

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 —

清水 昭 典

(昭和 45 年 5 月 7 日受理)

On the features of local administration system in Hokkaidō before 1945

by Shyōsuke SHIMIZU

目 次

1. 維新から開拓使・3県1局の時代	839
2. 北海道庁制と北海道会	842
3. 区(市)1級・2級町村制と昭和18年の指定町村について	848
(1) 明治30年制定の北海道区・1級・2級町村制について	849
(2) 明治32年改正の北海道区・1級・2級町村制について	851
(3) 昭和2年改正の1級・2級町村制について	854
(4) 昭和18年の1級・2級町村制廃止と指定町村について	855
4. 戦前の北海道庁支庁制について	857

ま え が き

わが国の近代的自治制がほぼ体系的に成立したのは、明治維新後ほぼ20年の歳月を要して、明治21年の市制・町村制から23年の府県制・郡制の制定にいたる明治憲法の制定公布に前後する時期である。この間中央集権国家形成の一環としての地方自治制を設け、これを定着させるためには、ごく大づかみに見ても、維新後、明治2年の版籍奉還から、4年の廃藩置県・戸籍編成法の制定、5年からすすめられた大区小区の制度化などに見られる極度の集権化の時期から、11年の3新法の制定にみられる町村団体に“自治”を賦与してこれを踏まえて集権を段階的にすすめようとした時期、さらには17年の戸長管区によって旧村を整理統合し、プロイセン地方自治制をわが国に引照してこれを継受するための数年にわたる準備期を経なければならなかったのである。

そして、自治制の成立後も32年には府県制・郡制の改正、44年には市制・町村制の改正、大正12年の郡制廃止、15年の地方選挙男子普選制の採用、昭和4年の府県制・市制・町村制の改正、昭和18年には戦時国民総動員態勢を確立するための「画期的改正」がおこなわれ、およそ60年にわたって、わが国地方社会の固有の実態や、その変動、ないし統治行政上の課題の

変化に対処して幾多の制度の手直しがすすめられてきたのであった。しかし敗戦とともに、このプロイセン法制を基調とした官治的・集権的自治制は抜本的に変革され、グライスの「民主主義の学校」に象徴されるようなアングロ・サクソン型の住民の積極的政治参加と地方分権の強化とを標ぼうする自治制が設けられることになったのである。そして制度的には21年9月、新しい道府県制の公布とこれに伴う旧府県制の消滅、11月の日本国憲法の公布による近代的“地方自治の本旨”にもとづく自治制の成文化、翌年4月、新しい地方自治法の制定公布がすすめられたのである。

府県における以上のような自治制の形成と幾多の改正は、もとより北海道にも及んできているのであるが、戦後、府県と全くひとしくいっせいにすすめられた改革は別として、戦前の北海道の自治制の形成の歩みと制度の内容には府県とは幾多の異なった特色がみられるのである。この具体的な点については後述するが、先ず異なった特色を生ぜしめた基礎的な理由は、第1には、幕末の内陸開発のすすまぬこの蝦夷地、北海道にロシア帝国の南下が及ぼうとし、維新とともに政治指導者、志士達が国民的独立のために「内地ノ基礎」に先立って統治への着手がすすめられ、住民つまり殖民開拓に先立っていわゆる“荒域寒土”に制度が設けられたこと、第2にはそれにもかかわらず開拓使・3県制の下で府県とはいちじるしく自然的・社会的条件と統治上の課題を異にする北海道に府県の下級行政機構である郡区制がひとしく一律形式的に設けられたこと、その結果、たとえば、人口稀薄で広大な面積をようすようになった北海道の郡では、住民の自治的財政負担力が乏しく、しかも開拓・役場・警察・教育費などの費用は大きく、これを専ら国庫支出に依存しなければならなかったことなど、制度と財政に乖離があったこと、したがって第3に、道庁制設置の頃から、北海道の実情に見合った下級制度の設置が求められるようになり、政府部内でも井上馨・山県有朋の「北海道巡視意見書」に見られるように「概シテ内地同様ニ一般法律ヲ施及スル事 夫レ北海道ノ如キ創開ノ地ハ成ル丈一切ノ制度ヲ簡易ニスル事ヲ要シ 応ニ内地同様ニ一般法律ヲ施及スヘカラサルハ 固ヨリ閣議ノ常ニ之ヲ審ニスル所ニシテ」という見解から、明治27年の井上馨の「北海道ニ関スル意見書」の「未タ他府県同一ノ制度ヲ画一ニ適施シ得ルノ時期ニ達セス」、住民が「何ノ余カアリテ一般公共ノ費用ニ堪ルコトヲ得ン 仮令之ニ施スニ他府県同一ノ制度ヲ以テスルモ嘗ニ彼等カ之ヲ掌クル能ハサルノミナラス却テ其ノ発達進歩ヲ害ス可シ」という見解、そして、「函館ノ如キ稍完全ノ市街ヲ成シ其負担ニ堪ヘ得ヘキノ地ニハ之レニ適當スヘキ特殊ノ組織ヲ設クル事」、「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ノ疎密及ヒ資力厚薄ノ度ニ照ラシ之ヲ適応」させようという見解が示されたのである。そして、彼のこの見解は、実際に北海道区制・1級町村制・2級町村制・それ以外の町村として実現されたのであり、この各級制度、ことに2級町村制は戦後の自治制の改革までおよそ半世紀にわたって北海道の町村制度の特異な性格を決定づけることになったのである。ところで、このような特異な区町村制の設定は、北海道庁制設置以後の時期に属するが、両者の関連は、また北海道の自治制に特異な性格

と機能をもたらしたのである。つまり、道庁制設置の頃から、わが国の近代的集権国家としての体制が成立し、統治の担い手である官僚制の組織化もすすみ地方官官制も全国的規模で整備されてくる。そして道庁制自体も地方官の機能、権限、事務分掌・地位と身分の階層などが法的には勅令で定められたが、内容的にはほとんど府県の地方官制とひとしく、官僚制の整備体系化の点では自治制の設定にみられるような特殊な取扱いは見られず北海道のそれも府県と軌を一にしたのである。

そして、自然村的伝統を所与として有する府県町村では官僚による近代的統治が伝統的秩序の解体をすすめるために幾多の対立葛藤と迂余曲折を経験しなければならなかったのに対し、所与として伝統的秩序を欠く北海道では、官僚はその支配にもっとも見合った町村制を創設し、支配をストレートに貫徹こうとしたのである。第4に、北海道でも大正中期になると、農村村落の土地所有・経営形態、生活様式、官権の介入などの点で府県農村との同質化、いわゆる内地化がすすみ、時代を経るにしたがって、「両者の差異は質的なものというよりは、むしろ過程の進度の差として理解さるべき面を濃化」してくる。とすると、北海道の町村制もいかにして府県の町村制との差を埋めるかが課題となってくるのであり、大正末期から戦後の地方自治制の設定まで、区制・1級・2級町村制に加えられた北海道の自治制の改正はこのズレを埋めるためのいとなみとしてとらえることができるようになる。

そこで、以上列挙した点に注目しながら、本稿では、北海道の地方制度の形成成立改正の経過を、明治維新から開拓使3県1局制の時代と道庁制時代の2つに区分し、さらに後者を道庁制と道会、区(市)1級2級町村制、支庁制の3つに分けてとりあげ論ずることとする。

1. 維新から開拓使・3県1局制の時代

北海道における近代的統治は、維新新政府の成立とともに箱館裁判所の設置(慶応4年4月設置、5月箱館府と改称)を以てはじまり、2年には府が廃止、蝦夷地開拓使が設置され、(9月蝦夷地を北海道と改称、樺太と区別する)。周知のように明治15年まで開拓使時代が続く。この間の地方制度・地方官制はかなり府県のそれとは制度を異にしているようである。たとえば設置された当初の箱館裁判所の職制は、総督・副総督・判事・権判事の階等を定め、その下に司事・参事・従事・給事・趨事・属事の属吏6等を置き、職掌分課は、民政方・文武将・外国方・物産方・勘定方・監察方・執達方の7部に分かれていたといわれる。また明治2年7月、開拓使の設置とともに定められた職制では、長官・次官・大判官・中判官・少判官・幹事・権幹事・大主典・権大主典・中主典・権中主典・少主典・権少主典・史生・使掌を置き、長官の等級は諸省同卿と等とされている。

しかし、明治8年になると、本州府県において施行された府県官職制並事務章程の203号達の趣旨は、北海道でもこれに準じて、開拓使職制・事務章程として定められ、職制では、長官は、「本使ノ官員ヲ統率シ使中一切ノ事務ヲ総判シ所管ノ土地ヲ開拓シ人民繁殖警備勤業等

ノ事ヲ掌ル」,「本使官員奏任ノ進退黜陟ヲ具狀シ判任以下ハ之ヲ專行ス」とその地位、権限が公権的により明確に定められたのである。

このほか、「次官一人 長官ノ職掌ヲ補ケ長官事故アル時ハ一切ノ事務ヲ代理スルヲ得ヘシ」,「大判官中判官,長官ノ命ヲ受ケ使中ノ事務ヲ糾判シ公文受付ヲ提掌ス」,「幹事権幹事 長官ノ指揮ヲ受ケ諸局ノ事務ヲ管理ス」,「大主典権大主典中主典権中主典少主典権少主典 文案ヲ勘署スルヲ掌ル」,「史生 公文ヲ繕写スルヲ司ル」こととなり、このほか使掌が置かれたのである。そして事務章程では、「使中ノ事務ヲ大分シテ上下ニ欸ト為ス其上欸ハ長官ノ意見ヲ具シテ上奏シ裁可ヲ經テ然後ニ施行ス其下欸ハ長官ノ意見ヲ以テ專行スルヲ得ルナリ此ニ疑ノ事務ニ於ル長官皆其責ニ任ス」ことが定められている。また同年12月の分局章程では、開拓使札幌本庁の場合、かねて5年9月に定められていた組織、庶務掛・開墾掛・会計掛・運漕掛・生産掛・營繕掛・刑法掛・資生館・岩内石炭掛の9つの制は、6年6月の、庶務局・民事局・会計局・工業局・物産局・刑法局・学校の7局制への改正を経て、記録局・民事局・会計局・工業局・物産局・学務局・刑法局の7局に（その下には6年に設けた課制を置く）組織化がすすめられた。さらに明治10年1月には、官制を大判官以下の制を廃し、大書記官・権大書記官・少書記官・権少書記官・属へと分け、権少書記官以上を奏任官とし、属に等級を分け、1等から10等属までを判任官とし、ほぼ府県官制を踏襲することとしたのである。

また開拓使下の下級行政区画・制度については、先づ同使の設置とともに11カ国86カ郡の国郡が定められ、これが後々まで行政区画・管轄の基礎となったが、4年には道内は6個の行政区画に大別され、それは、5年9月、札幌本庁とその他支庁の設置へと改組され、7年5月からの支庁の整備統合、また樺太喪失にともなう同支庁の廃止によって、札幌本庁および函館・根室の2支庁制へと改組されたのである。さらに本支庁の下には、廃藩置県後の府県における戸籍法の実施にともなう小区画の制が本道でもその実施が可能な地方では適用がすすめられたのである。

すなわち、人口の多い函館支庁管下の市街では、明治5年2月、「戸籍改正ニ際シ従来ノ年寄組頭町代ヲ廢シ市街ヲ画シテ三区ト為シ毎区戸長一人副戸長二人村用係或五人或三人地ノ広狭戸ノ多寡ニ準シテ之ヲ置ク」こととなり、大区とその下に小区画が設けられ、6年5月には、同支庁管轄下の郡村に4つの大区と15の小区が設けられた。これにややおくれで、札幌本庁管下では、明治7年2月、石狩国に9大区・18小区、後志国に9大区・23小区、胆振国に7大区・11小区を設け、明治6年1月、日高十勝両国を14区に区画した浦河支庁管下では、翌7年6月、日高国に7大区・13小区、十勝国に7大区・7小区が設けられた。そして、9年9月には全道域にわたって、旧来の国郡を分画して30大区とその下に166小区が設けられ、大小区には、地方によって区長・戸長・副戸長が置かれ、小区の下には、町村が分けられ、これを何町、(何町一町目ヨリ三町目迄、何村、何通たとえば、札幌通、石狩通、西創成通など)と呼称した。

この後、府県では、わが国の近代的自治制の制度化に大きな影響を及ぼした府県会規則・地方税規則・郡区町村編制法のいわゆる3新法が明治11年7月から施行されたが、北海道ではこのうち郡区町村編制法だけが1年おくれて施行され、これによって大小区画制は消滅した。なお、北海道で地方税規則と府県会規則が施行されなかった理由は、地方税規則については、北海道でも地方税賦課の基礎となる地租が、すでに、明治9年12月、大政官達第161号で、「北海道地租ノ儀当分地価百分ノ一ニ相定候条此旨布告候事」と地券発行条例として布告されたのだが、地租徴収を可能とする拓地・殖民・生産は、当時まだすすまず、現実には、地租の徴収は不可能だったものとみられる。したがって、条例の前法たる明治5年6月の北海道地所規則、「永住ノ者居室漁舎倉庫敷地、或ハ社寺、及墾成セン從來ノ拝借地等、自今更ニ経界畝数改正、永ク私有地ニ定メ地券相渡、今申年ヨリ七年間除租ノ事」の規定の状態が持続し、地方税規則は、北海道では、適用の余地を欠いたものとみられる。さらに府県会規則については、当時、政府が議会制の構成を有産者（納税者）参政としてとらえ、また府県会の目的が「地方税ヲ以テ支弁スヘキ経費ノ予算及ヒ其徴収方法ヲ議定ス」ることにある以上、地租・戸数割など地方税目の賦課基準を欠く北海道に、政府が地方議会の設置、つまり府県会規則の適用を認める考えは、なかったのであり、その後も、統一的な地方税制を欠き、地方費を国庫支出に依存した北海道では、住民有志、帝国議会民党側の熱心な議会設立運動がおこなわれたにもかかわらず、府県会に比せられる北海道会は、地方税制の定まる明治34年まで設置が認められなかったのである。ところで、北海道でも府県に1年おかれて適用された郡区町村編制法によって、当時、函館・札幌が、同法第4条の「人民輻奏ノ地」として区制が布かれ、区役所・区長が置かれ、他の地方では、郡とそれに属する町村制が布かれ、郡役所には戸長が置かれたが、各郡毎に郡役所が置かれたわけではなく、多くは郡役所をもって5・6郡を管轄し、はなはだしい場合は、浦河郡の郡役所のように11郡を管轄するものもあったのである。

このほか、3新法とともに、当時の地方制度の根幹ともなった区町村会法は、明治11年頃から、府県下の町村で、町村会の開設が急激に増加し、政府もこの事実に対応してその育成をはかり、これを法認、明治13年4月、公布されたのであるが、北海道では、公布後、区民から区会開設陳情のあった函館に限って、開拓使長官布達をもって函館区会の設置が認められたのである。そして14年1月、函館支庁布達第2号をもって同区会規則が裁定され、3月1日、区会が開かれ、これが北海道における地方議会開設の創始となったのである。しかし、この他の区・町村では、はるか後まで区・町・村会が設置されず、札幌・函館本支庁管内の区町村では、明治11年6月の開拓使布達乙第19号をもって、9年布告の各区町村金穀公借公有物取扱土木起功規則にもとづく総代人を選出する総代人選挙法と総代人心得が公布され、16年には、根室県管内町村で、16年根室県達甲第25号をもって町村総代人が選ばれ、これに町村議会とは比較にならぬほど弱体ではあるが、町村費の予算議決などに参与せしめたのである。この点では、本州府県では、3新法期に消滅した総代人の制度は、函館を除き、札幌・小樽でも明治中期ま

で存続し、後述する明治中期以後も1級・2級町村制の適用すらうけなかった僻地町村では大正期にまでこれが存続、府県町村との大きな差を残し続けたのである。

ところで、北海道開拓使は、明治15年廃止され、所管地は、札幌・函・館根室の3県に分治された。この場合、各県は、所管地の普通政務を取り扱い、他は関係の各省に管理を移すことになり、普通行政のほかの事務は現地官庁の専決とせず、集権化への兆しを見せたのであるが、却って道内各県の行政は互いに孤立して連絡を欠き、この欠点を埋めるため、16年1月、特に農商務省に北海道事業管理局を設置、行政の統一化がはかられ、いわゆる3県1局の制が定められた。しかし政務の執行は、依然、不統一と重複をもたらしつづけ、そのために開拓事業は渋滞し、加えて、18年12月、中央政府における内閣制度＝統一的近代的行政制度が創設され、程なく北海道にも内閣に服属させるのにふさわしい一元的な地方行政制度を設置せよとする意見が、政府部内の新進官僚（金子堅太郎・安場保和）の中に取り、19年1月、3県1局制は廃止、北海道庁制が設けられた。

2. 北海道庁制と北海道会

道庁設置後の明治21年、府県では、市制・町村制、23年には府県制・郡制と一連の体系的に統一された地方制度が設定されたことは、已に述べたが、北海道では、市制・町村制（明治21年4月17日、法律第1号）は、町村制附則第132号で「此ノ法律ハ北海道沖繩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」と適用を除外された。そして、このような北海道の町村に対する特殊な取り扱いは、その後も続き、明治44年の府県下の町村制の大改正のときも、改正町村制附則第157条に上記と同文の条文を存続させたのである。

このようにして、北海道の区町村では、近代的自治法制は適用されず、郡区町村編制法の適用状態が持続、府県町村とは変則的に、地方議会に代る総代人制が持続するのである。

またこのような特殊な下級行政制度、町村、ひいては“特殊な社会基盤”を踏まえて成立した北海道庁制は、明治15年以来、本州の府県制度を形式に踏襲した3県制の破綻という苦しい統治上の体験のうえに、さらに積極的に、つとに永井秀夫氏が指摘しているように、「一方には殖民行政機構の確立と整備、一方には薩閥の牽制と中央行政権力の浸透」という特殊な統治上の課題を担って成立したため、本州のような府県制とは異なったレベルで成立したのである。したがって、北海道では、府県制下の府県会のような地方代議機関も初期道庁制の下では設置されず、いわゆる国家的規模にわたる明治憲法体制の成立後も、北海道では、府県のように、いはば公民の参加する自治制＝地方議会を踏まえて、これに集権的統治行政がすすめられたのではなく、特殊な課題を担った統治行政が官治的に強力にストレートに直接住民に執行されていったのである。

以上の点は、北海道庁制が府県の制度と異なるところであるが、これに対し、北海道の地

方官制は、道庁設置の頃から、府県の改正と時期・内容ともにひとしく整備体系化されてくるのであり、この点では両者間にほとんど制度的差異はみられなくなってくる。すなわち、官庁機構における官吏の定員基準・階層的な身分・官職職制・権限などの組織秩序、つまり、官僚制的組織化が、明治10年代以後、不断の試行錯誤的改正をくりかえしながらすすめられてゆく経過は、その制定化について、北海道の勅令、府県の太政官達の手続き上の差異はあれ、時期・内容については、府県とほとんど軌を一にしているのである。

これを、道庁制設置とともに定められた官制によってみると、長官以下、理事官・属・警部長・警部・警部補、郡役所には、郡区長、郡区書記、監獄官として典獄・書記・看守長・監獄医などの職制が定められ、これを定員化して身分的にも、勅任・奏任・判任を分ち階層を整えたのである。また職務組織は、本庁に長官付き理事官4名を置き、これを長官に専属させ、分課として庶務・租税・勸業・会計・土木の5課を置き、課長には理事官をもってあてている。そして各課の職務内容も成文をもって権限化されるようになる。

また、同年12月には、勅令第83号をもって、本庁を第1部から第4部に分け、「第1部は職員進退・文書往復・記録編輯・統計報告・学務・衛生・社寺・警察・監獄・兵事など、第2部は農工商・山林・地理・交通・漁猟を、第3部は河港・堤防・道路・橋梁・排水・溝渠・鉄道工事などを、第4部は会計などに関する事項を取り扱うこととした。」のであった。23年7月には、勅令第119号によって官制が改正され、道庁職員として、長官1・理事官3・参事官2・技師13・技師補3・属151・技手18・警部・警部補42名、ほかに郡区官・監獄官の職制と定員が定められた。更に24年8月には、勅令第111号によって、官制を改正、長官のほか、書記官2・警部長1・財務部長1・参事官2・典獄1・属・警部・監獄書記・看守長・監獄医・郡区書記など590人を定員とした。そして組織を長官官房・内務部・警察部・財務部・監獄署とし、これらの下に課を置き、内務部に殖民・地理・郡治・農商・水産・土木・教育・庶務の8課を、警察部に警察・保安の2課を、財務部に歳入・歳出・調度・監査の4課を、監獄署に庶務・戒護・主計の3課を置き、さらに従来の行政官・警察官の兼任制度を改正して、札幌10警察には警部をもって署長とし、他は従来通り郡長をもって兼任としたのである。

そして、30年5月には職員組織はいちじるしく拡大され、その構成は、長官1・専任事務官5（うち1人勅任・4人が奏任）・警部長1・支庁長・参事官3・警視2・典獄1・属・警部・監獄書記・看守長・監獄医など71人・技手人36とし、各部は内務・殖民・財務・警察・土木6の部と監獄署の一署となった。しかし翌31年1月には再び規模人員を縮少整理して長官1（勅任）・専任事務官2（奏任）・警部長1・支庁長参事官2・警視1・典獄1・技師10・属・警部・監獄書記・看守長・監獄医計490人・技手80人となり、各部もまた内務部・殖民・警察部・監獄署とし、財務部・鉄道部・土木部の3部を廃止、別に鉄道部官制を制定し、部長兼任とした。そして34年には、土木部を復活、38年4月には再び組織規模を拡大、職員は長官・事務官・支庁長・警視9人・判任技師15人・属・警部を通じて400人、視学8人・技手815人

通訳2人と増員され、従来の各部を廃して第1から第6にいたる6部制とし、ほかに長官官房を設置した。官房は官吏の進退・文書の往復・記録編輯などを職掌とし、第1部は地方行政・議員選挙・北海道会・国費・地方費およびその他の会計事務など、第2部は教育・兵事・社寺と宗教・戸籍など、第3部は各種産業および度量衡など、第4部は警察と衛生など、第5部は殖民行政・土地処分・地籍など土地一般、第6部は土木と交通などを職掌権限としたのである。さらに43年4月に官制を改正、各部は内務・勸業・警察・拓殖・土木の5部となり、大正2年の改正では政府の行政整理に従って勸業部を内務部に合併、大正11年から13年までは産業部が置かれ、15年7月には教育行政の拡充をおこなうため学務部が設置された。

以上を見ると、道庁制設置の時から大正期までを数えてもしきりに官制改正がおこなわれていることが知れよう。しかし、これらの改正も実は明治19年7月に府県を対象として政府が定めた地方官制とその頻繁な改正の内容・経過と軌を1にしていることが多く、必ずしも北海道の固有の事情に即して改正がすすめられたとはいえない。たとえば、明治23年10月11日勅令第225号、地方官官制第1条の官制は、知事・書記官・警部長・収税長・参事官となっているが、道庁制下の官制も法規こそ異なれ、長官・書記官・警部長・財務部長・参事官とほとんど同じといってよい程の構成をとっており、組織分掌を例にとっても、前者が内務部・警察部・直税署・間税署・監獄署の構成をとっているのに対し、後者でも内務部・警察部・財務部・監獄署といちじるしく類似した構成をとっているのである。そして、このような府県官制と共通した道の官制の整備は、かつて開拓使時代、薩派派閥の牙城視された北海道庁の人事の停滞を打破するものであり、統治行政のエキスパートを合理的に府県と横すべり交流させる途を開いたのである。

しかし、府県にくらべて、北海道庁官制に特異な性格をもたらしたのは、北海道庁長官の地位にはかならないであろう。周知のように、長官の地位は、北海道の統治行政の首長として、開拓使長官以来の伝統をひきついで来た。明治2年7月、開拓使の設置とともに任命された長官の地位は諸省の卿と同等とされ、7月8日布告の職員令によると、諸地の開拓を総判することとを掌ることとされ、4年7月達、「諸省卿開拓長官へ御委任」では、長官の具体的職務権限として、「(1) 天皇の庶政を課分し、百揆を統叙させるためにその委任を受ける宰臣であって、すべて部事の熙まらなるときはその責に任じ、もって累を天皇に及ぼしてはならない。(2) 専ら所管事項を総判する全権を有し、(3) 部下の官員の任命についての留意事項を示され、(4) 法令に定められた権限の遂行にあたってはいちいち奏聞するに及ばない」旨定められ、あらためて諸省卿にひとしい権限を認められている。しかし、明治8年11月に定められた事務章程では、開拓使長官の地位は、光榮ある“天皇の宰臣”からその権限を明示的具体的に限定づけられた官僚としての地位に転化しはじめたことがうかがわれる。すなわち、ここでは長官は、国郡の境界の改定・国郡の名称を定めあるいは変更すること・支庁の廃置・駅逦の廃置郵便の開設・租税の法を定めこれを改正すること・寺社の廃置・鉄道敷設電信架設・灯台と礁標の設置・官立

学校の廃置・新発明の物品専売の許允・本使官員の海外派遣については、上奏裁可を経なければならなくなり、長官独自の専決事項も列挙指定され、村邑の創置名称変更・戸籍の査定・道路橋梁の築作修繕・民業を勧誘し物産繁殖の方法を設けること・土民の移住許可とそれに対する土地売貸・外国人の傭使とそれに対する給料の増減・鉱山開採・溝渠開削・河流の填淤の疏浚・人馬船梁の賃銭査定・種樹園の設立・牧畜の方法を設けること・工作場設立・公私学校の廃置・庁廨の営繕・貸付の方法を設けること・物産販売の方法を立てること・定額金の予算具状・諸費を計算しこれを報告すること・各庁に交渉する事件の照会施行・定則に従い移民に給与する予備倉を設け凶荒を救済すること・定規に照し窮民を救恤すること・定規に照し褒賞をおこなうこと・巡査の廃置需要物品の外国からの購入・一切の租税例規に照し処分すること・定額金を以て開拓の施設緩急に応じ処分すること・判任以下の官員の増減・函館裁判所所管を除くのほか懲役10年以下の処刑・函館裁判所所管を除くのほか処刑終身懲役は函館裁判所に擬律案を差出しその死罪は大審院へ差出し批可を得て然後に決行することの事項を専決しうることになったのである。

そして、北海道庁制下の長官の地位は、いっそう1個の官僚として全官僚制のわくの中に位置づけられてくる。先ず、明治19年1月26日達第6号、北海道庁官制では、長官は、もはや天皇の宰臣でもなければ諸卿とも同格ではなく、内閣に直属する一勅任官に過ぎない。しかも各省主任の事務については各省大臣の指揮をうけることになる。

一方、庁内においては、長官は、表面的にもせよ、下僚に対し身分的・人格的優越者としてではなく、長官自身が定めた官吏服務内規則のルールによって職務上接することになる。初代北海道庁官岩村通俊が定めた官吏服務内規則には、つぎのような文言がみられる。「長官ト意見ヲ異ニスル事アラハ黙止スル事ナク面従スル事ナク宜ク意ヲ尽シテ具説ヲ明暢スヘシ其説ニシテ果テ是ナラハ長官タルモノ固ヨリ当サニ己ヲ棄テ之ニ従フヲ憚ラサルヘシ」と、岩村にして必ずしも部下からの“封建武士”の忠諫を期待したのではなく、職務の執行について、独断専行を避けようとしたであろう。

上下位者の中に組織的に位置すべき長官の地位は、明治23年7月の勅令第119号北海道庁官制一部改正で、内閣の直属を離れて、内務大臣の指揮監督に服属することになる。さらに、29年には、3月3日勅令第87号拓殖務省官制によって、長官は拓殖務大臣の監督に属するが、30年9月には、同省廃止のため再び内務大臣の監督下に復帰する。しかし、内務省は省内に新たに北海道局を設置、北海道に関する事項を管理する。

そして同局は翌年廃止、その所管事項は大臣官房へ移され、後には地方局へ移される。

以来、北海道庁長官は、内務省地方局の統治方針に服さざるを得なくなる。

このように見ると、北海道庁長官は、官僚制度の階梯の中に府県知事の地位にいちじるしく近くなるのである。大正昭和期になると、官僚制のヒエラルヒーを“立身出世”する県の知事が北海道長官に転じ、さらに一流県・府知事に転ずるといったケースが見られるようになる。

しかし長官の権限が府県知事と全くひとしくなったといつては言い過ぎになろう。北海道における特殊な行政、たとえば、国有未開地の処分・国有林野事業の経営と産物の処分・旧土人の保護・帝国議会に政府側委員として出席し得る権限をもつことなどについては府県知事の有し得ぬ権限を持ち続けたのである。

ところで、このような地方行政機構・官制のきめ細やかな統一的整備ぶりに対応すべき、また府県会とも比べ得べき代議機構の成立が、北海道では府県よりもいちじるしく遅れ、明治憲法体制の成立後に持ち越されたことは已に述べた。北海道会設立運動は、明治23年頃から、函館・札幌などの地方有志、帝国議会の民党側議員団の手ですすめられた。この有志の中には、府県会よりもより能動的な自治性をもつ北海道議會を構想し、「立憲王化ノ徳ニ浴シ進ンデ自治自由ノ新人民」たらんとする者もあり、北海道庁内にも議會の設置をのぞむ声があり、いわゆる殖民議會の設立を上申した北海道庁長官もいるが、これらの運動・上申は、初期帝国議会における政府対野党の激烈を極めた政争裡にかえりみられることがなかった。

これがようやく設置されるようになったのは、明治34年、第15回帝国議会で、政府自ら積極的に北海道会法案を提出するに及んだ時である。そしてこの道会設立の意義は、かつて府県会が各地に成立した時の制度形成の担った積極的意義＝政府側の志向する集権国家の形成に対する民権の主張が国家体制の形成に大きな影響をもたらしたのとは異なっている。極論するならば、北海道会は、体制的に成立してしまった国の統治方針に専らそうべく設立されたとすら言える。

そして、ここでいう国の統治方針とは、当時、政府が北海道に対する金のかかる直接保護的な経済政策を資本主義経済に即応すべく「安上りな開拓」へと転換しようとしていたこと、より具体的には、北海道経営に関する10年計画を立て、北海道の経営費をそれまでの国庫負担中心の方針から、国庫と新たに住民から徴収する地方費との2本建てにしようとしたことである。そして、地方費の賦課をめぐる貴族院本会議の席で、当時の内相末松謙澄は述べて、「今日の時勢に当りましては単に地方長官だけの見込みを以てさうして地方税を徴収するなどと云ふようなことは是は出来得ざる次第であります。即ち道会の設立と云ふことが必要なる所であります」と。また、「北海道会を立てましても是はそう広い権限を与へてあると云ふ訳ではありませぬ 即ち地方の費用の収入支出に付いて評議させる位の話して之に対しましては原案執行の権もあれば十分なる監督権は無論附けてあるのであります」。とあり、政府自ら北海道会法案を提出した背景には、自治議會賦与を担保として、納税者参政を逆用、財政の地方負担、地方税賦課という企図がうかがわれるのである。

したがって、明治34年3月28日、法律第2号、北海道会法によって開設された北海道会は、その審議事項が専ら地方税賦課に対応する道予算の議決に権限をしぼられ、地方社会に生起するすべての重要問題を討議し議決するという近代的代議制議會に必要な原則を欠き、官治的イニシアティブの契機を濃く受け容れて運営されることになる。これを、北海道会法の条文

に即して、具体的に述べると、第1には、道会の議決事項は、同法第10条「北海道地方費ノ歳入出予算及北海道地方税ノ課目課率ヲ議決ス」ることにとどまり、府県会のように、1.「歳入出予算ヲ定ムル事」のほかには、2.「決算報告」、3.「使用料手数料府県税及夫役現品ノ賦課徴収」、4.「不動産ノ処分並買受譲受」5.「積立金穀ノ設置処分」6.「歳入出予算ヲ以テ定ムルモノヲ除ク外新ニ義務ノ負担ヲ為シ及權利ノ抛棄ヲ為ス事」7.「財産及営造物ノ管理方法ヲ定ムル事」8.「其ノ他法律命令ニ依リ府県会ノ権限ニ属スル事」、などの議決権、ことに北海道の財産の売買処分管理に関する事項の議決権を与えられず、これらのことは、北海道庁長官の専決に属したのである。

したがって、第2には、道会は一般的な財産行為に関与しえなくなったため、北海道は自治体としての人格性を欠くことになる。

つまり、府県では、明治32年、法律第64号改正府県制第2条で、「府県ハ法人トシテ官ノ監督ヲ承ケ法律命令ノ範囲内ニ於テ其ノ公共事務並従来法律命令又ハ慣例ニ依リ及将来法律勅令ニ依リ府県ニ属スル事務ヲ処理ス」と法律命令勅令のワク内にきびしく限定されつつも、ともかく法人格を獲得、府県が自治国体として法律的財産取引行為をすすめ得ることになったが、北海道では、道会の設置後も、ひいては戦後の地方制度の変革、地方公共団体の設置まで、法人格を法認されなかったのである。

第2に、府県制では、府県知事、府県高等官と府県会議員の中から選ばれた者をもって構成する府県参事会を設けていたが、初期北海道会法では参事会を設けていない。この参事会は、「臨時急施ヲ要シ府県知事ニ於テ之ヲ招集スルノ暇ナシト認ムルトキ府県会ニ代ツテ議決スル事」を得る制度であるが、このほかに、府県知事提出の議案に対する意見具申権・財産営造物の管理・工事執行の規定などについて、制限つきではあるが、議決権を有し、さらに、府県にかかわる訴願訴訟和解に関する事項の議決権をも有し、機能的には、知事と府県会との間にしばしば生じた軋轢を調整妥協せしめる役割を担って設けられたものであった。その点では、参事会は、議会が十分に活動し、その成果がよく行政に連結し得たならば、このような屋上屋を重ねるような機構は不必要なものであったと考えられる。また知事にとっては、官治的な統治行政が府県会に対して一元的にストレートに滲透するならばこのような緩衝装置はおそらく不必要であつたろうが、府県会との軋轢を避け得ぬ状況にあるからには、一部有力議員に対する説得、抱きこみのためには欠くことを得ぬ制度だったのである。ところが、北海道では、官憲のより強力な権力的意志と議会に対する軽視とからか、このような説得と工作に手数のかかる制度は設けられなかったのである。かくて、道会では、道会法第12条で「北海道会ノ権限ニ属スル事件ニシテ臨時急施ヲ要シ之ヲ招集スルノ暇ナシト認ムルトキハ北海道庁長官ハ専決処分シ次ノ会議ニ於テ其ノ処分ヲ北海道会ニ報告スヘシ」と、また第13条で「北海道会ノ権限ニ属スル事項ハ其ノ議決ニ依リ北海道庁長官ニ於テ之ヲ専決処分スルコトヲ得」と、府県ならば、参事会に委任する審議事項を北海道庁長官の専決に委ねたのである。ことに第13条の規定は、

議決さえすれば、道会といえどもその権限を行政権に授権することを可能としたのである。

なお、道参事会を設けなかった理由を内相末松謙澄は、帝国議会で「北海道に於ましては内地と違って参事会と云ふものも置かない。又以前の常置委員会と云ふものも置かないからして然らば常置委員、参事会員のやるべき事を一々県会で……道会でやるということは甚だ混雑極まるのであります。故に北海道会に於ていは斯う云ふやうなことは長官に於いて専決して宜しいと云ふやうなことを議決して極めて置き是は北海道長官がやって宜しいと云ふ趣意である。」と説明している。道会法の府県制との相違は、このほかにも選挙被選挙権資格や議員の任期（県議は4年道議は3年）の点などにもうかがわれるが、総じて道会の場合、その審議議決しうる事項の幅が狭く、しかも行政の側からの官治の後見監督が強力に制度化されているのである。

この北海道会が「拓殖ノ歩歩ト共ニ戸口ノ増加民度ノ発展等大ニ面目ヲ改メタルヲ以テ…北海道特殊ノモノヲ除キ概ネ府県制ニ準拠セシメムトス」といわれるまで改正されるには、およそ20年の後、大正11年4月20日、法律第57号、北海道会法中改正が公布するまで時期を待たなければならなかったのである。この時の改正で道会は、(1)「北海道地方費ニ関シテ」のみではあるが府県制第41条とほぼひとしく、財産の売買・処分・管理などに関しても議決権を与えられ、正式の法人格の法認の点は措き、事実上法人としての能力を与えられ、(2)北海道参事会が設置され、前述の長官専決処分事項が参事会の議決事項に移されたのである。なお、この時の改正に溯って、大正5年には、小改正（3月18日、法律第29号）がおこなわれ、議員の任期は3年から府県なみに4年となり、大正15年には、6月24日法律第76号で府県会における男子普通選挙制の採用にならう改正がおこなわれ、11年における大改正と併せると、北海道会は、大正中後期の時代にいたってようやく府県会との制度的格差を埋め得たのである。

3. 区・(市)・1級・2級町村制と昭和18年の指定町村について

市制・町村制が明治21年に公布されたとき、北海道では、法条をもって、この適用から除外されたことはすでに述べた。そこで、北海道では、依然、郡区町村編制法による制度の適用状態が持続しこの状態は明治30年代初期にまで及んだ。しかし、北海道でこのように下級地方制度に対する改革が遅れたのは、必ずしも政府指導者が北海道の町村制度を閉却視していたからではなく、北海道の特殊な立地条件、社会的基盤に注目し、府県下のそれとは異なった制度の設定を必要と考えていたからではないかと考えられる。

この点では、かねて北海道に「内地同様ニ一般法律ヲ施及スヘカラサルことを山県有朋とともに主張していた井上馨は、27年5月、現職内相として「北海道ニ関スル意見書」を発表し、その中でつぎのように述べている。「本道地方組織ハ固ヨリ其ノ改正ヲ要スルモノ之レナキニアラス然レトモ大体ニ於テ未タ他府県同一ノ制度ヲ画ニ適用シ得ルノ時期ニ達セス 本道ノ中函館ノ如キハ人口六万ヲ有シ之レニ次テ小樽札幌根室江差福山寿都岩内余市増毛室蘭浦河稚

内網走釧路厚岸等其他多少ノ稍々市街村落ヲ形成シタルモノアリト雖モ是レ實ニ僅ニ一部分ニ過キス概シテ之ヲ言ヘハ全道六千九百万里ノ地ハ猶ホ草昧茫漠ノ境ニ属シ新旧移民及土人此処彼処ニ散在シテ村落ノ名ハアレトモ其ノ境界スラ猶未タ判然セサルモノ少ナカラス 一郡長ニシテ十三郡治ヲ兼任スル者アリ 而シテ官民未タ著シキ不便ヲ感セサルカ如キ以テ本道ノ現況ヲ反映シタルモノト為ス可シ 前ニモ述ヘタル如ク本道中拓殖事業ノ尤モ発達シタル石狩地方ノ村落ニ於テスラ其ノ人民能ク村費ヲ負担スルニ堪ル処甚タ稀レニシテ道路修繕ヲ始メ戸長役場学校病院村医渡船等ノ費用ニ至ルマテ大抵国庫ノ支弁ヲ仰キ居ル現況ナリ 況ンヤ移民ノ二戸若クハ三戸彼此ニ散在スルノ地方ニ於テヲヤ 彼等ハ概シテ開墾力作シテ其ノ生産物ニ資シ以テ纔ニ生活シ居ルニ過キス復タ何ノ余力アリテ一般公共ノ費用ニ堪ルコトヲ得ン 仮令ヒ之ニ施スニ他府県同一ノ制度ヲ以テスルモ當ニ彼等カ之ヲ挙ク能ハサルノミナラス却テ其ノ発達進歩ヲ害ス可シ

故ニ姑ク左ノ標準ニ依リテ本道地方制度ノ改正ヲナシ以テ漸次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負担ニ堪ヘキノ地ニハ之レニ適當スヘキ特種ノ組織ヲ設クル事 二、他ノ村落ニ関シテハ二種類若クハ三種ノ組織ヲ設ケ其ノ人口疎密及ヒ資力厚薄ノ度ニ照ラン之ヲ適応シ並ニ道路修繕学校病院其他国庫ノ補助ニ関シテハ資力ノ発達ニ随テ漸次遞減ノ法ニ拠ル事」と。

これは、北海道の町村を自治財政に堪えうるものと堪ええざるものとに分け、後者をさらにその程度によって2種類または3種類に分けて特殊な町村制度を創設することを目的としており、この井上の構想は内容的にもほぼ具体化の運びにいたり、明治30年5月、勅令第158号、159号、160号で、北海道区制・北海道1級町村制・北海道2級町村制として制定され、施行の時期は、内務大臣がこれを定めることになったのである。

(1) 明治30年制定の北海道区・1級・2級町村制について

ところがこの30年に定められた区町村制度は、施行の時期が定まらぬままに実施が遅延され、遂には大幅な改正をうけることとなり、現実には全く施行されなかったのである。

そしてこの不施行の理由は、今里準太郎の「北海道会史」によると、「府県に於いては町村制執行以来既に10年自治団体の弊害着々として現出し、朝野其前途を憂慮するの際なりしかば本道に自治制を執行するに就き其時機尚早を唱ふる者」があったことになっているが、誰が時期尚早を唱えたか、朝野の間にどんな意見がかわされていたかについては後日の考究に委ねたい。

ただ、この制度は施行されるにいたらなかったとはいえ、これが後年改正され施行された区町村制度の原型となったこと、また当時の北海道に対する自治制設定をめぐる政府の特異な統治行政の姿勢がここからよくうかがわれるところから、これを府県下の市町村制と対比しながらとりあげてみることは必ずしも無意義ではないと考えられるのである。

先ず、(イ) 北海道の区制を府県下の市制と比較してその異同をみると、道の区制は、第2条で法人格を与えられ、区の公共事務は、官の監督をうけつつもみずからこれを処理することとなったこと、第4条で区有財産・营造物を共用する権利を有したこと、第7条で区条例・規則を制定する権利を認められたこと、第26条以下で自治議会（区会）設置が認められたことなどの点では府県制下の市制と変わった点はなかった。しかし、市制には、a. 市行政の執行にあたって、参事会の制度があり、これは合議制をとっていたが、道の区制では、府県の町村なみに区長独任制をとり、参事会を設けなかったこと、b. 市制では、助役は市会が選挙し、市長は市会の推薦を前提としなければならなかった点で住民からの規制の手がかりが存在したが、道の区制では、助役は設けられず、書記・収入役などの職は、区制第8条・第9条で北海道庁長官が任命する方式をとったことなどが特異なことであった。c. このほかにも、市制で設けられた市会の議決事項は、1. 市条例・規則の制定および改正、2. 市費をもって支弁すべき、3. 事業歳入出予算を定め、予算外の支出、予算超過の支出の認定、4. 決算報告の認定、5. 使用料・手数料・市税・夫役・現品の賦課徴収の方法を定めること、6. 市有不動産の売買・交換・譲受・譲渡ならびに質入書入、7. 基本財産の処分、8. 予算外の新たな義務負担、権利棄却、9. 市有財産营造物の管理方法、10. 市吏員の身元保証金を徴し、その金額を定めること、11. 市にかかわる訴訟および和解に関することとなっているが、道の区制では、第47条の規定でいちじるしくこれと類似した構成配列をとりながら、市制には盛られた予算外の支出・予算超過の認定、決算報告の認定の点を議決事項から省いているのである。同様のやり方は道会法の規定についても見られるのであるが、これは、当時、府県会・市会で、とかく財政、ことに決算の認定について、執行部と議会で紛議対立を生じがちであったことから、ことさらにこれを省いたものか、ただ、北海道の行政の官治的姿勢に負うものか、統治上の作為がうかがわれる。

(ロ) つぎに、北海道の町村制について述べると、この1級町村制は、府県下の町村制とかなりの点で共通したものを持つ。ひとしく法人格、町村会を有し、条例・規則の制定について規定を設け、官の監督をうけて町村の公共事務をおこなうことになっている。これに対し、北海道の1級町村制と府県町村制の異なる点は、府県町村では、町村長の選出は公選で名誉職たることを原則としているが、1級町村制では、同法第8条で、町村長は北海道庁長官がこれを任免し、その身分的地位も有給吏員として取り扱い、同法第26条で、「町村ノ給料及旅費ハ国庫ヨリ支給ス」とし、第24条で、その額と支給方法は、北海道庁長官がこれを定めることとしている。

この給料の国庫支出は、当時の北海道の未だ確立されぬ町村財政に対する特別の措置としてとられたのであるが、これは町村長の行政に対する服属を一そう強化させずには置かなかったと考えられるのである。

(ハ) つぎに2級町村制についてみると、この制度は、多くの点で1級町村制に準ずる規定を置き、上述の町村長の任免・給料の国庫支出の点ではほぼ1級町村制に準じて取り扱われた

のである。しかしこのほかの点で2級町村制はきわめて特異な性格を賦与されている。なかでも、a. 町村会の地位の低さは格別である。2級町村の町村会には、条例・規則の制定権もなければ町村営造物の管理方法を定める議決権もなく、町村費をもって支弁すべき事業についての議決権も与えられなかった。一方、町村長の専決権は1級町村長よりもはるかに広く、2級町村制第11条ノ9にもとづいて、条例・規則を、同10で営造物の管理方法を専決することができた。

以上の法制的構成をみるならば、1級町村制は辛うじて府県下の町村制に準じた内容を見出すことができるが、2級町村制の場合は、町村会の存在はほとんど名目的なものであって代議機関としての実質をもたず、むしろ明治初期府県下の町村の総代人制に近かったのではないかと考えられる。他方2級町村下の町村長の専決権はきわめて大きく、級町村には自治体としての実質は存在しなかったといっても過言ではあるまい。

ところで、この区・1級・2級町村制が制定後も施行が遅延されたことはすでに述べたが、この明治30年代の初頭は、わが国の日清戦争の勝利によって、政府の北海道に対する移民拓殖のための財政支出が増加し、鉄道の新路線が敷設され、港湾改良、水利土木工事、銀行の創設などがすすめられ、実際に道内への移入人口も急速に増加した時期であった。したがって、都市の形態も整い、(明治32年10月の調査によると、札幌の人口は38,874、函館83,285、小樽65,779となっている)行財政の点でも、税務管理局の創設、所得税法の公布、内務省北海道局の廃止、北海道行政を府県同様に内務省地方局に管轄させるなど、北海道の社会経済的諸条件は、もはや政府に北海道に対する自治制の設定執行を遅延させたままで置くことを許さなくなってきたのである。

(2) 明治32年改正施行の北海道区制・33年の同1級町村制・35年の同2級町村制について

さきに引用した今里準太郎の北海道会史によると、明治30年に赴任した北海道庁長官安場保和は、北海道に「自治制の執行を適切なりとする意見」をいただき、また翌31年に赴任した長官園田安賢も自治制の執行に熱意を示し、「尚早論を排して政府に進言するところあり」、といわれるが、明治32年8月、30年の北海道区制を大改正した勅令第378号新北海道区制が公布され、札幌・函館・小樽では、10月1日から新たに区制を施行したのである。かくして、明治21年の町村制第132号によって、近代的自治制の施行から除外され、郡区長以下吏員が官選とされ、函館を除いては地方議会すらもたなかった北海道でも府県に10年余遅れて旧郡区町村制が区のレベルからようやく消滅しはじめるのである。

そして、町村についても、30年の北海道1級町村制を大改正して、明治32年勅令第51号として新たに1級町村制が公布され、同7月松前郡福山町ほか9カ町、亀田郡大野村ほか5カ村が1級町村制を実施したのである。

さらに2級町村制については、全文にわたって旧制の増補大改正がおこなわれ、その間審議経過に時間を要したのか、新2級町村制が勅令第37号として公布されたのは、1級町村制

施行よりもかなり遅れて、35年2月であった。そして同4月、札幌郡札幌村ほか62カ町村にこの制度が施行されたのである。しかし、この新しい区町村制は決して北海道の全域に及んだのではなく、2級町村制を施行することすら、民度の及んでいないと見られた僻すうの地には、明治14年の開拓使職務概要にもとづく戸長役場制がひきつづき実施され、そこでは数カ村を1人で管轄する戸長と総代人が置かれただけで2級町村にみられるような村会すら設けられなかったのである。以上のように、明治30年代前半期に設けられた。区・1級2級町村制と旧態のままこれに併行して実施された戸長役場制は、明治45年には、区の数に変化なく、1級町村は16カ町村から41カ町村へ、1級町村が62カ町村から130カ町村へと増加したが、2級町村にも達しなかった村数が165カ村あり、これに数カ村を管轄する戸長役場数55を残していたのである。

この戸長役場制は、大正12年にいたって、北海道の全域に市制・1級・2町村制が実施されるに及んでようやく完全に消滅したのであり、北海道、殊に道北道東部の町村では極度の制度的後進性が大正末期まで残存しつづけたのである。そして、この後も全道にわたって特殊な制度たる1・2級町村制、ことに2級町村制は多少の改正をうけつつも存続され、戸長役場制ほど極端ではないにしても、後述するような府県町村と比較すると特異な性格を残しつづけたのであった。

これに比べると、北海道の都市を対象とした地方制度改革は比較的早くからすすめられ、大正11年には、当初の札幌・函館・小樽に加えて、当時区制を施行していた旭川・室蘭・釧路の6区に対し、府県下のそれと全くひとしい市制が施行され、府県に対する差を全く脱却したのである。いわば、大正末期における北海道の自治制は、開発のすすんだ都市部をピラミッドの頂点に、そこには府県とかわらぬ自治制を、未開発の農村部を裾の広い底辺として、頂点より底辺に幾つかの段階を設け、底辺部ほど官治的監督的色彩の強い特異な自治制を置いたのである。

ところで、改正された区制は、30年制定のそれと比べると、区会の構成・議決事項などの点では変化がなく、依然市制下の市会よりも議決し得る事項は乏しく、参事会も設置されず、区が区債を起す場合も、市制よりもはるかに公権からの拘束が強かったが、区長の選任については、区制第9条で、新たに市制とひとしく内務大臣が区会の推薦した3名の候補者のうちから上奏裁可を経て決定することとし、第8条で新たに助役の設置が認められることとなり、第10条で市制とひとしく、「助役ハ区会之ヲ選挙シ北海道庁長官ノ認可ヲ受クヘシ」と選挙制をとり、収入役についても30年区制の北海道庁長官の任命制から、これも市制とひとしく、第15条で、「区長ノ推薦ニ依リ区会之ヲ選定シ北海道庁長官ノ認可ヲ受クベシ」と変わり、総じて区の執行機関に対する道庁長官の直接的規制を間接的後見監督的規制へと緩和し、府県下の市制に準じて民選的要素を導入し、ある程度の地方自治の拡充を認めたのである。

また改正後施行の1級町村制は、30年の制と比較すると、新たに助役の制度を設け、町村

長の選任も北海道庁長官の任命制から、町村会が選挙して、これを長官が認可することとなり、民選的要素がとり入れられた。また書記の定員も長官がいっさい人数を定め、これを任免する方式から、書記その他必要な付属員の人員を町村会の議決によって定め、町村長がこれを任命する方式をとることとなり、このほか町村長および書記の給料額・旅費およびその支給方法について旧制では道庁長官がこれを定めることになっていたのを町村会の議決を経て北海道庁支庁長の許可制とすることにとどめたのである。

総じて改正施行された1級町村制も区制と同じように執行機関に対する長官の直接的規制を間接的後見監督的規制へと緩和するとともに議会の地位については依然旧制を踏襲したのであった。

改正後の2級町村制は、1級町村制とは異なって全文を改正し、いちじるしく条文を増加させたが、区制・1級町村制にみられるような府県市制町村制への類似比、ことに執行機関に対する上級行政庁からの規制の緩和といった方針は全くみられなかった。それどころかこの改正は、未開発の僻地、いわゆる「新開地」に官治的統治行政を徹底して遂行せんがために、微に入り細を穿って制度設定への検討と条文作成への彫琢をきわめた努力のあとがうかがわれる。その点では改正制度は面目を一新したといっても過言ではない。

これを内容的に見ると、町村長は1級町村と異なり、あくまで公選とせず、2級町村制第5条で町村長・書記を北海道庁長官が任免するとし、助役はこれを設置せず、上席書記をもって町村長の職務を代理させるものとし、収入役については町村会の推薦にもとづいて北海道庁支庁長がこれを任命することとした。

また、町村長の給料および旅費は改正級町村の場合は旧制の国庫負担（北海道地方費）から町村負担へと改められているが、改正2級町村制では、第19条で依然北海道地方費から支出されることになっている。

これは、おそらく、立法趣旨としては、本来、町村長・吏員の給料旅費は自治団体たる町村の負担に属すべきものを、未だ財政の整わぬ町村の経済を考慮して慈惠的例外的に国庫負担としたということであろう。また2級町村では、1級町村と異なって、同制第37条で「町村ハ必要ナル支出及法律命令ニ依ル支出ヲ負担スヘシ 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、役場費の全部又は一部の補助の可能性を示唆されたのである。この場合、実際には、北海道地方費からの補助の量的決定は、前に述べた町村長書記の給料旅費を含めて、北海道庁側の自由なサジ加減、裁量に属するものであったとうかがわれるから、自治財政の整わぬ町村にとって、上級官庁への財政の依存は、もとより行政上の上級官庁への服属、上級行政庁の保護監督の強化とセットになったことを否定し得ない。

つぎに2級町村制下の町村会について検討してみると、この町村会では、1級町村の町村会では、条例・規則ともに制定することができたが、条例の制定は認められず、ただ規則の設定だけが認められたに過ぎない。ただ先に述べたが、旧2級町村制で、条例・規則ともに町村

長が定めるとなっていたのを想起すると、これもし自治の多少の拡大といえぬこともないであろうか。またこの町村会の特異性は、議決について、同制第 32 条で書面決議という一歩変わった方法が認められたことである。この書面決議とは、「町村会ハ会議ノ必要アル毎ニ町村長之ヲ招集ス但シ輕易ノ事件ハ會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」という方法である。このやり方は、何が町村にとって“輕易ノ事件”かは、専ら町村長の判断に属することになろうし、町長にとって、複雑多岐になりがちな町村事務を簡略に処理しうるのにきわめて好都合な規定であったとみられる。

しかし、議会制というものが、自ら議題を選びとり、これを討論を尽したうえで多数決に持ちこむことを本質的要素としている限り、この規定は、議会制とは相容れないものだったとみられるが、2 級町村の町村会は、そのような“議会制の論理”とは別のところで運営されていたのであろう。

(3) 昭和 2 年改正の 1 級・2 級町村制について

上に述べたような 1 級・2 級町村制は、大正期に入ると、憲政擁護・普選運動のいわゆる民民主義思想の昂揚裡にすすめられた府県市村制の 2 度にわたる大改正、郡制の廃止、地方選挙男子普選制の採用など一連の地方制度の民主主義的改革の影響をうけて再度改正の時期を迎えたのである。また、北海道の地方制度のこの期の改正は、農村地方における開拓の一応の成果に見合っかなり「内地化」をすすめるようになり、府県の町村制との差をつめる方向にむかったのである。この動きは、先ず、大正 15 年の府県町村制の大改正のあとを追って、昭和 2 年 8 月、新たに勅令第 269 号、第 270 号をもって、北海道 1 級・2 級町村制が制定され、10 月 1 日公布とともに施行されたことに示された。

このうち、新しい 1 級町村制は、全体で僅かに 16 カ条の構成をもつだけで、旧制とも町村制ともいづれにくらべても簡略きわまる小法規と化したのである。これは、1 級町村がもはや原則として、「町村制及市制町村制施行令ハ北海道級町村ニ之ヲ準用ス」ることになり、北海道なるがゆえの特別あつかいを大幅に減らしたことを示している。そしてただ例外として、北海道の町村の行政上の監督官庁が、郡制なきあとの府県で、町村に対する監督官庁が町村制第 137 条、で 1. 府県知事、2. 内務大臣となったのに対し、北海道に固有の行政組織にもとづいて、「新 1 級町村制第 2 条で、「町村ハ第一次ニ於テ北海道庁支庁・第二次ニ於テ北海道庁長官・第三次ニ於テ内務大臣之ヲ監督ス」と 3 段階のしくみをもったため、監督官庁と町村の関係に特殊の規定を設けるようになったこと、町村制における監督庁としての府県知事を北海道庁長官と読み換えるために手続き規定を置いたことに、わずかな差異がみられたのである。かくて、新 1 級町村は府県町村との制度的相違をほぼ払拭した。しかもこの期の地方自治の拡充に伴って、1 級町村の住民は府県町村住民とともに地方選挙男子普通選挙権を、町村制第 12 条・第 15 条の準用をうけて獲得したのである。

これに反し、新しい 2 級町村制は、府県下の町村制を準用せず、新 1 級町村とは逆に、条

文数が71条から160条へと増加、微細に立ち入って官治的介入を深めた規定を設けたのである。この新2級町村制では、旧制の町村長の官からの任命性、助役の不設置、町村長・書記の給料旅費の北海道地方費（国庫）からの支給、町村会の書面決議の方式、書記の任免を道庁長官がおこない、その定員を道庁支庁長が定める方式などは変わらず、ただ町村会が新たに同制第48条で、議決事項について、町村規則を定めこれを改廃すること、町村費をもって支弁すべき事業に関すること、決算報告を認定すること等の点でようやく議決権を得ることになったのである。

しかし、これも、柴田啓次氏が、“北海道1・2級町村制度の変遷”で指摘しているように、町村制下の町村会では、議決事項が、「町村会ノ議決スベキ事件ノ概目」として例示されているのに対し、4級町村制下の町村会では、「議決スベキ事件ノ如シ」と限定をうけ、「一般町村の町村会の議決権は例示列举の方法でかけられているのであるが、2級町村では限定列举され、列記事件の範囲内でなければ議決権限がない」ものと解され、議決権の幅も一般町村よりも狭く解されたのである。このほか、旧2級町村制の役場費に対する北海道地方費からの支出・補助に関する規定が消滅、新制ではその第96条で、町村は、「町村ノ負担ニ属スル費用ヲ支弁スル義務ヲ負フ」ものとされ、「其ノ財産ヨリ生スル収入・使用料・手数料・過料・過怠金其ノ他法令ニ依リ町村ニ属スル収入ヲ以テ前項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」ることとなり、2級町村では、財政の不足に対する北海道地方費からの補綴に先立って、自力による赤字財政補綴策をとることを法的に求められたのである。

なお、新2級町村制では、旧制にはなかった公民権の規定を置き、男子普選をほぼ決定するとともに、「新開地」への年々の移住民に対する特別の措置として、町村会への参政資格を町村制下の「二年以来町村住民」の要件よりも、第17条で「一年以来住民タル者」と緩和、資格取得を容易にし、選挙人名簿の作成についても、第17条で「選挙期日前六十日目ノ現在ニ依リ」とし住民の参政の機会を積極的にすすめる方法をとったのである。

(4) 昭和18年の1級・2級町村制廃止と指定町村について

昭和10年代に入ると、わが国の地方制度は、太平洋戦争下の国民の戦時態勢への総動員化にそうべく、昭和18年、府県制から市制・町村制にわたる全般的な改正がおこなわれた。この改正は、たとえば龜卦川浩氏の「地方制度小史」によると、「戦争中の改正ではあるがそれにして甚しく復古的なもので、町内会、部落会に関する規定を設けたことの如きは、むしろ明治初年にかえったようなものである。」と述べているように、一般にわが国の地方制度史上評判のよくないものであった。

ことに市制・町村制については、いわゆる「画期的改正」がおこなわれ、「1.市町村長の選任解職に対する監督官庁の発言力の強化、2.知事や市町村長の吏員統力の強化、3.府県参事会や市町村会の権限縮小、(道の場合は、北海道会法中改正参照) 4.市町村長の各種団体に対す

る指示権賦与等、5. 国政委任事務の市町村に対する強化、6. 府県知事の市町村行政に対する監督権の強化（以上の列挙事項については、大島太郎“講座地方自治体の中の地方自治の歴史”を参照した）などがすすめられ、「国——府県知事——市町村長——市町村吏員——町内会・部落会——各種団体という行政機構が上から下に向って直線的に国策を遂行徹底させるためにつくられた」とみられるのである。そしてこのような統治行政は、当然、北海道の町村にも及んできたのであり、昭和18年3月20日、法律第81号、町村制中改正で、町村制第157条の「本法ハ北海道其ノ他勅令ヲ以テ指定スル島嶼ニ之ヲ施行セス」の規定は、「北海道其ノ他」を削除、北海道にも府県と全くひとしく町村制が適用される機会が与えられたのである。これとともに、同年5月25日、勅令第443号市制町村制施行令中改正で、北海道1級・2級町村制を廃止、6月1日から、全国一率に町村制を施行したのである。

これによって、北海道の町村は府県下の町村と全く同じ法の適用をうけることになったのだが、この時の改正をもって、北海道の町村が府県の町村に対する制度的後進性を脱却したというわけには言えない。北海道の町村は、府県町村制の適用をうけることによって、府県町村と同様に近代的自治・地方分権原の則・理念から遠ざかる歩みをたどることになったのである。さらに、道内でも2級町村制下の町村だけは、同制の廃止とともに、ただちに一般町村とひとしい地位に立ったのではなかった。この町村はあらためて、昭和18年勅令第44号市制町村制等改正は、経過規定第19条によって、新たに「指定町村」とされたのである。この旧級町2村＝指定町村「市制町村制施行令第74条から第83条まで、及び第94条から第98条までの北海道に関する一般的特例」（柴田啓次前掲書参照）、つまり町村に対する監督行政が府県の場合内務大臣——府県知事と2段階制をとるのに対し北海道の町村に対しては、内務大臣——道庁長官——道庁支庁長と3段階制をとったことにもとづく特例措置によって、依然一般町村よりもより重層的に行政の監督に服属したのである。そして同施行令第84条から第93条にいたる重要な特別措置をもうけることになり、1. 町村長の北海道庁長官による任免、助役の北海道庁支庁長による任免、2. 町村長・助役・書記の給料の北海道地方費からの支弁等、3. 書記の定員数を道庁長官が定め、この任免を道庁支庁長がおこなうこと、4. 町村会の書面決議方式、5. 公民権資格取得年限を1年としたこと、6. 町村会の議決事項を限定列挙制としたこと、この点では、一般の町村制も例示主義から列挙主義へと議決権がせまくしぼられてきている）7. 副収入役を置かぬことなど、従来の2級町村制の制度的特色をほとんどそのまま存置したのである。約言すれば、指定町村とは、ただ旧2級町村制の名称を変更させたに過ぎなかったのである。そして、この指定町村は、終戦後の21年9月、道府県制の公布によって、北海道が府県と全く制度内容をひとしくする地方公共団体となり、町村制についても北海道にのみ特例を置く根拠が失われ、同年10月5日、指定の特例を廃止したのである。かくて、北海道に制度的に開発の後進地域に残っていた後進性は完全に消滅したのである。

以上の点を結論づけるならば、北海道では、市制は大正年に、1級町村は昭和2年に、府

県の市制・町村制に対する制度的差をつめたのであるが、2級町村がこの差をつめるには戦後の地方制度改革の時期を迎えなければならなかったのである。2級町村＝指定町村がその消滅の寸前、昭和21年9月に全道町村262カ町村の中のほぼ半数に達する29カ町村を数えていたことを思うならば、北海道町村の大半は、戦後の地方制度の根本的改革をうけるまで、府県の一般町村とは、いろいろの点で府県とは異った格別の官治の後見的監督的行政の下にあり、自治体として特異な性格を与えられつづけてきたのである。

4. 戦前の北海道庁支庁制について——大正12年廃止の 府県郡制との対比において

戦前の北海道の支庁制は、府県には例をみない特殊な制度で、これは、北海道統治の特殊事情——広域にわたり人口密度稀薄なこと、移民拓殖推進の課題を担ったこと、そのための公権からの特別の行政的監督指導——を前提として設けられたものである。しかも支庁制は、開拓使以来、ひとしく同じ名を使いながら、そのしくみ、作用、管轄、権限などはほとんど異質の制度としてみることができる程時代とともに大きな変化を重ねてきているのである。まず、北海道にはじめて支庁が設置されたのは、明治5年9月、開拓使札幌本庁とともに浦河・宗谷・函館・根室・樺太の5支庁が置かれた時であった。(6年2月、宗谷支庁は留萌支庁へと引き継がれた)この支庁は、大小区画にもとづく町村を統轄したのだが、12年7月、府県に1年遅れて郡区町村編制法が施行されるようになると、浦河・留萌両支庁を吸収した札幌本庁が区郡役所を統轄、函館支庁が1区6郡役所を、根室支庁が4郡役所を統轄したのである。

(樺太支庁は明治8年千島樺太交換条約成立後消滅する)ところが、ここでいう支庁の制度、官制、権限などの内容は未だ明らかではないが、(創始期の制度としてきわめて不備なものであったとみられるが)、必ずしも札幌本庁の単なる出先機関だったわけではなく、札幌本庁とも「併列分治」の行政事務を処理していたのである。(明治15年、に函・館根室支庁が札幌本庁と対等に3県制へと改められたのは、このような併列分治の実績があったからではなかろうか)。

その後、北海道庁制の成立とともに、旧函館県・根室県は再び支庁制に復し、支庁長は、法律規則の施行について依然強力な権限を持ち続けたが、政府の手で北海道統治に対する道庁(本庁)への権限の集中一元化、下級行政機構および地方官官制の階層的組織化がすすめられ、「併立分治」の弊を指摘された支庁制は一たん廃止されたのである。すなわち、19年12月、勅令第83号、道庁官制改正をもって函館・根室両支庁は、廃止北海道の行政機構は、道庁——郡・区役所——町村と、府県と同様に3段階制となったのである。しかし、北海道の郡は行政区画が広大で、1つの郡役所がまた5ないし7の郡役所を兼ねるのが実情ではなほだしい場合には1郡役所が13郡の広域を兼担するという事態を生じ、道庁と町村の中間項としての郡制は、府県のそれとは異り、人口稀薄かつ自治財政基盤を欠き、拓殖開発の課題を担った北海道では、実情に適しなかったのである。さらに、明治20年代の北海道では、区町村自治制が近いうちに

施行されるのではないかという見通しも生じ、自治的町村に対するより適切な監督庁を設ける意図もあったとみられ、明治30年5月、北海道事情に最も詳しい官僚といわれていた長官安場保和は、従来の郡区役の廃止、新たに支庁制の設置を提案、これが採択され、勅令として公布されたのである。そこで、安場は、従来の数郡管轄郡役所の行政区域を基礎として、道内全域にわたり、札幌・空知・上川・小樽・岩内・室蘭・浦河・増毛・宗谷・函館・亀田・松前・桧山・寿都・根室・釧路・河西・紗那・網走の19支庁を設置したのである。その後、支庁は幾度か改廃統合を経て14支庁に減ったが、戦前の支庁制の原型はこの明治30年に成立したのである。

以来北海道の行政機構の上下の階層は、府県の場合の、内務大臣——知事——郡長——町村長のしくみとは異って、内務大臣——道庁長官——支庁長——町村長というしくみをもつようになったのである。なお、北海道では、その後も郡の名称は残ったが、これは単に行政上の区画を示す名称に過ぎなくなり、府県下のそのように、それが大正12年に廃止されるまでは、明治23年の法律第36号に基礎づけられた郡制として、郡長・郡役所・郡会・郡参事会を備え法人格を所有した自治体としての郡とは全く意味を異にするものとなったのである。

ところで、上記の階層関係を見ると、支庁は府県の郡と同位にあり、両者は比肩してみられる面をもつ。また両者は町村に対する直接的監督という点でかなり共通の職務を担い、支庁長→郡長、郡長→支庁長という人的移動、横すべりも多々みられるのであるが、両者の職務はすべてが重なり合うわけではなく、異同の異の方がはるかに大きく重要な意味を持つ。

先ず、府県郡制下の郡長は、町村制第137号にもとづいて町村に対する直接の監督行政庁として、町村に「事務報告ヲ為サシメ書類帳簿ヲ徴シ及実地ニ就キ事務ヲ視察シ検閲スルコトヲ得」るもので、この点についての命令、処分権を有し、町村予算の報告を義務づけ、さらにこれに更正を加え、町村吏員に対する強制執行力（行政庁としての代執行）を有し、町村長・助役・収入役など町村理事者の臨時代理者を選任し、町村吏員の給料・旅費額を決定し、町村有基本財産・積立金穀・不動産の管理・処分・旧慣の変更・寄附と補助行為・国税府県税の付加税賦課・夫役・現品の賦課・継続費の決定と変更などに対する許可・更正をおこなうなど、町村行政の細部に介入して後見監督をおこない、さらに町村長・助役・収入役・委員会委員をはじめすべての町村吏員に対し、第1次監督庁として懲戒処分権を有するものであったから、郡長の町村に対する威力はきわめて強力なものであったのである。

これに比し、1級・2級町村、ことに昭和2年改正の2級町村に対する北海道庁支庁長の権限を例示してみると、同制第5条で、町村書記の任免、町村会の推薦にもとづいて収入役を任命すること、第6条で町村会の議決をもって臨時委員会を置く場合、これに対する許可、第10条、町村会の議決が越権ないし法律命令に背き公益を害しその他不当の議決があった場合の指揮権、第11条、町村会不成立の場合の町村長に対する指揮権、第15条、町村役場および町村吏員の処務規定を定めること、第17条、有給吏員の給料旅費を町村会が定めた場合、これに

対する許可、また不許可の場合の更正、第 24 条町村長決定に不服ある者に対する訴願受付および裁決、第 26 条、町村会選挙の当選の効力に関し異議ある時の取消、第 33 条、町村会議規則および傍聴規則を設けることへの許可、第 26 条、町村が国・公共団体・個人の事業に対し、寄附補助をおこなう場合の許可、第 52 条、町村の決算報告および之に関する町村会議決の報告を受ける権利、第 55 条、命令・処分権、第 60 条、町村有不動産の権利の得喪、基本財産処分、夫役・現品の賦課などに関する許可、第 62 条、町村吏員に対する懲戒処分権、代執行などがあり、内容的に見るならば、支庁長は町村に対する財政・吏員の執務・町村会に対する監督権・吏員に対する懲戒処分権などで郡長に勝るともおとらぬ権限を持つうえに、町村の理事者・吏員の人事については郡長の有しない任命権をも有していたのである。しかも支庁長は、町村財政に大きな比重を占めていた北海道地方費の支出について、事実上町村に影響力をもっていたであろうし、郡の場合のように、郡長を規制する郡参事会・郡会のような代議機関は支庁には一切存在しなかったから、支庁長の町村に対する威力・権限はとても府県の郡長の及ぶところではなかったものと見られるのである。また戦前における北海道庁の出先機関としての支庁が、独自に与えられた権限を用いて統治行政をすすめたことの効果はきわめて大きかったのである。

ところで、府県では、郡制は、大正後期になると、地方社会の変動と地方政治に対する住民の自治意識の昂揚とともに、「府県町村ノ中間団体ニシテ而モ府県町村ノ基礎鞏固ニシテ郡ハ寧ロ自治体トシテノ必要ナシ」という政府側の理由をもって大正 12 年に廃止されたのである。それとともに町村に対する第 1 次的直接的後見監督体制もほとんど消滅し、その結果として、自治権を大幅に拡充した新町村制が制定されるにいたるのである。

ところが、北海道庁支庁は、明治 30 年の設置当初から、あくまでも自治体だったのではなく、道庁に包摂されこれに服属する単なる行政庁に過ぎなかったから、郡制の廃止は北海道庁支庁には制度上何の影響もなく、支庁の町村に対する後見監督はそのまま存続したのである。したがって、昭和 2 年の 1 級・2 級町村制の改正のときも、府県町村制第 137 条に対する特例として、1 級町村制第 2 条と 2 級町村制第 3 条ではともに「町村ハ第一次ニ北海道支庁長カ之ヲ監督」する旨定められたのである。ただこの時、1 級町村はまだしも同制第 1 条で府県の町村制を準用することとなったため、支庁長からの官治の後見監督はかなり緩和されたが、2 級町村では上記のような後見監督はほとんど変化なく、これは 2 級町村廃止後の指定町村においても依然維持され終戦時に及んだのである。