

〔研究ノート〕

戦後地方自治制度史・覚え書き

——五〇年代以降を中心にして——

小林 武

目 次

- I 序——占領下の地方自治制度改革にふれて
- II 戦後法制の後退的再編（一九五二年～六〇年）
 - 一 「合理化・能率化」をめざす五二年地方自治法改正
 - 二 五六年地方自治法改正と地制調の「地方制」答申
- III 「高度成長」政策対応の制度改変（一九六〇年～六七七）
 - 一 「高度成長」政策と広域行政処理の進行
 - 二 地域開発法制とその「新中央集権」的傾向
 - 三 地方行財政の合理化
- IV 革新自治体の成果と課題（一九六七年～七九年）

戦後地方自治制度史・覚え書き

七（一）

- 一 革新自治体の時代
- 二 革新自治体時代の地方自治法制
 - V 「行政改革」下の「地方の時代」(一九七九年～八九年)
 - 一 「行政改革」と「地方行革」
 - 二 「地方の時代」のさまざまな意味
- VI 「地方分権」論の進行と推進法の成立(一九八九年～現在)
 - 一 「地方分権」論の噴出と地方分権推進法への展開
 - 二 「地方分権」論・推進法の評価と課題

I 序——占領下の地方自治制度改革にふれて

わが国戦後地方自治制度は、一九四六年の第一次地方自治制度改革および翌四七年の地方自治法制定から、今日、半世紀を迎えている。あたかもそのような時、九五年の地方分権推進法制定を一つの契機として、わが国地方自治史は、多くの問題を孕みつつ、ひとつの曲り角にある。この転換のもつ意味はどこにあり、また、地方自治はどこへ向おうとしているのか。諸科学からの多角的な検討のまたれるこの課題に、筆者も憲法学の分野でとりくみたいと思う。そこで、本稿では、その予備的作業として、戦後制度の概括を試みることにした。なお、歴史描写をめぐるのは、一八八八年の市制町村制の公布以降今日までの一世紀余を連続させとらえる立場もあるが、筆者は、明治憲法体制下の官治的地方制度と、戦後の憲法原理に支えられた地方自治制度とは、認識上十分

な留意を払うべき実態における連続性にもかかわらず、原理的に断然したものであると考える。本稿で戦後史をとりあげる場合も、その見地に立っている。

日本国憲法は、はじめ、地方自治を憲法上の原則に位置づけ、自由主義的権力分立原理にもとづく地方分権と、民主主義政治の基盤としての地方自治とを採り入れた。そして、憲法と同じ一九四七年五月三日に、この新しい地方制度の基本法として地方自治法が施行された。それに先立って、その前年、第一次地方自治制度改革と呼ばれる、戦前の制度への根本的変革措置が施されていた（これとの関連で、地方自治法の制定は「第二次改革」にあたる）。地方自治法は、この占領期において、制定直後から三次にわたる改正を受け、また、それと並行して、地方政治の民主化のための多様な施策が講じられた。町村会部落会・隣組の廃止、内務省の解体、警察・教育行政の自治化などであるが、それらは、地方自治確立にとってきわめて積極的な意義をもつ。と同時に、この戦後改革期の諸施策は、占領軍のわが国民民主化方針自体の問題性に起因する限界をもち、とくに四九年から五一年にかけて行政事務再配分について優れた提言をした神戸勧告の時点では、総指令部はすでに同勧告を実施する意欲を失なっていた。ついで五二年の独立回復を迎えるが、地方自治制度は、占領期に施された民主的改革の側面を後退させる形での再編に晒されることとなる。以下、この五〇年代以降の歴史を叙述していくこととしよう。⁽¹⁾

註(1) 戦後地方自治史の時期区分としては、筆者は、さしあたり、次の六期区分の試みをしている。

第一期 占領下の地方自治制度改革（一九四五年～五二年）

第二期 戦後法制の後退の再編（一九五二年～六〇年）

第三期 「高度成長」政策対応の制度改変（一九六〇年～六七年）

第四期 革新自治体の成果と課題（一九六七年～七九年）

第五期 「行政改革」下の「地方の時代」（一九七九年～八九年）

第六期 「地方分権」論の進行と推進法の成立（一九八九年～現在）

このうち、第一期の地方自治制度改革については、拙稿「地方自治制度史ノート」〔南山法学二〇巻二号（一九九六年）一三三頁以下、とくに三三七頁で描写しており、参照を請いたい。本稿は、それを承ける形で叙述したものである。

Ⅱ 戦後法制の後退的再編（一九五二年～六〇年）

一 「合理化・能率化」をめざす五二年地方自治法改正

〔1〕 リッジウェイ声明と政令諮問委員会の答申

一九五二年のサンフランシスコ平和条約・日米安保条約の発効という形で独立は、地方自治法制の転換にとても、大きな契機となった。その前年の五月一日、マッカーサーから代った連合国軍最高司令官リッジウェイは、占領下の諸法規の再検討の権限を日本政府に委譲する旨声明した。それを受けて、吉田茂首相は、早速同月六日に私的諮問機関として政令諮問委員会を設置し、同委員会は、八月一四日、「行政制度の改革に関する答申」を出し、そこにおいて「逆コース」と呼ばれた中央集権化の再編方針を提示した。

右答申では、行政事務の整理縮小・行政機構の「簡素化」・行政運営の「能率化」を基調とするもので、地方

自治体について、①議員定数のおおむね半減、②出納長制度・選挙管理委員会・農業委員会・漁業調整委員会の廃止、③人口一五万未満の市と町村の公安委員会および教育委員会の廃止がうたわれているほか、④機関委任事務について原則的承認を前提にした上で国の指導監督権の強化が唱えられ、さらに、⑤市町村の統合の勧奨などが早くも顔をのぞかせていた。つまり、それは、「民主化」よりも「能率化」と「節約」に重点を置き、地方自治の実質的確立のための行政事務の再配分やそれに随伴すべき財源措置などは、むしろ「行政の能率化・合理化を阻害するもの」として排斥したのである。そして、翌一九五二年に成立したところの、地方公務員法改正（六月一日）、地方公営企業関係法（七月三十一日）、自治庁設置法（同日）、地方公営企業法（同日）、地方自治法改正（八月一日）、地方制度調査会設置法（同月一日）は、地方自治体の自主性の強化に資す面も有してはいるが、その力が地方自治体の組織・運営の簡素化・能率化に置かれていたことで共通している。

〔2〕 一九五二年地方自治法改正

そのうちの地方自治法改正（第四次改正、一九五二年八月一日）は、広範な内容をもつものであって、主要な改正点は、①地方公共団体またはその機関に事務を委任するには「法律又はこれに基づく政令」によらなければならないことにし、これらを別表に列記して将来の整理・合理化をはかったこと、②都道府県知事に、市町村の存置分合・境界変更の計画を策定する権限と、それを関係市町村に勧告する権限を付与したこと、③議会の定例会を毎年四回に減らしたこと、④執行機関通則を定め、長と委員会および委員との関係・協力関係・権限の委任・代理・職員の相互応援・補助執行等の規定を整理し、委員の一部を減員したこと、⑤内閣総理大臣または都道府県知事に、地方公共団体の事務についての技術的な助言・勧告の権限を与えたこと、⑥共同事務処理方式として、

協議会、機関・職員の共同設置、事務の委託の制度を設けたこと、⑦特別区における区長公選制を廃止し、特別区の議会が都知事の同意を得て選任することとしたこと、にまとめられる。この改正は、改正作業の出発点に神戸勧告があったことも働らいて、国の地方に対する統制を制約する要素もあることは否定できないが、主要な側面が政令諮問委員会答申の線に沿ったものであることは明らかである。とくに、特別区の区長公選制廃止は、国会審議の過程で違憲論を含む激しい論議を呼んだ問題である。その後、この制度の復活要求運動は、「区長準公選」という過渡的形態を編み出すことを経て、二二年後の七四年改正で、復活へと結実するのである。²⁾

政令諮問委員会答申に盛り込まれていた市町村統合の方針も、一九五三年の町村合併促進法(九月一日。三年間の限時法)、五六年の新市町村建設促進法(六月三日。五年間の限時法、但し、一九六一年に五年間延長されて、六六年六月二九日まで有効となる)の制定によって具体化され、町村合併が大々的に進められた。町村合併促進法施行前後を比べると、施行前の五三年九月三日には九八九五あった市町村(二八五市、一九六七町、七六四三村)は、五六年九月三日には、三九七三(四九八市、一九〇四町、一五七二村)となった。たしかに、神戸勧告も、市町村合併を提唱していたが、それが自治能力の強化をはかる目的でなされたものであるのにひきかえ、政令諮問委員会答申とそれにもとづく右の各促進法では、地方行政の合理化・能率化の手段に転用されたわけであり、後に展開される広域行政施策の基盤を形成するものであった。

そして、警察および教育行政における地方自治を否定する制度改革が、一九五四年の警察法改正(六月八日)、五六年の教育委員会法の廃止と地教法(地方教育行政の組織及び運営に関する法律)の制定(同月二日)という形で実施されている。これは、前記の地方自治法第四次改正の直後に、総理府の付属機関として設置された第一次地方制度調査会(地制調。設置法の公布は五二年八月一日)が政令諮問委員会答申に沿って出した「地方制度の改革に

関する答申」(五三年一〇月一六日)にもとづくものである(なお、これ以降も、各次の地制調の答申は、地方自治法の改正をリードして、今日に至っている)。

加えて、前記の町村合併促進と警察法改正に呼応する形で、地方自治法の改正が一九五四年にも行なわれている(六月三日)。すなわち、それは、①市となるべき人口要件を引き上げること(三万人から五万人へ)、②財産区を設置を町村合併の際なしうることを地方自治法上明定して制度化すること、③都道府県の執行機関に公安委員会を加えること、などを主な内容とするものであった。

註(2) 参照、都丸泰助『地方自治制度史論』(新日本出版社、一九八二年)三二七頁。

二 五六年地方自治法改正と地制調の「地方制」答申

(1) 一九五六年地方自治法改正

一九五六年、地方自治法は、またもや大幅な改正を被ることになる(第五次改正、六月二日)。この改正は、翌五七年の第四次地制調答申とともに、戦後改革を経た地方自治制度を「逆コース」の方向で見直す過程の産物であることに加えて、広域行政構想の条件整備としての意味合いを明確にもつものである。

すなわち、それは、①市町村を基礎的地方公共団体、都道府県を市町村を包括する広域の地方公共団体と位置づけて、役割分担を明確にしたこと、②五大市と五大府県間の特別市制度をめぐる長年にわたる対立に終止符を打つべく、特別市制度は廃止して二層構造を維持し、大都市には一六項目の事務を委譲する等の「指定都市制度」を設けたこと、③議会運営の簡素化・都道府県の局部の数の制限・監査委員の機能の強化・給与および財政

制度の強化・内閣総理大臣(市町村については知事)の措置要求等の規定の新設、を主な内容とする。

とくに注目されるのは、都道府県と市町村の職能区分を地方自治法上明定した点である。これは、一九五三年の前出・第一次地制調査申にあった、「(都道府県は)、市町村とは異なり、市町村を包括し、市町村と国との中間に位する広域自治団体として、国家的性格を有する事務を処理することをもその任務とする」という区分論にもとづくものであるが、そこには、都道府県の完全自治性を否定し、半ば国の下部機構として位置づけようとする方向づけがなされている^③。

〔2〕 第一次地制調の五七年答申による「地方制」の提唱

こうした傾向をドラスティックなまでに一層推し進めようとしたものが、一九五七年の第四次地制調「地方制度の改革に関する答申」(一〇月一八日)である。この答申に示された「地方制」の構想は、①現行の都道府県を全廃し、国と市町村との間に中間団体として全国を七ないし九のブロックに区分した「地方」を置く、②「地方」は、地方公共団体としての性格と国家的性格とを併有する、③「地方長」は、「地方」の議会の同意を得て内閣総理大臣が任命するもので、身分は国家公務員、任期は四年とする、④「地方」の議会議員の定数は四〇人から一二〇人、直接選挙で任期は七年とする、⑤国の地方出先機関が処理している事務は極力「地方」に委譲し、当該地方出先機関は廃止する、⑥現在の府県の事務は極力市町村に委譲する、旨を骨子とするものであった。しかし、この構想は、戦後地方自治制度の中で定着しつつあった完全自治体としての都道府県を、したがって市町村との二重構造制を根底から否定するものであるだけに、調査会でも委員三三名中一七名というギリギリの賛成しか得られず、「府県統合案」を少数意見として付記する形で公表となった^④。そうであるがゆえにまた、世論の強い批判

を受けることになり、その後政治の具体的日程にのぼることなく、今日に至っている。

なお、地方財政にかんする施策としては、五六年地方自治法改正と並行して作業が進行し、その前年五年に制定された地方財政再建促進特別措置法（二月一五日）がとりわけ注目される。これは、財政赤字の地方公共団体は、財政再建計画を国に提出し、その承認のもとに赤字を棚上げして利子補給を受けるという形で一応の救済を得る、という仕組みを定めたものである。したがって、再建団体は、国の強い管理を受け、再建の過程では事実上自治権停止の状態に置かれることになる。もともと、当時の地方自治体の財政窮迫は、戦争による国土の荒廃に加えて、戦後の地方にかんする国の施策が常に、必要な財源措置のないままなされたことに基因しているのであるから、右の特別措置法は、問題を抜本的に解決するものでも、地方自治を尊重した財政再建策となりうるものでもなかったといわなければならない。⁽⁵⁾

註(3) このことのもつ重大な意味に照らして、一九五六年の地方自治法改正によってもたらされた体制は、「五
六年法体制」と呼ばれることがある（参照、兼子 仁||村上 順「地方分権」〔弘文堂、一九九五年〕一二一
頁）。

(4) 参照、現代地方自治全集編集委員会編「地方自治総合年表」〔現代地方自治全集25。ぎょうせい、一九七九
年〕二六三頁。

(5) 参照、宮本憲一『地方自治の歴史と展望』（自治体研究社、一九八六年）一三三—一三四頁。なお、同書は、
財政学の見地から、「この時期が、日本の戦後の地方自治史上の第一回目の非常に大きな転換期」であった、
としている（一三三頁）。

III 「高度成長」政策対応の制度改変（一九六〇年～六七年）

一 「高度成長」政策と広域行政処理の進行

国家の経済的力能を利用しつつ資本の高蓄積を大企業中心にはかる政策——「高度成長」政策——は、わが国では一九五六年頃から開始されるが、とりわけ、六〇年池田勇人内閣の「所得倍増」計画から、七〇年田中角栄内閣の「日本列島改造」計画と七三年第一次石油ショックに至るまで、他の先進国以上の速さで遂行され、七〇年代前半に破綻を見、終焉を迎えた。「高度成長」政策は、地方自治体をも当然のごとくに巻き込み、自治体の行財政を挙げてこの政策遂行に対応することが求められた。したがって、地方自治法制についても、それに即応する方向での変容がもたらされた。それは、国の「地方開発」政策への協力、「広域行政」の展開および行財政の「合理化」という三項目でおおよそ特徴づけうるものであるが、ここでは、地方自治法の改正順序を念頭に置いて、広域行政の問題を先に扱っておこう。

広域行政区画の構想は、この時期までもに幾度かその姿をみせており、前章でも、五六年地方自治法改正における都道府県と市町村との職能区分論、五七年第四次地制調査申における「地方制」構想などをとりあげたが、それらは、「高度成長」前夜の時期における、政策対応的な広域行政構想であったわけである。加えて、この時期には、「高度成長」政策の下での「地域開発」の要請に応えるものとして、府県再編成論を主体とする広域行政区画論が、多様な形で出されている。

すなわち、羅列にとどまるにしても、時系列的に掲げておくなら、一九六一年には、自治省の「基幹都市」・建設省の「広域都市」各建設構想の発表（八月一八日）、六二年、新産業都市建設促進法の制定（五月一〇日、開発の中核となる市町村の合併の特例を認める）、「市の合併の特例に関する法律」の制定（右と同日）、第八次地制調による市町村の連合体および地方行政連絡会議構想の答申（二〇月一日）、六三年、第一次臨時行政調査会（臨調）第二専門部会の「地方庁」構想（三月二七日）、左藤大阪府知事「関経連」関西経済同友会の「阪奈和合併」構想（八月一〇日）、中部経済連合会の「東海三県統合」構想（八月）、早川自治大臣の「府県連合」構想（九月二六日）、関経連による「府県合併促進法」制定の要望（二月）、第九次地制調の地方公共団体の「連合制度」を提唱する答申（二月二七日）、六四年、自民党による府県合併促進の議員立法要綱作成（四月）、第一次臨調の「広域行政の改革に関する意見」を含む最終答申（九月一〇日）、経済同友会による「府県連合」促進の要望（二月二三日）、六六年、自治省「府県合併特例法案」の上提（四月一四日、のち廃案）、などがそれぞれである。こうした広域行政論「花盛り」の事態そのものは、次の時期以降にも継続されるが、この時期の大きな特徴であった府県レベルの連合・合併が主流をなすという状況は、のちに色合いを変えることになる。

地方自治法の一九六一年改正（二月二〇日）にも、この広域行政の要請が当然に反映している。すなわち、改正点の一つとして、広域にわたる総合的な計画を共同して作成するため、普通地方公共団体間の協議会を設けることができるようになったのがそれである。なお、六五年制定の地方行政連絡会議法は、全国九ブロックに都道府県と指定都市による連絡会議を設置し、広域処理を要する問題を協議しようとするもので、地方自治法の右六一年改正と軌を一にしている。

註(6) 都丸『地方自治制度史論』(註(2))三五八頁。

二 地域開発法制とその「新中央集権」的傾向

一九六〇年の「所得倍増計画」に続いて六二年につくられた「全国総合開発計画」(一全総)は、重化学工業の立地可能な地域を中心に開発を進めることにより一〇〇万都市建設を実現するという構想の下に、拠点開発方式を採用したのであった。その拠点地域とされたものが、新産業都市建設促進法(六二年五月一〇日)による「新産業都市」であり、のちに工業整備特別地域整備促進法(六四年七月三日)による「工業整備特別地域」が加わった。多くの自治体が、拠点地域の指定を求めて「世紀の」と形容されるような陳情合戦を展開し、競って工場誘致条例を制定した。こうして、異常ともいえる地域開発ブームが生じた。また、それと並んで、五〇年の北海道開発法(五月一日)に始まったいわゆるブロック開発立法も、五六年の首都圏整備法(四月二六日)、五七年の東北開発促進法(五月二七日)、五九年の九州(三月三〇日)、六〇年の四国(四月二八日)、北陸(二月二七日)、中国(同日)の各地方開発促進法、六三年の近畿圏整備法(七月一〇日)を経て、六六年の中部圏開発整備法(七月一日)の制定をもって完結した。

地方自治法は、一九六三年に大きな改正が施されているが(第七次改正^⑦、六月八日)、これも、まさにこうした政府の拠点開発構想に対応するものであったといえる。すなわち、そこにおいては、地方財務会計制度の改正のほか、第八次地制調の「地方開発都市に関する答申」(六二年一〇月一日)にもとづいて、「地方開発事業団」の創設が定められたが、それは、新産業都市建設事業などの大規模な建設事業を能率的かつ弾力的に実施するという目的を与えられた特別地方公共団体であり、その設置・解散などには、国の広い行政的関与が認められていた。

ただ、こうして地方自治体が単独で設置することができない仕組みであったことも一因となって、開発公社に代るものとはなりえなかった。

また、この時期、地域開発行政の効率化・合理化を理由に、従来自治体の権限とされていたものを国に引き取り、また公団を次々と設置するという「新中央集権」(ニュー・セントラリゼーション)の傾向が顕著であった。すなわち、一九六四年の河川法改正(新河川法、七月一〇日)は、主要河川を水系ごとに一級・二級に分け、一級河川の管理権を知事から建設大臣に移すものであった。同年の道路法改正(六月二六日)では、一級・二級国道の区別が廃止され、そのことで従来知事が有していた二級国道の管理権は建設大臣に引き取られた。また、それに先立つ六一年制定の水資源開発促進法(一月三日)、水資源開発公団法(同日)なども、同じ流れに属するものである。こうした新中央集権化傾向に対応して、前述の多様な広域行政区画構想が出されたほか、行政事務再配分の提案が行なわれた。すなわち、前出の六三年第九次地制調査申が、国と地方の間の全面的事務再配分を提唱し、また六五年第一〇次地制調査申が、民生・衛生・労働・農林水産・商工・運輸等の各行政分野にわたって九三件の事務再配分と三九件の関与是正の具体的措置を示したのがそれである。こうした提案は、ほとんど実現はみていないが、その中で、国と地方が相互に機能を分担し合うという「機能分担論」にもとづく事務配分の考え方が示されたことは注目される。

註(7) 第六次改正は、一九五八年四月五日公布のもので、①町村議会の事務局を任意設置とすること、②市の人口基準を一九五八年九月三〇日までの間三万人以上とすることが主要内容である。

(8) 参照、地方自治百年史編集委員会『地方自治百年史』一卷(地方財務協会、一九九二年)一一六頁。

三 地方行財政の合理化

戦後地方自治制度のうちで財務会計制度は、当時まで戦前の制度にほとんど手を加えず、基本的にそれを引き継いできた。しかし、「高度成長」に自治体の行財政が対応することを求められたこの時期に、地方財務会計制度の時代遅れ状態は許されず、効率性・経営性を高めるための改革が不可避となり、前出の六三年地方自治法改正で、地方財務会計規定が改められた。この改正は、たしかに、「法技術的整備という、地方自治法内⁹在的な作業」であるともいえるが、従来地方議会の議決事項とされていた工事請負契約および財産の取得または処分について政令基準による制約を加えるなどの改正点も含まれており、当時の国家的政策に対応するものであるところに基本的性格を見出すべきであろう。

なお、これと同じ脈絡に置かれるべきこの時期のものとして、地方財政法の改正（一九六〇年四月三〇日）、地方財政再建促進特別措置法の改正（同日）、地方公営企業法の改正（六六年七月五日）などがある。

註(9) 塩野 宏「地方自治法制(特集・戦後法制五〇年)」ジュリスト一〇七三号(一九九五年)五一頁。

IV 革新自治体の成果と課題（一九六七年～七九年）

一 革新自治体の時代

〔1〕「革新自治体の時代」の成立と政策展開

「高度成長」政策の結果、公害・自然環境の破壊、膨大な人口の都市流入による農村における過疎の進行と大都市における過密・居住環境の悪化もたらされ、また、国がその政策遂行に地方自治体を動員したことで、自治体の侵害と地域社会の財政破綻が惹起されたが、加えて地方自治体自らがこれに迎合して自治を放棄する傾向もあって、深刻な「地方自治の危機」が現出した。これは、住民にとっては、とりもなおさず生存権の侵害状況であったといわなければならない。そのため、開発優先の国・自治体の政策と工場の進出に反対する住民運動が、各地で澎湃として展開されるようになり、とりわけ、一九六三年から六四年にかけての三島・沼津の石油コンビナート誘致反対運動とその成功は、その後の住民運動をさらに励ますものとなった。こうした動きの中で、開発よりも住民生活の向上、成長よりも福祉を掲げる革新首長が相次いで登場することになる。こうした首長をもつ自治体が、一般に「革新自治体」と呼ばれるものである。

「革新自治体の時代」と称される時期は、一九六〇年代半ばに幕を開けるが、その終りについては、広くとらえたときには、九〇年頃とされ、つまりほぼ四半世紀が革新自治体の時代となる。その場合には、七〇年代前半^⑩あるいは七〇年代末^⑪までを第一期、それ以降を第二期として区別し、第一期が「革新の自治」のスローガンで特徴

づけられるのに比べ、第二期は「自治の革新」を課題とする、と説明されることがある。ただ、七九年統一地方選挙の時点で主要な革新首長は姿を消しており、右にいう第二期は、残った革新自治体の多くが八〇年代の時代表現としての「地方の時代」に吸収されていくのが実態である。そうしたことにかんがみて、ここでは、「革新自治体の時代」を、第一期に焦点を合わせる形でとりあげ、この期の終点を七九年——それは第一七次地制調による「行政改革」・「地方分権」の答申の年でもある——に置くことにした。

革新自治体時代の萌芽が現われたのは、一九六三年の統一地方選挙であった。そこでは、横浜・京都・大阪・北九州の四政令指定都市とその他七八の市で革新市長が当選し、翌年、全国革新市長会が結成されている。次の六七年の統一地方選挙では、東京都に美濃部亮吉知事によるはじめての革新都政が実現し、また、六八年、沖繩初の公選主席に屋良朝苗革新統一候補が当選している。そして、七一年には大阪府に黒田了一知事、七二年、埼玉県に畑和知事、七五年には神奈川県でも長州一二知事と、革新首長が続出した。その間、六六年、七〇年、七四年には、京都府で蛭川虎三知事が当選を重ね、七一年の美濃部知事再選、七五年には黒田知事再選・美濃部知事三選が果たされている。他にも、岡山・香川・福岡などで革新知事の誕生がみられた。最盛期とされる七一年統一地方選挙直後の革新市長会加盟市長は、全国の二割を占める一〇六名、革新自治体は三〇〇〇万近くの人口を擁するに至っていた。なお、いうまでもないことであるが、革新首長の誕生それ自体は、すでに四〇年代・五〇年代にみられることである（初めて知事公選となった四七年に北海道・長野・徳島・福岡で社会党知事が、また五〇年京都、五四年兵庫、五五年大分と、革新知事が生まれ、さらに、市長でも、四七年横浜・京都、四九年神戸、五二年名古屋のほか、九州の産炭地などで革新首長が選出されている^⑬）。ただ、この四〇・五〇年代の現象は、主に当該地域の個別的な要因によるもので、またしたがって自覚的な相互連携や統治能力の蓄積も弱かった。六〇年代以降の革新自治体

の簇出は、それとは明らかに区別されるものである。

この時期の革新自治体旋風をもたらしたものについては、客観的要素として、何より、「高度成長」政策のもたらした公害や都市問題に対して住民運動が未曾有の規模で盛り上がったことが挙げられる。それに、それを受けとめ組織すべき運動体・諸政党の側にも、統一して運動を進める条件と意思があったことが加えられるであろう。これにひとつの一般化を試みた論者によれば、「戦後地方自治制という枠組みを生かして、自治体労働者が自治研究活動などを通じて内部改革をはじめ、それを受けて住民が世論と運動をおこして自治体へ要求をつきつけ、革新政党がそれを総合化して民主的な統一戦線をつくって、改革を意識的におこなったときに、革新自治体が誕生した⁽¹⁴⁾」とされるのである。

革新自治体の挙げ得た成果ないし歴史的役割として、少なくとも、ひとつに、住民の日常生活レベルの要求をきめ細かく取り上げて行政に反映させ、とくにその際、憲法の価値体系を自らの施策の基準として、環境・福祉・医療・教育などの領域において国に先駆けた施策を実施し、国の行政をその方向へと促した⁽¹⁵⁾こと、もうひとつに、住民との対話・行政への住民参加、さらには参画を重視して行政主体と住民が直接接触する場を多く設け、そうすることによって住民自治を充実させたこと、を指摘することができよう。こうした点は、自治省側の書物⁽¹⁶⁾も、革新自治体の「功」として認めるところであって、それは、第一に、住民に目を向けた住民中心の行政こそ地方自治であるという意識を根づかせたこと、第二に、市民参加を打ち出して「まさに、革新自治体こそ開かれた行政への転換の牽引車であった」こと、第三に、国・地方の行政施策を開発・成長から生活・福祉へと転換させ、リードした⁽¹⁷⁾こと、を挙げているのである。

こうした革新自治体の施策は、国の行政水準に対して抗議しこれを引上げたという意味でも、またこの時期に

降の自治体の政策を導いたという意味でも先導的で、かつ、縦割りの国家行政との対比において総合的で、しかも、それぞれの地域に即して個性的である、といえる特徴をもっていた。そして、それらは、さまざまな工夫を加えた法的手法、すなわち、公害防止・環境保全、まちづくり、消費者保護、福祉行政に関わる協定行政・要綱行政、上乗せ・横出し・上積み条例などの諸方策によって実施されたのである。⁽¹⁸⁾

〔2〕 革新自治体の退潮と課題

革新自治体は、一九七〇年代前半にも増加を続け、当時の「高度成長」政策の矛盾の一層の顕在化、とくに七三年の第一次オイルショックによる破綻という状況下で、地方の革新の彼方に国政革新の日程が具体化されるかに思われた。しかし、七五年の統一地方選挙は、「保革痛み分け」と評される結果となり、革新自治体の時代にかげりがみえはじめた。そして、七八年には、京都府、沖縄県、横浜市の敗北で退潮傾向が明瞭になり、七九年統一地方選挙では、東京都、大阪府でも敗れ、またいくつかの主力革新都市の市長を失なった。革新自治体の時代はここで終わった、とみざるをえない。

この革新自治体退潮の原因については、多面的な考察が必要であるが、とりあえず、次のように概括しておく。まず第一に、背景的な、経済的・社会的要因であるが、わが国経済が第一次石油ショックを境にして「高度成長」から「安定成長」へと構造的な変革を迫られる中で、経済不況の下、そうでなくとも貧弱であった自治体財政は一層の逼迫に類することになり、「バラまき福祉」などの攻撃にも口実を与えることになった。また、国民意識も、その頃、「保守化」と概括的に特徴づけられる変化を示し、それは有権者の政治離れを生んだ。加えて、一九七〇年代に入って、企業が労働者の掌握にとどまらず地域社会を直接掌握する方策をとりはじめたことも指

摘されている。⁽¹⁹⁾

つぎに第二に、革新自治体の政策、とくにシビルミニマム論に産業政策と財政政策が欠如しており、そのため経済危機への対策を講じることができなかったことである。⁽²⁰⁾この弱点は、それを衝かれると、逆に「都市経営論」的方向に容易に墮してしまう基ともなったといえる。

また第三に、革新自治体とその母体となるべき住民および具体的実践者たる職員組合の双方の問題であるが、住民参加の制度を遂に成熟させることができなかった点である。その原因は、首長や議会の側にだけあるのではなく、わが国では、住民運動自体が、個別要求をもってする「陳情型」か、そうでなければ「激突型」であることが多く、政策提起が不毛であったことに求められる。⁽²¹⁾また、このことから、革新自治体が、市民による政治ではなく、もっぱら「市民のため」の善政を代行する傾向が生じた、といえる。⁽²²⁾同じく、職員組合についても、住民と手をつないで長期的展望に立った運動を進めるより、首長に依存して当面の要求を実現する弊に陥った例も少なくない。⁽²³⁾この点で、論者が、当時の多くの革新自治体が首長までの革新、つまり「革新『首長』自治体」にとどまっており、住民、職員組合また支持政党さえもこの首長の資質に寄りかかるといふ傾向があったと指摘しているのは、示唆的である。

そして、第四に、革新自治体を生み出す原動力であった社会党(当時)・共産党を軸とした統一戦線が崩壊したことが決定的要因として挙げられる。とくに、社会党の政治姿勢の右傾化が及ぼした影響は甚大であったといわざるをえない。それ以降、「与野党相乗り」ないし「オール与党」体制の上に旧内務官僚を首長に戴いた自治体の姿が、地方政治を覆うことになるのである。

こうして、革新自治体のうねりは、ひとまず姿を消したわけであるが、革新自治体が戦後地方自治のあり方な

いしわが国の政治構造全体に刻印した跡は明瞭である。すなわち、なお多くの弱点と限界を内包していたにしても、自主的な政治姿勢にもとづく先導的行政、市民の参加・参画の常態化ないし常識化、地方分権実現の基盤づくり等々が確認できるのであって、それらによって自治体は「憲法が予定した理念に沿う方向で不可逆的な変容をこうむった」といえる。こうした経験をおして、住民は、地方自治体が、住民要求を基礎とした抵抗と創造の拠点たる、真の自治的な統治機構となりうる展望をもつことができたのであり、それは、わが国の民主主義全体にとっての貴重な歴史的財産である。²⁶⁾

註(10) 「革新自治体」の「革新」の質を問う論議をふまえて「民主的自治体」の概念を用いる必要があるが(たとえば、憲法会議編『民主的自治体への道——憲法をくらしの中に』(自治体研究社、一九七〇年)、ここでは、一般的用語(たとえば、とくに、全国革新市長会地方自治センター編『資料・革新自治体』(日本評論社、一九九〇年)に従って、広くこの言葉を用いることにする。

(11) 鳴海正泰『地方分権の思想——自治体改革の軌跡と展望』(学陽書房、一九九四年)一四七頁。

(12) 宮本『地方自治の歴史と展望』(註(5))一四七頁。

(13) 参照、『地方自治百年史』(註(8))三卷(一九九三年)三〇二頁。

(14) 宮本『地方自治の歴史と展望』(註(5))一四七—一四八頁。

(15) 参照、渡辺 治『日本国憲法「改正」史』(日本評論社、一九八七年)五四—一頁、宮本『地方自治の歴史と展望』(註(5))一五七—一五九頁。

(16) 『地方自治百年史』三卷(註(13))三〇四頁。

(17) 第一期革新自治体の「成果と課題」について、実際に革新自治体(横浜飛鳥田一雄市政)の運営に携わっ

た論者は、次のように要約できるとしている。すなわち、①明治以来の中央官治型の伝統的な政治行政に対して、自治体の独自の存在を位置させたこと、②自治体の政策をそれまでの開発優先から市民福祉優先に転換させたこと、③空洞化しつつあった代表制民主主義を活性化させただけでなく、市民の政治参加のエネルギーを対話・参加の行政として保守・革新を超えて定着させたこと、④革新自治体の統治能力を国民に示し、かつその経験を蓄積させたこと（その点で五〇年代革新自治体時代と本質的に異なるが、同時に、「行政の権限と責任をもつ」という経験は、革新勢力に内在する古い体質や問題点を逆に浮き上がらせることとなった）、⑤自治体行政に計画的かつ科学的な政策形成能力をつくり出し、古い体質をもつ自治体行政を近代的・科学的の内容に高めたこと、がそれである（鳴海正泰『地方分権の思想——自治体改革の軌跡と展望』〔学陽書房、一九九四年〕一四六—一四七頁）。

(18) 参照、兼子Ⅱ村上『地方分権』(註(3)) 一一九頁。

(19) 参照、渡辺『日本国憲法「改正」史』(註(15)) 五四三頁。

(20)・(21) 参照、宮本『地方自治の歴史と展望』(註(5)) 一六〇頁および一六一頁。

(22)・(23) 参照、鳴海『地方分権の思想』(註(17)) 一六七頁。

(24) 山下健次「戦後日本社会の構造変化と憲法——地方自治の五十年と憲法」憲法問題七号（一九九六年）とくに一七頁。

(25) 渡辺『日本国憲法「改正」史』(註(15)) 五四四頁。

(26) なお、この時期には、革新自治体でない自治体も含めて、地方自治確保のための貴重な試みをした事例が、少なからず見受けられる。地方税法が電気税の産業用非課税措置を定めていることで自治体の財政権が侵害され、市は財政的逼迫を強いられられているとして、国に対する損害賠償を求めた大牟田訴訟（福岡地判一九八

○・六・五判時九六六号三頁)、また、市が設置した保育所費用の国庫負担分の支払いを国に求めた摂津訴訟(東京地判一九七六・一二・一三判時八三四号一五頁)などが代表的である。

摂津訴訟については、さしあたり、拙稿「自治体財政と行政訴訟——摂津訴訟第一審判決を契機にして」
 南山大学アカデミア経済経営学編五七号(一九七七年)一四三頁以下への参照を請う。また、大牟田訴訟については、同市のした自治のための努力の全体像を描く作業を、いつの日にか手がけたいと考えている。

二 革新自治体時代の地方自治法制

(一) 国土総合開発政策と市町村の「基本構想」づくり

「高度成長」政策は、国民生活に重大な否定的影響を及ぼしたわけであるが、一九六〇年代末葉には、それにもかかわらず、より大規模な国土開発をめざす「新全国総合開発計画」(「新全総」また「二全総」とも。六九年五月三日閣議決定)が策定され、七〇年代に入って、それと一体のものとして、当時の通産相田中角栄「日本列島改造論」(七二年六月一日発表)が出されている。「高度成長」政策は、七三年の第一次石油ショックで挫折を迎えるわけであるが、産業基盤の大規模な育成・整備はひきつづき追及され、七四年には国土利用計画法が制定されている(六月二五日)。こうした政策の推移に対応する形で、地方自治法については、六九年に改正をみる。

この六九年地方自治法改正(三月二五日)は、「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない」との規定を新設して、「基本構想」の策定を市町村に義務づけたものである。その目的は、全国総合開発計画・都市計画・農業新興政策などの地域開発計画についての国法秩序と、市町村の行政運営方針との整

合性を、後者を従属させる形で確保しようとするところにあった。したがって、これと前後して制定された新都市計画法（六八年六月一日）、農業振興地域の整備に関する法律（六九年七月二〇日）でも、市町村が定める都市計画、農業振興地域整備計画は「基本構想」に即したものでなければならぬとされ、基本構想の重要性が諸法律によって裏付けられる形になっている。しかし、その後、それは、各地で住民参加と自治体職員の創意を生かした「まちづくり行政」の基本綱領となっていた。そうなったことにも、たとえば六八年の東京都のシビルミニマム計画のような、住民生活重視の、下からの行政運営計画が革新自治体の手で策定されたことが大きく預っているのである。⁽²⁷⁾

〔2〕 市町村連合構想への転換

新全総は、また、開発戦略として大規模開発プロジェクト方式を採り、そのため、地域整備の基礎的単位としての広域生活圏構想をもっていた。こうして、広域行政区画化は、ひきつづき追求されるわけであるが、前の時期と比べるとかなりはつきりした変化がみられる。すなわち、第三期における府県制再編論は鎮静化し、市町村レベルの広域化論に重点が置かれるようになった。ここでも、時系列的に拾っておこう。

一九六八年には、自民党が都市政策大綱で広域ブロック単位の地方団体の設置を提唱（五月）、第一二次地制調が地方公共団体の共同処理方式による広域行政体制の推進を答申（八月二七日）、日本商工会議所による道州制の提案（四月一七日）、六九年、自治省が「広域市町村圏振興整備措置要綱」を通達（五月二八日）、建設省が「地方生活圏の設定について」を通知（六月一三日）、第一三次地制調「広域市町村圏および地方公共団体の連合に関する答申」（二〇月二五日）、関経連「地方制度の根本的改革に関する意見」の発表（一〇月。同月に、経団連と関経連が道州

制で意見一致をみている)、七〇年、日本商工会議所「道州制で新しい国づくりを」の発表(一月)、第一四次地制調「大都市制度に関する答申」が一部三県の連合組織を提案(二月二〇日)、七八年、第一七次地制調が定住構想の推進にあたって広域市町村圏を基礎として新広域市町村圏計画を策定することを答申(二月三日)、七九年、自治省が右地制調答申にもとづき新広域市町村圏を提案(四月)、という経過がみられる。

市町村連合構想を浮上させる契機となったものは、右のうち、一九六九年の自治省要綱である。これは、今日では都市と周辺農山漁村地域とは一体的な日常生活圏を形成するに至っているとの認識に立ち、圏域一〇万人以上の規模を基準にして「広域市町村圏」を設定し、かつ広域行政機構を置こうとするものであるが、早くも初年度に五五圏域、次の七〇年度には七三圏域が指定されたのをはじめ、七二年度までに三二九圏域となり、今日、三大都市とその周辺以外のほとんどの地域が「広域市町村圏」とされている。これは、新全総が、地域開発の基礎的単位として広域市町村圏を構想し、それを拠点に国土の再編成をはかるとしていたことと符号する。この広域市町村圏の行政機構としては、自治省要綱は一部事務組合を予定していたが、実際的でないとして採り入れられず、それに代って、同じ六九年に第一三次地制調が市町村連合案を答申し、七一年にはそれにもとづく地方自治法改正案も上提された。

この地方自治法改正案は、容易に成立しなかった。それは、広域行政処理について、それに対する住民の民主的統制の手だてを講じないまま効率を優先させており、また市町村連合案は、府県の実在意義を失なわせ、府県統合に道を開くものであるとの批判が強かったためである。そこで自治省は、連合の呼称を避けて、「複合的一部事務組合」(複合組合)と改めて上提したが、再三審議未了・廃棄と手直しを重ねた末、一九七四年六月一日に、特別区長公選制復活規定と抱合せて、地方自治法改正が成立した。この「複合組合」形態の特別地方公共団体は、

機能の上で実質的に「市町村連合」であるといえる。

なお、地方自治法の改正としては、一九七〇年の改正（三月二日）で、市となるべき要件について人口基準を三万人以上とする二年間の限時措置がとられている。これも、市町村レベルでの広域行政処理の促進に資する立法政策であり、その二年間で、三万市が六二市誕生している。

このように、広域行政論は、府県レベルの再編論から市町村レベルの統合論へと重点移動したわけであるが、その直接の背景としては、府県合併や道州化された場合の、①中核都市と周辺地域間の経済的社会的格差の発生や、②住民の参政権の後退、③中核となる府県にとっても周辺地域新興のための施策や財政支出のための都市再開発が遅れることなどのデメリットが指摘されたこと、が挙げられている²⁹。もっとも、この期にも、主に経済団体から提唱されていたように、道州制など府県連合の構想は消え去ったのではなく、さらに後の時期に再浮上するのであり、むしろ市町村連合は、最終的な府県レベルでの広域行政区画化への迂回の一過程という面をもっている。とはいえ、同時に、そこには、戦後地方政治の——この時期までなら三〇年余りの——歴史をとおして、府県制、したがって二層制が、もはや動かしがたいものとしてわが国社会に定着し、その権威的再編は正當でもなければ容易でもないことが映し出されている。この状況は、とりわけ革新自治体の時代に深く刻印されたものといえる。自治省が、広域行政を進めるかたわら、一九七〇年に、人間性を回復し、社会的連帯を取り戻す場をつくるとして「コミュニティ構想」を発表した（八月六日。翌七一年八月、全国三九地区をモデル・コミュニティに指定）ことの意味も、こうした文脈で理解すべきものであると思われる。

註(27)・(28) 参照、兼子 仁『磯野弥生編著『地方自治法』(自治体法学全集7。学陽書房、一九八九年)四六頁

および四四頁〔村上 順執筆〕。

(29) 兼子 村上『地方分権』(註(3)) 一二五頁。

V 「行政改革」下の「地方の時代」(一九七九年～八九年)

一 「行政改革」と「地方行革」

〔1〕「臨調型行革」と「小さな政府」論

一九八〇年代への移行の時点、とくに七九年の第二次石油ショックによる国際的な経済環境が悪化する中で、先の「高度成長」政策の失速のち低成長長期に入っていたわが国は、経済危機の克服、行財政分野では国・地方を通しての「財政危機」への対応を、切実な課題とすることになった。政府側がそのために選択したコースは、「行政改革」・「地方行革」であり、その開始を告げるものが同年の第一七次地制調答申である。また、それと並行して、革新自治体退潮の状況を受ける形で、「地方の時代」のスローガンが多方面で掲げられる。この八〇年代は、後半には、中曽根民活路線のもたらした未曾有の地価高騰と乱開発の波が全国を覆い、そのためにまた、自治体は住みよい地域づくり・「まちづくり」の課題をとりわけ厳しく担うことになった。「地方の時代」というスローガンの主張は、こうした状況の中で、先に革新自治体を推進した側からも、またそれと逆行する志向をもつ側からも唱えられたものであった。つまりは、「地方の時代」それ自体は、その具体的内容こそが問われるべき観念だったのである。そして、八〇年代末葉には、「地方分権」の提唱が時代の表層に出、さまざまな流れを合わせ

る形でひとつのブームをつくり出してゆく。本章では、この八〇年代のほぼ全体を、「行政改革」と「地方の時代」とによって特徴づけて叙述したいと思う。

さて、「行政改革」の論議は、一九七七年の「行政改革大綱」の閣議決定（九月二日）を受けて本格化するが、「行政改革」とその下での「地方分権」の方針を最初に具体的に示したものは、七九年の第一七次地制調「新しい社会経済情勢に対応した今後の地方行政のあり方についての答申」（九月一〇日）である。それは、国・地方を通じた行財政の簡素・効率化と地方分権の推進という二つの観点を立てて改革案を提示したものであるが、そこには、次の点が含まれている。①国と地方公共団体の関係については、一律に許認可・指導監督等の上下関係としてとらえるのではなく、事務の性質・内容に応じて協議・同意等の併立的な協力・協同の関係を促進するべきであること、②機関委任事務についても、右の国・地方の協力・協同関係の観点から抜本的に再検討すべきこと、③右の関係を促進するために、都道府県および市町村の全国的な連合組織は、地方公共団体の利害に関係する法令の制定改廃について国会または関係行政庁に意見を提出することができるものとする等地方公共団体の意向が国政に適切に反映されるような方途を講ずべきであること、④国の関与は、必要最小限度にとどめるべきこと、⑤広域的・統一的性格の事務であっても、国に留保する権限を必要最小限度にとどめるべきこと、⑥生活圏を単位とする広域行政と、コミュニティ施策とを推進すること、などがそれである。

この第一七次地制調答申は、基本的に、「その後の第二二次臨調の基本方向を指し示したものと」位置づけられてよいが、そこには、この時期の主流となる「臨調型行革」⁽³¹⁾方策には引き継がれなかったところの、地方自治強化に好意的な提言——とりわけ、自治体の国政参加制度——も含まれており、またそれゆえに、各省の抵抗に遭って、当時は、法律化（地方自治法改正）に至らなかったことにも留意しておきたい（なお、一九九四年六月二十九日の地

方自治法改正によって、地方六団体の国政にかんする意見提出権が認められている。——後述。

一九八一年、第一次臨調（臨時行政改革推進審議会）の終結（最終答申六四年九月二九日）から数えて一六年ぶりに設置された第二次臨調（八一年三月一六発足。設置法は八〇年二月に成立）は、八三年の解散（三月一五日）までの間、「行政改革に関する答申」を五次にわたって、矢継ぎ早に出した（第一次・八一年七月一〇日、第二次・八二年二月一〇日、第三次（基本答申）・七月三〇日、第四次・八三年二月二八日、第五次（最終答申）・三月一四日）。その中で、臨調型行革の地方自治についての考え方を最も詳細に示したものは、八二年の第三次答申（「行政改革に関する第三次答申——基本答申——」）であるが、それは、①行政の目指すべき目標として、「活力ある福祉社会の建設」と「国際社会に対する積極的貢献」を掲げ、「農業、社会保障、文教」など国民生活関連行政では行政の責任軽減を求め、一方で、「外交、経済協力、防衛」などの行政分野では責任を強化し、行財政を集中させるべきことを求め、その上で、②国と地方の関係については、両者は「共通の行政目標の実現を分担し責任を分かち合う関係にある」との「機能分担」の観点から、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体において処理することとし、また地方公共団体の行政能力にに応じて事務配分することを説き、さらに、③広域行政への対応として、「市町村合併の推進」と「都道府県の広域化による地方圏の行政機構の検討」を提言し、そして、それらとともに、④「地方行政の減量化、効率化」と地方公共団体における自主的・自律的な行政改革を強調したものである。

第二次臨調がその役割を了えて解散（一九八三年三月一五日）したあと、臨調諸答申の実現をはかる役割を担って臨時行政改革推進審議会（第一次行革審ないし旧行革審）が設置された（同年七月一日設置、四日発足。行革審は、以降三次にわたって設置されている）。第一次行革審は、その解散（八六年六月二六日）までに二度の答申（「当面の行政改革推進方策に関する意見」（八四年七月二五日）、「行政改革の推進方策に関する答申」（八五年七月二三日）、「今後における行財

政改革の基本方向」(最終答申。八六年六月一〇日)を出しているほか、その内部の地方行革推進小委員会による報告(「地方公共団体における行政改革の推進方策」(八四年七月九日))を含めて、いずれも、臨調答申への様々な批判にもかかわらず、それを具体化し積極的に推進するための提言に終始したものとなっている。³⁸⁾

第二次臨調の基本答申にも採られ、またそれに先立つ第一次答申でより明瞭に示されていたものに、当時の「行政改革」の嚮導的モチーフたる「小さな政府」論がある。これは、後に明瞭な形をとる「規制緩和」路線につながるものであるが、行政の民営化(「民間活力の活用」=「民活」)や国民の自立自助・受益者負担等の構想を内容とする。またそのモデルは、「小さな政府・強いアメリカ」を指すレーガン政権の「経済再生計画」(レーガノミックス)や、イギリスのサッチャー政権による「緊縮予算」政策(サッチャリズム)などに求められた。しかし、これらの共通の特徴は、国民生活へのサービスの切り捨て、必要な企業規制の緩和と援助増大、採算とれる官業の民営化、さらに軍備拡大と発展途上国への介入などにあり、わが国の場合もそれと基本を一にするものであったといわざるをえない。³⁹⁾

〔2〕「地方行革」の具体化

こうした「行政改革」過程は、地方行政にかんしてその特化をみる。すなわち、前出・一九八四年の第一次行革審「当面の行政改革推進方策に関する意見」(七月二五日)は、「地方公共団体における行政改革の推進方策」を示し、その具体化を求めていた。そして、同年の第二〇次地制調「地方行財政に関する当面の措置についての答申」(二月五日)にもとづいて、政府が八五年度に向けての「行政改革の推進に関する当面の実施方針について」を閣議決定し(同月二九日)、これを受けて、翌八五年、自治省は「地方公共団体における行政改革推進の方針(地

「地方行革大綱」の策定について」と題する通知を出し（二月三日）、「地方行革」を具体的に方向づけた。この「地方行革大綱」は、自治体自身の「行政改革大綱」を策定・実施する機関となる「行政改革推進本部」とその監視機関としての民間有職者等から成る委員会とを設置することを求め、また、推進すべき重点項目として、①事務事業の見直し、②組織・機構の簡素・合理化、③給与の適正化、④定員管理の適正化、⑤民間委託・O A化等事務改革の推進、⑥会館等公共施設の設置および管理運営の合理化、⑦地方議会の合理化、を示している。この七項目こそ、第二臨調以来一貫して「行政改革」の目標とされてきたものであるが、要するに国の財政赤字の自治体への転嫁をはかるものであることが指摘されている³⁵。総じて、臨調型地方行革の推進は、地域住民と自治体を新しいタイプの中央集権的で効率的なコントロールの構造に組み込むものである、といわなければならない³⁶。

なお、このような政策に対応する地方自治法改正としては、一九八六年の改正（五月三〇日）がある。それによって、公有地への土地信託制度が導入され、またそれと併せて八九年の地方自治法施行令の改正（三月二九日）で、行政財産である土地について合築制度を適用できる相手方として、新たに、地方公共団体が一定額を出資している株式会社等が加えられている。これは、地方自治体による民間活力の活用、とくに事務の民間委託や第三セクターによる事業の推進に拍車をかける意味をもつものであった。

註(30) 都丸泰助『「地方分権」「広域行政」論の系譜』自治体問題研究所編『資料と解説・「地方分権」』（自治体研究社、一九九三年）六六頁。

(31) 「臨調型行革」とは、第二次臨調の答申・意見などにもとづく行政改革をいう。参照、室井力『行政の民主的統制と行政法』（日本評論社、一九八九年）一六三頁など。

(32) 地方自治体の国政参加制度については、「中央各省庁による縦割り地方行政支配の貫徹を阻み、下からの総合一体的自治行政の実現を国に迫っていく上で有力な法制度的手がかりをあたえるものであった」とまで評価されることがある（兼子＝磯野『地方自治法』〔註(27)〕五五頁〔村上〕。右の論者は、この時点では行政改革方針をめぐる国の考え方に二つの流れ、すなわち、地方分権重視の第一七次地制調査申と中央集権主義の第二臨調査申とがあつて、前者は法に結実せず、後者が後の八四年行革審査申や第二〇次地制調査申に引き継がれて八〇年代前半の地方自治制度を規定するものとなつた、ととらえている（同頁参照）。

なお、国会提出ができませんじまいとなつた地方自治法改正案に盛り込まれていた自治体国政参加制度の大意については、参照、兼子 仁『自治体法学』（自治体法学文集一。学陽書房、一九八八年）三四頁。

(33) 参照、この小委員会報告について批判的検討を加えた室井『行政の民主的統制と行政法』〔註(31)〕一六三頁以下。

(34) 参照、都丸泰助『地方自治制度史論』〔註(2)〕四一九―四二〇頁。

(35) 兼子＝磯野『地方自治法』〔註(27)〕五七頁。

(36) 室井『行政の民主的統制と行政法』〔註(31)〕一八三頁。

二 「地方の時代」のさまざまな意味

〔1〕 スローガンと現実に進行了したもの

「地方の時代」ということばが使われはじめたのは、ほぼ一九七七、七八年頃、つまり革新自治体時代の閉幕時に、それと入れ代るかのように登場したものと推認できる⁽³⁷⁾。もともとは、それは、わが国における長年の官僚的

中央集権的な統合の仕組みを批判し、住民の生存と暮らしを擁護すべく地方自治の確立を求める人々によって唱えられたものであるが、逆に、こうした力を分散させて新しい中央直結型体制をつくらうとする意図をもって、またとくに地方経営合理化の必要に合わせてこの同じスローガンが用いられており、したがって、このことばについては、その具体的中味をこそ論じなければならないのである。³⁸⁾

「地方の時代」のひとつの意味は、この用語の開始とほぼ同時期の、一九七七年の第三次全国総合開発計画（三全総、一月四日閣議決定）に見出すことができる。これは、一全総（六二年一月五日）の「拠点開発」構想や二全総（新全総、六九年五月三〇日）の「大型プロジェクト」方式に共通する「産業優先」の思想から「生活優先」に転ずる旨をうたいつつ、主として「定住構想」を提唱したものである。この構想は、地域開発の基礎的な圏域でもある「定住圏」を、全国で二万ないし三万存在すると推定される「定住区」を複合させることによって形成し、それを基盤に国土開発をはかろうとするものであり、当時の大平正芳首相の「田園都市国家構想」と結びつけて打ち出され、実際に、四四の圏域にモデル定住圏が設定されている。こうした構想を受けて「地方の時代」イメージが流布されるわけであるが、この三全総が、経済優先から人間優先への転換を唱えつつ依然大規模工業基地の建設を主要内容とし、地域開発の手法も「高度成長」期のものをテンポを落としただけで継承していることからすれば、ここでは、「地方の時代」が悪くイデオロギー的に使用されているのである。なお、八七年に四全総が出されているが（六月三〇日閣議決定）、「交流ネットワーク構想」を基本戦略に、多極分散型国土の形成を目指すとするものであり、それにあたっては民間活力の積極的導入をはかるとしている。

また、同じ一九八七年の秋、竹下登内閣が、いわゆる「ふるさと創生」一億円事業を行なった。これについても、同年一二月、地域総合整備財団（ふるさと財団）が設立され、地域の振興に役立つとされる民間事業に地方公

共団体が一部無利子融資をするシステムがつくられたことが見落されてはならない。さらに、こうした動きと相俟って、「地域の活性化」が叫ばれ、たとえば、総合保養地域整備法（リゾート法、八七年六月九日）などが制定されている。——「地方の時代」は、これらの事柄をすべて覆う言葉として用いられる面があったのである。その陰で、八五年の「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」（五月一八日）による自治体への国の補助金の一割カットなどが進行していたことも、こうした「地方の時代」の権威的・反地方自治的側面を示す一事例に数えられよう。

この時期の広域行政構想・施策について、ここで取り上げておきたい。一九八一年に関経連により「地方庁」構想が出された（一〇月）ほか、八二年の第二次臨調基本答申（前出）に限られるように思われる。この答申は、広域行政の体制整備にかんして、市町村については、日常生活圏を一つの市町村の区域とすることを最優先にして合併を促進しつつ、当面市町村間の事務の共同処理方式（複合的一部事務組合）を充実させる一方、都道府県については、長期的・総合的観点から別途検討する、としたものである。それ以降の諸答申も、ここで示されたところの、市町村レベルでの複合組合の活用と合併による広域行政の推進、その先での府県の広域的再編の展望、という構図を踏襲している。そして、これに即応する形で、七九年に自治省の「新広域市町村圏計画」が発足し（四月二〇日「新広域市町村圏計画策定要綱」を通知）、また、八五年には、「市町村の合併の特例に関する法律」が改正されて（三月三〇日）、特例の一〇年延長で合併をさらに促す措置がとられた。

〔2〕 住民自治・「まちづくり」への努力

他方で、革新自治体時代の正の遺産を受け継ぎつつ、住民自治確立のための住民運動や自治体のさまざまな試

行、とくに住みよい「まちづくり」のための努力を、この時期に見出すことができる。これらは、真の意味での「地方の時代」の積極的側面を形造るものといえよう。条例制定に関連する事例のみであるが、しかもアトランダムに、拾い上げておきたい。

まず、住民の直接民主主義的な政治参加の方式としての住民投票制度を条例によって実現しようとする試みが、いくつかの自治体で結実している。現行法では、住民投票は、地方自治特別法の制定およびリコール請求の成立の過程でなされるにすぎず、固有の、レファレンダムとしての意味をもつ住民投票制度は存在しない。そのため、各地で住民投票条例の制定を要求する住民運動が展開され、少なからぬ自治体で条例制定にまで至っているのである。すなわち、教育委員準公選方式を内容とする「中野区教育委員候補者選定に関する区民投票条例」(一九七八年二月一五日)は、その代表例であるが、この時期のものとしては、高知県窪川町で制定された、原子力発電所の設置について住民の賛否を問うための住民投票の実施を定めた「窪川町原子力発電所設置についての町民投票に関する条例」(八二年七月二日)が、後続のものとの先例となった意味でも重要である。それは、町長が原発設置の申入れに対して回答するにあたっては町民投票の過半数の意見を尊重する旨を定めたものである。鳥取県米子市の、国家プロジェクトたる中海干拓事業にかかわる中海・宍道湖淡水化の賛否を市民に問う「中海淡水化賛否についての市民投票に関する条例」(八八年七月一五日)も、右と同じ方式を採っている。なお、宮城県泉市の「泉市と仙台市の合併に関する市民意向投票規則」(八七年一月一七日)は、条例ではなく長の規則の形式を選んだものであるが、実効的な住民投票を実現させたものとして注目されるべきであろう。

また、この時期にも進められた、企業利益を優先させる国策指導型の開発行政が地域にあらたな矛盾を生み出し、とりわけ地価高騰・乱開発が進行する中で、地方自治体は、開発規制に取り組み、地域の特性に見合う目標

と政策を立てて住みよい共同体の形成に乗り出すことになる。この、「まちづくり」と総称される自治体の積極的・創造的な試行は、先の一九六〇年代から七〇年代にかけての告発・抵抗型の自治体運動に続いて、あるいはその中から七〇年代以降に活発化したもので、この期の一特徴をなしている。³⁹二例を挙げるにとどめるが、神戸市の「神戸地区計画およびまちづくり協定等に関する条例」(八二年)は、一定地区の住民等が設置した「まちづくり協議会」を公的なものと位置づけ、市長と協議会が交わす「まちづくり協定」および協議会の定める地区計画を公告・実施するなど、住民に「まちづくり」権限の一部を移譲する内容となっている。また、東京都世田谷区の「世田谷区街づくり条例」(八二年六月二五日)は、住民等がつくる「地区まちづくり協議会」を認定して、建築行為等にかんする事前協議権、区がおこなう「地区街づくり事業」への提案権、地区計画原案への意見表明権を付与するなど、より広い枠組みを定めているが、これは、革新都政時代に実現した区長公選制などを受けて区が独自に策定した基本構想・基本計画の一部を成すものである。⁴⁰

そして、これら「まちづくり」条例と不可分のものとして開発規制のための条例が制定されるが、東京都の土地取引適正化条例(一九八六年)、長野県白馬村の開発基本条例(八八年)、静岡県伊東市の水道水源保護条例(八九年)、福島県の「リゾート地域景観形成条例」(八九年七月一四)などがそれに属する。⁴¹さらに、情報公開・個人情報保護の各条例としてそれぞれ先駆的な、岐阜県金山町の情報公開条例(八二年)、福岡県春日井市の個人情報保護条例(八四年)なども、情報化社会に地域住民の人権保障の観点から対応しようとする住民・自治体の努力の成果であるといえよう。

註(37) 「地方の時代」の用語の始点については、一九七〇年代の太平内閣の下で現われたとするもの(宮本『地方

自治の歴史と展望』(註(5))一六六頁、長州神奈川県知事の提言と結びつけて七七年四月とするもの(鳴海『地方分権の思想』(註(17))二一九頁。なお参照、長州二二『地方の時代と自治体革新』(日本評論社、一九八〇年)二三頁)、七八年七月一四日の首都圏地方自治研究会(東京・神奈川・埼玉の各都県と横浜・川崎の両市)主催の「地方の時代」シンポジウム以降流行語となったとするもの(『地方自治百年史』一卷(註(8))一四六頁)、七九年の統一地方選挙のスローガンとされたことに注目するもの(兼子〓磯野『地方自治法』(註(27))五五頁(村上)などがあり、それらによる推定である。

(38) 室井 力『行政改革の法理』(学陽書房、一九八二年)六七頁以下。

(39) 山下健次〓小林 武『自治体憲法』(自治体法学会全集2。学陽書房、一九九二年)二二五頁以下。

(40) 参照、加茂利男「地方分権の課題と現実」遠藤宏一〓加茂編『地方分権の検証』(自治体研究社、一九九五年)九五―九八頁。

(41) 参照、兼子〓村上『地方分権』(註(3))一三三頁。

VI 「地方分権」論の進行と推進法の成立(一九八九年〜現在)

一 「地方分権」論の噴出と地方分権推進法への展開

〔1〕「地方分権」論のブーム状況

一九九〇年代に入る前後から今日に至るまでの時期は、疑いもなく、「地方分権」の論議・施策を軸に推移した

と云つてよい。「地方の時代」の声は、本来ならその発展の姿をこそ示すべきはずであるにもかかわらず、鳴りをひそめ、それに代つて、またこれも多面的な意味を込めた「地方分権」の大合唱となった。「地方分権」の百家争鳴状況は、九三年からみられるが、その起点は、八九年の第二次行革審答申に求められてよいと思われる。そうした観方で、八九年以降今日までの時期をひとつのものとしてとらえたい。

すなわち、一九八〇年代前半の第二次臨調および第一次行革審の時期は、国が自治体行財政の改革を方向づけるという中央集権志向の方策が主流であったが、八〇年代後半に至り、「地方分権」が「行政改革」の柱へと重点移動する。その最初のあらわれが、第二次行革審（新行革審。八六年六月二六日に第一次〔旧〕行革審が解散したあと、八七年四月二〇日に設置、二二日発足）による八九年の「国と地方の關係等に関する答申」（二月二〇日）である。それは、「国の機能を可能な限り純化していく」という観点からの行財政の広域的分権化という、その意味での「地方分権」構想を示したものであるが、その内容として、①国から地方への権限委譲を推進するが、その受け皿として、②都道府県ならびに市町村の連合制度および大都市圏行政圏における都市連合制度の導入、「地域中核都市」制度の整備、道州制の検討、市町村合併の推進をはかること、同時に、③「国・地方を通じ、公的規制の緩和、民間能力の活用等を積極的に推進」すること、等が盛り込まれていた。そして、九〇年代に入って、第二次行革審の解散（九〇年四月一九日）に次いで第三次行革審が設置（同年一〇月三日）されると、右のような意味合いにおける「地方分権」傾向に拍車がかかった。九二年に同審議会の出した「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」（六月一九日）は、「国際化対応・国民生活重視」のスローガンを答申のタイトルにまで格上げして、豊かさを実感できる国民生活重視型行政と「国際的責務を果たすことのできる国際化対応の行政」の二つを検討課題にしたが、前者にかんして、いわゆる「パイロット自治体」制度（地方分権特例制度）を、「地方分権

の突破口」として提案したものである。「地方分権」の論議がブームの様相を呈するのは、この前後からである。「地方分権」論議の百花斉放状況は、傾向としても多様な多数の提唱から成っているが、論者の有益な整理⁴⁴によれば、そこには、「権限移譲型の分権論」か「地方主権論」か、「上からの分権」か「下からの分権」か、また、広域主義の分権か現行制度の区画での分権か、という全く対立し合うものが混在している。つまり、従来は住民や自治体、とくに革新の側の主張であった「地方分権」が、統治者ないし体制の側からもスローガンとして掲げられているわけである。しかし、これは「地方分権」概念の相互背反的使用を示すものであって、「分権」志向がわが国社会の普遍的現象となつたととらえるべきではないことはいうまでもない。

(2) 地方分権法制定までの経過

先に挙げた一九八九年の第二次行革審答申・九二年の第三次行革審答申の流れを承けて、「地方分権」推進法の制定に向う動きを急速に加速させたのは、九三年の第三次行革審「最終答申」(一〇月二七日)である。すなわち、それは、臨調以来の経過をまとめる形で、「地方分権の推進」について、これを「規制緩和の推進」と並置しつつ、その総括的な内容を提示し、法制定のための大綱方針を一年程度を目処に策定すべきことを政府に要請した。

次いで、一九九四年に入り、地方六団体(全国知事会・全国都道府県議会議長会・全国市長会・全国市議会議長会・全国町村長会・全国町村議会議長会)の「地方分権の推進に関する意見書——新時代の地方自治」(九月二六日)、「行政改革推進本部地方分権部会」本部専門員意見・要旨(一一月一八日)、「行政改革推進本部」は、地方分権と規制緩和の検討のために、政府部内に、この年一月に設置されたもの、第二四次地調の「地方分権の推進に関する答申」(一一月二二日)が出されている。そのうち、地方六団体の意見書は、分権論が「受け皿」論に終始して国民の求める地域の

自立を遅らせることがあってはならないとして、二層の自治制が当面維持されるべきことを強調したものであり、また、行政改革推進本部の意見は、第二四次地制調査申とおおむね同一趣旨のものである。右の地制調査申の内容は包括的なものであって、①中央政府による地方統制システムの維持、②「規制緩和」と「民営化」による自治体の事務・事業の整理・縮小、③広域行政区画の推進、④国は国際貢献・地方は内政事務という「役割」に応じた事務配分を提唱するなど、包括的かつ重要な内容のものであった。

これを受けて、政府は、先に一九九三年六月に国会側がしていた「地方分権の推進に関する決議」（衆議院六月三日、参議院同月四日）を考慮しつつ、九四年に閣議決定「地方分権の推進に関する大綱方針」（二月二五日）を行なった。そして、九五年に入って、「地方分権推進法案」が国会に提出され（二月二八日）、同年五月に「地方分権推進法」の成立（四月一四日衆議院可決・五月一五日参議院可決、いずれも全会一致）・公布（五月一九日法律第九六号）をみたのである。

註(42) 加茂利男「地方分権の課題と現実」遠藤宏一 加茂「地方分権の検証」（自治体研究社、一九九五年）三八—四五頁。

二 「地方分権」論・推進法の評価と課題

〔1〕 地方分権推進法の問題性と可能性

地方分権推進法は、基本的に、それに至る、右に掲げた諸答申など政府側の構想を具体化したものとなっているから、それを論評することは、この時期の政府側の「地方分権」論全体についての評価にも通ずる。そこで、

推進法をやや詳しくみておこう。⁽⁴⁾

まず、同法は、国と地方は「共通の目的……に向つて相互に協力する関係にあ」るとの機能分担論を採りつつ、その「関係」は、国は、施策を「総合的に策定」し「実施」する推進主体であるのに対して、地方は、それに「呼応」し「並行」する責務を負うものになっている。その上で、国と地方の役割分担については、国は、①「国際社会における国家としての存立にかかわる事務」、②「全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務」、③「全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行われなければならない施策及び事業の実施」、④「その他国が本来果すべき役割」を重点的に担うのに対して、自治体は、「住民に身近な行政は住民に身近な地方公共団体において処理するとの観点から地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を広く担う」と規定している。これは、基本的に、国に一般的・包括的な権限を確保した上で地方に権限を割りあてるといふ、従来型の事務配分方式を維持したもので、基礎的自治体への優先的任務配分の思想は見出しえない。しかも、本稿で述べてきたこれまでの行政改革施策の経過に照らすなら、国がその事務負担を国の側から一方的に免かれて、国民生活関連行政は地方に押しつけ、自らは「国際貢献」・国際化対応に専念するとの観念が伏在しているとの指摘が、不可欠であると思われる。そして、権限移譲について、同法は、①権限の「委」譲を推進すること、②国の関与・必置規制・機関委任事務・国の支出金の「地方自治の確立を図る観点からの」整理・合理化等の措置を定めている。ただ、事務とともに権限をも移譲して国の権力的・非権力的関与を排除する考え方は貫徹されておらず、とりわけ、機関委任事務などの委任事務の廃止は、後景に退いてしまっている。なお、その他の問題としては、地方の自主財源の確保にかんして、同法は、国と地方の役割分担に応じた「地方税財源の充実確保を図るものとする」というにとどまっておらず、また、広域行政区画の問題、住

民自治・住民参加については、とりあげていない。

こうした内容をもつ地方分権推進法については、その主要な側面として、同法による「分権」化が、「規制緩和」・「民間活力の活用」と相俟って、国の「国際貢献」「行政の突出とは裏腹に、国民生活関連行政の縮減・水準低下をもたらすことの危惧を指摘しないわけにはいかない。ただ、同時に、同法は、全体として施策の枠組みを示す法律であるため、分権の具体的ありようは、今後の運用、とくに「推進計画」の策定ないし関係法令の改正など、広く立法政策いかにかかっている。それゆえ、今後、真の地方自治の推進にかなうような、自治体の実態に即した形の権限移譲などが部分的にせよ実現する可能性も存在するのであって、同法のこの側面について、これを軽視すべきではないと思われる。

(2) この期の広域行政論と地方自治法の改正

地方自治推進法は、前述のように、広域行政についてはふれていないが、政府側の一連の「地方分権」構想は、広域行政区画を「分権」の受け皿として準備する点で共通していた。すなわち、団体としてのあり方が追究され、住民自治への考慮がないという特徴を共有していたといわざるをえないのである。もっとも、第二次地制調「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」（一九九四年一月三日）は、住民発議制の創設を提唱していたが、それは、合併についてのみの住民発議でしかなく、むしろ、合併促進の便宜の観点から考えられているにすぎない。

この時期、広域行政処理・区画をめぐることは、多くの、府県連合の再浮上を含めた提案がなされている。本稿のこれまでの叙述法を踏襲して、時系列で挙げておこう。一九八九年には、前出・第二次行革審答申による都道

府県連合・市町村連合・都市連合・中核都市強化・市町村合併促進の提唱（二月二〇日）、九〇年、日本青年会議所「地方分権へのいざない」による連邦制構想の提示（二月七日）、行革国民会議「地方主権の提唱」による連邦国家構想（二月二八日）、九一年、岡山県二世紀の地方自治研究会「連邦制の研究報告書」（三月）、明日都市懇「市民の暮らしからみた明日の大都市」が「圏域」（大都市圏域）論を提示（五月）、第二次地制調答申「都道府県連合試案」（二月一三日）、九二年、前出・第三次行革審第三次答申による「パイロット自治体制度」（地方分権特別制度）の提案（六月一九日）、平成維新の会発足記者会見資料における連邦国家構想（一月二五日）、経済同友会「地方活性化への提言」による道州制構想（二月）、九三年、第三次地制調「広域連合及び中核市に関する答申」（四月一九日）、九四年、第二四地制調「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」（二月二日）、などがそれぞれである。

こうした状況の中で、地方自治法については、一九九四年の改正（六月二九日）において、従来の指定都市に加え中核都市（「中核市」）の制度を創設し、また広域連合を定めたことが重要である。また、「市町村の合併の特例に関する法律」が、第二四地制調答申（前出）を受ける形で改正され（三月一七日）、市町村合併の新たな促進剤となった。

なお、右の一九九四年地方自治法改正では、地方六団体の国政にかんする意見提出権が認められている。その最初の利用例は、前出の同年九月二六日の地方六団体による地方分権推進にかんする意見書であるが、自治体の国政参加の積極化に資する制度であることは間違いないであろう。それ以外に、この期の地方自治法改正で重要なものは、九一年の改正（四月二日）である。この改正は、職務執行命令制度に変更が加えられ、従来違憲の疑いが濃いとされてきた長の罷免制度を廃止する反面、主務大臣の提起する訴訟を二回から一回とし、また、監査機能の充

実や地縁団体にかんして、地方自治法上初めて規定を置いたものである。⁽⁴⁵⁾

〔3〕 地方分権達成のための課題と条件

地方分権推進法の成立経過と法内容は、真の地方分権、すなわち地方自治の本旨に即した分権の達成には、今後実現に努めるべき課題がなお山積していることを示している。その本来の地方分権を推進するにあたっての諸原則とされるべきと思われるものを挙げておきたい。

すなわち、当然事ばかりであろうが、第一に、事務分担にかんして、基礎自治体優先の原則を大前提に、補完性の原則を貫いて、地域社会にとって根幹的な行政を総合的に移譲すること、第二に、財政権源の移譲により自治体財源を確保すること、第三に、行政区画については、現行の二層制を維持した上で、さらに将来、広域化とは逆に、狭域行政の制度づくりに進むこと、第四に、自治体が自らの行財政の立案をし、それを実行する公共経営能力をもつこと、そして第五に、真の地方分権を実現するには、国・地方の間の権限分配のありようだけでなく、住民が、分権推進計画の作成・実施双方の過程でこれに参加して意見表明をする地位が保障されること、などがそれである。なお、右のうち第四の課題にかかわる問題として、近時、自治省のいわゆる「自治体リストラ計画」（とくに、一九九四年一〇月七日の自治事務次官通達「地方公共団体における行政改革推進のための指針の策定について」〔自治行九九号〕による）にもとづいて、全国各地の自治体で職員数の抑制・削減のための機構改革が進められている事態がある。職員規模を論じるに際しても、住民の行政需要に応えうる力を具えた行政機構であるべきが大原則であることを、改めて確認しておきたい。

このような、地方自治の要請に応えた地方分権を実現させる条件ないし可能性については、多面的な分析が必

要であるが、ここでは、この時期に特徴的な二、三の事柄のみを挙げておこう。

そのひとつは、一九八〇年代に活発化したまちづくり条例および住民投票条例の制定に一層の進展がみられることである。まず、まちづくり条例は、「第二の波」とも称されるような展開を示している。その代表的なものの一つが、九一年の静岡県掛川市「生涯学習まちづくり土地条例」(三月二七日)である。同条例は、私有物であっても高い公共性をもつ土地について市民の生涯学習を進め、それをたんに私権と市場原理に委ねることなく土地利用を市民参加によって計画的に整理しようとするものである。九三年の神奈川県真鶴町の「まちづくり条例」も典型例に数えられる。それによれば、地区ごとの「まちづくり協議会」が「まちづくり協定」を締結するのと並んで、町自身が「まちづくり計画」を立て、条例で定める「美の原則」と規則で定める「美の基準」に反した建築行為を規制するという仕方だ、つまり町と住民の美意識を法的基準に高めて環境を守ろうとするものである。これらは、自治体と住民が、住みよいまちづくりをめざして、土地の適正利用や美観の保護をはかり、そのため条例制定権を用いて「下から」自治を拡大した例といえよう⁽⁴⁶⁾。

また、住民投票条例の制定を求める運動が大きく高揚に向っていることも、注目されてよい。一九九三年に、宮崎県串間町および三重県南島町において、原子力発電所建設の可否を住民投票によって決することを内容とした住民投票条例の制定をみた。さらに、右の南島町では、九五年三月、原発建設に伴う事前環境調査についても住民投票にかけることを定めた条例がつけられている。こうした、地域と住民にとって重大な影響をもつ政策の実施については直接に住民の意思を問うという住民投票条例制度の活発化は、住民自治の前進を示す貴重な指標である。「その後、このタイプの住民投票条例は、主として原子力発電所建設や産業廃棄物処理施設建設(沖縄県の場合は米軍基地縮小および日米地位協定見直し、また名護市の場合は海上ヘリポート米軍基地建設)をめぐる、九五

年に新潟県巻町、三重県紀勢町、九六年に高知県日高村（九七年に廃止）、沖縄県、九七年に岐阜県御嵩町、宮崎県小林市、沖縄県名護市と、相次いで制定された。そして、初めて、右の中で、九六年八月に巻町で住民投票が実施され、同年九月には沖縄県、さらに九七年には、六月に御嵩町、一月に小林市、二月に名護市で実施をみた。これらのもつ重要な意義については、ここでは本格的に論じる余裕がないが、十分注目されるべきである。」

もうひとつに、わが国にとっても自治促進の積極的契機ないし環境をなすものとして、国際的な地方自治保障の潮流が表層に出たことも重要である。一九八〇年代の北欧諸国のいわゆるフリー・コンミュニンの動向やフランスにおけるとくに八二年以降の地方分権強化の動きなどを受けて成り立った、「ヨーロッパ地方自治憲章」（ヨーロッパ評議会の閣僚委員会が八五年七月二七日に採択、八八年九月一日発効）、および、「国際地方自治体連合（IULA）世界地方自治宣言」（国際地方自治体連合が九三年六月一三日から一七日まで開催した第三一回世界大会で採択）がとりわけ刮目に価しよう。これら二つの文書は、①団体自治、②住民自治、③事務配分にかんする市町村最優先の原則、④権限に対応する自主財源の保障、⑤自主課税権の保障、⑥共通の事務につき他の地方自治体と連合組織を設ける権限の保障、⑦他の官庁の権限に明白に帰属する事項または地方自治体の権限から明白に除外されている事項以外のあらゆる問題を処理する「全権限性」の保障、⑧自治を確保するために司法的救済を求める権利の保障、などを内容としている。これら文書は、地方自治にかんする世界の趨勢を示しており、日本もその圏外にあることはできないものと思われる。⁴⁾

最後に、一九九五年から九六年にかけて生じた、沖縄の駐留米軍人による犯罪、米軍用地の強制使用および日本政府の対応の一連の事態について、これを、地方自治のあり方の根本を問う問題として取り上げておきたい。これは、すでに周知のとおり、軍用地として米側に提供するための土地使用手続に必要なとなった知事の土地・物

件調査への立会・署名(いわゆる代理署名)を大田昌秀沖縄県知事が拒否したため、村山富市首相が原告となり知事を相手取って職務執行命令訴訟を提起し(九五年二月七日)、福岡高裁那覇支部(九六年三月二五日判決・判時一五六三号二頁)および最高裁大法廷(同年八月二八日判決・民集五〇巻七号一九五二頁)という経過を辿る。この訴訟は、形式からすれば、駐留軍用地特措法一四一条一項、土地収用法三六条、地方自治法一五一条の二を根拠とする、沖縄県収用委員会に対する裁決申請に必要な手続の一環であるにすぎないが、その実質は、憲法の基本原則にかかわる意味をもつものであった。そもそも、知事が代理署名を拒否したのは、九五年九月四日の米兵による残忍な少女暴行事件を直接の契機として爆発した、占領以降の、「復帰」によっても変るところのない、積み重ねられた県民の人権侵害に対する広範な県民の憤りにもとづいてである。この訴訟で、知事側は、米軍の演習・訓練による事件・事故、米軍構成員による刑事犯罪、自然環境の破壊、騒音公害、県・市町村の振興開発の阻害、行政事務の加重等々の、米軍駐留ゆえの人権と地方自治侵害の事実を挙げている。そして、そうであるがゆえに、知事は、当該代理署名が仮に機関委任事務であるとしても、「憲法が基本的人権として保障する地域住民の平和のうち

ちに生きる権利や財産権などを侵害し、あるいは、結果的に地域住民の生命・財産の侵害を容認したり又はこれに加担したりすることになったり、また、地域の振興開発の阻害要因の是正を将来にわたって放棄させることになるような場合には、知事は、『地方自治の本旨』に基づき、地域住民の総意を踏まえてこれを拒否」することが至当である(九五年二月二二日被告側第一準備書面)としたのである。さらに、こうした事態の根底には、わが国を「半主権」の地位に置く安保条約・地位協定の存在がある。このようにして、ここには、地方自治の保障は、人権、国家主権および平和の確保と不可分のものであることが、具体的な形で示されている。地方自治の実現は、憲法原理全体の表現と一体をなす課題なのである。⁽⁴⁸⁾

註(43) 多くの点について、参照、室井 力「地方分権推進法の成立と地方自治の課題」法律時報六七卷八号(一九九五年)二一五頁。

(44)・(45) 塩野「地方自治法制」(註(9))五二頁による。

(46) 参照、加茂「地方分権の課題と現実」(註(42))九八一—一〇二頁。

(47) 参照、杉原泰雄「地方自治と地方分権——地方分権の時代にどう対処するか」法律時報六六卷一一二号(一九九四年)二九—三〇頁。

(48) 沖縄の米軍用地強制使用の事案にかんしてやや詳細に論じたものとして、拙稿「沖縄職務執行命令訴訟の憲法論——反戦地主の補助参加にかんする意見書」立命館法学一九九五年五—六号(二四三号、一九九六年)一頁以下への参照を請う。

* 本研究には、一九九七年度南山大学パツへ研究奨励金(特定研究助成) I—Aの交付を受けている。

