



回想十年

佐藤達夫

わが国の現行憲法の草案で、地方自治の章の起草を分担され、その後法制局長官になられ、現在、国会図書館の専門調査員として活躍されている佐藤達夫氏が、特別区政十周年記念号の本誌のため、その十年をかえりみて、お忙しい中をわざわざ寄せられた回想

早いもので、この五月、区制十周年を迎える。

そういえば、今年、地方自治法十周年、憲法施行十周年に当ることにもなる。

いま、この十年を顧みて思い出は多い。ことにわたしは、当時の法制当局者として、憲法、地方自治法等々の法典の制定に関与した立ち場から、いつそう感慨のふかいものがある。

明治憲法に、地方自治に関する規定のなかつたことは周知のとおりである。終戦後、憲法改正が問題になって、各政党や学者たちがいろいろ改正私案を発表し、政府もまた、松本國務大臣を主任として調査会を設け草案を練つたのであつたが、そのいずれにおいて

も、未発表の佐々木博士案を除き、やはり、地方自治に関する規定はその片鱗すらうかがえなかつた。

そこに、昭和二十一年二月のマッカーサー草案の提示ということがあるが、これに基いて草案を起草せよという命令があり、憲法改正作業は出なおしとなつたわけだが、このマッカーサー草案において、はじめて地方自治に関する規定がみられたわけである。

現在の憲法が大体このマッカーサー草案を踏襲したものであることは、いまでは公知の事実だが、しかし、それが単なる翻譯ではないことはいうまでもない。たとえば地方自治に関する章にしたところで、マッカーサー草案は次のような三条文から成りたつていた。

第八十六条 府県知事、市長、町長、徴稅權ヲ有スル其ノ他ノ一切ノ下級自治体及法人ノ行政長、府県議會及地方議會ノ議員並ニ國會ノ定ムル其ノ他ノ府県及地方役員ハ夫レ夫レ其ノ社会内ニ於テ直接普通選舉ニ依リ選舉セラルヘシ

第八十七条 首都地方、市及町ノ住民ハ彼等ノ財産、事務及政治ヲ處理シ並ニ國會ノ制定スル法律ノ範圍内ニ於テ彼等自身ノ憲章ヲ

作成スル權利ヲ奪ハルルコト無カルヘシ

第八十八条 国会ハ一般法律ノ適用セラレ得ル首都地方、市又ハ町ニ適用セラレルヘキ地方的又ハ特別ノ法律ヲ通過スヘカラス但シ右社会ノ選挙民ノ大多数ノ受諾ヲ条件トスルトキハ此ノ限ニ在ラス（当時ノ外務省訳による）

こういうわけでいまの憲法第八章とくらべてみると、形はだいぶ違っている。

このマッカーサー草案を手本にして日本案の起草作業は当時の松本丞治国務大臣と私とで手わけして、極秘のうちになされたのであったが、この地方自治の章は、わたしが分担したところであった。

で、まず筆をおろすについて考えたことは、マ草案では、府県、市、町あるいは首都地方（英文で Metropolitan area となっていたが、それはおそらく、都を指したものであろう）というように地方団体の種類を憲法に列挙しているが、ここまで憲法で固定してしまうのは窮屈ではないかということ、及び、せつかく地方自治の章をおくならば、その章のはじめに、總則的の条文を設けた方がよくはないかということであった。

そこで府県、市町などという列挙をやめて「地方公共団体」ということに改め、第八章のはじめに、いまの憲法にある「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」という意味の条文を設けることにしたのであった。

かくして、われわれの作った草案は、司令部に提出され、そこでお手本のマ草案と一条ずつ引きくらべながら逐条審査を受け、なぜここを改めたか、これはこうしてもらいたい、などと一字一句追及

されたのであったが、この第八章に関する部分は、さいわいに大きな変更も加えられずに通過し、その後議会の審議でもあまり議論されず原案のまま成立したのであった。

「昨今、この憲法について、占領憲法だとか、押しつけ憲法だとか、いろいろな批判はあるが、事実それにちがいないとしても、とにかくこの憲法において、地方自治の保障に関する一章が設けられたということの意義はまことに大きいと思つてゐる。」

新憲法の成立にともなつて、地方自治法が制定された。

地方自治法は、旧憲法下における東京都制、道府県制、市制及び町村制に代るものとして、これらの全部を一本にまとめたものであるが、これは、当時の内務省地方局長であり、現在防衛庁の統合幕僚会議議長の要職にある林敬三君や、その下にいた現在の自治庁次長鈴木俊一君などが主として立案したものであり、司令部との接衝や議会での説明にも大体これらの人たちが当つてくれたので、わたし自身は、憲法の場合ほどには苦勞していない。

自治法十年の流れのうちで、私の記憶に最も大きく残つてゐるのは、例の昭和二七年の自治法改正による区長公選制の廃止であつたといえよう。

これについては、政治的な根本問題のほかに、従来、区が憲法の「地方公共団体」なみに扱われていた関係上、その長の公選制を廃止することは、憲法第九三条の「地方公共団体の長……はその地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」に違反するのではないか、という憲法論があつた。当時わたしは、法務府の法制意見長官（妙な職名だが、これも占領政策の副産物であつた）の職にあつたが、参議院でもそういった憲法解釈上の質問があつて、わたしが答

弁させられたことを覚えてゐる。

このときの改正は、従来、特別区がその権能において市町村と同じに扱われていたのを改めて、「特別区は、左に掲げる公共事務及び行政事務で、国又は都に属しないものを処理する」ものとし、その権限を法律に列挙された範囲のものに限定するとともに、その長の公選制を廢止しようというのであった。むろん、これは区の自治体としての性格を否定するものではないが、憲法解釈論としては、この改正によつて区の権能が限定される結果、憲法という地方公共団体としての性格を失うことになる。

したがつて「地方公共団体の長は、住民が直接選挙する。」という条文のワケ外に出るから、その長を任命制にしても憲法違反の問題を生じないという理屈だったわけである。

當時、この自治法改正の問題は、各区の関係者に深刻な衝撃を与えたらしく、千代田区長の村瀬清さんが、部厚な説明書を持つて、わたしのところに反対陳情に來られたのを覚えてゐる。区の立場からすれば、これに反対されるのも無理のないことであり、わたしは村瀬さんの切々たる訴えを聞きながら、心中ひそかに同情の念を禁じ得なかつたのであつた。

*

さて、そのような思い出をたどつてゐるうちに、自然、頭に浮んでくることは、特別区の今後のあり方ということである。

住民に身近な公共事務は、住民がみずからこれを自主的に処理するというのが地方自治の本旨である以上、都政においてわれわれの最も身近にある特別区の存在意義はまことに大きいといわなけ

ればならない。しかし、それにつけても思われることは、区がその存在意義を究うするについては、その住民との精神的なつながりが何よりも大切な基礎的条件ではないか—ということである。

われわれのよく耳にすることは、東京は、全国各地から出てきた人の寄り合い世帯であり、一種の植民地であるということである。

ことに区の場合については、いわゆる区民意識の欠除ということがしばしば指摘される場所であり、例の昭和二十七年の区制改革の際にも、その理由の一つとして、区については市町村の場合におけるような住民の地縁的な共同意識が極めて乏しい、ということがあげられていた。

この現実とは、大都市としては、ある程度やむを得ないことにちがいない。しかし、それを当然の宿命としてあきらめてしまつていいことであるのか、どうか、これこそは区の将来のあり方を左右する重大なポイントであるように思われてならないのである。われわれの居住する区は、われわれの区であり、その行政は、われわれ自らの区政であるという意識が、住民の心から失われてしまえば、区の自治といつても、それは制度上の形骸のみに止まり、あげくのはては、行政区への方向に拍車をかけることになりはしないか—ということを恐れる。

この区民としての自覚ということについては、むろんわれわれ住民の反省が第一であろう。しかし、卒直にいつて、われわれは区政については、まったくつんぼ機敏におかれてゐるといつていい。区議会議員の選挙に投票はしても、あるいは区民税を納めても、その区議会なるものがいつ開かれ、どんな審議をしているのやら、またわれわれの税金によつてどのような予算が組まれ、それがどのよう

區政四方山ばなし



声義治
夢朝哲
川田瓶
徳代二
(順不同・敬稱略)

(区長会 会長)
(/ 副会長)

出席者

徳川 やあ区長さん、こ
ん日は。しばらくでした。
だいぶ前に一度お目にかか
ったと思いますが……。
代田 そうでしたね。あ
れは、いつごろでしたっけ
かね……。
二瓶 徳川さんも、お元
氣のようですね。
徳川 いや、どうも……。
白髪ながら、六十二才と
は思えぬ元気な徳川夢声氏
今日は、七〇〇万区民の代
表として、大田、江東の両
区長に、区政について、あ
れこれ訊き及んだ次第。
時—三月二十日。

(前頁より続く)

に利用されているのやら、よほど
の手づるでもない限りそれを知る
すべはない、というのがいつわら
ざる実情なのである。

この現実には、区民はもろんだ
が、区政当局者、一般有識者、報
道機関をも含むすべての人々によ
つて、あらためて直視される必要
がある。

区政十年を顧みて、その諸施設
の面で飛躍的な向上が見られるこ
とは、まことに御同慶の至りであ
る。その間における各区当局者の
苦心に対しては深甚なる敬意を表
さざるを得ないが、今後さらに望
まれることは、これら施設面での
発展とともに、さきに述べたよう
な趣旨に基づき、P・Rその他あら
ゆる手段を通じて、常時、区民と
の精神的交流をはかり、住民の区
政に対する認識を一層深からしめ
るように努力していただきたいと
いうことである。