

## 地方行政に於ける一部制の發展

宇賀田, 順一  
九州大学法学部

<https://doi.org/10.15017/16235>

---

出版情報 : 法政研究. 4 (1), pp. 1-82, 1933-12. 九州大学法政学会  
バージョン :  
権利関係 :

地方行政に於ける一部制の發展

宇賀田順三

- 一、一部制序論
- 二、立法化された一部制
- 三、一部制の發展
- 四、結語

地方行政の不振は各國當面の問題である、地方行政の不振が各國當面の問題たる所以は、各國それ々の歴史・社會的・經濟的・政治的・法律的・事情に依つて各々異なるものがあるが、その共通的理由として擧げられる處のものは地方行政組織の欠陥である、<sup>2)</sup> 地方行政組織の欠陥はこれをほど二つに分つて觀察することが出来る。

第一は、機關權限の配置そのものゝ欠陥、機關及びその機關に於ける權限の配置如何は全面的にその行爲及び活動を決定する、殊に地方行政組織に於いて機關及び機關權限の配置如何は地方行政の全活動を支配するものである、地方行政組織に於ける主要な機關は議決機關と執行機關とである、この議決機關と執行機關とは本來その性質を異にするものとして、これを全然對等並存せしむるか若くは綜合合體せしむるかこの場合に於いての根本問題である、この根本問題を通じてみることに依つて、議決機關と執行機關との配置に、三部制、二部制、一部制の問題が生ずるのである。<sup>3)</sup>

三部制 (Dreikörpersystem) は議決機關と執行機關とを對立せしめ、更に議決機關のうちに副議決機關を併置し、この三機關が相互に對立するの組織である、

二部制 (Zweikörpersystem) は議決機關と執行機關とを對立せしめ、この對立を基本とするの組織である、

一部制 (Einkörpersystem) は議決機關と執行機關とを合體せしめ、この單一組織を以て基礎とするの組織で

ある。

これらのうちその孰れを採用するかは各國具體的事情に應じそれと異つてゐるものであるが、大體に於いて三部制若くは二部制をとるのが通常である、たゞ獨逸の若干の地方制に於いては最も典型的な一部制を採つてゐる、従つて地方行政組織に於ける機關及權限の配置如何に關する問題は、畢竟、三部制、二部制、一部制の孰れを採用するかの問題に轉化する、その孰れを採用するかに依つて機關・權限の配置そのものに於ける欠陥が生ずるのである。

日本地方制は既に長く三部制若くは二部制を採用した、即ち、市に於いては三部制、町村に於いては二部制が從來の原則であつたが、この場合に於いての三部制若くは二部制は必ずしも嚴格な意義に於いての三部制若くは二部制と言ふことは出來ない、唯これを概括すれば三部制若くは二部制と言へるだけである、この點に於いて、日本地方行政組織の欠陥が地方行政の不振の原因たる場合には、先づ機關及權限の配置の點に於いて、直接三部制若くは二部制の欠陥が問題を提示するに至る、これを地方行政の實際に徴してみるも、市町村會、市參事會及び市町村長の對立、抗爭乃至妥協、苟合の餘地を充分に存する所の、換言すれば、責任の所在が全然不明瞭である所の、三部制又は二部制は地方行政不振の重大な原因をなしてゐる、それは云ふまでもなく、機關權限の配置そのものからくる欠陥である。

第二は、人事組織の欠陥、組織は常に物的要素と人的要素とを必要とする、物的要素と人的要素とが共に巧み

に織込まれた處の組織は組織として完全である、特に全行政組織に於いて、人事組織の問題は最も重要にして最も複雑且最も研究解明を必要とし熟慮吟味を與へなければならぬ問題である、人事組織がかくの如く重要問題たる所以は人的要素をその對象とする結果に外ならないが、このことは同時に、人事組織に對しその特殊性をなしその解決を困難ならしめる理由ともなるのである。

凡そ人事組織の表現型態はこれを三つに分けることが出来る、第一は官僚型、第二は貴族型、第三は民衆型がこれである。

第一の官僚型 (The bureaucratic type) は主としてプロイセンに於いて行はれた組織である、官僚型の所謂 bureaucratic には廣狹二つの意義がある、廣義の官僚型に於いての被傭者は省、局、課及び掛の一系統から成立した組織のうちに區分される、この意義に於いての官僚型は苟も能率をあげんとする場合には常に採用される處の組織であつて、所謂官僚的として非觀される何ものも有しない筈である、しかし乍ら所謂官僚型としての *bureaucracy* の意義は、より制限せられ、より特殊化せられた意義である、狹義の官僚型に於いての被傭者は選舉に依る一般的統制の範圍外に立つ一系統のうちに組織せられた公僕の一群から成立する、この意義に於いての官僚型は公僕の一群でありその地位は直接元首の權限のうちに連絡する、プロイセンに於いての官僚型は即ちこの狹義の官僚型に外ならない、凡そ、官僚型は純粹に能率増進の立場からみるならば、問題のない様に優秀であるが、全人事組織は唯々能率増進問題に依つてのみその全般を解決・決定することは許されない、茲にアメリカの如

き國柄に於いては官僚型が能率本位であるに拘らず非難される所以が存する。

第二の貴族型 (The aristocratic type) は主として英國に於いて行はれた組織である、貴族型の特色は、段階を嚴にし、一の段階から他の段階に昇進することの甚だ困難なる點にある、換言すれば、上級官と下級官とが明瞭に一線を以て區割せられ、しかも下級官から上級官に昇ることの甚だしい困難を伴ふ所の組織である、英國に於いては、上級官たるがためには、上級大學 (higher universities) に於いて與へられる特殊の訓練を有すること、及び上流社會 (The upper classes of the population) の出身なること、がその資格條件とされてゐる、従つてこの種の貴族型は英國社會組織に於ける貴族的特質と同種のものとせられ、所謂水も洩らさぬ部屋 (Water-tight compartment) と稱せられる所以を存する、同時にこのことは又貴族型の採用が理論に基いてなされることよりも寧ろ實際的狀勢に基いてなされることを示すものである。

第三の民衆型 (The democratic type) は主として米國に於いて行はれた組織である、民衆型は唯々單に官僚型或は貴族型に對照するの言ひに過ぎなくして、その特色はその採用が必ずしも若年の者に限らず技術を重視すると云ふ點にある、官僚型或は貴族型は若年の者を採用し、これを一定の方式に従つて訓練し一定の類型に鑄造することを以て通則としたが、民衆型はかくの如きことをなさずして、公職に就く者の大部分が既に何等かの技能に優秀でありそれを基因として就職した者であることを通常とする、従つて民衆型に於いては寧ろ特定の地位のためにその職務を遂行し得るに適格な技術的訓練を有する所の人物を確保することが最も必要なのである、被

備者は、先づ最も低い地位から出發し高い地位に昇進する場合に貴族型に於ける如き地位の昇進について何等の困難を感じる者でない。

これらの三つの型はそれぞれに長短がある、その孰れを採用するかは各々の具體的事情に應じて判定しなければならぬが、その孰れを採用するとも各々に若干の缺陷を持つことはこれを否定し得ないのである、換言すれば、人事組織の全體からこれを見て、從來人的要素を巧みに配置せしむるの組織が充分に考慮せられたと云ふことは出来ない、これを日本地方行政に於いての人事組織の點からみるに、或る程度に於いては官僚型であり或る程度に於いては民衆型である、しかも官僚型を採用するに拘らず能率を増進するを得ず、又民衆型を採用するに拘らず技術的に優秀な人物を確保するを得ないと云ふ状態である、これは人事組織そのものに大なる缺陷があることの證明である。

この二つの缺陷、即ち機關權限配置そのものゝ缺陷と人事組織そのものゝ缺陷とは勿論分離してこれを觀察すべきものでなしに綜合して攻究せられなければならぬ、即ち物的及び人的の兩要素の綜合的研究に依つて地方行政組織の缺陷の全面がこゝに露出されるに至るのである、この場合に於いて、機關權限の配置そのものゝ缺陷は、特に三部制又は二部制に於いてあらはれ、人事組織そのものゝ缺陷は、官僚型・貴族型・民衆型のすべてを通じてあらはれるとすれば、當面の問題として究明せられるべきものは一部制である、何となれば、一部制に於いては、三部制若しくは二部制にみいだし得なかつた長所を發見し、これに於いて三部制若しくは二部制に依つて發揮し得な

かつた官僚型・貴族型・民衆型の長所の發揮を見透し得るかも知れないからである。

然らば、一部制は如何にして要請されたか、一部制の要請された根本的理由は、それが單純な理論的構成に依つてゝなしに、本質的な具體的經驗に基いたと云ふ點にあるのである、本質的な具體的な經驗に基いたと云ふ點はこれを二つの立場からみることが出来る、一つは本質的に政治的觀點からであり、一つは純粹に實際的考慮からである。

一部制の要請を政治的觀點からなす者はフィッシャーである、彼はザクセン州の變革から彼の意見を纏めたものであるが、ザクセン州は當時、二部制を採用してゐた、この場合に於いての二部制は、市會と市會議との二部から成立し、市會議は市會の中から選舉せられ、市會の政黨的關係を完全に表現することに依つて頗る民衆的意義に合致するものとせられてゐたが、市會議の中の有給議員は政黨に依る任命でなしにその技能教養に従つて選任せられた結果、これがため政黨の勢力は輕視せられ、市行政に選舉人の意思が反映しなくなつたのである、これは云ふまでもなく二部制を採用した缺陷であり、この缺陷を除去するためにはこの二部制を廢止することに依つて單純な一部制を採用する外はないと云ふのがフィッシャーの意見である、フィッシャーの如き意見は尙他の方面に於いてもこれを求め得るが、フィッシャーに於いてすらその意見は唯單にザクセン州を基礎としこれを素材としたものに過ぎない結果、この種の政治的觀點の意見は甚だしく局部的であり又動搖的である、この點に於いて一部制の要請はこれを實際的考慮に待つを必要とする。

一部制の要請を實際的考慮からなす者はリンデマンである、リンデマンは地方行政専門家として夙に令名あつたが、特にヴュルテンベルク州の地方行政に於いて實際的經驗を積み、これに依つて所謂一部制を基礎づけたものである、一部制を基礎づけたリンデマンの見解は次の如くである。<sup>8)</sup>

凡そ地方組織の根本原則を立てるに當つては、第一に、選舉團體は住民團體を基礎とすべきこと、第二に、行政機關は一部制を採用すべきこと、第三に、國の監督權は嚴に法律の範圍に限るべきこと、を主要項目としなければならぬ、就中、地方組織に於いて一部制の採用は不可缺のことである、從來二部制に於いての執行機關と議決機關との並立は、地方行政の發展に於いては寧ろ大なる障害であるばかりでなく、兩機關の間に於いては權限の確然たる區別もなく、常に衝突・對立を來たすと云ふ有様であつた、この點に於いて地方行政機關が住民の意見を適當に存續して以て、吏員の意見に依り動かない所の組織をとることは最も必要なことである、更に近時地方團體の活動の極めて著しく感ぜられ、同時にそのなすべき事項の激増した場合に、古い官僚的雛型たる二部制が充分にその職責を果たし得るか否かは甚だ疑問である、二部制に於ける二元主義の不健全なことは既に證明されてゐるが、殊に、公營反對論者は寧ろ地方行政機關の無能力を希望し、二部制の採用に依つて地方團體の經營が困難且重複することを歓迎する有様である、又二部制論者は二部制の採用される場合には、一つの機關は行政機關、他の機關は監督機關の任務を別個に持ち得ると云ふが、その實際的運用に際してはかくの如く判然たる機能を發揮するものでない、逆に一部制に於いては、すべての問題が迅速に處理せられ、二部制にみられるやう

な衝突が消滅し、一般地方民の意思も充分に反映するに至るのである。

リンデマンの見解も亦フィツシャーの所見も等しく近代民衆主義に根據を持ち、これを基礎として發展せしめたことは明かである、しかし乍ら民衆主義が全面的にそのまゝに地方制立案に根本的影響を與へたのは必ずしも新しいことではない、嘗て一八〇八年シュタインに依つて立案された所謂シュタイン市制はその基本原理に民衆主義を採用したのである、假令その場合に於いての民衆主義の用語が現代に用ゐられる處と異なるにしても、その意義は少くとも民衆的であつたのである、ギルケは、この點に於いて、シュタインの貴族的に固められた魂には民衆的觀念は全然無關係であるが、一八〇八年の市制は、獨逸に於いて、先づ第一に失はれた市自治を、近代的基础の上に再生せしめたものであることを指摘してゐる、この古い意義に於いての民衆主義でなしに新しい意義に於いての民衆主義が同様に獨逸に於いての地方制立案に對し影響を與へたことはスチア・ソムローも亦これを明言してゐる、この點に於いてホルツは一部制と共に發展した思想は獨逸革命直後に於いて定められた地方制の改正に影響する處著しい旨を語つてゐる、<sup>11)</sup>畢竟一部制は民衆主義の要請に依つて生誕するものとみて差支へない。<sup>12)</sup>

民衆主義の要請に依つて生誕した一部制は如何なる意義を有するか、一部制といふ用語は、地方團體公民の直接選舉に依る代議員の一團が當該團體の事務に就いて決定的に議決し得る所の權限を有する地方組織に於ける形態の標語的表示である、たゞ一部制の用語に於いても Einkammersystem は Zweikammersystem に對するものであるが Zweikammersystem なる用語は元來具體的事情に即しないばかりでなく若干の誤謬と認められる、

何となれば *Zweikammersystem* は、議會の下院 (*Erste Kammer*) との合同を回想せしめ、或は二院制 (*Zweikammersystem*) を想起せしめる處があるからである。従つて一部制と云ふ場合に於いても、それは *Einkammersystem* と云ふなり、*Einkörpersystem* 又は *Einkörperschaftssystem* を用ゐること、丁度、一部制と云ふ場合に於いてそれは *Zweikammersystem* と云ふなり、*Zweikörpersystem* 又は *Zweikörperschaftssystem* を用ゐる如くである。

一部制が二部制に對照する所の組織であることは上述のようであるが、一部制の本質的な點は、地方團體公民に依つて選舉せられた代議會の議決が、當該地方團體に於ける他の機關の同意を要しないで、そのまゝ有效であり且執行し得られるものであることである、換言すれば、一部制の名の示すように、地方團體の一切の事務に關するすべての議決權が唯一の機關にのみ原則的に歸屬することを云ふのである、即ち地方團體内の制度としては唯一の機關が存するわけであるが、一部制のうちには通常二つの機關即ち、代議會 (*Gemeindervertretung*) と首長 (*Bürgermeister*) とが含まれるわけである、しかし乍ら一部制の内部にあつては、兩機關の權限の配置如何に依つて、即ち、兩機關が地方團體の意思構成及び行政作用に關知する程度の如何に依つて、種々の群が互ひに生ずるに至るのである、これは二つの觀點からみることが出来る。

第一には、當該一部制の内部に於いて根本的に議決及び執行の職能が分離して存在するか否か、即ち代議會は全然議決的職能を與へられ、首長は全然主たる執行的職能を與へられてゐるか、それとも、根本的には議決と行

政との間には何等の分離も行はれずに代議會のみが一切の職能を與へられてゐるか否かに依つて、換言すれば一部制のうち三權分立の制度が認められてゐるか否かに依つて、種々の群が生ずるのである。

第二には、一部制に於いて首長は如何なる地位に立つか、即ちその首長職の執行に當り如何なる權限が委讓されてゐるか、と云ふ點である、即ち、首長は代議會の議決に對し當該議決が違法の場合ばかりでなく又公共に反し不當の場合には異議の申立をなし得る權を持つてゐるか否か、或は首長と代議會議員との關係に於いて官僚的原則若くは同僚的原則の孰れが行はれてゐるか否か、に就いて種々の場合を考へ得られる、これらの場合に於いて最も表面的に顯著な點は、首長が完全な投票權を持つて、代議會の本來の議長たるか否かと云ふことである、その他の點はその個々の場合に於いて具體的事情に應じ相異なるものがあるが、凡そ一部制に於いて上記の二つの觀點を考慮してこれを分類すると次ぎの二つの種類が考へられる。<sup>14)</sup>

第一は、意思的機能と執行的機能とを根本的に分離した一部制、即ち代議會は單純に意思機關であつて、首長は單純に行政機關である場合、この場合に於いての一部制はその内部に於いて二つの機關の並立を認めることに依り純粹な意義に於いて Einkörper と云ふことは出來ないが、いはば廣義の一部制と云へる、理論は三權分立に基底を有しその形式はやく古いものと云ふことが出来る、更にこの種の一部制はこれを二つに分け得る。

イ、所謂純首長制 (Echte Bürgermeisterverfassung) この意義に於いての首長は完全な投票權を持つて代議會の法律上の議長である、即ち代議會の議決にして違法又は不當なりと認むるときは異議申立をなしうる權を持つ

てゐる、この種の一部制は組織の點からみるならば官僚的原則に依つて構成されてゐるのが特に著しく感ぜられる、獨逸ライン地方の諸都市は大略この種の一部制を採用してゐる。

ロ、所謂不純首長制 (Unechte Bürgermeisterfassung) この意義に於いての首長は代議會の法律上の議長として存しないので、代議會の議長は、代議會に固有に存してゐる、この種の一部制は組織の點からみるならば、一部制と云ふよりも甚だしく二部制に近似してゐるので、これを「弱められた首長制」と呼ぶ者がゐる、孰れにしても Einkörper と云ふがためには若干の困難を感じるものであるが、この種の一部制はかなりに多く採用されてゐる、これを分ければ更に二つの型態がある。

その一つは、首長が代議會の議長に選舉され得るが、全然投票權を持ち得ないものである、この場合に於いて議長たる首長は代議會の議決の違法又は不當なる時、異議申立をなす權を認められてゐる、この種の一部制は甚だしく官僚的原則に依つて構成されてゐる、獨逸ザクセン州の地方制に於ける一部制はかくの如き組織を持つ。

その二つは、首長が代議會の議長に選舉され得ないものである、この場合に於いて、首長は代議會の議決が違法なる時にのみ異議の申立をなす權を認められてゐる、その組織が官僚的原則に依つて構成されてゐることの場合と同様である、獨逸テューリンゲン及びヘッセン地方制に於ける一部制はかくの如き組織を持つ。

第二は、意思的機能と執行的機能とを分離しない一部制即ち代議會は根本的に兩機能を併有するの結果、首長そのものは當該團體の獨立機關たるの地位を持つてゐない、首長の異議申立をなすの權は唯々違法の場合のみに

限られる、この種の一部制は組織の點からみれば、同僚的原則に依つて構成されてゐることが特色であり、一部制の中にあつては眞の一部制たる實質を備へ、特に地方團體會議制 (Gemeinderatsverfassung) の別稱を有し、又南獨地方バイエルン州、ヴュルテンベルク州地方に多く行はれる結果として『南獨一部制』の稱呼がある、

かくの如く分類された一部制が如何なる長所を持つてゐるかは、その各々の一部制に於いて若干相異なる所を示してゐるが、上記の一部制論者が、一部制の長所として擧げる所は大略次の五點である。<sup>1.5)</sup>

一、臨機應變の處置をより容易に (Schlagfertigkeit) 凡そ、機關及び權限の配置は、常時的構成の下にこれを置くべきか若くは異常時に對應し得る構成を採るべきかは、組織論としては最も重要な意義を持つてくる、唯々これを實際的狀勢に就いてみるならば、機關及び權限の配置は常時的の機構とその運用とに堪え得られるように專念せられ、臨機應變の處置は特殊の場合を除いては常に必ずしも考慮せられてゐるものでない、又假令考慮せられる場合があるにしても、常時的機關の應變的行動は稍々もすれば常時的機構を粉碎するか、或は少くとも常時的機構に於ける運行を停止若くは中絶せしむるかの危険性を伴ふものである、このことは機關及び權限の配置が常時的構成の下に置かれることの通例に對し根本的疑問の投ぜられるの點である、従つて、若しこの投ぜられる根本的疑問を回避せんとするならば、機關及び權限の配置をして異常時に對應し得る構成を採らしめることが必要である、機關及び權限の配置をして異常時に對應し得る構成を採らしめんとすれば、機關及び權限の配置そのものが本質的に且內在的に應變性を有するように工業せられなければならぬ、これを地方行政組織に於ける三部制、

二部制、及び一部制に就いて考へるならば、一部制に於いては臨機應變の處置をとることが著しく可能であり、且又容易である、何となれば一部制は本質的に應變性を多分に含むからである。

二、決定力を有すること (Enschlusskraft) 當該機關が如何なる決定力を有するかは全機關の活動力及びその効果を根本的に支配するものである、凡そ機關の構成に當つて機關そのものが有する決定力は或は絶對的なものあり、或は絶對的でないものあり、後者のうちには、決定に際し或は許可を必要とするものあり、或は決定權を留保するものあり、通常の行政組織は後者に於ける如き決定力留保の方法をとることに依つて上下の連絡統一を便ならしめてゐる、所謂中央集權制に於いては下級の地方官廳は勿論地方團體に對してもその活動に依つての效果に就いては拘束的・制限的意義を附加し、それ自身の機關に依る意思力を以てしては決定的ならしめずして、當該機關に對する監督機關の同意行爲を以て法律上の効力發生の要件とするのが通常である、又、當該機關内部に於いても一つの機關をして直ちに意思決定をなさしめないで他の機關の同意又は參加を必要とせしむるの方法をとつてゐる、しかし乍ら、若しかくの如き方法をとる時は、地方行政に於いて自治の實が失はれ官治への轉化をなすことは明かである、即ち、この點の實情を考慮することに依つて採用されたのが一部制である、一部制に於いては特殊の例外ある場合を除いてそれ自身の機關をして決定力を有せしめるを原則としてゐる、換言すれば、當該機關そのものが有する決定力は絶對的である、従つて、一部制は中央集權組織に於いてよりも寧ろ連衡組織 (The integrated system) に於いて多くみられる處と云はなければならぬ。

三、弾力性を有すること (Elasticität) 行政權の本質の一つとして弾力的であることが指摘される、この行政權が弾力的であることは歴史的に云へば、警察國家時代に於いて最も著しく感ぜられてゐたが、これに對し法治國家時代に於いては行政權の行動は甚だしく制限的・拘束的・固定的に表示されるに至つた、何となれば法治國家時代に於いての行政權は法令の範圍内に於いて行動すべく餘儀なくされたからである、しかも一面に行政權を掌る機關は自ら一定の限度に於ける命令を制定し得るの結果、行政權の制限的・拘束的・固定的意義は甚だしく失はれると共に、他面、所謂自由裁量の餘地を残すことに依つて行政機關は著しく行動の自由を再び留保し得るに至つたのである、この點に於いて行政權は確定性を有するに拘らず半面に於いて極めて弾力性を有するものである、行政權にこの特質をみとめその行動をして弾力的たらしめることは、行政權に依る果斷・敏速を期しうると共に、平衡・適切の實を擧げしむるものである、従つて若し機關そのものが既に彈力的行動をなし得るよう組織せられるときは、行政權自身は本來の性質を益々發揮し得る地位にをかれるものである、一部制はこの意味に於いて三部制、二部制に於ける如き非彈力的なものでなしに極めて弾力性を有するものである、何となれば、一部制に於ける代議會の議決はそれ自らに於いて有效であり且執行力あるからである、従つてその議決執行は果斷・敏速・適切・平衡の原則に沿うて表示されることが出来る。

四、單一性を有すること (Einfachheit) 機關及權限の配置を複雑にすべきか、若くは單一にすべきかは組織論として重要なことである、ただこの場合に於いて機關及び權限の配置に關してはそれを二つに分けてみなければ

ならぬ、その一つは組織そのものが既に全體的その意味に於いては統制的・劃一的意義を有するもの、換言すれば中央集權制をとるものに於いては複雑且多種であることが必要であり且又原則的である、その二つは組織そのものが局部的その意味に於いてはそれ自身獨立的・單調的意義を有するもの、換言すれば分權制、自治制をとるものに於いては單一且明瞭であることが必要であり且又原則的でなければならぬ、これを三部制、二部制に就いてみれば、兩者は孰れも複雑な構成を有し多種な内容を有してゐる結果、地方組織としては尙考慮せらるべき若干の點を有するに反し、一部制は單一な明瞭な構成と内容を有するが故に、地方分權的な自治制に於いては近時屢々その採用を見るに至つたのである、更に又行政權そのものゝ本質から云ふも、行政權は極めて複雑且多種な作用を營む結果として、中央集權制に於いてはこれに應じて複雑多種の構成をとる必要を感じるものであるが、地方分權的自治制に於いては寧ろ反對に單一且明瞭の構成をとることが最も必要とせられるのである、この點に於いても亦一部制の特殊な意義が存在するのである。

五、責任の明瞭なこと (Durchsichtigkeit der Verantwortlichkeiten) 凡そ機關の地位に當る者が如何なる責任を有すべきか、更に全體的にこれを云へば、如何なる機關に於いてかゝる責任が明かにされるべきかは、組織論として最も根本的且最も重要なことである、しかし乍らこの種の責任は中央集權制の場合と地方分權的自治制の場合とに於いて少からず異つた型態と内容を持つてゐる、これを地方自治行政組織に於いてみれば、自治責任の所在なるものは組織上最も重視せらるべきものである、元來自治觀念のうちに責任なるものをその特徴として

含ましむべきか否かに就いては學說上必ずしも一定してゐないが、ペーターズが自治團體に於ける固有的責任の要素は事實上必然的觀念の特徴とみるべきであると云つたのは稍々適切である、が更に、自治行政とは公共團體に於いて自己の機關が自己の責任を以て自己の事務を行ふの行政である、換言すれば自治行政とは責任行政と同義語である<sup>17)</sup>と云ふ所まで進まなければならぬ、しかし乍ら從來自治行政に於ける責任を以て最も重視すべきことは學說に於いてよりも寧ろ政黨の主張に於て多くみられる所である、何となれば、この點に於いて政黨の綱領<sup>18)</sup>は學說に於いてよりも自治行政と責任との關連をその具體的經驗から最も重じたからである、例へば近時ナチスに於いてもその發表した地方政策に於いては自治責任の重んずき旨を力説した、これに依れば、地方自治組織に於いて、これを構成する各員は、地方團體が全體のための財物管理を實行しこれに關與する者は全體のために責任を持つべきものであるといふ根本觀念に立たなければならぬ、實に地方團體の行政及びその組織活動は、責任ある指導者の人格如何に依存するものであるが故に、地方行政に於いての主要問題は頑強な組織者 (Organisator) を獲得することであると述べてゐる。<sup>19)</sup>

この點に於いてホアイトは地方行政に於ける最も重大な問題として二つを擧げてゐる、<sup>20)</sup>これに依れば、第一には有能なる指導者を確保し、責任を以て市町村綱領を明示せしむること、第二に能率的にその日の行政を遂行せしむること、であつて、特に地方團體に於ける首長の責任の重視すべきことを明かにしてゐる、首長の責任の重視すべきこと及びその法律上の義務の典型的なものは例へばアメリカ市憲法をみれば充分示されてゐるが、特に

一九一三年八月十二日採擇され一九一四年一月一日から効力を發生したオハイオ州ダイトン市憲に依れば、市長は市廳の行政上の首長であつてすべての部局の能率的行政に對し責任を負ふべきものである旨を定めてゐる、

これらは孰れも地方自治行政に於ける責任の重要且明瞭なるべきことを示すものであるが、これを日本地方制に就いてみれば、前述のように、市町村行政の責任は市町村長及び市町村會のうち孰れに存在してゐるか極めて不明瞭である、又、市町村行政の實際に就いてみるも市町村長と市町村會との對立・苟合は常に隨所に見る處であつて、同時にそれは市町村自治行政即ち責任行政の實を殆ど失うかに見えてゐる、こゝに自治責任との關連に於いて一部制の問題が考究せられる所以がなければならぬ。

實に一部制に於いて責任の所在が明瞭であると云ふことは、一部制の長所のうち最も重視せらるべき點である、何となれば、既に三部制若くは二部制に於いては自治責任の意義及び所在が極めて不明瞭であり、この極めて不明瞭である所の自治責任の意義及び所在を最も明瞭ならしめ得るか否かと云ふことに就いては唯々一部制が残されてゐるからである。

- (1) 地方行政に對する検討の探照をやれば、現在の地方政府は益々拙い・古びた・しかも不必要に出費多い・姿をなしてゐる、しかもこれに對し四分の一世紀に亘つてあらゆる地方行政の改革が企圖されたが最近に至るまで充分な改革の實をあげ得なかつた、とは、アメリカの全地方團體聯盟(National Municipal League)の地方制度委員會報告第二の冒頭でこの言葉を著せざる(ATkinson R. C, Principles of a model county government, Report No. 2 of the Committee on county government of the National Municipal League, Supplement to the National Municipal Review. sep.

1933)これに依れば、現在の地方制度は古くから存在し、しかも斷片的に發展した所産であるために、その後屢々なる改正を經たが、今尙十九世紀半ばのものであるに過ぎないのである (Atkinson, Principles, p. 469) 従つて地方行政の不振は寧ろ當然に生ずる所である、地方行政の不振又は危機に就いては、各方面に論ぜられる、例へば Forsthoft E., Die Krise der Gemeindeverwaltung, 1932. 元來、自治は本質的に非政治的行政であつて、政治的行政即ち統治(Regierung)と區別せらるべきに拘らず (Forsthoft, Krise, S. 60) 地方團體が極めて著しく政治化したのである、この地方團體の政治化の悲しむべき結果と自治の危機とは二重の力を以てあらはれてゐる (Forsthoft, Krise, S. 64) だが、この種の意見即ち地方團體の政治化は危機の原因であるといふのに對しては強い反對意見がある (Book, Das Ende der kommunalen Demokratie?, Die Gemeinde, X, 5/6, 1933, S. 264) 地方行政の不振については、拙稿「地方行政の改正」國家學會雜誌(四十七の十七、三六)

(2) 地方行政組織がその欠陥に依つて充ちてゐることは、近時特に強調せられる地方行政改革論に就いてこれを知ることが出来る、アメリカ地方團體聯盟の報告に依れば、地方行政改革の根本原理として凡そ五つを擧げてゐる、第一は、人民に依つて選舉せられ人民に對し責任を負ふ所の廣汎な代表的政策決定機關を設置すること、第二は、政策決定機關に依つて選任される單一・有責の執行的指導者を設置すること、第三に、行政吏員の任命は首席指導者に依つてこれをなすこと、第四に、機能を基礎として數局を設け、これに依つて活動の集中を計ること、第五に、地方的特殊事情を考慮してこれに弾力性をもたしめること (Atkinson, Principles, p. 470) 即ち報告書に依る地方行政改革の原理は同時に地方行政組織が如何なる點に於いて欠陥を有してゐるかを示すのである。

(3) Hensel A., Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland, 1928, S. 78 ff.

(4) Willoughby W. F., Principles of public administration, 1927, p. 211. White L. D., Introduction to the study of public administration, 1929, p. 16. Procter A. W., Principles of public personnel administration, 1921, p. 12.

(5) Willoughby, Principles, pp. 212.—218.

(6) 特に地方人事組織に就いては地方行政の盛衰を決定するものとして近時著しく注目されてゐる、近來地方團體の管理者の問題に就いて管理者制 (Manager Plan) が考へられつゝあるが、Manager Plan の長所は、第一に行政上の適材を基礎

- として首席執行者を選任し得ること、Manager Plan に依る Manager は人民の選舉に依るものでなしに、任命に依るものである。従つて最もその適任をあげることが出来る。第二に、政策決定の職能と單純な行政の職能とを分離するの方向をとりうること、純粹の行政的機能を政黨的努力から隔離することは行政の純一性を確保することに於いて必要である。が、このことは、人民の選舉に依る Manager では到底これを果し得ない。第三に、公共的事務の處理のため責任のある正當な集權制を保ち得ること、責任を有すると云ふことは、唯々選舉母体に對してだけではないのであつて、實に公共的事務そのものの處理のためにも亦等しく考へられなければならないのである。このことのために Manager Plan に依る必要がある (Atkinson, Principle, pp. 478—479) しかしてこの種の Manager Plan が正當であるか或はヴァージニア州に於ける如き Executive Plan がどうかといふことは頗る問題であるが、アメリカ全地方團體聯盟委員會は、前者の Manager Plan をより正當として支持した (Atkinson, Principles, p. 479) このアメリカ地方制に於ける Manager Plan が獨逸地方制に於ける首長制と比較せられる所以は、第一に管理者制はアメリカ私立會社の事務管理の觀念からこれを得たのであるが、その發達は特に獨逸地方制の研究に負うてゐること、第二に、獨逸地方行政における業跡はアメリカに於ける視聽を集めることの二點にある、更に米獨に於ける地方行政の擔當者選任方法が三つの點に於いて頗る類似してゐることは兩者の對比を益々重要ならしめる、その第一は、管理者の選任が地方代議機關を通じてなされること、第二は、管理者は特定の教養、及び専門的知識を必要とすること、第三に、管理者の選任に當つて住所の要件を欠くこと、(Benson G. C. S., City Managers and german burgomasters, in National Municipal Review, XXII, 5, 1933, p. 235) され、しかし獨逸に於つてはアメリカの Manager Plan を模倣すべきか否かに就いて議論がある (Porsack H., Braunschweig die deutschen Städte einen City Manager amerikanischen Musters?, in Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt, Bd. 54, Nr. 10, März 1933 S. 184.) 更に Manager Plan の最も典型的なものの研究として Richard R. S., The best practice under the city manager plan, Supplement to the National Municipal Review, Jan. 1933, pp. 41—44, 即ち Manager Plan の研究は獨り管理者如何の研究に止まらず、廣く行政吏員の類型の研究に及び得べきである (White L. D., The city manager, 1927, preface, xi.)
- (7) Fischer E., Die Reform der Gemeindeverfassung, 1919, S. 2 u. 3.

- (8) Protokoll über die Verhandlungen des Parteitagcs der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, abgehalten zu Bremen vom 18. bis 24. September 1904. S. 290 ff.
- (9) Gierke O., Die Steinsche Städteordnung. 1909. S. 7.
- (10) Gierke, a. a. O. S. 5.
- (11) Stier-Somlo, Die neueste Entwicklung des Gemeindeverfassungsrechts in Deutschland, in den Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer, Heft. 2. 1925, S. 122 ff. inb. S. 127.
- (12) Holz G., Die Entwicklung des Einkörpersystems in dem Verfassungsrecht der deutschen Städte und in den Entwürfen zu einer Reichsstädteordnung. 1933. S. 5.
- Holz, a. a. O. S. 7.
- Holz, a. a. O. S. 8 ff.
- Hensel, a. a. O. S. 79 ff. Holz, a. a. O. S. 5.
- (16) Peters H., Grenzen der Kommunalen Selbstverwaltung in Preussen. 1926. S. 35.
- (17) 拙稿「地方行政の改正」(國家學會雜誌四七の十七四十七)
- (18) Kommentar zu den Kommunalpolitischen Richtlinien der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands. 1929. S. 33. ff.
- (19) Fiehler K., Nationalsozialistische Gemeindepolitik. 1930. S. 51 ff.
- (20) White, The city manager, 1927. p. 155.
- (21) White, The city manager, 1927. p. 73.
- (22) 現代國家に於いての地方團體の問題を論ずるに當つて、マルクマンはこう云つてゐる「自治は責任なしには不可能であることを世人は再び高唱しなければならぬ、時代が非常時化すれば非常時化する程益々代議會をして責任の所在を明瞭ならしめるようにならなければならない、自治機關は地方團體のあらゆる事件に關しすべての住民の福利たらしめるよう完全な責任を負うて行ふべきものである。しかるにこの種の責任は近來殊に地方代議會に於いて多少の差こそあれ失はれてきたのであることを思へば、代議會に對する理事機關の強化は最も必要である、即ち國政に於いてみられるような責任を重ん

ずる人格的指導者の必要と云ふことは地方行政に於いても亦益々感ぜられるのである、従つてこゝに具體的に全責任を引受け同時に統一的な且厳格な行政を確保するために強力を用ひ得る處の全權を行政指導者に與へなければならぬ、Markmann, Die Aufgaben der Gemeinden im nationalen Staat, in Reichsverwaltungsblatt und preussisches Verwaltungsblatt, Bb. 54. Nr. 24. Juni. 1933. S. 461 ff. 實にこの種の責任的指導者主義は地方行政の振興のために欠くべからざるものである。

## 二

一部制は如何にして立法化されたか、一部制立法化のあとでは先づこれを獨逸ライン地方、バイエルン地方、チューリンゲン地方、ザクセン地方及びヴュルテンベルク地方に就いてみるを必要とする。

### 一、ライン市制

一八五六年五月十五日發布されたライン市制<sup>1)</sup> (Städteordnung für die Rheinprovinz) に於ける所謂首長制 (Die Bürgermeisterverfassung) は、現在、獨逸に行はれる一部制の型態のうち最古のものである、ライン地方に於いては既に一部制が長く行はれ來つたために何等新規なものと云ふことは出來ないばかりでなく、一九一八年の獨逸革命に於いてすらも選舉權を除いては地方代議會を變更すべき何もものも存しなかつた程、既にデモクラテイツシュであつた。<sup>2)</sup>

ライン市制は所謂フランス時代即ちライン同盟時代の遺物であつた、<sup>3)</sup>當時ライン地方、ラインフアルツ地方、

中部獨逸地方及び南部獨逸地方はフランス法律の影響の下に立ち、ライン地方に於いてはフランス民法の外、フランス地方制が輸入されてゐた、當時、フランス地方制の典型的なものは所謂首長制 (Système du maire) であつたが、これは一種の一部制であつて、首長の傍に唯一つの代議會が存在し獨逸の所謂ゲマインデラートと殆ど同じ組織であつた、唯々フランス行政組織に於いては所謂知事制 (Système du préfet) を採用し、嚴格な中央集權的・官僚的組織をとる結果として、首長は國に依つて任命せられ、知事の命令に對しては無制限に服従し又何時たりとも罷免されるの身分であつた、地方代議會も亦首長と同様な地位に立ち、議員は國の任命に係り、又何時たりとも罷免されるの身分であるが、それにも拘らず、この種の地方代議會を以て地方公民の代表機關となしてゐた、地方代議會の職務はフランス行政組織の傾向に應じ頗る狭小なものであつた。

一八一五年ライン地方がプロイセンに受け繼がれた時、一八〇八年のシュタイン市制即ち Magistratsverfassung をライン地方に輸入せんとする者があつたが、ライン地方人は、シュタイン市制に於ける二部制よりも既にライン地方に試験済みの首長制 (Bürgermeisterverfassung) を以てより自由的なものと思考し、シュタイン二部制の輸入に反對したため、竟に取止めとなつた、それはライン地方人が首長制に於ける官僚的組織の特徴を支持すると共に屢々行はれる二部制の煩雜及びこれに結ばれた朋黨を嫌惡したためである、勿論一八一五年以後は、フランス組織も變更せられると共に、シュタイン改革に依りライン地方に大いなる自由が認められ、獨逸的自治の範圍も亦擴大せられて、著しく活潑に向つたのは事實であつたが、しかし乍ら、ライン地方制に於ける首長

(Bürgermeister) は當該行政の唯一の支持者 (Träger) であつて、ライン首長制の名稱を得た程、固有的なものであり、又、こゝに重點がをかれてゐた、ライン市制はフランス組織の原理を以て獨逸的の修正を加えたものと云ふことが出来る。

かくの如き發展を遂げたライン市制が一部制として如何なる特徴を有し、又他の一部制と如何なる差異を有してゐるかは重要な問題である、ライン市制の特徴として擧げらるべきものは四つである、第一に、所謂一部制を採ること、市會 (Stadterordnungsversammlung) の議決は、市の他の機關の同意を要せず直に有效であり且執行し得ること、第二に、分立主義を採ること、市行政と議決と、従つて意思表示と執行との分離をなしたること、第三に、市長は市會に於いて議長であり投票權を持つこと、市會には固有の市會議長を有しないこと、第四に、市行政に於いては官僚的組織を採ること、市長は他の市會議員と同僚的關係を以て一委員會を形成するものでないこと、常に單獨に決裁しうることを、がこれである、これを具體的に云へば、市の機關は市長と市會であり兩者は市制に依り市を代表し (市制九條)、更にこれを區分すれば、市會は議決及び行政監督の職能を有し、市長は行政の處理及び市代表の職能を有することを原則とする。

市會は市公民の代議會であり、市會議員は市公民に依つて選舉せらる (一九二四年二月十二日地方選舉法五條)、市會の主たる權限は、第一に、選舉權である、市會は市の機關たる市長その他必要なる委員會委員を選舉する、第二に、議決權である、市會は特別の規定ある場合を除いて一切の市事務に關してこれを議決する、議決は市の他

の機關の同意を要せず、又假令市長の意見若くは申出に反する場合と雖も、直ちに効力を生じ且執行し得るものである、市會にこの議決權の存することに依りこの種の地方組織が一部制と稱せられるのである、第三に、監督權である、市會は市行政の全體に對し廣汎な實質的監督權を有し、全行政を監督し議決の執行及び市所得の使途を監視する。

市會のこの種の權限は通常の地方制に於いてみる處であるが、ライン一部制に最も本質的な點は、市長が優越な地位を保持すること、及び市長の優越な地位は他の一部制に於けるそれよりも優れてゐること、の二つである。市長は市會に並んで市の第二機關であつて、市會に依り十二年の任期を以て選舉せらる、市長の職務權限の主なものを擧げれば、

第一に、市長は執行機關であること、市長は市會の議案を準備しその議決ある時はこれを執行する(市制五三條二項一號)、市會の議決に對し市長は法律の定むる處に依り異議を申立て得るが(市制五三條二項二號)、この種の抗議權はこれを行使しないで豫め市會の議決をして緩和せしむるのが通常である、何となれば市長は市會に對し二つの點に於いて特殊の地位にあるからである、その一つは、市長は自己の手中に市の全行政を統一し市會に對し唯一の責任者として具現すること、その二つは市長は市會に於いて完全な投票權を有する議長であること、である、これに依つて、市長は市會に對し現實的に行政をして重力あらしめると共に、市行政と市代議會とを結合せしめることが出来るのであるが、このことは、ライン一部制の型態をとる場合に於いての特色であり、又この一

部制に於ける市長の優越な地位を表示することであつて、組織上最も重視せらるべき點である。

第二に、市長は市會に於いて固有の議長であること（市制三六條二項）、市長が市會議長であつて市會に別個の議長を有たないことは、二部制に於ける二元主義を回避し、これに依る弊害を防止して、更に市長は市會に於いて完全な投票權を持つてゐるが、市長の投票權は、可否同數なる場合に於てのみ行使されてゐる、それは市長の投票權が他の市會議員の投票權よりも優れたものである譯でないが、市長が議長であるといふことに依つて、市長は事實上議事進行に對して非常な支配力を持つてゐる、特に市長は自らの若くは議員の議案提出に際し、又發議に際し市會議員と直接交渉の地位に立つ結果、市長自ら議長たる市會と緊密な關係を結ぶに至り、あらゆる場合に於いて、市會指導權を掌中に收める可能性を有し討議及び議決をして最も適切ならしめ得る、特に市長が市の首長として有する個人的影響は全行政の指導者としての専門家的見識と結んで、その地位をして頗る重からしめてゐるが、このことは今日の如く政黨的勢力が市會に介入してゐる場合には最も重要な意義を有するものであつて、就中、可否同數なる場合に於いては、市會の議決が、市長の見解及び表決で以つて事實上決定される結果、市會の議決は殆んど市長一個の議決たるような事實を示し、市會も亦市長をして繼續的に多數派化せしむるの狀勢になつてゐる。

第三に、市長は市行政の統制者であること、市長が市行政の統制者であることは、市會に於いて議長職をとる場合に、これに對し須要な意義と重力とを與へる、市長は一面に於いて市の機關であり、一面に於いて國の行政

機關たる二重の法律上の地位を持つてゐるが、市の全行政に對してのみは、その唯一の責任者であり、又指導者である、國の機關としての市長は、法令の定むる所に依り及び當該行政官廳の命令に依り、國の行政事務を擔任するが、この場合に於いての市長は市會の議決及び監督の外に立つてゐる、市の機關としての市長は法律の定むる處に依り、市行政を處理し、市會の議決を執行するが、この場合に於いての市長は市會の監督に服してゐる。

第四に、市長は副市長 (Beigeordneten) に優越すること、市長は副市長と一委員會を構成するものでなく、すべての關係に於いて副市長に對して優れた地位に立つてゐる、唯々市長と副市長とは行政協議會 (Verwaltungskonferenz) を持つてゐるが、行政協議會は重要な意義あるものといふことは出來ない。

これに依つて、ライン一部制を大觀し得たが、ライン一部制に於いては市長の地位が頗る強力であるために、市公民の代議會たる市會の影響は甚だしく制限せられ、又縮小されてゐることは確實である、しかしながら、一部制に於いての實行機關及び執行機關即ち市長及び市會の平衡が最も深く考慮せられ、民衆主義と指導主義とが効果的に存置せられた結果、ライン一部制は一九一八年獨逸革命を越へて存続し、その根本的觀念は他の地方制にまで影響を及ぼすに至つた。

## 二、バイエルン地方制

一九二七年十月十七日のバイエルン地方制<sup>5)</sup> (Gemeindeordnung für Bayern) は一九一八年獨逸革命後最初の地方制改正として發布されたものである。

獨逸革命以前のバイエルン地方には、一八八九年四月二十九日附のフアルツ地方制と、同じくライン左岸バイエルン部地方制との、二つの地方制が行はれてゐたが、兩者の間には大きい差異があつた。<sup>9)</sup>ライン左岸バイエルン地方制は、市と市以外の地方(町村)とを區別してゐたが、機關として、行政機關たる委員會と代表機關たる議會との二組織即ち典型的二部制を採用してゐた、委員會は議決を行ひ、代議會は同意を與へるに止まり、團體の議決として有効にして且執行せられるためには、二部制の特色として二重の審議及び二重の議決が必要とせられた、これに對しフアルツ地方制は所謂地方會議制を採用し、即ち地方會議は團體事務に關して、これを議決し且これを執行するの職務を有し、同時に團體を代表した、地方會議の議長は首長<sup>ビュルグマイスター</sup>に當り、議案の準備、議決の執行に任じた、これは一種の一部制であつて、ライン市制に頗る類似し、その起原及び影響をフランス法に受けてゐた。<sup>10)</sup>

一九一八年の獨逸革命後バイエルンに於いてはホッフマン内閣が成立して、一九一九年三月二十八日の全權法に基つて所謂自治法(Gesetz über die Selbstverwaltung)を發布した、<sup>11)</sup>自治法はラインの左右兩岸を通じバイエルン全地方に互り、一部制を實現し、自治權を擴大したが、自治法は從來の二つの地方制を廢止したのでなくして、二つの舊地方制が自治法の條項に抵觸する場合にのみこれに従つて改廢せられるものとした、自治法の定むる一部制は地方會議組織を採用してゐるが、この統一的地方會議は有給職及び名與職から構成せられ、代議會の職能を行ふことに依つて全行政に對し、責任をとつてゐる、即ち比例代表の原則に基き、全公民から選舉された唯一

の代議會たる地方會議は地方團體の首位機關であり、又行政機關である、市民はこれに依つて間接に監督權を行ひ、又實際の行政に對し直接に同意權をさへ行使する、それは原則的に意思機關と執行機關とを區別せず、兩機關の職能を寧ろ全地方會議にのみ歸屬せしむるの組織である、こゝに、この種の一部制がこれと類似する他の地方組織と根本的に區別される點が存する、行政機關としての地方會議の最も重要な職能は自治法第八十四條乃至第九十四條にこれを定めてゐるが、この規定はバイエルン一部制が他の組織と異なる重要點を示すものである、これに依れば、地方會議は法令の定むる範圍内で全行政事務を處理し、當該團體を外部に向つて代表し、團體吏員を任免し、且國家に代つて地方警察機關として存在する、但しこれらの職能は意思機關と執行機關とを分離する一部制に於いては通常、首長に歸屬せしむるものである、従つて自治法に於いては首席首長は唯々地方會議に於ける事務擔當の主任として、或は議長職をとり、或は會議の事務を處理し、或は議案提出を準備するが、地方會議の議決に對してはいかなる種類の抗議權をも行使し得るものではない、この種の事務主任としての職能を除けば、首席首長は唯々地方會議の機關であるに止まり、他の組織に於ける如く、地方團體自身の獨立した機關ではない、唯々地方會議の代表として當該議決を外に向つて執行するが、この場合に於いても何等の全權をも委任されるものでなく、従つて、首長の聲明及び行動は當該地方團體を何等拘束し義務づけるものでなく、首長は唯々地方會議の議決の範圍に於いてのみ行動し、議決を遵守すべきものとされる結果、首長は實際上地方會議の形成した意思を單に實行に移すだけである、唯々首席首長と雖も、地方會議に固有しない團體事務に就いては

これを單獨に決定し處理し得るものであるが、その如何なる範圍の事務を以つて首席首長に屬せしむべきかは、各種の事項に依つて具體的に判定し、尙その不明なる場合は、地方會議ゲマインデラートの注意と首席首長の裁量とに依つて決定せらる、地方會議ゲマインデラートには首長の外、若干の有給會議議員を存してゐる、有給議員は地方會議に於いて唯々事務事項に就いてのみ投票權を有してゐるが、首長に對してはライン市制に於ける副首長の如く必ずしも從屬的關係にあるものでなく、獨立した投票權を行使することが出来るのであつて、こゝにも亦自治法に於ける首長の弱い地位が看取される、自治法に依る首席首長は事實上 *primus inter pares* に止まる。

かくの如き内容を持つた自治法は極めて進歩的意義を示してゐたが、バイエルン地方制度の發展はこれを以つて終局を告げなかつた、何となれば、獨逸革命の鎮靜後諸般の事情が安定するに至ると、自治法と二つの地方制との並存は全法域を益々混亂に陥らしめる實情を示すに至つたため、この法域に於いて地方制度の終局的發展を餘儀なくするに至つたからである、この結果バイエルン政府は一九二六年州議會に地方制に關する法案を提出し、その可決をみて、こゝに一九二七年十月二十七日附法律として發布したのである。

一九二七年のバイエルン地方制は自治法の基礎原理の上に樹立されたといつて差支へない、即ちライン左岸バイエルン部及びフアルツ地方に對し、等しく新地方制を實施し、結果二つの舊地方制に含まれた部分は、それをすべて整理統一して、新地方制のうちに含ませた結果、新法は從來の自治法の外にこれらの二つの地方制を包藏するに至つた、新法はその基本組織として、自治法の定むる所に據り所謂一部制即ち地方會議制ゲマインデラートを採用したが、一

部制採用に關しては當時州議會の各政黨が全部一致してこれを支持した、所謂地方會議は、從來の如く、全公民に依つて選舉せられた當該地方團體唯一の機關であつて、或は意思を決定し、或は行政を掌る所の代表機關と執行機關とを兼ねるものである、首席首長は地方會議の固有の議長であつて、あらゆる事項の議決に際し、完全な投票權を有するに反し、有給議員は唯々事務に關する問題に就いてのみ投票權を有するに過ぎない、唯々これらの外に、新地方制は一部制の遂行のために尙若干の變更と發展とを経験した、新地方制が、更に若干の變更と發展とをしなければならなかつた原因は、この種の一部制の具體的遂行に際し、屢々繰返される所であり、全然理由なしといふことは出来ないものである、その原因を尋ねれば二つある、その一つは、地方會議には屢々五十人以上の議員を持つために、この種の會議が、團體の意思を決定し、且行政事務の迅速にして衝突なき解決を必要とする場合に、具體的にこれを處理するのは到底その任でないことである、その二つは、この種の組織に於いては、首長<sup>ピユルガイマイスター</sup>の地位に於ける若干の特權は、外部に於いて認識されない状態であつて、これがため及び事務の圓滑な遂行を期するためには、舊來の地方制が持たなかつた所の新たな權限を首長に對して附與しなければならなかつたことである、この二つの原因を究明することに依つて、バイエルン地方制は二つの點に於いて具體的に新な工業を加えたのである、第一には委員會の設置であり、第二には首席首長の地位の確保である。

第一に、委員會の設定、バイエルン地方制に於ける委員會の設定は既に舊地方制に於いてみられてゐた、即ち、フアルツ地方に於いては、地方會議の下級機關として獨立な議定院 (Senate) (同一〇二條)、補助機關として特別

委員會 (Bes. Ausschuss) を持つてゐた、特別委員會は地方會議の附與する權限の範圍内で行動しその命令に依つて拘束せらる、議定院は地方會議と並んで獨立した議決機關であつて、地方會議の命令を受けず、その議決は地方會議の議決と同効力を有するものとせられた、この議定院と委員會との組織は一九二七年の新地方制に全部的に採用せられたが、新法では、準備委員會と議定院とのみを持つことに於いて舊法と異つてゐる、準備委員會は凡そ重大な事項に就いての準備的審議をなすの機關であるに反し、議定院は地方會議の委任に依つて一定事務の處理、或は營造物の管理等をなし、その委任事項に就いては地方會議に代るものとせらる、即ちこれに依つて地方會議の重荷を減じ行政事務の簡易化を計りうるために、議定院は、小地方會議と稱せられてゐる、その構成は地方會議の政黨的勢力を根底とし且少數黨も亦法律上の保護をうけてゐるが、議定院構成者は僅かに五人である結果、地方會議よりも遙かに果斷・迅速である、こゝに地方會議はその必要に應じ議定院に於いて分權化されてゐると云ふことが出来る。

第二、首席市長の地位確保、首席市長は從來の如く行政事務を統轄し、地方會議の議長職をとり、又すべての委員會及び議定院に於いて、議長の定めのない時は、自ら議長職をとり、地方會議の議決を執行しこの場合に於いて外部に向つてこれを代表する、又これに對し首席議長の獨立に行動する範圍は擴大せられ、地方會議に固有しないすべての事件を處理し、緊急なる場合には緊急命令を發布し又延期し得ない事務に關しこれを専決處分する權限を有し、更に一定の抗議權をもつて地方會議の違法の議決を矯正する、但し首席市長の地方會議に對する關

係は稍々變更せられ、若干不充分的規定が設けられた、何となれば、新地方制は一面に於いては、首席首長の地位を強化するの原則を持ち乍ら、他面に於いては、首席首長をして唯々 *primus inter pares* に止まらしめんとするの原則を採つたからである、この妥協的原則の採用に依つて、例へば、首長が有給議員に對し一定の事務を委任した場合に於いては受任者は地方會議グマインデラートに於いて獨立にこの種の委任事務を處理するの權能あるものとした、しかし乍らこの點は、別に首席首長が有給議員に對して當該事項に就いて實質的命令を發し得るためにこの方法に依りてこれを統制し得るものとされる、孰れにしても首席首長の地位が確保・強化されたのは確實である、原則的に云へば、地方會議グマインデラートは地方團體の唯一の機關であるが、首席首長の地位が地方會議グマインデラートに對し獨立である結果、これを以て地方團體の第二機關と呼ぶ者があり、又實際上將來は二つの機關即ち從來委員會組織の地方會議グマインデラートと首席首長とを持つに至るであらうことは豫期されることである、その權限の點に於いても重要なものは首席首長に委任せられ、彼は地方會議グマインデラートに獨立して行動し自らの見解を是正することが出来る、この點に於いてバイエルン一部制に於ける首席首長の地位はライン市制に於ける市長の地位と理論的には比較し得ないが、實際上の運行に於いては頗る類似したものを見出し得る、結局バイエルン新地方制に於いては首席首長に對し實際上の理由から從來多くの地方制に於いてみる所の權限以上のものを與へてゐないが、このことは寧ろ地方會議グマインデラート制の具體的採用に拍車をかけるものであると共に、地方會議グマインデラートの如き代議會は實際的行政事務の處理のためには強力な指導者を必要とするものであることを示すのである、又逆に云へば、バイエルン新地方制に定める一部制に於いては、未だ議決

行爲と監督行爲とが完全に融合しないと共に純粹な行政活動が遂行されてゐないと考へることが出来るのである。これを要するにバイエルン地方制に於ける一部制は理論的に云へば根本的にすべての他の一部制と異つてゐる、何となれば、この種の一部制は原則的に意思決定と執行とを分離せず、<sup>グマインデラート</sup>地方會議自身が地方團體の唯一の機關であるからである、しかし乍ら實際的に云へばバイエルン一部制はライン市制と殆ど同様である、何となれば、この種の一部制に於いては具體的執行權は地方會議になくして議決の執行に當る首長そのものにあるからである。

### 三、チューリンゲン地方制

一九二六年七月八日のチューリンゲン地方制<sup>15)</sup> (Die Kreis- und Gemeindeordnung für Thüringen) はバイエルンに於けると殆ど同様な發展を経て發布されたものである。

獨逸革命以前のチューリンゲン地方制にはバイエルンに於ける如き一部制の如何なる型態をも存しなかつたことから云へば、チューリンゲン地方制採用は頗る重要な意義を持つものである、チューリンゲン地方史上、既に一八四八年に於いてチューリンゲン諸小國家はゴータに於いて地方制共同審議會を持ち、全チューリンゲン諸小國家に適用する統一法案の審議に着手したが、諸小國家間に於いて草案に對し意見を異にし、或は二部制をとる地方あり、或は三部制をとる地方あり、或はライン市制を模倣するものあり、結局獨逸革命直前までは二部制がその多くに採用されてゐた。

獨逸革命と共にチューリンゲン諸小國家は一つの自由國チューリンゲンに統合せられ、この新たな状態に應ず

るために憲法を制定し地方制を立案しなければならなかつた、新地方制草案は一九二二年に完成し、フレリーツヒ (Frölich) 内閣の下にチューリッゲン第二回州議會に提案され、同年七月二十二日法律として發布された、右フレリーツヒ地方制は急進的内容を含み、すべての權力を代議會の掌中に收め、首長<sup>ビュルガーマイスター</sup>の地位を通常の吏員と同様な地位に低下し、その基本組織として表面的には一部制たる不純首長制を採用したが、その内部的構成に於いてはこの原則を必ずしも一貫しなかつた、<sup>19)</sup>フレリーツヒ地方制の要綱は次の如くである。<sup>20)</sup>

地方團體の機關は、任期三年を以て全公民に依つて選舉される代表機關としての地方會議と、及び、團體代表者 (Gemeindevorsteher) 即ち首長<sup>ビュルガーマイスター</sup>とであり、別に市にあつては市管理者 (Stadirektor) が市會議に於いて任期三年を以て選舉せらる、この組織は明白に意思機關と執行機關と、即ち議決機關と行政機關とを分離する方法である。

先づ地方會議は全地方團體の代議會として唯一の議決機關であり意見を決定しこれを表示する結果、すべての全能的權力はこの地方會議に集中されてゐる、即ち一般行政に對し指導方針を與へ、執行を監視し、一般監督權を行ひ、市管理者又は副首長に對する不服の訴を決定し、高級吏員に對する懲戒權を行使し、すべての被傭者の任免を行ひ、更に一定の行政事項に就いては協同權を行使し、行政事務の配分を決定する、従つて議決と執行との區分は全然無視されてゐる、これを理論的に云へば、バイエルン一部制に於ける如く議決及び執行の兩機關の合體はないが、實際的に云へば、兩機關の分立は全然行はれてゐない、何となれば、地方會議は何時たりとも全行

政に對し干渉し、或は行政事項を自己の掌中に收め得るからである、これがため、全行政に對し全責任を以て當るべき所の市管理者の地位が甚だしく不安に陥らしめられるのは云ふを待たない、この市會議の優越・市管理者の劣勢に於いて市管理者の權義が考へらる、市管理者は市の獨立機關として選任され、市會議若くは法律の委任した事項に就いて自己の權限を行使し得るが、原理的に云へば、市會議の執行機關であるに過ぎない、市管理者はこの種の職能を充すための當該團體の事務及執行の局に當り、市會議が協同權を行使しない場合に於ては市を外部に向つて代表し、更に、市吏員に對する事務の配分を定め、市會議が事務規定を定めない時は自らこれを定める、市管理者は市會議に従屬してゐるので、市會議の議案を準備するを得ず、しかもその議決の内容如何を問はずにその執行に付いて責任を負ふも議決に對し異議の申立をなすことは出來ない、が一面、市會議議員とは同様な權限を持つてゐる、しかし乍らこの市管理者の完全な下位關係は實際上は必ずしも一貫されてゐない、何となれば市管理者に對してはこの種の下位關係にも拘らず決定的責任を負ふことが定められてゐるからである。

副首長 (Beigeordnete) は、地方會議ゲマインデラートに依つて委任された事務を獨立に自己の責任を以て行ふものである、即ち副首長の事務の指導及び監督は市管理者これを行ひ、重要事項に付き市管理者の發する取扱方に關してはこれを了知することを必要とするが、この點に於いての市管理者の監督權は實際上は極めて不充分である、何となれば、一面に於いては、この種の規定が不明瞭であると共に、他面に於いては、これに依つて條件づけられた副首長の獨立的地位が屢々重大な危險にさらされ竟に權限爭議を惹起するに至るからである。



かくの如く、一九二二年フリーリツヒ地方制は本質的には意思決定と行政との分立原則を採つてゐるが、地方會議を尊重し、首長<sup>ビュルガマイスター</sup>を除外する所の一部制を採用してゐるのは確かである。フリーリツヒ一部制は多くの點に於いてバイエルン一部制殊に獨逸革命直後に發布された自治法に類似してゐるが、バイエルンに於いては法律上地方會議に對し、議決機關たる以外に執行機關たる地位を認めると共に、他面、首長<sup>ビュルガマイスター</sup>に對しても亦重大な權能を附與してゐた結果、首長<sup>ビュルガマイスター</sup>の行動及び發議の範圍も極めて廣くその自由な發展を可能ならしめてゐるために、これとは可なりな差異が認められる、しかるに、フリーリツヒ地方制はその實施の點に於いては長く存続し得なかつた、即ち、一九二四年三月二十七日の緊急法に依つて、人民代議權は地方代議會の健全な活動力に應ずる範圍に縮小せしめられ、行政機關としての首長<sup>ビュルガマイスター</sup>の地位はこれに應じて獨立化せられ、より重い責任を負ふに至り、就中地方會議の議案準備は再び首長<sup>ビュルガマイスター</sup>の手に歸し地方會議の違法議決に對する抗議權をも行使し得るようになつた、従つて一九二四年の緊急法はフリーリツヒ地方制の缺陷・弱點を除去すると云ふ中間解決策であつたために、新地方制の制定は必要欠くべからざるに至つた結果、こゝに新に制定發布をみるに至つたのが一九二六年チューリンゲン地方制である。<sup>21)</sup>

この一九二六年發布のチューリンゲン地方制はチューリンゲン地方制の發展の跡を示すものであつて、組織としてはフリーリツヒ地方制に類似し、所謂不純首長制を採用した、しかし乍ら、フリーリツヒ地方制が南獨逸一部制に近似してゐるに反し、チューリンゲン地方制はライン一部制を採用したことに於いて本質的差異を認め得

る、即ちチューリッゲン地方制は、その些細な點は除くとしても、その本質的な點に於いては、例外なくライン市制を採用してゐるのであつて、意思機關及び行政機關との分立原則の如きもその許される限度に於いてすべてこれを認めてゐる、先づ地方會議はライン市制に於ける如く三つの職能を有し、すべての自治事務に關する議決、會議議長、首長及び副首長の選舉、行政監督等を行ふ、首席首長の權限は直接地方會議の獨立活動の範圍にある事務に及び、或は議案を準備し或はこれを執行するも、若し議決にして違法なる場合には異議申立をなし得る、更に首席首長の固有の權限に委任された事務は一般行政の各部分に及び、首席首長の權限は單に實質的意義に於てでなく形式的意義に於いても亦存してゐる、即ち首席首長は一般行政が秩序を保つて行はれるように責任を持たなければならぬのみならず、事務の指導及び配置、吏員の懲戒等すべて行ひ、副首長に對しても亦監督權を行ふ、ライン市制の如く、行政協議會が法定されてゐるが、ライン市制に於ける如く議決權を有するものでない、更にライン市制に對し重大な差違のある點は、首席首長が完全な投票權を持つて地方會議の議長とならずに、地方會議はそのうちから固有の會議議長を選舉することである。

これに依つてみれば、チューリッゲン地方制は不純首長制を持つ一部制の代表的なものであると云へる、たゞしかし乍らこの點に於いてチューリッゲン地方制第三十六條第二項をみれば、人口三千以内の小町村に於いては首長が投票權を持たずに地方會議の議長となり、又第三十六條第三項に依れば、地方條例の定むる所に依つて首長が投票權を持つて地方會議の議長となり得ることを定めてゐる、これは特殊の必要ある場合に於いては純首長

制の一部制を實施し得る可能を認めるものである。

#### 四、ザクセン地方制

一九二三年八月一日のザクセン地方制 (*Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen*)<sup>23)</sup> は獨逸革命後一部制を中心にしての第三次の地方制發展を記録する、バイエルン及びチューリッゲンに於いては獨逸革命後新に生じた民衆主義の原理に基く地方制の改正を迅速に遂行したが、ザクセンに於いてはかくの如く速かになし得なかつた。ザクセンに於いては從來一八七三年四月二十四日の市制が行はれた、これに依れば、市の代表機關及び行政機關としては、二つの機關即ち市會議と市會とを有し、市會議は市會の選出した有給及び名譽職の議員より成り、市會は全公民の選舉した議員より成る、市會議は市を外部に向つて代表し市事務の處理をなすに對し、市會は市會議議員を選舉し、市會議の行政を監督し、市會議の議決に就き法律の定めある場合には同意權を行使する、ザクセン市制の重點は、市會議の議決に對し市會が同意を與ふることにあるが、市會の同意を與ふべき場合は甚だ廣汎であるために、實際上は市の何等か重要性を帯びる事項に就いては悉く市會が活動する結果、ザクセン市制は明かに二部制と云ふことが出來た。

しかるに一九二〇年末、新政府の出現をみるに至り、ザクセン地方制の發展は二部制の廢止、一部制の要求といふ民衆主義的要望に依つて開始されると共に、一部制問題は政治的討議に移され、新地方制の草案は約十七を下らないといふ状態であつたが、そのうち三草案はザクセン地方制の發展史に重要な意義を示すに至つた、これ<sup>24)</sup>

らの三草案をみれば、一部制實現のためのすべての可能性が、一部制を有する地方制の手に於いて試験せられてゐるが故に、この草案の討究は最も興味あることである、ザクセン州政府に依つて發せられた第一草案は一九二一年七月二十七日附けで同年十月七日八日に至つて州議會の審議を得たが、草案の起草者は上述したエドモンド・フィッシャー (Edmund Fischer) であつたので、この第一草案をフィッシャー案と稱してゐる、フィッシャー案はすべての地方團體に適用する統一法案であり基本原理として一部制を採用してゐる、これに依れば、各地方團體に於いては地方會議を存置し、首長ビュルガーマイスターの議長の下に活動せしめ、且團體の執行機關及び議決機關たらしめる、地方會議は首長を含む有給議員を選擧し、首長は完全な投票權を有するが他の有給議員は事務事項に就いてのみ投票權を持つてゐる、即ち、フィッシャー草案は、バイエルン地方制の如き地方會議制を持つにも拘らず、本質的に民衆主義的でないといふ非難せられ、就中、地方會議のうちに有給議員を存在し、これを特別選擧することは直接選擧の原則を傷けるものであると云はれた。

第二草案は公表されなかつたが、一九二二年二月ザクセン地方團體會議に提出せられた、第二草案は所謂報告者草案であつて、フィッシャー案を修正増補したものでなく、内務省に依つて立案された完全な新草案であつた、新草案はすべての地方團體に對する統一法案であり、又一部制を採用してゐた、地方團體の代議會としての地方會議は、すべての團體事務に關する議決をなし、會議議員は任期三年を以て選擧せられ、首長は地方會議の議事を準備し、完全な投票權を持つてその議長職をとり、責任を以て議決の執行に當り、議決にして違法なる場

合は抗議權を行使し、委任事務に就いては國の監督の下に獨立に之を行ひ、任期六年を以て選舉せられた、首長の外に、別に、有給會議議員を設定しない、實に第二章は實際上ライン市制の一部制に近似してゐるが、有給副首長の存在しないことがこれと異なる點である、しかし乍ら、第二章も亦賛成を得るに至らなかつたが、その理由は二つ擧げられてゐる、その一つは、これに依れば、首<sup>ビニルガイマイスケイ</sup>長は非常な權力を保持し得るに至ること、その二つは、二部制に慣れてゐた大部分の代表者が一部制はこれを大都市に實現し得ないと主張したこと、であつて、草案は竟に全内閣に依つて否決された。

これに依つてみれば、次ぎに來るべき草案に於いては、南獨逸一部制も亦純首長制も、州議會で多數を獲得するの希望は既に殆ど失はれて仕舞つたのである、かくして現はれたる第三のザクセン地方制草案 (Entwurf einer Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen) は、本質的に第二章の改正と云ふことになつた、この間、内閣の更迭も屢々行はれ、これに條件附けられた草案の修正變更は、第二章に應じてなされた結果、一種の一部制として不純首長制を採用し、本質的に意思決定機關と行政機關とを分立し、首<sup>ビニルガイマイスケイ</sup>長は、行政を處理するの職務を有するが、地方代議會に於いて議長職をとり得ないとした、この點に於いて第二章の變更は、常に首長の地位を犠牲にすることに於いてなされ、チューリンゲン地方制に於ける如き進歩的思想もなく、又チューリンゲン地方制の一部制の如きも選ばないで、第二章とは異つた不純首長制を採用するに至つた、かくて、第三章案は一九二三年七月十二日十三日の兩日に亘つて州會議で採擇され、同年八月一日法律として効力を發生した。

新地方制は地方團體の機關として、地方會 (Gemeindevorstanderversammlung) と地方會議 (Gemeinderat) を持つてゐるが、これは意思決定と行政とを分離するの原則に立つためであつて、即ち地方會は意思決定機關であり地方會議は執行機關である、地方團體のすべての事件に關する意思決定の地位にあるためには、地方公民に依つて直接選舉せられる地方會議員たることを必要とし、地方會は法律又は條例が他に委任したものを除き地方團體のすべての事件に就いてこれを議決し、當該議決は、單獨に効力を發生し、地方會議の同意を必要としな  
いことは、稍々一部制に近似してゐる、更に地方會は地方會議議員を始め、毎年一名の地方會議長、及びその他地方團體行政の各種參與者を選擧し、且地方會議を監督し、これに諸般の事務報告をなさしめ、諸般の事務調査のため各種の調査委員會を設置し、地方會議に依つて定められた法律案、豫算案の議決をなすを主な職務とする。  
これに對し、地方會議グマインデラートの地位は甚だしく低下せしめられ、原則的には唯々地方會の執行機關であるに過ぎなくなつた、地方會は他に別段の定めない時は地方會の議事の準備をなし、その議決に就いてはこれを執行するの地位にあつて、地方團體の意思實現に必要な法律上の手段をとり、地方會議の議決の違法又は不當なる場合は抗議をなすの權を有し、これに依つての抗議は地方法院 (Gemeindegengericht) に於いて決定せらる、<sup>27)</sup> 地方會議は地方會の監督の下に當面の團體行政を處理し得るが、特に法規の定めある場合に於いては、これを單獨に獨立になし得るものとせらる、地方會議グマインデラートの活動範圍は、原則的に云へば、一部制を有する他の地方制度に於ける地方團體の第二機關に相當し、全般の行政を掌理することチューリッゲン地方制に類似するが、ザクセン地方制にのみみる

特色は地方會議の内部構成の點である、ザクセン地方制は地方團體の第二機關の構成に就いて個々の地方團體に對し廣い自由を與へ、地方會議構成の三つの場合を認めたが、これに依れば、第一には首長ビュルガマイスターのみから構成し(地方制六九條)第二には首長及び一、二の長老(Gemeindevorsteher)から構成し(地方制七九條)、第三には首長、その代理者及び有給若くは名譽職地方會議議員から構成する委員會を以てする(地方制八〇條)と云ふのである、これらのうち、通常は首長ビュルガマイスターのみを以て地方會議を構成し(地方制七三條二項)この場合に於いての首長は一切の行政を擔任し、地方會議の有するすべての權義を悉く保持し、首長以外にもはや地方會議は存在し得ないものであつて、首長は嚴格な官僚的組織を持つた行政の唯一の責任的指導者として存在するわけである、第二は、地方條例の定むる所に依り首長はその繼續的支援のために一人若くは數人の長老を自己の傍に設置することが出来るのであるが、この長老は地方會に依り地方會議員のうちから若くは他の公民のうちから比例代表の原則に基いて選舉し、地方會議に所屬する、但しこの種の機關は何等一つの集團若くは委員會を形成するものでなく、唯單に首長の協議者としてその指令の下に行動するものであり、首長はいかなる場合に於いても全責任を負ふのである、この二つの地方會議構成の場合をみるに、特に第六十九條に依り地方會議は首長一人を以て組織するを原則とし、嚴格な意義に於いての官僚的組織であり首長を指導者とし且唯一の責任者として持つてゐるが、大都市に於いては、地方會議は一つの委員會を以てこれを構成することを得べく、地方會議の事務の區分及び代理關係は地方會これを議決する、委員會としての地方會議は同僚的組織を持ち法律の定むる場合に於いては多數決主

議に依る結果、首長の地方會議に對する地位は著しく弱められるに至つた、首長は地方會議長の單純な議長として *primus inter pares* を占めるに止まり、地方會議の事務を處理統轄し、その議決に對しては責任を以て當り、違法議決に對しては抗議をなす權を有し、地方會議議員及び一般吏員に對しては監督權を行使する、地方制がこの種の地方會議の構成を認めこれに狭い權限を與へたことに依つて、舊ザクセン市制の二部制が何等かの形式に依り許容せられたものと認めることは出来ない、唯表面的に解釋すれば、この場合に於いて事實上二部制が存在する如くであるが、兩機關は何等平等的地位にあるものでなく、寧ろ地方會議の權限が一部制貫徹の意義に於いて地方會のために本質的諸點に於いて著しく制限せられたのである、委員會的<sup>ビュルガーマイスター</sup>地方會議の權限は、<sup>ビュルガーマイスター</sup>長單獨に地方會議を構成する場合に於ける首長の權限よりも決して強大ではない、更に一部制か二部制かの問題は、地方團體の第二機關の場合に於いては地方會議が第一機關たる地方團體代議會（地方會）の議決に對する同意權を附與されてゐるか否かと云ふことに依つて決定するが、この同意權は首<sup>ビュルガーマイスター</sup>長單獨に地方會議を構成する場合に於いての首長程には附與されてゐない、即ち、執行機關たる地方會議は一部制にも拘らず、委員會的に組織せられ、委員會的議決に依つてその事務及權限の大部分を行ふのであるが、この場合、首長のみの構成する地方會議よりも強力な權限を持つてゐないのである、ザクセン二部制がかくの如き組織をとつたのは二部制の兩機關對立に依る事務の停滯重復に對し、一部制の持つ最も本質的且實際的特徴たる行政の可動的・決定的・應變的たる點を誤認した結果に外ならない、これを實際的にみるもザクセン九十七の市のうち一市を除いたすべての市は

市會議として委員會制を採用してゐるが、その理由は、第一に舊ザクセン市制に依り委員會的市會議はこれを分割すべきものでないとしたこと、第二にライン市制の經驗にも拘らず行政の全職能を首 ビュルガーマイスヤ 長一身に統一することの不可能であることにある、元よりこの種の一部制は全然例外的存在と云つて差支へない、何となれば、一九二三年の地方制——一九二四年四月一日實施——は一九二五年六月十五日に改正せられるに至つたからである、その改正理由は、第一に、一九二三年地方制は州議會及び委員會に於いて長日月に亘つて討議し論議された結果、政治的見解及び要望が大きい役割を持つたこと、第二に、その結果法律の實際的施行に當つて欠陥及び弱點を暴露したことにあり、これを詳述すれば、特に市に於いて市會議員は、すべての市事件に關する議決權に就いて存する自由性を充分價値づけずに、選舉人多數の希望を實現し投票の獲得にのみ熱心であるに止まり、一般財政狀勢とか或は住民の擔稅力とかの問題に就いてこれを審議するに怠る所あつた外に、又首長及び地方會議の抗議權も地方會に對しては著しい効果を持ち得なかつたのである、といふのは、個々の抗議された議決は、少くとも地方法院の溫和な見解に従つて、團體のために重大な損害を及ぼすものでないと決定されるのが通常であつたからである。

この種の弊害は竟に一九二五年七月十五日の地方制改正へと進ましめた、<sup>23)</sup>即ちこれに依つて、地方代議會に對する地方行政機關の地位を強化し、地方代議會に附與してゐた優越性を制限し且平衡せしめるに至つたが、地方制の根本原則は新地方制に於いても亦變更せられることになつた、新地方制に於いて問題となるべき點は、地方

會議の構成である、地方會議の構成に於いて首<sup>ヒルガウイヤー</sup>長單獨に組織する方法は新法に於いても尙存置されてゐるが、新法の草案に於いては首長は地方會議長に選舉せられ、地方會に於いて完全な投票權を有すべきものとせられた、これは首長の地位をライン市制に於ける首長の地位に近似せしめたものであるが、必ずしもライン市制に據るものではなかつた、何となれば、新地方制第五十一條第一項に依れば、地方會に於ける採決に當り可否同數なるときは、ライン市制の如く議長の決する所に依らずに、一般に議案は否決せられたものとされるからである、だが、新地方制草案のこの種の規定は州議會に於いて多數を制するに至らず、地方會議の首長單獨組織法が存置されることに依り不純首長制の一部制が尙依然として存続した。

次に地方會議の構成に於いて委員會的組織をとるの方法は新法に於いて二つの點から根本的に變更をうけるに至つた、<sup>30)</sup>第一に地方會の地方會議に對する影響を著しく減せしめたこと、委員會的<sup>31)</sup>地方會議は、地方會の議決に依ることなしに、委員會の議決に依つて、自己の委任事務の配分を定め、共同代理事務を處理し、混合委員會への代表者を選擧する外、通常の抗議權と共に地方會大多數の議決就中地方制に關する重要議決に對し實證法上の同意權を持つに至つた、これは新法が地方會議を重視して明かに二部制をとるに至つたものである、第二に、地方會議を委員會的に組織した市に於いては地方條例に依つてこれを變更し得ること、市に於いて地方會議を委員會的組織に依らしめるのは市の義務ではなしに權能である、新法に於いては委員會組織を持つた市が委員會的組織を變更するに唯單に地方會議の同意を得て地方條例に依つてのみなし得るものとしてゐる、この點に於ても

亦新法の二部制への還元が考へられる。

かくの如くザクセン一九二五年の新法は地方制度の基本組織として一種の一部制と一種の二部制とを並置せしめてゐるが、原則的には一部制をとり例外的に大都市に於いてのみ二部制を認めてゐる、しかも大都市が舊來の一部制を棄て、二部制を採用するには僅かに地方條例の形式に依つてなし得るのであるが、このことは全ザクセン地方史からみるならば、疑ひもなく重大な後轉的意義を有するものと云はなければならぬ。

##### 五、ヴュルテンベルク地方制

一九三〇年三月十九日のヴュルンテンベルク地方制<sup>32)</sup> (Gemeindeordnung für Württemberg) は獨逸革命後、イエレンに次いで發せられ、ヴュルテンベルクに特殊な内容を持つたものである。

ヴュルテンベルク地方史からみれば、新法制定以前に行はれてゐたものは、一九〇六年七月二十八日の地方制及び歐洲大戰中の諸修正法であつた、元來、ヴュルテンベルクは、その特殊の地位に基いて、歐洲大戰に至るまで地方制の改正は比較的行はれずに済んだが、歐洲大戰中には戰時經濟を基礎として地方制に重要な變更を齎し、又獨逸革命に依つてはヴュルテンベルクの法律上の地位の變更、經濟狀勢の惡化に基いて多數の法令が發布せられ、地方制も亦重大な變更を受けた結果、地方制そのものを統一的に觀念することが殆ど不可能になつたのみならず、隨所に欠陥を生じ弱點を暴露するに至つた、この狀勢に應じて地方制の新定はもはや欠くべからざる必要であつた。<sup>33)</sup>

地方制改正の目標は、從來の地方制を根本的に廢棄することに置かないで、寧ろ新に變更せられた法律的・政治的・經濟的・社會的關係に適用しない部分に對してのみなされると云ふ消極的なものであつた、何となれば、ヴュルテンベルクの古い地方制發展に於いてヴュルテンベルク地方民が獲得した所の諸制度は飽くまでこれを保持すると云ふ見解に支配されたからである。<sup>30)</sup>

ヴュルテンベルク地方制の特色はバイエルン地方制と共に純粹の一部制として地方會議制を採用する點に存する、その組織・内容・意義は殆どバイエルン地方制に類するが、その一部制を中心にしての大要をみれば次の如くである。

地方會議は唯一の意思決定機關であつて地方代表者 (Ortsvorsteher) を議長とし、全行政を擔當し、同時に又地方團體の政治的の代表機關でもある (地方制三六條以下) 即ち地方會議は行政府であると共に代表府である、これに對し地方代表者 (人口二萬以上の市に於いてはこれを上席首長 (Oberbürgermeister) と云ひ、その他の地方團體に於いてはこれを首長 (Bürgermeister) と云ふ (地方制九一條) ) は、原則的に地方會議の議事準備者であり且意思執行者であるが、地方會議が地方條例若くは議決に依り事務を委任した場合には獨立に自ら行動し得る外、當面の行政事務又は緊急な命令發布に就いては獨立の處理をなすことが出来る、又地方會議の意思決定は住民に依つて選舉せられる議會的機關の手中にあると云へる、地方會議議員は任期六年を以て選舉されるが、三年毎に半數宛選舉され、選舉は地方行政に優れた經驗を有る個人に對してなされるのでなく、獨逸に於ける他の一般の選

舉の場合と同様に名簿に對してなされる、その結果、地方會議の純事務的行爲が政黨的利益に依つて支配され、専門的事務は甚だしく輕視され、常に各政黨の盛衰を伴ふ多數のために鞏固な大局的な地方政策を決定することが不可能な状態であつた、この時にヴェルテンベルク地方制を根本的に動搖させたものは、一九三三年六月三日の地方行政暫定法 (Gesetz zur vorläufigen Regelung der Gemeindeverwaltung) であり、ナチス政策である。

ヴェルテンベルクはナチスの意義に於いての地方制改革を敢行した最初の地方である、元來ヴェルテンベルク地方制は民衆主義的基礎の上に樹立せられ、強い自治權を保有してゐたが、既に長い前から地方代表者たる首<sup>ビュルガー</sup>マイスター<sup>1</sup>の地位と、首長と地方會議との間の權限の配分とは、到底持續し得ないものであつて、地方會議の活動は

完全に政治的進路に陥ちこんで、明白な責任、強力な指導は、全然不可能になつて仕舞つた、で、既存の地方制に於ける根本的欠陥は從來命令の形式を以て或は除去され或は修正されてゐたと云ふ状態であつた。<sup>39)</sup>

ナチス改革の要點は、首<sup>ビュルガーマイスター</sup>長の地位を強化、確保しその權限を擴大して以て、これを地方會議及び住民團體から解放するにある、即ち首<sup>ビュルガーマイスター</sup>長は國家に依つて終身的に任命せられるが、首長の同意なしに何時たりとも他に轉免し得るものとせられる、地方會議は、既存の地方制に於ける如く、任期六年を以て全公民から選舉されるが、從來併有してゐた代表機關と行政機關との職能は完全に剝奪されて單に行政機關としてのみ存続するに至つた、たゞ地方會議はそれ自身意思決定機關として存置されたが、地方代表者即ち首<sup>ビュルガーマイスター</sup>長に對し地方團體代表權、重要事務處理權及び地方會議の違法又は不當議決に對する抗議權を讓渡した結果、その權力と影響とに於

いて甚だしく劣弱となつた、地方會議は從來のように地方團體の優越的指導の地位に存しないで、すべての重點は地方代表者即ち首長<sup>ビュルガーマイスター</sup>に轉移したばかりでなく、行政自身に於いても亦甚だしく低劣な地位を有するに止まり、地方代表者即ち首長は首席行政機關たるに至つた。

かくして地方會議と地方代表者との間の明確な權限の區劃が必要とせられ、先づ從來地方制の根本原則の廢棄と云ふことが最も重要とされた、即ち、從來地方會議は地方團體を代表し行政を掌理する（地方制三六條）とされたが、改正に依り、地方代表者（Ortsvorsteher）は地方團體を代表するとされ、地方代表者の代表權は地方會議の行動範圍に屬する事項に限られてゐる、地方代表者と地方會議との權限に關する新な關係に就いて云へば、地方代表者は地方團體の總被傭者の上長であつて、これらの任免を掌り統督をなし、その任免に當つては任免以前に地方會議の意見を聞き、又俸給令五等級の吏員の任免にはすべて監督官廳の同意を必要とし、別に地方代表者の俸給は監督官廳これを定むるものとした、從來地方會議は唯一の行政機關であり地方代表者はその執行者であつたが、改正に依り、地方會議は地方代表者の權限に委譲しない事項に就いてのみ行政權を行使し、且専門的見地に於いて決定を必要とするものにして地方代表者の權限に屬しない事項に關するすべての事項を議決し、更に外部の侵略及び内部の亂雜に對し地方團體の權益を防衛し國の官廳に對し地方團體を代表するの地位を持つてゐる、地方團體はその事務範圍に於いて議決的決定的機關であつて、その疑義ある場合には地方代表者でなく地方會議自らがこれを決定する、又若し法律上明確な裁斷或は兩機關の事務の分離を必要とする場合には法律の定むる手

續に依らなければならぬ、即ち地方會議はすべて重要な事項に就いて議決をなすの機關であるが、地方代表者は従來地方會議に屬したる多くの權限を有し、地方會議の違法又は不當の議決に對して抗議をなすことは今や權利としてのみでなく義務として存するに至り、こゝに拒否權（*Verwehrt*）たる性質さへも持つに至つたのである、地方會議の有害な議決に對するこの種の根本的強制的抗議權が地方代表者の手中に許與せられたことは、全行政の最終的責任が明白に地方會議を去つて地方代表者に轉移したことを示すものである、抗議權を行使するには、先づ地方代表者が、二週間以内に、地方會議の更新された議決を提出し、地方會議はその立場の變更を考量しなければならぬ、この場合意見の一致をみない時は、地方會議の議決は廢棄せられ、地方代表者は自由に決定をなすことが出来るが、これに對し地方會議は地方代表者の處置に對し一週間以内に抗議し得べく、この場合は監督官廳に對し當該議案を提出しなければならぬ、又地方代表者は地方會議の議決に對し抗議し一定の緊急命令を發しうる限りに於いては最下級の國の監督機關である、更に地方代表者は、法令及びその他の命令の公布及執行、地方區域に於ける國の行政の支援及び各種の委任事務の處理に就いて義務を有する結果として國の補助機關又は執行機關たる性質を持つてゐる。

地方代表者と地方會議との關係をみるに、兩機關は直接法律に根據を有する權限問題から自然に何等か依存關係があるようにみえるが、兩機關には何等の依存關係もなく、兩機關の各々は明白な獨立の行動範圍を有し平等的地位に於いて獨立機關として並存するものである、地方會議は地方代表者の上長でもなく、その權限を侵害す

ることも出来ず又彼に代つて行動することも出来ない、他の一面に於いて、地方代表者は地方會議に對し優越した地位を占むるものでなく、地方會議々員の上長でもなく、又地方團體の權限を侵害し得るものでもない、地方會議は當面の行政に關し照合をなすことに依つて報告をうけ、發議權を有し、且議決に依り若くは監督官廳に訴願することに依り地方代表者の執行に於ける不當を問責し又は地方代表の下にある一般行政に抗議することが出来る、尙從來存在した地方會議の彈劾權及び緊急動議權も共に存続するに至つたが、その活動しうる範圍は甚だしく狭小になつた、何となれば、今後は議長たる地方代表者が同意した時のみ、地方會議員の發議又は照合に關する緊急議事をなし得るに至つたからである、従つて若し議長たる地方代表者が同意しない時には二週間以内に豫め議事日程に記載しなければならぬ、地方會議の權限及び職能は集團的・委員會的・行動に依るものであり、唯々議決能力を有する地方會議たる集會に於てのみ行使せられるものであるが故に、各地方會議議員が個別的に單獨にその權限を行使することは許容されてゐない、各地方會議々員は單獨には地方會議若くは地方代表者の全權に基いてのみ行動し得るのであつて、この種の單獨的行動は地方會議若くは地方代表者の權限の範圍内に於いてのみ認められるのである、即ち、地方會議は地方代表者の權限に屬する事項の處理のために地方會議々員に對し全權を附與し得ないと共に、地方代表者は地方會議に屬する權限を個々の地方會議々員に委讓し得ない。

地方會議々員の法律的地位に著しい變動を與へたのは地方會議々員職の喪失に關する規定である、<sup>41)</sup>地方會議々員は選舉名簿に依つて議席を取得するに當つて、若し當該政黨から脱退又は除名せられた時は法律に基いて地方

會議々員職を喪失するのである、地方會議々員が、その個性に従ひ殊にその履歴若くは從來の政治的活動のために、地方會議の活動をして公共の福利を著しく損傷せしむる虞ある場合には、當該議員の議員職を喪失せしむるの規定を持つに至つたことは全然新しい内容と云はなければならぬ、地方會議議員職喪失の手續は、職權に依り、若くは、申請に基いて開始され、監督官廳に報告され、これに基いて、監督官廳は、ナチス政府の背後に立つ政黨及び團體の代表者一名、及び容疑者たる當該地方會議員の選舉名簿を提出した政黨の代表者一名の参加を得て審議を行ひ、當該地方會議議員の排除を決定する。

これに依つてみれば、ナチス政黨<sup>12)</sup>を基調とする根本的改革は特に地方代表者と地方會議との法律的關係就中地方代表者の利益のために遂行せられた觀がある、上述したようにヴェルテンベルクは地方制の改正に於いても古い傳統と習性とを保持するの方針を守つてゐたが、今やナチスの改革に依り、地方代表者は地方會議に從屬しその命令に従ふべしと云ふ所謂南獨一部制の核心を根底から破壊し、舊來の地方制とは全然異なる形式と内容とを示すに至つてゐる。

(1) Terfloth A, Städteordnung für die Rheinprovinz vom 15. Mai, 1856, 1929.

(2) Holz, a. a. O. S. 10.

(3) Mayer O, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd II, 2 Aufl, 1917, S. 655. フランメ法の影響をうけてライン市制に於ける一部制が考案されたであらうことはオットー・マイヤーの明かに認める所であるが、そのことが直ちに國民主權説の影響であるとなすは元より早計たるを免れぬ、何となれば、一部制構成の要素としては、より具體的なより實際的な意義を充



- (19) Ziegler, Gemeinde - und Kreisordnung für Thüringen vom 8. Juli 1926. 1926. S. 45.  
 Holz, a. a. O. S. 32 ff.  
 Holz, a. a. O. S. 36.  
 Hermann, a. a. O. S. 22 ff.
- (20) Weise, Die sächsische Gemeindeordnung vom 15. Juni 1925. Dresden 1926 u. 1927, Graff A., Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen. 1929.
- (21) Weise, Gemeindeordnung. 1926. S. 5.  
 Holz, a. a. O. S. 40. Weise, Gemeindeordnung. 1926. S. 5 ff.  
 Graff, a. a. O. S. 36.
- (22) ザクセン自由國に於ける地方法院は國權に對する自治の自由を確保する要請から生れ出たものであるが、その模範は既に廢止されたチューリッゲン地方法院 (Kommunalkammer) であつた。ザクセン地方法院はチューリッゲン地方法院を廢止するに至つた根本的欠陥を避けるために、内務大臣に對し地方法院の判決を廢棄しこれに代る決定をなすの權限を附與してゐる(ザクセン地方制八條六項)。このことは、憲法上内務大臣の州議會に對する責任を保障し、地方法院と意見の異なることに對して國及び州法の遂行を確保すると云ふ重大な意義を持つてゐる。が、内務大臣の廢棄權は殆ど行使せられることなく、地方法院も亦充分な任務を果してゐない。何となれば、第一に、地方法院の判決が内務大臣に依つて廢棄され、これに代る決定を終局的になし得られることが地方法院の權威を損ふからである。第二に、地方法院に於いて議長は内務大臣に依つて任命され、法官は州議會に依つて地方會又は地方會議の議員のうちから任命されるからである(地方制八條二項)このことは、地方法院の構成をして非獨立的なものたらしめると共に、政黨的勢力の侵入を容易ならしめるのである。第三に、行政裁判所との關係が甚だしく困難に陥るからである。同一の範圍に於いて二つの最高裁定機關の存することは法の秩序を不安ならしめるものでなければならぬ。これらの三つの點に於いて地方法院の欠陥は存在してゐるが、反對にその長所を指摘することが出来る。第一に、内務省との關係が緊密のために地方法院の活動が敏速・適切となり得ること、第二に、構成員の選任が全機關の關係を具體的に圓滿ならしめること、第三に、一般大衆との接觸が繼續的たり得ること、

- 8111' 1212' 1313' (Schmidt G., Entscheidungen der Gemeindekammer des Freistaats Sachsen aus den Jahren 1924 bis 1926. 1927. S. 5 ff. Weise, Gemeindeordnung. Heft 2. S. 22 ff.)
- (28) Oetlich C., Die Rechtsstellung des Bürgermeisters in sächsischen Gemeinderecht. 1930. S. 82 ff.
- (29) Holz, a. a. O. S. 48.
- (30) Holz, a. a. O. S. 50.
- (31) Graff, a. a. O. S. 40.
- (32) Kühle A., Württembergische Gemeindeordnung vom 19. März 1930. Stuttgart. 1930.
- (33) Kühle, a. a. O. S. 3. ff.
- (34) Kühle, a. a. O. S. 4.
- (35) Rienhardt A., Rechtsstellung und Wirkungskreis des Gemeinderats in Württemberg, in der Zeitschrift für Kommunalfirtschaft, Jg. 23. 1933. Nr. 15/16. S. 574.
- (36) Kühle, a. a. O. S. 35.
- (37) Rienhardt, a. a. O. S. 574.
- (38) Rienhardt, Die nationalsozialistische Gemeinde reform in Württemberg, in d. Reichsverwaltungsblatt und Preussisches Verwaltungsblatt. Bd. 54. Nr. 34. 1933. S. 669.
- (39) Rienhardt, Gemeindefe reform. S. 669.
- (40) Rienhardt, Gemeindefe reform. S. 669.
- (41) Rienhardt, Rechtsstellung. S. 574. Rienhardt, Gemeindefe reform. S. 670.
- (42) ナチス政策はツェンケン市會議員カール・ノイラーの「ナチス地方政策」(Nationalsozialistische Gemeindepolitik 1930)に詳しく述べられては、特に地方組織問題を中心としてナチス政策の梗概をみるに止める。ナチスに依れば、地方團體(Gemeinde)は國家及び人民の眞實な映像である、衰弱した個體の各部分のみて明かにその病氣を感知する如く、現在の地方團體をみて人民の貧困、國家の無力を指示することが出来る、人民の精神的・肉體的幸福は地方團體の文化的・

經濟的生活と不可分に生育するものである (Fiehler, K., Nationalsozialistische Gemeindepolitik, S. 8) しかるに強烈な立法機關は各種の方法で地方團體の權利と義務とを侵害し、あらゆる場合、各州の地方制は文化的・經濟的問題に於いて地方團體の特殊の地位を顧みようとしない、吾々ナチョナルゾチアリステンは、國家及び各州のすべての手段をして實行政策の下に立たしめるを必要とすべき今日に於いて、立法上及び實例上地方團體の自治權の復興を要求しなければならぬ、實にナチス的の地方團體の代表者は自治權の誤用を防止すべき役割を持たなければならぬ (Fiehler, a. a. O. S. 9) この意味に於いて特に大都市に於いてはその諸機關の補助を得て健全な地方立法を遂げなければならぬ、凡そ國家の立法は、地方團體に對しては、地方團體がその固有の活動範圍内にある限り、具體的自治を可能ならしめ同時に全人民の幸福を顧慮せしむる所の方向を與へるに止まるべきものであつて、地方的需要に於いて又地方團體の生存に於いて存在する所の一切の地方的事務は、地方團體の自由に任じ、そのこれを實行する手段を確保してやらなければならぬ、即ち國家は、その組織上の理由から、又は地方的需要の相違から、國家的事務の遂行を地方團體に對し委任し又は將來委任する限り、その遂行の手段を準備しこれがため自由行動の餘地を存しなければならぬ、即ち國家はその極端な政策に依つて法律を實施しないで、地方團體をしてその法律上の委任事務を遂行し固有事務を法律の範圍内に於いてなし得るようにすべきである (Fiehler, a. a. O. S. 8—9) この種の事務の處理、實行のために地方團體は多數の機關を持つてゐるが、特に大都市に於いて尙かくの如き多數の機關が必要であるか否かを考へなければならぬ、更に地方行政をして出來得る限り目的に適合し且實質に清潔に行はしめるためには、その組織と調査とを相伴うて進まなければならぬ、所謂官僚主義が完全に一掃されない場合に於いても地方行政をしてすべての具體的重荷から解放し全組織に對し意義と生命とを注入するのは必要である、それがため、その活動も亦、約三十年以前は緊要とせられた古い慣例に依つてこれを實行し或は繼續してはならない、飽くまで技術的若くは他のよりよい手段を以て地方行政機關の進歩を計るべきである、しかし乍らすべての地方團體の行政組織の最も目的型態のために統一的方向を與へるのは不可能であつて、寧ろ地方團體の大いさ、法律上委任した事務、附與した權利及び地方的需要に従つてこれを個別的に指導しなければならぬ、この點に於いて從來民衆主義的原則に従つて選舉された首長<sup>ビュルガマイスター</sup>は常に最も適切な指導者と云へなう (Fiehler, a. a. O. S. 52) この見解の下に、本年六月一日既存の六つの地方團體關係の諸團體は合體して獨逸地方團體協會 (Deutsche Gemeindetag) を形成し、全國六千五百の地方團體

代表者が集合して、ナチスの革新はこの種の弊害を看過するを得ないのであつて、これがため新法令を立案すべきである旨を明かにしてゐる (Völkischer Beobachter, 2 Juli 1933.) 因にカール・フイラーは此度ミンンヘン上席首長に就任し、ナチス地方政策の中央機關紙 Die nationalsozialistische Gemeinde の編輯者となつてゐる (D. nati. Gemeinde, Jg. I Folge 1, 1933 S. 1)

### III

一部制が獨逸地方行政に於いて立法化された跡をみるに、特に、獨逸革命後、一部制の發展のうちには、二つの時期を區劃することが出来る、即ち第一は急進的民衆主義時代、第二は自由的民衆主義時代である。<sup>1)</sup>

第一の急進的民衆主義時代は獨逸革命後第一年を指してゐるが、この時代は近代民衆主義の基礎として民主權説を擴大すると共に最後までこれを貫徹せんと試みた、急進的民衆主義の根本的傾向は同等主義であると云ふ<sup>2)</sup> トーマの見解に應じて以て、地方制の改正が試みられたが、それは同時に、個人若くは特定の集團に支配力を持たしめる所のすべての規定に反對するといふ趣旨であつた、從つて首<sup>ビュルガマイスケ</sup>長中心の地方組織は最も嫌疑されたのである、これを政黨的にみれば、二部制から一部制へ轉移するの時代は、主として社會黨的立場にある者が國議會又は州議會に多數を占めて居つた、即ちこの時代は一九二四年に終局を告げてゐる。

第二の自由的民衆主義時代は第一期に次ぐ時代であつて、各州に於いて當該州議會の新選舉を行ひ、從來の社會黨的多數が打破されてその影響力が根本的に動搖し、代つて人民黨の影響が強大とならうとした時である、自

由的民衆主義の根本的傾向は反同等主義であり、<sup>3)</sup> 國家的及び社會的生活の基礎として法の平等を要求してゐるが、國家的及び社會的生活に於いては門地・財産等の特權に係はらずに人間の性格及び能力に依つて自然的不平等が充分に作用するものであるといふ見解に應じて以て地方制の改正が試みられてゐる、従つて、自由的民衆主義時代に於いては、一部制が原則として採用せられ、個人若くは特定の集團に對し、その必要ある場合には、堪能な處置を可能ならしめるような自由の活動範圍を附與すると云ふことが考へられたのである、これがため、先づ急進的自由主義時代に於ける希望を排除して以て、地方行政の要求に適切にして且最も責任を重ずるの道を開いた結果、すべてが、政黨的政策に於いては、純粹の地方政策の立場から論ぜられるに至つたのである。

これを詳述すれば、第一の急進的民衆主義時代に於いて、一部制の發展は政黨的政策の立場からなされ、人民代表の意思を地方團體に於いても亦最高の法たらしめんとする政黨的政策を貫徹することが考へられた、で、先づ二部制を廢止しこれに代つて一部制が採用せられたが、すべて最初は一部制の内部に於いても亦政治的要求を實行することが主とせられた結果、一部制の發展を支配した傾向は下の二つのものであつた、その一つは、すべての權力を、人民に依つて選舉せられた地方代議會へ、持つてゆくこと、その二つは、この地方代議會至上主義を何等かの方法で破らんとするものは、これを排除することである、<sup>4)</sup> しかるにこの種の政黨的要求が組織上にあはられ、所謂素人<sup>5)</sup>が議員職その他の地方行政職に参加する時は、逆に専門的知識と經驗とを有する者がその下僚に當つて實際的職務をとる結果、こゝに地方行政に於ける職業的吏僚主義 (Berufsbauentum) が擡頭し來る

のである、この點に於いて急進的民衆主義の實現は職業的吏僚主義の影響を出來得る限り排除しない限りに於いては竟に自治行政をして官治化せしむるに至るのである。

急進的民衆主義を基調とする政治的要求の實現は先づチューリングン地方制に於いてみることが出来る、チューリングン地方制に於いては上述のように意思機關と行政機關との分立原則が採用されたが、多くの點に於いてその原則は打破せられた、即ち地方代議會はすべての地方行政事項に關する唯一の議決機關たることを離れ、内部行政のすべての事項を、行政の責任指導者を飛び越えて自らの領域に齎し、且自らこれを決定するの地位に置かれてゐる、又、地方代議會はその議決の執行を監視しすべての監督を行ふのみでなく、行政の一般方針を與へ、内部行政に於ける事務配分の規定を定める等、地方代議會の議決を妨げ若くはこれに影響を與へ得べき可能性はもはや存在しなくなつたのである、従つて地方行政の唯一の指導者たる首長は地方代議會の執行員以外の何ものでもなく、ライン市制に於ける一部制にみた如き民衆主義的組織の型態はもはや一つも残つてゐない、首長は地方代議會の法律上の議長でもなく又これに選舉され得ることもなく、地方代議會の議決準備權もなく、議決に際し何等かの影響を與へることもなく、實際上は殆ど行はれぬ所の議決の變更又は廢棄をなし得るに過ぎない、又行政指導者としての首長は地方代議會が豫め與へた方針の範圍内に於いて嚴格に行動すべきものとせられ、こゝに無責任な集團としての地方代議會の絶對的優越は確保せられ、地方代議會の地位を縮小せんとする所の行政の責任指導者たる首長の支配力は全然排除されるに至つた。

急進的民衆主義の傾向は一九二三年のザクセン地方制の發展に著しく現はれてゐる、一九二一年の地方制草案たるフイツシャー案は、バイエルン地方制を模倣し所謂南獨逸一部制に準じたが、このことのためにフイツシャー案は民衆主義の原則と不可分なりとして却て非難された。次ぎの第二草案は反對にライン市制を模倣したが、これは首<sup>ビュルガーマイスター</sup>長の地位が甚だ強大であると云ふために、即ち非民衆主義的であることのために否定された、最後の第三草案はチューリンゲン地方制に於ける一部制を模倣して、その形態を粗野ならしめなかつたが、明かに地方代議會の優越を示してゐた、しかし、一面、行政の責任指導者たる首長は全然無意義な存在であることから免れ、假令地方代議會の議長職をとり得なかつたにしても、地方代議會に於ける議決の準備、地方議會の違法又は不當の議決に對する抗議等をなし得たのみでなく、固有の行政の内部に於いて、チューリンゲン地方制に於ける首長の地位よりも強力な地位を確保し得た、首長の身分も亦獨立であり、任期六年、再選は十二年を認められる結果、行政の責任ある指導者として、少くとも若干の影響を與へ得る立場であつた。

この種の民衆主義的傾向は、既に一九一九年バイエルン州に於いても亦これをみることが出來た、バイエルン地方に於いては從來意思機關と執行機關との一般的分立の原則を完全に放棄し、兩機能を地方會議に委任するといふ原則を採用してゐたが、この種の原則は弱い程度にしても、既に獨逸革命以前フアルツ地方制にみるものが出來た、事實上も亦すべての權力は地方會議の手に集中されてゐたが、地方會議には議決をなす権のみでなく、又行政機能を附與されることに依つて同時に議決に對する完全な責任をとることとした、これに伴うて首<sup>ビュルガーマイスター</sup>長

には地方會議及び各種委員會に於いて完全な投票權を有する議長職が與へられ且首長は事務處理の統轄者であり、一般行政の指導者であるために、この點に於いて非常な支配力を振ふことが出来るようになった。

かうして、チューリンゲン、ザクセン及びバイエルン地方制に於いては政治的要求の目的が達成せられ、地方代議會又は地方會議の全權的地位が形成せられるに至つた、しかしながら、この種の地方制は、いづれも政治的問題の一方的採擇に依つて、極めて重大な缺陷を、それ〴〵残してゐたことは、疑ふ餘地がないのである、即ち地方代議會又は地方會議は、その附與された強力な權力を、地方團體の利益のために、責任を以つて行使するの地位から遙かに離れて存在し、又更に進んでは、地方團體の行爲能力を顧みないで、唯々政黨的政策の要求からのみ議案を提出し、政黨的政策の見地からのみこれを議決した、就中、ザクセン及びチューリンゲンに於ける地方團體の行政は、無責任な集團（地方代議會又は地方會議）の無責任な議決に依つて行はれてゐた外に、行政の責任ある指導者の地位をして、その影響が極めて少からしめるの方法を採つたために、行政の責任ある指導者が、その専門的知識、公平無私及び行政に對する責任等に依つて、地方代議會、又は地方會議の議決に對し、若干の影響を與へんと試みても、それは、全く効果を發生しなかつたばかりでなく、ザクセンに於いての、行政指導者たる首ビュルガー長の抗議權は、もはや、地方代議會に對し繼續的効力をさへ持ち得なかつた。

かくの如く完全な破滅に陥つてゐた地方行政の改革は殊にザクセン、チューリンゲンに於いて緊急缺ぐべからざるものであつたが、その時は既に所謂社會黨多數は州議會に於いても、州政府に於いても亦破れて居つた、こ

ゝにこれを機因として地方行政改革の指導原理も亦展開をなさなければならなかつた、これを一部制の發展からみるならば、一部制の發展は既に第二期に入つたものといふことが出来る。

第二の自由的民衆主義時代に於いて、一部制の發展は、政治的意義に於いてではないにしても、反動と呼ばれて居つた、しかしながら民衆主義の時代に於ける地方組織の最も適合したものととして、一部制を採用することに於いては第一期時代と毫も異なる所がなかつたばかりでなく、この時代は寧ろ純地方行政の立場からのみ問題を取扱ひ、健實にして秩序ある、しかも能率的な地方行政の再興といふことに就いては最も主力を注いだ如くみられた、この時代に於いて一部制の發展を支配した傾向は下の二つのものであつた、その一つは、地方代議會、又は地方會議の行政參加の無條件的優越を低下すること、その二つは、地方代議會、又は地方會議に對し、平衡を求めるために、行政の責任的指導者たる首長の地位を強化すること、である、疑ひもなくこの種の傾向は第一期時代に於ける一部制發展の傾向と根本的に異つたものを含んでゐる。

具體的にこの種の傾向の最も著しくあらはれたのはチューリッゲンである、チューリッゲンに於いては先づ一九二四年の緊急法に依つて一九二二年の地方制に於ける最も弊害ある部分を除き、一九二六年の地方制に依つて更により強い程度に於いて、新しい立場をとつた、即ち一九二六年チューリッゲン地方制はライン一部制をその模範とし、意思機關と執行機關との分立原則を再び採用し、相互の權限を明確に定めた、これに依れば、地方會議の權限はライン市制に於ける如くに制限され、議決權、選舉權、監督權のみを行使し、地方會議議長はその

固有の行政範圍に於いて強力な地位を有し、地方會議に對し若干の平衡を保つことを保障し得た、又首<sup>ビエルガーマイスター</sup>長は地方會議の法律上の議長ではないが、地方條例の定むる所に依り、地方會議議長たることも亦可能であるに至つた。

チューリンゲンに於けると同様にザクセンに於いても亦一九二五年の地方制改正に依つて、地方會議議長の地位を強化し、固有の行政に於ける地方會議の影響を減退せしめるに至つた、一九二五年ザクセン地方制の草案に於いては、更に首長の地位をライン市制に近接せしめようと欲し、首長をして完全な投票權を有する地方會議の法律上の議長たらしめて以つて、地方會議に於ける必要な影響を與へしめんと考へたが、草案に於けるこの種の部分は、法律として採擇されずに、寧ろ反對の方向をとつてザクセン州大部分の都市は再び二部制を採るに至つた、が、反動はその目的とする處を遙かに越えて、一九二五年の地方制改正に於いては、原則として一部制が採用されるに至つた。

バイエルンに於ても亦地方行政に於ける政黨の鬭争は甚だしく行はれて居つたが、他の地方に於いてよりも早く、行政そのものは政黨的政策の點から論ぜらるべきものでなく、その目的に應じ純粹に、専門的になさるべきことが明かにされてゐた、<sup>10)</sup>従つて、バイエルン一九二七年の地方制に於いては、既に從來から實際的必要に基いて支配的地位を有してゐた首席首長制度の改正といふことを離れて、先づ技術的必要から緊急と考へられて居つた處の現状統制といふことが要求されてゐた、即ちバイエルンに於いては、特に技術的必要から一部制を堅く確保

してゐたが、その確保及び必要はずべての政黨及び多くの地方行政實際家に依つて等しかつたことは、この點に於いて最も意義のある進歩であるといはなければならぬ、そのかくの如き理由は、一部制の希望と實施とに對する政治的及び實際的要求がバイエルン地方制に於いては同程度に考慮せられると共に、兩者の要求が統一的に融合せられて居つたことにあるといはなければならぬ。

以上の三つの地方即ちヴェルテンベルクを除いたチューリンゲン、ザクセン及びバイエルンに於いての一部制發展の跡をみれば、こゝに一部制の具體的意義を充分に了知することが出来る、一部制はその採用の當初に於いては、ザクセン及びチューリンゲンに於けるように、その意義及び運用に就いて充分の知識を持たない結果、これを放棄して、二部制に走らんとする傾向が存しないではないが、一部制の如く、既存の制度と異つた新方針を以つて進む場合に於いては、これに依つて生ずる困難を克服しその試練に打勝つことが必要である、それはライン市制に於ける約八十年に近い經驗が示すように一部制そのものに於いては二部制若くは三部制に含まれない處の長所が存するものといふことが出来る。<sup>11)</sup>

一部制發展の具體的事實を通じて一部制の具體的方面をみるならば、一部制は二つの方向に進みつゝあることが理解される、その一つはライン市制に於ける一部制への方向であつて、チューリンゲン及びある點に於いてザクセンがこの部類に屬する、他の一つはバイエルン地方會議制に於ける一部制への方向であつて、ヴェルテンベルクがこの部類に屬する、ライン市制に於ける一部制とバイエルン地方會議制に於ける一部制との各々の特色は

既にこれを述べたが、今、兩者の根本的差異をみれば、ライン一部制に於いては意思機關と執行機關とを分立するの原則から出發するに反し、バイエルン地方制に於いては兩機關を合併するの原則から出發してゐる、しかるに、他面、ライン地方制とバイエルン地方制との間には著しく共通點を持つてゐる、即ち第一には、首<sup>ビュルガーマイスター</sup>長は地方會議又は市會の法律上の議長であつて完全な投票權を持つてゐること、第二には、首<sup>ビュルガーマイスター</sup>長は當該團體の内部行政に於いて強い影響を確保し得る行動範圍を持つてゐること、がこれである、しかし乍ら理論上鋭くあらはれてゐる處のすべての差異も實際上に於いては疑ひもなく弱くあらはれるが故に、ライン市制に於ける一部制とバイエルン地方制に於ける一部制とは、實際上の運用に於いては同一ではないが、根本的に甚だしく類似してゐると云ふことが出来る。<sup>13)</sup>が、更に一部制の問題としてはその發展の歴史が示すように、一面に於いては、一層責任ある地方行政機關を設置すること、他面に於いては、地方會議議長の地位を強力且支配的ならしめるためにその發議權を強め且これをして地方代表機關の専門的知識に依り適正な指導者たらしめることが必要である。

かくしてライン一部制とバイエルン一部制とは將來の一部制そのもの、發展に對し基礎的土臺となり、地方制改正に際して一部制を討議・採用するの<sup>13)</sup>ときにはその重要な典型を示すことは明かである。

しかるに、こゝに一部制の發展に對し、根本的に重要な投石をなしたものはナチスの新地方政策である、ナチスの新地方政策が實施せられたのは、既に一九三三年三月二十四日の賦權法及び同年三月三十一日の第一等配法及び同年四月七日の第二等配法を基準とするが、<sup>14)</sup>上述したように、ナチスの地方制改正が最初に行はれたのはヴェ

ルテンベルクである、ヴュルテンベルク地方制は、ナチス制覇以前にはバイエルン地方制とほぼ同型の所謂南獨逸一部制の一つを形成してゐた、従つてヴュルテンベルク一部制の發展はバイエルンに於けると同様なものを示しつゝあつたと云つて差支へない、しかるに突如、ナチスの地方制改正はヴュルテンベルク地方行政の上に上述のような特殊な型態をとつてあらはれた、勿論ナチスの強硬政策はこれより先き既に著しくあらはれてゐる、これより賦權法、第一等配法及び第二等配法の影響であることは云ふをまたない、即ちこれをヴュルテンベルクに就いてみれば、地方代表者 (Ortsvorsteher) は法律上及び事實上、地方會議から獨立し、いかなる方法に依つても、決してこれに従屬するものでない、又、ナチス地方制の意義及び目的は、頑強にして獨立的な人物が地方團體の先端に立つことにあるを以て、薄弱な人物はナチスの國家觀念の要望を充たし得ないであらうと云ふことになつた、かくの如く、地方代表者は、事實上且法律上地方會議に獨立し、その權限を擴大せられると共に、地方會議の議決に抗議しこれを監視する等、今や地方團體に於いての唯一にして最終の責任者として存在し、外部に向つては最も優越した機關、即ち責任ある指導者として行動するに至つた、換言すれば首<sup>ヒルガーマイスター</sup>長たる地方代表者は國權の地方的代表者 (Ortlicher Repräsentant) であり、地方團體の存立のための機關であり、且官憲の重要な分派でもある、將來、首長たる地方代表者は、その一身に於いて國家及び地方團體を具現し、更に、若し國家が首長たる地方代表者を飾るに官職と權力とを以てするならば、首長たる地方代表者はナチスの意義及び精神に於ける地方行政の指導權を國家から取得することは明かである。<sup>16)</sup>

然らば、かくの如き場合に於いてのナチス治下の地方組織はいかなる形態に存すべきか、現在の状勢を以て直ちに自治行政の解消と看做すのは早計である、何となれば、獨逸に於ける地方自治は、歴史的且傳統的にその意義が古く堅い一面に、ナチス地方政策も自治行政の價値を認めてゐるからである、唯問題なのは、地方團體の中樞組織をいかなる形態に表現するかと云ふことであるが、これをヴェルテンベルク地方制に於ける變動からみるならば、首<sup>ビュルグマイスター</sup>長たる地方代表者の權限の擴大、強大な責任行政の實現、換言すれば、指導主義（Führerprinzip）の樹立これである、<sup>18)</sup>地方行政組織に於ける指導主義の確立は、これを地方行政組織の型態からみれば、まさしく純粹な一部制、その意味に於いては、ライン市制型の純首長制（Echte Bürgermeisterverfassung）の實現に外ならない、ライン市制に於ける一部制が、その健實な原理と内容とを持つて、既に一八五六年以來の長い經驗を積みつゝ發展し來つたことは、その地方史に於いて明かである、實に、ライン市制は、バイエルン地方制と並んで、一部制の典型的存在であつたのである、その意味に於いて、ナチスの地方改革を最初に企てたヴェルテンベルクに於ける地方制は、これと全く對照的地位に存し、所謂指導主義と必ずしも合致するものでない結果、一部制と云へばナチスの政策と根本的に相反する如く考へられ易いが、事實は全然逆であると云ふことが出来る、上述したように、ライン一部制こそ指導主義そのものである、従つて、獨逸地方行政に於ける一部制の發展は、ナチスの出現に依つて重大な影響をうけてはゐるが、これに依つて、將來その質的轉化と飛躍とを具體的に開始し得る時機を持つべきであらうことは尤より明かである。

- (1) Holz, a. a. O. S. 52.
- (2) Thoma, Das Reich als Demokratie, in Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 1923. Bd. I. S. 191 ff.
- (3) Thoma, a. a. O. S. 191. ff. ヲフの見解に依れば、獨逸的民衆主義は若干の例外を除けば完全に自由的民衆主義の刻印を残してゐる、特にそれは獨逸憲法に於ける諸種の規定がこの種の自由的民衆主義の所産であることを明示してゐる。(Thoma, a. a. O. S. 192 ff.)
- (4) Holz, a. a. O. S. 53.
- (5) 公職をその職業に持し者と然らざる者即ち professional と amateur とが行政の各部門に必要とせられることはこれを論ずる必要なき(White, Introduction to the study of public administration. 1929. p. 63) 素人の行政参加の意義は決して少くないものであつて、近來の特にアメリカに於いての傾向をみれば、各部門はアマチュアの一般の指導の下に専門家に依つて管理、執行せれるべきと現狀である(White, ibid, p. 65) 従つてこの際に於いて最も注目せらるべきことは職業的吏僚主義の擡頭である (Nawasky, Die Stellung des Berufsbeamtentums im parlamentarischen Staat. 1926. S. 10 ff.)
- (6) Peters H., Die Krise der ländlichen Selbstverwaltung, in, Gegenwartsfragen der Kommunalverwaltung. 1929. S. 150 ff) 自治行政の官治化に就いては、拙稿「地方行政の改正」國家學會雜誌、四十七の七、四〇頁以下、
- (7) Holz, a. a. O. S. 56.
- (8) Kitz W., Die politischen Parteien und die Kommunalpolitik, in, Kommunales Jahrbuch. Neue Folge, II. Bd. 1931 S. 47''
- (9) Holz, a. a. O. S. 56.
- (10) Scharragel, Fünf Jahre Kommunalverwaltung. 1929. S. 3. 彼はヒン市長としてそのヒン市政五年間の經過を語つてゐるが、そこにはハイエルン特にヒン市政の進歩が示されてゐる、その結論に於いて、彼はよく處理せらるる大都市の健實な行政上の諸活動は獨逸人民をあらゆる領域に於いて再び高揚せしめるための最良の案内者である、唯々全人民の幸福を達成するためには政治的妨害及び影響から離れて専門的アルバイトがなされなければならぬ

(Scharnigel, a. a. O. S. 68) と云つてゐるが、彼は今年三月十日におこつたナチスのバイエルン占領に際し十日附を以て、*Volkischer Beobachter*, 11/12 März 1933)

(12)(11) *Kommune und Wirtschaft, Sonderausgabe der Kölnischen Zeitung*, 1929. S. 7 ff.

Holz, a. a. O. S. 59.

(13) 近時の地方制改正には一部制が殆ど例外なしに採用されてゐる。地方組織の根底を例外なしに一部制に置かんとする傾向は、同時に、全獨逸地方制の統一主義と云ふことになつてあらはれた、特に獨逸都市會議 (*Deutsche Städtetag*) は、地方制統一運動を支持し、一九二一年六月二十三日及び六月二十四日のシュツツガルトに於ける第五回大會に於いては、地方制調査委員會の設定に關する決議をなした、この調査委員會は全獨逸市制草案を作成したので、一九二四年九月二十四日及び九月二十五日のハノヴァーに於ける第六回大會にこれを提出した、この第一草案は、何等根本的理想を有したものでなく、従來の地方制に於ける諸形態を綜合統一したものであつて、完全に妥協案であつた (Holz, a. a. O. S. 61) 即ち草案はライン市制、地方會議制及び二部制の三つをそれ々に包藏した結果、一面に於いては一部制の形式をとり、他面に於いては二部制をとると云ふ極めて變態的なものであつた、と同時にこの場合に於いては當然一部制か二部制かが問題にされた、當時二部制の長所として擧げられた處は二つの點である、その一つは慎重審議し得ること (*Gründlichkeit und Ueberlegung*) 各機關が相互に對立することは議決をして獨立に且慎重ならしめるを以て巧みに運用される場合には全體的に極めて望ましいものである、しかるに二部制に於けるこの種の長所は同時に短所となつてあらはれ、慎重審議は反對にその決定を鈍らせ或は妥協苟合に依つて慎重審議を放棄する、その二つは確實 (*Sicherheit*) であること、相互の機關が獨立に審議し得ることは、或は審議に参加する者が異なることに依り、或は審議の期間を別々にならしめることに依り、議決そのものをして頗る確實ならしめ、政黨的利益に依つて動かされること少からしめる、だが、この長所も亦同時に短所となる、議決そのものをして確實ならしめることがあつても結局兩機關を構成する者は各々同一政黨に屬する場合が多いため、政黨的利益から免れることは到底不可能である、實際現在では二部制の長所は全然反對に短所となつてゐる (Holz, a. a. O. S. 64)、特に二部制 (並びに三部制) の大なる欠點は責任の所在が不明瞭であることである、二部制に於て責任の所在を明瞭ならしめんとすれば、是非とも二部のうちの孰れか一つを廢止すべきである、その意味に於いて一

つは全く不用である。

この事情を以て一九二四年の第一草案は否決せられて、一九二五年に第二草案が作成され、根本組織として一部制が採用された、採用理由は、現在の状態に於いては一部制が最も適切な型態であり、これに依つて全獨逸市制の統一を計ることが、最も必要であると云ふのである (Holz, a. a. O. S. 64)。第二草案に採用された一部制はライン市制に於ける一部制とバイエルン地方制に於ける一部制とを混交したものである、その孰れが強くあらはれてゐるか云へば寧ろライン市制である、第二草案も猶未だ討議すべき餘地を持つてゐたために、竟に公にされなかつた。で、一九二九年九月十七日のフランクフルト大會では全獨逸市會議長自ら更に新草案を得べき旨を述べた。

第三草案は一九三〇年三月十九日公表された (Reichsstädteordnung, Entwurf und Begründung, 1930. Schriftenreihe des Deutschen Städtetages, Heft 11) (この「獨逸市制草案」全文の翻譯・九州自治政研究會「研究と報告」創刊號七六頁)。第三草案は本質的には第二草案に類似してゐた、が詳細な點に於いては尙新しい内容を持つてゐた、特に顯著なことは、地方政策と國家政策との調和を巧みに計つたことである、草案の指導原理は責任主義であつた (Reichsstädteordnung, S. 25 ff)。自治は公民の責任的行政参加であると云ふことは第三草案を一貫した根本觀念である (Reichsstädteordnung, a. a. O. S. 3) これを全體にみれば、第三草案は實際的及び政治的要望を巧みにとり入れ、各地方に於いて示された實際的發展を綜合してゐる、換言すれば、第三草案は一部制發展に於ける最後の鏈環として考へられる (Holz, a. a. O. S. 66)。

實に、一部制はこの他に例へばプロイセンの地方制改正に於いても亦柏林市制草案に於いても同様に論議されてゐるが、このことは一部制自身に他の二部制若くは三部制の持ち得ない處の長所を包む結果に外ならぬ。

- (14) ナチス政策の基準的法律は一九三三年三月二十四日の「獨逸帝國及び獨逸人民危難除去法」(Gesetz z. Behebung der Not von Volk und Reich) これを省略して賦權法 (Ermächtigungsgesetz) である、實に、獨逸帝國憲法變更の法律である所の賦權法は、爾今帝國法律は帝國政府の單獨の議決に依つてこれを制定し得ることを主たる内容とし、その他、議會に關する規定若干を定めてゐる、賦權法の有効期間は一九三七年四月一日までとされてゐる。

賦權法に並んで特に全地方行政の點から最も重視せられるべきものは、一九三三年三月三十一日の「獨逸帝國諸州間等配

ニ關スル暫定法」(Vorläufige Gesetz z. Gleichschaltung der Länder mit dem Reich) これを省略して第一等配法( Erste Gleichschaltungsgesetz) と、一九三三年四月七日の「獨逸帝國諸州間等配ニ關スル第二法」(Zweite Gesetz z. Gleichschaltungsgesetz der Länder mit dem Reich) これを省略して第二等配法( Zweite Gleichschaltungsgesetz) と、  
ある。

第一等配法は諸州と地方團體との間に於ける政治的及び團體的關係の變更をその内容として全文僅かに十九條から成つてゐる。第一に、立法の簡易化を定めてゐるが、第一等配法第一條に依れば、州政府は州憲法の定むる手續以外に自ら州法律(Landesgesetz)を議決、制定することが出来る。尙この種の立法簡易化は豫算及び公債に關する權限にまでも準用される。第二條に依れば、州政府は一定の目的のためにその賦與された立法權の行使に當つては州憲法の尊重を免ぜられるが、しかし乍ら、これは州議會制度に觸れたのではなくして(Gebhardt I., Ernächtigungsgesetz und Gleichschaltungsgesetz in, Bayerische Verwaltungsblätter. 81. Jg. 6. Hft. 1933. S. 84)この點は賦權法の帝國議會と帝國政府との關係と同様である。又、州政府の簡易立法權は州政府制定のすべての法律に對し行はれるのでなく、たゞ、地方團體に關する行政を含む一般行政の新定及び權限の新規定に就いてのみ行はれるのである。簡易立法權がこの種の制限をうけるとしてもそのこれを行使するの範圍が頗る廣汎であることは云ふを要しない。第三條には州立法事項に關係する條約は州議會の同意を得ないでこれを定むることが出来る旨がある。第一等配法の第二に、州議會の新定がある。第四條以下に於いて、州議會はプロイセン州議會を除いて全部解散され、一九三三年三月五日の帝國議會總選舉の票數に従つて新しく構成される。これに依つて帝國は各州に對する憲法制定者であるばかりでなく、更に州機關構成者として存在し、今や、新州議會は州憲法に基かないで直接、帝國議會の法律上の意思表示に基いて存在し、更に一九三三年三月五日から四年間は何等解散をうけないで存続する。この種の新州議會の成立は帝國と各州との意思構成の等配(Gleichschaltung)を確保することに於いて政治上重大な意義を持つてゐる。第一等配法の第三に地方自治團體の新定がある。これに依つて、帝國政府は各州の現行地方制を除去し、自ら地方制立法者として且又地方代表機關の構成者として臨む。又、これらの地方代表機關は解散され、一九三三年三月五日の帝國議會總選舉の票數に従つて新しく構成される。新地方團體機關は一九三三年三月五日を起點として四年目に選舉を行ふ。實にこの種の各州議會及び地方團體機關に關する規定は極めて特徴的であつて第



一に立法の重點は一般的原則に存するばかりでなく、個々の行爲に於いても亦存すること、第二に、これがために發せられる一般的規定は個々の行爲の執行なるがために副的であることである。

第二等配法は帝國と各州間との關係を完全に新しい基礎の上に置かしめることをその内容として全文僅かに六條から成つてゐる、即ち、第一に、統一的政治的意思確保のために、法律は、大統領が國首相の申出に依りプロイセンを除いた各州に國監 (Reichsrathhalter) を任命する、國監の法律上の性質は國の機關たる、州の機關たるとの二重の地位を持ち、國機關としての國監は大統領に依り任免せられ、國首相に依つて與へられた政治方針の遵守を監視しその官職に就いては國大臣法 (Reichsministergesetz-Gesetz über die Rechtsverhältnisse des Reichskanzlers und der Reichsminister vom 27. März 1930) が適用せられ、これに關する費用は國庫これを負擔す、州機關としての國監は、州政府長官の任免、州政府長官の申出に基き州政府員の任免、州議會の解散、新選舉の準備、州法の作成、公布、直接所屬官吏の任免及び赦免 (Begnadigung) に關する權限を有す、この種の權限を國監に與へることは、恰も大統領の他の國機關に對する如き關係を國監の州機關に對して認むるものであつて、今や、州政府も亦州議會も國監に從屬するに至り、國監は州最高機關として臨むに至つてゐる、これに依つて各州は國監に依り國權を以て統治され、州の主なる意思構成は國監に從屬するものとされる、第二等配法は、第二に、州政府長官に對する州議會の不信任議決は、もはや、これを認めないものとし、從來州議會と州政府との間の獨立關係は除去せられ、州政府は州議會の代りに國政府に從屬するに至つた、更に、プロイセンに於いては國監を設けず、國首相自ら國監の權能を行使し且國政府とプロイセン州政府との人的結合を遂行する結果プロイセンと國との關係は他の州の國に對する關係よりも緊密である。

以上のように賦權法は法律上獨逸帝國革新の柱石であり、第一及び第二の等配法はこれを補足する法として最も重要なものである (Gebhardt, a. a. O. S. 82) 賦權法に就つては近時これを論ずる者少くなす (Schmitt C., Das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich, in „Deutsche Juristen-Zeitung“ 38 Jg. Heft 7, 1933. S. 455, Kaiserbergrg. Das Ernächtigungsgesetz, in „Deutsche Juristen-Zeitung“ 38 Jg. Heft 7, 1933. S. 458, Krüger, Die Verfassung der nationalen Revolution 1933, 宮澤俊義助教授「國民革命とドイツ憲法」國家學會雜誌 四七、四七の九、一〇、杉村章三郎助教授「ドイツに於ける聯邦制破壊の立法」帝大新聞八・九・二五・)

カール・シュニツトに依れば、今回の賦權法の特質は、第一に、帝國新立法者は單に命令制定でなく形式的意義に於いての國法律制定の權能あること、第二に、帝國政府は從來の憲法と異なる新しい實質的憲法を制定する形式的意義に於いての憲法法律を發布し得ること、第三に、帝國政府に對し異常の權限を賦與してゐることである、賦權法はナチス革新の將來への表示であり (Schmitt, a. a. O. S. 456) まことに、憲法史的意義に於いては大轉向をなしたものである (Schmitt, a. a. O. S. 455 ff.) 實に、獨逸帝國及び人民の改造と云ふ大事業を貫徹するために非常手段を必要とするが、この種の非常手段が賦權法なのである (Kaisenberg, a. a. O. S. 453)

第一等配法は、將來の政治的勢力の興廢を帝國及び各州に於いて等配せんとし、その等配の根底を一九三三年三月五日の帝國議會總選舉の結果にをこうとする處の、獨逸に於いては嘗てみない統一的政治權力の樹立である (Poetzsch-Heffter, Das vorläufige Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich, in, D.-J.-Z. "38Jg. Heft 8, 1933 S. 535) かくも如く等配の堅い組織は將來憲法修正に重大意義を持つのである (Poetzsch-Heffter, a. a. O. S. 537)

第二等配法は別名を國監法 (Das Reichsstatthaltergesetz) と云つてゐるが、これにも亦獨逸統一の方針は明確にあらはれた、即ち國監法は、從來の聯邦國家を指導する根本觀念を破壊し、これを適用することに依り、國民的分裂、國家の誤認及び獨立的利己心を排除すると共に、且諸州に對する國の強い支配の觀念を植ゑつけるばかりでなく、國と州との結合を具體的に統一にまで導くのである (Bilfinger, Das Reichsstatthaltergesetz, in, Deutsche Juristen-Zeitung, 38Jg. Heft 9, 1933 S. 586)

等配法に於ける等配 (Gleichschaltung) とは何であるか、ヒットラーは一九三三年三月二十三日この點について演説してゐるが (Krüger, a. a. O. S. 17) 公の解釋に依れば、等配とは國と州とに對し統一的にのみ選舉を行ひ得ると云ふことである、この等配の指導觀念に就いては、獨逸共和國憲法第十七條第一項の基本原則を修補して以て、今や制度的保障として確保されたものであるとする (Poetzsch-Heffter, a. a. O. S. 537)

これを具體的にみれば、等配の觀念は、第一に、一九三三年三月五日の帝國議會總選舉の票數が地方議會に於いても等しく認められること、帝國議會の總選舉の票數に應じて新に各地方議會を形成することは各地方議會の内部構成に關し最も重大な影響を與へることは云ふまでもない、何が故にかくの如き等配の原理が行はれるかと云へば、政府は、新な選舉に

依り當然行はれる無目的の政治的鬭争を避けるんとしたこと、及び新選舉に對する勞力と金錢との不必要の浪費を節約せんとしたこと、がその理由としてあげられる (Woerner O., Die Gleichschaltung der gemeindlichen Selbstverwaltungs-körper im Reich und Land, in „Bayerischer Verwaltungshäher“ 81 Jg. Heft 6, 1933, S. 89 ff.) これに關する條文は、第一等配法第五條第七條乃至第九條、第二に、カーネーに屬する者を議會から排除したこと、この目的は、國議會に於いて行ふ所ものを地方議會に於いても行ふと云ふのであり、上述の第一の等配原則にも拘らず、カーネーの投票はこれを考慮しないと云ふことである、その排除の理由は、單に政治的ばかりでなく法律的事である、即ち、政黨の目的が國の秩序を亂し或はこれを否定するにも拘らず、國がこれに對し國家的法律保護を確保し、その國家的高權の行使に均分させるのは論理的に矛盾である、従つてかゝる政黨又は個人に對し國家的保護を拒否するのは當然である (Woerner, a. a. O. S. 90) 此に關する條文は第一等配法第四條、第七條、第三に、議會を縮小すること、これに關する條文は第一等配法第五條、第六條、第四に、州政府に對し國の場合に於ける國政府と同様に立法權を附與すること、これに關する條文は第一等配法第一條乃至第三條、第五に州議會の議員任期は國議會の場合と同様にすること、州議會解散は四年以内に於いてはこれをなすを得ないが、國議會の解散は何時たりともなし得る結果、これに伴ひ州議會の解散も行はれるのであつて、國議會と州議會とは將來常に同時に新しく組織され、議會に於ける政治的構成の差違は全く排除された、これに關する條文は第一等配法第八條第十一條、第六に、等配の手段はすべて國監の任命後に行はれることである (Woerner, a. a. O. S. 91) 以上の六つの點に等配の意義が存してゐるが、等配は三つの點に於いて考慮せらるべき多くのものを含んでゐる、第一には等配は地方的特殊性を認めないこと、第二に等配に依つて選舉の本來の意義が失はれること、即ち州議會の議席を國議會總選舉に基く結果に依らしめることは選舉の意義を失ふと共に法律的擬制を必要とする、第三に自治行政を危殆に陥らしめること、これである、が、それにも拘らず、ナチスは、これらの等配手段を通じて一舉に獨逸の統一を計らんとしてゐる、而して等配の核心は第一等配法第四條にありとされる (Krieger, a. O. S. 17)

以上の三つの法律はまさしく三權分立の原則を否定し、立法及び執行の兩職能を行政府に合一することを前提としてその強大な影響を與へ又は與へつゝある (Göbhardt, a. a. O. S. 88) ことに於いて、我々はライン一部制に於ける首長制を想起しないわけにゆかない、そこには立法(議決)と執行とを兼ねた強力な市長制がある、

尙、一九三三年三月五日の獨逸帝國議會の總選舉の票數結果は次の通りである (Völkischer Beobachter. 7 März 1933)

黨名	得票數	百分率	議席數
ナチス	一七六、八二三	四三・九	二八八
黒・白・赤・戦線	三三、二五九	七・八	五三
エス・ペー・デー	七二、六〇五	一八・三	* 一九
カー・ペー・デー	四八、五七九	一一・二	八
中央黨	四二、三六一	一〇・一	七
バイエルン民黨	一〇、二六三	二・七	一九
國家黨	三、四八七	〇・八	* 六
獨逸人民黨	四三、二〇五	一〇・八	* * *
基督教的社會人民黨	三八、四一六	〇・九	* * *
農民黨	四、四三三	〇・三	* * * *
ハノヴァー黨	四、七三三	〇・一	八
ランドブント	八、三二八	〇・三	一

\* 伯林日日新聞に依れば \* 一一〇 \* \* 五 \* \* \* 二 \* \* \* 四 \* \* \* 二 \* 總議席數六四七と  
なつてゐる (Berliner Tageblatt. 7 März 1933.)

(15) ナチス強硬政策の地方團體に向けられたものは特に等配法を根據とする、唯等配の内容は地方團體に於いては州の場合に於ける程廣汎ではない、地方團體に於ける等配は地方團體の直接選舉の代りに帝國議會總選舉投票數を基礎として計算

地方行政に於ける一部制の發展 (宇賀田)

(第四卷第一號 七五) 七五

することに依り議員の任期を形式的に一致せしめること及び代議會の縮小と云ふこと、に限られてゐる。従つて、地方團體の國及び州に對する法律上の地位は、州の國に對する法律上の地位よりも遙かに惡化されてゐない、それは何故であるか、第一に、地方團體は從來州に對して、州の國に對するよりも遙かに從屬的であつたこと、第二に、地方團體は州よりも遙かに少く政治的問題を處理してゐたこと、が主な理由となつて、地方團體をして州の國に對する程に國又は州に對し從屬せしめる必要がなかつたのである。(Woenner, a. a. O. S. 91)

等配は、いかなる方法に於いて實現されるか、これをバイエルン州に就つてみればその概略次の如くである。(Woenner, a. a. O. S. 91—94)

第一に、第一等配法第十三條第一項及び第十八條を基礎として一九三三年四月七日のバイエルン等配法(Bayer. G. z. Gleichschaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände mit Land und Reich)に依り、地方會議及び市會議は縮少された、即ち地方會議議員はバイエルン法に依り法定最高議員數七十七名から四十四名に減少せしめられ、議員定數はバイエルン地方制第十三條の如く地方會議自ら法定の範圍内でこれを決定することなく、直接法律に依つて定められる。ビュルガーマイスター首長は地方會議の議員として存在する。

第二に、選舉手續は非常に變更された、すべてビュルガーマイスター首席首長は選舉は地方團體の大小を問はず地方會議に依り行はれ、第二、第三首長の選舉も同様に行はれるが比例代表に依らず多數主義に依る、地方團體の一般選舉は、もはや、各有權者の投票に依つては行はれないために、候補者名簿の變更は有權者にとつて何等問題でない、その結果、候補者は得票數に依つて議席を獲得するのでなく、候補者名簿に記載した順序に従つて議席を獲得するのである、更に地方會議の構成手續は下の如くである、即ち一九三三年三月五日の帝國議會總選舉の投票數を基準とし各地方團體に於いて各政黨に投ぜられた有効投票數に依つて地方會議の構成をする、帝國議會總選舉に際し當該地方團體區域内に於いて得票數のあつたすべての政黨は地方會議の構成に際し選舉管理者に對し候補者名簿を提出する權利を持つてゐる、地方會議は従前のように首長、有給議員を以て組織せらる、政黨の提出する候補者名簿には候補者の宗教を記入し、ユダヤの候補者はその旨を豫め確めらる、又、カーペー及びその代用機關は候補者名簿を提出し得ない、多數の政黨が共同名簿を提出することは認められるが、獨立の候補者名簿を結合することは認められない、候補者名簿提出には二人の署名者が必要とする、選舉委員會は、

今回の場合は、候補者名簿を四月二十二日又は二十三日に決定し、一九三三年三月五日の帝國議會總選舉に際し當該地方團體に於いて各政黨に對し投ぜられた有効投票數に比例して議席を配分する、選舉委員會に於いて決定した結果は州の監督官廳に依つて検査せられ、若し法律の定むる處と異つた時には行政上の手段を除いてこれを訂正することが出来る、（行政上の手段を除くと云ふ用語に就いては疑義あるが、この種の訂正手續はバイエルン地方制第七十四條第一項の定むる處より廣いと云ふ見解がとられてゐる）。

第三に、これに依つて定められた地方會議議員は一九三三年三月五日を起點とし四年の任期を有するものとされる、但し新な地方會議が選任されその職務をとるまで同三月四日後の從來の地方會議のすべて法律上の行爲はこれを無効とはせられない、首<sup>ビュルガマイスター</sup>長選舉は遅くも四月二十七日迄に行はれる、すべて有給、無給及び第一、第二、第三、首<sup>ビュルガマイスター</sup>長及び有給地方會議議員の選舉は内務大臣の認可若くは内務大臣の定むる州監督官廳の認可を必要とする、（認可すべき官廳は内務省の告示に依り定められ、十以上の市及び縣廳所在地の首席首長は内大臣自ら認可す〔*Volksicher Beobachter*, 25, März 1933〕）

第四に、郡（*Bezirke*）及び縣（*Kreise*）に關しては郡會の定員は從來四十五名であつたが僅かに九名に減じた、それは從來餘りその集會もなく重要な任務を持たなかつたからである、又、バイエルンは全地方が六つの縣に分れ、縣會の定員は僅かに十三名に減じた、

更に、地方會議郡會及び縣會の構成に關する疑義を取除くために、一九三三年四月七日及び十一日に内閣告示が發せられた（*Volksicher Beobachter*, 22/23 März 1933）これに依れば、有給首長にしてその任命契約が満期にならず、若くはこれが取消されない場合に於いては當該地方團體は首席首長の新選舉を行はない、有給首席首長が強制的に罷免され假首長そのあとを襲ふ場合も亦同じ、有給第二、第三首長並びに有給地方會議議員の場合も亦同じ、その以外のすべての地方團體に於いては首席首長の新選舉を行ふ、從來名譽首席首長の代りに假首長の設けられた場合亦同じ、新に選舉された首長及び有給地方會議議員はバイエルン等配法第一條第六項に従ひその必要なる認可を得てその職務を行ふ、他の第二、第三首長の選舉は、この認可を得てのち行ふ、首席首長選舉會議に於て爾餘の首長の選舉を行ふべきか否かを議決すべきも同時に選舉をなし得ない、首席首長當選認可と共に假首席首長はその任を解く、假首長は將來これを置かず、

バイエルンに於いては等配法に依り州議會の議員選出率は四萬票に對し一人といふことになつてゐるが、これに依れば、大略次の如く構成される (Völkischer Beobachter, 3 April 1933)。

黨名	議席數
ナチス	四八
バイエルン人民黨	三〇
エス・ピー	一八
獨逸國民黨	五
農民同盟	三

バイエルン州議會は一九三三年四月二十八日開會せられ、同日附バイエルン州政府は州議會に對し全文三條から成るバイエルン國及バイエルン人民危難防止法案 (Entwurf eines Gesetz zur Behebung der Not des bayerischen Volkes und States) を提出した (Völkischer Beobachter, 29/30 April 1933)

これより先きバイエルン新政府は國監 General Ritter von Epp の下に州大臣以下の任命がもつた (Völkischer Beobachter 15/17 April 1933)

バイエルンの革新は着々進みつゝある、實に新バイエルン時代は、あらゆる場合に完全に自由な軌道に依つてゐる、唯々將來のバイエルン政府は嘗てその前例をみなかつた幸運の進出條件をみいだすであらう、就中新政府は、第一に絶對的『等配』に就いて國の權力をみいだし、第二に州に於いては全然争ふことを許さぬ權力を行使するであらう、(Nach der "Gleichschaltung", Berliner Tageblatt, 18. März 1933) からと云はれて居る。

バイエルン以外に於いても等配は順次行はれてゐる、特に南獨逸に於ては著しい (Berliner Tageblatt, 8. März, 1933.)  
チューリンゲン州議會の等配の結果 (B-T, 13 April 1933.)

ザクセン州議會の等配の結果 (B-T. 4. April. 1933.)

黨名	議席數
ナチス	三〇
エス・ペー	一三
ランドブンド	四
獨逸國民黨	三

ヴェルテンベルク州議會の等配の結果 (B-T. 4. April. 1933.)

黨名	議席數
ナチス	三八
エス・ペー	二二
獨逸國民黨	六
人民黨	一
基督教社會黨	一
中央黨	一
國家黨	一

地方行政に於ける一部制の發展 (宇賀田)

(第四卷第一號)

黨名	議席數
ナチス	二六
獨逸國民黨	三
農民黨	三
中央黨	一〇
エス・ベー	九
基督教社會黨	二
デミクラット	一

(16) Riehard, Gemeindeforn, S. 670 ff.

(17) ナチスの見解に依れば (Jesrich, K, Die Gemeinde in nationalsozialistischen Staat, in "Der Gemeindetag", 27 Jg. Nr. 8, 1933, S. 310) ナチス國家の建設に當つて地方團體及びその聯合は再びその自然に與へられた地位を取得したのである、新國家はその構成上原始ゲルマン的ゲノツセンシャフトの形態に復歸しなければならぬ、人民的國家思想は強力な國權を要望し、強力な國權の下に明白な地方分權と、廣汎な組織とを保持し、これに依つて各地方に於ける文化的、社會的、經濟的關係を完全に發達せしめんとした、又、地方團體の自治の立場から云へば自治の觀念は獨逸法的起原を持つてゐる、即ち自治の觀念は原始ゲルマン的解釋に基くばかりでなく、二千年の歴史的發展の上に基くものである、獨逸國家が長い歴史に於いて人民的組織を顧慮して存した如くに、地方團體及びその聯合は全國家の指導と各個人の發議との間の仲介者としてもはや存在しないが、文化的、社會的生活の全領域に互り、地方團體は、國と州との緊密な協同行爲に於いて先驅者的行動をとる、ナチス國家に於いては地方團體が必要な經濟的任務の支持者として生長することに非常な意義を置

いてゐる、ナチスの國家觀に就いては、今中次磨教授「民族の社會主義論」昭和七年、二三二頁以下

(18) ナチスに於ける特に地方政策に於ける指導主義は隨所に之をみうるが、イエゼリツヒに依れば、ナチスの國家觀は指導主義を基礎とし同時に廣汎な地方分權に依り強力な國權を創造し、人民的その意味に於いては原始獨逸的思想を實現するものである。(Feisch, a. a. O. S. 310) 實に政治上、國に於いても亦州に於いても最もよく確保され、すべての責任ある人々の最もよく承認してゐる處の・最大の個人的責任をとる指導主義は、直ちに地方行政に於いてもその實行をみなければならぬものである(Markmann, a. a. O. S. 462) この點に於いて、地方政専門家であるジーベルは、自治に關してナチスの根本觀念を述べてゐるが(Sievers, Nationalsozialistische Grundgedanken über Selbstverwaltung, in „Die natl. Gemeinde“, Jg. 1, Folge 6, 1933, S. 128 ff.) これに依れば、シュタイン以前から古く獨逸民族のうちに存在してゐた自治の觀念は、指導主義と最も緊密な連絡をなして考へられてゐたことをシュタイン自身に於いても亦承認してゐるのである、即ち自治に於いては指導者のみが、そのすべての活動領域に於いて最後の責任を負はなければならぬのである、常に指導者は、身を持するに嚴に、被指導者に對し自治の具現者としてその模範とならなければならぬ、ナチスはこの意味に於いて完全に自治と結合し指導主義と連絡してゐる、所謂權力は下から責任は上からといふ言句は堅く守られてゐる、何となれば、ナチスの組織に於いては、唯一人の最高指導者が存在して以て、すべての責任をこゝに集中せしめると共に、これに倣つた組織が大衆のうちに地方的に存在するからである、特に地方團體に於いては、團體それ自身が指導主義の原理に依つて組織せられ、國及び州に對し責任的分派として存在するものでなければならぬ、従つて、その具體的活動に際しては、常に唯一人若くはこれに依つて完全な責任を負ふべき一局を以てすべての行動がなし得られるようにすべきである、唯一人に依つて行動する場合は勿論後者の如く局制をとる場合に於いても最後の決定は唯一人を以てするの組織をとらねばならぬ、そこに自治に於ける鞏固な指導主義が考へられるのである、

#### 四

獨逸地方行政に於ける一部制は、かくの如く發展し、その發展に於いて、地方行政組織に對し根本的暗示を與へ

るに至つた、そのこれがいかなる程度に於いて、他の國家の、殊に、日本の、地方行政組織に影響を與へ、若くは影響を與へるであらうかは、頗る興味ある問題であるが、今茲にこの點を問題としては取り上げ得ない、何となれば、こゝに於いては、唯々獨逸地方行政の一部制發展を眺めんとしたまでであるからである。

しかるに、獨逸地方行政はその賦權法及び等配法を基礎としてこの一ケ年に地方行政の根本的革新を計り若くは計らんとした、在來の地方議會は獨逸帝國議會と等配せられ、舊來の地方制は或は廢棄され或は修正された、而して、そのあとに來るものは、地方行政に於ける強力な指導主義即ち責任行政の樹立である、強力な指導主義責任行政の樹立たることに於いて、又問題は一部制を中心として發展しなければならなくなつた、一部制の發展は、その意味に於いて、地方行政に對し本質的的基本的である。

（福岡・草ヶ江・昭和八年十月三十日）