

〈論 文〉

# 日本統治時代台湾の地方行政と 拓殖大学卒業生

——『街庄執務指針』の著者・佐野暹を中心に——

長谷部 茂

## 要 旨

『街庄執務指針』（昭和6年9月）は、大正9（1920）年、初代文官総督田健治郎の下、日本の町村制に準じて実施された台湾の街庄自治の業務を、所管業務として関わった郡役場の庶務課長が、主に台湾人街庄吏員に向けて解説した実用書である。

本書は、街庄制の法律的解釈及び町村制との差異、街庄の日常業務及び業務の進め方、勤務上の注意点、街庄内の諸課題といった当時の地方行政の実態を知る手掛かりであると同時に、「実務」として進められた「自治精神」の涵養と「同化政策」の徹底について、日本人官吏がどのように台湾人の理解を得ようとしたかの実例を提供している。

本書の著者・佐野暹は、東洋協会専門学校（現・拓殖大学）の卒業生である。本書に現れた台湾に対する情熱と深い台湾理解、そして実務上の広範な知識は、台湾に赴任して地方行政に関わった多くの卒業生と共通するものであったと思われる。本書を通じて台湾の基層社会における地方自治のあり方と、台湾人と直に接して、ときに日台人間の意識の違いに悩んだであろう卒業生の心象の一端を明らかにする。

キーワード：同化政策、地方自治、街庄、佐野暹、拓殖大学

## 一、前言

拓殖大学は明治 33 (1900) 年、台湾協会学校として「台湾及南清地方ニ於テ公私ノ業務ニ従事スルニ必要ナル學術ヲ授クルヲ以テ目的トス」<sup>(1)</sup>、すなわち台湾及び対岸福建・広東省で働く青年の育成を建学の目的に掲げて創立した<sup>(2)</sup>。入学前に、卒業後は外地に赴任することを誓約した拓殖大学の学生たちは、建学の目的に沿うべく、台湾語・北京語、植民学、商学、法律の基礎知識、統計学等、外地にあつて即戦力となる知識と、何より強靱な意志と身体を鍛錬して外地に赴任した。

学則にある「公私ノ業務」の「公」とは官庁、「私」は民間企業を指す。日本統治下の台湾 (1895-1945) に赴任した拓殖大学の卒業生は約 400 人。就職先は、公私相半ばするが、官吏となった卒業生の中には、官途の半ばで民間企業に転じた者も多かった。拓殖大学卒業生が就職した民間企業は、銀行 (主に台湾銀行)、電力会社、製糖会社、商社の台湾出先機関、昭和 10 年以降では台湾拓殖株式会社等のいわゆる国策会社他さまざまであるが、多数の職場を転々としたり、個人で起業する者も少なくなかった。もとより現地の風土、習慣になじめず、又は衛生環境の問題から途中で帰国した者や現地で亡くなった者もいる。

官吏になった卒業生は、総督府 (本府)、地方官庁、地方支局 (税務署、専売局等) に勤務した。彼らの配属先は、意図したかのように分散している。本府でいえば、文教局以外のほとんどの部署に拓殖大学卒業生の姿があった。地方官庁でいえば、台湾全土 12 庁 (1901 年 10 月 -1920 年 8 月) のすべてに配属されている。民間企業に勤務した卒業生の分布は、農村部山間部を含むさらに広い範囲に及ぶ。

官吏となった卒業生のほとんどは、本府に赴任した者もまもなく地方に転属している。いわゆる出世コースとは無縁であった。高等官への昇進を

官吏としての成功と見るならば、成功者は十指に満たない。

本稿で取り上げる佐野暹は、拓殖大学第5期生（明治37年入学40年卒業）。退官時の役職が台南州虎尾郡庶務課長であったところから見れば、彼もまた成功者ではない。ただ、彼には『街庄執務指針』という著書があったために、日本の台湾統治史の中にその名を留めることができた。同著は、現在に至るも研究者の多くが引用する日本統治時代の地方行政を知る貴重な文献であり、また同著によって、拓殖大学において佐野と同じ教育を受け、佐野と同じく台湾の地方官吏として苦楽を共にしたであろう卒業生についても、その活動の実態を垣間見ることができる。

「街庄」とは、内地（日本本土）の町村に当たる地方行政の最小単位である。それが地方公共団体として台湾の地方行政機構の一部に位置づけられたのは、大正9（1920）年の地方官官制の改正と街庄条例の施行以降のことである。

本稿では、まず台湾地方行政の一転機となった田健治郎総督の施策について述べ、それを背景とした「街庄」における地方行政の実態を『指針』から読み解く。また併せて著者佐野の半生をたどり、そこに、佐野と同様、地方行政の一翼を担った拓殖大学卒業生の足跡を重ね合わせ、拓殖大学が日本の台湾統治において果たした役割の一端を明らかにする。

なお、本稿で取り上げる拓殖大学卒業生の足跡については、戦後の卒業生である末光欣也が長年にわたる地道な調査を行っている。その成果は、『拓殖大学百年史 通史編 明治大正期』（平成28年3月）、『同 昭和前期』（平成29年3月）に活かされた<sup>(3)</sup>。『指針』の著者が拓殖大学卒業生であることを知ったのは、末光の遺稿となった「台湾と拓殖大学」（2016年、未刊行）の記述からである。

## 二、台湾地方行政の転機——初代文官総督・田健治郎の施策

初代樺山資紀から数えて七代続いた武官総督のあと、大正8(1919)年10月、第八代台湾総督に田健治郎が就任した(在任~大正12年9月)。田総督は総督府着任早々、次のような訓示を行った。

……抑も台湾は帝国を構成する領土の一部にして当然帝国憲法の統治に従属する版図なり。英仏諸国の唯本国の政治的策源地たり、又は経済的利源地なるに止まる植民地と同一視すべきに非ず。随つて其の統治の方針は凡て此大精神を出発点として諸般の施設経営を為し、本島民衆をして純然たる帝国臣民として我が朝廷に忠誠たらしめ、国家に対する義務觀念を涵養すべく教化善導せざるべからず。統治の方針斯の如しと雖も、之を实地に行うに当り、其の施行の方法に就いては慎重なる査核を遂げ、其の緩急順序を誤らざるを期するの要あり<sup>(4)</sup>。

「帝国憲法の統治に従属する版図」であることを今さらながら強調したのは、台湾領有以来、議論の絶えなかった委任立法権の問題に決着をつける意図があったからである。大正10年3月14日、法律第三号(法三号と呼ばれる)「台湾ニ施行スベキ法令ニ関スル法律」が公布され(大正11年1月1日施行)、明治29年3月制定の法律第63号(六三法と呼ばれる)により台湾総督に包括的に委任されていた台湾内の立法権(律令による)は、法三号第五条「本法ニ依リ台湾総督ノ発シタル命令ハ台湾ニ行ハル、法律又ハ勅令ニ違反スルコトヲ得ス」によって、台湾の特殊事情の必要による以外は制限された。六三法については、制定当時及び期限延長(時限立法であった)の際、帝国議会の関与しない立法権の行使を憲法違反とする議論がたびたび起こっていたのである。

台湾が「植民地」であるか、又は内地の延長、つまり日本の「外地」であるかという問題は、植民地の定義が多岐にわたるため、多くの議論を呼んだが、法律上の解釈としては、ことさらに内地延長主義を持ち出すまでもなく、当初から内地の延長であった。法三号の施行は、これらの議論に終止符を打ち、台湾民衆もまた「純然たる帝国臣民」であることを明示したものである。とはいえ帝国臣民として内地同様の権利を台湾民衆に与えることは、時期尚早と考えられた。「施行の方法については」「其の緩急順序を誤らざるを期するの要」があったのである。教育と啓蒙によって「国家に対する義務観念を涵養」することが大前提であった。こうして、社会的な一視同仁から漸次「政治的均等の域に進ましめ」ること、すなわち同化政策が当面の目標となった。

「緩急順序」を考えれば、同化政策の第一歩は、台湾の民主活動家によって田総督在任時の大正10年1月から幾度も請願され、その度に却下された「台湾議會設置」ではなく、地方行政における自治の精神の涵養にあった。台湾の地方自治制度は、同化政策と表裏一体に進められたのである。

田総督は、大正9年7月27日に勅令218号を以て台湾地方官官制の改正を、同月30日に律令第3号を以て州制を、同第4号を以て庁地方費令を、同第5号を以て市制を、同第6号を以て街庄制を公布した（台湾地方官官制改正は9月1日、他は10月1日施行）。内地の府県行政区分に準じた地方行政制度がこうして台湾に導入された。市制町村制制定によって日本に独立の法人格を以て公共事務・委任性務を処理する市町村が生まれたのは、明治21（1888）年。遅れること32年であった。後付けの議論になるが、日本の台湾統治は、領有から25年、ちょうど折り返し地点に当たっていた。

従来の十二庁制（12庁は、台北庁、桃園庁、新竹庁、宜蘭庁、台中庁、南投庁、嘉義庁、台南庁、阿緞庁、花蓮港庁、台東庁、澎湖庁）は、新た

に五州二庁制度（台北州，新竹州，台中州，台南州，高雄州の5州及び花蓮港庁，台東庁の二庁）となり，州の下に3市（台北市，台中市，台南市），47郡，郡の下に155街・庄が設置された。地方行政官庁は州知事，市尹（市長）の二級制，又は州知事，郡守，街・庄長の三級制となった。

田総督は五州二庁制度の施行を受けた論告の中で次のように述べている。

……新に州制及び市街庄制を制定公布し，正に本日をも以て其の實施を見るに至れり。新制度に於ては初めて，地方公共団体の成立を認め，以て自治の基礎を確立せり。則ち其の結果として地方分権となり，文治的施設となり，処務簡捷となり，公共団体其のものに於ては法定の人格となり，隣保共同の主体となり，克く官民分治の畛域を明にし擲て以て公益を伸暢し，教化を宣敷し，社会の安寧と民衆の福祉とを増進するの途開けり。……而して地方公共団体の發達を促さんと欲せば，先づ其の民衆たる者須らく郷國を愛護し，私を捨て公に殉し，小にしては隣保相助け，大にしては義勇公に奉じ，健全なる公德心を發揮し，進んで忠良なる臣民として敢て國家の責務に任ずるを要す<sup>(5)</sup>。

前段と後段の落差を台湾民衆はどう感じたであろうか。地方自治を行うのに，なぜ「公に殉し」「義勇公に奉じ」「國家の責務に任ずる」必要があるのか。日本統治下24年，第一世代が青年に達していたとはいえ，田総督の話は理解を超えていたかもしれない。ただ，日本政府は台湾民衆だけに特別なことを要求したわけではない。内地でも同様のことを要求していたのである。台湾においてはそれが，同化政策として現れただけである。

問題は，明治維新以來の日本の変化を台湾民衆は共有していないことである。それでも，いわゆる文明開化や近代化と称される社会的変化は知識として，また實際の台湾の変化としてある程度実感できていたかもしれな

いが、天皇への忠誠となると、歴史的文化的背景が異なる別次元の話である。

文官総督のもとで実施されたこの地方行政改革は、台湾地方自治の一転機であったが、それは奇しくも、拓殖大学出身の官吏にとっても大きな転機となった。「五州二庁制」の下に多くの郡、市が誕生したことで、小なりといえ一地方の首長になる機会がもたらされたのである。拓殖大学卒業生が最初に台湾に赴任したのは明治36（1903）年。第1期生はすでに17年の現地経験を持っていた。官吏としてもすでに中堅であり、台湾社会に溶け込んでいたが、在台卒業生のリーダー的存在であった第1期生の森永信光でさえ、総督府総務局の一課員に過ぎなかった。田総督の改革は、彼らが最も得意とする内地人（日本人）と本島人（台湾人）の架け橋となるべき地方行政において、拓殖大学で学んだ知識と現地で培った実力を発揮する場を提供することとなった。

彼ら卒業生全体の動向については、別の機会に譲ることとして、本稿では、卒業生の一人である佐野暹と、彼の著した『街庄執務指針』に焦点を絞って紹介する。同著は、拓殖大学卒業生の著作であることを論外としても、田総督の改革が街庄レベルでどのように展開していったのかを知るための重要な歴史的文献の一つである。

### 三、『街庄執務指針』

『街庄執務指針』（以下に『指針』と称す。）が臺灣日日新報社台南市局から発行されたのは、昭和6（1931）年9月5日。後述するとおり佐野が台南州虎尾郡の庶務課長に就任した翌年のことである。「台湾地方行政の第一線である郡役所及び街庄役所に勤務する者の必帯書として重宝がられベストセラーとなった」<sup>(6)</sup> という。佐野の自序には、本書執筆の経緯が次のように述べられている。

街庄の既往は概して事務の整理に追はれて居りました、今後は自治の完成を目掛けて目的を定めて確き信念を以て進まなければならない時であると思ひます、夫れには一人街庄当局に許り依頼せず、協議会員始め区委員其他の直接機関は申すに及ばず、学校も、警察も、産業組合も、苟も自治に関係のある人々は協力一致、地方自治の完成に努力せねばならぬ秋であると思ひます、そこで先づ第一に其街庄の方針を確立する必要が起ります、進むべき方向が当局者の代る毎に變つては地方民は大變に迷惑致します、故に街庄是の確立は最も緊要事と思ひます。所が各地を通じて模範的な街庄是を作ることは至難のことであり、本書は唯其一端を写すに過ぎませぬ、其他執務上の参考にもならばやと前後編を加へました、元より浅学菲才、生活に鞭たれ草々の間に書き終へたので、顧みれば意に満たぬ点が多くありますが、幾分なりと本島自治の第一線に立つ各位の参考になれば私の本懐とする所であります。

昭和6年8月 台南市南町の寓居に於て 著者識す

台湾に地方自治制度が実施されて11年、街庄レベルの自治は、まだまだ確立にはほど遠い状況であった。佐野の意図は、まず街庄自治の進むべき目的を定め、関係者の一致協力を引き出すことにあった。「其他執務上の参考にもならばやと前後編を加へました」とある前後編の前編は本書の「第一編 行政法概念」、後編は「第三編 街庄実務」を指すが、本書執筆の動機は、あくまで「第二編 模範街庄是」を作ることにあったことが分かる。

ここで「街庄是」とは何か、若干の説明が必要かと思う。現在では日本でも馴染みのない言葉になったが、「街庄是」とは、明治、大正、昭和前期にかけて日本の町村で盛んに編まれた「町村是」の、いわば台湾版である。「是」は一国の基本方針を言う国是の「是」である。ただし、「町村



是」又は「郡是」の作成は当初、地方農村の政策の積み重ねが国の政策にならねばならないとする地方自治運動の一環であったから、むしろ「国是」の反義語とも言えるかもしれない。

郡是・町村是資料を多数所蔵している一橋大学経済研究所社会科学統計情報研究センターは、次のように説明している<sup>(7)</sup>。

明治20年代から大正にかけて、在来・地方産業の振興をめざして、全国各郡、町、村で、現状を調査して将来目標を定め、そのための施策を纏めたものです。

国是は本来地域に根差した *Tableau economique* であるべきだという自らの意図を容れられず野に下った農商務省次官前田正名が、在来・地方産業の振興を目指し地域社会からそれぞれの「郡是」「町是」「村是」を編成する運動を提唱、これに呼応して各地で郡是や町村是が作成されました。

町村是資料の内容は時代や地域によりさまざまですが、概ね「現況」、「参考」、「将来」の部から構成されています。この内の「将来」というのが是に相当し、町村の発展のための将来目標を定め、そのための施策を掲げています。その策定のためには村の現況の把握が重要であるとして「現況」の統計調査があり、参考として村の産業の古事来歴、沿革調査を「参考」の部に記述しています。

明治20年代後半、町村是運動が民間運動として展開していくが、その当時の町村は、「町村制（1888年）の施行後も幕藩体制下の村落意識が残り新たな地域アイデンティティは脆弱であった」<sup>(8)</sup>。したがって「町村是による集団の共通目標の提示は、地域結束の柱として位置づけることができた」<sup>(9)</sup> という。

しかし、後年「町村是運動は『地方改良運動』の一環として内務省の手

に移り、地方自治政策の手段と化し、農村支配の道具として利用された。明治末年より大正初年にかけて県あるいは郡訓令の下に町村是制定の運動が各地に展開した<sup>(10)</sup>。不破和彦によれば、「中川（望）をはじめ明治末年の内務官僚は前田が試みた先駆的な業績を高く評価し、日露『戦後経営』において自らの課題である『町村自治』（＝『地方自治』）の再編、強化策を推進していく手段として『町村是』調査活動を積極的にとりいれていった<sup>(11)</sup>」という。

このように町村是は当初、調査に重点を置いたが、「施策としての町村是も、昭和期に近づくとつれて精神主義への傾斜を著しくし<sup>(12)</sup>、昭和初期になると、明治時代の町村是の精神から全く遊離してしまう。

さて、佐野が内地の「町村是」に模して作成した「街庄是」には、確かに昭和期の「精神主義への傾斜」が認められる。また、統計調査の部分はなく、「是」の部分しかない。内地の「町村是」に比べて特徴的なのは、これが某街（町）某庄（村）の「是」ではなく、台湾の街庄全体を対象とした、いわば汎用の「是」であった点である。

『指針』の内容を以下に概説する。なお、『指針』は、書名の印象から小冊子のように思われがちだが、480ページに及ぶ堂々たる著書である。

序を寄せた前台南州知事・永山止米郎は、同書を「其の内容を見るに専ら君が日常鞅掌の裡其の実験上より得たることを基礎とし理論に拘泥せず形式に流れず街庄の実務者を裨益する蓋し尠少ならざるを信す」と評している。「街庄の実務者」すなわち街役場・庄役場に勤務する吏員（本島人）を対象としたものであった。

## 1, 第一編 行政法概念

第一編は、「第一章 行政」「第二章 行政法及行政行為」「第三章 公共団体」、「第四章 公官吏」の四章で構成されている。行政に関する法律を解説するものである。永山の序に「理論に拘泥せず形式に流れず」と

あるとおり、学術的な用語、言い回しを極力さげ、諸説ある場合は複数の学説を引用することもあるが、いずれも佐野自身の言葉で語られている。おおよそ当時の日本における一般的な解釈を紹介したものだと言える。

本書のこの性格と佐野の語り口が分かるので、本文からいくつか引用する。「第一章 行政」の冒頭は次のとおりである。

行政法を学ぶ者が先づ第一に困難を感ずるのは憲法とか刑法、民法、商法と云ふ様に纏まつた法典が無い為に何が行政法であるか判り悪い点であります、従つて之が説明をするに就きましても法典の講義とか逐条示解をすることが出来ません。法文は法律とか命令の形で事毎に顕はれるので此解釈は法文の解釈と云ふよりは法文の適用で寧ろ運用に属するものであります。従つて茲に述ぶる所は一々の法文の解釈でなくして行政の組織や作用の根本概念であつて而も日常執務上必要な方面に止めます<sup>(13)</sup>。

公法と私法の区別に関する佐野の説明は次のとおりである。

吾々人間の生活関係を二様に区つて出来ます、一つは国家と云ふものが出来る前から既に存続して来た生活関係でありまして親子とか夫婦とかの間の関係や財産の如きものであります、他の一つは国家と云ふものが出来てからの生活関係であつて兵役とか選挙とか刑罰、訴訟等の関係であります、前者を私と呼び後者を公と呼ぶ之を律する法規を私法と云ひ公法と云ふと考へて大差ないと思ひます<sup>(14)</sup>。

「第二章 行政法及行政行為」では、一般的な行政法の定義を説明したあと、内地と植民地の行政法の違いについて、「内地の法律命令は原則として植民地には行はれない」理由を次の4点にまとめている。

- (1) 植民地行政は植民地官庁に委任されていて、主務大臣のみが監督権をもつ。
- (2) 植民地の立法は原則、行政権によって行われるので立法権との対立がない。
- (3) 植民地では憲法に認める法治主義が行われない。
- (4) 内地の属地主義とは違い属人主義が適用されるため植民地にあつては内地人と本島人には異なった法規が適用される<sup>(15)</sup>。

(3)の点についてはさらに、「植民地に於ては此原則は未だ行はれて居りませんから従つて行政裁判所の制度もなく、例へ違法の行政行為が有りましたも訴願するのみで行政訴訟を以て之を争ふの権利はありませぬ。」と説明する。

(1)と(2)の点は、むしろ台湾総督の権限が際立った六三法の解釈であり、田総督のもとで施行された法三号の法的解釈としてはそぐわない。本島人に対する説明としては、こちらの方が現実に近いと判断したのであろう。(3)と(4)の点は、これを不公平と見て、法律的な平等を求めるのが、本島人にとっての「同化」の意味でなければならなかった。

行政行為については、行政処分、公法上の契約、公法上の協定という用語上の分類を説明したのち、執務上の参考になるとして、实例を交え、図表を駆使して特に詳細な説明をしている。

「第三章 公共団体」では、冒頭の説明の中で、公共団体を組織する根拠となった思想を、人民自治の観念と団体自治の観念の二つに分ける。佐野の説明によれば、人民自治の観念は自由民権の思想であり、それは官僚政治、専制政治に対する反動の思想として生まれ、一方、団体自治の観念は地方分権の思想から生まれた。地方分権はまた官庁的分権と、公共団体が一定の行政を行う自治的地方分権の二種ある。自治行政の定義は、「国の専任官吏に依つて支配せられる代りに公共団体を認めて之に依つて行はれる政治」である<sup>(16)</sup>。

また、地方行政における自治には、「地方人民の自ら処理する所に任せると」「公共団体が国家の監督の下に自ら其事務を行ふ」の二つの意味があり、前者を政治的の見方、後者を法律の見方とし、両者の解釈の違いで「大変な相違を来します」と断っている。その上で佐野は、本文に引用する美濃部達吉の解釈と同様、後者を正当な解釈として、「台湾の自治制を政治的に見るならば自治制として誠に不完全であり寧ろ自治制の意義を為さないのであります但し後者の見解から見れば完全な自治制であります、何となれば行政権の主体が公共団体にあるからであります」と述べている<sup>(17)</sup>。

台湾の自治制があくまで法律上の自治制であることを強調するのは、台湾には、後述するとおり、日本統治以前、清朝の統治のもとで、前者に近い伝統的な自治制度があったからであろう。それはいうまでもなく自由民権思想とも法治とも無縁であったが、本島人が前者の意味で解釈するであろうことを佐野は知っていたはずである。

街庄制と内地の町村制の法律上の最も大きな違いは、地方公共団体の長である街・庄長が名誉職であるのに官吏である点と、街・庄長の諮問機関として協議会はあるが、選挙で選ばれた代表者によって構成される議会がないという点である。このような内地と本島の法律上の違いに加えて、法律上と実務上の解釈にも隔たりがあった。

佐野は次のように断言する。

台湾に於ける現在の自治行政は国の官吏を公共団体の機関として之に団体の行政を行はしめて居ります、団体は唯其費用を負担し行政の主体たるに過ぎません<sup>(18)</sup>

佐野の解釈によれば、台湾では街・庄長が官吏であるため、機関委任の事務が上官の命令による担当事務になることが多く、また公共団体の事務のうち、地方自治体存立の目的である公共事務の処理について台湾には明

確な規定がない。

しかし一方で、佐野は、これは法律上形式上の解釈であり、市街庄の費用で思弁できる費目は規定されているので、それらの対象は、公共事務に他ならないとする。

街・庄長のほとんどが伝統的社会を背景とした地方の有力者であったことが、実務上の関係を複雑にしていた。

殊に地方自治体は其区域内のものを悉く網羅したる共同生活体でありますから出来得る限り広く且つ有効に民衆の意思が自治行政の上に現はれ、自治行政は民衆の意思を基礎として行はれなければならぬことは理の当然であります。

佐野は建前上、このように説明するが、その一方で、実際上の問題として「公共団体は一部特権階級の独占物とか私有物の様になつてはなりません」<sup>(19)</sup>、「専制政治は善政の責任を少数為政者に対して要求するものがありますが自治行政の拳がると否とは一に其運営の基礎となる市街庄民自身の責任に在ります」と強調する。結局、法律上と実務上の隔たりは、自治精神の欠如に帰結するということになる。「第二編 模範街庄是」では、この「自治精神の涵養」が主題の一つになる。また、協議会の運営についても、法律上の制約より自治精神の涵養を重視し、実務上の問題として「第三編 街庄実務」で詳しく論じている。

「第四章 官公吏」では、官吏と公吏の区別について論じている。これは、上述のように街・庄長が官吏であるという法律上の問題もあるが、それ以上に、清朝時代の官僚主義の下では、ほとんど際限のない官の暴政と、それにも関わらず科挙による官吏登用を多くの知識人が目指した伝統が根強かったからであろう。「台湾の街庄助役会計役及吏員は官庁で任命されますが官吏でなくして公吏であります」<sup>(20)</sup>と、官吏と公吏の区別をこ

とさらに強調するのは、役場の吏員の放縦を戒めたものとも取れる。

## 2. 第二編 模範街庄是

第二編は、街庄行政の目標として「自治の完成」、精神として「勤労感謝」「愛郷心」「尊皇心」を掲げ、庶務、教育、勸業、土木、衛生、稅務、會計の7分野、30項目にわたり、行政のあるべき姿を説いている。編末に以下のような「理想街庄十ヶ条」が附されている。

- 一 国語普及し愛郷心に富み尊皇心に厚し
- 二 教育普及し自治精神に富み民情淳良にして管内に罪人なし
- 三 産業發達し産業施設完備し全街庄民有富にして一人の貧困者もなし
- 四 衛生思想發達し全街庄民強健にして感染病なぞ全くなし
- 五 宗教普及し住民の信念強く思想穩健にして勤勉なり
- 六 勤儉質素にして他愛心に深く共存同榮、平和愛寵の念に富み管内に争なし
- 七 基本財産を増殖し街庄財政の基礎を鞏固にす
- 八 所有文化施設を備え奮發心強く実行力に富めり
- 九 確固たる街庄是を樹立し理想郷の実現に努力す
- 一〇 管内各種団体の統制を図り一致融合して一街庄を組織す<sup>(21)</sup>

30項目とは、自治精神の涵養、基本財産造成、灌溉排水、功勞者の治績、史蹟勝地天然記念物の保護、赤十字愛国婦人会加盟奨励（庶務）、教育の普及、習俗改良、社会事業施設（教育）、主要物産の改良、産業試験施設、自作農奨励、施肥奨励、土地改良、小作慣行改善、畜産改良、林業奨励、商工業の奨励、産業組合の運用、副業奨励（勸業）、营造物の保護、道路橋梁の改修（土木）、衛生施設、伝染病予防（衛生）、賦課の公平、稅

制調査、税外収入、納税督励（税務）、現金出納、物品会計（会計）である。

本編には全項目にわたって説明があるが、おおよその内容は、上記の項目から推測できる。前述のとおり統計資料はない。ほとんどが佐野本人の見聞と提言である。佐野が指摘した点は、おそらく内地であろうと本島であろうと、自治の確立という意味では大差ないと思われるので、本稿では、台湾の特殊事情に関わる点だけを抽出して述べる。

なお、「街庄是」は、冒頭で説明したとおり、内地における町村是に倣ったものであるが、当時の台湾で他に街庄是が作られたかどうかは、寡聞にして知らない。また、佐野は統計調査を行っていないが、編末の「結論」の中で調査機関の設置を提言している。

本編は、「一 自治精神の涵養」から始まっている。主に街庄吏員の養成と街庄住民への訓練を主眼としているが、ここに、見過ごせない指摘がある。佐野は、「理想の人物は街庄吏員にはなりません。又斯る人物が各区に居住し恒産あつて公共的に活動して見たいと云ふ希望を有するものは甚だ稀であります。」<sup>(22)</sup>と述べる。本島人が吏員になりたがらないのは、有り体に言えば、日本の統治 25 年を経ても、少なくとも地方にあって、日本の行政が地方人士の信頼を得ていないことを表明したものに外ならない。街庄長に地方の名望家を任命することは日本側にとっては、地方人士の懐柔策であり、恩恵であったと考えられたが、心から日本の行政に参画したいと思っていた者はどれほどあったのか。状況によってやむを得ず就任したケースも少なくなかったと思われる。吏員になることは、少なくとも一般本島人からすれば、日本人の側に立つということである。上司である街庄長の真意がつかめなければ、日本人に媚びて地域社会を「裏切った」者として糾弾されるリスクを負うことになる。



### 3, 第三編 街庄実務

本編は、「第一章 街庄の機関と其实務」「第二章 自治の精神」「第三章 納税督励」、及び附録として第四～七章から構成される。第四, 五, 六の各章は佐野の講演記録, 第七章は昭和5年の台南州地方改良懸賞論文で当選した佐野の論文を自ら口語体に直したものである。タイトルの示すとおり, 第二章以外は, 街庄吏員が日常こなすべき業務を事細かに示したもので, 庶務課長佐野の郡役場における経験がすみずみに活かされている。内容の性質上, 同編は主に本島人に対して語られたものであろう。本島人の心情, 知識背景を考慮して, 本島人が疑問に感じたり, 理解の難しそうな実務上の問題については, 噛んで含めるように詳しく述べている。

本島人の吏員たちは, 街庄の実務だけでなく, 日本人の考え方を, 日台双方の心情を熟知した佐野の口から理解することができたと思われる。本島人にとっては, 公刊された本書の性格上, 慎重に対応する点, 許容される点等, 日本人の上司にどのように対応すべきかの処世術ともなったはずである。

「第一章 街庄の機関と其实務」の冒頭では, 第一編で詳しく述べたはずの街・庄長の特異な位置付けについて改めて説明している。やはり本島人には理解しにくい点が多かったのであろう。「街庄長は官吏にして街庄の意思機関であり執行機関であります」という定義は変わらないが, ここでは, 街・庄長は形式上は官吏であるが, 実質は内地の町・村長と同じく公吏であると説明している。州知事や市尹との違いについては, 「原則として名誉職であり精勤を命ずることが出来ないのと任期が四ヶ年と定められて居ります, 街庄長は官吏なり上官の指揮監督を受け街庄内の行政事務を補助執行すとあることを以て郡守の補助機関として働くもの、如く」考えるのは誤りであるが, 「亦之と反対に街庄民の意思に反する街庄長の任命は無効であるとは申されませぬ, 此点が植民地の根本に於ける相違点で

あると思ひます」<sup>(23)</sup>と説明する。ただ佐野は、実際、街・庄民の歓迎しない街・庄長はほとんどないとも言う。

台湾の伝統的的地方自治において、街庄レベルの社会を取りまとめていたのは、郷紳等と呼ばれていた地方の名望家であり、彼らは、いわば官吏でないことによって（官吏の資格を持つ場合でも）、地方の信頼を勝ち得ていたのである。中央（朝廷）から派遣された官吏は、徴税、治安、治水等を、彼らの協力なしでは実施することができなかった。住民にとって見れば彼らは、官吏の収奪から、或いは任意の圧政から逃れるための拠り所でもあった。少なくとも彼らは、政府から命令をされる立場ではなかった。

街・庄長ばかりでなく、役所の吏員の中にも、微妙な立場で仕事をしている者がいた。例えば、街・庄内はいくつかの区に分けられ、区委員が街・庄長の事務を補助していたが、区委員は、法律上では有給の吏員であるが、実質は名誉職なのである。しかも警察の補助機関、自治機関であるところの保甲制度の長である保正と同一人の場合が多かった。「保正の職務は背後に権力作用が伴ふて居り区委員の職務は全く自治的職務で寧ろ任意事務かの如き感を抱くは強ち無理でないと思ひます」<sup>(24)</sup>。佐野は、住民を指導する立場である区委員にも自治的訓練を施す必要があると述べている。

協議会についても、法律上と実務上の差異があることを再び強調している。佐野は、「意思決定の機関は市尹、街庄長に在りと云ふことは単に表面上のこと即ち法律上のことであつて内実は協議会の意思に拠つて内心的効果意思が決定されるのであります、寧ろ何れが重要であるかを申しますれば協議会の意思の決定が遥かに重要でありまして其意思に基いて市尹、街庄長の意思が決定されると見るべきであります」<sup>(25)</sup>と述べている。

協議会員は州知事の任命であり選挙によらない。しかし佐野は「官選民選を以て自治の本義に背する如く論ずるは机上の法律論でありまして社会の実情を無視したものであると思ひます」と述べ、その理由を「文字を解

するもの僅か一割にも及ばない地方では選挙の実績を挙げることは不可能」だからとしている。したがって、一部の教育が普及し自治的訓練にも長じている地域に対しては「選挙を以て協議会員の候補者を選任するも一方法ではないでしょうか現行法規に於ても是を禁止するものではない」<sup>(26)</sup>と解釈している。

佐野は、「諮問機関であつても一旦協議会が開会せられ議事に入りますれば発案権は別として決議機関と何等異なる所はないのであります」とも述べている。つまり、官選か民選かの問題は、街庄制と内地の町村制との大きな違いであるが、それは単にそれぞれの実情の違いにすぎず、実質的には同じか、又は同じことを目指しているという結論になる。

続く第二章では「自治の精神」が詳しく述べられている。佐野の持論が展開される最も力が入った個所である。佐野は次のように述べている。

台湾には台湾の精神があり、内地には内地の精神があり各々言葉が相違し人情風俗に相違があるならば何時迄も植民地としては成り立ちますが全く一国家となり日本帝国構成の一部とは成り得ないのであります、……一日も早く内地同様の自治制を布いて完全な日本国家の一部として台湾が国家形成の完全なる国土となることを希望するものであります<sup>(27)</sup>。

地方自治の確立によって本島人の「国家に対する義務観念を涵養」し、内地との同化を図るという田総督の方針を敷衍したものであるが、本島人と接する現場にあった佐野にとって、これを本島人に理解させ、納得させることは、重要な街庄実務と考えられたのだろう。佐野はまず世界情勢に目を向けさせる。

……台湾人は台湾と云ふ国家を造ることが出来ませうか？夫れは到底

不可能の事であらうと思ひます，朝鮮の如き台湾よりは何倍も大きな国であつても一国家として世界に独立を保つことが出来ないで遂に我国と併合して一国家となりました，欧州国には小さい独立国は幾つもありますが夫れは一国家と申すよりは大国の間に在つて永久局外中立と申す様に独立国としての体面を保つことは出来ない<sup>(28)</sup>

「台湾人は台湾と云ふ国家を造ることが出来ませうか？」は刺激的な問いかけである。期せずしてそれは現代の問題ともなるが，佐野は当時の国際情勢から「到底不可能」であるとする。このような問いかけは，当時においても，例えば台湾総督から出たとすれば，台湾知識人の大きな反発を受けたであろう。

次に佐野は，先進国の植民政策との違いに言及し，先進国では「本国とは全く別に其地方に適する様な自治的政治を行つて居る」が，これは「小国が大国を支配する時又は本国が植民地と非常に遠隔の地に在る時の御話」であつて日本と台湾の関係には当てはまらないとする。

佐野はさらに民族的な親和性に言及する。「大和民族其のものがマレイ人種と他人種との混血であると云はれて居ります，して見れば大和民族即ち同化民族であります，失礼かは存じませんが本島人諸君も或は大和民族であり然ざるにしても大和民族の血が這入つて居ること、思ひます」<sup>(29)</sup>。この説明は，「失礼かは存じませんが」というへりくだった言い回しもあり，日台を対等に述べたところから，ある程度の説得力があつたと思われる。

佐野はまた，中華民国人との比較から，「対岸の所謂台湾語を使用する人々」以外の中華民国人と比べてみると，本島人はむしろ内地人に近い，と述べる。言語風俗習慣を言えば台湾人と対岸閩南人は確かに近いし，日本人と閩南人は海を介して歴史的な交流がある。これもまた頷ける説明である。

佐野はまた、本島人が同化できないのは、言語風俗習慣の相違だが、これらは変遷するもので、現に本島人の習慣の多くは日本統治以降、大きく変化して内地に近づきつつあるとし、「私は之を以て時代の趨勢であると考へるのであります、我々は其急流に小舟を浮べて居るものであります、如何に逆流に棹さして上ろうとしても此時代に逆行することは困難であります、夫れよりは寧ろ此急流に棹して流に乗つて進むことが賢明の策であらうと考へるのであります」<sup>(30)</sup>と述べている。「時代の趨勢」を近代化と解せば、本島人は少し遅れてこの趨勢に合流しただけで、日本人と同じ船の上にいるということになる。

本島人が佐野の説明を受け入れて納得したかどうかは疑問であるが、少なくとも本島人は、自治と同化に関する日本人の考え方を十分に理解することはできたであろう。しかし、ここから、万世一系の天皇を奉じ忠君愛国の精神を学ぶこととの間にはやはり一つの飛躍があるように思える。

自治と同化の問題は、日本の台湾統治を考える上で避けては通れぬ問題である。地方自治を論ずる本書においては、ことに全体を覆う基本的な問題であり、佐野にとっては実務上の課題でもあった。桂太郎、後藤新平をはじめとする拓殖大学関係者の多くが取り組んだ問題である。稿を改めて論じたい。

本書は、日本統治下の基層行政単位である街庄吏員という、日本人と直に接する本島人を対象として、本島人が疑問に思っていることを念頭に置いて、実用のために書かれた、他に類を見ない貴重な文献である。どの程度の「ベストセラー」であったかは分からないが、日本統治時代の台北州鶯歌庄役場の公文書（「鶯歌庄文書」）に役場所蔵の書籍としてその名前が見える。少なくとも街・庄役場では是非とも揃えておきたい一冊であったと思われる。

#### 4. 著者・佐野暹の経歴

『指針』の著者・佐野暹とはどのような人物だったのか。佐野の経歴を『台湾総督府公文類纂』、中央研究院台湾史研究所所蔵人物データベース（「台湾人物誌」と拓殖大学に残されている学籍簿、『學友會報』（明治42年9月創刊。創刊号から17号までは『同窓會報』、18～34号は『會報』と称した。年2回発行。以下に『會報』と称す。なお、学友は同窓生を指す。）等からたどってみる。『會報』には、佐野の台湾在勤時の寄稿は確認できなかったが、台湾に赴任した多くの卒業生から寄せられた報告、随想、学友会台湾支部の活動、人事異動の報告等が掲載されている。なお前記「台湾人物誌」には、虎尾郡役場勤務時代の佐野の肖像写真がある。

以下の履歴の作成には、前記各資料に加えて前掲末光欣也著「台湾と拓殖大学」の佐野に関する記述を参考とした。

明治19（1888）年3月24日 静岡県田方郡中郷村に生まれる。

明治38（1905）年7月 台湾協会専門学校入学

明治40（1907）年7月 東洋協会専門学校卒業

同年9月 台湾総督府に採用され宜蘭庁勤務

明治41（1908）年5月 嘉義庁に転任。嘉義模範製紙工場事務嘱託（殖産局所管）となる。

明治42（1909）年3月 嘉義模範製紙工場閉鎖に伴い事務嘱託解職

同年4月 嘉義庁属のまま総督府専売局へ出向台南支局書記として勤務

大正6（1917）年 台湾実業界に身を投じ製材業、製麻業等に従事

昭和元（1926）年 台南州商品陳列館嘱託に採用され、商品陳列館創設事務を担当

同年 台南市属として採用される。

昭和5（1930）年3月 台南州虎尾郡庶務課長就任

昭和 6（1931）年 9 月 『街庄執務指針』刊行  
昭和 8（1933）年 交通局基隆海事出張所嘱託  
昭和 10（1935）年 基隆市役所庶務課吏員  
昭和 11（1936）年 台北州基隆博愛館吏員

『台湾総督府公文類纂』によれば、佐野の採用通知が台湾総督府宜蘭庁長から拓殖大学幹事宛に届いたのは、明治 40 年 9 月 28 日、月俸は 27 円であった。

1917 年～1926 年、実業界に身を置いた期間の記録はない。後年、『会報』第 143 号（昭和 28 年 12 月）に寄稿した「台湾奇聞」と題した随筆に、「僕が蕃界で製材をやつてゐる時のことでした。山跡の往復は慣れると日中より、夜分の方が涼しくてよいのと作業上の都合もあつて、夜中往復するのが常でした」とあり、官界を離れたあとの仕事が、デスクワークでなかったことが分かる程度である。

公文書から知られる最後の勤務先である博愛館とは、基隆の「炭王金霸」と称された顔雲年が経営する慈善団体組織である。退職後、佐野は著作業と自称したという。学友会の戦後最後の『会員名簿』（昭和 17 年版）は、佐野の現住所を台北市新高町としており、終戦時も台北に住んでいたと考えられる。

戦後の足跡は、まったくつかめていない。昭和 31 年版『会員名簿』には現住所を三島市宮川町としているが、昭和 41 年版の現住所は東京三鷹となっている。そこに鉛筆書きで「死亡」の記入があるが、逝去の年は分からない。

佐野の台湾における約 40 年は、ほぼ 10 年ごとに 4 つの時期に分けられる。官吏 10 年、実業 10 年、官吏 10 年と著作業の 10 年である。わずかながら足跡が分かるのは官吏時代の 20 年だけである。役所勤めを経て官界から実業界に転じた卒業生は数多いが、佐野のようにまた官界に復帰し、

一から再開した者は稀である。しかも台南市属として採用されてからわずか4年で郡役所庶務課長に就任している。抜擢と言える。

## 5、著者・佐野暹の受けた教育

明治、大正、昭和前期を通じて拓殖大学の学科課程は一貫して、語学、植民学と商学、そして基礎的な法律知識を教えるものであった。履修時間や課外授業の科目は、毎年のように変更された。外地に赴任した卒業生の現地における体験がフィードバックされたのであろう。

佐野が在学した明治37～40年は、もっとも語学が重視されていた時期であった。台湾語と北京語は、第1、第2学年で一方を選択、第三学年で両方を兼修することになっていたが、履修時間はそれぞれ週に12時間、12時間、14時間で、それ以外に英語を、7時間、6時間、4時間履修した。佐野が第1、第2学年でどちらを選択したかは記録がない。台湾語は当時、郭廷献、謝介石、高橋真の三人が教えた。卒業生の語学の実力は知る由もないが、この当時、拓殖大学卒業生に第一に求められていたのが語学力であったのは確かである。前記の郭廷献と創設当時の台湾語教師であった林拱辰は、その後台湾に戻り、学友会台湾支部の会合にたびたび姿を見せている。拓殖大学の学生が学んだのは語学だけではなくたろう。何より拓殖大学の学生が日本において台湾人の師を持っていたことは、その後の台湾人との交流に大きく影響したはずである。少なくとも他の在台内地人官吏にはなかったことである。佐野の場合は、実業界に一時身を置いているから、台湾語は相当に流暢であったと考えられる。

『指針』に直接関わる学科としては、国法学（行政法）を第三学年週2時間教わった。教えていたのは清水澄である。清水は、帝国大学法科を卒業し、ドイツ留学後、学習院教授。宮内省及び東宮御学問所御用掛として大正天皇、昭和天皇に憲法学を進講。行政裁判所長官、枢密院議長等を歴任した。著書は多数あるが、地方自治行政について『市制町村制正義』



（明治大学出版部，大正3年）の大著がある。

役場の実務についていえば，商法，簿記，統計学他，必要な科目を履修していた。また，課外講義として，鉄道学と林学の講義を受けていたことは，彼が台湾で製材業に従事したのと何らかの関係があったかもしれない。

特筆すべきは，佐野がクリスチャンだったことである。明治41，2年のことかと思われる。佐野は，細川瀏牧師（1856～1934）が嘉義の民家を借り受け，嘉義基督教講義所と名付けた仮礼拝所で，同期の桑原政夫他11名とともにバプテスマを受けた。入信した経緯は不明だが，細川牧師は桑原の岳父である。桑原の紹介であったのかもしれない。細川牧師は高知出身で，青年の時，板垣退助と共に立志社に加わり，自由民権運動に関わった経歴がある。のち慶應義塾に学び，新聞記者や文部省の官吏になったこともある。『指針』にはキリスト教の教化について述べた一節があることから，学校を出たばかりの佐野が大きな感化を受けたことは想像に難くない。

#### 四、台湾地方行政に貢献した拓殖大学卒業生

前述した田健治郎総督の地方制度改革により，地方行政の中核を担うこととなった拓殖大学卒業生を紹介する。卒業生のうち佐野が勤務していた郡役場のトップである郡守となったのは6人。そこからさらに市尹（長）に昇進したのは2人である。

森永信光（第一期生）は，大正9年9月の地方官官制の改正と同時に地方理事官（奏任官）に任ぜられ，初代台南州東石郡守になった。前述の桑原政夫（第五期生）は，大正13年に第三代東石郡守になり，台南市助役，台中州員林郡守を経て台北州基隆市長になった。第五代東石郡守には昭和3年，斉藤捨雄（第八期生）が就任した。長谷川録郎（第五期生）は，高

雄州東港郡守を経て台北市助役、泥谷帯刀（第九期生）は、台中州竹山郡守を経て台北州文山郡守になった。大関善雄（第九期生）は、新竹州竹東郡守、台中州員林郡守を経て高雄州屏東市長になっている。

森永の郡守就任は、台湾在住の拓殖大学卒業生から歓喜の声で迎えられた。『会報』第43号（大正9年9月）には、台北支部が「栄進祝賀の宴」を催したことを伝えている。また『臺灣日日新報』（大正12年1月1日）は、「海の外へ 我が台湾の使命」と題する森永郡守のインタビュー記事を載せている。森永は、往時ジャンク船貿易で栄えた東石郡の再興を期し、その抱負を熱く語った。「我が東石港は西対岸各地より澎湖水道に依つて大波小波を打ち寄せて来て居る、又東の方よりは新高の高峰に燃ゆる暁の光が十里の蔗園に寄せて来て起きんか立んかと復活を叫んで居るではないか」と結んでいる。

## 五、終わりに

台湾開発のために働く人材として養成された拓殖大学草創期の卒業生のうち、とくに官吏として赴任した卒業生は、当初、台湾総督府の巨大な官僚機構の中で、実力に見合った活動の場を得られなかった。実業界に身を転じる者も多かった。大正9（1920）年、台湾に郡・街・庄制が導入されると、台湾の基層社会に自治を実施するため、現地の言語習慣に通じた土着派日本人官僚とでもいうべき人材が必要となった。在台拓殖大学卒業生はそこに新たな活路を見出した。卒業生の一人である佐野暹は、日台人間をつなぐ郡の庶務課長として『街庄執務指針』を著し、主に街庄の台湾人職員に向けて、地方自治に関する法律及び実務の詳細を分かりやすく解説した。それは同時に、反発の予想された総督府の同化政策を、台湾人の思考、立場に寄り添いながら、何とか理解させようとする努力でもあった。

《注》

- (1) 台湾協会学校規則第一条
- (2) 台湾協会学校はその後、専門学校・旧制大学・新制大学時代を通じて七度校名を変更するが、本論では「拓殖大学」と総称する。
- (3) 末光欣也氏には『台湾の歴史 日本統治時代の台湾』（増訂版 2007年11月、致良出版社有限公司）の著書がある。拓殖大学台湾赴任卒業生に関する調査の成果は、氏の好意により拓殖大学創立百年史編纂に提供されたが、前掲「台湾と拓殖大学」の刊行を果たせぬまま平成28年1月10日に急逝した。
- (4) 井出季和太『台湾治績史』台湾日日新報社、昭和12年2月、626ページ
- (5) 同上 633ページ
- (6) 末光欣也「台湾と拓殖大学」（2016年、未刊行）
- (7) 一橋大学経済研究所社会科学統計情報研究センターホームページ <http://rciss.ier.hitu.ac.jp/Japanese/guide/collections/gunze.html>。所蔵資料をまとめた『郡是・町村是資料マイクロ版』（丸善、平成11年3月）が同研究所から刊行されている。
- (8) 有田博之、橋本禪、福与徳文、九鬼康彰「『町村是』における計画理念と技術——近代国家形成期における農村計画の萌芽」『農村計画学会』VOL.33, No.3, 2014年12月、381ページ
- (9) 同上 383ページ
- (10) 『「郡是・市町村是」資料目録』一橋大学経済研究所、1982年3月、20ページ
- (11) 『「地方改良運動」と『町村是調査』——明治末期の内務官僚による『模範町村』創出をめぐる——』『東北大学教育学部研究年報』（第27集第27集、1979年3月）85ページ
- (12) 前掲『「郡是・市町村是」資料目録』
- (13) 『街庄執務指針』1ページ
- (14) 同上 8、9ページ
- (15) 同上 32-34ページ
- (16) 同上 92ページ
- (17) 同上 95ページ
- (18) 同上 96ページ
- (19) 同上 97ページ

- (20) 同上 129 ページ
- (21) 同上 316 ページ
- (22) 同上 136 ページ
- (23) 同上 318 ページ
- (24) 同上 348 ページ
- (25) 同上 355 ページ
- (26) 同上 358 ページ
- (27) 同上 389, 390 ページ
- (28) 同上 391 ページ
- (29) 同上 397 ページ
- (30) 同上 401 ページ