

市制町村制下の行政区長制度の普及状況 ——名誉職区長及び代理者の人数の推移——

日 高 昭 夫

はじめに

- 1 市制町村制下の市町村数の推移
- 2 市町村吏員数の推移
- 3 行政区長制度の全国的な普及状況
- 4 現代の行政協力制度との相関性

おわりに

はじめに

本稿では、内閣統計局編『日本帝国統計年鑑』（以下「年鑑」という。）のデータを利用して、明治21（1888）年に制定された市制町村制の下において、翌明治22（1889）年に市制町村制が施行された時点から昭和11（1936）年までの47年間に、名誉職の区長及び代理の府県別人数がどのように推移したかを検討する¹。この期間に限定する理由は、年鑑における名誉職区長・代理の人数のデータがこの期間に限られているためである。そのねらいとするところは、市制町村制の制定当初からその後の運用過程を通して、近代日本の市町村行政が、村松岐夫のいう「最大動員のシステム」として設計され、かつ、運用されてきたことを統計データにより再確認すると同時に、特に町村部におけるその「動員」の要の手段として全国

的に行政区長制度が活用されたことを実証することにある。既に別稿で明らかにしたように、この行政区長制度は、戦時体制下で部落会町内会制度へ「橋渡し」され、それが戦後から今日にいたるまでの町内会自治会と市町村との「行政協力制度」へとつながっている。その意味において、本稿は、市町村における「行政協力制度」の一定の「連続性」にスポットをあてることをねらいとしている。

1 市制町村制下の市町村数の推移

まずは、市制町村制の下で、府県別の市及び町村の数がどのように推移したかを確認しておこう。表1及び表2は、明治22(1889)年から昭和11(1936)年までの府県別の市数及び町村数の推移を示したものである。明治22年当初及び28年には市制町村制の未施行の県もあるが、その後の47年間に、市が128に増え、町村が11,382に減少している。「明治の大合併」以降も、全体として小規模な町村合併が間断なく進行してきたことを意味している。ただ、府県別の推移からわかるように、特殊性のある北海道を除いて、東京、神奈川、岐阜、愛知、大阪、鳥取、岡山、福岡、鹿児島などで町村数の減少が比較的大きい。一方で、東北や四国などの各県ではこの期間の町村数にほとんど大きな変動はない。このように府県ごとの実情はかなり異なっている。

2 市町村吏員数の推移

次に、市町村吏員数の推移をみてみよう。

表3と表4は、それぞれ市吏員数と町村吏員数の推移を示したものである。

表 1 府県別の市数の推移

	明治22 (1889)年	明治28 (1895)年	明治33 (1900)年	明治38 (1905)年	明治43 (1910)年	大正 4 (1915)年	大正 9 (1920)年	大正14 (1925)年	昭和5 (1930)年	昭和11 (1936)年	明治22年中の 市制施行市	明治23年以降昭和11年までの市制施行
北海道	-	2	3	3	3	4	6	6	6	7		札幌市 旭 川市 小樽市 室蘭市 青森市 八戸市 帯広市
青森県	1	1	2	2	2	2	2	2	3	3	弘前市	
岩手県	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	盛岡市	
宮城県	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	仙台市	
秋田県	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	秋田市	
山形県	2	2	2	2	2	2	2	3	3	4	山形市、米沢市	
福島県	0	0	1	1	1	2	2	3	3	3	郡山市	
茨城県	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	水戸市	
栃木県	0	0	1	1	1	1	1	2	2	2		宇都宮市 足利市
群馬県	0	1	2	2	2	2	2	3	3	3	前橋市 桐生市	
埼玉県	0	0	0	0	0	0	0	1	1	4	川越市 熊谷市 川口市 浦和市	
千葉県	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3	千葉市 銚子市 市川市	
東京都	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	東京市	
神奈川県	1	1	1	1	1	2	2	3	3	4	横浜市	
新潟県	1	1	1	1	1	2	3	3	3	4	新潟市 横須賀市 川崎市 平塚市	
富山県	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	富山市、高岡市	
石川県	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	金沢市	
福井県	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	福井市	
山梨県	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	甲府市	
長野県	0	0	1	1	1	2	2	3	3	4	長野市 上田市 岡谷市	
岐阜県	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	大垣市 (S11.11.1)	
静岡県	1	1	1	1	1	1	2	4	4	4	浜松市 清水市	
愛知県	1	1	1	1	1	2	3	4	5	5	岡崎市 一宮市 瀬戸市	
三重県	1	1	2	2	3	3	3	3	3	4	四日市市 宇治山田市 松阪市	

滋賀県	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	大津市
京都府	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	1	(昭和4年「伏見市」市制施行後、昭和6年京都市に編入)
大阪府	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3	3	3	3	岸和田市 豊中市 (S11.10.15)
兵庫県	2	2	2	2	2	2	4	5	5	5	5	5	5	尼崎市 明石市 西宮市
奈良県	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	奈良市
和歌山県	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	新宮市 海南市
鳥取県	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	米子市
島根県	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	松江市
岡山県	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	3	3	3	倉敷市 津山市
広島県	1	1	2	3	3	4	4	4	4	4	4	4	4	呉市 福山市 三原市
山口県	1	1	1	1	1	1	1	2	3	3	3	3	4	下関市(改称) 宇部市 山口市 萩市 徳山市 防府市
徳島県	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	徳島市
香川県	-	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	丸亀市
愛媛県	1	1	1	1	1	1	1	2	3	3	3	3	4	今治市 宇和島市 八幡浜市
高知県	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	高知市
福岡県	2	2	4	4	4	5	7	8	8	8	8	10	10	門司市 小倉市 若松市 大牟田市 八幡市 戸畑市 直方市 飯塚市
佐賀県	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	唐津市
長崎県	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	佐世保市
熊本県	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	熊本市
大分県	0	0	0	0	0	1	1	2	2	2	2	2	3	大分市 別府市 中津市
宮崎県	0	0	0	0	0	0	0	2	2	2	2	2	3	宮崎市 都城市 延岡市
鹿児島県	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	鹿儿島市
沖縄県	-	-	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	那覇市 首里市
全体	39	43	58	60	66	71	83	101	109	128	128	128	128	

(出典) 各年の日本帝国統計年鑑による。ただし、昭和11年の統計データと実際に昭和11年末までに市制施行された市の実数には一部に不一致がある。

表2 府県別の町村数の推移

	明治22 (1889)年	明治28 (1895)年	明治33 (1900)年	明治38 (1905)年	明治43 (1910)年	大正4 (1915)年	大正9 (1920)年	大正14 (1925)年	昭和5 (1930)年	昭和11 (1936)年
北海道	-	1081	597	476	335	299	300	262	264	264
青森県	170	170	168	168	168	168	168	168	164	164
岩手県	240	240	240	240	240	240	240	238	236	236
宮城県	198	198	203	203	203	203	203	204	202	200
秋田県	236	238	239	239	239	239	239	238	237	235
山形県	221	229	229	230	230	230	228	226	225	224
福島県	413	421	420	420	419	419	419	407	339	404
茨城県	375	376	380	380	380	380	380	380	380	379
栃木県	171	176	175	175	174	175	175	175	175	175
群馬県	206	207	207	207	206	206	206	205	203	202
埼玉県	409	394	392	385	380	372	372	369	368	359
千葉県	358	358	355	355	355	349	349	348	347	335
東京府	85	168	178	177	206	202	191	190	182	100
神奈川県	320	228	228	223	205	198	198	187	176	171
新潟県	815	821	816	448	417	415	414	406	400	398
富山県	269	269	270	270	270	270	268	267	263	261
石川県	273	275	275	275	220	220	220	218	217	197
福井県	177	177	180	180	178	178	178	178	178	175
山梨県	245	245	247	242	242	242	242	241	240	237
長野県	391	394	393	393	392	392	391	384	383	383
岐阜県	961	955	344	343	343	343	342	342	338	329
静岡県	336	340	342	344	341	339	339	329	323	313
愛知県	647	669	670	666	264	263	261	243	239	231
三重県	345	339	344	344	337	337	337	335	333	327
滋賀県	195	201	202	202	202	202	202	202	201	197
京都府	279	281	281	280	281	281	269	267	263	230
大阪府	322	322	304	302	302	297	294	248	246	218
兵庫県	428	432	431	432	427	426	421	419	415	398
奈良県	162	161	160	160	160	154	154	153	151	150
和歌山県	231	231	231	231	231	231	231	228	226	212
鳥取県	237	237	333	234	226	211	191	187	184	175
島根県	277	332	235	290	287	287	286	281	278	272
岡山県	454	455	447	410	400	401	401	397	387	381
広島県	464	457	449	447	447	429	428	426	410	396
山口県	228	228	231	225	225	224	225	220	217	213
徳島県	139	139	139	139	139	199	139	139	136	136
香川県	-	181	180	178	178	177	176	174	172	172
愛媛県	296	299	301	301	297	297	294	280	273	265
高知県	196	197	197	197	197	197	196	195	191	189
福岡県	384	384	381	377	344	340	336	329	313	300
佐賀県	135	135	134	134	134	134	134	132	131	123
長崎県	185	304	303	303	197	198	196	190	184	183
熊本県	380	376	367	363	364	364	363	348	349	345
大分県	279	280	281	279	258	257	257	255	253	243
宮崎県	100	100	100	100	100	100	100	96	94	92
鹿児島県	115	380	380	380	138	138	142	144	137	139
沖縄県	-	-	563	51	49	53	53	54	54	54
全 体	13,347	15,080	14,522	13,398	12,327	12,276	12,148	11,904	11,677	11,382

市吏員の総数は、明治22年の39市2,981人から昭和11年の128市60,019人へと20倍以上に増加している。1市当たりで、76.4人から468.9人へと6.14倍に増加している。この間の都市行政の事務量の著しい増大を示唆している。特に、関東大震災後の大正後期から昭和期になって急激に増加していることがわかる。また、東京、京都、大阪の3大都市を含む3府の市吏員数は、全市の吏員総数の3分の1程度（明治22年）から次第に増え45%程度（昭和11年）を占めるようになった。時代とともに大都市の行政規模の拡大が一層進んだことを示している。

他方、町村吏員の総数は、明治22年の13,347町村119,196人から昭和11年の11,382町村393,226人へと3.3倍に増加している。1町村あたりで、8.9人から34.5人へと3.88倍への増加である。その増加率は市に比べて緩やかであるとはいえ、都市行政と同様、町村行政においても事務量の増大に対応して吏員数の大きな増加がみられる。市町村吏員数の一貫した増加傾向という視点から「大市町村主義」政策を裏づけるデータである。

では、これらの市町村吏員のうち、市町村長、助役、収入役、市参事会員及び市有給区長を除く、有給の吏員の人数と名誉職の人数との関係を検討してみよう。ここでは、有給職員として、明治22年から大正9年までは「書記」と「雇傭及其他」の区分により、それ以降は「其他ノ吏員及雇傭」の区分により、集計している。また、「名誉職」は、「区長及代理」と「常設委員」²の合計である。

表3の市吏員数の内訳についてみると、明治22年当初から昭和11年までほぼ一貫して有給職員比率が80%前後で推移している。特に、東京、京都、大阪の3府内については、有給職員比率がきわめて高く、92%から98%で推移している。都市、特に大都市ほど専門行政化が進んでいたことを示している。しかし、これらの大都市を含む3府を除いた県の市においては、有給吏員の外に名誉職が一定の割合を占めていることも確認できる。名誉

表3 市吏員数の推移 (単位：人)

	明治22 (1889)年	明治28 (1895)年	明治33 (1900)年	明治38 (1905)年	明治43 (1910)年	大正4 (1915)年	大正9 (1920)年	大正14 (1925)年	昭和5 (1930)年	昭和11 (1936)年
総計 (内訳)	2,981	3,523	6,645	7,447	10,380	13,307	19,674	33,269	40,655	60,019
有給職	2,226	2,679	5,155	5,737	8,553	10,410	16,050	27,348	32,100	46,402
書記	1,044	1,186	2,450	2,747	3,991	4,521	5,956	27,348	32,100	46,402
雇傭	1,182	1,493	2,705	2,990	4,562	5,889	10,094	4,946	8,146	13,084
名誉職	752	454	962	1,195	1,223	2,246	2,740	2,520	4,170	6,612
区長・代理	339	259	471	499	588	1,196	1,361	2,426	3,976	6,472
常設委員	413	195	491	696	635	1,050	1,379	82.2%	79.0%	77.3%
有給職員比率	74.7%	76.0%	77.6%	77.0%	82.4%	78.2%	81.6%	14.9%	20.0%	21.8%
名誉職比率	25.2%	12.9%	14.5%	16.0%	11.8%	16.9%	13.9%	7.6%	10.3%	11.0%
うち区長・代理比率	11.4%	7.4%	7.1%	6.7%	5.7%	9.0%	6.9%	15.470	16.589	26.260
東京、京都、大阪3府の計	1,007	1,345	2,810	2,685	4,491	5,254	8,793	15,201	16,589	26,260
有給職	929	1,270	2,684	2,589	4,369	5,115	8,653	2,085	16,589	26,260
書記	497	551	1,016	1,040	1,443	1,504	2,085	6,568	16,589	26,260
雇傭	432	719	1,668	1,549	2,926	3,611	6,568	98.3%	97.7%	96.6%
有給職比率	92.3%	94.4%	95.5%	96.4%	97.3%	97.4%	98.4%	98.3%	97.7%	96.6%

(出典) 各年の日本帝国統計年鑑による。「有給職」及び「名誉職」の区分の人数には、市町村長、助役、収入役、市参事会員、有給区長を含まない。大正9年までの書記・雇傭の区分は、「其他ノ吏員及雇傭」に合算されている。

表 4 町村吏員数の推移 (単位:人)

	明治22 (1889)年	明治28 (1895)年	明治33 (1900)年	明治38 (1905)年	明治43 (1910)年	大正4 (1915)年	大正9 (1920)年	大正14 (1925)年	昭和5 (1930)年	昭和11 (1936)年
総計	119,196	169,355	186,146	202,813	225,773	258,148	285,493	313,223	338,800	393,226
(内訳)										
有給職	29,498	27,921	32,060	34,261	39,994	40,513	44,420	45,936	50,838	52,530
書記	24,093	23,012	26,386	28,192	32,702	35,918	38,906	45,936	50,838	52,530
雇傭	5,405	4,909	5,674	6,069	7,292	4,595	5,514			
名誉職	53,131	105,428	117,618	132,440	151,063	183,345	206,869	233,895	255,169	308,755
区長・代理	39,612	69,844	79,271	93,160	108,928	135,298	147,272	156,452	164,111	166,483
常設委員	13,519	35,584	38,347	39,280	42,135	48,047	59,597	77,443	91,058	142,272
有給職員比率	24.7%	16.5%	17.2%	16.9%	17.7%	15.7%	15.6%	14.7%	15.0%	13.4%
名誉職比率	44.6%	62.3%	63.2%	65.3%	66.9%	71.0%	72.5%	74.7%	75.3%	78.5%
うち区長・代理比率	33.2%	41.2%	42.6%	45.9%	48.2%	52.4%	51.6%	49.9%	48.4%	42.3%

(出典) 表3に同じ。明治43年までの区長・代理は本務と兼務の合計の人数を記載。

職区長及び代理の占める割合をみると、市全体で5%台から10%台を占めているが、3府を除く県の合計で推計すれば、おおむね20%台から30%台を占めると思われる。

しかし何といても、日本行政の特徴を顕著に現わしているのは町村行政である。表4の町村制下の町村吏員数の内訳をみれば明らかなように、有給職員比率は、町村制施行当初には約25%を占めていたものの、その後は10%台にとどまっている。それに反して、名誉職比率が徐々に増え、大正4年に70%台に達したのち、昭和11年には78%を超えるに至っている。そのうちの区長及び代理者の比率はおおむね40%から50%の間で推移している。町村吏員の4～5割を区長・代理者が占めるという構造が出来上がっていたことを示している。

以上から明らかなように、東京、京都、大阪などの大都市を除く市町村においては、市町村行政を運営するための不可欠の要素として、有給職員の他に、「名誉職」として住民（「公民」）を「最大動員」するメカニズムがビルトインされ、かつ、それらが実際に相当程度機能していたと考えられる。殊にその傾向は町村行政において顕著であった。

以下では、市制町村制下で市町村行政を補完する住民動員システムの中核をなしていたと思われる「行政区長制度」に焦点をあわせ、その全国への普及状況を検証しておくこととする。

3 行政区長制度の全国的な普及状況

管見の限り、市制町村制下で全国レベルにおいてどの程度の市町村に行政区長制度が設置されていたかを直接検証できるデータは見当たらない。しかし、これまでに検討してきた日本帝国統計年鑑の市町村吏員数のデータには、「名誉職区長及代理」という区分による府県別人数の集計値が時

表5 府県別の市名誉職区長及び代理者の人数の推移 (単位:人)

	明治22 (1889)年	明治28 (1895)年	明治33 (1900)年	明治38 (1905)年	明治43 (1910)年	大正4 (1915)年	大正9 (1920)年	大正14 (1925)年	昭和5 (1930)年	昭和11 (1936)年
北海道	—	0	0	0	0	0	0	95	102	189
青森県	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
岩手県	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
宮城県	100	20	20	20	19	0	38	34	79	144
秋田県	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
山形県	0	0	0	0	0	0	0	0	214	340
福島県	—	—	57	144	145	273	295	300	334	333
茨城県	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
栃木県	—	—	0	0	0	0	0	0	0	0
群馬県	—	69	130	79	80	80	82	208	238	243
埼玉県	—	—	—	—	—	—	—	67	66	178
千葉県	—	—	—	—	—	—	—	60	60	208
東京都	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
神奈川県	0	0	0	0	0	0	0	96	181	300
新潟県	0	0	0	0	0	162	162	154	93	163
富山県	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
石川県	26	14	0	0	0	0	10	0	0	0
福井県	60	66	66	66	66	66	66	70	70	98
山梨県	25	7	6	27	0	0	0	0	0	0
長野県	—	—	76	78	83	237	309	460	514	544
岐阜県	30	30	29	0	0	0	0	0	0	141
静岡県	0	0	0	0	0	87	0	72	184	263
愛知県	0	0	0	0	0	0	0	17	71	75
三重県	0	0	0	0	0	0	0	0	0	63
滋賀県	—	—	0	0	0	0	0	0	0	0
京都府	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
大阪府	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
兵庫県	0	0	0	0	0	0	0	0	50	80
奈良県	—	—	0	0	0	0	0	0	0	0
和歌山県	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
鳥取県	0	0	0	0	0	0	0	0	95	156
島根県	0	0	0	0	0	0	0	0	136	145
岡山県	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
広島県	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
山口県	0	0	0	0	0	0	0	0	354	962
徳島県	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
香川県	—	0	0	37	46	46	57	58	58	62
愛媛県	0	0	0	0	0	0	0	154	165	208
高知県	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
福岡県	98	53	77	48	35	29	114	139	249	307
佐賀県	0	0	0	0	84	81	86	110	110	218
長崎県	0	0	10	0	0	0	0	0	178	180
熊本県	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
大分県	—	—	—	—	—	135	142	260	384	446
宮崎県	—	—	—	—	—	—	—	166	185	558
鹿児島県	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
沖縄県	—	—	0	0	30	0	0	0	0	0
全 体	339	259	471	499	588	1,196	1,361	2,520	4,170	6,612

(注) 一印は市制が未施行のケースを表す。

系列で掲載され、それが明治22年から昭和11年まで利用可能である。

そこで、このデータを用いて、府県別の市別および町村別の区長・代理者の人数の推移を検討してみることにしよう。

まず、表5は、府県別の市名誉職区長及び代理者の人数の推移である。

市制施行当初は、宮城（仙台市）、石川（金沢市）、福井（福井市）、山梨（甲府市）、岐阜（岐阜市）、福岡（福岡市）の6県6市に限られていたが、その後明治年間に、福島、群馬、長野、香川、佐賀などの県にも普及するようになる。ただ、明治年間には、全体でも明治22年の339人から明治43年の588人に1.7倍に増えた程度に過ぎなかった。しかし、状況に大きな変化が生じるのは、大正末期から昭和初期にかけての時期である。全体人数で、大正14年に2,520人、昭和5年に4,170人、昭和11年に6,612人と増加し、明治43年の588人を基準とすると、それぞれ4.3倍、7.1倍、11.2倍と急増している。該当府県数も、明治43年の9県から、大正14年に18道県、昭和5年に24道県、昭和11年には26道県へと波及している。ちなみに、この間にこの名誉職区長制度を市で一度も採用しなかったとみられる府県は、岩手、秋田、福島、栃木、東京、富山、滋賀、京都、大阪、奈良、和歌山、岡山、広島、徳島、高知、熊本、鹿児島島の18府県である。有給区長制度の特例が適用された東京市、京都市、大阪市などを除けば、東北の一部と近畿、中国地方に不採用の県がやや多いように思われる。

次に、町村の場合を検討してみよう。表6は、府県別の町村名誉職区長及び代理者の人数の推移を示したものである。

全体で、明治22年当初39,612人でスタートした区長制度は、明治43年には108,928人、2.7倍に増えている。しかも、明治22年当初は空白府県が、町村制未施行も含み9道府県に及んでいたが、明治43年には沖縄を除く全府県に波及している。その後、大正年間から昭和初期にかけて急増し、昭和5年に16万人台に達してからは頭打ちになっているようみえる。最後の

表6 府県別の町村名誉職区長及び代理者の人数の推移 (単位:人)

	明治22 (1889)年	明治28 (1895)年	明治33 (1900)年	明治38 (1905)年	明治43 (1910)年	大正4 (1915)年	大正9 (1920)年	大正14 (1925)年	昭和5 (1930)年	昭和11 (1936)年
北海道	0	0	0	859	2,562	3,229	4,097	0	0	0
青森県	507	712	693	742	781	948	811	894	1,451	1,483
岩手県	900	1,366	1,153	1,830	2,578	2,762	3,178	3,766	3,976	4,313
宮城県	2,980	3,408	3,403	3,405	3,541	3,818	3,922	4,169	4,112	4,137
秋田県	138	244	365	393	600	690	803	1,035	1,399	1,513
山形県	0	1,042	1,206	1,396	1,652	1,859	1,913	2,194	2,616	2,637
福島県	985	3,683	4,031	4,111	4,348	4,516	4,531	4,999	4,802	5,343
茨城県	862	2,469	817	3,099	3,199	3,323	4,160	4,256	4,951	5,036
栃木県	781	1,365	1,590	2,336	2,064	2,556	2,753	2,767	3,004	3,155
群馬県	1,117	1,815	2,011	2,600	2,709	3,564	3,876	3,988	4,049	4,082
埼玉県	728	1,265	1,362	1,428	1,965	4,499	5,185	5,629	5,802	6,004
千葉県	3,478	4,917	4,066	5,275	5,215	5,739	5,947	6,033	6,098	5,682
東京府	0	0	18	83	113	363	1,000	1,568	2,069	866
神奈川県	1	78	91	138	182	721	1,076	1,679	1,979	2,131
新潟県	1,668	2,400	2,942	3,361	3,529	5,703	5,960	6,501	7,000	7,161
富山県	873	1,775	1,975	1,858	2,190	2,394	2,588	2,840	2,857	2,887
石川県	1,297	3,111	3,387	3,522	3,624	3,771	3,895	3,931	3,945	3,951
福井県	1,971	3,027	3,298	3,367	3,529	3,883	3,875	4,039	4,109	3,867
山梨県	1,202	1,947	2,160	2,266	2,128	2,287	2,307	2,603	2,568	2,127
長野県	1,448	2,330	2,435	3,112	3,098	3,699	4,046	4,312	4,483	4,722
岐阜県	452	1,571	3,054	1,476	3,861	4,142	4,081	4,307	4,303	4,299
静岡県	1,184	1,763	2,019	2,640	2,465	3,395	4,133	4,586	4,818	4,835
愛知県	0	1,438	1,542	1,455	2,599	3,658	3,809	4,094	3,960	4,001
三重県	1,022	1,970	1,839	2,072	2,981	3,017	3,051	3,145	3,265	2,950
滋賀県	1,158	1,963	2,336	2,522	2,853	3,028	3,062	3,110	3,123	3,190
京都府	888	947	2,349	2,320	2,360	2,602	2,754	2,926	3,075	2,904
大阪府	52	154	251	287	378	588	580	1,009	1,314	1,716
兵庫県	69	511	866	1,768	2,750	3,617	4,031	4,761	4,452	5,042
奈良県	105	227	423	452	719	1,244	1,357	1,276	1,345	1,602
和歌山県	640	987	1,308	1,259	1,271	1,686	1,873	1,921	2,013	1,918
鳥取県	346	1,625	1,700	2,021	2,133	2,642	2,639	2,838	2,740	2,742
島根県	2,356	2,545	2,699	3,100	3,573	4,090	4,498	4,597	4,846	4,860
岡山県	604	1,487	1,580	1,807	2,241	3,441	4,088	4,793	4,748	5,185
広島県	0	0	0	779	1,447	2,357	3,034	3,458	3,856	4,447
山口県	1,714	2,578	3,777	3,986	4,654	5,652	6,231	6,984	7,594	6,946
徳島県	0	147	229	275	221	340	231	364	404	403
香川県	-	36	18	27	28	182	836	935	1,043	1,191
愛媛県	0	977	1,159	1,120	1,304	2,214	2,696	2,680	3,379	3,382
高知県	198	257	925	1,026	1,173	1,597	1,812	1,532	1,553	1,696
福岡県	3,139	4,059	4,215	5,178	5,694	6,321	6,499	6,531	6,449	6,490
佐賀県	119	71	1,435	1,966	2,624	3,315	2,447	3,258	3,510	3,199
長崎県	74	58	98	149	357	1,209	1,957	2,655	2,907	3,501
熊本県	3,142	4,466	4,660	4,816	5,059	6,647	7,062	7,186	7,258	7,573
大分県	841	1,955	2,244	2,894	3,303	3,674	3,817	4,103	4,398	4,477
宮崎県	223	694	1,051	1,665	2,201	2,488	2,571	2,826	3,088	2,912
鹿児島県	350	404	491	659	1,072	1,308	1,510	2,316	2,460	2,911
沖縄県	0	0	0	0	0	520	690	1,058	940	1,014
全 体	39,612	69,844	79,271	92,900	108,928	135,298	147,272	156,452	164,111	166,483

(注) 明治38年の府県別人数の合計 (92,900) は兼務260人を含まない本務のみ的人数による。

統計データとなった昭和11年には166,483人となっている。ただ、該当府県別の人数は、町村数の違いも反映してか、昭和11年でみて、最大7,573人の熊本県から最小403人の徳島県まで、かなり大きなバラツキがみられる。

最後に、市町村数も考慮に入れて、府県別の1市町村当たり平均人数の推移を検討しておこう。表7に市、表8に町村のケースを示す。市町村数は、前掲の表1及び2により、区長及び代理者の人数は、表5及び6による。

市については、表7の全体の平均人数でみると、明治22年から明治43年までは8人台でほぼ一定している。該当府県数も6から9にとどまっている。それが大正年間になると、該当府県数は10県であるが、1市当たり人数は2倍の16人台に増えている。その後、大正末期から昭和期になると該当府県数も一気に18、24、27と増え、平均人数も、大正14年24.95人、昭和5年38.26人、昭和11年51.66人となり、明治期に比べて3倍、5倍、7倍と増加している。

府県別にみると、いくつかのタイプが観察できる。まず、明治期から大正、昭和まで継続しているタイプである。宮城、福島、群馬、福井、長野、香川、福岡、佐賀の8県がこれに該当する。それらの平均人員は、ほぼ一定しているか、もしくは、次第に増えているタイプの県（福島、群馬、福井、長野、香川、佐賀）と、年によって増減が激しいタイプの県（宮城、福岡）とに分かれる。また、大正期から新たに行政区長制度を採用したと思われるタイプの県は、北海道、埼玉、千葉、神奈川、新潟、静岡、愛知、愛媛、大分、宮崎の10道県が該当する。さらに、昭和期に設置されたタイプの県としては、青森、三重、兵庫、鳥取、島根、山口、長崎がそれに該当する。その他、明治22年当初の採用が途中で廃止されたと思われるタイプの県で、石川（金沢市）、山梨（甲府市）、岐阜（岐阜市）がそうである。

表7 府県別1市当たり名誉職区長及び代理者の平均人数の推移(単位:人)

	明治22 (1889)年	明治28 (1895)年	明治33 (1900)年	明治38 (1905)年	明治43 (1910)年	大正4 (1915)年	大正9 (1920)年	大正14 (1925)年	昭和5 (1930)年	昭和11 (1936)年
北海道								15.83	17.00	27.00
青森県										2.67
岩手県										
宮城県	100.00	20.00	20.00	20.00	19.00		38.00	34.00	79.00	72.00
秋田県										
山形県									71.33	85.00
福島県			57.00	144.00	72.50	136.50	147.50	100.00	111.33	111.00
茨城県										
栃木県										
群馬県		69.00	65.00	39.50	40.00	40.00	41.00	69.33	79.33	81.00
埼玉県								67.00	66.00	44.50
千葉県								60.00	60.00	69.33
東京府										
神奈川県								32.00	60.33	75.00
新潟県						54.00	54.00	51.33	31.00	40.75
富山県										
石川県	26.00	14.00								
福井県	60.00	66.00	66.00	66.00	66.00	66.00	66.00	70.00	70.00	98.00
山梨県	25.00	7.00	6.00	27.00						
長野県			76.00	78.00	41.50	118.50	103.00	153.33	171.33	136.00
岐阜県	30.00	30.00	29.00							70.50
静岡県						43.50		18.00	46.00	65.75
愛知県								4.25	14.20	15.00
三重県										15.75
滋賀県										
京都府										
大阪府										
兵庫県									10.00	16.00
奈良県										
和歌山県										
鳥取県									47.50	78.00
島根県									136.00	145.00
岡山県										
広島県										
山口県									118.00	240.50
徳島県										
香川県				18.50	23.00	23.00	28.50	29.00	29.00	31.00
愛媛県								51.33	55.00	52.00
高知県										
福岡県	49.00	26.50	19.25	12.00	8.75	5.80	16.29	17.38	31.13	30.70
佐賀県					84.00	81.00	86.00	110.00	110.00	109.00
長崎県			10.00						89.00	90.00
熊本県										
大分県						135.00	142.00	130.00	192.00	148.67
宮崎県								83.00	92.50	186.00
鹿児島県										
沖縄県					15.00					
全 体	8.69	6.02	8.12	8.32	8.91	16.85	16.40	24.95	38.26	51.66
該当府県数	6	7	9	8	9	10	10	18	24	27

なお、沖縄は明治43年にデータがあるのみである。

他方、町村については、表8に示すとおりである。

全体の傾向でみると、該当町村のある府県数は、明治22年当初から37府県に上っていたが、大正4年には47全道府県になり、その後北海道を除く46府県となる。平均人数は、明治22年の2.29人から徐々に増加し、大正4年に11.02人となり、昭和11年に最大の14.63人に達する。市の場合と異なり、町村における行政区長制度の採用は、市制町村制施行当初からほぼ全国の府県にわたっていたことが確認できる。

町村における普及状況の府県別の特性をより明確にするために、表8では、平均人数が10以上の箇所を太字で示している。10人以上という基準に特に客観的な根拠があるとはいえないが、明治の大合併の経緯を考慮すれば、合理的根拠がまったくないともいいきれないだろう。各区につき制度上容認されている区長とその代理者各1人が実態とも一致すると仮定すれば、10人以上とは、5行政区以上を要する町村ということになる。翻って、明治の大合併によって7万余の旧町村が、その約5分の1に当たる1万5千余の新町村に合併統合されたことは周知のとおりである。新町村は、平均的には5つ程度の旧町村の合併によって成立したことになる。そして、この合併された後の旧町村の区域を基本として行政区長制度が成り立っている。したがって、平均人数が10人以上の府県の場合、その府県下のかなりの割合の町村において行政区長制度が採用されているとみてよいのではないだろうか。

10人以上に該当する府県数の推移からみてみよう。明治22年時点では宮城と福井の2県にすぎなかった。それが明治43年になると、その2県に加えて、岩手、福島、栃木、群馬、千葉、石川、岐阜、滋賀、島根、山口、福岡、佐賀、熊本、大分、宮崎の計17県に増えている。さらに、大正年間から昭和初期に増え続け、昭和11年には36府県に達している。

表 8 府県別 1 町村当たり名誉職区長及び代理者の平均人数の推移 (単位: 人)

	明治22 (1889)年	明治28 (1895)年	明治33 (1900)年	明治38 (1905)年	明治43 (1910)年	大正 4 (1915)年	大正 9 (1920)年	大正14 (1925)年	昭和 5 (1930)年	昭和11 (1936)年
北海道	-			1.80	7.65	10.80	13.66			
青森県	2.98	4.19	4.13	4.42	4.65	5.64	4.83	5.32	8.85	9.04
岩手県	3.75	5.69	4.80	7.63	10.74	11.51	13.24	15.82	16.85	18.28
宮城県	15.05	17.21	16.76	16.77	17.44	18.81	19.32	20.44	20.36	20.69
秋田県	0.58	1.03	1.53	1.64	2.51	2.89	3.36	4.35	5.90	6.44
山形県		4.55	5.27	6.07	7.18	8.08	8.39	9.71	11.63	11.77
福島県	2.38	8.75	9.60	9.79	10.38	10.78	10.81	12.28	14.17	13.23
茨城県	2.30	6.57	2.15	8.16	8.42	8.74	10.95	11.20	13.03	13.29
栃木県	4.57	7.76	9.09	13.35	11.86	14.61	15.73	15.81	17.17	18.03
群馬県	5.42	8.77	9.71	12.56	13.15	17.30	18.82	19.45	19.95	20.21
埼玉県	1.78	3.21	3.47	3.71	5.17	12.09	13.94	15.25	15.77	16.72
千葉県	9.72	13.73	11.45	14.86	14.69	16.44	17.04	17.34	17.57	16.96
東京都			0.10	0.47	0.55	1.80	5.24	8.25	11.37	8.66
神奈川県		0.34	0.40	0.62	0.89	3.64	5.43	8.98	11.24	12.46
新潟県	2.05	2.92	3.61	7.50	8.46	13.74	14.40	16.01	17.50	17.99
富山県	3.25	6.60	7.31	6.88	8.11	8.87	9.66	10.64	10.86	11.06
石川県	4.75	11.31	12.32	12.81	16.47	17.14	17.70	18.03	18.18	20.06
福井県	11.14	17.10	18.32	18.71	19.83	21.81	21.77	22.69	23.08	22.10
山梨県	4.91	7.95	8.74	9.36	8.79	9.45	9.53	10.80	10.70	8.97
長野県	3.70	5.91	6.20	7.92	7.90	9.44	10.35	11.23	11.70	12.33
岐阜県	0.47	1.65	8.88	4.30	11.26	12.08	11.93	12.59	12.73	13.07
静岡県	3.52	5.19	5.90	7.67	7.23	10.01	12.19	13.94	14.92	15.45
愛知県		2.15	2.30	2.18	9.84	13.91	14.59	16.85	16.57	17.32
三重県	2.96	5.81	5.35	6.02	8.85	8.95	9.05	9.39	9.80	9.02
滋賀県	5.94	9.77	11.56	12.49	14.12	14.99	15.16	15.40	15.54	16.19
京都府	3.18	3.37	8.36	8.29	8.40	9.26	10.24	10.96	11.69	12.63
大阪府	0.16	0.48	0.83	0.95	1.25	1.98	1.97	4.07	5.34	7.87
兵庫県	0.16	1.18	2.01	4.09	6.44	8.49	9.57	11.36	10.73	12.67
奈良県	0.65	1.41	2.64	2.83	4.49	8.08	8.81	8.34	8.91	10.68
和歌山県	2.77	4.27	5.66	5.45	5.50	7.30	8.11	8.43	8.91	9.05
鳥取県	1.46	6.86	5.11	8.64	9.44	12.52	13.82	15.18	14.89	15.67
島根県	8.51	7.67	11.49	10.69	12.45	14.25	15.73	16.36	17.43	17.87
岡山県	1.33	3.27	3.53	4.41	5.60	8.58	10.19	12.07	12.27	13.61
広島県				1.74	3.24	5.49	7.09	8.12	9.40	11.23
山口県	7.52	11.31	16.35	17.72	20.68	25.23	27.69	31.75	35.00	32.61
徳島県		1.06	1.65	1.98	1.59	1.71	1.66	2.62	2.97	2.96
香川県	-	0.20	0.10	0.15	0.16	1.03	4.75	5.37	6.06	6.92
愛媛県		3.27	3.85	3.72	4.39	7.45	9.17	9.57	12.38	12.76
高知県	1.01	1.30	4.70	5.21	5.95	8.11	9.24	7.86	8.13	8.97
福岡県	8.17	10.57	11.06	13.73	16.55	18.59	19.34	19.85	20.60	21.63
佐賀県	0.88	0.53	10.71	14.67	19.58	24.74	18.26	24.68	26.79	26.01
長崎県	0.40	0.19	0.32	0.49	1.81	6.11	9.98	13.97	15.80	19.13
熊本県	8.27	11.88	12.70	13.27	13.90	18.26	19.45	20.65	20.80	21.95
大分県	3.01	6.98	7.99	10.37	12.80	14.30	14.85	16.09	17.38	18.42
宮崎県	2.23	6.94	10.51	16.65	22.01	24.88	25.71	29.44	32.85	31.65
鹿児島県	3.04	1.06	1.29	1.73	7.77	9.48	10.63	16.08	17.96	20.94
沖縄県	-					9.81	13.02	19.59	17.41	18.78
全 体	2.97	4.63	5.46	6.93	8.84	11.02	12.12	13.14	14.05	14.63
該当府県数	37	43	44	46	46	47	47	46	46	46
うち10人以上の府県数	2	7	10	14	17	23	29	32	36	36

府県別の特徴をみよう。

まず、明治期から大正、昭和にかけて一貫して10人以上を継続しているタイプの県がある。岩手、宮城、福島、栃木、群馬、千葉、石川、福井、岐阜、滋賀、鳥根、山口、福岡、佐賀、熊本、大分、宮崎の17県がそれに該当する。次に、大正期に入ってから普及が広がったタイプである。茨城、新潟、富山、山梨、長野、静岡、愛知、京都、兵庫、鳥取、岡山、長崎、鹿児島、沖縄の14府県がこれに該当しよう。さらに、昭和に入ってから普及が進んだタイプである。山形、東京、神奈川、奈良、広島、愛媛の6府県がこれに該当する。その他、青森、秋田、三重、大阪、和歌山、徳島、香川、高知の8県は、全期間を通して1度も平均10人に満たなかった地域である。なお、北海道は大正9年で中断している。

以上の結果をもとにして、市制町村制下における行政区長制度の導入状況を総括すると、表9のようにまとめることができる。この表は、各府県の行政区長制度の導入状況を、導入時期に着目して市及び町村別に類型化したものである。表の◎印は明治期から大正昭和期まで継続しているタイプ、○印は大正期から普及が進むタイプ、△印は昭和期に普及が進むタイプ、×印は明治22年当初に採用されたのち短期間に廃止されたケース、をそれぞれ表す。これによって、どのようなパターンで行政区長制度が全国化していったかある程度推察することができる。

まず、市制町村制が施行された比較的早い時期から市でも町村でも広く行政区長制度が導入されたタイプである。市、町村ともに◎である。これを「市町村先発型」とよぶ。宮城、福島、群馬、福井、福岡、佐賀の6県がこれに該当する。市が先発して大正期に町村で普及が進む長野県のケースは「市先発町村後発型」とする。同じ市先発型でも町村には普及しなかった香川県のケースは「市先発型」とよぶ。また、町村で早くから導入されそれが大正期または昭和期になって市に波及する「町村先発市後発型」

表9 市制町村制下の府県別行政区長制度の普及状況と現代における行政協力制度の導入状況

府県	市制町村制下の行政区長制度の普及状況		現代の行政協力制度の導入状況（設置率）			
	市	町村	導入タイプ	行政区長型	行政協力委員型	両者の割合の合計
宮城県	◎	◎		60.9%	13.0%	73.9%
福島県	◎	◎		75.0%	15.6%	90.6%
群馬県	◎	◎	市町村先発型	78.3%	4.3%	82.6%
福井県	◎	◎		46.2%	15.4%	61.5%
福岡県	◎	◎		62.5%	8.3%	70.8%
佐賀県	◎	◎		75.0%	12.5%	87.5%
長野県	◎	◎	市先発町村後発型	45.3%	5.7%	50.9%
千葉県*	○	◎		43.2%	13.6%	56.8%
大分県*	○	◎		83.3%	8.3%	91.7%
宮崎県*	○	◎	町村先発市後発型	53.8%	23.1%	76.9%
島根県	△	◎		26.7%	13.3%	40.0%
山口県	△	◎		7.7%	30.8%	38.5%
香川県	◎	◎	市先発型	10.0%	0.0%	10.0%
石川県	×	◎		14.3%	0.0%	14.3%
岐阜県	×	◎		29.0%	0.0%	29.0%
岩手県		◎	町村先発型	23.8%	52.4%	76.2%
栃木県		◎		57.7%	11.5%	69.2%
滋賀県		◎		40.0%	6.7%	46.7%
熊本県		◎		81.0%	19.0%	100.0%
新潟県	○	○		64.7%	5.9%	70.6%
静岡県	○	○		50.0%	14.3%	64.3%
愛知県	○	○		58.1%	16.3%	74.4%
神奈川県	○	△	市町村後発型	15.8%	0.0%	15.8%
愛媛県	○	△		41.7%	16.7%	58.3%
兵庫県	△	○		6.9%	3.4%	10.3%
鳥取県	△	○		18.2%	9.1%	27.3%
長崎県	△	○		50.0%	5.0%	55.0%
北海道	○		市後発型 A	17.8%	6.9%	24.8%
埼玉県*	○			50.0%	6.5%	56.5%
山梨県	×	○		50.0%	4.5%	54.5%
京都府		○		30.8%	23.1%	53.8%
茨城県		○	町村後発型 A	66.7%	21.2%	87.9%
富山県		○		18.2%	0.0%	18.2%
岡山県		○		0.0%	8.3%	8.3%
鹿児島県		○		42.3%	19.2%	61.5%
沖縄県		○		13.6%	0.0%	13.6%
青森県	△		市後発型 B	37.5%	37.5%	75.0%
三重県	△			29.4%	11.8%	41.2%
山形県		△		57.1%	14.3%	71.4%
東京府		△	町村後発型 B	7.7%	7.7%	15.4%
奈良県		△		4.5%	13.6%	18.2%
広島県		△		11.1%	0.0%	11.1%
秋田県				5.6%	44.4%	50.0%
大阪府			導入低調型	12.5%	9.4%	21.9%
和歌山県				11.8%	0.0%	11.8%
徳島県				60.0%	20.0%	80.0%
高知県				25.0%	8.3%	33.3%
全体				38.4%	11.7%	50.1%

(出典) 現代の行政協力制度の導入状況は、2008年全国自治体調査に基づき都道府県別に集計したデータによる。

(注) ◎印は明治期から大正昭和期まで継続しているタイプ、○印は大正期から普及が進むタイプ、△印は昭和期に普及が進むタイプ、×印は明治22年当初に採用されたのち短期間に廃止されたケース、をそれぞれ示す。また、*印の4県については、最初の市制施行が明治末期もしくは大正年間に入ってから行なわれたケースを示す。

としては、千葉、大分、宮崎、島根、山口のケースが該当する。ただし、大分、千葉、宮崎の場合には、大分市が明治43（1910）年、千葉市が大正9（1920）年、宮崎市が大正13（1924）年というように最初の市制施行が明治末期もしくは大正年間である。したがって、これらのケースは、既に行政区長制度を施行していた旧町村の制度を市制施行時に引き継いだケースと考えられる。その意味では上記の「町村先発型」の変形ともいえる。

他方、市と町村の両方もしくはいずれかが大正期または昭和期になってから行政区長制度を導入しもしくはその普及が進むようになるタイプを「市町村後発型」とよぶ。新潟、静岡、愛知、神奈川、愛媛、兵庫、鳥取、長崎の8県がこれに相当する。また、北海道と埼玉は市で大正期に導入が始まるものの町村への普及はあまり進まなかったタイプである。これを「市後発型」とよぶ。さらに、大正年間に町村で普及が進むが、市への導入は行われなかったケースは、山梨、京都、茨城、富山、岡山、鹿児島、沖縄の7府県である。これを「町村後発型A」とよぶ。最後に、昭和期に入ってから市に導入される青森と三重の2県を「市後発型B」と、また、昭和になり町村で普及が進む山形、東京、奈良、広島を「町村後発型B」とよんでおく。その他に、市でも町村でも導入がなく、または、普及が進まなかった「導入低調型」として、秋田、大阪、和歌山、徳島、高知の5府県が該当する。

このように、市制町村制下の行政区長制度は、全体としてみれば町村先行で全国に波及していくパターンが基本であるとはいえ、県によっては市先行で進んだ地域もあり、一定のバリエーションがあることがわかる。また、明治期にはまだ全国化していたとはいえない状況であったが、大正期を中心に急速に全国化していったこともわかる。

こうした行政区長制度の全国化は、大都市における町内会の登場とあいまって、やがて昭和15年前後の部落会町内会制度へと衣替えされていくこ

ととなる。

4 現代の行政協力制度との相関性

以上の結果を、現代の行政協力制度との関係という視点でみると、きわめて興味深い傾向がうかがえる。

表9の右側の欄には、2008年の全国自治体調査³による行政区長型等の行政協力制度の導入市町村の都道府県別割合を示している。行政区長型とは、町内会自治会の会長職を市長村長が非常勤特別職の地方公務員として委嘱し、市町村行政の事務等の補助を行わせるタイプの行政協力制度をさしている。その名称は各自治体まちまちであるが、会長職が行政委嘱員とされる点で、市制町村制下の行政区長制度に類似していることから、「行政区長型」とよぶものである。また、その変形である「行政協力委員型」とは、地域の推薦を受けた住民「個人」を行政委嘱員とする制度であるが、事実上、その「個人」のほとんどを会長職が占めるものである。全国平均の設置率をみると、「行政区長型」が38.4%、「行政協力委員型」が11.7%、その両者の合計が50.1%、である。

まず、「行政区長型」の設置市町村の府県別割合でみると、「市町村先発型」の6県は、福井の46%を例外として、6割から8割近い設置率である。「市先発町村後発型」(長野県)は45.3%、「町村先発市後発型」の5県は大分県と宮崎県が過半数を超える一方、特に山口と島根で低い。「市先発型」の香川県も10%で低い。「町村先発型」の6県は、熊本と栃木が比較的高く、石川、岐阜、岩手は低い。ただ、これらの「先発型」全体でみると、全国平均38.4%より高い県が13県で、19県の7割近くを占めている。ちなみに、「先発型」全体の設置率の平均は48.1%である。

市または町村、もしくは両方で、大正期に導入または設置が進んだ○印

の「後発型A」全体で見ると、17府県のうち、茨城、新潟、愛知、静岡、長崎、埼玉、山梨、鹿児島、愛媛の9県は全国平均を上回っている。一方、神奈川、兵庫、鳥取、北海道、富山、岡山、沖縄は0～20%未満である。これらの「後発型A」全体の平均は、35.0%である。また、昭和期に入って導入または設置が進んだ6府県の「後発型B」全体で見ると、全国平均を上回るのは山形県57.1%のみで、あとの5府県は、青森と三重が3割前後で、東京、奈良、広島は10%台またはそれ未満で非常に低い。「後発型B」全体の平均は、24.6%である。さらに、「導入低調型」の6府県については、徳島県の60%を例外に、そのほかは5～20%台である。このタイプ全体の平均は、23.0%である。

次に、この「行政区長型」に「行政協力委員型」を加えた合計の設置率との関連を検討しておこう。合計設置率の全国平均は50.1%である。

「先発型」全体についてみると、全国平均を大きく下回る香川、石川、岐阜の3県を除くと、おおむねかなり高い設置率の県が多い。特に、「市町村先発型」の6県は6割から9割の設置率となっている。「先発型」全体の設置率の平均は、61.4%である。

「後発型A」全体では、茨城、愛知、新潟、静岡、鹿児島は5割が6割を超える一方、岡山、兵庫、沖縄は10%台もしくはそれ未満である。「後発型A」全体の平均は、44.4%である。また、「後発型B」全体では、青森と山形が7割を超える一方、広島、東京、奈良は1割台である。「後発型B」全体の平均は、38.7%である。

「導入低調型」については、徳島の80%、秋田の50%が高い設置率だが、和歌山、大阪は1～2割台である。その全体平均は、39.4%である。

以上を総括したものが、表10である。

表10 市制町村制下の行政区長制度の普及状況と現代の行政協力制度の導入状況との相関（総括表）

市制町村制下の行政区長制度の普及タイプ	構成府県数	現代の行政協力制度の導入状況（設置率）								
		行政区長型			行政協力委員型			両者の合計		
		平均	最大	最小	平均	最大	最小	平均	最大	最小
先発型	19	48.1%	81.0%	7.7%	13.4%	52.4%	0.0%	61.4%	100.0%	10.0%
後発型 A	17	35.0%	66.8%	0.0%	9.4%	23.1%	0.0%	44.4%	87.9%	8.3%
後発型 B	6	24.6%	57.1%	4.5%	14.1%	37.5%	0.0%	38.7%	75.0%	11.1%
導入低調型	5	23.0%	60.0%	5.6%	16.4%	44.4%	0.0%	39.4%	80.0%	11.8%
全体	47	38.4%	81.0%	0.0%	11.7%	52.4%	0.0%	50.1%	100.0%	8.3%

(注) 行政区長型の導入状況について、先発型 (n=19) の平均48.1%と後発型 AB + 導入低調型の合計 (n=28) の平均30.6%との比率の差の検定 (t 検定) とすると、 $P < 0.01$ で有差となる。

おわりに

以上をまとめると、市制町村制下の行政区長制度の普及状況と、現代の「行政区長型」の採用状況との間には、正の相関関係の存在がうかがえる。いうまでもなく「行政区長型」は、行政協力の形態が市制町村制下の行政区長制度に近似していることから名づけたものであるから、両者の間に「相関」が見いだせるというのは、当然のようでもある。ただ、この「相関」の意味するところは、「先発型」ほど「行政区長型」の設置率が高いということであることに鑑みると、明治期に早々に採用して以降、それが部落会町内会制度に「橋渡し」される昭和期まで、市制町村制下で行政区長制を首尾一貫して採用してきた市町村の割合の多い県ほど、現代においてもそれに類似した「行政区長型」を採用する割合が多いということにはかならない。このことから、現代の「行政区長型」は、その行政協力方式が形式的に市制町村制下の行政区長制度のそれに類似しているというだけでなく、実態としても市制町村制下の行政区長制度を歴史的に「継承」し

てきた側面が否定できない、ということができないのではないだろうか。

ここでは、その理由や要因まで追究する余裕も能力もない。いくつかの検討すべき論点と仮説を提示するにとどめざるをえない。

論点は、大きく2つある。

第1の論点は、なぜ行政区長制度が導入された市町村とそうでない市町村の違いが生じたのか。なぜ市町村における制度の普及率に府県による違いが生じているのか。さらに、普及の時期に無視できない違いが生じたのはなぜか。

こうした論点を検討する際に、行政区長制度以前の状況との関連（連続性）の有無を検証することが必要となろう。

明治期の町内会自治会の成立と展開について、鳥越皓之は次のように述べている。「明治22年の町村制施行は末端地域組織整備のうえで、たいへん大きな意味をもった。江戸時代から続いていた町や村がいくつか合併して、新しくより広域の行政町や行政村が生まれることになった。ところが、住民の地域生活の領域は旧い町や村の単位で完結していることが多かったから、地域生活をまとめあげる組織として、地域自治会（当時は区と呼ばれることが多かった）がしなければならないことが急増した。そのため、この組織の強化整備が全国的に行われた。」⁴ こう指摘したうえで、鳥越は次のように主張している。すなわち、「地域自治会は地域住民（町内、部落）の共労組織、祭祀組織、親睦組織など、何らかの地域共同組織の累積のうえにできあがってくるものとししばしば指摘されている。そのこと自体は誤りではない。（中略）だが、現在の地域自治会の性格（特に行政の末端機構）を決定したのは、この明治期の地方自治制の混乱期に形を整えながら成立したやや歴史の古い、自治会によるところが大きい。（中略）近代国家の地方自治制に見合うように、戸長役場が公的な行政機関化する過程で、戸長役場から枝分かれしてきたものである。したがって、地域自

治会の発生母体は行政機関といってもおかしくないのである。」しかも、「両者の役割分担がきわめて不明確なままに枝分かれしていった。(中略)この分担の境界線の不明確さが、爾後の地域自治会のあり方を決定したといっても過言ではない」⁵。

この鳥越の主張の根拠を、具体的に整理しておこう。

まず、明治維新から1878(明治11)年のいわゆる三新法を構成する地方税規則の発布まで、「官費」に対する府県管内費はすべて「民費」とされていた。ところが、地方税規則の制定により、従来の「民費」が、地方税とそれ以外の協議費とに区分される。協議費については、「各町村限及区限ノ入費ハ其区内町村内人民ノ協議ニ任セ」(地方税規則第3条)ることになった。すなわち、協議費は、区町村費+区町村費以外の協議費、となる。その後、区町村の担任すべき行政機能をより明確化するため、1884(明治17)年の内務省訓示により、「区町村費目ハ戸長役場費、会議費、土木費、教育費、衛生費、救助費、災害予防及警備費トス」とし、この「区町村費」とそれ以外の地域共同活動にかかる共労、祭祀、親睦等の「協議費」とを区別した。ただし、神社祭典のような「人々ノ申合セニ任スヘキモノ」を除いて、「各区町村ノ情況ニ依リ区町村会ノ評決ヲ取り之ヲ取捨スルコトヲ得ヘシ」ともした。鳥越はこの点、すなわち「各区町村ノ情況ニ依リ」として現場の裁量にまかせることとしたことに着目して、「この境界線のきわめて曖昧模糊とした政府の項目決定こそが、区町村費と協議費との間の項目内容の不明確さを生み出し、それはとりもなおさず、それを受けて立つ役場と地元住民との間の役割分担の不明確さを生み出すことになった」⁶、と指摘する。

そこで、生活や産業に起因する一定の地域共同活動が存在し、そこに住民間で一定の費用負担の配分を行うための協議費の運営を担当する地域自治組織を再生維持することが不可欠となる。その具体的な形態は、地域

ごとにきわめて多様であったと想像される。鳥越の検証事例によれば、四谷村（現東京都府中市四谷地区）では、伍長を最末端の責任者として協議費を徴収し、その上に1か月ごとに責任者の代わる月番で運営されたという。

しかし、上記のように「区町村費」と「協議費」との区分が不明確である以上、具体的な事業の企画実施やそのための費用負担のあり方について、常に役場と地域との継続的な協議や調整の仕組みが必要になったことも容易に想像できる。そこで、こうした「地域との継続的な協議や調整の仕組み」として活用された制度の1つが、1888（明治21）年制定の市制町村制における行政区長制であると思われる。

このことについて検討すべき仮説として、次のような点が考えられる。

① 「最大動員」の緊要性の高い市町村ほど早くから制度の導入を必要としたのではないかとする仮説。

② 町村合併の時期（特に明治初年から町村合併が進められた県）と行政区長制の採用率との間に一定の関連があるのではないかとする仮説。早くから旧町村間の関係や新町村との関係のあり方をめぐる課題が顕在化して、それへの解決法として市制町村制下の行政区長制に活路を見出したのではないか。

③ なぜ行政区長制が採用され、あるいは、採用されないか、また、一度採用されたものがなぜ途中で廃止されるのか。これらは、その地域の政治的、社会的、経済的状况に依存するとする仮説。その要因は一概にはいえないが、現代の制度選択の要因との類似性を考慮すれば、次のようなことが考えられる。

- 1) 地域リーダーの政治的リーダーシップ
- 2) 地域間の利害得失の一致
- 3) 画一的な法制度適用についての地域間の合意

- 4) 地域に定着している既存制度との接合性
- 5) 市町村側の緊要性の程度
- 6) 地域の社会経済状況

④ 特定の府県下の市あるいは町村で行政区長制度の普及率が異なる背景には、県または郡による「介入」があったとする仮説。市制町村制における行政区長制度は、大森鍾一が述懐したように当初国レベルでは「已ムヲ得ザルノ便法」だったとしても、各府県内あるいは郡内の特別な状況や地方長官らの考え方によって、府県ごとの対応が異なった可能性は大いにあるのではないか。

大きな論点の第2は、明治期以降の行政区長制度の導入状況と現代の行政区長型の普及状況との間に正の相関関係があるのはなぜか。

⑤ 市制町村制下の行政区長制と現代の行政区長型との「連続性」を説明するためには、最初に構築された制度が「ロックイン」されて、それ以降の制度の選択肢を累積的に拘束する「正のフィードバック」が働いたのではないかとする仮説⁷。先発型の市町村では、早くから行政区長制が採用され、それが課題状況に対応しながら存続して定着すると、それ以外の選択肢に変更する可能性が少なくなる。行政区長制度に代替して全国化された町内会部落会が敗戦後廃止された後も、事実上の行政区長制度は、連絡員制度などの「外観」を纏って存続する。一方、後発型の市町村では、大正期から昭和初期にかけて、全国「横並び」による行政区長制度が普及するものの、特に都市的地域では自治的性格の強い町総代制や町内会と行政区長制度の画一的性格とがそぐわない面もあり、十分に定着せずに至る。後者は、戦後、町内会自治会の連合化を図ることで、行政区長制度とは異なるタイプの行政協力制度を構築する。

いずれにせよ、こうした仮説を検証するためには、行政学の守備範囲を広げ、歴史分析のアプローチを併用する必要があるだろう。

注

- 1 本稿は、「市町村における『公民関係』の歴史的変遷」法学論集80号の続編である。
- 2 「常設委員」とは、市制町村制において、「区長及其代理者」と並んで、名誉職として「臨時又ハ常設ノ委員」を置くことができるとする規定（市制第61条、町村制第65条）により、住民（公民）に市町村行政の一部を分掌させるなど市町村行政の事務補助を行わせることのできる制度である。その設置は、「区長及其代理者」と同様、市町村の任意である。ただし、この常設委員の典型例とされる、明治23年改正以降の小学校令による「学務委員」については、国（文部省）の委任を受けて教育事務の執行にあたる市町村長等を「補助」することを目的として設置されるものである。そのため、学務委員の性格づけをめぐって、国の機関としての性格と市町村の機関としての性格との間に議論があった。それが大正8年の小学校令施行規則第183条において「学務委員ハ左ニ掲クル事項ニ就キ市町村長、市町村学校組合管理者、町村学校組合管理者、区長並ニ其ノ代理者ヲ補助シ又ハ其ノ諮問ニ応シテ意見ヲ陳述ス」るものと規定されたことにより、学務委員も、区長及其代理者と同様、「地方制度一般の中に統合された」といえる。千葉正士『学区制度の研究——国家権力と村落共同体』勁草書房1962年第5章「小学校令下の学区制」特に232-237頁参照。
- 3 2008年に全国市区町村1805を対象に、町内会自治会担当課あてに実施したアンケート調査で、その基本集計結果は日高昭夫2015「資料 基礎自治体と自治会・町内会等との関係に関する全国自治体調査結果」山梨学院大学大学院研究年報社会科学35号を参照されたい。また、それをもとに分析した行政協力制度については、日高2015「『行政協力制度』に関する実証研究」山梨学院大学法学論集76号を参照されたい。
- 4 鳥越皓之1994『地域自治会の研究—部落会・町内会・自治会の展開過程』ミネルヴァ書房61頁。
- 5 鳥越1994：62頁。
- 6 鳥越1994：42-43頁。
- 7 この検討すべき仮説は、ポール・ピアソン（粕谷祐子監訳）2010『ポリティクス・イン・タイム—歴史・制度・社会分析』勁草書房とその応用研究である北山俊哉2011『福祉国家の制度発展と地方政府—国民健康保険の政治学』有斐閣、に示唆を得たものである。