

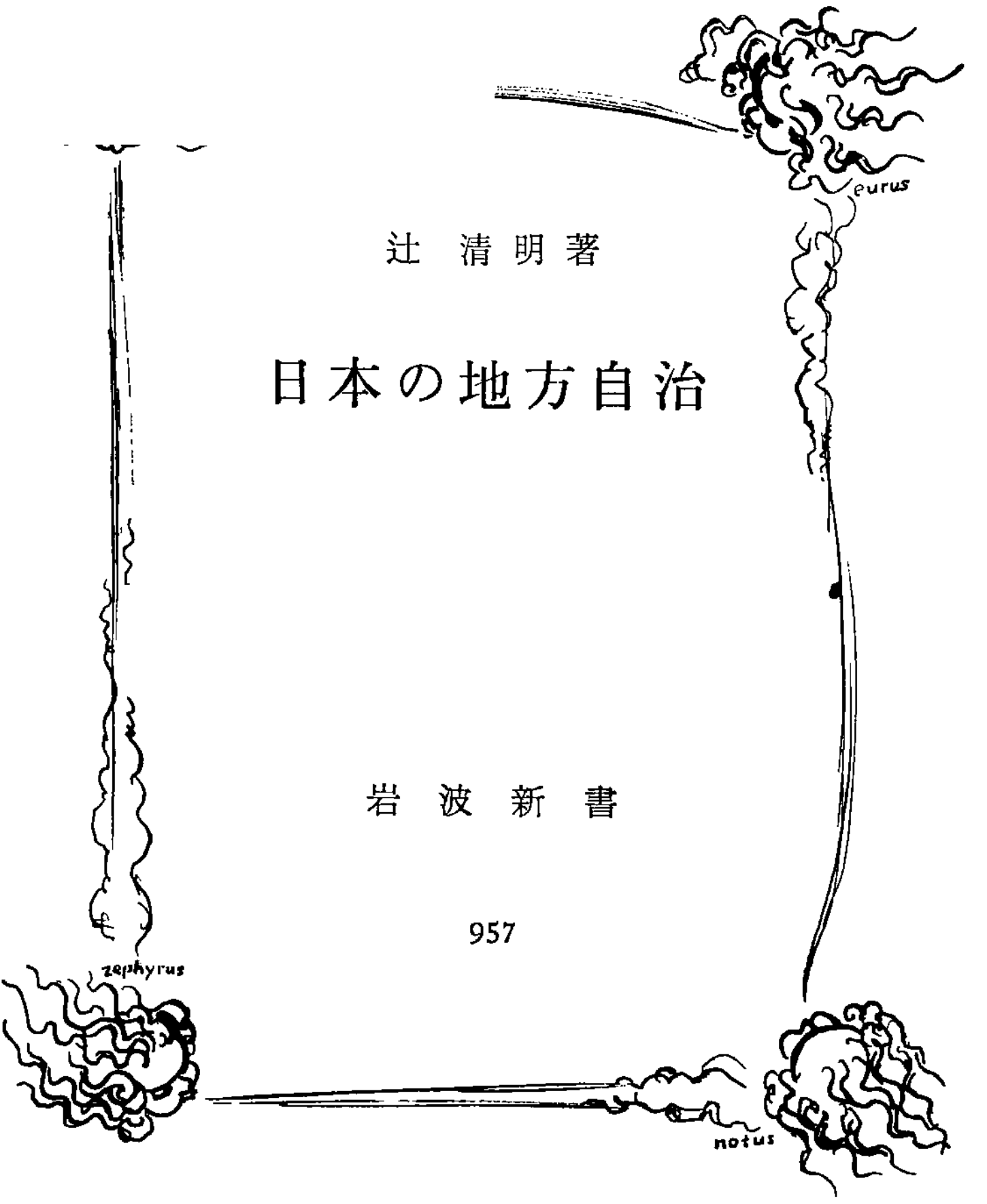
辻 清明 著

日本の地方自治



岩 波 新 書

957



辻 清明 著

日本の地方自治

岩 波 新 書

957

辻 清明

1913年京都市に生まれる

1937年東京大学法学部卒業

専攻—行政学・政治学

現在—国際基督教大学教授，東京大
学名誉教授

著書—「政治を考える指標」(岩波新書)
「日本官僚制の研究」
「行政学概論」

日本の地方自治

岩波新書(青版) 957

1976年2月20日 第1刷発行 ©

1976年5月20日 第2刷発行



¥ 230

著 者 辻 清 明

発 行 者 岩 波 雄 二 郎

〒101 東京都千代田区一ツ橋 2-5-5

発 行 所 株式会社 岩 波 書 店

電話 03-265-4111

振替 東京 6-26240

印刷・製本 法令印刷

落丁本・乱丁本はお取替いたします

まえがき

地方自治に関する書物や論文は、たいへん多い。地方自治法や地方行財政の研究は、膨大な量に上っているし、地域社会に次々と生起する諸々のできごとや、それをめぐる住民運動の分析もすくなくありません。さらに、そうしたさまざまな問題のうち、開発とか福祉とか公害といった特定の分野をとらえて、ルポルタージュ風に記録したものも、相当な数に達しています。地方自治について発表されているこれらのおびただしい文献を見ると、この問題が、現在のわが国で、いかに時代の焦点となっているかが判ります。

これら多くの文献の驥尾に付して、私が本書を執筆することにしたのは、それぞれの専門分野における数々の業績から多くの教示をうけることによって、私なりに、日本の地方自治像を、多面的な視野から、描き出してみようという意欲がおきたからです。そのため、この問題に対していままで私がおこなってきた研究のみならず、諸外国においてえた見聞、地方自治体の調査や改革案の作成に参加したときの体験などを素材として、わが国の地方自治の特色を、かな

り自由に書いてみました。本書の構成からいえば、V章が「日本の地方自治の特色」となっていますが、お読みいただければ判るとおり、他の章も、すべて日本の地方自治を主題としています。

現在のわが国の地方自治体は、戦後最大といわれる財政危機に直面しています。その結果、財源の確保のためなら、多少ともなりふりかまわない風潮も生じつつあるようです。けれども、そうした状況のなかでも、憲法の根幹ともいふべき地方自治の原理だけは、手離さないようにしたいものです。地方自治の本旨を強調すると、とかくそれは古典的な観念で現代向きでないと批判するひともいます。だが、本書のなかで、くりかえし論証しているように、地方自治の危機は、同時に国政の危機を意味するとすれば、この際、地方自治の機能を改めて確認しておくことは、すぐれて現代的な意味をもっていると考えます。

ところで本書の原形は、昭和四七年四月の「岩波市民講座」で、二回にわたる、同名の講義をおこなった際の手稿です。講義の速記は、当時若干の加除をほどこして、雑誌『図書』に載りましたが、今回、岩波新書の一冊にまとめるため、全面的な補筆を試み、分量において、原形に数倍する内容となりました。けれども、もともと講義として用意されたため、本書でも口語体の文章を、そのまま残すことにしました。

本書のなかで、私は多くの文献を引用させていただきました。それらは、主として、私の専攻する行政学とそれに近い研究領域のものに限られています。そのほか、直接間接、地方自治を対象とする諸研究からも、多くの貴重な示唆をうけました。ともに記して、謝意に代えたいとおもいます。なお、本書に引用した文章に付されている傍点は、すべて私がおこなったことをお断わりしておきます。終りに、出版にあたって種々お世話になった新書編集部の小野民樹さんに、厚くお礼を申し述べます。

一九七六年一月

辻 清明

目次

まえがき

I 現代の焦点としての地方自治……………一

1 第一の焦点——地方自治の新理念(三)

2 第二の焦点——都市化と地方自治(二〇)

3 第三の焦点——住民運動の噴出(三三)

II 日本国憲法の制定と「地方自治の本旨」……………五五

1 「地方自治の本旨」の出現(五)

2 回顧的地方自治観と展望的地方自治観(五)

3 二つの自治観の落とし児(七)

Ⅲ 地方自治の思想……………八三

1 固有説か伝來說か(八四)

2 集権か分権か(九三)

Ⅳ 地方自治の機能……………一〇九

1 抑制の機能(一一)

2 媒介の機能(二九)

3 参加の機能(三九)

Ⅴ 日本の地方自治の特色……………一六五

1 歴史上の特色(二六)

2 制度上の特色(二六)

3 政治文化上の特色(三〇五)

Ⅵ おわりに……………二二三

I

現代の焦点としての地方自治

地方自治は、現在のところ、理論の面においてのみならず、実践の場でも、人々の強い関心の的となっています。

学問研究の分野でいえば、この問題は諸科学の共有領域となりつつある観を呈しているといつてよいでしょう。法学・政治学・行政学・財政学・歴史学はもとより、経済学・社会学・社会心理学・民俗学から都市工学・開発学等々に至るまで、多くの科学が、地方自治をその研究対象に選んでおり、問題そのものがはなはだ多様な側面を包有している事実が理解されます。実践の場でも、ご存知のとおり、各地の住民運動の頻発、革新自治体やコミュニティ・センターの登場、シヴィル・ミニマムの要求から、日常のゴミ処理、公害防止、自然環境の保全や生活環境の改善など、従来とは異なった様相の地域問題が、新しい照明を浴びています。理論・実践双方におけるこれらの問題解明の方法は、相互に密接な関連を有しており、やがては、地方自治とはなにか、それに基づく活動はなにを指すか、いいかえれば、地方自治の意味と活動を中心とした総合的な学問体系が必要になるかもしれません。私の専門の関係から、政治・法制・行政を主とする話に限定したいとおもいます。

したがって、その内容は、なぜ、現在のわが国で地方自治が必要であるか、地方自治の意味

が、わが国と外国との対比において、どのように解釈され、いかなる機能を発揮しているか、つづいて日本の歴史・制度・政治文化の面で、地方自治がどのような位置を占めているか、といった論点を、こんごの展望をもこれらの叙述のなかに含めながら、説明していきたいとおもいます。皆さんが、地方自治の問題を考えられる場合のたたき台になれば幸いです。

最初に、地方自治がわが国で「現代の焦点」になりつつある理由をとり上げてみましょう。この理由は、問題への関心のちがいから、多様にあるはずですが、ここでは私なりに、次の三点を挙げたいとおもいます。

1 第一の焦点——地方自治の新理念

まず第一には、地方自治の理念をわが国で初めて掲げた日本国憲法が、本年すなわち一九七六年で三〇周年を迎えるという事実であります。その間、憲法を改定する意見や運動があり、それはこんごも継続されるとおもいますが、とにかく憲法の理念は四半世紀以上の歴史を経過しました。ひところ戦後日本と第一次大戦後のドイツのワイマール共和制との類比が話題となり、はたして日本の戦後の新しい憲法体制がワイマール共和制の存続期間ほど持つかどうか、

学者の間で論じられたこともあります。ところが三〇年という時期を経過した今日、帝政の崩壊からナチスの政権獲得に至るまでのワイマール共和制の年齢を、ついに日本の憲法の年齢が十数年以上も追い越したわけです。そして憲法の年齢は、同時に地方自治の年齢を意味するとは申すまでもありません。なぜなら、憲法はその第九二条以下の四箇条の規定を新設することによって、地方自治の原理を保障するだけでなく、逆に地方自治が、憲法の原理を保障する関係にあることを身をもって証明したからです。いわば、地方自治の原理は、憲法規範としての地位をもつに至ったといつてよいでしょう。

この両者における切っても切れない関係は、いずれあとで、憲法にいうところの「地方自治の本旨」の解釈の際に改めて説明しますが、その立法理由のなかで、「地方自治に関する第八章は、日本の基本法（憲法のこと）に重大な結果をもたらす新しい諸原則を加えている」（総司令部『日本の政治的再編成』一九五〇年）という文言からも推測できます。とくに地方自治法が、日本国憲法とまったく同日の昭和二二（一九四七）年五月三日に施行されているという事実も、きわめて暗示的であるといえましょう。日本国憲法は、一足先に前年の十一月三日に公布されていますが、その施行と相前後しておびただしい量の新しい法律が制定改廃されました。けれども憲法と同日に、あたかも双生児であるかのごとく、この世に生れ出た法律は、地方自治法ただ

ひとつであります。両者の相互依存関係がいかに密接であるかは、この共通の運命からも傍証できそうです。したがって、日本国憲法の原理が衰退することは、同時にわが国における地方自治の衰運を意味し、地方自治の本旨の歪曲と縮小は、とりも直さず、憲法の原理に対する侵犯と見てよいでしょう。ナチスが、政権の奪取後間もなく地方自治に対する官治と集権を強行して、ワイマール憲法を骨抜きにした歴史も、この際、記憶しておいてよいことです。その意味で、私たちがともかく憲法をこれだけの間、維持し定着させたという体験は、地方自治体の現状を問い直す場合の理念的根拠もまた、私たちの手中にあることを立証するものです。

ところで、いま地方自治の理念、憲法の条文のことばを引用すれば、「地方自治の本旨」が、私たちの手中にあると述べましたが、実のところ、その理念なり本旨なりの解釈について、現在すべての国民の合意があるかといえ、かならずしもそうとはいいい切れません。この解釈をめぐって、後述のとおり、異なった態度や対立した意見が見られるのが実情です。のみならずこの対立は、日本国憲法の制定を契機に始まったわけではなく、明治維新以来、わが国の地方制度の解釈についても絶えず隠見することは、追って説明するとおりです。けれども、現在のわが国で地方自治の解釈が一義的でないひとつの理由として、「地方自治」が、「戦争の放棄」と並んで、日本国憲法に初めて規定された新しい二つの章である事実を挙げることもできまし

よう。

いうまでもなく、日本国憲法の内容と原理は、そのすべての条文において、終戦前の場合とは異なっています。けれども、その個々の章名を見ると、明治憲法との間に、きわめて類似した対応があります。すなわち日本国憲法第一章「天皇」は、明治憲法第一章の名称と同一です。第三章の「国民の権利及び義務」は、旧憲法では「臣民権利義務」となっている。同時に「国会」の章は「帝国議会」、「財政」は「会計」、「内閣」は「国务大臣及枢密顧問」とそれぞれ照応し、そして「司法」に至っては、天皇の場合と同様に、名称も明治憲法の場合を、そのまま踏襲しています。このほかに、現在の憲法には「最高法規」という新しい章がありますが、これは高度に倫理的規範の性格を帯びた内容であり、かつ包括的な規定でもありますから、ここでは類比から省いておきます。

ところで、新・旧両憲法の間に、こういう章名の類似がありますと、二つの制度の間に存する距離感は、比較的容易に理解できます。たとえば、「天皇」を象徴として見る際に、万世一系の統治権者であった当時の数々のイメージ、例えば、祝日に学校や役所で、御真影を奉拝していた光景や、路上に坐って頭を垂れたまま奉迎した行幸風景などを回想してみれば、このことは判るでしょう。帝国議会と国会とを比較するにあたって、議院の組織や議員の地位に関す

る条文だけで解釈するのではなく、尾崎行雄が終戦前の議会と戦後の議会でおこなった演説とその反応、例えば、類似の趣旨を述べても、前者では不敬罪に問われ、後者では議場の大拍手をうけた事実からも、両者の距離を判断する手掛りがえられます。裁判や財政や基本的人権についても、制度の価値を比較するとき、単に論理上の解釈にたよるだけでなく、回想の操作によって、両者の間にある異同性の測定を識別することが容易であります。ところが、過去の憲法条章との間に、こうした類縁をもたない新規定になると、比較基準がないため、それだけ解釈上の混乱や対立が生じやすいのみならず、「現状に合致しない」とか「国情に副わない」といった単純な常識論が大勢を占めやすい。戦力や自衛権、さらにはひとつ四防問題で重要な論議を呼んだところの「文民統制」(シヴィリアン・コントロール)をめぐる、激しい論争が生じているのは、それが画期的な憲法の条章だからだといえましよう。

「地方自治」の章についても同様のことが指摘できます。むしろこのようにいったところで、明治憲法の下でも地方制度は設けられていましたし、地方自治ということばも広く用いられていました。その意味では、「戦争の放棄」の条章に較べて「地方自治」の項目のほうが、まだしも新旧の差異を識別しやすいのかもしれませんが。しかし、戦前、内務大臣をつとめた政友本党総裁の床次竹二郎が、内務次官の当時に著わした書物のなかで、「国と地方の自治との関係

は恰当親と子の関係」と述べ、「日露戦争に勝利を得た原因は種々あらうが、此自治制度が布かれてあつたのも、確かに戦争に勝つた原因の一つであると思ふ。一例を挙げて言ふと、一寸玆でベルを押せば、ずっと隅まで響きが応ずる如く、陛下の思召がずっと隅から隅まで及んで居る。これは全く自治制度のお蔭であると思ふ」(『地方自治及振興策』明治四五年)といった独特の地方自治観が、戦前の政官界のおおむね支配的な見解であり、さらにこのような見解が、それこそ国内の「ずっと隅まで」浸透していたわけです。ここでは、国と地方自治との関係が、あたかも中央政府と出先機関との関係に類比するかのような理解がされているのです。このような自治観を見ますと、用語は同じ「地方自治」でも、現憲法の定めている地方自治の内容と同意だとはいえないわけです。のみならず、こうした戦前の地方自治の解釈が、ひとり日露戦争のときだけではなく、戦後の食糧供出の場合にも、町村合併の際にも、隅から隅まで目的を達成するのに役立ったとすれば、日本国憲法がなぜ明治憲法には欠けていた地方自治の規定をわざわざ挿入したのかという点の画期的な意味を、真に理解することはなかなか難しいようです。それは、たとい制度的に地方自治が保障されたとはいえ、それが現実の社会で機能化するためには、この規定の運用と解釈にあたるひとたちの意識上の改革をも必要とすることを意味しています。一国の政治文化の体系のなかで、持続と変革との関係を確定する基準の探求は、現在

の政治学の重要にして困難な課題のひとつであります。わが国の政治体系における地方自治の位置づけも、明治憲法における地方自治の規定の欠如によって、その確定がある程度困難といえましょう。

戦後日本を訪れて、地方自治の実態調査をおこなったアメリカの日本研究者であるウォード教授が、「明治維新以来、日本における政治の精神と實際が、実は地方自治の重要性を認めて来なかったという事實は、あまりにも明らかにされていないが、しかし、おそらくはもつとも重要なことである。明示であれ、そうでないにせよ、日本の政治家や行政官の大多数は、この精神に染まりかつその實際を通じて訓練されてきている。それは、政治の實際に対するかれらの基本的態度のなかに深く根ざしているもので、容易にまた急速に崩れるようなものでない」(『日本農村の自治についての若干の観察』『都市問題』昭和三十一年四月号)と悲観的見解を述べています。建国以来、永い期間にわたって、住民集会や地方自治に慣熟してきた異国人の印象だけに、私たち日本人の側から見れば、その批判もいささか厳しすぎるようですが、同時に、地方自治の実現というしごととはそれだけ骨の折れる課題といってよいでしょう。

それだけに具体的な問題の処理にあたって、地方自治の本旨をどのように解釈するかについて、とかく多様な見解が生じやすいのです。その意味で私たちは、地方自治の理念がもつ普遍