

Title	国家と自治体
Sub Title	
Author	村田, 岩次郎
Publisher	慶應義塾理財学会
Publication year	1914
Jtitle	三田学会雑誌 (Keio journal of economics). Vol.8, No.6 (1914. 7) ,p.695(69)- 705(79)
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	雑録
Genre	Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00234610-19140701-0069

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.

四、職工組合を法人團體とし、罰則並に損害に對する責任を負はしめざる可からず。

五、決定を解釋する方法なかる可からず。

第一は労働者が調査局に於ける討論の要領を知らず、全部の決定を通讀せず、單に黨與の片言を聽きて、誤解を懷くの弊を指摘したるものにして、此點に就ては政府亦顧みる所あり、事實並に決定を公表するに至れり。

第二の非難は労働者側の攻撃に答へたる所を移して、之に當るを得べし。第三の非難は要するに、平生労働者より罰金に充つ可き金額を豫納せしむるの意なれども、資力缺乏せるの故を以て、高率の賃銀を得んとして、罷業を行ふ者より斯る徴收を爲すは困難なり。又職工組合の役員を所罰するの說あれども、斯の如きは労働者の調査法に對する反感を醸成するの外に、得る所なし。第四の點は職工組合に關する法制に重大なる變革を加ふるものにして、輕々に斷定す

を繼續せしむるの利益あり。而して最後に被働者の利害に就て考ふるに、彼等は調査法あるが故に、正當なる不平を世間に公にし、之に對して判斷を求むるの機會を供へ、妄に同情的罷業に干與せざるに至る可し。

上記報告書には附録として、千九百七年の工業紛議調査法、千九百年の和解法千九百三年の鐵道労働紛議法並に工業紛議調査法に關して提出せられたる訴訟判決文を添付したり。盡く有益の文字、有用の法規にして、工業政策又は労働問題研究者の一讀せざる可からざるものなり。

る能はず。第五の點に就ては、曩に論述したる所の如し。

之を要するに紛議調査法の主眼は當事者並に公衆をして紛議の眞因を知らしめ、此知識に基き、偶々發生したる紛議に對して、公平なる判斷を下さしむるの一事に存し、紛議の初期に於て、平靜なる議論研究を重ぬるが爲めに、同盟罷業、同盟解備を防遏し得たること少なしとせず。而して調査法の下に、調査局の組織せらるる一事は當事者をして自發的に事件を解決するに努力せしむるの效果あることも亦之を認めざる可からず。之を公衆の見地より云はんか、公衆は同盟罷業若しくは同盟解備に就て何等利益するものに非ず、調査法に依て、事端を防ぐは彼等の利益とする所なり。備者の見地より云はんか、調査法は業務の細目に何等の干渉を加へず、寧ろ同盟罷業を抑壓し、又は其結果を速にし、同情的罷業の發生を杜絶して、業務の進行

國家と自治體

村田岩次郎

目次

- 一、英國系の自治體監督制度
- 二、大陸系の自治體監督制度
- 三、固有事務と委任事務
- 四、自治體監督權の作用
- 五、靜的監督作用
 - (イ) 視察行爲
 - (ロ) 要求行爲
- 六、動的監督作用
 - (a) 事前監督
 - (イ) 認可
 - (ロ) 決定
 - (ハ) 自治體の意思作成
 - (b) 事後監督
 - (イ) 積極的下命行爲
 - (ロ) 消極的下命行爲
 - (ハ) 直接強制
 - (ニ) 解散及び懲戒

一、英國系の自治體監督制度

題して國家と自治體と云ふも、爰には専ら自治體に對する國家の監督作用を論せんとす。自治體に對する國家の監督制度には二大系統有り英國系の制度及び大陸系の制度即ち是なり。今前者より敘べんに、英國に於ては自治體の事務は國會の法律に依り精細遺漏なき迄に規定せらるるの例也。乃ち自治體に對する立法府の監督甚だ嚴密なるもの之有るが故、元來行政權に對して自治體の自由を保障することを目的としたる固有事務の觀念は發達せざりき。抑も自治體の固有事務なる觀念を産みたるは一七八九年の佛蘭西大革命を醸成したる天賦人權の思想に外ならず、即ち行政權に對して個人の自由と權利とを保障せんとする精神は觸て國權に對して自治體の自由と權利とを保障するの思想を産みしなり。されば一七八九年の憲法制定議會が進んで舊來の地方制度を打破し、之に代ふるに民

主的の制度を以てしたるは毫も怪しむに足らず一七八九年の法律は地方自治體を小共和國として處理し、各市町村は其の吏員を自から選任するは勿論、苟くも市町村固有の事務に對しては國家官廳の容喙を絶對に否認したり。然れども英國系の制度に於ては、特に自治體の固有事務を認めず、即ち自治體は獨立の人格者として公認せられ、財産を所有し、訴訟に於て原告たり、被告たるの權利を承認せらるるも、特に固有事務の範圍を有せず、是れ所謂立法的中央監督制度の結果に外ならざるなり。

然れども斯の制度を嚴格に維持することの困難なるは英國に於ける實例の明かに立證する所にして、又實に十九世紀中英國の地方政治に顯著なる變調を見るに至りし所以なり。英國の地方自治體は十九世紀の初葉に至るまで殆んど全く中央政府の指揮監督を蒙ることなく、地方警察、保健行政、救貧事業、道路橋梁の建設修

繕等は無爲無能なる治安判事に委せられ、其他の事業亦自治體の機關に一任せられしかば、地方政府は行政上殆んど無制限の自由を享有したり、然るに經濟的社會的大革命と共に都市の事業も亦益々多岐多端ならんとせし時に際し、自治行政の腐敗甚だしきものありしかば、茲に行政的中央監督制度確立の機運を促進し、一八三四年の大救貧法は乃ち同法の施行に關し中央委員會を設置したるが、是れ即ち今日の地方局の前身たり。斯かる機運に乗じて新に創設せられたる中央監督機關數多有り、是に於て乎、既設の機關亦新に權限を得て、新設の機關と共に地方自治體に對する一部の監督權を行使するに至れり。此の英國地方政治の變調は即ち英國舊來の制度より大陸系の制度に接近したることを意味するものなるが、英國今日の制度と大陸系の制度とを比較せば、其の間尙大なる徑庭の存するものあるを知るべし。英國に於ては法律上の

權限に於て、將た又實際の勢力に於て、普佛の内務省に匹敵する官廳存せず、又英國には佛蘭西のプレフェー乃至普魯西のレギールングスプレシデントに相當する官吏有らず。英國政府の自治體監督制度は外形に於て大陸の制度に接近したるが如きものあるも、其の精神に於ては兩者尙ほ相去ること甚だ遠しと謂ふ可し。

二、大陸系の自治體監督制度

英國に在りては地方自治先づ發達して、然る後行政的中央監督制度の發達を見たるも、大陸に在つては則ち然らず。先づ鞏固なる行政權發達して然る後、徐々に地方自治の發達を見たるなり。換言すれば、英國に於ては行政的中央監督制度は極端なる行政的中央分權制度の結果として發達し、大陸に於ては地方自治は極端なる行政的中央集權制度の結果として發達したりしなり。英國人は涙を吞んで舊來の地方自治に關する傳説を抛擲し、以て行政監督制度を承認し

たるも、獨佛等大陸諸國の政府は涙を呑んで舊來の特權を抛擲し、以て地方自治の原則を或る程度まで承認したり。大陸諸國の政府が一方地方分權主義を認容すると共に、他方國家的利害に關係せる一切の事項に對する國家の干涉權を巧みに留保したるは寔に故ある事なり。

獨佛の議會及び英國の議會の自治體に對する地位は、其の間雲泥月窟の相違有りと申すも過言にあらず。大陸に於ては立法院は久しく確乎たる地歩を占むる能はず、徒らに行政府をして其の威を恣にせしめたる結果は自治體に對する立法的監督制度の發達を阻止したるに反し、英國の立法院は其の傳來的の權能に依つて地方行政上に充分なる監督を加へ、却つて行政的監督を全然閉却したるの嫌ありしなり。我が國は勿論大陸系の制度を採用せりと雖も、帝國憲法は千百四十八年十一月五日の普國憲法の如く、地方團體の國家に對する自然法的權利を保障せず

さはあれ既に大陸系の監督制度を採用せる以上所謂固有事務、委任事務の區別を爲すの要有り。

三、固有事務と委任事務

大陸系の自治體監督制度を採用せる諸國に於ては、固有事務と委任事務とを區別すると極めて肝要なり、何となれば自治體の固有事務は法律を以て特に嚴密なる規定を設けざる限り、其の事務の執行に付き、政府若くは其の代表者の干涉を蒙むるとなきを本則とするも、委任事務に在りては自治體及び其機關は委任の趣意に従ふて之を施行せざる可からざるの義務を負ふ可く、若し委任事務に就き自治體に過失之有る時は、當該自治體に於て其の費用を支辨せざる可からず。國稅徵收法第八條に市町村が避く可からざる災害に因り既收の税金を失ひたる時は其の事實を證明し、大藏大臣に税金送付の責任の免除を請ふ可きとを規定せるは全く之が爲めなり。然らば則ち固有事務と委任事務との區別は

如何、學者間に多少異論の存する所なるも、左の二點は兩者を區別する根本の條件なりと信ず。

(一) 固有事務は自治體の存立と密接離る可からざるの關係に在るものにして、換言すれば固有事務は自治體存立の目的たり又其の生命たるものなり。之に反して委任事務を失ふも、自治體存立の基礎には何等の影響あることなし。

(二) 國家若くは上級自治體の委任に基き、其の機關として行ふ所の事務は委任事務にして自治體が獨立の人格者として行ふ所の事務は自治體の固有事務なり。

固有事務、委任事務の區別と相並んで必要なものを必要事務及び隨意事務の區別となす。必要事務とは自治體が法律上行はざる可からざる所の事務を云ふ。従つて自治體は其の事務の執行に付て決定の自由を制限せらる、但し自治體は其の事務の執行手段に就いて任意處分の權

能を有すること有り。任意處分權の範圍は法律の規定如何に依つて廣狹あること勿論なり。之に反して隨意事務は自治體が法律上行ひ得る所の事務を云ふ。即ち自治體は隨意事務に就いては之を執行するの義務を負はざるなり。

四、自治體監督權の作用

國家と自治體との關係は人格者相互の關係なるや言を俟たずと雖も、自治體に對する國家の監督作用の中には機關監督の性質を有するものあり。如何となれば自治體に對する國家の監督作用は其の固有事務に對すると委任事務に對するに由りて全く趣を異にし、後の場合は即ち機關監督を以て律することを得るも、前の場合は全然人格關係なるを以てなり。自治體は委任事務に付ては前述の如く國家の機關として國家の事務を行ふものにして、之に對する監督は上級官廳の下級官廳に對する監督と全く性質を一にするものなり。之に反して固有事務の範圍内

に於ては自治體は獨立の人格者にして、此の場合に於ける國家の監督は自己の機關に對する監督にあらずして、獨立人格者の自由を制限することとなるものなれば、監督權の行使を最少限度に止むるの必要有り、又従つて實際に監督權を行使するに方りては飽くまで被監督者の人格を尊重し、其の監督作用は違法ならざることを期するは勿論不當の措置亦之有る可からず。

今普魯西に於ける不當なる監督作用の一實例を示さん人口十萬以上の都市に於ける市長の候補者を選定するものは市會なるが、市長の選任を確定するものは實に國王なり、國王は内務大臣の意見に基き斯の特權を行使するの例にして、又通常個人的乃至黨派の利害に左右せらるることなきも、先年伯林市會が市長候補者を推薦したる際國王は斷々乎として之を認許せざりしとあり。此の時市會は再び同一の候補者を選定したるも、内務大臣は同一の候補者を再度奏

薦するを得ずとて敢なくも之を峻拒したり、斯くて國王と市會とは相反目するに至り、市長の選任確定せざることを久しかりき。法律上よりすれば、國王の行爲は毫も非難す可きにあらず。法律上の權限を適法に行使したるまでなるも、市長の選任の如き自治體の生命にも關係する重大事項に付ては監督者たるもの慎重熟慮の上萬已むを得ざるの必要之有らざる限り濫りに不當の干渉を爲す可からざるや言を俟たず。如何となれば濫りに自治體の自由を抑壓するは自治體の人格を認めたる根本の趣旨に背反すれば也。

又國家が自治體を監督するや、決して後見者の被後見者に臨むが如き態度を以てす可からず。後見は後見人が被後見人の利益の爲めに被後見人に保護を加ふるものなり。自治體に對する國家の監督は則ち然らず、國家は國家の利益の爲めに國法に準據して自治體の行動を監視するものにして、自治體の利益の爲めに自治體を保護

するにあらず。自治體の利益は自治體自身最も能く之を知ればなり。夫れ然り、政府又は其の代表者が自治體の利益を名として自治體に不當の干渉を爲すが如きは正に自治體の蹂躪にして深く戒しめざる可からざるなり。

五、靜的監督作用

自治行政監督の形式は自治體の種類に依りて自から相違あらざる可からずと雖も、之を概説すれば靜的監督作用及び動的監督作用の二に大別することを得。靜的監督作用とは自治行政の狀況を靜察することを目的とする監督作用を云ひ動的監督作用とは自治體の行爲を許否し、停止し、若くは取消し、自治體の機關を解體し、自治行政の實行を強制する等自治體の行動を制限し、強要し、若しくは禁止することを目的とする監督作用を云ふ。又動的監督作用は之を事前監督及び事後監督の二類に大別することを得べし。然り而して動的事前監督作用を更に細別

して認可、決定、及び自治體の意思作成の三と爲し、又事後監督作用を細別して積極的下命行爲、消極的下命行爲、直接強制、解散及び懲戒の四行爲と爲す。

靜的監督作用を分つて視察行爲及び要求行爲の二種と爲す。視察行爲とは即ち監督官廳より官吏を派遣して自治行政の狀況を實地に探査するを云ふ。自治體は監督官の臨檢を受忍せざる可からず。自治行政の現況を解せずして監督權を行使すること不可能なれば也。之と同時に監督官廳は自治體をして報告必要書類等を提出せしむることを得。是即ち茲に所謂要求行爲にして、この要求行爲は動的監督作用たる下命行爲と異なれり、何となれば前者は後者の如く自治體の行爲を要求若くは禁止することを究極的目的と爲さざれば也。換言すれば監督官廳が自治體の報告を要求するは自治行政の現況を知るの方便に過ぎざればなり。

六、動的監督作用

(a) 事前監督

(イ) 認可

事前監督作用は又之を豫防的監督作用と云ふとを得べく、換言すれば自治體の行動を豫め適當の範圍に局限せんとする監督作用の謂なり。其の一は認可として現はる。一切の事項を自治體の自由決定に任ずる時は時に國家の利害を無視するの危険なきにあらず、又斯かる危険なしとするも少なくとも自治體の行動をして國家の利害と相背馳するが如きことなからしむるの工風を講ずること肝要なり。而して自治體をして監督官廳の認可を受けしむるは即ち其の一方使たり。若しも自治體にして認可を要する事項を認可を受けずして爲したる時は、監督官廳は後述する所の動的事後監督作用に依つて其の行爲の無効なることを宣言せざる可からず。又認可は自治體の發案を全部的に許否するに止まり、

修正權を伴はざるを原則とするも、法律が特に修正權を認めたる場合に在りては、監督官廳が特に修正したる範圍内に於て自治體の意思を作成したるものと解す可きなり。

(ロ) 決定

自治體は單に推薦の權を有し、之を確定する終局の權限を有せざること有り。例へば市會が推薦せる三名の市長候補者中より勅裁を以て市長を選任するが如き場合即是れなり。

(ハ) 自治體の意思作成

監督官廳の決定したる意思が直接自治體の意思として效力を發すること有り。例へば町村制第三十八條の規定する場合の如し。即ち其規定に曰く、「特別の事情ある町村（舊町村制に謂ふ所の小町村）に於ては郡長は府縣知事の許可を得て其の町村をして町村會を設けず、選舉權を有する町村公民の總會を以て之に充てしむることを得」と。要するに代議機關を設くるは多數

の公民を一所に會して事を議せしむることの困難なるに基因するものなれば、公民の總べてを一所に集會して公事を議することの可能なる小町村に於ては町村公民の代議機關に代ふるに之と同一の權限を有する公民の總會を以てするは適切の措置と謂ふ可きなり。

(b) 事後監督

(イ) 積極的下命行爲

積極的下命行爲に二種有り。一は自治體が法律上爲す可き義務を履行せざる場合に於て監督官廳が義務の履行を命ずる行爲にして、他の一は監督官廳が法律上の特別の根據に基き自治體に新なる義務を賦課する行爲なり。前者は法律上既定の義務を宣言するに止まり、監督權の當然の作用なるも後者は自治體に新なる義務を課するものなれば必ず法の特別の根據なかる可からず。傳染病豫防法に於て「地方長官は必要と認むる場合に於て市町村に對し傳染病豫防委員

の設置、清潔法の施行、鼠族の驅除、隔離病院の設置等を命じ得ることを規定したるは其の一例なり。

(ロ) 消極的下命行爲

既に決定したる自治體の意思が違法又は害公益と認めらるゝ場合に於て、監督官廳は之を停止し若くは取消すことを得るものなり。其の違法なる場合は明白なるも、公益に反するや否やは判定に苦しむ場合多かる可し。是を以て監督官廳は明かに公益に反すと認め得る場合の外、自治體の意思を尊重せざる可からず。若夫れ上級監督官廳が自治體の監督に關する下級監督官廳の命令又は處分を違法若くは不當と認むる時は、直に之を停止し、又は取消すことを得べし。市制第六十一條に「上級監督官廳は下級監督官廳の市の監督に關して爲したる命令又は處分を停止し、又は取消すことを得」と規定せるは其の一例なり。

(六) 直接強制

爰に直接強制と申すは強制豫算、強制支出、代議決、代執行、及び吏員の選任等を總稱するものとす。

自治體に於て必要なる經費を豫算に計上せざる時は、監督官廳自から其の經費を豫算に計上す可く、又自治體に於て必要なる支出を爲さざる時は監督官廳自から支拂命令を發し、其の支出を爲さしむることを得。換言すれば監督官廳の作成したる豫算若くは支拂命令が自治體の豫算若くは支拂命令として法律上の效力を發するものにして、即ち直接強制の一手段たり。然りと雖も、この權限を自治體の隨意支出にも及ぼすに至りては自治體を蹂躪するの甚しきものと云はざる可からず。自治體の議決機關が召集に應ぜざるか、成立せざるか、又は議決す可き事

項を議決せざる時は、監督官廳に於て其の議決に代る可き意思を決定するの權を有せざる可からず。是れ即ち代議決の權なり。市制第九十一條第四項に於て市會又は市參事會が議決す可き事項を議決せざる時、市長が當該事項に付きて府縣參事會の議決を請ふことを規定したるは其の一例なり。又市制第六十三條第二項に於て「市長、其他の吏員其の執行す可き事件を執行せざる時は府縣知事又は其の委任を受けたる官吏員之を執行することを得」と規定せるは即ち代執行の一例なり。此の場合に於て、費用は自治體の負擔とす。又市制第六十四條第一項に於て市長、助役、收入役、又は副收入役に故障あるとき、監督官廳が臨時代理者を選任し、其の職務を管掌せしめることを規定したるは即ち監督官廳の吏員選任權を認めたるものにして、此の

場合、臨時代理者は當該自治體の吏員たるものとす。

(三) 解散及び懲戒

以上述べたるもの、外、監督官廳は或は自治體の機關を改造し、或は吏員を懲戒することを得べし。以て自治體に對する國家監督權の如何に廣大なるかを知る可きなり。國家は自治體の違法行為は勿論、其不當の行為に對しても亦充分なる干渉權を留保したり。自治體の行為が適法なる可きは勿論なるも、何が公益に適するかは自治體自から認定するの權能を有せざる可からず、監督官廳をして自治體の公益認定權にまで干渉せしむるは吾人の寒心に堪へざる所なり。(完)

經濟史觀の前九後三年の役

松本彦次郎

戰記物語ほど我國民性に影響を與へたるものあるまい、日本歴史の大部分は戰争史であることは大正の今日と雖も尙免るゝことは出来ない吉田東伍氏の倒叙日本史は多少の非難はあるにしても室町時代の土地制度の研究について論述しあるは從來の缺點を補はるゝもので栗田博士の莊園考及古事類苑政治部其他の土地制に關しての研究は鎌倉時代以後は幽靈の尾の如く消えて頭計りの福助と同一であるに反し。吉田博士は室町時代以下について論じてゐる。從來は戰争趣味にとらはれて大名の領地そのものには注意は足らなかつたので戰争の趣味は國民の思想を支配した證據である。この興味的娛樂の讀みもの今日存するもの、中で最も早いと信せらるゝのは前九年役を叙述したる陸奥話記と後三