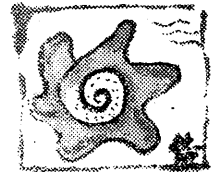


# 地方制度調査会答申の

## 基本問題



参議院地方行政  
委員会調査員 法 貴 三 郎

地方制度調査会の答申が出されて、これに対していろいろの批評がある。(一)地方制度調査会の審議が甲論乙駁、いつはてるとも思われず、遂には憲法に言う地方自治の本旨をまず探求しようというようなことになつて、政府側で、二十九年予算によつて措置すべき「当面答申を要すべき事項」を示した。当面答申を要すべき事項というのは要するにこの際、急速にとりあえず是正すべきものと各方面に定説のある問題に限定すべきものであるが、今回の答申の中には根本問題に触れた点が少くなく、その使命を逸脱している。(二)現行地方制度の欠陥の最大なもの、それが独立財源主義において徹底しているにかかわらず、これと表裏一体をなす事務の独立について何等、具体的に措置されてないことである。シャープ勧告による税財政制度は

事務の再配分を予測し、且つ前提条件としたものである。従つて当時において地方行政調査委員会、通称神戸委員会を設け、事務再配分についての勧告が提出された。地方行政調査委員会設置法には、政府も国会もその勧告を尊重しなければならぬとあつたのであるが、その後、政府側の答弁は常に「近く地方制度調査会を設けて、その結論を参酌して採否を決定する。」というにあつた。今回の答申中、神戸勧告の線と大分、違つているものがあるが、これについてはどのように取扱うのであるか。(三)答申を決定するに至る採決の方法について地方団体中、異議のある向きもあり、特に行政部会案の決定については各項目に分けて賛否の数をとり、その比較的多数少数で可決否決をしたがこれは議事手続として許されるかどうかと主張している。この点をどう解釈するか、(四)地方団体側の希望意見の

大部分は答申案の中から拒否されることになつたが、地方制度とは要するに国と地方との協同関係を定めるものにはかならず、地方団体の希望意見を無視した答申の内容をそのままに立法することが出来るかどうか。イギリスにおいては地方団体に關係のある法律を制定するについては、その草案を示してあらかじめ地方団体と協議する慣行が成立している。日本のような特殊事情の国においては、この種の方針は特に必要なのではないか等々、地方団体からの批評には相當に強いものがある。

地方制度というが、実はその内容は、要するに国と地方との協同関係を定めるものである。その場合に、地方団体は地方団体として自己中心の立場に立つて議論をすることはやむを得ず、但し、国を通じての制度の一部として考える時に、その希望意見のままを採り入れなければならぬということはもとよりないのであるが、日本の如き歴史的経過をたどつた国においては、地方団体の希望意見については充分に耳を傾けなければならぬであらう。それは国家と個人との關係と同様である。日本の歴史における最大の特徴的事実は個人の尊重、個人の尊嚴の欠けていることであり、これは国政のすべてに反映して遂に敗戦となつたのである。イギリス、アメリカにおける最近の傾向はむしろ地方分権乃至地方自治を揚棄して、中央集権的傾向に移りつつあるということによつて、日本においてもまた中央集

権の強化を是認する議論もあるが、これは歴史と現実を無視せるものというほかはない。イギリス、アメリカの地方自治の基底には地方団体に固有、独立の地位を認める歴史的事実が背景となつていたのであり、日本の場合とこの点におけるそれとは根本的に出発点の異つてゐることを知つておかなければならないのである。日本におけるそれは、固有独立の権能としての地方自治であるかの紛飾をつけてはいるが、事實は多くの場合単に制度として認められたものにすぎないのである。

## 二

この異同については、二三の事實を歴史的に振りかえることによつて直ちに明らかになる。例えば、警察制度についていうと、イギリスにおける警察権は地域住民の有する権利にして、且つ義務であるということが出発点になつてゐる。イギリス法の基礎は慣習法であるコンモン・ローであり、社会事情の変化によつて、これによる不都合を救済するためエグイティ・ローが発達し、更に現代の制定法時代に入るのであるが、コンモン・ロー、即ち普通法はなおあらゆる法規の基礎たるを失わない。この普通法においては、あらゆる住民は現行犯罪については犯人を檢舉し、またその檢舉に協力する義務があることになつてをり、個々の住民はこの義務を代行させるために俸給を支払つて警察官を置くものであるとするのである。故に警察官とは要す

るに住民の中で制服を着用し、且つそれに対して給与を受  
けるものということになるのであつて、この基本理念から  
出発する場合に、そこには、市民と警察官との間には社会  
的断層はないことになるのである。民主警察の基本をここ  
に求める時に、イギリスにおいて人口二万以上の自治体に  
おいて自治体警察を維持し、また県においても自治体警察  
となつてゐる根本の理由を理解し得るのであるが、イギリ  
スの県というのは日本の府県とは若干、性質を異にし、国  
の出先機関である性質は全くない。むしろ、町村の連合体  
の如きものと見てよろしく、普通市または特別市の行う自  
治事務の中、町村の規模、能力を以てしては行い得ないも  
のを所管するものである。現在六十二県あり、人口は最大  
六百八十万、最小は一万七千位のものもあつて、平均すれ  
ば二、三十万といふところであらう。

イギリスにおけるこの自治体警察の制度が極めて能率的  
であるかどうかということになるといろいろと問題はあ  
らう。十八、九世紀において人口の都市集中が急激と  
なり、経済事情の変化で窮民が都市に集中し、強盗横行し  
てロンドン市中の夜間通行は危険であつたといつた時代も  
あり、千八百二十九年、ロンドン警視庁は首都警察として  
国家に移管された。国王の認証する弁務官によつて管理す  
ることとしたのであるが、その後の成績がよかつたので都  
市の自治体警察について同じく国警移管論が出たのである

が、これは地方住民の猛烈な反対によつて、実行すること  
ができなかつたのである。イギリスにおける警察制度は、  
住民の中より初の夜警を置くことから成長、発達した歴史  
的経過がこのような事実となつてあらわれるのであつて、  
日本におけるそれとは大いに事情を異にしていることを知  
るに足りるのである。

なお、序でながら記してをくと、イギリスでは自治体警  
察の素質の向上については、主として補助金の制度によつ  
てゐる。つまり、自治体警察の人員費の二分の一は国庫補  
助となつてゐるのであるが、内務省の監察官が、警察を檢  
閲し、国の要求する基準に達していない場合はその補助金  
の交付を停止することとするのである。また、重要犯罪に  
ついては発生後、二十四時間に要求すればその捜査につい  
てはロンドン警視庁が一切を行うこととなつてゐることも  
自治体警察の援助と国の治安責任とを調節する制度になつ  
てゐるのを見得るのであらう。

### 三

要するにイギリスにおける地方自治の歴史はその地域の  
住民或は市民の歴史ということである。日本流に言うと神  
代以来の歴史ということである。紀元一、二世紀の頃、ヨ  
ーロッパから移住したアングロ・サクソンは小集團をなし  
て渡来し、各々各地域を占拠し、その地域において一箇の  
政治単位を形成したのである。それで、一つの意味におい

て、完成した包括的な政治単位を形成している自治体の上部構造としてイギリス王国はできているのであり、日本の如く、国家の下に地方団体がその下部機関として設けられたものではなかつたのである。このことは警察制度に限らず、あらゆる地方制度について共通しているのである。教育について、或は地方税、財政制度についても同様である。例えば、教育について言うと、イギリスの普通義務教育は二元系統主義であるが、これは私立と公立とを共に正統の教育機関として認めるということである。十六、七世紀になつて産業革命の結果、農地の囲込み運動となり、土地を失つた農民は大挙して都市に流入した。都市における窮民の増加、青少年の不良化ということであつて、これに対しては先ず、宗教団体、社会事業団体が教化の手をさしのべた。日曜学校、慈善学校、巡回学校の諸制度がこれである。その後、十九世紀初頭に至り、選挙権拡張運動の激化に伴い、有権者となるべき青少年の教育が議会政治の根本になつたとの見地から、国会は私立学校に対して補助金を出すことになり、年々、その額を増額し、また私立学校の施設を欠く地方に公立学校を設置すべく、教育委員会による学校の設置を法定したのである。しかし、イギリスにおける普通教育は地域の住民、或は市民が次代の負担者を自ら養成して、自らの手によつて社会の維持発展を計ることを基本の考え方としていたので

この補助金の所管について、それを政府の官庁とすることに民間の学校協会は徹底抗争し、また教育委員会による学校の設置についても、まず、私立学校の所在せる地域よりこれに委ねべきことを猛烈に主張し、この主張は共に政府の容れるところとなつたのである。現在のイギリスの教育制度は、(一)地方の事務ということになつたから国はこれに何等の権力的干渉を行わない。(二)国は補助金は出すが、その補助は一定の水準に達する教育効果をあげている学校には自動的に交付されることを根本とする制度から出発している。(三)教育効果は文部省の視学官が児童について読書、算数を試験する。(四)教員については一定の資格を要求するが、教課の内容、教授法等については一切、地方に自主的に決定の権限がある等の基本の上に置かれているのである。現行制度が、すべて歴史的経過の中にそれも市民社会の歴史と共に発達成長していることを知るに足りるのである。

#### 四

現在の日本の地方制度は、イギリスの制度をその源流にいたたくものである。アメリカ占領下に実施されたものであるから、アメリカ的要素が多分に加つてゐることはいうまでもない。例えば、警察については、公安委員会制度はアメリカにおいて多く行われている制度であるが、イギリスにおいては議会即ち、執行部であると同時に、その警務

委員会の運営管理するところであり、また教育については教育委員会制度は二十世紀初頭において廢止して、市町村がその権限を附与されているが如きである。アメリカにおいては自治体の区域が限定されて、国土の三パーセント位と言はれているのであるから、住民の自主的権利の行使としての教育を行うということになると特別機関としての教育委員会は大体において不可欠の機関となる訳である。

ただ、アメリカにおける地方制度が、多くの場合において、不統一と混乱の中に置かれている、としばしば批評されるにもかかわらず、その基本原理由がおおむね、イギリスにおける地域住民の固有の自主的権利の思想に出ていることは疑いなく、その意味において日本の現行地方制度についても、ほぼ同様のことが言えるであろう。ただ日本においては、徳川三百年の封建政治、それから明治・大正を通じて、府県・市町村はすべて中央官治行政の下部機構として利用されるに止まり、そこには何等の政治の実体なく、まして、地方団体は一箇の包括的的地方政治単位となることもなかつたのであるから、新制度によりその外装はイギリス的地方制度となつても、その内容は伴わず、一般市民の理解もなく、新制度に対して批難のみ多くして、その改善について本質に徹底した意見の出で来ることの少なかつたのも、けだし、当然であるところであるかも知れないのである。

しかし、この場合において、われわれの考えておかなければならないことは、制度は、それは行政運用の基準であると同時に、それは同時にその運用によつて、その制度に適当し、且つ永遠の利害を考ふるにおいてはむしろ国民の将来のために採るべき社会思潮をかもし出す教育的効果をその中に期待し得るものであることである。「会議会議で日が暮れる」というが、会同して意見をたたかわすことは自己の所見を是正し、或は確實にするについて利益あると同時に、それはそこに会同する多数の共同感情を強め、個人と社会との紐帯を強化する効果あるが如きものである。

## 五

もとより歴史的事実のないところに、その制度の理解とすることは期待し難きものであるかも知れない。かつて東京都調整の問題があり、これについてはその後、区長を任命制にすることによつておおむね終止符を打たれた如きものであるが、その当時、「官僚都政反対」のトラックは威勢よく都心を走つたようであるが、大多数の都民は、そのの意味するものを理解しなかつたのである。歴史的伝統を欠くところに理解はなく、それは「東京都民の植民地性を意味する」位のところで簡単に片附けられたようであるが、もしこのような問題がイギリスにおいて起つていたのであつたら、様子は少し分、違つていたであらうと思ふのである。

東京都特別区の問題が出た時に引合に出されたのはロンドンであるが、ロンドン県は旧ロンドンと二十八の普通市の集合体である。普通市というのは、バローを指し、要するに特別市に対するもので、この特別市はカウンティ・バローの名称の示す如く、県と普通市の権能を合せ有するものである。従つて特別市に指定されるとその区域内においては他の普通市については、県の所管する仕事まで全部所管することになるから、行政上は県の区域外ということになつてしまふ。ロンドン県については普通市の集合体であるから、それは通常の県の事務はこれによつて遂行されることになるのである。旧ロンドンというのは歴史的ロンドンということ、面積僅に一平方マイル、夜間人口二万内外ということになつていたのであるが、ロンドン市長と呼ばれるのはこの地域の市長である。この地域はロンドン県の一部であるが、その歴史的特権はすべて現在に至るまで旧来のそれを認められていたのであつて、その市制も中世以降の都市の実質をそのままに現有している。中世の都市としての旧ロndonは商工業都市として發達し、その政治の中心は産業と同じく、親方組合、即ちギルドであつたのである。ギルドというのは各業種の親方連の組合であつて組合員は一定の制服を着用し、且つ組合の事務所を設けて商品の検査に当り、取引を規制し、また組合員の保護に當つたのである。旧ロンドンにおいて市役所をギルド・ホー

ル組合館と呼ぶのはこの理由によるものであり、現在において、ロンドン市会は依然として組合員から選挙され、市長はその中から選ばれる。組合員たるの資格は相続によるものであり、八千余名の組合員中から選出される市長が現在においても、副王の称号を許され、国会においては閣員の席に着き、国王の崩御については公式に報告を受ける権利があり、外国の賓客がロンドンに滞在中は公式の招待をするといつた権利を認められているのは、要するにこれも、イギリス自治の歴史的性質そのものを示しているのである。旧ロndonはかつて王政時代において、コンミュニの地位を認められ、この語の意味するところは一説によれば、それは独立国家的の内容を有したものであることになつてゐる。旧ロndonはその後、幾十百の特許状によつて、右に示した特権を認められたのであるが、それはその後の制度の改革によつてもそのまま認められ、且つ保存されて今日に至つてゐる訳である。二十八の市区についても同様といふべく、行政県としてのロンドン県は、これ等個々独立の自治体を包括するものとしてその上に繁栄した訳である。ただその場合に、これ等歴史的に成長した自治権を圧殺することなく、その個々の存在を容認して、その上にロンドン県を置いたことにイギリス地方制度の歴史的特徴を見出すことができるのであるし、またかくの如き取扱をするについてのイギリス的思維、或は實際的な処理方

法の中にイギリス的の地方自治生命があるといふことができるであらう。自ら汗して得たものは貴く、それはあらゆる激流の中にあつて、よく自己を保存するのである。

以上いろいろと雑談めいたことを記したのであるが、日本の現行地方制度に多くの欠陥を内包することは明らかであろうが、それを改革するについてはやはり、その出発点をどうするかの問題であることを言いたいためである。基本理念をまず明らかにせずして改革に急ぐことは、単なる便宜的な権力関係或は強弱の關係によつて問題を処理することになるおそれが多いのであつて、地方自治が民主政治特に国会政治の基盤であることを思う時に、われわれは慎重に考えなければならぬと思う。

(一九五三・一一・一四)

## 二 「区政春秋」 懸賞論文募集二

創刊  
記念

### 論題

○首都行政革新の道  
○都に適する事務、区に適する事務

右のうち何れにても可、原稿には住所、氏名、職名を明記のこと。

### 要項

- 一、応募資格 都区関係者一般
- 一、枚数 四百字詰原稿用紙二十枚（八千字）以内
- 一、締切 昭和二十九年四月末日
- 一、発表 昭和二十九年五月中旬本誌上
- 一、送原稿先 東京都千代田区九段一ノ四 特別区協議会事務局

### 賞 金

第一席 壹万円（一篇）  
第二席 五千円（二篇）  
第三席 三千円（三篇）  
選外佳作 記念品（若干）

但し、賞に値する優秀篇のないときは、右によらない場合がありますから予め御了承下さい。なお第三席までの入賞者に対しては、特別区長会並びに議長会からそれぞれ副賞が贈られます。