

宇賀田教授著「地方自治の基本問題」

澤村, 忠

<https://doi.org/10.15017/14471>

出版情報 : 法政研究. 7 (2), pp.603-619, 1937-08-05. 九州大学法政学会
バージョン :
権利関係 :

紹介及批評

宇賀田 教授著 「地方自治の基本問題」

澤 村 忠

我が國に自治制が生誕してより茲に五十有餘年、その間幾度か行はれた改正の歴史には自治權の凹凸多き發展の跡が物語られるものである。が然し昭和四年の改正の後再び復、行政改革問題がとり上げられ、自治制の改正と自治制の危機は學者の側たると爲政者の側たるとを問はず聲高く叫ばれて來た。

然し斯く改正が絶叫され、論議される前に先づ、靜かに考へらるべきことはその制度の形式ではなくして制度の本質であり、精神でなくてはならぬ。制度の内核を知らずして制度の外殻を論ずることは結局空虚皮相の結論に到達するの他ない。如何にその改正が聲高らかに提唱されることも、もし改正さるべき制度の本質が忘れられ又は誤まられる時には、充分なる効果を望み得ないこと亦明らかである。單にそれ許りではない。その本質を知ら

す又は誤るものはその方向を見失ひ方針を逸するものであつて、改正は却つて改悪となるの譏をうけること必定であらう。

これを我が國行政改革、就中自治制改正の跡から考へて見よう。幾度か繰り返へされた地方制の修正と議事堂の四壁に反響した自治擁護の熱辯も空しく、昭和四年改正最大の收穫とされた議員發案權すらも、豫算提出の權は依然市町村長の手に残されたため、創られたものは靈なき形骸そのものに歸せられ、自治の擴張と擁護は如何程も認められるに至らなかつた。地方制の改革と自治權擁護の計とには無限軌道を走るメリー・ゴー・ラウンドを想はせるものがある。

かゝる結果は何處から來るのだらうか、それは他の何處からも來る筈はない、自治の本質を誤ることゝ、自治の本質の充分なる理解なきことのためである。

地方制の改革が叫ばれるのは、獨り我が國のみではない、洋の東西を問はず、地の南北を別たす、廣く世界各國の問題となつてゐる、殊に我が現行地方制の母法たる獨乙地方制は曩にナチス政權下に於て重大なる改革を斷行され、シュタイン精神の貫徹を期してなされた改正は却つて、シュタイン自治制とは反對の方向に推し進められるに至つた。これまた改革者が自治の本質を誤つたものであり、制度の中核を忘れたためと謂はねばならない。是る時にあたつて宇賀田先生の「地方自治の基本問題」が公にされたことは最も意義深いものがあり、行き惱める地方自治に對しその踏み誤まれる方向が是正され、その進むべき正しい行き方が明にされるものと謂はな

ればならない。

本書は宇賀田先生の最近十年間に亘る御研究の結晶であつて「行政法研究」の第一巻として發刊されたものであるが、そこには「自治制即責任政治」なりとの主張と自治發展方向への教示とが或は紙面に或は紙背に濃くにじみ出されてゐることを知り得る。

二

今、内容を辿つて見よう。

本書は、清水書店發行菊版六百五十餘頁の大作、收むる所は「法政研究」「國家學界雜誌」上で既に世に問はれた論文七篇であつて多年の深い御研究の成果に他ならない。それを列擧すると、一、自治權の史的發展 二、シユタイン、シユタイン市制の根本思想とナチス地方制 三、自治の要素に就いて 四、首長論 五、地方行政に於ける一部制の發展 六、地方制改革の重點 七、地方團體の監督に於ける地方法院で、「行政法上の研究は一聯の行政現象を全體的に具體的に把握しなればならない」(序文二頁)といふ先生の立場から右七篇は體系化され、整然と配列され以て自治制の根本問題の具體的解明を企てられたのである。従つて形は論文集の態を備へてはゐるが、實質は一の整序ある自治研究書であつて決して單なる論文集ではない。

本書は斯く一聯の行政現象を全體的に體系的に研究されてゐる所に特色をもつのであるが、他の特色の一は詳

細な具體的實例の中から理論が導かれる點でなければならぬ。この特色は卷初より卷末に至る全紙面に盛られてゐる所で、本書の生命も亦こゝにあると謂へる。

私は茲にその内容に觸れるに當り、之を三部に分け

第一部 自治權の討究（第一篇から第三篇まで）

第二部 自治組織の討究（第四篇から第六篇まで）

第三部 自治監督の討究（第七篇）

此の三つの側面から正しい自治の樹立とその發展のためには如何なる方向に進むべきであるか、先生の説かれる所に従つてこれを見つめて行かう。

第一部に屬するものは「自治權の史的發展」「シュタイン、シュタイン市制とナチス地方制」及び「自治の要素に就いて」の三篇である。こゝに於ては自治權の史的發展を究めることによつて自治の本質をさぐり、更に自治の要素をも検討して自治の正しい意義と正しい發展の方向とを示すものである。

先づ、例を獨乙に求めて自治權の發展の跡が觀られる。その尋ぬる所は一八〇八年のシュタイン市制より出發し、その修正法時代、獨乙革命時代及びそれ以後の進展につき、自治の變展の姿が時代的背景を通じて或は進歩し或は退歩に逆轉し、動と反動の作用を繰り返しつつも、結局は自治の萎縮と制限の方向におし流されて行つた

推移である。この推移の跡から自治の本質が抜き出される。自治権は地方團體に固有なるものか、將た傳來的のものか、それとも團體に固有なる自治権が國家より收奪されるに至つたものであるか、此の間に對する答は、自治権は、その發展史上、傳來的のものに他ならぬと。

では獨乙に於て自治権は如何に發展したか。一八〇八年シュタイン市制發布の趣旨は、その上諭に示される如く「從來の都市規定が新時代に適合した規定を欠くに至つた場合には、都市に對し獨立にして且よりよい構成を附與し、市民團體をして法律上鞏固な結合點を見出させ、實際的に共同體の行政に活動させ、且この共同參與に依つて共同精神を振興させることを必要とする」(一〇頁)との立場からであつたが、此の市制は獨乙地方團體の根本法であり基礎法とも謂はるべきもので「自由なる地方團體に於ける自治の發展のために、その一般的基礎を定め、以て全國家組織の基底たらんとした」ものである(二二頁)。

シュタイン市制の特徴として擧げられるものは第一、市を人口の大きさに従ひ大都市、中都市、小都市の三階級としたこと、第二 住民は市民と市民権なき城内居住者に分たれたこと、第三 市會議員選舉制は舊來の一般人民集會廢止され、完全なる代表制がとられ、市會議員の選舉は市民の普通、直接、秘密選舉によつたこと、第四 委員會組織の市參事會制をとれること、第五 市參事會と市會議員との關係については前者が執行權と市の代表權を有したこと、第六 市の活動範圍は狭くなり裁判權と警察權が奪はれたこと、第七 市の財務行政について國家の監督權が殆ど消えたことである(一六頁―二七頁)。が茲には著しい自治の發達と進展とがながめら

れ斯くして都市は「近代的自治の形式に於て法律上の承認を取得」(一七頁)するに至つた。然しシュタイン市制にも幾多の欠點が存し、それは「自治權を自身に制限又は縮少を致すべき所の機縁」となつた(三五頁)。これらの欠點、制限を除去せんとして、一八三一年、修正法の發布を見たが、これは却つて「封建的反動と官僚的行動の妥協の結實」に過ぎなく、期待された効果をあげ得ず、都市の自治は一步々々、制限と縮小の道を辿らざるを得なかつた(五一頁)。

次に一八四八年の革命に際してフランクフルト國民議會にてなされた獨乙人民基本權についての決議並に一八五〇年プロイセン修正憲法に於て地方團體の組織に關する準據規定が含まれた結果、自治體は憲法上の保障を得、茲に強い進展の一步を踏み出すに至つた。これは「プロイセンにとつて殆ど革命的業績であつた。何となれば、それは、全國に亘つて地方團體のために統一法を制定し、從來の市區と地方區との法律的區別を原則的に除去したからである」(七四頁―七五頁)とプロイセンによつて言はれた如く、全國的統一地方團體法たる性質を有し、この點よりすれば進歩的内容を含んでゐたのである。然し此の反面に於て同時に保守的事實も含まれてをり、地方警察は地方團體の事務となり、國家監督は一八三一年の昔に引き返される結果ともなつた。従つて之を「自治の後轉」とプロイスも言ふ如く此の部分に於て自治權は更に萎縮したのである(八二頁)。然し更に一八五三年反動時代の出現と共に右統一地方團體法は根本的に廢止されるの運命に遭遇しこゝに「自治行政は完全なる中絶」に陥つてしまつた(八九頁)。

その後幾多の地方制度の改革が行はれたが、何れも彌縫策に過ぎなく、獨逸革命直前に於ては行政訴訟に於ける行政判決の整備の一事を除いては「自治權そのものに於ては著しい進歩の跡をみいだし得ないもので」（一〇二頁）。「一世紀の経過のうちに、プロイセン自治立法はシュタインの大計畫を具體化するを得ず」「全行政組織は依然として改革の必要に迫られて」ゐたといふ状態であつた（一〇六頁）。

最後に一九一八年の國家革命以後に於ては戰爭の緊急な必要から、異常なる經濟的、政治的、社會的諸關係は、自治に對する官治の侵入を促し、自治權の發展に緊密なる關係を保つ規定とされる獨逸憲法第二百二十七條及びプロイセン憲法第七十條に於ける地方團體の自治權承認によつても結局は、「地方團體は傳來的の權力を認められ、原始的な高權を持つことを許されなく」なり、自治權の固有的部分はその傳來的なものにおき代へられて行つた（一一六頁―一一九頁）。其の後此の憲法に基いて發布された多くの法令について自治權の發展が辿られるが（一二三頁―一二六頁）自治權は國家の統制による制限と壓迫との強化により自治權そのものすらも收奪され又は收奪されんとする過程を辿らねばならなかつた。

右のやうな自治權の發展過程を通して探られる問題は要するに、自治の本質は何であるかの問題である。之に對する先生の結論は、自治權固有説は現行法上全く消えて獨り傳來説のみ認められるとの答であるが、先生は「問題はかくの如き自治權の解釋及びその實現が、自治の本質に最も適合するものなりや否やの點である」「自治權の實質的意義がその實踐から更新せられねばならない」と結ばれる（一四〇、一四四頁）。茲に自治の本質に

ついで示唆があり、正しき自治發展の方向が與へられてゐると謂はねばならない。

以上獨乙に於ける自治權發展の跡を辿られ、その本質を究められたのであるが、「シュタイン・シュタイン市の根本思想とナチス地方制」に於てはプロイセン都市の根本思想の理解の爲め、先づシュタインの人物並にその生涯について筆を進められる（一四六一―一四四頁）。がシュタイン市制の底を流れる根本思想は何であらうか。先生は「シュタイン市制の樞軸的思想は自治思想である」とドリユースの説をとられてゐる（一七一頁）。ではその所謂自治の本質とは？之に對しては「自治の本質としては、市に於て自ら選んだ機關が市の固有事務を全然固有の責任を以つて行政することであるとするシュタインの自治に對する考へ方の正當さを認められ（一七二頁）シュタイン市制がこの純正なる自治思想を根本としてゐたことを同市制の實際規定から明にされる（一七二―一七八）。更に斯る根本思想はいづこに根源をもつてゐたのだらうか。即ちフランス革命の影響をうけたものかどうか。これについては積極、消極、折衷の三説がたてられるが、先生はその何れにも異説を唱へるギルケに従つて「シュタイン市制は……飽くまで、獨乙精神の復活であつた」とされる（一八八頁）。

然し要するに「シュタイン市制は團體的自治の復活に對してその出發點を與へたものであり、シュタイン自身は國民的再建の完成をなしたものである」（一八九頁）。

この點につき、同じく獨乙帝國の再建を目的としたと謂はれるナチス地方制とシュタイン市制との關係如何。

ナチス地方制は、國家的統一、國民的再建の目的をもつたこと、地方團體を以て國の基礎としたことに於てシユタイン市制と同一思想の上になつたものではあるが、前者は自治の意義を改め、自治と黨とが緊密に聯絡されたこと、反個人主義を基調とすること、指導主義によること、公民の責任が軽減されたこと、監督權を強化したこと、地方團體機關が政黨化されたことの諸點に於て兩者の差異が見出されるものであつて（一九三―二二〇頁）、従つてシユタイン市制により獲得された國家的統一、國民的再建の實現は疑はれ、ナチスの自治の創造により、シユタイン市制に於ける自治の實現は不可能とされる（二一五頁）。

今まで自治權の史的發展過程を通して、その本質が考へられたに對し、自治の内容を分析し自治の要素が考究される。

自治要素決定の前提問題として先づ考へられることは自治の根據であるが、その一の主張は、フランス、ベルギーに發達した地方權 *Pouvoir Municipal* に據つて自治を考へるに對し他の一は實證法に據つて自治をみるものである。然し、自治には如何なる要素が含まれるのであらう。こゝで論じられるのが名譽職の概念でこれがグナイストが考へるやうに果して自治の要素であるか否かといふことである。これに對しては、名譽職の概念は必ずしも自治のみに特有なものでないこと、及び地方自治に於ける名譽職は自治經營の一手段に過ぎないこと、理由によつて否定され、日本地方制に於ける有給、無給の二元主義も、この自治經營の一手段と解してのみ矛盾なく解釋出來るとされる（二二五頁）。

では自治の要素は？ 先生は自治を以て、「市町村が國の法律に従ひ、自らの機關により、自らの事務を自らの責任を以て行ふことである」（二三八頁）とされることから、自治の三要素として、一、自らの機關によること、二、自らの事務を持つこと、三、自らの責任を以て行ふことが擧げられるが、先生に於ては特に、第三の要素が強調され「自治の要素として、責任が不可缺に要求される各々の場合こそ、悉く團體自治を完成するための根本的な點である。いはゞ、自治は責任行政である」とされることこそ看過してはならない（二七二頁）。

第二の部分は自治組織の側面から自治がなめられるもので、「首長論」「地方行政に於ける一部制の發展」「地方制改革の重點」の三篇がこれに入れられ得ると思ふ。自治組織の欠陥、弱さは惹いて自治そのものの發展を阻止し純正なる自治制の樹立を困難ならしめる。自治の發展と伸長のためには必らず組織の欠陥が是正され、その弱さが補強されねば治ならない。ではその組織の欠陥はいかなる點に存するのか、また、自治の正しい發展のためには將來いかなる組織が要請されるのか。これに答へられるものがこれ等三篇である。

「首長論」に於ては右の見地から、首長の地位は強化さるべきかどうかを検討され、次いで、首長が地方團體の機關たる地位と國の機關たる地位の二重的地位を有することが果してこの目的に適するものかどうか論じられる。

第一の點については、首長は名譽職か専任職か、首長は地方自治政策の指導者たるか、この二問が考へられ、

首長の素養、選任、任期及び給與の點についてながめられる。就中、首長が名譽職かいなかについては「専任職首長を可とするが、この場合に於ては、専任職首長の専斷的單一的執行を防止する方法をとるべきであつて、具體的には、南獨乙地方會議制によるやうに、専任職首長と名譽職員との完全な結合が最も望ましい形態」とされ（二八七頁）更に「政治的指導と管理（行政）とは分離して存在すべきでなく、地方行政の指導權が首長の手にある場合に於ては首長は政治的指導者でなければならぬ」（二九〇―二九一頁）。

第二の問題については地方團體の機關としての首長と國の機關としての首長とを英米獨佛の制度に於てきはめられる。

地方團體の機關としての首長は意思機關即ち議決機關としての地位に於けると、執行機關としての地位に於ける首長とにわけて述べられるが、從來、議決と執行は分離されて考へられて來たのに對し先生は之を「議決は意思構成であり、執行は意思實現である」「元來自治行政は用語の固有的意義に於いて行政であり、議決と執行といふも唯々同一活動の兩面であるに過ぎない」「地方行政生活に於ては、更に進んで、議決と執行との純粹な分離は殆ど不可能であり、且、兩者の活動は相互に甚だしく依存的關係」にあるとされ（三一―三二頁）議決と執行とをその兩者の相關々係に於て、取扱はれるが、これは先生の最も新しい見方であり、最もすぐれた考へ方である。地方自治の實際に於て議決機關と執行機關とが或は相抗し相排斥するの状態からしても或は兩者の責任を相轉嫁せんとする傾向からしても、議決と執行とを相互の側から研究することは、地方自治の發達向上の上

に最も必要なことであり且つ適當なことである。先生はこの立場から英米獨の實際に深くつき進まれて論究される。特に米國に於ける Old Mayor Council Plan; New Mayor Council Plan; Commission Plan; City Manager Plan 及び獨乙に於ける三部制としての參事會制、二部制としての首長制、一部制としての地方會議制の下に於ける首長の地位をとり上げられ、その點餘す所なく説明と批評が加へられる。更に國の機關としての首長の地位を英佛獨の制度に徴され、獨乙制がこの點について、英佛兩制の中間的のものであり、獨乙の地方團體が獨立の地方團體たる他面、國家の從屬的下級團體たること、従つて獨乙に於ては市長は間接的官吏たることが明にされる。このことは自治行政上いかなる影響を及ぼすか。問題の根本はこゝにある。首長が地方團體の機關たる地位と國の機關たる地位の二重的地位を有することは自治の發展上望ましいか否か。結論はかうである。「このことは同時に、國をして首長又は地方團體それ自身に對する監督及び統制を極めて嚴格になさしめる理由となつてゐるが、一面からこれを言へば、疑ひもなく地方團體の自治權侵害への有力なる根柢をなすものである」(三八〇頁)。

地方團體に於ける首長の地位は今明にされたが、次に問題となるのはこの組織そのものがどんな形態をとるべきか、どんな組織が最もよく自治を發展させるかである。このために「地方行政に於ける一部制の發展」がこゝにおさめられるのである。

然し一部制が特に研究される理由は何處にあるのだらうか。それは「一部制に於ては、三部制若くは二部制にみいだし得なかつた長所を發見し、これに於ては三部制若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期待し得るかも知れないからである」(三九〇頁)。

それでは一體一部制とは何であるのか。今しばらくその概観をながめよう。先生はかう述べられる。「一部制は民衆主義の要請によつて生誕する」ものであるが(三九四頁)一部制の本質は「地方團體公民によ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が、そのまゝ有効であり且つ執行せられると言ふ點である。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言ふのである」(三九五頁)然し一部制のうちには代議會と首長の二機關が含まれてゐて兩者の權限の配置如何により種々の形態に分け得られるが、一部制の長所とされる點は臨機應變の處置をとり得ること、決定力を有すること、弾力性を有すること、單一性を有すること、及び責任の明瞭なこととの五點である(三九九―四〇七頁)就中、先生は最後の責任の點を以て「一部制の長所のうち最も重視せらるべき點である」(四〇七頁)とされることは「自治行政とは責任行政と同義語であると言ふ所まで進まなければならぬ」(四〇五頁)との先生の自治本質論がうかゞはれる。かくて一部制が獨乙諸地方に於て立法化された經過が詳説されるが(四二二―四五八頁)一部制の進路は何方を指してゐるのだらう。

一部制は二つの方向に進む。その一は、意思機關と執行機關との分立を原則とするライン市制に於ての一部制の方向、他は、之に對し、兩機關の合併を原則とするバイエルン地方會議制に於ける一部制の方向、之である(四七五頁)。

ではナチスの地方制は？

「ナチスの地方制は、指導主義の確立を目的としつゝそこに首長中心主義の制度を樹立せんとした」もので「自由主義的思潮から生誕した一部制が指導主義の思想を結合することに依つて、非自由主義的思想の領域に發展・轉化したと云へる」要するに「それは形式と内容とに於いて著しい差こそあれ、一部制の再現である」(五〇〇頁)なり。

尙また、「地方制改革の重點」に於ては過去の改革の跡が辿られ、それによつて將來への改革の目標が暗示され示唆される。

先づ、地方制改革の必要は何處から來るのだらうか。

それは「嘗つて、地域團體としてのみ考へられてゐた所の地方自治團體が、今や經濟團體として考へられることより適切な意味を持つに至つた結果、それは、一方に於ては、地方自治團體が收奪された自治權の返還を要望し、他方に於ては、國家が一層鞏固な統一を要求することに依り、茲に、兩者の抗争を生ずるに至つて、竟に、この新狀態に對しては、從來の地方制も亦既に充分にその職能を發揮し得ず、將に、その包藏する矛盾を著しく表白するに至つたためである」と説明される(五〇一―五〇三頁)。

右の見地から先生はバイエルン地方制改正の重點を尋ねられる。

バイエルン地方制改正の重點は「第一に、ライン左岸及右岸地方並にフアルツ地方に對し統一的な地方制を新定

したこと、第二に、都市と都市以外の地方とに對し統一的團體組織を設定したこと、第三に、地方團體の議決、執行及び代表の三機關を唯一機關によつて綜合せしめたこと」(五二一—五二三頁)でこれは結局自治權の制限と地方會議制の採用の二點になる。

自治權の制限は、國の監督權との關係、國の組織高權との關係、及び法律との關係とから見られる。即ちバイエルン新地方制に於ては國の監督權の擴張は前進の傾向を示し「そこには疑ひもなく、國の監督權の擴充と確保と、一面には、地方團體の自治權の制限と縮小とがあるのをみのがし得ない」(五三五頁)であり、國の組織高權との關係に於ては、特に警察權が地方自治團體の手から收奪されようとする状態が明にされる。

之に次いで、改革の第二點たる、一部制としての地方會議制に就いて深く論究されてゐるが(五五五—五八四頁)然し「バイエルン地方制が、進歩的條文のうちに、多くの保守的内容を包藏する」ことである(五九一頁)「従つて、そこには、再び露出せらるべき矛盾が潜」んでおり、これは「次のエタージュに於ては、地方制改正の重點の推移を促す機因となる」と來るべき改正の方向が示される。

第三部として市町村監督の點から自治權を考究されるのが「地方團體に於ける地方法院」である。地方法院が何故に問題を含むものであるかは我が現行地方制を思ひ浮ぶれば、直に明にされるものである。地方行政の不振とその改正が聲高らかにとなへられねばならぬ原因の一は自治權に於ける官治制の行き過ぎ、殊に國家の監督の

行き過ぎである。自治權の純正なる發展に對し、官治の行き過ぎは自治の反逆者である。従つて「從來の監督に於ける行政的要素が出來得る限り、裁判的要素に依つて置きかへられる必要」があると言はれる先生の主張には全面的眞理が含まれており、地方制改革の眞髓が指摘されてゐると謂はねばならない（五九四頁）。この意味に於て、地方法院の檢討には無限の意義が見出され且つ大きな價値が與へられるもので先生は「地方法院制度の如きは、地方自治行政の健全な發展のために充分に研究せらるべきものではないかと思ふ」と問題を提供せられてゐる（六五八頁）。

三

今まで本書の内容を辿つて先生の自治觀をうかゞつたのであるが、そこで我々が最も強く感ずることは、本書に於ては、全ゆる理論が具體的實際を通して引き出され、理論と實際とが併行して研究される結果、問題が非常に強く且つ明確に表はされてゐることである。かゝる研究によつてこそ初めて、その範圍の廣く、その内容の複雑を極める行政法の諸問題も解明されるものに相違ない。この點、本書は正に新しい方向を指示するものと言はなければならぬが、最後に先生の自治へのお考へをあげて結びに代へよう。

「思ふに、自治を主張し自治精神を愛護するものは、先づ自治とは何であるかを理解し、自治運行の爲の諸條件を了知する所がなければならぬ。かくして、自治の意義と要素とを理解し自治運行の爲の諸條件を了知する者

は、自治の過大評價を慎み、自治の強制的實現を避けなければならぬ。一言すれば、自治を主張する者は自治を愛護するものでなければならぬ。自治を愛護せざるの念を持つて、自治を主張する者は、自治の爲に決して望ましい味方と言ふを得ない」(都市問題・二二卷・五號・五三頁)。

尙、こゝに本書の發刊をお祝すると共に、今後「行政法研究其一」として出された本書に續けて、續篇の一日も早く出されんことをお祈りし、菲才、先生のお許しに甘へて、紹介の榮を得たことを深く感謝したい。

(福岡昭和十二年三月二十二日)