

明治14年函館区会の成立について

清水昭典

(昭和42年10月30日受理)

On the Formation of the Hakodate Town Council in the Early Meiji Period

by Shyōsuke SHIMIZU

"Hakodate Kukai" (the town council of Hakodate) was established in 1881 at Hakodate Town in Hokkaido with the formation of the modern State of Japan in the Early Meiji Period.

The aim of this paper is to make clear the origin, the structure and the operation in the early stage of that period.

目 次

1. まえがき	331
2. 区会成立前の地方統治の形成整備	332
3. 区会開設の直接の経過	336
4. 初期区分の景況について	340

1. まえがき

明治14年3月1日に開会された函館区区会は北海道における“近代的”地方議会開設の事始めということができよう。ところで、わが国の明治地方自治制いとわれる、いわゆる“近代的”地方制度の統一的原型ともいべきものが成立したのは明治21年の市制・町村制の制定から23年の府県制・郡制の制定にいたる明治憲法の制定公布と組み合わされる一連の地方法制度が設定された時期である。

したがって、函館区区会はそれよりも10年近い年月を溯って成立したことになる。

そして、この区分成立の時期は、明治維新とともにじまり、その後およそ20年の年月を要して、その間幾つかの制度の試行錯誤的改廃の過程を経てようやく成立したわが国の“近代的”地方制度形成史のいわば過渡の時期に当るといえよう。

これをくわしくは、この時期は明治維新から10年頃まで、近代国家としての体裁を整えるのに急であった政府が旧来の統治様式を「切断」して極度の「集権化」を一元的に強行した結果、政府の統治といまだ旧「町村の旧精神猶存せり」という地方との間に激しい対抗をひき起

し、新らたに政策の転換を迫られるに至った時期であり、政府が改めて旧町村の存在を「旧慣ニ依ルニ町村ハ実ニ一ノ形体ヲ成シ、大ナルモ之ヲ削ルベカラス。小ナルモ之ヲ併スヘカラス町一村ノ人民ハ利害相依ルコト一家一室ノ如キアルノミナラス、亦財産ヲ共有シ一個人ノ権利ヲ具フルモノノ如シ。(中略) 而シテ町村引受ノ事ハ其総代タル戸長ノ担当スル所ニ委託シ苛細ノ牽掣ヲナササラントス」と注目しなければならなかつた時期である。

このようにして政府は亀井川浩氏が述べているように「政府の施策をあまねく地方にゆきわたらせ国内の平安をたもたしめる途が一に地方自治を設けるにあるということと、地方自治の制度は欧米の制度の丸呑みでは駄目で固有の慣習を重んじたものにしなければならない」という統治姿勢を示すことになったのである。しかしそれは何も政府の「集権化」が弱められたとか頓座したということではない。

政府にとって「集権」は飽くまでも至上命令なことに変りはなく、ただ集権の構想なり方法が新しく地方分権なり地方自治を町村団体に賦与して、いはばこれを踏まえてすすられようとしていたのであり、そこにこの期の特色がみられるのである。

そこでこのような状況下に、明治5,6年頃から開明的な地方行政官によってぼつぼつ開設されていた地方民会は、明治10年から11年にかけて全国各地に急速にその数を増加したのであり、殊に明治13年4月に太政官布告第一八号をもって区町村会法が公布されてからは区町村会はほぼ全国にほぼあまねく開設されるにいたつたのである。そして函館区会もこのような状勢の中で北海道では函館にだけわずかに内地の町村会の開設におくれて設置されることになったのである。

本稿では以上のような統治の事情を背景として、明治維新後、旧町村自治組織がどのように改編されていわゆる“近代的”地方制度が敷設されていったのかを具体的に函館区区会成立の事情を通じて明らかにし、かつそこで成立した区会の性格や統治上担つた意義を区会規則や初期区会の運営の内容を明らかにすることによって知ることを目的とするものである。

2. 区会成立前の地方統治の形成整備

維新前の箱館は蝦夷地三湊の一つに数えられ、殊に安政元年の日米和親条約締結後は開港場となり、内外貿易の根拠地として繁栄した港町であった。

そして行政的には松前藩治下ないし幕府直轄の下に箱館奉行所が置かれ、奉行の支配下に、知れるところでは享和年代以降、

町年寄——(名主肝煎)
——名主——町代
(名主頭取)——(または丁代)——組合頭——五人組

というヒエラルキーをもつて構成する封建的自治組織をもつていたのである。
この自治組織のうち町役人と称えられたのは町代以名主・町年寄であり、五人組組合頭は「一般百姓ト異ルトヨガナシ」とされ、ただ一般町民との関係で、町民が願届を出す場合これ

に連印するときには「町役人ノ性質ヲ帶フルモノナリ」とされたのであった。

町役人の任命は町年寄は世襲的であり、奉行所の辞令をもって任免され、名主は「町代ノ勤功アリ身柄ヨキモノ」ないし世襲で、その任免は奉行所からおこなわれるがこれについては現在名主と町年寄の協議意見が奉行に具状されるとされている。また町代は町年寄・名主の協議をもって人選し、奉行所がこれを命ずるとされている。したがって総括すると町年寄の場合は多くは世襲の家柄の者の中から官選（その数は安政元年以降 4.5 名といわれる）、名主・町代の場合は人選を町年寄現在名主が推せんしてすすめる点である程度自治組織からも選出の自発性をもちつつ任命について奉行にウラチマラチオが保留されていたものとみることができよう。なお名主の人数は寛政文化年代には四人を定員としていたが嘉永安政期からは増加して五・六人を置いたことがあるといわれ、丁代は二人（但し一つの町についての意であろう）を定員としていたが最も多い時には六人に及んでいたといわれている。

町役人の職務は、たとえば町年寄は「奉行所ノ指揮ヲ受ケ市中取締ヲ以テ責任トシ市民ヲシテ法度制禁ヲ遵守セシメ職業ヲ獎励シ諸税ヲ取立又上納スル等ノ事ヲ掌ル」ものであり、名主は「町年寄ヲ補助シ市中ノ取締ヲ以責任トシ諸税及町内入費ノ徵収及上納ノ事ニ参与」し、町代は「町年寄・名主ノ指揮ヲ受ケ受持町内ノ宗門人別調ヲ為シ諸税及町内入費ノ取立」をするなどであった。

そしてこのような町役人の職務には一方で領主ないし幕府に対する貢租である店役・家役・地子・人別銭・口半数を取立上納する義務と他方で封建的自治財政を賄う坪割銭・祭礼銭・筆墨紙料・町内入費等を取立て、自らの給料・火災・消防・祭礼・窮恤・道路橋梁工事等の費用に支出するなど自治政を執行する役割が与えられているのであった。

そして一般に封建制下の自治組織の運営、ことに一年間の自治組織の行事計画をたてたり貢租・村経費の決算をおこなったりする事柄については寄合がきわめて重要な決定をするはずであり、町役人の職務の執行は寄合の殊に満場一致の決定で支持をうけるべく規制されているはずだが、箱館の自治組織でこのような寄合行事がおこなわれていたかどうか、またそこでどのようなことが決定されていたかを筆者はまだよく知り得ない。維新前町村制度考（村尾元長著といわれる）では五人組組合頭が「市民ノ集会ヲ要スル時組内ノ代理トシテ出頭スル事」などを職務としていた事や、毎年一定期に（文化 12 年には 3 月、慶応 2 年には 11 月のものがある）町役人が大小百姓を集め五人組帳前書を読み聞かせ、それに全五人組連印の一札を加えさせて役所に提出したとあるがそれが寄合においておこなわれたかどうかは明らかでない。

ここでは、組合頭達の集会や五人組組合の者達の集会があったことが知られるにとどまるのである。

ただ箱館の場合はそれがいちぢるしく都市的な景況を呈していたことから、本州の村落共同体的自治組織のような共同体構成員たる本百姓の懃寄合などをおこなうことは事实上困難であったろうし、町役人と町民との関係もたとえば町年寄は「役所へ出頭スル時ハ書役組頭出頭

ノ席ニ出頭ス」とあり、また「玄関体ノ処ヲ補理シ御用提灯ヲ掲ク」とか「大抵官地ニ居住ス」という領主からの処遇ぶりをみると本州における村役人と本百姓のような関係とはかなり異なって身分的障壁とすら見られるものが考えられ、函館の寄合はその形式も規模も特殊なものではなかったかと推測されるにとどまる。

以上を概括すると箱館では官選によって任命された町役人が町方の行財政をおこなったり治安の維持に当りつつ、特に重立った者の「市民ノ集会」の意思に何等かの規制をうけていたのが実態であり、町役人はもとより近代的代表ではなく総代的（特に町代）役割をもっていたものとみることができよう。

それではこのような自治組織は維新後いかにして町役人制が一方で区戸長制と他方“選挙代表・多数決”に支えられる“代議制”的議決機関をもつ“近代的”地方制度へと転換されたのであろうか。

この点で維新後の函館における制度の改廃ぶりを“函館区史”によってみると「町政は幕府前直轄特代に於いて述べたる如く其後數十年間改むる所甚だ少なかりしが当時代に至りて著しき変更を見たり」とあり、明治2年11月には町年寄・名主が廃止され大年寄・中年寄が置かれ、5年2月には市街を三大区に分つ大区制がとらえ、大年寄・中年寄は戸長・副戸長制へと改革され、町代は町用係と改称されている。

9年9月には全道に大区・小区制が普及することとなり、三大区は各数小区に分たれ、大区には区長が小区には戸長が置かれ、11年6月には開拓使布達をもって総代人選挙法と総代人心得が発布され、小区総代人と町総代人が選挙され、総代人は金穀公借土木起工等の事に参与することとなり、時宜によつては区務所と区内人民の利害得失に関する件については協議に参加することができることになったのである。さらに12年7月には大小区劃が廃され、前年7月に制定された三新法の一つである郡区町村編制法だけが北海道に適用されて函館だけが区制を布き、それまでの町村所・区務所にかわって区役所が設置されたのであった。そして区長の下には区書記が置かれて町用係が廃止され、13年1月には区役所の事務分掌が整備されて庶務・戸籍・出納・納税の四科が設けられたのであった。

さらに7月には開拓使布達をもって小区総代人が消滅し、区総代人が選挙され、8月には区内は六組に分けられ六カ所に戸長役場が設けられたのであった。

そして13年11月、北海道では函館に限つて、4月の太政官布告第十八号たる区町村会法に論じ函館区区会開設が北海道開拓使長官より認められ、14年1月開拓使第二号布達をもつて函館区会規則が裁定され、同8月開拓使支庁の通達をもつて区総代人は消滅したのであった。

なお函館区史では、15年6月、戸長役場は6カ所から3カ所に統合され、さらに翌16年12月には函館県番外達をもつてこの役場が廃止されたとしている。

このほか14年の区会開設後、従来の町総代人が先述のように官の命令で消滅したため、各町もしくは二三町の連合町がこれにかえて各町協議人を置き、町内に関する事件、殊に共有物

につき組合頭と協議されることとしたが、協議人は「毫も実権を有せざるを以て其効力甚だ乏しかりき」状態であったと述べている。

そして「其職は殆んど有名無実なるを以て、15 年区会の決議を経て町会と設けんことを申請せししも許可せられず。而して区内戸長役場廃止せられし後は、益々協議人の必要を認めざるを以て十八年二月区会の意見を諮詢しに、一朝之を全廃するに於いては多少不便を感じべしとて暫く之を存置するに決せり」とされたのであった。町総代人——協議人のこのような地位の変化に対し、五人組の制度についての区史の叙述は「組合頭は区役員にあらざるも、区政を補助する重要な一機関なるに、其職大に廃れ、不便少なからず、殊に戸長役場廃止の後は一層不便を感じると以て、明治 18 年全区百五十余名の組合頭を改選し、其門戸に区役所の烙印ある標札を掲げ、組合内の戸口調査を補助し、道路下水の掃除等に注意せしめ、又人民に去就其他異動ある毎に、必ず組合頭に届出づべき旨を告示し、以て漸次其旧制に復せんことを謀れり」となっている。

このように僅か 20 年（殊にはじめの 10 年余）の期間のあわただしい制度の改廢ぶりは統治における多くの混乱や矛盾、それに対する手直しの状況などを示しているのだが、それにもかかわらず以上の経過から、一方では幕藩制下の自治組織における町役人がそのうち住民と最も密接な関係にあり「町内ノ事細大關係ナキハナシ其繁忙名主ノ比ニアラズ」とされる町代制が廃止され、これにかわって総代的な性格と失った町用係制がとられ、さらに官員として区役所の事を分掌する書記制がとられたことは、旧自治組織の担い手の重要な部分が統治の側から排されて自治組織機構が整備されてきていることを示していよう。

また町役人制はそれ自体が廃止されて区長戸長制、——区長制へと改められたのだがこの改革には町役人が町民の総代的役割をもっていたことに対し、区戸長（特に区長）を中央政府の地方統治機構の末端に位置せしめ住民に対する行政官としたいはば役割の変化がうかがわれるるのである。このようにして政府による“集権化”の地方に対する触手のための一角が形成されたのである。

他方旧自治組織における寄合的ないし総代的な制度は次第にわが国に固有の“代表制”へと徐々に転換させられてきたのであり、転換への一つの過渡的な劃期を示すものとしては 11 年 6 月に発布された総代人選挙法と総代人心得がある。この総代人の制はかっての箱館町方の町代（その前身は総代といわれている）とはその性格や役割と多分に異にするものであり、それとは無関係に明治 9 年 10 月 17 日布告一三〇号として全国に分布された郡区町村金穀公借共有物取扱土木起工規則を函館においても実際に適用するに当って、この規則中に示された「総代」を設けたものなのである。そしてここでいう総代制の設置が一つの劃期を示すものであったということの理由は、第一に総代人がもはや寄合等の“見込”で任せられるのではなく選挙によって選ばれることとなったことであり、第二に総代人がかっての町役人が町民の総代として全面的に町民にその意思を制約されていた地位とは異なって、区内的金穀公借や共有物たる地所

建物の売買処分をおこなったり土木事業を起したりする場合には総代員の全員一致たらずとも正副区戸長とともにその区内毎町村の総代2名づつの内6分以上の連印をもって事をすすめたり、区内町村人民の利害損失に関することについては、区務所との協議に参加するなど、区町村民の意思とは独立に連印者として独自の判断と意思をもって区町村の事務に参加するという“代表的”地位につく余地を与えられたのである。

さらにこの地位は「民情ヲ酌量シ宜シク公利公益ヲ目的トシ必シモ輕挙アルベカラズ」と心得に示されているように、総代が当時全国各地に頻発した地方町村民の政府に対する反抗や騒擾にまきこまれて「輕挙」するようなことがなく、独自の判断で「民情ヲ酌量シ」「公利益ヲ目的トシテ」いわば区町村民の特殊利益の代言人としてではなく専ら“公民的”立場にたつて行動することを期待されたのであり、この点にもそれは地域社会における“代表”的立場を与えられたものだったのである。

このようにして、明治11年6月の総代人選挙法および総代人心得が公布された時点の函館区地方制度は、一方で政府の地方行政官吏であり事務分掌が整備されてゆく役所機構の首長である区・戸長制と、他方次第に代表制的機構へと改編されてゆく総代制とをもって運営されようとしていたのであり、函館区区会という地方議会の開設は以上のような情勢を背景としてとりあげられようとしていたのである。

3. 区会開設の直接の経過

函館区区会開設の直接の機会は、明治13年7月6日付をもって、会所町総代中村兵右衛門ほかいざれも各町総代たる29名が連署して「区会開設之義ニ付願」という請願書を北海道開拓使大書記官時任為基に提出したことからはじまる。

請願書の内容は「御維新以来格別開拓使ノ御教育ヲ蒙リ追々一般智識發達大ニ面目ヲ相改メ先年ヨリ明治九年第百三拾号公布ニ基キ人民惣代人御法則御発令相成隨テ区内公共ノ事件ハ時トシテ惣代人關係仕候得共其權限及議事法モ無之百事疎忽ニ失シ日新ノ御時世殊ニ開拓御多ノ土地柄ニ對シ甚不都合且民情ヲ地方庁へ貫徹仕兼候義間々有之候間本年太政官第十八号布告区町村会ニ拠リ函館区会開設仕度候間格別ノ御詮議ヲ以テ私共請願之通御聞届被下度直チニ区会法御発令奉願候

以上」となっている。

このような請願がおこなわれたことの理由は、そのおよそ三月前、太政官布告第十八号たる区町村会法が全国に布告され、全国の区町村に議会が設置されるようになったにもかかわらず、北海道ではまだ新聞地として区町村会を設けるに足る程の社会的基盤がととのっていないかったとみられたか、あるいは本州府県とは異なった特殊な行政組織下にある地域視されたのか、区町村会法の適用と除外されたことから、函館市民が本州なみに区町村会法の適用をうけて議会の設立を求めようとしたからである。

この請願書の末尾には発起人の連署がみられ、かれらはいずれも各町の人民総代者であるが、この中には当時の函館屈指の豪商たる小林重吉・渋田利右衛門・成田嘉七・脇坂平吉・渡辺熊四郎・今井市右衛門・金沢弥惣兵衛・亀井惣十郎・泉藤兵衛・菊地治郎右衛門・村田駒吉・三浦喜助などの名が見出せるのである。小林・渋田・亀井等は小林重吉が幕藩時代から代々東蝦夷地日高厚岸などの場所請負人であったのをはじめ渋田・亀井も古くからの問屋・漁業経営者であった。かれらは幕末期に箱館奉行所の吏僚であった栗本匏菴が回想して述べた「市人其の業に従て自から階級の姿をなし、場所請負人を以て第一となし、其次是問屋、其次是附船、其次是場所出稼ぎなど」の古くから社会的上層をなしていた豪商であったとみられる。そしてかれらは維新後もたとえば小林重吉が請負を許され「専らこれが經營に従事したり。明治年一二年漁獲の最も盛なるの頃は一ヶ年の収獲高、鰯粕千七百石、昆布六百石、鮭千五百石、鱈六百石、この販売高實に三万有余円の多きに上り、随ってまた家産の如きも日に日に増殖するに至りたりと云う。氏はまた魚蠣なるものを試作してこれを博物館等に出品して社会の賞讃を得たり」といわれるよう古くからの経営の実績と家産を保持伸長しつづけていたひとびとだったのである。

これに対し、発起人中の成田・渡辺・今井・泉・菊地らは維新の激動期に浮かびあがったいわば一代の功業者とみられるひとびとである。たとえば豊後の出身の渡辺熊四郎は「幼にして大志あり商業を以て身を立てんと欲す（中略）年甫めて十七長崎に至り渡辺某に倚り商業に従う。文久三年箱館に来港す。既にして箱館奉行備船の会計と為りて各地に航海す。後辞して商業を営む。時に資本僅かに廿五両のみ。明治二年函館大町に雜貨商を開き商号を曲森と称す。熊四郎性機敏にして商才あり、広く内外の商況に注意し又最も信用を重んじ且つ親切を以て客に接す。之を以て営業大に繁栄し利益頗る多し。

七年小間物洋食料品の支店を出し十年時計眼鏡気象器械の支店を設け更に営業の発展に伴い船具店書籍店回船業倉庫業を經營し店舗の数十余に及び其営業の広きこと本道比すべき者なく終に巨万の産を積むに至れり」といわれたがこのほか成田・今井・菊地・泉らの履歴もかれらが幼少期に辛酸をなめつくし、行商や小商人として生活しながら維新前後の時勢の激動期に機敏な着眼と創意、冒険ともみられる積極的な商業經營をおこなってきわめて短期の間に致富を形成した新興商業者であった。このことは函館が開港以来の交易地として、また維新後の新政府の北海道經營の経済上の中継的拠点として新たに繁栄するにいたったわけで、このような冒険的商人の進出抬頭を許す条件が整っていたことを示している。これを函館区史によると「之を要するに当時代に於ける函館商人は生氣潑瀾として精励奮闘し、以て函館をして無前の繁栄を成さしめたるものにして、是れ蓋し時勢の然らしむる所と云うべきも抑も亦有為の人物が続々來住し來り、在來の商人艦を連ね路を分ちて活動せしに外ならざるべし」とある。

そして区町村会法にもとづく区会の設置を求める具体的な動きは直接には函館の新旧豪商

のなかから起ってきたとみることができよう。この請願に対し、開拓使当局がどのような態度をもって臨んだか仔細は明らかではないが、そのおよそ4カ月を経た11月26日、開拓使は長官布達という手続きをもって「本年四月第十八号公布（区町村会法を指す）ニ対シ函館区ニ限り区会開設候条比旨相達候事、但該公布中府知事県令トアルハ函館支庁長官公布、第拾条中府県会ニ付シ云々トアルハ函館支庁長官ニ於テ決定スル義ト心得ヘシ」と函館支庁を通じて区会の設認を承認したのであった。

越えて翌14年1月8日には支庁布達第二号をもって函館区会規則が裁定されたのであった。この区会規則が具体的にどのようなひとつによって起案され、またいかなるグループなり機関で審議されたかは判然としないが、当時の全国各地の区町村会規則が多く府県知事をはじめ地方行政官の手で作成されたことを想起するならば函館区会規則も開拓使当局内部で起草審議されたであろうとみるのが妥当であろう。しかしこの函館区会規則のいわば作成立法の過程を詳細に調べることの意味はあまり大きくはない。なぜならばこの規則は明治11年7月に定められた府県会規則の内容形式と酷似しており、開拓使吏僚の独創的な創意などいかがわれないからである。

条文の数では函館区会規則は八十条に及んでいるのに対し、府県会規則はわずか三十五条の簡潔なものであるが、章節の排列はともに第一章総則、第二章選舉、第三章議則、第四章開閉となっており条文の用語、スタイルは酷似している。つまり函館区会規則は当時の本州府県下の区町村に多く見られたように府県会規則の焼直しと断定して差支えなかろう。ただその条文が府県会規則の数よりもいちぢるしく多くなったのは、府県会規則が公布されてから当時まで、府県会における反政府運動が激化して県会が紛擾の場と化したため、府県会規則を統治上有利たらしめようと政府の手で増補改訂計画がすすめられていたことを開拓使吏僚が察知していて、これを考慮に入れて函館区会規則が起草されたのではないかということ、函館の選挙区の指定について特に詳細な規定を設けたこと、ないし議会の運営特に議事の進行については全く不慣れな住民に対し教育啓蒙的な配慮から規則が詳細をきわめたことなどに負うのである。

この規則の概要は、第一には区会はその区内公共に関する事件およびその経費の支出徴収方法を議定するものであり、区会の議決は区長若しくはその代理人が執行することになったのである。もとより議決事項は区内公共の事件とその経費の支出徴収にのみ限定されていたのであり、さらに議決したものであっても区長がその執行を不適当と思慮する時は再議三議を（再議の場合は $5/3$ 以上の同意による再議決と要件とし三議の場合は $3/2$ 以上の同意がなければ議決は有効とならない）求め、三議でなお施行すべきないと思慮する時は開拓使函館支庁に具状して指示を仰ぐべきものであったから立法に対する行政官の指揮干渉はきわめて強く条文に盛り込まれていたのである。しかしこれを郡区町村金穀公借共有物取扱土木起工規則における総代と区戸長との関係に比すれば区町村にはともかくも区長という執行機関と区会という議決機

関の分離が成立したものと見ることができよう。

第二には有産者参政資格の明確化である。このような資格要件の設定はすでに郡区町村金穀公借共有物土木起功規則において総代を町村内の不動産所有者としたことで見出されることであるが、函館区会では選挙権者を満二十歳以上の男子で区内に本籍住居を定め不動産を有する者と、同上にして満一年以上間断なく寄留する者に限るとし、被選挙権者を満二十歳以上の男子で区内に本籍住居を定め区内に土地を有する者とただ土地所有者がいない町においては中等以上の身代で不動産を有する者に限るとし、さらに府県会規則の選挙被選挙権の欠格要件たる風癪白痴者、刑事犯、破産者、官吏教導職等の規定をそっくりそのまま踏襲したのであった。

なお府県会規則では選挙権資格に地租五円以上納入を要件とし、被選挙権資格を満 25 歳以上とし地租十円以上納入を要件としているのと比べると函館区会では有産者参政の資格がやや緩和されているのである。これは府県会に対比するに区会の性質をより下級のものとみたか、函館という地域の特殊事情を考慮したものであろう。

第三は多数決の明確化である。この場合多数決とはもとより議案に対する仔細にわたる討論を尽しての少数意見を取り入れての多数決原理を指すとは限らない。ただ決議の可否は「出席議員ノ過半数ニ依テ決スヘシ、可否同数ナルトキハ議長ノ可決スル所ニ依ル」という制度の決定である。しかし寄合的な満場一致の議決方式とはもとより、郡区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則における総代の六分以上連印の可決方式とも異なって、代議制運営の手続形式たる議場における多数決方式はここに確立されたのである。

函館区会規則は以上のような内容をもって成立したのであるが、この規則裁定と同じ 1 月 23 日には市内宝小学校においてこの規則第十条に則して 30 名の議員が各町 6 分に分けられて各部から 5 人ずつ選挙によって選び出されたのであった。その景況を函館新聞明治 14 年 1 月 24 日第 448 号では「先づ同校（宝小学校）門前には『函館区会議員選挙会場』と大書せる門札を掲げあり区役所より区長心得桜庭氏を始め各区書記及び六組の各戸長等其他選挙人は午前九時より会場に臨み各組ごとに席を分ちて列坐したる惣人員は凡そ八百人余りにしてそれより各々投票了って正午十二時に開札し投票の多数を得て選定された議員三十名は左の通りにて内半数は即日請書を差出されしかど余の半数は当日不参に付今日あたり請書を差出せらるる積りにて午後二時に全く終って一同退場されたりさて又今度の選挙会は手初めにして萬づ首尾能く相整ひしかば支庁官吏四名及び区戸長等廿四名許りが開成軒に於いて祝盃を挙げられたるよし」と伝えている。いささか大仰にかつ物珍しい会場の雰囲気である。

かくして選挙後、3 月 1 日函館区役所内で臨時区会が開かれたのであり、これが区会の創始となったのである。

以上のような経過——、請願、許可、規則裁定、選挙、区会開催——を概観するならば区会の開設はきわめて円滑に進行したといえよう。ではこのようなスムースな函館区会開設はどのような理由によるのであろうか。それはま

えがきにも述べたように政府が“集権化”的強行をすすめた際、地方との間に激しい抗争をひき起した結果、新たに地方自治制を地方に容認してこれを踏まえて集権を構想するようになったこと、そしてその具体化が一つには地方に対し議会を与えるということであったと解される。しかも議会の賦与ということは、当時わが国が先進西欧諸国に負っていた不平等条約下の地位から脱却するためにはそれら諸国の制度たる議会制の存在を示す必要があったことにも強く負っていたのである。

さらに当時のわが国は自由民権運動が最も高揚を示し、運動の主力であった士族志士民権家が国会開設を求めて激しい反政府運動を示していた時期であった。その際これら民権家はとくに政治主義的に中原に鹿を逐うあまり、地域社会における経験経験生活から生じる時には散文化的な諸問題を解決してゆく市民的デイシプリンを軽視する傾きがあったことは否定できない。

このような民権家の高姿勢を崩し体制の安定化をはかるためには地方に政府の構想する議会を設け、地域社会における統治の基礎を固めることができ、一見迂遠に見えつつ極めて大きな効果を収めることだったのである。そして政府にとって地方議会の担い手となるべき者は「恒産無キノ人ハ亦恒心アル事難シ、其世安ヲ図リ公益ヲ務ム者往々資力アルノ人ニ於テ之ヲ得」とされるにうさわしく「産業ニ富ミ才行ヲ具ヘ久シク衆望ヲ荷ヒ真個議員タルベキ資質」を有するひとびにはかならず、かれらこそは社会の秩序を重んじ、政府の行政処理の協力者となるであろうと期待されたのである。この点で函館区会と請願したひとびとはまさにそれにふさわしい恒産と恒心を有するひとびととみられたのであろう。

それゆえにこそ開拓使長官黒田清隆は一方で民権家の国会設立論に対しては「顧フニ前参議後藤象次副島種臣等朝鮮ノ事ヲ論シテ合ハサルヲ以テ職ヲ辞シテ退クノ後俄然連署シテ民選議院設立ノ事ヲ建議スルヤ四方不平ノ徒附和雷同争テ其下風ニ帰ス是レ其实爱国ノ真情ニ出ツルニ非スシテ徒ニ之ヲ以テ政府ニ抗抵スルノ具ト為スナリ今ノ国会論者モ交多クハ此類ナリ」(明治13年2月12日建議)と翌年、民権家の攻撃を浴びた開拓使官有物払下事件の立役者にふさわしい強硬な見解を示しながら、函館区会の開設にはこれを認める布達を発したのであろう。

4. 初期区会の景況について

ところで、このようにして区会は比較的スムースに成立したにもかかわらず、初期区会の運営は驚く低調であったといわざるを得ないのである。

すなわち、さきの函館新聞の引用例にもあるように、行政官が無事に選挙会が終ったことを卒直に喜んでいるのに対し、選ばれた議員の中には「今聞く處に拠れば今度選ばれたる議員のうちにて其姓名ははっきりせねど何でも議員になる事が嫌だとてにわかに此地の在籍を何處ぞ近在の方へ引移さんとする者があるとか其了簡は一向解せ無いけれどみんなが非常に骨を折

って選挙したるかいも徒らに画餅とするはいと歎かしき限りといふべし若しも此事が信なりせば實に不心得千万な人物であります」と議員になることを尻込みするような風潮がうかがわれるるのである。

そしてその後、区会は確えざる議員の辞職交代に悩まされ続けるのである。すなわち最初の区会開催日から一週間後、5名の議員が「疾病ノ為メ任ニ堪ヘサル趣ヲ以テ各自医師ノ診断書ヲ添へ辞職願出候実際止ヲ得ザル次第ト認メ」られて辞職、9月20日には一挙に7名がやはり病身のゆえをもって、翌15年1月には5名、(これには豊川町の常備倉払下げをめぐる複雑な事情が介在しているのだが) 1月31日1名、翌2月1日1名、2月6日1名、8月31日一挙8名の辞職とおよそ現在の常識ではとても考えられないような辞職交代が継起しているのである。15年1月、5名の連袂辞職の例と除くと議員達には議席に対する執着などさっぱりなかつたが、ないしは迷惑げであったとしか考えられないのである。

その上、区会は議員の過半数の欠席による流会の続出に直面することになるのである。

すなわち「通常区会ヲ宝小学校ニ開キシニ欠席スル議員毎会半数ヲ超エ為メニ開会スルヲ得ス空シク散会スル既ニ幾十回ナリシ哉ヲ知レス全ク開会スル十有九回ニシテ同年七月十日漸ク閉会ヲ告クルニ至ル」(函館区会沿革大要第一課庶務係) という状況は議員の議事に対する無関心ぶりを示しているのであり、これを沿革大要是「蓋シ当時議員ノ多数ハ孜々營々自己ノ業務ニ從ヒ更々閑暇ヲ有セサル商業若クハ工業家而已ナリシヲ以テ議場ニ出席連日ノ長時間茲ニ消過スルトキハ營業上幾分ノ不都合ヲ見ルニ至リシ以テ不都合ヲ見ルニ至リシヲ憂ヒ遂ニ一日出会スレバ一日或ハニ日若クハ逐日欠席スルノ弊風ニ陥リ為メ毎会欠席者ノ多カリシモノ如シ加之当時ノ国勢一般ニ代議政体ノ実相ヲ解得セス隨テ議政權ノ如キモ或ハ轻易等閑ニ付セシヤノ嫌ナシトセス当区會議員ハ公共ノ義心ニ富ミ好ク其責メヲ守リシモノト推認スルカ故ニ斯ル事ナシトスルモ区会開設以来日淺ク議事ノ経験トテハ僅カ初度ノ臨時会一回ニ過キサレバ議場モ不整理ナリ論弁モ不熟練ナリ旁々議場ニ發論討議スルヲ嫌惡スル傾向アリ余響遂ニ出席ノ緩慢ニ至リシモノナラン歟」と議員達が自己の商売に気をとられていることや代議政に対する親しみにくくそうな態度をいさか皮肉な目で眺めているのである。

これには開拓使当局も切角区会設立を認めたにもかかわらずいさか手を焼いたのではないかとみられるが、議員の辞職・欠席に対する批判は区民の中からも起ってきたのであった。すなわち函館新聞1月26日の投書では当選した議員に対し「吾輩ハ諸君ノ斯ノ名譽ト重任トヲ放棄シテ苟モ選挙ヲ辭スルカ如キ事ナキハ万了知スト雖モ諸君ハ皆商業ニ奔走シテ寸閑ヲ有セサレハ或ハ其業務ノ為メニ選ヲ辭シ或ハ議会ニ臨マサルカ如キコトアラハ諸君ハ啻ニ名譽ヲ重セサルノミナラス利害ニ付直接ノ大關係アルヲ顧ミ斯所謂一文ヲシミノ百文損ノ事アルヲ知ラザルナリ其権利ヲ抛擲スルモノナリ区内ノ民ノ罪人ナリ」とあり、さらに6月15日号にも「在函木村生」という人物が同新聞に投書、「毎モナカラ欠席議員ノ為メニ開会ニ至ラス今之ヲ他ノ一方ヨリ視ル時ハ徒ラニ其費用ト日子ヲ耗消シ去リテ毫モ区民ノ不幸ヲ顧ミサルモノ」と

「区内公衆」の立場にもとづく厳しい批判が加えられたのであった。

議員達は、その多くがかつて人民総代として区会開設を請願しておきながら一体なぜ議員にさせられてしまうことに尻込みしたり、辞職したり、欠席しつづけたのであろうか。

もっともこのような風潮は本州の初期府県会でも同様だったものとみられ、その理由を升味準之輔氏は著書日本政党史論第二巻で「県会議員たることが地方の社会においては、それほど経済的利益と社会的名誉を意味しなかったのではないか。(中略) 他面、名望家にとっては彼らはすでに継承している経済上社会上の優越と荣誉で十分であって、議員になったからといって物質上精神上の既得権が増大するわけではなく、ならなかったからといって減少するわけでもない。いいかえれば名望家は政府によって設置された府県会と無関係に従来の優越と尊敬を保持しうる状態にあったのであり、したがって政治活動にとくに快適を感じない豪農豪商は、その閑暇を無経験な、しかも実利のともなわぬ論争の議場において費消することをきらったのは当然である。」と指摘しているが、函館区会の議員の場合もこれに似たような調子だったのでろうと思われるるのである。

さらに考えてみると成立したばかりの函館区会はプライスが述べたように地方自治は「民主主義の源泉であるだけでなく学校である」とか、トクヴィルが指摘したように、「地方団体において自由な人民の力がやどる。地方自治制度の自由に対する関係は小学校の学問にたいするそれとまったくおなじである。それは自由を民衆の手のとどくところへひきわたす。それはひとびとにいかに自由を役立たせるかを教えこむ。地方自治制度なくしても、民族は自由の政府組織をつくりうるかもしれないが、自由の精神をもつことは不可能である。」という地方自治をおこなうにあたって不可欠な自由な精神の基調とディシプリンへの志向を未だ欠くがままに、そしてこのような精神と志向をもって住民が地域社会において日々の生活から生起する諸問題を討議し解決してゆくその過程で制度が自生的に形成されてゆき、しかもそれを狭小な地域社会の割拠性や排他性の強調に終始させることなく、地域社会のディシプリンを国民的規模での国政に対する参加の点に活用し、国権から地域社会における自治の容認を要求する姿勢をも未だ欠くがままに、一個の請願をもって比較的容易に成立したものに過ぎなかつたのである。しかも“啓蒙的”な政府のイニシアティブと構想をもって、その区会運営の仔細にわたつての規則は、その規制が住民にとってなじみのなかつた西欧法制の継受であつただけに住民たる議員にとって違和感を感じせしめずには置かなかつたのであろう。しかも政府の賦与した地方議会は議決事項を極度に絞つたから、かつて封建的自治組織において住民が寄合制なり総代制をもつて自ら解決してきた、備荒貯蓄、道路清掃、行旅病人、行倒人、捨子保護、祭礼管理、鰥寡孤独窮恤、失踪人家族及遺留財産管理、火災消防治安保持等の日常的諸事項を議事とすることを排したのである。またこれらの事項は区長の執行事務として法制化されるもともなかつたから、いきおい伝統的な自治組織が政府によって賦与された地方自治団体と乖離して、しかも統治の要請のいかんにかかわらず“近代的自治制”的成立後も現実に存在しつづけたのである。

ある。

つまり議員を含む地域社会住民にとっては自らの生活から起る諸問題を解決してゆく組織は旧来の自治組織であって、まだ設けられたばかりの地方議会ではなかったのである。

それゆえに初期区会の運営は前述のように驚く程低調であったのである。

そしこれを裏付けるかのように函館においても 14 年区会成立とともに伝統的な自治組織運営の方式を残す総代制が開拓使当局によって消滅させられたにもかかわらず、それが各町“協議人”として残りづけ、官治的見地に立つならば、協議人が「毫も実権を有せざるを以て其効力甚だ乏しかりき」とか「其職は殆ど有名無実」とされながら、実は区会成立 4 年後も「一朝之を全廃するに於いては多少不便を感じべし」と執拗に存在しつづけたのであり住民にとって実際に機能を果しえている制度の意味の重たさがよく知られるのである。

さらにこのことをまさに象徴するような事件が存在するのである。それは「歴史家第四号」に榎本守恵氏が発表された「明治前期における道民意識の形成——開拓使官有物取下事件に関する——の中に、明治 14 年、北海道開拓使が官有物を藩閥政商に払下げようとした際函館の豊川町の備荒常備倉も払下げ物件に含まれていることを函館区民が知るや 8 月 13 日の臨時区会において「右倉庫は当区人民の為め最も必要なものにして、是迄右倉庫のある為大いに益せし事は既往に微して明瞭なる訳なるが、今之を他へ払い下げらるるに於いては爾後如何なる不幸を見るも測られず、殊に来る十五年度よりは備荒儲蓄法を施行するに当たり差向倉庫に差闇え、夫是区民一般の安危に係る事なれば是非とも人民共有金を以て、我々区民へ払下げの旨を請願せざるを得ず。」と決議したのであった。ところがこの決議は議決として開拓使函館支庁に上申される形式をとることなく、「迂余曲折の末、当区内六組協議人の協議の上、区民総代の肩書を代表に委嘱、(中略) 常平倉並びに同地所の払下は是非とも人民共有金を以て当区民へ払下られたしと、函館支庁へ歎願」に及ぶという手続をとったのである。このように住民の死活に関する問題を解決にむかわしめる方式が議会制のルートによるよりも協議人、総代人の歎願という旧自治組織運営的方式をとったことは前述の意味を事实上裏付けることになるであろう。

開拓使当局はこの後、歎願に対し「願之趣難及詮議候事、但シ函館区民惣代ト肩書セシ理由詳細可申出候事」とそれをしりぞけ「区民惣代を証明する公文書は如何なる官惣にも見当らない、潜越ではないか」と公權的に設置した制度外の行為を咎めたのである。

しかし土地の習慣によって受任した協議人の総代的行為は実は公權の統治如何にかかわらず機能しいてたのである。そしてこのような存在はわが国の地方議会の運営に特異な性格を与える、さらにはわが国の統治自体が公的制度と私的な生活組織の間の乖離に悩むことになったのである。

なお初期議会運営の低調ぶりに関連して、区会を構成する議員が規則の上で一定の有産者であること、そして実際に当選した者がいわゆる「恒産と恒心」を有する豪商であり、しかもか

れらの関心が嘗々自己の業務に従うことであり区政へのそれが低調であったことはすでに述べたが、当時の函館にも談論風発天下国家を論ずるといった「政治好き」がいなかったわけではない。

おそらくさきの函館新聞の投書などは議政壇上において天下国家を論ずることを志す志士的人物であったかもしれない。

かれらが若し議員であったならば函館区会は必ずしも低調ではなかったかもしれないが当時の政府は、あくまで地方議会が恒産と恒心をもつ者によってのみ運営されることを方針としていたのであり、「少年薄産実業ノ何物タルヲ省セス妾リニ客氣ニ趨リ空論之レ事トル輩ニシテ素ヨリ共ニ謀ルニ足ラス」といった手合はさきの有産資格のハードルを設けられたことによって自治制運営の外に排されていたのである。そしてこの事も初期区会の運営を低調ならしめたこととは無関係ではないのである。

しかし、おしなべて区会議員の活動がいかに低調であろうと、成立した区会は公権的にはあくまでも正当なそれであり、議決した事項もその執行を正当ならしめることになったのである。

行政当局はかくして区民からの地方税の納入確保なり、義務教育費の区民負担などを初期議会の議決でかちえたのであり、このような議決こそは政府の統治方針によく即応するものだったのである。

参考文献

- 北海道庁編：新撰北海道史第三巻通説二。
 函館区役所：函館区史。
 函館日日新聞社編：函館市誌。
 橋文七編修：北海道史人名辞典。
 村尾元長編著：維新前町村制度考。
 明治十四年拓使函館支庁布達第式号函館区会規則。
 明治十四年函館新聞。
 栗本鋤雲著：匏庵遺稿（箱館叢記）。
 榎本守恵著：地方史研究三二（第8巻2号）、函館における自由民権運動。
 榎本守恵著：歴史家第4号、道民意識の形成。
 函館区会沿革大要。
 鈴木安蔵著：明治初年の立憲思想。
 亀井川浩著：明治地方自治制度の成立過程。
 德田良治著：わが国における町村会の起源。
 德田良治著：明治初年の町村会の発達。以上2冊 明治史研究叢書7明治権力の法的構造。
 福島正夫・德田良治著：明治初年の町村会。明治史研究叢書2地租改正と地方自治制。
 大島太郎著：地方制度。鵜飼外編日本近代法発達史5。
 升味準之輔著：日本政党史論第二卷。
 山内豊朗編：郡務撮要。
 拙稿：幕末期箱館の五人組について。北見工業大学研究報告、第2巻、第1号。
 拙稿：北海道における地方制度の形成について(1)。北大法学論集、第16巻、第4号。
 明治十三年明治十四年 函館区一覧表。