

「北海道二級町村制」についての考察

—「北海道二級町村制」各条項との比較など—

鈴 江 英 一

目 次

- 一、本稿の意図 三
- (一) 課題の設定
- (二) 「二級町村制」についての研究史
- 二、「二級町村制」の制定過程 三
- (一) 北海道各制の制定過程
- (二) 北海道各制の施行延期と改正
- (三) 「二級町村制」の改正
- 三、「改正二級町村制」の基本的な性格及び執行機
関の権限 三
- (一) 章款構成及び基本的な性格
- (二) 執行機関の担任事務と権限
- (三) 小括
- 四、議会の機能 三
- (一) 町村会の組織と選挙
- (二) 町村会の権限、会議法
- 五、財政事務の性格 五
- (一) 収入の基礎
- (二) 町村税、夫役現品、公債等の収入及び徴収に對する異議等
- (三) 予算と決算
- (四) 小括
- 六、監督官庁の権限、施行措置及び要約 三
- (一) 監督権の行使
- (二) 施行のための措置(附則関係)
- (三) 「一級町村制」との比較の要約
- 七、「沖繩県等町村制」などとの比較 五
- (一) 「沖繩県等町村制」の制定過程
- (二) 「沖繩県等町村制」の特色
- (三) 「沖繩県等町村制」との差異と共通性、その他
- 八、まとめと展望 一〇

「北海道二級町村制」についての考察(鈴江)

一、本稿の意図

(一)課題の設定

筆者は、これまで「北海道区制」小論——「市制」各条項との比較——⁽¹⁾（以下、「区制小論」と略称）、「北海道一級町村制」小考——「町村制」各条項との比較を中心に——⁽²⁾（以下、「一級町村制小考」と略称）をおおやけにし、主として全国の「市制」と「改正北海道区制」、「町村制」と「改正一級町村制」との対比を行った（本稿に関係する各法令の一八八八年（明治二一）から一九一一年（明治四四）までの改正の推移は、第一表のとおり）。本稿は、それらの後を受けて、一九〇二年（明治三五）に全文改正された「北海道二級町村制」（以下、適宜、「二級町村制」）または「改正二級町村制」と略称）について、他の各町村制との比較を行い、この制度の特色と一般性を考察しようとするものである。これによって、「北海道区、一、二級町村制」のすべてについて、その施行時点における条項の検討を果たすことになる。

これまでの二つの論文は、いずれも全国の制度との対比であった。「区制小論」では、「北海道区制」（以下、「区制」または「改正区制」と略称）の特色を、主として「市制」との対比によって挙げた。すなわち、①監督官庁の権限の強化、②執行機関である区長の権限強化、③区会権限の制約、④区財政、とくに歳入面の強化、⑤訴願・訴訟の制限、⑥公民要件の制限的改正、名誉職就任拒辞要件の緩和、⑦「沖縄県区制」との共通性の諸点であった。⁽³⁾ また、「一級町村制小考」では、「北海道一級町村制」（以下、「一級町村制」）または「改正一級町村制」と略称）について、主として「町村制」との対比、あるいは「区制」との対比のなかで次のごとく指摘した。それは、第一に「一級町村制」

【第1表】全国、北海道、沖縄県・島嶼市区町村制の制定、改正過程（1888年～1911年）

区分	【市制】		【町村制】		【北海道区制】		【一般町村制】	
	年月日	法令番号	年月日	法令番号	年月日	法令番号	年月日	法令番号
公 布 改 正	1888(明治21).4.25 【施行1889.4.1】	法律1号 * 6号	1889(明治21).4.25 【施行1889.4.1】	法律1号 * 7号	1897(明治30).5.29 【施行1897.10.1】	勅令158号 * 378号	1897(明治30).5.29	勅令159号
	96(* 31).6.28 1900(* 33).3.12 00(* 33).3.12	* 20号 * 46号 * 47号 * 48号	95(* 28).3.2	* 47号 * 48号				
全 文 改 正	11(* 44).4.7 【施行1911.10.1】	* 68号	11(* 44).4.7 【施行1911.10.1】	* 69号	01(* 34).3.31	* 19号	1900(* 33).3.23 【施行1900.7.1】	* 51号 * 20号
公 布 改 正	1897(明治30).5.29 勅令160号	公 布	1896(明治29).3.7 勅令19号	公 布	1907(明治40).3.16 【施行1908.4.1】	勅令46号	1908(明治41).3.17	公 布
	1902(* 35).2.22 【施行1902.4.1】 06(* 39).7.3	* 37号 * 183号	1908(明治41).3.17	* 43号				
全 文 改 正	11(* 44).5.27	* 170号						

註) 1. 日付は官報記載日。

2. 施行は、特に記すべきものを掲げた。

出典) 1. 「法令全書」。

2. 国立国会図書館蔵書及び立法法考査局編「旧法令編」第1巻(同局、1983年)。

「沖縄県」及び「島嶼市区町村制」の制定過程 (第1表)

は「町村制」の制度的枠組みを基本的に変えるものではなく、「町村制」の主な性格——①町村が公法上の団体であること、②町村を構成する主な成員として「公民」が設定されていること、③公民の直接選挙による議会と、その議会によって選挙される町村長とその補助機関が構成する執行機関によって、行政運営がなされること、④町村経済が公経済として議会によって決定され、執行機関によって処理されること、⑤町村に対して、国・府県（または北海道庁）——郡（または支庁）の三段階による監督がなされる——などが、「一級町村制」においても継承されていることである。第二には、「一級町村制」が、「町村制」以上に「区制」と近似しており、これと一体的な構造をもった制度であったことである。このような前提のうえで、両制の差異を見るならば、第三に、「一級町村制」は「町村制」と比較して公民要件に制限的設定がなされていること、第四に、町村長・助役の有給化に見られるような名譽職制自治の後退があること、第五に基本財産の蓄積命令、収益性確保の強調、継続費・特別会計の設定など財政基盤の強化が図られていること、一方で旧慣保護の条項が削除されていること、第六に、国、その他上級官庁の監督関係の強化が著しいこと、を挙げた。⁽⁴⁾ さらに付け加えるならば、「区制」「一級町村制」「二級町村制」は、「市制町村制」に對置される一体的な構造をもつこと、また、北海道が「町村制」の適用除外とされ、これを「特殊」化した制度の設定となつた要因は、沖縄県などの場合と同様、名譽職制自治が十分貫徹し得ないとする、制度設定者側の認識にあつたことを指摘した。⁽⁵⁾

先稿「一級町村制小考」の「まとめ」の中でも指摘したように、本稿の主題である「二級町村制」は、北海道各制の体系の中でも特異な位置づけをもっている。それは、「区制」は「市制」に、「一級町村制」は「町村制」に、それぞれ対応しているが、「二級町村制」に対応する全国的制度がない点である。また、北海道各制の中で「一級町村制」は、北海道内の標準的な制度として設定されたが、「二級町村制」の方は、二級町村がやがては一級町村へ昇格する

ことを前提とする、過渡的な措置として設定された制度であった。⁽⁶⁾さらに付け加えるならば、「二級町村制」施行當時には、町村制未施行地（戸長役場設置町村）が広汎に存在し、これらの地域に対しては、まず「二級町村制」の施行を実現することが、当面の目標とされた。「二級町村制」は、北海道各制の制度の体系では、上昇過程（昇格構造）における通過点としての位置づけであった。⁽⁷⁾もっとも、「二級町村制」施行期間（一九〇二—四三年）、二級町村はその数において一級町村を常に上回り、北海道各制中、最も多い数を示していた。⁽⁸⁾

右のような意味では、「二級町村制」は、北海道各制の中で、標準的ではないが一般的な制度であり、北海道の地方自治の状況を最も如実に反映する制度であった、といえる。従つて「二級町村制」への考察が、「地方自治法」以前の北海道における基礎的⁽⁹⁾地方自治体制度の性格を理解するうえで、欠くことの出来ない要件であると考へている。また二級町村は、小規模町村がその大半であったことから、町村制が施行された場合、その行政運営に当たつて制度の「重み」を最も受けやすい地域であつたといえる。したがつて二級町村の地域では、公法化された制度と住民の自治的要求との対応関係などに、制度の「重み」をあらわに見ることが出来よう。地域社会の形成過程にある北海道の中で、自治の有り様を見るうえで、二級町村の実態が、ひとつの典型を提示するのではなからうかと思ふ。

このような「二級町村制」の特色を理解する方法のひとつとして、これまで筆者が試みてきたように、「二級町村制」についても「一級町村制」の条項との比較、また類似した性格を有する「沖繩県及島嶼町村制」（以下、「沖繩県等町村制」と略称）との比較を行うことが有効ではないか、と思ふ。さらに、「市制町村制」の改正、とくに一九一一年（明治四四）の全文改正（これによつて、「市制」「町村制」とが分離され、それぞれ別の法律となる。）の間に、北海道・沖繩県等の各制を置くことによつて、「二級町村制」「沖繩県等町村制」の条文の意味、また一九一一年の「町村制」全文改正（以下、「改正町村制」と略称）の性格が、いっそう明確になるものと思ふ。

関連する法令の条文を逐一对比するという作業は、これらの法令の制定準備段階、また実効性を有していた当時、法令制定担当者・行政実務担当者が、或いは行っていたことかもしれない。いまその作業を筆者があえて行おうとする理由は、これらの制度について、今後、研究を重ねていくためになさねばならない基礎的作業であつて、筆者自身のために必要であつたからである。また、これまでに十分、典拠とするに足る条文の比較を行った研究ないし実務書に出会つたことがなかつたためでもある。⁽¹⁰⁾

もとより、筆者がめざそうとしているのは、北海道における基礎的的地方自治体である区(市)町村の実態を歴史的に解明することである。関係法令の検討の後には、自治体制度の形成・運営の具体的な姿、いわばモノグラフを試みたいと考へている。そのうえで始めて、北海道の基礎的的地方自治体制度の歴史的な全体像に触れることが出来るのではないか、と思つている。北海道の事象を逐うなかで、あるいは全国的な制度の理解になにかの寄与が出来るならば、また望外の幸せである。いま筆者が行つているのは、北海道における制度の展開過程を明らかにするための、全く基礎的な準備作業にすぎない。ただ、他の町村制との対比を通じて、「二級町村制」の性格がより明確になつてくると同時に、一九〇〇年代初頭における各町村制共通の傾向にも、触れることが出来るかもしれない、と思つている。以下、次項では本稿の考察の方向を得るため、「二級町村制」を中心とした若干の研究史に言及しておきたい。そのうえで次節以下では、北海道各制の成立過程と「二級町村制」の制定・改正過程について述べる。さらに「改正二級町村制」と「改正二級町村制」の各条項の比較を中心として、「沖縄県等町村制」及び再度の全文改正となつた一九二七年十月一日施行の「二級町村制」などの比較を加えつつ、「二級町村制」の特色を摘出しようと思ふ。最後に、「まとめと展望」を設けて、個別自治体研究への視点を整理しておくこととした。

(二)「二級町村制」についての研究史

本稿の主題である「二級町村制」については、「一級町村制」に比較すると、制度の特異性、また施行地域の拡がりから、研究者の関心も少なからず注がれてきた。戦前の業績の紹介については、拙著「北海道町村制度史の研究」⁽¹⁾にゆだね、以下に一九四五年以降の主要な研究を略述することとしたい。

まず、戦後間もなく公刊された藤田武夫著「日本地方財政發展史」においては、「北海道地方財政制度の成立」の中で、一八九七年公布の当初の「区制」「一級町村制」とともに、短いながらも当初の「二級町村制」についての記述がある。⁽¹²⁾ 藤田は、「区、一、二級町村制」以前の区町村財政が、「未だ何等の規律が加へられてをらなかったため」「無秩序と混淆」のうちにあつたとし、北海道各制の制定によつて、区町村は「無組織無秩序」から、「一定の整備せる制度を与へられ、ともかくも近代的な自治財政の運営に発足した。」⁽¹³⁾としている。同時に、「二級町村制」は、「区制」「一級町村制」の性格を基本的に継承しつつ、「その行財政上の自治権能は、一級町村に比しはるかに狭少」であつた、また、財政諸条項は、町村会が町村費支弁事業に関する議決権を有しないことなどにより、「二級町村の財政自治権を甚しく削減」するものとして制定されており、これは「北海道といふ特殊性に規定」されたものである、と指摘している。⁽¹³⁾

藤田の右の指摘は、実際には施行がされなかつた一八九七年の各勅令について述べたものであるが、北海道各制に対する藤田の基本的な認識を示している。すなわち、北海道各制、なかでも「二級町村制」の制定は、「無秩序」から「整備」を生みだしたが、その内容は官治性の強さ、対する自治権の弱さ、及び財政権の狭少という性格のものであつた、としている。このような基本的な性格規定は、その後の研究に継承されていった。柴田啓次「北海道一、二

級町村制度の変遷」(一)―(三)⁽¹⁴⁾は、「一、二級町村制」の条文の変遷について、その終焉に至るまではじめて詳細に検討を加えた論考である。この論文においても、当初の両町村制が、「府県の町村とかなりその性格を異にするものというべく、自治団体といえるかどうかも疑わしい位である」⁽¹⁵⁾と述べたうえで、その後の改正によって、「本道の自治制度の拡張は著しいものがあつた」⁽¹⁶⁾としている。すなわち、制度改正の過程は、全体的に自治権拡大の過程との認識を提示している。

次いで、戦前来の、また右の戦後の諸研究を踏まえて清水昭典の一連の北海道地方自治制度史研究が一九六〇年代後半から公けにされている。清水は、北海道の地方自治制度全般のなかに基礎的自治体制度の歴史的展開を置き、さらにこれの理論化を意識的に追求した。清水の一連の研究の中で、全道的な制度を研究対象とした最新の業績は、共著書「地域からの政治学」所収、第二章「戦前北海道の政治行政」⁽¹⁷⁾である。同書の「まえがき」で清水は、北海道の政治行政への自らの視点を解説している。それによると、北海道の統治と行政機構の設置は、明治維新後、列強諸国の圧力、とくにロシア帝国に対する「脅威」を契機に、短い期間で急速にかつ強権的に推進されたものであり、「住民の地位を劣位のままに置いて、統治目的に即した行政官僚制を先行的に整備した」とされる。そして町村自治制は「沖繩とともに、明治憲法成立後も近代的な地方自治制、市制・町村制をすら適用せず」⁽¹⁸⁾「一、二級町村制など公権力の後見監督、特に北海道町村の典型といわれた後者(「二級町村制」——鈴木註)への巨細にわたって至らざるなしとされるほど監督の強化された特異な自治制」⁽¹⁹⁾が生みだされたとする。すなわち北海道では早急な統治形成の中で官治性が強く、かつ全国に比して「特異な後進性」⁽²⁰⁾を有する自治制度が定立したとし、その歴史的過程が後進性の克服として把握される。「二級町村制」は、その後進性の典型ということにならう。なお、清水には、個別町村を対象とした研究として、常呂郡野付牛町、相内村(いずれも、現・北見市)についての論文がある。⁽²¹⁾

北海道の基礎的自治体制度が「特殊」性、「特異」性から生れたものであるとすること、また、「官治的」であり自治としては「制限的」であり、かつ「後進的」であると見る見解は、学説として定着しているかに見える。事実、この見解は「二級町村制」の法解釈からも、具体的な実施の態様を見る視点としても、継承され拡大再生産されていることが少なくない。例えば、個別の支庁管内の事例を検討した堀江敏夫「二級町村制実施前後にみる町村の動き——主として室蘭支庁管内の例——」⁽²²⁾なども、その一つである。ここでは、「二級町村制」でさえ施行困難とする、各町村の行政実態が明らかにされている。もともと、北海道の基礎的自治体制度の展開を考えるうえで、北海道の「特殊」性という規定性の下に、制度の定立が官治的、後進的に結果するという視点が、どこまで有効であろうか、という問題がある。このような官治性、後進性という性格規定の視点は、北海道の制度に対してのみ存在するのではなく、本稿でも触れる沖縄県はじめ各地に少なくないのである。⁽²³⁾

制度を考える場合に、官治性、後進性とは別の視点が成立しないであろうか、という点に関しては、清水昭典共著前掲書にも、官治的の制度展開に拮抗した「市民自治運動」が紹介されている。⁽²⁴⁾そのような、制度の下に生活する住民を照射することが出来るならば、官治性に包摂しきれず、後進性に収斂し得ない自治体と住民の活動が、多面性をもって明らかになるのではなからうか。筆者も前著「北海道町村制度史の研究」では、北海道の「特殊」性から制度を理解することの限界を論じ、⁽²⁵⁾戸長役場制度下に住民が創出した多様な議決機関の輩出を紹介した。⁽²⁶⁾基礎的自治体における、自らを發展せしめてゆく過程を考えるならば、制度への理解を「特殊」性下の官治性、後進性という規定性にとどめず、各地の事例を具体的に見ることによって、北海道の制度を解明し、ひいてはこれを全国の制度に位置づける方途を見出してゆくことが、可能となるのではなからうか。⁽²⁸⁾

もとより本稿は、前述のごとく、基礎的自治体の実態の解明に到達するものではなく、その基礎的作業として

行っているにすぎない。本稿の関心は、他の標準的な町村制（例えば「一級町村制」と比較することによって、「二級町村制」の特色を摘出し、「沖縄県等町村制」などとの比較によって、「二級町村制」の「特殊」と思われていた諸側面をより一般性をもって理解しようとするところに留めている。

なお、「二級町村制」に関連する条文解説書を、管見の限り挙げると次のとおりである。

(1) 田中愛吉・神尾重亮・塙善吉共著「北海道区町村制義解」、進振堂・玉振堂、一八九七年十月十三日刊。本稿では「田中義解」と略称。以下同じ。

(2) 太田敏・川越常次郎共著「北海道二級町村制詳解」、太田敏・川越常次郎、一九〇二年七月五日刊。略称、「太田詳解」。

(3) 伊藤玉一著「北海道二級町村制義解」、伊藤玉一、一九三三年七月二十日刊。略称、「伊藤義解」。

右のうち(1)は、一八九七年制定の当初の勅令に対する解説なので、本稿では引用することが少ない⁽²⁸⁾。(2)は、共著者とともに北海道庁内務部地方課員で、町村を指導監督する立場からの著述である。「町村制」の下での行政裁判例、行政実例を豊富に付している。附録には、北海道庁令などの関係道庁例規、会議規則など町村で制定すべき規程の按例などを収録している。北海道庁参事官横山隆起らの校閲を経ることから、同書の条文解釈は、ほとんど有権の解釈に近いといつてよいのではなからうか⁽²⁹⁾。(3)の著者は、北海道庁根室支庁地方係の属官である。道庁内務部長らの序文があり、関係法規を収録している。本稿七節(三)項「沖縄県等町村制」との差異と共通性、その他、では、一九二七年改正時点の「二級町村制」について論じたが、同書は、その六年後の刊行である。しかし、これより早い時期の解説書に出会わなかったので、同書を参考にした。

ほかに、次のものは「区制」を扱った解説書であるが、本稿で引用することも少なくないので挙げておこう。

(4)石森憲治著「北海道区制釈義」、札幌活版印刷所、一八九九年十月五日刊。略称「石森釈義」。

「石森釈義」も、著者は北海道庁地方課員で、(2)(3)の著者と同様、現役の法制実務家としての立場から著述がされている。

註

(1)函館市史編さん室編「地域史研究はこたて」第二二号、同市、一九九〇年、所収。

(2)旭川市総務局総務部市史編集事務局編「旭川研究八昔と今」第四号、同市、一九九三年、所収。

(3)「区制小論」、三八頁以下。

(4)「二級町村制小考」、五三頁以下。

(5)同前、五六頁以下。

(6)同前、五六頁以下。

(7)「二級町村制」が制度上、通過点と位置づけられていたことは、例えば、「区、一、二級町村制」を閣議決定したときの拓殖務大臣請議に「未タ二級町村制ヲ施スコト能ハサル地ハ漸次之ヲ施シ既ニ二級町村制ヲ施シタル地ハ進テ一級町村制ヲ施シ終ニ同道最下級ノ団体ヲシテ一級町村以上ノ地位ニ達セシメント欲ス」(「公文類聚」、国立公文書

館所蔵。札幌市教育委員会編「新札幌市史」第七巻、同市、一九八六年、一〇〇〇頁)との文言に端的に表明されている。

(8)「二級町村制小考」、五九頁註(4)。

(9)「基礎的の地方自治体制度」という用語については、「二級町村制小考」、三―四頁註(7)、参照。

(10)筆者の管見では、「二級町村制」と「市制町村制」「一級町村制」などの条文を対照したものの最初は、一九二九年十月初刊と推定される、加除式の「逐条対照北海道自治例規集」(北海道自治研究会編・刊)と思われる。これは、「二、二級町村制」全文改正後のもので、各制の対照のほか、行政判例、行政実例、訴訟裁決、資料を収録している。この時点で各制の逐条対照が可能となってくるのは、「二級町村制」と「町村制」が、少なくとも条項の構成では、

- ほとんど差異が見られなくなったためではなからうか。
- (11) 北海道大学図書刊行会、一九八五年、一六頁以下。
- (12) 藤田武夫著『日本地方財政発展史』、河出書房、一九四九年、四七頁以下。
- (13) 同前、四六―四七、五六―五七頁。
- (14) 北海道自治協会編『北海道自治』第一四卷四―六号、一九六四年四月―六月、所収。ここでは、北海道のほか樺太の町村制についても触れている。
- (15) 柴田前掲論文(一)、三頁。
- (16) 同前、四頁。
- (17) 窓社、一九九一年、五三―二二二頁。この先行論文は、「戦前における北海道自治制の後進性とそれからの脱却過程——府県の制度との比較において——」(北海道道史編集所編『新しい道史』第四〇号(一九七〇年、所収)、「戦前における北海道自治制の特色について——府県における自治制との対比——」(「北見工業大学研究報告」第二巻五号、一九七〇年、所収)、「北海道における地方制度の成立と変遷」(関秀志編『北海道の研究』五近・現代篇I(清文堂出版、一九八三年、所収)である。「区、一、二級町村制」についての見解は、ほぼ同内容であって、基本的には、近著に吸収されている。このうち最後の論文が引用される頻度が多く、影響が大きい。
- (18) 清水昭典ほか共著前掲書、「地域からの政治学」、vi頁。
- (19) 清水昭典前掲論文、「北海道における地方制度の成立と変遷」、九二頁。
- (20) 同前、七一頁。
- (21) 「北見(野付牛)における地方自治制度の発達——維新から二級町村制まで——」(「北見郷土博物館紀要」211、一九七二年、所収)。「大正・昭和初期相内村の発達と有力者達」、北見市史編さん室、一九七八年。「北見における地方自治史」上、北見市史編さん室、一九八一年。
- (22) 北海道道史編集所編『新しい道史』第七二号、一九七七年、所収。
- (23) 沖繩県の区町村制度においても、「官治性」が強く、「自治性」(住民自治)が弱いという評価がある。これについては、琉球政府編『沖繩県史』第二巻、一九七〇年、三七―八頁以下、参照。
- (24) 清水昭典ほか共著前掲書、八二頁以下。「自主・自治的 地方政治を創ろうとした」(vi頁)動きとして同書で紹介されている住民運動は函館区の官有物払下げ問題、北海道議会開設請願運動、小樽区の港湾埋立て反対運動である。
- (25) 拙著前掲書、四〇〇頁以下。とくに第三編第二章「新撰北海道史」における町村制度に関する記述の批判」、第三章「北海道区制、一・二級町村制の制定過程」、参照。
- (26) 同前、四二九頁。
- (27) 同前、終論「総括と課題」四五七頁など。

筆者は、同書において基礎的的地方自治体が自らを發展せしめてゆく過程を、「内在的發展過程」として捉え、その解明の意義を強調した。

(28)「二級町村制」の各地の実態については、清水昭典著の前掲書、「大正・昭和初期相内村の發達と有力者達」のほか、蓮池稔「北海道における農村自治体の形成——札幌郡手稲村の事例（一八七二年—一九〇二年）——」（『北大法学論集』第三六卷一・二号（一九八五年、所収）などがある。

(29)「田中義解」は、「区、一、二級町村制」の解説書であるが、「区」町村トハ其制度ヲ立ツルノ原質ニ至テハ同一ノモノナリ故ニ区制ノ部ニ於テ解釈セル法理ハ直チニ移シテ以テ兩級町村制ニ応用スルヲ得ルモノナレハ一級町村制以下ハ総ヘテ解義ヲ省略セリ」（二六三頁）として、「区制」

二、「二級町村制」の制定過程

(一)北海道各制の制定過程

「二級町村制」の各条項を検討する前に、この制度の制定過程を、先稿よりは多少詳しくたどっておくことにしたい。「二級町村制」の制定過程や公布後、施行されないまま改正される過程の中に、その特色の一端を見ることが出来るかと思う。

「北海道二級町村制」についての考察（鈴江）

の解説を行うに留めている。

(30)「太田詳解」が、北海道庁の条文解釈を全面的に反映しているとするれば、自序の第二項に「町村ノ自治ハ法律命令ノ許シタル範圍内ニ於テ活動セサルヘカラス」とあるのは、町村への道庁の指導の基本的な姿勢を示したものと見てよい。そこでは、「從來ノ實蹟ニ徴スルニ自治制下ニアル町村ハ間々自治ノ意義ヲ謬解シ行政機關及議事機關ハ往々法律命令ニ依リ限定セラレタル權限を踰越シ無限ニ自治權ノ濫用ヲ計リ動モスレハ官府ノ命令監督ヲ無視シ自治ノ常軌ヲ逸スル無謀ノ行動ヲ為スモノナキニアラサルナリ」（自序三頁）として、道外府県にみる「町村制」に依拠した自治權伸張の要求に対する、道庁内部の否定的評価を窺うことが出来る。

先稿で触れたように、「一、二級町村制」の制定を必要とする根拠は、「此法律ハ北海道、沖縄県其他勅令ヲ以テ指定スル島嶼ニ之ヲ施行セス別ニ勅令ヲ以テ其制ヲ定ム」とした「町村制」第一三二条であつた。北海道は、沖縄その他の島嶼とともに、「町村制」の適用を除外され、「市制」の適用もなされなかつた。北海道内では、「市制町村制」公布当初から、「町村制」の適用除外を、衆議院議員選挙権付与、北海道議会議会開設の遅延とともに、自治制度上、「内地」府県に対する北海道の格差であると把えていた。このため一八八九年（明治三二年）から九二年（明治三五年）頃にかけて、道内在野言論界からは、一部地域に対する「町村制」の早期適用、または「町村制」に準じた制度（「町村制」第一三二条にいう、別途の勅令）制定の要求を内容とした提議があいついでなされた。

それらに在野言論界の諸提議は、およそ三つの主張に大別される。第一の主張は、旧開地の函館地方に起きたもので、同地方ひいては道南——北海道南部地方を北海道庁管轄から分離独立させようという分県論を伴う提議であつた。分県によつて道南地方が内地同様の制度の適用を受けようとする構想である。第二は、分県論を採らないが、道内の一地域、一部の都市に府県同様の制度を適用し、他の地域には特別制度を施行する構想である。これは、道南からも、また札幌・小樽の道央の都市からも提議された。第三の立場は、北海道全域に「特別」制度を施行するという提議である。この構想は、主として札幌の「北海道毎日新聞」に拠つた久松義典などによつて主張されている。このうち第一と第二とは、在野言論界においても全道的に支配的な論議とはならず、町村制度設定への主流となつたのは、第三の提議であつた。

第三の立場の最も有力な論客は久松義典であつたが、その著書「北海道新策」⁽⁵⁾（一八九二年刊）で主張している特別市制町村制は、それまでの在野言論界の諸提議を、ほぼ集約したものと見えよう。久松はこの中で、北海道の町村を「草創」にして「未だ一定の習慣風俗を成さざる」「幼稚社会」とし、これを「誘掖指導して、新鮮、純潔、堅固、

富美にして且和熟せる小団体を組織せしめ」るため、この「特殊」な状況に対応する制度が必要であるとした。このため、函館区会規則、総代人撰挙法などの全廃と、次に掲げる特別制度の設定を提起するのである。久松の提議の要点は、「市制町村制」に規定されている諸要件の変更を軸としたもので、①公民権資格の特例（資格要件の緩和）、②地方税からの補助、③町村長・助役の有給化、④基本財産維持の義務化であった。①の公民権資格要件の緩和は、「市制町村制」各第七条の規定である、地租納入または直接国税年額二円以上の納入者という要件を拡大させようとの意図である。久松によれば、現状では「二円以上」の要件を満たす者は極めて少なく、地租五円未満納入者にして四、〇〇〇人余に限定されるため、制度設定に当たっては公民の範囲の拡大を必須とした。また、②と④は、市町村の経済的自立のため、基本財産の維持強化を図る一方、自立までの間、地方税からの補助を行い、新制度への移行に際しての負担増を極力軽減し、移行を円滑になさしめようとするものであった。③の町村長等の有給化（「町村制」第五六条の特例適用）は、広域にして往来險路の状況、漁期の季節的繁忙が免れない漁村地帯の状況では、無給の名譽職町村長等によつては、職務を遂行し難いとの理由である。制度の担い手の確保と新たな賦課への対応を内容とした久松義典の提議は、「市制町村制」とは異つた町村編成原理を求めたのではなく、むしろ戸長役場制度から「市制町村制」に移行するための中間過程として必要な最小限度の措置を講じようとする内容であった。

在野言論界が提起した諸種の特別町村制は、この後、北海道庁さらに内務省の構想の中に継承されてゆく。内務省は、当初、北海道における「自治」制の制定には慎重であつて、時期尚早という立場であつた。しかし、一八九五年（明治二八）二月八日、第八回帝國議會では、内務大臣が「北海道施政方針ノ件」（百方梅治の質問）に対して述べる中で、

「最下級ノ地方制度ノ如キ最速ニ改正ノ必要ヲ認め現今粗ホ其ノ草案ノ調査ヲ完了セントセリ」（二月六日付答弁書）⁽⁷⁾

と答弁している。そのうえでこの議事録には参照のためとして、前年一八九四年五月付の内務大臣井上馨による「北海道ニ関スル意見書」を掲載している。そのうちの「第五、地方制度」の項では、次のとおり述べている。

「左ノ標準ニ依リテ先ツ最下級ノ組織ヲ制定シ以テ略ホ之カ基礎ヲ確立スルヲ待テ漸次本道地方制定ノ完成ヲ期シ徐々ニ其ノ進歩ヲ謀ラント欲ス

一 函館ノ如キ稍々完全ノ市街ヲ成シ其ノ負担ニ堪ヘ得ヘキノ地ニハ之ニ適當スヘキ特種ノ組織ヲ設クル事

一 他ノ村落ニ関シテハ二種若クハ三種ノ組織ヲ設ケ其ノ人口疎密及資力厚薄ノ度ニ照ラシ之ヲ適當ニ応用シ竝ニ道路修繕、学校病院其ノ他国庫ノ補助ニ関シテハ資力ノ發達ニ隨テ漸次通減ノ法ニ拠ル事

要スルニ本道地方制度ニ関シテハ當ニ急進的改正ノ必要ヲ見サルノミナラス寧ロ其ノ本道ノ發達進歩ヲ沮害センコトヲ恐ルナリ」⁽⁸⁾

「意見書」の構想は、制度の変型簡素化、国家財政による支援、地域社会の發展段階に応じた階層性のある制度の設定などで、久松義典に代表される在野言論界の提議とは矛盾がない。政府答弁が「粗ホ其ノ草案ノ調査ヲ完了セントセリ」というのは事実で、同年、構想の「大体ノ要旨ヲ確定」し、九五年には、「北海道区町村制ヲ定ムルノ件」として、勅令案が準備されていた。⁽⁹⁾

かくして北海道の特別自治制度といわれたものが、一八九七年五月二十五日（官報登載五月二十九日。官報登載日が公布日となる。以下同じ）、勅令第一五八号「北海道区制」、勅令第一五九号「北海道一級町村制」、勅令第一六〇号「北海道二級町村制」として結実したのである。⁽¹⁰⁾ もっとも、この時点でも戸長役場制度を残存させる、町村制未施行地の広汎な存在が予定されていた。⁽¹¹⁾

一九〇〇年代初頭の北海道では、基礎的地方自治体制度は四種類の階層構成を有することになった。それをほぼ同

時代の全国・沖繩県などの制度と対照するならば、第二表に掲げたとおりである（ここでは、後述する北海道各制改正施行後の状況を示した）。

(二) 北海道各制の施行延期と改正

一八九七年（明治三〇）公布をみた北海道各制であったが、ただちに施行はされなかった。同年六月十七日、拓殖務省令第七号⁽¹²⁾により、「区制」の施行日は同年十月一日、「二級町村制」は翌九八年一月一日となったにもかかわらず、九七年九月十一日、内務省令第二五号⁽¹³⁾で、「区制」及び「二級町村制」の施行延期が指示された。このため、「区、一、二級町村制」とも当初の勅令が施行されず、大幅な改定後によりやく一八九九年〜一九〇二年の間に施行された。第一表で見たとおりである。とくに本稿の主題である「二級町村制」は、当初公布の五年後、一九〇二年二月二十二日、全文改正がされたうえで再び公布され、同年三月十三日付、内務省令第七号によって、四月一日の施行となった。同時に札幌郡札幌村ほか六一か町村を施行地とすることも指定された。「市制」により近づいた「区制」に比較して「一、二級町村制」、とくに「二級町村制」の施行が著しく遅延したのは、主として当初の「二級町村制」の是非が理由であったと報道されている。

〔北海道二級町村制〕についての考察（鈴江）

〔第2表〕 市区町村制の階層構成（1902年現在）

地域区分 \ 施行対象地方	全 国	北 海 道	沖 繩 県
A 都 市 部	[1889年施行] 市 制	[1899年施行] 北海道区制	[1896年施行] 沖繩県区制
B 都市部以外の地域	[1889年施行] 町 村 制	[1900年施行] 北海道一級町村制 [1902年施行] 北海道二級町村制	[1899年施行] 沖繩県間切島規程 （[1908年施行] 沖繩県及島嶼町村制）
C 上記（A, B）未 施 行 地		（[1879年施行] 戸長役場制度）	

当初の「一、二級町村制」を要約すると、兩制とも、まず章款構成では、「町村制」とほぼ同じであつたが、「区制」と同様、第二章の町村会と第三章の町村行政が入れ替わつて、第二章町村行政、第三章町村会となつている。「一級町村制」は、「町村制」に近いもので、第二章・第三章を見ると、主要な異同は、町村長が、「町村制」では公選（議会による選出）・名誉職（無給）であつたのに対し、「一級町村制」は、道庁長官の任命による有給吏員、かつ「町村長ノ給料及旅費八国庫ヨリ支給ス」（第二六条）とあつて、道庁長官がその額と支給方法を定めるとした点、また、町村には助役がなく収入役は書記の中から郡長が命ずるとした点である。一方、「二級町村制」は、多くの点で「一級町村制」に準じた内容となつていた。例えば、ともに道庁長官が町村長を任免する、また、書記は郡長が、その他の附属員は町村長が任命するとしている。町村長の給料・旅費の国庫支弁、また助役が置かれないのも同様である（「二級町村制」では、収入役も置かれない）。ただ、「二級町村制」の町村会の地位は低く、条例・規則の制定権、町村營造物の管理方法の議決権の明示がなく、これに対して町村長の専決権が大きかつた。⁽¹⁴⁾

改正前の「一、二級町村制」間には、後の改正に見られるような際立つた差異を見出すことが難しい。北海道庁は、「一級町村制」との間に、基本的な差異が乏しい「二級町村制」を全道的に施行するのが、なお時期尚早と見て、「二級町村制」の廃止、総代人制度の改訂と財政関係法規の整備を主張し、内閣法制局、内務省と対立した。道庁の主張を要言すれば、「二級町村制」施行対象地の「村勢の不足」にあつた。⁽¹⁵⁾それを新聞の報道記事によつて窺うならば、「組織不完全の小町村に該制を施行するのは将来其町村の發達の後に為さんとする事に影響あり、即ち之を一級に移さんとする場合の如き殊に種々の手数を要すべし、其よりは二級制⁽¹⁶⁾施行を止めて現行総代人規則に改正を加へ會計の整理及び総代人数を増す等の方法に拠て暫らく町村自治の根底を作り然る上にて適當なる自治機關を与ふるに如かず⁽¹⁶⁾」といつたものであつた。これに対して法制局は、いちど公布した勅令を廢止する理由として、「村力微弱」では、

到底、根柢薄弱であると主張した。結局、「一級町村制」は施行を延期し、条文改正のうえ一九〇〇年に施行されることとなった。⁽¹⁷⁾ 本稿の主題となる「改正二級町村制」は、さらに、二年後の一九〇二年にようやく公布施行をみることになる。

(三) 「二級町村制」の改正

施行された「区制」「一級町村制」が一部改正であったのに対し、「二級町村制」の場合は、全文改正であつてしかも当初の全一〇六か条は、わずか七一か条に縮減された。これは、改正点が「公民」条項の削除、収入役などの新設、選挙関係規定と財政関係規定の大幅な簡素化など多数の条項に及んだことと、章款の設定・名称にも多数の改正があつたからで、条文の部分的修正では対処し得なかつたためである。全文改正となつた「二級町村制」の主要な改正点を挙げると、第三表のごとくにまとめられる。一見して大幅な削減の痕が認められよう。

改正点は、まず第一章「総則」で「市制町村制」以来、制度の担い手として指定されていた「公民」制の設定が放棄された。このため公民の権利・義務にかかる諸事項が削除された。公民に対する規定は、町村会議員の選挙人資格要件としてのみ、議員就任拒辞、任期中退職に対する制裁規定とあわせて、第三章第一款に移されて残つた。また、町村の条例・規則制定権のうち条例の制定が削除され、規則の制定のみが残つた。但し、この条例・規則の制定は、町村長の担任事務であつたものが、改正によりここからは削除され、町村会の議決事項に移された。

第二章「町村行政」（改正後は「町村吏員」）では、収入役の設置が付加される一方、町村長の補助機関である常設・臨時の委員のうち、常設委員の設置が削除された。町村長の担任事務からは、前述の条例・規則の制定のほか、「町村ノ権利ヲ保護スル事」が削除された。一九〇一年（明治三四）に「北海道地方費法」（法律第三号）が公布・施行

[第3表]「二級町村制」の改正による主要な加除、修正（1897年/1902年）

×……当初「二級町村制」からの削除
 △……「当初」から「改正」への重要な修正
 ○……「改正二級町村制」への付加

章	款	当初「二級町村制」該当条項	「改正二級町村制」該当条項
1	総則	条 (款の区分)	条
2	町村住民及其ノ権利義務	5-6 公民の設定、名誉職就任拒辞制裁、公民の権利停止	(制裁は、町村会議員のみを設定)
3	町村条例及町村規則	7 条例の制定	
2	町村行政		(町村吏員)
1	町村吏員ノ組織及任用		(組織及選任)
			収入役ノ設置
2	町村吏員ノ職務権限	10 常設委員の設置	5 (職務権限)
		11 町村長の担任の事務のうち、町村の権利保護の設定(3号)、条例、規則の制定(9号)	
		12 町村長管掌の国の事務(項別) ○	8 (北海道地方費事務を含め概括的指示)
3	給料及給与	22 町村長の給料、旅費国庫支給	13 収入役所掌事務設定 18 書記とも北海道地方費支給
3	町村会		
1	組織及選挙	23 議員定員8~24名(人口に応じ増減)	19 4~12名(道庁長官の指定)
		24 選挙人資格の設定(公民)	20 (第4表参照)
		25 多額納税者選挙権の設定	
		26 等級(2級)選挙制の設定	
		27 選挙分会の設定	
		28 選挙区の設定	
		28 縁故者(父子兄弟)の同時当選の禁止	
		29 議員任期6年、半数改選	23 任期2年、全員改選
		31 選挙原簿の調製	
		36 連名投票の選択可	27 (単名投票に限定)
		37-42 同数投票の決定、選挙の効力の決定、訴願、訴訟など	25-26 (大幅に簡素化)
			29 当選辞退、任期中退職制裁
2	職務権限及処務規程	47 議員が選挙人の指示、委嘱を受けることの禁止	30 町村会議決事項のうち、町村規則の設定(1号)、町村吏員の身元保証の徴収(8号)
		51 議員4分の1以上の請求による議会開会招集	
4	町村ノ財務		
1	町村有財産及町村税	61 町村有財産管理の収益目的の明示	(町村有財産及収入)
		63 町村有財産の売却、貸与、工事、物件調達請負の入札実施	
2	町村ノ歳入出予算及決算	72 町村有財産使用者の費用負担付加税徴収規定	(予算及決算)
		74	
5	町村内一部ノ行政	83-84 部会の設置など	50 収入役の職務設定
7	町村行政ノ監督	90 監督官庁の事務監視	(以下、章が繰り上がる)
		91 不適当な支出削減命令など	
		95 道庁長官許可事項のうち、道庁交付補助金に対する支出の決定、変更(3号)、学術、美術、歴史上貴重な物件の売却など(4号)、各種の保証付与(5号)	
			61 許可事項の追加、大臣職権の道庁長官委任
			63 町村吏員が職務を尽くさず、職権を越えたことによる町村の賠償の裁決など

され、北海道庁の国費事務と地方費事務が分離したことから、町村長の管掌事務に国のほか「北海道地方費」の行政事務が付加された。また、町村長の給料・旅費は、書記とともに北海道地方費からの支給とされた。⁽¹⁸⁾

第三章「町村会」では、議員定数が縮減され、選挙人資格が設定された。第四表のとおりで、資格要件の縮減が著しい(これについては、「改正一級町村制」との比較の中で詳述する)。さらに、有産者の議会支配を意図した多額納

「第四表」当初、改正両「二級町村制」などの公民資格、選挙人資格要件の比較
◇印……共通の該当事項

資格事項	町村各制		
	当初二級町村制公民資格 (第五条一項)	改正二級町村制選挙人資格 (第二〇条一項、二項)	改正一級町村制公民資格 (第五条一項)
一 帝国臣民	◇	◇	◇
二 公権を有すること	◇	◇	◇
三 独立の男子	◇	◇	◇
四 資格継続の年数	三年以来	一年以来	三年以来
① 町村の住民	◇	◇	◇
② 町村の負担分任	◇	◇	◇
③ 納税・不動産所有要件	以下、四項のうち一つ 年額三〇銭以上	以下、四項のうち一つ 年額三〇銭以上	以下、三項のうち一つ 年額四〇銭以上
地租年額	年額一円五〇銭以上	年額五〇銭以上	年額二円以上
直接国税・北海道水産税	三町歩以上	耕地一町歩または宅地一〇〇坪以上	三町歩以上
耕地地所有	◇	◇	◇
総納税人の町村税平均額			
以上の町村税納入など			
欠格条件	三年経過未滿	一年経過未滿	三年経過未滿
公費貧民救助後の年数			

税者選挙資格、等級選挙制（二級制）はいずれも削除された。議員の任期も六年から二年に圧縮され、半数改選から全員改選に改定された。選挙管理関係では、選挙分会・選挙区の廃止、父子兄弟など縁故ある者が同時に町村会議員になることが出来ないとする、「縁故者失格」条項（町村長の縁故者も議員になれないことを含む。）の削除、選挙原簿調製の規定の削除もなされた。投票も、連名（連記）・単名（単記）投票のいずれかを町村が選ぶものであったのが、単名投票に限定された。選挙管理関係規定は、大幅に簡略化されている。町村会議決事項では、前述の町村規則の制定、町村吏員の身元保証金を徴収しその額を定めることが付加される一方、議員四分の一以上による議会開会招集請求権が削除された。

第四章「町村ノ財務」では、六一一条本文「町村有財産ハ其ノ収益ヲ以テ町村ノ収入ト為スカ為ニ管理スルモノトス」という、基本財産管理の収益目的を強調する条項が削除され、工事等発注に際しての公けの入札制度も削除された。第五章の「町村内一部ノ行政」は、合併された旧村など町村内の一部が所有する財産・营造物であつて、部限りに費用を負担し処分を行うための部会を設置するなどの条項であつた。これらが全部削除された。従つて第六章以下が一章ずつ繰り上つた。

第七章（改正後は第六章）の「町村行政ノ監督」では、次の事項が削除となつてゐる。まず、監督官庁の町村行政事務監視、すなわち町村が法律命令に背反しまたは事務が錯乱、渋滞してゐないかを監視するために、監督官庁が行政事務の報告を求め実地に視察するなどの監視権限を明示した規定が削除された。また、郡長が、町村の予算中、不適當な支出と認めるときは、これを削減し得るとする規定も削除された。さらに道庁長官の許可事項中、道庁より交付する補助金に対し、支出金額を定め若しくは変更することなど三点が削除された。なお、当初の「二級町村制」で拓殖務大臣とある個所はすべて内務大臣に、郡長とある個所は、北海道庁支庁長に言い換えられている。

このように「改正二級町村制」は、大幅に加除修正が行われた。しかし、削除された条項のなかには、「二級町村制」の内容を変更する意図で削除された規定のほか、削除する合理的理由が見当たらない条項もあった。第四二条の「選挙若クハ当选無効ニ為リタルトキハ更ニ選挙ヲ行フヘシ」という条文の削除などは、その例である。従って北海道各制の改正にともなう異同を見るに当たっては、単に新旧の条文を比較するだけでは、十分、検討を加えたことにはならず、条文加除の構造を明らかにする必要がある。

次章以下、「改正二級町村制」と「改正一級町村制」（「一級町村制」も第一表のとおり、一九〇一年に再度改正され、北海道地方税・北海道地方費に関する条項が付加されている。）の比較に当たっては、右のことに留意しつつ、かつ、他の各制との比較にも努めつつ進めてゆくこととしたい。

註

(1) 北海道議会開設問題については、船津功著「北海道議会開設運動の研究」、北海道大学図書刊行会、一九九二年、が詳細である。

(2) 自治制施行にかかる分県論の主張については、佐瀬精一演説「函館区民に告ぐ」（「北海」、一八九〇年二月十二日付。永井秀夫編「北海道民権史料集」、北海道大学図書刊行会、一九八六年、二二〇頁、所収）などのほか「北海」紙によって主張されている。

(3) 内地（府県）一般の制度を北海道内に限定的に適用しようとする主張は、一八九一年の茅部・山越両郡有志の請願

（「北海」、一八九一年三月三日付、「雑報」。『北海道民権史料集』、三七九頁、所収）、上田重良ら札幌・小樽有志の請願（「北海道毎日新聞」一八九一年二月八日付。同前、三九四頁、所収）などがある。

(4) 北海道全域に特別自治制度を設定しようとする主張は、『北海道毎日新聞』、一八九〇年二月十八日付、「自治制度の施行方針」（『北海道民権史料集』、一八三頁、所収）、久松義典「北海道施政改革案」（同前、一八九一年七月二十一日～九月二十七日付）などがある。

(5) 前野長発、一八九二年刊。「北海道新策」は、前註(4)

の「北海道施設改革案」を基礎としてまとめられている。著者の久松義典（一八五五年—一九〇五年）は、桑名藩士の子として江戸に出生。号狷堂。立憲改進黨に加わり、「大阪新報」の記者となる。北海道には、一八九一年から九四年まで居住し、「北海道毎日新聞」に論説を発表、北海道議會開設運動を進める。著書は、ほかに「東洋社会党」など（「北海道民権史料集」、八五九頁）。

(6) 「北海道市町村自治制の要項」

一新に市及び町の名称を立て札幌函館を市と爲し、小樽江差福山根室等其他人口及び土地の情況に由りて、適當なる所は之を町と爲す事、

一市及町村の区域は、市制町村制第三条に由りて従来の区域即ち二区百十七町村戸長役場所轄内の聯合を以て姑く一団体と爲し實際差支ある所は之を処置分合する事、

公民権資格

一市制町村制第七條第三項公民権資格は、

特例 特に其市内町村内に於て地価五十円以上の土地を所有し、地方税年額二元以上を納むる者と改むる事、

地方税補助

一市町村費中自ら負担に堪へざる費目は、地方税より補助費として之を支出する事、

一町村長及助役は、町村制第五十六條の便宜法に従て、総て有給吏員と爲す事、

基本財産維 一市制町村制第八十一條に拠て、基本財産の義務 産維持の義務を尽し、耕地、海産、牧場等の共有利用法を立つ事、

（「北海道民権史料集」、七七九—七八〇頁）。

なお、市町村公民権の資格要件の緩和について、久松が指摘するのは次のような状況である。

「從來特別制度の下に立たる北海道に於ては、地租の乗率百分一にして、開墾後二十ヶ年間は免租せられ且つ所得税の賦課も官吏に限りたるを以て市制町村制第七條第三項の地租を納め若くは直接国税年額二元以上を納むる者極めて少なく五円未満の地租を納むる者すら全道に通じて僅に四千人余に限り。故に若し公民資格を他府県と平等にせんとすれば、市町村の公民たる者甚だ少数なるを以て、已むを得ず諸事の釣合を考へ實際の程度を計り地価五十円以上の土地を所有し、地方税年額二元以上と云へる標準を立てざるを得ず。」（同前、七八一頁）。

(7) 「第八回帝國議會衆議院議事速記録」第二七号、四三三頁。

(8) 同前、四三七頁。

(9) 「大森文書」二二三、所収（東京市政調査会市政専門図書館所蔵）。

(10) 「区、一、二級町村制」成立までの在野言論界の諸提議と北海道庁・内務省の構想との関連性、構想結実までの過

程は、別稿「北海道区制、一・二級町村制の成立過程」

(別途発表予定)で詳述した。

(11) 「二級町村制」は、前節註(7)のとおり、その施行地各町村が将来、「一級町村制」施行を目標とする、いわば過渡的の制度と位置づけられていたが、同時に町村制未施行地の町村にとっては、「二級町村制」の施行が目標とされた。一八九五年時点ではやくも内務省は、「北海道区制町村制説明」の中で、「一、二級町村制」及び町村制未施行地の関係を、次のように位置づけて説明している。

「本道拓殖事業ノ進歩ニ伴ヒ其ノ未タ二級町村制ヲ施クコト能ハサリシ地ハ漸次進テ之ヲ施カシメ其ノ既ニ二級町村制ヲ施キタル地ハ尚進テ一級町村制ヲ施カシメ終ニ本道最下級ノ団体ヲシテ一級町村以上ノ位地ニ達セシメンコト亦実ニ本制ノ希望スル所ナリ」

(前掲、「大森文書」一二三)

(12) 拓殖務省は、一八九六年(明治二九)四月に勅令第八九号により設置された。これにより北海道は台湾とともに同省の管轄となつて、一時、内務省の管轄を離れた。

(13) 一八九七年(明治三〇)九月、勅令第二九四号により拓殖務省が廃止となり、北海道は再び内務省の管轄に戻つた。

(14) 以上、当初の「一、二級町村制」の特色については、北海道編・刊「新北海道史」第四卷通説三、一九七三年、一〇六一―一〇七頁、参照。

「北海道二級町村制」についての考察(鈴江)

(15) 拙著、「北海道町村制度史の研究」、四四〇頁。

(16) 「北海道毎日新聞」一九〇〇年三月七日付。

(17) 同前、一九〇〇年三月十六日付、三〇日付。「二級町村制」の施行経過については、拙著前掲書、四四〇―四四二頁、参照。なお、「区制」の施行延期については、「新札幌市史」第三卷通説三、三〇頁以下に詳しい。

(18) 町村長が管掌する国及び北海道地方費の行政事務について、当初は、「一、二級町村制」とも、①司法警察官の職務、②浦役場の事務、③国の行政にして町村に属する事務、とやや具体的に規定されていた。これは、「町村制」第六九条一項の規定をほぼ継承したものであるが、「改正二級町村制」第八条では、「改正一級町村制」にならつて、「町村二関スル国及北海道地方費ノ行政事務」と一般的な文言に変わっている。従つてこの推移を、「当時の北海道の開地の事情から町村長に司法警察上の職務を担当させる規定を設けた。」(清水昭典前掲論文、「北海道における地方制度の成立と変遷」、九〇頁)とし、また改正によつて「更に町村長が司法警察の職務を行い得る権限を削除した。かくてこれらの点では改正一級町村制を府県下の町村制の規定に近づけた」(同前、九三頁)、「この改正二級町村制ではさすがに町村長の司法警察上の職務を担う権限を改正一級町村制と同様に削除した。」(同前、九四―九五頁)とする見解は、当を得ていないと指摘出来る。

三、「改正二級町村制」の基本的な性格及び執行機関の権限

(一) 章款構成及び基本的な性格

「改正二級町村制」の全体像を、その章款構成と第一章総則の規定で見ていこうと思う。「改正二級町村制」においても、町村の基本的な性格は、この総則で規定されている。このうち、とくに「公民」条項削除の問題、条例・規則など町村の法規制定権の内容が検討の対象となる。「改正二級町村制」の規定が、はたして町村自治権の著しい制限を意味するか否かは、条文の異同を詳細に検討したうえで判断されるべきであろう。

なお、「二級町村制」の一部には、「一級町村制」の規定を準用すると明示しているところがある。例えば第二条がそれで、「一級町村制」第三条、すなわち町村の廃置分合、境界変更、名称変更関連の規定を「二級町村制」に準用するというものである。このように明示している場合を除き、本来、両町村制には、相互に補充し合う関係はなく、それぞれ独立した法令として制定されている。しかし、「二級町村制」の中で改正によって削除・省略された條項・文言の中には、「一級町村制」の規定によって解釈を補う必要がある場合がある。これも「二級町村制」の特色の一つといえよう。

(1) 章款構成

「二級町村制」の章款構成・名称では、改正によって第一章総則の款、第五章「町村内一部ノ行政」の全文が削除された。このほかは「一級町村制」のそれとほぼ同じであって、章款構成・名称の異同は僅かである。「二級町村制」

と「町村制」とは、第二章・第三章の「町村会」と「町村行政」が入れ変わったが、そのような著しい異同は、「二級町村制」間では見られない。

改正によって「二級町村制」は全一〇六か条から七一か条に縮減され、一方の「一級町村制」は全一一三か条から一四か条に増加したため、条数の較差は拡大した。これは、前述のとおり「二級町村制」の条項の削除が多数にのぼったからである。ただ、条項・文言の削減・省略が多数にのぼっていても、その変化は法令の構造に及ぶことが少い。従って、両町村制の各条項は、ほぼ平行した規定となっていて対照が容易である。

(2) 町村の性格

「二級町村制」の第一条は、町村が法人であることを規定したものである。「一級町村制」第二条と比較すると、次のとおりである。

○「一級町村制」第二条

「町村ハ法人トシ法律命令ヲ以テ定メタル範囲内ニ於ケル公共事務竝従来法律命令若クハ慣例ニ依リ又ハ将来法律命令ニ依リ町村ニ属スル事務ハ官ノ監督ヲ受ケテ之ヲ処理スルモノトス」

○「二級町村制」第一条

「町村ハ法人トシ官ノ監督ヲ受ケ法律命令ノ範囲内ニ於テ其ノ公共事務及法律命令又ハ慣例ニ依リ町村ニ属スル事務ヲ処理スルモノトス」

先稿「一級町村制小考」では、「町村制」との比較の中で、「一級町村制」第二条が町村の公共事務の処理も法律の範囲内であると明定していること、国の行政事務の処理を義務付けるように規定していることを指摘した。^(一)「二級町

「村制」では、町村の公共事務が国の行政事務の処理とともに、「法律命令ノ範囲内」であるのみならず、「官ノ監督」が前提となっていて、その下で遂行されるものであることを明示している。

町村事務についてのこのような異同は、制度設定者側が、「二級町村制」と「一級町村制」との間に、制度上の差異を設定しようとしたわけではなく、この間の町村自治に対する態度を変化させたと見るべきであろう。もともと、「市制町村制理由」においても述べているように、町村行政は「国ハ法律ヲ以テ其領域ヲ定メ其負担ノ範囲ヲ設ケ常ニ之ヲ監督ス可キモノ」という限定があつた。「自治」とは、自治体及び地域住民が固有に保持している権利ではなく、国からの受権によつて存在するという国権説の立場を政府は堅持していたのであるが、「改正二級町村制」の段階では、この立場が一層明確に示されるようになったのである。「改正二級町村制」の規定は、この後の各制に継承されて一般化していくことから、「町村自治」に対する政府の新たな態度の表出と見てよいのではなからうか。

(3)「公民」条項の削除

町村を構成するのは住民であつて、この住民が町村有財産及び営造物を共用する権利を有し、町村の負担を分任する義務を負うものであることは、各制に共通している。「町村制」も「一級町村制」も、町村住民の中から、一定の要件に達した者を公民とし、これに町村長・助役・町村会議員・委員その他の名譽職吏員となる資格と同時に義務を課した。また、町村会議員の選挙権も、この公民が原則として独占した。公民の役割は、関係各条に具体的に明示されているが、「公民」条項の設定は、「市制」「町村制」では、制度の主要な構成要素のひとつであつて、有産者によつて担われる名譽職制自治成立の前提であつた。このため、「二級町村制」でも「公民」条項は、主として第五条・第六条で規定され、さらに第一〇条（公民でない町村長・助役の就任期間中の公民資格保持）の付加があり、また第三

八条（公民の選挙権）として設定されている。

「二級町村制」では、前述のとおり、「公民」条項は改正によつて削除され、僅かに財産所有要件または納税実績要件などが町村会議員選挙資格要件として残された（第二〇条一項―二項）。「公民」条項の削除は、「二級町村制」の特色の一つであり、選挙資格要件（従つて被選挙資格要件も）についても、その基準を大幅に引下げた。第四表のとおりである。これによると、資格継続の要件が三年から一年に短縮されている。また、地租年額または直接国税か北海道水産税のいずれか、或いは、両税の合算額という納税要件、耕地地所有面積要件の下限が、当初の「二級町村制」「改正一級町村制」と比較して大幅に緩和された。さらには、「改正一級町村制」にはない「総納税人ノ町村税平均額以上ノ町村税ヲ納ムル者」を選挙資格の一つに加えている。欠格条件である「公費ヲ以テ貧民救助ヲ受ケタル後」の年数も一年未満に短縮された。

このような資格要件の緩和、とくに不動産所有・納税実績要件の緩和は、国有未開地の拂下げや貸下げ処分の上にあつた二級町村施行地の住民の流動的な居住状況に対応したものと見えよう。ただ、選挙・被選挙資格要件の制限の設定自体が、「町村制」から継承されたものであることは、留意しておかなければならない。もつとも、「公民」条項の削除は、必しも公民対象が少ない北海道内の事情のみによるのではない点は、指摘して置く必要がある。削除の理由は、「二級町村制」の規定そのものうちにもあると思われる。すなわち、「改正二級町村制」では、町村会議員以外の、有給の町村長、助役に代わる上席書記、名誉職の委員・部長（「町村制」の区長）が、後述するように北海道庁長官または北海道庁支庁長の任免であつた。いわゆる官選である。従つて有給・名誉職の如何を問わずこれらの職は、資格要件なしに任命されるのであるから、特別に住民の中から「公民」を特出して職務を担わせる必然性がすでに失われている。「二級町村制」の「公民」条項削除の理由は、「公民」設定の意義喪失にあつた、と見てよい。

ではなからうか。

(4) 規則の制定

自治体が自ら定める法規である条例と規則のうち、「二級町村制」では改正によって条例の制定が削除され、規則の制定のみとされた。「一級町村制」第七条では、条例は「町村住民ノ権利義務及町村ノ事務ニ関」して制定するもの、規則は「町村有財産及町村ノ营造物ニ関スル事項」などとして区別がされていた。従つて条例の制定権がないと、町村住民の権利義務、町村の事務に関する規程を持ち得ないことになるが、「二級町村制」第四条の規定は次のとおりである。

「町村ハ町村住民ノ権利義務、町村ノ事務、町村有財産及町村营造物ニ関シ町村規則ヲ設クルコトヲ得」

このように「一級町村制」の条例で規定すべき事項は、「二級町村制」の規則の中に包含されることとなつた。「市制町村制理由」では、条例も規則も制定の手續上に異なるところはないとしていたが、「二級町村制」では制定すべき内容にも差異はなくなつた。とすれば「一級町村制」の条例と「二級町村制」の規則との違いは、ほとんどこれを許可する監督官庁の差異ということになる。すなわち、条例の許可は内務大臣であり、規則の許可は道庁長官であるが、「二級町村制」の場合は、本来条例で制定すべき事項を含めて道庁長官の許可事項（第五九条一項）ということになる。「改正二級町村制」から条例制定を削除した理由は、内務大臣の許可を要すべき事項も一括して道庁長官の許可事項に移す趣旨ではなかつたらうか。ただし、後述（四節(二)項(1)議決事項の設定）するように、「二級町村制」の規則によつて規定すべきものうち、营造物に関する事項については両町村制の間の異同をさらに考究しなければならぬところがある。

なお、「一級町村制」第七条三項では、条例・規則が「法律命令ニ抵触スルコトヲ得ス」とあり、四項でその発行については、「地方所定ノ公告式」によること、公告式は規則によつて制定すべきことを規定している。「二級町村制」では、改正によつてこれらを削除しているが、もとより法律等との抵触禁止が解除されたわけではなく、公告を不要とする趣旨でもないと思われる。とくに前者は、規則の制定に当たつて当然、含蓄されているとの判断から削除されたものと、解すべきであろう。⁽³⁾改正による削除が、必しも「二級町村制」の実質的変更を意図しているわけではない事例の一端である。

(二) 執行機関の担回事務と権限

「一級町村制」第二章は「町村行政」であつたが、「二級町村制」では第二章が「町村吏員」となっている。町村の行政が町村長とその補助機関によつて執行され、そのための職務権限が定められ、さらに職務の執行の対価が支払われるのは、町村各制とも基本的に同じである。「二級町村制」第二章では、それらを第一款「組織及選任」、第二款「職務権限」、第三款「給料及給与」の全三款に区分して規定しているが、第五条から第一八条までの一四か条を当てているにすぎない。この中で執行機関の構成とその任免、町村長などの担回事務、町村会議決に対する処分、町村長その他の給与等の諸点及び町村組合と町村内一部の行政に関する事項が、あわせて本項の検討の対象となる。

(1) 執行機関の構成と任免

まず、「改正二級町村制」では、町村長のほかに、書記・収入役その他の附屬員を置いた。これらはいずれも有給吏員である(第五条一項)。収入役は改正によつて新たに付加されたものだが、助役は改正によつても「二級町村制」

には置かれなかつた。町村長が事故あるときには、「上席ノ書記」が代理をする（第二二条二項）とした点は、当初と異同がない。

「一級町村制」と著しく異なるのは、道庁長官が町村長の任免を行い、書記の定員を定め、支庁長が書記の任免を行うこと、町村長の任免はその他の附属員に限定されている（第五条二項〜三項）ことである。「一級町村制」の場合には、町村長・助役とも任期は四年（第八条二項）、その任命は町村会の議決を経て道庁長官の認可を要する（第九条一項）こととし、書記以下の定員は町村会の議決により、町村長の任免（第一六条）によるとしていた。「二級町村制」では、町村長は道庁長官の任免であつたから、任期の設定がない。一方、「一級町村制」の収入役は、町村長の推薦で町村会の選定、道庁長官の許可（第一四條二項）であり、任期の設定がない。これに対し「二級町村制」では町村会の推薦、支庁長の任命で、任期は四年に設定されており（第五条四項）、差異が著しい。⁽⁵⁾総じて道庁長官とその補助機関である支庁長の任命または決定による事項の多いことが、ここでの特色となつてゐる。

「改正二級町村制」で付加された収入役に関する規定（第五条）は、いくつかの点で「一級町村制」と異なつてゐる。まず、収入役が欠員となつたとき、支庁長は書記の一名をして臨時にその職務を兼帯（兼任）せしめ得る（第五条五項）とし、特別の事情がある町村では、支庁長が道庁長官の許可を得て、町村長または書記に収入役の事務を兼帯せしめ得る（六項）こととした。但しこの両項以外には、「町村長書記及収入役ハ相兼ヌルコトヲ得ス」（七項）とした。これらの規定は、「一級町村制」にはない。収入役の臨時代理の任命、収入役事務の兼任は、「二級町村制」にあつては、いずれも町村自体の判断によるのではなく、支庁長の判断によるものとなつてゐる。⁽⁶⁾

町村長の補助機関には、このほか第六条一項に拠つて、規則で町村内の「部」に置くことが出来る「部長」（「町村制」では「区長」）、同二項に町村会の議決によつて支庁長の許可を得て置くことが出来る臨時「委員」がある。部長・

委員は同三項で支庁長任命の名譽職と規定されている。「一級町村制」では、部長（部長代理者を含む）は町村長の任免（第一七条三項）、委員の選任は町村会の選挙（第一八条四項）によるとし、加えて委員は臨時のほか常設の委員を置き得る（第一八条一項）とした。「改正二級町村制」では、この常設委員の文言が削除されている。「二級町村制」の執行機関の規定は、従来の各制と比較して簡素化の方向にあったが、名譽職吏員の機構についても同様の傾向にあった。しかもその任免に当たって、町村会の権限が排除され、すべて支庁長が関わることにその特色があった。

(2) 町村長などの担任意務

町村各制では、町村の事務はこれを統轄する町村長の担任意務として、その概要を掲げている。「二級町村制」では、第七条一項で「町村長ハ町村ヲ統轄シ町村ヲ代表シ其ノ行政事務ヲ担任ス」とし、第二項で「担任スル事務ノ概目」を全七号に亘って掲げている。すなわち、

- 一 町村ノ議事ヲ準備シ並其ノ議決ヲ承認シ及執行スル事
- 二 町村有財産及町村ノ营造物ヲ管理スル事但シ特ニ之カ管理者アルトキハ其ノ事務ヲ監督スル事
- 三 町村ノ歳入ヲ管理シ歳入出予算其ノ他町村会ノ議決ニ依リ定マリタル収入支出ヲ命令シ会計及出納ヲ監視スル事
- 四 町村ノ諸証書及公文書類ヲ保管スル事
- 五 法律命令又ハ町村会ノ議決ニ依リ使用料加入金手数料町村税及夫役現品ヲ賦課徴収スル事
- 六 町村营造物ノ管理方法ヲ定ムル事
- 七 其ノ他法律命令ニ依リ町村長ノ職権ニ属スル事項

である。ここに掲げられたのは、概目であるから「太田詳解」が「町村長ノ担任スヘキ事務ニ関シテハ本条ニ於テ只其大要ヲ例示シタルニ過サレハ苟モ町村ニ属スル百般ノ事務ハ総テ之ヲ処理スルノ職責ヲ有スルモノナリ」とした指摘は、町村長担任事務を概目として示した制度設定者の意図を適確に敷衍したものと見えよう。町村長担任事務を概目として列挙するのは「一級町村制」の場合も同様であつた。

町村長担任事務のうち、「一級町村制」第二〇条一項と二項との主な異同では、まず「一級町村制」の二項三号「町村ノ権利ヲ保護スル事」、七号「外部ニ対シ町村ヲ代表シ及町村ノ名義ヲ以テ他庁若クハ一個人ト交渉スル事」が、「二級町村制」では改正によつて削除された。⁽⁸⁾もつとも「町村ヲ代表シ」は、一項の中に挿入されている。一方、「改正二級町村制」は、前述のとおり当初の条例・規則の制定(九号)を削除し、このうち規則の制定を町村会の議決事項に移して(第三〇条一項一号)、「町村营造物ノ管理方法」(六号)を町村長担任事務に加えた。この六号の付加は、従来他の各制では町村会の議決であつたのを、町村長の担任事項に変えたものである。これは「二級町村制」の町村会の議決事項から「町村費ヲ以テ支弁スヘキ事業」(「一級町村制」第五九条一項二号)を省いたままにしていることと、表裏の關係にあると思われるので、四節(二)項町村会の権限、會議法、でさらに詳述したい。⁽⁹⁾

このように見えてくると、「二級町村制」の町村長担任事務は、概目列挙主義による掲出であつたためか、後で詳述する六号を除き「一級町村制」との著しい実質的な異同を見ることが出来ない。第八条の国及び北海道地方費の行政事務(委任事務)の処理、その費用の町村負担の規定も同様である(「一級町村制」第二一条)。次の第九条は、町村長が町村吏員を監督し、町村長の任免にかかる町村吏員に対して懲戒処分を行ない得るとする規定である。これは「二級町村制」第二〇条二項五号とはほぼ同文である。ただし「二級町村制」の書記は、支庁長の任免になるものであつて町村長の任免ではないので、町村長による懲戒処分の対象とはならない。なお、町村長以外の書記及び附屬員(第

一二条一項（三項）、収入役（第二三条）、部長（第一四条一項）、委員（第一四条二項）の事務は、「一級町村制」の規定とほとんど変わりがない。⁽¹⁰⁾

(3) 町村会議決との対立

ときとして執行機関と議決機関の対立によって、町村長が町村会の議決を承認する（「二級町村制」第七条二項一号）ことが出来ない場合が起り得る。「二級町村制」第一〇条は、そのような場合の町村長の処分を次のごとく四区分して規定している。すなわち、町村会の議決が、

- ① 町村会の権限を越えている場合、
- ② 法律命令に違反している場合、
- ③ 公益を害する場合、
- ④ その他不当の議決と町村長が認める場合、

には、町村長は、自己の意見または監督官庁の指揮によって理由を示し再議に付する。しかし町村会がなお議決を改めない場合、町村長は支庁長の指揮を請う。ただし場合によっては町村会の再議には付さず、ただちに町村長は支庁長の指揮を請うことが出来る。「一級町村制」の場合には、第二二条一項―二項、四項―五項の規定となつてゐるが、ここでは右の①から④は、同一の扱いではなかつた。まず、町村長または監督官庁は、①越権、②違法と認められた場合、再議に付すか取消すとし、再議に付した場合は、なお議決を改めない場合は、支庁長の決定を請うとしてゐる。一方、③公益侵害の場合は、再議に付すが、①②のごとく再議に付さず、ただちに取消処分を行うとする規定はない。再議に付してもなお町村会が改めない場合に、町村長が支庁長の決定を請うとするのは、①②と同様である。⁽¹¹⁾

町村制」では、④のその他不当の議決にかかる規定はない。

「一級町村制」の第二三条一項―三項(当初の「二級町村制」第一三条一項の一部に照応)は、「町村会ニ於テ必要ノ収支ニ関シ否決シタルトキ又ハ町村長若クハ監督官庁ニ於テ町村会ノ議決必要ノ収支ニ関シ不当ノ削減ヲ為スト認ムルトキ」などの規定であるが、「改正二級町村制」では削除された。これに代つて④がより包括的な規定となつて付加されている。「一級町村制」では右の議決がなされた場合、町村長は自己の意見により、または監督官庁の指揮によつて理由を示して再議に付する。もし再議によつて議決を改めないときは支庁長の指揮を請い、場合によつては再議に付さず、ただちに支庁長の指揮を請うという規定である。そして「一級町村制」では、これらの各条項における町村長・支庁長の処分に対する不服のある町村会が、道庁長官・内務大臣への訴願(①②の場合)、行政裁判所への出訴も可)をも明定しているが、これは、「二級町村制」では、規定されていない。町村長の処分にかかる訴願・訴訟の規定は、「二級町村制」では、第五六条一項に包括的な規定があるのみである。⁽¹²⁾また、「一級町村制」では、これらの訴願・訴訟に対する決定・裁決は確定するまで執行を停止する(第二三条六項)ことにしている。「二級町村制」では、執行停止を明定していない。

このように町村長の担任事務の関連で規定された範疇では、「一級町村制」との質的な差異はなく部分的な異同にとどまっている。ただ、「二級町村制」では、執行機関の権限行使に対する議決機関からの監視機能を制限する方向で、条項・文言の整理が行われている、といえよう。なお、町村会が成立せず、議員が招集に応じない場合の町村長が行う処分(第一一条一項)、議決すべき事項を議決しないとときの処分(第一一条二項)は、「一級町村制」と同じである。

(4) 吏員の服務・給与等

町村役場及び町村吏員に関する処務規程は道庁長官の許可を得て支庁長が定めること、吏員の服務規律は道庁長官が定めることなど、「二級町村制」第五條一項〜二項で規定されている。⁽¹³⁾これらは、「一級町村制」第三二條と同じ規定である。また、名譽職吏員への実費弁償（第一六條一項〜二項）、町村長・書記への給料・旅費（第一七條一項）、退隠料・退職給与金・遺族扶助料（第一七條二項）の支払は、「一級町村制」と同じである。但し、「一級町村制」にある、名譽職吏員への実費弁償のほかに、部長・委員へは「報酬」を給し得る（第三三條二項）とした規定が、「二級町村制」では改正によって削除された。また、町村長以下有給吏員の給料額・旅費額及支給方法は、町村会の議決を経て支庁長の許可を得て定めるとした「一級町村制」第三四條一項に対し、「二級町村制」では官選の町村長・書記の給料額・旅費額・支給方法は道庁長官の決定とし、その他の有給吏員（収入役・その他附屬員）については、「一級町村制」の規定と同様とした（第一七條一項）⁽¹⁴⁾。「一級町村制」第三四條の給料額以下について町村の規則で定め得るとした規定（第三四條二項）は、「二級町村制」になく、有給吏員の退隠料以下についてのみ規則（「一級町村制」では条例）で定める対象となっている（第一七條二項）。

「改正二級町村制」でも第一八條で吏員の給料以下、町村の負担としている。しかし、「改正一級町村制」（第三六條）と異なるのは、次の第一八條但書である。

「但シ町村長書記ノ給料及旅費ハ北海道地方費ヨリ之ヲ支給ス」

官選ノ町村長・書記の給料・旅費を北海道地方費（当初は「国庫ヨリ」（第三二條）としており、これは、当初の「一級町村制」も同様の規定であった。）の負担としたのは、「二級町村制」が他の町村制と際立って異なる特色である。

(5) 町村組合及び町村内一部の行政

執行機関の設置態様・権限などにあわせて、町村役場事務を共同処理するための町村組合についての規定、また町村内の一部の行政についての規定にも、ここで触れておきたい。

「二級町村制」第五章は、「町村組合」(第五三条―五四条)について規定している。「町村制」では、町村組合の設置は、当該町村が監督官庁の許可を得て設置するものであった。「二級町村制」では、支庁長が「公益上必要と認められる場合」に道庁長官の許可を経て行う(第一〇一条一項)としていた。一方、「二級町村制」では、町村組合の設置を道庁長官が行う(第五三条一項)と規定した。さらに「二級町村制」では、組合町村の事務について全部事務の場合と一部事務の場合の両方があることを明示した。これは、「市制町村制理由」の解説を条文で具体化したことになる。このほか「二級町村制」では、役場事務を別にしつつ町村事務の一部を共同処理する組合があり、この場合は支庁長(所轄支庁が複数の場合は道庁長官)が設置する(第五三条二項)としている⁽¹⁵⁾。これらの町村組合の会議の組織、事務の管理方法、費用の支弁方法などは、それぞれの町村制の関係条項を準用するほか、「一級町村制」では、これらの組合規程は組合が制定し、道庁長官の許可を得る(第一〇一条二項)としているが、「二級町村制」ではとくに必要な事項は道庁長官が定める(第五四条二項)⁽¹⁶⁾とし、道庁長官及び支庁長の権限がより強化されている。

なお、「二級町村制」第一〇二条一項の「町村組合ハ法人トス」という規定、町村組合の解除、組合町村数の増減、共同事務の変更(第一〇三条一項―二項)、一級町村と二級町村との組合(第一〇四条)などは、いずれも「二級町村制」にはない(一部は改正時に削除された)。これらの適用を必要とするときは、「一級町村制」の規定に準拠するほかはないはずであるが、町村組合の設置・運営に当たったての法的根拠の証明は今後の課題である。

一方、町村内の一部が所有する財産・営造物に対する費用の負担とその事務処理のための機構(部会)。「町村制」

では区会)を設けることがある。「一級町村制」では第五章「町村内一部ノ行政」(第九九条―一〇〇条)が、そのための規程である。この章は、「二級町村制」では改正によつて削除された。従つて「二級町村制」においては、他の法令にもとづかない限り、部会を持つような一部地域の行政組織が存在し得ないことになる。

(三)小括

以上、執行機関等における「二級町村制」の特色を見てきた。本節にかかる「二級町村制」の特色としては、町村長などの任免形態(官選)、給料・旅費の北海道地方費負担(いわゆる官給)という二点が最も重要である。この官選・官給体制における町村長の担任事務(執行機関の権限)の設定は、対議会権限を強化するものでもあった。次節の「議会の機能」は、それをいっそう明確なものとしよう。官選・官給体制に比べるならば、従来「二級町村制」の特色の一つとされてきた「公民」条項の削除、条例制定権の削除は、自治権の制限として過大に強調されるべき内容ではなく、これらについての「一級町村制」との実質的な差異は少なかったと考えられる。

註

(1) 拙稿「一級町村制小考」、一三一―一四頁。

(2) 國權説など自治学説史については、河野義克編「都市・自治学説史概説——東京市政調査会五〇周年記念論文集——」、東京市政調査会、一九七八年、第三版に所収の須貝脩一「自治学説史概説」、星野光男「都市・自治学説の理論と実際」などを参照。

(3) 「太田詳解」でも、条例と規則の差異については、「条例ト規則トハ名称ヲ異ニスト雖モ其効力ニ至ツテハ敢テ輕重軒輕ノ差異アラサルナリ」として、両者の実質的な差異を否定している。また、法律等との抵触禁止、公告式条項の削除も、「本制ニハ之ヲ省略セリ要スルニ斯ル明文ナクモ規則ハ法律命令ニ反戻スヘカラサルハ勿論規則ハ住民ノ權

利義務及利害得失ニ直接ノ關係アルモノナルヲ以テ町村所定ノ公告式ニ依リ之ヲ公告シ一般ニ周知セシムルハ必然ノ手続ナレハナリ」(二〇頁)として、いづれもあえて明定する必要がない、必然のこととしている。

(4) 書記の定員については、北海道庁令第四三号(一九〇二年四月一日付)で、一般的には一町村役場または一町村組合役場五名とされた。

(5) 収入役は支庁長任命であるが、町村会の推薦、任期四年を設定していることについて、「太田詳解」は「想フニ収入役ハ町村公金ノ保管ニ任スルモノナルヲ以テ町村ノ重ク信ヲ置クニ足ルヘキ人物ヲ挙ケシメンカ為ナルヘシ」(二四頁)と解釈を加えている。収入役の「信」を担保するものとして、「収入役ノ(身元)保証金」を徴するというのがある。「一級町村制」では、これを条例で定める(第一四條五項)としているが、「二級町村制」は条例制定権がないので「規則」によって定める(第五條八項)としている。

(6) 収入役に「故障」があつた場合のために、「一級町村制」では、条例によって収入役代理者を置くことが出来る(第一四條一項)が、もし収入役及び収入役代理者とともに「故障」があるときは第九條二項に準拠して、道庁長官は臨時代理者を選任するか官吏を派遣し収入役の職務を遂行させる(第一五條)ことが出来る。また、「二級町村制」

第五條六項の、「特別ノ事情アル町村」に照応する規定は、「二級町村制」にはないが、「町村制」第六二條六項に「収入支出ノ寡少ナル町村」が郡長の許可を得て、町村長または助役に収入役の事務を兼掌せしめ得る、というのがある。類似する規定であるが、「二級町村制」では支庁長の指揮監督権をより強く認めて留保しているのは明瞭である。

(7) 「太田詳解」、三〇一—三二頁。

(8) 「二級町村制」及び当初の「二級町村制」に規定されている「町村ノ権利保護」を町村長の担任事務から削除したことについて、「太田詳解」は、「明文ナキモ町村ノ権利ヲ保護シ其体面ト威信トヲ維持スルハ町村長当然ノ権限ニ属スレハナリ」(三五頁)としている。町村の権利保護の擁護という規定は、担任事務の概目として掲げるには当然に過ぎる規定であつたのかもしれない。事実、「改正二級町村制」以後の各制では、「町村ノ権利保護」が町村長の職務項目から削除されてゆく。

(9) 「二級町村制」第五九條一項二号は町村会議決事項の一部に「町村費ヲ以テ支弁スヘキ事業」を加えたものであるが、「二級町村制」ではこれを欠いている。町村長担任事務に「営造物ノ管理方法」を加えたことと町村会議決事項に町村費支弁事業を加えなかつたことは表裏の関係にあると思われるので、四節(二項)議決事項の設定、で詳述したい。

- (10) 「二級町村制」の部長（同制では部長代理を置くことが出来る）・委員の職務では、若干の文言が「二級町村制」と異なるところがある。すなわち、部長の職務は「町村長ノ命ヲ承ケ部内ニ関スル国及ヒ北海道地方費ノ行政及町村ノ行政ニ付町村長ノ事務ヲ補助執行ス」（第三〇条）とあり、委員の職務は「町村長ノ監督ニ属シ町村有財産若クハ町村ノ营造物ヲ管理シ其ノ他町村行政事務ノ一部ヲ分掌シ又ハ一時ノ委託ニ依リ事務ヲ処弁ス」（第三一条一項）としている。これに対し「二級町村制」の部長は、「町村長ノ命ヲ承ケ部内ニ関スル町村長ノ事務ヲ補助ス」（第一四一条一項）であり、委員は「町村長ノ指揮監督ヲ承ケ一時ノ委託ニ依リ事務ヲ処弁ス」（第一四一条二項）となっている。いずれも「二級町村制」では簡略に、かつ包括的な規定となっている。
- (11) 「二級町村制」のごとくに町村会議決の①越権、②違法、③公益侵害を区分せず、一括して対応を定めた「二級町村制」の規定は、「町村制」第六八条二項一号後段の規定に戻ったことになる。但し、「町村制」には町村長等の処分に対する訴願・訴訟についても明定している。
- (12) 「二級町村制」第一〇六条は、この勅令に規定する異議・

「北海道二級町村制」についての考察（鈴江）

- 訴願・訴訟の担保規定であり、これに対応する「二級町村制」の規定が第五六条一項である。同項は、町村長の処分に対する訴願・訴訟の権利そのものを担保したものであるが、他に拠るべき規定がないとすれば、町村長の処分に對する訴願・訴訟の根拠を、同項に求めるはかばかしい。
- (13) 「二級町村制」第一五一条二項にもとづく「二級町村吏員服務紀律」は、北海道庁令第四四号（一九〇二年四月一日付）で制定された。
- (14) 「二級町村制」第一七一条一項にもとづく「二級町村長書記給料額旅費及其ノ支給方法」は、北海道庁令第四八号（一九〇二年四月一日付）で制定された。
- (15) 役場事務を別にする一部事務組合は、「教育衛生土木等」(「太田詳解」、一九三頁)のごとで、「二級町村制」第四九条七項にもとづく「二級町村予算調製式並費用流用其ノ他財務ニ関スル規程」(一九〇二年四月一日付、北海道庁令第四五号)様式第一号では、学校組合、村医組合を例示している。
- (16) 「二級町村制」第五三一条二項にもとづく「町村組合ニ特ニ必要ナル事項」については、北海道庁令第四二二号（一九〇二年四月一日付）で制定している。

四、議会の機能

(一)町村会の組織と選挙

北海道各制において執行機関に対する議会の地位が、全国各制に比較して低いことは、これまで「区制小論」「一級町村制小考」でも触れたとおりである。「二級町村制」では、前節の随所で触れたように、議会の地位が一層低下しているとみられる。「二級町村制」においても、議会を構成する議員は、法定された選挙手続の下に、一定の資格を有する者の中から選挙されるのであるが、選挙の態様また議員の職務内容によつてその地位の程度が量られる。本節では、「二級町村制」における議会の地位と機能について、第三章「町村会」(第一九条―三四条)を中心に見ていくこととするが、まず本項では町村会の組織、選挙について述べ、次項で職務権限、会議法について扱うこととする。

(1)町村会の組織

まず議会の構成要素である議員の定員(定数)、選挙資格、被選挙資格についての両制の異同が問題となろう。「二級町村制」では、議員の定員は「一町村四名以上十二名以下トシ北海道庁長官之ヲ定ム」(第一九条)としている。「一級町村制」及び当初の「二級町村制」では、人口数に応じて八名から二四名の五段階を設定したが、改正によつて定員数を縮減して人口数による段階の規定を勅令からはずし、それを道庁長官が定める北海道庁令に委ねた。⁽¹⁾

前述のとおり、「二級町村制」では「公民」制を設定していないから、第四表に掲げたとおり、議員の選挙資格要件を設定することとなる。「一級町村制」との異同は、既述のとおりなので繰返さないが、この選挙権を有する者が

原則として被選挙権を有する。⁽²⁾ここでは、有権者数（ひいては被選挙有資格者数）の拡大が図られていることが指摘出来よう。公費による貧民援助を受けた者の欠格期間を、「二級町村制」では「二年」（「一級町村制」第五条一項では「三年」としたのも有権者数拡大の趣旨である。⁽³⁾この期間をさらに短縮する特免措置は、「二級町村制」では町村会の議決により、道庁長官の許可を得て行なわれる（第二〇条三項）。「一級町村制」では、町村会の議決を経て支庁長の許可を得る（第五条二項）とされている。

なお、「一級町村制」（当初の「二級町村制」においても）で採用されていた等級選挙制（第三九条一項―五項）及びその町村住民以外でも多額納税者（その町村公民中、最も多く直接町村税を納むる三名中の一名よりも多額に直接町村税を納むる者）の選挙権（第三八条二項）は、「改正二級町村制」からは削除された。等級選挙制と非住民多額納税者の選挙権は、いずれも町村における名望家支配を確保する装置であった。「市制町村制理由」においても、「（議会が）細民ノ多数ニ制セラル、ノ弊ヲ防ク」として、これらの条項の存在意義が強調されている。「改正二級町村制」では、これら等級選挙制以下を採用しないこととしたが、それによって町村外の土地所有者（不在地主）・会社・法人の選挙権が認められなくなり、非住民の納税者（会社・法人を含む）の代人投票の規定（「一級町村制」第四条二項―三項）が削除された。

次に選挙全般にかかることであるが、「一級町村制」第五八条は、「特別ノ事情アル場合ニ於テハ町村条例ヲ以テ選挙ニ関シ特例ヲ設クルコトヲ得」として、広汎に例外的処置の余地を残している。同様の規定は、当初の「二級町村制」第四四条にもあつたが、改正によって削除された。

(2) 議員の任期、処遇、就任拒辞への制裁

町村会議員の任期については、「一級町村制」の六年（第四三条一項）に対し、「二級町村制」では二年（第三三条一項）と短い。「一級町村制」では三年ごとの半数交代改選（第四三条一項）であったのに対し、「二級町村制」には半数改選の規定はない。闕員が生じた場合の補闕選挙も、「一級町村制」では「定員三分ノ一以上闕員アルトキ又ハ町村長町村会若クハ北海道庁支庁長ニ於テ臨時補闕選挙ヲ必要ト認ムルトキ」（第四四条一項）としているが、「二級町村制」では諸条件を設けずに単に「町村議員中闕員アルトキハ補闕選挙ヲ行ヒ」（第三三条二項）としている。任期の設定が他の町村制よりも極めて短いのは、住民の移動、なかでも新しい住民の流入を配慮したものと推測される一方、選挙の簡素化を図ったことがこの規定からは読みとれる。もともと、半数交代制を設定した他の町村制においても、漸次、半数交代制の廃止、全員改選制へと移行してゆく。

議員は名誉職であるから給料は支給されないが、実費の弁償を受ける。実費弁償に当たっては、名誉職吏員などにかかる規定が準用される（「一級町村制」第四三条一項、四項）。「二級町村制」第三三条一項、三項）。「一級町村制」第五條五項では、公民が名誉職の就任を拒辞した場合、無任期の職務を少なくとも三年以上担任せず、またはその職務を執行しなかつた場合、その制裁処分にかかる規則を内務大臣が定めるとしている。規則には、町村会の議決によって、①六年以内公民の権利を停止する、さらに、②場合により同期間、他の住民が負担すべき町村税率の四分の一以下を増課させる規程を定め得る、としている。「二級町村制」では、この制裁が前述のとおり、町村会議員に限定して適用されることとなっている。同第二九條では、制裁は町村長が町村会の議決により道庁長官の許可を得て行うものとなっており、①二年以内の選挙権・被選挙権の停止、②同年期間中、町村税率四分の一以下の増課をさせ得るというものである。

(3) 選挙の管理

選挙の実施に当たっては、「一級町村制」では、第三章第一款の大半を占める、第四〇条から五八条までの条項に詳細に規定されている。もつとも、この中にはすでに取上げた、第四二条一項〜二項の被選挙権と欠格条件、第四九条二項〜三項の代人投票、第四三条一項の議員任期、第四四条一項〜二項の改選、第五八条の特別の事情ある町村の特別なども含まれている。ここではほかに選挙分会の設置（第四〇条一項〜二項）、選挙区の設置（第四一条一項〜六項）、父子兄弟などの縁故当選者の失職（第四二条四項〜五項）、選挙原簿・選挙人名簿の作製縦覧及びこれに関する異議・訴願・訴訟（第四五条一項〜七項）、選挙実施の公告（第四六条）、選挙掛の設置（第四七条）、選挙会場の管理（第四八条）、投票規定（第四九条一項〜四項）、投票効力の判定（第五〇条一項〜三項）、当選の決定（第五一条一項〜二項）、選挙記録の作製・保管（第五二条一項〜二項）、当選告知、当選辞退、再選挙（第五三条一項〜五項）、選挙効力への異議・訴願・訴訟（第五四条一項〜四項）、選挙の無効、当選の無効（第五五条）、無効による再選挙（第五六条）、議員の資格要件及び失職と異議申立（第五七条一項〜五項）などの規定がある。

これらの諸規定に対応する「二級町村制」の条項は、第二二条から第二八条までに当たる。しかし、「一級町村制」の条項がすべて明定されているわけではない。「一級町村制」との異同としては、まず選挙分会・選挙区の設置が改正によって削除されている。選挙人資格を確定する選挙原簿と選挙人名簿のうち、原簿の作製は省略された。選挙人名簿の作製も選挙前三〇日（「一級町村制」では選挙前六〇日に選挙原簿を作製）となったほか、選挙人名簿の縦覧に供する期間を一四日間（第二四条一項〜二項。「一級町村制」では、選挙前五〇日から七日間）とした。選挙人原簿及び名簿などについての異議・訴願・訴訟（「二級町村制」では第二四条三項〜六項）のうち、行政裁判所への出訴についての規定、また異議・訴願・訴訟のために処分・決定・裁決の執行は停止しないという「一級町村制」第四

五条三項、四項は、「町村制」と同様、「二級町村制」にはない規定である。選挙掛の設置、選挙録の作製・保存も「二級町村制」にはなく、選挙管理は町村長の事務となつている。選挙または当選の効力への異議などのうち、「二級町村制」には行政裁判所への出訴の規定はない。また両町村制とも選挙の効力に関して支庁長に異議あるとき、選挙の取消が出来るとしているが、「一級町村制」第五四条二項では、これを町村長から報告を受けた日より二日以内としている。「二級町村制」では、日数の限定がなく、支庁長の選挙取消処分には「北海道庁長官ノ認許ヲ受クルコトヲ要ス」(第二六条二項)と付加されている。

投票は、「二級町村制」では、単名(単記)投票に限定されており、第二七条一項一号では「一投票中二人以上ノ氏名ヲ記載セルモノ」を無効とした(「一級町村制」第五〇条一項では単名・連名両方の場合を想定しての規定となっている)。「一級町村制」第五五条では、選挙が規定に「違背」した場合は選挙を無効とし、当選者が資格要件を有しないときは当選が無効となる。この規定では、さらに軽微の「違背」の場合は選挙を無効としないとの但書があるが、これを合めて「二級町村制」には選挙無効の規定がない。「一級町村制」第五六条の選挙の無効による再選挙の規定も同様である。

以上のように、選挙原簿の作製、選挙分会・選挙区の設置、連名投票などの削除は、選挙管理事務の軽減を図ろうとしたものと理解されるが、選挙録の作製などに見るように、この勅令で規定せず、例えば北海道庁の規程に委ねている措置もある。⁽⁴⁾本項では、選挙管理の簡素化と道庁長官への委任に注目しておきたい。

(二) 町村会の権限、會議法

(1) 議決事項の設定

北海道各制では、町村会の機能が極めて限定的であつたことは、議決事項の規定に最も端的に現われている。まず「町村制」第三二条では「町村会ハ其町村ヲ代表シ此法律ニ準拠シテ町村一切ノ事件並従前特ニ委任セラレ又ハ将来法律勅令ニ依テ委任セラル、事件ヲ議決スルモノトス」と規定しているが、北海道各制にはこの規定がない。町村会の職務権限を示した議決事項の規定も、「町村制」は「町村会ノ議決ス可キ事件ノ概目左ノ如シ」(第三二条一項)として概目を例示し、その他の広汎な議決権を含蓄させていたのに対し(いわゆる概目列挙主義)、北海道各制は、「町村会ノ議決ヲ經ヘキ事件左ノ如シ」(例えば、「二級町村制」第三〇条一項)として制限列挙主義に立つて議決事項を限定している。従つて列挙された多くの事項が共通しているとしても、その意味するところは異なつてゐる。制限列挙主義の場合には、「太田詳解」が「要スルニ町村会ノ職務権限ハ本条ニ依リテ限定セラレタルモノナレハ其範圍ニ於テ行動セサルヘカラス若此權限ヲ超ユルトキハ越權ノ行為トナルナリ」と述べること⁽⁵⁾である。

「一級町村制」と「二級町村制」との比較では、議決事項のうち次の異同がある。いずれも「一級町村制」(第五九条一項(二項))で掲げられているが、「二級町村制」(第三〇条一項)で欠いている事項である。

① 町村条例の制定(一号)、② 町村費ヲ以テ支弁スヘキ事業但シ国及北海道地方費ノ行政事務ニ属スルモノハ此限ニ在ラス(二号)、③ 積立金穀等の処分(六号)、④ 町村ノ营造物ノ管理方法ヲ定ムル事(八号)

右の事項のうち、①の条例制定の削除は、「二級町村制」に条例制定権がないことによるものである。②の町村費支弁事業については、「市制町村制」をはじめ各制に明定されているが、「二級町村制」では規定されなかつた。後で

詳述するとおりである。③の積立金穀等は、基本財産と併記して「一級町村制」で掲げられていたものであるが、「二級町村制」に明定されなかった。④の町村の営造物については、町村有財産とともにその管理方法が併記して掲げられたものである。もつとも、③の場合は、「二級町村制」では五号「基本財産ノ処分ヲ為ス事」に含蓄しているものとも考えられる。⁽⁶⁾しかし、④の場合は、②とも関連しており、「営造物」が「町村有財産」に含蓄されていると解釈することは出来ない。明らかに町村長担任意務の六号に移されているものである。

町村費支弁事業を「二級町村制」の町村会議決事項から削除したことについては、若干、前節(二)項(2)町村長などの担任意務、で触れたところであるが、ここで詳述しておこう。「町村(市、区)費支弁事業」条項は、議決事項の概目列挙主義をとる「市制町村制」、制限列挙主義をとる「北海道区制」「一級町村制」のいずれにおいても、議会の議決事項となっていたものである。この条項は、例えば「一級町村制」では、同じ町村会議決事項である「町村ノ営造物ノ管理方法ヲ定ムル事」(第五九条一項八号)とも照応している。町村費支弁事業とは何かについて、「石森釈義」では、区費支弁事業の説明として、次のように述べている。

「区費ヲ以テ支弁スヘキ事業トハ種々アレトモ之ヲ例ヘハ水道公園ノ如キモノ是ナリ要スルニ区費ヲ以テ建設スル事業ハ総テ区会ノ議決ヲ經サルヘカラス」⁽⁷⁾

水道・公園という「営造物」(現行の「地方自治法」第二四四条一項では、「公の施設」)が、公費支弁事業であるとの説明である。これまでの各制の中で、議会の議決事項から公費支弁事業と営造物の管理方法、規則の制定などを削除し、執行機関の担任意務に営造物管理方法と規則の制定を付加したのは、「沖縄県区制」が最初であった。当初の「二級町村制」は、この構造を継承したものである。従って、当初の「二級町村制」の町村会議決事項は細部を除き、「沖縄県区制」第四六条一項ノ二項の区会の議決事項とほぼ同じであった。それが「改正二級町村制」では、町

村規則の制定を町村長から議会の権限に移す一方で、規則によって定めるべき町村営造物の管理方法（「一級町村制」では議会の議決事項）を町村長の担任事務（権限）として残した。かつ「町村費支弁事業」条項を議会の議決事項として明定しないことよつて、「二級町村制」にはなかつた町村長の権限の拡大（同時に町村会の権限の狭隘化）を留保することとなつた。なお、「二級町村制」の規則制定の中には、「町村費支弁事業」条項が包含されていないことは、「一級町村制」が第五九条一項一号及び二号において、条例・規則制定と町村費支弁事業とともに議会の議決事項として、それぞれ別に規定しているところからも明らかである。⁽⁸⁾

議決事項のほかの議会の職務権限としては、町村に対する検査（監査）がある。「二級町村制」第三〇条二項は、「町村会ハ町村長ノ報告書ヲ請求シテ町村有財産ノ管理又ハ収入支出ノ正否ヲ検査スルコトヲ得」

としている。「一級町村制」第六〇条一項では、「町村有財産」に限らず「町村ノ事務ニ関スル書類及計算書ヲ検閲シ」として、町村事務全般に亘り簿冊・帳簿と「事務ノ管理議決ノ施行」についても検査の対象としているのに比較すると、「二級町村制」の場合は、町村会の権限が制限的に規定されているといえよう。このほか町村会の議決が町村長または監督官庁と対立した場合の処置については、前節(二)項(3)町村会議決との対立、で述べたとおりである。

(2) 会議法その他

「二級町村制」における会議法は、第三一条以下第三四条までの僅か四か条であり、「一級町村制」が第六一条から第七三条に亘る一三か条であるのとは、著しい対比を見せている。これは選挙管理の規定と同様、「二級町村制」では著しく省略されているからである。

まず、「二級町村制」の規定を概略掲げると、①町村長の議長就任及び職務（第三一条一項一、二項）、②町村長・吏

員の会議出席・発言権（第三二条）、③町村長の会議招集権（第三三条一項）、④書面会議による審議・議決（第三三条一項但書）、⑤開會定員数（定足数。第三三条二項）、⑥同一事件の再度集会の定員数緩和（第三三条二項但書）、⑦議決定数（第三三条三項）、⑧道庁長官による会議・傍聴の規律・取締に関する規程の制定（第三三条四項）、⑨会議規則・傍聴規則の制定及び罰則（第三三条五項）、⑩町村長の町村会開閉権限（第三三条六項）、⑪町村会の庶務処理、書記の任命（第三四一条一項〜二項）、⑫会議録の作製（第三四一条三項）などである。このうちとくに記すべきものは、北海道各制中、「二級町村制」にのみ規定されている④の書面会議で、第三三条一項但書は次のとおりである。

「但シ輕易ノ事件ハ会議ヲ開カス書面ヲ以テ議員ノ意見ヲ聞キ其ノ三分ノ二以上ノ同意アルトキハ可決ト為シ施行スルコトヲ得」

この書面会議は、会議の招集を省略し事務処理の効率化を図る趣旨であるが、一面、執行機関に対する議会の監視機能その他の「制約」を除去するものであることは、明らかである。「太田詳解」は、書面会議が「輕微ニシテ其屢發生スルモノニアリテハ毎ニ会議ヲ招集スルノ煩雜ニ堪ヘサルヲ以テ」行う趣旨であるとし、「是レ頗ル簡便ニシテ複雑多端ナル町村事務ヲ処弁セシムルニ於テ最モ適切ノ規定ト云ハサルヘカラス」としている⁽¹⁰⁾。この書面会議は、各制の中では特異な存在であるが、「沖繩県等町村制」第四五一条一項但書にも同様に規定されていて、北海道に限定されたものではなかった（沖繩県その他島嶼の場合については、七節(二)項(4)議會、選挙、で後述）。

一方、「一級町村制」において規定されていて、「二級町村制」と異なる主な条項は、次のとおりである（とくに注記しない限り、いずれも「二級町村制」では明定していない）。

①選挙人からの指示・委嘱を受けることの禁止（第六一条。「議員タル者ハ選挙人ノ指示若クハ委嘱ヲ受クヘカサルモノトス」）。

②町村長・吏員が会議に出席・発言し得るが、「議員ノ演説ヲ中止スルコトヲ得ス」(第六四条一項但書)とした部分、及び議員以外の者は議決に加わるを得ない(同二項)としたこと。

③議員の四分の一以上より請求があつた場合の会議招集(第六五条一項)。

④招集・会議事件(事項)の告知を、会議の三日以前(第六五条二項)とすること。

⑤縁故(自己、父母妻子兄弟姉妹)事件の議事参与禁止(第六八条一項ノ二項)。

⑥町村会の公開原則。但し議長は傍聴を禁じ得る(第六九条)こと。

⑦「会議及傍聴ノ紀律竝取締ニ関スル規則」を内務大臣決定(第七一条。「二級町村制」では道庁長官決定)とすること。

⑧その他の会議規則・傍聴規則を道庁長官許可(第七二条一項。「二級町村制」では支庁長官許可)とすること。

⑨町村会において行う選挙方法を会議規則⁽¹⁾で定める(第七二条二項)とすること。

⑩会議結果の町村長への報告(第七三条五項)。

①から⑩の中には、③のごとく明らかに「二級町村制」では認めていない規定、④⑩のごとく明定を避けた規定がある一方、①②のごとく、規定されている内容が否定されたのではなく、この削除が専ら条文の簡素化を目的としてみられるものがある。また、⑤⑥のごとく他に規定する必要が生ずるもの、⑦⑧⑨のごとく、道庁長官・支庁長の権限の強化をもたらす結果となったものがある。

(三)小括

議会の機能に関する「二級町村制」の諸規定と「一級町村制」との異同の大半は、改正によって変更・削除された

ものである。いわば、改正時の変更・削除によって、「二級町村制」の議会の輪郭が出来たともいえよう。なかでも特徴的なのは、議員定員の縮減と決定権限の道庁長官への委任、選挙権の拡張と制減緩和、議員任期の短縮、議員就任拒辞等への制裁緩和であり、これらは住民の居住が流動的で被選挙人を得難い状況を想定し、選挙人の拡大を図つたものと見ることが出来る。また、等級選挙制、選挙区、選挙分会、半数交代制、連名投票の廃止、その他選挙管理規定の削除は、条項を簡略化し、二級町村の運営を簡素化しようとしたものである。ただし削除条項のすべてが、不要な規定とされたわけではなく、道庁長官が定めることとなったものもある。

「二級町村制」で一層顕著となつたのは、議会と執行機関との関係における議会権限の制限である。この部分では、改正によって付加されたものが少なくない。例の書面会議の設定はその典型といえよう。議決事項では、町村規則の制定と町村吏員の身元保証が改正によって付加された点は、議会の権限拡大であつた。しかしその一方、「町村費支弁事業」条項を明定せず、営造物の管理方法を町村長の担任事項に留めた点、また前項の町村会と対立したときの町村長の権限の強化は、会議招集の議員請求権を認めない点とともに、議会権限の制限、換言すれば、議会の監視機能の抑止という「二級町村制」の特色の一端を示しているといつてよいであらう。

註

(1) 北海道庁令第四六号(一九〇二年四月一日付)は、「二級町村制」第一九条にもとづき町村会議員定員を次のとおり定めた。

人口一、〇〇〇人未満

議員 四人

人口一、〇〇〇人以上、二、〇〇〇人未満

議員 六人

人口二、〇〇〇人以上、三、〇〇〇人未満 議員 八人
 人口三、〇〇〇人以上、五、〇〇〇人未満 議員 一〇人
 人口五、〇〇〇人以上 議員 十二人

(2) 「二級町村制」においても、選挙権を有する者のうち、選挙権停止の者(「公権停止」など)、選挙に参加出来ない

者（陸海軍の現役に服する者など）及び被選挙権を有しない者（北海道庁の官吏、その町村の有給吏員など）があり、これらは議員に選ばれることが出来ない（第二条一項、二項、第二条二項）。これは、「二級町村制」と同じである。但し、名譽職就任拒辞に対する制裁規定には、兩制に異同がある。

(3) 貧民援助の範圍については、「太田詳解」によると、「区町村費又ハ官費則チ恤救ニ関スル規則、土人保護法、罹災救助ニ関スル規定等ニ依リ金品ノ給与ヲ受クルモノヲ指シタルモノナリ」（六六頁）となる。「北海道旧土人保護法」（二八九九年三月二日、法律第二七号）第四条以下で農具・種子の給与、薬価の支給などを受けているアイヌ人住民は、選挙権・被選挙権を有しないことになる。

(4) 「二級町村会議員選挙事務取締手続」（一九〇二年四月一日付、北海道庁訓令第四三三号）では、選挙管理の事務は町村長が行うものとしている。また、この訓令第二条では、選挙録の作製をも規定している。

(5) 「太田詳解」、一三四頁。

(6) 「基本財産ノ処分」について、「太田詳解」は「第五号基本財産ノ処分トハ不動産積立金穀等ニシテ一般基本財産又

ハ特別基本財産ヲ指シタルモノナリ」（二二三頁）として、基本財産に積立金穀等が含まれるとの解釈をとっている。「石森釈義」、八七頁。

(7) 「二級町村制」において町村費支弁事業を議決事項に明定していないことについて、「財政自治権の甚しく削減するもの」と扱えたのは、藤田武夫であり（『日本地方財政発展史』、五七頁）、その見解は、沢口信光著『農地の地租公課を視點とする北海道開拓過程について』（自家版、一九七一年）の次の記述に継承されている。

「町村会は町村費歳入出予算にあづかるが、町村費をもつて支弁すべき事業の決定は町村長の専決事項であり、この点での議決権を持たない点は二級町村の財政自治を著しく狭隘化する」（一六二頁）。

(9) 「二級町村制」第三三、四項にもとづく「会議及傍聴ノ紀律及取締ニ関スル規則」は、北海道庁令第四七号（一九〇二年四月一日付）で制定された。

(10) 「太田詳解」、一三三―一三四頁。

(11) 「太田詳解」には、町（村）会議規則の按例が掲載されており、規則按第六章には町村会において行ふ「選挙方法」についての規定がある。

五、財政事務の性格

(一)収入の基礎

市区町村各制の財政事務が有する基本的性格は、「市制町村制理由」が、「市制町村制」第四章との関連で述べているように、市町村の事業執行に要する費用の支弁を担保するところにある。このため、市町村は、一つには「市町村ノ法人タルハ已ニ法律ノ認ムル所ナレハ市町村ノ財産ヲ所有スルノ権利ヲ有ス」として、財産権を有する公法人格が付与された。いま一つは、「市町村ノ事業及支出ノ大半ハ法律規則ニ依テ定マリ市町村民ニ対シテ其義務トシテ負擔セシムルコトヲ得ル」ものとして、住民に対して義務を負担させることが出来る、公経済としての権限が付与された。この二つの性格は、「一、二級町村制」においても継承され、わが国の基礎的自治体財政成立の前提となった。そのうえで「一、二級町村制」とも、公経済を支える財産収入、町村税、その他の収入、財務処理の諸条項、これらに関わる議会及び執行機関の役割を規定している。

なお、前述(前節(二)項(1)議決事項の設定)のとおり、「二級町村制」では、改正によって規則の制定が町村会の議決事項となったにもかかわらず、「町村費支弁事業」条項が营造物の管理方法とともに、議決事項とはならなかった。これを「財政自治権を甚しく削減するものである」とした指摘があることも紹介した。⁽¹⁾「二級町村制」下の町村会の機能が、右の議決事項からの除外によって、一層の制約を受けるものとなったことは明らかである。ただ、それが「財政自治権」を削減するものであったかどうか、財政各条項を検討したうえで明らかにしなくてはなるまい。

「二級町村制」における「一級町村制」との異同では、従来、「町村費支弁事業」条項とともに町村長・書記の給

料・旅費の北海道地方費からの補助などが指摘されてきた。これまでの研究では、財政に関してこれ以外の点については、さほどの異同がないとされている。⁽²⁾しかし「二級町村制」で付加され或いは削除された条項で重要なものは少いとしても、「一級町村制」で触れられている規定が、「二級町村制」には継承されていない点もまた少なくない。以下、各事項について共通の条項、「二級町村制」において付加された条項、「一級町村制」に有って「二級町村制」に規定されなかった条項を区別しつつ見ていこう。

(1) 町村の収入

町村の財政を支える収入は、「一、二級町村制」とも、それぞれ第七九条二項と第三八条に規定しているように、町村有財産より生ずる使用料・手数料・加入金⁽³⁾、住民に賦課する町村税・夫役現品の徴収によるものである。この場合、「一級町村制」第七九条二項にあつては「町村ハ町村有財産ヨリ生ズル収入使用料手数料過怠金其ノ他法律命令ニ依リ町村ニ属スル収入ヲ以テ前項（第七九条一項。町村において必要な支出、法律命令により賦課された支出の負担——鈴江註）ノ支出ニ充テ仍不足アルトキハ町村税及夫役現品ヲ賦課徴収スルコトヲ得」とした。原則的には、主として使用料・手数料以下の財産収入を優先的に町村収入に充て、それが不足のときに町村税・夫役現品を補完的に徴収することとしているのである。しかし、「二級町村制」では、優先・補完の關係が明示されていない。

「一級町村制」第七八条、「二級町村制」第三六条では町村が、国・公共団体・個人の事業に対して寄付・補助をなし得るとしている。また「一級町村制」第七九条一項、「二級町村制」第三七条では、町村は必要な支出、法律・命令によつて賦課された支出を負担する義務を有すると、規定している。⁽⁴⁾この二点の「支出」条項は、その直後の各「収入」条項の前提となるものである。このうち、後者の必要な支出に続く第三七条但書で、「二級町村制」は「但シ

町村ノ事情ニ依リ北海道地方費ヨリ其ノ全部又ハ一部ヲ補助ス」と規定している。これは改正によって付加されたものであつて、この時点では各制にこの規定が明示されておらず、「二級町村制」の特色となつてゐる。もつとも、「町村制」や「一級町村制」に国庫や北海道地方費からの補助が存在しなかつたわけではないことは、監督官庁の許可事項の中にこれらの補助に対する町村の支出に関わる規定（「町村制」第二二六条一項五号、「一級町村制」一一二条一項三号）からも明らかである。ただ町村の事務に対して包括的な補助を規定した条項として、これが「二級町村制」独自の規定とはなつてゐる。⁽⁵⁾

(2) 公有財産の性格

「二級町村制」では「一級町村制」のごとく、町村収入における基本財産収入等の優先性を明定していないとしても、基本財産収入重視は、各制と同様である。各制とも、財務の章の第一款を「町村（市、区）有財産及収入（または町村（市、区）税）」或いは「沖繩県等町村制」のごとく「財産營造物及収入支出」とし、その頭初に基本財産の条項をおいている。それらの条項は、例えば、「町村ハ不動産積立金穀等ヲ以テ（「二級町村制」では、ここに「一般又ハ特別ノ」が挿入される——鈴木註）基本財産ト為シ之ヲ維持スルノ義務アリ」（「一級町村制」第七四条一項）など、基本財産の蓄積・維持義務として規定されている。基本財産重視については、北海道各制では、例えば「北海道庁長官ハ必要ト認ムルトキハ額ヲ定メテ基本財産ノ蓄積ヲ命スルコトヲ得」（「二級町村制」第三五条二項）と、道庁長官の基本財産蓄積命令権を留保する規定として、とくに強化されている。⁽⁶⁾

「二級町村制」の「基本財産」条項は、右の第三五条と使用料・手数料・加入金を解説した第三九条のみであるが、「二級町村制」（当初の「二級町村制」も）では、このほか詳細な規定があつた。⁽⁷⁾「一級町村制」において規定されて

いて、「二級町村制」では明定されていない基本財産その他町村有財産に関する条項は、次のとおりである。

まず、臨時に収入した金穀等を基本財産に加入すべしとする第七四条三項、町村有財産を町村の収入となす収益目的のために管理するものとする第七五条、特定事業のための特別基本財産・特別積立金穀の設定及び手続を規定する第七四條四項（「二級町村制」第三五條一項では、基本財産の設定のみを規定）、町村有財産を住民の直接の共用に供するときは規則によるとした第七六條一項、町村有財産の売却・貸与、町村工事及び物件調達の請負等には公けの札によるとした第七七條、町村有財産を住民の一部の直接の共用に供した場合、使用権を有する者からその財産に必要な費用を負担させる第八六條⁽⁸⁾などが、「二級町村制」では明定されなかつた条項である。これらはまた、「二級町村制」の改正によつて削除された条項でもある。ただし、これらすべてが「二級町村制」においては不必要とされて、改正により削除されたものと見るわけにはいかないであらう。⁽⁹⁾なお、町村有財産を町村住民の一部の直接の共用に供する「一級町村制」第八六條とは別に、町村の一部または町村住民の一部のみを利用する營造物について、その建設・維持の費用を、関係者またはその部内の関係者に負担させる規定は、「一級町村制」第八七條一項（二項）、「二級町村制」第四四條にそれぞれに有つて共通した条項となつてゐる。

(二) 町村税、夫役現品、公債等の収入及び徴収に対する異議等

(1) 町村税

住民に賦課される町村税は、全国各制と北海道各制とは「改正二級町村制」を含めて税目がほぼ共通しており、「一級町村制」第八一條一項、「二級町村制」第四〇條一項では、国税・北海道地方税⁽¹⁰⁾（全国各制の場合は、府県税）の附加税と直接・間接の特別税としてゐる。また、課税の対象となるのは、その町村内に三か月以上の居住者・滞在

者及び町村内において土地・家屋を所有・使用している者、さらに営業をなし或いは「或ル行為ヲ為ス者」⁽¹¹⁾であつて、それらの土地・家屋、営業の所得または行為に対して賦課される。但し、国の事業は賦課の対象にはならない。「一級町村制」第八三条一項、二項、「二級町村制」第四一條一項、二項。

「一級町村制」第八四条以下、「二級町村制」第四二条以下は、町村税賦課方法についての規定である。「二級町村制」によつて見るならば、町村住民が町村外で所有・使用する土地・家屋、営業所収入の控除（第四二条一項）、課税対象が数市区町村にまたがる場合の平分または分割賦課方法（第四二条二項、三項）、また、賦課し得ない条項、すなわち所得税法第五条に掲げる所得⁽¹²⁾（第四三条一項）、国または公共団体の直接の公用に供する土地・家屋・营造物（第四三条二項）、社寺、官立・公立の学校・病院、国または公共の施設であつて學術・美術・慈善の用に供する土地・家屋・营造物（第四三条三項）、国有の山林または荒蕪地（第四三条四項）、屯田兵土地給与規則及び屯田兵移住給与規則によつて給与した公有財産で屯田兵服役期間中及び満期の年より一〇年以内の土地（第四三条五項）などが規定されている。

町村税賦課に関する「二級町村制」第四〇条から第四三条までの間には、「二級町村制」独自に付加された規定はない。一方、これに照応する「一級町村制」第八一條から第八五条までの間では、改正によつて「二級町村制」から削除された条項が少なくない。すなわち、附加税は均一の税率をもつて町村全部に賦課すべき（第八一條二項）こと、特別税は町村限り税目を設けて課税するものである（第八一條三項）こと、「一級町村制」で規定する以外の特別税に関する細則は町村条例により、使用料・手数料に関する細則は規則によつて定めるべき（第八二条）こと、また、第八八条一項、五項は地租・所得税の付加税について、課税対象・納期・税額月割方法などの課税方法を定めているが、これらはいずれも「改正二級町村制」から削除されたものである。

(2) 夫役現品の徴収、滞納処分

町村収入のうち夫役現品については、「一級町村制」第八九条一項―三項、「二級町村制」第四五条一項―三項で規定しているが、その内容はほとんど違がない。夫役現品の徴収については、直接町村税などを準率として納税義務者に賦課するものであること、学芸・美術・手工に関する労役は夫役として賦課し得ないこと、夫役の人提供は許容されることなどが規定されている。このうち、「一級町村制」第八九条一項では冒頭に「町村ハ其ノ必要ニ依リ夫役現品ヲ以テ納税義務者ニ賦課スルコトヲ得」という夫役現品の賦課の前提を示しているが、「二級町村制」では、改正時に削除されている。「町村制」第二〇一条の場合、ここでは「町村公共ノ事業ヲ起シ又ハ公共ノ安寧ヲ維持スルカ為メニ」とさらに賦課理由を明示しているが、「二級町村制」では、夫役現品の賦課があたかも無限定に行い得るかのごとき規定となっている。

使用料以下の収入の滞納処分については、「一級町村制」第九〇条一項―三項、「二級町村制」第四六条一項―三項の規定するところであるが、国税の滞納処分に準ずること、また滞納延期手続、徴収の先取特権、追徴・還付・時効について規定している。これらは、両町村制とも同じ内容である。⁽¹⁴⁾

(3) 徴収に対する異議等

町村税の賦課に対する住民の異議等については、「一級町村制」第九一条一項―四項、「二級町村制」第四七条一項―二項の規定するところである。町村税の賦課にかかる異議等の手続自体には、大きな異同はない。しかし、「一級町村制」には、「二級町村制」に規定されていない条項があつて、住民の異議・訴願・訴訟の発動に差異を生じせしめている。

「一、二級町村制」とも、町村税の賦課を受けた者が、賦課された町村税に錯誤（「二級町村制」の場合には、これに「違法」が付加されている）があると認めるときは、納税の告知を受けた日より三か月以内に町村長に異議を申立てることが出来る。また、町村長の決定に不服があれば、支庁長・道庁長官に順次、訴願が出来、さらに行政裁判所に出訴することが出来る（「一級町村制」第九一条一項、三項、「二級町村制」第四七条一項、二項）としている。

「一級町村制」第九一条は、町村税の賦課に対する異議等のほかに、二項では「町村有財産若クハ町村ノ营造物ヲ使用スル權利ニ関シ」て、異議申立の権利を規定している。また、三項の訴願・訴訟についての規定は、町村税の賦課とともに营造物の使用の場合にも適用される住民の権利として明示されたものである。また、四項では「本条ノ異議、訴願若クハ訴訟ノ為ニ処分ノ執行ヲ停止セス」との規定を掲げている。それらはいずれも「二級町村制」の改正によつて削除となつた条項である。従つて「二級町村制」では、町村の营造物の使用に關しての異議・訴願・訴訟、また、異議等のため処分の執行を停止しないとす規定は、第五六条一項、二項に求めざるを得ないことになる。

(4) 起債及び借入金

「一級町村制」第九二条一項、六項、「二級町村制」第四八条一項、五項とも起債及び借入金に關する規定である。このうち起債は、「其ノ負債ヲ償還スル為又ハ天災地変等已ムヲ得サル支出若ハ町村ノ永久ノ利益ト為ルヘキ支出ヲ要スル」場合に、通常の歳入が増加するときであつて、「住民ノ負担ニ堪ヘサル場合」との前提で認められている（各条一項。「二級町村制」の場合には、「町村会ノ議決ヲ經テ」と付加されている¹⁵）。「一、二級町村制」とも、この償還の期間について、償還の開始を起債から三年以内とし、「還了」（完済）は三〇年以内とする点、起債総額は毎年の利子額が最近三年間の經常支出額の平均三分の一を超過し得ないものとする点、議會に対しては、借入の方法、利

息の定率、償還の方法も付議すべきとする点など共通の規定となっている。起債のほか年度内の一時の借入金については「一級町村制」第九二条六項、「二級町村制」第四八条五項に、同内容の規定がある。

ただ「一級町村制」第九二条では、二項で議会に付した事項について変更する場合にも議決の対象となること、同条の三項で還了年限の三〇年以内としているのを「常例トス」との文言を付加して年限の規制を緩和していること、同条五項で「町村ハ債券ヲ発行スルコトヲ得ス」ことを規定しているが、いずれも「二級町村制」には明定していない。これらは、当初の「二級町村制」では、当初の「一級町村制」第八二条二項―五項を準用すると規定していたものであるが、改正のときに「準用」が削除された。このうち、後二者「常例トス」と「債券ヲ発行スルコトヲ得ス」は、「町村制」（第一〇六条）にもない規定であった。「改正二級町村制」が「一級町村制」を継承しなかったのは、必しも「町村制」の規定に全面的に戻った、ということではない。起債は後述するように内務・大蔵両大臣の許可事項であるが、償還の年限の限定を「町村制」に戻し、或いは、「一級町村制」では認められなかった債券の発行を「二級町村制」では認めるようになったとの解釈が、成立する余地は少ないであろう。ただ、この両条項に関しては、以後の各制で明定しなくなっている点をもあわせて指摘しておく。

(三) 予算と決算

(1) 予算

町村の予算調製（予算編成）、出納、決算に至る会計事務は、「一級町村制」第九三条から第九八条までに、「二級町村制」第四九条から第五二条までに規定されていて、内容は両制ともほぼ変わらない。すなわち、町村長が毎会計年度（会計年度の終始は政府の場合に同じ。）に歳入出予算を調製し、少なくとも年度の一か月前（「一級町村制」で

は二か月前)に町村会の議決を経る(「二級町村制」第四九条一項、二項)こと、また既定予算の追加・更正をなし得る(第四九条三項)こと、予備費の設定をなす(第四九条四項)こと、数年を要する事業の費用を支出するため継続費を設定する(第四九条五項)こと、特別会計の設定をなし得る(第四九条六項)こと、予算調製の式、費目の流用など会計事務に関する規程は道庁長官が定める(第四九条七項)。⁽¹⁶⁾「一級町村制」では内務大臣の許可を必要とする。当初の「二級町村制」では拓殖務大臣の許可)こと、予算の議決後、三日以内に支庁長に報告し要領(概要)を公告する(第四九条八項)ことなどが規定されている。

右のうち、「一級町村制」第九三条二項では、予算を町村会に提出するときは、町村の事務報告書、財産明細表を提出すること、第九五条二項では予備費の支出について町村会の認定を必要とすることとした規定は、改正によって「二級町村制」から削除された。

(2) 出納及び決算

出納及び決算については、「一、二級町村制」とも同じである。「二級町村制」について見るならば、第五〇条一項では予算の議決後、町村長はその謄本を収入役に交付すること、同条二項では収入役は町村長の命令によつて支払をなすこと、同条三項では前項の規定に背いた支払はすべて収入役の責任に帰することが規定されている。さらに第五一条一項では毎月例日の出納検査、年一回の臨時検査、同条二項では検査に町村会議員一名以上の立会い、第五二条一項では出納閉鎖が翌年度六月三十日であること、同条二項では決算は出納閉鎖後一か月以内に収入役から町村長に提出し、町村長の審査及び町村会への報告を経ること、同条三項では、決算報告書は町村会議決後、支庁長に報告し、決算の要領(概要)を公告することとしている。

四小括

財政事務に関しても、「二級町村制」は改正によって著しい条項の削減と文言の簡素化がなされた。それが「一級町村制」との異同の大半をなしている。なかには、基本財産管理に当たって収益を目的とする規定の削除など、それまでの北海道各制の特色をなす文言の削除もあった。また、町村有財産の売却・貸与、工事などの請負に際してなされる「入札」条項などの削除もあり、これらを見ると、削減・簡素化した条項・文言のすべてが、制度設定者によって不要であるとみなされ改正されたと考えることは出来ない。条文の簡略化が、ただちに両町村制の差異を意味していないからである。

財政の各条項の異同の中で、最も「二級町村制」の特色を示しているのが、北海道地方費からの補助の規定である。また、この補助を含めて予算調製の式、費目流用その他の規程について、「内務大臣ノ許可」を削除して道庁長官の専決事項としたことなど、道庁長官の権限を拡大した点も「二級町村制」の特色である。予算の議会提出の際に、町村事務報告・財産明細書を提出すること、また予備費の支出を後日会議の認定を経ることとする執行機関への義務付けなどを「改正二級町村制」で削除したのは、執行機関と議会との関係では見逃し得ない点である。

いったいに、地方費補助と町村長の官選・官給によって北海道庁から財政支援を受ける「二級町村制」は、「一級町村制」以上に北海道庁の規制と監督を受けやすい構造であった。「町村費支弁事業」条項も、執行機関の権限強化と議会機能の制限をもたらしたが、これらの条項が「財政自治の削減」といわれるような前提には、この官選・官給体制が存在しているといえないであろうか。道庁長官―支庁長―官選町村長という機構を通じて行われる規制と監督は、町村会との対立を生み出しやすい。そのような構造から、「財政自治の削減」という否定的評価が生まれるので

あろう。但しこの評価の妥当性は、各地の具体的な事例によつて裏付けられねばならないところである。

註

- (1) 「二級町村制」の財政自治権に対する評価については、前節註(8)、参照。
- (2) 藤田武夫著前掲書、五七頁、沢口信光著前掲書、一六二頁(いずれも前節註(8))。藤田が指摘する「一、二級町村制」の差異は、ほかには起債や「不適当ノ支出」に対する郡長(支庁長)の削減にかかる道庁長官の許可権限、出納の定例・臨時検査についてである。しかし、これらはいずれも「二級町村制」の改正によつて、両町村制の規定がほぼ同内容のものに変わっている。
- (3) 「一級町村制」第七九条二項には、「加入金」の文言はないが、第七六条二項で「加入金徴収」について規定している。
- (4) 町村が支出義務を負う条項は、「町村制」第八八条にも規定されており、各制でも一般的な条項である。「一級町村制」では、さらに第三三条一項で町村会が必要な収支を否決また削減した場合の処置について規定している。これは、「町村制」にも「二級町村制」にも明定されていない。「二級町村制」では、第一〇条中、改正によつて付加された「其ノ他不当ノ議決」という文言がある。支出義務の強制は明示されていないが、この包括的な規定によつて僅かに担保されていることなるか(三節(二)項(3)町村会議決との対立、参照)。
- (5) 「二級町村制」の歳入出予算書では地方費補助金と国庫補助金の「款」が別にして掲げられている。一九〇二年、北海道庁令第四五号「二級町村予算調製式並費目流用其ノ他財務ニ関スル規程」様式第一号、参照。
- (6) 道庁長官の基本財産蓄積命令について、「一級町村制」第七四条二項では、道庁長官の命令の前提として「町村ノ経済ノ状況ニ依リ」という文言が挿入されている。当初の「二級町村制」にもこの文言は有つたが、改定によつて削除された。「改正二級町村制」では、道庁長官の蓄積命令の前提条件が除去され、前提なしに蓄積を命令し得ることになっている。
- (7) 使用料・手数料・加入金の区別は、「二級町村制」第三九条によると次のとおりである。
- ①使用料——町村有財産・營造物の使用に対して徴収するもの。
- ②手数料——特に一個人のために行う事務に対して徴収するもの。

③ 加入金——町村有財産を町村住民の全部または一部の直接の共用に供する場合に徴収するもの。

(8) 町村または町村住民の一部のみを利する營造物について、建設・維持の費用を関係者またはその部内の関係者に負担させるとする条項は、本文に見るとおり、町村有財産を町村住民の一部のための費用に供する「一級町村制」第八六条とは異なつて、「二級町村制」とも共通の規定となつてゐる。

(9) 町村有財産の売却・貸与等にかかる公の入札については、一九二七年の全文改正によつて「二級町村制」第九四条に規定された。

(10) 「改正一級町村制」施行時（一九〇〇年）には、「北海道地方税」の文言がなかつた。この文言は、「北海道地方税法」の制定にもとづく一九〇一年勅令第二〇号の改正によつて挿入されたものである。

(11) 町村税を賦課すべき「或ル行為」とは、「石森釈義」によれば、「極メテ広漠タル意義」を有し「定メ難」いが、「一例ヲ示サハ医業其限ノ他精神的ノ勞務ノ如キハ多ク營業ト称スルヲ得サル職業」（二〇八一—二〇九頁）であるといふ。

(12) 町村税賦課の対象とし得ない所得税法第五条に掲げる所得とは、① 軍人従軍中の俸給、② 扶助料、傷痍疾病者の恩給、③ 旅費・学資金・法定扶養料、④ 営利を目的としない

法人の所得、⑤ 営利の事業に属さない一時の所得、⑥ 外国または所得税法を施行しない地における資産営業または職業による所得である（「太田詳解」、一六三頁）。

(13) 「二級町村制」では、町村税を賦課し得ないとするものについては、第四三条一項、五項のほか、別に定める法律・勅令による（第四三条六項）とし、また皇族にかかる賦課については、追つて法律・勅令をもつて定められるまで「現今ノ例ニ依ル」（第四三条七項）としてゐる。「一級町村制」も同じである。

(14) 滞納処分についての規定は、「一、二級町村制」とも同じであるが、「一級町村制」第九〇条一項の冒頭に「使用料加入金手数料町村税夫役現品二代フル金田其ノ他」といふ、「町村公法上ノ収入」を説明する文言がある。これは、「二級町村制」第七六条一項では改正時に削除されてゐる。しかし、ここに規定されている内容の全体が改正によつて異同を生じたわけではない。

(15) 起債に当たつて「二級町村制」では、町村会の議決を経ると規定されている。この文言は、改正によつて付加されたものである。第三〇条の町村会議決事項には明定されていないためであろうか。

(16) 「二級町村制」第四九条七項にもとづく「二級町村予算調製式並費用流用其ノ他財務ニ関スル規程」は、北海道庁令第四五号（一九〇二年四月一日付）で制定された。

六、監督官庁の権限、施行措置及び要約

(一) 監督権の行使

各制とも町村行政は、国の機関が付与する権限の範囲の中で、監督官庁の監督の下で執行される。「太田詳解」が「二級町村制」第六章「町村行政ノ監督」に関する冒頭の説明で、「町村ハ自治ノ団体タリト雖国家ニ対峙シテ独力ノ権力ヲ有スルモノニアラス国家ヲ組成スル一分子ニ過キス故ニ町村ノ行動ハ国家ノ分与シタル権限の圏外ニ逸出スルコト能ハサルナリ」としている⁽¹⁾。これも「市制町村制理由」を踏まえた理解であることはいうまでもない⁽²⁾。従つて国の監督は、「二級町村制」においても町村行政の各般に亘つている。

「二級町村制」第六章は、第五五条から第六三条である。ここでは、監督官庁の権限と監督官庁の階層性（第五五条一項～二項）、訴願・訴訟手続（第五六条一項～二項）、町村会の解散（第五七条一項～二項）、個別の監督官庁の許可事項、すなわち内務・大蔵両大臣の許可事項（第五八条）、道庁長官（第五九条）・支庁長（第六〇条）の各許可事項、その他の許可事項と道庁長官への委任（第六一条一項～二項）が規定され、さらに町村吏員の懲戒処分（第六二条）とその賠償（第六三条一項～二項）が規定されている。この構成はおおむね「一級町村制」と同じであるが、「二級町村制」では、このほか違法・事務錯乱への監視（第二〇七条一項）、前述（三節(二)項(3)町村会議決との対立）の予算中、不適當支出の強制削減（第二〇八条）、内務大臣单独許可事項（第二一〇条）があり、また監督官庁ことの個別の許可事項には、「二級町村制」に規定されていない条項がある。以下、各条項について見ていくこととしよう。

(1) 監督官庁の権限、階層構成及び訴願・訴訟

監督官庁は町村行政を監督する権限、すなわち「必要ナル命令ヲ發シ処分ヲ為ス権」(「一級町村制」第一〇七条二項、「二級町村制」第五五条一項)がある。この監督官庁の階層構成は「一級町村制」第一〇五条では、第一次が支庁長、第二次が道庁長官、第三次が内務大臣と明定している。この条項が「二級町村制」では改正によつて削除されている。しかし、他の条項に照しても両町村制には、この階層構成についての異同はない。また、両町村制とも上級監督官庁は下級監督官庁の命令・処分を停止または取消すことが出来る(「一級町村制」第一〇七条三項、「二級町村制」第五五条二項)としている。

このほか両町村制の異同を見ると、「一級町村制」第一〇七条一項では、監督官庁は「町村行政ノ法律命令ニ背戾セサルヤ其ノ事務錯乱渋滞セサルヤ否ヲ」を監視すること、行政事務の報告を求め⁽³⁾予算・決算等の書類・帳簿を提出させ、実地を視察し出納を検閲する権限があることを規定している。⁽⁴⁾また、第一〇八条一項では、支庁長は、町村の予算中、不適當の支出と認められるものがあるときは、その支出とこれに相當する収入を予算から削除し得る、としている。あわせて同条二項・三項では、支庁長の強制削減に対する道庁長官・内務大臣への訴願を規定している。「二級町村制」では、具体的な「監視」条項及び「強制削減・訴願」条項がない。もし、「二級町村制」において右の事件で訴願・訴訟を行うとすれば、第五六条一項によるほかはない。ここでは、訴願・訴訟の有効期間内、すなわち決定書・裁決書の交付または告知がされてから二日以内に提起すべきことを規定している。また、同条二項では特別の規定がある場合のほか、異議・訴願・訴訟のために「処分ノ執行ヲ停止セス」と定めている。このうち同条一項は「一級町村制」第一〇六条に規定されているところであるが、「二級町村制」の場合には、各条項に関連する異議・訴願・訴訟を個別に担保せず、ここで一括して規定しているので、両町村制のここでの文言は同一であつても、各条

項全体の中での位置付けは同じではない。⁽⁵⁾

(2)各監督官庁許可事項の区分及び町村会の解散

町村への監督は、具体的には各監督官庁に区分された許可事項（「一級町村制」第一一〇条―一二三条、「二級町村制」第五八条―六〇条）によって規定されている。第五表に掲げたとおりである。このうち内務大臣許可事項は、「二級町村制」にはない町村条例の制定についてであるから、「二級町村制」では、内務・大蔵大臣許可事項、道庁長官許可事項、支庁長許可事項の三分である。先稿「一級町村制小考」での「町村制」と「一級町村制」との場合と異なり、「二級町村制」と「二級町村制」との場合は、各事項の規定がこの表に見るとおりほぼ近似している。このうち「一級町村制」に規定されていて、「二級町村制」に該当がないのは、前述の条例制定のほか、国庫・道庁からの補助に対する町村負担支出分の決定・変更、学術等の貴重な物件の処分・変更、各種の保証の付与のみである。これらの各条項は、当初の「二級町村制」にあつて、改正時に削除されたものである（国庫補助については、旧第六五条一項に明定されていた。「改正二級町村制」では、第三七条で、国庫・道庁の補助に代わつて北海道地方費の補助が規定されている）。また道庁長官許可事項の三号から五号までは「二級町村制」にはないが、これ以外は支庁長許可事項を含めてほとんどが一致している。一方、「二級町村制」にのみ規定されている条項は、監督官庁許可事項として明示された以外の事項について内務大臣が許可事項を設定し得る（第六一条一項）ことと、主務大臣の許可事項中、軽易なものについて道庁長官へ委任し得る（第六一条二項）ことである。⁽⁶⁾

なお、右の列挙には含まれないが、ほかに町村会解散権限の規定が「一級町村制」第一〇九条一項、「二級町村制」第五七条一項にある。解散を命じる権限は、「一級町村制」では内務大臣であるが、「二級町村制」では道庁長官であ

[第5表] 監督官庁別許可事項の区分(1902年現在)

①②……各条項中の各号を示す。

	「一級町村制」	「二級町村制」
内務省許可事項	①町村条例の制定。 (第110条)	——
内務・大蔵両大臣許可事項	①起債、借入方法、利息定率、償還方法の設定、変更(但し、年度内借入金を除く)。 ②特別税の新設、変更。 ③直接国税2分の1を超過する附加税の賦課。 ④間接国税に対する附加税の賦課。 ⑤国庫から直接交付する補助の歩合に対する支出金額の決定、変更。 (以上、第111条)	①同上。 ②同上。 ③同上。 ④同上。 —— (以上、第58条)
道庁長官許可事項	①町村規則の制定。 ②使用料、手数料の新設、変更。 ③道庁から交付する補助の歩合に対し支出金額の決定、変更。 ④学術・美術・歴史上貴重な物件の処分、変更。 ⑤各種の保証の付与。 ⑥継続費の設定、変更。 ⑦均一の税率によらない国税、北海道地方税に対する附加税の賦課。 ⑧町村住民の一部、町村内の一部に対する町村有財産、营造物費用の賦課(第86条、87条関係)。 ⑨直接北海道地方税2分の1を超過する附加税、間接北海道地方税に対する附加税の賦課。 (以上、第112条)	①同上。 ②同上(加入金を含む)。 —— —— ③同上。 ④同上。 ⑥同上(第44条関係)。 ⑤同上。 (以上、第59条)
支庁長許可事項	①町村有不動産の権利の得喪。 ②基本財産、積立金穀等の処分。 ③町村税の準率によらない夫役現品の賦課(第89条関係)。 (以上、第113条)	①同上。 ②基本財産の処分。 ③同上(第45条関係)。 (以上、第60条)

「北海道二級町村制」についての考察(鈴江)

七

る。ここでも道庁長官の監督権限が、「二級町村制」において強化されているのを見ることが出来る。ほかに、「一、二級町村制」とも、支庁長が一〇日間以内の町村会の停会を命ずることが出来る（各二項）としている。

(3) 町村吏員への懲戒

町村長・書記など町村吏員に対して、道庁長官と支庁長の懲戒が行われる。「二級町村制」第二一四条一項、「二級町村制」第六二条では、長官の懲戒処分を譴責、二五円以下の過怠金徴収、解職とし、支庁長の懲戒処分を一〇円以下の過怠金徴収と規定している。その他は、「一級町村制」の方が幾分詳細で、第一一四条二項では解職処分の対象を、「職務ニ違背シ若クハ職務ヲ曠廢スル者又ハ行状ヲ乱リ廉恥ヲ失フ者」と規定している。また、同条三項では、「随時解職スルコトヲ得サル吏員ニシテ」解職処分に不服なる者の訴願について規定している。これらは、当初にも改正後にも「二級町村制」にない規定である。

なお、町村吏員が職務を尽さず、また権限を越えたことよつて町村に対して賠償すべきことがあつた場合、この裁決は支庁長が行う、との規定がある。賠償の裁決をした場合、支庁長はその町村吏員の財産を仮に差押えることが出来るとしている。もとより裁決に不服の場合は、道庁長官への訴願、行政裁判所への出訴が出来る（「一級町村制」第一一五条、「二級町村制」第六三条一項〜二項）。

(二) 施行のための措置（附則関係）

「一級町村制」第一一六条〜一二四条、「二級町村制」第六四条〜七一条は、施行のための措置を規定した附則である。ここでは、若干の条項に触れることで本稿の論述は足りるであらう。

(1) 施行の時期、施行地、町村会の職務

「二級町村制」第六四条以下は、施行の時期及び二級町村とする地の指定を内務大臣が定める（第六四条、六五条）こと、町村会成立までの間の町村会の職務（例えば規則によって定めるべき事項）は町村長（「一級町村制」第二八条では「北海道庁長官ノ指命スル官吏」）が行う（第六六条）ことを規定している。

(2) 特別規定、適用除外、その他

「二級町村制」の中、島嶼その他特別の事情がある地についての特別規定は内務大臣が制定する（第六七条）こと、現役（「一級町村制」第二二条では、「予備役」を含む。）の屯田兵村には「二級町村制」を適用しない（第六八条）こと、屯田兵公有財産への適用除外期間（第六九条）、直接・間接税の類別は内務・大蔵両大臣が告示する（第七〇条）こと、「二級町村制」施行に必要な事項は道庁長官が定める（第七一条）ことを規定している。このほか、「一級町村制」にのみ規定されているのは、第二二〇条で「此ノ勅令ニ記載セル人口ハ最終ノ人口調査ニ依ル但シ現役軍人ヲ除ク」としている。これは、「二級町村制」では改正によって削除となった。

(三) 「一級町村制」との比較の要約

これまで行ってきた「一級町村制」と「二級町村制」との対比は、いわば標準的なものとして制定された制度と過渡的な措置としての位置づけをもって制定された制度との比較であった。標準的な制度としての「一級町村制」に対して、「二級町村制」の簡略化・「特殊」化を見ることによって、その制度的特色をより鮮明に出来ると考えたからである。すでに再三、見てきたように、「二級町村制」における条項の削減、文言の簡素化は顕著であった。「二級町村

制」の簡略化は、改正の主目的でもあり、これがおもな特色の一つではあった。もつとも、条項・文言の縮減が、ここに制定されていた事項の内容をすべてに亘って削除する意味ではなかったことも、両町村制を比較しての結論の一つである。条項・文言の比較は、削除や修正がされた条文の前後の条項、またその後の各制の制定・改正過程を見ることなくしては、その意味を的確に把握し得ないものであった。従つて「一級町村制」との実質的な差異を見出そうとするならば、条項数の縮減のみを目的とした簡略化以外の部分について、比較するの でなければならぬ。

右の前提に立つて「改正二級町村制」の特色として、なお指摘し得る第一の点は、まず、改正による全面的な条文の削減によつて、「一級町村制」との制度的差異が一層強調されていることである。とくに「公民」条項の削除、選挙制度の簡素化（等級選挙制その他の廃止）、選挙管理制度、また財政制度における諸条項の削減は、制度自体を簡略なものとする意図の反映といえよう。

「改正二級町村制」の特色の第二は、制度の簡略化の内容が、「市制町村制理由」でその意義が強調されていた名誉職制自治の全面的な後退を意味していた点である。制度設定者の理想であった、町村の自治を無給の名誉職が担う体制は、すでに「一級町村制」における有給町村長・助役制によつて後退を見たところであるが、「二級町村制」では、町村長・書記の官選・官給（北海道地方費支出ではあるが）体制を生み出すことによつて、名誉職制自治はほとんど放棄された。他の各制では、公民の設定は、名誉職制自治の前提として第一章総則に規定されていたが、名誉職制自治をほとんど放棄した「改正二級町村制」では、「公民」条項はおのずとその必要性を失わしめた。この結果、公民について各制で規定されてきた諸事項は、「二級町村制」では、かろうじて選挙人の資格要件、議員の就任拒辞への制裁の条項として残るに留まつた。

第三に、町村会議員選挙制度に見る自治の担い手の拡大がある。選挙権の拡張、制限緩和、また定員の縮減、任期

短縮、連名投票の廃止、就任拒辞制裁の緩和などは、「町村制」「一級町村制」に見られる自治体活動への参加資格制限を緩和し、自治の担い手を広く確保しようとするところにあつたと指摘出来る。これは、「二級町村制」施行地として予定されている地域の特徴としてかねて指摘のあつた、住民の流動性、非定着性、資産形成の未成熟に対応して、広汎な被選挙人層を確保する意図によるものと考えられる。町村議員以外の委員、「毎部」すなわち各地域の部長について、一定の任用資格を設定しなかつたのも、同様の理由によると思われる。

第四は、執行機関の権限強化である。これは同時に、議会権限の制限でもあつた。具体的な事項については、これまでも再三触れてきたとおりである。町村会の議決事項が制限列举主義をとる規定の下では、町村長担任事務の拡大は、議会権限の一層の制限となつている（例えば、「町村費支弁事業」条項、書面会議の設定、議員の会議招集請求権の削除など）。町村長の官選・官給というのも、議会に対する執行権の優位を招来するものとして挙げる事が出来る。

第五に、二級町村村に対する北海道庁の保護と監督・規制が挙げられる。先稿「区制小論」「一級町村制小考」でも触れたとおり、「区制」「一級町村制」においても、執行機関の権限強化は監督官庁の権限強化に裏打ちされていた。「二級町村制」では、監督官庁とくに道庁長官の権限が一層集中的に強化されているのを見ることが出来る。しかもそれが、北海道地方費からの補助と表裏の関係にあつた。

「二級町村制」の財政事務関係規定全体は条項数の縮減にもかかわらず、内容としては「一級町村制」との実質的な差異がないと見られる。但し、前述の町村長・書記の給料・旅費を北海道地方費から支給するとした条項、また北海道地方費からの一般的な補助を規定した条項などは重要な意味を持つており、「一級町村制」との主要な差異を構成するものであり、いずれも北海道庁の監督と規制を引出す契機となるものであつた。

「二級町村制」では、財政事務関係規程の制定を道庁長官の専決とし、さらに議会展散権を道庁長官に委ねたほか、主務大臣の権限を道庁長官に委ねる規定を付加している。さらに「二級町村制」では、条例の制定権が認められず規則の制定のみとなっているが、規則の制定は道庁長官の許可事項であった。「一級町村制」の条例で規定すべき事項をも、「二級町村制」では規則として規定することとしたため、町村住民の権利義務、町村の事務、町村有財産、町村営造物に関する事項は挙げて道庁長官の許可事項となった。総じて「二級町村制」は道庁長官の著しく強固な権限の下に置かれる構造を有していると見ることが出来よう。

以上、五点に亘って「一級町村制」との差異を通じて、「二級町村制」の特色を見てきた。この特色が、その後の各制、すなわち「沖縄県等町村制」「改正町村制」とどのような関係ないしはそれらに影響を及ぼしているのだろうか。また、右の推移の中で、一九二七年の「二級町村制」の全文改正は、どのような意味をもつものとして把握できるのであるか。次節は、「沖縄県等町村制」との比較を中心に、「二級町村制」の特色についてさらに考察を進めることとしたい。

註

- (1) 「太田詳解」、一九七頁。
- (2) 「市制町村理由」では、国の監督権を、「町村の」区域ハ素ト国ノ一部分ニシテ国ノ統轄ノ下ニ於テ其義務ヲ盡サ、ルヲ得ヌ故ニ国ハ法律ヲ以テ其組織ヲ定メ其負担ノ範圍ヲ設ケ常ニ之ヲ監督ス可キモノトス」としている。
- (3) 北海道庁への行政事務報告は、二級町村についても義務付けられていることには変わりはない。（北海道二級町村事務報告例、一九〇二年四月一日付、北海道庁訓令第四二号）。
- (4) 監督官庁が事務報告を求め、書類・帳簿を提出させ、実地視察を行うなどの「一級町村制」第一〇七条一項のごとき町村行政への監督の規定は、「二級町村制」第五五条一

項に含蓄されているとの見方があるかもしれない。しかし、「二級町村制」で掲げられた諸事項を、「監督官庁ハ町村行政ヲ監督スル為必要ナル命令ヲ発シ処分ヲ為ス権ヲ有ス」という第五条一項に含蓄しているとするには、この規定は抽象的な文言に過ぎよう。しかもこれと同じ規定が「一級町村制」では別に第一〇七条二項として存在しているのであるから、「二級町村制」第五条一項に、前述の具体的な行政事務監督規定が含蓄されていることを、条文の中から見出すのは難しい。

(5) 「二級町村制」第二〇六条、「二級町村制」第五六条一項は、訴訟・訴訟（「二級町村制」では、「異議」が加わる。）の提起の期限を規定したものである。本稿では、この条項によって、訴訟・訴訟等の包括的権利を規定したとの解釈

七、「沖縄県等町村制」などの比較

(一) 「沖縄県等町村制」の制定過程

筆者は、これまで「区制小論」「一級町村制小考」で、北海道各制と沖縄県等各制との比較を行なう意義について述べてきた。なかでも、「二級町村制」と「沖縄県等町村制」との比較の必要性を、若干の共通性ととも指摘してきた。歴史的・地理的・社会的諸条件が著しく異なる北海道と沖縄県その他の島嶼（なかでも沖縄県）と相互に比較

に立っている。「町村制」第二〇条一項「四項のごとき詳細な規定ではないが、これに照応する条項と考えられる（先稿「二級町村制小考」五一頁で、行政裁判所への出訴を規定してはいないとしたのは誤りで、訴訟・訴訟等の詳細な規定がない、と訂正したい）。「太田詳解」「石森釈義」など、当時の解説書によっても、包括的規定との解釈は否定されなと思う。

(6) 軽易な主務大臣許可事項を府県知事（道庁長官）に委任することに於いては、すでに一九〇〇年の「町村制」の改正（同年三月十二日公布、法律第四七号）により、第一一九条二項として規定されている。「二級町村制」第六一条二項は、これを継承したものである。

対照し得る制度が存在することは、北海道の制度、とくに本稿の「二級町村制」を考へるうえで多面的な視点を提供すると思われたからである。従つて本節では、「二級町村制」と「沖繩県等町村制」を比較するとともに、両制の制定の際に付加或いは削除された条項・文言が、その後の各制でどのように扱われているかについても、あわせて見てゆくこととしたい。

「沖繩県等町村制」は、「町村制」第一三二条によつて北海道とともにその適用を除外された、沖繩県と島嶼に施行された特別の町村制である。公布は一九〇七年（明治四〇）三月十五日（官報登載三月十六日）、施行は翌一九〇八年四月一日である。⁽¹⁾ 沖繩県では、すでに一八九六年に「沖繩県区制」が制定されていたが、これも一九〇八年三月十六日（官報登載三月十七日）改正となり、「沖繩県等町村制」とあわせて施行となつた。これによつて沖繩県では、区制と町村制との一体性が図られたのであるが、「沖繩県等町村制」は、沖繩県以外の府県の島嶼に適用するものであつたから、「市制町村制」との整合性も無視できなかつた。このため同制は、当初から二面性をもつた内容となつている。

沖繩県では、このように「町村制」に遅れること一九年、「沖繩県区制」からは一二年、北海道各制のうち最も遅い「改正二級町村制」からも五年遅れの町村制の制定であつた。もつとも、この間、一八九八年（明治三一）に「沖繩県間切島規程」（勅令第三五二号）が制定、翌年施行されていた。「沖繩県間切島規程」は、沖繩県の土地整理事業の実施準備の一環として制定されたもので、土地整理事業終了後、沖繩県では、「沖繩県等町村制」の制定と「沖繩県区制」の改正、「府県制」の施行が行われたのである。⁽²⁾ 「沖繩県等町村制」に対しては、沖繩県内の言論界では当初から「本県町村制の大体骨子に於いて自治的精神を遠ざかること甚だ大なり」と⁽³⁾批判しており、今日でも「自治性のよわさ」「官治性のつよさ」が指摘されている。⁽⁴⁾

「沖繩県等町村制」は、一八九八年（明治三一）以降、一九〇三年（明治三六）以前には、「沖繩県町村制」すなわち沖繩県のみ町村制として、勅令制定の準備がされていた。⁽⁵⁾この勅令案の策定に当たっては、先に施行されている「沖繩県区制」「沖繩県間切島規程」はもとより、北海道各制が踏まえられている。例えば、「沖繩県町村制案」第一章総則中の「三、町村ノ廢置分合」の説明に「北海道一級町村制ニ倣ヒ些少ノ修正ヲ加ヘテ之ヲ規定セリ」⁽⁶⁾とあり、或いは第二章町村ノ行政中、官選・有給町村長の設置について、「間切島吏員規程並北海道二級町村制ノ規定ヲ參酌シテ」⁽⁸⁾としているのが、それである。

(1) 章款構成

こうして沖繩県の町村制は、先行の各制に検討を加えて成案を得、「沖繩県等及島嶼町村制」として、一九〇七年に勅令第四六号をもって公布された。その構成は次のとおりである。

第一章総則（第一条～七条）

第二章町村吏員（第八条～二五条）

第三章町村会（第二六条～五三条）

第四章町村ノ財務（第五四条～八三条）

第五章町村内一部ノ行政及町村組合（第八四条～八九条）

第六章町村行政ノ監督（第九〇条～九九条）

第七章雜則（第一〇〇条～一〇二条）

各章の構成は、一見して明らかならず、「町村制」にはほぼ類似しており、「町村吏員」の規定が「町村会」よりも

先行している点が北海道各制に近似している。この勅令の沖繩県への施行は、一九〇七年一月二日付、内務省令第二五号によつて、翌一九〇八年四月一日とされた。各町村制とも章款構成に大きな異同がないことから、各制と「沖繩県等町村制」との比較対照が可能となつてゐる。なかでも「改正二級町村制」とは、条項の数に全一〇二か条と全七一か条という著しい差があるとはいへ、その近似性のゆえに各条文の対比が容易である。

(2) 町村の性格

「二級町村制」との近似は、町村の性格を規定する条項に端的に現われている。まず、「沖繩県等町村制」第二条を見ると、次のとおりである。

「町村ハ法人トシ官ノ監督ヲ承ケ法令ノ範圍内ニ於テ其ノ公共事務及法令又ハ慣例ニ依リ町村ニ属スル事務ヲ処理ス」

これを前述(三節(一)項(2)町村の性格)の「一級町村制」第二条、「二級町村制」第一条と対比してみると、「二級町村制」との近似が明らかである。同時にこの対比によつて先行の各制(以下、特にことわらない限り、「町村制」「一級町村制」「二級町村制」の各制)から「沖繩県等町村制」への推移の有り様を窺うことが出来よう。⁽⁹⁾

なお、「沖繩県等町村制」と同時に施行された「改正沖繩県区制」は全文改正となつたものである。両制の整合性が図られた「改正沖繩県区制」をも念頭に置きつつ、以下、「沖繩県等町村制」の關係条項を見てゆくこととする。

(二) 「沖繩県等町村制」の特色

「沖繩県等町村制」については、前述のごとく公布当初からすでに住民自治の視点からの評価が低く、今日の歴史

書からも「自治性のよわさ」⁽¹⁰⁾が指摘されるなど否定的に評価されることが多い。そのような評価の際に「沖繩県等町村制」の制度的特色として、しばしば引用されるのが、「低度ナル町村自治制」という文言である。これは、「沖繩県等町村制」制定のための閣議決定文書の一句であつて、全文は次のとおりである。

「別紙内務大臣請議沖繩県及島嶼町村制定ノ件ヲ審査スルニ右ハ沖繩県其ノ他町村制未施行ノ島嶼ニ低度ナル町村自治制ヲ施行セムトスルモノシテ^(マ)相当ノ儀ト思考ス依テ請議ノ通閣議決定セラレ可然ト認ム

勅令案

併沖繩県及島嶼町村制ヲ裁可シ茲ニ之ヲ公布セシム

(以下略)⁽¹¹⁾

ここでの「低度ナル」というのは、「町村制」との対比によるものであるが、たしかに北海道各制の場合にも見ることのない文言ではある。「低度」とする背後の認識を論ずる前に、この「低度」とはなにを指しているか、各条項に即して見ていくこととしたい。「沖繩県等町村制」と「二級町村制」との各条項を個々に比較、検討することによつて、その差異と共通性を明確になし得るかと思う。

(1) 「公民」条項、町村規則

「沖繩県等町村制」における町村の基本的性格が、「二級町村制」の規定とほとんど一致していたことは、前項で見たとおりである。また、「二級町村制」と同様、「公民」制をとらず住民の権利（町村有財産・營造物の共用）と義務（負担分任）のみを第五条二項に規定した。但し、住民の権利・義務に続いて名譽職就任拒辞制裁の規程を府県知事が定める（第六条）と規定している。⁽¹²⁾このことは、拒辞に対する制裁が町村会議員以外の名譽職（委員・区長）に

も及ぶことを意味するものである。さらに町村条例の制定は、「沖縄県等町村制」でも認められず、規則の制定のみであったが、この規則には、「二級町村制」と同様、「町村ハ町村住民ノ権利義務町村ノ事務又ハ町村ノ营造物ニ関シ町村規則ヲ設クルコトヲ得」（第七条一項）とあつて、条例を規定する文言とほぼ変わりがない。但し、「二級町村制」には規定されていた、「町村有財産」の文言をここでは欠いている。

(2) 執行機関

町村の吏員としては、有給吏員である町村長・収入役（書記の上位に位置する）・書記を置くとし、書記の定員は知事が定める（第八条一項―二項）としている。これは、「二級町村制」と同様である（但し、「沖縄県等町村制」には、書記以外の「附属員」などの規定がない）。町村長・収入役は知事の任免、書記は「二級町村制」における支庁長に当たる島司・郡長の任免（第八条三項―四項）とし、いずれも任期の設定はない。「二級町村制」では収入役が町村会の推薦によつて支庁長が任命するとしていたが、ここでは町村会の関与がなく、収入役の任免に関して府県庁が権限を独占していることになる。

名誉職の委員・区長（北海道各制では、「部長」）の任免は、島司・郡長の権限であるが、委員については臨時委員のほか常設委員の設置を認めている（第九条二項―三項）。名誉職吏員の設置は、「二級町村制」よりもやや拡大されている。「町村制」との整合性が図られている。

町村長の担任事務は、概目として六項目が設定されている（第一〇条一項―二項）。この中で「二級町村制」との重要な異同としては、まず町村会の「議決ヲ執行スル事」に加えて「議案ヲ発」することを明定した点が挙げられる。「二級町村制」では、「町村会ノ議事ヲ準備シ」となっていたところであり、ここで町村長の議案発議権を明確にし

(13) た。そして、「二級町村制」では議会の議決事項からはずした営造物の管理方法の制定を、「沖繩県等町村制」では後述するように町村会の議決事項に移し、議会の権限を拡張した。

しかしその一方では、町村長の権限を拡張し、その部分が議会の権限を制約することになる条項を付加している。例えば、町村会の権限を臨時的に町村長が専決処分をし、或いは町村会の議決により町村長の専決処分に移す規定で、第一三条三項、四項、第一四条がそれである。第一三三三項は、「町村会ノ権限ニ属スル事件ニ関シ臨時急施ヲ要スル場合ニ於テ町村会成立セス又ハ町村会に於テ之ヲ招集スルノ暇ナシト認ムルトキ」及び議長・議員にかかる縁故議案のため出席議員数が減少して、会議が開催不能となったときに、町村長が専決処分をなし得る、この場合はただちに島司・郡長に報告すべきこと、とするもので、同条四項では、町村会には、次回の会議でこの処分の結果を報告すべしと規定している。第一四条は、「町村会ノ権限ニ属スル事件ノ一部ハ其ノ議決ニ依リ町村長ヲシテ専決処分セシムルコト得」とするもので、限定なしに議会の権限を執行機関に委任する途を開いている。これらは、「二級町村制」はもとより、先行する各制にもない規定であった。ただ、同時に施行された「改正沖繩県区制」にも、臨時急施の事件の区長専決処分、議会権限の区長への委任が認められている（第二四三三項、第二五三三項）。さらに、臨時急施の事件は「改正町村制」もこれを継承しており（第七六三三項）、一般化していった。このほか、町村長の対議会権限では、「二級町村制」との若干の異同がある。(14)

執行機関内部の権限委任としては、第一九三三項に収入役の事務を町村吏員に委任し得るとしている。また、町村長・書記のみならずすべての有給吏員の給料等について一括して知事が定める（第二二三三項）とし、町村吏員の組織、職務権限も知事が定める（第二五三三項）としている。これらは、いずれも「二級町村制」の規定とは異同のある条項であるが、最も大きな異同は、町村長・書記の給料・旅費の府県費支給が「沖繩県等町村制」には規定されていない点

である。従つて同町村制では、収入役も含めて町村長以下は官選・有給ではあつても、官選・官給とはならなかつた。

(3) 町村内一部の行政、町村組合

「改正二級町村制」では削除された、町村内一部の行政は、「沖縄県等町村制」では第五章に町村組合とともに規定されている。「町村内ノ一部ニ於テ従来所有スル財産ノ管理及処分」(第八四条一項)を行うことが、その規定の趣旨である。従つて「町村内ノ一部ノ会計ハ之ヲ分別スヘシ」(第八四条三項)として、独自の運用が担保されている。この規定は、「町村制」第二一五条但書を継承したものであるが、北海道の町村制では、第五章として「町村内一部ノ行政」を設定した「一級町村制」にも見られない。なお、これら町村の一部が所有する財産及び「町村内ノ一部ヲ利スル財産・営造物」のために、町村規則によつて区会(「一級町村制」の場合は、「部会」)または区総会を設置し得る(第八五条一項)としている。

町村事務の一部または全部を共同処理するための町村組合について、「二級町村制」では、組合の設置、組合会議員の選出、その他組合に関して町村に関する規定を準用することを概略的に触れている。しかし、「沖縄県等町村制」では、組合の設置(第八六条一項)から組合規定の制定(第八七条一項〜三項)、法人格の付与(第八八条一項)まで、詳細な規定がある。

(4) 議会・選挙

町村会の規定では、「二級町村制」の影響とともに、「町村制」との整合性を図っているいくつかの点が見出される。まず、議員定員では、沖縄県の定員が八名〜二〇名の間で、その他の府県の島嶼が、「二級町村制」と同数の四名〜

一二名の間で知事が定める（第二六条二項）としている。沖縄県の定員設定は、「一級町村制」の規定に近いものとなっている。

前述のとおり、「沖縄県等町村制」では、「二級町村制」同様、「公民」制を設定していないので、ここでは選挙資格要件を掲げるに留めている。選挙資格要件を、帝国臣民、公権を有する一戸を構えた満二五歳以上の男子としたのは、「二級町村制」と同じであるが、これ以下の点で次のとおり異同が見られる。

「帝国臣民ニシテ公権ヲ有シ一戸ヲ構フル満二十五年以上ノ男子ニ箇年以來町村ノ住民ト為リ其ノ町村ノ負担ヲ分任シ及其ノ町村内ニ於テ直接国税ヲ納ムル者ハ町村会議員ノ選挙権ヲ有ス但シ公費ヲ以テ貧民救助ヲ受ケタル後二箇年ヲ経サル者及禁治産者準禁治産者ハ此限ニ在ラス」

（第二七条一項）

右のうち居住年限二年以上としているのは、「町村制」の公民資格要件と同じで、「二級町村制」の一年より長い。その他は、直接国税の納入者であるならば要件を満たすことになり、金額の多少を問わない。これらは選挙人の規模を拡張する意図と考えられるが、同じ趣旨で「二級町村制」が各種の納税要件等を設定したのとは対照的である。また、「二級町村制」と同様、町村住民以外の多額納税者選挙権、等級選挙制は規定されていない。

議員は名譽職であつて、任期は「二級町村制」よりも長く四年とされ（第三〇条一項）、全員改選である。被選挙権に関する異議申立、訴願の規定は、「二級町村制」とほぼ同様である（第三五条一項〜三項）が、「二級町村制」では省略された選挙無効に関する規定が、第三四条一項〜二項、第三六条に規定された。ほかに、小町村などに適用される町村会に代わる選挙権所有者の総会「町村総会」を認める規定（第三七条一項〜二項）が、ここにはある。

北海道各制と最も異なるのが町村会の議決事項の規定の仕方、議決事項の制限列挙主義をとらず、「町村制」と

同じ概目列举主義（第三九条一項）をとっている。従つて議決事項は、これに掲げられた事項に限定されない。個々の条項でも、「町村費ヲ以テ支弁スヘキ事業」（二号）、「決算報告ヲ認定スル事」（四号）の各号を加え、また基本財産のほか積立金穀等の設置・管理処分（七号）、营造物の管理方法の制定（九号）を加えている。列举された各項は、その他の点では「二級町村制」と類似しているが、より一層「町村制」に近似している。「町村制」の議決事項からは、吏員の身元保証金を徴収する条項を欠くのみである。

町村会の権限には、ほかに監督官庁への意見書の提出をなすこと（第四一条）、また、行政庁の諮問に対しては意見を答申すべきこと（第四二条一項）が規定されている。これらはいずれも先行の各制に規定されているが、続く第四二条二項は「沖縄県等町村制」ではじめて規定され、以後の各制に継承されている条項である。これは、行政庁の諮問に対して町村会が意見を徴された際、町村会が招集に応ぜず不成立となり、また意見を提出しなかつたとき、当該行政庁は町村会の意見を待たずただちに事件を処分し得るとした規定である。また、「二級町村制」の特色の一つであつた書面会議が、ほかには「沖縄県等町村制」にのみ規定されている（第四五条一項但書）。

改正によつて「二級町村制」から削除された事項では、議員が選挙人の指示・委嘱を受けることの禁止、議員四分の一以上からの会議招集請求権、会議の公開原則の規定は、「沖縄県等町村制」でも同様に明定されなかつた。これに対し議長・議員の縁故議事参与禁止（第四八条）は、再び「沖縄県等町村制」で規定された。総じて議会と選挙について「沖縄県等町村制」と「二級町村制」とは、法制上の構造を共通にしつつ、内容においては、「沖縄県等町村制」の方が、議会を担う選挙人の資格を拡張しているように思われる。一方、議会と執行機関との関係では、議決事項を「町村制」に近似させ拡大を図ると同時に、議会機能の制限装置を新たに設定するという二面性が生じている。

(5) 財政事務

財政事務の条項でも、「沖繩県等町村制」は、「二級町村制」はじめ先行する各制の基本的な枠組みを変えていない。ただ、財政条項のなかには「町村制」で規定され、北海道各制、なかでも「改正二級町村制」で削除された条項を、「沖繩県等町村制」で規定しているものがある。また、同制ではじめて規定され、以後の「改正町村制」に継承されている条項もある。

「沖繩県等町村制」においても、町村財政を支える中核は、一般または特別の基本財産であつて、これが町村の主要たる収入源と位置づけられ（第六〇条二項）、基本財産の維持が町村の義務とされた（第五四条一項）。加えて「一、二級町村制」同様、知事の基本財産蓄積命令を留保する規定（第五四条四項）もある。この一方で第五五条一項、第五六条では、「旧慣」条項、すなわち「旧来ノ慣行ニ依リ數個人又ハ町村内ノ一部ニ於テ特ニ營造物又ハ財産ヲ使用スル權利」の保護が規定され、「一、二級町村制」にはない、「町村制」の規定を継承した。これに対して「町村制」にはなく「一、二級町村制」で規定されることになつた、「町村ハ其ノ公益上必要アル場合ニ於テハ寄付又ハ補助ヲ為スコトヲ得」（第五九条）がある。この条項は、後に「改正町村制」第九五条として付加される。同様に「継統費」（第七七条）及び特別会計（第七九条）の設定も、「沖繩県等町村制」に規定された。

ほかには、第六七条の「數個人又ハ町村内ノ一部ニ対シ特ニ利益アル事件ニ関シテハ不均一ノ賦課ヲ為スコトヲ得」、第六九条二項の「町村長ハ特別ノ事情アル者ニ限り町村会ノ議決ヲ經テ町村税ヲ減免スルコトヲ得」があり、いずれも後に「改正町村制」に付加された。ただ、「入札」条項は、「二級町村制」と同様、規定されず、夫役現品徴収の規定は、知事が定める規程に委ねて、条項の簡略化が図られている（第六八条一項）。「二級町村制」を特色づけた地方費（府県費）からの補助については、「沖繩県等町村制」に明定されていない。

総じて財政事務の規定では、前述の(3)町村内一部の行政、についての規定とも関連のある、「旧来ノ慣行」「町村内一部ノ營造物財産」の使用に対する保護の設定が、「二級町村制」に比較して、顕著な特色となつてゐる。また、「二級町村制」改正時に削減・省略された条項が、ここでは簡略化されずに規定されているものがあり、一方では、詳細な規程を知事に委任し、或いは、「沖繩県等町村制」ではじめて登場し、やがて「改正町村制」に継承されていった条項も見られる。

(6) 監督官庁

「沖繩県等町村制」においても、監督官庁は第一次に島司・郡長、第二次に府県知事、第三次に内務大臣(第九〇条一項)という階層構成をなしている(この階層構成は、基本的に「二級町村制」でも同じであるが、同制では改正時にこの条項が削除された)。三次に亘る各監督官庁の許可条件の規定とは別に、包括的な監督官庁の権限の規定がなされているが、それらは先行の各制に比較して監督官庁の権限強化が顕著である。すなわち、「一、二級町村制」で規定された、監督官庁が町村行政の監督上、必要な命令を發し処分をなす(第九〇条二項)こと、下級官庁の命令・処分を上級官庁が停止し取消し得る(第九〇条三項)ことなどは、「沖繩県等町村制」でも規定されている(両条項は後に「改正町村制」にも規定された)。これに対して、「一、二級町村制」にはなく、「沖繩県等町村制」で規定され、後に「改正町村制」に継承された条項がある。例えば、監督官庁が町村の許可申請に対して「申請ノ趣旨二反セスト認ムル範圍内ニ更正シテ許可ヲ与フルヲ得」(第九七条)とした点、また「二級町村制」の規定にも有るが、輕易な許可事項を下級監督官庁に委任する条項(第九九条一項―二項)などである。一方、「一、二級町村制」では削除されたもので、「沖繩県等町村制」が「町村制」に準じて規定した条項としては、町村が法令上、また命令によつ

て必要とする費用を予算に載せなかつた場合に、島司・郡長等が強制予算を設定し、或いは代執行を行うとした、第九三条一項と二項がある。

各監督官庁許可条件は、内務・大蔵両大臣、知事、島司・郡長の三区分に設定されている。これらを「二級町村制」と対照させると、相互に入り組んでいることがわかる。例えば、「二級町村制」では内務・大蔵両大臣許可事項となっている特別税の設定・変更、直接・間接国税への附加税に関する事項（第五八条一項二号と四号）が「沖繩県等町村制」第六八条では「本令ニ定ムルモノヲ除クノ外町村税及夫役現品並其ノ賦課徴収ニ関シ必要ナル事項ハ内務大臣ノ許可ヲ得テ府県知事之ヲ定ム」とし、これらを知事が内務大臣の許可を得て定める事項としている。知事の許可事項は第九五条一項であるが、二号と四号の基本財産（一般・特別）・積立金穀・不動産の管理・処分、六号の寄付・補助などは、「二級町村制」第三二六条、第六〇条一項一号と二号に照応する支庁長許可事項である。島司・郡長の許可事項は第九六条一項であるが、一号の旧慣にかかる処分は「二級町村制」になく、二号の数個人・町村一部への費用賦課は「二級町村制」では、道庁長官許可事項の第五九条一項六号である。さらに三号の継続費の設定・変更も、同様に道庁長官許可事項の同項三号であり、四号の特別会計の設定は、「二級町村制」では規則による（第四九条六項）としているから、これも道庁長官の許可事項であつた。

(三)「沖繩県等町村制」との差異と共通性、その他

以上、「沖繩県等町村制」と「二級町村制」のおもな条項について、その異同を見ることが出来た。本稿の主題である「二級町村制」との比較の中で、両町村制の差異と共通性、「沖繩県等町村制」の特色を要言するならば、次のとおりである。

まず第一に、両町村は制度的枠組は同じであり、「二級町村制」で明定された諸条項の多くは、基本的には「沖縄県等町村制」に継承されつつ、その特色を一層顕著なものにしているといえよう。例えば、「町村制」の中核的な理念であった名誉職制自治は、「沖縄県等町村制」においても全面的に後退しており、なかでも選挙における有産者優遇は、著しく縮減された。執行機関の長などの官選・有給、対議会における優位性の確保は一層強化されている。ただ、「二級町村制」を特色づけた、北海道地方費からの補助・給与支給等に照応する規定はなかった。

第二に、「沖縄県等町村制」は「改正二級町村制」の特色となった傾向を一層押し進めた反面、同制にとつては標準的な制度である「町村制」との整合性を図って制定されていた。区長・委員の就任拒辞制裁、旧慣の保護、町村会議決事項の概目列挙主義など、「町村制」の規定に近似した条項も多数にのぼった。

第三には、総じて議会の権限は議決事項の概目列挙主義によって、また議決事項の付加によって「二級町村制」よりも拡張した面と、執行機関及び監督官庁の権限強化によって議会機能が一層の制約を受けるようになった面との、いわば二面性を有している。このうち町村行政の効率化を追求した諸条項が、執行権・監督権の強化を招来しており、議会の機能に影響を及ぼす構造になったことは否めない。

第四に、「一、二級町村制」に始まり「沖縄県等町村制」に至る各制の制定・改正過程（これには「沖縄県区制」の改正も含む。）の中で定着させた諸条項は、一九一一年（明治四四）の「町村制」の全文改正に当たって、少なからぬ影響を与えている。その主なものとしては、「改正町村制」第二条の町村の性格、第一〇八条二項の町村税の減免、第一一五条の継続費の設定、第八九条二項の特別会計・特別基本財産の設定、第九五条の寄付・補助の実施、第一四一条三項の下級監督官庁の命令に対する上級監督官庁の停止・取消処分、第一四九条の軽易な事件許可権限の下級監督官庁への委任などである。これらは、「町村制」の制度的骨格を変えるものではなかったが、その部分では

「町村制」が、「一、二級町村制」「沖繩県等町村制」に近づいたといえよう。⁽¹⁵⁾

最後の点をさらに敷衍すると、普通選挙（衆議院議員選挙法改正、一九二五年）にともない、「町村制」は一九二六年（大正一五）六月二十四日、法律第七五号によって改正され、「一、二級町村制」も、一九二七年八月二十七日、勅令第二六九号、第二七〇号によって改正された。新たな「一級町村制」は、監督官庁とその権限（とくに支庁長の権限）、選挙・当選に関する特例、町村会の議決・選挙に対する町村長の処分、町村吏員の懲戒処分、一級町村と二級町村との組合、異議・訴願・訴訟などの規定を全一六か条にまとめ、ほかの事項は、すべて「町村制」を準用するとして簡略化を図った。これに対して新たな「二級町村制」は、全一六〇か条に拡大したが、内容は「町村制」と著しく近似することになった。ただその中でも、町村会議決事項の制限列举主義（第四八条一項）、書面会議（第五八条一項）、町村長・書記の官選・有給（第六九条二項―三項、第七四条一項―二項）かつ給料額・旅費額の北海道地方費支給（第九一条）などは、引続き「二級町村制」に規定されている。一方、「町村制」第九〇条―九二条に規定されている、旧来の慣行による营造物の使用は、依然として「二級町村制」の条項には加えられなかった。

このように「二級町村制」が最初に改正施行された一九〇二年から、再度の全文改正となる一九二七年に至る推移を見ると、そこには一貫して存続している条項と、終始規定されなかった条項が何であったかが、明らかとなっている。これらの条項の有無は、「二級町村制」を構成する中核となる要素が何であるかを、示すものではなからうか。また、本節で見えてきた「沖繩県等町村制」との差異と共通性の抽出によって、それぞれの制度の特色、換言すれば、「町村制」の「特殊」化がそれぞれの町村制のどの部分に及んでいたかが明らかになったと思う。それらは、各制の具体的な展開を見てゆくうえで手掛りを提供することになろう。

註

- (1) 「沖繩県等町村制」は、一九二〇年(大正九)六月二十五日、勅令第一九三号によつて、「島嶼町村制」と改正された。沖繩県に限つていえば、すでに同年三月二十四日、勅令第四五号「大正七年勅令第三百三十五号長崎県対馬国等ニ於ケル町村制度ニ関スル件改正」(四月一日執行)によつて、「沖繩県ノ町村」に対しても「町村制及之ニ附随スル命令ニ依ル」とされ、さらに「島嶼町村制」からは、「沖繩県」に関する文言が削除された。そして、翌一九二一年四月十一日、法律第五九号の「町村制」改正によつて、北海道、沖繩県、その他島嶼への同制適用除外を規定した第一五七条から「沖繩県」の文言を削除し、「町村制」の沖繩県適用を完結させた。
- (2) 琉球政府編「沖繩県史」第二卷各論編一政治、琉球政府、一九七〇年、三七八頁以下。
- (3) 「琉球新報」一九〇七年三月二十四日付、所収、「新町村制を見る」(一)(無署名。「沖繩県史」第一六卷資料編六新聞集成、琉球政府、一九六七年、八二四頁、収録)。
- (4) 同前、第二卷、三八二―三八三頁。
- (5) 「沖繩県町村制」(国立公文書館所蔵、3A-1-1-8㊟自治省90)。
- (6) 同前、所収、「沖繩県町村制」、三頁。
- (7) 一八九七年(明治三〇)三月二十九日(官報登載三月三十一日)、勅令第五六号。
- (8) 註(6)、九頁。
- (9) 町村の定義を規定した「改正二級町村制」「沖繩県等町村制」第二条は、これ以降の各制の改正、例えば「改正沖繩県区制」「改正町村制」に継承されている。基礎的地方自治体制度の文言上の齊一が、「市制町村制」公布二〇年にして貫徹していく様相をここに見ることが出来る。このことについては、註(5)をも参照。
- (10) 註(2)、三八三頁。
- (11) 同前、第一三卷資料編三沖繩県関係各省公文書2、七九四頁。
- (12) 名譽職就任拒辞制裁について「沖繩県区制」も、「沖繩県等町村制」の規定に添つて改正された(第七条二項)。ただし、同区制では、内務大臣がこの規程を定める、としている。
- (13) 執行機関の議案発議権について、「二級町村制」では第七条二項一号の「町村会ノ議事ヲ準備シ」がそれに当たるとする解釈がある。「太田詳解」は、「発案権ハ行政機関ヨリ発スルヲ以テ原則トス(中略)町村会ハ性質專ラ議決機関ニ属シ特殊ノ場合ヲ除クの外発案権ヲ有セサルモノトス」(三二頁)としている。「太田詳解」が「特殊ノ場合」とするのは、収入役の推薦に関する発案など五項目に限定される。

ている。なお、この「議案ヲ発シ」という文言は、「改正沖繩県区制」第二一条二項一号、「改正市制」第八七条二項一号、「改正町村制」第七二条二項一号にそれぞれ付加され、各制に一般的な規定となつてゆく。

- (14) 町村長の対議会権限について「沖繩県等町村制」が「二級町村制」と幾分、異なる規定の一つに、町村会の議決が、①越権、②違法及び③会議規則に背戻した場合、また、④公益を侵害し、⑤収支不適當と認められる場合の町村長の処分(第二一条一項一四項)がある。ここでは、①②③と④⑤を二群に分離して規定しており、各項を一括して規定した「二級町村制」「町村制」とも異つてゐる。分離して規定する方式を採るのは、「北海道区制」が最初である(ただし、各制とも事項の設定にそれぞれ異同がある)。
- (15) 各制の改正については、市区町村各制の規定のみならず、

八、まとめと展望

本稿では、「二級町村制」の主要な条項を、「一級町村制」次いで「沖繩県等町村制」などと比較しつつ、その特色が何かを見てきた。本稿の最初に述べたように、条項・文言の対比を行う目的は、一九〇〇年代初頭の北海道における基礎的の地方自治制度史を研究する場合に必要な知識を得ようとするところにあつた。筆者にとつて本稿は、個別の二級町村の史料を調査し、その制度運営の実態を歴史的に把握するために必要な予備的作業という位置づけである。

一八九九年(明治三二)の「府県制」「郡制」の改正(法律第六四号、第六五号)をも参酌することによつて、地方自治制度全体との関わりが明らかになつてこよう。

例えば、府県の性格を規定した第二条が「府県ハ法人トシ官ノ監督ヲ承ケ法律命令ノ範圍内ニ於テ其ノ公共事務並従来法律命令又ハ慣例ニ依リ乃将来法律勅令ニ依リ府県ニ属スル事務ヲ処理ス」とあつて、「二級町村制」第一条がこの規定を継承したものであることが分かる。ただ、府県・郡と基礎的の地方自治体との比較、相互の影響を見るについては、別な方法を必要とすると思われる。

本稿の意図は、「二級町村制」の条項と他の町村各制との比較を行うところにあつたので、「府県制」「郡制」などとの関連に言及することはしなかつた。

しかし、本稿で取上げ得たことは、各条項・文言の解説に留まっていなと思うので、これまで述べてきた諸点を整理しつつ本稿の到達点を示し、今後の展望を試みることにしたい。

本稿の到達点として挙げることの出来る第一は、「町村制」を「特殊」化した制度である「二級町村制」の基調が、名誉職制自治の著しい後退であったことである。具体的な条項については、すでに再三触れてきたので例示しないが、「市制町村制理由」にあつては、名誉職への就任が「地方ノ人民ヲシテ名譽ノ為メ無給ニシテ其職ヲ執ラシムルヲ要ス而シテ之ヲ担任スルハ其地方人民ノ義務ト為ス是國民タル者ニ盡スノ本務ニシテ」とされ、兵役に匹敵する国民の義務とされていたものであつた。⁽¹⁾それにもかかわらず「二級町村制」では、「一級町村制」に優つて名誉職制が全面的に後退し、町村行政の周辺部分に位置づけられるに留まつたといえる。

第二に、名誉職制に代つて「二級町村制」の制度的中核となつたものは、町村長などの官選・官給体制であつて、これが他の各制との比較で、「二級町村制」を際立たせ、終始、同制の特色であつた点を指摘することが出来た。もとより従来から、町村長などの官選・官給が「二級町村制」の主な特色であることは、多くの研究者によつて指摘されてきたところである。しかしながら、官選・官給体制は、「二級町村制」の数有る特色の一つというよりも、最も中核的で一貫して「二級町村制」に規定された特色であつた。なお、「改正二級町村制」の公布時点では、いま一つの特徴として地方費補助の原則的明示をも付け加えることが出来よう。

官給もまた北海道地方費からの補助の一種であるが、この場合は権力的な構造を有している。「二級町村制」の官選・官給体制は、北海道庁の監督権の強化とあわせ見ると、「一級町村制」よりもはるかに、道庁長官―支庁長―町村長という統治の系列化を強固なものにしている。北海道庁の保護と監督は、「二級町村制」にとつて官選・官給体制と不可分の関係にあつたことが、制度の推移をたどるなかでも明らかである。

議決権に対する執行権の優位も、「二級町村制」の特色であつた。その目的は執行権の効率的な運営を追求するところにあつた。この傾向は、各制の制定・改正過程にも共通して見られるものであるが、「二級町村制」ではとくに強調してよい点であろう。執行権の強化が議会機能の制限を招来し、それが「自治への制約」「自治の後退」として従来から否定的に評価されてきた。「二級町村制」では、議会と執行機関が住民自治の理念の上で対立的に把握されるのも、官選・官給体制となつていゝからであるといえよう。⁽²⁾

第三に、制限された議会の機能ではあつたが、議会を担う住民の選挙資格要件は、拡大する方向で設定されていた点を指摘し得た。「二級町村制」における名誉職制自治の後退は、これを担う広汎な住民層の確保が困難である、と制度設定者が認識したこと起因する。制度設定者のこの認識は、沖繩県その他島嶼に対しても同様であつた。「低度ナル町村自治制」という文言を添えて、「沖繩県等町村制」を制定したことから窺い得る。

有産者層形成の未成熟は、北海道の場合は住民の流動的、非定着的傾向、また各制制定当初においては、集落形成が農村部よりも漁村部において多くなされておゝり、農地所有者の経営不安定、社会的支配が未確立であつたことの反映であつた。沖繩県には、北海道のような社会的状況はなかつたが、一九〇八年の「沖繩県等町村制」「改正沖繩県区制」施行時点では、有産者層形成が未成熟とする制度設定者の認識を改める状況にはなかつたことにならう。両町村制では、選挙資格要件の拡大、名誉職就任拒辞制裁の緩和などによつて、議員選挙やその他の名誉職吏員就任等、町村行政への住民参加条件を拡大した。北海道と沖繩県等の各地方に共通する状況を要言するならば、土地の私有化を基盤とした有産者支配による地域社会の統合が、なお不安定であつたところに求められよう。⁽³⁾ なお、「二級町村制」の場合、右の不安定の克服、すなわち有産者層の安定的形成が、「一級町村制」への移行（昇格）に結果するといふ制度上の構造をもつていたことを付け加えておこよう。⁽⁴⁾

到達点の第四は「沖縄県等町村制」などとの比較によって、「二級町村制」固有の特色と考えられてきたものを、より一般化して考えることが出来た点である。また「改正一級町村制」、当初の「二級町村制」に規定されていて「改正二級町村制」で改正された条項のうち、「沖縄県等町村制」さらには「改正町村制」へと継承されていく部分があるが、それらは、「二級町村制」に固有の規定というよりも、各制に共通する一連の改正の流れの中にあるものとして把える必要がある。いずれも、「二級町村制」の特色を、北海道の地域的特性からのみ見てきた視点を改め、北海道の「特殊」性なるものを相対化することに寄与し得たと思う。

従来、「二級町村制」については、北海道特有の制度であるとの見解が支配的で、これが過度に強調されてきたように、筆者には思われる。しかし、「沖縄県等町村制」との比較対照によって、多くの点で共通性を認識することが出来、また条文の分析によって過度に北海道的特性を強調する傾向が克服出来たのではなからうか。類縁の各制との差異と共通性を明確にすることによって、「二級町村制」の固有性が何であつたかが、判然としてきたと思う。

また、「二級町村制」に欠いている条項が何かという点も重要である。とりあえず強調しておきたいのは、「旧慣」条項である。「沖縄県等町村制」では、「旧慣」条項が重要な位置づけを持っていたが、これは、「一、二級町村制」には規定されていなかった。「旧慣」条項は、耕地・林野・水利等、歴史的に形成された権利の保護を意図したものである。「旧慣」保護に触れなかった「二級町村制」は、その制定に当たって土地所有等の歴史的権利関係を捨象し得たことを意味する。「旧慣」は北海道に存在しなかつたわけではないが、アイヌ民族の生活圏を含めてこれらを条文から除外し得たことが、「二級町村制」など北海道各制の特色であつたことを付け加えておきたい。⁽⁵⁾

第五に、従来、「二級町村制」の特色と見られ、かつ自治権の後退と評価されてきた、「公民」条項の削除、条例制定権の削除について、これらは、「二級町村制」を特色づける中核的な規定とはいえない点を指摘し得た。この理由

は叙上のとおりなので再説しないが、関係の条項を詳細に検討するならば、それぞれに、名譽職制の後退、道庁長官への権限集中の一環として理解されよう。これらの条項の削除に、「二級町村制」の自治を制限する意図を見出すのは困難である。

「公民」条項、条例制定権の削除に対する「自治の制限、後退」という否定的評価は、条文の詳細な検討から導き出した結果ではなく、多分に表面的な印象にもとづく評価ではなかつたかと、筆者には思われる。たしかに、「二級町村制」には、執行機関の権限強化、議会機能の制限、監督官庁、とくに道庁長官の権限拡大が図られており、また、第二で述べた、官選・官給体制は国や北海道庁の意思を直接的に貫徹し得る装置であつた。ただ、「公民」条項の削除、条例制定権の削除をもつて「自治の制限、後退」と主張するためには、少なくとも次の二点についての検討を経なくてはならない。その一つは、この評価が、法令制定の趣旨または条文自体の分析から導き出され得るものか、或いは具体的な町村運営の実態から結論づけられるものか、いずれにしてもその立論の根拠を明確にする必要がある。これまでの議論は、はたしてじゅうぶんな論証をとまなうものであつたらうか。いま一つは、この場合、仮りに「議会の機能」が制限されるにしても、それが町村の「自治」総体の「制限、後退」となっているか、議会の機能のみならず執行機関の機能をも含めて検証されねばならないという点である。官選・官給体制の「二級町村制」といへども、「自治」を構成するのは、「議会の機能」にとどまるはずのものではないからである。「自治」についても、どのような概念で考えるのか、歴史研究としての枠組みをどのように設定するか、今後は、綿密な検討が必要とされる分野ではなからうか。⁽⁷⁾

以上、本稿による到達点を五点に要約した。これによつて「二級町村制」の全容が明らかになつたわけではない。筆者が明らかにし得たのは、法規的構造と条文の解釈である。「二級町村制」はじめ、北海道各制の実態は、個別の

区町村について具体的な考察として進められなければならない。名譽職制自治が機能せず、「旧慣」をはじめ伝統的な社会的基盤を欠きながら、地縁的結合を基礎的の地方自治体に転じてゆく過程が、一九〇〇年前後の北海道では随所に展開した。⁽⁶⁾北海道では、基礎的の地方自治体が、制度的には、いわば白紙の状態から自己形成を行ってきた。一九〇〇年初頭の自治体運営は、既存のものとの継承・変革ではなくして創出であつた。制度と社会が形成途上のさなかにあつて、自治体の成立がどのようにして可能であつたか。本稿の到達点の延長上にあるのは、その具体的な様相の解明であらう。

註

- (1) 名譽職例自治がわが国でどこまで貫徹し機能し得たかについては、なお検討を要するが、ここでは理念と法令の構造を問題にしているので、具体的な事例には触れない。名譽職制自治については、石川二三夫著「近代日本の名望家と自治——名譽職制度の法社会史的研究——」(木鐸社、一九八七年)、山中永之佑著「近代日本の地方制度と名望家」(弘文堂、一九九〇年)などがある。
- (2) 官選・官給体制は、国・北海道庁の意思が貫徹しやすい一方で、議会との乗離が生じやすいことも、容易に予測される。とくに、町村長などが従来からの町村住民でない場合、「公民」制に立脚した名譽職制自治と異なり、議会との乗離は生じやすい。住民自治機構としての官選・官給体制の制度的弱点がそこにあつたのではなからうか。しかし、この点の実態は今後、解明すべき課題である。
- (3) 「町村制」が農業を基盤とする社会における有産者の社会的支配を前提として、名譽職制自治の担い手を想定しており、制度設定者は一八九〇年代前半の北海道について、この前提諸条件を満していないとの認識であつた。このことについては、「一級町村制小考」、五六頁以下、参照。
- (4) 一九四三年の「一、二級町村制」廃止までの間、新たに二級町村となつた町村、分村により二級町村となつた町村を合せると、二六四か町村を数える。このうち、二級町村から一級町村に「昇格」した町村は二一九か町村である。一級町村にならずに二級町村のまま合併された町村は二三

か町村であるから、これを二級町村数から除くと二五一か町村となり、この合計から一九一〇か町村、つまり四七%が一級町村に「昇格」したことになる。このことから「二級町村制」の施行地もまた常に変動していることがわかる（町村数は、「北海道行政区画便覧」（北海道行政協会、隔年刊）による）。

(5) 北海道における「旧慣」としては、例えば古くからの和人地（北海道南部の渡島半島域）での入会林野の存在が戦後においても明確に認められていた（川島武宜編『北海道林野入会調査報告書 昭和四十四年度』、林野庁、一九七〇年）。また、地租創定（北海道における地租改正）事業の過程で個人別所有への移行を開拓使から強要され、今日では漁業協同組合が管理している海産干場も「旧慣」にかかる土地であることが少なくない（海産干場の一村共有については、拙著『北海道町村制度史の研究』、二七二頁以下、参照）。しかし、最も「旧慣」が捨象されたのはアイヌ民族の生活圏で、国は一八七二年（明治五）の開拓使布達「北海道土地売買規則」によって、「原野山林等一切ノ土地」を官属とし、私有化させるため払下げの対象とした。さらに、「北海道土地払下規則」（一八八六年（明治一九）、閣令第一六号）、「北海道国有未開地処分法」（一八九七年、法律第二六号）によって、大規模な払下げを行い、主として農牧地が全道的に拡大した。いわゆる「開拓」である。

「北海道二級町村制」についての考察（鈴江）

開拓地に展開した北海道各制は、「国有未開地」に存在しただけのアイヌ民族の「旧慣」を排除して成立したことになる。

(6) 「二級町村制」に対して、その「官治性」を指摘し自治権拡大の視点からは否定的評価が加えられることが多い。この評価はおおむね当たっていると思うが、その論拠は明確であろうか。表面的な印象にもとづく評価がしばしば行われているように思う。その一例だけを挙げると、地方行政調査委員会議編『北海道における地方制度の沿革』（一九五〇年）に、「二級町村においては自治があるとしても殆ど官製の自治であり、町村行政についての町村会が一つの諮問機能的役割を果たしていたに過ぎないと云っても過言ではない」（四七頁）という記述がある。「官製の自治」というのも表現矛盾のように思われるが、同書が行った「二級町村制」との比較から右のような結論が導き出されるものかどうか、疑問である。同書の行論からは、条文の詳細な検討または実態が把握されたいうえでの結論とは、思われないからである。

思うに、同書の僅か一三年前、一九三七年に北海道庁編『新撰北海道史』第四巻通説三が公刊されているが、この関係の記事（第八編第二章第二節第五項区町村制の制定と自治体の発達）には、「二級町村制」についてのこのような否定的評価をまったく見ることが出来ない。この間、

「二級町村制」に対する歴史的研究が目覚ましく進展したわけではないから、評価の転換は、地方自治制度自体の変革にもとづく国や北海道庁の視点の変化によるものであろう。すなわちこの評価は、新たに制定された現行の「地方自治法」に立脚して、すでに旧制度となった北海道各制、なかでも「二級町村制」を見るという構図がもたらしたものと指摘出来ないであろうか。かかる構図の中では、過去の制度、とくに戦前の法令が否定的評価を免れ得ない。同書は今日なお参照されることがあるけれども、現行法に評価の基準を置く視点を、歴史研究として再生産してどこまで有効であろうか。筆者には疑問である。

(7) 「自治」権にかかる多様な議論の紹介については、例えば、三節註(2)、参照。

なお、「市制町村制」では、「自治」の概念が団体自治を示す「自主ノ権」とは分離された、名譽職制自治に限定されたものであった。このことについては、「二級町村制小考」五六頁以下、参照。

(8) 近代の北海道における拓殖の展開の中で、住民が伝統的な社会的基盤を欠きつつ基礎的自治体制度の形成を行うことの意義については、北海道「町村」制度史研究の枠組の一つとして、拙著「北海道町村制度史の研究」、四六一頁以下で指摘した。ここでは北海道において、有産者支配がどのように展開し得るかが問題になると述べた。本稿は、その答えの一つである。しかしまた、そのすべてではない。

△付記▽

本稿の執筆に当たって、多くの方がたのお世話になった。とくに著者の元の職場である北海道立文書館をはじめ、国立公文書館、東京市政調査会市政専門図書館、北海道立図書館(北方資料室)の閲覧担当部門の方々には、史料の閲覧或いは複写などのお世話にあずかったほか、懇切な助言もいただいた。あらためて厚くお礼を申し上げます。

(一九九四年九月二十日了)

