

## 有給町村長と有給助役についての予備的考察

——名譽職との比較において——

高久嶺之介

### はじめに

一八八八（明治二一）年市制町村制以降の地方自治制度の骨格をなす名譽職自治制度については、石川一三夫氏の『近代日本の名譽家と自治——名譽職制度の法社会史的な研究——』という好著によって大きく前進した。この本について筆者は、書評という形で、『日本史研究』に、その積極面といくつかの疑問点を率直に述べておいた（近号掲載予定）。その際意識させられたのは、名譽職と異なる制度としての有給町村長および有給助役の制度と実態

の研究の必要性である。つまり、石川氏の研究により名譽職制度の意義と実態は相当程度明らかになった。しかし、町村長および助役については原則として名譽職という位置づけでありながら有給も例外として存在していた。したがって、有給町村長および有給助役の制度と実態についても一定程度明らかにしなければ、名譽職制度の研究は幾分かの不十分性を残す事になる。本稿は、石川氏の研究に誘発されそれに学びながらの有給町村長および有給助役についての予備的考察である。本来であれば、いくつかの特定町村あるいは特定人物を通してその

実態を探るといふ方法を取りたいところであるが、手持ちのデータが少ないため、今のところそれはできない。

本稿ではいくつかの基礎的データの提供と若干の基礎的考察にとどまる。なお、本稿の対象とする時期は、明治町村制施行以後昭和期におよぶが、主として対象とする時期は町村制施行時より一九一一（明治四四）年町村制改正<sup>1)</sup>以前である。

## 一、『日本帝国統計年鑑』による

### 名誉職と有給の比較

一八八八（明治二一）年の市制町村制で町村長および助役の名誉職と有給についての原理を記した部分は、次の町村制五十五条と五十六条である。

第五十五条 町村長及助役ハ名誉職トス 但第五十六条ノ有給町村長及有給助役ハ此限ニ在ラス 町村長ハ職務取扱ノ為メニ要スル実費弁償ノ外勤務ニ相当スル報酬ヲ受クルコトヲ得 助役ニシテ行政事務ノ

一部ヲ分掌スル場合（第七十条第二項）ニ於テモ亦同シ

第五十六条 町村ノ情況ニ依リ町村条例ノ規定ヲ以テ町村長ニ給料ヲ給スル事ヲ得 又大ナル町村ニ於イテハ町村条例ノ規定ヲ以テ助役一名ヲ有給吏員ト為スコトヲ得 有給町村長及有給助役ハ其町村公民タル者ニ限ラス 但当选ニ応シ認可ヲ得ルトキハ其公民タルノ權ヲ得

この二つの条文で明らかのように、町村長および助役は名誉職が原則であった。町村制第五十五条は町村長および助役の有給はあくまで例外と位置づけられていたのである。この位置づけは一般にも周知されたようである。

一八八八（明治二一）年五月に出版された岡山県士族片貝正晉著作の『市町村制正解』でも「万已むを得ざるときに限り有給町村長を置くを許せり」としている。また、同年一月に出版された蟻川堅治講述の『市町村制講義』でも、「町村長及助役ハ元來名誉職ヲ以テ其本職

有給町村長と有給助役についての予備的考察

第1表 全国の町村長・助役の名譽職と有給の人員と割合

種別 年	町 村 長		助 役	
	名譽職人員数 (カッソ内%)	有給人員数 (カッソ内%)	名譽職人員数 (カッソ内%)	有給人員数 (カッソ内%)
1889	9,965 (84.8%)	1,786 (15.2%)	10,440 (86.5%)	1,634 (13.5%)
1892	10,133 (83.2)	2,052 (16.8)	10,670 (84.1)	2,019 (15.9)
1895	10,120 (82.7)	2,114 (17.3)	10,362 (81.1)	2,423 (18.9)
1898	10,099 (82.6)	2,131 (17.4)	10,049 (78.7)	2,720 (21.3)
1901	9,812 (83.2)	1,982 (16.8)	9,251 (75.5)	2,996 (24.5)
1904	9,762 (82.1)	2,127 (17.9)	9,176 (74.3)	3,171 (25.7)
1907	9,216 (81.1)	2,143 (18.9)	8,467 (72.4)	3,235 (27.7)
1910	9,325 (81.6)	2,105 (18.4)	8,581 (72.2)	3,298 (27.8)
1913	9,560 (83.2)	1,928 (16.8)	8,559 (71.4)	3,247 (28.6)
1917	9,703 (84.9)	1,727 (15.1)	8,415 (72.3)	3,226 (27.7)
1920	9,929 (87.3)	1,447 (12.7)	8,421 (72.5)	3,201 (27.5)
1923	10,016 (88.6)	1,289 (11.4)	8,506 (73.0)	3,142 (27.0)
1926	10,150 (91.5)	939 ( 8.5)	8,601 (74.6)	2,931 (25.4)
1929	10,084 (92.6)	809 ( 7.4)	8,531 (75.3)	2,803 (24.7)
1932	9,960 (93.6)	687 ( 6.4)	8,386 (77.0)	2,502 (23.0)
1935	9,930 (94.0)	634 ( 6.0)	8,439 (78.1)	2,366 (21.9)

出典：『日本帝国統計年鑑』第9, 12, 15, 18, 21, 24, 27, 30, 33, 37, 40, 44, 47, 50, 53, 57回

注) ①1926年, 1929年, 1932年の3年の数値については, この時期数年の数値をまとめて毎年記載することから『帝国統計年鑑』では別の数値が記載されている場合がある。しかし, この数値はそれぞれが1%の誤差もないことから初出の数値を使用した。

トス、故ニ俸給ヲ受ケサルハ当然ナリト雖トモ町村ノ情況ニ由テハ止ムヲ得ス俸給ヲ受ケシムルノ例外アリ<sup>(3)</sup>、としている。このような位置づけはその後変わらない。一九二二(大正元)年九月発行の内務省地方局員五十嵐鈺三郎他三名の共著『市町村制逐条示解』では、「町村長及町村助役ハ原則トシテ之ヲ名譽職ト為シ例外トシテ有給ト為スコトヲ得セシムルハ旧法ト同シ<sup>(4)</sup>」、としている。すべての町村制の解釈書が表現の違いがあってもこの位置づけであるとい<sup>(5)</sup>ってよい。

このような原則のために、戦後名譽職制が廃止されるまで、常に

町村長および助役は有給よりも名誉職のほうが圧倒的に数が多かった。第1表は、『日本帝国統計年鑑』（以下「日本」略）を資料として一八八九（明治二二）年から一九三五（昭和一〇）年まで三年ごとの全国の町村長・助役の名誉職および有給の人数と割合を示したものである。一覧して名誉職の多さがわかるが、その中で若干の微妙な特徴を拾えば、次のようになる。第一に、町村長の場合、名誉職町村長の割合は一九二三年まで常に八〇%台を保っているが（ただし、この表には表われていないが、一九〇九年は七八%強である）、その後九〇%台に突入し、以後漸増を示していく。逆にいえば、有給町村長の割合は一九〇九年の二一%を除けば、一九二三年まで一〇%台で推移し、その後一〇%を切り、漸減し、六%台までなっていく。第二に、助役の場合、名誉職助役は当初の八六%強から漸減傾向を見せ、この表では一九一三年の七一%台を最低にして（この表には表われないが、一九〇九年の七一・二九%を最低とする）漸増傾

向を示し、一九三五年には七八%台になる。

しかし、このような傾向はすべての府県で一律に表われるわけではない。第2表は、同じく『帝国統計年鑑』を資料として北海道と沖縄県を除く四五府県における明治期における町村長と助役の平均名誉職比率を高い順に並べたものである。第3表は同じようにして大正期における町村長と助役の平均名誉職比率を並べたものである。当然名誉職比率が少ないほど有給比率が高いことになる。この二つの表から、いかなることが言えるか。第一に、名誉職の割合が高いとは言え、町村長をとつても九〇%から五〇%台まで府県によってかなり異なっていることが知れる。第二に、これらの府県をいくつかの型に分けることができる。第一の型は、明治・大正期を通じて町村長も助役も名誉職比率の高い府県である。滋賀、山梨、宮城などがそれにあたる。第二の型は、明治・大正期を通じて町村長も助役も名誉職比率の低い、したがって有給比率の高い府県である。高知、長崎、島

有給町村長と有給助役についての予備的考察

第2表 明治期各府県町村長・助役の名誉職比率 (%)

町 村 長					助 役						
順位	府県名	名誉職比率	順位	府県名	名誉職比率	順位	府県名	名誉職比率	順位	府県名	名誉職比率
1	滋賀	97.6	24	富山	84.7	1	茨城	95.8	24	宮崎	81.0
2	京都	97.5	25	和歌山	84.1	2	宮城	95.4	25	熊本	80.3
3	山梨	96.3	26	石川	83.9	3	山梨	94.7	26	埼玉	77.5
4	兵庫	94.7	27	秋田	83.5	4	福岡	92.4	27	鳥取	77.2
5	群馬	94.6	28	埼玉	82.8	5	滋賀	92.0	28	福井	74.7
6	宮城	94.1	29	岡山	82.3	6	三重	91.7	29	大分	74.7
7	神奈川	93.6	30	熊本	81.1	7	神奈川	91.6	30	福島	74.4
8	佐賀	93.4	31	宮崎	78.7	8	京都	90.6	31	岡山	73.5
9	奈良	91.9	32	山口	78.2	9	長野	89.8	32	広島	73.2
10	愛知	91.7	33	岐阜	78.1	10	東京	89.0	33	愛媛	71.9
11	栃木	91.2	34	愛媛	77.8	11	和歌山	88.2	34	山形	70.9
12	千葉	90.3	35	鹿児島	76.7	12	大分	88.0	35	奈良	70.8
13	福岡	89.6	36	広島	75.9	13	群馬	86.8	36	岩手	68.7
14	茨城	89.1	37	徳島	74.2	14	鹿児島	86.0	37	岐阜	67.9
15	長野	88.1	38	福島	73.1	15	香川	85.2	38	静岡	64.3
16	香川	87.5	39	大分	71.7	16	佐賀	84.7	39	島根	61.4
17	東京	87.0	40	山形	66.2	17	兵庫	84.6	40	青森	60.1
18	静岡	86.3	41	青森	64.6	18	秋田	83.9	41	徳島	56.7
19	鳥取	85.5	42	島根	64.3	19	新潟	83.4	42	石川	56.0
20	新潟	85.3	43	長崎	59.3	20	愛知	83.2	43	長崎	54.9
21	三重	85.2	44	岩手	58.9	21	千葉	82.7	44	高知	52.9
22	福井	85.1	45	高知	55.2	22	富山	81.2	45	山口	46.4
23	大分	85.0				23	栃木	81.1			

資料：『日本帝国統計年鑑』9, 14, 19, 24, 29回

注) ①北海道、沖縄県は、町村長・助役とも明治期は有給のみであり、省略した。

②名誉職の比率は、次のような計算により抽出したものである。上記資料により、1889(明治22)年から5年毎に、すなわち1894(明治27)年、1896(明治29)年、1904(明治37)年、1909(明治42)年の5回分の名誉職比率を抽出する。各年の名誉職比率の出し方は、各年の町村長・助役の名誉職人員数、有給人員数をもとに  $\frac{\text{名誉職人員数}}{\text{名誉職人員数} + \text{有給人員数}}$  で抽出する。

上記の表の名誉職比率は、各年の名誉職比率を平均化したものである。

③各年の名誉職比率を抽出する際、いまだ市制町村制を施行していない地の吏員(たとえば戸長)はすべて有給人員数に加えた。

④上記資料中の数字に疑問がある場合、下記のように翌年の数字を使用した。

①1909(明治42)年の長崎県の町村長・助役の数字は、極端に数が少ないため1910(明治43)年の数字を使用した。

②1889(明治22)年の高知県の助役の数字は極端に数が少ないため1890(明治23)年の数字を使用した。

③1894(明治27)年の富山県の助役の数字は極端に数が多いため1895(明治28)年の数字を使用した。

第3表 大正期各府県町村長・助役の名譽職比率 (%)

町 村 長				助 役							
順位	府県名	名譽職比率	順位	府県名	名譽職比率	順位	府県名	名譽職比率	順位	府県名	名譽職比率
1	滋賀	99.8	24	鹿児島	89.9	1	茨城	96.0	24	東京	75.6
2	佐賀	98.0	25	熊本	89.7	2	宮城	94.1	25	栃木	75.2
3	山梨	97.9	26	和歌山	89.2	3	熊本	92.2	26	福島	74.4
4	群馬	97.8	27	大阪	89.1	4	山梨	92.0	27	秋田	73.3
5	京都	97.5	28	岡山	88.2	5	鹿児島	91.3	28	愛媛	72.8
6	愛知	97.4	29	福島	87.6	6	三重	91.1	29	埼玉	69.6
7	栃木	97.2	30	岐阜	85.9	7	長野	90.4	30	山形	67.3
8	奈良	96.4	31	徳島	85.8	8	福岡	90.1	31	岡山	66.4
9	兵庫	95.7	32	宮崎	85.7	9	滋賀	89.8	32	大阪	62.6
10	福井	95.6	33	秋田	85.7	10	群馬	88.9	33	広島	62.0
11	千葉	94.6	34	福岡	84.9	11	佐賀	88.6	34	岩手	61.3
12	茨城	94.6	35	鳥取	84.3	12	京都	85.7	35	鳥取	59.7
13	長野	94.5	36	石川	83.9	13	大分	83.2	36	奈良	57.3
14	静岡	94.4	37	東京	83.2	14	香川	82.7	37	静岡	57.0
15	宮城	94.1	38	山形	80.6	15	神奈川	82.6	38	岐阜	56.2
16	富山	92.4	39	広島	79.6	16	宮崎	81.5	39	青森	52.7
17	埼玉	92.0	40	大分	79.5	17	千葉	81.4	40	石川	50.7
18	神奈川	91.9	41	青森	69.6	18	新潟	80.1	41	徳島	50.4
19	愛媛	91.8	42	島根	69.6	19	兵庫	78.7	42	山口	45.4
20	香川	91.0	43	高知	63.2	20	愛知	78.5	43	島根	45.0
21	三重	91.0	44	岩手	62.6	21	和歌山	77.1	44	長崎	43.9
22	新潟	90.8	45	長崎	60.7	22	福井	77.0	45	高知	41.2
23	山口	90.7				23	富山	76.1			

資料：『日本帝国統計年鑑』第34, 39, 45回

注) ①沖繩県は1920(大正9)年より名譽職町村長, 名譽職助役が登場し, 町村長, 助役は名譽職が主になるが, 北海道は大正期を通じて町村長, 助役に名譽職は1人もいない。第2表とのつながりから沖繩県, 北海道は省略した。

②名譽職比率の抽出は, 1914(大正3)年, 1919(大正8)年, 1925(大正14)年の名譽職比率を平均化したものである。

根などがそれにあたる。第三の型、すなわち町村長の名譽職比率と助役の名譽職比率が大きく食い違う型、これはあまり見られない。要するに、町村長が名誉職だから助役が有給という型、あるいは町村長が有給だから助役が名誉職という型が一般的とは言えないということである。ただし、後述するように、町村の中の街場の部分においては、町村長か助役のうちどちらかを有給の専門吏員にして、繁多な行政事務をこなしていくということが明治期にはかなり見られることから、各府県の街場の少なきのため、そのような傾向が数字的には表われにくいということとは言えよう。

このような府県によって異なる名誉職比率に対して相応する理由を今のところ筆者は持ち合わせていない。町村長や助役を有給にする場合にはその町村の町村条例で規定しなければならず、町村条例の設置および改正は町村制第二百五条により内務大臣の許可が必要であるが、それ以前に、第一次監督である郡長、第二次監督で

ある府県知事が何らかの形で関与していると考えられ、各府県当局の行政姿勢の相違なども関係あるかもしれない。これらは、高知、長崎、島根など有給比率の高い府県を個別に調べる必要があるが、これら三県の県史・市町村合併史等を見てももともと名誉職と有給とかいう関心はないためか、相應の理由を捜し出すことは出来ない。

次に視点を變えて、名誉職の報酬と有給吏員の給料の額をやはり『帝國統計年鑑』で比較してみよう。名誉職制度とは無給がたてまえであったが、第五十五条に明らかのように、報酬と実費弁償が出た。第4表は、全国の町村長、助役、収入役、書記の報酬と給料の平均を月単位で表わしたものである。『帝國統計年鑑』の記載の結果、一八八九年より一九一二年まで二四年間しか明らかでないが、大体の傾向が分かるであろう。第一に、町村長の場合、名誉職の月報酬より有給の月給の方が当然のことながら金額が高い（ただし、税金の問題は

第4表 町村長以下町村役場吏員の報酬と給料の全国平均（月単位）

種別 年	町 村 長		助 役		収入役 給料全国 平均(円)	書 記 給料全国 平均(円)
	名誉職報酬 全国平均 (円)	有給給料 全国平均 (円)	名誉職報酬 全国平均 (円)	有給給料 全国平均 (円)		
1889	5.85	8.89	3.81	5.96	4.68	3.92
1890	6.12	8.91	3.92	5.93	4.80	4.28
1891	5.94	8.67	3.80	6.19	4.88	4.22
1892	5.60	8.65	3.56	6.27	4.75	4.33
1893	7.32	8.05	4.92	5.85	4.81	4.36
1894	6.12	8.36	3.55	5.70	4.60	4.46
1895	5.95	8.49	3.58	6.03	4.89	4.40
1896	6.11	8.88	3.69	6.77	5.03	4.74
1897	6.38	9.73	4.11	7.29	5.58	5.30
1898	7.05	10.51	4.69	8.09	6.40	6.19
1899	7.54	11.25	4.81	8.52	6.61	6.35
1900	8.49	12.29	5.36	9.40	7.41	7.17
1901	10.41	13.91	6.15	10.20	7.82	7.44
1902	9.45	14.21	5.95	10.58	8.22	7.82
1903	9.16	14.65	6.13	10.64	8.52	7.96
1904	9.80	14.36	6.04	10.84	8.37	7.99
1905	9.99	14.88	6.26	10.76	8.43	8.11
1906	11.56	16.10	7.02	11.30	8.94	8.43
1907	10.90	?	7.31	12.28	9.45	9.01
1908	12.49	18.22	7.90	13.18	10.51	9.78
1909	12.58	17.62	7.89	13.53	10.76	10.06
1910	12.95	19.34	8.35	13.93	11.17	10.29
1911	13.01	20.55	9.01	14.19	11.64	10.78
1912	13.69	21.48	9.20	15.02	12.20	11.25

典拠：『日本帝国統計年鑑』第9回～32回

注) ①月単位の名誉職報酬平均、有給給料平均は、月報酬および月給の総額を人員数で割ったものである（小数点第3位は四捨五入）。

②1907年の？マークは、典拠資料の数字に明らかに誤りがあり、そのまま計算した場合、到底考えられない数字がでるために？マークとした。

③9年は、その年の12月31日段階の調査による。



有給町村長と有給助役についての予備的考察

第5表

町村長及助役報酬額標準		同給料標準	
人口	町村長	人口	町村長
五千人未満	三円	三千人未満	九円
壹万人未満	三円五拾銭未満	三千五百人未満	拾円未満
壹万五千人未満	四円未満	四千人未満	拾貳円未満
貳万人未満	五円未満	五千人未満	拾五円未満
貳万人以上	六円未満	壹万五千人未満	拾八円未満
		貳万人未満	拾一元未満
		貳万人以上	拾五円未満
			助役
			八円
			九円未満
			拾円未満
			拾壹円未満
			拾貳円未満
			拾三円未満
			拾五円未満

『長野県史』近代史料編  
第2巻(3) 市町村政  
p. 343 の表より部分抽出

ややこしいので比較から捨象してある。その差は、日露戦前まではほぼ月に三〜四円ほどであるが、ほぼ日露戦争を境にして五〜七円に拡大していく。しかし、その事を以て名誉職の報酬が頭打ちとは言えない。報酬の額は各町村で決める問題であり、かなり町村と人物によって差異があったと思われるから（後述するように特定の町村では名誉職町村長の報酬で有給町村長の全国平均よりもかなり高い場合があった）、むしろ名誉職町村長の報酬が毎年順調に高くなっている事に注意すべきである。

名誉職町村長の月報酬は、当初は有給助役の月給とほぼ同程度であるが、明治三〇年代以降次第に有給助役の月給の方が金額は高くなる。ただし名誉職町村長の月報酬は収入役および書記の月給よりも一貫して高い。第二に助役の場合、これも名誉職助役の月報酬よりも有給助役の月給の方が高いが、その差は、明治二〇年代は二〜三円、三〇年代以降四〜五円になっていく。そして、名誉職助役の報酬も毎年順調に高くなっていく事が特徴である。また、名誉職助役の月報酬は収入役の月給よりも常

に安く、年を経るにつれてその差は開いていく。

もちろん、あくまで上記の事は『帝国統計年鑑』での数字上の話であり、報酬の額を各町村で決めることができる以上、各町村でかなりの違いがあるのは当然である。

なお、町村制施行に際して各府県で町村長や助役の報酬と給料について人口等に基づいて基準を作っている。

例えば長野県の基準は前頁のようなものである(第5表)。

この基準通りでいけば、名誉職町村長の報酬年額の最高は、七二円程度になる。また、三澤純氏は「明治憲法体制と地方自治」という論文の中で、京都府と熊本県の報酬基準を紹介しているが、それによれば、名誉職町村長の報酬は、京都府で年額最高六〇円、熊本県で年額最高七八円である。しかしこれらの数字は実態よりも安いであろう。なぜなら、第4表を見るに、一八八九年の全国名誉職町村長の報酬平均は、七〇円強である。これは平均であるから最高額は当然もっと高い。

## 二、有給町村長・有給助役になる条件

——『公文類聚』からみた——

町村で有給町村長もしくは有給助役を置くのはどのような場合か。

前掲蟻川堅治講述の『市町村制講義』は、第五十六条の説明として「町村ノ状況ニヨリテハ其町村内公民中ニ於テ財力及ヒ学識経験等町村長及助役ノ任ニ堪ユヘキ適任者ナキコトアルヘシ、果シテ然ラハ該時ニ於ケル活手段之ナキニ於テハ常ニ前条ノ原則ニノミ拘泥シ一ハ以テ本人ヲ損害シ一ハ以テ町村ノ公務ヲ渋滞シ或ハ之ヲシテ収拾スヘカラサルノ弊ニ陥ラシムルコトナキニアラス、是レ町村長ニ給料ヲ附与スルヲ得ヘシトノ例外法アル所以ナリ、且又大ナル区域ノ町村ニ至リテハ人口稠密ナルヘク事務繁雜ナルヘキハ事物自然ノ数ナレハ特リ町村長ニノミ之ヲ託シ他ニ之ヲ補成スルノ專任者ナキニ於テハ施政ノ周到ハ恐ラク之ヲ期スヘカラス」としている。

また、前掲の片貝『市町村制正解』では、第五十六条の説明として「若し其町村内に吏務に慣れたる者なきか又は其町村の事務煩雜にして専ら一身を之に委ねされは到底町村長の職務を行ひ能はざる如き事情ある地方にては町村条例の規定を以て第五十五条の明文に拘はらず本条に於て町村長に給料を与ふることを得せしめたり」、と述べている。要するに、町村長・助役は原則として名譽職であるにもかかわらず、その町村内で専門的行政能力を持つものがない場合か、あるいはその町村の事務が諸種の事情によりきわめて煩雜な場合が有給町村長および助役になる要因と考えられていた。特に、大きな町村の場合は、「人口稠密」「事務煩雜」の点で、町村長および助役の有給化の必要性が高いと考えられていた。<sup>(9)</sup>では具体的に各町村の例によって有給町村長および有給助役を生み出す条件を見てみよう。

第6表は、『公文類聚』に所載された一八八九（明治二二）年より一九〇六（明治三九）年までの町村条例中

町村長および助役に関する町村条例をピックアップし、各府県毎にその内容を表わしたものである。<sup>(10)</sup>

この表については限定がある。この表に記載されている町村は人口一万人以上に限られているという点である。以下のような理由による。有給町村長および有給助役は、町村制第五十六条に規定された町村条例によりその町村に設置される。町村条例の設置およびその改正は、町村制第二百五条により内務大臣の許可が必要である。ただし同条は人口一万人以上の町村については特別に勅裁を経て内務大臣が許可を行なう、と規定している。『公文類聚』所載の町村条例はすべて上奏により勅裁を経て内務大臣が許可した町村条例である。『公文類聚』の「目録」のそれぞれの町村条例の形式に「上奏」とあるのは、勅裁を経た、したがって人口一万人以上の町村であることを示している。

以上の理由により『公文類聚』所載の町村条例から、全国様々な町村の町村長および助役における名譽職と有

第6表 「公文類聚」中町村長・助役に関する町村条例の内容（1889～1906年）

府県名	郡名	町村名	町村長・助役に関する町村条例の内略
青森	東津輕	青森町	助役1名有給（89.6.3）
秋田	三平山	八戸町	助役定員2名，助役1名有給（93.9.5）
山形	西田川	能代港町	助役定員2名，町長有給，助役1名有給（89.5.31）→町長名譽職（94.11.26）
宮城	鹿本	土崎港町	助役定員2名，助役1名有給（89.6.8）
宮城	鹿夫	鶴岡町	町長有給，助役2名，助役1名有給（89.7.6）
宮城	鹿夫	酒田町	助役定員2名（89.7.4）→助役定員1名（95.8.28）
宮城	信夫	石巻町	助役定員2名，助役1名有給（89.9.3）
宮城	信夫	石巻町	町長有給（89.5.15）
宮城	信夫	石巻町	助役定員2名，助役1名有給（89.7.4）→助役定員を有給1名（93.6.22）
宮城	信夫	石巻町	町長有給（90.2.8）→町長名譽職（94.9.25）
宮城	信夫	石巻町	町長有給（90.2.8）→町長名譽職（94.9.25）
宮城	信夫	石巻町	助役定員2名，助役1名有給（89.9.25）
宮城	信夫	石巻町	（以前）助役定員有給1名→助役定数2名，助役1名有給（97.12.8）
宮城	信夫	石巻町	町長有給，助役1名有給（89.5.29）
宮城	信夫	石巻町	助役1名増加，定員2名（89.7.6）
宮城	信夫	石巻町	助役定員2名，助役1名有給（89.8.28）
宮城	信夫	石巻町	町長および助役1名有給（89.6.3）
宮城	信夫	石巻町	町長有給，助役1名有給（89.10.15）
宮城	信夫	石巻町	助役定員2名，助役1名有給（97.12.2）→町長有給（99.9.1）
宮城	信夫	石巻町	町長および助役1名有給（89.6.4）→町長有給，助役定員2名，内1名有給（99.9.18）
宮城	信夫	石巻町	助役1名有給（89.5.17）



岐阜	野八	高田	野八	助役有給 (89. 9. 25) → 助役定員 2 名, 助役 1 名有給 (96. 9. 17)
愛知	大愛海	大熱津	助役定員 2 名 (89. 10. 2)	町長および助役有給 (89. 12. 16)
	額田	岡崎	助役有給 (90. 2. 15) → 町長有給 (90. 8. 15)	助役有給 (90. 7. 30) → 町長有給 (98. 10. 3)
	美田	豊橋	助役定員 2 名 (90. 12. 16) → 助役定員 2 名中有給 1 名 (95. 7. 23) → 町長有給 (98. 5. 10)	
	島重名	一宮	助役定員 2 名, 助役 1 名有給 (93. 2. 18)	
三重	三桑度	四日市	助役定員 2 名, 助役 1 名有給 (89. 5. 11)	
	会水	桑名	助役定員 2 名, 助役 1 名有給 (89. 6. 3)	
富山	射水	宇治山田	助役定員 2 名, 助役 1 名有給 (97. 7. 30)	
	”	永見	助役有給 (89. 7. 6) → 町長有給, 助役定員 2 名, 各々名譽職 (95. 2. 28)	
	下新川	湊津	助役定員 2 名, 内 1 名有給 (98. 7. 15)	
	上新川	新魚津	助役有給 (89. 6. 11) → 助役定員 2 名, 助役 1 名有給 (90. 5. 17) → 助役定員 1 名名譽職 (92. 8. 8) → 助役定員 2 名, 助役 1 名有給 (95. 6. 6) †	
	美島	滑川	助役有給 (89. 7) → 町長有給 (89. 12. 17) → 町長名譽職 (93. 5. 29) → 助役定員 2 名, 助役 1 名有給 (94. 3. 29) → 名譽職助役 1 名 ( ? ) → 助役定員 2 名, 助役 1 名有給 (98. 8. 16)	
石川	能鹿	小松	定員 2 名, 助役 1 名有給 (89. 5. 29) → 町長有給 (89. 6. 14)	
	鳳南	七尾	助役有給 (89. 5. 29)	
福井	至条	輪島	町長有給, 助役定員 2 名 (89. 6. 11)	
	井坂	武生	町長および助役有給 (89. 5. 29) → 町長名譽職 (93. 12. 26)	
		三国	町長有給, 助役定員 2 名, 内 1 名有給 (89. 6. 3) → 町長名譽職 (96. 4. 15)	

滋賀	滋賀	大津町	助役定員2名, 助役1名有給 (89. 6. 8) → 町長有給 (99. 5. 18) 町長有給, 助役定員2名, 内1名有給 (89. 6. 3) → 助役を有給1名だけ (98. 6. 4)
京都	賀上伊成	賀津根見寺村	助役定員2名, 助役1名有給 (90. 5. 19) 助役定員2名, 助役1名有給 (93. 6. 13)
大阪	大紀東	伏見野村	助役2名増加し, 定員3名, 村長および助役1名有給 (89. 6. 3)
	西成	東平野村	助役1名増加, 定員2名 (90. 3. 27)
	下上	難波村	助役1名増加, 定員2名, 助役1名有給 (89. 8. 28) → 助役1名増加 (91. 12. 28)
奈良	添上	上福島村	助役定員2名 (93. 8. 30)
和歌山	東牟婁	郡山良宮崎	助役定員2名, 助役1名有給 (89. 8. 2)
兵庫	川武	新尼宮	助役1名増加 (89. 8. 13) → 助役1名有給 (97. 6. 22)
岡山	西北条	西宮	助役2名, 内1名有給 (91. 4. 1)
広島	御深	津尾山道	助役有給 (93. 6. 13)
	津安	仁保島村	助役有給 (99. 4. 4)
	芸	蒲刈島村	助役1名増置, 有給 (89. 9. 13)
	見	倉橋島村	助役定員2名, 助役1名有給 (89. 6. 11) → 町長有給 (89. 10. 30)
	〃	瀬戸島村	助役定員2名, 助役1名有給 (89. 7. 17)
	〃	和庄子	助役定員2名, 助役1名有給 (89. 6. 14) → 村長有給 (92. 3. 3) → 助役を名譽職1名 (94. 2. 6)
鳥取	会	米子	助役定員2名, 助役1名有給 (90. 2. 8)
	〃		助役定員2名, 助役1名有給 (90. 5. 5) → 村長有給 (93. 6. 2) → 名譽職村長 (98. 11. 8)
	〃		助役定員2名, 助役1名有給 (93. 5. 29)
	〃		助役定員2名 (92. 12. 27) → 助役定員2名中1名有給 (97. 1. 29)
	〃		町長有給, 助役定員2名, 助役1名有給 (89. 12. 17)





有給町村長と有給助役についての予備的考察

給の状況を知る事はできない。しかし全国すべての町村の町村条例を知る手掛かりがない以上、あくまで人口一万人以上の町村という限定を付した上で、その特徴を探

第7表

1889, 90年の町村条例の結果	町村数
有給町村長, 名誉職助役	3
名誉職町村長, 有給助役	17
有給町村長, 有給助役	16
名誉職町村長, 名誉職助役2名	7
有給町村長, 名誉職助役2名	1
名誉職町村長, 助役2名(名誉職助役, 有給助役)	21
名誉職町村長, 助役3名(名誉職助役2名, 有給助役)	1
有給町村長, 助役2名(名誉職助役, 有給助役)	10
有給町村長, 助役3名(名誉職助役2名, 有給助役)	2

出典：「公文類聚」所載1889, 1890年町村条例

るという方法は許されるであらう。

第7表は、第6表の内町村制施行後一八八九（明治二二）・九〇（明治二三）年の二年を限り、各町村で制定された町村長・助役に関する最初の町村条例をその内容毎に分類し、その内容の町村数を表わしたものである（もちろん、一八八九・九〇年の変化を含めその後の変化は省略してある）。

この表で見ると、町村長の有給化よりも助役の有給化の方が率が高い。その事は助役を名誉職にしたがら町村長を有給にした例が四町村であるのに対し、町村長を名誉職にしたがら助役を最低一名は有給にした例が三九町村あったというところに如実に現われている。そして、人口一万以上町村でもっとも多かったのが、町村長を名誉職としながら助役を定員二名とし、そのうち一名を有給にするという町村であった。助役の定員を二名もしくは三名とする事は町村制第五十二条「町村ニ町村長及町村助役各一名ヲ置ク可シ、但町村条例ヲ以テ助役ノ

定員ヲ増加スル事ヲ得」で可能であった。もちろん町村長有給、助役のうち最低一名は有給という例も二八町村ある。なお、一八八九・一八九〇年のみではなくそれ以降も含めて助役を二名以上置いた町村で一名が有給の場合、助役間の序列はまず例外なく名譽職助役の方が有給助役よりも上席であった。<sup>13</sup>このことは、町村長や助役は名譽職が本筋であると位置づけられていた一証查でもある。

では、有給町村長もしくは有給助役を各町村で置く理由を具体的に考えて見よう。各町村の町村条例には、上奏にあたって、必ず理由が付されている。一八八九・九〇年の町村条例中から町村長もしくは助役の有給の理由を二町村に限って以下に掲げる。

① 一八八九年五月二九日裁可<sup>14</sup> 埼玉県入間郡川越町<sup>15</sup>

#### 町長及助役条例

第壹条 本町長ヲ有給トス

第貳条 本町助役ノ定員ヲ三名トス

第三条 本町ニ於テハ助役一名ヲ有給トス

第四条 助役ノ席次ハ名譽職助役ヲ上席トシ名譽職助

役中ニ就テハ年長者ヲ以テ上席トス

名譽職助役中再選勤続ノ者ハ年齢ニ依ラス在

職最モ長キモノヲ上席トス

町長及助役有給並助役定員増加之理由

本町役場事務ノ如キ之ヲ既往ニ徴シ将来ヲ考フルトキハ事務繁劇ニシテ町長及助役一名ハ一身全力ヲ拵ケテ其職ニ専任セサレハ不能、而シテ日常ノ事務ハ論ヲ俟タス、爰ニ処シ渋滞スルコトナキヲ願フハ本町一般ノ通義ニシテ苟モ事務処理ノ駿駛ヲ買ハント欲セハ自然選挙ノ区域ヲ広クシ企望ニ達シ得ルノ手段ナキヲ免レス、故ニ町村制第五十六条ニ規定アル便宜法ニ則リ町ノ公民タルニ限ラス適任者ト認メ与望ニ属スルモノヲ拵ケテ任スルノ便トナシ、又斯ノ如クナスト雖モ猶助役ノ定員ニ不足アルヲ覚ユ、故ニ町村制第五拾二条但書ノ規定ニ則リ二名ヲ増加シ之ヲ名譽職トシ以テ本町

事務ノ処理ヲ計ラントスルノ原理ヨリ茲ニ確定セシ所以ナリ

明治二十二年五月十三日

埼玉県入間郡川越町

元連合戸長 岡田秋業

②一八八九年二月一七日裁可 鳥取県会見郡米子町<sup>(16)</sup>

鳥取県会見郡米子町条例

第一条 本町ハ町村制第五十六条ニ拠リ町長ヲ有給吏

トス

第二条 本町ハ町村制第五十二条但書ニ拠リ助役定員

ヲ二名トナス

第三条 町村制第五十六条ニ拠リ前条助役ノ内一名ヲ

有給吏トナス

第四条 本町助役ノ席次ハ名誉職助役ヲ以テ上席トナ

ス

理由

本町ハ元三十三ヶ町ヲ併スモノニシテ戸数二千七百六

十八戸人口一万九百四人ノ多キニ居リ其業体タルヤ商アリ農アリ漁者アリ挽夫アリ、其他各種ノ雑業者アリ其地理タルヤ東因幡三丹ニ相通シ南ハ作播三備ニ連絡シ西ハ僅ニ一葦水ヲ隔テ、松江市ト对立シ延ヒテ雲石芸長ニ互ルヲ以テ商客ノ往来寄留者ノ出入常ニ夥シク日常事務ノ頻繁ナルハ既往ニ徴シテ益之ヲ信スルニ足ルモノナリ、今町村制ノ原則ニ遵ヒ名誉職ヲ以テ吏員ヲ組織セント欲スト雖モ適任ノ人ニ乏シ、若シ強テ之ヲ公民中ニ取ル乎、事務ノ渋滞ト腐敗トノ虞ヲ免カレサルヲ奈何セン、依之町長ヲ有給吏トナシ尚助役二名ヲ置キ其一名ヲ名誉職其一名ヲ有給吏トナシ汎ク当器ノ人ヲ求メ且或ル部分ノ事務ヲ助役ニ分掌セシメント欲ス、是レ万不可巳ノ情況アルニ出ルモノナリ、其席次ノ如キハ名誉職ヲ以テ上位ニ置クハ蓋シ理ノ然ル所ナラント思フニ依ル

以上の二例をまとめれば、後者の米子町では、町長有給、助役二名（名誉職一名、有給一名）というものであ

るが、その理由として、①戸数、人口とも多く、町民の職種も様々で、また地理上の理由により寄留者の出入りが激しく、日常の町務はきわめて忙しい、②名譽職で町村長・助役を組織しようとしても適任の人に乏しく、もし(町内の)公民から選任するとすれば、事務の渋滞と腐敗の恐れがある、という点をあげている。また、前者の川越町では、町長有給、助役三名(名譽職二名、有給一名)という内容であるが、理由として、①町役場事務は繁劇で、町長および助役は全力をあげてその職に専任するものでなければならぬ(つまり名譽職のように余技で町村の公務に力を尽くす者ではだめで有給でなければならぬ)、②事務処理の確さ・迅速さを買おうと思うならば、(町村長および助役の)選挙の区域を広くし、町村制第五十六条の便宜法により町内の公民に限らず適任者を選任すべきである、という点をあげている。煩雑であるが、さらにもう少し各町村の状況を見て見よう。第6表を見れば、それぞれの町村において一度町

村条例で町村長あるいは助役について規定しながらその後幾度か町村条例の改訂を行なう町村がある。この変化を通して、さらに町村長および助役における名譽職と有給の関係を考えて見よう。以下、二つの町村を例示する。

#### ①富山県下新川郡魚津町の場合

魚津町では、一八八九年の町村制施行時には町長を名譽職としながら助役を有給とした。理由は、「本町ハ郡中第一ノ都邑ニシテ戸数二千九百八十有余人口一万二千九百有余アリ、随テ事務ノ頻繁ナルコト他町村ノ比ニアラサルナリ、斯ク頻繁ナル町治ヲシテ単ニ名譽職ニ一任セハ庶務ノ繁且難ナルニ堪ヘサルヲ以テ畢竟其任ヲ全フサルヲ得サルモノアルヘシ」、という点をあげている<sup>17)</sup>。さらに翌年五月、助役定員を一名増加して二名とし、名譽職助役一名、有給助役一名とした。「日ヲ加エ、月ヲ重ヌルニ随ヒ町務ノ頻繁ヲ告ケ今ヤ一名ニテハ到底充分ノ整頓ヲ見ル能ハサル」というの

が理由である。<sup>18)</sup>しかし、一八九二(明治二五)年八月、助役増員条例は廃止され、助役定員は名誉職助役一名となった。廃止の理由は、①現在有給助役は辞職し欠員中である、②「今や民費節減ニ際スルト民度ノ進歩ヲ成ストニアリテ諸事一切渋滞ニ渉ラス完全ナル終局ヲ略視ルヲ得タリ、依テ名誉職ト有給職ト其事務ヲ扱ウニ至リテハ敢テ異ナル処ナシ」、としている。<sup>19)</sup>ところが、それから三年後の一八九五(明治二八)年六月には、再度助役定員は二名となり、内一名が有給助役になった。理由は、「年々戸数ノ増加船舶出入ノ繁雜ナル事ニ至リタルヲ以テ迎モ現在吏員ヲシテ町行政ヲ全フスル能ハサルヲ認知」としている。この時、戸数三二六〇余、人口一万三千八百五十余となっており、町村制施行時からすれば、戸数で二百八十、人口で九百五十程度増加している。<sup>20)</sup>

②広島県安芸郡倉橋島村の場合  
同村では、町村制施行時、名誉職村長、名誉職助役の

体制であった。その後、一八九〇(明治二三)年五月には、助役定員は二名となり、内一名は有給になった。理由は、人口が一万三千余と多く、したがって事務が頻繁にわたっている、と簡単に指摘しているのみである。<sup>21)</sup>その後、一八九三(明治二六)年三月、村条例で村長を有給とした。この理由も簡単で、①区域が広い(東西四里余南北三里余)、②人口多い、③事務繁多で名誉のため無給で負担せしめることはできない、という点のみ指摘している。<sup>22)</sup>しかし、一八九八(明治三一)年一月、有給村長条例を廃止し、村長を名誉職に復した。理由は、①選挙の区域を拡張して有為の人物を得ようとしてやむをえず有給職としたが、今や本村公民中にその人を得るのに困難ではない、②「村長ヲ名誉職トナスハ自治制ノ本旨ニモ適セリ」、③村長を有給職としておく時は「本村ニ相当スル給料額ニ増加セサルヲ得サルモ」、近來法律規則発布により事務大いに繁忙となつて政費多端となつてい

るが、各自の産業は衰退し、納税額は漸次増加する傾向を見せ、村民生計上負担に耐えられない事情がある、と指摘した。<sup>23</sup>

以上の二例をみて、町村長もしくは助役を有給とする理由は前記川越町および米子町の場合と共通する。あらためて言えば、要するに、人口、戸数など規模の大きい町村、街場化した町村あるいは諸種の事情で煩雑な行政運営を必要とする町村（人の出入りが激しいとかあるいは島を含む町村とか、いづれにしてもなかなかまとみにくい町村）では、名誉職だけではきつちりとした専門的行政運営ができないということ、町村長および助役にその町村公民以外でも就任できるよう選挙の幅を拡げることが主な理由であった。ただ、上記二例を見るに、有給町村長あるいは有給助役がそれぞれ名誉職に変えられている例があるように、町村には常に名誉職化への志向があったようである。例えば、倉橋島村で村長を有給から名誉職に戻す際の理由として「村長ヲ名誉職トナス

ハ自治制ノ本旨」があげられていたように、町村長および助役は原則として名誉職というたてまえの意味は大きかったようである。<sup>24</sup> 第6表を見ても、町村長もしくは助役を有給から名誉職に変える例が一五例ある。もちろんそれ以外にも、魚津町の「民費節減」、倉橋島村の、有給にすれば金がかかる、という理由も存在している。

ところで、町村長もしくは助役を有給とする理由の一つである人材を獲得する幅を広げるという理由について考えて見よう。この理由は、様々な表現でありながら各町村での有給化の大きな理由になったものであった。

町村長および助役の選出は町村制第五十三条により「町村会ニ於テ其町村公民中年齡滿三十歳以上ニシテ選挙権ヲ有スル者ヨリ之ヲ選挙ス」、となっていた。しかし、有給の場合には例外があり、第五十六条の「有給町村長及有給助役ハ其町村公民タル者ニ限ラス 但当选ニ応シ認可ヲ得ルトキハ其公民タルノ権ヲ得」という条文によって、有給町村長および有給助役はその町村以外か

らも、また公民権を持っていない者からも選出できたのである。年齢が三〇歳以上であれば、戸主でなくても、二・三男であっても、またその町村で地租を納めていなくても、直接国税二円以上を納めていなくても町村長や助役に選出され得たのである。だから、この点、次節で述べる公民権特免という方法が、一九一一年の町村制改正まで戸主という要件が付いて回ったのに対し大きな違いである。<sup>(25)</sup> 町村制施行以前においては連合戸長役場の戸長はいうまでもなく地方税による有給であり、土族教養層などがかなり選ばれた事はよく指摘される事実である。名誉職制を基本とした町村制施行後においても、有給という形でかなり旧来の戸長が事実上継続して選ばれる場合があったと思われるが、その点は充分史料を集めきっていない。

ともかくも有給は、その町村以外の人物、あるいは公民権を持たない人物を町村長や助役に選挙する場合きわめて便利な制度であった。ただし、その町村以外の人物

を町村長あるいは助役に選出する場合、名誉職では不可能であったわけではない。その事は次節で明らかにする。

### 三、名誉職と有給の法理と実態

前節までにおいて、『帝国統計年鑑』『公文類聚』をもとに、次の点は確認できた。

① 町村長および助役は、数からいえば名誉職が圧倒的に多い。

② 町村長あるいは助役の選出にあたっては常に名誉職への志向が存在している。この点で、助役が複数であればその席次は年齢や就職の先後と関係なく例外なく名誉職が上席を占めたように、名誉職が本来のあり方だとする意識がある。

③ 町村長および助役がそれぞれ貰う金額を比較するならば、一般的に言って、有給の給料の方が名誉職の報酬より高い。

④ 町村長および助役の選出の幅を広くするためには、

一般的に言つて、有給の方が楽に選出することができる。

以上の事はいわば一般論である。

本節では、これら①④以外の点での名譽職と有給の差異を確認することと、③、④はあくまで一般論であつて現実には様々なバリエーションがありえた事を明らかにする。

#### 町村制第五十七、五十八、七十

#### 六条における名譽職の有利さ

町村制第五十五、  
五十六條以外に有  
給町村長および有

給助役について触れた条文は、以下の第五十七、五十八、七十六條である。これらの条文から名譽職制の有利さが浮かび上がってくる。

#### 第五十七條 有給町村長及有給助役ハ三箇月前ニ申立

ツルトキハ隨時退職ヲ求ムルコトヲ得 此場合ニ於テハ退職料ヲ受クルノ權ヲ失ウモノトス

#### 第五十八條 有給町村長及有給助役ハ他ノ有給ノ職務

ヲ兼任シ又ハ株式会社ノ社長及重役トナルコトヲ得  
ス 其他ノ營業ハ郡長ノ認許ヲ得ルニ非サレハ之ヲ  
為スコトヲ得ス

第七十六條 有給町村長有給助役其他有給吏員及使丁  
ノ給料額ハ町村会ノ議決ヲ以テ之ヲ定ム

町村会ノ議決ヲ以テ町村長及助役ノ給料ヲ定ムルト  
キハ郡長ノ許可ヲ受クルコトヲ要ス 郡長ニ於テ之  
ヲ許可ス可カラスト認ムルトキハ郡参事会ノ議決ヲ  
付シテ之ヲ確定ス

以上の三条は有給町村長および有給助役の制約条件となつてゐる。

第五十七條は、有給町村長および有給助役の退職について規定したものであるが、三ヶ月前に申し出てはじめて退職できるということは、別言すれば、有給町村長が退職の意志を持ってもすぐには退職することはできないということの意味意している。逆にいえば、名譽職町村長および助役の場合町村制第八條に該當する相応の理由が



あれば、すぐに退職することができるとを意味している。一八九四年二月二日の行政裁判所の判決に、「町村制第八条第一項ニ於テ名誉職ニ選挙セラルムノ權利又之ヲ担任スルノ義務アルコトヲ規定シタル以上ハ、其名誉職ニ在ル者ニシテ辞職届書ヲ提出スルトキハ即チ退職シタルモノニシテ村会ガ其理由ナキコトヲ議決シタル後始メテ退職ト称スヘキモノニアラス」、との文がある。ここから、したがって、『市町村雑誌』の論説は、

「名誉職ノ辞表ハ願ニアラスシテ、届出デニ止マルカ故ニ、辞表ヲ提出スルト同時ニ退職シタルモノニシテ、別ニ届届ヲ要スルモノニアラサルモノナリ」と解釈を下している。<sup>(28)</sup>この退職が町村制第八条に該当する相應の理由があるかどうかはおのずから別問題である。そして途中退職に相應の理由がない場合、第八条に基づいて公民権停止と町村費増加という罰則が適用されることになつていたが、<sup>(29)</sup>現実には罰則規定はなかなか適用されないとというのが一般的であつたことは石川氏が指摘している通

りである。<sup>(30)</sup>もちろん、有給の場合法律上の就職義務はないから任期と関係なく三ヶ月前に申し出れば確実に辞職できるのに対し、名誉職の場合町村制第八条の理由をくぐり抜けなければ途中退職できないという制約は存在していたから、原理からすれば有給の方が有利であるとの解釈もあつた。<sup>(31)</sup>

第五十八条の制約条件は有給町村長および助役にのみ課せられる条件で、名誉職には適用されない。つまり名誉職の場合、町村制第五十三条第二項「町村長及助役ハ第十五条第二項ニ掲載スル職ヲ兼ヌルコトヲ得ス」に基づき、第十五条第二項の職種以外に原理的には他にどのような仕事についていようが制約はないし、郡長の許可を必要としないということになる。もちろん他の名誉職につきのも差し支えない。例えば拙稿でかつて取り上げた愛媛県周桑郡壬生川町で一九〇一年より一九二四年まで名誉職町長を勤めた一色耕平の場合、一九二一年より一九一五年まで県会議員を兼務している。<sup>(32)</sup>また、筆者がか

つて自治体史で対象にした滋賀県神崎郡八日市町（現滋賀県八日市市）で一九一一年から一九二七年まで名誉職町長を勤めた横畑耕夫の場合も、一九一九年より一九二三年まで県会議員を兼務している。<sup>34</sup>このような名誉職町長と府県会議員の兼務の例はかなりあつたと思われる。一方有給町村長の場合、府県会議員との兼務は第五十八条の「他ノ有給ノ職務ヲ兼任シ」には当たらないが、有給町村長が専門職と位置づけられていた事から、府県会議員との兼務の例はないのではないかと思う。

第七十六条の有給吏員の給料の許可性は名誉職には適用されない。

つまり、当然のことであるが、名誉職のほうが制約条件が少ない分有給よりも有利である。

**退職料における有給の有利さ** では、名誉職よりも有給が有利とする条件はどのようなものがあるか。それは、受け取る金額の差である。名誉職町村長の報酬よりも有給の給料のほうが一般的に、い、え、ば、高、い、こ、と、は、前、述、し

た。そのことは、町村長および助役の報酬と給料の比較にとどまらない。有給の場合、退職料があるが、名誉職にこれはない。町村制第七十七条は、「町村条例ノ規定ヲ以テ有給吏員ノ退職料ヲ設クルコトヲ得」となっている。退職料をどの範囲でどの程度にするかは、各町村の町村条例で規定された。退職料に関する条例には、各町村によって様々な内容の違いがあつた。以下、例として滋賀県滋賀郡大津町の退職料条例を掲げる。

滋賀県滋賀郡大津町有給吏員退職料支給条例（一八八九年七月一七日裁可）<sup>35</sup>

第一条 有給吏員退職料ハ其就職ノ年数ニ依リ退職後之ヲ支給ス

第二条 退職料ハ満四ヶ年以上就職シ退職シタル者ハ月俸一ヶ月分、満八ヶ年以上ノ者ハ月俸二ヶ月分ヲ退職ノ際一時支給ス

第三条 就職満十二年以上ニシテ退職スル者ニハ退職現時ノ月俸年額四分ノ一、爾後満一ヶ年毎ニ二百四十

分ノ一ヲ加ヘ満三十二年ニ至リ即チ月俸年額三分ノ一ニ至ツテ止メ終身之ヲ支給ス

第四条 前条年金ハ毎年六月十二月ニケ度ニ分ケ半年分ヲ交付ス

第五条 退隠料ヲ受クルモノニシテ六月以前ニ失権若クハ死亡ノ者ハ半年額七月以後ニ失権若クハ死亡ノ者ハ一年額ヲ支給ス

第六条 自己ノ便宜ニ依リ退職ヲ請フ者又ハ懲戒処分ニ依リ退職セラレタルモノハ就職満四ケ年ヲ超ユルト雖トモ退隠料ヲ支給セス

但任期アル吏員ニシテ満期ノ際再選ヲ辞スルハ此限リニアラス

第七条 退隠料ヲ受クル者公権ヲ剝奪セラレタルトキハ全ク之ヲ止メ又公権ヲ停止セラレタル時ハ其時間之ヲ停ム

第八条 就職年数ハ月ヲ以テ計算ス

この大津町の条例を基礎に退隠料に関する町村条例の

特徴を見てみよう。第一に、退隠料は有給吏員の在職年数によって退職の際の一時支給と終身支給とに分別している点である。ただし、大津町の場合、終身支給といつても、退職者が死亡するまでではなく、在職一二年以上の退職者が三二年を越えれば支給が打ち切られるという制度であるから、厳密な意味での終身支給ではない。ただし、大津町のように支給年数に一定の限界を定める条例だけではなく、とにかく当人が死亡するまで、すなわち全くの終身年金を支給する事を定めた町村条例を持つ町村は多数存在していた。筆者が『公文類聚』中の町村条例、そしてその中の退隠料に関する町村条例を無差別にピックアップした際、まったくの終身支給を規定した町村条例が多数あった。このように、年金といつても全くの終身支給と一定の限度年数の年金があった。そして、在職年数がどれほどになれば、終身年金支給になるかは町村によって異なっており、大津町のような一二年以上という場合と、八年以上の場合、一〇年以上の場合

合、一五年以上の場合というように様々である。また、終身年金の支給は、大津町の場合毎年六月と一二月の二度であるが、このように年に二度というのが一般的であった。ただし支給月は、九月と三月の二度の場合も多く、より特殊には、一八九〇年二月裁可の福井県敦賀郡敦賀町の町条例<sup>36</sup>のように三月、六月、九月、一二月の四度の場合があった。第二に、大津町の条例のように、罰則規定、すなわち、①自己の便宜により退職した者、②懲戒処分あるいは犯罪により解職された者、には退隠料を支給しないという条件を持つ町村条例が多かった。第三に、退職一時金、もしくは終身年金はどの程度の幅で貰えるのかというと、退職一時金は年額の三分の一がほぼ最高、四分の一がかなり多い。また終身年金は、大津町の場合、一二年以上在職者は三二年間に限って月俸三分の一であるが、最高で年額の四分の一あるいは三分の一を毎年支給するという町村が多いようである。たとえば、いくつかの町村条例を見るに、千葉県香取郡佐原町

の場合<sup>37</sup>(一八八九年六月裁可)終身年金は一五年以上在職者で年額四分の一、群馬県東群馬郡前橋町の場合<sup>38</sup>(一八八九年八月裁可)、一二年以上在職者で年額の五分の一、京都府紀伊郡伏見町の場合<sup>39</sup>(一八八九年九月裁可)、二〇年以上在職者で年額の四分の一、新潟県雑太郡相川町の場合<sup>40</sup>(一八八九年九月裁可)、二五年以上在職者で月俸四ヶ月分となっている。

退隠料は以上のように各町村によって様々なバリエーションをもちながらも、有給吏員のみが貰える金額として設定されていたのである。

もちろんいうまでもなく退隠料に関する条例はすべての町村で設けられたわけではない。例えば、大阪府西成郡難波村では、「有給吏員及使丁一時給与金条例<sup>41</sup>」を設け、一八九三(明治二六)年三月裁可を得ているが、一時給与金は退隠料を設けないための代替処置であった。「説明書」によれば、必要を認めながら、①経済上未だ余裕がない、②町村制施行以来新規の事業等が続々起こ

り臨時の費用が多くかかる、という二点を退隠料を設けない理由にあげている。また、同村では、吏員の昇給も容易にはできないとして、その事も一時給与金を設ける理由にあげている。しかも、この一時給与金の適用にあたっては、有給助役、収入役は適用されないという形になっており、その理由は、「共ニ名望アリ且相当資産ヲ有スルモノヲ選挙スルノ慣例ナルカ故（中略）本条例ノ如ク毎月僅少ノ積立金ヲナシ以テ之レヲ与フルハ反テ其当人ノ愧ツル処モ之レアリ」、という点を上げている。

### 慰勞金の存在

では、名誉職の場合、退職の際全く何も貰えないのか。実はそうではない。有給の場合における退隠料の終身年金に類するものもを名誉職に求める事はもちろんできない。しかし、退隠料の中の退職一時金に類するものとして、町村制には全く規定のない「慰勞金」という方法があった。

鹿児島県川辺郡東加世田村では、「村役場吏員退職慰勞金給与条例」の村条例を村会で決定し、一八九一（明

治二四）年九月、勅裁を経ている。<sup>42</sup>ここでは、名誉職と有給の区別なく退職時に慰勞金が貰えるという仕組であった。すなわち、村役場吏員で任期満限退職の者には退職現時の俸給（有給）および報酬（名誉職）月額半ヶ月以上三ヶ月分以下の範囲内で村長が金額を定め慰勞金を支給するという仕組であった。また、在職が満期にならなくても二年半以上勤務した者で死亡もしくは疾病のため職務に耐えられないとして退職した者にも慰勞金が支給されることになっていた。<sup>43</sup>もちろん、疾病や「身体不具」あるいは死亡の際には、「慰勞金」という名目ではなく名誉職・有給にかかわらずなく、村条例で療養手当、あるいは吊祭料という形で給与する町村もあった。<sup>44</sup>

この場合の名誉職の慰勞金は、名誉職だからといって有給の場合の退職一時金よりも低いとは限らない。一例をあげる。すでに、拙稿「近代八日市町の町長選出過程」<sup>45</sup>で述べたが、滋賀県神崎郡八日市町の例である。八日市町では、一九一一（明治四四）年四月より一九二七

(昭和二)年までの一六年間横畑耕夫という人物が町長を勤めた。この人物は、一九二一(明治四四)年、滋賀県長浜警察署長を辞職し請われて町長になった人物であり、戦前八日市町ではもっとも長い在職期間の町長であり、県立八日市中学や陸軍航空隊の誘致に尽力する。横畑は、一九二七(昭和二)年六月に諸種の事情により辞職するが、その際感謝状と共に慰労金五〇〇〇円および「延命館建物」(見積り五〇〇〇円相当)がこれまでの功勞として贈呈されている。八日市町の場合、町役場文書が現存しないので、退職時の横畑耕夫の報酬がどの程度のものであったか分からないので、この慰労金が年報酬に比較してどの程度かはわからない。また、この慰労金が八日市町のなんらかの町村条例に基づいたものかも分からない。しかし、かなりの高額であることは間違いない。

このように町村制に規定のない慰労金という方法を使えば、名誉職の場合でも事実上の退職一時金を、しかも

かなりの額を貰うことができたのである。

### 名誉職の報酬もかなりの額を貰うことができた

一般に有給の方が有利とされながら、名誉職でもそこそこの金額を貰うと

いうのも退職給与金だけとは限らない。名誉職の報酬の場合も言える。一般的に名誉職町村長よりも有給町村長が、名誉職助役よりも有給助役の方が貰う金額が多いのが一般的であったと思われるが、名誉職の報酬は原則としてその町村で自由に決めることができたから、かなりの高額の名誉職の報酬がありえた。やはり拙稿で触れた滋賀県八日市町の例である。一九二一年町長に就任した横畑の年報酬は六〇〇〇円であった。この年の全国の名誉職町村長の年報酬の平均は一五六円であったから、全国平均とはかなりの差がある。またこの年の有給町村長の月給料の平均は二〇・五五円(第4表参照)でこれを一二倍しても二四六円強である。さらにまた、かつて拙稿で取り上げた愛媛県周桑郡壬生川町ですでに一〇年町長

を勤めた一色耕平の一九一一年の年報酬は三〇〇円であったから、これともかなりの差がある。<sup>(46)</sup> 実には横畑の年報酬六〇〇円は、長浜警察署長退職時の月俸四五円を二二倍した額である。要するに、横畑は以前の警察署長時代と同じ金額で名誉職町村長に就任したのである。

同じ事は横畑の後に町長に就任した吉丸栄三郎の場合についても言える。吉丸も現職の大津警察署長を退職し請われて一九二七年八日市町長に就任するが、その時の年報酬は一八〇〇円であった。そしてこの金額は吉丸が警察退職時の年俸とまったく同じ金額であった。一九二七年の名譽職町村長の年報酬の平均は統計の不備により明らかにならないが、愛媛県周桑郡壬生川町の町長にこの年就任する中川源太郎の年報酬が六六〇円<sup>(47)</sup>であるから吉丸の報酬はきわめて高い。

なお、横畑が長浜警察署長を退職し免官となる際の月俸給が四五円であることは前述したが、これは恩給年額を増加するためそれまで三七円であった月俸給を免官直

前に昇給させたらしい。ということ、名誉職町長の報酬を貰いながら官吏恩給も貰っていた事になる。官吏の恩給は一八九〇年六月二〇日公布の官吏恩給法に基づいて支給された。文官判任以上の者が退官した時恩給を受ける権利があり、支給の方法はいろいろあるが、在官満十五年以上の者が次の事項の一に当たるときは終身恩給が支給された。「一 年齢六十歳ヲ越エ退官ヲ許シタルトキ、二 傷痍ヲ受ケ若クハ疾病ニ罹リ其職ニ堪ヘス退官ヲ許シタルトキ、三 廢官廢庁若クハ官庁事務ノ伸縮又ハ非職満期ニ依リ退官シタルトキ」。一方、年齢六〇歳に至らずして「自己ノ便宜ニ依リ退官」した者は恩給を受ける資格を失った。横畑の場合、六〇歳以下であったが、病氣を理由に免官となっている。つまり、終身恩給が支給される条件で免官した事になる。八日市町の町會議員における横畑かつぎだし工作は、八日市町からでた政友会代議士島田保之助の斡旋を媒介して知事の内意を取る方向で動く。八日市町と県当局の交渉がどのよう

に行なわれたかは不明であるが、結果から言えば、病気を理由とする免官である。官吏恩給法の適用もきわめて融通無碍であったことが知れよう。吉丸の大津警察署長免官もこのような形で行なわれたかは不明であるが、まさか官吏恩給法の適用を受けないような免官の形ではあるまい。

これを要するに、有給の方が貰う金額によって有利という事は一般的には言うことができて、けっしてそれは絶対的なものではなく、名誉職の報酬がその町村で随意に決められる以上様々な方法によって名誉職が貰う金額も有給に近づける、あるいは有給を追い越すことができるのである。さらに町村長や助役に就任しやすくなるという処置は様々な方法でできたのである。

### 公民権特免

さらに名誉職と有給の間を曖昧にする制度として公民権特免<sup>(48)</sup>がある。

町村長や助役の有給化が、町村制第五十六条に基づいてその町村以外から、あるいは公民権取得者以外からも

人材を選択する条件になったということは前述した。この点だけを考えれば、名誉職率の高い府県（逆に言えば有給率の低い府県）、たとえば滋賀県や京都府などの府県においては、その町村公民以外から町村長や助役が選ばれる率が少なかった事になる。特に滋賀県では、町村長の場合、一九一二年から一九二四年までは名誉職率が一〇〇%、すなわち有給町村長が一人も存在しなかったわけであるから、この間の町村長は、その町村公民以外の人物が町村長に選出される事はなかった事になる。別言すれば、よその町村の人物が町村長になる事は全くなかった事になる。

しかし、実は名誉職町村長あるいは名誉職助役という形を取りながら、他所の町村の人物を町村長や助役に就任させることができた。それが、以下にあげる町村制第七条、すなわち公民権規定の但書に基づいた公民権特免という制度であった。

凡帝国臣民ニシテ公権ヲ有スル独立ノ男子二年以来



(一) 町村ノ住民トナリ (二) 其町村ノ負担ヲ分任シ及 (三) 其町村内ニ於テ地租ヲ納メ若クハ直接国税年額二円以上ヲ納ムル者ハ其町村公民トス、其公費ヲ以テ救助ヲ受ケタル後二年ヲ経サル者ハ此限りニ在ラス、但場合ニ依リ町村会ノ議決ヲ以テ本条ニ定ムル二ケ年ノ制限ヲ特免スル事ヲ得、此法律ニ於テ独立ト称スルハ満二十五歳以上ニシテ一戸ヲ構ヘ且治産ノ禁ヲ受ケサル者ヲ云フ

町村長および助役は第五十三条により、その町村公民が最低条件であるが、第七条の例外規定、すなわち町村会の公民権特免決議により、よその町村の人物を名誉職町村長および名誉職助役に就任させる事が可能であった。方法としては、まず町村会でその人物の二ケ年制限を特免する公民権特免を議決する。それからその人物を名誉職町村長もしくは名誉職助役に選出する。公民権特免によって、二年以上その町村の地租か直接国税二円以上納める必要という条件は消失しているが、その町村に

地所がない場合、公民権を付与する必要からあらかじめその人物にその町村の地所を与えておく。地所は共有地であってもよいし、地租額は一厘でもよい。このようにすれば他の町村の人物でもいかなる階層の人物でも名誉職町村長もしくは名誉職助役に就任させることが可能である。制約条件は、「帝国臣民ニシテ公権ヲ有スル独立ノ男子」、すなわち町村長被選挙権有資格の三〇歳以上の戸主で治産の禁を受けない者ということしかない。

このような公民権特免を使って他町村の人物を名誉職町村長にした例がすでに取り上げた滋賀県神崎郡八日市町の横畑耕夫町長、吉丸栄三郎町長の場合であった。横畑が八日市町の町長に就任するのは一九一一年であるが、就任直前まで長浜警察署長であった。警察署長をやめたとしても、八日市町在任ではないし、八日市町で地租または直接国税二円以上納めているわけではないから、八日市町の公民権を取得できない。したがって、八日市町では借家を斡旋するとともに時価約三〇〇円程度の

畑を横畑に与えている。そして臨時町会を開き先ず第一号議案として「横畑公民権特免の件」を可決し、その後第二号議案として町長選挙を行い横畑を選出している。

横畑に代わって吉丸が八日市町長に就任するのは、前述したように一九二七年であるが、このとき町村制の公民権規定は、一九二六年の町村制改訂により、例外を持ちながら「帝国臣民タルモ年齢二十五年以上ノ男子ニシテ二年以来町村住民タルモノハ其ノ町村公民トス」となり、納税要件は姿を消しており、そのうえで「町村へ前項二年ノ制限ヲ特免スルコトヲ得」と単純化された。このようになれば、町長候補者がその町村に地所がない場合、あらかじめ町の地所を与えておくというようなややこしいことはする必要がない。したがって町会では先ず吉丸の「居住二年特免の件」が可決され、その後町長選挙が行なわれ、吉丸が町長に当選する。

以上の八日市町の公民権特免は単なる一事例に過ぎず、このようなことが町村制のもとでどこまで行なわれ

たかはよく分からない。ただ少なくとも、一九二六年の町村制改訂まではその町村に納税していない人物を町長や助役に就任させる場合には、就任後公民権が失われないように納税要件を満たす処置が必要であったが、以後においてはそのような処置をとることなしに、きわめて楽な形で他所の人物を名誉職町長もしくは名誉職助役に就任させることが可能になった。この間一九一一年の町村制改正により公民権は戸主要件から「独立ノ生計ヲ営ム」に変えられ、戸主要件もなくなっていた。一九二六年の改正では、この「独立ノ生計ヲ営ム」という要件もなくなった。とすれば、有給の場合の町長や助役に選ぶ有利な条件は、次第に名誉職の公民権特免という方法との差をなくしていったと言えるだろう。第1表により昭和期になって全国町村長および助役の名誉職の割合が増え、その分有給の割合が減るのも、公民権特免の制度の簡略化も影響があったのではないかと想像している。ただしこの点は、実証的に確かめてい

ない以上確信をもって言うことはできない。

ともかくも実態を見れば、名誉職と有給との差は表面上の制度の差異ほどはなかった事になる。というよりも、有給での有利さも、名誉職での様々な方法によって充分代位することができたのである。

### おわりに

以上、有給町村長および有給助役についての制度とわずかばかりの実態を名誉職との比較で見してきた。制度での差異が様々なやり方によって実態の面ではそれほど相違がなくなることは縷々述べたところである。また、有給町村長あるいは有給助役を置きながら、町村には常に名誉職への志向が存在していた事も注目される点である。しかし、本稿で分析し得たことはこれだけである。つまり、本稿では予備的考察にとどまり、肝心の有給町村長あるいは有給助役の給料の仕組みまで明らかにし得ていない。名誉職の報酬にしても町村によって様々であつ

たとしても、いかなる形でそれぞれの町村でその金額が決められていくのかも明らかにしていない。<sup>49</sup>本稿では肝心なところで実証が全くといっていいほどできていない。また、明治から昭和にかけてそれぞれの時期の相違を明確に振り分けて論を進めているわけではない。つまり、本稿は歴史分析といい得るまでには至っていない。本来行わべき歴史分析は、本稿の視角と同様な視角、即ち制度と実態の相互関係という視角を取るにしても、政治・社会状況の変化を加味しなければならない。例えば、町村における町村行政のない手の変化も視野に入れる必要があるし、間接的分析となるにしても、全国町村長会の分析や、<sup>50</sup>町村吏員と市吏員の比較の分析も必要になるであろう。要するに、名誉職も含めて町村役場吏員をとりまく制度と実態の研究はまだまだ事実の豊富化を図らなければならない事が多く、これらは筆者の今後の課題として残されている。

(1) 以下特に断わりがない限り、町村制は、一八八八(明治二一年)町村制のことである。一九一一年(明治四四年)年、一九二二年(大正一〇)年、一九二六年(大正一五年)年の町村制改正についてはその旨記載する。

(2) 『市町村制正解』三六六頁。

(3) 『市町村制講義』二四〇頁。なお、第五十六条では、「町村長ニ給料ヲ給スル事ヲ得」とあるように「給料」となっているが、この解説書のこの説明部分では「俸給」という用語が使われている。しかし、一方この解説書の他の部分では「給料」という用語も使われている。要するに、この解説書では「給料」も「俸給」も同じように使われている。もっとも、片貝の『市町村制正解』の同様の説明文では「俸給」という用語は使われず、「給料」という用語のみである。なお、一八八七(明治二〇)年三月一九日公布の所得税法では所得の内容を説明した第二条では、「給料」という用語はなく、「官私ヨリ受クル俸給」という形で使われている。しかし、一八九九(明治三二)年二月一〇日公布の改正所得税法では、「第三種ノ所得」の内容として「俸給、給料」というように「俸給」と「給料」は明確に区分されている。この場合の「俸給」は官よりうける給与の意味で使われている。ただし、『帝國統計年鑑』で有給の「給料」が「月俸」と記載され、また有給吏員の「給料」が「俸給」と表現されている例が多くあるように、一般的には必ずしも明確に区別されていたとは言いがたい。

(4) 『市町村制逐条示解』五〇二頁。

(5) なお、位置づけは同じでも、条文は変化している。一八八八年町村制第五十五条・第五十六条は、一九一一年改正町村制では六十一条「町村長及助役ハ名譽職トス町村ハ町村条例ヲ以テ町村長又ハ助役ヲ有給ト為スコトヲ得」に統一され、その後この条文は変化がない。

(6) たとえば、島根県は有給比率の高い県であるが、島根県編『新修島根県史通史篇一近代』三三三頁では、「町村長は、おおむね各町村内で『名望家』といわれている経済的にも安定した大地主たちのなから選ばれ、そうした名望家三〜四で独占的にまわりもちする場合が多く、一般住民も当然のように考えていた」と記述されている。この記述から有給比率の高さの理由をうかがう事は出来ない。

(7) 三澤純「明治憲法体制と地方自治」『熊本史学』六四・六五合併号。

(8) 『市町村制講義』二四一〜二四二頁。

(9) 『市町村制正解』三六五頁。

(10) もともと、元老院の審議に付せられた町村制の原案では、人口の多寡によって名譽職と有給の分界を立てようとしていた。一八八七(明治二〇)年一月一六日元老院に下付された町村制法案の五十六条は次の通りである(明治法制経済史研究所編『元老院會議筆記』後期第二十九巻、一二頁)。

第五十六条 人口三千以上ノ町村ニ於テハ町村長ノ選舉ニ當ル者之ニ応スルハ其意ニ任ス可シ又町村会ノ議決ヲ以テ町村長ニ給料ヲ給スルコトヲ得其五千以上ノ町村ニ於テハ總テ町村長ニ給料ヲ給ス其他總テ大ナル町村ニ於テ

ハ町村条例ノ規定ヲ以テ助役一名ヲ有給吏員ト為スコトヲ得

有給町村長及有給助役ハ其町村住民タル者ニ限ラス但當選ニ応シ認可ヲ得ルトキハ其住民タルノ權ヲ得

内務大臣ハ省令ヲ以テ有給町村長及有給助役タル可キ者ノ資格ノ要件ヲ定ムルコトヲ得

つまり人口五千以上は明確に有給、人口三千以上で有給可能という事である。これに対しては、元老院で議員より様々な意見の表明があり、翌年二月一日上奏された「院議」での五十六条に関する部分は次のようになっていた(亀井川浩『自治五十年史(制度篇)』一九〇頁、同『明治地方制度成立史』一六二頁)。

第五十六条 原案人口ノ多寡ニ依リ町村長ノ有給・無給ノ區別ヲ設クト雖モ、元來本案ノ旨趣ハ町村人民ニ權利ヲ付与シ義務ヲ負担セシメ、自治ノ制ニ帰セシムルニ在リ。然ルニ人口ヲ以テ町村長ノ有給・無給ノ區別ヲ立テルトキハ、法律ヲ以テ町村ノ階級ヲ作り自治平等ノ旨趣ヲ害ス。故ニ町村長ハ無給即チ名譽職ヲ原則ト為シ、町村ノ情況ニ依リ有給ト為スヲ得ルヲ特例トスルニ如カス。因リテ第一項ヲ町村ノ情況ニ依リ云々ト修正シ、第二項、第三項ヲ削除ス。

この結果、内閣では、第一項については元老院の「院議」の意見を採用し、第三項の削除も取り入れながら、第二項については、「有給町村長及有給助役ハ其町村公民タル者ニ限ラス但當選ニ応シ認可ヲ得ルトキハ其公民タルノ權ヲ得」と

いうように部分的修正をした上で復活させている(『自治五十年史(制度篇)』一九三頁、『明治地方制度成立史』一六一―一六九頁、ただし、両書とも復活させた項を第三項としている)。

(11) 『公文類聚』所載の町村長および助役に関する町村条例について一八八九(明治三二)年から一九〇六(明治三九)年までピックアップしたこととそれほどの意味はない。『公文類聚目録』の公刊が四冊までなされ、公刊「目録」では一九〇六年までの目録があきらかになっているという理由にすぎない。もちろん国立公文書館所蔵目録により明治末まで、あるいは大正末までピックアップすることは可能であるが、一九〇六年までで充分傾向は分かるであろう。

(12) ただし、助役を二名以上置けるのは人口一万以上という街場化した町村だから可能であり、普通の村程度で助役の複数はできないのが普通であろう。

(13) また、名譽職助役同士の席次は、年長者を上席とする場合と就職の順序もしくは選挙の順序によって上席を決める場合、あるいは両者を組み合わせたもの、例えば、就職の順序の先後により、就職に先後なき場合は年長者をもって上席にする場合、あるいは年齢を基準にし、同年齢の場合就職もしくは選挙の順序で席順が決められる場合があった。そして同年齢、同時就職の場合などにおいては抽選で上席を決めた。

(14) なお、以下の町村条例の年月日はその町村条例の勅裁年月日である。

(15) 『公文類聚』第十三編卷之五十三。

(16) 『公文類聚』第十三編卷之五十四。

(17) 『公文類聚』第十三編卷之五十二。

(18) 『公文類聚』第十四編卷之六十八。

(19) 『公文類聚』第十六編卷五。

(20) 『公文類聚』第十九編卷四。

(21) 『公文類聚』第十四編卷之六十八。

(22) 『公文類聚』第十七編卷四。

(23) 『公文類聚』第二十二編卷七。

(24) 同じ理由が、一八九三年一月千葉縣香取郡佐原町の有給町長条例廃止の際も言われている。同町では、一八八九年六月、町条例により町長を有給とし、助役も有給とした(『公文類聚』第十三編卷之五十二)。しかし、一八九三年有給町長条例を廃止し、町長を名誉職とした。理由は、町村制に慣れたことと、「自治制ノ原則」が名誉職であるから、としている(『公文類聚』第十七編卷之六)。

(25) 公民権の内容は、町村制が改正されることに変化した。一八八八年町村制の公民権要件は、帝國臣民で戸主で治産の禁を受けていない満二十五歳以上の男子が二年以来①町村の住民となり、②その町村の負担を分任し、③その町村で地租を納めもしくは直接国税二円以上納めている者、というものであった。ただし、公民権の除外規定として「公費ヲ以テ救助ヲ受ケタル後二年ヲ経サル者」があった。一九一一年改正町村制では、それまでの戸主要件から「独立ノ生計ヲ営ム」になった。さらに、公民権の除外規定が「貧困ノ為公費ノ救助ヲ受ケタル後二年ヲ経サル者」となったほか、「準禁治産者」

「六年ノ懲役又ハ禁錮以上ノ刑ニ処セラレタル者」が加わった。一九二二年改正町村制では、納税要件が二年以来其ノ町村ノ直接町村税ヲ納ムル者」に変わった。そして、一九二六年改正町村制では、公民権の除外規定は若干増えたものの、納税要件は撤廃され、基本部分は「帝國臣民タル年齢二十五年以上ノ男子ニシテ二年以來町村住民タル者ハ其ノ町村公民トス」となった。

(26) 筆者は、拙稿「大正期の名誉職町村長について―愛媛県周桑郡壬生川町長一色耕平の公的活動―」(『社会科学』三七号所収)の中で、一九一八(大正七)年県立中等学校の設置位置をめぐって愛媛県当局と周桑郡の町村長を中心とした名望家層が対立し、周桑郡名誉職町村長一六名が一斉に辞職した時、郡内唯一の有給村長が辞職できなかった事実を記している(四〇四―四〇六頁)。

(27) 『行政裁判所判決録』第一一号、一八一頁。

(28) 「退職論」(論説)『市町村雜誌』第五二号、二四頁。

(29) 町村制第八条における相応の理由は、「一 疾病ニ罹リ公務ニ堪ヘサル者 二 營業ノ為メニ常ニ其町村内ニ居ルコトヲ得サル者 三 年齢満六十歳以上ノ者 四 官職ノ為メニ町村ノ公務ヲ執ルコトヲ得サル者 五 四年間無給ニシテ町村吏員ノ職ニ任シ爾後四年ヲ経過セサル者及六年間町村議員ノ職ニ居リ爾後六年ヲ経過セサル者 六 其他町村会ノ議決ニ於テ正当ノ理由アリト認ムル者」となっている。最後に町村会が正当と認めれば途中退職があるのだから、結局は途中退職を認めるかどうかは町村会が左右していたことになる。

- (30) 石川氏は、前掲書で岐阜県恵那郡付知村や同県可児郡土田村の事例をあげ、町村制第八条の罰則規定は、なかなか適用できないことを明らかにしている（一八五、一八八頁）。
- (31) 一九一四（大正三）年刊清水澄他四名の共著『市制町村制正義』では、「名譽職吏員へ法律上就職義務ヲ有スル結果原則上一定ノ任期ヲ有シ任期中随意ニ退職スルコトヲ得サレトモ有給吏員ハ法律上ノ就職義務ヲ有セサルヲ以テ多ク一定ノ任期ナク仮令任期アル者モ随時退職ヲ為スコトヲ得」（五九、九一六〇頁）、と位置づけている。
- (32) 第十五条第二項で町村会議員、そして第五十三条第二項で町村長および助役に就任できない職種は、①所屬府県郡の官吏、②有給の町村吏員、③検察官及警察官吏、④神官僧侶及其他諸宗教師、⑤小学校教員、である。
- (33) 前掲拙稿「大正期の名譽職町村長について」四二二、四一三頁。
- (34) 『八日市市史』第四卷近現代、一三五、一五一頁。
- (35) 『公文類聚』第十三編卷之五十三。
- (36) 『公文類聚』第十四編卷之六十七。
- (37) 『公文類聚』第十三編卷之五十二。
- (38) (39) (40) 『公文類聚』第十三編卷之五十三。
- (41) 『公文類聚』第十七編卷三。
- (42) 『公文類聚』第十五編卷之四下。
- (43) ただし、慰勞金あるいは慰勞手当は、退職時だけとは限らず、一八八九年八月裁可の熊本県葦北郡水俣村の「村吏員慰勞及療養手当ノ件」（『公文類聚』第十三編卷之五十三）では、満二年以上執務の功績特に著しき者は職務勉勵慰勞として一円以上一〇円以下が給与されることになっていた。
- (44) 前掲熊本県葦北郡水俣村の「村吏員慰勞及療養手当ノ件」。奈良県添下郡山町では、「町吏員救助金給与条例」を設け一八九六（明治二九）年一〇月裁可を得ている。この条例では、名譽職と有給とにかかわりなく次の一つに該当する時は救助金が支給される事になっていた。「一 勤続中死亡セシモノ、二 公務ノ為メ重傷死ニ至ルモノ及ヒ負傷後其傷痕ニ原因シテ死亡スルモノ又ハ公務上伝染病ニ罹リ死亡スルモノ、三 公務ノ為メ傷喪又ハ疾病ニ罹リタルモノ」。町村吏員で死亡の原因としてもっとも想定されていたのは伝染病である。
- (45) 拙稿「近代八日市町の町長選出過程」八日市郷土文化研究会『蒲生野』二三号所収。以下特に断りがない限り、八日市町の事例はこの拙稿による。
- (46) (47) 拙稿「大正期の名譽職町村長について」三六六頁。なお、町村長や助役の報酬や給料の額は、県史や市町村史の史料篇などに散見される。
- (48) この公民権特免について石川一三夫氏は、すでに前掲「近代日本の名望家と自治―名譽職制度の法社会史的研究―」の中で、「一般に士族や商業従事者・俸給生活者・学校の卒業生などの『教養ある階層』は、在地性が弱いため住民としての要件を欠いている場合が少なくなかった。そのようなときに多用されたのが、公民権特免決議である。これは、優秀な人材でありながら公民としての要件を欠く人物を抜擢したい

ような場合に使われる便法で、この特免決議を活用すれば、『財産のない階層』からの抜擢すらも可能となる」（二八一頁）、ときわめて適切にまごめていた。ただし、同書では、紙数の関係からか公民権特免の例示はなかった。しかし、その後石川氏は、「大正期の村―三つの素顔―」（『中京大学法学部二十周年記念論文集 現代の法と政治』所収）という論稿の中で、岐阜県可児郡久々利村の二つの公民権特免の事例を取り上げている。本稿もこれらの石川氏の仕事に学んでいる。

(49) なお、誤解を防ぐために一言申し添えれば、報酬や給料の額をその町村で自由に決めることができたとしても、町村吏員の報酬や給料水準は一般的に低いのが実態であった。前述した八日市町の町長の報酬の事例は決して一般的とは言えない。町村吏員の給与水準の向上は町村制施行以降常にその必要が叫ばれていたし、とりわけ一九二一年全国町村長会創立以降特にそうであった。しかし、現実には、政府が何らかの財政処置を取らないかぎり、町村財政の逼迫により町村吏員の給与水準は常に低かったのは周知の事実である。したがって、報酬や給料の額をその町村で自由に決めることができるといっても、常に限界が存在していたことは言うまでもない。

(50) 全国町村長会については、大正期の分析として、宮崎隆次「大正デモクラシー期の農村と政党」(二)『国家学会雑誌』第九十三巻第九・十号)がある。

## 付記

本稿の史料の収集にあたって大阪大学法学部橋本誠一氏に大変お世話になった。記して感謝申し上げる次第である。