

## 地方自治 と 地域住民

——『地域社会論』講義ノート——

伊 藤 順 啓

Local Self-Government and Community Residents

ITO Nobuhiro

— 「自治体学・地方自治学」入門編  
--- 地方自治をめぐる情勢

戦後も長らく、中央集権的な行政体制が継承されてきた歴史をあらためてふり返るとともに、地方分権的な行政体制への転換の新しい動きを目や耳に留めはじめたのは、「地方分権推進法」(’95・5・19)が成立してからであろう。同法12条にもとづく「地方分権推進委員会」(七人構成)の発足(7・3)、その「地域づくり部会」と「くらしづくり部会」二つによる審議過程ならびに『中間報告』<sup>1)</sup>(’96・3・29)が公けにされたいま、それまでの「パイロット自治体」(地方分権特例)制度や「広域連合及び中核市」制度とあわせて地方分権化論はにわかに現実味を帯びた様相を呈するようになった。ひとりの地域住民である(市町村民であり都道府県民でもある)自分を、なにも増して強く意識させられているにちがいない。

地方分権化の理念を支えている地方自治制度をめぐるても、ホットな話題が紙面を賑わせている。8月4日、新潟県巻町「原子力発電所建設計画」の是非を問う「住民投票」<sup>2)</sup>を実施(憲§95・地自§13・76・81, 憲§94・地自§14・12・74による)。8月28日、首相対沖縄県知事「沖縄代理署名訴訟」に最高裁判決(地自§146 ~ による)。9月8日、「日米地位協定の見直しと米軍基地の整理・縮小」の賛否を問う「沖縄県民投票」など。ひとつめ、巻町・住民投票結果の反対60.86%(12,478人)、賛成38.55%(7,904人)が政府与党のみならず全国的にセンセーショナルを引き起こしつつあるのもさりながら、町村有権者23,222人のうち88.29%の投票率が示した住民参加意識の強さは、特筆されねばならない(三つめのそれは59.53%。県民有権者909,832人、賛成89.1%482,538人、反対8.5%46,232人)。翌日の朝日新聞・解説で  
も-----

新潟県巻町の住民が、日本ではなじみが薄い住民投票という直接民主主義の手法を使って、国の原子力政策に「ノー」を突き付けた。88.29%という高い投票率には、「町の進む方向は、自らの意思で決めたい」という住民の強い願いが反映している。(’96・8・5 付)二つめ、最高裁のくだした判決の妥当性を議論することは置くとして、関連する経過報道から知り得た事柄は--「機関委任事務制度」(「地方公共団体の執行機関、特に知事及び市町村長を国の機関とし、これに国の事務を委任して執行させる仕組み」<sup>3)</sup>)というもの、しかもその

事務量たるや「地方自治法別表に法律単位で列挙されている項目数で561（うち都道府県379，市町村182）にも及び，これは都道府県が行う許認可事務の8割，市町村が行う許認可事務の3～4割を占めている」<sup>3)</sup>，またその機関委任事務につき都道府県知事に対しては，主務大臣による「指揮監督」（自治§150），「職務執行命令」（§146），「裁判の請求」（～），「職務の代行」（～），内閣総理大臣による「知事の罷免」（～）〔同じく市町村長の場合には，都道府県知事による～〕など -- ほとんど初見参に近い知識ではないだろうか。

わずか一年にも満たない地方分権化をめぐる動きや住民投票，代理署名訴訟，ほかにも首都機能移転論などを見聞きしながら，日本国憲法における「第八章地方自治（§92～95）」の存在や地方自治法・地方分権推進法についてにわか勉強させられてきたようなものである。しかしもとも，高等学校教育の高い普及率（96.7%）が国民・一般市民としての基礎教育課程であることを物語るとすれば，この程度の知識は既習範囲にあってもらいたい。ことに「地方自治制度」は，国民主権と民主主義の原理にもとづく現行憲法が明治憲法体制から明確に訣別させた章・条に裏づけられており，またその92条「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」とした法律の代表こそ「地方自治法」（'47・4・17制定，5・3施行）となる。辻 清明『日本の地方自治』<sup>4)</sup>によれば --

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。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少は，とりも直さず憲法の原理に対する侵犯と見てよい  
（4～5頁）

と描写されている。そうした経緯と内容からしても，高等学校教育の憲法学習には「第八章」と「地方自治法」を欠かせられない。

もっとも，世論のオピニオン・リーダーたるべき新聞（朝日紙）の論調においてすら，節目の三十周年（'77・5・3）の社説「日本国憲法と土地財産権」に地方自治法は登場せず，他の紙面では --

きょう三日の憲法記念日は地方自治法施行三十周年でもある。これが人間なら，論語にいう「而立」で心身ともに充実すべきところだが，最近の地方自治は財政，行政両面とも半病人のようだ。この三十年の最も大きな変化は，自治意識の高まりだろう。むしろ地方自治では，住民が責任と義務の多くを負わねばならない。過度の権利の主張，地域利己主義のゆきすぎを戒めつつ，新しい地域社会像をさぐり求めるべきだろう。三十年の歳月をむだにしたくない。  
（『天声人語』）

「地方自治法も きょう30歳に」 憲法記念日の三日，地方自治制度の基本を定めた地方自治法も，憲法とともに施行満三十年を迎える。中央集権と官治の地方制度が否定され，新憲法が保障した地方自治の基本原則のもと，民主的，自主的な地方行政を目的として生まれた同法。深刻な地方財政の危機が強調され，自治の形がい化も叫ばれる中で迎えた三十回目の誕生日だが，秋には自治省が記念式典を計画しているほか，知事会や革新市長会なども記念の事業や行事を準備している。  
（東京本社13版2面）

ところが次の四十周年の社説「『豊かな憲法』めざして」（'87・5・2）にも，他の紙面でも地方自治法への言及はなかった。五十周年に当たる来年の紙面からは，どのように検証されるだろうか。節目にかぎらず，毎年「憲法の日」報道キャンペーンには，あわせて「地方自治法の日」でもあることが再認識できる啓発紙面を，社会教育の一環として期待したい（「地方

自治法を読み直そう運動、や「ヨーロッパ地方自治憲章」・「世界地方自治宣言」の紹介があつてもよからう)。

専門の学界をのぞいてみると、多くの憲法学体系書・教科書の目次構成は日本国憲法の章建てにほぼ準じている。つまり第八章地方自治が後半部で解説されるのとは対照的に、清宮四郎『憲法 -- 統治の機構』<sup>5)</sup>はある。その「第一編憲法」第一章「憲法の意味」・第二章「憲法規範の特質」は、憲法「前文」に着目して「根本規範としての憲法(憲法の憲法)」を説き、「第二編統治機構の原理」は第一章「統治の原理概説」で「民主主義・自由主義・平等主義・福祉主義」の四原理を抽出、うち民主主義の統治機構が「直接民主制および間接(代表)民主制・政党制・議院内閣制・地方自治制」四つから成るとみた第二章、自由主義の統治機構を「権力分立制」とみなした第三章、「永久平和制」が第四章でとりあげられ、以下「第三編統治の機関」、「第四編立法の主要形式」に続く構成となる。かように「地方自治制度」を憲法体系の原理に位置づけて、その趣意と課題にまで論及された憲法著作の出現は、初版 '57当時でさえきわめて画期的なことであつたにちがいない。「憲法の憲法」という前文の意義づけもふくめて、学界で“清宮憲法学”の名をなさしめたゆえんである。

憲法第八章は、地方自治の一般原則を体系的に規定するまでに整ってはいないが、地方自治制度に憲法上の保障を与えると同時に、制度の内容について諸種の制限を設けている。

すなわち、まず第92条で、地方自治の本旨にもとづく地方公共団体の組織および運営という基本原則をかかげ、ついでこの原則をさらに具体化するものとして、第93条で地方公共団体の議会の設置および執行機関の直接公選制による団体の機関の民主化を定め、第94条で地方公共団体の自治権を保障し、最後に第95条で、「一の地方公共団体のみ適用される」法律についての特別規定を設けている

(81頁)

地方自治という観念は、民主主義という観念と地方分権という観念との結合によって形成されている。民主政治は、構成員の「自己-統治」(self-government)、すなわち自治または自律を本質とするが、地方自治もまさに、この意味の自治を本質とする 人民自治または住民自治。地方分権(decentralization)とは、統治の権能を地方に分与し、分散させることをいい、住民自治と結びついたものとして、地方事務の処理が地方民によって構成せられ、法律上国家からいちおう独立したものと認められる団体を通して行なわれ、その団体自身の機関により、団体の名と責任とにおいて行なわれる 団体自治。

(82~3頁)

ようやくにして地方分権化の動きが具体的な日程にのぼりつつある現在、しかも前述したごとき学校教育や新聞論調であるとすれば、大学教育課程とりわけ地域社会に擁立されている公立大学・短期大学教育においてこそ、いずれかの講座がテーマに「地方自治論」を謳つてもよからう。かつて既稿「地域社会と大学教育 --- 公立大学に独自の教育理念はあるか」<sup>6)</sup>で、よく知られた「社会化(socialization)」の考えかたを応用させる「地域社会的社会化(socialization of community)」の概念を創出しておいた。そこに含意される「地域住民性ないし地域住民意識」を涵養することは、とりもなおさず公立大学教育に託された accountability(説明責任)に対する回答ともなる。本稿もまた、担当する『地域社会論』講義のひとつの章「自治体学・地方自治学(学会名称は「日本地方自治研究学会」「日本地方自治学会」「自治体学会」の三つ)への入門」のためにノートしたものである。

## 二 地方自治（権）の存在理由

--- 拾い読み：「地方自治の本旨」（憲§92・自治§1）論

日本公法学会第45回総会（'80・10・11～12）第三部会は、「『地方の時代』の地方自治」をテーマにしていた。部会報告のひとつ成田頼明「『地方の時代』における地方自治の法理と改革」<sup>7)</sup>は、いまや地方自治論の古典と目されている「地方自治の保障」<sup>8)</sup>での「憲法第八章は、歴史的・伝統的・理念的に確立されてきた一定の内容をもった地方自治制度の本質的内容または核心を立法による侵害から擁護する趣旨の下に制定されたもの」（241頁）をふまえ、さらに今日のな見解をも展開する---

現代国家における地方自治の存在理由は、第一に、国・地方を通ずる全体としての国家構造の中では、水平的分権の原理としての三権分立と並んで、垂直的分権原理としての地方自治の存在を欠くことができない。国家レベルの立法府や行政府の権限の強化と濫用を抑制するチェック機能を果たすから。第二に、地域における国民の部分意思を全体意思の中に適切に組み込み、フィード・バックさせるためには、住民代表機関によって構成されている地方政府としての地方公共団体の存在が不可欠である。第三に、行政の画一化・均一化・広域化がナショナルミニマムの旗印の下で一般化しつつある高度工業化社会では、特殊性・多様性・人間性・個性・文化性などの価値が没却され地域生活の調和が失われる傾向にあるが、これを回復することが「人類史的」、「文明論的」観点から必要である。（164～5頁）

中央（政府）における立法・行政・司法の三権分立が「水平的な分権原理」であるのになぞらえた「垂直的な分権原理」、つまり中央-地方というタテ関係の分権化としての地方自治、またそれを実効的に支えるべき自治体の「地方政府」化なのであろう。

二つめの部会報告である山下健次「地方自治権の本質・存在理由の検討方法」<sup>7)</sup>は、「地方自治の本旨」をめぐるこれまでの学説論争（固有権説・承認説・制度的保障説）がもたらしている「対立の不毛性」にもかかわらず---

地方自治の本質やその存在理由についての検討が不必要であるということではない。論理的には、保障の本質、存在理由あるいは目的が明らかにされてはじめて、その規範的範囲も明確になるはずだからである。問題は、地方自治の本質を明らかにする視角と方法にあった。（178頁）

そこで、従来の狭い法学的アプローチを超えた「新しいアプローチ」、「地方自治を、人権と民主的統治機構という憲法の全体系との関連においてとらえ直すという視角」（182頁）を提示する。しかも---

なぜ国（中央政府）と並んで、さらには国に対抗し、国の介入を排除して、地方自治による人権保障を追求すべきかについて説得力のある論証のレベルは、第一は、政治的、経済的現実認識のレベルの問題、憲法の地方自治規定を支える歴史的現実認識の問題である。人権保障と矛盾するあれこれの政策、その表現としての立法およびその執行も、人権保障義務を不十分にしか果しえない中央政府の政策-立法-その執行として現象するという歴史的現実確認。第二に、何故に地方自治が人権保障にとって積極性をもつのかを確認する。中央政府の下請けの役割と「人権保障上不可欠である」措置との矛盾に苦しみながら、後者の道を模索し、部分的にはあれ、中央政府の不

十分さを「補完」しようとした事実、同時にたとえば各地の公害防止条例が、中央の公害対策立法の改正に対し先導的役割、いいかえれば人権のための「国政の基礎」となる役割を果たした事実等々。もともと人権のあるべき具体的内容は、ある歴史的時期における、しかもある具体的場所における国民の生きた共通の要求である。公害による人権侵害の経験から、この要求に応えざるをえない立場にある、そして要求する者に最も近くに存在するのは、すなわち場所的、空間的に「現地」で、敏感に即応しうるのは、地方自治体である。(183～4頁)

こうした「現地」ないし「場所の論理」は、さきの「自治体＝地方政府」論とも呼応するもので、いずれも「地方の時代」を射程におさめた地方自治論といえよう。

なお、引用箇所はじめの「国に対抗し、国の介入を排除して」を先立つ稿「憲法と地方自治」<sup>9)</sup>では、「中央権力に対する抵抗・告発の拠点として、地方自治(体)を位置づける」(8頁)、ひいては「抵抗体から創造体へ転換させる」、人権を軸にした自治の内容と方法を創造する(9頁)、そして「民主主義的、統一的な国政の基礎としての地方自治創造の展望を明確にする」(10頁)と説いたが、ほぼ同旨の小林 武「地方自治権の本質とその憲法規範的意味」<sup>10)</sup>は--自治体は、国から相対的に独立してこれに参加し、さらには抵抗する統治団体としての地位にある。公権力主体であると同時に、住民の権利擁護の使命をもって中央政府に対峙する抵抗体である。(113～4頁)

いわば「地方自治体＝創造的抵抗体」という理解を示す。これら「現地・場所の論理」であれ、「創造的抵抗体論」であれ、地方自治(権)の存在理由を積極的に措定してゆく試みは、ながらく学界的テーマとして繰り返された「地方自治の本旨」論争が、どちらかといえば憲法解釈論ないし法律学的な学理論に終始したのに比べて、むしろ憲法動態的な分析レベルないし憲法運動論を模索しているようでもある。

鴨野幸雄「地方自治論の動向と問題点」<sup>11)</sup>は---

人権と国民主権の立場から自治体をどのように見るべきであろうか。国が中央政府といわれるのに対し、自治体は「地方政府」ということになる。すなわち自治体は、住民の生活上の要求に応じて、公共政策を質・量ともに拡大させて行き、この課題にふさわしい権限と財源、また人材をもつ政策形成主体となっていかなざるをえない。自治体が「地方政府」として存立する憲法的根拠は、憲法93条により自治体の長と議員が住民から直接選挙されることによる。主権者たる国民が、二種類の「政府」を設け、統治活動を中央と地方に信託して分配する意思の表明である(憲法前文)。自治体は、地方における自律的・固有の政治の単位であり、自治体の行財政活動が正当性を有するのは、人民主権に基づく住民の政治参加(長や議員の選挙やリコールなど)にある。したがって、自治体の第一義的責任は地域住民に対する責任になってくる。(8頁)

このような「自治体＝政策形成主体＝地方政府」論に拠ることになれば、中央-地方政府関係は「政府間関係」と概念化され、ひいてはこれまでの「行政関係型自治論から『政府間関係』型自治論へ」(9頁)と発展してゆく。すなわち、「両政府を並立・対等の関係に立たせることができ」<sup>12)</sup>、相互に抑制と均衡が働くことになり、それぞれが政策形成能力を高め、おのおのの固有の事務領域の相互尊重(10頁)がはかられる。そこからは、「国の機関委任事務」の原則的廃止や「国の指揮監督権」の見直しなども検討課題となろうし、総じて自治体に対する国の関与のありかたも---

現行の地方自治法は自治体の組織や権限などに細かく関与しすぎて、自治体を「地方政府」として扱っていない。地方自治法は大綱法・基本法化すべきであり、住民が条例で自治体の組織や権限が自由に選択できるようにする (28頁)

など「地方政府」としての確立、いわばそのかぎりでの自治体の自立化が目論まれよう。なお自治法 § 1〔この法律の目的〕は、「地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め」としているため、もともと地方自治法は大綱法的な性格を有していたはずである。

室井 力「憲法・地方自治法と自治体・住民」<sup>13)</sup>もまた、国の自治体に対する立法的関与の問題を一例に----

立法論としての国と自治体との併立・対等関係を意識した主張が、より一層各行政領域について主張される必要があると同時に、解釈論としても、自治体または自治体の長の創意性・自主性が、強く求められている。国の中央官庁の出す法令の解釈基準ないし通達や指示などは、あくまでこれを参考資料の一つとしつつ、自治体の独自の判断が責任をもって展開されなければならない。憲法を基準に法律を解釈するという自治体の法令解釈における自主性の確立が必要なのである。 (47頁)

ここに説かれた「地方自治体や長の自主性・創意性」、「自治法令解釈権ひいては立法権」(条例制定権)は、ゆきつくところ「自治行財政権」、「自治司法権」、「自治外交権」にまでいたる含みがこめられている。

こうした地方自治体の「地方政府化」とともに達成されるべき「自立化ないし自主性」を、針生誠吉『自治体憲法学』における人権と福祉<sup>14)</sup>は----

今日の福祉問題のポイントは、いわゆる「社会的弱者」のための社会の片すみの「弱い福祉」から、いかにして経済成長崩壊期における全国民の課題としての「強い福祉」に転換せしめるかにある。その転換点を、住民福祉〔= 効率中心・国家権力の管理主義中心の福祉ではなく、「福祉権利者」としての障害者の個別的ニードに即した、「個人の尊重」にもとづく福祉 (11頁)〕、自治体の下から噴出する老人・身障者などの切実な福祉要求、憲法上の権利要求運動に求め、自治体の自主的福祉立法権、福祉行政権、財政権を確立する新しい未来の展望をきり開くこと、そのためには自治体住民の生活擁護の抵抗運動を権力問題にまでくみあげ、中央集権的国中心の憲法学に代わり、「自治体憲法学」による人権価値の再創造を行なう (9・8頁)

いわゆる「自治体憲法学」が構想された。その構想は、従来の憲法25条〔健康で文化的な最低限度の生活を営む権利〕解釈論が、「プログラム規定説・抽象的権利説により25条のみを中心として考える福祉理論は新しい貧困に対応できないのみではなく、ファシズム型福祉観をさえ脱却していないイデオロギー論ではないか」(12頁)という反省から、「憲法13条基本的前提説」に立脚するもので---

13条〔生命、自由及び幸福追求権〕は、人権の大前提としての生命および個人のニードにもとづく「幸福追求」をいうのみならず、住民はプログラム規定ではなく、行政を拘束すべき、現実に効力ある規定と解する。条文が、立法および国(自治体をふくむと解する)の行政の上で「最大の尊重を必要とする」と明示している規範的意味は、そこにある。

13条を基本的前提とし、国の具体的施策を示した25条をこれと組合せる場合、社会権条項における自由権の発掘という観点が重要である。自由権を前提としない社会権は、

ファシズム型福祉に対し抵抗力をもたない (12頁)

「自治体憲法学」の人権論の重要な支柱となる13条論は、従来環境権論などにおける25条、13条並列論に対し、25条による積極行政論の前に、13条の生命の尊重を人権のなかの中核的人権とし、11条〔基本的人権の享有と不可侵性〕、12条〔自由及び権利の保持責任〕の人権の不可侵性、不断の努力による保持とあわせ、住民運動の抵抗権的性格を主張できるメリットがある。 (11頁)

たしかに「生存権」§25を、「生命権」「自由権」「幸福追求権」§13ひいては「不可侵性」§11・「信託性」§97などと一体化させる解釈・理解には根拠がありそうで、しかもそれら諸権利はかのイエーリング『権利のための闘争』(Rudolf von Jhering, "Der Kampf ums Recht", 1872) がいみじくも喝破したように、「不断の努力」§12によってのみ保持されうるものである。

同じく既稿「憲法学における地方自治論の再構成」<sup>15)</sup>によれば----

今日の地方自治論の再構成の課題は、特殊日本的「企業国家」による、住民の生命と生活環境に対する大量かつ根底的破壊に対し、人間性の尊厳と生命と生活をまもる住民の立場から抵抗し、日本国憲法における人権条項を再創造、再構成しようとする明確な価値意識をもたなければならない。このような基本的価値転換こそが第一義的に重要な課題であり、地方自治体があらたに「自治体憲法学」を創造しなければならない理由もそこにある。地方自治論の再構成と関連して、平和と民主と人権の、憲法の擁護、再創造こそは、現在の憲法科学の中心課題である。 (220頁)

「自治体憲法学」構想は、憲法学理論ないし憲法運動論としては有効な示唆がもたらされるものの、現行憲法の解釈や運用にはいささか無理があるという批判も聞かれなければならない。しかし、「地方自治(権)の存在理由」(憲§92ないし自治§1・2にいう「地方自治の本旨」)がくり返し問われるにもかかわらず、いままって決着づけられていない状況にあり、他方で現実問題となりはじめた地方分権化を憲法規範的に考えようとするとき、あらためて前向きに対峙されるべきであろう。

このような「自治体憲法学」論とは別に、しかし基本的人権条項を憲法の根本原理とみる点は同じくしているのが、杉原泰雄「地方自治権の本質」<sup>16)</sup>である。憲法92条における「地方自治の本旨」をめぐる諸学説--固有権説(確認説)佐藤 功・鶴飼信成・星野光男・時岡 弘、承認説(許容説)宮沢俊義・柳瀬良幹、制度的保障説・成田頼明、その他・松下圭--を要約紹介するとともに、それぞれのもつ問題点が緻密に検討されており、「地方自治の本旨」論争を歴史的に辿るうえでは、もっとも基本的な文献のひとつである。

憲法原理を重視して地方自治の本質内容を決定しようとする場合、とくに問題となるのは、人権保障の原理と国民主権の原理である。前者は、権力の目的・存在理由を規定する法原理であり、後者はその手段としての権力のあり方・構成のし方を根底において規定する法原理である。

人権保障と地方自治--第八章によって保障されている地方自治権も、他の諸権力とともに人権目的のものであり、人権の最大限の尊重を義務づけられている。92条の「地方自治の本旨」は、当然にこの意味を含んでいるものと解される。そうだとすれば、住民の人権保障上不可欠である場合には、原則としていかなる事項についても、自主的に、法律の根拠の有無にかかわらずまた法律規定のいかんにかかわらず、地方公共団体は活動しうると解するのが自然であろう。 (133~4頁)

「人権保障の憲法原理」に基礎づけられているがゆえに、地方自治（権）の「自主性・自立化」をもたらす自治行財政権，自治法令解釈権，自治立法権等々に実効性が付与される。また，国民主権と地方自治は ---

「地方公共団体の組織及び運営に関する事項」( § 92 ) のあり方を規定する原則規定として，「地方自治の本旨」は「住民自治」( § 93 ) と「団体自治」( § 94 ) を含むものと一般に認められているが，国民主権の原理をふまえることなしには，そのような理解の正当性さらにはそれらの具体的な内容もおそらくは理解できまい。したがって，地方自治の根本的なあり方を正確に把握しようとする場合，地方自治制度の基礎に存在しかつ地方自治にかんする憲法条規の解釈を根底において規定するはずの国民主権について，正確な理解がふまえられなければならない。 ( 134頁 )

かくして，「地方自治の本旨・本質・存在理由」などをめぐる疑義を質し，憲法規範に照らして解釈するとともに，それに根拠づけられて自治体を運営してゆくには，「人権保障の憲法原理」と「国民主権の憲法原理」という原点がツねにかえりみられる。

### 三 地域住民における課題

--- 培われるべき市民<sup>17)</sup>的資質

「地方自治（権）の存在理由」をめぐるとの学界動向を垣間見たものの，おのずから収斂されゆくところを究められずに，前節は閉じられた。あるいはそれも，憲法学・地方自治学の半世紀にも及ぶ議論がいまだに終熄していない状況，が然らしめているともいえようか。転じての本節では，憲法92～95条が保障する地方自治（権）を実現してゆくべき「担い手＝主体」問題，とりわけひとりひとりの国民・地域住民における課題を勘考しておきたい。

現行の地方自治制度は，憲法と地方自治法がほぼその骨格を明らかにしているにもかかわらず，「憲法的保障を受けるべき地方自治の組織的主体については，必ずしも明定されていない」( 121頁 ) とみなす小林 武「地方自治の組織的主体」<sup>18)</sup>によれば，「地方自治という現象の容れ物が地方自治体であり，そしてそれを活動させるものが地方自治体の機関である」( 142頁 ) とみるときは「フォーマルな憲法上の主体」( 121頁 ) が見込まれ，「この自治体とその機関を真に支え，動かしているものが，自治体住民であり，自治体職員＝労働者である」( 142頁 ) とおさえるならば，むしろ「インフォーマルな，しかし真の憲法上の主体」( 同 ) がクローズ・アップされる。

住民については，憲法と地方自治諸法の上で，選挙権，直接請求の権利，住民訴訟などが制度化されており -- つまりフォーマルなものとなっており -- ，むしろ制度化されず，あるいは制度を下から支えている -- その意味でインフォーマルな -- 住民の個別的努力ないし集団運動にも注意しなければならない。自治体の職員＝労働者についても，フォーマルなレベルでの地方公務員としての仕事にとどまらず，自治体労働者としての自治推進のための活動，さらには職員もまた自治体住民であるところから，この公務員＝労働者＝住民を統一したもの<sup>19)</sup>としてのありようをも視野に入れるべきである。 ( 142頁 ) あえて「インフォーマルな主体」である日常の市民生活者としての地域住民や自治体職員こそ「真の主体」と強調するのは，かつては「国家統治を地方において実現するための義務の分担者として位置づけられていた」( 147頁 ) 住民像とは，一線を画す意図がある。以下では，主体

としての「自治体住民・地域住民」にもつばら絞り、「自治体職員・労働者」のケースはまた他日を期することにしよう。

ところで「国民主権の原理」を憲法上の文言に求めるならば、じつは第1条よりもさきに「前文」の----

ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。

「国民主権」の宣言と国民からの「信託」にもとづく「国民の (of), 国民による (by), 国民のための (for), 政治」という「政府信託説」は、前節で紹介された「自治体 = 地方政府」論で読み換えるならば、地方政治の場でもそのまま妥当しうる住民からの「地方政府信託説」となる。

住民の住民による住民のための政治が、自治すなわち地域住民の自己統治 (self-government) の内容とされる。すなわち、地方自治とりわけ住民自治の主たる担い手は、住民にほかならない。……住民こそ、地方自治の活動の源泉であって、その主体ないし主人公なのである。(147頁)

ここに期待されている「地方自治活動の主体・主人公」の名に恥じない資質とは、どのようなものであろうか。憲法で保障された基本的人権のいずれもが、国民ひとりひとりの「不断的努力」によって保持されるべきだとした12条の精神にもかかわる、あたかもその「地域住民版」が予想されるはずである。

松下圭一『政策型思考と政治』<sup>20)</sup>には、「政府信託論」がますます旗幟を鮮明にされており、政府政策の主体も「政治主体としての市民」と「制度主体としての政府」(自治体・国・国際機構の三レベル)に峻別したうえで----

政府は、政治主体たる市民によって 信託 された機構として、制度主体にとどまる。制度主体たる政府は、政治主体たる市民の「参加」を土台とし、また市民によって「組織・制御」される。

各レベルの政府は個々の市民の 信託 によってつくり、個々の市民がこの 信託 を解除すれば政府ではなくなる。 信託 においては、市民が政府の創造主である。

市民 基本法(憲章ないし憲法) 政府という市民自治型統合の成立である。国家 基本法 市民という国家統治型統合ではない。ここから「国家法人論」はくずれて、「政府信託論」にかわる。(11・88~9頁)

もとよりこの「政府信託論」に実効力あらしめるには、市民・地域住民ひとりひとりが自覚的に信託行為のなしうる政治参加を、不断的努力で果たしていることが前提要件となる。

市民は気楽な政治ドラマの観客から、一転して政治の当事者となる。すべての市民は、政治の主役たらざるをえなくなる。(5頁)

すなわち「市民の政治的成熟」が期待され、「市民としての品性ないし力量」(187頁)が蓄積されなければならない。

「市民の政治的成熟」には、たとえば旧稿「市民 的人間型の現代的可能性」<sup>21)</sup>によれば----

自治体レベルでの市民活動の蓄積は、日本の政治体質の基底の変革となるのみならず、かつ市民としての政治訓練となって国民の「政治成熟」をもたらしていく可能性をもってい

る。政治参加による政治経験がないかぎり、政治的アマチュアとしての個人は、政治への過剰期待したがって過剰幻滅をうみ、かえって政治不信、政党不信をもたらす。地域ないし自治体での市民参加なくしては、日本の市民はいつまでも政治未熟にとどまり、市民と職業政治家の分断をますます拡大する (199~200頁)

これまでの歴史のなかで、市民エートスとして提起されているのは、まず個人の 経済的自立性 政治的自発性 を基礎前提とする 佇教養と余暇による自治能力の拡大 信自由・平等という生活感情の醸成 という市民感覚の形成である (176~7頁)

など、市民活動をとおしての「政治訓練・経験」と「市民感覚」が必要不可欠とされている。また『現代政治の基礎理論』<sup>22)</sup>では---

市民に要請される力量・品性とは何であろうか。それは、つぎの から出発し、市民文化にいたる。 状況対応能力 状況自体へのリアリズムである。既成現実がかたちづくる固定観念を流動化して、裸の目で状況全体を操作する能力 意見調整能力 市民の意見相互のあいだで政策・制度についての合意ないし多数決をめざした調整 政策・制度能力 政策・制度の「構想」だけでなく、各政府レベルでの決定にもちこむ「手続」、それに決定の実現としての「執行」 をめぐる手法習熟 組織・制御技術にくみこまれるこの の習熟には、市民活動の経験蓄積が基本である。誰もが直接間接に、自分の経験にない事態については認識すらも不可能だからである。批判・参画という参加型の政治経験が文化ないし習慣として蓄積されることが不可欠となる。この市民活動の政治経験のうえにはじめて、 の習熟にともなう市民の 知恵 がうまれる。この知恵がコモン・センスとして市民間に共有され、世代から世代へと相伝されるとき、自治・共和型の《市民文化》が成熟する。 (31~2頁)

つまりは、政治への「批判と参画」という政治経験をとおして、「状況対応能力」「意見調整能力」「政策・制度の構想・手続き・執行能力」など三つの能力、さらに「討論・演説という説得のレトリックの訓練(政治思考の文法)」から市民・地域住民の政治的成熟が達成される。その所産でもある「市民の 知恵 」が、《市民文化》ないし「市民としての品性・力量」にかかわることを、最新稿『日本の自治・分権』<sup>23)</sup>が敷衍してくれた。「自治思想+市民訓練=市民文化」(130頁)という文脈を提示しながら---

市民が 自治 に習熟しうようみずからを訓練するには、 運動としてであれ、制度としてであれ、市民参加が不可欠です。 参加 の経験蓄積ないし試行錯誤が最大の市民教育です (160頁)

国の画一の基準ないし法制による官治・集権政治では、いわゆる自治体の政策責任、ついで市民の自治意識は生まれにくい。全国画一ならば、市民も自治体も独自の努力をする必要がない。官治・集権政治は、国家観念の絶対・無謬をかかげた国の省庁による政策の全国画一性、また国の通達・補助金ないし許認可・行政指導に依存する自治体職員が無気力性、さらに争点・政策をめぐる市民の受動性を前提としてなりたっている。とすれば、自治・分権政治への転換というかたちで、日本の政治文化の活性化、つまり市民の品性・力量をかたちづくる 市民文化 の熟成が問われる (59~60頁)

市民自治の基本は、市民の文化水準・政治熟度の変容、いわば「市民文化」の形成にある。 (165頁)

結局、自治思想にゆるぎなく裏づけられた市民・地域住民のひとりひとりによる日常的な市民

・住民活動という政治参加・経験が地域社会に蓄積されゆくなかで醸成される「市民文化」は、あらためてそれぞれの市民・地域住民をして自覚的な人間「品性」と責任意識ある実践的な政治「力量」を培わせる、精神的・社会的風土の性格を有するものといえようか。

一節で簡略な紹介にとどめた「地域社会的社会化」は、もっぱらひとりの地域住民としての社会化に伴う「地域住民意識・地域住民性」を涵養すること、本稿の文脈からすれば、地方自治・地方分権化の担い手に求められる資質としての「地方自治意識」を培うこと。さらにここでの知見を借りてパラフレーズすると、「地域住民として政治的に成熟すること」であり、「地域住民としての品性・力量を具えること」となる。あたかもそれらすべては、「人権保障の憲法原理」と「国民主権の憲法原理」を「脚本」とする「地方自治劇・ドラマ」の演出にも似て、いうまでもなく「キャスト」や「幕・場」に当たるのは、of や for としての the people たる「政治的成熟と品性・力量を具えた市民・地域住民」であり、また by としての the people たる「地方政府＝都道府県・市町村自治体」であって、その「舞台背景キャンパス」を彩る「市民文化」もある。ただしそこには、傍観しているにとどまる「観客」(「日本の市民はオカミに訴えるだけで自分たちで解決しようとしません。問題解決の訓練ができていない政治的に未熟な『庶民』がそこにいるだけです」135頁)のための座席はないことを心しておこう。

( '96・10・25 稿 )

#### 註

- 1) たとえば「中間報告 -- 分権型社会の創造(抄)」資料、『ジュリスト』1090, '96・6・1, 60~72頁。
- 2) 吉田善明「住民投票と地方自治の復権」(『法律時報』60巻1号, '88・1)の簡明なる紹介によれば ---  
住民投票制 を正当化する主張を整理しておくとして、第一に、日本国憲法では代表民主制を地方自治制度の原則としているが、住民投票制も当然地方自治の本旨に基いたもので、わけても住民自治の具体化としての住民投票を含めた直接民主制が保障されている。第二に、地方自治法には直接請求制を保障しておりながら、重大な政策を判断する住民投票の規定はない。しかし、これは住民投票の否定を意味するものではない。住民投票は憲法、法律に反しない範囲で条例の制定を可能としている。しかし第三に、住民投票条例によって集約された住民の意思は、憲法、地方自治法で保障された議決機関としての議会、執行機関としての長の意思を法的に拘束するものではない。つまり、それは強制的意見ではなく、勧告的意見にすぎないということになる。(46頁)
- 3) 『ジュリスト』1090, '96・6・1, 60~61頁。
- 4) 岩波新書, '76。
- 5) 『法律学全集』3, 有斐閣, 三版 '79。
- 6) 拙稿『社会学研究』55号, '90(のちに『短期大学の社会学』所収, 国際書院, '91)。
- 7) 『公法研究』43号, '81。
- 8) 田中二郎編 宮沢俊義先生還暦記念『日本国憲法体系』5所収, 有斐閣, '64(のちに

- 室井 力編『文献選集 日本国憲法12地方自治』所収, 学陽書房, '78)。
- 9) 『法律時報』44巻4号, '72・4。
- 10) 山下健次・小林 武『自治体憲法』所収, 学陽書房, '91。
- 11) 『公法研究』56号, '94。
- 12) このたびの地方分権推進委員会『中間報告』でも, 第一章総論 目指すべき分権型社会の姿 2 新たな地方分権型行政システムの骨格 に, 「国と地方公共団体との関係を上下・主従の関係から対等・協力の関係へ」とされた。
- 13) ジュリスト特集『現代都市と自治』, '75。のちに前 掲8) 所収。
- 14) 『法律時報』47巻3号, '75・3。
- 15) 『ジュリスト』 546, '73・11・1。のちに前 掲8) 所収。
- 16) 『法律時報』48巻2～4号, '76・2～4。のちに前 掲8) 所収。
- 17) 「地域住民」・「市民」という用語について, たとえば山本英治「公共性と共同性」(宮本憲一編『公共性の政治経済学』所収, 自治体研究社, '89)は---
- 「住民」とは, 私的利害の主体ではあるけれども, 日常生活に埋没して自分自身と社会的なさまざまな事情を相互関連づげができない存在。「市民」は, 私的所有の主体者, 政治権利の主体者であり, 公的領域に直接主体的にかかわる共同的存在としての人間。この「住民」から「市民」への転換はいかにすれば可能か
- (56～7頁)
- という議論もありえよう。本稿では, 「住民自治」あるいは二節で示した「現地・場所の論理」からして「地域住民」を採るものの, 「市民性意識を具えた地域住民」の意である。
- 18) 前 掲10) 所収。
- 19) 松下圭一「職員参加の意義と理論構成」(『都市型社会の自治』所収, 日本評論社, '87)も, 「市民, 公務員, 労働者という 自治体職員の三面性」(168頁)という。
- 20) 東京大学出版会, '91。
- 21) 『思想』 504, '66・6。のちに『戦後政治の歴史と思想』所収, ちくま学芸文庫, '94。
- 22) 東京大学出版会, '95。
- 23) 岩波新書, '96。

[ 1996年10月28日 受理 ]