

Kisa Shigeo  
木佐茂男

# 豊かな 地方自治

ドイツを歩いて考える

いま初めて紹介される豊かな生活を生み出す

ドイツ地方自治のシステム

## はしがき

旧西ドイツで豊かな社会の建設が「社会国家」を合言葉にいっそう促進されはじめた頃、古い精神構造をもつ社会に批判的な学生たちは大学紛争で抵抗を示した。その後彼らは、続々と行政官、裁判官、検察官となり公共部門に入っていった。すでに彼らを受け入れる素地となる政権交替もあったのである。市民社会も急速に開かれたものになっていき、あらゆる事柄が改革の対象になった。

同時代の日本。私は山陰の小さな街で大学生活を送っていた。私の大学進学の年は、東京大学の入学試験が中止された1969年である。他の受験生と一緒に右往左往した後、私は地元の大学に入った。いわゆる大学紛争のため、入学式も講義もなく、アルバイトをし、ときたま本を読んでいた。私の地方自治への関心は当時の諸体験に由来する。

さしたる工場もないことから誘致されたキューポラのある鋳物工場で、毎日黒くなつて黙々と働いた。長く勤めているおばさんたちの日給が480円だったのに、新米の私は大学生というだけで確か100円くらい多かった。間もなく倒産したこの工場はメーデーとも無関係に操業をしていた。ちまたに「山谷ブルース」が流れていた頃のささやかな労働者風生活の体験である。

新聞社や通信社の世論調査ではアルバイトとして泊まりがけで山口県に近い山間部を幾度か歩いた。調査内容に厳しさを求めるある新聞社は、住間不在だった家を夜間に訪ねさせる。無作為抽出で選ばれたつぎの家までひとつ山を越さなければならない。早春の肌寒く暗い山道で獵犬たちに追われながら、貧しい家庭を訪ねる。畠2枚ほどの小屋のような家に住む老夫婦が、税

金の徴収に来たのかと、家の中に入れてもくれない。戦後の厳しい徴税実務が1970年代に入っても影を落としていた。

大学2年の春まで地元の電鉄会社で観光バスの車掌をする。労働基準法の関係で女性バスガイドを乗せることのできない深夜や早朝を含む仕事が多かった。山間部の営業所にも泊まりながら、庵屋も増え日々変貌する過疎地を見ていた。

この頃、郷里島根県では、長きにわたって衆議院定数5名のうち4名までが保守党の指定席であった。代議士たちはすべてが大臣になり、総理大臣も後に誕生したほどの有力者ぞろいである。著名な代議士たちの地元で過疎が進んでいくのはなぜか。人の流出は、経済苦によるだけではなく、民主主義感覚や進取の気風に乏しい社会への抵抗もあるのではないかと考えるようになった。

以上のような学生時代の心象風景が私の地方自治研究の原点になっているのではと思う。

本書は、1985年からの2年間の留学時と、その後92年まで毎年行った現地調査に基づくドイツの地方自治の現場報告である。法制度や法理論の紹介が多い中で、本書は徹底して、現場がどのようなシステムになっており、どのように動いているのか、現場の人たちがどのように考えているのか、という問題意識から、日本とは大きく異なる地方自治の実情を「公務に携わる組織と人のあり方」という切り口から調べて整理したものである。

こうして、表(おもて)のテーマは、60年代末以降の西ドイツにおいて、政治のスタイルや社会のありようが大幅に変わった結果として削り出されてきた「豊かさ」を実感できる地方自治の実情の紹介である。

このところ、日本でも改めて地方分権の推進を目指した種々の議論が行われている。本書は、この動向を念頭におきながら取り上げるべき項目を選択した。同時に、現在の日本の論議において無意識のうちに、あるいは意識的に見落とされている各種の事項にも目配りをしたつもりである。それが、表のテーマを支えて本書の全体を通じて流れているいくつかの副旋律である。

その1つは、司法改革ないし救済システム整備のあり方である。地方分権推進委員会の中間報告(96年3月29日)も、分権後の社会における「司法統制」の重要性を語っており、実際にも国と自治体の間のみならず、自治体と住民との間での法律問題についても司法的コントロールが極めて重要な課題となる。しかし、今のわが国には、裁判官、弁護士、一般の公務員のどの世界を見ても、迅速で、かつ正義にかなった法的解決をもたらし得る専門家集団はほとんど存在しない。この書は、私が先に著した『人間の尊厳と司法権—西ドイツ司法改革に学ぶ』(日本評論社、1990年)の姉妹編ともいべきものであって、前著の基本テーマは、本書においては公務員の法的素養のあり方への問い合わせている。これが副旋律となるのは、この公務員の正義感覚や法的素養の度合いが、住民や地方議員も含めた社会全体の「法の支配」の質や量を規定しており、日本の分権社会の成否は、終局的には、官僚人事システムの変革とともに、司法・救済システムをどう創出するかにかかっていると考えるからである。

第2は、上記と無関係ではないが、行政の専門・科学性という点である。現在の日本では、公共部門全体が組織的にも人事的にも制度麻痺と運用麻痺を起こしているように思われる。私は、これを「公務運営」の構造的な疲労現象と受けとめているが、地方分権改革は、それへの部分的な対症療法の1つである。本書は、「地方自治」という入りやすいところから切り込んで、より本質的には、長期的に避けて通れない「公務運営」の全般にわたって不可欠となる改革課題をかなりの程度網羅的に取り上げようとしている。麻痺を救うキー・ワードを求めるすれば、本書でしばしば言及するドイツの行政全般における「専門性・科学性」ということになろう。

第3は、制度というものは運用が重要であるというごく初步的な事柄である。制度が悪くても、これを運用する人々の精神的自立・自律が決定的に重要であること、地方自治を生かすも殺すも人のありように拘っていることを重視していきたい。

読者の多くには、本書が描くドイツの地方自治や公務員制度の現状は、信じ難いことであろう。ドイツの優れた側面だけが誇張されていると受け取る

人もある。もとより私もドイツがパラダイスだと主張するつもりはない。1989年に起きたベルリンの壁の崩壊、それに続くドイツ再統一により、ドイツ社会が大きな苦しみの時期を迎えていたことは承知している。日本に届かない小包も発生するようになったし、通信網・交通システムの混乱、失業問題、海外への資金流出に伴う経済問題、加えてヨーロッパ統合自体の行方にも影がさしているなど、さまざまの領域でドイツという国があえいでいることも周知のところである。本書で随所に出てくるシュパイヤー行政学院では96年秋に予定されていた国際シンポジウムが予算縮減で半年ほど延期されるなど、私に身近なところでも経済危機の影響がうかがえる。今後とも、ネオ・ナチの動きや経済の停滞その他に伴って大規模な反動が絶対に起きないとは断言できない。

しかし、統一した後でドイツに生じた苦しみは、戦後の西ドイツが〈豊かな社会〉を建設して初めてもたらされたものである、ということの重みを否定することはできない。本書は、絶対的な〈豊かさ〉の到達点としてドイツを紹介するのではなく、あくまでも日本の戦後や現時点との比較の中で、〈豊かさを生む地方自治〉のシステム全体について考えるものであることを理解していただきたい。

可能な限り客観的に事実を紹介しようと努めたが、もとより私の先入観や誤解に起因する数々の誤りもあるかと思われる。読者の忌憚のないご批判をいただきたいと思う。

本書は、財団法人・地方自治総合研究所において1994年11月に行った講演の速記録にかなり大幅に手を入れたものである。

本書で扱った諸テーマのうち、とりわけ第4章、第6章、第7章、第8章の個別の節については論文を書き、いずれそれらをまとめるつもりでいた。しかし、注を付した本格的な論文のスタイルにしていくと数冊分の量になる上に、時間的にも現在日本で進行中の分権改革に間に合わないおそれがある。そして学術的体裁をとるに比例して地方自治に関心を持つ読者を失っていくこともまた明らかであった。そのため、講演形式をとて伝えたいことのエッセンスを1冊にまとめる方針に変更した。これに伴い学術的な注記等の専

門的情報はほぼ全面的に割愛せざるを得なかった。ドイツを中心とする文献については巻末に注記と参考文献の形で掲載してある。一步突っ込んだ研究を試みたい方には、これらを手がかりにしていただくようお願いする。