

第2回 地方自治や地方自治体は、 そもそもいつからあったのか①

京都橘大学教授 岡田 知弘

明治憲法には「地方自治」条項がなかった

前回は、コロナ禍のなかで、地方自治体の役割が問われている、というお話をしました。でも、いったい地方自治や地方自治体は、いつから存在したのでしょうか。江戸時代？ 明治時代？ 大正時代？ それとも昭和に入ってからでしょうか。

みなさんが、小中学校のときに習ったように、明治維新で長い徳川幕府の時代は終わり、廃藩置県という大改革がなされました。それは、明治4(1871)年のことです。こうして府県制度が敷かれ、さらに明治22(1889)年には大日本帝国憲法(以下明治憲法)と併せて市町村制が導入されます。この時点で、各道府県と市町村が誕生したわけです。なお、東京、大阪、京都が府となりました。

例えば、京都府と京都市を例にとれば、役所や議会を有する地方公共団体は、このときから存在しています。京都府や京都市は、今もありますので、地方自治も地方自治体も、このときから始まったと見る人もいるかもしれませんが。実は、それは正確にいうと間違いです。明治憲法には、「地方自治」という条項はありませんでした。

だとすれば、京都府や京都市という団体は、いったい何だったのでしょうか。わかりやすく言えば、国の出先機関としての「役所」「役場」だという位置付けであり、難しい表現をすれば「地方統治機構」の末端という位置付けだったのです。

戦前の県庁や役場の文書を読むと、土木、衛生、学校と並んで「兵事」や警察の業務が大きかったことがわかります。明治憲法制定後、日本は10年に一度のペースで大きな戦争を繰り返してきました。兵士の徴兵や軍需物資の調達、そして配給の仕事、伝染病対策から始まる衛生行政、天皇の「赤

子」として働く「臣民」(主権をもつ国民ではなく、天皇の家来ですね)の教育や統治に大きなエネルギーを割いていたのです。これが、「戦争ができる国」の内実でもあったのです。

しかし、明治憲法の成立前夜から明治憲法体制が確立した時代に至るまで、国民主権と地方自治権の確立をめざす運動が先人たちによってなされていたことも、しっかりと知っておきたいと思います。それは、戦後憲法における地方自治条項の源流にあたるからです。

明治維新によって徳川幕府に代わる新政府ができました。この明治国家の形をめぐる対立が、存在していました。すなわち、天皇を中心とする集権的国家にするか、あるいは地方自治体を基本にした立憲主義にもとづく連邦的国家をつくるか、という対立でした。後者を代表するのが、国会開設・憲法制定等を求める自由民権運動でした。板垣退助らの国会期成同盟は、明治13(1880)年11月に、参加各組織が憲法見込案を持ち寄ることを決定し、各地で憲法草案がつくられていきました。

千葉卓三郎の「五日市憲法草案」

そのひとつが、「私擬憲法 日本帝国憲法」(通称:五日市憲法)です。これは、五日市町(現・東京都あきるの市)にある深沢家の土蔵で発見されたもので、仙台の伊達藩下級武士であった千葉卓三郎が書いたと言われています。明治14(1881)年に作成されたもので、全204条からなります。

そこでは、「日本国民ハ各自ノ権利自由ヲ達ス可シ、他ヨリ妨害ス可ラス、且国法之ヲ保護ス可シ」(45条)と、国民の基本的な人権を明記し、「凡ソ日本国民ハ日本全国ニ於テ同一ノ法典ヲ準用シ、同一ノ保護ヲ受ク可シ、地方及門閥若クハ一人一

族ニ与フルノ特権アルコトナシ」(48条)と、憲法に基づく立憲主義、法治主義も定めています。一部企業や政治家の特権を認めた安倍政権を批判しているような条項です。

そして、注目すべきは、77条で「府県令ハ特別ノ国法ヲ以テ其綱領ヲ制定セラル可シ府県ノ自治ハ各地ノ風俗習例ニ因ルモノナルカ故ニ必ラス之ニ干渉妨害ス可ラス其権域ハ国会ト雖モ之ヲ侵ス可ラサルモノトス」としていることです。府県令とは府県知事のこと、府県の自治は、各地の風俗や慣習によってなされるべきものであり、国会は、これを侵してはならないと明記しています。つまり、地方自治を高らかに主張しているのです。ただし、女性の参政権は認めていないという限界もありました。

植木枝盛の「東洋大日本国々憲案」

もうひとつが、土佐(現・高知県)の自由民権活動家・植木枝盛が中心となった立志社による「東洋大日本国々憲案」全220条です。この憲法草案は、「五日市憲法」よりも人権意識が徹底しており、女性の参政権も認め、死刑も禁止するとしています。そして、地方自治にかかわる規定を読むと、アメリカ合衆国のような完全な連邦制をめざしていたことがわかります。以下、その関連条文です。

- 7条 れんぽう 聯邦制 丹後州・山城州・琉球州など70州と日本聯邦を設置。
- 8条 日本聯邦に大政府を置き聯邦の政を統ふ。
- 9条 日本聯邦は日本各州に対し其州の自由独立を保護するを主とすべし。
- 13条 日本聯邦は日本各州に対して其一州内各自の事件に干渉するを得ず。其州内郡邑等の定制に干渉するを得ず。
- 29条 日本各州は日本聯邦の大に抵触するものを除くの外、皆独立して自由なるものとす。何等の政体政治を行ふとも聯邦之に干渉することなし。

ちなみに、植木枝盛の活躍ぶりは、高知市にある市立自由民権記念館で知ることができます。植木に注目したのは、教科書裁判で有名な家永三郎さんですが、彼も紹介している、植木枝盛の遺文

『無天雑録』には、珠玉の言葉が散りばめられています。私が好きな言葉を引用しておきます。

「人民は国家を造るの主人にして国家は人民に作られし器械なり」

「未来が其の胸中に在る者之を青年と云ふ 過去が其の胸中に在る者之を老年と云ふ」

つまり、植木は国民主権を明確に主張していたのです。そのこともあり、植木は、しばしば明治政府によって迫害、弾圧され、若くして亡くなります。自由民権運動も、薩長政権の下で、加波山事件、秩父事件(秩父困民党、草の乱)という弾圧事件によって暴力的に制圧されていきます。現代の香港の民主化運動の弾圧に似たものがあります。そのような犠牲のなかで明治憲法が制定されたのです。

大正デモクラシーと自治権拡充の動き

さらに、明治憲法制定後、県や市町村に議会が設けられましたが、それも不十分なものでした。まず、選挙権、被選挙権とも高額納税者の男性戸主に限られていました。また、知事や市町村長は、間接選挙で議会が推薦し、知事であれば内務大臣、市町村長であれば知事が任命しました。

つまり、明治憲法の下では、あくまでも主権者は天皇であり、天皇の指揮の下で内務大臣が道府県や市町村を上から統治、支配している構造でした。国民、とりわけ女性はモノを言ったり、代表を選ぶ権利すら認められていなかったのです。

これに対して、大正期に入ると、普通選挙制度の実現や婦人参政権の確立を求める社会運動が広がっていきます。そのきっかけとなったのが、大正7(1918)年から日本で大流行し、40万人を超える死者を出した「スペイン風邪」であったといえます。いのちの大切さを求める女性たちの動きは「コメ騒動」にもつながり、寺内正毅内閣は倒れ、近代政治史上はじめての政党内閣である原敬内閣が生まれます。都市計画法や各種社会政策施設、衛生対策が整備されて、新しい経済社会への移行が始まるのです。相互扶助思想に基づく医療利用組合が誕生したのも1920年代初頭のことでした。けれども、普通選挙制度は成年男性だけに限られ、治安維持法も同時に制定されるなど民主主義をめぐるせめぎ合いが続くことになります。