

地方自治の理論 と構造

星野光男著

新評論 A 5 版 222頁

900円

地方自治の本質と民主主義の追求

わが国の地方自治は、従来、学問の分野では主として法制的な面からあつかわれてきたが、戦後、ようやく政治学、行政学の角度からもあつかわれるようになった。著者はこの本で、(1)地方自治と広義の民主主義との関連で、地方自治権発生の根源をあきらかにすること、(2)現代における地方自治と民主主義の関係をあきらかにすることの二つの道から地方自治の本質を探ろうとしている。

地方自治権の根拠を自然法的な固有権に求め、地方自治を民主主義実現の上に不可欠のものとする考えは、著者のこれまでの数々の著書の中に散見できる思想であるが、それが多くの学者の説を引用しながら、よく整理されている。

第1部地方自治権の本質。まず地方自治の本旨に関する学説を承認説、制度的保障説、固有権

説に大別する。承認説は、すべての権限は国に属するが、国がとくに必要と考えたものだけを地方団体に代行することを許したと考える。つぎに制度的保障説は、承認説の一種ともいえるが、これは、固有な地方自治権を確認・保証するのではなく、ただ憲法で保証しながら地方自治があると考え。最後の固有権は、地方自治は基本権であり、国家以前に存在し、したがってその権利は無制限で、国のそれに対する干渉は、原則として制限されるとみる。

地方自治に関する各国憲法と、各国の地方自治の実態については、大陸系と英米系に分け、その相異を次のようにみる。(1)組織・運営は、大陸系では画一的に法律で規定・制限されているのに対して、英米系では統一的な法律がある場合にも大幅に地方団体が自主決定をする。(2)中央・地方の関係では、大陸系は憲法で自治規定をもっていてもそれが法律に委任されさらに行政権に委任されるが、英米系は法律で宣言・明示された以外は地方団体が自主決定する。(3)議会の権限は、大陸系は英米系に比して小さく、それに反比例して上下の行政統制が強い。(4)国の官吏が大陸系では地方団体の中心的役割をもつ地位にまではいりこむが、英米系ではこれを

まったく排除する。

戦後のわが国の地方自治については「アメリカ・グループの中に入れられたりもしている」「果たしてそのような実態をもつものであるか」との疑問にこたえて、わが国が大陸系自治を温存しているその実態を焦点的に描写している。まず中央統制。憲法も地方自治法も「地方自治の本旨に基いて」と記しているが、その「本旨」の意味が不明確であり、「本旨」に対する適否の決定は行政府にまかされている。憲法は法律に、法律は政令にまかすものが多く、その結果、行政解釈で「本旨」を大きく改変してしまうような危険を内包している。つぎに事務権限の中央集中。地方団体固有の事務はきわめて少なく、当然許認可など多くの権限を国が留保している。さらに地方団体にはいりこむ国の官吏。

これらのことからいえることはわが国の地方自治は、憲法の「地方自治の本旨」という抽象的規定の上に組立てられ、しかもその言葉の内容は定まったものではなかった。したがって、地方自治の本質<本旨>は、抽象的で不明確なままに、具体的事項は、法律、政令にゆだねられ、その結果は強い中央官僚の統制に組込まれることになるのである。

ところで、地方自治に関する憲法規定と、地方自治の実態とはどう関係するか。英米系諸国では、憲法になんらの規定をもっていないのに、イギリス、アメリカ、スイスなどでは強い地方自治の実態をそなえている。これに対して、大陸系諸国では、多くはなんらかの憲法条章を持ち、ベルギー、イタリアなどでは三権にならぶ第四権としての地方主権さえ宣明されているがいずれも地方自治の十分な基礎をもっているということではない。こうみると、地方自治の実態の存否は、ほとんど憲法とかかわりない、ということになる。わが国における地方自治論議は、憲法規定をめぐる展開してきたが、地方自治の実態が憲法規定とかかわりないものとするれば、そのような法解釈論議はほとんど無意味なものではなかろうかという。

そこから著者は、もちろん憲法規定をもつことの意義は重要であるが、「同時にそれに生命を与え、地方自治の実態を確立せしむるには、法解釈にとどまらず地方自治の本質を究明し、その基礎の上にたった理論が打ちたてられなくてはならない」と説く。

さて、地方自治権の本質と民主主義とは、いかなる関係をもつか。地方自治権が自然法的固有

権であるとしても、もしも現代民主主義との関連で地方自治の意義が十分認められないとすれば、それを確立・存続させることの現代的意義は否定的に考えざるをえないだろう。

両者の相関性を否定する者の主張は、いまや中央政府の民主化とコミュニティ地盤の崩壊により、かつての相関性の意義は失われ、やがては消滅するだろうというものである。これに対して相関性の肯定する者の説は、(1)地方自治は、専制・独裁に対する防波堤だとする。専制・独裁の時代はもとより、公選による中央政府と三権分立の確立された現代国家でも、その意義はいっそう重要であるといい、人間の理性と権力の座についての疑問を根底にもつ主張であり、さらに、(2)相関性否定論が民主主義を平等性、画一性に求めようとしているのに対し、地方自治による多様性とさまざまな地方的利益の主張の中にこそ民主主義の本質があると説く。

この相関性の問題についての著者の立場は、もちろん肯定論であり、「中央政府の圧政の防波堤となり、その行きすぎを是正し、地方的民主主義の実験によって中央政府の改革を先導すること、そして国全体の民主主義の土台となることなど」伝統的
地方自治の存在理由は、今日に

においてもまったく異なることはないといっている。

最後に著者は、たとえば広域化とか行政能率などの行政的見地から地方自治を論ずる見方に対して、「地方自治が現代において存在理由をもつとすれば、いうまでもなく行政目的は当然政治目的のなかに内包せられるものとなる」と書いている。すなわち、行政目的から地方自治に求められるものにチープ・ガバメントがある。著者によれば、その必要性は否定されるものではないが「それはあくまで民主主義の政治目標を果たす上でのひとつの手法にすぎない」というのである。

以上、この本の内容を紹介してきたが、そもそもわが国に伝統的
地方自治が存在しているかどうか、そのことが自然法的固有権とみる地方自治権の理論とどう関連するか、という問題は読者の宿題にのこされた印象である。また、部分的には論理の運びになじめない文章もあるが、それは、この本が学位論文として書かれたせいかもしれない。
<松本得三・横浜市参与>

あとがき

アンケートにご回答下さった方々に厚くお礼申しあげます。貴重なご意見を今後の市政に生かしていきたいと考えます。〈N〉

調査季報 6-438

25

1970年3月31日

編集・発行——横浜市企画調整室

横浜市中区港町1-1

印刷——有限会社 宮村印刷所

横浜市南区永楽町2-22