

Title	我が國地方制の變遷について
Sub Title	The development of the local government in Japan
Author	金子, 芳雄(Kaneko, Yoshio)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	1953
Jtitle	法學研究 : 法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.26, No.8 (1953. 8) ,p.48- 75
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	論説
Genre	Journal Article
URL	<a href="https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19530815-0048">https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-19530815-0048</a>

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the Keio Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# 我が國地方制の變遷について

金子芳雄

## 目次

- 一、序
  - 二、地方自治制の原始時代
  - 三、近代的地方制の形成時代
  - 四、その後の變遷
  - 五、新憲法下の地方制
  - 六、結語
- 折衷論
- (一) はしがき (二) ドイツにおける自治權理論—獨立說、委託說、
- (一) 我國地方制の時代區分 (二) 三新法以前 (三) 三新法時
- (四) 本時代における地方政の意義
- (一) 舊地方制々々定原因 (二) 山縣の思想よりみたる制定理由と地
- 方制 (三) 舊地方制の中央集權性
- (一) その後の經過 (二) 昭和四年の改正の意義 (三) 地方自治崩壞の原因
- (一) 序 (二) 地方制の一部改正と舊制度的殘滓 (三) 地方自治法の制定と制度の完成化 (四) 地方行政調査委員會議勸告と政令諮問委員會答申の差異および今次の改正 (五) 要約

## 一

一 地方公共團體の行使する權限の本質はいかなるものであろうか。この分野に關する研究はドイツにおいて十九世紀なかば頃よりさかんにとりあげられた。ドイツにおける理論(地方自治權理論)は、フエンス革命の自然法思想を、あるいは、ドイツ固有の歴史的現象をその基礎に求め、または、英國地方制を範としこれに對し理論構成をなさんとする等多岐にわたるものである。

一方、この地方自治権をいかにみるかにより、地方制度の大綱も必然的にえがきだされる。

ひるがえつて、我が國の地方制度をみるに、それは我が國固有のものから、ドイツの制度の繼承および同化、さらに米英的制度の攝取と三轉し、他方地方自治権理論はドイツ流の理論を基とし展開され一應の結論に到達した感があつた。しかし、新憲法が制定せらるるや、この憲法の述べる地方自治の理念は、はたして従來の多數説たる理論構成で充分説明しうるものであろうか、換言すれば、新憲法下の地方自治権はいかなるものとみ、かつ、地方制度はいかにあるべきかが問題とされるにいたつた。

そこで、本稿においても我が國地方制度の變遷の研究に先立ち、ドイツにおける地方自治権理論の展開を概観しておく。

二 ドイツにおける地方自治権理論の研究は、當時の官僚的專斷的國家政策に反對するため立法論として唱えられた學說に端を發し、その後、各立場からさかんに論争され、我が國においても早くからこれ等諸理論が承繼され、諸學者により多くの成果が發表されている<sup>(1)</sup>。

これ等諸理論は大別すると、國家と地方團體の關係を「地方團體とは自己に固有な發生過程をもつ國家内の社會的事實を基礎として、國家より獨立なる權力をもつ團體」(獨立説)とみ、あるいは、「むしろ技術的な國家立法の所産とし、したがつて、その權限を國家より委託された團體」(委託説)と説明する説にわけうる<sup>(2)</sup>。

而して、前者たる獨立説はその理論構成にあたり、フランス革命時の自然法的思想に根據を求め(Rothack)、または、ドイツ中世の歴史的事實を援用する(Cierke)<sup>(3)</sup>。この歴史的事實とは中世の都市時代の國家内における諸都市の獨立をさす。しかし、近代的統一國家にあつては、當時の特權契約に基く都市の權限を全面的に肯定することはできない。そこで現代においては、このような都市の有していた固有の權利(およびこの權利行使の對象たる固有事務)を既得權とし、これを基礎として近代的意味の固有事務を立法上主張するところに意義をみいださう。

かくのごとく、近代の統一國家は國家目的實現のため、國家（中央政府）と地方團體の協力を要求する。フランス革命のさい現われた地方自治權思想も、近代的意義における國家と地方團體との關係の一表現といえよう。すなわち、兩者の關係につき Marguis d'Argenson のいうところによると、革命時の政治思想における國家對人民の關係を地方自治に移し、自治行政の要諦は地方團體に最大の自由を享有せしめ、その特殊利益の充足をもつて、同時に、國家利益の充足を保障するにあるという<sup>(4)</sup>。而して、この思想は Rotteck によりその儘ドイツに移入されたが、學說の進展と共にこの思想は著しくドイツ化された。すなわち、國家組織のなかに固有の權利範圍をもつ獨立的小組織體の存在を強調し、この團體を通して個人の自由を間接的に國家より保護せんとした。

要するに、獨立説の骨子とするところは、自然法的説明によるも、歴史的に考察するも、地方團體に固有の支配權を主張する點一致している。而して、この固有の人格は血縁團體から地縁團體へ、さらに現在のごとき組織をゆうする地方團體へと進展してきた事實（自然法的にみれば地方團體の存在は超時間的な原理であり、上記の事實はよくこの原理を證明するものである）に基く。また、固有の支配權にかんし上述のごとき地方團體という政治團體の存在は、當然にその構成員の個別的意志にまさる全體意志、すなわち、その團體固有の政治的意志を生ずる。國家はこの固有の支配權を承認し、制限しうるが、創造し、委託しえぬといふ<sup>(5)</sup>。

このような獨立説に對し、激しく對立するものとして委託説がある。而してこの説は、Gneist が英國地方制度を研究しこれに基き樹立した學說を、法律學上の學說として修正承繼したものである。

Gneist は自治行政の概念を、國家の法律により地方税をもつて名譽職の行ひ地方的國家作用の執行と説明する。しかし、學者は一般にこの概念をもつて政治的なものであるとし、法律學的概念としては、地方自治とは地方團體が國家の委託を受け、國家の利益のために國家の行政を行う作用であると定義すべきものとなし、その特色を主體が異なる地方團體なる組織法

的性質に求める<sup>(6)</sup>。したがつて、この説によると、法人たる地方團體の存在は國家が欲することにより、かつ、その限度で認められるにすぎず、その行政は國の事務の執行であり、地方團體の機關が地方團體の負擔において執行する點官治行政と異なるが、地方團體の機關の行う事務のなかに固有事務（獨立説の論者の主張するとき）の存在することはこれを認めない。學説としての委託説は、獨立説を批判する立場から進展してきた。そして、委託説の論者は獨立説を社會的事實と法概念とを混同していると攻撃する。すなわち、社會生活上固有の存在であるとされる地方團體も、法概念として認められるためには法認識を必要とする。而して、この法認識をなすものは國家であるから、地方團體の法人格は國家の法的創造による。一體、地方團體の固有するものとして承認されるものは、法人格そのものでなく、法人格の實體をなすものであるといふ。<sup>(7)</sup>

もつとも、この二學説の對立は、根本において、獨立説は當時の自然法的思考方法を背景とし、立法論として發達してきたのであり、委託説はその後興隆した法實證主義に則り、全くの解釋論として發展してきたものである、という點に基ずくのであらう。しかし、解釋論として委託説をとるとしても、そこには解釋論なるが故に實定法規という侵すことのできぬ枠が存在する。一方、多くの立法例は、地方團體の行う事務を必ずしも同一性質のものとみていない。むしろ、地方團體独自の利益に關する事務と、國家に關する事務ではあるが地方團體に便宜處理させる事務の二種を認める。このため、委託説をとる學者の多くは、根本において地方團體の政治的支配權が國家より傳來し國家の委託によることを主張しつつも、地方團體が國家的行政作用の他に、國家利益と矛盾しない限度における地方團體特殊の利益に關する作用をも行い得るものなることを承認する。

ドイツにおける地方自治權理論の變遷は主要右のごとくである。しからば、我が國において地方團體はいかにみられてきたか。右の三種の學説の何れにより説明するのが妥當であらうか、將亦自治は存在しなかつたか、次章以下において地方制の變遷をたどり乍ら、地方團體は國家によりいかにみられてきたかをのべよう。

- (1) たとえば、宇賀田順三「地方自治の基本問題」渡邊宗太郎「地方自治の本質」又は同氏の「地方自治の本質に關する研究」(法學論叢廿三卷五・六號、昭和五年)宮澤俊義「固有事務と委任事務の理論」田上穰治「自由權自治權及び自然法」等々。
- (2) 渡邊宗太郎「自治行政の社會的基礎と法形式」(行政法に於ける全體と個人)一九頁
- (3) G. Jellinek, System der subjektiven öffentlichen Rechte 2 Aufl. S. 277 f. 但し、後には兩者互に融合する。
- (4) Hatschek, Die Selbstverwaltung in politischer und juristischer Bedeutung, 1898, S. 41 f. 尙この思想は Thourat, Thourat 等により受繼がれ、一七八九年の國民集會における地方制改革案中に表明されている。
- (5) 渡邊、前掲論叢八九二頁
- (6) 田上、前掲九八頁
- (7) 渡邊、前掲論叢八九二頁

## 二

一 我が國の地方制度は第一章においても少しく觸れたごとく、幾多の變遷をへてきている。而して、この變化は各時代における政府の基本政策の反映であり、地方制度のみを分離して論ずることはできない。しかし、本稿においては、紙面の關係もあるので、これ等背景は便宜省略する。ただ、政府の基本政策も考慮にいれ地方制度の變遷を大別して次の五時代にわけ<sup>(1)</sup>(勿論各時代毎にさらに細分しうる)、大略この時代區分にしたがい稿をすすめることにする。

- 一、明治維新時代から明治廿一年の地方制々定にいたる「地方自治制の原始時代」
- 二、明治廿一年の地方制々定から昭和六年頃までの「近代的地方自治制の形成時代」
- 三、昭和六年頃より十八年にいたる軍國主義的・專制官僚統制的支配による「地方自治制の危機時代」
- 四、昭和十八年より終戦までの「地方自治制の戰時態勢時代」
- 五、終戦後より現在にいたる「地方自治の確立および民主化時代」

二 明治維新の改革により我が國の政治制度は、各方面にわたり大改革が企てられた。地方制度も亦この例に洩れず著しく改革されたが、明治廿一年(四月十七日)の市制町村制の公布以前の、いわゆる、地方自治制の原始時代は三新法の公布施行を境とし二時代に分たれる<sup>(1)</sup>。

前期には王政復古の令、版籍奉還を中心とし、非常に多くの改革が斷行されている。しかし、「是迄徳川支配イタシ候地方ヲ天領ト稱シ居候ハ言語道斷之儀ニ候此度往古ノ如ク總テ天朝ノ御料ニ復シ眞ノ天領ニ相成候間左様相心得ヘク候」と宣して舊幕領を沒收し、また、國內統一の第一手段とし政體書に、「地方ヲ分テ府藩縣ト爲シ府縣ニ知事ヲ置キ藩ハ姑ク其舊ニ仍ル」と令しても、さらに、版籍奉還により政府が舊藩主を知藩事に任命し、形式的に地方長官の任免を政府が把握してみても、町村は舊幕時代の状態を維持しつづけた。しかし、明治四年(七月)遂に斷行された廢藩置縣により、從來の知藩事が當時の新思想のトレーガーとして自他共に許す縣令(或いは權令)に置換えられ、これを機とし從來の町村は全くその面目を一新するにいたつた。すなわち、廢藩置縣により始めて維新の改革が町村に波及してきたのである。

このように、三治<sup>(2)</sup>の制から府縣制<sup>(3)</sup>更に大區小區の制へと移りかわつたが、この間、廢藩置縣の年の十一月迄に縣の大廢合が行われ、一方、同年の十月(廿八日)には太政官布告(五六〇號)を以て府縣官制が、また、翌十一月(廿七日)には太政官達を以て縣治條令(縣治職制並びに縣治事務章程の二よりなる)が公布されている。

これらの法規に基き地方官が、舊藩主に代つて各地方を支配するや、因襲を打破し内治一元化をめざし、いわゆる、郡政改革を四年末より五年にかけて續々<sup>(4)</sup>と行つた。この郡制改革により町村の幕末來の制度は根本的に否定され、この時代の特色たる戶籍法に基く大區小區の制度が確立されたのである。

この大區小區の制は、明治四年(四月)「戶籍ノ編製及ヒ人民ノ生死別別ヲ明カニスル爲」太政官布告をもつて發せられた

戶籍法にその源を發する。而して、本法は戶籍編製のため行政区として各地を大區小區に分け(戶籍法第三則)、各區毎に戶長を置いた。本法の第二則但書によるとこの戶長は從來の莊屋・名主等をあたらしめても、或いは、新たに任命しても可としている。しかし、その後この戶籍吏たる戶長は本來の取扱事務の範圍をこえ、土地人民に關する一般事務をも取扱うにいたり、このため、新舊兩者の紛争が絶えなかつた。そこで、この紛争の解決のため太政官は明治五年(四月)布告(一一七號)を以て、「一、莊屋名主年寄等總テ相廢止戶長副戶長ト改稱シ是マテ取扱來候事務ハ勿論土地人民ニ關係ノ事務ハ一切爲取扱候様可致事 一、大莊屋ト稱シ候類モ相廢止可申事」とし、末端地方行政事務はすべてこの戶長副戶長に執行せしめた。

要するに、明治初期の地方制度は各府縣に知事縣令を置き、治安の維持・規則制定・裁判・軍事・租税の收納等を行わしめ、管内の重要政務(立法・司法・行政を含む)は、その處理方法の案を作り主務の省の許可をえて之を施行し、末端事務は令參事をして專決處分せしめ、處分後主務の省に報告せしめた。各地方はこのような手段で中央機關の統制に服し、各地區はこの府縣知事縣令を通して間接的に中央機關の統制を受けた。すなわち、當時の地方行政は地方自治團體の全面的廢止であり、從來の意思決定機關(寄合)執行機關(名主・組頭・百姓代)の權限を兼備える戶長のもと、各地區を行政区劃として再生せしめることにあつた。故に當時、政府の方針を守る限り自治思想の存在は許されない。しかし、制度上このように否定してみても、社會的・經濟的に鞏固な結合を持つ自然團體たる町村の傳統はこれを消滅せしめることができず、さらに、戶長等の腐敗行爲も多く、爲に紛争は絶えなかつた。そこで、政府は現行制度の修正を行わざるをえぬ状態にたちいたつた。この結果が「各區町村金穀公借共有物取扱土木起功規則」となり、さらに、いわゆる三新法の制定となつたのである。

(1) 明治初期の町村制については、福島正夫・徳田良治「明治初年の町村會」(國家學會雜誌、五三卷四・五・六號、昭和一四年)、東京市政調査會編「自治五十年史(制度篇)」一四頁以下

(2) 前掲五十年史・一四頁以下

(3) 同右・一六頁

(4) 縣治職制中縣令の職務の項參照

(5) 縣治事務章程上款第一條乃至第卅一條に具體的事務が規定されている。

(6) 同右下款第一條乃至第十六條

三 政府は右のごとき弊害を除去するため、三新法<sup>(1)</sup>を制定したのであるが、この制定にさいし、第一回地方官會議<sup>(2)</sup>および各府縣における地方民會<sup>(3)</sup>が本法に及ぼせる影響は特に大きい。すなわち、政府は第一回地方官會議に對し地方民會に關する諮問を行い、その結果同會議は「區長ヲ以テ府縣會ヲ興ス法案」「戶長ヲ以テ區會ヲ興ス法案」を議決したが（但しこれは施行せられるにいたらなかつた）、この際町村會につきては全國的にみて町村の規模きわめて不同のため、統一法案を作らず各地區の便宜にまかせた。このため、同會議に前後して各地に町村會が續々と設けられた。この町村會は制度的にみれば、西洋流の議會と從來の寄合の混合體であるが、當時の地方官がこれを設けた企圖は、單に政治的・觀念的理由にとどまらずして、從來の寄合の機能を積極的に利用し、これを地方行政に協力せしめようとする行政的理由をも含んでいたようである。

このように社會的基盤は次第にできてきたが、明治八年以後毎年開かるべき地方官會議は暫時休止せられ、政府の地方政への政策は一時停止の状態となつた。しかし、明治十一年三月大久保内務卿の建議<sup>(4)</sup>により急速に新地方制々定への氣運が生じた。<sup>(6)</sup>この建議書の趣旨および別紙としてつけられた府縣官職制・郡市吏職制・地方之體制・府縣會議法・地方公費賦課法の各法案は、法制官井上毅の修正を經、名稱も郡區町村編成法・府縣會規則・地方稅法規則と改められ大政官の議を經て第二回地方官會議に附議されるにいたつた。<sup>(7)</sup>

このように、大久保は三新法制定の立役者であり、かつ、當時の政府の地方制に關する意見を代表している。彼は、「一

新以來、各地方ノ區畫及區戶長ノ制置アリト雖モ、其制タル、專ラ戶籍調査ノ爲メニ之ヲ設ケ、從來莊屋名主年寄等ノ舊弊ヲ一洗セントスルモノニシテ、汎ク行政上ノ便ヲ謀リタルモノニ非ス。……要スルニ其制置宜キヲ得サルノミナラス、數百年來慣習ノ郡制ヲ破リ、新規ニ奇異ノ區劃ヲ設ケタルヲ以テ、頗ル人心ニ適セス。又便宜ヲ缺キ人間絶テ利益ナキノミナス、只弊害アルノミ。」とし地方制度の改正を主張し、「地方ノ區劃ノ如キハ如何ナル美法良制タルモ、固有ノ慣行ニ依ラスシテ新規ノ事ヲ起ストキハ、其形美ナルモ其實益ナシ。寧ロ多少完全ナラサルモノアルモ固有ノ習慣ニヨルニ如カス。」とい、「其行政ノ區劃タルト其住民社會ノ獨立ノ區劃タル」との明確な區分を主張し、從來の弊害の最も著しい點はこの兩者の混同にあるとなした。而して、具體的に府縣郡市には右兩者の性質を附して可なるも、町村には住民社會獨立の區劃たる性質のみを附すべきであるとする(郡區町村編成法はこの點を明瞭に表現していない)。

- (1) 三新法とはいうまでもなく郡區町村編成法・府縣會規則・地方稅規則の三法をいう。この三新法を中心として論じたものとして、入江俊郎「三新法の制定と其の前後」(自治研究・九卷一乃至四號)、同氏「府縣論」龜卦川浩「三新法時代と自治制の制定」(上記二論文は何れも東京市政調査會編・自治制發布五十周年記念論文集掲載)前掲五十年史・福島・徳田前掲論文等々あり。
- (2) 同會議の狀況は「地方官會議日誌」に述べられている。「明治文化全集・憲政篇」三一二頁以下。
- (3) 福島・徳田前掲論文に地方民會規則が蒐集されている。尙、尾佐竹猛「日本憲政史論集」中の「藩議院と地方民會」にも資料あり(同書八六頁以下)。
- (4) 當時の地方騒亂のため政府はこれが解決に忙殺され、地方政治等を顧みる暇がなかつたためであろう。
- (5) 大久保の建議とは、明治一年三月一日附内務卿大久保利通より太政大臣三條實美に上申した「地方之體制及ヒ地方官ノ職制ヲ改定シ地方會議ノ法ヲ設立スルノ主義」なる文書をさす。尙、前掲五十年史四五頁以下に主要部分の抜萃あり。
- (6) かかる内亂に對し民心を安定させるためにも強固な地方制を必要とした。
- (7) 前滋賀縣令の内務大書記官松田道之の起草。
- (8) 前掲五十年史四五頁以下。
- (9) 綱領は「全府縣郡ヲ以テ行政ノ區劃トシ其ノ町村ハ視テ以テ自然ノ一部落トシ戶長ハ人民ニ屬シテ官ニ屬セス該町村ノ總代トシ

……」との趣旨であつた。しかし、かかる趣旨の草案は「毎町村ニ戸長各一員ヲ置ク又數町村ニ一員ヲ置クコトヲ得但區内ノ町村ハ區長ヲ以テ戸長ノ事務ヲ兼ヌルヲ得」(六條)と元老院において修正された。

四 一體、この時代は維新後日なお淺く、制度は不備であり改正につぐ改正が加えられた。地方制度についても、大區小區制度より三新法へ、さらに、改正區町村會法に基く自治の壓迫へと制度は右轉左回し、制度の確立は未だ遠しの感があつた。しかし、このような試みの内にも、次第に固定化する要素が蓄積され、來るべき市制・町村制の基礎をなした點も見逃せない。

維新當時は内治一元化の指導理念のもと、極端なる中央集權をめざして政策が推進された。府縣は廢藩置縣に前後して大統合された。<sup>(1)</sup>この府縣の併合は明治政府の偉業の一つである。さらに、當時の地方長官は舊藩主と全く縁のない、政府直屬の官吏であつた。しかるが故、舊習を完全に否定する政策を斷行しえたのであろう。町村についてみると、大區小區の制度による中央集權は封建制下にみられなかつた國と町村の關係を生ぜしめ、近代地方制の端緒を作つた。しかし、町村自治否認の結果混亂を惹起し、三新法制度へと移つていつた。すなわち、政府は府縣廢合には成功したが、町村の併合は完全に失敗したといえよう。

一方、三新法は制度自體についてみると名の示すごとく近代地方制への改革に非ず、從來の地方制の集大成であり全國的への劃一化であつた。この點、大久保の思想および區町村會法における區町村會の權限と徳川時代の寄合の權限とを比較すれば、おのずから明かとならう。ただ、大久保の地方團體に二種の區別を認めんとするのは卓見であるが、現實の制度はこの點明確さを缺き、人民の近代的自治思想の皆無は、地方團體に委ねられた國政事務處理に破綻を生じ、中央政府に權力を集約せしむる結果となつた。殊に、明治十五年以後の地方制改正の傾向は、地方團體の基盤を町村とするや、大區小區とするやの差異はあつても、自治性否認の結果は大區小區制度による地方制と同一である。<sup>(2)</sup>

故に、町村の近代的自治化は、理念的に徳川末の町村自治思想を近代的自治思想に切換えぬ限り、また、現實的に從來の町村を大統合して新時代の町村にふさわしき規模を持たせぬ限り不可能なことである。

(1) 府縣の併合につき、前掲五十年史・一七頁以下。入江・前掲府縣論・一二頁以下。尙、やや趣を異にしたものとして、官武外骨「府藩縣制史」あり。

(2) 徳川時代の寄合の權限は、中田薫「徳川時代ニ於ケル村ノ人格」(國家學會雜誌・三四卷八號・大正九年)。なお、同氏「村及び入會ノ研究」にも同論文あり。また、前田正治「日本近世村法之研究」は寄合の性格をしるため貴重な資料が蒐集されている。

(3) 明治十五年末には岩倉具視の「府縣會廢止論」あり(前掲五十年史・六八頁)。また、明治九年「分權論」にて進歩的意見を主張した福澤諭吉も明治十五年の「時事大勢論」にて府縣會の無能ぶりを非難している。さらに、明治十七年の改正「區町村會法」は區戸長および府縣知事縣令の區長會に對する干渉權を増大せしめ(四・五條)、區戸長の代執行權(七・八條)をも認めた。その上改正法と同日公布された「戸長選任方」(太政官達四一號)は從來のごとき戸長公選主義を排除し、官選主義を明文化した。この結果自治性は大いに後退したが、一方においては改正法の結果行政能率の向上を喜ぶ聲が各地にあがつた。

### 三

一 前章に述べしごとく明治十一年に公布された三新法は、時代の推移にしたがい次第に町村の自治性を侵害し、遂に地方議會をも否定せんとする傾向を生じた。しかし、その後明治廿一年(四月十七日)には市制町村制(法一號)が、また、同廿三年(五月十七日)に府縣制(法三五號)郡制(法三六號)が公布されている。これ等立法は一部の人々によつて、當時の傾向と全く反對の立場に立つ立法、すなわち近代的地方自治權確立をめざす飛躍的立法と目され、かくのごとき特異な現象の生じた理由としては、對外關係における條約改正の必要、國內關係における國會開設の確定があげられている。すなわち、これらの人々は、條約改正をなすため歐米諸國なみの國家制度を模倣する必要に迫られ、從來のごとき地方制度を維持することはできなかつた。また、國會開設に先立ち國會の論議に習熟させるためにも地方議會の存立が必要である。そこで、政

府は組織的な新地方制々定を餘儀なくせしめられた、とするのである。

しかし、この見解は事實を正しく把握しているものとは云えない。新地方制に關する政府の立法理由等をみると、新制度は必ずしも近代的自治を認めているとも、また、飛躍的な立法とも（したがつて特異な現象とも）思われないのである。近代的自治はむしろこれ等法律の解釋適用を通し、更に又其後の改正により順次成遂げられていつたものといふべきである。

二 この新地方制々定のため政府の調査は明治十六年頃より始められている。<sup>(1)</sup>さらに、この調査の具體化は、山縣内務卿のもと、村田草案に始まりモッセ原案・確定草案に終る。<sup>(2)</sup>而して、この制定事業は確定草案を得るまでも、また、草案確定後法律公布にいたるまでも非常に多難な道を行んできている。

しかし、この障礙を斷乎排除し得たのは山縣の力による。山縣はいかなる信念をもつてこの困難なる市制町村制の制定に従事したか。また、山縣のこの信念こそ舊憲法下の地方制度の根本を貫きとおした指導理念なのである。

山縣はシュタインの業績を模範とし、ナポレオン戦争に惨敗したプロイセンを後のドイツたらしめたものは、實にシュタイン自治制ありしが故なりと考へた。すなわち、彼は自治制の効果を、「舊ニ民衆ヲシテ其ノ公共心ヲ啓暢セシメ、併セテ行政參助ノ智識經驗ヲ得シムルカ爲メ、立憲政治ノ運用ニ資スル所至大ナリトイフニ止ラス、中央政局異動ノ餘響ヲシテ、地方行政ニ波及セシメサルノ利益、亦決シテ鮮尠ナラスト爲ス。」<sup>(3)</sup>といひ、村田草案等を排しドイツ人モッセに法案を作成せしめし、その理由を、「抑々予カ我法律案ノ起草ヲ、歐洲人タルモッセ氏ニ命シタルハ、我邦從來ノ五人組・庄屋・名主・總代・年寄ヲ設ケタル制度ノ中ニ於テモ、自治制度ノ精神固ヨリ存スト雖モ、明治二十年トモナリテ、歐米列國トノ間ニ處スヘキ當時ナレハ、他ノ制度トノ調和ヲ圖ル爲メ、勢ヒ法案ノ形成ニ於テ、歐洲ノ制度ヲ參考スルノ必要殊ニ切ナルモノアリ……」<sup>(4)</sup>と説明している。しかも、ヨーロッパの制度に倣う以上ドイツを範とすることは、山縣にとりて當然のことである。

あつた。

山縣の地方制に對する考えは、果して右の言葉につきるであらうか。一體、國會開設にからむ明治十年代の地方の騷亂は何を意味するか。自由民權と絶對的國家權力との對立の具現的な現れであり、國會開設は絶對國家權力の讓歩である。而して、地方制の制定は國會開設という讓歩に對する官僚政府の對抗手段であり、官僚政府が地方自治を利用せんとするところにその重點が存した。しかるが故に又、自治を人民固有の權利とは全く考えず、却つて地方人民の義務と考へたのである。<sup>(5)</sup>かくて山縣は、この義務たるや、「是國民タル者國ニ盡スノ本務ニシテ、丁壯ノ兵役ニ服スト原則ヲ同シクシ更ニ一步進ムル」ものとし、「憲法ノ實施ヘ方ニ近キニ在リ……他方ニ於テハ人心激昂シテ政論ニ競争シ……此ノ時ニ當リ中外官僚ノ務ハ……百難ヲ凌キ類勢ヲ支ヘ……屹然トシテ中流ノ砥柱タルノミナラス、亦宜シク人民ノ爲メニ適當ノ標準ヲ示シソノ偏頗ヲ抑ヘ向フトコロヲ謬ラサラシムルコトヲ勉ムヘキニアリ。蓋シ行政ハ至尊ノ大權委任ニ依ルモノニシテ中外ソノ局ニ當ルモノ宜シク各種政黨ノ外ニ立チ公正ノ方向ヲトリ……」<sup>(6)</sup>と論じたのである。換言すれば、國家の支柱であり、かつ、國政の擔當の中心勢力は官僚でなければならぬ。國民の地方政參與は國家本位、すなわち、官僚中心のものであらねばならぬとしたのである。<sup>(7)</sup>廿一年市制町村制の立法趣旨たるや實に斯くのごときものである。しからば右のごとき立法者の思想を現實の市制町村制はいかに具體化したか。市制町村制には正文の外に詳しい市制町村制理由が附されており、具體的に各條項につき立法者の意圖をみるのに極めて便利である。<sup>(8)</sup>

先ず、國と地方團體との關係についてみるに、立法理由によれば、地方團體は法人であり、その区域内において自ら獨立し統治權を發動するが、「其區域ハ素ト國家ノ一部ニシテ國ノ統轄ノ下ニ於テ其義務ヲ盡サ、ルヲ得ス故ニ國ハ法律ヲ以テ其組織ヲ定メ其ノ負擔ノ範圍ヲ設ケ常ニ之ヲ監督スヘキモノトス。」<sup>(9)</sup>といい、町村制第二條は「町村ハ法律上一個人ニ均ク權利ヲ有シ義務ヲ負擔シ町村公共ノ事務ハ官ノ監督ヲ受ケテ自ラ之ヲ處理スルモノトス」と規定している。これ等のことは

要するに地方團體の權限は根本において、國家より傳來するものであることを示すものといわなければならない。

かかる趣旨の下、本制は市町村に固有事務の存することを認めたであろうか。上諭にいう「隣保團結の舊慣」とは、固有事務の實體をなすものであろう。また、前述第二條にいう「公共の事務」中には固有事務の實體をも含むであろう。しかし、問題は、法律が固有事務の實體を法律上の固有事務としかに保護するか、にある。すなわち、國が町村の固有事務處理に對し、いかなる程度監督權を發動するかにある。町村制に現われた監督權は單に第七章町村行政の監督に止まらず（市制また同じ）、各章各項に散在し、さらに、各法律によりても主務大臣により監督權が行使される。一方、委任事務の方式はどうであつたか。本制において委任事務は團體委任の方式をとらず、機關委任の形式をとり、かつ、強力なる人事上の懲戒權をこれに附している。このような廣汎かつ強力なる監督權を前にして、果していか程の自治權が市町村に認められていたと斷言しうるのであろうか。

(1) 明治十六年、時の内務卿山田顯義により調査が始められたが、同年十二月十二日の内閣改造の結果、山田は司法卿に轉出し參事院議長參議山縣有朋が内務卿を兼任し、地方制改革調査事業は山縣によりすすめられた。

(2) 村田草案・町村法調査委員案・モッセ勸告・同編纂綱領案・同自治部落制（獨文）および確定草案等幾多の試みがなされた。この間の過程の研究は興味深いものがあるが、本稿では省略する。尙本地方制に關する文獻として、前掲五十年史・七六頁以下、龜卦川・前掲二九頁以下、山縣有朋・「徵兵制度及自治制度ノ沿革」（明治憲政經濟史論集）二三頁以下、大森鐘一・「杖履痕」一〇七頁以下・同「自治制制定之顛末」前掲二八一頁以下。府縣制に關するものとして入江・前掲「府縣論」等。

(3) 山縣・前掲二四頁。

(4) 同右・二七頁。

(5) 市制町村制理由より引用。片貝正晋「市制町村制正解附理由」市制町村制理由の部、四頁。

(6) 山縣・前掲五二頁以下。

(7) 長濱政壽・「地方自治」一七頁。

(8) 本理由は片貝・前掲書に依る。

我が國地方制の變遷についで

(9) 片貝・前掲一頁(理由の部)。

三 右のごとき企圖をもつて制定せられた市制町村制における政府の地方團體に對する態度は、根本において明治十七年改正區町村會法等に現われた理念とさしたる變化はない。したがつて、一般に言われるがごとく市制町村制をもつて飛躍的立法乃至は近代的自治を具有した地方制とはいえない。

もちろん、右市制町村制はドイツ地方制を模倣しモッセにより起草されたものであるから、そこには日本固有の地方制からヨーロッパ的地方制への形式的な變化を見ることが出来る。従來よりの封建的地方制思想および明治初期の日本的中央集權に基く地方制は一應清算せられた。しかし、これにとつて代つたのは民主的地方自治制度に非ず、ヨーロッパ的中央集權下の地方制度であつた。この理念が根本に存したるがため、現實の制度は外形上大幅に變化したに拘らずその運用はさしたる混亂もなく實行せられたのである。

而して、この市制町村制に從來の地方制より進歩ありとすれば、それは我が國に比し市民意識の濃厚なるヨーロッパ的中央集權を採用した反射的效果に基くものであらう。すなわち、自治は上より下へ殆んど無意識的に與えられたものであり、かつ、この部分が専制官僚的意圖をもつて作られた地方制を、次第に近代的地方自治制へと推進せしめる基礎をなしたのである。

#### 四

一 この明治廿一年の市制町村制は明治廿八年・卅一年(市制のみ)・卅三年に一部改正がなされ、同四十四年には全文改正がなされた<sup>(1)</sup>。しかし、これらの改正を概観するに四十四年の全文改正と雖も、廿一年市制町村制に較べさほどの變化は見出せぬ。むしろ、これらの改正は施行運用を通して發見された法文の不備不明の是正に止る。

その後、市制・町村制改正法律案は議會側より屢々提出されたが、いずれも可決成立するに到らなかつた。しかし、大正十年には兩制の一部改正法律案が政府側より提出され、一部修正の上可決成立している。この改正は公民自治の充實をはかるにあつた。而して、この目的は公民權の制限を緩和することにより、公民の數を増加させ、これによりその目的を達成せんとした。

さらに、大正十五年に前年成立した普通選舉制度に基く衆議院議員選舉法の改正に影響され、大改正が行われている。この改正の主要點は普通選舉制を地方議會の選舉についても採用せんとする點にある。その結果、選舉權および被選舉權を有する者、すなわち、公民は従來納稅資格と經濟資格により著しく制限されていたが、本改正によりこれら制限はすべて撤廢された。このことは従來議會の職能中納稅に對する公民の承諾という點を重視し、したがつて、公民權を以て納稅權者の特權とみる思想を修正したものであり、さらに、地方團體は廣く當該地方住民の地方利益増進のため存在すべきであり、したがつて、地方團體の意思決定機關たる地方議會は、當該地方住民全般の意思反映のため存在すべきであるとす思想強化の現われである。その他、本改正においては郡長の廢止等に伴ひ監督權も緩和された。

本改正を要約すれば、①選舉權・被選舉權の擴張、②選舉方法の改善、③自治機關の整備、④地方自治權の擴張、の四點となる。

(1) 従來は「市制町村制」という一つの法律のうち、市制および町村制の二部に分れていたが、四十四年の全文改正を機に、「市制」「町村制」の二本立とした。

(2) 前掲五十年史・五一九頁以下。

二 このように、大正十五年の改正は極めて廣範圍にわたり、實質的面よりみれば、明治四十四年の全文改正を遙かに上廻るものである。しかし、昭和四年にはさらに改正が行われている。本改正は時の政府のもとに設けられた行政制度審議會

の決定要綱<sup>(1)</sup>に従い立案せられたもので、當時の一解説書は、「改正の要旨とするところは、自治權の擴張を圖り、市町村の堅實なる發達を遂げしむることを期したのであつて、その内容とする骨子は、(一)自治權の擴張 (二)行政監督の緩和 (三)自治機關の組織方法の整齊 (四)事務處理方法の整備等の四點に歸着する。」<sup>(2)</sup>と述べている。

もちろん、當時、改正の根本方針と考えられた點は上述のごとくであろう。しかし、後日、本改正をみるとき従来の改正方針とは趣の異なる要素を見出すのである。明治廿一年の市制町村制は度々の改正により、官僚統制的地方制の基盤に立ちながら、人民自治の擴張という方針のもと漸次地方自治權を擴張してきた。しかし、この改正の基本方針も本改正を最後とし、いわゆる、自治權の危機時代に突入してゆく。この次の時代の指導理念となつた要素とは、實に、執行機關の權限擴張<sup>(3)</sup>であつた。而して、執行機關の權限の擴張という事實は従来の改正方針たる議決機關萬能主義に對する修正である。故に、この分野における改正がたとえ量的にみて少なかつたにせよ、見落すことのできぬ事項であるとともに、當時米國型行政の影響のもとに執行機關の權限が強化せられたに拘らず、以後の改正が日本独自の道を歩んだところにも亦官僚統制という基盤が當時未だなお残存していたことを見出しうるのである。

(1) 本決定要綱の主要部分は、前掲五十年史・五六〇頁以下にあり。

(2) 櫻井繁治・「改正市町村制要論追補」一頁。

(3) 前掲五十年史・五七二頁以下。

三 昭和四年以來地方制は、十年(七月)・十五年(三月)・および十八年に二回(三月・六月)改正されて<sup>(1)</sup>いる。而して、單にこれ等の改正のみならず各方面からさかんに改正が要望されていた。しかも、その改正方法たるや、「抜本的なる地方制度の改正」に非ざれば現在の弊害を打破しえずとする極めて強い主張であつた。<sup>(2)</sup>

然らば、このような主張はいかなる原因より生じてきたのであろうか。現實の原因として、當時の地方自治行政運営上現

われた數々の腐敗現象をあげることができよう。しかし、問題はさらに深部にある。即ち、我が國の地方制が自解作用を起しつつあつたのである。<sup>(3)</sup>資本主義の發達により出現し發達した都市は「隣保團結」の語で表現されてきた自治の實體を無用化すると共に、地方團體の事務の増加にともない、地方團體は財政面より崩壊し財政上極度に國家財政に頼らざるをえなくなつた。<sup>(4)</sup>このような状態よりして、従來の地方制は根本より改正せねばならぬと主張されたのである。

しかも、その時世界は全體主義的專制政治思想擡頭し、我が國々政上においても民主主義が手厳しく批判されだしてきた。地方制もこの傾向より遊離しているわけにはゆかぬ。現在の地方行政の腐敗は是正すべし、民主制排斥すべし、とのスローガンの下、しかも、自治權擴張されたりとはいへ、依然、その基盤は絶對專制的官僚統制的基盤の上になつた地方制である。——以後の地方制の改革がいかなるものであつたかは、自ら明かであらう。<sup>(5)</sup>

(1) 昭和十八年六月(法八九號)の改正は東京都制々定に基く小改正である。

(2) 「都市問題」二卷五號(昭和十一年)地方制度改革特にかかる趣旨の多くの意見が収録されている。

(3) 入江氏は、我が國の市町村自治政が單に行政自治のみに拘泥し、産業自治をかえりみなかつたため、現行制度が現實地方自治生活から全く遊離してしまつたといわれ、この間の事情を鋭く論ぜられると共に、改正方法を提案されている。入江俊郎「明日の地方自治」(都市問題二卷五號四一頁以下)。

(4) ワイマール・ドイツ末期においても、同一現象が生じ、學者は好んで地方自治の危機を論じた(たとへば、Arnold Kötzgen, Ernst Forsthoft 等)なほ、邦文でドイツのこの間の事情を論じたものとし、長濱・前掲九五頁、ナチス・ドイツの地方制につき、小田忠夫「ナチス・ドイツに於ける地方制度」(前掲都市問題・四三一頁以下)。

(5) 昭和十八年三月の改正は、「國策の滲透徹底」と「國民生活の確保安定」を改正の眼目とし、執行機關の長の選任方法に對する強力な干渉、市町村長の權限強化と市町村會の權限縮小(市町村會の府縣會化)その他行政手續の簡素化等がなされ、その結果、地方行政における國家中心主義は遺憾なく發揮された。

## 五

一 昭和の十年代が始まるとともに、從來、幾多の曲折を経て獲得してきた地方自治權は次第に侵蝕され、世を擧げて「國政の一新」乃至「抜本的改革」が叫ばれた。しかし、現實に國政の歩んだ道は一新でも抜本的改革でもなく、單に時代に逆行し軍國主義的・專制官僚統制的國家への復歸であつた。

しかし、十年來叫ばれ續けた「一新乃至抜本的改革」は、昭和廿年のポツダム宣言受諾により思わぬ方向へと進展をみせた。

地方制は新憲法の審議中從來の地方制改正の形で、さらに、地方自治法として從來と異つた理念の上に形成された。その後、引續きおびただし數の改正が行われている。これらの改正はその基本方針によりこれを三つの時期に分つのが便利である。

二 第一期における改正は、新憲法の制定前になされている。すなわち、昭和廿一年法律第廿六乃至廿九號「東京都制（府縣制・市制・町村制）の一部を改正する法律」による改正がこれである。これ等改正法律は日本國憲法（當時草案）第八章に示された地方自治の精神を帝國憲法下において實現せんとするものであり、このため、右改正法は成立當時すでに過渡的要素を含んでいた。

この改正の基本方針に關し、當時の大村内務大臣は、①地方自治團體の自主性乃至自律性の強化、②自治行政運營方法の改善、③地方行政事務執行の公正確保、の三點を擧げている。<sup>(1)</sup>

終戦後におけるこの地方制の改革は、傳統的な地方制を打破し今後の地方自治のあり方を示した點きわめて劃期的なものである。この改正法により從來の公民の觀念は住民に切換えられ、これにともない選舉權・被選舉權は著しく擴張され、ま

た、新たに種々の直接参政の途が開かれた。一方、このような人民自治権の擴張と共に、地方團體の權限行使に對する國よりの制限拘束は大幅に排除され、自主的監督の立場より各地方團體毎に選舉管理委員會と監査委員の二制度が設けられた。

なお、この外、本改正において著しく府縣の地位が變化している。府縣の完全自治體化——市町村化——がこれである。從來の我が國地方制の二重構造を考えると、この府縣の完全自治體化の市町村に及ぼす影響はきわめて大きい。

しかし、このような劃期的改正にも未だ舊制度的殘滓があると非難が加えられた。この非難は特に公選府縣知事の身分に集中された感がある。<sup>(2)</sup>一體、公選知事の身分は國の中央機關に直屬する官吏となさずに、公吏とするのが當然であろう。しかるに、政府原案（府縣制七四條の二）は「府縣ニ知事ヲ置く、府縣知事ハ官吏トス。」という官吏説を主張し、その根據として政府は、公選による知事の選出の結果「所謂府縣制據、府縣ブロックの弊害を助長し、食糧政策其の他現下の緊要なる國家諸施策の遂行に支障を來すが如きことなからしめる必要があるのでありますので、府縣知事の身分を官吏と致し、以て國家的要請と地方的要求との間に適當なる調和あらしめることに致したのであります……」<sup>(3)</sup>と述べている。この官吏説は何を意味するか。地方團體に對する國の監督權は大幅に整理されたといえ、市町村に對する第一次監督機關は府縣知事である。故に、府縣はもちろん、市町村に對しても國は知事を通してこれに關與しうる途を残すものである。すなわち、官吏説は傳統的な地方自治に對する不信賴、官僚統制による地方行政の推進を企圖すると共に、従前通り固有事務に比し國政事務を重視せんとするものである。このような官吏説は改正法において「府縣知事ハ改正憲法施行ノ日マデ官吏トス。」<sup>(4)</sup>と修正され、かつ、政府は新憲法成立後地方制に關する新たな法案を作成する旨公約するにいたつた。<sup>(5)</sup>

この外、本改正において解決できなかった重要問題として、國政事務と地方事務の配分および地方財政の自立のための地方稅體系の根本的改革の問題があり、爾後の改正はこれらの點を中心とし論議せられている。

(1) 衆議院・參議院法制局編「日本國憲法及び第九十回帝國議會通過法律審議要録」一七一頁以下。

(2) たとえば、「新制度は從來の官治的中央集權的性格を温存せしめる恐れのある殘滓的な舊制度が残つてゐる。」(藤田武夫・日本地方自治論・二一〇頁以下) また、國會において、野黨は勿論、當時の與黨たる自由黨内の少壯議員も政府案に反對した。この間の事情につき、佐藤功・日本憲法十二講・二七〇頁以下、また、同氏の「最近に於ける行政機構の改革」(法律時報・二〇卷三號・昭和二年・四二頁以下)

(3) 大村内務大臣の提案理由説明の一部、前掲審議要録一七五頁以下。

(4) 衆議院において、前出七四條の二が削除され、本條文が附則として加えられた。

(5) 前掲審議要録一八六頁以下。

三 政府は前述のごとき公約にしたがい、地方制度調査會を設け、新憲法施行の日までに新立法を完成すべく努力した。

この地方制度調査會は政府の諮問に對し答申案を議決し、この答申案に基き翌廿三年三月十一日には地方自治法案要綱が閣議で決定され、第九十二帝國議會に提出、一部修正の後可決成立した。第二期の改正はこの地方自治法の制定に始まる。

この法律の制定およびその發展強化現象としての同法のその後の改正は、さきにも述べた地方制一部改正のさい掲げられた根本理念の推進であると共に、さきの改正のさい殘置された挾雜物の排除でもあつた。しかし、ここで重大なる變化が生じている。すなわち、地方自治法は憲法の明文の規定による保障のもとに成立したことである。

しからば、この地方自治法の基本原則はいかなるものであろうか。この點につき政府は、「①地方團體の自主性及び自律性の強化、②地方分權の徹底強化、③行政執行の能率化とその公正の確保」の三を擧げている。<sup>(1)</sup>

これ等三點は地方自治法においてどのように具體化されたか。また、さきの一部改正に比較して本法はどれだけだけの進歩があつたか。紙面の關係上ここにはその詳細を述べえないが、最も重要なことは、本法により知事が公吏となつたということである。一體、この知事の公吏化は我が國において或る意味で「最も典型的な官吏であつたとさえいひうる府縣知事を思うならば、この修正は政黨の進出、官僚の後退、民主主義政治の進展、中央集權的官僚制度の稠落等々、多くの意味を集約

的に現わすものであり、<sup>(2)</sup>市町村にとりてもかつての第一次國家監督機關の消滅は影響する處が大きい。

この外、地方自治法制定にさいし、①都道府縣の區域の整備統合、②中央行政官廳の地方出先機關の整理、③警察法の立案、④公務員法の立案等、が附帶決議としてなされた。<sup>(3)</sup>

要するに、この地方自治法の制定は憲法のもと地方自治法により地方自治の枠が定められ、地方分権の徹底をはからんとしたものである。換言すれば、さきの地方制の改正（昭和廿一年法律廿六―廿九號）は人民自治權の擴張を主眼とし地方自治法の制定は團體自治の擴張を第一とする。しかし乍ら、他面においてかかる地方制度の改正方針に對する抵抗も決して存在しない譯ではない。すなわち、自治團體内部においては、かかる自治法の受入態勢が殆んどなく、一方、中央政府の側よりすれば、地方自治に對する不信頼という根強き傳統が作用し、すべての事務を一應國の事務とみる傾向はぬぐいきれず、また、府縣制據を招くことをおそれ官僚による國政執行の手段として、現實には國の地方行政機關（中央の出先機關）の濫設を促すこととなつた。

右のごとく、新憲法および地方自治法の制定・施行によりわが國の地方制の根本は確立された。しかし、その規定はきわめて劃期的であつたためその實施によつて種々の不都合が發見されたこと、新憲法にともなう他の各種法制の改革により地方自治法自體のうち不備不完を生じたこと、さらに、前述のような地方自治制定にさいし、完全には除去しえなかつた對立思想を漸進的に克服する必要があつたこと等の理由により、本法は制定當初の姿で止ることが不可能となり、第一回國會以來改正につぐ改正法律が制定されるにいたつた。

先ず、地方自治法の第一次改正は第一回國會において成立した同法の一部を改正する法律（昭和廿二年法律第百六十九號）によつてなされた。

この改正の基本方針は、あくまでも地方分権の強化であり、團體自治權の擴張である。これを具體的に法文についてみる

と、地方團體の處理しうる事務と國政事務の配分の明確化であり、地方團體處理事務の範圍の擴大への努力の跡がみえ(二條)<sup>(4)</sup>、この地方團體の處理事務に實効性を附與するため條例規則に罰則を設けることを認めた(一四・一五條)。一方、地方團體の獨立に對し缺くことのできぬ地方財政の獨立をはかり(二二〇・二二九條等)、また、從來の懸案であつた國の地方行政機關設置に對する抑制方法を明文をもつて規定している(一五六條二項)。この外、地方團體の自主性確立のため、地方團體に對する國の監督權の極度の整理、さらに、マンデイマス・プロシードイングの採用による國・都道府縣知事・市町村長の地位の平等化(一四六條)等において本改正の特色をしりうる。

この外、同國會において單行法として警察法・地方財政委員會法・内務省の廢止に關する法律等が制定され、これら相伴つて地方自治權の強化徹底のため一段の努力が加えられた。<sup>(5)</sup>

續いて、第二回國會においてもまたまた地方自治法の一部が改正されている(昭和廿三年法律第七十九號)。この第二次改正の目的とするところは、第一次改正とその企圖を同じくし、地方分權の一層徹底強化にあつた。すなわち、その最も基本的な問題たる國政事務と自治團體の處理しうる事務の配分にかんし、法二條に自治團體の處理しうる主要事務廿一項目をあげると共に、同條第四項に國が專屬處理する事務を例示し自治權の内容および限界を明文をもつて示さんとしている。

この外、本改正においては地方團體の腐敗行為防止對策が重要事項として取上げられるにいたつた。この防止對策として具體的に認められたものは、地方公共團體の長その他執行部による不法な財産處理に對する當該住民の監査請求、および、これに關する訴訟(いわゆる納稅者訴訟)——二四三條の二——等である。これ等は地方團體の自主自立性を充分考慮にいられた制度といふことができるであらう。

(1) 第九十二帝國議會における地方自治法提案理由參照(第九十二回帝國議會通過法律審議要録二三五頁)。

(2) 佐藤功、日本國憲法における地方自治(日本國憲法十二講)二七一頁。

(3) 同議會における衆議院地方自治法案委員會委員長報告參照(前掲審議要録二四二頁)。

(4) 従來地方團體の處理しうる事務は、公共事務(固有事務)および委任事務の二種にわけられていた。本改正において新たに三種の事務たる行政事務が認められた。この事務自體について種々の疑問が存するであろう。しかし、従來は國政事務中心主義となりがちなのに對し地方團體處理事務を優先せしめることを明文を以て指摘した點意義がある。

(5) 本改正について自治研究第二四卷一・三・四・五號に鈴木俊一氏の詳細なる解説がある。

四 以上述べた改正の後にも、地方自治法はなおしばしば改正せられてゐる。しかし、それ等は制度的にみれば従來の制度に對し最早何等の進歩をも示すものではない。むしろ、現行制度の内容の整備(あるいは自治權退歩の萌芽ともいいうるかも)しれぬ——何れがより妥當な名稱であるかは今後の地方制度の推移如何によるが——に過ぎないものといひうる。これ等地方自治法の改正が、地方制度改正の第三期となる。この時期の特色は、現行制度の法制的形式と社會的條件のギャップを如何にすべきか、という形で問題が提起され、各方面から數多くの意見が提出された(これらは制度化されてゐないが)點にある。

もちろん、このギャップはこの時期において始めて意識されたものではない。しかし、當時の市町村におけるなかば暴力化されたリコールと市町村分離問題が特にこの意識をクローズ・アップしてきた。

一方、昭和廿四年秋にはシャープ使節團日本稅制報告書が發表され、これに關聯して事務再配分に關する勧告が公表されている。事務再配分の問題解決のためには、國と地方團體の關係をどうみるか、現代日本における地方分權の本質はいかにあるべきか、地方自治の限界はどこにこれを設くべきか等々の基本的問題解決の必要が當然生じ、この方面よりしても亦ギャップを深く認識せざるをえぬ状態にたちいたつた。<sup>(1)</sup>

しかし、シャープ勧告がなされて以來、當時の特殊な政治情勢もありこの勧告の線にしたがい地方制度改革が準備されたのはいうまでもない。この勧告の要旨とするところは、①行政責任明確化の原則、②能率の原則、③地方公共團體優先及び市町村優先の原則の三であり、この三原則を具體化するために地方行政調査委員會議が設けられ、昭和廿五年十一月(廿二<sup>(2)</sup>)

日)には本會議から衆參兩院議長および内閣總理大臣に對し行政事務再配分に關する勸告<sup>(3)</sup>がなされている。

この勸告はシャップ勸告を原則とし、徹底的な地方分權(殊に市町村優先)を企圖するものであり、從來の地方制改正方針を一層進展させるものと考えられる。これに對し、翌廿六年八月(一四日)には政令諮問委員會から行政制度の改革に關する答申<sup>(4)</sup>がなされている。いうまでもなく政令諮問委員會はリジウィエイ聲明(廿六年五月三日)に基き、講和後のわが國の自主自立體制確立の準備のため從來の占領管理下に行われ諸政策を検討するための委員會であつた。而して、この兩委員會の勸告乃至答申の間にはおのずから異つた意見が現われている。勿論、この差異は兩委員會の性格——一方は地方行政自體を對象とし、從來の地方行政制度の完成であるのに對し、他方は國政全體を對象とし、したがつて地方行政を國政の一環としてみ、地方行政制度を我が國の現状に即して檢討修正しようとする——より生ずるのであるが、地方制度改革に對する意見の變遷ともみることができよう。

さて、この二つの勸告の具體的な差異は何處に存するか。第一に、地方行政調査委員會の勸告は現存する地方行政事務を合理的能率的に分配せんとするのであり、政令諮問委員會の勸告は行政事務および機構を縮小し、しかる後合理的能率的な分配をなさんとするのである。第二に、地方行政調査委員會は行政事務を徹底的に地方團體に委譲せんとするが、政令諮問委員會は一定權限を國に留保せんとする。したがつて、第三に、前者は市町村に重點を置くが、後者は國・都道府縣・市町村の間に必ずしも前者のごとき優劣を認めぬ。第四に、地方行政調査委員會は地方團體の責任においてなされる事務に對し、國の監督權を徹底的に排斥するが、政令諮問委員會はかかる場合にも或る程度中央行政機關に指揮監督權を認めようとする等である。<sup>(5)</sup>

このような二委員會の勸告乃至答申を參考とし、廿七年八月(一五日)にはまたまた地方自治法の改正がなされた。この第三次改正(昭和廿七年)の基本精神は、(一)戰後新自治制の基調である地方公共團體の自主性をいよいよ強化し民主主義の基

盤たる地方自治の根基を培おうとするものであり、(二)講和後の新事態に對處すべく、又國民負擔を少しでも軽減するため、地方公共團體の組織及び運営の簡素化及び能率化に努めるとともに、地方自治法の運用の實績に徴して地方公共團體の組織及び運営を眞に合理的ならしめようとするところにある、といわれている。<sup>(6)</sup>

しかし、本改正法においても年來の改正にかんする念願であつた事務の再配分に關する事項は、再び延期されるにいたつた。すなわち、本改正では年々増加の傾向にある國の委任事務を消極的に防止せんとするにとどまり、積極的な再配分は委任事務の現状を別表に掲げ、もつて世論を喚起し、この事項にかんする改正を將來に期したごとくである。

(1) 長濱、前掲三四頁以下。

(2) シャウブ勸告書には行政事務再配分の原則として、

① あたう限り又は實行できる限り、三段階の行政機關の事務は明確に區別して、一段階の行政機關には一つの特定の事務がもつばら割り當てらるべきである。そうしたならば、その段階の行政機關は、その事務を遂行し且つ一般的財源によつてこれをまかなうことについて全責任を負うことになるであらう。

② それぞれの事務は、それを能率的に遂行するために、その規模、能力及び財源によつて準備の整つていづれかの段階の行政機關に割り當てられるであらう。

③ 地方自治のためにそれぞれの事務は、適當な最低段階の行政機關に與えられるであらう。市町村の適當に遂行できる事務は、都道府縣又は國に與えられないという意味で、市町村には第一の優先權が與えられるであらう。第二には、都道府縣に優先權が與えられ、中央政府は、地方の指揮下では有効に處理できない事務だけを引き受けることになるであらう。とのべている。

(3) 本勸告の全文は、原龍之助教授の「地方行政改革の基本問題」に附録として、或いは、自治研究(廿七卷一號—昭和廿六年)に資料として掲載されている。なお、翌廿六年九月廿二日には、行政事務再配分に關する第二次勸告が提出された(自治研究廿七卷—昭和廿六年—十號七四頁以下に第二次勸告の全文が掲載されている)。

(4) 本答申の全文については「公法研究」(六號)参照。

(5) 鈴木俊一「自治制に關する二つの勸告」(自治研究 廿八卷—昭和廿七年—一號 一五頁以下)。

(6) 鈴木俊一「改正地方自治法の概要」(自治研究 廿八卷十號 一頁以下)。

我が國地方制の變遷について

五 右に述べきたつたとく、終戦後の我が國地方制は先ず地方團體の權限の擴張に力がつくされたが、漸次これに對する批判的傾向も生じ地方自治權の限界をいかに定めるかが問題としてとりあげられた。これに對し自治權擴張論者も形式的な制度の確立の他に、實質的な地方團體の處理する事務を具體的に如何に定めるかに意を用い兩々相俟つて自治權の完成へと努めた。一方、新憲法施行當初は地方制度に對する意見は市町村に重點が置かれていたが、最近は府縣にその重點が移行しつつあるごとく感ぜられるが、この變化も見逃すことのできぬ現象ではなかるうか。

## 六

かつて、宇賀田教授は自治の要素を分析し、地方團體に組織法上國から獨立なる法人格を與えることの外に、團體自らの機關と事務とをもたせ、かつ、自らの責任においてこれを行わしめることを要するものとせられた<sup>(1)</sup>。この觀點にたつとき、舊憲法下の地方團體は組織法上國の中央官廳と區別せられるが、自らの責任において事務を行うという點に多くの制限をうけ、きわめて不完全な自治形態をなしていた。新憲法下の地方制は一應これ等の要素を充足し、制度的にほぼ完成せられた。しかるに、地方制度は頻々と改正せられ將來も亦多くの改正をみるであらう。このことは地方住民の現實の生活と眞にマッチした地方制度の確立をみない限り不可避的な事柄であらう。

もちろん、自治の本質を機能的に分析すればまさに宇賀田教授のいわれるごとくである。しかし、現段階においてなさねばならぬことは、いふるされた言葉であるが、「心理的隣保團結」の再認識ではなかるうか。この語を忘れて自治は成立しない。そのため、現在のごとき行政的自治に止らず社會的經濟的自治活動の促進につとめねばならぬ。すなわち、地方自治を考へるとき、團體自治と人民自治の關聯性を見落しえぬことは、田上教授の指摘せられるごとくである<sup>(3)</sup>。ところが、わが國の現状は後進國の故に、團體自治の確立にのみ急で、人民自治の育成は甚だなおざりにせられてきた。團體自治のみ存

する地方自治は自治の形骸であり、これよりえたる地方分権は封建制下の精神となんら異るところがない。人民自治の育成を忘れ地方制度の改正にのみつとめるのは、徒らに地方政を混亂に陥れ、益なきことである。

(1) 宇賀田順三「地方自治の基本問題」二三八頁。

(2) この點を指摘した論文として、古くは入江俊郎氏の「府縣論」(自治制發布五十周年論文集掲載)、最近のものとし、「自治研究」掲載の小林興三次氏・岸昌氏の諸論文がある。

(3) 田上穰治「地方自治の意義」(自由權・自治權及び自然法)九四頁。

——本稿は慶應義塾學專振興資金(昭和廿七年度)に基く研究の一部である——