

「地方制」の答申案について

辻

—東 大 教 授—
清 明



十月十五日区政会館における特別区制調査特別委員
長会の席上行われた講演よりダイジェストしたもの

すでに御承知と思いますが、地方制度調査会は今年の二月から道州制を実施するかどうかという問題について、論議を重ねてきております。ようやく起草委員会が作り上げた案を小委員会で討論し、その結果、名前を変えて「地方制」と、それからもう一つ小多数意見である「三、四府県統合案」が出ています。この地方制と統合案との採決では、小委員会

では前者が多数を占めたので、大勢のおもむくところは大体地方制案に落着くのではないかと思います。

戦後この地方自治制度は、部分的な修正を含め、十数次にわたって改革されていきますが、大きい改正は五回ぐらい行われております。これらの改正を見ると、戦後に実施された地方自治制度の大枠はくずしていません。

の中でいろいろ実地に合わない点を修正したり、あるいはせいぜい最近においては地方自治の原則にふれるというような改革もなされております。けれども憲法で定めた地方自治という大原則については、これを崩すことができなかった。非常に広範な改正がなされたけれども、この点にまでは敢てしなかつた。ところが、今後の地方制度調査会の答申に

出てくる地方制案は、戦後の地方自治のいわば根幹にふれる改正といつていい。そういう意味ではこの十年間あまり見られなかった画期的な改革であるといつていいと思います。これまでの改革は、大枠は変えない、(つまり質は変えずに量的な改正であった)の比べ、今度の改正はいわば質的な改正であるといつていいと思います。

ごく簡単に今度の地方制案と統合案、この両方のどういふ点が違うかということと比較してみたいとおもいます。

どういふ点を今度改革しなければならぬかということになると、現行の地方自治の、とくに府県についての制度は、その区域が明治以来六十年を経ても依然として同じである。ところが地方の仕事はだんだん府県の区域を越えておこなわれねば実効がえられぬ。いいかえると広域の行政が増えてきたために、府県の境界が制約になつて仕方がない。そこでこの府県の区域を打破して狭隘な条件を破つたならば、広い地域にまたがつて総合開発、あるいは河川の利用、土地改良とというような仕事、より有効にできるであらうということが一つです。

もう一つは地方自治といったところで、その地方の富の力経済力に非常な違いがある。従つて折角いろいろの施設がなされても非常に不公平になされる。つまり東京都でしていることは、地方の経済力に恵まれない県でなされていることと必ずしも同じではない。現在のように社会行政、あるいは教育行政その他について、最低限度は守らなければならぬといふ必要が生じているときに、最低限度の基準というものを全国的に実施してゆくためには、この種の府県自治に対してある程度の国家的な性格の政策を滲透させる必要がある。

こういうところが今度の改革案を生み出した基本的な理由であると、いつていいかと思ひますが、これに加えてもうひとつの理由は、町村合併が過去三年間にわたつて行われ、町村の数も約三分の一に減つた。従つて市町村は従来よりもっと強い力を持ちはじめたから、区域においても、あるいは実力においても増大してきた。ところがこの市町村を包括するには現行の府県はあまりにも狭過ぎる。にもかかわらず現状では、府県は依然として広範な権限を持つていて、一々市町村には監

視的な態度をとり、権限を十分に譲つてくれない。こういつた三つが今度の地方制度改革の趣旨であります。

この基本方針については、ほぼ地方制度調査会の意見は一致しているわけですが、その改革を行うための欠陥がどこにあるかという点の指摘になると、この「地方制案」と「統合案」というところで少し違つてきているのです。

「地方制案」を主張する人々は、こういう結果になつたのは、もとはといへば、戦後の憲法で規定した地方自治の制度が、自治をあまりに尊重し過ぎた。つまり地方に過大な権限を与え過ぎたからである。もう一つは市町村を含めて、首長に対する公選ということをあまりやかましくいつたからである。そこで地方ごとに府県がてんでんバラバラに、公選知事が住民の方を向いてしまつて、好き勝手なことをして國の方を向いてくれない。これが改革を必要とする第一の理由だといふのであります。

もう一つは、府県といい、市町村といい、同じ地方団体の性格として設けられたため、これが一種の二重構造となつて、この二重構

造から起こる混乱。こういう県知事公選、あるいは二重構造、これがそもそも原因であるから、こういう制度をこの際はっきりと無くした方がいい。そこで一方従来の知事公選をやめてしまうと同時に、二重構造をやめるという意味で府県を廃止してしまう。だが府県を廃止して市町村だけでいいかということ、その市町村と国が直結するということは、仕事の上で不可能なので、国と市町村との間に、全国を七ないし九つのブロックをつくりこの一々に「地方」という名称をあたえる、これが地方制案であります。

それに対し「統合案」は、数からだけいえば五十歩百歩というところ。最初は二、三県統合案だったのがだんだん増えて三、四府県になったのですが、この案によると十五から十七くらいになる。これらの統合案を主張する人々の論拠によると、混乱が生じたのは、必ずしも地方団体に自治性を与えたからではなく、地方自治になって僅か十年であるから。そこで地方団体の行政に当る人、運営をしてゆくものに十分理解されていなかった。そこから過渡期に起こるいろいろの欠陥が出てきたのであって赤字財政もその一つであ

る。非難されている議員諸氏の行跡といい、区政の腐敗といわれるものは、この種の過渡期の一つのやむを得ざる悪である。こういう立場に立つと同時に、国の方もこの地方団体に与えた自治というものについて、十分理解していない。明らかに財源が地方自治に乏しいにかかわらず国からの委任事務は甚大な量になり、今日約八割にのぼっている。では財源を与えるかという一向中央で握ってなかなか与えようとしぬ。それではいわば首を締めておいて呼吸をしろというようなものであるから、それはそもそも無理であるという考えであります。

むしろこれを変えようというのなら、憲法に定めている地方自治を發展させる方向において、改革しなければならぬのであるから、従つてこの統合案によると、従来の府県を三つないし四つ併せた、むしろ名前は県ですが、その県の長官は依然として公選としておいて、究極のところ地方のいろいろの仕事は、すなわち住民が本来やるのだという建前をあくまで残そう。これが統合案の方の考え方であります。

そういうわけでこの二つの案は区域が問題

になるといふ点では一致している。しかし、それが問題になった原因がどこにあるかという点の理解の仕方は、大きく違っている。

この点から、区域の変更という点では同じですが、個々の性格ではこの二つは非常に違っている。簡単に言うと、名称はむしろ片方は「地方」です。もっともこれは非常に奇妙なことで、つい一月ぐらい前までは「道州制」といわれていた。道州制は戦時中に地方行政協議会とか、地方総監府というものを設けたとき以来、かなり日本ではおなじみの言葉です。ところがそれを突然地方制と改めてしまった。なぜ急に改めたかということ、道州制というのはいかにも中央集権の感覚であるということからです。

そうでないものをつくらうとすれば、おのずから別の専門語ができてくるので、道州制というのはいかにも中央集権的な名前であるから、あわてて名前を地方に変えた。

従つて、地方というと地方自治の連想よりむしろかつての地方長官とか、地方総監という意味の印象の方が強いんですが、これはむしろん受取る人の方で違ふと思ひます。ふざわしいと思ふ方もあるかも知れませんが、私ど

もから考えると「地方自治」の「地方」ではなくて、どうも「地方長官会議」とかいったときの「地方」に近いんじゃないかという、印象を持つわけです。けれども性格の規定において、今度の新しい地方制案は、地方公共団体としての性格と、国家的性格とを併有すると述べています。これに対し統合案の方は、終始地方自治の本旨に立つところの地方公共団体であるということを述べています。この点でも違うわけです。

組織の面について考えると、この点が大事だと思ふんですが、今申しました地方制案によると、地方公共団体であると同時に、国家的性格を併有するというのです。おのずからそれが組織の上に現れている。

全国を七ないし九つの地方という地方公共団体に分けながら、同時にそこに地方庁もしくは地方府という国の総合出先機関を設ける。府県を廃止して、そこに地方庁ないし地方府というものを設ける。むしろその長官は国家公務員で中央政府が派遣する。任期は三年。これがその地方の執行機関になるわけで、当然公選ではなくて官選です。それだけではなく、従来の府県は廃止するが、府県と

まったく同じ区域にこの地方府の「支所」を設ける。そうして市町村とこの地方府との間の連絡調整に当る。こういうことですから、結局現在の府県知事を官命にして、その上にもう一つブロックをつくり、かりに総監府というようなものをおく。そうなるとその下に市町村、こういうことになるわけですから、むしろ支所長はその国の官吏、公務員になることは当然ですから、従来の二重構造がさらに三重構造になる。

とりもなおさず地方公共団体の性格と同時に、国家的な性格を併せて持つということ、具体的に組織の上に現れてくる。これはたしかに地方自治に対して根本的な改革であるが、むしろそうすることによって、中央政府の施策を地方に滲透させるという意味では今よりはるかに容易であり、便利であるということはいえるわけです。

しかし地方公共団体である以上は、地方議会を設ける。しかしこの地方議会は非常に広範な選挙区から選ばれます。

人口にして四、五百万から二千万人の住民をかかえている地方議会ですから、この選出方法も非常にむずかしいことになりましたが、

今ではそこまで詳しくふれておりません。定数は四十人から百二十人という地方議会ですから代表政治という面からも比率がとれているかどうかが問題となる。もちろん官選知事が中央政府の任命だけで、地方議会の全然あざかり知らないということになると、「地方」が実質において地方公共団体でなくなるから、任命に当たってはこの地方の議会の同意を得て任命するとなっています。しかし、その場合も知事の資格を持つことになる人は、むしろ政党その他の政治団体に参与したものは絶対に許されない。これは当然役所で昇進の途をたどってきた人以外は、この知事にはなかなかなれないという結果になるわけです。

この任期三年の知事に対して、首相はたとえ任期中でも随時罷免してよろしいということになっていますから、地方議会がかりに適当な人物であると思つて同意を与えたところで、首相がもしこれは不適であると思えば、即座に罷免することが可能である。同時にこの地方議会の方も、この知事はどうも気に入らんということになれば、罷免を総理大臣に上申することができる。しかしその場合においても、地方議会が知事に対して不満を抱い

て辞めてもらいたいといったところで、それがその通り通ずるものでなく、その判断は首相の意向によることになるから、折角でできた地方議会も、知事の地位に關してはほとんど決定的にこれを左右する力はない。首相あるいは中央政府の意向で知事の任期は自由に決まるというのがこの案です。

これに対し三、四府県統合案はそんなに画期的な改革はしておりません。つまり、三つないし四つの府県が統合されてきた新しい大きな県ですが、この大県の議員の定数は五十人ないし百人、数からでは同じようですが、県の区域はこちらの方が狭いので総体的な比率から申すと、こちらの方が議員の実数は多いということになります。これは依然として従来の公選の原則による。知事はむろん住民の公選によって選ばれる。

ここで問題になっているのは、今まで四年の任期の知事が、再選、三選が可能でしたが、三、四府県統合の主張する論旨は再選を認めない、四年の任期だけを許す。これは要するに一期、つまり四年間以上、再選で合計八年間もいるとどうしてもその地位に馴れ易い。それからいろいろの因縁、情実ができること

ろから、恐らく再選は許さないというものになった、こういうように説明されています。それからさらに、県の支庁は置かない。

三、四府県の統合ですから、道州制案のように、従来の府県の単位のところ支庁を置くというようなことはしない。

このように性格、区域、組織という三つの面において、この二つの主張は違った結果をもたらしております。

事務の点ではそれほど違いはないようです。むろん違わないといっても、都道府県はないわけですから、この場合に従来都道府県の持っていた事務は、市町村に極力移譲すべきである、と同時に国の処理する事務は、新しい国の総合出先機関である地方に移すべきだ、というのが道州制案であります。

これに対して統合案の方は、県の事務の中で社会福祉とか、保健衛生といったような、住民の日常生活に關係の深い仕事は、大きな府県から市町村に譲るべきである。それからさらに、食糧事務とか労働關係の仕事、統計、調査というようなことは、国からこの新しく大きくなった県に譲るべきだ。それから、国の移管、委任事務（これは今までもっと重

くて、これが、地方団体を悩ましていたもの）はできるだけこの際大きくなった県に譲るべきである。さらに、こう考えてきた結果、国の自治自治といって重要な権限を全部地方に譲り渡してしまったならば、国家がこれをコントロールしてゆく場合に、どうにもいうことを聞かなくなるんでは困るというので、県の処理する国の事務の中で、もし違法の場合があったときは、取止めさせる措置、あるいは当然やるべき国の事務で、これを怠っている場合には国が代執行するという代執行制度を強化する。そして国家的目的といわれるものの達成に貢献すればいいのであって、従来の地方自治を犠牲にするというようなことは困るというのが統合案であります。

それ以外さらに両方も、財政の問題についてふれております。適当な財源を与えるべきである、財政制度を強化すべきだということとを、両案とも述べていますし、こういう制度、つまり三、四県に統合された時でも、道州制ができた時でも、大都市はなおなんらかの形で事務配分の特例をすべきである。特別区については、これは将来基礎的の地方団体のようにすべきだという一行が出ています。

で、この点はほとんど取上げられていない。

この問題が取上げられると、改革論議がかって混乱し、実現が困難になるという考慮があったと思います。大都市、首都制度については、今のところ問題になっておりません。ここで大都市の問題が出てくるとそうでなくてもがやがや騒いでいる地方制度改革論が、ますます混乱を来たすということです。

この問題は道州制ができたときに、改めて大都市について自治制度を伸ばすことを考えてやろうということであるかと思いますが、大都市の自治制は、先ほど申した三重構造の中でどれだけ伸ばすことができるか、さらに従来の特別区が目白押しに市にでもなつて強化できるのか、それともだんだん行政区の方向に変わってゆくかということは、全体の枠の流れの中で定まることで、特別区をしてさらに自治の機能を發揮させようというのなら、全体の地方制度の中にも、おのずから自治を尊重するという空気が出なければ実現できない。空気全体が自治を尊重しないという傾向の中で、区や大都市を特別扱いをして自治を認めようということは、まったく想像できかねるのであります。

そういう意味で大都市や首都制度、これには今度の改革案はふれておりませんが、既成事実ができたあとでは、自治性を回復しようということはむずかしいと思います。

このように地方制はあくまで府県を廃止して、国の出先機関である地方府を置き、一層中央集権を強化していこう。それから三、四府県統合の方は、広域行政にゆくにはこたえるが、しかしあくまでも自治の原理だけは守っていかねければならない。という点が違っております。

そこで、これらの二つの意見の中で、大体において地方制の方が、いいかえると道州制の方が実現性が——実現性といっても、むしろこれは総理大臣に対する答申で、むしろこれが出たからといって、地方制度の大改革がはじまるというものではありませんが、——少なくともこういう案がとにかく一つ出たということは、今後の日本の地方政治の上で一つの橋頭堡ができるということになりますので、そういう点から若干考えてみたいと思います。

最初にこれらの改革案の批判を若干述べてみたいと思いますが、府県の廃止ということ

は違憲ではないかということが、まず第一に問題になります。

道州制論者の場合においても、地方制度調査会で、この府県を廃止するということは憲法違反ではないかということがかなり問題になった。

学者の間では府県を廃止するということには、憲法違反であるかどうかということには両説あります。なぜ憲法違反かというのと、憲法に地方自治は第九十二条、九十三、九十四、九十五と四ヶ条ありますが、その第九十二条の中で、「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」と書いたあとで、九十三条に「地方団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」とある。したがつて、九十二条は内部組織と運営だけを法律で定める、種類の変更までは許していないという解釈が出ています。のみならず九十三条で「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する」とあるから文字通り読むと、府県、市町村で今日公

選の知事を持つている、これを廢して官選の「地方」を設けることは憲法違反だということになる。

ところが、この場合ここでいう府県、地方公共団体というのは、必ずしも全体の府県、市町村ではなく、そのうちのどちらかが地方公共団体であつたらいので、憲法は府県、市町村といちいち書いてないから、市町村だけが残つても、府県だけが残つても違反ではないという學者の説もある。

これは別に地方自治法で「地方公共団体の区域は法律で定める」と書いてあるからこんどの改革もこれによるという。しかしこの場合の区域はいわゆる境界変更等を意味するのであつて「地方自治の本旨」に反するこんどのような大幅な変革は許されない。

それに対し、憲法で地方公共団体といつてゐるのは、少なくともこの憲法が制定されたときの地方公共団体だったものをいうのである。そこで当然府県、市町村は、これは憲法でいう地方公共団体である。こういふように解釈するのが違憲説を唱えるわけです。

例えば府県が境界を変更してでも、あるいは一、二府県統合して、依然として県である

という場合はよろしい。しかし府県をすつかりなくしてしまう、これは明らかに憲法違反である。従つてそこから統合ならば違反でないけれども、廢止してしまつたならば違憲であるという議論が出てきているのであります。

問題は、それよりもっと大切なのは九十二条です。「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」と書いてあるから、統合の場合には依然として自治性が残つていたならば違憲ではない。

ところが道州制の場合のように、明らかに地方団体として官治的な性格、つまり中央政府の公務員を派遣してそれが治めるといふのは、そもそも地方自治の本旨に反するから、そういう点から道州制は憲法違反である。こゝういふ説が出ています。

この点については政府も自信がないので、地方制度調査会でもむろんいろいろ確信を持つて行つていない。新聞で御存じのように違憲ではないかということについて、地方制度調査会の起草委員の答弁は、「地方制度調査会は憲法の問題で討論する任務を持つていな

い。それは国会あるいは政府が検討することである。自分達は地方制度の改革がいいか悪いかということだけを研究して調査し、そしてその答申を出すんだ」と言つています。

そんなつたら一体地方制を主張した人は、基本方針の中でこの改革案は「現行憲法の地方自治の本旨を尊重し」ということが書いてありますが、「日本国憲法の基本理念たるその実現を期するとともに」と書いてありますが、なぜそういうた文句をのせたのか。「憲法のこととは違憲か違憲でないかわからない。そんなことは自分達の討論する任務でない」ということをいつていながら、答申案は「現行憲法の地方自治を尊重し、それに寄与するように」と書いてあります。

そういう矛盾からわかるようにこの点では必ずしも確定してはいない。その点では、先日発表された広瀬久忠氏の憲法改正案でもこの点にはつきりしないとみえ「基礎的の地方公共団体に関してのみ公選とする」と、わざわざ書き変えてあり、第九十二条にあたるところでは、組織および運営とならんで組織という字を入れているくらいです。現行の憲法において、府県を廢止したり、知事公選をやめ

るといふことは、そういう改革を考えている方々にとつても、少々あぶないという気は少なくなるとも持つておられると思います。はっきりした連憲ではないが、どうやら連憲くさいという気持があるから、改革案の中では基礎的の地方団体、市町村では認めるけれども府県では認めなくてもいい。組織運営でなく、組織も定めるといふように書いてあるところからみて、逆に考えるところも連憲ということも成り立つのではないか、というように考えられるわけでありませう。

扱つてこの「地方自治の本旨に基いて」といふ言葉は、たいへんあいまいです。これは学者の研究の上でも、私も非常に悩みの種ですが、この九十二条は恐らく御承知の方もあらうかと思いますが、現行憲法が司令部から来たときには入つていなかった条文です。これは日本政府が入れたのです。もとはあとの三条しかありません。

この憲法を当時主として訳したり、修正をしておられた法政局の佐藤達夫氏（のちの法政局長官で今は辞められました）がはじめて出てくる地方自治の憲法の規定であるから、何か一つ頭が欲しくなつた。いきなり現在の

九十三条である。「地方公共団体には……直接これを選挙する」といふ文句では面白くないと思つたので、九十二条をつくり司令部に持つていったらOKということになつた。これはアメリカ製ではなく日本製でわざわざ挿入した文句なのです。

そこでこの「地方自治の本旨に基いて」といふことばが、解釈上たいへんむずかしくなつてくる。佐藤さん御自身も「地方自治の本旨」といふことが何であるかといふことは、はっきりわからないと自分でいつておられます。はじめは「隣保協同の精神に則つて」といふ文句を入れたそうですが、隣保協同の精神はちよつと明治調になり過ぎるといふので、地方自治の本旨ということにした。そうなるとうち地方自治の本旨の解釈をしなければならぬといふので、金森さんがたいへん苦心をして、国会で「地方自治の本旨とは何ぞや」と聞かれたときに、いかにも金森さんらしい答弁で「地方団体といつたところで、これは国家から独立しているものでないから、国を無視して主張できない。さればといつて住民はその地域に関して、自主的に事を行ふ権限を持つてゐるから、ゆえなく国家から干渉

を受けるようなことがあつては、地方自治の本旨とは申されません」といふ答弁をされてゐる。「ゆえ」があればいいのかといふとたいへんむずかしくなります。

そこで一体地方自治の本旨といふのは、どういふふうにか考へたらいいだろうといふことですが、そうなるとうちでもわれわれの知恵は過去にさかのぼり、長い歴史の上で、且つ世界各国で、地方自治といふものはこういう程度のものである、というように理解されているものを、地方自治の本旨として考へるよりほか仕方がないので。民主主義、民主政治といつたところで、はっきりした定型があるわけではない、人類が歴史上の体験を経てきてはじめてそういう考へ方は生まれてくるわけですから。そういう政治上の考へ方なり原則といふものは、われわれの祖先の長い体験を経て、ようやくそこに結晶されたものが一つのイデオロギイになつて、何主義、地方自治とか民主主義、議会主義とかいふような言葉になるわけですから。

そこで地方自治の本旨といふものも、大体今の地方自治といふものを発達させてきた国で、どのように理解しているかといふことを

考えると、イギリス、アメリカ、あるいはフランス、そういう国で地方自治をやっている各州の実際のやり方を見ますと、地方自治が原則である以上は、地方団体は絶対国家の下級機関ではない。それから地方団体はそれぞれ財政的にも独立をし、地方団体の財政の運営はみずから律してゆくという原則があります。

中央からいろいろ補助金その他で、地方団体に金をまわすということは、各国ともに見られる。イギリスやアメリカのような地方自治を発達させた国でも、非常な額になっている。その上この金をいかに使うかは、あくまで地方団体の自主性に委せる。これにヒモをつけてコントロールしてゆくということです。地方自治の本旨は守れないということです。この点ではイギリスで一九五〇年「地方団体における人材養成に関する委員会」がその報告のなかでこういうことをいっています。

「地方団体はそれ自体権限を持っている。責任のある住民、責任を持った団体である。けれども地方団体を通じて中央政府の政策が有効に行われる場合も、決して少なくない。そのためかなりの程度政府の責任によつ

て、地方団体が運営されることがあるけれども、しかしこれはみずからの権限において行うのであって、政府各省の代行機関として行っているのではない」と。

この報告書の言葉はイギリスの地方自治を考える場合の常識であるといわれております。有名な地方自治研究家のイギリスのフアイナーという学者も「中央官庁の監督がいかに詳細に行われる場合があつても、地方団体の持つている責任についてはまったく副次的なものにすぎない」といっています。

こういふことから、地方自治の本旨は大體において、地方団体が中央各省の下級機関でないこと、財政上の自立権を持っていること、地方公務員は原則として国家公務員ではない、組織において、人事において、財政において、この三つの自立権を持つことが地方自治の本旨である、というように私は考えるのです。

こういう点から府県廃止、あるいは知事公選の廃止ということは、憲法違反でないという説もありますが、少なくとも違憲として問題になることはあり得るわけです。

さらに広域地方になると、そこに包括する

住民は約一千万人です。統合案では平均して約六百万人ですが、この地域が果して一つの官庁で、十分その行政をまかないきれだけの区域であるかどうか、ということが問題になるわけです。

この一千万の住民を抱えた広域の行政というものが、果してどの程度まで十分に行われるかという点になると、これは公務を執行するという面で問題になります。そこにおのずから支庁、支所を設けなければならぬということが起る。支庁、支所となると、現在の府県をそのままにしておいて、それを官治団体にするという以外のなものでもない。これとに自治団体である以上は、何かそこに住民の郷土意識というものが必要です。これははっきりした郷土意識でなくてもよいが、なんらかの一体感が必要です。自分達と同じ区域に住んでいる人間が、ともに抱くところの共通の利害感情です。そうでなければ自分達はその区域について、いろいろ自治権に参加するという気持も強くない。六十年経って府県というものは非常に狭くなった。これは私も認めますが、しかし明治以来六十年経つ間に、何となくやはり何々県の県民である、

東京都民である、大阪市民であるというように、漠然とした連体性はあるわけです。

むろん封建時代の長かつた日本では、同じ愛知県の中でも尾張と三河が対立し、長野県でも北信と南信が対立しているということがあるが、にもかかわらず、今日県人会というのは、大学の中でも学生の掲示板を見て、何々県出身者は何月何日集まれというビラが出ているんですが、非常に一体感があるわけです。そういう感情は全然無視するということが必要だ、という説もあるが、少なくとも住民の政治参加ということを考えると、一種の郷土感というものが必要じゃないか。それを無視して、広域の行政をしなければならぬのに、そこでそういうものを排除してしまっているのか、これは日本だけではない。広域になる道州とか、地方とか、リージョナリズム（というものは、従来の狭い地域を越えて広域に設ける場合にリージョナリズムといふ）これはイギリスでも、アメリカでも、フランスでも、西ドイツでも、ソ連でも今日必要とされ、やっていることです。しかもこれらの国は決して従来の地方団体を廃止して、新しい地方団体を設けているかという点、決

してそうではない。従来の区域は依然としてイギリスでも、アメリカでも昔のままの名前で、古い時代の県に今日アメリカでは村という名前の市がずいぶんあります。この間から黒人の問題で出てきた、ノックスヴィルなどもそうです。イギリスでも非常に古くからの名前を尊重しています。村にあたるカウンティ、特別市のカウンティ・ポローその下に町や村、それからその下にパリッシュという教会区がありますが、そういう区域を全然どこも廃止はしていない。だが広域のしごとはやっている。どうしてやるかという点、相互に町や村や都市、県と県との間に協議会をつくる。あるいはある特定の水道、ガス、電気というような、広域を必要とする仕事については、例えばフランスの首都であるところのパリ、東京都でもいふべきところですが、そういうところに含まれている二十八の町や村は全部お互いにシンジケート、つまり連合組合ですね、そういうものをつくってガスシンジケート、電気シンジケートといったような形で、相互に協議会方式、協力方式でやっている。イギリスの場合、小さな町や村で、特

定の墓場、あるいは学校を維持してゆくのに金がかるという場合には、ジョイントボード（合同処理委員会）を設けてやっている。ニューヨーク州とニュージャージー州が、ニューヨークの波止場を管理してゆくためには、ニューヨーク埠頭管理局というものを設けてやっている。一つの州だけではなく、両方の州にまたがっている管理局というものを設けてやっている。

こん日ロンドンには日本の東京都のように首都ですが、ロンドンの地域は三つに分かれています。一番小さな地域がシティ・オブ・ロンドン。これが非常に歴史的にも古く、二千年の歴史があります。そこには例の商工会議所とかイングランド銀行があり、これは警視庁から独立した自治警察を持っている。二院制を施している。その周辺に二十八の首都区があるわけです。この区は大体一般の市と同じ権限を持っている自治区です。大体五十人ぐらいの議員を持っている。そういう首都区、これが一つ。

それからその外側にカウンティ・オブ・ロンドンといわれる——普通ロンドンといわれるのがこれ——ロンドン県というのがあり、これが人口約三百五十万。面積一一七方哩、

このカウンティ・オブ・ロンドンとは他の県と同じ権限を持っている。議員の数、百二十九人です。

さらにこの外側にもう一つグレーター・ロンドン——大ロンドン——というのがひろがっている。ロンドンのチャーリング・クロスを中心として半径十五マイルの区域。人口八百三十万人、これが東京都とどっちが多いかといわれている一番大きな区域です。

シティー・オブ・ロンドンと、それからその周辺の二十八の首都区、それが大体カウンティ・ロンドンの区域に当るのであります。その外にグレーター・ロンドン。このグレーター・ロンドンで交通と水道と警察、この三つに限って共通性を持たせているのです。警視庁が治めているのがグレーター・ロンドン。ロンドン交通局が管理している交通、さらに首都水道委員会というのが治めている水道。この水道と交通と警察、この三つの機能をこなうためにグレーター・ロンドンができています。

これは決して行政区画としての地方とか道州というものではありません。今の三つに対してのリージョンナリズムをつくっている。そ

ういう制度をとっており、古くからの自治体ではないということ、ここで指摘されていると思います。

このように、かんとんに広域といっても人工的な広域をつくり出して、それに住民の郷土意識、あるいは住民の一体化を早急につくり出すというわけには参らない。そういう郷土意識がつくられる前に、官治的な団体としての、その中にあみこまれた受動的な住民であるという意識のほうが強くなります。今日の府県のように住民の一体意識が形成されるには、今後長い期間にわたらなければならぬ。地方制ができて俺は北陸地方民である。私は関東地方民であるというようなことは、なかなか簡単にいえるものではない。今のように私は東京都民であるとか、神奈川県人であるとかいうように、気楽にいえるようになるためには時間がかかる。時間がかかるばかりでなくそういうことは不要です。いっそ日本国民であるといった方が手っとり早いのです。だが一口にそういえば、もう地方自治を考える必要もない。そういう一体意識とか自治意識という点から考えてもいろいろ問題があるように思います。

さらにここ五、六十年の間に交通、文化は非常に発達したと基本方針に書いてあり、その点は私も十分認めます。しかし、東海道線も最近はまだ特急あたりに乗ると、九州のはまだ僅かの時間ですが、東海道線が発達している一方、東北地方、北陸地方、山陰あたりに行くと、そう簡単に交通は発達しておりません。山の中でたいへん不便なところも多し。ですから、そういう条件を全然無視して、画的にこういう広域をつくるということには、決して異常な発達をみた交通、文化に即応して、地方というものを設けねばならないというような、この理由に合うかどうかということになる、これも問題です。この点からも一躍道州にするということは飛躍があるんじゃないかという気がするわけです。むしろ、そういう交通その他は大都市中心です。従って大都市を中心として、おのずからその周辺の区域との間に、一種の連体化が出てくるということも仕方ないと思えますが、はじめから便利なところ、不便なところを併せ全部交通、文化が発達したというように規定してしまうのは、問題ではないかと思えます。

さらに地方制案には、地方制をつくると費

用が節減できるといっている。つまり府県を置いてから無駄だ、地方制にして府県を取り去ったら費用が節減できる、ということをしていっている。しかし、この点でも必ずしも十分な期待はできないと私は考えるのです。

費用といつても、この費用を要求している対象は、たとえ制度が変わっても変わるものではない。つまり府県が道州になったからといって、学校へ行つての子供をそれだけ就学を減らすというわけにはいかない。道州になったから、すし詰の教室が解消されるわけでもなく、教育の費用は道州になったところで多くに關係があるわけではなし、民生の仕事にしても、道州にしたら急に金持ばかりになつても、貧乏人がなくなつたというわけではないから、民生の費用といつてもそれほど減るものではない。河川の修理、道路の改修といつても、やらなければならぬものは今日かなり多いし、台風はときをかまわずやってくる。道州制になったからといって、台風が南方洋上で、日本をよけていってくれるものではない。従つて災害費の点も期待できない。せいで減ると思われるのは議会費です。

そこで議会費ですが、議会費というのは今

日の地方財政の中でも非常に少額です。極めて少額の中から、またその中のいくらかが減るだけですから、そんなに、費用が減ることは、数字の上では考えられない。かえて道州になつたら金がかかるんじゃないか。庁舎がまずそうです。従来の庁舎は支庁として残るので、例えば関東ですと当然東京ですが、例えば東北地方、東北ブロックということになると仙台だと思います。関西だと大阪とかいうように、それぞれ地方総監府ではないが、つまり地方府の庁舎がまず必要になつてくる。

その下に、地方府を置いたところは大体支庁はなくなるかも知れませんが、いづれにしても支庁というものが増えることによつて、そこからくる設備費その他はたいへんなもので、この改革によつて印刷してある紙から、文書から、書類一切を変えなければならぬ。金の乏しい日本で何を好んでそれだけのことをしなければならぬか。おまけに事務もむろんしばらくの間混乱を来します。

従来の県ですと、その県だけの独自で済んだものが、道州になると公平にやつていかなければならない——かえて増えるんじゃないか。例えば神奈川県に立派な音楽堂がで

た、なるほど結構です。そこで今度栃木県や茨城県で同じようにつくるかというとうと、必ずしもつくりたくない。金がないからそれで済んでゐる。これが道州になると、横浜につくつたとなると、俺の方にもつくつてくれという声が水戸なり前橋あたりから起こつてくる。そのときお前の方の住民は音楽を聞く必要はない、聞きたかつたら野外で聞いたらいい、あるいは横浜まで行つて聞け、これはいいません。この点で道州制ができたところで、費用が減るといふ予想はちょっとつかない気がするわけです。

このように、現在考えられている「地方制」は少なくとも地方自治の本旨から費用の点から、住民の一体感という点から考えても、相当問題があります。

区域が狭少になつてゐる、これはむろん私も認めますし、開発行政というのがこの乏しい国の経済情勢の中で緊急であるといふことも認めます。町村合併で大きくなつたから、だんだん府県は不要だといふ点もむろんあると思ひます。公選知事であるため、どうしても知事が住民の方を向いて、しなくてもいい仕事が行われ易いといふこともいえますが、

しかしそれ以上に大切な問題があるわけですが、最後に、根本的に、今日地方制度、この府県の問題について、いくつかの点を考えておかなければならないと思う点を、少し述べたいと思います。

これは町村合併が強化されたために府県の区域が狭くなるという点です。なるほど町村合併がかなりのスピードで行われたけれど、そのやり方は必ずしも住民の意に則応していたかという点、そうではなかった。警官の検査コンクールのように三年の時日をかけ、かなり天降りのに実施されています。

その結果、はじめに約束された税金が安くなる、施設も増える、補助金が増額される、といったようなことは、かなり空手形になってきて、今日各地で騒いでいる、あるいは折角合併しながら再び分離独立しているという市町村もある。現にこの三月に、議会では当時の自治庁長官は、現在のところうまくいっていないところが一千町村あるといっておられるが、そういう十分町村合併の根が決まらないとき、またその上に府県合併ということになると、果して日本の市町村の自治を育成することにたどり着くかという点について、

慎重な考慮を煩わしたいということを考えるのです。ことに当初約束された六十八億円という市町村育成費というものが非常に減り、十数億円になってしまった結果、はじめに約束したいろいろの成果が、これだけの費用では到底まかないきれないという問題が、今日生じてきているわけです。

政府が昭和三十年十二月に世論調査を行い、現在行っている合併の結果、もとの役場に納めていた税金と、新しく合併後に納めなければならぬ税金は、どっちが安くなったかという質問に対して、高くなったという答えが五一%、安くなったが六%、変りがないが三三%ですが、こういう点から考えても、町村合併が完全であるとはいえない。むしろ私は町村合併が悪いとは思いませんし、これは当然なざるべきことであつたと思います。が、つくり上げてもそれがすぐ成果があるとは思われぬ。やつと生まれたばかりの子供ですから、これから、栄養を与えて育てなければならぬ。それではじめて町村合併の目的が達成されるのです。

私は都下に町村合併の調査に参り、ある村であるおやじさんの話を聞いたことがあります。

合併の結果町役場に行かなければならない点について、どうおもうかという点、そのおやじさんの発言がたいへん面白い。どうも新しい町役場ができたために面倒になった。

一日野良仕事を休んで、バスに乗って町役場までいかなければならない。町へ行くとしたら着物も着替へなければならぬ。帰りは孫に土産を買って帰らなければならぬ。おまけに村の役場だったら、うちのことみんな役場に出ている人は知っていたから、何とかいってあげば、向うで察してくれて事が足りたけれども、今度の町役場に行くと、何しろ広くて、やつてくれることはどうも紋切型になつてきて不親切である。やつている人は親切、不親切のつもりはないでしょうが、村人からみればそういう印象を持っている。これは組織が大きくなると、悪意はなくても、とかく官僚的になるよい例です。

そういう状態の市町村の中で、この市町村は強化されたから、それを母体として府県はいらないのだというところは、簡単にいえるかどうかというところは疑問です。いわんや地方の支庁が、今度できた支分庁が、新しい市町村の上ですぐ乗っかってくるということにな

つたら、合併された町村の自治はますます今後強化されることは、果して可能かどうかということも問題です。

こういう点では、道州制の主張者が、今朝の新聞の答弁を見て、問い詰められた結果として「自治はこれ以上伸びない。伸びないがこれはやむを得ない。しかしこれは地方自治の後退と考えてもらうよりは、自治を日本の国情に合わせてゆくと考えてもらいたい」といつておられるが、今の市町村に対する道州制論者の考え方を、思わず洩らしたものとしてみても興味を感じたのです。

こういうことで必ずしも町村合併と関連して、今の地方自治を大幅に荒療治をする必要があるかどうか。

第二は広域の問題ですが、日本は終戦によって四五%の国土がなくなつたので、横に広く主権を持っていたものを、縦に深くもつて行くようにしなければならぬということ、開発行政が大事になつたことはいふまでもありません。

ところがこの総合開発を行う上において、地方団体が非常に邪魔になっている。そういう意味もないではありません。私も試源調査

会の委員として調べに行ったとき、府県がそれぞれ割拠対立しているので、仕事がうまくいかない例もありますが、しかし、私が少なくともこの調査、実態を見た限りにおいて、総合開発を制約しているのは決して地方団体ではなくて、中央の割拠的な官庁である。中央各省の出先機関は今日どれぐらゐるかというところ、大は都道府県自体のものから小さいものに至るまで、約二万六千八百もある。約二万七千ばかり中央官庁の出先機関が、広くもない日本の国土のすみずみまで居座っているのです。

総合開発の場合においても、いかにも地方団体の——道府県の狭域というものが邪魔になる場合もあるが、実際は道路課と河川課の争い——の中で道路課と河川課の争いかと思つと、中央の農林省と建設省が争つていふというような縄張り争いがたまたま地方団体に反映していることが非常に多い。

こういう点で開発行政に対して、戦後府県制度をいかにすべきかということ、自治庁が中央各省に質問をしています、昭和二十五年中央各省の答えは、地方団体が相互に割拠があるためにうまくできないと答えていま

す。中央と地方が切斷されているというより、中央と各省の間が切斷されて地方開発ができないんじゃないかと思うんです。私は卒直に申し上げるのですが、この点になると「実は適当に相談しながらやっている」といふ。しかし何となくその点の答えはみんな避けている。どうもわかつていくに答えを出ししづっている。それがあゝははははにかなうのかも知れないが、どうも卒直にどこに欠陥があるかということをはっきりした方がいいと思ふ。むしろ中央各省の割拠主義をかくすために、地方団体相互の間が割拠であるといつてゐるんじゃないかと、かんぐりたいくらいです。「地方制」になつても、総合開発の問題になつたら決つて通産省、農林省、建設省、厚生省が、お互いにやはり権限争いをする結果として、広域行政ということにも支障を来たすんじゃないかと思つて、今申したように二万七千も中央の出先機関が蟻居していますから、なかなか総合開発はむずかしいといふことはいい得るので、この点でも今日府県の区域を取り払つて、それだけで総合開発ができるかは考えられないのです。

第三に地方と国との関係です。地方団体と

いっても国の属性でして、国から独立してゆくことはできない。戦後北海道独立とか四国独立などがいわれましたが、これは間違っていて、どんな地方団体でもすべて国家の中に含まれています。国から離れた自治はあり得ない。問題は国の中の自治性ということです。私は国と地方を対立して考えてはいけません。私と思うし「地方自治のあるを知って国あるを知らず」といわれるが、それは考え方が間違つて国というものが一方にあり、他方が地方というんじゃない。そういう考え方の人は、地方団体が国から独立していると説くものと、まったく同じ思考に陥っている。国といつても、宇都宮の釣天井のごとく国が宙にあるということはおちよつと考えられない。国はすべてそれぞれの地方団体の上に成り立っているのです。地方団体を取つ払つたらあとに国が残るかという、それはまったくの空間になつてしまうのです。従つて地方の住民は地方の住民であると同時に国家の国民であるということです。

決してわれわれは国と地方団体とは対立したものでなく、それよりむしろ国と地方はそういうような相対関係に立っているため、

地方団体の自治が充実したなら、それはとりもなおさず国家自身の国力が充実しているということの意味なのです。地方団体が充実しないで国家の権威だけを強調しても、見たところ、いかついかも知れませんが、決して国家の実力ではない。

その国というのは、誰が一体国家の利益を判定するか。一群の中央の役人だけがそういう判定を持っていないかという、決してそうではなく、国の役所にいる人はもつと国の立場から考えるとそうはいかないとか、国家の利益からみてもどうも地方団体のやっていることはなつておらん、といっています。が、国のことは、国民がみんなで考えることなのです。

そういう点で何か国というものは、中央政府の官吏の独占物であるというようにとかく考え易い。つまり、いにかえると東京の一隅にある、あるいは中心にある役所がいかにも国全体を代弁しているかのごとき錯覚を起し易い。そうでなくて、国というものは全体の構成物であるというように、むしろ考えるべきじゃないか。国の住民が地方の政治に参加するということは、国にプラスになるだけで

なくまた自分の力を伸ばすことにもなる。この点は地方団体一般の問題と同時に、いろいろ考えなければならぬ問題があると思ひます。

戦後の婦人の場合でもそうです。今までは社会や政治のことに関係しなかつたから、力がないと思つていたけれども、婦人議員でやってみるところでできる。あるいはPTAの会合に出つてみて話せた。この次はもつと自信を持つて話す。こういうことでだんだん自分の能力を出すようになる。こういうたような力が、今までは発現できないような仕組みになつていたと思ふんです。

これは地方自治が、単に国の制度、地方の制度、の問題だけじゃなくて、地方の住民の力を引き出すだけの大きい力をもっている場合も同様です。地方の住民がみずから議員を選んだり、長を選んだり、あるいはそれについていろいろと論議するということは、彼自身の能力をそれだけ発現することになる。そのことが地方自治をしてその内容を豊富ならしめるということになると、漸次国の全体の実力も強くなる。日本の水泳の選手が非常に強いというのは、たまたま、突然早い人が出

てきたというんじゃないかと、川や海の水の多い日本の国で腕白小僧がバチャバチャやっている。その中から生まれた一つの記録です。

同様に地方自治もそういう意味を持っていい。いいかえるとそういう力を引き出す。それを平生からつくり出している要素が地方自治です。

それは単に地方が国と対立するためそういう力を引き出すんでなくて、やはり国の基礎の力を引き出すためのものである。こういうように考えるべきで、イギリスの地方自治の本を見ても、そういうように書かれている。

ネール首相が日本に来て、朝日新聞の学芸欄に、「インドの精神」という講演要旨が載っておりましたが、その中で「われわれはガンジーにしても、自分にしても、目的も大切であるけれども、手段は目的以上に大切であると考えている」といっていますが、地方自治を發達させるためには、どんな手段でもいいというのではなくて、手段は目的の同様にたとい以上とはいわれないにしても、少なくとも目的の同様に大切である。従って市町村の自治を伸ばすため、官治的な地方制度、道州制を施くということは、これはなるほど目的はよ

いかも知れませんが、手段においては決してその目的に即応したものではない、といい得るのではないかと。こう考えるので、国の問題と地方の問題を考える上に私はあくまで地方自治というものは、人間の、住民の、いいかえると国民の一人一人の力を發現させて、それがやはり国家の総合の力にするんだという面から考えてゆくべきである。その方式は決して上から押しつけの制度ではなくて、相互の間の連体といえますか、協力してゆくというやり方が、とくにこの際考えられていいのではないかと。

協同方式というのと、日本では地方団体に委せておいてはロクなことではないというはじめから愚民観があります。よく左翼の学生なんかが民衆の意識は低いから俺達は指導してやらなければならぬという意識にとりつかれたといいますが、「地方制」にはこれと共通の高ぶった考え方があつた。これは高い学校を出るととかくそういうことになるので、役所の人についてもこういうことがいえるのです。こういう愚民観では日本の将来を伸ばしてゆくことはできない。

過渡期におけるいろいろの弊害が、現在の

地方制度の枠内で、いろいろやってみて解決のつかない問題はないと思つて。いろいろ知恵をまわしましたら、これらの弊害はまだまだ解決できる余地があります。私どもが先年いろいろ集まつて研究したときにも、今日の二つの案以外にもいろいろ出ています。そういうことを試みないで協力方式はだめだということ、結局、自治を今までの先入観で事を律していったら、地方自治は実現して参りません。

そういう意味で、今度は地方自治団体の中の議員とか、そういう方々もそれだけ重大な責任がありますから、一挙にといつても無理でしょうが、漸進的に自治の精神、つまり、住民にとにかく後指をさされぬような言動および施策がこの際とくに必要であるということを申し上げたいと思つて。

脱線したけれども、地方制、統合制という問題について、簡単なながら私の所感を述べたわけであります。

× ×

× × ×