

拓殖大学 政治行政研究

第14巻 2023年3月

〈論文〉

負の生産物を考慮した地方銀行の評価……………高橋 智彦…… 1

明治初期に日本の地方自治制度を建議した

カール・ルードルフの研究……………真鍋 貞樹…… 19

負の生産物を考慮した地方銀行の評価

高橋 智彦

要約

地方銀行は各地域で重要な存在であったが、少子高齢化の影響、第三者決済など銀行代替の動きに加え、コロナ禍で地方銀行の経営地盤も大きな影響を受けた。特にコロナ禍の際に無利子・無担保のゼロゼロ融資がなされたことにより、企業の外部資金調達額は大きく膨らんだ。この政策は様々な問題を先送りする時間分散の役割を果たしているものの、今後の不良債権化が懸念される。望まれない生産物に関しては近年は金融機関のCO2排出にも厳しい目が向けられており、開示が進んでいるが、まだ十分ではない。本稿では先行研究でも負の生産物の代表である不良債権を加味して実証分析を行った。DEA（包絡分析法）を用いて、通常の分析と望まれない生産物を加味する分析で行った。分析にあたっては規模に関して収穫不変のモデルを用い、全国銀行協会のデータを用いた。分析の結果、不良債権の最盛期の2002年3月期には各地方銀行の相対的な技術的効率性に不良債権は大きな影響を与えた。同様にコロナ禍の影響が出た2021年3月期と2022年3月期のデータを用いて分析すると不良債権の影響はまだ出ていない。ゼロゼロ融資の肥大化は影響の顕在化の時間分散させたものであり、不良債権につながる可能性のあるものである。地方銀行と第二地銀の差は大きいですが、第二地銀の再編などもあり、不良債権などの影響を加味すると差は縮小している。

キーワード：地方銀行、負の生産物、不良債権、DEA、技術的効率性

はじめに

地方銀行は地方自治体の収納業務を扱うなど指定金融機関として地方行政と強い結びつきを持ってきた。地方債の引き受け手としても存在は大きく、公的資金の注入もあり、大手銀行の再編が進んでも地方銀行の再編は緩やかであった。しかし、あまりにも長い期間にわたり、低金利が続き、さらにフィンテックの進展による決済業務などへの新規参入、少子高齢化による地方の過疎化といったマイナス要因に加え、コロナ禍が地方の体力を弱めたために、再編が不可避となっている。このような環境下では地方経済を支えてきた地方銀行の貸出業務は同時に不良債権などの負の生産物を産出する可能性も増加している。また日本政府が地方創生SDGsを掲げる中で温室ガス排出など環境問題に対する姿勢の監視も厳しくなってきた。ここではそうした負の生産物を考慮すると利益のみから判断される姿と如何に異なるようになるかを定量的な手法も使いながら示していきたい。

1. 地方銀行の苦境の経緯

地方銀行は地方自治体の指定金融機関として公金も扱い、地方政治にも一定の影響力を及ぼしてきた。最近では環境への協力を地方自治体から求められることも多い。戦後、長い間、都市銀行、長期信用銀行、地方銀行、相互銀行（→第二地方銀行）、信用金庫、信用組合などに棲み分けていたが、地域金融の中心は国立銀行などから発展した地方銀行協会加盟の地方銀行であった。無尽会社などから相互銀行に発展した銀行は1989年から92年の間に第二地方銀行に姿を変えていった。いわゆるバブル経済崩壊で不良債権問題が深刻化し、94年には東京協和信用組合と安全信用組合、95年には第二地方銀行の兵庫銀行が経営破綻した。

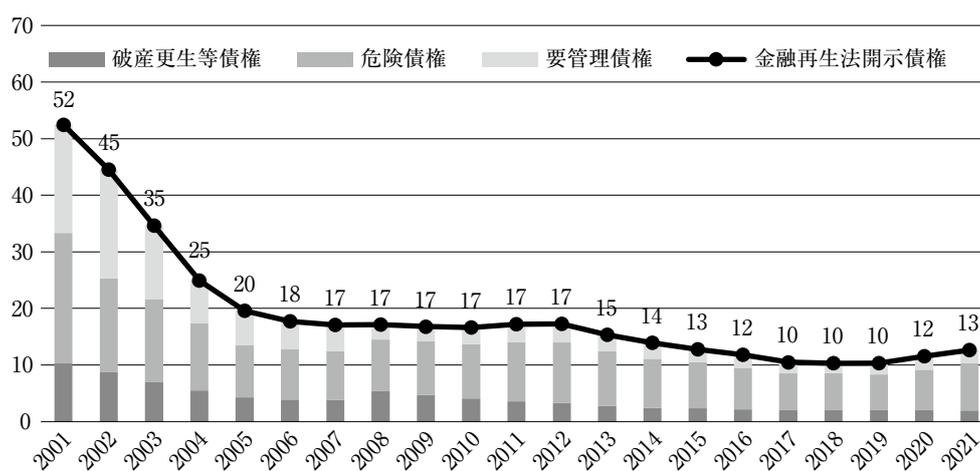
さらに97—98年には北海道拓殖銀行、日本長期信用銀行、日本債券信用銀行といった都市銀行、長期信用銀行で経営破綻が相次いだ。

日本銀行は金融緩和を続け99年からはゼロ金利政策をとり、その後、一時は解除されたものの基本的に政策金利はゼロ近辺にはりついている。貸出金利も低下する中で銀行の経営は圧迫されていった。

この頃は96年以降の橋本内閣の金融ビッグバンを受け、業務多様化が始まったばかりで、役務取引収益は低く、貸出からの収益に頼らざるを得なかった。地価が下がり続ける中での貸出業務は当然、負の生産物である不良債権も生み出す。

民間金融機関の不良債権問題のピークは2002年3月期であったが、経常収益を遙かに上回るリスク管理債権（銀行法に基づく、破綻先債権＋延滞債権＋3ヶ月以上延滞債権＋貸出条件緩和債権）⁽¹⁾が存在し、経営を圧迫した。

収益力で判定する相対的効率性と負の生産物である不良債権を考慮した時の相対的効率性では大きく異なる。これについて後に計測を行った。



(出所) 金融庁

(注) 預金取扱機関とは全国銀行と協働組織金融を指す

図1 預金取扱機関金融再生法開示債権（兆円，年度末）

こうした中で各銀行形態で再編が進んだが、地方銀行協会加盟の銀行は第二地銀を事実上吸収統合することはあれ、再編の動きに乏しかった。地方銀行は2003年に足利銀行が一時国有化された以外は地域金融を側面支援するために金融機能安定化法、早期健全化法、金融機能強化法で資本増強がされたこともあり、目立った再編がなかった。特に金融機能強化法においては収益性、効率性が重視されたものの経営責任を問わず、資本増強がなされた。

しかし、さすがに地方における人口減少、低金利継続とイールドカーブフラット化での利鞘縮小、国債やコールローンなどの安全資産運用手段の縮小の中で地方銀行の再編もやむを得ないものとなった。特に将来の人口推計においても北海道・東北、甲信越、四国は全国を上回る大幅な減少が予想されている。

表1 地域別人口動態

| | 人口 (万人) | | | 指数 (2015=100) | |
|--------|---------|--------|--------|---------------|------|
| | 2015 | 2030 | 2045 | 2030 | 2045 |
| 全国 | 12,709 | 11,913 | 10,642 | 93.7 | 83.7 |
| 北海道・東北 | 1,436 | 1,251 | 1,021 | 87.1 | 71.1 |
| 関東 | 4,300 | 4,212 | 3,926 | 98.0 | 91.3 |
| 甲信越 | 524 | 463 | 391 | 88.5 | 74.7 |
| 北陸 | 301 | 274 | 238 | 91.0 | 79.1 |
| 東海 | 1,503 | 1,421 | 1,283 | 94.5 | 85.4 |
| 近畿 | 2,073 | 1,924 | 1,695 | 92.8 | 81.8 |
| 中国 | 744 | 685 | 606 | 92.1 | 81.5 |
| 四国 | 385 | 337 | 282 | 87.5 | 73.4 |
| 九州・沖縄 | 1,445 | 1,347 | 1,200 | 93.2 | 83.0 |

(出所) 国立社会保障・人口問題研究所

2013年頃から金融庁も地域金融の再編について積極的に発信するようになった。

その後フィンテックが特に決済分野で進み、キャッシュレス決済などが発達し、この分野への他業種の参入も起きている。ネット銀行やPTS（私設取引システム）など幅広く手がけるSBIもいくつかのリアル銀行を傘下においてきている。

そこにコロナ禍が加わった。2020年の年明け以降、世界的に広がったCovid-19は深刻な影響を経済に与えた。バブル崩壊時は建設、不動産、ノンバンクといった業種への影響が大きかったが、コロナ禍は飲食、宿泊、旅行、娯楽など幅広い産業に及んだ。各種支援策が決まり、持続化給付金、家賃支援給付金などの給付金が支給された。そして規模として大きかったのが日本政策金融公庫、商工中金、さらに民間金融機関などの実質無利子・無担保融資（ゼロゼロ融資）などの支援が取られた。

財務省の法人企業統計年報によれば2019年度末から借入が増え始め、2020年度には借入金、外部調達額が大幅に増加している。

表2 法人企業の資金調達構造

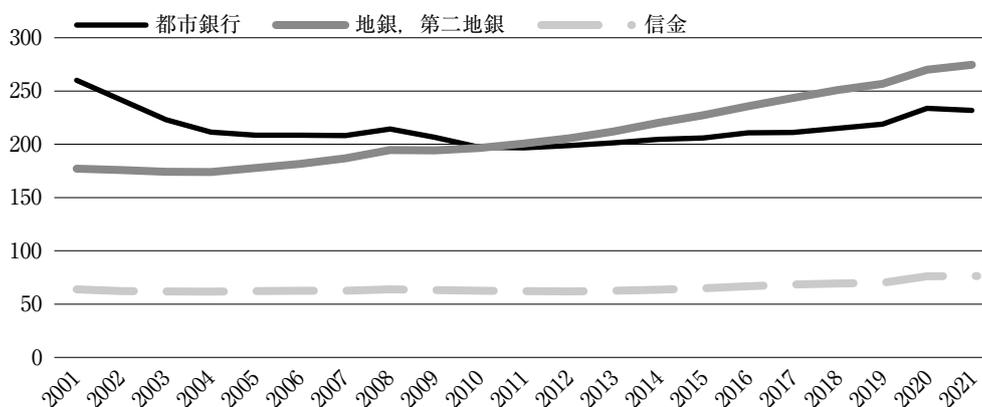
兆円, %

| 年度 | 2016 | | 2017 | | 2018 | | 2019 | | 2020 | |
|------|--------|---------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | 構成比 | | 構成比 | | 構成比 | | 構成比 | | 構成比 |
| 資金調達 | 48.5 | 100.0 | 112.5 | 100.0 | 92.9 | 100.0 | 88.5 | 100.0 | 139.0 | 100.0 |
| 外部調達 | ▲ 37.2 | ▲ 76.8 | 11.6 | 10.3 | 17.4 | 18.7 | 25.6 | 29.0 | 58.1 | 41.8 |
| 増資 | ▲ 56.6 | ▲ 116.8 | ▲ 3.8 | ▲ 3.3 | 1.5 | 1.7 | ▲ 3.8 | ▲ 4.3 | ▲ 6.0 | ▲ 4.3 |
| 社債 | 9.5 | 19.5 | 6.4 | 5.7 | 5.7 | 6.1 | 9.5 | 10.7 | 14.3 | 10.3 |
| 借入金 | 9.9 | 20.5 | 8.9 | 7.9 | 10.1 | 10.9 | 20.0 | 22.6 | 49.8 | 35.8 |
| 長期 | 11.0 | 22.7 | 3.3 | 2.9 | 6.5 | 7.0 | 10.6 | 12.0 | 35.9 | 25.8 |
| 短期 | ▲ 1.1 | ▲ 2.2 | 5.6 | 5.0 | 3.6 | 3.9 | 9.3 | 10.6 | 13.9 | 10.0 |
| 内部調達 | 85.6 | 176.8 | 100.9 | 89.7 | 75.6 | 81.3 | 62.9 | 71.0 | 80.8 | 58.2 |
| 内部留保 | 47.6 | 98.3 | 62.8 | 55.8 | 37.5 | 40.4 | 23.9 | 27.0 | 42.1 | 30.3 |
| 減価償却 | 38.0 | 78.5 | 38.2 | 33.9 | 38.0 | 40.9 | 39.0 | 44.0 | 38.8 | 27.9 |

(注) 増資に関しては公募増資もあるが、自社株買いもありマイナスにもなる。

(出所) 財務省 法人企業統計年報

外部調達が増えた原因としては、コロナ禍では2020年5月より既述のように最大5年間据え置きの実質無利子・無担保融資（ゼロゼロ融資）が政府より打ち出され行われたことが大きい。ゼロゼロ融資とは利子部分は政府、地方が負担し、返せなければ信用保証協会が対応し、その損失を日本政策金融公庫が補填する。しかし、多くの企業がゼロゼロ融資を受けた後に通常のプロパー融資を利用している。融資量は増加しており、不良債権としての顕在化が遅くなっているが、公的金融機関で不良債権が増加傾向であり、民間でも増加しつつある。民間貸出の中心にいるのは地銀、第二地銀である。多くが不良債権につながれば、かつて不良債権ピーク時にみたような相対的な効率性の変化につながる。この点において本稿では実証を行う。



(出所) 日本銀行「資金吸収動向」

図2 貸出残高の推移 (兆円, 年度)

(ESG と地方銀行)

2014年にステewardシップ・コードが制定され、2015年にコーポレートガバナンスコードが制定されると長年東証一部に上場しながらPBR（株価純資産倍率）が大きく1を割っている地方銀行のガバナンスに厳しい目が注がれた。特に2022年4月に予定されていた取引所改革で多くの地方銀行がより高いガバナンスを要求する東証プライム市場を希望したことから、投資対象となり得るかについてより厳しい視線が注がれた。

また、社会的にもより地域に貢献しているかが問われるようになった。

そして環境問題に対応することが求められた。自らの温室ガス排出量を抑えることや、炭素集約的な産業への融資も問題となった。

ESG (Environmental Social Governance) 投資が隆盛する中で、開示やCO2抑制は絶対条件となっていく。

特にCO2排出量は地方銀行を運営していく上で負の生産物と言える。

表3 地域金融機関とCO2排出 (2020年3月)

| | 店舗数 | 職員数 | CO2 (t) | 店舗当CO2 | 1人当CO2 |
|------|-----|-------|---------|--------|--------|
| 秋田 | 98 | 1,350 | 5,653 | 57.68 | 4.19 |
| 七十七 | 143 | 2,791 | 12,327 | 86.20 | 4.42 |
| 千葉 | 186 | 4,154 | 5,779 | 31.07 | 1.39 |
| 八十二 | 152 | 3,138 | 10,555 | 69.44 | 3.36 |
| 福井 | 98 | 1,397 | 2,909 | 29.68 | 2.08 |
| 滋賀 | 108 | 2,015 | 6,542 | 60.57 | 3.25 |
| 京都 | 174 | 3,453 | 12,364 | 71.06 | 3.58 |
| 山陰合同 | 150 | 1,992 | 8,444 | 56.29 | 4.24 |

(出所) 東洋経済「CSR総覧 (ESG編)」, 全銀協資料より作成

東洋経済新報社のCSR総覧 (ESG編) で2019年度のCO2排出量を発表しているところを把握し、全国銀行協会が発表している同年度の店舗数、人数の対比などを見ると、まだ発表している銀行数が少なく、さらに発表している数値の基準が不揃いの可能性があることがわかる。現在の流れではより開示が拡大するが、まだ実証を行うには厳しい開示水準である。とは言え、全銀協は各地方、各銀行の取り組みを全国ecoマップで公表するなど、この分野の発展、開示は急速に進展することが期待される。

内閣府が地方創生SDGsを掲げ、さらには地方創成SDGs金融を促進するとしている。SDGs金融登録認証等制度構築都市も制定された。地方創生SDGs金融では自律的好循環を生み出すことが期待され、自らはCO2は出せない。

バーゼル1~3の自己資本比率規制を定めたバーゼル銀行監督委員会が事務局を置くBIS (国際決済銀行) も2020年1月に「グリーンスワンレポート」(Bolton et al (2020)) を発表し、気候変動が金融リスクにもつながる点を指摘し、監督当局や中央銀行が気候変動に積極的に関わることを促している。規制面からも銀行自体の開示も促され今後はこの面のデータが充実するものと思われる。

2. 関連研究

関連研究は負の生産物の影響をどのように入れるかで腐心してきた。高橋（2000）は不良債権を考慮すると入力として間接償却の際に計上する貸倒引当金繰入額を入力として他の項目とともに DEA（Data Envelopment Analysis, 包絡分析法）を用いて、不良債権を加味した際の効率性をそうでない場合と比較した。1991-97年度の都市銀行10行、地方銀行10行のデータを用いて従業員数と店舗数を入力、貸出金収益、ディーリング益を出力として入力にさらに貸倒引当金繰入額を加えたところ、地方銀行の相対的優位性が上昇した。

この時期、不良債権に関するこうした提案は新しいものであったが、環境問題などへの関心の増加は効率性の研究の負の生産物の扱いを進化させた。山本、中井（2005）はこの Undesirable Output を含む主体の DEA での評価の方法を具体的に書いており、より環境問題を意識した分析をしている。Cooper, Seiford, Tone（2007）は Undesirable Output を含む DEA のモデルを詳細に紹介している。

日本の銀行の Undesirable Output として不良債権問題を扱ったものに Barros et al（2012）がある。2000-2007年の邦銀（都市銀行、地銀、第二地銀）のデータを用いて入力として雇用者数、預金、銀行の店舗・備品も含む固定資本、出力として不良債権を除く総貸出、証券、そして望ましくない出力として不良債権を用いている。

計測の結果、効率性は都市銀行が最も良く、第二地銀が最も低くなった。望まれない生産物としての不良債権の影響が非常に大きく出ている。

他の国の銀行の Undesirable Output を扱った例としてはまず、Jayaraman, Srinivasan（2014）がある。入力として①資本、②負債、③従業員数など労働力、④支店数—を良い出力として①展開資産（稼働ローン、投資）、②非金利収入、そして望まない出力として粗不良資産を入れて2005-12年のインドの銀行について DEA で計測している。

Epure, Lafuente（2015）はコスタリカの銀行の98年から2012年のデータを用い、入力として①預金、②固定資本、③給与、④一般管理費、良い出力として①稼働ローン、②証券、③サービス料、望まれない出力として不良債権としている。

これらの関連研究からも銀行の望まれない生産物としては多々認識し得るものの、現時点では気候変動データを組み込んだ実証はデータの充実度が厳しく、不良債権が代表的な望まれない生産物として認識されている。

望まれない生産物を離れた近年の本稿の関連研究としては以下のものがある。筆者自体の近年の地方銀行の効率性の分析としては高橋（2021）ではSFA（確率的フロンティア分析）を用いて地銀、第二地銀の効率性分析を行い都道府県の指定金融機関となるようなところは効率性が優れていることを示した。

コロナ禍での銀行の分析では高田（2021）がある。バブル3業種（建設、不動産、卸小売）よりもコロナの影響を受けた業種は広く、コロナ7業種（医療・福祉、小売、陸運、娯楽、飲食サービス、生活関連サービス、宿泊）とした。そしてより地域金融機関の関わりが深いと指摘している。

3. 分析方法

ここでは多入力多出力、かつ望まない生産物を出力の一角に持つケースを扱うために包絡分析法 (DEA : Data Envelopment Analysis) を用いた。

DEA は複数の入力と複数の出力を組み合わせる最も効率的な経済主体 (DMU) を求め、入力の過剰分や出力の不足分を産出したりする。

最も簡単な例で 2 入力 2 出力で、対象になっている活動を k , x_{1k} が入力変数, y_{1k} が出力変数とすると

$$\text{仮想的入力} = v_1 x_{1k} + v_2 x_{2k}$$

$$\text{仮想的出力} = u_1 y_{1k} + u_2 y_{2k}$$

$\frac{\text{仮想的出力}}{\text{仮想的入力}}$ を最大にするようにウェイト v_1, v_2, u_1, u_2 が決まる。入力を所与として出力を最大化するモデルを出力志向, 出力を一定に入力を最小化するモデルを入力志向という。

以下の CCR⁽²⁾ (CRS) モデル, Undesirable Output モデルは基本的に Cooper, Seiford, Tone (2007) に基づく。また, SBM モデルは末吉 (2001) を参考にしている。

基本モデルの CCR モデル⁽³⁾ は入力データの行列を X ($m \times n$ 型), 出力データの行列を Y ($s \times n$ 型), 入力係数の列ベクトルを \mathbf{v} , 出力係数の列ベクトルを \mathbf{u} とすると

LPk

$$\begin{aligned} \max \quad & \mathbf{u} \mathbf{y}_k \\ \text{subject to} \quad & \mathbf{v} \mathbf{x}_k = 1 \\ & -\mathbf{v} X + \mathbf{u} Y \leq 0 \\ & \mathbf{v} \geq 0 \\ & \mathbf{u} \geq 0 \end{aligned}$$

この問題の双対問題は次のようになる。

DLPk

λ を n 次元の非負ベクトル $\lambda = (\lambda_1, \dots, \lambda_n)^T$ とする。

実数を θ とする。

$$\begin{aligned} \min \quad & \theta \\ \text{subject to} \quad & \theta \mathbf{x}_k - X \lambda \geq 0 \\ & Y \lambda \geq \mathbf{y}_k \\ & \lambda \geq 0 \end{aligned}$$

このとき、入力の余剰 $s^- = \theta \mathbf{x}_k - X\boldsymbol{\lambda}$

出力の不足 $s^+ = Y\boldsymbol{\lambda} - \mathbf{y}_k$

この Slack（余剰）に着目したのが応用モデルである SBM（Slack-Based Measure）モデルである。入出力を結合したモデルとも言える。

$$\begin{aligned}
 \text{(SBM)} \quad \min \quad \rho &= \frac{1 - \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m s_i^- / x_{ik}}{1 + \frac{1}{s} \sum_{r=1}^s s_r^+ / y_{rk}} \\
 \text{subject to } \mathbf{x}_k &= X\boldsymbol{\lambda} + \mathbf{s}^- \\
 \mathbf{y}_k &= Y\boldsymbol{\lambda} - \mathbf{s}^+ \\
 \boldsymbol{\lambda} &\geq 0, \mathbf{s}^- \geq 0, \mathbf{s}^+ \geq 0
 \end{aligned}$$

さらに $0 \leq \rho \leq 1$ である。

$\rho = 1$ ならば $s_i^- = 0, s_r^+ = 0$ となり入力の余剰と出力の不足がないことになる。

この SBM モデルを先述のように望まれない生産物の問題に拡張したのが Undesirable Output モデルである。

$$\begin{aligned}
 \text{(SBM-Undesirable)} \quad \rho^* &= \min \frac{1 - \frac{1}{m} \sum_{i=1}^m s_i^- / x_{ik}}{1 + \frac{1}{s_1 + s_2} \left(\sum_{r=1}^{s_1} \frac{s_r^g}{y_{rk}^g} + \sum_{r=1}^{s_2} \frac{s_r^b}{y_{rk}^b} \right)} \\
 \text{subject to } \mathbf{x}_k &= X\boldsymbol{\lambda} + \mathbf{s}^- \\
 \mathbf{y}_k^g &= Y\boldsymbol{\lambda} - \mathbf{s}^g \\
 \mathbf{y}_k^b &= Y\boldsymbol{\lambda} + \mathbf{s}^b \\
 \mathbf{s}^- &\geq 0, \mathbf{s}^g \geq 0, \mathbf{s}^b \geq 0, \boldsymbol{\lambda} \geq 0
 \end{aligned}$$

目的関数値が 1 となる時に D 効率的（Decision Making Unit (DMU) が効率的フロンティア上にある）となり、DMU_k が 1 に達せず非効率となっている時にそれを非効率と判断させる基になる活動をする DMU を参照集合という。

4. 実証関連データ

データは全国銀行協会のホームページの決算データと「全国銀行資本金、店舗数、銀行代理業者数、役員数一覧表」を用いた。対象時期としては最も不良債権比率が高まった 2002 年 3 月期と Covid-19 が顕在化した後の 2021 年 3 月期、2022 年 3 月期の地方銀行、第二地方銀行の単体決算のデータを用いた。

入力としては店舗数、職員数、出力としては経常収益、望まれない生産物としてリスク管理債権（銀行法上の破綻先債権 + 延滞債権 + 3 ヶ月以上延滞債権 + 貸出条件緩和債権）のデータを用いた。

利益要因でよく用いられる業務純益や変動要因を除いたコア業務純益は非負条件を満たさないケース

もあるためにここでは経常収益を用いた。

各期の記述統計量は以下の通りである。下記の表で*i*は入力、*O*は出力、*Obad*は望まれない出力を指す。

表 4-1 記述統計量 2002 年 3 月期

単位：百万円

| 変数 | 数 | 平均 | 標準偏差 | 最小値 | 最大値 |
|--------------|-----|---------|---------|--------|---------|
| I 店舗数 | 120 | 99 | 45 | 25 | 210 |
| I 職員数 | 120 | 1,695 | 998 | 311 | 4,269 |
| O 経常収益 | 120 | 55,407 | 45,930 | 4,746 | 260,450 |
| Obad リスク管理債権 | 120 | 121,720 | 111,035 | 10,679 | 608,358 |

表 4-2 記述統計量 2021 年 3 月期

単位：百万円

| 変数 | 数 | 平均 | 標準偏差 | 最小値 | 最大値 |
|--------------|-----|--------|--------|-------|---------|
| I 店舗数 | 100 | 106 | 49 | 23 | 267 |
| I 職員数 | 100 | 1,640 | 1,036 | 209 | 4,511 |
| O 経常収益 | 100 | 53,110 | 43,336 | 4,711 | 214,956 |
| Obad リスク管理債権 | 100 | 51,567 | 46,109 | 2,672 | 324,365 |

表 4-3 記述統計量 2022 年 3 月期

単位：百万円

| 変数 | 数 | 平均 | 標準偏差 | 最小値 | 最大値 |
|--------------|----|--------|--------|-------|---------|
| I 店舗数 | 99 | 107 | 49 | 23 | 262 |
| I 職員数 | 99 | 1,602 | 1,019 | 204 | 4,455 |
| O 経常収益 | 99 | 54,816 | 45,024 | 4,638 | 218,073 |
| Obad リスク管理債権 | 99 | 54,532 | 44,612 | 2,209 | 271,879 |

記述統計量の動向からはまず、第二地銀を中心に統合が進み、銀行数が減少している。その要因にもなった不良債権は最盛期に比較し、コロナ禍後に増加はしているが、まだそれほど増えていない。また、統合の中でも不採算店舗の整理や ATM 代替などのために店舗のリストラは進んでいる。人員面の効率化はまだ進んでいない中で収益力は横ばいである。

分析のソフトとしては SAITECH 社の DEA—Solver Pro を用いた。

5. 実証結果

ここでは技術的効率値を DEA を用いて分析する。技術的効率値とは資源配分上の効率性を保証するものではなく、今ある技術を使って生産できる最大量に対する割合を指す。

実証は 2 入力 1 出力の基本的な CCR (CRS) モデルの出力志向のモデルでまず計測する。この際の入力は店舗数、職員数、出力は経常収益である。次に望まれない生産物として出力にリスク管理債権を追加して SBM—Undesirable モデルを計測する。出力志向で望ましい出力と望まれない出力でウェイ

トは特に設定せず、デフォルトの1対1で、CCRモデルと同様に規模に関して出力一定のモデルを用いた。また望ましい出力と望まれない出力が切っても切れない関係で Non-separable のモデルと Separable のモデルがあるが、Separable のモデルを用いた。

なお、各行別の数値は巻末に付表としてつけた（あくまでも単体決算での規模に関して収穫不変の出力志向型モデルで算出した技術的効率値であり、危険度などを表すものではない）。

まず、不良債権問題のピーク時の2002年3月期の地方銀行64行、第二地方銀行56行、計120行についてCCRモデルで計測した。

横浜銀行のみが効率的となり、他の119行の参照集合（改善のモデル）となった。2位が千葉銀行で0.801、3位が静岡銀行で0.794となった。地方銀行の効率値の平均が0.544、第二地銀が0.404と差が歴然としている。第二地銀の再編の必要性がわかる。

地域別では関東地方が平均0.550と最も高くなった。次に四国地方が平均0.513と高くなり、近畿地方や東海地方といった大都市圏の優位性は特に見られない。

表5 第二地銀の変化

| 地域 | 2002年3月期 | 2022年3月期 |
|--------|--|--|
| 北海道・東北 | 北 洋 札 幌 山形しあわせ 殖 産 北 日 本 仙 台 福 島 大 東 | 北 洋 きらやか 北 日 本 仙 台 福 島 大 東 |
| 関東 | 東 和 栃 木 茨 城 つくば 京 葉 わかしお 東 日 本 東京スター 神 奈 川 | 東 和 栃 木 京 葉 東 日 本 東京スター 神 奈 川 |
| 甲信越 | 大 光 長 野 | 大 光 長 野 |
| 北陸 | 富山第一 石 川 福 邦 | 富山第一 福 邦 |

| | | |
|------|--|---|
| 東海 | 静岡中央 中部 岐阜 愛知 名古屋 中京 第三 | 静岡中央 愛知 名古屋 中京 |
| 近畿 | びわこ 関西さわやか 関西 大正 奈良 和歌山 みなと | みなと |
| 中国 | 島根 トマト せとうち 広島総合 西京 | 島根 トマト もみじ 西京 |
| 四国 | 徳島 香川 愛媛 高知 | 徳島大正 香川 愛媛 高知 |
| 九州沖縄 | 福岡シティ 福岡中央 佐賀共栄 長崎 九州 熊本ファミリー 豊和 宮崎太陽 南日本 沖縄海邦 八千代 | 福岡中央 佐賀共栄 長崎 熊本 豊和 宮崎太陽 南日本 沖縄海邦 |

(出所) 全国銀行資料より筆者作成

次に Bad Output (Undesirable Output) としてリスク管理債権を加えた推計を行った。横浜銀行に加え、静岡銀行、阿波銀行が効率的となった。各々を参照集合とする銀行は横浜銀行が 107 行、静岡銀行が 41 行、阿波銀行が 10 行（重複あり）であった。リスク管理債権を考慮する前は効率値で 2 位で

あった千葉銀行だったが、この当時はより規模の大きい横浜銀行よりも大きなリスク管理債権があり、考慮後は13位の0.635にとどまった。

地方銀行の効率値の平均が0.512、第二地方銀行の平均が0.313とリスク管理債権を考慮しない場合よりも大きく差がついた。第二地方銀行は先述のように大きく再編が進むが、リスク管理債権の影響の大きさがわかる。地方銀行は2003年11月には遂に地方銀行の一角の足利銀行が一時国有化されたが、地方銀行全体の再編には至らなかった。

表6 技術的効率値平均

| | 200203期 | | 202103期 | | 202203期 | |
|------|---------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|
| | CCR | Undesirable | CCR | Undesirable | CCR | Undesirable |
| 地銀 | 0.544 | 0.512 | 0.549 | 0.430 | 0.556 | 0.451 |
| 第二地銀 | 0.406 | 0.313 | 0.384 | 0.284 | 0.395 | 0.328 |

地域別では関東地方の優位性が薄れ、効率値の平均が0.461と四国の地方0.545や中国地方の0.470を下回った。近畿地方も0.382と北陸地方、九州・沖縄地方に次いで低く、この時期の大都市圏の不良債権問題の深刻さを示している。

リスク管理債権を考慮する前と後での各銀行の効率値の順位についてスペアマンの順位相関⁽⁴⁾を計測すると0.872とそれなりに高いものの、一部のリスク管理債権の多い銀行に影響が偏在して影響を与えているものと考えられる。

その後の不良債権処理の進展、少子高齢化の深刻化、収益構造における貸出依存構造の多様化を経て、2000年初頭よりコロナ禍となり、その影響が2021年3月期決算より出始める。

そこで2021年3月期、2022年3月期について2002年3月期と同様の計測を行った。まず、2021年3月期についてCCRモデルで計測を行った。地銀62行、第二地銀38行計100行が対象である。千葉銀行、山口銀行、東京スター銀行の3行が効率的となった。各々千葉銀行が96行、山口銀行が96行、東京スター銀行が1行が他行の参照集合となっている。地方銀行の効率値の平均が0.549、第二地銀の効率値の平均が0.384と差は大きい。

地域別では関東の効率値の平均が0.644とトップ、東海が0.570で2位、近畿が0.552で3位と大都市圏の効率値がよくなっており、利益を挙げるのに地方が苦勞する少子高齢化の影響が出ている。

リスク管理債権を加えた推計では千葉銀行、山口銀行、北都銀行が効率的となった。山口銀行を参照集合とする他行が59行、千葉銀行を参照集合とする他行が6行、北都銀行を参照集合とする他行はなかった。地方銀行の効率値の平均が0.430、第二地銀の効率値の平均が0.284とやはり差が大きい。地域別の効率値の平均では関東地方が0.536とトップとなったが、2位は中国地方の0.511とCCRモデルとは異なる結果となり、3位は東海地方の0.460となった。近畿地方は0.384と下がり、コロナ禍の影響を想像させる。リスク管理債権を考慮する前と後での各銀行の効率値の順位についてスペアマンの順位相関を計測すると0.951と極めて高くなった。

負の生産物である不良債権の影響は2002年3月期のピークより軽微と言える。

表7 地域別技術的効率値平均

| | 200203 期 | | 202103 期 | | 202203 期 | |
|--------|----------|-------------|----------|-------------|----------|-------------|
| | CCR | Undesirable | CCR | Undesirable | CCR | Undesirable |
| 北海道・東北 | 0.470 | 0.415 | 0.400 | 0.338 | 0.420 | 0.344 |
| 関東 | 0.550 | 0.461 | 0.644 | 0.536 | 0.610 | 0.506 |
| 甲信越 | 0.487 | 0.415 | 0.525 | 0.421 | 0.465 | 0.368 |
| 北陸 | 0.471 | 0.328 | 0.454 | 0.333 | 0.443 | 0.338 |
| 東海 | 0.453 | 0.417 | 0.570 | 0.460 | 0.535 | 0.436 |
| 近畿 | 0.467 | 0.382 | 0.552 | 0.384 | 0.532 | 0.420 |
| 中国 | 0.466 | 0.470 | 0.539 | 0.511 | 0.567 | 0.472 |
| 四国 | 0.513 | 0.545 | 0.510 | 0.408 | 0.472 | 0.372 |
| 九州沖縄 | 0.450 | 0.379 | 0.505 | 0.404 | 0.453 | 0.392 |

2022年3月期について行ったCCRモデルでの計測は地銀62行、第二地銀37行の計99行を対象とした。静岡銀行、千葉銀行、山口銀行、東京スター銀行の4行が効率的となった。他の銀行の参照集合となっているのが、静岡銀行が93行、山口銀行が48行、千葉銀行47行、東京スター1行となっている。地方銀行の効率値の平均が0.556、第二地銀が0.395となった。

地域別の効率値の平均では関東地方が0.610とトップ、2位は中国地方が0.567、3位が東海地方の0.535と前年の不良債権を考慮した時の計測と同じ順位となった。

リスク管理債権を加えた推計では静岡銀行、千葉銀行、山口銀行、東京スター銀行に加え、長崎銀行が効率的となり、静岡銀行を参照集合とする他行が94行、千葉銀行を参照集合とする他行が2行、山口銀行を参照集合とする他行が1行となった。東京スター銀行や長崎銀行を参照集合とするところはなく、両行の独自の展開を反映している。長崎銀行は2021年4月に30億円の増資を行い、親会社の西日本フィナンシャルホールディングスが引き受けたことや、同じ県内で十八銀行と親和銀行が経営統合し、十八親和銀行として店舗を整理したことが結果に影響したと思われる。地方銀行の効率値の平均が0.451、第二地銀が0.328となった。

地域別の効率値の平均では関東地方が0.506とトップ、2位が中国地方の0.472、東海地方が0.436で3位とこれも同じ順位となった。リスク管理債権を考慮する前と後での各銀行の効率値の順位についてスペアマンの順位相関を計測すると0.937と依然リスク管理債権の順位に与える影響が不良債権のピーク時ほどはこの時点でもまだ影響を与えていないことがわかる。

2022年3月期の金融機能強化法に基づく公的資本返済との関係では完済行⁽⁵⁾(七十七、紀陽、豊和、北洋、福邦、南日本、きらやか)のCCRモデルでの平均は0.431、2024年から2025年に優先株の普通株転換を控えた5行(みちのく、北都、東和、高知、宮崎太陽)の平均0.336を上回った。リスク管理債権を考慮した場合には完済行の平均は0.325、普通株転換を控えた5行の平均は0.272と差がわずかとなる。いずれも全行平均を下回り、金融機能強化法の審査で重視された効率性について課題を残す結果となった。

再編を巡る新しい動きとの関係では2022年3月期の時点でSBIの地銀連合に新生銀行とじもとHD、地銀、第二地銀9行（島根、福島、筑邦、清水、東和、きらやか、仙台、筑波、大光）が加わっているが、地銀、第二地銀の平均はCCRモデルで0.307、不良債権を考慮した場合で0.231とやはり全行平均より低い。新生銀行との相乗効果、また持ち株会社への出資と銀行単体への出資の相乗効果が期待される。

6. まとめ

地方銀行は地方行政に大きな影響を与えているが、現下の情勢でSDGsや不良債権化せずに地域の資金調達に寄与することが強く望まれている。

地方創生においては地方創生SDGsは持続可能な社会に向けて重視されている。それに付随した地方創生SDGs金融も動き出す中で融資先も含め金融機関の強い環境意識が求められている。

そうした中で金融機関の望ましくない生産物の1つにCO2があるが、こうした情報の開示はまだ、道半ばであり、今後の実証の蓄積が望まれる。

また、コロナ禍で企業の外部資金調達依存が高まった。官民挙げての無利子・無担保融資（ゼロゼロ融資）などもあり、ひと息ついている企業も多いが、不良債権増加の兆候もあり、かつて金融機関の相対的地位に大きな影響を与えた不良債権について検証を行った。

不良債権を望まない生産物とした計測の結果、コロナ禍での各種対策もあり、2022年3月期の段階ではまだ不良債権問題が各銀行の地位の相対感に大きな影響を与えた結果にはなっていない。企業の借入金（表2）、地銀・第二地銀を中心とする金融機関の貸出金（図2）は膨れ上がっている。にもかかわらず、不良債権が微増にとどまっていることから、コロナ禍の影響は先送りされていると言える。中小企業庁（2022）によると日本政策金融公庫の関連融資が2022年2月時点で約16兆円、信用保証協会の保証が約37兆円、内民間ゼロゼロ融資分が約23兆円とリーマンショック後を上回る額となっている。これについては今後引き当てなど償却が進むものの2023年3月期以降の決算で徐々に影響が顕在化してくるものと思われる。政府の政策は一時に影響が顕在化するのを避けて、影響を時間分散させたものと言え、抜本的な解決策ではない。

各都道府県の代表的金融機関でもあり、指定金融機関でもある地方銀行と第二地方銀行の差は引き続き大きい。ただし、参照集合となるような優良な地方銀行には時間の経過とともに変化があったことが見られる。また第二地方銀行の再編が先行し、不良債権問題を抱える第二地方銀行の整理が進んだことにより、リスク管理債権を考慮した場合の地方銀行と第二地銀の差は縮小している。

なお、この研究は拓殖大学特別研究員制度を利用して筆者が明治大学研究・知財戦略機構研究推進員（客員研究員）の期間の成果を示すものである。

〈注〉

- (1) 金融再生法の分類は破綻更生債権及びこれらに準ずる債権と金融債権、要管理債権となる。
- (2) 開発者のCharnes, Cooper, Rhodesの頭文字をとったもの、一般にCCRモデルで用いられているが、経済の論文ではConstant Returns to Scaleという意味でCRSモデルもよく用いられている。

- (3) 地方銀行の再編においては過当競争の終焉のために統合して規模も一定程度必要とされているために規模に関して収穫可変の BCC (VRS) モデルではなく規模に関して収穫一定の CCR (CRS) モデルを用いた。
- (4) 正規分布を仮定しなくても順位データだけからでも算出出来る相関係数。第二地銀を除いて地銀のみでスベアマンの CCR とリスク管理債権を考慮したものの順位相関を見ると 2002 年 3 月期が 0.682, 2021 年 3 月期が 0.909, 2022 年 3 月期が 0.973 と不良債権のピーク時は大きく影響を与えている。
- (5) 第三銀行の公的資金は経営統合先の三十三 FG が返済。

参考文献

- 金融ジャーナル社「金融マップ 2022 年版」, 月間金融ジャーナル増刊号 (2022)
金融審議会銀行制度等ワーキンググループ報告書
(https://www.fsa.go.jp/singi/singi_kinyu/base.html) (2020)
- 金融庁「金融機能強化法等の改正に係る説明資料」
(https://www.dic.go.jp/katsudo/page_001201.html) (2011)
- 末吉俊幸「DEA- 経営効率分析法―」朝倉書店 (2001)
- 高田創「地銀 構造不況からの脱出」きんざい (2021)
- 高橋智彦, 「DEA を用いての破綻債権処理も加味した銀行の効率性の計測」, 日本 OR 学会「オペレーションズ
リサーチ」, VOL.45, NO.11, pp. 598-602, 2000 年 11 月
- 高橋智彦「地方銀行の効率性—公共選択的見地から見た指定金融機関問題など」拓殖大学地方政治行政研究 12
巻, pp. 1-13 (2021)
- 中小企業庁中小企業政策審議会金融小委員会 (第 1 回) 配付資料 (2022)
日本銀行金融システムレポート 2021 年 10 月
(<https://www.boj.or.jp/research/brp/fsr/index.htm/>) (2021)
- 山本哲也, 中井達「Undesirable Output を含む DMU の DEA 効率性評価法」京都大学数理解析研究所講究録
1457 巻, pp. 224-232 (2005).
- Barros, C. P., Managi, S., Matousek, R., “The technical efficiency of the Japanese banks: Non-radial directional
performance measurement with undesirable output”, Omega 40, pp. 1-8 (2012).
- Berger, Allen N, and Loretta J Mester, “Explaining the dramatic changes in performance of US banks techno-
logical change, deregulation, and dynamic changes in competitions”, Journal of Financial Intermedia-
tion, 12, pp. 57-95 (2003).
- Bolton, P., Despres, M., Silva, L, A, P, Samama, F, Svartzman, V, “The green swan – Central banking and fi-
nancial stability in the age of climate change”, Bank for international Settlements (2020).
- Cooper, W. W., Seiford, L. M., Tone, K., “Data Envelopment Analysis Second Edition” (2007).
- Tomohiko Takahashi, “The Impact of the Bank of Japan’s Low and Negative Interest Rate on Financial Insti-
tutions”, The Journal of Money and Banking - Bančni vestnik, Vol. 68, No. 11, pp. 61-67 (2019).
- Epure, M., Lafuente, E., “Monitoring bank performance in the presence of risk”, J Prod Anal (2015) 44, pp.
265-281.
- Jayaraman, A. R., Srinivasan, M. R., “Analyzing Profit efficiency of banks in India with undesirable output –
Nerlovian profit indicator approach”, IIMB Management Review (2014) 26. pp. 222-233.

付表1 2002年3月期の各行別技術的効率値

| DMU | CCR | Undisirable | DMU | CCR | Undisirable |
|------|-------|-------------|---------|-------|-------------|
| 北海道 | 0.624 | 0.464 | 鹿児島 | 0.464 | 0.527 |
| 青森 | 0.466 | 0.481 | 琉球 | 0.511 | 0.398 |
| みちのく | 0.607 | 0.536 | 沖縄 | 0.536 | 0.436 |
| 秋田 | 0.558 | 0.426 | 西日本 | 0.587 | 0.468 |
| 北都 | 0.392 | 0.301 | 北洋 | 0.724 | 0.674 |
| 荘内 | 0.392 | 0.499 | 札幌 | 0.437 | 0.322 |
| 山形 | 0.453 | 0.670 | 山形しあわせ | 0.300 | 0.221 |
| 岩手 | 0.484 | 0.682 | 殖産 | 0.325 | 0.232 |
| 東北 | 0.388 | 0.251 | 北日本 | 0.434 | 0.280 |
| 七十七 | 0.672 | 0.609 | 仙台 | 0.379 | 0.285 |
| 東邦 | 0.600 | 0.521 | 福島 | 0.349 | 0.216 |
| 群馬 | 0.656 | 0.554 | 大東 | 0.351 | 0.219 |
| 足利 | 0.607 | 0.407 | 東和 | 0.345 | 0.265 |
| 常陽 | 0.696 | 0.663 | 栃木 | 0.413 | 0.316 |
| 関東 | 0.395 | 0.266 | 茨城 | 0.317 | 0.230 |
| 武蔵野 | 0.491 | 0.454 | つくば | 0.367 | 0.223 |
| 千葉 | 0.801 | 0.635 | 京葉 | 0.577 | 0.462 |
| 千葉興業 | 0.640 | 0.496 | わかしお | 0.367 | 0.406 |
| 東京都民 | 0.704 | 0.623 | 東日本 | 0.507 | 0.406 |
| 横浜 | 1.000 | 1.000 | 東京スター | 0.617 | 0.567 |
| 第四 | 0.576 | 0.475 | 神奈川 | 0.394 | 0.327 |
| 北越 | 0.488 | 0.421 | 大光 | 0.439 | 0.425 |
| 山梨中央 | 0.411 | 0.344 | 長野 | 0.375 | 0.277 |
| 八十二 | 0.631 | 0.549 | 富山第一 | 0.405 | 0.310 |
| 北陸 | 0.637 | 0.467 | 石川 | 0.373 | 0.188 |
| 富山 | 0.292 | 0.228 | 福邦 | 0.318 | 0.204 |
| 北國 | 0.585 | 0.426 | 静岡中央 | 0.323 | 0.307 |
| 福井 | 0.692 | 0.473 | 中部 | 0.364 | 0.239 |
| 静岡 | 0.794 | 1.000 | 岐阜 | 0.344 | 0.235 |
| 駿河 | 0.680 | 0.518 | 愛知 | 0.371 | 0.312 |
| 清水 | 0.383 | 0.328 | 名古屋 | 0.456 | 0.498 |
| 大垣共立 | 0.476 | 0.394 | 中京 | 0.368 | 0.274 |
| 十六 | 0.520 | 0.454 | 第三 | 0.399 | 0.336 |
| 三重 | 0.370 | 0.348 | びわこ | 0.463 | 0.290 |
| 百五 | 0.490 | 0.600 | 関西さわやか | 0.499 | 0.426 |
| 滋賀 | 0.548 | 0.530 | 関西 | 0.532 | 0.378 |
| 京都 | 0.606 | 0.607 | 大正 | 0.506 | 0.333 |
| 近畿大阪 | 0.475 | 0.365 | 奈良 | 0.250 | 0.159 |
| 泉州 | 0.545 | 0.422 | 和歌山 | 0.295 | 0.188 |
| 池田 | 0.535 | 0.495 | みなと | 0.466 | 0.342 |
| 南都 | 0.497 | 0.450 | 島根 | 0.296 | 0.275 |
| 紀陽 | 0.497 | 0.433 | トマト | 0.336 | 0.241 |
| 但馬 | 0.286 | 0.309 | せとうち | 0.384 | 0.335 |
| 鳥取 | 0.397 | 0.454 | 広島総合 | 0.514 | 0.441 |
| 山陰合同 | 0.634 | 0.691 | 西京 | 0.354 | 0.245 |
| 中国 | 0.542 | 0.782 | 徳島 | 0.436 | 0.404 |
| 広島 | 0.664 | 0.710 | 香川 | 0.451 | 0.315 |
| 山口 | 0.542 | 0.528 | 愛媛 | 0.461 | 0.350 |
| 阿波 | 0.645 | 1.000 | 高知 | 0.388 | 0.283 |
| 百十四 | 0.628 | 0.896 | 福岡シティ | 0.620 | 0.453 |
| 伊予 | 0.544 | 0.611 | 福岡中央 | 0.364 | 0.299 |
| 四国 | 0.553 | 0.498 | 佐賀共栄 | 0.305 | 0.242 |
| 福岡 | 0.685 | 0.579 | 長崎 | 0.290 | 0.178 |
| 筑邦 | 0.359 | 0.268 | 九州 | 0.454 | 0.295 |
| 佐賀 | 0.430 | 0.283 | 熊本ファミリー | 0.450 | 0.315 |
| 十八 | 0.502 | 0.439 | 豊和 | 0.355 | 0.305 |
| 親和 | 0.410 | 0.277 | 宮崎太陽 | 0.363 | 0.298 |
| 肥後 | 0.524 | 0.801 | 南日本 | 0.386 | 0.310 |
| 大分 | 0.533 | 0.570 | 沖縄海邦 | 0.342 | 0.244 |
| 宮崎 | 0.459 | 0.401 | 八千代 | 0.416 | 0.331 |

付表2 2021年3月期の各行別技術的効率値

| DMU | CCR | Undisirable | DMU | CCR | Undisirable |
|-------|-------|-------------|--------|-------|-------------|
| 北海道 | 0.542 | 0.389 | 福岡 | 0.979 | 0.797 |
| 青森 | 0.395 | 0.293 | 筑邦 | 0.311 | 0.211 |
| みちのく | 0.376 | 0.278 | 佐賀 | 0.371 | 0.251 |
| 秋田 | 0.449 | 0.313 | 十八親和 | 0.275 | 0.179 |
| 北都 | 0.310 | 1.000 | 肥後 | 0.619 | 0.458 |
| 荘内 | 0.404 | 0.323 | 大分 | 0.528 | 0.379 |
| 山形 | 0.466 | 0.357 | 宮崎 | 0.541 | 0.408 |
| 岩手 | 0.423 | 0.293 | 鹿児島 | 0.564 | 0.385 |
| 東北 | 0.263 | 0.176 | 琉球 | 0.504 | 0.347 |
| 七十七 | 0.748 | 0.543 | 沖縄 | 0.575 | 0.472 |
| 東邦 | 0.442 | 0.322 | 西日本シティ | 0.664 | 0.474 |
| 群馬 | 0.689 | 0.481 | 北九州 | 0.633 | 0.490 |
| 足利 | 0.662 | 0.491 | 北洋 | 0.634 | 0.491 |
| 常陽 | 0.761 | 0.610 | きらやか | 0.253 | 0.191 |
| 筑波 | 0.297 | 0.205 | 北日本 | 0.295 | 0.209 |
| 武蔵野 | 0.574 | 0.407 | 仙台 | 0.280 | 0.190 |
| 千葉 | 1.000 | 1.000 | 福島 | 0.262 | 0.190 |
| 千葉興業 | 0.557 | 0.406 | 大東 | 0.267 | 0.189 |
| きらぼし | 0.526 | 0.357 | 東和 | 0.380 | 0.260 |
| 横浜 | 0.977 | 0.869 | 栃木 | 0.417 | 0.289 |
| 第四北越 | 0.456 | 0.323 | 京葉 | 0.541 | 0.404 |
| 山梨中央 | 0.494 | 0.401 | 東日本 | 0.370 | 0.233 |
| 八十二 | 0.717 | 0.540 | 東京スター | 1.000 | 1.000 |
| 北陸 | 0.534 | 0.361 | 神奈川 | 0.297 | 0.213 |
| 富山 | 0.259 | 0.184 | 大光 | 0.361 | 0.264 |
| 北國 | 0.686 | 0.500 | 長野 | 0.373 | 0.267 |
| 福井 | 0.385 | 0.288 | 富山第一 | 0.456 | 0.330 |
| 静岡 | 0.988 | 0.933 | 福邦 | 0.272 | 0.184 |
| スルガ | 0.857 | 0.536 | 静岡中央 | 0.374 | 0.306 |
| 清水 | 0.326 | 0.240 | 愛知 | 0.472 | 0.331 |
| 大垣共立 | 0.471 | 0.356 | 名古屋 | 0.458 | 0.314 |
| 十六 | 0.517 | 0.377 | 中京 | 0.426 | 0.311 |
| 三重 | 0.459 | 0.340 | 第三 | 0.396 | 0.277 |
| 百五 | 0.581 | 0.438 | みなと | 0.446 | 0.321 |
| 滋賀 | 0.684 | 0.494 | 島根 | 0.238 | 0.164 |
| 京都 | 0.557 | 0.417 | トマト | 0.324 | 0.218 |
| 関西みらい | 0.460 | 0.328 | もみじ | 0.752 | 0.559 |
| 池田泉州 | 0.476 | 0.402 | 西京 | 0.501 | 0.407 |
| 南都 | 0.538 | 0.411 | 徳島大正 | 0.382 | 0.290 |
| 紀陽 | 0.608 | 0.434 | 香川 | 0.401 | 0.286 |
| 但馬 | 0.262 | 0.204 | 愛媛 | 0.403 | 0.291 |
| 鳥取 | 0.246 | 0.183 | 高知 | 0.304 | 0.202 |
| 山陰合同 | 0.558 | 0.406 | 福岡中央 | 0.273 | 0.186 |
| 中国 | 0.632 | 0.459 | 佐賀共栄 | 0.224 | 0.165 |
| 広島 | 0.659 | 0.506 | 長崎 | 0.261 | 0.220 |
| 山口 | 1.000 | 1.000 | 熊本 | 0.391 | 0.258 |
| 阿波 | 0.571 | 0.409 | 豊和 | 0.278 | 0.181 |
| 百十四 | 0.491 | 0.348 | 宮崎太陽 | 0.262 | 0.190 |
| 伊予 | 0.692 | 0.542 | 南日本 | 0.299 | 0.196 |
| 四国 | 0.471 | 0.333 | 沖縄海邦 | 0.285 | 0.218 |

付表3 2022年3月期の各行別技術的効率値

| DMU | CCR | Undisirable | DMU | CCR | Undisirable |
|-------|-------|-------------|--------|-------|-------------|
| 北海道 | 0.531 | 0.417 | 福岡 | 0.965 | 0.769 |
| 青森 | 0.401 | 0.338 | 筑邦 | 0.300 | 0.218 |
| みちのく | 0.362 | 0.311 | 佐賀 | 0.397 | 0.301 |
| 秋田 | 0.389 | 0.297 | 十八親和 | 0.381 | 0.286 |
| 北都 | 0.386 | 0.347 | 肥後 | 0.662 | 0.540 |
| 荘内 | 0.417 | 0.333 | 大分 | 0.485 | 0.370 |
| 山形 | 0.470 | 0.447 | 宮崎 | 0.611 | 0.582 |
| 岩手 | 0.399 | 0.308 | 鹿児島 | 0.521 | 0.387 |
| 東北 | 0.282 | 0.201 | 琉球 | 0.506 | 0.380 |
| 七十七 | 0.708 | 0.539 | 沖縄 | 0.544 | 0.508 |
| 東邦 | 0.432 | 0.341 | 西日本シティ | 0.661 | 0.494 |
| 群馬 | 0.708 | 0.541 | 北九州 | 0.704 | 0.494 |
| 足利 | 0.662 | 0.516 | 北洋 | 0.597 | 0.493 |
| 常陽 | 0.699 | 0.569 | きらやか | 0.256 | 0.184 |
| 筑波 | 0.336 | 0.252 | 北日本 | 0.327 | 0.256 |
| 武蔵野 | 0.550 | 0.404 | 仙台 | 0.295 | 0.209 |
| 千葉 | 1.000 | 1.000 | 福島 | 0.287 | 0.213 |
| 千葉興業 | 0.563 | 0.444 | 大東 | 0.312 | 0.220 |
| きらぼし | 0.578 | 0.425 | 東和 | 0.375 | 0.288 |
| 横浜 | 0.965 | 0.834 | 栃木 | 0.418 | 0.311 |
| 第四北越 | 0.531 | 0.409 | 京葉 | 0.540 | 0.445 |
| 山梨中央 | 0.437 | 0.386 | 東日本 | 0.441 | 0.311 |
| 八十二 | 0.693 | 0.537 | 東京スター | 1.000 | 1.000 |
| 北陸 | 0.554 | 0.405 | 神奈川 | 0.313 | 0.253 |
| 富山 | 0.273 | 0.189 | 大光 | 0.345 | 0.262 |
| 北國 | 0.732 | 0.574 | 長野 | 0.319 | 0.245 |
| 福井 | 0.365 | 0.319 | 富山第一 | 0.465 | 0.347 |
| 静岡 | 1.000 | 1.000 | 福邦 | 0.271 | 0.192 |
| スルガ | 0.841 | 0.574 | 静岡中央 | 0.402 | 0.336 |
| 清水 | 0.314 | 0.265 | 愛知 | 0.476 | 0.373 |
| 大垣共立 | 0.454 | 0.361 | 名古屋 | 0.489 | 0.362 |
| 十六 | 0.533 | 0.437 | 中京 | 0.477 | 0.372 |
| 三十三 | 0.319 | 0.241 | みなの | 0.455 | 0.336 |
| 百五 | 0.579 | 0.477 | 島根 | 0.253 | 0.187 |
| 滋賀 | 0.818 | 0.632 | トマト | 0.318 | 0.236 |
| 京都 | 0.641 | 0.519 | もみじ | 0.840 | 0.604 |
| 関西みらい | 0.460 | 0.358 | 西京 | 0.522 | 0.447 |
| 池田泉州 | 0.471 | 0.406 | 徳島大正 | 0.415 | 0.325 |
| 南都 | 0.490 | 0.401 | 香川 | 0.374 | 0.293 |
| 紀陽 | 0.614 | 0.462 | 愛媛 | 0.413 | 0.332 |
| 但馬 | 0.303 | 0.243 | 高知 | 0.294 | 0.205 |
| 鳥取 | 0.263 | 0.222 | 福岡中央 | 0.260 | 0.193 |
| 山陰合同 | 0.586 | 0.482 | 佐賀共栄 | 0.266 | 0.195 |
| 中国 | 0.669 | 0.534 | 長崎 | 0.291 | 1.000 |
| 広島 | 0.650 | 0.536 | 熊本 | 0.405 | 0.298 |
| 山口 | 1.000 | 1.000 | 豊和 | 0.259 | 0.186 |
| 阿波 | 0.576 | 0.459 | 宮崎太陽 | 0.262 | 0.209 |
| 百十四 | 0.501 | 0.395 | 南日本 | 0.315 | 0.217 |
| 伊予 | 0.723 | 0.592 | 沖縄海邦 | 0.269 | 0.203 |
| 四国 | 0.483 | 0.376 | | | |

明治初期に日本の地方自治制度を建議した カール・ルードルフの研究

眞鍋貞樹

要約

本稿は、明治の「お雇い外国人」の一人であり、地方自治制度の整備などに貢献したドイツ人のカール・ルードルフの思想やその背景について示したものである。ルードルフが日本に招聘されたきっかけや、彼自身の人物像、そして日本に対する貢献については、彼に関して残されている資料や先行研究が非常に少ないために、明確にはされていない。だが、日本が明治維新後に近代化に向けて走り始めた時に、日本の地方自治制度の整備に関してルードルフが多大な貢献をしたことについては、明確にしておく必要がある。とりわけ、明治初期の日本において地方自治において住民総会（当時は公民総会）の規定が盛り込まれたのは、ルードルフによる建議の成果だったことは特筆されるべきものである。ルードルフがそうした建議を行った背景には、数少ない史料からではあるが、ルードルフが自由主義的かつ貴族主義的な自治思想を持っていたことが要因と考えられる。それは、ルードルフのみならず当時のプロイセンのエリートに見られる価値である。彼らの自治の思想は、騎士団的あるいはユンカー的な「自治の精神」の発露であった。彼らはプロイセンの東方へ移住していった先で農村地区を経営し、マックス・ヴェーバーが指摘したように、プロイセンにおける裕福な農民資本主義の先駆けだった。明治初期に日本がプロイセンから学ぼうとしていたのは、この「自治の精神」だったのである。

キーワード：自治の精神、自由主義、公民総会

はじめに

本稿の目的と意義

明治の「お雇い外国人」の一人であり、地方自治制度の整備などに貢献したドイツ人のカール・ルードルフ（Karl Rudolph もしくは Carl Rudolph: 1841-1915）⁽¹⁾ についての研究は多くない。同時期に来日

(1) カタカナ表記のカール・ルードルフのドイツ語には、Karl Rudolph, Carl RudolfあるいはKarl Rudolffといった多種の表記がある。さらに、明治期にも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。本稿では、日本語では、カール・ルードルフとし、ドイツ語では、Karl Rudolphとする。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や司法制度の改革に尽力した「お雇い外国人」でオットー・ルドルフ（Otto Rudorff）という裁判官が存在する。オットー・ルドルフも公文書でたんに「ルードルフ」あるいは「ルドルフ」としか記載されていない場合もあり、カールとオットーが同一人物として混同されていることがある。これらの点が、カール・ルードルフの研究に混乱を来している。なお、オットー・ルドルフも青木周蔵によって招聘され、1884年（明治17年）11月に来

した「お雇い外国人」である同じくドイツ人のアルベルト・モッセ（Albert Mosse: 1846-1925）については、日本の高校の歴史の教科書にも掲載されているほど、地方自治制度への貢献について評価されていることと比較すれば雲泥の差である。だが、両者による地方制度の整備にあたっての貢献には、それほど差はないと言える。

特に、拙著〔2020〕にて明らかにしたように、日本において法制度として住民総会（当時は公民総会）⁽²⁾の規定が盛り込まれたのは、ルードルフによる建議の成果だった。ところが、現在の日本においては、住民総会は法的には存在するものの、実態はない。しかも、住民総会の実施は、学説的にも政治的にも否定的に評価される。今日の日本では顧みられることのない住民総会が、明治の初期に法制度化され、そして戦後の地方自治法にも憲法第93条の規定と矛盾するにもかかわらず残されてきたのはなぜなのだろうか⁽³⁾。これが、ルードルフ研究を始めた動機でもある。

ルードルフが日本に招聘されたきっかけや、彼自身の人物像、そして日本に対する貢献については、彼に関して残されている資料や先行研究が非常に少ないために、明確にはされていない。だが、日本が明治維新後に近代化に向けて走り始めた時に、とりわけ日本の地方自治制度の整備に関するルードルフの貢献については、明らかにしておくことが必要であろう。それは彼の名誉のためだけでなく、そのことをもって日本における明治以降の地方自治制度の発展と限界を明確にすることができるからである。つまり、明治政府による地方自治制度は保守性と貴族性が特徴とされる中であって、住民総会という当時としても自由主義的な自治制度がどのように形成されたのかを明らかにするという意味がある。

本稿は、ルードルフが来日した際に、日本にも住民総会を制度化することを提起した背景を、彼の経歴と人物像を辿ることによって明らかにしようと試みるものである。もちろん、ルードルフによる手記等がわずかしかなかった状況では、彼の真意を正確に探ることはできない。しかしながら、彼の経歴に関わる歴史的、政治的な背景を探ること、また、2022年3月に、彼が晩年を過ごしたカッセル（Kassel：古くはCassel）等を調査し、ドイツ各地に残された当時の公文書などを調査することによって、おぼろげながらも彼の思想や信条の一端を示すことができた。

日し、東京大学で公法の講義を担当した。そして、条約改正のため外務省に協力した。さらに、裁判所構成法の成立にも尽力し、1887年（明治23年）10月11日に帰国した。小柳春一郎〔2007: 120-123〕を参照。

(2) 「公民総会」についてルードルフが使用したドイツ語は不明だが、モッセが参加した地方制度編纂委員会で決定した綱領では、日本語で「住民による相談会」となっている。ただし、綱領にはドイツ語で *Gemeindeversammlung*（直訳すれば町村集会）と注記がされている。後に、元老院にて審議された際の日本語は、「住民総会」となっており、規定を設ける際に苦労した跡がうかがえると同時に、それぞれ意味合いが異なるものなので注意が必要である。

(3) 憲法93条は地方自治体は首長と議員を直接投票で選出すると規定されている。ところが、地方自治法では、町村においては議会に替わって住民総会で対応できるとされている。この住民総会の規定が憲法違反ではないかという国会議員からの意見書に対して、日本政府は「住民総会も議会の一形態である」という苦しい回答をしている。提出者早稲田夕季、平成三十年二月七日提出、質問第五七号、「町村総会」にかかる地方自治法の合憲性に関する質問主意書

先行研究

ルードルフに関する先行研究は、鈴木安蔵 [1942] による明治憲法制定過程の研究の中で、カール・フリードリッヒ・ヘルマン・ロエスレル (Karl Friedrich Hermann Rösler: 1834-1894)、モッセなどの「お雇い外国人」の研究に付随したものに限定されているのが実態である。一方では、尾佐竹猛 [1943] のように、ルードルフの憲法私案について触れ、ルードルフの功績を再検討する必要があると述べている場合もある⁽⁴⁾。つまり、ルードルフの貢献について、学術的にはさほど評価されていなかったのがあったが、改めて一考の価値はあるということである。だが、この尾佐竹の後、こうした趣旨からの研究がほとんどされてこなかった。

Robert M. Spaulding Jr. [1967] によれば、ルードルフは、明治 11 年 (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⁽⁵⁾。

国学院大学日本文化研究所 [1992] がルードルフの講義についての資料集をまとめている。ただし、この資料集について脚注 1 で示した「お雇い外国人」として来日にして東京大学に勤務してオットー・ルードルフ (Otto Rudorff: 1845-1922) と、カール・ルードルフが混同されて紹介されているので注意が必要である。

ルードルフの人物像について示している文献・資料は、ドイツのポール・クリスチャン・シェンク (Paul-Christian SCHENCK) [1997] による研究に依拠しているものが多い。シェンクの研究が、ルードルフをはじめとして、多くの「お雇いドイツ人」への認識の基礎となっている。現在の時点で、ルードルフについての研究で、シェンクを超える研究は見当たらない。

近年では、税務大学校の牛米努 [2007: 453] によれば「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。

ルードルフの提起した「公民総会」「町村民総会」もしくは「住民総会」が明治時代から法制度化され、今日でも地方自治法上では規定があるものの、実態上ではほとんど実施されていなかった経過や問題点については、拙著 [2020] にて概略を述べた。

以上の様にわずかな先行研究を基に、本稿ではルードルフの人物象と思想について記していくこととする。



写真1 カール・ルードルフ⁽⁶⁾

(4) 尾佐竹猛 [1943: 273-274]

(5) これらの例でも年代が微妙に異なる理由は、来日した年月と、内閣顧問として任命された年月の違いであると思われる。またルードルフの肩書も微妙に異なるのは、翻訳の都合と解釈による違いである。

(6) 渡辺廉吉伝記刊行会編 [1934: 62] より転載。本書は都立多摩図書館所蔵であり、写真については同館の許可を得て掲載。なお、同書には「ルードルフ」としか示されていない。そのため、オットー・ルードルフとの可能性は残るが、本文中でカール・ルードルフとの交流が記述されている中で掲載されているものであり、また

1. ルードルフの経歴

ルードルフの経歴を示す確かな資料は、現在のところ、シェンク [1997] などによる数少ない研究や、ドイツの連邦公文書館に所蔵されている資料からしか得られない。それでも、彼に関する資料から、できるかぎりルードルフの経歴を追ってみたい⁽⁷⁾。その理由は、彼の辿った経歴の中に、彼が持っている自由主義そして貴族主義の思想の形成が関係していると考えられ、それらがルードルフの在日中に日本政府に提起した地方自治法などの内容に込められていたと考えるからである。

ルードルフは1841年3月26日、プロイセン北部のシュテティーン（Stettin：ポーランド語ではSzczecin）でプロテスタント系の家庭で生まれる⁽⁸⁾。シュテティーンは、ゲルマン騎士団の東方植民により形成された都市である。その地で生まれ、後に郡長（Landrat）まで務めるに至ったことから、ルードルフの家系としては、ユンカー（地主貴族）の一員であった可能性がある。その理由は、一般的に、郡（Kreis）は当時のプロイセンにおいて自由都市を除く小都市や農村部を統括する地方行政の中での中核となる単位であり、その郡長は郡議会の推薦により、国王が任命するという国王の地方統治の要であったことにある。郡長は行政官であることはもとより、貴族の身分代表という立場があった。そして、郡議会の議員はユンカーによってほとんど占められ、貴族出身である官僚たちが、税務、裁判そして警察行政を取り仕切っていたからである。

ルードルフは、1859年にハイデルベルク大学（正式名称はルプレヒトカール大学）に入学し、法律（行政法）を学ぶ。大学ではレナニア隊（Corps Rhenania：学生組織）⁽⁹⁾に入隊した。現在でもルードルフが著名なレナニア隊員の一人だったという記録が残されている⁽¹⁰⁾。

1863年にハイデルベルク大学を卒業後、当時は、第二次シュレースヴィヒ＝ホルシュタイン戦争の最中であったため、1864年4月1日に1年間の志願兵となり、ベルリンの第2警備隊に配属された。

1865年、11月20日からケルン地方裁判所の司法官試補（Auskultator）となる。当時のプロイセンでは、官僚になるためには司法官試験に受かり、裁判所に勤務して司法の知識を得ることが求められていたからである。それは、中世以来、ドイツをはじめとしたヨーロッパでは、司法と行政との区別がなく、一体的に進められていたことの反映である。

1868年、ケルン政府の行政官試補（Regierungsreferendar）となる。

イルセンブルクにて妻アンナが写したとされるカール・ルードルフの写真2の姿と酷似しているため、この写真の人物はカール・ルードルフであると推測する。

(7) 資料によって、カール・ルードルフのドイツ語表記や、関連する事項の年代について異なっている場合がある。それらについては、今後の精査を待ちたい。

(8) 連邦公文書館所蔵 R150/210167/004 ならびに 407 には、ルードルフの家はプロテスタント系であり、父親はケルンの参事官をしていたとの記録があるが曖昧である。母親はベルリンのシャルロッテンブルクに居住していたとのことであるが、母親はどのような家系であったのか不明である。

(9) ハイデルベルク大学の伝統的な学生自治組織。自由でかつ騎士道精神に則った学生によって運営される。ルードルフは著名な会員（Bekannte Mitglieder）として帝国日本政府行政法律者（Verwaltungsjurist）となったと記録されている。

(10) https://no-regime.com/ru-denl/wiki/Corps_Rhenania_Heidelberg（2022.4.11 アクセス）

1870年-71年、普仏戦争に再び参戦する。

1874年、オポーレ（Opole:ドイツ語名ではOppeln）政府の査察官試補（Regierungsassessor）となる。

1875（74?）年5月28日にオポーレ地区グロス・ストシェルツェ郡（Kreis）の郡長（Landrat）となる。オポーレ地区⁽¹¹⁾もルードルフが赴任した当時はプロイセン領だったが、現在ではポーランド領である。

1883年8月3日行政参事官（Regierungsrat）となる。

1883年（明治16年）8月19日、ビスマルクの推薦を通じた青木周蔵による日本への招聘に契約する⁽¹²⁾。招聘時の肩書は郡長。年俸は400円とされた⁽¹³⁾。

1884年（明治17年）、3月15日に横浜港に到着する。3月21日に内閣顧問として任命された。9月中頃より10月31日まで、通訳を担った渡辺廉吉（1854-1925）⁽¹⁴⁾とともに海路にて北海道の函館に向かい、その後、札幌を経て、青森から陸路にて、宮城、福島、新潟、長野、群馬を50日ほどかけて視察旅行に赴く⁽¹⁵⁾。その後、日本政府の官僚に対して、憲法、地方自治法、警察法、税法等を講義すると同時に、多数の建議を行った。

ルードルフは警察制度、税制などに関する法制度について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である。

1887年（明治20年）3月に旭日章を授与される。その際の肩書は、「内閣顧問プロシア国皇帝陛下の行政参事官非戦陸軍大尉」であった。

1887年（明治20年）、3月3日、日本政府との契約の満期を迎え、退職慰労金として600円が日本政府から支給された後、8月にプロイセンに帰国する。ルードルフが尽力した市制・町村制の公布（翌1888年：明治21年）を見ないで帰国したことになる。

帰国後の9月8日、参事官としてポズナン（Posen）の政府に配属された。同地区も現在、ポーランド領である。

1888年9月8日からメルゼブルク（Merseburg）の上級参事官（Oberregierungsrat）となる。上級参事官とはプロイセン政府の地方行政を担う高級公務員である。

1893年11月10日からコシャリン（Köslin:ケスリーン）上級参事官となる。同地区も現在、ポーランド領である。

1897年12月20日からカッセル（Kassel）の上級参事官として、税務官・直接税担当局長に就任し

(11) オポーレはポーランド語で人が集まる場所・地域コミュニティを指す。同じ地名が各地で使われているので注意が必要である。

(12) 国立公文書館 請求番号：附 C00140108-00200

(13) 明治17年4月4日の書記官庶務課の記録によれば、職務は内閣顧問、契約期間は明治17年3月15日より3か年とされ、年俸が銀貨7200円とされている。同時期に来日したオットー・ルードルフの契約年俸は550円であった。ただし、オットー・ルードルフは家族同伴での来日である。このオットー・ルードルフの年俸額は、当時のプロイセンで皇帝からの直接任命の官僚と同等の年俸であったという。Wilhelm Röhlp *Deutsche Juristen in Japan: Otto Rudorff*, 1998, p. 61.

(14) 当時の肩書は太政官権少書記官

(15) 国立公文書館 請求番号：公 03846100-07600

た⁽¹⁶⁾。ドイツの税務官とは、たんに税務を取り仕切るだけではなく、事実上、その地域の行政監督を担う立場の役人を意味している。

なお、ルードルフが就任したのはカッセル市ではなく、広域の行政区である。カッセル市はルードルフが在任中の時代でも、ヘッセン州におけるカッセル行政官区ならびにカッセル郡から独立した市であった。ルードルフが就任していた当時も、ヘッセン州の中核的な都市であった。現在では、カッセル州の周辺にカッセル郡を構成する29の市町村がある。そのカッセル郡の周辺に6の郡があり、それがカッセル行政官区を構成している。このドイツにおける地方行政構造は、プロイセンによる統治時代から始まった郡制度の名残であり、1972年のドイツにおける郡制度改革によって残されている広域行政である。

1908年、渡辺廉吉が欧州視察の際にカッセルを訪問し、ルードルフと面会する。

1909年、カッセルの税務官・直接税担当局長を引退する。

1915年5月5日、ハイデルベルクの病院にて没する⁽¹⁷⁾。亡くなる直前まで、カッセルに在住していた⁽¹⁸⁾。

2. ルードルフの人物像

生まれた場所であるシュテティーン、郡長として赴任したグロス・ストシェルツェ郡、さらに日本から帰国後に赴任したポズナン、コシャリンは当時ではプロイセン領であったが、第二次世界大戦後はポーランド領に「復活」している。特に、オポーレはシレジア地域にあって、歴史的に神聖ローマ帝国、ポーランド、オーストリア、プロイセンと帰属が変化し、ボヘミア王国あるいはハプスブルク家などが領有権を巡っての争奪戦が繰り返されていた地域に属している。

民族と歴史が複雑に入り組んだ地域の郡長を、わずか34歳の時に任命されるというのは、それだけでも相当な能力の持ち主であり、高い身分の家の出身者であったこと、そして、当時のプロイセンにおける地方政府の官僚としてはエリートであったと推定できる。

ルードルフが後にメルゼブルクの上級参事官に就任した際に結婚した妻のアンナ(Anna née Crüger)の父親が、メルゼブルク出身の枢密院議員であることから、ルードルフの出自も身分的には高かったことを物語る⁽¹⁹⁾。

冒頭に示したように、ルードルフの人物像を解明する手がかりとなる史料は限られている。手がかりは、ルードルフを日本に招聘した当時の在ベルリン公使であった青木周蔵の手記と通訳を務めた渡辺廉吉による交流記録である。

(16) 当時の政府公報のカッセル版にて「政府の直接税部門の財務官 (Dirigent der Finanzabtheilung in direkten Gteuerangetlegenheiten)」に就任したと記録されている。Amtsblatt der Röniglichen Regierung zu Cassel No. 52, 29.12.1897, p. 304。

(17) 2022年3月23日のカッセル図書館による調査。ならびに連邦公文書館所蔵ファイル R1501/210167/0404 に記載。

(18) 連邦公文書館に残されている資料は、1940年に上智大学が連邦政府に対してルードルフの調査要請があり、連邦政府がカッセル郡に対して、ルードルフの引退後の動静についての調査依頼したものに対して、カッセル郡が回答したものである。R150/210167/399 が上智大学からの調査依頼。R150/210167/404 がカッセル郡からの回答。

(19) 連邦公文書館所蔵 R1501/210167/4 ならびに 407。なお、ルードルフ夫婦に子供がいたとの記録はない。

ルードルフと青木との接点については、日本に招聘されるに至る過程として、部分的に明らかになっている。それは伊藤博文がロレンツ・フォン・シュタイン (Lorenz von Stein: 1815-1890) を日本に招聘することを期待したのだが、シュタインが年齢を理由に固辞することによって、伊藤が明治 16 年 1 月 30 日に宰相ビスマルクに謁見した際、招聘者の推薦を依頼したことから始まる。ビスマルクはプロイセンの行政学者で行政官としての経験が豊富な人物を選抜して日本に送ることを約束したという⁽²⁰⁾。

そして、三名の識者を日本に招聘することとなり、そのうちの一人がルードルフであった⁽²¹⁾。その招聘に青木が関与したことは、青木とルードルフとの間で交わした署名入りの条約書 (契約書)⁽²²⁾ が残っていることで明確である。ただ、青木が事務的にルードルフと契約を進めたのか、それとも青木が実質的に他の二名も含めて選抜にあたったのかは明らかではない。ビスマルクが推薦するにしても、宰相であるビスマルク自身が高級官僚とはいえ一官僚であるルードルフを探し出したとは思えない。青木がしばしばビスマルク宛に人選についての書簡を送り、ビスマルクもそれに応えていることから、人選にあたっては、青木が主体的な役割を果たしたであろう。

ルードルフが日本に招聘された 1884 年の翌年には、青木も日本に帰国した。そして、青木は外務次官となりながらも地方自治編纂委員会委員になっていることなどから、日本において二人の間で何等かの交流があったとしても不思議ではないが、交流の記録は見当たらない。

二点目は、ルードルフと接した日本人による唯一といっても良い文献が、ルードルフが日本に来日した際に、国内視察に同行し、通訳あるいは翻訳者としての役割を果たし、後に法制局長官などや貴族院議員を務めた渡辺廉吉の『渡辺廉吉伝』[1934: 102-105] である。しかし、同書でもルードルフの人物像についてはわずかししか触れられていない。ルードルフがプロイセンに帰国後の 1908 年に、渡辺が欧州視察の際に面会のためにカッセルに赴いたときの逸話が残されているだけである。

同書には、ルードルフはその際の 8 月に、カッセル近郊の避暑地であるイルセンブルクに滞在しており、ルードルフがイルセンブルクの停車場まで渡辺を出迎え、語り明かしたと紹介されている。その後の 10 月に、渡辺が再びカッセルに赴き、数日の間ルードルフの居宅に滞在し、渡辺を市内の施設見学に案内したと記されている。イルセンブルクのホテルにて二人がともに食事した際の写真⁽²³⁾ が同書に残されており、ルードルフの妻アンナが写したものと記述されている。人物像を探るまでの記録ではないが、唯一といってもよいルードルフの実像である。



写真 2 カール・ルードルフ (右) と渡辺廉吉 (左) イルセンブルクにて⁽²⁴⁾

(20) 大塚三七雄 [1943: 77]

(21) あとの二人は、文部顧問としてのヘルマン・テヒョウ (あるいはテショー: Herman Techow) と、大蔵顧問のフォン・グラマツキ (Von Gramatzki) である。大塚三七雄 [1943: 78-79] を参照。

(22) 国立公文書に保存されている書類は「テショー並びにルードルフ氏の条約書」と記されている。

(23) 写真 2

(24) 渡辺廉吉伝記刊行会編 [1934: 102] 都立多摩図書館所蔵。写真 2 は渡辺廉吉がカッセル郊外であるイルセン

当時のプロイセンにはすでに各地に鉄道が敷設されていたとはいえ、ベルリンから遠く離れている町にまで、わざわざ渡辺が旧交を温めるために訪問するというのは、容易なことではない。渡辺はルードルフと同時期に来日したヘルマン・テヒョウやモッセともベルリンにて面会をしている。それだけ、渡辺にとって、ルードルフやテヒョウそしてモッセとの関係性が重要だったことを物語る。

三点目は、ドイツの Schenck [1997] における研究による人物像である。Schenck [1997: 287-291] によれば、ルードルフが日本において評価されなかったのは、ルードルフは日本政府に対して自治制度や警察制度など様々な分野で貴重な進言を数多く行ったが、伊藤博文など日本側からは遠ざけられたからだという。その理由は、ルードルフも日本政府側も互いに相手の事情や精神を理解できず、両者が妥協できなかつたからではないかとしている。そして、Schenck や別の資料によれば日本側でルードルフを評価したのは青木だけであったという⁽²⁵⁾。ともに、ルードルフによる進言の内容が問題になったのではなく、ルードルフの個人的な資質や立ち振る舞いに日本側との軋轢があったという見方を示している。

そうした見方を裏付けるのが、写真3で示すように、ルードルフは日本からの帰国前に、相当な分量の日本に関する報告書をまとめて数回にわたってベルリンに送っていることである。それらの内容は自筆で、しかも古い筆記体で書かれているため解読困難であるが、様々な分野にわたって詳細な記述をしていることはうかがい知ることができる⁽²⁶⁾。また、日本語にも翻訳されたルードルフによる「普国市府制度ノ要領及日本市府制度起案ノ順序」などの建議を見ても、法制度の細部にわたる記述がみられる。これらは、ルードルフが官僚としての優れた能力を持っていたこと表している。このルードルフの官僚としての能力の高さに対して、日本側は青木や渡辺などの限られた人間しか共感を持つことが無かつたようである。

この点について、青木が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」⁽²⁷⁾ として、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」⁽²⁸⁾ と評価した点が重要ではないかと思われる。ルードルフのどのような点が自由主義的と青木が指摘したのかは具体的に記されていない。だが、当時の日本人としては先鋭的な自由主義者であった青木が、ルードルフをフランス流のリベラルだと評価していたということになる。

青木の指摘のように、ルードルフがリベラル的思考を持っていたとするならば、その要因について二点ほど考えられる。一つは、生まれ育ったシュテティーンである。シュテティーンは、古くは神聖ローマ帝国領であり、さらにスウェーデン王国領を経て、ルードルフが誕生した当時はプロイセン領土であったが、現在はポーランド領土である。中世ではゲルマン人、スラブ人、ポーランド人あるいはヴァイキングの末裔など、多民族によって住民が構成された都市であった。このヨーロッパの特徴でもある多民族による複雑な支配と被支配の関係性の連続と断絶、そして騎士団として強力な支配層を築いたプロイセンの一員であることが、若き日のルードルフに少なからず影響を与えたであろう。

ブルクにてルードルフと面会した際に、ルードルフの妻によって撮影されたものである。

(25) Meiji-portraits.de/meiji-portraits_r.html (2021.8.31 アクセス)

(26) プロイセン時代の行政文章で使用されたジュッターリンシュクリフト (Sütterlinschrift) といった筆記体で書かれている。

(27) 「伊藤博文関係文書1」, p.63。

(28) 牛米努 [2007: 453 一部筆者修正]

この青木のルードルフに対するリベラルとの評価から、当時の明治政府にとっては、ルードルフが予想外に自由主義的な思想を持っていた人物だったために、明治政府の重鎮である伊藤博文や井上毅から敬遠されたことを示唆している。伊藤や井上がモッセを重用した一方で、ルードルフについては敬遠していた理由が、ルードルフの持っていた自由主義思想にあったことが伺える。

だが、建議を宛てた伊藤博文にも敬遠され、後にルードルフが日本政府によって顧みられなくなった原因が、彼の自由主義思想にあったとすれば、ルードルフが憲法はもとより、地方自治制度、警察制度さらに税制度にまでも日本政府を相手に講義することを許したことは何を意味するのだろうか。また、ルードルフの招聘については、時の宰相ビスマルクが大きく関与している。だが、フランス流の先鋭的な自由主義者を日本に紹介するようなことを果たしてビスマルクが許可したのだろうか。

二つは、ルードルフが入学したハイデルベルク大学である⁽²⁹⁾。当時のハイデルベルク大学では、ロマン主義と自由主義による運動が熱心に進められており、学生と官憲との間での騒動が発生したこともあった。ルードルフが隊長を務めたレナニア隊は自由主義と貴族主義（エリート主義）によって運営された学生自治組織である。ルードルフの青年期における人格的な形成に、このハイデルベルク大学とレナニア隊の自由主義そして貴族主義が大きく影響をしたと思われる。しかも、彼の終焉の地が、このハイデルベルクであることはルードルフにとって特別な地であったことを思わせる⁽³⁰⁾。



写真3 ルードルフによる
手書きの報告書⁽³¹⁾

3. 建議から観るルードルフの思想

3.1. 建議の概要

ルードルフは来日後、わずか3年間の滞在の中で、明治政府に対して50本近くの建議や講義録などを残している。そのうちの何本かが伊藤博文による関連文書として残されている。

なお、伊藤博文による関連文書に残されている建議の多くが署名がなく、署名があったとしても「ルードルフ」としか示されていない場合が多い。また、仮にカール・ルードルフとして署名されていたとしても、当時の混乱が反映したままの可能性もある。そのため、オットー・ルードルフによる建議の可能性を否定できないものの、オットー・ルードルフは主に裁判所制度と条約改正に関与したことから、それ以外の建議はカール・ルードルフによるものと推測できる。ただし、カール・ルードルフも地方制度以外の警察制度や裁判制度も建議しており、どちらのルードルフによるものなのか判別できない

(29) ハイデルベルク大学に留学し、国家学のプルンチュリに指導を受けた日本人に、法務官僚として明治憲法制定に関わった平田東助（1849-1925）がいる。

(30) カッセルを最後に行政官を引退したルードルフだが、没後の埋葬地についてはハイデルベルクを希望したという。その希望の通り、ハイデルベルクの墓地に埋葬された。

(31) ドイツ連邦公文書館所蔵 R901/29745, p. 290, 1887年5月10日付のベルリンへの報告書。

ものもある。また、無署名の場合には、カール・ルードルフによるものと推測したとしても、確証は得られない。

以上の点を考慮しても、カール・ルードルフによる建議は次のようなものであると考えられる。

- ・「普国内務省組織に関するルードルフ氏答議 1884年（明治17年）4月」
- ・「普国警察大要講義筆記 1884年（明治17年）4月18日 第1回」
- ・「地方官懲戒に関するルードルフ氏答議 1884年（明治17年）11月」
- ・「町村公債に関する答議 ルードルフ 1885年（明治18年）10月1日」
- ・「立法及行政権柄の施行に関する法律仮案 1886年（明治19年）1月5日」
- ・「立憲君主政及議院政に関するルードルフ氏意見 1886（明治19年）年1月11日」
- ・「普国宮内大臣に関するルードルフ氏答議 1886年（明治19年）1月14日」
- ・「ルードルフ氏日本改革に関する御親翰案 1886年（明治19年）1月31日」
- ・「ルードルフ氏日本改革趣意書備考 1886年（明治19年）日時不明」
- ・「日本帝国の教育財政経済地方政府並に国家官庁及び自治官庁の組織に関する改正案 日時不明」
- ・「国際罪に関する件」日時不明
- ・「死刑廃止草案」日時不明
- ・「行政裁判論 第5章」日時不明
- ・「普国市府制度の要領及日本市府制度起案の順序」 日時不明
- ・「財産等級税講説」日時不明
- ・「地方自治制草案理由」日時不明
- ・「町村法草案」日時不明
- ・「ルードルフ氏市街条例草案」日時不明
- ・「東京府自治制草案」日時不明

特に地方自治関連において「地方自治制草案理由」「町村法草案」「ルードルフ氏市街条例草案」が重要である。なぜなら、それらの中に、ルードルフの持つ自治思想、自由主義思想そして貴族主義が織り交ざっていることが散見するからである。

3.2. ルードルフによる自治思想

ルードルフによる「町村法草案」の第20条で、「村又ハ町ニシテ単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」と提起した。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）とすることを提起したのであった。この提案がなぜ明治政府の承認を得たのか、また、なぜ制定後には公民の数が20名から15名に改正されただけで、さらに第二次世界大戦後の現行の地方自治法制定に至るまで、GHQによる日本国憲法の制定と地方自治法改正の議論の中で、この「公民総会」の規定が継続したのだろうか。この過程については明らかではなく、また研究者の中でもさほど関心を持たれなかった事項である。

しかしながら、この第20条を根拠として、日本でも神奈川県芦の湯村（現、箱根町）そして大阪府今宮村（現、大阪市西成区）にて、議会ではなく住民総会が行われていた経過がある。この歴史的経過から、今日の日本において地方議会議員のなり手不足という問題を解決するための方法論として、高知県大川村から村議会に替わって住民総会の実施が提起されたのである。

この直接民主制を表象する住民総会が、中世のヨーロッパ各地で慣習的に、また様々な形態で開催されていたことは事実として認識されていても、その歴史的な形成経過についてはいずれの国においても十分に明らかになっていない領域である。ただ、ここで指摘しておきたい点は、日本が近代的な法制度の整備を進めていく中で、最初に住民総会について明確に提起した経過が残っているのは、このルードルフの町村法草案であるということである。

ルードルフが日本の当時としては進歩的とも言える住民総会を提起した理由は明確ではないが、次のようなルードルフが地方自治制草案理由で記した見解がそのヒントとなる。

日本は小官嘗て農業報告に詳記せし如く、大地主少なくして小地主多く、普国奥国等と相類せず。故を以て日本人民の財産及収入は之を欧州に比して極めて平均なるを以て、豪富者甚だ少なしと雖も赤貧者も亦多からず。

ルードルフは訪日後、渡辺廉吉に同行して50日間にわたって北海道や東北地方を視察した。その際の日本の地方の状況の見聞した知識を基に、地方自治制度草案の理由として語っているわけである。つまり、ドイツと異なり富農と貧農が少なく、平均的な農民が多いという認識であった。

日本は従来官治と地方自治との事務上に就き明瞭なる解釈を有せず。尤も1868年以前に於て下級の三種族即ち平民は地方自治の機関を有せずとせず。

現在においても地方自治（住民自治）と地方行政（団体自治）を明確に区分しない日本であるが、ルードルフが日本に滞在していた当時においても、ルードルフにとってはそのように見えたのであろう。

ルードルフが赴任したオポーレ地域は、前述のように、歴史的に複雑な経過をたどった地域である。オポーレとはもともとポーランド語では、部族主義的で家族単位での領土共同体の場所を意味する用語である。そのため、ポーランドでは各地に「オポーレ」という名称が付いた地域がある。このオポーレ地域では封建制のもとでありながらも、伝統的に集落ごとに、地域の長老を中心に住民総会（農民総会）が開催されていたのであった。

もともとゲルマン社会においては、古代より農村地域では成人男性による民会が開催され、戦争などの重要事項が審議されていたという伝統がある。さらに、中世におけるゲルマン人の農村共同体は、都市自治とは比較にはならないものの、教区を中心として富裕な農民による村民集会を開催し、村役人を選出するなど古典的な自治行政を実践していた⁽³²⁾。

(32) 岩村等 [1996: 78, 96-97] なお、ドイツの農民には自由農民と隷属農民とあり、隷属農民には市民としての権利が付与されなかった。

そして、ドイツにおける小都市では中世において「市民総会」が開催されていた。ルードルフが最初に赴任したケルンの近郊にある人口が1万人ほどのツォンス市（Zons Staat）の「市民総会」について、林毅〔1986〕が以下のように記している。

市民総会は市長によって召集され、合図の鐘が鳴らされたならば全市民が参集しなければならなかった。特に一般市民の経済的負担や労役が必要される事項に関しては、市民総会が開催された⁽³³⁾。

林によれば、市民総会が開催されるのは、市民に軍事的活動に従事する義務を求めたり、また市の運営についての経済的負担を求めたりするためだったという。ツォンスのような小都市の自由というのは、領主によって制限されたものであると同時に、市民にとっても義務を課せられるものであった。そのため、近代的な民主政をそこに見出すことはできないものの、中世のドイツにおいては、各地ですべて「市民総会」が開催されていたという史実は重要である。

さらに、ルードルフが最後に勤務したカッセル市でも、キルヒディットモルト地区（Kirchditmold）にあるヴァイセンシュタイン教区（Weißenstein）において、8世紀から13世紀にわたって教会区の住民が集まり、「裁判」と「行政」を議論していた場所という史跡が残っている⁽³⁴⁾。おそらくは、ルードルフとしてもドイツ各地での行政体験の中から、こうした住民総会が歴史的に実践されていたことについての知識を得ていたであろう。

ルードルフにとっては、彼が行政官をしていた北部・東部ドイツ（現在ではポーランド西部）の農村部で広く展開されていた、騎士団を中心とした小都市自治あるいは農村自治（騎士が農業を営むような地域における自治）の姿を重ね合わせたのだろう。

ところが、このルードルフの提起に対して、ロエスレルは小さな町村であれば問題はないが、規模の大きい町村に、住民総会に委ねることについては賛成しがたい、という批評を残している⁽³⁵⁾。その理由は、大きな町村の行政すなわち共有財産や町村費などの処理を一人の町村長の掌中に収めることになるということであった⁽³⁶⁾。

続いてロエスレルは、ルードルフの案は町村に対して同じ制度を適用するものであり、それらは区分すべきであるとした。さらに村においては村会を設置するのは、あまりにも自由主義的すぎるため、村は戸長によって統治されるべきものというものだった⁽³⁷⁾。

加えて、モッセも、ルードルフの案では、郡長と町村との間に、戸長を置くことから、地方自治制度が複雑となってしまう、自治を整備する上での妨げになると批判した⁽³⁸⁾。

三者三様の自治制度への見方がここに表れている。まず、戸長という伝統的な地域の長が統治の中心を担うことが前提となっているものの、もっとも自由主義的な地方制度として町村会制度と公民総会を

(33) 林毅 [1986: 230-231]

(34) 筆者による2022年3月23日の現地調査による。詳しくは www.kirchditmold.de に掲載されている。

(35) 亀卦川浩 [1967: 33]

(36) 亀卦川浩 [1967: 33]

(37) 亀卦川浩 [1967: 32]

(38) 亀卦川浩 [1967: 29]

提起したのが、ルードルフ案である。ここに、ルードルフは自分が行政官をしていたプロイセンで経験した、農村部での長老による市民集会の姿を映し出したのであろう⁽³⁹⁾。

この点について、ルードルフが個人の主体性や権利義務を強く擁護する立場での自由主義者であると青木が評価した根拠にもなる点である。ロエスレルもシュタインとともに、当時のドイツにおいては封建主義からの改革を求めるといって自由主義的であったのだが、そのロエスレルよりもさらに自由主義的であったのである。

3.3. ルードルフの自由主義

青木の人物評価のように、ルードルフの意見書や講義録には、自由主義と貴族主義が混在している。人格的には自由を尊重する進歩的な人物であるものの、保守的で貴族主義的な思想が混ざったような印象を受ける。これは矛盾を来すようであるが、彼においてはごく自然なものであったのかもしれない。なによりルードルフが支持していた1807年から始まった「シュタイン・ハルデンベルク改革」においても、自由な農民の育成と貴族制度の継続という矛盾したものが混在しているのである。

ルードルフによる数多くの建議の中でも市街条例草案は重要な位置を占める。だが、この建議によって明治政府が同種の立法を行うことはなかった。その理由は明らかではないが、あまりにも自由主義的であり、かつ貴族主義的な草案だったからであろう。この草案を眺めると、「シュタイン・ハルデンベルク改革」によって実践されたプロイセンの市街法と類似していることが分かる。

さらに、ルードルフは自由主義的な意見を明治政府関係者へ述べている。

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⁽⁴⁰⁾。

各個人は只自由且独立に高度の進歩を為したる国民の利益を享有し得べく、高度の進歩を為したる精神上及身体上の器具を使用し得るへし⁽⁴¹⁾。

以上のように、ルードルフは地方自治に関連したものだけでなく、憲法における人権規定や、教育制

(39) 19世紀のドイツでは、都市部はもとより農村部においても、自由農民による農民自治・農民集会（*Gemeindeversammlung*）が実践されていたことは知られている。しかし、その規模などについての証拠となる史料は乏しく、実際にどの程度の規模の農民集会だったのかは明らかではない。また18世紀末に農奴制度が廃止されたとしても実態は地域によって異なり、農民集会に参加する権利を持った農民は、全体の人口のわずかだったと思われる。また、プロイセン憲法では地方自治に関する規定は特別法に委ねられた。そして、ワイマール憲法では第127条で法律の範囲内で地方自治体は自治権を有する規定された。さらに、現在のドイツ連邦基本法第20条には、市町村においては議会ではなく市町村集会（*Gemeindeversammlung*）に代えることができるとの規定になっている。しかし、ドイツにおいても議会に代えて市町村集会を実践している例は見られない。

(40) 伊藤博文 [1934: 132] なお、第20条の原文は、「村又ハ町ニシテ単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。

(41) 国学院大学日本文化研究所編 [1992: 249] なお、本書ではカール・ルードルフの講義と明記していないのであるが、行政官教育という内容からカール・ルードルフのものと判断する。

度の改革，特に大学教育の必要性など，多岐にわたる領域で，日本政府に対して意見を述べている。しかも，ルードルフ自身が持っている思想に基づいて，当時の日本政府に対して深謀遠慮することなく述べているのである。

3.4. ルードルフの貴族主義

ルードルフは1875（74?）年，オポーレ地区グロス・ストシェルツェ郡の郡長に34歳の若さで赴任した。前述のようにプロイセンの郡長とは，郡議会の推薦に基づき，国王の任命によって赴任する州のもとにある郡を統括する行政官であるが，同時に，貴族としての身分代表でもあった⁽⁴²⁾。郡長は保守的で貴族主義的な立場を代表する官僚という見方がされがちであるが，歴史的には必ずしも保守的ではなく，政治改革の中心となる郡長も存在していたという。では，若くして郡長となったルードルフはどのような貴族主義的な自由主義思想を持っていたのだろうか。

第一に，ルードルフの貴族主義が最も端的に表れた明治政府への提案は，町村会議員選挙における等級選挙の提案であろう⁽⁴³⁾。もっとも，等級選挙についてはロエスレルも支持するなど，ルードルフの独自の視点からの建議ではなかった。むしろ，ロエスレルなどはもっと保守的とも言え，選挙権だけではなく被選挙権についても等級制を採用し，議会での議決権も等級制を採用すべである，という提案さえ行っていたのであった⁽⁴⁴⁾。さらに，モッセについても，モッセが起草した「地方官政及共同行政組織の要領」にて，等級選挙を提案している⁽⁴⁵⁾。つまり，当時来日したプロイセンの知識人では，現在の価値観からすれば非民主的で貴族主義的な選挙制度が採用されていることに違和感はなかったのであり，それはルードルフも例外ではなかった。

第二に，町村制度に戸長の導入を提案したことである。この点は，モッセから批判を受けた点である。ルードルフは，日本の農民が庄屋・名主（後の戸長）を中心とした一定の地方自治を実践していたと評価していた。この評価が，ルードルフが戸長制度を前提とした町村制度を提案したことに結び付くのである。この封建的な戸長制度を前提とした点が，ルードルフの草案は保守的かつ官治的地方自治制度であるという消極的評価につながっていく。

終わりに

数少ない史料からではあるが，ルードルフは自由主義的かつ貴族主義的な自治思想を持っていたと考えられる。それは，ルードルフのみならず当時のプロイセンのエリートに多く見られる価値である。彼らの「自治の思想」は，騎士団的あるいはユンカー的な自治の精神の発露であった。彼らは東方へ移住していった先で農村地区を経営し，マックス・ヴェーバーが指摘したように，プロイセンにおける裕福

(42) 石川澄雄 [1972: 61]，亀卦川浩 [1967: 93] によれば，郡長とは，その地域に土地を所有し，一年以上居住する者で，試験に合格して4年間行政官，司法官もしくは地方自治の事務に従事した者である。

(43) 国学院大学日本研究所編 [1992: 209]

(44) 亀卦川浩 [1967: 35] を参照。このロエスレルの提案が採用されることはなかった。

(45) 亀卦川浩 [1967: 55] を参照。ただし，モッセはその後，等級選挙は暫定的なものであり，恒常的な制度として提案したものではないという趣旨の見解を遺している。亀卦川浩 [1967: 152-153]

な農民資本主義の先駆けだったのである。

そのため、ルードルフをはじめとする「お雇いドイツ人」への後の評価は、非民主的で封建制を引きずった憲法体制と地方自治制度をつくる契機となったというように評価されることとなる。確かに、ルードルフの提起した等級選挙や貴族主義的な郡長あるいは戸長制度の提起は、後の観点からすれば封建思想の何物でもない。だが、一方で「町村総会」という当時としては極めて自由主義な民主制度の提起に対して、ロエスレルやモッセはおろか、日本の政府関係者からも特別な批判あるいは否定は出ていなかった。その理由については判然としないが、町村総会の持つ政治的な意味については、当時のドイツ人にとって当然であったのであろう⁽⁴⁶⁾。

そもそも、筆者がルードルフに関心を持った動機は、日本における町村議会での議員の成り手不足に対応するため、議会に替わって町村総会へ変更していくことについて議論が進められたことであった。高知県大川村の村長の問題提起から始まったが、総務省を中心に検討会が開催されたものの、結局のところは議会を維持していくことで議論は落ち着いた。

だが、首長と町村議会議員を直接選挙で選ぶことを規定した憲法第93条にも抵触しかねない地方自治法第94条が、どのような理由と経過から明治の町村会条例に条文として残っているのかを探究し始めた。その公民総会（町村会）を提起したのが明治初期にプロシアから来日したルードルフであることを知り、なぜ彼がそのような提起をしたのかを探ることに最も関心を持ったのである。

しかしながら、ルードルフに関する研究や資料は、本論文の冒頭で記したように、非常に限られている。しかも、同時期に来日したアルベルト・モッセに対する評価や注目度は高いにも関わらず、ルードルフに関する評価や注目度は芳しくない。

そこで、少しでも彼に関する情報や資料を入手するために、ベルリンの連邦公文書館等⁽⁴⁷⁾に問い合わせし、さらにルードルフが公務員として最後を過ごしたカッセルに赴き、カッセル図書館等で資料をあたった。その結果、ルードルフに関する情報は断片的ではあったが収集していくことで、少しずつ彼の実像に近づくことができた。しかしながら、彼自身が執筆した論文等は、日本政府に建議したもの以外では、ドイツ連邦公文書館に残されているもの以外は見つからず、それらだけでは、彼の思想や信条について詳細に知ることは困難である。したがって、ルードルフの日本の地方自治制度への貢献を、彼が持っていた自由主義思想から再評価する、という目論見を満たすだけの十分な史料を発見できないままである。

今後の研究課題としては、彼が出生してから大学時代、そして各地の赴任地に彼の残したものがある

(46) ドイツなどのヨーロッパ諸国における農村自治についての研究と資料は十分とは言えない。しかしながら、農村地区を回ると中世の時代から、教会地区を中心としての住民による総会（裁判）や、場合によっては領主や教会との間で「市民憲章（Charter）」などを策定していたという記録が残っている。住民による総会（裁判）の例としては、拙著 [2020] ならびに筆者によるドイツのカッセル市の調査による（2022年3月）。また「市民憲章」については、ベルギーのモンス市のホームページによる。

<https://www.mons.be/ma-commune/mons-et-son-histoire/villages-de-mons>（2022.3.14 アクセス）

(47) 2022年3月、ドイツ各地にある公文書館を問い合わせしたところ、連邦公文書館、外交公文書館、プロイセン国家機密公文書館、マールブルク公文書館からそれぞれ回答があった。いずれも、ルードルフに関する資料のほとんどは、連邦公文書館に保存されているとのことであった。そして、3月4日、連邦公文書館のJonas Nordheim氏より、ルードルフに関する資料（本論文の参考文献に記載）をPDF化すると回答があった。

かどうかを丹念に調査していくことであろう。特に、注目したいのが、ポーランド地区である。ポーランドはヨーロッパの中でも、中世の早い時期から各地で議会が実践されていたとされる。そこに郡長として赴任したルードルフが、ポーランドの農村部での自治についてどのように評価したのかが関心の的である。さらに、彼が青春時代を過ごし、そして終焉の地となってハイデルベルクが、ルードルフが自由主義的思想を持つようになったきっかけがあるとの仮説について、さらに史料等を探ることによって証明することが残された課題である。

参考文献

- 石川澄雄 『シュタインと市民社会』御茶の水書房, (1972)
- 伊藤博文編 『秘書類纂 財政資料 上巻』秘書類纂刊行会, (1935)
- 『秘書類纂 法制関係資料 下巻』秘書類纂刊行会, (1935)
- 『秘書類纂 帝室制度資料 上巻』秘書類纂刊行会, (1936)
- 『秘書類纂 帝室制度資料 下巻』秘書類纂刊行会, (1934)
- 『憲法資料 中巻』憲法資料刊行会, 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)
- 大塚三七雄 『明治維新と独逸思想』日独出版協会, (1943)
- 大月 誠 「ビスマルク体制期のシュレーゼン州におけるユンカー的土地所有」『経済論叢』京都大学経済学会, 第109巻, 第3号, pp.76-102, (1972)
- 大野英二 「プロイセン・ドイツの近代化と地方自治 (1)」『経済論叢』京都大学経済学会, 第123巻, 第4・5号, pp.1-18, (1979a)
- 「プロイセン・ドイツの近代化と地方自治 (2)」『経済論叢』京都大学経済学会, 第123巻, 第6号, pp.1-21, (1979b)
- 尾佐竹猛 『日本憲法史の研究』一元社, (1943)
- 議会政治社編 『日本憲政基礎史料』議会政治社, (1939)
- 亀卦川浩 『明治地方制度成立史』柏書房, (1967)
- 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)
- 国学院大学日本研究所編 『近代日本法制史資料集第13 ルードルフ答議』東京大学出版会 (1992)
- 柴田隆行 『シュタインの社会と国家』御茶の水書房, (2006)
- 鈴木安蔵 「オットー・ルードルフ (Otto Rudorff) とカール・ルードルフ (Carl Rudolph) について」『明治文化』13巻9号 (1940)
- 『憲法制定とロエスレル: 日本憲法諸原案の起草経緯と其の根本精神』東洋経済新報社, (1942)
- 野崎直治 『ドイツ中世農村史の研究』創文社, (1985)
- 林健太郎 『プロイセン・ドイツ史研究』東京大学出版会, (1977)
- 林 毅 『西洋中世都市の自由と自治』敬文堂, (1986)
- ブリュフォード, W・H 訳前田完治 『18世紀のドイツ』三修社, (2001)
- 眞鍋貞樹 「町村における住民総会の起源と今日の議論」『政治行政研究』拓殖大学地方政治行政研究所, 第11巻, pp.1-18, (2020)
- メクゼーバー, コルト エリザベート・シュラウト編 監訳瀬原義生 訳 赤坂俊一・佐藤専次 『ドイツ中世の日常生活 騎士・農民・都市民』刀水書房, (1995)
- 森川 洋 「ドイツ・ノルトライン＝ヴェストファーレン州の市町村制度と地区 (ベチルク) 制度」『地誌研年報』13号, pp.27-52, (2004)
- 山田作男 『プロイセン史研究序説』風間書房, (1982)
- 渡辺廉吉伝記刊行会 『渡辺廉吉伝』出版社不明, (1934)

Ando, Junko “Japan und die Preußische Verfassung” Gerhard Krebs(Hg.) *Japan und Preußen* Herausgegeben vom Deutschen Institute für Japanstudien, 2002, pp. 163-184.

Schenck, Paul-Christian *Der deutsche Anteil an der Gestaltung des modernen japanischen Rechts- und Verfassungswesens. Deutsche Rechtsberater im Japan der Meiji-Zeit*, Franz Steiner Verla, 1997.

Spaulding, Jr. Robert M. *Imperial Japan's Higher Civil Service Examinations* Princeton University Press, 1967.

Wilhelm Rohl “Die Einflüsse des deuchen Rechts auf Japan”, Gerhard Krebs(Hg.) *Japan und Preußen* Herausgegeben vom Deutschen Institute für Japanstudien, 2002, pp. 185-207.

Wilhelm Röhlp *Deutsche Juristen in Japan: Otto Rudorff*, 1998.

モンス市ホームページ

<https://www.mons.be/ma-commune/mons-et-son-histoire/villages-de-mons> (2022.3.14 アクセス)

ドイツ連邦公文書館

<https://www.bundesarchiv.de/DE/Navigation/Home/home.html>

ドイツ連邦公文書館に保存されているカール・ルードルフに関する資料については、筆者の依頼によってデジタル化され、現在では同館のホームページにて閲覧可能である。

文書番号 R901/229744 ビスマルク関連文書の中にルードルフ関連文書が掲載

文書番号 R901/229745 同上

文書番号 R1501/210167 ルードルフの職歴簿等

拓殖大学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、経営経理研究所、政治経済研究所、言語文化研究所、理工学総合研究所、人文科学研究所、国際開発研究所、日本語教育研究所および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、次の各号のとおりとする。

- (1) 経営経理研究所紀要『拓殖大学 経営経理研究』
- (2) 政治経済研究所紀要『拓殖大学論集 政治・経済・法律研究』
- (3) 言語文化研究所紀要『拓殖大学 語学研究』
- (4) 理工学総合研究所紀要『拓殖大学 理工学研究報告』
- (5) 人文科学研究所紀要『拓殖大学論集 人文・自然・人間科学研究』
- (6) 国際開発研究所紀要『国際開発学研究』
- (7) 日本語教育研究所紀要『拓殖大学 日本語教育研究』
- (8) 地方政治行政研究所紀要『拓殖大学 政治行政研究』

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。

3 研究所の編集委員会は、前項に規定する研究所員以外のうち、講師（非常勤）の投稿について、年度1回を限度に認めることができる。

(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、研究所の紀要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）。

(原稿区分他)

第6条 投稿原稿区分は、次の表1、2のとおり定める。

表1 投稿原稿区分：第2条に規定する理工学総合研究所を除く研究所

| | |
|-----------|---|
| (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 | 本条第5項に該当するもの。 |
| (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。 |

表2 投稿原稿区別：理工学総合研究所

(1)論文, (2)研究速報, (3)展望・解説, (4)設計・製図, (5)抄録(発表作品の概要を含む), (6)その他(公開講座記録等)

- 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、抄録と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、抜き刷りを30部まで無料で贈呈する。但し、査読を受けた論文等に限る。

(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、研究所運営委員会の議を経て研究所運営委員会委員長が決定する。

附則

この規則は、令和2年3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）

| | |
|------------------|-------------|
| 高橋 智彦（たかはし・ともひこ） | 政 経 学 部 教 授 |
| 眞鍋 貞樹（まなべ・さだき） | 政 経 学 部 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14巻

2023年（令和5年）3月10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. 14 (March 2023)

Contents

Articles

- The Operation of Regional Bank
with Undesirable Outputs Tomohiko Takahashi... 1
- A Study of Karl Rudolph
who Proposed the Local Autonomy System
of Japan in the Early Meiji Era Sadaki Manabe... 19