

地方分権論 A

2017 年度春学期

第 10 回 (資料)

2017. 6. 16 (金)
第 4 限 (14:45~16:15)

3 号館 1104 室

片木淳

katagi◎waseda.jp (◎は@)

次回までに

(討論資料)

ヴァイツゼッカー旧独大統領「地方自治体の意義」

(最後に掲載) を読んで、研究しておくこと。

1 戦後の地方自治の歴史（年表）

- 昭和 20年 終戦
- 21年 第1次地方制度改革
- ・ 知事・市町村長の直接公選
 - ・ 20歳以上の男女の普通選挙制度
 - ・ 条例制定、長・議員の解職請求等の直接請求制度
- 22年 日本国憲法の施行
- ・ 第8章に「地方自治」
- 同年 第2次地方制度改革（地方自治法施行）
- ・ 知事等都道府県官吏の地方公務員化
 - ・ 機関委任事務
- 23年 警察法、教育委員会法の制定
- ・ 市及び人口5,000人以上の町村に自治体警察
 - ・ 教育委員公選制
- 24年 **シャウプ勧告**
- ・ 3原則
 - ① 中央・府県・市町村間の事務の明確な区分
 - ② 事務の効率的執行の確保
 - ③ 市町村優先の事務再配分
 - ・ 地方財政平衡交付金制度→創設（25年）
- 25年 **地方行政調査委員会義（神戸委員会）勧告**
- 27年 講和条約 日本独立
- 同年 地方制度調査会 発足
- 28年 町村合併促進法施行（昭和の大合併、昭和36年までに、市町村数は
ほぼ3分の1に）
- 29年 市町村自治体警察の廃止
- 同年 地方交付税制度
- 31年 指定都市制度
- 同年 教育委員の公選廃止
- 37年 第1次臨時行政調査会
- 56年 **第2次臨時行政調査会**
- 58年～平成5年 第1次～第3次臨時行政改革推進審議会（行革審）
- 平成 7年 地方分権推進法施行、地方分権推進委員会発足
- 12年 地方分権一括法施行

2 「シャウプ使節団日本税制報告書（1949年8月27日、抜粋）」

REPORT ON JAPANESE TAXATION BY THE SHOUP MISSION

(税制使節団長)

カール・S・シャウプ＝コロムビア大学、商学部教授兼政治学部大学院教授

第三編 A 地方財政の諸問題

地方団体の財政の現状は、特に五つの重大な弱点あるいは問題に悩まされている。

- 1 市町村、都道府県および中央政府間の事務の配分および責任の分担が不必要に複雑であり、また重複している。
- 2 如上三段階の統治機関の間における財源の配分が若干の点において不適當であり、また中央政府による地方財源の統制が過大である。
- 3 地方自治団体の財源は地方の緊急経費を賄うには不足である。
- 4 国庫補助金および交付金は独断的に決定されることが多い。それらは金額を予知することができず、各地方間における必要額の相異を適当に考慮することなくして定められ、時には地方が国庫支出額と同額を負担することが要求されて、地方財源に無理をしいることがある。総じて、それらを受ければ、中央政府が地方に対して細い点において過度の統制を行使するようになるのである。
- 5 地方団体の起債権限はきわめて嚴重に制限されている。

B 強力なる地方団体の必要

地方団体の事務は特に国民と密接なものがある。これらの行政事務のうちには、教育、病院、疾病の予防、衛生施設、救済、母子厚生、警察、消防、街路、リクリエーション、住宅および不具者の世話といったような重大な行政および施設が含まれている。それらは特に各個人のための機会とよりよき生活条件、より大なる安全保証および不幸の防止を与えようとするものである。日本またはいかなる国でもその将来における進歩と福祉とは、他の如何なる要素にも劣らず、地方団体の有効な行政の量と質とにかかっているのである。

しかのみならず、地方団体は、民主的生活様式に潜在的な貢献をするものであるから、強化されねばならない。強力な、独立した、実力ある地方行政団体があれば、政治力は、遠隔の地にあり、且つ個人とは無関係の中央政府に集中されるよりもむしろ分散され、国民の身边におかれるのである。

地方団体は国民を教育し、民主主義の技術の指導者を養成するのに有効な手段を備えている。地方団体の運営方法は国民が容易に監視し、また理解することができる。国民は彼が地方行政から受ける利益とそれに要する費用との間の関係を明確にはかり知ることができる。地方の段階において発達した習慣と態度とは、国の段階において政府の行動に影響をおよぼすに至ると期待してよからう。

地方自治はまた、ある仕事は個々の地方の独特な必要と問題をよく知っている小さな単

位によった方がより効果的に遂行できるというだけの理由で重要である。

もちろん、地方自治に対する反対論はある。時には独立の地方団体が想像力に欠け、無能であり、あるいは腐敗していることもある。時には誤謬を犯すこともある。地方によっては適切な地方行政を維持するにはあまりにも貧困であるかあるいは立遅れていることもある。地方的に処理できる税収には限りがあるので、実際多くの地方は完全に自給自足をするまでに立至ることができないのである。これらの理由の故に、地方自治の概念は極端にまでもって行くべきものではない。

日本においては、地方自治の原則は最近までは実現し得るものとして広く受け容れられるまでには到ってなかった。それ故に、地方自治に関する現実的見解においては妥協が必要であることはこれを認めるとしても、日本における問題は、依然として、国の支配を減じ、地方団体の独立を増すことである。次の段階は、明らかに、地方自治の形式に実質を加えるために、地方団体に適当な独立財源を与えることである。

C 日本はよりよき地方団体を出現せしめることができるか

日本は戦争の結果非常に貧乏になったので、強力にして進歩的な地方団体を維持しようとしてはならないとはしばしば論ぜられるところである。しかしながら、日本は地方機関を改善することができるという意見には強い立場を与えることができる。確かに、地方経費が増加すれば、それに応ずる税収を国または地方団体のいずれかが徴収することが必要になるであろう。問題は減税して住民に対する地方団体のなすサービスを少なくするか、それとも増税してより多くのサービスをなすか、何れが望ましいかということである。減税をすれば、国民の購買力は増すであろうが、国民はその多くを消費を増すように使用するであろう。しかし、消費財は主として食料と原料の供給によって限定せられるが故に、個人の消費が増せば価格を吊上げまたは不要の贅沢品に対する消費を増すことになるであろう。日本は、減税によってその輸出市場向け生産力が増加しなければ、減税による実質的利益は受けないであろう。かかる輸出向け生産の増加は、減税が資本の蓄積を増加する程度または生産資源を輸出市場に転換する程度まで起るにすぎないであろうが、かくの如く資本蓄積の行われる程度または資源が輸出市場へ転換される程度は小さいと見積っても差支なかろう。これに反して、これと同額の金を地方団体に与えるならば、その結果は日本の最大の資源、すなわち国民に対する直接投資となり、その投資は改善された教育、よりよき健康、より大なる保証と安全、および拡張された機会の形をとるであろう。

国民の生活水準を高めるのに二つの方法がある。一つは個人的消費物資の供給を増すことであり、他は集団的消費物資の供給を増すことである。日本国民の生活と安寧の水準を高めるのに最も有望な方法の一つは、その集団的消費を増加することである。この種の消費は、主として国産品によって供給でき、海外からの輸入に依存するところがきわめて少い。これに反して、個人的消費を増加しようとする企ては直ちに、海外市場という面倒な問題を引起すのである。かくして、純経済的根拠から、強大にして、発展する地方団体に

有利な強い主張がなされ得るのである。

【出典：神戸都市問題研究所・地方行財政制度資料刊行会「戦後地方行財政資料 別巻1 シャープ使節団日本税制報告書」(1983年、勁草書房)。旧漢字は当用漢字等に置きなおした。文中、不適当な表現があるが、歴史的文書であるのでそのままにした。下線は片木】

3 地方行政調査委員会議「行政事務再配分に関する勧告」(昭和25年12月22日、神戸勧告、抜粋)

第二 国と地方公共団体との関係

一 国と地方公共団体との基本的な関係

今日いかなる国家においても、近代的な経済機構の発達したところでは、国と地方公共団体とは複雑な網の目で結ばれているのであって、市町村又は府県が孤立してその活動を維持することはほとんど不可能となっている。したがって、地方公共団体が行う行政であっても、なんらかの意味で国家的な影響をもち、又は国民的関心の対象とならないものはないといって過言ではない。

しかし、国家的影響があり、国民的関心の対象となるということは、直ちにその行政が、あるいは国民の身近かにおいて処理され、あるいは個々の地方の独特な必要と問題をよく知っている小さな単位によって処理されることを排除することを意味するものではない。すなわち、今日の国家においては、一方において、国家的影響がますます大となり国民的関心がますます強まると同時に、他方、ますます国民の身近かにおいて、国民が容易に監視し又は理解することが可能な方法において、国民の意思のもとに周密に行われなければならない種類の行政が増大して来ているのである。ここに事務再配分の複雑さと困難さがある。また、その事務がたんに国家的影響があり、又は国民的関心の対象となるというだけの理由で直ちに国の事務とすることができないゆえんがある。

このような状況のもとにおいては、国と地方公共団体とは対立的に考えられるべきではなく、国も地方公共団体も、事務の種類と性質とに応じて、機能を分ちつつ一つの目的に向って共同することは当然であるといわなければならない。問題は——国又は地方公共団体のみが処理すべき少数の事務を除いて——国と地方公共団体との双方の利害に関係のある多数の事務について、国と地方公共団体とがどのような形で協力しつつ最大の効果をあげるようにするか、ということではなければならない。

この点に関し、シャープ使節団の「能う限りまたは実行できる限り、三段階の行政機関の事務は明確に区別して、一段階の行政機関には一つの特定の事務が専ら割り当てらるべきである。そうしたならば、その段階の行政機関は、その事務を遂行し且つ「般財源によ

ってこれを賄うことについて全責任を負うことになるであろう」という勧告は、当会議が事務の再配分を検討し立案するにあたって、重要な指針となったことは、前述の通りである。国家的にも影響があると同時に国民の身近かにおいてその意思により処理されなければならない多数の事務について、従来は、国の事務という建前を採り、地方公共団体又はその機関にその一部を委任しその処理を義務づけるとともに国は指揮監督権を行使するという方法が採られていた。しかし、このような方法のもとにおいては、国、府県又は市町村のどの単位に責任があるかが不明確であり、その結果国民がその支払った税金がいかにして有益且つ貴重な行政の形をなして自己に帰って来るかを理解することを不可能にしていた。したがって、今回の事務の再配分にあたっては、国と地方公共団体とが共同しつついかにして責任の明確化を図るかという点に重点が置かれたのであって、ここに新しい国と地方公共団体との関係が確立されなければならないゆえんがある。すなわち、

- 1 市町村又は府県の責任とされた事務については、市町村又は府県は、それを遂行し且つ自らの財源によってこれをまかなうことについて全責任を負うべきであって、国は、従前のようにその成否について後見的な配慮や懸念をなすべきではない。したがって、このような事務については、これまでのように国がいわゆる監督権を行使する必要もないわけである。
- 2 しかし、このようにして地方公共団体の事務とされたものであっても、なんらかの意味で国家的な影響をもち、又は国民的関心の対象となっているものが少なくないから、国が主として情報を公開し、援助若しくは助言又は勧告を与え、著しい不均衡を調整し、最低水準の確保を図る等のことを必要とする場合も考えられる。但しこの機能はあくまで好意ある援助であり、サービスであって、権力的な監督であってはならない。
- 3 同時に国の責任とされた事務の処理を地方公共団体に委任することができる場合には、必要やむを得ない最小限度にとどめ、地方公共団体が国の代行機関として働く範囲を極力縮小すべきである。このような事務については、事務の責任者たる国が経費の全額を負担し、責任達成上必要な範囲の監督権を保留することは必要であろうが、監督の方法はつとめて合理化されなければならない。なお、国と地方公共団体との基本的な関係は、地方自治法のうちに明記すべきである。

(以下、略)

【出典：杉原泰雄ほか『資料 現代地方自治 「充実した地方自治」を求めて』（2003年、勁草書房）】

4 臨時行政調査会「行政改革に関する第三次答申」（「基本答申」、昭和 57 年 7 月 30 日、抜粋）

第 4 章 国と地方の機能分担及び地方行財政に関する改革方策

国と地方の関係を見直すに当たっては、国の行政と地方の行政とは対立するものではなく、共通の行政目的の実現を分担し責任を分かち合う関係にあるという考え方に立つべきである。

今日、国民が求めている行政改革を進めるには、国民に身近で、かつ総合的な行政主体である地方公共団体、特に市町村の在り方を中心として、国・地方の関係を全般的に見直す必要がある。そして、徹底した減量と膨張抑制への努力と併せて、今後、新たな視点から地方行財政の場において「選択と負担」の仕組みが明確に位置付けられるべきである。これが本問題の基調をなす改革理念である。

本答申がこのような理念に立ったのは、今日、経済社会の変化に伴う様々な制約条件の下において、地方自治の分野で従来以上に自主・自律を基本とする対応が求められていると判断したからである。

このような基本的な認識の下に、本章では、国と地方の機能分担及び地方行財政の在り方について、次に示す改革視点に基づく基本的な改革方策を提言することとした。

(1) 国と地方の機能分担

- ① 住民に身近な行政はできる限り地域住民に身近な地方公共団体において処理されるよう、事務の再配分の推進
- ② 最も地域住民の意思が反映され、地方自治が最も実現されやすい市町村の行政機能の強化
- ③ 国の地方公共団体に対する規制や関与の積極的な緩和

(2) 地方行財政の在り方

- ① 民間の自立・自助を基本とする民間活力の活用
- ② 地方行財政における「選択の負担」の仕組みの導入と地方公共団体間における財源の一層の均てん化などによる地方行財政の自立性、自律性の強化
- ③ 補助金等の一般財源措置への移行を含む整理合理化の推進
- ④ 地方公共団体自らによる事務・事業や組織・機構の整理合理化及び定員や給与、退職手当の適正化

1 国と地方の機能分担の合理化

(1) 基本的考え方 (略)

(2) 機能分担の見直し

ア 国と地方公共団体の機能分担については、次に示す「地域性」、「効率性」、「総合性」という基本的視点に立って、個々の事務の性格、特性に即した検討を加え、逐次、見直しを図るものとする。

- ① 地域住民の日常生活に直接関係する行政等主として地域的利害や実情を踏まえて意思決定することが適当な事務は、地方公共団体の事務とすべきである。また、その性格上、国の事務とされるものでも、地域の実情を踏まえて処理すべきもので国が一定の方針、基準を示すことにより、全国的な統一性、公平性を確保できるものについては、機関委任などにより、その実施事務は、地方公共団体において処理することとすべきである。(地域性)
 - ② 国民の側にとっても行政の側にとっても良質な行政サービスを最も効率的に供給し得る行政主体において、当該事務を処理することとすべきである。(効率性)
 - ③ 相互に密接に関連する地域性の高い行政事務については、地方行政の総合性を確保する観点から、極力、地方公共団体において処理することとすべきである。(総合性)
- イ 国、都道府県及び市町村間の機能分担については、まず、地方自治が最も実現されやすい基礎的自治体である市町村にできるだけ事務が配分されるべきである。また、市町村を包括する広域の地方公共団体として、都道府県が処理することとされている事務についても、市町村相互の協力によって対応できる事務は、極力、市町村において処理することとすべきである。さらに、国と都道府県との関係においても、都道府県相互の協力によって対応できる事務は、極力、都道府県において処理することとすべきである。
- ウ 国と地方公共団体の機能分担を具体的に検討するに当たっては、次の諸点に留意する必要がある。
- ① 国と地方公共団体との間で、広域性、規模、専門技術性等により、機能と責任を分担し合い、協力共同して行われなければならない事務分野が相当広範に存在している。
 - ② 標準的な行政サービスについては、全国的に統一性、公共性をもって提供されることを国民は期待していると考えられる。一方、標準レベルを超えた地域の独自性に基づく行政サービスについては、地域住民の選択と負担によって行われる限り、地方公共団体間にある程度の格差があるのは当然と考えるべきである。
 - ③ 地方公共団体の間で行政能力に大きな格差があるが、事務の再配分を進めるに当たっては、可能な限り区域の拡大、職員の資質の向上等を通じて行政能力の向上を図る必要がある。また、全体としての行政の複雑化を来さない範囲で、地方公共団体の規模や行政能力に応じて事務配分を行う現行方式について、事務の再配分を推進する方向で再検討する必要がある。例えば、一定の人口規模以上の市について、現行の指定都市と同一又はそれに準ずる程度の事務配分を行うことを検討すべきである。
 - ④ 国と地方公共団体の相互信頼の確立が、極めて重要であり、その方策の一つと

して、各省庁と地方公共団体の間で、相互理解、行政能力の向上等の見地から、相互の人事交流、情報の相互活用、意見交換等を促進すべきである。

- ⑤ 一部の地方公共団体において、行き過ぎた上積み福祉の実施や国の水準を著しく上回る地方公務員の給与、退職手当の支給、過剰な定数配置等の実態がみられる。これらの点は、厳に戒め、是正されるべきである。

【出典：国立社会保障・人口問題研究所 HP「刊行物の案内」「所内研究報告」「日本社会保障資料Ⅳ(1980-2000)目次」「資料目次」「社会保障】

5 新制中学校の発足（昭和 22 年 4 月）

新制中学校の発足

戦後の学制改革の特色の一つは、中等教育の整理と義務教育の年限延長である。「学校教育法」の制定によって、新たに三年課程の新制中学校が発足し、小学校六年に続いて義務制とされたため、ここに九か年の義務教育制度が確立されることとなった。

従前の学制では、初等教育である国民学校初等科に続く学校としては、中学校、高等女学校、各種実業学校を含む中等学校と、国民学校高等科および青年学校とが設けられた複雑な制度であり、かつ高等教育への進学についてもこれらの学校の中にはその道がはばまれているものがあり、教育の機会均等の理念からも当然改められるべき状態であった。また、義務教育年限の延長についても再三議題にのぼっており、事実昭和十六年の「国民学校令」では、義務教育年限の二年延長が規定され、十九年から実施を予定されていたが、戦争のためにその実施が延期せられていた経緯もあった。新制中学校の発足は、このような問題を一举に解決することとなったといえよう。それにしても敗戦後の極度の疲弊の中でこの大胆な改革に踏み切ったことは、国民の教育への期待と熱意の現われであり、その後のわが国教育発展の基礎を作ったものとして評価されるべきことである。

学校教育法によれば、「中学校は小学校における教育の基礎の上に、心身の発達に応じて中等普通教育を施すことを目的とする。」ものであって、そのため次の目標の達成に努めなければならないことが定められた。

1) 小学校における教育の目標をなおじゅうぶんに達成して、国家および社会の形成者として必要な資質を養うこと、2) 社会に必要な職業についての基礎的な知識と技能、勤労を重んずる態度および個性に応じて将来の進路を選択する能力を養うこと、3) 学校内外における社会的活動を促進し、その感情を正しく導き、公正な判断力を養うこと。

発足当初の新制中学校

新制中学校は昭和二十二年四月から発足したが、同年第一学年の生徒のみを義務就学とし、以後学年進行によって二十四年度に全学年の義務就学が完成した。その間に二十三年度からの新制高等学校の発足に伴い、旧制中等学校の二年生と三年生は、新設の高等学校に中学校を併設して希望者はその二年生、三年生として教育するなどの経過措置がとられた。

発足当初の新制中学校は、予算や資材の不足から、校舎、設備、教材、教具のすべてにわたり、また教員組織についてもきわめて不十分な状態であった。ことに、中学校はなんらの母体や下地をもたずに発足したため、特に校舎や教室の不足は深刻をきわめた。戦災をまぬがれた旧高等小学校などを転用して独立校舎をもちえたものは、当初、中学校の一五%にすぎず、二十四年四月当時、二部・三部授業を実施するもの二、二六八教室、講堂や屋内体育館を間仕切りしているもの三、三四二教室、廊下・昇降口・物置きなどを代用しているもの三、〇九〇教室というありさまで、いわゆる青空教室や不正常授業はいたるところでみられた。教員の約半数は国民学校からの転任により、その他は青年学校や中等学校からの充足によってまかなわれたが、それでも発足当初の教員充足率は約八一%であり、必要な免許状を持たないものの比率はきわめて高い状況であった。私立中学校への教育委託の方策も行なわれた。これは公費による生徒当たりの委託経費をもって、一定の条件を定めて私立学校に教育を委託する方法であった。この委託制度も実施に関して問題が多く、新制中学校全学年収容が完成した年度を限って廃止された。中学校教育の機会をすべての者に与えようとする方策は、「学校教育法」の規定に基づく中学校通信教育の制度にもみられる。二十三年度から始められたこの制度は、尋常小学校卒業者および国民学校初等科終了者に対し、通信により中学校程度の教育の履習を保障しようとするもので、限られた学校で実施されたが、二十七年度全国で七中学校、生徒数も二、六一一人にすぎなかった。かくて関係者の非常な努力によって、二十三年度の就学率は九九・二七%を誇ったが、敗戦後の生活困窮や家族離散等のため、長期欠席者の数も多く、また昼働いて夜学ぶ者等のために、東京、大阪等の大都市においては、必要やむをえず夜間に学級を開設する中学校が現われたのも見のがしてはならないことである。

このような困難な事情のもとで出発した新制中学校も、相次いで講じられた学校施設、教員の給与、定数等に関する改善・充実の措置によって逐次整備され、数年のうちに前期中等教育学校として一応の充実と安定を加えることとなった。なおこの間、戦後各学校に一般化したPTA（父母と先生の会）が資金面等できわめて大きな役割を果たしたが、このことがのちにPTA本来の性格と目的について新たな問題を引き起こすことにもなったのである。

【出典：文部科学省 HP「白書・統計・出版物 > 白書 > 学制百年史 > 一 新制中学校の発足と義務教育年限の延長】

6 現行警察制度の誕生（昭和 29 年 7 月）

第 2 章 日本警察 50 年の軌跡と新たなる展開（平成 16 年警察白書より抜粋）

第 1 節 現行警察制度の誕生と変遷

1 旧警察法の制定と警察の民主化

(2) 旧警察法の制定

昭和 20 年 8 月の終戦直後、日本の民主化を進める連合軍総司令部は、警察制度の根本的改革を図ろうとしたが、混乱した社会情勢等を踏まえ、憲法及び地方制度の改正に当たっても、当分の間、警察制度は現状を維持することとした。その後、総司令部内における意見の調整を経た後、片山内閣総理大臣の求めによりなされたマッカーサー元帥の裁定により、総司令部の最終案が作成され、旧警察法（昭和 22 年 12 月 17 日法律第 196 号）の制定に至った。

旧警察法の理念と特徴

■ 警察の地方分権

それまでの国家警察制度を改め、市町村の自治体警察を基本とした。すべての市及び人口 5,000 人以上の市街的町村は自ら警察を維持する一方、その他の地域（主として村落部）は国の機関である国家地方警察の管轄とした。市町村警察は、国家非常事態の場合を除いて、国家地方警察の指揮監督を受けず、また、都道府県の国家地方警察は、知事の所轄の下に置かれる都道府県公安委員会がその運営を管理した。

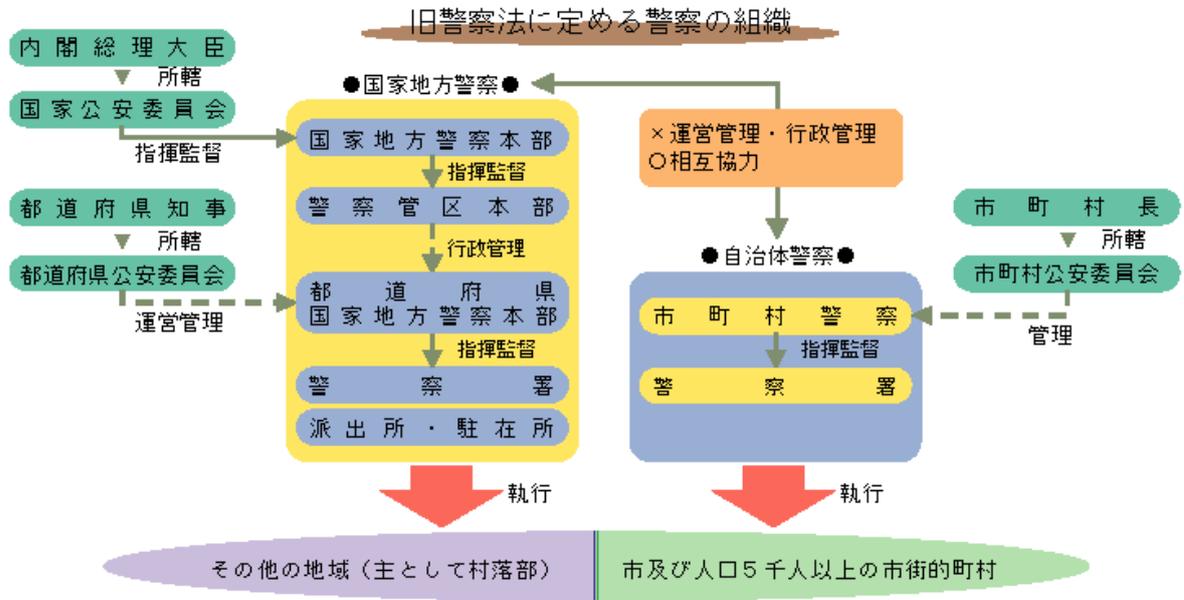
■ 警察の民主的管理

警察を民主的に管理し、かつ、その政治的中立性を確保する制度として、公安委員会制度を採り入れた。公安委員会は、市民の代表者たる委員によって構成される合議体の機関であり、国、都道府県及び市町村に置かれ、内閣総理大臣、都道府県知事及び市町村長から独立して職権を行使した。

■ 警察の責務の限定

警察の責務を、国民の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の捜査、被疑者の逮捕及び公安の維持に当たることとし、警察の活動は厳格にその責務の範囲内に限られるべきことを明らかにした上、権能の濫用を戒める旨を特に規定した。

図 2-1 旧警察法に定める警察の組織



2 新警察法の制定—市町村警察から都道府県警察へ

警察庁開庁式（昭和 29 年 7 月 1 日）—この日から現行警察制度が施行され、都道府県警察が発足した。

（写真省略）

旧警察法は、その弊害を改善すべく、施行後 7 年間で 8 回にわたり改正が行われた。しかし、制度に内在する根本的な問題点を是正することはできず、財政負担に耐えられない市町村の多くは、自治体警察を返上した（旧警察法施行時点の自治体警察の数は 1,605、うち町村警察は 1,386 であったが、現行警察法制定直前には、自治体警察の数は 402、うち町村警察は 127 にまで減少した。）。

折しも、地方の治安は極度に悪化し、殺人、強盗等の凶悪犯罪が頻発するとともに、社会不安を背景とした大規模な集団暴力事件が相次いで発生したことから、警察の制度や機構の再検討は、いよいよ国民の重大な関心事となった。そして、昭和 27 年 4 月に我が国の独立が回復されるや、警察制度の抜本的な改正は、占領政策の是正の一環として、急速に具体化されていった。

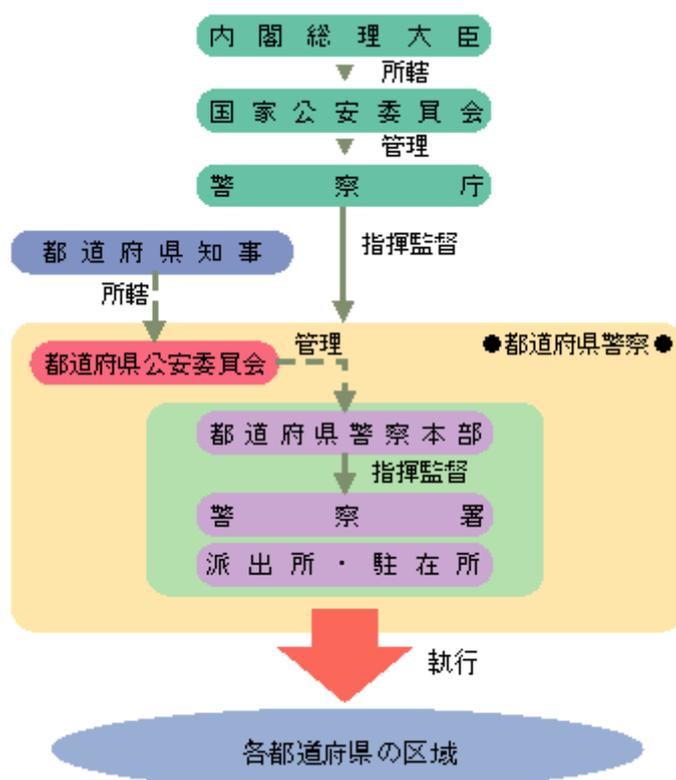
こうして、政府は、旧警察法に代わる新たな制度を構築すべく、28 年 2 月、第 15 回国会に警察法案を提出した。この法案は、現行警察法と同様、警察の基本的な単位を都道府県とするとともに、警察事務の国家的な性格を踏まえた国の関与を規定する方向を目指したものであったが、衆議院の解散のため廃案となった。

その後、警察制度改革は、地方制度調査会（27 年設置）においても議論され、28 年 10

月の答申では、〔1〕警察の単位は都道府県を基本的単位とし、大都市には例外として市警察を設けるべきこと、〔2〕国は、国家的事件に関して都道府県警察を指揮監督するほか、警察費について一定の負担をすべきことなどの見解が示された。

政府は、この答申や第 15 回国会の審議過程等を踏まえ、新制度の検討を進めたが、法案の作成に当たって配意した点は、警察の民主性と能率性、国の関与と地方分権、治安責任の明確化と政治的中立性の確保という、相対立する要請をいかに調和させるかということであった。その結果、第 19 回国会に提出された警察法案は、第 15 回国会提出法案と同様の方向を目指しつつ、内閣と国家公安委員会との関係、都道府県警察に対する国の関与の程度、大都市警察の存廃等について更なる見直しを加えたものであった。国会では精力的に審議が行われ、警察庁長官、警視総監及び道府県警察本部長の任免権を国家公安委員会に付与すること、大都市に市警察部を置くことなどの修正が加えられた後、法案は 29 年 6 月 7 日に可決され、翌 8 日に法律第 162 号として公布された。

図 2-2 新警察法に定める警察の組織



新警察法の理念と特徴

■ 警察の民主的運営の保障

旧警察法と同じく、公安委員会制度を国と地方の双方で存続させ、警察の民主的な運営の保障を図るとともに、都道府県に警察事務を団体委任することで、都道府県議会を通じた住民の監視を受けることとした。

■ 警察組織の能率的運営（都道府県への分権・一元化と国の限定的関与）

警察組織の規模を、現実が発生する警察事象の処理に当たる上で合理的かつ効率的なものとするため、都道府県を構成単位とし、大都市の警察事務も都道府県警察で一元的に処理することとした。他方、警察事務は国家的性格と地方的性格を併有しているものの、個々の事務ごとにその性格が国家的であるか地方的であるか明確に区別することが困難であることから、執行事務を行う警察組織を都道府県警察に一元化しつつ、警察庁長官の指揮監督制度、地方の警察予算の国庫支弁制度、上級幹部職員を国の職員とする地方警務官制度等を設け、一定の範囲で地方の警察運営に国が関与することとした。

■ 政治的中立性の確保と内閣の治安責任

内閣は国会に対し警察行政についても責任を負っており、法律案の国会への提出権等も有していることから、国家公安委員会委員長は国务大臣をもって充てるとともに、警察庁長官及び警視總監の任免に内閣総理大臣の承認を要することとして、内閣の治安責任の明確化を図った。

【出典：警察庁 HP「警察白書」「平成 16 年警察白書」。下線は片木】

(次回討論資料)

ヴァイツゼッカー「地方自治体の意義」

1 「逆説的展開

2 我々は、時に相互に矛盾したように見えるいくつかの展開と同時にかかわりを持って
3 おります。一方において、我々は、世界的な出来事と世界的な思考の時代に生きており
4 ますと同時に、他方において、我々の心の中に地方自治体や地域団体に対する信頼とア
5 イデンティティの気持が改めて目覚めてきているのであります。

6 一方において、世界的広がりをもつ技術的、経済的、安全保障政策的、社会的及び
7 文化的過程が我々に従来の国境をすべてとびこえた全世界的な協力、協働を迫っており
8 ます。

9 しかし、他方において、現代の人類社会がますます複雑化し、全体の見通しのきかな
10 いものになっていることに対する不安感も、また、生じてきております。故郷喪失の思
11 いと馴れ親しんだものへの憧憬は、歴史的、文化的ルーツへの回帰の道に我々を導く
12 のであります。人類は、たとえ事実上一体のもとなるべく成長しているとしても、まだ、
13 我々をして気持の上でも相互に結びつけることのできるような世界史的統一体にはなっ
14 ていないのです。

15 そこで、個々の人間が、自らの生活空間を再び全体的見通しのきくものとするため、
16 確固たる足場を彼の馴れ親しんだ、疑いを抱くことのない価値に求めたとしても、無理
17 はないわけであります。ここから、彼自身の地域がもう一度見直されるようになり、人
18 間にとって、地方自治体の偉大な活動が非常にありがたいものと感じられるようになる
19 のであります。このような地方自治体の活動は、野心的な市町村長がそのように計画し
20 たから生じてきたというようなものではなく、市民の気持と必要性に照応して出てきて
21 いるものであります。

22 しかしながら、我々は、また同時に、一国だけで、その国の中だけで解決できるよ
23 うな問題は殆んどないということを知っております。自然の維持管理、環境、交通、健康、
24 電気通信……誰でも、その例をあげることができるのであります。これら全ては、超国
25 家的な処理を可能ならしめる方向に我々を駆り立てます。そこで、地方自治体や地域団
26 体への根ざしの気持とともに、ヨーロッパに対するアイデンティティの感情も、また益々
27 大きなものとなっているのです。

28 (中略)

29

30 地方自治体政治の責任の重さ

31 先程、この会議で審議されるべきアピールが読みあげられました。皆様が、地方自治
32 行政にはそれにふさわしい地位が与えられなければならぬ、地方自治行政は保護され、
33 強化されなければならぬと主張されるのは、もっともなことであります。

34 それらは、欠くべからざるものであります。なぜなら、地方自治体政治は、どの国に
35 おいても事実、政治の中核そのものであるからであります。地方自治体政治は、個々の
36 市民にとって最もわかりやすいものであり、そして、また、私はいつも感ずるのであり
37 ますが、すべての政治家自身のための上級学校でもあります。なぜなら、地方自治体政
38 治においては、政治家は、イデオロギー的ユートピアをもって逃げることは許されず、
39 彼が地方自治体の中で公言し、約束したことは、彼自身によって実証されなければなら
40 ないからであります。彼の同僚市民は、彼の言行が一致しているかどうかを実に正確に
41 チェックすることができます。また、彼の同僚市民は、政治的敵対者との争いが単にそ
42 の敵対者から権力を奪ってしまおうとしてなされているものか、あるいは、本当に地方
43 自治に関することでなされているものなのかを、チェックすることもできるのであります。
44 地方自治体政治においては、最善の道をめぐって政治的敵対者と堂々と、そして必
45 要があれば激しく争いながら、にもかかわらず、常に敵対者のうちに隣人と同僚市民を
46 見出し、敬意を表し、尊敬するということを学ぶのであります。

47 そして、このようなことができるようになれば、いつでも、我々の市民は我々政治家
48 を信用するようになるであります。反対に市民が我々政治家がこの道から逸脱して
49 いると感ずる場合には、我々の路線、そして我々の職業全体を不信の目で見ることにな
50 るであります。さらに重要なことは、地方自治体政治においては、他のどのレベル
51 の政治に比べましても、市民が政治に責任ある立場で参加してゆくことがより可能であ
52 るということであります。郷土を愛する気持と郷土の利害に対する関心がちゃんとある
53 所では、政治的課題に対するいきいきとした関係が生じて参ります。政治的課題は、一
54 にぎりの人間に留保されるべきものではなく、すべての自由な市民に分かたれるべきも
55 のであります。そのために、地方自治体は、さらに広い権能を必要とし、そしてそれ故
56 にこそ、地方自治行政は、その侵すべからざる自由と責任において、常に、我々の共同
57 体全体にとって、責任ある自由の試金石となるのであります。

58 (以下略)

59
60 (1986年4月30日～5月3日、ベルリン。「第16回地方自治体及び地域団体ヨーロッパ
61 会議」におけるドイツ連邦共和国大統領(当時)の演説から抜粋、作成。)

62

63 【出典：拙著『地方分権の国 ドイツ』(昭和63年、ぎょうせい) P.247】