

住民自治の権利

〔改訂版〕

沼田穉次郎
星野安三郎

法律文化社刊

〈検印省略〉

現代の人権双書 12

定価 1,900 円

1973・6・25 第一刷発行

1977・5・30 第五刷発行

1981・5・20 改訂版発行

住民自治の権利〔改訂版〕

編 者 高 木 鉦 作

発 行 者 柴 田 穰

発行所 株式会社 法 律 文 化 社

京都市北区上賀茂岩ヶ垣内町71
〒603・振替京都10617番

中村印刷株式会社・池田製本所

1332—411016—7729

改訂にあたって

今回、本書の改訂版が刊行される機会に、初版の内容に、次のような改訂を加えた。

第一は、第二章 2 のうち、「三 財政危機と『都市経営論』」は、初版の内容を全面的に書き改めた（初版は、「三 自治体行政の『企業化』と住民負担」）。また、その 2 のうち、一、二については、財政関係の計数を新しいものに改めると同時に、それに関連して記述内容を修正した。

第二は、第三章の 2 「住民の『元氣』と自治の可能」は、初版を全面的に書き改めた（初版の 2 は、「人權と自治——人權の思想的基礎とその主体形成」）。

第三は、それ以外は、初版の内容をそのままとし、ただ不備な箇所（訂正、初版以後の変化や動向を注または追補の形で補い、参考文献を新しいものに改めたこと）である。

本書の初版が刊行されてから、既に八年近い歳月が過ぎた。その間に、住民の自治や地方自治体の運営をめぐる諸条件、それについての論議の動向も、大きく変化してきている。そうした初版以後の変化を考慮し、以上のような改訂を行うことにした。

最後に、改訂に御協力頂いた各執筆者、とくに初版の内容を書き改めて頂いた大川武、大森彌の両氏、改訂にあたって種々の御迷惑をかけた法律文化社の柴田穰、乙川文夫の両氏に対して、厚く謝意

を表する次第である。

昭和五六年二月

高
木
鉦
作

まえがき

地方自治の主役は、住民である。そのことは、住民が主体になって地方自治体を運営し、地方自治体当局は主役の住民に対して、必要な施策や措置を行なうのが義務になっていることを意味している。戦後直後の改革によって、不十分や不徹底な面があるにしても、とにかくそうした住民自治の体系が制度化され、現在に及んでいる。しかし、現実には、そうした制度の趣旨が活かされず、逆に地方自治体においては住民無視の施策が実施され、住民不在の姿勢が問題になっている。

こうした矛盾の生ずるのは何故か。とくに住民が主役としての権利を行使しにくい、あるいは行使させないようにしている地方自治体の行財政上の仕組みを、できるだけ具体的に解明しようとしたのが、本書である。

同時に、現在、各地で展開されている住民運動は、そうした地方自治体の仕組みや運営の実際の、どこに不満や不信を抱き、運動を通じて住民はどこをどのように変革しようとしているのか。本書では、それを指摘することによって、住民の自主的な自治体づくりに必要な手掛りを提示することに努めた。

住民自治の意義や課題については、戦後、識者の間でくりかえし論議されて来た。とくに、自治に逆行する事態や動きに直面したときには、住民に向って、自治に対する自覚を促がし、住民が地方自治体の実際に対して関心をもつことが強く要請されて来た。それにもかかわらず、住民の自治に関す

る権利という面では、地方自治法に規定されている「住民」の条項（第二編第三章）の解説を除けば、権利の主体と内容については余り問題にされないで来た。それを問題にし、人びとに意識させるようになったのは、住民運動の展開であった。住民運動を通じて、住民は住民無視の施策を生み出し、それを強行しようとする地方自治体に対抗する根拠として、住民の権利を意識させ、その理論化を試みるようになったからである。

したがって、住民運動の推進者によって提起され、考えられようとしている「住民自治の権利」を、今後、どのようにして理論的に深めて行くか。同時に、それは、自治の空洞化や危機の叫ばれる現在、それに対処しながら、住民の手で地方自治体を変革し、住民による自治体づくりを進めて行くためにも、不可欠な課題である。そうした問題について読者が考えられる際に本書が少しでもお役に立てば幸である。

地方自治の問題を住民の権利行使という観点から考えようとするとき、そこには検討すべき事項が数多くある。本書は、それらのなかで重要と思われるものいくつかを取上げ、問題を提示したものにすぎない。また、取上げた事項を編者を含めた六人によって執筆したが、分担した事項をそれぞれ独自の形で扱って来た。その点で、本書はむしろ論文集に近いものでもある。問題提示の書にすぎないが、読者の忌憚なき批判を希望して止まないものである。

最後に、本書の公刊は、編者の要請に快く応じて執筆頂いた執筆者の御協力、さらに監修者の沼田稻次郎・星野安三郎の両氏と法律文化社の乙川文夫氏の熱心なお力添えによるものである。また、法

律文化社の柴田穰氏には、編集や校正の面で種々御迷惑をかけて来た。それらの方々に対して、厚く謝意を表する次第である。

昭和四八年五月

高 木 鉦 作

執筆者紹介（執筆順）

国学院大学教授 高木 鉦作（第一章・第二章 1）

横浜市立大学教授 大川 武（第二章 2）

法政大学教授 小島 昭（第二章 3）

成蹊大学教授 安原 茂（第二章 4）

明治大学教授 安藤 元雄（第三章 1）

東京大学助教授 大森 彌（第三章 2）

目 次

改訂にあたって

まえがき

第一章 住民の権利と自治体の責任……………一

1 序——住民自治の現状と課題……………一

一 憲法記念行事と地方自治体……………一

二 自治の危機……………三

三 自治の擁護……………四

四 住民による自治……………五

2 明治憲法下の自治……………八

一 官僚政府の基礎としての自治……………八

二 義務としての自治……………九

三 自治の担い手——住民と公民の区別……………二

四 自治の本義の強調……………三

3	現憲法下の自治……………	一五
一	住民自治の制度化……………	一五
二	過ちをおかす権利……………	一九
4	現行制度のタテマエと実際……………	二三
一	制度改革の推進力……………	二三
二	占領下の改革の影響……………	二三
三	改革の不徹底……………	二六
四	分権による集権……………	二七
	追補……………	二九
	第二章 住民自治の現状と問題点……………	三三
1	事務処理の体系と機構……………	三三
一	はじめに……………	三三
二	事務の体系……………	三三
	概括的な規定と事務の例示(三三)……………自治事務と機関委任事務(三四)……………事務区分の不明確(三六)……………権限の不足(三六)	
三	三割自治の機構……………	四一
	機関委任事務の優先(四二)……………住民参加の制限(四四)……………形式的な議会の審議……………	

(四七)……首長公選制と機関委任事務の並存(五〇)……機関委任事務体制の拡大
再生産(五二)……中央は計画、地方は実施(五五)

四 中央に直結する地方政治……………頁

中央に直結(六六)……中央依存と後見主義(五九)……消極的な姿勢と中央の指示
待ち(六二)……責任の回避と転嫁(六三)……事務処理と地域有力者層(六六)

2 自治体財政と住民負担……………頁

一 シビル・ミニマムと自治体の権限……………頁

事務配分と財源配分(七五)……シビル・ミニマム設定の意味(七六)……制約され
ている権限(七九)

二 国の財政統制のしくみ……………頁

なぜ地方税が少ないか(八二)……地方税は平均三割(八四)……補助金統制の目的
(八五)……補助金の機能と弊害(八六)……重荷となる超過負担(八九)……シャウプ
勧告と補助金整理(九二)……補助金に代るべきもの(九三)……地方交付税による
統制(九五)……地方債による統制(九六)……一般財源の代替(一〇〇)……景気対策
の手段(一〇一)……住民要求と財政制度の変革(一〇三)

三 財政危機と「都市経営論」……………頁

不況と巨額の国債発行(一〇五)……深刻な地方財政危機(一〇六)……すすむ行財政
運営の見直し(一〇七)……高度成長期の都市経営論(一〇八)……自治体主導の都市
経営(一〇九)……財政危機と減量経営論(一一〇)……減量と負担意識の強調(一一一)
……財源に合わせた減量(一一二)……原価次第で民間委託(一一四)……受益と負担
の直結(一一五)

3 自治体の予算……………二七

一 住民と自治体予算……………二七

〈予算がない〉(二七)……〈予算がわかる〉という意味(二八)……敵と己を知るものは勝つ(三〇)

二 自治体予算の担い手……………二三

自治体予算の流れ(三一)……自治体財務主管課の役割と二重性格(三三)……事業主管課の立場(三四)……自主性を欠く首長の立場(三六)……地方議会にとつて予算とは何か(三八)

三 自治体予算の編成とその行動論理……………二三

政策よりも財源のやりくり(三一)……タテ割の共同戦線(三三)……不満足の平等配分(三四)……標準化せよ(三五)

四 自治体予算と住民運動……………二三

危険なかけ引き(三六)……いまなお〈協賛〉議会(三九)……〈根まわし〉(四一)……危険な取り引き(四二)……狭き門より入れ(四四)

4 地域住民の自治意識と地域住民組織……………二五

一 はじめに……………二五

二 自然村的自治意識の特質と変容……………二五

三 地域住民層の変容……………二六

四 住民諸階層の生活要求の構造……………二六

五	地域住民と自治体の媒介構造……………	一六九
	——地域住民組織を中心に——	
六	新たな自治意識への問題点……………	一八三
	追 補……………	一八八
第三章	住民の権利と自治の形成……………	一九一
1	住民運動と住民の権利……………	一九一
一	はじめに……………	一九一
	住民の権利ということ(一九二)……権利主体からの発言(一九二)	
二	経験から理念へ……………	一九四
	環境形成の合意(一九四)……直接的土地利用者(一九五)……「住民」の定義(一九六)	
三	基本的人権としての自治権……………	一九八
	生命の権利(一九八)……「対象」を拒否して(一九九)	
四	批判と反批判……………	二〇一
	住民運動の意義(二〇一)……公共とエゴ(二〇二)……間接制度の圧迫(二〇三)	
五	「住民主体」の論理……………	二〇四
	住民参加の裏側(二〇四)……参加権か拒否権か(二〇六)……一つの解答例(二〇七)	
六	住民の権利の内容……………	二〇八
	住民の環境権(二〇八)……住民の政策決定権(二〇九)……住民の学習権(二一〇)	
七	自治組織の主体的運営……………	二二三

住民の運営権(二三)……自治体の改革(三五)……革新自治体とは(三六)……行政の権限と責任(三七)

八 住民のものとしての都市……………三八

新しい民権運動(三八)

改版にあたっての付記……………三三

2 住民の「元氣」と自治の可能性……………三三

一 格差の意識と均霑努力の「元氣」……………三五

「所貧乏」意識(三五)……「均霑」の平等主義(三七)……「均霑」の根拠づけ

(三八)……「均霑努力」と中央集権(三〇)……自立精神の減衰(三〇)……画一化の促進(三一)……「和」の地域秩序との関連(三一)

二 「和のイデオロギー」と抵抗の「元氣」……………三三

本音表出の建前化(三三)……「おのずから治まる」自治観(三四)……住民運動

と「和のイデオロギー」への挑戦(三七)……抵抗の「元氣」の課題(三九)

三 自律的秩序形成の「元氣」……………三〇

「みずから治める」自治観(四〇)……「広い世間」の拡大と対立の顕在化(四〇)

……自律的秩序の形成(四二)……「官」と異質の「公共」(四三)

四 「ボランティアズム」——自発性と自前主義の「元氣」……………二四〇

ボランティア活動の定義(四四)……ボランティア活動と行政(四七)……ボラン

ティア活動の担い手(五〇)……「総ボランティア」論への批判(五二)……組織

化の必要性(五五)……既存団体との関係(五五)……ヨコに結び合う活動の意味

(五六)

第一章 住民の権利と自治体の責任

1 序——住民自治の現状と課題

一 憲法記念行事と地方自治体

五月三日は、憲法記念日である。日本国憲法が施行された昭和二年から二七年まで、政府は毎年盛大な記念式典を挙行して来た。しかし、翌二八年に式典を中止した政府は、それ以後、一回も式典を開いていない。憲法記念日は、政府によって完全に無視されて来ている。そうした政府の態度とは逆に、最近是一部の地方自治体——主として革新首長の地方自治体において、自治体当局が自発的に種々の形で憲法記念の行事を開催するようになって来ている。⁽¹⁾

政府が途中から記念式典を中止するようになったのは、昭和二五年に警察予備隊が発足し、それが二七年には保安隊へ、さらに二九年には自衛隊へと成長し増強された防衛体制の実際が、「戦争の放棄」を規定した憲法第九条と矛盾するようになったからである。この警察予備隊の設置を契機にして表面化した第九条の解釈論争が第九条の改正論に発展し、さらに憲法全体の改正、自主憲法制定の動きが公然化するにしたがって、政府は完全に憲法記念日を無視するようになった。

他方、憲法記念の行事を開催するようになった革新首長は、住民が地方自治体の長——知事・市町

村長——を直接、選挙で選ぶことを定めた憲法第九三条の所産である。戦後直後に地方制度の改革が検討された際、最初に内務省が考えた知事公選案は、現行の直接公選制ではなく、府県会の推せんまたは選任、要するに間接選挙制であった。⁽³⁾もし、こうした議会が長を選任する制度であったならば、地方自治体の議会は保守派が多数を占めて来ているから、いままでに革新首長が選任されるということとは不可能に近かったといえる。そのことは、現在、区長を区議会が選任している東京都の特別区において、いままでに革新系の区長が生れなかったことから推測できる。⁽³⁾議会では保守派が多数であるにもかかわらず、革新首長が各地で誕生しているのは、住民が直接、地方自治体の長を選ぶことができるからである。その意味において、第九三条は、革新首長の出現を可能にしている制度的要因であるといえる。

ところで、いまふれた「戦争の放棄」(第二章)と第九三条を含む「地方自治」(第八章)の第二章は、辻清明氏が指摘しているように⁽⁴⁾、明治憲法と現憲法の章目を比較したとき、明治憲法に比べて現憲法にだけ発見できる章名である。⁽³⁾その点に着目すれば、この第二章こそ、まさに現憲法を特色づけている画期的な規定であるといつてよい。しかし、この第二章が憲法記念日の行事開催との関連において演じている役割をみると、第二章の間には既述のような際立った対照が生じている。そうした対照は、この第二章が画期的なものであるだけに、現憲法のおかれていた状況を端的に示しているようにも思われる。「住民自治の権利」を扱かうに当って、最初に憲法記念の行事にみられる右のような事態について述べたのは、実は住民自治・地方自治の直面している現状と重要な課題がそこに潜んでいると思うからである。