

## 政治の中の自治と分権

### Local Government and Decentralization in the Japanese Political Structure

井 端 正 幸

#### 目 次

##### はじめに

#### I. 歴史の中の自治

1. 「国民国家」の成立と地方自治
  - a. 地方の自治と「国民国家」
  - b. 地方自治の再編と変容
2. 日本・沖縄の場合
  - a. 地方の「自治」はあったか
  - b. 上からの再編成

#### II. 自治と分権を考える

1. 地方自治の変容と分権論
  - a. 戦後の地方自治とその変容
  - b. 分権論の背景と動向
2. 自治と分権の交錯
  - a. 地方自治をめぐる世界的潮流
  - b. これからの自治と分権

#### は じ め に

近年、地方分権、とくに市町村合併をめぐる動きが急である。この間の「地方分権」をめぐる議論は、同床異夢、百家争鳴とっていいほどに、実にさまざまな提言、答申などが出ている（資料1参照）。しかし、これら

の提言や答申が、地方分権、地方主権、あるいは地方自治ということばでいったい何を語っているか、その内容や構想は実に多様である。それぞれの思惑が錯綜している、といってもよい。

ところで、そもそも「地方自治」と「地方分権」は同じなのか、それともちがうのか、ちがうとすればどこがちがうのか、ということがまず素朴な疑問である。本来なら「分権」ではなく「自治」ということばを使うべきだと思うが、さまざまな理由から「分権」ということばが時代のキーワードになっている。しかし、仮にこのことばを使うとしても、とりわけ自治体や住民の側からみて、どんな「地方分権」を期待するのか、それを通じてどんな自治体をつくっていくのか、あるいは国と自治体とのかかわりをどうするのか、などが問題となるであろう。

表題を「政治の中の自治と分権」としたのは、日本においては「地方自治」や「地方分権」が政治によって翻弄されてきたのではないかと、この疑いが強いからである。あるいは、本当の意味での「地方自治」や「地方分権」が果たして実現したかどうか、あるいは保障されてきたかどうか、などについてそもそも疑問があるからである。この問題を、あらためて検証する必要がある。そのためにも、いま問題となっていることや議論されていることだけではなく、もう少し遡って、歴史の中で国と地方の関係、あるいは地方自治や地方分権などが、どのように変遷してきたのか、ということ振り返ってみることが、いま現在、そしてこれからのことを考える際にも意味があると思う。そこで、まずはじめに、日本だけではなく、ヨーロッパなども含めて、自治に関する歴史を簡潔に振り返っておきたい。次に、地方自治もしくは地方分権をめぐる最近の動向などを概観したいと思う。

(なお、本稿は、「自治の挑戦」をテーマとした2002年度の沖縄国際大学公開講座の第12回〔最終回・2002年11月30日〕の話に、若干の加筆・修正を施したものであることをお断りしておきたい。この講座の記録集には、紙幅の都合上、概要のみが掲載されている。)

## I. 歴史の中の自治

### 1. 「国民国家」の成立と地方自治

#### a. 地方の自治と「国民国家」

近代の「国民国家」が成立する以前に、とくにヨーロッパなどでは一定の地方や都市の自治が認められてきた伝統が広くあったが、それが近代以降は、さまざまな形で再編成されることになる。

ヨーロッパにおける統一国家、主権国家は、たとえばイギリスやフランスにみられたように、絶大な権力を掌握した君主が、封建制の秩序を再編・強化するために、一方では国内の貴族や領主たちを抑えながら、また、他方ではローマ教会の支配に対抗しながら、絶対王政を確立する過程を通じて成立した。その領土もしくは領域が形成される過程には、基本的には二つの方向があった。一つは、合意によって統一または合併した場合である。第二に、それとは逆に、いわば力づくで併合した、あるいは編入・吸収した、という形で統一国家が成立した場合である。この二つの方向ともにみられた典型的な例は、おそらくイギリスであろう。

ところで、一般的にイギリスと呼んでいるのは通称であって、正式には「グレートブリテン連合王国」である。これは、イングランドを中心にウェールズ、スコットランド、アイルランドが、さまざまな過程を通じて統一されて成立した国家である。たとえば、とくにイングランドとスコットランドとの間で熾烈な闘いがあったが、結果的には、イングランドとスコットランドは、ほぼ対等の関係を認め合った上で合併するに至った。これとは異なり、ウェールズ、アイルランドは、イングランドが上から併合したといえる<sup>1)</sup>。こうした中で、一方では都市や地方の自治、自立性を尊重する、という伝統も形成され、それが後のイギリスの地方自治のあり方につながっていくことになる。

こうして形成された統一国家、主権国家は、当初は身分制を中心とする古い秩序を基礎にしていた。これが近代の「国民国家」に転換するのは、

1789年のフランス革命をはじめとする近代市民革命によってであった。いずれにしても、統一国家や近代国民国家の成立によって、領域のみではなく言語や通貨なども次第に統一され、人、物、お金が自由に広く交流・流通する状況がつくられたから、その結果として経済的な発展が促されることになった。その発展が人々の生活の向上などにつながっているとすれば、これはプラスの面として評価してもいいかもしれない。問題は、都市や地方の自治や自立性がどうなったかである。

#### b. 地方自治の再編と変容

「国民国家」の成立以後、都市や地方の自治は、その自治が尊重される形で再編成された場合と、それをいったん破壊した上で別の形で自治体を作り直した、という場合とに分けられる。たとえば、イギリスの場合は、近代国家成立の前後にはかなり強引な併合等もみられたが、地方や都市の自治、地域の共同社会は比較的手厚く尊重され、近代的に再編成された。それとは逆に、元々あったものをいったん破壊して、中央集権的な政府が上から、しかも自治体を国の行政の末端機構として位置づけて作り直したのがフランスであった。フランスにおいても、たとえばフランス革命期の国民議会で地域的共同社会、もしくは地方団体の国家からの独立性を強調する「地方権」という考え方が提唱されたこともあったが、これは否定され、もっぱら中央集権国家の確立・強化が最優先された。その結果、地方団体としてのコミューンは、地方自治体でありながら中央政府の末端の行政機構としても位置づけられたのである<sup>2)</sup>。ただし、フランスの場合、近代的

---

1) 青山吉信編『イギリス史1』山川出版社、1991年、とくに第9章・スコットランド王国の発展、329頁以下、参照。その後、1922年に北部の6州をのぞく南部でアイルランド自由国（1949年以後、アイルランド共和国）が成立したことによって、「連合王国」が一部変容した。また、1998年には約300年ぶりにスコットランド議会、およびスコットランド執政府が復活した。この点については、戒能通厚編『現代イギリス法事典』新世社、2003年、328頁以下、参照。

2) 英米型の地方自治と大陸型の地方自治については、室井力・原野翹編『新地方自治法入門』法律文化社、2000年、3-7頁、参照。

に再編成された自治体は、市町村をあわせると約36000あるが、これは現在までほとんど変わっていない。つまり、いま日本で問題になっている市町村合併などはほとんど行われていないのである。だから、地方自治や自治体はそれなりに尊重されてきたともいえる。

以上にみたように、ヨーロッパでは近代の「国民国家」が成立する際に、それ以前の都市や地方の自治、自立性を尊重しながら再編成する方向と、それらをいったん破壊して作り直す方向とがあった、ということである。では、日本や沖縄の場合はどうだったか。

## 2. 日本・沖縄の場合

### a. 地方の「自治」はあったか

日本における自治の経験とみることができるのは、かつて頻繁に発生した農民の一揆である。一揆とは農民の暴動にすぎないかもしれない。しかし、農民が一揆・暴動を起こしたことだけではなく、その後どうなったのが重要である。この点では、注目すべきことがいくつかある。たとえば、1485年に「山城の国一揆」が発生している。この「山城の国一揆」は、この地方を治めていた領主である畠山氏の一族の中で、相続争いが起きたことがきっかけであった。これに怒った農民たちが、戦をしている畠山氏の両軍をこの山城地方から追い出し、その後8年間にわたって、農民や町人たちが自らその地方を支配したのである。これは、事実上、封建領主の支配を否定し、農民などが自ら自分たちが住んでいる地方を治める、という意味での自治、共和制を初めて敷いたということを意味している。

また、1488年に「加賀一向一揆」が富樫氏を討つという事件が発生している。これによって討たれた富樫氏とは、歌舞伎の勧進帳に名を残している守護大名である。その富樫氏が、百姓の一揆で滅ぼされたのだから、これは大変なことである。しかも、その後約100年間にわたって百姓、町人たちが自らその地方を支配したというから、共和制を約100年間維持したのである。それを鎮圧したのは、織田信長や豊臣秀吉などであった。その後この地方を治めるために派遣された大名が、前田利家であった。とこ

ろが、農民たちの抵抗・反発が依然として強かったために、重い年貢を取ることができず、結果的に、他の地方よりは年貢が安かったという。こうした点から、金沢を中心にして当時としては高度な文化が栄えたのは、前田一族が物わかりのいい大名だったからではなく、年貢が安かったために余裕ができ、その結果、独自の文化を創り上げることができた、ということなのである<sup>3)</sup>。

こうしてみれば、日本でも都市や地方の自治の経験は、少なからずあったといえる。ただし、これが制度としては定着しなかった、あるいは伝統が形成されなかった、ということである。あるいは、都市や地方の自治が、上から否定されたのである。ここに、日本の自治の原型があるかもしれない。ただし、例外的とはいえ、大阪の堺がヨーロッパの自治都市に比肩するような「自由都市」として、その存在が広く知られていたことは注目すべきことである。

では、沖縄ではどうだったのか。沖縄については、かつて琉球は独立王国だった、といわれる。それは事実だったとしても、農民や町人が自ら一定の地域を支配したことがあったのかが問題である。しかし、沖縄の歴史の専門家などによれば、「残念ながら、それはない」という。つまり、沖縄には農民や町人の自治の経験はなかったということである。

#### b. 上からの再編成

日本や沖縄において、近代的な地方自治制度が整備されるのは明治時代のことである。それは、1888（明治22）年の市制町村制、および翌90（明治23）年の府県制郡制の制定によってはじまった。しかし、これらは、一言でいえば、「上からの再編成」であった。そのことを示しているのが、市制町村制が敷かれた際の提案理由<sup>4)</sup>である。これをみると、わが国の近代

---

3) 宮本憲一『地方自治の歴史と展望』自治体研究社、1986年、45—46頁、参照。歴史学研究会・日本史研究会編『講座日本史3・封建社会の展開』東京大学出版会、1970年、244—247、257—260頁、参照。

的地方自治制度の出発点としての市制、町村制がどのようなものとして位置づけられていたかがうかがえる。

たとえば、こうである。「而シテ政府ハ政治ノ大綱ヲ握リ、方針ヲ授ケ、国家統御ノ実ヲ挙クルヲ得可ク、人民ハ自治ノ責任ヲ分チ、以テ専ラ地方ノ公益ヲ計ルノ心ヲ起スニ至ル可シ。」「区域ハ素ト国ノ一部分ニシテ、国ノ統御ノ下ニ於テ其義務ヲ盡サヽルヲ得ス。故ニ国ハ法律ヲ以テ其組織ヲ定メ、其負担ノ範囲ヲ設ケ、常ニ之ヲ監督ス可キモノトス。」この部分を見ると、ごく最近総務省が作成した文書であるかのような印象を受ける。つづいて、こういっている。「分権ノ主義ニ依リ行政事務ヲ地方ニ分任シ、国民ヲシテ合同事務ヲ負担セシメ、以テ自治ノ実ヲ全カラシメントスルニハ・・・概ネ地方ノ人民ヲシテ名誉ノ為メ無給ニシテ其職ヲ執ラシムルヲ要ス。而シテ之ヲ担任スルハ其地方人民ノ義務ト為ス。是国民タル者国ニ盡スノ本務ニシテ、丁壯ノ兵役ニ服スルト原則ヲ同クシ、更ニ一歩ヲ進ムモノナリ。」要するに、国が効率よく統治するために法制度を作り、基本方針を決めて指示する、地方の人々はそれに応えることが義務である、ということである。しかも、それは徴兵制をさらに一歩すすめるものとみなされていたのである。この提案理由は、国家機構を再編・確立する上で、市制町村制がいかに重視されていたかをよく示している。

この市制町村制が敷かれたのは、大日本帝国憲法が制定される前年のことである。では、なぜ憲法を制定する前にこのような自治制を敷くことを急いだのか。実は、ここに至る前の1874年から約10年間、自由民権運動が展開されていた。これは、いうまでもなく国会開設要求などを中心とした運動であった。その過程で、政府に国会開設を約束させたりしたが、仮に国会を開いたとすれば、その自由民権運動の影響を受けた人たちが国会に多数選出される恐れがあった。だから、上から徹底して管理・統制する、

---

4) 現代憲法研究会編『日本国憲法一判例と資料（六訂版）』法律文化社、2001年、251頁所収。明治新政府は、市制町村制などが制定される前に、1871（明治4）年の廃藩置県以降、中央集権体制整備の一環として地方制度の整備も模索していたが、いずれも住民の抵抗などによって十分な成果を上げていなかった。

そのためのものとして自治制を敷いた、という一面があったのである<sup>5)</sup>。この点については、この市制町村制を敷くことを提案した、当時の内務大臣・山県有朋自身が、元老院などではっきり語っている。その頃、法制度整備の準備のために、とくにドイツやフランスから法律顧問を招いていたが、その一人であるアルベールト・モッセの助言を受けて、山県が憲法制定、国会開設の前に市制町村制を敷くと決めたのである。以上の経緯に照らせば、地方の自治を尊重するために市や町村をつくるという発想は最初からなかったことが明らかである。むしろ、市町村を国家統治の末端機構として位置づけていたのである。さらに、この提案理由によれば、市町村の行政事務に携わる人たち、市長や町村長などは無給であった。これは、経済的に余裕のある人たちしかそれらの職務には就けなかった、ということである。いいかえれば、経済的に余裕のある地方の有力者を、国の指示に従って動く人材として位置づけて、組織化したということである。これが、日本における近代的地方自治制度の出発点であった。

しかし、自由民権運動が展開されていた頃、多数の私擬憲法（民間の憲法草案）が起草されたが、その一つである五日市憲法草案などには地方自治に関する規定がおかれていたことにも注目すべきである<sup>6)</sup>。すでに当時から、国民の中には、憲法上、地方自治の保障を求める意識があったことを示しているからである。

その後、大正デモクラシーの時代を経て、普通選挙制が採用されたり、市町村等の自治権がある程度拡大されたりした。ところが、依然として当時の自治制に対する不満や要望は絶えなかった。それを象徴するかのよう

---

5) 宮本憲一、前掲書、56—60頁、参照。大石嘉一郎・室井力・宮本憲一『日本における地方自治の探求』大月書店、2001年、19—22、65—66頁、参照。

6) 五日市憲法草案については、色川大吉編『民衆憲法の創造』評論社、1970年、参照。また、五日市憲法草案を含む自由民権期の私擬憲法については、家永三郎他編『明治前期の憲法構想〔増訂版第二版〕』福村出版、1987年、参照。同書に付された家永氏の解説によれば、「この草案（五日市憲法草案—引用者注）は、ひとりその成立過程について社会的背景の詳しく知られることのみではなく、その内容においても、この時期の憲法草案の中でとりわけ強度の民主主義的要素に富んでいることは、発見者たちの強調するところであり、他の人々にあっても、異論のないところである。」という（同書、345頁）。



に、1926（大正15）年7月に、長野県で公然と知事公選制を要求する事件が発生した。この事件のきっかけは、官選知事が郡役所と警察署の統廃合を強引にすすめたことであった。それは、郡役所や警察署に雇われていた人たちのリストラでもあった。そのために、これに対する批判・反発から、18の町村で町長や助役、町会議員などの辞職が相次いだ。しかも、それにとどまらず、7月18日には長野市で警察署廃止措置に抗議する県民大会が開催され、その後長野の県議会に知事公選制の実現を要求する数千名の人々が押し掛けて、県議会を占拠するという事態にまで至った。このニュースを聞いてあわてたのが政府である。これを放置しておくは大変だということで、その後に徹底した捜査、搜索が行われ、結局866名が検挙されたが、このうち起訴されたのは114名にすぎなかったという<sup>7)</sup>。この事件からは、官選知事に対する批判や不満にとどまらず、知事公選制の要求が国民の中から自然に生じたことがうかがえる。

いまの地方自治は、第二次世界大戦後、日本国憲法の制定によって保障された、しかも連合国軍総司令部によって外から与えられた、という印象が強いかもしれない。しかし、五日市憲法草案や長野事件の例で明らかのように、国民の中には地方自治を求める意識が地下水脈のようにあったとみることができる。その意味では、国民自ら地方自治を実現する、あるいは獲得する可能性は十分あったといえよう。

## Ⅱ．自治と分権を考える

7

### 1. 地方自治の変容と分権論

#### a. 戦後の地方自治とその変容

そもそも大日本帝国憲法には地方自治についての規定はなく、市制町村

---

7) 長野事件については、宮本憲一、前掲書、100—105頁、参照。「長野事件」（安田浩執筆）『日本歴史大事典3』小学館、2001年、161頁、参照。安田氏によれば、この事件後、県知事は免官され、翌27（昭和2）年には廃止された三警察署が復活されたという。

制などが個別の法律で定められていたにすぎなかった。これに比べると、日本国憲法では地方自治について独立の一章をおいて(第8章)、92条から95条まで地方自治に関する規定がおかれている。憲法の中に地方自治についての規定があるという例は、とくに日本国憲法制定当時では世界的にみても珍しいものであった。最近では憲法の中に地方自治に関する規定をおく例は増えているが、そもそも日本国憲法は先進的なもの、世界的にみてもモデルケースだったといえる。ただし、その下で、どの程度の地方自治が実現したのかが問題である。

日本国憲法制定後、これを受けた地方自治法が、1947年に制定された。これは、従来の法制度を一本化したものである。これによって地方自治体は自治権を獲得したが、これを生かすためにも、その当時窮乏状態にあった財政問題を打開しなければならなかった。そのきっかけになりえたものが、1949年のシャウプ勧告であった<sup>8)</sup>。その後、このシャウプ勧告に沿って、行政事務の再配分などを調査研究するために地方行政調査委員会(神戸委員会)が設置された。この委員会が出した神戸勧告(1950年)の要点は三つある。一つは、行政責任の明確化である。第二に、地方自治体の規模・能力・財源に応じた事務配分である。第三に、事務配分における市町村優先である。これは、基礎自治体としての市町村を重視して、下から積み上げていく形で事務の配分を行う、ということである。しかし、この勧告に沿って、地方税制の全面改正、行政事務の配分などが行われるべきだったにもかかわらず、実は多くの問題が棚上げされてしまった。とくに国と地方間の行政事務の配分、および固有の財源を自治体に確保するということが、この当時から放置されてしまったのである。したがって、最近の分権論は、50年前にできたはずのことをこれから行う、という一面を

---

8) コロンビア大学の財政学の教授だったシャウプ氏は、ジャマイカで日本の制度についての実験を行ってから、その成果をもって来日したという。その意味では、大学の教授がいきなり現場にやってきて、現場の実情にあわないことを勝手にいって帰ったわけではない。日本の財政制度や地方自治制度を改善する方策について、自らの実践もふまえて提言をまとめた、ということである。以上につき、宮本憲一、前掲書、115—117頁、参照。

もっているのである。

さらに、その後、自治の面での明らかな後退もあった。たとえば、日本国憲法第15条に国民の公務員選定罷免権が定められている。この場合の公務員は主に国会議員などを指しているが、これに限られるわけではない。実際、この規定を受けて1948年に制定された旧教育委員会法の下では、教育委員会の委員は公選制であった。ところが、その後の法改正でこの公選制が廃止されたのである。むしろ、教育委員会の委員だけではなく、公安委員会の委員も選挙で選ぶようにするなど、公選制を広げることが必要だったのに、それを狭めてしまったのである。その延長線上で、1956年に地方自治法は大幅に改正された。この改正によって、地方議会の定例開催数が抑制されるなど、地方公共団体の組織・運営の簡素化・合理化が強制されたほか、国の監督および国との上下関係の強化がすすめられたのである。

また、戦後の地方自治のあり方を大きく変えたもう一つのものは、市町村などの合併である。現在すすめられているのは「平成の大合併」と呼ばれているが、同じく市町村の合併が大規模にすすめられた「昭和の大合併」があった（資料2参照）。たとえば、1953年10月に町村合併促進法が施行された結果、このときの市町村数は9868だったのが、わずか3年後には4668、約半分に削減された。次に、1956年9月には新市町村建設促進法が施行され、これによって、当時3975あった市町村が、1961年には3472、さらに約500ほどの市町村が削減されたのである。

このような市町村合併がすすめられたのは、開発優先の地域政策、経済効率と行政効率の追求のためであった<sup>9)</sup>。要するに、広域自治体をつくった方が開発がすすめやすい、経済的にも行政的にも効率よく政策目標を達成できる、ということなどが「昭和の大合併」の目的であった。その反面で、住民にとってどんな自治体がいいのか、住民サービスをどうするか、という視点は抜け落ちていた。また、シャープ勧告・神戸勧告でいわれて

---

9) 室井・原野編、前掲書、25—28頁、参照。

いた、事務配分、財源の確保をどうするか、という議論を抜きにして、ひたすら合併だけがすすめられたのである。

#### b. 分権論の背景と動向

最近の動向をみると、とくに1980年代の半ばから90年代の半ばにかけて分権論が噴出してきたといえる。しかも、これは日本だけの現象ではない。世界中の至る所で地方自治、地方分権が議論になっているし、さまざまな実践、実験が行われている。その理由の一つは、中央集権がすすみすぎたことに対する疑問である。あるいは、中央集権国家の下での政治経済のあり方について、これを見直すための議論が行われるようになったということである。もう一つは、1989年に「冷戦」が終わったことによって、旧ソ連をはじめとして、各地で宗教・民族問題などもからんだ分離・独立の動きが出てきたことや、これとは逆に、西欧のEUでは国境を超えて国家間で連携する動きが強くなったことである。つまり、一方ではバラバラになっていく現象があり、他方では国境を超えて結びついていく現象があるということである。これらによって、近代の主権国家、国民国家の黄昏、と称される状況が生じたのである。

これとのかかわりで、中央集権だけがすすんでいて地方自治がなかったから国家が崩壊した、という見方がとくに東欧諸国で真剣な反省として出てきた。また、西欧でもEUの発展の反面で地方自治のあり方や地方分権を再評価、もしくは見直す動きが出てきた。こうして地方自治や地方分権を新たに追求、模索する動きが、80年代後半から90年代にかけて大がかりに始まったのである。

ところで、わが国では80年代のはじめから、いわゆる「行政改革」「地方行政改革」が問題となっていた。これを推進したのは、1981年に設置された第二次臨時行政調査会（第二臨調）、および83年以後三次にわたって設置された臨時行政改革審議会（行革審）であった。しかし、この段階では、地方自治や地方分権に関する議論はさほどなく、もっぱら行政施策の整理・縮小や「民営化」「規制緩和」などがすすめられた。たとえば、福祉・

教育関連の予算や地方への補助金等が削減されたのをはじめ、地方議会議員の定数削減、地方公務員の定員削減、諸施設の民間委託などがすすめられたのである。このような「行革」を支えていたのは「増税なき財政再建」を掲げた「小さな政府論」であったが、この論理は主に国と地方の機能分担の見直しであり、「分権」の発想はほとんどみられなかった<sup>10)</sup>。

その後、わが国で分権論が盛んに議論されるようになった大きなきっかけは、93年に自民党政権に代わって細川連立政権が誕生したことである。周知のように、この細川政権の下で「政治改革」が最大の焦点となった。そもそも「政治改革」の必要性が叫ばれるようになったのは、政治腐敗・汚職の一掃が主要な対象であった。にもかかわらず、焦点は次第にそらされていき、結果的には衆議院議員選挙への小選挙区比例代表並立制の導入、政党助成法の制定などが行われたのであった。しかし、「政治改革」をめぐる一連の議論を通じて、「この国のかたち」という表現に象徴されるように、「改革」の論理がかつての「小さな政府論」から「国家再編論」へと転換していった。これにともなって、「行革」「地方行革」に関する議論でも「分権論」が中心になっていった。そもそも細川氏自身が、首相になる前から「地方分権のオピニオンリーダー」の一人であった。こうした事情もあって、この細川政権誕生をきっかけとして、地方分権に関する議論がさらに急速にすすむことになったのである。

次に、この間のさまざまな提言等の焦点はいったいどこにあるのかが問題である。それは、さしあたり以下の三点に要約できる<sup>11)</sup>。一つは、権限委譲に絞って議論をすすめるべきだという主張と、地方にもっと自立性をもたせるべきだという地方主権論という考え方との対抗関係である。二つ目は、従来通りの国家、中央政府が中心になって上から分権をすすめるのか、あるいは自治体の方を重視して、下からの分権をすすめていくのか、

---

10) 同前、30-32頁、参照。

11) 以下の諸点については、たとえば、加茂利男・遠藤宏一『地方分権の検証』自治体研究社、1995年、39-45頁、参照。

という二つの考え方の対抗関係である。もう一つは、広域自治体をもっとつくるべきだという議論と、現在の都道府県と市町村を基本的に維持しながら、これを生かす方向での分権を考えるべきだ、という議論との対抗関係である。そして、これらの対抗関係の中で主流になっているのは、権限委譲論、上からの分権論、広域主義である。しかも、分権論においてもっとも肝心だと思われるのに、これらの議論には住民自治についての議論が欠けている。住民自治、住民参加についての議論、これを制度化・拡充するための議論が少ないのである。地方自治や分権は、何よりも住民のためにあるはずである。にもかかわらず、住民自治、住民参加に関する議論が、一部で問題になっているものの、これが主流になっていないところに大きな問題がある。

この間の議論の節目になるのは、1993年10月27日に第三次行政改革審議会が提出した最終答申である。これが広域主義、上からの分権論のこの時点での集大成といってよい。それに対して、地方の側から異論を唱えたのが、翌94年9月16日に地方六団体が出した地方分権推進委員会報告・地方分権推進要綱（案）である。これには、第三次行革審の最終答申とはかなりちがう内容が含まれていた。たとえば、住民投票制度の導入などが、地方の側からの要求として出てきていたのである。これは、住民参加、住民自治を強化する視点がそれなりにあったということを意味している。しかし、この住民投票制度は、その後、市町村合併の是非を問う場合に限って「活用」する方向に歪曲されることになった。結果的には、第三次行革審最終答申を基調として、95年には地方分権推進法が、また、99年には地方分権一括法が成立したのである<sup>12)</sup>。

---

12) わが国の地方自治は、新たな転機を迎えつつあるといえる。しかし、「第二次臨時行政調査会やそれを引き継いだ三次にわたる臨時行政改革推進審議会の答申・意見などやそれにもとづく政府の地方自治にかかわる政策の中にみられる理論的基調は、地方自治の形式化・空洞化を導き、新しいタイプの中央集権的な政治・行政支配を目指すものである。」とみることができる。以上、室井・原野編、前掲書、349頁。このほか、白藤博行・自治体問題研究所編『改正地方自治法を超えて一分権「改革」と地方自治の課題一』自治体研究社、2000年、参照。

こうした流れの中で、自治体リストラ、市町村合併が半ば強引にすすめられると同時に、これを通じて政令市、中核市、特例市およびその他の市町村の間に序列化もしくは階層的再編がすすめられている。しかし、これに対する疑問が、とくに町村などから出てきている。たとえば、「進む市町村合併、1970程度に再編へ」という見出しの新聞記事がある<sup>13)</sup>。現在、自治体の数は約3200であるから、この記事の予測の通りだとしたら、かなり削減されることになる。もう一つの記事は、「町村切り捨て許さぬ」という見出しが象徴的である。この記事は、2002年11月20日に開催された全国町村議長大会が、現在の合併のあり方に反対を唱え始めたことを伝えている。この記事によれば、「特別決議として①町村の自立、②地方税財源の充実、③さらなる分権改革の推進一を採択」したという<sup>14)</sup>。つまり、分権という名目で権限を与えるだけではなく、財源も保障すべきだという当然の要望等が出されているのである。さらに別の記事も、「未来図見えぬ荒療治」という見出しが象徴的である。この記事では、「合併で揺れる自治体の最大関心事は、将来の財政がどうなるかだ。」とあり、たとえば、鹿児島県の徳之島にある三町がコンサルタント会社に依頼したシミュレーションでは、「合併しても財政は四年目から赤字に転落する」という結論が出たという。こんな結論が出るとなさら、合併した方が権限も財源も強化されるといわれているが、実は幻想ではないのか、という疑いが出るのも無理は

13) 沖縄タイムス、2002年10月27日付。なお、市町村合併推進の根拠法である合併特例法は、周知のように、1965年に10年間の期限付きの時限立法として制定・施行されたが、その後失効期限がくるたびに法改正が行われながら、さらに10年間の延長が繰り返されてきた。現行法は、2005年3月31日で失効することになっており、この期日からさまざまな手続等を逆算し、市町村合併を急がせる理由の一つとされている。

14) 沖縄タイムス、2002年11月21日付。

15) 朝日新聞（西部版）、2002年11月21日付。以上の諸問題に関連して、次の指摘も重要である。「合併は、市町村の規模を大きくするが、それと財政基盤強化とは次元の異なる話である。財政基盤の強化のためには、規模の大小にかかわらず、住民の人権の保障・実現のための多様な行政活動を行いうるだけの、つまりその事務量に応じた財源、とりわけ一般財源が自治体に与えられねばならないのである。したがって、少なくとも地方への税源の抜本的移譲と地方交付税制度の財源保障機能の充実がはからねばならない。そのことこそが地方自治実現のための憲法上の要請に適うものであろう。」室井力編『現代自治体再編論—市町村合併を超えて』日本評論社、2002年、103頁（後藤智）。

ない。この記事は続けて、「不安に駆られ、『合併バスに乗り遅れるな』式の性急な合併については、全国町村会の山本文男会長も『将来に大きな禍根を残す』と警鐘を鳴らす」、「合併のアクセルを踏みつつ分権にブレーキをかけているのが現状だ。このままでは『理念なき合併』になりかねない」と指摘している<sup>15)</sup>。これからどうなるか、まだわからない部分があるとしても、とにかくいますすめられている市町村合併は、手放しで喜べないことだけはたしかである。

## 2. 自治と分権の交錯

### a. 地方自治をめぐる世界的潮流

地方自治や地方分権をめぐる議論は、日本に限らず世界的に行われているが、その中で、地方自治や地方分権をめぐる改革や今後の方向に関する最大公約数的な文書がいくつか出てきている。その一つが、1985年の「ヨーロッパ地方自治憲章」である。これは、これからの地方自治はどうあるべきかについて、共通の理解・認識をつくるために作成された文書である。この憲章は、たとえば、「地方自治体はあらゆる民主主義体制の主要な基礎の一つであることを考慮し、公的事項の運営に参加する市民の権利がヨーロッパ評議会の全加盟国に共通な民主主義原理の一つであることを考慮し、この権利が最も直接的に行使されうるのは地方のレベルであることを確認し」て、この文書が作成されたとのべている。そして、第2条・「地方自治に関する憲法及び法律上の基礎」では、「地方自治の原則は国内法において、また実行可能であれば憲法において承認される」と定めている。つまり、少なくとも法律で、できれば憲法で地方自治に関する規定をおくべきであるということである。つづいて第4条・「地方自治の範囲」の第4項では「地方自治体に付与される権限は、通常、包括的かつ排他的でなければならない。この権限は、法律が規定する場合をのぞき、中央政府であれ広域団体であれ、侵害し又は制限してはならない」と定めている。これは、市町村などがもっている権限を、中央政府などが侵害してはならない、ということを確認しているのである。さらに、同じく第4条の第6



項では、「地方自治体は、直接に関係するすべての事項について、できる限り、計画および意思決定の過程において適切な時期に適当な方法で意見を求められる」と定めている。この場合、意見を求めるのは主に中央政府であり、地方自治体に関する事項について何かを決める際には、政府が地方自治体の意見を求めることが望ましい、ということを定めているのである。なお、旧社会主義国のハンガリーやポーランドでは、新しい憲法を制定する際、このヨーロッパ地方自治憲章にならった地方自治に関する規定がおかれ、これを具体化する法制度づくりがすすめられたという。その意味では、この憲章は現実に生かされているのである。

もう一つの文書は、国際地方自治体連合（IULA）が採択した「世界地方自治宣言」である。これが最初に採択されたのは、ヨーロッパ地方自治憲章と同じ1985年である。その後、これを国際的な文書にすることが提案され、1980年代の終わりに国連の経済社会理事会で議論された結果、総会に上程する寸前まで来ていたという。ところが、冷戦後、さまざまなことが起きたために、作業はいったん中断された。そして、その後の状況の変化もふまえて、93年に一部改正され、トロント市で開催された IULA 大会であらためて採択されたのである。しかし、条文そのものはほぼ同一であり、改正されたのは前文の部分だけである。この前文では、「環境と開発に関する国連会議及びそれに続くアジェンダ21において明らかにされたように、地球規模の問題の多くは地方レベルで解決すべきであるという認識を考慮し、国際機関の間で地方自治体を社会・経済開発計画とその実現における有能なパートナーとして評価する傾向が次第に強まってきていることを認識し」とある。ここに明らかなように、国際的には地方自治体を重視する傾向が強くなっているのである。

次に、条文については、ヨーロッパ地方自治憲章と重なる分が多いが、憲章を基本的には受け継ぎながら、その内容を一步二歩すすめたものになっている。たとえば、第1条・「地方自治の憲法的基礎」は、「地方自治の原則は憲法又は国の統治構造に関する基本法において承認されなければならない」と定めている。これは、憲章よりも明確に、憲法または基本法

において地方自治の原則を定めるべきことをうたっているのである。第3条・「地方自治の範囲」の第4項もまた、「地方自治体に付与される権限は、通常、包括的かつ排他的でなければならない。中央政府又は広域団体が地方自治体と権限を共有する事項に介入する権限を憲法又は法律によって付与されている場合にも、地方自治体はイニシアチブをとり、決定を下す権利を失わない。」と定めており、地方自治体に決定権があることがより明確にされている。同じく第3条第6項も、「地方自治体は、他のレベルの行政機関がその地方自治体に関わる決定を行う場合、適切かつ効果的な方法でこの決定過程に参加する権利を有する。」と定めており、地方自治体が意見を求められるだけでなく、地方自治体には「決定過程に参加する権利」があるとまで踏み込んで定めているのである<sup>16)</sup>。

この宣言も国際的な文書にするために国連に提案され、90年代の終わり頃から経済社会理事会で議論されていた。そして、この議論をふまえて、2001年に国連総会で採択される予定になっていたという。これが実際に採択されたかどうか定かではないが、少なくとも近いうちに国連の宣言として採択される可能性がある。いずれにしても、地方自治、地方自治体を重視するのが世界的な流れであることはまちがいない。

#### b. これからの自治と分権

近年の世界的潮流に照らせばなおさら、いますすめられている市町村合併などは、果たしてこれでいいのか、将来の見通しも含めて見直すことが必要であろう。この間の地方分権をめぐる諸問題は、単に国と地方の関係の改編にとどまらず、そもそも国家機構、統治構造全体の再編成、「この国のかたち」の変容と密接に関連しているだけに、なおさら注意が必要である<sup>17)</sup>。

---

16) 以上の二つの文書については、廣田全男・糠塚康江『『ヨーロッパ地方自治憲章』『世界地方自治宣言』の意義』法律時報66巻12号、42頁以下、参照。

17) 国家機構、統治構造の再編成について批判的に論じた論稿や文献は多数あるが、地方自治、地方分権との関係では、たとえば、室井力編、前掲『現代自治体再編論』所収の諸論稿参照。

ところで、表題に掲げた「政治の中の自治と分権」に関連して、二つの意味で「自治への挑戦」が考えられると思う。第一は、地方自治体の側からみた場合の「自治への挑戦」である。すなわち、いままで不十分であった自治を実現していく、そのための地方自治体の挑戦である。その際、地方自治体や住民に自己決定権を可能な限り認めることが出発点である。これを実りあるものにするためには、住民自治と住民参加を拡充すること、その仕組みをいかにつくっていくか、ということが重要である。ところが、地方自治体がそう望んでいるのに、国がそれを認めず、市町村合併のみ促すとすれば、これもちがう意味での「自治への挑戦」かもしれない。これが第二の意味である。しかし、このような地方自治体の切実な要求などに対する挑戦、国の姿勢こそ、今後はあらためるべきであろう。いま必要なことは、「地方自治なき『地方分権』」をすすめることではなく、これからの国と地方自治体の相互関係をどのようなものにすべきかを多角的・総合的に検討することであり、そのためには「問題ごとに国が優先する場合もあれば、地方公共団体が優先することもある、といった意味での両者の対等・並立・協力関係から出発して、国民・住民のための国と地方公共団体の適正な緊張・協力関係を、さまざまな行政領域の法の仕組みの中に埋め込む作業から始めなければならない。」であろう<sup>18)</sup>。

最後に、地方自治のあり方をめぐって、北欧諸国では興味深い実験が行われているという。たとえば、スウェーデンやノルウェー、フィンランド、デンマークなどが、1980年代の終わり頃から試みているフリーコミューンである<sup>19)</sup>。この実験、実践を通じて、従来の法制度などはかなり改められてきたという。これにならって、わが国でも、市町村合併のみすすめるの

---

18) 室井力編、前掲『現代自治体再編論』、はしがき、iii頁（室井力）。また、たとえば阪神淡路大震災のような緊急時の事態への総合的対応、新たな仕組みづくりなどのためにも中央・地方関係の見直し、地方分権が必要ではないかとの指摘も重要である。この点につき、加茂利男・遠藤宏一、前掲書、108—111頁、参照。

19) この問題については、大川武「スウェーデンの地方分権」法律時報66巻12号、67頁以下、参照。

ではなく、さまざまな実験、実践を通じて試行錯誤する方が、実情や現状にあった地方自治や地方分権が実現できるのではなかろうか。

資料1 「地方分権」に関する答申・提言等関連年表

1987. 4. 20	臨時行政改革推進審議会(第二次行政改革審議会)発足
1989. 5. 24	経団連行政改革推進委員会「国と地方の関係等の見直しに関する意見メモ」
12. 20	第二次行政改革審議会答申(「国と地方の関係等に関する答申」=地方分権)
1990. 10. 7	日本青年会議所「地方分権へのいざない」
10. 31	臨時行政改革推進審議会(第三次行政改革推進審議会)発足
11. 28	行革国民会議「地方主権の提唱」
1991. 11. 12	関西経済連合会意見書「都道府県連合制度に関する提言」
11. 13	第22次地方制度調査会答申(「都道府県連合試案」)
1992. 5. 29	「地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律」
6. 19	第三次行革審「国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第三次答申」 (地方分権特例制度=パイロット自治体制度の導入提言)
12. 8	閣議決定「地方分権特例制度について」(パイロット自治体制度の導入)
12. 22	政治改革推進協議会(民間政治臨調)「地方分権に関する緊急提言」
1993. 4. 5	地方分権特例制度実施要領
6. 3	衆議院「地方分権の推進に関する決議」
6. 4	参議院「地方分権の推進に関する決議」
	地方制度調査会「広域連合及び中核市に関する答申」
10. 27	第三次行政改革審議会最終答申(地方分権の立法化)
1994. 6. 29	地方自治法一部改正(中核市制度、広域連合制度の創設)
7. 5	閣議決定「今後における規制緩和の推進について」
9. 16	[地方六団体]「地方分権推進委員会報告」・「地方分権推進要綱(案)」
11. 22	第24次地方制度調査会答申(「地方分権の推進に関する答申」) (「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」=住民発議制の創設)
12. 25	閣議決定「地方分権の推進に関する大綱方針」
1995. 3. 17	「市町村の合併の特例に関する法律の一部を改正する法律」成立
5. 19	地方分権推進法成立(全会一致)
7. 3	地方分権推進法施行、地方分権推進委員会発足
1996. 3. 29	地方分権推進委員会「中間報告—分権型社会の創造」
4. 17	日米安保共同宣言
12. 20	地方分権推進委員会第一次勧告(機関委任事務廃止等)
1997. 7. 8	地方分権推進委員会第二次勧告(補助金整理等)
9. 2	地方分権推進委員会第三次勧告(地方事務官制度廃止等)
9. 23	新ガイドライン合意
10. 9	地方分権推進委員会第四次勧告(国と地方の係争処理手続等)
1998. 5. 29	閣議決定「地方分権推進計画(第一次)」
11. 19	地方分権推進委員会第五次勧告(公共事業の分権等)
1999. 3. 26	閣議決定・地方分権一括法案
3. 29	地方分権一括法案国会上程
7. 8	地方分権一括法成立
2000. 4. 1	地方分権一括法施行

## 資料2 市町村数の推移

年 月	市	町	村	計	備 考
1883年	19	12,194	59,284	71,497	
1889年	39	(15,820)		15,859	市制町村制施行 (1888. 4. 17法律第1号)
1922年	91	1,242	10,982	12,315	
1945年10月	205	1,797	8,518	10,520	
1947年 8 月	210	1,784	8,511	10,505	地方自治法施行 (1947. 5. 3法律第67号)
1953年10月	286	1,966	7,616	9,868	町村合併促進法施行 (1953. 10. 1法律第258号)
1956年 4 月	495	1,870	2,303	4,668	
1956年 9 月	498	1,903	1,574	3,975	新市町村建設促進法施行 (1956. 6. 30法律第164号)
1961年 6 月	556	1,935	981	3,472	新市町村建設促進法一部失効(1961. 6. 29)
1962年10月	558	1,982	913	3,453	市の合併の特例に関する法律施行 (1962. 5. 10法律第118号)
1965年 4 月	560	2,005	827	3,392	市町村の合併の特例に関する法律施行施行 (1965. 3. 29法律第6号)
1970年 4 月	564	2,027	689	3,280	
1975年 4 月	643	1,974	640	3,257	市町村の合併の特例に関する法律の一部を 改正する法律施行(1975. 3. 28法律第5号)
1980年 4 月	646	1,991	618	3,255	
1985年 4 月	651	2,001	601	3,253	市町村の合併の特例に関する法律の一部を 改正する法律施行(1985. 3. 30法律第14号)
1990年 4 月	655	2,003	587	3,245	
1995年 4 月	663	1,994	577	3,234	市町村の合併の特例に関する法律の一部を 改正する法律施行(1995. 3. 29法律第50号)
1998年10月	670	1,994	568	3,232	
1999年 4 月	671	1,990	568	3,229	
2000年 7 月	671	1,991	567	3,229	
2001年 1 月	670	1,990	567	3,227	

(市町村自治研究会編「全国市町村要覧」2000年版，総務省ホームページより作成)  
(現代憲法研究会編『日本国憲法－資料と判例－』六訂版，法律文化社，253頁，所収)