

我が国の地方自治の成立・発展 第2期

第2期 市制町村制制定（1881-1908年）

上子 秋生

立命館大学政策科学部教授

財団法人 自治体国際化協会（CLAIR）
政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター（COSLOG）

本誌の内容は、著作権法上認められた私的使用または引用等の場合を除き、無断で転載できません。
引用等に当たっては出典を明記してください。

問い合わせ先

財団法人 自治体国際化協会（総務部企画調査課）

〒102-0083 東京都千代田区麹町1-7相互半蔵門ビル

TEL: 03-5213-1722 FAX: 03-5213-1741

Email: webmaster@clair.or.jp

URL: <http://www.clair.or.jp/>

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター

〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1

TEL: 03-6439-6333 FAX: 03-6439-6334

Email: localgov@grips.ac.jp

URL: <http://www3.grips.ac.jp/~coslog/>

序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成22年度には、前年に引き続き、『自治関係の主要な統計資料の英訳』、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』、『我が国の地方自治の成立・発展』の作成などを行うとともに、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を行うこととしました。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成23年2月

財団法人自治体国際化協会 理事長 木村 陽子
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫

はしがき

本冊子は、平成 17 年度より、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会と連携して実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における平成 22 年度の成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。

同事業のうち、『我が国の地方自治の成立・発展』（全 10 冊）の作成については、我が国の地方自治の成立、発展の経緯、歴史について研究を進めることは、今後の各国における地方自治の発展を考える上で参考になる点が多いとの考えのもと、平成 20 年度からその検討を進めることとしました。以下の委員を中心に検討が進められ、21 年度から 22 年度にかけて、各委員により冊子として順次とりまとめられる予定になっています。

- (主査) 井川 博 政策研究大学院大学教授
上子 秋生 立命館大学政策科学部教授
- (副査) 小西 敦 全国市町村国際文化研修所調査研究部長
小山 永樹 前筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授
(平成 21 年 3 月まで)
- 中平 真 金沢大学大学院人間社会環境研究科教授 (平成 21 年 5 月から)
松藤 保孝 高崎経済大学地域政策学部教授

本冊子は、『我が国の地方自治の成立・発展』シリーズの Vol.2 として、1881-1908 年 (第 2 期) における日本の地方自治の発展の経緯、歴史について、松藤委員によって執筆されたものです。

第 2 期 (1881-1908) は、日清戦争、日露戦争を経ながら我が国が近代国家として発展していく時代でありました。その中で、市制町村制を始め、府県制など、結果的に、現代に至るその後の我が国の地方制度の根幹を決める法令が制定され、我が国、地方制度の基礎が定まった時期です。本稿では、この制度の成立、変遷を中心に紹介していきます。

ご執筆いただいた上子委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成 23 年 2 月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長
政策研究大学院大学教授 井川 博

第2期 市制町村制制定（1881－1908年）

立命館大学 政策科学部 教授

上子 秋生

はじめに

1889年2月に大日本帝国憲法が公布され、我が国の政治体制整備の大きな一歩が印された。地方制度についても、その抜本的整備が急がれていたが、地方制度の整備は憲法の制定に伴う国家統治機構の整備より先んじて行うべきであるとの考え方が採られたことにより、さらに、その整備が急がれることとなった。このため、諸外国の制度の調査がなされ、いくつかの試案も起草された。結局、この努力は1888年に公布された市制町村制として結実することとなった。さらに、府県制及び郡制も検討が進められたが、その公布は1890年となり、憲法の公布よりも後となった。また、府県制及び郡制については、その実際の施行は、府県、郡ごとに順次行われたが、全国での実施までには、長い年月を要した。

市制町村制の施行に当たって、政府は、町村の規模を市制町村制の求める行政が行えるだけのものに拡大する必要に迫られた。このため、大規模な合併が進められ、1888年末に71,314であった町村は、1889年末には15,820へと激減した。これが、現時、「明治の大合併」と呼ばれるものである。市町村数は、第2次世界大戦終了の年である1945年においても、11,000を超えており、この時の合併による町村行政体制が第2次世界大戦前の我が国の地方行政体制の基本となったことがうかがわれる。

一方、この頃、我が国は朝鮮半島を巡って、清国と争うこととなった。1894年8月に始まった日清戦争は、1895年4月に終結した。この頃より、我が国の軽工業等の産業が飛躍的な発展をとげることとなった。

さらに、1904年2月には、満州における権益等を巡って、ロシアと開戦し、1905年9月に終結するまで、日露戦争が続いた。

これらの戦争は、殊に、財政面を通じて地方行政に大きな影響を与えた。

一方、日露戦争以後、我が国経済は格段の発展を示した。軽工業のみならず、重工業も発展した。

この頃に至っても、先に述べた府県制の未施行の問題は解決せず、府県制はついに全国での施行に至らぬ内に、1899年に全面改正されるに至った。

また、市制町村制についても、国内情勢の変化に対応するための改正が図られ、1906年に初めて提案されたが、1911年に至ってこの改正が成立した。

ここに、明治の地方行政制度は、一応の完成をみるることとなった。

1 市制町村制制定直前の状況

1880年代に入った当時の我が国の地方制度を概観すると、まず、三新法（郡区町村編成法、府県会規則、及び地方税規則）及び区町村会法が地方制度の基軸となっており、これらは、

自由民権運動の高まりによる反政府的機運をおさえるため、中央統制の強化という方向に1884年に改正されたところであった。

これらの法律は、廃藩置県以後の厳しい政治状況の中で、現状を考慮しながら、どちらかという現状追認的に制定されてきたものであり、新しい体系的な地方制度の制定が望まれていた。

また、我が国を近代的な国家とするためにどのような地方制度が望ましいかについて、色々な政治的立場から様々な議論がなされていた。

2 地方自治制度制定の準備

2.1 地方自治制度検討の背景

地方制度が応急的なものしか存在していないだけでなく、この時代、国家制度そのものが体系的に確立していなかった。そこで、憲法の制定によって中央政府を制度的に整備することが急務であったが、地方制度については、中央政府の次に整備すべきであるとの考え方と、中央政府制度の整備に先立って整備すべきであるとの考え方が存在した。結局、内務卿に就任した山縣有朋が、まず、地方制度を整備すべしと決し、その体系的整備を目指した。

2.2 各種の試案

本格的な地方行政制度についての最初の試案は、1884年5月に作成されたものであり、内務大書記官村田保の手になるものであった。12章220条よりなり、人口35,000人以上の大都市等以外の町村に五人組を置くこと、町村に戸長一名を置くとともに、町村会を設けること、戸長は町村会で2名ないし3名の候補者を選びその中から府知事、県令が任命すること等がその特徴であった。

しかし、この案は山縣内務卿の採るところとならず、続いて、内務省の数名の若手書記官が1884年11月に町村法調査委員に任命されて、立案作業に当たることとなった。その結果、1885年6月に10章154条よりなる「町村法草案」がまとめられ、さらに、検討が重ねられ、11章156条となるとともに、名称も「町村制」と改められた。その特色として挙げられるのは、

- (1) 村田案と同じく、町村は行政区画であるとともに、法人格である地方自治体とされた。
- (2) 村田案の五人組制度は採られていない。
- (3) 戸長が、国の行政事務を管掌するとともに、公同事務を管理するという構成は同じであるが、選任方法が異なり、町村の選挙人が3名の候補者を選び、その中から、郡長の推薦を得て、府県知事が任命することとされていた。
- (4) 町村に町村会を設置することとしている。その任期は6年とし、3年毎に半数を改選することとする案であった。選挙権者は、20歳以上の男子で、当該町村内で地租を納めるものとされたが、住民でなくとも、一定以上の地租を納める者にも選挙権が与えられた。また、3級選挙制度を採って、納税額により、選挙権者を3つに分割し、そ

れぞれが、3分の1ずつの議員を選出することとされた。

- (5) 都市部には別の「区法」を適用することが考えられ、この法案の適用は考えられていなかった。

ほぼ同じ時期に、政府雇い外国人（ドイツ人）カール・ルードルフ（Carl Rudolf）が起草した町村法案も知られている。その内容の特徴としては、

- (1) 人口8,000人以上の都市を除く地域に適用するものとされていたこと
- (2) 町村と郡の中間に所轄区を置き、府県知事の任命する所轄区長を置くとともに、町村会で選挙した議員からなる所轄区議会を置くとしていること
- (3) 町村には公選された議員よりなる町村会を置くが、町村税総額の5分の1以上を納税する多額納税者は、選挙なしに町村会議員となる。

などであった。

2.3 町村法調査委員会案の検討

政府は、これらの試案の内、町村法調査委員会案について、内閣雇ドイツ人法律顧問である Hermann Roesler 及び Albert Mosse に示し、意見を求めた。

Hermann Roesler の意見の中心は、大きさの差がある市町村について同一の制度を適用することには、無理があること、土地家屋の所有を町村民たる公権の行使の基礎としたり、地租を納める者に選挙権・被選挙権を限定すると商工業者が疎外されるおそれがあることなどであった。

一方、Albert Mosse は、

- (1) 憲法制定に先立って、地方自治制度を確立すべきこと
- (2) 単に町村法だけでなく、地方制度全般の体系を確立すべきこと
- (3) そのために専門の高等な調査機関を設けてまず大綱を確立すべきことの三点を進言した。

山縣内務大臣以下の当局は、この考え方を採り、地方制度編纂委員会を立ち上げて町村制だけでなく、府県と郡を含めた地方制度作成のための編纂綱領の策定を開始した。

2.4 新たな地方制度作成のための編纂綱領

地方制度編纂委員会では、Albert Mosse が作成した「地方官制及共同行政組織ノ要領」、「共同区行政の監督」、「官政事務上ニ於イテ参事会ノ合議庁タル職権」及び「行政裁判」とそれぞれ題された原案を審議、修正して、「地方制度編纂綱領」として閣議に提出して、そこで決定を得た。この綱領は、組織の基礎、府県、郡市、町村、共同区行政の監督、官政事務上に於いて参事会の合議庁たる職権、行政裁判の7章からなり、府県、郡、市、町村の各行政機関の権限、各レベルにおける議会、参事会の組織と権限、行政監督、行政裁判所など、地方制度全般に係る体系的な制度構築の基本方針が列挙されていた。これが、市制町村制、府県制、郡制の基礎となっていった。

その主要な点は以下の通りであった。

- (1) 行政区画として、府県、郡市を置き、郡は町村を包括するものとする。府県、郡市、町村を全て自治体とするが、これらには、中央政府の行政区と自治体との二重性各を与える。町村については、現行区域を原則とするが、十分な資力を持たない町村で、地形上、合併が可能なものは合併させるものとする。
- (2) 独任制の行政機関をそれぞれの行政区画に置くものとし、これらを府県知事、郡長、市長、町村長とする。府県知事、郡長、市長は中央政府の任命制とし、町村長については、当該町村会において選挙し、人口によって、郡長、知事、内務大臣又は天皇の裁可を得ることとする。
- (3) 町村会は、選挙で選ばれる議員と選挙なしに選ばれる議員よりなる。後者は、町村税の内、直税総額の6分の1以上を納めるものとされた。選挙権者は25歳以上の男子町村民で、納税者又は、一定以上の学歴を持つものとされた。選挙は納税額に応じて、3つの選挙権者集団に分けて行われ、それぞれの集団が一定数の議員を選出した。また、総当選者の半数以上が土地所有者であるべきこととされていた。
- (4) 郡会は、町村会の間接選挙で選ばれた議員と投票によらずに選ばれる大地主議員、大営業人議員から構成されるものとされた。被選挙権は30歳以上で独立の公権所有者でかつ10円以上の納税者とされた。
- (5) 府県会の議員は、郡会、市会での間接選挙により選ばれることとされた。被選挙権は、郡会と同じく、30歳以上で独立の公権所有者でかつ10円以上の納税者とされた。
- (6) 府県、郡に参事会を置き、それぞれ県会又は郡会の議事立案、議決執行、府県又は郡の吏員の選任、監督、委任事務の議決、官庁の下問に対する意見陳述などを任務とすることとされた。参事会メンバーは、府県参事会の場合、知事又はその代理者及び官選人員2名と県会において被選挙権者から選挙した公選人員4名とされた。
- (7) 町村に年寄を置き、町村長の補助及び代理者として事務を処分することとされた。年寄は、町村会において2名以上を選挙することとされていた。
- (8) 郡長、知事、内務大臣といった監督官庁には、行政事務の報告を要求し検査を行う権利、強制予算を作成する権利、町村長、町村年寄、参事会等を懲戒する権利、議会・参事会の議決を破棄あるいは許可する権利などの広範囲に亘る監督権限を付与することとなっていた。また、町村会、郡会、府県会は内閣の上奏によって、天皇が解散させることができることとされていた。

この綱領に基づき、山縣内務大臣を始め、内務省は新たな地方行政制度の法制化を急いだ。

2.5 自治部落制草案

地方制度編纂綱領に基づき、Mosse が、再び、地方行政制度についての法案を作成した。

同案は自治部落制草案と呼ばれ、地方制度編纂委員会において、逐条審議された。

この法案の主要な点は次のとおりである。

- (1) 自治部落として、市区、町村を定め、前者は郡の区域に属さず、後者は郡の区域に属するものとした。
- (2) 自治部落を法人とする。
- (3) 自治部落は、中央政府の監督を受けて、自らの事務を掌理する。
- (4) 町村の取扱には、人口の大小によって、種々の差を設ける。
- (5) 自治部落に住所を持つ者を部落属民とし、部落の公共施設を共用し、部落財産を使用する権利を与えると同時に、部落の負担を分担する義務を負うものとした。
- (6) 部落属民中で、公権をもつ独立した日本臣民たる男子で、2年以上部落属民であった者を部落住民とした。彼らに部落の選挙に参加する権利を与えると同時に、部落の代議及び行政に関する無給職になる資格を与えるものとした。
- (7) 部落会は公選の議員により構成され、任期は6年とし、3年毎に半数を改選するものとされた。また、選挙は3級選挙制を原則とするものとされ、条例によって、選挙区を設けることが認められていた。
- (8) 部落の行政機関として、部落庁を設けることとし、これは、市区においては、市長と助役1名乃至数名及び名誉職参事会員6名で組織する市参事会よりなるものとする。町村においては、町村長と助役1名乃至数名で構成するものとする。
- (9) 町村長及び町村の助役は町村会で選挙し、任期は6年とする。就任については、人口により、天皇、内務大臣、知事、又は郡長の認可を要するものとされた。原則として無給であるが、町村長については、人口3,000人以上の町村では、有給とすることができ、人口5,000人以上の町村では有給としなければならないこととされていた。
- (10) 市長は市会が推薦した候補者3名の内から、天皇が任命する。市助役及び名誉職市参事会員は市会で選挙し、助役については天皇の認可を受けるものとされた。

2.6 市制町村制法案の作成

地方制度編纂委員会は、この自治部落制草案を、市に関わるものと町村に関わるものの2つに分割し、それぞれ市制(案)、町村制(案)として、それらについての審議を進めた。

この審議の結果、7章139条よりなる市制草案及び8章144条よりなる町村制草案が決定され、1887年9月17日に、内閣に提出された。内閣においては、次のような修正を加えた上で、同年11月16日に町村制(案)を、同18日に市制(案)を元老院に付議した。

- (1) 従来案にあった、市町村に事務を委任し、又は新たに住民若しくは地方に負担を課すには法律の根拠が必要である旨の規定を改め、勅令又は命令でもこれを可能とした。
- (2) 予算表及び決算書、選挙録の住民縦覧を廃止し、市町村議長に議会傍聴を禁止する権限を与えるなど、市町村行政に対する住民の監視の可能性を狭めるとともに、議会に対する町村長の議事弁明義務を削り、議会の解散を容易に行えるようにするなど行政権の優位を強めた。
- (3) 議員の選挙を町村内居住者による2級選挙とした。

2.7 元老院での審議

内閣は前述の通り、市制町村制法案を元老院に付議したが、その元老院は1875年に設置されたものの、後年の国会と違い、公選の議員よりなるものではなく、政治家、学者、知事、軍人などがメンバーとなっているものであった。また、その権限も不完全なものであり、内閣から交付された議案を修正できるが、その修正は必ずしも拘束力を持たないといったものであった。

そこでの、市制町村制の審議の結果、

- (1) 町村の人口による取扱の区別をやめ、全て同一の取扱とすることとし、
- (2) その関係で、町村長は原則として、名誉職とし、状況により、有給職とすることができることとした。
- (3) 市長の任期が原案では12年とされていたのを6年に短縮した。
- (4) 草案では、市長は、市会が推薦した候補者3名の内から、天皇が任命するとされていたが、内閣原案では、原則として、内務大臣が天皇に上奏して、任命を受けることとされていた。この点については、双方の案に賛成するものがあり、論議されたが、結局内閣原案通りとなった。

などであった。

2.8 閣議決定と公布

このように、元老院の審議を経た後、地方長官を招集してその意見を聞いた。地方長官側より、準備期間を置くことを要望したので、府県知事の具申を待って、順次、施行することとされた。

市制町村制法案は、1888年3月21日に閣議に提出されたが、そこでさらに、市長の公選制（市会が推薦した候補者3名の内から、内務大臣が選任し、天皇が任命する。）、その時点の案では適用外とされていた東京、京都及び大阪への市制の適用という変更が行われた。

このような経緯を経て、市制町村制は1888年4月17日に公布された。

3 市制町村制の制定

3.1 市制町村制の内容

1888年4月17日に公布された市制町村制は、市制が7章133条、町村制が8章139条よりなり、その構成は次のようであった。

(1) 市制

第1章 総則

第1款 市及其区域

第2款 市住民及其権利義務

第3款 市条例

第2章 市会

第1款 組織及選挙

第2款 職務権限及処務規程

第3章 市行政

第1款 市参事会及市吏員ノ組織選任

第2款 市参事会及市吏員ノ職務権限及処務規程

第3款 給料及給与

第4章 市有財産ノ管理

第1款 市有財産及市税

第2款 市ノ歳入歳出予算及決算

第5章 特別ノ財産ヲ有スル市区ノ行政

第6章 市行政ノ監督

第7章 附則

(2)町村制

第1章 総則

第1款 町村及其区域

第2款 町村住民及其権利義務

第3款 町村条例

第2章 町村会

第1款 組織及選挙

第2款 職務権限及処務規程

第3章 町村行政

第1款 町村吏員ノ組織選任

第2款 町村吏員ノ職務権限

第3款 給料及給与

第4章 町村有財産ノ管理

第1款 町村有財産及町村税

第2款 町村ノ歳入歳出予算及決算

第5章 町村内各部ノ行政

第6章 町村組合

第7章 町村行政ノ監督

第8章 附則

その内容の主な点としては、

- (1) 市と町村を基礎的地方公共団体とし、その内、市は直接、府県に包摂されるものとし、町村は郡に包摂され、更に、郡が府県に包摂されるものとした。
- (2) 市制は人口 25,000 人以上の市街地に施行するものとされた。但し、東京、京都、大阪については、市長を置かず、府知事がその職務を行うこと等の特例が設けられた。
- (3) 市町村は、明文で法人であることが認められた。
- (4) 市町村内に居住する者を住民とし、これらの者が市町村の造営物や財産を共用する権利を有し、また、負担を分任するものとした。
- (5) ただし、この住民の中で、市町村政に参加できるものは、その一部である「公民」のみとした。公民となるための要件としては、
 - ① 満 25 歳以上であること
 - ② 帝国臣民であること
 - ③ 一戸を構えていること
 - ④ 男子であること
 - ⑤ 2 年以上、住民として当該市町村の負担を分任してきたこと
 - ⑥ 当該市町村において、地租を納めているか、直接国税を 2 円以上納めていることが定められていた。
- (6) 公民は市町村の選挙に加わるとともに、その名誉職に選出される権利を有するものとされた。
- (7) これらの公民には、また、公務に参加する義務があるものとされた。名誉職を担当することを疾病その他の正当な理由なく拒否すれば、制裁を受けることもありうるものとされていた。
- (8) 市町村はその事務及びその住民の権利義務に関して条例を設けることが出来ることとされた。
- (9) 市町村はその造営物に関して規則を設けることが出来ることとされた。
- (10) 市町村には議会を設けることが規定され、市会は人口段階に応じて、36 人から 60 人の公選の議員よりなること、町村会は人口段階に応じて、8 人から 30 人の公選の議員よりなることとされた。なお、市会の場合には、議員数は 60 人を超えない範囲で条例により、増減することができることとされ、町村の場合には、条例により減員することができることとされた。
- (11) 市町村での選挙権については、次のようにされた。
 - ① 市町村公民は原則としてこれを有する。
 - ② 特定の多額納税者は、公民としての資格に欠けていても選挙権を有する。
- (12) 市町村での被選挙権は、原則として全ての公民に与えられるが、多額納税による例外は認められなかった。
- (13) 市町村会の選挙は等級選挙であるところに、特色があった。つまり、公民を納税額に

よって、市の場合は、3級、町村の場合は2級に分けて、それぞれに議員を選出させた。この結果、納税額の多いものほど、一票の価値が大きくなることとなった。一方、被選挙人については、同じ等級に属する者である必要はなかった。

- (14) 議員は名誉職とされ、その任期は6年とされたが、3年毎に半数を改選するものとされた。
- (15) 議員の投票は単記無記名とされた。
- (16) 市会議長は、毎年初に市会で互選することとされたが、町村会の議長は町村長が努めることとされていた。
- (17) 市町村会の権限は、市町村に関する一切の事件と従前特に委任された事件及び将来法律勅令によって委任される事件を議決することとされ、その例として、条例規則の制定、歳入歳出予算を定めること、決算の認定などがあげられていた。他に、市町村吏員の選挙権、検閲監査権、意見提出権、選挙等に関する訴願に関する採決権などを有していた。
- (18) 会議の招集は議長の権限であったが、議員の4分の1以上からの請求がある場合、市長又は市参事会の請求があるときは、召集しなければならないこととされていた。
- (19) 会議の定足数は3分の2であった。
- (20) 市の執行機関は、市参事会とされていた。市参事会は、市長、助役、名誉職参事会員（東京で12名、京都・大阪で9名、他では6名を原則）よりなり、市長が議長となった。
- (21) 市長は有給で任期は6年であった。内務大臣が、市会が推薦した3名の候補者の中から上奏裁可を得て選任することとされた。
- (22) 市助役と名誉職参事会員については、市会で選挙することとされていた。
- (23) 市長及び助役は当該市の公民である必要はないが、就任した場合には、公民権を得るものとされた。
- (24) 町村長及び助役は町村会において、町村公民の中から選挙することとされ、任期は、いずれも4年であった。原則として名誉職であるが、条例で有給とすることもできることとされた。町村長の選任については、府県知事の認可を要するものとされていた。
- (25) 市町村には、収入役、委員、その他の附属員、使丁等が置かれた。
- (26) 市は、その参事会の意見により、町村は町村会の議決により、その区域を数区に分割して、各区に区長及びその代理者を置くことができるとされた。
- (27) 市町村の財務は、租税よりも、その所有する財産から生ずる収入を基礎とし、それが、不足する場合に初めて租税を徴収することを建前としていた。税としては、国税及び府県税への付加税と当該市町村限りで税目を起こす特別税が認められていた。また、市町村は使用料及び手数料を徴収することが出来ることとされていた。
- (28) 起債については、天災等によるやむをえない支出、当該団体の永久の利益となるべき支出、借り換えの目的で、通常の歳入では対応できない場合に限り、これを認めるこ

ととされていた。

- (29) 市については、1 次的には、府県知事、2 次的には、内務大臣が監督することとされ、町村については、1 次的には、郡長、2 次的には、府県知事、3 次的には、内務大臣が監督することとされていた。監督官庁は市町村の行政事務について一般的な監督権限を持っていた他、内務大臣は市町村会を解散させる権限を与えられていた。また、市町村会の議決事項中、条例の制定、貴重物品の処分については、内務大臣の許可が必要とされ、新たな起債、特別税の新設、一定率以上の国税の付加税の賦課等については、内務大臣及び大蔵大臣の許可が必要とされていた。
- (30) さらに、府県知事は市長、助役、市参事会員、委員、区長その他の市吏員に対し懲戒処分を行うことが出来ることとされ、町村長、委員、区長その他の町村吏員に対しては、府県知事、郡長が懲戒処分を行うことが出来ることとされていた。
- (31) 市町村長は、市町村の首長であると共に、国の機関としての地位を持つものとされた。この地位をもつために、法律命令によって課される国の事務(いわゆる機関委任事務)を管掌することとなった。

3.2 三都の特例

東京、京都、大阪の三都については、その規模が他の市に比べ、格段に大きいため、当初は、市制はこれらの都市には適用しないことが考えられていた。しかし、内閣の最終案の段階で、三都についても市制を原則的に適用することとなったため、一部の特例を定めた特例法が定められることとなった。その主な内容としては、

- (1) これらの都市には、市長、助役を置かず、代わって、府知事、書記官がその職務を行う。
- (2) これらの都市の市参事会は、府知事、書記官、名誉職参事会員で構成する。
- (3) これらの都市には、収入役、書記その他の附属員を置かず、代わって、府の官吏がその職務を行う。
- (4) これらの都市に従来置かれていた区(東京は 15 区、京都は 2 区、大阪は 4 区に分割されていた。)を存置し、市参事会が選任する区長及び書記を置く。

などがある。

3.3 施行に伴う町村合併

市制町村制が検討過程にあった 1886 年においては、市町村数は 71,573 であったという。この市町村とは、概ね、江戸時代に、主に、農村の生産共同体の単位であった町村がそのまま引き継がれたものであった。従って、そのうち 70%近い 48,420 が町村内の戸数が 100 戸以下という小規模な町村であった。ところで、市制町村制に基づく地方行政制度は、小学校の運営を含む、各種の行政についても町村が担い手となることを予定しており、この小さな規模の町村では対応に無理があった。このため、町村を合併させて、その規模を大きくし、

近代的な行政主体としての能力をもたせることが構想されることとなった。

具体的な政府の動きとしては、1888年6月13日の訓令がある。そこでは、合併は強制ではなく、各府県の計画と判断に任せることとしつつ、

- (1) 従前の市町村を原則とするが、
- (2) 人口、区域が小さすぎるものについては、合併させることとし、
- (3) おおよそ、300戸から500戸を、町村の標準とする。

ことが述べられていた。この結果、市町村数は1888年末には、未だ、71,314であったものが、一年後の1889年末には、そのおよそ5分の1に過ぎない15,820となった。これだけの合併が一年間で行われたことから、この合併は、自主的にされたといっても、府県の強い意志がその背後にあったのではないかと考えられる。

このとき、市町村合併に伴って問題となったのが、町村有財産の承継である。

従来、我が国の農村部の町村は、慣習的に、集落周辺の山林原野を共同で所有収益してきた。合併に当たり、政府は、これらの財産を新しい町村へ引き継がず、旧来の集落が慣習上の権利として、または、財産区の資産としてこれを保有し続けることとした。旧来の実体的財産権に配慮したものであったが、このため、

- (1) 合併によって成立した新しい市町村が資産を持たないこととなり、市制町村制起草の当初、市町村の主な財源として期待した市町村有財産からの収入が期待できないこととなり、
- (2) 旧来の集落がその財産を中心にその団結を維持することとなり、合併によってできた新しい市町村への融和が進まないこととなった。

3.4 市制町村制の施行

市制は、その附則により、1889年4月1日以降、府県知事の具申によって、順次、内務大臣が指定する地域に施行されることとされていた。1889年4月1日に31の市（京都、大阪、堺、横浜、神戸、姫路、長崎、新潟、水戸、津、静岡、仙台、盛岡、弘前、山形、米沢、秋田、福井、金沢、富山、高岡、松江、広島、赤間関、和歌山、高知、福岡、久留米、佐賀、熊本、鹿児島）が生まれたのを皮切りに同年中に39の市（5月1日に東京、6月1日に岡山、7月1日に甲府、岐阜、10月1日に名古屋、鳥取、徳島、12月15日に松山が加わった。）で市制が施行され、さらに翌年2月15日に1つの市（高松）が追加され、当面の市制の施行は終了した。

表1 市制の施行

1889年4月1日	京都、大阪、堺、横浜、神戸、姫路、長崎、新潟、水戸、津、静岡、仙台、盛岡、弘前、山形、米沢、秋田、福井、金沢、富山、高岡、松江、広島、赤間関、和歌山、高知、福岡、久留米、佐賀、熊本、鹿児島（計31市）
1889年5月1日	東京
1889年6月1日	岡山
1889年7月1日	甲府、岐阜
1889年10月1日	名古屋、鳥取、徳島
1889年12月15日	松山
1890年2月15日	高松

注) 著者が『地方自治百年史 第一巻』(地方自治百年史編集委員会(編))のデータを用いて作成した。

町村制については、同じく、その附則により、1889年4月1日以降、府県知事の具申によって、順次、内務大臣が指定する地域に施行されることとされているとともに、場合によっては、一部の条項の施行を停止することもできるとされていたが、実際には、市制施行地を含む府県では、市制施行と同時に(1889年4月1日に京都府、大阪府、神奈川県、兵庫県、長崎県、新潟県、茨城県、三重県、静岡県、宮城県、岩手県、青森県、山形県、秋田県、福井県、石川県、富山県、島根県、広島県、山口県、和歌山県、高知県、福岡県、佐賀県、熊本県、鹿児島県の26県、同年5月1日に東京府、同年6月1日に岡山県、同年7月1日に山梨県、岐阜県の2県、同年10月1日に愛知県、鳥取県、徳島県の3県、同年12月15日に愛媛県、翌年2月15日の香川県の合計35県)、その他の府県では、1889年4月1日に9県(福島県、栃木県、埼玉県、千葉県、長野県、滋賀県、奈良県、大分県)で、1889年5月1日に1県(宮崎県)で施行され、前述の1890年2月15日に高松市への市制施行と町村制の施行を行った香川県での施行をもって、全国での施行が完了した。

表2 町村制の施行の県

1889年4月1日	京都府、大阪府、神奈川県、兵庫県、長崎県、新潟県、茨城県、三重県、静岡県、宮城県、岩手県、青森県、山形県、秋田県、福井県、石川県、富山県、島根県、広島県、山口県、和歌山県、高知県、福岡県、佐賀県、熊本県、鹿児島県(以上26県が市制施行と同時) 福島県、栃木県、埼玉県、千葉県、長野県、滋賀県、奈良県、大分県(以上9県は町村制のみの施行)
1889年5月1日	東京府(市制施行と同時)、宮城県(町村制のみの施行)
1889年6月1日	岡山県(市制施行と同時)
1889年7月1日	山梨県、岐阜県(市制施行と同時)
1889年10月1日	愛知県、鳥取県、徳島県(市制施行と同時)
1889年12月15日	愛媛県(市制施行と同時)
1900年2月15日	香川県(市制施行と同時)

注) 著者が『地方自治百年史 第一巻』(地方自治百年史編集委員会(編))のデータを用いて作成した。

3.5 北海道、沖縄等の地域による差異

上記の町村制の施行を完了した府県の総数は45府県であり、現行の47都道府県との差は、北海道及び沖縄である。これら2つの道県及び勅令で定める島嶼には、市制町村制は施行されないこととなっていた。

これらの地域には、各種の特例的な制度が施行され、北海道において、市制が施行されたのは、1922年、町村制が全面的に施行されたのは1943年であった。沖縄については、町村制が1920年に施行され他の区域並みとなり、翌1921年に那覇と首里に市制が施行された。1920年までには、東京府の小笠原島と伊豆七島を除き、全ての島嶼にも町村制が施行された。

4 府県制・郡制の制定

4.1 制定の背景

政府は当初、市制町村制を手始めに、順次、郡制及び府県制を制定、施行することを計画していた。しかし、郡制・府県制の制定は難航し、結局、その公布は、憲法の発布後の1890年5月となった。

前述したように、Mosse等、4名の委員よりなる地方制度編纂委員会は、市町村についての制度だけでなく、府県・郡の制度についてもその「地方制度編纂綱領」の中で建議していた。このため、市制町村制の場合と同じく、Mosseが草案を起草し、地方制度編纂委員会が修正を加えて、1888年に郡制・府県制の2つの法案として、内閣に提出された。

この法案は、府県を法人と明定し、府県に条例制定権を認め、府県会に包括的権限を認めるなど、府県を地方自治体的に扱う色彩の強いものであったが、そのため、元老院の反対にあい、政府内にも異論が出て、廃案となった。その異論の主なものとしては、市町村に自治を認めるのはよいが、府県に同様の自治を認めるのは行き過ぎである、府県に自治を認めるのは、時期尚早であるといったものであった。

この後、1890年1月に内閣は第2次案を決定したが、そこでは、府県・郡の法人格、府県の条例制定権、府県会の包括的権限等の規定は削除され、府県の地方自治体としての色彩を大幅に後退させたものとなった。この案は若干の修正の後、元老院の同意するところとなり、結局、同年5月17日付で公布されることとなった。

4.2 府県制の内容

府県制・郡制は市制町村制が市町村について定めているのと同じく、府県・郡についての基本法規であったが、知事・郡長及び府県・郡の幹部職員については、国の官吏とされたため、これらの法規では規定が置かれず、一部は地方官官制の中に規定された。

府県制は次の6章98条より成っていた。

第1章 総則

第2章 府県会

第3章 府県参事会

第4章 府県の会計

第5章 監督

第6章 附則

その主な内容としては、

- (1) 府県の廃置分合及び境界変更は法律によって定める。
- (2) 府県会は郡及び市から選出された議員で構成することとし、市においては、市会と市参事会が合同して、選出し、郡では、郡会と郡参事会が合同して、議員を選出することとされた。
- (3) 府県会議員となるための被選挙権は、府県内市町村の公民のうち、選挙権を有し、過去1年のうちに、直接国税を10円以上納めた者とされていた。
- (4) 府県会議員は衆議院議員との兼職は禁止され、また、当該府県の官吏、有給吏員、神官、僧侶、教師も被選挙権を有しなかった。
- (5) 選挙は単記無記名で行われた。
- (6) 府県会議員は名誉職とする。任期は4年で、2年ごとに半数を改選する。
- (7) 府県会の権限は、歳入歳出予算などの財務に関わる6項目に限定されていた。他に、当該府県の公益に関わる事件についての知事または内務大臣への建議権が認められていた。
- (8) 府県の副議決機関として、府県参事会が置かれた。これは、知事を会長とし、他に、府県高等官2名、府県会から互選された名誉職参事会員4名(府の場合は8名)よりなる。
- (9) 府県参事会の権限は、府県会の権限に属する事件で、府県会より委任を受けたもの及び、緊急の案件で知事が府県会を開く暇がないと認めるもの議決すること等であった。
- (10) 府県知事の職務は、府県会及び府県参事会の議決を施行し、府県有財産及び造営物を管理し、府県費支弁の工事を執行することとされ、また、参事会が成立しないときや緊急のときは、その議決すべき事件を専決処分することができることとされた。
- (11) 府県の財源としては、府県税その他の府県の収入を充てることとされ、税目としては、家屋税又は戸数割、あるいは従前の地方税の規定によることとされていた。また、特別の場合には、起債が認められていた。歳入歳出予算は、知事が作成するが、府県会に提出する前に、府県参事会の審査に付することとされていた。
- (12) 決算は、府県参事会の検査を経て、府県会が認定するものとされていた。
- (13) 府県の行政は内務大臣の監督に服するが、その監督の内容は市町村に対するものより厳重にされていた。
- (14) 知事は府県会又は府県参事会の議決が公益を害すると認めるときは、その執行を停止し、再議させることができる。なお議決を改めないときは、内務大臣に報告して、その指揮を請うものとされていた。
- (15) 知事は府県会又は府県参事会の議決がその権限を超える、又は、法律に違反すると認めるときは、それを取り消さなければならないものとされていた。
- (16) 府県会又は府県参事会が行政上又は公益上必要な費用を否決したり、議決しない場合に

は、知事は内務大臣の指揮を請い原案を執行することができる。

(17) 政府は勅令をもって、府県会を解散することができることとされていた。

(18) 新たに起債する場合や一定率以上の附加税を賦課しようとする場合には、内務大臣等の認可を必要とすることとされていた。

4.3 郡制の内容

郡制は、府県制と同じく次の6章よりなり、全てで91条であった。

第1章 総則

第2章 郡会

第3章 郡参事会

第4章 郡の会計

第5章 監督

第6章 附則

その府県制と異なる主な点は、

- (1) 郡会はその定数の3分の2を占める町村会で選出された議員とその定数の3分の1を占める大地主が互選した議員で構成することとされた。
- (2) 郡会議員となるための被選挙権は、郡内市町村の公民のうち選挙権を有する者と大地主中選挙権を有する者とされていた
- (3) 郡会議員は名誉職とする。町村会選出議員については、任期は6年で、3年ごとに半数を改選する。大地主議員については、任期を3年とし、3年毎に全数を改選することとされていた。
- (4) 郡の副議決機関として、郡参事会が置かれた。これは、郡長を議長とし、郡会から互選された名誉職参事会員3名、府県知事が任命した名誉職参事会員1名を加えて構成する。
- (5) 郡には課税権は与えられていなかった。郡の財源としては、財産収入を中心とし、不足するときは、構成町村に分賦するものとされていた。特別の場合には、起債も認められていた。
- (6) 郡の行政は、第1次的には府県知事が、第2次的には内務大臣が監督することとされていた。

4.4 府県制・郡制の施行

府県制・郡制は公布されたが、その施行には、なお、時期尚早であるとする慎重論が強かった。また、実質的な障害となったのは、郡制を施行した府県に府県制を施行するとされた点であった。郡は、大小さまざまであり、これをある程度に統一する必要があるが、そのためには、これを定める法律を成立させる必要があるが、しかし、郡の分合を定める法律は国会を通過しなかった。そこで、政府は、郡の分合の必要ない府県から府県制を施行し、その間に府県ごとに郡を分合する法案を提出し、その通過を待って、当該府県に郡制を施行し、

次いで、府県制を施行することとした。

このため、郡制の施行が始まった1891年4月1日に郡制が施行されたのは、青森県、秋田県、山形県、福井県、長野県、愛知県、徳島県、高知県、大分県の9県に過ぎなかった。これらの県では、長野県で1891年7月1日に府県制が施行され、同年8月1日に過半の青森県、秋田県、山形県、福井県、徳島県、大分県の6県で、そして同年9月1日に残る3県の内、徳島県、高知県の2県で府県制が施行された。愛知県で府県制が施行されたのは、翌1892年10月1日であった。この後、同じ1891年に、石川県が7月1日に、山梨県が8月1日に郡制を施行し、府県制はいずれも同年10月1日に施行している。しかし、1894年4月1日に郡制を施行し、同年7月1日に府県制を施行した宮城県を別にすれば、これら11県の第1グループの次に、郡制の施行された府県がまとまって出現するのは、府県ごとに郡を分合する法案が提出され、国会を通過し始めた1896年まで待たなければならなかった。1896年6月1日に富山県と熊本県に、同年7月1日に茨城県、兵庫県、福岡県の3県に、同年7月15日に群馬県に、同年8月1日に埼玉県と島根県に、同年9月1日に静岡県、鳥取県、山口県に郡制が久し振りに施行された。これら11県の府県制の施行をみると、富山県で同年7月1日、熊本県で同年9月1日、茨城県、兵庫県と福岡県で同年10月1日に施行されているが、他は、翌1897年4月1日の群馬県、埼玉県、静岡県、鳥取県、山口県となっており、島根県では、翌々1898年4月1日によろやく施行されている。一番多くの府県で郡制が施行されたのは、1897年であり、この年の1月1日に新潟県、4月1日に岩手県、千葉県、愛媛県、長崎県、宮崎県、6月1日に佐賀県、7月1日に栃木県、8月1日に岐阜県、奈良県、9月1日に三重県、和歌山県、10月1日に福島県と計13県で郡制が施行された。これらの県の府県制の施行は、同年4月1日に新潟県、7月1日に岩手県、9月1日に佐賀県、長崎県、宮崎県、10月1日に栃木県、千葉県、岐阜県、愛媛県、翌1898年2月1日に福島県、3月1日に奈良県、4月1日に三重県、9月1日に和歌山県であり、1年後となった和歌山県を除き、7か月以内の府県制施行となっている。

この後、翌1898年4月1日に滋賀県と鹿児島県が郡制を施行し、滋賀県が同年8月1日、鹿児島県が同年9月1日に府県制を施行した。また、大阪府は1898年6月1日に郡制を施行した。

しかし、その後の施行は進まず、1899年3月に府県制・郡制が改正され、新府県制・郡制が成立した時点で、まだ郡制が施行されていないのは、東京府、神奈川県、京都府、岡山県、広島県、香川県、沖縄県の2府5県であり、府県制未施行の大阪府を加えて、府県制が施行されていなかった府県は、東京府、神奈川県、京都府、大阪府、岡山県、広島県、香川県、沖縄県の3府5県であった。この内、沖縄県はこの時点で未だ郡制施行の前提となる町村制が施行されていなかったという特殊事情があった。岡山県が1899年4月1日に郡制を施行した以外、沖縄県を除くこれら2府3県に郡制が施行されたのは、1899年7月1日であり、大阪府及び岡山県を加えた3府4県には、同日、1899年7月1日に一斉に府県制が施行された。このように沖縄県を除く3府42県への施行には8年の年月を要した。沖縄県への府県制の施

行は、更に10年後の1909年4月1日に至って初めて実現した。

表3 府県制と郡制の施行

年	郡制の施行	府県制の施行
1891年	青森県、秋田県、山形県、福井県、長野県、愛知県、徳島県、高知県、大分県（9県は4月1日） 石川県（7月1日） 山梨県（8月1日）	長野県（7月1日） 青森県、秋田県、山形県、福井県、徳島県、大分県（6県は7月1日） 徳島県、高知県（2県は9月1日） 石川県、山梨県（2県は10月1日）
1892年		愛知県（10月1日）
1894年	宮城県（4月1日）	宮城県（7月1日）
1896年	富山県、熊本県（2県は6月1日） 茨城県、兵庫県、福岡（3県は7月1日） 群馬県（7月15日） 埼玉県、島根県（2県は8月1日） 静岡県、鳥取県、山口県（3県は9月1日）	富山県（7月1日）、熊本県（9月1日） 茨城県、兵庫県、福岡県（10月1日）
1897年	新潟県（1月1日） 岩手県、千葉県、愛媛県、長崎県、宮崎県（5県で4月1日） 佐賀県、（6月1日）、栃木県（7月1日） 岐阜県、奈良県（8月1日） 三重県、和歌山県（9月1日） 福岡県（10月1日）	群馬県、埼玉県、静岡県、鳥取県、山口県、新潟県（6県は4月1日） 岩手県（7月1日）、佐賀県、長崎県、宮崎県（3県は9月1日） 栃木県、千葉県、岐阜県、愛媛県（4県は10月1日）
1898年	滋賀県、鹿児島県（2県は4月1日） 大阪府（6月1日）	福島県（2月1日）、奈良県（3月1日）、 島根県、三重県（4月1日）、滋賀県（8月1日）、鹿児島県、和歌山県（9月1日）
1899年	岡山県（4月1日） 東京府、神奈川県、京都府、広島県、香川県（2府3県は7月1日）	東京府、大阪府、神奈川県、京都府、広島県、香川県、岡山県（3府4県は7月1日）
1909年		沖縄県（4月1日）

注）著者が『地方自治百年史 第一巻』（地方自治百年史編集委員会（編））のデータを用いて作成した。

5 市制町村制や府県制の手直し

5.1 日清戦争と戦後の制度改正

1894年8月、日本と中国（当時は王朝の名から清と呼ばれた）は戦争状態となった。翌1895年3月、この戦争は日本に有利な条件で講和が結ばれた。この戦争以後、日本は国力、軍事力の増強に力をそそぐこととなり、その結果、財政が膨張し、このことは地方行政にも大きな影響を与えた。

この間、地方公共団体の仕事を規定する国の法律がいくつも作られた。1896年には、河川の治水・管理について、原則として府県が河川管理にあたることを定めた河川法が成立した。更に、1897年には砂防法及び森林法が成立し、治山治水関係の基本法3つがそろった。

また、1890年には、小学校令が改正され、義務教育年限を4年に統一し、授業料を徴収しないことを規定した。中等学校についても府県が設置者としてその設置を義務付けられた。

これらは何れも地方の負担増を招いていった。

5.2 新府県制・郡制の制定

府県制・郡制は1890年に公布されたが、その施行は難航していた。一方、その内容についてはほとんど改正されないままであったが、1899年に至り、全面的な改正が行われた。改正後の府県制及び郡制は、通常、新府県制及び新郡制と呼ばれ、改正前のものが、旧府県制及び旧郡制と呼びならわされている。

府県制の改正の主な点は、

- (1) 複選制の廃止
- (2) 選挙の資格効力等の明確化
- (3) 府県の法人性の明示
- (4) 府県会の通常会開会時期の任意化
- (5) 府県税に関する規則の新設
- (6) 府県の状況によって府県吏員を置く途を開いたこと
- (7) 会計規則の明瞭化

であった。

これらの改正の中で中心的なのは、府県制においては、複選制の廃止、郡制においては、複選制の廃止と大地主議員の廃止であり、これは、地方議会が政党化して、野党の勢力が強まったこと、不在地主が増加して、大地主議員制度が機能しなくなったことへの対応という面があった。

5.3 新府県制

新府県制は1899年に成立した。旧府県制が98条であったのに比べ、7章147条となり、その規模は拡充されている。

その構成は、

第1章 総則

第2章 府県会

第1款 組織及選挙

第2款 職務権限及処務規程

第3章 府県参事会

第1款 組織及選挙

第2款 職務権限及処務規程

第4章 府県行政

第1款 府県吏員ノ組織及任免

第2款 府県官吏及府県吏員ノ職務権限及処務規程

第3卷 給料及給与

第5章 府県ノ財務

第1款 財産营造物及府県税

第2款 歳入出予算及決算

第6章 府県行政の監督

第7章 附則

となっていた。

その主な内容は、

- (1) 府県の性質を明確に法人として規定した。
- (2) 府県会の議員について、複選制を廃止し、選挙区（一般的には郡市の区域）で直接選挙した議員によって組織することとした。
- (3) 府県会の議員を選挙ごとに全員改選とした。
- (4) 府県会議員の選挙権者は、府県内の市町村公民で市町村会議員の選挙権を有し、かつ、その府県内で、直近一年に直接国税年額3円以上を納めたものとした。被選挙権者もほぼ同様であるが、納税要件については、直接国税年額10円以上と基準を厳しくしていた。
- (5) 府県会議員選挙の投票の方法は、単記無記名とされ、代人、代筆による投票は認めないこととした。
- (6) 府県会の職務権限は、従来通り、制限列举されていたが、新たに、選挙区ごとの議員数の決定、使用料手数料等の賦課徴収、積立金穀の設置、処分、議員等の費用弁償の額等が議決事項に加えられたが、一方で、府県吏員の給料、旅費の額及び支給方法等は、議決事項から外され知事の権限とされた。
- (7) 通常会は従来、「秋季に」開会することとされていたが、その規定は削除された。
- (8) 定足数を3分の1以上から半数以上へと変更した。
- (9) 県の名誉職参事会員を4名から6名に増員した。
- (10) 府県に有給府県吏員を置くことが一般的に認められた。
- (11) 府県知事の権限に関する規定が整備され、知事の権限が強化された。知事は、府県を統括し政府を代表することが明文上規定された。
- (12) 府県の有給吏員についても、給与等は知事限りで定めることが出来るとされるとともに、懲戒権も与えられた。
- (13) 府県の財務については、積立金穀を設けることが認められ、また、使用料、手数料を徴収することができることとされ、更に、府県の費用を市町村に分賦することが認められた。
- (14) 府県の監督については、内務大臣は、府県行政の監督上必要な命令を発し、処分をする権限を有するとする条項及び府県の行政に関し主務大臣の許可を要すべき事項については、主務大臣は許可申請の趣旨に反しないと認める範囲で更正して許可を与えることができる等の条項が新設された。

等である。

この新府県制は、既に旧府県制を施行済みの県には、1899年7月1日より施行され、他の府県については、知事の具申により、内務大臣が施行の時期を定めることとされていたが、実際には、沖縄県を除き、全府県に同日より施行された。沖縄県については、10年遅れて、1909年4月1日に施行された。

5.4 新郡制

新郡制は8章129条よりなるものであり、新府県制と同時に成立、公布されている。

その構成は、ほぼ新府県制と同じであり、

第1章 総則

第2章 郡会

第1款 組織及選挙

第2款 職務権限及処務規程

第3章 郡参事会

第1款 組織及選挙

第2款 職務権限及処務規程

第4章 郡行政

第1款 郡官吏郡吏員ノ組織及任免

第2款 郡官吏郡吏員ノ職務権限及処務規程

第3款 給料及給与

第5章 郡ノ財務

第1款 財産营造物及郡費

第2款 歳入出予算及決算

第6章 郡組合

第7章 郡行政の監督

第8章 附則

となっていた。

その主な内容は、

- (1) 郡会の議員について、複選制を廃止するとともに、大地主議員を廃止し、選挙区（一般的には町村の区域）で直接選挙した議員によって組織することとした。
- (2) 郡会議員の選挙権者は、郡内の町村公民で町村会議員の選挙権を有し、かつ、その郡内で、直近一年に直接国税年額3円以上を納めたものとした。被選挙権者もほぼ同様であるが、納税要件については、直接国税年額5円以上と府県会議員の場合ほどではないが、基準を厳しくしていた。
- (3) 郡会議員選挙の投票の方法も、単記無記名とされ、代人、代筆による投票は認めないこととした。
- (4) 郡の参事会は、郡長及び郡会議員の互選による名誉職参事会員5名で組織するものとさ

れた。

- (5) 郡に有給郡吏員を置くことが一般的に認められた。
 - (6) 郡吏員の任免、懲戒は府県知事が行うこととされた。
 - (7) 郡の費用については、郡は税を徴収することはできず、従って、財産収入、使用料、手数料等の収入を充てるほか、他は、郡内の市町村に分賦することが認められた。
- 等であった。

6 明治中期の地方財政

6.1 明治中期の国の財政

1888年に至り、日本経済は、紙幣消却に起因する不況から抜け出したとされる。これによって、初めて、明治維新に伴う内戦の戦後処理が終了し、その後は、産業の振興、また、日清、日露の戦争の戦費調達が我が国財政の主要課題となった。明治初期において国の税収の根幹であった地租は、土地の価格による課税であることから、景気の動向に左右されにくい安定した税収をもたらしたはしたが、経済の成長が直ちに税収に結びつくものではなかった。このため、所得税、営業税等を新設し、税収の増加につとめるとともに、地租の増税に、時限措置としてではあるが、国会の同意を得ることに成功した。

しかし、明治期の後半には、日清、日露の両戦争で莫大な戦費がかかった。特に、国運を賭したと言われる日露戦争時には、当時の国税収入の7倍に上る戦費を投じ、その負担のため、その約8割に当たる額の外債を発行した。この負担は膨大であり、政府はその利子の支払いにさえ苦心する状況であった。

これらの事情を、国の一般会計の内訳から見ると、1889年には、軍事費が29.4%、国債費が23.0%、であり、それ以外の行政費等が47.6%を占めていた。しかし、10年後で日清戦争後の1899年には、国債費は13.5%に減少したものの、アジアでのロシアとの緊張感の高まり等から、軍事費は44.9%に著増しており、行政費等は41.6%に減少した。さらに、10年後の1909年には、日露戦争は終結しているため、軍事費は33.3%と減少しているものの、前述した外債等国債費が28.7%と再び膨らんでおり、行政費等は38.0%とさらに減少している。このように、戦争のための経費が増加し、内政経費のシェアが減少していったことが顕著である。

6.2 新制度の地方財政への影響

市制町村制の施行に伴う財政面での最も大きな改正は、人件費の負担区分の変更であり、具体的には、従前、区町村の役職員の給与が府県負担となっていたものが、市町村負担へと変更されたことである。これは、市町村に地方自治体の性格を持たせる以上、当然のことと考えられる。一方、その分の財源は地租付加税の税率を変更することにより、つまり、府県と市町村の取り分を変更することにより措置されたが、府県が負担していた場合より、財政力の強弱の影響が出ることは避けられなかった。このような地租付加税の税率の変更等によ

り、市制町村制施行前の 1888 年には、63 対 37 であった府県と市町村の税収の比率が、市制町村制施行後の 1890 年は、48 対 52 となり、市町村の総税収額が府県のそれを上回るようになった。

また、この時代に行われた地方財政に影響を与える地度改正としては次のようなものがあった。

(1) 公共事業費についての国庫負担の制度化

河川、港湾、道路等の公共工事については、府県が負担するものについて、一定の場合に国庫が補助する、国が行う工事について、府県が一定の負担をする等の制度が整備されたが、その内容は、必ずしも地方に有利なものではなかった。

(2) 衛生関係の委任事務の増加

当時起きたコレラの流行の結果、伝染病予防法、汚物掃除法、下水道法などの新しい法律が制定され、これらに基づく事務が地方に義務づけられることとなった。

(3) 義務教育の充実と無料化

1907 年には、義務教育が 6 年となり、また、1900 年には、義務教育が原則、無料化されたため、市町村は、施設整備や教員給与負担の増大等により大きな負担を背負うこととなった。

6.3 市町村の財政に関する市制町村制の規定

市制町村制の規定は、市町村の財政の根幹を市町村有財産からの収入においた。これに手数料・使用料等を加えたものを収入の中心とし、なお不足する場合にのみ、地方税を徴収するものとしていた。しかし、実際には、大多数の市町村で地方税に頼った財政運営が行われることとなった

6.4 府県・郡の財政に関する府県制及び郡制の規定

府県制は、先に述べたように、その施行に時間を要したが、その規定において市制町村制と最も異なっていたのは収入についての考え方だった。つまり、財産収入を基本とした市町村の場合と異なり、府県の場合は、税を収入の根幹とするとされていた。

一方、郡制においては、郡に課税権は認められなかった。郡の主な収入は郡内の市町村への分賦金とされ、それ自体の財政基盤は弱く、これが 1923 年の郡制廃止へとつながっていった。

6.5 地方財政の概況

表 4 は地方財政の推移を歳出額の推移からみたものである。

表 4 地方歳出規模の推移

年度	歳出規模(万円)	増減(%)
1889	3,939	12.5
1890	4,247	7.8
1891	4,500	5.9
1892	4,925	9.4
1893	5,180	5.2
1894	5,624	8.6
1895	5,838	3.8
1896	7,039	20.6
1897	8,967	27.4
1898	9,741	8.6
1899	11,405	17.1
1900	13,328	16.9
1901	14,658	9.3
1902	15,715	7.9
1903	16,610	5.7
1904	13,379	△19.5
1905	13,681	2.3
1906	17,453	27.6
1907	20,899	19.7
1908	23,844	14.1
1909	27,228	14.2
1910	28,761	5.6
1911	39,715	38.1
(この期間の平均伸び率)		11.8

注) 著者が『地方自治百年史 第一巻』(地方自治百年史編集委員会(編))のデータを用いて作成した。

この時代、日露戦争が始まった 1904 年を除き、地方財政の規模が一貫して増加を続けていたこと、また、特に、戦争(1894 年～1895 年及び 1904 年～1905 年)の後に伸びが大きくなっていることが見て取れる。

表 5 は地方財政の団体区分別の歳出内訳である。

表 5 団体区分別の歳出比率

年度	府県	郡	市	町村	組合
1889	54.9	-	4.0	41.1	-
1894	46.2	0.6	9.2	44.0	-
1899	42.5	2.5	13.2	43.9	2.0
1904	35.4	2.5	18.4	41.8	1.8
1909	27.1	2.9	27.2	41.2	1.5

注) 著者が『地方自治百年史 第一巻』(地方自治百年史編集委員会(編))のデータを用いて作成した。

市のシェアが大きくなっているのは、順次、市制が施行され、市の数が増えていることによることを考えると、全体としては、上級公共団体である府県のシェアが減少し、基礎的公共団体である市町村全体としてのシェアが当初の 45%程度から 70%近くにまで増大していることが読み取れる。また、郡及び市町村が共同の事務のために設立する組合が何れも歳出額としては大きなシェアを持たなかったことが分かる。

表 6 は、地方歳入の構成比である。

表 6 地方歳入構成の推移 (%)

年度	地方税	国庫支出金	地方債	前年度繰越金	使用料手数料	財産収入	その他収入
1889	68.7	10.2	0.8	6.2	0.1	1.0	13.0
1894	52.9	7.0	2.0	14.6	0.1	2.0	21.3
1899	58.6	7.7	7.3	8.7	0.7	2.1	14.9
1904	59.7	6.1	4.8	12.0	2.0	2.2	13.2
1909	48.2	4.7	22.7	9.1	1.7	2.4	11.1

注) 著者が『地方自治百年史 第一巻』(地方自治百年史編集委員会(編))のデータを用いて作成した。

地方税のシェアが減少している分が地方債に置き換わっていること、国庫支出金のシェアが減少傾向にあったことが分かる。地方債は大都市における公営事業の設備投資のための起債が急増したことによるものである。

表 7 は、地方歳出のシェアの推移を示している。

表 7 地方歳出構成の推移 (%)

年度	警察費	土木費	教育費	衛生費	産業経済費	公債費	その他
1889	11.6	27.6	17.4	1.8	0.9	0.3	40.4
1894	9.5	28.9	20.2	2.6	1.2	2.0	35.6
1899	6.7	17.9	24.0	7.1	1.8	5.3	37.2
1904	7.6	17.4	26.0	4.0	3.4	11.6	30.0
1909	4.9	14.9	29.3	3.5	4.2	12.5	30.7

注) 著者が『地方自治百年史 第一巻』(地方自治百年史編集委員会(編))のデータを用いて作成した。

警察費と土木費のシェアが小さくなっていく一方で、教育費と産業振興費のシェアが増加していることが明瞭である。また、歳入における地方債の増加に対応して、公債費が増加していることも読み取れる。

6.6 公営事業の創設

この時期には、上水道や市電などの交通事業等の公営事業が始まった。水道事業については、1890年に水道条例が制定され、法的枠組みが整えられた。そこでは、市町村のみが水道事業を行うことができることが定められた。また、国庫補助制度も作られた。

交通事業については、この時期に、東京、大阪などの大都市で市電事業が始められた。

7 明治中期の地方税制度

7.1 府県税制の整備

府県制は、地方税についての規定もおいていたが、基本的には地方税規則による税制を踏襲するものであった。

変更点を挙げると、

- (1) 地租附加税の税率の最大限を従来の3分の1から4分の2に改め、附加税率の上限を低くした。
- (2) 府県会の議決及び大蔵、内務両大臣の許可を受けて、府県知事は、その全区域又は市制の施行されている地域において、戸数割に変えて家屋税を課することが出来ることとされた。
- (3) 府県内のある部分についてのみ利益のある土木工事を行う場合には、その部分について、府県会の議決を得たうえで、夫役現品を増課することができることとされた。
- (4) 市制施行地を含む府県において、市制施行地とそれ以外で、受益が異なるときは、その

一方における税率を増加することが認められた。

さらに、1890年に府県税徴収法が公布され、徴収についての規定が整備された。

7.2 市町村税制の整備

市町村（正確には市制町村制施行前には、区町村）の税制については、市制町村制施行までは、確立されたとはいえ、必要な経費は、主に、区町村費として徴収されていた。市制町村制は、市町村の収入の根幹は財産収入においたが、それで不足する場合のために、税に関する規定を整備した。

そこでは、市町村は、国税及び府県税の附加税を賦課することが認められると共に、直接又は間接の特別税を賦課することが認められた。前者については、直接国税に限ると共に、附加税率に一定の制限がおかれたが、大蔵・内務の両大臣の許可を得れば、間接国税への附加税の賦課及び賦課税率の制限を超えた直接国税への附加税の賦課も可能とされていた。

特別税の賦課については、市町村の条例で定めることとされていたが、それと共に、その設定、廃止、変更については、大蔵・内務の両大臣の許可を得ることが必要とされていた。

7.3 戦争による影響

1894年から1895年にかけての日清戦争の結果、政府の財政需要は拡大し、それに対処するため、1896年、経済発展に伴う伸長性のある営業税等が国税に移された。府県はこれらに附加税を賦課すること及び国税営業税の免税点以下の小規模営業に対し営業税を賦課することが認められた。

日清戦争後の地方行政経費の膨張に対処して、上記の附加税の賦課制限の緩和が続いた。その結果、日露戦争の直前においては、府県税としては、国税である地租の2分の1に当たる地租割を主軸として、戸数割又は家屋税、営業税、国税営業税附加税（本税の5分の1）、雑種税を加えた形となった。一方、当時の市町村税は、地租割（地租の5分の1）、所得税附加税、国税営業税附加税（本税の2分の1）、戸数割、家屋割、営業割等よりなっていた。

1904年から1905年にかけての日露戦争時には、政府は、戦費調達のための増税を行うため、非常特別税法を制定した。この法律は国税の増収を図ると共に、国民の負担の圧縮のため、地方団体の附加税に制限を加えた。この措置は、その後、1908年に成立する地方税制限に関する法律に引き継がれ、恒久化されることとなった。

【参考文献】

地方自治百年史編集委員会（編）『地方自治百年史 第一巻』（地方財務協会、1992年）

【参考資料】

表8 人口、国民所得、国の歳出、地方歳出、地方税収、米価の推移

(単位：千人(人口)、百万円(国民所得)、千円(国と地方の歳出、地方税収)、石当たり円(米価)、%(増減率))

年(年度)	人口	増減率	国民所得	増減率	国の歳出	増減率	地方歳出	増減率	地方税収	増減率	米価	増減率
1881	36,965	-	794	-	71,460	-	34,533	-	33,128	-	10.5	-
1882	37,259	0.8	748	△ 5.8	73,480	2.8	38,102	10.3	35,288	6.5	8.9	△ 15.5
1883	37,569	0.8	710	△ 5.1	83,107	13.1	36,852	△ 3.3	33,995	△ 3.7	6.5	△ 27.2
1884	37,962	1.0	743	4.6	76,663	△ 7.8	37,158	0.8	32,730	△ 3.7	5.1	△ 20.8
1885	38,313	0.9	832	12.0	61,115	△ 20.3	31,773	△ 14.5	28,023	△ 14.4	6.5	27.8
1886	38,541	0.6	918	10.3	83,223	36.2	37,489	18.0	31,524	12.5	5.7	△ 13.3
1887	38,703	0.4	934	1.7	79,453	△ 4.5	33,740	△ 10.0	29,757	△ 5.6	5.0	△ 11.8
1888	39,029	0.8	970	3.9	81,504	2.6	35,006	3.8	29,475	△ 0.9	4.9	△ 1.6
1889	39,473	1.1	1,030	6.2	79,713	△ 2.2	39,392	12.5	29,371	△ 0.4	6.0	22.2
1890	39,902	1.1	1,260	22.3	82,125	3.0	42,474	7.8	30,581	4.1	8.9	49.0
1891	40,251	0.9	1,290	2.4	83,555	1.7	44,988	5.9	30,184	△ 1.3	7.1	△ 21.0
1892	40,508	0.6	1,275	△ 1.2	76,734	△ 8.2	49,254	9.5	32,070	6.2	7.3	4.0
1893	40,860	0.9	1,380	8.2	84,581	10.2	51,797	5.2	33,514	4.5	7.4	0.8
1894	41,142	0.7	1,591	15.3	78,128	△ 7.6	56,243	8.6	35,264	5.2	8.8	18.9
1895	41,557	1.0	1,725	8.4	85,317	9.2	58,381	3.8	38,784	10.0	8.9	0.8
1896	41,992	1.0	1,702	△ 1.3	168,856	97.9	70,392	20.6	46,385	19.6	9.5	7.6
1897	42,400	1.0	1,933	13.6	223,678	32.5	89,673	27.4	53,665	15.7	11.9	24.5
1898	42,886	1.1	2,233	15.5	219,757	△ 1.8	97,406	8.6	66,008	23.0	14.7	23.6
1899	43,404	1.2	2,219	△ 0.6	254,165	15.7	114,054	17.1	76,568	16.0	10.0	△ 31.9
1900	43,847	1.0	2,519	13.5	292,750	15.2	133,282	16.9	89,825	17.3	11.9	19.1
1901	44,359	1.2	2,597	3.1	266,856	△ 8.8	145,678	9.3	101,720	13.2	12.3	3.7
1902	44,964	1.4	2,524	△ 2.8	289,226	8.4	157,147	7.9	108,832	7.0	12.7	2.7
1903	45,546	1.3	2,575	2.0	249,596	△ 13.7	166,094	5.7	111,095	2.1	14.4	13.9
1904	46,135	1.3	2,612	1.4	277,055	11.0	133,787	△ 19.5	88,163	△ 20.6	13.2	△ 8.4
1905	46,620	1.1	2,510	△ 3.9	420,741	51.9	136,807	2.3	93,389	5.9	12.8	△ 2.9
1906	47,038	0.9	2,970	18.3	464,275	10.3	174,530	27.6	107,591	15.2	14.7	14.3
1907	47,416	0.8	3,336	12.3	602,400	29.8	208,994	19.7	132,800	23.4	16.4	11.9
1908	47,965	1.2	3,407	2.1	636,361	5.6	238,443	14.1	150,359	13.2	16.0	△ 2.7
平均増加率	-	1.0	-	5.5	-	8.4	-	7.4	-	5.8	-	1.6

注) 以下の資料に基づき著者が作成した。

- 1 人口は『明治以降 本邦主要経済統計』(日本銀行統計局(編))による。
- 2 国民所得は『明治以降 本邦主要経済統計』(日本銀行統計局(編))による。
- 3 国の歳出は『明治以降 本邦主要経済統計』(日本銀行統計局(編))による。
国の歳出は一般会計歳出内訳である。一般会計とは、行政費、軍事費、国債費、年金及び恩給、皇室費。
参考までに、国の特別歳出は1890年からデータがある。
特別会計の内訳は、事業会計、管理会計、保険会計、融資会計、整理会計、外地会計、軍事会計。
- 4 地方歳出は『明治以降 本邦主要経済統計』(日本銀行統計局(編))による。
地方歳出は普通会計である。
- 5 地方税収は『明治以降 本邦主要経済統計』(日本銀行統計局(編))による。
地方税収は普通会計である。
- 6 米価は『明治以降 本邦主要経済統計』(日本銀行統計局(編))による。米価は、石(訳180リットル)当たりの価格である。

年表 第2期（1881－1908年）：市制町村制制定

時代の動き・国政の動き	地方自治の動き（地方行政・地方税財政）
	1886年 地方官官制制定（7月）（行） 1887年 横浜の水道事業開始（10月）（財） 1888年～1889年 明治の大合併（行） 1888年 市制町村制公布（4月）（行） 市制町村制施行開始（4月～）（行）
1889年 憲法発布（2月）（国）	
1890年 第1回帝国議会（11月）（国）	1890年 府県制・郡制公布（5月）（行）
	水道条例制定（2月）（財）
	1891年 府県制・郡制施行開始（4月～）（行）
1894年 日清戦争開戦（8月）（国）	
1895年 日清戦争講和成立（4月）（国）	
	1896年 河川法公布（4月）（行）
	害虫駆除予防法公布（3月）（行）
	獣疫予防法公布（3月）（行）
	1897年 砂防法公布（3月）（行）
	蚕種検査法公布（3月）（行）
	国庫ヨリ補助スル公共団体ノ事業ニ関スル法律公布（4月）（財）
	森林法公布（4月）（行）
	伝染病予防法公布（4月）（行）
	1899年 府県制、郡制の全面改正公布（3月）（行）
1900年 義和団事件（時）	1900年 下水道法公布（3月）（財）
	汚物掃除法公布（3月）（行）
	小学校令改正（8月）（行）
1901年 日英同盟締結（1月）（国）	
	1903年 大阪市が路面電車開業（9月）（財）
1904年 日露戦争開戦（2月）（国）	
1905年 日露戦争講和成立（9月）（国）	
1905年 第2次日韓協約（11月）（国）	

注）「(時)」は「時代の動き」に関する事項を、「(国)」は「国政の動き」に関する事項、「(行)」は「地方行政」に関する事項を、「(財)」は「地方財政」に関する事項を、それぞれ示している。