

號四十第 料資查調政市

質特の度制治自國英

會查調政市京東 財法
團人



市政調査資料 第十四號

英國自治制度の特質

財團法人 東京市政調査會

序

人心の異なる猶ほその面の如しといふ語があるが、各民族の政治能力の異なる尚ほその文化の異なるが如きものがあるといふたい。而して、これ等各種各様の文化は、これを二大別するところが出来るのである。一は治者階級、即ち王者又は貴族の文化を主位とするもの、二は被治者階級、即ち民衆の文化を主位とするものである。

古代及中世の文明は、洋の東西を問はず、概ね前者に屬してゐるが、近世の西洋文化は、後者が前者に代らんことを始まつてゐる。しかして或る國ではそれが立派に成功し、或る國では出來損つてしまつた。非白人國の大多數は、今尚ほ前者でな

ければ、單に形式だけを西洋文化にとつた、似而非なる民衆文化であつて、この種のものゝ能率は最も低劣である。民衆文化の政治上に表現したものは、即ち立憲自治に外ならぬ。この方面の成功者が英國であることは、世界の歴史を飾る輝いた事實である。

英國における立憲自治の制度は、永い／＼歴史的進化の歸結であつて、移植され、又は計畫されたものでなければ、意識的に指導され、又は助長されたものでもない。即ち全然その民衆文化に根ざしをもつ自然の産物である。従つてその系統に學問的、機械的序列はないにしても、その圓滑有能なる運轉に些の無理がない。英國は常識の國であり、英國人は常識の民である。英國の文化はかゝる民衆の生み出したもので、立憲自治は

その結果に外あらぬからである。

英國と大陸諸國とは、その社會的、經濟的諸相においても相異なるところが頗る多い。この違つた文化の産む制度が異つてゐるのは、固より當然であつて、いづれもそれ／＼の「存在の理由」をもつてゐるのである。しかしてそれが各々その文化の實子である以上、よしそれが完全な民衆文化の結成でないまでも、他から見て何れを可とし、何れを非とするわけにいかぬのである。

繼つて己が國の社會諸相には、昔から立憲自治の萌芽とも見るべきものがなかつた。よし少し位はあつても、それは殆んど數ふるに足らぬものである。而して維新後主として獨逸の制度により、立憲自治の形式だけは整へたのであるが、何分そ

れが民族文化固有の所産でない丈けに、その運用上遺憾な點が頗る多い。即ち地方自治政治に對する民衆の信用は今に至るも極めて薄く、中央政治に對しても或は議員政黨を呪ひ、或は議會大臣を罵り、政治は有識者は勿論、眞面目なる民衆からも漸次に離隔せんとするが如き傾向に在ることを否み得ない。これ眞に我が國運の將來にとつて由々しき不祥事である。憂國の士は何より先きに、民衆の健全なる政治思想を涵養しその思想の上に打ち建てられた立憲自治の過らざる發達を企圖せざるを得ないのである。

政治の改善は公民教育の振作にまで溯らなければならぬのであるが、教育のことはこゝに略し、その次位にある自治制度改善につきては、我が母法たる獨逸法とは全然系統を異に

し、純然たる民衆文化の所産たる英國地方制度を他山の石として、尊重研究しなければならぬのである。然るに今日まで我が國においては、獨逸の地方制度に就ては相當研究されてゐるに拘らず、英國の地方制度については、殆んど顧みられてゐない。これ我が邦人が古來治者文化に陶冶さるるの久しき、いまだ、民衆文化の本体を理解せざるの致す所であるまいか。かくの如きは決して泰西移植の新制度を眞に己が物とする所以でない。

畏友小川君曩に英國第二次留學に際し、専らこの方面における従來の研究を補足し、こゝに本著を刊行して英國自治制度の研究に新生面を拓かんとしてゐる。同君の檢討は沿革的であり、比較法學的である。従つて學究的であると同時に實際

的である。同君のこの研究は、英國地方制度研究に關し我が國におけるフオアランナーであると同時に、今や漸く重要問題化しつつある己が地方制度改正の好個の參考資料であることは疑を容れない所である。敢て所感を披瀝して本著を江湖に薦むる所以である。

昭和二年八月一日

東京市政調査會理事

岡

實

英國自治制度の特質

第一章 序 論

- 一 英國の議院政治……………(一)
- 二 佛國の地方制度……………(二)
- 三 英國の自治制度研究の必要……………(四)

第二章 英國と佛獨との比較

- 一 分權的自治と集權的自治……………(七)
- 二 民主的自治と官僚的自治……………(一四)
- 三 責任觀念の相違……………(一七)
- 四 權限の範圍及び行使の相違……………(一八)
- 五 司法監督と行政監督……………(二〇)
- 六 議決機關の權能の相違……………(二三)

第三章 英國の自治制度發達の原因

- 一 學者の見解と私見……………(二四)

二 島國と羅馬の勢力……………	(二六)
三 歐洲大陸の最高主權の發達……………	(三三)
四 英國に於ける普通法の優越……………	(三四)
五 英國は飽まで一法の國……………	(三六)
六 歐洲大陸に於ける自治の破壊……………	(四二)
七 歐洲大陸と封建制度……………	(四五)
八 中世に於ける都市の復活……………	(四八)
九 自由都市の勃興……………	(五一)
一〇 中世都市の衰頹……………	(五一)
一一 王權の確立と自治の破壊……………	(五五)
一二 絶對君主と都市の隸屬……………	(五九)
一三 組織的專制の時代……………	(六〇)
一四 普國の絶對的專制……………	(六二)
一五 官僚政治と自治精神の消滅……………	(六五)
一六 佛獨は中央集權の國……………	(六六)
一七 千年破れざる英國の自治……………	(七〇)

英國自治制度の特質

第一章 序 論

一 英國の議院政治

人類の歴史に於て、政治の術について最も顯著にして、且つ恒久的な役目を演じたものは、羅馬人と英國人とであつた。而して古代に於て世界の各地に偉大な影響を及ぼした羅馬の政治と法律の勢力は、今も尙ほ忘るゝことが出来ないのであるが、羅馬の政治的進化が民主政治から獨裁政治の方向を取り、人民主權の基礎の上に立てる共和政治より君主專制に逆轉したのに反して、君主專制に初つた英國の政治が君主的民主政治に進み、現代に於て最高程度の文明の社會状態に適應するものとして、昔の羅馬の政治よりも遙かに廣く且つ密接に世界の各國に採用せ

らるゝに至つたのは、極めて注意すべき現象である。この點に於て議院政治は、世界文明に對して英國民の爲した最大の貢獻であつて、其功績に於て彼の東洋の宗教的靈感、埃及のアルハベツト、ムーアのアルゼブラ、乃至は希臘の美術、羅馬の法律と譲る所がないと云ひ得られる。無論議院政治は嘗ては他の國にも發生し成立したのであるが、それが何時の間にか枯死し消滅して、其國固有のものとしては一もあることなく、今日文明國に存する議院政治なるものは、何れも英國のそれを取入れ若しくは摸倣したものであつた。英國の憲法が憲法の母であり、英國の議會が議會の母であると云はるゝのも之れが爲めであつて、今日世界各国に存する議會の如きも Reichstag, Duma, Riksdag, Storting, Solbrunje, Mejliss 等國によりて名はいろいろ變るけれども、一として英國に流を酌まぬのではない。⁽¹⁾

二 佛國の地方制度

然るにそれにも拘らず、英國の議院政治の眞髓であり根源である所の、同國地方自治の制度は、英語國民の諸國を除いて餘り他に普及せず、反對に佛蘭西系の地方

制度が廣く世界各国の間に地歩を占めて居るの⁽²⁾は、實に奇なる現象であると云はなければならぬ。之れは要するにグナイストなども云つて居る如く、他の國民が英國の議院制度を摸倣し輸入するに當り、單に議院制度の上部と外形のみに心を奪はれ、その土臺と核心に着眼することを忘れた爲めに外ならなかつたので、多くの國に於て議院政治が、唯傳統的の專制政治を打破するに關つて力があつたのに止まり、十分本然の眞價と威力を發揮する事の出来なかつた所以のものも、要するに其原因は其處にあつたのである。しかしそれは兎に角英國の議院制度なるものは、同國の地方制度を離れて、その根本精神と發達の理由を解するに苦むと同時に、所謂地方自治の制度なるものも、英國の地方制度を措いては、その眞意義を知る事が出来ない。それはなせかなれば、英國系以外の地方制度なるものは、考案から實行まで悉く政府官憲の便宜的に作成した生命のない規則の塊に過ぎないのであつて、英國の地方制度の奥底に潜む如き潑刺たる自主獨立の精神と、如何なる權力を以てするも屈することの出来ない強い民主主義の意氣は、何處にも之を求めることが出来ないからである。

三 英國の自治制度研究の必要

この意味に於て私は英國の地方制度の研究に極めて重きを置くのであるが、私
は不敏にして我國に於て未だ餘り之についての研究の發表せられたのを聞か
ない。それは一つは我國では主として獨逸の地方制度を採用した結果、行政法學者
の注意がその方に向かなかつた爲めでもあるが、モウ一つは英國の地方制度なる
ものは歐洲大陸のそれと異り、理論も秩序もなく歴史的に自然に發達して來たも
のであるが故に、混沌錯雜極りなく、容易にその真相を掴むことが出來ないもの
がある爲めに外ならない。併し問題が重要であり且つその解釋が困難であればあ
るほど、研究上却て興味が多いと信じたので、大膽にも私はその試に着手した譯で
あるが、茲には先づ研究の順序として、佛獨二國のそれと英國の地方制度を比較す
ることにより、後者の特質を明にしやうと思ふ。

(1) Pollard, *The Evolution of Parliament*, p. 3, London, 1926.

(2) 自治行政 (Selfgovernment) を云ふ言葉は英國の評論家ツームリン・スミスが *Local Self-government* なる書を著し、中央政府の監督に反對して地方政治の獨立を叫んだのに

始まり、其後ルドルフ・グナイストや、ロタール・ビュッヘル等がその著書の題號に之を
採用するに及むで、一般に學語として通用するに至つたのであるが、グナイスト等の
解する所に據れば、所謂自治行政なるものは「上級中級の名譽職により地方税を以て
國法の下に行ふ地方の行政」(Selbverwaltungen heißt in England die Verwaltung der Kreise und Ortsgemein-
den nach den Gesetzen des Landes durch Ehrenämter höheren und Mittelstände mittels Communal Grundsteuer)
Gneist, *Die Preussische Kreis-Ordnung*, p. 16, Berlin 1870; *Das System des Selbstgovernment*, p. 228, Berlin 1860.)
を云ふのである。

併しグナイスト等が英國憲政政治の精華であり、真隨であるとして賞賛した英國
の自治行政なるものは、主として十八世紀に於ける同國の地主政治を指したもので
その所謂名譽職なるものも、人民の選舉によつたものでなく、國王の任命に係る地方
の名門、土地所有者を指したものであつて見れば、今日一般に採用せられる自治行政
の意味に適合しない。それであるから今日英國自治行政の解釋としては、レドリッ
ヒ教授の如く「自治行政とは地方の住民又は彼等の選舉に依る代表者によりて、立法
によりて與られ、若くは普通法によりて得たる權利と義務を行ふものである」と云つ
た方が當つて居ると思ふ。(Radlich and Hirst, *Local Government in England*, vol. I, p. XXV; vol. II, p.
382, p. 394.)

尤も之は英國流の解釋であつて、歐洲大陸の學者は一般に自治體の事務を固有事務と委任事務(國から委任せられた事務)とに區別し、自治行政とは第一に地方住民の選挙より成る機關に依つて行ふ公共團體の固有事務の行政を意味するも、第二には以上の機關又は此等の機關によりて選挙若くは任命せられたる人々によりて行ふ所の國の行政をも含むものと解して居る。(Ilse de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung, 15th ed., p. 64, n. 1.)

(3) 今日世界の文明國に行はるゝ地方自治の制度は大體に於て、之を英吉利系のもの、佛蘭西系のものとの二つに分つこゝが出来た。即ち英本國を初め英語國民の間に行はるゝものは前者であり、佛蘭西を初め、白耳義、西班牙、伊太利、希臘、バルカン、拉丁亞、米利加諸國に行はるゝものは後者である。而して之についてマンロー教授は、十九世紀に於て英國は議院制度の母であり、諸外國に於ける中央政治の進化の上に偉大なる影響を及ぼしたのであるが、之と均しく佛蘭西は各國民の間に地方制度を扶植する上に極めて重要な任務を爲したと云つて居るが、それは蓋し至言である。(Alunro, The Government of European Cities, p. 7, New York, 1923; The Governments of Europe, p. 50, New York, 1926.)

尚ほ獨逸の地方制度は重要な點に於て著しく佛蘭西のそれと異つて居るが、それでも尚ほ大體に於て佛蘭西系に屬するものと云ふこゝが出来た。而して獨逸の

制度を殆んどその儘之を採用したのは我國である。

第二章 英國と佛獨との比較

一 分權的自治と集權的自治

英國の地方行政が大陸のそれと著しく異なる所は、大陸の地方行政が何處までも中央集權的であるのに反して、英國の地方行政が飽まで地方分權的な點にある。⁽⁴⁾

即ち大陸に於ては、政治は凡て國のものである。而して國家が地方團體に或る種の自治を許す場合に於ても、それは地方の住民が國の爲めに國の政治の一部を行ふものであると觀念する。従つて獨佛の二國に於ては、軍事、外交、司法は固より、宗教、教育、警察⁽⁵⁾(極めて廣義の)その他重要な事務は悉く之れを國家の手に收め、中央から派遣する官吏をして單獨的又は合議的に、一定の地域内に於いて之を行はしむると共に、地方團體に自治を許した事務についても、一々嚴重なる中央の監督に服せしめる。然るに之に反して英國に於ては、軍事外交の如きは之を別として、少く

とも内務行政の範圍に屬する政務については、その處理は當然地方團體の權限に屬すべきものであつて、之に關しては地方自治體は、議會も政府も干涉することの出來ない固有の權利を有して居ると信じて居る。即ち英國人は大陸の人民のやうに地方政治は上から與られたものであると考へない。自己固有のものであると思つて居る。加之英國では大陸のやうに中央政府の事務と地方の事務とを區別すべき理論的標準がない。⁽⁶⁾而して現行の職務的區分なるものは、一部は行政上の便宜から又一部は傳統的の政治思想よりして斯くあると云ふに過ぎない。従つて英國に於ては、地方事務の範圍が大陸諸國に比して遙に廣いのみならず、中央政府が地方に國の事務を行ふ場合に於ても、大陸諸國や我國のやうに中央から派遣した官吏をして之を行はしむると云ふことをしない。地方住民の選舉による地方自治體の機關をして之を行はしめる。而して地方自治體の事務の執行に關しては、それが地方の事務であらふが、國の事務であらふが、政府は之に干涉しない⁽⁷⁾

(4) 地方分權 (Dezentralisation) 及び之れに對して中央集權 (Zentralisation) なる言葉は二つの異りたる意味を有する。即ち第一は國家の職分が如何なる範圍に於て中央の權力

(即ち中央官廳) と中級及び下級の官廳によりて行はるゝかの問題、換言すれば國家行政の重點が中央官廳と之に隸屬する官廳の何れに置かるゝかの問題であり、第二は國家の職務と權能が、如何なる範圍に於て國家の官廳と自治團體によりて行はるゝかの問題である。……とは云へ元來地方分權と中央集權の分るゝ所は、根底に於て國家の性質に關するものであつて、民主的國家に於ては地方的分權に傾くのは自然の勢である。即ち出來るだけ多く國民をして、國家の意思の構成と實行に關與せしめんとする民主主義の下に於ては、中央機關よりも地方機關に行政の重點を置くことになり、反之、專制的國家に於ては自然強き中央集權の行はるゝを免れない。即ち凡ての權力は絶對の君主より出て、凡ての決定は君主と直接之に隸屬する機關の手に留保せらるゝこととなる。それ故に例へば十八世紀の所謂警察國に於ては、中央集權が極めて強く、凡ての官廳は彼等に委任せられた事務を執行するのみで、殆んど獨立の餘地を有しなかつた。英國に於てはウヰルヘルムス・フォン・オラニエンの時以來、中央集權と地方分權との争闘が烈しかつたが、遂に地方分權の捷利となり、今日に於ても國家權力の驚くべき中央的集中を見る云々。Loening, Dezentralisation, Poli-

isches Handwörterbuch vol. II, p. 444, Leipzig, 1923

之についてはエリネツク教授も略ぼ同様の意見を有し、次の如く説明して居る。公務の全部の活動が専ら國家の中央から出て、それに歸るまことの國家、換言すれば公法の範圍に屬する凡ての事務が、その空間的管轄が全國に跨る所の機關によりて治めらるゝ所の國家は中央集權的であり、之に對して國家の事務が、多少獨立の方法に於て、國家機關若くは地方團體によりて、地方的に限られたる區域内に行はるゝ所の國家は地方分權的である云々。斯くしてエリネツクは更に之について行政的分權 (Administrative Dezentralisation) と自治行政による分權 (Dezentralisation durch Selbstverwaltung) の區別を細説して居る。 Jelinek, Allgemeine Staatslehre, 3. ed., p. 627 ff.

尙ほ之に對するグナイストの見解は次の如くである。英國がその模範であるとして知らるゝ地方分權なるものは、獨り行政の範圍に於て存すべきものであつて、しかもそれは(一)法定の地方税によりて費用を支出すること(二)有給の國家の官吏によらず、地方住民の無給の名譽職によつて行はるゝ、或る事務の行政に於てのみ成立し得るのである。英國に於ては十一世紀以後、立法が中央に集中せられたればこそ同國の憲法が成立し今日までそれが保存もせられ完成もせられて來たのである。従つて英國に於ては立法について分權と云ふものを認むることが出來ない。次に又課税に於ても同じことであつて、英國にては如何な地方も都市も、立法の行爲なく

して租税を得ることが出來ず、又法律によりて定められ若くは許されたる目的以外に如何なる公金をも費消することが出來なかつた。即ち英國が古い時代から大陸のやうな財政の混亂に陥らなかつたのは、全く税制の中央集權の爲めである。加之英國では行政の範圍に於てもブラツクストンが君主の大權として説明して居る所の(一)公使領事派遣の權(二)國王の軍隊統率權(三)司法の泉源としての王權(四)榮譽特權授與の泉源としての王權(五)度量衡の統一の如き商業の裁定者としての王權(六)教會に對する國王の最上權(七)王室財産の管理權等は、地方行政の範圍から除外せられるのであるから、地方分權が動もすれば國家の存在と國政の統一を破壊するものである如く思惟する佛國流の考は誤つて居る云々。(Gneist, Englisch Communal Verfassung und Communal Verwaltung oder das System des Selbstgovernment, pp. 357—359, Berlin, 1860)

(5) 均しく警察と云ふも大陸と英吉利とでは著しくその意味が違ふ。即ち大陸例へば普國等に於ては、同國の一般國法 (Allgemeines Land Recht) 第二章第十七節、第十條に警察署とは安寧秩序の維持と公共の全部若くは一部に對して脅威を與ふる所の危險の防止に必要な營造物であると規定してゐる如く、其意味が極めて廣く(一)犯罪人の搜索逮捕を目的とする司法警察は勿論(二)一般の秩序を維持するが爲めの保安警察(出版、集會、結社及び多衆運動に關する警察、危險の虞ある特殊の人又は特殊の行爲に對

する警察、危険物に對する警察、建築警察等)。(三)或る特種の目的を達する爲めの行政警察(衛生、交通、風俗、營業、産業等に關する警察)も凡てその中に包含せられてゐるのみならず、必要と認められた場合には、政府は危険の文字を廣く解釋して警察の範圍を廣めて行くから、警察權の活動は殆んど無限と云つても可い程であるが、之に反して英國の警察權なるものはその範圍が極めて狭く、それは單に司法警察と保安警察の外に十九世紀に至つて初めて造られたる軍隊組織の警察官に執行を委ねられたる範圍の事務に限られて居るのみならず、しかも英國に於ては出版は固より、荷も平和と秩序を破壊し暴動に導くことのない限りは、人は如何なる結社を設くるも、屋内屋外に集合して群衆煽動家の演説を聴くも、多衆行列を造つて往來を練り歩くも、凡て自由であるから、大陸の所謂保安警察なるものは殆んど存せず、實際に於いて警察の主たる任務は司法警察の外に交通警察たるの觀がある。W. v. Lynpius, Die Verfassung u. Verwaltung in Preußen u. im Deutschen Reich, p. 109, Berlin, 1925; Loening, Polizei (Conrad, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 2nd Ed., Jena 1901); Fosdick, European Police System, pp. 20-25, New York, 1916; G. F. Griffiths, Police (Encyclopedia Britannica, 11 ed.)

(6) 例へば普國に於ては同じく内務行政と見るべきもの、中でも、直接中央政府に屬するを考へらるゝ所の事務と、主として専ら地方の利害に關するものとの間に、明確なる區別が設けられ、軍務、外交、國稅、官有地、宗教、教育、警察、地方機關の監督等は前者に屬し、道路、救貧、其他地方團體に残された多數の事務は後者に屬するものとせられて居ると同時に、此等の事務はたゞ同一の機關によりて行はれる場合に於ても、以上の區別は決して紛更せらるゝことはない。P. Ashley, Local and Central Government, pp. 130-

131

(7) 普瀟西では國の行政の爲めに全國を幾つかの州と縣とに分ち、州と縣にはそれぞれ州長官と縣知事を置いて居り、又佛蘭西では同じ目的の爲めに全國を幾つかの縣に分つて、之にプレフェー(知事)を置いて居るが、英國では殖民地以外に總督もなければ長官も何もない。從て例へば佛蘭西には八十萬の官吏があるのに對して、英國では臨時雇を合しても官吏の數は八萬そこ／＼であること云はれて居る。ツマリ英國に於ては、十七世紀の終頃より殆んど完全に近かい地方分權が行はるゝことになり、救済も公共衛生も、道路も警察も普通裁判所の監督の下に、全部直接治安判事によりて行はるゝこととなり、地方行政に對しては王も内閣も何等定つた直接の監督權を行ふことがなかつた。スタインの友人にして且つ門下生である所のザッケは英國の地方政治につき次の如く言つて居る。英國の地方政治は左の如き特徴を有して居る。英國の地方政治は隸屬と權限のいろ／＼違つた度に於て配列せられた

所の有給官吏によりても執行せられず、又凡ての物を知り凡ての物を指揮せんこと且つ前以て下級行政廳に對して凡ての行動を命令することを好む地方長官によりても執行せられない。反對に英國に於ては非常に深山の事務を地方住民に委任し凡てそれを彼等の判断と精力の行使に一任して了ふ。(Cf. von Vincke, Darstellung der inneren Verwaltung Grossbritanniens, 1816, p. 5.) 斯くして英國の内務大臣 (Home Secretary) は單に暴動の如き危急の場合にのみ地方廳と交渉する。従つて英國の内務省には二名の次官と十八名の書記があるのみである。それであるから常に定期官文書の通牒を發し、指揮を與へ報告を受ける如きことは到底不可能である。その結果内務大臣は治安判事 (Justice of Peace) に對して絶對に監督を行はない。(Vincke, pp. 93-94) を云つて居るが、この状態は今日と雖も餘り變る所がない。

二 民主的自治と官僚的自治

尤も英國に於ても一八三四年の救貧法改正、一八三五年の市政改革以來、救貧、衛生、教育、警察等の事柄に關して、中央政府に或る種の監督權を與ふることになつたけれども、その監督たるや報告を徴し、注意を與へ、若くは國庫補助を停止する程度

に止まり、歐洲大陸の如き強大なる中央監督とは全然趣を異にする。それから又英國では、議會は自治體に對して最高の監督權を有して居つて、法律上は立法の力によりて自治體などは如何やうにもすることが出来るが、議會も亦自治體の事は自治體をして治めしむべきものであると云ふ強き歴史的傳統的の觀念を有つて居るから、高く地方の政治に對して立法的監督の力を保持するに止まり、自治體の政務に對して行政的監督を試みる如きことは絶對にない。之を要するに佛獨二國の如き國家萬能の國に於ては、無限の不可思議なる官憲の力を以て、地方住民を抑壓的に上から統治せんとするに對し、英國の如く國家は寧ろ自治團體の歴史的聯盟であり統一であると同觀念する國に於ては、飽まで古來の自治權を維持し、自分等の代表者と自分等のイニシアチヴによつて、出來得る限り獨立の政治を行はうとする。(8) 従つて歐洲大陸の自治は飽まで中央集權的であり、高壓的であり、官僚的であるに對して、英國の自治は地方分權的であり、獨立的であり、民主的である。

(8) Ashley, op. cit. pp. 3-4.

(9) 政治の中央集權は當然官僚政治を意味する事になるのであるが、パツクルは佛蘭

西の官僚政治について次の如く言つて居る。佛蘭西では有ゆる物は凡て民間の職分を吸込む所の一つの共同の中心點に(政府歸注する。佛蘭西にては有ゆる重要な改良も、人民の物質的狀態を改善する所の凡ての計畫も、政府の認可なくしては行ふことが出来ない。佛國では地方自治體は斯る困難な仕事には適しないものと考へられて居る。劣等な奉行(市町村長)に權力を與へるのは濫用の危險がある爲めに、彼等には少しの權力も與へない。爲さるべき凡ての物は中央本部(政府)に於て爲されなければならぬ。政府は凡ての物を見、凡ての物を知り、凡ての物に對して準備するものと信ぜられてゐる。そして此等の巨大なる獨占事業の遂行の爲めに、佛蘭西全國は官吏の多數の系列を以て掩はれ、此等の官吏は規則正しき階級組織と、上下隸屬の關係に於て、昔のやうな領地的の關係であるべく止むだが、今や個人的關係とも見るべき封建制度の立派な象徴を作るに至つた。之を要するに佛蘭西に於ては國家の事務は、凡て個人は彼れ自身の利害を知るものでなく、又彼れ自身に關して注意を取るべく不適當のものであるとの想像の下に行はるゝものであつて、政府の感情は人民の幸福に對して何處までも熱心であり、何處までも親權的であり、如何なることとも之をその管轄の下に置かなければ、承知が出来ないことになつて居る。云々。

Buckle, History of Civilization of England, vol.ii, ch. ii.

三 責任觀念の相違

尤も獨佛の二國に於ても、例へば獨逸の縣參事會(Berirksausschuss)の如く、政府の官吏と官吏以外のものを合して一つの機關を造り、之に依つて中央の政務を議せしむることもあるが、この場合には官吏以外のものは、地方機關に於て行はるゝ選舉の外に、更に政府の認可を受けなければならぬことになつて居る。従つて之は英國に於て中央の政務を全く選舉に依る地方機關に委任するのと、その精神に於て根本的に違ふ。次に又此等の二國に於ては、例へば普國の郡長若しくは佛蘭西の市長の如く、政府が自治體の機關をして國の機關を代理せしめることがある。而して斯く自治體の住民若しくは機關をして國政に關與せしむる點は、英國の自治體の機關が廣く國の事務を司るのと形に於て酷く似て居るけれども、其の結果は著しく違ふ、即ち英國では國から委任せられた凡ての事柄については、自治體は單に地方住民の意思と希望に従つて法を執行するものであると考へて居るのに對して、佛獨の二國ではたとへ明に地方的の事務であると思はるゝものについてま

でも、彼等の地方内に政府の意思を執行するものと考へて居る。従つて之れが爲めに大陸と英國とでは地方行政についての責任觀念が甚しく違つて來る。即ち佛獨の二國に於ては自治體の住民若くは機關が、中央政府の代理若くは機關として働く場合には官憲の一部と看做され、官吏と均しく政府の行政監督に服しなればならぬ。而して彼等は多くの事務について中央政府の官吏に服従すべく餘儀なくせらるゝ關係上、直接地方に關係する事務を取扱ふに當つても官吏のやうな氣分を以て働くことになる。然るに英國に於ては全然之に反し、自治體の行ふ事務は、國の事務であらふが、自治體の事務であらふが、苟もこれが適法である以上自治體の機關はその行爲について區域内の住民に對して責任を負ふのみで、毫も政府の官憲に拘束せらるゝことはない。而して若しその行爲が法に違反した場合に於ては裁判所の問題となるのみである。⁽¹⁰⁾

(10) Ashley, op. cit. pp. 6-8.

四 權限の範圍及び行使の相違

第二に地方行政に關して佛獨二國の英國と著しく違ふのは權限賦與の方法である。即ち佛獨の二國に於ては法律によりて包括的權限を與られ、その範圍内に於ては彼等の利益と信するものは何事をも爲し得ることになつて居るが、その實極めて輕微なものを除いては、各事務について一々上級行政廳の認可を受けなければならぬから萬事非常に窮屈に出來て居る。之に反して英國では自治體はその自治體を設けた所の組織法か、議會の一般的法律か、若くは任意法によりて限定的權限を有するに過ぎないが、併し英國の自治體は常に議會に私の法案 (Private Bill) を出して新しく權限を取得するの途があるから、必要に應じてはいくらでも權限を擴張して行くことが出来る。而して佛獨の二國にあつては、自治體が何を爲すべきかを決定するのは政府官憲の職分となつて居るのに反して、英國では議會が既に自治體に對して權限を與へた以上は、議會が自治體の爲し得る所を決定したものであるから、中央政府の職務は自治體をして法を執行せしめ、若くは自治體の違法を防止するに止まる。即ち佛獨の二國に於ては自治體の權限は英國のそれに比して廣いが、權限の行使の程度は全く監督官廳の手加減如何にあると云

ふことになる。従つて獨逸の如く監督官廳が進取の氣象に富み、ドシ／＼新らしい試を行つて行く處では、自治體の進歩發達を導くのに極めて便宜であるけれども、佛蘭西の如く監督官廳が保守退嬰であつて進歩的精神を缺いて居る處では、自治體の活動と事業とは自ら沈滞閉塞せざるを得ない。

(H) Ashley, op. cit. pp. 8-10.

五 司法監督と行政監督

地方行政について佛獨と英國との間に存する重なる第三の相違は、監督權を行使する機關の差にある。凡そ地方團體に對する中央の監督は、之を司法監督と行政監督と立法監督の三つに別つことが出来るのであつて、司法監督の下に於ては自治體は政府又は私人より提起せられた訴訟について、司法裁判所より法律に服従すべく強制せられるのであるのに反し、行政監督に於ては自治體は怠慢の行爲ある機關の停職、解職等の行政處分によつて、上級官廳に對して服従を強制せられる。而して立法監督に至つては、議會は立法の力によつて、自治體に權限を與へる。

ことも奪ふことも、又場合によりては自治體を造ることも潰すことも爲し得るのである。然るに今佛獨と英國を對照すると、佛獨の二國に於ては、地方廳は多くの目的について中央政府の代理と看做され、官憲組織の一部として官吏と同様の監督に服し、且つ自治體の凡ての行爲について絶えず上級官廳の認可を得なければならぬ關係上、行政監督の力は非常に強い。之に反して英國に於ける自治體の監督は、全然司法監督であつて、行政監督と見るべきは殆どないと云つても可い。固より中央政府は検査官を派遣して地方行政を視察し、之に注意を與へ、或る事務については議會から與られたる權限に基いて、事務の實行を強制し得るけれども、之れが凡であつて、若し地方自治體が之に従ふ事を拒んだ場合に於ては、中央政府は司法裁判所の力を借り、以外に之を強制するの途がない。従つて此の場合の争は最早地方廳と中央官廳との争でなくして、地方廳と裁判所の問題となるのである。加之佛獨二國に於ては中央政府と地方廳との争も個人と官憲との争も、純然たる私法關係のものを除いては、凡て行政裁判所に於て決せられるに反して、英國では如何なる種類の争も凡て司法裁判所に持出されるのであるからして、英國では地

方自治體に對する中央の行政監督なるものは殆んどない⁽¹²⁾と云ひ得られる。而して若し自治體にして如何なる意味に於ても、中央に對して服從の事實がありとすれば、それは單に議會に對してのみ服從するのである。換言すれば英國に於ては、自治體の重力の中心は政府でなくして、議會にあるのである。英國では内閣大臣は議會の一委員に過ぎないから、彼等は議會と對立し若くは議會から獨立して内務行政に干渉することが出来ない。彼等は單に議會と自治體との取次たるに過ぎないから自己の意思を自治體の上に行ふ餘地がない⁽¹³⁾。

(12) Ashley, op. cit. pp. 10—11.

(13) Redlich, op. cit., vol. II, p. 323, p. 352.

六 議決機關の權能の相違

地方行政について佛獨二國と英國との第四の相違は、議決機關の機能の點にある。佛獨二國では中央と地方の別なく、政治については議決機關と執行機關の區別は劃然と設けられて居つて、執行機關は行政の實行について大なる權能を有し

議決機關は全く政治の實行に關與することが出来ないやうになつて居る。然るに英國では全く之に反し、中央たると地方たるとの區別なく、凡て議會萬能であつて議會は自ら發案し、自ら立法するのみならず、各種の委員制度を通じて、政治を實行するの任に當つて居る。即ち佛獨二國に於ては市長若くは市參事會員は、市會に於て選舉せらるゝにも拘らず、市長と市參事會は執行機關として市會と對立し市政の上に極めて重要な地位を占めて居るのみならず、殊に巴里の如きに於ては市長に代るべき知事は、一面市の監督官廳として市會の上に絶大の權力を振つて居る。然るに英國に於ては全く之に反し、市政の全權を握るものは、人民の選舉による議員であつて、吏員はその補助たるに過ぎない。即ち佛獨の二國に於ては自治體を統轄するものは、法律上の特權を有する有給吏員であつて、無給の議員は之に對して事務と財政の監視を爲すに過ぎないが、英國に於て地方行政を司るものは無給の議員であつて、有給吏員は之に對して手助けと忠告を與ふるに過ぎない。勿論事實に於て有給吏員が自治體の行政と施政の方針を決する上に大なる勢力を有することあるも、それは個人の熟練、經驗、人格の力の爲めであつて、法律上の資

格の爲めでない。それから又英國に於ても大陸と同じく市長はあるが、英國の市長は大陸のそれと異り、名譽ある市の裝飾たるに止まり、自ら行政を執行することがない。それから又英國にも大陸と均しく市參事會員 (alderman) と稱するものがあるが、之れも歴史の遺物たるに止り、市會議員と合して市會を組織するだけのことであつて執行機關でも何でもない。而してその職務權限も或る選舉事務に係することを除いては市會議員と異なる所がない。⁽¹¹⁾

(H) Ashley, op. cit. pp. 13-14.

第三章 英國の自治制度發達の原因

一 學者の見解と私見

以上は地方行政の上に於ける大陸の制度と英國の制度との相違の最も著しい點を挙げたものであるが、然らば何故に兩者の間に斯る大なる相違を生ずるに至つたのであるか。時代の點から云つても、英國は地方自治制度の最も早く發達せ

る國であり、この自治制度より特殊なる議會と憲法が起り、更にこの特殊なる議會及び憲法と相倚り相俟つて千年破れざる地方自治制度の存續を維持し來つたのに反して、大陸に於ては地方自治制度の發達が遅かつたのみならず、偶々中世に至つて一時都市の勃興を見たけれども、之れも、永續せずして衰頽し、近世に至つて各國が立憲政治と自治の制度を採用することになつても、英國の如き意味に於ける自治と立憲政治の發達を見るに至らなかつた。之れは何の爲めであるか。以上は實に至難の問題であつて學者の見解も一致しない。⁽¹⁵⁾⁽¹⁶⁾⁽¹⁷⁾ しかし私の見る所ではそれは一は英國特殊の地理的關係に原因するものであり、モウ一つは英國特殊の歴史的事情が之を然らしめたものであると信するのである。⁽¹⁸⁾

(15) 此原因に關して多くの學者は、専ら重きを國民性の相違に置いて居るので、ローヴァ
エル教授などは之について次の如く云つて居る。英國の政治史を以て之を佛國の
それと比較すると、その間にいろ／＼の差はあるが、その中で最も著しい特徴は、英國
民は絶えず時代の新しい精神に動かされながらも、全然之に服従することのない
のに反して、佛國では常に時代思想の渦中に捲き込まれて全く之を丸呑にも、而して

飽まで徹底的に之を實行しなければ己まぬ點にある。斯くして中世に於て、佛蘭西では封建制度が殆んど抜く事の出来ないほどの強い根を張つたが、英國に於ては封建制度が十分に發達しなかつた。それから次に專制君主制の行はるゝ時代に於ても、英國は決して佛國のボルボン王朝のやうな絶對的な君主專制に陥ることはなかつた。それから最後に民主政治の時代となつても、英國では佛蘭西のやうにそれが急激に且つ徹底的に行はるゝに至らなかつた。其の結果佛蘭西では時代の要求によりて直ぐ全然新しい制度を採用するが、次の時代には新しい事情に適合する爲めに、スツカリ之を破壊して別に新たな制度を工夫しなければならなかつた。然るに之に反して英國では斯る掃蕩的變化の必要は毫もなく、常に制度の重要な點に修正を加へて、之を保存して行くことが出來た。Lowell, *Governments and Parties in Continental Europe*, vol. i, p. 47.

(16) 尙ほフリーマン教授も之を略ぼ同様の見解を取り、英國の憲法の特質に就て次の如く論じて居る。曰く、英國は或時は外國に征服せられ、或る時は革命が起つたが、英國の國民的生命は千四百年に亘りて連続として繼續した。現在と過去の連鎖は未だ皆て全然絶えたことなく、而して英國人は赫灼たる理論に眩惑して未だ皆て全然新しい憲法の編成に着手したことがない。英國生長の一步一步は皆過去の發達

の自然の結果であつて、従つて我が憲法及び法律の變化も亦全然新なる變化でなくして、古來から存在したるもの、改良發達せしめたものに外ならない。吾れは英國民の進歩は或る時代に速く、或る時代に遅く、又或る時期には全く休止せる如く否或は退歩した如くにも見へた。然も尙ほ大體に於ける政治的進歩は、未だ皆て全然休止したることなく、チエートンの征服者が初めてプリテンを英蘭土に變更せし以來變る所がなかつた。Freeman, *English Constitution*, p. 19.)

(17) しかし僧正スタップスは以上の學者とは稍々異なる考を有し、其著「英國憲法史」の卷頭に於て、英國に於ける政治の發達の理由を次の如く説明して居る。英國憲法の發達は、要するに三者相互の影響が恒久的であり、微妙であり且つ錯雜である所の三つのカ―即ち國ナショナル民マジョリティー性マジョリティーと外エグゼクティブ的レガリスティック歴史レガリスティックと國民的レガリスティック制度の合コンスティテューショナル成的レガリスティック結果レガリスティック(レガリスティックレザルタント)に外ならない。凡そ一國の國民性なるものは、國民的歴史の過程によりて形づくらるゝと同時に、國民の歴史なるものは國民性の働によりて發達せしめらるゝものであり且つ吾れは國民の與られたる制度なるものは、發達し行く人種の創造的天才の作品であるか、或はその外的歴史の訓練であることを考ふれば、そのうち何れかを取つてそれが直ぐ英國に於ける憲法政治發達の原因であると速断するのは、餘りに早輕の業である云々々々。(Stubbs, *Constitutional History of England*, vol. i, p. i.)

(18) 以上スタツプスの説明は頗る巧妙にして背癢に當るものがあるけれども、地理的關係を云ふ極めて重要な要素を輕視した嫌があるのを遺憾とする。仍て私の考へては英國の憲法と自治の制度が特殊の發達を遂げ來つた所以のものは、英國特殊の地理的關係が獨逸民族固有の制度と一種の國民性を存續發達せしめ、之に關聯して英國特殊の歴史的事情が、同民族固有の制度及び國民性と互に因となり果となりて、世界に範を垂るゝ如き政治組織を培養し、形成するに至つたものであると説明しやうと思ふ。

二 島國と羅馬の勢力

然らば英國特殊の地理的關係とは何であるかと云ふに、それは英國が海によりて大陸から隔離せられた島國であると云ふ事實を指すに外ならぬ。英國の海峽が其の幅僅か廿哩に過ぎないが英國をして外國の勢力の干渉と支配から脱せしめたのは否定し難き事實である。⁽¹⁹⁾ 無論英國も嘗ては歐洲の大陸諸國と均しく羅馬に征服された。併しながら羅馬帝國の衰ふるや一番先きに羅馬の羈絆を脱したのは英國であつた。それは羅馬が最早海を超えて力を伸ばす餘地がなくなつ

た爲めである。斯くして獨逸民族の言語が羅馬の言語に入り代つたのは歐洲中獨り英國のみであつた。

而してシャールマン帝國の建設せられた時にも、基督教國中その範圍に屬しないものは獨り英國あるのみであつた。しかもこのシャールマン帝國なるものはフランク人がゴールを征服して建てた國であつたが、ゴールは長い間羅馬人の支配の下にあつた結果、その政治組織は全く羅馬のそれに化せられて居つた。然るにフランク人のゴールを征服するや、彼等は宗教と血と言語に於てゴール人と混じ、斯くして政治の組織に於ても人民の自由に對する要求と相容れざる封建的服従の思想を保留し且つ發達せしめた。斯くしてシャールマン帝國の瓦解するや歐洲に於ては到る處封建的の大小霸王の對峙を見るに至つたが、之に反して英國では小さなアングロサクソンの諸王國が漸く統一に傾いた。斯くして大陸ではノースメンやその他の侵略者はフランク帝國を崩壊せしめた間に、英國ではアルフレッド大王及びその後繼者の下に、アングロサクソン人は丁抹人の侵略に備へるべく結合した。

而してその後丁抹人が英國を征服してからも、彼等は直ぐに同人種たる所のアングロサクソンと混同し、次いでノルマン人が之に代りて英國を征服してからも言語だけは佛蘭西と拉丁の影響を受けて、アングロサクソン語から今日の如き英語に變じたが、獨逸民族のアングロサクソン時代の慣習と制度とは中絶する所なくして長く英國に存続することが出来た。

之を要するに英國が中世に於て他に先じて國民的統一を爲し、憲法と議會と地方的自治を發達せしめた所以のものは、島國であつて羅馬の文明の影響を受くる所がなかつた爲めである。換言すれば獨逸民族は大陸に於ては羅馬を蹂躪しながら羅馬の文明に征服せられたが、英國では羅馬と關係なくして彼等固有の文明を發達せしむることが出来たのである。⁽²⁰⁾

(19) 英國は島國であつた爲めに、十八世紀の半頃まで外國人に見舞はるゝことは稀であつた。従つて國民としての進歩に於ての干渉の二大根元——即ち政府の権力と外國の勢力によりて冒されることは如何なる他の國民よりも少なかつた。十六世紀に至つて英國貴族の外國旅行は流行することになつたが、外國の貴族が英國を旅

行することは稀であつた。……實にコレリツチの言つて居る如く、吾れ〳〵の社會制度が吾れ〳〵の適當な必要と利害から造られたのは、全く英國の島國なる特性と事情から得た天恵に外ならなかつた云々。 Buckle, op. cit. ch. v.

(20) 羅馬の勢力が如何なる程度に於て英國を支配したかは、歴史家の間に議論のある所であるが、先づ第一ブリトン人は如何なる程度に於て羅馬化したか云ふ問題に對しては、普通ブリテンに於ける羅馬の文明はその性質主として軍事的であつたから、軍事の中心地サウスダグスの羅馬の殖民地、及び幹線道路の附近を除いては一般人民に感化を與へることが少なかつたものと解せられて居る。それから次にはブリトン人の後は如何なつたか云ふ問題であるが、シーボーム一派の學者は羅馬が英國に足場を失つた後にも、長く羅馬の制度が存続せることを高調するに共に、獨逸民族が英國を征服せる後にも、英國ではブリトン人が消滅せず、獨逸民族の自由部落が原則でなく、却て羅馬の農奴制の殘りが普通の状態であつた事を主張して居るに對して「フリーマン」「スタツプス」等の學者は、歐洲大陸に於ては羅馬帝國を征服した獨逸人は全部の虐殺を行はなかつたが、英國の征服は之を全く異り、ブリトン人の消滅は完全であつて、純然たる獨逸の部落の大部分は羅馬化せるケルト人に入代つたことを固持して居るが、更に「クナイスト」に至つては次の如く斷定して居る。數世紀

續いた限ない争闘の後、既に衰廢して野蠻人の境に沈淪しつゝあつたブリトン人は遂に完全に撲滅せられて了つた。羅馬時代に起原する所の都會化する殖民地は全く廢頓し、羅馬文明の要素は基督教それ自身と共に國から消へ、モトの人口の一部は高地に逐ひ遣られ、一部は農奴となり若くは構むべき貧農の状態に陥られて了つたのであるから彼の西歐羅巴に見るが如き獨逸の侵入者が、羅馬化する地方人と羅馬の文化と、羅馬の地方的宗教的組織との混合によりて持來した如きそれ等の特殊の關係は、英國には全く見ることは出來ない云々。(Gneist, Das Englische Parlament, p. 21.)

三 歐洲大陸の最高主權の發達

之と同時に英國が海峽によりて歐洲大陸から隔絶して居つたことは國民の間に佛獨のそれと全く異なる法の觀念を發達せしめる強き原因となつた。即ち歐洲大陸に於ては羅馬法の影響を受けて、早くから君主最高主權(Hoheitsrecht)の觀念が發達した。斯くして歐洲の大陸諸國では昔から王は凡ての法の上にある。而して行政は殊に王の自由の領分であると考られて居つた。これが爲めに王がその特權に基いて發する行政上の命令は王の法であると考られ、國の他の法と同一の

効力を有するものと看做された。而してその後王の權力が強大なるにつれ、行政の區域は益々私法と刑罰法の區域を蠶食し、遂に歐洲大陸を通じて立法を包含する凡ての公の權力は、王に歸屬するものであるとの理論を發達せしめ、斯くして十八世紀に至つては王權萬能の理論の上に立てる獨裁君主國が起り、法の獨立の觀念を極度まで減少せしめた。換言すれば歐洲の大陸に於ては人民の法以外に行政法と稱する王と王の官吏の法が發達し、政府はその範圍内に於て極めて廣汎なる自由裁量の權限を有し、司法裁判所より獨立して專斷的に之を濫用するを妨げざると共に、個人並に自治體の權利は恩惠的に政府から與られたるものと解せられ、官吏と稱する階級は廣き範圍の行爲に於て、司法裁判の監督より脱せしめられることになつた。⁽²¹⁾

(21) 近世の意味に於ける最古の獨逸の行政法は、十五世紀十六世紀に於ける州の警察規則であつて、此等は州の議會に於て議せられ、議會の助によつて成つたものである。然るに之と同時に初めは先づ壞太利に於て、後には全獨逸を通じて、國の行政は獨裁君主の下に組織せらるゝこととなり、君主はこの組織を利用して凡ての公の權力を

その手に集中し、遂に帝王主權を打建てるに至つた。斯くして州議會の立法並に行政に對する權力は漸次減殺せられて、十七世紀の半頃には大陸に於ける警察國は君主の絶對主權と共に完成せられた。而して十六世紀に於ける帝王の中央政府の起源と成立とは又裁判の組織と密接の關係を有する。即ち萬能の君主は自己の立場より常に君主並に君主の主權に關する凡の問題は行政法の問題として、凡て君主の僕である所の官吏によりて決せられねばならぬ事を主張した。而してこの主張は遂に貫徹せられ實行せられた。斯くして先づ公法私法の區別が明にせられ、私法は最高主權の利害に關せず、主權の行使に影響のない法律制度の全體を包むものと解せられた。之と同時に是までは個人の權利と刑事事件を取扱ふ裁判所があるに過ぎなかつたが、此度はこの昔の裁判所の外に、行政法を裁判するところの裁判所が設けられ、其職務は中央政府の官吏に委せられることになつた。Tezner, Die Landesfürstliche Verwaltungsrechtspflege in Oesterreich, p. 62 sqq. 1898.

四 英國に於ける普通法の優越

然るに英國に於ては、全く之と事情を異にするものがある。無論英國に於ても

王はアングロノルマン國家の形成以來主權の體現として見られて居つた。而して王は人民の裁判所と對立して若くはそれよりも優等なる裁判權を有し、國內の各處に裁判を行ふ爲めに王の官吏を派遣した。従つて英國に於ても王が其當時成立せる公の行政の主長であつた事は争のない事實である。併しながら英國に於ては、普通法(Common Law)⁽²²⁾の原則が根柢する所極めて深く、普通法の如何なる規則でも人民の同意なくして變更することが出来ないこと云ふ國民的感情が非常に強かつた爲めに、如何な王の權力を以てしても歐洲に見る如き行政法と王權の特別の領分を發達せしめる事が出来なかつた。即ち歐洲に於ては王の權力と王の法が遂に人民の法である所の普通法を統御する事が出来たが、英國に於ては反對に王の權力は普通法によりて統御せらるゝ事になつた。歐洲に於ては王の權力は法の統一と法の主權を侵蝕し抑壓し得たけれども、英國に於ては法は常に唯一の人民の法であり、最上の主權であつた。斯くしてウキリアム征服王は、英國を征服して外國からその家臣と封建制度を輸入したけれども、普通法を征服することが出来なかつた。斯くして彼れは遂にエドワード懺悔王の法(アングロサクソン法

の根本を認めたる所の法を承認した。而してそれが再びヘンリー一世によりて確保せられて普通法は英國憲法の核心として傳はるに至つた。

(23) 普通法 (Common Law) なるものは、ももサキソン人若くは丁抹人に起原する凡ての慣習的規則であつて、其うちには個人の利益並に個人と官憲との關係を定めた所の凡ての傳統的規則、格言、推定、俚言までが含まれ、初めは一地方にのみ行はれたが漸次一般的承認を得て國民的不文法となつた。(Reid, *ibid.*, op. cit. vol. ii, p. 320)

五 英國は飽まで一法の國

斯くして普通法の支配、普通法の優越と云ふ事は、英國の憲法に於て打破ることの出来ない大原則となつた。⁽²³⁾ 而して英國國民は如何なる場合に於ても普通法は憲法の基礎であると云ふ強き信念を失はなかつた。英國の憲法史は看じ來れば、王對貴族及び人民の争闘史に外ならないが、争闘の度毎に國民は常に普通法擁護の爲に戦つて勝利を得た。英國は飽まで一法の國であつて二法の國でない。⁽²⁴⁾ 従つて英國にはジャスチンアンの法典のやうな劃然たる公法私法の區別がない。獨

り公法私法の區別がないのみならず、歐洲のやうな行政法もなければ、行政裁判所⁽²⁵⁾もない。従つて歐洲大陸では政府は國の元首が肆に行政を行ふ所の自由の範圍であり、特別の領分であると考へて居るけれども、英國では政府なるものは議會の監督の下に人民の法を執行する一の機關に過ぎないものと見て居る。之と同時に大陸諸國に於ては自治體なるものは、政府監督の下に政府から與られた一部の行政をその地域内に行ふものであると觀念して居るのに反して、英國では自治體なるものは、共同の利益と共同の歴史によりて結び付けられたる地方の住民が、自己の代表者と自己の發意によりて、人民の法に服從して人民の法を行ふものであると觀念して居るのである。而してこの「行政は王の特權であり、行政法は王及び官吏の法である」どの觀念と「法は人民の普通法を措いて他にあることなく、而して一國の行政なるものは單に人民の法を施行する組織と作用を指して云ふに過ぎないとする」觀念との相違が、如何に國民自治の發達に大なる影響を及ぼしたかは云ふまでもないことである。

(23) 英國では法の支配若くは法の優越 (the Rule or Supremacy of Law) を云ふことは、

ン征服以來國民の深い信念となつて居るが、それにはダイシー教授の巧に説明せる如く左の三つの意味を包含する。(一)何人も英國の通常裁判所に於て、通常の合法的方法に依つて明かに法律違反なることを證明する、にあらざれば、處罰を受け、或は合法的に身體財産の害を蒙らざること(二)何人も法律の上に立たざるのみならず、其の位階身分の如何を問はず、凡て英國の通常法律に遵ひ、通常裁判所の管轄に服せざるべからざること(三)英國の憲法は自ら別箇の法律を組織する外國の憲法と異り、個人の權利の源にあらすして、寧ろ裁判所の前に、來されたる箇々の事件について、私人の權利を決定したる判決の結果に外ならざることである。(Dicey, Law of the Constitution, 8th ed., pp. 179—192.)

(24) 公共の行政に關する特別な法律は、獨逸並にフランク王國の古い時代に現はれたのであるが、之れは羅馬帝國の晩年の影響を受けたものであつた。(Of Brunner, *Deutsches Rechtsgeschichte*, vol. ii, sees. 69, 60) 斯くして永い間中部歐洲諸國の組織法の特徴となつた所の公法 (*Jus Publicum*) 私法 (*Jus Privatum*) のデュアリズムは、全く羅馬法を採用せる結果に外ならなかつた。法律並に政府の支配は帝王の自由裁量に依るものであると云ふ羅馬帝政時代の觀念は、多くの獨逸の領域内に傳播し、君主のみが法律が行政を犯す範圍を決するものであると云ふ最高主權の性質を政府に對して與ふるこ

になつた。之に反して英國では封建諸侯は人民と一致して絶えず羅馬法の採用に反對した。唯幾分でも *Jus Civile* の制度と觀念の或るものが、英吉利法の組織のうちに採用せられたとすれば、それは寺院法 (*Canon Law*) を通じて間接に行はれたるに過ぎない。併しそれとても極めて輕微なものであつた。王は凡ての法の上にありと云ふ觀念は、羅馬法皇の世俗的優越權の思想と共に常に猛烈に反對せられた爲めに、英國に於ては根を張ることが出来なかつた。斯くして一時急激に押寄せられし羅馬法の思潮は、十二世紀と十三世紀に於て全く洶し去つて跡形もなくなつた。(Matland, *The History of English Law*, vol. I, p. xxxiv) それ故に大陸に於て羅馬法の復興が絶頂に達したときに、英國ではエドワード一世の下に國民法の統一と組織を見るに至つた。(Of Goldwin Smith, *United Kingdom*, vol. I, p. 181 sqq.)

そこで今日でも佛蘭西の法學者は法を公法と私法の二に分ち、公法は國家と私人の關係を規定せるものであつて、私法は私人相互の關係を規定するものであるとされてゐる。而して公法中第一に立つものは憲法であつて、政府の原則と形を定め、次は行政法であつて憲法の補充となり、憲法の適用につきて詳細の規定を設けるものとせられ、それから第三の刑法に至つては犯罪行爲の定義と之に對する處罰を定むるものとせられて居るが、獨逸の學者も略ぼ同一の分類法を取つて居る。然るに英國

では之を全く反對に、法に公私の學問的區別がないのみならず、外國の意味に於けるが如き憲法すらもない。外國の例を見ると、憲法を稱する何箇條にか纏つた簡潔な實體法があつて、一國政治の大綱と、立法、司法、行政の機關と、臣民の權利義務を規定して居るが、英國にはこの種類の憲法なるものがなく、他國に於けるが如き憲法事項は全く慣習によりて取扱はれて居る。(Ashley: op. cit. pp. 291—295)

(25) それから次に佛獨二國に於ては學者一般に君主、議會、大臣、司法裁判所等の如き憲法によりて直接に設けられたるものを除き、一般行政機關の組織權限及び此等行政機關の私人に對する關係を定めたる法規の全體を(行政法) *droit administratif* 若しくは *Verwaltungsrecht* として取扱ひ、行政法上の争訟は凡て行政裁判所に於て取扱はるべきものとせられて居るが、英國に於ては實質上無論大陸の行政法規に當るものがあるけれども大陸の所謂 *droit administratif* 若しくは *Verwaltungsrecht* を云ふ如き觀念は英國人の頭にはない。而して行政官廳の凡ての行爲が、如何なる人によりて爲され、又如何なる人に對して爲されたべきを問はず、その責任は普通裁判所に於て決せらるゝのであつて、普通裁判所以外にその適法如何を審問し決定する處はない。(Goodnow, Comparative Administrative Law, vol. 1, pp. 8—9.)

(17) 行政裁判所なるものは、行政事件は政府の行政部に於て裁断すべく、司法裁判所をして審議せしむべきものでないことを云ふ趣旨から起つた特別の裁判制度であつて、普漏西及び佛蘭西の一般原則に従へば、行政官廳の行爲は二つに分たれ、一は行政官廳にのみよりて爲され得る行爲であり、他は私人によりても官廳と同様に爲され得る行爲であることせられて居る。即ち例へば條例規則を作り、租税を賦課する如きは地方行政廳若しくは中央官廳にのみ依りて爲さるべき行爲であつて、此等の行爲は即ち行政廳の行爲 (*Actes de puissance publique, Ausübung der Staatsgewalt*) である。然るに之と同時に地方行政廳若しくは中央官廳は之を全く異りたる行爲をも爲し得る。斯くして例へば市は土地、家屋、其他の財産を所有し、市會は斯る財産を賃貸し賣買し得る。而して此等の行爲は私人の爲し得る行爲であつて、即ち私人的行爲 (*actes in personam private*) である。仍て此等のものは、普通裁判所に於て處理せらるゝ、けれ共官廳の行爲は普通裁判所の權限を脱して行政裁判所の管轄に屬せしめられる。尤も之には例外があつて、理論上當然普通裁判所の權限に屬すべき事件であつて、法律の結果行政裁判所に移さるゝものもあり、之を反對に佛蘭西に於る如く、公共の目的の爲にする土地収用の争訟が、普通裁判所の管轄に屬せしめらるゝ如き例もあるけれども、併し原則に於ては變ることはない。然るに之に反して英國に於ては行政裁判所なるものがないから、法の違反に關する争は凡て普通裁判所に行き、個人間の争も、行政廳と個人

間の争も、行政廳相互間の争も凡て同一の裁判所に於て決定せらるゝ。(Ashley, op. cit. pp. 206—208.)

尙ほ佛蘭西についてダイシー教授は次の如く云つて居る。佛蘭西に於ては政府及び政府の官吏は國の代表者として、人民に對して或る特種の權利と持權と特典とを有するが故に、政府及び政府の官吏の私人に對する關係は、私人相互の關係を規定する所の一般法と異なる法規の一體、即ち行政法によりて支配せらるべきものであると一般に考へられて居り、之と同時に強き三權分立の思想よりして司法をして、行政に干與せしむるは、大なる權利の侵犯なりとせられ、國家對個人並に行政法の問題は私人間の問題を決定する所の普通裁判所の立入るべき限りにあらずして、行政裁判所によりて決定すべきものであるとの觀念が深く人心に浸み込むて居る。(Dicey, pp. 322—326.)

六 歐洲大陸に於ける自治の破壊

次に英國に於て地方自治が比較的完全な發達を遂げた所以のものは、之を同國固有の歴史的事情に歸せなければならぬ。而して固有の歴史的事情とは他では

ない。英國では昔から王と貴族と人民が對立して互に牽制して居つた爲めに、歐洲大陸の如く封建制度も亦中央集權の制度も、強き根を張ることが出來ず、遂に世界の模範たるべき議院政治と地方自治の制度を培養するに至つた事實を指して云ふのである。

歐洲大陸に於ては、羅馬帝國の滅亡と共に、昔の都市と自治とは蠻民の爲めに破壊せられたのに加へて、フランク王國の瓦解に次いで中世の封建制度が根底を固めた爲めに、十分なる自治の發達を見ることが出來なかつたが、英國の歴史は全く之れと事情を異にする爲に、斯る運命に遭遇する事はなかつた。即ち羅馬の滅亡後紀元第五世紀から十一世紀までは、歴史家の所謂暗黒時代に屬するものであつて、當時の社會は如何なつたかは不明であるが、要するに當時に於ては、ゲルマン民族の大移動と共に、羅馬時代の制度と文明とは蠻人の絶えざる掠奪と暴行の犠牲となり、彼等のうちの多くは或は全く破壊せられて絶滅に歸するか、或は又大なる人口の分散と減退を來すに至つた。尤も當時に於ても都市は尙幾分重要な地位を保ち、彼等の最も多くに於ては、人民の上に大なる勢力を有して居つた僧侶、僧正

等があつて、征服者と人民との間に立ち、宗教の保護の楯によつて多少獨立の姿を維持して居つた。斯くして此れ等の都市に於ては尙羅馬の制度の或るものは残つて居つた。即ちサヴキニー、ウルマン、ンザール、デエール等の研究によつて見ても當時都市では參事會、市會、奉行の集合が屢々行はれて居つたことが判り、且つ警察事務、遺言、贈與その他民事上の事柄についても、以前羅馬の都市で行はれて居つたやうに、市會に於て奉行によつて決せられたことを知るに足るものがある。併しそれも初めの間のことであつて、時の經つに従て都市の活動と自由は日増に衰へ侵略者の野蠻と無秩序と兇惡が募るに従つて、都市の人口は次第に減少し、征服者が領主として地方に陣を構へ、農村生活が優勢となるに及むで、都市はますますその重要さを失ふことになつた。斯くして羅馬時代に榮えた都市と、其傳統的自治は殆んど跡形もなく消えて了い、都會の住民も田舎の農民と均しく侵略者の奴隸と化して了つた。⁽²⁷⁾

(27) Cf. Guizot, General History of Civilization, Lecture, III)

七 歐洲大陸と封建制度

之に次いで歐洲大陸に於ては、第九世紀十世紀頃から第十三世紀にかけて頑強なる封建制度が發達した。封建制度のことは茲に詳述する限でないが、要するに歐洲大陸の封建制度なるものは、王權の微弱なるに乗じて、地方の領主が獨立して覇を唱へたのと、無力なる領主が勢力ある諸侯に忠誠を誓つて家臣となることに依つて、その地位を保つ爲めに生じた制度に外ならなかつた。

斯くしてフランク王國の初に於ては王がその部下に與へた土地 (Beneficium) と官職 (Duke, Count, Graf) 等は凡て一代限であつて、其受領者の死と共に、之を王に奉還せしめたものであるが、その後王權の衰ふるに及んで、強大なる王臣等は、此等の土地と官職を私して之を子孫に傳ふることになつた。偶々カール大帝の出づるに及むで、帝は極力此等土地官職の世襲の風を矯むることにより、又裁判の權を王の巡回判事の手に與ふることに依り、諸侯の勢力を殺ぐことに腐心したけれども、それも帝在世の時だけであつて、帝の没後其威令は全く全國に行はれず、十世紀頃

に至つては、地方の豪族は廣大なる土地を專領して公侯伯等の稱號を唱へ、その領内に於て裁判を爲し、貨幣を鑄造し、法令を發布するのみならず、官職、用度儀式等に至るまで、凡て國王の宮庭に準ずることになつたので、名義上は依然國王の臣下であるけれども、事實に於ては純然たる一個の主權者となつて了つたのである。

而して此等の諸侯はその領地を割いて之を諸臣に與へ、自分等が國王に對して爲せると同じ手續を以て、諸臣をして戰時及び平時に於て君主への義務を果すべきことの捧身宣誓を爲さしめ、之と同時に此等の諸侯から采邑を得て其臣下となるものは、更に又其地を割いて多くの家臣を養ひ、その家臣は又更に家臣を作り斯くして全社會を通じて領主と土地の受領者との間に、連續したる主從關係が成立し、上は王侯より下は一小莊園の主に至るまで、各々土地と從臣を所有して一方には臣下となり一方には主君となり、互に相關聯して所謂封建の一大組織を完成するに至つた。

之と同時に當時の社會は不安極りなく、一方ノルマン人、サラセン人等の蠻民がしばしば歐洲に襲來するのみならず、初め此等の蠻民を防ぐ目的の下に置かれた

城主等までが、互に土地を争ふて侵略攻伐を事とした爲めに、微力な地方の小領主や小地主等は獨立して之に當るの力なく、次第に有力な大領主にその土地を獻じ采邑としてその土地を受くることによつてその保護の下に立つに至つた。所謂寄進 *Comendation* なるものは即ちそれである。これは宗教界に於ても同じことで、各地の高位の僧正は王の臣として、往々伯の稱號を授けられてその寺領内の領主と仰がれ、又時には都市の保護者としてその領主となつたものもあり、此等の有力な僧正、教主は常に多數の臣下を有して私兵を養ひ、自己の法廷に於て領民の裁判を行ふ等、俗界の諸侯と少しも異なる所がなかつた。

而して此等僧俗の諸侯は、要害の地に城廓を構へて人民を保護した爲めに、人民は相率ゐて城下に集まり、その領民となつたものは大體に於て自由民と不自由民とに分かれ、自由民は普通の小作人として其地方の領主に附屬し、其耕作せる土地より年々小作料と賦役を收めて居り、又不自由民である所の農奴は、土地と共に賣買せられたもので、之は土地の耕作の外、築城、武器の製造などに使役せられて居つた。されば當時の領主なるものは、領内に於て絶對の權力を有して王命を奉せざる

のみならず、如何に虐げられても領民は領主に對して毫も權利を主張し冤を解く
の途なく、何等の自由をも有しなかつた。斯る社會狀態の下に自治の發達すること
の出来なかつたのは云ふまでもないことで、封建諸侯の勢力が強ければ強いほど
人民はその自由と權利を伸ばす餘地がなかつたのである。⁽²⁸⁾

(28) 封建制度については Cf. Stubbs, op. cit. vol. i. p. 273; Hallam, The Middle Ages, Ch. II; Mainland,
Constitutional History, pp. 152—154; Buckle, op. cit. vol. II. ch. II. Guizot, op. cit.

八 中世に於ける都市の復活

然るに十一世紀頃に至り、歐洲大陸に於て封建の基礎が漸く鞏固となり、人民が
從來の無政府狀態から脱して生命財産の安定を得るに及むで、再び都市の復活を
見るに至つた。それは一つは社會の安定と共に領主が新らしい生活の需要並に改
良進歩について趣味を感じることに成り、その結果彼等の領地内に商工業の發達
を促し、人口と富の増加に伴つてますます發達の勢を助けたのと、⁽²⁹⁾⁽³⁰⁾⁽³¹⁾モウ一つは教會
の所在地が諸方からの遁竄者を引つけてお寺中心の優勢なる社會を發達せしめ

た爲めであつた。⁽³²⁾

(29) Guizot, op. cit. Lecture, VII.

(30) 斯くしてその初め農民の居住たるに過ぎずして、城壁によつて圍まれたる點で
のみ僅に村落から區別せられた都市は、曠て市場及び自由交通の地と化し、それに關
聯して又市民的自由の地となつた。而して隸屬的地方住民中の優秀なるもの、遁
逃所となり、その擁護の下に從來の社會に見ることの出来なかつた二つの職業階級
を發生せしめた。それは即ち手工業階級と商人階級とであつた。斯くして都市は
地方住民の保護地及び遁逃地であり、經濟的交通の中心點であり、營利經營の集中地
にして又實に實物經濟の砂漠中に於ける綠地^{オアシス}であつた。 Bücher, Die Entstehung der Volk-
swirtschaft, vol. I, p. 397, Tübingen, 1919.

(31) 尙ほ獨逸中世の都市についてフリーゴ、プロイスは次の如く云つて居る。王や
僧正の居住して居つた處には、又彼等の世俗的及び宗教的從者の多數が居住して居
つた。即ち僕婢であるとか、役僧であるとか、伯爵、執事、僧會、僧院等がその附近に座を
占めて居つたのである。而して王や僧正は無數の從者連と共に、其當時の商工業に
對する唯一の大なる顧客であると共に消費者であつた。従つて此等世俗的宗教的

從者連こそ自ら好んで其處に住居した譯ではないが、各種の技術に優れた人民や各種の手工業者は、豊富な所得の機会を求めんとして進むで其處に集落した。斯くして以前はたゞ旅商人の隊商によりて散在的に營まれた商業は其處に定着することとなり、茲に常設の市場の成立を見るに至つた。之は蓋し商人等が王と僧正の居住地に於て最も好き顧客を求め得たのみならず、日曜日とか祭日とかに周圍の田舎から教會や市に出て来る農民の顧客を求め得たからである。而して之と同時に此等の商工業者は商賣によりて多くの利益を得た外にも、其地に於て城壁と濠とによつて保護を受ける事が出来た。即ち王宮、僧正宮、寺院の外にも僧俗從者の住宅は早くから堅牢な壁を以て圍まれ、商工業を營むものは之から離れて城壁の内に住つて居つた。而してこの城壁は當時の都市殖民 (Städtische Siedlung) に取つて最も眼のつく現著な特徴であつた。今日 *Maler Krone* が都市のマンホルである如く *Burg* なる名は最も古い獨逸の都市の代名詞であつた。英國の *Borough* なる言葉も之に起因したものである。しかしながら何れの都市も城廓であつたとしても、反對に何れの城廓も都市であつたとは云へない。この誤解は不當にも *ハインリツヒ* 第一世をして都市の創立者たるの高名を擔はしめた所以である。何となれば *ハインリツヒ* 第一世は *ブルガリア* 人や *スラブ* 人に對して、絶えず多くの城砦を建設したけれども、真正の意味

に於ける都市の基礎の成立を見るに至つたのは、彼の支配より遙か後のことであらばである。 *Preuss. op. cit. vol. I, p. 12.*

(23) 歐洲の中世に於て自由都市が確立せられ、彼等の權力と城壁とが田舎の孤獨な人々に對して避難所を供給するやうになる前に於ては、教會を措いて他に安全を求むるこゝが出来なかつたので、多くの不幸な人民や逃亡者は相率ゐて教會の所在地とその附近に集つた。而して斯くして教會の保護を求めたものは、必ずしも小作人や農奴の如き下級のものばかりでなく、その中には附近の豪族若しくは王から攻略せられ、家族と財寶を以て教會地に逃れたものが多かつたので、この種の逃亡者は、富と人口の點に於て教會地を都市として發達せしむる上に於て大なる影響があつた。

Guizot, op. cit.

九 自由都市の勃興

しかし都市もその發達の初に於ては、全く領主に從屬して領主の壓制に苦むたものであるが、市民がいよ／＼富むでいよ／＼強く、いよ／＼重要となるに従つて領主の壓制に對して防禦の方法を講ずることになり、強固なる反抗によりて遂に

都市の獨立を獲得することになつた。斯くして歐洲に於ては八世紀、九世紀、十世紀を通じて領主に對する市民の反抗運動が盛に起り、初めのうちは大抵それが無殘な失敗に終つたが、十一世紀の初頃から漸く成功し、初め、十二世紀に至つて完全に都市の自由と獨立を得るに至つた。即ち例へば佛蘭西に於ては十一世紀は市民の一揆と反亂の記録を以て満たされて居つたが、十二世紀には自由の特許狀を以て満たされるに至つた。⁽³³⁾

獨逸も同じ事で、十二世紀、十三世紀は獨逸内部の發達と智識及び物質の發達と國民の富及人口の發達に於て最も光輝ある果實の多き時代の一つであつて、之に次く數世紀の間獨逸内政の歴史を支配した二つの勢力、即ち都市と諸侯——此兩者の争も彼等の權力の基礎を此時代に置いたものであつた。⁽³⁴⁾而して此等の都市が自由と獨立を得るに成功するや、封建諸侯の掠奪に備へ且つ平和の維持と商業貿易の共同的利害の増進の爲めに防禦同盟を造つた。そのうち最も有名なのは十三世紀の半頃に起つたライン諸市の同盟であつて、殆んど百餘の都市を糾合し、之に次いで十四世紀には南獨逸の凡ての都市を結合せる所のスワビアン同盟が起つた

が、しかし經濟上の見地からして極めて重要であり、且つ最も大なる勢力を振つたのはハンサ同盟であつた。ハンサ同盟は外國市場征服の爲めに十三世紀の半頃組織せられたものであつたが、十四世紀の後半その勢力の絶頂に達したときには北獨逸並にバルチック沿岸に於て約九十の海港と都市を包有して、陸には軍隊を備へ海には軍艦を配置し、國王以下の干渉を排して市政を行ひ、丁抹と戦つて之を破り、北歐全體の商權を獨占してその勢力の隆々たる陰然王國の如き觀があつた。⁽³⁵⁾

(33) Guizot, op. cit.

(34) Prouss, op. cit. pp. 30—31.

(35) Ibid, pp. 98—100.

十 中世都市の衰頹

併し一時隆盛を極めた中世の諸市も、十五世紀の半頃からは次第に衰運に赴き十八世紀に入つてからは殆んど全く昔の獨立を失つて、單に王の命令を執行する國の行政區劃に過ぎないやうな有様となつた。然らばそれは何の爲めであつたか

と云ふに、それは多くの市に於て商人貴族の階級が、市會と市吏員の地位を獨占して、一般市民を市政に關與せしめなかつた結果、放縱且つ狂暴な極端な民主主義の下層の人民と、臆病で無暗に用心深く唯何とかして一時の安を偷まふとする富裕階級との間に、絶えざる軌轢と内訌を見るに至り、その機に乗じて、野心ある國王等が市の政治に干渉し初め、遂に都市の上に大なる權力を掌握するに至つたのも一つの原因には相違ないが、それよりもつと大なる原因は、十五世紀後に於ける中央集權の確立であつた。⁽³⁶⁾

元來歐州の中世に於ける政治なるものは、封建貴族と自由市と、僧侶と王の雜居であり、對立であつて、其何れもが絶對的に他を統御し征服する事が出來なかつたのである。然るに十四世紀の終るや、佛蘭西では中央集權が漸く樹立の道程に上り十五世紀に入つてからは、人は一地方よりもモット遙かに廣い區域に心を向けて國民的一般の利害と一般の要求を考慮することとなり、斯くしてその時まで成立しなかつた所の國民と政府とを打建てるべく努力するやうになつた。尤も佛蘭西に於てかゝる變化の實際に完成せられるに至つたのは、十六世紀、十七世紀のこと

あるが、之れが準備せられたのは十五世紀のことであつた。而して之れは何人の計畫にもまた深謀にもよつたものでなく、事件の自然の進行によつて完成せられたる沈黙の陰れたる過程であつた。⁽³⁷⁾

(36) Guizot, op. cit.

(37) Ibid.

十一 王權の確立と自治の破壊

斯くして佛蘭西はバロア家の時代まで、全國到る處に封建的餘風が旺であつて佛蘭西國民、佛國魂、佛蘭西の愛國心と云ふ如きものは存在しなかつたのであるが百年戰爭の進むにつれて、種々なる運命の轉換の裡に、貴族も市民も農民も共同の名と共同の名譽と共同の敵に打克たうとする燃ゆる如き希望によりて、道德的に國民として結合せらるゝこととなり、之と同時にチャールズ七世は英國との戦に克つてから、戰勝の餘威に乗じて著しく國內の領土を擴張し、タイユと稱する租税を人民並に貴族僧侶に課して軍費に當て、次いで常備軍を編成して諸侯を壓する

に及び、佛國の政府は茲に實質的に中央に統一せらるゝことになつた。次いでルキ第十一世とルキ十二世の時代に巴里その他の重なる地方に於て、高等裁判所の權限をその手に掌握するに及んで租稅、軍事、司法等の重要なる權力は國王に移り茲に強固なる王權の確立を見るに至つた。⁽³⁸⁾

斯くして王が國民統一の大業を大成すべく初むるや、國王の官吏は到る處地方の政治を司ることとなり、自治體の權力は次第に破壊せられ、それからヘンリー四世、ルキ十三世、ルキ十四世の下に中央集權がますます強くなるに従ひ、地方自治體は殆んど凡ての自由を奪はれて了ひ、昔の獨立の跡は認める事が出来なくなり、斯くして佛蘭西は革命前、ホルボン王朝の下に、理論に於ても實際に於ても極端の專制政治となり、中央に於ても地方に於ても何等人民の政權の認むべきものなく、巴里は選舉による市會も市長もなく、直接王の任命による官吏によりて治められ、地方も亦王の代官によりて支配せらるゝに至つた。⁽³⁹⁾

當時佛蘭西には昔の州はあつたが、それは單に軍事の目的の爲めに存するものであつて、その長官は軍人であつた。而して全國は三十二の縣(Generalties)に分たれ

各縣は縣令(Intendant)と稱する官吏に依て治められて居つた。彼等は中等階級(一般に法律家)から選ばれ、少しも地方民の利害と關係なく中央政府の意思によりて一地方から他の地方に轉勤し、而して直接巴里の中央政府に對してのみ責任を負ふものであつた。之と同時に佛蘭西の都市と村落には市町村長と市町村會があつた。而して都市と村落の役人は昔は長い間選舉に依たものであつたが、革命前世襲となり、ルキ十四世の時以來その職は賣買せられることになつた。之れが爲めに多くの都市と村落とでは、役人は自家の利益のみを目的とする家柄の獨占する所となつた。しかも此等の役人は縣令の機嫌を取る事によりて其地位を保つ事が出来たのであるから、事實縣令の意の儘に動く機械に過ぎなかつた。而して縣令の地方行政に對する干涉は重なる都市に於て最も嚴重苛酷を極めた。斯る次第であつて革命前に於て佛蘭西の政治は徹頭徹尾中央官憲の獨占する所となり、多年專制の結果は人民の權利と責任の觀念を失はしめ、自治の制度と自治の精神を根底から破壊して了つた。⁽⁴⁰⁾

(38) Guizot, op. cit.

(38) Ibid.

(39) Ashley, op. cit. pp. 237-241; Poincaré, How France is Governed, London, pp. 33-35.

十二 絶對君主と都市の隸屬

この關係は獨逸に於ても略ぼ同じところで、澳太利家が獨逸帝國に君臨し、帝權をして恒久的ならしめたのは十五世紀の中頃(一四三八年)であつた。其時から帝王の選舉は國家の世襲權に對する單純のサンクションに過ぎざるに至り、十五世紀の終頃にはマキシミアン一世は澳太利家を極めて優越の地位に置き、強き中央集權を打建てる事になつた。⁽⁴¹⁾斯くして獨逸に於ては、十六世紀から十八世紀の終までの間に絶對君主權の時代が現せられ、丁度以前中世に於て中央の權力の衰微に乗じて、都市が次第に其自治權を強めたと全く反對に、今度は君主が段々その權力を増して昔の特權を復活するに及び、都市は隸屬の地位に立つ事になり、君主の絶對權が強くなるに従つて、國家はますます、地方行政の範圍を侵し、政治の權は全く市民と市會から奪はれて、微細の點までも君主の名に於いて中央官廳の手に

よつて行はるゝに至つた。⁽⁴²⁾

併しながら獨逸に於て都市と自治の衰頽を導くる至つた最大の原因は、何と云ても三十年戰爭であつた。一六一八年から一六四八年まで續いた三十年戰爭は獨逸全國を疲弊困憊の極に達せしめ、其人口と商工業と士氣を擧げて頽廢に歸せしめた。斯くして一時成功せる工業と大膽なる商業上の冒險によりて榮えた獨逸の諸市は、數に於ても富に於ても、幾世紀か以前の狀態に引戻されて了つた。斯くして戰爭前ベルリンには千二百三十六戸の住宅があつたが、平和の三年後一六五一年には千五十二戸に減じ、ブランドンブルグは千百四十四戸から五百五十四戸に減じ、フランクフルトは千二十九戸から五百二十三戸に、ポツツダムは百九十戸から百一戸に減じた。之と同時に一六一八年にアウグスブルグの人口は四萬五千であつたが、一六四五年には二萬一千に減じ、又或る都市に於ては人口の四分の三以上も失つた所もあつた。⁽⁴³⁾

(41) Guizot, op. cit. Lecture, XI

(42) Dawson, Municipal Lifeland Government in Germany, p. 6; Prüss, op. cit. p. 119 seq.

(43) Dawson, p. 8; Preuss. p. 169.

(44) 獨逸の歴史家はこの時代を稱して、包圍と掠奪と劔と火の時代と云つて居るがこの戦争の間、ライプツツヒは外國軍によりて五度、マクテアルグは六度、その他の都市の多くは尙ほ屢々包圍せられた爲めに、大小の都市にして壊滅に瀕したのもも少くなかつた。即ちこの戦争によりて、獨逸は和蘭や英國に比して、二百年も後に投げ出されて了つたのである。 Freytag, Bilder der Deutschen Vergangenheit, vol. iii, pp. 198 199, p. 235.

十三 組織的專制の時代

斯る慘憺たる状態からの恢復は到底地方自治體の力の及ぶ所でなかつた。尤も其後に至つて或る都市は漸次其元氣を復活したが、それは内部から起つた固有の發達の結果ではなく、外部から來つた人爲的原因換言すれば絶對的國家若くは絶對的君主の力によつたものであつた。此時代に於ては商工業の如き自然的手段を以て都市の營養的場所を廣くし、之が發達を導く事は不可能であり、之と反對に君主の居住と云ふ如き事實は、全領土内の消費中心地として都市を發達せしむ

るに最も有力なる人爲的手段であつた。即ち君主の所在地には宮廷、貴族、官吏各種の政廳があり、殊に警察國が軍事國を兼ねた場合には、衛戍兵があつて之が爲に都市が榮えたので、當時都市の榮枯盛衰を決したものは、商工業ではなくして君主の居住地、政廳並に衛戍兵の所在地としてであつた。従て以前は都市が重要なればなるほど獨立であつたが、今は全く反對に都市が重要なればなる程隸屬的となつた。即ち當時君主の所在地が最も重要な都市であつたのであるが、其處では直接君主の力を感ずることが最も明白且つ強烈であつたので、比較的重要の都市に於ては都市と市民の實在は殆んど完全に失はるゝに至つた。⁽⁴⁵⁾

それであるから封建割據の勢が衰へて、政治の權力が一二優勢なる君主の手に歸するやうになつたけれども、國民は自治と自由とに於て何等得る所なく、却て強大なる中央の權力の爲めに一層の抑壓を受くる事になつた。スタップスの言葉を借りて之を評すれば、この場合に於ては中央の權力増加は、國民の權利と自由を伸張することに向けられずして、單に君主個人の特權と勢力を増進することに向けられたに過ぎなかつた。換言すれば諸侯の宗主權は君主の絶對權となり、事實上

の獨裁政治は組織的專制に變じたに過ぎなかつた。⁽⁴⁶⁾

(45) Preuss, vol. i, pp. 170-171.

(46) Stubbs, op. cit., vol. i, p. 4.

十四 普國の絶對的專制

而して之が最もよき適例は普國であつた。普國の都市は以前は自己の組織法を有し、市民は必要と信する所に從て市を治めて居つた。然るにホーヘンツォルンレン家がブランデンブルグの大選舉侯となつて以來、歴代の諸王は極端なる武斷的中央集權的政策を執つた爲めに、十八世紀の半頃に至つては都市は全く昔の自由と獨立を失ひ、王の采邑と毫も選ぶ所なきに至つた。即ち一七二三年の改革以來州に於ける行政の全權は *Amtskammern* と *Kommissariate* を合併して出來た所の軍事王領廳 (*Kriegs- und Domänenkammer*) の手に移り、中央の政治は王を議長とする大政官 (*Generaldirektorium*) の專行する所となり、地方官は軍事及び王領廳の許可と意思

なくして何事をも行ふことが出來ないと共に、軍事王領廳は大政官及び王の許可と意思なくして何事をも行ふことが出來ないことになり、普國には歐洲の如何なる國例へば佛蘭西ですらも見ることの出來ない絶對的中央集權が打建てらるゝに至つた。斯くなつては普國の政治は全く王のせんまいによつて動く時計に過ぎないのであつて、フリードリッヒ・ツヒツキルヘルム一世の下に、普國の行政は社會的影響から全く獨立することとなり、十八世紀に於ける普國の歴史は全くその王の歴史たるに至つた。⁽⁴⁷⁾

フリーゴ・ブイロスの言つて居る如く、當時は實に都市の行政的準禁治産 (*die administrative Einkündigung der Städte*) をも評すべきものであつて、都市の奉行 (*Magistrat*) は國の稅務官 (*Schätzerrat*) に對して絶對に隸屬する如く、國の稅務官は軍事及び王領廳に對して絶對に隸屬し、更に軍事王領廳は大政官に對して絶對に隸屬すると共に、大政官は又王に對して絶對に隸屬すべきものであつた。⁽⁴⁸⁾ 一七三六年フリードリッヒ・ツヒツキルヘルム一世が、軍事及び王領廳を経て伯林に與へた勅令は、最も露骨に當時の君主獨裁的氣分を表はしてゐる。曰く

都市の首長が國王によりて任命せられなければならぬのは自明の理である。市長市参事會員が市會に於て選任せられた後、國王が之に對して單に裁可を與ふるに止まるのは、共和制は公衆に善よりも多くの害を持ち來すものである」と云ふ從來の格言と原則に反するものであるが故に、長い以前から之を制止し廢止し來つた。從つて再び此の制度を採用することは國王の尊嚴を冒瀆するものである。加之國王及び國王の最高顧問官は、市の奉行よりも遙によく如何にして市會を組織し、如何にして市を治め、以て如何にして公共の幸福を増進すべきかを知つて居る。⁽⁴⁹⁾云々。

王又曰く、市長を服従の地位に置くことは朕の利益とする所である。それであるからテーリングでもセーニング(當時の伯林市長の名)でも死んだ場合には、朕の氣に入る家來のうちからその地位を補充せしめやうと思ふ。斯くして朕は國君たり得るので然らざれば朕は人民に服従しなくてはならぬことゝなるが、之れは朕の欲する所でない云々。

(47) Bornhak, Geschichte des Preussischen Verwaltungsrechts, vol. II, p. 4.

(48) Preuss., p. 164.

(49) Ibid., p. 166.

十五 官僚政治と自治精神の消滅

かくて王は入札によりて市の奉行の職を賣り、生活の途のない退職軍人に與ふるに市の吏員の地位を以てし、且つ市長と相對し若くは其上に軍人の知事を置いて、之に與ふるに頗る廣汎の權限を以てし、斯くして多くの重要な市の行政を掌らしめた。加之、王は地方の全租税と財政を指揮監督し、都市の財産は國の財産なるが故に、國家の官吏の監督の下に之を置かなければならぬと云ふ理論を發達せしむるに至つた。而して凡ての種類の特權と免除とは王によりて任意に與へられ、裁判官、行政官、軍人等は、其家族と共に凡て地方團體の管理より脱し、王は欲する儘に免税を許し、王室の用達人の果までもが免税の特點に浴するに至つた。フーゴ・プロイスの云ふ所によれば、これが爲め十八世紀の初年ベルリンの家屋の一割は所謂 *Freihäuser* として租税を免れ、十八世紀の終までベルリンの人口の大半は、全然市と市の裁判所の管轄を脱して居つたとのことである。⁽⁵⁰⁾

かくて十九世紀の初に於て普國の都市は軍事的專制の状態に陥り、軍事及び王

領廳の絶大の監督は、市民をして全く市政に關與する權を失はしめたと共に、極端の官僚政治は人民をして公の事務に參加する事を許さざるに至つた。而して市の奉行は一部市民から出たけれども、徹底的の國家監督の結果は市の奉行の地位をして國家の官吏たるに外ならしめなくなり、市民にして市政について多少でも發言する途がありとすれば、それは陰で奉行について不平を言ふぐらいのことであつた。⁽⁵¹⁾

それであるから普國が一八〇六年イエーナの戰に於て一敗地に塗れた時には國民全體は全く喪心の状態に陥り、殆んど爲す所を知らなかつた。而して彼等は日常生活の義務を果す事すら出來なくなつて居つたので、國民として起つて其大責任を果すべき勇氣も氣力もなかつた。普國の國民は多年絶對の專制政治に壓せられた結果として、此時に至つては自治の精神も愛市の觀念も、公共の事務に對する熱誠も愛情も凡て失はれて了つてゐた。而して國民が學ぶべく教へられて居つた唯一の義務は、治者の權力に對して絶對に服従することであつた。それであるからナポレオンが普國に入つた時には、平氣でこの侵略者を受取るのが當然のこと

であつた。斯くして此の侵略者が彼等の都に近い時には、一般庶民のみならず官吏軍人までもが、城門に出て彼を迎へるの奇觀を演ずるに至つた。⁽⁵²⁾

イエーナの戰の後ベリンの知事の布告は次の如く云つて居る。「王は軍に敗れた市民第一の義務は安靜にある。而して安靜の覺悟は吾等の運命と望をば吾等の城壁のうちに起る所以外のものにかけてぬことであつて、之れこそは吾等最高の利害であり、それのみが吾等を適當に處置するものである云々」と。之を要するに普國を亡國の淵に陥れしめたものは軍隊でも將軍でもなく、全く小地主、小資本家、工業者の冷淡と、大地主及び官僚等の利己的自暴自棄であつた。⁽⁵³⁾實にセーリーの言つて居るやうに十九世紀の初めに於ける普國は人爲的官僚政治によつて維持せられた國であつた。換言すれば普國の政府なるものは官僚のエナージと軍人のエフキセンシーによりて打建てられた國であつた。従つて官僚がエナジチックであるべく止み、軍人がエフキセントであるべく止むだ時には、終に自ら倒れざるを得なかつた。⁽⁵⁴⁾

(52) Preuss, pp. 171-172.

- (51) Bornhak, vol. ii. p. 286.
(52) Dawson, p. 14.
(53) Bornhak, vol. iii. p. 3.
(54) Seeley, Life and Time of Stein, vol. i. p. 261.

十六 佛獨は中央集權の國

以上のやうな次第であつて、歐洲の大陸では中世に於て、一時都市の勃興と活躍を見るに至つたが、近世の初めよりして専制君主の強大な中央集權が猛威を振ふことになつた爲めに、一時非常に盛であつた都市の自治權も泡沫の如く消へて了い、而してその後に至つて地方自治制度の復活した時にも、それは單に中央政府の意思と目的と便宜によつたもので、人民の發意に係る運動によつたものでなかつた。⁽⁵⁶⁾

それであるから佛獨二國の人民は、英國民の如く自治行政を以て固有の權利と考へず、寧ろ上から與へられたものと考へるに至つた。殊に此等の國に於ては、一國

政治に對する議會の力が英國の如く強くないから、之れが爲めに益々自治體の力を弱むる事になつて來る。之を要するに佛蘭西と獨逸の歴史は、保護と服従を要素とする封建制度の確立に次いで、強大なる官憲の力を以て強大なる統一的國家を建設し、斯くして全國を中央から統治した政治の記録であるからして、因習の久しき此等の國に於ては、人民は凡ての事柄について帝王と帝王の官吏の統御を仰ぐことに馴らされ、自ら政治を行はうとする獨立自治の風を失ふに至つた。

(55) 佛蘭西では大革命と共に地方制度に關して最も徹底的な大改革が行はれた。併し之れは立法者が恰も料理法の本を讀むでナンチングでも造るやうに、大急で一夜潰に拵へたもので、決して民意に出てたものでなかつた。佛蘭西の政治家は餘りに理論的であり、樂觀的であり、社會の真相を捉へるべく誤り、當面の問題の極めて複雑なることを理解しなかつたと共に、國民は全く政治に無經驗であり、全く政治的訓練を缺いて居つた。之れが爲め革命後の急激なる政變の間、地方自治體は到る處行政的無政府を演じた後、遂に又舊帝國時代の中央集權制度に逆轉するの已むなきに至つた。 Ashley, pp. 247-48.

(56) 此點に於ては普國も同じことである。一八〇八年シュタインによりて普蘭西の

市制改革の行はれたことは有名な事實であるが、普國の市制改革なるものは、實にセーリーの云つたやうに、考案から實行まで凡て官僚の手に成つたもので、國民の自覺と活動によつたものでなかつた。國民は彼等自身を治むべく許されたのではなくて命ぜられたものであつた。これが爲めに、この折角の新制度を利用し活用して十分その効果を擧げることが出来なかつた。Shealey, op. cit.

十七 千年破れざる英國の自治

之に反して英國の歴史は、アングロ・サクソンの昔より今日まで徹頭徹尾破れざる自治制發達の連鎖であつて、遠い昔英國の部落民が神聖なる樹の下に集つて村政を議した自治の制度と精神とは、其後幾度かの變遷を経ながら依然として今日まで傳はつてゐる。幸にして英國の自治は佛蘭西、獨逸の如く強大なる封建制と中央集權とによりて壓倒せらるゝことがなかつた。⁽⁵⁷⁾英國は初めノルマン諸王により後に國會によりて治められたけれども、英國民は未だ嘗て大陸のやうな意味に於て中央からと上から服從的に支配せられたことはなかつた。而して地方住民

は常に社會の要求と社會的勢力の分配に應じて、彼等の代表者にして且つ王の役人であつた所の地主によつて、其歴史的區域内に立法と司法と行政を行つて來たものであるから今日英國に於て最も重なる自治體を形造くる所の Parish も County も Borough も依然として國民的統一以前より存する自治體であつて、地域と事務に關する強き分權的自治的觀念は、毫も政權の中央的集中と事務の國家的統一によりて侵さるゝことなく存續することが出來た。⁽⁵⁷⁾

(57) 別冊「英國自治制度の歴史的考察」參照



昭和二年十月二十七日印刷
昭和二年十月三十日發行

英國自治制度の發見
金 四 十 錢

檢

東京市麴町區有樂町一丁目一番地
編輯兼 財團 東京市政調査會
發行者 法人

印

大阪府北區堂島濱通四丁目八番地
印刷者 高橋德三郎

高橋印刷所印刷

發行所

東京市麴町區有樂町一丁目
探勝口郵便局第七一六〇九番

財團 法人 東京市政調査會



OIZ

210

