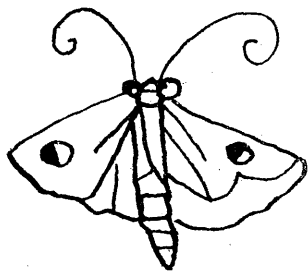


地方自治法の改正法案と 地方自治の將來



杉村章三郎

行政法の權威として学界に重きをなし、また、全特別区の公平委員として活躍されている、東大教授杉村章三郎先生が寄せられた玉稿

敗戦という高価な代償で取得された民主主義や地方自治に早くも危機が叫ばれている。地方自治の危機はまず以て昨今重大な政治問題となつて地方財政の危殆という事実によつて現実的に世人をしてその重大性を認識せしめるに至つた。昨年末の第二三国会において地方財政再建促進特別措置法その他の応急措置法が成立したが、地方自治の危機や地方財政の危殆は一片の応急措置その他当面とるべき措置だけで救済されるものだけでなく、根本に遡つて地方自治のあり方に対する確固たる基盤を固めないことには、到底これを踏みこえることのできない深刻なものである。この点において昨年夏第二次地方制度調査会は一年掛つて調査研究した府県制度の改革に関する結論を答申の形でまとめることができず委員の任期を終了するに至り、更に引つづき第三次調査会が成立したのに拘わらず未だに基本的な答申をなすに至つていない。このことは政府の日和見の態度が原因をなしているか或は委員の怠慢がその理由をなしているか、何としても遺憾なことである。かように今日の事態において真に地方自治のあるべき姿を基礎とする地方制度の根本的改革は未解決の状態にあるにも拘らず、政治・社会・財政事情の変化は調査会等の抜本的改革に対する答申をまつて改革を行うということでは遅きに失するので政府と与党の協調で当面の事態を処理すべく或程度の改正を促進するわけである。

保守合同後の最初の通常国会の第二四国会においても地方自治関係の諸法律の改正が提案されている。この中において地方自治法の改正法案は単に事務的なものではなく、地方自治に関する相当基本的な態度を織り込んだ内容をもつている点において注目に値する。この小稿もこの改正法案の内容を紹介・批判しつつ地方自治の將來のあり方につき若干の考察を加えようと思う。

まず今回の改正法案において将来の地方自治のあり方を示唆する規定として最も強調するに値するものは、市町村と都道府県のそれぞれについて地方公共団体としての地位を明らかにしたことである。法案によれば市町村は基本的な地方公共団体として一般的に事務を処理する権能を有するものであるのに反して、都道府県は市町村を包含する広域の地方公共団体という別異の性格が与えられており、この別異の性格を裏付けるため、都道府県に対しては、(イ)広域にわたる事務(例えば総合開発)、(ロ)統一的な処理を要する事務(例えば試験、免許等)、(ハ)市町村間の連絡調整の事務、(ニ)一般の市町村が処理することが不適當であると認められる事務(例えば高等学校・病院及び療養所の設置等)を例示すべきものとしている。即ち法案によれば府県の性格は広域行政を司る地方公共団体であり、その権能は結局広域行政事務(統一的処理を要する事務もこれに包含せられる)と市町村の行政に対する補充行政、市町村行政の調整機能を中心とすべきものとなる。このような府県の性格は神戸勧告以来多くの人や調査会の答申で主張されているところであり新しいことではないが、法文にこれを明示することは

始めての企図であり一の進歩というべきである。殊に府県の性格なり権能を抽象的に規定するのではなくして例示してこれを明らかにするのであるからこれは同時に地方公共団体としての府県の存在理由を明らかにすることにもなり、府県廃止論に対して反対の立場を示したものといえよう。なお府県の権能の中、市町村行政の調整機能は市町村の行政能力が充実し相互の連絡調整を自主的に行いうる時代がくれば自然に消滅するか或いは少くともその重要性を失うことになるのであり、現在においても調整機能を明示することは府県において市町村側では歓迎しないのである。

村が基礎的の地方団体である実を明にする点において適切な措置といわねばならない。

次に法案の第二点は地方公共団体の機関組織や運営の合理化や簡素化を狙つたものであり、その内容は広汎多岐にわたつており、法案の内容の重点はここに存するともいえよう。まず議会に関する事項として、(1)定例会の回数を四回以内において条例で定めるものとする(現在は一律に年四回となつていゝ)、(2)議会の常任委員会の数について法的規程を設け、人口段階に応じて四階級とし都の十二以内というのを最大とし、人口は百万未満の府県、人口二十万未満の市並びに町村の四以内というのを最小とするように常任委員会の数を限定し議員は一個の常任委員となることとしたこと(現行制度ではこの点につき何等の制限がないので常任委員会が濫設され議会費の増大を来す弊害があつた)、(3)議員の当該地方公共団体に対する請負につき長の場合と同様の規制を加えたことである。

もう一つ法案は都道府県の権能に属する「一般の市町村が処理することが不適當であると認められる事務に」についても市町村がその規模及び能力に応じて自ら処理することができるものとしているが、この点も一の進歩である。市町村の能力には種々段階があり又進歩発展もあるのだから画的にこれを取扱うのは至當ではなく従つて府県の補充行政機能に流動性があることを明示するのは、市町

次に執行機関に関する事項としては、(1)都道府県の局部の現状は複雑に過ぎるので現在でもその規模に応じて局部の数を法定してこの制限を徹底させるため、法定数以上の局部を設けようとするときには予め内閣総理

大臣との協議を要するものとしたこと、(2)各種の委員会又は委員の事務局またはその管理に属する機関を通じて組織、予算の執行、財産の管理等の内部管理に属する事務について総合的な運営を確保することができるようにするために長に最小限の調整の機能を与えるようにしたこと(この調整機能の具体的内容としては、例えば行政委員会等の事務局が不必要に拡張されるのを防止する目的を以て相互間の権衡を保持する上から機関組織につき必要な措置を講ずべきことを勧告する権限を長に認められた点や委員会が規則等を制定し又は変更する場合には予め長に協議しなければならぬものとした点が挙げられる)(3)地方公共団体の行政運営の公正を確保するため監査委員制度を強化しその方法として常勤委員の資格を厳重にし特に事業の経営管理又は会計事務に知識又は経験を有し且つ地方自治について識見を備えた者とすると共に任期を延長して三年(現行は二年)とし、更に一般に監査

委員の権限を拡張して当該地方公共団体の会計だけでなく、当該地方団体が財政援助をしているものの会計の監査をもしうることとし、又関係人の出頭、記録の提出等を求める権限を認めたことである。なお執行機関運営

の合理化を図つた事項として非常勤職員に対する報酬を固定給とせずその勤務日数に応じて支給すべきものとしたこと、常勤の職員に対する手当の種類を法定すると共に議員に対するいかなる給与も法律又はこれに基づく条例に認められない限りこれを支給できない旨を明らかにした点が注目される。これらは実質上議員や職員に対して与えられる給与手当等が各種の名義によつて支給され地方団体の財政上相当の負担となつている現状を是正するためである。

第三に法案は財務に関する事項として、財産の取得管理及び処分についてその統一且つ効果的運用を図るため地方公共団体の長について委員会等に対して報告を求め、実地の調査をし、事前協議を求める等の権限を認めることその他を規定する。これらは多くは長や行政委員会等の執行機関の側からする放漫な政策に基づく予算の無駄や財政のびらんを防止しようとする目的に出でるものである。

次に改正事項の第四は国と地方公共団体との関係及び地方公共団体相互の関係に関する規定の整備を内容とするものである。この中地方公共団体相互の関係に関するものは災害その他特別の必要のある場合における協力を円

滑ならしめる措置を定めたに過ぎないが、問題はむしろ前者即ち国と地方公共団体との関係の内容とする改正に存する。即ち法案は新たに条文を設けて「地方公共団体又はその長の事務の処理又は管理及び執行が法令の規定に違反している場合又はその義務に属する事務の管理及び執行を明らかに怠り若しくは確保すべき収入を不当に確保しない等、著しく事務の適正な執行を欠き且つ明らかに公益を害している場合においてはその是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求めることができるものとし、内閣総理大臣の措置は主務大臣の請求に基いて行うものとする」となしている。この規定の趣旨は法令の違反又は義務の懈怠等の如き真にやむを得ない場合に地方公共団体の反省を求める目的を以て内閣総理大臣に対して監督権に準ずる内容の権限を与えるものと説明されているが、その発動が主務大臣の請求に基いてなされ、市町村に對するこの種の措置を知事に行わしめるところに問題が存するよう思う。

最後に法案は大都市に関する特例について若干の規定を設けている。この点は大都市と所屬府県の対立という地方自治法制定以来の政治問題について一応終止符を打つという意

味において重要な事項である。いうまでもなく、地方自治法は大都市発展の最終の形態として特別市の制度を設け（自治法第三編第一章特別市、二六四条乃至二八〇条）大都市の府県からの分離独立を認めたのであるが、府

の制度を全面的に法文から抹殺しようとするのである。

x x x

側側の強硬な反対がありこの制度は実施されないのみでなく両者の対立は事毎に極めて深刻となつてゐる。この結果極めて末梢的な改正でも大都市の権能拡大を来す内容をもつものには府県側が強く反対するのが常例であつた。しかし事務配分の原理からはもちろん、

以上わたくしが今二四国会に提出された地方自治法の改正案に対し多少の批判を交えつつ相当詳細に紹介したのは地方制度の基本的方向について、地方制度調査会の答申がまだ提出されていないのにも拘らず改正案が、単に事務的な手直し程度ではなく、相当重要な事項を含んでおり従つて規定の内容についてもある基本方針がにじみ出ていること、こう

とを明らかにすると同時に府県の広域且つ補完的の地方団体である性格を明示したことは一歩の進歩と想ふ。しかし両者の性格の差異、権能の区分によつてどのような結果の差異が認められるかが問題なのであつてこの点があまり明らかになつてゐない。唯後述のように大都市に対する大幅の事務移譲の点でその一端がうかがわれるに止まる。市町村と府県の地方団体としての性格、職能に関する明文が単に精神規定に終らないことを期待したのである。

大都市における行政事務の能率的処理の面からしても、このままにはすておけないので、法案は妥協策として政令で指定する人口五万以上の都市（これを指定都市という）においては社会福祉、保健衛生、建築、都市計画等、市民生活に直結した事務（十六項目が列挙されている）については従来府県またはその機関の権限に属していた事務を市又はその機関において処理すべきものとし、従つてこれらの事務に関する知事又は府県の委員会が行う指揮監督は政令の定めるところにより、或は不要とするか又は直接主務大臣がこれを行うもの、他方において大都市にこのよう

いつた改正の結果が自ら既成事実を形成し將來における地方自治の方向を決定する要素となることをおそれるからである。されば改正案が衆議院に提案されたその日（三月十五日）において社会党の議員から「戦後地方自治の行き過ぎを是正し簡素合理化をはかるという美名の下に地方団体の性格を変更しその組織と運営に不当な干渉を加え、中央の監督を強化しようとする反動、逆コース政策の一環である」という痛烈な批判がでたことも政府としては十分反省しなければならぬのである。

かように市町村や府県の地位を明らかにしたことはよいが、一方において知事を国の機関として利用することは一向に改められないのみか、新たに法令違反等の場合に発動される内閣総理大臣の監督権も市町村が対象とされるときには原則として知事がこれを行うものとしてゐること、内閣総理大臣又は自治庁長官は市町村に対する地方自治法中に定める勧告の権限を行使する等のために都道府県知事をして特に指定する事項の調査に当らしめるようなこともこの回の機関としての監督権を通じて府県を市町村の上位団体に置こうとする傾向を助長するものといえよう。

化しようとする法案の努力は地方団体の行財政の現状に照し諒ししなければならぬし、監査委員制の強化、財務に関する規定の改正もだいたい賛成である。唯、長の行政委員会に対する規整権の強化は行政委員会の中立性を尊重する見地から双手を挙げて賛成ということではできない。地方公共団体における行政委員会のあり方については、教育委員会を始めとし、公平委員会、農業委員会等の問題が現実の法案として今国会に提出されているからこれらを総合して判断せらるべきであろう。

次に法案の企図する改正内容の中、最も論議の対象となるのはやはり内閣総理大臣の監督権の強化に関するものと大都市の特例であろう。地方公共団体に対する監督権の強化といつても現行法の建前を維持する限り一定の限度がある。即ち地方自治法は昭和二十七年の改正により「地方公共団体の監督」という名の第十章を改めて「国と地方公共団体との関係」云々とした位であつて、少くとも自治事務の執行に関する限り起債の許可その他の場合を除き国はその監督権を行使しない建前とつてゐる。されば地方公共団体の違法処分等があつた場合に対し「その是正又は改善のため必要な措置を講ずべきことを求める」と

いう内閣総理大臣の権限が法律的にいつてどのような効果があるかは問題である。恐らく法律的にいえば大した強力な権限とは認められないが、もし立法者の底意が単に政府の勧告とか事実上の要求ではなく是正・改善命令の一步手前のところを狙つてゐるとすれば地方自治法の現在の建前を変更したものといわなければならない。ここいらに改正法案の内容の反動性が潜んでゐるのではないかと思われる。

終りに大都市の特例に関する事項であるが、法案が実際の見地からして府県と大都市の間における事務配分の是正によつて大都市の問題を処理しようとする方向は必ずしも不当ではない。嘗ての神戸勧告も差当りの措置としては事務再配分によつて大都市の特殊的地位を認めようとしたわけである。しかし法案がその代償として特別市の規定を全部削除してしまつたことは都市の理想を抹殺したといふに等しく賛意を表し難い。恐らく府県側の強い反対を抑える文字通りの代償としての措置であり、特別市の規定は現行の府県制が存する限り無意味のものであるから、将来根本的に府県その他中間的地方団体の制度を考えるときにそれとの関連において大都市制度を

も考え直そうというのであろうが、それは何時のことやら予想のできない今日、大都市制度の将来は極めて不安となつたといわなければならない。

x x x

現時における地方自治或は少し遡つて講和条約後の地方制度が地方自治の理念からいつて後退の傾向にあるかどうか。その結論は単に地方自治法の改正だけでなく、地方財政再建立法、町村合併促進法、地方交付税法その他講和後の事態に処するために制定された一連の地方自治関係法規の内容を総合的に判断して後に下さるべきであるが学界の方向としては遺憾ながら地方自治後退という判断が多いようである。地方自治に関する基本的方向が定まらないのに早くも中央の政府機関だけは自治庁を建設省と合併して内政省として強化しようとする案が閣議決定となつたといふ。今回の地方自治法の改正法案の内容を検討しても地方団体側の事務処理については是正なり改善を加えようとする国の意欲は非常に強くあらわれているのであるが国が地方公共団体に対してつた処置に対する反省は少しもとられてゐない。事務配分の問題にしても府県と大都市との間において両者の紛争を解

決する手段としてとりあげられたのに止まり
国と地方団体との間の事務配分については何
等問題とされていない。

地方財政を今日のような貧困状態に追いこ
んだ責任が地方団体の側にも存することは否
定できないが、国もその半分の責任を負わね
ばならない。これは地方財政のある有力な当
局者のいつたことである。今日における地方
自治の窮極の基本問題はやはり地方団体相互
間だけでなく国と地方公共団体との間におけ
る事務配分とこれに見合う財源の配分をどの
ように考えるかということである。

ところが往々にして「地方行政について国
の事務と地方団体の事務とを区別することは
今日においては時代後れであつて現在では国
家も地方団体も同質の行政を分かち合うこと
によつてのみ国家目的は達成される」というよ
うな見解や「国と地方団体とは対立的に考え
るべきではなく同じ行政組織の一環として取
扱ふべきだ」という意見を昨今よく聞かされ
る。このような見解はその行政事務の八十パ
ーセントも団体委任事務や機関委任事務を以
て充されるという府県の現状を説明するには
便利であろうし国家が自治行政を統制する立
場を合理化するには大いに役立つであろう。

しかし地方行政について国の事務と地方団体
の事務とを区別しない意見或はこの区別を軽
視する意見は現行の地方自治制の基本を理解
しないものと考ええる。即ち一例を地方団体に
対する監督にとつても自治事務に対するもの
と国の事務に対するものとは著しく異なる。
しかし国の事務と自治事務の区別の実益はそ
んな未梢的なところにあるのではなくて地方
公共団体の法人としての存立目的に存するの
である。即ち各個の地方公共団体はそれぞれ
の団体の区域の住民を以て構成せられその区
域の公共の利益を存立目的とした地域団体的
法人である。法人である以上は他の人格者と
異なる独自の目的を有する筈であり、もし地方
団体が独自の事務をもたずして国と同じ事務
を司ることであるならば別に法人格を与える
必要もなく国の機関たる地位を認めればよい
のである。更に地方公共団体は住民から独自
の租税を課する権能をもつ団体であつてみれば、
住民から徴収する租税はその住民の利益
のために使用すべきであつて国の事務のため
にこれを使用するのは住民の期待に反するもの
といわなければならないのである。このよ
うな見地からいへば国の事務と地方団体の事
務を区分することは地方自治制の出発点とい

わなければならない。

要するにわたくしは今回の地方自治法の改
正法案その他一連の自治関係法案を通じて地
方自治の改革がまだその根本に触れていない
ものであると断定できる。しかしそれにも拘
らず今回の地方自治法の改正法案が、特別市
の抹殺というような現行地方制度の根本に触
れる事項を断行したのは行きすぎと思う。

地方制度調査会その他に希望したいのは、
速かに府県制都制を含む大都市制、その他の
地方自治の基本制度に対して周到な調査研究
を始めることである。今後の地方制度は、事
務の見解によつて変改せられるおそれがある
からである。

