

# 憲 法 と 特 別 区 制 度

— 憲法調査会第9回公聴会記録より —



江 東 区 長 二 瓶 哲 治

昭和三十一年に発足した憲法調査会（会長・高柳賢三、委員41、専門委員5）は、日本国憲法に検討を加え、関係諸問題を調査審議して、その結果を、内閣及び内閣を通じて国会に報告する任務を、国会の定めた法律で託されている。行政機構の上では、調査会は、国会ではなく内閣に置かれ、その運用は完全に自主的に行われ、内閣の指示を受けるものではない。

現行憲法は、制定後すでに十二年を経過し、政治、法律、経済、労働、社会等広範囲にわたり国民の生活の一部になっているが、この国民生活に織りこまれた、法律家のいう「生きた法」「生きた憲法」に着眼し、憲法調査会は、憲法運用の実際を、調査研究しているわけである。

よくいわれるように、調査会は、特定の立場、特定の方向への憲法改正を目的とする委員会ではない。「しかし、また一部の人が考えているように、憲法改正の余地なしとも考えておりません。憲法の運用の実際を慎重に研究した結果これに改正を加えることが、真に国民の将来の福祉のために必要であれば、これを改正することは、国民としてやつていいと考えています。それは抽象的、イデオロギー的な立場でなく、運用の実際の十分な調査研究の基礎に立つた、国民の要請に合致した、そして国民大多数の納得し得るような改正でなければならぬと思います。」と、高柳会長が述べられている。

そこで、憲法運用の実際の研究については、立法・司法・行政等各方面の専門家の意見を聞くのみでなく、広く国民各層の経験や所見を知る必要があるので、調査会は、昨年から全国各地で公聴会を持つようになり、七月十八日に開かれた第九回公聴会の席上、公述人として二瓶江東区長が述べられた要旨を、次に掲げることとする。（編集部）

新憲法が実施されてから十二年余りになりませんが、この間の経過に対する私の考えなり意見なり、それを地方自治と関連させて申し上げてみたいと思います。

最初に、この憲法に対するわれわれの感じですが、何といつても、できた当時はあの新憲法を非常に謳歌しまして、何年間かは、宮城前に総理大臣初めたくさんの方々が出席され、都民も集つて、憲法発布の記念祝賀会を行つていたのが実情であります。

それが、いつの間にか取り止めになつた。これは、もう大丈夫……というようなことから取り止めになつたのではない。何かしら、改正をしなければならぬ、これを守らなければならぬ……という二つの關係が妙にからまり合つて、これを謳歌するわけにもいかず、さればといつて簡単に改正するわけにもいかず……という妙な停止状態になつているのが現状ではなからうかと思うのです。

発布当時のことを考えてみると、まことに今昔の感といつた気持です。

ところで、地方自治の問題ですが、申すまでもなく、日本は、もう明治二十年代から近代的な地方自治制度をしいておつたわけ

です。

しかし、その制度は、何といつても官治的な色彩が強かつたばかりでなく、憲法自身には、地方自治という言葉が一つもあつてありませんでした。

ところが今回の日本国憲法には、特に、第一章・第八章に、地方自治という事項を掲げて、四カ条を規定し、地方自治の基本の方針その原理といつたようなものの上に立つて、いわゆる地方自治の規定をしていようなわけです。

これは、表面は国の地方自治体に対する態度と申しますか、つまりそれを制約するには法律を必要とするといつたような行き方、あるいは地方公共団体たるためには、たとえば議会あるいは長は公選にする。またはこういう仕事をさせる——とか、そういう内容を規定しておりますから、いつてみれば、地方公共団体の資格を規定しているということにもなるわけです。その根本思想は、やはり憲法の原理である民主主義——これに立つており、地方分権とする——こういうことだと思

います。さらに考えてみますと、地方分権も、決し

て市長や議会の権限だけをふやせというのではない。その団体自治のほかに、住民自治ということが高く掲げています。

いうまでもなく、団体のメンバーが直接地方自治に関与できる機会、そういうことを考えているわけでありませう。

いずれにしても、そういう憲法の原理と規定を受けて、同じ年の昭和二十二年に地方自治法が制定されました。現在、この憲法と地方自治法が、地方自治組織ならびに運営の根幹をなしているような次第です。

ところで、私としては、この地方自治の規定、憲法の掲げる条章は、やはりどこまでも守るべきだ——という見解に立つているわけなのです。もちろん、現在の自治体の仕事、やり方、成績などをみると、必ずしもうまくいつていた——とはいえないのですが、地方自治の持つ重要性ということを考えてみるとまだこなし切れなくても、みんなで立派にこなし切れるように努力しなければならぬ、そして憲法にマッチするような水準に達すべきである——という見解を持っています。

こういう観点に立つて、十二年間の地方制度の動きを見ると、実は、この憲法の原理規

則というものが、まだ守られていないかに見受けられる。と申しますのは、いろいろの面から見る事ができるのでありますが、まず、地方制度の改革を取り上げている政府、あるいはその関係団体の行き方、たとえば調査会といったようなものが、例のシャープ勧告が……この勧告の基本をなしているのは税制の改正ですが……日本にはどうしても強力な自治体が必要である——といっているのですが、国民の福祉というものは、有効な自治行政の質と量にかかっているということで、大へん自治体に期待を持っているわけです。

その示唆を受けた神戸勧告というのがありますが、これも同じ思想によつて、組織の変更というよりも、事務の配分を適當にして、そして合理化していこう、調和をとつていこうという趣旨のものです。そのあとでできた地方制度調査会、これも魂胆は別としても、表面は、やはり日本国憲法のうたつている基本原理の上に立つて、地方制度を全面的に検討するといふような行き方をとつています。

これらは、いずれも、実は答申ができたのできなかつたりという過程にあつて、まだ前に申しましたような線に沿つて着手している

とか前進しているとかいうような段階ではありません。つまり、内容を訊いてみると、昔に帰せという議論もあれば、そうはさせないという議論もあつて、結局、会全体としてのまとまつた意見が、前進もしていなければ後退もしていないという実情のようです。先般地方制度調査会は、ようやく府県制の問題について、地方制ということに一応まとめて答申したというように聞いていますが、これも決してすぐに実行に移せるとも思えません。

したがつて、こういう見方からすれば、まづまず現状を維持されているということになると思われます。

次に、政府の態度あるいは立法状況を見ると、二十七年と三十年が、地方自治法改正の大きなものでしたが、二十七年のときには、内閣総理大臣に対して、地方団体に技術的な勧告権を与え、三十年の改正では、同じ総理大臣に対して、その長のあやまちに対する是正を要求する権利を与えている。こういうことをやかましくいえば、これは、地方自治の本旨に逆らつていのではないか、という見方もできる。しかし、国政の一環をになう地方自治ということを考えれば、当局にそのく

らしい権限を与えることを認めても、これは運用次第ですから、必ずしも逆行したといふふうに見る必要はないと思います。

こういうふうに見れば、少しも逆行線をたどつていないような形ですが、私が申し上げたいのは、その中で大変革を受けた地方自治の制度がある——ということです。

それは、東京都の特別区の性格とその組織です。

特別区は、ご承知のように、憲法発布（二十一年十一月三日）の前の九月に、都制、道府県制・市制・町村制が来るべき新しい時代に備えるため全面的に改正になり、そのとき公選制になつたのが知事・市町村長・特別区長……そして、翌二十二年に区長の公選が行われたのですが、つまり、二十一年の九月に改革が行われ、次いで十一月三日に四カ条の規定を設け地方自治を高く掲げた憲法が発布され、翌二十二年五月三日に施行されたわけです。これが同時に地方自治法の施行された日でもあります。この地方自治法にも、特別区長は公選であるということが、はつきり明示された。いつてみれば、特別区は憲法に確認された地方公共団体であるというわけ

す。

ところが、昭和二十七年の改正に至り、この特別区長の公選が廃止された。当時のいきさつを詳しく述べるいとまがありませんが、どういふふうに公選からはずしたかという特別区に権限を少なくすることによつて、いわば普通の公共団体よりも制限したものにすれば、憲法のいわれる地方公共団体に該当しない。つまり、該当させないことにして、区長の公選をはずそう——というまことに遺憾な措置が取られたのです。

この結果、東京都というものは、都知事だけが公選で、特別区の方は区長の選挙がない。ところが、同じ東京都の中でも、都下の市町村長はみな選挙がある。つまり、市町村の住民は、自分たちの市町村長も選べるし、同時に都知事も選べる、こういうことになった。ところが、現在の区は、住民が都知事の選挙権しか持つていない。こういう不合理が生まれてきたわけです。

それから、その仕事を制限することによつて、憲法のいわれる地方公共団体に該当しないようにもつてきた。つまり、区長との普通のなつながりができないような細工をすると

いうことですが、そういう面を制限してきて、特別区は、ご承知のとおり、戸籍とか住民登録とかいう事務を取り扱っています。区民全体を登録しているのですから、何としても、基本的に普遍的なつながりができています。これを否定するわけにはいけません。もう一つは学校の教育です。小学校も中学校も区長が扱っている。そしてこれは義務教育です。そうすると、これも、普遍的に全般的に区がその区民と直結している——ということがいえるわけです。

これだけの広い基本的なつながりがあるものを、基礎的団体でないとはいえない。こう考えてくると、区民は都知事選挙権だけしかない、市町村の方は両方持つている。基礎的でないといつても、厳然として基礎的なものであるという事実。これを無視して、区長の公選をはずした。つまり憲法に該当しないから公選にしなくてもよいという考え方、こうなつてくると、相当無理をしてこういう変革をした——といえると思います。

この動きが、将来とも地方自治上に現われて、法律を改廃すればどうでもなるといふ行き方をとられることは、非常に困ると思いま

す。これは、特に特別区の問題だけになるのですが、現在東京都の人口は九百万、そのうち約八百万という住民が区にいます。その東京都の扱う仕事は、非常に多種多様である。予算からいえば、特別会計まで入れると二千億円。職員数が十四万人。部局からいうと、知事だけの部局で十一局・六十部・二百十何課。出先機関は七百何十も抱えている。

都政と区との適当な配分をすることを常に要求していますが、それは、こういう理由からです。

都がこれだけの仕事を抱えていては、消化は到底困難だと思ふ。殊に大きい仕事もあれば小さい仕事もある。そうなると、都の責任の明確化というようなことを確保することもできないし、ややもすれば都は汚職の巢だといわれていますが、(私はそれほど汚職の巢とは考えておりません) ほかからみると、いかにも汚職がはびこりそうな内容を持つていることは、まことによくない。それで、こうした仕事を各区に移し、各区に責任を持たせて仕事をやらせる。都は大きい仕事、区は身の回りの仕事、こういうふうに分担するのが一番良いのではないか。こういうことによつ

て特別区の自治教育をなし遂げることができ  
る。

先ほど会長（憲法調査会長・高柳賢三氏）  
のご挨拶のなかに——憲法第九条も大切であ  
り、そのほかいろいろ重要な問題もあるが、  
要は民主主義を正しく理解してこれを運営す  
るという、その民度の水準を上げるというこ  
とだ——といったご意見がありました。これ  
は、決して口で講義して聞かせてもできるも  
のではない。やはり、実際にやらせなければ  
ならない——ということになれば、区民が区  
の政治に参加し、そして参加させた結果がこ  
ういうふうになっているということをはつき  
りさせた方がよい。範囲も単位もそういう程  
度のものにした方がよい。こんなふうにか  
えています。

たとえば、区民が税金を払って高速道路が  
できたといつても、区民の税金と高速道路と  
の関連というものは、結局、わかるように  
しても容易にわからない。ところが、区民は  
金を払っている。蚊とハエが去年よりも少  
なくなつた、今年はよくなつた——こういうこ  
とになれば、区民の張り合いが出てくる。そ  
して、なるほどこういうふうにすればこうな

る——こういうことを怠るとこういう結果が  
出る。こういうことによつて自治の意識を高  
めると同時に、自治の政治の訓練をする。そ  
れにはちようと手ごろな区の仕事であり区  
の範囲であると考えますので、東京都として  
やはり仕事の消化のために、細かい仕事——  
たとえば衛生の問題・福祉問題は区にまか  
し東京都は、首都圏の整備とかオリンピックを  
ひかえての大事業とか、こういう大きい仕事  
を伸ばす。われわれは区民と共に身の回りの  
仕事をする。そうしながら自治教育をやり、  
はつきりした自覚を持たせる必要がある。

これが、今後日本の民主主義あるいは民主  
国家ができるかどうかの境目であろうと思  
います。

もつとも、そう急にはいかないと思いま  
す。結局は、そこまで持つていかなければな  
らない。そうしなければ、民主国家というも  
のの建設への期待はむずかしい。こう考  
えてみると、多少の間違ひがあつても、先  
ほど申し上げた総理大臣の勧告でも都知事  
の指令でもよし、そういうものは適当に  
発動することにして、一方、地元  
の単位単位の自治の成績を上げる……これは同時に、自治教育にもな

つてくる。こういうふうにか  
考えます。

この膨大な東京都政というものは、森にも  
たとえられると思います。バカに大きく、壮  
敵でもあり壯観でもある。ところが中に入  
つてみると、一つ一つが見えない。それは、細  
かい仕事も一しよにやつているために、大木  
の間にはさまつて、灌木が繁茂しているよう  
なもので、したがつて大きな仕事も伸びな  
ければ小さい木も育たない。そして、このジャ  
ングルの中に蛇が住むといわれれば、ある  
いはそうかもしれない。住んでいるかどうか  
かわからないが、外から見ればそう見える。

東京都は先般の都議会で、監査を強化すべ  
しという決定をしたようです。監査も一つの  
方法でしょうが、われわれから見ると、これ  
は下策である。いかに監査を強化しても、十  
四万人の職員がおり、十一局・六十部・二百  
十何課・七百何十という出先きを持つてい  
るものを、どうして満足に監査ができるだ  
らうか。それよりも、どこから見てもはつき  
りわかるように内容を整理したい。つまり、  
大きな木なら枝をはらうなり、根もとを  
手入れしてきれいにするなりしておけば、蛇  
がいていられない、さつぱりしないじゃあ  
ない

か——と、すぐ見てもらえる。こういうふう  
に内容をはつきりしておけば、世間の疑惑も  
おきない。まして、そういうものの住む余裕  
もない。そして、大木は大木なりに大事業が  
伸びてくる。従つて、いくら監査だけを強化  
してみても、半面、人をふやし、またオリ  
ンピックでも大いにふえるだろうと思ひますが  
そういうことをやつたのでは、到底監査が行  
き届かない。それよりも、簡素化すること  
によつて、世間の疑惑を解き、監査も容易なら  
しめる——私は、こんなふうな意見を、先般  
東京都へ行つた折、述べておきました。

いづれにしても、特別区というものが、現  
在、市並みの規定を適用されているわけだ  
が、先程申した程度の仕事は、依然としてや  
つている。憲法に該当しない地方公共団体と  
いうことでは解釈がつかない。どうせ自治と  
いうものを育成していかなければならないの  
だから、この際、今言つたような仕事を区に  
移譲して、地元地元の単位の成績を上げると  
同時に、適当な範囲で自治教育を実際に施し  
てゆく。こういうことによつて自治教育とい  
うものも、民主主義というものも伸びてゆ  
く。正當に理解され、正當に運用される。こ

ういうことになるのではないでしょうか——  
そこで、憲法に掲げている条章については  
これを地方自治の立場から見ると、変更する  
必要はない。むしろ、これを適當に指導しな  
がら、早く自治にマッチするように民度を高  
めてゆくのがよいと思ひます。

先ほど憲法第九条にふれましたが、この第  
九条については、結論から申しますと、私は  
改正すべきではないかと思つています。

なぜかと申しますと、日本の憲法は、平和  
主義をとつていますが、平和主義と自衛権は  
両立するもので、白刃を振りかざしているそ  
の下で、だまつて首をはねられるのを待つて  
いるという手は、どう考えてもあり得ない。  
基本的な人権を尊重している憲法は、同時に國  
家という生命の保障をしなければならぬ。  
こう考えると、何らかの侵害があつた場合  
は、何とかこれをはらい除ける動きが必要で  
ある——ということがいえると思う。現在の  
憲法が自衛権を認めない規定であるというこ  
とになれば、これは改正するのが本當であ  
る。認めていると解釈できれば、この程度で  
よろしいだろう。ほかの基本的な人権とか、自  
治の立場の問題は、この第九条の問題とは、

まるつきり違うように思ひます。

こういうわけで、自治の關係からみれば、  
現在の憲法を擁護して、その趣旨を拡充して  
ゆく精神が必要である。第九条は、どうもわ  
れわれの生存というものに關係して、だまつ  
て座して死を待とうといつたような建前であ  
るとすれば、これはどう考えてもおかしいん  
じやないか。これは、戦争をして罪悪をおか  
したというお詫びのしるしか、あるいは外国  
が懲罰するためにやつたのに対するおそれ入  
つた気持からこれを規定したのかわかりませ  
んが、とにかく個人としても國家としても、  
自衛権を否定されるということは、本来の正  
當な姿ではないであらう。いやしくも、國を  
これから守り、前途を保障しようとする憲法  
としてみた場合、それが自衛権を否定するも  
のであれば改正すべきではないか。ただ、改  
正の時期と方法が非常にむずかしいだけに、  
また國際情勢等が深刻であるだけに、相當困  
難だと思ひますが、憲法自体の問題としては  
そういうふうには私は解釈します。私の選んだ  
のは地方自治の問題ですが、地方自治として  
は、どこまでも憲法の趣旨によつて、これを  
助長していきたいというふうに考えます。

(先ほどのお話で、私の聞き違いかも知れませんが、特別区の問題はこれはどうも現状では半分自治体のような格好で面白くない。完全な自治体化する必要がある。そういうご趣旨ですか。)

東京都という大きな意味の一体を保つた大都市行政を阻害しない限度において、できるだけ多くの自治権を区に与えてほしい。最初に、構想としてはそれが認められていた。内容が貧弱ではあったが、区長の公選とかいろいろの問題について、先ほど申ししたように、市町村と同じような立場を認められて、規定上も市と同様とするということで、若干の制約を受けていた。東京都という特殊性から、当然そうあるべきである。われわれは、東京都に、何もかもよこせ——といっているわけではない。結局は、区民・都民の幸わせになるように事務の配分をせよということに帰着する。そうでなければ、抱え過ぎて過大都市となり、結局は東京都もやりにくい。マンモス都市になる。それでは消化が不良で、汚職もできるということではおかしな話で、そのところは適当に分けて、適量の事務を渡せという形になるわけです。

具体的にいえば、カトハエ撲滅の国民運動など起していますが、中心点がボヤけているから、うまく効果が上つてこない。環境衛生というものを与えられれば、区民が協力すればしたように、効果が常に現われてくる。因果関係がはつきりわかる。つまり身の廻りのものだとということなのです。

(そうすると、法制の形の上では、こういうことにはならないのですか。他の府県における県という自治団体の中の市町村という各自治団体、そういうところまで徹底化するということですか。)

そういうことが一応原則ですが、東京都の一体性を破壊するようでは困る。そこには限度がある。かりに保健所法というものがあつて、都にやらせる。あるいは福祉事業法、社会事業法、それを都にやらせるということになつているために、都が出張所をそつちこつちに置くわけです。そうでなく、せつかくまとまつた一つの団体として区と区民はつながりが深いのだから、区にまかせろという……。(必ずしも府県内の下部団体の市町村という関係でもないんですね)

特殊な立場にあるんです。

(先ほど、東京都の特別区のこと、運営あるいは仕事の適正配分とか、いろいろの実情からご意見があつたんですが、そのご意見は、そういうようなことを、適正に行うようにすればいいということなのか、現在の東京都の特別区は、憲法違反の形になつていていわれるのか、どうなんですか。)

憲法違反の形になつてはいる。(現在は憲法違反である。だからその長は公選されなければならない。そういう前提ですか。)

そうです。それは現に提訴中のものがあつて、却下されたものもありますが、審議中のものもあるんです。憲法違反として、最高裁に直接ぶつたところが、これはここで直接受けつけるものではないといったもの、いろいろですが、とにかくそういう違反であるということをやつてはいる。

(あなたの前提は憲法違反ということですが、憲法違反でも、現状をよくするために事務の配分や、いろんなことを正しくすべきであるというふうに承わつていいんですか。)

そうです。

(その他、種々公述・質問などあつて閉会)