HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	明治地方自治体制における「自治ノ移行」とはなにか ： 1943年部落会・町内会の法制化から考える
Author(s)	白木澤, 涼子
Citation	經濟學研究, 71(2), 93-122
Issue Date	2021-12-14
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/83663
Type	departmental bulletin paper
File Information	40_ES_71(2)_093.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

経 済 学 研 究　71－2
北 海 道 大 学　2021.12

明治地方自治体制における「自治ノ移行」とはなにか
――1943 年部落会・町内会の法制化から考える――

白木澤　涼　子

Ⅰ．先行研究と本稿の課題

明治地方自治体制は，1888（明治 21）年に市制町村制（法律第 1 号）[1] が公布されてから 1947（昭和 22）年地方自治法制定で終焉するまで，約 60 年間続き，それは大日本帝国憲法の歴史とほぼ重なる。ところが明治地方自治体制に関する従来の研究史では，松沢裕作の研究に代表されるように明治期における研究の進捗は目覚ましい [2] が，成立からその終焉までをトータルで把握するに至っていないように考える。明治地方自治体制の制度面における通史としては，『講座　日本近代法発達史』における大島［1958］，大島［1959］，阿利［1959］，単著としては，都丸［1982］，中川［1990］らの著作，また山中編『近代日本地方自治立法資料集成 1-5』のそれぞれの巻における「解題」[3] があるが，藤田武夫が明治地方自治体制の地方財政について指摘した「強度の官治性と画一性」と「反自治的な性格」[4] というイメージと重な

1）以下，法令の引用は，『法令全書』，『官報』などによる。法令や資料の引用にあたっては，旧漢字を当用漢字に直したが，旧仮名遣いはそのままとした。府県制・市制・町村制の条文を参照する場合，特に断りがない限り，府県制については，法人化がなされた 1899（明治 32）年法律第 64 号とする。市制・町村制は市制町村制 1888（明治 21）年法律第 1 号を旧市制町村制，1911（明治 44）年第 68 号，第 69 号の市制・町村制を市制・町村制と表記する。法令ではなく，制度を示す際は市制町村制と表記する。

2）松沢［2009］，［2013］。明治地方自治体制の成立期から日清・日露戦争期までに関する先行研究については，中西［2018］が「序章　2　地方制度の概要と先行研究」（pp.13-22）でその概要と解説を行っている。

3）山中［1991］，山中［1994］，奥村･居石［1994］，山中［1995］，山中［1996］，山中［1998］。

4）藤田［1941］，p.227，藤田［1949］，p.677。藤田は 1940（昭和 15）年の地方税法制定をはじめとする財税制改革を「中央集権化官治化の徹底」と捉える（藤田［1949］，p.586）。明治地方自治体制の「画一性」について，内務官僚は 1930 年代まで，むしろ市制町村制の制度上の差別（差異）の撤廃と捉えていたが，1930 年代後半からは農村と都市それぞれの実情に合わせた地方制度が必要であると考えるに至った。1938（昭和 13）年に地方局行政課長，1942（昭和 17）年から内務省地方局長を務めた古井喜実（戦前期官僚制研究会編［1981］，p.203）は，「地方制度は，其の出発の時より，都市と農村とに，其の伝統と実情とに基いたものを与へんとしたものではなく，同じ思想，同じ目的を都市にも農村にも実現せんとしたもの」であるという。「市制町村制理由」にも，「本制ニ制定スル市町村ハ共ニ最下級ノ自治体ニシテ市ト云ヒ町村ト云ヒ都鄙ノ別ニ依テ其名ヲ異ニスルニ過キス其制度ヲ立ツルノ原質ニ於テハ彼此相異ナル所ナシ」（p.62）とある。それは「都市と農村とが，夫々特有の国家的使命を有し，独り住民の福利の上からのみでなく，国家全体の需要上其の構成に於て差異あるべきものであるとの観念は，今日迄の地方制度の沿革に於ては求め得べくもない」（古井［1940］，p.38，39）からであるという。形式的には旧市制町村制が法律第 1 号として出されているのに対し，1911（明治 44）年の改正法では，市制が法律第 68 号，町村制が法律第 69 号と分けられたが，その理念において大きな差異はない。「画一化」とは市と町村間に「自治」の差異（差別）がないことであった。1930 年代から「都

る。しかし戦後の地方自治法を基準として，明治地方自治体制の「自治」を考察することが，明治地方自治体制そのものを歴史的に理解することになるのであろうか。明治地方自治体制の「自治」そのものを，戦後の「自治」とは全く異質の「自治」として再検討する必要があるのではないだろうか[5]。このことを明確に指摘したのが，中西啓太である[6]。さらに中西は，明治地方自治体制成立期から存在した部落と行政市町村との二重構造[7]からくる部落と市町村との軋轢を一旦，地域の実態に合わせ，「自主」に任せることで，明治地方自治体制は，明治中後期から安定するという。ところが，この自治の安定を財政的に脅かす事象が発生する。昭和初期から本格的に始まる，市町村の財政的窮乏とそこから派生した市町村の危機である。実際こうした状況を，当時の法制局参事官であった入江俊郎[8]は，「従前はさしたる不便もなく，又強ひて此の間の不自然を指摘するの必要もなかつた」が「然るに今日は事情が激変し，地方自治の最も重要な心理的隣保協同は，市町村内に於ける各種団体（部落などのことを指す―筆者）の活動の中にこそ其の実態を見出す」ことができ，「最早や市町村を心理的隣保協同の団体と考へることは…困難となつて来た」[9]と述べる。先送りにしていた市町村と部落との関係が，市町村の財政窮乏[10]をきっかけに，市町村の存在そのものを揺るがすようになったのである。さらに第一次世界大戦後「現行自治制に於て何等法律上の根拠のないものである」[11]町内会などの地域団体[12]が蔟生していた。これらが1930年代に入って，府県や市町村と財政的に競合し市町村財政を脅かすばかりか，明治地方自治体制の「自治」を危うくしていった。内務省・内務官僚は，明治地方自治体制を根本から問い直さなければならない状況にあった[13]。

市には都市に相応し，農村には農村に適応する自治の制度が与へられ，且其の各々に対し均整ある自治の能力が保障せられることが極めて緊切」（古井［1940］，p.41）であるとする。1943（昭和18）年に市制町村制中改正法，都制，農業団体法が出されるのは，自治制度に都市と農村間で「自治」の「差別」が行われた結果であると考えることが可能である。このように「画一性」という言葉一つをとっても，従来の研究史の評価と当時の内務官僚の評価は異なる。明治地方自治体制の「自治」という概念についても，再検討が必要ではないだろうか。なお，明治地方自治体制における「自治」の画一性の必然性については，松沢が指摘している。松沢［2013］，p.178。筆者は，「画一性」をその「自治」の具体的な内容から当時における「ナショナル・ミニマム」と捉え直し，再評価が必要ではないかと考える。

5）このことに関して，1937（昭和12）年から1942（昭和17）年まで内務省地方局内務事務官であった荻田保（戦前期官僚制研究会編［1981］，p.68）は戦後，GHQが地方自治法を制定するにあたって，明治地方自治体制がドイツ法であるから，アメリカの地方自治とはかみ合わなかった。そこで委任事務や固有事務については，双方とも理解が曖昧なまま地方自治法に継承されたと述べている（内政史研究会［1968，1969］，p.87）。

6）中西［2018］，pp.4-12。

7）「一八八九年の町村合併と町村制施行によって成立した新町村は行政村と呼ばれ，この町村合併によってその行政的側面を剝奪されて新町村の大字（区）＝部落とされた旧町村（ほぼ徳川時代の藩政村）は自然村と呼ばれ，近代日本の町村は「行政村と自然村の二重構造」として捉えられてきた。」（大石・西田編［1991］，p.2）本稿もこの通説に従い，部落を自然村とする。

8）入江俊郎は，1943（昭和18）年市制町村制中改正法の制定時に内務省地方局長であった古井喜実と，共著で入江・古井共著［1937］を刊行している。

9）入江［1936］，p.44。

10）特に委任事務が市町村財政を圧迫し，「委任事務返上論」が市町村の間で起こっていた。三好［1937］，p.25。

11）穂積［1924］，p.6。

12）「町内会などの地域団体」とは，1940（昭和15）年「部落会町内会等整備要領」以前については，地域における任意の団体を指すものとする。白木澤［2018］参照。

13）このことについて，荻田保は「それまでの地方自治制度は，行政制度そのものとして完備しよう…それがいまの経済更生というか農村不況に対して問題になって，もっと地方の社会経済の

1940（昭和15）年9月11日「部落会町内会等整備要領」（内務省訓令第一七号，以下「要領」と略す）[14]が訓令として出された。部落会・町内会の地方制度としての位置づけとしては，阿利莫二が「地方行政のファッショ的再編のてこ」[15]と定義し，その後の研究も，基本的にはこの定義を踏襲し，この枠組みの下で部落会・町内会を分析する研究がなされてきた[16]。こうした研究状況に対し，筆者は明治地方自治体制の変容の視点から，部落会・町内会を捉え直す試みを行い，1940（昭和15）年，新たに創設された部落会・町内会は，行政法上，法制化が出来ず，訓令という形で出され，それが法制化なき明治地方自治体制の変容をもたらしたことを論じた[17]。しかし，1942（昭和17）年に部落会・町内会の法制化が俎上に上る。「部落会町内会ノ法制化ヲ必要トスル理由」（以下，「理由」と略し，各項目を「一」(1)などと表記する）[18]である。「理由」では，「一　法制化ヲ必要トスル基本的理由」として，(1)「市町村自治ノ部落会町内会ヘノ実質的移行トニ伴ヒ部落

実体にはいってやらなければいけないということで，そこで地方制度を反省して見て，いまの部落会，町内会の問題とか，あすこで一番問題になったのは，各種団体を市町村長が指揮する…ある程度統制してやって行こうというつまり行政内容にはいるということですね。形式的な地方自治ということばかりやっていたけれども，内容にはいって行く，そういう空気ではなかったかと思うのです。そのことは，いわゆる住民の生活や経済の内容にも自治行政が関与してゆこうということになるのです」と，内務省が1930年代から従来の政策を見直し，明治地方自治体制そのものを根本的に改変しようとしていたと述べる。（内政史研究会［1968，1969］，p.38。）1930年代における明治地方自治体制に対する懐疑に関しては，白木澤［2018］参照。

14）「部落会町内会等ニ関スル訓令通知綴」［1942］（「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.A20040043500，表紙・目次（国立公文書館）」，画像番号6-8。（画像番号とは，画像に振られた番号を指すものとする。以下同じ）。

15）阿利［1959］，p.178，179，203。

16）池田［1997］。新里［1996］，［1997］。戦時期の部落会・町内会に対しては，雨宮［1997］が総力戦体制論と戦後体制へのつながりから論じている。

17）白木澤［2018］。「要領」が訓令として出される以前に，『内務省史』（大霞会編［1970］［1971a］［1971b］）では，1938（昭和13）年10月に「農村自治制度改正要綱」で部落会の公認に関する内務省としての最初の公表がなされたとの記述がある（大霞会編［1970］，p.194）。1939（昭和14）年10月に地方制度調査会より答申があった「市制改正要綱」（「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.A20040049700，表紙・目次（国立公文書館）」「市制改正ニ関スル資料（国立公文書館）」，画像番号61-64）において「（イ）町会及町内隣保組織ノ健全ナル発達ヲ助成スル趣旨ノ下ニ之ニ簡易ナル法的基礎ヲ与フルコト」（p.4，5）の一文があるが，町内会の明確な法制化ではなく「簡易ナル法的基礎」でなければならなかった。ちなみに市制・町村制第二条における「法令」に，訓令は入っていなかった（五十嵐［他］［1912］，p.31）。

18）「部落会町内会等ニ関スル訓令通知綴」［1942］（「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.A20040043500，表紙・目次（国立公文書館）」，画像番号34-46。
『内務省史』（大霞会編［1970］［1971a］［1971b］）では，1940（昭和15）年「要領」制定後から1943（昭和18）年市制町村制中改正法までの間，部落会・町内会の法制化の内務省内での論議に関する記述は特にない。しかし「部落会町内会等ニ関スル訓令通知綴」表紙の次に行政課長とあり，内務省地方局内の部落会・町内会に関する資料であったと思われる。中身は大きく分けて5種類である。①1942（昭和17）年1月現在における「部落会町内会等ニ関スル訓令通牒」と1943（昭和18）年4月における部落会・町内会に関する通牒，②部落会・町内会と大政翼賛会との関連などの閣議決定書類と，③「昭和十七年一月現在　部落会町内会等ニ関スル調　内務省地方局振興課」と④「理由」，最後に⑤「徳川時代ニ於ケル町村自治機関ノ選任方法」である。以上より，「部落会町内会等ニ関スル訓令通知綴」は「要領」制定後，1942（昭和17）年から部落会・町内会の法制化が行われる1943（昭和18）年市制町村制中改正法の制定前後までの，法制化に関わる論点や参考となる資料をまとめたものであり，その中の「理由」は「要領」制定後の状況を受け，市制町村制中改正法に向けて作成されたものであると考える。

会町内会ノ市町村ノ下ニ於ケル国家最下級ノ地方団体タルノ地位ヲ確認シ地方制度体系ノ系統的確立ヲ図リ国家ノ基礎ヲ鞏固ナラシムル」ためと，「市町村ノ国政ノ第一線機関トシテノ地位ノ強化ニ伴ヒ市町村自治ノ実態ハ部落会町内会ニ移行シ，最早部落会町内会ヲ離レテハ市町村自治ヲ論ズルコトヲ得ザルニ至」ったからだという。そこで「嘗ツテ市町村ヲ法制化シタルト同一ノ理由ニ依リ之ヲ法制化シテ地方制度ノ体系中ニ取入レ」るという。「市町村自治ノ部落会町内会ヘノ実質的移行」とは，具体的には何を指すのか。そもそもここに掲げてある「市町村自治」とは何か。「自治」は「移行」するものなのか。「移行」したのちの「市町村自治」はどのようになるのか。「国政ノ第一線機関トシテノ地位ノ強化」とは何を意味するのか。「部落会町内会ヲ離レテハ市町村自治ヲ論ズルコトヲ得ザルニ至レリ」とは，どういった状況を指すのか。「部落会町内会ノ市町村ノ下ニ於ケル国家最下級ノ地方団体タルノ地位ヲ確認シ地方制度体系ノ系統的確立」とは，どういうことなのか。「嘗ツテ市町村ヲ法制化シタルト同一ノ理由」とは，何を指すのか。旧市制町村制が制定された当時 1888（明治 21）年から 50 年以上経った 1942（昭和 17）年段階で，「同一ノ理由」とは何かを考えたい。

これらの疑問を解き明かすことが，明治地方自治体制の「自治」とは何かを明らかにすることであり，明治地方自治体制が 1940（昭和 15）年制定の地方税法，「要領」を経て，1943（昭和 18）年の市制町村制中改正法（1943（昭和 18）年 3 月 20 日法律第 80 号，第 81 号，以下改正法と略す），都制，農業団体法をもって再編されることの，前提となる議論を提示することになると考える。翻って，明治地方自治体制は大日本帝国憲法体制と不可分であり，明治地方自治体制の危機は大日本帝国憲法体制の危機につながる。とはいえ部落会・町内会の明確な法制化・法人化はさまざまな行政的な齟齬を生むことからできず，そもそもわが国固有の「自治」とされた「隣保団結」は明確な法制化にはなじまなかった[19]。本稿では，当時の内務省が「自治」をどのように捉え，どのように改変しようとしていたのかを「理由」を中心に考察し，戦時下であるからこそ明治地方自治体制の再編・変容が必要であり，そうした中，改正法で部落会・町内会が府県制・市制町村制と同じような「法人化」ではなく，曖昧な形での「法制化」が行われたことの意義を明らかにしたい。

Ⅱ．明治地方自治体制の「自治」と「自治ノ移行」

1．明治地方自治体制の二元構造論―「完全自治体」と「不完全自治体」

明治地方自治体制の「自治」について，中西啓太は，明治地方自治体制の町村「自治」とは，「町村が公権力として行政を分担し，国を支えることまでを含み込んだ概念」で「自ら国家の一部として国家の事務を分担し，責任を果たすことを「自治」とする原理」[20] であったとする。また居石正和は，明治地方自治体制における「自治」は，市町村と府県では異なる二元構造を成し，「変更されることなく，戦前の日本の地方制度を特徴づける要素」であったとする[21]。居石は井上毅の「府県制ニ対スルノ杞憂」（以下，「杞憂」と略す）とロエスレルの説の分析を通じて，次のように述べる。

「杞憂」によると，日本が立憲国家となるためには自治制が不可欠の要素である。しかし，自治には危険が伴う。井上によれば君主主権と自治とは，本来相いれない原理だからである。そこで，自治制の導入を最下級の地方団体，すなわち，市町村の範囲に限定し，そうすること

19）白木澤［2018］。
20）中西［2018］，p.9。
21）居石［2010］，p.364。本稿は，1940 年代にこの二元構造が変更されるとする。

で，自治の影響が国政に及ぶ範囲をできるだけ押し止めようとした。ロエスレルによれば，「府県及び郡は自治の防波堤となり，君主主権体制擁護の装置となるべき」[22]であった。こうして成立した，大日本帝国憲法下での地方制度は，自治を基盤とする市制町村制と，自治の原理を否定し，官僚による国家支配の要素で成り立つ府県制（郡制も同様）という，二つの異なる原理で構成された[23]という。

２．明治地方自治体制の「自治及分権ノ原則」―独立の法人格を持つ自治体と国の地方行政区としての機関の二重構造

それでは，明治地方自治体制の「自治」とは何か。

旧市制町村制の公布の際に付せられた「市制町村制理由」では，冒頭に「本制ノ旨趣ハ自治及分権ノ原則ヲ実施セントスル」[24]とある。まず「自治トハ国ノ法律ニ遵依シ名誉職ヲ以テ事務ヲ処理スルヲ謂フ」[25]とあるように「名誉職ヲ以テ事務ヲ処理」することが「自治」であった。次に「分権」とは，現在の中央集権に対する地方分権における分権の意味ではない。「分権」とは，「自治区ニハ其自治体共同ノ事務ヲ任ス可キノミナラス一般ノ行政ニ属スル事ト雖モ全国ノ統治ニ必要ニシテ官府自ラ処理スヘキモノヲ除クノ外之ヲ地方ニ分任スルヲ得策ナリトス故ニ其町村ノ力ニ堪フル者ハ之ヲ其負担トシ其力ニ堪ヘサル者ハ之ヲ郡ニ任シ郡ノ力ニ及ハサル者ハ之ヲ府県ノ負担トス可シ是階級ノ重複スルヲ厭ハスシテ却テ利益アリト為ス所以」であり，「分権ノ主義ニ依リ行政事務ヲ地方ニ分任シ国民ヲシテ公同ノ事務ヲ負担セシメ以テ自治ノ実ヲ全カラシメントスル」[26]である。明治地方自治体制における中央集権と地方分権は，対立する概念ではなく互いに補い合う関係にある[27]。「自治」と「分権」は，「自治及分権ノ原則」として不可分の関係にあった。

具体的には「分権」とは，市町村への国府県その他の公共団体からの委任事務を指す。委任事務は後に詳述するように，市制・町村制第２条の委任事務と，市制第 93 条，町村制 77 条による国の行政機関としての機関委任事務の二種類からなる[28]。後者の機関委任事務は，市町村長が，国の行政機関としてその経費も含めて，国府県や他の公共団体の事務を執り行うものである。国府県その他公共団体からの委任事務を，第２条の委任事務とするか，機関委任事務とするかは「本質的には其の事務の併有する地方的色彩の濃淡の差に依るものであり，法律的には市町村の総ての機関（殊に市町村会）をして関与せしむるを適当とするや又は其の特定の機関のみをして関与せしむるを適当とするやの区別に因るもの」[29]であって，委任事務の中でも，市町村との関わりが大きいかどうか，特に市町村会の議決を介在させた方がよい，すなわち「自治」によるかどうかの判断であるという。市町村会の議決を介在させる，市制・町村制第２条の委任事務が自治体としての事務であり，市制第 93 条町村制第 77 条に規定された機関委任事務は国の地方行政区の機関としての事務であった。明治地方自治体制は，独立の法人格を持つ自治体と国の地方行政区としての機関の二重構造から成り立っていた[30]。

また明治地方自治体制は，ドイツの地方制度を模倣したものである。ドイツ人顧問のモッセによると，「独逸地方政治ノ上ニ就テ一種固有ノ主義アリ即官治ト自治ト混淆スルコト是ナリ

22）居石［2010］，p.358，359。
23）居石［2010］，p.331。
24）「市制町村制理由」，p.60。「市制町村制理由」と「理由」との関連については，Ⅴで詳述する。
25）「市制町村制理由」，p.66，山中［1994］，p.15。
26）「市制町村制理由」，p.61。
27）モッセ［1889］「第一回　地方自治ノ本義及地方自治ニ基ケル分権ノ利益」，p.22，23，pp.29-33。
28）美濃部［1936］，p.437，438。
29）入江・古井共著［1937］，p.1288。
30）「市制町村制理由」，p.60，61。佐々木［1921］，pp.378-398。

是各国ニ異ナル要点ナリ」[31] と，ドイツの「自治」は大陸型の自治[32] の中でも，「官治」と「自治」とを明確に区別しないのが特徴であった。またモッセの師であるグナイストは，「自治ハ官治ノ反対ニアラス却テ其ノ一種」でさらに「自治制ハ政府ヨリ人民ニ政務ヲ委任」[33] することであるという。ドイツ法において，「官治」と「自治」は対立する概念ではなく，「自治」は「官治」の一種であり，地方自治体においてはその度合の問題であった[34]。前述した居石の「自治」の二元構造論がこれに当る。また当然ながら，「市制町村制理由書」の「自治トハ国ノ法律ニ遵依シ名誉職ヲ以テ事務ヲ処理スルヲ謂フ」は，グナイストの「自治トハ国ノ法律ニ従ヒ地方ノ租税ヲ以テ費用ヲ支弁シ名誉職吏員ニ依リテ地方ノ行政ヲ行フモノナリ」を前提としている。内務省の見解は，グナイストの説を踏まえ，「㈠自治ハ地方ノ租税ヲ以テ其ノ費用ヲ支弁スルモノナリ　㈡自治ハ地方ノ行政ナリ　㈢自治ハ名誉職吏員ニ依リテ行フ行政ナリ」[35] であった。

府県成立後の約 50 年を経た 1930 年代でも，明治地方自治体制の「自治」に対する理解や「杞憂」の主張する自治二元論が，内務省において共通理解を得ていたと考えられる。例えば法学博士で元内務大臣でもあった水野錬太郎は，「府県は法律上自治体と認められて居るが，市町村の如き完全なる自治体にあらず，極めて制限せられたる不完全自治体である」[36] と，府

31）モッセ［1892］，p.211, 212，山田［1991］, p.438。

32）従来の研究史では，都丸［1982］に代表されるようにその中央集権性と官治性について，「自治」と対比させこれを批判する論調が大勢を占め，特に 1940 年代については天皇制ファシズムを支える一環として地方税法・「要領」・改正法が分析されてきた。行政学では，戦前日本の地方自治体制は集権型の地方自治である大陸型で，米英のアングロ・サクソン型の分権型の地方自治とは異なるという。大陸型の地方自治は，府県までが国の地方下部機構であり，教育・衛生・社会事業などを市町村に確保するために，官選知事が市町村を監督する。中央集権性と官治性は，「自治」と対立するものではなく，むしろ現在の福祉国家では，ナショナル・ミニマムの面から中央集権と分権，「自治」との関係を相対化する動きがみられ，中央集権と地方分権は相互依存の関係にあるという（西尾［1990］，pp.381-385，西尾［2001］，p.69）。

33）ラートゲン述，鶴岡義五郎編［1892］，pp.104-108。カール・ラートゲンは，1882（明治 15）年から 1890（明治 23）年までドイツから来日し，東京大学教授として国法学・行政学・統計学を講じた。ラートゲンの影響を受けた政治家・学者として，一木喜徳郎がいる。一木は，1887（明治 20）年帝国大学法科大学政治学科卒業後　内務省に入り，1898（明治 31）年内務省参事官，1908（明治 41）年内務次官，1915（大正 4）年内務大臣を務め，明治後期から大正初期まで東京帝国大学で，憲法・行政法を講義した。ドイツの地方制度に対する理解は，内務省内では 1930 年代においても共有されていた。辻［1976］，p.298，305。戦前期官僚制研究会編［1981］，p.37。

34）明治地方自治体制の「自治」に関しては，改正法に関する論考で詳説する予定である。

35）五十嵐［他］［1912］，p.1，2。五十嵐［他］書は，市制・町村制についての解説書であり，当時の内閣総理大臣であった西園寺公望が題字を揮毫し，市制・町村制制定時に内務省地方局長で法律制定の中心であった床次竹次郎が，冒頭の「序」を寄せている。当時の内務省地方局の見解であると考えられる。また当時においても，「自治ノ意義ニ付テハ行政法上最モ異議アル問題ノ一ニシテ或ハ政治上ノ見地ヨリ之カ定義ヲ下シ或ハ法律上ノ観念ヨリ之ヲ定義スルモノアリ其ノ説ク所区々トシテ一定セス」（p.1）と「自治」の定義については一定していなかったが，内務省の見解は，「自治トハ国ノ法律ニ遵依シ名誉職ヲ以テ事務ヲ処理スルヲ謂フ」で，この定義は 1943（昭和 18）年段階まで変更はなかった。

36）府県が完全でない理由は，以下の 3 点である。第一に府県知事は官吏で，地方団体の統括機関であると同時に国家の機関である。第二に府県知事の府県会に対する地位は，市町村長の市町村会に対する地位と異なり，優越の権限を有している。市町村は市町村会が自治行政の中心で，議決すべき範囲も広汎であるが，府県は知事が中心で，府県会の議決権の範囲は制限される。府県知事は府県会の議決を取消す権限と原案執行権を有している。第三に自治行政に対する国家の監督は法律の根拠なくしては行えないが，

県が「不完全自治体」であるのに対し，市町村は「完全なる自治体」[37]であったという。「市制町村制理由」では，「現今ノ制ハ府県ノ下郡区町村アリ区町村ハ稍自治ノ体ヲ存スト雖モ未タ完全ナル自治ノ制アルヲ見ス郡ノ如キハ全ク行政ノ区画タルニ過キス府県ハ素ト行政ノ区画ニシテ幾分カ自治ノ制ヲ兼子有セルカ如シト雖モ是亦全ク自治ノ制アリト謂フ可カラス今前述ノ理由ニ依リ此区画ヲ以テ悉ク完全ナル自治体ト為スヲ必要ナリトス」[38]と，この時点では，府県郡・区町村ともに「完全ナル自治ノ制」をなしていなかったが，区町村のみを「完全ナル自治体」としたという。「市制町村制理由」からは，「自治」の実態がある程度ともなったのちに，あるいは「自治」を形成するために，市制町村制が制定され市町村のみが法人化され「完全ナル自治ノ制」が布かれたことがうかがえる。

その後成立した府県制は，自治制の導入を市町村の範囲に限定し，府県は市町村とは異なる自治制を布くという点で，井上毅とロエスレルの二元構造論を踏まえたものとなっている。本稿では，市町村の範囲で限定されていた「自治」が部落会・町内会へ「移行」し，二元構造はそのままに，府県・市町村が不完全自治体となり，代わって部落会・町内会が完全自治体を目指したとする。同時に，明治地方自治体制は地方自治体と国の行政区の二重構造を成していたが，部落会・町内会も市町村同様，国の地方行政区の機関として明治地方自治体制の行政区の中に組み込んだ。自治体としての部落会・町内会と，行政区としての部落会・町内会と，部落会・町内会もまた市町村と同じく二重構造を持つものであったのである。このことを後付ける形で法制化したものが，改正法である。

3．「自治ノ移行」とは

「自治ノ移行」を論ずる前に，明治地方自治体制の「自治」は，「名誉職ヲ以テ事務ヲ処理」することが「自治」であったことを再度確認しておきたい。その上で，「理由」における「自治ノ移行」を検討することとしよう。

「一」(1)「市町村自治ノ部落会町内会ヘノ実質的移行トニ伴ヒ部落会町内会ノ市町村ノ下ニ於ケル国家最下級ノ地方団体タルノ地位ヲ確認シ地方制度体系ノ系統的確立ヲ図リ国家ノ基礎ヲ鞏固ナラシムル」とは，何を意味するのか。ところで「市制町村制理由」では，冒頭に「本制ノ旨趣ハ自治及分権ノ原則ヲ実施セントスル」とある[39]。また「市町村ハ共ニ最下級ノ自治体」[40]とある。市制町村制は「自治」の「最下級ノ自治体」であった。では，「市町村ノ国政ノ第一線機関トシテノ地位ノ強化ニ伴ヒ市町村自治ノ実態ハ部落会町内会ニ移行シ，最早部落会町内会ヲ離レテハ市町村自治ヲ論ズルコ

府県知事は国家の官吏であるから無制限に国家の監督に服し，その指揮に従う。よって府県は市町村のような真の自治体ではなく，不完全自治体であるという。水野［1938］，p.20。逆を言えば完全自治体である市町村は，この三要素に欠ける。改正法では，この三要素が市町村に実質的に持ち込まれることになる。不完全自治体と完全自治体との違いは，その要素において度合の問題であったのである。

37）現在の行政学では，明治地方自治体制においては，その長の選任方法の差異に着目して，府県を不完全自治体，市町村を完全自治体であるとするのが通説（西尾［2001］，p.79）であるが，当時においても議会との関係を含めて，他の内務官僚も同様に不完全自治体としての府県，完全自治体としての市町村という表現をしている。例えば，内務官僚であった荻田保は戦後ではあるが「維新そのものが，統一国家の建設が眼目であり，また，政治体制の基本に民主制をとるといっても，徹底したものではなかったので，市町村は一応完全自治体の形をとったが，府県については中央の出先機関たる官選の府県知事と自治体たる府県とを並立する形をとった」（荻田［1992］，p.221）と述べている。また府県は，制定当初は法人化もなされず，1899（明治 32）年の改正によって法人となっている。

38）「市制町村制理由」，p.61。

39）「市制町村制理由」，p.60。

40）「市制町村制理由」，p.62。

トヲ得ザルニ至レリ」とは，何を意味するのか。市町村は「最下級ノ自治体」だが，「国政ノ第一線機関トシテノ地位ノ強化」に伴い，「市町村自治ノ実態」である「自治」と「最下級ノ自治体」は「部落会町内会ニ移行シ」，部落会・町内会が「国家最下級ノ地方団体」となったと考えられる。すなわち明治地方自治体制の国の行政区の中でも，市町村が「国政ノ第一線機関」であったが，「国政ノ第一線機関トシテノ地位ノ強化」に伴い，市町村の「自治」を部落会・町内会に降ろしたのである[41)]。府県同様に市町村を不完全自治体とするためには，「自治」を部落会・町内会に「移行」し，部落会・町内会が完全自治体となり，同時に国の行政区となる必要があった。しかし部落会・町内会が完全自治体となるには，市制町村制同様，法制化が不可欠であった。

では，「市町村ノ自治」が部落会・町内会に「移行」するとは何を指すのか。3点が指摘できる。第一に，「市町村ノ国政ノ第一線機関トシテノ地位ノ強化ニ伴ヒ市町村自治ノ実態ハ部落会町内会ニ移行シ」は，戦時下にあって国からの委任事務・機関委任事務が増大する中，市町村をして「国政ノ第一線機関」として強化せざるを得なかったことによる。「四」「今回部落会町内会ヲ法制化セントスル主タル理由ノ一ハ国家事務ガ上中央官庁ヨリ下第一線ノ市町村及其ノ補助組織ニ至ル迄凡テ一貫セル指揮監督ノ系統ノ下ニ統一的且強力ナル処理ヲ図ルノ要」があったので「国政ノ最末端機関トシテノ部落会町内会及隣保組織ニ関シ法的基礎ヲ与ヘ上下指揮監督ノ関連ヲ確保シ国政処理ノ徹底ヲ期セントスルニ在」ったはこのことを指す。「国家事務」を市町村だけでなく，部落会・町内会にも，担わせなければならなかった。そこで「市町村ノ自治」である「自治」を部落会・町内会に「移行」させたのである。第二に明治地方自治体制の「自治」は，「名誉職ヲ以テ事務ヲ処理」することが「自治」であった。これは「分権」が，国や地方の事務を，当該地方で経費を含めて負担することであったことと関連し「自治及分権」となる。この「名誉職ヲ以テ事務ヲ処理」する「自治及分権」の原則が，1940年以降，市町村から部落会・町内会に「移行」していく。第三に先述の居石が明らかにしたように，府県は「自治の防波堤となり，君主主権体制擁護の装置」でなければならなかったが，1930年代には市町村にまで「自治の防波堤」を降ろさざるをえなくなった。そこで「自治」を市町村から部落会・町内会に「移行」させ，市町村自身は府県同様不完全自治体となる。以上の3点により，市町村は府県同様，「自治」の防波堤としての不完全自治体となり，またそれは「国家事務」を引き受ける「国政ノ第一線

41）1941（昭和16）年，「理由」が出される直前と思われる時期に，内務事務官であった江口俊男（江口は，1940（昭和15）年から1943（昭和18）年のこの時期に内務省地方局勤務である。日本図書センター［1990］，p609，619，629）は，「市町村吏員の優遇に就て―地方自治の移行」（江口［1941a］）という論文で次のように述べる。明治地方自治体制の地方団体は，「地方団体（市町村のこと－筆者）の自主性，費用の自己負担性，組織の名誉職性」（p.30）がその性質であるが，これらがもし消失したならば，「地方団体事務の普遍化，国家化に依る国費負担の増加と吏員の国家的能力性の確保」（p.38）が要素として加わってくると述べる。では，こうした状況が論文の副題にある「地方自治の移行」とどのように関わるのかについては，具体的に示されていない。他の論文における「現在町村長の執行に当つてゐる事務は，その国政事務と銘打てるものはもとより所謂町村一般の公共事務と観念されるものに於てさへも，程度の差こそあれ，凡て国家的立場を離れて行ひ得るべきものではない。即ち現在に於ける町村長の地位はその職務の実質より見る時に於て地方行政の第一線を預る国の官吏と何等選ぶ所が無い，と迄極言し得る」（江口［1941b］，p75）という文言と重ね合わせて考えると，町村長が「第一線を預る国の官吏」となったとは，市町村が実質的に府県と同様，不完全自治体となり市町村長は「国の官吏」となったのではないか。しかし明治地方自治体制に「自治」は不可欠であるので，部落会・町内会へ「自治ノ移行」がなされたと考えるのが妥当ではないか。

機関」の強化でもあった。そのために「自治」を部落会・町内会に「移行」させたのではなかったか。次章からは，明治地方自治体制の「自治」が，旧来から存在する部落の「自治」ばかりでなく新たな「自治」により脅かされ，試練に立たされる状況を見ていく。

Ⅲ．明治地方自治体制の「自治」の動揺

第一次世界大戦期から1930年代にかけて，明治20年代の井上毅やロエスレルの予想をはるかに超えて，明治地方自治体制の「自治」が動揺する。ここでは，主に1930年代の内務官僚をはじめとする「自治」に関する論説を中心に取り上げる。

１．明治地方自治体制の「自治」に対する懐疑と部落

根本的な問題として，1930年代に，明治地方自治体制の「自治」に対する懐疑が生じて来る。市制町村制は，「我が国自治制度が主として独逸プロイセン地方制度を模倣したもの」で「更に米国自治制の模倣」[42]であり，我が国の「自治」にはそぐわないという意見が出てきた。そこから，我が国にふさわしい「自治」とは何かという模索が始まる。部落が「再認識」[43]されたが，これを明治地方自治体制の下で認めるわけにいかず，代わって旧市制町村制の「上諭」にある「隣保団結」と五人組が注目されるようになる。しかし五人組の「自治」は「議決機関もなく執行機関もなき」もので，議決による多数決の「自治」ではなく「協議」と「申合せ」による「自治」であった[44]。

42）宇賀田［1936］，p.24，25。

43）「第八十一回帝国議会 衆議院　市制中改正法律案外四件委員会議録（速記）第八回」［1943］，p.179，古井喜実の答弁から。

44）白木澤［2018］参照。また「協議」と「申合せ」は，旧市制町村制が制定される以前の町村寄合が行財政的行為の審議決定の際に用いていた「全会一致原理」と同じものであった。山中［1991］，pp.15-17。

２．デモクラシーの「自治」

次に，明治地方自治体制の「自治」とは異なる，デモクラシーの「自治」である。

美濃部達吉に代表される「自治」は，「自治とは専ら地方的行政に付き，其の地方の人民が国の専任官吏に依つて支配せられず，其の自ら選んだ機関に依つてこれを処理し」「参与することを意味し，或はこれを地方自治（Local Self-government）とも称する。此の意義に於ける自治制度の発達は，国会制度と等しく，近代に於ける国民の政治的自覚に其の主たる原因を有つて居るもので，一地方だけの利害に関し，国の全般の利害に影響の無いものは，成るべく官僚の支配に依らず，其の地方の人民をして自らこれを処理せしよう（ママ）とすることに，其の本旨が有る」[45]。「自治」制度の発達が「国会制度」と等しいと説くように，美濃部の「自治」論は，明治地方自治体制の「自治」二元構造論ではなく，国会から府県会，市町村議会までを等しいとするものであった。それは，後に述べる，山県有朋が言うところの「市制町村制ニ依リマシテ市町村ヲシテ常ニ中央政界ノ波瀾ノ外ニ立タシメ且ツ市町村人民ヲシテ常ニ中央政界ノ波動ヲ市町村ニマデ及シ国家全体ノ進運ヲ阻害スルコトナキヤウニ致スト云フ精神」[46]と真っ向から対立するものであった。

事実，英語的意味の場合には「自由・自治」とならべられるように，中央・地方の別なく民主政の同義語に近い位置を占めるのに対し，ド

45）美濃部［1936］，p.483，484。

46）「第十三回帝国議会　貴族院議事速記録第三十三号」［1899］『官報　号外　明治三十二年二月二十五日』，p.472。五十嵐［1939］，p.50，51。五十嵐鉱三郎は，1937（昭和12）年から1943（昭和18）年まで地方局事務取扱を嘱託している（戦前期官僚制研究会編［1981］，p.27）。1930年代後半から1943（昭和18）年まで，山県の市町村の中央政界に対する位置づけは，内務省地方局内で共有されていたと考えられる。

イツ語の訳として用いられるときには，地方に関する（政治的支配と区別された）行政のレヴェルに限られる傾向を示す[47]という。

「自治」が二つの意味を持つことで，明治地方自治体制は内部に葛藤を抱えることとなった。「自治」が，ドイツ語訳としての意味で，中央と地方を隔てる意味であれば問題はないが，井上毅が「杞憂」した「自治」は，「自治ノ系統ヲ引テ，中央政府ニ及ホシ，国体国憲ヲ挙テ，之ヲ破壊スルノ漸ヲ開ク」ばかりか「米国又ハ英国ニ於ル学者ハ自治ヲ以テ共和ノ異名」[48]としていると，「自治」を中央政府に及ぼすことは，共和制に移行することになるという認識と対応し，「自治」を市町村までにとどめ，府県制に及ぼしてはならぬという認識と一致する。

ところで，市制町村制はその「市制町村制理由」において，市制町村制制定の理由を「将来立憲ノ制ニ於テ国家百世ノ基礎ヲ立ツルノ根源タリ」[49]と憲法制定にあたって，市町村は立憲国家の基礎であると捉えていた。しかし「自治」はあくまで市町村までのレベルで完結する範囲でのみ，「国家百世ノ基礎ヲ立ツルノ根源」となったのではないだろうか。

3．植民地における「自治」

3つめは植民地における「自治」である。デモクラシーの「自治」と関連し，植民地政策と対立することになる[50]。第67回帝国議会では，台湾の地方制度をめぐって，衆議院・貴族院で秘密会を含む論議がなされた。特に貴族院では，「自治制の進展を将来どの程度に止めるか」が質問の要点であった[51]。「自治」は突き詰めると，独立への途を拓くものであった。明治地方自治体制は「自由・自治」，共和の「自治」だけでなく，独立の「自治」をも抱え込むこととなった。「自治」は「止め」なければならないものであった。

4．「不羈独立」する「自治」と「強制的消費団体」の「自治」

4つ目は，国内における独立の問題である。明治地方自治体制は，近世の藩を中央集権的に再編したのちに構築されたものである。「地方分権は，国の権力を中央に集中せずして，之を各地方に分散せんとするものであるが，各地方が全然不羈独立に分離して仕舞ふことは，とりも直さず一つの国家が数多の小国家に分裂することに外ならぬから，それは到底許さるべき限りでない」[52]。そもそも「分権」とは，「市制町村制理由」が「分権ノ主義ニ依リ行政事務ヲ地方ニ分任シ国民ヲシテ公同ノ事務ヲ負担セシメ以テ自治ノ実ヲ全カラシメントスル」[53]と述べるように，「分権」とは国や地方の事務を，当該地方で経費を含めて負担することであった。

ところが，それに反する自治や分権が登場する。法律上では「地方団体は，その所属者たる地方住民の利用厚生を図る為に存在するもの」[54]である。しかし，これを突き詰めれば，

47）石田［1998］，p.8。
48）居石［2010］，p.87。
49）「市制町村制理由」，p.61。
50）石田［1998］，p.46，49。
51）猪間［1935］，p.83。
52）安井［1927］，p.11。安井英二は，1932（昭和7）年から1935（昭和10）年まで内務省地方局長，1940（昭和15）年7月から1940（昭和15）年12月まで内務大臣を務めた（戦前期官僚制研究会編［1981］，p.239）。「不羈独立」の「不羈」は，「市制町村制理由」にある。「第二款　職務権限及庶務規程　五」「市会町村会ノ議員ハ其職務ヲ執行スルニ当テハ法令ヲ遵奉シ其範囲内ニ於テ不羈ノ精神ヲ以テ事ヲ評議ス可シ決シテ選挙人ノ指示若クハ委嘱ヲ受ク可キモノニアラス」（旧市制「第三十六条」，旧町村制「第三十八条」）（「市制町村制理由」，p.72）。「市制町村制理由」における，「不羈ノ精神」は，議員が個人としての判断についてのものであった。明治地方自治体制は，地方自治体が「不羈」し国家とは別に，勝手気ままに振る舞うことを想定してはいなかった。
53）「市制町村制理由」，p.61。
54）「自治の観念を法律的に見るならば，「国家の下

地方自治体は「強制的組合」・「強制的消費団体」[55]となってしまう。地方自治体では，「其の地域内に住所を有する者は，法律上当然に其の構成員とせらるる」[56]と加入が強制される。地方自治体では，そこに住むだけでその構成員となることが強制され，また地方自治体の目的が「地方住民の利用厚生を図る」ことであるという。つまり居住するだけで構成員となることを強制する地方自治体が，住民の「利用厚生を図る」＝消費を目的とするならば，地方自治体は「強制的消費団体」である[57]。消費のみを地方自治体が追究し，もし仮にそれが地方自治体内で完結するならば，「各地方が全然不羈独立に分離して仕舞」い，そこに国家との関係が消失する可能性があった。明治地方自治体制は，国民国家形成を目指していたが，それが根本から揺らぎつつあったのである。自治をどのように考えるかで，国家の存亡にまでかかわる。従来の明治地方自治体制の「自治」では，「各地方が全然不羈独立に分離」する虞，つまり国家が求心力を失う可能性が生じていたのである[58]。

5．「自治」の限界

5つ目は，「自治」の限界である。

「自治」の限界には，二つあり，一つ目は，国家との関連における地方自治の限界である。蝋山政道は，地方自治は，それが地方制度の一環として考えられる限り，その団体自治を制限

に存立を認められたる公共団体が自己の事業として公の行政を行ふこと」，「これを実質的に見るときは，「地方団体は，その所属者たる地方住民の利用厚生を図る為に存在するもの」としなければならぬ」。三好［1936］，p.31。三好重夫は，1938（昭和13）年から地方局財政課長として，荻田保とともに1940（昭和15）年地方税法制定の中心メンバーであった。伊藤監修［2001］。

55）「市民の強制的組合（即ち地方自治体）」「『若し凡ゆる男と女とが協同組合に属しさへするならば，何故にその組合は総ての自治体事業―人によつては総ての国営事業とさへ云ふかも知れない―を経営してはいけないのか』」シドニ・ウエッブ，ビアトリス・ウエッブ［1925］，p.435，452。ウエッブの「強制的組合」を「強制的消費（者）団体」と言い変えて，安井［1931］（p.330），挟間［1931］（p.115）などが言及している。挟間茂は，1939（昭和14）年から内務省地方局長，1940（昭和15）年から内務次官，1941（昭和16）年から1942（昭和17）年まで大政翼賛会組織局長であった（戦前期官僚制研究会編［1981］，p.180）。また戦後，東京都知事となる鈴木俊一が当時の内務省とウエッブの関係を次のように語っている。「○鈴木　中央報徳会で発行していた「斯民」（ママ）という雑誌がありますね。「斯民」（ママ）という雑誌に「人見植夫」という名の記事があります。あれはシドニー・ウエッブをもじったことばでして，あれは地方局の見習が毎月かわり番こに特定のテーマで勉強して外国のものをですよ，そして書くとこういうことになっていたのです。大体，外国ものの翻訳なのです。」「丸善から洋書の目録みたいなものをとりよせて，どういうものを買うかを古井事務官が責任をもってきめておられました。」内政史研究会［1975］，p.37，38。

56）美濃部［1936］，p.475。

57）「強制的消費団体」は，1930年代に内務官僚を中心に大いにもてはやされたが，1940年代に入ってからは同じ内務官僚の中で否定的な見方が広がる。例えば，「市町村は強制的消費団体であると斯ういふ説を為す外国の学者がありまして，これを引いて来て日本でも左様に説く学者があります。つまり強制的消費団体であるから，住民の一般の消費生活，厚生生活面を保証してやるといふ考へ方，その考へ方が市町村の公営事業，市町村内部だけの仕事を自律さして行く，これが市町村の使命だといふ考へ方」があったが，「市町村がさうした強制的消費団体であるとか，管理団体であるとか，さういふ考へ方にのみ囚はれて居つてはいけない」というのである（小林［1944a］，p.15，16）。小林与三次は，1942（昭和17）年から地方局内務事務官であった（戦前期官僚制研究会編［1981］，p.98）。

58）この地方自治体と国家との相克を，筆者は公営電気事業者である府県・市町村の電力国家管理反対運動を通じて考察を行った。そこでは地域利害を守るべく，県単位で各電力会社を超えて地元資本が結束していく。詳しくは，白木澤［2000］参照。また1940年制定の地方分与税は，市町村の「不羈独立」を財政的に不可能にするものであり，1943年の改正法は，理念の上でも行政的にも「不羈独立」を抑え込むものであったと考える。

し，超越する国家の存在することによって始めて成立する。「自治」は理論上最初から限定されていたとする[59]。

もう一つは，規模の問題である。「自治」の地域的範囲をどこまでにするかという問題である。このことは，都制制定の際に，大いに問題となった[60]。評論家・島中雄三は，「地方自治の完全に行はるべき範囲は，」「隣人的情誼（Neighbourhood）乃至相互親愛（Familiarity）の存することが，一つの基礎条件で…此の意味では，向三軒両隣に始まつてせいぐ広くも一町内を出ること困難であるが，而も此の辺りにこそ凡そ自治の限界があるのではないか」[61]とする。これは，そもそも地方自治が完全に行われる範囲として，地理的に広大な領域をもつ市町村は不適当である。よって市町村より狭小である町内会さらに狭小の隣組でしか，完全な「自治」は行うことが出来ない。「自治」には，規模の限界，地理的にも世帯数においても限界があるのである。

以上のように，明治地方自治体制の「自治」は，さまざまな試練に立たされる。

1930年代後半の内務官僚の認識としては，「（宇賀田順三）教授は東京は自治の限界を逸脱したものであるから東京都に於ては，自治制の施行を必要としない寧ろ自治制を強行することが自治の為に危険であると断じて居られる。…結局は自治の濃度の差異，換言すれば完全自治，不完全自治と云ふ程度の差異になるのではあるまいか」[62]。

「都市全体に付て，自治を行はうとする所に無理がある…此の意味での自治の限界が解決されることは，大都市の特別制度とか，町村の地域とか，農村の部落制度とかの問題に，重要な示唆を与へる」[63]。

こうして明治地方自治体制は，成立当初からの部落の問題をはじめとする様々な「自治」をいかに整理・統合していくのかという課題に直面することとなる。この問題を解決すべく，1940（昭和15）年に地方税法ならびに「要領」が制定され，さまざまな「自治」を整理し[64]，部落・町内会を新しい部落会・町内会に統合していった。こうした経緯を経て，1942（昭和17）年「市町村自治ノ部落会町内会ヘノ実質的移行」が実現していた。

Ⅳ．市町村から部落会・町内会への「自治ノ移行」

明治地方自治体制の「自治」とは「名誉職ヲ以テ事務ヲ処理」するものであった。「自治」が市町村から部落会・町内会に「移行」したことが，1943（昭和18）年の改正法制定の前提となった。「自治」が「実質的」に「移行」したことを受けて，後付けとして法制化が行われていく。明治地方自治体制は「自治及分権」であったので，「自治」が市町村から部落会・町内会に「移行」することは，同時に「分権」すなわち部落会・町内会も市町村同様，国府県や他の公共団体からの委任事務を自治体として，また国の地方行政区の機関として受け入れることとなる。部落会・町内会も明治地方自治体制の自治体となると同時に，行政区の体系の中に組み込まれることを意味する。「自治及分権」

59）蝋山［1936］，p.10。同様の論者に渡辺［1935］（p.84）がいる。
60）赤木［1977］，p.508，509。
61）島中［1935］，p.22。
62）小林［1937］，p.71。小林千秋は，1941（昭和16）年から1943（昭和18）年まで内務省地方局財政課長となる。戦前期官僚制研究会編［1981］，p.331。
63）郡［1937］，p.44。当時，郡は地方局行政課内務事務官であった。戦前期官僚制研究会編［1981］，p.104。
64）1940（昭和15）年の地方税法では，府県・市町村の他に存在した「市（町村）ノ一部」いわゆる財産区＝部落，水利組合・学区などを地方団体から外している。

が部落会・町内会に「移行」することにより，改正法をはじめとする法令・勅令により，市町村の「自治」がどのように変わっていくのかを，名誉職・事務の処理のあり方・議会などについて，それぞれ考察を行っていく。

1．市町村の名誉職の「移行」

名誉職の問題について，「理由」は「三」「(3) 部落会町内会長ハ市町村ノ名誉職トシ部落会町内会ノ意向ヲ徴シ市町村長ニ於テ選任スルモノトスルコト」とし，部落会長・町内会長を名誉職としている。

市町村では，その事務を名誉職が担うこととなっていた。府県制においても府県会議員は名誉職であったので，市町村会議員との差異はなかった。問題は，市町村長であった。

町村長は名誉職であった。これに対し，市長は，基本的に有給[65]であった。ところが1944（昭和19）年の勅令「市町村長ノ待遇ニ関スル件」[66]で，市町村長は勅任官・奏任官として扱われる待遇官吏となった。奏任官は，都府県知事が勅任官であるのに対し，その下に位置する官職である。

本来，官吏に対して待遇官吏は，「実質上の官吏であるが，単に勅任，奏任又は判任の待遇を受くるに止まるものである。待遇官吏は地方費支弁の者が多いが（例へば地方待遇職員令に依る地方待遇職員，公立学校職員制に依る公立学校職員の如し），然し乍ら国費支弁の者もある。（例へば造幣医，鉄道医，保健技師）」[67]とされる。つまり，特に有給市長は市がその費用を負担する官吏となったのである。「市町村長ノ待遇ニ関スル件」で市町村長は待遇官吏となり，人的にも形式上は国―都府県―市区町村に至るまですべて官吏・待遇官吏となり，府県知事と同様，国の官吏となる[68]。

市町村長が待遇官吏となる以前に，1943（昭和18）年の改正法では，市町村長に関して大きな変更を加えている。市町村長の選任方法が改正され，従来は市町村長の選任は市町村会による選挙だけで行われ，天皇の裁可や府県知事の認可という要件はなかった。改正法では，市長は内務大臣が市会にその候補者を推薦させ，その者について勅裁を経て選任するものとした。町村長は町村会において選挙し，府県知事の認可を受けるものとした（市制「第七十三条三項四項九項」，町村制「第六十三条項」）[69]。

65）改正法では市制第七十三条第九項の「有給市長」が「市長」となっている。この件に関しては，改正法そのものを扱う論考で考察を深めたい。

66）「市町村長ノ待遇ニ関スル件」（1944（昭和19）年4月28日勅令第307号）
第一条　京都市，大阪市，横浜市，神戸市及名古屋市ノ市長ハ勅任官ヲ以テ待遇ス
　前項ニ掲グル市以外ノ市ノ市長ハ勅任官ヲ以テ待遇スルコトアルベシ
第二条　前条ノ規定ニ依リ勅任官ヲ以テ待遇セラルル市長以外ノ市長ハ奏任官ヲ以テ待遇ス
第三条　町村長ハ奏任官ヲ以テ待遇ス
　前項ノ規定ノ適用ニ付テハ町村ノ事務ノ全部又ハ役場事務ヲ共同処理スル町村組合ノ管理者ハ之ヲ町村長ト看做ス

67）横溝［1937］，p.69。当時の横溝光暉は，情報委員会事務官兼内閣書記官であった。戦前期官僚制研究会編［1981］，p.253。

68）このことに関連して，町又は字の名称又は区域の設定又は変更についてであるが，小林与三次が次のように述べている。「市町村の首長たり市町村長が国家の機関として，市町村会に諮り府県知事の許可を得て処分するのである。従って理論上は，市町村会に諮ればよく，市町村長は其の意見に拘束せられぬ」（小林［1944b］，p.21，22）。市町村長は，この件に関しては府知事と同じ権限を持つようになったのである。市町村長の権限の「移行」については，改正法を中心とした論考で再考したい。

69）都丸［1982］，pp.166-168。山中［1998］，pp.119-124。
「市制中改正法
第七十三条第三項及第四項ヲ左ノ如ク改メ同条第九項中「有給市長」ヲ「市長」ニ，「市会ノ承認」ヲ「内務大臣ノ認可」ニ改メ「三十日目迄ニ」ノ下ニ「内務大臣ニ」ヲ加ヘ同条第五項乃至第七項ヲ削ル
　市長ハ内務大臣市会ヲシテ其ノ候補者ヲ推薦セシメ其ノ者ニ就キ勅裁ヲ経テ之ヲ選任ス

改正法における市町村長に関する条文の変更により，従来の研究史では「濃厚な官治的性格」が与えられ，市町村が「自治から遠ざかった」との評価[70]が与えられていた。「自治」は，明治地方自治体制において失われたわけではない。存在する場所を移したのである。そもそも明治地方自治体制においては，「自治ハ官治ノ反対ニアラス却テ其ノ一種」で「官治ト自治ト混淆」していたのである。改正法においては，「自治」が「移行」したことを受けて，それにふさわしい法制化が行われたのである。

２．事務の「移行」

市町村が行っていた事務は，固有事務と国からの委任事務に分けられるが，固有事務はともかく，国からの委任事務はどうなったのか。

先述したように，委任事務は二種類存在する。ここでは，「理由」との関係をより明確にするために，旧市制町村制ではなく，市制・町村制を参照する。旧市制町村制では，委任事務については明確な定めがなく，その範囲も曖昧であった。市制・町村制では，その点を明確にしたものである[71]。市制・町村制「第二条」「市（町村）ハ法人トス官ノ監督ヲ承ケ法令ノ範囲内ニ於テ其ノ公共事務並従来法令又ハ慣例ニ依リ及将来法律勅令ニ依リ市（町村）ニ属スル事務ヲ処理ス」の「公共事務」はその市町村の固有事務を指し，「従来法令又ハ慣例ニ依リ及将来法律勅令ニ依リ市（町村）ニ属スル事務」は，国府県や他の公共団体からの委任事務である。委任事務には，地方自治体としての市町村が請け負う委任事務と，国の地方行政区の機関としての市町村長が請け負う機関委任事務とがあった。市制「第九十三条」・町村制「第七十七条」「市（町村）長其ノ他市（町村）吏員ハ法令ノ定ムル所ニ依リ国府県其ノ他公共団体ノ事務ヲ掌ル　前項ノ事務ヲ執行スル為要スル費用ハ市（町村）ノ負担トス」で，市町村長がこれを掌るので委任事務のうちでも機関委任事務と言われる。先に述べた国からの委任事務のうち，機関委任事務について府県と市町村では扱いが異なる。府県はそもそも国の地方行政官庁で，知事は国の官吏である。府県制において機関委任事務という考えは，成立しない[72]。市町村のみ，その長が機関委任事務を請け負うのである。市町村のみが，完全自治体で，固有事務・委任事務（機関委任事務）を扱い，その費用は市町村が負担するのであった。ところが，市町村長が待遇官吏であるならば，国の官吏である府県知事同様の扱いとなり，市町村長における機関委任事務という考えは成立しなくなる。

「理由」では「一」(2)「市町村ノ国政ノ第一線機関トシテノ地位ノ強化ニ伴ヒ，部落会町内会モ亦其ノ補助機関トシテ此ノ点ニ関シ重大ナル機能ヲ発揮」しつつあるという。補助機関[73]

市会内務大臣ノ指定スル期日迄ニ前項ノ規定ニ依ル推薦ヲ為サザルトキハ内務大臣ニ於テ勅裁ヲ経テ市長ノ選任ヲ為スコトヲ得

町村制中改正法
第六十三条第一項ヲ左ノ如ク改ム
　町村長ハ町村会ニ於テ之ヲ選挙シ府県知事ノ認可ヲ受クベシ」

70）都丸［1982］，pp.166-168，山中［1998］，p.119。
71）五十嵐［他］［1912］，pp.29-31。

72）「㈢　府県知事　府県の執行機関の首長たるものは府県知事である。府県知事は市町村長と異り国家の官吏にして政府の任命に係る。従つて一面に於て地方行政官庁であると共に他の一面に於ては府県自治団体の執行機関である。」五十嵐［1939］，p.97。事実，府県制においては機関委任事務の条項がなく，逆に「第八十条　府県知事ハ府県ノ行政ニ関シ其ノ職権ニ属スル事務ノ一部ヲ群島ノ官吏吏員又ハ市町村吏員ニ補助執行セシメ若ハ委任スルコトヲ得」と府知事の市町村吏員への機関委任事務について規定している。府県制第八十条については，部落会・町内会との関連で再度取り上げる。
73）「補助機関」の「補助」とは，五十嵐［他］［1912］によれば，市制第九十六条・町村制第七十九条の「助役ハ市（町村）長ノ事務ヲ補助ス　助役ハ市（町村）長故障アルトキ之ヲ代理ス助役数

の具体的な内容としては，「三」⑷「部落会町内会長ハ部落会町内会ノ事務ヲ掌ルノ外市町村長ノ命ヲ受ケ市町村長ノ事務ニシテ部内ニ関スルモノヲ補助スルモノトスルコト」であるという。これは，部落会・町内会の固有「事務ヲ掌ルノ外」，従来の国あるいは府県知事と市町村長の間における機関委任事務が，市町村長と部落会長・町内会長との間に成立（「市町村長ノ命ヲ受ケ市町村長ノ事務ニシテ部内ニ関スルモノヲ補助スルモノ」）したものと考えられる。具体的な機関委任事務の内容は，「二」「⑺国民防空，貯蓄奨励，配給消費ノ規正，資源ノ回収，各種統計調査等重要国政事務」であった[74]。明治地方自治体制において「自治」と「分権」は不可分であった。「自治」の「移行」により，「分権」もまた部落会・町内会にもたらされた。すなわち部落会・町内会は，自治体として行う固有事務の他，「分権」である国府県や他の公共団体からの委任事務と，国の行政区の最末端としての国府県や他の公共団体からの機関委任事務も請け負うこととなった。ちなみに機関委任事務は委任事務と異なり，当該自治体における議会の議決を要しない。「自治」が市町村から，部落会・町内会へ「移行」した結果，市町村長が官吏である府県知事と同じ待遇官吏となることが可能となる。国の行政区である市町村においても，府県と同様に，国政事務が委任事務ではなく市町村長自ら処理する「事務」となった。このことにより，市町村の「国政ノ第一線機関」としての強化になったと考えられる。

3．議会の「移行」

市町村は議会の議決により，こうした事務を行っていたが，それはどうなっていくのか。

府県知事は，府県を統括し府県を代表する機関で，府県知事と府県会との関係は市町村長と市町村会との関係とは異なる。市町村においては行政の基本は市町村会に存し，原則として市町村の行政は市町村会の意思によって行う。これに対し，府県会は法律に列記された事件に関し府県の意思を決定すべき権限のみを有し，府県に関する行政は府県参事会に属するが府県知

人アルトキハ予メ市（町村）長ノ定メタル順序ニ依リ之ヲ代理ス」についての解説ではあるが，「『補助』トハ機関内部ノ関係ニ止マリ外部ニ対シテ効力ヲ有スルモノニ非ス」（五十嵐［他］［1912］，p640，641）と市町村長の統制下にあり，「外部」との関係を否定している。それは旧市制町村制では，「町村長モ助役モ等シク町村会ニ於テ之ヲ選挙スルノ制ナリシヲ以テ動モスレハ両者相対峙シテ軋轢ヲ是レ事トシ補助機関タルヘキ助役ノ本質ヲ失フニ至ルノ虞ナキニ非サリシ」（「第六十三条　町村長ハ町村会ニ於テ之ヲ選挙ス　助役ハ町村長ノ推薦ニ依リ町村会之ヲ定ム町村長職ニ在ラサルトキハ前項ノ例ニ依ル　名誉職町村長及名誉職助役ハ其ノ町村公民中選挙権ヲ有スル者ニ限ル」の解説から引用。五十嵐［他］［1912］，p.505）と，市町村長と助役が相対立した事例を踏まえて，補助機関という名称が使われたと考えられる。つまり「補助機関」の名称は，部落会・町内会が，従来の部落相互や他団体との関連で市町村長の管轄を離れて独自に行動することを阻止する目的があったとも考えられる。事実，戦時下町内会が消費組合を結成し，独自に物資を直接調達しようとして配給業者との間に摩擦が生じていた。そこで1941（昭和16）年6月農林，商工両次官通牒「配給機構整備要綱」中で「町内会，部落会，隣保班等ハ之ヲ配給機構トシテ認メザルコト」とし，さらに「行政庁との緊密なる連絡を保ち，其の指導下に自治的な運営を行ふ」よう指示を出している。柴田［1942］，pp.19-21，28。

また「補助機関」とは，市町村長の下でこれを補助する，助役以下の吏員のことを指す。つまり「補助機関」とは，機関委任事務として，国府県その他公共団体からの事務のみならず，行政区（この場合は市町村）の内部の事務を補助する行政機関であるという意味であった。入江・古井共著［1937］，p.1292，1294。したがって「補助機関」となった部落会長・町内会長は，行政区の最末端として，国や府県・市町村からの機関委任事務を行い，また市町村内部の事務を補助することを指す。

74）戦時下における部落会・町内会の名誉職・固有事務・委任事務の具体的な遂行と実態については，稿を改めて明らかにする予定である。

事自らがこれを決定・執行し，府県会の議決を要しなかった[75]。

府県会の議決については，そもそも市制「第四十一条」・町村制「第三十九条」「市（町村）会ハ市（町村）ニ関スル事件及法律勅令ニ依リ其ノ権限ニ属スル事件ヲ議決ス」に相当する条文がない。単に「第四十一条　府県会ノ議決スヘキ事件左ノ如シ」と議決の制限列挙主義[76]となっている。ところが市制「第四十一条」，町村制「第三十九条」とも，改正法では「削除」となっている。同様に市制「第四十二条」・町村制「第四十条」，「市（町村）会ノ議決スヘキ事件ノ概目左ノ如シ」と概括例示主義[77]であったのが，改正法では「市（町村）会ノ議決スベキ事件左ノ如シ」と府県制同様，制限列挙主義となる[78]。

以上，1943（昭和 18）年制定の改正法では，市制・町村制とも議決の範囲が極めて限定的で制限列挙主義となっている。さらに府県制と改正法を比較すると，「市（町村）会ノ議決スベキ事件左ノ如シ」で示された項目のうち「一　市（町村）条例ヲ設ケ又ハ改廃スルコト」以外は同じである[79]。明治地方自治体制は，「市（町村）会ノ議決スヘキ事件ノ概目左ノ如シ　二　市（町村）費ヲ以テ支弁スヘキ事業ニ関スル事」と議決によって市町村内の事業を行ってきた。こうした原則が実質的に崩壊させられた。府県制の不完全自治である議会・議決の内容が，市町村へ「移行」するのである[80]。

75）五十嵐［1939］，p.97。
76）大霞会編［1970］，p.197。
77）同上。
78）同上。山中［1998］，p.126，127。
79）1929（昭和 4）年の府県制の改正によって，府県にも市町村と同様に，条例・規則を制定する権限が正式に付与されたので，府県制と改正法による市制・町村制の議会は内容的には全く同じものとなった。
80）市町村議会における議決内容の変化は，「自治」を移動させたからという単なる制度上の改編ではなかった。その背景には市町村を取り巻く地方自治の変化があり，概括例示主義がもはや必要ではなく，制限列挙主義を採用すべきであるという内務官僚の認識があった。このことについての考察は，改正法を中心とする論考で行う予定である。

4．「中央政界ノ波瀾」の防波堤としての市町村「自治」

市町村は明治地方自治体制の自治団体として，府県と異なる役割を与えられた。かつて山県が，市制町村制の役割として望んだ「市町村ヲシテ常ニ中央政界ノ波瀾ノ外ニ立タシメ且ツ市町村人民ヲシテ常ニ中央政界ノ波動ヲ市町村ニマデ及シ国家全体ノ進運ヲ阻害スルコトナキヤウニ致ス」ことが困難な現状に至り，「中央政界ノ波動」を市町村で食い止め，「国家全体ノ進運ヲ阻害スルコトナキヤウ」にするために，市町村の「自治」を部落会・町内会に「移行」させたと考えられる。

それでは従来の市町村の「自治」はどうなったのであろうか。

市町村の「自治」は，府県と同様に不完全自治体となった。部落会・町内会が完全自治体となり，不完全自治体となった市町村が府県に代わって「中央政界ノ波動」を食い止める役割を担うこととなった。しかし，完全自治体となるには，部落会・町内会の法人化と法制化が必要不可欠であった。次章では，このことについて考察を行う。

Ⅴ．部落会・町内会の「法人化」なき「法制化」

1．「部落会町内会ノ法制化ヲ必要トスル理由」と「市制町村制理由」

「理由」は，1888（明治 21）年の「市制町村制理由」を念頭に置いたものである。「理由」の文面には，「市制町村制理由」の文章を引いたものが多くみられる。例えば，「一」⑴「地方制度体系ノ系統的確立ヲ図リ国家ノ基礎ヲ鞏固ナラシムル」は，「市制町村制理由」の「自

治ノ団結ヲ為シ政府之ヲ統一シテ其機軸ヲ執ルハ国家ノ基礎ヲ鞏固ニス」[81]に対応し，「二」⑴「現在部落会町内会ガ法人格ヲ有セザル為，財産施設ヲ所有シ又ハ事業ヲ経営スル際ニ於テ生ズベキ各種ノ権利義務ノ関係」は，「市制町村制理由」の「自治区ハ法人トシテ財産ヲ所有シ之ヲ授受売買シ他人ト契約ヲ結ヒ権利ヲ得義務ヲ負ヒ」[82]を踏襲するものである。以上より，「理由」は「市制町村制理由」を理念として踏まえたものである[83]。また市町村は，「国家によつて承認し創造せられたもの」であった。部落会・町内会も「要領」によって，従来の部落・町内会を解体の上統合し，新たに「国家によつて承認し創造せられた」地域団体である[84]。次の段階としてかつての「市制町村制理由」で「其区域ハ素ト国ノ一部分ニシテ国ノ統括ノ下ニ於テ其義務ヲ盡サヽルヲ得ス故ニ国ハ法律ヲ以テ其組織ヲ定メ其負担ノ範囲ヲ設ケ常ニ之ヲ監督ス可キモノトス」[85]と同様に，「一」⑵「部落会町内会ヲ法制化シ其ノ国家機関トシテノ地位特ニ之ト市町村トノ関連ヲ確保セシメ市町村長等ヲシテ国政処理ノ徹底ヲ図ルニ必要ナル措置ヲ執ルコトヲ得シ」め「地方制度ノ体系中ニ取入レ」ることが目指された。

明治地方自治体制は「自治及分権」として，「自治」と「分権」は不可分の関係にあった。部落会・町内会は，法制化により「自治及分権」である地方自治体として「名誉職ヲ以テ事務ヲ処理」すると同時に，「国家機関トシテノ地位」すなわち国の地方行政区として機関委任事務を請け負う地位を確立しようとした。

以上が「嘗ツテ市町村ヲ法制化シタルト同一ノ理由」で，1943（昭和 18）年の改正法による法制化の結果，部落会・町内会は「一」⑴「国家最下級ノ地方団体タルノ地位ヲ確認」され，そのことにより「地方制度体系ノ系統的確立」が実現する。

部落会・町内会の法人格の取得を目指したが，市町村が法人であるのに対して，改正法では部落会・町内会の法人化はできなかった。「要領」が訓令とされたのと同じ問題があったからである。すなわち，そこに二重課税・二重統治・二重行政の問題が生じ，行政法的な齟齬が生じるからである[86]。事実，改正法における法文は，市制「第八十八条」「第八十八条ノ二」・町村制「第七十二条ノ二」「第七十二条ノ三」で「市（町村）長ハ市（町村）内ニ於ケル各種施策ノ綜合的運営ヲ図ル為必要アリト認ムルトキハ市（町村）内ノ団体等ニ対シ必要ナル指示ヲ為スコトヲ得此ノ場合ニ於テ其ノ指示ニ従ハザルトキハ市（町村）長ハ当該団体等ノ監督官庁ノ措置ヲ申請スルコトヲ得」，「市（町村）長ハ町内会部落会及其ノ聯合会ノ財産及経費ノ管理並ニ区域ノ変更ニ関シ必要ナル措置ヲ講ズルコトヲ得市（町村）長ノ許可ヲ得タル場合ニ於テハ町内会部落会及其ノ聯合会ハ自己ノ名ヲ以テ財産ヲ所有スルコトヲ得」と部落会・町内会が市町村長の指示[87]に従うことと，市町村長が部落会・町内会の財産や経費，区域の変更に関しての措置ができること，財産の管理・所有が法的に認められたことのみである。

81）「市制町村制理由」，p.61。
82）「市制町村制理由」，p.60。
83）さらに言えば，改正法は「時代ノ推移ト国家ノ要求ニ応ジテ，市町村自治ノ新面目ヲ顕現昂揚」（○政府委員山崎巌（内務次官）『第八十一回帝国議会貴族院　市制中改正法律案特別委員会議事速記録第一号　昭和十八年三月一日』，3 頁）したものであるという。このことに関しては，改正法を中心とした論考で展開する予定である。
84）荻田［1941］，p.35。白木澤［2018］。荻田は渡辺［1935］（p.84）を参照している。
85）「市制町村制理由」，p.60。
86）部落会・町内会の法人化については，白木澤［2013］参照。また部落や町内会の法人化・法制化について，これらは最小限度にしなければ，部落の組織を拡大させ住民の負担を増加させる恐れがあり慎重にならざるを得ないという認識があった。杉村［1939］，p.62。
87）「指示」の意味については，改正法に関する論考で農業団体法等との関係で考察を行う。

改正法では，旧市制町村制「第二条」で「市（町村）ハ法律上一個人ト均」しいとされ，市制・町村制「第二条」で明確に規定された「法人トス」が存在しない。次いで改正法の市制「第九十四条」町村制「第七十八条」では，「第一項ノ但書ヲ削リ同条第二項中「前項ノ例ニ依リ」ヲ削リ（町村制では「同条第二項中「前項ノ例ニ依リ」ヲ削リ」はない―筆者）同条ニ左ノ一項ヲ加フ　市（町村）長ハ町内会部落会及其ノ連合会ノ長ヲシテ其ノ事務ノ一部ヲ援助セシムルコトヲ得」と，「理由」とは一部異なる。

実際の改正法では，市制町村制で明記されていた「市（町村）ハ法律上一個人」あるいは「法人」の文字は存在せず，その他にも改正法と「理由」とは異なる点がある。「理由」と改正法との相違を明らかにしつつ，部落会・町内会の法制化が目指されたことの意味を，以下「理由」に沿って整理していく。

2．「二　法制化セザル為現ニ発生シ又ハ将来発生スルコトアルベキ各種ノ弊害」

「理由」では，「二　法制化セザル為現ニ発生シ又ハ将来発生スルコトアルベキ各種ノ弊害」として，7点を挙げる。

⑴の「現在部落会町内会ガ法人格ヲ有セザル為，財産施設ヲ所有シ又ハ事業ヲ経営スル際ニ於テ生ズベキ各種ノ権利義務ノ関係明瞭ヲ欠キ，其ノ保障ニ欠クル所アルト共ニ，他面第三者トノ取引関係ヲ不安定」にするについては，1943（昭和18）年の改正法の帝国議会でも問題となっている。部落との関係で，財産を持つことが「市町村団体内ニ於ケル部落根性ト云フモノヲ除イテ，市町村内ノ者ガ一致融合シテ自治ノ発達ヲ期」そうとしたことが「今後徒労ニ帰」[88]することになりはしないかとの危惧が出された。部落会＝部落を法人化し財産を認めることは，部落有財産の問題を蒸し返し，市制町村制を崩壊に追い込む可能性があった。法人化を避ける第一の理由は，部落との関係であった。

⑵の「現在部落会町内会ニハ其ノ構成員ニ対スル強制権能ナキ為其ノ統制ニ服セザル構成員ニ対シ何等ノ措置ヲ執リ得ズ徒ニ役員ト構成員トノ間ニ紛議ヲ醸シツツアル状況ナリ」については，実際にトラブルが生じている。1942（昭和17）年，町内会長と町内会員との間のトラブルが報じられた。

「町会長に“除名権”ありや…訴訟に」
「協力せずとて爪弾き　回覧板も廻さず配給もせず」
「…町会長談
…事毎に町会に非協力的であつたので，やむなく除名することになつたものです。…町会長に会員除名の権限があるかについては町会はもと〳〵町内の親睦団体であり町会長に除名してはならないといふ規則がない以上除名もやむを得ないと思ふ，また切符配給のことについては町会長は市（区）から単に委嘱されてゐるだけで義務ではなく区役所にその係があるので会員外の方はそちらでやつて頂けるはずで，非協力者に対し町会があくまで目をつぶつてゐなければならぬとすると共同生活が出来なくなる惧れがあります
内務省側の見解
…昨夏内務省から各府県に対し町会員の除名または配給事務停止をしてはならぬと通牒[89]を

88）「第八十一回帝国議会 衆議院　市制中改正法律案外四件委員会議録（速記）第八回」［1943］，p.176。

89）この通牒とは，「1941（昭和16）年11月1日，地発乙第四一三号，北海道庁長官各府県知事宛内務省地方局長部落会町内会等ノ財務其ノ他ノ監督ニ関スル件」（『内務厚生時報』第6巻第12号，p.59，60）であると考えられる。「部落会町内会等ノ財務其ノ他ニ関シ時ニ多少ノ紛議ヲ惹起」しており「四，部落会町内会等ノ役職員ニシテ苟モ其ノ地位ヲ利シ又ハ権限ヲ濫用シ延テハ部落会町内会等ノ信用ヲ失墜シ住民ノ顰蹙ヲ招クガ如キ所為」が起きており，「（三）住民ニ対スル自治的制裁手段トシテ除名又ハ物資ノ配

発してゐる，たとへ町会規約に除名処分があつたとしても町会が現在のごとき行政組織の下部機構化した場合においては最早単なる親睦会としてのみ見るべきではなく，指導者は通牒によつて善処すべきである。
東京市町会課談
町会は理屈や規則づくめで律すべきでなく，むしろ法を超越して国民の義務を果たすべきもので，たとへ秩序を紊るものがあらうとも円満に指導していくのが町会としての道義的義務で戦時下においては殊に然りである，自由気儘な民意団体だとしか考へなかつたのは昔のこと」[90]。

以上より，3 点に注目する。一点目として，「現行自治制に於て何等法律上の根拠のないもの」[91] であった町内会は，「要領」制定後も自身のことを親睦団体と捉え，よって町会長は市（区）から委嘱されているだけで義務はないという認識 [92] であったことがわかる。「要領」のような訓令では，こうした町内会の論理を押し切ることが難しい現状があり，法制化が推進される大きな要因となる一方で，町内会は法制になじまず法律を超越しているという矛盾を抱えていた。つまり法律による強制では，自主的で自発的な町内会の協力が得られないという問題があった。このことが町内会の法制化を難しくしていた。二点目は，町内会は「国民の義務を果たすべきもの」で「自由気儘な民意団体」ではもはやないという見解は，町内会に除名権がないことと合わせて，「要領」で町内会が従来の任意加入から地方団体としての全戸加入へ転換したとともに，「理由」がいうところの実態としての「国家最下級ノ地方団体」の地位を示すものである。三点目は，しかも「要領」後の町内会の「自治」は，「国民の義務を果たすべきもの」であって，かつて内務官僚が「強制的消費団体」で述べたような地域住民の「利用厚生を図る」ことを目的とした「自治」とは本質

給事務ノ取扱停止ヲ為スガ如キ越権的所為ハ厳ニ之ヲ戒ムルコト」と，この時点で「除名又ハ物資ノ配給事務ノ取扱停止」が問題化していた。最早，訓令や通牒では，事態の収拾は難しく，ここに部落会・町内会の法令化が俎上に上り，「理由」が出される必然性があった。

90）『朝日新聞』，1942.2.5。

91）穂積［1924］，p.6。

92）町内会自身が自らを「親睦団体」であり，「町会長は市（区）から単に委嘱されてゐるだけで義務」ではないという認識は，「要領」制定以前ではさらに明確であった。東京市発行『東京市町会時報』（第 3 巻第 2 号，1938 年，p.45，46）では，町内会長から，次のような質問が寄せられた。東京市が出した文章の中に，町内会が「行政運営上にも重要なる補助機関とまで成長」したという文言があったが，町内会は「行政運営上に協力御手伝を為すは精神的，徳義的見地に基き町内の福利増進の為に実施し居るものにして何等従属的関係は認め」ていない。すなわち町内会が町内の福利増進のために任意で東京市の行政の手伝いをしているものであって，そこに従属関係はなく従って東京市から強制されるものではないが，もし「告諭及規準が命令服従の関係に基て市長が発せられたるものならば町会としても更に其態度を決定し其組織上にも一大変更を要する必要」があると，東京市の見解を問うている。これに対して東京市は「町会を市の従属関係にある団体とは考へて居りません」と答え，「全く自主的なるものと認めて御協力を願つて居るのであります。市の仕事，区の仕事も総て市民の為の仕事でありまして，町会が町内の為に働かれるのと根本思想に於て全く同一であります。従つて，市が一般市民の方々を対象として行ひます各種の仕事に於ては色々と町会の御世話を願ふことが多いのでありますが，此れは町会を市が従属団体と考へての事でなく全く町会と同列の立場に於て町内の福利増進の為に協力を御願ひ」しているのであるという。特に町内会と東京市が「市民の為の仕事」をするということにおいて「同列の立場」であると述べている。「要領」制定前後で東京市の町内会に対する態度は大きく変わっている。「要領」制定後に，町内会の位置づけ，その目指す「根本思想」も大きく転換している。とはいえ，この新聞資料に示されているように町内会側は市町村の「従属機関」あるいは「補助機関」と自らを捉えているわけではなかった。市町村から町内会の自発的な「協力御手伝」を要請するのは限界であり，ここでも法制化の必要があった。

的に異なる「自治」である。

こうした状況を踏まえて，同日，内務省は以下のような見解を新聞紙上に発表した。

「「町内会の法制化　地方局長考慮を言明」

…町内会，部落会は現在市制あるひは町村制の下に取入れてをらず内務省はこれに対して訓令をもつて整備させその活動を指導監督してゐるが，これは市町村の下部組織として法制化するのが適当と思ふ，但しその際も府県や市町村のごとく完全な自治体とせずに隣保相助の精神でもつて話合ひでうまく運ぶやうなものにしたい」[93]。

地方局長の「完全な自治体としない」という意味は，後に詳述するように三つの意味があると考えられる。①「法人化」を避ける意味と②明確な「法制化」をしないという意味である。これは「東京市町会課談」の法を超越すると対応するものである。③完全自治体の要件を欠くという意味であったと考える。

⑶から⑺は，部落会・町内会が市町村と同様の扱いを受けること，すなわち上部機関の監督を受け，区域を確定し，固有事務の他，国政事務などの委任事務を行うことを明記したものである。

⑷では，「自治」には規模の限界があると同時に，「合理的ナル区域」があるとされた。「市町村トノ関連ヲ正常ナラシメザル為現ニ其ノ活動ニ支障ヲ来タシアル場合少カラズ部落会町内会ノ法制化ト同時ニ其ノ合理的ナル区域ノ確定ヲ図ル」がそれであった。かつて市制町村制が布かれた際に大規模な市町村合併が行われるが，今回も同様に，部落会・町内会を法制化するに際して部落会・町内会の合併・統合・整理が行われた[94]。

⑸「市町村ト部落会町内会トノ関係ニハ何等ノ規律ナキヲ以テ一度部落会町内会ガ市町村全体ノ統制ニ服スル精神ヲ衰フトキニハ其ノ活動ハ利己的ト為リ而モ市町村ニハ之ヲ矯正スベキ何等ノ方法ナキ為時トシテハ市町村分裂ノ傾向」すらあると，「市町村分裂」の危機が挙げられる。部落会・町内会においても「不羈独立」や国家とは別に存在する「強制的消費団体」となる虞[95]があった。部落会・町内会の法制化は，急務であった。

3．「三　部落会町内会ノ法制化ノ範囲及程度」

「理由」「三　部落会町内会ノ法制化ノ範囲及程度」であるが，法制化の「多クノ事項ハ市町村ノ自治的規定ニ俟ツモノ」であるが「法制化ノ為部落会町内会ノ隣保協同ノ精神ニ基ク活動ヲ阻害シ又ハ市町村分裂ノ弊ヲ生ズル」ことは避けなければならなかった。法制化に向けて，市制町村制に準じた「自治」の内容が規定された。以下，順を追って市制町村制との対比を行う。

「⑴部落会町内会ハ隣保協同ノ精神ニ基キ部内ノ共同事務ヲ処理スルモノトスルコト」

旧市制町村制「第二条　市（町村）ハ法律上一個人ト均ク権利ヲ有シ義務ヲ負担シ凡市（町村）公共ノ事務ハ官ノ監督ヲ受ケテ自ラ之ヲ処理スルモノトス」の「市（町村）公共ノ事務ハ」「自ラ之ヲ処理スルモノトス」に対応するものであると考える。市制・町村制では，「第二条　市（町村）ハ法人トス官ノ監督ヲ承ケ法令ノ範囲内ニ於テ其ノ公共事務並従来法令又ハ慣例ニ依リ及将来法律勅令ニ依リ市（町村）ニ属スル事務ヲ処理ス」の「市（町村）ニ属スル事務」は固有事務と委任事務からなる[96]。「部内ノ共同事務」は，少なくとも市町村における固有事務と同じ意味であると考えられる。

93）『朝日新聞』，1942.2.5。

94）東京市荏原区では，1941（昭和 16）年に大規模な町内会の整理統合が行われた。荏原区役所［1943］，pp.567-571。荏原区の事例については，白木澤［2020］参照。

95）1930 年代の東京市荏原区では，地理的にも理念的にも市制町村制とは別に存在する町内会があった。白木澤［2020］。

96）入江・古井共著［1937］，p.32。

「⑵部落会町内会ノ区域ハ市町村条例ヲ以テ定ムルモノトスルコト」

旧市制町村制「第四条」，市制・町村制では「第三条」（町村制は第三条のみ）・「第四条」で市町村の廃置分合または境界の変更をする際に，府県参事会や内務大臣といった上部機関で認可されたことに準じ[97]，部落会・町内会の区域は，市町村により統制されることとなった[98]。

「⑶部落会町内会長ハ市町村ノ名誉職トシ部落会町内会ノ意向ヲ徴シ市町村長ニ於テ選任スルモノトスルコト

特別ノ必要アルトキハ市町村長ハ府県知事ノ許可ヲ受ケ其ノ任期中ト雖部落会長町内会長ヲ解任スルコトヲ得ルモノトスルコト」

部落会長・町内会長の名誉職については，同じく名誉職であった町村長との対比を行う。名誉職の規定は，旧町村制「第五十五条　町村長及助役ハ名誉職トス」（町村制「第六十一条」）と同様であったが，旧町村制「第五十九条　町村長及助役ノ選挙ハ府県知事ノ認可ヲ受ク可シ」（町村制「第六十四条」）[99]と町村会が町村長を選挙したのちに府県知事が認可したのに対し，部落会・町内会は「意向ヲ徴」されたが，選任の主体は部落会・町内会ではなく市町村長であった。しかも市町村長は，任期中の部落会長・町内会長の解任権まで有していた。美濃部が言うところの「自治」の要件の一つである「自ら選んだ機関」すなわち首長の選挙権を欠き解任権まであった。「市町村分裂ノ弊ヲ生ズル」虞がある，部落会・町内会の「完全なる自治」は，この点からもその要件を欠いていた。

ちなみに，前掲の「市町村長ノ待遇ニ関スル件」（1944（昭和 19）年 4 月 28 日勅令第 307 号）と同日出された勅令「自治功労表彰令」（1944（昭和 19）年 4 月 28 日勅令第 308 号）では，「第一条　都道府県市町村其他ノ地方公共団体ノ職員」のなかで功労あるものを表彰するとし，同様に「第三条　町内会部落会及其ノ連合会ノ職員ニシテ地方自治ノ為功労アリタルモノニ対シテハ，前二条ノ規定ニ準ジテ之ヲ表彰スルコトヲ得」としている。これは，「官吏待遇者」に当るものと考えられる。「官吏待遇者」とは，「形式上の官吏でない事は勿論，実質上の官吏でもないが，宮中席次其の他公の儀礼に関し又は優遇の為め，官吏に準ずるの礼遇を与へらるる者をいふ。（例へば所謂「前官礼遇者」，帝国大学名誉教授，神仏各宗派管長）」[100]である。「自治功労表彰令」では「町内会部落会及其ノ連合会ノ職員」と表記され，勅令発布当時の内務省地方局長である灘尾幸吉は，部落会・町内会の法制化からさらに「自治功労表彰令」により「此処に市町村等の職員と相並んで，其の職員の功労に対しても国家的表彰の途

97）市制「第三条　市（町村）ノ廃置分合ヲ為サムトスルトキハ関係アル市町村会及府県参事会ノ意見ヲ徴シテ内務大臣之ヲ定ム
第四条　市（町村）ノ境界変更ヲ為サムトスルトキハ府県知事ハ関係アル市町村会ノ意見ヲ徴シ府県参事会ノ議決ヲ経内務大臣ノ許可ヲ得テ之ヲ定ム所属未定地ヲ市（町村）ノ区域ニ編入セムトスルトキ亦同シ」と，旧市制町村制より廃置分合・境界の変更が簡便化された。

98）部落会・町内会の区域は，その構成員にとって様々な利害が生ずる地理的領域であった。区域（＝地理的領域・境界線）の変更は，地域住民の大きな関心事で紛争に発展することもあった。白木澤［2020］参照。

99）町村制
「第六十三条　町村長ハ町村会ニ於テ之ヲ選挙ス
助役ハ町村長ノ推薦ニ依リ町村会之ヲ定ム町村長職ニ在ラサルトキハ前項ノ例ニ依ル
名誉職町村長及名誉職助役ハ其ノ町村公民中選挙権ヲ有スル者ニ限ル
有給町村長及有給助役ハ第七条第一項ノ規定ニ拘ラス在職ノ間其ノ町村ノ公民トス
第六十四条　町村長ヲ選挙シ又ハ助役ヲ定メ若ハ選挙シタルトキハ府県知事ノ認可ヲ受クヘシ」と，旧町村制と町村長の名誉職の規定と府県知事の認可を受けることは変わりがない。

100）横溝［1937］，p.69。

が確立」[101] されたとする。つまり部落会長・町内会長は，市町村の職員と同様に儀礼に関して「職員」に準じる[102] 扱いが可能となったと考えられる。

「(4)部落会町内会長ハ部落会町内会ノ事務ヲ掌ルノ外市町村長ノ命ヲ受ケ市町村長ノ事務ニシテ部内ニ関スルモノヲ補助スルモノトスルコト」

「部落会町内会ノ事務ヲ掌ル」は「三」(1)の部落会・町内会の固有事務に相当し，「市町村長ノ命ヲ受ケ市町村長ノ事務ニシテ部内ニ関スルモノヲ補助スルモノ」は，市制「第九十三条」・町村制「第七十七条」「市（町村）長其ノ他市（町村）吏員ハ法令ノ定ムル所ニ依リ国府県其ノ他公共団体ノ事務ヲ掌ル　前項ノ事務ヲ執行スル為要スル費用ハ市（町村）ノ負担トス」と，委任事務のうち機関委任事務に相当するものと考えられ，その委任事務の経費は部落会・町内会で負担すべきものであった[103]。府県制では，「第八十条　府県知事ハ…職権ニ属スル事務ノ一部ヲ…市町村吏員ニ補助執行セシメ若ハ委任スルコト」が出来たが，府県制に準じて市町村長が部落会・町内会長に「職権ニ属スル事務ノ一部ヲ」「補助執行セシメ若ハ委任スルコト」が可能となる。市町村から部落会・町内会への具体的な委任事務であるが，「理由」の「二」(7)では部落会・町内会で行われるべき「事務」が示されている。特に「各種統計調査等重要国政事務」は市制「第九十三条」，町村制「第七十七条」で行われるべき国からの機関委任事務として具体的に挙げられている，「国の事務　戸籍及寄留に関する事務…国勢調査の事務」[104] と対応するものである。

さて先述したように，明治地方自治体制は地方自治体と国の行政区の二重構造を成していたが，部落会・町内会も市町村同様，国の地方行政区の機関として明治地方自治体制の行政区の最末端に組み込まれた。したがって部落会長・町内会長をして，市町村からの機関委任事務をその経費も含めて負担させることをめざした。「理由」ではこのことを「補助」させるとしていたが，実際の改正法においては，市制「第九十四条」町村制「第七十八条」「市（町村）長ハ町内会部落会及其ノ連合会ノ長ヲシテ其ノ事務ノ一部ヲ援助セシムルコトヲ得」と，「補助」ではなく「援助」の語を採用している。部落会・町内会の長をして「市町村ノ事務ナルト又市町村長ニ委任セラレタル事務ナルトヲ問ハズ町内会部落会等ノ長ヲシテ事務ヲ援助」させる，すなわち委任事務・機関委任事務の両方を部落会長・町内会長に「援助」させることができるが，「其ノ事務ノ一部」に限られた。それは，「内容分量等ニ於テモ真ニ町内会部落（ママ）等ノ協力ヲ求ムルニ相応シク且適当ナル範囲ニ止ベク濫リニ市町村ノ事務ヲ転嫁シ其ノ負担ヲ過重ナラシメザルヤウ留意」すべきであるので，あえて「補助」ではなく「援助」の語を用いたというのである。なぜなら，部落会長・

101）灘尾［1944］，p.6。

102）部落会長・町内会長は，「官吏」ではなく市町村の「職員」でもなかった。このことが明確になるのは，戦後 GHQ と内務省との間でなされた，部落会長・町内会長に公職追放を適応するかどうかの論争によってである。これに付随して，部落会・町内会は公法人ではなかった。詳しくは白木澤［2013］参照。

103）市制町村制では，委任事務は「法律命令」あるいは「法令」の定めが必要であったが，「理由」ではこれがない。前掲「部落会町内会等ノ財務其ノ他ノ監督ニ関スル件」では，「（三）道路工事，学校建築又ハ相当規模ノ防空施設等本来市町村ノ経費ヲ以テ支弁スベキ事業ニ付キ其ノ負担ヲ部落会町内会等ニ転嫁スルガ如キコト」のないよう留意するようにとの通牒が内務省地方局より発せられている。実質的に部落会・町内会が市町村からの委任事務を担わされている実態があった。しかし委任事務は市町村の場合でも，その経費を含めて明治地方自治体制が最も苦慮した問題であり，部落会・町内会でも紛議が生じていた。

104）入江・古井共著［1937］，p.1295，1296。

町内会長は「市町村ノ下部ノ行政機構トシテ制度化」したものではなく，助役や区長のような市町村長の行政機構における下部機関ではないからである[105]。「補助」ではなく「援助」とした背景として，先に見た新聞記事でも明らかなように，部落会長・町内会長の市町村の下部機関化に対する反発があったことも影響していたと思われる。部落会・町内会が市町村の明確な下部機関ではないことと併せて，ここでも部落会・町内会が，府県・市町村同様の公法人ではないことが強調された。また部落会・町内会は，「制度上ニ於テハ市町村ノ内部ニ於ケル隣保的団体ヲ市町村行政上協力セシメントシタルモノ」で，自主的で自発的な協力を要請するというスタンスを取らざるを得なかった。また市制「第九十四条」では「市長ハ府県知事ノ許可ヲ得テ其ノ事務ノ一部ヲ助役ニ分掌セシムルコトヲ得但シ市ノ事務ニ付テハ予メ市会ノ同意ヲ得ルコトヲ要ス　第六条ノ市ノ市長ハ前項ノ例ニ依リ其ノ事務ノ一部ヲ区長ニ分掌セシムルコトヲ得」と助役や区長に「其ノ事務ノ一部」を分掌させる際には，あらかじめ市会の同意が必要であったが，改正法では，「第九十四条第一項ノ但書ヲ削リ同条第二項中「前項ノ例ニ依リ」ヲ削リ」と市会の同意を得ることが不必要となった。同様に，部落会・町内会，又その連合会の長に「事務ノ分掌ニ付敢テ市町村会ノ同意ヲ必要トスル必要ガ認メラレズ市町村長ノ全責任ニ於テ適宜分掌サセテ毫モ支障ナキモノ」と市町村長が全責任を負う。府県制では，「第八十条　府県知事ハ府県ノ行政ニ関シ其ノ職権ニ属スル事務ノ一部ヲ群島ノ官吏吏員又ハ市町村吏員ニ補助執行セシメ若ハ委任スルコトヲ得」と，府県会の同意を必要としなかったが，改正法においても府県制同様，市町村会の同意は必要なくなった。市町村長が，助役や区長，部落会長・町内会長に「其ノ事務ノ一部」を「分掌」あるいは「援助」させるにあたっても，府県知事と同様の立場を得たのである。

こうして改正法によって市町村長は「其ノ事務ノ一部」を部落会長・町内会長に「援助」させることが可能となるが，「事務」を行うための経費として部落会費・町内会費の徴収が必要であった。

⑸部落会町内会ノ会費ノ徴収ハ市町村長ノ承認ヲ受クルモノトスルコト

後述する⑺についてと同様，市町村長の部落会・町内会に対する監督権を明示したものである。

⑹部落会町内会費ノ徴収其ノ他部落会町内会ニ関スル重要事件ハ部落会町内会ノ常会ニ於テ協議スルモノトスルコト

⑹は，旧市制「第三十条」・旧町村制「第三十二條」，「市（町村）会ハ其市（町村）ヲ代

105)「市町村ノ事務ナルト又市町村長ニ委任セラレタル事務ナルトヲ問ハズ町内会部落会等ノ長ヲシテ事務ヲ援助セシメ得ルハ「其ノ事務ノ一部」ニ限ル而シテ町内会部落会等ノ本質ニ鑑ミ其ノ事務ノ内容分量等ニ於テモ真ニ町内会部落（ママ）等ノ協力ヲ求ムルニ相応シク且適当ナル範囲ニ止ベク濫リニ市町村ノ事務ヲ転嫁シ其ノ負担ヲ過重ナラシメザルヤウ留意スベキナリ事務ノ一部ヲ「補助」セシメト云ハズ特ニ「援助」セシメト云ヘルハ町内会部落会等ハ改正法ニ於テハ市町村ノ下部ノ行政機構トシテ制度化シタルモノニ非ズシテ制度ノ上ニ於テハ市町村ノ内部ニ於ケル隣保的団体ヲ市町村行政上協力セシメントシタルモノナルヲ以テ此ノ法意ニ処シテモ町内会部落会ノ長ヲ単純ニ市町村長ノ下級補助者トシテ遇スルガ如キ弊ニ陥ラザル配意スル要」があるからであった。また「町内会部落会等ハ今日市町村ノ補助的機関トシテ市町（ママ）市町村行政上不可欠ノ機能ヲ果シツツアリ其ノ協力ニ俟タザレバ市町村ノ各種施策ニシテ浸透徹底ヲ期シ難キモノ少カラズ此ノ実情ニ鑑ミ制度上市町村長ハ適当ナル範囲ニ於テ町内会部落等ノ長ヲシテ其ノ事務ヲ援助セシメ得ルコトトシ町内会部落等ノ善用ヲ図リ一面其ノ私用濫ニ流レ負担ヲ過重ナラシメテ其ノ自治的発達ヲ阻害スルコトナカランコトヲ期シタリ」とある。「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.A20040054000，市制町村制改正法律案理由書（国立公文書館）」，画像番号 205，206。

表シ此法律ニ準拠シテ市（町村）一切ノ事件並従前特ニ委任セラレ又ハ将来法律勅令ニ依テ委任セラルヽ事件ヲ議決スルモノトス」に準拠するものであるが，多数決による「議決」ではなく，「協議」によるものであった。

⑺市町村長ハ部落会町内会ニ対シ事務ノ報告ヲ為サシメ又ハ出納ヲ検閲スルノ外監督上必要ナル措置ヲ為シ得ルモノトスルコト

旧市制「第百十七条」・旧町村制「第百二十一条」

「監督官庁ハ市（町村）行政ノ法律命令ニ背戻セサルヤ其事務錯乱渋滞セサルヤ否ヲ監視ス可シ監督官庁ハ之カ為メニ行政事務ニ関シテ報告ヲ為サシメ予算及決算等ノ書類帳簿ヲ徴シ並実地ニ就テ事務ノ現況ヲ視察シ出納ヲ検閲スルノ権ヲ有ス」に準拠し，部落会・町内会の「監督官庁」である市町村長（市町村長の「理由」での扱いは「官」に等しい）にその監督権があったことを示す。

⑻市町村ハ前各号ニ掲グルモノノ外市町村条例ヲ以テ部落会町内会ニ関シ必要ナル規定ヲ設クルコトヲ得ルモノトスルコト

⑼市町村ハ其ノ条例ヲ以テ隣保組織ニ関シ必要ナル事項ヲ規定スベキモノトスルコト

⑻・⑼で，市町村条例すなわち市町村が部落会・町内会を統制することを示した。

このように，部落会・町内会の法制化は，部落会・町内会を市町村の下に据え，地方自治体制の下部組織として固有事務・委任事務を行わせるためには必要不可欠であった。しかし，部落などの関係や行政法との齟齬から①「法人化」は避けられ，②明確な「法制化」もなされなかった。部落会・町内会の具体的な中身は，市制町村制が準用されたが，市制町村制との大きな差異は，「部落会町内会ニ関スル重要事件」の決定の仕方であった。市制町村制では多数決原理による議決であったが，部落会・町内会では全会一致による「協議」と「申合せ」により決定が行われた[106]。このことにより部落会・町内会の「自治」は，「自由・自治」やその延長線上にある共和の「自治」とは異なる「自治」となった。また③首長の選挙権など，「完全な自治」の要件を欠くものであった。

4．「四　大政翼賛会ト部落会町内会トノ関係」

「四　大政翼賛会ト部落会町内会トノ関係」であるが，当時の内務省は，大政翼賛会により明治地方自治体制とは別の地方系統が立ち上がることを阻止しようとしていた[107]。部落会・町内会の法制化にあたり，そのことを改めて確認したのが「部落会町内会ヲ法制化セントスルハ此ノ地域ニ於ケル大政翼賛運動ヲ否認セントスルモノニハ非ザル」であり，「部落会町内会ノ如キ小区域ニ於テ実在部落会町内会ノ外ニ別箇ノ組織ヲ作ルハ国家全体ノ観点ヨリ見テ適当ト認メ難ク」，部落会・町内会を「国家及市町村ノ補助的組織トスルト共ニ他面大政翼賛会ノ系統的組織トシテ活用スル」であった。

Ⅵ．まとめと都制への展望

明治地方自治体制は，立憲君主制国民国家を形成するにあたって大陸型のドイツの地方自治制度を採用した。大陸型の「自治」の中でもドイツの地方自治は，「官治ト自治ト混淆」することを特色とし，「官治」と「自治」とを明確に区別しないのが特徴であった。さらに言えば「自治ハ官治ノ反対ニアラス却テ其ノ一種」でさらに「自治制ハ政府ヨリ人民ニ政務ヲ委任」することであって，戦後の地方自治法の「自治」の概念とは大きく異なる。ドイツの地方自治制を模倣した明治地方自治体制において，「官治」と「自治」は対立する概念ではなく，「自治」は「官治」の一種であった。ところが当時においても，「自治」には二種類あり，ドイツ語の中央と地方を隔てる意味と，英語的な

106）白木澤［2018］。
107）同上。

意味の「自由・自治」であった。「自由・自治」や共和の「自治」を中央に及ぼさず市町村に止めるために，また逆に「中央政界ノ波動」を市町村に及ぼさないために，明治地方自治体制においては府県までが不完全自治体で，市町村が完全自治体であるという「自治」の二元構造をなしていた。また「自治トハ国ノ法律ニ遵依シ名誉職ヲ以テ事務ヲ処理スルヲ謂フ」であった。同時に，「自治及分権」で明治地方自治体制は地方自治体と国の行政区の二重構造を成していた。明治地方自治体制は，以上①「官治ト自治ト混淆」する，地方自治体と国の行政区の二重構造，②不完全自治体としての府県と，完全自治体としての市町村からなる，「自治」の二元構造，③「名誉職ヲ以テ事務ヲ処理」することの三点を特徴とするものであった。

ところが 1930 年代に入り，明治地方自治体制が動揺し始める。もともと市町村と二重構造をなしていた部落が昭和恐慌をきっかけとして存在感を増し，市町村の「自治」を財政的にも心理的にも脅かしはじめる。また部落以外にも多様な「自治」が出現し，明治地方自治体制とは別に屹立あるいは対立することで，明治地方自治体制を揺るがすこととなる。デモクラシーの「自治」，植民地の「自治」，国家とは別に「不羈独立」する「自治」，「強制的消費団体」の「自治」である[108]。そもそも「自治」には，限界がある。ひとつは国家との関係で，もうひとつは規模の限界で，現行の市町村では地理的世帯数的に限界を超えているのではないかという問いである。規模の限界論ともあいまって，近世以来の旧慣による「自治」である部落や，新たに蔟生する市制町村制とは別に存在する「自治」である町内会を，明治地方自治体制にどのように統合していくかが課題となった。そこで明治地方自治体制の法制化なき変容が図られる。まず「要領」により，部落・町内会を新たに創設した部落会・町内会へ統合した。その結果，完全自治体である市町村の「自治」が部落会・町内会へ「実質的」に「移行」した。これを受けて，部落会・町内会の法制化が目指された。

以上を踏まえて，「理由」にある「市町村自治ノ部落会町内会へノ実質的移行」が行われたとは，具体的には何を指すのかを改めて整理したい。

完全自治体であった「市町村自治」は，「名誉職ヲ以テ事務ヲ処理」することであった。府県も市町村も「名誉職ヲ以テ事務ヲ処理」すること自体は同じであったが，その首長や議会，国からの委任事務においては大きく異なった。まず首長についてであるが，府県知事が国の官吏であるのに対し，市町村長は，市町村議会で選出され，特に町村長は原則名誉職であった。それが待遇官吏となり，実質的な官吏となっていく。市町村は，首長において完全自治体から不完全自治体となったのである。かわって部落会長・町内会長が「名誉職」とされた。

次に「事務」であるが，事務には固有事務と委任事務がある。固有事務は文字通り，その地方自治体の事務であるが，委任事務については，国府県や他の公共団体からの事務であった。委任事務は市町村が自治体として行う委任事務と，市町村長がこれを掌る機関委任事務の二種類があった。前者のうち，国からの委任事務として財政的に多くを負担していた市町村の小学校教員の給与に対しては，義務教育費国庫負担法（1940 年 3 月 29 日法律第 22 号）が制定された。次に機関委任事務についてであるが，明治地方自治体制は地方自治体と国の行政区の二重構造を成し，市町村長は，国の地方行政区の機関として国府県や他の公共団体からの機関委任事務をその経費も含めて負担していた。府県制では国の官吏である知事が機関委任事務を執り行うという考えは，成立しない[109]。市町

108）部落や町内会の「自治」の他に存在した，さまざまな「自治」も改正法で市町村に統合される。このことについては「翼賛の自治」として検討を行いたい。

村長のみが機関委任事務を請け負うのである。ところが，市町村長が待遇官吏であるならば，国の官吏である府県知事同様の扱いとなり，市町村長における機関委任事務という考えは成立しなくなる。かわって委任事務，特に機関委任事務が部落会長・町内会長へ「移行」する。すなわち「自治及分権」は，明治地方自治体制の市制町村制において不可分のものであったが，「自治」の「移行」にともなって，「自治及分権」である自治体ならびに国の地方行政区の機関も部落会・町内会へ「移行」したのである。ここに明治地方自治体制は，最下層に部落会・町内会を据えて，自治体と行政区の二重構造を拡張することとなった。

最後に議会であるが，完全自治体で概括例示主義の議会であった市町村会が，不完全自治体である府県会と同じ制限列挙主義となる。これが市制「第四十一条」・町村制「第三十九条」の「市（町村）会ハ市（町村）ニ関スル事件及法律勅令ニ依リ其ノ権限ニ関スル事件ヲ議決ス」である。それが，1943（昭和 18）年の改正法では，市制「第四十一条」・町村制「第三十九条」の条文自体が削除されるとともに，続く市制「第四十二条」町村制「第四十条」が議決の制限列挙主義となった。

以上のように，市町村の「自治」である「名誉職ヲ以テ事務ヲ処理」することが，改正法で不完全自治体である府県と，名誉職・事務の処理・議会も同じ扱いになったのである。すなわち市町村は完全自治体ではなく，不完全自治体の府県と同様となり，従来市町村にとって委任事務とされた国政事務を一手に引き受けることが可能となる。少なくとも市町村長において，機関委任事務という捉え方は消滅する。代わって，従来の市町村の「自治」である「名誉職ヲ以テ事務ヲ処理」することが，部落会・町内会に「移行」したのであった。市町村から部落会・町内会への「自治ノ移行」は，府県とともに市町村をして「自治の防波堤となり，君主主権体制擁護の装置」とすることであり，部落会・町内会に「自治」を止めることでもあった。

市町村が「国政ノ第一線機関トシテノ地位ノ強化」に伴い不完全自治体となるには，新たに創設した部落会・町内会に「自治」を「移行」させなければならなかった。それが具体的には部落会長・町内会長は名誉職が務め，事務については，固有事務の他，委任事務・機関委任事務を国府県や他の公共団体から請け負うこととなる。これが，「部落会町内会長ハ部落会町内会ノ事務ヲ掌ルノ外市町村長ノ命ヲ受ケ市町村長ノ事務ニシテ部内ニ関スルモノヲ補助スルモノトスルコト」であった。その結果が，「国家最下級ノ地方団体」となった「部落会町内会ヲ離レテハ市町村自治ヲ論ズルコトヲ得ザルニ至レリ」[110] となるのであった。

明治地方自治体制の「自治」は，議会による議決により成り立っていた。しかし部落会・町内会では，従来の議会主義による多数決での議決ではなく，常会における全会一致主義による協議と申合せで行う「自治」が行われた[111]。「理由」「四」が述べる「国政ノ最末端機関トシテノ部落会町内会及隣保組織」から，議決なき地方制度が立ち上がった。

こうして「名誉職ヲ以テ事務ヲ処理」する「自治」が市町村から部落会・町内会に「移行」することにより，市町村の「国政ノ第一線機

109）五十嵐［1939］，p.97。

110）高嶋修一は，耕地整理事業について「村域内の構成員の福利を丸抱えに保障する村行政」を解体したとの評価を行った（高嶋［2013］，p.232）。1930 年代に都市化などにより解体されつつあった「構成員の福利を丸抱えに保障する村行政」に代り，部落会・町内会にこうした役割の「移行」が期待されたと考える。白木澤［2020］。

111）市町村の委任事務は，議会の議決を必要としたが，部落会・町内会では，市町村からの委任事務・機関委任事務は，具体的にどのように処理されて行ったのか。常会の実際のあり方も含めて，今後の研究課題である。

関」の強化が可能となり，戦時下，増大する国政事務を市町村が一手に引き受けることとなった。「自治」の「移行」により必然的に「分権」も「移行」し，部落会・町内会も「補助的下部組織」となって，国政事務の一部を自治体として，また国の行政区として担うことが可能となった。それにともなって「地方制度体系ノ系統的確立ヲ図リ国家ノ基礎ヲ鞏固ナラシムル」役割が市町村に代わって部落会・町内会に担わされた。そこで「嘗ツテ市町村ヲ法制化シタルト同一ノ理由ニ依リ之ヲ法制化シテ地方制度ノ体系中ニ取入レ」ることが懸案となった。

しかし部落会・町内会の①法人化はできず，②明確な法制化もなしえず，③市町村のような完全自治体とはならなかった。なぜなら，第一に部落などとの関係から，第二に行政法との関係から，第三に「二」⑴権利義務関係を明瞭とする法人化は，自発的自主的に行われる「隣保協同」を主眼とし「三」⑹協議による申合せを行う「自治」とは相容れず，また部落会長・町内会長の選挙権がなく完全な「自治」の要件を欠いたからである。また部落会・町内会の「自治」は「法を超越して国民の義務を果たすべきもの」といった，従来の「地方住民の利用厚生を図る為に存在するもの」とは異なる概念の「自治」であったからである。

明治地方自治体制は，1940（昭和 15）年から始まる一連の改革で多様な「自治」を整理・統合し，「自治」を部落会・町内会に「移行」させ，部落会・町内会を「国家最下級ノ地方団体」とすることで「地方制度体系ノ系統的確立」を目指した。1943（昭和 18）年の改正法では，部落会・町内会の法人化を避け，明確な法制化がないまま，「国家ノ基礎ヲ鞏固ナラシムル」ことが目指された。

特に「最上級ノ地方団体」[112] としての都は，府県に対応する一方で，市町村に対応する「最下級の地方団体」[113] でもある。古井喜実がいうところの「町内会の健全なる発達に依つて純真素僕（ママ）なる隣保自治は帝都に於て育成培養せられる。都制案の論議に於て，官選都長の下に於ては区に自治の発展を期待すべしとの論が行はれたが，区も亦真の自治の生育には過大であり，町内会こそは正に其の所にあると謂はねばならぬ。町内会の発達に意義を認むる者に於ては，官選都長は帝都より自治を奪ふものなりの論には左袒することを得ないのである」[114] は論理のすり替え [115] ではなく，広大な東京都では「自治」に限界があり，区においても過大である。町内会に「自治」が移行したからこそ，「隣保自治は帝都に於て育成培養」されるのであった。

都制は，最上級であり最下級の地方自治体となったので，従来東京府と東京市の間にあった委任事務が消滅した。また都知事は，官吏であるので機関委任事務自体も消滅した [116]。さら

112）「第八十一回帝国議会衆議院　東京都制案委員会議録（速記）第二回」，p.5。

113）古井［1943a］，p.27。

114）古井［1943b］，p.85。

115）赤木［1977］，p.770。当時においても，内務省の「自治」の概念が明確でないという批判があった。宮澤［1943］，p.78，79。

116）「東京都制」（1943（昭和 18）年 6 月 1 日法律第 89 号）「第九十五条　都長官ハ都行政ニ関シ其ノ職権ニ属スル事務ノ一部ヲ都ノ官吏及吏員ニ委任シ又ハ都吏員ヲシテ臨時代理セシムルコトヲ得

都長官ハ都行政ニ関シ其ノ職権ニ属スル事務ノ一部ヲ市町村吏員ヲシテ補助執行セシメ又ハ之ニ委任スルコトヲ得」。また，東京都制案提出にあたっての内務省地方局の内部資料であると考えられる「東京都制案答弁資料」では，「東京都制制定ノ趣旨」は「一元的ニシテ強力ナル行政機構ヲ打建」ることで，「都ノ首長ヲ官吏ト為スコトハ必要且已ムヲ得ナイ所デアリ，之ガ帝都ノ国家的性格ニ適応シ且時局ノ必要ニ応ズル最善ノ体制デアル」という。「東京都制案答弁資料」「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.A20040057700，表紙・目次（国立公文書館）」，画像番号 37，38。「一元的ニシテ強力ナル行政機構」とは，東京府と東京市の二元体制を解消し，特に委任事務・機関委任事

に東京市は，「自治」の目的である「中央政界ノ波動ヲ市町村ニマデ及シ国家全体ノ進運ヲ阻害スルコトナキヤウニ致スト云フ精神」を実現することが出来ないばかりか，昭和初期の東京市会では中央の二大政党である立憲政友会と立憲民政党の激しい対立が繰り広げられ，それにともない大疑獄事件が続発[117]した。東京市こそ「自治」を町内会へ「移行」させられるべき対象であったのである[118]。

1940年代の明治地方自治体制に対しては，戦時期と重なったこともあり「中央集権化官治化の徹底」[119]という評価がなされてきた。戦時期であるからこそ，明治地方自治体制の「自治」が果たさなければならない役割（特に委任事務の増大）が重要視されつつあった。こうした中，内務官僚は明治地方自治体制の「自治」とは何かとの問いを立て，時代に相応しい「自治」の構築を模索した。明治地方自治体制の理念である「市制町村制理由」は，市制町村制制定の理由を「将来立憲ノ制ニ於テ国家百世ノ基礎ヲ立ツルノ根源タリ」[120]としていた。改正法が提案された第81回帝国議会衆議院における湯澤三千男内務大臣の提案理由の説明は，「抑〻市町村ハ国家百政ノ集マリ，其ノ果ヲ結ブ所デアリマス」[121]と「市制町村制理由」を念頭に置き，「市町村行政ニ付キマシテ，根本的刷新ト高度ノ能率化トヲ図」[122]ることを明言していた。部落会・町内会の法制化ならびに改正法は明治地方自治体制の変容ばかりでなく，戦後にまでその影響が及ぶこととなる[123]。このことに関しては，改正法を中心とする論考で考察を深めたい。

務の問題を解決することではなかったか。そこに東京都の首長が官吏となる必然性があったのではなかったか。

117）源川［2007］，pp.93-96。また前掲の「東京都制案答弁資料」では，東京市の自治について「東京ニハ実質ニ於テ真ノ自治ガ成立チマセヌ以上，之カラ自治ヲ奪フト云フガ如キコトハ実質ニ於テ有リ得ナイコトデアリマス。」と，更に辛辣な批評がなされている。そもそも東京には自治がなかったというのは，市会が政党間の対立の場となり，汚職の巣窟となった状況を指して皮肉ったものであると考える。「東京都制案答弁資料」「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.A20040057700，表紙・目次（国立公文書館）」，画像番号39。この東京市に，そもそも自治が成立していないという論理は，「中央ノ政論ニ熱心シ，其選挙又ハ会議等ヲ機トシテ党派ノ争論ヲ開ク事アラハ，其勢ハ延テ小民ニ及ヒ，怨讎相結ヒ狂之ニ乗シ，春風和風子ヲ育シ孫ヲ長スルノ地ハ転シテ喧囂紛争ノ巷トナリ，家ヲ富マシ国ヲ利スルノ業ハ得テ興スヘカラサラントス，之ヲ各国ノ歴史ニ徴スルニ古今政体変遷ノ間，尤モ恐ルヘク尤モ戒ムヘキノ事情ナリトス，之レ畢竟中央政治ト地方施治トヲ混淆スルノ謬ノ致ス所ニヨラスンハアラス」（「明治二十二年末，山県有朋内務大臣，地方官訓示」池田編［1930］，p.123，326）を踏まえるものであると考える。すなわち，「自治」とは，中央と地方を隔てることにより，政争を回避し地方に平穏をもたらすものであった。

118）視点は異なるが東京市会に対する同様な指摘を，白石［2015］（p.65）がしている。

119）藤田［1949］，p.586。

120）「市制町村制理由」，p.61。

121）「第八十一回帝国議会　衆議院議事速記録第六号」『官報　号外　昭和十八年一月三十一日』，p.95。

122）同上。

123）1940（昭和15）年の「要領」，1943（昭和18）年の改正法で，一旦市町村のもとに統合され，その統制下にあった町内会の「自治」であるが，戦後まもなくの危機を乗り越えるために自主的に町内会の「自治」を復活させる動きが起こる。復活した町内会の「自治」は，1947（昭和22）年の地方自治法を先取りする「自治」であった。白木澤［2019］。

参考文献

赤木須留喜［1977］『東京都政の研究』未来社。

雨宮昭一［1997］『戦時戦後体制論』岩波書店。

阿利莫二［1959］「地方制度（法体制崩壊期）―部落会町内会制度―」『講座　日本近代法発達史6』勁草書房。

五十嵐鉱三郎［他］共著［1912］『市制町村制逐条示解』

自治館。
五十嵐鉱三郎［1939］『府県制と其の沿革』選挙粛正中央連盟。
池田順［1997］『日本ファシズム体制史論』校倉書房。
池田宏編［1930］『大森鍾一』故大森男爵事歴編纂会。
石田雄［1998］『自治』三省堂。
伊藤隆監修［2001］『現代史を語る②三好重夫―内政史研究会談話速記録―』現代史料出版。
猪間驥一［1935］「第六十七議会に於ける都市及地方問題」『都市問題』第 20 巻第 5 号。
入江俊郎［1936］「明日の地方自治」『都市問題』第 22 巻第 5 号。
入江俊郎・古井喜実共著［1937］『逐条　市制町村制提義』良書普及会。
シドニ・ウエッブ，ビアトリス・ウエッブ［1925］『消費組合運動』同人社書店。
宇賀田順三［1936］「自治制度改革の根本問題」東京市政調査会『都市問題』第 22 巻第 5 号。
江口俊男［1941a］「市町村吏員の優遇に就て―地方自治の移行」『自治研究』第 17 巻第 5 号。
江口俊男［1941b］「町村長史考（四・完）『自治研究』第 17 巻第 12 号。
荏原区役所［1943］『荏原区史』荏原区役所。
大石嘉一郎・西田美昭編［1991］『近代日本の行政村―長野県埴科郡五加村の研究―』日本経済評論社。
大島太郎［1958］「地方制度（法体制準備期）」『講座日本近代法発達史 5』勁草書房。
大島美津子［1959］「地方制度（法体制確立期）」『講座日本近代法発達史 8』勁草書房。
荻田保［1941］「国費地方費の負担区分」『都市問題』第 33 巻第 5 号。
荻田保［1992］「知事公選と内務省廃止」『年報行政研究』（27），日本行政学会。
奥村弘・居石正和［1994］「〔解題 2〕市制町村制・府県制・郡制の成立過程について」山中永之佑編『近代日本地方自治立法資料集成 2［明治中期編］』弘文堂。
居石正和［2010］『府県制成立過程の研究』法律文化社。
郡祐一［1937］「自治の再検討」『自治研究』第 13 巻第 12 号。
小林千秋［1937］「東京都制及特別市制の研究」『自治研究』第 13 巻第 5 号。
小林与三次［1944a］「地方制度の改正」自治振興中央会『部落町内会指導叢書第十二輯　地方制度の改正附　町内会部落会等の法制化に就て』内務省地方局内自治振興中央会。
小林与三次［1944b］「市町村の区域内に於ける町又は字に就て㈡」『斯民』第 39 編第 7 号。
佐々木惣一［1921］『日本行政法論　総論』有斐閣。
柴田達夫［1942］「町内会消費経済施設の整備に就て」『斯民』第 37 編第 12 号。
島中雄三［1935］「東京都制の実施について―一個の試案としての都制案要綱―」『都市問題』第 21 巻第 1 号。
白石弘之［2015］「東京都制（首都制度）問題の沿革 1887 年山縣有朋の大都市制度構想から 1943 年東京都制の実現まで（特集 首都と首都圏）」『首都圏史研究年報（5）』。
白木澤涼子［2000］「電力の国家統制・管理と富山県における電気統合」『歴史学研究』732 号。
白木澤涼子［2013］「衛生組合法案と町内会」『日本歴史』781 号。
白木澤涼子［2018］「「部落会町内会等整備要領」再考―明治地方自治体制の法制化なき変容」『日本歴史』843 号。
白木澤涼子［2019］「1946 年函館市における「市長公選」と町内会」『地域経済経営ネットワーク研究センター年報』第 8 号。
白木澤涼子［2020］「東京新市域（荏原区）における町内会の創設過程」『首都圏史研究 年報（10）』。
杉村章三郎［1939］「106　市町村部落の法律的性格」『自治研究』第 15 巻第 12 号。
戦前期官僚制研究会編［1981］『戦前期日本官僚制の制度・組織・人事』東京大学出版会。
大霞会編［1970］『内務省史　第二巻』地方財務協会。
大霞会編［1971a］『内務省史　第一巻』地方財務協会。
大霞会編［1971b］『内務省史　第三巻』地方財務協会。
高嶋修一［2013］『都市近郊の耕地整理と地域社会―東京・世田谷の郊外開発』日本経済評論社。
辻清明「第八章　日本における行政学の展開と課題」辻清明編［1976］『行政学講座　第 1 巻　行政の理論』東京大学出版会。
都丸泰助［1982］『地方自治制度史論』新日本出版社。
内政史研究会［1968，1969］『荻田保氏談話速記録　第一，二，三回』内政史研究会。
内政史研究会［1975］『内政史研究資料第 209，210，211，212 集　鈴木俊一氏談話速記録　第一回　第二回　第三回　第四回』内政史研究会。
中川剛［1990］『地方自治制度史』学陽書房。

中西啓太［2018］『町村「自治」と明治国家－地方行財政の歴史的意義』山川出版社。
灘尾弘吉［1944］「市町村長の優遇並に自治功労者の表彰に関する勅令に就て」『斯民』第 39 編第 5 号。
新里孝一［1996］「「部落会」法制化（1943 年）の政策過程―「翼賛体制」における内務省地方局の「農村自治」構想 -1-」『大東文化大学紀要 社会科学（34)』。
新里孝一［1997］「「内務省訓令第十七号」の政治的背景―「翼賛体制」における内務省地方局の「農村自治」構想 -2-」『大東文化大学紀要 社会科学（35)』。
西尾勝［1990］『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
西尾勝［2001］『行政学〔新版〕』有斐閣。
日本図書センター［1990］『内務省人事総覧　第 3 巻』日本図書センター。
挾間茂［1931］『市町村の自治権』良書普及会。
藤田武夫［1941］『日本地方財政制度の成立』岩波書店。
藤田武夫［1949］『日本地方財政発展史』河出書房。
古井喜実［1940］「地方制度の画一化（其の六・完）―都市農村間に於ける差別の撤廃―」『自治研究』第 16 巻第 3 号。
古井喜実［1943a］「東京都制について　㈠」『国家学会雑誌』第 57 巻第 9 号。
古井喜実［1943b］「東京都制について　㈢」『国家学会雑誌』第 57 巻第 11 号。
穂積重遠［1924］「町会と自治制」東京市編纂『町会規約要領』東京市社会局社会教育課（近現代資料刊行会［1995］『日本近代都市社会調査資料集成 1　東京市社会局調査報告書 11　大正十三年⑶』SBB 出版会所収)。
松沢裕作［2009］『明治地方自治体制の起源―近世社会の危機と制度変容―』東京大学出版会。
松沢裕作［2013］『町村合併から生まれた日本近代―明治の経験―』講談社。
水野錬太郎［1938］「自治制施行五十年の回顧と地方自治の諸問題」東京市政調査会編纂『自治制発布五十周年記念論文集』東京市政調査会。
源川真希［2007］『東京市政―首都の近現代史』日本経済評論社。
美濃部達吉［1936］『日本行政法　上』有斐閣。
宮澤俊義［1943］「東京都制について」『法学協会雑誌』第 61 巻第 7 号。
三好重夫［1936］「自治観念の再検討」『自治研究』第 12 巻第 6 号。
三好重夫［1937］「委任事務に関する若干問題」『自治研究』第 13 巻第 12 号。
アルベルト・モッセ述，鶴岡義五郎編訳［1889］『自治制講義 第 1-12 号』日本書籍。
アルベルト・モッセ，独逸学協会編［1892］『地方自治論集』八尾書店。
安井英二［1927］「地方分権論の発生的考察」『自治研究』第 3 巻第 9 号。
安井英二［1931］『地方自治の研究』良書普及会。
山田公平［1991］『近代日本の国民国家と地方自治 比較史研究』名古屋大学出版会。
山中永之佑［1991］「明治前期における地方制度の展開―幕藩体制下の村から明治一七年の改正まで－」山中永之佑編『近代日本地方自治立法資料集成 1［明治前期編］』弘文堂。
山中永之佑［1994］「〔解題 1〕大日本帝国憲法の制定と地方自治制」山中永之佑編『近代日本地方自治立法資料集成 2［明治中期編］』弘文堂。
山中永之佑［1995］「〔解題〕日本近代国家の成立と地方自治制」山中永之佑編『近代日本地方自治立法資料集成 3［明治後期編］』弘文堂。
山中永之佑［1996］「〔解題 1〕普選・治安維持法体制の形成と地方自治制」山中永之佑編『近代日本地方自治立法資料集成 4［大正期編］』弘文堂。
山中永之佑［1998］「〔解題〕ファシズム法体制の成立と地方自治制」山中永之佑編『近代日本地方自治立法資料集成 5［昭和戦前期編］』弘文堂。
横溝光暉［1937］「「官吏待遇者」といふ用語」『自治研究』第 13 巻第 7 号。
カール・ラートゲン述，鶴岡義五郎編［1892］『行政学』八尾書店。
蝋山政道［1936］「地方制度の綜合的性質（上)」『自治研究』第 12 巻第 12 号。
渡辺宗太郎［1935］『地方自治の本質』弘文堂書房。