

参事会制度 (二)

西岡久 鞞

目次

- 二、参事会制度の史的展開過程
- Ⅰ、明治二十一年市制町村制、二十三年府県制郡制と参事会制度
- Ⅱ、明治後期における地方制度改革と参事会制度
- Ⅲ、大正期における地方制度改革と参事会制度
- Ⅳ、昭和期における地方制度改革と参事会制度

明治地方自治制度に特有な制度としての参事会制度は、以上のような過程を経て、本質的には絶対主義統治機構の底辺を固める目的をもって装置されたものであるが、しかしそれは、中央官治機構の直截な貫徹という形をとらず、民意反映装置としての地方議会をとまかくも容認したうえで、その機能を補完し代行するものとして、ある程度の民主的形態をとるものであったし、そしてまさにそのことによって、地方議会をとおして反映されるべき住民の政治的要求を不発に終らせ、あるいは抑圧し吸収して、かえって体制のエネルギーとして利用する役割、機能を果させるための機構整序であったということができよう。

このような参事会制度の役割・機能は、昭和敗戦の直前にいたる半世紀間本質的にはほとんど変るところがなかったと

いってよい。だが、日本資本主義の発達とそれに規定された政治過程のなかで、地方制度もいくたびか重要な改革を経ており、それに応じて参事会制度の構造・機能にも注目すべき変化の跡がみられるのである。

本稿では、参事会制度の史的展開のプロセスを辿ることになるが、その場合なによりも参事会の構成・権限における官治的要素と自治的要素の性格ないし相互の関連構造をみてゆくなかで、参事会制度の官治機構性―自治虚構性の解明に焦点を向けたい考えである。時期区分としては、いちおう明治後期、大正期、昭和期としたが、もちろん厳密な批判に耐えるものではない。あえてそうした理由をいえば、この半世紀を通じてそれぞれの時期に少なくとも二回以上の大きな地方制度改革が行なわれ、そのなかで参事会制度も多かれ少なかれ変容をうけることになったが、各時期における政治情勢の特色を反映して、それらの間にはある程度の共通性を看取できるからである。

日清戦争を経て急速に発達した日本資本主義は、日露戦争を契機として帝國主義段階に突入することになるが、それは一方ブルジョア勢力の政治的進出と特権地主層の政治的停滞をもたらす結果となった。明治三十二年府県制郡制改革における複選制と大地主議員制の廃止、四十四年市制町村制改革における市参事会の執行機関から副議決機関への性格変更は、いずれもそうした新しい情勢に対応して絶対主義が自らの支配体制の再編をはかったものということができよう。次に、対独参戦、対華二十一ヶ条要求、シベリア出兵と日本資本主義が帝國主義的危機構造を深めてゆく大正期は、同時に民衆の自覚と政治運動の高まりを顕著な特色とするが、大正政変にはじまり、政党内閣の樹立、選挙法改正と展開するデモクラシー運動の中で、地方制度もまた大正十年市制町村制改革における公民権拡大及び郡制廃止、十一年府県制改革における選挙権拡張を経て、十五年地方制度改革における普選主義採用へと展開することになった。そして、昭和四年の地方制度改革は、自治権拡張へのつよい指向を示しながらも、他方でこれを抑制する執行権限の強化が図られていて、昭和ファシズムへのきざしをすでにそこにみることができた。満洲事変、上海事変、五・一五件、二・二六事件、日華事変を経て大平洋戦争へ突入していった昭和期は、日本帝國主義の狂暴性が歯止めのない侵略戦争を拡大していった時期で、国

内政治の面では執行権の無限の優位―ファシズムを特徴とする。昭和七年齊藤内閣の出現は、政党政治の終焉を意味した。十年には「事務の便宜と簡捷化」を目的とする地方制度改革が行なわれ、十三年国家総動員法、十五―十七年町内会・部落会の行政末端機構化を経て、十八年の地方制度改革は、参事会制度がそれまで辛うじて保持してきた民主的外見すらも、もはや放棄せざるをえなくなったことを露骨に示すものであった。

いわば明治後期は絶対主義の動揺のなかで参事会制度が近代的制度としての形をととのえた時期であり、大正期は普選運動の高まりの中で、参事会の民主的基盤がいちじるしく拡張されたことを特徴としており、昭和期は政党政治の崩壊―天皇制ファシズムの進行のなかで、執行権の無限の強化―地方自治の破産―参事会の完全な官治機構化が行なわれたことをその顕著な特徴とするものであったということができるであろう。

以下、明治二十一年二十三年地方制度における参事会制度の基本構造をまず明らかにし、上記の区分方法にしたがってみてゆくことにしたい。

二、参事会制度の史的展開過程

Ⅰ 明治二十一年市制町村制、二十三年府県制郡制と参事会制度

明治二十一年市制町村制及び二十三年府県制郡制は、すでに前稿でふれたように、国会開設に先立ち、元老院の議を経て制定されたものであったから、法律とはいっても、近代立憲制とは無縁な制度であった¹⁾。近代法体制としての地方制度が確立するのは、あとでみるように、むしろ三十二年府県制郡制及び四十四年市制町村制によってであった。しかし、制度の実体についてみれば、二十一―三三年地方制度の基本構造は、ほとんどそのまま踏襲されたとみることができから、参事会制度の史的プロセスを辿る場合にも、やはり二十一―三三年地方制度におけるそれを起点とするのが正しいであ

ろう。

二十一年地方制度における参事会には、副議決機関としての参事会と執行機関としての参事会との二種のものが存在した。府県参事会及び郡参事会は前者にぞくし、市参事会は後者にぞくする。町村には参事会制度はなかった。

1、副議決機関としての参事会²⁾

1 府県参事会

府県参事会は、知事、高等官二名及び名誉職参事会員（府一八名、県一六名）で構成される。知事は内務大臣の指揮監督をうける中央の勅任官であり、参事会を招集しその議長となる。議長事故あるときの代理は高等官会員でなければならぬ。高等官会員は庁内の高等官の中から内務大臣が任命する。名誉職会員は府県会においてその議員の中から互選する。会議の定足数は議長又は議長代理及び名誉職会員の半数以上。議決は過半数で可否同数の場合は議長が決める。議長は表決権と採決権の両方をもつと解されていたから、名誉職会員が半数しか出席しない場合でも会議は成立し、可否同数となれば議長の採決により「自治ノ人員」の意見が無視される可能性はいくらでもあった。

参事会の職務権限として府県制の定めるものは次の六つである。

- イ、議会の委任事項を議決すること。
- ロ、臨時急施事項を議会に代つて議決すること。
- ハ、府県有財産の維持管理及び府県費支弁工事の執行に必要な事項を議決すること。
- ニ、知事提出議案を事前に審査し意見を述べること。
- ホ、臨時に出納を検査すること。
- ヘ、その他法令により参事会の権限とされた事項を処理すること。

最後の法令により参事会権限とされたものの中で、異議の決定、訴願の裁決等行政争訟の処理権限は府県参事会権限中

とくに大きな比重を占めるものであった。臨時出納検査権とともにこれらは行政権の作用であるから、参事会は副議決機関といつても、半面は執行機関性をもっていたのである。

しかし、近代的な地方制度として議会の存在は不可決のものであったし、それに代る機能をもつ参事会が「議會ノ縮図」として「自治ノ人員」をもつて構成されねばならなかつたことも当然であり、名誉職会員の性格・役割を問題にすることは、参事会制度の分析にとって決定的な意味をもつものといわなくてはならないだろう。

これには二つの面から考察する必要がある。一つはかれらの代表性の問題であり、いま一つは権限の問題である。名誉職会員はすべて府県会の互選により選出されたから、もし府県会議員が民主的な統制に服する性格のものであればすでにそのかぎりでは絶対主義は大きな制約をうけるはずであつた。したがつて、名誉職会員の選出母体である府県会議員の選出過程をみてみる必要がある。

府県会議員の選挙は「複選制」とよばれる間接選挙制であつた。府県内市町村の公民で、選挙権を有し、一年以上直接国税十円以上を納める者（被選挙権者）の中から、市郡毎に、市にあっては市会と市参事会、郡にあっては郡会と郡参事会がそれぞれ会同し、市長と郡長を除くすべての議員、会員が無記名連記投票によって選挙する方法である。

明治二十五年末、全国で地租十円以上を納める者の数は、全人口の一・四％にすぎず、また、市町村会議員の選挙権者は一〇・二％にすぎなかつた。全人口の約一割しか代表していない代表者が、全人口の約一％の中から選んだ者——それが府県会議員であり、名誉職会員はさらにその中から選ばれた数少ない選良であつたわけである。だから、かれらの社会的地位と権勢がいかなるものであつたかは、次のような議員の発言からもうかがわれた。「本県会ノ参事会員諸君ハ上州ニ於テ否天下ニ於テ有数ナル大政治家デアアル……此ノ如キ大経綸ヲ以テ県是ヲ授ケラルル大政治家ノ参事会員諸君デアリマスカラ此ノ位ノ少額（旅費、手当八百円……これは国会議員の才費に劣らぬという発言もある）デハ我々ハ赤面ノ至リニ堪エナイ。」

ところが他方、かれらが参事会という「議會ノ縮図」の中で機能しうる範囲はきわめてかぎられていたのである。かれらはつねに多数を占めてはいたが、會議の招集権、採決権が議長である知事（又は議長代理としての高等官）にあっただけでなく、知事は「官治ノ人員」として「自治ノ人員」である名誉職会員の自治的行動（反官治的行動）をいついかなる場合でも統制しうる権限をあたえられていたのである。その第一は、専決処分権である。府県会が名誉職会員を選挙せず又は参事会が成立しないか招集に応じない場合、あるいは非常事変に際し参事会を招集する暇がないか名誉職会員の出席が半数以上にいたらない場合、知事は参事会の権限にぞくする事件を専決し、次回の府県会に報告すればよいものとされていた。第二は、執行停止権及び取消権を含む指揮権である。知事は府県会又は参事会の議決が公益を害すると認められた場合、その理由を示して議決の執行を停止し、これを再議させ、なお改めない場合は、内務大臣の指揮を請うものとされ、あるいはその議決が越権違法であると認められた場合は、これを取消すことができた。第三は、原案執行権である。府県会又は参事会がその議決すべき議案を議決しない場合緊急を要するときは、知事は内務大臣の指揮を俟って原案を執行することができたのである。

II 郡参事会

郡参事会も府県参事会と同様に副議決機関とされ、その職務権限は府県参事会と全く同じであつたが、構成においていちじるしい特色を有した。郡参事会は、郡長及び名誉職参事会会員四名で構成され、名誉職会員中三名は郡会において互選されるが、あと一名は知事が郡会議員又は郡内町村の公民中から選任するものとされていた。ところで、名誉職会員の選出母体である郡会は、町村会で選出される議員と大地主議員とで組織されていた。大地主議員というのは、郡内において町村税賦課の対象となる所有地の総価格が一万円以上の者（これを大地主（註）といった）が、かれらの間から町村選出議員定数の三分の一を選出するものであるが、もし大地主の数が三分の一に満たない場合は、選挙をする必要はなく大地主全部がそのまま郡会議員になるものとされていた。これが大地主に対する政治的特権の賦与であつたことは明らかである。

2、執行機関としての参事会

1 市参事会

市参事会の顕著な特色は、それが府県郡参事会とちがって執行機関とされていた点である。あとで述べるように、市参事会の執行機関性は明治四十四年まで保持されることになる。市の執行機関が独任制でなく合議制であったということは絶対主義統治機構のなかでむしろ特異な形態といふべきものであるが、しかしそうした自治の外見にもかかわらず、制度の実体をみてみると、中央官治の要請を貫くための手だてはほとんど手抜きなく施されていたとみることができるといえる。

市参事会は、市長、助役及び名誉職参事会員（東京二名、京都大阪各九名、その他六名）で構成されたが、市長の優越性はあらゆる面で保障されていた。市長は参事会を招集してその議長となる。会議の定足数は、議長（又はその代理）議長代理にとくに法の指定はない。）と名誉職会員の三分の一以上で、議決は多数決、可否同数の場合の採決権は議長にある。

市参事会は、府県郡参事会とは異なり、執行機関として広範な行政事務の遂行の任に当るものとされた。市会の議事を準備しその議決を執行する一般的権限のほか、市の財産を管理し、収入支出を命令し、会計出納を検査し、職員を監督し、市長以外の職員に対する懲戒処分を行ない、市を代表して訴訟、和解事件を処理し、公課を賦課徴収しその他法令又は上司の命令により参事会に委任された事務を処理する立場にあった。しかし他方、市長は市会が推した三名の候補者の中から、上奏裁可を経て内務大臣が選任する半官選の首長であり、市政一切の事務を指揮監督し、市参事会の議事を準備し、その議決を執行して、処務の渋滞なきを期すべき最高責任者とされ、そのため、知事が府県参事会に対して有したとほとんど同様の統制権（専決処分権、指揮権）を認められていた。しかも、市参事会が担任する事務は固有事務に限られ、いわゆる官政事務は専ら市長の権限にぞくしたから、合議制の執行機関といっても、そこに自治の要請が反映される範囲はおのずから限られていたとみるべきである。

さらに、名誉職参事会員の代表性についてみれば、府県郡参事会のそれとは顕著な相違がみられる。名誉職会員は、そ

の市の公民中満三〇才以上の有権者の中から市会が選挙する。ところが、この公民となるには財産上その他の制限があった。帝国臣民であつて公権を有する独立の男子であること、二年以上その市に住んでいて市の負担を分任していること、地租又は直接国税二円以上を納める者であること、となつてゐた。公民には原則として選挙権があたえられたが、明治二十三年末で、たとえば、東京市における有権者数は、人口一〇〇〇人中一三・五人にすぎなかつたことからも、かれらの代表性がいかなるものであつたかははっきりしてゐたのである。

そうして、さらに等級選挙制(市三級、町村二級)であつた。等級選挙制というのは、たとえば、一市の納税総額が一二十万円とすると、その三分の一すなわち四万円を納めた者を上から順にとつてゆき、それが何人であろうと、たとえ一人であつても、その者だけが一級選挙人となる。次に残り八万円の半分を納めた者を上から順にとり、その者を二級選挙人とし、あとはすべて三級選挙人とする。そして各級の選挙人はそれぞれ議員定数の三分の一ずつを選挙する、という仕組みである。もともと、この制度は「細民ノ多数ニ制セラルルノ弊ヲ防ク」⁽⁹⁾目的で設けられたものであるが、その不合理性は「一級有権者一人に対し三級有権者五十人にも当り、甚しきに至つては一級一人に対し三級千有余人に達するものもあつた」といわれていることからも明らかであつた。

Ⅱ、明治後期における地方制度改革と参事会制度

明治二十一年市制町村制は、翌二十二年中にはほとんど全国すべての府県で実施されたが、二十三年府県制郡制の実施は難航した。三十年四月一日以前に府県制を実施した府県は四六府県中一七県にすぎず、郡制を実施した府県も二二県にとどまつた⁽¹⁰⁾。このように、府県制郡制の実施が難航した原因には、実施手続に関する法制度の欠陥ももちろんあつたが、自治制としての不完全さに対する世論のつよい批判があつたことも否定できない。かくて府県制郡制は、三十二年、制定

から十年足らずで、抜本的な改革をみることになった。改革の主軸は、府県制における複選制を廃止して住民の直接選挙に改めたこと、及び郡制における大地主議員制を廃止してすべて市町村選出議員一本に改めたことの二点である。これは二十三年構想の明らかな後退であったが、それをあえてさせた政治経済的背景を一瞥しておくことは無駄ではなからう。

日清戦争後、日本の資本主義は急速な発展を遂げた。そしてそれが議会におけるブルジョア勢力の政治的進出と地主的勢力の政治的停滞をもたらしたのである。¹²⁾ こうした政治勢力の変化に、絶対主義はもはやそれまでのような「超然主義」を維持することはゆるされなくなった。明治三十一年隈板内閣（憲政党）の誕生を、山県は「明治政府の落城」¹³⁾とみたが、それは同時に絶対主義がその基盤を再編する機会でもあった。地方の大地主は都会へ出て寄生化し、大地主の村における支配力がもはや昔日のようではなくなったことを、山県も認めないわけにはゆかなかつた。彼は第十三議会における説明演説のなかで、複選制及び大地主議員制廃止の止むなきにいたったゆえんを縷々説いている。やや長文になるが注目すべき内容を含んでいるので、左に掲げることとする。

「抑々大地主に特権を与へられたる訳は、郡内に於て独り名望を有するのみならず、郡の費用を多く負担し、又は郡内の事業に就きましては、其利害に関する所少なからざるがために、格別に地位を与へたならば、地方制度発達の上に於きましても著しき成績を見るであらう。且つ郡の公益になるであらうといふ考でありました。然るに郡制の制定が慥むらくは時期に後れたために、早くも党争の弊を蒙りまして、選挙に際し往々党争の具たるの有様に立至りました。加之、之を本制施行以来十年の間の成績に照して見まするに、時勢の変遷に伴ひまして、大地主必しも郡内の名望家と言ふ訳ではありませぬ故に……寧ろ之を廢する方が宜しいといふ考であります。是に次いで複選制のことであります。此複選制は、其選挙人が知識経験を有する人でありますし、且又選挙の手続至つて簡便であります。是の故に本制を定められたのであります。即ち直接選挙の通弊である所の選挙の際徒に時と費用とを費し、又は多数の人民をして混亂騷擾に陥る如きことなからしめ自治制度の弊を防ぐであらうと全く信じて居つた訳であります。然るに、其結果は是れ亦予想の外に出まして此複選制に依りますと言ふと府県會議員郡會議員の選挙に関する勝敗は一に市町村會議員の選挙に係りますから競争の熱度は層一層高まり来て市町村が此の集注点と相成りましたと言ふ情況に立ち至りました故に此の競争の熱度は延いて市町村自治の行

政に波及致しまして市町村自治制度の發達を害するに立至つたと言ふ訳であります。畢竟：今日の情況を以つて見ますれば複選制を存して置きますときは、益々選挙競争の熱度を高めまます故に之を廃止することは実に己むを得ざるものと存じます。」（「大日本帝國議會誌」第四卷一四四〇頁）。

絶対主義の安全弁として、明治地方制度の中に設定されたこれら二つの装置は、山県の子期に反して十年足らずではやくも廃止の止むなきにいたつた。大地主を軸とする「名望家」支配秩序は、ブルジョア勢力の議會進出という新しい情勢のなかでは、すでに絶対主義の支柱たりえないことを山県自らも認めざるをえなかつたし、また中央政局異動の余響から地方行政を安泰ならしめるための手立てであつた複選制も、かえつて市町村自治を政争の渦中に巻き込む結果となつた。かくて当初の構想とはうらはらの事態展開のなかで、絶対主義はブルジョア勢力を代表する政党とある程度の妥協を図るとともに、他方大地主の都会転出により地方の安定勢力が中小地主層へ移行したことともない、農村支配秩序の再編を図る必要があつたのである。

改正は、府県制における複選制、郡制における大地主議員制の廃止という自治権拡大への方向を基本としながらも、一方では、内務大臣↓知事↓郡長↓市町村長と縦に連なる官僚制支配機構強化のための配慮を怠つていず、そうした相反する二つの方向にそつて、ほとんど全文にわたる制度の拡充整備を行なつてゐる。その中で、参事会制度については名誉職会員の選出基盤が、複選制から直選制への切替え、大地主議員の廃止によつて拡大したことは、最も重要な改革であるが、その他注目すべき改正点をあげれば次の諸点である。

イ、名誉職参事会員の定数をふやしたこと。従来は、名誉職会員の定数は府県は八名と四名、郡は四名（うち一名は知事選任）で、いずれも議會の互選とされていたが、新法は県を二名ふやして六名とし、郡の知事選任会員を廃止してすべて郡会の互選とするともに、定数を一名ふやして五名とした（府県制六五條、郡制五三條、五四條）。

ロ、参事会の議決機関性をいっそう明確にしたこと。第一に、参事会の臨時の出納検査権をなくし、新たに名誉職会員

中から委員を出し、執行部職員立会のもとに常時これを行なわせることとした（府県制六八条、六九条、郡制五六条、五七条）。第二に、参事会は知事（又は郡長）提出議案の事前審査を行ない、知事（又は郡長）に意見を述べるとともに、議事に報告すべきものとされていたが、このうち議会報告義務をなくした（府県制六八条、郡制五六条）。このことは参事会が議会と同様に議決機関であるというその同質的側面を考慮した結果とみられる。第三に、府県（郡）が他人に対し義務を負う証書類には、知事（又は郡長）のほか、名誉職会員二名以上の連署と議決を経た旨の記入が必要であった（府県制五〇条、郡制五六条）が、新法はこれを削除し、すべて知事（郡長）の統轄代表権として処理できるものとした。

へ、訴願裁決権等を明記したこと。参事会の職務権限として訴願、訴訟、和解等争訟の処理権は、その他法令により参事会の権限とされた事項として包括的に規定されていたが、新法はとくにこのことを明記してそれが参事会権限として主要なものであることをはっきりさせた（府県制六八条、郡制五六条）。

二、府県の廃置分合や境界変更の場合の財産処分権は内務大臣（郡は府県知事）の専権とされていたのを改め、新法は関係諸機関の意見を徴して内務大臣が決定するものとした（府県制、郡制三条）。

ホ、その他参事会に対する知事（郡長）の専決処分の要件を改めたこと（府県制八七条、郡制七四条）、内務大臣の指揮の下に知事が処分をなしうる場合を、新法はさらに追加したこと（府県制八五条、郡制七二条）などである。

明治三十二年府県制、郡制改革とならぶ大改革は四十四年の市制・町村制改革であった。この改革の最大の特徴は、市参事会の「副議決機関」化である。すなわち、二十三年の創出らしい合議制の執行機関として、明治地方制度の顕著な特色となっていた市参事会は、ここにその性格を一変するにいたった。改正理由は何であったか、合議制の執行機関では、とかく事務の敏活を欠き、責任の所在が明確でない、というのがその最大の理由であった。議会においても、むしろ奇異の感を抱かされるほど、この点に関する論議の跡はうかがわれない。内務大臣平田東助の提案理由説明もたんに「行

政機関及議決機関に多少の改正を加えて機能の敏活を期すべきものがある」と述べているにすぎないが、衆議員特別委員会における内務次官一木喜徳郎の説明は、若干敷衍したものとなっている。それによれば、こういう制度はわが国では他にほとんど例がない、市制だけである。ところが過去の実績をみてみると、あるいは事務の敏活を欠くような弊害がある。したがって執行機関としては市長が独りその任に当り、十分責任を負わしめるとともに行政の敏活を計らんとした、ということである。この参事会を執行機関から議決機関へ変更したことは、自治の本義からみて進歩とみるか、それとも退歩であると考えるか、という議員の質問に対して、平田はそのようなことは「茲ニ論ズル必要ハナカラウ」と答え、絶対主義官僚の本領を遺憾なく發揮した。かくて、肝じんなこの問題に関するかぎり、議会の論議は一向に冴えなかった。しかし、改正は制度の全面におよんだ。

改正によって、市参事会はその性格を一変したから、旧法の規定と比較することは無意味であるが、同じ副議決機関とされる府県郡参事会と比較してみると、大巾な権限の縮少が目立つ。すなわち、議決権として法の明記したものは、市会の委任事項だけで、その他法令のとくに認めた事項としては、市会の不成立、開会不能、招集の暇なきとき市長が付託した市会の議決事件を議決すること(九一条)、年度を越える納税延期事件を議決すること(二八一条一項)、予算内支出のための一時借入につき議決すること(二三三条三項)、その他異議の決定(二〇七条、一三〇条)、訴願、出訴をなすこと(九〇条四項・七項、九二条二項)などがある(六七条)。なお議決権以外に、市長提出議案を事前に審査して市長に意見を述べるとは府県郡参事会と同様である。

一方、市長権限は大いに強化された。従来、市参事会の権限とされた執行権限がすべて市長へ移ったこと(新法八七条、旧法六四条)は当然であるが、これまで議長(市会の互選)にあった市会の招集権(旧法四〇条)が市長へ移ったこと(五一一条)、臨時急施事件の議決は、府県郡制にあっては参事会の権限事項として法の明記するところであるが、新市制はその裁量を専ら市長の権限に委ねたこと(五一一条)、従来助役の選任は、市会が選挙し知事がこれを認可することになっていたが、新

市制は市長の推せんにより市会が定めることとして、新たに市長の権限を認めたこと（七五条）などは、新しい市長権限の強化を示すものとみてよい。

その他、参事会に關係のある改正点のうち主要なものをあげると次の諸点⁽¹⁸⁾である。

イ、とくに必要のある市には、条例で市参与をおくことが認められたが、市参与はその担任事業に関する場合にかぎって、参事会の会議に列席して議事に参与できるものとした（六四條二項）。

ロ、名誉職会員の選出方法は、従来はその市の公民中三〇才以上の有権者のなから市会が選挙することになっていたが、新法はこれを改め市会の互選とした（六五條二項）。

ハ、市會議員選挙における等級選挙制の不合理を若干是正した。つまり、従来の制度によれば、一人で納税総額の三分の一以上を納める者があれば、一人で議員定数の三分の一（定数一八人の場合は六人）を選出しうるわけであるが、新法はかかる場合例外措置として上から順に六番目までを一級選挙人とすることとした（一五條）。

ニ、投票方法を改め、従来の連記制から単記制を原則とすることとした。ただし各級の選挙人数が選出議員定数の三倍以下の場合には連記によるとして例外を認めた（二五條）。

ホ、その他、議員の任期を六年から四年へ、三年毎の半数改選制から全員改選制へ改めたこと（一九條）、当選決定につき絶対多数主義（得票の最少限度をおさえる制度）を採用した（三〇條）ことなどであった。

Ⅲ 大正期における地方制度改革と参事会制度

地方制度の面からみた場合、大正期はデモクラシー運動の高まりと自治権拡充の時期として語ることができるであろう。しかし、日清・日露の戦争をとおして、帝国主義段階にはいった日本資本主義は、大正期においていよいよその危機構造を深めていった。対独参戦（大正三年）、对华二十一ヶ条要求（四年）、シベリア出兵（七年）は、いずれもそうした

危機構造が生み出した外的噴出物にほかならなかった。

一方、明治末期における工場労働者の階級的自覚は、社会主義運動となって行動の火蓋を切ったが、これをおそれた絶対主義政府は苛酷な弾圧をもつてのぞんだ。しかし、自覚した民衆の精神まで抑えることはできなかったから、一端火をつけられた普選運動は大正期にはいよいよ燃え広がっていった。「大正政変」（二年）として語られる第三次桂内閣の倒壊は、一定の限界はあったにせよ、民衆の力が政権を倒したという点で、近代政治史にかつてない出来事であった。大正五年吉野作造が掲げた民主主義の政治綱領は、政党内閣制の確立、普選制の実施、貴族院の特権廃止など絶対主義機構を根底からゆさぶる内容を含み、その後の民衆運動に理論的武器を提供するものであった。⁽⁹⁾ シベリア出兵が大失敗に終わったあと、大正八年の選挙法改正によって、選挙権の要件は大巾に緩和され（直接国税十元以上→三元以上）、全国有権者数は二・一％から五・四％へ一挙に増大した。⁽¹⁰⁾ かくて普選運動はいよいよ高まり、十年には最初の普選法案が議会に提出された。こうした動きに呼応して地方自治体における自治権拡張運動が展開されていった。公民権制限の撤廃→選挙権拡張と郡制（絶対主義の牙城）の廃止がその二大目標であった。

こうした情勢の下で、大正十年市制町村制改革と郡制の廃止、十一年府県制改革を経て十五年の普選制を骨子とする地方制度改革に連なる大正後期は、絶対主義官僚機構と闘ったデモクラシー運動のかがやかしい勝利を記録した。しかし、それはまだ、自覚した民衆の組織的な運動として十分な力をもつまでにいたらなかったから、いちおうの成果であるにとどまった。

1、府県制・市町村制改革と参事会

明治三十二年府県制改革以後、四十四年市制町村制の改革が行なわれ、それとの調整の必要もあって、大正三年になって府県制の一部改正が行なわれた。この改正で参事会制度は次のように改められた。

イ、名誉職参事会員の定数を、府は二名ふやして一〇名とし、県は一名ふやして七名とした（六五条）。これは政府原案

にはなく衆議院の修正により行なわれたものである。

ロ、名誉職会員の任期を改めた。従来は、議員の任期（二十三年府県制では四年で二年毎の半数改選、三十二年改正で四年）と同じであったが、これを毎年改選することとし、後任が決定するまでは在任するものとした（六六条）。

ハ、名誉職会員の選挙における投票方法を従来の連記制から単記制へ改めた（六六条）。

ニ、知事の府県会に対する開閉権、選挙に関する規定及び議長の会議主宰権に関する規定を参事会にも準用することとした（七〇条）。

ホ、名誉職会員の費用弁償規程を定める場合、従来は内務大臣の認可を要するものとしていたのを改め、認可を要しないこととした（九四条）。

名誉職会員の定数増については、投票方法を単記制へ改めたことと関連して、議会で問題となった。連記を単記にすれば、少数代表の可能性が多くなる。かりに少数派が二名を出すことになると、その少数派はいつも高等官二名と一致して審議に臨むこととなり、大きな弊害を生ずるから、それを防止するため高等官を一名減らすか、名誉職をふやすかして勢力の権衡を図る必要がある、という主張が多数派からなされた。結局、委員会としては「余程研究もし、政府とも折衝した結果」名誉職をふやすことになったのである。²¹ 絶対多数を擁していた議会勢力をもってしても、高等官定員を減らすことは容易でなかったのである。

大正十年、普選運動が最高調に達した段階で、公民権制限撤廃―選挙権拡張の住民要求は、郡制廃止とともにもはや避けられない地方制度改革の根本課題として、具体的な政治日程に上った。だが、この問題に対する与野党の対応の仕方には微妙な立場の相違がみられた。八年の衆議院選挙法改正は、地方自治体における公民権拡張をすでに必然のコースとして自覚させていたが、野党が階級対立の調整をその狙いとしたのに対し、政府与党はとくに都市における支配秩序の危機をその中にみていた。そうした与野党の態度が、普選運動の未曾有の高揚にもかかわらず、十年段階の地方制度改革をし

てなお不徹底なものに終らせたのである。

まず、十年の府県制改革についていえば、公民権を拡張し、等級選挙制を改めることは天下の形勢からみて必然としながらも、公民権の要件になお財産上の制限を残したこと及び市会の選挙に等級を撤廃しなかった点で、政府与党（政友会）

の改革案は、野党（憲政会・国民党）の提案に比べて数歩劣るものであった。内務大臣床次竹二郎は、都市の実情からみて、上流階級の思想は保守的であり穩健であるが、下層階級の思想は急速的、革新的であるから、この間になお二級選挙制を残しておくことは決して理由のないことではない、と述べ、普選による下層階級の政治参加に体制の危機を感じていた。²³

ともあれ、政府与党は絶対多数（四六二議席中二八三）を占めていたから、政府案はほぼ原案通り可決され、野党案は葬られた。

改正によって、市参事会における名誉職会員の選出基盤はいちじるしく拡大されることとなった。すなわち、かれらの選出母体である市会議員の有権者層は、公民権資格が「地租若ハ直接国税二円以上ヲ納ムル者」からたんに「其ノ市ノ直接市税ヲ納ムル者」に改められたことにより、いちじるしく拡大された。この規定の実施は十三年五月十日であるが、因みに改正規定実施前後における全国市町村会議員の有権者数を示せば上表の通りである。

また、等級選挙制は町村をなくし、市のみこれを存置することにしたが、従来の一級制を二級とし、分別の方法を、選挙人の納める直接市税総額を選挙人数で除した平均額以上を納める者をもって一級、その他を二級とする、ということに改められた（一五条）。このほか、参事会は従来市長提出議案につき、事前審査を行ない、意見を付して議会に提出すべき旨定められていたが、改正法は参事会が意見を述べない場合、議案の提出が妨げられるのは不合理であるので、そのような場合は意見をま

全国市町村会議員有権者数

	市 会	町 会	村 会	計
大正9年	316,181	699,940	3,773,626	4,789,747
大正14年	1,207,763	1,565,461	4,917,353	7,690,577

（日本帝国統計年鑑により作成）

たず、議案の提出ができることにした（八八条）。

右の市制改革案と同時に政府は府県制改革案を上程したが、これは貴族院で審議未了となったので、改めて翌十一年次の議会に上程され、ほぼ原案通り可決成立した。

主要な改正点は、府県会議員選挙資格の要件であった。市町村会議員の選挙権を有し、かつ一年以上直接国税三円以上を納める者というのを改め、たんに直接国税を納める者としたこと（六条一項）、及び被選挙資格の要件としての市町村会議員の選挙権を有し、かつ一年以上直接国税十円以上を納める者を一切削って、有権者はすべて被選挙権を有するものとしたことである（六条一項）。これによって、名誉職参事会員の選出基盤が飛躍的に拡大されたことはいうまでもない。なお、参事会が知事提出議案の事前審査につき、意見を述べない場合の措置については、市制の場合と同様の改正が行なわれた（七九条二項）。

普選制はついに大正十四年の衆議院選挙法改正によって実現することになったが、翌十五年にはこれをうけて地方議会にもひとしく普選主義が採用されることになり、地方制度の大改革をみることになる。

それは、府県制、市制町村制の一部改正法律という形であり、規定のうえでもたんに「帝国臣民タル年令二十五年以上ノ男子ニシテ二年以来市（町村）住民タル者ハ、其ノ市（町村）公民トス」（市制九条、町村制七条）、一府県内ノ市町村公民ハ府県会議員選挙権及被選挙権ヲ有ス」（府県制六条）とする数行の文字にとどまるものであったが、その背後には自由民権運動いろいろ、絶対主義と闘った民衆の測り知れない苦闘の歴史があった。

これによって民衆の政治参加に対する財産上の制限が一切取り払われ、「細民ノ多数」による政治の可能性が法制度のうえでは生れることになったのである。こころみに、群馬県における選挙権拡大の推移をみてみよう。

大正後期から昭和初期へかけて有権者数の跳躍的増大がみられるのは、いうまでもなく大正十一年と十五年の地方制度改革における選挙権拡大の結果である（次表参照）。

群馬県における地方議会議員選挙権者の推移（千分比）

	県会	郡会	市会	町村会	（備 考）
明治29年	39.9人	—	—	—	1. 群馬県における23年府県制実施は30年4月1日であった。
30年	—	—	40.0	101.6	
36年	48.9	54.8	38.0	99.8	
40年	54.5	59.6	33.8 (41年)	90.4	
大正4年	45.1	51.4	40.2	86.5	2. 日本帝国統計年鑑による。
8年	44.1	48.5	35.0	87.5	
12年	84.0	—	141.5	136.4	
昭和2年	179.7	—	270.3	181.4	

改正は選挙制度だけでなく各般におよんだ。参事会に関するものについてみると、――

イ、府県参事会構成における高等官会員制を廃止し、名誉職会員の定数を府及び市部会・郡部会をおく県は一二名（従来は一〇名）、その他の県は一〇名（従来は七名）へそれぞれふやしたこと（六五条、府県制施行令五〇条）。

ロ、名誉職会員の任期を毎年改選制から隔年改選制に改めたこと（六六条）。

ハ、知事（市長）提出議案に対する参事会の事前審査制度を廃止したこと（府県制六八条、七九条、市制六七条、八八条）。これは、参事会とは別に委員を設けて審査に当らせているところが多く、実際には機能していないことがその理由であった。

ニ、市制についてみれば、市長選任における内務大臣の関与を排除し、専ら市会の選挙としたこと（七三条二項）。

ホ、等級選挙制が撤廃されたこと（大正十年市制改正法律第一五条の削除）など地方自治権の拡充につながるきわめて重要な内容をもつものであった。

2、郡制の廃止と参事会

明治地方自治制度の創出者が、郡制にかけた期待と役割にはまた格別のものがあつたように思われる。明治二十三年「郡制府県制草案理由」の中で、山県は「郡ハ今ヨリ国家ノ組織中ニ在テ最モ貴重ノ地位ヲ占ムルモノ」と述べ、地方自治体としての郡設置の必要なゆえんを、わが国の封建古制の沿革から説きおこし熱

意をこめて説明している。その中でとくに郡参事会のことにはふれて次のように述べているのが注目される。⁽²⁾

「抑自治ノ本態ハ、共同体ヲシテ其共同事務ヲ処理セシムルノミナラズ、猶人民ヲシテ官政事務ニ参与セシムルニ在ルナリ。此点ニ関シテハ町村制ニ依テ大ニ進歩ヲ為シタリト雖モ、今後自治制ノ益々發達スルニ從ヒ、更ニ其範圍ヲ皇張シ、名譽職ヲ利用シテ諸般ノ官政事務ヲ担任セシムルニ至ル可シ。然ルニ府県ノ機關ハ多ク訴願ノ裁決ニ従事スルモノナレバ此ノ如キモノニ適セス。郡ノ機關最モ其ノ任ニ適セリ。就中郡参事会及委員是ナリ。」

絶対主義者のいう「自治」とは何であるかが、これほどリアルに語られたことはなかったように思われる。官政事務とは絶対制官僚国家の要請にはかならぬが、地方住民をしてそうした上からの要請にこたえさせること——それが自治の本態であり、家柄も正しく田畑を多く持ち、村中を支配できるような「名望家」を議員、参事会員という名譽職につけてこれを利用すること——それが自治の手段であった。そうして、そのような機能、役割を最もよく果しうるものが郡という機構であり、郡参事会という機関であったわけである。「其ノ任ニ最モ適スル郡ノ機関」の中でも、郡会ではなく、とりわけ郡参事会が最適であるとした点に、参事会制度の官治機構性——自治虚構性はすでに現われていたといえそうであるが、また一面において、郡会の中に地価一万元（四〇町歩、地租二五〇円）以上の大地主をほとんど無条件に送り込み、事実上これらの活動舞台を参事会という小世帯で、安上りで、秘密の洩れない（傍聴禁止）、したがってしごく操縦しやすい機関の中に設定したという点で、絶対主義の支配の巧みさを見ることができよう。

ところで、資本主義の發達にともなう社会構造の变化は、そうした支配秩序のうえに動揺をもたらすことになった。すでにみたように、三十二年郡制改革における大地主義議員制の廃止は、絶対主義の旧秩序がその大きな一角において崩れ落ちたことを意味するものであった。そしてその頃からすでに郡制の存在意義について、重大な疑問が提起されていたのである。

郡制廃止法律案が、はじめて議会上程されたのはそれから五年後三十七年の第二十一議會である。これは議員提案で

説 審議未了となったが、提案理由によれば、すでに郡制は法制度としても、経費負担の面でも「無用の長物」と化した⁽²⁶⁾、と

論 いうことであった。次で、翌三十九年、四十年と続けて西園寺内閣の原内務大臣により、同一内容の郡制廃止案が上程された。しかしいづれも貴族院の反対で葬り去られた。貴族院は、山県直系の絶対主義官僚派で固められていたから、この壁を破ることは容易ではなかった。原内相の下で地方局長のポストにあった床次は、当時の苦心を「難行苦行」と形容したが、郡制廃止問題はまさに絶対天皇制官僚勢力と議会制ブルジョア民主主義勢力との正面切つての対決であったのである。それが貴族院を通るにはなお歴史の進展を必要とした。

大正三年第三十一議会にも、議員提案でさきの政府提案と同一内容のものが上程されたが、やはり貴族院で否決された。そして大正十年第四十四議会において、さきへのべた市制町村制改革案とともに可決成立をみたものである。山県はそれと運命を共にしたかのように翌年二月没した。

IV、昭和期における地方制度改革と参事会制度

大正末期から昭和初期へかけての数年間は、近代政治史の展開のなかでもとくに注目すべき時期であったように思われる。それはたんに、大正デモクラシーから昭和ファシズムへの過渡期であったというだけでなく、政党政治の確立と絶対天皇制支配機構の再編が、同時に並行して行なわれたという点で、なかならず重要な意味をもつ時期であった。

「一方で権利をあたえながら、他方で絶えずそれを制限してゆく」という法体系の二元構造⁽²⁷⁾は、なにもこの期にだけみられる現象ではないにしても、大正十四年第五〇議会が同時に成立させた普選法と治安維持法はその最も露骨な例証であった。そしてそれほどはっきりした形ではないが、昭和四年の地方制度改革のなかにもそうした二元的契機⁽²⁸⁾の存在をよみとることができそうである。

この改革を行なった田中政友会内閣は、「七代にわたる政党内閣のうちで最も反動的」とさえいわれる内閣であったが、

大正十五年民政党内閣が地方制度の民主的な改革を行なったあとをうけて、地方分権を主要な政策の一つとして掲げていた。知事公選や税制改正はそうした政策の一環であったといえよう。しかしそうした政治的民主主義の外被のもとで、「人民自治に対する抑制的」⁽⁶⁾傾向のあったことも否定しがたいところであった。

参事会に關係のある条項につき、主要な改正点を述べれば、まず自治権拡充につながるものとしては、次の諸点を指摘することができよう。

Ⅰ、議決機関(議會、参事会)の構成員に新たに議案の発案権を認めたこと。従来は発案権はすべて長の独占にぞくしたが、改正法は、才入才出予算を除き、議員(又は名誉職会員)三人以上の文書による発案権を認めた(府県制五七条ノ二、七〇条、市制五七条ノ二、七一条)。

Ⅱ、議決機関の意見書提出権の範囲を拡げたこと。従来は長及び上級監督官庁に対してのみ認められた意見書提出を閣内行政庁のすべてに対してなしうるものとした(府県制四四條、七〇條、市制四六條、七一条)。

Ⅲ、長の統制権を制限したこと。

イ、府県参事会の権限事項で臨時急施を要する場合、長は専決処分して勝手に會議に報告すればよいことになつていた。改正法は新たに一項を設けてかかる処分に対しても訴願訴訟をなしうるものとした(府県制八六條)。

ロ、議決機関(府県会、府県参事会)の違法越権の議決又は選挙に対する長の取消権に制限を加えた(府県制八二條)。

ハ、議決機関の議決が公益を害するか、又は収支に關し不適當なとき、長はいわゆる原案執行権を認められていたが改正法は、その要件を明確に限定して長の裁量の中をせばめた(府県制八三條、市制九〇條ノ二)。

Ⅳ、市参事会の構成から助役を除き、かつ名誉職会員の定数を六人から一〇人へふやしたこと(指定都市は条例で二二人まで増しうることになつていたのを、一五人まで増しうることになつた。)(市制六五條)。

Ⅴ、府県参事会の代議決権の範囲を市参事会と同様に、(1)府県会成立セサルトキ、(2)招集ニ応ゼザルトキ、(3)除斥ニヨ

リ會議ヲ開クコト能ハザルトキ、(4)知事ニ於テ府県会ヲ招集スルノ暇ナシト認ムルトキ、というように大中に拡げた。従来は臨時急施を要しかつ府県会を招集する暇がないときに限られていたから、これは大きな変更といつてよい。以上のように、議決機関の権限の拡充が図られたが、同時に他方では執行機関への権限の集中とみるべきものが存在する。

Ⅰ、議會権限の長への委譲を認めたこと。従来も、議會権限の一部を参事会へ委任し、参事会はさらにその議決で権限の一部を長へ委任できるものとしていた。しかし、参事会とびこえて議會権限を直ちに長へ委任することはできなかった。改正法は複委任の形式によらずに議會↓長への権限委譲の道を開いた点で注目し値する（八七条中「府県参事会」ノ上ニ「府県会及」ヲ加フ——これによつて「府県会及府県参事会」ノ権限ニ屬スル事項ハ其ノ議決ニ依リ府県知事ニ於テ専決処分スルコト」ができるようになった。）

Ⅱ、府県参事会の裁決権の一部を知事へ委譲したこと。従来は、市会又は市参事会の議決に公益を害し又は収支不適當と認められるときは、長はまずこれを再議に付し、それでもなお改めないときは府県参事会の議決を求めなければならなかったし、また市参事会が成立せぬか、どうしても會議が開けない場合は、長は府県参事会の議決を求めなければならなかった。さらに、市会が議決事件を議決しないときにも、市長は府県参事会の議決を求めることになつたのであるが、改正法はこれらの場合すべて知事の指揮を請うこととしたから、府県参事会はその重要な権限の一部を失うことになつた（市制五〇条ノ二、九一条）。

田中内閣は、内政外交共に失政の連続で終始した。張作霖爆殺事件（昭三・六・四）の責を負うて退連したあと、代つて浜口内閣が登場した（昭四・七・二）。その年の秋、ニューヨークのウォール街でおこつた株式市場の大暴落は、たちまち世界各国へ波及し、史上最大の世界恐慌となつた。世界恐慌は、日本經濟をその渦中に捲き込み、日本資本主義は未曾有の危機に直面した。大資本は、この恐慌を労働者の犠牲（賃金切下げ、首切り、労働強化）によつて切り抜けようとした。失

業者は昭和五年に三〇〇万人に達したといわれている。一方、政財界の腐敗は目に余るものがあつた。かれらが最もおそれていたのは、自覚した労働者、農民の組織的抵抗であつたから、それを抑えるためには天皇制機構（軍隊・警察）をフルに利用した。そしてそれが、軍部、右翼の台頭をゆるす結果となり、ひいてはかれらがみずからの墓穴を掘る運命ともつながっていったのである。

昭和五年の三月事件、六年の柳条溝爆破事件及び十月事件、七年の血盟団事件を経て五・一五事件による犬養内閣の崩壊は、日本政党政治の終幕を告げるものであつた。そのあとをうけて登場した斎藤内閣は、軍部、官僚、政党の各勢力均衡のうえに成立した「挙口一致内閣」といわれたが、民衆の政治運動に対しては容赦なき弾圧でのぞんだ。この内閣の下で天皇制のファシヨ的再編が開始され、以後日本は歯止めのない侵略戦争への道を狂奔することになった。

こうした政治情勢のなかで、昭和十年にも地方制度の改革が行なわれた。主として議員選挙に関する技術的な手直しであつたが、「事務の便宜と簡捷をはかる」目的で、議会権限の参事会へのよりいっそうの集中化が行なわれた点で注目すべき改正であつた。^⑧

翌十一年の二・二六事件は、兵まで含めての軍隊が、天皇制上層部に対し、天皇制擁護の名のもとに行なつた直接攻撃であつたという点で、かつて例をみない重大事件であつた。しかし、民衆の知らないところで、民衆の利益とは何の関わりもなく起こされたという点で、これまでの一連のテロと全く共通していた。十二年には日華事変が勃発し、日本は準戦時体制へ移行する。十五年内務省は訓令を發して「国政ヲ汎ク国民ニ透徹セシメ」「万民翼賛」の実をあげるため、市町村行政の補助的の下部機構として、部落会・町内会の組織化を命じた。その年の十月には大政翼賛会が結成され、十七年八月閣議は部落会、町内会に大政翼賛会の世話役を置くことを決定し、ここに翼賛会は、絶対天皇制官僚機構の上意下達機関として完全に組み入れられることとなった。

昭和十八年「聖戦完遂」の至上命令の下に行なわれた地方制度改革が、議決機関の権限削減―執行権限の最大限の集中

強化を目的としたことは当然の成り行きであった。こうした情勢の下では、参事会制度は、それが辛うじて保持してきたところの自治的外被すらも、もはや放棄せざるをえなかつたのである。

参事会権限の剝奪と執行権限の集中強化は、十八年地方制度改革の全面にわたり、徹底したものとなっている。そのすべてを述べる必要はなからう。次にその主要な点を掲げることにする。

Ⅰ、府県参事会の最も主要な権限であつた行政処分に対する異議申立の決定権、訴願の裁決権を、すべて知事権限に移した。たとえば、市の境界争論に関する裁定（市制五条、町村制四条）。名誉職を辞退等した場合の制裁措置に対する訴願の裁決（市制一〇条三項、町村制八条三項）。選挙人名簿に関する争訟の裁決（市制二二条、町村制一八条）。選挙又は当選の効力に関する争訟の裁決（市制三六条二項、町村制三三条二項）。その他被選挙権の有無に関する訴願の裁決、市参事会等議決機関の議決が違法、越権又は公益を害し収支不相当の場合における市長の措置に対する指揮、過料処分や滞納処分に対する訴願の裁決（市制三八条三項、九〇条一項二項、一二九条三項、一三一条六項、町村制三五条三項、七四一条一項二項、一〇九条四項、一一一条六項）、これらはすべて府県参事会の重要な権限とされてきたものであるが、削除され府県知事の権限となつた。

Ⅱ、従来、執行機関が行政処分をなすに当つて、府県参事会の議決をその要件として定めたものはかなり多い。争論のない市町村の境界変更、選挙又は当選の効力に関する異議決定、市町村有財産の管理処分に関する事、市町村組合に関する事（市制五条、三六条、一四五条、一五〇―一五四条、町村制四条、三三条、一二九―一三四条）などがそれである。これらの処分をなすには、府県参事会の議決を経ることが要件であつた。改正法は、すべてこれら要件を削除することにより、執行権限の集中強化を図つたものである。

Ⅲ、参事会の権限につき、従来（昭和十年の地方制度改革により）議会権限事項で輕易なもの。は。議会の議会の議決をもって閉会中でも参事会がこれを議決しうるものとしていたが、これを改め重要事件を除くすべての事項につき参事会の議

決権を認めることとし、参事会が議会権限を代行するかぎりではむしろ参事会権限の集中強化を期している（府県制六八条、市制六七条）。

注

(1) 明治八年四月十四日太政官布告第五十八号を以て布告された詔書には、「朕今誓文ノ意ヲ拡充シ、茲ニ元老院ヲ設ケ以テ立法ノ源ヲ広メ大審院ヲ置キ以テ審判ノ権ヲ鞏メ又地方官ヲ召集シ以テ民情ヲ通ジ、公益ヲ図リ、漸次ニ國家ノ立憲ノ政体ヲ立テ…」として、元老院を設けることは立憲政への敷石という意図がうかがえるが、現実には設けられた元老院は、組織、権限共に近代立憲制の構想からははるかにかけ離れたものであった。明治八年十一月二十五日太政官達第二一七号「元老院職制章程」によれば、元老院の構成員は、華族、勅奏官、国に功勞ありし者、政治法律の学識を有する者の中から天皇により特選された者であり、議案はすべて勅命を以て内閣より交付され、これに議定案と檢視案との二種があるが、前者については元老院はこれを修正することができるが内閣はそれに拘束されず、また後者については元老院はこれを可否する権限も修正権もたなかった。したがって、元老院はいかなる意味でも近代的立法院とは無縁のものであった。

(2) 参事会の性格を副議決機関と規定すること（たとえば美濃部、「日本行政法上巻五五一頁）には若干疑問がないわけではない。むしろ、議決機能的機能と行政監督的機能（執行権限にぞくする）とを併有した点に参事会性格の特殊性があったことを注意すべきである。

(3) 山県は「府県ノ機関ハ多ク訴願ノ裁決ニ従事スルモノナレバ…」と述べている（郡制府県制草案理由―府県制度資料四一六頁）。

(4) 日本帝國統計年鑑により算出。

(5) たとえば、明治三〇―四〇年における群馬県名譽職参事会員二八名（うち四期勤めた者一名、三期一名、二期四名あり）のうち五名は代議士、二〇名は町村長の経験者その他三名となっており、各々他に多くの名譽職を兼ねている。納税額をみると、二五〇円以上の大地主（所有地四〇町歩以上）クラス六名、一〇〇円以上の中地主（一六町歩以上）クラス六名、それ以下の小地主一六名、平均一三二円―地租割にして二一町歩余の地主である（群馬県議会议史第二巻）。

(6) 群馬県議会議史第二卷八六七頁。

(7) 明治二十四—八八年における全国の大地主の数は次表のとおりである。

明治二四年	一一四五人
〃 二五年	一一二二
〃 二六年	一一八二
〃 二七年	一四七一
〃 二八年	一四二二
平均	一二四八

日本帝国統計年鑑
明治29年12月31日調

明治二九年の郡の数は五三二と推定される(自治五十年史—制度篇三五五頁)から一郡平均の大地主数は二・三人にすぎなかった。

(8) 日本帝国統計年鑑より算出。ただし、大阪市二〇・三、京都市三六・九、金沢市八六・三、広島市三六・三、仙台市五二・一、高松市四二・三、福井市六五・五、長崎市二九・七、鹿児島市四二・二であり、東京市はとくにひくかった。

(9) 市制町村制理由書。

(10) 自治五十年史—制度篇四九四頁。

(11) 同上、三五—二頁。

(12) 明治二十一—三十一年における六回の衆議院選挙における地主的勢力は三〇〇議席中二二一→一八六と後退したのに対し、ブルジョア勢力を含むそれ以外の勢力の伸びは七九→一一四と目立っている。(信夫)「大正デモクラシー史」一六六頁による。

(13) 信夫「明治政治史」一一二頁。

(14) 大日本帝国議会議、第八卷一四九—一頁。

(15) 自治五十年史、四八七—八頁。

(16) 前掲議会議同頁。

(17) 「自治の本旨より観れば、市行政の執行機関が合議制によって構成されるのは寧ろ当然」とする意見があるくらいである。

- （織田、「地方自治に対する回顧と展望」——自治制發布五十年記念論文集三八頁。
- （18）とくに、等級選挙制の是正問題については、第二七議會（衆議院）において、次のような活発な修正意見がみられた。「此の現在の制度のあるがために却て少数の富者が多数の者を圧迫している事実を見るのであります。：故に理論と致しまして私は絶対に此市会に於きまする階級選挙を全廃致したい」と。しかし、「政友会の意見にあらざるば殆ど用ゐられない」当時の情況下では、全廃案が通る見込みはなかった（大日本帝國議會誌第八卷六二七—八頁）。
- （19）大正デモクラシー運動の史的分析については、信夫「大正政治史」及び「大正デモクラシー史ⅡⅢ」によるところが大きい。
- （20）長谷川、「昭和憲法史」二六頁。
- （21）いわゆる「大選挙区単記非譲式投票法」。現行衆議院議員選挙法はこれである。これに対し、従来の連記法は「大選挙区完全連記法」であったから、多数が全議席を独占することも可能であった。なお、林田「選挙法」——法律学全集(5)四七頁参照。
- （22）第三一議會衆議院における委員長報告（大日本帝國議會誌第九卷六八七頁）。
- （23）信夫「大正デモクラシー史」Ⅱ五七四頁。
- （24）府県制度資料四一六頁。
- （25）同上四一二頁。
- （26）提案者は数字をあげて次のように説明した。（郡の）「経費は政府の調査によれば三十六年度を以て全国を通して五百三十六万八千二百九十六円也、之を郡別にして一郡平均高九千九百七十九円也、これをわが輩の村にすると百三十円五銭五厘、斯の如き負担がある。制度からいっても経費の上からいっても無用の長物であり：これを廃止することは焦眉の急」（大日本帝國議會誌第六卷二七三頁）。
- （27）床次「官僚と戦った郡制廃止」東京朝日新聞社編「その頃を語る」二七三頁。
- （28）和田「行政裁判」——近代法発達史3、八七頁及び九一頁注（1）参照。
- （29）自治五十年史、五五九頁。

(30) 改正の目的につき「地方制度関係法令沿革史」第一編八九頁。改正の内容は、府県会権限にぞくする事件で軽易なものは予め府県会の閉会中でも参事会において議決しうることとした(府県制六八条)―なお市制においても同趣旨の改正が行なわれた(市制六七条)。