



研究

府縣市町村より見たる道路事業 (一)

平井良成

はしがき

私は久しく行政の實務から離れてゐるので本題の如き行政事件に關して私に研究したるものを公にすることは頗るおこがましき所業であるのみでなく淺學非才加ふるに資料に乏しき故或は粗雑に流れ或は机上の空論に止まるを俾し難いのであるから僭越の嫌あるを免かれざる點もあつて聊か躊躇する所があるも少しく感ずる所があるので敢て之を敢行した次第である、幸に讀者各位の寛恕を得、更らに高教を垂れ又資料を惠與せらるゝならば他日筆を改めて其の完璧を期する考である。

夫れで私の研究したる順序を擧ぐると左の通りである、固

より其の不完全で而かも其の體を得ない個所もあるであらうが一應未定稿のまゝ掲載することとする。

第一 府縣市町村が地方自治團體たるの緣由

甲、我國明治維新前の地方自治

乙、英、米、佛、普各國の地方制度の沿革

丙、我國明治維新後の地方自治

(イ)明治元年より市制町村制制定に至る間

(ロ)市制町村制々定より現今に至る間

(ハ)從來地方自治制度に關しての關係官憲の認識と態度

度

第二 國家の職能に對する府縣市町村の職能

- 第三 府縣市町村の自主権能
- 第四 府縣市町村の自治能力
- 第五 府縣市町村の財政能力
- 第六 府縣市町村の自治機構
- 第七 現代より見たる府縣市町村
- 第八 道路事業

(イ) 道路法施行以前の時代

(ロ) 道路法施行以後の時代

- 第九 道路事業と都市計畫事業
- 第十 道路事業と他の交通事業
- 第十一 府縣市町村行政と道路事業
- 第十二 府縣市町村財政と道路事業
- 第十三 府縣市町村民の生活と道路事業の整備
- 第十四 道路網の確立と府縣市町村民生活の充實
- 第十五 結論

以上

第一 府縣市町村が地方自治團體たる緣由

甲 我國明治維新前の地方自治

日本書紀を閲すると今を去ること約千八百年の昔即ち

成務天皇即位第四年春二月詔して曰く「我が先皇大足彥天皇（皇位第十二代景行天皇）聰明神武スミカミカミヤマトまして、籙リに膺ウケり圖シを受けたまへり。天を治め人に順ひて、賊を撥ひ正しきに反り、德トク覆フキ籙リに侷カケしく、道造化に協ふ、是を以て普天率土莫不王臣。稟氣懷靈、何非得處。今朕嗣ぎて寶祚を踐りて夙に夜に兢惕る。然れとも黎元蠢爾にして野心を悛めず是れ國郡に君長なく、縣邑に首渠オビト無ければなり。今より以後、國郡に長を立て、縣邑に首を置く。即ち當國の幹オサ了者シヤウシヤを取りて其の國郡の首長に任せ、是を中區ウチクの蕃屏バンビョウと爲也。」と翌五年秋九月、諸國に令して、「國郡に造長を立て、郡邑に稻置を置き、並に楯矛を賜ひて以て表と爲す。則ち山河を隔かひて國縣を分ち、阡陌センバクに隨ひて以て邑里を定む。因りて東西を以て日縦と爲し、南北を日横と爲す。山陽を影面カゲオモと曰ひ、山陰を背面セオモと曰ふ。是を以て百姓居に安んじて天下無事なり。」とあるを見る。是れ即ち府縣町村を行政區劃と爲したる濫觴である、再來此の法に則り政が行はれたるが奈良朝平安朝時代に至つて、中央政府の權力漸く衰へ地

方に及ばざることとなつた。夫れで權門勢家の私領である莊園は茲に至つて獨立の形を爲したのである。降て源賴朝霸府を鎌倉に立て諸國に守護職を置き、莊園に地頭を設け各其の家人をして之れに任じた、茲に封建制度の萌芽を生じたのである。徳川幕政時代に至つて封建制度は益々進展して其の完成を告げた、即ち各藩は夫れ／＼地方に對する制を立て幕府直轄の領地には郡代、代官、勘定奉行を置き江戸、京都、大阪には町奉行、所司代、城代を置く、其の下に町年寄數人を置き、各町内の行政事務を司らしめた、其の町年寄の下に江戸に於ては町名主、組頭、京都に於ては町代、大阪に於ては總年寄があつた。

斯の如き組織の下に行政を處理したが會ては周代五家の制に倣ひて五保の制が定められたが徳川幕政時代の慶長三年高札を以て耶蘇教傳播の防遏即ち邪宗門禁止の徹底を企て五保の制を改めて五人組の制が立てられた、即ち隣保相接する五家を以て成立要素となし、多くは互選に依りて長を置く、之を版頭と稱す、處に依り組頭、筆頭又は伍長と

唱へた。法令禁止の事項及人民の遵守すべき要件を記帳し署名調印の上毎年所管の役所に提出す、之れが五人組帳である此記帳の事項に違背する者あるときは五人組員は連帶其の責任を負ふのである。五人組の管掌する主たる行政事務は組内の警察、勸業、土木、徵稅等であつた、此の情況を視て五人組制度は不完全ながらも一種の地方自治制度とも言はれ得るのである、されど其の制度を定めたる眼目は宗教の防止浮浪人の取締に在るの外はない。

然るに權藤成卿氏は其の著「自治民範」に於て自治の立制との題下に「民生地に隨ひ俗を異にし各其適を適とす、故に國郡に長（日佐と訓す）を立て、郡邑に首（スベト飢弭騰と訓す）を置き、皆な當國の幹了者を取りて之に任し、民をして自治せしめ敢て其習はざる所を強ひす」と述べ、更らに之れを解して「民をして自治せしむ」と云ふことが主眼である、寧ろ此主眼は本綱（第二綱）の主眼のみでない。立制根本の大主眼である。乃ち民衆は處に隨ひ自ら風俗習慣が異りて其適所に適意がある。緣も由かりもない者が其の

中に飛び込んで、右せよ左せよと命令した所で治りは附かぬ。故に當國の幹了者（德行名望ある人）を選ばせて之を取り（選ぶと云ふも古代は熟談協議の擢出である）郡の長を立て、邑の首を置き、其の都てに對し習慣でもないことは、之を強むず善例に依つて教化を誘めたのである。（二六頁二七頁）又「四に曰く民統屬する所を知らざる可からず故に國郡縣邑皆な中區の藩屏と爲し、以て之を朝廷に統べ並に楯矛を賜ひ、以て其表と爲す」と述べて、更らに解釋して第四綱は、中央綜理の要旨を示せるものにして「國縣郡邑皆中區の藩屏として之を朝廷に統ふ」の一節が眼目である。乃ち地方の自ら治むる多數の郡邑を朝廷に統べて、其肥瘠勞逸富足匱乏を調齊し、謂ふる天下を平にすと云ふ政範を正されたものである。且つ特に注意すべきは、明治政府、特種階級の華族を以て、皇室の藩屏としたのとは、全く趣を異にし、地方多數の自治集團が、中央を擁立する組織である。現今市町村制發布に際し、伯伊藤博文を總理とし、伯山縣有朋を内務とし、細民の多數に制せらるゝ恐れあり

として資格選舉の條規を編みしとは固より水火の別がある。（二八頁）と此等の意見觀察が果して正鵠を得ておるであらうか否。成程我國の上古、民俗素朴簡約であつて而かも淳厚風を爲して居る東海の一孤島に籠居せる民であつた、其處には中央集權主義を以て國民を強制する必要はなかつた、博愛を以て民族性とせる國民に取つては韓睦親和の裡に在つて敢て自由競争の生活を營むの必要もなかつたから自然に隣保相助の習性を生したのであつた、元來人間には精神的にも肉體的にも自己の意圖に従ひて生活することを以て最も幸福であるとする本能性がある、自律自存は人間の特有性である、此の特有性は他より牽制を受くるを厭ひ、之を排除することを以て天賦の權利なりと思惟するに至つたが一面個々の力を以てするよりも集團力に依るのが生活の障壁として優れる處があることを認識し、社會が進歩するに従ひ益々其の觀念は發達し社會の一員即ち社會人として其の社會の諸法則例へば法規律、習慣律、道德律、宗教律等に遵はねばならぬとの思想が發生した、故を以て

優越者は茲に可及的個人の自由範圍を抑制して行くことが賢明な道であると覺り專制主義や中央集權主義が發達したので、之れに反せんとして彼の自由思想や民約説やデモクラシーや又共產主義が唱へらるゝこととなつた。畢竟するに國家の存立は個人の自由を犠牲たらしめねばならぬもの

との思想が發達すると共に之れに反抗して個人の自由を主張するの思想が之に對立することとなつた、權藤氏が「君を主とするから暴君政治の弊が起る。民を主とするから、賤民政治の弊が起る。」(自治民範二七九頁)と述べられておるは一面の觀察である。國家發達の過程に於て國家の鞏固と國民の安泰を圖らんが爲めに其の緩衝政治を地方自治制度に求むに至つたのは、諸國の歴史上著明なる處である。權藤氏が我國の上古に於て既に地方自治が立制せられたのは自治主義の原始的状態に基いたもので、自然の醇樸に従つたものであると論じ自治主義は何にも國家の主權を無視するものでなく、國家主義に於ても必しも國王を尊崇するものとは言へぬと言へるは敢て反對すべきことではない

が、此の點から進んで君民共治にまで進展せしめた所論には共鳴し能はざるものである。兎にも角にも我國民族間に於て上古既に自治思想の發生したことは事實であつて夫れは封建制度、武門政治等に依つて發達進歩することを得なくなつたのは我國の實情である。

乙 英米佛普各國の地方制度の沿革

今諸國に於ける地方自治制度發達の跡を釋ぬるに

a. 英國、自治行政の効用著しきの名を博する英國に在つては人種的衝突を調和し、公平な施政に依つて國內の平和を維持するの必要があつたので十八世紀前既に治安判事 (Justice of Peace) を設けて地方名望の地主中から任命し巡回裁判官と共に民刑事の裁判を行はしめたがエドワード三世が治安裁判 (Justice of Peace) の制度を立てたるが爲めに治安判事の權力が著しく擴張せられて漸く專横に流れ宛然中央政府に對し獨立の地歩を占むることとなつた。夫れで中央政府の監督は行れ難く地方行政の不統一を惹起することとなつた。

十八世紀に至つて地方税の増加は納税者に幾分の發言權を與へねばならぬ情勢となると同時に商工業の發達は動産所有者たる中等社會の地歩の上進を來たし、從

前の貴族又は富豪の專有物であつた政治的權力は漸次中等社會に轉移することとなつた、其の後救貧法改正條例(1834年)ノ Poor Law Amendment Act)が發布せ

られて、從來の救貧官に代ふるに救貧區聯合に依つて選舉せられた救貧委員と地方の治安判事とで貧民保護局を組織することとなつた、爾來公共衛生法 (Public

Health Act) 初等教育法 (Elementary Education Act) 等が制定せられたが地方自治の上に各種の斷片的法規が行はれた爲めに非常の混亂を惹起した、そこで自治

制度の簡易化に着目することとなつて千八百八十八年の地方自治法 (Local Government Act) が定められた、

先是ロンドンには千八百五十五年に首都管理法 (Metropolis management Act) が實施せられたが千八百九十九年にはロンドン自治法 (London Government Act)

が實施せられて地方自治行政の上に幾分の改正が施されたのである、要するに英國に於ても地方自治制度の統一が企てられて來たのである。

b. 北米合衆國 北米合衆國は元來が歐洲諸國の植民地であるから各植民地に依つて地方の情態は相異なるものがあつて其處には劃一的の何物もなかつた、イギリス本國から獨立するに及んで各植民地に於ても夫れ夫れ憲法を制定して獨立的國家の體型を形作り更に合して聯邦を組織することとなつた、そこで各方面に於ても大改革が行はれ市自治法となつて地方自治制度が顯はるることとなつた。次で千七百八十七年に聯邦憲法が規定せられ權力分立の原則又は權力均衡の原則が市の組織に採用せられ彼の千七百九十七年のバルチモア市自治法も其一例として現はれたのである、そして權力均衡の原則が聯邦政府にまで適用せらるることとなつたので各地の都市に於て市長と二院制市會との對立と市長の拒否權行使の原則が行はるに至つた。然

るに民主思想の普及は選舉權の擴張となつて現はれたが彼のスポイルシステム (Spoils System) が地方自治上に擡頭したので政黨に奉仕した者は公職を與へられ政黨に交渉なき者は罷免せらるるのである、換言すると地方行政が専ら黨勢擴張の目的に利用せられた、市吏員の任免黜陟の權が政黨に歸し、政黨員の推薦あるにあらざれば如何に適材者でも市吏員となり得ないこととなつて市自治行政の安定と信用は漸く喪失せらるることとなつた。其の後都市の發達は著しくなかつたが南北戦争後數十年間は地方自治行政上の受難時代であつた。米國に於ては劃一的制度の存するものなく各州其の趣を異にする、都市に在つては委員會制、市支配人制を施行するので民主政治の目的が人民をして支配せしむることは亦地方制度の上にも反映して居る、其の他の各州は約三千のカウンティーに分れ各公務員を置いて市政を管掌せしめて居るのである。

c. 佛國 治者と被治者との間に於ての軋轢が不斷強く

行はれてをるのは此佛國の史上に於ける特徴である即ち時に強力な専制政治が行はるゝかと思れば忽ち民衆自由の政治が行はるゝ時代が出現し其の轉々之の狀恰かも走馬燈の觀がある、夫れが地方自治の上にも常に影響するのである。茲に詳述するの紙面を有しないから千六百六十年頃から近代に至るまでを第四期に分ち略述する。則ち第一期は彼のメルカンチズムの權化と稱せられたコルベールが大宰相マザランの信用を得て忽ち自ら宰相となつたのは千六百六十五年であつた、彼は君主專政中央集權を強調した、假令ベイデターと稱する地方議會が存立し大都市に於ては人民が吏員を選舉する制度があつたにもせよ地方行政制度は全く中央集權の專政に壓せられたのであつた。第二期は千七百八十九年の革命から千七百九十五年までの間で此時代に於ては特權を有する社會的階級を滅亡し、專政君主政治を根本的に顛覆して地方自治制度を確立した、即ち従前の州知事を廢して全國を八十九の縣に分ち縣を

郡に分ち、郡の下に多數の市町村を包括せしめた、縣郡共に公選の議員に依つて行政が司られて最下級の市町村には統一的自治制度が合理的に行はれたのである。然るに第三期は有名なナポレオン帝制政代である、ナポレオンは第一議政官となつて地方自治を中央集權主義に依つて支配した、即ち縣郡市町村の地方自治團體は法人とせず、其の吏員議員は悉く中央政府の任命に依ることとした、此の絶對的中央集權はナポレオン失權後の千八百三十一年迄繼續したが同年に至り法律を以て再び地方分權の主義を採用し地方自治の上に一大進展を爲すこととなつた、次で千八百四十八年には制限選舉制を廢し普通選舉制を採用して市長、助役の如き市會の選舉に一任するに至つた。斯くも地方自治制度に一大進歩を示した、第四期は千八百五十二年後の時代である、ナポレオンが第二帝政を始めたその時地方制度は更らに一時期を形作つた、即ち地方分權制度は廢せられて中央集權が回復せられ地方團體の

吏員は中央政府の任免權に屬し地方議會は唯其の名を存するのみとなつた、此狀態は第二帝政亡びて第三共和政府となつて諸般の制度が革正せられても獨り地方自治のみは依然何等の變化を來たさなかつた、然るに共和政府の基礎が漸時鞏固となるに従ひ地方自治的精神は自ら發達し政府も市長助役の公選主義を採用した實に佛國の地方自治制度は此時代に至つては政府の助長政策に依らずして國民の自覺に基く自發的發達を來たしたのは注目すべき事象である、現時の地方自治制度に於ての地方自治團體はデバルトマシ(府縣)とコンミューヌ(市町村)に分たれて自治行政を行ふのであるが唯パリとリヨンは特別制度が行はれてをる、尚デバルトマンとコンミューヌの中間にアロンデイスマンと更らに分割せられたカントンがあるも殆んど行政區域に止まるものである。

d. プロイセン 我國現行地方自治制度の母法は周知せらるるが如く獨逸プロイセンの地方制度である、今や

獨國がナチス運動の成功を告げヒットラー内閣が組織せられて斷然中央集權主義が端的に實行せらるるに至つたので地方自治制度が如何に取扱はれて居るか不明なるも茲には我國地方制度中市制町村制と密接な關係ある彼國地方自治制度の沿革を述ぶることとする。同國地方自治制度も亦幾多の變遷を経て居るので之れを三期に分ち説述するを便宜とす、其の第一期はシュタイン及ハルテンベルグの改革第二期を社會階級の紛争時代第三期をグナイストの改革より千九百二十四年に至る間とする。

第一期 元來プロイセンでは (Dorf) 集團を組織して生活した、其の團員は土地を交替的に耕作し、その土地は或は一團員の所有に屬し或は全團員の所有と利用とに屬する共有財産もあつた、ドルフの事務はデインク (總會) で議決し團員の選舉したドルフ長 (Dorfvorstand) に依つて執行せられた、だが時代を經過するに及んで團員間の財産に甚しき懸隔を生じた、即ち

富者と貧者、大地主と耕作者との區別が生じた、此地主は國王の勢力が衰ふるに及んで地方警察の一部をも行ふ状態を呈したのである。更らに權力の集中が行はれて遂に自治的關係は消滅し封建的支配關係を生ずることとなつた。此封建的制度的發生は農民自治の自由を奪去つたのである。更らに階級間の軋轢は反覆せられたが常に下級者は上級者の爲めにその自由と福利とは犠牲とせられた、然し都市民は比較的自由があつて自治が行はれたのである。千八百六年佛國の侵略に逢ふて不圖も封建の基礎は危殆に頻するに至つた、社會の情勢は進んで警察國家の發達となり極端に地方自治制度の衰頹を來たし、自治制度に對する壓迫は國民全體の公共的精神を萎微せしめたが其の結果は國家生活の基礎を危からしむる趨勢を呈したのである、時に有名なカールフォンシュタイン (Karl von Stein) 男爵が現はれて改革指導者となり一般國民に公共的精神の涵養と國民意識の復活を奨めんとして其の方策を地方自

治制度の確立に求めた即ち此地方自治に依つて國民を物的奉仕(納税)に加ふるに身的奉仕(公務の參與)に導くの途なりとして地方團體の解放と地方民の政治的自治を高調したのである、之れが千八百八年のプロイセン市制 (Bairdord Tmng) である、先是千八百七年にシュタイン男が其の一友人に與へた書簡中に「吾人は國民をして先づ彼等自身の事務の管理に習熟せしむべきである。舊態から新秩序への推移は決して火急に行はるべきものでない、吾人が國家政治の大會議に於ける國民の有意義な論議を期待し得るが爲には豫め彼等をして先づ卑近なる公共事務の處理に習熟せしむる必要がある」と述べてをる、此一文は後に述ぶる處の我國市制町村制々定の理由に「國民の參政の思想が發達するに従つて之を利用し地方の公事に練習せしめ、進んで國務に任ずるの實力を養成することとなる」とあると全く其の主旨を一にするものである、斯くの如き意圖に依つて制定せられたプロイセン市制は全國を分

ちて州となし、更らに之を縣に分ち、縣は郡に分たれてをる、シュタインに次で政權を執りたる者はハルテンベルグであるが彼は人民に自治權を與ふるに先ちて先づ貧民を救済して經濟的獨立力を有せしめて其の地位を作り又佛國の如く中央集權主義の行政部を設けて其處に自由思想を有する人物を擧げて其局に當らしむるの策を講じシュタイン男爵の創始した社會的經濟改革を成熟せんことを企てたが其の成果を告ぐるに至らずして千八百二十二年死去したのである。其の後約六十年間は地方政治を繞つて大地主と商工業者等との間に軋轢紛争を生じて終熄することがなかつた。千八百六十年の頃有名な鐵血宰相ビスマークは我國でも學徒の間に重ぜられて居る伯林大學教授グナイスト博士が英國地方制度を研究し自ら郡制案を起草せるものを採用して千八百七十二年法律として郡制を公布した、先是千八百五十三年に市制千八百五十六年に町村制を施行したのであつたから此郡制の施行に依つて州縣郡市

町村の三階級地方制度は完備した。要するに普國に於ての地方自治の根本原則は千八百八年千八百三十一年千八百五十年の制度の爲めに襲踏せられたが千九百十八年の革命以後に於ては共和的民主的な革命憲法の條規に適合せしむる爲めに屢々改正が加へられた、即ち革命獨逸憲法第二百二十七條に「公共團體及公共團體組合は法律の制限内に於て自治行政の權利を有す」又普國憲法第七十條には「公共團體及公共團體組合は自己の勤務に關する自治權を法律の定むる國家監督の下に

於て保證せらる」と規定してあるが爲に主として地方選舉の事項に關する法規が制定せられて普通選舉が採用せられ、婦人にも公民權が賦與せられて、中央議會制度と相俟つて地方議會制度にも民主的共和的な要素が多分に加味せられたのである。普國の地方制度に係る沿革は大約叙上の如きものであるが我が地方制度中の市制町村制がモツセ博士に依つて起草せられた時の母法としては千九百十八年の革命以前の制度であることは言を俟たないのである。(未完)

再び道路と電信電話線との關係に就いて

氷川比志路

電信線電話線建設條例と道路との關係に就いて聊か所感を叙述し其掲載を許されたことを深く感謝する、逕信省事務官秋山龍氏が通信事業特別會計制度と題する所論を「交通之日本」誌上(本年四月號)に公にせられたるを一讀し

更らに今一度此電柱と道路關係に付卑見を公にせんと欲する、幸ひに餘白を與へらるゝならば幸甚である。抑も吾人が電柱と道路關係に付き所感を公にしたる所以のものは道路法の制定と同時に通信機關たる電信電話事業