

號二十二第 料資查調政市

三 慎 池 菊

論史達發政行方地國帝

會查調政市京東 國駐
人法

市政調查資料 第二十二號

菊池 慎

帝國地方行政發達史論



野田
法人
東京市政調查會

序

『歴史は過去の政治であり、政治は現在の歴史である』と史家フリーマンは謂つたが、政治行政に關する科學的調査研究を有效適切ならしめる爲には、特に政治行政の沿革史實を基礎とすることを必要とする。自然科學の研究に實驗觀察を重んずると同様な譯である。政治行政に關する論究であつて世界的に偉大なる影響を及ぼしたものは、モンテスキューの三權分立論、ゲナイストの地方自治論、ブライスの近代民主政治論の三を擧げることが出來やう。前二者は英國の憲政自治の史的研究を基礎として居り、後者は世界に於ける近代民主政治の發達に關する綿密な調査研究を内容とする。ウニツプ夫妻の英國地方行政數卷は英國に於ける地方行政發達史論に外ならない。モンテスキュー、ゲナイストの觀た英國憲政自治と、英國の實際の憲政自治とは違つたものであり、三權分立論は英國憲政の正しい解釋ではないと云ふことは早くから指摘せられて居る。ゲナイストの英國自治の研究も英國地方行政爾後の發達變遷に照して正しいものではないといふレドリッヒの論證があつた。併し夫にも拘らずモンテスキューやゲナイストの偉大なる業績には、何等輕重する所はない。此等の例に見ても燃犀透徹した史眼と識見を以

て制度施設の長短利弊推移發達を解釋批判することは、政治行政の研究者にとつて常に忘れることの出来ない方向である。然るに我國に於ける政治行政の研究論策の盛大なものに拘らず、此の方向に付ての論著は尙殆ど手が着いて居らない有様である。

帝國地方行政の研究者の中にモンテスキエ、グナイストの亞流があれば、帝國地方行政の發達沿革の中に憲政自治乃至デモクラシーの萌芽淵源を指摘し得られることは勿論のこと、此等の制度や傾向の根本精神と四圍の狀勢に順應して發達消長する徑路を詳密に解説して政治行政の理想形態を明かにすることも望み得られやう。王朝時代に大陸文物に心酔して其の輸入模倣にこれ努めた人も、憲政自治は歐米文物から由來するもので、帝國二千年の政治行政の經驗は全然措いて問はなかつた從來の考方も改めて検討せらるべき時機が來た。國史に還れと云ふことは決して盲目的な排外的の氣持で云ふのではない。當時の金科玉條として理想的の制度として支那の制度文物に追隨消化に努めても、國情に適しない部分は空文に歸し律令の適用を免かれる制度機構が成育した。近代制度としての憲政自治の經驗も數十年を経て、制度機構の全般に付て再思檢討を必要とするの際、二千年の經驗を更に深く反芻較量すべきことは當然のことであらう。

外事協會から日本の地方行政の沿革概要を海外に紹介するに付て起稿を頼まれて筆を執て見ると、我國に於ける地方行政の沿革史實が適當に綜合解説せられたもの、ないことを痛感した。色々の地方制度論や法制史其の他を見ても、我國地方行政の特質、我國固有の發達の狀況は殆ど明にせられて居らない。夫故に筆者は此の簡単な帝國地方行政の特質發達を解説するに付て、筆者独自の解釋を以てする必要に迫られた。穂積博士が『五人組法規集』の序言に、『法制の改善は社會の實情に基づきて行はれ、制度の完美は國風民情の根柢の上に之を俟たざる可からざる以上は、地方民政の衝に當つて能く其効果を收めんと欲し、或は又進んで自治制度の改善を圖り之が進歩を期せんと欲するに當つては、蓋し五人組制度の如き本邦固有の地方自治制度の妙用に對する回顧の中に其貴重なる資料を發見すべきものなるが如し』と云はれた趣旨で、今日及將來の地方行政は帝國既往の實驗に鑑みる所がなければならぬと確信する。従つて地方行政の研究調査に従事する者は、一層帝國地方行政の史的研究に力を盡す必要がある。此故に本調査が久しく杜絶えて居つた本調査會市政調査資料の第二十二輯として公刊せられるに至つたことは余の欣快とする所である。

審事委員 菊池 慎三

例言

本書は序文にもあるやうに、本會審事委員たりし現横濱市助役菊池慎三氏が、外事協會の請に依り、我國古來の地方行政發達の跡を海外に紹介する目的を以て起稿せられたものを、その儘請うて本會市政調査資料の一篇として上梓したものである。地方行政の史的研究が甚だ重要なるにも拘らず、從來あまりこの方面に手の染められなかつたことは頗る遺憾であつて、本會が昨春自治制發布五十周年を記念して、新に自治史編纂の計畫を樹て目下鏡意研究を進めつゝあることも、ひとり單なる記念事業としての意味以外に、この緊切なる時需に應ぜんとする微意に外ならない。茲に菊池氏の好研究を得てこれを江湖に進むるを得たことは、本會の深く欣快とする處であつて、筆者たる同氏に對して甚深の謝意を表する次第である。

昭和十四年三月

財團
法人 東京市政調査會

と寄合評定——建武中興の失敗——莊園制度と自治體——守護地頭と大中小名——鄉村組織——五人組制の確立——會議制と月番制——各藩の行政——幕府直轄地の遠國役人——自治體たる村——村の機關——百姓寄合——村の自治法規と制裁——村の法人格——村の財政村入用——都市の自治——江戸の繁榮——江戸の行政機關——江戸の五人組——江戸市政の諸經費七分積立金——幕府及各藩の門閥世襲の弊——武家政治と武斷專制

第五章 明治維新以降の地方行政……………二元

明治維新と廢藩置縣——門閥打破人材本位——武士階級の祿制處分と四民平等——藩政の権力分立——會議の試行と政治情勢——學校の創設普及——戸長設置と戸籍整備——地租改正の事業——新政に不滿なる士族階級と自由民權論と漸進主義——地方官會議と地方行政——地方議會の創始普及——地方公共施設の遂行——市制町村制の起草——獨逸法制と佛蘭西法制の色彩——市制町村制施行の影響と効果——町村の合併整理と學區の事業繼承——郡制廢止——大都市特別制度問題——府縣の地位府縣知事の任務——市制町村制の改正——地方行政活動概観——地方財政問題——行政腐敗と疑獄——地方行政の前途

帝國地方行政發達史論

菊池慎三

第一章 序論

日本の建國は西曆紀元前六百六十年であるが、上古の闕史時代凡そ六百年ほどが餘分に計算されて居ると云ふことが、専門家の定説であるので之を除外すると、建國以來凡そ二千年の歴史を経て居る。地方行政は政治の重要な部分を占めて居るので、國史の大部分は地方行政の發達變遷に依つて形づくられて居る。民族固有の文化の下に民族制度の地方行政の行はれた上古時代に次で、大陸文化に接觸して唐の制度文物の輸入移植に努めて、王朝文化の燦爛たる光輝を放つた時代が来る。地方を犠牲として奈良京都の宮廷を中心とする文化の輝やかしい間にも、支那流の朝廷任官の地方官僚の弊害情實苛斂誅求を免がれる手段として、寺院神社權門勢家の勢力を利用する莊園制度が起り、何時の間にか全國の大半が不輸不入即ち地方官の支配に服しない所の莊園となつた。莊園を基礎とする社寺の武力や權門勢家に従ふ兵力が強まつて來

て、實力を以て事を決する時代となり、源平二氏の勢力角逐から政權武門に歸し、鎌倉幕府の創立となつた。建武中興は挫折して室町幕府戰國時代を經、織豊二氏の統一江戸幕府の太平三百年の後、明治維新近代政治行政の時代となつた。

明治維新以後に於ける歐米の制度文物の輸入消化は顯著なるものがあり、所謂舊來の陋習を打破するに急であつて、維新以前に於ける國民多年の經驗は顧みられなかつた。革新の時代に於ては舊制度文物を一掃することに急であることは、止むを得ない趨勢である。併しながら深く多年の經驗史實を檢討反芻して見ると、憲政自治の思想や慣習の如きも、二千年の國民の經驗の中に萌芽淵源の求むべきものがある。評定寄合の制度慣習や地方官を各地方の豪族有力者から任用するの制度や、莊屋名主組頭等の入札推薦の例や、儉素菲薄一意民政利福に没頭する公僕奉仕の風等に注目すればする程、吾人の祖先の政治行政に付ての經驗に對して、極めて敬虔なる態度を以て向ふ必要を痛感する。現在及將來に互つて帝國地方行政は過去の經驗に教へられること尙甚だ多いのである。古い日本の事物の中に愛惜すべき幾多の貴重なものがあるが心なく打捨てられて居ることは、ハインやフェノロサに依つて教へられた。眞摯なる學徒は政治行政の方面に於ける日本文化を改めて見直す必要に迫られて來て居る。

然らば帝國地方行政過去の經驗には如何なる特色があるか、一應其の概要を考へて見ることに適當であらう。

第一は氏族團體の自治である。氏族の長が氏族の一切の事を自治し、國の統治は氏族の長に對して行はれた。第二は國郡縣邑の首長を任ずるには、當國の乾丁（賢良）を採用したことである。征討の後にも勝者が部下をして支配せしめる風でなく、歸服した地方有力者を任ずる。四道將軍其他皇族が地方へ派遣せられた場合には、其土地に定住せられ、地方の豪族として累代勢力を占めさせられた。第三は支那の制度文物に倣つた國司の制度は、支那に於けると同様又朝鮮に於けるも同様であるが、苛斂誅求の弊や地方官の私曲や私腹を肥すの弊害があつた。之に對して帝國特有の行方として、寺院神社權門勢家の權力を頼りとする所謂不輸不入即國司の支配を受けない治外法權的の莊園制度に依り、莊園天下に滿つることに依つて解決されたことである。莊園自體は鞏固なる自治團體である。第四は王朝時代の地方制度に形式上は何等變改を加へられないで、國司の支配する國衙領と寺社領と狹義の莊園と夫々併立した形であつたが、やがては凡てが莊園と同様のものとなつてしまふ。地方官の任命は單に形式上の名稱だけとなつて、王朝時代の名殘は江戸時代の末期まで傳はる。武力を以てする莊園社寺領國衙領の侵略

から、守護は大名に地頭は中小名となつて各地に割據することゝなつた。幕府は幕府の統治に服する大小名の本領を安堵せしめる即ち其の地位を公認する。大小名の領内の政治は大小名に一任して干渉しない。大小名領内の自治が廣く行はれた。第五には武家政治と云ひながら毫も専制武斷でなく評定衆議に依つて事を決する。政權を握る者は儉素菲薄身を奉じ、高位高官を望まず一意滅私奉公唯民安を惟れ念とする公僕政治である。民衆の利福を衷心より念とすることは、殆ど類を見ないことである。第六には戰國時代から地方郷村の自衛團結が鞏固となり、都市の自治の例もあつたが都市そのものゝ自治は發達せず、都市内の各町々の自治組織は鞏固となつて、治安維持納税等の事から地方公共の施設に盡す整然たる組織體となるに至つた。第七には寄合評定の制度が發達し、郷村町々に於ける役員公選の例もあれば、收支會計の公正監査の途も定まり、地方自治の圓滑なる運用を見て居たことである。

以上の如き地方行政の傳統歴史を有つて明治維新となり、歐米近代の制度施設を輸入運用するのであるから、著々として成績の擧るのは當然であつた。郷村町々を基本とする學區に依つて、小學校の設置經營が第一に取上げられて、世界に比類なき公立小學校教育施設の整備を見た。第二に戸籍の制度が確立して徴兵制度の運用を支障なからしめた。第三は全國土地の地價設定が出来て税制が確立した。第四に司法制度が確立し法治主義が完全になり、近代的の各種法令の編纂制定運用に支障なきに至つた。此の如くして地方自治の整備した制度や憲法の制定實施が圓滑に進め得られたことは當然の順序であつた。

第二章 上古氏族制社會の地方行政

日本の地方行政の沿革は國史殊に法制史の時代區分に從ひ、上古中古近世明治の四時代に區分して觀察することを適當とする。

第一期は上古氏族制の時代である。建國から三韓との交渉を経て大陸文化の流入を見た。所謂固有法の時代であり、氏族制度が基礎を成して居つた。西曆紀元前六百六十年から西曆紀元六百四十五年に至る千三百年間であるが、我國の上代の歴史には所謂闕史時代が凡そ六百年もあり、六百年位實際よりも長く計算されて居るのであるから、大體之を西曆紀元の頃から紀元六百四十五年に至る大略六百五十年間と見るのが正しいのである。

日本の地方行政は建國と起源を同じくする。神武天皇は高千穂の宮で、皇兄五瀬命と議り給うて『何れの地にまさらばか、天の下の政をば平けく聞しめさむ』と仰せられ、御東征の議が定

まつた。御東征の詔の中に『遠邇の地(とほくはるかなるくに)、猶未だ王澤に霑はず、遂に邑に君あり村に長あり、各自ら疆を分ちてもて相凌ぎ轢ふ』と仰せられて居る。即ち村邑の行政が紊れて互に相争鬪するので、之を適當に統治あらせられるのが御東征の目的であつた。御即位の詔には『我東を征ちしより茲に六年になりぬ。皇天の威を頼りて、囚徒就戮されぬ。邊土未だ清まらず、餘妖尙梗しと雖、中州の地に復風塵なし、誠に宜しく皇都を恢き廓め大壯を規募るべし』と仰せられ、大和平原の御征服と共に橿原の宮を建設せられて御即位あらせ給うた。即ち國都の建設であり帝國の建國である。

地方行政の爲には國造縣主稻置等を命じ給うた。大和朝廷の統治に服する地域が擴まると共に、崇神天皇の御代には皇族の中から四道將軍を派遣あらせられた。日本武尊に依る熊襲蝦夷等の異民族を西方及東北に遠く御征討あらせられて、全國統一の武勳を立てさせ給うた。其の戦後經略の施設として成務天皇の御代には始めて大臣が置かれて中央機關が整ふと共に、地方制度が確立せられ、『今より以後國郡に長を立て、縣邑に首を置く。即ち當國の幹了者(をさをさしきひと)を取りて、其の國郡の首長に任じ、是を中區の藩屏とせん』と詔せられた。即ち山河の形勢に依つて國縣邑里を定められ、國を設置させ給ふこと六十四、從來定まつて居つ

た二十七國と合せて九十一國となり、國造縣主稻置等を任じさせ給うた。日本書記は『是を以て百姓居に安じて天下無事なり』と云つて居る。國力内に充實し、やがて神功皇后三韓御征伐となり、國威は海外に輝やき大陸に植民地を有することとなり、朝鮮半島を經由する交通が繁くなり、大陸文明と接觸輸入せられるに至つた。

此時代は氏族制の時代である。社會の中樞は氏姓であり、血族的集團が社會の構成要素であつた。氏族の首長が之を支配する有様であつた。氏族團體は同時に村落團體であつた。四道將軍として派遣せられた皇族の後は、其の地方の豪族となり、國造縣主を命ぜられた氏族の長は、何れも各其の地方の氏族團體を支配して居つた。而して各氏族の中心が皇室であり、全氏族の長の長たる位置に在らせられるのが即ち天皇であつた。國郡縣邑の首長には神武天皇が歸服した弟猗弟磯城を縣主に命ぜられたと傳はつて居ることや、成務天皇の御詔にあるが如く、當國のをさしき者即ち各地の有力なる氏族の長を以て任ぜられた。統治は各個人に對するものでなく、各氏族を對象とする建前であり、各氏族團體は自然に定まる所の氏族の長に依つて支配せられて自治の體を成して居つた。

日本民族には古くから會議に依つて大事を決するの習慣があつた。我國の古典の一である中

臣祓の中に『神集ひに集ひ給ひ神議りに議り給ふ』と云ふことが書いてある。又天照大神が天岩戸に隠れ給ひたる時、八百萬の神々が天の安川に相集まつてその善後策を講ぜられたと云ふことが日本書記に特筆されてゐる。聖徳太子の憲法第十七條に『大事は獨り斷すべからず。必ず衆と與に宜しく論ずべし』と仰せられて居るのも夫である。近來或學者は日本民族は狩獵を主業とした北方民族と、漁撈を業とした南方民族の結合したものであり、漁獵の生活は必然に協力合議の習慣を作ることから、日本民族の會議の習慣の由來を説明して居る。

第三章 中古王朝時代の地方行政

第二期は中古律令時代である。西暦紀元六百四十五年から千八百八十五年に至る五百四十年間である。大化の改新から大陸唐の制度文物の輸入が盛であり、滋賀の都から奈良平安の帝都の繁榮となり、燦然たる王朝文化の發達した時代である。法律制度は支那法制を承繼して、律令格式の整然たる完備した成文法制の制定施行を見た。全國の行政區域を劃して、諸國には國郡の下に里を置き（元正天皇靈龜元より郷と改めた）、京師には坊を置く、五十戸を一里とし里毎に里長を定めて、戸口の檢校農桑の課殖非違の禁察賦役の催驅を掌らしめ、坊には坊長を定

め、四坊に坊令一人を置き、戸口の檢校奸非の督察賦徭の催驅を掌らしめた。毎戸家長を以て戸主とし、五家を組合つて五保と云ふ一團を作つて保長を定めた。

國には國司即ち守がその政務にあたり。介椽目史生等の補助職員を率ゐて地方民政をすべた。郡には郡司を置いた。國司には京師在住の官吏が任ぜられたが、郡司は従前の國造縣主と同様地方在住の有力なる氏族の長が任ぜられ、従つて實際の仕事も承繼された。里長、坊長、保長は概して有力な氏族の長が命ぜられた。平安中期の和名抄に全國の國郡里數を六十六國二島五百九十二郡と記載してある。

中央政府が國司を任命して京師から赴任せしめ、一定の任期間（始めは六年の任期であつたが後四年に改まつた）地方を統治するの制度は、唐の制度の輸入模倣である。支那に於ては二千餘年の長きに亙つて行はれて居る支那地方行政の傳統成例である。地方官は専ら中央政府の爲に租税を徵收して地方を平穩に治めることが任務である。事實に於ては地方官自ら私腹を肥すことを常とする。大化改新の後始めて國司を任命せられると共に、孝徳天皇は『他の貨賂を取りて民を貧苦に致さしむることを得ず』と詔せられて、豫め此の弊害を警戒せられた。けれども年を経るに隨つて地方官の私曲の弊は到底之を防止するを得ない。地方官を監察是正する

が爲、幾度となく巡察監督の官職（巡察使鎮撫使觀察使檢稅使問民苦使等）が置かれたけれども、如何とも匡救することが出来なかつた。

中央集權の制度の下に地方を搾取する國司の働きと、大陸文化の輸入吸收に依つて、奈良京都の宮廷を中心とする文化は目ざましき進歩を爲し、所謂咲く花の匂ふが如き奈良朝の文化、優美爛雅な平安朝の大宮人の文化を育成したのであつたが、全國各地方は次第に此の地方官搾取の弊に堪え切れず、巧妙なる遁げ口を作るに至つた。即ち國司の行政權を免がれる爲に、神社寺院權門勢家の勢力を頼りとする莊園制度である。宗教的信仰の立場から又は特別の勳功に依つて賜はつた莊園が、所謂不輸不入即ち國司の行政支配及課稅の權限外に置かれる制度を利用し、一般の地方についても神社寺院權門勢家の勢力を頼つて莊園となる傾向を作り、國司の苛斂誅求を免がれる手段として、逐年國司の支配を受けない莊園が天下に充つるの勢を成した。

中央から赴任する地方官の地位が最も富を爲すの捷徑と見られ、任期が限られてあつても二三年も地方官を勤めれば、一族生涯の生活に苦しまないと云ふ支那多年の風習は、程度の差異はあつたが同じ様に我國の國司制度にも經驗せられて來た。當時の官吏が收入の少ない京都の官職を嫌つて、收入の多い國司を望む弊害の對策が講ぜられた。國司の地位が有利な株のやうに見られて來て、國司に任ぜられた者が任國に赴かず、他人を代つて赴任せしめた。甚だしいのは賣官の例もある。要するに支那地方行政の弊風は小規模で低い程度ではあるが、我國に於ても經驗せられた。

支那の國民黨首領孫文は五權憲法を主張した。立法司法行政の三權分立を内容とすることが、近代憲法の通例であるが、此の外に考試及監察の二權を加へて五權を内容とする憲法が、支那にとつて必要であり適切であると謂ふのである。科擧の制に依つて形式化し癱痺した支那官場と、地方行政を請負事業とする支那地方官の私曲を監督する爲の尨大なる監察制度が、重要視せられる必要のあることは納得し得られる。併し之に依つて支那地方行政の弊風が一掃し得られるものとは思はれない。支那地方行政の弊風は支那の制度を模倣輸入した中古日本に於て、長短利弊の一切を早く實驗し盡した。日本民族は此の惡弊を一蹴して、民族性に根ざす團體自治の方向に於て興隆の氣運を作ることが出来たのである。朝鮮は衰滅の最後に至るまで、外國勢力の壓迫の下に内政改革を強制せられたり種々の努力を経たに拘らず、地方行政の腐敗を如何とも爲し得なかつた。國民黨革命の所謂貪官汚吏の排撃は此惡弊一掃を直指して居るの

であるが、支那自體は此の地方行政の根本的改善を完うする迄には、尙多大の試練を重ねる外はあるまいと思はれる。

支那に於ても昔は名族が盛んであつた時は、それらが地方に各根據を有つて、その勢力で自然に地方が治まつた。民政の最も行き届いたと云ふ漢の時などは、縣の下に郷官又は郷亭の職といふ即ち土地の名望で任命された官吏があつて地方行政をやつて居つた。三老といふのは教化を掌り耆夫は訟を聽き賦税を收め、游徼は賊盜を循禁すといふので皆郷官である。郡縣の守令は其の地方の名望ある者の言を聽き、又地方から屬僚を選んで任命して、よく民政の成績を擧げることが出来た。然るに隋の文帝が郷官を廢してからは官吏と云ふ官吏は皆渡りものとなつて、地方官は任地に於て全く植民地に於ける惡質なる本國官吏の如き風であり、制度の美意が全く崩れたと内藤湖南博士は『支那論』の中に謂つて居る。即ち支那地方行政にも曾ては民意を尊重し、地方名望家に依る行政で好成績を擧げたこともあるので、支那地方行政の眞の改善は此點まで進むのでなければ根本的の解決とはならないのであらう。

第四章 武家政治と地方行政

武家政治は鎌倉幕府の創立から江戸幕府の滅亡まで、西曆紀元千八百八十五年から千八百七十七年まで、約七百年間續いた。

王朝時代の地方制度は國々に國司があり、其の下の郡に郡司があつて、それ／＼地方の行政事務を見て居つたのであるが、莊園は別に是等の地方官の支配から獨立して一つの自治體を形造つて居たのである。地方の地主達が國司郡司の虐政に困しみ財産保全の自衛上の必要から、朝廷を始め神社寺院權門勢家に資縁して、其の土地の本所領家となつて貰ひ、地方の地主は其管理者として其土地を支配した。本所領家に對しては僅かの義務を負担する丈で足りるので、國司の苛斂誅求を免がれるのであるから、全國の地主達は競つて權門勢家や社寺の莊園に加はる有様であつた。又京都の商人の如きは神社寺院を本所領家とし、日吉神人山門公人といふ名義を持ち山門の威力を負うて營業上の利便を圖つた。各莊園に於ては人民の寄合集會で總代を選擧し、莊園の經費の分擔其他の事務を評決して自治的にやつて居つたのである。又莊園では故老が尊重せられ、訴訟紛議の起つた場合にも其證言が徴される。莊園の事はすべて莊例と云つて古來の慣例で決せられた。

莊園の増大と共に莊園を有する權門勢家神社寺院は、富強となり遂には兵力を擁するに至つ

た。當時の僧兵の猖獗は中央政府も制し切れない有様であつた。武門武士も此の時代に發生増加した。地方には盜賊が横行し國司の統治に服しない者が出來て來たけれども、武力のない國司は之を如何とも爲し得なかつた。

九州の南半薩摩、大隅、日向の三國に跨る島津の莊が莊園としての歴史の最も長いものであらう。京都朝廷に最も權勢のあつた藤原道長の子關白頼道を本所として莊園となつたのが始まりで、島津氏は島津の莊の管理者であつた。中央の兵亂の後本所の支配は極めて稀薄となり、島津氏は地頭職から守護を兼ね次で大名となり、江戸幕府の終るまで西南の雄藩であつて、徳川幕府を覆へして明治維新とするの最も有力な源動力となつた。島津の莊から鹿兒島藩に續く數百年の間の三國の地方行政は、中央政府の干渉支配を受けること極めて少ない、高度の地方分權であり地方自治であつた。

王朝時代の末葉に保元、平治の亂があり、源平武力を以て京都に相戦ふた。平家が亡びて後頼朝は六十六國總追捕使征夷大將軍となり、鎌倉に幕府を開いて中央政權を手中に收めた。頼朝の職務は武門の總大將で、全國の治安維持全國の兵權の掌握であつたが、實力のある所に一切の政治が追隨するので、京都の朝廷には依然として律令格式に基づく官職の任免儀式其他はれて居つた。

の形式が保存された。地方官の官職は依然として形式上名義が残つて居り、國司即ち國々の守介椽目に任ぜられたが、實質の伴はない單なる稱號として夫でも相當の名譽を伴ふものとして行はれた。江戸幕府の終り迄王朝時代の制度の形式は行はれて、地方官の任命の形式が行はれて居つた。

地方行政の亂脈を救ふが爲には、頼朝は朝廷の許しを得て諸國に守護を置き莊園に地頭を置き、源氏に屬する武士や家人を之に任じ、全國各地方を幕府の支配下に收めた。幕府は地方に於ける國司所管の地と莊園との實狀を其儘公認し、守護地頭の實力に依つて地方治安の維持兵糧米即ち幕府に對する納税を實行せしめた。國司は有名無實となり莊園に對する權門勢家神社寺院の關係即ち所謂本所領家の關係も次第に打破せられた。幕府の政治は完全に成功した。

鎌倉幕府の政治の特色は公僕政治寄合評定の制度にある。唯政權を握る丈けで満足し、而も權力を濫用することなく、寄合評定に依つて嚴正公平な政治を期する。位勳榮華を望まない。殆ど鄙吝に近いまで儉素な生活に甘んじ、一意行政に忠實ならんことを期した。武家政治であり武力を擁して居りながら專制武斷の弊は少しもない。恐らくは爲政者であつて鎌倉時代の如く、富貴權勢に傲らず誠心誠意國家民人の爲に忠實に盡した例は、古今東西に類を見ない。各

地方の實力者に對する方針は、所謂地方の實情に即した『本領安堵』を認めることに在つて、中央の支配干渉を主張しない。各地方の民政は守護地頭に一任し、執權北條時頼の如きは執權の地位を去つて後、僧侶となつて地方を巡察して人民の疾苦不満を尋ねて匡救の途を講じた。各地方の争訟や不満は寄合評定を経て嚴正公平な裁斷をした。

建武中興の政治が本領安堵の主義とは違つて、地方武士の所領の處置や中興の功臣に對する賞罰當を失し、大多數の地方武士の人心を失つたが爲に、失敗に歸したのは又止むを得ない結果であつた。

我國の地方自治體の淵源は上古の氏族團體に在るのであるが、中古支那法制の承繼に依り、所謂郡縣制度として、國司、郡司、里坊の制を施行して見ると、我國固有の氏族團結を無視して實情に副はない嫌ひがあつた。唐の制度を模した五保の制も器械的であり、制度そのもの、通りには長く行はれなかつた。之が國內に廣く行はれるやうになる爲には、一旦殆ど廢滅した後我國の習俗に適應した形態に於て、氏族團體部落團體と融合し、莊園制度の内部構造として、又は戰國時代に於ける地方治安上の必要から更生することを必要とした。唐の制度を承繼模倣した地方行政の情弊腐敗が顯著となると共に、郡縣制度中央集權制度の地方官の羈絆を免

がれるが爲に、寺院神社權門勢家の勢力を利用した莊園の形に於て、上古の氏族又は部曲團體の情勢が復活して、牢固たる獨立自治體の形を成した。即ち我國に於ける氏族團體國司の支配を脱却する莊園制度莊園の基礎の上に立つ大小名の領土莊園制度の中に語源を求め得られず莊屋名主、即ち莊園の莊官から起つた莊屋、開拓者の名前を冠した名田の所有者といふ意味の名主は數百年間町村の首長の意味に用ゐられて居る。我國の地方制度、地方行政は中古莊園制度の發達成長の間に長い間の傳統慣習を成し來つたものが多いことを特に注意する必要がある。

兵力を擁した守護の實力は次第に強固となつて、國司の支配する國衙領、寺社領、本所領を横領侵略するものがあり、又は勢力ある守護の庇護を求めるものもあつたり、若くは地頭職を管理する者も多くなつて來た。守護の名稱は何時の間にか大名諸侯と呼ばれ、地頭は中名小名と呼ばれて、漸次に獨立の地位を得た。幕府は實力を以て之を討滅しない限り唯々大中小名の地位を是認するより外はない。大中小名の領内の統治は全然大中小名の爲す所に一任する狀況であつた。

大中小名の領内には鄉村があつて五保制度又は部曲氏族團結が融合した組織となつて、莊屋名主を首長とする鄉村組織が次第に整つて來た。戰國時代になつて大中小名が討伐攻守の戰鬪

に奔命すると共に、郷村自身も自衛上治安の確保に努め領主に對する勞役貢租に盡した。大中小名も郷村人民に向つて連帶責任を強制する形勢となつた。犯人の逮捕は犯人の居住した郷村の人民に責任を負はせて、若し犯人の居ることを知つて居りながら、告發逮捕をせず取逃がした場合には、嚴重なる處分を受けなければならぬ。其他道路田地の修繕租税など凡ての事が郷村人民の連帶責任で、之に對して武斷的制裁が伴つて来る。従つて郷村住民は平素から團體員の結束を固めて、犯人に付ては平素から犯人の出ないやうに取締を嚴重にし、犯人の出た場合は告發逮捕して引渡すといふやうな仕組にする。地方團體が段々と小さい範圍で鞏固な組織を持つやうになつて來た。

戰國時代の終りに於て豊臣秀吉が國內平定をすると共に、治安維持の手段として五人組十人組に依る郷村をして連帶責任を強度に負はしめたのと、次で江戸幕府の時代となつては、浪人の取締と切支丹宗門改の爲、五人組組織を強化普及せしめ、一方寺院に於ける戸籍制度と相俟つて郷村組織は整つて來た。

江戸幕府の職制の特色は會議制と月番制の多い事である。老中、若年寄、寺社奉行、町奉行、勘定奉行等の重職には、すべて此の兩制度が伴つた。此制度は責任の所在が不明確となり、御座成の政治をする弊は免れ得なかつたけれども、政治の公平を期し、専横を防ぐ爲に工夫實行せられたものである。即ち武家政治の陥りがちな武斷専制を避けるが爲に、評定會議の制や會議月番制に依つて被治者の利益を考慮する用意の存したことを注意するを要する。寺社、町、勘定の三奉行は毎月式日を定めて評定所に會合して、各其支配下の訴訟の他の奉行に關聯するものや、重大なものを議決し、又大小目付徒目付小人目付勘定吟味役等を加へて、一般政務の得失を論じ、老中の諮詢に對へた。會議評定の制度は相當に行はれて居つたのである。幕府の重要な官職は譜第大名旗下等の中から捕せられるのであつたが、譜第大名は彦根の井伊侯三十五萬石を例外とし、概ね十萬石前後の中小名であつたのも、權力の集中強化を避ける用意の一であつた。

地方行政は幕府の直轄地と各藩とに分れ、諸國の大名等は一面幕府の地方官として、其領内の治安を保ち人民を字養する義務を有つてゐた。將軍の代替り毎に巡檢使を諸國に派遣して、地方行政の監督に當らしめた。巡檢使は諸國の御料私領の政績を視察し、人民の安否を探り其の訴訟を聞くものであつたが、後には地方監督の効果は疑はしいものとなつた。

幕府直轄地の地方官は遠國役人であつて、幕府の直轄地である重要なる港灣や都市に駐在す

る者が遠國奉行である。京都には特に京都所司代を置き、大阪と駿府とには城代を置いた。遠國代官は全國に散在する幕府直轄の知行所に駐在して、徴租、勸農、道路、橋梁等所謂地方事務デカクを行つた。遠國代官の中郡代は比較的廣い管轄區域を有つもので、關東郡代、美濃郡代、西國郡代、飛驒郡代、攝津河内郡代、三河郡代、丹波郡代等である。代官は管轄區域の狭いもので大體四十内外から五十内外までを往來してゐた。郡代、代官は概ね世官世襲であつた。諸藩の職制は大體幕府の職制に似通つたものであつた。藩の地方官は例外なく郡奉行、代官の名稱を有ち、幕府の郡代、代官と同じやうに任所にあつて所謂地方の事務を掌どつた。

江戸時代の村は一の自治體であつて、自治の範圍は極めて廣いものであつた。村は知行渡の單位であり、納税の單位であつた。租税は徴税吏たる代官が村に對して之を課し、村は更に之を村内の百姓に配賦した。村は法律上の人格者であり、自ら訴訟もすれば賣買其他の法律行爲も行つた。斯の如き村は如何にして發達したかと云へば、鎌倉、室町時代に於て莊園の莊官は結束して互に起請を取交して、他莊の權利侵害に備へたり、又莊民が互に秘密の規約を結んで莊官の誅求に對抗した事もあつた。莊園そのもの、起源が社寺權門勢家の力に頼つて、國司の苛斂誅求を免がれることに存したのであり、地方の擾亂と共に自衛的に團結する必要が次第に

強くなつた。村民の結合が目立つて來たのは應仁文明の亂以後であつて、村民は共同の利益の爲に一部落を擧げて生死を共にするまでの盟約を神明に誓つてゐる。地方都市の中には町老衆、三方衆と云ふ自治機關の下に、強力な自衛組織が出来たものもあつた。此の如き町村の自治自衛の組織は、豊臣秀吉や徳川幕府は領内の治安を維持し法令の徹底勵行の爲に之を利用した。五人組制度に至つては領主が地方統治の利益の爲に積極的に組織を命じたものである。村の制度は室町末期の戦亂と共に漸次發達して、國主領主の利用によつて助長されて來た。

江戸時代の村は時に廢置分合が行はれたから其數は時代によつて異なるのであるが、安政治所一覽に六十六國三島六百三十一郡六萬千五百四十九箇村とある。

村の機關は所謂地方三役又は村方三役と云はれた名主組頭百姓代である。名主は關東の稱呼で關西では莊屋といふ。莊屋は莊園制度に於ける莊園の莊官から起つた名前であり、名主は開墾した人の名を持つた名田の所有者即ち名主ナシユから起つた名前である。取扱ふ事務の範圍は廣汎であつて、人別改、宗門改、五人組改、戸籍事務、檢見の立會、年貢の配賦、年貢の取立等から、訴訟の仲裁差添、證書の與書加判、村内の風紀取締、勸農、水利土木、代官よりの觸の傳達、村規約の實行等、村内の重要事務はすべて之を取扱つた。名主、莊屋は大高持の世襲の例も

あつたが、二、三の舊家が廻り持に名主を勤める例もあつた。所謂代々名主と年番名主である。關東地方では漸次一代限りとなり百姓全體の入札又は推薦で其人を定め、代官が之を任命する例が多くなつた。即ち吏員公選の趣意が廣く行はれるやうになつたのである。組頭は關東地方の稱呼で、上方遠國では年寄又は脇百姓と云つた。名主、莊屋の下役であつて公儀地頭の御用並に村の用を勤めた。組頭は百姓全體の入札又は協議に依つて、百姓の中で筆算に達し人品よろしく高も相應に持つてゐる者を選んで充てるのが例であつた。組頭の任免は村内できめてから之を代官に届出でる丈でよかつた。定員は村によりて異り三名乃至五名であつた。百姓代は總百姓に代つて名主組頭を行ふ年貢の割賦、村入用の收支等を監査する村方の目付役である。

村は臨時に百姓寄合を開いた。室町時代には野寄合と稱せられて、百姓全體の集合で初めは唯一の村の自治機關であつた。年貢の配賦、村入用の勘定、村借金、用水の分配等村民の利害に關する重大事項を協議する。寄合は名主が召集するのが例であるが、一揆、騷動等危急の際は寺の梵鐘を突き鳴らして、村民が期せずして集まる場合もあつた。

村には村極、村定等の自治法規が發達した。村内總百姓の規約として定められ、村内總百姓が署名して居るのが原則である。内容は田畑の作物、林野の下草等を盗まない事、胡亂の者が留め置かない事等自治警察に關する事が通例である。違反者に對する制裁は過料を科するのが普通である。極刑には地方破門と稱し、村の掟を破つた者は在所から追放した例もある。後には村八分と稱し村内の惡徳者は村民から絶交することが廣く行はれた。村八分といふのは十分の交際の中、火事と葬式の場合のみは交際するが、その他には全然交際しないと云ふ意味である。

村は法律上の人格者であり、租税法上は納税の主體で村内の貢租は一纏めにして納めしめる。地頭、代官又は寺の納所から村に對して徵税命令書を發する。村は之を受けて村役人又は村中總百姓の寄合で之を村民に配付し、其年貢は村役人が一纏めにして地頭、代官に納付する。村が納税の單位である所から若し村民の中に納税をしない者があると、他の村民の負擔を増す結果となる。村は訴訟法上には原告被告となつて訴訟を行ふ。私法上には村持の土地を有し、他村と契約を結び村借錢をした。時には個々の村民の罪が問はれないで、村全體が過料に處せられた。

村政執行に必要な費用は所謂村入用であつて之を村民から徵收した。村入用は村入用帳に記載し、盆暮の二季に夫錢と稱して各戸主から持高に應じて徵收する。所によつては村極により

或種の費用は人別割とした。村入用帳は村内の總百姓が之を監査したのみでなく、代官所は毎年之を差出さしめて濫徴濫費がないかどうかを検査した。即ち收支會計の正不正を確かめる制度も備はつて居つた。村入用の用途の主なるものは、村役人、定使等の給料から警察、土木、訴訟、祭禮の費用、検見、役人、御鷹匠等の馳走費、村借金の利子等であつた。村役人は村民の日常の素行や各家族の私事に付ても仲裁説諭訓戒をした。

中世の末頃堺、山口、小田原等の都市は、實力を備へて一獨立國の觀を呈し、歐洲中世の自由都市の如き地位を得やうとする情勢にあつたが、織田豊臣の統一的權力に壓服せられ自治權を失ひ、江戸時代には遠國奉行で支配せられた。斯くて都市そのもの、自治權は奪はれたが、都市内の各町々は村と同様自治を認められた。各町々の自治權や組織や納税上、私法上、訴訟法上の地位は村と同様であつた。

江戸の盛んな時の人口は正確な統計がないので、學者に依つて或は二百萬と云ひ、或は百萬と云つて意見が違ふのであるが、既に巨大なる大都市であつた。産業革命以前に於て當時の情勢から見て世界の大都市人口は、百萬を超えるものは有り得ないと云ふ有名なヒュームの言葉は、當時の情勢に於ては眞實であり、ロンドン、パリーの如きも人口七八十萬位であつたので

あるから、江戸は世界最大の都市であるか、一、二を争ふ人口の多い大都市であつた。當時日本へ渡來した和蘭人の書いたもの、中にも、江戸を世界最大の都市であると云ふ言葉がある。關東平野の治水の施設で利根川を北方に迂回せしめ、隅田川口のデルタを埋立て、市街地を開き、千代田城を中心に市街計畫を立て、城門の配置内外濠池の掘鑿、軍事上の見地から攻防の利便を圖り、頻繁に起る火災に對しては廣い防火線や火除地が作られた。色々の都市計畫の用意が凝らされると共に、稠密な人口を支へる爲には神田、玉川、千川等の上水道が敷設され、魚市場の如き日用品市場も出來て居つた。

江戸には町奉行が置かれた。一、二を争ふ人口の多い大都市であつたが二人となり毎月交替して事務をとつた。市民の訴訟を聽き非違を檢察し、驛傳のことに與り評定所に出席し、囚獄及町年寄を監督する等が任務の主なるものであつた。補助職員には與力と同心がおかれた。

町年寄は三人で世襲であつたが月番を以て交替した。總町即ち江戸全體を治め町奉行と名主との間を連絡する。町奉行所よりの令達を名主に傳へ收税を掌り、名主を進退し、町中の商工業者を支配することが任務であつた。

名主は町年寄の指揮をうけて町内の公務を行ふものである。その數は時代によつて差がある

が、寛政三年に於て二百六十二人あつた。各數町多いものは十數町を支配して居た。名主は自治制度の中堅で任務は繁多である。町年寄から町奉行の令達をうけて之を町民に漏なく觸らしめる。町内戸口の調査をする。町民の願書訴訟に與印する。町内の治安、警察、收税等の一般のことに携はる。火事場に出て紛議を仲裁し、失行ある者は説諭する。重大な事件でない限り町奉行まで行かず名主によつて大概處置された。

五人組は比隣五戸が組合ふのが原則であるけれども、情勢に依つては五戸に限らない。其一人も大家族であり僕婢其の他主人に從屬する者をも包含する。五人組を組織する單位は江戸に於ける例では、地主であつて家主を兼ねる家持及地主の代表者たる家守を以て組織した。組合員は互に扶助し互に責任を分つもので、常に和睦み、結婚、養子、遺言、相續等の個人的のことも立合ひ、幼年の組合員があれば後見したり後見人を選定したりなどし、互に素行を監督し合つて過失なきを期し、若し組合の中に罪人が出れば連坐して刑に服さなければならず、納税を怠るものがあれば代納しなければならなかつた。江戸に於ける自治の徹底は五人組に負う所が甚だ大である。五人組に課せられた公務は月番を以て交替して當り之を月行事と稱した。町内願書訴訟の加印檢使見分の立合、火事場に於ける火消人足の差引、罪囚の預り、火番夜廻

り等がその任務であり、名主のない町では名主に代つてその事務に當つた。

江戸に於て町奉行以下の支配したのは一般庶民だけであつて、將軍家に直屬する所の旗下、御家人及びその家族、僕婢、諸大名の家臣及びその家族、僕婢等武家階級と之に從屬する者の如きは一般の行政權には服しなかつた。

江戸市政の諸經費を支辨するに地代、店賃即ち土地建物の賃貸價格總額の凡そ三割を町入用としたと云ふ。寛政年間松平定信は此の町入用の凡そ二割を節約せしめ、其の節約額の七分を積立てしめた。之が有名な七分積立金であつて、之を以て糧を買入貯藏し、災害、飢饉等の不時の必要に備へしめる。臨時の災害の罹災者貧困窮乏者に施米し又は更生資金として之を貸付けた。此の積立金の仕事を取扱ふ爲に町會所を置き地主、家主等から選任した座人、座人手付等をして之に當らしめた。七分積立金に依る救濟施設は江戸時代末期數十年間に偉大な功績を擧げた計りでなく、積立金は次第に累積して來たので明治維新の後にも新東京の公共施設の遂行に充てられて其の事業は尙今日に残つて居る。

江戸幕府は地方行政を各藩に一任して、高度の地方分權を認め各藩の自治に一任した。幕府は參觀交代の制度に依つて各藩主を江戸に召集し、全國に於ける各藩の配置に意を用ひ、武家

諸法度を勵行したが各藩の内政に付ては格段なる失態のない限りは干涉する所がなかつた。幕府の政務に當る者は譜第の中小名と旗下御家人の限られた範圍であり、従つて幕府風雲の急を告げると共に、人材の缺乏を如何ともし難かつた。朝廷に於て對外政策を國內の雄藩に諮問せられるとなると、有力なる發言を爲す者は外様大名であり幕府の要路に在る者とは違つた立場に在る。幕府の政治は其の局限した人事制度から崩れざるを得なかつた。各藩に於ても門閥制度の世襲に依る重臣よりも、下士階級から有爲の人物が擡頭した。其の上に元來武門武士の階級も太平久しく、近代的の團體訓練を缺いで武力に於ても、却て強健な庶民階級から募集した壯丁に比して成績が劣つた。長州の奇兵隊が之を實證した。即ち中央に於ては徳川一門地方に於ては各藩主の一族の政權壟斷は、到底之を繼續するを得なくなつて武家政治は終つた。

武家政治と謂ひながら武斷專制の弊を避け、權力集中の嫌を避け、寄合評議の途を開き、月番交代の工夫、委任した範圍に付ての不干渉方針等に依つて相當成績を擧げたことを認めざるを得ない。一面には階級制度門閥制度の爲、古來の格式を尊重し殊に百姓町人の上訴を極度に嫌忌し極刑を以て之に臨むとか、又は定まつた村高に依つて各村からの徵稅を勵行するので、疲弊した農村が到底負擔に堪えなくなり、百姓の逃亡して農村の荒廢するものが出來たりした。

又諸藩の中にも特に小藩に於ては財政窮乏して、幕末維新の變動期に際して到底自立し得ないものもあつた。

第五章 明治維新以降の地方行政

慶應三年十月十五代將軍徳川慶喜は大政奉還を奏請し、十二月九日王政復古の大號令が煥發せられた。武家政治七百年の統治は終つて天皇親政の明治維新が來て、中央地方の行政は目ざましい改革を見た。中央政權は古に復し着々近代施設が進められた。併し全國各地には諸藩が依然として土地人民を領有して居り、統一の政を行ふことが出來ない有様であつた。明治二年六月には各藩の奏請に依つて版籍を奉還せしめ、舊藩主に悉く知藩事を命じて、先づ形式上各藩主に明治政府の官吏たるの地位を有せしめた。次で明治四年七月廢藩置縣を斷行して、全國を通ずる中央集權が極めて平穩に完成し得られた。王政復古の後幕府直轄地を二十九の府縣ととして知事を置いた。當時は所謂府藩縣三治又は地方三治で、二十九の府縣二百七十三の大小の藩に分たれた。夫が廢藩置縣となり、三府三百一縣であつたが、合併整理して三府七十二縣となり、明治二十一年に至つて現在の如く三府四十三縣となつた。

江戸幕府及各藩が幕末風雲の急を告げると共に、要路に立つ者は門閥主義であり舊來の傳統から限られた範圍の人物から用ひられる爲に、勢ひ人材缺乏となる。此等の人物は例外なく上流の安易な生活に慣れて、非常困難に善處するの重任に堪え得ない。幕府でも各藩でも實力を備ふる人材は、低い地位の下士階級に多かつた。因襲は打破せられ門閥を顧みないことが實際の必要であつた。併し從來の上流者も決して政權から全然離れる者はなかつた。幕府は大政を奉還しても徳川の一族は新政府の要位に重用せられることを期待した。明治維新の際の戦ひは大政奉還を問題とするのでなく、奉還後の明治政府を薩長人士が獨占することに對する不満であつた。幕府でも各藩でも門閥打破、人材本位を必要とすることは何人も認め自然の大勢であつたが、舊來の特權ある上流階級の待遇如何は極めて重大問題であつた。中央たると地方たるとを問はず、傳統、因襲に依り一部上流階級に限られて居た政治上、行政上の地位は、廣く一般人民に開放せられることは争ひのない事であつた。困難な問題は舊藩主及士族の從來の特權を如何に處置するかに存した。併し之に付ても所謂四民平等、士農工商が國法の前に同じ地位であるといふ立前がとられ、舊藩主や士族には元の祿高に應じて金祿公債證書を交付して、恰かも一定年限勤務した官吏退職の際に賜金を給すると同様の取扱に依つて片付いたことは、極めて

めて巧妙にして成功せるやり方であつた。況んや此の交付せられた金祿公債は、新興企業資金として近代的産業の勃興に役立つこと多大であつた。

舊藩に於ては一切の政治を掌り、司法裁判や兵力や財政も其の權限内であつたが、先づ陸海軍制を定め國民皆兵の主義に依る徵兵令が制定せられて、軍隊は地方行政と切り離された。司法制度が確立して獨立の裁判所が設けられて、司法權の嚴正公平が期せられるやうになつた。

幕末多事の際幕府の舊慣を破り、朝廷に於ては對外關係の重要問題に付各藩主の參集會議を計畫せられたが十分に行はれなかつた。維新の後各藩から優秀の人材を選出せしめて、新らしい政治に付て討論評議せしめたが、此試みは成功しなかつた。各藩に於ても當時の困難なる情勢に際し、階級門閥に拘らず意見を求め討論評議を盡さしめたが、是等も多くは實益はなかつた。中央政府に於ては一意制度施設の改革整備に努めた。間もなく征韓論が争はれ政府は専ら内政の改善充實歐米の制度施設の輸入吸收に没頭した。之に對して民間には民選議院開設の陳情運動が熾烈となり、之に伴つて自由民權の主張が全國に響き渡つた。此の風潮の下に廢藩置縣の後の府縣に於ては、漸次地方議會を設置して地方行政の審議を試みる例が多くなつた。

江戸時代に於ても幕府には有名な昌平學があり、各藩にも夫々藩の學校があり、又碩學、鴻儒の私塾を開くものがあつた。町人百姓の爲には寺小屋があつた。併し一般には學問は士人以上の事とし、一般人即ち農工商及婦女子に至つては之を度外に置いて居つた。明治政府は國運發展の基礎は教育の振興に在ることを認め、近代教育施設の創始擴張に力を致した。幕末風雲のあはたゞしい中にも、日本の將來を遠觀して人材養成の必要を認め、福澤諭吉は慶應義塾を開いて、維新戰爭を傍觀しながら塾生に歐米の文物を講説して居つた。京都に於ては明治二年町組即ち町々の組合に依つて設置された小學校が六十四校もあつた。全國に對しては明治五年に學制を頒布し、學問獎勵の布告をした。夫には有名な『自今以後一般の人民華士族農工商及婦女子必ず邑に不學の戸なく、家に不學の人なからしめん事を期す』と云ふ文句がある。全國を學區に分ち小學校を建設せしめた。學區は地方に於ては村々都市に於ては町々を適當に組合せて組織した。全國の町村は地方官の獎勵と有志の勧誘で、學區の組織兒童の就學獎勵、學校の設立普及に努めた。之に依つて小學校數が明治六年には既に一二、五五八校、明治七年には二〇、〇一七校、明治十年二四、二八一校となり、明治十年の教員五萬七千、就學兒童二百九萬人の盛況を見るに至つた。之は武家時代から引續いた町村の組織が明治初年に於ても必要な公共の基礎を爲して居る。

明治四年四月今般府藩縣一般戶籍法別紙の通改正する旨の布告の中に、『各地方土地の便宜に隨ひ豫め區劃を定め、每區戶長竝に副を置き、長竝に副をして其區内戶數人員生死出入等を掌どらしむ、戶長の務は是迄各處に於て莊屋名主年寄觸頭と唱る者等に掌らしむるも、又は別人を用ふるも妨げなし。凡そ區劃を定むる譬は一府一郡を分ち何區或は何十區とし、其一區を定むるは四五町若くは七八村を組合すべし。然れども其小なるものは數十に及び大なるものは一、二に止るも、都其時宜と便利とに任せ妨げなし。』此の制度の方針は四五町又は七八村を組合すべしとするので、約七萬の全國町村を一萬餘に整理合併するの端緒を爲して居る。元來戶籍は切支丹宗門改の必要から江戸時代に於ては、各寺院に於て取扱つて居つたが、明治時代に入り戶長役場に於て戶籍を整備し、やがて國民皆兵主義に依る徵兵制度の實施に役立つた。

江戸時代の税制は石高、村高に依るのであるが、其の豊臣秀吉の時に定まつてから三百年も經て居り、農業の變遷と共に地方の實情に副はない。明治政府は日本國內の土地全體に亘り明

治六年から明治十四年に至るまで、すべての土地に地價を設定して地租を合理的に改正するの大事業を遂行し、地方官や町村當局者をして之に當らしめた。之に要した經費總額三千七百萬圓の中、二千九百萬圓は民費即ち地方團體で支辨せしめた。地租改正は地方税制にも直に利用せられるのではあるが、此の莫大な經費を當時の地方財政に於て負擔し得たことや、當時の地方當局者が支障なく全國に亘る地租改正の複雑困難な大事業を支障なく遂行し得たことは、行政上の大成功であつた。小學校の創設戸籍の整備地租改正の如き大事業が、支障なく好成績を以て遂行し得られた所に、明治初年の地方行政機構の能力の程度が測定し得られるのである。

明治の新政府に不満を懷く者には、保守的の士族階級に屬する者と、急進的な自由民權論者があつた。前者は征韓論の主張が破れ、佐賀、長門、熊本の變亂となり、明治十年の西南戦争となつて一段落がついた。自由民權論者と政府との對立は長い問困難な問題であつた。政府は漸を以て立憲の制度に進むの方針を堅持し、明治八年には『元老院を設け以て立法の源を廣め、大審院を置き以て審判の權を鞏くし、又地方官を召集し以て民情を通じ公益を圖り、漸次に國家立憲の政體を立』てさせられるの方針が明かにせられた。内外多事の際にも拘らず帝國議會開會の準備又は試験とする意味の地方官會議が明治八年に開かれた。地方官會議の形式

が憲政自治の試験として注意すべき事であるのみならず、議題の内容は悉く當時に於て最も緊要な地方行政の問題であつた。第一は道路橋梁の事、附たり民費の事、第二は地方警察の事、第三は地方民會の事、第四は貧民救助方法の事、第五は小學校設立及保護方法の事であつた。第二回の地方官會議は明治十一年に開かれて、郡區町村編制法、府縣會規則、地方税規則を議定し、次で其の公布を見て我國最初の成文近代地方制度が整備した。

地方議會に付ては明治二三年の頃藩議會を開いたものがあり、明治五年以降府縣の中には漸次府縣會を開いたのであつたが、未だ其の組織權限等に付ての法制が定まらなかつた。明治十一年府縣會規則の發布以來府縣會は、近代法制の規律の下に全國一齊に開かれ、會議の訓練、經驗は次第に累ねられた。市町村會も相前後して地方に依り思ひ／＼に開かれて居つたのが、明治十三年の區町村會法に依つて、全國的に組織開會せられ地方議會の整備を見た。

地方制度の整備を見るまでに於ても、明治政府の積極的施設、所謂文明開化の流入と共に、地方公共の施設は種々の手段を以て遂行せられた。東京隨一の繁榮な銀座街は明治二年の火災の後、東京府知事由利公正に依つて歐米の都市を模し、街路を擴張し煉瓦造建築物を建設せられた。七分積立金の事務を取扱つた町會所は、之を以て土木建築の事業を遂行する所から營繕

會議所と稱し、後廣く公共事業を任務とするので東京會議所と改め、江戸が改まつて東京となつた後の公共の土木建築の施設をし、瓦斯事業を創始し礦油燈現華燈の街路照明施設をしたり、墓地の開闢、養育院の創立、後に商科大學となる商法講習所の創立等、各種の公共施設を遂行した。地方に於ては埼玉縣下に於ける利根川治水堤防工事や福島縣下に於ける牧畜、植林開墾の事業等が實行せられて居る。廢藩置縣の頃から府縣町村の財政は既に國費豫算額の半額に上り、民費、府縣稅、區入費、學區等の地方財政は、相當の働きをして居た。上述した小學校施設や戶籍制度や地租改正等の事業は此の如くして支障なく實行せられたのであつた。

府縣會には自由民權思想が反映して、議會と理事者との抗爭が相次ぎ、公共施設に協力するよりも、理事者との論難に目を送る風があつた。明治十四年、明治二十三年を期して帝國議會を開かせられるの詔勅が下され、朝野共に立憲制度の準備に力を注いだ。市町村の地方自治に關する制度が尙不備であるので、憲法草案の調査と併行して自治制草案が準備せられ、憲法發布に先だつ一年明治二十一年四月市制町村制が發布せられた。

市制町村制の草案は明治政府の備入れた獨逸人モッセ、英國地方制度を研究して地方自治の精神を明かにしたグナイストの教を受けたモッセの起草したものである。政府は之を原案として、帝國陸軍の創建者であつて偉大なる軍政治家であつた山縣有朋が内務卿又は内務大臣とし、内務省の高官と共に審議修訂を加へたものである。制度の體裁内容に於てブロイセンの制度に近いものがある。併し起草者モッセに於ても審議修訂に當つた内務當局に於ても、十分我國の習俗町村行政の傳統遺習を參酌し、國情に適合せしめることに苦心をしたのである。獨逸人モッセが原案起草に當つた事から我國の地方制度を獨逸法制の直譯輸入であると謂ふ者のあることは甚だ當を得ない。憲法起草に際して獨逸の碩學の意見を徴した伊藤博文其の他の高官に對して、グナイストは府縣知事と府縣會との關係は佛國の制度を參酌すべきことを勸告して居る。三大都市東京、京都、大阪に付て一般市制を適用せず、市制の特例を設けるに付ては、論議の末セーヌ縣知事が巴里市長の職務を行ふ佛國の例を參考として、三府の府知事をして三大都市の市長の職務を行はしめることとなつた。此故に府縣の制度や三大都市の制度は、獨逸の制度よりも佛蘭西の制度に近い。要するに當時の當局は決して何れの國をも特に模倣せんとしたものではない。國情に照し各國制度の長所を採つて我國の制度としやうとしたのである。

市制町村制は明治二十一年に發布せられ、明治二十三年に府縣制と郡制が制定せられた。尤も郡制は當初は六府縣に施行せられたに過ぎず、一般に施行せられるに至つたのは、明治三十

二年の府縣制、郡制の全文改正の後であつた。明治二十二年の憲法發布と相前後して地方制度は市制町村制、府縣制、郡制と整然として備はつたので、往々にして我地方制度、地方自治は明治二十一、二年の頃を以て始まるものゝやうに傳へるのであるが、夫は成文制度の整備と地方行政の發達とを混同したものである。武家時代數百年の背景と明治維新以後二十年の經驗を経て、府縣市町村の状態は最も整備せる近代的な地方制度の規律適用に適する様に發達したことを意味する。地方制度そのものは別に新たなものを加へたのではない。

既に述べたやうに町村は明治十年前後から町村會を開いて居り、明治十三年からは區町村會法に依り全國悉く法律に従つて活動して來て居る。武家時代に於ける寄合の長い習慣傳統がある。小學校は學區即ち町村とは別の特別公共團體に於て明治五年以降設置經營されて居る。町村制施行と共に町村費と地方費即ち府縣費との間に負擔すべき經費に出入がある。市制町村制の施行に依つて市町村費の増加すべき額は、四百五十六萬圓と見積られ、一方府縣費に於て輕減される額は四百十萬圓、差引して地方負擔の増加を見る額は四十六萬圓に過ぎないと當時の當局者は推算して居る。當時の府縣費總額二千萬圓市町村費二千萬圓計大約四千萬圓に對し、僅に四十六萬圓の増加に過ぎないことは、地方制度の制定施行に依つて地方行政の上に地

方負擔の上に、殆んど何等の變動影響を及ぼすものではないことを實證する。從て地方制度の制定は議員の選舉手續、會議に關する手續其の他の法律的事務遂行の形式訓練に資する所あつた丈で、他に實質上殆んど意味のない事である。

唯市制町村制施行の準備として全國町村の合併整理を斷行したこと、小學校を原則として市町村に於て設置經營すること、之に依り得ない場合には市町村内の學區又は市町村の聯合組織である學校組合が之に任ずる制度としたことは、注意を要する。武家政治の時代から自然に發達した町村は大凡そ七萬に近かつた。此の町村は地勢に依り大小區々であり人口も亦相當に異つて居つた。從つて明治四年戸長副戸長を置くとき町は四、五町、村は七、八村を組合すべしとした。明治十三年の郡區町村編制法は毎町村又は數町村に戸長一員を置くの制度で、明治十七年には二萬九千九百九十人の戸長があつたが、内務省は戸長役場管轄區域の概率を定めて大整理を斷行せしめ、一萬千六百四十人に減せしめた。此等の方針傾向を踏襲して明治二十一年市制町村制發布の際に於ける町村總數六萬九千九百九十五を三十九市一萬三千三百四十七町村とした。驚くべき整理大合同であるが、實は當時に於ける戸長役場は一萬千五百、學區は一萬八百六十二であつて、事實上市町村の事務も市町村公共施設の最重要な小學校施設も大凡

そ一萬餘の整理した地域で處理されて居つたのであるから、此の一見無謀とも見える町村の大合併整理、起草者モッセも其の成功當否を危ぶんで反対意見を提出したと傳へられる町村の合併は、別段の支障なく平穩に實現し、小學校の經營を引受けて爾來五十年地方自治の成績を擧げて來たのである。

都市に在ては府縣市の二階級、其の他は府縣郡町村の三階級の地方團體組織は、プロイセンと同様の制度であつたが、町村が整理合併せられて何れも資力充實し、公共事務遂行の實力を有すると共に、中間の郡自治體の事務は上下より壓迫を受け、加ふるに郡は固有の財源を有たず、必要な經費は町村に分賦するの制度であつたが爲に、一般に郡制の施行を見た明治三十年代から十年も経ない間に、郡制廢止問題がやかましくなり、遂に大正十二年を以て廢止せられた。郡會議員に地方の地主を充てしめる制度も國情に適しないので實施せられなかつた。

巴里の制度に類した東京、大阪、京都の府知事が市長の職務を行ふ制度は、官僚的であつて自治の本旨に適しないものとして、市會の反対市民の輿論が衆議院に反映し、論議凡そ十年の後明治三十一年三府に關する特例が撤廢せられ、一般の市制が三大都市にも適用されることゝなつた。併しながら三都市は一般の市とは人口に於て大差があり政治上、經濟上重要な關係に

あるので、特別の制度を必要とするものと主張せられ、政府及貴族院側は官僚的な都制々度、衆議院及市側は公選特別市制の主張が爾來相對立して繼續して來て居る。名古屋、神戸、横濱の三市も近年の膨脹發達人口増加と共に此の運動に加はり、所謂六大都市の特別制度の問題となつて居る。政府は幾度か調査會を設けて調査し、民間團體に於ても意見を提出し、議員提出法律案は幾度か衆議院を通過したが貴族院は之に同意しない。政府案も或は公表せられ或は議會に提出せられたが成立するに至らない。

地方行政上極めて重要な單位は府縣である。上古の時代の國郡の區劃、中古の國司の管轄、武家政治の守護から大名の領地、次で江戸時代の各藩を承繼するものが府縣である。全國を三府四十三縣に分劃する。舊來の國郡の區劃を基礎として一國一縣又は二、三國を一縣とし、或は郡に依り國を分轄する。府縣知事は官吏として稅務監督局、鑛山監督局、遞信局營林局等の特別地方官廳に屬しない一般地方行政を任務とする。警察力は知事に屬し、地方治安維持の爲必要あるときは、師團長に出兵を請求することが出来る。廣汎にして強力なる權限を有し、市町村を監督する。府縣自治體の執行機關は府縣知事が當り、府縣會の議決を経て豫算を定め地方公共の施設を遂行する。一般に地方公共施設の大半は府縣が遂行する。府縣の財政權は市町村の

財政權よりも寧ろ廣汎である。強力廣汎な府縣自治體の執行機關たる地位と、中央政府の命を受けて地方行政全般に付職責を有する府縣知事は、極めて重要な有力な地位である。然るに政黨が政權を得た時代に於て、府縣知事を頻繁に更迭し黨派的の人事を遂行したことがあり、近年其の弊害を防止する爲其の意に反する休職の手續を困難ならしめた。中央政局に於ける政黨の弊は止んだけれども官僚内閣も亦人事の疏通の爲、若年の府縣知事を任用し、五十歳前後の老練經驗ある者を退かしめる風があるので、依然として更迭頻繁であり、地方行政の健實なる發達と地方經營の徹底は望み難い狀況である。

人口六百萬の巨大都市も之に次ぐ五大都市は勿論のこと、府縣に所屬し府縣知事の監督を受ける。六大都市の市長は第一流の大人材であるが、若年の府縣知事の下風に立つ。更に六大都市内の地方公共施設が府縣と市と併立し重複する。世界的大都市が一般都市と同列に府縣の下に屬し劃一の市制の適用を受けることは、不合理であると云ふのが、六大都市特別制度を要求する理由である。大都市自治を認めることが官僚の支配を薄めることに難色を示し、大都市を府縣の羈絆より脱せしむる場合には、大都市市長を官吏としなければならぬとする官僚主義と大都市自治主義との對立が問題の中心である。

明治四十四年に市制町村制は改正せられた。プロイセンの制度に類した市參事會を執行機關とする制度は、實際上國情に適しないとして市長を執行機關とし、參事會は議決機關とすることが改正の重なるものであつた。一般公民から參事會員を選出する制度を止めて、聲望高き長老を市政から排除した。議員の任期六年を四年に改め、半數改選制を全數改選制とした。連記投票を單記無記名投票とした。市町村長、助役の任期六年を四年に短縮した。其の後に於ては公民權を擴張し等級選舉制を廢止し、納稅資格を廢止して普通選舉制を採用した。市長は市會に於て選んだ候補者三人の中に就いて勅裁に依つて就任するの制度が改まつて、市會の選舉に依つて就任する制度となつた。尤も勅裁せられない例はなかつたので、實質に於ては此の改正に依つて變動は感ぜられなかつた。

此の如くして近代的の地方行政は數十年の經驗を經た。其の間には頻繁に襲來する災害、大震災から風水害、日清日露の大戦北清事變歐洲大戰近くは滿洲事變以來の日支事變等があり、更に世界的の經濟恐慌や失業者の氾濫があり、或は勞働爭議、生活不安、住宅難等の難問題もあつたが、其の間に處して地方行政の各方面に亘つて顯著なる成績を擧げて居る。災害に際しては常に原狀復舊に止めない。所謂轉禍爲福將來の發達利便を増すの施設を爲し來つて居

る。災害の復舊復興の施設は原則として地方公共團體が其の任に當り、國家は之に相當の補助をし、技術上の指導をする。義務教育年限延長、救護法、職業紹介、住宅政策、保健施設其の他各般の厚生施設は、政府の奨勵助長施設の下に府縣市町村が進んで實行する。自動車の發達に對して道路施設が遅れて居つたのが、近年道路の新設擴張や鋪裝が急施せられて大體全國的に自動車交通は普及するに至つた。自動車専用道路は國の實情は其の發達を許さないやうに見える。電車事業、乗合自動車事業、電氣、瓦斯供給事業の公營は廣く行はれ、中央卸賣市場や小賣市場の如き屠場の如き多年公營となつて居る。水道は各都市に普及して居るけれども、下水道施設は尙工事中のものが多く完成迄には尙年所を要する。

中央政府は多年府縣市町村の財政を顧みる所がなく、國の義務に屬する施設をも地方費の負擔に歸せしめて意としない。其の上に地方團體の起債の許否は、専ら國家財政の利害から決し、電車市營の許否も外資輸入に依る爲替政策の利害に依つて決した例がある。特に市町村經費の重要な部分を占める義務教育費は全部を市町村に負擔せしめ來つたのであつたが、漸次其不當を論ずる者が多くなり、義務教育費國庫負擔問題として多年政界の重要問題となり、一方加重する地方税制の整理改正と相俟つて論議が重ねられた。義務教育費國庫下渡金は、大正七年から始められ當初の一千萬圓が、今は八千五百萬圓となり、一方に於て地方税輕減に充當せしめる國庫補給金が、昭和十一年の二千萬圓から一億三千圓に増額せられ、而も尙將來に問題を殘して居る。

此の如くなるに拘らず地方各種の事業であつて、甚だしい失敗破綻を來したものは無い。地方債は昭和十一年度末現在三十六億九千萬圓、其の中外債は二億一千萬圓に上るのであるが、未だ曾て豫定の償還を遲滞するものはない。東京市の佛貨電氣事業公債に付ては、佛貨の平價切下と共に金フランか磅計算か現時のフランに依るべきかに付て、多年繫争問題となつて居つたが、双方の互譲に依つて解決を見た。

或は日本の地方行政に醜聞が多いと謂ふ者がある。如何にも特に東京市には頻繁に疑獄が起つた。又市會議員や市政に對する新聞雜誌の批判論難は相當手さびしい事は事實である。要するに市政の評判は甚だしく悪い。併しながら所謂疑獄檢舉の結末に付て點檢して見ると、所謂腐敗罪惡とせられる事實そのものは、多くは些末の事である。過度に潔癖な正義の強制に類するものがある。新聞雜誌に指摘せられる事項は消息通は夫程問題とすべき事であるかを疑ふ者が多い。市政に苟も非違失態あるを許し難いとする神經質的な良心が市政疑獄を頻發せしめ新聞

雜誌を賑はして居るのではあるまいか。従つて疑獄があつても市政の動きは既定の方向を變へることはなく、又疑獄に依つて損害を受け又は賠償を受ける實質的の利害は、殆んど認められない。市民の立場としては醜吏、醜議員の膺懲に満足を感じ、より大なる實害の豫防となることの利益がある。此種の疑獄又は不評判はたま／＼市政全體の健全を反證するものと謂へないだらうか。

要之二千年に近い地方行政の經驗と、團體獨立自治の傳統氣風と、衆議寄合に依つて大事を決するの習俗とは、明治維新以降數十年の近代政治行政の實驗に依つて、憲政自治の制度の運用に付て不拔の確信を有たしめるのに十分である。従つて地方自治の制度は單に日本内地に實行するに止まらない。新領土朝鮮、臺灣に於ても民度に應じ漸を以て地方行政に參加せしめて自治制度の整備に努めて居る。制度の改正や運用に付ての獨逸伊太利の思想や經驗が敏感に影響することはあるけれども、二千年の歴史と民族の習俗に根ざす地方行政の方向は變るものではないからう。



昭和十四年三月二十日印刷
昭和十四年三月二十五日發行

帝國地方行政發達史論

定價 金五十錢
金三十錢

不許複製

著者 菊池慎三
東京市麹町區日比谷公園二番地
發行者 東京市政調査會
代表者 菅原忠治郎
東京市京橋區築地四丁目四番地
印刷者 鈴木木茂

中屋三間印刷株式會社印刷

發行所

財團 東京市政調査會

東京市日比谷公園市政會館
振替口座東京七一六〇九

A decorative rectangular border with a repeating geometric pattern surrounds the text.

OIZ

118