

地方自治の歩みと今

岩田 忠

子どもと法・21通信2018年12月号に掲載

I はじめに

前回、谷美穂さんの「沖縄と憲法」という沖縄の辺野古の問題から地方自治を考える稿（こどもと法会報2018.11掲載）をもとに学習を深めました。そして、その中で、「地方自治」を謳う憲法をあざ笑うかのように国家権力が沖縄を弄ぶ姿に、強い憤りを感じました。

一方で、私たちがどこまで憲法の「地方自治」の精神を自らの主権者としての血肉としてきたか、真の地方自治の担い手としての自覚を高めてきたかについても改めて考えさせられました。

私は、「地方自治」についてその系譜と今について学び直し、憲法に謳う「地方自治」の力を確かなものにしていきたいと思い稿を起こしました。

II 日本国憲法の「地方自治」

以下が、日本国憲法における「地方自治」の条項です。

第八章 地方自治

〔地方自治の本旨の確保〕

第九十二条 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。

〔地方公共団体の機関〕

第九十三条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

〔地方公共団体の権能〕

第九十四条 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。

〔一の地方公共団体だけに適用される特別法〕

第九十五条 一の地方公共団体だけに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

この「第八章 地方自治」は、「前文」「第二章 戦争放棄」「第十章 最高法規」とともに大日本帝

国憲法にはなく、日本国憲法に新たに加えられた「章」です。いいかえれば、日本国憲法の革新性がこめられているといえます。内容は思いのほかわずかです。

92条の「地方自治の本旨」ということばはこの章の中核とも見えますが、その言葉はやや抽象的です。以下の二点については国も示していることです。

①地方自治は住民自治でなければならない。・・・地方自治はその地域社会の住民の意思によって行われる

②地方自治は団体自治でなければならない。・・・地方自治は国（中央政府）から独立した地域社会自らの団体によって行われる

そして、さらに、憲法学者の杉原泰雄さんは、国民主権を柱とする日本国憲法の構造、地方自治が求められる理由などから、

③地方自治は財源についての保障をともなっていないなければならない。

④地方自治は、個々の住民の基本的な人権の保障と地域の生活・産業・文化など住民全体の利益を目的とするものでなければならない。

いいかえれば、日本国憲法が、「人民の、人民による、人民のための政治」を求める国民

主権を原理とし、その具体化のために不可欠のものとして「第8章 地方自治」を保障していると述べています。（「憲法読本」（岩波ジュニア新書）より）

しかし、現実はどうでしょう。冒頭の沖縄の問題にとどまらず、住民の基本的な人権、生活に直結する福祉、教育、産業などへの中央政府（上意下達の意味では事柄によっては「都道府県」も）の指導という名の干渉は、当然のごとく行われ、「補助金・交付金」を通じた統制のしくみは変わらず、地方自治のおおもととなる十分な財源保障はいまだに確立されずにいます。いきおい地方自治体の多くが中央政府（事柄によっては「都道府県」も）の顔色をうかがい、その独立性を放棄し、生活者、主権者の権利、民意を抑制、ひいては規制するということがまかりとおってしまっています。そして、住民の側も多くがそのことの違憲性に鈍感となってしまっているようです。

憲法リレートークでは、沖縄問題に続き、「日の丸・君が代」訴訟を通じた裁判制度について議論しました。この訴訟の発端は、文科省の「指導」であり、それを受けた自治体の「通達・条例」でした。

中央政府・文科省が、末端の公立学校の学校行事にすぎない入学式・卒業式に特化してその形態に踏み込み、教員の内心の自由をなきものとし、さらには、教育内容においても、愛国心など国民統制の道徳観・歴史観を盛り込ませるなどの干渉が進行している構図は、「明治」以降の中央集権的国家主義教育行政そのものです。

沖縄の基地問題を住民の「平和的生存権」をふみにじる地方自治の危機ととらえるならば、学校教育への国による国家主義教育の介入・統制も、大きな地方自治の危機といえるのではないのでしょうか。

ここまで、憲法で謳われていることと現実の乖離を生じさせているもの、その大きな要素には、何より、教育の項で触れたように、明治以降綿々と続く中央集権的国家体制があげられるでしょう。

ここで、大雑把ではありますが、日本の地方自治の系譜のあらましをふりかえってみます。

<「明治」期の中央政府と地方自治>

「明治」期、中央政府が、政権の正当性、権威を得るために西欧列強に倣い、天皇制による中央集権国家の建設につきすすむ中で、地方自治を求める民衆の圧力は、自由民権運動、民衆蜂起などの形で沸き起こり、中央政府がそれらの力をかわす手段として、府県会、市町村制などの地方自治制度が設けられ、運動の高まりとともにその深化が図られてきました。しかし、それは、中央政府の体制崩壊への危機感の現れでもあったようです。秩父事件など民衆蜂起への弾圧や、地方自治制度に組み込んだ中央統制のしくみにそれが見てとれます。

<「明治」の町村合併(1888~)>

1900(明治 33)／小学校令が改正され、尋常小学校(4年)が市町村に必置とされ、全国画一の義務教育が敷かれることになりました。

この義務教育、市町村の負担とされましたが、単独で学校を設置できない農村の町村などの町村合併が進むことになり、自治の単位がそれまでの生活基盤である自然村から行政村へと変わり、結果として、自主的な地方自治の基盤の発展が遮られていくことになりました。

<中央政府の支配強化「機関委任事務」の導入>

中央政府は、市町村の「自立」を恐れ、その歯止めとして「機関委任事務」制度を持ちこみ、市町村の間接支配を図ります。（道府県の事務の7~8割、市町村の4~5割を占めるとされて

います)

機関委任事務・・・知事・市町村長、教育長などの職制を政府の下部機関として任命、下部機関に国の事務を委任する制度。拒めば「行政裁判」→「処罰」も。

<大正デモクラシー期 組織化される自治要求>

大正デモクラシー期に入り、軍事費増加や町村財政膨張による租税負担が重く課せられるようになり、都市の米騒動、廃減税運動、農村の小作人の組織された運動の広がりを示していきます。中央の統制の末端となっていた町村も、財政自主権、地方自治権を求める動きを強め大正デモクラシーの運動に組織化されるようになります。

結果として、普通選挙制度が治安維持法と抱き合わせで設けられていきます(1925)。

多くの労働者・小作人が議会へと進出する一方、1928の治安維持法改悪で弾圧の激しさを増していきます。

1928 治安維持法改悪 「国体変革指導者」死刑罰追加、
特高警察全国に
全国小中学校に「御真影拝戴」指令 奉安殿建設

大正デモクラシー期以降、地方自治の近代化が進むことと同時に、中央政府は、対内・対外的危機感から強権的弾圧による統制、天皇制「国体護持」の強制が進むこととなります。

そして、その後の「恐慌」・「戦争」で地方財政統制が加わり、ファシズムの道に入り、地方自治は、その姿を消されることとなります。

<地方自治の戦後改革 民主化・近代化／現代化・平等化進むも>

1947 日本国憲法施行・同日に地方自治法施行

戦後は、1947に日本国憲法施行と同日に地方自治法が施行され、完全普通選挙、直接請求権、知事公選など今日の民主的自治制度が設けられ、自治体が国の下部機関という位置づけは改められました。財政においても自治体の独自の財源の制度（税制、平衡交付金（財政調整制度））が設けられました。

しかし、これらの改革は、実際は、支配層・官僚層の抵抗により、前述の「機関委任事務」やひもつきの補助金などで縛るという国→都道府県→市町村の中央集権のパイプの悪弊はぬぐわれることはなく、制度との乖離が始まっていました。

<シャウブ勧告>

1951 シャウブ勧告

戦後の地方行政での中央集権の悪弊については、アメリカの日本税制使節団による税制改革の勧告に触れられました。(1951 シャウブ勧告)。

勧告では、地方財政改革として、地方財政を確立させ、地方自治の独立性を強化するために、

- ①地方税の再編
- ②国庫支出金（補助金）の廃止
- ③ひものつかない平衡交付金制度の設置
- ④機関委任事務の全廃（国と地方の事務再配分）

を提案しています。

しかし、それ以降、地方税制は整備される（市町村民税および固定資産税の導入）も、中央政府は、勧告に示された地方自治の独立を求める内容には背を向け、補助金や機関委任事務は増加の道をたどります。

また、本来ひものつかないものとして創設された地方財政平衡交付金は、以降、地方交付税交付金として国がその用途の枠組を一方的に決めていくようになったことから地方を拘束する補助金の性質を濃くするようになっていき、地方自治の独立性は減殺されていき

ます。「3割自治」という言葉は、この実体を指し示しています。

<逆走する地方自治>

新しい地方自治の制度を契機に、にわかに地域行政の民主化を求める動きが高まりますが、1948以降の占領政策の保守化、朝鮮戦争、サンフランシスコ講和条約を境に日本の「保守化」が進み、「地方自治の民主化」は変質、「来た道への逆行」していきます。

<「昭和」の町村合併>

1953 町村合併促進法 府県合併・道州制も視野に地方の仕組みの中央集権的再編を狙うものでした。ここで、小規模町村の合併が進められ、全国町村数は三分の一に(3373)

1956 教育委員会公選制→任命制にされ、教育の集権化も進められます。

<高度経済成長 住民運動から革新自治体へ>

1960年代以降、国が進める高度経済成長政策の下、自治体は、地域開発に誘導され、産業関連の公共事業が優先されていきます。そして、工業化、都市化が進む中で生活関連の公共施設や福祉が後回しにされ、環境破壊、公害など都市問題、農村の過疎化などにつながります。

こうした中で、公害、都市問題の告発などの住民運動が高まりを見せ、革新自治体を誕生させ、福祉や環境保全を重視した政策を進めていきます。法人税の増税などを通じた財政自主権も確保していきます。

しかし、革新自治体は、その後の石油危機などの経済危機に対応できず後退し、一方で、福祉国家への舵切りを進めながら公共事業拡大に活路を見いだそうとする自民党政権に追隨する保守自治体へと逆戻りしていきます。

<新自由主義政策 福祉国家から小さな政府へ 選択と集中 地域格差拡大>

1982 中曽根内閣が、欧米の「福祉国家」から「小さな政府」、市場主義への移行をめざす新自由主義政策を取り入れていくようになり、不平等・地域格差の広がりをもたらしていきます。

1980 後半以降のバブルの形成で、地方は開発競争に呑み込まれ、東京など大都市に集中が進み、反面過疎化を悪化させていきます。

1990年代のバブル経済の崩壊後は、地方は、国の公共事業頼みの経済対策に組み込まれる形で、公共事業を拡大し、結果として、地方債務が増大し、自治体財政を悪化させていきます。

<地方分権一括法>

2000年に「地方分権一括法」(戦後初の地方自治法の改正を含む地方分権にかかわる法律の改正を一括して行ったもの)が施行されます。

バブル崩壊後の「失われた10年」。権限・財源などを過度に東京に集中させる中央集権体制の限界が顕現化してきます。全国の画一的な施策が、地方の多様性や活力を奪い、地方の都市依存、衰退につながり、国・地方双方の財政危機を招いていきます。

この危機的状況下で設けられた「地方分権一括法」、権限と財源の地方への分権で地方の自主性と規律性(財政危機の分散?地方転嫁?)を高めることで国・地方の政治改革・行政改革を進めるねらいからとされました。

地方分権一括法では機関委任事務の廃止(法定受託事務へ改編)、条例制定権の拡大など地方自治拡充の面での重要な変化がみられました。国と地方の関係においても

「国と地方は対等な協力関係にあり、国の役割は、①国際社会で国家としての存立に関わる事務②全国的に統一することがのぞましい事務③全国的規模で行うべき施策及び事業に限定される。地方は、それ以外の地域行政を総合的に広く行う。」と法律に明記されました。

た。

そうしたことから、地方自治の新しい夜明けと期待もされました。しかし、ふり返ってみると、その後も、中央政府の地方統制の仕組みに構造的変化は見られず、一方で、地方の自主性・独立性は国がもたらした財政破綻の再建への自己責任としてみなされていきます。法律に理念が具体化されたものの実際の権限・財源については中央政府の手中から離れることはありませんでした。

<小泉政権 聖域なき構造改革 地方財源縮小 地域格差更なる拡大へ>

2001～ 地方自治の独立性の強化は、2001年の小泉政権の誕生による「三位一体の改革」（税源移譲、国庫補助負担金、地方交付税を一体的に改革）で形となっていきます。

「聖域なき構造改革」と銘打ち、地方にできることは地方に、民間にできることは民間にといつつ、狙いは新自由主義に裏打ちされた「小さな政府」そのものでした。

三位一体改革の結果は、2004～2006の3年間で、地方交付税5・1兆円、補助金4・7兆円をカットする代わりに3兆円の財源を地方に移譲しました。差引で6兆円の地方の財源不足、地方交付税の大幅な削減が地方を疲弊させ、大都市部と農村漁村との格差増大・分断が進み、地域格差が深刻になったといわれています。

<平成の大合併>

小泉政権下では、同時に生活圏の拡大による行政圏の調整、人的行政能力や財政力強化、規模拡大の需要などを理由とした市町村合併が推進され、2000から2005にかけて市町村数は4割以上減少しました。（2000年3232→2005年2149）

このいわゆる「平成の大合併」では、合併特例債の発行（70%国費で補填）、10年間は、地方交付金優遇などの財政優遇が提示され、多くの自治体は合併へと流れていきます。

（この10年の優遇期間が切れると、合併特例債の返済の負担がどっとのしかかり、財政を圧迫している合併自治体は少なくないといわれています。）

多くは、住民からの内発的な合併需要によらないものでした。

結果として、農村、周辺部の過疎化を進め、行政サービスの低下が引き起こされていきます。

いみじくも、2011の東北大震災では、市町村合併による防災力の弱体化、職員削減による対応力の限界が露呈され大きく問われました。復興に向けてでは、住民の意向と自治体、自治体と国の関係の齟齬が復興の大きな障害となっていました。基礎自治体の内からの強化で持続可能となる政策が不可欠という教訓は、求められる地方自治の本質そのものです。

<安部政権と地方創生>

2013以降の安倍政権では、少子高齢化・人口減少への対策として「地方創生」が看板に掲げられました。

1兆円の財源確保と謳いつつ、多くは既存の事業の掛け替えで、プレミアム商品券の事業などにみられるように新規に採用されたものでも中央官僚主導の地域の持続的活性化への支援とはならないものが目立ちました。そして、新たな財源配分では、具体策の目玉には、自治体に業績評価指標や効果の検証を要求するなど自治体を競わせてそれに応じた交付金の差別化という形態がとられています。

さらには、地方の行政サービスの「集約化」「民営化」を求めるなど「小さな政府」路線に拍車をかけています。

ここには、自治体の主権者である住民への想像力は皆無であり、旧態依然と、中央政府の統治意識がそこにあり、自治体の存続を競わせるということでは、地方の中央への隷属そのものです。

おわりに

ここまで、「明治」から「安倍政権」までの中央政府と地方自治のあらましをみてきました。

ここまでの「明治」以降の日本の地方自治の系譜を見ると、「明治」以来続く中央集権政治が、戦後も「シャウブ勧告」「地方分権一括法」などの「地方自治」の真のあり方を確立させる機会に迫られるも、かたくなに目を閉ざし、地方自治をひたすら低位に貶めてきていること、その中央集権政治が結果として地方の衰退に手を貸すことになっているということを私たちは、結果として、許してしまっていることがわかります。

同時に、住民自治の民衆の圧力の命脈は途切れることなく確実に引き継がれていることが確認できます。自由民権、大正デモクラシー、戦後の民主化、革新自治体期にそのマグマは大きく顕現されもしてきました。そして、今日、平和・環境・教育・福祉・人権などくらしのあり方で「地方自治」をめぐるのは、住民と自治体、自治体と中央政府、住民と中央政府との間でさまざまな緊張関係が起こっています。

憲法が要請する「地方自治の本旨」、主権者である国民の声に対しては、自治体・国は、対等な立場で、民主的な協力関係として、議論を重ねて施策につなげていかなければならないこととするならば、今日のさまざまな緊張関係はまさに「憲法を生きる」「憲法を生かす」営みといえます。

また、地方の財政を脅かす中央政府の財政政策も憲法の理念に照らせばあってはならないことですが、そこには、国の安全保障政策のあり方も当然関わりを持ちます。地方自治の前提は「平和」でなければならないからです。

「戦争」が住民の生存権を支える地方自治を脅かし、破壊してきました。今日でも、防衛費の増大に、反比例して福祉予算の抑制が行われ続けています。

安倍政権にいたって教育基本法改悪、特定秘密保護法、「共謀罪」、安保法制、憲法改正へと中央政府の暴走が突出しています。小選挙区制による民意の反映のゆがみが暴走を可能としています。

これに対して地方には、民意をより直接反映する地方自治のしくみがあります。その意味では、中央政府が国民と乖離していこうとするときにあって地方自治は、その乖離を補完し、国民の側に引き寄せるしくみといえ、日本の民主主義の確立にもなくてはならないことだといえます。

ここまで見てきて、私は、冒頭に触れた「地方自治の危機」、その構造は戦後一貫して問われ続けていることであり、それは日本国憲法の根幹である「国民主権」を揺るがすことであるということにあらためて思い知りました。真の住民参加の地方自治の実現による地域形成が不可欠な民主主義の基盤であるということも。

系譜のあらましについては多くは下記の資料の記述を参考にさせていただきました。

- 「日本の地方自治 その歴史と未来」 宮本憲一 2016
- 「日本における地方自治の研究」 大月書店 2001

	市	町	村	計	
1888	19	※71314	71314	明治の大合併~1889	
1889	39	※15820	15859	大日本帝国憲法	
1953	286	1966	7616	昭和の大合併~1961	
1961	556	1935	981		
1999	671	1990	568	平成の大合併~2006	
2006	777	846	198	1821	
2016	791	744	183	1718	