

# 拓殖大学 政治行政研究

第11巻 2020年3月

## 〈論文〉

町村における住民総会の源流と今日の議論…………… 眞鍋 貞樹…… 1

地域社会における消防団の位置づけと課題について …………… 濱口 和久…… 19

## 〈書評〉

但見亮『中国夢の法治 その来し方行く末』成文堂, 2019年 …………… 長 友昭…… 37

拓殖大学地方政治行政研究所紀要投稿規則 …………… 43

拓殖大学地方政治行政研究所紀要『拓殖大学 政治行政研究』執筆要領 …………… 45

## 町村における住民総会の源流と今日の議論

眞鍋貞樹

### 要約

明治時代に法制度として住民総会（当時の名称は公民総会）が規定されてからすでに140年以上も経ち、地方自治法に規定されてから70年あまりが経った今日、立法当時には想定されていなかった状況が発生してきた。それが、町村議会議員の「なり手不足」である。その顕著な例として注目された高知県大川村の村長が問題提起をした後、総務省などで議会から町村総会への移行問題が研究された。その研究の結果は町村総会に否定的であり、現行の議会制度を改革することで「なり手不足」へ対処するというで落ち着いた。しかし、「なり手不足」への対処はさることながら、人口が数百人の小規模自治体においても議会制の方がより民意を反映できる制度なのかについて、今後も検討していくことが必要であろう。

この問題意識から、本稿はヨーロッパにおける住民総会の歴史的な経過を探り、そして、どのような趣旨から日本の明治憲法下において、住民総会（公民総会）が規定されていたのか、その経過と意義の問い直しを試みたものである。その上で、今日の町村においては、議会から住民総会へと移行することは、「地方自治の本旨」あるいは「自治の精神」を涵養する上でも重要な意味があることを指摘するものである。

キーワード：住民総会、公民総会、自治の精神、民主政の学校

### はじめに

地域において住民による直接民主制が理想的だとしても、ハンナ・アレントが指摘したように、住民の全員が一堂に会する場所がないことと、十分な議論（熟議）ができないことから、代表者としての議会を必要とするという理由で議会制の重要性が語られる<sup>(1)</sup>。

地域、特に小規模な地方自治体において直接民主制と議会制のどちらが妥当なのか、という判断は難しい。それは、後述するように、それぞれに利点と欠点を持つからである。しかも、地域といえども横浜市のような大都市で直接民主制を導入することは、どのようにインターネットが発達した時代としても、政策決定過程における熟議が期待できないから避けるべきであろう。しかしながら、現在でも日本に存在する人口数百人の小規模自治体では、議会制でなくてはならないという積極的な理由は見当たらない。そのために、明治期の町村制から今日の地方自治法に至るまで、町村においては議会と住民総会との選択制が導入されたのであった。ところが、日本では制度選択が法律上は認められたとしても、ほとんどすべての町村が議会制を選択したのであった<sup>(2)</sup>。

明治時代に法制度として住民総会（当時の名称は公民総会）が規定されてからすでに140年以上も経

ち、地方自治法に規定されてから70年あまりが経った今日、立法当時には想定されていなかった状況が発生してきた。それが、議員の「なり手不足」である。その顕著な例として注目された高知県大川村の村長が問題提起をした後、総務省などで議会から町村総会への移行問題が研究された。その研究の結果は町村総会に否定的であり、現行の議会制度を改革することで「なり手不足」へ対処するというところで落ち着いた。しかしながら、「なり手不足」への対処はさることながら、人口が数百人の小規模自治体においても議会制の方がより民意を反映できる制度なのかについて、今後も検討していくことが必要であろう<sup>(3)</sup>。

そこで、本稿では、ヨーロッパにおける住民総会の歴史的な経過を探り、そして、どのような趣旨から日本の明治憲法下において、住民総会（公民総会）が規定されていたのか、その経過と意義を問い直してみる。その上で、今日の大川村の問題提起を受けて検討された結果について、その経過と意義が活かされたものなのかどうかを検討してみたい。

## 1. ヨーロッパの住民総会の歴史的経過

住民総会すなわち直接民主制は、古代ギリシア時代のアテネにみられたポリス政治が、議会ではなく市民（兵士となる資格を与えられた者）による直接民主制だったことから、その起源だとされる。中世に至っては、ヨーロッパのとりわけスカンディナヴィアでは慣習的に住民総会（農民集会）によって、地域の政治が進められていた<sup>(4)</sup>。もちろん、これらは近代以前の制度であるから、直接民主制と言っても集会に参加できるのは一部の住民であり、総会の運営の方法論も今日の政教分離の姿とはかけ離れた宗教色が濃厚なものであった。そのため、今日の住民総会の起源として語ることは慎重にならなくてはならない。しかしながら、たとえ前近代的な制度であっても、近代以降の民主制度の基盤を成したという見方からすれば、歴史的かつ漸進的な連続性を鑑みることが重要である。

そこで、今日の研究において住民総会あるいは議会の起源の一つとして注目されているアイスランドの農民集会（thing）を見てみたい。アイスランドでは、英国における「シモン＝ド＝モンフォールの議会」に先立つ300年もの前の930年に、法令によって住民総会あるいは議会がシングベリル（Thingvellir）にて開催され、13世紀にノルウェーによって植民地化されるまで続いていた。それはアイスランドの4つの地域ごとに農民が主体となった農民集会（Bændasamkoma）によって実践されていた政治であった<sup>(5)</sup>。さらに、それらの4つの地域の代表（36人、39人あるいは48人とされた）<sup>(6)</sup>を構成員とした農民集会が「アルシング」（全島集会：Althing）である。

ノルウェーによる植民地支配を逃れて「自由国」（ショーズヴェルディ：þjóðverdi）と呼ばれていたアイスランドでは、国王などによる統治ではなく特定の政治指導者が存在しない共和的な政治が進められていた。それは、当時のスカンディナヴィアは、バイキングの伝統である「首領を持たない社会」であったことの影響である。彼らの共同体では、共同体を纏めるリーダーは存在したとしても、政治的な権力を持つ「首領」は存在しなかったという<sup>(7)</sup>。そして、バイキングによって占領されたアイスランドでは、彼らの伝統的な農民集会といった全員参加型による政治が実践されていたのだった。

その上で、ノルウェー出身の法律家でアイスランドに移住したウルヴリョート（Ulf jot）が起草し

た「ウルヴリョート法」によって全島的なアルシングが始められた。ウルヴリョートは出身地であったノルウェーに送られ、ノルウェーですでに実践されていた同種の農民集会の法（Gulathing law）をモデルにしたとされる。

農民集会に参加する権利を有する者は男性で、集会参加費負担農民とされ、松本涼によれば「一定以上の財産を有し、集会参加費を負担することで完全な法的権利を持つ人々が、全人口の10%程度と推測される」<sup>(8)</sup>という。なぜなら、農民9人当たり一人の代表が集会に参加していたからである。ただし、農民の中でも階層化されており、「集会参加費負担農民は、ゴジ（goði）と呼ばれる有力農民と、それに追従するシングマン（þingmaðr）とに区分される。ゴジとは、ゴジの地位（goðorð）を持ち、地域集会の召集・管理をおこなう有力農民である。そして、ゴジではない全ての集会参加費負担農民は、集会の場で特定のゴジを選び、そのシングマンとなるよう法により定められていた」<sup>(9)</sup>という。

このアルシングで特徴的な点は、司法機能を持っていたことである。アルシングの議長は任期3年の「法の宣言者」が担い、集会での彼の任務は法を朗読することだった。それは中世における他のヨーロッパ諸国の都市部での原初的な議会、例えば1164年に制定されたイングランドのクラレンドン法による裁判所が、議会機能を果たしていたことと類似している。それを消極的に評価すれば人民裁判にも通じるが、積極的に評価すれば、地域の争いをいかに民衆による参加と議論によって解決を図るか、という民主政の根本原理とも言える。

直接民主制とも言える農民集会による統治が、10世紀に、しかも大陸からはるかに隔絶されていた島国のアイスランドにおいて実践されていたことについては、民主政の歴史を研究する上でも興味深い点である。むしろ、大陸から隔絶された島であったが故に、ノルウェーなどによる植民地化に至るまでは他国からの侵略もなかったことが、特異な共和制を維持できていた理由であった。

ただし、アイスランドのアルシングを議会の起源とするにはさらなる研究の蓄積が必要であろう。なぜなら、当時、すでにノルウェーやスウェーデンなどのスカンディナビア地域、ゲルマン人の地域、そしてスコットランドやアイルランドに至るまで、バイキングが移住した先では、慣習的に農民集会による政治が実践されていたことは広く知られているものの、それらはまだ十分に研究されているわけではないからである<sup>(10)</sup>。そして、アイスランドの詩人政治家のスノレ・ステュラソン（あるいはスノリ・スチュールルソン Snorri Sturluson: 1178-1241）が1200年代に記したサガ（散文集）に描かれた農民集会に、それが自由人によって担われたというように空想的に描かれたものが、北欧全体に広まったとされるからである<sup>(11)</sup>。さらに、アルシングが今日のような民主的な運営をしていたと想定することは適切ではないことにある。農民集会には、すべての農民が参加できるわけではなく、有力な農民によって支配と運営がされていたこと、そして集会といってもその主たる目的は裁判にあったからである<sup>(12)</sup>。

それにしても、アルシングが注目されるようになった理由は、アイスランドにおいては、ノルウェーやデンマークによる植民地支配から脱却する19世紀末以降、このアルシングの伝統を基にした近代的議会制度が再建され、完全独立を果たした1944年からは、国会のことを今日でもアイスランドの人々はアルシングと呼び、民主政の伝統を維持しているからである。しかも、スウェーデンなどの北欧諸国においては、近代的議会制への発展の過程にある中世の身分制議会に、必ず市民と並んで農民代表が送られて農民議会を構成しており、その農民代表は地域の農民集会での選挙によって選出されていたとい

う歴史があることにある。北欧における古代から続いていた農民集会の実態が明らかにされているわけではないため、その評価は簡単には下せない。しかしながら、少なくとも近代化への歴史的経過の中で、農民集会の存在が地域における民主政の発展の基盤を形成していたとは言えよう。

## 2. 日本における住民総会の歴史

### 2.1. 前近代の日本における住民総会

近代以前の日本において、北欧のような住民総会が存在していたのかどうか。もちろん、近代的な民主政の原理に基づいた主権者としての個人の集合による住民総会というものを想定することはできない。だが、地域において、地域の住民自らが地域に関わる諸課題を議論していくという姿が、日本の近代以前に存在しなかったわけではない<sup>(13)</sup>。

その実例の一つが会合衆と呼ばれる有力商人を中心とした「自治都市」としての堺である<sup>(14)</sup>。室町時代から戦国時代にかけて商業・漁業そして軍港都市として発達した堺は、時の政権による統治を受けず、堺独自の政治を行うことが認められていた。それは、会合衆による合議制の政治であった。堺の会合衆は36人とされるが、堺の各地域の商人によって重層的に構成されていた<sup>(15)</sup>。だが、すべての商人や町民による直接的な合議制ではなく、いわば富裕な商人によって担われた、前近代的な身分制的かつ代表制的な政治であった。

堺とともに商業都市として発達した博多などでは、それに類似した自治が実践されていたとされる<sup>(16)</sup>。さらに、全国各地で江戸時代から明治に至るまで、「惣村」と呼ばれる農民の共同体組織が存在しており、村では戸長や惣代などを中心に、自治的な運営が行われていた。

こうした中世から近世に至るまでの自治組織は、堺のように織田信長や豊臣秀吉らによって、自治を維持する上で重要な堀（環濠）が破壊された上に、堺政所（堺奉行）が置かれて、かつてのような「自治」は困難な状況となった。さらに、江戸時代になると、各地の惣村は封建体制に組み込まれたりしていった。だが、明治の近代化に至る過程で、「自治都市」の姿がすべて消えたわけではなかった。このような地域社会での自治組織は、前近代的かつ封建的な様式であったとしても、近代的な地方自治制度を整えていくための基盤となる歴史的意義を持っていた。

その意義を見つけたのが、1871年に立憲体制の下での統一国家を建設したばかりのドイツ帝国（プロシア）から日本に招かれたドイツ人の学者たちだった。彼らは、明治になっても全国各地に残っていた「惣村」の姿を観た時、プロシアにおける農村の自治組織と類似したものであり、それを自治の原点として町村制における住民総会（法令上は公民総会）の規定を提案するに至ったのであった。

つまり、地方自治に関しては、前近代と近代との間が歴史的に断絶しているのではなく、前近代において培われていた基盤の上に、近代的な自治制度を構築しようとする意図があったのである。もちろん、明治の時代にあっては、今日のような民主政の姿を期待してはならず、封建体制の残渣を継続したものではあった。しかしながら、その点を差し引いたとしても、自治の基盤となっていたことを消極的に評価できない。

## 2.2. 日本の住民総会の源流としてのカール・ルードルフ

明治政府が明治憲法や地方制度を策定する際に、伊藤博文をはじめとする多くの日本人政治家がドイツ帝国に赴いて指導を受けたことはよく知られている。その重要な相手先が、ウィーンに滞在していたロレンツ・フォン・シュタイン (Lorenz von Stein: 1815-1890)、ベルリン大学のルドルフ・フォン・グナイスト (Rudolf von Gneist: 1816-1895) といったドイツ国家学の学者であった。そして、実際に明治政府によって「雇われ外国人」として来日したのがヘルマン・ロessler (Karl Friedrich Hermann Roesler: 1834-1894)、グナイストの弟子で裁判官を務めていたアルベルト・モッセ (Albert Mosse: 1846-1925)、あるいはドイツ国内で郡長を務めていたカール・ルードルフ (Karl Rudolph: 1841-1915)<sup>(17)</sup> たちであった。

ロesslerは井上毅のもとで明治憲法案を起草した人物である。そして、モッセは山県有朋のもとで、地方自治関連法案を起草した。それに先立って、カール・ルードルフが井上毅を通じて伊藤博文に地方制度関連法の草案を提出していた。

近代化を急いだ日本において、1880年には「町村制」が、1890年(明治23年)には「府県制・郡制」が公布され、中央・地方ともに議会制度と選挙制度が整備された。この議会制度の整備にあたっての、ルードルフとモッセの貢献はよく知られている。彼らは事実上の明治憲法立案者であった井上毅や地方制度の整備に尽力した山県有朋らに重用され、プロイセン憲法や自治関連法を参照しながら、日本の政治風土に合致するような法制度案を明治政府に上申した。井上らがドイツ人を重用したのは、ヨーロッパの中では議会制度の整備では英国やフランスなどに後れをとっていたドイツ帝国であるが、天皇を中心とした立憲体制の整備を急いだ当時の日本にとっては、成文憲法を持たない英国や共和制のフランスなどよりも、ドイツ帝国のように皇帝を中心とした中央集権国家における立憲体制を模することが適切だとの判断があった。

当時としては、こうした外国人が憲法や地方自治制度の起草者であることは極秘とされていたため、表向きには憲法は伊藤博文と井上毅、地方自治制度は山県有朋による起草という体裁をとった。そのため、後に、吉野作造をはじめとする様々な研究者たちが当時の制定過程を調査したことから、ロesslerやルードルフあるいはモッセたちが、憲法や地方自治関連法の実質的な起草者であったことが明らかになった<sup>(18)</sup>。

吉野が大正時代に「民本主義」を唱えたことから、はじめて日本においてもデモクラシーという概念が一般化したとされる。確かに、ルードルフやモッセの起草案や建議には、民主政あるいは民主主義といった用語ではなく、「議院政」という用語に和訳されて英国の立憲君主制による民主政が示されている<sup>(19)</sup>。ルードルフは日本で立憲君主制を成立させて議会制を採用するにしても、英国のような民主政を直ちに日本に採用することは困難との見方を示していた。しかしながら、一方で「自治の精神」や「町村自治」が不可欠であるとの趣旨が、彼らによる日本の政府関係者への講義の中に組み込まれていたものであった。

では、明治初期においてどのような経過から町村総会(以降、公民総会とする)が規定されたのだろうか。ルードルフとモッセの二人のドイツ人を中心に見ていきたい。モッセについては、地方自治制度

関連の整備への貢献度の高さから十分な研究がされてきている<sup>(20)</sup>。一方、モッセに先だって憲法草案や地方自治関連法を起草したルードルフについては、研究者からそれほど強い関心が示されることはないままにある<sup>(21)</sup>。

モッセは、彼の師が当時のドイツにおける国家学の権威者であったグナイストであったためか、明治政府の関係者たち、特に山県有朋はモッセを重用し、地方自治関連法の草案から制定に至るまで、モッセによる提案を受けながら制定していった。そのモッセはルードルフの案に対して、戸長制度を前提としている点や、郡制を提案していた点などを批判すると同時に、ルードルフの公民総会を評価すべき点として指摘していた。だが、モッセがその後長く日本に滞在し、政権に重用されて地方自治制度の整備に尽力した一方、地方自治制度の起草の後に税制改革案として「収入税」を提案したことを最後に、ルードルフはドイツに帰国した。その後は日本において研究されることも少なく、彼の功績が評価されることもないままである。

ドイツで日本に招聘するドイツ人の人選にあたった在ドイツ大使の青木周蔵は、ルードルフを評して「稍々リベラルにして optimist に見え、内政治務的之見込は七独三仏之思想」であると書き残している<sup>(22)</sup>。さらに、「若干フランス流の思想を有している点が、ややりベラルということなのであろう」と紹介している<sup>(23)</sup>。実際、ルードルフは次のような意見を明治政府関係者への憲法講義の中で述べている。

「先ず国民の一人一己に関する権利、即ち人身の自由及び保護の事を述べんに、人間たるの性質より云えば、自由なる者なり。委く云えば人たるものは自由に考へ自由に行ひ得べきものなり。」<sup>(24)</sup>

このように、ルードルフの憲法講義は天皇を中心とした国家体制の重要性を述べる一方で、国民の権利や自由についても、当時の日本としては考えられないほど英国やフランスの例を挙げながら、自由主義的な思想を吐露しているのである。

ルードルフによる地方自治制度への貢献への評価が消えていった背景は定かではないが、ルードルフが「立法及行政権柄ノ施行ニ関スル法律仮案」という名で明治憲法私案を井上毅を通じて伊藤博文に提出しているように、ルードルフは伊藤博文や井上毅との関係性が強かったようである<sup>(25)</sup>。また、実際に地方自治制度を整備していった責任者の山県有朋は、ルードルフではなくモッセを重用したことがあるかもしれない。さらに、ルードルフは地方自治制度というよりも、憲法特に天皇制、警察制度、税制そして貧民救済制度といった領域の整備の提言に重点を置いたからかも知れない。いずれにせよ、ルードルフは明治初期において、日本の地方自治制度の整備に貢献したドイツ人の一人であったことにはかわりはない。その貢献は、明治政府がモッセだけではなくルードルフに対しても、旭日中綬章を授与していることから推し量れる<sup>(26)</sup>。

### 2.3. ルードルフによる公民総会案

さて、そのルードルフによる「町村法草案」の第20条で、町村の有権者が20名以下の場合には、有

権者の総員による町村会（公民総会）とする、と規定した<sup>(27)</sup>。その後の明治政府内での議論により、20名が15名になったものの、その案は残っていった。当時の議会や選挙についての議論は、国政も地方も制限選挙を前提としていたため、一定の資産を持つ裕福な住民で男子にしか投票権を与えなかった。ルードルフらも有権者を一般市民ではなくドイツ（プロイセン）におけるユンカー（豪農）のような限定された者を想定していたのであった。そのことから、町村においてはごく少数の「選挙権を有する住民」による「総会」が実施可能と想定していた。小規模の村で20名ほどの有権者であれば、プロイセンの実態にも倣って議員を選出するまでもないとの認識であった。

この点からも、必ずしも彼らは中央集権体制のみを念頭においていたのではないことが理解できる。彼らのこうした認識は、中世から分権的であったドイツ地方の都市部や農村部に広がっていた直接民主制である住民総会を日本においても制度化する必要性を指摘していたことにある。

ただし、こうした制度は当時としては斬新すぎるものであった。それが、なぜ近代国家に向けて走り始めたばかりの日本で提案され、しかも採択されたのだろうか。その理由は明確ではないが、当時のドイツ帝国における国家学とりわけ社会国家論における地方自治の位置づけにある。

当時のドイツ人学者たちは、英国型立憲君主制、フランス型共和制にも多大な関心を持っていた。それは明治初期に伊藤博文らがベルリンやウィーンに留学して憲政の講義を受けたシュタインやグナイストも同様だった。彼らは、国家とは社会の諸矛盾・諸闘争を調和させていく機構という社会国家論を唱えていた。彼らはプロイセン型立憲君主国を擁護する国家学者であると同時に、英国やフランスの立憲体制あるいはキリスト教的人道主義に基づく初期社会主義にも思想的な影響を受けていた<sup>(28)</sup>。シュタインがドイツの国家学者でありながら、ドイツに社会主義という用語を紹介した人物であることはよく知られていることである。

ただし、その社会主義とは、プロレタリアートによる革命によって国家が必然的に消滅するという歴史的決定論を唱えたマルクス主義とは異なり、漸進的社会改革論に立脚した英国やフランスの初期社会主義である。それは、英国のロバート・オーウェン（Robert Owen: 1771-1858）の「ニューハーモニー村」、フランスのサン＝シモン（Saint-Simon）、シャルル・フーリエ（Charles Fourier: 1772-1837）の「ファランジュ」あるいはルイ＝ブラン（Louis-Blanc: 1811-1882）の「作業所」などの、キリスト教的人道主義に基づく理想主義的な地域における「共同体思想」であるし、住民レベルでの「自治の精神」の発露を基礎とする国家論を唱える社会主義である。個人の自由な人格の発展を目指すというカントの哲学に基づき、後の西欧社会主義あるいは自由主義の混淆による人格主義は個人の「自治」に通じていくものである。

一方、ルードルフやモッセは近代国家として歩みを始めた日本に対して、特に、ルードルフは、プロイセン型の天皇を中心とした立憲国家体制（プロイセン型社会国家）の整備を勧める一方で、日本のように自治制度がない国が、英国、米国あるいはフランスを模範とするのは危険である、とさえ意見具申をしていた<sup>(29)</sup>。

「今日の日本の如き爾来自治及び国会の存せざる国にありて、直に議院政（筆者注：ここでは英国の立憲君主制での議院内閣制を指す）を実施せんと欲するは犯乱無謀の挙業ならん。」<sup>(30)</sup>

ルードルフのこの見解は、明治政府の基本的路線を示しているものであり、この点が明治時代において英国やフランスなどのような先進的な議会制による民主政を導入するのではなく、それらに遅れて成立したドイツの立憲君主体制を模したとして否定的に評価されることになった。

しかし、このルードルフの視点を全面的に否定できない。なぜなら、1871年にドイツ帝国が成立したとしても、君主国（4王国、6大公国、5公国、7諸侯）と3つの自由都市による複雑な連邦国家だったことにある。もともと地方分権的で複雑なドイツを統一国家にするには強力な立憲君主制を敷く必要性があり、そのための法整備に彼らも腐心したからであった。そして明治初期の日本の地方の現状を鑑みれば、江戸時代から続く連綿とした名主制度という封建主義的社会が根強かったし、しかも、幕藩体制から近代国家体制へと変革を成し遂げようとする混乱の最中であった。徳川幕府のもとで制限的であれ分権的であった幕藩体制から、近代的な中央集権的国家体制を整えるならば、いささか官治主義的ではあったとしても、憲法を制定し国会を開催するのに先だって地方自治制度を整備していくことの重要性をルードルフやモッセは認識していたのであった。

つまり、彼らが、強力な天皇中心の中央集権的立憲体制を勧めながらも、一方で地方自治の重要性を指摘するというのは、矛盾するのではなく、むしろ当時のプロシアの立憲過程を日本にあてはめ、天皇を中心とした立憲体制を整備する上での地方自治の重要性を認識していたのであった。そこに、シュタインやグナイストたちドイツの社会国家論の要諦、すなわち天皇を中心とした立憲国家は社会の諸矛盾を調和させる機能を果たすという思想が込められている。

そのため、ルードルフは国家における統治の最小単位である「町村」においては、議会ではなくとも「公民総会」に代えることができるという「自治の精神」の涵養を目指した理想的な地域社会の創造を期待していた。モッセはルードルフ案が官治主義的な観点を前提としていることに批判しながらも、一方でルードルフが唱えた「自治の精神」の重要性を明確に記している。その「自治の精神」については、当時の明治の政治家や官僚たちは、ドイツだけではなく、英国やフランス、そしてアメリカなどへ留学することによって、当時の日本においては過激すぎる思想として警戒する一方で、近代の立憲国家の基礎を担う思想としてその重要性を感じ取っていたのだろう。

この点について、ドイツ人を日本に招へいた青木はどのように評価していたのだろうか。青木がどのような基準でルードルフやモッセを日本に招聘したのかは明らかではない。ただ、招へいの過程の詳細は不明であるが、ドイツにおける当時の最大の権力者であったビスマルクが関与していたことは明らかである。そして、青木は日本における地方自治制度の整備の必要性を強く感じていたことも明らかである。『日本憲政基礎資料』に、青木が次のように発言していたことが記されている。

「大久保さん（筆者注：大久保利通）は、自治制度に関する取り調べを議員に命ぜられたが、その考えは我国の立憲政治も、また外国の実例と同じく、先ず地方自治制の確立より始めなければならない（中略）。然し木戸さん（筆者注：木戸孝允）も大久保さんも前後してこの世を去られた（中略）。今に至るも地方自治制や憲法政治の運用が巧妙にゆかないと云うのも、畢竟この理由に基づくからである」<sup>(31)</sup>

つまり、青木をはじめとする当日の明治政府の指導者たちは、まずドイツ型の地方自治制度を日本で整備を進めたうえで、立憲体制を整えるという構想を持っていたということである。日本における住民総会の源流となったルードルフやモッセや、彼らを招へいた当時の日本の政治家が、日本における立憲体制を整備する上でのプロセスとして、地方自治制度を整備することに腐心していたのであった。

ところが、当時の明治政府がこうしたドイツの学者・行政官から中央集権的立憲体制を学んだことが、明治から昭和初期への天皇独裁体制を生み、戦後も中央集権的体制が続いた要因であるという指摘はかねてから強い。それは、当時のドイツの立憲体制そのものが、英国、米国あるいはフランスと比較して、中央集権的かつポリアーキー的な体制（ロバート・ダールのいう比較的民主的な体制）だったことによる。そして、日本では、明治初期に来日したドイツ人たちによる「自治の精神」への期待とは裏腹な歴史を辿っていったからである。中央集権化にまい進した明治では、ドイツ人たちが勧めた天皇を中心とした立憲体制が、昭和になれば天皇を神格化した上での天皇親政体制へと読み替えられ、「公民総会」も実施された例は、特別な経過を辿った神奈川県芦の湯村と大阪市今宮村だけに終わったのであった。

そのため、ルードルフやモッセたちが期待した、日本の地域における「自治の精神」の涵養というのは、法令の条文上にのみ残り、政治の現場では十分に実践されないままとなった。公民総会の存在が忘れ去られた理由は判然としない。法的には公民総会の設立は郡参事会の議を経て、内務大臣が認めるとの手続きであったが、その郡参事会は郡内の町村の合併を進めることと、その上での町村会を開設していくことに目が向いていたからではないだろうか。さらに、明治初期の農村部では近代的な自治制度というよりも、実態的には江戸時代から続く名主制度が色濃く残っていたのであって、公民総会の制度や趣旨が十分に地域に浸透せず、住民の関心と呼ばなかったからではないだろうか。

### 3. 日本における住民総会の事例

明治憲法下の町村制でもルードルフやモッセの提案にあった「公民総会」が規定され、新憲法の下での地方自治法第94条でも、「町村は、条例で、第89条の規定にかかわらず、議会を置かず、選挙権を有する者の総会を設けることができる」とされた。この規定が明治から戦後の地方自治法にまで継続したプロセスは、明確になっていない。戦後のGHQ（連合軍最高司令部総司令部）が地方自治制度の見直しを検討している中で、日本においても町村において直接民主制が規定されていることに関心を持った。日本に民主政を根付かせることを狙ったGHQによる地方自治制度改革だったが、「公民総会」はその原点であるとも評価したことから、そのまま地方自治法に規定が残った。そのため、二代表制と住民による選挙によって議員を選出することが定められた日本国憲法第93条に違反する可能性については、十分な検討もされることはなかった<sup>(32)</sup>。

実際に、明治憲法下において、公民総会を設けたのは神奈川県芦之湯村（現、箱根町の一部）と大阪市西成郡今宮村（現、大阪市西成区の一部）であり、新憲法下では東京都宇津木村（現、八丈町）だけである。これらの事例の詳細は先行研究に譲るとして、その概要だけをここでは紹介しておきたい。

### 3.1. 明治憲法下の公民總會

明治憲法下での村民總會（公民總會）は、足柄下郡芦之湯村（現、箱根町の一部）がよく知られている。1891年（明治24年）から、1947年（昭和22年）4月に足柄下郡箱根町、元箱根村そして芦之湯村が合併して箱根町となり、議會制へと移行するまで続けられた。大正14年の芦之湯村の人口はわずか36人であり、有権者（公民）は6人であった。こうした極端に小規模な自治体であったために、当時の郡参事会の決定により、内務大臣の許可を得たうえで、議會ではなく例外的に公民總會とすることが村条例で規定された。

1888年（明治21年）に町村制が敷かれた当時の村の数は全国で71,314もあり、芦之湯村の他にもかなり規模の小さな村が全国に存在していた。その後、1889年（明治22年）には町村合併が進められて15,820となりその規模が大きくなっていった。しかしながら、江戸時代から伝統的に続いていた庄屋制度・名主制度の影響もあり、町村制と町村会が法的に整備されたとしても、実態は「部落会」といった江戸時代から続いていた地域共同体による自治的運営が継続していた。その数は1938年（昭和13年）9月30日の調査で全国に199,000も存在していたという<sup>(33)</sup>。

そのような中で、芦之湯村が公民總會を実施するに至った背景や経過は明らかではない。背景としては、当時全国でも最小の村の一つであったことに加えて、箱根の中においても特に標高が高く、他の地域とはやや隔絶した地域であり、なおかつ、箱根の七湯にも挙げられる温泉地だったという地勢的な環境があったかもしれない。だが、その詳細は不明のため、今日の小規模自治体の町村總會への移行が議論された際に、明治憲法下での唯一のモデルとして挙げられたものの、参考とすることはできないという判断が総務大臣などからも出されたのであった。

もう一つの例が、大阪の西成郡今宮村（現、大阪市西成区の一部）である。1889年（明治22年）には戸長制度から転じて、今宮村に村会が開設された<sup>(34)</sup>。しかしながら、財政的な問題から隣接する津守村との組合役場と組合会が設置された（組合役場は明治36年まで）。行政的には両村から5名ずつの総代による公民協議会によって担われることになった。しかし、今宮村と津守村との間で財政面での衝突があり、それぞれが自律性を求めた。そのため1897年（明治30年）に今宮村条例によって、別途に公民總會が設置された。第1回の公民總會の出席者は9名であった。つまり、行政的には今宮村と津守村の連合役場組合と組合会が上部にあり、その下で今宮村の公民總會が設置されていたことになる。ただし、継続したのはわずか4年間であり、1901年（明治34年）には村会の成立とともに廃止された<sup>(35)</sup>。こうした経過から、今宮村は公民總會の事例として注目されることもないままになっている。

### 3.2. 現憲法下の町村總會

現行憲法、地方自治法の下で町村總會が設けられた唯一の例が、宇津木村（現、八丈町の一部）であった。1951年（昭和26年）当時の人口が65人で、有権者は38人であった。明治憲法下での町村制に基づいて村会（定数4名）が設置されていたが、戦後に、議會制ではなく町村總會が設けられた。そして、1955年（昭和30年）4月の町村合併により八丈町に編入されて、村民總會は閉じられた。

宇津木村が町村總會を実施した経過については、榎澤幸弘が詳細な報告をしている<sup>(36)</sup>。榎澤によれ

ば、村民総会への移行には、当時の村長や名主と住民との米の配給を巡っての対立が背景にあったという。村長の専横に反対した村民が総会を開催したことが発端であった。そのため、今日で議論されている議会制から町村総会への移行のモデルとするには無理があろう。だが、たとえそうした政治的対立の背景があったとしても、住民の自律的な動きが村民総会へと移行させていったという事実は貴重である。

### 3.3. 歴史的な住民総会をどう評価するか

今日のような近代社会では住民総会的な直接民主制を実施することは困難であり、むしろ議会制を成熟させていくことこそが民主政の基盤を創ると語られる。確かに、近代社会においては複雑な法制度や財政あるいは様々な政策要望を、住民の全員が集まって熟議を実践することは不可能なことである（たとえインターネット社会が発展したとしても）。しかしながら、ハンナ・アレントが語るような民主政の原理を前提とすれば、すべての住民が参加し、発言や投票をすることができる権利を持ち、そこで公的課題についてすべての住民が熟議を実践することの意義が無いわけではない。それは、国民・住民が文字通りの「公民」として有する権利や義務を学ぶことになるのである。

民主政の基盤的制度を住民総会ではなく議会制に委ねることになったことにより、住民総会と議会制とは断絶したものとする見方がある。地域社会の歴史的な発展に応じて、住民総会では対応が困難になったというのがその理由である<sup>(37)</sup>。しかしながら、民主政の根本原理を学ぶためには、住民総会を議会制に対抗する制度として消極的に評価するのではなく、近代的な議会制を形成していく過程において、その基盤となっていたものとして考えることが重要である。

他方で、近代社会において住民総会を開催することの、運営上や実務上の困難さは避けられない。後述するように、それが日本において住民総会の実施に消極になる最大の課題である。実際、今日直接民主制を一部で採用しているスイスの地方自治体においては、住民総会（ランツゲマインデ：Lands-gemeinde）が観光用に儀式化しているとの批判は強い。それでも、住民が一堂に会し、自らが所属する地方自治体に関わる政策案件について、自らの意思を表明することの意義は大きい。

日本における数少ない住民総会をどのように評価するかは両論ある。一つは、積極的に地方自治の本旨を実現しようとしたものとして、今後の日本の地方自治制度改革のモデルとしての評価である。今日の地方議会制度の「行き詰まり」を打破するための方便として、住民総会を導入することの積極的な意義を認めようとするものである。もう一つは、かつて実施された住民総会は、総会に参加資格がある有権者は一部の富裕層に制限されたものであって、「住民の総意」を体現するような場所ではなかったことから、今日の地方自治制度改革のモデルとはならないというものである。また、これらの事例は地域で発生した問題に対処するための例外的なものであって、それらを現在の地方自治制度に照らしてモデルとして一般化することは誤りであるという見方である。

今日のような民主政が一般化した時代の価値観から、明治初期の近代化が始まったばかりの時期のケースや、戦争直後の混乱期でのケースを評価することは避けなくてはならないだろう。したがって、これからの日本の地方自治制度改革におけるモデル・ケースとすることは避けるべきであろう。それに、これらの事例では、やはり一般化させることを躊躇するような個別の背景を持って実施されたものである。

しかしながら、これらの事例は、すべて法制度の下で行われたものである。芦之湯村や今宮村の公民

総会は、任意のものでもなく、明治憲法下でも認められていた制度を活用した正規のものであった。近代の始まりの中でも、こうした特殊な事例を許容するだけの地方自治への見方が、明治の初期から日本に存在していたことの意味は大きいのである。

## 4. 住民総会に関する今日の議論

近年になるまで、議会から住民総会に移行する、という議論はほとんどなかった。ところが、2005年（平成17年）に長野県王滝村議会で、村民総会へ移行する条例案が提出されたことがあった。村営スキー場開発の失敗による財政難に対する議会の責任が問われたことに対して、三浦清吉議員により「村民総会設置運営基本条例案」が提出された。しかしながら、議会は時期尚早として否決し、それ以降は、村民総会への移行問題が議論されることはなくなった<sup>(38)</sup>。

その後、2017年（平成28年）には、高知県大川村の和田知士村長が村議会を廃止して、村民総会（町村総会）に代えることを問題提起した。高知県大川村の2013年（平成24年）の人口が396人で、議員定数は6名である。その村議会に立候補しようとする者の目途が立たなくなり、村長はこのままだと議会制が成り立たないと危機感から、むしろ村民総会へ移行することが妥当ではないかとの問題提起を行ったのであった。

大川村はもとより、日本の町村議会議員選挙では、当選者の20%以上が「無投票当選」である。選挙前の候補者調整の結果でもあるが、今日では、議員に立候補する意欲を持った者が減少していることが要因の一つである。立候補者の減少の理由は、議員歳費が安いにもかかわらず議会活動で時間がとられることにより、本業（農業）に支障が出ていること、あるいは地方議員に対して「税金泥棒ではないか」「議員特権ではないか」といった住民の厳しい視線があることなどである。

### 4.1. 総務省での検討会での議論

高知県大川村村長による問題提起を契機として、総務省が2017年7月に「町村議会のあり方に関する研究会」を設置し、数回にわたる協議が進められた。町村議会議員の「なり手不足」の解消を目指すために始まったものであるが、法的な観点のみならず様々な論点から議論が進められた。例えば、女性議員を増やすことの必要性や、そもそも「町村総会」の妥当性などである。

具体的な村民総会の規定は、地方自治法95条で「町村議会に関する規定を準用する」としているが、総務省における研究会で、実際に検討を始めたところ、以下のような様々な点で齟齬が発生する可能性が指摘された。

議長の選出方法をどのようにするか。

議会運営員会委員を臨時に選出するのか。

議会事務局を臨時に編成するのか。

一般質問をどうするのか。

委員会を設置するのか。

請願・陳情はどう処理するのか。

100条委員会はどうするのか。

村民同士で十分な議論ができず形式的な採決になるのではないか。

住民が村民総会の手続きを十分に理解できるのか。

住民が村の予算・決算・各種政策に関して十分に理解できるのか。

村民のほとんどは高齢者で、村民総会に参加は可能か。

村長の「独裁」にならないのか。

こうした細部にわたる手続き的な課題の検討の結果、研究会の議論では、現行の地方議会制度を改革していく中で、議員の「なり手不足」に対処することが望ましいとの結論をみた。そして、示された議会改革のポイントは以下の点であった。

- ① 権限を集中させた専門的議員により構成される議会（集中専門型）と、多数の非専門的議員により構成される議会（多数参画型）の選択制
- ② 請負禁止の緩和と議員活動の監視スキーム
- ③ 議員と常勤の公務員の兼職禁止の緩和
- ④ 住民が議員とともに政策的議論に参画する制度

「集中専門型議会」と「多数参画型議会」の選択制といったように、地方自治体が独自に制度選択できるようにしていくことは地方分権化の理念からしても妥当であろう。そして、「集中専門型議会」と「多数参画型議会」という方法論は、地方議会を改革していくための一つの考え方としてはありえる。だが、実施していくとなれば、多くの課題を検討する必要がある。

第一に、現行の町村議会議員の定数は、数名程度か多くても10数名であり、実態としては、権限が集中されない少数の「非専門的議員」である。それを、権限を集中した少数の「専門的議員」によって担わせることが妥当かどうかは疑問である。国会議員、都道府県議会あるいは政令指定都市議会のレベルでは、職業的な「専門的議員」が必要とされる場面はある。だが、一般市や町村レベルでは地域民主政の観点からは、少数の「専門的議員」による「権限の集中」よりも、ある程度の数の「非専門的議員」によって担われることが妥当である。なぜなら、一般市や町村レベルでは議員の「専門性」よりも、地域住民との政治的コミュニケーションによる「親和性」が求められ、幅広い層の住民の政策要請を調達しなくてはならないからである。

第二に、町村議会において、「なり手不足」となっている最大の要因は、概して少ない議員報酬では「専門的議員」が務まらないことにある。したがって、町村議会議員の「なり手不足」の解消のためには、「専門的議員」よりも「専門的議員」の確保のために、生活保障できる程度の報酬を用意することである。だが、現状の財政状況からは町村レベルではそれは困難である。なぜなら、町村議会議員は国会議員とは異なり、政治資金の原資を寄付金や政治資金パーティによる収益に期待できず、政治資金のほとんどは彼ら自身の生業からの持ち出しだからである。生業と議員業という二つの役割を担うことの経済的負

担は、一般的に考えられている以上に大きいことを理解しておくべきだろう。

第三に、他方の「多数参画型議会」の場合、議員報酬はなく、手当のみとすることを想定している。では、日常の生業を犠牲にしてまで、少ない手当で議員になろうという意欲がある人物が存在するだろうか。昼間は生業に励み、議会活動は夜間・休日議会の開催とすることで対応できると想定している。だが、日常の生業の後の夜間や休日に議会活動をするというのは、議員にとっては体力的、精神的に相当な負担がかかる。

また、自治体職員にとっても夜間や休日に議会を開催することによる業務負担の増加が問題となる。公務員にも「働き方改革」が求められていることに、逆行する動きでもある。さらに、住民にしても、夜間や休日に議会に傍聴に出かけようという人は、開始当初はともかくとしても、恒常的に傍聴者の数を期待することはできない。

これまでも、夜間議会や休日議会を実施してきた地方議会が一部で存在する。だが、当初の目論見とは異なり、議員や職員の体力的、精神的負担の増加や、傍聴者の数が期待するほどではなかったために取りやめになっている例もある。

第四に、一方で「多数参画型議会」を選択することになったとすると、現在のままの選挙法では選挙管理委員会の要する経費（公費助成）が過大になることが懸念される。現行の宣伝カーやポスターといった選挙そのものの方法論を、「多数参画型議会」に適応したシンプルなものに変えていくことが必要になろう。

第五に、「なり手不足」を検討する上で、議員の「議会活動」だけを前提とした議論になっていることは懸念材料である。議員はもちろん議会活動が中心である。しかし、議員は議会のみならず、日常的に住民からの要望・陳情への対応、自分の後援会の活動、地元の様々な行事への参加、そして政党に所属している議員にとっては重要な政党活動に追われる。

こうした議会活動以外の議員の活動が評価されないため、地方議会改革の議論においては、議員の議会活動のみを検討の対象とされがちである。だが、議員の「成り手不足」を解決するための対策とするならば、議員活動の全体を把握したうえでの検討を進めていく必要性がある。

## 4.2. 「民主政の学校」の実践

議員の成り手不足から始まった大川村や研究会などでも、町村総会については消極的な議論が主流のようである。確かに、今日まで地方自治法に規定されながらも、ほとんど実施されてこなかったのには理由がある。

その第一は、民主政とは全員の参加による直接制よりも、議会制によって熟議が担われるべきであるという規範的な理論や議論が根強いことにある。カール・ポパーやラルフ・ダーレンドルフといったかつての自由主義者たちが力説したように、政策決定過程においては住民代表である議員による熟議の必要性は今日ではおよその合意を得ていることである<sup>(39)</sup>。住民の全員参加の場で、果たしてどれだけ政策について熟議が実践されるかは現実的には疑問だからである。

第二に、しばしば指摘されるように、直接民主制は衆愚政治あるいは今日で語られているポピュリズムへの親和性がはっきりと表れることへの懸念からである。「民主政のジレンマ」である衆愚政治ある

いはポピュリズムは代議制においても成立するものではあるものの、直接民主制の方がより直接的かつ劇場的に表れることは、経験的に知られている。発言力が強い「ラウド・スピーカー」の影響力や、他の人々が賛成するならば自分も賛成するという「同調性バイアス」によって、政策の熟議とはかけ離れた結果を生むのである。

そして、第三に、住民にとってみれば住民総会は日常生活に負担を課す煩わしいものだからである。議会制の場合には、議員を選挙で選出し、後の地域政策に関わる調整や決定を議員にすべてを委任しておくことで、住民にとっては「民主政のコスト」を軽減できるのである。いわば「民主政のフリーライド」である。住民総会は、そうした「民主政のコスト」を住民に付加することになる。しかも、小規模な自治体であれば、人間関係が濃くなることから、互いに無用な争いを避けることが慣習的に行われる。そのため、政治という闘争の世界を、代表者による議会の中だけに収めておくことが、住民にとっての利益にもなるのである。

しかしながら、「地方自治は民主政の学校」<sup>(40)</sup> というジェームズ・ブライスの格言が、日本の地方自治において活かされているとは言えない。住民が民主政を学ぶ機会は、ほぼ選挙だけになっている。その上、その選挙も低投票率化が顕著であり、さらに町村議会では「議員の成り手不足」から選挙そのものが成立しなくなりつつあるのが日本の実態である。したがって、この「民主政の危機」とも言われる日本の地方自治の実情を鑑みれば、住民総会にチャレンジしてみることが、住民が民主政を学ぶという大きな意義を持つことになる。今日の日本において議員の「なり手不足」への対処療法的な制度設計を検討するだけでなく、「なり手不足」を契機として、地域民主政の方法論や意義を根本から考え直すことが必要なのはそのためである。その意味で、総務省の研究会の指摘は、あまりにも手続き的な観点に偏りすぎたと言える。

平成の大合併は一段落したものの、地方の衰退が益々進んでいる実情がある。人口が数百人の小規模自治体の合併問題は、今後も検討されていくことになるだろう。ただ、平成の大合併をあえて実施しなかった理由が、離島や山間部の小規模自治体には強く存在するのである。小規模自治体にとっての合併とは、地域政策の集中と選択が迫られることによって、合併後の拡張した地方自治体の内部で辺境に追いやられ、むしろ地域の自律や自立が損なわれることを意味するからである。民主政についての政治的かつ規範的な議論はともかくも、大川村のような深刻な小規模自治体の生き残り策として、合併ではなく住民総会への移行という選択が訴えられたのは、このためでもある。

## 終わりに

本稿は住民総会の起源の一つとして注目されているアイスランドにおける農民総会の歴史的な経過を探り、日本の明治初期において住民総会（公民総会）が規定された経過を検討してきた。そして、今日の日本で議論されている小規模自治体での議会制から住民総会への移行問題について課題を検討してきた。

住民総会を再考する意義は、地域産業が衰退し、少子高齢化に悩む離島や山間部の小規模自治体にとって、持続可能性が失われつつある状況においてこそ、議会を廃止して住民総会へと移行するという大胆

な試みに価値があるということである。それは、大規模な地方自治体では実践が困難な「民主政の学校」としての地方自治が、小規模な地方自治体であれば、実践可能だからである。

住民総会への移行は、「自分たちの地域は自分たちで考える」という、アイスランドなどの北欧諸国の農民集会に見られ、そして日本においても明治の初期においてルードルフやモッセが指摘していた、根本的な理念としての「地方自治の本旨」を体現することになる。そして、彼らが当時の日本の姿を観た時の重要な視点であった、中央集権的立憲体制を整える上でも、まず地方自治制度の整備から始めることが重要だと指摘した意味を、地方分権改革でやり残された大きな課題である現在の小規模自治体において、再発見することに繋がるのが期待できるのである。

もちろん、実際に自治の理念の実践のために住民総会を運営するとしても、総務省の検討会で示されたような、多くの手続き的な課題が現われることは容易に推測できる。しかしながら、議員の「なり手不足」に悩みを解消し、かつ、地域の活性化を望むのであれば、手続き的な観点からだけで住民総会を消極的にとらえるのではなく、積極的に検討を進めていくことが必要であろう。

〈注〉

- (1) ハンナ・アレント (1995: 380)
- (2) 地方自治法上は、「町村総会」という名称が使用されている。明治期は「公民総会」とされていた。一方、一般的にはしばしば「住民総会」という呼称が用いられる。また、町で実施される場合には、「町民総会」、村の場合は「村民総会」となる。こうした多様な用語の使用は混乱を来すが、本稿では総称する場合には「住民総会」と使用し、個別の法律上の規定や事例を示す場合には、それぞれの呼称を使用する。
- (3) 1997年に出された地方分権推進委員会の第二次勧告に「国は、小規模町村が地方自治の一つのあり方として、条例により町村総会へ移行できることについて周知する。」との文言が記載されたものの、その後はほとんど議論が進んでいない。
- (4) 永井良和によれば、中世時代のフランスにおいても、すでに地域の村落共同体では村民総会が実施されていたという。永井 (1999: 9-10)
- (5) Jesse Byock (2002)
- (6) ゲンナー・カールソン (2002: 5)
- (7) 武田龍夫 (1993: 7)
- (8) 松本涼 (2009: 2)
- (9) 前掲書 (2009: 2)
- (10) 武田 (1993: 11)
- (11) スティーグ・ハデニウス (2008: 23-24) なお、ハデニウスはスウェーデンにおける農民集会が、議会制の発達に寄与したという点については、誇張すべきではない、と指摘している (2008: 25)。
- (12) オロフ・ペタション (2003: 1)
- (13) 中世期における日本の「自治都市」の根源や、自治の主体となる単位などについては、学説にも議論がある。詳細は、藤本誉博 (2017: 12) を参照されたい。
- (14) 堺市編 (1925)
- (15) 会合衆の人数については、諸説ある。堺市編 (1925) では36人とされるが、藤本誉博 (2017) によれば10名である。これらの違いは、藤本の指摘のように、自治都市としての堺市の構造の歴史的变化によるものと推測される。
- (16) 博多については、佐伯弘次 (1996) を参照。
- (17) カタカナ表記のカール・ルードルフのドイツ語に、先行研究ではKarl Rudolph, Carl RudolfあるいはKarl Rudolfといった多種の表記がある。この点が、カール・ルードルフの研究の際に混乱を来している。両者は同一人物か、または別人なのか、という点である。その原因の一つは、明治期にドイツ語をカナ表記

- することが難しく、カール・ルードルフがカーレ・レードルフと表記された場合もあったことにある。さらに、カール・ルードルフに加えて、当時条約改正のための法制度の改革に尽力したオットー・ルードルフ (Otto Rudorff) という人物が存在するが、カールとオットーが同一人物として混同されていた可能性もある。
- (18) 吉野はこの研究を発表したことによって、逮捕された。吉野は「民本主義」を唱えた人物であると同時に、鈴木文治、安倍磯雄、堀江帰一らと社会大衆党の創立者の一人に名を連ねたように、社会主義的思想を持っていた人物である。そうした人物によって当時は最大の秘密とされていた明治憲法の制定過程に、ドイツ人社会主義者が関与していたという事実が明らかにされたのであった。
- (19) 当時は、英国の進んだ民主政を示す日本語訳が無かった。明治の中期になって、デモクラシーが「民主主義」と訳されるようになった。詳しくは野口忠彦 (2010) を参照されたい。
- (20) 亀卦川浩 (1967) では、ルードルフについても触れているが、モッセについてより詳細に記してある。
- (21) 税務大学の牛米努 (2007) は「カール・ルードルフは 1841 年プロシア生まれのドイツ人で、行政官補や郡長として地方行政に携わり、内閣顧問として招聘された。明治 17 年から同 20 年まで滞在し、帰国後は県参事官や県知事を歴任した」と記してある。さらに、Robert M. Spaulding Jr. (1967) によれば、カール・ルードルフは、1878 年にビスマルクの命により青木周蔵によって招かれて来日したとされている。ルードルフは警察制度、税制などに関する法制度の起草をしたことが知られているが、それに加えて「市街条例」「窮民救済法」なども起草した。いずれも当時のドイツですでに施行されていた法制度を参照したものと思われる。
- (22) 「伊藤博文関係文書 1」, p. 63
- (23) 牛米努 (2007: 453 一部筆者修正)
- (24) 伊藤博文 (1934: 132) なお、第 20 条の原文は、「村又ハ町ニシテ單ニ参決権ヲ有スル町村民二十名又ハ二十名以下ナルトキハ、該総員ヲ以テ町村会ヲ組成ス」である。
- (25) 尾佐竹猛 (1943: 273-274)
- (26) ルードルフには明治 20 年 3 月 17 日付 (明治 20 年 3 月 23 日付官報)、モッセに対しては明治 21 年 12 月 28 日付 (明治 22 年 1 月 19 日付官報) で授与している。
- (27) 伊藤博文編 (1934: 132)
- (28) 柴田隆行 (2006) を参照。
- (29) 伊藤博文編 (1936: 519)
- (30) 前掲書 (1936: 519)
- (31) 議会政治社編 (1939: 125-126)
- (32) 日本国憲法第 93 条には「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」と規定されており、地方自治法で定められた住民総会は憲法に違反するとの問題提起がされてきたが、憲法学の分野では、憲法は具体的な制度運用について下位法に委任しているから憲法に違反せず、日本国憲法は住民総会を排除していないとの解釈が通説となっており、さほどの議論が喚起されないままにある。
- (33) 鈴木俊一 (1997: 34)
- (34) 今宮村の公民総会が着目されていなかった理由は、連合役場組合と組合会が設立されて行政が執行されていたことにあると思われる。そして、公民総会を設立した狙いは、両村の間の財政的負担の調整という限定的な目的であったことや、4 年間という短期的なものであったこともその理由と思われる。
- (35) 貞本義保 (1926: 91-92)
- (36) 榎澤幸弘 (2011)
- (37) スティーン・ハデニウス (2008)
- (38) 産経ニュース <https://www.sankei.com/politics/news/150906/pl1509060020-n1.html> (2019 年 10 月 12 日アクセス)
- (39) 加藤秀治郎 (1989)
- (40) ジェームズ・ブライス (1929: 160)

参考文献・資料

- アレント, ハンナ 志水速雄訳『革命について』ちくま学芸文庫, 1995年
- 伊藤博文編『秘書類纂皇室制度資料 上巻』秘書類纂刊行会, 1936年
- 『秘書類纂皇室制度資料 下巻』秘書類纂刊行会, 1934年
- 牛米 努「明治20年所得税法導入の歴史的考察」『税大論叢』56号, pp. 438-488., 2007年
- 榎澤幸広「地方自治法下の村民総会の具体的運営と問題点」『名古屋学院大学論集』社会科学編 第47巻第3号 pp. 93-118., 2011年
- 大川村議会維持対策検討会議「大川村議会の維持に向けた方策について」2017年
- 尾佐竹猛『日本憲政史の研究』一元社, 1943年
- 加藤秀治郎「ラルフ・ダーレンドルフの民主主義論」『法學研究』慶應義塾大学法学研究会, Vol.62, No. 2, 1989年, pp. 23-40.
- 議会政治社編『日本憲政基礎史料』議会政治社, 1939年
- 亀卦川浩『明治地方制度成立史』柏書房, 1967年
- カールソン, グンナー 岡沢憲芙監訳『アイスランド小史』早稲田大学出版部, 2002年
- 北場 勉「国民国家形成と救済」『社会福祉学』第53巻第4号, 日本社会事業大学, pp. 3-15., 2012年
- 居石正和「明治地方制度の成立とその特徴(4)」『同志社法学』49巻5号, pp. 232-289., 1998年
- 佐伯弘次「中世都市博多と「石城管事」宗金」『史淵』九州大学文学部, 第133巻 pp. 1-22., 1996年
- 堺市編『堺市史講演集』堺市, 1925年
- 阪西紀子「中世アイスランドの臨時の集会」『一橋論叢』第112巻第4号 pp. 527-543., 1999年
- 貞本義保編『今宮町志』今宮町, 1926年
- 柴田隆行『シュタインの社会と国家』御茶の水書房, 2006年
- 鈴木俊一『回想 地方自治50年』ぎょうせい, 1997年
- 総務省自治行政局行政課「町村議会のあり方に関する課題等について 第1回町村議会のあり方に関する研究会」2017年
- 武田龍夫『物語 北欧の歴史』中公新書, 1993年
- 永井良和『フランス投票時代の鳴動』芦書房, 1999年
- 野口忠彦「民主主義は適訳か」『拓殖大学論叢 政治・経済・法律研究』拓殖大学政治経済研究所, 第13巻第1号, pp. 1-56., 2010年
- ハデニウス, ステイーグ 岡沢憲芙監訳『スウェーデン議会史』早稲田大学出版部, 2008年
- 藤本誉博「室町後期から織田権力期における堺の都市構造の変容」『国立歴史民俗博物館研究報告』第204集, 2017年
- ブライス, ジェームズ 松山武訳『近代民主政治 第1巻』岩波文庫, 1929年
- ペタション, オロフ 岡沢憲芙監訳 齊藤弥生・木下淑恵訳『北欧の政治』早稲田大学出版部, 2003年
- 松本 涼「13世紀アイスランド農民の支配の構図と王権受容: 貢税プロセスの分析より」『北欧史研究』京都大学 28巻, pp. 1-14., 2009年
- Spaulding Jr. Robert M. *Imperial Japan's Higher Civil Service Examinations* Princeton University Press 1967
- 「伊藤博文関係文書1」 国立国会図書館デジタルコレクション

# 地域社会における消防団の位置づけと課題について

濱口和久

## 要約

消防団の起源は江戸時代の「町火消」に遡る。最近では自衛隊の災害派遣活動が注目されているが、消防団は普段から地域に密着し地域防災力の中核を担っている存在である。

消防団員は他に職業を持つ地域の住民でありながら、日常の防火・防災活動を行いながら、訓練を積み、住民を指導している。災害が起きたときには、人命救助、消火・防災防除活動などに出動する。だが、消防団も産業・就業構造の変化や市町村合併、少子化、過疎化など、社会経済の大きな変化のなかで変革期を迎えている。団員の減少や団員の高齢化は、消防団の存続と精強さに深刻な影響を与えている。学生や女性、機能別消防団員などの加入促進の取り組みを行っているが、団員の減少や高齢化の解消までには至っていない。一時、常備消防の強化が進むなかで、消防団不要論が起きた時期もあったが、現在は、地域のコミュニティ維持という面でも、大きな力を発揮することが期待されている。

東日本大震災では、災害対策基本法が想定していた被災地市町村の行政機関の災害対応の限界が露呈し、公助だけでは大災害に対応することが非常に厳しいことが明白となった。公助だけで対応できない部分は、共助が担う必要があり、その中心的役割を担うのが消防団である。消防団は、住民の安全を確保するために、自主防災組織などともしっかりと連携をしていかなければならない。地域防災力の強化には、住民一人ひとりの防火・防災意識の定着を図ることも大事となる。消防団という組織は、日本人の貴重な財産であり、今後も地域防災力の担い手として育成させていく必要がある。

キーワード：消防団、共助、中核、地域防災力、自主防災組織

## 1. はじめに

火災の消火活動や、全国各地で地震や風水害（気象災害）などの災害が起きた場合、消防団が出動する。今後、首都直下地震や南海トラフ地震などの大地震が数十年以内に起きる<sup>(1)</sup>ことが懸念されており、消防団を中核とした地域防災力の向上が求められている。テロ災害などが起きた場合にも、消防団は避難住民の誘導などの役割を担うとされている<sup>(2)</sup>。消防団員は地域住民で構成され、普段は別の職業を持っている。

大規模な災害が起きると、自衛隊や警察、消防だけではすべてをカバーすることはできない。これらの組織が公助の役割を担うとすれば、消防団は地域社会において共助の役割を担うことになる。ところが、近年、消防団を取り巻く環境は厳しさを増している。そして、様々な課題が指摘されている。そのなかの代表格な課題が「消防団員の減少」と「消防団員の高齢化」である。消防団は、団員がいてははじめ

て機能する組織である。団員がいなければ、ポンプ車や消火栓は宝の持ち腐れとなる。日本は少子高齢化、地方では過疎化に突入しており、このままの状態が続けば、消防団への人材供給ができなくなる恐れすらある。ライフスタイルの変化・多様化も団員の加入に影響している。

一方で、近年、災害での消火活動や後方支援活動をはじめ、住宅用火災警報器の設置促進、火災予防の普及啓発、住民に対する防災教育・応急手当指導など、広範囲に女性消防団員の活躍が期待されるようになり、毎年、女性消防団員は増加している。地域防災に関心を持ち、卒業後も地域防災の担い手となる人材確保のため、大学生や専門学校生の消防団への加入促進の取り組みも行われている。しかし、女性消防団員や学生消防団員が増えても、基準定足数を満たす消防団員数に達していないのが実情である。消防団の平均年齢の上昇を抑えることも、簡単には解決できそうにない。

そこで本稿では、最初に消防団の成立の経緯を概観する。次に常備消防と消防団について説明し、消防団の抱える課題について論じ、消防団の充実強化に向けた取り組みについて紹介する。さらに、自主防災組織なども地域防災力を支える重要な組織であり、消防団と自主防災組織との連携や、住民一人ひとりの防火・防災意識の定着を図るための取り組みについても事例を交えて論じる。最後に地域社会における今後の消防団の在り方について提言する。

## 2. 消防団の成立の経緯

消防団の歴史は古く、江戸時代、徳川幕府第8代将軍徳川吉宗が、江戸南町奉行の大岡越前に命じ、町組織としての火消組である店火消を編成替えし、町火消「いろは四八組」を設置させたことが今日の消防団の前身であるといわれている<sup>(3)</sup>。

明治に入ると、政府は町火消を東京府に移管され、明治3（1870）年に消防局を置き、町火消を改組して消防組とする。当時、全国的に公設消防組は少なく、ほとんどが自治組織としての私設消防組でしかなかった。おまけに、ほとんどが名だけで、活動をしている消防組は少なかった。この状況を改善すべく、政府は新たな消防組織の育成を図るため、明治27年2月9日に消防組規則（勅令第15号）を制定し、消防組を府県知事の管掌として全国的な統一を図る。この時点を持って、全国的な組織としての消防団制度が誕生した<sup>(4)</sup>。

日本が日清戦争、日露戦争、第1次世界大戦を経験するなか、消防組は国内治安の第一線にあった警察の唯一の補助機関として、その任務を遂行しながら発展していく。政府は大正8（1919）年、勅令によって重要都市に常設消防を整備すべく「特設消防署規程」を公布し、該当する府県知事に対して特設消防署の設置を命じた。これが現在の常設消防署の始まりである<sup>(5)</sup>。

昭和に入ると、満洲事変、シナ事変、第2次世界大戦を経て、消防体制もその都度、見直されていく。昭和4（1929）年ごろから、軍部の指導により、民間防空団体として「防護団」が各地に結成された。防護団は、陸軍の指導の下に発足した団体で、昭和7年に東京市で最初に組織化される。陸軍肝いりの団体であるが、「消防組規則（明治27年勅令第15号）」により法定化された消防組とは異なり、法的根拠がない単なる民間団体であった。そのため組織化も全国一斉に行われたのではなく、住民の防空思想が比較的高い六代都市を中心に結成され、陸軍の統制の下で防空活動をすることになった。昭和12年

には「防空法」が制定される。国防体制の整備が急がれるなか、昭和13年に内務次官名で消防組、防護団の統一について「両団体統合要綱案」が通牒され、勅令制定の基礎となる両団体統合の要綱が決定された。これらを経て、消防団と防護団を統合し新たな警防組織を設けるため、昭和14年1月に勅令をもって「警防団令」が公布される。明治以来の消防組は解消し、「警防団」が同年4月1日に全国一斉に発足した。警察の補助機関として従来の水火消防業務に防空の任務を加えられて終戦に至る<sup>(6)</sup>。

戦後、米国調査団の報告により、警察と消防の分離が勧告され、昭和22年4月30日の消防団令の公布により、警防団が廃止され、新たに全国の市町村に自主的な消防団が組織されることとなった。同年12月23日に消防組織法（昭和22年法律第226号）が公布されると、消防が警察か完全に分離独立し、市町村の責務とされたことを受け、昭和23年3月24日に新たな消防団令が公布され、消防団は義務設置から任意設置制になる。その後、消防団の根拠規定は政令ではなく法律に置くべきとの考えから、消防団令は廃止され、消防組織法に消防団の根拠規定が盛り込まれることになった<sup>(7)</sup>。以上のように、消防団は様々な変遷を経て、今日に至っているのである。

### 3. 消防団の現状

#### 3.1 常備消防と消防団

消防組織には「常備消防」と「非常備消防」の2種類がある。常備消防とは、市町村に設置された消防本部・消防署のことで、常駐の消防職員が勤務している（消防組織法第10条第1項）。原則は市町村が設置することになっているが、一部の地域では、一部事務組合や広域連合により設置されているところもある。また、特別区（東京23区）に関しては特別区の連合体としての東京都が東京消防庁を設置して特別区の消防本部としている。消防と聞いて、多くの人がイメージするのが常備消防のことである。平成30（2018）年4月1日時点で、日本全国に約16万人の消防職員がいる<sup>(8)</sup>。消防職員は、消防長（消防本部の長）により任命され、それぞれの区域の消防本部及び消防署において消防事務に従事する職員のことをいう。消防長については、当該区域の市町村長が任命する。また、消防吏員とは消防本部に勤務する消防職員のうち、消火・救急・救助・査察などの業務を行う者のことをいう。消防吏員は、消防職員のうち階級を有する者であり、消防法や災害対策基本法などに定められた権限を執行することができる。消防吏員の階級並びに訓練、礼式及び服制に関する事項は、消防庁の定める基準に従い、市町村の規則で定められている（消防組織法第16条第2項）。

一方、市町村の非常備の消防機関に当たるのが消防団である。消防団員は普段は他に職業を持っている。消防団員の身分は、地方公務員法及び消防組織法に規定された市町村における非常勤の特別職地方公務員である。階級制度を採用しており、消防団員の階級（消防組織法第15条第6項）は、団長、副団長、分団長、副分団長、部長、班長及び団員に分かれている。公務中に死傷したり、公務が原因で病症が出た場合は、公務災害として一定の補償を受けることができる。

東京都の特別区においては、各特別区ではなく、特別区の連合体としての東京都が消防責任を負うため（消防組織法第26条）、この区域内の消防団に所属する団員の身分は「東京都の非常勤特別職地方公務員」となる（消防組織法第28条）。消防団員は、地方公務員ひいては公務員全体のなかでも最大の員

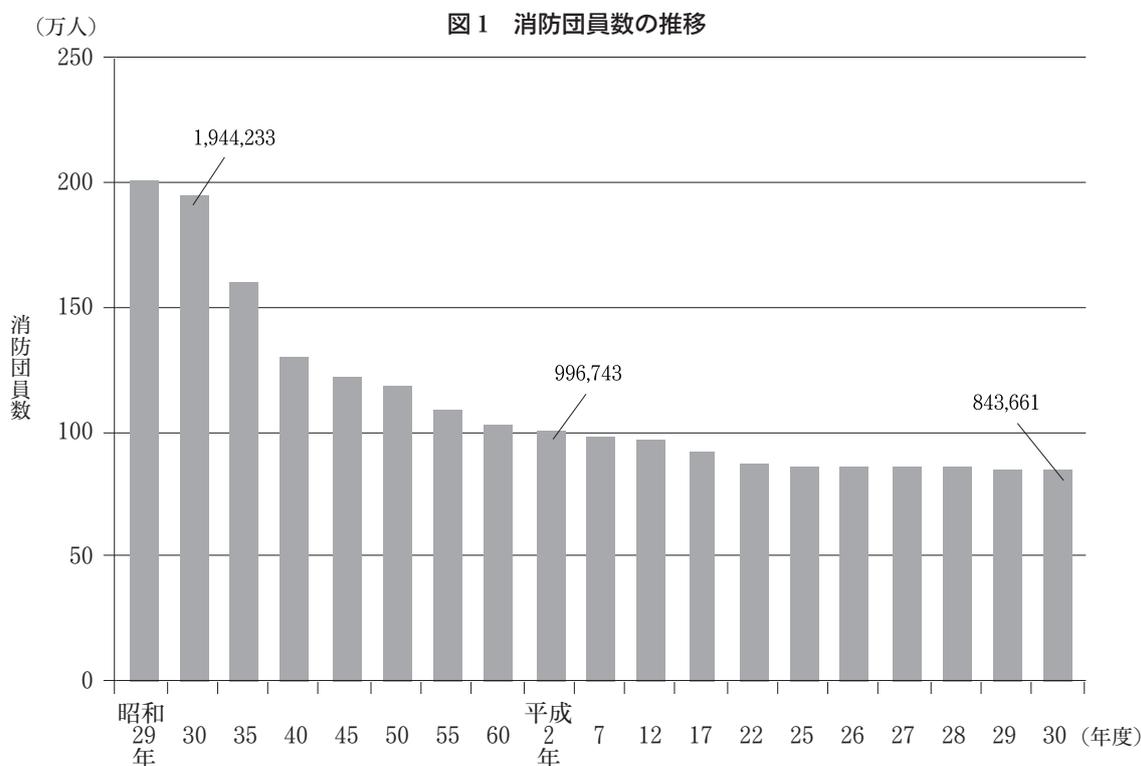
数を有する職種である。

消防団は、地域密着性、要員動員力、即時対応力といった特性を生かしながら、火災時の初期消火や残火処理、風水害時の警戒や救助活動などを行うほかに、大規模災害時には住民の避難支援や安否確認などを、国民保護の場合には避難住民の誘導などを行う。特に消防本部・消防署が設置されていない非常備町村にあっては、消防団が消防活動を全面的に担うなど、地域の安心・安全確保のために果たす役割は大きい。さらに、消防団は、平常時においても消防車に乗っての火災予防の啓発や応急手当の普及など、地域に密着した活動を展開しており、地域防災力の向上、地域コミュニティの活性化にも大きな役割を果たしている。

消防団は、平時は消防署と消防団が並列の関係にあるため、消防署の直接的な指示を受けることはないが、出動の際は、消防団及び消防団員も消防署及び消防吏員と協力し行動するなどの有機的な連携が図られることも多い。消防本部を置く市町村では、消防団本部は消防署内（同一建物内）におかれる場合がほとんどであり、消防団の運営や訓練には消防吏員の協力や指導によるところが大きい。

平成30年4月1日現在、ほとんどの市町村に常備消防が設置され、日本全国に728の消防本部と1,719の消防署があり、消防本部が設置されていない市町村は、全国7都県に29町村ある<sup>(9)</sup>。このうち1都3県の21町村が島嶼部である。それに対して消防団は、全国すべての市町村に設置されており、平成30年4月1日現在で2,209消防団、2万2,314分団を数えている<sup>(10)</sup>。

一方で、昭和29（1954）年には全国に200万人を超えていた消防団員も、平成30年4月1日現在、約84万人にまで落ち込んでいる。消防団員の減少傾向は、戦後一貫して続いており、減少に歯止めがかからない状態となっている<sup>(11)</sup>。



資料：総務省「消防団の組織概要等に関する調査の結果（平成30年4月1日現在）」より作成

永田尚三によれば、「昭和 30 年代半ば以降に政府がとった市町村消防の常備消防化政策が、皮肉にも消防団の衰退に拍車をかけた側面があるとしている。これにあわせて、昭和 38 年に救急業務が法制化され、消防の仕事に組み込まれた。消防団員数の減少は、ほとんどの市町村に常備消防が設置され、消防救急サービスをする体制（行政が消防本部を新設し 24 時間体制で消防・救急サービスを提供する体制）が確立した現在、ある程度必然的に生じる現象である」としている<sup>(12)</sup>。

消防団員は減少したとはいえ、常備消防約 16 万人に対し、消防団はその 5 倍の約 84 万人を擁する組織であり、地域における消防防災体制の中核的存在であることには変わりがない。

### 3.2 消防団員減少の背景と消防団の報酬

以前は、消防団員になるのは地元（地域）に昼間もいる農家や自営業者が中心だった。特に農山村地域では、男は祖父、曾祖父の時代から引き継がれるように、消防団員になるのが当たり前、消防団に入団しなければ一人前の男として認められないという地域が数多く日本全国に存在した。しかし、20 代、30 代、40 代の従来の団員の主力だった年齢層の男たちの多くが、平日はサラリーマン化し、他地域に働きに行くようになり、地域社会との繋がりが相対的に希薄になったことも、消防団員数が減少した理由に挙げることができる。また、若者の多くが入団拒否の理由として「仕事と両立できない」「プライベートを大事にしたい」ことを挙げている。実際、年代に関係なく、消防団活動に時間を割くことが難しくなっている。

特に消防団員の負担となっているのが、消防団のイベントの 1 つとなっている消防操法大会がある。県大会や全国大会の出場を目指す消防団では、訓練期間が長期間、ときには年間を通じて常時行われる場合が多く、幹部や OB などの圧力により過剰な訓練を強要され、自分や家族、職場にまで多大な負担を強いる消防団もある。一部の消防団では、既存の団員の離脱にもつながることから、「競技大会の為の訓練」から、現場での応用を目指した活動に活路を見いだす消防団も出てきている。過剰な訓練が原因で、死者が出たケースもある。実際、平成 17 年 5 月、操法訓練後に心筋梗塞となり死亡する事故が起きている<sup>(13)</sup>。訓練には大変無理な動きも多く、訓練期間も長期に及ぶために、訓練の過程で怪我をする消防団員もいる。平成 27 年には操法技術の未熟さを苦しめた消防団員が自殺をするなど、精神的な負担も大きい<sup>(14)</sup>。消防団員は本業を持っている団員がほとんどであり、ケガをした際には仕事や家庭にも多大な支障をきたし、多くの犠牲を払うということになる。

一方で、消防団は地域における助け合いの精神に基づいてはいるが、完全なボランティアではない。災害対応などに出勤した場合には、それぞれの市町村条例の規定に応じて、年額数万円程度の年報酬及び出勤 1 回当たり数百円から数千円程の活動手当が支払われることになっている。総務省消防庁は、市町村に対し、団員への年間報酬が 3 万 6,500 円、団長への年間報酬が 8 万 2,500 円、更に 1 回当たりの出勤手当 7,000 円として地方交付税に算入して市町村に毎年払っている。これらは私たちの税金で賄われており、適切に使用されなければならない。ところが、報酬の支払いに関して、西日本新聞（平成 30 年 9 月 25 日）に次のよう記事が掲載された。

「福岡県内の複数の消防団員から『酬を受け取ったことがない』という声が届いた。『団の飲み会や旅行に使われている』という証言もある。『報酬は分団が全てプールしていて、何回出勤しても、自分は

一度も受け取っていない。誰が管理しているのかも知らされていません』などの声がある」

西日本新聞の内容と似たようなことが、前々から指摘されてきた。毎日新聞（平成 30 年 11 月 11 日）でも、「総務省消防庁が報酬などを団員個人の口座に振り込むように通知しているにもかかわらず、東京都と大阪府を除く道府県庁所在地の 45 市のうち 18 市が、依然として報酬などを特定の口座に一括して振り込む違反状態にある」と伝えている。活動の実態のない者を団員に仕立てて不正に報酬などを受け取る行為などが発覚した消防団もある。

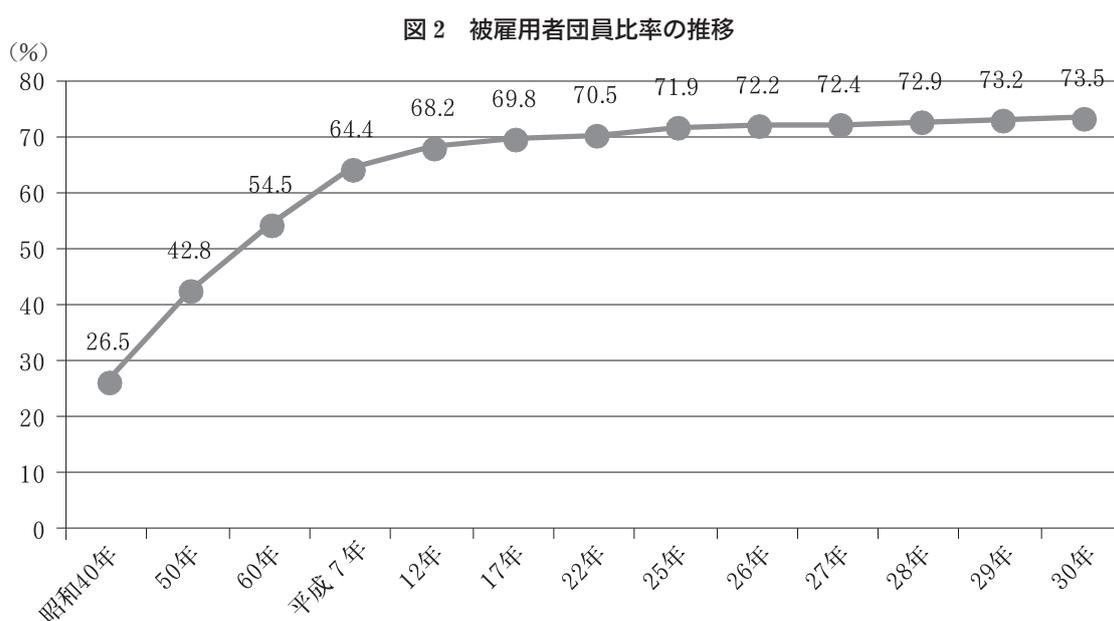
不透明な報酬問題は、団員同士の不信感を助長し、消防団活動にも大きな支障をきたす恐れもある。

### 3.3 被雇用者の消防団員の割合と高齢化

就業構造の変化により消防団員に占める被雇用者の割合が高くなっており、被雇用者団員比率は平成 30 年 4 月 1 日現在、73.5%となり過去最高を更新した。過去の経過を見ても、昭和 40 年には 26.5%だったものが、昭和 50 年に 42.8%、昭和 60 年に 54.5%、平成 7 年に 64.4%、平成 22 年からは 70%を超えている。

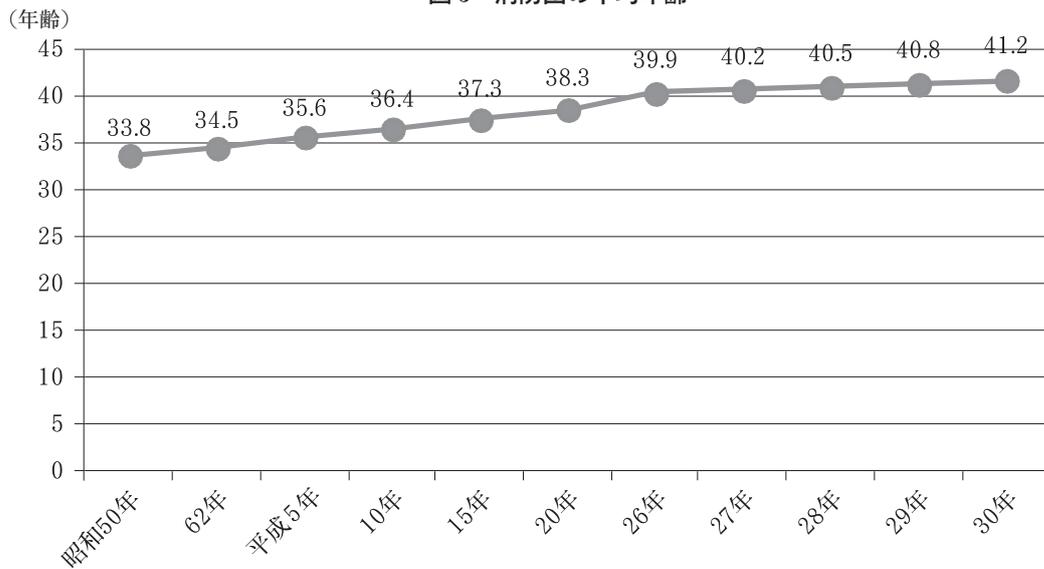
現在、消防団員の職業構成及び就業形態は平成 30 年 4 月 1 日現在、公務員 6 万 8,336 人（8.1%）、農協・公社等の特殊法人 3 万 457 人（3.6%）、日本郵政 6,627 人（0.8%）を含め 61 万 9,999 人（73.5%）になっている。被雇用者以外では、学生 4,518 人（0.5%）、自営業・その他 21 万 9,144 人（26.0%）となっている。日本郵政 6,627 人の多くが、昔から地方の名士であり、ある程度の自由度がある特定郵便局長だと思われる。加えて、総務省は日本郵政株式会社に対して、平成 25 年 12 月 13 日及び平成 29 年 2 月 22 日に、消防団活動への参加促進を依頼するとともに、各地方公共団体に対しても、平成 26 年 1 月 24 日、郵便局への働き掛けを依頼している<sup>(15)</sup>。

消防団員の平均年齢は、平成 30 年 4 月 1 日現在、前年に比べて 0.4 歳上昇し、41.2 歳となっている。年齢構成比率を昭和 50 年と平成 30 年とで比較すると、昭和 50 年は 19 歳以下（1.9%）、20 歳～29 歳



資料：総務省「消防団の組織概要等に関する調査の結果（平成 30 年 4 月 1 日現在）」より作成

図3 消防団の平均年齢



資料：消防団員の年齢構成比率の推移（平成30年度『消防白書』）より作成

(39.9%)、30歳～39歳(39.2%)、40歳～49歳(15.2%)、50歳～59歳(3.1%)であるのに対し、平成30年は19歳以下(0.4%)、20歳～29歳(13.1%)、30歳～39歳(33.7%)、40歳～49歳(31.6%)、50歳～59歳(15.1%)、60歳以上(6.0%)となっている。

20歳～29歳の年齢層が20年間で3分の1に減少している一方で、40歳～49歳の年齢層が倍増し、50歳～59歳の年齢層も5倍に増えている。昭和50年にはいなかった60歳以上の消防団員も昭和60年(0.9%)から登場し、毎年増え続けている。この背景には、団員の定足数維持のため、消防団の定年を延長する市町村が増えたことが挙げられる。体力的にも肉体的にも元気な60代は多いが、消防団という組織の特性上、高齢化が進むことは、組織の精強さを弱めることに繋がってくる<sup>(16)</sup>。

### 3.4 消防団不要論から見直し論へ

平成7年1月17日の早朝(午前5時46分52秒)、兵庫県淡路島北部を震源とする巨大地震が兵庫県神戸市を襲った。観測されたマグニチュードは7.3と非常に規模が大きく、兵庫県北淡町(現・淡路市)や神戸市須磨区、長田区などでは震度7を記録した。震度1以上となる有感地震は、福島県から鹿児島県までの広い範囲に及んだ。この地震では、当初、最大震度を震度計が示した震度6としていた。ところが、その後の気象庁の現地調査で、活断層に沿った一部の地域においては、震度6を超える被害が出たところがあり、震度7に引き上げられる。昭和23年6月28日に起きた福井大地震を機に設定された「最大震度7(激震)」の適用をうけた最初の地震となった<sup>(17)</sup>。

阪神・淡路大震災では、人的被害は死者6,434人、重軽傷者4万3,792人にのぼった。建物の全半壊が24万9,180戸、一部損壊は39万戸以上、そのほかの火災による罹災が約9,000世帯、避難者は最大で31万人超に及び、大都市における直下型地震の恐ろしさを日本人は知ることになる。死亡者の死因のほとんどが、部屋にある家具の転倒や倒壊した家屋の下敷きとなつての圧死・窒息死だった<sup>(18)</sup>。

この震災より以前は、市町村消防の常備化が進むなかで、消防団は別に無くても良いのではないかと、

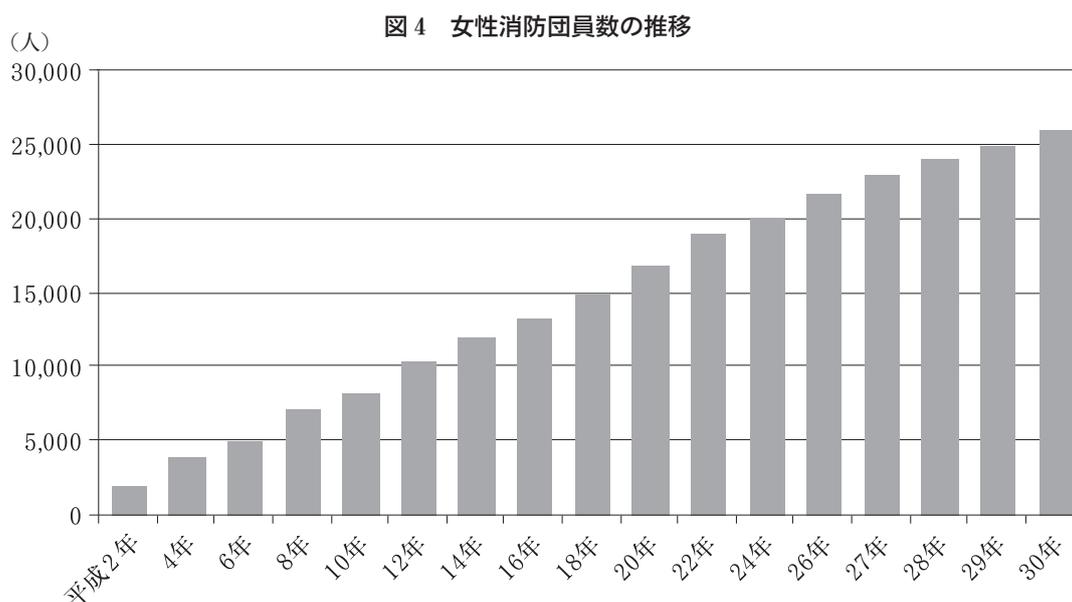
前近代的な組織であるという議論もあった。この雰囲気を一変させたのが、北淡路町の消防団による救命率の高さが挙げられる。北淡路町では、火災の発生時はもとより台風・高潮シーズンにおける対応から、地域住民の消防団に対する信頼性は高く、普段から両者の協力関係が築かれていた。そのため、消防団の指示に基づいた行動がスムーズに行われた。そして、地域の実情に精通した消防団は生き埋めになった被災者の普段寝ている場所等の情報も保有しており、救助率の高さにも繋がった。このとき、地域防災力の中核としての消防団の重要性が改めて社会的に再認識されるようになったのである<sup>(19)</sup>。

## 4. 消防団の充実強化について

平成 25（2013）年 12 月 13 日に公布・施行された「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」<sup>(20)</sup> や平成 27 年 12 月 22 日に第 27 次消防審議会から出された「消防団を中核とした地域防災力の充実強化の在り方に関する答申」<sup>(21)</sup> を踏まえて、総務省消防庁では、今まで以上に消防団を中核とした地域防災力の充実に努めている。

### 4.1 女性の活用

消防団員が減少する一方で、女性消防団員は年々増えてきている。平成 2 年は 1,923 人（0.2%）だったが、平成 30 年 4 月 1 日現在、25,962 人（全体の 3.1%）となっている。女性消防団員を採用する消防団は 1,572 団（全体の 71.2%）で 47 都道府県すべてに及ぶ。女性消防団員は、地域の実情に応じて、消防団本部付の採用とされたり、各地域を管轄する分団の所属であったり、女性のみで組織する分団に所属して活動している。今後も消防団の組織の活性化や地域のニーズに応える方策として、女性消防団員を採用しようという動きが全国的に拡大している。その一環として、平成 25 年 11 月 8 日、平成 26 年 4 月 25 日、平成 27 年 2 月 13 日及び平成 30 年 1 月 19 日の 4 度にわたり、総務大臣から都道府県知



資料：「消防防災・震災対策現況調査」より作成

事及び市町村長に書簡<sup>(22)</sup>を送付し、女性の消防団への加入促進に向けた積極的な取り組みについての依頼がなされた。

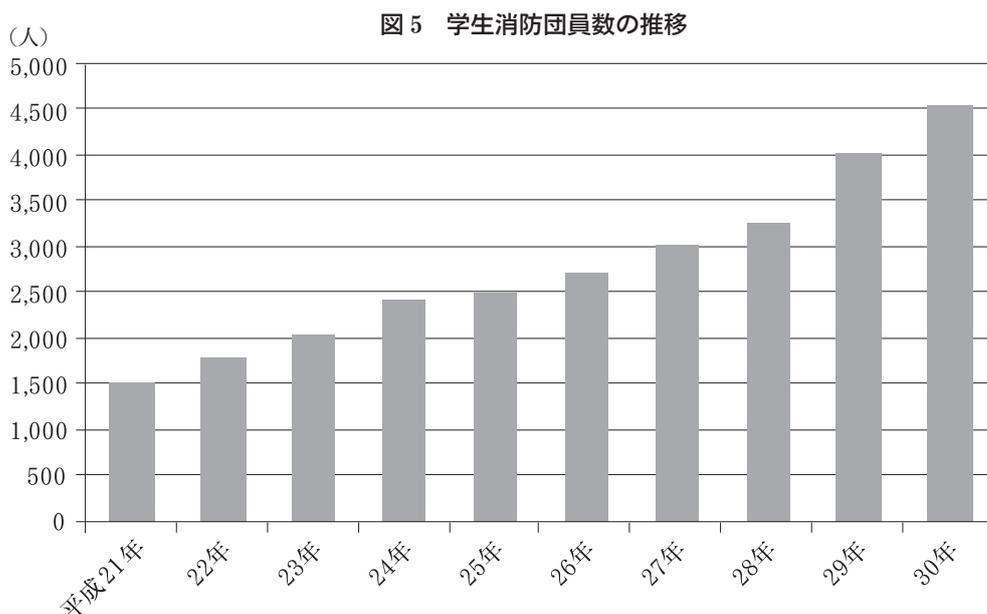
総務省消防庁ウェブサイト内「消防団コーナー」には、女性の消防団加入促進を図るためのポータルサイト<sup>(23)</sup>が開設され、女性消防団員の活躍の様子や活動事例などが紹介されている。

#### 4.2 学生の入団促進と「大規模災害団員」の導入

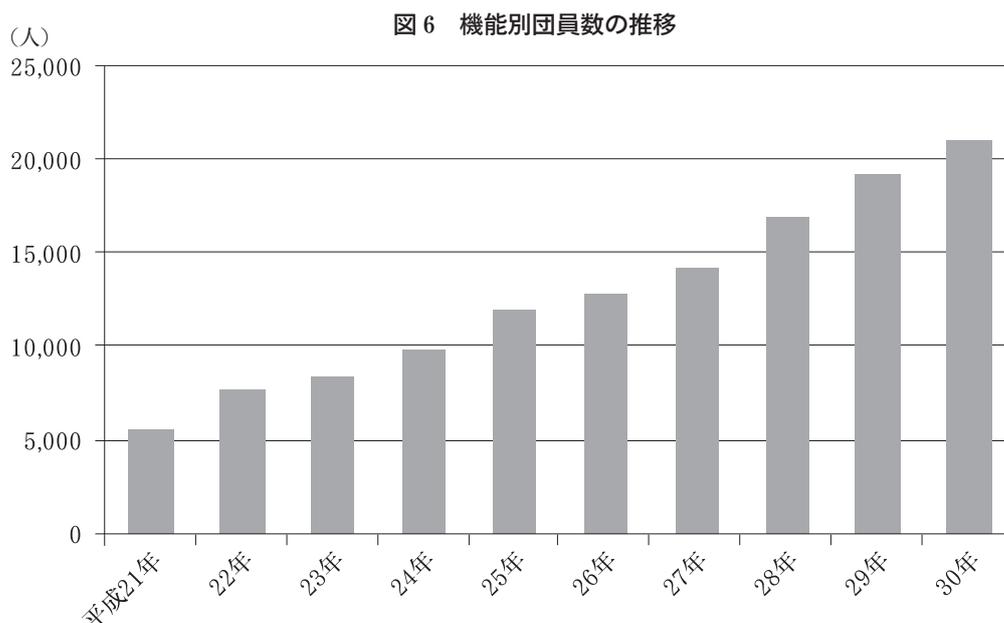
消防団員の高齢化問題を解消し、団員を増やす対策として期待されているのが、大学生や専門学校生などの若い人材である。平成25年12月19日、総務省消防庁は文部科学省と連携して、大学などに対して、消防活動のための適切な修学上の配慮などを依頼を行った。また、平成26年11月から「学生消防団活動認証制度」を創設した。この制度は、真摯かつ継続的に消防団活動に取り組み、顕著な実績を収め、地域社会に多大な貢献をした大学生などに対し、市町村が取り組みの実績を認証するものである。平成30年4月1日現在、この制度を導入している市町村の数は266となっている<sup>(24)</sup>。平成28年11月28日には、文部科学省及び各国公立私立大学長宛てに、大学生の消防団への加入促進などについての通知を出し、課外活動などの一つとして消防団活動を推奨するなど、学生の消防団活動への一層の理解促進や、学生が消防団活動に参加しやすい環境づくりに配慮するように依頼した。その結果、平成30年4月1日現在、学生消防団員数は4,518人となっている<sup>(25)</sup>。

一般的な消防団員とは異なり、入団時に決めた特定の活動・役割を担う消防団員のことを機能別消防団員という。例えば、一般的な消防団員のみでは人員不足が生じるような大規模災害に限り、避難誘導や避難所の運営支援などの活動のみを担う「大規模災害団員」<sup>(26)</sup>や、事業所の従業員が当該事業所に勤務する時間に限り、消防団として火災や災害が起きた場合の後方支援活動に携わる場合が挙げられる。

大規模災害団員には、消防職員OB・消防団員OB、自主防災組織などの構成員、学生、事業所・団体などの従業員、特殊な資機材などを持つ事業所・団体などの関係者など、幅広い人材が想定される。



資料：「消防防災・震災対策現況調査」より作成



資料：「消防防災・震災対策現況調査」より作成

自主防災組織などにおいて、防災活動を中心的に担う者が大規模災害団員として消防団との連絡調整などを行うことや、各地の防災関係団体などとの連携のもと、救急救助などの必要な技能を持つ者などが大規模災害団員となることが期待されている。

但し、消防職員OB・消防団員OBの場合は、60歳を超えており、現役時代に蓄積された経験・知見を活用し、他の消防団員を指導するという立場での活躍を期待したい。

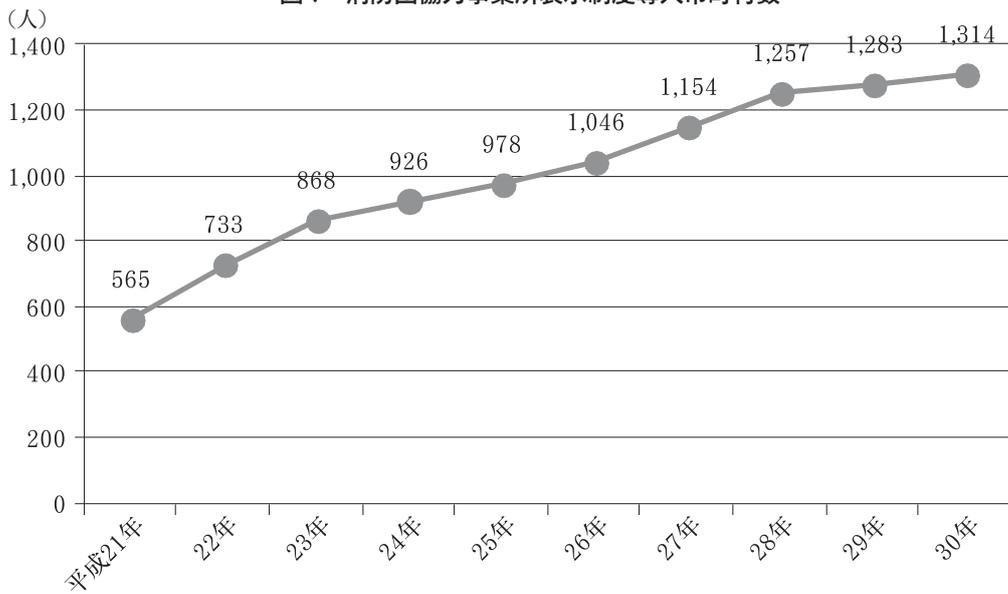
平成30年4月1日現在、機能別消防団員数は2万1,044人で、機能別団員制度を導入している市町村数は447となっている。社会環境の変化や災害の大規模化などを踏まえ、一般的な消防団員を補完するという観点から、機能別消防団員制度を地域の实情に応じて採用することは、消防団への入団のハードルを低くし、幅広い層を取り込むことが期待できる。学生消防団員の多くが、この制度を利用した機能別消防団員として活動している<sup>(27)</sup>。

### 4.3 事業者との連携

被雇用者である消防団員の割合の増加に伴い、消防団員を雇用する事業所（企業・団体）の消防団活動への理解と協力を得ることが必要不可欠となっている。そこで、平成18年度から、消防団活動に協力する事業所などを顕彰する「消防団協力事業所表示制度」<sup>(28)</sup>が始まった。この制度は平成30年4月1日現在、1,314の市町村がすでに導入し、市町村認定事業所数は15,500となっている。また、事業者が、特別の休暇制度を設けて勤務時間中の消防団活動を可能としたり、従業員の入団を積極的に推進したりすることなどは、地域防災力の充実強化に資すると同時に、地域社会に貢献し、ひいては事業所の信頼性の向上にも繋がる。

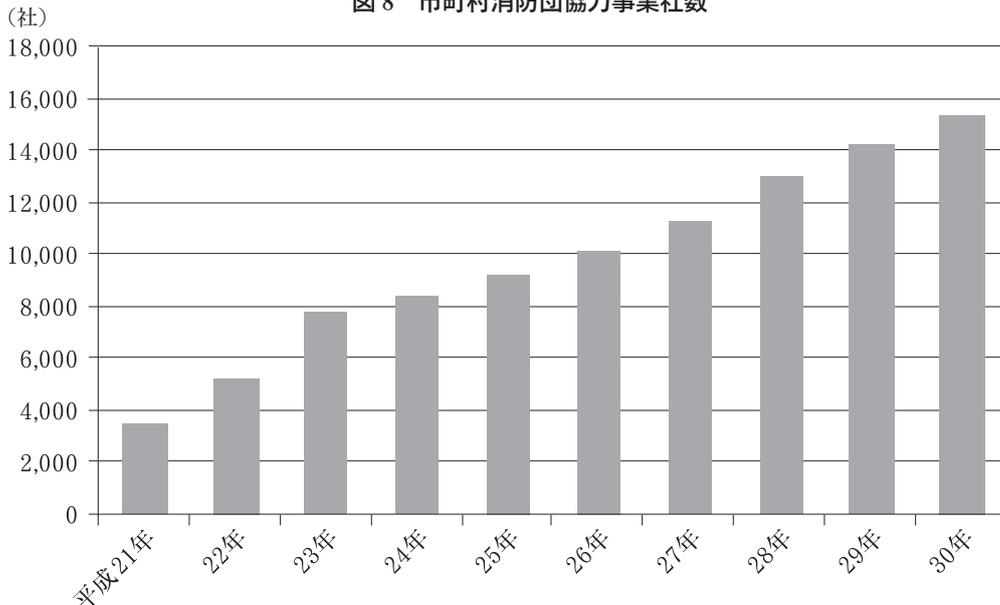
そこで、平成30年、一般社団法人日本経済団体連合会などの経済団体に対し、総務大臣から書簡を送付し、消防団活動に対する事業者の理解と協力を呼び掛けた。当該団体の会員企業の従業員に対する消防団への加入促進及び勤務の免除やボランティア休暇の取得など、消防団活動に対する配慮を行う依

図7 消防団協力事業所表示制度導入市町村数



資料：総務省「消防団の組織概要等に関する調査の結果」（平成30年4月1日）より作成

図8 市町村消防団協力事業社数



資料：総務省「消防団の組織概要等に関する調査の結果」（平成30年4月1日）より作成

頼も行っている<sup>(29)</sup>。

消防団協力事業所の増加のためには、事業所に対する効果的なメリットを用意することも必要であり、一定の要件を満たす消防団協力事業所に対し、事業税額の減税措置、入札参加資格の加点、奨励金の支給などの措置を設けている都道府県や市町村も出てきており、こうした措置を日本全国に横展開していく必要がある<sup>(30)</sup>。

#### 4.4 公務員の加入促進

本来、公務員は災害時は公助の役割を担う使命を持っている。だが、「消防団を中核とした地域防災

力の充実強化に関する法律」の第10条において、公務員の消防団員としての兼職に関する特例規定が設けられた。この規定により、消防団への国家公務員の入団が緩和され、共助の役割も担えるようになった。

国家公務員は、官庁によっては全国転勤（移動）もあり、地域住民との付き合いが疎遠になりがちだが、消防団活動を通じて、地元の人たちとのコミュニケーションも生まれ、地域防災力の向上にも貢献できるようになる。地方公務員の場合は、さらに良い効果を生む可能性がある。地方公務員が消防団活動をすることは、地域防災力の推進に対する地元住民の理解を得やすくなるだろう。すでに複数の自治体で実施されている若手職員を一定期間入団させる取組や、自治体の職員で構成する分団の創設などを参考にしながら、引き続き、地方公務員の入団を促進することが必要である。ただし、地方公務員が消防団活動に従事する場合、大規模災害時の災害対策本部の運営などに支障を来す恐れもあることから、大規模災害時の公務と消防団活動の棲み分けについてのルールを事前に自治体ごとに定めておくことが必要となってくる<sup>(31)</sup>。

## 5. 自主防災組織と消防団

### 5.1 自主防災組織の役割

自主防災組織は消防団と同様に、地域防災力の中核的存在となっている。主に町内会や自治会単位で結成される住民の任意団体である。平時においては、防災訓練の実施、防災知識の普及啓発、防災巡視、資機材などの共同購入などを行っている。災害時は、初期消火、避難誘導、救出・救護、情報の収集・伝達、給食・給水、地域の災害危険個所などの把握と周知などを行うことになっている。

昭和34（1959）年9月に死者・行方不明者5,098人の死者・行方不明者を出した伊勢湾台風<sup>(32)</sup>を契機として、昭和36年11月に災害対策基本法<sup>(33)</sup>が制定された。そのなかで「住民の隣保協働の精神に基づく自発的な防災組織（自主防災組織）の充実を図り」うんぬんと、公的文書のなかで初めて自主防災組織という言葉が使われるようになった。

阪神・淡路大震災で地域防災力の重要性が再認識されると、災害対策基本法が改正され、このときから自主防災組織の育成が、行政の責務の一部として明記されるようになった。その結果、各自治体は、自主防災リーダー養成のための研修や訓練などを積極的に開催するようになり、全国的に自主防災組織の結成が促進されいく。平成30（2018）年4月1日現在、都道府県別自主防災組織率は、全国1,741市町村のうち、1,679市町村で16万5,429の自主防災組織が設立されており、組織率は83.3%となっている<sup>(34)</sup>。

### 5.2 自主防災組織は機能しているのか

現在、自主防災組織は全国的に次のような共通の問題を抱えている。

- ① 防災リーダーの不足
- ② 活動のマンネリ化・形骸化
- ③ 組織の高齢化

- ④ 組織間の取り組みの格差
- ⑤ 防災活動に対する住民意識の不足

これらの問題を解消するため、自治体のなかには公費（税金）を使い自主防災組織の役員などに、阪神・淡路大震災の教訓からスタートした民間資格の防災士<sup>(35)</sup>を積極的に取得させているところもある。だが、「現状では自治体が期待するだけの成果があまり出ていない」という声が自治体関係者のなかにもあり、新たな防災リーダー養成の研修を始めている自治体もある。

組織の高齢化も深刻である。自主防災組織への若者の参加は皆無に等しい。自主防災組織の活性化のためにも、若者が参加しやすい環境をつくり、体験型の防災イベントなどの開催を通じて、若者を取り込む工夫が必要である。

読売新聞（平成26年5月26日）に「自主防災組織知っている？ 『組織率8割』というけれど…」という見出しで、自主防災組織の実態が紹介されている。

「組織率が100%とされる東京都練馬区で暮らす男性会社員（32）は『自主防組織なんて、聞いたことがない』。組織率100%の荒川区では、例えば、970世帯、1,740人が暮らす真土町会では、訓練参加者は毎回20～30人しかいない。千葉県山武市では、市内38組織を調べたところ、回答のあった31組織中、23組織が『何をしたいかわからない』などの理由で活動していなかった」

この記事を読む限り、自主防災組織の活性化が急務であることがうかがえる。どんなに組織率が向上しても、このまま中身が伴わなければ、単なる数字遊びでしかなく、災害時に何の役にも立たない組織となるだけである。

### 5.3 自主防災組織の強化と消防団との連携

地域防災力の中核を担う消防団は、平時・災害時（非常時）ともに、適切な役割分担のもと自主防災組織との連携を強化する必要がある。例えば、消防団が平時には自主防災組織の教育訓練において指導的な役割を担うとともに、災害時には自主防災組織の指揮を執るなどの役割が考えられる。また、自主防災組織の活動の中心となる者が「大規模災害要員」となり、消防団との連絡調整などを行いつつ住民を指揮するといった連携も考えられる。加えて、自主防災組織のレベルアップのためには、活動を率いるリーダーの育成が必要であり、消防団員を指導者として、自主防災組織のリーダー養成の取組みが重要になってくる。

ここで、自主防災組織と消防団との連携がうまく機能した事例を紹介する。

福住町町内会（宮城県仙台市宮城野区）の自主防災組織では、平成15年に「できるだけ行政に頼らず、初期段階にかけては自分たちで乗り切る」ということを念頭に、災害時の役割分担や緊急時の連絡網を盛り込んだ防災マニュアルを作成していた。訓練内容を毎年変え、参加者にとって有益となる防災訓練を行ってきた。ライフラインの停止を想定し、避難生活に必要な発電機、プロパンガス、暖房器具、食料、飲料水などを集会所に備蓄し、行政に頼らない備えを構築してきた。そのため、平成23年3月11日の東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）が起きた日の夜に、住民が集会所に集まってきたときも、消防団との連携のもとで自主防災組織の機能がうまく働いた<sup>(36)</sup>。平成26年11月22日午後10時08分に長野県北部を震源とする地震（長野県北部地震）が起きた。震度5強という強い揺れに襲われ

た長野県白馬村では40棟以上の家屋が全半壊した。このとき、消防団員でもある地区の区長を中心に、消防団と自主防災組織による迅速な安否確認と救助活動が功を奏し、死者が1人も出なかったことで「白馬の奇跡」とも言われている。白馬村では、自分たちの地区は自分たちで守るという意識が日頃からあり、「いざ」というときに、区長を中心に住民が一致団結して行動したことで、死者が出なかったのである<sup>(37)</sup>。

平成11年から始まった平成の大合併により、同年4月時点で3,229あった市町村数は、平成28年10月10日時点で1,718となり、ほぼ半減した。行政の効率化を目指して行われた平成の大合併ではあったが、結果的に合併によって面積が拡大したことが、防災力の低下を招いている自治体も数多い。そのために、東日本大震災では被害が拡大した自治体もある。津波で市町村の行政がシステムダウンする事態となった自治体もあった。いったん災害が起きれば、住民に最も身近な存在である市町村が機能不全に陥ることが証明された格好となった。そうした場合、発災直後に頼りになるのは福住町町内会のように、自分たちが住む地域の自主防災組織と消防団となる。

自主防災組織は、災害が起きたときに公的支援（公助）が本格的に機能するまでの間、地域住民が協力し助け合うための共助の組織であり、消防団とともに地域防災力の担い手としての役割は大きい<sup>(38)</sup>。

## 6. 防火・防災意識の定着への取組み

地域の防火・防災意識を高めるためには、消防団の充実強化、自主防災組織の活性化に加えて、女性（婦人）防火クラブや少年消防クラブ、幼年消防クラブなどの育成強化や、子供たちへの防災教育も必要となってくる。

### 6.1 地域密着の女性目線の活動

女性防火クラブは、女性消防団員ではないが、家庭での火災予防の知識の修得、地域全体の防火意識の高揚などを目的として組織されている。平成30（2018）年4月1日現在、8,174団体、約121万人が活動している。日本最大の消防・防災組織でもある<sup>(39)</sup>。

平時から、自主防災組織と連携し、各家庭の防火診断、初期消火訓練、防火・防災思想の啓発など、地域の実情や特性に応じた活動を行うことで、安心・安全な地域社会を作り、災害時にクラブ員がお互いに協力できる体制を整えている。東日本大震災では、避難所での炊き出し支援や、被災地への義援金・支援物資の提供などの支援活動を行った。平成28年の熊本地震においても、避難所で炊き出しなどの支援を行っている<sup>(40)</sup>。

### 6.2 将来の消防団を担う人材の育成

少年消防クラブは、昭和25（1950）年の国の通知により誕生し、70年近い歴史がある。平成30年5月1日現在、4,647団体、10歳以上18歳以下の少年少女約が41万人、指導者約1万4,000人が活動している<sup>(41)</sup>。少年消防クラブは、日ごろから防火・防災に関する様々な学習や訓練の実施などを通じて、防火・防災について学び、地域における防火・防災意識の普及に努めている。少年消防クラブ員には、

家庭や学校あるいは地域で、防火・防災の輪を広げていくリーダーとして活躍し、将来の地域防災の担い手となることが期待されている。

また、9歳以下の児童を対象に編成された幼年消防クラブは、消防機関などの指導の下で活動が行われている。幼年期において、正しい火の取り扱いについて学び、消防の仕事を理解してもらうことにより、将来の少年消防クラブの予備軍的存在である。平成30年5月1日現在、組織数は13,830団体、約115万人が所属している<sup>(42)</sup>。

学習や訓練の一環として、一般財団法人防災教育推進協会が実施しているジュニア防災検定（内閣府，文部科学省，国土交通省，全国の校長会などが後援）を導入している少年消防クラブもある<sup>(43)</sup>。ジュニア防災検定は東日本大震災で多くの子供たちが犠牲となったことを受けて、平成25年から日本全国の小中学生（小学3年～中学3年）を対象に将来の防災人材を育成するために始まった。この検定は丸暗記したり、過去問題集や参考書で勉強したから合格するわけではない。初級，中級，上級の3つの受検級があり，家族で自分の家の防災対策を話し合う家族防災レポート，防災自由研究，記述式中心の筆記試験の3つの課題に取り組み，総合点で評価される。特に家族防災レポートや防災自由研究は，クラブでの日ごろの学習や訓練の経験を活かして取り組むことができるようになっている。筆記試験は単なる知識を問うものではなく，災害時の対応（判断・行動）力を問う内容となっている。毎年春休みに開催されている成績優秀者を表彰する式典で，防災自由研究の内容を発表したクラブ員もいるため，日ごろの少年消防クラブの活動の成果を発表する良い機会にもなっている。実際，埼玉県吉川松伏少年消防クラブや神奈川県大和市少年消防団では，年間の活動の中で，ジュニア防災検定の取組みを重要な活動に位置付けている。

ジュニア防災検定が目指す防災人材の育成と，少年消防クラブが目指す将来の地域防災力の担い手を育てる活動は，目標が同じ方向であり，今後ますます連携が期待されている。

## 7. 最後に 消防団への期待

平成30（2018）年は，西日本豪雨や台風21号により甚大な風水害が起きた年だった（大阪府北部地震や北海道胆振東部地震なども起きた）。令和の時代に入っても風水害が続いている。8月には九州北部を襲った豪雨，9月には千葉県を中心に被害を出した台風15号，10月には東海，甲信越，関東，東北地方に被害を出した台風19号，そして，2週間後には，台風21号と低気圧がもたらした豪雨により，台風15号の被害の爪痕が残る千葉県に大規模な浸水や土砂災害が起きた。そのたびに消防団が出動し，全力で活動している。台風19号により長野県の千曲川が決壊し，長野市では多数の住宅が浸水・全半壊したが，西日本豪雨（岡山県倉敷市）のときよりも犠牲者が少なかった。過去にたびたび起きた千曲川の氾濫の経験から，消防団や自主防災組織が中心となって，定期的に住民が避難訓練を実施していたことが犠牲者を少なくした。

現在の消防団の出動は，平常時の防火・防災活動よりも，災害時の活動の比重が多くなりつつあるなか，共助の中核である消防団の衰退は，共助体制そのものの弱体化に繋がり，地域防災力の低下を意味する。消防団は常備消防約16万人に対し，消防団はその5倍の約84万人を擁する組織であり，市町村

の実働部隊でもあり、消防団員の減少、団員の高齢化は何としても歯止めを掛けなければならない。

一方で、消防団員はときとして、危険と隣り合わせでもある。東日本大震災では254人の死亡と2人の行方不明者を出していることも、日本人は知っておく必要がある。

物理学者の寺田寅彦は「天災は忘れたころにやってくる」という格言を遺し、自然災害への心構えを日本人に説いている。だが毎年、日本列島のどこかで災害が起きていることを考えれば、「天災は忘れる前にやってくる」の方が、現在の日本が置かれた姿を正確に表している。まさに「災害の日常化」と言えるだろう。このような事態のなかで、消防団の出動は増えることはあっても減ることはない。

東日本大震災では、津波により市町村の行政事務が機能麻痺する事態となった自治体もあった。この場合、被災者救助を行うのは自主防災組織と連携する消防団しかいないことは述べた通りである。

消防団を維持・強化していくためには、住民一人ひとりが地域防災力の必要性を理解する取組みが大事になってくる。防火・防災教育の充実や、市町村や自主防災組織（自治会・町会など）が主催する防災学習会や防災訓練への住民の参加を促す取組みを積極的に推進していくしかない。このような日常の取組みや活動を通じて、防火・防災意識の定着を図り、消防団への理解を促進し、団員を増やす努力が必要である。消防団は日本にしかない組織であり、日本人の貴重な財産である。これからも消防団を守り育てていかなければならない。

#### 〈注〉

- (1) 内閣府中央防災会議「首都直下地震の被害想定と対策について（最終報告）」（平成25年12月）によると、首都直下地震は今後30年以内に70%の確率で起きると予測しているマグニチュード7程度の大地震。首都直下地震が起きると、最悪の場合、死者はおよそ2万3,000人、経済被害はおよそ95兆円に達すると想定している。一方で、建物を耐震化して火災対策を徹底すれば、死者を10分の1に減らせる可能性があるとしている。南海トラフ巨大地震については「南海トラフ巨大地震の被害想定（第二次報告）のポイント」（平成25年3月）によると、マグニチュード8～9の巨大地震が今後30年以内に70%～80%の確率で起きると予測し、被害は、四国や近畿、東海などの広域に及び、東日本大震災を大きく上回ると想定している。最悪の場合、死者は32万人を超え、経済被害も220兆円を超えると想定しているが、対策を進めれば被害を大幅に減らせる可能性があるとしている。つまり、事前の防災対策をしておくことによって、被害の軽減を図ることができるのである。
- (2) 「国民の保護に関する基本指針」内閣官房公開資料（最終更新平成28年8月）  
<http://www.kokuminhogo.go.jp/pdf/280824shishin.pdf>（令和元年9月15日アクセス）
- (3) 後藤一蔵『消防団』、近代消防社、平成26年、pp.36-37
- (4) 古屋圭司、石田真敏、務台俊介編著『“消防団基本法”を読み解く』（第2版）、平成27年、p.2
- (5) 後藤一蔵『消防団』、近代消防社、平成26年、p.50
- (6) 同上、pp.62-66
- (7) 古屋圭司、石田真敏、務台俊介編著『“消防団基本法”を読み解く』（第2版）、平成27年、pp.2-3
- (8) 平成30年度『消防白書』、p.159
- (9) 同上、pp.159-160
- (10) 総務省「消防団の組織概要等に関する調査の結果」（平成30年4月1日）
- (11) 同上
- (12) 永田尚三「学生の消防団への加入促進の取組みについての一考察」『季刊行政相談』、公益社団法人全国行政相談委員会協議会、No.152、平成29年2月、pp.44-50
- (13) 消防団員等公務災害補償等共済基金 <http://www.syouboukikin.jp/>（令和2年1月25日アクセス）
- (14) 『静岡新聞』平成27年4月6日

- (15) 平成30年版『消防白書』, pp. 34-35
- (16) 同上, p. 32
- (17) 地震後の気象庁の地震機動観測班による現地調査より。
- (18) NHK スペシャル取材班『震度7 何が生死を分けたのか ― 埋もれたデータ 21年目の真実 ―』, KK ベストセラーズ, 平成28年, pp. 44-48
- (19) 後藤一蔵『消防団』, 近代消防社, 平成26年, pp. 112-117
- (20) 衆議院ウェブサイト「消防団を中核とした地域防災力の充実強化に関する法律」  
[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_housei.nsf/html/housei/18520131213110.htm](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/18520131213110.htm) (令和元年9月30日アクセス)
- (21) 総務省消防庁 国民保護・防災部 地域防災室「消防団の現状について」(平成27年7月24日発表資料)。
- (22) 総務省ウェブサイト「消防団に関する大臣書簡」  
[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01shoubo01\\_02000006.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01shoubo01_02000006.html) (令和元年9月30日アクセス)
- (23) 総務省消防庁女性の消防団加入促進を図るためのポータルサイト  
<https://www.fdma.go.jp/relocation/syobodan/ladies/index.html> (令和元年9月30日アクセス)
- (24) 総務省消防庁ウェブサイト「学生消防団認証制度」  
[http://www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/01shoubo01\\_02000094.html](http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01shoubo01_02000094.html) (令和元年10月1日アクセス)
- (25) 総務省「消防団の組織概要等に関する調査の結果」(平成30年4月1日)
- (26) 「消防団員の確保方策等に関する検討会」報告書, p. 14 (平成30年1月)
- (27) 平成30年度『消防白書』, p. 33
- (28) 総務省消防庁ウェブサイト「消防団協力事業所表示制度」  
<https://www.fdma.go.jp/relocation/syobodan/welcome/company/> (令和元年10月2日アクセス)
- (29) 平成30年版『消防白書』, p. 34
- (30) 「消防団員の確保方策等に関する検討会」報告書, p. 15 (平成30年1月)
- (31) 同上
- (32) 人的被害は、紀伊半島の和歌山県、奈良県、伊勢湾沿岸の三重県、愛知県、日本アルプス寄りの岐阜県を中心に犠牲者5,098人(死者4,697人、行方不明者401人)・負傷者3万8,921人(平成20年版『消防白書』)にのぼる。犠牲者を3,000人以上出した台風として、室戸台風、枕崎台風とあわせて昭和の三大台風に挙げられる。そのなかでも最悪の被害をもたらした。犠牲者の数は、兵庫県南部地震(阪神・淡路大震災)が起きるまで、第2次世界大戦後の自然災害で最多のものだった。また、ほぼ全国に及んだ経済的被害は莫大なものとなり、GDP比被害額は阪神・淡路大震災の数倍、関東大震災に匹敵し、東日本大震災との比較対象に達するものであった。人的・経済的被害の規模の大きさから、明治維新以後で最大級の自然災害の1つである。
- (33) 災害対策基本法は伊勢湾台風を契機として制定された。阪神・淡路大震災後にはボランティアや自主防災組織の活動環境の整備、緊急災害対策本部設置要件の緩和、自衛隊の災害派遣要請の法定化などが盛り込まれた改正法が施行された。東日本大震災後の平成24年、25年にも改正法が施行され、大規模災害の広域対応、地域防災力の向上、被災者支援の充実などが図られた。
- (34) 平成30年版『消防白書』, p. 269
- (35) 日本防災士機構資料より。なお、令和元年9月時点で、防災士の登録者は178,666人いる。資格の更新があるわけではなく、「役に立たない」、「取りっぱなし」という声も多く、資格だけの「ペーパー防災士」が大多数である。研修内容も研修機関によって、レベル・講師陣にバラツキがあり、同じ研修の品質が維持されていない。警察官や消防士、消防団員は階級等に応じて、受験の特例を設けているが、これには批判も多い。
- (36) 総務省消防庁国民保護・防災部 防災課「東日本大震災における自主防災組織の活動事例集」, p. 13 (平成25年3月29日発表)
- (37) 『産経新聞』平成26年11月28日。
- (38) 永田尚三「消防団の現状と課題」『武蔵の大学政治経済研究所年報第』第7巻, 武蔵野大学政治経済研究所, 平成25年4月, pp. 78-81

- (39) 平成30年版『消防白書』, p.269
- (40) 富田セツコ「大激震をもたらした熊本地震」『地域防災』一般財団法人日本防火・防災協会, 平成28年8月号, pp.16-17
- (41) 平成30年版『消防白書』, p.269
- (42) 同上, p.270
- (43) 一般財団法人防災教育推進協会ウェブサイト <http://www.jbk.jp.net/> (令和元年10月4日アクセス)

#### 参考文献

- 秋本敏文「地域・総合・防災力の充実」『消防科学と情報』財団法人消防科学総合センター, 第89号, 平成19年7月, pp.10-14
- 飯塚智規「危機管理における地域コミュニティの課題と自治体の取組み」『政治学研究論集』明治大学大学院, 第29号, 平成21年2月, pp.125-140
- NHKスペシャル取材班『震度7何が生死を分けたのか——埋もれたデータ21年目の真実——』, KKベストセラーズ, 平成28年, pp.44-48
- 金谷裕弘「消防団の現状と課題」『消防科学と情報』財団法人消防科学総合センター, 第89号, 平成19年7月, pp.5-9
- 小林恭一「自治体消防70年の歩み」『地域防災』一般財団法人日本防火・防災協会, 平成30年2月, pp.4-9
- 公益財団法人財団法人日本消防協会編『消防団120年史』, 近代消防社, 平成25年
- 同上「命を守る地域防災力の強化」, 平成26年
- 後藤一蔵『消防団』(第2版), 近代消防社, 平成26年
- 総務省消防庁国民保護・防災部防災課「消防団の現状と課題～消防団確保の推進について～(上)」『月刊消防』, 東京法令, 平成20年5月, pp.18-21
- 中央防災会議「災害教訓の継承に関する専門調査会」編「風水害・火山編」内閣府, 平成23年3月
- 中央防災会議「首都直下地震の被害想定と対策について(最終報告)」, 内閣府, 平成25年12月
- 中央防災会議「南海トラフ巨大地震の被害想定(第二次報告)のポイント」, 内閣府, 平成25年3月
- 寺田寅彦『天災と国防』(第5版), 講談社学術文庫, 平成23年
- 徳田正明編著『がんばれ消防団! 消防団員の身分と処遇』, 近代消防社, 平成19年
- 永田尚三「消防団の現状と課題」『武蔵の大学政治経済研究所年報』, 武蔵野大学政治経済研究所, 第7巻, 平成25年4月, pp.78-81
- 同上「学生の消防団への加入促進の取組みについての一考察」『季刊行政相談』公益社団法人宇人全国行政相談委員連合協議会, No.152, 平成29年, pp.44-50.
- 同上「消防団員の報酬問題を憂う」『改革者』政策研究フォーラム, 平成31年5月, pp.52-55.
- 濱口和久『日本の命運 歴史に学ぶ40の危機管理』, 育鵬社, 平成28年
- 濱口和久, 江崎道朗, 坂東忠信共著『日本版 民間防衛』, 青林堂, 平成30年
- 藤田雅史「『地域防災力向上方策』を探る」『消防防災』, 東京法令, 第27号, 平成21年1月, pp.33-41
- 平成30年版『消防白書』総務省消防庁
- 古屋圭司, 石田真敏, 務台俊介編著『“消防団基本法”を読み解く』(第2版), 平成27年
- 室崎益輝・幸田雅治編著『市町村合併による防災力空洞化』, ミネルヴァ書房, 平成25年
- 『産経新聞』平成24年11月28日, 平成26年11月28日, 令和元年10月20日
- 『読売新聞』令和元年5月13日
- 『日経新聞』令和元年8月22日

但見亮

## 『中国夢の法治 その来し方行く末』

(成文堂, 2019年)

長 友 昭

### I

本書は一橋大学大学院法学研究科教授である但見亮氏が、主として2009年以降の中国における「法治」に関わる諸制度について、政策文書の精読と現実社会への中国法的なまなざしを通して、その内実を批判的に評価・考察したうえで、今後の展望を示す論文集である。

本書で取り扱う項目を目次で示せば以下の通りである。

- 第1章 「中国夢」—— 習時代が求める「信仰」のかたち
- 第2章 「案例指導」の現状と機能 —— 中国的司法の「権威」と「信頼」
- 第3章 「依法治国」と司法改革 —— 中国的司法の可能性
- 第4章 宅地使用権問題とその周辺 —— 物権法制定における議論を中心に
- 第5章 中国における公法と私法の関係 —— 「美濃部理論」を手がかりに
- 第6章 中国における住民参加の現状と機能
- 第7章 「信訪」の二面性 —— 制度と現実が示すもの
- 第8章 中国の行政不服審査制度改革 —— 上海市行政不服審査委員会の調査を中心に
- 第9章 「中国夢」的「一国二制度」—— 香港の「宣誓風波」事件をめぐって
- 第10章 協商民主と信用社会 —— 中国夢の「人民」と「公民」

目次のみを見ても、重要政策と法の関係性や司法制度、行政法ないし行政手続きにかかわる理論と実務のみならず、司法上の財産権における公法的内容の意義など、「法治」をめぐる著者の問題関心ないし分析対象の広さを容易に看取することができる。

### II

以下では、本書の章立てに従って内容を紹介する。

## 第1章 「中国夢」—— 習時代が求める「信仰」のかたち

「習近平の「中国夢」に関わる講話を主な資料として、その宗教性の顕在化について考察するとともに、その具体的な内容と目的について検討し、以てその実現のために求められる信仰の姿を浮かび上がらせる」(2頁)ことを試みるもので、テキスト等の分析から「「中国夢」の世界では、「中国特色」の神聖性が否応なしに高まっており、それを否定することは「天罰」に値するかのような言説が闊歩して」(20頁)おり、「指導者にはもはや、この「夢」への信仰を高め、本当に「中国夢」を実現する(と思わせる)道しか残されていないようにも思われる」(同頁)という評価を下す。

## 第2章 「案例指導」の現状と機能—— 中国的司法の「権威」と「信頼」

「案例」とは何か、「判例」とはどのような点で異なるのか等、実務・理論の双方から注目を浴びている「中国特色的案例指導制度」について、「案例指導」が最高人民法院による「案例」の内部発布から、「最高人民法院公報」による「案例」の定期的公布、さらに「案例指導」書の出版とその広がり段階を経て、「案例指導」の制度化への模索へと進んできたことを跡付け、その後の最高人民法院による「5年改革綱要」での制度化の意義と課題を紹介する。なお、但見氏は「裁判事例」という用語をもって個別の事例研究も進めており、これに関連する補足資料(その原載は但見亮「案例指導」の現状と機能——「中国裁判事例研究」の始にあたり」比較法学43巻3号,1-32頁,2010年)も収録する。

## 第3章 「依法治国」と司法改革—— 中国的司法の可能性

「法治」とも関連の深い「依法治国」について、2014年10月に中国共産党中央委員会、2015年2月に最高人民法院がそれぞれ文書を出したが、ここでの「依法治国」は「いずれも司法への一定の信頼を基礎に、その合法・独立・公正な裁判権行使を通じて、司法の権威と尊厳を確立することを目指している」(74頁)が、「その最大の難点は、その実現如何が結局「政治」(＝党の方針・政策)にかかっている、というところにある。今次の改革も、「大局」「全面」の動向を見据えつつ、「政治」が許す範囲・程度で進行することになる」(81頁)という限界を指摘する。

## 第4章 宅地使用権問題とその周辺—— 物権法制定における議論を中心に

農村宅地の使用権譲渡および「小産権房」を巡っては、2007年の物権法の制定過程においても激しい議論がなされていたが、物権法の段階では、その後の解釈や立法の余地を大きく残す「開放的」な規定のみを設けるにとどまっていた。実際に、物権法制定後も、農村宅地の使用権譲渡および「小産権房」の合法化を巡って激しく議論が展開されたが、権利の法的性質等の理論的側面はないがしろにされることが多く、実際に、「宋庄画家村事件」(後述)のような訴訟にも発展している。そして、使用権譲渡合法化の肯定説も否定説も、「農村の発展に関する諸問題」の解決と自説を結び付けており、いずれの説も「農村の現状の問題、例えば農地の違法転用、集団経済組織・村の赤字財政、村の空洞化、村・郷鎮など政府関係者の乱脈等等の問題が、合法化肯定説からも否定説からも、自らの主張の根拠または相手方の主張の問題点として叫ばれている」(107頁)点に疑問を呈し、「結局、これらの問題の抜本的改革は、宅地使用権の譲渡解禁や、集団土地使用権の直接譲渡の承認のみでなしうるはずもなく、農民自身の自己統治や村・郷鎮に対する監督・参加の強化、そして農村地域での産業振興など、様々な方法に期待するしかない」(同頁)と論じて、「土地制度の目的と理念を明確にし、それに沿った法制度の枠組みを、憲法・法律(原理)→行政法規(基準)→地方性法規(具体化)という階層的・規範的な関係に再構築す

ることが、今求められている」(108-109頁)と考察し、宅地使用权問題への分析の不十分さと農村問題の深刻さを指摘する。なお、関連裁判例の補足資料(その原載は但見亮「宋庄画家村事件」比較法学45巻1号,74-84頁,2011年)も収録する。

### 第5章 中国における公法と私法の関係——「美濃部理論」を手がかりに

中国の諸論文における「美濃部理論」,具体的には「公法と私法」の中国語訳である黄馮明訳『公法与私法』(中国政法大学出版社,2003年)からの引用が頻繁になされていることに注目し,近時の公法と私法に関する理論的展開への影響という視点から考察する。例えば物権法違憲論の過程でなされた物権法における「公法内容」をめぐる議論などから,「異なる立場,見解および目的を持つ論者が(断片的かつ文脈と無関係に,ではあるが),いずれも美濃部の「公法と私法」から必要な記述を見出し,それを自らの論証において用いることができている,という事実」(155頁)に着目し,このような引用がなされる意味として「美濃部の立脚点,すなわち「公法関係に於いては国家が優越なる意思の力の主体として相手方に対するものであることは真実であるとしても…それは無制限に如何なる事でも命令しうる権力ではない」という点に,その原因が見出されるのではないか」(同頁)と指摘する。すなわち「社会的事実としての権力の存在を受け入れざるを得ない「としても」,その「無制限」の力を否定し,法の下に可及的に統制していくという意識が,現在の中国の状況と重なり,その結果,時代適合的(または恒久的)なものとして受け入れられているのではないだろうか」(同頁)という評価を下している。美濃部の当時の日本と今日の中国には様々な違いはあれど,「私法の地位と公法との区別が未だ確立しない中で,その融合と一体化が進行し,それが生み出す新たな問題にも取り組まなければならない,という難題を突きつけ」(同頁)られ,「絶対否定できない権力が事実として存在するという状況において,それを背景とする公権力を如何に統制するか,という問題意識は,」美濃部理論が「中国の公法学と共通するものであ」(同頁)るから引用されたのではないかと指摘する。

### 第6章 中国における住民参加の現状と機能

中国語の「公衆参与」の訳語として用いられる住民参加について,その形態と発展動向を住民参加の現状と機能の視点から,法規に規定された事前参加手続を主たる対象として検討する。この中国的な意味での住民参加は,住民参加手続を定めた規定の内容が宣言的・プログラム規定的であるものの,問題の影響が周辺に及ぶ環境・開発の分野では熱心に取り組まれている反面,「当地の正当化の契機として民主の地位が高まるとともに,多数者たる民主が統治側と一体となって,少数者の自由に対する脅威となることが懸念される」(179頁)分野もあるとして,住民参加の不十分さを指摘する。

### 第7章 「信訪」の二面性——制度と現実が示すもの

一般に陳情と訳される「信訪」について,中国的特色を明らかにする視点から,原文のママの中国語の「信訪」として考察の対象とし,法制度上の位置づけとその変容を考察する。まず,中国では,「信訪」によって,「民主」的であることを重視するということが,少数者の権利をないがしろにする方向へ向かいかねないことを指摘する。そのうえで,中国では,単に「下から」の陳情ではなく,「信訪」制度によって,「秩序不安を避けたい「上」と,譲歩を引き出したい「下」は,(形式のみであれ)民主という名の下に,お互いの面子を保ちつつ妥協点を探っている。そのような中,民主から外れた少数者にはそもそも面子を論ずる余地はなく,「上」と「下」が一体となり,絶対多数による「民主独裁」が

もたらされる。それは、中国の善良な人民に広く蔓延する抵抗者・異端への嫌悪または無関心に依存し、昨今むしろ拡大しているように見える」(204頁)ことを明らかにする。「さらに「信訪」に特有の問題として、それが「下」とのつながりを通じて情報を把握する重要な手段と捉えられている、ということ」があり、「そのため、とりわけ宗教や民族問題に関しては、「上下」が一体となった「信訪」(同頁)が見られることへの危惧を示す。

### 第8章 中国の行政不服審査制度改革——上海市行政不服審査委員会の調査を中心に

中国法における紛争解決の一態様として、行政不服審査に着目し、その試行的でありながら先進的な事例として、上海の実態を聞き取り調査などにより考察する。試行的改革として用いられている行政不服審査の委員会制度は、「信訪」などの紛争解決との比較などから、理論面でも、弁護士などの事務者による評価の面からも比較的高く評価されていることを紹介しつつ、とりわけ「改革に伴い、行政不服審査を担当する公務員の意識や業務水準の高まりが見られる」(241頁)ことに、今後のさらなる発展への期待を託している。

### 第9章 「中国夢」的「一国二制度」——香港の「宣誓風波」事件をめぐる

2016年9月に投開票された香港立法会(議会)選挙で当選した「本土派」(香港派)の2名の就任宣誓が、法定の宣誓文言を無視したセンセーショナルなものであったことから引き起こされた、いわゆる「宣誓風波」事件について、この宣誓について定めた香港基本法104条に対してなされた全人代常務委員会による「解釈」(244頁)と同法制工作委员会副主任による「説明」(同頁)の読解および評価から考察する。この解釈が、香港基本法104条の規定の文言とかなり乖離したものとなっていることなどを明らかにすることにより、「基本法の全範囲について「全面的かつ無制限」の解釈権を有する全人代常務委員会が、それを必要と考える時に、必要な範囲で、必要な対象について、必要な効果をもたらすように解釈を行うことができる、ということが改めて確認された」(255頁)として「万能の解釈権」(同頁)であると指摘する。そのうえで、「本件「解釈」を、その前後に生じていたできごとを踏まえて眺めるとき、それは一国二制度を巡る認識のズレを矯正しようとする動きと、そのズレを維持ひいては拡大しようとする動きとの衝突の結果である」(265頁)という視座を示す。

### 第10章 協商民主と信用社会——中国夢の「人民」と「公民」

今日、法律制定過程の最終段階にある民法典が「中国夢」の基礎に据えられようとしているという動向を背景に、民法典の「基礎となる(べき)社会とそこでの公民の姿」(271頁)に注目して、「2013年に出版された「中国人はどのような民主を望むのか」と題する書物」(張明樹『中国人想要什麼様民主——中国“政治人”2012』(社会科学文献出版社,2013年)) (同頁)の内容を手掛かりにして検討する。そこで論証される「協商民主」や「信用社会」は、「既存の社会(管理)を基礎にして、それを超える新しい社会を構築しようとするものであり、「従来「党建」によりあらゆる集団に党組織を置き、指導・監督の役割を負わせるとともに、命令・伝達の連絡系統を網の目のように発達させることで、「望ましい社会」の構築が目指されてきたのだが、今後はそれを超えて、国家や党の手を煩わせずとも、「望ましい社会」が公民を監督・指導し、ひいては「望ましい公民」同士が相互に監督・指導しあって、さらに「望ましい社会」を実現することが期待される」(294頁)というものであると指摘する。

## III

本書は、中国法の広範な領域ないし論点をめぐって、「法治」の視点から分析する研究書である。

中国法の正確な理解については、中国法そのものの理解はもちろん、中国語の理解、そして日本法および日本語の理解という4つの点で一定レベル以上の能力が求められること、および4つを兼ね備えることの難しさが指摘されてきた<sup>(1)</sup>。この能力を備えることを指して、法実務の世界ではハイブリッド法務<sup>(2)</sup>なる言葉で語られてきたが、この表現を借りれば、本書ではいわば「ハイブリッド研究」の成果が示されていると思われる。立論においては、中国法の立法・政策・学說的確な分析はもとより、日本法の理論も中国法分析に応用可能な形で柔軟に導入されている<sup>(3)</sup>。その一方で、立論や評価の際には、日中両国の表現の自由の枠組みを巧みに往来しながら、時に文学的な表現を用い、時に庶民的な言葉遊びも盛り込むというウイットに富んだレトリックで議論が展開されていて、重厚な研究書であるにもかかわらず、その立論と世界観に引き込まれてしまう。

その一方で、気になる点もある。本書の出版社による紹介文によれば、「「法治」に関わる中国の諸制度・規定における政策の観察と分析・検討を通じ、中国における「法治」の内包・外延を浮き彫りにし、中国の法治が進むべき方向を展望する研究書。」とされている。この点、読後感からすると、「中国における「法治」の内包・外延を浮き彫りにし」というよりは、むしろ外延の「広がり」ないし「展開」を強く意識させるもので、「浮き彫り」という印象は薄かった。例えば、小口彦太教授は物権法の制定により中国が資本主義化へのルビコンを渡ったと指摘した<sup>(4)</sup>が、そのような法治の彼我の基準などを明示してもらえると分かりやすかった。もっとも、これは無いものねだりであり、中国法の現状を真摯に見つめればこそ、テーマによっては簡単な線引きはできないということもできよう<sup>(5)(6)</sup>。むしろ、それがまさに、中国法を「概ねここ10年ほどの期間にわたり検討」(はしがき i 頁)して得られる特徴であり、ここ10年ほどの中国法研究の重要論点と評価基準として、本書が明らかにした貴重な成果の1つであるようにも思われる。

本書は、手堅い分析による知識と論理を提供してくれると同時に、中国法を上から・下からはもちろん、前後左右にもとらわれず、自由に眺める視野をも提供してくれる。本書で扱う各論点は、民法典制定過程における宅地使用权の市場化<sup>(7)</sup>や終息の見込みも立たない一連の香港をめぐる問題、法治や法学をめぐる日本法理論の参照の仕方など、いずれも現在進行形の現代的課題である。その意味で、本書は、中国法の来し方を考えるマイルストーンであることはもちろん、中国法の行く末を見通すための立脚点ともいえるだろう。そもそも、中国(法)と日本(法)に通じた著者による本書の書名をどのように読むべきか。本書を読み進め、読み返すたび、書名に立ち戻りたくなる一冊である。

\* 本稿は JSPS 科研費 19K01252 の助成を受けた研究成果の一部である。

〈注〉

- (1) 國谷知史＝奥田進一＝長友昭『確認中国法用語 250』成文堂，2011年，85頁。
- (2) 射手矢好雄「中国法は地雷の如し，リスク管理は慎重に——中国とハイブリッド法務」月刊監査役 450号，2001年11月，12-31頁。
- (3) この点，但見亮「中国法と日本社会」法学セミナー 55巻10号，2010年10月，29-31頁も参照。
- (4) 小口彦太「ルビコンを渡った中国法——物権法制定をめぐる」比較法学 42巻1号，2008年，121頁。  
なお，この点について長友昭「中国物権法制定以降の不動産をめぐる諸論点——ルビコンのその先に」早稲田法学 92巻3号，2017年，1-38頁も参照。
- (5) 2006年時点の論文において，鈴木賢教授は，「グラデーショナル的」と評している。鈴木賢「中国法の思考様式——グラデーショナル的法文化——」孝忠延夫＝安田信之編『アジア法研究の新たな地平』成文堂，2006年，329頁。また，高見澤磨教授は，「「法治」の無定義性または多義性」として論じている。高見澤磨「近現代中国法研究方法試論——中国における「法治」の観点から」同上書，128-132頁。
- (6) 2014年時点の講演において，小口彦太教授は，「モザイク模様」と評している。小口彦太「モザイク模様としての中国法——現代中国における法治の現状——」早稲田大学アジア研究機構第84回アジアセミナー，2014年4月25日。
- (7) 本書第4章では，「宅地使用权が「本来的私法領域」であるとして，それに対する「公権力の介入」を排除すべきである」とする見解を紹介して（108頁），公法と私法の枠組みの意義を強調したうえで，宅地使用权が「戸」の領域から「個」の領域へ移行し，資産運用や株式化（株式合作社化）するものという見通しを立てている。しかし，その一方で，農村の土地ではあるものの，都市であれ農村であれ，一般に個人の居住の根拠となる宅地使用权を規制するのと，最近では国家の安全保障の一部とも目される食料生産を担う土地請負経営権について農地の用途や総量を規制するのでは，その性質の違いから，公法的な規制の強弱にも違いが生じうるだろう。さしあたり，長友昭「中華人民共和国農村土地請負法（2018年改正）および関連事項の紹介——農地「流通」の法から権利を切り出す「三権分置」の法へ」拓殖大学論集政治・経済・法律研究 22巻2号，2020年を参照。

## 拓殖大学地方政治行政研究所紀要投稿規則

### (目的)

第1条 拓殖大学（以下、「本学」という。）に附置する、地方政治行政研究所（以下、「研究所」という。）が刊行する紀要には、多様な研究成果及び学術情報の発表の場を提供し、研究活動の促進に供することを目的とする。

### (紀要他)

第2条 研究所の紀要は、地方政治行政研究所紀要『拓殖大学 政治行政研究』という。

2 研究所長は、次の事項について毎年度決定する。

- (1) 紀要の『執筆予定表』の提出日
- (2) 投稿する原稿（以下、「投稿原稿」という。）及び紀要の『投稿原稿表紙』の提出日
- (3) 投稿原稿の査読等の日程

### (投稿資格)

第3条 紀要の投稿者（共著の場合、投稿者のうち少なくとも1名）は、原則として研究所附属の専任教員、兼任研究員および兼任研究員（以下「研究所員」という。）とする。

2 研究所の編集委員会が認める場合には、研究所員以外も投稿することができる。

### (著作権)

第4条 投稿者は、紀要に掲載された著作物が、本学機関リポジトリ（以下「リポジトリ」という。）において公開されることおよび当該著作物の著作権のうち複製権・公衆送信権の権利行使を研究所に委託することを許諾しなければならない。

2 共同執筆として紀要に掲載する場合には、共同執筆者全員がリポジトリにおいて公開されることおよび当該著作物の著作権のうち複製権・公衆送信権の権利行使を研究所に委託することについて承諾し、投稿代表者に承諾書を提出しなければならない。投稿代表者は、共同執筆者全員の承諾書を投稿する原稿と一緒に研究所に提出しなければならない。

### (執筆要領および投稿原稿)

第5条 投稿原稿は、拓殖大学地方政治行政研究所紀要『拓殖大学 政治行政研究』執筆要領の指示に従って作成する。

2 投稿原稿は、図・表を含め、原則として返却しない。

3 学会等の刊行物に公表した原稿あるいは他の学会誌等に投稿中の原稿は、紀要に投稿することはできない（二重投稿の禁止）。

(1) 論文	研究の課題，方法，結果，含意（考察），技術，表現について明確であり，独創性および学術的価値のある研究成果をまとめたもの。
(2) 研究ノート	研究の中間報告で，将来，論文になりうるもの（論文の形式に準じる）。新しい方法の提示，新しい知見の速報などを含む。
(3) 抄録	地方政治行政研究所研究助成要領第10項（2）に該当するもの。
(4) その他	上記区分のいずれにも当てはまらない原稿（公開講座記録等）については，編集委員会において取り扱いを判断する。また，編集委員会が必要と認めた場合には，新たな種類の原稿を掲載することができる。

### (原稿区分他)

第6条 投稿原稿区分は、次の表のとおり定める。

2 投稿原稿区分は、投稿者が選定する。ただし、紀要への掲載にあたっては、査読結果に基づいて、編集委員会の議を以て、投稿者に掲載の可否等を通知する。

3 紀要への投稿が決定した場合には、投稿者は600字以内で要旨を作成し、投稿した原稿のキーワードを3～5個選定する。ただし、要旨には、図・表や文献の使用あるいは引用は、認めない。

4 研究所研究助成を受けた研究所員の研究成果発表（原稿）の投稿原稿区分は、原則として論文とする。

5 研究所研究助成を受けた研究所員が、既に学会等で発表した研究成果（原稿）は、抄録して掲載することができる。

### (投稿料他)

第7条 投稿者には、一切の原稿料を支払わない。

2 投稿者には、紀要3部を贈呈する。

3 投稿者が研究所員の場合には、掲載の抜き刷りを50部まで無料で贈呈する。50部を超えて希望する場合には、超過分について有料とする。

**(リポジトリへの公開の停止及び削除)**

第8条 投稿者よりリポジトリへの公開の停止及び削除の申し出があった場合または編集委員会がリポジトリへの公開の停止及び削除が必要と判断した場合には、リポジトリへの公開の停止及び削除をおこなうことができる。

**(その他)**

第9条 本投稿規則に規定されていない事柄については、編集委員会の議を以て決定する。

**(改廃)**

第10条 この規則の改廃は、研究所運営会議の議を経て所長が決定する。

**附則**

この規則は、平成29年4月1日から施行する。

# 拓殖大学地方政治行政研究所紀要『拓殖大学 政治行政研究』執筆要領

## 1. 発行回数

紀要『拓殖大学 政治行政研究』（以下、「紀要」という。）は、原則として年1回、年度末に発行する。

## 2. 執筆予定表の提出

紀要に投稿を希望する研究所専任教員ならびに兼担兼任研究員（以下、「研究所員」という。）は、『拓殖大学 政治行政研究』執筆予定表（以下、「執筆予定表」という。）を、研究所が毎年定めた日までに、学務部研究支援課（以下、「研究支援課」という。）に提出する。

## 3. 投稿原稿

### (1) 分量・様式

投稿原稿の分量ならびに様式は、本文と注及び図・表を含め、原則として、以下のとおりとする。

I	論文, 研究ノート	24,000字（1行43字×34行で16頁）以内	} A4縦版・横書
II	上記以外のもの	20,000字（1行43字×34行で14頁）以内	
III	上記以外のもの	6,000字	

(2) 上記以外の様式にて、投稿原稿を提出する場合には、研究所編集委員会（以下、「編集委員会」という。）と協議する。

### (3) 使用言語

投稿原稿の使用言語は日本語、数字はアラビア数字を用いる。

ただし、日本語以外の言語での執筆を希望する場合は、事前に編集委員会に書面にて申し出て、許可を受ける。

その場合、許可を受けた投稿者は、必ず外国語に通じた人の入念な校閲を受けたものに限る。

### (4) 図・表・数式の表示

(a) 図・表の使用は、必要最小限にし、それぞれに通し番号と図・表名を付けて、本文中に挿入位置と原稿用紙上に枠で大きさを指定する。図・表も分量に含める。

(b) 図および表は、コンピューター等を使って、きれいに作成すること。

(c) 数式は、コンピューター等のソフトを用いて正確に表現すること。

### (5) 注・参考文献

注は、本文中に（右肩にパーレンで）通し番号とし、執筆者の意向を尊重して脚注、後注とも可能とする。

また、引用・典拠の表示は、日本語で一般的な方式に従うものとする。

(6) 原稿区分は、「拓殖大学地方政治行政研究所紀要投稿規則」に記載されている種別のいずれかとするが、「その他」の区分、定義については付記のとおりとする。

(7) 投稿原稿の受理日は、研究支援課に到着した日とする。

(8) 完成した原稿1部とコンピューターの機種・使用ソフトを明記した電子媒体（以下、「完成原稿他」という。）を編集委員会宛に提出し、投稿者は投稿原稿（データ）の写しを保管する。

(9) 上記分量を超えた投稿原稿は、編集委員会で分割掲載等の制限をおこなうこともある。

投稿者の希望で、紀要の複数号にわたって、同一タイトルで投稿することはできない。

ただし、編集委員会が許可した場合に限り、同一タイトルの原稿を何回かに分けて投稿することができる。その場合は、最初の稿で全体像と回数を明示しなければならない。

上記以外の様式等にて、投稿原稿の提出をする場合にも、編集委員会と協議する。

## 4. 投稿原稿表紙ならび投稿原稿の提出

紀要に投稿を認められた研究所員は、完成投稿原稿と一緒に、『拓殖大学 政治行政研究』投稿原稿表紙を、研究所が毎年定めた日までに、研究支援課に提出する。

## 5. 原稿の審査・変更・再提出

(1) 投稿原稿の採否は、編集委員会の指名した査読者の査読結果に基づいて、編集委員会が決定する。編集委員会は、原稿の区分の変更を投稿者に求める場合もある。

(2) 提出された投稿原稿は、編集委員会の許可なしに変更してはならない。

(3) 編集委員会は、投稿者に若干の訂正あるいは書き直しを要請することができる。

(4) 編集委員会は、紀要に掲載しない事を決定した場合は、所長名の文書でその旨を執筆者に通達する。

(5) 他の刊行物に既に発表された、もしくは投稿中の原稿は、紀要に投稿することができない。

- (6) 投稿者は、編集委員会の査読を経て、修正・加筆などが済み次第、完成原稿等を、研究所が毎年定めた日までに、研究支援課に提出すること。

#### 6. 校正

掲載が認められた投稿原稿の校正については、投稿者が初校および再校を行い、編集委員会と所長が三校を行う。この際、投稿者が行う校正は、最小限の字句に限り、版組後の書き換え、追補は認めない。

校正は、所長の指示に従い、迅速に行う。校正が、研究所が定めた期日までに行われない場合は、紀要に掲載できないこともある。

#### 7. その他

本執筆要領に規定されていない事項については、編集委員会の議を以て、所長が決定する。

#### 8. 改廃

この要領の改廃は、研究所運営会議の議を経て、所長が決定する。

#### 附則

この要領は、平成29年4月1日から施行する。

付記：「その他」の区分・定義について

①	調査報告：	専門領域に関する調査。
②	資料：	原稿区分の範疇以外で教育・研究上有用であると考えられるもの。
③	記録：	研究所が主催する講演等の記録を掲載するもの。

以上

執筆者の紹介（目次掲載順）

眞鍋 貞樹（まなべ・さだき）	政 経 学 部 教 授
濱口 和久（はまぐち・かずひさ）	地方政治行政研究科特任教授
長 友昭（ちやう・ともあき）	政 経 学 部 准 教 授

本誌のタイトル『拓殖大学政治行政研究』は、本学第17代総長 藤渡辰信によって掲筆されたものです。

※本紀要の刊行年について第6巻までは刊行年度を表示しましたが、第7巻より実際の刊行年月を表示しております。

拓殖大学 政治行政研究 第11巻

---

2020年（令和2年）3月25日 発行

編集兼発行人 拓殖大学地方政治行政研究所長 浅野正彦

発行所 拓殖大学地方政治行政研究所  
〒112-8585 東京都文京区小日向3丁目4番14号  
Tel. 03-3947-7595

印刷所 株式会社 外為印刷

---

# *The Journal of Politics and Administration*

**Vol. 11 (March 2020)**

## *Contents*

### **Articles**

The Origin of the Resident Meeting in Towns  
and Villages and Today's Discussion .....Sadaki Manabe... 1

Positioning and Issues of Fire Brigade in Local Community  
.....Kazuhisa Hamaguchi... 19

### **Book Review**

Makoto Tajimi (2019) .....Tomoaki Cho... 37

**Instructions to Authors** ..... 43

**Instructions for Contributors** ..... 45