

## 住民自治制度史

### 1 大日本帝国憲法下の住民自治

大日本帝国憲法下の地方自治制度は、基本的に国家的色彩の濃厚な制度であった。江戸時代から村落共同体に受け継がれてきた「隣保団結の旧慣」を認めはしたものの、こうした伝統や自治の理念をくみ上げて成立したものではなく、中央集権的な近代国家体制を確立させる必要からつくられた。

その後大正期には、参政権の拡充、議会の強化など、一応地方自治の発展の兆しを見せたことがあるとはいえ、憲法が地方自治制度の決定を挙げて立法政策に委ねている限り、住民自治・団体自治の理念は、常に不十分であり、地方自治の有り様は結局、政治に左右され、望ましい地方自治の本旨に基づく制度としては確立しえないということも、50 有余年の歴史の示す一教訓であった。（山下健次、小林武共著「自治体憲法」53 頁 自治体法学全集 2（学陽書房・1991 年））

#### (1) 市制町村制 [ 1 ]

市制町村制の上諭では、「朕地方共同ノ利益ヲ発達セシメ、衆庶臣民ノ幸福ヲ増進スルコトヲ欲シ、隣保団結ノ旧慣ヲ存重シテ益々之ヲ拡張シ、更ニ法律ヲ以テ都市及ビ町村ノ権義ヲ保護スルノ必要ヲ認め、・・・」と、江戸時代以来の「隣保団結の旧慣」の尊重を謳っている反面、立法理由書では、「政府ノ事務ヲ地方ニ分任シ、又人民ヲシテ之ニ参与セシメ以テ政府ノ繁雜ヲ省キ併セテ人民ノ本務ヲ尽サシメントス」とあり、実際は、地方自治は住民の権利というよりも、国政に協力する義務だとされていた。（兼子仁著「地方自治法」22 頁（岩波新書・1984 年））

市制町村制は、市町村を地方自治団体と位置付け、団体自治の形態を一応整えたものであるが、官治的性格が濃厚であり、住民自治の理念は希薄であったといわざるを得ない。しかも、政府はこの制度を実施するにあたって、大規模な町村合併を強行している。明治維新後に設置された町村は、江戸時代に伝統的な自治権を有していた部落共同体を基礎としており、住民の総会により行政運営をするなど旧慣を尊重しているところもあったが、この町村合併は、部落共同体を単位とする伝統的自治体を、上からの統制の容易な行政町村に変質させたものであった。こうした市制町村制について、その「基礎的特徴」は、「維新後の 20 年に及ぶ地方制度制定上の最後にして最大の障害物となった町村 = 部落に対する官僚の勝利のしるしとして彼等によって作られたところにあった」と言ってもさしつかえない。（前掲「自治体憲法」49 頁）

#### (2) 大日本帝国憲法 [ 2 ]

大日本帝国憲法には地方自治に関する規定はなく、地方自治制度は、前後して施行された市制町村制、府県制・郡制の定めに委ねられた。

政府の見地は、地方自治について、これを否定し去る趣旨ではないにしても、憲法的保障を与えて確立すべき基本原則ではなく、単なる立法政策の問題であるというにあった、と受け取るべきであろう。（前掲「自治体憲法」46 頁）

#### (3) 戦時下の地方制度 [ 3 ]

1943 年に、地方団体を戦争目的に仕えさせるために国家行政の一環として組み込む方向で府県制、市制、町村制の改正が行われた。市町村の区域を分かち、村落には部落

会、市街地には町内会を組織化し（さらにこれらの下に十戸内外の戸数により成る隣保班（名称適宜）が置かれた。）市町村長の支配下に置いた。

また、1920年代までに地方団体の自主性を向上させた改正が、逆行を強いられた。例えば、首長の選任は、市町村会の選挙によって選任を任されるまでに議会の自主性が拡大されていたものが、市長は市会の推薦を受けて内務大臣が任命、町村長は町村会の選挙した者を府県知事が認可するという憲法発布当時の制度に逆行した。また、市町村会の議決事項を従来の概括列举主義から制限列举主義に変えて権限を縮小し、他方、市町村長には団体等に対する指示権を付与するなど権限を拡大し、議会から首長へと権限を移した。（前掲「自治体憲法」52頁）

## 2 日本国憲法及び地方自治法

### (1) 住民自治を憲法で保障（地方自治の本旨）[ 4 ]

日本国憲法には、第8章に4条からなる「地方自治」の章が設けられ、地方自治の基本が憲法によって保障され、第92条では、「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いて、法律でこれを定める。」とされた。この「地方自治の本旨」について憲法には何の説明もないが、一般的には、「国のもとに、地方公共団体の『団体自治』及び『住民自治』の二つの意味における地方自治を確立すること、言い換えれば、地方に関する行政は、原則として、国の官庁がこれに関与することなく、国から独立した団体である地方公共団体に移譲すること（団体自治）及びこれらの行政を地方の住民自らの責任と負担において処理すべきこと（住民自治）を意味する」とされる。（「要説行政法（新版）」田中二郎 74頁（弘文堂）。（団体自治及び住民自治の意義等については、資料3参照）

### (2) 憲章（charter構想）の意義

憲法94条には、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」とあるが、占領軍総司令部側が示した草案には、「条例」ではなく、自らの「憲章」を定める権利を有するとの考えが示されていた。これは、合衆国の多くの州における「ホーム・ルール・チャーター」（自治憲章）を下敷きにしたもので、自治体を、憲法＝基本法に準ずべき「憲章」を持つことのできる、高い水準の主体性を具えた統治団体として把握し、憲章を住民投票などの直接民主主義的過程を経て定められるべき「彼等自身ノ憲章」と位置付けていた。

総司令部案

第87条 首都地方、市及町ノ住民ハ、彼等ノ財産、事務及政治ヲ処理シ、竝ニ国会ノ制定スル法律ノ範囲内ニ於テ、彼等自身ノ憲章ヲ作成スル権利ヲ奪ハルルコト無カルベシ

「憲章」は、結果として日本国憲法に取り入れられなかったが、「条例」も「憲章」と理念の上で隔絶されたものでは決していない。法律と条例の関係については、法律は、各自治体が条例を定めるにあたって、住民の権利実現を内容とする場合その最低限度を、人権規制を内容とする場合その最高限度を示すものにほかならないとみるのが、今日の一般的理解である。いわゆる、「上乘せ」条例、「横出し」条例も正当とする発展的な解釈を行うとき、こうした制憲期の「憲章」構想は大いに参考になりうる。（前掲「自治

体憲法」74頁)

### (3) 地方自治法における住民自治の規定

憲法の地方自治に関する規定(92条~95条)を受けたものが地方自治法であるが、住民自治を保障する現行の制度としては、資料3にあるように、直接請求制度として、条例の制定改廃請求、事務の監査請求、議会の解散請求、議員・長・主要公務員の解職請求、地方自治特別法にかかる住民投票、住民監査請求、住民訴訟の各制度が設けられた。(各制度の課題等については資料3参照)

### (4) 戦後間もない時期の住民自治の動向[ 5]

住民自治にかかる諸制度の活用は戦後間もない時期にかなりの実例があった。

住民投票は、近時になって急に制定が増加したものではなく、政府が自治法の規定にないものを設けて、実施がなされた(以下の強制合併町村の分離、自治体警察の廃止)。

直接請求においては、電産労組などが主体となった電気ガス税の廃止を求める直接請求が全国的になされた。

#### 住民投票

##### ・強制合併町村の分離

戦時中の1937年7月7日から1945年9月2日までに、大規模な軍事施設の整備等を目的とした軍事都市(地方中核都市)建設等のため、国(府県知事)の主導により、強制的に行われた市町村合併について、戦後、編入された住民がこれを分離して元に戻すことを希望した場合は、特例により、住民投票を行って過半数の賛成を得ることが必要とされた(1948年7月20日から2年間の時限法)。これによって33件の住民投票が実施され、28件が過半数の賛成を得た。(今井一著「住民投票」6頁(岩波新書・2000年))

##### ・自治体警察の廃止

市及び人口5千人以上の市街地町村は自治体警察を持つことになっていたが、市町村財政に過大な負担となっていたため、警察法を改正して、51年6月以降、市町村は自治体警察を住民投票で廃止できることになり、各地で廃止の賛否を問う住民投票が行われた。その結果、1203の市町村警察が廃止された(市町村警察の約75%。その後54年に市町村警察は全面廃止)。(前掲「住民投票」7頁)

#### 直接請求

自治法施行後1年間で、電気ガス税の廃止を求める条例改正の直接請求が、全国16府県で起きたが、いずれも議会で否決となった。電気ガス税は、戦時中は国税であったが、戦後、廃止され、代わりに地方税(法定外普通税)として徴収する自治体が出てきた。)これに対する政府の対応は、こうした事項は直接請求には馴染まないとして、翌1948年7月に自治法を改正して、第74条第1項の条例の制定改廃の直接請求の対象について、「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するものを除く。」と、除外規定が挿入された。(電気ガス税は、平成元年度からの消費税導入に際して、併課を避けるため廃止)

税負担などを減らそうという条例改廃請求には、安易な署名が集まりやすいかもしれないが、不合理な改正請求であれば議会が否決するわけで、もし議決されるようならその自治体の財政自治と見なければならぬ。スイスやアメリカでは財政立法についてこそレファレンダム(住民投票)が重きをなしているのと比べて、日本の自治法が税・財

政条例を請求事項からはずしているのは、地方自治制度としての疑問点をなすといえよう。(前掲「地方自治法」38頁)

### 3 新たなコミュニティづくり [ 6 ]

#### (1) 国民生活審議会の提言

国民生活審議会が、生活における新たな集団形成の必要性を提言(1969年)

【コミュニティ生活の場における人間性の回復】(序論 抜粋)

「近年における日本経済の急速な成長は、産業構造変化及び地域構造変化を通じて生活の場に対しても重要な影響を与え、これを激しく改変しつつある。・・・都市化の波は全国土を覆い、・・・生活圏域の拡大、人口の都市集中、科学技術の発達とマスメディアの浸透等によって生活様式も否応なくこれに適応させられることになった。・・・その上に生じた新しい生活においては、・・・かつての農村社会に普遍的に存在していた生産構造及び生活構造を軸とする村落共同体や都市の内部に存続してきた伝統的隣保組織は、新しい生活の場に対して適合性を欠くことが漸次明らかとなってきた。・・・生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標を持った開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団を、われわれはコミュニティと呼ぶことにしよう。・・・コミュニティは、・・・住民の自主性と責任制にもとづいて、多様化する各種の住民要求と創意を実現する集団である。・・・今や行政は高まる住民の要求に応え、「国民生活優先の原則」に基づいて、コミュニティを核とする視点から見直され、改変されることが必要な時期に到達したのである。そして住民のコミュニティ形成のために必要な条件を整備することが新たな行政の課題になるべきことに十分に配慮が払われなければならないのである。」

#### (2) 自治省のコミュニティ施策

自治省は、コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱を示し、新しいコミュニティづくりに資するための施策を推進(1971年~)

【コミュニティ(近隣社会)に関する対策要綱 第一 趣旨及び方針】(抜粋)

住民が望ましい近隣生活を営むことができるような基礎的な地域社会をつくるため、新しいコミュニティづくりに資するための施策をすすめることとする。

新しいコミュニティづくりのイメージは、・・・おおむね、次のとおりとする。

- (1) 都市的地域においては、都市の体質を人間生活本位に改めるという構想等に沿って、住民が快適で安全な日常生活を営むための基礎的な単位として豊かな個性とまとまりのあるコミュニティを形成するための生活環境の整備を進める。(略)
- (2) 農村地域においては、集落の整備と配置に関する長期的な構想に沿って住民が文化的で多様性のある日常生活を営むことができるように、各種のコミュニティ施設の整備を中心とする生活環境の整備を進める。(略)

(施策の概要)

- ・モデル・コミュニティ地区の設定 小学校の通学区域程度の規模を基準として、都道府県知事が市町村長と協議して選定
- ・コミュニティ計画 市町村及び地区住民が協力して策定。コミュニティ施設の整備においては、住民による自主的な管理運営についても検討
- ・コミュニティ活動に関する事項 住民が自主的に組織する各種のコミュニティ組織が行うコミュニティ活動が円滑かつ効率的に行われるための諸条件を整える(コミュニティ施設の利用の調整、指導者の養成又はあっせんなど)
- ・自治省の措置 市町村がコミュニティ計画に基づいて実施する建設事業に要する経費に充てるために起こす地方債について、優先的な配慮をする。など

この施策により、1971年度から3年間で、モデル・コミュニティ地区が83か所選定された。

### 4 美濃部都政「都民室」設置 [ 7 ]

昭和40年代~50年代に革新自治体が全国で多数誕生したが、その最たるものが昭和42

年（1967）年の美濃部都知事の誕生であった。都では知事と都民との対話、都民参加のために「都民室」を昭和46年に設置したが、常時200団体、時折やってくる団体を含めると800団体もが関係したと報告されている。しかし、市区町村で対応すべき問題まですべて直接都に持ち込まれ、時間をかけるべき事案が途中で放置される、緊張関係が市区町村では体験されないといった欠点を露呈することになった。都民参加（住民参加）は都のような広域の中間自治体では、効果をあげることはできず、一種のショック療法に終わった（昭和51年廃止）。一方、同じ取り組みを始めた武蔵野市での住民参加は、市長が革新から保守に交代しても継続したという点で異なり、他の自治体への波及という点でも意味があった。（佐藤竺「分権社会・成熟社会の市民参加」都市問題90巻2号6頁（東京市政調査会・1999））

革新自治体における市民運動（住民参加）は、情報公開条例という制度的遺産を今日に伝えてくれたが、市民権の権利行使のための制度保障はきわめて貧弱である。・・・現代の市民運動は自治法改正か、住民投票条例などの制度的保障を次世代に引き継ぐ責務がある。（高寄昇三「市民自治と直接民主制」73頁（公人の友社・1996））

## 5 ヨーロッパ地方自治憲章、世界地方自治憲章[ 8]

### (1) ヨーロッパ地方自治憲章

ヨーロッパ評議会が1985年に制定し、既に37か国が批准を終えている（2002年5月29日現在）。「地方自治のバイブル」として、ヨーロッパはもとより、世界的に高い評価を得、かつ権威を獲得している。この憲章の第3条第2項において、地方自治体の権利の行使に、法律による許可があるところで、直接的市民参加の方法をとることを認めている。

#### 第3条 [地方自治の概念]

- (1) 地方自治は、地方自治体が自らの責任において、地域住民のために、法律の範囲内において、公共的な事項の基本的部分を管理・運営する権利と能力を意味する。
- (2) この権利は、直接・平等・普通選挙に基づく秘密投票によって自由に選択された者で構成され、その構成員に対して責任を負う執行機関をもつ会議体によって行使される。この規定は、法律による許可があるところで、市民集会、住民投票、その他の直接的市民参加の方法をとることに、なんら影響を及ぼすものではない。

### (2) 世界地方自治憲章

W A C L A C（世界都市・地方自治体協会）及びハビタットの間で、地方自治体の役割と人間居住の持続的な発展に効果的に貢献する能力を強化する目的で原案の共同作成が進められ、1998年に最初の草案が作成された。その第10条において、地方自治体の行政活動への住民参加とパートナーシップを推進する規定が盛り込まれている。

#### 第10条 [住民の参加とパートナーシップ]

- (1) 地方自治体は、憲法又は法の規定により、意思決定及びコミュニティのリーダーシップに係る地方自治体の役割の行使に係る住民参加の適当な形を規定する権能を有しなければならない。これは、社会の社会的又は経済的に弱い分野や人権等における少数派からの特別な意見の表明を含む。
- (2) 地方自治体は、NGO、コミュニティ組織などの市民社会のすべてのアクターや民間部門などとのパートナーシップを確立し発展させる権能を有しなければならない。

## 6 行政手続法[ 9]

行政手続法は、行政手続のいわゆる「近代化」を目的としたものであって、行政処分等

の名宛人の権利防御的参加を眼目としている。従って、特定の名宛人をもち広域の住民に影響を与える行政計画や行政立法をその対象としてはおらず、たとえ同法の対象となる個別処分でも利害関係を有する第三者への配慮が十分ではない。わずかに、申請に対する処分に係わる利害関係人に、「必要に応じ」「公聴会の開催その他の適当な方法」でその「者の意見を聴く機会を設ける」ことが努力義務とされ（10条）、不利益処分の利害関係人に聴聞手続への参加の許可制（17条）が設けられているにとどまる。ただ、前者の参加制度の利害関係者の範囲は、当該処分に対する取消訴訟の原告適格を有するものの範囲よりも広く、公共料金の許可申請に際しての一般消費者のような者までも含むとされているので、住民参加を促進する一つの契機とはなり得よう。例えば、福岡県行政手続条例10条は、第三者の意見を聴く機会として、公聴会の開催の他に意見書の受取、協議会における協議を明文化し、施行規則等においてその具体的手続を定めており注目される。・・・

かくして、行政手続法の射程に取り込まれなかった行政処分その他の個別的行政作用の第三者たる地域住民の参加権を法理論的に根拠づけることが、住民参加論の重要な課題となるに違いない。（人見剛「都市市民の参加と自律」『都市と法』285頁（岩波講座『現在の法9』）1997）

## 7 地方分権の推進[ 10]

### (1) 地方分権一括法施行

「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法）は、平成11年7月に成立、翌年4月1日に施行されたが、475本の法律改正を行い、国及び地方公共団体が負担すべき役割の明確化、機関委任事務制度の廃止及びそれに伴う事務区分の再編成、国の関与等の見直し、権限委譲の推進、必置規制の見直しなどが内容であった。特に機関委任事務制度の廃止は、国と地方公共団体の関係が、上下・主従の関係から対等・協力の関係へ移行する画期的な改革であり、地方公共団体の自己決定権、自己責任が拡大した。分権型社会では、住民との協働による施策の展開を図る必要があり、真の住民自治を実現しなければならない。そのためには行政から住民への情報提供の充実強化とあわせて住民参加を積極的に推進する体制の整備が求められる。

### (2) 地方分権推進委員会最終報告

地方分権推進法（平成7年施行）に基づいて平成7年7月に設置された地方分権推進委員会の6年間の活動・成果をまとめた「地方分権推進委員会最終報告 - 分権型社会の創造：その道筋 - 」が平成13年6月に、内閣総理大臣に提出された。

第1章の「第1次分権改革を回顧して」では、地方公共団体の関係者と住民が協働した「公共社会」の創造を訴え、また、第4章「分権改革の更なる飛躍を展望して」では、住民自治の拡充方策として、地方公共団体の組織の形態に対する地方自治法等による画一的な制度規制の緩和について触れている。

（「地方分権推進委員会最終報告 - 分権型社会の創造：その道筋 - 」の関係部分については、第9回研究会資料1 - 力を参照）

### (3) 地方分権改革推進会議中間報告

地方分権推進委員会の後を受けて、平成13年7月に設置された地方分権改革推進会議は、平成14年6月に「事務・事業の在り方に関する中間報告 - 自主・自立の地域社

会をめざして - 」をとりまとめ、国と地方の役割分担に応じた事務事業の在り方の見直しについて、分野別に基本的な改革方向を整理した。その中で、改革の方向の一つに「地方の創意工夫の発揮と知恵とアイデアの地域間競争」を挙げ、「住民自治」がその基本になるとしている。

(地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する中間報告 - 自主・自立の地域社会をめざして - 」の関係部分については、資料6参照)