



Title	北海道における地方制度の形成について(3)
Author(s)	清水, 昭典; SHIMIZU, Shyōsuke
Description	論説
Citation	北大法学論集, 18(4), 55-101
Issue Date	1968-03
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/27867">https://hdl.handle.net/2115/27867</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	18(4)_P55-101.pdf



論 説

北海道における地方制度の形成について (3)

清水 昭 典

- 一、まえがき
- 二、幕末蝦夷地の社会と統治
- 三、蝦夷統治論と国家の利益  
天明寛政期
- 四、開港以後（以上第十六巻四号）  
維新政府と箱館裁判所設置（以上第十七巻二号）
- 五、函館区会の成立  
まえがき  
明治初年の函館地方統治の形成整備  
区会開設  
初期区会の運営（以上本号）
- 六、北海道庁制の設定
- 七、北海道会の成立

## 五、函館区会の成立

### まえがき

明治十四年三月一日、函館区役所において開かれた函館区会<sup>(1)</sup>は、北海道における地方議会開設の事始めであった。ところで、わが国の明治地方自治制といわれる近代<sup>(2)</sup>的、地方制度が統一的に成立したのは、明治二十一年の市制・町村制の制定から二十三年の府県制・郡制の制定<sup>(3)</sup>にいたる明治憲法の制定公布と密接な関連をもつ一連の地方法制度が設定された時期であるから、函館区会はそれよりも少くとも七年程早く成立していたことになる。

いわば、函館区会の成立は、明治維新<sup>(4)</sup>とともににはじまり、その後およそ二十年の年月を費し、その間「幾多の不統一と混乱、そして制度上の試行錯誤の過程<sup>(5)</sup>」を経てようやく成立しえたわが国の近代<sup>(6)</sup>的、地方制度形成史上の途次に起った一事柄とみることができよう。

これをややちたいて述べるに、この時期は明治維新から十年頃まで、わが国を近代国家として創出するため、その体裁を整えるのに急であつた政府が旧来の統治様式を「切断<sup>(7)</sup>」して「短期<sup>(8)</sup>」に「極度の権力集中機構の形成<sup>(9)</sup>」を強行した結果、大小区制など新しい統治様式をもって行政をすすめようとする政府と未だ旧「町村の旧精神猶存せり<sup>(10)</sup>」という伝統的旧習裡にある町村との間に乖離と対立が起り、政府が統治の反省なり転換を迫られるに至つた時期に連つている。

これを大久保利通が明治十年に立案を命じた「地方之体制等改正の議」によると「区ヲ置キ区戸長ヲ置ク制置宜キヲ得サルノミナラス数百年慣習ノ郡制ヲ破リ新規ニ奇異ノ区劃ヲ設ケタルヲ以テ頗ル人心ニ適セス又便宜ヲ欠キ人間

絶テ利益ナキノミナラス只弊害アルノミ<sup>(9)</sup>とあり政府はこのような統治上の苦い体験から「我古来ノ慣習ト方今人智ノ程度トヲ斟酌シテ適実ノ制ヲ設クヘキナリ依テ前陳ノ主義ニ基キ府県都市ハ行政区劃ト住民独立ノ区ト二種ノ性質ヲ有セシメ町村ハ住民独立ノ区タル一種ノ性質ヲ有セシメ(中略)町村ハ其町村内共同ノ公事ヲ行フ者即チ行事人ヲ以テ其独立ノ公事ヲ掌ルモノトス<sup>(10)</sup>」と旧町村の地位を「住民社会独立ノ区劃<sup>(11)</sup>」として「地方ノ制度行政区劃<sup>(12)</sup>」と一応区別して認めるにいたつたのである<sup>(13)</sup>。

そして「住民社会独立ノ区劃」ということは政府側が構想する意味での「自治」の同義語<sup>(14)</sup>にはかならず、政府は町村に対して地方分権なり地方自治を賦与するにいたつたのである<sup>(15)</sup>。

しかし、これは明治維新以後の集権化が何も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あくまで至上の課題であることに変わりはなく、ただ集権の構想なり方法が分権なり自治なりを町村団体に賦与することによって、いわばこれを踏まえてすすめられようとしていたのであり、ここに三新法期の特色の一つが見られるのである。

ただし三新法が制定された十一年の時点では町村については郡区町村編制法において、町村吏員の組織に関する規定<sup>(16)</sup>を置きながら、町村会のことについては規定を設けず、単に太政官番外達をもって、各地方に適宜に町村会を開くことを認めるにとどまつたのである<sup>(17)</sup>。

ところで実際には区町村会の設置は、すでに開明的な地方行政官によって明治六年からすすめられているところであるが、明治九年頃にはその開設は未だ微々たるものだったのであり、それらが寄合に代る代議的機能を最初から営みえたかどうかは疑問視されていたのである<sup>(18)</sup>。

ところが三新法の制定後、すなわち明治十一年以後町村会は全国各地で急速に開設されるようになったのであり、

とくに明治十三年四月、太政官布告第十八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普及開設されるにいたつたのである。<sup>(19)</sup>

そして函館区会も、このような状勢裡に、統治上特殊な地位にあった北海道にも函館にだけ内地の区町村会の開設にわずかに遅れて開設されることとなつたのである。

本稿では維新後、函館において旧町村自治組織がどのように統治上取扱われ、改編されて、近代的な地方制度、なかになく区会が敷設されてきたかをとらえ、ついで成立した区会の構成、規則、初期の運営などを概観し、それが統治上に担つた役割を明らかにするとともに、依然、近代的な地方制度の外側に、住民の日常生活に深いかかわりをもつた旧慣、旧制度が存在し、これが区会の作用にいかなる影響をもたらしたかを明らかにすることを目的としている。

(1) 函館区史 三五八ページ

(2) 山縣有朋の「市制町村制郡府県制に関する元老院會議演説」によると、当初この四つの地方法制を明治憲法の制定に先行して一挙に制定發布させようとした山縣の意図がうかがわれる。すなわち「郡制府県制ハ右二法案（市制町村制を指す……筆者註）ト相聯貫シテ完キヲ得ヘキハ一読スル者ノ能ク知悉スル所ナリ故ニ今次テ郡制府県制ヲ發布セスンハ向キノ市制町村制中重要ナル条項ニシテ徒法空文ニ属スルモノ極メテ多キヲ致サン。」とある。しかしこれが一挙に達成出来なかつた事情があり、市制・町村制だけが先に制定されたのである。この間のいきさつを山縣は「四法案ヲ一時ニ議定シテ完璧ヲ求メラルルニ一応尤モナレトモ如何ンセン是レ言フ可クシテ實際行フ可ラサルコトナレハ先ツ市制町村制ヲ發布実行シテ国家ノ基礎タル自治分権ノ組織ヲ鞏固ニシタル後ニ徐々郡制府県制を發布施行スルニ如カス。」と述べている。山縣は自治制よりも国会の開設を先決とする伊藤博文と見解を異にし、国会の開設に先んじて四つの地方法案を成立させようとしたのであり、それがどうしても不可能ならば各法案の有機的関連を措いても、せめて市制・町村制の二つだけでも成立させようとしこれを達成したのである。ここには山縣の一方ならぬ焦慮がうかがわれる。この焦慮の理由は次註参照

(3) 明治憲法と地方制度の関連を検討し、憲法制定への地ならしとして地方法制の設定を考え実行した人物は山縣である。この山縣の考えは内閣法律顧問アルバート・モツセの「立憲制度ヲ実施セムトスルニ当リテハ、先ツ地方自治体ノ制ヲ建テ、以テ国家

ノ基礎ヲ鞏固ニスルノ必要アリ。故ニ地方制度ノ改革ハ、必ス憲法ノ実施ニ先チテ、之ヲ施行セサルヘカラス。」との進言に負う  
 ものであらう。ただ山縣の炯眼さはすでに石田雄教授が指摘しておられるように自治制を地方に与えることの効果を「甞ニ民衆ヲ  
 シテ其ノ公共心ヲ啓暢セシメ、併セテ行政參助ノ智識經驗ヲ得シムルカ爲メ、立憲政治ノ運用ニ資スル所至大ナリトイフニ止マラ  
 ス、中央政局異動ノ余響ヲシテ地方行政ニ波及セサラシムルノ利益、亦決シテ鮮渺ナラスト爲ス。」と民権家の立憲議會への進  
 出、そこから起る混乱を予期しつつ、この混乱が地方に及ぶのを遮断し、地方行政の滲透と地方から行政に対する支持を調達し、  
 体制の基底を強化することになると考えたことである。これを同じ山縣の明治十二年の「国会開設に關する建議」によると「明治  
 八年聖詔を下し漸次立憲の政体に馴致せんとす於是此年地方官會議を開き今年に至り府県郡区の會を開けり是事の緒に就く者にし  
 て從來の目的を達する順序を得たりと謂ふへし事既に斯に至る以上は一躍して民會（國會を指す……筆者註）に及ぶも誠に其當な  
 り。」とあり國會の創設と地方議會のそれをともし維新の誓文、輿議輿論の帰結として認めた考えと比べると、その逕庭は極めて  
 大きいといわねばならない。この点で本稿とも関連して来るが、明治十年代の初期においては府県會における反政府的騷擾が起る  
 まで、明治政府の指導者は地方議會の設置についてはさしたる懸念を抱いていなかったものと見られる。

(4) (5) (6) (7) 大島太郎 地方制度（日本近代法発達史）昭和三三年参照 本稿まえがきはこの書に多くを負っている。なお池田  
 宏編「大森鐘一」の自治制制定之顛末、大森鐘一述によると、大森氏はわが国の地方制度形成を「大別して三段と爲すべきもので  
 あらうと思ふ。明治元年より十年までを第一期とし、十一年から町村制の發布になるまで即ち二十年までを第二期とし、それから  
 以後を第三期と、斯く三期に分けることが出来るであらうと思ふ。基の第一期なるものは一口に申すと中央集権の世ともいふべ  
 きか、宛に角維新草創の際であつて地方の権力を中央に集中して専ら統一の政治を行ふた時代である。」と述べておられる。

(8) 龜卦川浩 明治地方自治制度の成立過程、三八ページ「鴻爪痕」よりの引用参照

(9) (10) (11) (12) 池田宏編 大森鐘一 三〇二ページ〜三〇三ページ「地方之体制等改正の議」よりなおこの意見書は太政官に提出  
 せられ、十一年四月に開かれた地方官會議で論ぜられ、三新法制定の因をなした。

(13) なお地方官會議における政府側の説明では町村の地位を「旧慣ニ依ルニ町村ハ実ニ一ノ形体ヲ成シ、大ナルモ之ヲ削ルヘカラ  
 ス。小ナルモ之ヲ併スヘカラス。一町一村ノ人民ハ利害相依ルヨト一家一室ノ如キアルノミラナス、亦財産ヲ共有シ、一個人ノ權  
 利ヲ具フルモノ如シ。（中略）而シテ町村引受ノ事ハ其總代タル戸長ノ担当スル所ニ委託シ苛細ノ牽掣ヲナササントス。」と  
 認める姿勢を示している。しかしこの町村の地位を行政区劃と區別して認めることが本文でいうようにあくまで一応のものであつ  
 たことの理由は大島太郎氏が前掲「地方制度」三二二ページで強く指摘しているところである。

(14) 前掲大森鐘一「自治制定之顛末」によると『住民社会独立ノ区劃』といふことは余程奇妙な言葉で、是れは諸君もお分りになるまいから一言註解を入れます。此の語は只今の所謂「自治」という語に当る。』とある。

(15) 亀井川浩氏は前掲書四四ページで大久保が地方官會議に付する目的で提出した上申書をつらぬく考えとして「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ことにある」といふことと、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ならなければならぬといふ二つのことである。と地方自治を認める考えがあったことを指摘しておられる。

(16) 郡区町村編制法、第六条、毎町村ニ戸長各一員ヲ置ク事ヲ得、但区内ノ町村ハ区长ヲ以テ戸長ノ事務ヲ兼ヌル事ヲ得。

(17) 前掲 大森「自治制定之顛末」によると「町村会の事は此法律（編制法）にありませぬ。是れは大久保公の意見には、町村は全く自治に委せるということであつたから、法律を以て規定しないといふ主義を執つたものと見える。」とある。  
 なお（太政官達府県へ）明治十一年七月、には「三府及其他市街ノ区及各町村ハ其地方ノ便宜ニ從テ町村會議又ハ区會議ヲ開キ及地方税ノ外人民協議ノ費用ハ地価割戸数割又ハ小間割間口割歩合金等其他慣習ノ旧法ヲ用ユルヨト勝手タル可シ但町村會区會ノ章程規則ヲ制定スル分ハ内務卿ニ届出認可ヲ受ク可シ」とあり、区町村會の設置と、規則の制定を区町村に委ねている。（府県制度資料）

(18) 福島正夫、徳田良治、「明治初年の町村會」明治史研究叢書「地租改正と地方自治制」一四三ページ

(19) 前掲書、一五〇ページ、大石嘉一郎 地方自治、岩波書店刊 日本歴史近代3 二四六ページ

### 明治初年の函館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、こと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つた。

そして、統治上は松前藩治下ないし幕府直轄の下に箱館奉行が置かれ、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（丁代）——組合頭——五人組というヒエラルヒーをもって構成す

る封建的自治組織を有していたのである。<sup>(2)</sup>

この自治組織のうち、町役人と称えられたのは町代以上名主・町年寄であり、五人組組合頭は「一般百姓ト異ルトコロナシ」<sup>(3)</sup>とみられ、ただ町民との関係で、町民が願届を提出する時、この願届書に連印をおこなうことよって「町役人ノ性質ヲ帯フルモノナリ」<sup>(4)</sup>とみられたのであった。

町役人の任命は町年寄の場合、世襲的<sup>(5)</sup>であり、奉行所の辞令をもって任免され、名主は「町代の勤功アリ身柄ヨキモノ」<sup>(6)</sup>ないし世襲で、その任免は奉行所からおこなわれるが、具体的人選について、現職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。したがって町年寄の世襲家からの官選を除くと、町役人はその人選を自治組織からすすめてゆくことができる点である程度自治組織に選出の自発性をもち多くの場合推せんされた者が任命されたと思われるが、なお任命については奉行に決定する能力が保留されていたものとみることができよう。<sup>(7)</sup>

町役人の人数については、町年寄は安政元年以降四・五人、名主は寛政文化年代は四人、嘉永・安政期からは五・六人に増加し、町代は各町から二人を定員としていたが最も多い時には六人に及んだといわれる。<sup>(8)</sup>

町役人の職務は、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奨励シ諸税ヲ取立及上納スル等ノ事ヲ掌ル」<sup>(9)</sup>ものであり、名主は「町年寄ヲ補助シ市中ノ取締ヲ以テ責任トシ諸税及町内入費ノ徴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爲シ諸税及町内入費ノ取立」<sup>(10)</sup>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領主ないし幕府に対し店役・家役・地子・人別銭・四半敷等を町民から取立上納する責任と、封建的自治財政を賄う坪割銭・祭礼銭・筆墨紙料等を取立て、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役割を有していたのであった。

そして、一般に封建的自治組織の運営、ことに年間の行事計画をたてたり、貢租、村経費の決算にあたっては寄合が重要な役割をはたすのであり、町役人の職務の執行は寄合における満場一致的支持を必要としているはずだが、箱館の自治組織がこのように運営されていたかどうかは未だ明らかでない。「維新前町村制度考」では五人組組合頭が「市民ノ集會ヲ要スル時組内ノ代理トシテ出頭スル事」とあるがこの「市民ノ集會」が寄合といえるものかどうか、また毎年一定期に町役人が大小百姓を集め、五人組帳前書を読み聞かせ、それに全五人組員連印の一札を加えさせて役所に提出したとあるが、この集會も寄合といえるか明らかではない。ただ封建社会における集會が代議制的運営をとったとは考えられぬことから、これらの集會が寄合的に運営されたものと見ることはあながち不当でないのであろうし、町役人の職務執行が町民の集會において定められた意思に何等かの意味で規制されていたものとみることも不当とはいえないであらう。<sup>12)</sup>

以上の点をあえてまとめてみると、箱館では官選の町役人が町方の行財政の執行や治安の維持にあたりつつ、市民の寄合的集會の意思に何らかの規制をうけ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、町役人制がいかにして一方で区戸長制と他方選挙・代表・多数決をとる代議制的議決機関をもつ近代的な地方制度へと転換されたのであろうか。<sup>13)</sup>

この点で維新後の函館における制度の改廃ぶりを概観すると、「町政は幕府前直轄時代に於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。」<sup>14)</sup>とあり、明治二年十一月には町年寄・名主が廃止され、大年寄・中年寄が置かれ、五年二月には四年四月布告の戸籍法の適用が函館にも及んだものとみられ、市街は三つの大区に分けられ、大年寄・中年寄の制は戸籍法第一第二則の規定によって消滅し、各区に戸長一名副戸長二名が置かれ、町代は町用係と改称され、各区に三名ないし五名が置かれたのであった。九年九月には北海道全域

に大小区制が布かれ、大体旧区画にもとづいて市中が第十四第十五第十六の三大区とその下に五小区に分けられ、大区には区長、小区には戸長を置き区務所を区会所（町会所の後身とみられる）内に設けている。十一年六月には、開拓使布達乙第十九号をもって九年布告の各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則による総代人を選出する総代人選挙法及総代人心得が<sup>16</sup>發布され、小区総代人と町総代人とが選挙され、総代人は金穀公借共有物土木起工等の事業に参与することとなり、時宜によっては区役所当局と区内人民の利害得失に関する件について協議に参加することができるようになったのである。<sup>17</sup>

十二年七月には、前年七月に制定されていたいわゆる三新法のうち、北海道では郡区町村編制法だけが実施されることとなり、函館は同法第四條の「人民輻湊ノ地」として区制を布いたのである。なお郡区町村編制法は、その立法趣旨として「大小区ノ重複ヲ除キ以テ費用ヲ節ス」<sup>18</sup>ものであったから、大区小区制はここに消滅したのである。同時に町会所・区務所は内務省乙第五十六号達によって廃止され区役所が置かれ、函館全域を一区とする区長が置かれたのである。そして区長の下には区書記制が布かれ、旧自治組織の中で最も多岐にわたって煩瑣な職務に従い、「町内ノ事細大關係ナキハナン其繁忙名主ノ比ニ非ス」<sup>19</sup>といわれた町代の職務の伝統をひく町用係が廃止されたのである。そしてこの場合の区長と区書記とは郡区町村編制法とはほとんど時を同じくして定められた府県官職制にもとづく職務の地位であり、区長は八等相当の官として「該府県本籍ノ人」<sup>20</sup>をもって任ぜられ、事を開拓使長官または函館支庁開拓書記官に受け法律命令を区内に総理するものであり、職務としては「徵稅並地方稅徵收及不納者処分ノ事」等政府行政の委任的事務を執行することとなったのである。また区書記は「十等ヨリ十七等ニ至ル」官であり、その選任は区長の具状によって開拓使当局の命ずるところとなつたのである。

さらに十三年一月には区役所の事務分掌が整備されることとなり庶務・戸籍・出納・納税の四科が設けられたので

## 説

## 論

ある。同年七月には開拓使布達をもって小区総代人制が消滅し、区総代人が選挙され、八月には区内を六組に分けて各組に戸長役場が設けられたのである。そして十三年十一月、北海道では函館に限って、四月の太政官布告第十八号区町村会法に準じて函館区会開設が開拓使長官より認められ、翌十四年一月開拓使第二号布達をもって区会規則が裁定され、三月一日区会が開会され、これに即応して八月、各区町村金穀公借共有物土木起功規則による総代人制は公権的に消滅したのである。なお十五年六月には区内六ヶ所に設置されていた戸長役場は三ヶ所に統合され、翌十六年十二月には函館県番外達<sup>(27)</sup>をもって戸長役場はすべて廃止されたのである。このほか区会設置によって総代人制が消滅させられたため、各町もしくは二・三町の連合町がこれに代えて各町協議人を置き、町内に関する事件、ことに共有物<sup>(28)</sup>については組合頭と協議することとしたが、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」状態であったと区史は述べている。そして「其職は殆んど有名無実なるを以て、十五年区会の決議を経て町会を設けんことを申請せしも許可せられず。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いしに、一朝之を全廢するに於ては多少不便を感ずべしとて暫く之を存置することに決せり。」とも述べている。しかしこの区史の叙述は協議人の地位役割に関する事態の推移を適切に伝えているとはいえない。事態は区会開設まで区内の組固有の共有財産に関する取扱いを戸長とともに協議してきた総代人<sup>(29)</sup>協議人はその公権的に認められていた地位を失うことになり、区役所側では、十二年六月の布告第二十二号「区町村会ヲ開設セル地方ニ於テハ明治九年一〇月第一三〇号布告金穀公借共有物取扱土木起功ノ手續ハ総テ該会議ニ附シ施行スベシ」という規定にもとづいて、共有財産取扱に関する新たな議案（明治十四年四月五日より開会の函館通常区会第二号議案）を区会に提出し、従来、小区の戸長が総代人と協議して取扱ってきた小区ないし、町の固有の共有財産を区長と区会の手に、ことに管理運営の実質を区長の手に収去<sup>(29)</sup>する方針を容することを望んだのである。これに対し区会内では議論

紛糾のすえ議案は三次会まで上程されるが議員の廃案説が強く「此共有金ハ前ニ旧総代人ヨリ区長へ依頼シ置キタルモノナルカ総代人己ニ消滅セル上ハ一旦当区会へ返戻ヲ乞フ爲受渡委員ヲ定メ双方即チ区長人民ノ間ニ確固タル監約ヲ取結ビタル上更ニ当区長へ其管理方ヲ依頼スベシ故ニ廃案ヲ希望ス」という意見が区会を制したのである。このことは区旧小区(組)町固有の財産を区長が単独で処理することへの疑念や不満が区会や区民にあり、これらの財産取扱に区民の意思を伝えようとする姿勢があったことを示している。この場合の区民の意思は従来総代人によって示されてきていたから総代人はたとえ公権的地位を喪失せしめられ、協議人と名称を変えても、町有財産の取扱いその他で区民の意思を事実上総代する役割を失ってはいなかったのである。それゆえにこそ公権的には「無実」と否認されながら現実には永く「存置」し続けたのである。

公権の総代人∥協議人に対する否定的な態度に反し、旧自治組織の基底にあった五人組制度に対しては、特に組合頭に対してはこれを区政の補助的仕事を担うものとして期待している。ただこの期待は五人組なり組合頭の職務・地位を公権的法制度の中に据えようというのではなく、あくまで法制度のそと側に位置せしめて行政への協力を求めることにとどまっているのである。この点では区史は「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を以て、明治十八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。」と述べている。その後、組合頭の行政補助的役割への区側の期待は一層強くなり、明治二十年九月には組合頭選挙及勤務心得を規定し「官民の間に立ちて十分周旋盡力せしめん」ことを期したのである。そしてこの組合頭は選挙で選ばれることになった点は維新前と異なるが組員の戸口点検、掃除注意、町内事務調理等の職務については維新

前からのそれを踏襲したのである。

このように僅か二十年、ことに先の十年余の期間のあわただしい制度の改廃ぶりは統治上の幾多の混乱や矛盾、それに対する修補などを示しているのだが、それにもかかわらず、以上の経過から幕藩制下の自治組織の町役人の中、町民の具体的な日常生活と最も密接な関係のある部分（町代）が公権的に設定されてゆく新地方制度から疎外され、とともに、町民の総代的役割をもつ町役人制度自体が廃止され、区戸長制―区长制へと改訂され、この区长は中央政府の行政官として政府の地方統治機構の末端に位置して町民に君臨することになり、政府の集権化は地方にその手がかりを擲んだのである。

他方、旧自治組織における寄合ないし総代的な制度は次第に代議制へと転換せしめられたのであり、それへの過渡の役割を果たしたのが総代人選挙法の制定実施である。この法の実施は、第一に総代人がもはや寄合や上位者の「見込」によって任命されるのではなく選挙<sup>33</sup>によって選ばれることになったことを示すものであり、第二に総代人は金穀公借共有物土木起功規則にもとづいて、区内の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す場合には総代の全員一致ならずとも正副区戸長<sup>34</sup>とともに区内毎町村の総代二名ずつの内六分以上の連印をもって事をすすめたり、総代人心得にもとづいて区内町村人民の利害得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、ここでの総代はもはや直接には寄合や寄合的全員一致という意思表示方式に制約されず、これとは一応独立に六分以上で可決をおこなう連印者として、独自の判断と意思をもって事を処するいわゆる近代的代表<sup>リアレゼンタツレ</sup>たる手ばかりを得たのである。さらに総代人の地位は、心得によって、「實際民情ヲ酌量シ宜シク公利公益ヲ目的トシ必シモ輕拳アルベカラズ」と、いはば区町村民の特殊利益の代理者としてではなく、専ら公民的立場に立つて行爲すること  
を期待されたのであり、総代人はこの点でも代表的立場に立つことになったのである。そして総代制は代議制へのこ

のような過渡の役割を演じつつ区会の開設によって消滅するに至ったのであり、換言すれば函館区会は総代制のような制度の敷設を経て、その経験の上によりやく成立しえたのである。<sup>(95)</sup>

(1) 河野常吉氏は「函館の字が世上一般に用ひられしは、明治二年以後にして、其以前は普通箱館の字を用ひ候。」と函館区史で述べており、本稿もそれを踏襲した。

(2) 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巻第一号

このような階層序列は村尾元長著、「維新前町村制度考」に拠って作成した。このほか栗本鋤雲著「匏菴遺稿」三五六ページに「町年寄の下に立つ者、毎町に名主あり。」とあり、また箱館における五人組帳前書末尾の署名順も町年寄・名主・町代の順序になつている点も参照した。

(3)(4) 村尾元長「維新前町村制度考」

(5) 栗本鋤雲、匏菴遺稿によると、安政期の町年寄として、西村次兵衛、蛭子祇平、(蛭は蛭の誤記ないし誤植であらう。筆者註)白鳥今右衛門の三名の名が見受けられる。このほか「林家場所請負文書」では安政期の町年寄として蛭子次郎、西村治兵衛の名があり、また文化年代の町役所告示文書に肝栗名主として蛭子七左衛門、同見習として西村泰藏の名が見られる。白鳥家、蛭子家は古い地侍の家柄であり、以上から、白鳥、蛭子家それにおそらく西村家を含めて、世襲的に町年寄、肝栗名主などを出す家柄であったものとみられる。

(6) 村尾元長 前掲書

(7) 町役人の任命を決定するのは奉行であるが、人選に関する奉行の介入の余地は乏しかったのではあるまいか。なぜなら、松前藩制下の亀田(箱館を支配)奉行は永田富智氏によると二名いて、松前からの上、下番制をとったとされ、また幕府直轄下の箱館奉行がたびたび更迭されていることから、町政に関する奉行の知識は、多く世襲職で土着的な町年寄、名主に比べてはるかに及ばなかったはずであり、奉行が町年寄、名主との円滑な交渉を欠くとき、市中取締の遂行は実際には不可能であったと考えられる。また匏菴遺稿によると、「町年寄は旧家にして甚だ富まずと雖も、市政に権あり」と述べており、自治組織における町年寄・名主は町役人の選出について実権をもっていたのではないかと考えられる。

(8) 村尾元長著 前掲書によると、寛政十一年に「市中二名主九人ヲ置ク當時市中九ヶ町アルヲ以テナリ其後幾モナクシテ職ヲ辞ス

ルモノアリ漸次人員減少残存スル者他町ヲ兼務ス翌年即享和元年九月ニ至テ月番名主ヨリ函館市中ニ告示スルモノニ由ルニ四人ニシテ其受持左ノ如シ  
大町、弁天町、名主新十郎、山ノ上町、名主次兵衛、内瀬町、名主四郎右衛門、大黒町、名主傳右衛門  
 が市中一般を取締つたのに対し、名主は数町の範囲のみを受持つたのである。また町代は「丁代ノ受持ハ該町内ニ限ル」とされていたのである。

(9)(10) 村尾元長著 前掲書

(11) 町役人のうち最も多岐にわたって煩瑣な職務に従つたのは町代であり、町代は「町内ノ事細大関係ナキハナンシ其繁忙名主ノ比ニ非ス」という状態であった。町代の職務を例示すると「諸法令ヲ市民ニ伝達スル事」、「宗門下調帳ヲ製シ及ヒ之ヲ淨書スル事」、「寺判ヲ管守スル事」、「出稼人願書ヲ出シ出稼廻リ鑑札ヲ下渡ス事」、「官庫貸下米ヲ受取り町内ニ□貸シ及其返納代償ヲ取集上納スル事」、「行路病人行倒捨子保護ノ事」、「祭礼会所等ノ取扱ニ干渉スル事」、「出生死亡婚姻等ノ届出ヲ受理スル事」、「百姓入願取扱ノ事」、「出入寄留及送状ヲ出ス事」、「組合頭撰定ニ参与スル事」、「旅人改ノ事」、「地所売買立会及家屋売買連印ノ事」、「道路清潔注意ノ事」等に及んでおり、封建的自治組織の維持に不可欠の職務を担っている。村尾元長著、前掲書参照

(12) この点については今後の研究で明らかにしなければならないが、ただ箱館における町民の集會が、本州の村落におけるような惣集會とはより異っていたのではないかと考えられる。村落における惣集會は町村役人の選出をも含む町方村方の一切の重要事項を審議したといわれるが、箱館では町役人の選出は前述のような具合である。また箱館における町役人の地位、ことに町年寄のそれは本州村落における名主(庄屋)などとはかなり異っているようである。本州村落の名主は役人の口まねをするが百姓の一員であることに変わりなかった。これに対し箱館町年寄の地位は維新前町村制度考によれば「第一五節句歳暮月並ニ罷出ル節ハ用部屋迄出頭スル事トス、第二役所へ出頭スル時ハ書役組出頭ノ席ニ出頭ス、玄閼体ノ処ヲ補理シ御用提灯ヲ掲グ」とか「町年寄ハ大抵官地ニ居住ス」とか、函館郷土史話によると、年賀に際して「町役人中の筆頭である、町年寄三人が、各自若党や草履取りを連れ、「物申もの」二・三人を十歩ばかり先きに出し、分担区域に年礼をする。「何某殿年頭の礼をのべる」と呼びあるくと、各家からは、この「ものもふ、ものもふ」の声に應じて、家々の主人が正装して表に出て、土下座平伏して、町年寄の年礼をうける。年寄はそれを見たまま過ぎゆく。」とあり町民との間には極度の身分差がうかがわれるのである。したがって本州村落における寄合の意思が村役人を強く規制していたのとは、箱館の市民の集會の場合事情を異にしていたのではないかとみられる。

(13) ここで述べる代議制とは、たとえば自由な個人のそれぞれ多様な意見が徹底した討論を経て少数者の意見が多数者のそれにも収斂されて一つの決定を創り出してゆくといった本来の作用をもつそれをいうのではなく、ただ制度上、公選議會が設けられたことを

指す。

(14) 函館区史 三五三ページ、以下制度の改廃についての記述は区史に多くを負っている。

(15) 函館区史 三五四ページでは大区となつてゐるが、三六四ページでは「大小区劃を定め、市街を分ちて三大区となし、各大区を五小区に分つ。」とあり、鈴江英一氏の「北海道における大小区劃の一考察」(新しい道史 23)では開拓使事業報告第一編の記事によつて、函館市街に大小区劃)としてゐる。これは鈴江氏も述べてゐる通りに中央の法令に基かない独自の区画が小区として設けられたものであらう。すなわち戸籍法の規定によつて函館に三つの区が設けられ、この下に地方行政官の手で便宜上、小区が設けられたものとみられる。事実上の生活単位である旧自治組織の規模区域への便宜上の配慮があつたのではないか。

(16) 函館新聞、明治十一年七月十日、第四拾号 開拓使録事、乙第十九号、明治九年十月第百三拾号布告ノ趣モ有之ニ付総代人選挙法及総代人心得書別冊ノ通相定候条右ニ準拠早々選定来ル九月迄ニ管轄庁へ可届出此旨布達候事 明治十一年六月廿五日 開拓長官 黒田清隆。

(17) 総代人心得、第一条による。第一条 総代人ハ明治九年十月第百三十号布告ニ依リ金穀公借共有物取扱土木起功等ノ事ニ預ルヲ以テ本務トナスト雖モ時宜ニ寄り人民ノ利害得失ニ関スル事ハ区務所ヨリ協議スル事アルベシ(但シ有志釀金ニ出テ一区一町村ノ利害得失ニ係レバ之ニ干豫スル事ヲ得) 第二条 前条ノ場合ニ於テハ實際民情ヲ酌量シ宜シク公利公益ヲ目的トシ必シモ輕率アルベカラズ 第三条 明治九年第百三十号布告第二条ノ場合ニ於テハ該条但書ニ依リ其代理トナルヲ得ベシ 第四条 小区総代人町村総代人管掌ノ区分ハ只事ノ大小等ニ寄ルモノト雖モ第百三十号布告第一条ノ場合ニ於テハ其別ナキモノトス 第五条 総代人ノ集会ハ小区ナレバ区戸長町村ナレバ戸長用掛出席スルモノトス 第六条 総代人ハ給料之ナキモノトス然レドモ公用ニテ旅行スルトキハ用掛ト同ジク旅費ヲ給ス。

(18) 府県会規則と地方税規則とは北海道では施行されなかつた。地方税規則については、北海道では地方税賦課の重要な基礎となる地租の制度はすでに明治九年十二月太政官達第百六十一号で「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」と定められ、十年十二月には北海道地券発行条例が發布され「土地ノ種類ヲ分チ宅地、耕地、海産干場、牧場、山林トシテ官有ノ地ヲ除クノ外人民各自之ヲ所有セシメ其境界步数ヲ正シ、地位等級ヲ定メ地券ヲ發シ地租ヲ課スベシ」と地租を賦課することとなつたのである。

本州府県における明治六年の地租改正の布告と比べると北海道では数年遅れて達がおこなわれたわけであり、租額も本州の地価百分の三(または百分の二・五)に比すると、百分の一と低いわけであるが近代的財政制度確立への統治の姿勢はこの「荒域寒

土”にも洩れなく及んでいたのである。しかし荒域寒土から金納の地租を徴収することは事実上不可能であり、地租徴収を可能づけるものは荒域に対する移民の入植、定住、拓殖、生産の開始でなければならぬ。この点で地券発行条例は制定されていたが通用の余地が乏しかったのである。すなわち、地租については明治五年六月の北海道地所規則があり同規則では「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」等の規定があり、明治十一年地方税規則制定の時点では北海道の地券ある私有地は除租の地だったのである。これが北海道において地方税規則が施行されなかつた理由であろう。また府県会規則が施行せられなかつた理由はこの時点で北海道に地方民会設立の運動が起らなかつたことは別に、政府が府県会の構成を納税者参政としてとらえ、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」るものである以上、地租を欠き戸数割を欠き地方税目の根幹を欠く北海道に政府官僚が府県会の設置規則を認める余地がなかつたものとみられる。

(19) 第四条 三府五港其他人民輻湊ノ地ハ別ニ一区トナシ其広濶ナル者ハ区分シテ数区トナス

(20) 府県制度資料 行政編前編 一一〇ページ 地方官会議ニ於ケル第一号議案(郡区町村編制法) 説明書 藤田武夫著 日本地方財政制度の成立 昭和十六年 七一ページ参照

(21) 編制法の下で初代の区長となつたのは三大区制下第十四第十五第十六区の区長であつた常野正義(與兵衛)である。常野は貧窶より身を起し、自立後「或は木綿を販賣或は外国商の仲買をなし、千辛万苦漸く資本を得て茶肆を大町に開く。明治元年より町用係を勤め、消防夫の制完からざるを憂ひ、百方盡して消防組を編制す。爾來家道益々興り、恵比須町に支店を出し、更に大町に書肆を開き樓上を以て夜学所となす(中略)。明治十年虎列剌病流行に際し、日夜奔走して之が予防を説諭す」という人物であり、また「官益々眷顧措く能はず説くに公私の輕重を以て十年十一月遂に第十四大区の戸長に拜す。(中略) 又函館は兒童の就学少く、就中第十四大区は貧民多く資力乏しくして校舎未だ建設せられず、正義之を見て卒先金を投じ、而して後四方に奔走し資力あるものに説き十一年二月台町に公立小学校を設立す。」(区史) という功績をもつていたのである。常野こそは府県官職制というその土地に本籍をもつていて、函館に屈指の資産名望を有し、かつ消防、金穀共有物事務教育、衛生、慈善事業に貢献し、清廉にして官に対する恭謙な態度をもつ世話好きなしかもきわめて精力的な人物だったのである。編制法下の区長の典型を示しているのはあるまいか。これに対し、かつて町年寄を出せしめた世襲家が維新後町の役職から退いていったのは、家柄のみでは職務が勤まりにくくなつたことやこれら世襲家が維新後の函館における名望の新しい条件となつた資産について「甚だ富まずと雖も」(宛菴遺稿)と充分でなかつたことにも負うものであろう。しかし常野のような型の区長の果たした役割もそれはもつぱら制度の過渡期

において發揮されたものではなかるうか。この後、区長に及ぶ政府の官僚制的編成化の進行ぶりは、区長をその任用の条件として、「郡区長ハ五箇年以上官務ニ従事シ判任官五等以上ノ現職ニ在ルモノニ限り当分ノ内試験ヲ要セス郡区長試験委員長ノ銓衡ヲ經テ任用スルコトヲ得」(明治二十三年二月五日勅付第九号)とすることになり、土地からの名望を要せず試験に合格する専門行政知識を備えた新タイプの行政官を区長としてのぞましいものとしていったのである。

(22) 村尾元長 前掲書

(23) 郡区町村編制法の布告は明治十一年七月二十二日、府県官職制の達は同二十五日

(24)(25) 府県官職制の郡長と「市街ノ地ニ置ク所ノ区長并書記ハ総テ郡長郡書記ニ同シ」の項参照

(26) 府県官職制中、「地方ノ事務郡区長ニ於テ処分シテ後知事令ニ報告スルヲ得ルモノ左ノ件ヲトス 第一徴税并地方税徴収及不納者処分ノ事 第二徴兵取調ノ事 第三身代限財産取扱ノ事 第四逃亡死亡絶家ノ財産処分ノ事 第五官有地ノ倒木枯木ヲ売却スル事 第六電線道路田畑水利ニ障碍アル官有樹木ヲ伐採スル事 第七河岸借地検査ノ事 第八職遊猟賦感銃願ノ事 第九印紙野紙売却願ノ事 第十小学校学資金ノ事 右ノ外府知事県令ヨリ特ニ委任スル条件」ただし徴兵制は北海道にはまだ及んでいなかった。

(27) 明治十五年二月十八日、北海道では開拓使が廃止され、県制を布くこととなり、全道は函館・札幌・根室の三県に分けられた。

(28) 明治十四年の函館では区の共有金・共有地二十ヶ所を有していたが、このほか区とは別に区内の旧区劃たる組(戸長役場管轄に見合っている(筆者註)の共有金・共有地七ヶ所・共有建家五棟があり、さらに組とは別に組内の町が共有地十六ヶ所・共有建家二棟を有していたのである。明治十四年調製函館区一覽表 交詢社)なお函館区会では戸長の管理の下にあった組有の財産を区有として区長の管理へと収去しようとする議案が出されたが区会の反対で廃案となった。(四月十一日区会)

(29) 函館新聞 明治十四年四月十日号 函館通常区会傍聴筆記 第二号議案説明書によると「今や区会ノ開設アルニ付九年第三百三十号、十二年第二十二号布告ノ事件ハ総テ該會議ニ付シ施行スヘント云フ則チ町村ノ理事者タル戸長(区ハ区長)常ニ之ヲ管理シ該會議ノ決議ニ基キ施行ノ權ヲ有スルヤ明瞭タリ然ルニ函館区ハ区ト雖モ区長ニテ戸長ノ職務ヲ兼掌セス各町戸長アリ区長ハ郡長ト同シク純粹ノ行政官史ナレハ戸長ニテ施行ノ權ヲ有スル勿論ナレトモ既ニ区ナルヲ以テ区会アリ且ツ函館共有金ハ函館全区人民ノ共有財産ナレハ各町ノ戸長ヲシテ施行ノ權ヲ付与スル能ハス区長之ヲ管理シテ区会ニ付シ其議決ニ從ヒ施行スルヲ穩當トス」と述べつつ「瑣細ノ事務一々會ヲ煩スノ繁ヲ避ケ便宜処分ヲ謀ルノ精神ニヨリ」区長の指揮に服する共有財産取扱人を置き、「共有ノ地所ヲ売却シ亦ハ新ニ地所家屋ヲ購入」する場合は区会の議決を要するはか「共有ノ地所ヲ貸渡」する場合を含めて函館区一般共有の財産に

係る庶務を区長とその指揮に服する取扱人の手に置くとしたのである。

なお区会の開設に前後して従来区内の共有財産取扱に参加していた小区総代人が消滅させられ、戸長制が整理統合を経て廃止させられたのは「純粹ノ行政官吏」たる区長の手にて区内の共有財産の取扱いを移行させようとした統治方針と無関係ではない。

(30) 明治十四年函館新聞 四月二十日号

(31) 函館区史 五四〇ページ

(32) 函館区史 五九一ページ 規定の大意は「一、町内の便宜を謀り、二名以上二十名以内の組合頭を置く、其組合の区劃は適宜之を定め、区役所に届置くべし。二、組合頭は年齢二十年以上の男子にして、品行端正、身元確實なるものより、町内又は組合の選挙会に於て選挙し、其区劃人名を門戸に表示すべし。其任期は満三年にして再選することを得。三、組合頭は住民の義務とし無給料とす。転居又は止むを得ざる事故あるにあらざれば私に辞退するを得ず。四、町内事務調理上に諸費を要し、毎戸に割賦せんとするときは、区役所に申出で指揮を請ふべし。五、組合頭は組合区劃内に於て左記の事項を処理すべし。一、各区劃内戸口點檢の節案内する事。一、組合区劃内居住人名簿を製し、出入各戸口を明にする事。一、道路、下水、溝渠破損所等の取調及び不潔の箇所、各自組合へ修繕又は掃除方督促監査する事。一、悪疫流行の節各自組合へ豫防方奨勵等の事。一、町内又は一区域限りの共有物件に関する事。」となつてゐる。

(33) 明治十一年六月開拓使布達 総代人選挙法第一条 一町村毎に年齢二十年以上の男子にして管内に百圓以上の地券を有する該町村本籍の者二名を選挙して之を町村総代人となす 但百圓以上の地券を有するものなき町村は中等以上の身代にして管内に不動産を有するものを選むを得へし 第三条 町村総代人を選ぶは該町村本籍にして管内に不動産を有する二十年以上の男子一同をして投票せしめ其多数に依り定むるものとす 第四条 一小区毎に四人より多からず二人より少からざるを以て定員とし該区内町村総代人中に就て其望を屬するものを交互投票せしめ其多数により之を小区総代人とす。

(34) 函館の場合、戸籍法下の大小区制・郡区町村編制法下の区制のいずれの時も副区長・副戸長という役職は設けられなかった。

(35) 布告第一三〇号各区金穀公借共有物取扱土木起功規則の運用のために設けられた総代人制が区町村会制へと転化改編せしめられていったことの意義と過程の記述については、福島正夫・徳田良治両氏の「明治初年の町村会」(明治史研究叢書 地租改正と地方自治)の記述に多くを拠らせていただいた。本稿ではただ、布告第一三〇号と総代制が函館において明治十一年から、区町村会制が明治十四年から本州各府県の区町村にやや立ち遅れて適用された事実を指摘し得たにとどまり、函館における布告第一三〇号の実際の運用ぶりや総代人制が果たした実際の機能について立ち入って言及することを得なかつた。ただ総代制の機能ぶりについて

は区民からいろいろの批判があつたのであり、たとえば函館新聞に拠つて後年自由党の闘士となつた山本忠礼は総代制について「人民惣代人ノ立方ヲ推考スルニ、其選挙ハ公選ニシテ議員選挙法ト異ナル所ナリ。外形ノ法制甚タ美ナルカ如シト雖トモ、其ノ法則ノ精神実務タル議事ニ至テハ更ニ章程規則モ無ク、又議事ヲ私ニシテ世ニ公ニセス、議事ノ得失当否ハ我々人民ノ得テ知ル事能ハス。古昔封建ノ世ニ当テ町役人村役人ノ寄合ト一般ナリ」と批判し、しかも総代人が「自己ノ思見ヲ以テ其ノ事ヲ議シ、自己ノ権力ヲ以テ其ノ事ヲ決シ施行スルヲ得ルヤ否ヤ」ととかく官側の戸長の意思に左右されて自由な判断なり意思を持ち得なかつた一面、「惣代人ハ私ニ議シ私ニ決シ、世人ヲシテ議事ノ終始如何ヲ知ラシメズ」と区民から遊離した様子を指摘している。山本の指摘通りとするならば、総代は旧寄合的な区民のいわゆる総代でもなく、また自己の見識と判断によつて立つ公民代表でもなく、区民の意思から遊離し、公権に接近し行政の補助的役割を担わせられることになる。日本の代表の機制がすでに総代制においてうかがわれるわけである。そして区会の開設、少くとも政府が期待する区会の在り方はこの傾向を一層助長せしめるものではなかつたのか。

### 区 会 開 設

函館において、地方議会開設の論議が起る背景には、明治十二年頃の立憲政体の樹立を標榜する自由民権運動が、従前の士族的民権論に加えて、地方社会の豪農豪商層の政治的進出を伴うことによつて、新たな飛躍をむかえようとしていた時期であり、この運動が「世の人の知る通り百般の事内地とは事易り末だ開けぬ処として御政事も特別の事なれば<sup>(1)</sup>」と特殊地域視された北海道にも波及してきた事情がある。これを知り得る限りでは、明治十三年六月下旬、当時函館新聞に拠つていた山本忠礼は論説、「北海道民会議」を発表し、「何レノ地何レノ国ヲ論セス日本全国到ル所トシテ民会ノ盛ナラサル所ナク<sup>(2)</sup>」、と説き、北海道において「民会ヲ開設セサルハ人民ノ愚ナルニ因ル、開拓使ノ止ヲ得サルモノナリ<sup>(3)</sup>」とする或る官吏の言といはれる説が民間に流言されているのを駁し、函館をはじめ北海道各地の「人民輻湊スル繁昌<sup>(4)</sup>」ぶりを挙げ、「此各地ニ居住スル人民ハ即チ豪農タリ豪商タリ、其ノ下等社会ノ人民ト雖ドモ

説

論

各一家農商業ヲ営マサルモノ無く、各県無産ノ士族小民ニ比レハ智力ニ富メルモノ多キハ余輩ノ贅言ヲ俟タスシテ明カナリ」とし、第一に文明の駸々たる明治の時代に生まれた北海道民が町村郡区一地方の公同事務を議し得ぬ理由はなく、第二に地方税の賦課のない北海道には地方民会の設立もあり得ないとする説を、実際には地方税たる四分税を負担している北海道に適用することの不当を論じ、第三に人民惣代制（金穀公借共有物土木起工規則による総代人を指す：筆者註）が公選制であることを認めたりえて、なおそれが民会とは異り、議事に関する「章程規則モ無く、又議事ヲ私ニシテ世ニ公ニセス 議事ノ得失当否ハ我々人民ノ得テ知ル事能ハス。古昔封建ノ世ニ当テ町役人村役人ノ寄合ト一般ナリ、更ニ異ナル所アルヲ知ラス。如斯論究セハ世人ハ如何ナル感覺ヲ発ス可キカ、惣代人ノ法則完全ナラス、之ヲ完全スルニハ是非共民会ヲ要ス可キ事ヲ覚知スルニ相違ナカル可シ」と町村会の設立を呼びかけたのである。この山本の論説は当時の開拓使の官治的植民地統治姿勢や函館における総代制の欠点を住民としての立場から鋭く指摘したものであり、山本はこの後も言論を通じて住民の区会開設の動きを支持しつづけるが運動における具体的役割については未だ明らかでない。

ところで、函館区会開設の直接の機会は、明治十三年七月六日の日付をもって、会所町総代中村兵右衛門はかいずれも各町総代たる二十九名が連署して「区会開設之義ニ付願」という請願書を開拓使大書記官時任爲基に提出したことから始まる。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市民一般智識發達大ニ面目ヲ相改メ先年ヨリ明治九年第三百三拾号公布ニ基キ人民惣代人御法則御発令相成随テ区内公共ノ事件ハ時トシテ惣代人關係仕候得共其権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対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法ニ拠リ函館区区会開設仕度候間格別ノ御詮義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。

この請願はこの時よりおよそ三月前、区町村会法が全国に布告され、全国の区町村に議会が設けられようとしていたにもかかわらず、北海道は、特殊地域視されたためか、区町村会法の適用を除外されたこと(9)から、函館区民の間には、本州なみに区町村会法に均霑し、区会を開設したいという動きが起ったことによる。そしてこの請願書の末尾には、発起人が連署しているが、かれらはいずれも各町の総代人であり、この中には当時の函館屈指の豪商たる、小林重吉・洪田利右衛門・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される。この中、小林家は幕藩時代から代々東蝦夷地・日高・厚岸地方の場所請負人であり、洪田・亀井も古い出自をもち、それぞれ問屋・漁業経営者であった。安政期に箱館奉行所の役人であった栗本匏菴は、函館の商人について、「市人其の業に従て自ら階級の姿をなし、場所請負人を以て第一となし、其次は問屋、其次は附船、其次は場所出稼(10)など」と述べているが、小林・洪田・亀井らは古くから函館において栗本匏菴がいうように社会的に優越的立場にある上層をなす豪商であったとみられる。そして彼らは維新後も、たとえば小林のように、請負を事実上継続し、「明治一二年漁獲の最も盛なる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、鱒六百石この販売高実に三万有余圓の多きに上り随ってまた家産の如きも日に月を増値するに至りたりと云ふ 氏はまた魚蠟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賛を得たり 就中本道物産の一にして多く支那地方に輸出する刻昆布製法の粗悪に趣くを慨し自から奮って一大製造所を設け盛大にこれを製出して以て輸出を倍々増加せしめたりと云ふ」と、古くからの経営の基盤をひろげるとともに、生産物に加工工夫を加えこれを貿易のルートにのせることによって、家業が最盛期に入っていたひとびとだったのである。

これに対し同じ発起人の中でも渡辺・成田・今井・泉・菊地らは内地からの渡住者であり維新前後の経済の激動期に致富の機会を掴んだいはば一代の功業者である。たとえば豊後国出身の渡辺熊四郎は「幼にして大志あり、商業を

説

論

以て身を立てんと欲す 其父常に訓戒して曰く 商人は正直と忍耐とを基礎とし算術に達するを要すと 熊四郎之れを服膺して怠らず 年甫めて十七長崎に至り渡辺某に倚り商業に従ふ 文久三年箱館に渡航す 既にして箱館奉行備の会計方と爲りて各地に航海す 後辭して商業を営む 時に資本僅か廿五両のみ 明治二年函館大町に雜貨商を開き商号を曲森と稱す 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 之を以て營業大に繁榮し利益頗る多し 七年小間物洋食料品の支店を出し十年時計眼鏡氣象器械の支店を設け更に營業の發展に伴ひ船具店、砂糖店、書籍店、回船業、倉庫業等を經營し店舗の数十余に及び其營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 又箱館開港以來欧米人支那人の來りて洋物砂糖其他各種の商業を営む者漸く多し 熊四郎其商權を我に収めんと欲し苦闘競争の結果遂に欧米人の大部分を閉店せしめ支那人をして海産物の外手を着くる処なからしむるに至れり<sup>12)</sup> といわれたが、このほか呉服商の成田、西洋雜貨商の今井、呉服商の菊地、雜貨商の泉らの履歴も、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商才を身につけながら、維新前後の經濟の激動期に開港地函館に移住し來り、創意と機敏さをもつて、冒險ともみられる多角的積極的な商業經營をすすめ、きわめて短期に致富をなした新興商業者であった。このように以上のような新舊商業者の活躍ぶりを函館区史は「之を要するに当時代に於ける函館商人は生氣潑測として精勵奮闘し、以て函館をして無前の繁榮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ふべきも抑も亦有爲の人物が続々來住し來り、在來の商人と鑣を連ね路を分ちて活動せしに外ならざるべし<sup>13)</sup>」と伝えているが、函館区会の設立を求める具体的な動きは、このような新舊豪商の間から起つてきたものと見ることができよう。

この請願に対し、開拓使当局が直接にはどのような応答なり態度を示したか、その仔細は明らかでないが、請願後およそ四ヶ月を経た十一月二十六日付をもって、開拓長官黒田清隆は函館支庁に対し布達をもって、「本年四月第十

八号(区町村会法：筆者註)公布ニ准シ函館区ニ限り区会開設候条此旨相達候事 但該公布府知事縣令トアルハ函館支庁長官同公布第拾条中府縣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ベシ」と区会開設を認め、<sup>(16)</sup> ついで十二月十五日付をもって、函館支庁は函館区に對しこのことを布達したのである。越えて翌十四年一月八日には、函館支庁布達第二号をもつて函館区会規則が裁定されたのである。なお区町村会法によれば、区会規則は区が設<sup>(17)</sup>けて、府知事県令の裁定をうけることになるが、函館の場合、同規則の作成過程ではたして総代人なり区長がこれに實質的に参加したかは極めて疑わしい。区民に對する区会設置承認の布告から規則の裁定までの期間が一ヶ月にも足りぬことを想起するならば、同規則の作成過程における区民の實質的参加はほとんど困難であつたと見るほかはない。この点では、函館区会規則は区町村会法の規定よりもむしろ明治十一年七月二十二日番外達による区町村開設の際の「其章程規則ハ府知事県令之ヲ制定シ」(地方官會議傍聽録)の趣旨にそつて定められたものであり、これは開拓使当局部内で起草審議されたものとみるのが妥当であろう。しかもこの規則の構成と内容は明治十一年七月に定められた府県会規則のそれと酷似して<sup>(18)</sup>おり、区民の創意が入り込む余地はほとんどみられなかつたのである。

この規則の概要は、第一には基本的に区町村会法に即して、区会はその区町村の公共に關する事件およびその經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となつたのである。さらに議決したものであつても、これも区町村会法にもとづいて、区長がその議決を不適當と思慮する時は、函館支庁の指摘をうけることになるのであり、行政庁からの区会に對する指揮監督的立場は強く保証されていたのである。ただ函館の場合、この指揮監督的立場はストレートに貫かれていたのではなく、区長がその執行を不適當と思慮した議決は、その理由を議會に報告し、改めて再議に付して五分の三以上の同意者があればこの議決は有効であり、更に再議を区長が施行すべからずとするときは、原案は三議に付されるのでありここで三分の二以上の同意者があれば、こ

説

論

れは有数であり、これをなお区長が不相当とするとき、はじめて函館「当支庁ニ具状シ指摘ヲ乞フヘシ」と行政庁の指揮が行使されるのであり、同規則は区町村会法の基本的枠の中ではあるが、行政庁と議会の折衝や話し合いの余地は同法をやや広く解することによって認めているのである。勿論同規則には地方行政官や区長の専断を抑制する手段を何等議会に与えなかったのであり、ここに議会制に不可欠の要件が脱け落ちていくのだが、とも角も議決権が議会にあることを定めた函館区会規則は、従前の各区町村金穀公借共有物取扱土木起功規則による総代と区・戸長の関係が、区戸長から総代に「時宜ニ依リ人民ノ利害得失ニ関スル事ハ区務所ヨリ協議スルコトアルヘシ」ということにとどまっていたのに較べると、一応区長を執行機関とし、区会を議決権をもつ執行機関として分立させることになったのである。

同規則のもつ特色の第二は、有産者参政ということである。即ち区会では、選挙権者は満二十才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、同上にして満一ヶ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才以上で区内に本籍住居を定め、土地を有する者とし、ただ土地を有する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たのであった。しかしこの点では同規則は、総代人選挙法における総代人の選挙・被選挙資格の規定をほぼ踏襲しているとみてよいであろう。即ち町村総代人の選挙権者は「該町村本籍ニシテ管内ニ不動産ヲ有スル二十年以上ノ男子」<sup>21)</sup>であり、被選挙権者は、「年齢二十年以上ノ男子ニシテ管内ニ百圓以上ノ地券ヲ有スル該町村本籍ノ者」<sup>22)</sup>であり、区会規則は有産の資格要件を総代法よりも僅かに緩和しただけで、有産者参政の制度はすでに総代法において設けられていたと見てよいであろう。

第三の特色は多数決の明確化であろう。この場合、多数決とは議案に対する討議をし盡しての少数意見を採りいれたいのいわゆる多数決原理を指すとは限らない。ただ議決の可否が「出席議員ノ過半数ニ於テ決スヘシ、可否同数ナル

トキハ議長ノ可決スル所ニ依ル<sup>(23)</sup>」という制度を設けただけに盡きる。しかし、これとても従前の寄合がある事柄をすすめるのに満場一致的に意思の確認を必要としていたのとはもとより、各区町村金穀共有物取扱土木起功規則による総代人がこれらの取扱いに六分以上の連印をもって可決方式としたのとも異って、代議制運営に不可欠の議場における多数決の方式はここで確立されたのである。このように函館区会規則は以上のような内容をもって裁定されたのであるが、この二週間後である一月二十三日には、早くも選挙がおこなわれ、同規則第十条に則して、六部<sup>(24)</sup>に分けられた各部から五人づつ、計三十名の区会議員が選出されたのである。この選挙の日の景況を函館新聞<sup>(25)</sup>では、「先ず同校(市内宝小学校を指す)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櫻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る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さ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吏戸長等廿四名許りが開成軒に於て祝盃を挙げられたるよし」と述べている。物珍しく、かついささか大仰な官營選挙風景である。

かくして三月一日には、函館区役所内で臨時区会が開かれたのであり、これが北海道における地方議会の創始となつたのである。

以上のような区会開設の請願から認可、規則裁定、選挙、開会までの過程を概観するならば、函館区会の開設はきわめて円滑裡におこなわれたとみる事ができよう。

このことは、まえがきで述べたように、三新法の制定とともに、政府が区町村会の設置を認め、区町村会法の公布

説

論

後は特にその設置を積極的に認める態度を示した統治の方針に負うものであり、開拓使当局はかかる統治方針に即して、区民の請願を契機に函館に区会開設を認めたものと解される。しかも請願者達は政府側が構想する地方議会の担い手として、「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ル者往々資力アルノ人ニ於テ之ヲ得<sup>26</sup>」<sup>27</sup>というのにふさわしい豪商層であり、区会規則の作成過程でも開拓使と区ないし区民の間にトラブルも生起せず、開拓使当局のペースに区民が従ったのであるから区会開設は「円滑」に進行したのである。

(1) 函館新聞 明治十二年十一月六日号

(2)(3)(4)(5)(6) 函館新聞 明治十三年六月二十三日〜二十九日号 なおこの引用は、榎本守恵 函館における自由民権運動

地方史研究三二(第8巻2号)からさせていた。

(7) 山本忠礼の主張と活動については榎本教授の前掲書参照、愛媛県士族山本忠礼は区会設置のみならず、開拓使官有物払下げ事件にも、払下げにからまる函館豊川町常備倉の区民への払下げ運動を指導し「払下ニ仮リテ官庁ニ抵抗シタル者」と認定され、禁獄百日の刑を受けた。この事件で区会議員で山本と行を共にした石田啓蔵・工藤弥兵衛・井口兵右衛門・牧田藤五郎・林宇三郎は議員を辞し、工藤・井口・牧田・林は山本とともに創立されたばかりの自由党に参加した。開拓使は区民にはば賦与した区会において、民権論的抵抗を示す山本に同調するような議員に活動の余地を与えなかつたものとみられる。区会開設が認められたのは区民の利益なり政治的自由の実現のためではなかつたことを知る一端になろう。

(8) 明治十三年ヨリ起草 函館区会沿革大要 第一課庶務係

(9) 新撰北海道史 第三巻通説二では、「既にして、十三年に至り太政官布告を以て、区、町、村会法を發布せらるるや、北海道は新開地としてその実施より除外せらるることとなつた。」とある。

(10) 栗本鋤雲 匏菴遺稿

(11) 明治三十六年 梶川梅太郎編 北海道立志編第二巻 二一三ページ

(12) 大正三年 金子郡平著 北海道人名辞書 三五二ページ

(13) 函館区史 四〇〇ページ

(14) これらの豪商層は幕末開港後の函館において、すぐれて、その致富をもって新たに、ないし従来から社会的上層者として区民に對する優越した地位を克ち得ることとなつたものとみられる。ただ致富という基本的条件のほかに、かれらの多くが明敏で機略と冒險心に富みしかも質素で理財に明るく、地域社会の公共事業をも自ら案出し、積極的に私財を投ずるといつた生活態度が彼等に地域社会における威信をもたらしたと深い関係がある。たとえば渡辺熊四郎は書肆・学校・新聞縦覧所・公園・港湾・水道・防砂林・病院・救済賑恤等の事業に貢献したり、小林重吉が植林・橋梁架設・窮民救助・商船学校創設に私財を投じているが、これは渡辺・小林のみの奇特な行爲ではない。公園や病院・育兒院・学校・常備倉・新聞・出版・市区改正・埋立・造船所・商船学校等維新後の都市的施設整備に對する函館豪商層の積極的な相提携した貢献は極めて大きい。そこには彼らの経済的利益が函館の都市としての市勢伸長とも関連し合つていたといふ客観的条件も存在しようが、問題はむしろエゴイズムを克服して私益の伸長を公益のそれと組み合わせて考えることのできる程の経済的合理性を彼らが備えていたことにある。

なお、政府がこのような地域社会の豪商層を、その中でも特に指導的な立場にある連中を、区・戸長ないし区會議員として公権的に設定する地方制度の中に参加せしめ、彼らの地域社会に對する影響力を利用して、彼らを政府の統治ないし行政の方向に即して活動せしめようとしたことの特つ意義は函館の場合極めて大きかつたとみられる。

他方、これら豪商層が公職の負担や寄附行爲のゆえをもつて、開拓使長官から明治十一年表彰と金環・金指輪・金鎖(常野・渡辺・今井)を贈られたのはじまり、明治十四・五年藍綬褒賞(常野・渡辺)を贈られ、更に明治末期から大正初期にかけて位階(渡辺從六位、小林は死後從五位)を贈られたのであるが、このことは彼らが国家的權威に光被することによつて、その地域社会における名望を他者よりすぐれて「超出」せしめることになる筈であつた。しかしこの名望の超出には同時に経済的実力が伴うとは限らない。むしろこのことは逆比例していつたようである。

(15) (16) 前掲 函館区会沿革大要

(17) 区町村会法では「区町村会ノ規則ハ其区町村ノ便宜ニ從ヒ之ヲ取設ケ府知事縣令ノ裁定ヲ受ク」とある。

(18) この引用は、福島正夫・徳田良治、明治初年の町村会 地租改正と地方自治制、一五六ページの記述によつて得たことを付記する。

(19) 府県会規則と函館区会規則の構成は、ともに第一章総則 第二章選舉 第三章議則 第四章開閉、となつており、条文の用語・文体は酷似している。おそらく府県会規則、それも十一年七月のものよりも、十三年四月の改正府県会規則に範をとつていふものとみられる。たとえば区会規則第八十条で支庁が区会に解散を命じた場合の議員改選について三十日の日数を設けたことは、おそ

らく十三年の改正府県会規則第三十五条に就いたものであろう。

ただ府県会規則の総条文数が三十五ヶ条という簡潔さに対し、函館区会のそれが八十ヶ条の多きに及んでいるのは、第三章議則の条文数が多くなり、議則の中に、小節、議事規則、議場整理、議案並ニ修正案、議事、発言、決議、小会議、委員、附則、の項目が分けられたのは、開拓使当局が三新法下の議会運営の経験を踏まえた他地方の議会規則と参照したのではないかと考えられるし、代議政の運営に全く不慣れな区民に対し、議場整理から発言にいたるまで細くルールを設けてこれを徹底させようという配慮があったものとも考えられる。なお選挙の規定については区会規則は府県会のそれをとらず、明治十一年から函館で施行された総代人選挙法の有産者参政の資格の規定をやや緩和して踏襲したものともみられる。

(20) 区町村会法も函館区会規則も区内の公共に関する事件について議定することを認めたが、ここでいう「公共に関する事件」とは内容が極めて限られたものであった。議員が自発的に自由に区内の公共事件一般を審議議定し得たわけではない。また仮りに議定したとしても、行政当局（特に開拓使函館支庁）がこれを却下無効とした例があり、制度的にもこのような区会を中止・解散し得る権限をもっていたのである。あえて極論するならば「公共に関する事件」とは公権が統治上区長をして施行させようとする、旧自治組織固有財産の処理だとか、義務教育制の執行による区民の負担増とか公行政執行のケースに限られていたのである。

さらに区町村会法及び区会規則における「区内の経費の支出徴収方法を議定」とは、これも行政官たる区長が執行する区財政の財源の確保が、その地方の慣習を無視してはおこない得ないところから、この慣習に通じた地域社会の代表の集りである区会に、「地方税ノ外人民協議ノ費用ハ地価割戸数割又ハ小間割間口割歩合金等其他慣習ノ旧法ヲ用ユルコト」（明治十一年七月大政官号外達）と支出徴収方法を委ねなければならなかったことによる。公権による区会の賦与の目的の一つは公権が執行しようとする区財政の確保につながる事であったのである。

(21) 明治十一年六月開拓使布達 総代人選挙法 第三条

(22) 同法第一条

(23) 函館区会規則 第五十四条

(24) 区内選挙区を全一区とせず、候補者を六部に分けたのは、六組の戸長区域——旧小区——旧自治組織的町の規模の持つ区劃上の意義を認めざるを得なかったものとみられる。ここに候補を代議制的代表としながら、共同体なり寄合の総代的選出方法を残したのである。ただし選挙権者については、「区内通選法ナレハ選挙権ヲ有スルモノハ甲町ノ者乙町ノ者ヲ選挙シ乙町ノ者甲町ノ者

ヲ選挙スル等自由タルヘシ」(区会規則第十三条)としたのである。

(25) 函館新聞 明治十四年一月二十四日、第四四八号

(26) 自治振興中央会編 府県制度資料 行政編 一二四ページ、地方官ニ於ケル府県会規則説明書、本文は府県会規則制定過程で、有産者参政の意義を強調したものである。函館区会規則が府県会規則に範をとったことはすでに述べたが、区会開設にあたって、この有産者参政の考えがとり入れられたか、ないし自明のことであったものとみられる。

(27) 開拓使長官黒田清隆は自由民権運動家の民会設立論に対しては、次のように敵視していた。即ち、「願フニ前参議後藤象次郎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撰議院設立ノ事ヲ建議スルヤ四方不平ノ徒附和雷同テ其下風ニ帰ス是レ其実愛國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爲スナリ今ノ国会論者モ交多クハ此類ナリ」、「立憲ト云ヒ民権ト云フ多クハ坊間ノ譯本ヲ繙閲シテ其一斑ヲ窺ヒ一知半解以テ人ニ誇耀スルニ過キス」(明治十三年二月十二日、国会開設問題に対する建議、鈴木安蔵、明治初年の立憲思想)。したがって前述の山本忠礼のグループが考えている民会論は黒田にとっては「政府ニ抗抵スルノ具」と映ずる筈である。ところで函館区会が開設されるまで山本忠礼は豪商層とも提携し彼らを激励しているが、山本の影響力がどのようなものであったかは今後の究明に待ちたい。区会開設まで山本の豪商に対する影響力が大であったとすれば、開拓使当局はあえて「政府ニ抗抵」する要素を含む区会を認め、区内成立後、山本の影響下にあるグループを区会から締め出したことになる。本文では山本の影響力が区会開設運動にはあまり及んでいないものと見、開拓使当局が区会開設には警戒的ではなかったものと見た。とすれば山本の豪商連に対する影響力は区会開設後の開拓使官有物払下げにからまる函館の船舶・常備倉の払下げ要求を区内豪商がすすめようとした頃からいちぢるしく大きくなったのではなからうか。

### 初期区会の運営について

ところで区会は比較的スムーズに成立したにもかかわらず、その初期の運営ぶりは驚くほど低調であった。すなわちさきの函館新聞からの引用にもあるように行政官が選挙会の行事が無事に終り、当選者が決ったことを卒直に喜んでるのに反し、肝腎の当選者の中には「今聞く処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

説

論

何でも議員になる事が嫌だとしてにわかには籍を何処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とせば突に不心得千萬な人物であります。」と議員になることを尻込みするような者がいたのである。そして区会は開会后、絶えざる議員の辞職交代に悩まされつづけることになる。すなわち第一回の臨時会開会の日から一週間後、旧総代人三名を含む五名の議員が「疾病ノ爲メ任ニ堪ヘサル趣ヲ以テ各自医師ノ診断書ヲ添ヘ辞職願出候實際止ヲ得サル次第ト認メ」<sup>(2)</sup>られて辞職、九月二十日には、前述の小林重吉、渡辺熊四郎のような大物を含む七名がやはり病身のゆえをもって、翌十五年一月には五名が豊川町の常備倉払下げ請願にからむ違制罪への連坐から、一月三十一日一名、翌二月一日一名、六日一名、八月三十一日一挙八名の辞職と現在の常識では考えられないような、辞職補欠選挙が継起するのである。十五年一月の違制罪連坐者を含めて、初期区会の議員には議席に対する執着などさっぱり無かったか、ないしは迷惑げであったとしか考えられないのであり、議員達は何か気に喰わぬことがあればいとも簡単に辞職しているのである。

そのうえ、区会は議員の過半数の欠席による流会の連続のため、四月五日に第一回通常会を開会してから、議事がすまず、「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爲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」<sup>(3)</sup>と一会期がえんえん三ヶ月に及んだのであり、これは議員達の議事進行や区会運営に対する冷淡さをよく示しているのである。このような議員の無関心ぶりを函館区会沿革大要では、「蓋シ当時議員ノ多数ハ孜々管々自己ノ業務ニ従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ヲ憂ヒ遂ニ一日出会スレバ一日或ハ二日若クハ逐日欠席スルノ弊風ニ陥リ爲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随テ議政權ノ如キモ或ハ輕易等閑ニ付セシヤノ嫌ナントセス当区會議員ハ公共ノ義心ニ富ミ好ク其實メヲ守リシモノト推認スルカ故ニ斯ル事ナントスルモ区會開設以來日淺ク議事ノ經驗トテハ僅カ初度ノ臨時會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嘗テ遂ニ出席ノ緩慢ニ至リシモノナラン歟<sup>(4)</sup>と述べているが、この沿革大要が区役所内庶務課で作成されただけに区役所側の困惑ぶりを案外よく伝えていていると思われるのである。

そしてこのような批判は行政当局のみならず区民の中からも起つていたのである。さきの第一回選挙直後の一月二十六日付で函館新聞に議員当選者の尻込みぶりを知ってか、ある投書子は「吾輩ハ諸君ノ斯ノ名譽ト重任ヲ放棄シテ苟モ選挙ヲ辞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業務ノ爲メニ選ヲ辞シ或ハ議會ニ臨マサルカ如キコトアラハ諸君ハ畜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ス所謂一文ヲシミノ百文損ノ事アルヲ知ラザルナリ其權利ヲ抛擲スルモノナリ区内人民ノ罪人ナリ<sup>(5)</sup>」と議員となったものにきびしい叱咤を加えたのであり、さらに六月には「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爲メニ開會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<sup>(6)</sup>」と区内公衆の立場に立つて批判をおこなったのである。

一体、議員達は、その凡そ半数近く<sup>(7)</sup>がかつて人民総代として区會開設を請願しておきながら、なぜ議員になることに尻込み、辞職し、欠席をつづけたのであろうか。函館新聞や沿革大要では、議員が家業である商工業の経営に忙殺されて区會を省みるひまがなかったことや、代議制の運営に全く無知で、議場で発言することを避けるような雰囲気があったことを述べている。また当時一般に本州の府県会でもこのような議員への尻込みや辞職があり升味準之輔教授はこれを「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なく、(中略) 名望家は政府によつ

説 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<sup>(8)</sup>していたことを指摘しているが、函館区会の議員にも程度

の違いはあれ、これに似た心理があったのではないかと思われる。

論 考えてみると、当時の函館区民に近代的自治制への積極的参加、つまりトクヴィルやブライスが述べているような、自由な積極的な精神の基調と公民的生活のディシプリンより生ずる制度の活用ぶりを、先走って期待する考えが無理なのである。まして、自治の生成に先行して、区民総代の一片の請願を契機として、行政当局から区民にいはば賦与された区会において議員が積極的に活動する気になれなかったことは止むを得ぬことだったのではなからうか。

しかし、以上の点は、飽くまで議員の区政に対する政治的無関心ぶりのいはば消極的理由に過ぎない。先述のように議員の中には旧自治組織においてその運営に力を盡してきた人物もいるのに、しかもかれらが区会議員中の大物であるのに、ことさらに区会議員を辞したのは、区政に対する冷淡さ、ひいては嫌悪の積極的な理由を措いては考えられないのである。

以下でこの点を検討してみると初期区会（臨時会と第一回通常区会）の審議過程で、かつての封建的旧自治組織の手で解決してきた住民生活にとって日常的な諸問題、たとえば備荒貯蓄・道路清掃・行路病人行倒人保護・祭礼管理・嫁寡孤独窮恤・失踪人家族及遺留財産管理・火災消防・日常的治安の保持等のうち火災消防の施設問題が協議費の予算に関連して討議された程度で、その他は議事として直接上程されることはなかったのである。<sup>(9)</sup>

たしかに区会規則第一条では区内の公共に関する事件を区会が議定するものとしたのであるから、前述の諸問題が法的に討議不可能ではなかった筈である。しかし事実上、「公共に関する」具体的なケースは専ら区・行政当局の側から提示されたのである。具体例を挙げると区会開設とともに最初に議事として上程された問題は「区費ヲ以テ小学校教員養成ノ件」<sup>(10)</sup>であり、これは郡区費をもって教員養成の費用を負担せしめようとした事であり、それ自体はたし

かに区民の生活にとって重要な事であることに違ひはないが、問題はこの議題が国が地方に対する集権化の布石として制定した府県官職制中、区長が「処分シテ後知事県令ニ報告スルヲ得ルモノ左ノ件ヲトス」として国より指示をうけた職務の一つ、「小学校学資金ノ事」を区側がいち早くとりあげ議事として区会に提出しなければならなかったということであり、逆に言うならば区会は区長を通じて示される国の統治方針に即応する問題のみを議決すべき役割を担わされたのである。そしてこのような国の規制は四月の第一回通常区会に区側から第一号議案として提出された「函館区戸数割税率規則」<sup>(1)</sup>案において一層強化される。この戸数割税はわが国最初の組織的な地方財政法規たる明治十一年七月布告の地方税規則第一条において、地租五分一以内、営業税並雑種税とともに地方税目として定められたものであり、本州の各地方ではすでに施行され徴収をおこなっている税目であった。ところが函館地方では地方財政制度はまだ統一化されるにいたらず、幕藩時代の沖口税ないし開拓使当局による海関税の伝統をひく明治八年施行の出港税を事実上の主要地方税目とし、これに地方税規則の営業税並雑種税を定めた第三十九号布告にほぼ見合う旅人宿・回船宿・古着賣買・古道具賣買・古金賣買・回船小宿・回船水夫宿・雇人受宿各監札料・芸妓税金・同上鑑札料・演劇税金・諸興行税金・人足定税金・鹿猟税金<sup>(2)</sup>が明治十三年度には徴収されているが、地租五分一以内と戸数割は賦課されていなかったのである。このうち地租が開拓地の北海道では永く適用の余地を得なかつたのはすでに述べたが、戸数割こそは当時、三万三千四十九人の人口と六千三百四十九戸の戸口を有し、商業上の繁栄を極めていた函館には、開拓使当局から一定の賦課額を示して徴収すべき恰好の税目だったのである。しかも地方に対する集権化の達成を課題としていた政府にとっては、封建時代の遺制たる旧領地にのみ固有の慣習に委ねられた不統一な税制は、急急に統一的な全国共通の地方税制へと改編する必要があるしたのであり、戸数割税規則の区会への区役所側からの提案こそは、統一法典たる地方税規則を北海道にも適用せしめようとする統治の具体的着手だったのである。

しかしこれを区民の側から受け止めるとすれば、区会は統治の意志なりイッシューが示される場ではあっても、伝統的に区民が寄り合い議事を定めてきた協議の場とはひどく異っているのではないかという、違和感を感じざるを得ない対象にはかならなかつたのである。とすると区民が伝統的な方式で区内のことを協議して来た場合は公権の定めたる区会とは別に存在したのであり、それはときには公権から無視否認されつつも執拗に残存しつづけたのである。

そしてまさにこの事を実際に裏付けるような事件が存在する。これはすでに榎本守恵教授<sup>(13)</sup>が明らかにされた事件であるが、榎本教授と新撰北海道史の記述によると、明治十四年「函館区に於いて早く根拠をそこに据えた三菱会社<sup>(14)</sup>が、多くの事業を独占して専横を極むるを不快とし、区长常野正義等杉浦・田中・小林・山本等の有志を会して、偶々官有物払下の議起るに際し、函館に於ける開拓使附属の船舶及び常備倉の払下げを受け、区内の有志のみにて一社を結ばんとし、請願の順序を定めて、八月十二日聖上御巡幸の先発供奉黒田長官を迎へて、嘆願に及んだのである。黒田はこの請願を受くるに当り、巧みに常野等を諭示して、その素志を醸さんことを計った。而してそのことは、既に九月初の東京諸新聞に報導されてゐるのである。然も猶、山本忠礼等を主とする一派は、九月六日御巡幸供奉の有栖川宮・大隈・大木両参議を訪ふて、常備倉の決して函館以外に払下ぐるべからざるの議の陳上となつた。茲に於いて、問題は益々拡大して中央の政客有志続々函館に來りて相照応し、痛烈に当局の不当を鳴らし、その運動持續され容易に当局の慰撫に屈せず、遂に忠礼等の有志を主として、検査されるもの八、九十名にも及び、主張請願は遂に納るところとならずにこの時期を終るととなつた。」<sup>(14)</sup>のがその概要である。

ところで、この事件に関連して区会の動きは、八月十三日、区會議員安浪治郎吉(当時議長)ほか五名の建議で、臨時区会を開き、豊川町常備倉の払下げ問題を緊急審議したのである。そして、「右倉庫は当区人民の爲め最も必要のものにして、是迄右倉庫のある爲め大いに益せし事は既往に徴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り差向倉庫に差  
 問え、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、我々区民へ払下の旨を請願せざるを得ず」と  
 決議したのであるが「勿論却下」されたのである。そこで迂余曲折のすえ「土地ノ習慣ニ因リ区民ヨリ受任」された  
 六組協議人（協議人は町代以来の伝統をひくことに注意）と組（合）頭が協議して、「区民総代の肩書を代表に委嘱、  
 牧田藤五郎・井口兵右衛門・工藤弥兵衛・林宇三郎・石田啓蔵・石川小十郎・山本忠礼・小野亀治・杉野源次郎（内  
 区会議員七人・学務委員二人）の九人の代表が連署して、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んだのであった。」といわれる。そしてこの歎願は有栖川左大臣及び大  
 隈・大木両参議にも区民総代からおこなわれたのであり、区会の動きとは異って、総代の根強い払下げ運動が続けら  
 れたのであった。

以上を眺めると、函館区民は区内の住民の安危に関わる問題を協議し解決するためには、公権的に設定された代議  
 制―区会という組織よりも、旧自治組織からの伝統をもつ協議人・組頭の協議をもって、これも「土地ノ習慣ニ因ッ  
 テ」総代を定め、協議し活動を展開したのである。なお、この嘆願に関して、開拓使当局は、「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申出候事」とこれを却下し、更に公権が認めていない総代という「潜称」を答  
 める態度に出、問題を警察署に移管し総代九名の外、各組協議人を喚問せしめたのである。

そして「協議人等ハ只其ノ一部内ノ利害ニ関シ協議ヲ爲スニ止マリ区民一般ノ惣代ヲ委任ス可キ権ナク況ンヤ其ノ  
 払下代金支弁ノ方法ニ至テハ委任者及ヒ受任者ハ之ヲ議決スルノ権ナキ者ニ於テヤ」と区政における協議人・総代  
 等の地位を否認する態度を示したのである。しかし古くから土地の習慣によって受任した協議人とその区政運営上の  
 職務は公権による認否如何にかかわらず存在したし、これを欠いては区政は実際にいちじるしく渋滞を来たさざるを

説

論

得なかつたし、公権と雖もこの地位と職務を事実上区会に移行させることができなかつたのであり、少くとも区内の「各組或ハ一町限り共有財産取扱」<sup>21)</sup>については、当初の区長・区会がこれを取扱う趣旨の「函館区共有財産取扱人勤務心得」を区会において過半数をもって廃案たらしめ、公権的にもその地位を認めさせることを余儀なくせしめたのである。このほか協議人は町内の「夜廻番人」「町内の費用豫算」「消防費」「戸長役場借家料修繕費」「井戸小橋修繕費」「戸長以下報労金」<sup>22)</sup>等 旧自治組織が担ってきたような職務については区会規則でひきつづきこれを担うことになつたのであり、その地位も区会において、以上のような職務が「一部内又ハ一町限りニ関スルモノナレハ区会ニ於テ決議スルモ其適当ヲ失スル事ナキヲ免カレス」<sup>23)</sup>とされ、「故ニ一町毎ニ協議ニ任スベキ人員則一町ニ二名宛事務協議人ヲ置キ其町或ハ其部内適宜ノ方法ヲ定ムル左ノ如シ」<sup>24)</sup>(資料参照)と規則をもって認められたのである。

このように町代以来の伝統をもつ協議人による区内の町の自治的運営をすすめる制度は執拗に存在し、日常的な町内事務を取扱うかたわら、区民の生活の安危にかかわるような問題が起つたときには挙町的に積極的な役割を果たしたのである。そしてこのような旧組織の生ける存在こそ、区民の区会に対する無関心・冷淡・嫌悪<sup>25)</sup>を催させた積極的な理由にはかならない。

このようにして、会議が進行せず、議事が渋滞し低調をきわめた区会は、翌十五年の通常会において、区会規則等を改正し、開会期限を三十日以内とし、議員定数を三十名から二十一名に減らし、更に十七年九月には議員定数を十名とし補欠五名を置き、通常区会の会期を三日とし、議長は改正区町村会法第十一条で区長がこれに当るとしたのである。<sup>26)</sup>

かく区会の規模を縮少整備したことは、区民の区会に対する無関心さ、議員の就任尻込み・辞職・欠席という構成上のマイナスの点が表面に露呈することを隠蔽するには役立つたかも知れない。しかしこれは反面区会を通じてす

すめられる統治行政の効率の一層の低下を惹き起さずには置かなかつたのであり、ここにその後、旧自治組織的伝統にたつ制度なり旧慣を行政の効率を高めるために、その援用を再考慮させずには置かなかつたのである。

(1) 函館新聞 明治十四年一月二十四日 第四四八号

(2)(3)(4) 函館区会沿革大要

(5) 函館新聞 明治十四年一月二十六日 第四四九号

(6) 函館新聞 明治十四年六月十五日号

(7) 人民総代は三十名であり、第一回区会議員当選者も三十名であった。人民総代であったもので議員となったものは、広田丈吉・村林又右衛門・小林重吉・中村兵右衛門・牧田藤五郎・林宇三郎・泉藤兵衛・渡辺熊四郎・今井市右衛門・米谷権右衛門・村田駒吉・西村善吉・大宅民蔵の十三名であった。さらにこの中、大宅・村林・広田・小林・渡辺・村田・米谷・牧田・林の九名は当選後一年未滿で議員を辞職している。

(8) 升味準之輔 日本政党史論 第二卷

さらに升味教授は「したがって政府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。」と述べている。

函館の区会議員は、本州における府県会議員がいわゆるエスタブリッシュされて永く名望を保有してきたひとびとであったのに對比すると、維新期のどさくさに成上った者を含んでいる点で同日には語れぬかも知れない。しかしこれと似たようなことが函館新聞の投書子の議員批判からうかがわれる。すなわち「諸君ハ曾テ函館区民ニ選択セラレタル所ノ名望アル区会議員ニシテ……(中略)……君等ハ当港ノ大估富商ノ聞エアル人々ナレハ若シ豪富ノ弊ヤ万ニ倦怠ニ流レ其ノ責任ヲ忘レ逸居シテ勉ムル事ヲ悟ラス」とある。

(9) 区会において、備荒儲蓄の事も十四年七月十日討議されたがこれは従来からの慣習行事を論じたのではなく新たに政府の地方に對する統一的政策として打ち出した第卅一号公布備荒儲蓄法をめぐって討議がおこなわれたのである。

(10) 函館新聞 明治十四年三月六日号

(11) 函館新聞 明治十四年四月六日号 なお戸数割に関する審議は第一回通常区会開催日の四月五日からおこなわれた。

- (12) 明治十三年・十四年 交詢社刊 函館区一覽表による。
- (13) 北海道歴史家協議会 歴史家第四号 榎本守恵 明治前期における道民意識の形成―開拓使官有物払下事件に関して―
- (14) 新撰北海道史 第三巻通説二 八四四ページ
- (15) (16) (17) (18) (19) (20) 榎本守恵・前掲論文
- (21) (22) (23) 函館新聞 明治十四年七月十一日号
- (24) 豊川町常備倉の払下げ事件で、開拓使当局が区民への払下げを拒絶し、区民総代を咎めた時、区民総代でかつ区会議員であった四名の者は痛憤の感情がうかがわれる次のような辞表を提出し、区会議員の職にとどまることを潔しとしない態度を示している。
- 「議員辞職願 余輩等謹而呈辞表候昨十三年当区会開設ニ至リ出願拔萃ノ才ナクシテ漫々被計擢議員ノ職ニ備リ未タ其報稱ヲ謀ラサルニ昨十四年中区民公益ノ爲メ議員一同ヨリ豊川町常備倉御払下当官庁ニ請願仕候処其際御諭示ニ依リ右請願書空シク却下ニ付議員権限無其請願ノ道ヲ失ヒ候旨一時誤認仕尚区民ノ請願ニハ御諭示ニ留リ御示令書ナケレバ到底猜疑ヲ免レズ各部内之協議人組合頭ヨリ委任状ヲ受ケタル上ハ議員ノ性質モ均敷其□要ニ中カ否ハ不願払下再願セサレバ其民心ニ背キ權阻ニ難ヲ計リ其本分ノ職ト奉存候ニ付奉請願候処豈因当函館裁判所ニ於テ区民総代ノ名称ヲ冒用シ連制ノ罪ニ坐シ退テ熟考スルニ素ヨリ余輩ノ愚蠢短才茲ニ至リ今更雖遺憾必意区会ノ規則議員ノ權限其編製文意簡易ニシテ且高尚ナルヨリ非才等細カニ講究セス終ニ見解ニ迷ヒ不越之符ヲ冒シ自然如何ナル失措過挙ヲ生ルモ雖計今日拙劣ノ余輩後來ノ過慮杞憂ヲ抱キ一己之讒誹ヲ願ル而已ニ非シテ区民ノ事懸ニ関シ□アルヲ反省シ依テ宣敷退避以テ賢路ニ譲リ這面余輩等当区議員ヲ被免度速ニ御準允相成度此段奉願候也 明治十五年一月十六日 函館区会議員 石田啓蔵 工藤弥兵衛 井口兵右衛門 牧田藤五郎 林宇三郎 函館区長心得区書記 櫻庭爲四郎殿。」まことに皮肉たつぷりな辞表といわざるを得ない。さらに二月六日には事件に直接連坐していない成田嘉七までが「補欠議員ニ被擧シナレド明治十四年豊川町常備倉払下ノ件ニ付議員工藤弥兵衛外四名へ人民総代トシテ常備倉払下之義請願方依囑幹旋セシモノナレバ工藤弥兵衛外四名ノ議員辞退セシ廉ヘ対シ且ツ暗々右払下ノ挙ヲ賛同セシモノナレバ議員ノ地位ニ居ルヲ潔トセサル旨趣ヲ以テ辞職セリ」(函館区会沿革大要)と辞職している。

資料 一

明治十一年 総代人選挙法

資料

総代人選挙法

明治十一年六月廿五日  
開拓使布達乙第十九号

第一条 一町村毎ニ(一町中ニシテ数丁アルモノハ合セテ一町トナシ支村ハ本村ニ合セテ一村トス 若シ戸口寡少ナルノ地ハ數町村ヲ合併シテ便宜ニ任スモ妨ケナシ) 年齢二十年以上ノ男子ニシテ管内ニ百圓以上ノ地券ヲ有スル該町村本籍ノ者一名ヲ選挙シテ之ヲ町村総代人トナス 但百圓以上ノ地券ヲ有スルモノナキ町村ハ中等以上ノ身代ニシテ管内ニ不動産ヲ有スルモノヲ選ムヲ得ベシ

第二条 左ノ項ニ觸ルルモノハ総代人タルヲ得ス

一 風癩白痴ノ者

一 懲戒例ニ依リ免職二年以内ノ者及除族若クハ懲役一年以上実刑ノ刑ニ処セラレタルモノ

一 官吏教導職区吏

一 被雇人ニシテ其雇人ノ承諾ヲ得サルモノ

第三条 町村総代人ヲ選フハ該町村本籍ニシテ管内ニ不動産ヲ有スル二十年以上ノ男子一同ヲシテ投票セシメ其多数ニ依リ定ムルモノトス 但第二条第一項第二項第三項ニ觸ルルモノハ選挙人タルコトヲ得ス

第四条 一小区毎ニ四人ヨリ多カラス二人ヨリ少カラサルヲ以テ定員トシ該区内町村総代人中ニ就テ其望ヲ屬スルモノヲ交互投票セシメ其多数ニヨリ之ヲ小区総代人トス

第五条 総代人ヲ選挙セントスルノ場合ニ於テハ該区々戸長用係ニテ兼テ時日ト場所トヲ定メ少クとも十五日前ニ報告シ当日一同参集ノ上小区ナレハ区戸長町村ナレハ戸長用係立会左ノ書式ニ準シ選挙書ヲ作り投票箱ニ入ルルモノトス(書式略) 但疾病事故アリテ当日参集スル能ハサルモノハ定メタル時限迄ニ投票封封ノ上差出スモ妨ナシト雖モ投票ノ事ニ付キ他日異議ヲ述ルヲ得ス

第六条 投票終ルノ後区戸長用係ニ選挙人ノ面前ニテ之ヲ開封シ選挙人名簿ニ就テ投票ノ当否ヲ査シ又被選人名簿ニ就テ当選人ノ当否ヲ査シ若シ其当選人法ニ於テ総代人タルヲ得ザルモノアル時ハ順次投票ノ多数ナル者ヲ取り其投票同数ナルモノハ年長ヲ取テ該人名ヲ管庁ニ届ケ区内ニ告示スベシ

第七条 総代人ハ滿二ケ年ヲ以テ期限トシ毎年其半ヲ改選交換

説論

ス然シテ前任ノ者ヲ以テ再選スルモ妨ナキモノトス(但明治十二年八月ヲ改選ノ初期トシ半数ヲ存置スルハ投票ノ多数ニ依ルモノトス)

第八条 総代人ハ其地ノ義務ナルヲ以テ選ニ当リタルモノ期限中私ニ辞スルヲ得ズ

第九条 総代人ヲ選舉スベキ權ヲ有スルモノ六分以上ノ見込ヲ以テ改選ヲ申立ル時ハ許可スベシ

第十条 期限中第一条第二条ニ抵触スルモノアル時ハ臨時之ヲ改選スルモノトス

第十一条 定期臨時共改選ハ都テ前条ノ手続ニ依ルモノトス

資料 二

明治十四年 函館区会規則

資料

函館区会規則

明治十四年開拓使函館支庁布達第三号

第一章 総則

第一条 区会八十三年四月第十八号公布ノ通其区内公共ニ関スル

事件及ヒ其經費ノ支出徴収方法ヲ議定ス

第二条 区会ハ通常会ト臨時会トノ二種ニ分ツ其定期ニ於テスルヲ通常会トナシ臨時ニ開ク者ヲ臨時会トス

第三条 臨時会ハ其特ニ會議ヲ要スル事件ニ限リ其ノ他ノ事件ヲ議スルヲ得ズ

第四条 通常臨時会ヲ論セス會議ノ議案ハ区长若クハ其代理人ヨリ之ヲ発ス

第五条 通常会ニ於テ区内公共ニ関スル事件及ヒ經費ノ支出徴収方法ニ付議員ヨリ意見書ヲ出ス時ハ区长若クハ其代理人ハ之ヲ鑑別シ當ニ議スヘキ意見ト認ムルニ於テハ之ヲ會議ノ議案ト為スヘシ 尤意見書ヲ出スハ少ナクモ開会ヨリ三日以前タルヘシ

第六条 区会ノ議決ハ区长若クハ其代理人之ヲ施行スト雖モ其施行五日前(土曜日日曜日ヲ除ク)当支庁ニ報告スヘシ 尤議決ノ施行スヘカラスト思慮スルトキハ其事由ヲ議會ニ報告シ原案再議ヲ求ムヘシ 再議ノ会場ニ於テハ五分ノ三以上ノ同意ヲ動議ニ得ルニ非サレハ其動議ハ行ハレサルヘシ 再議尚施行スヘカラスト思慮スルトキハ又事由ヲ弁明シ原案三議ヲ求ムヘシ 三議ノ会場ニ於テハ三分ノ二以上ノ同意ヲ動議ニ得ルニ非サレハ其動議ハ行ハレサルヘシ 三議尚施行スヘカラスト思慮スルトキハ当支庁ニ具狀シ指摘ヲ乞フヘシ

北海道における地方制度の形成について (3)

第七条 区会ハ毎年通常会議ノ初メニ於テ区内ニ係ル前年度ノ出納決算ノ報告書ヲ受ケテ区長若クハ其代理人ニ説明ヲ求ムルコトヲ得 若シ意見アルトキハ議長ノ名ヲ以テ直チニ当支庁ニ上申スルコトヲ得

第八条 通常会期中議員ノ区内ノ利害ニ関スル事件ニ付当支庁ニ建議セントスル者アルトキハ先ツ議會ノ許可ヲ得テ之ヲ會議ニ付シ可決シタルトキハ議長ノ名ヲ以テ建議スル事ヲ得 但臨時會ト雖トモ其會議ヲ要スル事件ニ附関シ建議セントスルモノアルトキモ亦本文ニ同シ

第九条 区会ハ当支庁ヨリ区内ニ施行スヘキ事件ニ付意見ヲ問フ事アルトキハ之ヲ議ス

第二章 撰 挙

第十条 区会ノ議員ヲ三十名トシ区内各町ヲ左記ノ通六部ニ分チ每部五人ヲ撰フ 但第一會撰挙ヨリハ議會ノ議決スル所ノ員數ヲ撰フヘシ

一ノ部

松蔭町 愛后町 富岡町 常盤町 天神町  
 梅ヶ枝町 花谷町 芝居町 仲新町 茶屋町  
 片町 坂町 山上町 神明横町 船見町

下新町 上新町 鍛冶町 駒止町 元新町  
 台町 山背泊町

二ノ部

元町 会所町 上大工町 下大工町 南新町  
 上汐見町 下汐見町 青柳町 春日町 相生町  
 尻沢部町 住吉町 蔭町 柳町 浦町  
 赤石町 谷地頭町

三ノ部

鑑潤町 鱒横町 神明町 仲町 弁天町  
 西浜町 幸町 大黒町 大町 仲浜町

四ノ部

内澗町 東浜町 地蔵町<sup>一丁目ヨリ</sup> 堀江町 船場町  
 東恵比須町 蓬萊町 亀若町

五ノ部

地蔵町<sup>四丁目ヨリ</sup> 汐留町 蔵前町 宝町 豊川町  
 真砂町 龍神町 西川町 東川町 大森町

六ノ部

鶴岡町 若松町 音羽町 高砂町 大繩町  
 富沢町 海岸町

説論

第十一條 議長副議長ハ議員中ヨリ公撰シ之ヲ区长若クハ其代理人ニ報告シ区长若クハ其代理人ハ之ヲ当支庁ニ報告スヘシ 但議長及ヒ議員ハ俸給ナシ只書記ハ議長之ヲ撰ヒ庶務ヲ整理セシム其俸給ハ会費ノ中ヨリ之ヲ支給ス

第十二條 区会ノ議員タルコトヲ得ヘキ者ハ滿二十以上ノ男子ニシテ区内ニ本籍住居ヲ定メ区内ニ於テ土地ヲ有スル者ニ限ル但土地ヲ有スル者ナキ町ニ於テハ中等以上ノ身代ニシテ不動産ヲ有スル者ヲ撰フヘシ尤左ノ款ニ触ルル者ハ議員タル事ヲ得ス

第一款 風癩白痴ノ者

第二款 懲戒ニ依リ免職二年以内ノ者及除族若クハ懲役一年以上ノ国事犯禁獄一年以上実決ノ刑ニ処セラレタル者

但滿期後(除族ノ者ハ除族セラレタル日ヨリ)七年ヲ経タル者ハ此限ニ在ラス

第三款 身代限ノ処分ヲ受ケ負債ノ弁償ヲ終ヘサルモノ

第四款 官吏及教導職

第五款 区会ニ於テ退職者トセラレタル後二年ヲ経サルモノ

第十三條 議員ヲ撰挙スルヲ得ヘキモノハ滿二十才以上ノ男子ニシテ区内ニ本籍住居ヲ定メ不動産ヲ有スル者及同上ニシテ滿一年以上間断ナク寄留スル者ニ限ル 尤前条ノ一款二款三款五款ニ触ルル者ハ撰挙人タルヲ得ス 但区内通撰法ナレハ撰挙権ヲ有ス

ルモノハ甲町ノ者乙町ノ者ヲ撰挙シ乙町ノ者甲町ノ者ヲ撰挙スル等自由タルヘシ

第十四條 議員ヲ撰挙セントスルトキハ区长若クハ其代理人ハ少ナクトモ十日以前ニ撰挙会ヲ開ク事ヲ公告シ区役所ニ於テ投票ヲ爲サシム 尤便宜ニヨリ区役所外ニ於テ撰挙会ヲ開ク事ヲ得

第十五條 区长若クハ其代理人ハ予メ撰挙人ヲ調ヘ置投票ヲ附与スヘキニ付撰挙人ハ自己ノ住所姓名及ヒ被撰挙人ノ住所姓名ヲ記シ予定ノ日之ヲ区长若クハ其代理人ニ出スヘシ其投票ハ撰挙人ノ面前ニ於テ区长若クハ其代理人之ヲ披閱シ最モ多数ヲ得タル者ヲ以テ撰挙人トシ同数ナラハ年長ヲ取り同年ナラハ圖ヲ以テ之ヲ定ム 但投票ハ代人ニ托シ差出スモ妨ケナシ

第十六條 投票披閱ノ後区长若クハ其代理人ハ被撰挙人名簿ニ就テ撰挙ノ当否ヲ查シ若シ法ニ於テ不適當ナル者アルカ或ハ当撰人自ラ其職ヲ辞スルトキハ順次多数ノ者ヲ取ル

第十七條 当撰人ノ当否ヲ査定スルノ後区长若クハ其代理人ハ其当撰人ヲ区役所ニ呼出シ当撰状ヲ渡シ請書ヲ出サシムヘシ 但当撰人請書ヲ出シタル後区长ハ其姓名ヲ区内ニ公告シ当支庁ヘ報告スヘシ

第十八條 議員ノ任期ハ四年トシ二年毎ニ全數ノ半ヲ改撰ス第一回二年改撰ヲ爲スハ抽籤ヲ以テ其退任ノ人ヲ定ム

第十九条 議長副議長ハ議員ノ改撰毎ニ之ヲ公撰スヘシ

第二十条 前二条ノ場合ニ於テハ前任ノ者ヲ再撰スルコトヲ得

第廿一条 議員中第十二条但書諸款ノ場合ニ遭遇スルカ区外ニ  
転任スルカ其他総テ欠員アルトキハ更ニ之ニ代ル者ヲ撰挙ス

第廿二条 撰挙権ヲ有スルモノ六分以上ノ熟議ヲ以テ議員改撰  
ヲ当支庁ヘ申立ル時ハ其申立ヲ審査シ時ニ不拘改撰ヲ許可スル事  
アルヘシ

### 第三章 議 則

#### 第一節 議事規則

第廿三条 議員半数以上出席セサレハ当日ノ會議ヲ開クコトヲ  
得ス

第廿四条 区长若クハ其代理人ハ會議ニ於テ議案ノ趣旨ヲ説明  
スルヲ得此説明者ヲ番外議員ト云 而シテ番外議員ハ決議ノ数ニ  
入ル事ヲ得ス 尤第五条ニ掲クル議案ノ趣旨ハ意見書ヲ出セル者  
之ヲ説明スルヲ得

第廿五条 會議ハ傍聴ヲ許スト雖モ区长若クハ其代理人ノ要メ  
ニ依リ又ハ議長ノ意見ヲ以テ之ヲ禁スルヲ得

第廿六条 議員ハ會議ニ方リ充分討論ノ權ヲ有ス 然レトモ人

身上ニ付テ褒貶毀誉ニ涉ル事ヲ得ス

#### 第二節 議場整理

第廿七条 議事ハ午後四時ニ始リ午後九時ニ畢ル 時宜ニ依リ  
之ヲ伸縮スルハ議長ノ決ニ依ル 但議事ノ終始ハ擊柝ヲ以テ之ヲ  
報スヘシ

第廿八条 議員ノ席次ハ予メ抽籤ヲ以テ之ヲ定ムヘシ

第廿九条 議事中ハ議長ノ姓名ヲ稱ヘスシテ議長ト呼フヘク又  
議長議員ヲ呼ビ或ハ議員互ニ相呼フ時ハ其席次ノ番号ヲ用フヘシ

第卅条 議長副議長共ニ疾病事故アリ出席セサルトキハ議員中  
ヨリ仮ニ議長ヲ公撰スヘシ

第卅一条 議長ハ議員ノ發言ヲ止メ又ハ議事ヲ中止スル事ヲ得

第卅二条 議事中ハ議員相私語シ或ハ吸煙シ総テ議事ヲ妨クル  
ノ挙動アル事ヲ許サス

第卅三条 議事中ハ議員議長ノ許可ヲ得ルニ非サレハ議場ヲ退  
ク事ヲ得ス

第卅四条 議題ノ外議事中ニ起リタル総テノ事件ハ議長之ヲ決  
シ或ハ會議ノ決ヲ取ルヘシ

#### 第三節 議案并ニ修正案

第卅五条 議案又ハ報告書ハ議長之ヲ議員ニ布頒スヘシ

第卅六条 修正説ハ第二次会及第三次会ニ於テ之ヲ提出スル事

説

ヲ得 但第二次会ニ於テ賛成ナキモノ及ヒ第三次会ニ於テ五名以上ノ賛成ナキモノハ之ヲ議題ト爲ス事ヲ得ス

論

第卅七条 修正説ヲ提出セント欲スル者ハ録シテ文案トナシ之ヲ議長ニ出シ又ハ議席ニ於テ陳述スル事ヲ得

第卅八条 次項ノ条款ヲ修正シタル後チ更ラニ前条ノ条款ニ返リ修正説ヲ提出スル事ヲ得ス

第卅九条 修正説ノ否決セル者ハ其同次会ニ於テ再ヒ提出スル事ヲ得ス

第四節 議事

第四十条 議事ハ議案又ハ報告書頒布ノ日ヨリ少ナクトモ一日ヲ隔テ之ヲ開クヘシ 但至急ヲ要スルトキハ此限ニ非ス

第四十一条 議事ヲ開クトキハ議長書記ヲシテ議案ヲ朗読セシム

第四十二条 議案ノ趣旨ニ付弁明ヲ要スル事アラハ第一次会ノ始メニ於テ之ヲ質問スヘシ

第四十三条 議案ノ性質ニ由リ議長ノ意見若クハ議員二名以上ノ請求ヲ以テ類条ヲ聯絡シ又ハ一条ヲ數節トシ之ヲ討議スルヲ得

第四十四条 議事ハ第一次会第二次会第三次会ノ三会ニ區別ス

第四十五条 第一次会ニ於テハ議題ノ大意ヲ議シ其議題ノ爲メ第二次会ヲ開クヘキヤ否ヤヲ決スヘシ 若シ否決スルトキハ其議案

ハ消滅セルモノトシ可決スルトキハ議長ハ之ヲ會議スルノ期日ヲ定ム

第四十六条 第二次会ニ於テハ議案ヲ逐条討論議決シ其議案ノ爲メ第三次会ヲ開クヘキヤ否ヤヲ決スヘシ 若シ否決スルトキハ其議案ヲ消滅セルモノトシ可決スルトキハ議長之ヲ會議スルノ期日ヲ定ム 但議決セル条節ノ整理ヲ要スルトキハ之ヲ委員ニ付シ其報告ヲ待チ第三次会ヲ開クヘキヤ否ヤヲ決スヘシ

第四十七条 第三次会ニ於テハ全案ニ就テ議決スヘシ

第四十八条 第三次会ハ第二次会後少クトモ一日ヲ隔テ之ヲ開クヘシ 但至急ヲ要スルトキハ此限ニ非ス

第五節 發言

第四十九条 發言セント欲スルモノハ起立シテ議長某番ト呼ビ議長ハ其議員ノ番号ヲ呼フヘシ 若シ同時ニ二人以上起立スル時ハ議長一人ヲ決メ發言セシムヘシ 討論問答ト雖トモ必ス議長ニ向テ之ヲ爲スヘシ

第五十条 一議題未ダ論了セサル間ハ他ノ議題ニ付テ發言スルヲ得ス

第五十一条 議長意見アリ發言セント欲スル時ハ書記朗読ノ前ニ於テ其事ヲ演ヘ副議長ニ席ヲ讓ルヘシ 副議長モ亦發言セント欲スルヲ以テ之ヲ辭スルトキハ議長ハ一議員ヲ命シ己ニ代ラシメ

議員席ニ着キ発言ヲ爲シ意見を了ルノ後ヲ待テ議長席ニ復スヘシ  
第五十二条 第三次会ニ於テハ一議題ニ付一議員ノ発言二回ニ  
越ユル事ヲ得ス

第五十三条 議員自説ヲ伸ハス事能ハサルヨリ之ヲ保存セント  
欲スルトキハ決議ノ後ニ於テ自ラ其意見草案ヲ作り区会存議録ニ  
記セシムルヲ得

#### 第六節 決 議

第五十四条 可否ハ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 但可否ノ數ハ書記之ヲ檢  
査シ其決定ハ議長之ヲ陳告ス

第五十五条 出席ノ議員ハ可否ノ數ニ入ラサルコトヲ得ス  
第五十六条 可否ヲ決スルノ法ハ起立ニ拠ルヘシ

第五十七条 第二次会ニ於テ議案毎条朗読ノ後暫クシテ發言ナ  
キトキハ議長ハ全会認可ナリトシテ其趣旨ヲ衆議員ヘ告テ次条ノ  
朗読ヲ爲サシムルコトヲ得

第五十八条 動議ハ原案ニ先チ可否ヲ決スヘシ其多數ナルトキ  
ハ総テノ動議決定ニ先チ何ノ動議ヨリ可否ヲ決スヘキヤ否ヤハ議  
長之ヲ決シ決ハ会議ノ決ヲ取ルヘシ

第五十九条 議長ノ意見若クハ議員一名以上請求ニ因リ議題ヲ  
分合シ又ハ条項ノ順序ニ拘ラスシテ議決セントスルトキハ議長之

ヲ決シ或ハ会議ノ決ヲ取ルヘシ

第六十条 弁論未タ終ラスト雖モ議長ニ於テ論旨既ニ尽キタリ  
ト認ムルトキハ之ヲ會議ニ問フテ其議題ノ決ヲ取ル事ヲ得

第六十一条 會議ノ決議ハ之ヲ原案ニ添ヘ議長ノ名ヲ以テ之ヲ  
区长若クハ其代理人ニ差出スヘシ

#### 第七節 小 會 議

第六十二条 小會議ハ議案若クハ委員ノ報告ニ付質問ヲ要スル  
トキ又ハ当支庁或ハ区长若クハ其代理人ノ垂問ニ答フル等ノ爲メ  
内議ヲ要スルトキハ之ヲ開クヘシ 但小會議ハ傍聴ヲ許サス

第六十三条 小會議ニ於テハ第三十三条ヲ除クノ外本則ニ從フ  
事ヲ要セス

#### 第八節 委 員

第六十四条 議長ノ意見若クハ議員一名以上ノ請求ニ因リ委員  
ヲ撰ミ議案若クハ修正案ヲ查理セシメントルトキハ會議ノ決ヲ取  
ルヘシ

第六十五条 委員ハ議員中ニ於テ議長之ヲ命ス

第六十六条 委員ハ其付托セラレタル全案ヲ取捨シ或ハ之ヲ改  
竄スル事ヲ得 其意見ハ委員過半数ニ依テ之ヲ決シ其理由ヲ議長  
ニ報告スヘシ 但第四十六条但書ノ場合ニ於テハ条節ヲ転置シ字  
句ヲ修整シ欠条ヲ補足スル事ヲ得ルト雖トモ其議決セル条節ノ意

説 義ヲ変更スル事ヲ得ス

第六十七條 動議ヲ提出シタル者ハ委員會ニ列シ其主旨ヲ弁明スルコトヲ得 但可否ノ數ニ入ラス

第九節 附 則

第六十八條 議長ノ意見ヲ以テ議員ヲ數組ニ分チ每組幹事一名ヲ撰定セシメ傳達等ノ事ヲ掌ラシムル事アルヘシ

第六十九條 遅參ノ議員ハ議長ノ許ヲ得テ議席ニ着クヘシ

第七十條 議員欠席スルトキハ其事由ヲ議長ニ届ケ出ヘシ

第七十一條 會議中議員ノ若シ規則ニ背キ議長之ヲ制止シテ其命令ニ順ハサル者アルトキハ議長之ヲ議場外ニ退去セシムルヲ得 其強暴ニ渉ル者ハ臨場警察官ノ処分ヲ求ムルヲ得

第七十二條 會議ノ招集ニ応セス又ハ不參連續三日ニ及フモノハ其事故ヲ審査シ會議ノ決ヲ以テ其退職者タルヲ定ムルヲ得

第七十三條 前二條ノ場合ニ於テハ其姓名ヲ區長又ハ其代理人ヲ經テ当支庁ニ報告スヘシ

第七十四條 議員三名以上ノ發議ヲ以テ三章中第二節以下第九節迄ノ各條改正ヲ請求スルトキハ議長ハ之ヲ全会ニ報知シ通常ノ手続ヲ以テ之ヲ議決スヘシ 但其議決改正ノ廉ハ之ヲ區長又ハ其代理人ヲ經テ当支庁ニ報知スヘシ

第七十五條 議會ハ議場中ニ付テノ諸規則ヲ定ムルヲ得

第四章 閉

第七十六條 區會ハ毎年三月十五日ニ於テ之ヲ開ク 其開閉ハ區長若クハ其代理人ヨリ之ヲ命シ會期ハ五十日以内(日曜日ヲ除ク)トス、尤區長若クハ其代理人ハ會議ノ決議ヲ取リテ其日限ヲ伸ル事ヲ得ルト雖モ直ニ其事由ヲ當支庁ニ報告スヘシ

第七十七條 通常會期ノ外會議ニ付スヘキ事件アルトキハ區長若クハ其代理人ハ臨時會ヲ開ク事ヲ得ルト雖モ其臨時會ヲ要スル事由ヲ當支庁ニ報告スルヘシ

第七十八條 會議ノ論說法律又ハ規則ヲ犯スコトアルカ或ハ他ノ妨害トナル事アリト認ルトキハ區長若クハ其代理人ハ會議ヲ中止セシメ當支庁ニ具狀シテ指揮ヲ請フヘシ

第七十九條 會議ノ論說又ハ規則ヲ犯スコトアルカ或ハ他ノ妨害トナル事アリト認ルトキハ當支庁ハ何レノトキヲ問ハズ閉會ヲ命シ又ハ議員ノ解散ヲ命スル事アルヘシ

第八十條 當支庁ヨリ解散ヲ命シタルトキハ其解散ヲ命シタル日ヨリ三十日以内ニ更ニ議員ヲ改撰スヘシ 但此場合ニ於テハ解散ヲ命セラレタル者ヲ再撰スルモ妨ケナシ

資料 三

明治十四年七月 函館区会議案

「各組或ハ一町限り」協議人に関する規定

第壹条 各町ニ於テ町内ノ事務協議ノ爲メ一町ニ二名宛(都合ニ依リ兩三町ヲ合併シテ二名置クモ妨ケナシ)ヲ置ク 其選挙ノ方法ハ第六条ニ依リ町内一同ニテ投票シ最多数ノモノヲ以テ定ムベシ(但協議人ハ無給タルベシ)

第貳条 事務協議人ハ該町共有財産及ヒ該町ニ関スル事件ハ協議人二名ト組合頭ノ決議ニ任ス 其一部内ニ関スル事件ハ其部内各町ノ協議人一統協議ノ上多数ニ依ツテ決定スルモノトス(但任期ハ滿二ケ年ト定ム 滿期後再選スルモ妨ナシ)

第三条 議事ノ細則ハ各部内協議人ノ議定スル処ニ依ルベシ

第四条 各町聯合會議ノ節ハ其時々投票シ會長ヲ定ムベシ(但會議ノ当日過半数ノ出頭ニアラサレハ會議ヲ開クヲ得ス)

第五条 一部内ニ関スル事件ノ議案ハ総テ戸長ヨリ差出ニ付協議人又ハ組合頭ノ質問ハ戸長或ハ代理人之ヲ答フベシ 會議ノ書記ハ戸長役場在勤ノ備之ヲ勤ムベシ

第六条 協議人タルヲ得ヘキモノハ滿二十年以上ノ男子ニシテ

区内ニ本籍住居ヲ定メタルモノニ限ルト雖トモ若シ本籍ニ相当ノモノナキトキハ一ケ年以上当区内ニ寄留センモノヲ選挙スルモ妨ケナシ(但左ニ掲クルモノハ協議人タルヲ得ス)「風癩白痴ノモノ」「懲役一ケ年以上実決ノ刑ヲ請ケンモノ」「身代限ノ処分ヲ受ケ負債ノ弁償ヲ終エサルモノ」「官吏区吏教導職」

第七条 協議人ノ選挙ハ戸長ヨリノ通知ニ依リ選挙人ヨリ投票ヲ戸長ヘ差出シ選挙人ノ面前ニ於テ之ヲ披閱シ最多数ノモノヲ以テ当選人トシ同数ノ者ハ年長ヲ採リ同年ノモノハ抽籤ヲ以テ定ム

第八条 被選人病氣又ハ其他ノ事故アリ其選ヲ辞スルトキハ順次多数ノ投票ヲ得タル者ヲ採リ請書ヲ徴シ其冒部内ヘ通知スベシ(但協議人ノ居住ヲ転換スルトキハ速ニ補欠ヲ選挙スベシ)

第九条 其部内人民六分以上ノ熟議ヲ以テ協議人ノ改選ヲ戸長ヘ申出ルトキハ審査ノ上不時改選スル事アルベシ

第拾条 協議人又ハ組合頭等協議ヲ以テ決定シタル事柄ト雖トモ施行上差支アルモノハ戸長ヨリ再三議ヲ請フ事アルベシ