

明治二十二年の町村合併とモツセ

坂井雄吉

(一)

大日本帝国憲法の制定と相前後する明治二十一年から二十三年にかけて、市制、町村制、郡制、府県制から成るいわゆる明治地方制度が体系的に整備されたことは広く知られているが、この時、町村制実施の前提条件として大規模な町村合併が試みられ、これによって全国の町村数は七万余から一万余へと一挙に整理された。責任の衝に当った内務省の当事者たちにとつても、それは一種の冒険に近い企てであった。かの大森鍾一も、後年これを回想して次のように語っている。「此町村合併ト云フ事ハ非常ナ英断デアル、実ハ明治四年ノ廢藩置県ノ事モ大英断デハアルガ、夫レヨリモ一層大英断デアルト思フ、小サイ町ヲ合併スルノハ六箇敷イ、政府ニ此大英断が無カッタナラバ、自治制度ハ行ハレナイノデアル、仮ニ普魯西亞ノ如クニシテ此大英断ヲ行フ勇氣ガナカッタナラバ、自治ノ精神ハ發達セナイ。」⁽¹⁾ いささか自画自讚の響きもないではないが、それはまた冒険に賭けた彼らの緊張とその後の安堵感をおのずから語つたものとも読むことができる。果して廢藩置県にまで比すべきものであったか否か、その点はさておくとして、ことの重要性はある程度そこにも窺われるであろう。

事実、一八八九年という時点におけるこの大合併は、比較史的にも注目すべきものであった。いわゆるヨーロッパの先進諸国でも「近代的」な地方制度が整備されるのはほぼこの前後の頃とされるが、例えば右の引用でもふれられている通り、プロイセンでは一八九一年に漸く成立した町村法によって町村合併の促進が謳われたにもかかわらず、その効果はほとんどなかったといわれる。⁽²⁾ ドイツ国内で例外的なプロイセンですらそうであり、その後、西ドイツでは一九七〇年代に至ってなお、二万四千の町村が数えられた。より極端な例がフランスに見られることは、おそらく周知のところであろう。そこでは大革命のあと旧体制以来の町村をそのまま引き継いで成立した *commune* が基礎自治体として爾来ほとんど手つかずに存続し、今日に至ってすらその数は三万七千の多きを数えている。最近、一九八〇年代に試みられたミッテランの地方行政改革も、現に *commune* の合併には全く手を染めることなく終った。⁽³⁾ さらにイギリスもまた例外ではない。たしかに通常この国については、*county* と *district* を基礎単位として算出し、その数は極めて少ないと紹介されている。しかし一八八〇年代の改革で導入されたこの制度は、歴史的な基礎単位たる *parish* の存続を前提とした上で、その上位に設けられた行政区画に他ならず、つまり *county*, *district* ともに合併町村ではなかったことが忘れられてはならない。ちなみに英仏両国の地方行政史を比較して、ある論者も結論的にのべる。「地方政府の基礎単位を拡大することには、両国とも等しく積極的でなかったことが知られる。⁽⁴⁾」何故そうなのか、積極的でなかったのは誰か、もとよりそれは単純な解答を許す問題ではない。しかし英独仏三国のこうした事情から見ても、町村合併の成否が単に経済の函数という以上に、各国それぞれの政治文化、いわばその歴史的、政治的体質の全体と深いかわりを持つことは容易に推察されるであろう。それが少なくとも十九世紀以来の「地方自治」を考える上で、無視できない要素をなすこともまた断わるまでもあるまい。となると、先の大森のように、徒らに出藍の誉れを自讃するだけでことは片付かない。むしろ何故日本では大合併が可能だったのか、事実その合併とはいかなるものであったか、また果してそこで

「自治ノ精神ハ發達」したのか否か。

尤も、本稿の課題は極めて限られている。とりあえず先ずは明治地方制度の整備に当って指導的役割を果したドイツ人顧問、アルベルト・モッセに焦点を絞り、彼が特に町村合併の問題をめぐってどのような考え方を示したか、その点を史料的に整理することがここでの目的であり、政治文化の比較史はおろか、通常理解における立法過程そのものすら、直接には考察の対象から外されている。その意味で本稿が、いわば問題への接近における出発点の確認以上のものではないことを、あらかじめ特に断わっておかなければならない。⁽⁵⁾

(二)

明治二十年代初頭のいわゆる明治地方制度成立に至るまで、明治十年代に行われた地方制度は一般に三新法体制の名で知られている。維新以降はじめて全国的な視野の下に明治十一年に至って制定されたこの地方三新法とは、府県会規則、地方税規則、郡区町村編制法を指すが、前二者は主として府県水準を対象とし、残る一つが郡と町村の水準について基本的な制度化を試みたものであった。尤も、制度化とはいいいながら、僅か六ヶ条から成る郡区町村編制法とは単に郡と町村との行政区画に関する原則を示したに止まり、むしろある意味で制度化の否定がこの法律の特徴であった。というのも、この水準において明治五、六年の頃から試行されていた大区小区制という「人工的」な制度を廃止して、旧幕以来の歴史的な郡と町村をそのまま行政区画として位置づけることが、この法律の主旨であったからである。遂には西南戦争にまで立ち至った当時の不穏な政情からすれば、地方の末端における「自然的」な秩序を人工的に攪拌することに対して、政府部内に深刻な反省が起ったとしてもそのことは不思議ではない。

しかしこの体制は逆の面で泣き所をかかえていた。旧幕以来の歴史的な町村（いわゆる自然村）とは断わるまでもな

く大小極端に不揃いであり、人口数十人あるいはそれ以下という村も決して少なくなかったからである。従って一定の自治能力とはいわないまでも、行政能力を備えた町村を確保するために、明治十年代を通じて政府はさまざまの手直しを模索しなければならなかった。町村規模の拡大という方向も、その種の課題に対するほとんど不可避の対応であったといえよう。そして、特にその動きが顕著になるのは十年代後半のことであった。

たしかに、郡区町村編制法の中にも、町村規模の拡大に関連する条文は含まれていた。すなわちその第六条に「毎町村二戸長各一員ヲ置ク、又数町村二一員ヲ置クコトヲ得」と定めて、町村連合（組合）への道を開いていたほか、十三年四月の同法改正に当っては、「地方ノ便益若クハ人民ノ請願ニ由リ止ムヲ得ザル理由アルモノハ郡区町村ノ区域名称ヲ変更スルコトヲ得」とする第八条が追加されて、ここに町村合併にも法的根拠が与えられることになったとされる。ただ、見られる通り、それらはいずれもなお例外規定に止まるものであった。これらの条文からして、当時すでに政府が積極的に町村規模の拡大を考えていたとなすことは、もとより困難といわざるを得ない。内務省が右の第六条を利用して、いわばその拡張解釈を通して、全国的に連合戸長役場の制度を発足させたのは、漸く明治十七年に至ってのことであった。そして戸数五百を標準として平均五ヶ町村の単位に一の戸長役場を置くというこの制度の実施に当っては、同時に（連合）戸長の官選化と区町村会法、地方税規則の改正も行われた。合併ではなく連合方式に止まったにもせよ、その実施にこのような町村水準に対する制度化、法的規制の強化を伴ったことは、町村規模の拡大に対する政府側の意欲を明らかに物語るものであったといえよう。

尤も、右の十七年の改革は多分に *ad hoc* な性格のものであったといわれている。そして事実、当時これに併行して、町村制度のより抜本的な再編を目的とした新たな町村法の起草作業も進められていた。ただ、そのために作成された当初のいくつかの草案について見ても、町村規模拡大の方式として選ばれたのはいずれもなお連合以上のものではなく、

積極的に合併に言及したものは一つとしてなかったことが知られる。例えばその最初の草案といわれる村田保案⁶も、その条文に見る限り、先の郡区町村編制法とほぼ同じ形で、例外的な連合と合併の可能性を規定するに止まっていた。この草案に付せられた村田自身の逐条説明によれば、彼にも連合方式による町村規模の拡大を今や不可避とする認識があったことは十分に窺われるが、それも十七年改革の追認という以上に積極的なものであったとは考え難い。そのあと、大森鍾一その他内務省の少壮官僚が作成した数々の草案も、この点について事情はほぼ同様であった。⁷

それらに比較して注目をひくのは、モッセに先立って来日し、内閣顧問として警察を中心に行政制度一般の立案に当たっていたドイツ人、カール・ルードルフが明治十八年から九年にかけて起草した町村法草案である。⁸ 彼もまた町村合併の方式には言及するところがなかったとはいえ、町村連合の一種とも見るべき「所轄区」の制度によって基礎的な行政単位の拡大を積極的に提示していたからであった。彼の草案第三条にもその点は明らかといえよう。

警察ノ管理其他一般ノ事務処理ノ爲メ郡内数多ノ町村相合シテ一ノ所轄区ヲ爲ス可シ、但所轄区ハ又一町一村ヨリ成立スルコトヲ得（第一項）

村及町ニシテ従来一ノ共同戸長ニ共同事務ヲ取扱ハシメタル者ハ、将来又一ノ所轄区ヲ爲スヘシ、但所轄区ハ県令ヨリ命ジタル所轄区长ヲ置ク者トス（第二項）

「所轄区」とは耳慣れない用語であるが、所詮当時の官僚が案出した訳語にすぎない。そしてその内容から判断するに、それは当時プロセインで設けられていた警察事務を中心とする行政区画、*Amtsbezirk* に重なるものであったと推測される。たしかに右の第二項を見れば、ルードルフが明治十七年に実施された連合戸長役場の制度を知悉していたことは明らかであり、現に他の機会に彼はこの制度改革にふれて、「頗ル町村秩序ヲ整頓セリ」とも語っていた。⁹ とはいえ彼の「所轄区」構想を、単にその追認のみ考えることはおそらく適切ではない。*Amtsbezirk* の制度を創設した一八

七二年のプロセイン郡制 (Kreisordnung) 第二七条、第二八条と右の草案第三条の条文を対照するならば、その点は明瞭となすことができよう。^⑩

(三)

ところで、以上のように仮に町村規模の拡大を考えたにもせよ、基本的には連合方式以上に出ることがなかつた諸草案に対して、むしろ連合方式を厳しく却けつつ、明確に合併による町村規模の拡大を提唱したのが、明治十九年夏に來日したモッセであった。例えば先ずその点を確認させる史料として、明治二十年二月に彼が提出した「地方制度編纂綱領案^⑪」を挙げることができる。それは來日後のモッセが先の内務官僚ならびにルードルフの起草にかかる諸草案を検討した上で、それらをいづれも不満として自己の地方制度全体の構想を体系的に提示してみせた最初の文書であるが、この中には左の如き一項が含まれていた。

現行ノ町村ハ其俣存立スルヲ以テ主義トス、但資力ノ乏シキ町村（人口 以下）ニシテ地形上合併シ能フモノハ合併スベシ

たしかにここでも「現行ノ町村」の存続が原則とされ、読み方によっては合併が例外として扱われているともとれないではないが、例えばほかの郡区町村編制法その他初期の町村法諸草案が、いづれも合併を「已ムヲ得ザル理由アルモノ」に限っていたその表現と比較するならば、少なくともモッセ独自の見解はそこに明らかであり、これを合併に向けてより積極的な姿勢と解することも決して困難ではないといえよう。なお、この「綱領案」の中に、連合方式による行政單位の拡大を示唆する文言が全く見られないことも、その点に関連して興味深い。

さらにこのようなモッセの考え方をより説得的に示すのが、明治二十年二月、山県以下の地方制度編纂委員とモッセ

との間で右の「綱領案」が逐条審議された際の議事録^⑫である。右に紹介した一項を議題とする二月九日の審議は、左の如きやりとりで始っていた。

大臣（山県を指す、筆者注）——合併スルヲ得ル町村ハ百戸已下ノモノトスル標準ナリ

モッセ——百戸ノ標準ニテハ小二過グルト覚フ

大臣——右標準適否調査ノ爲メ即今各地方へ官吏ヲ出張セシメタリ、追テ取調ブルコトニスベシ

モッセ——地形上合併シ能フモノトスル、地形上ノ字ハ極メテ力アリ、地形上能ハザルモノヲ強迫シテ合併セシムル

ノ意ニアラス

モッセの説得が効を奏したゆえか否か、今やある程度まで合併政策を不可避と認めるに至ったとはいえ、なおこれに消極的な反応（「百戸已下」）を示す山県の姿は、それまで専ら連合方式に固執してきた内務省の首領としていかにも宜なるかなと思わせるが、それに比してより積極的な合併論者モッセの姿勢はそこに明らかといえよう。それだけではない。同時にモッセはこの文脈で、ルードルフ草案の掲げた「所轄区」案に対しても明確な反対意見を語っていた。すなわち左の如き批判が右の引用部分に続く。

ルードルフハ現今ノ戸長ヲ存置シ、独逸ノ中区ニ模倣セントスルモ、郡長ト町村トノ間ニ一ノ官吏ヲ置クトキハ町村自治ヲ妨害スルノ恐れアリ、因ッテ現今ノ戸長ハ渾テ廃止スルノ見込ナリ^⑬

尤も、合併に向けてのこのような積極性にもかかわらず、右の問答の中でモッセが「強迫」による合併には一定の留保を付していた点が見逃されてはならないであろう。むしろ合併という言葉を一の標準による「強迫」的なそれと受けとめていたかに見られるのは、山県の側であった。さればこそ彼はこの時、合併に消極的な反応を示したのではなかったか。現に問答の後半部分は次のように展開されてゆく。

大臣——現今町村ノ戸数ハ頗ル寡少ナルヲ以テ、若シ三百以下ハ合併スルモノトスレバ、七万ノ町村殆ド六万モ合併ノコトニナルベシ、故ニ此点ニ就キテハ敢テモッセ氏ノ意見ヲ聞カン

青木——モッセ氏ノ合併町村ノ説ハ、合併スベキ標準ヲ法律ニ於テ設クルノ意ニアラザルベシ、其合併スルト否ラザルトハ内務大臣ノ裁量ニ任セ、可成小町村ハ合併スルノ意ナリ

モッセ——合併町村ハ戸数又ハ人口等ニ依リ標準ヲ設ケズ、要スルニ自治独立スルコト能ハザル町村ハ合併スルノコトニ極メテ成案ト成サン

芳川——モッセ氏ノ説ノ如クセバ、原案（人口 以下）ノ割註ヲ除キ然ルベシ

モッセ——各府県知事へ町村自治云々ノ事ヲ予メ詳ニ知ラシムルヲ要ス、否ラザレバ此法律ヲ發布スルモ實際施行上ニ於テ差支アルベシ

「割註」云々、モッセは見事に芳川から一本とられたところであろう。たしかに先の「綱領案」の一項に見る限り、モッセも人口による一定の標準を考えていたと認めざるを得ない。また戸数三百という数字も、右のやりとりから推測するに、モッセの側から出されたもののように見える。となると、画一の標準による合併の「強迫」は避けるといふ先のモッセの発言も、合併に消極的な反応を見せた山県に対する単なる説得の論理に過ぎなかつたといふべきであろうか。しかし筆者のみるところ、そこまでの解釈はおそらく行き過ぎである。なお暫くモッセの考え方を追ってみることにしよう。

(四)

右の「綱領案」が若干の修正とともに内閣の承認を経たあと、それをもとにモッセの起草したのが「自治部落制草

案」であつた¹⁴。そして、先ず合併に関する規定はその第五条に登場する。そこでは「新二部落ヲ設置シ又ハ数部落ヲ合シテ一部落ト爲シ又ハ一部落ヲ分割シテ数部落ト爲ストキハ……」とする第一項を受けて、第二項に部落会から県参事会、内務大臣へと順次経るべき部落分合の決定手続きが示されるが、注目すべきはこれに続く左の第三項であつた。

右第一項二項ニ掲載シタル変更ニシテ公益上ノ必要ニ出ルトキハ関係者ノ承諾ヲ俟タズシテ之ヲ行フ事ヲ得、殊ニ法律上ノ義務ヲ尽ス可キ十分ノ資力ヲ有セザル部落ハ其郡内比隣ノ部落ト合併シ一部落ト爲ス可シ¹⁵

第一項、第二項にいう町村の分合とは、もとより「強迫」によるものではなく、むしろ町村側の發意を前提とする、いわば例外的な分合を意味するに過ぎない。しかし第三項はそうではなかった。特にその後半、「殊ニ法律上……爲ス可シ」の規定は、一見「強迫」とも見紛うばかりの積極性をもつて弱小町村の合併を促がそうとするものであり、町村合併に向けてのモッセの積極性は一段とここに明瞭といわなければならない。ただ、念のため断わっておくとすれば、ここにおいてもなお画一的な法的標準による「強迫」の明言はなく、つまり先の山県とのやりとりの中でモッセが結論的にのべて、「成案ト成サン」としたある種の弾力的な条文案が、そのまま生かされていることを無視すべきではないであらう。

一方、モッセの草案において、町村連合の方式も完全に否定されたのではなかった。とはいえ注目すべきことに初期の諸草案とはちがつて、これに関する規定がもはや右の合併条項と冒頭に並記されることはなく、漸く末尾に近い第六章に掲げられ、しかもそれは紛れもなく合併方式に対する例外として扱われるに止まっていた。第一四一条第二項の左の条文がそれである。

若シ部落ニシテ法律上負担ノ義務ヲ尽ス可キ十分ノ資力ヲ有セズ、而モ他ノ部落ト合併（第五条）協議ヲ整フルコト能ハズ、又ハ自他ノ事情ニ躊躇シ合併ヲ不便ト爲ストキハ、所轄監督官庁ノ参事会ハ其議決ヲ以テ数部落ヲ聯合セシ

ムルコトヲ得

合併との関係で連合方式を第二義的にしか評価しないモッセの立場は、そこに明らかといわなければならない。

ともあれ、このように合併に向けて積極的なモッセの姿勢とは、断わるまでもなく町村規模の拡大に対する彼の積極性を意味するものであり、それはまた彼の草案が旧町村の規模を超えた制度的展望を含むことをも示唆するものであった。かのルードルフの草案が、一種の連合方式に止まったとはいえ、拡大町村への展望を積極的に示すものであったことは先にもふれたが、その草案の中にもりこまれた町村会議員選挙をめぐるいくつかの特徴的な規定が、すべてモッセ草案の中にとり入れられていた事実も、その点からして何ら不思議ではない。その一つが三級選挙制であり（第一五条）、「法人その他諸会社」と「外住者」の選挙権を認めたのが第一四条、さらにいわゆる大地主の無選挙議員特権を認めたのが第三五条であった。細かくいえば納税額その他の条件に関して、ルードルフ草案におけるこれらの規定と若干の差が見られないでもないが、その実質的な意味に何ら変化はなかったものと考えることができる。

(五)

ところで、以上のように合併方式による町村規模の拡大に積極的であったと見られるモッセが、注目すべきことに一方、合併前の旧町村あるいは弱小町村の存在を軽視する考え方の持ち主でなかったこともまた、彼の草案の中に明瞭であった。そしてそのことは彼の町村観、ひいては彼の地方自治観を理解する上に決定的に重要な点といわなければならない。そのような彼の考え方を最も端的に示す一例は、彼の草案第一八条の中に見出されるであろう。すなわちこの条第一項において彼は、「区域広大、人口稠密」の町村は町村会議員選挙のためにいくつかの「選挙区」を設けることができる旨を規定し、そのあと左の如き第二項をこれにつけ加えていた。

一自治部落内ニ数部落アルトキハ其部落ニ拠テ前項ノ選挙区ヲ画設スルコトヲ得

先に見た如き「合併論者」モッセの草案であるからには、当然のことながらこの第二項にいう「一自治部落」とは合併後の新町村を、「数部落」とは合併前の旧町村を意味するものであつた。従つてここにもすでにある程度まで旧町村重視の考え方は窺われるが、さらに注目すべきは彼のいう「選挙区」の意味に他ならない。すなわちそれは、議員定数をもその「選挙区」ごとに割当てべき単位として考えられたものであつた。続く第三項の規定を見よ。

選挙区ノ数及其境界並各選挙区ヨリ選出スル議員ノ定数ハ可成選挙権利者ノ員数ニ準拠シ部落条例ヲ以テ之ヲ確定スルコトヲ得

つまりモッセ草案は町村会議員選挙のために、旧町村単位の中選挙区制をとることができる旨を特に規定したのであり、彼がいかに旧町村の存在を重視したか、その点はもはや理解されるところといえよう。たしかにその文言から解する限り、第二項、第三項とも義務とされたものではなかつた。いずれも「スルコトヲ得」という表現がとられている。しかし事実モッセがこれをほとんど義務に近い意味において考えていたことは、後に紹介するが、内閣修正案に対する彼の批意見の中に明瞭となすことができる。⁽¹⁶⁾

同じモッセの考え方は、合併町村内の「行政区」について定めた第八五条の中にも確認される。すなわちこの条においてモッセは先ず、「区域広潤又ハ人口稠密」の町村はこれを「数区二分ツ可シ」と規定するが、興味深いのはそのあと、左の第二項であつた。

一市町村内ノ各部落即チ字若クハ一市町村ニ合併シタル旧独立町村（第五条）ハ他日監督官庁ノ許可ヲ得テ其区画ヲ改ムル時限、前日ノ境界ヲ保持シ行政区画タルモノトス

たしかに「他日」、つまり将来における変更の可能性が否定されてはいない。しかしその変更のためには「監督官庁ノ

許可」が要件とされているのであり、モッセの力点が旧町村単位の「行政区」を維持しようとする側に置かれていたことはほぼ推察されるであろう。しかもここでは文言そのものもまた、義務と受けとるべき表現が用いられていた。

さらになお一つ、旧町村の所有財産に関する第一三九条の例を挙げることもできる。それは左の通りであった。

一部落内ノ一小部落若クハ一部分又ハ他ノ部落ニ合併セラレタル部落（第五条）ニシテ特別ノ財産ヲ所有シ、若クハ
营造物ヲ所有シテ単孤其費用（第百十八条）ヲ負担スルトキハ……財産及营造物ニ関スル事務処理ノ爲メ小部落会又
ハ小部落總會ヲ設クルコトヲ得

先の「行政区」とちがって、「財産区」とまでは明記されなかったにもせよ、これまた旧町村の一体性に対する重要な配慮を意味することは断わるまでもあるまい。ちなみにこの条は、右にみた選挙区（第一八条）、行政区（第八五条）の規定とは異なり——これら二ヶ条の修正については後述する——実質的にはほそのまま、成立した「町村制」の中に生き残った（制定法第一一四条）。周知の通り後年、明治末期に至って部落有財産（林野）の統一が問題とされることになるが、その発端は他ならぬこのモッセの草案にあったことが忘れられてはならない。

また、やや趣きを異にするとはいえ、モッセ草案第五四条も注目に値いするであろう。「小部落」においては「部落会」つまり町村議会を必ずしも設置する必要がなく、その場合には「選挙権ヲ有スル部落総住民ノ總會」をもってこれに代えるべし、とする規定がそれであった。通常の町村会を持ち得ないほどの小村についても、なおモッセがその存在を否定しなかったことはここに明らかであり、旧町村の一体性の重視、従ってまた「強迫」による合併を好ましくないとした彼の考え方は、こうした規定の中にもあらためて確認されるものというべきである。なお、この第五四条にはさらに、そのような部落總會における「決議権」について、「各自負担スル部落費ノ大小ヲ参酌シテ決議権ノ多寡ヲ定ム可シ」とする第三項もつけ加えられていた。いわば納税額に応じて「決議権」に大小の差を認めようとするこの考え方

は、先に紹介した三級選挙制その他、選挙に関するプロセイン的なくつかの特殊な規定にも共通するものであり、それはモッセの「自治」観におけるアリストクラシーないし身分制的な要素と深く関連するものと思われるが、この問題については後にあらためてふれることとしたい。

六

さて、以上に見た通りモッセにおいて、合併方式による町村規模の拡大は一方で「町村制」起草のための不可欠の選択であったにもかかわらず、しかも他方、旧町村の存在が端的に否定されたのではなく、合併に際して画一的な標準による「強迫」を避けるという姿勢が守られるとともに、合併後における旧町村の一体性に対しても数々の配慮が示されていた。そこにある種の両義性が含まれることは、誰の目にも明らかといふべきであろう。しかし、一見相反するこのような両側面を彼が敢えて主張した所以のものは、帰するところ彼なりの理解における町村の「自治」を彼があくまで重視し、上からの「行政」による制度化を極力回避しようとしたからに他ならなかったと推測される。もはやモッセ起草の草案そのものからは離れるが、その点を裏付けるなお一つの史料を次に紹介してみることとしよう。明治十九年十二月、つまり先の「綱領案」ならびに「自治部落制草案」が作成されるよりさらに早い段階で、かの井上毅がモッセとの間にかわした質疑応答の記録¹⁸がそれである。その時期的な早さからしても、それはモッセ自身の考え方を知る一つの有力な手がかりと考えられるであろう。尤も、ここにはその全体ではなく、行論に必要な限りでこれを検討するに止めなければならぬ。

先ずそこで井上が提出した第一問は、現行の地方制度をいかに改革すべきかの問題であった。井上はそこに自ら甲乙二つの選択肢を提示してみせる。甲は十七年改革による連合戸長の制度を廃止して、以前の各村単位で戸長を復活させ

るとする案であり、乙は各村の戸長を復活させるとともに、しかし連合戸長をも廃することなく、むしろ連合戸長の管轄区域を拡大してこれには専ら「行政事務」を担当せしめ、各村の戸長には専ら「自治ノ事務」を担当せしめるとする案であった。そして彼はこの甲乙両案ともにそれぞれ難点があることを進んで付記していたとはいえ、最終的に井上の選択は乙案にあったものと推測される。ちなみに別稿¹⁹でも論じた通り、本来井上は彼なりの理解における旧町村の「自治」を重視し、その意味で合併はおろか連合にすら極度に消極的な考え方の持ち主であった。ただ、この段階に来て、彼にとってのディレンマが旧町村の行政能力の点にあったことは明らかである。右の乙案とは、そのディレンマを脱出するために、彼の案出できたぎりぎりの方策であったともいえよう。

しかも注目すべきことに、彼はここで町村合併の問題についても語っていた。続くモッセ宛の第二問によって見るに、日本の町村が多く「貧寒零落」つまり弱小だとする認識は夙に彼自身のものであり、従って仮に積極的な合併の推進とはいわないまでも、「村ノ自治ヲ施サントスルニ当テ、最初ニ先ヅ自治ノ能力ナキ小村ヲ合併スル」ことは、今や彼にとっても一つの検討課題であったかに見える。そしてその場合、合併を「人民ノ協議」にのみ任せておくのではおそらく実効を期待できないがゆえに、そのためには「行政処分ヲ用フル」、つまり上からの強制を加えるべきか、それともあくまで「現在ノ村ノ有形ニ倚頼スベキヤ」、これが第二問の主旨であった。ここにも井上のディレンマは明らかであるが、ただ、念のためふれておくとすれば、ここでの井上の合併論とは果してモッセのそれと同一視できるものであったか否か。少なくともその規模ないし積極性において、おそらく差があったものと考えられるであろう。井上の構想において、行政能力の問題は第一問の乙案によって一般的に解決すべきものであり、合併はそれに対する例外的な措置を意味したのではなかったであろうか。

ところで、興味深いのはこの二つの質問に対するモッセの回答であった。先ず第一問について、モッセがよしとした

のは井上とちがって甲案であり、また第二問についても、モッセはむしろプロセインにおいて日本以上に弱小な村落が多数現存する事実を紹介しつつ、上からの強制による画一的な合併は可能な限り避くべきものと答えていたからである。上からの行政の介入がモッセの考えた「町村自治」といかに相容れないものであったか、先に紹介したルードルフ草案の「所轄区」に対する彼の批判もまた、その焦点はここにあったことが想起されるであろう。しかもそれだけではない。例えば井上が第一問の趣旨を説明する中で、日本の歴史的な町村における「自治」の伝統について彼の持論を展開したのに対して、モッセは明らかに歓迎の意を表し、それこそはまさに「地方自治ノ萌芽」に他ならないと応じていた。そして、この点について「初メテ日本ノ沿革ト確實ナル統計ヲ得」たことを彼は感謝するとともに、自分もまたこの井上が提供した情報を基礎として「保守主義」をとり、この「萌芽」をいわば漸進的に「改良」することこそ「便宜」だと信ずる旨をも語っていた²⁰。旧町村重視の考え方がモッセにおいて、その「自治」観と不可分の関係に置かれていた事情は、そこにも理解されるところといえよう。

ただ、敢えて付言しておくとするれば、この史料に見る限り、町村合併に向けて積極的なモッセの一面は全く姿を現わさない。つまりモッセの他の一面、旧町村重視の姿勢だけがここでは強調され、その限りで、モッセの考え方は著しく井上のそれに近いようにも見える。とはいえそのゆえに安易に両者の近さのみを前提することは、もとより許されるところではないであろう。仮に旧町村重視の一面に限ってみても、町村をあくまでも「自治」の主体として考えるか否か、二人の間に微妙なずれが存在したことは、先の甲乙両案の選択にも見られた通りであった。となると、モッセの考え方は果してどこまで正確に日本側に受け入れられたものか。以下にはそのような関心をも念頭におきながら、モッセの草案に対する日本側起草者たちの修正を暫く追ってみることにしたい。同時にそれはこれまでに確認した如きモッセの基本的な考え方を、さらに具体的に検討する意味にもつながることと考えられる。

(七)

モッセ起草の「自治部落制草案」を二十年夏に先ず審議したのが、山県以下の地方制度編纂委員たちであった。そして、その過程で生まれたいくつかの修正案のうち、今日代表的なものとして八月十二日付と九月十七日付と、活字印刷に付された二点の草案が残されている。⁽²¹⁾この後者が、右委員たちの最終案として内閣に提出された。ただこの最終案にはさしたる重要な修正箇所もなく、モッセ草案との比較の上で検討を要するのはむしろ前者の方と判断される。ここにはこの八月十二日案を通して、地方制度編纂委員の手になる修正の性格を考えてみることにしたい。

この草案を手にして先ず気付くことは、町村規模の拡大のために今や連合（組合）ではなく、合併の方式が明確に前面に打ち出された点であった。先にモッセの「綱領案」をめぐる問答の中で、山県が示した消極的な反応とは対照的に、合併方式を主張するモッセの見解はもはや地方制度編纂委員の間にも共通の了解事項となったかに見える。事実、町村合併とその手続きを定めた第五条は、モッセ草案第五条の文言がそのまま生かされ、「関係者ノ承諾ヲ俟タズシテ」、あるいは末尾の「爲ス可シ」の表現も健在であった。ことは町村連合（組合）の規定についても同様である。八月十二日案でもそれは末尾に近い第六章に置かれ、つまり合併に対する例外としてのみその役割が認められたにすぎない。町村会議員の選挙制度をめぐるルードルフ草案、モッセ草案の特殊な規定として先にふれたものも、基本的にはほぼ八月十二日案に採択されたと見ることが出来る。すなわち三級選挙制、「法人その他諸会社」ならびに「外住者」の選挙権、さらに大地主の無選挙議員特権など、細かな表現あるいは条件の上で若干の修正もないではないが、いずれも明条に掲げられていた。⁽²²⁾

ところで、合併方式を主とする町村規模の拡大について、八月十二日案はこのようにほとんどモッセ草案への同調を

基本としての対して、一方、合併町村と旧町村との関係をめぐっては、ある意味で原則的ともいふべき修正を加えていたことが見逃されてはならない。先ず「選挙区」の問題について、たしかに八月十二日案でもその第一七条には、モッセ草案第一八条に見合う規定がもり込まれている。しかし両者の類似はその第一項と第三項に限られ、実はモッセの第二項がここでは削除されていたのである。この削除によって、合併町村内の「選挙区」が何ら旧町村とのつながりを持つものではなくなったことが、直ちに判明するであろう。尤も、第三項が生き残ることによって、「選挙区」ごとに議員定数を割当てるといふ、いわゆる中小選挙区制の構想はなお健在である。やがてふれる通り、これをも否定したかに見られるのは、次の内閣修正であった。

「行政区」の規定についても、同じ性格の修正が見出される。すなわち先に引用したモッセ草案第八五条の第二項が、それに見合う八月十二日案の第六八条において削除され、つまりここでも旧町村の存続に対するモッセの配慮は敢えて否定されたのであった。尤も、旧町村所有の財産をめぐる規定については事情が異なっていた。字句上の修正は認められるものの、モッセ草案第一三九条の趣旨はほほそのまま八月十二日案第一二一条に活かされていたからである。さすがに財産の領域ともなれば、地方制度編纂委員も一挙に旧町村の一体性を否定し切れなかったということであろうか。そして、これが後日に問題を残した²³ことについては先にもふれた。またモッセ草案第五四条が定めた小町村の「部落総会」に関する規定もほほそのまま「町村総会」として残され（第五三条）、「各自負担スル部落費ノ大小」により「決議権ノ多寡」を定めることとした一項も、何ら修正を加えられることはなかった。それはそれで、合併町村内部における旧町村の一体性には否定的な姿勢を見せた八月十二日案も、なお完全に画一的な合併の「強迫」までは考えなかったことを示唆するものとも見ることができよう。

さて、モッセ草案をたたき台として地方制度編纂委員たちが作成した修正案の特徴は、町村合併に関連する部分につ

いて見る限り、ほぼ以上の通りであった。そして、右以外の部分を含めて全体を通してみても、その修正箇所は必ずしも多くはない。モッセ自身が終始この審議には同席していた点を考え合わせるならば、そのこともある程度まで理解できないことではないが、ただ、合併後の町村における旧町村の位置づけに関してそこで加えられた修正は注目されなければならぬであろう。合併方式による町村規模の拡大についてはモッセに同調しながら、一方、旧町村の存在を重視したモッセの考え方は否定された。そのことの意味は何か。審議の場でのやりとりは史料的に確認するすべもないが、少なくとも結果から推測する限り、八月十二日案がモッセの考え方における「町村自治」には深くコミットすることなく、専ら町村の規模拡大とその制度化に向けて積極的であったものといわざるを得ないのではないか。あるいは、より立入っているなら、「町村自治」に関するモッセの「保守主義」を受けつけなかったということでもあろうか。²⁴

(八)

右の草案は先にものべた通り、このあと若干字句上の修正を加えられて、最終的に九月十七日案として内閣に提出された。ところが内閣、特にその法制局では、元老院に法案が下付される十一月十六日まで二ヶ月の間に数次にわたる修正案を作成し、結果として少なからぬ実質的な修正を施すことになったといわれる。内閣法制局で審議修正の作業に加わったのは山尾庸三その他数名の法制官僚であったとされるが、しかし何よりも彼らの背後にあった人物として、時の法制局長官井上毅の存在が忘れられてはならないであろう。

内閣修正案の²⁵全体はさておき、上來とり上げてきた町村規模の拡大に関連するいくつかの問題点についてみるとすれば、先ずその第一、合併と連合に関する規定は前者が冒頭の第四条、後者が末尾に近い第六章に掲げられている。その点でモッセ草案、八月十二日案と比べて一見差異はなく、そして問題のモッセ草案第五条第三項も左の如き形で第四条

の中に含まれていた。

町村ノ資力法律上ノ義務ヲ負担スルニ堪ヘズ又ハ其他総テ公益上ノ必要アルトキハ関係者ノ異議ニ拘ハラズ町村ヲ合併シ又ハ其境界ヲ変更スルコトアル可シ

これまた修正は一見表現上のものに止まり、実質的な意味に変化はなかったかにも見える。しかし果してそうか。モッセ草案のこの末尾は、「合併シ一部落ト爲ス可シ」であつた。先にもふれた通りモッセのこの文言が「強迫」とも見紛うばかりに合併への積極性を感じさせたのに対して、それを敢えて「スルコトアル可シ」へと修正した内閣修正案が、合併に対するより、消極的な考え方を反映することは明らかといふべきではないであろうか。

町村会議員の選挙制度のうち、ルードルフ草案以来のいわゆるプロセイ的な規定は、大地主の無選挙議員特権を除いて、他はいずれも八月十二日案とほぼ同じ形で残されていた。右に見た通り仮に町村合併に対して消極的であつたにせよ、そのゆえに内閣修正案が大規模町村とその制度化への展望を全く欠いていたとなすことはもとより許されない。尤も、それならば何故大地主の特権だけは削除されたのか。通常この点については、プロセイの *Gutsbezirk* に範をとつたといわれるこの制度が、到底日本の実情にそぐわなかつたから、という説明が行われている。おそらくその通りであつたであろう。しかし筆者の関心から若干これに蛇足をつけ加えるとすれば、問題の根底にはアリストクラシーへの反感というか、少なくとも違和感が作用していたかにも推測される²⁶。

その点はともあれ、しかし内閣修正案において何よりも注目をひくのは、例の「選挙区」の条をめぐる修正であつた。すなわち先に紹介したモッセ草案第一八条の全体（第一項から第三項まで）が、ここ内閣修正案（第二五条）では僅かに左の一項のみの規定へと改められた。

町村ノ区域広濶ナルトキ又ハ人口稠密ナルトキハ町村会ノ議決ニ依リ区画ヲ定メテ選挙分会ヲ設クルコトヲ得

条文全体の簡略化、また「選挙区」から「選挙分会」へという表現の変化は、到底字句上の修正に止まるものではなかった。なぜならここにいう「選挙分会」とは、今日も行われている如き単なる投票所の複数化以上のものではなく、つまり内閣の修正によってモッセの「選挙区」そのものが否定されるに至ったからである。換言すれば、モッセが大規模町村における町村会議員選挙のために旧町村単位の中小選挙区制を考えたのに対して、内閣修正案の第二五条はいわば大選挙区制を敢えてとろうとしたのであった。それはモッセの「選挙区」構想を根底からくつがえす意味を含んでいともいえよう。たしかにすでに地方制度編纂委員の手になる八月十二日案において、モッセ草案第一八条の第二項が削除され、つまり「選挙区」と旧町村とのつながりが切断されたことは先にもふれた。とはいえそこにおいて、「選挙区」そのものはなお健在であった。そしてこの八月十二日案による限り、仮に法律の明条の上では旧町村とのつながりが断ち切られたにもせよ、そこにいう「選挙区」が事実上旧町村の区域と合致し、従って事実上モッセの考え方が活かされる可能性は残されていた。あるいはその辺の巧妙な説得術が、同席するモッセとの折合いを可能にした秘密であったかもしれない。しかし内閣修正案に至っては、もはや完全にその種の可能性も消滅したというべきではないか。すぐ後に見る限り、モッセがこの条の修正をめぐる批判の鋒先を専ら内閣修正案に向けて集中したことも、その意味で怪しむには足りない。

ただ、先にも見た通り、内閣修正案は一方で町村合併への消極的な対応を示していた。しかも他方、このように合併町村内における旧町村の存在を端的に否定するかの如き修正を敢えてしたものとすれば、その間には矛盾を否定できないのではないか、そうした疑問はおそらく避けられないところでもあろう。しかし、必ずしもそうではない。その点について、モッセに焦点を絞った本稿では詳論する余裕がなく、「証明」のためには稿を改めるほかないが、仮に結論だけをのべておくとすれば、答えはある意味で簡単である。すなわち、内閣修正案において考えられた大規模町村、つま

り「町村ノ区域広潤ナルトキ又ハ人口稠密ナルトキ」という表現は、合併町村を意味するのではなく、単に合併とはかわりなく以前からも存在した大町村を指すにすぎない、従つてその内部に区々たる旧町村は存在しない、いささかトリックのようでもあるが、こう解釈すれば内閣修正案が加えた修正に別段の矛盾もないことが理解されるのではないであらうか。積極的な合併政策には否定的な姿勢を守り、旧町村の存続を頑固に主張し続けた井上毅の考え方からしても、それはまことに一貫した方向への修正であつたと考えることができる。

そして、仮にこのような解釈を前提してよいものとすれば、続く「行政区」の条についても、一つの興味深い問題を指摘することができよう。内閣修正案では、八月十二日案と同じく、モッセが特に加えた第二項を削除したままの形で、「行政区」の規定をその第六四条に掲げていた。しかし条文は仮に同じでも、その意味は全く逆だつたのではないか。なぜなら八月十二日案がモッセの第二項を削除したのは、明らかに旧町村の否定を意味したのに対して、内閣修正案は、合併町村を前提としない以上、単に旧町村に言及する必要がなかつたというに過ぎず、実質的には旧町村の存続がそこには含意されていたと考えられるからである。

なお、旧町村の財産に関する規定も、八月十二日案がほぼそのまま残され（第一二三条）、つまりモッセ原案に近い形でそれは制定法に生き残ることになった。そしてたしかにそこでは条文によつてみても、合併が前提されている。となると、先の筆者の解釈はやはりその場だけのトリックにすぎなかつたというべきであらうか。しかし、この条にいう「町村」は、先の「選挙区」、「行政区」の場合とちがつて、決して「区域広潤、人口稠密」なる形容詞付きの町村ではなかつたことが留意されなければならない。内閣修正案が否定的だつたのは積極的な町村の大合併に対してであり、合併そのものが全面的に拒否されたのではなかつた。そのことは先にふれたその第四条からも明白であり、まして旧町村本位の内閣修正案であつてみれば、その所有財産の保全に周到な配慮をめぐらすことは、あまりにも当然ということが

できよう。最後になお、モッセ草案第五四条に加えられた修正にもふれておかなければならない。例の小町村に設けられるべき町村総会の規定であるが、小町村とその総会の存在はもとより否定されなかつたものの、総会における「決議権」を「各自負担スル町村費」の多寡に応じて定めるとした第三項が、内閣修正によって削除された(第二二条)。それはそれで、先にもふれたが「町村自治」をめぐるモッセの考え方の中にあつたアリストクラシーないし身分制的な要素に対して、内閣修正案が鋭敏に反応した一例として注目に値するであろう。⁽²⁸⁾

(九)

さて、以上のように見てくるならば、こと町村合併だけの問題に限ってみても、モッセの考え方が必ずしも容易に制定法へと直結しなかつた事情はほぼ推察されるところと思われるが、さらにこれに加えて興味深いことに、特に右の内閣修正案に対しては、モッセが作成した詳細な意見書が残されている。⁽²⁹⁾それは全二八項目にわたって展開された逐条的な反論であるが、中でもその第八項、すなわち先の「選挙区」をめぐる修正への批判は紛れもなく最も長文かつ峻烈なものの一つであつた。同時にそれはモッセの「町村自治」論の性格をあらためて的確に示す史料としても貴重であり、最後にこの意見にふれておくことは、本稿のしめくりとしても適切であろうと考えられる。

その第八項において、先ずモッセはのべる。

此規定(内閣修正案による修正を指す、筆者注)ニ拠レバ、小部落ノ選挙人ヲシテ容易ニ大部落ノ压制ヲ受ケシムルモノナリ、当選ハ多数ニ依リ定ムルガ故ニ、大部落ノ選挙人ハ専ラ総テノ議員ヲ選挙スルコトヲ得ルニ至ルベシ、之ニ反シテ旧案(モッセ原案を指す、筆者注)ニ於テハ多数人ノ压制ヲ防ギ、各部落ヨリ相当ノ議員を出サシムルコトトセリ

モッセが自らの草案第一八条第二項に含めた意図は、ほぼそこに尽くされていると見ることができよう。しかも注目すべきことに彼は、このように小部落を大部落の「圧制」から守る必要性を説く一方、さらに加えてそのことの持つ政治的な意味についても次の通り論じていた。

新案ハ猶此外政治上ノ弊害ヲ醸スノ恐レアリ。即チ新案施行ノ時ハ實際選舉委員ヲ造成スルニ至ルベク、而シテ其委員タル、或ハ党派ノ優劣ヲ争フガ爲ニシ、或ハ営利ノ目的ニ出ヅルモノナリ、……小区内（モッセ原案、筆者注）ニ在テハ各選舉人トモ多クハ相識ノ人ヲ選舉シ、之レニ依テ区ノ利益ヲ保護シ、区ノ独立ヲ保全シ、仮令ヒ中央選舉委員ヲ設クルトモ、其勢力ヲ箝制スルヲ得ベシ

モッセが「選挙区」に期待したものが何であつたか、もはや理解されるのではないであろうか。中でも「区ノ利益」、「区ノ独立」とある表現は特に注目をひく。それだけにまた草案第一八条第二項が、彼の「町村自治」構想全体の中で占めた一種の原理的な重要性についても、おそらくはすでに首肯されるところといえよう。徒らに引用を重ねることは差控えるが、結論的にのべられた左の一節からも、彼の考え方の特徴はあらためて明らかとなすことができる。

要スルニ新案ハ民主政体ノ党派競争ノ器具トナルモノニシテ、立君確實ノ政体ニ適セズ、且大ニ町村ノ發達ヲ害スルモノト謂フベシ

なお、ちなみに彼は同じこの第八項の中で、「蓋察スルニ新案起草ノ際ハ、今後改正ノ町村ハ概ネ旧来独立ノ小町村ヲ合併スベキコトヲ看過シタルガ如シ」とも記していた。内閣修正の内容はいみじくもこのモッセが見抜いた通りだったのである。しかし、念のためくり返しておくとするれば、実は「看過シタ」のではなくて、それこそは他ならぬ井上毅の意識的な、おそらくは最後の意地ともいうべき抵抗の所産であつた、となすのが筆者の解釈である。³⁰

ただ、それにしてもこの第八項に示されたモッセの見解の中で、「民主政体」に向けられた赤裸々な敵意はあらため

て関心をひかすにはおかない。具体的にそれはおそらくフランスを指すものであり、それに対置されたのが「立君確實ノ政体」、つまりドイツの立憲君主制であった。しかもそのような一國大の「政体」論とは別に、「町村自治」をめぐる彼の考え方の中にも、デモクラシーとは異質の要素が少なからず含まれていたことを見逃すことはできない。三級選挙制その他、町村会議員選挙に関するいくつかの特殊な制度、また小部落の部落総会における「決議権」の規定について、それらがアリストクラシーないし身分制的な政治観を反映することは先にも言及したが、この意見書第八項における旧町村の防衛論もまた、単に共同体的として片付けるのではなく、むしろこの種の政治観との関連において読まれるべきものといえよう。つまり彼の考えにおける町村とは、なお政治と経済、権力と所有の未分離を前提とした一つの「政治社会」であったのではないか。一方、内務省といわず、内閣といわず、日本側の当事者たちにとって、その種の政治観はおおよそ無縁のものであったかに見える。その背景にはまた、日本の町村がもはや多分に権力と所有との分離を経た「経済社会」であったという現実をも考えるべきかもしれない。日本はすでに早くデモクラシーの国であったともいえる。そして、もしそうだとすれば、モッセの説き続けた「町村自治」の精神が遂に日本側に「正解」されなかったとしても、そのことは、功罪は別として、ある程度までやむを得ないことであつたということにもなる。

最後に、稿を結ぶに当ってあらためて町村合併をめぐるモッセの考え方を整理しておくとするれば、モッセにとって合併による一定の町村規模の確保は、一方において不可避の選択であつた。しかも他方、合併町村の内部における旧町村の一体性（その「独立」と「利益」）は、可能な限り重視されるべきものであつた。くり返すまでもなく、その間にはもとより一種の緊張ないし両義性を否定し難い。となると、モッセの説く合併とは遂に真の合併ではなくて、所詮は連合にすぎなかつたとなすべきであろうか。しかし旧町村の一体性に対する彼の要求は、いずれも「時限付き」であつたことが忘れられてはならない。そのことは先に引用した彼の条文案の数々の中に明瞭であつた。しかも合併の要求もま

た、必ずしも画一的な標準による「強迫」を原則とするものではなかった。要するにモッセにおいて、最終的には、あるいは少なくとも論理的には、漸進主義の枠組が準備されていたと考えるべきではないか。それが、意見書第八項からの最後の引用にもある通り、「町村ノ発達」に対する彼の期待の意味するものであった。換言すれば、彼が重視したのは歴史的な古い「自治」と、制度的な新しい「自治」との連続性であり、彼が「保守主義」を選んだのも、そのような「自治」への配慮からであったと考えることができる。しかし果して日本側の起草者たちにそうした「町村ノ発達」を待つ準備があったか否か、あるいは町村の現実はそのような「発達」を期待させるものであったか否か、問題はその辺にもまた伏在していたというべきであろう。

(1) 「大森知事地方自治談」(明治四五年三月二〇日) 東京市政調査会市政専門図書館所蔵「大森鍾一文書」(五八)

(2) 例えば、北住炯一著『近代ドイツ官僚国家と自治』一九九〇年、一五六頁。

(3) 例えば、Vivien A. Schmidt, *Democratizing France: The Political and Administrative History of Decentralization*. 1990. を参照。

(4) Douglas E. Ashford, *British Dogmatism and French Pragmatism: Central-Local Policymaking in the Welfare State*. 1982. p. 61.

(5) 明治の町村合併にふれた文献は文字通り枚挙に暇がないが、ここには亀卦川浩「明治二十二年町村大合併とその沿革」(『都市問題』昭和一四年六月)と、鳥恭彦編『町村合併と農村の変貌』(一九五八年)の二点を挙げておきたい。またモッセの立法意見については、例えば大島太郎著『日本地方行政史序説』(一九六八年)の第三章、大島美津子「地方政治」(福島正夫編『日本近代法体制の形成』一九八一年所収)などを参照。

ちなみに、明治の町村合併に対する評価は大きく分れている。一方にはこれを行き過ぎとなす見解があり、他方には合併が実質的には連合に過ぎなかったとしてこれを不徹底となす見解がある。それぞれが、それなりの「自治」観ないし「近代国家」観を反映することはいうまでもない。そのいずれに与するかは暫く措き、筆者としてはあらためてその成立のプロセス、いわば事実関係をより入念に検討する必要性を痛感する。右の大島太郎氏のべる通り、明治地方制度のい

わゆる立法過程に関する研究は、亀卦川浩氏以来、奇妙に手薄の感を免れない。

- (6) 東京市政調査会市政専門図書館所蔵「中山寛六郎文書」(六四)
- (7) 紙面の都合上割愛するが、ここにふれた内務省系の諸草案については、亀卦川浩著『自治五十年史(制度篇)』一九四〇年、第五章第三節、九〇頁以下に概要の説明がある。またそれらとルードルフ案との関係については、同氏著『明治地方制度成立史』一九六七年、一七頁を参照。
- (8) 前掲「中山寛六郎文書」(五二)、なお、これは『秘書類纂法制関係資料』下巻二二五頁以下にも収められている。
- (9) ルードルフ稿「日本帝国ノ教育財政経済地方政務並ニ国家官庁及び自治官庁ノ組織ニ関スル改正案」(同右『秘書類纂』下巻、一七頁)。
- (10) 前掲「中山寛六郎文書」(二八)に、「プロイセン郡制」(一八七二年)の全文翻訳がある。
- (11) 前掲「大森鍾一文書」(一五)。なお、この「綱領案」が若干の修正とともに閣議の承認を経て成立した「綱領」は、前掲亀卦川浩著『自治五十年史』二二二頁以下に収められている。
- (12) 前掲「大森鍾一文書」(四九)
- (13) モッセのいう「中区」の原語は明らかでないが、郡と町村との間の「中間項」(Zwischenglied)としてAmtsbezirkを考へることは不自然ではあるまい。この点、赤木須留喜「ドイツ法治国家の論理と構造」(同著『行政責任の研究』一九七八年所収)三六八頁を参照。
- (14) 前掲「中山寛六郎文書」(六一)
- (15) 町村連合(組合)の中にも、細かくいえば種々なものが区別されなければならない。例えば目的組合(Zweckverband)、全部組合(Santgemende)の区別のほか、AmtsbezirkとSantgemendeとの差もまた指摘される(北住前掲書、九二頁などを参照)。ルードルフ案を批判したモッセがこの第一四一条に掲げたのは、Santgemendeに近いものであったと考えられるであろう。
- (16) 内閣修正案に対するモッセの意見については、後の注(29)を参照されたい。
- (17) プロイセンの地方社会における「身分から財産へ」の転換について、赤木前掲論文、三三三頁を参照。また総じて選挙、つまり投票による決定の反sitlichな性格については、例えば、C・テイラー著『ヘーゲルと近代社会』(渡辺義雄訳、一九八一年)一七〇頁。
- (18) 国学院大学日本文化研究所編『近代日本法制史料集』第十(一九八八年)所収の「六〇四、モッセ氏自治論」、特にその九〇頁以下。

- (19) 拙稿「明治地方制度とフランス」(日本政治学会編『年報政治学一九八四年、近代日本政治における中央と地方』所収)。
- (20) ここで井上の情報を得たモッセの喜びのほどは、右の拙稿(二二頁、注(1))に引用したモッセの書簡を背景において推察すると、特に興味深い。またこの書簡でモッセが痛嘆する「日本の役人」の姿は、次に見る「八月十二日案」の性格を考える上でも有益といえよう。
- (21) この二点の草案は、ともに前掲「中山寛六郎文書」(五九)の中にある。
- (22) 尤も、三級選挙制は二級制に改められた。しかしモッセ自身が「綱領案」の中でのべて、二級も可、また等級なしも可、としていたことからすれば、特に重要な修正とみる必要はあるまい。おそらく日本の町村の規模からして、三級までの区別は不要とされたものであろう。
- (23) 参照、渡辺洋三「財産区の沿革と問題点」(『自治研究』第四七卷一二号、一九七一年)。なお、特にその一七八頁で、「町村制施行後、内務省は通牒を出して、固有の管理機関の設置をあまり認めすぎないようにと注意している」として、通牒の全文が掲げられているが、それは八月十二日案での修正の方向とまさしく一致する考え方を示したものといえよう。
- (24) グナイストが町村水準ではなく、郡水準を重視したことからすれば、この点でのモッセとのずれは注目をひく。モッセが敢えて「保守主義」をとるとのべた意味は、この辺にも関連があつたであろうか。一般にモッセには「日本向け」という発想と配慮も強かつたように見受けられる。そのことについては、拙稿「書評・国学院大学日本文化研究所編近代日本法制史料集第一―三卷」(『法制史研究31』一九八一年所収)。
- (25) 前掲「大森鍾一文書」(二二六)。ここには内閣修正案四点が収められているが、本稿では便宜上、修正の順序から推して第三番目と見られるもの(「町村制」活字印刷)を、内閣修正案として使用することとした。
- (26) 内閣修正案では修正されなかつたとはいへ、実は二級選挙制についても井上は批判的な意見を語っていた。「選挙人ヲ二級ニ分ツハ普国ノ旧套ニシテ(ピスマルク侯ノ改正ヲ企テタル所ナリ)、我国ニ在テハ恐ラクハ徒ニ手数ノ繁雜ヲナサンカ」(『井上毅伝』史料篇第一、「二六六、地方行政意見」)。
- (27) 先の注(25)でふれた四点の草案の中に、「選挙分会」ではなく、「選挙分区」の語を用いた草案があるが、「選挙区」から「選挙分会」へと変化する移行途上の一案として興味をひく。それは「選挙分会」の語の採用が、「選挙区」のイメージを徹底して払拭するための、充分に意識的な選択であつたことを物語るであろう。
- (28) この条の修正も、モッセにとつて決して軽視できるものではなかつた。すぐ後に見る内閣修正批判の彼の意見書(その第十一項)で、同条第三項の削除を非難してモッセはのべる。「其末項ヲ採用セザルニ於テハ、各自同一ノ決議権ヲ有スルトトナルベシ……是レ果シテ立案者ノ意カ、若シ其意ナレバ實際不平衡ヲ生ズルニ至ルベシ。」

(29) 亀卦川前掲書(『自治五十年史』)一五八頁以下に全文収録されている。

(30) 尤も、結果としてこの条の内閣修正は、モッセにはともかく、地方制度編纂委員には何らの不都合もなかったであろう。彼ら自身の修正以上に、旧町村を一掃する意味にもなったからである。それかあらぬか、この条はその後、何の修正もなく成立する。

(一九九一年七月三〇日、奇しくも辻清明先生の逝去された当日脱稿、謹んで御冥福を祈る。)