	×	×	×	×	×
10	塚田弥太郎 (24・金谷宿)	7	0	○	○	○	○	○	○	○
11	山内良助 (25・大代村)	2	5	×	×	×	○	○	×	×
12	佐塚半三郎 (24・金谷宿)	2	5	×	○	○	×	×	×	×
13	野崎清蔵 (24・金谷河原町)	6	1	×	○	○	○	○	○	○
14	溝口宗淳 (25・大代村)	0	7	×	×	×	×	×	×	×
15	杉浦作蔵 (25・福用村)	4	3	×	×	×	○	○	○	○
16	松田庄兵衛 (25・牛尾村)	0	7	×	×	×	×	×	×	×
17	鈴木彦右衛門 (25・牛尾村)	7	0	○	○	○	○	○	○	○
18	山田義一 (25・島 村・副議長)	7	0	○	○	○	○	○	○	○
19	河村八郎次 (24・ 金谷宿・議長)	7	0	○	○	○	○	○	○	○
20	柴田半三郎 (24・ 金谷河原町)	0	7	×	×	×	×	×	×	×
21	近藤吉三郎 (24・東深谷村)	0	7	×	×	×	×	×	×	×
22	増田忠五郎 (25・横岡新田)	0	7	×	×	×	×	×	×	×
23	渡辺伊之吉 (25・大代村)	4	3	○	×	○	○	○	×	×
24	加藤忠右衛門 (25・横岡村)	7	0	○	○	○	○	○	○	○

25	杉村万助 (25・番生寺村)	5	2	○	○	○	○	○	×	×
26	鷺山伊吉 (25・番生寺村)	1	6	○	×	×	×	×	×	×
27	鈴木作左衛門 (25・高熊村)	0	7	×	×	×	×	×	×	×
28	松浦文右衛門 (24・金谷宿)	6	1	○	○	○	×	○	○	○
29	渡辺真一 (25・横岡村)	7	0	○	○	○	○	○	○	○
30	伊藤助五郎 (24・金谷河原町)	3	4	○	○	○	×	×	×	×
31	平口唯一郎 (24・金谷河原町)	7	0	○	○	○	○	○	○	○
32	川崎源五郎 (24・金谷河原町)	0	7	×	×	×	×	×	×	×
33	柴田半四郎 (24・金谷河原町)	0	7	×	×	×	×	×	×	×
34	塚本市右衛門 (24・金谷河原町)	5	2	○	○	○	×	×	○	○
35	北川周助 (25・横岡新田)	0	7	×	×	×	×	×	×	×
36	吉川平次郎 (24・金谷河原町)	3	4	○	○	○	×	×	×	×
37	松村作右衛門 (24・金谷宿)	7	0	○	○	○	○	○	○	○
38	細川猪太郎 (25・志戸呂村)	2	5	×	○	○	×	×	×	×
39	井村八郎次 (24・菊川村)	4	3	×	○	○	×	×	○	○
40	松村作十 (24・金谷宿)	3	4	×	×	○	×	×	○	○

金谷町史編さん委員会編『金谷町史』資料編3(1995年)、92～93頁などを参考に作成。

表5：日時ごとの小区別・各宿町村別議員出席数・総出席数

小区	宿町村（議員総数）	22日	23日	23日	24日	24日	25日	25日
		終日	午前	午後	午前	午後	午前	午後
24 小区	金谷宿（9名）	7	7	8	4	5	6	6
	金谷河原町（8名）	4	5	5	2	2	3	3
	牧之原村（0名）	0	0	0	0	0	0	0
	石神村（0名）	0	0	0	0	0	0	0
	東深谷村（1名）	0	0	0	0	0	0	0
	菊川村（2名）	0	2	2	0	0	2	2
	小区合計（20名）	11	14	15	6	7	11	11
25 小区	高熊村（1名）	0	0	0	0	0	0	0
	福用村（1名）	0	0	0	1	1	1	1
	神尾村（0名）	0	0	0	0	0	0	0
	横岡村（2名）	2	2	2	2	2	2	2
	横岡新田（2名）	0	0	0	0	0	0	0
	竹下村（1名）	1	1	1	1	1	0	0
	牛尾村（3名）	2	1	1	2	2	2	2
	嶋村（2名）	1	1	1	1	1	1	1
	番生寺村（2名）	2	1	1	1	1	0	0
	志戸呂村（2名）	1	2	2	1	1	1	1
	大代村（4名）	2	0	1	2	2	0	0
	小区合計（20名）	11	8	9	11	11	7	7
総計	出席数（40名）	22	22	24	17	18	18	18
	欠席数（同上）	18	18	16	23	22	22	22

金谷町史編さん委員会編『金谷町史』資料編3（1995年）、94～110頁より作成。25小区の選挙は、高熊村・福用村・神尾村で1区、横岡村・横岡新田・竹下村で1区、その他は1村ごとに実施。

第2節 「多数決」に対する批判

2点目は、「多数決」に対する批判の発生である。この問題については、24日の「凶飢ノ時貢租上納予備ノ方法」の「第一条」をめぐる審議を事例に分析する。

「凶飢ノ時貢租上納予備ノ方法」は飢饉、凶作時に貢租納入が困難になることを予想して、あらかじめ予備を備えておくという危機対応に関する議題である。議案は以下の通りである⁶⁹⁾。

貢租五ヶ年平均ヲ以テ上納スルハ上下ノ便益ナリト雖モ、豊年ハ糧米狼戾価直卑価ナルヲ以テ多ク鬻テ少ク其貨ヲ得故ニ歉歳ノ予備ヲ為ス能ハス、歉歳ハ糧米高価ナリト雖モ其獲人民各食スルニ充ニ不足故ニ之ヲ鬻テ貨ヲ得ント欲ストモ不可得、何ノ余力アリテ貢租ヲ上納スルヲ得ン、是予メ備エサルヘカラサル也、依テ左ノ方案ヲ起ス

第一条 貢租ハ正米ヲ以テ一切郷倉ニ歛メ、其売捌ハ一國ノ協議ヲ以テ之ヲ決ス

第二条 一國ノ貢租金上納ハ一國ニ於テ担当スヘシ

但シ其ノ損益ハ一國ヘ平均スヘシ

第三条 豊年ニ当テ貢租正米ノ一割ヲ社倉ニ儲フヘシ

但貢租一割ヲ儲レハ米価多少ノ高キヲ加フ、則其益貢米ト作益トニ及一割ヲ儲フルト雖モ敢テ勞トスルニ足ラサルヘシ

第四条 儲穀ハ一國ノ協議ヲ以テ直段ノ高下ヲ論セス海外ヘ輸出スルコトアルヘシ

但其金ハ都会ニ於テ貸附ヲ行フコトアルヘシ

第五条 右大綱定ルニ及テハ細目ヲ議スヘシ

「連合民会」では、この予備の納入を米（正米）にするのか、金（金納）にするのかという点で紛糾が生じた。紛糾の原因は、議案の「第一条」が「貢租ハ正米ヲ以テ一切郷倉ニ歛メ、其売捌ハ一國ノ協議ヲ以テ之ヲ決ス」と、予備の納入を「正米」に限定して記されていたことである。ではなぜ「第一条」が問題となったのか。その背景として、静岡藩政下における救荒対策としての貯穀令と、浜松県の貢租納入について概括する。

明治3年(1870)8月、静岡藩は「管轄」の各村に対して、「救荒備」として「現石」の「二十分之一」を5年間貯蓄するよう命じた。その際、「畑勝之村」で「貯蓄事実難出来分」が生じることを想定して、「米壹石ニ付麦ハ弍倍、粟稗ハ四倍」を目安に、貯蓄に代えることを許可した⁷⁰⁾。各村の田畑割合に応じた臨機応変な貯穀を可能とする布達であることがわかる。

廃藩置県後に静岡藩に代わり成立した浜松県では明治5年9月3日、貢租納入について、「貢米之儀田方ハ正納、畑方ハ最寄市町上米平均直段を以石代ニテ相納」めることが基本と示された。ただし「従前金銀不融通之土地ハ、石代上納難致段相願候分ハ、米納可申付事」というように、事前に願い出ればそれぞれ金納、米納に変更することができるなど、各村の便宜により融通可能であった⁷¹⁾。

このように各村の事情に応じた柔軟な対応が認められた貢租納入と貯蓄方針に対して、「凶飢ノ時貢租上納予備ノ方法」の「第一条」では田畑の区別なく一括して「予備」を「正米」で納めるように規定された。貢租納入が各村の便宜で変更可能であったことをふまえれば、「第一条」には、本来は融通可能であった貢租納入の「予備ノ方法」に関して、各村の便宜による融通が利かないという規則上の問題点が存在した。「第一条」は弾力性を欠いたものであった。

そのため、「第一条」が原案通り可決された場合、「山林等ヲ所有スルモノハ米納ナスコト能ハス」(24 小区金谷宿・塚田弥太郎)という事態が想定され、村の実情によっては不都合が生じると認識されたのである⁷²⁾。

したがって審議において「正米ヲ可トス」(25 小区横岡村・渡辺真一)や「第一条云々原案ヲ可トスル」(同村・加藤忠右衛門)というように原案賛成者のほか、「悉皆正米ヲ以テ納ムレハ十番ノ説ノ如ク山林畑屋敷等ノミ所持ノ者多ヒニ困難ヲ生スヘシ、故ニ三分一ヲ金納品三分二ヲ米納トセンヲ要ス」(25 小区嶋村・山田儀一)と折衷案を提示する者や、「貢租正米ハ田方ニ於テハ米ヲ得ヘケレトモ山林ハアタワス、我カ大代村ノ如キ四分ノ田方也、

且ツ協議以前米ヲ得レハ必ス浪費スルコトアリ、故ニ原案ハ不可ナリ、金納ニスヘシ」(25 小区大代村・山内良助)⁷³⁾、「当宿ノ如キハ米納ハ甚タ不便ナリ、故ニ金納ヲ可トス」(24 小区金谷宿・松浦文右衛門)と自村の実情に合わせて原案を修正し、「金納」に改めるべきと主張する者が現れた。

以上のように「第一条」に対する各村の利害が異なっているため、議論が紛糾し、非妥協的な状態に陥った。前述したように、議員たちは「一村ノ委任」⁷⁴⁾を受けた存在であった。実際に、彼らの発言からは、自村の利害代弁者として自己を認識して、議事に臨んだことがうかがえる。彼らは選出母体たる村の利害に制約され、村の意思を代弁する存在として他村の議員と対峙したのである。そして「多数決」を採ることで「正米」論か「金納」論のどちらかが否定される以上、各議員は容易に意思を改めることができない。「多数決」では満場一致でない限り、一部の代議人の意思(選出母体たる村の意思)が否定されることになるからである。代議人が村の委任を受け、村の意思を代弁する存在とされたことにより、村が意思を持った利害共有の団体として議場に出現することになる以上、このような事態は避けられない。「連合民会」はかかる問題を抱えながらも、小区の方針をまとめなければならなかった。

こうした議論の紛糾の中で、24 小区選出の議員から「多数決」に対する批判が噴出した⁷⁵⁾。村松作右衛門(24 小区金谷宿)は「正米ノ儀ニ付キ各説アリト雖モ、元ヨリ会議ハ区々ノ便且ツ利ヲ達セントスルモノ也、故ニ正米ノ不都合ナルモノ少ナケレハ必ス多キモノニ压倒セラル、故ニ各村ノ便利適宜タルヘシ」と述べて、「多数決」を批判する。そのうえで「多数決」では決せられない事案ゆえに「各村ノ便宜」に合わせることを提案した。

また、松浦文右衛門(24 小区金谷宿)は「暫ク決ヲ取ルコト勿レト」と述べたうえで「各村ノ如キハ便宜ニ依テ正米ヲ良シトス、我カ町方ノ如キハ金納便ナリ、然シテ今日ノ如キ我町方議員出席少ク、各村ノ議員出席多シ、此ノ如キ時ニ至テハ多数ニ压倒セラル、而シテ会議規則ニ因リ多数ノ起立ニ決

スルト雖モ、我人民ノ不益ヲ謀ルハ我カ任ニ非サルヘシ、乞フ該目ハ後会ニ付セラレヨ」と主張した。松浦は「会議規則」で明記された「多数決」を少数者にとっては抑圧的な性格を持つものと認識した。そして「多数ニ圧倒」され自宿に「不益」なため、決議延期を主張し、「多数決」での決定に待ったをかけたのである。

なお24日午後の小区別の出席者数は表5の通り、24小区が7名、25小区が11名であり、松浦が選出された24小区の議員の出席数が25小区を下回る状況であった。宿町村別でみると、松浦と同じ金谷宿の議員は9名中5名の出席であった。こうした状況をふまえて、「多数決」を取り入れた小区会では、少数の町や村の意思が「多数ニ圧倒」されてしまうと、村松や松浦は自覚し、そのような「多数決」を批判した。

こうした議員の批判に対して、議長の河村は「市在区別シテ之ヲ論議シ、且ツ町方議員出席少キヲ以テ後会ニ譲ラントスルハ条理ニ於テ甚タ不可ナリ、然ラハ私事ヲ主張スルカ、該会場ハ一局ニシテ同一ノ議員タリ、苟モ公選ニ当リ議員トナルモノ、条理ヲ明ニシテ而シテ民情ヲ酌量シ、審議討論以テ各村ノ情態ヲ折衷シテ之ヲ決議スル也」と反論した。河村は「連合民会」において、各町や各村の利害は「私事」として否定されるべきものと唱え、各村の意見を「折衷」した小区の意思を「多数決」で決定することを主張した。議員は各村から選出されたものの、あくまでも小区全体の利害を念頭に置くべきであり、自村の利害のみを唱える言動は「頑民ノ苦情ヲ唱フルカ如ク、徒ニ姑息ノ愛ヲ以テスルハ豈議員タル者ノ処スル所ナランヤ」と、議員に相応しくないと断じて「熟慮」を要請した。しかし、その後も「村松作右衛門及ヒ榊原三左衛門モ松浦文右衛門ノ説ヲ賛成主張ス」という状態になったため、議決は翌日へ延期された。そもそも彼らは河村のような振る舞いはできない。彼らの選出母体は、彼ら自身の生活を再生産する場である村であり、彼ら自身も「一村ノ委任」を受けた代議人と規定されている以上、自村の利害から自由になれないのである。そして、議員を通じて各村の意思がス

トレートに議場に持ち込まれる以上、「多数決」は批判を向けられることになったのである。

第3節 紛糾の解消

ここまで分析したように、「凶飢ノ時貢租上納予備ノ方法」第一条の審議において、村ごとの利害が異なり「折衷」困難な事態が発生した場合、村をこえた小区での合意形成が困難な事案の存在が露呈された。この事態を議長である河村は如何にして乗り切ろうとしたのか。翌日の審議を見ていきたい⁷⁶⁾。

前日の議論紛糾をうけて、河村議長は「会議今日ニ至テ既ニ四日也、残り四日ノ日数アレトモ、本県ヲ廢シ静岡ヘ合併ノコト已ニ新聞紙上百二十号ノ布達アリ、然レハ県会ハ九月一日開場ノ筈ナレトモ、現今ノ場合大ヒニ將ニ緩急アラントス、且僕県会ノ幹事タルヲ以テ、速ニ議長ト謀リ会議ヲ開閉スルノ要件アリ、因テ今回ハ今日ニ止ムヘシ、後会ハ追テ期日ヲ報知スヘシ」と、8月21日に浜松県が静岡県に合併されたことを受け、急ぎ県会の準備に取り掛かる必要があるとして、本日限りでの「連合民会」閉会を宣言した。そのうえで「凶饑方法云々ニ付テハ僕モ管見ヲ述ント欲ス、故ニ会議規則第二款第一条第三項ニ依テ議員ニ列シ、山田氏ヲ以テ議長トス」と述べて、審議への参加を希望し、山田義一に議長の座を譲った。この交代は「浜松県公選民会規則」の「第二款第三項」で示された「議長自ラ説ヲ出シ或ハ答議セント欲スルトキハ議員ニ加ハリ其一員トナルコトヲ得可シ、此場合ニ於テハ副議長ヲシテ代理セシム可シ」⁷⁷⁾に基づくものである。

議長を譲り、審議に加わった河村は議長の河村は24小区金谷宿選出の議員として、「正米ヲ以テ納ムトアルモ、一般金納ニナリタル点ヨリシテ之ヲ視レハ實際正米ニテハ不都合ナリ、且ツ此一条ハ予備ノ法ニハ関係微少也、故ニ之ヲ取消スノ議、十番ト趣意ハ不同ナレトモ一條削除ハ之ニ左袒ス」と主張した。そのうえで「昨日ヨリ議ヲ尽セリ、請フ決ヲ取レ」と、他の議員

の発言を抑えて「多数決」に持ち込んだ⁷⁸⁾。

ここで25日の出席者を考慮したい。表5の通り、前日24日の出席者は24小区が7名、25小区が11名であったが、25日はその数が逆転し、24小区が11名、25小区が7名となった。出席者の内訳からも、「第一条」の削除が可決される条件は備わっていた。その結果、18名中12名の賛成を得て「第一条」の削除は可決された。これにより各宿町村の利害対立を招いた元凶たる「第一条」を消滅させることには成功した。

河村が「第一条」の削除を主張した背景には、他の金谷宿選出議員同様、「米納」を拒否する意思があったと思われる。各町や各村の利害を「私事」として否定した「議長」の河村も結局のところ、「議員」として自宿の利害を主張したのである。

そもそも、9月1日の県会再開との関係から、限られた時間内で小区の意思を集約する必要があったことに留意したい。「連合民会」の審議時間は開会以前から制約されていたのである。このような時間制限の問題は、時間内での利害の異なる総員の合意形成が困難な状況においては、もはや「多数決」によらなければ意思集約を行えないという事態が発生したことを示唆しているとも考えられる⁷⁹⁾。

以上のような小区での議論を経て9月1日、県会である「遠江国公選民会」が再開された。なお県会再開前の8月21日に浜松県が静岡県に統合されたことには留意しておきたい。これに伴い、「浜松県民会」は静岡県下の「遠江国州会」として存続することになった。以下、「遠江国州会」として考察したい。

9月1日、「遠江国州会」では「凶飢ノ時貢租上納予備ノ方法」の「第一条」の審議が行われた。「連合民会」では「第一条」をめぐる議論が紛糾したが、「遠江国州会」でも同様に「米納」論（原案支持論）対「金納」論（削除論）の論争が繰り広げられた⁸⁰⁾。

「遠江国州会」での論争は次第に削除論が優勢になった。この時、議長の

岡田良一郎は「此法立サレハ今日ノ際予備ノ法決シテ立ヘカラサルニ基ス、徒ニ一偏視シテ削除スヘシト云事ヲ得ス」と、原案賛成を匂わせる発言を行った。この発言は「凶飢ノ時貢租上納予備ノ方法」を起草したのが岡田であり、もし削除論が議決されると自分の意図した凶荒対策が暗礁に乗り上げることを危惧したものと思われる。しかし結局、削除論が多数を占めることとなった。

この削除論優勢の状況に直面した岡田は「若シ夫レ之ヲ刪ルニ決スルモ、他日更ニ不拔ノ良法ヲ得ルニ及ンテハ再ヒ議業ヲ起スモ妨ケナシ」と発言した。この発言に河村は困惑し、「所謂不拔ノ良法ヲ得ルニ及ンテハ再議ヲ起スト、其既ニ否ニ決スルモノ又之ヲ再起スルノ言乎」と、岡田の主張に疑問を申し立てた。この河村の発言に対して、岡田は「然リ、今第一条ノ事タル良法立難ク、立ト雖モ行レサルヲ以テ削ラント欲スルニアラスヤ、若夫レ必然行ハルヘク、確乎抜クヘカラサルノ法立チ、四海ノ内拳テ之ヲ行ヒ障碍ナキノ良法アラハ、不開ノ今日非ニ決スルモノト雖モ、開明ノ秋焉ソ再ヒ其議ヲ起スヘカラサルノ理アラシヤ」と応答した。この発言は、「多数決」による決定を再議可能とみなし、後日覆すことのできる相対的な決定と認識していることを意味する。岡田は「多数決」に基づく決定を絶対視していなかったのである。その後、「第一条」は33名の多数をもって削除に決した。

おわりに

「浜松県民会」は近世における「村」の「惣代」のように、議員を「一村ノ委任」を受けた代議人として性格付けたうえで、1人1票による「多数決」を採用した。すなわち、選出地域である「村」=団体の代表で構成される1人1票による「多数決制議会」として成立したのである。それは、近世社会から近代社会への移行が進みつつあった当該期特有の「議会」であった。

このような性質の「議会」の出現は、藪田貫が代議制の「前期的形態」と

評した近世の合法的な訴願である「国訴」や、久留島浩が見出した近世組合村の「惣代」らによる集会とは異なった合議機関の成立を意味している⁸¹⁾。確かに「国訴」や「惣代」の集会は村・郡・国規模の「民意」を統治者に訴え、為政への反映を試みる手段という点において、「議会」と一定の共通性は認められる。ただし、これらは「議会」と異なり制定法で規定された恒常的な機関ではない。あくまでも「多数派を形成」する手段として存在したのである。対して「議会」は、規則を設けて恒常化した「多数に基づき決議」する機関である。そこでは「多数決」を採ることで、村など一部地域の意思が排除される可能性が出現した。

以上の性質の「議会」は期待された機能を果たしたわけではなかった。県会の下位機関にあたる「連合民会」では、欠席議員の多発と「多数決」に対する反発が生じた。とくに「凶飢ノ時貢租上納予備ノ方法」第一条審議においては、各村の利害が異なることから議論が紛糾した。「連合民会」において、各村の代議人は「一村ノ委任」を受け、村の意思を表明する存在であった。そのため、村の意思が議場に直接的に現れることになる。それゆえに「多数決」の導入は一部の村の意思の排除を招きかねないものとなり、議論の非妥協化をもたらす原因となった。そのなかで議員から「多数決」を行うことへの批判が発生したのである。

こうした「連合民会」の課題はどのように解消が試みられたのか。本稿をまとめるにあたり、「連合民会」解散後の明治9年（1876）11月4日から6日にかけて、竹下村常安寺で開催された25小区会で議決された「区決議報告書」を検討する⁸²⁾。

25小区会では、「連合民会」における自区選出議員の欠席数が問題視された。そこで「区決議報告書」では、「議員ハ其区域人民ノ代議人ニシテ其土地利害得失ヲ明辨シ義務ヲ尽スヘキハ論ヲ俟タス」と議員の職務を述べたうえで「然ルニ懶惰ニシテ時間ヲ誤リ虚病ヲ構ヘ臨会セサル等ノ弊アルトキハ議事ヲ妨ケ人民ノ開明進歩ヲ害スルヲ醸成セシモ難計」として、欠席議員に

対して1日最大「金壹円」の罰金規定を設けた。罰則により強引に参加を促すことで解消を試みようとしたことがわかる。

次に「多数決」に対する批判など、近代的な議事システムへの懐疑については、「村会設立之事」と題する取り決めがなされた⁸³⁾。

抑々民会ノ国家ニ欠ク可カラサルヤ恭シクモ萬機公論云々ノ聖旨ニ於テ亮然タリ、然リ而シテ国民挙テ会スルヲ欲スレドモ得ヘカラズ、由リテ曩キニ代議人ヲ推挙シテ国及区会ヲ開設セリト雖ドモ未タ尽サルモノアリ、他ナシ村会ヲ起サルヲ以テナリ、伝ニ曰ク物本末アリ事終始アリト、ソレー村ノ人民蒐集熟議シテ以テ一區ノ評ヲトリ然ル後始メテ一國ノ正衝ヲトルニ足ルベシ、之レコ、ニ村会ヲ敢テセントスル所以ナリ、期ス相共ニ一心戮力シテ此会ヲ起コシ先鋒議論シテ利害得失ヲシ以テ公平無私ノ域キニ至ラシメンコトヲ

代議人を選出して「国及区会」を開設しても「尽サルモノ」がいるのは「村会」が開設されていないからだとして、村会開設を決定したことが確認できる。そして全11条にわたる村会規則の雛形が記された。この雛形のうち、第九条には「議事」の「始終ハ旧浜松県公選民会規則ニ照準スヘシ」とある。「照準」となる「浜松県公選民会規則」には「多数決」が規定されている。つまり、これは村中一同の合意を目指す村寄合や集会とは質的に異なった合議機構、すなわち、村レベルにおける「議会」導入の試みといえる。「多数決」を規定した村会を自発的に設置し、末端から近代的議事システムに慣れるトレーニングを重ねることによって克服が目指されたのである。「連合民会」で生じた「多数決」への反発といった混乱が、逆に末端の村レベルにおける「多数決」を備えた「議会」の浸透を促すことになったといえよう⁸⁴⁾。

実際に、明治10年8月5日、25小区の神尾村と福用村は連合で村会を開

催した⁸⁵⁾。村会では同年7月22日の25小区会で作成された16条の「区内衆庶心得」⁸⁶⁾をふまえ、「村民心得及村内取締方議決」と題する19条の規約を作成し、決議された。なお遠江国地域では、静岡県合併後の明治10年1月に大区長が設けられ、大区の機能が復活した。これにより、浜松県第3大区に該当する地域が静岡県第10大区、第2大区が第11大区、第3大区が第12大区となった。したがって、この時期の25小区は静岡県第10大区25小区である。

ただし、「連合民会」において、各議員の意見が選出母体たる村の意思に制約されており、その状態が「多数決」に対する批判の根源に存在したことをふまえると、村に「多数決制議会」を設けるだけでは、それが円滑かつ永続的に機能する保証はない。「連合民会」と同様の事態が発生する可能性は、村会設置だけで解決するようなものではない。むしろ、新しい制度である「議会」が円滑かつ永続的に機能するためには、社会構造の抜本的な変容が必要であったと考えられる⁸⁷⁾。以下、拙稿⁸⁸⁾もふまえながら概要をまとめる。

「遠江国州会」では、明治8年7月に内務省改正事務局が定めた「地租改正条例細目」をふまえて「見様方法」を審議した。その結果、「地位等級方式」の採用と村→小区→連区の積み上げ式による「連環」の実施、11月を目途に各小区会で小区内の地位認定方法の詳細を確定することが取り決められた⁸⁹⁾

この決定をうけて、第3大区25小区会では地位認定方法が議論された。その結果、「見様」を担う各村戸長の投票で「頭取壺人」を選出すること。地位は戸長の投票で「十分ノ六以上可」で決定し、その後は頭取と区長の「専断」に委ねる⁹⁰⁾が、「各村戸長ノ見込各相違」して地位を「決シ兼ル」場合は「頭取ノ見込」を区長に伝えて地位を決すること⁹¹⁾。それでも両者の見込みが異なる場合は、戸長らに「議り、多数ヲ以テ良トス」、つまり過半数制の「多数決」で地位を判定することに決定した⁹²⁾。地租改正をめぐり、「議

会」の外部において「多数決」を採用することが提示されたのである。

以上のようなプロセスを経て、「個人」（「家」の「戸主」）の土地所有（排他性を持つ近代的所有権⁹³⁾）を公的に保証されることにより、村が年貢納入単位となる「村請制」は解体され、租税負担は村に土地を「所有」する「個人」の責任となった。こうして、土地売買の自由を原理的に認められ、経済的自由を保障された「個人」が、個別に経済利益追求を可能とする「市民社会」の素地が整った。

そして、村は一定の地理的領域において領域内における構成員＝「個人」の多様な利害関係の存在と、「個人」相互の同質性を原理的に認めた地域団体へと変容する⁹⁴⁾。その結果、関係者の利害の一致を前提とした寄合に代わり、利害を異にする同質な「個人」が社会の構成員として存在することを前提に、彼らに地域に関わる政策の実行、および財政支出の同意を得る必要性が生じる。こうして地租改正と並行して「多数決」や「予算制度」を備えた県会や町村会の制度化が図られる。

まず府県レベルでは、明治9年12月に「多数決」を規定した「静岡県会議章程」が公布され、翌年からの県会開設が宣言された。「静岡県会議章程」では選挙権を持つ者から10戸に1人の割合で「選挙人」を公選し、「選挙人」の投票により議員を公選するという「復選法」による議員選挙法の採用と、18歳以上70歳未満の年齢で「不動産」を所有する男性戸主へ選挙・被選挙権を付与することが示された⁹⁵⁾。これを受けて遠江国州会は「浜松県民会」以来の規則を変更し、明治10年5月31日、「静岡県会議章程」に準じた「大小区会及州会議員改選法」制定した⁹⁶⁾。また同時に「県会議員選挙法」を達した⁹⁷⁾。そして、6月に第10大区会、翌11年1月に第11大区会、4月に第12大区会を開催した⁹⁸⁾。

以上を経て、「浜松県民会」（「遠江国州会」）は、合議での決定事項が適用される範囲内に所有物を有している「個人」の代表で構成される1人1票による「多数決制議会」という、新しい性質の「議会」へと変容した。

町村レベルでは、明治11年7月22日の「太政官布告十七号」（「郡区町村編成法」）、「太政官布告十八号」（「府県会規則」）、「太政官布告十九号」（「地方税規則」）いわゆる「三新法」施行にあたり、同日に布達された「太政官無号達」（「郡区町村編制府県会地方税両規則施行順序」）において、「其地方ノ便宜ニ從テ町村會議又ハ区會議」を開くことは「勝手タルヘシ」⁹⁹⁾と示されたことを受けて、12年3月28日に静岡県布達「甲第六十一号」（「町村会規則」）が制定された¹⁰⁰⁾。

「町村会規則」の「第一条」では「町村会ハ該町村ニ係ル協議ヲ以テ支弁スヘキ経費ノ豫算及其収入法并其公共ニ係ル物件ノ処置方ヲ議定ス」と、町村会は町村予算と「公共ニ係ル物件ノ処置」を審議する場であると示された。また、町村会議員の選挙・被選挙権は「町村ノ議員タルコトヲ得ヘキ者ハ満二十歳以上ノ男子ニシテ、其町村ニ本籍ヲ定メ満壹ヶ年以上之ニ住居シ、其町村ニ於テ不動産ヲ所有スル者ニ限ル」（第十四条）、「議員ヲ選挙シ得ヘキ者ハ満二十歳以上ノ男子ニシテ其町村ニ本籍ヲ定メ、其地ニ於テ不動産ヲ所有スル者ニ限ル」（第十五条）と、町村に本籍を置き不動産を所有する満20歳以上の男性に付与された。そして「議事ハ議員過半数ノ可否スル所ニ依テ決ス」（第三十二条）と「多数決」が明記された。

かくして「町村会規則」に基づく県独自の町村会が開設された。それは翌13年4月8日の「太政官布告第十八号」（「区町村会法」）に基づく町村会的前提となった¹⁰¹⁾。明治9年に「全会一致」による村内の「集会」を制度化した早出村¹⁰²⁾では県の「町村会規則」公布を受け、12年9月に「多数決」を明記した「早出村村会議事細則及傍聴人心得決議案」を作成し、翌年7月8日には「区町村会法」をふまえた「村会規則」を布告した¹⁰³⁾。25小区の横岡村においても、明治13年8月16日に「区町村会法」による「村会規則」が作成された¹⁰⁴⁾。これら町村会の制度化は町村における「政治社会」の萌芽を意味している¹⁰⁵⁾。

【付記】本稿は、公益財団法人高梨学術奨励基金「令和3年度若手研究助成」、および、JSPS 科研費 21K20116 の助成を受けたものです。

註

- 1) 大江志乃夫『明治国家の成立』（ミネルヴァ書房、1959年）。内藤正中『自由民権運動の研究』（青木書店、1964年）。原口清『明治前期地方政治史研究』上、塙書房、1972年）。
- 2) 鈴江英一「大小区制下の村について」（『史学』62-1・2、1992年）。なお「旧村埋没」論とは鈴江の定義によるものである。これら「旧村埋没」論は各論者において異同があるものの、大区小区制下で否定された近世村の行政単位としての地位が「三新法」で例外的に再認されたこと。その地位も、その後の明治17年改革と明治地方自治体制下の町村制で再否定され、行政村と自然村に体系化されたとする点で共通している。「旧村埋没」論の代表的な研究には、藤田武夫『日本地方制度の研究』（岩波書店、1941年）。亀掛川浩『明治地方自治制度の成立過程』（東京市政調査会、1955年）。大島美津子「明治前期地方制度の考察一・二」（『東洋文化』22・23、1957年）。大島太郎『日本地方行政史序説』（未来社、1968年）。そのなかでも民権運動の指導者としての豪農層が寄生地主へと転化し、運動から脱落していくなかで、明治政府が彼らを町村制の「社会的支柱」として組み込むことにより、明治地方自治体制が成立したと指摘するなど、その後の通説的理解を構築した研究に、大石嘉一郎『日本地方行政史序説』（御茶の水書房、1961年）がある。
- 3) 藪田貫『国訴と百姓一揆の研究』（校倉書房、1992年）。谷山正道『近世民衆運動の展開』（高科書店、1994年）。平川新『紛争と世論』（東京大学出版会、1996年）。久留島浩『近世幕領の行政と組合村』（東京大学出版会、2001年）今村直樹『近世の地域行政と明治維新』（吉川弘文館、2020年）。など。
- 4) 主な研究は、伊藤好一「神奈川県における大小区制の施行過程」（『駿台史学』17、1965年）。奥村弘「『大区小区制』期の地方行政制度の展開」（『日本史研究』258、1984年）。茂木陽一「大小区制下における町村の位置について」（『社会経済史学』52-4、1986年）。奥田晴樹『地租改正と地方制度』（山川出版社、1993年）。
- 5) 渡辺隆喜『明治国家形成と地方自治』（吉川弘文館、2001年）。
- 6) 斎藤新「幕末・維新时期の地域社会運営と庄屋・戸長」（『静岡県近代史研究』19、1993年）。
- 7) 大塚英二『日本近世地域研究序説』（清文堂出版、2008年）。
- 8) 福島正夫・徳田良治「明治初年の町村会」（明治史料研究連絡会編『地租改正と地方自治制』御茶の水書房、1978年、第1版は1956年、初出は1939年。本論では補注が記載された1978年の改装版を使用）。

- 9) 註(2)参照。
- 10) 奥村弘「三新法体制の歴史的位罫」(『日本史研究』290、1986年)。同「近代地方権力と「国民」の形成」(『歴史学研究』638、1992年)。同「地域社会の成立と展開」(歴史学研究会・日本史研究会編『日本史講座』第7巻、東京大学出版会、2005年)。同「地域社会形成史と明治維新」(明治維新史学会編『明治維新史研究の諸潮流』有志舎、2018年)。
- 11) そもそも地方民会は、必ずしも「多数決」を規定して成立したわけではなかった。池田勇太は、儒学において民情を尊重する考えが存在し、地方民会といった代議機構を構想することにも矛盾はなかった一方、それは「多数決」による議決や拘束を伴うものではなかったと指摘している(「明治初年における木下助之の百姓代改正論について」、『史学雑誌』118-6、2009年、52頁)。池田の指摘は地方民会＝「多数決」という見方を相対化するうえで示唆的である。
- 12) 三村昌司「近代日本における政治的主体の形成」(『日本史研究』618、2014年)。同「近代日本における多数決の導入」(『史潮』84、2018年)。
- 13) 近年の研究でも、奥田晴樹「大区小区制と町村」(『立正大学文学部研究紀要』32、2016年)が、栃木県の小区会の検討を行っているものの、機能面の分析にとどまり、小区内での議論の実態に関しては考察されていない。
- 14) 松沢裕作『明治地方自治体制の起源』(東京大学出版会、2009年)。
- 15) なお本稿で考察する「民」とは、戸長や区長など地域運営を担う層の人々のことであり、安丸良夫が表現したような「生活の専門家」としての「民」とは含意が異なる。
- 16) 勝俣鎮夫『一揆』(岩波書店、1982年) 呉座勇一『日本中世の領主一揆』(思文閣出版、2014年)。東島誠「中世社会と契約」(酒井紀美編『契約・誓約・盟約』竹林舎、2015年)など。
- 17) 津田秀夫「庄屋の選挙」(『日本歴史』36、1951年)。安藤精一「岡山藩の村役人選挙と経済的基盤」(『日本歴史』66、1953年)など。
- 18) 定兼学『近世の生活文化史』(清文堂出版、1999年)。
- 19) 「百姓利左衛門兵左衛門名主願訴状写」(静岡県編『静岡県史』資料編12、1995年)、25～26頁。
- 20) 以下、「遠州豊田郡深見村御仕法御請書」(佐々井信太郎編『二宮尊徳全集』27、二宮尊徳偉業宣揚会、1930年)、924～925頁。
- 21) 主な研究は、龍澤潤「静岡藩商法会所の設立について」(『白山史学』37、2001年)。杉山容一「明治三年遠州「大池事件」と静岡藩」(『地方史研究』60-6、2010年)。同「明治前期における静岡藩政と豪農」(『静岡県地域史研究』6、2016年)。伴野文亮「金原明善の天竜川治水構想と地域社会」(渡辺尚志編『移行期の東海地域史』勉誠出版、2016年)。樋口雄彦「近世・近代移行期の治水行政と土木官僚」(『国立歴史民俗博物館研究報告』203、2016年)。渡辺尚志「金原明善と天竜川の水防・治水」(『静岡県地

- 域史研究』10、2020年)。
- 22) 「御用留」(静岡県編『静岡県史』資料編16、1988年)、405～406頁。
 - 23) 「壬申御用留」、同前、407～410頁。
 - 24) 「拜命日誌」明治5年8月6日(大日本報徳社所蔵「岡田家文書」史料番号なし)。ただし、目録は「近代地方体制の研究」静岡県掛川地方研究班編『岡田家文書目録』(1970年)を参照。
 - 25) 同前、明治5年9月。
 - 26) 「御用留」(註(22)『静岡県史』資料編16)、410～411頁。
 - 27) 同前、411～413頁。
 - 28) 「席上廻文」(浅羽町編さん委員会編『浅羽町史』資料編3、1997年)、40～42頁。
 - 29) 「廻状」明治9年5月18日、同前、42頁
 - 30) 「御布告書」(註(22)『静岡県史』資料編16)、416～418頁。
 - 31) 同前、416～417頁。「廻廻状写留帳」明治6年3月13日(浜松市編『浜松市史』新編史料編I、2000年)、134頁。
 - 32) 「浜松県大小区長職制規則」(静岡県史料刊行会編『明治初期静岡県史料』第1巻、1967年)、201～205頁。
 - 33) こうした「惣代」で構成される合議機構の性質について、「惣代」の持つ代表を、近代的代議制の代表機能と一般的に混同してはならない。「惣代」が代表する利害とは、百姓身分集団の特殊な利害であって、抽象的「公民」citoyenの利害ではない」とする松沢裕作の指摘が示唆的である(註(14)松沢『明治地方自治体制の起源』、118頁)。
 - 34) 「達書留」(金谷町史編さん委員会編『金谷町史』資料編3、1995年)、50～51頁。
 - 35) 「史料一七」(斎藤新「遠江の大区小区制関係資料」、『浜松市博物館館報』II、1990年)、39～40頁。
 - 36) 浜松市編『浜松市史』新編史料編II(2002年)、56頁。
 - 37) 同前、76～77頁。
 - 38) 岡田の民会構想は、大藤修「維新・文明開化と岡田良一郎の言論(上)・(下)」(『歴史』66・67、1986年)参照。
 - 39) 「建下院之建議」(大藤修「岡田良一郎言論関係文書の紹介(二)」、国文学研究資料館『史料館紀要』15、1983年)、164～166頁。
 - 40) 「制勢」、同前、179～180頁。
 - 41) 以下、「民会議場設立方法書」明治8年6月(静岡県立中央図書館所蔵「五和村文書」659)。
 - 42) 『地租改正紀要』(註(31)『浜松市史』新編史料編I)、226頁。
 - 43) 例えば、第3大区域東郡10小区(15ヶ村)は地租改正事業をめぐって戸長と副戸長を集めた合議を開催している(第3大区10小区役所「会議招集の件につき回達」明治9年1月31日、鷺山恭彦氏所蔵、静岡県歴史文化情報センター提供「鷺山家文書」

- 54-54021-g0485)。
- 44) したがって改正取穫量の取調書は村単位で作成して県庁にされた(第3大区25小区牛尾村「改正取穫取調書」明治8年12月、金谷町史編さん委員会編『金谷町史』通史編、2004年、596~597頁)。
- 45) 第3大区城東郡10小区の小貫村では戸長2名、副戸長2名を選出し「村内事務」に取り組んできたが、そこに「地租御改正調」が業務に加わったことで「当役之人員の己ニ而ハ何分共調方難行届、困却罷在候」となった。そこで、改正作業にかかる村役(給料100石15円)を2名増員するべく「村中一統」で「熟談」した結果、「聊苦情等無之」ため、明治8年5月3日に戸長連印で区長宛に増員願を提出した(「第三大区城東郡十小区区長宛小貫村戸長御願」明治8年5月3日、註(43)「鷲山家文書」54-54021-g0602)。
- 46) 第1大区豊田郡30小区の向新田、茅野新田、掛塚村飛地の辰新田が合併し、三新村への改称を県に願い出た願書には、「田畑宅地等入会万事不都合勝二付、此度各村小前末々迄協議之上合併仕、自後三新村ト改称仕度奉願候」とある。地租改正による土地調査において「入会」の状況は作業を混雑化させるものであり、民費負担を減少するべく合併に至ったといえる。これをうけ、県庁は1月18日付で合併を許可した(「合村願」明治9年1月、註(31)『浜松市史』新編史料編I、179~180頁)。
- 47) 註(42)『地租改正紀要』、229頁。
- 48) 以下の地租改正をめぐる動向は、静岡県編『静岡県史』通史編5(1996年)、107~116頁を参照。
- 49) 「地租改正説論」明治9年3月14日(註(31)『浜松市史』新編史料編I)、222~223頁。
- 50) 「遠江国改組運捗事跡取調書」(註(32)『明治初期静岡県史料』第1巻)、701~707頁。
- 51) 第3大区25小区竹下村の場合、戸長の八木為三郎が交換米受諾拒否の上書を作成し、区長兼改組総代人の片岡要八が奥書を加えて県庁に提出された(「以書付奉申上候」明治9年5月8日(註(34)『金谷町史』資料編3、1995年、162~163頁)。
- 52) 「御願」明治9年3月(註(31)『浜松市史』新編史料編I)、223~224頁。
- 53) もっとも、前年7月8日の地方官会議において、地方民会を「区戸長民会」か「公選民会」のいずれかで開設することを掲げた「地方民会議問」の審議において、浜松県令林厚徳の代理として出席した参事石黒務は「公選民会」に賛同していたことにも留意したい(我部政男・広瀬順皓・西川誠編『明治前期地方官会議史料集成』第1期・第5巻、柏書房、1996年、149~151頁)。
- 54) 寺田彦八郎「掌中雑誌」(静岡県民権百年実行委員会編『静岡県自由民権史料集』(三一書房、1984年)、18~20頁)。
- 55) 註(32)『明治初期静岡県史料』第1巻、719頁。
- 56) 「明治初年山田家雜録」明治9年4月11日付差出人不明書状(国文学研究資料館所蔵

- 「遠州嶋村山田家文書」1418-2)。
- 57) 「田方見様につき二十五小区請願」(註(34)『金谷町史』資料編3)、163~166頁。
 - 58) 以下、註(54)『静岡県自由民権史料集』、26~28頁。
 - 59) 同前、24頁。
 - 60) 「惣代」の性質については、註(33)参照。
 - 61) 岡田良一郎「漂洋紀事本末」上(註(54)『静岡県自由民権史料集』)、13頁。
 - 62) 以下、第3大区24小区と25小区と「連合民会」の基礎情報については、金谷町史編纂委員会編『金谷町史』通史編(2004年)、610~614頁。
 - 63) 例えば、25小区の議員のうち、明治9年時点で戸長、副戸長を務めていた者を挙げれば、鈴木作左衛門(高熊村戸長)、杉浦作蔵(福用村戸長)、増田忠五郎(横岡新田副戸長)、八木為三郎(竹下村戸長)、鈴木孫左衛門(牛尾村戸長)、松田庄兵衛(同村副戸長)、山田佐蔵(島村戸長)、鷺山伊吉(番生寺村戸長)、持塚伊吉(志戸呂村戸長)、細川猪太郎(同村副戸長)、山内良助(大代村戸長)、河村正平(同村副戸長)である(註(57)「田方見様につき二十五小区請願」を参照)。
 - 64) 河村八郎次は嘉永2年(1849)、金谷宿成立当初から本陣柏屋を営んでいた河村八郎右衛門家に生まれる。慶応2年(1866)、18歳の時に父八郎左衛門の死により金谷宿の年寄及名主見習となる。維新後は浜松県第3大区24小区副区長などを経て、明治9年静岡県会議員に選ばれる。以後、静岡県16等出仕などを歴任し、昭和2年(1927)に死去した(河村多賀造『金谷町誌』中、1929年。金谷町史編纂委員会編『金谷町史』資料編別冊、1992年、56~58頁参照)。
 - 65) 「文政二年卯十一月組合取極書」(金谷町史編纂委員会編『金谷町史』資料編2、1993年)、328~333頁。
 - 66) 「正徳六年申二月在町九ヶ村井水定書連判帳」、同前、542~546頁。
 - 67) 「民会雑誌」明治9年8月25日(註(34)『金谷町史』資料編3)、93頁。このほかの「小区会問題」とする独自議題は「布告布達ヲ徹底セシムル事」と「無寄留証ノ者ヲ取調ノ事」である。
 - 68) 県や区の「議会」における欠席の多さは渡辺隆喜も指摘している(註(5)渡辺『明治国家形成と地方自治』、101~114頁)。渡辺はその理由を「地方官の見せかける開明性への反発」や「在地意思の正当なルートへの信頼」の欠如に求めるが、岡田ら「民」側からの要求で設置された「浜松県民会」の小区会でも欠席が多いことから、地方官や県庁への反発という側面だけで欠席の多さは論じられないだろう。むしろ、大多数の議員にとって民会という議事空間は、初めて経験する場であったことを考慮に入れて検討したほうがよいと考えられる。
 - 69) 註(54)『静岡県自由民権史料集』、29頁。
 - 70) 「御用留」(註(22)『静岡県史』資料編16)、134~135頁。
 - 71) 「石代納ニ付布達」、同前、552頁。

- 72) 以下、各議員の発言は、「日誌」（註（34）『金谷町史』資料編3）、104～108頁。
- 73) 大代村は山間部に位置し、近世には徳川將軍家の御林管理に務める御林守が置かれるなど、林業を主な生業としていたことが、この主張の背景にあると考えられる（註（62）『金谷町史』通史編、324・444～445頁）。
- 74) 註（59）参照。
- 75) 以下の村松と松浦、河村の発言は、「日誌」（註（34）『金谷町史』資料編3）、104～108頁。
- 76) 以下の河村の発言は、同前、109～110頁。
- 77) 註（58）参照。
- 78) 註（76）参照。
- 79) この時期の区戸長役場や学校などでは、一日を「時分秒」により同じ長さのみならず西洋の「定時法」が使用され始めた。「連合民会」でも「午前十時五十分撃柝、開場」と、「時分秒」に基づいて議事が行われている。寄合と地方民会は、議事における「時間」も異なっていた。こうした議事における審議時間の制限や、「時間」と「多数決」の関係は不可分のものと考えられる。なお、西洋の時間感覚への対応を強いられるに際し、時間をかけた「全会一致」による合意形成が断念され、代わって「多数決」が導入されたことを幕末政局のなかで論じた研究に、奈良勝司「幕末政治と〈決断〉の制度化」、（『ヒストリア』223、2010年）がある。「時間」の「近代化」については、西本郁子『時間意識の近代』（法政大学出版局、2006年）を参照。
- 80) 以下、「遠江国公選民会日誌」（海野福寿「静岡県地租改正関係資料（8）」『法経論集』30、1972年）、95頁。
- 81) 註（3）藪田『国訴と百姓一揆の研究』。久留島『近世幕領の行政と組合村』。
- 82) 「区決議報告書」明治9年11月8日（註（41）「五和村文書」664）。
- 83) 同前。
- 84) したがって、近世の「村寄合」から近代の「町村会」を直線的に結び付ける註（5）渡辺『明治国家形成と地方自治』の見解は、再考の余地があるだろう。
- 85) 註（34）『金谷町史』資料編3、319～321頁。
- 86) 同前、317～318頁。
- 87) この問題を考えるうえで、重要なのが塚田孝の議論である。塚田はヘーゲルとマルクスを参照しながら、近世身分制社会を「特殊利害の担い手としての人間が、その特殊性＝個性において公的な世界に位置づけられている」（『身分制社会と市民社会』柏書房、1992年、1頁）とし、各身分集団が即時的に政治的性格を持ち、そうした質の身分集団が他の身分集団との間に関係性を構築することで成り立っている社会とした。すなわち、それは「政治社会」と「市民社会」の未分離状態であり、「人間がそうした身分的存在として存在しうる社会というのは、個人をその人格を含めて丸ごと包みこんでいる共同体、共同組織のおおっている社会」（同、292頁）である。以上の近

世社会の性質をふまえ、塚田は近世社会から近代社会への変容にあたり「議会」が果たす役割について、「直接に政治的性格をもっていた古い市民社会は、議会という形をとって自己の政治的存在を組織することによって（市民社会としての）市民社会になるのである。それゆえ、政治的国家は「その、自己自身（古い市民社会）からの分離である」とともに、（市民社会としての）市民社会もまた「その、自己自身（古い市民社会）からの分離」なのであり、それによって古い市民社会は揚棄されたのである」（同、14頁）と論じた。議会の成立が、人間の性格を「公民」と「市民」へ二重化させ、「政治社会」と「市民社会」の分離を引き起こすという指摘であり、近世社会と近代社会の差異を測るうえで、塚田の議論は的確である。しかし、本稿の事例のように、たとえ「議会」（「多数決制議会」）が導入され、「政治社会」が生まれたとしても、「古い市民社会」それ自体が解体されなければ、「議会」は機能不全の危機に直面し続けるのである。

- 88) 「明治維新时期地域社会における多数決導入」（『立命館大学人文科学研究紀要』124、2020年）。「明治一〇年静岡県会議員数改革の挫折と「公議輿論」」（『立命館文学』668、2020年）。
- 89) 註（54）『静岡県自由民権史料集』、33～36頁。
- 90) 註（82）「区決議報告書」。
- 91) 「見様之節臨機心得」（註（34）『金谷町史』資料編3）、129～130頁。
- 92) 註（82）「区決議報告書」。
- 93) 地租改正を近代的土地所有権の確立とみなす議論については、牧原憲夫「近代的土地所有」概念の再検討（『歴史学研究』502、1982年）などを参照した。
- 94) なお後述する「区町村会法」公布後に静岡県は明治13年の「太政官布告第25号」に基づき、地価修正の取り調べを行う町村は地主委員を選挙することを布達した。その地主委員の選挙権は「其町村ニ於テ土地ヲ有スルモノニ限ル」、被選挙権は「其町村ニ居住シ土地ヲ所有シ町村内ノ事理ニ通曉スル者」に限定された。また委任状は「地主」が渡すこと。地主委員の日当は「其町村地主一同ノ私費」で支弁することが規定された。（「地価修正取調町村地主委員選挙法」明治14年9月17日、静岡県編『静岡県史』資料編17、1990年、119頁）。地主委員の日当を地主の「私費」で支出すると記されていることから明らかな通り、この規定は村が利害を異にする「個人」＝地主で構成されるとする理解を前提にしたものである。それゆえに地価修正は地主の私的な問題であると観念されたのである。このうち、地価修正願を戸長と小前惣代の連名で県庁へ提出していた遠江国城東郡上平川村や榛原郡竹下村では、地主委員の名義で修正願を作成し、地主委員が連印したうえで戸長に提出し、戸長が奥印して県庁へ提出するようになる（同、118～123頁。竹下村の修正願は、註（34）『金谷町史』資料編3、170～178頁）。また、註（52）で示した交換米受諾拒否の上書と比較した場合、上書は戸長が作成し、戸長が交換米拒否を願い出る形式となっていたが、地価修正願にお

- いては、村の地主委員が作成し、地主委員が願ひ出る形式に変化している。以上の変化は、地価修正要求を、村の利害を直接に代弁するものみなすのではなく、「個人」の利害を村単位で集約して代弁するものとみなす転換がなされたことを意味している。「個人」の生活維持を図るために各々がまとまり、紐帯を築くことで、地租改正後の村は地域団体化したといえよう（この点は、註（4）奥田『地租改正と地方制度』。註（10）奥村「三新法体制の歴史的位置」。註（14）松沢『明治地方自治体制の起源』を参照）。
- 95) 註（54）『静岡県自由民権史料集』、146～151頁。ただし、「第三章第二条」に「議會ハ事ヲ議決スルノ権アリテ之ヲ施行スルノ権ナシ、故ニ決議ノ事件ハ必ス長官ニ具牒シ許可ヲ得テ后始テ之ヲ実施スルヲ得ヘキ」とあるように、県の議決事項が県政に反映されるか否かは、県令の裁量に委ねられた。
- 96) 同前、47～48頁。
- 97) 同前、163頁。
- 98) 第10大区会については、掛川市史編纂委員会編『掛川市史』資料編近現代（1995年）、47～56頁。第11大区会と第12大区会については、註（54）『静岡県自由民権史料集』、95～120頁。
- 99) 山中永之佑編『近代日本地方自治立法資料集成』第1巻、弘文堂、1991年、446頁。
- 100) 以下、静岡県歴史文化情報センター所蔵『静岡新聞』明治12年4月12～17日。
- 101) 「区町村会法」の「第一条」では「町村ノ公共ニ関スル事件及ヒ其経費ノ支出徴収方法ヲ議定ス」（註（99）『近代日本地方自治立法資料集成』、535頁）と記された。こうして町村会（「多数決制議会」）は「公共」に該当する費目を議論する場として定置され、町村民の個別的な特殊利害が財政支出及び審議対象から除外される余地が生まれることになる。松沢裕作は、「三新法」と「区町村会法」の立法意図と審議過程を検討し、「区町村会法」の法理念として、祭礼や芝居の費用を特殊利害として「町村ノ公共ニ関スル事件」から除外し、町村会の審議対象から外すことで、「政治社会」と「市民社会」の分離が意図されたと指摘する（註（14）松沢『明治地方自治体制の起源』、262～263頁）。
- 102) 註（36）（37）参照。
- 103) 註（36）『浜松市史』新編史料編2、78～85頁。
- 104) 註（34）『金谷町史』資料編3、147～147頁。
- 105) この段階での「政治社会」は「議会」に限定して用いている。数多の先行研究で指摘されている通り、「三新法」施行にあたり布達された明治11年7月22日の「郡区町村編制府県会地方税両規則施行順序」で、戸長を「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」と規定したように、町村行政を担うとされた戸長は行政官吏と町村の「理事者」（惣代的性格）の「二様ノ性質ノ者」として位置づけられたからである（註（99）『近代日本地方自治立法資料集成』第1巻、447頁）。こうした

戸長の性格の解体は、明治17年改革における官選戸長や連合戸長役場の導入などにより、戸長を行政従事者として一元的に把握されるまで待たねばならない。また、このとき「区町村会法」も改正され、選挙被選挙権資格を土地所有者から地租納入者に限定されることになった。