HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	北海道・樺太・沖縄県の地方制度から明治地方自治体制の「自治」を考察する ： 「会」，法人格，議決，地方費をめぐって
Author(s)	白木澤，涼子
Citation	地域経済経営ネットワーク研究センター年報，11，73-133
Issue Date	2022-03-30
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/84873
Type	departmental bulletin paper
File Information	120REBN_11_073.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

地域経済経営ネットワーク研究センター年報　第 11 号
北海道大学　2022. 3

＜研究論文＞

北海道・樺太・沖縄県の地方制度から明治地方自治体制の「自治」を考察する

―「会」，法人格，議決，地方費をめぐって―

白木澤　涼子

【要約】戦前の北海道・樺太・沖縄県の地方制度は，府県制・市制町村制とは異なる地方制度であった。沖縄県は，府県制であったが「特例」であった。北海道は戦前において法人格を欠き地方自治体ですらなく，北海道会法・北海道地方費法は，市制町村制以前の府県会規則・地方税規則に対応するものであった。樺太は，同じ外地である台湾や朝鮮などとは異なり，明治地方自治体制の延長線上にあったが，「自治」そのものがなく単なる行政区であった。明治地方自治体制は「官治と自治と混淆する」ドイツの地方制度を模倣したものであったが，「自治」には歴史的段階と名誉職・地方費支弁による段階があり，両者は相互に関連し，各地方団体はその段階に応じて「自治」が付与されていた。北海道・樺太・沖縄県には「自治」の段階に応じて，それぞれ地方制度が設定された。1943 年市制町村制中改正法が制定され，北海道・樺太一級二級町村制が消滅するが，北海道・樺太の町村制の実態は以前と全く変わっていない。本稿では市制町村制が，市制町村制中改正法により北海道・樺太一級二級町村制をも包摂する体制に改変されたことで，北海道・樺太一級二級町村制の消滅ならびに内外地行政一元化が可能となったことを明らかにする。また樺太にとって内外地行政一元化とは，何であったかを考察する。1943 年市制町村制中改正法と内外地行政一元化により再構築された地方制度は，従来の研究史で「逆行的」と評価されたものではなく，戦後の地方自治法に適合的であり福祉国家の「新中央集権」と親和性をもつものであったことを展望する。
【キーワード】明治地方自治体制，北海道，樺太，沖縄県，内外地行政一元化

Ⅰ　本稿の問題意識と研究史整理

1. 戦前の北海道・樺太・沖縄県の地方制度

行論に先立ち，戦前の北海道・樺太・沖縄県の地方制度[1)]をそれぞれ時系列に列挙する。

(1)　北海道

1897（明治 30）年，勅令第 158 号北海道区

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。法令などは仮名で表示したが，その他の資料は，読みやすさを考慮して平仮名に書き改めた。府県制，市制，町村制に関しては，法令と制度と二つの意味がある。法令としての府県制，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 号の市制，第 69 号の町村制を市制・町村制と表記する。法令ではなく制度を示す際は，府県制，市制町村制，単独で扱う場合は市制，町村制と表記する。本稿では，法令と制度と両方を兼ねて論ずる場合が多く，その場合は，原則として府県制については，1899（明治 32）年法律第 64 号，市制，町村制については，1911（明治 44）年第 68 号，第 69 号の内容とする。

制，勅令第159号北海道一級町村制，勅令第160号北海道二級町村制制定。

1899（明治32）年同年札幌・函館・小樽には市制ではなく区制が施行。

1900（明治33）年，大改正により勅令第51号北海道一級町村制施行。

1901（明治34）年3月，法律第2号北海道会法，法律第3号北海道地方費法制定施行。

1902（明治35）年，勅令第37号全文改正，北海道二級町村制制定施行[2]。

1927（昭和2）年，勅令第269号北海道一級町村制，勅令第270号北海道二級町村制

1943（昭和18）年，市制町村制中改正法で北海道一級二級町村制の廃止。勅令第443号市制町村制施行令中改正令，勅令第444号市制町村制等改正経過規程。

⑵ 樺太

1905（明治38）年本島領有後，移住者は漸次各地に部落を形成。

1909（明治42）年，樺太庁令により部落に部落総代を置く。

1915（大正4）年，郡町村編成に関する勅令の公布。全管内を十七郡，四町，五十八村に区画。

1921（大正10）年，法律第47号地方制度に関する法律公布。

1922（大正11）年，勅令第8号樺太町村制公布。五町十九村に施行。

1923（大正12）年4月には町村制を全管内に施行。

町村長等の執行機関は総て官の任命，諮問機関である町村評議会は全て官選の評議会員で組織。

1929（昭和4）年，法律第2号樺太町村制公布。

1929（昭和4）年，勅令第195号樺太町村制施行令公布。

1937（昭和12）年，法律第1号樺太市制。

1943（昭和18）年，市制町村制中改正法で樺太市制・町村制の廃止。内外地行政一元化[3]，勅令第443号市制町村制施行令中改正令，勅令第444号市制町村制等改正経過規程。

⑶ 沖縄県

1907（明治40）年，勅令第46号沖縄県及島嶼町村制

1908（明治41）年，法律第2号府県制中改正法第138条第3項「沖縄県ニ関シテハ勅令ヲ以テ特別ノ規定ヲ設クルコトヲ得」。

法律第3号「沖縄県ノ負担及国庫補助ニ関スル法律」

1909（明治42）年，勅令第20号「沖縄県ニ関スル府県制特例ノ件」制定。

1920（大正9）年，勅令第28号「沖縄県ニ関スル府県制特例」で「特例」撤廃。

勅令第193号「沖縄県及島嶼町村制中改正」により，本土と同じ町村制施行。

2. 戦前の北海道・樺太・沖縄県[4]の地方制度に関する研究史

⑴ 北海道

北海道の地方制度は，府県制・市制町村制とは異なる地方制度であったため，従来の研究史では，北海道・樺太がそれぞれ独自のものとして，単独で論じられることが多かった。これに

2）北海道（1973），pp.81-107。

3）山崎（1943），pp.263-267。

4）沖縄県の地方制度の研究史については，山本（2014）が注1で概略を述べているが，従来の研究史は，県民の政治参加を制限する性格が強調されてきた。これに対し，山本は県制施行にともなう財政構造の再編といった論点から，沖縄県の地方制度の変遷を論じ，本稿と同じ問題意識を持つ。山本は，沖縄県の「特例」として，地方制度と財政構造との関連を述べているが，本稿では，沖縄県の「特例」は明治地方自治体制の「自治」の論理においての「特例」であり，後述する北海道・樺太の地方制度と同一線上に

対し北海道の一級二級町村制が，市制町村制のバリエーションであることを明らかにしたのは，鈴江英一である。北海道の地方制度が，府県制・市制町村制と同じ論理的枠組みの下で構築されていた[5]。すなわち，北海道「区」制は郡「区」町村編制法の「区」であり，同様に一級町村制二級町村制は，町村制に対しての「一級・二級」であった。

⑵　樺太

樺太に関しては，従来植民地としての研究が進んだ[6]半面，地方制度としての研究に乏しく，戦前においては，松岡（1937），山崎（1943）などがある。戦後では，大蔵省昭和財政史編集室編（1961），外務省条約局法規課（1969）[7]などがある。研究論文・研究書としては，平井廣一・塩出浩之・楊素霞[8]の業績がある。塩出は，樺太庁設置にあたって当時の原敬内務大臣と寺内正毅陸軍大臣が，樺太を「内地同様」とするか「台湾類似」「台湾小形」とするかで対立したのち，樺太は外地ではあるが，統治機構としての樺太庁は北海道庁と台湾（・朝鮮）総督府の中間に位置し，むしろ北海道庁との共通性が強かったとする[9]。

⑶　「内外地行政一元化」と北海道・樺太

北海道は外地ではなかったが，府県制・町村制と異なる地方制度を布いていた。ところが，1943（昭和 18）年市制町村制中改正法（以後，改正法と略す）により，北海道町村制・樺太市制・町村制が同時に廃止[10]された。後述するように，地方制度は異なるが北海道・樺太は明治地方自治体制の同一延長線上にあった。その後，同年 5 月 24 日市制町村制施行令が勅令第 443 号，同日，市制町村制等改正経過規程が勅令第 444 号として出される。勅令では，北海道二級・樺太二級町村制は単に名称が指定町村と変わっただけで，実質的には何ら変わりがない[11]。

特に外地とされた樺太の「内外地行政一元化」は，実態として何ら変更がなかった。これに対し，塩出は，樺太庁の植民地開発体制の維持を中心に考察が行われ，樺太庁と日本人移民が植民地開発体制の維持を要望したとある[12]。塩出の研究は，樺太側から見た内外地行政一元化であるが，これを明治地方自治体制の地方制度の延長という観点から捉え直す。樺太が官民共に自らは希望しなかったにもかかわらず，なぜ内外地行政一元化が可能となったのか，あるいはなされたのかという視点である。そこに，明治地方自治体制の本質的な危機が存在していたのではないか。また平井は，内外地行政一元化を樺太財政から考察しているが，運輸部門，

あるものであったとする。

5）鈴江（1985），（1995）。

6）樺太を植民地と位置づけるかどうかに関しては，中山（2014）が「第 1 章　亜寒帯植民地樺太　2　樺太を歴史学的に位置づける」で整理を行っている。本稿では，樺太を，明治地方自治体制の延長線上から捉える。

7）『日本統治下の樺太（「外地法制誌」第七部）』に関しては，その資料の多くを山崎（1943），大蔵省昭和財政史編集室編（1961）に依っている。

8）平井（1997b），塩出（2006），（2011），（2015），楊（2016）。

9）塩出（2011），pp.220-227。本稿では，さらに一歩進めて，樺太は外地であったが，台湾や朝鮮とは異なり，明治地方自治体制の延長線上に位置していたことを述べる。また「内地」という用語については，現在においても多義的に使用されている。本稿で参照する資料において，内地とは時代と制度・状況によって本州，四国，九州のみを指し，北海道・沖縄県を含まない場合がある。北海道・沖縄県を含めて内地とする場合もある。

10）市制中改正法「附則　樺太市制ハ之ヲ廃止ス」，町村制中改正法「第百五十六条ノ三　北海道及樺太ニ於ケル町村ニ付テハ本法ニ拘ラズ勅令ヲ以テ別段ノ規定ヲ設クルコトヲ得
第百五十七条第一項中「北海道其ノ他」ヲ削ル
附則　樺太町村制ハ之ヲ廃止ス但シ同法廃止前同法第三条第四項ノ規定ヲ適用スベカリシ行為ニ付テハ仍従前ノ例ニ依ル
本法施行ニ関シ必要ナル規定ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム」

11）北海道については，清水（1970），p.856。

12）塩出（2015），p.209。

とりわけ鉄道行政が樺太庁の手を離れ鉄道省の管轄になったことで，本土と樺太間の交通運輸手段の統合が実現したという[13]。

3. 本稿の課題

以上の研究史を踏まえ，本稿では次の三点に関して論考を行う。第1点目は，明治地方自治体制の「自治」を，北海道・樺太・沖縄県の地方制度からアプローチし，これらが明治地方自治体制の府県制・市制町村制の延長線上にあることを明らかにし，そのことにより明治地方自治体制の「自治」の構造の解明を行う。結論として，明治地方自治体制は名誉職と地方費[14]支弁において「自治」の段階が存在した。地方費とは，当該地方団体が「地方税其ノ他地方費ニ属スル収入」(「北海道地方費法」(1901（明治34）年3月法律第3号)「第一条　北海道地方費ハ北海道地方税其ノ他地方費ニ属スル収入ヲ以テ之ヲ支弁ス」）で負担することを原則とする。本稿ではこれを地方費自己支弁の原則とし，明治地方自治体制の「自治」の要素とする。しかし当該地方団体の財源が乏しい場合，国庫や当該地方団体以外から補填することがあった。本稿では，当該地方団体の全体の地方費に占める当該地方団体が「地方税其ノ他地方費ニ属スル収入」で負担する割合のことを，地方費支弁の割合と表記する。名誉職と地方費支弁における「自治」の段階のうち，地方費支弁と「自治」との関連性を初めて指摘したのが，管見では山本ちひろである。山本は沖縄県に「沖縄県ノ負担及国庫補助ニ関スル法律」(1908（明治41）年2月28日法律第3号）が適用されるにあたり，府県制の施行と財政面での「特例」廃止すなわち国庫補助の廃止が政府においては自明のことであったことを明らかにした[15]。

後述するように，明治地方自治体制の「自治」は，幕藩体制を払拭し統一国家形成を目指す[16]大陸型の「自治」であった。具体的には，明治地方自治体制における「自治」とは，「国の法律に遵依し名誉職を以て事務を処理するを謂ふ」[17]であった。北海道・樺太一級二級町村制は，名誉職と地方費支弁において「自治」の段階が一級・二級と設定されたものである。前掲の鈴江論文では沖縄県等町村制との比較であった。沖縄県では，「低度ナル町村自治制」[18]を施行するという表現がなされた。「低度ナル町村自治制」の実態として，沖縄県では，北海道二級町村制を特色づけた北海道地方費からの補助・給与支給に照応する規定がない反面，町

13）平井（1997b），p.127，128。

14）「地方費」とは，「北海道地方費法」(1901（明治34）年3月法律第3号)「第一条　北海道地方費ハ北海道地方税其ノ他地方費ニ属スル収入ヲ以テ之ヲ支弁ス」から，当該地方団体運営に必要な経費のことで「地方経済ニ属スル費用」とも呼ばれていた。地方費は，基本的には「地方税其ノ他地方費ニ属スル収入」によって賄われることが原則であった。しかし，後述する沖縄県での「特例」に見られるように，「沖縄県及小笠原島地方費ノ件」(1890（明治23）年5月22日法律第37号)，「沖縄県及小笠原島ノ地方経済ニ属スル費用ハ其地方人民ノ負担スルモノヲ除クノ外従前ノ通国庫ヨリ之ヲ支弁ス」と国庫からの支弁で地方費の多くが賄われることがあった。

15）山本（2014），p.3。山本は，国庫との関係での「特例」を財政基盤が脆弱である沖縄県独自の問題として捉えた。沖縄県独自の面もありつつも，明治地方自治体制では後述する北海道会法・北海道地方費法で明らかなように，地方費支弁と国庫補助の割合をめぐって明確な「自治」の段階が存在し，それによって地方自治体の執行権・議決権の範囲や選挙権などが定められたのである。沖縄県の事例は府県制とは異質の「特例」ではなく，あくまでも明治地方自治体制の「自治」の段階に位置づけられた「特例」であったのである。

16）内務官僚であり地方税法制定の中心的人物であった荻田保は，戦後に「維新そのものが，統一国家の建設が眼目」（荻田（1992），p.221）と述べている。荻田は，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。戦前期官僚制研究会編（1981）p.68。

17）「市制町村制理由」，p.66。

18）鈴江（1995），p.89。

村議決権は町村制と同じ概目例示主義で二級町村制の制限列挙主義と異なる[19]。本稿では，名誉職と地方費支弁の関係から，沖縄県等町村制は，「自治」の段階で，町村制と北海道二級町村制の中間に位置するものであったと考える。

一級二級町村制を比較するために，北海道と同様に一級二級町村制を布いていた樺太を取り上げる。ほぼ同じ制度が布かれていたことから，名誉職と地方費支弁の関係において「自治」の段階が存在したことが明らかとなる。また沖縄県より樺太との比較の方が，人口が少なく歴史的にも拓殖の意味合いが強く，また対外関係などで北海道と多くの接点（地方費支弁の財源の不足・本土とのネットワークの構築方法など）を持ち，同じ理念を共有しながら，段階を経て整備されて行った過程が明確となる。鈴江論文では，一級二級町村制は，町村制に対しての「一級・二級」[20]であったとする。本報告では，更に一歩進めて一級二級町村制は，その首長の権限・被任免権と議会の権限が，市制町村制ではなく府県制に近似していることを指摘したい。北海道・樺太一級二級町村制が市制町村制とは異なる理念で，むしろ府県制と同じ理念で構成されたことを論じ，そのことにより明治地方自治体制の「自治」の構造を明らかにする。

第二に従来の研究史では，北海道一級・二級町村制に注意が向けられ，北海道会法については検討が進んでいない。特に「会」とは何かについてである。北海道会法は，府県制「第二条

府県ハ法人トシ官ノ監督ヲ承ケ法律命令ノ範囲内ニ於テ其ノ公共事務並従来法律命令又ハ慣例ニ依リ及将来法律勅令ニ依リ府県ニ属スル事務ヲ処理ス」に相当する条文を欠き，北海道は北海道制（後述）が布かれず，戦後まで法人化[21]がなされなかった。法人格とは「市町村は一の法人なり所謂法人とは自然人に非すして法律上権利義務の主体たるものをいふ」[22]であった。北海道会法・北海道地方費法制定に関しての帝国議会における論議から，明治地方自治体制には，地方費に占める当該地方自治体が負担する「地方税其ノ他地方費ニ属スル収入」の割合，すなわち地方費支弁の割合により「自治」の段階が存在したことを指摘し，翻って，戦前において北海道が北海道制を布くことができなかった理由を解明する。併せて，府県制制定当時から，北海道と沖縄県は他の府県と異なる地方制度が布かれたが，従来の研究史では別々に論じられてきた北海道と沖縄県の地方制度が，同一の論理によって「自治」の段階が設定されていたことを述べる。

第三に，内外地行政一元化とは何であったのか，その歴史的意義を1943（昭和18）年の改正法と北海道・樺太一級二級町村制との関連から考察を行う。1943（昭和18）年に改正法が制定されると同時に，北海道一級二級町村制が廃止され町村制が施行された。同時に樺太も，内外地行政一元化の方針に基づき従来の樺太市制・町村制が廃止され，町村制が布かれる。それは，北海道・樺太が，明治地方自治体制の「自治」において，同一の延長線上にあったことを示すものである。この件に関しては，北海道（1975）が，1943（昭和18）年の北海道会法・町村制に関して触れている[23]。また樺太については前述の地方行財政からの平井の研究がある[24]が，いずれも北海道・樺太の特殊な

19）同上，p.98。
20）鈴江（1985），p.447。
21）法人化に関しては，白木澤（2013），（2018）参照。
22）五十嵐（1912），p.27。
23）北海道（1975），p.784，785，pp.810-818。
24）後述する，天野尚樹の樺太における「内外地行政一元化」の歴史的意義の評価（原・天野編（2017），p.283。）は，平井（1997b）の研究によるところが大きい。本稿では，従来の研究史とは異なる評価を「Ⅶ　結論―明治地方自治体制の「自治」と内外地行政一元化」で行う。

事例としての扱いで，明治地方自治体制における位置づけといった観点からの分析は少ない。研究史も柴田啓次[25]によるものがあるが，全体として手薄である。本稿では，内外地行政一元化とは，町村制が実質的に北海道・樺太二級町村制，府県制に近づいたものであると結論づける。また，塩出の樺太庁と日本人移民が植民地開発体制の維持を要望したとある[26]ことを，明治地方自治体制の「自治」の問題として考察を行う。すなわち樺太庁特別会計の継続を望み，地方費自己支弁の原則には耐えられないとするのは，樺太庁と日本人移民に特有の問題ではなかった。当時の本土の府県・市町村ともに明治地方自治体制の「自治」である地方費自己支弁の原則が崩壊しており，樺太独自の問題ではなかった。本土の府県・町村では，後述するように1930年代に入って，地方費に占める国庫あるいは他の地方団体からの支給金の割合が急増する。本土の市については，国庫からの支給金の占める割合は少ないものの，市債が歳入合計の半数前後を占めるという異常な事態が続いていた。市債ほどではないが，府県債も1930年代から20％前後を推移する。山本が明らかにした，沖縄県は地方費自己支弁の原則を欠き国庫からの支給金で地方費を賄っていたので「特例」とするという理屈は，1930年代には通用しなくなっていた。本土の府県・市町村ともに，1930年代に地方費自己支弁の原則が崩壊し，かわって国庫からの支給に頼る，あるいは地方債で賄うといった具合で，明治地方自治体制の「自治」から大きく逸脱していたのである[27]。本土では，1930年代さらに明治地方自治体制の「自治」である委任事務についても，委任事務返上論[28]が起こっていた。樺太庁と日本人移民の意向は，明治地方自治体制の「自治」を根底から揺るがすものであり，樺太を取り込む「自治」が再編されなければならなかった。翻って，外地で唯一内外地行政一元化が行われた樺太にとって，内外地行政一元化とは何であったのかを考察する。

以上を踏まえ，本稿では北海道・樺太の地方自治制が明治地方自治体制にどのように位置づけられていたかを考察することを通じて，明治地方自治体制の「自治」とは何かを明らかにする。さらには北海道・樺太までを含む全国同一の地方制度に統一することが，戦時中だけでなく戦後の福祉国家とどのように関連していくのかを見通す。

Ⅱ　明治地方自治体制の「自治」と北海道・樺太，沖縄県

1. 明治地方自治体制の「自治」とは

⑴　大陸型の「自治」とアングロ・サクソン型の「自治」

第二次世界大戦前の地方自治の形態は，およそ二つの類型に分けられる。大陸型の「自治」とアングロ・サクソン型の「自治」である。大陸型の「自治」は，フランスを母国とし，地方の自治は国民国家統一を脅かさない範囲内で限定的であった。これに対し，アングロ・サクソン型の「自治」は，イギリスを母国とし，米英で発達したもので，「官治」と「自治」とを明確に区分する。大陸型とアングロ・サクソン型の違いは国民国家形成の過程の違いによるものである[29]。

⑵　「自治」の二つの意味―英語的意味とドイツ語的意味―

「自治」には，二つの意味があった。英語的

25）柴田（1964）。
26）塩出（2015），p.209。
27）本土における地方費自己支弁の原則の崩壊については，改正法をめぐる論考で詳述する予定である。
28）三好（1937），p.25。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）。
29）西尾（1990），pp.381-385。

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[30]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，英語的意味の「自治」である「自由・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ので，「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があった[31]。このことが，明治地方自治体制では府県と市町村をして，その「自治」の度合によって，不完全自治体である府県と完全自治体[32]である市町村に区分される二元構造となっていた[33]。「**表1**　明治地方自治体制の「自治」の段階―完全自治体と不完全自治体」を参照されたい。

(3)　明治地方自治体制の「自治」[34]

明治地方自治体制の「自治」は，大陸型のう

30）石田（1998），p.8。
31）居石（2010），p.87。
32）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。
33）明治地方自治体制の二元構造については，居石（2010），白木澤（2021）参照。
34）念のため断っておくが，筆者は明治地方自治体制を賛美する立場にはない。筆者の最終的な目的は，一旦出来上がった制度と実態（1930年代の部落との関係や，デモクラシー，植民地におけるナショナリズム，地域利害，「不羈独立」（後述）する都市，政党や各省庁のセクショナリズム，白木澤（2018），（2021））との軋轢や対抗を描き出し，そうした軋轢・対抗を経て制度が実態とどのようにすり合わせを図ろうとしたのかを解明することである。本稿は，その第一段階として明治地方自治体制の「自治」の理念と制度との関係を明らかにすることを主眼とする。明治地方自治体制の「自治」は，統一立憲君主制国民国家を樹立するために選択された手段である。それが「名誉職を以て事務を処理する」こと，すなわち名誉職と地方費自己支弁の二つの論理であった。1923年（大正12年）4月1日の郡制の廃止や，途中，道州制の導入などが検討され（飯塚（1996），前田（2019）），さらには市制町村制も幾度かの制度の改変が行われたにもかかわらず，名誉職と地方費自己支弁の二つの論理は，明治地方自治体制において不変であった。なぜなら「市制町村制理由」にあるように，「立憲の制に於て国家百世の基礎を立つるの根源」（「市制町村制理由」，p.61）であるからであった。1940年代に入ってからの地方税法や改正法制定にあたっての帝国議会の論議で，「自治」の「観念」が変更されたのではないかとの質問に対し，内務省は一貫して変わらないと答弁している（『第七十五回帝国議会衆議院 所得税法改正法律案外三十件委員会議録（速記）第五回』，p.59，『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）第七回』，p.145）。制度面における様々な変更，読み替えがあっても，明治地方自治体制の「自治」の「観念」が変わらない，変えられないのは，大日本帝国憲法との関連からではなかったかとの展望を持つ。事実，明治地方自治体制における名誉職と地方費自己支弁の二つの論理は，旧市制町村制制定後，1911（明治44）年の市制・町村制制定，さらには1929（昭和4）年の改正においても，何ら変更がなかった。研究史上では，宮地正人が日露戦後の地方改良運動から旧来の部落が「国家のための共同体」としての行政町村に作り変えられたとし，昭和恐慌以降の農山漁村更生運動における部落の再評価・再利用をその延長線上に置く（宮地（1973），pp1-127）。最近では中西啓太が，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（中西（2018），pp.4-12，p.93，94）。従来の研究史が明らかにした農村共同体の変化とは別に，内務官僚が「自治」について本質的な意味で危機感を持つのは，1930年代に名誉職と地方費自己支弁の論理が実質的に崩れる一方で，財政的に豊かになった都市が「不羈独立」（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），

表1　明治地方自治体制の「自治」の段階―完全自治体と不完全自治体

1940年地方税法・「部落会町内会等整備要領」・1943年市制町村制中改正法制定以前（1920年代）

		国の行政機関（機関委任事務）			地方自治体（法人）		首長の身分		首長の給与報酬（国庫・地方費負担の別	首長の任命・認可者	首長の職務権限		地方行政費の負担		議会		
		行政庁	費用				身分	名営職			統轄権	担任する事務	国庫	地方費	議決の権限	参事会	議決権の範囲
	樺太	樺太庁長官	国庫		官治		官吏	有給	国庫	内務大臣			国庫		議会がない		
	北海道	北海道庁長官	地方費		↓	**会**	官吏	有給	国庫	内務大臣			国庫（拓殖費）	地方費	✖	✖→○	**地方費などに関する議決**
不完全自治体	府県	知事	地方費			法人	官吏	有給	国庫	内務大臣	知事	概括例示主義		地方費	✖	○	**制限列挙主義**
完全自治体	市	市長	地方費	国政の第一線機関	自治	法人	公吏	有給	地方費	市会※**1**	参事会→市長※**2**	概括例示主義		地方費	○	○	概括例示主義※**3**
	町村	町村長	地方費		自治	法人	公吏	名誉職・有給※**4**	なし	町村会※**5**	町村長	概括例示主義		地方費	○	✖	概括例示主義※**3**

完全自治体	北海道一級町村制	町村長	地方費	国政の第一線機関	官治→自治	法人	公吏	名誉職・有給	国庫→地方費	北海道庁長官→町村会※**6**	町村長	概括例示主義	国庫（拓殖費）	地方費	✖	✖	概括例示主義
不完全自治体	北海道二級町村制	町村長	国庫（拓殖費）		官治・自治	法人	公吏	有給	北海道地方費	北海道庁長官	町村長	概括例示主義	国庫（拓殖費）	地方費	✖	✖	**制限列挙主義**
完全自治体	樺太一級町村制	町村長	地方費		官治→自治	法人	公吏	名誉職・有給	国庫→地方費	樺太庁長官→町村会※**7**	町村長	概括例示主義	国庫（樺太庁）	地方費	✖	✖	概括例示主義
不完全自治体	樺太二級町村制	町村長	国庫（樺太庁）		官治・自治	法人	公吏	有給	国庫（樺太庁）	樺太庁長官	町村長	概括例示主義	国庫（樺太庁）	地方費	✖	✖	**制限列挙主義**

1940年地方税法・「部落会町内会等整備要領」・1943年市制町村制中改正法制定（内外地行政一元化）以後

地方税法地方分与税による配付税の導入（地方税として一旦国庫（「地方分与税分与金特別会計」）に入る）

「部落会町内会ノ法制化ヲ必要トスル理由」「部落会町内会等ニ関スル訓令通知綴」1942年（「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。

「**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レリ」

「**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」

		国の行政機関（機関委任事務）			地方自治体（法人）		首長の身分		首長の給与報酬（国庫・地方費負担の別	首長の任命・認可者	首長の職務権限		地方行政費の負担		議会		
		行政庁	費用				身分	名営職			統轄権	担任する事務	国庫	地方費	議決の権限	参事会	議決権の範囲
	樺太	樺太庁長官	国庫		官治		官吏	有給	国庫	内務大臣			国庫		議会がない		
	北海道	北海道庁長官	国庫		↓	**会**	官吏	有給	国庫	内務大臣			国庫（拓殖費＋配付税）	地方費	✖	権限縮小	**制限列挙主義**
	府県	知事	国庫			法人	官吏	有給	国庫	内務大臣	知事	概括例示主義	国庫（＋配付税）	地方費	✖	権限縮小	**制限列挙主義**
不完全自治体内外地行政一元化	市	市長	国庫	国政の第一線機関	官治・自治	法人	待遇官吏※**8**	名誉職・有給※**9**	地方費・国庫（配付税）？	内務大臣※**1**、**10**	市長	概括例示主義	国庫（＋配付税）	地方費	✖※11	権限縮小	**制限列挙主義**
	町村	町村長	国庫		官治・自治	法人	待遇官吏※**8**	名誉職・有給※**4**	地方費・国庫（配付税）？	府県知事※**5**、**10**	町村長	概括例示主義	国庫（＋配付税）	地方費	✖※11	✖	**制限列挙主義**
	北海道町村	町村長	国庫		官治・自治	法人	待遇官吏※**8**	名誉職・有給	地方費・国庫（配付税）？	北海道庁長官	町村長	概括例示主義	国庫（＋配付税）	地方費	✖	✖	**制限列挙主義**
	北海道指定町村	町村長	国庫		官治・自治	法人	待遇官吏※**8**	有給	北海道地方費	北海道庁長官	町村長	概括例示主義	国庫（＋配付税）	地方費	✖	✖	**制限列挙主義**
	樺太町村	町村長	国庫		官治・自治	法人	待遇官吏※**8**	名誉職・有給	地方費・国庫（樺太庁）？	樺太庁長官	町村長	概括例示主義	国庫（樺太庁）	地方費	✖	✖	**制限列挙主義**
	樺太指定町村	町村長	国庫		官治・自治	法人	待遇官吏※**8**	有給	国庫（樺太庁）	樺太庁長官	町村長	概括例示主義	国庫（樺太庁）	地方費	✖	✖	**制限列挙主義**

「市町村自治ノ部落会町内会ヘノ実質的移行」「自治トハ国ノ法律ニ遵依シ名誉職ヲ以テ事務ヲ処理」（「市制町村制理由」，p. 66）

完全自治体以前の「会」※12	部落会・町内会	部落会長 町内会長	会費	事務ノ一部ヲ援助※13	自治	**会**	官吏待遇者※**14**	名誉職	なし	市町村長		会費	協議・申合せ※**15**

※1　市長については、1911（明治44）年第68号，第69号の市制では、旧市制第73条「内務大臣ハ市会ヲシテ市長候補者三人ヲ選挙推薦セシメ上奏裁可ヲ請フヘシ」と、市長の選任に勅裁が必要であった。
「市制中改正法律」（1926（大正15）年６月24日、法律第74号）で、「**市長ハ市会ニ於テ之ヲ選挙ス**」へと変更された。
市制中改正法で、1911（明治44）年第68号の市制第73条「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」と同様となり、再び勅裁が必要となった。

※2　旧市制では参事会に統轄権があったが、1911（明治44）年の市制では市長の統轄権となった。

※3　議決権の範囲が概括例示主義であるのは、完全自治体のみである。

※4　1911（明治44）年第69号の町村制では、第61条で町村長は名誉職とされたが、同条第2項で町村条例で有給とすることが認められていた。

※5　1911（明治44）年第69号の町村制では、町村長については知事の認可が必要であった。1926（大正15）年改正で，これらの要件が撤廃され，町村会が単独で選任できるようになった。しかし改正法では再び認可へと，1911（明治44）年町村制と同じ規定となった。

※6　北海道一級町村制については、1927（昭和2）年改正で町村制に準ずる扱いとなった。

※7　樺太町村制については、樺太町村制が1922（大正11）年に制定され、その後、1929（昭和4）年の樺太町村制改正にあたり、一級二級に分かれた。

※8　「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)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。「待遇官吏」とは、「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）」（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、p. 69）白木澤（2021）参照。

※9　改正法で「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」と「有給」規定が削除された。

※10　解職権が設定された。

※11　市制町村制「第41（39）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関スル事件ヲ議決ス」削除、府県制と同様となる。

※12　完全自治体以前の「会」とは　市制町村制が成立する以前の市町村のような、自治体ではない、「府県会規則」「区町村会法」などで規定される「会」に準ずる団体である。

※13　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」はない一筆者）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**」

※14　「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）」（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、p. 69）白木澤（2021）参照。

※15　部落会・町内会では常会が開かれたが、常会では「協議」と「申合せ」が行われた。「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。

ち「官治と自治と混淆する」[35]を特色とするドイツの地方自治を模倣したものである。「官治と自治と混淆する」とは，具体的には何を指すものであるのか。まず，明治地方自治体制の「自治」とは，一般の国民が国家の作用に参加することである。「自治」と「官治」は，どちらも国民が国の作用に参加することであって，参加の仕方が，一般の国民から見て能動的（＝「自治」）であるか受動的（＝「官治」）であるかの違い[36]であった。内務省の見解は，「㈠自治は地方の租税を以て其の費用を支弁するものなり　㈡自治は地方の行政なり　㈢自治は名誉職吏員に依りて行ふ行政なり」[37]で，現在の自治に対する観念とは大きく異なる。特に㈠と㈢の名誉職と地方費支弁が「自治」の重要な要素であった。明治地方自治体制の「自治」の段階は，Ⅲ・Ⅳ章で明らかにするように，基本的に名誉職と地方費支弁の割合によって区分され，不完全自治体である府県と完全自治体である市町村に区分される二元構造であった。

また明治地方自治体制には，二種類の「官治と自治と混淆する」の存在があった。一つは，地方自治体のうち府県知事は，官吏であることである。二つ目は，一つの自治体の中に，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が併存する二重構造であることである。国の行政区としての機関とは，市町村長が国の機関として国府県その他の公共団体からの事務を行う，機関委任事務の存在がそれである[38]。（「**図1**　アングロ・サクソン型の「自治」と大陸型（特にドイツ型）の「自治」の概念図」参照）。

明治地方自治体制における「自治」とは，「国の法律に遵依し名誉職を以て事務を処理するを謂ふ」[39]であった。またわが国の「自治」は「一種の等級主義」で，府県・市制町村制の二階級から成り立っていた[40]。また府県が完全でない理由は以下の三点である。

①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。

②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，優越の権限を有す。

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（概括例示主義）である。

府県は知事が中心で，府県会の議決権の範囲は制限的（制限列挙主義）である。

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。

③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。

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[41]。

府県制の以上のような不完全性と官治性が，改正法により市制町村制にも及ぶことになる[42]。

また明治地方自治体制の「自治」は，「臣民が大政を翼賛し奉る制度」（湯澤三千男内務大臣の改正法制定にあたっての発言）[43]であった。この湯澤発言にみられる明治地方自治体制の

---

p.239）する傾向を見せ始めたからであった。さらには市制町村制とは別に存在し，市制町村制を脅かすようになった部落・町内会であった。統一国家が，空中分解する危機に直面してからであった。白木澤（2018），（2021）。ここに地方税法・「要領」を経て，明治地方自治体制を再編する改正法が制定される理由があった。

35）モツセ（1892），p.211，212。

36）佐々木（1941），p.6，7。

37）五十嵐（1912），p.2。

38）佐々木（1921），pp.378-398。

39）「市制町村制理由」，p.66。

40）渡辺（1938），p.301，302。「市制町村制理由」では，府県・郡・市町村の三階級であった。「市制町村制理由」，p.61。

41）水野（1938），p.20。

42）市町村の「自治」が部落会・町内会に「移行」し，市町村が不完全自治体となることに関して，詳しくは白木澤（2021）参照。

43）『官報 号外 第八十一回帝国議会 衆議院議事速記録第六号』，p.98。

アングロ・サクソン型の「自治」

	国（州）の出先機関	地方自治体	
		自治体	事務権限
市		市	**制限列挙主義**
町村		町村	**制限列挙主義**

大陸型（特にドイツ型）の「自治」＝1943年市制町村制改正法制定以前

内務省			
	国の行政機関（機関委任事務）	地方自治体	
		自治体	事務権限
府県	知事	府県	**制限列挙主義**
市	市長	市	概括例示主義
町村	町村長	町村	概括例示主義

1943年市制町村制中改正法制定以後

内務省			
	国の行政機関（機関委任事務・**総合計画化**）	地方自治体	
		自治体	事務権限
府県	知事	府県	**制限列挙主義**
市	市長	市	**制限列挙主義**
町村	町村長	町村	**制限列挙主義**

1947年　地方自治法

	国の行政機関（機関委任事務・**縦割り行政**）	地方自治体	
		自治体	事務権限
府県	知事	府県	**制限列挙主義**
市	市長	市	**制限列挙主義**
町村	町村長	町村	**制限列挙主義**

（西尾勝（2001）『行政学』有斐閣，pp.63-70 より作成）

図１　アングロ・サクソン型の「自治」と大陸型（特にドイツ型）の「自治」の概念図

「自治」を，本稿では「翼賛の自治」とする。「翼賛の自治」は，戦後の地方自治法の「自治」とは異質の「自治」であった[44]。

2. 北海道の地方制度―沖縄県との同一性

北海道は，府県のような自治制はしかれず，戦前は法人格を持たなかった。「自治」の要件が，名誉職と地方費自己支弁の原則であるならば，北海道は後述するように地方費自己支弁の要件を欠き，当時においては地方自治体ではなく，それゆえ府県や市町村のような法人格を欠き，北海道議会は存在するが，北海道庁といった国の行政機関が地方事務を執行していた。「官治」の度合が強く，地方自治体ではなかった。

ところで府県制制定当時から，北海道と沖縄県は他の府県と異なる地方制度が布かれた。北海道は，地方自治体ではなく，沖縄県は 1908（明治 41）年法律第 2 号府県制中改正法で第 138 条第 3 項に「沖縄県ニ関シテハ勅令ヲ以テ特別ノ規定ヲ設クルコトヲ得」と定められ，1909（明治 42）年勅令第 20 号「沖縄県ニ関スル府県制特例ノ件」が制定され，地方自治体であったが県参事会[45]がなく知事にその権限が付与された。北海道は議会があっても参事

44）「翼賛の自治」については，改正法をめぐる論考において展開する予定である。

会[46]がなく，北海道庁長官・沖縄県知事に強力な統轄権を与えたという点で北海道・沖縄県は共通点を持つ[47]。従来は別々に論じられていた北海道・沖縄県であるが，明治地方自治体制の「自治」の段階において明確に順序づけられていたものであったことを次章で明らかにする。

3. 樺太の地方制度

樺太は，外地ではあるが，台湾・朝鮮とは異なる地方制度を採っていた。松岡修太郎は，樺太庁長官の権限は，朝鮮総督，台湾総督のように中央政府に対して分権的ではないから，樺太の行政組織は他の外地のような特殊性が多くなく，「寧ろ内地の北海道及び府県に類似」[48]しているという。また1938（昭和13）年から2年間，樺太庁長官であった棟居俊一[49]は，樺太の財政がぜい弱であったことを次のように述べる。「樺太が朝鮮，台湾の道州制のごとき地方制度はもとより，関東州のごとく地方費制度すら有せず，これに加えて管下の市町村もその財政的基盤がおおむね脆弱で，自治体としての固有任務を遂行する上に必要な経費を負荷する能力がいまだそなわらず，教育，土木，厚生等々の公共的諸事業，諸施設も直接国費の支弁による実施にまつか，または国費の補助に依存するかのいずれかであって，自治体業務の主要部分を実質的には国家機関である樺太庁が代行せざるをえないため，樺太庁の歳出が，形実質量ともに，国家機関として担当すべく要請せられたる部面以外に，多岐かつ些末の分野にわたる費目を包含するにいたった特殊事情」[50]があったという。そのため「年間の租税収入の全歳入に対する割合は八パーセント弱」[51]で，他の歳入は一般会計からの補充金など国庫に大きく依存していた。樺太は，「自治」の根幹である地方費自己支弁の原則を欠いていた。さらに樺太は，北海道一級二級町村制と同様，樺太一級二級町村制が存在した。財政的には，1943（昭和18）年内外地行政一元化にもかかわらず，特別会計が継続（国庫からの支弁）し，地方費自己支弁の原則という明治地方自治体制の根幹から大きく外れていた。

とはいえ，改めて後述するように樺太は，松岡が指摘したように，台湾や朝鮮とは異なり明治地方自治体制の「自治」の延長線上にあった。統一国民国家形成を目指す，明治地方自治体制は「自治」に関して同一の論理で貫かれていた。府県制と北海道・樺太とは，「自治」の段階が異なったのである。

Ⅲ 「会」・参事会と地方費支弁の割合による「自治」の段階－北海道・沖縄県－

府県制制定当時から，北海道と沖縄県は他の府県と異なる地方制度が布かれたが，北海道と，沖縄県がなぜ異なった制度となったのかを地方費支弁の割合から解明する。また「会」が，市制町村制が布かれる以前の法人格なき「自治」の段階を表わすことを明らかにする。

1. 北海道会法・北海道地方費法制定以前の北海道

1901（明治34）年第15回帝国議会に北海道

45）議会が意思機関であるのに対し，参事会は副意思機関で，裁判権を持っていた。入江・古井（1937），pp.1033。
46）北海道参事会は，北海道会法中改正法（1922（大正11）年4月20日法律第57号）により設置された。
47）府県参事会については，1943（昭和18）年府県制中改正法（1943（昭和18）年3月20日法律第79号）で，その権限が大幅に縮小され，かわって委員会制度が制定された。後述するように府県参事会は，かつての沖縄県や北海道に参事会が設置されなかったのと同様に，実質的に形骸化するようになる。
48）松岡（1937），p.20。
49）大蔵省昭和財政史編集室編（1961），p.2。
50）同上，p.188。
51）同上，p.239。

会法・北海道地方費法制定が提案された理由の第一は，国庫負担の軽減であった。第二の理由は，それにともなう国庫から支給される拓殖費と地方費の区分にあった。また国庫の歳入は本来国税のみにて構成される。国庫に納める以上は国税であり，国税の要件である課税の種類・税率を均一にし，課税方法を同一にしなければならない。しかし現状では，「北海道の歳入は挙げて之を国庫に納めまして，さうして支出は一切之を国庫に仰ぐことになって」いる。そのため，国庫に水産税のような北海道のみに課税される税が混ざっており，「北海道は立憲治下の有様」[52] ではない。そのため，北海道地方費法を制定するのであるという。（「**図２　国庫と北海道地方費との関係**」参照）

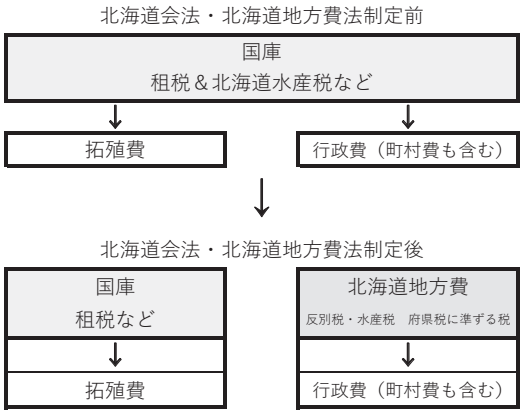

図２　国庫と北海道地方費との関係

52）政府委員（男爵園田安賢）
「地方制度を設けまして地方行政費は北海道民に於て之を負担することに致したならばそれだけ国庫の負担を減ずる訳でございますから，其減じた額に多少の増額をしまして拓殖費を求めましたならば地方行政，拓殖行政二つながら革新することが出来やうと信じまして此案を提出致したる訳でございまする」「北海道の歳入は挙げて之を国庫に納めまして，さうして支出は一切之を国庫に仰ぐことになって居りまする，既に挙げて国庫に納むる以上は何等の名義を以てするに拘らず総て国税たる訳でございまする，既に国税たる以上は課税の種類及税率を均一に致し賦課方法を同うせざるべからざる訳でございまするが，然るに水産税の如きは単り北海道にのみ之を賦課し，根本的国税たる性質を有せざるものを含むのみならず，土地に対する地租地租割の如きは即ち同一物件に対して之を課して居ります，又地方に依りまして其賦課方法を異にするために甚だ錯雑不整なることになって居りまする，是等のことを申しますれば北海道は立憲治下の有様でないのであります」（『第十五回帝国議会　貴族院議事速記録第十四号　明治三十四年三月十九日』，p.190）。ここでは，水産税が地方費としての財源に乏しい，北海道地方費として有力視されていたことを指摘しておきたい。北海道地方費法では，「第二条　北海道地方税ノ税目ハ左ニ掲クルモノノ外府県税ニ関スル規定ヲ準用ス　一　反別税　二　水産税」と，特に水産税が地方費に組み込まれた。

53）北海道（1973），p.82，83。

2. 北海道会法（1901（明治 34）年 3 月 28 日法律第 2 号）・北海道地方費法（1901（明治 34）年 3 月 28 日法律第 3 号）

こうして制定された北海道会法・北海道地方費法について，北海道（1973）は「北海道会の組織や権限は…府県制施行以前の府県会の根拠となった明治一一年の府県会規則のそれに近い」とし，北海道会は一般的な財産行為に関与しえず，府県のように自治体としての法人格を認められるにいたらなかった。また府県には府県参事会があったが，北海道会はこの参事会を設けていなかった。旧府県会規則下の府県会に比べても，府県会に常置委員の制度があって地方税で支弁する事業の施行方法を議したのに対して，それに相当する機関を欠いていたとする[53]。

北海道（1973）では，北海道が法人格を持たず，参事会もなく，北海道庁長官の専決に委ねられたのはなぜであったのかについて考察を行っていないが，本稿では，北海道では，地方行政費を北海道の地方税その他から支弁することが出来ず，拓殖費をはじめとする国庫支弁により賄われていたことから答えを導きたい。北海道制が制定されなかったことは，北海道が地

方自治体ではなかったことを指す。北海道会については，府県会同様議決権がなく，その多くを，府県制を準用している[54]が，北海道会には府県会に比べて議決する内容も限られ[55]，北海道地方費に関するものが主であった。府県制第41条の制限列挙主義による「府県会ノ議決スヘキ事件左ノ如シ」の条文もなかった。北海道が北海道会法で，法人格を持たない，すなわち府県のような地方自治体ではなかったことは，北海道会の「会」が，かつて法人格を付与されなかった1878（明治11）年制定の府県会規則の「会」，市制町村制以前の1880（明治13）年制定の区町村会法の「会」と同じ意味であった。このことについて，次節で展開する。

3. 第15回帝国議会の北海道会法・北海道地方費法に関する論議に見る，府県制ではなく北海道会法・北海道地方費法制定の論理

帝国議会における北海道会法・北海道地方費法についての議論で，内務省から次のような答弁がなされた。

「〇政府委員白仁武君…政府で詮議の際には，道制を布かうと云うやうな議論もあったで（ママ），道制を布くと云ふことになりますれば，府県制と同様，参事会と云ふ如きものも，今日の日本の行政法の形式に於て設けることが，総ての規則に能く其歩調が合ふのです，然るに此道制と云ふことに就きましては，…道制を布くと云ふことは，尚早からうと云ふやうな議論が多数でありまして，先以て府県の明治十二三年頃からして，二十三四年頃までの府県会規則実施の処位に止めて，徐々と其歩を進めて往ったが宜からうと云ふ説が多数で，北海道会法と云ふ案を立案することになった」[56]。

「〇政府委員大森鍾一君

…拓殖時代創業の時代に際しては，十分敏捷なる処置を要することが多々あるのでありまして，左様な有様であるが故に，先づ当初は斯様なる執行上に参与する機関暫く省略して置いて，尚数年経験の上に適当なる方法を設けて，参与機関を漸次に置くと，斯う云ふ方針を取った方が宜からう」「地方的の事業にのみ関する事柄であります此地方費と云ふものも，畢竟拓殖費には使はぬ方で，道会の議する権限で，拓殖事業に関係のない，即ち特別にあります経営費とか土木費衛生費教育費と云ふ如き類の事などでありますから，拓殖上の事業に急施を要すると云ふ如きことは，全く関係はないことであります…従って執行権の如きも，成るべくは今日の道庁長官の一号令の下に事務の執行が出来ると云ふ有様にて，今暫くは往くのが適当であらう，又現に内地の方に致しましても，是も御承知通りに初めて県会等を内地に起した年は，常置委員の如きはなかったのであります，初めて明治十四年に至りて，是が出来て，而して次第に執行事務に参与機関を置いたと云ふやうな道筋を履んで居ります，北海道々庁に於ても矢張其漸進的の道筋を履むと云ふことが適当なことであらう」[57]。

「〇政府委員白仁武

（北海道庁長官の専決処分は―筆者）府県制に於きましても，県法の職権に属することで，地方長官が参事会の議決を経てやることがある，それで其参事会がありませぬから，殆ど参事会に属しまする所の権限が，全然北海道長官

54）「第十四条　府県制第四十条，第四十四条乃至六十四条，第八十二条乃至第八十五条，第九十四条，第九十六条，第百二十八条及第百三十一条ノ規定ハ之ヲ本法ニ準用ス但シ其ノ規定中府県参事会ノ職務ハ北海道庁長官之ヲ行フ」。

55）「第十条　北海道会ハ法律勅令ニ別段ノ規定アルモノノ外北海道地方費ノ歳入出予算及北海道地方税ノ課目課率ヲ議決ス
北海道地方費ノ決算ハ年度終了後第二次ノ通常会ニ報告スヘシ」。

56）『第三十二号　第十五回帝国議会　衆議院　北海道会法案外二件委員会会議録第一回　明治三十四年三月十五日』，p.2。

57）同上，pp.3-5。

（ママ）に転じて落ちる訳でございます」[58]。

以上の議論から，まず北海道制という考え方が存在していたことが明らかとなる。しかし時期尚早ということで見送られ，代わりに「府県の明治十二三年頃からして，二十三四年頃までの府県会規則実施の処位に止めて，徐々と其歩を進めて往ったが宜しからうと云ふ説が多数で，北海道会法と云ふ案を立案することになった」のだという。ここに，明治地方自治体制の「自治」は，府県会規則から府県制というように「自治」の段階を経て，発達していく，あるいは徐々に「自治」を与えていくというものであることが判明する。しかも北海道会の「会」は，府県会規則の「会」であったのである。次に，北海道の現段階では，北海道会の議員を構成員とする参事会などの執行機関を設けない。なぜならば北海道会は，国庫から支弁される拓殖費には関与することができず，「拓殖上の事業に急施を要すると云ふ如きことは，全く関係はないこと」から，参事会は必要ではなく，北海道庁長官の専決処分で北海道内の地方行政を行うというのである。また参事会組織は「十分敏捷なる処置を要する」場合には不適合であるので，「執行上に参与する機関暫く省略」した方がよいという内務省の見解があったことを指摘しておく[59]。

4. 北海道会法・北海道地方費法から，明治地方自治体制の「自治」を明らかにする

以上の帝国議会の論議から，次の点が指摘される。

北海道は拓殖の段階である。つまり北海道での多くの事業を国庫からの費用で賄っている。このことは当分続くであろう。ところで「自治」とは，地方費でその地域の行政に係る経費を賄うことであるが，北海道は本来地方費で賄うべき町村事務をも地方費で賄わずに，国庫に依存しており，開拓が進み町村数が増大するに従い，国庫からの支出が増大しつつある。そこで，国庫から支出する拓殖費と，北海道の行政費を賄う地方費と切り分ける（「図2　国庫と北海道地方費との関係」参照）。しかし全体として北海道は府県と異なり，完全に国庫から独立して，北海道の地方費を賄なっているわけではない。

翻って，明治地方自治体制における北海道の位置づけから，1878（明治11）年郡区町村編制法・府県会規則・地方税規則のいわゆる地方三新法との関連が明確となった。すなわち，明治地方自治体制には「自治」の段階が存在する（「表1　明治地方自治体制の「自治」の段階―完全自治体と不完全自治体」参照）。それは，地方費が国庫からの支給を受けているか，すべての地方費を当該地方団体で支弁しているかという段階で分けられ，その段階によって「自治」が付与されるのである。「自治」の段階は，完全自治体であり法人化された旧市制町村制を起点とし，歴史的に旧市制町村制以前に遡るものであった[60]。

5.「会」と「地方費」との関係に関する考察

帝国議会では，「会」と「地方費」に関する議論が行われた。

「○国務大臣（男爵末松謙澄君）

内地の租税は仮令北海道の開拓は必要なりと雖も，其地方の純粋の費用までも際限なく内地から之を供給することは出来ない」「彼の地の状況を見ますれば今日に至りましては既に余程

58）同上，p.5。

59）改正法では，参事会の形骸化が府県・市において推進される。参事会の形骸化が「市町村行政に付きまして，根本的刷新と高度の能率化とを図」（『官報 号外 第八十一回帝国議会 衆議院議事速記録第六号』，p.95）ることと，どのように関連するのか。改正法をめぐる論考で展開したい。

60）「自治」の段階については，白木澤（2021）参照。

の発達を致しまして，既に余程の負担には堪へるだけの資力が既に生じて居るのでありまするのであります，そこで言はゞ人間で言ひますれば最早十七八乃至十八九にも達して居る，…此故に国家将来の財政の目的を立て並に此北海道の自治，並に地方政務に於ては自ら追々やって行く所の基礎を立てさせる為に北海道会と云ふものが必要になって来る次第であるのであります，で北海道会を立てましても是はさう広い権限を与へてあると云ふ訳ではありませぬ即ち地方の費用の収入支出に附いて評議をさせる位の話で，之に対しましては原案施行の権もあれば十分なる監督権は無論附けてあるのであります」「故に此北海道議会と云ふものを開きますれば全体の国の租税収入制度も整理が出来，地方の自治のみの自治ではない地方事務の分割も出来，さうして地方事務に向って内地から注込む所の此費用の節減も大に出来ると云ふ次第でありまするのであります，然して地方に斯の如き政務を別に起させるに附きましては，どうしても議会と云ふものがなければ無理て（ママ）ある，今日の時勢に当りまして単に地方の長官だけの見込を以て，さうして地方税を徴収するなどと云ふやうなことは是は出来得ざる次第であります，即ち道会の設立と云ふことが必要なる所以であります…是が即ち此道会法並に地方費法に向っての趣意であります」[61]。

「〇国務大臣（男爵末松謙澄君）

…議会がなくっても地方税規則を行って取れはしないかと云ふことのやうに思ひます，成る程内地に於きましては段々沿革を経て而して今日の府県制と云ふことまでになって来たと云ふことはありまする，併し今日此法を以て直に北海道に行ふと云ふことは余程むつかしいのである，今日に於きましては国家の収入に附いては帝国議会がある，各地方には府県会を開いて地方の収入支出を議すると云ふやうな所に於きまして，此北海道に今更唯地方税を取立てるために規則だけを据えて人民の代表者なくしてやると云ふことは監督上其他一般の行政上に於て今日は出来ないことであらうと考へられます，故にそれは政府は採らざる次第であります…台湾は一種特別の事情のことがありますから，台湾を以て直に北海道を擬する訳には行かぬと私は考へて居る」[62]。

北海道地方費法の制定により，国庫と地方費の区別が可能となった（「図2　国庫と北海道地方費との関係」参照）。しかし，地方税を徴収するには，地方税規則だけでは，現在の帝国議会がある段階では不可能である。地方議会を開く必要性がある。ここに地方税と議「会」との関係が明確となる。北海道は，府県のような不完全自治体ではなく，地方自治体でもない，明治地方自治体制の二重構造のうち，地方自治体を欠く，国の行政区であり「官治」の度合が高かった。「自治」と「官治」の度合は，首長の給与（名誉職は無給）をはじめとする地方費支弁の割合で決まったのであった。北海道会法が制定されていた時点で，既に外地であった台湾は，北海道とは異なる論理であった。ここに，府県制と北海道とで同じ論理，「官治と自治と混淆する」の地方自治が行なわれていたことを確認したい。明治地方自治体制では，地方費支弁の割合により，「自治」の段階が存在した，それは逆の見方をすれば，「官治」が行われる割合の程度でもあった。

6. 部落会・町内会の「会」とは

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）[63] が訓令として出された。新たに

61）『第十五回帝国議会　貴族院議事速記録第十七号　明治三十四年三月二十三日』，p.264。

62）同上，p.271。

63）「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

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た[64]。ところが，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」[65] である。「部落会町内会ノ法制化ヲ必要トスル理由」では，「一　法制化を必要とする基本的理由」として，「市町村自治の部落会町内会への実質的移行とに伴ひ部落会町内会の市町村の下に於ける国家最下級の地方団体たるの地位を確認し地方制度体系の系統的確立を図り国家の基礎を鞏固ならしむる」[66] ためと，「市町村の国政の第一線機関としての地位の強化に伴ひ市町村自治の実態は部落会町内会に移行し，最早部落会町内会を離れては市町村自治を論ずることを得ざるに至」ったからだという。そこで「嘗つて市町村を法制化したると同一の理由に依り之を法制化して地方制度の体系中に取入れ」るという。さて，北海道会法に関する分析を通じて明治地方自治体制の「自治」に歴史的段階が存在することを明らかにしたが，そこから鑑みて「嘗つて市町村を法制化」したようにとは，1888（明治 21）年市制町村制制定以前の段階に部落会・町内会があると考えられ，区町村会が旧市制町村制によって法人格を得，法制化されたことと同様に部落会・町内会の法制化を図ると解釈すべきである。すなわち，部落会・町内会の「会」は，1888（明治 21）年市制町村制制定以前の区町村「会」と同一のものである。「会」は，旧市制町村制制定以前の法人格を持たず，完全な地方自治体ではない[67] という，歴史的に同一の「自治」の段階を示すものであった（「表 1　明治地方自治体制の「自治」の段階―完全自治体と不完全自治体」参照）。明治地方自治体制は，その名称においても一貫した論理に貫かれていたのである。

7. 北海道と沖縄県の地方費支弁による「自治」の段階の存在

府県制制定当時から，北海道と沖縄県は他の府県と異なる地方制度が布かれ，北海道は，地方自治体ではなく，沖縄県は 1908（明治 41）年法律第 2 号府県制中改正法で第 138 条第 3 項に「沖縄県ニ関シテハ勅令ヲ以テ特別ノ規定ヲ設クルコトヲ得」と定められ，1909（明治 42）年勅令第 20 号「沖縄県ニ関スル府県制特例ノ件」が制定され，地方自治体であったが県参事会がなく知事にその権限が付与された。このように北海道と沖縄県には，議会があっても参事

番号を指すものとする。以下同じ）。

64）「要領」の明治地方自治体制における歴史的位置づけに関しては，白木澤（2018）参照。

65）「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。
「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「部落会町内会ノ法制化ヲ必要トスル理由」は「要領」制定後の状況を受け，改正法に向けて作成されたものであると考える。詳しくは，白木澤（2021）参照。

66）市町村の「自治」が部落会・町内会へ「実質的移行」したとは，具体的には何を指すか。1888（明治 21）年に市制町村制（法律第 1 号）公布の際に併せて出された「市制町村制理由」によると，「自治」とは「国の法律に遵依し名誉職を以て事務を処理する」ことで名誉職と地方費で固有事務はもちろん，国や他の地方公共団体からの委任事務を処理することであった。名誉職や事務処理が市町村から部落会・町内会に「移行」したのである。詳しくは白木澤（2021）参照のこと。立憲国家となるためには自治制すなわち「自治」が不可欠の要素である。明治地方自治体制は，府県までの不完全自治体と市町村の完全自治体の二元構造であったが，市町村の「自治」が部落会・町内会に移行することによって，市町村の不完全自治体化が可能となる。

67）改正法で部落会・町内会の法制化は実現したが，法人格は得られなかった。部落会・町内会が，完全な地方自治体ではなかったことに関しては，白木澤（2021）参照。

会がなく，北海道庁長官・沖縄県知事に強力な統轄権を与えた。その背後に，国庫から支給される，北海道地方費と沖縄県地方費の存在があった。

北海道地方費・沖縄県地方費は，府県制が布かれた1890（明治23）年度から登場する。府県制が布かれた後，国庫歳入に雑収入として北海道地方収入，沖縄県地方収入が計上される一方で，国庫歳出の内務省所管に小笠原島地方費・沖縄県地方費・北海道地方費がある。小笠原島と沖縄県については，「沖縄県及小笠原島地方費ノ件」（1890（明治23）年5月22日法律第37号），「沖縄県及小笠原島ノ地方経済ニ属スル費用ハ其地方人民ノ負担スルモノヲ除クノ外従前ノ通リ国庫ヨリ之ヲ支弁ス」により設けられたものであった。1890（明治23）年度より，国庫の雑収入として北海道地方収入115,023円，沖縄県地方収入9,146円が計上され，歳出としては内務省所管で府県費とは別に北海道地方費301,979円，沖縄県地方費154,052円が計上されるが，双方とも圧倒的に国庫からの支出の方が大きかった。さらに北海道関連として，内務省所管の他，大蔵省所管の北海道本庁の項目と北海道地方費があり，北海道は地方費に占める国庫からの支出が群を抜いて多かった[68]。北海道と沖縄県は「自治」の要件である，地方費を当該地方団体で賄うことができなかった。

北海道・沖縄県が地方費自己支弁の要件を欠いたにもかかわらず，北海道が「会」であったのに対し，沖縄県は府県制が曲がりなりにも布かれたのはなぜか。「府県制中改正法律案」と「沖縄県ノ負担及国庫補助ニ関スル法律案」の審議がなされた1908（明治41）年，第24回帝国議会衆議院では，次のような議論が展開された。

「此の案の一は唯今沖縄県は国費を以て支弁して居るのであるから之れに府県制を施行して教育なり其他の費用を沖縄県自から支弁することは国費の負担を軽からしめ又沖縄県自治の発達を期するにより此の案を提出したる次第」であるが，沖縄県に「現行府県制（ママ）直ちに施行することは甚だ困難てある故に先つ北海道の夫れの如く簡易なる点より施行し漸次に他府県と同様一般之れを施行せんとするもの」であるという。「他の一は沖縄県の負担及国庫補助に関する法案で之れは沖縄県に府県制を施行すると云ふときは沖縄県の費用は沖縄県之れを負担するは他府県と同一でありますが目今の処沖縄県の費用にして国庫の負担となり居るは二十六万四千余円にして改正案を実施するに当りては沖縄県より十万円二十万円は向ふ十ヶ年国庫より支出して十一年目よりは沖縄県自身の負担にする」[69]という。

沖縄県の地方費を今後10年間，国庫が負担するにあたって，府県制の「特例」を沖縄県に適用する。具体的な中身は，「他府県の参事会の如きは之れを設けざる積り」[70]で「選挙権被選挙権の如きは内地と同一」にしないという。

次に北海道は特別法律で規定されているが，沖縄県は勅令によるのはなぜかとの問いに対しては，「時機が到来致しますれば他府県と同一に為さんと欲する考へ」があるからであると答えた。

以上の答弁から，府県制を布くにあたっては地方費を自ら負担することが原則であったが，北海道同様，沖縄県は地方費の多くを国庫に

68）明治財政史編纂会（1971），pp.431-437。

69）『第二十四回帝国議会 衆議院 府県制中改正法律案外一件委員会議録（筆記）第二回 明治四十一年一月二十九日』，p.3。

70）1943（昭和18）年制定の府県制中改正法（1943（昭和18）年3月20日法律第79号）では，府県参事会に大幅な改定が行われた。この改定では，府県参事会の権限が大幅に縮小し，北海道・沖縄県で当初参事会が存在しなかった状況と近似する。このことも地方分与税法など国庫からの支給の割合から説明がある程度つくと考える。すなわち，地方費自己支弁の原則が失われたからである。

拠っている。そこで府県制を布くにあたっても，他の府県と同じではなく「北海道の夫れの如く簡易なる点より施行し漸次に他府県と同様一般之れを施行」しようというのである。すなわち地方費支弁の割合によって，国から与えられる「自治」の段階が異なるのである。具体的には参事会がなく選挙権・被選挙権においても，内地と差がつけられた。しかし内務省は，北海道よりも沖縄県の方が「自治」＝地方費自己支弁が達成できる可能性が高く，よって北海道会法・北海道地方費法のような特別の法律ではなく，府県制の改正と勅令を以ってしたのであるという。北海道と沖縄県の地方制度との間には，明治地方自治体制の同一の理念である地方費自己支弁の原則による段階が存在し，その「自治」の度合が定められていたのである。

事実，沖縄県では1908（明治41）年度の歳入で沖縄県地方収入が6,454円，歳出で内務省所管，地方費内では沖縄地方費が226,720円を占め，差し引き220,266円が国庫負担となっている[71]。それが，「沖縄県ノ負担及国庫補助ニ関スル法律」（1908（明治41）年2月28日法律第3号）が成立した翌年，1909（明治42）年度では，国庫の歳入における沖縄県地方収入は消滅し，歳出の面での地方費における沖縄地方費も消滅した。かわって山本が明らかにしたように沖縄県地方費補給200,000円が計上されている[72]。1910（明治43）年度では，沖縄県の歳入総計413,321円に対し，県費補給金（国庫負担）200,000円で48.4％と約半数を占めていた。それが，「特例」が撤廃される1920（大正9）年度では歳入の50％を県税が占めるようになり，歳入規模の拡大により，沖縄県地方費補給の割合は低下し，同年の最終総計1,372,895円に対し，国庫からの県費補助金は160,000円で，11.7％に低下していた[73]。地方費自己支弁の原則と「特例」の撤廃はリンクしていたのである。

次に北海道における議会の権限の拡大であるが，議決内容と参事会を中心に見ていく。当初北海道会法では，議決内容は「北海道地方費ノ歳入出予算及北海道地方税ノ課目課率」にほぼ限られ，参事会についての条文がなかった。

北海道における議決内容が拡大され，参事会が設定されるのは，北海道会法中改正法（1922（大正11）年4月20日法律第57号）の制定である。議決内容は「第八条　北海道会ハ法令ニ依リ其ノ権限ニ属スル事項ノ外北海道地方費ニ関シ左ノ事項ヲ議決ス」と北海道地方費を中心とする議決であるが，曲がりなりにも「左ノ事項ヲ議決ス」と府県制並の制限列挙主義が採られた[74]。議決内容が拡大し参事会が設定[75]さ

71）大蔵省編纂（1956），p.380，383。

72）同上，p.455，458。

73）山本（2014），p.6，7。山本によると，沖縄県は1925（大正14）年前後を契機として，国庫補助の増額を要求するようになるという（山本（2014），p.10）。これは沖縄県独自の問題ではなく，委任事務の地方費負担とも相まって，1940（昭和15）年の地方税法制定へと繋がるものである。

74）「第八条　北海道会ハ法令ニ依リ其ノ権限ニ属スル事項ノ外北海道地方費ニ関シ左ノ事項ヲ議決ス
一　歳入出予算ヲ定ムル事
二　決算報告ニ関スル事
三　法令ニ定ムルモノヲ除クノ外使用料，手数料，北海道地方税及夫役現品ノ賦課徴収ニ関スル事
四　不動産ノ処分並買受及譲受ニ関スル事
五　積立金穀等ノ設置及処分ニ関スル事
六　歳入出予算ヲ以テ定ムルモノヲ除クノ外新ニ義務ノ負担ヲ為シ及権利ノ抛棄ヲ為ス事
七　財産及営造物ノ管理方法ヲ定ムル事但シ法令中別段ノ規定アルモノハ此ノ限ニ在ラス」と以下に示す府県制と比べて，ほぼ同様の内容となっている。しかし飽くまで北海道地方費に関することに限定されている。
「第四十一条　府県会ノ議決スヘキ事件左ノ如シ
一　歳入出予算ヲ定ムル事
二　決算報告ニ関スル事
三　法律命令ニ定ムルモノヲ除ク外使用料手数料府県税及夫役現品ノ賦課徴収ニ関スル事
四　不動産ノ処分竝買受譲受ニ関スル事

れたのは，同時に北海道地方費法中改正法（1922（大正11）年4月20日法律第58号）が制定され，「第二条 北海道地方税ニ関シテハ法律勅令ニ別段ノ規定アル場合ヲ除クノ外府県税ニ関スル規定ヲ準用ス」と府県制と同様の課税が可能となったからである。北海道会における議決内容の拡大と参事会の存否は，地方費自己支弁の原則と連動していた。

その後，北海道会法における参事会規定については，府県制と連動する改正となっている。

東京市政調査会（1940）は，北海道会法ならびに北海道地方費法が「府県制の規定に近似」し「現在に於ては両者（府県制と北海道会法・北海道地方費法を指す―筆者）の間殆んど差異なき状態となつた」[76]という。北海道には，地方費とは別に依然として拓殖費が存在していたが，地方費については，北海道が地方費自己支弁の原則に近づくにつれて，議会の権限が拡大されて行ったことが改めて確認できる。ところが，1943（昭和18）年北海道会法中改正法（1943（昭和18）年3月20日法律第82号）では，参事会の規定である「第十条　北海道参事会ノ職務権限」の「第十条第一項第二号中「北海道会ノ権限ニ属スル事件ニシテ軽易ナルモノ」ヲ「重要事件ヲ除クノ外北海道会ノ権限ニ属スル事件」ニ改メ同項中第四号及第五号ヲ削リ第六号ヲ第四号，第七号ヲ第五号トシ同条第二項ヲ左ノ如ク改ム　前項第二号ノ重要事件ハ北海道会ノ議決ヲ経テ北海道庁長官之ヲ定ムベシ」と参事会の権限が，この時同時に改正された，府県制同様に削除・縮小されている。

北海道会法・北海道地方費法は地方費自己支弁の原則に近づくにつれて，府県制に近似していった。ところが1940（昭和15）年地方税法の地方分与税などにより，地方費自己支弁の原則が崩れ，実質的に参事会などの「自治」が形骸化した。1943（昭和18）年制定の府県制中改正法（3月20日法律第79号）で，1901（明治34）年にはじめて北海道会法・北海道地方費税法が制定された当時に，北海道だけでなく府県制までが近似する形となった。

Ⅳ　北海道・樺太・沖縄県における町村制―国庫支弁の町村長と議会との関係を考える―

1. 北海道・樺太・沖縄県における町村制の特徴

北海道・樺太・沖縄県における町村制の特徴を，先にⅡ-1で水野錬太郎が示した，不完全

五　積立金穀等ノ設置及処分ニ関スル事
六　歳入出予算ヲ以テ定ムルモノヲ除ク外新ニ義務ノ負担ヲ為シ及権利ノ抛棄ヲ為ス事
七　財産及営造物ノ管理方法ヲ定ムル事但シ法律命令中別段ノ規定アルモノハ此ノ限ニ在ラス
八　其ノ他法律命令ニ依リ府県会ノ権限ニ属スル事項」。

75)「第九条　北海道参事会ハ北海道庁長官，北海道庁高等官二人及名誉職参事会員十人ヲ以テ之ヲ組織ス
北海道庁高等官ニシテ北海道参事会員タルヘキ者ハ内務大臣之ヲ命ス
第十条　北海道参事会ノ職務権限左ノ如シ
一　北海道会ノ権限ニ属スル事件ニシテ其ノ委任ヲ受ケタルモノヲ議決スル事
二　北海道会ノ権限ニ属スル事件ニシテ臨時急施ヲ要シ北海道庁長官ニ於テ之ヲ招集スルノ暇ナシト認ムルトキハ北海道会ニ代リテ議決スル事
三　北海道庁長官ヨリ北海道会ニ提出スル議案ニ付北海道庁長官ニ対シ意見ヲ述フル事
四　北海道会ノ議決シタル範囲内ニ於テ財産及営造物ノ管理ニ関シ重要ナル事項ヲ議決スル事
五　北海道地方費支弁工事ノ執行ニ関スル規定ヲ議決スル事但シ法令中別段ノ規定アルモノハ此ノ限ニ在ラス
六　北海道地方費ニ係ル訴願訴訟及和解ニ関スル事項ヲ議決スル事
七　其ノ他法令ニ依リ北海道参事会ノ権限ニ属スルコト
第十一条中「北海道会」ノ下ニ「及北海道参事会」ヲ加フ
第十二条　削除
第十三条　削除」。

76）東京市政調査会（1940），p.589，590。

自治体である府県と完全自治体の市町村とを区分する指標のうち，②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（概括例示主義）であること，これに対し府県は知事が中心で，府県会の議決権の範囲は制限的（制限列挙主義）であることを中心に見ていく。以下，「**表 2**　北海道，樺太，沖縄県，北海道・樺太一級二級町村制，沖縄県及島嶼町村制の「自治」の段階」を参照されたい。

⑴　北海道

①　1897（明治 30）年 5 月，勅令第 159 号北海道一級町村制，勅令第 160 号北海道二級町村制制定。

北海道一級町村制では，「第八条　町村ニ町村長書記其ノ他必要ノ附属員ヲ置キ有給吏員トス」とまず町村長は名誉職ではなく，有給であった。ここが町村制と大きく異なる。しかも「第八条第三項　町村長ハ北海道庁長官之ヲ任免シ書記ハ郡長之ヲ任免シ其ノ他ノ附属員ハ町村長之ヲ任免ス」と，町村長の任免権は北海道庁長官にあった。町村長の給料は，「第二十六条　給料旅費退隠料遺族扶助料報酬弁償等ハ町村ノ負担トス但シ町村長ノ給料及旅費ハ国庫ヨリ支給ス」と町村長の「給料及旅費」は，国庫から支給された。

町村長は，名誉職ではなく有給で，町村会に任命権はなく北海道庁長官に任免権があった。北海道庁長官に任免権がある根拠として，町村長の給与が国庫から支給されたことが挙げられる[77]。しかし町村長の職務権限は，「第十二条　町村長ハ町村ヲ統轄シ其ノ行政事務ヲ担任ス　町村長ノ担任スル事務ノ概目左ノ如シ」とあり，市制・町村制「第六十八条　町村長ハ其町村ヲ統轄シ其行政事務ヲ担任ス」と変わらない。

北海道一級町村会の議決については，町村制の「第三十九条　町村会ハ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」がない。議決権については，町村制が「第四十条　町村会ノ議決スヘキ事件ノ概目左ノ如シ」と概括例示主義であるのに対し，北海道一級町村制では「第四十九条　町村会ノ議決ヲ経ヘキ事件左ノ如シ」と制限列挙主義で，なおかつ「議決ヲ経ヘキ」であった。不完全自治体である府県制では，「第四十一条　府県会ノ議決スヘキ事件左ノ如シ」（1899（明治 32）年 3 月法律第 64 号）と「議決スベキ」であった。北海道一級町村制は，「議決ヲ経ヘキ」と府県制よりも議決権が制限されていた

以上のように，北海道一級町村長は名誉職ではなく有給で，北海道庁長官の任免権があり，その給与は国庫より支給された。議会は，議決

77）1897（明治 30）年北海道一級町村制，北海道二級町村制が制定される直前に，「北海道庁官制中改正ノ件」が 1897（明治 30）年 4 月 14 日勅令第 88 号として出される。
「第十九条　道庁ノ事務ヲ分掌セシムル為メ左ノ部署ヲ置ク
内務部
一　区町村其ノ他公共組合ニ関スル事項
二　学務社寺兵事戸籍及褒章賑恤ニ関スル事項」第 19 条の「一　区町村其ノ他公共組合ニ関スル事項　二　学務社寺兵事戸籍及褒章賑恤ニ関スル事項」を有給町村長（給与が国庫から支給）が担う予定ではなかったかと，北海道一級町村制，北海道二級町村制と官制追加との関連が指摘できる。しかし有給町村長がどのような扱いであったのか，官吏であったのか，官吏であるならば官制上の扱いはどのような官職であったのかは，現時点では判明していない。府県制では，「第七十五条　府県ニ有給ノ府県吏員ヲ置クコトヲ得　前項ノ府県吏員ハ府県知事之ヲ任免ス」とある。これが準用されたのではないかと考えられる。後に述べる樺太においても，有給町村長の給与の支給は国庫からであるが，樺太官制においても，有給町村長の位置づけは，現時点で明らかとなっていない。さて改正法に関する帝国議会の論議では，新たに制定された市町村長の解職権をめぐって，どのような法的論拠により解職権の設定が可能であるのかに関しての応酬があった。筆者としては，北海道・樺太の北海道地方費支弁・国庫支弁の有給町村長との関連性ならびに機関委任事務を念頭に置いている。今後の課題としたい。

表 2　北海道，樺太，沖縄県，北海道・樺太一級二級町村制，沖縄県及島嶼町村制の「自治」の段階

1940年地方税法・「部落会町内会等整備要領」・1943年市制町村制中改正法制定以前

年代	法令	完全自治体 不完全自治体	地方制度	地方自治体 （法人）	首長の身分 名誉職・有給	首長の給与報酬（国庫・地方費負担の別）	首長の 任命・認可者	首長の職務権限 統轄権	首長の職務権限 担任する事務	議会 議決の権限	議会 参事会	議会 議決権の範囲
1905（明治38）年	樺太領有		樺太		有給	**国庫**	**内務大臣**			議会がない		
1901（明治34）年	法律第2号北海道会法，法律第3号北海道地方費法		北海道	**会**	有給	**国庫**	**内務大臣**			✕	✕→○	**制限列挙主義**
1909（明治42）年	勅令第20号沖縄県ニ関スル府県制特例ノ件	**不完全自治体**	沖縄県	法人	有給	**国庫**	**内務大臣**	知事	概括例示主義	✕	✕→○	**制限列挙主義**
1899（明治32）年	法律第64号府県制（法人）		府県	法人	有給	**国庫**	**内務大臣**	知事	概括例示主義	✕	○	**制限列挙主義**
1888（明治21）年	法律1号市制町村制	**完全自治体**	市	法人	有給	地方費	市会	参事会→市長	概括例示主義	○	○	概括例示主義
			町村	法人	**名誉職・有給**	有給の場合、町村費	町村会	町村長	概括例示主義	○	✕	概括例示主義

北海道一級二級町村制

1897（明治30）年	勅令第159号北海道一級町村制	**不完全自治体**	北海道一級町村制	法人	有給	**国庫**	**北海道庁長官**	町村長	概括例示主義	✕	✕	**制限列挙主義**
	勅令第160号北海道二級町村制		北海道二級町村制	法人	有給	**国庫**	**北海道庁長官**	町村長	概括例示主義	✕	✕	**制限列挙主義**
1900（明治33）年	勅令第51号北海道一級町村制	**不完全自治体**	北海道一級町村制	法人	有給	町村費	町村会	町村長	概括例示主義	✕	✕	**制限列挙主義**
1902（明治35）年	勅令第37号北海道二級町村		北海道二級町村制	法人	有給	**北海道地方費**	**北海道庁長官**	町村長	概括例示主義	✕	✕	**制限列挙主義**
1927（昭和2）年	勅令第269号北海道一級町村制	**完全自治体**	北海道一級町村制	法人	**名誉職・有給**	有給の場合、町村費	町会	町村長	概括例示主義	○	✕	概括例示主義
	勅令第270号北海道二級町村制	**不完全自治体**	北海道二級町村制	法人	有給	**北海道地方費**	**北海道庁長官**	町村長	概括例示主義	✕	✕	**制限列挙主義**
1943（昭和18）年	市制町村制中改正法で北海道町村制廃止。 勅令第443号市制町村制施行令中改正令	**不完全自治体**	北海道町村制	法人	**名誉職・有給**	※1 地方費・国庫(配付税)？	**北海道庁長官**	町村長	概括例示主義	✕	✕	**制限列挙主義**
			北海道指定町村制（旧二級町村制）	法人	有給	**北海道地方費**	**北海道庁長官**	町村長	概括例示主義	✕	✕	**制限列挙主義**

樺太一級二級町村制

1922（大正11）年	勅令第8号樺太町村制	**不完全自治体**	樺太町村制	法人	有給	**国庫（樺太庁）**	**樺太庁長官**	町村長	概括例示主義	✕	✕	**制限列挙主義**
1929（昭和4）年	法律第2号樺太町村制	**完全自治体**	樺太一級町村制	法人	**名誉職・有給**	有給の場合、町村費	町会	町村長	概括例示主義	✕	✕	概括例示主義
	勅令第195号樺太町村制施行令	**不完全自治体**	樺太二級町村制	法人	有給	**国庫（樺太庁）**	**樺太庁長官**	町村長	概括例示主義	✕	✕	**制限列挙主義**
1943（昭和18）年	市制町村制中改正法で樺太市制町村制廃止	**不完全自治体**	町村制	法人	**名誉職・有給**	※2 地方費・国庫(樺太庁)？	**樺太庁長官**	町村長	概括例示主義	✕	✕	**制限列挙主義**
	勅令第443号市制町村制施行令中改正令		樺太指定町村（旧二級町村制）	法人	有給	**国庫（樺太庁）**	**樺太庁長官**	町村長	概括例示主義	✕	✕	**制限列挙主義**

沖縄県及島嶼町村制

1907（明治40）年	勅令第46号沖縄県及島嶼町村制	**不完全自治体**	沖縄県町村制	法人	有給	町村費	**沖縄県知事**	町村長	概括例示主義	○	✕	概括例示主義
1920（大正9）年	勅令第193号沖縄県及島嶼町村制中改正	**完全自治体**	沖縄県町村制	法人	**名誉職・有給**	有給の場合、町村費	町会	町村長	概括例示主義	○	✕	概括例示主義

1940年地方税法・「部落会町内会等整備要領」・1943年市制町村制中改正法制定（内外地行政一元化）以後

地方税法地方分与税による配付税の導入（地方税として一旦国庫（「地方分与税分与金特別会計」）に入る）

「部落会町内会ノ法制化ヲ必要トスル理由」「部落会町内会等ニ関スル訓令通知綴」1942年（「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。

「**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レリ」

「**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」

	完全自治体 不完全自治体	地方制度	地方自治体 （法人）	名誉職	首長の給与報酬（国庫・地方費負担の別）	首長の 任命・認可者	首長の職務権限 統轄権	首長の職務権限 担任する事務	議会 議決の権限	議会 参事会	議会 議決権の範囲
1943年市制町村制中改正法制定 （内外地行政一元化）		樺太		有給	国庫	**内務大臣**			議会がない		
		北海道	**会**	有給	国庫	**内務大臣**			✕	権限縮小	**制限列挙主義**
	不完全自治体 内外地 行政一元化	府県	法人	有給	国庫	**内務大臣**	知事	概括例示主義	✕	権限縮小	**制限列挙主義**
		市	法人	有給	地方費・国庫（配付税）？	**内務大臣**	市長	概括例示主義	✕	権限縮小	**制限列挙主義**
		町村	法人	**名誉職・有給**	地方費・国庫（配付税）？	**府県知事**	町村長	概括例示主義	✕	✕	**制限列挙主義**
		北海道町村	法人	**名誉職・有給**	地方費・国庫（配付税）？	**北海道庁長官**	町村長	概括例示主義	✕	✕	**制限列挙主義**
		北海道指定町村	法人	有給	北海道地方費	**北海道庁長官**	町村長	概括例示主義	✕	✕	**制限列挙主義**
		樺太町村	法人	**名誉職・有給**	地方費・国庫（樺太庁）？	**樺太庁長官**	町村長	概括例示主義	✕	✕	**制限列挙主義**
		樺太指定町村	法人	有給	国庫（樺太庁）	**樺太庁長官**	町村長	概括例示主義	✕	✕	**制限列挙主義**

「市町村自治ノ部落会町内会ヘノ実質的移行」「自治トハ国ノ法律ニ遵依シ名誉職ヲ以テ事務ヲ処理」（「市制町村制理由」，p. 66）

完全自治体以前の「会」	部落会・町内会	**会**	**名誉職**	なし	市町村長		協議・申合せ	

※1　首長の給与報酬が，配付税により，必ずしも地方費のみで支弁されるとは限らないことを示す。表1も同様。

※2　樺太では，地方分与税が適用されなかったため，樺太の町村（旧樺太一級町村制）の有給町村長の，給与負担は，内地と異なる。表1も同様。

権がなく制限列挙主義であった。これらは後述する府県制の府県知事と府県会との関係に当たるものである。

北海道二級町村制についても，町村長の有給，北海道庁長官による任免権，給与の国庫からの支給は同じであり，町村会の議決権がなく同じく「議決ヲ経ヘキ」と制限列挙主義であることも一級町村制を踏襲するものであった。

② 1900（明治33）年3月，勅令第51号，大改正により北海道一級町村制施行

この改正では，「第八条第二項　町村長及助役ハ有給吏員トシ其ノ任期ハ四年トス」，「第九条　町村長及助役ハ町村会之ヲ選挙シ北海道庁長官ノ認可ヲ受クヘシ若其ノ認可ヲ得サルトキハ再選挙ヲ為スヘシ」，「第九条　第二・三項　町村会ニ於テ町村長及助役ヲ選挙セス又ハ其ノ再選挙ニシテ仍認可ヲ得サルトキハ更ニ選挙ヲ行ヒ認可ヲ得ルニ至ルノ間北海道庁長官ハ臨時代理者ヲ選任シ又ハ町村費ヲ以テ官吏ヲ派遣シ町村長及助役ノ職務ヲ管掌セシムヘシ　臨時代理者ノ給料額旅費額等ハ北海道庁長官之ヲ定ム」と町村長の規定が大幅に書き換えられた。町村長が有給であることは変わりがなかったが，町村長の選挙を町村会が行ない，北海道庁長官が認可する方式となった。これは町村制と同じである。ただし，「町村会ニ於テ町村長及助役ヲ選挙セス又ハ其ノ再選挙ニシテ仍認可ヲ得サルトキハ更ニ選挙ヲ行ヒ認可ヲ得ルニ至ルノ間」は，北海道庁長官は臨時代理者としての官吏を派遣する[78]とした。町村長の選任権が北海道庁長官から町村会へ移行した理由として，「第二十六条　給料旅費退隠料遺族扶助料報酬弁償等ハ町村ノ負担トス但シ町村長ノ給料及旅費ハ国庫ヨリ支給ス」の但書が1900（明治33）年の改正で削除されたことが挙げられる。すなわち有給町村長の給与は，当該町村が負担した。しかし町村会に議決権はなく，議決内容が若干変わったが，「町村会ノ議決ヲ経ヘキ事件左ノ如シ」に変更はなく制限列挙主義であった。

③ 1902（明治35）年2月，勅令第37号，全文改正，北海道二級町村制制定施行。

この改正で「第十八条　給料旅費退隠料退職給与金遺族扶助料弁償等ハ町村ノ負担トス但シ町村長書記ノ給料及旅費ハ北海道地方費ヨリ之ヲ支給ス」と町村長の給料は，国庫からではなく北海道地方費より支給されることとなった。その他の町村長の有給規定・選任権に変更はなく，町村会の議決規定も変更はなかった。北海道が国庫依存から少しずつ脱却し，北海道内における地方費支弁の割合が増加しつつあるといえる。

④ 1927（昭和2）年8月，勅令第269号北海道一級町村制，勅令第270号北海道二級町村制

この時に，北海道一級町村制が大きく変わる。「第一条　町村制及市制町村制施行令ハ北海道一級町村ニ之ヲ準用ス但シ本令ニ別段ノ規定アル場合ハ此ノ限ニ在ラス」と原則，町村制と同じとなった。勅令では，町村長の有給規定や任命権，町村会に関する規定に関する項目がなく，つまり町村制同様，町村長は名誉職で町村会によって選挙され，議会は議決権があり概括例示主義となった。

北海道二級町村制に関しては，従来の町村長の有給規定・北海道地方費からの支給，北海道

78）「第九条　第二・三項」の規定は，1943（昭和18）年市制中改正法の「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　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」と選任権が議会になく，また議会が選任できない場合は，監督官庁が実質的に首長の選任を行うという点で近似することを指摘しておく。

庁長官に任免権があることに変わりはなかった[79]。町村会に関しては，議決権はなかったが「第四十八条　町村会ノ議決スベキ事件左ノ如シ」と制限列挙主義であったが，以前の「町村会ノ議決ヲ経ヘキ事件左ノ如シ」から一段階上がった形となった。その代わりに「第五十八条　町村長ハ町村会ノ権限ニ属スル事件ニシテ其ノ軽易ナルモノニ付テハ町村会ヲ招集セズ期限ヲ指定シ書面決議ノ方法ニ依ルコトヲ得但シ現任議員ノ数議員定数ノ半数以上アル場合ニ非ザレバ此ノ方法ニ依ルコトヲ得ズ　前項ノ場合ニ於テハ前条第一項ノ規定ニ拘ラズ議員三分ノ二以上ノ同意ヲ得ルニ非ザレバ否決セラレタルモノト看做ス」と二級町村制特有の「書面決議」が設定された。北海道二級町村制は，従来と変わらず町村長は有給で北海道庁長官に任免権があり，その給料及旅費は北海道地方費より支給された。

⑵　樺太

①　1922（大正 11）年 1 月，勅令第 8 号樺太町村制公布。

この時点では，樺太に北海道のような一級二級町村制はなく，まず同一の町村制が布かれた。町村長に関しては「第六条　町村ニ町村長ノ外収入役一人ヲ置ク樺太庁支庁長之ヲ任免ス

町村長，助役及収入役ハ有給吏員トス但シ町村長及助役ハ名誉職ト為スコトヲ得」と，町村長は有給で樺太庁支庁長に任免権があった。第六条第三項の但書で「名誉職ト為スコトヲ得」とした。有給の場合，第 43 条で「町村長ノ給料ハ国庫ノ支弁トス」[80] とされた。

次に町村会であるが，「第二十四条　町村評議会ノ諮問ニ付スヘキ事件左ノ如シ」と町村議員ではなく評議員で，議決機関ではなく諮問機関であった。

②　1929（昭和 4）年 3 月，法律第 2 号樺太町村制公布。

「第一条　町村ハ従来ノ区域ニ依ル 町村ヲ分チテ一級及二級トシ主務大臣之ヲ指定ス」で，

---

79)「第六十九条　町村ニ町村長ヲ置ク
町村長ハ有給吏員トス
町村長ハ北海道庁長官之ヲ任免ス
町村長ハ第七条第一項ノ規定ニ拘ラズ在職ノ間其ノ町村ノ公民トス
第七十条　町村ニ収入役一人ヲ置ク収入役ハ有給吏員トシ其ノ任期ハ四年トス
収入役ハ町村会ノ推薦ニ依リ北海道庁支庁長之ヲ任命ス
前条四項ノ限定ハ収入役ニ之ヲ準用ス
特別ノ事情アル町村ニ於テハ北海道庁支庁長ハ町村長又ハ書記ヲシテ収入役ノ事務ヲ兼掌セシムルコトヲ得
第七十六条　町村長ハ町村ヲ総轄シ町村ヲ代表ス
町村長ノ担任スル事務ノ概目左ノ如シ
第八十八条　町村長及書記ノ給料額，旅費額及其ノ支給法補油ハ北海道庁長官之ヲ定メ其ノ他ノ有給吏員ノ給料額，旅費額及其ノ支給方法ハ町村会ノ議決ヲ経テ之ヲ定ム
第八十九条　有給吏員ニハ町村条例ノ定ムル所ニ依リ退隠料，退職給与金，死亡給与金又ハ遺族扶助料ヲ給スルコトヲ得
第九十条　費用弁済，報酬，給料，旅費，退隠料，退職給与金，死亡給与金又ハ遺族扶助料ノ給与ニ付関係者ニ於テ異議アルトキハ北海道費支弁ノ給料又ハ旅費ニ在リテハ北海道庁長官ニ，其ノ他ノ給与ニ在リテハ町村長ニ之ヲ申立ツルコトヲ得
前項ノ異議ノ申立アリタルトキハ北海道庁長官又ハ町村長ハ三月以内ニ之ヲ決定スベシ
関係者前項町村長ノ決定ニ不服アルトキハ北海道参事会ニ訴願シ其ノ裁決又ハ前項北海道庁長官ノ決定ニ不服アルトキハ行政裁判所ニ出訴スルコトヲ得
第九十一条　費用弁償，報酬，給料，旅費，退隠料，退職給与金，死亡給与金，遺族扶助料其ノ他ノ給与ハ町村ノ負担トス但シ町村長及書記ノ給料及旅費ハ北海道地方費ヨリ之ヲ支給ス」。

80)「第四十条　有給町村長ノ給料額，旅費額及其ノ支給方法ハ樺太庁長官，有給助役及収入役ノ給料額，旅費額及其ノ支給方法ハ樺太庁支庁長，第十条ノ吏員ノ給料額，旅費額及其ノ支給方法ハ町村評議会ノ諮問ヲ経樺太庁支庁長ノ認可ヲ受ケ町村長之ヲ定ム
第四十三条　給料，旅費，退隠料，退職給与金，遺族扶助料，死亡給与金，費用弁償，報酬其ノ他ノ給与ハ町村ノ負担トス但シ町村長ノ給料ハ国庫ノ支弁トス」。

樺太は北海道同様に一級二級町村制に分れることになる。町村会が置かれ，町村会議員は名誉職となった。次に町村長に関する規定であるが，「第四条　町村長ハ町村ヲ統轄シ町村ヲ代表ス」は町村制に則っていたが，「一級町村長ハ町村会ニ於テ之ヲ選挙ス　二級町村長ハ樺太庁長官之ヲ任免ス」と北海道一級二級町村制を踏襲し，一級は町村会による選挙で，二級は従来通り樺太庁長官に任免権があった。次に地方費の設定であるが「第五条　町村ハ其ノ必要ナル費用及法律勅令ニ依リ町村ノ負担ニ属スル費用ヲ支弁スル義務ヲ負フ」と町村制に準じたものであった。樺太町村制では一級二級町村の外に，附則で「主務大臣ハ特別ノ事情アル町村ニ付テハ当分ノ内第一条第二項ノ指定ヲ為サザルコトヲ得　前項ノ町村ニ付テハ仍従前ノ例ニ依ル」と，「第一条第二項ノ指定ヲ為サザル」町村が存在した。つまり一級二級町村にもなれない町村である。これらの町村は，「従前ノ例ニ依ル」と町村議会ではなく，評議員による諮問機関が置かれた。

③　1929（昭和4）年6月，勅令第195号樺太町村制施行令公布。

勅令第195号樺太町村制施行令による樺太一級二級町村制は，それぞれ北海道一級二級町村制を準用するものであったが，いくつか異なることがある。

まず町村会であるが，町村会には一級二級ともに議決権がなく，「第四十六条　一級町村会ハ町村ニ関スル事件ヲ議決ス其ノ概目左ノ如シ」と一級町村制は概括例示主義であったが，二級町村制は「第四十七条　二級町村会ハ左ノ事件ヲ議決ス」と制限列挙主義であった。また「第五十七条　二級町村長ハ町村会ノ権限ニ属スル事件ニシテ其ノ軽易ナルモノニ付テハ町村会ヲ招集セズ期限ヲ指定シ書面決議ノ方法ニ依ルコトヲ得但シ現在議員ノ数議員定数ノ半数以上アル場合ニ非ザレバ此ノ方法ニ依ルコトヲ得ズ　前項ノ場合ニ於テハ前条第一項ノ規定ニ拘ラズ議員三分ノ二以上ノ同意ヲ得ルニ非ザレバ否決セラレタルモノト看做ス」と北海道二級町村制同様に，「書面決議」の条項があった。この点からしても，樺太二級町村制は，北海道二級町村制に準ずるものであった。

次に町村長であるが，「第八十三条　町村長ノ担任スル事務ノ概目左ノ如シ」と代表権はなかったが，概括例示主義であった。次に名誉職規定であるが，「第七十条　一級町村長及助役ハ名誉職トシ二級町村長ハ有給吏員トス　一級町村ハ町村条例ヲ以テ町村長又ハ助役ヲ有給ト為スコトヲ得」と一級町村長は原則名誉職であるが，二級町村長は有給であった。一級町村長が有給である場合，「第九十八条　一級町村ノ有給町村長，有給助役其ノ他ノ有給吏員ノ給料額，旅費額及其ノ支給方法ハ町村条例ヲ以テ之ヲ規定スベシ」と町村会がこれを決定したが，二級町村長は，同条第二項「二級町村ノ町村長ノ給料額，旅費額及其ノ支給方法ハ樺太庁長官之ヲ定メ」るとし，二級町長の給与に関しては第百一条但書において「二級町村長ノ給料ハ国庫ノ支弁トシ尚其ノ旅費ノ一部ヲ国庫ノ支弁ト為スコトヲ得」と国庫からの支給に依った。

以上より，北海道一級・二級町村制と樺太一級・二級町村制は，ほぼ同じ構造を持ち，樺太一級二級町村制は北海道一級二級町村制の準用であったと結論づけることができる（「表2　北海道，樺太，沖縄県，北海道・樺太一級二級町村制，沖縄県及島嶼町村制の「自治」の段階」参照）。ところで町村制では町村長は原則名誉職であり，町村議会には議決権があり概括例示主義であった。樺太町村制では，議決権が「諮問」から「議決ヲ経」へ，さらに「議決スベキ」と徐々に権限が強化されていく過程が確認できた。また市制では，有給職であった市長の給与は，当該市の地方費から支出される。市会は議決権があり概括例示主義であった。北海道・樺太二級町村の町村長は有給で，給料はそれぞれ北海道地方費・国庫から支給された。有給町村長の給与が北海道地方費・国庫から支給されているので，任命権は当該町村会にはな

く，北海道庁長官・樺太庁長官が任免権を持った[81]。有給町村長の給与が北海道地方費・国庫から支給される二級町村の町村会に議決権がなく，制限列挙主義であった。

北海道・樺太の町村制の推移から，名誉職と地方費支弁の段階が存在し，次第に有給職から名誉職へ，それに関連して町村長の任命権が，北海道庁長官・樺太庁長官から町村会へ推移していくこと，また町村会の議決権が地方費支弁の割合の増加によって獲得されて行くことが見て取れる。一級・二級は，「自治」である名誉職と地方費負担の段階による区分であった。明治地方自治体制は，名誉職の存否と地方費支弁の割合を基準として，歴史的な「自治」の段階を制度として内在していたのである。さて北海道一級二級町村制の町村長の職務の内容と町村議会の議決の内容は，町村制とほぼ同じあるが，北海道・樺太二級町村制の町村会に議決権がなく制限列挙主義であることは，外形的には府県会と同じである（「表 1　明治地方自治体制の「自治」の段階―完全自治体と不完全自治体」）。さらに言えば，北海道・樺太二級町村制の首長と議会の関係が不完全自治体である府県制と酷似している。この関連性をどのように考えるのか。

⑶　沖縄県及島嶼町村制

1907（明治 40）年，勅令第 46 号「沖縄県及島嶼町村制」では，北海道・樺太二級町村制と同様，書面決議があり，鈴江が指摘したように二級町村制と類似する。しかし，大きく異なるのが首長と議会の関係である。「表 2　北海道，樺太，沖縄県，北海道・樺太一級二級町村制，沖縄県及島嶼町村制の「自治」の段階」に示すように，町村長は有給で町村費支弁に依る。よって町村制と同様，町村議会は議決権を持ち概括例示主義である。唯一異なるのが，町村長の給料が町村費支弁にもかかわらず，任命権は沖縄知事であることである。外形的には，町村制と北海道二級町村制との中間にある。そこで，沖縄県の町村の地方費支弁の割合を見ておこう。沖縄県の町村財政に当たる 1904（明治 37）年度時点での間切（島）の財政は，実態として財政的自立は難しく，当時の沖縄県の町村も歳入予算は計 42,060.7 円に対し交付金 5,390.6 円，補助金 422.8 円合計 5,813.4 円と 13.8％を占めていた[82]。それが，「沖縄県及島嶼町村制中改正ノ件」（1920（大正 9）年 6 月 25 日勅令第 193 号）により，本土と同じ町村制が施行された翌年 1921（大正 10）年度では，市町村歳入 3,350,234 円に対し，国庫下渡金 99,359 円，交付金および補助金 56,039 円合計 155,398 円[83] と約 4.6％に低下している。沖縄県と同様に沖縄県の町村制も，地方費支弁の割合と，「自治」とがリンクしていたのである。

2. 北海道・樺太一級二級町村制と府県制・町村制との比較

「府県制」（1890（明治 23）年 5 月 17 日，法律第 35 号）は，当初法人格が付与されていなかったが，1899（明治 32）年 3 月法律第 64 号で「第二条　府県ハ法人トシ」と法人格が備わった。しかし府県会に議決権はなく，「第四十一条　府県会ノ議決スヘキ事件左ノ如シ」（1899（明治 32）年 3 月法律第 64 号）と制限列挙主義であった。そこで北海道・樺太一級二級町村制と府県制・町村制を比較する。北海道一級二級町村制は，1897（明治 30）年 5 月，勅令第 159 号北海道一級町村制，勅令第 160 号北海道二級町村制を検討材料とする。樺太一級二級町村制は，北海道一級二級町村制に準ずるものとして扱う。「表 2　北海道，樺太，沖縄県，北海道・樺太一級二級町村制，沖縄県及島

81）先述したように有給町村長については，府県制「第七十五条　府県ニ有給ノ府県吏員ヲ置クコトヲ得　前項ノ府県吏員ハ府県知事之ヲ任免ス」が準用されたものではないかと考えるが，現時点では判明していない。

82）琉球政府（1967），p.415。

83）同上，p.440。

嶼町村制の「自治」の段階」を参照されたい。

北海道一級二級町村制 1897（明治 30）年 5 月，勅令第 159 号北海道一級町村制，勅令第 160 号北海道二級町村制

第四十九条（第三十条―二級町村制の条文―筆者）　町村会ノ議決ヲ経ヘキ事件左ノ如シ

一　町村条例及町村規則ヲ設定スル事
二　町村費ヲ以テ支弁スベキ事業但シ国ノ行政事務ニ属スルモノハ此ノ限ニ在ラス
三　歳入出予算ヲ定ムル事　（町村制の「四決算報告ヲ認定スル事」がない―筆者）
四　法律勅令ニ定ムルモノヲ除クノ外使用料加入金手数料町村税及夫役現品ノ賦課徴収ノ法ヲ定ムル事
五　町村有不動産ノ賣買交換譲受譲渡並質入書入ヲ為ス事
六　基本財産及積立金穀等ノ処分ヲ為ス事
七　歳入出予算ヲ以テ定ムルモノヲ除ク外新ニ義務ノ負担ヲ為シ及権利ノ棄却ヲ為ス事
八　町村有財産及町村営造物ノ管理方法ヲ定ムル事
九　町村吏員ノ身元保証ヲ徴シ並其ノ額ヲ定ムル事
十　町村ニ係ル訴願及和解ニ関スル事
其ノ他町村会ノ職権ハ法律命令ノ定ムル所ニ依ル

町村制（1888（明治 21）年 4 月 17 日法律第 1 号）

第三十二条　町村会ハ其町村ヲ代表シ此法律ニ準拠シテ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

第三十三条　町村会ノ議決ス可キ事件ノ概目左ノ如シ

一　町村条例及規則ヲ設ケ並改正スル事
二　町村費ヲ以テ支弁ス可キ事業但第六十九条ニ掲タル事務ハ此限ニ在ラス
三　歳入出予算ヲ定メ予算外ノ支出及予算超過ノ支出ヲ認定スル事
四　決算報告ヲ認定スル事
五　法律勅令ニ定ムルモノヲ除クノ外使用料，手数料，町村税及夫役現品ノ賦課徴収ノ法ヲ定ムル事
六　町村有不動産ノ賣買交換譲受譲渡並質入書入ヲ為ス事
七　基本財産ノ処分ニ関スル事
八　歳入出予算ヲ以テ定ムルモノヲ除クノ外新ニ義務ノ負担ヲ為シ及権利ノ棄却ヲ為ス事
九　町村有ノ財産及営造物ノ管理方法ヲ定ムル事
十　町村吏員ノ身元保証金ヲ徴シ並其金額ヲ定ムル事
十一　町村ニ係ル訴訟及和解ニ関スル事

北海道一級二級町村制は府県制と同様，町村制の「第三十二条　町村会ハ其町村ヲ代表シ此法律ニ準拠シテ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」を欠き，また町村制では「第三十三条　町村会ノ議決ス可キ事件ノ概目左ノ如シ」と概括例示主義であるのに対し，府県制と同様の「議決スヘキ事件左ノ如シ」と制限列挙主義を採り，「町村会ノ議決ヲ経ヘキ事件左ノ如シ」と単に議決をなすのみである。「議決ヲ経ヘキ事件」には，町村制「四　決算報告ヲ認定スル事」がない。

鈴江は「（北海道一級二級町村制は）基本的に市制，町村制と同じであり，全国的制度の枠組みの一バリエーション」に過ぎないとしている[84]。本稿もこれを踏襲するが，「自治」としての北海道一級二級町村制は，町村長が国庫支弁で北海道庁長官に任免権があり，議会は制限列挙主義を採っていたことから，行政事務の中身は町村制とほぼ同じであるが，首長の任免権と議会の議決権に関して，知事が国庫支弁である官吏で，議会も議決権がなく制限列挙主義を

84）鈴江（1985），p.447。

採る，不完全自治体である府県制に近い。先に確認した，完全自治体であ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（概括例示主義）であること，これに対し不完全自治体である府県は知事が中心で，府県会の議決権の範囲は制限的（制限列挙主義）であることと照らし合せると，当初に制定された北海道一級二級町村制と樺太町村制は，府県制と首長・議会のあり方において同じで不完全自治体であるといえる。その後の改正で，北海道・樺太一級町村制は，「表2　北海道，樺太，沖縄県，北海道・樺太一級二級町村制，沖縄県及島嶼町村制の「自治」」で示したように町村長が原則，名誉職となり町村会が選任し，町村会も議決権を持ち（樺太一級町村制には議決権がない）議決内容は概括例示主義となり，町村制と同じ完全自治体となる。これに対し北海道・樺太二級町村制は，町村長が有給で北海道地方費・国庫支弁であり，不完全自治体のままである。一級・二級とは完全自治体と不完全自治体の差であったのである。

北海道・樺太一級二級町村制と府県制とを比較して判明したことを，整理しておく。

まず首長の給料と任命権の関係である。首長が名誉職の場合，首長の任命権は当該地方自治体の議会にある。首長が有給である場合は，その給料を支弁するものが任命権を持つ。首長の給料を当該地方自治体の地方費で負担するのであれば，当該地方自治体の議会がこれを任命する。府県知事は官吏で，給与は国庫支弁であるので内務大臣が任免権を持つ。北海道二級町村では町村長の給与は，北海道地方費から支弁されていたので，その任免権は北海道庁長官にあった。樺太二級町村では，町村長の給与は国庫支弁であったので，樺太庁長官が任免権を持っていた。

次に議決権の有無と議決内容（概括例示主義か制限列挙主義であるか）は，当該地方自治体における地方費支弁の割合によることが判明する。首長が名誉職あるいは当該地方自治体でその給与を支払う場合は，議会が議決権を持ち，概括例示主義となる。唯一の例外は樺太一級町村制であった。樺太一級町村の町村長は原則名誉職であり，有給の場合も当該町村がこれを支弁した。よって町村会は概括例示主義であったが，議決権がなかった。これは後述するように樺太町村では，自らの町村費では町村行政費を賄うことができず，その多くを国庫からの支弁によっていたことによるものであった。首長の給与をはじめ，地方費支弁の割合が，議決権および議決内容を左右したのである[85]。北海道・樺太一級二級町村制は，新たに「国家か法律を以て直接に之を成立」[86]せしめた地方団体である。地方団体成立当初は，首長が監督官庁からの任免により，その時点での「官治」の割合が高い。すなわち府県制同様であるが，徐々に「自治」を与えていくという方式をとった。

明治地方自治体制は，「官治と自治との混淆」がその特色であったが，首長の選任ならびに任命権は，有給であるか名誉職であるか，有給であるならば誰が支払うのか（当該地方自治体か国庫か北海道地方費か）が関連していた。同様に議会の議決権・議決内容と，地方費負担とは相関する関係にあった。このことを改めて確認しておきたい。また北海道・樺太一級二級町村制の制度の変遷からは，明治地方自治体制の「自治」の変遷の法則が明らかとなる。北海道・樺太一級二級町村制の町村は，旧市制町村制以前の不完全自治体から始まり，徐々に「自治」が与えられて，旧市制町村制と同様な完全自治体に進むという，明治地方自治体制の「自治」の変遷を改めて確認することができる。Ⅴ章では，北海道・樺太一級二級町村制の町村長と町村議会の関係を踏まえて，改正法による内外地行政一元化とはなにかについて，考察を行う。

85）当初の樺太町村制においては，議会そのものがなく，評議をなすのみの諮問機関に過ぎなかった。

86）佐々木（1921），p.830。

Ⅴ　1943（昭和18）年，市制町村制中改正法と内外地行政一元化（北海道・樺太一級二級町村制廃止）

1. 1943（昭和18）年，市制町村制中改正法

改正法の概要は，以下の通りである。

まず改正法の内容は，大まかに以下のように整理される。

① 委任事務（委任事務・機関委任事務）の委任を「法令勅令」から「法令」に変更
② 市町村域の変更
③ 名誉職規定の変更
④ 市町村議会の議決権の消滅と，議決の範囲が概括例示主義から制限列挙主義へ
⑤ 市参事会の権限の縮小（町村には参事会制度そのものがなかった）
⑥ 市町村長の権限強化と任免権・解職権（第165条）の追加
⑦ 内務大臣の指定する市に考査役を置く（特に市営事業の管理，市の出納など）
⑧ 市における任意の参与制度，町村における必置の参与制度
⑨ 市町村における委員制度（市町村常会との関係）
⑩ 市町村内における団体に対する「指示」
⑪ 部落会・町内会の法制化
⑫ 神社供進費
⑬ 府県参事会の改正に伴い，府県参事会の役割を，直接，府知事が担う。

本稿では，④⑤⑥⑪を取り上げる。

Ⅳ章では，北海道・樺太一級二級町村制の「自治」の変遷から，首長の給与を含む地方費支弁の割合によって，首長の任命権，議会の議決権の有無・議決内容（概括例示主義か制限列挙主義であるか）が左右されたことを明らかにした。改正法では，市町村長の任命に大きな変更を加え，議会は総て議決権を失い制限列挙主義となる。まず④では，市町村会は議決権を失い，制限列挙主義となった[87]。⑤の市参事会の権限の縮小（町村には参事会制度そのものがなかった）については，かつての北海道や沖縄県で，当初は参事会組織が置かれなかった状況に，市が戻ることとなる。⑥では，市長は，市会の推薦によって内務大臣が勅命をもって選任することとなった[88]。町村長は，町村会の選挙を経て，府県知事が認可することとなった[89]。さらに解職権が登場する[90]。以上が可能となったことを，名誉職の実質的崩壊と，地方税法・地方分与税法による地方費自己支弁の原則が実質的に消失したことから，説き起こしたい。

次に改正法による北海道・樺太の一級二級町村制の廃止についてであるが，従来の研究史では，北海道・樺太の一級二級町村制が廃止されたのは，町村制のような基礎的な法律について「本法ハ北海道其ノ他勅令ヲ以テ指定スル島嶼ニ之ヲ施行セズ」（町村制第百五十七条）と規定することは不自然であったから削減された[91]と，法令上の齟齬の問題から論じられて

87）市制中改正法「第四十一条　削除　参考　第四十一条　市会ハ市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
第四十二条　市会ノ議決スベキ事件左ノ如シ」。
町村制中改正法「第三十九条　削除　第四十条　町村会ノ議決スベキ事件左ノ如シ」。

88）「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
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」。

89）「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」。

90）「第百六十五条　内務大臣ハ市長ニ付著シク其ノ在職ヲ不適当トスル事由アリト認ムルトキハ任期中ト雖モ勅裁ヲ経テ之ヲ解職スルコトヲ得
府県知事ハ考査役，収入役又ハ副収入役ニ付著シク其ノ在職ヲ不適当トスル事由アリト認ムルトキハ任期中ト雖モ之ヲ解職スルコトヲ得」。

いた。本稿では，単なる法令上の齟齬ではなく，実態として北海道・樺太二級町村制は依然として「自治」が不完全であるにもかかわらず，北海道・樺太をも内地として一元化し包摂する体制が可能となったとする。事実，北海道・樺太一級二級町村制は，法令上廃止されたが，制度の内容は何等変更がなされていなかった。内外地行政一元化を，北海道・樺太から眺めるのではなく，明治地方自治体制そのものの再編として考察を進める。

2. 改正法と自治振興中央会編（1941）『府県制度資料』自治振興中央会

改正法が制定されるに先立って，内務省は詳細な『府県制度資料』を作成している。その「序」において当時の内務省地方局長であった留岡幸男は，「国家の強力な進展は地方自治団体の健全なる発達に待たねばならぬ」が，「明治二十三年，府県制が布かれてから爰に五十年，市町村自治の振興と部落会町内会等の整備」がなされ，「府県は地方行政の根幹として牢固抜く可からざる地位を占め」ている。そこで「明治維新当初，三百諸侯の封土奉還に次いで，廃藩置県の大変革を断行せられて以来，府県制度が今日の如く進展したる沿革を稽へ」[92]ようというのである。すなわち明治維新当初からの地方自治体，特に府県制の進展を再確認するというのである。また「一，本書は府県制公布五十周年を記念せんが為，同制々定より昭和十五年五月に至る府県制度の推移進展の迹を明にし，尚其の由つて来る所を考覈（かく―筆者）するの料たらしめんとして維新当初に迄遡り，前後七十有余年に亘つて府県制度の関係ある法令記録其の他の資料を蒐輯編纂したものである。」「内務省地方局の郡，柴田両事務官[93]，五十嵐[94]，平井，寺田三嘱託並振興課始め各課員の方々からは多大なる御助力と御指導とを与へられ，宮内省，内閣統計局等からも格別の便宜を供与せられた。」[95]

郡祐一，柴田達夫はともに，1940年地方税法・「部落会町内会等整備要領」制定から1943年改正法制定に至るまで，地方自治制度の改定に大きく関与した。『府県制度資料』は，一連の地方自治制度の改正にあたっての基礎資料となり，また内務省地方局内における共通認識を形成したと考えられる。Ⅲ章における第15回帝国議会の北海道会法・北海道地方費法に関する議論は，『府県制度資料』に再録されている。内外地行政一元化にあたり，外地では樺太のみが実質的に適用されるが，その際にかつての北

91）柴田（1964）㈡，p.14。

92）自治振興中央会編（1941）「序」。

93）郡祐一は，1936（昭和11）年に地方局行政課に内務事務官として配属され，1942（昭和17）年地方局振興課長として改正法制定に関わった。戦前期官僚制研究会編（1981），p.104。郡の著作は郡（1937），（1943）などがある。
柴田達夫は，1940（昭和15）年から内務省地方局の地方事務官として1943（昭和18）年改正法制定時まで勤務した（日本図書センター（1990），p.609，619，629）。柴田の著作は柴田（1940），（1942）などがある。

94）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）。本稿との関連で次の著作がある。五十嵐（1912），（1939）。

95）「はしがき」『府県制度資料』，p.1，2。『府県制度資料』には「参考資料　北海道ニ関スル制度」が載せられており，前掲の北海道会法をめぐる第15回帝国議会の論議が採録されている。内務官僚は，この資料を基に「府県制度の推移進展の迹を明にし，尚其の由つて来る所を考覈（かく）するの料」として，地方税法・「部落会町内会等整備要領」，改正法制定の作業を行うにあたり，明治地方自治体制の根幹にあたる論理を継承して，一連の改正が行われたと考える。『府県制度資料』の構成は，明治地方自治体制の制定前後の大きく分けて，詔書・勅語，「行政篇・官制篇・財政篇」と「参考資料」の三分野からなる。参考資料は「〇北海道ニ関スル制度，〇郡ニ関スル制度，〇廃藩置県直前ニ於ケル府藩県ノ状態，〇各府県ニ於ケル府県制施行期日，〇道府県管轄区域の変遷，〇内務省並地方長官異動」である。

海道会法・北海道地方費法制定における「自治」の段階と手順とが参考になったものと考えられる。内務省は，Ⅵ章で考察するように，樺太をかつての北海道と同じ手順で，明治地方自治体制の「自治」の段階の枠組みの中に取り込もうとしていたのである。

3. 1940（昭和 15）年地方税法制定と地方分与税の導入

地方税法では「第一条　本法ニ於テ地方団体トハ府県及市町村ヲ，地方税トハ府県税及市町村税ヲ謂フ　本法中府県ニ関スル規定ハ北海道地方費ニ，市町村ニ関スル規定ハ町村制ニ代ル制ヲ施行スル地ノ町村ニ之ヲ準用ス」とされた。

地方団体が道府県・市町村に限定されることで，水利組合・北海道土功組合・部落（「市（町村）ノ一部」いわゆる財産区）・学区・市制第六条法人区が地方団体より外された。すなわちこれらの団体から徴税権が撤去され，同時に地方分与税の配付の対象からも外された。

その一方で府県・市町村の外，北海道，「町村制ニ代ル制ヲ施行スル地ノ町村」も地方団体と認められ，地方分与税の北海道一級二級町村制・樺太一級二級町村制にも適用が可能となった。このことは，1943（昭和 18）年，内外地行政一元化への布石となる。

地方税法によって新たに地方分与税が制定された。地方分与税が創設されると同時に，地方分与税分与金は特別会計[96]として，一般会計とは区分された。これをもって形式上，地方分与税分与金特別会計は，樺太庁特別会計と同様となった。特別会計ではなかったが国庫から支給されるという点において，北海道の拓殖費も同様である。ここに北海道・樺太と府県・市町村は，地方行政費が国庫からの支弁による割合が多いという意味において，同一の形態を取ることになる。また地方税法制定に伴い，北海道地方費および府県税を市町村に分賦する制度を廃止し[97]，市町村が，北海道地方費・府県税と地方分与税とから二重に配付されることがなくなった。府県・市町村・北海道・樺太の地方行政費が国庫からの支弁に多くをよるという点において，横並びとなる。明治地方自治体制の「自治」は，名誉職と地方費自己支弁が原則であった。市町村はこの両者を充たしていたので完全自治体であったが，そのうちの地方費自己支弁の原則が崩れたのである。また町村制（1911（明治 44）年制定）では，第 61 条で町村長は名誉職とすることが規定されていたが，第 2 項で「町村ハ町村条例ヲ以テ町村長又ハ助役ヲ有給ト為スコトヲ得」と，町村条例による有給町村長を認め，「第八十五条　有給町村長，有給助役其ノ他ノ有給吏員ノ給料額，旅費額及其ノ支給方法ハ町村会ノ議決ヲ経テ之ヲ定ム」と町村会が給与などの支給方法を議決で定めていた。しかし，1930 年代において「実際問題としては，名誉職と云ひながらも有給吏員以上に給与を受ける例が少く」なかったという。1926（昭和 1）年の内務省の調査によると，全国の名誉職町村長の報酬給料額の平均は年に 490 円で最高は 3,700 円，最低は 1 円であった。同じく有給町村長の平均月給は平均が 78 円で最高が月額 600 円，最低が 2 円であった。少額

96）「地方分与税分与金特別会計法」法律第 67 号 1940（昭和 15）年 3 月 29 日
「第一条　地方分与税分与金ノ会計ハ之ヲ特別トシ一般ノ歳入歳出ト区分スベシ
第二条　本会計ニ於テハ地租，家屋税及営業税ノ収入，配付税分与ノ為ノ一般会計ヨリノ受入金，積立金ヨリ生ズル収入，借入金及附属雑収入ヲ以テ其ノ歳入トシ還付税及配付税ノ分与金，借入金ノ償還金及利子其ノ他ノ諸費ヲ以テ其ノ歳出トス
第三条　本会計ノ歳出額ハ其ノ歳入及積立金ノ合計額ヲ超過スルコトヲ得ズ
第四条　本会計ニ属スル経費ヲ支弁スル為必要アルトキハ政府ハ本会計ノ負担ニ於テ借入ヲ為スコトヲ得　前項ノ規定ニ依リ借入ヲ為スコトヲ得ル」。

97）藤田（1949），p.665。

の町村が多かったが，名誉職としての実態は失われつつあった[98]。ここに明治地方自治体制の「自治」の原則である名誉職と地方費自己支弁を充たしていないにもかかわらず，北海道と樺太の町村制の内外地行政一元化が可能となる条件の一つが整ったのである。

また後述するように1930年代に入り町村では国庫からの支給の割合が増大し，なおかつ1940（昭和15）年の地方分与税導入（国庫からの支給）により，明治地方自治体制の「自治」の原則である名誉職と地方費自己支弁を充たさなくなっていた。明治地方自治体制には，名誉職と地方費支弁の割合において，「自治」の段階があるとする本稿の立場から改正法を再考すると，④の，市町村会が議決権を失い，制限列挙主義となったこともかつての北海道・樺太一級二級町村制の論理から説明できるのではないかと考える。⑤の市参事会の権限の縮小（町村には参事会制度そのものがなかった）については，地方費自己支弁の原則を欠いた北海道や沖縄県で，当初は参事会組織が置かれなった状況に則ったものであるとする[99]。⑥の，市長は，市会の推薦によって内務大臣が勅命をもって選任し，町村長は，町村会の選挙を経て，府県知事が認可することとなったことなども，名誉職の実質的崩壊と地方費自己支弁の原則を欠くこと，地方分与税の導入などからある程度，説明がつくのではないかと考える。解職権については，北海道・樺太一級二級町村制では北海道庁長官・樺太庁長官が町村長に対し任免権を持っていたこととの関連性が考えられる[100]ことを指摘しておく。

4. 1943（昭和18）年改正法と北海道・樺太町村制施行

次に1943（昭和18）年北海道・樺太町村制施行を具体的に見ていく。

⑴ 1943（昭和18）年北海道会一級二級町村制度の廃止

北海道一級町村制については，すでに1927（昭和2）年の改正「北海道一級町村制改正」（勅令269号）で「第一条　町村制及市制町村制施行令ハ北海道一級町村ニ之ヲ準用ス但シ本令ニ別段ノ規定アル場合ハ此ノ限ニ在ラス」と町村制とほとんど変わりがなかった。

町村制中改正法（1943（昭和18）年3月20日法律第81号）で，「第百五十六条ノ三　北海道及樺太ニ於ケル町村ニ付テハ本法ニ拘ラズ勅令ヲ以テ別段ノ規定ヲ設クルコトヲ得　第百五十七条第一項中「北海道其ノ他」ヲ削ル」とされ，改めて「市制町村制施行令中改正ノ件」（1943（昭和18）年5月25日勅令第443号）の附則第二項「北海道一級町村制，北海道二級町村制」「ハ之ヲ廃止ス」と北海道一級二級町村制が廃止された。次いで「市制町村制等改正経過規程」（1943（昭和18）年5月25日勅令第444号）の「第二章　北海道ニ於ケル町村ニ関スル規定　第十九条　従前ノ北海道二級町村タリシ市町村ニ付テハ市制町村制施行令第七十四条ノ改正規定ニ依ル内務大臣ノ指定アリタルモノト看做ス」と北海道二級町村は指定町村とされた。

北海道二級町村制度は，指定町村と名称を変

98）入江（1931），pp.184-186。入江俊郎は，1931（昭和6）年当時は内閣法政局参事官であった。1943（昭和18）年市制町村制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（1937）を刊行している。すでに名誉職が実態を伴わないというのは，当時の内務官僚の共通認識であったと思われる。

99）市参事会が市長と対立していたなどの実態については，今回は扱わない。制度としての整合性からのみ，考察を行う。

100）⑥の市長の内務大臣が勅命をもっての選任，町村長の府県知事による認可ならびに解職権については，地方分与税と国庫からの支給のみでは説明がつかない部分がある。事実，改正法をめぐる帝国議会の論議では，解職権の論拠について激しい応酬があった。地方税法と改正法をめぐる論考で，特に解職権については，機関委任事務との関連から考察を行う予定である。

えただけで，実態はそのままであった。

「市制町村制施行令中改正ノ件」，「第十章　北海道ニ於ケル町村ニ関スル特例」では，「第八十五条　（町村制第四十七条ニ対スル特例）」[101]が指定町村（従来の北海道二級町村）に定められたが，その内容（書面決議）は従来と同じものであった。「特例」とは，先述した沖縄県に対する「特例」と同じ意味である。すなわち府県制・町村制に対する「特例」という意味であった。明治地方自治体制では，先に明らかにした「会」だけでなく「特例」という言葉ひとつにおいても，同一の意味・概念であったのである。

こうして指定町村と名称を変えたが，北海道二級町村制では，町村長の有給規定と北海道庁長官による任命も変更がなく，給料は北海道地方費から支弁された[102]。

⑵　樺太における町村制施行

内外地行政一元化は「内地延長主義」に基づき朝鮮や台湾でも進められたが，不徹底に終わった[103]。内外地行政一元化による地方自治制が布かれたのは樺太のみである。

市制中改正法の附則「樺太市制ハ之ヲ廃止ス」，町村制中改正法の附則「樺太町村制ハ之ヲ廃止ス」で樺太市制町村制は廃止された。代って勅令第444号「市制町村制等改正経過規程」の「第三章　樺太ニ於ケル市町村ニ関スル規定　第三十七条　従前ノ樺太ニ於ケル二級町村タリシ町村ニ付テハ市制町村制施行令第百十一条ノ改正ニ依ル内務大臣ノ指定アリタルモノト看做ス」で樺太二級町村が指定町村と見なされた。

1929（昭和4）年「勅令第195号樺太町村制施行令」で町村会には一級二級ともに議決権がなく，「第四十六条　一級町村会ハ町村ニ関スル事件ヲ議決ス其ノ概目左ノ如シ」と一級町村制は概括例示主義であったが，二級町村制は「第四十七条　二級町村会ハ左ノ事件ヲ議決ス」と制限列挙主義であった。改正法により，内地の町村会の議決権が消滅し制限列挙主義となったので，樺太一級二級町村とも内地の町村制と変わらなかった。

「市制町村制施行令中改正ノ件」（1943（昭和18）年5月25日勅令第443号）では，北海道同様，樺太にも「第十二章　樺太ニ於ケル町村ニ関スル特例」が設けられた。内容は，北海道二級町村制と同様，樺太における指定町村も従前の樺太二級町村と内容的には変わりなく，第142条の町村会の書面決議[104]をはじめ，第143条で有給町村長は樺太庁長官に任免権があり[105]，第146条で給料は国庫から支給され

101）「第八十五条　（町村制第四十七条ニ対スル特例）指定町村ニ於テハ町村長ハ町村会ノ権限ニ属スル事件ニシテ軽易ナルモノニ付テハ町村会ヲ招集セズ期限ヲ指定シ書面決議ノ方法ニ依ルコトヲ得但シ現任議員ノ数議員定数ノ半数以上アル場合ニ非ザレバ此ノ方法ニ依ルコトヲ得ズ　前項ノ場合ニ於テハ町村制第四十九条第一項ノ規定ニ拘ラズ議員三分ノ二以上ノ同意ヲ得ルニ非ザレバ否決セラレタルモノト看做ス」。

102）「第八十七条　（町村制第六十条乃至第六十四条ニ対スル特例）指定町村ニ町村長及助役一人ヲ置ク　町村長及助役ハ有給吏員トス　町村長ハ北海道庁長官，助役ハ北海道庁支庁長之ヲ任免ス　町村長及助役ハ第八十四条第一項ノ規定ニ拘ラズ在職ノ間其ノ町村ノ公民トス
第九十三条　（町村制第八十八条ニ対スル特例）指定町村ニ於ケル費用，弁償，報酬，給料，旅費，退隠料，退職給与金，死亡給与金，遺族扶助料其ノ他ノ給与ハ町村ノ負担トス，但シ町村長，助役及書記ノ給料ハ北海道地方費ノ支弁トシ尚其ノ旅費ノ一部ヲ北海道地方費ノ支弁ト為スコトヲ得」。

103）浅野（2008），pp.541-553。

104）「第百四十二条　（町村制第四十七条ニ対スル特例）指定町村ニ於テハ町村長ハ町村会ノ権限ニ属スル事件ニシテ軽易ナルモノニ付テハ町村会ヲ招集セズ期限ヲ指定シ書面決議ノ方法ニ依ルコトヲ得但シ現任議員ノ数議員定数ノ半数以上アル場合ニ非ザレバ此ノ方法ニ依ルコトヲ得ズ　前項ノ場合ニ於テハ町村制第四十九条第一項ノ規定ニ拘ラズ議員三分ノ二以上ノ同意ヲ得ルニ非ザレバ否決セラレタルモノト看做ス」。

105）「第百四十三条　（町村制第六十条乃至第六十四条ニ対スル特例）指定町村ニ町村長及助役一人

た[106]。樺太指定町村は，北海道指定町村を準用するものであった。

以上のように制度的には樺太の町村制は北海道の町村制を準用するものであったが，1点大きく異なることがあった。地方分与税制度が樺太に適用されなかったことである。樺太では樺太庁特別会計が継続し，地方行政費において北海道よりさらに国庫に依存する状況が続いていた[107]。

1907（明治40）年4月設置の樺太庁の財政は，台湾と同様に特別会計法[108]で処理された。

樺太庁の特別会計は，国の一般会計からの補助金で賄われていた。内地の市町村では，国からの委任事務である義務教育の費用負担，具体的には公立小学校の人件費が歳出の多くを占めていたが，樺太の町村では，公立小学校の経費は国庫からの支給によった[109]。これも1940（昭和15）年義務教育費国庫負担法（1940（昭和15）年3月29日法律第22号）により内地の市町村も国庫と道府県が負担し，義務教育費負担においても当該市町村が負担しないという点で樺太と内地とは遜色がなくなった。樺太が変わったのではなく，内地が樺太と同様になったのである。

5. 地方費の支弁をめぐる「自治」の段階の存在と改正法

明治地方自治体制における「自治」は，地方費で地方行政を賄う段階であったが，このことを北海道・樺太，北海道・樺太一級二級町村制と府県との関係から，再度整理しておく。「府県制北海道会法改正法律案答弁資料」[110]から，府県と北海道，さらに北海道と樺太との間に「自治」の段階があることが判明する。まず，北海道には府県制を布くことができなかった。

問　北海道に府県制を施行する考なきや

答　北海道の現状は今尚所謂拓殖計画実行の途上に在り，其の経済も所謂地方費制度を北海道に負担せしむべき費用の範囲を限定し，国庫に負ふ所少からず？[111]に在りますから，今？に北海道に特別行政制度を廃して之に府県制を施行すること

ヲ置ク
町村長及助役ハ有給吏員トス
町村長ハ樺太庁長官之ヲ任免ス
助役ハ樺太庁支庁長ノ認可ヲ得テ町村長之ヲ任免ス
町村長及助役ハ第百四十一条第一項ノ規定ニ拘ラズ在職ノ間其ノ町村ノ公民トス」。

106）「第百四十六条　（町村制第八十八条ニ対スル特例）指定町村ニ於ケル費用弁償，報酬，給料，旅費，退隠料，退職給与金，死亡給与金，遺族扶助料其ノ他ノ給与ハ町村ノ負担トス但シ町村長ノ給料ハ国庫ノ支弁トス尚其ノ旅費ノ一部ヲ国庫ノ支弁ト為スコトヲ得」。

107）平井（1997b），p.127。

108）「第一条　樺太庁ノ会計ハ特別トシ其ノ歳入及一般会計ノ補充金ヲ以テ其ノ歳出ニ充ツ
第二条　樺太庁特別会計ノ収入支出ニ関スル規定ハ勅令ヲ以テ之ヲ定ム
第三条　政府ハ毎年樺太庁特別会計ノ歳入歳出予算ヲ調製シ歳入歳出ノ総予算ト共ニ帝国議会ニ提出スヘシ」。

109）「一　教育費
教育費が歳出面に独立の一科目として現れたのは大正十一年度である。当時は庁立の中学校二，女学校および小学校教員講習所各一にすぎず，その経費は少額で，公立小学校教員の諸給（俸給，賞与，赴任旅費等）を国費支弁としたための支出が教育費の大部を占めていた」。「全教育費の七五パーセント内外が公立小学校の人件費に投ぜられ，残り二五パーセント内外が庁立諸学校の校費および人件費に当てられていた」。「初等教育費を樺太庁と管下町村とがどう分担していたかを昭和十年度の予算に一例を引いて大体の見当をつけてみる」。「町村一に対し樺太庁三．三弱の分担割合となる。このほかに農漁村部落における小学校建築費，公立実業学校等に対する補助が教育費補助として毎年度相当支出」していた（大蔵省昭和財政史編集室編（1961），p.279，281）。

110）「府県制北海道会法改正法律案答弁資料」「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. A20040052900，表紙・目次（国立公文書館）」昭和18年。

111）「？」は，原本不鮮明により判読できず。以下，同じ。

は困難であると考へてをります。

北海道では，地方費自己支弁の原則が成立せず，したがって地方自治体になることができなかった。樺太は北海道よりもさらに国庫に依存していたので，地方費さえも設定することができなかった。

問　樺太に府県制を施行するか或は少くとも北海道同様の地方費を設定する考なきや

答　樺太に府県制を施行し或は少くとも所謂地方費を設定するか否かの問題は，結局樺太が財政的に自給自足し得る状態に在りや否やに依つて定まるものと思ふのでありますが，今日樺太には相当多額の国費を投じて之が開発を図つて居る反面，地方財源たるべきものは極めて貧弱でありまして，果して地方費が成立つや否やに付ては大いに考究検討すべきものがあり，寧ろ少なからぬ疑問がありますので，差当り昭和十八年度に於ては国費の特別会計を存置し，地方費を設定しなかつた次第であります。十九年度以降のことに付ては仍充分研究致し度いと存じます。

問　樺太を北海道の区域に編入し道樺一体の経営を為す考なきや

答　所謂道樺一体論にも一面の理由がないものとは思ひませんが，諸般の事情を考慮し，樺太の総合行政体制を維持するを至当と考へますので，唯今の所樺太を北海道の区域に編入する考はありませぬ[112]。

樺太と北海道とでは，「自治」の段階が異なる。つまり北海道では地方費が設定できたが，樺太は地方費を設定することが出来ない。地方費が設定できないばかりか樺太の財政は特別会計つまり国費に大きく依存する。そこで特別会計を維持し，地方費ではなく国費による「樺太の総合[113]行政体制を維持」することとなった。樺太と北海道は，地方費支弁における「自治」の段階が異なるので，道樺一体論は不可能であったのである。

次に府県（知事は官吏）は不完全自治体であったが，同様に1897（明治30）年制定の北海道一級二級町村制，1922（大正11）年に制定された樺太町村制では，① 北海道・樺太の町村長は北海道庁長官・樺太庁長官の任命によるものである，② 首長の給与は，北海道地方費あるいは国庫負担である，③ 議会は議決権を持たず，制限列挙主義であるという三点が共通する。①②③は相互に関連しており，地方費を負担（特に首長の給与）していない場合は，「自治」として不完全であり，議会（道会・府県会・一級二級町村会）は地方自治体を代表せず，従って議会には議決権がなく制限列挙主義で，限られた事項に対してのみ議決を行う。明治地方自治体制における地方団体は，首長が名誉職あるいは当該地方団体の負担による首長の給与の支給でなおかつ地方費自己支弁により，はじめて完全自治体となる。完全自治体の議会は，地方自治体の営む事業に対する議決権を有し，議決は概括例示主義となる。地方税法制定以前の市町村は，直前に掲げた①②③との対比において，①首長は公吏で，②給与は地方費で負担，あるいは名誉職で，したがって③議会は議決権を有し，議決は概括例示主義であった。

ところが地方税法・「要領」により，市町村の「自治」が部落会・町内会に「移行」し，かわって市町村が国庫を以て支弁される「自治」の段階となり，「官治」の程度が増すこととなった。1944（昭和19）年の勅令「市町村長ノ待遇ニ関スル件」[114]で，市町村長は勅任官・

112）「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. A20040052900，表紙・目次（国立公文書館）」昭和18年　画像番号　20-22。道樺一体論に対する樺太島民の反対については，塩出（2006），pp.24-32。

113）「総合」の示す意味については，改正法に関する論考で検討する。

奏任官として扱われる待遇官吏となった。待遇官吏とは，「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）」[115] とされる。有給の市町村長の場合，地方費支弁である場合もあり国費支弁（地方分与税など）もあるという両方の意味で，待遇官吏となったのである。勅令「市町村長ノ待遇ニ関スル件」に先行し，実質的に内地の市町村も国庫からの配付税により地方費が負担され，市長・町村長も実質的に国庫からの報酬給料などを受けることとなった（少なくとも，名誉職，有給に拘らず，市町村長の報酬や給料を当該地方自治体で賄っているとは，言い難い状況となった）。市町村が不完全自治体の段階＝府県と同様の「官治」の段階になったのを受けて，改正法により法制的にも市町村も府県と同様に不完全自治体となったのである。改正法をもってする内外地行政一元化において，従来の「本法ハ北海道其ノ他勅令ヲ以テ指定スル島嶼ニ之ヲ施行セズ」（町村制第百五十七条）と規定することは不自然である[116]。そこで廃止されたという説明がなされていたが，「不自然」ではなく，明治地方自治体制においては，理路整然と「自治」の段階が設定され，それに基づいて地方制度が成立していた。

Ⅵ　樺太における内外地行政一元化とは

1. 樺太会法・樺太地方費法制定の挫折

樺太が，他の外地と異なり，内外地行政一元化を遂げた理由はどこにあったのであろうか。

「一，（問）樺太内地編入の理由如何

（答）樺太は朝鮮，台湾と異り全人口四十万の中内地人三十八万余朝鮮人一万五千余と言ふ人口構成を示し（アイヌ人千余名，所謂土人[117]（ママ）四百余名）法令の施行状況，諸般の制度等著しく内地に接近し居る状況でありますので此際之を内地に編入し大なる支障なしと認めた次第であります。」[118]

樺太が内外地行政一元化を可能とする第一の理由は，人口構成において内地人の占める比率が圧倒的であったことによる[119]。人口のほとんどが内地からの移民であったことと「法令の施行状況，諸般の制度等著しく内地に接近し居

114）「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」。

115）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。

116）柴田（1964）㈡，p.14。

117）歴史的資料として，そのまま掲載した。

118）「樺太庁官制改正案ニ対スル予想質疑（於枢密院）」「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref.A20040036900，樺太庁内地編入関係（国立公文書館）」昭和 17 年 10 月 13 日～昭和 18 年 3 月，画像番号，328。この資料は，国立公文書館の資料群としては内務省文書（地方行政関係）に当たる。

119）内外地行政一元化の一番の理由が，内地人が多数を占めることであったというのは重要である。浅野（2008）の「内地延長」の議論と交差するものである。筆者は内外地行政一元化とは，統一国家としての再構築であり，統一国家の境界線を引き直すことにあったと考える。その境界線とは，この資料からは内地人であることであったと思われる。改正法は，明治地方自治体制を統一国家として再編するものであり，国家の統一理論を再確認するものであった。それは，帝国日本の領域と構成員とを同時に再定義するものであった。改正法そのものに関しては，別稿で扱う予定である。

る状況」であるからであった[120]。先述した松岡修太郎の，樺太の行政組織は他の外地のような特殊性が多くなく，「寧ろ内地の北海道及び府県に類似」[121]しているという指摘は，内務省が作成した，この資料からも裏づけられる。樺太は，明治地方自治体制の延長線上にあったのである。

しかし「内地に編入し大なる支障なし」としたものの，樺太の内外地行政一元化を妨げたのは，やはり地方費の問題であった。

樺太の行政費を極度に国庫に依存する体制は，財政面での内外地行政一元化を妨げた。

実は，樺太における内外地行政化にあたり，樺太会法・樺太地方費法の制定が模索されていた。「樺太内地編入ニ伴フ行政財政措置要綱（案）」（1943（昭和18）年1月6日，内務省）[122]以前のものであると考えられる「曩の閣議決定に基く樺太の内地行政編入に関しては樺太現地の特殊事情に鑑み拓殖の進展を阻害せざる様左の如く措置するものとす」では，「一　樺太に於ける地方費の設定及地方議会の創設に付ては調査研究の上概ね昭和十九年度より実施するものとす　右に伴ひ樺太に於ける租税制度に付ても同時に根本的改革を加ふ」[123]としている。内務省は，かつて北海道会法・北海道地方費法を制定した同じ手順で，樺太会法・樺太地方費法の制定を目指していた。しかし結果的に，樺太会法・樺太地方費法は制定できなかった。「樺太地方費設置ニ関スル意見」「樺太庁内地編入関係ノ一」[124]と帝国議会における樺太の

120）日本人移民による地域社会の形成にともなって，樺太では多くの神社が見られた。山田・前田編（2012）によると樺太では，日本領の41年間に，少なくとも277社が存在したという。山田・前田編（2012），p.64，65。今回は扱わないが，改正法の変更点のうち，⑫神社供進費と大きく関わるものであったことを指摘するにとどめる。

121）松岡（1937），p.20。

122）「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. A20040036900，樺太庁内地編入関係（国立公文書館）」昭和17年10月13日～昭和18年3月，画像番号，22，23。

123）同上，画像番号6，7。手書きで「一〇，一九，樺太庁長官」の書き込み有り。

124）同上，「樺太地方費設置ニ関スル意見」，画像番号36-39。

要領

第一，樺太に地方費を設置することは困難と思料せらる（註第一　筆者―註については見つからず）

（理由）

一，内地並みの地方費を設置する場合を考ふるに樺太の現状は地方費に属せしむべき歳出額著しく多額となるにも拘らず内地の地方税制並みの財源付与を為すとするも其の税収入は要歳出額に比し著しく僅少なること（註一，二）

二，北海道並みの費目に付国庫負担の下に拓殖事業費を設くるとするも地方費に属せしむべき歳出額尚多額となること（註三）

前項税収入に更に経費附帯収入及内地並みの国庫負担見込額を加ふるも不足額尚多額なること（註四）

三，前項不足額に対して分与税制度に依り財源を付与するものとせば内地道府県に比し著しく多額なる配付税を分与することゝなるが若し内地並みの地方分与税制度に依るときは拓殖費に相当するもの丶一部は之を課税力に計算せらるゝことゝなるを以て樺太に付ては恐らく不分与の結果となること（註五，六）

四，前項の不足財源を勢ひ国に於て所弁（特別会計又は交付金に依る）するものとせば地方費及び地方議会を設置するも殆んど其の機能は一小部分に限定さるゝことゝなること（註七）

第二，仮に第一の困難を排除して樺太地方費を設置するとするも之が実施には相当の経過期間を必要とすべく即時施行は困難なるべし（註第二）

（理由）

一，遽に内地並みの地方税制を樺太に実施することは困難なること

㈠　内地の地方税制度に於ける独立財源の中心は地租，家屋税及営業税の三物税なるが樺太に於ては地租及家屋税は新規課税となり課税標準調査上相当の期間を必要とする

地方費設定に関する論議[125]をまとめると以下のようになる。樺太では，そもそも地方費が設定できない。それは，地方費の歳出に見合う税

こと（註一）

㈡　地方分与税制度に於ける分与の基準には地租，家屋税及営業税を用ふることゝなり居れるを以て，右の如くんば内地並みの分与税制度を実施することも相当の期間を必要とすること（註二）

二，配付税分与に付第一第三項の如く若し分与額制限され不分与の結果となる場合樺太に付てのみ特例を設けて配付税の相当額を分与することの可否に付ては分与税制度の運営上慎重考究を要すること（註三）

三，内地並みの地方税を設定するときは之に伴ひ市町村税も内地化するの要あるも，斯くするときは市町村財源に激変あり其の対策考究に相当の日子を要すること（註四）

四，樺太地方費及市町村の税制を一時に内地化するときは住民中負担激増するものあるを以て之が緩和を図る為経過年度を設くるの要あること従つて其の間の財源按配に付ても慎重考究を必要スルコト（註五）

125）「〇吉田貞次郎…今度の行政改革で樺太を内地に編入せられましたので，樺太にどう云ふ行政をおやりになるのか，今度の府県制の改正，或は市町（ママ）制の改正，さう云ふものを直接樺太にもおやりになるのか…別な方法に依つておやりになりますのか」。

「〇古井喜実政府委員　樺太を内地に編入致しまする政府としての方針が決定致しまして，今年の四月一日から内地編入と云ふ方針に相成つて居りますが，編入後に於ける樺太の行政の制度の問題であります，此の点は一面には国の行政機関の問題がありまするし，一面には又地方の自治体の制度の問題，両面に亘る訳であります，国の行政機構の問題と致しましては，従来の如き，出来るだけ総合官庁の体制を維持してやつて行くと云ふ方針に於て，実行されることに相成らうかと考へて居ります，即ち成べく樺太庁の長官と云ふものに各種の行政の権限を従来の如く総合致しまして，さうして一元的な行政を行つて行くと云ふ体制の下に改正が行はれるだらうと考へて居ります，尤も特殊の現業的な方面に付きましては，特別の機構も出来るであらうと考へて居ります，又地方の制度の問題に付きましては，樺太に地方費を設定し得るや否やと云ふ問題が先決の問題として起こるのであります，此の点に付きましては色々検討を加へて見たのでありますが，樺太に於きましては現在相当多額の国費を投じて経営を致して居る次第であります，明年度の特別会計に於きましても，恐らく八千万円位の予算になつて居りはしないかと考へて居りますが，其の経費を以て経営致して居る訳でありますが，一面に於て之に対する地方費的な財源として何程のものがあるかと云ふ問題になりますと，内地並の地方税等を設定致しましても，極く一部分に亘り比較的僅少な税源しか計算上現はれて参りませぬ，それで以て此の地方費を設定しますのには，実際上余程の困難が伴ふのではないか，少くとも余程他に適当な方法を考へませぬと，地方費を設定する方法が困難ではないだらうか…随て樺太に地方議会を設定する問題も地方費の設定と云ふことと不可分の問題に相成るのでありまして，此の点も只今の地方議会等の問題も関連して考へる外ない」。

「〇吉田貞次郎

　此の際北海道と樺太と云ふものを一緒に考へて見まして，大臣の御説明の中にも道州制と云ふやうなことも考へて居ると云ふやうな御意向もあつたやうでありますが，それを進んで此の際北方の要域でありまする樺太，北海道と云ふやうなものにおやりになると云ふやうな御考へが政府にありますまいか

〇古井喜実政府委員　樺太の内地編入に伴ひまして，従来樺太に施行になつて居ります樺太市制，樺太町村制と云ふ別個の法律は廃止致しまして，之を一般の市制，町村制に統合致す考へ方で今回の改正案の規定を設けて居る次第でありますが，尚ほそれに関連致しまして，北海道は今日市制の行はれて居りますが，町村制に付きましては，一般町村制は施行にならないで，別個に勅令で以て定める制度の下に，一級町村制，二級町村制がある訳でありますが，是も樺太の問題と関連して，樺太にも北海道にも一般の町村制を施行すると云ふ建前にし，随て町村に準ずべきものと云ふものは，北海道に付てはなくなつて来るといふ根本の建前に相成る訳でありますが，実質問題と致しましては，樺太の市制は大体に於て内地の市制と違ひがないやうに考へて居ります，極く軽微な点に付て違ひがあるだけでありますので，実質に於ては市制の問題は大きな違ひはないと思ひます，それから町村の制度の問題は，樺太，北海道とも一級町

収入が著しく僅少であるからである。北海道のように国庫負担の下に拓殖事業費を設けるとしても，樺太はなお地方費としての歳出が多く，税収や国庫負担額を入れるとしても多額の不足が見込まれる。内地のように，地方分与税を適用すると拓殖費が課税力として計算され，逆に配付税が分与されない。むりやり地方費と地方議会を設置しても，その機能は限られる。北海道会法・北海道地方費法の議論を通じて明らかとなったように，樺太地方費が設置できないのであれば，樺太に議会（樺太会）を置くことは出来ない。もし仮に樺太に地方費を設置するとしても，早急な実施は困難であり相当の期間が必要である。樺太に，「自治」を布くのは困難であった。それは，「自治」の要件である地方費の設置ができなかったからである。

次に樺太に内地並みの地方自治制度を設定するにあたってであるが，まず市制に関しては，現在の北海道・樺太の市制は内地と変わらない。北海道・樺太の一級町村制も内地と変わらない。但し，何がどのように変わらないのかに関する説明はない。「町村の制度の問題は，樺太，北海道とも一級町村に付きましては，大体は内地の町村制と実質が異ならぬやうに考へて居ります，二級町村に付きましては，双方とも相当大きな違ひがある」，「一級町村に付きましては，今日あります軽微な若干の差異，此の点は故らに此の際変へる必要もない点が大部分のやうでありますので，軽微な点でありますが，一級町村に付ての特例も実質的には大体存置して置きたい」とは，前述したように，一級町村制が完全自治体に近く，二級町村制が不完全自治体であったと考える。その差は，原則町村長が名誉職ではなく有給で（一級町村長でも有給の場合があった），その給料が北海道地方費・国庫から支弁され，当該町村が負担するものではなかったことによる。そのため町村長は，監督官庁である北海道庁長官・樺太庁長官に任免権があった。つまり，地方費支弁の差であった。その差は，義務教育費国庫負担法や地方分与税により消滅する。町村制も北海道・樺太一級町村制においても，町村の行政費が義務教育費国庫負担法や地方分与税で賄うことが可能となり，「樺太，北海道とも一級町村に付きましては，大体は内地の町村制と実質が異ならぬ」ようになった。北海道・樺太の二級町村制は，「特例」で対応する。また樺太や北海道，特に樺太は開拓途上であるので，財政面での優遇措置をとることや地方分与税だけでなく国庫からの援助などを要望し，内務省も前向きに検討する姿勢を見せている。

村に付きましては，大体は内地の町村制と実質が異ならぬやうに考へて居ります，二級町村に付きましては，双方とも相当大きな違ひがある訳でありまして，大体の考へと致しましては，必要な時分には勅令で特例を設ける訳でありますが，是は二級町村に当るものに付きましては，大体実質は今日の現在の制度の内容の如き特例を二級町村に当るものに付ては設けたいと考へて居ります，それから一級町村に付きましては，今日あります軽微な若干の差異，此の点は故らに此の際変へる必要もない点が大部分のやうでありますので，軽微な点でありますが，一級町村に付ての特例も実質的には大体存置して置きたい」。

「○吉田貞次郎…一般の分与税の外に，あの方面に特別な方法で，今よりももつと手厚い援助を」してはいかがか。

「○古井喜実政府委員　…一般の市制町村制を適用することを考へて居るのでありまして，財政的な考慮の問題は，今後の研究問題」である（『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）第九回』，pp.200-202）。

吉田貞次郎　北海道第二区選出，翼賛政治会，従七位，陸軍中尉，農業

明治十八年三重県河芸郡一身田町に生る○陸軍歩兵中尉に被任，北海道上富良野村会議員に数回当選し，同村長に挙けらる，帝国在郷軍人上富良野分会長，北海道東中富良野及草分土功組合長たり○当選一回（21）（衆議院事務局（1942），p.231）。

古井喜実　改正法制定時，内務省地方局長。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（戦前期官僚制研究会編（1981），p.203）。

さらに内務省は，内外地行政一元化に伴い，樺太も地方費（樺太における教育・警察・衛生などをはじめとする行政費）の不足を地方分与税で補おうとしていたが，内地並み，すなわち厳密に内外地行政一元化を実行すれば樺太の拓殖費が課税力と見なされ，地方分与税制度ではかえって不分与となってしまう。「二，配付税分与に付…若し分与額制限され不分与の結果となる場合樺太に付てのみ特例を設けて配付税の相当額を分与することの可否に付ては分与税制度の運営上慎重考究を要すること」とあるように，樺太を地方分与税の特例として扱うことは，内地でも批判が多い地方分与税[126]を損なう可能性がある。また市町村税も内地化することは，市町村財源が激変することであり，現在の樺太の市町村は耐えられない。それでも，樺太を内地に組み込もうとしていたのである。帝国議会での論議や内務省の答弁，当時の内部文書からは，従来の研究史におけるイメージである，樺太の「経済的価値の低下」により，「戦時下の帝国日本における樺太の戦略的意義の低下」を招いた[127]とは，異なる状況が見て取れる。

樺太にとって，内外地行政一元化にあたって一番の問題は，地方費支弁の問題であり，樺太で地方費が成立することは，樺太庁特別会計の廃止につながる。次に，樺太庁特別会計に関する議論[128]を見ていく。

樺太庁特別会計を廃止することは，国庫からの支弁で成り立っていた樺太の財政が，地方費のみで財政を賄うことを意味する。また地方費が制定されることは，北海道会法同様，樺太会法が設定され，不完全ながらも「自治」が成立することとなるが，現在の樺太の地方費支弁の能力では「地方費及地方議会を設置するも殆んど其の機能は一小部分に限定」され，あまり意味がない。さらに樺太島民は，「自治」の成立のための地方費の支弁を望まなかった[129]。塩出はこれを取り上げ，「樺太庁の植民地開発体制を維持したまま南樺太を本国に編入するという要望」[130]と評価している。本稿では，樺太島民の要望を名誉職と地方費自己支弁の問題から捉え直してみたい。明治地方自治体制は，「自治」とは「名誉職を以て事務を処理する」ことであったが，樺太の二級町村では，名誉職は限られ有給町村長で，給料は国庫支弁であった。また，自らの町村税などのみで「事務を処理」することも不可能であった。内外地行政一元化が歓迎されなかったのは，樺太庁特別会計の維

126）地方分与税に関する批判は，地方税法・改正法そのものに関する論考で扱う。

127）原・天野編（2017），p.283。

128）「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. A20040036900，樺太庁内地編入関係（国立公文書館）」昭和17年10月13日～昭和18年3月，画像番号339。
「樺太庁官制改正案ニ対スル予想質疑（於枢密院）
一二，（問）差当り昭和十八年度は樺太庁特別会計を維持する理由如何
（答）現在の樺太庁特別会計は国の経費の外府県費に相当する経費をも包含致して居ります為特別会計の廃止を行ひます場合には当然に地方費の設置を必要と考へられるのでありますが樺太の現状に於きましては独立財源の不足著しく，随ひまして地方費設置に関連致しまして地方費の財源賦与を目途とする税制の整備等根本的刷新検討を加ふる必要があるのでありまして斯る準備の整はざる現在直に地方費を設置致しますことは相当困難な事情にありますのみならず本特別会計の廃止に当りましては戦時下樺太の負荷する重責に鑑みまして将来の樺太拓殖に関し周密なる検討を加へ的確妥当なる計画を樹立する必要がありますので差当り昭和十八年度に於きましては樺太庁特別会計の全面的解体は行はず尚之を存続することと致した次第であります
尚樺太島民の意向として特別会計の存続を一種の安心感として強く希望して居りますので之も考慮に入れた次第であります」。

129）同上，画像番号363，364。
「陳情要旨」「五　樺太の人口猶ほ希薄なるのみならず住民の担税力は内地々方に比し著しく微弱なること」。

130）塩出（2015），p.209。

持の他に，地方費（樺太地方費・市町村費）の負担に耐えられないことによるものがあった。内地においては，地方分与税が財政的に地方費をカバーすることが可能となったが，樺太では，地方分与税の制度が機能しないといった事態がその背景にあった。そこで財政的な優遇策が採られた。

ところで，前掲した山本（2014）によると沖縄県の府県制「特例」の撤廃と，県費補給金の存続に絡めて，当時の県知事であった大味久五郎と鈴木邦義には「花より団子」の理論[131]があったという。この「花より団子」の理論は，当時の沖縄県民の心情を逆なでにするものであったであろうことは想像に難くない。しかし皮肉なことに，内務省の「花より団子」の理論こそ，明治地方自治体制の「自治」の危機につながったのである。この「花より団子」の理論を逆手に取る状況が生じていた。「自治」とは地方費負担と財政的自立を意味することであったので，あえて「自治」（「地方団体の自主性，費用（委任事務に掛かる費用も含めて―筆者）の自己負担性，組織の名誉職性」[132]）を求めない，あるいはそういった余裕がないということは，明治地方自治体制の「自治」の根底を覆すことになる。一方で1930年代に，町村に代って部落が存在感を示し，市においては町内会が蔟生していた。町村が自治体として機能不全に陥っているのではないかとの問いに内務官僚は直面していた[133]。市町村は，その存在意義を問われていたのである。さらに市町村が「花より団子」理論を逆手に取る状況が生じていた。つまり地方費自己支弁の原則を放棄し，「団子」がなければ，あるいは自分たちの事務ではないので，国からの委任事務を拒絶することが内地で生じていた。このことが帝国全体に行き渡ったならば，明治地方自治体制の「自治」の崩壊に至る。樺太における内外地行政一元化を官民通じて望まないという論理は，明治地方自治体制の「自治」である「翼賛の自治」と真っ向から対立するものであり，このことが帝国全土に波及するならば，明治地方自治体制の「自治」の崩壊を招く可能性が生じるものであった。

事実，本土では地方費自己支弁の原則が崩壊しつつあった。まず都道府県を見てみよう。「**表3**　科目別都道府県歳入累年表」では，国庫下渡金と国庫補助及補給交付金の合計である国庫支給金が，1919（大正8）年では歳入全体に占める割合が7.5％であったものが，1930年代に入って10％を超え，1940（昭和15）年には23.6％となっている。かつて「特例」とされた沖縄県と，地方費支弁の割合については近づきつつあったのである。

次に町村であるが「**表4**　科目別町村歳入累年表」でも，都道府県と同様の傾向が見て取れる。国庫（＝国庫下渡金＋国庫補助補給交付金＋国庫補助金）＋他の地方団体支給金（＝道府県補助補給交付金＋道府県補助金＋郡補助金）が1919（大正8）年では歳入全体に占める割合が5.7％であったものが，1932（昭和7）年には20％を超え，1939（昭和14）年には30.7％となっている。

市については，「**表5**　科目別市歳入累年表」によると，国庫（＝国庫下渡金＋国庫補助金＋国庫補助補給交付金）＋他の地方団体支給金（＝道府県補助金＋道府県補助補給交付金）は，1945（昭和20）年の20.6％を除いて，一桁代を推移している。地方分与税＋国庫＋他の地方団体支給金も1945（昭和20）年の24.4％で急増するが，他の年度は概して多くを占めていない。問題は市債である。1930年代に30％を超え，1933（昭和8）年に58.3％，1936（昭和11）年に50.5％と歳入の半数以上を占めている。地方費自己支弁の原則というよりも，財政を借金で賄うという点では，非常に危機的な状

131）山本（2014），p.10。
132）江口（1941），p.30。江口俊男は，1940（昭和15）年から1943（昭和18）年にかけて内務省地方局勤務である。日本図書センター（1990），p.609，619，629。
133）白木澤（2018）。

況であったといえる。道府県も市ほどではないが，1930年代半ばには道府県債が20，30％という，財政としては不健全な状態であった。道府県においては，国庫支給金と道府県債で歳入の半数以上を占めていた。

かつて沖縄県が「特例」とされた地方費自己支弁の原則を欠くという状況が，本土の府県・町村で一般的に見られたのである。さらに明治地方自治体制の「自治」の根幹の一つである，その経費も併せて地方自治体が負担する委任事務に対し，委任事務返上論[134]が出ていた。

「花より団子」の理論の逆転現象，つまり地方費自己支弁の原則を放棄するばかりでなく，委任事務を忌避する動きが本土で生じていたのである。そもそも府県・市町村は，「国家によつて承認し創造せられた」地域団体である[135]。地域住民が自ら，創設[136]したものではなかった。突き詰めれば，いわば国家から勝手に押しつけられたものである。にもかかわらず，国や他の地方公共団体からの委任事務を，経費を含めて負担するということに対する疑義が生じてきたのである。1930年代に部落や町内会の存在感が増す一方で，市町村，特に町村が「町村の住民にとつて，本来彼等の全生活の中枢であるべき町村役場が実は全く空疎な一個の官場になり了つては居ないだらうか」[137]と，内務官僚自身が，町村が自治体として機能不全に陥っているのではないかと自問するまでに，深刻な状況となっていた。そこでこうした明治地方自治体制の「自治」の危機を回避するための方策が，地方税法であり改正法であった[138]。樺太を「翼賛の自治」に取り込むために，あるいは留めるための方策は，樺太に限ったことではなく，帝国全体に対してのものでもあったのである。特に樺太は，新たに「国家か法律を以て直接に之を成立」[139]せしめたことが明白な地方団体である。内務省が最も恐れたのは，樺太における「地方団体の消滅」[140]ではなかったかと考

134）三好（1937），p.25。
135）荻田（1941），p.35。白木澤（2018），（2021）。
136）国家が創設した府県・市町村に対して，地域に明治維新以前から存在していたのが部落であり，地域住民自らが創設したのが町内会であった。特に町内会創設の過程については，白木澤（2020）を参照。
137）加藤（1937），p.16。加藤於菟丸は，この時内務省地方局行政課長であった。戦前期官僚制研究会編（1981），p.331。
138）明治地方自治体制は，その正統性を含めて，その存在意義を問われていたのである。このことに関しては，改正法をめぐる論議で展開したい。
139）佐々木（1921），p.830。
140）同上，p.834，835。樺太は，「国家か法律を以て直接に之を成立」せしめた地方団体である。これを裏返せば，「地方団体の消滅」もありうるわけである。地方団体が消滅する場合は，「地方団体を構成する者の欠乏及ひ領土の喪失」つまり地方団体の構成員がいなくなった場合と領土が喪失した場合の二つの事例が想定された。「地方団体を構成する者一人と為り又は全く存せさるに至るときは其の欠乏を生するものとす。其の欠乏は地方団体か自治体たるの人格の基礎たる団体の消滅を来し，従て自治体たる人格其のものの消滅」となるという。樺太では，「殖民の基本方式は，集団移民制度をもって本則」としていたが，「集団・自由の両移民および島内島外よりの両入植者を通じ，保護助成の範囲程度が漸次均等化される方向に向かったことは，農業者の定着を奨励する見地」からであったという。それは「農業の振興をもって，樺太開発の最も堅実強固な，恒久的基礎を築く最善の道なりとする方針」であるから，樺太庁は「定着後の移住農民に対し，農業奨励方針に即し，周密な助成，保護，指導を与え」たが，昭和初年前後は，「移住後の転業者または退島者が相当数に上った」という。樺太庁の基本方針は集団移民であった。集団移民によって，地方団体を成立する意図があったと思われる。その後農業者の定着のために，集団・自由を問わず保護助成を行うようになっていったという。定着後の移住農民には様々な助成，保護，指導がなされたが，それでも昭和初年前後は，転業や退島が相次いだという。定住者の中核を農業者と見定めてのことであったが，なかなか農業者としての定住は難しかったようである（大蔵省昭和財政史編集室編（1961），p.206，208，210）。それでも樺太移民第二世代が登場し「郷土」「故郷」として樺太が意識されるよ

表 3　科目別都道府県歳入累年表

年度	税収入					税外収入															
	還付税 A	配付税 B	地方分与税 ＝A＋B	市町村分賦額	税収入合計※	財産収入	使用料及手数料	国庫下渡金 C	国庫補助及補給交付金 D	国庫支給金 ＝C＋D	寄附金	道府県債	前年度繰越金	賦金	財産売払代	繰入金	分担金	雑収入	地方分与税＋国庫支給金	税外収入合計	税収入合計※	歳入合計
1919 大正8				4,750	145,265	1,163		10,970	7,830	18,800	3,983	23,272	32,678					23,904	18,800	103,804	145,265	249,069
%				1.9	58.3	0.5		4.4	3.1	7.5	1.6	9.3	13.1					9.6	7.5	41.7	58.3	100.0
1920 大正9				14,703	198,505	1,874	10,009	14,748	17,181	31,929	6,827	37,030	53,890	3,107				17,232	31,929	161,901	198,505	360,407
%				4.1	55.1	0.5	2.8	4.1	4.8	8.9	1.9	10.3	15.0	0.9				4.8	8.9	44.9	55.1	100.0
1921 大正10				8,641	223,258	1,353	10,206	16,645	20,159	36,804	7,672	39,412	67,546	3,306				22,266	36,804	188,569	223,258	411,827
%				2.1	54.2	0.3	2.5	4.0	4.9	8.9	1.9	9.6	16.4	0.8				5.4	8.9	45.8	54.2	100.0
1922 大正11				8,931	241,010	1,148	15,421	18,160	21,070	39,230	11,850	38,801	87,975	3,265				29,351	39,230	227,045	241,010	468,056
%				1.9	51.5	0.2	3.3	3.9	4.5	8.4	2.5	8.3	18.8	0.7				6.3	8.4	48.5	51.5	100.0
1923 大正12				8,054	242,752	1,193	19,053	20,845	25,217	46,062	8,745	46,360	93,574	2,950				28,925	46,062	246,865	242,752	489,618
%				1.6	49.6	0.2	3.9	4.3	5.2	9.4	1.8	9.5	19.1	0.6				5.9	9.4	50.4	49.6	100.0
1924 大正13				7,539	246,445	1,089	21,757	18,696	30,281	48,977	8,779	46,484	82,477	3,141				27,635	48,977	240,344	246,445	486,790
%				1.5	50.6	0.2	4.5	3.8	6.2	10.1	1.8	9.5	16.9	0.6				5.7	10.1	49.4	50.6	100.0
1925 大正14				8,369	252,436	1,057	24,707	20,184	28,323	48,507	7,219	47,985	72,752	3,220				28,818	48,507	234,269	252,436	486,705
%				1.7	51.9	0.2	5.1	4.1	5.8	10.0	1.5	9.9	14.9	0.7				5.9	10.0	48.1	51.9	100.0
1926 昭和1				10,057	263,156	1,257	27,120	21,383	36,672	58,055	9,058	50,122	77,067	2,891				34,243	58,055	259,817	263,156	522,974
%				1.9	50.3	0.2	5.2	4.1	7.0	11.1	1.7	9.6	14.7	0.6				6.5	11.1	49.7	50.3	100.0
1927 昭和2				8,921	248,820	1,278	29,453	21,933	35,893	57,826	13,743	76,896	72,675	2,729				42,244	57,826	296,848	248,820	545,669
%				1.6	45.6	0.2	5.4	4.0	6.6	10.6	2.5	14.1	13.3	0.5				7.7	10.6	54.4	45.6	100.0
1928 昭和3				10,384	262,907	1,450	30,009	22,815	36,365	59,180	12,270	86,103	53,751	2,712				57,589	59,180	303,067	262,907	565,975
%				1.8	46.5	0.3	5.3	4.0	6.4	10.5	2.2	15.2	9.5	0.5				10.2	10.5	53.5	46.5	100.0
1929 昭和4				9,562	264,801	1,561	33,260	22,930	35,126	58,056	11,856	44,518	74,825	2,597				54,446	58,056	281,123	264,801	545,925
%				1.8	48.5	0.3	6.1	4.2	6.4	10.6	2.2	8.2	13.7	0.5				10.0	10.6	51.5	48.5	100.0
1930 昭和5				9,148	246,946	1,560	35,234	21,589	33,514	55,103	8,341	83,085	55,419	2,353				52,152	55,103	293,250	246,946	540,195
%				1.7	45.7	0.3	6.5	4.0	6.2	10.2	1.5	15.4	10.3	0.4				9.7	10.2	54.3	45.7	100.0
1931 昭和6				4,283	221,939	1,391	35,990	21,733	32,220	53,953	11,829	96,698	61,956	2,200				53,341	53,953	317,361	221,939	539,601
%				0.8	41.1	0.3	6.7	4.0	6.0	10.0	2.2	17.9	11.5	0.4				9.9	10.0	58.8	41.1	100.0
1932 昭和7				4,222	217,524	10,013	54,436	21,464	136,890	158,354	14,852	224,635	63,478		5,289	7,358		94,157	158,354	632,578	217,524	850,102
%				0.5	25.6	1.2	6.4	2.5	16.1	18.6	1.7	26.4	7.5		0.6	0.9		11.1	18.6	74.4	25.6	100.0
1933 昭和8				4,404	229,928	9,961	61,055	22,265	165,819	188,084	16,605	367,335	70,375		4,721	3,293		119,368	188,084	840,803	229,928	1,070,731
%				0.4	21.5	0.9	5.7	2.1	15.5	17.6	1.6	34.3	6.6		0.4	0.3		11.1	17.6	78.5	21.5	100.0
1934 昭和9				4,679	241,936	9,992	65,186	23,152	154,400	177,552	17,929	278,665	83,995		5,636	6,495		111,359	177,552	756,808	241,936	998,744
%				0.5	24.2	1.0	6.5	2.3	15.5	17.8	1.8	27.9	8.4		0.6	0.7		11.1	17.8	75.8	24.2	100.0
1935 昭和10				4,617	255,339	9,336	69,366	23,999	118,138	142,137	16,649	225,518	142,298		6,226	3,278		120,853	142,137	735,665	**255,539**	991,204
%				0.5	25.8	0.9	7.0	2.4	11.9	14.3	1.7	22.8	14.4		0.6	0.3		12.2	14.3	74.2	25.8	100.0
1936 昭和11				4,882	271,838	10,400	76,804	26,263	107,008	133,271	19,745	358,685	133,436		6,639	3,011		139,210	133,271	881,206	271,838	1,153,045
%				0.4	23.6	0.9	6.7	2.3	9.3	11.6	1.7	31.1	11.6		0.6	0.3		12.1	11.6	76.4	23.6	100.0
1937 昭和12				5,501	265,964	11,053	82,668	27,001	143,453	170,454	23,735	148,769	139,838		6,844	4,081		134,376	170,454	721,822	265,964	987,786
%				0.6	26.9	1.1	8.4	2.7	14.5	17.3	2.4	15.1	14.2		0.7	0.4		13.6	17.3	73.1	26.9	100.0
1938 昭和13				6,115	284,434	11,766	88,858	28,741	180,165	208,906	25,156	156,600	158,956		10,349	5,168		148,841	208,906	814,604	284,434	1,099,038
%				0.6	25.9	1.1	8.1	2.6	16.4	19.0	2.3	14.2	14.5		0.9	0.5		13.5	19.0	74.1	25.9	100.0
1939 昭和14				6,022	311,378	12,880	92,125	29,634	246,200	275,834	38,043	189,221	185,848		13,517	3,395		185,941	275,834	996,813	311,378	1,308,192
%				0.5	23.8	1.0	7.0	2.3	18.8	21.1	2.9	14.5	14.2		1.0	0.3		14.2	21.1	76.2	23.8	100.0
1940 昭和15					533,488	7,679	101,618	143,623	259,044	402,667	44,472	199,340	251,907		22,792	4,147	12,522	128,368	402,667	1,175,517	533,488	1,709,006
%					31.2	0.4	5.9	8.4	15.2	23.6	2.6	11.7	14.7		1.3	0.2	0.7	7.5	23.6	68.8	31.2	100.0
1941 昭和16	103,241	198,433	301,674		612,523	14,958	112,778	158,071	361,168	519,239	52,564	188,161	246,821		38,696	5,864	14,349	134,486	820,913	1,327,921	612,523	1,940,445
%	5.3	10.2	15.5		31.6	0.8	5.8	8.1	18.6	26.8	2.7	9.7	12.7		2.0	0.3	0.7	6.9	42.3	68.4	31.6	100.0
1942 昭和17	158,320	271,584	429,904		706,394	26,498	87,093	169,195	365,535	534,730	51,410	251,187	280,524		39,970	7,879	14,007	122,745	964,634	1,450,715	706,394	2,157,110
%	7.3	12.6	19.9		32.7	1.2	4.0	7.8	16.9	24.8	2.4	11.6	13.0		1.9	0.4	0.6	5.7	44.7	67.3	32.7	100.0
1943 昭和18	110,485	345,152	455,637		795,605	39,280	169,422	206,433	771,016	977,449	10,353	348,915	462,273		75,357	11,824	22,242	196,013	1,433,086	2,313,131	795,605	3,108,736
%	3.6	11.1	14.7		25.6	1.3	5.4	6.6	24.8	31.4	0.3	11.2	14.9		2.4	0.4	0.7	6.3	46.1	74.4	25.6	100.0
1944 昭和19	153,474	345,438	498,912		833,691	27,435	215,870	217,397	444,091	661,488	41,044	301,706	26,891		44,921	7,626	19,065	181,007	1,160,400	1,527,057	**838,691**	2,365,749
%	6.5	14.6	21.1		35.2	1.2	9.1	9.2	18.8	28.0	1.7	12.8	1.1		1.9	0.3	0.8	7.7	49.1	64.5	**35.5**	100.0
1945 昭和20	208,191	390,831	599,022		1,024,462	34,779	229,545	250,343	797,127	1,047,470	46,412	242,063	49,124		36,803	7,430	17,443	231,954	1,646,492	1,943,030	1,024,462	2,967,493
%	7.0	13.2	20.2		34.5	1.2	7.7	8.4	26.9	35.3	1.6	8.2	1.7		1.2	0.3	0.6	7.8	55.5	65.5	34.5	100.0

※　税収入合計では，転記ミスと思われる，数字が異なるものがある。資料の数字をそのまま記載し，太字で表示した。

出展：大蔵省昭和財政史編集室（1954）『昭和財政史　第 14 巻　地方財政』東洋経済新報社，「資料Ⅱ　統計」，pp.48-51 より作成。

表 4　科目別町村歳入累年表

年度	税収入		税外収入																						
	地方分与税	税収入合計	財産収入	使用料及手数料	国庫下渡金	国庫補助補給交付金	国庫補助金	道府県補助補給交付金	道府県補助金	郡補助金	国庫+他の地方団体支給金	国税徴収交付金	道府県税徴収交付金	寄附金	町村債	前年度繰越金	財産売払代	繰入金	夫役現品換算額	分担金	雑収入	地方分与税+国庫+地方団体支給金	税外収入合計 ※1	税収入合計	歳入合計 ※2
1919 大正8		183,310	11,021	5,561	8,743		74		6,381	1,158	16,356	4,487	2,312	12,851	12,105	19,036					21,838	16,356	105,623	183,310	288,934
%		63.4	3.8	1.9	3.0		0.0		2.2	0.4	5.7	1.6	0.8	4.4	4.2	6.6					7.6	5.7	36.6	63.4	100.0
1920 大正9		264,149	12,318	7,355	8,783		135		9,102	1,743	19,763	4,829	3,256	15,110	14,878	31,386					27,600	19,763	136,500	264,149	400,649
%		65.9	3.1	1.8	2.2		0.0		2.3	0.4	4.9	1.2	0.8	3.8	3.7	7.8					6.9	4.9	67.1	3.9	5.6
1921 大正10		277,915	14,268	8,758	8,844		372		11,419	2,032	22,667	4,620	43,880	17,014	14,686	41,875					32,923	22,667	160,696	277,915	438,612
%		63.4	3.3	2.0	2.0		0.1		2.6	0.5	5.2	1.1	10.0	3.9	3.3	9.5					7.5	5.2	64.4	13.3	5.9
1922 大正11		303,892	15,516	10,386	9,165		433		11,764	5,363	26,725	4,989	4,440	22,279	24,320	49,791					46,133	26,725	204,586	303,892	508,479
%		59.8	3.1	2.0	1.8		0.1		2.3	1.1	5.3	1.0	0.9	4.4	4.8	9.8					9.1	5.3	40.2	59.8	100.0
1923 大正12		269,248	15,577	12,483	35,878		652		11,685		48,215	5,657	5,156	17,207	27,650	50,604					40,631	48,215	223,184	269,248	492,432
%		54.7	3.2	2.5	7.3		0.1		2.4		9.8	1.1	1.0	3.5	5.6	10.3					8.3	9.8	45.3	54.7	100.0
1924 大正13		269,110	16,723	12,608	36,524		635		13,368		50,527	4,999	5,071	17,514	24,519	63,465					40,054	50,527	235,514	269,110	504,624
%		53.3	3.3	2.5	7.2		0.1		2.6		10.0	1.0	1.0	3.5	4.9	12.6					7.9	10.0	46.7	53.3	100.0
1925 大正14		269,295	18,566	13,257	36,026		372		11,776		48,174	5,231	5,044	17,400	30,461	64,195					41,814	48,174	244,147	269,295	513,442
%		52.4	3.6	2.6	7.0		0.1		2.3		9.4	1.0	1.0	3.4	5.9	12.5					8.1	9.4	47.6	52.4	100.0
1926 昭和1		279,233	18,840	15,329	62,996		572		12,709		76,277	5,533	4,932	17,583	42,279	61,002					50,112	76,277	291,891	279,233	571,124
%		48.9	3.3	2.7	11.0		0.1		2.2		13.4	1.0	0.9	3.1	7.4	10.7					8.8	13.4	51.1	48.9	100.0
1927 昭和2		267,255	20,109	17,447	67,528		1,143		15,175		83,846	4,700	4,954	18,317	65,023	69,389					57,701	83,846	341,491	267,255	608,746
%		43.9	3.3	2.9	11.1		0.2		2.5		13.8	0.8	0.8	3.0	10.7	11.4					9.5	13.8	56.1	43.9	100.0
1928 昭和3		278,728	19,343	19,342	67,079		1,490		13,981		82,550	4,388	4,908	21,072	56,865	66,748					67,242	82,550	342,463	278,728	621,192
%		44.9	3.1	3.1	10.8		0.2		2.3		13.3	0.7	0.8	3.4	9.2	10.7					10.8	13.3	55.1	44.9	100.0
1929 昭和4		277,877	17,912	20,092	67,102		1,432		15,717		84,251	4,265	4,863	17,421	39,895	60,056					58,572	84,251	307,330	277,877	585,208
%		47.5	3.1	3.4	11.5		0.2		2.7		14.4	0.7	0.8	3.0	6.8	10.3					10.0	14.4	52.5	47.5	100.0
1930 昭和5		236,613	16,201	21,120	75,896		1,444		14,854		92,194	4,149	4,582	14,548	57,037	55,517					54,509	92,194	319,862	236,613	556,476
%		42.5	2.9	3.8	13.6		0.3		2.7		16.6	0.7	0.8	2.6	10.2	10.0					9.8	16.6	57.5	42.5	100.0
1931 昭和6		199,883	15,836	21,760	75,191		1,746		13,513		90,450	3,519	4,066	15,865	70,565	57,888					60,608	90,450	340,561	199,883	540,445
%		37.0	2.9	4.0	13.9		0.3		2.5		16.7	0.7	0.8	2.9	13.1	10.7					11.2	16.7	63.0	37.0	100.0
1932 昭和7		189,806	15,533	18,532		90,912		57,286			148,198			18,994	64,216	51,196	4,174	19,714	607		63,163	148,198	404,331	189,806	594,138
%		31.9	2.6	3.1		15.3		9.6			24.9			3.2	10.8	8.6	0.7	3.3	0.1		10.6	24.9	68.1	31.9	100.0
1933 昭和8		193,015	16,281	16,669		90,257		36,195			126,452			20,883	62,987	47,308	3,750	48,144	546		62,343	126,452	402,367	193,015	595,382
%		32.4	2.7	2.8		15.2		6.1			21.2			3.5	10.6	7.9	0.6	8.1	0.1		10.5	21.2	67.6	32.4	100.0
1934 昭和9		202,837	16,489	18,193		88,680		43,421			132,101			22,534	64,660	48,011	4,851	22,065	502		63,582	132,101	392,993	202,837	595,831
%		34.0	2.8	3.1		14.9		7.3			22.2			3.8	10.9	8.1	0.8	3.7	0.1		10.7	22.2	66.0	34.0	100.0
1935 昭和10		214,098	16,200	18,659		85,927		38,794			124,721			25,500	63,261	56,189	4,998	21,116	532		70,226	124,721	401,408	214,098	615,507
%		34.8	2.6	3.0		14.0		6.3			20.3			4.1	10.3	9.1	0.8	3.4	0.1		11.4	20.3	65.2	34.8	100.0
1936 昭和11		219,101	17,247	20,433		77,320		31,455			108,775			24,097	65,148	55,928	7,766	23,511	526		84,384	108,775	407,819	219,101	626,921
%		34.9	2.8	3.3		12.3		5.0			17.4			3.8	10.4	8.9	1.2	3.8	0.1		13.5	17.4	65.1	34.9	100.0
1937 昭和12		192,615	17,750	20,644		78,324		29,491			107,815			24,367	55,198	55,446	5,817	16,743	587		131,706	107,815	433,078	192,615	**628,693**
%		30.8	2.8	3.3		12.5		4.7			17.2			3.9	8.8	8.9	0.9	2.7	0.1		21.0	17.2	69.2	30.8	100.5
1938 昭和13		197,254	20,188	22,401		79,806		33,268			113,074			25,493	43,538	61,613	7,697	12,912	559		147,565	113,074	455,045	197,254	652,299
%		30.2	3.1	3.4		12.2		5.1			17.3			3.9	6.7	9.4	1.2	2.0	0.1		22.6	17.3	69.8	30.2	100.0
1939 昭和14		209,737	26,254	22,264		169,413		44,792			214,205			33,048	36,356	60,093	10,790	13,196	477		68,595	214,205	487,284	209,737	697,022
%		30.1	3.8	3.2		24.3		6.4			30.7			4.7	5.2	8.6	1.5	1.9	0.1		9.8	30.7	69.9	30.1	100.0
1940 昭和15		269,277	26,122	24,085		27,612		46,633			74,245			39,242	39,707	72,329	11,101		472	973	62,302	74,245	365,769	269,277	635,047
%		42.4	4.1	3.8		4.3		7.3			11.7			6.2	6.3	11.4	1.7		0.1	0.2	9.8	11.7	57.6	42.4	100.0
1941 昭和16	103,638	312,675	26,165	23,212		62,439		44,113			106,552			50,345	36,513	69,583	10,590		447	856	76,494	210,190	419,818	312,675	731,894
%	14.2	42.7	3.6	3.2		8.5		6.0			14.6			6.9	5.0	9.5	1.4		0.1	0.1	10.5	28.7	57.4	42.7	100.0
1942 昭和17	133,686	367,668	26,859	23,710		94,451		42,757			137,208			49,133	37,956	88,121	13,295		544	1,691	64,805	270,894	460,873	367,668	828,542
%	16.1	44.4	3.2	2.9		11.4		5.2			16.6			5.9	4.6	10.6	1.6		0.1	0.2	7.8	32.7	55.6	44.4	100.0
1943 昭和18	160,433	400,904	31,425	12,541		76,096		76,606			152,702			66,081	29,572	110,938	13,779		546	2,800	66,975	313,135	516,572	400,904	917,477
%	17.5	43.7	3.4	1.4		8.3		8.3			16.6			7.2	3.2	12.1	1.5		0.1	0.3	7.3	34.1	56.3	43.7	100.0
1944 昭和19	139,573	375,262	22,420	25,116		74,834		43,480			118,314			25,055	18,863	35,037	7,714		757	2,759	45,947	257,887	310,045	375,262	685,307
%	20.4	54.8	3.3	3.7		10.9		6.3			17.3			3.7	2.8	5.1	1.1		0.1	0.4	6.7	37.6	45.2	54.8	100.0
1945 昭和20	191,679	453,526	25,717	25,449		97,780		56,940			154,720			43,867	17,850	62,389	11,450		790	2,689	49,633	346,399	407,446	453,526	860,973
%	22.3	52.7	3.0	3.0		11.4		6.6			18.0			5.1	2.1	7.2	1.3		0.1	0.3	5.8	40.2	47.3	52.7	100.0

※1　税外収入の合計の数と税外収入の数字が合わないが、資料の数字をそのまま記載した。

※2　歳入合計も、税外収入合計と税収入合計を足したものと数字が合わないが、資料の数字をそのまま記載し太字で表示した。

出展：大蔵省昭和財政史編集室（1954）『昭和財政史　第 14 巻　地方財政』東洋経済新報社,「資料Ⅱ　統計」, pp.72-77 より作成。

表 5　科目別市歳入累年表

年度	税収入		税外収入																				税外収入合計 ※1	税収入合計	歳入合計 ※2
	地方分与税	税収入合計	財産収入	使用料及手数料	国税徴収交付金	道府県税徴収交付金	国庫下渡金	国庫補助金	国庫補助補給交付金	道府県補助金	道府県補助補給交付金	国庫＋他の地方団体支給金	寄附金	市債	納付金	報償金	繰入金	前年度繰越金	財産売払代	分担金	雑収入	地方分与税＋国庫＋地方団体支給金			
1919 大正8		53,476	8,021	56,834	2,503	553	1,167	1,647		1,208		4,022	3,197	42,876	529	1,434	10,226	39,102	9,897		14,625	4,022	193,826	53,476	247,302
%		21.6	3.2	23.0	1.0	0.2	0.5	0.7		0.5		1.6	1.3	17.3	0.2	0.6	4.1	15.8	4.0		5.9	1.6	78.4	21.6	100.0
1920 大正9		76,080	6,573	78,558	2,809	776	1,196	2,961		2,060		6,217	2,995	69,933	318	1,882	8,116	70,085	8,237		21,257	6,217	277,762	76,080	353,843
%		21.5	1.9	22.2	0.8	0.2	0.3	0.8		0.6		1.8	0.8	19.8	0.1	0.5	2.3	19.8	2.3		6.0	1.8	78.5	21.5	100.0
1921 大正10		94,519	6,617	94,686	2,381	1,022	1,605	3,858		2,680		8,143	3,869	89,446	584	1,698	9,106	87,007	6,443		30,649	8,143	341,660	94,519	436,180
%		21.7	1.5	21.7	0.5	0.2	0.4	0.9		0.6		1.9	0.9	20.5	0.1	0.4	2.1	19.9	1.5		7.0	1.9	78.3	21.7	100.0
1922 大正11		107,214	7,470	104,947	3,125	1,154	1,655	3,967		2,398		8,020	4,376	108,534	1,498	2,848	10,093	114,097	7,012		36,768	8,020	409,950	107,214	517,165
%		20.7	1.4	20.3	0.6	0.2	0.3	0.8		0.5		1.6	0.8	21.0	0.3	0.6	2.0	22.1	1.4		7.1	1.6	79.3	20.7	100.0
1923 大正12		88,471	7,307	82,939	3,606	1,362	4,321	16,645		3,723		24,689	6,708	122,828	699	1,551	20,116	123,214	2,656		72,850	24,689	470,531	88,471	559,003
%		15.8	1.3	14.8	0.6	0.2	0.8	3.0		0.7		4.4	1.2	22.0	0.1	0.3	3.6	22.0	0.5		13.0	4.4	84.2	15.8	100.0
1924 大正13		102,283	8,555	134,374	2,637	1,342	4,376	18,574		3,239		26,189	5,305	138,394	2,618	2,103	10,725	133,221	7,057		47,364	26,189	519,892	102,283	622,175
%		16.4	1.4	21.6	0.4	0.2	0.7	3.0		0.5		4.2	0.9	22.2	0.4	0.3	1.7	21.4	1.1		7.6	4.2	83.6	16.4	100.0
1925 大正14		112,180	9,078	142,840	3,436	1,485	4,444	20,505		5,275		30,224	3,654	158,087	1,735	2,466	15,333	168,396	9,444		54,276	30,224	600,461	112,180	712,641
%		15.7	1.3	20.0	0.5	0.2	0.6	2.9		0.7		4.2	0.5	22.2	0.2	0.3	2.2	23.6	1.3		7.6	4.2	84.3	15.7	100.0
1926 昭和1		111,430	9,338	149,612	3,775	1,493	7,538	23,036		5,029		35,603	3,520	276,554	4,853	2,947	12,575	146,656	8,376		51,164	35,603	706,472	111,430	817,903
%		13.6	1.1	18.3	0.5	0.2	0.9	2.8		0.6		4.4	0.4	33.8	0.6	0.4	1.5	17.9	1.0		6.3	4.4	86.4	13.6	100.0
1927 昭和2		109,031	9,830	159,356	3,332	1,926	8,320	48,039		6,940		63,299	4,802	491,397	5,254	3,081	10,725	168,249	7,444		55,679	63,299	984,380	109,031	**1,309,411**
%		10.0	0.9	14.6	0.3	0.2	0.8	4.4		0.6		5.8	0.4	44.9	0.5	0.3	1.0	15.4	0.7		5.1	5.8	90.0	10.0	
1928 昭和3		115,079	11,099	175,097	2,731	2,142	8,435	67,030		7,386		82,851	6,872	298,664	6,792	5,189	9,523	183,031	9,691		60,981	82,851	854,669	115,079	969,749
%		11.9	1.1	18.1	0.3	0.2	0.9	6.9		0.8		8.5	0.7	30.8	0.7	0.5	1.0	18.9	1.0		6.3	8.5	88.1	11.9	100.0
1929 昭和4		122,789	9,478	181,541	3,397	2,451	8,748	26,803		5,258		40,809	4,354	215,716	6,348	3,635	8,534	138,428	8,040		79,865	40,809	702,604	122,789	825,394
%		14.9	1.1	22.0	0.4	0.3	1.1	3.2		0.6		4.9	0.5	26.1	0.8	0.4	1.0	16.8	1.0		9.7	4.9	85.1	14.9	100.0
1930 昭和5		118,842	9,985	175,417	2,674	2,483	10,223	15,517		4,447		30,187	4,229	331,146	4,362	3,129	16,240	118,056	6,640		73,191	30,187	777,745	118,842	896,588
%		13.3	1.1	19.6	0.3	0.3	1.1	1.7		0.5		3.4	0.5	36.9	0.5	0.3	1.8	13.2	0.7		8.2	3.4	86.7	13.3	100.0
1931 昭和6		107,828	10,304	173,023	2,561	2,471	10,506	5,924		3,903		20,333	5,493	215,205	4,041	2,990	13,095	115,983	6,454		66,676	20,333	638,635	107,828	746,463
%		14.4	1.4	23.2	0.3	0.3	1.4	0.8		0.5		2.7	0.7	28.8	0.5	0.4	1.8	15.5	0.9		8.9	2.7	85.6	14.4	100.0
1932 昭和7		114,401	9,440	178,519					32,431		7,289	39,720	3,481	272,375			14,651	116,015	5,569		88,055	39,720	727,830	114,401	842,231
%		13.6	1.1	21.2					3.9		0.9	4.7	0.4	32.3			1.7	13.8	0.7		10.5	4.7	86.4	13.6	100.0
1933 昭和8		135,339	8,947	192,740					29,842		8,559	38,401	3,868	813,631			12,185	106,272	6,925		79,458	38,401	1,262,162	135,339	1,394,501
%		9.7	0.6	13.8					2.1		0.6	2.8	0.3	58.3			0.9	7.6	0.5		5.7	2.8	90.5	9.7	100.0
1934 昭和9		151,193	8,953	206,181					28,612		8,173	36,785	4,371	504,213			24,466	133,648	8,544		90,480	36,785	1,017,645	151,193	1,168,839
%		12.9	0.8	17.6					2.4		0.7	3.1	0.4	43.1			2.1	11.4	0.7		7.7	3.1	87.1	12.9	100.0
1935 昭和10		164,738	9,303	224,239					27,336		8,333	35,669	5,605	446,998			7,288	134,457	8,962		104,878	35,669	977,403	164,738	1,142,141
%		14.4	0.8	19.6					2.4		0.7	3.1	0.5	39.1			0.6	11.8	0.8		9.2	3.1	85.6	14.4	100.0
1936 昭和11		181,077	9,926	243,183					27,947		9,413	37,360	6,369	813,809			13,164	175,843	20,550		111,795	37,360	1,432,002	181,077	1,613,080
%		11.2	0.6	15.1					1.7		0.6	2.3	0.4	50.5			0.8	10.9	1.3		6.9	2.3	88.8	11.2	100.0
1937 昭和12		200,001	10,709	261,509					27,992		10,760	38,752	7,560	287,261			8,505	206,756	14,628		129,865	38,752	965,548	200,001	1,165,549
%		17.2	0.9	22.4					2.4		0.9	3.3	0.6	24.6			0.7	17.7	1.3		11.1	3.3	82.8	17.2	100.0
1938 昭和13		222,044	13,210	269,855					29,632		15,052	44,684	9,510	200,211			25,604	242,455	17,253		155,579	44,684	978,367	222,044	1,200,412
%		18.5	1.1	22.5					2.5		1.3	3.7	0.8	16.7			2.1	20.2	1.4		13.0	3.7	81.5	18.5	100.0
1939 昭和14		242,016	13,867	292,811					48,302		20,913	69,215	13,378	178,794			19,224	269,767	25,721		189,883	69,215	1,072,665	242,016	1,314,681
%		18.4	1.1	22.3					3.7		1.6	5.3	1.0	13.6			1.5	20.5	2.0		14.4	5.3	81.6	18.4	100.0
1940 昭和15		332,238	14,048	325,269					26,145		15,067	41,212	17,416	169,852			23,350	346,219	23,519	3,458	160,466	41,212	1,124,815	332,238	1,457,054
%		22.8	1.0	22.3					1.8		1.0	2.8	1.2	11.7			1.6	23.8	1.6	0.2	11.0	2.8	77.2	22.8	100.0
1941 昭和16	17,906	397,668	17,903	343,801					58,652		16,092	74,744	20,451	172,356			18,618	280,166	25,322	3,576	223,351	92,650	1,180,292	397,668	1,577,960
%	1.1	25.2	1.1	21.8					3.7		1.0	4.7	1.3	10.9			1.2	17.8	1.6	0.2	14.2	5.9	74.8	25.2	100.0
1942 昭和17	40,310	468,668	40,436	293,478					77,006		15,992	92,998	20,048	206,039			120,290	392,711	35,136	5,262	199,235	133,308	1,405,633	468,668	1,874,307
%	2.2	25.0	2.2	15.7					4.1		0.9	5.0	1.1	11.0			6.4	21.0	1.9	0.3	10.6	7.1	75.0	25.0	100.0
1943 昭和18	54,877	456,431	72,517	375,002					83,903		28,054	111,957	21,037	203,767			76,565	512,484	41,465	9,233	133,747	166,834	1,539,778	456,431	1,996,210
%	2.7	22.9	3.6	18.8					4.2		1.4	5.6	1.1	10.2			3.8	25.7	2.1	0.5	6.7	8.4	77.1	22.9	100.0
1944 昭和19	45,769	331,624	40,309	226,924					97,911		19,860	117,771	15,516	192,985			23,166	93,615	19,923	4,177	117,749	163,540	852,138	331,624	1,183,763
%	3.9	28.0	3.4	19.2					8.3		1.7	9.9	1.3	16.3			2.0	7.9	1.7	0.4	9.9	13.8	72.0	28.0	100.0
1945 昭和20	58,078	355,958	27,936	262,778					254,831		60,598	315,429	19,045	151,941			12,769	172,790	15,084	3,163	196,692	373,507	1,177,632	355,958	1,533,590
%	3.8	23.2	1.8	17.1					16.6		4.0	20.6	1.2	9.9			0.8	11.3	1.0	0.2	12.8	24.4	76.8	23.2	100.0

※1　税外収入の合計の数と税外収入の数字が合わないが、資料の数字をそのまま記載した。

※2　歳入合計も、税外収入合計と税収入合計を足したものと数字が合わないが、資料の数字をそのまま記載し太字で表示した。

出展：大蔵省昭和財政史編集室（1954）『昭和財政史　第 14 巻　地方財政』東洋経済新報社,「資料Ⅱ　統計」, pp. 56-60 より作成。

表6　北海道歳出と北海道地方費歳入

年度		歳出総計（円）	北海道庁本庁	拓殖費	北海道官設鉄道事業費	北海道鉄道敷設費	北海道鉄道用品資金	鉄道関係総計	北海道地方費補給	地方費歳入総計	地方税計	水産税		財産収入
												対地方費	対地方税	
1901	明治34	4,097,736	607,352	1,210,341	743,533	625,337	50,000	1,418,870	520,000	1,431,412	624,952		381,720	-
%		100.0	14.8	29.5				34.6	12.7	100.0	43.7	26.7	61.1	
1902	明治35	5,614,046	661,245	1,637,176	987,881	1,682,575	50,000	2,720,456	520,000	1,518,515	687,745		320,942	-
%		100.0	11.8	29.2				48.5	9.3	100.0	45.3	21.1	46.7	
1903	明治36	5,576,456	665,311	1,527,950	1,085,722	1,715,369	50,000	2,851,091	520,000	1,561,832	765,212		333,444	597
%		100.0	11.9	27.4				51.1	9.3	100.0	49.0	21.3	43.6	0.0
1904	明治37	2,258,111	714,397	669,506	-	-	-	-	520,000	1,848,374	777,625		326,707	1,840
%		100.0	31.6	29.6				-	23.0	100.0	42.1	17.7	42.0	0.1
1905	明治38	1,411,253	631,807	227,999	-	-	-	-	520,000	1,764,260	831,464		328,521	786
%		100.0	44.8	16.2				-	36.8	100.0	47.1	18.6	39.5	0.0
1906	明治39	2,327,626	688,704	1,123,050	-	-	-	-	500,000	1,855,677	970,755		327,778	1,562
%		100.0	29.6	48.2				-	21.5	100.0	52.3	17.7	33.8	0.1
1907	明治40	2,950,694	563,368	1,648,019	-	-	-	-	470,000	2,068,957	1,157,875		356,719	1,151
%		100.0	19.1	55.9				-	15.9	100.0	56.0	17.2	30.8	0.1
1908	明治41	3,505,291	804,558	2,062,223	-	-	-	-	430,000	2,351,148	1,313,258		349,019	1,624
%		100.0	23.0	58.8				-	12.3	100.0	55.9	14.8	26.6	0.1
1909	明治42	3,409,484	798,298	1,692,212	-	-	-	-	361,000	2,607,352	1,447,864		343,587	2,271
%		100.0	23.4	49.6				-	10.6	100.0	55.5	13.2	23.7	0.1

出典：北海道（1980）『新北海道史　第九巻　史料三』北海道，p.1032，1033，1046，1047より作成。

える。内務省は財政的に様々な優遇策を講じ，明治地方自治体制の「翼賛の自治」の樺太への浸透を図らなければならなかった。

2. 樺太地方費設定を目指す財政の優遇策

樺太会法・樺太地方費法の制定を目指して，財政の優遇策が採用された。一級二級町村制の実質的存続で「樺太地方費及市町村の税制を一時に内地化」することを見送り「住民中負担激増」[141]を防いだことが，まず挙げられる。次に，「地方費設置に関連致しまして地方費の財源賦与を目途とする税制の整備等根本的刷新検討」[142]が加えられた。具体的には，従来と同様に樺太庁特別会計を維持し財政的優遇策をとる他，鉄道・逓信事業が中央省庁の管轄となったことである。樺太における鉄道・逓信事業は支出超過となっており，両事業の移管は樺太財政にとって「財源の余裕を獲得する」ことになった[143]。そこでは，「北海道の開発に於ける多年の経験と云ふものを樺太の方にも活用する」[144]ことが行われた。

鉄道に関しては，かつて北海道でも鉄道に関する費用が北海道財政を圧迫していた。北海道では，1896（明治29）年法律第93号「北海道鉄道敷設法」が公布され，道庁による鉄道の敷設が行われた[145]。この鉄道関連費が道の財政を圧迫することになる，「**表6**　北海道歳出と北海道地方費歳入」に示すように，鉄道国有法が制定される直前に当たる1903（明治36）年の北海道官設鉄道事業費は1,085,722円に上り，

うになったという（中山（2014），p.173，174）。内務省は，樺太の定住者の動きを後押し「地方団体を構成する者の欠乏」を防ぎ，「地方団体の消滅」を回避しようとしたのではなかったか。しかしながら，樺太における「地方団体の消滅」は，構成員の欠乏ではなく，「領土の喪失」によってもたらされた。

141）「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. A20040036900，樺太庁内地編入関係（国立公文書館）」「樺太庁内地編入関係ノ一」「樺太地方費設置ニ関スル意見」昭和17年10月13日～昭和18年3月，画像番号，39。

142）「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. A20040036900，樺太庁内地編入関係（国立公文書館）」昭和17年10月13日～昭和18年3月，画像番号339。

143）大蔵省昭和財政史編集室編（1961），p.343，344。鉄道・逓信事業を移管し，総合行政・特別会計を維持したまま，内務省に移管するという案は，樺太島民からも出されていた。塩出（2006），p.38。

144）古井喜実内務省地方局長発言（『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）第九回』，p.201）。

145）北海道（1973），pp.363-366。

北海道鉄道敷設費は 1,715,369 円，北海道鉄道用品資金は，50,000 円で拓殖費とは別に，北海道庁の歳出で賄われた[146]。同年の北海道庁歳出総計が 5,576,456 円で，鉄道関連費が合計 2,851,091 円と 51.1％を占めていた。将来の北海道の地方自治体化・北海道制を布くにあたって，大きな負担であったが，鉄道国有法により鉄道部門が切り離されることにより，北海道は大きな「財源の余裕を獲得する」ことが可能となったのである。事実，鉄道関係費が消滅した 1904（明治 37）年の北海道庁歳出総計は 2,258,111 円で，前年度比 40.5％となった。その後，歳出総計は漸次増加傾向にあるが 1916（大正 5）年まで，鉄道費が削除される直前の 1903（明治 36）年の歳出総計 5,576,456 円を超えることはなかった[147]。鉄道の移管は，北海道と同様，樺太の将来の財政的自立を見通した上での措置ではなかったか。鉄道・逓信事業に関しては，前掲の平井が指摘したように[148]，それぞれ中央省庁直轄となることにより，内地と一体化したネットワーク構築を構想し，実質的に内地並みの地方行政を樺太に実施しようとしていたとも考えられる。

また，樺太の財政に関して，負担の多かった鉄道・逓信事業を切離したことと同一の理由から，樺太の森林行政が農林省管轄ではなく，樺太庁に据え置かれたことの意味を考えたい。ここでも「北海道の開発に於ける多年の経験と云ふものを樺太の方にも活用する」[149]ことが行われた。かつての北海道会法と北海道地方費法制定にあたり北海道独自の財源としての役割を果たした水産税と，樺太の森林行政との関連を指摘する。北海道は，地方費支弁の財源に乏しく，水産税が地方費として重要な財源であった。「表 6　北海道歳出と北海道地方費歳入」では，地方税にしめる水産税の割合は，1901（明治 34）年 381,720 円で 61.1％を占めた。その後，パーセンテージでは低下傾向となるが，水産税そのものの額はあまり変わらず他の税の増大によるものであった。樺太においても，財政事情は同様で，地方費支弁の財源に乏しかった。そこで，将来の樺太会法・樺太地方費法の制定を目指して，財政として有望である森林を樺太地方費の財源として確保する狙いがあった。農林省は，樺太林政の農林省移管に関する方針の中で，移管の理由として「管理機関の不備なること」を挙げ具体的に「施業計画確立せざること，年期売払により過伐せること，造林事業伴はず」などの森林行政の不備を列挙する一方，「森林収入に比し森林支出の過少なること」「歳入中の重要度」と森林の樺太財政における重要性を認識している[150]。見方を変えれば，森林の管理が行き届けば，将来は樺太財政に貢献し，かつての北海道における水産税と同様に樺太の「独立財源」[151]となる可能性があったのである。拓務省の内部文書と見られ農林課長の署名入りの「樺太に於ける林野行政の方針に付て」では，「三，樺太に於ける森林収入は樺太庁歳入の大半を占め樺太の拓殖は専ら森林収入に依存するの実情に在るを以て森林収入の一般会計への移行は別途拓殖財源を考慮するも拓殖上の支障を招来するは火を賭るよりも明なるのみならず上述の如く森林と拓殖との密接不可分の関係を勘案せば森林収入を拓殖財源に充当するの制度を存置するを樺太拓殖上必要なる措置と認む　四，樺太は今日尚開発の途上に在りて道路，学校等の公共用施設等の整備拡充を特に緊要とするのみならず内地の如き地方費の制度なく又市町村の如きも概ね地域広大，人口

146）北海道（1980），p.1032，1033。
147）同上，p.1032-1035。
148）平井（1997b），p.127，128。
149）古井喜実内務省地方局長発言（『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）第九回』，p.201）。
150）樺太林業史編纂会編（1960），p.322，323。
151）「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. A20040036900，樺太庁内地編入関係（国立公文書館）」昭和 17 年 10 月 13 日～昭和 18 年 3 月，画像番号 339。

希薄にして財政上貧弱たるを免れず，而して国及自治団体の公共用施設等に年々百数十万石程度の資材を必要とすると共に之等貧弱なる市町村の施設に要する資材に付ては財政上の負担を軽減せしむる為特に無償使用，無償譲与等の便法を講じ市町村発展の基礎的条件を整備せしむる等総合行政制度の妙味を発揮しつつ拓殖の発展に寄与しつつある処にして斯の如き方策は行政事務の各省分属の制度の下に於ては実行頗る困難なるものと認む」[152] と森林収入が樺太庁歳入の大半を占めていること，また地方費が設定できない樺太において，森林資材の無償使用・無償譲与などが間接的に市町村の財政を補助していることを指摘し，森林の総合行政が必要であるとしている。

そこで樺太林政は農林大臣の指揮監督を受けながら，内務大臣の指揮監督の下に樺太庁長官の総合行政が続行された[153]。「樺太に於ける地方費の設定及地方議会の創設」のために，鉄道・逓信部門を樺太庁から切り離し，地方費設定の有力財源の候補として森林を樺太に残したのである。それでも，樺太地方費を設定するだけの財源を確保することができず，樺太の日本人移民の反対もあり，「樺太に於ける地方費の設定及地方議会の創設」を見送ったのである。同時に，「四，樺太庁特別会計は当分の間之を存続すること　地方費，地方議会の設置等に関しては慎重考究の上之を決定すること」[154] となった。内務省は，将来の樺太会法・樺太地方費法の制定を見すえて，暫定的にはさまざまな財政面における優遇策を講じていたのである。

3. 樺太における内外地行政一元化とは

明治地方自治体制から見た，樺太の位置づけは，以下のように整理される。樺太は，内外地行政一元化の府県並みとなる「㈠自治は地方の租税を以て其の費用を支弁するものなり」を，北海道よりさらに満たしていなかった。そのため樺太は，北海道会法と同様の樺太会の制定もできなかった。しかし「戦時下樺太の負荷する重責に鑑みまして将来の樺太拓殖に関し周密なる検討を加へ的確妥当なる計画を樹立する必要があり」[155] 様々な財政優遇措置を講じることで，将来に向けて樺太会法・樺太地方費法の制定が模索された。

樺太における地方費設定が目指される一方で，内地の不完全自治体化が進められていた。

まず，市町村の「自治」である「地方団体の自主性，費用（委任事務に掛かる費用も含めて―筆者）の自己負担性，組織の名誉職性」[156] が部落会・町内会に「移行」した。次に地方分与税により，内地の府県・市町村も国庫からの配付税により地方費が負担され，市長・町村長も実質的に国庫からの報酬給料などを受けることとなった（少なくとも，名誉職，有給に拘らず，市町村長の報酬や給料を当該地方自治体で賄っているとは，言い難い状況となった）。樺太・北海道・府県・市町村までが国庫からの支弁を受け，「㈠自治は地方の租税を以て其の費用を支弁するものなり」という要件を欠く不完全自治体となったことによる。ここに内外地行政一元化が可能となり，市町村の「国政の第一機関としての強化」となり，戦時下において，国やその他の公共団体からの機関委任事務，特に「時局事務」[157]（＝「防空，軍事扶助，生活

152）同上，「樺太に於ける林野行政の方針に付て」，画像番号，141-143。
153）樺太林業史編纂会編（1960），p.323。
154）「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. A20040036900，樺太庁内地編入関係（国立公文書館）」昭和 17 年 10 月 13 日～昭和 18 年 3 月，画像番号，18，22。
155）同上，画像番号 339。
156）江口（1941），p.30。
157）「時局事務」をその内容と果たした役割から「戦時ナショナル・ミニマム」（大石（2007），p.213）と捉える。「戦時ナショナル・ミニマム」と戦後の福祉国家との関連については，稿を改めて論じる予定である。

必需物資の配給確保，資源の回収或は貯蓄の増強，食糧の増産，労務の供出等」[158]）を担うこととなる。

内地の市町村では，地方分与税により，市町村内の行政費を当該町村で総て負担するとは限らなくなったことが，町村内の費用を国庫に依存する樺太に町村制を布くことを可能にした。内地の市町村では，歳出のうち国からの委任事務である義務教育の費用負担，具体的には公立小学校の人件費が過半を占めていたが，もともと樺太では町村における小学校教員の給与はほとんど国庫からの支弁であった。1940（昭和15）年の義務教育国庫負担法で，「市町村立尋常小学校ノ教員（代用教員ヲ含ム）ノ俸給ノ為北海道地方費及府県ニ於テ要スル経費ノ半額ハ国庫之ヲ負担ス」と市町村の小学校教員の給与が国庫と「北海道地方費及府県」から支給されることとなった。樺太の市町村も内地の市町村も，小学校教員の給与を当該市町村が負担しないという点では同一となった。樺太の市町村と内地の市町村では，その実質的な負担における大きな差が消失した。内外地行政一元化とは，樺太町村の完全自治体化ではなく，内地の市町村の不完全自治体化であったのである。

Ⅶ　結論―明治地方自治体制の「自治」と内外地行政一元化

北海道・樺太の内外地行政一元化の明治地方自治体制における歴史的意義を論じる前に，北海道・樺太・沖縄県の「自治」を通じて明らかとなった，明治地方自治体制の「自治」の歴史的段階とその内容を再度押さえておきたい。

1. 明治地方自治体制の「自治」とは

1888（明治21）年に市制町村制が布かれるが，それ以前には，1878（明治11）年郡区町村編制法・府県会規則・地方税規則のいわゆる地方三新法が制定されていた。市制町村制公布と同時に「市制町村制理由」が出されるが，「市制町村制理由」では，「自治とは国の法律に遵依し名誉職を以て事務を処理するを謂ふ」とされた。すなわち明治地方自治体制の「自治」とは，名誉職によって地方の事務（国からの委任事務を含む）を地方の負担で処理することであった。このことを「地方団体の自主性，費用（委任事務に掛かる費用も含めて―筆者）の自己負担性，組織の名誉職性」[159]ともいい，現在の自治に対する観念とは大きく異なる。

ところで第二次世界大戦以前の世界的な地方自治の類型は，フランスを母国とする大陸型と英米のアングロ・サクソン型に大別される。立憲君主制の統一国民国家形成を主眼とする明治地方自治体制は，大陸型のうち「官治と自治と混淆する」を特色とするドイツの地方自治を模倣したものである。明治地方自治体制において，「官治」もまた「自治」であり，府県制と市制町村制の「自治」の違いは，先ほど掲げた「名誉職を以て事務を処理する」にあたっての執行機関・議会における度合の問題であった。また「自治」とは，名誉職によって担われ，地方費でその地域の行政に係る経費を賄うことでもあった。

名誉職と地方費自己支弁の二つの論理で組み立てられた明治地方自治体制には，歴史的な「自治」が段階として存在し，地方費支弁をめぐっても「自治」の段階があり，両者は相関関係にあった。「自治」の段階が異なることで，首長が官吏であるか公吏であるか，また名誉職であるのかが異なった。それは議会制度にもおよび，議決権の存否，議決内容の制限列挙主義か，概括例示主義かに分れる根拠となった。その結果，地方団体は「官治」と「自治」との割合において，不完全自治体である府県，完全自治体である市町村に区分されていた。

158）『官報　号外　昭和十八年一月三十一日　第八十一回衆議院議事速記録第六号』，p.98，99。

159）江口（1941），p.30。

2. 明治地方自治体制における北海道・樺太・沖縄県の位置づけ

以上が，本稿が明らかにした明治地方自治体制の「自治」であるが，北海道・樺太・沖縄県における地方制度も，同様に「自治」の度合の問題であった（「表1　明治地方自治体制の「自治」の段階―完全自治体と不完全自治体」）。沖縄県は基本的に府県制の枠組みの中にあったが，地方費支弁の割合から府県制における「特例」となった。明治地方自治体制は府県制・市制町村制の他に，地方自治体ではない北海道とその延長線上に樺太を抱えていた。その構造は，「自治」の段階において，歴史的に市制町村制・府県制が布かれる以前の段階に北海道があると考えられていた。樺太は，北海道よりさらに「官治」の割合が高く，樺太庁は国の地方出先機関であった。そのため樺太は外地法ではなく，もともと内地法の延長線上にあり府県制に近かった。樺太は，同じ外地でも台湾や朝鮮とは異なる扱いを領有当初からされていた。

次に，北海道・樺太一級二級町村制についてである。当初制定された北海道一級町村制と二級町村制は，双方ともに不完全自治体であったが，北海道一級町村制に「自治」すなわち名誉職と地方費負担，議会の議決権と概括例示主義が付与され，北海道一級町村制は完全自治体となる。樺太一級町村制も議決権がないことを除いて同様で，ここに当初不完全自治体であったものが，歴史的段階を経て完全自治体に移行していくことが確認される。北海道・樺太は，内地の町村制と同じ歴史的経過・段階を経て「自治」が付与されて行ったのである。

明治地方自治体制は，北海道・樺太までを「自治」の延長線上で包摂し，沖縄県・北海道・樺太に対して漸次段階を経て「自治」を与えていくという一貫した論理の下にあった。

3. 北海道会法，部落会・町内会の「会」と沖縄県，北海道・樺太二級町村制の「特例」ー厳密に構築された明治地方自治体制の「自治」とその綻びー

1940（昭和15）年訓令として制定された「部落会町内会等整備要領」で，部落会・町内会が，従来の旧慣の部落や都市部で蔟生する町内会を統合する形で，国家によって新たに創設された。北海道・樺太でも部落会・町内会が同様に創設された。その後，1943（昭和18）年の改正法で部落会・町内会が法制化され，市町村の下部組織として明治地方自治体制の最末端に据えられた。部落会・町内会でも「会」が使用されている。区制や町村制と同様に，北海道「会」法，部落「会」・町内「会」は，市制町村制制定以前の府県「会」規則・区町村「会」法の「会」と同じであった。つまり，部落会・町内会の「会」は北海道会法と同じ意味である。「会」は，市制町村制制定以前の法人格を持たず，完全な地方自治体ではないという意味で同一の「自治」の段階を示すものであったのである。

沖縄県の「特例」，北海道・樺太二級町村制の「特例」という用語においても，明治地方自治体制では，その意味・概念を規定している。明治地方自治体制は，制度として理路整然と構築されたものであった。かつて1911（明治44）年の市制・町村制制定を顧みて，制定当時の内務省地方局長であった床次竹次郎は，「自治の完美は之を制度の整善に待つもの多し但制度や如何に整善なるも運用其の宜しきを得すんは遂に美果を収むること能はさるへし」[160]と述べた。「自治の完美は之を制度の整善に待つもの多し」とは，市制・町村制の改正に対する，多分に自負の表われであったろう。一方で「但制度や如何に整善なるも運用其の宜しきを得すんは遂に美果を収むること能はさるへし」と運用を誤ることへの戒めも併記された。やがて内務

160）床次（1912），p.1。

省に奢りが生じる。「花より団子」の理論である。次節で改めて，明治地方自治体制の「自治」に照らし合せて，1930年代の明治地方自治体制の危機を概観する。このことは「花より団子」理論の逆転現象であるとも言える。そこで1940年代の地方税法・「要領」・改正法によって明治地方自治体制は，「自治」の理念を変えることなく，制度の再構築により，この危機を乗り切ろうとしたのである。

4. 地方税法・改正法による北海道・樺太，本土，沖縄県までの市町村の不完全自治体化と戦後の地方自治法と福祉国家への連続性

本稿では，北海道・樺太の地方制度に関しては明治地方自治体制と同一の「自治」に貫かれたものであったが，それが府県制・町村制と，どのような論理によって違いが設けられたのかに関して考察を行った。具体的には「会」と法人格との関係，参事会や議決のあり方と地方費支弁との関連から，そこに明確な論理があったことを明らかにした。翻って改正法と同時に，なぜ北海道・樺太にも町村制が布かれたのか。その理由は，改正法により，北海道・樺太などの「自治」の段階において「自治」の要件を欠くとされた地域にも適用できる論理となったからであった。その論理を明らかにすることにより，改正法の明治地方自治体制における歴史的意義が明確となり，さらに明治地方自治体制の「自治」とは何であったのかを総体として捉えることになる。

明治地方自治体制の「自治」の段階のうち，樺太は地方費そのものが存在せず，次に地方費は存在したが地方費支弁の割合が低く「自治」の要件を欠き，地方自治体ではなかったのが北海道である。首長の給与が国庫から出されており，したがって首長が官吏である府県は不完全自治体であり，議会も議決権がなく制限列挙主義であった。沖縄県は府県制の枠内にあるものの，地方費支弁の割合が低く「特例」であった。地方費支弁で，首長の給与も市町村自身による負担ないしは名誉職で，議会も議決権を持ち概括例示主義であった市町村は完全自治体であった。しかし，1940（昭和15）年の地方税法により，市町村の地方費の多くが地方分与税分与金特別会計から支出され，外形的には北海道の国庫から支給される拓殖費，樺太の樺太庁特別会計と同様に，国庫から支給されるという点においては同一となった[161]。また町村長の名誉職についても，1930年代には実質的に崩壊し有給となっていた。これが地方分与税により，町村長の報酬給料なども町村が負担するとは限らず，実質的に国庫支弁の割合が高くなっていく。「表4　科目別町村歳入累年表」では，1943（昭和18）年の地方分与税＋国庫＋他の地方団体支給金の歳入に占める割合が46.1％となり，1945（昭和20）年には55.5％となっている。市に関しては，「表5　科目別市歳入累年表」によると，地方分与税＋国庫＋他の地方団体支給金は，地方分与税導入後の1940（昭和15）年から漸増し1945（昭和20）年の24.4％となる。しかし歳入に占める割合が最も高いのは，市債であった。1930年代に30％を超え，1933（昭和8）年に58.3％，1936（昭和11）年に50.5％と歳入の半数以上を占めた。地方費自己支弁の原則というよりも，財政を借金で賄うという点では，非常に危機的な状況であった。ここに明治地方自治体制の「自治」である，名誉職と地方費自己支弁の原則が，内地の市町村においても崩れた[162]。

次に「部落会町内会等整備要領」により市町村の「自治」（名誉職と地方費自己支弁）が新たに国家によって創設された部落会・町内会に「移行」する。その結果，市町村までが実質的に都府県同様の不完全自治体となることが可能

161）大蔵省編纂（1959）「第二章　特別会計制度　第一節　総説」，pp.485-500，859-863。

162）市町村財政と市町村長の任免権・解職権，また市町村議会の議決権との関係性については，地方税法や改正法に関する論考で詳細に検討したい。

となる。1943（昭和18）年改正法により，制度においても実質的に市町村が不完全自治体となることによって，北海道二級町村制は「自治」において市町村と同じ段階となる。また樺太に関しては，1943（昭和18）年，内外地行政一元化により北海道会法・北海道地方費法と同様に樺太会法・樺太地方費法の制定が内務省により模索されたが，地方費を負担する財政的基盤がない樺太は，樺太庁・樺太島民からの反対で見送られた。このように，樺太が地方費を負担しないにもかかわらず内外地行政一元化が可能となったのは，市町村が地方分与税により，実質的には樺太同様国庫からの負担で地方行政費を賄うことになったことによる。内外地行政一元化とは，市町村が不完全自治体となり，特に国の行政機関である市町村長が「国政の第一機関」として強化され「時局事務」を担うことを指す。だが不完全自治体化をもって，改正法を「逆行的」[163]であると評価することに対しては異議を唱えたい。確かに，改正法で府県制や市制町村制が「自治」の段階を逆行しているようにも見える。つまり府県制は参事会の機能が削られ，かつての北海道・沖縄県と状況的に近くなり，市制町村制は実質的に府県制と等しくなる。しかし改正法は，外形的にはアングロ・サクソン型の1947（昭和22）年制定の地方自治法に近似[164]する。「図1　アングロ・サクソン型の「自治」と大陸型（特にドイツ型）の「自治」の概念図」に見られるように，アングロ・サクソン型は，国（州）の出先機関と地方自治体が別個に存在し，市町村に議決権はなく，制限列挙主義である。これに対し大陸型，特にドイツ型は，府県・市町村は，国の行政機関と地方自治体の二重構造であり，両者の上部に内務省があった。市町村には議決権があり，概括例示主義であった。ところが改正法で，市町村は府県と同様，議決権が消滅し制限列挙主義となった。ここに地方自治法（アングロ・サクソン型の「自治」）への連続性がはっきり見て取れる。地方自治法には議決権がなく，議会は制限列挙主義で参事会は存在しなかった。特に市町村会に議決権がなく制限列挙主義である点においては，地方自治法への橋渡しをするものであった。改正法は，戦後の福祉国家における新中央集権[165]と親和性が高かった[166]のである。

5. 内外地行政一元化の歴史的意義－樺太をめぐってー

最後に改正法が内外地行政一元化に果たした歴史的意義であるが，内外地行政一元化が実質的に実施されたのは，外地においては樺太のみで，他の外地である台湾・朝鮮での内外地行政一元化は不徹底であった[167]。樺太における内外地行政一元化の歴史的意義を，天野尚樹は，「樺太の「内地編入」が大東亜省の設置という，「大東亜共栄圏」の形成過程における措置だったことに改めて注意したい。拡大を図って膨張する共栄圏の「南」ではなく，「北」すなわち「内地」，しかもその最北辺に「編入」されたこと。「外地」という特別な地位を喪失したこと。それは「孤島化」の進展による経済的価値の低

163）市川（2012），p.69。

164）第二次大戦後，アングロ・サクソン型の「自治」と大陸型の「自治」の相互接近がみられるという（西尾（2001），p.66）。

165）新中央集権とは，アングロ・サクソン型の「自治」と大陸型の「自治」，二つの類型は，第二次世界大戦後は大幅に縮小することを指す。具体的には，福祉国家へ転換するにあたって，現代国家はその行政サービスの多くについてナショナル・ミニマムを設定しその達成をめざしているので，中央政府は自治体の所管する行政サービスについても法令を制定し，その実施基準を通達に定めて新しい集権化（新中央集権）が進み，中央政府と自治体の相互依存が進むことをいう。西尾（2001），pp.60-70。

166）改正法が，戦後の地方自治法ならびに福祉国家への先駆け・橋渡しとなることについては，別稿で詳述する予定である。

167）浅野（2008），pp.541-553。

下によっても拍車がかかって，戦時下の帝国日本における樺太の戦略的意義の低下を招いたのではなかったか」[168] とする。

この評価に対して，本稿では異なる見方を提示したい。Ⅵ章で明らかにしたように，樺太は「「外地」という特別な地位を喪失」して内地並みになったのではなかった。「樺太」は領有当初から，他の外地とは異なり府県制のさらに北海道の延長線上にあった。内務省は，「時局事務」を遂行し戦後も見据えた統治体制として，他の外地とは区別して樺太を北海道の延長線上，明治地方自治体制の「自治」の段階の一部として捉えていた。軍事的には軽装備であったが，「戦時下の帝国日本における樺太の戦略的意義」が低下していたのではなかった。むしろ「戦時下樺太の負荷する重責」[169] は増していた。

内外地行政一元化に先立つ，1942（昭和 17）年，樺太庁官制の改正が行われ [170]，樺太庁長官は拓務大臣からの指揮監督を受けていたのが，内務大臣の指揮監督を受けることとなり，「内外地行政の一元化に一歩を進めた」もので「軍政，外交，暦時等に付ては中央政府の権限が当然伸びてゐるものと解しなければならない」[171] という。ここに「樺太の戦略的意義の低下」を見ることは出来ない。

次に軍事力についてであるが，樺太庁官制（1918（大正 7）年 6 月 6 日勅令第 198 号）〔1907（明治 40）年勅令第 33 号の全部改正〕では，「第五条　長官ハ非常急変ノ場合ニ臨ミ兵力ヲ要シ又ハ警護ノ為兵備ヲ要スルトキハ師団長ニ移牒シテ出兵ヲ請フコトヲ得」と規定されていた。その後の度重なる樺太庁官制の改正においても，この第 5 条の規定は変わらなかった。1929 年（昭和 4 年）6 月 10 日，拓務省が新設され，樺太庁が内務省から拓務省へ移ることになるが，これに伴い，樺太庁の官制は，「樺太庁官制中改正ノ件（1929（昭和 4）年 6 月 10 日勅令第 161 号）　樺太庁官制中左ノ通改正ス　第三条，第六条，第七条，第九条及第十二条中「内閣総理大臣」ヲ「拓務大臣」ニ改ム　第十一条第二項中「内閣総理大臣ノ認可ヲ経テ」ヲ削ル」と単に主務大臣が変更されただけで，第 5 条は変わらなかった。樺太庁官制が全面的に改正された，「樺太庁官制」（1943（昭和 18）年 3 月 27 日勅令第 196 号）〔大正 7 年勅令第 198 号の全部改正〕においても「第四条　長官ハ非常急変ノ場合ニ臨ミ兵力ヲ要シ又ハ警護ノ為兵備ヲ要スルトキハ師団長ニ移牒シテ出兵ヲ請フコトヲ得」と条文自体に変更はなく条が変わっただけで，条が上がったのは「第一条　樺太ニ樺太庁ヲ置ク」が削除されたからであった [172]。

軍事的には軽装備であったが，「第五条（のち第四条）　長官ハ非常急変ノ場合ニ臨ミ兵力ヲ要シ又ハ警護ノ為兵備ヲ要スルトキハ師団長ニ移牒シテ出兵ヲ請フ」が可能であった。ちなみに地方官官制では「第七条　知事ハ非常急変ノ場合ニ臨ミ兵力ヲ要シ又ハ警護ノ為兵備ヲ要スルトキハ師団長ニ移牒シテ出兵ヲ請フコトヲ

168）原・天野編（2017），p.283。

169）「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. A20040036900，樺太庁内地編入関係（国立公文書館）」昭和 17 年 10 月 13 日～昭和 18 年 3 月，画像番号 339。

170）「行政簡素化及内外地行政一元化ノ実施ノ為ニスル樺太庁官制外十一勅令中改正樺太庁林務署官制廃止ノ件」（1942（昭和 17）年 11 月 1 日勅令第 731 号）。

171）山崎（1943），pp.259-263。

172）樺太庁官制（1907（明治 40）年 3 月 15 日勅令第 33 号）においても，「第一条　樺太ニ樺太庁ヲ置ク」がない。樺太庁官制（1918（大正 7）年 6 月 6 日勅令第 198 号）〔1907（明治 40）年勅令第 33 号の全部改正〕で「第一条　樺太ニ樺太庁ヲ置ク」が追加された。軍事面においては，樺太庁官制（1907（明治 40）年 3 月 15 日勅令第 33 号）では，「第十一条　長官ハ非常急変ノ場合ニ臨ミ兵力ヲ要シ又ハ警護ノ為兵備ヲ要スルトキハ樺太守備隊司令官ニ移牒シテ出兵ヲ請フコトヲ得」で「第二条　長官ハ勅任トス　長官ハ樺太守備隊司令官タル陸軍将官ヲ以テ之ニ充ツルコトヲ得」で長官は樺太守備隊司令官を兼ねることが可能であった。

得但シ東京府知事ニ付テハ此ノ限ニ在ラス」（1926（大正15）年6月4日勅令第147号）であった。日露戦争下で制定された，北海道庁官制（1905（明治38）年4月19日勅令第139号）〔明治30年勅令第392号の全部改正〕では，「第十一条　長官ハ非常急変ノ場合ニ臨ミ兵力ヲ要シ又ハ警護ノ為兵備ヲ要スルトキハ師団長ニ移牒シテ出兵ヲ請フコトヲ得」であった。樺太庁官制の第5条は，地方官官制・北海道庁官制の引き写しで，樺太庁が出来る以前の北海道庁が軍事面で担った役割を踏襲するものである。軍事面において，樺太庁長官は知事・北海道庁長官と同等の立場にあった[173]。また，1945（昭和20）年3月には樺太に第88師団が編成されている。以上から，軍事的「軽装備」からのみ，樺太を軽視したと見ることはできない[174]。

軍事力のみならず，単に「経済的価値の低下」が，「戦時下の帝国日本における樺太の戦略的意義」の低下を意味するものではなかった。樺太に対して内務省は，むしろ様々な経済的特別措置（樺太庁特別会計の存続，地方費徴収の免除）や優遇措置を講じており，将来の樺太会法・樺太地方費法，さらには樺太制制定に向けて，明治地方自治体制における「自治」の付与への手順を進めていたのである。

内務省は，植民地を除く帝国日本の地理的境界を樺太までと見定め，帝国日本の再編を図り，そのために樺太島民が「自治」を希望しないにもかかわらず[175]，内地化を推進したのであった。それは，すでに樺太のみの問題ではなかったからである。1930年代に入り，内地の市町村では「翼賛の自治」（具体的には，特に地方費自己支弁の原則と委任事務を指す）を忌避する風潮が起こっていた。明治地方自治体制は，統一国家を目指していたが，ここで空中分解する虞が生じていたのである。各地方自治体の中央政府に対する，事実上の離反と言ってもいいだろう。明治地方自治体制の「自治」を望まないのは，樺太に限らなかったのである。ここに明治地方自治体制の「自治」の本質的な危機が存在し，内務省は樺太を始め，全ての地方団体を「翼賛の自治」に取り込む必要があったのである。

ところで地方税法と地方分与税の制定によっ

173）さらに樺太庁官制（1943（昭和18）年3月27日勅令第196号）〔大正7年勅令第198号の全部改正〕により，「樺太庁長官も従前の如く広汎なる総合行政の権限を有することなく，其の地位は略々道府県長官と同等のものとなつたのである。即ち改正樺太庁官制に依ると…全く他の普通地方官庁と同一の型態をとつてゐる」。「樺太の行政機構は純然たる内地行政機構の一環として生れ替」ったという。山崎（1943），p.263。しかし，先に掲げた「樺太庁内地編入関係」文書では，「直接行政を除く部門の行政は凡て之を樺太庁長官の下に総合実施」（画像番号，330）の予定とある。このことに関しては，改正法で検討を加えたい。筆者は，改正法で道府県長官が「広汎なる総合行政の権限を有すること」になったとの展望を持つ。その意味で，内地の都道府県知事が樺太庁長官と同等の「広汎なる総合行政の権限を有すること」になったのではないかと考えている。

174）改めて確認しておくが，筆者は内務省を擁護する立場にない。ソ連軍の侵攻により多くの犠牲者を出したことの責任は，当然問われなければならない。防衛庁防衛研修所戦史室（1971）は，戦後の防衛庁によるものであるが，樺太の軍事については，当初対米，対ソ二正面作戦を避けるため，ソ連を刺激しないことが重視された。樺太へのソ連軍侵攻間際では，ソ連を仲介とする和平交渉が続けられており，「積極的戦闘行為を禁ず」との命令があった。また，軍事戦略的に対米と対ソが交錯する状況であった。樺太における軍事関係については，外交や軍事戦略など多方面にわたる検討が必要である。防衛庁防衛研修所戦史室（1971），p385，396-416，430-432。1939（昭和14）年までの樺太の国境警備について，齋藤（2018）が精緻な研究を行い，総力戦体制の構築と防諜法制に関する樺太の軍事的重要性を明らかにした。1940（昭和15）年以降についても研究の進展を期待したい。

175）繰り返すが，この「自治」は，戦後の地方自治法の「自治」と全く異なるものである。

て，樺太庁特別会計と地方分与税分与金特別会計は外形的に同一のものとなり，市町村が自ら地方費を負担するという明治地方自治体制の原則を欠くという点で均しくなった。このことを後付ける形で，改正法による北海道・樺太を含む全国一律の市町村の不完全自治体化が実現する。内務省が目指したのは，全国一律の「時局事務」の遂行であり，「臣民が大政を翼賛し奉る制度」[176]である「翼賛の自治」を樺太にまで及ぼすものであった。それは「時局事務」＝戦時ナショナル・ミニマム，具体的には「防空，軍事扶助，生活必需物資の配給確保，資源の回収或は貯蓄の増強，食糧の増産，労務の供出等」[177]を内地並みに樺太に課すことであるが，そのための費用は国庫から支出するという点において，まさしく内地と同等となった。内務省が最も恐れたのは，樺太が地方団体として消滅することにあったのではなかったか。内務省は元内地人が多数を占める樺太島民[178]が，帝国臣民として樺太に留まることを奨励するために，さまざまな優遇策を講じたのである。それは，樺太の日本人移民に「一種の安心感」[179]を与えることでもあった。その結果，「臣民が大政を翼賛し奉る制度」[180]である「自治」が樺太に定着することを欲していたと考える。内務省がさまざまな優遇策をとったのは，「戦時下樺太の負荷する重責」[181]に鑑み，内地並みの国土防衛を，時局事務として樺太島民に課そうとしたのではなかったか。その意味でも，樺太に内地並みの「翼賛の自治」が与えられたのであった。

また湯澤三千男内務大臣は，我が国の自治は「国家より独立する為め，或は又其の独立を保障するが為の制度ではない」[182]とも述べる。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り，統一された立憲君主制国民国家の形成を目指したものである。明治地方自治体制は，1943（昭和18）年の改正法制定・内外地行政一元化により，樺太・北海道・本土・沖縄県までを内地として戦時を乗り切り，さらに樺太・北海道・本土・沖縄県を領土とし，統一された国民国家としての戦後を見通そうとしたのである。少なくとも内務省の意図はそこにあったのである。

176）湯澤三千男内務大臣の改正法制定にあたっての発言（『官報 号外 第八十一回帝国議会 衆議院議事速記録第六号』，p.98）。

177）同上。

178）当時の樺太島民や移民社会の形成については，中山（2014）参照。

179）「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. A20040036900，樺太庁内地編入関係（国立公文書館）」昭和17年10月13日～昭和18年3月，画像番号339。

180）湯澤三千男内務大臣の改正法制定にあたっての発言（『官報 号外 第八十一回帝国議会 衆議院議事速記録第六号』，p.98）。

181）「JACAR（アジア歴史資料センター）Ref. A20040036900，樺太庁内地編入関係（国立公文書館）」昭和17年10月13日～昭和18年3月，画像番号339。

182）『官報 号外 第八十一回帝国議会 衆議院議事速記録第六号』，p.98。

参考文献

浅野豊美（2008）『帝国日本の植民地法制』名古屋大学出版会。

飯塚一幸（1996）「日清戦後の地方制度改革―府県制郡制改正をめぐる政党と官僚―」『史林』第79号第1号。

五十嵐鉱三郎（他）共著（1912）『市制町村制逐条示解』自治館。

―――（1939）『府県制と其の沿革』選挙粛正中央連盟。

石田雄（1998）『自治』三省堂。

市川喜崇（2012）『日本の中央―地方関係 現代型集権体制の起源と福祉国家』法律文化社。

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。

入江俊郎（1931）『自治政策』雄風館書房。

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。

江口俊男（1941）「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。
大石嘉一郎（2007）『近代日本地方自治の歩み』大月書店。
大蔵省編纂（1959）『明治大正財政史　第二巻　会計制度』経済往来社。
―――（1956）『明治大正財政史　第三巻　歳計（上）』経済往来社。
大蔵省昭和財政史編集室編（1961）『昭和財政史　第 16 巻　旧外地財政（下）』東洋経済新報社。
荻田保（1941）「国費地方費の負担区分」『都市問題』第 33 巻第 5 号。
―――（1992）「知事公選と内務省廃止」『年報行政研究』（27), 日本行政学会。
居石正和（2010）『府県制成立過程の研究』法律文化社。
外務省条約局法規課（1969）『日本統治下の樺太（「外地法制誌」第七部)』外務省条約局法規課。
加藤於莵丸（1937）「地方制度改革論の台頭」『斯民』第 32 編第 1 号。
樺太林業史編纂会編（1960）『樺太林業史』農林出版。
郡祐一（1937）「地方制度調査会に就て」『斯民』第 32 編第 10 号。
―――（1943）「町村吏員恩給制度の整備」同上誌 第 38 編第 3 号。
齋藤太一（2018）「樺太北緯五十度線「陸接国境」警備―一九二五～一九三九―」『東京大学日本史学研究室紀要』第 22 号
佐々木惣一（1921）『日本行政法論　総論』有斐閣。
―――（1941）「自治行政の原理㈠」『自治研究』第 17 巻第 6 号。
塩出浩之（2006）「戦間期樺太における日本人の政治的アイデンティティについて―参政権獲得運動と本国編入問題―」北海道大学スラブ研究センター『「スラブ・ユーラシア学の構築」研究報告集』第 11 号。
―――（2011）「第 7 章　日本領樺太の形成―属領統治と移民社会」原暉之編『北海道大学スラブ研究センター　スラブ・ユーラシア叢書 10　日露戦争とサハリン島』北海道大学出版会。
―――（2015）『越境者の政治史』名古屋大学出版会。
自治振興中央会編（1941）『府県制度資料』自治振興中央会。
柴田啓次（1964）「北海道一, 二級町村制度の変遷㈠㈡㈢」北海道自治協会編『北海道自治』第 14 巻第 4-6 号，北海道自治協会。
柴田達夫（1940）「部落会町内会等整備要領解説」『斯民』第 35 編第 10 号。
―――（1942）「町内会消費経済施設の整備に就て」同上誌 第 37 編第 12 号。
清水昭典（1970）「戦前における北海道自治制の特色について―府県における自治制との対比―」『北見工業大学研究報告』2（5)。
衆議院事務局（1942）『衆議院要覧（乙）昭和十七年十一月』衆議院事務局。
白木澤涼子（2013）「衛生組合法案と町内会」『日本歴史』781 号。
―――（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」同上誌　843 号。
―――（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)』。
―――（2021）「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―」『經濟學研究』（北海道大学）71 巻 2 号。
鈴江英一（1985）『北海道町村制度史の研究』北海道大学図書刊行会。
―――（1995）「「北海道 2 級町村制」についての考察―「北海道 1 級町村制」各条項との比較など」『史料館研究紀要』26 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。
東京市政調査会（1940）『自治五十年史　制度篇』良書普及会。
床次竹次郎（1912）「序」五十嵐鉱三郎（他）共著『市制町村制逐条示解』自治館。
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。
中山大将（2014）『亜寒帯植民地樺太の移民社会形成―周縁的ナショナル・アイデンティティと植民地イデオロギー』京都大学学術出版会。
西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
―――（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。
原暉之・天野尚樹編（2017）『樺太四〇年の歴史―四〇万人の故郷―』全国樺太連盟。
平井廣一（1997a）『日本植民地財政史研究』ミネルヴァ書房。

――――（1997b）「日中・太平洋戦争期における樺太行財政の展開」『人文学報』79。
藤田武夫（1949）『日本地方財政発展史』河出書房。
防衛庁防衛研修所戦史室（1971）『戦史叢書　北東方面陸軍作戦〈2〉―千島・樺太・北海道の防衛―』朝雲新聞社。
北海道（1973）『新北海道史　第四巻　通説三』北海道。
――――（1975）『新北海道史　第五巻　通説四』北海道。
――――（1980）『新北海道史　第九巻　史料三』北海道。
前田亮介（2019）「幻の「道州制」」　日本歴史』第850号。
松岡修太郎（1937）『外地法』日本評論社。
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。
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。
宮地正人（1973）『日露戦後政治史の研究』東京大学出版会。
明治財政史編纂会（1971）『明治財政史　第三巻』，吉川弘文館。
アルベルト・モッセ（1892）「国法論講義」独逸学協会編纂『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。
山崎丹照（1943）『外地統治機構の研究』高山書院。
山田一孝・前田孝和編（2012）『樺太の神社』北海道神社庁。
山本ちひろ（2014）「沖縄県における県制施行と財政の独立」『東京大学日本史学研究室紀要』第18号。
楊素霞（2016）「日露戦後における植民地経営と樺太統治機構の成立―日本政府内部の議論からみる―」『社会システム研究』第32号。
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。
琉球政府（1967）『沖縄県史　第20巻　資料編10　沖縄県統計集成』琉球政府。
渡辺宗太郎（1938）『地方自治制の研究(1)』有斐閣。