

地方自治と良識

降矢敬義

—自治庁行政局行政課長—



地方自治は

民主政治の最良の学校

新憲法は、地方自治の一章を設けて地方自治の大綱を示した。これはとりもなおさず、地方自治が新憲法を施行し運用してゆく上に極めて重要であるということの意味する。地方自治は、民主政治の母であるとは、よくい

われる所以である。そして、新しい理想を掲げて地方制度は出発して今日、はや十年を経過したのである。この間、間断なくといって過言でなくらいに改正が行われたが、それは民主的な統制のもとに行政の能率化を図る

方向をたどったといえる。そのたどりついた現在において、地方制度は、漸く安定期に入ったと一般的に認められる。

このような現況にある地方制度にとって最も肝要なことは、制度の運用に完璧を期することである。というのは、地方自治はその日その日の実際のいとなみであるからである。

地方自治は民主政治の母体ではあるが、たんに母体に止まるならば、それほどの意義はないのであって、それが直ちに、そして、不常に、民主政治の成長の栄養源でなければならぬのである。地方自治はそのいとなみを通して民主政治を育成する力となるところに民主政治の母としての意味がある。地方自治は

民主政治の最良の学校、その成功の最良の保証人であるという格言があるが、この格言はなにも抽象的、観念的に正当であり得るはずはない。地方自治のいとなみ、その日々の運営が地方自治の本旨に則り実際に行われるときに、この格言は、自からその正当性を主張するのである。

さて、地方自治の運営が地方自治の本旨に即しているとは、いかなる状態を指すものであろうか。憲法第九十二条に、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き、法律で定めると規定している。地方制度は、地方自治の本旨に基いて組み立てられる法的な制度なのである。従つて、地方自治の運営が地方自治の本旨に即する第一の前提は、法令を遵守することである。地方公共団体は法令に違反してその事務を処理してはならないと地方自治法第二条第十四項がうたっているのは、このいわば自明の理を示したにすぎない。民主政治は、法による支配だといわれるが、国民の意思が法令の形において示されるとき、それはなにもにも優先し、何人もこれに拘束される。行政とは法令を遵守することによって国民の意思を国民の

生活の上に実現することに外ならない。地方自治の運営もこの例外ではあり得ない。法令を遵守することが直ちに住民の意思に合致することなのである。しかし、この自明の理が果して十分であらうか。渋谷区長の選任にからむ事件などは法令遵守の理に最大限に違反するものである。公明選挙によって真に住民の信託に基き選出された議員の間になぜあのような事件がおこるのであろうか、実に了解し難いのである。人あつて制度の欠陥を指摘するであらう。しかし、法令を遵守するということは、制度の欠陥とは無関係であり、制度の欠陥は、法令の遵守義務を免除するものではない。この意味では、悪法もまた法なのである。

× × ×
法令を遵守することがなにもにもまして地方自治の本旨に即する所以であると考えるが、この遵守するという内容に入ってみると、中々、むずかしいのであり、「法の解釈」という問題があることは否定しない。しかし、ここでこのような問題に深入りしようとは考えない。むしろ、法の正しい解釈の上を立て、なお、問題となることがらにふれた

いのである。すなわち、戦後から今日に至るまで、地方自治の充実強化を叫び地方自治の確立を云々するとき、常に地方公共団体の自主性と自律性の強化を図ろうとしてきた。例えば、地方自治法は、その制定の当初からこの方向に沿うて立法されたものの一つである。大体において、地方公共団体の組織に関する立法は、おおむね、同様の考え方に立脚するものと考えてよいであらう、そこで、この種の立法は、大綱を定めてその細部の運営を地方公共団体の自主的判斷に委せているのである。そこでこの部分における運営は、どうあれば、地方自治の本旨に即することになるのか、が考えられなければならない。抽象的には、民の声は神の声、声なき民の声に耳を傾ける良識による判断のみが、この場合の基準なのである。地方公共団体の自主性と自律性の強化は、それだけ、地方公共団体の良識に極めて大きい期待をかけるのである。そして、それに、最も端的には監視機関であり、批判機関である地方議会の議員一人一人の良識に期待をかけるのである。

地方公共団体の組織については、かなり、大巾な自主性が認められていた。それだけに

組織の合理化にはとくに留意すべきであつて、最少経費による最大の効果を挙げることでできる組織の確立が要請される。しかしこの方面においては、二十九年の地方財政の危機の時代を契機とし、また、町村合併の促進によって、全国的に相当の程度まで合理化されたということができよう。ただ、最近において、世人の注目をひいているこの方面の問題は、ひとり議会側に集中しているような感がある。先ず、議長、副議長の選任問題をめぐることがである。地方自治法によれば、議長及び副議長の任期は議員の任期に よるとなっているが、申し合せとかで一年とか二年とかで交代する仕組をとっている地方公共団体が多い。この申し合せそのものがけしからんとか違法とかいう問題ではない。これが良い慣行となり議会が運営されるならば、誰も非難はしない。ところが、この申し合せが仇となり、申し合せを無視する議長を不信任し、これに応じない議長の除名問題をおこしたり、二人議長をまつりあげて住民の間にリコーラの運動までおこしている。この事件などは、事実が顕在化しているからまだよいとして、会期のいやに長いのが議長やそ

他の役員選任に原因しているといわれる例がその跡をたたない。地方自治法は会期の決定、議長その他の役員を選任は、すべて議会の良識において運営されることを期待している。そして、また、事態が紛糾しても議会自身の良識によりすみやかに解決されることを期待しているわけである。ところが、最近では、議長の任期に条例で特例を設けることができるようにせよとか、議長の不信任議決の制度を法定せよという声がある。「良識」に期待することがこの方面においては無理なのであろうか。

第二に、財政面における自主性の確立は、一般に、必ずしも、十分とは認められていない。いわゆる自主財源の充実強化は、今後、ますます促進されなければならない。ところが、この主張をすると、人あつて曰く、地方公共団体には無駄があり、あまつさえ、浪費さえある。従つて、これ以上自主財源を増すのは考えもので、むしろ、国のひもつきにし、経費の効率化をはかる方が得策だと。一部には常にある主張であることを忘れてはならない。このような主張は、機会あることに事実をもつて粉砕する以外に方法がないので

ある。組織の合理化を図ること、内部管理事務(例えば、会計、人事、文書等の事務)の効率化を図ることは勿論、給与にしろ、報酬にしろ、契約の方法にしろ、財産の管理にしろ、一つとして、経費の効率化を無関係ではなく、この方面においては、殆んど地方公共団体の自主性に委せられていることを深く知るべきであり、それだけに良識に期待するや大きいわけである。地方財政法第二条は、地方財政運営の基本として、地方公共団体は、その財政の健全な運営に努め、いやくも国の政策に反し、又は国の財政若しくは他の地方公共団体の財政に累を及ぼす施策を行つてはならない、と規定しているが、地方財政運営の基本の根柢に地方公共団体の良識が存在すべきものであることを前提としているのである。実際問題として、地方自治のいとなみにおいてこの方面にもっと良識を生かして貰いたいと願うや切なるものがある。そして税金の効率的な使用により、行政の水準を高めるなり、或いは負担を減らすなり、とにかくどのような形においてしる税金の負担を住民に還元することができるように一層の工夫と努力を切望する。最近、某区において区管自

動車練習所の落成四周年記念に際し、特に区
議會議員全員に一万五千円程度の仕立券付洋
服地を配付したというが(朝日三二・一〇・
六)、事実とすれば、どういふ意味か知りた
いと思う。良識による運営から相当の距離が
あることだけは間違いない。

第三に、地方公共団体には、法令に違反し
ない範囲内で、相当巾のある自主立法権が認
められている。条例及び規則がこれである。

これは、いわば、地方公共団体の法律であ
り、国の法令に対して副法律と、つてもよい。

しかも、最近の法律で地方公共団体の条例に
よつて細部を規律するように規定するものが
多くなりつつある。しかし、ここでは、条例

の一般的な重要性を論じようとは思わない。
いわゆる行政事務に関する条例の立案をめぐ
つて問題となつた事件を紹介して、立法作用

における良識にふれよう。群馬県は、谷川
岳の遭難があまりに多く地元の出費もかさむ
ので、沢登りを禁止しようとする条例案の作

成にかかったが、これに対する自治庁の見解
は、「危険防止のため例えば落着、雪崩地帯
等への立入を臨時に禁止する等最小必要限度
の制限を加えることは法律上必ずしも不可能

ではないが、遭難事故を防止するためとはい
いながら設問の如く一般的に登山を禁止する
ことについてはその適法性について疑問があ
る」であつた。違法、適法の論議の前に、遭
難防止のために考究すべき問題はありはしな
いか。条例による禁止措置は、最後の手段で
ある。特に、スポーツとしての登山という対
象については、更にこの観点からも考究すべ
きものがあるろう。また、条例についても一
つの例をあげよう。地方公共団体の議決を経
るべき重要な契約は、条例で定めることにな
つてゐるが(地方自治法第九十六条第一項第
九号)、この条例で、契約はすべて議決を得
べしとした例がある。形式的には違法である
とはいひがたい。しかし、この条例は、この

立法の意味の存するところからは大分はなれ
てゐるし、また、執行機関と議決機関の真の
関連に対する無理解からいであつたものとしか
うけとれない。良識が曇つた一つの場合であ
る。

× × ×

地方自治の運営は、法令の外に、良識に基
かなければならない。良識とは、住民の声で
ある。それは世論といつてもよい。ただ、問

題は、住民の声や世論をどうして把握するか
にある。比較的の小さい地方公共団体におい
ては理事者や議員の活動によつても把握され
易いが、規模が大きくなるにつれて、ともす
れば圧力団体の声が大きくひびき、声なき住
民の声はとざされ易いのである。この難しい
問題に直面して住民との声を正しく把握する
こと、それが自分自身の良心そのものである
と考える。そして、その良心はジェームス・
ブライスのいう「大国民に欠くべからざる教
育の第一課を終了した者」、すなわち、「村
の問題について公共的精神をもち、公明であ
り、積極的であることを学んだ者」にのみ期
待できるものなのである。

地方自治を日々運営している者は、現実に
は住民の信託に基く理事者側と議会例であ
る。地方自治が民主政治の母であり、その最
良の保証人であるかどうか、実際には、こ
の人々の良識にかかつてゐることを強調して
も、強調しすぎることはないと思う。

× × ×

