

地方自治特論 A

(地域政府再編論)

2017 年度春学期

第 14 (最終) 回 (資料)

2017. 7. 27 (木)

第 3 時限 (13: 00~14: 30)

3 号館 811 室

片木 淳

katagi@waseda.jp (◎は@)

本日（7月 27 日）24 時までに、「地域政府の再編をめぐるテーマ」について、A4 で 5 ページ以内のレポートを片木宛、メールで提出してください（第 1 回講義資料又は下記ホームページ参照。小生からの受取りメールを必ず確認のこと）。

<http://www.f.waseda.jp/katagi/jititokuronA.html>

(参考資料) 古代アテネの民主制

1. ペリクレスの葬送演説 (BC.431年、抄)



「われらは質朴なる美を愛し、柔弱に墮することなき知を愛する。われらは富を行動の礎とするが、いたずらに富を誇らない。また身の貧しさを認めることを恥とはしないが、貧困を克服する努力を怠るのを深く恥じる。そして己れの家計同様に國の計にもよく心を用い、己れの生業に熟達をはげむかたわら、国政の進むべき道に充分な判断をもつよう心得る。ただわれらのみは、公私両域の活動に閑与せぬものを閑を楽しむ人とは言わず、ただ無益な人間と見做す。そしてわれら市民自身、決議を求められれば判断を下しうることはもちろん、提議された問題を正しく理解することができ」

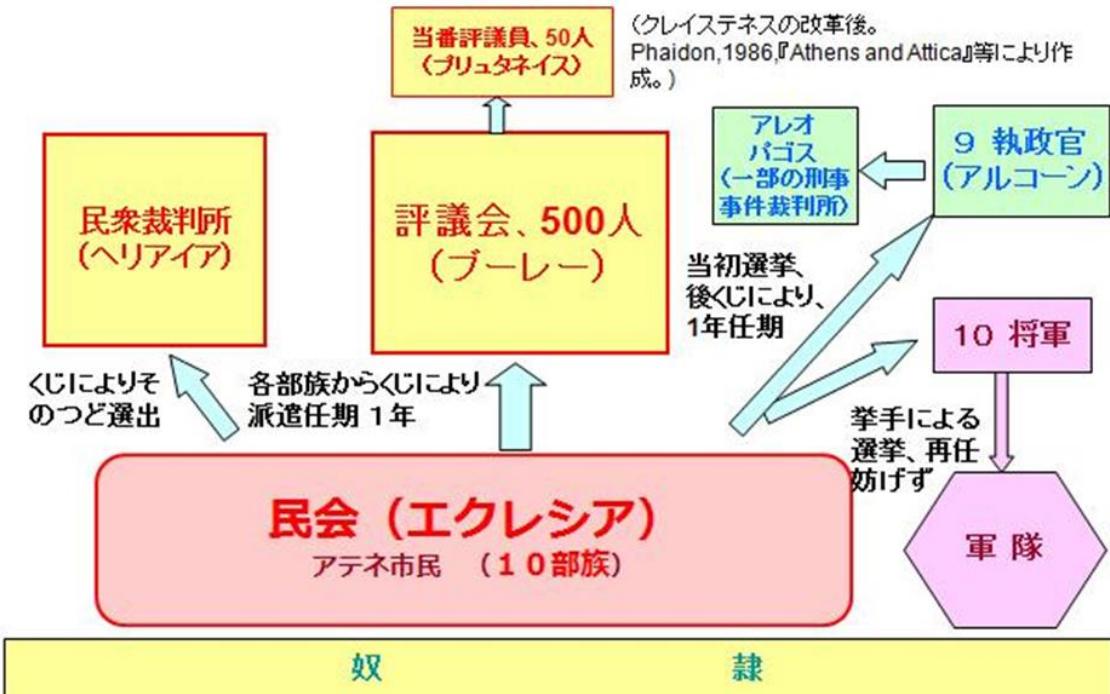
る。理をわけた議論を行動の妨げとは考えず、行動にうつる前にことをわけて理解していないときこそかえって失敗を招く、と考えているからだ。」

「まとめて言えば、われらのポリス全体はギリシアが追うべき理想の顕現であり、われら一人一人の市民は、人生の広い諸活動に通暁し、自由人の品位を持し、己れの知性の円熟を期することができると思う。」

(久保 正彰訳 『トゥーキュディース 戦史』(1966年、岩波文庫)による。)

(写真は、アテネ市内のペリクレス像。2009年夏、片木撮影)

2. 古代アテネの民主制 —市民による直接民主制—



- 評議員中プリュタネイスたる者はまず国家から金を支給せられて円形堂において会食し、次いで評議会ならびに民会を招集する。評議会は休日を除き毎日、民会は各プリュタネイアに四度。
- (民会)の中の一つは主要民会で、この際諸官職がよく行なわれていると思われるか否かについて拳手採決し、また穀物の供給や国土の防備について議事する定めで、また弾劾を欲する者はこの日に行ない、かつ没収財産の目録を読み、また識らぬ間に財産の主がなくなっているようなことのないように相続財産と女子相続人とに関する〔アルコンへの〕願書を読まねばならない。
- [各プリュタネイアの] 第二の民会は請願のために開かれ、この際希望者はオリーヴの枝を〔祭壇の上に〕置いてその欲する公私のことについて民衆と談論することができる。他の二回の民会は爾余の問題を扱い、この会議では神事三件、伝令および使節に関して三件、俗事に関して三件を扱うよう法律で定められている。

(村川堅太郎訳 『アリストテレス アテナイ人の国制』(2006年、岩波文庫)による。)

* なお、地方分権論第13回講義資料参照のこと。

1 地域政府（地方政府）の階層と規模

1.1 「地方政府」としての地方自治体

1.1.1 地方行政活性化長期戦略研究委員会報告書（昭和 62 年 3 月、自治省（当時）、抜粋）

「地方公共団体は、執行機関の長(知事、市町村長)と、議決機関としての議会がともに住民から直接選挙され、相互にチェック・アンド・バランスの体制をとって運営されていることから、政治的緊張を常に伴って運営されている一つの『政府』である」。

「 今後の地域づくり、まちづくりについても、国は、地方公共団体を『地方政府』として認識、信頼するとともに、地方公共団体の長、議会の議員、職員等をはじめ地方自治の関係者においても、『地方政府』の構成員等としての自信と自覚を持って、責任ある行財政の実施に努めていくことが必要である。」

1.1.2 地方分権改革推進委員会「基本的な考え方」（2007 年 5 月 30 日、抜粋）

「 地方分権改革においては、「自己決定・自己責任」、「受益と負担の明確化」により「地方を主役に」の確立を目指すべきである。「地方が主役」とは、地方が総体として国から自立するとともに、各地域が相互に連帯しつつ個々に自立する姿である。条例制定権を拡大して、首長・議会を本来あるべき政策決定機関に変え、自主経営を貫き、地方が主役となる。」

「 地方が主役の国づくりを実現するには、自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に具備した地方政府を確立する必要がある。」

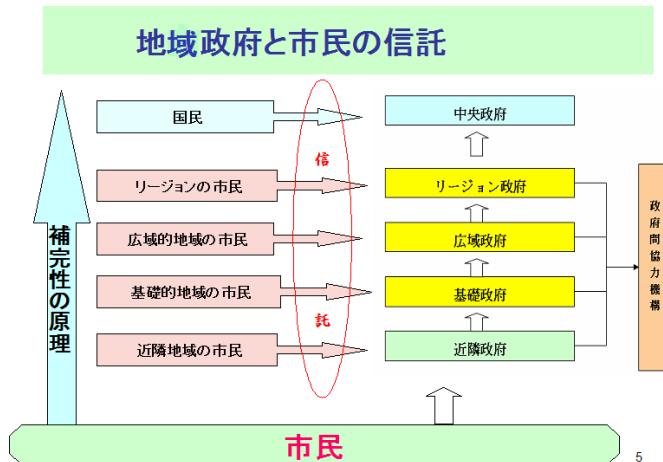
1.1.3 地方分権改革推進委員会「第 2 次勧告」（平成 20 年 12 月 8 日、抜粋）

「『地方政府』の確立には、自治行政権の確立だけでなく、自治立法権の確立が不可欠である。このためには、地方自治体の条例制定権を拡充し、法制的な観点からも地方自治体の自主性を強化し、政策や制度の問題も含めて自由度を拡大するとともに、自らの責任において条例を制定し、行政を実施する仕組みを構築することが必要である。

こうした観点から、第 1 章『義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大』では、地方自治体の自治事務について国が法令で事務の実施やその方法を縛っている「義務付け・枠付け」について取り上げている。」

1.2 地域政府構造の概念図

- ① 「リージョン政府」
各国の州に相当
- ② 「広域政府」
それより狭い地域を担当
- ③ 「基礎政府」
住民に近く、総合的行政を担当
- ④ 「近隣政府」
さらに住民に近接



1.3 各国における地域政府の階層構造と数

区分 国名	地域政府 階層構造	地域政府の数 a			人口 千人 b	各国の人口規模による補正 $a \times (128.1 \div b)$		
		リージョン政府	広域政府	基礎政府		リージョン政府	広域政府	基礎政府
日本	2層制	(9、11、13)	47	1,742	128,057	(9、11、13)	47	1,742
ドイツ	1~3層制	16	412	11,442	81,752	25	645	17,923
イギリス	1~2層制	(12) 4	199	406	61,899	(25) 8	412	840
フランス	3層制	12	96	35,756	62,637	24	195	72,494
イタリア	3層制	20	110	8,092	60,098	43	234	17,242
スペイン	ほぼ3層制	17	50	8,109	45,317	48	141	22,914
アメリカ	ほぼ3層制	50	3,033	36,011	317,641	20	1223	14,518

(日本)

・「基礎政府」には、東京都の23区を含む。

(ドイツ)

・州（ラント）→郡（クライス）→市町村（ゲマインデ）の3層制が基本

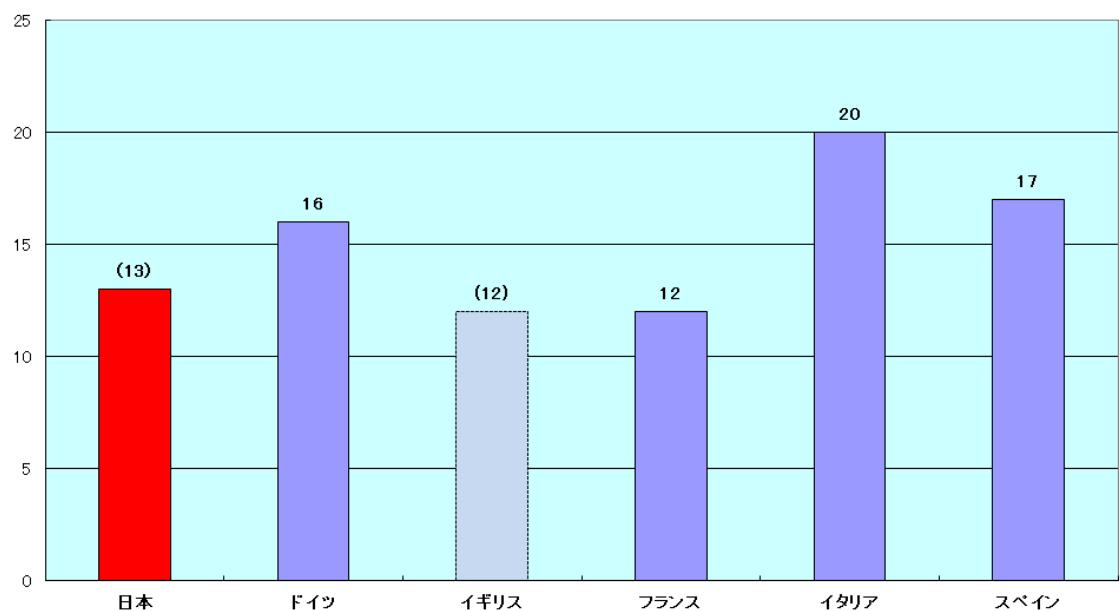
・都市州のベルリンとハンブルクは1層制、ブレーメンは、2層制

- ・特別市のある地域では、2層制
- ・表では、都市州は、「リージョン政府」、「広域政府」および「基礎政府」の機能を併せ持つことから、3者に重複してカウント。特別市は、同様の理由から後2者に重複してカウント
- (イギリス)
 - ・スコットランド、ウェールズ、北アイルランドは2層制
 - ・イングランドでは、カウンティとディストリクト等の2層制の地域、大都市ディストリクト又は46のユニタリーからなる1層制の地域に分かれる。イングランドにおいても、9リージョンの導入のための法律が制定されたが、住民投票が必要なため成立していない（「12」は、スコットランド、ウェールズおよび北アイルランドに9つのリージョンを加えた数）。
 - ・表では、大都市ディストリクト、ユニタリー等は、「広域政府」および「基礎政府」の機能を併せ持つことから、2者に重複してカウント（ロンドンのバラ等を除く）。
- (フランス)
 - ・州（レジオン）→県（デパルトマン）→市町村（コミューン）の3層制
- (イタリア)
 - ・州（レジオーネ）→県（プロビンチャ）→市町村（コムーネ）の3層制
- (スペイン)
 - ・基本的には、自治州（コムニダ・アウトーノマ）→県（プロビンシア）→市町村（ムニシピオ）からなる3層制
- (アメリカ)
 - ・50州、カウンティ、タウンシップ等・ミュニシパリティのほぼ3層制

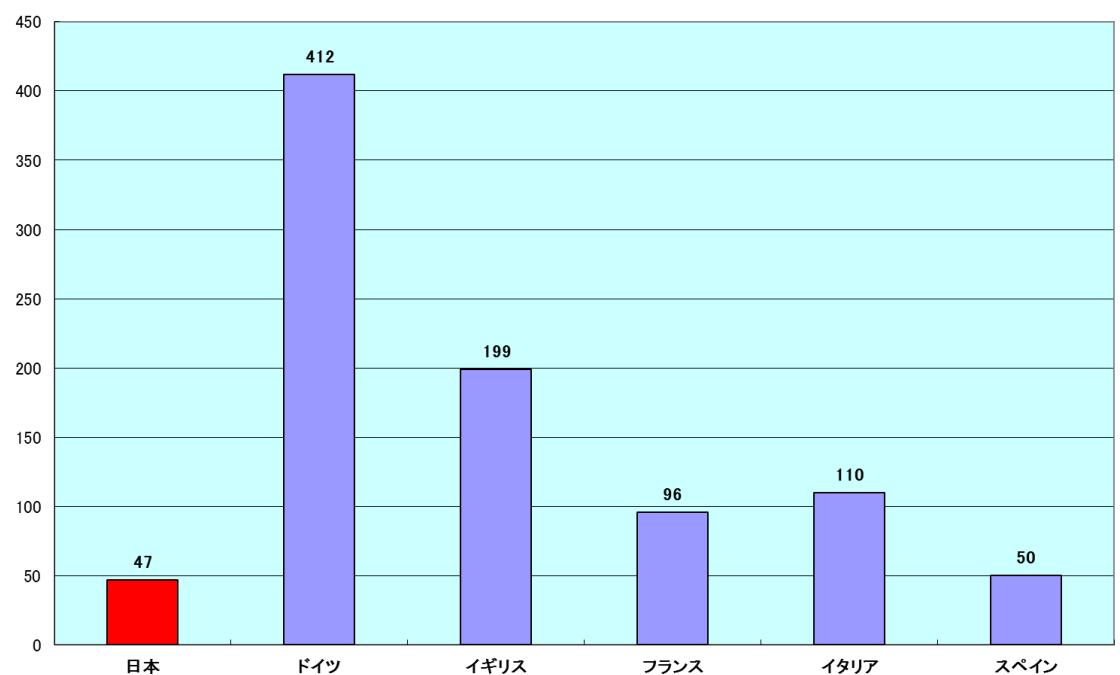
【出典等】 市町村数については、日本は2011年12月31日（総務省HP「広域行政・市町村合併」「都道府県別市町村数の変遷（平成11年3月31日以降の全てを収録）」に東京都の23区を加算、ドイツは2010年12月31日（ドイツ連邦統計局「Statistisches Jahrbuch 2011」）、イギリスは2010年（自治体国際化「英国の地方自治（概要版）－2010年改訂版－」）、フランスは2016年（海外州・県を除く。フランス内務省ホームページ、「La direction générale des collectivités locales>A VOTRE SERVICE > Statistiques >Les Collectivités locales en chiffres 2016」、イタリアは2011年12月31日（国立統計研究所（Istituto Nazionale di Statistica）HP「Archivio / Codici comuni, province e regioni」）、スペインは2012年1月5日（ヨーロッパ都市及び地域評議会（The Council of European Municipalitiesand Regions）ホームページ「The CEMR > Members」）、アメリカは2007年7月現在（U.S. Census Bureau「Federal, State, and Local Governments 2007 Census of Governments」「Publications」および「Census of Governments 2007」により作成）。

人口については、日本は2011年7月1日（総務省HP「統計データ > 人口推計 > 人口推計（平成23年12月報）」）、ドイツは2010年12月31日（ドイツ連邦統計局HP「STATISTISCHES JAHRBUCH 2011. Für die Bundesrepublik Deutschland mit »Internationalen Übersichten«」）、その他は「国連世界人口推計2008年版の概要」2010年推計値（中位推計）により、筆者作成。必ずしも、本土分のみでない（フランス等）。

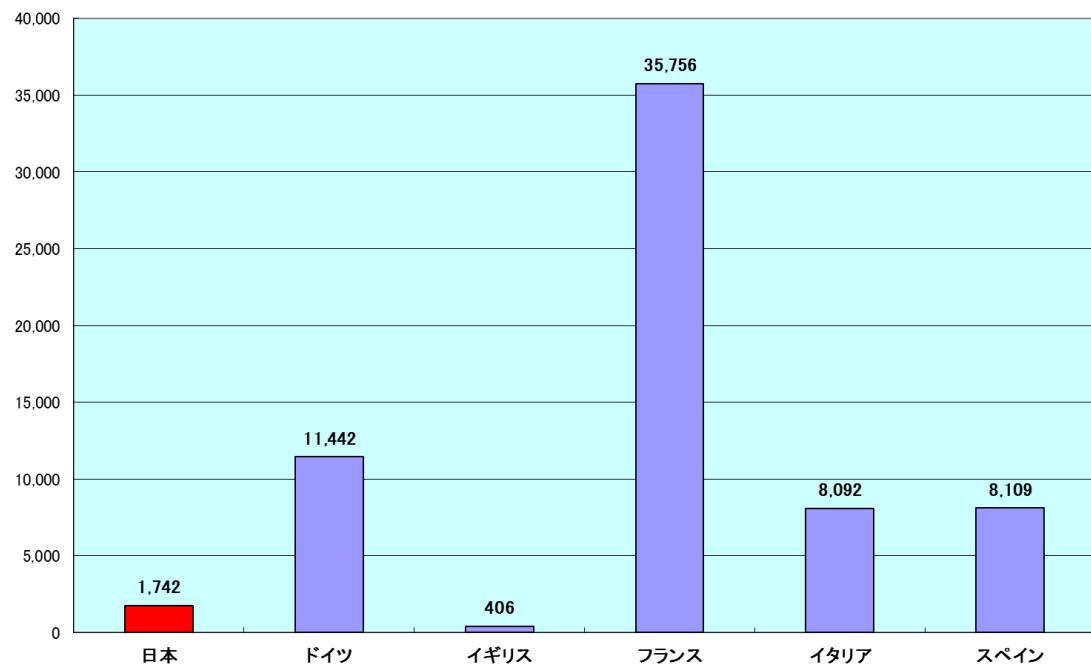
1.3.1 各国リージョン政府の数(人口補正前)と地制調の道州案(13州)



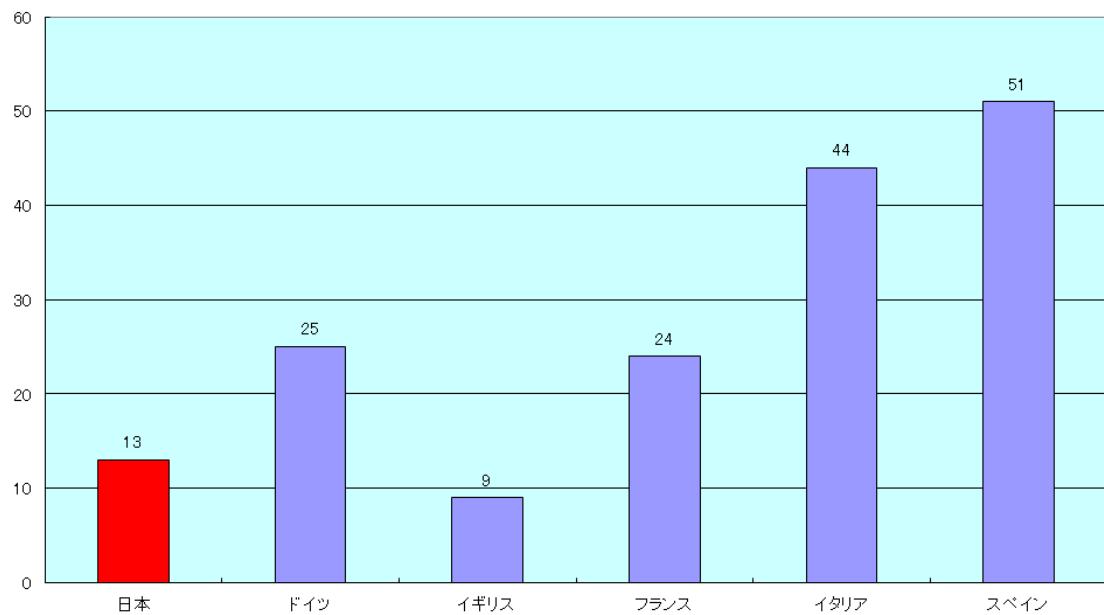
1.3.2 各国広域政府の数(人口補正前)と日本の都道府県数



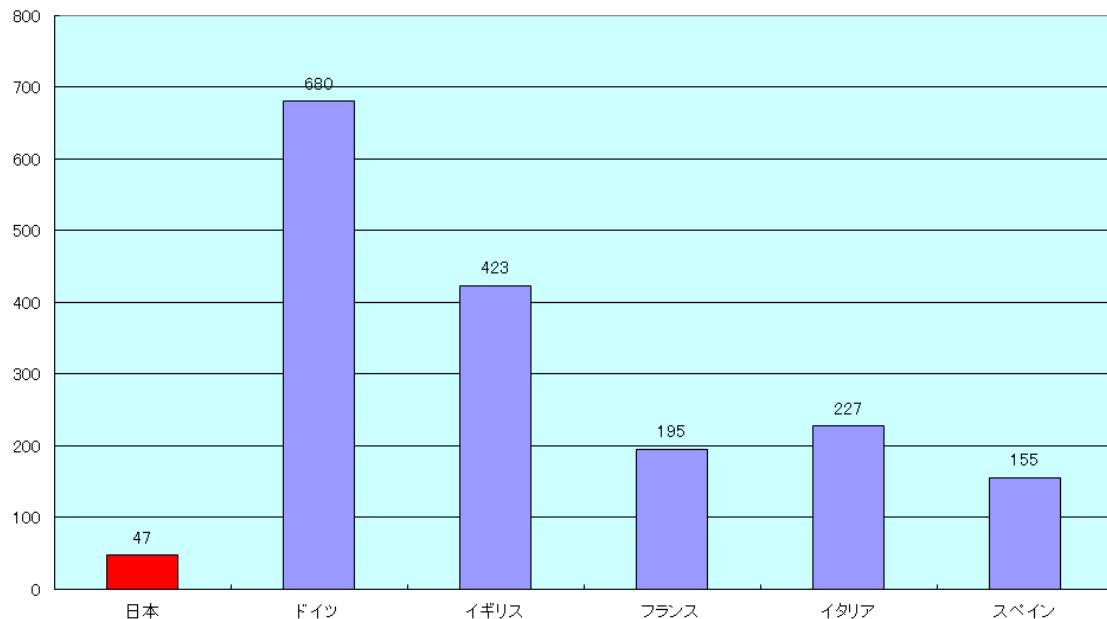
1.3.3 各国基礎政府(人口補正前)の数



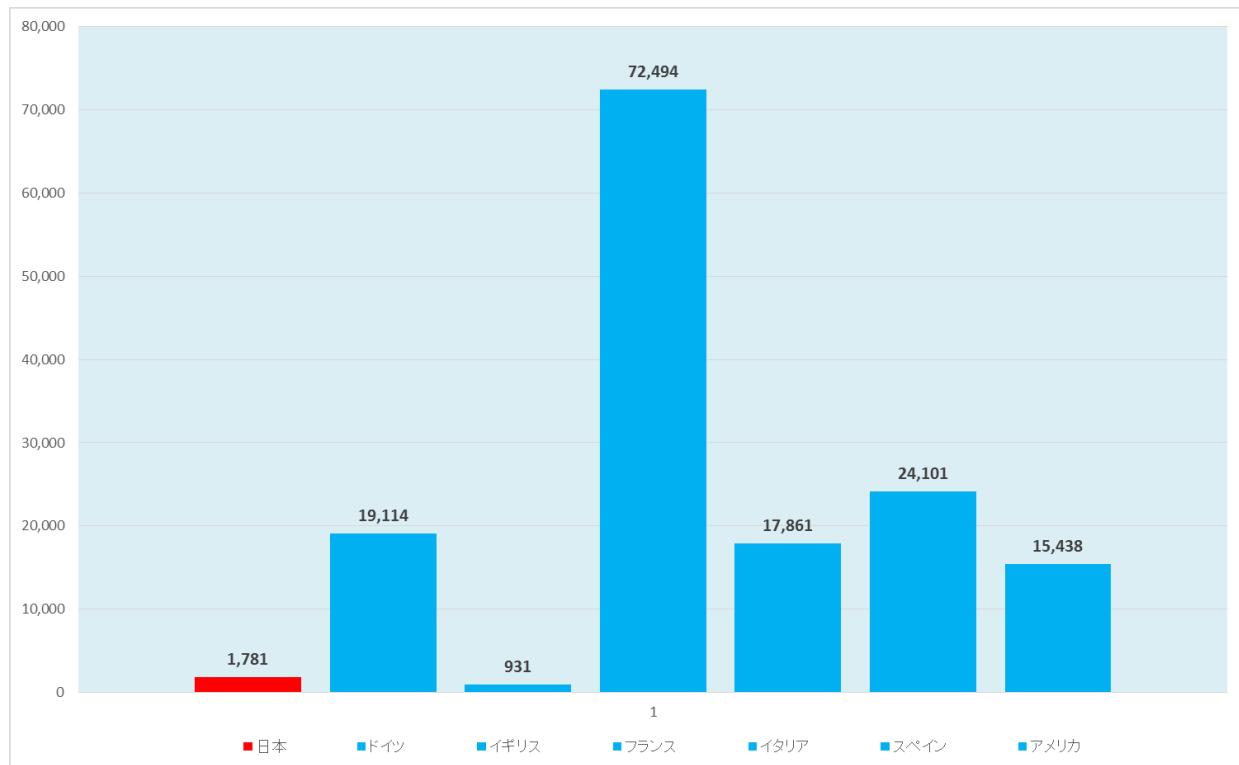
1.3.4 各国リージョン政府数（人口補正後）と地制調の道州案（13州）



1.3.5 各国広域政府数（人口補正後）と日本の都道府県数



1.3.6 各国基礎政府数（人口補正後）と日本の市町村数



* ただし、独英仏等には、さらに住民に近い近隣政府等がある点に注意（次の1.4）。

1.4 諸外国の近隣政府・近隣自治の仕組みの概要

	イギリス		ドイツ	フランス	スウェーデン
	パリッシュ シユ議 会	パリッシュ 総会	自治体内下位区分 Kommunale Untergliederung	近隣住区評議 会 Conseil de quartier	近隣政府 Kommunndels -ämnder
設置根拠	法律		州法	法律	法律
設置義務	任意(住民の選択)		任意(自治体の選択)	人口 8 万人以上：必置 人口 2 万人以上：任意 人口 2 万人未満：禁止	任意(自治体の選択)
法人格	あり		なし	なし	
メンバーの選出方法	住民の直接選挙 * ただし、補欠選挙はコオプション(現職議員による推薦)が可能	当該地区の有権者全員が出席可能	・住民の直接選挙 又は ・市議会議員選挙の得票数に応じた間接選挙	・コミュニーン議会の議決	・住民の直接選挙 又は ・コミュニーンが任命
報酬	無給の名誉職	—	無給の名誉職		無給 (Mayor、委員は有給)
事務局	大抵は、非常勤の職員 1 名		常勤又は名誉職(ブレーメンの地域事務所長)		あり(詳細は不明)
機能	意思決定機能	ディストリクトレベルの開発許可、建築許可についてはパリッシュに協議しなければならない。ただし、ディストリ	多くの場合、限られた分野について行政を拘束する決定権を与えられ、それ以外の決議は、提	コミュニーン議会の諮問機関。市長が諮問事項を定めるが、自ら提	土地利用、環境保護などに関するコミュニーンの意思決定にあたり、諮問機関としての機能

		クトはこれに拘束されない。	案、勧告、要請にとどまる。ただし、ベルリンの「区」(Bezirk)の場合、行政を拘束する強い決定権を持つ。	案することもできる。とりわけ、都市困窮防止政策と呼ばれる社会的に不利な条件にある地区の改善事業への関与が期待されている。	を果たす。
執行機能	財産管理	○			
	公証事務	×			×
	サービス提供	・コミュニティ・ホール、公園、菜園等の設置・管理・遊歩道、墓地、街灯、駐車場等の設置・管理等*パリッシュの規模により様々。 パリッシュには、何もしなくてもよい自由もある。	×	×	社会福祉、教育、レクリエーション、文化などのソフト面
	規制行政		×	×	
	評価監査機能	×	×	×	×
	課税機能 (*徴収はディストリクト)	○	×	×	×
	立法機能	○	×	×	×

*『自治的コミュニティの構築と近隣政府の選択』(日本都市センター、2002年)および本報告書221～222頁にあげた参考文献をもとに作成。なお、基本的には、2002年時点の情報である。

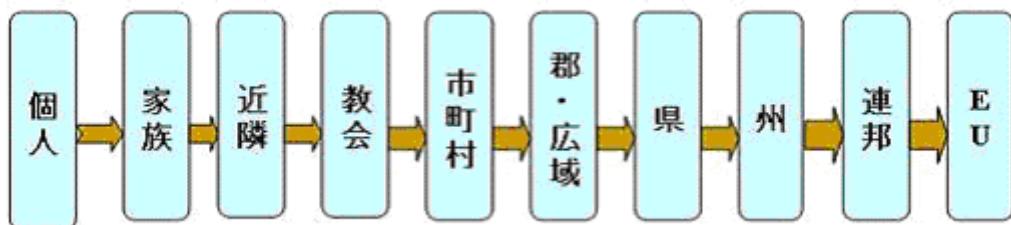
【出典：2004年3月、日本都市センター『英・独・仏における「近隣政府」と日本の近隣自治』による。】

2 棟完性の原理と地域政府

2.1 棟完性の原理 subsidiarity principle , Subsidiaritätsprinzip

1931年 ローマ教皇ピオ11世の社会勅

1992年 マーストリヒト条約 条文化



「棟完性の原理」は、キリスト教に由来する考え方で、公共の決定は、家族、コミュニティ等個人により近いレベルで優先して行われるべきだという原則。

「棟完性の原理」は「ヨーロッパ地方自治憲章」で条文化され、国連の世界自治憲章案（第4条「地方自治の範囲」第1項）でも謳われている。「欧州統合に際して、EUと各国政府の関係を整理するため、マーストリヒト条約に書き込まれたことから、注目を浴び、世界の社会構成原理としてグローバルスタンダードになろうとしているといわれる。わが国においても、地方自治の一つの原理と考えられるようになってきている。

* ヨーロッパ地方自治憲章第4条③

「公的部門が担うべき責務は、原則として、最も市民に身近な公共団体が優先的にこれを執行するものとする。国など他の公共団体にその責務を委ねる場合は、当該責務の範囲及び性質並びに効率性及び経済上の必要性を勘案したうえで、これを行わなければならない。」

2.2 日本の地方自治における棟完性の原理

2.2.1 平成14年6月、地方分権改革推進会議・中間報告

「事務事業を分担する場合には、まず基礎的な自治体を、ついで広域自治体を優先し、広域自治体も担うに適していない事務のみを国が担うべきである。」

2.2.2 第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成15年11月13日）

「今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る『棟完性の原理』の考え方に基づき、『基礎自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していくことが必要である。」

2.2.3 地域主権戦略大綱（平成 22 年 6 月 22 日閣議決定、抜粋）

「地域主権改革」とは、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」である。

「地域主権」は、この改革の根底をなす理念として掲げているものであり、日本国憲法が定める「地方自治の本旨」や、国と地方の役割分担に係る「補完性の原則」の考え方と相まって、「国民主権」の内容を豊かにする方向性を示すものである。

（第 1 地域主権改革の全体像、1 「地域主権改革」の理念と定義（2）地域主権改革の定義）

国のかたちについては、国と地方が対等なパートナーシップの関係にあることを踏まえ、国が一方的に決めて地方に押し付けるのではなく、地域の自主的判断を尊重しながら、国と地方が協働していく。

国と地方の役割分担に係る「補完性の原則」に基づき、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本とし、基礎自治体が広く事務事業を担い、基礎自治体が担えない事務事業は広域自治体が担い、国は、広域自治体が担えない事務事業を担うことにより、その本来果たすべき役割を重点的に担っていく。その中でも、住民により身近な基礎自治体を重視し、基礎自治体を地域における行政の中心的な役割を担うものと位置付ける。

（2 地域主権改革が目指す国のかたち（2）地域主権改革が目指す国のかたち）

2.2.4 地方自治法における国と地方の関係

2.2.4.1 国と地方の関係

* 自治法第 1 条の 2 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

② 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかる事務、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又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たつて、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に發揮されるようにしなければならない。

2.2.4.2 市町村優先の原則

地方自治法では、市町村は基礎的な地方公共団体として、一般的に地域における事務等を処理することとされ、都道府県は、次の3つの種類の事務のみを処理することとされている（同法§2③、⑤）。

- ① 広域にわたるもの（**広域事務**）
- ② 市町村に関する連絡調整に関するもの（**連絡調整事務**）
- ③ 規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものの（**補完事務**）

* **自治法第2条** 地方公共団体は、法人とする。

- ② 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。
- ③ 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。ただし、第5項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。
- ④ 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、これに即して行なうようにしなければならない。
- ⑤ 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第2項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。
- ⑥ 都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当つては、相互に競合しないようにならなければならない。

（中略）

- ⑪ 地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない。
- ⑫ 地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにならなければならない。この場合において、特別地方公共団体に関する法令の規定は、この法律に定める特別地方公共団体の特性にも照応するように、これを解釈し、及び運用しなければならない。（以下略）

3 石橋 湛山 「地方自治体にとって肝要なる点は、その一体を成す地域の比較的小なるにある。」

「 地方自治制の発達が、一国の政治ないし国運の消長に至大の関係あることは、古くから漠然と認められ、その論議もなかつたではない。しかしいかにして地方自治が、かく重大の働きをなすやは、多くの人に明らかに理解せられておらなんだようである。従つて地方と唱えて、その間に府県、郡、市町村の関係のいかなるものなるやを考えず、あるいはこれを考うるも、市町村より郡、郡よりは府県を以て、高等の地方自治体なるかの如く誤解した。けだしこの思想を推し進むれば、中央政府こそ、國の最も高等なる政治機関であつて、これに比すれば、地方自治体の如きは、たとい府県といえども、下級劣等のものに過ぎぬ。こういう考え方から、地方自治の発達が期待し得らるるはずはない。

私の見る所によれば、地方自治体にとって肝要なる点は、その一体を成す地域の比較的小なるにある。 地域小にして、住民がその政治の善惡に利害を感じること緊密に、従つてまたそこに住まっている者ならば、誰でも直ちにその政治の可否を判断することが出来、同時にこれに関与し得る機会が多いから、地方自治体の政治は、真に住民自身が、自身のために、自分で行う政治たるを得る。かつてジョン・スチュアート・ミルもいうた通り、政治は一面にそれ自身が仕事であると共に、またその大なる意義は、國民の公共心と聰明とを増進する実際教育の役目をなす点にある。しかるに國の中央政治の如き、大なる地域にわたる政治においては、多数の國民が親しく政治に関与する機会はすこぶる乏しく、數年に一回来る選挙の場合のほかは、ただ新聞を通じて、遠くからこれを見物するに過ぎざる（而してまた見物しているよりほかなき）有様である。のみならずまた仕事も、多数の國民には直接の利害なく、理解し難き事柄が多い。されば政治が、かようの広き地域のもののみに限らるるときは、一般國民のこれに対する興味は、角力（すもう）見物か、芝居見物以上に出でず、これを以てその公共心と聰明とを増進する教育の役目をつとめしむるが如きは望み得ない。従つてまたこれだけに頼っていたのでは、中央政治そのものも、いつまでたっても進歩しない。地方自治制の発達を図るの必要は、實にここにあるのである。何となれば地方の政治は、前記の如く小地域の仕事にして、住民の誰でも、直ちに興味をもち、理解し、関与し得る所の事柄だから、彼らの公共心と聰明とを増進する実際教育として、これに勝（まさ）った適切のものはないからである。 果してしからばまた直ちにこの事から推論し得る点は、地方自治体は、その小なれば小なるほど（ただし其の相当独立した仕事の出来る限りにおいて）その目的—國民の公共心と聰明とを増進する一を達し得るものだという事である。例えばこれを我が國の現制度についていいうならば、市町村が大体においてこれに適當した地域を占むる。府県は今日の形においては、もはや余りに廣すぎる。けだし府県会が、いずれの府県においても、中央の衆議院を一層劣等にしたるが如き政争にのみふけり、知事とその下僚とは、中央の諸官衙（かんが）における役人以上の官僚ぶりを發揮し、自治体としての態（てい）を全く

なさざる所以(ゆえん)はここにあろう（市においても、その或るものは地域の広きに過ぎたる感がある、区に一層広範な自治を許す要があろう）。」

（『市町村に地租営業税を移譲すべし』（大正14年6月6日・20日・7月4日号 東洋経済新報「社説」抜粋、岩波文庫『石橋湛山 評論集』より。））

（早稲田大学文学部哲学科卒業。総理在職期間 昭31.12.23～昭32.2.25 65日 総理就任時年齢：72歳 内閣ホームページによる。）

「 石橋湛山（1884-1973）は、東京・芝二本榎に生まれ、幼年時代は山梨県の寺で育ちました。甲府中学を出て早稲田大学に入学、哲学を学びわが国にプラグマティズムをもたらした田中王堂に出会います。卒業後ジャーナリストをして東京毎日新聞に入りますが間もなく退社し、東洋経済新報社に転じます。その後の幅広い評論活動は実に精力的で、積極財政論、反戦反軍思想、小日本主義思想をおのれの立場とし"野に石橋あり"の声は常に高いものでした。ジャーナリストとしても、またエコノミストとしても卓抜な存在だったといえます。

湛山の言論活動は終戦の翌1946年に第一次吉田内閣の蔵相に就任するまで実に30年に及びます。早稲田大学はその業績に対して1957年に第1号の名誉博士の学位を授与し讃えました。石橋湛山は終戦後、政界に身を転じますが、困難な時局にあってわが国が進むべき道を的確に指示すことのできる政治家として、1956年には自民党総裁となり総理大臣に就任しました。病のため在任期間は短かくはありましたが、その緻密な思考と見識、倫理観は今日なお重要な岐路に立つわが国において一層の輝きを増しています。」

（早稲田大学ホームページ「石橋湛山記念 早稲田ジャーナリズム大賞」による。）