

自治を考えるー明治二三(一八九〇)年府県制制定過程の論争からー

2019/06/02 居石正和

はじめに

憲法体制を支える地方自治制度形成が必要

\* 地方自治制度は、憲法体制と密接不可分の関係

1. 明治地方自治制度の成立過程

(1) 「地方制度編纂綱領」

- ・ 明治二〇(一八八七)年一月二四日、「地方制度編纂委員」任命  
委員：外務次官青木周蔵・内務次官芳川顕正・逓信次官野村靖・内閣法律顧問モッセ  
同月二七日：山県有朋内務大臣「地方制度編纂委員長仰付」  
アルバート・モッセが起草の中心。末松謙澄、荒川邦蔵、小松原英太郎などが協力
- ・ 明治二〇(一八八七)年二月二四日、「地方制度編纂綱領」閣議決定
- ・ 明治二〇(一八八七)年九月から、市制・町村制、府県制・郡制を分けて編纂する←条文数が膨大になるため
- ・ 明治二一(一八八八)年四月、市制町村制制定

(2) 府県制「内閣原案」の成立

明治二一(一八八八)年九月二六日、府県制閣議成案完成(府県制「内閣原案」)

\* 構成・内容は、市制町村制とよく似ている。【1】

同年一〇月八日、元老院審議：この頃より、政府内で激しい批判・論争が起きる。

\* 井上毅「府県制ニ対スルノ杞憂」

明治二一(一八八八)年一二月八日、元老院は府県制「内閣原案」を内閣に返上

(3) 明治二三(一八九〇)年、府県制・郡制制定

明治二三(一八九〇)年二月一〇日、府県制法案、元老院の議定に付される。

同年五月一四日、枢密院による修正・上奏

同年五月一七日、法律第三五号府県制公布(&同第三六号郡制公布)

\* 明治三二(一八九九)年府県制全面改正にいたるまで、四府県では施行されず。

2. 府県制「内閣原案」の自治構想ーモッセの自治論

(1) 分権と自治

@モッセの地方分権【2】

地方分権制度は、国家と社会との間に中間団体(自治体)を組織する。

国家は、自治体に独立した権限を認め、若干の国政事務を自治体に執行させる。

@分権国家の利点

人民に与えられる参政権を、地方行政の経験を踏まえて人々が行使するようになる。

@モッセは、町村・郡・府県の三つの階層により自治制度を構成しようとした。【3】  
町村・郡・府県という自治体の能力に応じ、自治事務とともに国政事務がそれぞれに振り分けられる。

## (2) 自治と名誉職制度

### @自治の理念

- ・ 法治国が自治理念を導く。【4】

たとえ国家といえども侵害し得ない権利が個人にある。

- ・ 自治体は、権利と義務を有する住民により構成される。【5】

住民の権利は、代議機関及び執行機関への住民の参加権。

☆自治体行政に住民が直接参加し、執行権の行使に住民が携わるという意味。現在の住民自治論につながる系譜

モッセが地方自治の原則として強く唱えたのは、行政への住民参加。自治体行政への住民参加が、住民の利益と自由を保障する。ひいては、国家権力の安定化につながる。

★自治の原則とは、行政機関に住民が直接参加し行政権の執行に住民が携わること。

### @名誉職制度

- ・ 住民自らが自治行政に参加する。そのために名誉職制度を採用する。【6】

☆自治の要は、名誉職制のもとで住民が公務に参加すること。

ーイギリスやドイツの例を挙げるー

## (3) 自治行政と参事会制度

### @参事会制度

参事会：地方官と議会選出の委員で構成される合議制の執行機関。市制で採用された。参事会が府県・郡の行政執行機関となる。

「抑自治行政ニハ集議制ヲ以テスルニ若クモノアラス」(「市制町村制理由」)

\*モッセは、合議制の執行機関こそ自治体本来の行政執行機関だと考えていた。

参事会の構成：名誉職参事会員が過半数を占める。＝住民代表である名誉職参事会員の意向が自治体行政を左右しうる。

### @参事会の事務(府県参事会の場合)

- ①府県会の議案準備、議決の執行
- ②府県公共事務の管理
- ③府県の吏員の選任及び指揮監督
- ④府県の名誉職参事会員、その他の吏員に対する懲戒処分
- ⑤法律勅令により委任される事務の処理
- ⑦下級自治体への監督権【7】

監督権の濫用を防止し、自治体の自由と独立を保護するためにも参事会(実際は名誉職参事会員)が監督行政に参加する必要がある。

### @参事会与行政裁判【8】

「法治国」の目的は、行政権の濫用を防ぐこと。そのための手段は、「行政官ニ属隸セサル独立ノ裁判所ニ出訴スルノ道」((モッセ氏講述『自治政講義録』第二号))を自治体及び住民に保障すること。→行政裁判制度は参事会制度と結びつく

### 3. 井上毅「府県制ニ対スルノ杞憂」

@明治二一(一八八八)年一〇月五日、井上毅「府県制ニ対スルノ杞憂」提出【9】

府県制「内閣原案」への根本的批判

- ・「内閣原案」により、府県は自治団体になった。
- ・府県の「最上権」を握るのは、府県会となる。
- ・米国やイギリスの自治論は、共和制理論と同じ。地方の自治から論じて国家の自治を説く。
- ・府県に自治制を導入することは、自治が中央政府にまで及び、国体・国憲の破壊へと繋がる端緒になる。一〇〇年後、国体変革のきっかけとなったのは府県制「内閣原案」であると非難する人々が出てくるであろうことを「杞憂」する。

府県制「内閣原案」に対する具体的な批判【10】

大きく分けて二点。

①府県会が執行機関(府県知事)よりも優位に立つこと。

府県会を国会と、府県知事を内閣と考えればどうなるか。

②参事会で名誉職参事会員(議会選出委員)が多数を占めること。

名誉職参事会員が参事会の議論の主導権を握り府県知事は主導権を発揮しづらい。

\*府県制「内閣原案」は、立法においても行政においても議会に「最上権」を与えるもの。

@「府県制ニ対スルノ杞憂」の特徴

①英米の自治論を共和主義であると断じていること。

英米の自治論を持ち出すことにより、国制問題(憲法体制)と絡めて府県制「内閣原案」を論じることになる。

モッセ原案の住民自治原理は「共和国」原理と同質。

②府県会及び府県参事会の組織・権限に対する強い警戒感。

府県会・府県参事会は住民参加の一形態

府県会優位・府県参事会優位の府県行政が府県にとどまる保障はどこにもない。

政府に対する国会(衆議院)の優越をもたらさないか。

☆府県制「内閣原案」の自治制度は、国家体制にまで波及し、天皇主権をおびやかす可能性がある。そのため、府県には自治を認めない。これが、井上がたどりついた結論。

「今俄ニ府県挙テ独逸ノ制ニ倣ヒ絶一対一的ノ権力ヲ以テ之ヲ地方会議ニ放任シタランニハ其ノ結果ハ意想外ニ上進」して、第一に、地方長官の公選論が台頭し、第二に、一〇年をまたずに中央行政が麻痺状態となり、第三に、「地方自治ノ影響ハ進テ中央ニ及ヒ府県会ノ雛形ハ之ヲ国会ニ移植スルノ大勢ヲ生シ其ノ速力重力ハ区々憲法ノ正文ノ能ク防圧スル所ニアラサルニ至ラントス」として、府県に自治を認めることは憲法問題を惹起するであろうと予想。それ故、「純然タル自治ハ之ヲ町村ニ施スヘク、之ヲ郡市ニ施スヘキモ決シテ之ヲ府県ニ施ス

ヘカラス」(井上毅「府県制ニ対スルノ杞憂」)。

\* 官僚支配(官治)で府県行政を行う = 自治が国制にまで及ぶ防波堤となる。

おわりに

(1) 論争の決着

@ 明治二三(一八九〇)年制定の府県制は、府県制「内閣原案」と性質を異にする。【11】

- ・ 府県を自治団体と認めない。府県はあくまでも地方行政区画。
- ・ 府県行政に自治領域を認めない。自治に関する条項の削除。

府県住民の権利・府県の条例制定権・規則制定権の削除など

(2) 府県自治を完全に否定することは實際上困難【12】

自治をめぐる(求めての)人々の努力→しかし、そこにある限界は?

☆ モッセや井上毅が述べるように、住民参加を抜きにしては自治は語れない。住民参加の範囲、そのありようが自治の内容を創りあげていく。自治と国家体制(憲法体制)とが密接な関係をもつとするならば、住民参加のありようは憲法体制とも絡み、民主主義のありよう・発展と関わるものとなる。