

Title	大正九年台湾地方制度の成立過程（二・完）：台湾 総督府における地方制度改革事業を中心に
Author(s)	謝, 政徳
Citation	阪大法学. 2011, 61(1), p. 159-181
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/55185">https://doi.org/10.18910/55185</a>
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

# 大正九年台湾地方制度の成立過程（二・完）

——台湾総督府における地方制度改革事業を中心に——

謝 政 徳

はじめに

第一章 台湾総督府における地方制度改革事業

第一節 武官総督期の地方制度改革事業

(一) 明治末年の区長・区書記制度に対する調査

(二) 下村宏民政長官のもとの地方制度改革事業

第二節 初代文官総督・田健治郎の登場（以上、第六〇巻第六号）

第二章 大正九年植民地台湾地方制度の成立

第一節 台湾総督府地方制度律令案の特徴

第二節 律令案の変更点

おわりに（以上、本号）

第二章 大正九年植民地台湾地方制度の成立

第一章では、総督府における地方制度改革事業が、地方開発の見地から区制度の改革という課題に始まり、最終

的には東部の二庁を残す一方、県・市・町村という地方団体を創設するという結論に至る過程の一端を明らかにした。その過程における総督府が重要視する改革点は、地方団体に法人格を付与することと地方協議会の設置であった。引き続き本章では、このような改革構想に基づいて作成された総督府律令案の内容（特徴）、そして本国政府の審議を経てどのような修正が加えられたのかを検討する。

### 第一節 台湾総督府地方制度律令案の特徴

大正九年一月四日、下村は、楠、高田元次郎殖産局長、富島、石井、水越を官邸に招集し、地方制度改革律令案に関する会議を開いた。この会議では、水越が原案起草を担当した、「台湾県制律令案」（全四〇条）、「台湾市制律令案」（全三三・三条）、「台湾町村律令案」（全三三・五条）<sup>(1)</sup> についての審議が行われた。<sup>(2)</sup> この三つの律令案において注目されるのは、一月一九日に決められた自治的な要素が変わらず維持された点である。三律令案に見られる「自治的」規定は以下の通りである。

#### 台湾県制律令案

第二条 県ハ法人トス官ノ監督ヲ承ケ法令ノ範囲内ニ於テ其ノ公共事務並法令又ハ慣例ニ依リ県ニ属スル事務ヲ処理ス

#### 台湾市制律令案

第二条 市ハ法人トス官ノ監督ヲ承ケ法令ノ範囲内ニ於テ其ノ公共事務並法令又ハ慣例ニ依リ市ニ属スル事務ヲ処理ス

台湾町村制律令案

第二条 町村ハ法人トス官ノ監督ヲ承ケ法令ノ範囲内ニ於テ其ノ公共事務並法令又ハ慣例ニ依リ町村ニ属スル事務ヲ処理ス

第二条は、県・市・町村に法人格を与えることを認めており、台湾の地方団体の法的性格を明確に規定するものである。この第二条の条文から、台湾の地方団体は、法人としての地位が認められ、一定の範囲内で国政事務と自治体の固有事務を処理する地方団体であったことがわかる。地方団体に法人格を付与する点は、これまでみてきた下村ら総督府官僚の地方制度改革事業の重要な帰結であったといえよう。

それでは、法人格を付与する台湾の地方団体には、どのような権限が認められたのであろうか。「台湾町村制律令案」にはつぎのような規定が見られる。

第六条 町村内ニ住所ヲ有スル者ハ其ノ町村ノ住民トス

町村ノ住民ハ本令ノ定ムル所ニ依リ町村ノ財産及营造物ヲ共用スル権利ヲ有シ町村ノ負担ヲ分任スル義務ヲ負フ

第七条 町村ハ町村住民ノ権利義務又ハ町村ノ事務ニ関シ台湾総督ノ許可ヲ得テ町村条例ヲ設クルコトヲ得

町村ハ町村ノ营造物ニ関シ町村条例ヲ以テ規定スルノ外県知事又ハ庁長ノ許可ヲ得テ町村規則ヲ設クルコトヲ得

町村条例及規則ハ一定ノ公告式ニ依リ告示スヘシ

「台湾市制律令案」の第四条、第五条にも同様な内容の条文がある。台湾の市町村の権限としては、一定の制限のもとで条例制定権と規則制定権を有することが規定された。一方では、上級地方団体の県には、市町村のような自治権に関する規定が見られなかった。以上からは、総督府の律令案が、上級地方団体の県よりも、下級地方団体の市町村をより自治団体としての性格を備えるようにしたことを示すものであるといえよう。

諮問機関については、「県参事会」「市評議会」「町村協議会」が置かれることとされた。この点も二月一九日の決定事項と一致している。諮問事項についてはつぎのような相違が見られる。「市評議会」「町村協議会」については、市、町村の「事務ニ関シ」市長、町村長の「諮問ニ応セシムル為」（「市制律令案」第一条、「町村律令案」第一三条）に組織する、と規定されている。この規定から、「市評議会」「町村協議会」の諮問事項については概括主義が採用されたと解することができる。これと対照的に、「県参事会」の諮問事項については、「左ノ如シ」（「県制律令案」第一三条）と明確に規定されているように、列举主義が採用された。総督府の律令案は、「県参事会」の権限を「市評議会」「町村協議会」よりも制限的なものにしたのである。

さて、三つの律令案にある自治的要素を持った条項は、どここの地方制度をその範に求めたのであろうか。以下では、明治四四年の町村制と朝鮮の大正二年府制・大正六年面制の条文を試みに挙げておこう。

#### 明治四四年町村制抜粋

第二条 町村ハ法人トス官ノ監督ヲ承ケ法令ノ範圍内ニ於テ其ノ公共事務竝従来法令又ハ慣例ニ依リ及将来法

律勅令ニ依リ町村ニ属スル事務ヲ処理ス

第六条 町村内ニ住所ヲ有スル者ハ其ノ町村ノ住民トス

町村住民ハ本法ニ従ヒ町村ノ財産及営造物ヲ共用スル権利ヲ有シ町村ノ負担ヲ分任スル義務ヲ負フ  
第一〇条 町村ハ町村住民ノ権利義務又ハ町村ノ事務ニ関シ町村条例ヲ設クルコトヲ

得

町村ハ町村ノ営造物ニ関シ町村条例ヲ以テ規定スルモノノ外町村規則ヲ設クルコトヲ得  
町村条例及規則ハ一定ノ公告式ニ依リ告示スヘシ

朝鮮府制抜粹（大正二年制令第七号）

第一条 府ハ法人トス官ノ監督ヲ承ケ其ノ公共事務及法令ニ依リ府ニ属スル事務ヲ処理ス

第三条 府内ニ住所ヲ有スル者ハ其ノ府住民トス

府住民ハ本令ニ依リ府ノ営造物ヲ共用スル権利ヲ有シ府ノ負担ヲ分任スル義務ヲ負フ

第四条 府ハ府住民ノ権利義務又ハ府ノ事務ニ関シ府条例ヲ設クルコトヲ得

府条例ハ一定ノ公告式ニ依リ告示スヘシ

朝鮮面制抜粹（大正六年制定第一号）

第一条 面ハ法令ニ依リ面ニ属セシメタル事務ヲ処理ス

「台湾町村制律令案」の第二条、第六条、第七条は、明治四四年町村制の第二条、第六条、第一〇条の条文との間に、条例制定権に関しては「台湾総督ノ許可ヲ得テ」、規則制定権に関しては「県知事又ハ庁長ノ許可ヲ得テ」を

除けば、それほど大差はないことが判明する。朝鮮の府制と面制との条文とは明らかに異なる部分がある。したがって、台湾下級地方団体の自治的要素に関する規定は、朝鮮の府制・面制よりも、本国の市制町村制にそのモデルを求めたと推察することができよう。

以上、述べてきたところから明らかなように、総督府が立案した台湾地方制度は、地方団体に法人格を付与し、「法令ノ範圍内」において、自治事務とともに国政事務を処理させることにより、県・市町村の「自治団体」からなる「分権」体制を構築するものであった。その目的の一つは、地方開発の推進および地方公共事業を負担する能力のある地方団体の形成にあったと考えられる。律令案の特徴の一つは、地方団体の法人格に関する規定が、本国の地方制度にそのモデルを求めており、とくに市町村には、国家の行政機関としての側面と、自治体としての側面の両面を持たせようとしたものである。また、地方団体の名称を「県・市町村」としている点も見逃せない。総督府の律令案は、当時の本国地方制度<sup>(3)</sup>から一定の影響を受けたものであると考えられる。また、総督府は、事業の経費を住民に負担させるために一定の地方行政への住民参加を考えていたが、植民地統治の現実と朝鮮府制の事例を踏まえて、官選諮問機関の協議会を設置することとした。こうして、総督府の内部では武官総督期から検討されてきた「自治団体」設置の改革構想は、地方団体に法人格を付与することと地方協議会の設置という重要な特徴を有する総督府律令案としてまとめられたのである。

## 第二節 律令案の変更点

前節では、総督府が作成した三つの律令案は、前年の一二月に田総督をはじめとする総督府官僚のもとで決定した大綱に沿って作成されたものであり、地方団体の法人格付与と地方協議会の設置を特徴とするものであったこと

を明らかにした。本節では、このような総督府律令案の特徴に対して、本国政府がどのような変更点を加えたのかを検討する。

大正九年台湾の地方制度改革案は、閣議に付される前に、主に法制局による審査を受けることとなっていた。この審査を挟んで条文には重大な変化が見られる。第一に、地方団体の名称に変更が加えられた。この点について、七月一四日、枢密院の審議のなかで田総督が以下のように説明している。

州等ノ名称ニ付テハ種々考究ノ結果大体旧慣ニ依リ：対岸ニ於テハ県ハ小ニシテ州ハ大ナルノ觀念アリカ故ニ  
今回ハ州トシタル次第ナリ又街庄ハ町村トスル方可ナラムトノ説アリシモ街庄ハ多年ノ慣行ニ依リ馴染アル名  
称ナルカ故ニ今回之を襲用セリ：<sup>(4)</sup>

従来の研究では、この田の説明をもとにして地方団体の名称が州市街庄と決められたのは、総督府が旧慣を尊重した結果であると理解されている。<sup>(5)</sup>しかし、総督府の律令案はもちろん、すでに本国での審査が行われていた四月の時点でも、田はなお地方団体の名称として県を使用していた。<sup>(6)</sup>七月一日の「読売新聞」にも「原案には内地同様県とありたるを法制局にて修正<sup>(7)</sup>」したとの報道が見られる。地方団体の名称の変更の一因としては、朝鮮の地方団体が「道地方費、府、面」という名称を使用しているのに対して、台湾の地方団体のみが本国と同様な名称を使用することを本国（法制局）が問題視したと考えられる。

さらに、自治的要素を持った条項についても変更が加えられた。総督府の律令案では、台湾の地方団体に法人格を付与する規定が見られたのに対して、成立した案ではすべて削除されている。たとえば、「台湾街庄制」の第一条、



第二条は、

第一条 街庄ノ名称及区域ハ国ノ行政区画ニ依ル

第二条 街庄ハ法律、勅令又ハ律令ニ依リ街庄ニ属セシメタル事務ヲ処理ス

という規定になっている。「台湾州制」「台湾市制」も、これとまったく同じ内容の規定を有する。台湾の地方団体を「自治団体」として認めた総督府の律令案に対して、成案は、台湾の地方団体をあくまで国政委任事務を遂行する下級行政機関としたのである。また、「台湾市制律令案」「台湾町村制律令案」と比較して、市街庄の住民およびその権利義務に関する規定が削除されており、市街庄の条例制定権についても、「台湾総督ノ認可」を経なければならぬとの規定が総督府の律令案と同様であるが、その範囲が「特別税、使用料及手数料ニ関スル事項」と「造物ノ使用」に限定された（「市制」第二六条、「街庄制」第二九条）。

つぎに、地方団体の諮問機関についても変更が加えられた。まず、「県参事会」「市評議会」「町村協議会」という名称が、「州協議会」「市協議会」「街庄協議会」と修正されたのである。また、諮問事項についても変更が見られる。総督府の律令案では、下級地方団体の協議会の諮問事項について概括主義を採用したのに対して、修正後では、州知事、市尹、街庄長は、州、市、街庄「ニ関スル左ノ事件ヲ協議会ニ諮問スヘシ」（「州制」第二三条、「市制」第二二条、「街庄制」第一四条）と規定され、列举主義が採用されたのである。協議会に必ず諮問すべき事項は、①州市街庄の歳入歳出予算を定めること、②州市街庄税、使用料、手数料または賦役現品の賦課徴収、③州市街庄債の借入、④州市街庄の歳入出予算によって定めるものを除くほか、新たに義務を負担させまたは権利の抛棄を行

うこと、⑤継続費を定め、または変更すること、⑥基本財産および積立金等の設置・管理・処分、⑦州市街庄の配置分合または区域変更の場合において財産の処分を要するとき、⑧市街庄条例を設けまたは改廃すること、という項目に限定される<sup>(8)</sup>。修正後の地方協議会の権限が縮小されたとみてよいであろう。

以上の変更は、律令案に見られた地方団体の自治的要素を奪うものであったと思われる。それでは、なぜこのような変更がなされたのであろうか。この点について資料上の制約もあり明確にすることはできないが、ここでは、原首相と田総督の行動をたどることにより、台湾地方制度の成立をめぐる本国政府と総督府との交渉過程の一端を明らかにしたい。というのは、今回の改革では原と田がともに重要な位置を占めた人物であったと考えられるからである。

二月六日、第四二回帝国議会衆議院予算委員第三分科会において、台湾の統治方針は如何なるものかという質疑に対する田の答弁があった。田は「台湾人ヲ成ルベク教化シテ、我母国人ニ同ジカラシメルヤウナ、教化ヲ施シテ行カナケレバナラヌ」という内地延長主義的な考え方を述べたうえで、「台湾地方ノ事」について以下のように述べている。

市町村ト云フモノガ無イデハナイ、街トカ庄トカ云フモノガアリマスガ、之ニ法人格ヲ与ヘテナイガ故ニ、之ヲ極ク合理的ニ論ズルナラバ、所有權ヲ持ツコトガ出来ナケレバ借金スルコトモ、市町村税ヲ取立テルコトモ出来ナイト云フ訳ニナル、斯ル市町村ノ有様デ、是カラ教育ナリ、少クトモ土木衛生ト云フヤウナ事ヲ、所謂地方デヤラセルト云フタ所ガ、其ノヤル所ノ權能ヲ持ッタ所ノ法人格ノ無イモノニヤラセルト云フコトハ、出来マセヌ、ソレ故ニ今日ノ市町村制ト云フヤウナ、内地ニ行ハレテ居ルモノヲ直様持ッテ行クト云フヤウナ

コトハ、今日ノ場合ハ到底出来マセヌガ、兎ニ角他日サウ云フコトヲ施行スル準備トシテ、今日少クトモ此大トカ小トカ云フコトヲ置カズシテ、市町村制ト云フヤウナ兎ニ角法人ノ資格ヲ持ッテ、而シテ是ニ相当ノ権力ヲ持ツタ所ノ職員ヲ配置シテ、此事業ノ遂行ノ出来ルト云フ途ヲ開カクテハナラヌ、之ガ先ヅ差向テノ急務デアラウト存ジテ居リマス<sup>(9)</sup>

田は、当時の台湾において、下級地方団体の市町村の創出と法人格の付与がいかに重要な課題であるかを述べ、今回の改革の狙いも明らかにしている。田によれば、本国の市町村に相当する台湾の街庄は、法人格がないゆえに、「所有権ヲ持ツコトガ出来ナケレバ借金スル」ことも「市町村税ヲ取立テルコトモ出来」ない。このような状態では、教育、土木、衛生など地方の事業を行うこともできないのである。そして、田は、台湾に本国の制度を「直様持ッテ行ク」ことは、「今日ノ場合ハ到底出来マセヌ」が、「他日サウ云フコトを施行スル準備」として、台湾の市町村制のように「法人ノ資格ヲ持」たせ、「相当ノ権力ヲ持ツタ所ノ職員ヲ配置」させることが「先ヅ差向テノ急務」であろう、とも述べている。

二月二〇日の第四二回帝國議會貴族院予算委員会では、阪谷芳郎の台湾統治方針に関する質問に対して、田は、六日と同様の趣旨の発言をしたうえで、以下のように述べた。

(前略) 故ニ私ハ今考案デハマダ内地ノ市町村税類似ノモノヲ施イテ、而シテ台湾ニ実地適應スル、度合ニ於テ先ヅ以テ町村ト云フモノヲ法人格ノモノニシテ、相当所有権ヲ有チ、或ハ町村債ヲ起スコトガ出来レバ市町村税ヲ取立テルコトモ出来ルト云フヤウナ一ツノ施行機関デ永久出来ルヤウナ地方制ヲ施イテ、而シテ他日

段々進ンデ行ツタナラバ、終ニハ内地ノ市町村制ト同ジヤウナモノニナルト云フコトニスルガ当然ナルコトダ  
ラウト思ツテ居ルノデアリマス（後略）<sup>(10)</sup>

田は、「内地ノ市町村税類似ノモノ」を台湾に「実地適応」するために、その「度合ニ於」において、台湾の下級地方団体を、まず「法人格ノモノ」にすることを考案しているのである。そのような台湾の下級地方団体には「相当所有権ヲ有」し、「町村債ヲ起スコト」や「市町村税ヲ取立テルコト」ができる権限を与え、「一ツノ施行機関」として「永久出来ルヤウナ地方制」を実施し、将来的には「内地ノ市町村制ト同ジ」ような制度を施行するのが当然だろうと述べられている。

以上、帝国議会での二回にわたる田の答弁を見る限りでは、総督府の地方制度改革の狙いは、法人格を持った市町村の創出により、教育、土木衛生などの事業を負担するための主体を形成することにあつたと思われる。そして、地方団体に法人格を付与することが将来に本国の地方制度を施行する基礎であつたという内地延長主義的な考え方も確認できる。

三月六日、田は原を訪ねる。田の日記では、「次為地方公共団体基礎確立、説明県市町村制之要領、就民治及警察之分離、教育、土木、衛生ノ分担等、挙事例而説今日要決行之理由。首相皆是認之」<sup>(11)</sup>と記されている。ここからは、地方公共団体の基礎を確立するための県市町村制の要綱と、警察中心の地方行政からの脱却や地方団体の事業分担などについての事例を挙げ、地方制度改革を行わなければならない理由を説明したところ、原がすべて同意したということが読み取れる。しかし、同日の原の日記には、「田台湾総督来訪、台湾地方制度設定したとして余の内意を聞くに付、大体其見込にて法制局に相談すべしと告げたり」<sup>(12)</sup>と、田の日記とやや異なる意味合いのことが記されて

いる。注目すべきことは、台湾の地方制度改革に対して、原は「大体其見込にて法制局に相談すべし」と返答した点である。つまり、原の日記から、台湾の地方制度改革に対して、原が同意したかどうかは明確に確認することができないのである。

三月二〇日、田は、地方制度改革の趣旨を説明するために、法制局の会議に赴いた。田によれば、この日の会議には、横田千之助法制局長官、古賀廉造拓殖局長官をはじめ法制局・拓殖局の関係者十数名が参加したという。会議の様子は、次のようであったと伝えられている。

予先演述台湾地方官官制及地方制度、則梟市町村制定必要之理由、請求至急合同審査。松村参事官頗以反对之語氣行弁難。予及下村長官有所弁明、横田長官对予之統治方針述賛成之意、托本案而去。<sup>13)</sup>

田が地方制度改革の必要性を説明したところ、松村参事官が真っ向から反对の意を表明したのである。松村参事官はどのような人物であろうか。総督府参事官の鼓包美の証言によれば、台湾の地方制度改革案を主に審議したのは、法制局第一部であった。この時期の法制局第一部は、部長の松村真一郎、金森徳次郎、鶴沢憲、黒瀬温、松井春生という参事官から構成されていた。また、拓殖局の代表として第二課長の元台湾総督府警務課長の得能佳吉書記官も毎回参加していたという。<sup>14)</sup> 田の日記に出た松村参事官とは、当時法制局第一部長の松村真一郎のことであろう。ただし、この記述だけでは、松村が何について反対したのかは明らかではない。ちなみに、松村は、大正六年の朝鮮総督府の面制案にある法人格に関する規定が削除・修正されたことを経験した当時の法制局参事官の一人であった。<sup>15)</sup> 「法制局に相談すべし」といわれた田は、律令案の審査を担当する法制局第一部長の松村の反对に遭ったの

である。

三月三〇日、田は再び原のもとを訪れる。田の日記によれば、「台湾地方制度案目下属法制局審査中、切望夏期休暇前附与枢密院之諮詢、当其時、予可為説明上京<sup>(16)</sup>」ということのみであった。しかし、原によれば、この日の様子はそれだけではなかったようである。

田台湾総督来訪、台湾に町村制、県制、郡等内地の制度を参酌し制定したとの申出に付法制局と協議すべしと返答し（後略<sup>(17)</sup>）

ここでは、田は、台湾の地方制度が「内地の制度を参酌し制定した」ことを説明し、原の意見を求めたということが読み取れよう。しかし、原は、それが「法制局と協議すべし」と三月六日と同様な返答をしたのである。原は、「内地の制度を参酌し」た台湾の地方制度改革案に対して、その可否の判断を法制局に任せ、自らの関与を避けたかったのであろう。四月七日、田は、大蔵大臣の高橋是清の官邸を訪問したところ、その場に居合わせた横田法制局長官に対して「則対法制局員台湾地方制度修正説弁論其当否、大体上主張原案不可変改之理由<sup>(18)</sup>」ということを行った。田は、三月二〇日の法制局で遭った地方制度修正説に対して、原案に拘る理由を法制局長官に説明したようである。しかし、六月二六日の閣議では、修正後の地方制度案が通過したのである。この日の様子について、原は「台湾地方制度改革に付総督よりの提案に付法制局長官説明したり、尚ほ諮問機関に付ては朝鮮にも同様の企画あるに付対照不権衡ならざる様になすべき旨注意したり<sup>(19)</sup>。」と記している。これは、地方制度改革における二つの植民地の間での均衡が考慮されていたことを示すものであろう。

以上のようなことを踏まえて、次の三点を指摘することができよう。第一は、総督府の律令案に対する原の同意を明確に確認することができない点である。原は、「内地の制度を参酌し」て作成した総督府律令案の可否について、あくまで法制局の判断に任せる行動をとっていたのである。第二は、総督府の律令案に対して、大正六年朝鮮面制を審議した経験のある法制局第一部長の松村が反対の意を表明した点である。第三は、台湾の地方制度は、地方団体の名称もそうであったが、朝鮮との均衡が考慮されていた点である。ちなみに、大正九年朝鮮の地方制度改革で、法人格が認められたのは、府のみであった（大正二年府制ではすでに府の法人格を認めている）。また、「台湾州制」「台湾市制」「台湾街庄制」の第二条は、大正六年の朝鮮面制の第一条「面ハ法令ニ依リ面ニ属セシメタル事務ヲ処理ス」という条文を彷彿させる側面も確認できる。本国政府の審議過程において、本国の地方制度にモデルを求める自治的要素を持った条項が削除・修正されていたと推測することができよう。こうして、「自治団体」による「分権」体制の構築という総督府の改革構想は否定されたといわざるをえない。

さて、台湾の地方制度改革が七月一四日の枢密院の審議を経て確実となった<sup>(21)</sup>。その後、七月二三日の第四三回の帝国議会貴族院予算委員会第六分科会における田の答弁からある興味深い変化がみられる。田は、「第一ニ教育、第二ニ土木、第三ニハ衛生、是等ハ何レモ主トシテ地方ノ利害ニ関スルコトガ多」いが、「是等ノ施設経営スル権能ハ何レノ地方モ有ツテ居ラ」ないと指摘し、公共事業を経営する能力のある地方団体の創出が相変わらず重要だという趣旨の発言を行い、以下のように述べている。

（前略）領台後今日マデノ比較ヲスレバ確カニ進歩発達シテ疑ヒナイノデアリマスガ、マダ地方公共ノ事業ヲ経営スルト云フ元來習慣ガナイ所デアリマスルカラ、今日一般台湾人が所謂自営的自制ト云フコトヲ申シマス

が、自治制ト云フコトハ今日台湾地方制度ニ未ダ当ラヌコト、私ハ思ッテ居リマス、是ハ新聞ナドガ自治制ト申シテ居リマス、詰リ地方制度ヲヤルノデアリマスガ、他日進ンデ参リマシタナラバ完全ナル自治ヲ布クト云フ準備タル基礎ヲ打立テルト云フコトハ確カニ言ヘマスルガ、今日ノ場合ニ於テハ未ダ自治ト云フ素地ハナイノデアリマス、即チ自治制ヲ他日布ク準備ト云フコトハ申シ得ラレルカ知レマセヌガ、詰リ州及ビ市、街、庄ハ協議会ト云フモノヲ置キマシテ、而シテ此協議会ハ決議機関ニアラズシテ諮問機関ニ致シマス、而シテ其協議会員モ官選ニスルト云フコトデヤル積リデアリマス（後略<sup>22</sup>）——傍点は筆者によるもの

この田の発言を前述した二月のそれと比較すると、地方団体の法人格に関する説明が消えたことがわかる。田は、今回の地方制度が確かに「完全ナル自治ヲ布クト云フ準備タル基礎」といえるが、まだ「自治ト云フ素地」を有しないものであると認めたのである。そして、注目すべきことは、田が「自治制ヲ他日布ク準備」と位置付け得るものとして、地方団体の法人格に代わって、官選諮問機関の州市街庄の協議会の設置を挙げたという変化である。このような地方協議会を重視する田の考え方は、つぎのようなことから確認できる。

一つは、大正九年九月の府令をもって、地方団体の協議会は原則的に公開すべきであると規定されたことである（州制施行令第一四条、第二二条、市制施行令第一六条、第二二条、街庄制施行令第一四条、第一九条）。この点について下村宏がつぎのように説明している。

（前略）諮問機関たる以上別に公開すべからずと云う事は無いが諮詢の性質上公開せぬ事が原則である、事実  
に於ても理論に於ても何等不思議は無い、只今回の地方制に於て協議会は恒久的に諮問機関たるべきやと云へ



ば、必らずや或る時期に議決機関たるべき運命を以て居る事は疑を容れぬ、従つて民度の進歩に伴ひ官選も一部民選となり全部民選となる、諮問機関も亦議決機関となる、之れは大勢の趨く処である。(中略)公開が将来実行せらるべき運命なりとすれば協議会に關係する凡てに通じ、又傍聴者即ち公衆に対し、所謂自治の訓練の一策なりとも考へられる、此の意味を以て諮問機関たる以上公開せざるを通則となせるも、今回の協議会には公開することを得ることとした、要は主として汎く官民に互り一般民衆を通じて自治の訓練に資せんとするにほかならぬのである。<sup>23)</sup>

諮問機関の地方協議会をあえて公開することにした理由は、「民度の進歩に伴ひ官選も一部民選となり全部民選となる、諮問機関も亦議決機関となる」という見通しに対応するためであり、それが「大勢の趨く処」でもある、と下村が明言したのである。地方協議会の公開は、そのための「自治の訓練の一策」であると位置付けられていた。ここから、台湾の地方制度は、地方協議会での「自治の訓練」を通じて、将来的に「民度の進歩に伴」い、より広範囲な住民参加を付与する可能性がある、という下村の漸進主義的な考え方を読み取ることができよう。

もう一つは、下村はすでに退任していたが、田がまだ総督に在任していた間に、市街庄協議会の地位を向上させる内容の通達が出されている。大正十一年二月二八日、内務局長経伺通牒各州知事庁長宛の「市街庄ノ協議会ニ関スル件」は、つぎのように述べている。

協議会ノ諮問ニ付スヘキ法定事件ニシテ往々理由ヲ急施ニ籍リ市尹、街庄長ニ於テ専決処分セルモノアリ、此ノ如キハ甚不当ノ処分タルノミナラス地方制度ノ趣旨ニ反スルヲ以テ将来必ス正規ノ手續ヲ履マシムルハ勿論、

尚正当ノ事由ニ依リ市尹、街庄長ニ於テ処分シタルモノト雖必ス次ノ協議会ニ於テ其ノ事由ヲ詳具シ報告セシムルコト<sup>(24)</sup>

この通牒では、「急施ニ籍」り、協議会の意思を無視する市尹、街庄長の専決処分は「甚不当ノ処分」であり、「地方制度ノ趣旨ニ反スル」ものであるとしたうえで、仮に諮問を経ずに専決処分を行った場合、必ず次の協議会にその詳細を報告しなければならないと述べられている。これは、地方制度の運用において、諮問機関とはいえ、市尹、街庄長は協議会を尊重しなければならないことを表明したものと見え<sup>(25)</sup>。

以上のように、大正九年の台湾地方制度は、自治的要素を持った条項が削除・修正されることにより、地方団体が国の出先機関に近い性格を有するものとして成立した<sup>(26)</sup>。しかし、総督府は、その後の地方制度の運用上においては、府令や通達をもって、諮問機関の地方協議会に一定の役割を果たすことを期待していたのである。

おわりに

以上、本稿では、大正初期の台湾総督府における地方制度改革事業に注目し、地方制度改革のための三つの律令案の作成過程と、律令案をめぐる総督府と本国政府との交渉過程の一端を明らかにした。従来の研究では、大正九年の台湾地方制度の成立は、第一次世界大戦後に勃興した民族自決の風潮への対応および朝鮮の三・一独立運動後の善後策として、「原―田のライン」の「漸進的内地延長主義」のもとで行われたと理解されてきた。これに対して、本稿が明らかにしたように、大正九年台湾の地方制度改革は、現地政府の台湾総督府が独自の改革構想を持ち、総督府の改革構想をまとめた律令案に対して本国政府が変更点を加えたうえで、実現することに至ったのである。最

後に、これまで述べてきた点をまとめておく。

台湾総督府内部では、地方制度に対する調査が明治末期から始まった。区長制度の調査報告をまとめた明治四五年の「復命書」がその証拠であった。「復命書」は、「地方ノ福利増進ノ為公共的事業ヲ経営セシムル上ニ於テ一ノ利便方法」として、地方行政の末端組織である区に法人格を付与することと予算制度の導入という非常に大胆な提言を行った一方、区に自治権を与えてはならないことも強調した。この地方団体に法人格を付与する提言は、後の総督府における地方制度改革事業の基本方針になったものである。

大正四年一〇月、漸進主義的な統治方針を持つ下村が民政長官に就任した。下村のもとでの地方制度改革事業では、「復命書」に提起された課題に本格的に取り組みながら、限定的な地方行政への住民参加も検討されはじめた。さらに、大正八年六月の総督府官制改正により、従来の警察を中心とした地方行政を改め、新設の内務局に地方行政を担わせることになった。そして、大正八年一〇月という時点で、「市町区」の「自治団体」による「分権」体制の構築という改革構想に纏め上げられた。この改革構想には二つの重要な改正点があった。一つは、「市町区」という地方団体に法人格を付与したことである。もう一つは、それぞれの地方団体に官選の諮問機関を設けたことである。地方団体に法人格を付与する目的は、地方に事業経営させるために、権利義務の主体としての地方団体の形成が必要であったことにある。官選の諮問機関を設ける目的は、事業の経費を地方住民に負担させることとなり、その合意を調達するために、一定の住民の政治参加を認める必要があったことである。しかし、公選制による住民の地方行政への参加が否定された。その主な理由は、下村の台湾に対する認識と大正二年朝鮮府制の制定過程における協議会の民族比という植民地ならではの理由が存在したと考えられる。

総督府の地方制度改革事業が武官総督期に開始された背景には、植民地経営の一環として積極的な地方開発を行

おうとすることがあり、またそれに伴い、それまでの警察を中心とする地方行政システムをも転換しなければならないことが存在していたと考えられる。こうしたなかで総督府が構想した制度設計は、公共事業を経営する能力のある「自治団体」による「分権」体制の構築である。その際、地方団体に法人格を付与することと地方協議会を設置することは重要な改正点であった。

文官総督のもとで、このような改革構想が受け継がれており、さらに上級地方団体である県の設置が検討課題として加えられた。大正九年年初、「県・市町村」からなる「分権」体制を構築する三つの律令案が作成された。律令案の特徴として、地方団体の法人格に関する規定が本国の地方制度にモデルを求めたことが挙げられる。とくに、「市町村」には、「自治権」を認めることにより、国家の行政機関としての側面と、自治体としての側面の両面を持たせようとしたのである。地方団体に法人格を付与することが改革重点の一端であったことは、田総督の二月の帝國議會での答弁からも確認することができる。

しかし、このような総督府の改革構想に沿って作成された律令案は、本国政府の審査を経て、自治の側面を有する条項が削除・修正された。なぜこのような変更点がなされたのかは、資料上の制約で明らかにすることができなかったが、原首相と田総督の行動を分析した限りでは、総督府の律令案に対する本国政府の支持が得られなかったこと（原と律令案を審査する法制局の確実な同意を得られなかったこと）および朝鮮の地方制度との均衡がその原因の一端であろうと推測することができる。大正九年の台湾地方制度が「原―田のライン」の「漸進的内延長主義」のもとで実現されたという従来の理解には、一定の留保が必要であろう。

このように、大正九年の台湾地方制度は、総督府の改革構想である「自治団体」の構築が否定された形で成立したものである。このため、従来の研究では、地方協議会の設置も、単に地方名望家の取り込みを図ろうとするもの

であり、自治を目指すものではないと評価されてきた。しかし、本稿が明らかにしたように、総督府は、地方制度の運用上における地方協議会の「自治訓練の一環」としての役割を重視し、自らの改革構想を堅持しようとした側面が見られるのである。これは、総督府が当時の台湾の現状を踏まえて極めて限定的な住民参加しか付与しない方針をとりながら、将来的には、より広範囲な地方行政への住民参加を視野に入れていた行動であったということができよう。このような地方行政に関する総督府の考え方の一端は、一九二〇年代の植民地台湾の地方統治を考察する際に看過されてはならないことであろう。

最後に、本稿で論じることのできなかつた点を挙げておきたい。大正九年の地方制度に対する総督府の運用、とくに地方協議会の運営は、一九二〇年代に盛んに展開された台湾人政治運動のなかで提起された地方自治に関する改革要求とどのような関係を有していたのであろうか。というのは、官選とはいえ、住民の利益を代弁する官選協議会員の出現もありうるので、地方協議会は、被統治者が自らの利害を統治者と折衝していく場となる可能性があると考えられるからである。さらに、地方制度の運用実態は、昭和一〇年の地方制度改正とどのような関係が有っていたのだろうか。次稿では、昭和一〇年の改正をも視野に入れてこれらの問題を明らかにしたい。

本稿は、二〇〇九年二月五日に京都大学で開催された法制史学会近畿部会における報告を大幅に加筆修正したものである。この報告において、大阪大学名誉教授の山中永之佑、台湾大学教授の王泰升、九州大学准教授の西英昭諸先生から、貴重なご教示を賜った。また、本稿の草稿段階において、中尾敏充、三阪佳弘、小野博司各先生、および『阪大法学』の査読委員（匿名）から、有益なコメントを頂戴した。記して感謝を申し上げる。なお、批判される点があれば、それはすべて筆者の責任にある。

- (1) 前掲『下村海南台湾民政長官時代調査復命書』。
- (2) 前掲水越「本島の現行地方制度成立経過覚え書（十）」一四八頁。
- (3) 明治三二（一八九九）年府県制・郡制は全面改正された。府県制の改正によって、府県は公共団体と規定され、法人格も付与された。しかし、府県住民の規定がなく、府県住民の権利・義務を定める条項も存在しないため、府県が自治団体としての性格を完全に備えることはなかった（居石正和『府県制成立過程の研究』法律文化社、二〇一〇年、三七〇および三七四頁参照）。
- (4) 『枢密院会議事録 第三卷』（東京大学出版会、一九八五年）一七五頁。
- (5) たとえば、藤井康子氏は、「総督府は、一般的には対岸の中国や清代と類似の制度を廃し、内地延長主義的な政策を推進することを標榜していたが、ここでは日本内地と類似の名称が意識的に排されている」（一九二〇年代台湾における地方有力者の政治参加の一形態）『日本台湾学会報』第九号、二〇〇七年、四八頁」と述べている。
- (6) 田の日記では、四月一〇日に次のようなことが記されている。

下村長官電報、報閩台湾置県数與法制局員議不洽、且有台東、花蓮港二庁合併于臬治之議、乞指揮。即時電示閩臬數可維持前議、閩臬庁難同意之旨趣。（前掲『台湾総督田健治郎日記 上』二五六頁）。
- (7) 「読売新聞」一九二〇年七月一日。
- (8) 水越幸一「新制度の要旨」『台湾時報』大正九年一〇月号、四六頁。
- (9) 『帝國議會公衆議院委員會議録 一三三』（臨川書店、一九八三年）三六七～三六八頁。
- (10) 『帝國議會公貴族院委員會議事速記録 一一一』（臨川書店、一九八三年）三二頁。
- (11) 前掲『台湾総督田健治郎日記 上』二〇九頁。
- (12) 前掲『原敬日記 五』二二二頁。
- (13) 前掲『台湾総督田健治郎日記 上』二二六頁。
- (14) 鼓包美「新制度に関して中央政府との交渉の一端」『台湾時報』一九二〇年一〇号、一七〇頁および一七四頁参照。
- (15) この点については、松村真一郎が実際に大正六年朝鮮面制案審査の経験を有していたことがその手掛かりとなろう。姜再鎬氏の研究によれば、松村真一郎は、大正六年朝鮮面制案を審査する当時の法制局八人の参事官の一人であった。そ

して、朝鮮総督府の面制案に対して、法制局はそれを撤回させようとし、自ら立案した「面費令」の受容を迫ったという。その理由について、法制局は、「法「人格」をはじめ住民の権利・義務に触れる面制は民族の自覚心を刺激し朝鮮自治を培い、朝鮮自治はさらに朝鮮独立につながりかねないもの」と認定し、「面費令」の制定を勧めたのである。結局、大正六年の朝鮮面制は、「面の法人格および「公共」事務」が認められないのみならず、「面制案にあった区域および住民の規定も抜」け落ちることとなった。このことは「法制局が法技術の整合性の審査にとどまらず、政策的判断にまで深入りしていた」ことを物語ったという（前掲『植民地朝鮮の地方制度』一六五～一六八頁参照）。

(16) 前掲『台湾総督田健治郎日記 上』二二七頁。

(17) 前掲『原敬日記 五』二二八頁。

(18) 前掲『台湾総督田健治郎日記 上』二四九頁。

(19) 前掲『原敬日記 五』二五二～二五三頁。

(20) このようなことは、大正四年二月公布の公立台中中学校官制と、大正八年一月、勅令第一号の台湾教育令との制定過程でも見られる。前者については、駒込武氏の研究によれば、大正三年一月以降、本国政府の審議に入った台湾公立中学校官制案に対して「①公立中学校官制を公布する前提として、朝鮮教育令にならって、教育方針を公布すること。②同一帝国内に同名異質の学校を公認することはできないから「中学校」の名称を用いないこと。③そのほか修業年限、入学資格、教育課程などに関しても朝鮮なみに引き下げる」という法制局の異議があり、結局、「朝鮮教育令ニ定ムル限度以上ニ普通教育ヲ施サルコト」という方針に沿った法制局起草の閣議稟申案が可決されたという（『植民地帝国日本の文化統合』岩波書店、一九九六年、一四五～一四八頁参照）。後者については、陳培豊氏の研究によれば、「内務省、法制局及び枢密院という本国政府の関係官庁と台湾総督府の立場が台湾の現状に対する理解の深浅において対立していた上で、朝鮮との均衡をいかに維持するかという問題が輻輳的に絡んで」おり、「朝鮮教育令を基準に台湾教育令を制定する作業は、事実上、台湾の教育水準を引き下げることにならざるをえなかった」と指摘されている（『同化』の同床異夢』三元社、二〇〇一年、一七四頁）。

(21) 前掲『台湾総督田健治郎日記 上』三八一～三八二頁。

(22) 『帝國議會公眞族院委員會議事速記録 一一』（臨川書店、一九八四年）三〇〇～三〇一頁。

(23) 下村宏「台湾地方自治制に就て」『台湾時報』大正九年一〇月号、二五～二六頁。

(24) 前掲高橋『台湾街庄制逐条解釈』九八頁。

(25) この点について、元台湾総督府参事官の鼓包美は、昭和五年一月二〇日の「経世新報」においてつぎのように述べている。

評議会、協議会両制度の決定発令に当り、部下に対する総督訓示の第一声は斯だ。州市街庄の協議会は将来決議機関への運命を有つ又有たしめねばならぬ。(中略)即ち地方庁及督府の当事者に対し将来決議機関たるべき協議会の決議はよし諮問時代と雖も尊重すべきことを厳諭されその為には協議会開会前その提案事項は予め街庄は郡に市は州に州は総督府に示して相談諒解を遂げて置く様な細心の注意まで與へられたものだ(原幹洲『台湾地方自治法自治要求運動』一九三七年、一九九九年成文出版復刻、「第二編 地方自治要求運動」の三三～三四頁)。

(26) この点について、たとえば、総督府内務局長の川崎は、州市街庄が「法律的に解釈せば財团的法人」であると説明している。その理由は、「理事者も協議会議員も、共に総て選挙にあらざして任命なるのみならず、其協議会とは議決機関にあらずして、諮問機関に過ぎ」ないことや、「当の団体の公共事務を悉く処理し得るの権能を有するものにあらずして、法律、勅令、若しくは律令に依つて州市街庄に属せしめたる事務を限りて」処理するに過ぎないことにあるとされている(「地方制度の出立と其根本意義」『台湾時報』大正九年一〇月号、三〇頁)。