

新地方自治講座 1

地方自治制度

久世公堯 著

地方自治制度

新地方自治講座 1

著者略歴

くぜきみたか
久世公堯

- 昭3. 8. 15生 富山県出身
28. 3 東大法卒
33. 10 秋田県財政課長
36. 11 自治大学校教授
40. 8 自治省行政課長補佐
43. 11 大分県企画部長
45. 10 大分県総務部長
47. 8 経済企画庁東北開発室長
48. 7 経済企画庁総合開発局調査官
49. 6 自治大臣官房参事官
49. 7 自治大臣官房地域政策課長

＜地方自治制度＞ 新地方自治講座 第1巻

昭和48年6月25日 第1刷発行 ©

昭和52年10月10日 第6刷発行

検 印

省 略

著 者 久 世 公 堯

発行兼 田 中 重 弥
印刷者

発行所 第一法規出版株式会社

107東京都港区南青山2丁目1の17
電 話 (03) 404-2251 振替東京5-7739

は し が き

わが国の地方自治制度は、昭和20年敗戦とともに一大転機を迎え、日本国憲法および地方自治法の制定によって一応近代的なものとして形成せられてからすでに25年余になんなんとしている。この間、その当初のうちはわが国自体が戦後の復興期にあり、国土も疲弊し、国民生活も窮乏していたために、新制度の形成・定着も容易ではなく、また、新制度がわが国自身によって形づくられたものではなく、いわば輸入されたものであっただけに、わが国の実態に即応するものとなるためには、かなりの年月と地方公共団体自体のなみなみならぬ努力を要する結果となったのである。その後制度の改正に次ぐ改正によって、わが国の地方自治は、苦しみつつも成長していったのであった。

わが国が講和条約の締結によって独立し、市町村合併や行財政の運営改善によって、地方自治制度も漸次わが国の実態に即応するものとなり、近代的な地方自治がわが国に芽生えるようになったころ、戦後累積された諸問題によって、わが国の地方自治は赤字という負担を負うこととなったのである。昭和30年ころからの数年間は、赤字克服と行財政運営の改善に対し、地方自治全体が努力を続けた期間ともいえるであろう。そして、この赤字からも脱却しようとした頃、世は地域開発と新しい行政需要に基づく要請に当面し、地方自治もこの要請に対処するとともにそのもっとも大きな一翼を担うこととなったのである。国は、たえず各種の政策を樹立し、これを地域に行なわせるものの、最後まで完結したものはほとんどなく、その行政運営も総合性に欠け、無責任な結末に終ることも少なくない実情であるが、地方公共団体は、直接に国民に対して責任を負う行政主体であるために、常に地域の行政需要を把握し、その実情に応じて行政を実施しているのである。地域行政の現代的課題が、行政の総合的、広域的、計画的、民主的、能率的運営にありとするならば、正にこの地域行政の現代的課題の担い手こそ地方公共団体にほかならないのである。

加うるに、最近の地域社会は、驚くべき変貌を遂げている。“地域革命”、という言葉が、いみじくも示しているように、最近における人口産業の都市集中傾向はいちじるしく、地域社会は、一方において都市化、産業化の現象によって、環境の破壊・汚染、住宅難、通勤難、人間性の疎外といった都市集中に伴う過密の弊害が顕著にあらわれるとともに、他方において、農山漁村等においては人口流出等の過疎現象を示し、いかに自治行政を行なおうと欲してもその社会自体の根底を失いかけている実態である。そして、これらの社会的事象を通じて、自治の觀念自体、祖先伝来の地に生

れ、育ち、そこに定着するという旧来の牧歌的、詩的な地方自治は、今後存在するとしても、局限された形においてのみみられるものとなり、大勢は、団地生活や通勤地獄を日夜経験している人々の間において新たに芽生えるべき性格の新しい市民社会的な自治となりつつある現状なのである。その昔テンニースが、社会の進歩の過程を、ゲマインシャフトからゲゼルシャフトへという言葉をもってあらわしたが、わが国の地方自治も、今やゲマインシャフト的自治からゲゼルシャフト的自治へと変貌を遂げつつあるといっても過言ではないのである。

しかも、このような地域の革命の変革の時期において、地方自治はその価値を問われているのであるが、生れて日なお浅いわが国の自治は、その基盤自体が未だ十分でないために、転換しようにも、その軸をもたないという実態である。地方自治制度について従来書かれたものをみると、「地方自治」は壮麗な殿堂のごとくそそりたち、絶対的な権威と地位をもって確立しているごとくみえるのであるが、わが国における「地方自治」は、——千差万別の地方公共団体において行なわれている千差万別の地方自治は——憲法によって、また地方自治法によって、認められ、育っているとはいうものの、その実態においては、常に激動の中にあつて、矛盾に満ち、その秩序を失い、低迷し、混乱し、行き悩んでいるものが少なくないのである。

著者は、地方自治行政に直接携わるようになってから約20年、つねに地方自治のあり方を考え、かつ、あるべき地方自治を考えていたのであるが、地方自治は、憲法や地方自治法において確立されている筈にもかかわらず、Sollen の地方自治と Sein の地方自治との間の隔りがあるに大きいのに驚愕したことも屢々だったのである。ある識者は、地方行政の倫理と論理との探究のひとすじの苦しい旅路をつづけるならば、「そうすることによって清められ磨ぎ澄まされた心耳に」「天来の声」が聞えてくることを予言されておられるが、著者は、自らの旅路の途次において、幾度か、真の「地方自治」は、畢竟果てしなくつづく道の果てしない彼方に聳える目標にすぎないことを、また、真の「地方自治」は、現実に達しうるものではなく、「神への祈り」にも似た「祈り」か「願い」に過ぎないものであることを自覚したのであった。「地方自治」は生きものであり、常に動揺し、変動するものなのである。その変動の中を、著者もまた先覚者の後について、「地方自治」を祈り、願い、かつ求めて苦しい旅路を続けたいものと思っている。真の「地方自治」を求めるために、また識者のいう「天来の声」を耳にするためには、先ず、「地方自治」を理解するように努めなければならない。著者は、その意味においても、その基幹たる地方自治制度を、多くの先覚者の後について学びたいと思っているのである。

すべての学問についてそうであるように、「地方自治」の探究において、われわれ

はミネルヴァの梟であってはいらない。高き理念を奉じ、また、広き理論を学ぶとともに、常に現実を直視し、現状を分析し、その実態を眺め、将来を予測して、「地方自治」を考えてゆきたいものである。

*

*

地方自治制度という言葉は、従来からいろいろの意味に用いられている。地方自治に関連するすべての諸制度、すなわち地方行財政にかかる制度はもとより、地方自治の場において実施されている各行政内容にかかる制度すべてを含めて地方自治制度というきわめて広義にこれを用いる場合もあれば、地方行政の仕組みのみを指して地方自治制度ということもあり、さらにはもっとも狭義に解して、地方自治法を中心とする地方行政の基幹的部分にかかる制度を称してこの用語を用いる場合もあるようである。

ところで、第一法規出版株式会社の企画にかかる本講座において著者が分担することとなっている「地方自治制度」という編章は、上記のような広義ないし狭義の地方自治制度とは本質的にはあまり関係なく、本講座の全体の企画上、地方自治法中総論的部分というべき部分を、「地方自治制度」という名の下に1冊にまとめることを考えられたもののごとくに思われる。地方自治法全般についての概説書であれば、まだ体系の組み方もあるものと思われるのであるが、その中核的制度と思われる議会、執行機関等を除いたものを「地方自治制度」という名の下に体系化することは、それ自体無理であり、著者のごとき非才の徒にとっては至難と考えられたのであった。

そこで著者は、このような企画に対して、これを尊重しつつも、著者なりに方針を定め、地方自治法を中心とする地方自治制度を、一応全体として画くこととし、本巻の主題である地方自治制度の総論的部分は、詳細に論ずることとし、自治立法権、直接請求制度、議会、執行機関等本講座における他の巻において主題とされる事項は、ごく簡単にふれる程度に止め、かつ、全体としては、制度のみならず、その実態なり運営上の問題についてもできる限り触れるようにつとめることとしたのである。したがって本書の内容を、要約して説明するならば、一応狭義に用いられている地方行政制度を中心とする地方自治制度の概説であるが、地方自治の総論的部分は比較的詳細に、個々の制度にかかることは簡略に解説したものといたうるのである。このような事情のために、全体として必らずしも統一性がなく、総論中心とはいえないものの、他の部門との調整もとれておらず、結果としては読者に大きな迷惑をかけることとなったことをお詫びしなければならないと思うのである。

*

*

本書をまとめ、また今回改版をするにあたっては、行政法、行政学、地域開発等の

学者の方々、自治省における諸先輩、同僚、後輩各位等多くの方々の厚いご教導に接した。特に、改版にあたって深謝の念を捧げたいのは田代健氏である。本講座の改版計画が企てられた当時、たまたま著者自身、地方庁に勤務していた時期であったため、改版にかかる内容的改訂事務やその後の校正をも含めて一切を田代氏に依頼したのであった。田代氏は、心よく引受けて下され、きわめて多忙な中を時間をさいて、本書のすみずみにまで深く目を通され、細かく補正の筆を入れ、適切な注や問題を加え、文献等も折り込んでいただいたのである。田代氏のご厚情と絶大なご協力に対し厚く感謝いたしたい次第である。また、本書の出版に際し、連絡等で多大のご迷惑をおかけした第一法規出版株式会社の編集担当の皆さんにも、深謝の念を捧げたいと思うものである。

昭和 48 年 4 月

麻布にて

久 世 公 堯

目次

第1章 地方自治の意義

第1節 地方自治の概念とその地位	3
1 地方自治の概念	3
2 地方自治の地位	4
第2節 地方自治の類型とその本質	9
1 地方自治の類型	9
2 地方自治の本質	12
＜この章にかかる演習事例＞	18
＜この章にかかる参考文献＞	20

第2章 国家統治構造と地方自治

第1節 国家と地方自治	23
1 固有説と伝來說	23
2 近代国家における地方自治	25
第2節 憲法と地方自治	27
1 憲法と地方自治の保障	27
2 国家統治構造と地方自治	28
3 わが国における憲法と地方自治	35
第3節 日本国憲法と地方自治	40
1 日本国憲法における地方自治関係規定	40
2 地方自治の基本原則	41
3 地方公共団体の機関の民主化	45
4 地方公共団体の権能	53

目 次

5 地方自治特別法	56
6 日本国憲法第8章以外の地方自治関係規定	60
＜この章にかかる演習事例＞	67
＜この章にかかる参考文献＞	70

第3章 地方自治に関する法体系

第1節 地方自治に関する法源と法体系.....	75
1 地方自治に関する法源	75
2 地方自治に関する法体系 ..	79
第2節 地方自治法の地位と性格	80
1 地方自治法の地位	80
2 地方自治法の性格	83
＜この章にかかる演習事例＞	88
＜この章にかかる参考文献＞	89

第4章 わが国における地方自治制度の 沿革と展開

第1節 旧地方自治制度の沿革	93
1 明治初期の地方自治制度	93
2 旧地方自治制度の確立	94
3 旧地方自治制度の展開と推移	98
第2節 現行地方自治制度の形成	104
1 昭和21年の地方制度の改正	104
2 日本国憲法の制定と新地方自治制度の確立	106
第3節 現行地方自治制度25年の歩み	108
1 新地方自治制度の確立・定着期	108
2 新しい行政の要請に対する地方自治制度の対応	111

＜この章にかかる演習事例＞	119
＜この章にかかる参考文献＞	121

第5章 地方公共団体

第1節 地方公共団体の意義と種類	125
1 地方公共団体の意義	125
2 地方公共団体の種類	128
3 地方公共団体と行政区画	129
第2節 普通地方公共団体	142
1 普通地方公共団体の二重構造	142
2 都道府県の事務とその性格	143
3 市町村の事務とその性格	158
第3節 特別地方公共団体	179
1 特別地方公共団体の意義と変遷	179
2 特別区	181
3 地方公共団体の組合	188
4 財産区	192
5 地方開発事業団	196
＜この章にかかる演習事例＞	207
＜この章にかかる参考文献＞	211

第6章 地方公共団体の事務

第1節 地方公共団体の事務の種類および性格	219
1 地方公共団体の事務の区別	219
2 機関委任事務	225
3 地方公共団体の事務処理の原則	227
第2節 地方公共団体の事務の分担とその再配分	228
1 地方公共団体の事務の分担と配分	228

目 次

2 事務配分論議の沿革とその推移	229
3 地方公共団体における事務の再配分の実施	232
＜この章にかかる演習事例＞	243
＜この章にかかる参考文献＞	245

第7章 地方公共団体と他の行政主体

第1節 国と地方公共団体との関係	251
1 国と地方公共団体との関係	251
2 国と地方公共団体との関係の実態	256
3 国の地方出先機関	268
第2節 地方公共団体相互の関係	280
1 地方公共団体相互の関係	280
2 地方公共団体の協力方式	282
＜この章にかかる演習事例＞	296
＜この章にかかる参考文献＞	299

第8章 地方公共団体の構成と運営

第1節 地方公共団体の構成要素	305
第2節 地方公共団体の区域	306
1 地方公共団体の区域の意義とその変更	306
2 都道府県の区域	311
3 市町村の区域	324
第3節 地方公共団体の住民	326
1 地方自治における住民の行政参加	326
2 地方公共団体の住民の意義とその権利義務	340
3 直接請求制度	343
第4節 地方公共団体の自治権	350

	目	次
1 地方公共団体の自治権		350
2 自治立法権		353
3 自治行政権		359
4 自治組織権		362
5 自治財政権		364
＜この章にかかる演習事例＞		369
＜この章にかかる参考文献＞		374

第9章 地方公共団体の機関

第1節 地方公共団体の機関の特色		383
1 地方公共団体の機関の体系		383
2 地方公共団体の機関の多元性		384
第2節 地方公共団体の議会		385
1 地方公共団体の議会の地位とその本質		385
2 地方公共団体の議員の地位とその職分		386
3 地方公共団体の議会の権限		390
4 地方公共団体の議会の組織		393
5 地方公共団体の議会の運営		396
第3節 地方公共団体の長		401
1 地方公共団体の長		401
2 地方公共団体の長の補助機関		404
3 地方公共団体の長の事務部局		406
第4節 地方公共団体の行政委員会		409
1 行政委員会制度の意義とその種類		409
2 執行機関としての行政委員会の地位		411
3 各行政委員会の概要		413
第5節 地方公共団体の長と議会との関係		417
1 地方公共団体の長と議会との基本的関係		417
2 再議制度		420
3 不信任議決・解散制度		422

目 次

4 専決処分制度	423
5 長と議会との関係のあり方	425
＜この章にかかる演習事例＞	427
＜この章にかかる参考文献＞	430

第10章 地方自治の課題

第1節 地域変動と地方自治の現状	435
1 最近における行政の変革	435
2 人口の地域変動	437
3 新中央集権的傾向と行政体制の変革	440
第2節 地域社会の変革と地方公共団体の使命	444
1 地方自治の観念に対する転換の必要性	444
2 地域社会の変化と地方公共団体の使命	446
第3節 地方自治の現代的課題	458
1 地方自治の現代的課題	458
2 総合行政の課題	458
3 広域行政の課題	464
4 民主的・能率的行政の課題	469
5 地方自治の現代的課題の遂行とその構造改善	474
＜この章にかかる演習事例＞	477
＜この章にかかる参考文献＞	478

付章 地方自治制度の学習のために

1 地方自治制度の学習方法	485
2 地方自治制度に関する参考文献	486
事 項 索 引	493

第1章 地方自治の意義

＜この章のあらまし＞

本章は、地方自治本質論ともいうべき、地方自治の意義について研究する。近代国家における地方自治は、歴史的に形成されてきた概念であるので、この概念が形成されるに至った歴史的背景を踏まえて理解することが必要である。この場合、民主主義との関連は重要であろう。

第1節「地方自治の観念とその地位」は、地方自治の基礎的な内容について述べるとともに、地方自治の地位について民主主義との関係から、また国政に占める地位という点から、その重要性について論述する。

第2節「地方自治の類型とその本質」は、地方自治の構成要素とされている住民自治の原理と団体自治の原理について述べるとともに、この二つの原理の関連性を明らかにし、地方自治の本質を探究する。

第1節 地方自治の観念とその地位

1 地方自治の観念

地方自治とは 一般に自治ということは、自ら治めること、すなわち自らのことを自らの手によって処理することをいう。

地方自治ということも、一般の自治と同じく、一定の地域を基礎とする団体が、自らの事務を、自らの機関によって処理することをいう。

官治と自治 地方自治については、従来から、種々の定義がなされているが、一般的には、官治に対する意味で理解されている。すなわち、国家が地方の行政を処理する方式としては、大別して、官治と自治の二つがあり、前者は、中央政府が自らの出先機関または官吏をもって処理させる方式をいい、後者は、地方の住民が、地方の行政を、自らの機関によって処理することをいう。官治方式は、行政の国家的見地からの統一的遂行の要求が強い場合における行政の具体的実施手段として行なわれ、自治方式は、一定の地域的または職域的団体の自主自律的行政を行なわしめようとする政治的、経済的要求の強い場合における行政の具体的実施手段としてみとめられるのが通常である。

地方行政における官治方式と自治方式 地方の行政を、官治の方式によって処理するか、自治の方式によって処理するかは、国により、また時代によって異なるが、一般的には、政治の形態が、中央集権的な政治形態の国家においては、官治の方式が用いられ、地方分権的な政治形態の国家においては、自治の方式が尊重される。しかしながら、官治または自治といっても截然と区別⁽¹⁾しうるものではなく、近代国家の政治形態においては、官治と自治とが適度に併用されている場合が多いといいうるのである。⁽²⁾

- (1) 中央集権的政治形態とは、できるだけ多くの権力を中央に集中することを建前とするもの
いい、地方分権的政治形態とは、できるだけ多くの権力を地方に分散することを建前とするもの

第1章 地方自治の意義

のをいう。ただ、同じく権力を地方に分散する場合にも、単に国の出先機関たる地方行政官庁に対し行政権限を分掌させる形における分権は、行政権限上の分権と呼ばれ、官治方式によるものであるのに対し、国の下に国から独立した地方公共団体を設け、これに統治権の一部としての自治権を分与するという形における分権は、自治権上の分権と呼ばれ、自治方式によるものであるという。

- (2) 旧制度の下におけるわが国の地方行政は、一般的には、中央集権主義に基づく官治の方式といわれていたが、市町村行政の大半は自治の方式であり、府県行政も一部はそうであった。また現在のわが国の地方行政は、一般的には、地方分権主義に基づく自治の方式といわれるが、中央政府（各省）が直接自らの地方出先機関をもって処理している事務も少なくなく、自治と官治の併存といっているのである。欧米各国においても、第二次大戦後は、一般的には、地方行政は自治の方式によって処理されているものが多いが、中には官治の方式のきわめて強い国もあり（たとえばフランスの地方行政）、また、最近において、新たな行政の要請に基づく官治方式の一部採用の問題もでてきているものごとくである。

2 地方自治の地位

地方自治は、政治・行政の上で、きわめて重要な意義と地位を有している。一般に、その重要性は、二つの意味においていわれている。一は、民主主義との関連における地方自治の地位であり、他は、国政上に占める地方自治の地位である。

(1) 民主主義と地方自治

民主主義と地方自治 地方自治と民主主義との間には、密接不可分の関係が存している。民主主義の定義として、あまねく人に知られている「人民の、人民による、人民のための政治」(Government of the people, by the people, for the people) というA・リンカーンの言葉は、そのまま地方自治をいいあらわした言葉といつてよい。なぜならば、地方自治は、地方の政治を、住民が、自らの手によって、自らのために行なうことであるからである。

民主主義の生みの親 としての地方自治

歴史的・発生的にみても、民主主義は地方自治の中から生まれ、育まれ、成長してきたのである。J・ブライスは、その著「近代民主政治」(Modern Democracy)の中で、このことをのべている。すなわち、近代国家が成長する以前において、人々は「自治の集会」をつくり、これを通じて自らの共同の問題を討議し、処理してきたのである。そして、古い時代においては、この「自治の集会」が、共同財産の管