

(要約)

三新法制定の歴史的制度論の観点からの考察に基づく単一国家における地方自治制度創設過程の検討

松 谷 朗

第一章 研究課題の設定

中央政府により最初に分権が行われた時点に注目することは、今日の地方自治制度の理解を深める上で重要である。連邦制も含めた地方自治制度創設は、近代国家形成過程に遡るが、この過程では、「安全保障共同体」形成のため複数の独立組織を一つの組織へと統合し、単一国家や連邦制国家としての枠組みが憲法で定められた。

近代国家形成過程を国家への統合過程と解するならば、地方自治制度の制度化は従前の独立組織への妥協の産物であり、独立組織の勢力の強さ等を考慮して地方政府の権限をできるだけ制限しようとするのが、単一国家の政権担当者合理的な意思となる。また、制度化のタイミングは、単一国家では国家の一元化を保障する憲法制定を優先して憲法制定以降となる。

しかし、単一国家における地方自治制度の制度化のタイミングと地方分権の程度には様々なバリエーションがある。制度化が憲法制定に先行する例や、中世の独立組織が絶対王政等により一掃され地方の勢力に妥協する必要性が小さいと想定される国において、地方分権の程度の大きい地方自治制度が創設されている例もある。

単一国家における地方自治制度創設のタイミングと地方分権の程度の例 (筆者作成)

| 対象国 | 地方自治制度 | 憲法制定 | 議員選出に無関与 | 執行部選出に無関与 | 予算への無関与 | 課税への無関与 | 評点 |
|-----------|---------|------|----------|-----------|---------|---------|------|
| フランス | 1789/90 | 1791 | ○ | ○ | ○ | △ | 1.75 |
| プロイセン | 1808 | 1848 | ○ | △ | ○ | ○ | 1.75 |
| スペイン | 1812 | 1812 | ○ | △ | × | × | 0.75 |
| ギリシャ | 1822 | 1822 | ○ | ○ | ○ | ○ | 2.0 |
| イングランド | 1835 | — | ○ | ○ | ○ | ○ | 2.0 |
| ピエモンテ | 1842 | 1848 | × | × | × | × | 0 |
| ニュージーランド | 1852 | 1852 | ○ | ○ | ○ | × | 1.5 |
| フランス第二帝政 | 1852 | 1852 | ○ | × | × | × | 0.5 |
| フランス第三共和政 | 1871/84 | 1875 | ○ | △ | × | × | 0.75 |
| 日本 | 1878 | 1889 | ○ | △ | ○ | ○ | 1.75 |

関与なし=○ 0.5、一部関与あり又は実態上関与なし=△ 0.25、関与あり=× 0。

本研究では、単一国家の近代国家形成過程において、いかなるタイミングで、いかなる程度の地方分権を伴って地方自治制度が制度化されたのか、その因果メカニズムを解明する。

制度を政治的行動の成果物とするならば、アクターの要因（制度形成過程におけるアクターの特徴や行動の違い、アクター間の交渉や対立）によって制度の内容は決まる。そのため、まず、先行研究に基づき一般理論の仮説を構築する。第二に、単一事例においてアクターの要因を重視した過程追跡を行い、仮説の検証を行う。事例は、アクターの要因の着目により新たな説明が可能と考えられる日本の地方自治制度を選択する。第三に、他国事例で仮説の妥当性を検証する。他国事例については、前近代的自治制度が社会的に一掃され、地方自治制度制定と憲法制定の先後関係を比較できるギリシャ、フランス（1789/90）、プロイセン、スペイン、ピエモンテを選定する。

第二章 先行研究の概観と仮説の構築

単一国家における地方自治制度の歴史的経緯の検証は、制度史研究や比較制度研究で行われてきたが、制度創設の因果メカニズムの一般化には焦点が当たっていない。

連邦制創設の先行研究を踏まえ、本研究は、合理的選択制度論に歴史的制度論を統合した Hall 2010 の枠組みを用いる。この枠組みでは、まず、アクターの連携を特定し、制度改革のタイミングと方向性を把握する。ただ、制度改革の効果は不確実故にアクターは変革をためらうが、なお制度改革が行われるのは、アクターが自らの政治目的実現のため制度改革が重要で有効に機能するだろうという道具的確信=instrumental beliefがある場合となる。この確信は、主に過去の経験により基礎づけられる。次に、組織的な決定において集団行為問題が生じた場合、その解消はアクターの規範的信念やアイデンティティに関わる。

この枠組みに、政治的危機が発生した時に改革実現の「機会の窓」が開かれるとする考え方を統合し、道具的確信を有する政権担当者の状況と、対立の発生・解消を独立変数とし、地方自治制度創設のタイミングと地方分権の程度を従属変数とする一般理論の仮説を構築すると、以下ようになる。

- 政権担当者が地方自治制度の有効性に関する道具的確信を有する者で独占される場合（道具的確信を有しない者がいても、深刻な対立にならない程度に少数派にとどまる場合を含む。）には、国家的な枠組みづくり（憲法制定）の中で、地方分権の程度の大きい地方自治制度が導入される。
- 政権担当者内において道具的確信を有する者と有しない者が併存・対立する場合には、政治的危機を通じて、国家的な枠組みづくり（憲法制定）に先行して、地方分権の程度の大きい地方自治制度が採用される。他方、政治的危機が発生しなければ、時の経過を経て、政権担当者内において道具的確信を有する者が皆無の場合に推移する。
- 政権担当者内において道具的確信を有する者が皆無の場合（道具的確信を有する者がいても、深刻な対立にならない程度に少数派にとどまる場合を含む。）には、国家的な枠組みづくり（憲法制定）の中で、地方分権の程度の小さい地方自治制度が採用される。

第三章 単一事例研究を通じた仮説の妥当性の検証

I 制度の概要及び評価

日本の地方自治制度は、1889（明治 22）年の憲法制定に先行し、1878（明治 11）年制定の三新法（郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則）と、2年後に制定された区町村会法により制度化された。

府知事県令を除き、府県会議員、区町村会議員、戸長（町村長）は公選された。被選挙権と選挙権の要件は、府県会議員については法定され、区町村会議員については区町村会法に基づき各区町村の規則で定められ、府県会議員に比べて多くの者に被選挙権と選挙権が与えられた。

府県や区町村の予算や賦課には、国等の許可は不要とされた。府県会の議定権について、①予算額の増減、事業事務の可否、伸縮及び存廃に及び、②議定を経て確定した予算定額を超過する支出はできず、③3年後の改正で、府知事県令と府県会の対立は再議を通じて妥協点を見出すことが促された。今日の地方自治制度から見ても、財政上の分権の程度は大きかったと評価できる。

II 三新法に関する先行研究の状況

従来の通説は、三新法制定について、①1876（明治 9 年）12 月の農民騒擾（伊勢暴動）を直接的理由として、②地主層を地方議会議員等として取り込むことを目的に、③一体的な政権担当者による、④農民騒擾や自由民権運動への対抗策と説明していた。

他方、近年の研究は、①伊勢暴動発生前から地方制度のあり方は政府内で継続的に検討されていたことから、農民騒擾は原因と捉えず、④自由民権運動に基づく公選地方民会の普及では、機能的に異なる府県会の制度化は説明できないと理解している。②目的は、国と地方の財政面での分離独立ととらえられている。住民代表の府県会に予算と賦課を審議させることにより、府知事県令は、府県管下人民一般の「あるべき府県庁」について説明責任を負うことになったが、「強調しておかなければならないのは、それでも政府と地方官たちは公選府県会を開設することを選択した、ということである」と指摘されている（松沢 2009）。③アクターについては、実務家レベルで制度創設に積極的な内務省松田

道之に対して、法制局井上毅は消極的であったことが明らかになっている。本研究の立場として、まず、伊勢暴動を、政府内で地方自治制度創設がアジェンダとして浮上する契機ととらえる。また、制度創設目的は、地方財政システム（住民全体の共通経費を、住民代表による予算と賦課に関する審議と同意の下、住民の負担で賄うシステム）の確立ととらえ、その実現のため、財政上の分権の程度の大きい制度が採用されたと理解する。第三に、アクターを一体的にとらえず、その合意と対立が制度の内容に影響を及ぼしたとする立場を承継する。

他方、残された疑問として、第一に、地方自治制度と関係のない農民騒擾が、なぜ、地方自治制度創設をアジェンダとして浮上させる契機となったのかという因果メカニズムの疑問である。第二に、説明責任を伴う地方財政システムの確立が、いかにして、政府において決断されたのかという疑問である。第三に、実務家レベルより上位の政権担当者レベルでは、いかなる合意と対立があり、制度設計に影響したのかという疑問である。こうした疑問を事例研究により解明した上で、仮説の検証を行う。

III 三新法制定の過程追跡の結果

1 中央集権体制確立までの経緯

明治維新後、直轄地の府県と旧来の藩が並存したが、政府には限られた財政基盤と軍事力しかなく、諸藩の切り崩しが図られた。まず、木戸孝允と大久保利通が中心となって1869（明治2）年に版籍奉還が実現するが、烈しい批判と憎悪の対象となった。その後、木戸、大久保等の極少数の関係者で廃藩が協議され、1871（明治4）年に廃藩置県が断行された。

府県は、人事、中央省庁への稟議等を通じて太政官に隷属した。府県には大区小区が設置され、大区に区長、小区に副区長や戸長、町村に副戸長等が配置された。区長や戸長は一般的に官選で、上意下達の体制が全国的に定着していた。

2 地方自治制度の創設に向けた合意と交渉

木戸は、1872（明治5）年以降、地方自治制度を憲法の中に位置付けて導入することを構想する。木戸は一時政府を離れるが、1875（明治8）年2月9日に大阪で大久保と会談し、憲法制定と、国会開設の漸進策としての地方民会（地方議会）の開設について合意する。さらに、大阪会議の結果、地方官会議を正式に立ち上げ、地方民会を議題とすることになるが、この結果に右大臣の岩倉具視は大きな不満を示す。

地方官会議議長に就任した木戸は、①町村会、区会、府県会へと開催していくべきこと、②町村会について、選挙人の数が少ないため全国統一の法は設けず、議題としないことを宣言する。会議後、木戸は、町村会開設は各地方の対応に任されており、町村会の基準として「町村会準則」を近日中に示すと伝えた。準則制定の作業は行われたが、準則は示されなかった。

木戸は、1876（明治9）年3月に参議を辞任するが、5月に「町村会の速行并に国会開設に関する意見書」で①府県を国から財政的に分離すること、②町村会準則の未制定を非難して町村会設立を促進することを主張し、岩倉と伊藤博文に持論を伝えた。

3 農民騒擾後の政権担当者の対応と地方自治制度の創設に向けた検討の加速

地租の金納負担に関する嘆願書が差戻されたことを発端に、1876（明治9）年12月に大規模な農民騒擾（伊勢暴動）が発生した。伊藤は大久保に「不沸騰中ニ」先手を打つことを主張し、直ちに地租軽減と民費地租割の上限引下げが決定される。木戸は「内政充実・地租軽減に関する建言書」で①国と地方の財政的分離と、②町村会準則の制定を求め、伊藤、岩倉、大久保に自説を述べている（木戸は翌年5月26日に死去）。

1877（明治10）年、民費の賦課と予算について人民の協議を必要とする民費賦課規則案が作成され、6月8日に内務卿代理前島密と大蔵卿大隈重信の連名で、西南戦争のため京都にいた大久保と伊藤に送られた。大久保は、大蔵大輔松方正義や松田道之の意見を欲したが、伊藤は発令の見合わせを主張し、新法制定は延期された。

10月に、大蔵省検査局長の安藤就高が、交差混一とした全国の公費を国費、府県費、区費に区分し、それぞれ国税、府県税、区内課出金で賄う構想を提示

している。

4 大久保上申書の作成と三新法の成立

1878（明治 11）年初、制度創設について第二回地方官会議を開催して審議することになった。その際、伊藤は現状維持を主張するが、大久保は、木戸の主張に同意したことを理由に伊藤の主張を退けている。

3 月に三新法の素案となる大久保上申書が起草された。法制局長官の伊藤から熱海で療養中の大久保に法案の詳細が報告された。大久保は、地方官会議の開催が迫る中、自分の帰京まで伊藤が内閣での決定を留保しないように審議の進行を促した。法案は 4 月 5 日に内閣に上呈され、7 日に帰京した大久保は法案に異存ない旨を伊藤に伝え、岩倉の反対は受け入れられなかった。法案は、第二回地方官会議と元老院の審議を経て 7 月 22 日に公布された。

区町村会については、三新法公布時に示された三新法施行順序において各府県の便宜に応じて設置可能とされたが、設置が進まなかった。そのため、1880（明治 13）年に区町村会法を制定して準則を示し、区町村が章程規則の詳細を制定することとされた。

IV Hall 2010 の枠組みの適用

1 連携の形成

地方自治制度の導入に向けた連携としては、1875（明治 8）年 2 月 9 日の木戸・大久保間の合意が指摘できる。合意の結果、①国から財政面で独立した府県において財政上の審議を先行、②町村会準則を提示して町村における公選地方議会の自発的な開設を促進するという木戸の構想が、大久保が立案させた三新法の方向性に作用した。

2 集合行為問題

木戸と大久保の合意後、三新法成立までに 3 年以上を要した理由として、当時の政権担当者間で、①地方自治制度に関する道具的確信、②制度導入に伴う負担やリスクを甘受できるだけの規範的な信念、③制度導入の効果に関する評価において大きな違いがあったと考えられる。以下、二つのグループに分けて分析する。

(1) 木戸・大久保に関する分析

① 地方自治制度に関する道具的確信

木戸・大久保には、道具的確信の基となる藩経営の経験があった。木戸は、31 歳の時に長州藩の用談役に就任して以降、藩政を主導した。同藩では幸判という行政区画に勘場という役所が設置され、藩の役人とともに現地の農民や商人から登用された勘場役人が地方行政に携わった。木戸は、長州藩政を通じて、住民の政治参加の重要性を指摘するようになったと考えられる。

大久保は、31 歳の時に薩摩藩の小納戸に就任して以降、同藩の力を充実して将来的に同藩が国政を主導することを想定して開成所の設立等内政改革に取り組み、想定通りの結果を実現している。また、藩内政の経験に基づき、西南戦争後の鹿児島復興のため当該戦争に無関係の地元住民の積極的な官吏登用を勧奨している。

② 規範的な信念

木戸・大久保は、旧制度（藩体制）を否定した者として、旧制度よりも国民に支持される政治を実現しなくてはならないという危機感を有していたと考えられる。この危機感から、負担やリスクを甘受してでも、立憲民主制の準備として地方自治制度を導入しなければならないとする規範的な信念が生まれたと考えられる。彼らの危機感と規範的な信念は、多発する農民騒擾と土族の反乱によって高まり、伊勢暴動と西南戦争の発生時に臨界に達した。

③ 制度導入の効果に関する評価

木戸は、都会への人材流出を地方衰退の原因と捉え、府県の独立により能力のある人材が地方のために活躍できる環境を作ることを構想した。大久保は、近代化路線を在来産業振興へと修正し、地方自治制度の導入により、地域の発展を実現し地域の人々をリードできる人材の育成を期待したと考えられる。

(2) 岩倉・伊藤・大隈に関する分析

① 地方自治制度に関する道具的確信

岩倉、伊藤、大隈は、道具的確信を基礎づける過去の経験がなかった。岩倉

は公家出身で、長州藩の下級武士出身の伊藤は英国留学を経て対外交渉を担当し、佐賀藩出身の大隈は長崎で欧米の政治経済等を学び、藩の貿易機関で物産の販売促進等を担当していた。

岩倉と伊藤に理論的影響を及ぼし得たのは、地方自治制度創設に関して消極的であった井上毅である。伊藤や井上に地方自治制度に関する道具的確信がなかったことは、後に彼らが起草した明治憲法で地方自治関連条項が置かれなかったことの論拠になり得る。

② 規範的な信念

岩倉は公家政治家として天皇制の維持、伊藤と大隈は先進的知識人として近代化政策の推進に規範的な意識があるため、一般人の政治参加を伴う立憲民主制への漸進に必ずしも積極的ではなかった。

③ 制度導入の効果に関する評価

岩倉や伊藤は、地方自治制度の導入により、政府の権威が揺らぎ国家政策に影響することを恐れた。岩倉は、三新法施行後に脅威が現実化した時に府県会廃止論を展開している。

(3) 権力関係の変動に伴う対立の克服

政権担当者を中心にいた大久保は、岩倉、伊藤、大隈の政治的資源を必要としたため、地方自治制度の創設を強行できなかった。木戸は、政権への批判者の立場に甘んじたが、伊勢暴動の発生により、その影響力が高まった。有力な批判者である木戸により、危機が煽られることを封じる必要に迫られたからである。

大久保は、木戸への対応という機会を活用し、地方自治制度創設の賛同者を増やし、法案の方向性を収斂させている。西南戦争を経て権威を高めた大久保は、一定の譲歩をみせて最終的に反対派を押し切っている。すなわち、地方官会議開催というタイムリミットを設け、大久保上申書で検討の方向性を示した上で、あえて熱海に滞在し、反対派の伊藤や法制局に彼らの意見を反映する機会を与えつつ案を確定させる責任を負わせることで、彼らが内閣の決定に際して反対することを防ぐ戦略的意図が見出せる。

V 一般理論の仮説の妥当性の検証

日本の事例は、仮説上の、道具的確信を有する者と有しない者が並存・対立し、政治的危機が発生した場合に該当する。各地域の全国的な発展と立憲民主主義の漸進的導入という選好を共有する木戸・大久保と、先進的な工業の振興と保守的な政府運営という選好を共有する岩倉や伊藤等が対立した。

前者においては、地方自治制度の創設に向けて具体的な検討が着手され、憲法制定も視野に入れていることから同制度の先行的導入により問題は生ぜず、同制度のメリットを評価して国家の監督を制限する必要性を認識していた。他方、後者においては、同制度の制度化に慎重で、立憲民主制の漸進に消極的故に先行的制度化には問題が生じ、同制度のデメリットを評価して国家の監督の必要性を認識していた。

そして、伊勢暴動への対策として、伊藤は減税による速やかな事態收拾を図ろうとしたのに対し、木戸は満足せず地方自治制度の制度化を主張した。大久保は、制度化に向けて大隈等の大蔵省関係者にも支持を拡大し、西南戦争を通じて強化された主導権を発揮して制度化を実現している。このことから、伊勢暴動と西南戦争により制度変革の「機会の窓」が開かれ、これを制度創設推進派が活用できた故に、地方分権の程度の大きい地方自治制度が憲法制定に先行して制度化されたことを説明でき、仮説上の結果とも一致する。

第四章 他国事例における仮説の妥当性の検証

I ギリシャ

独立宣言当時の暫定政府の土台となった3つの地方政府は、統一後の政府において有利な地位を占めるため実質的な権限を保持することを選好し競合関係にあった。憲法起草者の一人で初代大統領マヴロコルダトスも、中央集権的な国家体制を理想としつつ、出身の地方政府における地位を保持していた。この状況は、仮説における、政権担当者が道具的確信を有する者で独占される場合に該当する。

そして、1822年制定の憲法でその存在が位置付けられ地方政府には、それぞれ議会が存在し、公職の選任や財政運営が委ねられた。中央集権化の試みも行

われたがほとんど成功しなかった。これは、憲法制定と同時に地方分権の程度の大きい地方自治制度が創設されるという仮説上の結果に一致する。

II フランス

革命当初から地方自治制度導入をめぐる対立が存在し、1789年7月に全国的規模の農民の反乱が発生した。農民の反乱は、立憲議会が全国統一的な地方自治制度の創設に向けて検討に着手する契機となり、旧制度末期に制度化された州議会での経験に基づき分権を選好するトゥーレが主導的な役割を担った。この状況は、仮説における、道具的確信を有する者と有しない者が並存・対立し、政治的危機が発生した場合に該当する。

そして、憲法制定に先行して導入された地方自治制度（1789年12月14日の法、1789年12月22日の法、1790年2月26日の法）では、県に間接選挙で選出された議員で構成する議会、県議会指名の行政部、公選の総代理が設置され、市町村に公選議員で構成する議会、公選の市町村長が設置された。市町村は、予算、課税、起債についてほぼ全面的な決定権を有した。これは、憲法制定に先行して地方分権の程度の大きい地方自治制度が創設されるという仮説上の結果に一致する。

III プロイセン

改革派官僚と国王・保守的官僚が長期間対立し、対ナポレオン戦の敗戦で多額の賠償金の支払いと外国軍の占領という状況に陥った。都市条令の制定を主導したシュタインは、例外的に中世の等族会議の伝統が残存し有効に機能していたクレーヴェ・マルクでの行政経験に基づき地方分権を選好した。この状況は、仮説における、道具的確信を有する者と有しない者が並存・対立し、政治的危機が発生した場合に該当する。

そして、憲法制定に先行して1808年に制定された都市条令では、市議会議員は公選され、執行部は市議会により選挙された（大都市の市長は市議会推薦の候補者から国王が任命）。都市財務官による監督権は廃止され、予算の決定や都市住民の負担金額の決定については許可制は採用されなかった。これは、憲法制定に先行して地方分権の程度の大きい地方自治制度が創設されるという仮説上の結果に一致する。

IV スペイン

フランスによる占領下、カディスで憲法制定のための議会が開催され、多数派を構成した自由主義者は国会中心の中央集権を選好した。アメリカ領代表は地方への権限移譲を求めたが、少数派にとどまった。この状況は、仮説における、政権担当者内において道具的確信を有する者が皆無の場合（鋭い対立を生じさせない程に少数派にとどまる場合）に該当する。

そして、1812年の憲法制定と同時に導入された地方自治制度では、国政と地方政治を通じて国王の権限を制限するため、県知事を除き、市参事会のメンバーと県議会議員は公選された。市町村や県が公共事業等を実施するための課税を行うためには国会の承認が必要とされた。これは、憲法制定と同時に地方分権の程度の小さい地方自治制度が創設されるという仮説上の結果に一致する。

V ピエモンテ

伝統的に中央集権体制の強化を選好する国王等により、フランス統治時代に導入された地方自治制度もナポレオン失脚後に完全に廃止され、その関与者は排除された。この状況は、仮説における、政権担当者内において道具的確信を有する者が皆無の場合に該当する。

そして、1848年のアルベルト憲章に先行して制定された1842年8月25日特許状391号及び12月31日特許状399号により、任命制の府議会・県議会が設置された。その権限は公共事業に関する提案に止められ、予算の許可制が採用された。これは、憲法制定と同時に地方分権の程度の小さい地方自治制度が創設されるという仮説上の結果と、制度化のタイミングの点で異なる。

予測結果と異なった理由は、歴代の国王は憲法制定を一貫して忌避していたというピエモンテ特有の事情によって説明できる。国王カルロ・アルベルトも、自身の絶対的権力に影響しない範囲で自由主義者に妥協し、法典整備、封建制の廃止等の国政改革を実施し、府議会・県議会を導入している。地方自治制度に関する道具的確信がない故に、憲法の制定を避けた形での国家の枠組みづく

りと同時に、地方分権の程度の小さい地方自治制度が導入されたと考えることが可能で、本研究の仮説における考え方も一致する。

VI 小括

4つの事例で仮説上の結果と一致し、1つの事例で予測結果と異なったが仮説の基本的考え方とは一致したことから、仮説の妥当性が確認されたと言える。政権担当者が抱える課題は様々であったが、地方自治制度の導入により解決が図られたか否かは、政権担当者の経験に基づく地方自治制度の有効性に関する道具的確信の有無によって左右された。

第五章 本研究による貢献と残された課題

日本の事例では、地方自治制度に関する道具的確信の有無に起因する政権担当者間の対立が存在し、その対立解消の結果、地方分権の程度の大きい地方自治制度が早期に制度化されたことを示した。他方で、こうした創設経緯が、その後の制度の発展にいかに関与しているのかといった点については、本研究の射程に入っておらず、今後の課題である。

比較制度研究に関しては、複数の事例を横断的に説明できる枠組みを提示するとともに、歴史的制度論の有用性を示した。ただ、一般理論の妥当性をより確実に確認するにはより多くのケースで検証することが必要であり、20世紀以降の地方自治制度の創設について議論するにはさらなる検討が必要である。

参考文献

松沢裕作 (2009) 『明治地方自治体制の起源』 東京大学出版会

Hall, P. A. (2010) "Historical Institutionalism in Rationalist and Sociological Perspective." In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, edited by J. Mahoney, and K. Thelen, 204-223. New York: Cambridge University Press.