

# 国と地方の間の 法律関係

— 中央集権化の傾向についての一考察 —

楠 元 茂

- (一) 問題の提起——ロブソン博士の危機観と英国の状況
- (二) 西ドイツ及び日本の状況
- (三) 地方自治の本旨
- (四) 職能国家と中央集権
- (五) 結 語

## (一) 問題の提起

昨年(1965)の4月、東京都及び東京市政調査会の招へいによって来日、1カ月半にわたり東京都政の調査を行なったロンドン大学のウィリアム・A・ロブソン博士(Dr. William A. Robson)は、昨年12月、「東京都政に関する報告書」(いわゆるロブソン報告)を作成、都市行政、広域行政などの面からみた、都の内包する現在の困難な問題点について卒直な意見を寄せられ、わが国の地方自治の在り方に関して、数々の貴重なる示唆をあたえられたのであったが、このロブソン博士は、1966年に「地方自治の危機」(Local Government in Crisis)を発表し、現代英国の地方自治の危機的状況の一面について、深い洞察を下している。

ロブソン博士の危機観を要約すれば次のことばをもって表現されている。すなわち、「英国における危機は——おそらく日本においてもあてはまるであろうが——中央政府の統制が圧倒的に優勢となり、自治体が中央政府の単なる出先機関の地位に墮してしまおうとしていることである」(1)

以下、彼の説くところをやや詳しく説明してみよう。(2)

彼はそのいわゆる中央統制の増大の傾向の例として、三つの形態をあげている。その一つは幹線道路・病院・公的扶助・課税のための財産評価などについて生じたのであるが、地方政府から中央政府の機関に権限を移管したことによる都市機能の喪失であった。その例として、道路交通法（1930）によって、道路交通事業の認可権が地方政府から交通委員会に移されたことがあげられている。

また、業務そのものが、さまざまなていどの中央統制に服している、特別地方団体に移管されたことも一つの形態である。これはガス、電気の供給、道路交通事業などの公益事業についてみられることであって、その例として運輸法（1947）によって、道路交通事業が公営民営を問わず従来の所有者からとりあげられ、全く別の経営による新しい企業を形成することになったことがあげられている。

彼はさらに別の形で中央の統制の増大が行なわれているとして、1929年の包括補助金制度（block grants）の導入にともなって、保健大臣に認められた、地方政府に対する補助金の削減権、同じく一般補助金（general grants）を導入した1958年の地方自治法によって認められた、関係大臣の一般補助金削減の権能をその例としてあげている。

これに関連して、彼は特に中央財政への地方の依存の度の増大に論及し、地方財政において増加しつつある国庫補助金の役割について指摘し、このような補助金の増加は、結局地方財源の占める割合の縮少を示すものであり、かかる傾向は地方政府の自主性の低下と、地方政府に対する統制の強化を意味するものである、と強調している。(3)(4)

前掲ロブソン報告の中でも、博士は、中央の支配ないし中央政府と東京都の自治との関係についての次のようにのべている。

「首都圏整備委員会は弱い存在で、現在までほとんど何もしていない。この委員会にかえて、独任制の機関の設置、あるいは、運輸、通産、文部、厚生、大蔵、建設の各省大臣で構成する各委員会の設置案をきいたことがある。

これらによって関係省の調整はあるていど可能となるだろうが、東京ひいては日本全体の地方自治を大きく脅かす存在となるだろう。

東京をめぐる都市問題はたしかに困難で複雑だが、その解決策は、中央支

配との戦いのなかで地方自治を守り強化する方向で求められることが望ましい。

各省の本来の機能は、国の政策をつくり実施することであって、国の特定地域の問題がどんなに重要であっても、その地域の計画や行政に細かく立ち入るべきでない」(5)

以上、博士は中央による統制の強化の傾向について、英国における実例をあげて説明しているのであるが、英国の中央による地方の監督の法制の内容としては、次のような手段があげられる。(6)

1. 省規則 (departmental regulation) の制定
2. 代執行
3. 訴願の裁決
4. 国庫補助金の交付
5. 起債の承認
6. 同意 (consent) 例えば警察長などの任命に対する同意
7. 認可 (approval) 例えば条例の認可
8. 地方査問 (local inquiry)
9. 検察 (inspection) 例えば教育、警察などの検察
10. 会計監査 (audit) (7)
11. 技術的助言 (advise)

由来、英国においては、1688年の革命当時においては、すでに中央政府は地方的事項については干渉すべでないという原則が確立されるまでに至っていたのであるが(8)、その後の産業革命の進展にともない、新しい地方自治のあり方が検討され、1834年の改正救貧法 (Poor Law Amendment Act) の制定の結果、中央政府による行政的干渉の萌芽が生まれたのであった。

その後の数次にわたる法律の制定によって、次第に中央による統制は強化されていった。特に1919年には保健省 (Ministry of Health) が設置されたが、この中央官庁は監察官を地方に派遣し、地方債を許可し、条例の認可権を留保し、定期的な会計監査を行なうことによって、中央官庁の中でも最も地方政府に対する関与を行なうに至っている。

そして19世紀以来、立法、司法の統制のほかに行政的統制 (administrative control) の観念と慣行が成立したのであった。(9)

このようにして、英国における地方自治の方向は、その伝統的な地方自主性の尊重の慣行に背いて、次第に中央による統制の強化の方向に進んでいったのであったが、このような傾向は、単に英国だけでなく米国においても、また、その歴史的経過を異にするが、ドイツやわが国においてもみることができるのである。

このような中央集権的傾向は、果して地方自治の危機的状況と称すべきものであるのか、あるいは、国家職能の増大の結果当然に生ぜねばならない地方自治の再編成の一つの方向、ないしは、新しい中央集権化の方向であるのか、古来解決をせまられている中央集権と地方分権の調整とも関連して、困難な問題を提供している。

「地方自治の危機」が最初にさげられたのは、周知の通り、旧ドイツにおいてであった。

この場合の危機は、シュタイン (Freiherr von Stein) が1808年の市制において採用し、1919年のワイマール憲法が前提した地方自治の観念が危機にさらされたことを指しているのである。(10)

このようなドイツにおける伝統的な地方自治の観念の崩壊とは、土地を中心とした、倫理的責任の共同体 (ein genossenschaftliches gebilde) の崩壊が、二つの形で行なわれた過程を指している。(11)

すなわち、一つには、資本主義の発達にともなう都市における大企業と交通の発達、地方住民の大規模な都市への動員をまねき、土着民による地方政治の処理をもって地方自治であるとしたシュタインの思想は、その前提を失なったのであった。

このような市民の定着性の喪失は、地方的に特色付けられた精神的人格的發展のための行政作用の重要性を失なわしめ、これに代って、土地との関係のうすい商工業者、サラリーマン、労働者などの物質的需要を満足させるための経済的活動が重要となり、これにともない、地方自治組織の官僚化の傾向が強くなってきたのであった。

一つには、戦後の財政の窮乏につれて、国家の租税政策が地方団体の財政

を圧迫し、地方団体の課税権の剥奪と交付金制度により、法律による国の拘束が強化されていった過程を指している。

このように、かつてのドイツにおける地方自治の危機の中心は、ゲノッセンシャフトの崩壊であって、このような傾向は、いわゆる人口の過密化と過疎化の問題として、現代においてもなお存在しているのであるが、現在の英国にみられるような新しい形の中央集権化の傾向は、かつてのドイツにおいてはみられなかったところである。

(1) 「**Local Government in Crisis**」日本語版序文

(2) 同上 5頁以下 東京市政調査会研究部訳

(3) 補助金による行政的統制は、英米のみならず、わが国においても大きな問題を提供しているが、この際、英国における現行の補助金制度のあらましについて付言しておきたい。

英国の地方政府 (**local government**) の収入源として、現在三つのものがあげられるが、それは、収入全体の5分の2を占める国庫補助金 (**government grants**)、同じく5分の2を占める、土地建物の占有について支払われる地方税 (**local rates**) 及び5分の1を占める地方公営住宅からの家賃収入である。

このなかで、問題の国庫補助金の内容は、一般の補助金 (**non-specific grants**) と個別補助金 (**specific grants**) であり、前者には一般補助金 (**general grants**) と地方税補填交付金 (**rate-deficiency grants**) とがあり、地方税補填交付金は、地方税の財源の額が、地方政府全体の額の平均以下の地方政府に対して支払われるのであるが、この二つの補助金の額が、全体の補助金の約5分の4を占めている。

一般補助金は、住宅地方行政大臣 (**Minister of Housing and Local Government**) によってイングランド及びウェールズのカウンティ (**county**)、カウンティバラー (**county borough**)、ロンドンバラー (**London borough**) 各議会に、そしてスコットランドではスコットランド国務大臣によって、カウンティとタウンの議会に支払われる。この補助金はその区域の人口や学齢児童、青年、老人の数、例外的には人口密度の高低といった要素を考慮に入れて作成された公式に従い各機関に配分される。

個別補助金は、家屋に対する単位補助金 (**unit grants**) として、あるいは、学校用のミルク、粉やその他警察、道路の建設、維持などの小数のサービスのための比例補助金 (**percentage grants**) として支払われる。

(**Britain An Official Handbook 1967, page73~74**)

(4) この国庫補助金に関連して注目されることは、1950～51年度までは、地方政府は補助金よりも地方税からより多くを受けていたのであるが、それ以降においては、両者は大体同額になってきていることである。(前掲「危機に立つ地方自治」60頁)

(5) 法律時報 No.466 31頁 「東京都政に関する報告書」要約

(6) 佐久間 豊「英国の地方行政」50頁

(7) 会計監査による財政上のコントロールにも注意を要する。

イングランド及びウェールズでは、住宅地方行政大臣によって任命される地区監査官 (**district auditor**) により監査が行なわれるが(前掲**Handbook page75**)、監査官が国の大臣によって任命された国の官吏であるため監査について中央の圧力が加えられるおそれがあると考えられる。

(8) 長浜政寿「地方自治」39頁

(9) 同上 52頁

(10) 渡辺宗太郎「地方自治の本質」305頁

(11) 長浜「国家機能の分化と集中」105頁

## (二) 西ドイツ及び日本の状況

すでにのべたように、中央政府による統制の強化の傾向は世界的なものであるが、英国の地方自治制度とは大いにその起源を異にする西ドイツ、日本の状況はどうであろうか。

以下、西ドイツ、日本の順に、国と地方団体間の法制を中心に、その概略を説明してみよう。

### A 西ドイツ

西ドイツといっても、多くの異なった邦からなり立っているので、ここでは西ドイツのほぼ中心部に位する、ノルドライン・ヴェストファーレン邦 (**Landes Nordrhein-Westfalen**) の市町村制を基礎として概説しよう。(1)

1. ここでは、国の監督として、一般監督と特別監督の手段が認められる(同邦市町村制106条)

一般監督は法的監督であって、内務大臣が行なう。特別監督は指示による任務についての事項別監督手段である。

(ア) 一般監督行政庁は「知ることの権利」Unterrichtungsrecht (107条)として、市町村の事項につき、報告または文書の提出を求め、職員を派遣するなどの手段で知ることができる。

(イ) さらに一般監督行政庁は、市町村議会、委員会の違法な決議及び市町村事務長 (Gemeindedirektor) の違法な決議、命令に対する抗議権、取消権 (108条)を持つほか、義務の不履行に対して命令権、代執行権 (109条)がある。

(ウ) これらの監督でも不十分なときは内務大臣は市町村の任務をその市町村の費用をもって管掌する受託者を任命することができる。(110条)

(エ) さらに議会が継続的に議決能力を欠き、またはその他の理由で市町村の任務の合法的処理が確保されないときは、邦政府の決議により、内務大臣に市町村議会の解散権があたえられる。(111条)そして解散の公示後3カ月以内に新たな選挙が行なわれる。

2. その他の関与方式として、数多くの監督行政庁の、市町村に対する認可権があげられる。

すなわち、特定の条例の制定についての認可 (4条1項)、名誉公民権の賦与についての認可 (64条2項)、財産の処分についての認可 (64条2項) 財産譲渡代金使用についての認可 (65条2項)、市町村総有財産 (Gemeindegliedervermögen) の自由な市町村財産への転換についての認可 (66条2項)、市町村的財団 (örtliche Stiftungen) の目的の転換、合併、廃止についての認可 (67条2項)、市町村または市町村連合体が75パーセントをこえて参加している会社の機関における市町村の代表者の、クレジットの借入れについての認可 (73条)、市町村債の総額の認可 (78条1項)、市町村債借入れのための個々の認可 (80条1項)、一時借入金の最高額の認可 (83条1項)、予算条例の認可 (88条1項)がそれである。

さらに、認可を受くべき場合に認可なくして締結された法律行為を無効とする規定 (104条)がある。

3. その他、市町村長が市町村議会を招集すべきであるのに、その義務を果さない場合の招集権 (31項3項)、市町村議会の決議が法律に違反した場

合の市町村事務長の抗議に対し、議会がその決議を固執する場合の決定権(39条2項),市町村の経済的企業の設置,拡張に当っての報告義務(70条),予算条例の提出(86条5項),決算の提出(99条3項),及び各種の許可を通じて,国の監督権が認められる。

以上,ノルドライン・ヴェストファーレン邦の市町村制を概観して観察できることは,わが国の法制に比較して,国の監督,関与の範囲が広くかつ詳細であり,住民自治の見地から多くの民主々義的な機構を採用していることとならんで,中央による統制の強化の傾向が見出されるということである。

事務の違法不当処理についての是正措置を規定していること,広く調査,監査権を有することなどはわが国と同様であるが,一般原則として「知ることの権利」を宣言し,一定の場合に内務大臣による市町村議会の解散権があたえられていること,その他,主として経済的活動に関する広汎な認可権があたえられていることなどがそれである。

西ドイツにおける,第二次世界大戦後の中央政府による統制の強化の傾向については,論者も指摘するところである。(2)(3)

## 日 本

終戦にともなう連合軍の対日方針の重点は,わが国の民主化におかれており,(4)この線にそって,中央集権と官僚的統制を中心としたかつてのわが国の体制の改革は,ほぼ完全に行なわれた。

しかし,その後における内外の情勢の変化は,地方自治体における事務の激増,財政上の困難とあいまって,旧体制への復活の傾向を助長してきたかにみえる。

すなわち,中央集権の傾向は,昭和30年の地方財政再建特別措置法などによる統制の強化,地方自治法の改正による中央の執行権の拡大や市町村に対する知事の監視権などを通じて拡大され,特に,平衡交付金の増額,地方税源の拡大,地方債の融資許可などの財政政策において,その傾向は顕著なものがある。

一方,市町村自治体警察の廃止や,都道府県警察における政府の人事権の強化,さらに教育委員会法の廃止とそれに代る教育委員の任命制は,警察,



教育における国の関与の拡大，中央集権化の復活を示している。(5)

元来，新地方制度においては，地方公共団体の自主分権性の保障，自律性の保障，行政運営の公正と能率の保障ということが基本原則となっており，(6) 地方の事務は原則として地方公共団体の事務とされ，地方公共団体に広くこれを処理する権能があたえられ，それに必要な財源が保障される建前になっていることは，数次に及ぶ地方自治法の改正により明確にされるに至っており，旧警察法，旧教育委員会法などの法律もこの趣旨を現わすものであった

さらに，国の権力的関与は原則としてこれを排除し，地方公共団体自らの機関による自主的な意思決定と執行を保障し，長の直接公選，直接請求その他の直接民主制度の採用，国の監督権の排除などはその現われであった。

しかるに，このような基本原則に逆行するような傾向が現われてきていることは，先にのべたところである。

地方自治法における，国の地方に対する関与のあり方は，立法権，司法権による関与の外は，国全体の観点から，総合的な施策を必要とするいくらかの分野に限り，法律の定めるところに従って認めることが原則であった。(7)

この原則にそって，国の地方に対する関与は，主に助言，勧告などの非権力的関与の範囲に止めたのであって，その内容は次のとおりであった。

助言・勧告・情報の提供（地方自治法 245条），財政監視権（同 246条，246条の三），長の職務の臨時代理者及び臨時選挙管理委員の選任（同 247条248条），起債の許可（同250条），自治紛争調停委員の調停（同 251条）条例の制定，改廃の報告（同 252条），その他 特定事項に関する報告，届出義務（同 7条，77条など），特定事項についての直接処分（同 7条 3項など）許可（同 284条など），届出（同 7条 1項など），協議（同 7条 2項など）。(8)

しかし，昭和31年の地方自治法の改正では，事務の違法不当処理に対する内閣総理大臣の監督権（264条の二），市町村行政の調査権（264条の三），国の機関による検査または監査の方法（264条の四）の各規定を設け，これがために権力的関与の範囲は著しく増大したのであった。(9)

その他，地方公共団体相互間，もしくはその機関相互間の紛争または地方公共団体の事務にかかる処分の取消しの訴について，広く不服申立て前置主

義の考え方を採用したこと（9条，176条など）も，面を異にするが，同様の傾向を示すものといえることができる。(10)(1)

なお，普通地方公共団体の長が，国の機関として処理する事務の監督，すなわち機関監督については，従来から特別の監督手段が認められている。（地方自治法146条，150条，151条など）

なおこれらの外に，補助，負担金制度の運用による中央の地方に対するコントロールが存在する。

(1) **Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen von 28. Oktober, 1952**：国立国会図書館調査立法考査局訳

(2) 現在の西ドイツの状況を知るためためには，その地方自治法制一般について説明しておく必要がある。

周知のとおり，西ドイツは，西ベルリンを含めて11の邦（**Land**）からなる連邦共和国であるが，各邦の制度は，各邦ごとに異なっている。

ここであげたノルドライン・ヴェストファーレン邦は，西ドイツのほぼ中心部にある代表的な一つの邦であるが，その中には，ケルン，デュッセルドルフ，エッセン，ドルトムント，ボンなどの主要都市が存在する。

ドイツの市町村制は，シュタインの1808年の市制にその源を発するのであるが，第1次大戦の後，各邦は各自の市町村制を改正し，民主的な国家原理を導入した。しかし，ヒットラーの出現により，連邦が実質的には単一国家となった後は，1935年のドイツ市町村制が各邦の市町村制にとって代り，その性格は極めて国家社会主義的なものになった。

第2次大戦の結果崩壊したドイツにあっては，連邦も各邦も崩壊したが，市町村だけは存続して行政を続行した。

西ドイツは，米英仏各国の占領するところとなったが，市町村制もおのおの占領国の影響を受けるに至った。英軍の占領地域にあったノルドライン・ヴェストファーレン邦の市町村制を例にあげれば，英国式の市町村組織，例えば，市町村議会の優位，市町村事務長の制度の導入が特徴をなしている。（国立国会図書館「西ドイツの地方自治法制(一)」12頁。）

(3) 杉村章三郎 「地方自治法」25頁

(4) ポッダム宣言

(5) 俵 静夫「地方自治法」459頁，小林直樹「憲法講義」446頁

(6) 田中二郎 「新版行政法下1」63頁

(7) 同上 141頁

(8) ただし、財政監視権、許可、協議、処分等はこれを権力的関与の手段であるとする説もある。（依「地方自治法」472頁）

(9) 246条の二の是正改善措置の要求権についても、これを非権力的関与の分野に属するとし、実質的には権力的関与に利用され得るとする説もある。（依 前掲書476頁）

(10) 田中 前掲書 142頁

(11) このような推移にかかわらず、制度の基本的な建前は、現在でも国と地方の協力関係を確保し、中央政府の権力的監督はできるだけさしひかえるところにあり、問題はむしろこのような建前が地方公共団体の運営において実現されていない点にあるとする有力説がある。（依 前掲書459頁）

### （三） 地方自治の本旨

以上観察してきた各国における中央集権並びに中央政府（国）による監督の強化といった傾向を、どのようなものとしてとらえたらよいか。

ロブソン博士は、これこそ地方自治の危機であると強調しているのであるが、いうまでもなく「危機」ということばは、あるノーマルな状態を基準として、それが危機的状況にあるということに外ならない。

かつてのドイツの危機は、地方における倫理的共同体性を基準として説えられたことばであったが、わが憲法にも地方自治のあり方を示す一つの規準として、その92条に「地方自治の本旨」（principle of local autonomy）が明記されている。

すなわち、地方公共団体の組織及び運営については、地方自治の本旨に基づいて法律でこれを定めるというのであるから、この「地方自治の本旨」に照してみた場合、地方自治が危機状態にあるかどうか、一応明確になるはずである。

しかし、この「地方自治の本旨」とは何を指すのかについては、憲法は明示していないので、このことばのもつ意義を明らかにする必要がある。

日本国憲法が民主主義ないし国民参政を一つの柱とすることは明確である

が、(1) 民主政治の姿として、まず地方政治の民主化が要請され、次いで中央の民主化に及ぶことは、民主政の先進国である英国やスイスの例をとってみても明らかである。そして地方自治と民主政との密接な関連については、古来、BenthamやLaskiなどの説くところである。(2)

このように、「地方自治の本旨」は、民主々義的な自治の精神にその根源を有すると考えられるので、何よりも住民自治ないし人民自治の原理を指すものと考えられる。(3)

通説は、団体自治と住民自治の二つをその要素と解している。すなわち、地方的行政のために国から独立した地方公共団体の存在を認め、このような団体が国の監督を排除して、自主的に住民の意志によって地方的政治を行なうべきであるということであるとしている。(4)

なお、地方公共団体の団体としての自治を主張する地方分権の原理と、人民自治の原理の二つが結びついたところに地方自治の本旨があるとする説(5)、地方公共団体の組織については住民自治の原則、その運営については団体自治の原則を保障する趣旨であるとする説(6)もある。

わが国のかつての地方制度がドイツの流れを汲み、中央集権的官僚統制に終始していたこと、これに対し、日本国憲法下の地方制度は英米法の色彩を多分に採り入れ、国民主権、民主々義の原則をとること、地方自治と民主々義との関連を考えると、やはり、住民自治が中心になっていると考えられ、団体自治は住民自治達成のための手段であると考えられるべきであろう。(7)

元来、団体自治の観念は、ドイツの公法理論において発達した観念であって、欧州大陸では、地方自治の観念は国家権力の目的を達する手段としての性格が濃厚であった。従ってここでは国家と地方の行政事務の分配の原理が発達する。

これに反して、英国においては自治の伝統が強く民衆の間に滲透しており国家と地方の行政を区別する理由がなく、すべての行政事務は原則として地方住民自らが処理すべきであるという思想が発達する。そして、地方住民が行政運営に参加するのは住民としての固有の権利であるという観念を発達せしめ、ここに住民自治の観念が発達し、地方分権がその特徴をなすのである(8)

さて、地方自治の本旨が住民の自治にあると考えた場合、中央による統制

の強化をどのように観察すべきであろうか。

住民自治というのは、地方のことはできる限り中央政府の干渉を排除して住民自らの手によって律していくことであるから、それが「地方のこと」である限り、これを中央政府の手で行なうことは、やはり地方自治の本旨に反する結果にならざるを得ない。そして、その限りにおいては、ロブソン博士の危機観は当たっているということができよう。

しかし、このような問題は、現実の社会の状況の分析なしには、十分な検討はできないことは明らかであるから、われわれはここで新しい中央集権化の傾向はどのような状況の下に形成されてきたのであるか、そしてそれが現在の社会にとってどのような意味をもっているかを観察してみる必要にせまられる。

- (1) 日本国憲法前文，同1条，41条，43条等。
- (2) 吉富重夫 「デモクラシーと地方自治」(公法学の諸問題 184頁)
- (3) 小林 前掲書 442頁
- (4) 「注解日本国憲法」1370頁，同旨，清宮四郎「憲法1」55頁，田中二郎前掲書61頁，杉村章三郎「地方自治法」33頁，俵静夫「地方自治法」7頁。
- (5) 鵜飼信成「憲法」189頁。
- (6) 田上穰治「憲法撮要」230頁。
- (7) 宮沢俊義 コメントール「日本国憲法」759頁，伊藤正己「憲法入門」107頁。
- (8) 長浜 前掲書 2頁

#### (四) 職能国家と中央集権

現代の国家がいわゆる大衆民主国家であると同時に、職能国家 (Service State) ないし奉仕国家として国民の福祉の向上を目標とし、かつての夜警国家 (Nachtwächterstaat) 時代の消極政治から脱却、積極的な政治を展開していることは周知のところである。

このような現代の政治形態と中央集権化の傾向との関係は密接であると考えられるが、(1) 順序としてこのような政治形態への変化の推移について説明しておく必要があるだろう。

自由主義の政治体制の下にあっては、国家、政府の職能は国内において治安を維持し、外敵の侵入に対して防衛し、個人の自由と財産を擁護して、その自由な活動を可能ならしめるような秩序を維持することにあると考えられた。

政府は個人の生活に対して、積極的に干渉することはせず、ただ、個人の自由と財産が侵されるおそれがある場合にのみ行動することを原則としたので、これを国民の側から見ると、政治は権力による取締りを意味した。夜警国家の名はここから出ている。

ひるがえって、当時の社会経済的背景を見ると、当時は勃興期の資本主義の時代であり、「自由放任」と「人間と世界の発見」による世界の無限性がその象徴であった。(2)

ところが、19世紀の後半——この時代は、あたかも英国において中央政府による行政的統制の慣行が確立した時代であるが——に入ると、資本主義は次第に爛熟期に入り、かつての無限の富と世界は開拓しつくされ、資本の独占化は進み、大衆(mass)の政治参加と相まって、国家は対内的には階級の対立、対外的には帝国主義に苦しむようになる。

そこには大規模な工場工業、株式会社、資本家、労働者、企業合同、労働組合、大都市といった、個人の力では対抗できないような権力を有する団体組織が発達し、もしそれらが自由に放任されるならば、社会の調和的發展を妨げるような多くの問題を生ずるに至った。このような状況の変化につれて政府は積極的な政治を展開せざるを得なくなってきたのである。(3)

このような積極政治の展開は、行政権のいちじるしい膨張をもたらした。行政国家の名がそのことをあらわしている。

すなわち、積極化された政治は、形式的な個人の自由の保護を内容とするのではなく、広く国民生活の安定と発展のための保護、規制、助成、奉仕を内容とすることになったが、このような機能は、現代国民生活の複雑化につれて一定の調査、研究、立案、審議を通じて行なわれるのであって、その担当は恒常的地位と専門的知識を要する点で行政以外になかったのである。(4)

次に、行政権が法律の執行を本来の任務とすることは、わが憲法73条にも明示するところであるが、国家の職能の変化に応じて、行政権は立法にも司

法の分野にも進出することになる。このことは、議会で提出される法律案中行政部の作成提出になる法案の占める比率の増大の傾向にその姿を見出すことができる。

英国の法案には、公法案 (Public Bills) , 私法案 (Private Bills) , 政府案 (Government Bills) の三種類があるが、議会において立法のためについてやされる時間のほとんどすべては、政府案の討議についてやされ、議会を通過する法案の大部分はこの種の法案である。(5) わが国においても同様の傾向が強いのであるが、問題になるのは、地方団体に対する国家関与の方式としては最も基礎的な方式である立法的統制 (legislative control) においてすら、その実質的な決定権が立法府でなく中央政府自身の手によってなされているという点である。

「地方政府は、議会の権威の下に構成されており、その権利と義務は議会制定法によって限定されている。基本的には、地方議会は法律と地方の選挙民に対して責任を負い、中央政府に対して負うのではない」(6) という説明によって、現代においても立法的統制が基本であることは変わらないし、わが憲法92条にもかかる趣旨を汲みとることができるのであるが、この立法自体に行政の意向が強く影響をあたえるということになると、その実質は行政的統制と変わらないということになる。

さらにこのような傾向を強めるものとして委任立法の増加がある。

政治が積極化し、行政が複雑多岐にわたってくると、抽象的一般的法律に基いて行政を行なうことが困難になってくる。すなわち、議会は抽象的な法律の審議には適しているが、具体的な国家活動の基礎になる調査、研究、立案、審議には適せず、議会はその機能の一部を行政に譲り、行政権による立法、命令に対する委任の形式がとられるようになる。

イギリスにおいては、19世紀末に委任立法の数が激増し、1893年には Rules Publication actの制定によってその公刊が保障され、つづいて第一次大戦中及びその後ますます増加している。(7)

わが国においても、日本国憲法の下、行政立法は委任命令と執行命令に限られることになったが、(8) 実際に発せられる命令及び通達等の形式をとる行政解釈の数は非常に多く、これらは実質的には中央政府による行政的統制の

一環としてとらえることができよう。(9)

以上、行政権の拡大現象と、これに付随して行政権の立法権への進出について観察してみたのであるが、行政権の巾が拡大すればするほど、その頂点にある内閣、さらに内閣総理大臣に政治権力が集中するのは自然であり、それにつれて、地方に対する中央の統制が強化されるのは自然のなりゆきであるとも考えられる。

「イギリスの現実においても、国政事務の増大と歩調を一つにして、地方事務もますます拡大しつつある。地方事務増加は、同時に国民全体の福利と密接にからみ合っているし、そこに中央によるより以上の統制が期待されることにならざるをえない」という説(10)は、以上のような傾向を裏付けるものである。

- (1) 長浜 前掲書 130頁
- (2) 矢部貞治「政治学」 260頁
- (3) 吉村 正「現代政治の機能と構造」(上) 34頁
- (4) 同上 102頁
- (5) 同上 104頁
- (6) 前掲 **Britain an Official Handbook** 68頁 **Relationship between Central and Local Government**
- (7) 吉村 前掲書 109頁
- (8) 日本国憲法 73条6号
- (9) 俵 前掲書 464頁
- (10) 長浜 前掲書 56頁

## (五) 結 語

以上、中央集権化の傾向について、地方自治の本旨及び行政権の拡大現象の面から観察してきた。

ところで、国(中央政府)と地方自治の関係については、基本的には地方団体の自治能力は国家の授権に基くものと解する通説(1)が妥当であると考えるが、しかし、「国家が地方団体に自治能力を授与する所以は、自己の目的実現の為に完全なる官治行政組織の下に統治すると、一定の政治作用に就



いては自治行政組織を認むる方法に於て統治すると、その何れを一層適當とするかを考量したることの結果として、後の方法を採用したることに在るのであるから、地方団体の独立作用に対して国家が自己の目的の為に必要な支配を行ひ得べく、また行ふことを要することは、いふを俟たないことである」(2)という考え方は、地方自治は国家目的遂行のために存在するという大陸系の団体自治の考え方であって、英米系の住民自治の色彩を濃くした現行憲法の下にあっては妥当でないと考えられる。

日本国憲法92条から94条までの規定は、明確に旧憲法時代の官僚行政、中央集権主義を排して、住民自治、地方分権主義を尊重すべきことを示している。この場合の地方分権主義は、いうまでもなく、「自治権上の分権主義」を指すのである。

この日本国憲法と同時に施行された地方自治法も、従来の中央集権的拘束の廃棄と自治性の強化の線にそって、新しい第一歩をふみ出したのであった<sup>(3)</sup>しかし、中央政府による拘束は、多くの出先機関の設置となって残り、委任事務もぼう大な数に上り問題を残していた。

すなわち、現行憲法の地方分権的自治行政の建前を実施するためには、必要な部局を除いて、できるだけ中央の地方支分部局を整理すべきであるが、実際には逆に各省、外局が競ってその出先機関を濫設する傾向さえみえられた。しかも最近その権限を拡大強化する傾向さえみられる。(4)

地方自治法（156条）でも、国の地方行政機関の設置について、原則として国会の承認を経なければならないことになっているが、実際には多くの出先機関が存在している。自治行政を推進するためには、事務の地方への移譲と国の出先機関の整理が必要である。(5)

ところで、英国においてみられる新たな中央集権化の傾向については、これを必らずしも危機的状況としてとらえず、新しい事態に対処するための地方自治の再編成の一つの方向であり、中央と地方の関係の新しい発展であるとする見方がある。(6)

これは、英国における行政統制の発達の原因を、全国的観点における行政事務の処理の能率的運用に求めたものであって、すでにのべた行政権の拡大現象を基礎にしてはじめて理解できるのである。

一方、米国においても、その形態が、下級単位の掌握していた権能が全体として上級のそれへ移される場合と、上級単位の監督統制がより強化される場合とを問わず、中央集権化の傾向をたどりつつあり、このような地方分権の再編成は、能率と人民による行政統制との調和という方向において解決され、ここに中央集権の限界が見出されると解されている。(7)

中央集権と地方分権の調整は、近代国家の宿命ともいべき困難な問題であって、今直ちに速断することを許さないが、この問題について最初に論じたミルをはじめとし、ラスキに至るまで、何れも英国における中央統制をもって権力的性質のものとはみなさず、両者の間に有機的な結合が存在しなければならないことを確認している。(8)

このように、中央集権と地方分権の関係を相対的なものとしてとらえる場合、かって固有の意味の地方分権の確立した歴史を持つ英国と、そのような経過をたどっていないドイツや日本とでは、現在の集権化の傾向についての状況判断も自ら異らざるをえない。

すなわち、わが国の地方分権は、強力な中央集権体制から付与された伝來的な分権に止まるのであって、固有の分権という史的経過をたどっていないのである。(9)

わが国において、地方自治法の制定以前、地方に対する中央集権的官僚制の拘束がいかにか長く強力に行なわれたかをかえりみると、現在の集権化の傾向を相対関係の名のもとに安易に是認するときは、再びかっての体制に逆行する危険は少なくないのである。

ロブソン報告の中、「中央政府との関係」において、「東京都と中央政府との関係は、長い間不満足な状態にある」とし、「その原因の一部は、新しい中央集権のすう勢に求められる。この動きのなかで、中央政府は、東京の行政は、地方自治にまかせるよりは中央政府がコントロールした方がうまくいくと考えており、また一方において、中央政府が東京に起っている問題を十分に理解し、認識していないことにその原因があるといえるだろう」と率直にのべているのであるが、これは日本の地方自治の性質を理解したうえでの見解であろう。

わが国における近時の国による行政監督の強化の傾向は、主に行政的統制

の一環であるが、この行政的統制の本質については、「中央と地方との間の相互信頼を基礎とした協力関係である」とし、わが国の地方自治の方向もこの意味の行政的統制を發達せしめることが必要であると解する考え方がある<sup>(10)</sup>

しかし、現在の中央統制の強化の方向は、果して「中央と地方の相互信頼」による新しい發展の方向であるといひ得るであろうか。

ここで考ふべきことは、立法的統制と行政的統制の區別である。国の政策として国民全体の福祉のために、総合的全国的觀點に立って行なわれる立法的統制は、中央と地方の調整の手段として重要であると考えるのであるが、かかる立法的統制と行政的統制とを同列に置くことはできない。<sup>(11)(12)</sup>ここで立法的統制といったのは、いわゆる行政立法を除いたものである。

現代国家における地方自治の危機的現象は、もちろん、以上觀察してきた集権化の傾向に止まるわけではない。解決をせまられている問題はあまりにも多くかつ困難である。

地方における行政事務量の増加に関連した、地方公共団体の区域の合理化の問題はいうまでもないが、特に最近注目を引いている人口の過密化と過疎化の問題、土地問題、民衆と為政者との離反すなわち政治的無関心 (apathy) の問題など、問題は山積している。

元来、これらの問題は、広く地方自治の問題として、総合的な立場から検討し解決さるべきものであるが、今回は問題を集権化の傾向にしぼって検討してみたのである。

新聞の報道によれば、動揺をつづけるフランス政府は去る5月28日、国民投票にかける法案を發表したが、その一つとして、ナポレオン時代に始つた極端な中央集権化を改めることを掲げている。

すなわち、「行政組織の中央集権化を改め、地域ごとに選挙された機関や労働組合、専門機関が地域經濟活動にこれまで以上に参加できるようにする」<sup>(13)</sup> というのである。

周知のとおり、フランスは、古来ヨーロッパ大陸においても代表的な中央集権制、官治行政の地方制度をもち、制度そのものもほとんど改められていない状態にあるが、このような国において、現在、その基本体制に疑問が投げかけられているということは、注目に価するといえよう。

ともあれ、今日、どのような形をとるにもせよ、地方自治の再編成の方向が避け難いものであるとすれば、われわれはわが国の地方制度の特質を十分に検討したうえで、住民自治の線にそった、わが国としての方向を見出さねばならない。

単に行政における能率の向上をはかるに急なあまり、日本国憲法の明記する「地方自治の本旨」がそこなわれることがあってはならない。その意味において、文頭に掲げた、英国の危機は日本の危機であるという、ロブソン博士の忠告は、わが国にとっては深い意義をもっているといわねばならない。

- (1) 渡辺 前掲書 224頁, 俵 前掲書 456頁, 杉村(章)前掲書210頁。
- (2) 渡辺 前掲書
- (3) 辻 清明「日本官僚制の研究」 156頁
- (4) 田中 前掲書11頁, 49頁, 俵 前掲書 478頁注(二)
- (5) 現在, 各省, 庁の地方支分部局として次のような機関がある。

警察庁(管区警察局) 行政管理庁(管区行政監察局, 地方行政監察局) 法務省(法務局, 地方法務局) 公安調査庁(公安調査局, 地方公安調査局) 大蔵省(財務局, 財務部, 税関) 国税庁(国税局, 税務署) 通商産業省(通商産業局) 農林省(地方農政局) 林野庁(営林局, 営林署) 運輸省(海運局, 港湾建設局, 陸運局) 郵政省(地方郵政監察局, 地方郵政局, 地方電波監理局) 労働省(労働基準局, 労働基準監督署) 建設省(地方建設局)など。(田中 前掲書 48頁)

- (6) 長浜 前掲書 56頁
- (7) 同上 107頁
- (8) 辻 前掲書 140頁
- (9) 同上 134頁
- (10) 長浜 前掲書 140頁
- (11) 園部逸夫 「国と地方公共団体との関係」法学教室 No. 4 90頁
- (12) 「行政の統制」岩波現代法 4 171頁
- (13) 朝日新聞 43.5.30

(6.30. 1968)