



Title	近代日本における町村名誉職自治制度の法社会史的研究
Author(s)	石川, 一三夫
Citation	大阪大学, 1989, 博士論文
Version Type	
URL	https://hdl.handle.net/11094/36862
rights	
Note	著者からインターネット公開の許諾が得られていないため、論文の要旨のみを公開しています。全文のご利用をご希望の場合は、大阪大学の博士論文についてをご参照ください。

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

氏名・(本籍)	いし かわ ひさお 石 川 一三夫
学位の種類	法 学 博 士
学位記番号	第 8874 号
学位授与の日付	平成元年10月24日
学位授与の要件	学位規則第5条第2項該当
学位論文題目	近代日本における町村名誉職自治制度の法社会史的研究
論文審査委員	(主査) 教 授 山中永之佑 (副査) 教 授 高田 敏 教 授 林 毅

論文内容の要旨

(研究課題)

提出論文『近代日本の名望家と自治』は、明治地方自治制度に関する研究書である。しかし、本書においては、地方自治制度一般が論じられるわけではない。研究の対象はあくまでも名誉職自治制度である。従来ほとんど取り上げられることのなかったこの名誉職自治制度を、法の機能や実態に注目しつつ、法社会史的に研究するのが本書の目的である。

すなわち、この研究は、①公民権規定や制限選挙制など名望家の特権的側面に議論の中心をおいてきた従来の通説的理論とは異った視点を設定して、②「名望家の義務」の観念を基軸とする名誉職自治制度に照準を合わせながら、名望家に無理を強いる自治の論理と構造を素描し、③そのことによって官治的集権制の強さがますます官治的集権制を招来する悪循環の構造(日本的自治の特質)を追求すること、を目的としている。そして、④官治的集権制に対する抵抗体としての役割を果たすべき地方名望家層のリーダーシップが脆弱であったために、結果として近代日本における自治的秩序形成力は随所に弱さを露呈するものになってしまった、という点を明らかにするのが本書の究極的ねらいとなる。

(第I部の要旨)

第I部「導入過程」では、主として次のような点に言及した。

(1) 名誉職自治制度とは名望家自治の制度的な一表現(国民主権の否定)で、その淵源は近代のプロイセンを媒介として古くイギリスの中世にまで遡る。当該制度を近代の日本に紹介したのはグナイストとモッセである。

- (2) 江戸時代の法制や習慣を検討するに、わが国には名誉職自治の観念が明確な形では存在しなかった。その背景には、地方的特権集団たる名望家層の自立性が比較的に弱かったという、小農体制を基底とする日本社会の特色が認められる。
- (3) 明治初期においても、名誉職自治という考え方は存在せず、基本的には地方名望家に官名を授けたり棒給を与えたりする官吏化政策が遂行された。しかし、この政策には官治行政の弊害や財政上の問題、さらには自由民権派からの攻撃など、少なからずの難点があった。
- (4) そうした難点に加えて、明治政府がとくに憂慮しなければならなかったことは、官吏化政策の推進にもかかわらず、有能な人材たる名望家層を権力の側に組織しきれないという問題であった。かなり詳細に論じたように、明治十年代における名望家の公務忌避ないし戸長辞任問題には著しいものがある。かわって、明治十年代後半には、二流三流の名望家が台頭し、かつ「資産もなく道徳もない」民権派が各地の町村で活躍するという光景が見られた。なんらかの対策が講じられなければならなかった。
- (5) 明治二十年、政府はプロイセンにならって名誉職自治制度の導入を図ったが、元老院において議論が百出。すなわち、名誉職自治制度の得失問題が町村制案審議における最大の争点を形成することになった。西洋法の継受よりも旧慣を継承せよ、義務の強制よりも自発性を尊重せよ、老成人よりも青年書生に依拠せよ、というのが反対派の主張であった。しかし、結果として、西洋産の名誉職自治制度は若干の手直しを受けて日本に導入されることになった。
- (6) なお、この第Ⅰ部では、明治十五、六年が重要な転換期である。その指標は、①豪農的名望家層の後退、②二流三流の名望家ないし青年書生輩の進出、③町村会の政治化、④世直し型改革運動の表面化、⑤権力的統合化の強化など。

(第Ⅱ部の要旨)

第Ⅱ部では、主として次のような点に言及した。

- (1) 名誉職自治制度が導入されたねらいは、上級庁に従順な町村長を育成することにあった。だが、官吏たる戸長を廃止して名誉職体制（素人行政）としたために、かえって官庁への帰属感・従属感を薄めた町村長を多数輩出することになった。名誉職制度ゆえの町村長の自立化傾向、つまり政党活動や訴訟行為にみる名誉職町村長の身軽さには特筆すべきものがある。
- (2) わが国においては、名誉職自治制度の理念と実態の間に大きなギャップが見られた。無給という点はいうに及ばず、拒辞してはならないという緊要の点においても、近代日本の名誉職自治制度は随所において不徹底さを露呈したからである。
- (3) わが国の町村自治史が内包する一大特徴は、町村長の頻繁な交代（名誉職拒辞の構造的存在）ということである。すなわち、地主制の展開度に規定される地域差の問題も重要であるが、全体として、名誉職の拒辞が恒常的に存在したと見て大過ない状況にある。名誉職拒辞の背景としては、名誉職自治制度の趣旨が必ずしも名望家の利益に一致するものではなかったという問題のほか、担い手層の脆弱性、役場事務の煩雑さ、町村合併の後遺症、政党政治の浸透、住民の非協力などを指摘することができる。
- (4) 日露戦争後の地方改良運動期を境に、わが国の名誉職自治制度も外観上、一定の安定を見せる。名

名誉町村長の中途退職が漸減し、役場の機構も固まってくるからである。しかし、それはあくまでも疑似名誉職体制の確立とでも呼ぶべきものであって、名誉職自治の内実を観察してみるならば、模範的村においてすらもその低調さと不振ぶりには抜き差しならぬものがあつた。この時期、名誉職を担任することの名誉を説くイデオロギー政策が活発になる。

(5) 近代の日本においては、名望家支配の弱さのゆえに、ひとり大地主だけでなく中小地主から自作農に至るまで、かなり広範な階層がなんらかの形で名誉職の担い手にならなければならなかった。こうした傾向は、明治後期から大正期・昭和期にかけてますます強まっていくが、その過程はまた、名望家自治が世話役自治へと徐々に変質していく過程でもあつた。昭和期には名誉職自治制度の否定論が登場する。

(6) なお、この第Ⅱ部では、明治三十年代が重要な転換期である。この時期、自治権を擁護しそれを発展させていこうとする気運がどんどん下降し、代わって官治的集権制を志向する動きが急上昇してシェーレーを描く。その指標は、①地主制の停滞、②地主たる名望家層の自立性喪失、③官僚的農政の展開、④法制面での地主的ヘゲモニーの一部否定、⑤耕作地主と自作農上層の台頭、⑥人民の力量の増大、⑦名誉職自治のイデオロギー的側面の肥大化など。

(研究意義)

名誉職自治制度を研究することによって、われわれは日本的自治のいかなる特質を浮き彫りにすることができるか。

第一に、名誉職自治制度の研究を進めていくと、町村内部に存在する民衆の自発的要求やエネルギーに依拠するのではなく、あくまでも掌握容易な一握りの名望家層を頼みとすることによってしか自己を貫徹しようとしなかった、人民統治の限界（もろさ）を透視することが可能となる。すなわち、明治政府は町村内部の最も自発性に富んだ部分、たとえば「青年書生輩」に依拠することを拒否したばかりか、かえってそれを抑圧し、一見やや精彩に欠けるうらみなしとしない一握りの「着実老成人」に依拠した地方自治制度を構想した。そこに、強制の論理がおのずと制度面において色濃く表われざるをえなかったわけであるが、そのことが町村内部の自発的エネルギーをいっそう閉塞するになったという悪循環の構造が想起されなければならない。

第二に、それでは、近代日本における地方自治の発達という観点から見て、名望家の意識の側に問題がなかったかといえ、遺憾ながらそうではない。なぜならば、名誉職自治制度の研究を深めていくと、近代日本の名望家層の大半は、どちらかといえば進取の気性に富んでいたとはいいがたく、公共に奉仕する観念に乏しくて、ついぞ活力ある自治の源泉にはなりえなかったという側面に逢着するからである。もとより、すべての名望家層が終始、退嬰保守の側に流されどうしの存在であつたわけではない。その一部を紹介したように、郷土のために尽くした気骨ある町村長を近代地方史のなかに見出すことは、決して困難なことではない。だが、それにしても、わが国の名望家層が全体としてもう少し粘り強く郷土のために働こうとする意欲を有していたならば、近代日本の地方自治史があれほどまでに官治的性格によって彩られることもなかったのではなからうかとの思いを捨て去ることができない。

第三に、権力の偏重がもたらす制度と意識の悪循環構造を浮き彫りにする点に、名誉職自治制度の研

究意義が認められる。すなわち、名誉職自治制度の研究を深めていくと、官治的集権制がよりいっそうの官治的集権制を招来する構造、もしくは人民内部における自治的気風の乏しさがますます自治的気風の後退を招く構造、あるいは名望家の自覚と責任がたえず問い続けられる構造が、くっきりと浮かび上がってくる。①官治的集権制が強い。↓②自治意識が育たない。↓③名望家の奮起が望まれる。↓④だが名望家層は敢為の気性に乏しい。↓⑤二流三流の人物が台頭する。↓⑥官庁の指導監督が強まる。↓⑦人民の中にますます自治の気風が育ちにくくなる。↓⑧名望家の責任が問われる……、という循環構造がそれである。

第四に、一步深めて、名誉職自治制度の研究は必然的に次のような日本の特質を照らし出すことになる。すなわち、わが国においては伝統的に地方的特権集団（名望家支配）が弱かったという問題である。周知のように、西洋において自治の観念が発達した理由は、自治的特権に依拠する地方的・身分的中间勢力の伝統的な強靱さ、つまり社会的名誉を担う貴族的伝統や、自治都市・特権ギルドなどの中央権力に対する社会的抵抗体が強固であったということと無関係ではない。すなわち、西洋において近代的地方自治の成立に直接に貢献したのは、絶対王政のもとで自らの特権の擁護にこれ努めた地方名望家たちであった。これに対して、日本の場合は、江戸時代における武士の土着性の喪失、明治時代における地主の寄生化、大正時代以降ますます顕著となった農村青年の都市への流出などに規定されて、全体として地方的特権（自治を求める核）が歴史的に弱体であったという点に大きな特色がある。日本の名望家はもともと地方的特権集団としては比較的脆弱な存在であったが、そうした主体そのものの弱さに加えて、一方における中央権力の強さと他方における一般人民の力量の増大に狭撃され、ますます自らの特権領域を狭めつつあったからである。

第五に、以上を総合した結論として、名誉職自治制度の研究は次のような日本の自治の特質——これは現代のわれわれにとっての課題でもある——を照らし出す。それは、名望家支配が伝統的に脆弱で、社会が比較的平準化されていたにもかかわらず、近代日本の地域社会は民主的な気運に満ちた自律的コミュニティーとしての実質をそなえていなかったという一事である。なるほど、名望家支配が元来強固でなかったうえに、その崩壊も早かったということは、それ自体歓迎すべきことであろう。しかし、そのあとに「足を引き合う」ドングリの背くらべ的リーダーシップの競合、つまり「仲間の中に様々な異論を生じ、自ら建てて自ら毀ち、徒に時日を費して緩慢に亘るの弊」（福沢諭吉）だけが目立つようでは、やはり問題である。地域社会が自治的秩序形成力の核をこれまで以上に喪失して解体し、結果的に新型ボスの暗躍を許す官治化が進行するということでは、いつになっても権力偏重がもたらす悪循環構造にストップをかけることができないからである。名望家自治の脆弱性ないし社会構成の民衆性が民主化につながらず、官治的統制と画一主義を再生産し続けてきたところに、今後とも研究しなければならない日本の自治の特質が認められよう。

(2) 副論文 『明治・大正期の村——自治と訴訟に関する覚書——』

一般に、ある制定法——ここではとくに町村制——を理解するためには、なによりもまずその立法過程と立法趣旨が研究されなければならない。しかし、ただそれだけでは十全を期することができないであ

ろう。実施過程ないしは法の変容、法の機能分析が試みられなければならない。なぜならば、制定法は立法されたままの姿で現実の法制度になるわけではなく、むしろ実際には立法者の意図を離れて「一人歩き」しながら、つまり国家のさまざまな下位集団——ここでは町村や部落その他の諸集団——における「生ける法」によって影響されながら、立法者の当初の予測とはかなり違った形で社会の中に浸透・定着していくのが普通だからである。

もとより、制定法と「生ける法」との関係は複雑である。とくに制定法が町村制のように輸入模倣的性格が強いような場合にはその傾向が顕著となろう。制定法が生ける法を土台として成立するのではなく、両者の間にズレ・対立の関係が認められるからである。そのような場合には、制定法は基本的に「生ける法」を解体・消滅させる方向に働くであろうが、ときには法律の世界では否認されながらも事実の世界では「生ける法」が依然として生き続けるという事態も発生するであろう。いや、そればかりではない。「生ける法」が逆に制定法に作用して、制定法の機能を弱めたり、変容させたり、空洞化させたり、停止させたりするケースもまた少なからず見受けられるところである。

この副論文は、右のごとき問題意識を念頭におきながら、筆者がこれまでに書いてきた小論をまとめたものである。

- ①第一章は大正期を対象としたもので、叙述が抽象と具体の双方にわたっているが、一応総論としての意味を有しているであろう。まず、当時における内務官僚の自治観についてふれ、ついで筆者の農村調査記録の中から3つの村を取り上げ、それを報告する。
- ②第二章と第三章は、第一章の追加的各論ともいうべくもので、愛知県豊田市域の村を取り上げてやや具体的に町村合併と地方改良運動の問題に言及している。行政村（制定法）の側からする共同体（生ける法）への統合化の動き、および共同体の側からする行政村への抵抗の動きに焦点をおいている。
- ③第四章もまた、第一章の各論として位置づけうるであろう。模範とされていた愛媛県余土村の中にも存在していた行政上の問題（生ける法）を浮き彫りにしようとした小論である。その後の筆者の研究テーマ（＝主論文）につながっていく主題が、行間のうちに認められるであろう。
- ④第五章は、やや視点を変えた叙述となっている。すなわち、行政訴訟を素材にして名望家層の自治意識を探究しようとしたもので、筆者は、こうした視点からの研究を進めていくことが、制定法と「生ける法」の相克を探究していく上においては不可欠であると考えている。
- ⑤補論として、入会に関する小論（研究動向）を載せておく。入会権の主体をめぐる論点は、「自治と訴訟に関する覚書」の一部を補うにふさわしいと考えたからである。

論文の審査結果の要旨

本論文は、明治町村制（明治21年法律第1号）の根幹ともいうべき名誉職自治制度の成立と展開、理念と実態を研究したものである。本論文の斬新さは、(1)「名望家の義務」の観念を基軸にした独特の理

論展開を試みている点、(2)戦前日本の地方自治史を論ずる際にキーワードとなる名望家自治を制度の理念だけでなく、その機能に着目した分析視角を重視している点、(3)そのような分析視角から名望家自治の実態を丹念に実証している点、(4)自治形成力の弱さを内包していた「日本的自治」の特質を簡明に論述している点にある。

本論文は、上述のような諸点において、きわめて独創的なものであり、近代日本の地方制度史研究を大きく前進させた業績である。参考論文とともに、本論文は学界に寄与するところ大である。法学博士の学位を授与するに十分値するものと判定する。