

## 地方自治法下の村民総会の具体的運営と問題点

——八丈小島・宇津木村の事例から——

榎 澤 幸 広

### 目 次

はじめに

1. 地方自治法下の町村総会規定
  2. 宇津木村の村民総会
  3. 元・村民総会会長に聞く
  4. 村民総会設立の出発点—法制度なき村政（名主制度）はなぜ設けられたのか？
- 終わりに

### はじめに

本稿は、戦後地方自治法制定下において、東京都の八丈小島に存在した宇津木村の村民総会の輪郭を解明することにある。

村民総会を設ける際にその法根拠規定にあたるのが地方自治法94・95条である。地方自治法94条は「町村は、条例で、第89条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる」とし、95条は「前条の規定による町村総会に関しては、町村の議会に関する規定を準用する」と規定する。すなわち、前者の規定は地方議会を設置する代わりに有権者から成り立つ町村総会設置の規定、そして後者の規定は当該総会のおおまかな運営について規定している。

この規定に基き実施された町村総会の事例としては、本稿で検討する東京都の伊豆諸島<sup>1)</sup>の

中にある八丈島の属島として位置づけられている八丈小島の宇津木村（八丈小島は現在無人島であり、この地域は現・八丈町）の事例が現在までもただ一つ存在しただけである（宇津木村で使用された正式名称は「村民総会」）。因みに、戦前の町村制下も含めるならば、神奈川県之湯村（現・箱根町）において、「公民総会」が存在していた。

前者は、1951年4月1日から始まり、その後国が推進する昭和の大合併の流れに伴い、1955年4月1日に八丈町が誕生し、宇津木村は

---

称はこれらの有人島及びそこで生活する住民を排除する呼称であり、島嶼間にも差別化をもたらす名称であると考えられる。このような呼称が、例えば、1956年7月までの青ヶ島島民から選挙権を事実上剥奪する考えにつながっていたのではないとも考えられる。この呼称問題については、菅田正昭「伊豆七島と伊豆諸島」『でいらほん通信』〈<http://www.yoyo.ecnet.jp/SUGATA/KAZ/KA04.html>〉(2010年11月22日現在)。本稿では、資料引用の際、「伊豆七島」を使用しているものはそのまま引用するが、原則、「伊豆諸島」の名称を使用する。

1) 「伊豆七島」という名称が長い間使用されているが、これは大島・利島・神津島・新島・三宅島・御蔵島・八丈島を指す。しかし、式根島・八丈小島・青ヶ島にも歴史的に長く生活者がいる（八丈小島は現在無人島）。この呼

廃村になりそれと同時に村民総会はなくなっている。

後者は、箱根町教育史編纂委員会が編集した『箱根町教育史』によれば、尋常小学校設置などをめぐり1891年10月5日に公民総会が開設されたことが示されている<sup>2)</sup>。開始時期を正確に知る資料は現在のところ入手できていないが、法制度として公民総会の規定を初めて設けた1888年制定の町村制が実施されてからまもなくのことであることから、この法制度を前提にしていることが理解できる。この総会は現存する記録から見て少なくとも1945年までは実施されてきた<sup>3)</sup>。

この他、いくつかの町村議会において、議員の見解として町村総会の提案がなされることはあるが、どれも宇津木村以降実現はしていない<sup>4)</sup>。

私は一昨年初めて伊豆諸島を家族で訪問したことをきっかけに、伊豆諸島の歴史と憲法の問題が深く絡むことについて関心をもったが<sup>5)</sup>、伊豆諸島に関するどのテーマを選択しても、あまりにも情報量が少なく何から手をつけてよい

のかわからないままであり、手探りの状態で今回の原稿も書いている。このような問題はどこにあるのだろうか。

まず始めに、法研究者の無関心。たいていの憲法学や地方自治法の概説書に、町村総会の重要性は書いてあるにもかかわらず、そしてそれを体現した事例として宇津木村が唯一あると記述されているにもかかわらず<sup>6)</sup>、これを検討した論文が全く存在しないのである。しかし逆転現象とでもいうか、それに対して、諸外国のタウンミーティングの例は数多く検討されているのである。

憲法学界の通説では、この地方自治法の規定に示される町村総会は、憲法違反どころか、通常の議会に比べ有権者全参加型であることから、憲法に示される地方自治の本旨により高い程度において適合的な内容であるともいえるし、いっそう強い程度において住民の意思を代表する機関であると捉えられている<sup>7)</sup>。それにもかかわらず、この事例がどのような条例に基づき具体的に組織化され運営されてきたのか検討されてこなかったのである。

次に、無論全員とはいわないが、島に携わる人たちによる自らの島の近現代史に対するまなざしの低さである。伊豆諸島のそれぞれの島誌や町村誌を見る限りにおいて、大部分が昭和以前の歴史についての記述に多くが割かれている。がしかし、昭和以降の記述、特に戦前戦後の記述が少ないものが多い。これは今回の宇津木村の村民総会の事例もそうであり、先の文献

- 
- 2) 箱根町教育史編纂委員会編『箱根町教育史』（神奈川県箱根町教育委員会・1970）、113頁。
  - 3) 箱根町役場には、途中途中抜けているが、1945年までの公民総会の議事録が保管されている（2010年3月17日訪問時点）。
  - 4) 条例案まで提出された事例として、2005年6月の長野県王滝村がある。過疎化の影響を受けて、村議会議員によって、“王滝村村民総会設置運営基本条例案”が議会に提出されたが、2005年度第2回王滝村議会定例会にて不採択となっている。
  - 5) 伊豆大島憲法草案、1956年まで青ヶ島の有権者の選挙権行使が一部停止されていたこと、伊豆諸島と軍事利用など。これらについても、順次原稿を執筆中である。

- 
- 6) その大元になっていると考えられる文献が、長野士郎『逐条地方自治法』（学陽書房）と考えられる。
  - 7) 樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂『憲法IV〔第76条～第103条〕』（青林書院・2004）、257頁

にはほとんど記述がないし<sup>8)</sup>、1955年の合併において宇津木村から八丈町に引き継がれた資料もほとんど残っていない。ある職員の方は「日本で唯一の事例だったんですよ。資料が残っていないのは本当にもったいないことでした」と言っていた。このような例は結果として、隣島（今回は八丈小島）に対する無関心を示しているともいえる<sup>9)</sup>。更に、日本国憲法体制下になった直後の資料があまり残っていないということは、現在の島々の町村のなりたちを無視していることにはならないだろうか（自分の島に対する無関心）。

以上、二つの理由から、宇津木村の村民総会について検討しようとするが、実はこれらの無関心は、離島に対する長年来の政府の無関心にあるのではないとも考えられる。江戸時代において、江戸と伊豆諸島のつながりは重要な存在になるが、明治以降においては、たびたび所管が変わる状態であった。東京に落ち着いた後も、繰り返し繰り返し静岡県への移管が中央で議論され島内の有力者たちが陳情に行くという事態が繰り返し行われた。

そのようにお荷物的に島嶼を見切る政策は他

にも、中央の町村制とは区別する、村長を選挙で選ばせず府長に決めさせたり一定の選挙権行使を制限することなどを制度化した“島嶼町村制”という形で差別的な地方制度が実施されてきた。私は、伊豆諸島の問題を考える際、この差別的な制度史を念頭に置いた上で戦後法制度史を検討しなければならないと考える。

これらの点をふまえて、以下の流れを簡単に示したいと考える。1章では、法レベルで規定される“町村総会”について検討する。2章では現在入手できている資料を基に、宇津木村民総会の輪郭を明らかにしたい<sup>10)</sup>。3章では、元村民総会会長との対談記録を整理した上で彼のオーラル・ヒストリーを提示する。4章では、2・3章で提示される、村民総会設立根拠を中心に、宇津木村の地方制度が歴史的にどう設定され位置づけられてきたのか考察していきたいと考える。

## 1. 地方自治法下の町村総会規定

ここでは地方自治法に規定される町村総会、そして、この規定の系譜を辿り整理していきたいと考える。

### (1) 地方自治法下の町村総会

“町村”では、条例を設ければ、議会の代わりに、有権者から成る町村総会を設けることができる（94条）。このことから、①“市”はその対象から外れること、②“町村”であれば規模に関係なく条例を設け町村総会を設けること

8) 東京都八丈島八丈町教育委員会編『八丈島誌（三訂増補版）』（八丈島誌編纂委員会・2000）

9) 1953年11月8日付南海タイムスによると、小島（宇津木村・鳥打村）が八丈島の五ヶ村との合併にしきりに大反対した理由の一つに、「結局八丈本島のまま子扱いになるおそれがある」という理由があげられていた。南海タイムス社『南海タイムス縮刷版一昭和二十六～三十年』（南海タイムス社・1991）、329頁。このことは八丈島（本島）と八丈小島（属島）の関係をただ単に表すだけではなく、合併によって、八丈小島に対する無関心の政策が促進されることを恐れたのではないかと思われる。

10) 村民総会の資料が極度に少ないこと、そして、関係者がほとんど鬼籍に入ってしまったことから断片的な提示しかできないことはあらかじめ断っておく。

が可能であること<sup>11)</sup>、③議会の場合、地方議会議員の被選挙権における年齢要件が満25年以上であるのに対し（19条1項・公職選挙法10条1項5号）、20歳以上であれば町村総会の構成員になれること、が理解できる。

具体的な内容は、町村の議会に関する規定を準用するとされている（95条）。従って、議会が議決できる事件や予算の増額修正などの権限（96～100条の2）、招集や会期（101～102条）、議長と副議長（103～108条）、委員会（109～111条）、会議（112～123条）、請願（124～125条）、紀律（129～133条）、懲罰（134～137条）、議会の事務局及び事務局長、書記長、書記その他の職員（138条）等の規定が準用されると考えられる。

しかし、有権者が皆総会の構成員になることをふまえるならば、市町村議会の議員定数（91条）、議員任期（93条）や議員の選挙、議会の解散等は準用されないであろう。

## (2) 当該規定への系譜<sup>12)</sup>

地方自治法下の町村総会の規定をより深く理解するために、当該規定へ至る系譜を辿ってい

11) 長野士郎は、「……住民も非常に少なく、単一な社会構成を有する町村は、……町村総会を設けることができる」と述べている。長野士郎『逐条地方自治法（第11次改訂新版）』（学陽書房・1993）、270-271頁。しかしこれらの町村に限定する意図であれば、それは条文の文言自体から、あるいは、後述の当該規定の歴史からも間違いない。

12) この点について貴重な内容を提示している文献が、佐藤英善編『逐条研究地方自治法Ⅱ議会』（敬文堂・2005）、166-172頁である。ここでは基本的にこの資料に基づき、そしてこの資料にあげられている文献を中心に整理している。

く必要があると考える。この点、明治以降初めて、町村総会の系譜にあたる規定がなされたのは、以下の町村制（1888）の31条と51条においてである。

### 31条

小町村ニ於テハ郡参事会ノ議決ヲ経町村条例ノ規定ニ依リ町村会ヲ設ケス選挙権ヲ有スル町村公民ノ総会ヲ以テ之ニ充ツルコトヲ得

### 51条

第三十二条ヨリ第四十九条ニ至ルノ規定ハ之ヲ町村総会ニ適用ス

この規定から、郡参事会の議決した町村条例により町村会の代わりに町村総会の設置が可能となった。小町村の基準は法文上不明であるがこれは、郡参事会の判断によるものとされた。そして、町村会の職務権限等の規定は町村総会にも適用されることが示されている。

その後、1911年に改正された町村制38条により、①条例は不必要になり、②郡長が府県知事の許可を得て町村総会を設けること、そして、③その適用対象は小町村だけでなく特別の事情ある町村にまで拡大した<sup>13)</sup>。

1926年に改正された町村制では、地方官官制が全部改正されたことにより郡長が廃止されたので、府県知事が設置することになっ

13) 1911年の町村制38条は以下の通りである。

「特別ノ事情アル町村ニ於テハ郡長ハ府県知事ノ許可ヲ得テ其ノ町村ヲシテ町村会ヲ設ケス選挙権ヲ有スル町村公民ノ総会ヲ以テ之ニ充テシムルコトヲ得  
町村総会ニ関シテハ町村会ニ関スル規定ヲ準用ス」

た<sup>14)</sup>。

その後、1946年第一次地方制度改革において町村制が改正される際、特別の事情がある町村自らが条例にて、公民制度の廃止に伴い選挙権を有する者からなる町村総会を設置できることとなった<sup>15)</sup>。

そして、地方自治法改正の政府原案では、「95条 特別の事情がある町村においては、条例で第89条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる。2項 町村総会に関しては、町村の議会に関する規定を準用する」と規定されている。この点、種々の議論が出たが<sup>16)</sup>、最終的に「特別の事情のある町村」だけではなくて「それ以外の町村」も町村総会を設置できる現行法の規

定になっている。

## 2. 宇津木村の村民総会

以上、地方自治法レベルに示される町村総会について、法条文の解釈、そして法制定の背景を検討してきた。それでは、宇津木村の村民総会は具体的にどのように設立されどう運営されてきたのであろうか。

ここでは、国立公文書館、東京都立公文書館、八丈町役場議会事務局、八丈島歴史民俗資料館、八丈町立図書館、南海タイムス社、笹本直衛氏、東京都立図書館、国立国会図書館から入手した資料を下に、宇津木村民総会の輪郭を明らかにしていきたいと考える。

14) 1926年の町村制38条は以下の通りである。

「特別ノ事情アル町村ニ於テハ府県知事ハ其ノ町村ヲシテ町村会ヲ設ケス選挙権ヲ有スル町村公民ノ総会ヲ以テ之ニ充テシムルコトヲ得 町村総会ニ関シテハ町村会ニ関スル規定ヲ準用ス」

15) 1946年の町村制38条は以下の通りである。

「特別ノ事情アル町村ニ於テハ町村条例ヲ以テ町村会ヲ置カズ選挙権ヲ有スル者ノ総会ヲ設クルコトヲ得」

16) 例えば、総司令部と内務省の見解の違いがある。総司令部は古くからある日本の町村総会制度が非常に民主的であると考えて、草案が「特別の事情がある町村」に限っている部分に対し、町村は、特別の事情のあるなし関係なく、当該制度を設けうるものとするように要求している。しかし内務省は、このような特殊な制度を一般化することは適当でないとし、この意見は一応見送っており、政府原案にもりこんでいない。この他、貴族院での審議において、議員の中からこの規定の必要性を唱える意見があった。堀部清編『戦後自治史V』(自治大学校・1963)、199-200頁。

### (1) 宇津木村の機構<sup>17)</sup>

まず宇津木村の機構を把握することで、村民総会の位置づけを明確にしたいと考える。

『東京市町村合併史』内の1955年合併当時の宇津木村役場機構図によると、宇津木村では、村民総会、村長代理書記、監査委員会、教育委員会、選挙管理委員会の機構が存在した。

それによれば、議決機関としての村民総会は地方自治法94条に基づき設置され、会長(菊池政邦)・副会長(菊池忍)が運営していた。

執行機関としての村長代理書記(菊池隆盛)の下には庶務係が一人いて、厚生係、統計係、衛生係、戸籍係、産業係、土木係、学事係をすべて兼務していた。因みに、本図では村長についての記述がないが、1954年の庶務書類がまとめられている『昭和二十九年(第1号)庶務一般書類(宇津木村役場)』内の「職員調査票」

17) 東京都編『東京都町村合併誌』(東京都・1957)、397頁。

には、村長の職務が記載されている。ここには、“地方自治法161条3項に基づき、村条例をもって助役を置かず”と書かれており、村長は助役と収入役（地方自治法168条2項）を兼務していたという記載もある。

教育委員会は委員長（菊池政邦）の下に教育長代理（菊池隆盛）が置かれている。選挙管理委員会は委員長（菊池光）を中心に活動している。監査委員に関しては、『昭和二十九年（第1号）庶務一般書類（宇津木村役場）』の中の「地方制度運営状況等に関する調査について（回答）」（宇庶第11号昭和29年2月25日）において、「三 監査委員を設置している町村の調（昭和29年2月1日現在）」の備考欄に、“監査委員は村長が兼ねている”と記載されている。

ここで関心を引くのは、一人の人間が複数の職務をこなしていることである。例えば、村民総会会長を務めている菊池政邦は教育委員会委員長も務めている。また、村長が一人で行う職務範囲が広範囲であることもあげられる。

## (2) 村民総会設置理由

それでは、議会の代わりに村民総会が設置された理由は何なのだろうか。八丈島の内容を中心に記事として扱う新聞紙『南海タイムス』の1951年4月8日付記事によれば、“①最近になって村会議員（定員4名）や村民の転出が目立って多くなったこと、②村会議員の改選を目前にして議員の適任者も少なくなってきたこと、③この際改選するよりも地方自治法94条によって議会をおかず、村民総会を設置し選挙権を有する村民が会議を開き村条例を採決したり村政を運営する方がよいではないかという世論を徴し検討した結果であること”、の三点が

その理由としてあげられている<sup>18)</sup>。

この記事を見る限り、①の議員も含む村民数の減少を主たる理由として②と③の理由につながっているように見受けられる。

『昭和28年3月市町村台帳（東京都八丈島八丈町）』によれば、1947年10月1日から1951年3月31日までの議員の法定定員数が12人（条例定員数6名）とされている。この点、1935年10月2日付国勢調査では114人（19戸男55人・59人）いた村民も、地方自治法施行時（1947年10月1日）の臨時国勢調査では72人（15戸男40人女32人）、村民総会制に移る半年前（1950年10月1日）の国勢調査では、1935年の国勢調査時の約半数である66人（29戸男37人女29人（この資料に脇に44人と書かれているが恐らく有権者数と考えられる））と年々減少傾向にある<sup>19)</sup>。確かにこれだけの減少率を考えると、議員の適任者もそうそう見つかるものではないと考えられる。従ってこれらの資料は、南海タイムスに掲げられている理由を裏付ける資料となると考えられる。

## (3) 根拠条例

次に検討すべきは、村民総会を設置する根拠になる条例の存在である。地方自治法94条は、条例に基づいて町村総会を設置することをうたっているからである。八丈島・八丈小島の村々の代表が集まり合併を協議する参考資料にするために各村から合併促進協議会に提出された資料の中に、宇津木村の「条例目録（昭和29年1月1日現在調）」と「規則目録（昭和29年1月1

18) 注9の文献、39頁。

19) 1952年7月1日付住民登録調査では更に減り、54人（13戸男31人女23人（こちらも脇に35人と書かれているが有権者数と考えられる））。

日現在調)」がある<sup>20)</sup>。そこには、地方自治法施行から7～8年間にわたり制定・施行された宇津木村の条例・規則・規程の名称が記載されている。

その中で村民総会に関係する名称のものは二つある。一つ目は、“宇津木村民総会定例会条例”でありこれは1951年4月1日に施行適用されている。制定の理由欄には、「議会制を廃して総会制となる」と書かれている。二つ目が、“宇津木村民総会々議規則”でありこれは1951年4月1日に公布されている。そこに記された当該規則の制定理由欄にはやはり「議会制を廃し総会制となる」と記されている。

しかし現時点において、これらの条文やその内容を示すものは、八丈支庁にも八丈町役場にも確認してみたところ保管されていないとのことであった。

先の資料に話は戻るが、この条例と規則以外に、5つの条例と2つの規程の名称が記載されている。これもあわせて紹介したい。

まず条例であるが、①宇津木村有給職員給料額及旅費額支給条例、②職員の報酬額及び費用弁償額支給条例、③職員の分限に関する条例、④職員の懲戒処分及び効果に関する条例、⑤職員欠格事項に関する条例の5つが存在したようである。やはりそれぞれの内容は示されておらず、それ以外に記載されている事柄は、①②の施行年月日・公布年月日とも1947年10月1日

であり、①の制定の理由欄には「町村制施行による」との記載がなされている。そして③④⑤の公布年月日は1953年11月1日である。③④⑤の公布年月日の時期は村民総会設立よりも後であるため、これらは村民総会によるものと考えられる。

規程は二つあり、①職員退職手当支給規定と②庶務規定である。双方とも、公布年月日・施行適用年月日・制定の理由が記載されておらず白紙のため、これらについては具体的な内容はこれ以上はわからない。

#### (4) 総会の構成員

様々な資料を見る限り、総会の構成員は、①会長、②副会長、③会員から構成されていることがわかる。会長と副会長の“会長”部分は議会の「議長」に該当する。

##### ①会長

『昭和二十九年(第1号)庶務一般書類(宇津木村役場)』内の「職員調査票」の「調査票(2)(昭和27年1月1日～29年9月1日現在まで)」によれば、“歴代議長”は、A. 菊池昇(在任期間1年4ヶ月)、B. 菊池正(在任期間4ヶ月)、C. 菊池政邦(在任期間1ヶ月)と記されている。計算してみると、A. は1953(昭和28)年4月まで、B. は1953年5月～8月、C. は1953年9月～ということになる。

しかし、『昭和28年3月市町村台帳(東京都八丈島八丈町)』を見ると、“歴代議長”が若干異なっている。村議会の議長であった菊池由之助が総会制に移行したことを理由に、1951年3月31日に退職し、初代総会会長として、菊池昇が就任している(1951年4月1日～1953年9月12日)。二代目が菊池政邦(1953年9月13日～11月20日)、三代目が菊池正(1953年11

20)『収入役事務引継書(宇津木)』内所収。八丈島合併促進協議会会長沖山徳一が各村長にあてた1954年1月6日の「条例、規則および職員履歴書の提出について(依頼)」(八協発第4号)によるもの。合併事務の資料とするために、各村に提出を依頼している。宇津木村は○月○日と具体的な数字が記載されておらず提出日は不明である。

月21日)、四代目は氏名記載なし(1955年3月31日)となっている。三代目は、就任日が記載されているが終了日が不明であり、逆に、四代目は就任日が不明で終了日が記載されている。

二つの資料の歴代議長名は異なっているが、『昭和28年3月市町村台帳』の氏名記載のない四代目は、後述の会議録を見てもその他の資料を見ても、菊池政邦で間違いないと考えられる<sup>21)</sup>。

任期については、議長・副議長であればその任期は議員の任期となるが(地方自治法103条2項)、会員には任期がないので不明である。但し、これらの資料を見る限り、在任期間は3ヶ月～2年5ヶ月位である。この点、役場に保管されている『昭和28年3月市町村台帳』の「東京都八丈島宇津木村」の表紙部分において、鉛筆の手書きで“会長・副会長任期?”と書かれていることから、宇津木村の資料を引き継いだ八丈町役場も任期を把握していなかったと考えられる。

また、『昭和30年度 総務局 総務67』内所収の「特別職(昭和30年3月1日現在)」によれば、村民総会会長の任期満了年月日が1957年9月12日となっている。この通りだとすれば、先の「職員調査票」の「調査票(2)」に照らし合わせて計算してみると、会長任期は4年ということになる。但し、この任期は、宇津木村の条例によるものなのか、合併協議の結果出されたものなのか、あるいは、地方自治法を参考にされたものなのかはわからない。

21) 例えば、東京都『東京都町村合併誌』(東京都・1957)、382頁では、1953年12月1日設置された八丈島各村合併促進協議会の委員の一人として、菊池政邦の名と村内の役職名・宇津木村会長が書かれている。

## ②副会長

先の「職員調査票」の「調査票(2)」によれば、“歴代副議長”は、A. 菊池行雄(在任期間1年4ヶ月)、B. 菊池実(在任期間6ヶ月)、C. 菊池正(10ヶ月)とされている。これも計算してみると、A. は1953年4月まで、B. は1953年5～10月、C. は1953年11月～となっている。

これに対して、『昭和28年3月市町村台帳』は、議会制の副議長である菊池昇が組合長に就任したためこれに代わり、1951年4月1日から、菊池行雄が就任したと記されている。しかしこれ以上の記述はない。

また、先の「特別職(昭和30年3月1日現在)」によれば、副会長の任期満了年月日が1957年11月20日となっている。この通りだとすれば、先の「職員調査票」の「調査票(2)」に照らし合わせて計算してみると、副会長任期は4年ということになる。但しこちらも条例などによるものなのかどうかはわからない。

## ③会員

『昭和三十一年度庶務書類 八丈町役場総務課』の中の「第8表A合併前後における職員数の増減調」の「合併直前の宇津木」では、合計33人中、会員24名、教育委員会4名、選挙管理委員会3名、三役1名、一般職員(吏員)1名となっている。

また、『昭和二十九年庶務書類綴No.3 宇津木村役場』内の調査票(2)の「2. 職員数調(昭和29年9月1日現在)」の注意書きとして、“特別職”の「実員」は本村は総会制であるので選挙権を有する者全部の数である。その内村長1名、教委4名、選管3名 総会々員(有権者)32名でその内職員は左の通りである。村総会々長1名副会長1名である。”と書かれている。

前者の資料では、役職についてない会員数が

提示され、後者の資料では、役職についている会員も含めた上での会員数が提示されていると考えられる。

#### (5) 総会構成員の給与

『昭和30年度 総務局 総務67』内所収の「特別職（昭和30年3月1日現在）」によれば、村民総会会長の年棒は1955年3月1日現在、1500円、副会長は1000円であった。因みに、大賀郷村議会議長の年棒は6600円、副議長は3300円、八丈村議会議長は年棒40000円、副議長は35000円であった。この点、『昭和二十九年度庶務書類綴No.3 宇津木村役場』内の「(三)特別職の職員の給与に関する調」では、1954年5月1日現在、月額給与は、総会会長が125円、副会長が100円となっている。計算してみると、会長は年額1500円、副会長は1200円となるので、先の資料とほぼ同じ額である。副会長の給与額が異なるのは、村の年度予算をふまえて、給与額が変更されていると考えられるが、この開きの理由が具体的に何かは不明である。因みに、教育委員会458円、選挙管理委員会292円、三役14400円、一般職員（吏員）が11880円である（それぞれ月棒）。

会員の給与については、『昭和三十一年度庶務書類 八丈町役場総務課』内の「第8表B合併前後における給与総額(月額)の増減調」の「合併直前の宇津木」に記されており、それによれば、合併直前の全会員（24人<sup>22)</sup>の給与総額（月

額)<sup>23)</sup>は1059円である。因みに、大賀郷村の全議員（14人）は25900円、八丈村の全議員（26人）は66250円である。細かい分析はしていないが、給与額の差だけを見てみると、村民総会の方が安上がりであることがわかる。また、『昭和二十九年度庶務書類綴No.3 宇津木村役場』内の「(三)特別職の職員の給与に関する調」にも会員給与が記されているが、会員34名分合計が850円と書かれている。その脇に“25円”と書かれ二重線で消された跡があるがこれは会員一人あたりの月額給与と考えられる（この会員欄のはじめに、「当村は村民総会制で有権者は全部会員である」と書かれている）。更に、『昭和28年3月市町村台帳』によれば、会員4800円と書かれている。今までの流れからするとこれは恐らく全会員給与の年総額と思われる。

これらの資料から理解できることは、年度毎に会員の給与にばらつきがあることである。従って、こちらも村の予算額を踏まえた上で年度毎に会員の給与額に変更が加えられていたのではないかと思われる。

#### (6) 総会費

『昭和30年度 総務局 総務67』内所収の「五. 財政 (3) 予算額調 歳出」によれば、宇津木村の議会費は27000円である。因みに、大賀郷村は801000円、八丈村は1915000円である。こちらも細かい分析はしていないが、給与額の差と同様、その差だけを見た場合、村民総会の方が安上がりであることがわかる。

22) 恐らくこの人数は、三役、教育委員会委員や選挙管理委員などの人数を差引いたものと考えられる。というのも、会員とこれら委員なども含めた合計数が33人となっていることから、他の資料（例えば、会議録）の会員数とほぼ合致するからである。

23) 給与額は、本給、扶養手当、勤務地手当の合計。一人あたりの給与額ではなく各種職員の給与総額表。

## (7) 議案内容

議案内容は、法的には地方自治法95条の準用規定により96条以下の議会の権限規定に従って検討されていると考えられるが、具体的に資料として残っているものを以下提示することにした。

### ①職員給与

各職員の給与が実際の総会にどの程度諮られたのかは具体的資料がないため不明である。但し、協議会に提出された『庶務書類』内の「職員調査票」の村長菊池俊彦の備考欄に、「村長棒給は総会の議を経てその都度定める（給与條令）」と書かれている。文字だけを見ると、村長の給料は、給与條令（恐らく、宇津木村有給職員給料額及旅費額支給條例を指すと考えられる）の規定に従って、その度に総会にかけられた重要議題の一つと読み取れる。しかし、その上に二重線が引かれていることは何を意味しているのか現在のところ不明である。

### ②教育委員会委員の選任

1953年5月24日付南海タイムズ記事によれば、宇津木村では、1952年10月全国一斉に行われた教育委員選挙・それ以後の選挙にも立候補者がいなかった<sup>24)</sup>。そのため、1953年5月30日に教育委員会法70条1項に基づき再選挙を行うことになった。結果、2人無投票当選（4年委員）<sup>25)</sup>、更に再選挙を行い1人（2年委員として菊池政邦（25））、残りの1人は村民総会から選出という流れになった<sup>26)</sup>。

24) 注9の文献、282頁。

25) 1953年6月7日付南海タイムズ記事。注9の文献、285頁。

26) 1953年6月7日付南海タイムズ記事。注9の文献、289頁。

この記事から、教育委員会委員も村民総会から選出された例があったことが理解できる。ただしこの流れの中で、問題も生じたようである。これは、1954年1月21日、東京都八丈支庁神原秀男が宇津木村長・宇津木村教育委員長宛に送った、「村民総会選出による教育委員会委員について（通知）」（八総収第216号）という通知から理解することができる<sup>27)</sup>。内容は、「貴村民総会から選出の教育委員会委員1名が現在欠員であるが、同委員を総会から選出することについて、疑義が生じ照会中のところ東京都選挙管理委員会事務局長から下記のとおり、文部省初等中等教育局長との質疑応答について回答があったので御了知の上至急選出方処置願います」というものである。

その中での質疑応答は、「宇津木村においても教育委員会法第7条第3項の規定による教育委員会委員を総会から選挙すべきであるか」と「総会において選挙すべきであると解するならば、その被選挙資格は選挙権を有する者であり、任期は総会の決定によるものと解してよいか」という二つの問いに対してどちらも「お見込みのとおりと解する」という回答がなされている。

### ③配給獲得

1952年8月31日付南海タイムズ記事によると、「米よこせと村民総会 宇津木村長の行動不可解」というタイトルの記事があった<sup>28)</sup>。

小島宇津木村に八月分主食配給がなく54名の村民は總會を開き、配給獲得の爲、菊池行雄氏外六名を代表として主食卸中央食糧協組八丈島出張所へ交渉に渡島して来た

27) 『収入役事務引継書（宇津木）』内所収。

28) 注9の文献、196頁。

が中央食糧では一月から約五ヶ月分の未拂代金（約七萬圓）を支拂わない限り出せないと斷られ支廳に陳情したが、解決されず事情が複雑で配給米をめぐって成行は注目されている。

更に、村民代表のコメントが載っているのもこれも引用したい<sup>29)</sup>。

村民は既に代金を小賣店舗（菊池友江）に納入しているが、小賣店主菊池友江さん夫光氏（村長）が前金を受けとり、中央食糧に支拂はないで上京約半年に至るも帰村しないので解決されず、村民総会の決議で妻友江さんと弟二人が光氏帰村要求に上京したが、應ぜず二人は村民の方が心配で帰って来た、村民は前分は光村長の帰り次第解決するから八月分だけ村民が責任持つ故渡して欲しいと交渉したがきゝ入れられなかった。

この記事から、村民総会において、“A. 配給獲得のため議論し、そして代表交渉者を選出し八丈島に送ること”，“B. 上京したまま戻ってこない村長に対する帰村要求の決議”，を行ったことがわかる<sup>30)</sup>。

#### ④合併について

合併するか否かも村民総会にかけられている。具体的な内容は後述の二つの会議録に譲る

29) 注9の文献，196頁。

30) 直接的な要因なのかは不明であるが、1953年5月24日付南海タイムズ記事では、「去る八日菊池光村長が一身上の都合によるとの理由で辞任した」と記されている。注9の文献，282頁。

が、1953年11月8日付南海タイムズの記事に関連すると思われる記事があったので紹介したい<sup>31)</sup>。この記事では、小島は合併にしきりに大反対し、その理由として、“A. 村議選出も困難”，“B. 村会への出席も困難”，“C. 結局八丈本島のまま子扱いになるおそれがある”，と合併を反対する理由が三点あげられていた。ここでは村民総会とは書かれていないし小島と書かれているので、鳥打村も含み宇津木村だけに限定される記事ではないが、唯一残っていると思われる1955年合併を審議する二つの会議録でも村民総会に諮られているので、この時点でも恐らく村民総会に諮られ、その結果を鳥打村側と協議した結果が、記事に示されていると推測される。

#### (8) 会員に対する懲罰

『昭和29年（第1号）庶務一般書類（宇津木村役場）』内の「地方制度運営状況等に関する調査について（回答）」（宇庶第11號昭和29年2月25日）の中の「一. 議員の懲罰に関する調」では、地方自治法施行から1953年12月31日まで該当者なしとしている。すなわち、1947年からの村民総会以前の議会制も村民総会以後（1953年まで）も該当者がいないということである。

#### (9) 二つの会議録

ここでは、現時点で入手できている宇津木村民総会の二つの会議録<sup>32)</sup>を分析し、この総会の具体的進行がどのように行われたのかを把握したいと考える。二つの会議録とは、1955年3月23日とその一週間後の3月30日に行われた

31) 注9の文献，329頁。

32) 『昭和30年度 総務局 総務67』内所収。

村民総会を記録化したものである。議事内容は、宇津木村、大賀郷村と八丈村（1954年10月1日に合併し誕生）との合併に関するものである。以下では、それぞれの会議録をわけて整理していきたいと考える。

①1955年3月23日会議録

A. 招集場所

宇津木村役場内

B. 出席会員

氏名の前に会員番号が与えられている15名の会員（例えば、1番〇〇、5番□△など）、そして会長（菊池政邦）と副会長（菊池正）の合計17名が、今総会の出席会員である。

C. 欠席会員

13名の欠席会員がいるが、一人以外は氏名も会員番号も略されている。

D. 会議事件

今総会で諮られた会議事件は5つである。

- 一. 村の廃置分合に関する処分並に町制施行に関する処分申請について
- 二. 議員の任期定数の特例を定めることについて
- 三. 農業委員会委員の任期定数の特例を定めることについて
- 四. 教育委員会委員の任期定数の特例について
- 五. 財産処分の協議について

E. 会議事件説明のための出席者

地方自治法121条に基づき会議事件説明のため村長（菊池俊彦）が招致されている。

F. 書記

書記は菊池隆盛が務めている。

G. 会議の流れ

まず、会長による会議の宣告が行われ（午前10時50分）、読会を省略した上で審議に移行する旨が告げられている。次に、当初の合併計画である八丈一島一村の合併が実現する事に対する村長の喜びのあいさつ、そして、当村の如き弱小村はこの機会をのがすことなくこの合併がつつがなく終了する様会員の皆の協力が必要であるとの村長による説明。続いて、一号から順に審議・議決が行われている。審議は会長の会議指揮の下、議案毎に会員による発言がなされ、議決は異議がないか否かあるいは原案賛成か否かという形で行われている。今回の審議で発言した会員は、六人いるが（全会員による「異議なし」や「原案賛成」は除く）、その中でも13番・15番・副会長の発言数が圧倒的に多い。会員の発言数19の内、全会員の「異議なし」と「原案賛成」が5、13番が3、15番が5、副会長が3、5番・12番・21番がそれぞれ1である。発言内容は、基本的に賛成であるが、宇津木村の事情を踏まえた上での後の合併関係村との協議が必要との意見が多い。例えば、議員の任期定数の特例を定める件について、合併関係村との協議で検討してもらえばよいが、当村には定数もないから無理だという意見。また、財産処分の協議について、収入方法の道なき宇津木村において、村有の海区岩付サイミ丈での採集を従来通り行わせてもらえなければ死活問題になるという意見。五つの議案を審議議決後、会長が会議録署名人を二名指名推薦し議決を採っている。異議がなかったため、副会長と15

番が署名人になり、午前11時57分、総会閉会が会長によって宣告される。

## ②1955年3月30日会議録

### A. 招集場所

宇津木村役場内（場所は前回と同じ）

### B. 出席会員

13名の会員、そして会長と副会長の合計15名が、今総会の出席会員である。今回は前回出席者の内、三名が参加せず。逆に、前回欠席者の中の一人が参加。

### C. 欠席会員

13名の欠席会員がいるがここでも一人以外は氏名も会員番号も略されている。

### D. 会議事件

一、新町建設計画を定める件

### E. 会議事件説明のための出席者

地方自治法121条に基づき会議事件説明のため村長職務代理書記（菊池隆盛）が招致されている。

### F. 書記

書記は、前回出席会員の一人であった菊池忍が今回は会員としてではなく臨時書記を務めている。

### G. 会議の流れ

まず、会長による会議の宣告が行われ（午後7時10分）、読会を省略した上で審議に移行する旨が告げられている。次に、協議会において審議提出した新町五ヵ年建設計画に対し都知事の意見があったことからそれを考慮に入れた上での審議をお願いする旨の村長職務代理書記による説明が行われている。続いて、審議・議決が行われている。審議はここでも会長の会議指揮の下、議案に対し、会員による発言がなされ、議決は異議がないか否

かあるいは原案賛成か否かという形で行われている。今回の審議で発言した会員は7人おり（発言数7）、それぞれ一つずつ発言している。発言内容は、意見を提示している者もあるが全員が賛成意見である。審議議決後、会長が会議録署名人を二名指名推薦し議決を採っている。異議がなかったため、12番と22番が署名人になり、午後9時40分、総会閉会が会長によって宣告される。

## 3. 元・村民総会会長に聞く

以上、残存している資料から村民総会の輪郭を把握してみた。このことから、村民総会設立理由、歴代会長・副会長や彼らの給与、いくつかの議事内容、総会の具体的進行など断片的に把握できた。しかし、具体的に不明な点はまだまだ多い。例えば、読会のこと、傍聴者の存在、会員の具体的な召集方法、上記以外の議事内容、会場内のより具体的な議論状況など。そこで関係者に話を聞くことで、これらの内容を補足し、あるいは異なる点を明確にしたいと考える。

以下は、宇津木村民総会最後の会長であった菊池政邦氏から聞き取りを行ったオーラル・ヒストリーの記録である。この聞き取りの記録は、2010年4月29日午後1時から約三時間にわたり、菊池政邦氏の自宅で、筆者が同氏から村民総会の話聞かせて頂いたものである（政邦氏の奥様も参加<sup>33)</sup>）。会話内容は、宇津木村の話

33) 2010年8月16日、八丈島の歴史民俗資料館にて、菊池政邦氏と奥様が最近亡くなられたことを笹本直衛氏に聞かされた。そもそも8月の八丈島訪問の最大理由は、政邦氏に本原稿を見てもらうこと、そして、もう一度話した

だけでなく廃村後の政邦氏の人生や最近の八丈町・八丈支庁の話に至るまで多岐に及んだ。以下示す内容は、それらの中から村民総会及びそれに関係する部分を整理抜粋している。

(1) 総会の手続について（――は筆者、会長は菊池政邦氏）

―― 八丈島各村合併促進協議会に提出した「条例・規則目録」の中に宇津木村民総会定例会条例と宇津木村民総会議規則が記入されていました。この条例や規則の原本か何かを持っていますか？ なければその内容を覚えてますか？

会長 持っていないですね。内容はどうかかな。

―― この二つがあるとかなり宇津木村民総会の輪郭が見えてきたと思うのですが。1955年の合併によって、宇津木村から資料を引き継いだはずの八丈町役場にも現在これらの資料が残っていないようです。覚えている範囲で構いませんので、いくつか質問に答えて頂けたらと思います。総会は一年でどれくらいの割合、開催されていたのでしょうか？

会長 年二回ほどかな。

―― 一回あたりの開催時間はどれ位ですか？

会長 1時間位だったかな？ 総会の会議録にもそれ位って書いてなかった？

―― そうですね。二つの記録では、1～2

時間位ですね。通常の総会以外に臨時会の開催などはあったのですか？ 会員の要望とかで。

会長 したことはないな。

―― 総会開催は誰がしたのですか？

会長 村長が通達したんですよ。

―― 会員の召集方法は、召集状を出すとかの方法ですか？

会長 そんなことはしていないな。一軒一軒歩いて伝えにいったよ。そんなに戸数も多くないから。二十分位かな。

―― 会場はどこですか？ 選挙や行事があると小学校が使われていたようですが<sup>34)</sup>、総会も小学校ですか？ 校舎が中学校と一緒の。

会長 そうですね。小学校ですね。私が会長やっている時に他でやった覚えはないな。

―― 総会の会員は誰がなったのですか？ 村長とかもそうですか？

会長 有権者がなったね。村長もそう。人数が少なかったからね。

―― 定足数はどれ位ですか？ 例えば、合併の可否について記録されている二つの会議録では、17対13、15対14となっていますけど、どちらも過半数は超えています。やはり過半数が条件ですか？

会長 そんなことはないですね。過半数を超えていなくても開催しましたよ。定足数は関係なかったと思うけど。

---

内容について確認したいことを質問することになった。だが、残念ながらそれはかなわなくなった。心からご冥福をお祈りしたい。

---

34) 例えば、『昭和廿二年以降学事報告綴 宇津木小学校宇津木中学校』には、選挙、村の行事、青年団の会合で校舎が使用されたことが示されている。しかし、村民総会の記述は見当たらなかった。

—— 会員ではない人、例えば、未成年者は総会を傍聴できたのですか？ 総会における傍聴人規則があったのか、あるいは、先の村民総会会議規則に書いてあるのかわかりませんが。

会長 実際の総会において傍聴はなかったね。

—— 傍聴自体を認めていなかったのですか？

会長 認めていなかったわけではないですよ。

—— 会長はどのように決まったのですか？

会長 総会でお前がやれと推されて、総会に諮られて決まったのですよ。

—— 会長の任期はどれ位ですか？ 条例で定められていたのですか？

会長 条例では任期を定めていなかったはず。

—— 色々なことが総会で議論されていたと思うのですが、総会への議案は誰が提出していたのですか？

会長 やったことないな。総会を開催して、その中で案を練ってそれらを整理して決めていきましたよ。

—— 読会を行いましたか？ 二つの会議録では「読会を省略し直に審議に移る」というくだりがあるのですが。

会長 あまりやった覚えがないな。

—— 議案はどのようなものがあったのですか？

会長 村のことですね。あらゆることをやりましたよ。

—— 総会では村長や書記の給料も決めていたのですか？ 会長の給与に比べると彼らの給料はかなり高額ですが。会

長は年棒1500円なのに対し村長は月俸14100円です。年棒と月俸の違いもあり、かなり給料に開きがありますが。

会長 給料についても総会で決めました。村長の業務は多岐に亘っていたからね。これくらいにしましたよ。

—— 会員に給料を支払うということはあるのですか？

会長 払ったこともあったんじゃないかな。合併の話合の時は、交付金が出たからそれを会員にも配分したと思うよ。

## (2) 総会のモデル

—— ところで、総会自体にモデルはあったのですか？ 例えば、箱根の芦之湯村（現在の神奈川県箱根町）では宇津木よりも先に公民総会が行われていました。伊豆諸島も芦之湯村があった静岡県に組み込まれていた時期があったので、何らかの影響や関係性があるのかなと勝手に推測していたのですが。

会長 いや全くないですね。

—— そうすると、独自の発想であるということですね。

会長 そうです。

## (3) 総会設立の理由

—— それではなぜこのような独自の発想が出たのでしょうか？

会長 18歳の時戦争が終わって、暴力のひどさを感じました。日本の体制が民主主義社会に変わったことがあげられますね。

—— 具体的には？

会長 宇津木村では1947年まで名主制が存在していました。当時の名主はワンマ

んな権力者で、教育熱心なところもあったのですが、名主の名の下において、あらゆる事が決められ村民たちはそれに従わされていました。封建社会ですよ。

—— 総代がいたと思うのですが。

会長 総代も言いくるめられていました。

—— 名主制が廃止されて議会制が採用されました。議会制は機能したのですか？

会長 議員は有力者がなっていました。やりたい放題でしたよ。年取った人たちは恐いから何も言わないしね。いいなりですよ。村長も、名主の息子がなってね。こいつもワンマンでね。

—— 菊池光さんですか？

会長 そうです。

—— 南海タイムスで、光村長について書いてあるいくつかの記事を見つけました。例えば、1949年8月14日のもので、「光村長、横領で起訴 署長支廳長事件は近く處分か 三大事件に地検の斷」という見出しで、更に続いていくつかの関連記事もあるのですが、それらは光村長の公金横領・主食の横流しなどの記事が示されていました<sup>35)</sup>。

35) 南海タイムス社『南海タイムス縮刷版—昭和十四～二十五年—』(南海タイムス社・1981), 827頁。1949年2月13日付南海タイムス記事「行政か司法か 宇津木村事件起る 支廳對警察問答」によれば、事件の発端は「……村長(菊池光氏)が要保護者に來た豫算を與えず横領したという嫌疑がかけられ、警察当局から取調べを受けたこと」にある。菊池村長は「自分は絶対かゝる不正行為はしてない。唯要保護者と思された者が生活能力が認められるので與えず、來る年度末にそれは當局に返還すべきものと考えそれ迄公用に

会長 大新聞にも載りましたよ。

—— あと、南海タイムス1952年8月31日の記事「米よこせと村民總會 宇津木村長の行動不可解」<sup>36)</sup>では、村長が村民たちが支払った配給用のお米の前金を主食卸中央食糧協組八丈島出張所には支払わず、上京して半年たっても戻ってこないとあります。村民たちが食糧に困り、村民總會を開きその代表団が八丈島に赴き配給の相談をしているとことが書かれていました。

会長 そのようなこともありました。

—— 私はこの二つの事件を南海タイムス

---

流用した事は行政當事者として不正とは考えられない」と述べている。同書、773頁。この縮刷版にはその後の展開として、主食等横流しの事実も判明した村長が起訴される迄の経過、そしてそれに関与した八丈支庁、警察等を含む八丈島全体を巻き込む一大事件へと展開していく経過も示されている。

この事件について当時の村民の声を示す記事「同情と嚴罰の聲 宇津木村長強制留置される 注目される検察廳の斷」(1949年3月3日付記事、同書・780頁)があったので引用紹介させて頂きたい。

「……此の種犯罪は一面インフレ下に於ける逼迫せる村財政打開に對する窮余の策であり特に宇津木村長の立場は殆ど無報酬、而も私財を投じて村政を担当して居り、眞の貧弱町村で私利私慾のためでなしに公用のためとあつては同情すべき点があり、犯罪とするのは苛酷であるとの聲と、役柄をかさにきて民衆を偽瞞し或は私腹を肥やすボスの追放等と関連し、民衆の生活をおびやかすものとして斷乎たる處置を希む声とが聞かれるが、この問題に對する検察廳の斷が如何なる方向に展開するか注目されている。」

36) 注9の文献、196頁。

さんの記事から読んで、このような村長権力を抑えるために、村民総会が設立されたのではないかと勝手に推測したのですが。

会長 名主制の名残が、民主主義体制に変わった戦後においても、宇津木では存在していたのは事実です。ここでは事実上封建社会のままでした。話合よりも手が出る。言う事の聞かない者には暴力をふるう。年取った人たちは名主の言うことを聞く。村の予算が大赤字だが、帳簿の記載がないため不明であったり、離島振興補助金の用途が不明であったり。例えば、名主の時代には、名主が教員の給料をピンはねしたけれども、離島振興の影響で教員に直に給料が行くようになりその実態が明らかになってきたことなどもあります。とにかくそういった中で、私と菊池俊彦で若い人たちがなんとかかせねばと立ち上がったわけです。

—— 俊彦さんは宇津木村最後の村長の方ですか？

会長 そうです。私と俊彦で村長を総会にかけて辞めさせました。

—— 要するに、光村長を首にするため、二人が結託し、後に総会にかけてやめさせた。すなわち、宇津木村内において事実上の封建社会から民主主義社会への転換を目指した結果が村民総会設立へと至ったと見てよいわけですね。

会長 そうです。

—— その理由は、何よりも理不尽な暴力にある。会長が名主制の下において経験したこと。貧乏な家ということで小学校では何もさせてもらえず、そし

て教員にも差別を受け授業を受けさせてもらえず、一日中、木のミカン箱の上で座らされていたこと。教員が変わり小学校5年の時だけ勉強ができたこと。勉強できることがあまりにもうれしくて一年かけて行く内容を一ヶ月で終わらせたこと。小学校6年時から横浜での6年間に亘る年季奉公での経験。年季奉公先の町工場では殴る蹴るは当たり前前、小遣いもほとんどない真冬の雪の降る中でもランニング一枚で着る物すら買ってもらえない、アカギレが絶えることなく痛いなんてものではない経験。一度だけどうしても祖母に会いたくて、何度か失敗して一ヶ月かけて抜け出して芝浦から船に乗って会いに行ったこと。あまりの空腹で船長にとこぶしとごはん一杯をめぐんでもらい、今でもその味は忘れられないとのこと。続いて、戦争体験。そして、戦後宇津木での変わらぬ封建的な世界。これらの理由が、すべて重なっているわけですね。

会長 そうです。

—— 会員たちの意識転換はどのようにして起こったのでしょうか？ 総会を開いてもなかなか話合がうまくいかないと思うのですが。

会長 初期の総会はそうでした。みな有力者の言いなりで、名主の一族が幅を利かせていました。彼らは金持ちで権力者でした。口よりも手が出る。しかし、村長が起訴されたことをきっかけに、皆も暴力がいけないことだと気づくようになりました。その後、話合が徐々にうまく行くようになったわけです。

— そういう状況なのに、彼らは総会に参加してくるのですか？

会長 はい、総会には必ず顔を出していましたね。

— 彼らがいることで総会を運営すること自体大変だったと思うのですが、何か工夫とかはされていたのですか？

会長 私が会長時には、できる限り彼らを指さないようにしました。

#### (4) 合併による村民総会の終焉

— 1955年4月1日八丈町誕生により、宇津木村が廃村、すなわち村民総会自体もなくなったわけですが、どうしてですか？ 1954年10月1日に5ヶ村が合併して八丈村が誕生していますが、その時大賀郷と宇津木は反対しています。

会長 大賀郷に従ったんですよ。大賀郷がないから宇津木もしないということですよ。大賀郷は新しい役場を設立する位置でもめましたからね。

— 他にはありますか？ 都側からの反応とか。

会長 都から合併しないなら、補助金は出さないといわれました。村民税は全くない状態でしたからね。調査された資料の中にはありませんでしたか？ 恐らく、村民からの税金は0と書いてあるはずですよ。村政は補助金頼みでしたからね。だから、合併せざるをえなくなる。反対はありませんでしたよ。

— 二つの会議録には総会に参加していない人がかなりいますが、合併反対の意思表示としての不参加というわけではないのですか？

会長 違います。不参加の人々も、会長に従うとのことでした。会長に全権委任しますよ。

— 仕事か何かで参加できなかったのですか？

会長 そうですよ。

以上が菊池政邦氏とのやりとりである。最後に「村民総会は良かったですか？」と聞くと「もういいです」という小さい返答が帰ってきた。というのも政邦氏は、親の代から多大な借金があったことから、合併を機に村政との関わりを断ち、その後は、大工や機関士など様々な職業を行い朝から晩まで働き続けたという。合併後も教育委員の任期が残っていたがこちらも参加していないという。政邦氏は、80代とは思えないほど壮健な体格（片手がいうことを利かなくなってきたと述べられていた）で眼光鋭く、こちらが質問した内容に対してほぼ明確にそして即座に回答してくれた。

#### 4. 村民総会設立の出発点—法制度なき村政（名主制度）はなぜ設けられたのか？

資料を通じて、そして元会長のオーラル・ヒストリーを通じて輪郭が少しながら見えてきた。そして、資料とオーラル・ヒストリーでは共通点・相違点が明らかにされたが、その中でも一番異なるのが、村民総会設置理由である。どちらが正しくてどちらが間違っているとか、そのような判断はできないし、どちらも正しいとも考えられる。

菊池政邦氏の話によると、地方自治法下において村民総会を設置した理由は、①名主制度の存在、②戦後宇津木村における名主制度の残滓、③戦争、④政邦氏が体験したその他の様々な封

建的な社会をあげることができる。

しかしこの中で何よりも検討されなければならないのは、この村民総会の出発点が国や都といった公権力の島に対する無関心さ、それを笠に着た村内の有力者たちの支配にあったという点である。この点、政邦氏は八丈島内の庁舎を例に取り上げしきりに現在の豊かな都政と貧しい町政のギャップについて話をしていた。このことは、自分の経験に加え、近代化の波にも乗れず、そしてその支援も受けられず、日本で初めて有人島から無人島にならざるを得なかった八丈小島の1968年引き揚げも意識された上で話をされていたかもしれない<sup>37)</sup>。

要するに、政邦氏が体験した八丈島の属島として位置づけられる八丈小島の中の宇津木村に対する都・国の無関心な政策は、島（場所）こそ違えども、八丈町で生活するようになっても変わっていないということを示す言葉だったかもしれない。しかしこれは推測の域を出ない。また、宇津木村内の名主制度の具体的内容を示す資料も手許にはない。ここでは、①②の点に注目し、1947年まで存在した法制度なき村政（名主制度）がどのように設定され継続された

37) 1966年3月18日付で八丈町議会議長宛に出された『小島地区住民の移住促進、助成に関する請願』の中に、「小島地区は、ご承知のとおり、八丈本島の属島で未だ、電気、水道医療の施設もなく、文化果つる、離島の離島として住民の生活程度は低く、高度の経済成長に伴い、生活水準は年々向上の一途をたどっている現在、その格差は益々開いて皆様方の想像以上の苦しい生活を営んでいるのが実情であります。」というくだりがあり、これが移住の理由の一つになっている。これは、先にあげた1953年の合併議論においても小島内で危惧されていた点が現実化したとも考えられる。

のかについて検討してみようとする。

### (1) 伊豆諸島の管轄・制度概略史

宇津木村の名主制度を考える場合、伊豆諸島全体の地方制度が明治以降、国・都側にいかに位置づけられてきたか把握する必要がある（但し、本稿は原則として八丈島と小島との対比で行うことにする<sup>38)39)</sup>。

#### ①管轄

明治以降の伊豆諸島の管轄は、版籍奉還により韭山縣（1869年6月29日）、足柄縣（1871年11月13日）。廃藩置県で韭山縣と小田原縣が合併）、全縣・郡大統合の際、静岡縣（1876年4月18日）、東京府（1878年1月11日）とおおよそ十年でめまぐるしく変化している。このような所管変更の話は、『南海タイムス』や伊豆大島の『島の新聞』<sup>40)</sup>を見る限り、戦後昭和20年代まで繰り返され、伊豆諸島民を悩ませ続けてきた。

#### ②名主制度

次に、このような管轄の変遷において、名主制度はどう位置づけられたのだろうか。この点を考える出発点になるのが、1872年である。すなわち、ここで江戸時代から続いていた地役人、名主、年寄等の制度が一旦廃止され、地役

38) 明治以降の名主制度・島嶼町村制の話は伊豆諸島に留まらないがここではふれない。この点について丹念に検討する文献として、高江州昌哉『近代日本の地方統治と「島嶼」』（ゆまに書房・2009）。

39) この点について、笹本直衛氏からかなりのアドバイスを頂いた。

40) 伊豆大島志考刊行会『伊豆大島の新聞』（伊豆大島志考刊行会・1985）

人は戸長、名主は副戸長という名称に変更されているのである。

この理由は、「江戸時代の名主制度は、因習久しく弊害も積つていて、改革政治を行うためには、根本的な革新が必要であった」<sup>41)</sup> からである。

しかし、東京府移管後の1881年4月18日、以下の郡区編制法の例外規定が設けられ、再び名主制度が復活することになる。

伊豆七島ハ郡区編制法ノ外トナシ、其地区名称等現制ニ据置候条、此旨布達候事（甲第五拾壹号）<sup>42)</sup>

41) 東京都総務局文書課「東京都史紀要第三 區政改革・名主制から区制まで」（1950）、35頁。

42) 名主等役職の具体的職務・人員数等は以下の文書に記されている。

甲第五拾貳号

伊豆七島戸長并島用掛、村用掛等ノ名称ヲ廃シ、島吏ノ配置及名称等旧制ニ仍リ左ノ通相定候条、此旨布達候事。……

地役人 八丈島 附小島 青ヶ島 3人……  
 名主 大賀郷、三根、末吉、中之郷、檜立、宇津木、鳥打、青ヶ島村の各1人  
 年寄 大賀郷、三根 各3人、中之郷、末吉、檜立、宇津木、鳥打、青ヶ島村 各2人

乙第三拾五号

伊豆七島島吏職制左之通相定候条、爲心得此旨相達候事。

地役人 第一 知事ノ命ヲ受ケ布告諸達ヲ島内ニ施行シ、一島ノ事務ヲ総理ス

第二 名主 一式引受人ヲ監督ス……

名主 一式引受人 知事ノ命ヲ受ケ特ニ地役人ノ監督ニ属シ、村内一切ノ事務ニ従事ス

年寄 名主ヲ輔ケ、名主事故アルトキハ其事務ヲ代理ス

乙第三拾六号

その後、1888年6月27日、町村制の下においても、伊豆諸島では法制度としては位置づけられない名主制度が実施されてきた。

そして、八丈島年寄が廃止されたり（1889年1月10日）、島役所に変わり八丈島島庁が設置され島司が置かれたり（1900年4月）したが、一番の変化は島嶼町村制が施行されたことである（1908年10月1日）。八丈島の地役人は消滅、各村の名主は「村長」、年寄は「議員」と呼称が変更された。しかし、八丈小島の宇津木、鳥打村が島嶼町村制施行地域から除外され、名主制度が継続することになる。

その後、郡役所廃止に伴って島庁は廃止され、東京府八丈支庁が設置される（1926年7月1日）が大きな転機になるのは、1940年4月1日である。この日から、八丈島の各村と青ヶ島村では島嶼町村制が廃止され町村制が施行されることになったからである。それに対して、宇津木、鳥打村は今回も町村制施行地域から除外され、名主制度が継続することになっている<sup>43)</sup>。

八丈小島に対するこのような扱いが変わるのは1947年10月1日に地方自治法が施行されるようになってからである。ここで初めて宇津木、鳥打村は普通地方公共団体として執行機関、議決機関を有するようになり名主制度が廃止され

島ノ事務所ハ島役所ト称シ 一村ノ事務所ハ村役場ト称スヘシ

且其役所、役場ハ地役人又ハ名主、一式引受人ノ宅ヲ以スルモ 別ニ之ヲ設クルモ 其島ノ便宜タルヘシ

尤別ニ設クルトクハ 島ハ地役人ニ於テ 村ハ名主、一式引受人ニ於テ、地役人ヲ經由シ、其旨府庁へ届出ヘシ。此旨相達候事。

43) この点に関連する記事として、南海タイムス1943年5月18日付のものがある。注35の文献、373頁。

たのである。すなわち、この時期まで法根拠を有する自治制度を持たず、単に名主の下に寄合規約を設けて村治を行ってきたのである<sup>44)</sup>。因みに、地方自治法下のこのような状況が続くのは、鳥打村は1954年10月1日、本島内の三根、檜立、中之郷、末吉との五ヶ村が合併して八丈村が誕生するまでであり、宇津木村は、1955年4月1日、八丈村、大賀郷村との三ヶ村が合併し八丈町が誕生するまでである。

### ③地方自治法施行時の八丈小島

1947年10月13日付南海タイムスの記事は、小島に地方自治法が施行されることを細かく紹介している。当時の状況を知る資料であるのでそのまま引用することにする<sup>45)</sup>。

日本最終の名主制度であった小島にも新憲法に基き従来の名主制度を廃して新たに地方自治法が施行されることになり、かねてから両村名主始め四名の総代は村民とともに鋭意準備中であったが、この程漸く成案を得たので9月25日宇津木村、26日鳥打村に於てそれぞれ村民総会を開き大綱を決した。席上両村とも支庁から指示のあった両村合併小島一村案に対し慎重な協議検討を続けたが、結局、①道路険悪による交通不十分、②それに伴う村政各般に及ぼす悪影響、③たとへ負担が増そうとも単独でやると言ふ村民の意思、④単独でも財政其の他村運営は大丈夫だ。

この四点により今迄通り鳥打、宇津木の

---

44) この点に関する資料として、1894年の“宇津木村寄合規約”がある。『東京都廳文庫 明治27～30年 第永久種 第宅類庶務第九節令規 冊1』に所収。

45) 注35の文献、641頁。

二ヶ村でやることに決し、十月一日を期して新政面に向った。此の転換により最後の名主制度は遂に終止符を打ったわけである。特異な立場と存在とにより八丈島民からすらも忘れ勝ちであった小島も、地方自治法の施行により一般同様の恩恵と、猫額の天地に姑息因循することなく舊套を突破ってたくましい息吹が挙げて活躍出来るのである。鳥打、宇津木両村の健実な歩みを祈ってやまない。

この記事で関心を引く点はまず、村民総会という言葉が使用されている点であるが、これは本稿で議論しているものとは異なると考えられる。次に、四つの事情により、二ヶ村は合併に反対しそれぞれの村で地方自治を行うこと、更に、八丈島から忘れられがちであった八丈小島の存在を示す記者の指摘である。

### (2) 島嶼町村制と町村制の違い

以上の整理をふまえてまず考えなければならないのが、1940年まで伊豆諸島のほとんどの島で適用されていた島嶼町村制とはいかなるものか、ということである。例えば、『伊豆諸島東京移管百年史上巻』に所収されている、1936年の調査を下にまとめられた「八丈諸島略史」では以下のように記されている<sup>46)</sup>。

本島五ヶ村には島嶼町村制が施行せられ、村長、収入役、書記及村会議員等が置かれてゐるが、本土の一般町村に比して自治権の範囲が極めて狭小であり、又住民の公民

---

46) 伊豆諸島東京移管百年史編さん委員会編『伊豆諸島東京移管百年史 上巻』(ぎょうせい・1981)、1268頁。

権も著しく制限せられてゐる。例へば、島嶼町村に於ては現在尚制限選挙制が採用せられ普通町村内に於て直接国税を納むる者でなければ選挙権が与へられない。又村長及収入役は支庁長の具申により知事が任免することとせられ、更に村会の議決も輕易なるものは書面によることも出来、異議の決定は村長の権限に属してゐる。又村の監督も支庁長を第一次の監督官庁とする三級制である。其の他行政上の救済手段等に於ても本土の一般町村に比すれば不十分である。

……属島には未だ島嶼町村制施行せられず、宇津木村、鳥打村及青ヶ島には、現在も名主各一人が置かれ、これによつては村内一切の事務が掌られている。

次に八丈島には衆議院議員選挙法は施行されてゐるが、島民は未だ府会議員の選挙権を持っていない。

この資料からわかることは、この地域では、本土において普通選挙が実施されている当時、制限選挙制が採用されていたことである。それに加え、島民の府会議員の選挙権を享有していないこと、そして村長を村民自らが選挙を通じて選任することができないことも理解できる。

### (3) 1939年文書

それではなぜこのような島嶼町村制が敷かれたのか。これは「特殊な事情」によるという一語につきる。実は、八丈小島の村に名主制度が敷かれた理由も同じ理由なのである。

ここでは、伊豆諸島の大部分の島にとって一大転機となった1940年島嶼町村制の廃止を理由づける1939年資料から検討してみることにする。

#### ①町村制施行地域とその理由

まず島嶼町村制の枠組みから外され町村制が施行される地域について検討してみよう。『文書類纂 昭和十五・十六年 第永久種 第四類 地方行政第二節行政監督』内の「島嶼制度改正理由」ではその理由として、“A. 島嶼ニ於ケル自治訓練ノ充實セルコト, B. 教育ノ普及徹底セルコト, C. 商業ノ發達セルコト, D. 島村民ガ制度改正ヲ熱望セルコト”の四点をあげている。

理由A.「島嶼ニ於ケル自治訓練ノ充實セルコト」は、伊豆七島に限定して述べられているが<sup>47)</sup>、名主制度時代も含め島治制度が設けられてから50年以上、島嶼町村制が施行されてから30年以上経過し、これらの特殊制度の下に自治行政を行ってきたが、現在、自治権の完全なる付与を要望してやまなくなっていること、すなわち、それは現在に至るまでの長い期間を隔てて各自の経験により生じたる信念であり自治訓練の充実せる証左となるというのである。また、衆議院議員選挙法が施行されて50年間訓練を重ねてきたこと、そして、役場事務も本土町村と何ら差異なき成績を収めていることもあげられている。

理由B.「教育ノ普及徹底セルコト」は、伊豆七島と小笠原島において、初等教育の普及実が著しいこと、各村に青年学校が設置され青

47) 政治用語で伊豆七島という用語は、①属島を含まない七つの島を指す意味、②伊豆諸島全体を含む意味で用いられる。しかし、属島である八丈小島は排除されているが恐らく青ヶ島は含まれていると考えられるので、ここではどちらの意味も該当しない。但し、青ヶ島はこの当時まだ名主制度であったので、村長や収入役を配置する役場事務の部分は該当しないと考えられる。

年の訓練が行われるようになったこと、青年団や教育会の組織が島民の教育向上に努めたことなどから、教育の普及の度合いが著しいものとなったとしている。

理由C.「商業ノ發達セルコト」は、伊豆七島や小笠原島において、主要産業は農漁業で副産業が畜産業・林業・養蚕業であるが、ここ五年間の島内交通の急速な発展と良き指導による進歩により、府下三多摩郡の一戸当たりの生産額と対比しても遜色なくなってきたことをあげる。そして、温暖な気候であり近海が好漁場を有しているため、現在の島村財政だけでは十分な発達を図ることはできないから、島民による府費の負担と同時に府費を以てこれらの産業発展のための施設を作ることが最も緊要の課題であるとしている。

理由D.「島村民ガ制度改正ヲ熱望セルコト」は、現行島嶼町村制下にて公民権や選挙権の著しき制限を受けて本土町村民に比べ甚だしく差別的取扱いは受けているが、各島の自治、産業、教育、交通等本土町村となんら劣る所はないため、完全なる府民としての権利を享有し義務を負担することを熱望し繰り返し陳情や請願を提出したことにあるとする。

## ②町村制施行除外地域とその理由

要するに、除外された島々はこれら四つの理由にも該当しない部分があるから、除外されたのであるという風にも読み取れる。

この点、先の『文書類纂』内の「島嶼制度改正理由」は以下のように述べる。

……八丈島中小島（宇津木村，鳥打村）及鳥島ハ其ノ人口二四人乃至一九五人ノ少数ニシテ八丈本島トノ交通モ僅ニ一ヶ月一回ニ過ギズシテ之等諸島ニ對シ府縣制並ニ

町村制ヲ施行スルハ府會議員選挙及府税徴収其ノ他制度施行上時期尚早ト認ム、又小笠原島中北硫黄島及南鳥島ニ於テモ人口僅ニ五人乃至百人ニ滿タズ交通モ極メテ不便ナルヲ以テ八丈支廳管内小島及鳥島ト共ニ當分ノ間從前ノ例ニ依ルヲ適當トス

この資料が述べているのは、要するに、これらの地域はA. 人口が少ないこと、B. 交通が発達していないこと、を理由として府県制・町村制施行地域から除外されるというのである。

当時、普通町村制に移行する伊豆諸島小笠原諸島で最も人口数が少ないのが、利島の利島村であり、72世帯321人である。戸数が最も少ないのは新島の若郷村の68世帯（人口数476人）。小島と同じく八丈島の属島と位置づけられる青ヶ島は95世帯452人である。これに対し、小島の宇津木村19世帯（114人）、鳥打村29世帯（105人）、鳥島6世帯（24人）、北硫黄島18世帯（92世帯）、南鳥島1世帯（5人）であった。

東京との交通については、小島が月1回、鳥島が年4回、北硫黄島が年6回、南鳥島は記述なしである。しかし、青ヶ島が月1回年2回、母島年8回、硫黄島年6回という点から考えると、交通回数を理由とするのは本当かと疑いたくもなる。

この点、『文書類纂』内の「八丈島ノ一部及小笠原島ノ一部ニ對シ當分ノ間府縣制並町村制ヲ施行セシメサル理由」には、除外された地域がなぜ除外されたのか、先の理由（①人口が少ないこと、②交通が発達していないこと）に加えより細かな理由が書かれている。

例えば、八丈小島や鳥島は従来島嶼町村制が施行されず“名主及寄合規約”の下に村治を行ってきたこと。北硫黄島や南鳥島は「人口僅カニ

五人乃至百人足ラズ本土トノ交通ハ極メテ不便ノ状況ニシテ到底一村ヲ形成スルノ資力無キモノト認ムル」と述べられており、村を形成するレベルではないことが理由となっている。

除外された地域においても、四つの理由に該当する地域はあると考えられるし、逆も考えられる。先に示したように、青ヶ島も八丈小島と同じように名主制度がずっと行われてきたし、これらの線引きの基準がいまいちよくわからないのがこれらの資料を読んだ私自身の感想である。また、八丈小島が名主制度を長い間行ってきたから町村制や府県制を施行しないというのは、国や府の無関心が引き起こしたことであって、それを八丈小島の村民に責任転嫁する発言はいかかなものかとも思う<sup>48)</sup>。

#### (4) 東京府内務部農林課の調査

しかし、1939年文書の見解は正しいのであろうか。この点、1928年7月、東京府内務部農林課が行った調査によれば、調査資料内の「町村制施行上ニ留意スヘキ事項」のところで以下の異なる見解が出されている（小島部分の下線部は筆者）<sup>49)</sup>。

48) 伊豆諸島・小笠原諸島では従来府会議員の選挙権・被選挙権がなかった。そして、これは東京都制施行令（昭和十八年勅令第五百九号）の第116条第1項「伊豆七島中小島及鳥島並ニ小笠原島中北硫黄島，南硫黄島，南鳥島，中ノ鳥島及ノ沖ノ鳥島ニ於テハ都議會議員ノ選挙ニ関スル規定ハ當分ノ間之ヲ適用セズ」にも受け継がれていく。この地域は町村制が施行されない地域である。更に、1947年の改正された当該条文には、“青ヶ島”も再び含まれるようになる。

49) 東京府内務部農林課『八丈島及小笠原島自治産業概要』（東京府農林課・1928），242-245頁。

八丈島ニ町村制ヲ施行スル場合ニ小島，青ヶ島，鳥島ノ三島ヲ如何ニスヘキカハ一ツノ問題ナルヘシ，現ニ此等三島ニハ島嶼町村制スラ施行セラレス惟フニ右三島中鳥島ハ僅カニ一二戸数人ノ住民ヲ存スルノミ夫レモ永住的ノモノナリヤ否ハ疑ハシキ程度ナルヲ以テ之ニ町村制ヲ施行スル必要ナキカ如キモ又一面ヨリ考フレハ斯ノ如キ地域ハ之ヲ町村制施行ノ区域ト為シ便宜最寄町村ノ一部ト為スモ支障ナシ而シテ地理的ニ見テ政令傳達等不可能ナルコトハ已ムヲ得サル処ナリ，次ニ青ヶ島ハ別項所載ノ如ク離島航海増加ノ必要ヲ力説セラルル位ニシテ八丈島トノ間僅ニ三十七海里ニシテ大島管下碁布スル島嶼ノ關係ニ異ナラス之又一村トシテ町村制ヲ施行シテ可ナルヘク小島ノ如キハ八丈島ト一葦帯水ノ間ニ在リ，町村制施行区域トスルモ何等不可ナシ，唯町村制施行ヲ機トシテ二村ノ合併ヲ勸奨スルコトハ適切ナルベシ

伊豆七島ニ町村制ヲ施行スヘカラスト為ス論者ハ交通不便文化未開ヲ口実ト為スト雖モ一度実地ヲ視察セハ文化ハ内地大多数ノ山村漁村ト伯仲シ，交通ノ点モ沖繩縣，鹿兒島縣ノ各離島間ノ關係ヲ一瞥スルトキハ伊豆七島ニ町村制ヲ施行シ得スト主張スル何等ノ理由ナキヲ了解セム

この資料からは、1928年の時点で、1939年文書が八丈小島を町村制施行地域から除外する理由としてふれている内容はそれほど問題ないとしている。この資料がもう一つ重要な指摘をしているのは、町村制施行除外地域とする伊豆諸島に一度でも実地調査にすれば交通不便や文化未開という言葉は出ないという見解である。要するに、町村制施行地域とそれ以外に分類す

る見解は、この時点では調査をろくに行っていないことが示されているのである。

この資料は、合併についても両村が決めるべき問題で強制すべきことではないと述べているので引用紹介したい<sup>50)</sup>。

又小島ノ宇津木、鳥打村ノ二村ハ合併シテ  
一島一村トスヘキヲ信ス、尤村合併ノ如キ  
ハ之レヲ強制スヘキ事項ニ属セス町村制施  
行ヲ機トシテ利害ヲ説キ勧誘スルノ程度ト  
スヘシ

## 終わりに

以上、断片的な資料を整理することで、そして当事者に話を聞くことで、宇津木村民総会の輪郭が少しは見えてきたと考えられる。特に、二つの会議録、菊池政邦氏のオーラル・ヒストリーは今後更に資料が発見された場合にも重要な意味をもつと考えられる。

最後に、私が整理してきた宇津木村の事例をふまえて、現在いかなる町村で町村総会を設置することが可能であるのか、そして現実に町村総会を運営する場合の問題点を提示したい。

新藤宗幸氏は自らの著書で、日本における町村総会の現代的意義を述べている。氏は、まず町村合併による規模の拡大にも限界があることを指摘しつつ、人口の小規模町村の一つの方向性として、地方議会に代わる町村総会の設置を行い、「それによる創意あふれた「まちおこし」「むらおこし」が追求されてよいのではないだろうか<sup>51)</sup>、と述べる。確かに、このような提案は興味深い。例えば、長野県王滝村では廃案

にはなったものの議員候補者数や予算の減少を理由に村民総会を設置する条例が提案されているし、条例案が提示されるまでとはいかないがいくつかの村自治体でも議会場にて議論になっているものもある。

しかし法レベルから見た場合、小規模町村に限定することは地方自治法94条の趣旨に反することにはならないだろうか。先述したように、1888年制定の町村制31条は町村総会の設置を「小町村」に限定していたが、1911年の町村制全部改正から1946年の第一次地方制度改革に至るまで、その対象は「特別ノ事情アル町村」になっており「小町村」よりも範囲が広がっている。更に、戦後の地方自治法制定へ向けて出された政府原案も旧制度を踏襲しこの部分をめぐる議論があったが、最終的に94条の主語は「町村」となり、現在も改正されずそのままである。このような経緯をふまえてみた場合、「町村総会設置＝小規模町村」という図式は法レベルにおいて初期の話であってその枠組は法改正に伴い徐々に広がり現在はあらゆる町村が町村総会を設置可能な条文になったはずである。

無論、氏は現実方向性と言っているの上記のようなことは当然ふまえているものと思われる。しかし、氏が考える人口が小規模な村とはどの位までの最少人数を想定しているのだろうか。この点、町村制制定前の草案では15名以下とか20名以下と規定されているものもあったが、それ以後法条文において具体的員数は明らかにされていない。この草案のように、あまりにも人口が少ないと、民主主義的に機能しなくなる可能性もあるし、公的職務を兼任せざるをえなくなってくる。これでは公平な運営ができなくなってくるのではないか。

実際政邦氏の話通りだとすれば、宇津木村で

50) 注49の文献、242-245頁。

51) 新藤宗幸『地方分権第2版』(岩波書店・2002)、186頁。

は有権者数の少なさから、議決機関に関与する者が執行機関にも関与していたり、村民総会に至っては定足数も無視して行わざるを得なかったのである。更に、小規模村であればある程、そして公的な支援も含めて外部との接触が少なければ少ないほど、内部層は派閥・家柄などを踏まえた階級層に分かれ、より高い地位をもつ者が何らかの形で力を有する可能性も高くなると思われる。実際、村長が起訴されるというきっかけがなければ、事実上の封建的な名主制度は存続し、宇津木村の村民総会は（政邦氏のいう）民主主義的なものに変貌しなかったかもしれない。それとて、実際の運用では会長が過去の権力者を指さない工夫をしたというのである。これが民主主義的かという難しい問題ははらんでいると考えられる。

私自身、地方自治法の町村総会の規定は日本国憲法の住民自治の理念を体現しているという通説の考え方に従うものの、以上の検討をふまえた上で、これを現実に運営する場合、果たして具体的な設計図・運用はどうしたらいいのであろうか<sup>52)</sup>。ある程度の人数を確保できなければ、執行機関との関係も考慮に入れた上で町村総会自体が成立しないという結論は出ているもののそれがどれくらいなのか、この点も含めて今後の検討課題としたい。

## 謝辞（敬称略）

本稿を書く上で、直接的なやりとりから電話・メールでのやりとりも含めて以下の方々に

お世話になった。この場を借りて改めてお礼を言わせて頂きたいと思う。

伊川公司、伊藤宏（八丈島歴史民俗資料館）、片倉建（箱根町役場）、菊池政邦と奥様、菊池まり（南海タイムス）、笹本直衛、佐々木福行（八丈町議会事務局長）、柴山孝一（大島町郷土資料館）、藤井伸、菅田正昭、田中高弘（王滝村議会事務局長）、外山公美（日本大学法学部教授）、藤井工房。その他、資料を調べている間、お茶を出してくださったり、資料の持ち運びなどお手伝いをして下さった方々、名前はわからないがこれらの方々にも感謝したい。

52) この点、長年にわたる町村総会の研究を通じて自身のモデル案を提示している論文として、田中孝男「町村総会に関する法制度設計試論」年報自治体学第13号（2000）、102-115頁。