

## 地方自治の意義と形態

阿 部 孝 夫

### The Importance of Local Autonomy and Local Government System

Takao ABE

Local autonomy is a kind of divide-and-rule system which is commonly seen in big countries, and consists of two elements, independence and regional democracy, under the principle of democracy. Strengthened local autonomy realizes the merits of decentralization but obstructs those of centralization. There are two different theories which support the basis of local autonomy. One is "Inherency theory" which insists that local autonomy is inherent to regional people, and the other is "Origin-from-state theory" which stresses that local autonomy is created by the sovereignty of the central government.

In Japan, local autonomy is specified in the Constitution and is to be realized on the basis of "Principle of Local Autonomy" which consists of two elements, "Inhabitant democracy" and "Independence from the state". The former element is more important in the case of Anglo-Saxon type of local autonomy and the latter in the case of Continental type of local autonomy. The Anglo-Saxon type has characteristics called "Decentralization-Separation" and the Continental type has characteristics called "Centralization-Fusion".

Japan adopted the Prussian system as the adequate government system in the process of Meiji Restoration, and in this same process, adopted the Continental type of local system. The Continental type was originated from France and its influence still remains. After the war, however, as the new Constitution was enacted under the strong influence of the U.S.A., American local systems were introduced, and under this strong influence, the new Japanese local autonomy system was established.

地方自治は、大きな国家の普遍的な統治システムである分割統治の一形態であり、近代民主主義下においては、国家からの地域社会の独立性とその内部における民主性を要素としている。地方自治が強化されることによって地方分権の長所は発揮されるが、反面、中央集権の長所は阻害されることになる。地方自治の理論的根拠には、地域に固有のものだとする「固有説」と国家から伝来するものだとする「伝來說」とがある。

日本の地方自治は憲法に明示され、「地方自治の本旨」に基づいて具体化されることとなったが、「地方自治の本旨」とは「住民自治」と「団体自治」だとされる。どちらをより重視するかの違いによって英米型（アングロ・サクソン型）と大陸型に分類され、日本は大陸型を選択した。アングロ・サクソン型は「分権・分離型」とよばれる特徴を有し、大陸型は「集権・融合型」という特徴を有している。

日本は、明治維新において、当時の日本に適した国家システムとしてプロイセンのシステムを採用したが、その一連の流れから大陸型の地方制度を取り入れた。大陸型の地方制度はフランスにその源を発しており、その影響を強く受けた。しかし戦後、アメリカの影響を強く受けて新憲法が制定されるに至り、地方制度にもアメリカのシステムが多く取り入れられ、その影響を強く受けた地方自治制度が確立された。

〔キーワード〕

地方自治の本旨、住民自治、団体自治、中央集権、地方分権、固有説、伝來說、英米型、大陸型、分権・分離型、集権・融合型

## I . 地方自治の意義

### (1) 普遍的な国家システムとしての分割統治

古代日本において、大和国家が形成された初期の頃には、地方豪族である国造（くにのみやつこ）と県主（あがたぬし）がそれぞれ地域社会を支配していた。国造は地域社会全体の支配者であり、県主は天皇の支配権が強く及んでいた地域の支配者だったようである<sup>1)</sup>。大化改新によって中央集権的な全国支配体制が採用されてから以後は、中央から国司が派遣され、国司の支配と地方豪族との間に複雑な関係が渦巻いていたらしい<sup>2)</sup>。

中央支配と在地勢力との複雑な関係は、その後もずっと長く続き、天下統一によって成立したとされる徳川幕府の治下においても、各藩がそれぞれ独立的に地域社会を統治していた。明治維新によって天皇を中心とする中央集権体制が確立されたが、それでも地域社会の統治については府県と市町村が置かれ、依然として分割統治は続けられた。

分割統治は、日本だけのものではなく、世界中の国家統治に共通しており、国家システムとしては普遍的なものである。企業経営の場合でも、その規模が大きくなると、事業所や工場が分割され、あるいは複数の事業本部が設けられ、分社化が進められる。

地方自治は、国家の分割統治の一形態である。国家との関係においては、国家から授権されてはじめて地方自治が存在し得るとする考え方（伝來說）と、国家の形成以前からずっと継続して存在しているとする考え方（固有説）とがある。

地方自治とは、地域社会の自治（local autonomy）のことであり、個人の自治や集団の自治と同じように自律（autonomy）と自己統治（self-government）との結合形態である。ある地域

社会がこれを包括する国民国家の主権との関係において一定の自律性を有するとき、その地域社会には「団体自治」があると言い、ある地域社会の統治がその構成員である住民の参加と同意に基づいて行われているとき、その地域社会は「住民自治」が成立していると言う<sup>3)</sup>。この自律（団体自治）と自己統治（住民自治）とは不即不離の関係にあり、両者を併せて日本国憲法は「地方自治の本旨」と言っている。

この「地方自治の本旨」は、民主主義を前提とするものであり、民主主義を採用している近代国家は、その分割統治のシステムとしていずれも地方自治を採用している。しかし、地方自治の形態そのものについては、中央政府との融合関係の強いものや、認められる権限は限られるが自律性の高いものなど様々である。前者はフランスなどの大陸系の流れをくむものに多く、後者はイギリスなどのアングロ・サクソン系の流れをくむものに多い。

## （２）中央集権と地方分権

地域住民が日常生活に関係の深い身近な問題を自らの意思と責任において共同で処理し、必要な公共的サービスを共同で提供する政治・行政のやり方が地方自治であるが、これは国全体の統治の重要な部分を構成するものである。明治憲法においては、憲法に基づくシステムとして地方自治を取りあげず、法制度にまかせていたが、戦後の日本国憲法においては、章だてをして（第8章）これを明記し、国会や内閣、司法と並べて基本的な国家のシステムの一部として位置づけた。そして、地方自治は団体自治と住民自治を構成要素とする「地方自治の本旨」に基づいて制度化されるべきものとした。

しかし、だからといって地方自治体の自律性と自己統治の度が高くなっているかと言えば、必ずしもそうとは言えない。戦前からの伝統もあり、中央政府による過剰な支援や関与も見られ、だからこそ平成7年（1995年）には地方分権推進法が制定され、その3年後には政府によって地方分権推進計画が策定され、地方分権が現実に進められているわけである。

そもそも国家の統治形態には様々なものがあるわけであり、地方自治と国家統治との関係でこれを見ると、国家支配が極端に強いものから地方自治の度が強いものまで大きな幅があるのである。前者は、地域社会のことを国家が直接統治したり地方自治体を国家が強く支配する「官治」の度が強いシステムであり、後者は地域社会の「自治」すなわち自律性と自己統治の度が強いシステムである。

「官治」の度が強いシステムのことを「中央集権」と言い、反対に「自治」の度が強いシステムのことを「地方分権」と言う。ただ「中央集権」と言う場合、中央官僚等による地域社会の直接統治だけでなく、国の立法機関による立法的関与も含まれるので、その意味するところは「官治」よりも広い。一方「自治」には自治立法権の行使も含まれ、「自治」と「地方分権」とは密接に結びつく。

地方自治の歴史は古く、複数の自治的集落が国家に統合された時点で常に存在したと推定され

るが、近代的な地方自治に限って見れば、ヨーロッパにおいて民主主義が確立されてきた過程と不可分の関係にあると考えられる。日本においては、一般には明治以後を対象として地方自治が論じられている。近代的な地方自治を前提として「中央集権」と「地方分権」とを比較すると、そこには、それぞれ長所と短所とが存在する。

中央集権と地方分権の長所・短所

|    | 中央集権  | 地方分権   |
|----|---|--|
| 長所 | 国際問題に対処しやすい<br>広域的事業や大規模事業ができる<br>計画的な資源配分ができる<br>統一基準を徹底できる<br>公平・平等が確保できる<br>専門的あるいは高度な技術を駆使できる             | 身近な住民サービスがやりやすい<br>きめ細かな仕事ができる<br>地域の意向が反映されやすく、行政の住民監視がやりやすい<br>多様性や地域特性による豊かさが確保できる<br>自主性発揮による満足が得られる<br>迅速・柔軟な対応ができる |
| 短所 | 国民の多様な意向が反映されにくい<br>きめ細かな対応がしにくい<br>国民による行政監視がしにくい<br>行政が画一的になりやすい<br>依存心の強い地域社会をつくりやすい<br>硬直化・セクショナリズムが生じやすい | 国際的対応で一枚岩になりにくい<br>広域的事業や大規模事業がやりにくい<br>地域のエゴイズムに左右されやすい<br>不必要な重複投資によるムダが生じやすい<br>地域格差が生じやすい<br>小田原評定になりやすい             |

a . 中央集権の長所と短所

まず「中央集権」の長所と短所については、次のようなことが考えられる。

第1に、中央政府の決定権限や財源配分権限が強いから、国際関係において迅速・果敢な決定が行いやすい。中央のリーダーの判断力や決断力が大きくものを言う反面、国民の多様な意見や生活実態に根ざした感覚が反映されにくく、リーダーが判断を誤った場合の安全装置に難がある。

第2に、管轄区域が限定されず国全体であるから、広域的な事業がやりやすく、また、財源を集中させて管理できるから、大規模な事業がやりやすい。幹線鉄道や幹線道路、いわゆる国家的大規模プロジェクトなどがこれである。反面、大規模プロジェクトに付随して発生する地域単位の諸問題は軽視されやすくなり、地域の反対を押しきって事業が進められることになりやすい。すなわちきめ細かい対応がしにくいという難点がある。

第3に、中央政府がにぎっている権限と財源とを中央政府が自らの判断で配分できるから、かなり戦略的・計画的な政策が実施できる。したがって国全体を通じた大きな問題に対応することが可能になる。例えば景気対策などがそれである。明治の頃の政策であった文明開化、殖産興業、富国強兵もそうであり、これらは強力な中央集権体制のもとで進められてきた。反面、行政の規模が大きくなりすぎるため、国民による行政の監視が行いにくくなり、行政がブラックボックス

化しやすいという難点がある。これは民主主義の本来のあり方に反するものである。

第4に、全国を一つの単位とした行政ができるから、統一基準を全国に徹底させることが容易になる。通貨の単位や度量衡を統一するといったものがこれであり、これによって国民生活は大変便利になる。しかし反面、必要以上に統一基準を全国に押しつけることになると、行政が画一的になり、それに従う国民生活や地域社会そのものが画一的になり、地域社会の特色やその他の良さを失わせてしまうおそれがある。地域社会の多様な魅力が失われると、権力や財源が集中する特定地域への人口などの一極集中がおこってくるようになる。

第5に、全国の行政水準を平準化させることができるから、地域ごとの不公平を削減させ、平等な行政サービスを保障することができる。かつて日本の行政について言われたナショナル・ミニマムというのがそれである。しかし反面、上記第4の場合と同じように全国の画一化を促進することになるうえに、地域社会に中央依存や他力本願の姿勢を発生させることになる。個々の人間ならば自立することが当然のことであるのに、地域社会単位になると他への依存が当然だというような姿は、決して健全だと言えない。

第6に、組織が大きくなるから、専門化や高度な技術者を組織内にかかえることができ、専門性の高い行政を進めることが可能になる。しかし反面、組織の専門分化が進み、狭い範囲の利益を優先させたり、局所的な課題を誇大視する傾向を生み出し、硬直化やセクショナリズムの弊害をもたらすことになりやすい。国において公共事業の配分比率を変えることが困難になっているのは、その典型的な例である。<sup>4)</sup>

#### b. 地方分権の長所と短所

次に「地方分権」の長所と短所としては、次のようなことが考えられる。これらのほとんどが「中央集権」の長所や短所と裏腹の関係にある。すなわち「中央集権」の長所は「地方分権」の短所に、「地方分権」の長所は「中央集権」の短所になっている。

まず第1に、住民の身近なところで行政が行なわれるから、それだけ住民へのサービスはやりやすくなる。水道、下水道、ごみ処理など住民の日常生活に関係の深い行政を行うのに、いちいち遠方の中央政府を経由していたのでは能率的ではない。反面、防衛や外交のような国民あげて取り組むべき大きな問題まで地方自治の分野としたのでは、地域ごとに異なる決定に左右されて、適切な対応ができなくなる。

第2に、地域住民の意向を反映したきめ細かな仕事ができる。そもそも行政全体が国民の意向を反映して行われるべきものであるから、きめ細かな行政は、民主主義の観点から本来的に求められるものである。かつて国が産業振興を重点的に進めていたとき、地域社会では公害が問題となったが、これに真っ先に対応したのは地方自治体であった。また、民主主義において重要な情報公開についても、地方自治体から先に普及してきた。しかし反面、自治体の区域をこえるような大規模事業などについては、賛成する自治体と反対する自治体が出現したり、河川の上流と下

流とで利害が対立するなどによって、適切な意思決定や適切な実施が阻害されるようなことになりかねない。

第3に、住民の身近なところで行政が行われるから、主権者である住民は行政を監視しやすくなる。住民を代表して行政を監視する機関が全国でただ一つの国会だけでは、そこに住民の意向を細かに反映させることは難しい。北海道の住民が沖縄を対象とする行政まで監視するというシステムには基本的に無理があり、北海道のことは北海道の住民が、また沖縄のことは沖縄の住民が監視するというシステムが合理的である。しかし反面、国民には国家的な事業や広域的な事業の推進あるいはそれへの協力も求められており、国民が狭い地域の利害のみに執着していたのでは、国家全体が成りたたなくなる。地方分権には、地域のエゴイズムをそのまま容認しがちだというマイナス面がある。

第4に、地域社会がそれぞれ独自の判断で行政を進めることができるから、地域ごとに異なる重点事業を実施でき、地域特性を生み出しやすくなり、全国的に多様性に満ちた地域づくりが可能になる。それぞれの地域にユニークな文化が育つということは、それだけ国全体が豊かになるということの意味している。訪ねて楽しい場所が多くなり、お国自慢もそれだけ華やかになる。しかし反面、隣接する自治体が似たような公的施設の建設を競い合い、全国的にムダな重複投資が多くなるというマイナス面がある。この点、中央政府が一定の基準を設けて調整すれば、重複投資によるムダは減少させることができる。

第5に、地域社会が自主的に政策を選択し、投資の重点の置き方を選択することができるから、住民の満足度の高い地域づくりが可能になる。例えば、芸術文化に関心の高い地域とか交通の便に関心の高い地域の場合には、それぞれ関心の高い分野への重点投資が可能となる。これは特色ある地域づくりにつながる。しかし反面、重点とされなかった分野への投資はその分だけ少なくなるため、その分野の行政水準は低いままに据え置かれることになる。こういった点に着目して行政水準の比較を行えば、地域ごとの格差は大きく出てくることになる。行政施策の選択や執行においては公平や平等が依然として重要であり、これは中央官僚が地方分権に反対する論拠の一つにもなっている<sup>5)</sup>。

第6に、政策の立案や決定が住民に身近なところで行われるから、地域の問題解決が迅速に、かつ地域の実情に沿った形で柔軟に行われやすい。中央集権では、国の杓子定規な考え方を一方的に地域社会に押しつけ、無理に地域をそれに従わせるということになりやすい。国の三つの省庁から補助を受けて建設する自治体の施設が、それぞれの補助基準に合わせざるを得ないために、およそ住民にとっては不便なものとなるということがある。この点、地域住民にとって使いやすい施設を柔軟かつ迅速に建設できるのが地方分権である。しかし反面、専門的能力の蓄積や高度な技術水準の維持に難点が生じやすい地方分権では、住民ニーズに合った政策が、理想通りに迅速かつ適切に立案され、決定され、実施されるかどうか疑問なしとしない。規模の小さい自治体の場合にこの問題は小さくない。

## (3) 固有説と伝來說

現代における地方自治は、言うまでもなく国家統治全体のなかの一部分である。そして、「自治権」は、国家の統治に対して地方自治体がどれだけ独立性を確保するかということを示すものにほかならない。この「自治権」がどういう性格を持つものであるかということについては、古くから論争があった。一方は「固有説」であり、他方は「伝來說」である。前者は、「自治権」は国家の存在とは無関係に、あるいはそれより優先的に存在するものだという説であれ、後者は、国家から否定されてしまえば「自治権」というものは存在し得ず、国家によって認められてはじめて存在し得るものだという説である。

国家は歴史的に、小さな自治集落を吸収したり統合したりすることによって形成されてきた。新しい国家の誕生によって古い国家や集落が消滅してきたのは事実であろうが、おそらくそれらの旧国家や集落は、とくに新しい国家によって禁止されない限り、ある程度の自治権を行使してきたに違いない。このように実態として存在し続けた自治権は、民主主義思想の浸透に伴って正式に認知されるようになってきたわけである。すなわち、国民（住民）が主権者である以上、その主権者の意向によって構成される自治体は、国家とおなじような統治の単位としての意味を持つようになったのであり、主権者たる住民の立場からは、国家が優先し国家が認めない限り自治権は存在し得ないというものではないと確認されるようになったわけである。

しかし現実には、どこの国においても、国家の統治権を自治権よりも優先させている。そして地方自治制度は、国家の法制度によって位置づけられてはじめて存立するものとして扱われている。かりに抽象的な自治権は固有に存在していたとしても、国家によって伝來的にそれが認知されない限り、やはり自治権は具体的には存立し得ないものだという扱いを受けているわけである。その意味では、自治権は、国家がとくにそれを否定しない限り存立するものであり、国家が否定すれば消滅してしまうという性格のものでもある。本来固有に存在するものではあるが、伝的に国家によって認知されない限り具体的にはならないものだと言ってよからう。

この固有説と伝來說の論争は、明治憲法下において、地方自治が憲法事項として位置づけられていなかった時期においては、かなり重要な意味を持っていた。すなわち、地方自治を拡大しようとする立場から見れば固有説が有利であり、逆に地方自治を制限しようとする立場にとっては伝來說が有利であった。

戦後になってからは、新憲法において地方自治が保障され、国家統治の重要な一部分として明確に憲法に位置づけられることとなったため、固有説と伝來說に分かれて論争することの意味は大きく後退した。そしてこの論争の重要性はもはや失われてしまったという見方も見られる<sup>6)</sup>。しかし実際には、この論争の重要性は、いまだに失われたわけではない。まず第1に、地方分権のあり方そのものが論じられるような状況のなかで、どの程度まで地方分権を進めれば憲法の「地方自治の本旨」に到達するののかという基準が明確に存在せず、その結論は、固有説に立つか伝來說に立つかによって大きく違ってくる。固有説に立てば、たとえ全国的比較における地域住民の

豊かさや平等は実現されなくとも、地域住民自らの判断によって多くのことを処理すればそれでいいということになり、伝來說に立てば、国家全体の資金を効率的に活用し、全国的な公平や平等が確保されるような地方分権が望ましいということになる。第2に、憲法に定められたから解決済みだということではなく、国家統治の基本法である憲法といえども改正はあり得るのであり、すでに規定されている内容だから当然の前提だとする考え方は必ずしも適当ではない。憲法の地方自治の規定は改正されることがあり得るという前提で論じることが重要である。憲法における地方自治の章を改正するかどうかという問題が発生したような場合には、固有説と伝來說の論争は再び重要になってくる。

#### (4) 地方自治の本旨 「住民自治」と「団体自治」

日本国憲法は、その第8章（第92条～第95条）において「地方自治」を明確に規定し、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」としている。ここでいう「地方自治の本旨」の意味について憲法は解釈を加えていないが、その意味するところは一般的に「住民自治」と「団体自治」だとされている。

「住民自治」に関して憲法は、地方公共団体に議事機関として議会を設置するとともに、その議員と地方公共団体の長等は住民が直接選挙すると定めている（第93条）。また、特定の地方公共団体にのみ適用される特別法については、住民の投票において過半数の同意を必要とすることを定めている（第95条）。

「団体自治」に関しては、地方公共団体に対し、財産の管理、事務の処理、行政の執行の権能を保障し、条例の制定権を保障している（第94条）。

しかし、憲法が保障する「住民自治」と「団体自治」はこれだけにとどまり、これ以上は、地方自治の本旨に基づいて、法律で定めることとしている。これを定めた基本法が地方自治法であるが、これが地方自治の本旨に合致しているのかどうかは、必ずしも明確にはされない。「地方自治の本旨」は、結局のところ、地方自治の概念の歴史的な成り立ちから推測したり、地方自治法に具体化された内容を検証することなどによって明確にする以外に方法はない。

「住民自治」は、国家における主権在民に対応するものであり、いわば民主主義における「住民主権」である。言い換えれば、自治体の組織及び運営の決定権は住民が持つということである。

「団体自治」は、対外関係における主権に対応するものであり、国家主権と同じように他から支配されないということである。これは言い換えれば「自治権」であり、国家主権と対応させて「地域主権」と表現することも可能である。

「住民自治」と「団体自治」とは相互に密接な関係にあり、両要素が共存することによって地方自治が成り立つ。しかし、現実の地方自治には様々なパターンがあり、「住民自治」の度は高くとも、所管する「団体自治」の仕事の分野が狭く限定されたり、逆に「団体自治」の仕事の分野は広くとも、中央からの関与が強くて「住民自治」による決定範囲が限定されるといったことも少



なくない。「住民自治」と「団体自治」のそれぞれの強弱の度合いを考慮して地方自治のパターンを分類すると、四つのパターンのモデルができる。

第1は、「住民自治」「団体自治」とともに強い、いわば「独立型」であり、第2は、「住民自治」が強く「団体自治」が弱い、いわば「調整協調型」であり、第3は、「住民自治」が弱く「団体自治」が強い、いわば「出先機関型」であり、第4は、両者ともに弱い、いわば「中央直轄型」である。

第1の「独立型」は、地方自治の原形のようなものであり、第2の「調整協調型」は、戦後の日本における地方自治のようなパターンであり、第3の「出先機関型」は、戦前の日本の地方制度（とくに府県制度）のようなパターンであり、第4の「中央直轄型」は、国家経営を強力に行おうとする発展途上国に見られるパターンである。

イギリスの場合は、基本的には「独立型」であるが、広域行政のニーズが高まり、国家が処理する仕事が増加するにつれて、地方自治体にまかせられる仕事の範囲が国法によって狭く限定されるようになってきている。日本の場合は、都道府県、市町村ともに住民の直接公選による首長と議会が設けられ、一応は「住民自治」の形は整えら

「地方自治の本旨」の実現度モデル

| 区分   |   | 住民自治               |                    |
|------|---|--------------------|--------------------|
|      |   | 強                  | 弱                  |
| 団体自治 | 強 | 独立型                | 出先機関型<br>(戦前の自治制度) |
|      | 弱 | 調整協調型<br>(戦後の自治制度) | 中央直轄型              |

れており、また仕事も、とくに制限される分野は少なく広範囲で包括的である。しかし、広範囲に処理することとされる仕事に対する中央からの関与は多く（機関委任事務、必置規制など）、「地方自治の本旨」は大きく制限されている。また、自治権の重要な要素である財政面の決定権も弱く、中央政府への財源の依存度は極めて高くなっている。日本では、財源に乏しい地域に対する財源保障を重視しているため、国税と地方税の対比では国税の比率を高くし、その収入の一定割合を地域に再配分することとしている（地方交付税制度等）。このような調整を行いつつ地方財源の確保を図るため、地方税の種類や税率に至るまで国の法律で定めることとされている。このようなシステムを採用した結果、地方自治体において自主的に調達できる財源の比率はかなり低くなっており<sup>7)</sup>、これをもって「三割自治」ではないかという言い方もなされてきた。

図の「地方自治の本旨」の実現度モデルにおいて、戦後の日本の「団体自治」の程度を「弱」に分類したのは以上のような事情によるものであり、戦前の日本の制度の方が「団体自治」は強かったということを意味するものではない。戦前の場合は、むしろ「中央直轄型」に入れてもおかしくはないのであるが、当時の府県の権限がかなり強かったことを示すために、このように分類したものである。

## (5) 英米型（アングロ・サクソン型）と大陸型

英米型の地方自治は一般に「住民自治」を重視し、フランス、ドイツなどの大陸型の地方自治は一般に「団体自治」を重視すると言われている。<sup>8)</sup>

イギリスの場合、国家統治における国主の権力は、歴史的に見て比較的弱かった。1215年という早い時期に大憲章（マグナ・カルタ）によって国王の権力が制約され、1649年には一時的に共和制が採用され、1688年には名誉革命によって他国から国王が招かれるという事態が生じたのは、まさに国王の権力が比較的弱かったということをよく示している。このような状況下において、地方の豪族たちは、すでにながりの程度の「団体自治」を享受していた。したがって民主主義が進展した過程においては、国家対地域社会という関係においてとくに「団体自治」を強く主張する必要性はあまり高くなかったものと思われる。他方、民主主義の進展は、国家の民主主義だけでなく、地域社会の民主主義をも促進し、これが「住民自治」を重視するということにつながったものと考えられる。

アメリカの場合は、1776年の独立以前は、イギリスの国王を自らの国王とし、それを代理する総督の支配を受けていたわけであるが、その支配は、地域社会があえて「団体自治」を主張しななければならないほど統制の強いものではなかった。1776年の独立以後は、アメリカそのものが共和制になり、国政の重要事項は国民の代表者がすべて決定するという事になった。国家対地域社会の関係においては、国家そのものが連邦制であり準国家たる州の連合体であったから、州の「団体自治」を主張する必要性は最初からなかった。州の中における地方自治については、すでに古くから存在していた地域社会が「団体自治」を主張したヨーロッパ大陸の場合とは異なり、生成過程にあった地域社会が、自らの自治的統治をいかに確立していくかということが重要であった。すなわち、地域の問題解決を民主的に行うという「住民自治」が重要であり、その実現に伴って自然に「団体自治」も実現していったのである。アメリカにおいては、国家の出発や地方自治の出発そのものが民主主義を基礎としていたため、国民主権や住民主権はより徹底した形で実現されており、封建制の時代や専制君主制の時代を歴史に持つ他の古い国々の場合とはかなり様子を異にしている。

フランスやドイツといったヨーロッパ大陸の国々の場合には、他国に負けない強力な国民国家を形成する必要に迫られた時期があったが、その際には地域社会の自治を剥奪するという形で中央集権化が進められた。こうして成立したのが絶対王政国家であり、そこに取り込まれることになった地方の豪族や自由都市にとっては、国王やそれを補佐する中央官僚たちの支配からいかに自由を確保するかということが重要な課題であった。ここにおいて重要だったのは、「住民自治」よりもまず「団体自治」であった。このようにして「団体自治」を重視する大陸型の地方自治の考え方が形成されたのである。

(6) 地方自治の重要性

地方自治は、地域社会における独立的な統治システムであるという側面と、国家統治システムの一部であるという側面とを併せ持っている。そして世界各国のうち、先進国とよばれたり、他からモデルとされることの多い国々においては、形態の違いはあれ、明確で安定した地方自治のシステムを持っている。地方自治は、その国の発展や社会的安定を支える重要な役割を担っている<sup>9)</sup>のである。

地方自治の役割の第1は、地域社会において身近な共通課題を処理する政治・行政の実践の場だということである。国家が文字通り国家的重要課題を処理する場であるのに対し、国内の他の地域にあまり関係ないような地域的課題については、地方自治体がそれを処理することが合理的である。これを十分に実現できないような地方自治では、地方自治としてそもそも問題があると言わざるを得ない。

第2は、地方自治は民主主義の学校だと言われるように、地方自治は民主主義の実践的教育の場だということである。イギリスの政治学者J・ブライスが「地方自治は民主主義の小学校である」と言ったのはこの意味であり、国民は、地方自治の場における民主主義の実践を通じて国全体の民主主義を体得する。明治時代の日本において、1889年(明治22年)に大日本帝国憲法が公布される直前の1888年(21年)に日本の地方自治制度の基礎となった市制町村制が公布されたが、それは、そこに重要な意味があったからにほかならない。ただ、当時の制度は、民主主義という視点からはかなりの難点があった。地方自治をもって民主主義の学校だとする考え方は、「住民自治」を重視する英米型の地方自治についてとくに妥当する。そしてこの考え方からすれば、地方自治における民主主義が十分に確保されない社会においては、国家の民主主義もまた問題を持っているということになる。

第3は、地方自治は、国家の混乱に対する安全装置だということである。現に高度経済成長期の日本において、産業発展を重視して国民生活の安全面を軽視した中央政府のあり方に対し警告を発したのは、住民に身近な行政を担当する地方自治体であった。また、中央において政争のために国家が混乱し、適切な政策が打ち出せないような場合において、地方自治体が安定してさえいれば、中央の混乱を国民生活にそのまま持ち込まず、一定の安定状態を確保し続けることができる。中央政府は一つしか存在しないから、地方自治が発達していない国において中央政府が混乱に陥ると、国全体が混乱することになる。

第4は、「中央集権と地方分権」の項で述べた地方分権の長所の数々である。地方自治により、地域ごとに特色のある多様な魅力を形成することが可能になり、国民生活を豊かにすることができるとともに、中央政府が所在する首都への人口や産業等の一極集中を防止することができる。

## Ⅱ．地方自治の形態

### (1) 国家統治の形態と地方自治

国家と地方自治との関係は、一般に「中央地方関係」とか「政府間関係」(intergovernmental relation)とよばれている。また地方自治体と地方自治体との関係を含めて考える場合にも「政府間関係」という言葉が使われる。厳密に言えば、政府という言葉は行政府というニュアンスを強く持っているから、立法府や司法府まで含めた概念としての国家と自治体との関係や、自治体同士の関係のようなものを表すものとして「政府間関係」という言葉を使うのは必ずしも適当ではない。<sup>10)</sup>

日本の中央地方関係は、国と都道府県と市町村の三層構造になっている。この構造は、単に国全域、広域、狭域という管轄区域の広さや狭さを意味するだけではなく、上下関係をも意味するものである。フランスの場合は、国、地域圏(レジョン)、県(デパルトマン)、市町村(コミューン)の四層の体系となっており、日本の場合と同じように、管轄区域の広狭と同時に相互の上下関係をも意味している。地域圏は、1982年の地方分権改革で新設されたものであり、この改革は、ナポレオンの時代から続いていた中央地方関係の一大改革であった。イギリスの場合は、国、県(カウンティまたはパラ)、市町村(ディストリクト)の三層構造ではあるが、これは主として広域と狭域を意味するものであって、上下関係を意味するものではない。つまり、行政府同士で中央が地方を指揮したり監督したりという関係はイギリスには存在しない。なお1986年の改革により、都市地域において県は廃止され、国と市町村だけの二層制とされた。そしてさらに、国全域についても二層制にしてはどうかという検討が行われた。

アメリカの場合は、これらの国々とは少し異なっている。アメリカは連邦制の国である。準国家たる50の州があり、その中の地方自治制度は州ごとに異なっている。州そのものは、自治体というより国家に近いが、前述の固有説と伝來說という視点から見れば、州はもともと固有の存在であってかつ国家の構成母体であるから、紛れもなく固有説を裏づける主権を持った団体である。

そしてまた、州は国家から伝来したものではないから、伝來說に基づく自治体ではなく、それをこえた国家そのものだけということになる。州の中の地方自治は、州によって異なっているものの、おおよその共通パターンは持っている。そのパターンは、州、郡(カウンティ)、市町村(シティまたはタウン)の三層構造である。郡は、自治体であると同時に州の地方機関でもある。したがって、州全域はすべて郡に分割され、州内で郡に所属しない区域は存在しない。しかし市町村は、地域住民が自発的に設立するものとされており、したがって州内には、市町村が存在しない区域もある。市町村には州や郡の地方機関としての性格はなく、これを持たせようとする場合には、郡の単位をそのまま市町村とし、例えば「シティ・アンド・カウンティ」という形の自治体を創設するという方法がとられる。カリフォルニア州のサンフランシスコがその例である。<sup>11)</sup>

国家統治の形態は、大きく単一主権国家制（あるいは単一制）と連邦制とに分けられる。この両者の違いは地方自治の形態の違いにもつながっている。単一制の国の場合には、一般に国の法律などによって統一的な地方自治制度が組み立てられるが、連邦制の場合には、連邦を構成する州や邦ごとに独自に地方自治制度が設けられる。

地方自治の形態区分

| 区 分 | 英 米 型                     | 大 陸 型        |
|-----|---------------------------|--------------|
| 単一制 | ・イギリス                     | ・フランス<br>・日本 |
| 連邦制 | ・アメリカ<br>・オーストラリア<br>・カナダ | ・ドイツ         |

なお、このほかにも地方自治の形態を異ならしめる重要な要因が存在し、それは前述の「英米型」と「大陸型」の違いである。「住民自治」を重視する英米型の場合には、分権の度や中央からの分離の度が強くなっている。「団体自治」を重視する大陸型の場合には、中央集権的になり、中央と地方の融合度も高くなっている。

以上のような国家統治の形態の違いに着目しながら地方自治の形態を区分すると、四つのパターンができあがる。第1は、単一制・英米型のイギリスのパターンであり、第2は、単一制・大陸型のフランスのパターンであり、日本の地方自治もこれに所属する。第3は、連邦制・英米型のアメリカのパターンであり、これにはオーストラリアやカナダが所属する。第4は、連邦制・大陸型のドイツのパターンである。

(2) 分権・分離型と集権・融合型

「住民自治」の強弱および「団体自治」の強弱を組み合わせることによって「独立型」「調整協調型」「出先機関型」「中央直轄型」の四つのパターンができあがった。ここでは、「住民自治」の強弱の度を「分権」と「集権」に区分し、「団体自治」の強弱の度を「分離」と「融合」に区分して考えることとする。そうすると、「独立型」に対応するものが、「分権・分離型」、「調整協調型」に対応するものが「分権・融合型」、「出先機関型」に対応するものが「集権・分離型」「中央直轄型」に対応するものが「集権・融合型」ということになる。

これは、西尾勝による分類法であり、各国の地方自治の特徴や地方自治の時代的な変遷を説明するのに優れている。<sup>12)</sup>

まず「分離型」は、イギリスやアメリカの地方自治の特徴である。イギリスでは、国民国家への国内の統一過程において、国王と封建勢力との対立が大陸の場合ほど強くなく、早い時期から地方豪族の権利が認められ、中央集権的な統治・監視機構はあまり強化されなかった。そ

「分権」「集権」と「分離」「融合」の組み合わせパターン

| 住民自治<br>団体自治 | 分 権               | 集 権               |
|--------------|-------------------|-------------------|
| 分 離          | 分権・分離型<br>(独立型)   | 集権・分離型<br>(出先機関型) |
| 融 合          | 分権・融合型<br>(調整協調型) | 集権・融合型<br>(中央直轄型) |

ういったなかで、国全体に民主主義が進展するようになり、それに伴い、地方単位での民主主義も進められていった。イギリスでは、古くから市町村レベルの共同体の自治が形成され、それが後々まで存続することを容認されてきた。

アメリカでは、イギリスによる植民地支配の時代から、総督による支配機構はさほど強力なものではなかった。これは、カナダやオーストラリアの場合も同じである。支配したイギリスそのものが古くから地方自治を認めてきた国である。そのうえ、植民地では、集落の共同防衛や治安維持などは、住民が自ら共同して行わざるを得なかった。したがってアメリカでは、必然的に極めて自立的な地方自治が育つこととなった。

イギリスやアメリカのような分権型の地方自治は、「英米型」あるいは「アングロ・サクソン型」とよばれ、フランスなどの「大陸型」と区別されている。「英米型」の地方自治においては、このような分権型という特徴のほかに、もうひとつ分離型という特徴がある。これは、自治体が所轄し得る事務や権限を個別に明確に列挙するとともに、国、広域的な自治体、基礎的自治体の間の事務配分を明確にし、明確に区分するというものである。古くから民主主義の原理で運営されてきた英米型の地方自治においては、住民から行政に付託する権限の範囲を明確にしておく必要があり、またその付託は、国への付託なのか、広域的自治体への付託なのか、基礎的自治体への付託なのかを明確にしておく必要があったものと考えられる。この考え方は、アメリカの国家の形成過程においても見られ、国家の形態は連邦制とされ、国家は明確に付託された範囲の権限しか行使できず、その他は州に留保されるということになった。

かくしてイギリスでは、地方自治体の事務権限は国の法律で明確に定められることになったのである。しかしこれは、国の政治（立法権）によって地方自治が大きく左右されるということをも意味している。事実イギリスでは、広域行政や統一基準による行政の重要性が増すにつれて国の責任分野が拡大され、自治体の責任分野が縮小されるといった動きが見られる。また、中央政府における与党が地方自治体において野党となっている場合に、国の立法によって自治制度を変更するということがしばしば見られる。

#### a. 分権・分離型の特徴

分権・分離型の中央地方関係に見られる特徴としては、おおよそ次のようなことが指摘される。

第1は、自治体の事務権限を法律で明確にし、制限列挙方式によって個別にそれを明示する傾向が見られることである。中央からの自治体への統制は、立法による統制と越権行為等に対する司法による統制を中心とし、中央の行政機関が細部にわたって自治行政に関与するというのではない。

第2は、国、広域的自治体、基礎的自治体が、それぞれ自前の行政機関を設けて所轄事項を処理するということである。したがって、基礎的自治体の機関に対して国が自らの事務を機関委任するようなことはなく、国は、自らの支分部局を地方に設けて行政を遂行することになる。

第3は、国と自治体が、それぞれ自前の仕事を責任もって遂行するから、内政全般について総

合調整する「内政の総括官庁」を必要としないことである。内政の総合調整には、事務権限や責任の配分をどうするかという調整と、実際上の事務処理をいかに円滑に、合理的に推進するかという調整とがある。英米型においては、前者が立法措置によって明確にされ、実際の運営については、細かな調整よりも権限を持つ行政主体の責任が重視される。

以上が、分権・分離型の特徴である。そこで次に、これと対比しつつ大陸型の地方自治に見られる集権・融合型の特徴について考えてみる。

フランスの中央地方関係は、歴史的に見て集権型であった。この傾向は、ドイツの前身であるプロセイン、オーストリアにおいても共通に見られた。陸上で国境を接し、たえず併合や分離が繰り返されてきたヨーロッパ大陸では、絶対君主制のもとに強力な国民国家が形成される過程において、地方豪族たちの抵抗をそのまま容認するというはなかつた。それを容認したのでは強力な統一国民国家を形成することは難しかった。地方豪族たちは自らの「団体自治」を求め、統一を進めようとする国王は中央統制の強化を求めた。中央統制に成功した国々においては、旧封建諸侯の領地の区画を無視して、あえて新たな人為的行政区画を設け、そこに中央官僚を代官として派遣して統治するという手法をとった。知事（フランス語ではプリフェ）などの名でよばれた代官は、その地域の統治について強大な権限を認められ、強い中央統制の下における「団体自治」の担い手となった。

フランスの場合、ナポレオン帝政の時代に、中央官僚を知事として派遣する県の制度が設けられ、これを統括する中央政府の機関として内務省が設けられた。この内務省は、「内政の総括官庁」として県の仕事を監督し、知事はじめ県の官僚たちの人事をにぎり、知事を通じて市町村の行政を監督してきた。しかし県は、住民代表による議会を持ち、不完全ながらも自治体の体裁を維持してきた。ミッテラン大統領時代の1982年の地方制度改革により、地方自治に対する中央統制は弱められ、知事は廃止され、県における執行機関として政府代表者と県会議長が並列するシステムが採用された。このようにして県は自治体としての地位が強化されたが、その際同時に、県よりも広域的な地域圏（レジョン）という自治体が新たに設置された。

フランスを発信源とする大陸型の地方制度は、一方ではイタリア、スペイン、ポルトガル、ラテンアメリカ諸国へと普及し、他方ではドイツ、オーストリア、オランダ、北欧諸国へと普及した。このようにラテン系とゲルマン系とに分かれていった大陸型ではあるが、その地方自治制度は、ともに集権・融合型という特徴を共通に持っている。

#### b. 集権・融合型の特徴

集権・融合型の中央地方関係に見られる特徴としては、おおよそ次のようなことが指摘できる。

第1は、地方自治体を中央政府の下部機構として位置づけたことに伴い、自治体の事務権限は広げられ、法律で特定されたものに限定されず、中央政府から行政的に指示されたものまで幅広く含み、さらには、住民の間に生じた行政課題一般を第一義的に地域で処理するというところまで広範囲に及んでいる。これは、分権・分離型の場合の制限列举方式とは対極にあるものであり、

概括列示方式（概括授權方式）と言われるものである。自治体には広範囲の仕事を担わせつつ、中央政府が重疊的にこれを統制・監督するというのが特徴である。

第2は、自治体が中央政府の出先機関の役割を果たすから、他に出先機関を設ける必要はなくなり、結果としてこれらがなくなることである。自治体は、自前の仕事とともに国の出先機関としての仕事をも所管し、国、広域的自治体、基礎的自治体という上下関係の中で上位からの指導・監督に服しながら、その職務を遂行するということになる。日本における機関委任事務がその典型的なものであるが、日本の場合、この機関委任事務のほかに、国の縦割りの地方支分部局による直轄の事務も多く存在し、極めて混乱している。また、国、都道府県、市町村の間の事務配分も明確ではなく、相互に重複した仕事の遂行が多く見られる。これは、融合型というより混沌型と言った方が適当なほどである。なお、機関委任事務制度は、地方分権改革で法定受託事務制度に変更されることになった。

第3は、地域における総合行政を推進するとともにこれを統括する「内政の総括官庁」が置かれるということである。改革前のフランスにおいても、戦前の日本においても、内政のことは内務省が統括しており、地域においては内務省から派遣された知事がこれを統括するというシステムであった。国、広域的自治体、基礎的自治体の事務権限や責任の範囲は必ずしも法律で明確にされるわけではないから、どの行政主体がどの課題をとりあげるべきか、その行政の運営はいかにあるべきか、相互の調整はいかに行うべきかといったことが頻繁に問題になる。通達等による行政的な指導、監督も多くならざるを得ない。これを所管するのが「内政の総括官庁」である。

（あべ たかお・高崎経済大学地域政策学部教授）

注

- 1) 平凡社 1984.『大百科事典』「国造」の項。
- 2) 平凡社 1985.『大百科事典』「国司」の項。
- 3) 前提書「地方自治」の項。
- 4) 1996年12月6日付朝日新聞は、国の公共事業予算の事業別シェア（当初予算、単位は%）が1980年度以降ほとんど変わっていないことを特集記事で指摘している。1980、1985、1990、1995、1996の各年度の「道路整備」のシェアは順に30.0、29.4、28.7、28.2、28.1となっており、「下水道・環境衛生」は15.2、15.6、16.4、17.5、17.9、「治山・治水」は17.3、17.4、17.9、17.1、17.0、「農業農村整備」は14.1、14.1、14.1、13.0、12.8、「住宅・市街地」は11.8、12.2、11.6、12.6、12.7、「港湾・漁港・空港」は8.3、8.2、8.2、7.6、7.6となっている。
- 5) 平成8年（1996年）3月29日の政府の地方分権推進委員会の中間報告に添付された『中間報告関係資料』によると、前年（1995年）7月の委員会設置以降の関係省庁ヒヤリングにおいて、関係省庁は「全国統一性、公平性を確保する必要のある事務、都道府県の区域をこえる広域にわたる事務は、国の役割」と主張し、機関委任事務、許認可等の国の関与、必置規制などについても、統一性、公平性、広域的調整そして専門性の確実な担保を根拠に必要性を主張している。
- 6) 久世公堯 1992.『地方自治制度（第2次改訂版3刷）』2.学陽書房
- 7) 自治省編 1998.『地方財政白書（平成10年版）』によると、平成8年度決算（歳入）における地方税の比率は34.6%、地方交付税は16.7%、国庫支出金は14.5%となっている。
- 8) 前掲平凡社 1985.「地方自治」の項。



- 9) 磯村英一・星野光男編 1990.『地方自治読本(第6版)』10-16.東洋経済新報社は、地方自治が必要な理由として「独裁または専制政治に対する防波堤」「政治の地域的実験」「民主主義の学校」「民主的社会改革」をあげているが、中央政府との関係をこのように強く意識する考え方もある。
- 10) 新村出編 1991.『広辞苑(第四版)』岩波書店は、「政府」を「英米系の国家では、立法・司法・行政の総称だが、ドイツ系の国家と日本では、内閣および行政機関を指す」と説明している。
- 11) サンフランシスコ市は、正式にはCity and County of San Franciscoという名称である。
- 12) 西尾勝 1993.地方自治の類型・西尾勝編集『自治の原点と制度』3-17.ぎょうせい.西尾勝 1993.『行政学』57-66.有斐閣