

地方自治制再検討

A RE-EXAMINATION OF THE LOCAL
SELF-GOVERNMENT SYSTEM

法 學 博 士

副 島 義 一

PROF. G. SOEJIMA

1 9 3 9

地方自治制再検討目次

第一章	總 論	1
第一節	自治の本質及其限度	1
第二章	各國地方自治制の概要	6
第二節	日本地方自治制	6
第三節	英國地方自治制	9
第四節	獨逸國地方自治制	17
第五節	佛國地方自治制	22
第六節	英獨佛地方自治制の概括的比較	28
第七節	日本現地方自治制の當否	30
第三章	日本に於ける地方議會選舉の狀況	31
第八節	選舉制の本質	31
第九節	地方選舉に於ける棄權狀況	33
第十節	選舉法違反の狀況	35
第十一節	自治體に於ける非違事件	38
第十二節	地方自治及選舉狀況の批判及自治制改革の 必要	43

第四章	自治制改革の綱要	46
第十三節	地方自治體に對する統制權強化の必要.....	46
第十四節	統轄部及議事部の嚴明なる區別.....	49
第十五節	小地域に於ける自治制.....	50
第十六節	地方議會選舉法の改正.....	52
第十七節	地方自治體の事業.....	54
第十八節	地方自治體の財務.....	58
第十九節	統轄部組織に關する統制.....	64
第廿節	地方自治體監督機關及方法の整備.....	67
第廿一節	東京都制問題.....	70
第廿二節	地方長官の地位及職責並府縣區域問題.....	76

地方自治制再検討

副 島 義 一

第一章 總 論

地方自治制が施行せられてより、既に五十年の歳月を経、其の効驗固より少からず、且つ其間改廢せられたること數次なりしと雖も、更に之を検討して以て、地方の將來の健全なる發達に資することは、頗る肝要なりとす。

第一節 自治の本質及其の限度竝自治精神

自治の本質及其の限度は、今詳論するを要せず、只自治制の再検討の爲め茲に一言するのみ。

凡そ自己の事は、自己自ら之を治むることは、自己の生存と發展の本源なり。一己の人は自治を本義とす。然れども自己は、同時に國家及公共の一員なり、國家及公共の一員としては、當然國家及公共の爲めに奉仕し、及其の制約を受けざるべからず。故に一己人としても、既に絶對の自治、絶對の自由を有することなし。個人は當然制約的のものならざるべからず。自治は當然被治を前提とするものなり。苟くも國家が主權を有する以上は、國家内の個人及團體は皆被治者なり。只被治者が國家の統一と統治とを妨げざる程度に於て、其の活動が許され、其活動

の範圍が自治と稱せらるゝのみ。若し絶對の自治及自由ありとせば、是れ國家主權の否認と爲り、國家を解體せしむるの觀念なり。國家解體せば、個人の存在も、其自治も自由も亦全滅に至らん。故に自治及自由は、元來制約的のものにして、國家奉仕の觀念は、常に之に伴はざるべからず。今夫れ地方自治制は地方民をして、地方の公共事務を管掌處理せしむることを主意として、立てられたる制度にして、猶個人の自治と其本質と同ふするものなり。地方民が其地方公共事務を處理するは、個人自治の擴張なり、地方の道路は自己の往來する所なり、地方の教校は自己子弟の學習する所なり、地方衛生の設備は自己の衛生を遂ぐる所なり。只地方民は、各個的に之を經營し能わざるを以て、共同的經營の方法に依らざるを得ず、是れ自治制の起る所以なり。即ち自治制は、地方民をして、其の公共生活に關する事業を處理せしむること主眼として、立てられたる制度なり。凡そ此等地方的の公共事業の經營は、地方民をして従事せしむることが尤も適當にして能く其効果を擧げしむる所以の方法なりとす。蓋し地方民は、其の地方に對し密接の關係に在ることを直感し、地方構成の一員たることを認識し、其の提供は目前に効果を露はすを以て、地方事件に興味を有すること深く、貢獻と犠牲の志念を強からしむることを得るなり。又地方に於ける社會各層の各個人をして共同作用に戮力せしむる時は、其の利害の錯綜を混化均整して、各方面の反目嫉視を緩和し以て

能く公共事業經營の目的を達するを得せしむべし。其他官僚行政の擅肆を緊肅し、偏狹を排廣し、幾多の缺陷を補充するの効驗は、地方民の參與に俟つべきもの決して少からざるなり。

然れども地方自治制には、自ら一定の限度あることを知らざるべからず。即ち自治權の内容、自治事件の種類及自治地域の廣狹に付ては、本質的の制限あり、殊に自治體は國家内の一制度にして、國家主權の下に於ける設定物なるのみならず、其の公共事務も、元來國務に屬するものなるを以て、自治體は、國家設定の主意に適應し、自治權を正當に行使するの義務を負担するものとす。是れ自治體の國家に對する奉仕にして、此の自治體の奉仕は、地方民の國家と地方體とへの奉仕に依りて遂達せるゝものにして、地方各個人の奉仕心が自治制効果の根柢たるなり。

(一) 自由權説

或は個人の「自由權」なるものを以て、地方自治權の根據と做すの説を唱ふる者あり。「伯耳義」に於ては、普通に所謂立憲制の「三根本權」(立法、司法、行政)の外に、「地方自治權」(*pouvoir municipal*)を認め、立憲制には「四根本權」ありとし、之を憲法に規定せり。(同國憲法第三一條には「市町村又は縣に關する事務は、憲法規定の原則に従ひ、市町村及縣の議會に於て之を定む」と、規定せり。)故に地方制の組織、權能、作用等に關することは、各地方議會獨立して之を規定し、又地方

事務を處理することを得て、國の立法權及行政權を以て、之を變更し又は制限することを得ざるなり。是れ地方自治權は、國民自由權の一部として、各地方民の固有するものなりとの思想に基づくものにして、此の思想及制度は、歐洲諸國の地方制度に其影響を及ぼし、佛蘭西、獨逸等の地方制も、一時之に依りたることありたり。然れども斯る地方自治權なるものは、封建制、分權制等の行はれたる國家に於ては慣習的に成立せることあらんも、統一國家に於ては、國家の立法權に對立するものとして、存立することなしとす。何となれば是れ國家主權の根本思想に反するものなればなり。白耳義の地方自治權なるものも、只憲法の規定に依り、立法權の制限として認められたる範圍内に於て、存立するを得るのみにして、若し憲法に斯る規定なき時は、只立法權が、各個の場合に規定せる範圍内に於てのみ、存立するを得るのみなるべし。

（二） グナイストの説竝自治の精神

獨逸のグナイストは、英國の自治制（Self Government）を論じて、自治の要素は名譽職にあり、自治と官治との區別は、名譽職と俸給職との差異に由り生ず。自治は名譽職者が、國の法律に従ひ、地方税を財源として、施行する國家行政なり。自治は國家行政に對するものにあらず、只官僚行政、長官行政に對し、獨立の地位を有するものなりと云ひ、殊に治安裁判官（Justice of peace）を以て、英國名譽職者の特長として、之を

稱賛せり。實に英國の治安裁判官は、(次章参照)資産と教養に富める貴族出身者を以て任命せられ、多く公徳の素養を有せるゆへ能く其の職責を盡くすを得たるに由るなり。(Gneist, Self-government, Communalverfassung in England. 3. Aufl. 及其他著書所載論説)此のグナイストの説述は、能く自治の記源を明かにしたるものにして、今日流行の自治制は、多くは英國の名譽職制を本旨として立てられたるものにして、必しも自由民權の思想を以て自治制の本源となすものにはあらざるなり。蓋し地方人士が、無俸にて公務に貢獻するは、即ち公共奉仕心の實踐にして、能く其職責を盡くし得るは、相當の教養あり公徳に富めるに由る。殊に連帶責任心、犠牲心、自任有爲の志、公平清廉等の諸徳を具備せざるべからず。是れ所謂自治の精神なるものなり。此の自治精神の涵養ありて、初めて自治の運用を完成するを得るなり。然れども自治精神の普及と實現とは、甚だ困難にして、教養と實習とに大なる努力を拂ふにあらずんば、之を期待するを得ざるなり。

(三) エ・マイエルの説

獨逸のエ・マイエル(Ernst von Meier)の如き、自治制の真相を能く喝破せる一人なり。曰く(ホルチェンドルフ法學叢書所載、行政法論第一章第四節末項)自治制は、英國に於ても獨逸に於ても、地方の支配階級が、其勢力と利益とを逞ふせんが爲めに要求せるに由り立てられたるものにして、決して國家使

命を分擔することを主とする公德心の發揮に出でたるものにあらず、故に地方名譽職者の提供する犠牲は決して大なるものにあらず、其所得は提供よりも多きを例とす。従て選舉界に於て、強辯を弄び外觀を飾り、選舉者の歡心を買ふことのみを事とし、競争紛擾を極め、地方公職も、議員及其近親者の、競取の目的物に供せらるに過ぎざるなり。……元來國務及地方行政の完全なる管理は、専務職の官吏に待たざるべからず。専務職の官吏にして、初めて其全身を捧げ、公務を學習し、其職責に公平忠實を盡くさしむるを得るなり、素人より成る選舉制の機關は、唯議決及補助作用を有さしむるに止むべしと。是凡べての自治制に對する、頂門の一針なり。日本の現自治制の如き、餘り行き過ぎの弊に陷るれり。之を救ふの道は、唯過當の制度を改肅し是正するの外、益々自治精神の涵養と普及とに努力するにあるのみ、世の自治制を論する者、先づ其實蹟如何を顧みることを要とすべし。

第二章 各國の地方自治制

第二節 日本の地方制度の沿革

我日本の地方制は、明治初葉以來數次の沿革を経て、以て今日に迫べり。明治八年、初めて地方に民會なるものを設け、官選の區長及戸長を以て其の議員とし、明治十一年には、郡區町村編成法、府縣會規則及地方稅規則を制定し、之を三新法と稱

し、地方制度改新の途を開き、同年更らに町村の戸長は之を民選とし、十三年區町村會を公布せり、然るに選舉の弊害を虞り、十七年戸長は再び之を官選とせり。

明治廿一年四月、市制及町村制が制定せられ、廿二年より施行せられたり。是れ我國に於て、所謂地方自治制が採用せられたる濫觴なり。此自治制の制定は、同理由書に宣示せる如く、隣保團結の舊慣を益々擴張し、地方共同の利益を發達し、衆庶官民の幸福を増進することを其大旨とするも、之を既に明治廿二年より實施せるは、主として明治廿三年より憲法が施行せる爲め、其前提及び準備として、先行せしむべき急迫の事情ありたるに由るなり。而して當時獨逸に於て、既に新たに地方自治制が制定施行せられたるに由り、我自治制は、之を參照し、模倣の點亦少からざるを見る。理由書に依れば、府縣、市町村を以て自活區とし、自治區は法人とし、自治體は、其の機關に依りて意思を發表し、之を執行するものなりと説明せり。即ち市町村制の大趣旨とする所は、市町村等の自治區は、之を法人格を有せしめ、地方公民の選舉に依り其の機關を設定し、以て自治權を行はしむるに在り。而して市町村長等は、其の議會に於て選舉せしめ、政府の認可を受けしめたり、但し東京大阪京都の三大都市に於ては、特別の市制を行ひ、市長助役を設置せず、府縣知事及び其官吏をして、市長及び助役の職を行はしめたりしが、明治三十一年に至り之を改め、他市と同様ならしめたり。

又明治廿三年府縣制及郡制を制定し以て地方制を完成せり。明治卅二年、府縣制並郡制を改正し、直接選舉制を行ひ、大地主制を廢し、府縣及郡は法人たることを明記せり。然るに郡制は、大正十年に於て廢止し、郡の自治團體を解消し、猶大正十五年には、郡役所及郡長の官制を廢止し、地方中級行政機關を解消し、町村に對する郡長の第一次監督作用も、亦廢止したり。府縣制は、其後數次の改正を經、殊に大正十五年には、府縣にも、普選法を施行し、議員候補者届出制並供托金納付制等も、亦實施せり。

明治四十四年、法律第六十八號並第六十九號を以て、市制並町村制を新たに制定し。舊法を變廢せり。新法に於ては、市長並町村長を、市町村の統轄者とし、市に於ける從來の市參事會の首長制を改め、其他市町村の法人格を明白にし、選舉資格、投票方法等を改變せり。大正十年には、町村の等級選舉制を廢し、市は二級制とせり（大正十二年廢止）。更に大正十五年には、種々重要なる改正を加へ、殊に普選法を施行し、市長の推薦任用法を全廢し、町村長と共に市會町村會限りに選任することとし、他の市町村重役選任に關すると同しく認可制を全廢せり。且つ勅令指定の市の選舉に關しては、議員候補者届出制及供托金納付制を施行することとせり。其他昭和四年の改正と共に、地方の自治權を大に擴張し、認可及許可の範圍を縮少し、監督を緩大する方針を採り、現今に於ては我地方制は、他國に比し、

民主主義の色彩を大に濃厚にする傾向と爲り來れり。

第三節 英國に於ける地方自治制

第一 一八三二年以前の自治制

凡そ英國の制度は、必らず或歴史的の經過を有するを其特色とす。地方自治制も亦然りとす。英國の地方行政 (Local government) は、既に十四世紀の中葉に開端し、爾來十九世紀の初葉に至る迄、同一の形態を以つて施行せられ、之を自治 (Self-government) と稱し、中央行政より分離し獨立したり。之を自治と稱したるは、蓋し其地方行政管理が、中央政府より任用せられず、亦俸給を受けざる者、即ち名譽職者に歸屬せるに由るなり。是れ名譽職者の掌る行政を、自治行政と做す觀念の、生ぜる歴史的の一事由なりしなり。當時、此の自治の機關としては、治安裁判官、教會區管理者及都市管理署の三種ありたり。

(一) 治安裁判官 (Justice of Peace)、(裁判官と云ふも、現今の裁判官と同義にあらず、治安を保持する官憲の義なり。)の制度は、一三六四年、エドワード三世の時代に起りたるものにして、當時各地方在住の貴紳、殊に大地主の中より治安裁判官は勅任せられ、名譽職として地方行政を管掌し、殊に警察、經濟上の行政、刑事裁判及輕度の民事裁判 (當初の間) 等を管理したり。中央の議會政治が、貴族に依り運営せられたると同じく、地方の行政も、亦貴族に依り擔任せられ、以て英國獨特の

大自治制が建設せられたり。

(二) ^{パリツシユ}教會區 英國全土は、各教會區に區劃せられ、其の管理者は、教會事件の外、救貧及道路事件を掌り、地方行政の一部を執行したり。

(三) 都市は、國王の特許に依り、自治市 (Municipal Borough) として承認せられ、主としては其財産を管理したり。但し一般の行政は治安裁判官の管掌に屬せり。且つ此特許は少數の都市のみに附與せられ、都市の機關としては、市會議 (Town Council)、市長 (Mayor) 及市參事會 (Aldermen) 等ありたり。(此自治市は、國會議員選舉に付特別の選舉區となれり、)

第二 一八三二年以後の沿革及現制

斯くして英國の地方制は永續して行はれたるが、時勢の變遷と社會の進歩に伴ひ、社會政策實施の必要に逼られ、一八三二年以來、漸次改革の歩を進め、救貧、教育、衛生、道路等に関する各種の行政組合が設定せられ、組合員の參與と作用の程度を擴張し來れり。

(一) 大都市(第一自治市)

一八三五年先づ大都市の制度を改革し、公民の範圍を著しく擴張し、其機關として、市^{メウンカウンシール}會、市長、市參事會^{メーオル}を設置し、市會議員は(任期三年)公民に依り選舉せしめ、市參事會員は市會に於て選舉せしめ、市長は(當初は市會議員中より選舉せり)一八八二年以來は、廣く市民中より選舉せしめ、任期一ケ

年とし、參事會員の任期は六ヶ年とせり。市の事件に付ては、市會内に於ける委員が重心點として作用し、市會總會は、形式的の作用を爲すに過ぎず。而して其議決は當初は、唯市財産の管理事件に限られ、種々の社會的經濟的の事業は、特別の委員（公民の選舉に依る）に依り管理せられたるが、後には此等の委員事務も漸次市會に集中せられ、都市が自ら公共團體たる體様を形成するに至れり。然れども自治市の事務と、國家の市に關する行政事務とは、猶之を區別して、國家行政事務は、國王の任命する治安裁判官、及後には治安委員を市部行政官として、之を掌らしめたり。市長も治安裁判官の委嘱に依り、國家行政を執行するを得たるのみ。市參事會員も、國家の市行政官^{マキシストラート}とは全く區別せられたり。

（二）第二自治市並町村部聯合組合

大都市の次に第二自治市（Urban District）あり。主として衛生及道路事件を管理するものとして立てらる。其機關の組織は、大市制と略ぼ同様なり。市會あり委員あり（俸給を受く）又多くは治安委員を有す。治安委員は、國王より任命せられ俸給を受く。一九二九年の法律に依れば、縣内の都邑も人口七萬五千以上を有すれば、脫縣して第二自治市を組成するを得ることと爲れり。

町村部に於ては、一八三四年、救貧制を行ふ爲め、教會區聯合組合を設け、其機關として治安裁判官と教會區代表者とをし

て之を管理せしめ、治安裁判官の任命する救貧區吏員をして執行せしめたり。次で一八四八年以來は、更に衛生、道路、教育等に關する種々の組合が設定せられたり。(此等の組合は各、特別の區域を有す。)

(三) 縣 制

一八八八年、伯領地を縣地方體 (County) に形成し、自治市 (Municipal Borough) と略ぼ同形の組織を有せしめたり。是亦英國地方制大改革の一階と爲りたり。其機關としては、縣議會 (County Council) あり、其の議員は (任期三ヶ年) 公民に依りて選舉せられ、財務及内務行政に付き、議決權を有するも、短き任期にて選舉せらるゝ議長 (Chairman) の下に、年に五回の會議を開くに過ぎずして、實際の行政事務は連合委員 (Joint Committee) に依り執行せられ、此連合委員は、縣會代表者及治安裁判官を以て組織せらる。

(四) 郡 制

更に一八九四年、各町村に涉る特種組合を綜合する爲めに、郡地方體 (Rural District) を組成し、全土を包括せり。但自治大市及第二自治市は元より除外せらる。此の郡は、從來の衛生組合を基本として立てられたるものにして其機關として郡議會 (District Council) 及參事會あり、其構成法は、市議會、縣議會と同じからず。從來の組合制とも其選舉法を異にせり。但し議員と參事會員との選舉は其方法を同ふせり。又治安裁判

官は、職權として當然會に參與するを得ざらしめたり。

(五) 最下級區制

英國最下級の地方區として、教會區あり。其大區には教會有權者より成る總會 (Parish meeting) あり。小區には、委員より成る教會議會 (Parish Council) あり。其他議長 (Chairman) あり監督者あり、^{パリスシユ}受俸吏員あり。此教會區の事業は従前と異なることなし。社會的事務は、委任に依り救貧其他の事を掌ることを得。

(六) 倫敦縣及倫敦市

一八八八年、大倫敦は、倫敦縣 (County of London) として立てられ、縣議會を其機關とし、縣議會の中に諸部の機關を具備せしむ。一八九九年、倫敦縣は廿八個の區に區割せられ、各區に首長、參事會員及議員より構成せらるゝ議會を置き、其事務を掌らしむ。大倫敦の中に本來の倫敦市 (City of London) あり。十八世紀初葉以來、機關として、議員二百二名及市長一名は、毎年選舉せらるゝを慣例とし、唯廿六名の參事會員は、終身職とせり。此倫敦市は人口僅かに四萬人を有するに過ぎざるも、世界に於て、比類稀なる巨額の基本財産を有するを以つて著名なりとす。倫敦市長が毎年選舉せらるゝは、唯毎年一回、ギルトホールに於て催す大宴會を主宰する爲めに過ぎずして、此の宴會は、倫敦市の財産を消費する目的に出づるのみと稱せらる。然れども市の行政は、參事會と市書記とに依り忠實に執

行せらる。

(七) 英國自治制の特色

以上は英國地方制の大要なるが、英國の都市及町村の自治區は、各、各個の法律の規定に従ひ、特別の各個の權限を有するのみにして、一般的概括的の權限を有することなし、是れ英國自治制の特長なり。概して英國の自治制は、地方團體に重きを置かず、擔當者たる人其者に重きを置くの風あり。殊に典型的の名譽職として、治安裁判官を採用し、自治傳統の基礎を築造したるは、他國に看るを得ざる特例なりとす。元より現時の地方制は、他國と同じく、地方公共團體の形體を有するに至りたるも、其内容に於ては、著しく特異點あることを認めざるべからず。但し現制は古制と異なりて、治安裁判官の地位と權限とは、著しく低減せられたり。現代に於ては治安裁判官は、大法官 (Lord Chancellor) に依りて任命せられ、名譽職として猶存するも、從來の如く地方行政の根幹たらず、既に郡議會に於ては、會員たる職權を有せず、縣議會に於ても、發言權を失ひ教會區に於ても、監督權者たらず、亦都市に於ても、空職を有するのみにして、司法上警察上の實權を行ふことなし、唯町村部に於て、輕度の司法及警察の權を行ひ、縣の連合委員會に於て、列席權を有するのみなり、故に獨逸のグナイストは、此の如き治安裁判官の貶斥は、英國自治の傳統的良風を損傷するものとして、大に之を慊惜したることありたり。然れども十四世

紀時代に創始されたる古制が、假令其地位に變動を受けたるに拘らず、廿世紀の今日に於て、猶依然として存置せらるゝは、英國制の特色として其保守性の強靱なることは、稱賛に値すと謂ふべきなり。凡べて英國の自治體に於ては、議會及首長に重きを置かず、參事會及書記に、自治の重心を置くを慣例とし、參事會員は、多く長期間に涉り在任す、書記亦然り、例へば倫敦の書記の如き、倫敦市の舵手と稱せられ、自治の實權を掌握し、市長は只短期の名譽職たるに過ぎず。此點英國の自治は、一種の官僚制なりと云ふべく、只國庫より俸給を受けざるのみなり。

英國の地方議會議員の選舉には、國會議員選舉に於けると同じく、他國に比し、普通選舉制は甚だ遅くれて施行せられたり。蓋し英國人は、其保守的の性質上、一人一票主義に多くの期待を持せず。只歐洲大戰の影響の爲め、遂に其採用を強要せられたり。然れども其一人一票主義の採用より生ずる弊害は、他の傳統的の制度に依り、之を防制する方法を採れり。是れ地方自治體に於ける參事會員及書記に重心を置くの慣例なり。若し傳統的の良慣を有せざる所に於て、一人一票主義の普通選舉制を速行する如きあれば、其弊害は之を防止するを得ざるに至らん。英國制を觀察する者は、須らく其真相を識別することに注意せざるべからず。

(八) 地方自治體に對する監督

英國の地方自治制は、一八八八年以來、漸く系統的整理の緒に就きたるも、實務に關する中央政府の指揮監督は、決して之を等閑に附したることなかりしなり。嘗てグナイストは、英國地方制度が、分權主義より集權主義に變轉せんとせるやを憂惧したるも、此憂惧は正鵠を失せり。蓋し一八三二年の改革法に基づき、諸般の文化及經濟事業經營の爲め、各種の組合及地方體が簇出せしも、若し之を選舉議員及役員等にのみ全委し置く時は、錯雜、不統一、脱埒、衝突等百弊紛出する虞ある以て、之を統制し整頓するの必要あり、此必要に應じ、一八七一年、地方行政監督院（Local Government Board）なる重要な中央官廳が設置せられ、地方に對し指揮、命令、視察、監督の權を行はしめたり。殊に地方自治體の規則制定、土地の處分、公債募集、財政等に付、後見的干涉を爲し、會計の監督は特に周到嚴密を極め、有給吏員の資格、任職、退職に付認可制を採り、其他地方自治體の區域の變更、地方事務の代執行等を行はしめたり。英國自治が殆ど少く、能く名聲を保持し得るは、之を監督の效果に歸せざるべからず。一九一九年、此の監督權は、更に福祉省の權内に屬せしめられたり。其他近時英國中央政府は、文化及福祉事業遂行の目的の爲め、地方自治體に補助金支給の必要を認め、之に伴ひ監督權も益々之を強行するに至れり。救貧、警察、道路、學校等に關し、補助金を支給する毎に、其の適當なる消費と事業の逸歩とは、常に周到なる監視に

附せらる。一九二九年制定の地方行政法の規定に依り、從來の各個的補助金支給制を廢し、總額補助金支給制を設けたる爲め中央の監督權も、亦一般的に擴張せられたり。凡そ地方自治體に對する監督權の嚴正なることは、英獨兩國共に殆んど同様なり。世間或は英國は自由主義自治制の模範國として、中央の干涉は、地方に及ばざる如く思惟するものあるも是れ大なる錯誤なり。中央の監督は、廣汎にして周密、以て中央地方の均整と協調とは常に細心企圖せらるゝを看る。殊に財政上の均衡は尤も注意せるゝなり。

第四節 獨逸に於ける地方自治制

第一 スタイン及グナイストの自治制々定に關する努力

獨逸の地方自治制は、遠くフライヘル・ホン・スタイン (Freiherr von Stein) に依り、其基が創められ、其後グナイストに依り完成されたり。スタインは、普魯西國が、佛國ナポレオンの兵馬に蹂躪せられたるを憤慨し、回復の念息まず、先づ普國の國民精神を作興し、卑劣怯懦を排し、奉公有爲の民性を涵養し人民をして快弘獨立の氣象を有せしめ、以て普國興隆の根本を培養することに着眼し、普國々王は奴隸の君主たるべからず、獨立民の君主たるべしと做し、先づ自治制を設け、以て國民をして自治精神を養成せしむるを急務とし、ナポレオンより窮追されつゝ、自治制草按を考慮せるに際し、偶々ケーニヒベルヒの或市民が、自治法案を立てたるを聞き、同市長をして之を政

府に建白せしめ、之を參照し、且つカント、フイヒター(T. G. Fichte)等の國家主義を根底とし、愈ゝ自治制を編成せり。其の主旨とする所は、地方自治體を國家組織の基礎として、國家の統一を計り、又地方體の法人格を認め、其機關は名譽職制を以て、之を組成せしむるに在りたり。此のスタインの自治制は、一八〇八年、先づ普國の都市に施行せられたり。次でグナイスト出て、スタインの先型に従ひ、市町村に涉る自治制を完成し、之を實施するに至れり。グナイストは自治體を法人格とし、公法上の團體として意思力、行爲能力を有する者とせり。英國の自治制は、當初必しも地方體の法人格を認めたるにあらず、唯漸次の發達に任せたるが、獨逸に於ては、法制的に之を法人格として創造したり、故に英國制と獨逸制とは、自然と人爲との差異あるを免れず。然れどもグナイストは、市町村自治制の起稿と完成とに努力せるのみならず。國民をして新制の運用に習熟し、缺陷なからしむる爲めに、自ら各地に遊説して、新制の趣旨を教示し、自治精神の普及に黽勉し、以て人爲的制度の缺陷を補充することを昂めたり。斯くて普國に於ては、一八五三年市制、及一八五六年町村制が制定施行せられたり。爾後獨逸の各邦も、亦之に倣ふて市制町村制を公布實行するに至れり。

第二 地方自治體の組織

獨逸諸邦の地方自治制を通覽すれば、其の組織に甲乙二種の系統あり、甲系統は市制町村制を區別し、乙系統は之を區別せ

ざる制度なり。

甲 系統 (壹) 市制 (一) 統轄部として合議的の參事會 (Magi strat) あり。參事會は市長 (Bürgermeister)、第二市長、助役及參事會員を以て組織せられ、市の首長なり。市長は參事會を代表す。小市に於ては、參事會を設けず、一人の市長を置くことあり。(二) 議決機關としては市議會 (Stadtverordneten) あり、又各區代表者會、委員會等あり。市參事會員は、市議會に於て之を選擧す。(貳) 町村制 (一) 統轄部としては一人の町村長あり、通常之を ^{シユルヂエ}Schulze (村長) と稱す。其傍に助役 (Schöffen)、副長 (Beigeordneten)、書記 (Adjunkt) 等あり、(二) 議決機關として町村議會又は町村總會あり、竝に委員會等あり。

乙 系統に於ては、市町村其制度を異にせざるも、亦二種の形様あり。(壹)(一) 統轄部として一人の首長あり、其傍に各種の補助役あり。是れ佛國主義を採用したるものにして、普國內にも此主義を採る所あり。(二) 議決機關として、市には市議會あり。町村には町村評議會あり。議長は特別に設くることあり。町村長を以て議長とすることあり。(貳)(一) ^{マキストラート}參事會を以て市町村の首長と爲し、市町村長は參事會の一員として參事會を代表す。(二) 議決機關として市町村委員會あり、以上の機關の外、甲乙系統共に、諸種の行政部、及營造物等を管理せしむる爲めに委員及代理者を設置することを得。

市町村の事務は、名譽職を以て管理せしむるを原則とす。但し名譽職の中には、多少の報酬を受くる者も亦存す。市町村長、議員、參事會員、行政委員、公民委員等皆名譽職とし、凡べて名譽職に就くべきことは、地方公民の義務とす。議會の議員は、地方公民の直接の選舉に依り、市町村長及助役等は、議會に於て選舉せられ、又は公民に依り選舉せらるゝことあり。市町村長の任期は六、九、十二年、又は終身たることあり。但し大都市長、助役及參事會員等は俸給を受く。

市町村長、助役、參事會員、重要な役員及有給役の選舉には、國官廳の認可を要す、認可なきときは再選舉を行ひ、再不認可の時は、國官廳其事務を代行す。

第三 舊普國地方自治制

舊普國制に於ては、市の統轄部には、高等市長（有給）第二市長（有給又は無給）及少くも二人の無給助役（Söffen）あり、又必要に應じ、有給吏員として法律顧問（Syndikus）、財務管理者（Kämmrer）、學務委員、建築委員を置くを得、此等は凡べて市議會に於て選舉せられ、有給吏員は十二年（又は終身）無給吏員は六ヶ年を任期とす。（伯林市には三十四人の統轄部員あり、内十八人は有給とす。）人口一萬以上を有する市の市長の選舉には、國王の勅許を要し、其他は縣知事（Regierungspräsident）の認可を要す。町村長は、通則としては俸給を受けず、助役は二人乃至六人あり。俸給報酬共に之を受けず）市長助役

は、町村公民中より、六ヶ年の任期を以て町村議會に於て選舉せられ、郡長 (Landrath) の認可を要す、人口三千人以上の町村に於ては、有給町村長を置くを得、又合議制の町村首長を設くるを得、郡長が町村長選舉を認可するには、警察區長の意見を聽くを要す。其他郡長は、郡參事會の同意を以て、町村長選舉を否認することを得たり。

第四 獨逸地方自治制の特色

上來述ぶる所に由れば、獨逸の地方自治制は、市町村が、法人として其機關を設立し、自己の責任を以て、其公共事務を處理することを其本旨とす。地方議會が根本の主機關にして、他の機關は、此主機關に依り設定せらる。而して議會の議員は、地方の住民及公民に依り選舉せらるゝゆへ、獨逸自治制は、純然たる民主主義を根據と爲すものと謂ふべし。且つ市町村は、獨立の法人格を有するものなるゆへ、國家官廳は、其獨立に觸れざる法定の監督を爲し得るに過ぎずして、其範圍は甚だ狹小なりとす。其狀獨立の個人に對すると趣きを同ふす。是れ英國の自治制と異なる所なり。但し獨逸に於ても、自治體の人事に付ては、猶國家官廳の認可を受けしむるなり。

第五 ナチス政權の地方制に對する方針

以上述ぶる所は從來の獨逸地方自治制の概要なるが、近時ナチス政權は、此地方制に大なる變革を加へたり。即ち一九三五年ナチス政權は、其黨是に據り、國家的統一の爲めに、全獨逸

劃一主義を以て地方制を立て、以て國民的再建を企つる旨を宣言せり。固より地方團體が國の基礎として、法人格を有することは、依然變更することなきも、從來よりは、國民の名譽職參加を一層強行し、地方團體の機關は、ナチス黨の特定機關に依り、選任せしむるの形式を採れり。是れナチス黨は、國民精神（即ち國民の力と言との）の代表者にして、黨の選定は即ち人民代表者の選定なりとの理由に由れるものなり。又地方團體の首長及副長の任用には、ナチス黨代理者が、候補者三名を提案し、監督官廳其内一名を選定することとし、地方議會の議員は、黨代理者之を選定することとせり。但し黨代理者が、地方首長及副長の候補者を提案するには、議員との協議を條件とし、議員の選定には、地方官長の同意を要すとせり。其他ナチス黨は、地方自治體に對し指導主義を採り、公共行政には積極的の干涉を爲し、著しく監督權を擴張せり。且つ國家官廳は、地方自治體其者を監督し、ナチス黨は、地方體の當局者たる人其者を監督する方法を採り、其干涉及監督は、舊制に比し、甚しく統制主義を強行することを其本旨とせり。是れ舊制の下に於ける、弛緩せる地方自治を齊整緊張せしむる爲めに、適應の處置なりと云ふべし。

第五節 佛國に於ける地方制

第一 革命時代地方制の紛擾

革命前の佛蘭西に於ては、市府と鄉村と間に、其制度を異に

し、市府に在りては、獨任制の官廳ありて、之を管理し其傍に市府評議會を置き、鄉村に在りては、當初は大地主統轄の下に、村集會に於て村事を處理せしが、其後は漸次官僚の支配に委せられたり。然るに十八世紀の末、革命突發するや、此等の市村の制度を撤廢し、全國を縣郡に區分して、劃一的の法制を立て、地方行政も、國家行政と同じく、凡べて選舉制に基づく合議的の機關を設け、之を掌司せしめたり。而して此等の機關は。唯國權に對して獨立せるのみならず、各機關相互の間に於ても、全然對等獨立の地位を有せしめたり。蓋し是れ自由民權思想の革命主義に據りたるなり。然るに地方行政は、忽ちにして紊亂し、殊に黨派鬭爭の爲め、弊瀆紛出して、收拾困難となれり。是を以て、革命政府は、一時地方委員を設け、只管其善處を計りたるも、猶其目的を達するを得ざりしが、ナポレオン一世が、政權を握るに迨び、再び中央集權制を行ひ遂に之を救済するを得たり。

第二 ナポレオンの地方制改革及現制度竝佛國制の特色

一八〇〇年、ナポレオン政府は、全國の區劃を舊制に復し、會議制の機關を廢止して、獨任制の官廳として、縣には知事 (Präfent)、郡には副知事、市町村には市町村長 (Mairs) を置き、中央政府之を任免し、其傍に評議會 (Conseils) を附し、以て地方行政を掌らしめたり。且つ府市と鄉村との區別を廢し、同一の制度を施行し、全く官僚系統に依り、全地方行政の組織

を立てたり。其後、第二帝政時代及共和制時代に於て、地方議會の地位と組織に改正を加へ、縣 (Departement) には縣知事會、縣議會及縣委員を置き、郡 (Arrondissement) には郡參事會を置き、市町村には市町村會を置き、殊に縣と市町村の議會は、其公共事務の議決機關たるに至らしめたり。然れども佛蘭西の全地方行政は、今猶ほ中央集權的官僚主義を其根柢と做す。佛國の中央制度たる內閣は、民主主義を以て其基調と做すに似ず、地方行政の系統は、全く官僚主義に依り組織せられ、縣知事郡長及首府の首長は中央政府に依り任命せられ、其の指揮監督に従はしむ。是れ共和制の國に於ては、一種の矛盾制なるも、佛國に於ては、治安保持の爲め、甚だ必要なる制度たるなり。佛國に於て、政黨の爭が常に紛出し、又革命が頻繁として起りたるに拘らず、全國が猶其崩壞を免るゝを得たるは、一に地方行政の動搖が、鞏固たる官僚制に依り防衛せられ、能く秩序を保持せるに由る。是れ佛國有識者の能く承認し理解する所なり。又佛國に於ては、縣及市町村に地方議會の設置あるも、其權限は、他國の地方制に比し頗る狹少にして、殊に市町村會の如きは、僅少の參與權と議決權を有するのみなり。佛國の政黨が、中央に於ては、放恣の行動を逞ふし、政權爭奪を事とし、爲めに內閣が頻繁として交迭するの弊害を流がし居るに拘らず、地方に於ては、甚しき脱埒の運動を爲し得ざるは、主としては官僚制の堅固にして、侵し難きに由らずんばあらず。且つ

佛國の教養ある人士は、商工業者たるを欲せず、官界志望を有する者多く、此徒は識見を高尙にし、學問経験を積み、官職に従事するを以て、其本分として諦視する風あり。故に佛國の官僚界は、甚しき腐敗に陥らざるを得る。是れ佛國制度研究者の注目すべき一點ならずばあらず。

第三 市町村首長選任問題の沿革

佛國市町村^{メアール}首長の選任に關する沿革も、亦注意を拂ふべき一事なり。市町村首長の官選と民選とに付ては永き歴史あり。一八〇〇年、ナポレオン一世時代の政府は、市町村長及議會の議員は、凡べて官選を以て任用したり。其後漸く一八三一年に至り、市町村長は、市町村會議員中より選出せしむることとし、一八四八年には、人口六千以下の町村に於てのみ、町村會議員中より選出せしむることに改め、一八五二年には、更に政府の無條件任命に變更し、爾後一八七〇年、一八七一年（第三共和制時代に於ても、容易に民選主義を採らざりしは、チェールの熟慮に由ると云ふ。）一八七四年、一八七四年、一八七六年、及一八八二年に於て、或は民選或は官選或は條件附民選等、約九回の變更を経て、現時は、巴里等の大首府を除く市町村の首長は、民選制と爲すに至れり。此の如き沿革を觀るときは、佛國が地方制に付、如何に苦心し重視せるかを知るに足る。且つ佛國に於ては、今日猶市町村長は、只之を自治體のみの機關と做さず、他面に於ては國家官吏たる資格を有すと做す觀念も、亦

決して消失せることなし、故に政府は、民選市町村長に退職を命ずることあり、(但し退職命令に對しては、國務參事院に出訴するを許さる、)且つ市町村長は、名譽職にして俸給を受けず、亦町村會に於ては、其議長と爲り議決權を有し、市町村に關する自治及官治に付執行權を有し、其發する公文書には、舊國王の發せし公文書の形式に従ひ、複數の一人稱を具し、實際に於ては、舊時の地頭たる如き觀を有す。故に其就職に際し少くも認可制を採るべしとの主張は、猶時々唱へらるゝ所なり。

第四 地方監督の狀況

町村に對する官廳の監督は甚だ嚴密にして、恰も後見的監督を行ふを例とす。市町村會は、市町村の豫算及財産處分に付議決權を有するも、縣知事の許可を受くるにあらざれば、之を執行するを得ず。又政府は、何時にても市町村會を解散し、市町村行政肅清の爲めには、市町村長に隨時退職を命ずるを得ること前述の如し。然れども近時縣知事の監督權行使にも、或る弊害の伴ふこと少からず。殊に中央議會議員選舉術策の爲めに其公正なる態度が、著しく傷害せらるゝことあり。代議院及元老院の議員選舉に際し、縣知事は、市町村要人の同情を求めざるべからざるに遭遇することにあり。斯る場合には、其監督の手を緩ふすることあり。又自己の希望に同情を寄せざる者には、之を不法に排斥することありて、地方行政界の弊害を醸造すること少からず。凡そ此等の弊害は主として、政黨內閣制の影響に

因りて生ずるものにして、之れが肅正は、根本の制度に改變を加ふるの要あるべし。

第五 佛國地方制の實狀

佛國の行政制度の系統は、官治行政を本則とし、自治行政は、只其の補則たる觀を呈するを其の特長とす。縣は國家の高等行區劃たると同時に、亦公共團體の形體を併有し、縣會は稍廣汎なる權限を有するも、其首長たる縣知事は、純然たる國家官吏なり。（日本の制度と同じ）又郡は、只國家行政區劃たるに過ぎずして、自治國體にあらず。カントンも亦然り。郡長及郡參事會も、國家行政機關たるに過ぎず、唯市町村は縣と稍狀態を異にし、自治體の形體を有するも、佛國の市町村は、其地域概して狹小にして、人口二十萬以上を有する都市は、パリ、リヨン、マルセーユ、ボルドー、……等に過ぎず、甚しきは僅かに二三十人の住民を有する村落にして、一地方區を組成せるあり。市町村組合も、全國に於て四十個許り存するに過ぎず。市町村議會は、普通選舉制及名簿制に依り選舉せられたる議員を以て組織せられ、假令五十人許りの住民を有する村落に於ても、住民總會なるものを設くることなしと云ふ。市町村に於ては、法制上は市町村長が獨任制の統轄者なるも、實際に於ては、市町村長は、其助役等と共に市町村內閣を組織し、共同して處理權を行ひ、專決を爲すことなし。殊に僻遠の町村役場に於ては、小學校教師は、書記として勢力を振ひ、町村會の議員

が獨り跋扈すること多からざるの狀況なり。佛國に於て、此の如き地方制度が、形成せらるゝに至りたるは、實際政策上大なる理由の存する所にして、若し選舉制に依る自治機關に、廣汎なる權限を附與する時は、各政黨の權勢爭奪の戰の爲めに、地方行政は紛擾を醸し、容易に收拾する能はざるに至る虞あり、且つ地方團體が、中央政府に向て對抗を試みるに至る危險なしとせず、故に之を豫防する必要に出でたるなり。革命時代の紛擾を回顧するときは、是れ決して謂れなき憂慮にあらざるなり。或は佛國に完全なる自治制の採用せられざるは、國民に自治の能力なきに由る、との非難を做す者ありと雖へども、是れ必しも然るにあらざるべし。

第六節 英獨佛地方制の概括的比較

上來述ぶる如く、英國に於ては、當初自治制の理想を立てて、之に達せんことを計りたるにあらず。只名譽職を要素として、地方事務の處理を掌らしめ、先づ都市に於て、自治の態様を馴致し、漸次之を町村に擴及し、時勢の推移に應じて、之を改變し以て現狀に進歩し來りたる過程を、自治制と稱するのみ。斯くして十四世紀に開端したる制度が、近世的の内容を有し、公共國體を形成するに至りたるは、漸く十九世紀末葉以來の事にして、英國自治體は、今日猶一般的廣汎的の權限を有せず、唯法定の各個的、具體的の事業を經營し得るに過ぎず。是れ同國自治制の特長なり。蓋し選舉制に依り、素人を以て公共

事務を處理せしむるには、性質上自ら其範圍と程度とに制限を附せざるべからず、英國自治制が、其の實施に弊害の生ずること少きは、其自然の範圍を超脱せざるに因らずんばあらざるなり。又市町村に關する國家行政事務を管掌する市町村の吏員に對しては、其任用等に付、特別の監督を施し、其用意周到なるも、亦注目を要する所なり。

獨逸の自治制に於て、地方自治體を法人格とし、一般に其公共事務を處理する權限を有せしめ、公民の選舉に依り組織せらるゝ地方議會をして、廣汎なる議決權を有せしめ、殊に市町村首長及其他の吏員を選舉せしめ、且つ市統轄部を合議的に組織せしむるは、全く民主的思想に陷ゐれるもの感なき能はず。然れども市町村首長は、之を統轄部として地方議會の上に在らしめ、且つ其選舉には、國家的承認を受けしめ、殊に國王の勅許、知事郡長の認可を受けしむるは、國家主權を尊重し、民主主義を折中したるものなり、且つ市町村の首長は、只市町村の公共事務を處理執行するのみならず、國家の市町村に關する行政事務も、亦之を擔任するものにして、其人物の當否は國家の利害に關するものなるゆへ、國家が此認可權を行ふは、當然の制度なりと謂はざるべからず。

又佛國の地方制に於ては、縣郡及首府は、國家官廳たる知事郡長等をして之を統轄せしめ、主としては市及町村のみに自治制を行ひ、然かも市町村長は、縱令之を民選に依り任用する

も、國家官吏たる地位を兼有せしめ、政府は常に之を監督し、自由に退職を命ずることを得るのみならず、地方議會の權限は狹小にして豫算財産處分に關する議決も縣知事の認可を受くるにあらざれば之を執行するを得ずとせるは、是れ著しく中央集權的色彩を帶ぶるものと謂ふべし。而して佛國は斯くして地方制を確立し、ナポレオン一世以來、一世紀以上に涉り之を續行して、以て國礎の鞏固を計れり。

第七節 日本現地方自治制の當否

竊て我地方制の現状を看るに、佛國の中央集權制に反し、著しく地方分權主義に傾き、市町村は、之を純然たる獨立人格を有する自治團體とし、一般に其公共事務を處理せしめ、市町村議會をして、豫算其他一般に自治體事件を議決せしむる外、猶市町村長及其他の吏員を選擧せしむ。是れ獨逸の市町村制と同じき所なり。然るに獨逸に在りては、制限選舉制（殊に等級選舉制）を採り、且つ市町村首長の選舉又は、國王の勅許（革命前に於ては）又は官廳の認可を受けしめしに反し、我國にては、所謂普通選舉制に依り地方議會を組織せしめ、元の認可制を廢し、市町村會の選舉のみにて、市町村長を設置し得ることとし、且つ自治體及其機關の權限は、英國の列擧主義なると異なりて、一般的、廣汎的ならしめ、國官廳の許可を求め監督を受くる場合は、益々之を減縮して、自治體をして愈々強大の權勢を有し、任意の行動を執ることを得せしめ、甚しく民主主

義自由主義の色彩を帯びるに至らしめたり。是れ我國狀と民情とに適合する制度なりや、又斯る制度を以て、果して秕弊を生ぜず清肅を保ち、何等の支障なく、地方の經濟及文化の發展を遂げ、其の繁榮と福祉とを増進せしめ得るや、頗る疑問とせざるを得ず。獨逸の地方制は、法制上の技工としては、能く結構されたるものなり。然れども其運用上の効果は、必しも英國制の如く期待されたるにあらず。我地方制は、當初より獨逸地方制を模倣し起稿されたるものにして、紙上の法制として出現したるなり。(獨逸人アルベルト・モツセが、起草顧問として特に招聘されたり。) 故に實際の地方狀態とは、當時既に懸隔ありたるのみならず。其後普通選舉思想の爲めに激化されたり。加之近時政黨勢力の浸淫を受け、黨爭の弊瀆に悩まざる地方亦少からず。此の現状を直視する時は、地方制の再検討を爲し、其妥當性を保有するやを觀察するは尤も緊要ならずとせず。

第三章 地方議會選舉の狀況

第八節 選舉制の本質

地方自治體は、地方民殊に公民の公共奉仕の義務を基として、立てられたる制度にして、地方民が此義務を盡くすには、先づ其の機關の組織に參與せざるべからず、公民の選舉權は之に由て生ず。公民が選舉に參與するは、其奉仕心の第一の顯出なり。自治制は、必らず選舉に依る要素の存在することを其特

質とす。是れ本質上官僚制組織と異なる所なり。殊に選舉に依る議會は、必らず設置せられ、其他地方統轄部も下級地方體に於ては、主として議會に依り設置せられざるべからず。故に選舉は、自治體組織の重要な基調なりとす。或は狹小なる町村に於ては、選舉を用ひず、公民總會を設置することありと雖へども、是れ稀有の例外にして、通則としては、選舉制を以て自治體の基調とす。故に選舉及選舉制の効驗は、則ち自治制其者の効驗にして、選舉が公正適當に舉行せらるゝや否やは、一に此効驗の當否に關するものなりと謂はざるべからず。而して選舉は、地方民が自治體の機關設定に參與する行爲にして、必しも自己の代表者を設置する爲めの行爲にあらず、(選舉は、選舉民の代表者を設置する行爲なりとは、通常の説なるも、是れ適當の見解にあらず、何となれば選舉の際、選舉者は、被選舉者に何等の委任又は權限の附與を爲すものにあらず、被選舉者は、選舉者の意思に少しも拘束せらるゝものにあらざればなり。被選舉者は、議會に於て、選舉者の全く知らざること又は其意に反することを言議するも其自由とする所なり。斯る被選舉者即ち議員は、決して選舉者の代表者にあらざるなり。)選舉は、只多數人に依り、適當の人材を出ださしむることを理想として、行はしむる公務なりとす、蓋し多數制に依り、人物を撰擇するは、其適當を期し、不平を緩和にする便宜的の一方方法なるに由り、選舉制が採用せらるゝなり。固より多數は必し

も眞理にあらず、多數の投票を得たる者、悉く賢者たるにあらず、選舉が適當の人物を得る唯一の方法にあらざるも、苟くも選舉者が、選舉を當然の公務として之を適當に行ふ覺悟あらば敢へて不可なしと雖へども、若し選舉者が、此の如き覺悟を堅持することなき時は、茲に選舉制の弊害紛出して、自治制の効果は全く其期待に反するに至るべし。實に選舉は、自治制興替の關鍵なりと謂ふべし。故に今自治制の再検討を爲すに當つては、先づ自治制下に於ける近時の各地に於ける、選舉の概況及其成果を検討するを要するなり。

縣市町村議會の議員選舉は、元と制限選舉制、等級選舉制に依りしが、大正十五年以來は、所謂普選法を實行し、男子廿五年以上の地方住民（二年以上）は、一般に選舉權を有することと爲せり。是れ主としては民主主義の主張に従ひたるも、亦地方住民の知能も既に増進し、練達堪能にして、公共事務處理を擔當し得ることが、期待せられたるに由るなり。然れども此期待は果して能く充たされたるや、茲に最近數年間の選舉の狀況を一瞥する要あるべし。

第九節 普選法の下に於ける選舉棄權の狀況

（一） 此の普選法は、昭和二年九月、二府卅七縣に涉り、府縣會議員の總選舉に於て、初めて實行せられたるが、棄權率の比較は次記の如し。

大正十二年、總選舉棄權率平均 一割五分、昭和二年(同上)

二割六分五厘、(此内大阪市五割四分、京都市五割三分、神戸市四割五分二厘、名古屋市三割九分の棄権あり、)昭和六年(同上)、一割九分四厘、(大阪市四割五分、京都市四割四分四厘、神戸市、二割四分一厘、名古屋市三割四分の棄権あり、)昭和十年(同上)、二割七分三厘、(大阪市四割二分一厘、京都市四割六分四厘、神奈川縣三割三分の棄権あり、)

(二) 東京府に於ける、普選法下の府會議員選舉の棄権率平均は、昭和三年、四割一分一厘、(此内麴町區五割六分八厘、芝區五割四分四厘。麻布區五割一分七厘、赤坂區五割一分一厘)昭和七年、四割七厘、昭和十一年、三割九分六厘を示せり。

府縣會議員の補闕選舉に付ては、棄権率甚だ高きを看る。昭和五年、横濱市八割八歩、昭和九年、東京市澁谷區七割、同十三年、京橋區六割七分四厘、芝區六割九厘の棄権あり。殊に同十三年二月、埼玉縣々會議員補缺選舉には、南埼玉郡七割四分三厘、北足立郡七割二分七厘、(内同郡安行村九割三分五厘、三室村八割九分五厘)、秩父郡四割の棄権ありたり。

(三) 市・區會議員選舉に於ける棄権

東京市、昭和四年の所謂淨化市會議員選舉には、三割四厘、同七年新設の二十區に於ける選舉には、四割六分八厘(内六區は五割以上)同八年の選舉には、三割九分八厘、(内五割以上三區、四割以上五區に及ぶ、)同十二年の選舉には、三割六分六厘(内最高區四割五分)の棄権あり。又昭和八年の市

會議員の選舉に於て、大阪市及京都市には、四割以上神戸市に於ては四割六分の棄權あり、昭和七年十一月東京市新設の二十區に於ける區會議員選舉には、二割四分一厘、同十一年の選舉には、四割五厘（最高區四割八歩）の棄權あり。猶同十三年、區會議員選舉に於て牛込區四割七厘、淺草區四割二分、本所區三割四分一厘等平均三割八分九厘の棄權ありたり。

（四） 小市及町村に於ける選舉

小市及町村に於ける地方議會の議員選舉に於ては、概して棄權少く、一割以上に至ることは甚だ稀なるを例とす。（一割以下の棄權は論評の限にあらず、）昭和五年、舉行せられたる各地町村會議員の選舉に於ける棄權平均率は、八歩、同七年一割二分、同八年一割にして、或所にては、三分又は一分に過ぎざるものあり。市に於ても、三分又は四分許の所ありて、投票率は頗る佳良なりとす。

第十節 地方議會議員選舉に於ける選舉法違反の狀況

國會議員選舉に於けると同じく、大正十五年以來は、地方議會の議員選舉に於ても、所謂普通選舉制を採用することと爲りしが、選舉の狀況は、舊制の下に於けると大なる變差なきのみならず、選舉違反は却つて増加するの勢を暴露せり。其統計約次の如し。

（一） 道府縣會議員選舉に於ける違反人員

大正八年、五、九二七（第一審受理）、同十二年、七、九四三（同上）、昭和二年、三、一二五（同上）、同七年、七、五〇〇（起訴）、同十年、九、八一二（起訴）、以上の統計を視るときは、昭和二年度を除く外は、違反者は毎度増加の傾向を示し、殊に昭和十年度の選挙に於ては、悪質犯罪七割五分以上に及び、市町村長にして起訴せられたる者五百人以上、選挙肅正委員たりし者一千名以上に及べり。昭和九年、島根縣々會議員選挙に於て無競争無投票區生ぜしも、其實競争者が買収を受け、候補を辭退せるに由れり。猶昭和十一年六月十日東京府々會議員選挙に於ては、十一日迄の檢舉百七十七名に及びしが、同日以後は檢舉を打切れり。猶同年愛媛縣々議總選挙に際し、南宇和島郡町村會議員全部及宇和島市議員廿四名買収犯にて檢舉せられ、宇和島市會は再選挙に附せられたり。

（二） 昭和八年、全國各地に於ける百二十餘市に涉る市會議員選挙に際しては、違反事件約一萬二千に上り、昭和四年度の違反檢舉數六千件に比し、約二倍の多きに達し同十一年十月、東京市新編入の區會議員選挙には、十二月十日迄の檢舉二百六十三件（買収四十五件）收容者十名に及び、同十二年三月東京市會議員選挙には、五月迄の檢舉千二百四十七件收容人員八百三十六名の多きに及び、買収犯尤も多きを占む。猶同年福地山市々議十三名起訴せられ、市議總辭職し、同年福岡市にては市議改選に際し、廿五名の檢舉を見たり。

(三) 前述せる如く、小市及町村に於ける選舉には棄權少く、且選舉違反も概して多からざるも、不純の選舉は、必しも皆無にはあらざるなり。埼玉縣某町新たに市と爲り。昭和二年普選法に依り、選舉を施行せるに、三十八名の立候補者中大多數は、奇怪なる不正手段を行ひ、一票一圓の買収を爲せり。昭和四年福島縣某村に於ては、有權者七百四十人の内、九割五分は選舉違反の罪に問はれたり。而して此等の選舉違反は、多くは黨派の争に起因せり。昭和五年、岐阜縣の某村に於ては、黨派軋轢の爲め、村税の滞納者多く、村自治の維持困難と爲り、遂に村會に於て、廢村を議決せることありたり。又長野縣の某村に於ては、小學校移轉問題に關し、五名の村會議員辭職し、補闕選舉施行の際、村長立會人の外一人の投票者なく、遂に選舉不能と爲れり。是れ候補者が、一人も出金せざりし爲め、全村民の棄權と爲りたるに因る。昭和十二年一月、廣島縣安藝郡内村會議員選舉に於て、有權者三百八十名中、二百五十名檢舉せられ、候補者十五名中、十四名收容せられたり。此等二三の事例に徴すれば、我町村選舉界に於ても、亦不純若くは不正の手段が潛行する一斑を知るに足る。

(四) 其他昭和十一年二月、衆議院議員總選舉に際し、參謀格として運動したる、地方議會議員の檢舉せられたる者、亦多數に上れり其顯著なる違反事件は、(殊に買収犯)青森市々長、市議十五名、青森縣三戸郡縣議全部。高知縣々議十三名同縣安

藝郡縣議全部、福島縣郡山市々議八名、同縣中村町々議十名、茨城縣々議十三名、岡山縣々議十五名、長崎縣佐世保市々議十五名等に係り、此外全國に涉り、地方自治體の幹部連の選舉違反は驚くべき多數に達したり。凡そ此の如き地方議員の違反事件は、以て地方議員の素質の良否、及議會制の適否を批判すべき、有力の資料たらずんばあらざるなり。

第十一節 地方自治體(殊に市)に於ける自治機關非違の狀況

地方自治機關の行動の一般的狀況は、今茲に詳述するの違なし、只地方自治制を如何に修正すべきやの、問題を檢討する爲めには、主としては其非違事件の狀況を掲擧せざるべからず。非違事件の一種として、先づ地方議會解散の場合を擧ぐべし。

第一 市會の解散

明治廿二年地方自治制施行以來、町村會の解散は殆んど聞かざるも、市會の解散は、今日迄約十六回に及べり。明治年間十回、大正年間二回、及昭和年間四回ありたり。明治大正間に於ける解散は、多くは市會の不法權限超越の行動に由りしも、昭和年間四回の解散は、市會の本務と機能に、嚙闕を來たすべき素質の混入著しき爲めに由ることが發見せらる。即ち昭和三年、東京市會が解散せられたるは、議員定數八十八名中、瀆職に關する刑事犯の爲め、拘留中の者二十五名に上り、此外猶六人の闕員ありて、總議員三分の二以上の出席を得る能はず、市會の職責を盡くすを得ざりしに由り、昭和九年和歌山市會の解散せ

られたるは、同市市議に諸種の疑獄相次ぎ、市議中廿一名の檢舉收容を見、過半数の議員出席する能はざるに至りたるに由り、昭和十一年、青森市會の解散も、市議十五名檢舉せられ、其他刑事犯の爲め失格四名ありて、闕員十九名と爲りたるに由り、昭和十三年、高岡市會の解散も、市會議長選舉に關し、多數議員の違反事件に罹りたるに由り、多くは市議の多數が、瀆職其他の刑事犯に由り、其本務を盡くす爲めの資格を喪失せるに由るなり。此等の事例は猶僅少なるも、市議の素質漸く低下して、公共事務處理に必要な識徳の具備を期待するを得ざる、世態の傾向を徴する材料として、決して之を看過するを得ざるなり。

第二 東京市に於ける非違事件

東京市に於ては、明治三十一年初代松田氏より、昭和十三年に至る四十年間に、十六人の市長を送迎せり。其在任期間、平均二ケ年六ケ月餘なり。其中大正十二年震災當時より昭和八年迄、十ケ年間に、七人の市長が交代せり。(京都市、昭和八年迄の平均在任期間は、二ケ年十一ケ月なり。)此の如く市長が頻繁として交迭し、其の在任期間短き所以は、市長が政黨の傀儡にして、政黨勢力の市會に及ぼす影響の變動、常なきに由り、而して政黨勢力の變動常なきは、主として市議選舉が、金錢と情實とに左右せらるゝに由るなり。由來東京市議の選舉が公正ならず、之が起因と爲り、爲めに市政を紊亂せる醜態は、次の

一二の事例を看て知るべきなり。大正十五年の市議選舉には、革新會なるもの起り、舊弊を革新することを標榜し、過半數の議員を獲得したりしが、直ちに市長助役を改任し、局課長以下吏員を交迭して、市議腹心の者を以て充たし、横暴を極め、魚河岸、板舟補償、京成電車乗入、江東青物市場、自働車購入等に関する疑獄事件を出たし、次で瓦斯會社事件暴露して、市會は解散せられ、昭和四年、更に所謂淨化議員が選出せられたるも、議長、市長の選舉及吏員の選任には、多く不淨の手段が行はれ、殊に各種委員會の濫設、不急事業の促進、其他市議吏員相通じ、凡百の奸醜手段を行ふて私腹を肥やし、其不正事件及公金の消費を枚舉せば、龙然たる大冊を爲すに至る程なりしなり。元より顯著なる事犯は檢舉せられたるも、法網は天網の如く嚴密なるを得ず、淨化の成績は、常に不十分なるを憾みとせざるを得ざりしなり。

第三 東京附近町村に於ける非違事件

地方自治體及議會の腐敗は、獨り東京市のみに止らず、東京附近の町村、亦之に劣らざるものありたり。昭和七年頃は、尤も甚しきを極めたり。例へば三河島町、巢鴨町、長崎町、石神井村、淀橋町、尾久町、龜戸町、及荏原郡内町村等に於ては、公吏及議員等の贈收賄、公金の費消不正金の分配等、殆んど枚舉に遑あらざらしめたり。殊に某町に於ては、町長及び町會議員等が、功勞金分配を行ふに際し、先づ町吏員の口を封ずる爲

めに、既往に遡りて全員に増俸を爲し、其交換條件として、不正事實を默止せしめたることもありたり。

第四 其他の地方に於ける非違事件

地方自治體の不正及疑獄事件は、東京府下のみに限らず、廣く全國到る所に起りつゝあり。例へば京都市の如き、東京に次ぐ伏魔殿の觀ありたり。同市の腐敗は既に昭和三年、御大典當時に兆ざし、機密費の濫出は、遂に昭和八年に至り、六十六名の公職者、會社員の起訴を見るに至れり。其他岡崎、横須賀、津、岐阜、大津、奈良、大阪、神戸、福井、福岡、千葉、横濱の諸市に於ては、選舉及其他公務事件に關し、公吏及議員の瀆職及不正事を惹起し、其他愛知縣の土木事件、教育不祥事件、三重縣勢田川土木事件、兵庫縣武庫川埋立事件、熊本縣學務疑獄事件、殆んど列記に苦む程の事犯を起せり。

第五 教育界に於ける事犯

地方自治體の非違狀況を摘記するは、實に吾人の不快とする所なるも、猶茲に默視するを得ざることは、教育に關する事態なり。教育は人生の精神的基源にして、此基が堅く此源が清ければ、世態の多少の不祥は、之を忍ぶを得るも、若し然らざるときは、國家の憂は決して淺きを得ざるなり。由來東京市に於ては、小學校長の任命は、形式上市長及區長の内申に由りしも、其實權は市會議員の手に握られたり。而して市議は贈賄の厚薄に由り、周旋の程度を異にし、贈賄の額は五百圓より千圓に上

り、獨り校長のみならず、訓導より裁縫教師に至る迄、皆贈賄に由り就職するを例とせり。某小學校首席訓導、精勤十年、然かも闖として榮轉の辭令に接せず、遂に節を屈し、其貯蓄せる千金を贈賄し、利權屋市議に周旋を依頼せるも、時既に遅し、他の競争者の厚賄に因り失敗し、千圓の巨額を徒消したる悲慘の談柄もあり。而して斯る贈賄に依り、就職又は榮轉したる者は、更に何れに向つてか、其補償を求めざるべからず、而して市議は假令之を知るも、他を咎むるを得ざるの負傷あり、市の教育局長視學も、敢へて市議に對抗し得るの地位にあらず、市長と雖へども、既に市議に依り選舉せられたる者なる以上は、市議を咎責するを得ず。斯くして日本首都の教育界は、益々腐敗して、廓清の機は容易に之を期待するを得ざるに至れり。日本首都の狀況、此の如しとせば、一般監視の眼の輝かざる邊僻の地方に於ては、暗黒の影一層濃厚ならざるを得ざるべし。全國中に於て、教育の尤も普及せりと稱せらるゝ長野縣に於ては、昭和八年小學校教師六七十名以上の檢舉を見たることありたり。是れ俸給不拂の爲め、赤化思想を誘發せるに因りたるも、俸給不拂が、抑も如何なる事由に基づくものなるやを追究するの要ありとす。

帝國教育會の報告（昭和八年）に依れば、小學校々長の移動年限は、千葉縣三年六ヶ月、山形縣三年五ヶ月、熊本縣二年八ヶ月の平均にして、轉任の七割五分は、視學の私情、校長間の

不和及政爭の犠牲に由り、殊に政爭の原因の爲め、五年に四回の移動を爲せるの例ありと云ふ。此の如く小學教師の地位が、政爭、私情及贈賄等に依り左右せらるゝことは、地方風教の振興上、實に由々しき不祥事にして、國民教育の基礎は、破壊されつゝありと云はざるべからず。昭和九年東京市輦轂の下に於て、視學、學校長、教師等の瀆職事犯の爲め、檢舉せられたるもの、四十人の多きに及び、又山陽道の太市岡山市に於ても、教育關係者等、二百人以上の者が、警察署に召喚せられ、檢舉されたる者も、三十名以上に及びたるの事例ありたり。地方自治の腐敗が、教育界にも浸染しつゝあるの事實は、此の一斑を見るも亦之を推知すべきなり。決して之等を等閑視するを得ざるなり。

第十二節 地方自治及選舉狀況の批判並自治制改革の必要

以上述ぶる如く、我地方自治體の自治及選舉の實狀を觀察する時は、其結果頗る佳良ならずと謂はざるべからず。選舉に於て、棄權率多く、(市部に於て殊に然りとす。)且つ選舉違反少からざるを觀るときは、自治の觀念は、未だ一般に精到し居れると云ふを得ず、即ち棄權率の多きは、自治制を重要視せざるか、又は選舉の方法、候補者の人物等に不満あるか、兎に角自治制と自治精神に闕漏あるに由るなり。而して他の一方選舉違反少かざるの事實を觀るときは、選舉に參與する者の、心理狀態如何を推測するに足るべし。即ち選舉を以て、公人設定を本

旨とせず、只之に由り私利を營むもの好具と做すの徒多きを見るなり。殊に立候補者が、選舉の爲め多額の金錢を支出する事實を觀るときは、(選舉運動に、多額の金錢を要することは、世間周知の事實にして、只選舉には證據を要するを以て、幸に免る者比々皆然るのみ。)眞面目に選舉に参加する者は、有權者中少數なることを知り得べし。此の如く選舉棄權者及選舉違反者少からず、眞に選舉を公務として従事する者の少きは、則ち選舉制及之に基づく自治制の、地方管理法としての價值多からざることを知り得べく、又斯る管理法が、地方公共事務處理の唯一の適當なる制度なりやを、再思するの必要ありとす。吾人は今日の自治制には、幾多の過當越程の規程あることを指摘せざるを得ざるなり。

議員候補者が、選舉運動に凡百の手段を盡くし、巨額の金錢を費し情實に蔭り、投票者の歡心を得るを覬め、其結果當選を得たる時は、何等かの補償を求めざるべからず。即ち議員として、自治體の公吏委員等を選任し、又公共事務を討議する等の際に當り、種々の術策を弄し、私利を圖り私情を逞ふするに至るは、自然の勢狀にして、議員の非違瀆職事件は、自ら生ぜざるを得ず。蓋し地方議會に於て、尤も不良なるは、職業議員と黨派議員なり、彼等は或は同類相連合し、或は吏員と相結托して、唯自己及自黨の利益を博取することを圖るのみなり。斯る議員を先づ排除するにあらざれば、自治體の救済は之を期すべ

からず。然れども是れ選舉民の自覺に待たざるべからざるも、選舉民の自覺が抑もの難事にして、果して何れの日に選舉民が自覺し來るやは、大なる疑問たらずんばあらざるなり。

或は曰はん、多衆の雜生せる此人間社會に於て、獨り自治體の選舉のみ、清朗を期待するは、所謂徒らに矛矛たる義を好むの類にして、世間を知らざるの見なり、水清ければ大魚なしとの諺もあり。若し選舉界の廓清を强行せんとするあらば、自治制は遂に實施するを得ざるに至らん。凡べて世間事は、大綱を把持し得るを以て、足れりとせざるべからず。且つ現今に於ては、爾かく選舉界の紛濫を聞かず、既に一新の機に接せり、何ぞ既往を以て將來を杞憂するの要あらんやと。固より徒らに微事を苛責酷咎するは、隆國興民の氣象にあらざるべし。然れども微事も蔓延するに至れば、決して微事にあらず。苟くも自治の基調たる選舉が、不正を以て行はるゝことを默視する時は、自治の綱紀は弛緩し、其極壞廢萎靡して大綱の把持も不可能と爲るべし。今日に於ては、選舉の亂脉及自治の紛擾は、多く聞かざる所なるも、縱令外に現はるゝことなく、内に潜行することなしと限らず。且つ一たび痼疾に罹りたる者は、容易に本復する能はざるべし。曾て選舉肅正が唱へられたるも、殆んど其効果を奏するを得ざりき。假令其効果ありたりとするも、肅正運動を待つて、初めて肅正さる選舉は、本來缺陷を有するものと謂はざるべからず。此の如き現状の下に於ては、自治制當

初の目的たる、地方公共の利益の發達、及衆庶幸福の増進は、到底其の完全なる遂達を期すべからざるなり。是れ茲に大に考慮を運らし、善處法を講ずる必要を生ずる所以なり。即ち制度の改革を計り、嚴密なる統制と、周到なる指導監督を立つるの急務を認めざるを得ず。殊に選舉の檢舉を強行し、且つ地方議會の權限を適當の埒内に限局するを肝要とす。而して是れ自治體本來の使命に復歸せしむる所以にして、決して自治の權能を特に削減するものにあらざるなり。今次章に於て、自治制改革の綱要を説明せんと欲す。

第四章 自治制改革の綱要

第十三節 地方自治體に對する統制權強化の必要

我地方自治體は、元と獨逸制に倣ひ、之を法人として、公共事務處理の主體とせり。現時の府縣制及市町村制の規定亦然りとす。例へば市制第二條には、市は法人とす……、法令の範圍内に於て、其の公共事務を處理すとあり。茲に法人と云ふは、明治廿一年制定最初の市制に、市は、「法律上一個人と均しく、權利を有し義務を負擔し」と、あると同じく、人格者たりとの意なり。即ち今日の我地方制に於ては、地方團體を以て、公私法に涉り、獨立の人格者たる資格を有せしむるなり。故に地方團體は、原則として其權能を自由に行使し、法律行爲を爲し、又住民に公務を課することを得るなり。唯法令の規定に従ひ、其

作用の範圍、條件等が制限せられ、又國の監督を受けざるべからざるのみ。苟くも特別の規定なくんば、行爲の自由を有すること、個人又は私法人と異なることなきなり。然れども地方團體と、個人及私法人とは、全く其地位性質を異にし、彼の私法上の社團等とも、其組織を異にすることを審にせざるべからず。蓋し私法上の法人に於ては、其構成員は一定して、共に共同利益の目的の下に、緊密なる關係に立ち其機關を精選し、法人の生活目的に従ふて、能く經營を爲さしむることを得るなり。之に反し地方團體に於ては其構成員は、雜駁なる多數人より成り、必しも緊密なる共同關係に立つものにあらず。其機關の設定も、亦粗莽にして、自己固有の事務を管理すると同様なことを期待し得ず。殊に私法人は、社團も營造物も相當の財産若くは財源を有することを、其存立條件と爲すも、地方團體は通常課税權を財源とするに過ぎず。而して住民の負擔能力は、自ら一定の程度あるに過ぎざるを以て、團體の經費増加すれば、公債募集を爲すか、又は苛刻なる課税を敢行して、僅かに其存在を永續し得るに過ぎずして、往々財政の逼迫に陷ゐるの危険を招くこと少からず。且つ地方團體の基調たる選舉は、無責任なる自由行爲にして、苟くも選舉行爲其者に不法なき限りは、選舉者は選舉の結果、殊に被選人の當否等に付ては、何等の責任を負ふことなし。斯る無責任行爲たる選舉に、基づく百般の不結果は、私法人の場合には、該私法人の運命に歸するの

みにして止むべきも、地方團體の場合に於ては、國家は決して之を馬耳東風に附するを得ざるなり。何となれば地方團體は國家統治の區域の一部に屬し、地方の利害は、則ち國家利害の關する所にして、地方團體は、實質上は國家行政の一區域なればなり。若し地方團體の財源枯渇して、公共事務處理の經費に、缺乏を來たすことある場合には、結局國庫の補助を請求せざるを得ず。此の如きは私法人の爲し得ざる所なり。故に地方團體は、縱令法人なりと雖へども、決して私法人の如く完全なる獨立の人格者たるにあらずして、國家行政の一區域たる性格は、依然として多分に之を有するものなり。故に之を法人と云ふも、只或特種の財産權及他の狀態を有するに由るものたるに過ぎざるなり。地方團體が、此の如き體容を有する者なる時は、國家の之に對する統制權も、私法人に對することは、自ら其内容と程度とを普及せざるべからず。國家は、元より私法人に對しても、監督權を有するも、只消極的なるに過ぎず。之に反し國家の地方體に對する統制權は、積極的にして、共存在條件たる組織及作用の全般に付、監督を及ぼすを得べく、殊に今日の選舉界及地方團體の狀態に顧みて、統制權は益々之を強化するの要あり。然らずんば之を救ふ能わざるなり。彼の國家の自治體に對する監督權には、不可侵の制限ありと做す見解の如きは、地方團體の法人格を、過當視するの謬見に陷るものにして、決して妥當なりと謂ふべからず。必要の程度に従ひ、統制

權は大に之を強化し得ざるべからず。殊に官廳の監視及干涉の範圍を擴張するの要ありとす。

第十四節 地方自治體に於ける、統轄部と議事部との嚴明なる區別

通常地方自治體に於ては、公民を本とし、公民の選舉のみを基調として、其組織及作用を爲すべきものなりと、思惟せらるる如きも決して然らず、須く其限度を超越せしめざることに注意するを肝要とす。蓋し地方の公民なるものは、元と個々の存在にして、堅固なる單位の團結を形成するものにあらず、地方の一個の中心としての存在を有するものにあらざるなり。斯る公民に依り選舉せられたる議員は、其素質雜駁にして其集合より成る議會は、決して地方を統轄する全般的責任者たるを得ざるのみならず、具體的事務を精慮詳察する能力を具備するものにあらず。故に地方團體に於ては、統轄部と議事部とを嚴に區別し、議員より成る議事部の權限は、決して廣汎ならしむべからず。只公共事務及財政に關し、原則的議決を爲すの外、地方事件處理に付、質疑、批評を爲すことに止め、統轄部が地方の全般的事務を綜理するものとして設置せらるゝを要す。是れ職能區別の必要より生ずる自然的の原則にして、議會の地位を特に貶斥するにあらざるなり。而して統轄部は、統制權を有する國家に依り組織、撰任せられ、又は承認せらるべきものとす。固より地方議會も、統轄部の組織に付、或參與權は之を有するこ

とあるべきも、其決定又は承認は、常に國家官廳に之を留保せしめざるべからず。殊に府縣及大市に於ける、議會の權限及其議決の範圍は、他に比し大に制限せられざるべからず。地域の大なるに従ひ、自治性は減縮せらるゝを當然とす。其他統轄部執行部と議事部とを區別する結果として、市町村に於ける現行の委員制は、之を變更し、議員が委員を兼任することは、之を制止せざるべからず。何となれば是れ執行部との混交にして、執行部責任の歸着を不明ならしめ、自治紛淆の禍因を兆さしむるものなればなり。但し議員が名譽職參事會員に任ぜらるゝことは、敢へて不可なかるべし。何となれば參事會は、議會の議決を具體化する爲めの議事を爲すに過ぎざる所なればなり。英國の自治體に於ては、參事會が其重心となり實權を有し、議會も地方首長も、共に重要なる作用を爲すものにあらず、此點我國とは組織權限を異にするものとす。

第十五節 小地域に於ける自治制

自治制は、小地方に於ては、其適應性を發見するを得。小市及町村に於て、選舉が比較的良好なる成績を挙げつゝあることは、前述せる如し。蓋し地域狹少なれば、互に人物の適否を知悉し得るを以て、種々の術策を排して、其確信を表現し得ることが自然なるに由るなり。且つ小區域に於ては、住民は、其自治體に於ける利害關係を直視し得るを以て、自ら選舉に興味を有するに至る。小市町村に選舉棄權者少きは即ち之れを證明せ

り。而して選舉民が選舉に興味を有するは、自治制發達の開端なり。但し小地域に於ても、買収と情實に由る選舉の弊害は、決して之を絶止することは爲し得ざるべし。元來小市町村に於て、棄權率少く、選舉狀況比較的良好なるは、其各方面及部落には、豪族又は地頭の如き、所謂顔役なるものありて、選舉人の指導を司るに由るなり。若し此顔役なる者が、穩健公正なる態度を以て指導を爲せば、選舉も好き效果を得るに至るも、苟くも、然らざる時は、選舉ブローカと異なること無きに至るべし。只顔役は情義を以て、ブローカは金錢を以て、選舉者を支配するの差異あるも、共に有權者をして自由意思を以て、投票せしめざるに至りては、更らに異なることなしとす。若し夫れ眞の自治の精神を以て、選舉を舉行せしむる如きは、最高道德の然らしむる所にして、一般の多衆には必しも之を期待するを得ざるものなり。故に小地域に於ても、只選舉の弊害少きを以て、満足せざるべからず。固より自治體の地域の範圍狹き時は、大なる設備を立つるを得ず、共同生活を擴張する能はず、又大人物たる管理者を得る能はざる缺陷を生ずることありと雖へども、小地域も亦其儘にて、存在の理由を有し、強て之を擴張するの要なきことあり。我現時の小市町村が、比較的良好の成績を挙げつゝある以上は、益々之を保護し獎勵せざるべからず。但し近時小市町村に於ても、政黨勢力の浸淫に由り、紛擾を醸すこと少からず、一般の不幸を齎らす憂あるを以て、監督

官廳は、一層監視と督正を嚴密にする要あるのみならず、人事に付ても、國の統制權の作用を受けしめざるべからず、是れ猶後に述ぶる所あるべし。其他市町村内の部落に自治制を布くことは、自治性適應の爲め、尤も希望すべきことなりとす。

第十六節 地方議會選舉法の改正

地方團體の自治を作振する所以の方法として、其選舉法を改正することも亦必要なり。現時の地方議會議員選舉法は、衆議院議員選舉法と同じく、個人主義自由主義を本とする所謂普選法を標準とし、只一片の理論に由り制定せられたるものにして、地方體の事情に適合せず、疎慢に陷いれる弊あり。斯る選舉法に依り舉げられたる議員をして、地方公共事務を討議せしめたることも、亦地方生活の根基に堅實を失はしめ、其發達力を阻害せしめたる一因ならずんばあらず。宜しく普選法は之を改正し、先づ地方議會の議員選舉は、該地方體と永く利害の關係に立つ者たるを第一の要件と爲し、少くも三年乃至五年以來の住民たるを要すとすべし。殊に世帯主に投票權を有せしむるを可とす。元來我社會には、家族主義が行はれ、家族は、世帯主に依り統轄せられつゝある事實、及び地方税中戸數割は、尤も重税にして、戸別を單位として、之を分賦するものなるとに省へりみる時は、戸主又は世帯主が、選舉の單位者たるべきを當然の事理とす。家族は世帯主に依り代位せらるゝものなるゆへ、重ねて之に選舉權を付與するの必要あることなし。一人一

票主義は我國情に適合するものにあらざるなり。

其他地方議會と衆議院との選舉權を、同一人に重合せしむる現制度は、之を改變するを要す。現行の我選舉法の規定に於ては、兩者の選舉權を、多くは同一人に重合せしむる結果と爲れるゆへ、政黨者流は、先づ各地方の議會と執行部とに其勢力を扶植し、之を根據として、選舉を爭ひ勝利を占め、以て中央及地方の政權を壟斷し跳梁せんことを圖り、遂に容易に洗除すべからざる宿弊を醸成せり。此宿弊を一掃することは、政界肅清の根本療法なり。然るに地方的地盤は、彼等の勢力増殖の唯一の根據なるゆへ、此の地盤の開拓と擴張とは、彼等の重要なる目的として従事する所にして、此目的の爲めに、常に政爭を紛起して、地方自治を混亂せしめ、弊瀆を流布するなり。故に地方自治を肅正し、此政爭を根絶する爲めに、先づ地盤制を崩壊せざるべからず。而して此地盤制が形成せらるゝは、中央議員と地方議員との選舉が、普選法に基づき、其資格と人とを同ふするに起因するものなるゆへ、此兩者の選舉方法、資格條件等を異にして、成るべく同一人に、兩權の重合せざる方法を立てざるべからず。固より兩選舉共に、日本國民を有資格とするものなるゆへ、重合を絶止することは、困難なりと雖へども、法制上種々の差別を設けて、以て分離せしむることは、決して不可能にあらざるなり。是れ衆議院選舉法改正に於ても、亦考慮せられざるべからざる問題なりとす。(若し今日の普選法を改

めて、世帯主を選挙権の単位とする時は有権者の数は現制より約五分の一に減少し、適當の數たるを得るに至らん。)其他府縣、及勅令指定の市に於ける議員選舉に關し、適用せらる議員候補者の届出及供托金納付の規定も、亦之を改正すべし。斯る規定は、衆議院議員選舉の場合と同じく、選舉自由を拘束する弊害に陥らしむるものにして、選舉の本則に合するものにあらざるゆへ、之を變更するの要あり。之が爲めに選舉事務の取扱に、多少の繁雜を來たすことあるも、決して之を厭ふべきにあらざるなり。

猶市町村會には、通常の公選舉議員の外、各地方の事業に功勞ある者、名望家及特種團體の管理者等を特任議員として、列席せしむるの新例を開くべし。是れ地方議會の議事をして公平ならしめ、其尊重性を帶ばしむる爲めに肝要なりとす。我中央議會に於て、公選議員を以て組織せらるゝ衆議院に並び、勅任議員の列席する貴族院の存在することは、地方議會の組織にも亦參考とするに足る。佛國の地方議會に於ても、小學校教師をして參列せしむるの實例あり。而して此特任議員は、監督官廳たる府縣知事をして選任せしむべし。

第十七節 地方自治體の事業

地方自治體は、其地位に相當する目的内の事業を經營し處理するを専務とし、其種類と範圍を正當に限界するを要す。先づ地方民住宅の開擴、整備、衛生、學校病院の設備、道路、土木、

上下水の事業、勸業、社會事業、墓地、娛樂場、圖書館の設立等は、通常の公共事件として従事せられざるべからず。此外自治體は、其經濟上の經營と、住民の生活需要の爲めに、或企業を爲すことあるべし。農藝的交通的の企業の如き即ち然り。然れども自治體は、營利會社とは其性格を異にするものなるゆへ、企業に關しては、自ら一定の限度あらざるべからず。殊に自治體の組織能力の限度を超越せざる範圍内に限られざるべからず。水道事業の如きは、住民生活の需要に必要あるのみならず。水源地の收用等、私企業として困難に遭遇する多きを以て、自治體の公企業としては、尤も適當なるべし。其他交通機關の如きは、土地と住宅問題とに關係を有し、之を私企業とすれば、其收入を増加する爲めに、住民の便宜、街區の開擴に、平均を得せしめざるの缺陷を生じ易きを以て、之を自治體の企業に屬せしむるを適當とす。此外電燈瓦斯事業の如き、亦此種に屬す。凡そ此種の事業の外に於て、住民及自治體の直接の需要に關せざる純然たる經濟上の經營は、専門の技師及事務員等を要し、自治體の組織能力の容易に辨じ得る所にあらず。殊に多數の従業員と事務員とを備附するを要する事業の如きは、自治體企業の可能性を超越するものとして、之を除外せざるべからず。自治體と企業團體との間には、性能に自然の差別あることは、特に之を審にせざるべからず。

昨年、内務省地方局に於て、農村自治制改革案を立て、町村

に、各種經濟團體等の活動を綜合調整せしむる權能を附與し、町村會に於て、之を審議し、且つ町村長をして、綜合調整に關する意見を、監督官廳に提出する權能を附與せんとする旨を發案せるに對し、農林省の委員は、之を承諾せず、折衝の結果妥協案を作り、地方制度調査會總會に提出し、遂に其成案を得たが。此成案に依れば、町村に、各種團體等の活動の連絡協調を圖るべき機能を附與し、町村會に於ては、町村長の諮問に應じ、各種團體の連絡協調に關し必要なる事項を審議する機能を有せしめ、且つ町村長の權限として、連絡協調に關し、意見の呈示をなし得る機能を認むることとせり。各種團體とは、農會、産業組合、山林組合、其他畜産、養蠶、漁魚、商工業組合等なり地方局に於ては、此等各種の團體が同地域に叢生し、互に活動するときは、摩擦軋轢を起し、爲めに町村の存立と發達を阻害すること少からざるを慮り、綜合團體たる町村をして、之を綜合調整せしめ、以て統制の實効を得せしめんことを企圖したるものにして、其趣旨は必しも不可にあらざりしなり。（斯る問題は市に於ても亦起るべし、）然れども斯る活動の綜合調整の機能を町村に附與し、町村會長をして之を掌司議決せしむることは、果して適當なりやの疑問を起さざるを得ず。蓋し斯る農林、漁蠶、畜産、商工等に關する事件、其相互の關係及處置の方法等は、専門の知識、技術及經驗等を有る者にあらざれば、之を適當に測定解決するを得ざるを以てなり。今町

村會に於て、之を討議すべしとするも、町村會議員は、只雜然たる民衆に依りて選舉せられたる者にして、斯る専門的の知識經驗等の具有を期待するを得ず。(答申案には、二三の經驗家を議會に列席せしむることにせるも、是れ幾許の効果ありやは疑問なり。)斯る者の討議は、却つて紛擾を招來するのみとならん。調査總會の成案に於ては、「活動の綜合調整を、活動の連絡強調」に修正せるも、「活動の綜合」と「活動の連絡」とは、實質上何等の差異なかるべし。「調整」と「協調」亦然るべし。且つ町村長の「意見提出」(監督官廳への)と「呈示」とも、何等の差異あらざるべし。呈示も之を監督官廳になし得べし、而して監督官廳が之を採用すると否とは、「提出」の場合と異なることなきなり。故に總會の答申も地方局の原案も、其實、大なる差異あることなし。兎も角斯る事件は、町村の従事すべき機能としては、適當のものにあらざるなり。固より諸種の經濟團體が叢生して、町村に煩累を及ぼすことは、其堪ふる所にあらざるを以て、町村は、自己に關する各團體との關係は、自ら調整せざるべからざるも、然かも各種團體の濫立の宿弊を矯め、之を統制して各自をして能く其所を得せしむることを計る如きは、是れ政府及地方官廳の任務と爲すべき所なり、殊に地方官廳は法令の規定と中央官廳の施政の方針に従ひ、之を監視し指導し節制を加へざるべからず。若し斯る法則の規定を缺如せる場合には、之を制定するの要あるべし。然れども町村をして之

に任せしめんとする如きは、其職能の適否を識別せざるの見なりとす。町村は、唯通常の地方公共事務を處理することを其常職とすべきものにして、特別の知能を要する特別の機能に付ては、管掌の責任を負はしむべからざるなり。但し統制官廳が、地方發生の諸種團體に付、特別の知識經驗を有する町村の吏員に對し、諮問機關として、之が意見を徵するは、敢へて妨なき所なり。然れども一般の町村をして、斯る權能と機能を有せしめんとするは、地方團體の性格及自治の可能性を誤認するものなり。地方自治制を以て、地方民生活の全範圍を包括するものと爲すは、過當の見解ならずんばあらず。又諸種の經濟團體も、各、存在の理由を有して成立するものなる以上は、必ずしも之を地方體に包括せしむるの要なきものとす。殊に町村は、全く郷土隣保的の團體にして、職業團體又は階級團體にあらざるゆへ、其經營事業は、一方に偏せざるを要す。産業自治は、一般的にあらざる以上は、地方自治とは之を區別せざるべからず。英國の地方自治體が、各個的の權限を有するのみにして、包括的の權限を有せざるの點は、我國に於ても大に參照するの要あるべし。

第十八節 地方自治體の財務

地方自治體に於て、尤も慎重を要するものは、財務と會計の事務なり。凡そ財務は、諸務中尤も放漫に流れ易きものにして、事業の放漫は財務放漫の原因なるも、財務其者の放漫も、亦大

に慎まざるべからず。會計事務擔當者が、清廉を以て身を奉ずべきは勿論の事なるが、公費節約は其第一の信條ならざるべからず。又收入支出をして嚴密に平均を得せしむることは、公私の會計の共に要義とする所なり。固より人口の増殖、文化の進捗に従ひ、自治體の事務複聚し、從て經費の増加は當然にして、人口の増殖と地方繁昌の爲めには、已むを得ざるも、然かも財務が困窮を告ぐるは、種々の原因に由るものにして、稍もすれば冗費濫出を來たすに至る。尤も警戒すべきことは、議員が執行部に干涉し、其勢力を扶植する爲めに、經費の支出を強要し、又は吏員が民衆の歡心を買はんが爲めに、議員と結托して、新事を企つる如き類少からず。苟くも自治體の議員及吏員たる者は、斯る私心を全洗し去り、互に協心戮力し、一に公務の公正を念とし、其財務を健全ならしむること計らざるべからず。抑も自治體が、一個の法人を形成する以上は、財務の獨立を有すべきは、其根本義なり。一時の急迫の場合に、國庫の補助を仰ぎ又交附金を受くるは、止むを得ざることなるも、其の經常の支出は、自辨の覺悟あらざるべからず。又自治體の事業の企畫は、一に其實力と資源とを觀察して之を立て、其財務を窮迫に陥らしめざることに注意すること、尤も肝要なりとす。

自治體の財源としては、自ら自治體に適合するものあり、必しも國の財源と其種類を同ふするものにあらず。自治體に適合

する税科目としては、先づ營業收益税及土地利得税を擧ぐることを得。蓋し營業關係の發達及土地價格の騰貴は、地方自治體の企畫方策に密接の關係を有するを以てなり。人口の増殖及經濟發達の爲め、營業が繁昌し土地の價格が騰貴すれば、之に課税すること尤も正當なるべし。但し土地に付ては、價格騰貴に由り利潤を取得する者に課税せらるべく、奢侈娛樂事件も、土地の繁榮に基づき課税の好對照と爲るべし。國税に關する附加税は、課税重複するを以て、其程度を嚴限するを要す。

地方自治體の現状に付、尤も憂慮に堪へざることは、共支出額と課税額とが、年々膨脹することなり。昭和十一年度(豫算)道府縣、市町村及水利組合の歳出總額は、十九億一千八百萬圓餘に上り、一人當二十七圓拾九錢にして、(内務省地方局編地方財政概要參照以下同) 同年國庫總歳出は二十三億一千一百圓餘一人當三十三圓五十二錢二厘なり、之に比し地方一人當は比較

	國庫 歳出	地方 歳出	國税	地方税	的に決して少額と謂ふを得ず、殊に其指數を比較すれば愈ゝ明かなり。
明治廿四年	一〇〇	一〇〇	一〇〇	一〇〇	左表の如く國庫總支出指數二、七六七に對し、地方總歳出の指數は四、三七二にして其増加額は一倍半強なり。又國税の一人當は拾
昭和十一年	二、七六七	四、三七二	一、四三一	二、一九九	

三圓三十二錢一厘（昭和十一年度豫算）なるに、地方税の一人當は九圓五十三錢九厘國税指數一、四三一に對し、地方税の指數は二、一九九にして、國民の地方税負擔は、國税に比し、亦一倍半強の増加なり。則ち此表を觀るときは地方歳出と地方民税負擔の増加額が、如何に異常なるやを認めざるを得ず。地方税中尤も多額を占むるものは戸數割にして、地方税總負擔額一戸當四十八圓十一錢三厘の内、戸數割の負擔は、一戸當市に於て、十四圓七十錢七厘、町村に於て十六圓七十錢七厘なり。地方民の税負擔力は、既に枯渴せり。現に數年來、地方納税の狀況は、不良なりとの報告あり。之れが救済は國庫に仰ぐか、又は公債の方途に求むるの外、道なかるべきも、國庫にも大なる餘力なく、公債の募集も容易に期待するを得ざるなり。

昭和十年末現在にて、地方公債の總額は、三十四億二千七百萬圓餘（地方自治體の基本財産の總額は、十億六千七十五萬七千圓餘なり。）にして、一人當四十九圓四十九錢八厘なり。之を同年度の國債額九十五億八千萬圓餘、一人當百三十八圓三十四錢三厘に比較すれば、元より云ふに足らざるの少額なれども、地方歳出中、尤も多額なる教育費四億七千六百萬圓餘に次で、公債費三億四千五百萬圓餘（歳出額の一割八分弱に當る）なるを思ふ時は、決して之を輕視すべきにあらざるなり。殊に此地方債中市債二十億四百萬圓餘（町村債は三億九千一百萬圓餘なり）にして、此内東京市債は七億八千二百四十萬圓餘を數へ、猶同市

値昭和十三年八月現在高は、八億八千一百二十萬八千圓餘一人當百四十圓四十五錢四厘にして、指數は明治三十一年一〇〇に對し、一、二三〇となれり。英國倫敦市が莫大の基本財産を有し、其の費消方法に付き苦心するに比し、東京市の基本財産は、僅かに二千一百四十二萬六千圓餘なり（昭和十年末）、本年東京市の財政は、赤字を無くするを得たりと稱するも其實寒心せざるを得ざる狀況にあり。現時國庫の公債額は、元より異常なる膨脹を爲せるも、之れ軍備及軍事費の増加に因るものとして、寔とに已むを得ざるものなるが、之れと異なり地方體の負債は、一家計に於けると同じく、容易に之を起すべきにあらず。殊に教育、衛生、勸業、土木、社會事業等に關する費用は、元と經常費を以て支辨すべきものにして、起債に由るべきものにあらず。唯起債が避くべからざる時は、目的完成を以て、元利を償還するを得ること確實なる場合ならざるべからず。然るに地方議員及吏員等は、自己の名聲を博し、又は野心を遂ぐる事業の經營を企てんとするに當り、地方民の苦情を免れんが爲めに、特に起債を擇ぶの風あり、是れ地方債の益膨脹する所以なり。而して之れ他の一方には、監督官廳の苟且又は政黨との投合の罪にも由るものにして、後日に大なる禍根を残すものなりと謂はざるべからず。地方起債の目的及條件等に付ては、現地方制に特別の規定あり、又監督を受けざるべからざるも、實際上果して適當に實行せらるやは、大なる疑問なき能はず。只監督官廳の嚴正なる審査に依り、匡正

を求むるより外、道なし、英國に於ては、巨額の地方起債には、地方局より審査官及會計官を特派して、事業及會計を調査檢視せしめ、地方の會計掛の人選には許否權を留保せり。其代り國庫は、地方の起債に保證を與へ又は公債の轉貸をなすことあり。佛國に於ては、特別資金より貸出し、又は私設土地抵當銀行をして、地方債を引受けしむることあり。其代りに地方會計の監督は、甚だ嚴重にして、豫算の執行にも官の許可を受けしむ。是れ我國に於ても、亦參留意すべき事なるべし。

前述せる如く、地方歳出の膨脹甚しく、地方民の負擔年々重積し公債額亦増加し、地方財務の狀況健全ならざるに於ては、百方其の救済策を講せざるべからず。法制上に於ては、地方議會の歳出豫算増加の修正議決を禁止すべき、明文の規定を設くることも、亦一法なり。(帝國議會に於ける歳出豫算増加の修正は、當初より制限されてあり、)其他地方自治民の覺醒と自肅を喚起するの要あり。殊に監督官廳が明目張膽して、常に財務會計及豫算討議の狀況等を精檢詳査し、監督の實を擧ぐること、尤も肝要なり。東京市に於ては、年々吏員の慰勞會、議員の旅費等、莫大の金額を支出し居るに拘らず、僅か七十萬圓の圖書館改築費を拒否せんとし、而して他の一方には、板舟事件の再發を計りたることありたり。之れ其の一例なるが、凡そ此の如き不當事件が瀕出して、財務の放漫と爲り紊亂と爲る。之れが救済は、只監督官廳の嚴明なる監督に在るのみなり。英國

に於ける地方自治體の會計と財務に關する監督は、甚だ嚴重周到にして、然かも中央と地方との經濟の均衡を保つことに、深く留意するの點は、我國に於ても大に參考するの必要ありとす。

第十九節 市町村統轄部(及執行部)の組織に關する統制

明治四十四年制定の我第二の市町村制に於ては、市長は市會に於て、候補者三名を推薦せしめ、内務大臣之を上奏し裁可を經て任用することとし、町村長は町村會に於て選舉し、市町村の助役及收入役は、市町村長の推薦に依り、市町村會に於て之を定め、共に更に府縣知事(町村收入役は郡長の認可)の認可を受くべきことを規定せり。則ち市町村の統轄部の重役の選任には、國の任用權又は認可權が留保せられたり。然るに大正十五年の改正法に於ては、市長町村長助役及收入役等の選任に關する、國の任用權及認可權を削除し、全く市町村會の選定のみに委することとせり。是れ大なる變革にして、果して適當の處置なりしやは、今猶疑問とせらるゝ所なり。抑も市町村長は、市町村地方團體の首長として、之を代表し、市町村事務を統轄し、且つ執行の主宰者なり。市町村の豫算及重要事件は、市町村會に於て議決せらるゝも、之を提案し、執行するは、市町村長の職責とする所なり。従て其地位甚だ重要にして、市町村の根幹なり。助役收入役等、亦之に次ぐ地位を有す。故に其選任は、尤も之を鄭重にせざるべからず。決して之を地方議會の選任のみに委すべきにあらず。國の統制權の作用は茲にも亦及ば

ざるべからず。若し唯之を地方議會の選任のみに委する時は、地方體の重役は、政黨又は派閥の、私曲又は野心の勢力に壓せられ、只迎合を事として、獨立の統轄部として、其職責を盡くすを得ざるの弊害を醸すに至らん。是れ現に各地方に於て、既に證示せらるゝ所なり。此の地方議會に於ける私曲又は野心を匡正する爲めに、國の統制權を以て、選定の効果を制限する必要を見る。故に議會の選定には、少くも國家官廳の認可を経べきことと爲さざるべからず。加之地方自治體及其機關は只自治體の爲めのみ存在する者にあらず、他の一面には、國家行政を執行する機關としての地位と職責とを有す。國家は自治體及其機關に依りて、幾多の國家目的と及國務とを實行するものなり。斯くの如く自治體及其部分が、國家の用に供せらるゝものなる以上は、國家は、其機關の組織にも干涉し得ざるべからず。殊に自治體の吏員の適否は、國家行政の效果の舉否に關するものなるゆへ、國家は其の利益の爲めに、之に干涉する權能を有するを當然とす。故に自治體重要の吏員の選任には、舊制規定の趣旨に従ひ、少くも監督官廳の認可を受けしむべし。(大自治體には國の任用を必要とすることあるべし、)私案に依れば、市長町村長は、市會、町村會に於て選舉し、共に府縣知事の認可を受けしめ、助役収入役等は、市町村長の推薦に依り、市町村會に於て定め、府縣知事の認可を受けしむべし。(市町村長在職せざる時は、市町村會に於て選舉し、府縣知事の認可を受けし

む、)其他府縣知事には、市町村長の解職を命ずる權を有せしむべし。是れ亦認可權の効果の延長として必要なり。蓋し認可權は、市町村長の選舉及其人物の適否を審査決定せしむる爲めに、監督權の一種として行はるゝものにして、一旦認可したる後に於ても、其不適當なる事件が生じたる場合には、不認可と同效の解職處分を發せしむるを當然なりとす。既に市町村會解散の規定あるを看る時は、解職權の存在し得ることも、亦理會し得ざるべからず。

我現行制に於て、市町村首長以下の選任を市町村會に全委したるは、或は民主主義の思想に驅られたる爲めに出でたるならんか、兎も角過當脱埒の規定たらずんばあらず。市長は當初上奏裁可を経て任用されたる者なり。然るに一旦にして市會のみに依り選任せらるゝとするは、急激の變革なりしなり。宜しく之を舊制に引戻すべきなり。國の統制權は、既に自治體の作用に及べり。然らば之を獨り人事に及ぼし得ざるの理あることなし。國家官廳の認可を経ず、從て之を知悉せざる者をして、國家の諸種の法令の執行に任せしむるは、官廳の手足を切斷するの無理に陥いらしむるものなり。故に前述せる如く、獨逸の自治制に於ても、市町村長、助役、參事會員其他重要な役員及有給吏員の選任には、監督官廳の認可を要とし、再選舉に對する再認可の場合には、國家官廳をして代行せしむることと爲せしが、ナチス政權に至つては、地方自治體に對する干涉權を更に

一層強化せり。又佛蘭西に於ても、市町村長の官民選問題は永く決せず、今日は民選制を施行せるも、官選論者は猶存在し、且つ市町村長退職權は之を官廳に留保せり。獨佛の斯る制度は我國に於ても大に參考に資すべきなり。我現行法に於ては、懲戒處分として、市町村長の解職を命じ得るも、此以外に於て、監督の一作用としても、解職を命じ得ることと爲さざるべからず。

第廿節 監督機關及監督方法の整備

凡そ事物は、何事も教養、指導、監督及匡正即ち統制に由り、完全なる發達を來たすものなり。地方自治體も亦然り。地方自治の發達を過信し、唯消極的監督に限局する如きは、獨逸に於けると同じく、我國に於ても亦淺見に屬す。周到なる統制は常に必要なり。蓋し地方自治體は、國家内の一部分にして、國家主權の下に在りて、自治權を行ふものにして、其の果して自治制設置の趣旨とに適合する狀勢を保ち、其作用を爲しつつあるや否やは、常に監視され、又將來の發達が指導されざるべからず。然るに近時我國に於ては、地方分權主義が鼓吹せられ、其の影響に由り、地方自治が放漫に付せられ、緊切なる監督を忘却し、爲めに地方制の弛緩を招くに至らんとせり。殊に監督機關に不備あり、監督者に怠慢あり、黨爭派閥の軋轢其間隙に乘じ來り、地方勢利の競取の弊害は、到る所に浸染したり。一時黨派政治の盛なりし時は、地方官の地位常に動搖し、

確乎たる方針を立て、地方政務を指導するを得ざるのみならず、地方官自らが、多く秉公持平の徳を缺き、政黨の鼻息を窺ひ、遂に其器械として奔走するに至り、地方自治に對する公平嚴正なる監督は、思もよらざることと爲れり。今や政黨の中央に於ける勢力は、數年前に於ける如く強大ならずと雖へども、其の地方に於ける根柢は、未だ容易に抜くべからざるものありて、其弊瀆は依然として衰ふることなし。此の如くにして、今や監督權の不備、派閥の跋扈、自治觀念の不振等に由り、我地方自治の前途は、其發達に大なる阻害を受けつゝあり。之を救済するの道は、唯大に國家の統制力を發揮するに在り。則ち先づ監督官廳をして、堅き覺悟と責任心の下に、公正なる活動と周到なる監督と指導とを強行せしむるに在るのみなり。

現行の我地方制に於ては、市町村の自治に對し、共に府縣知事をして、第一次的監督機關たらしむることと爲せるが、是れ果して完全の方法なりや、疑問なき能はず。從來は郡役所及郡長ありて、町村自治に對する第一次的監督機關とせるが、大正十五年郡長制を廢止し、其監督を除去したり。爾來町村と府縣との中間に在る町村組合、水利組合、郡を中心とする農會、水産會、山林會其他土木出張所徴稅事務所等の間に於ける調停機關の存在を失ひ、紛爭事件の解決に困難を生ぜしめたるのみならず、國家の下級行政及町村自治に對し、近接の監督を缺くに至らしめ、國家統制作用の系統に虧闕を生ぜしめたり。是れ地

方紛擾事件の増加したる一原因たりしことは、争ふべからざる事實なりとす。現時に於ては、府縣支廳及支廳出張所を設け、又府縣知事は、其の事務官をして、町村自治の監督を爲さしむるを得るも、是れ姑息不徹底の措置なるのみならず、之が實現は知事の任意に屬し、常に期待し得ることにあらざるなり。苟くも國家統制作用をして、國土の周邊迄、徹底して貫行せしむる爲めには地方長官の下に、中等官廳を設定して、常久近接の監督を行はしむることを必要とす、假令今日交通の便は益開進せるも、府縣知事をして、農村山里漁邑に於ける區々たる事件に迄指導せしむることは、不可能のことなり。必ずや舊郡長制の如き、近接の監督機關を設備するを要すべし。郡長制を復活するの必要はあらざるも、中等の官廳を立て、主として町村自治を監督せしむるは、目下の急務なりとす。

大正十五年の郡長制の廢止に依り、町村自治制に對する監督權の縮小、及昭和四年法律第五六號に依る市町村自治の認可及許可事件の激減は、地方自治權の擴大と號し、其功績が吹聴せられたるも、是も吾人の期待に反せる事衆にして、自治體の發達は、毫も之を看取するを得ず、其惡化は前述したる所なり。吾人は之を救済する爲めには、既存の監督機關の外、猶近接の監督機關を新設して、益々監督作用を強化し嚴密にせんことを希望す。而して監督の綱目は、概ね次の如くなるべし。(一)人事監督、即ち選任の適否瀆職有無等監視、(二)統轄部組織の統一

整頓を計ること、(三)經營事業、殊に社會的文化的事務の合目的、(四)事務處理の適正、殊に財務の緊肅、(五)議會の討議及選舉狀況、違法越權有無の視察、(六)指令、訓示、忠告、(七)自治制に關する教養、殊に奉公心、公共思想の涵養を昂むること等なり。但し監督機關が、地方自治體に對し、監督を爲すに際し、制動機が、推進力を妨害せざることを注意するは、勿論の事なりとす。

第廿一節 東京都制問題

東京市は、輦轂の下に在る首都にして、他の市と之を同等視すべからず、宜しく都制を立て、特別の措置を採るべしと云ふことが、東京都制問題の起れる動機なり。殊に東京市が、内務大臣と東京府知事との二重監督を受け、且つ東京府と重複の行政を爲すことは、尤も不可なり、東京市は府知事の監督を脱し、只内務大臣の監督のみに屬せしむべし、東京市は、東京府よりも規模遙かに大なり、大市が小府の監督を受くるは、事理顛倒なるのみならず、事務の繁雜と遲滯の弊害を生ぜせしむるゆへ、宜しく之を改變するを要す、是れ都制設定の必要なる所以なりと唱へらる。然れども此の主張は、必しも適當にあらず。若し東京市の監督を、只内務大臣のみに屬せしむるときは、府の官治及自治の行政事件を、東京市及其各區に委任して執行せしむるものに付ては、何れが之を監督すべきや、之を内務大臣が行ふことは、事理不通にして、遂に無監督と爲らざるの不理

を生ずべし。又内務大臣が、市務を監督するに付ては、其下級官廳をして、先づ之に調査せしめざるべからず、然るときは結局府知事の手を経ざるべからざることと爲り、東京市務より府知事の手を脱せしむることは不可能となるべし。苟くも東京市が、東京府の区域内に在る一地方なる以上は、縱令帝都なりと雖へども、國家官廳の監督を受くることは當然にして、何等不合理と爲ることなし。又二重監督を不可なりとせば、是れ獨り東京市に止らず、他の所謂六大都市にも、亦同様の事と爲るべし。然るときは東京市のみに、都制を布くの理由は生ぜざるなり。

東京市が、帝都として其規模宏大にして、東京府と重複の行政を行ふは不可なりとして、都制を新設すべしと云ふは、慥かに相當の理由ありと云ふを得べし。然れども今東京の府市兩制を改め、兩者の權限と東京府の官治行政とを合して、之を東京都に屬せしむる機構を立つことは、國家行政組織上の著しき變革にして、其關係簡單ならざるものあり、只重複行政の弊害を除却する爲めの制度としてのみならず、(重複行政の弊害は、獨り東京に限らず、大阪、京都、名古屋、其他に於ても、亦生ずべきも、)東京は、他市と異なりて、規模宏大なる帝都にして、中央政府と密接の關係に立つこと多きを以て、特別制を設くべしとの理由は存し得べし。

今東京都制を立つるに於ては、元より統轄部と議事部とを嚴界し、議事部は、都事件の大綱に付て議決するの權を有し、又

統轄部に付ては、參事會、參與等の機關設定に關し、幾多研究問題あるべきも、尤も重要なことは、統轄部の組織殊に都首長の選任を如何にすべきやの、問題なりとす。

都長の選任に付ては、官選民選の二大意見あり、又民選說にも、都民直接の公選、都議會に於ける選舉及都議會に於て詮考員を設け、其推薦せる候補者幾名かに付、勅任すべし等の諸說あり。(詮衡員の推薦に付勅任する制は、民選の内に數へらるべし、)官選の場合には都の地位に鑑み、親任官として任用せらるべし。兎も角官選民選何れが適當なりや、是れ頗る重要な問題なりとす。

民選論者は云く、東京市の二重監督及重複行政の弊を矯め、其獨立性と自營力とを強化する爲には、都長は、民選に依り任用せられざるべからず。自治の擴大は進歩の大道なり。都長民選は自治擴大當然の方途なり。官治及他治は時代錯誤の邪道に屬す。元より東京市政及選舉に付ては、既往に幾多の缺陷ありしことは之を認む、然れども自治の失誤は、自治に依り訂正せられ、市民自らの過怠は、市民自らに依り、反省せしめざるべからず。之れ自治徹底主義なり。若し腐敗市政を肅清せしむる手段として、官權の壓力と監視を求めんとする如きあらば。是れ官權依存の權道に依らんとするものにして、官權の壓力除去せらるれば、復た直ちに復舊し、何等肅清の効を見ざるに至るべし云々と。

然れども官治と他治とは、何故に時代錯誤の邪道なりや、凡そ自治と統制とは、其の何れに偏するも錯誤なり。統制を廢して自治のみに馳することを、正道なりと信ずることも亦錯誤なり。只自治と統制が中正を得ることが、正道なるのみなり。而して小市町村の如く、地方體の小なる場合には、其地方選舉の首長をして統轄を行はしむるも、大なる不可なしと雖へども、（此場合にも、統制力を強化する爲めに少くも國家的認可制を採るを要す、）大なる地方團體に於ては、選舉要素のみを以ては、十分の管理能力を有せしむることを得ず。現時府縣知事が、府縣自治の首長たるは、此理由に基づくなり。今東京都に於ては、其範圍廣く其事務大量なるを以て、殊に然らざるべからず。民選の都長は、決して十分の統轄力を保持する能はざるを以て、必らずや官選の都長を置かざるべからず。官選の都長を置くは一時的に都の自治に強制壓力を加ふる爲めにあらず、却て常久的に都務を管理せしめんが爲めなり。猶選舉非違を匡正する爲めに、選舉法に罰則を規定し、警察官司法官をして、之に依りて以て選舉の肅正を計らしむると同じ、若し自治と市民の失誤及過怠は、自治と市民をして自ら反省するに任すべしとせば、何故に監視懲戒罰則等の方法を行ふ必要ありや、若し此等他力を假らず、府民自らの肅正を待つべしとせば、是れ百年河清を待つと一般、紛擾の禍芽は直ちに生ずるに至らん。凡そ統制は、個人、小地方體、大地方體の順序に従ひ、其寛嚴の程

度を異にせざるべからず。官治、他治を時代錯誤と做す思想は、國家統治の現状を無視して、世界的虛無主義に墮するものなり。其の結果は、大に憂ふべきに至るものあらん。

我現制に於ては、東京市は東京府内の市なるゆへ、他の府縣内の市と同様の地位にあり。故に其市長も民選なるが、今東京府市を合して東京都とせば、是れ市の地位を陞せて、東京府と同等又は其以上と爲すことになる。従て市と同様に、民選首長を置くべしとする説は、當然には生ずることと爲らざるべし。或は東京が帝都なることに着眼して、都長民選説を唱ふる者あり。或は行政の機構上自治主義を當然の方針として、都長民選説を主張する者あり。然れども帝都の首長は何故に民選とせざるべからざるか、都長が官選なると民選なるとに由り、都民の地位に何等褒貶の差異あるべき理あることなし、英國倫敦の市民は、民選の首長を有し、佛國巴里の市民は、官選の知事を有するも、倫敦と巴里の市民に、地位の高低あるにあらざるなり。若亦行政の機構に關しては、自治主義當然の方針として、民選首長を設けざるべからずとせば、獨り東京都に限らず、全國の府縣首長は、皆民選に依り設定せざるべからず。決して東京のみに限り、民選の首長を急設せるの理由あることなし。且つ從來東京府知事に屬したる。官治行政は之を東京都の重要な權限に屬せしむる以上は、其首長は依然官選ならざるべからず。若し然らざる時は、他の府縣の官治行政が、知事に依り管

掌せらるゝに比し、其權衡を得ざるに至らん。都長民選の不當なるは、從來東京市に於ける市長選舉の實狀を顧みるも、思半ばに過ぎるものあらん、從來東京市會議員の三分の二は、利權屋にして、市議を其の一種の職業とし、市役所は宛然たる利權屋の事務所の觀を呈せり。而して市長は、此利權屋に依り選舉せられ、助役局課長乃至各部の吏員、亦市議の干涉に依り就任したるを常とせり。殊に市長の選舉は、大なる利權案にして、之に由り直接に金錢を攫取し得るのみならず、自派市長の就任は、種々の利權攫取の手段と爲る。且つ市會議員は、一般に政黨化せるゆへ、市議は市長の選舉を、其の利權攫得及び政黨勢力の扶植方法として、共に之を重視せり。市長選舉が、利權案たる所以は、市長推薦運動費及買收費分配額を取得するを得るに由る。多くの場合市長に選舉せらるゝには、必らず運動費並買收費を要す、多額の運動費を投じて、市長候補を爭ふ者に對しては、何人も之に對抗するを得ず。又市長は、當選後に於ても、種々の名義に依り、金錢上の負擔を免るゝことを得ざるなり。市長選舉に次ぎ、市長以下の人事、事業の經營、事務の處理等も、亦市議の無關心に看過するを爲さざる所にして、人事の轉更に容喙して、其間に黃白を占め、商人請負師と結托して私利を博し、市議の名刺は數十圓を價するに至ることあり。今日に於ては、市議の妄狀著しく暴露せず、或は多少肅清せるならん。然れども宿弊の掃蕩は容易の事にあらざるなり。明治

三十一年以來、昭和十三年に至る四十年の間に於て、大阪市に於ては、市長の交代九人にして、其在任年數平均五ヶ年半餘なるが、東京市に於ては、十六回の市長交代あり、其在任年數平均僅かに二ヶ年半餘なり。斯る短期の交代は、其背景たる政黨勢力の消長に由る。之を觀るも東京都長の民選は、甚だ危険なりと謂はざるべからず。吾人は官選を主張して止まざるなり。

東京都長の任用は、官選ならざるべからざるも、都内各區の組織は、現行一般の市制と之を同様にし、區長は、市長と同様の方法にて選任せしむるも敢へて妨なかるべし。其他東京都の區域は、之を相當の範圍に限界し、濫りに擴大せざるを要す。是れ事業整齊の便を圖り、(水道の如き今日の勢を以てせば、無限に延長せざるべからざることとならん、)都會集住の弊を矯むる爲めに、甚だ必要なりとす。

第廿二節 地方長官の地位と職責並府縣區域

第一 地方長官の地位及職責

地方長官(概して府縣知事)は、地方行政の根幹なり、府縣知事は、中央政府の執行機關として其方針に従ひ、地方行政を擔當處理し、兼ねて地方自治體を統制し監督し、地方人民に直接して諸般の行政を實施するものなり。故に地方人民の利害休戚は、一に繋りて知事の職責の充否に關係を有するものにして、知事が勵精治を圖るに由りて、初めて民政の效驗を擧ぐることを得るなり。知事は斯る職責を有する者なるゆへ、其地位

堅固にして、且つ多少永續して、同一地位に在任するを得せしめざるべからず。凡べて地方官は、先づ地方の事情を審にし民情を知悉せざるべからず。且つ事業を經營するには、計畫、準備、實施、成就等同一の手に屬せしめざれば、十分の成功を望むべからず。計畫者は成就者ならざるべからず。凡そ此等の要件は、短時日の間に爲し得ることにあらず。故に地方の長官なるものは、少くも五年以上は在任せざるべからず。一二年間の在任は、決して地方官の職責を盡くさしむる所以にあらざるなり。然るに現時府縣知事は、一二年間にして、多くは他に轉せしめらる慣例と爲り、小縣より大府縣に轉任するを榮轉とするの風あり、是れ弊害の生ずる本なり。固より適所適任を計るは、職責を盡くさしむる本道なるも、之が爲めに轉置の弊害を生ぜしめざることに十分の注意を爲し、一旦適所適任の措置を採らば、永く之を保持し、容易に變更せしめざるの方を立てざるべからず。之が爲には、大小府縣知事は、大略同等官とし、其間に高低の差を設けず、小縣知事も他と同じく、安んじて永留せしむる法を講じ、一時の浮萍の在任の弊を除却すること尤も肝要なり。然るに全國府縣知事在任年數は甚だ短く、殊に東京府知事及警視總監の、最近十年間（昭和十三年末迄）に於ける在任期間は、平均一ケ年未滿なり、甚しきは一週間又は一ケ月間の警視總監もありたり。此の如く地方官が頻繁として交迭するは、地方行政の效果の擧らざる一大原因にして、實に

民生の大不幸なり。宜しく地方官優遇の道を立て、其在任を長くし、以て民政の本道を築き、地方の發昌を圖ることを勗めしむべし。地方に良官能吏の散在するは、國家の祥事なり。小縣の知事も、在任久ければ親任官と爲り、又貴族院議員等に推薦せらるるの榮典を有せしむべし。彼の支那西漢の孝宣帝の如き、民政に達したる模範的君主なりしと云ふべし。歴史の示す所に依れば、宣帝閭閻より興り、民事の艱難を知る、刺史守相を拜せしむるに、輒ち親ら見問す。常に曰く、民其の田里に安んじ、歎息愁恨の聲無き所以は、政平かに訴理れはなり。我と此を共にする者は、其れ惟良二千石かと。自ら以爲らく、太守は吏民の本なり、數々變易すれば則ち民安からず、故に二千石治理の效あれば、輒ち璽書を以て勉勵し、秩を増し金を賜ふ。公卿缺くれば、則ち諸の表する所を選び、次を以て之を用ふ。漢世の良吏是を以て盛んと爲るとあり。二千石は郡守の俸給額にして、郡守は日本の知事に相當す。郡守は吏民の本なるゆへ、屢々之を變易すべからず。其效著しき者は、之を褒賞し、増秩賜金し、公卿に缺任あれば、功績に従ひ之を採用す。此の宣帝の政治の要道は、今日の日本に於ても、大に參照すべき不磨の地方典とすべきものなり。

府縣知事の在職は、多少永續せざるべからずと同時に、其地位は堅固ならざるべからず。然らずんば自任心弛緩して、十分の活動を期すべからず。嘗て政黨政治の勢強かりし時代には、

地方官は、悉く政黨の勢力に支配せられ、其地位の變動甚しく、内閣交迭毎に、全國の地方官は悉く一時に變易せられ、政黨の手足と爲りて、黨利の爲めに奔走せざるべからざること爲り、本來の職責を盡くす精神は全く之を消失し、只姑息偷安、政黨の鼻息を視ふのみに至れることありしが、今や政黨の中央に於ける勢力の衰退するに従ひ、地方官も、其專横跋扈の禍を受くること少きに至りたるも、其地位は、常に堅固なる保障を有せざるべからず、是れ地方の官治及自治行政の作振整理を來たし、民政の効果を擧げしむる所以の基礎なり。身分保障等の保存は、今日に於ても猶必要なりとす。

然れども地方官は、其地位の保障を得たる爲めに、毫も懈怠の念を起すべからず。抑も國家の專務職の官吏たる者は、其地位に相應ずる學識、經驗及道義を具備し、服務規律を嚴守し、其全身を捧げ職務に忠勤を拔で、操履正廉、執務公平、以て國家元首の旨を體し、人民の休戚を思念し、國務處理の完成を期せざるべからず。是れ地方官に、尤も期待せられざるべからざることなり。何となれば地方官は、人民直接の本鐸なればなり。(皇道主義を叫張する者が、其具體化を閑却するは甚だ遺憾なり、)凡そ國家綱紀の振張と、民生治安の大道とは、主として公務員の覺醒と忠誠とに依り、喚起され保持せらるゝものなるが、公務員中地方官は、他の官僚の專司なると異なりて、一般民衆に對し、普遍的及近接的の職責を有するを以て、其風化の

影響亦甚だ大なるものにして、國の風化と政果の根柢は、地方官に在りと云ふも過言にあらず、縱令中央の政界に變動あるも、全國民衆の平安なるは、此根柢の堅きに由るなり。從て地方官殊に其長官の地位は、殊に堅固ならざるべからず、而して是れ亦地方自治體を能く監督して統制の效を擧げしむる基なり。

第二 府縣區域の併合

日本本土の現制に於ては、地方行政の最高區劃として、一道三府四十三縣あり。此區劃は、明治廿五年以來設定せられ、既に幾多の歳月を經過し、今や我内地は交通機關益々發達し、各地の經濟文化及社會の諸制度互に相關連し、往時僻陬の地も隣接し來り、風俗習慣等も常に混化するに至れり、從て行政區劃も、亦之を、擴張し數區を合併し、同一官廳を以て管理せしむるは、人員と經費を節約し得るのみならず、統制作用も多くの効果を擧げ得るの便益ありとす。然れども多年存立せる區域を變更して、新制を立つることは、地方住民の希望に戻ることもあり、環境諸狀況に抵牾を生ずることあり。殊に官衙所在地の商工業者の、營業を脅かすの懸念少からずして、府縣の併合は、實際上容易に着手し能はざるの事情あり、故に府縣の併合は、諸狀態の自然的變遷を待つを得策とすべし。亦我内地の府縣の現時の區域は、他國に比し、大なる懸隔あるにあらず、現狀維持必しも不可にあらざるべし。今各國の最高行政區域の廣狹を

略述せん。

獨逸の普魯西に於ては、地方行政の最高區を州 (Provinz) と稱し、其下に縣 (Regierungs bezirk) 及郡 (Kreis) あり、全普魯西 (面積十三萬四千六百十六方哩) に十二州三十六縣四百八十九郡あり、(日本の郡數は六百三十二個なり) 普國の州は、日本の縣よりも遙かに大にして、最大一萬五千五百六十八平方哩最小六千六十二平方哩を有す、各國斯る廣大の最高行政區及自治體を有するものは少し、是れ獨逸の特制に屬するものなり。北米合衆國に於ては、最高行政區及第一地方自治體としては、約三千の縣 (County) あり、其廣狹大小一ならず、カルホルニア州のサンバーナーデ縣は、二萬平方哩の幅員を有し、ロードアイランド州のプリストル縣は、僅かに廿四平方哩を有するに過ぎず、又ニューヨーク縣は人口三百萬を有するも、テキサス州のコ克蘭縣は僅かに一萬人の人口を有するに過ぎず、英國に於ては、地理上の縣 (County) 四十個あり、(行政上は六十二縣に區劃せり、) 其内ヨークシャイヤー縣は六千六十七平方哩を有するも、ケンブリッヂシャイヤー縣は八百五十八平方哩、ミッドルモックス縣は二百九十八平方哩の面積を有するに過ぎず。平均一縣の面積七百八平方哩にして、日本の最小縣香川縣と同程度なり。

佛蘭西國に於いては、地方最高行政區として、九十個の縣 (Departement) あり、此縣制は革命の當初 (一七八九年) 中古

以來の舊制を大改し、唯多少山河の形勢及人口の多寡等を考慮したるのみにして、漫然地圖上に畫線を引きて、新設したるものにして、實際的の政治上及經濟上の觀察點よりすれば、甚だ妥當を缺きたるも、之に拘らず荏苒以て今日の現状に到りたるものにして、或地方の如きは、獨立の地方體としては、十分の資力を備具せざるもの少からざるも、依然舊態を保存せり。縣の幅員大なるものは四千百三十一平方哩（我岐阜縣より稍大なり）に過ぐるものあるも、亦一千一百八十一平方哩（我佐賀縣より稍大）に過ぎざるものもあり、人口尤も多き縣は百七十三萬六千（一九二六年統計）以上を有するも、少きは四十二萬四千餘殊に僅かに八萬二千位の所もあり、各縣の大小人口の多少等著しく差異あり。然れども是れ獨り佛國に限らず、各國の縣制概ね然りとす。獨逸の州制は、元と封建時代の地方制に泥みて立てたるものにして、各國に類例の無き特制なり。州の下に在る縣（R. B）は、其幅員よりすれば、他國の縣に相當するも、行政區の地位よりすれば、州が他國の縣に相當し、縣（R. B）は他國の郡に相當す。而して州は自治體なるも、縣は自治體にあらず、只國の第二次行政區たるのみ、（現時の我が郡と相類す）且つ獨逸の縣（R. B.）は、佛國の縣よりも其幅員小にして、人口も亦少しとす。佛國の縣制は、諸種の關係に於て、日本の縣制と相似たる點多し。殊に縣知事の地位、亦能く相似たる所あり。佛國知事の制度は、ナポレオン時代に定められたる

ものなるが、今日に於ても依然遵守せらる。則ち知事は全く中央政府に従屬し、中央政府に依り任免せられ、内閣交迭毎に其地位の變動を受くるを免れず。往時に在つては知事の長老は公使、總督、參議院議員及會計検査院の高官等に、榮轉するの機會を多く有したるを以て、能く其地位に安んじて、職務に勉勵するの良風を有したりしが、近時政黨内閣の勢力強く、議員の跋扈甚しく、此等高官の地位は、政黨者流に依り獨占せられ、功勞ある知事も、二三等の官位に陞轉せらるゝに過ぎざることと爲り、不安の念に襲われつゝあり。加之政黨内閣交迭毎に、其地位の變動を受くる虞あるを以て、常に政界渡渉の方途のみに焦慮し、議員との交渉選舉運動等に奔走するのみにして、専心民政に従事するの遑を有せず。日本の所謂浮萍的生活に呻吟せざるを得ざるに在るを、其の現状とす。日本の地方官制も、茲に顧み、弊害杜絶を主眼として、堅固なる官吏法を立つるの要あるべし。