

わが国における地方自治制度の歴史^①

村 中 洋 介

- 一 はじめに
- 二 地方自治制度の沿革
- 三 江戸時代から明治時代への変遷に伴う地方自治制度の確立
- 四 大日本帝国憲法制定と地方自治条項
- 五 明治地方自治制度の確立から現代地方自治制度の確立
- 六 おわりに

一 はじめに

地方自治制度は、わが国において明治時代またはそれ以前から存在してきた制度であるが、その内容は時代とともに変化してきている。日本国憲法制定後においても、地方自治については憲法第八章で四か条を設けて規定されているが、これは抽象的な規定にとどまり、その実態は憲法附属法たる地方自治法によって詳細に規定されている。この地方自治法は法制定後幾度となく改正され、幾度かの大改正を経て今日の地方自治法が形作られてきた。現在、地方自治法によって具体的に規定されているわが国における地方自治制度は、憲法上の規定としては日本国憲法において初めて規定されたものであり、日本国憲法制定前の地方自治制度は、憲法上何ら規定されることなく法律上の規定として存在していたものである。今日においては地方自治に関する事項は、必要的憲法事項の座を占めるものともいわれており、地方自治は憲法上の規定により保障される重要事項ともいえよう。本稿では、法律上の地方自治制度として存在していた日本国憲法制定以前の地方自治制度と日本国憲法の下での地方自治制度を比較し、わが国における憲法上の地方自治の保障に関する研究の一端として整理したい。

二 地方自治制度の沿革

日本国憲法九二条には「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づいて、法律でこれを定める。」として地方自治に関する総則が規定されており、日本国憲法は九二条から九五条までの四力条におい

て第八章地方自治の規定を設けている。従前、大日本帝国憲法に規定されていなかった地方自治の規定が、日本国憲法において規定されたことは地方自治にとつての大きな変革といえるだろう。

わが国において地方自治に関して憲法上保障されたのは日本国憲法制定後のことであり、日本国憲法制定以前は憲法上に地方自治に関する規定は存在しなかった。江戸時代には、江戸、京都、大坂は徳川氏を中心とする幕府の支配、他の地域における大名の支配が行われてきたため、幕府が名家を支配する体制を敷き、江戸、京都、大坂は直轄領（直轄自治体ともいうことができるか）、それ以外は幕府による間接支配―現在の地方公共団体ともいえる存在か―という体制になっていた。しかしながら、この時代の地方ともいえる地域、すなわち大名が支配している地域（藩）では、現在の地方公共団体と比べても自治権が広範に認められていたことがうかがえ、藩は幕府による支配制限がある一方で、原則的に、内政については自らの判断で行うことができたものとされる。⁽⁶⁾ 明治時代の廃藩置県を経て、日本全土に中央集権的地方自治制度が敷かれ、現在の地方自治制度の前身としての府県や市区町村の設置がなされることとなるが、明治二十二年に公布された大日本帝国憲法において地方自治についての規定は設けられなかった。⁽⁹⁾ 明治時代における地方自治制度の確立は、行政事務遂行のための地方の組織化という中央集権的な地方自治制度の整備がなされており、⁽¹⁰⁾ そのような中央集権的地方自治制度に関する法整備であったため、地方の自治権の保障については今日の地方自治制度のように、広く地方に自治権を与えるようなものとなっていたわけではない。⁽¹¹⁾ つまり、明治時代における地方自治制度は、憲法の保障の下に存在する国の構造（constitution）の一端としての地方自治制度ではなく、国の下部組織として立法政策によって設置される行政機関と位置づけられていたものと考えられる。⁽¹²⁾

大日本帝国憲法に地方自治条項はなかったものの、大日本帝国憲法起草過程においては地方自治制度に関する規

定も検討され、最終的にそれらの規定は削除され大日本帝国憲法が成立した。その理由としては、地方自治を憲法事項と捉える感覚が希薄であったこと、町村に自治を認めることには関係者の間で異論が無かったが、府県のあり方について意見の不一致が存在したことが指摘されている。⁽¹³⁾ そのように、憲法では規定されなかったものの、地方自治制度の整備は大日本帝国憲法が成立した明治時代から行われてきた。

三 江戸時代から明治時代への変遷に伴う地方自治制度の確立

幕藩体制の完全な崩壊は、明治四年の廢藩置県によつてなされることになるが、その前の時代、つまり江戸時代末期から明治時代の地方自治制度ができるまでの間はどのような制度であつたのだろうか。慶応三年十月十四日、慶応三年太政官布告第一号により大政奉還が成され、次いで慶応三年十二月九日、慶応三年太政官布告第一三三号により大政復古の大号令が成され、徳川氏による幕府の支配が幕を下ろすことになる。明治元年四月二十一日に明治元年太政官布告第三三一号（政軀書⁽¹⁴⁾）が発せられ、これにより府藩県の三つの統治機関の設置が促されることになる。この後、明治二年に版籍奉還⁽¹⁶⁾が行われ、このときから、藩は行政区画の一つとして数えられることになり府藩県三治制⁽¹⁷⁾の時代となる。

この府藩県三治制は制度としては長く続かず、幕藩体制の完全な崩壊ともいえる廢藩置県により幕を引き、わが国の地方自治制度は大きな変革を迎える。廢藩置県は、明治四年七月十四日、詔書として明治四年太政官布告第三五〇号において「朕惟フニ更始ノ時ニ際シ内以テ億兆ヲ保安シ外以テ万国ト対峙セント欲セハ宜ク名実相副ヒ政令一二歸セシムヘシ朕曩ニ諸藩版籍奉還ノ議ヲ聴納シ新ニ知藩事ヲ命シ各其職ヲ奉セシム然ルニ数百年因襲ノ久キ或

ハ其名アリテ其实拳ラサル者アリ何ヲ以テ億兆ヲ保安シ万国ト対峙スルヲ得ンヤ朕深ク之ヲ慨ス仍テ今更ニ藩ヲ廃シ県ト為ス是務テ冗ヲ去リ簡ニ就キ有名無実ノ弊ヲ除キ政令多岐ノ憂無ラシメントス汝群臣其レ朕力意ヲ体セヨ」と発せられた後、同日、明治四年太政官布告第三五三号において「藩ヲ廃シ県ヲ被置候事」と発せられたことにより三府三〇二県体制が始まることになる。これらの府県は明治四年十一月には第一次府県統合の結果、三府七十二県にまで整備された。ここで、かつての府藩県の軍事力は兵部省として国に統一され、裁判権も司法省管轄の府県裁判所へと移った。このような変革の中で、この時期の地方公共団体の業務は治安維持と、民政一般に限られることになる。

廃藩置県に先立ち、明治四年四月四日に「戸籍法」⁽²¹⁾（明治四年太政官布告第一七〇号）が制定され、この戸籍法には戸籍編成を行うための行政単位として戸籍区を設けることを規定しており、戸長制と区制が誕生した。⁽²²⁾ この制度は、廃藩置県後には行政機関と行政区画としての区戸長制、大小区制となり、その下に町役人、村役人が置かれた。

明治時代初期の地方制度の整備とともに、地方行政に関する法整備も進むことになる。明治十一年七月二十二日、郡区町村編制法（明治十一年太政官布告第一七号）、府県会規則（明治十一年太政官布告第一八号）、地方税規則（明治十一年太政官布告第一九号）の地方三新法といわれる法の整備があった。⁽²³⁾

郡区町村編制法は、それまでの戸籍法における大区、小区という行政区画を廃し、府県の下に郡、または区を置き、⁽²⁴⁾この郡区の下に町村を設ける体制として、府県体制を補強するものとされた。ここで敷かれた郡区町村の体制は、府県と同様に国の地方行政区画としての性質を有するものとして設置される一方で、住民自治の単位ともされ、行政区画としての郡を除く、区町村は地方公共団体とされており、町村に設置される戸長は原則公選とされた。府

県会規則は、府県に公選議員で構成される議會を設置し、府県会に地方税を以て支弁する経費の予算、徴収方法を議定する権限を附与したが、府知事、県令が議案の提案権を独占し、議決執行の許認可といった多くの権限を持ち、国の行政区画における諮問機関に近い役割として府県会が設置されたものともいえる。地方税規則はそれまで府県税、民費として徴収されていたものを地方税に改め、徴収方法や支弁費目を定めた（地方税規則一条、三条）。

そして、明治十三年の区町村会法（明治十三年太政官布告第一八号）の成立とあわせて、区、町、村が地方公共団体として設置され、公選の議員による議會として区町村会が設置されることとなった⁽²⁵⁾。

その後、明治二十一年の市制・町村制（明治二十一年法律第一号）当初は単一の法であったが、明治四十四年の改正により市制と町村制に分離⁽²⁶⁾の制定により市および町村は公共の事務については官（国）の監督の下に存在し、市および町村に独立の法人格を認め「法律上一個人ト均シク権利ヲ有シ義務ヲ負⁽²⁷⁾」と規定された⁽²⁸⁾。市制・町村制においては、選挙による議員によって構成する議事機関として市会、町村会が設置され、執行機関として市には市長および市参事会⁽³⁰⁾、町村には町村長が置かれた⁽³¹⁾。しかしながら、この市制・町村制の下では、住民を「公民」と「住民」に分類し⁽³²⁾、市会、町村会議員選挙の選挙権は原則的に公民にのみ与えられていた⁽³³⁾。市の執行機関である市長と市参事会については、市長が市参事会の議長として市政事務全般を指揮監督し⁽³⁴⁾、市長の任命については内務大臣が市会に候補者三名を推薦させ、上奏裁可を求めるよう規定されている⁽³⁵⁾（ただし、候補者の中に適当なものがない時は、内務大臣が国の吏員を以って市長に充てることができる⁽³⁶⁾）。町村の執行機関である町村長は、町村会による選挙によって選ばれ⁽³⁷⁾、府県知事の認可を受けることが規定されている⁽³⁸⁾（府県知事は町村長の決定の認可に関して府県参事会の意見を聞かなければならないが、府県知事が不認可の決定をし、町村長または町村会が不服の時は内務大臣に具申し認可を得ることができる⁽³⁹⁾）。

明治二十三年には府県制（明治二十三年法律第三五号）、郡制（明治二十三年法律第三六号）が制定され、ここでは、府県と郡は、府県知事、郡長の所管する行政区画の一つであり、⁽⁴⁰⁾同時に地方公共団体としての区域とされ、その執行機関として府県知事と郡長が置かれる形であった。⁽⁴¹⁾府県は、その後の明治三十二年府県制改正に伴い、市町村同様に明文でもって法人格を認められたが、依然として府県の行政は官吏である知事によってなされ、議会の議決事項は法律に列挙され、市町村のような条例制定権は認められなかった。⁽⁴²⁾そして郡制については、地方公共団体として存続させる意義が薄くなったことから、大正十年四月十二日に法律⁽⁴³⁾によって廃止決定がなされ、大正十二年四月一日に廃止が実施された。

四 大日本帝国憲法制定と地方自治条項

前述のように、明治時代初期には地方に関する法整備が成され、この時期は近代国家としての（中央集権的）地方自治制度の確立の時期といえるだろう。しかし、地方自治制度に関して法の整備が充実したといっても、現代の地方自治制度のような憲法的保障の無かった時期における法整備であった。ただし、大日本帝国憲法制定過程において地方自治条項を取り入れる考えが検討されたこともあるため、以下において大日本帝国憲法の制定と地方自治条項の取り入れ議論について触れておく。

江戸時代末期から、大日本帝国憲法の発布までの期間、憲法に依らず地方自治は発展してきたが、この地方自治の発展には多くの私擬憲法⁽⁴⁴⁾（憲法草案）に地方自治条項が存在したことも影響していたと考えられよう。そのような私擬憲法の中で最も初期のものとして掲げられているのは、慶応三年六月に坂本龍馬が起草した「船中八策」⁽⁴⁵⁾で

ある。その中では、議會制、官制、外交、軍事といったその後の政府の基礎となるものについて記されていた。

その後、明治六年七月に木戸孝允は「憲法制定の建白書」⁽⁴⁷⁾を公にし、また大久保利通が明治六年十一月に「立憲政体に関する意見」⁽⁴⁸⁾を伊藤博文、寺島宗則に示してから十六年近くの歳月が経ち、大日本帝国憲法が明治二十二年二月十一日に発布されることとなる。

地方自治に関して私擬憲法の中で注目されるものには、植木枝盛の「日本国々憲按」と、立志社の「日本憲法見込案」である。「日本国々憲按」では、日本を日本連邦とし、連邦国家としての責務を与えるときに、各州（七〇の旧国領を州と位置づける）においては、憲法に反しない法の制定、独立して諸外国との条約締結や常備兵設置の権利が与えられており、州同士の合意があれば合併を含む州の変革を行うこともできるとしている。植木枝盛が地方民会の設立、自由民権運動の開始により民主主義を強固にするためには、地方自治の確立が必要であるとし、アメリカやスイスの連邦制を模したものであるとされる。

「日本憲法見込案」では、地方政権のあり方として、公選の府県令を置き、郡区町村においても公選の吏員を置き自治を行うこと、公選による議會を設置し、議員は四年を任期として二年ごとに半数ずつ改選を行うことなどが記されていた。

前記のものをはじめ、私擬憲法と言われるものは九十四種あるとされるが、⁽⁴⁹⁾これらが大日本帝国憲法制定にあたって政府側に受容されることにはならなかったものの、「政骸書」や「日本國憲按」（元老院によって作成された憲法草案）へ通じるところもあり、また明治八年の「立憲政骸樹立の詔」や、明治十四年の「國會開設の詔書」への影響も皆無とはいえないだろう。

私擬憲法が数多く示される中、明治十四年の政変により発せられた「國會開設の詔書」によって、政府は明治二

十三年に国会開設を公約することになった。このことから、政府は明治十五年三月三日、伊藤博文に対して「立憲政体調査につき特派理事欧州派遣の勅書」⁽⁵⁰⁾の勅令を発し、その後一年以上にわたって憲法制定のための研究がなされた。明治十六年に伊藤博文が帰国後、内閣制度の創設や、各省官制度、公文式の制定等がなされ、伊藤博文らが憲法起草の作業に入るのは明治十九年十一月頃からであったとされている。大日本帝国憲法の起草にあたっては、その最初の草案は明治二十年三月に井上毅が作成したものとされている。

次いで五月二十三日に最初の体系的な憲法草案（甲案、乙案）が作成された。これら三案を基に四名の起草者が検討作業を行い明治二十年八月に「夏島草案（八月草案ともいう）」がまとめられた。この夏島草案のなかでは、第六章「行政」のなかに、「国家ノ行政ハ府県郡ノ区画ニ基キ之ヲ施行ス 府県郡ニ於テ自治ノ事務ハ国家ノ官庁ト自治体ノ協同ヲ以テ之ヲ施行ス」⁽⁵²⁾、「府県郡村及市政ノ自治団体ニ關スル組織ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム」⁽⁵³⁾、「地方ノ費用ニ充ル租税ハ法律ノ範圍内ニ於テ各地方ノ議會ノ議ヲ取り之ヲ徴收スヘシ」⁽⁵⁴⁾という規定が置かれていた。⁽⁵⁵⁾

その後、同年十月の「十月草案」において、「行政ハ府県郡ノ区画ニ基キ之ヲ施行ス 地方ノ自治ニ關スル組織ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム 地方ノ費用ニ充ル諸税ハ別ニ法律ヲ以テ之ヲ定ム」⁽⁵⁶⁾という規定に修正された。明治二十一年二月の「二月草案」においては、地方自治に関する規定が削除されており、その後二月草案を修正して作成された「浄寫三月案（二月草案の推敲および一条の削除）」に「①衆議院議長の選任権に関する項目の削除、②議院規則の制定には勅裁を経ることの追加」の二点の修正が加えられ、明治二十一年四月二十七日に憲法草案が明治天皇に捧呈された。枢密院の審議を経てもなお、地方行政・地方自治に関する規定は復活せず、結果的に大日本帝国憲法の中には地方自治に関する条項はなかったため、わが国の地方自治制度についてはもっぱら、法律によって規定することになった。

憲法草案、大日本帝国憲法について地方行政・地方自治の規定が削除、存在しなかった理由について、地方自治を憲法事項と捉える感覚が希薄であったこと、町村に自治を認めるべきという基本的態度は関係者中に異論はなかったが、府県のあり方について憲法起草者らと山縣有朋らとの間に意見の不一致が存在したことがあげられている。しかしながら、大日本帝国憲法の中に地方自治に関する条項が存在しなかったとすることに關しては、大日本帝国憲法一〇条の制定史の詳細な研究に基づいて、地方自治制度は、同条の「官制」のなかに含まれるものとし、それを大権命令によらず法律命令事項としたのが憲法制定者らの意図であったとするものもある。⁵⁷⁾

五 明治地方自治制度の確立から現代地方自治制度の確立

前述のとおり、明治時代初期における地方制度に関する法整備は、中央集権的に進められてきたものであった。しかしながら、明治時代後期から昭和四年までの地方自治制度の改革は、地方公共団体にとって自治拡充の方向のものであったと考えられる。たとえば、大正十五年の衆議院の選挙における普通選挙制の採用に伴って、市町村および府県の選挙においても選挙権の制限が廃され、また、各種の許可、認可の事項が整理され、自治権の拡充が図られた。⁵⁸⁾ 昭和四年には、府県に認められていなかった条例制定権など市町村と同様の権能を認め、市町村および府県の議員の発案権を認めるに至った。また、府県については、府県知事の府県会停止権、⁵⁹⁾ 内務大臣の府県予算削減権⁶¹⁾に関する規定が削除され、それまで地方公共団体としては市町村よりも自治的色彩が薄かった府県についても、その格差は縮まることとなった。⁶²⁾

しかしながら、その後わが国が戦時体制を強化するに従って、中央集権体制への動きが加速していくこととなっ

た。昭和十八年には府県制、市制、町村制の改正と、東京都制の制定が行われた。ここでは、従来市町村会が選挙によって選んでいた市町村長を、市長については、市会が推薦したものを内務大臣が任命するものとし、町村長については、町村会において選挙し府県知事の認可を受けるものとした⁽⁶⁴⁾。また、今まで市町村会が中心となつて行われてきた市町村行政を、市町村会の権限を制限し、市町村長に新たに総合的な指示権、すなわち市町村長は、市内村内における各種施設の総合的運営をはかるために必要な時は、市町村内の団体に対して必要な指示を与えることができるようになり、その指示に従わない場合は、当該団体に対する監督官庁の措置を申請することができるものとする権限⁽⁶⁵⁾が与えられたことによつて、市町村長主体による市町村行政が行われることとなつた⁽⁶⁶⁾。東京都制は、従来の東京府・東京市・区⁽⁶⁷⁾を廃止し、それらを合せて東京都とし、これを国の官吏たる東京都長官⁽⁶⁸⁾が統括するといふものであつた。

戦後の地方自治制度改革は、昭和二十一年九月、日本国憲法の制定に先立つて行われた東京都制、府県制、市制、町村制の改正である。その主な内容の一つは、住民自治の実現に関するもので、従来の名誉職等の廃止と地方議会における議員の選挙権・被選挙権の範囲の拡張がおこなわれ、それまでの官吏として存在していた東京都長官、北海道長官、府県知事⁽⁶⁹⁾および議会によつて選挙または推薦されてきた市町村長を住民の直接選挙によるものとした。もう一つは、団体自治の強化に関するもので、東京都の区に自主立法権、自主財政権を認め、市町村の許認可に関する事項を整理し、国の監督権を限定した。また、従来は地方長官や市町村長が行つてきた選挙事務全般について、選挙管理委員会を設け、行政事務全般の監督にあたるものとして監査委員会⁽⁷⁰⁾を設けた。

憲法制定前に、前述のような、地方自治に関する四法の改正が行われたが、この四法と地方官官制を廃止、統合する形で、地方自治法⁽⁷¹⁾が憲法と時を同じくして、昭和二十二年五月三日に施行されることとなつた。この地方自治

法での変化の第一は、今まで都道長官と府県知事が国の地方機関として行ってきた事務については、戦前から国と市町村で行われてきた機関委任事務の処理方式を用いて、引き続き都道府県に行わせることとし、機関委任事務に関する一般規定が置かれたことである。⁽⁷²⁾ 第二に、地方公共団体の種類として、普通地方公共団体たる都道府県、市町村を置き、特別地方公共団体たる特別区、組合、財産区等を置いたことである。また、従来の都道府県および市の参事会を廃止し、議会について意見陳述権、調査権を認め権限強化をはかるとともに、委員会制度を採用し議会活動の促進が図られた。

しかしながら、このような地方自治法の制定に対して、GHQは、昭和二十二年七月に四十項目におよぶ改正意見を示してきた。⁽⁷³⁾ この改正意見を踏まえて、改正法案を国会に提出し、昭和二十二年十二月七日成立、同月十二日改正法⁽⁷⁴⁾（一次改正）が公布された。この一次改正における内容は、市および町の要件として、市については法律で定め、町については都道府県条例で定めることとした。また、地方公共団体が定める条例について、法令に反しない限りにおいて、その事務に関して条例を定めることができ、条例に違反した者について刑罰を科すことができる旨の規定が置かれた。道府県の組織については、部を設置する場合に、各地方であまりに統一性を欠くことが望ましくないとして、法律で一定した必置の部と、各道府県の必要に応じて条例により設置することができる部の二種類に限定した。⁽⁷⁶⁾

その後、今日まで地方自治法は地方制度に関する基本法として幾度もの全面改正を経てきたが、その中でも注目すべき改正は、平成十二年の地方分権一括法⁽⁷⁷⁾施行に伴う改正である。これは、平成五年六月に衆参両院において「地方分権の推進に関する決議」に伴う国家的地方分権の推進による結果であるといえる。平成七年地方分権推進法⁽⁷⁸⁾の制定、地方分権推進委員会の設置と委員会による四次におよぶ勧告を経て、平成十一年に地方分権一括法が成

立した。この法律による、地方自治法の改正の主なものは、①国は「国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい……基本的な準則に関する事務……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……地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるように」⁽⁷⁹⁾することを定めたこと、②機関委任事務を廃止し、従来、公共事務、団体委任事務、行政事務に分けられていたものを、自治事務と法定受託事務に分けたこと⁽⁸⁰⁾、③国と地方の関係について、国の関与に関しては法定主義、必要最小限を明文化し⁽⁸¹⁾、手続の規定と国地方係争処理委員会が設置されたことがある⁽⁸²⁾。この改正によって、地方分権の推進がはかれるとともに、その後の地方制度改革にも大きく影響している。

地方分権一括法による改正の後、平成十四年の地方自治法改正により、議会改革、住民自治の拡充が計られ、第二十七次地方制度調査会、第二十八次地方制度調査会をとおして、さらなる住民自治の拡充について検討されるとともに、今後の地方自治のあり方、すなわち、地方分権後の地方自治制度のあり方が検討されてきた。第二十九次地方制度調査会においては、議会制度、基礎的自治体のあり方の検討が行われ、議会改革に関する地方自治法改正が行われ、第三十次地方制度調査会においては、大都市制度の改革に関して議論が行われ、ここでの議論および答申⁽⁸⁴⁾に基づき平成二十六年の地方自治法改正が行われたところである⁽⁸⁵⁾。

地方制度調査会における議論を経ながら、地方自治法はその時々々の社会情勢や社会問題、地方自治に関する問題を考慮して改正されてきている。

六 おわりに

第三十一次地方制度調査会が平成二十六年より議論をはじめ、ここで、「個性を活かし自立した地方をつくる観点から、人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等について、調査審議を求めるとして、人口減少社会における地方自治のあり方や地方議会や監査制度・住民訴訟などの地方公共団体のガバナンスに関する事項について議論が行われているところである。先ごろの第三十次地方制度調査会における答申においても、「人口減少社会に入ることにより、社会経済や地域社会の状況は大きく変容しようとしている。将来、一層の人口減少が進む中においても、集落の数自体は人口ほどは減少せず、人々は国土に点在して住み続け、単独世帯が増大すること等が予想されている。人々の暮らしを支える対人サービスの重要性は益々高まっていく。基礎自治体によるサービス提供体制を持続可能なものとしていくことが求められている。人口が収縮していく中で、都市構造や土地利用のあり方の見直しについても、基礎自治体が適切に役割を果たしていくことが求められている。人口減少下にあっても、経済を持続可能なものとし、人々が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるようにしていくためには、大都市等の果たすべき役割は、今後さらに増大するものと考えられる。大都市等は安心安全な生活空間を形成することにより、第三次産業を中心に経済をけん引していくことが期待されている。」⁽⁸⁶⁾として、人口減少社会という前提の下で特に大都市制度を中心とする地方制度の改革について検討がなされた。

今後、第三十次地方制度調査会における大都市制度の議論と合わせて、地方自治制度における「地方」ないし

「地方公共団体」の枠組みについての議論が引き続き行われていくことであろうが、少子高齢化による人口減少や経済情勢（グローバル化・都市化）の変革等により、都市部・農村部ともにそれぞれの課題を抱えている中で、喫緊の問題解決とともに将来を見据えた地方自治の制度構築を行う時期が訪れているのかもしれない。

第三十次地方制度調査会においては、指定都市への人口の集中、市町村合併による大規模化によって人口規模が大きくなっていることをふまえ、指定都市に対して更なる事務権限の移譲を行うこと、現行の行政区の役割を強化すること、市議会議員の活動について区単位の常任委員会の設置等を検討するとし、この点、事務権限の移譲、行政区の役割強化の方向性（総合区の設置）については、二〇一四年に地方自治法改正が行われた。⁸⁷⁾ この改正においては、中核市・特例市の制度についても、両制度の統合（特例市制度を廃止）をし、中核市移行の要件を緩和した。⁸⁸⁾ 第三十次地方制度調査会答申を受け平成二十六年に地方自治法が改正されたわけであるが、人口減少社会の中で、都市部の役割、農村部の役割を見だし、国と地方の役割分担の議論のみならず、今後地方公共団体の中での役割分担についての議論がより一層なされる必要があるだろう。

(1) 本稿は、筆者の修士論文「地方議会と憲法―地方分権改革における地方議会の憲法的考察―」（二〇一一年三月）および博士論文「地方公共団体の条例制定権と『地方自治の本旨』の再考」（二〇一四年三月）における研究を基礎として執筆したものである。

(2) 成田頼明『地方自治の保障《著作集》』（第一法規、二〇一一年）八―九頁。

(3) 江戸、甲府、駿府、大坂、京都、日光、佐渡、長崎、新潟、函館が幕府の主な直轄領である。これ以外にも、特定の藩を減封に処した時の藩と藩の間の土地等が天領として直轄領とされていた。

(4) 幕藩体制―一六一五年に武家諸法度が定められ、諸藩がこれに反した場合は、幕府から減封、転封等の処分処せられ

- た。参勤交代や、妻、子女を人質として江戸に住まわせたことも、武家諸法度の定めるところである。
- (5) 武家諸法度によれば、各藩の城の改修、新築を禁ずることや、参勤交代を行うことが義務づけられていた(一六二五年元和令より幕末まで)。その後、一六三五年以降、幕府の定めた法を各藩においても適用すること、各藩主らの婚姻・養子に関する項目も追加された。
- (6) 幕藩体制や、この時代の考察については、藤野保『幕藩制国家と明治維新』(清文堂、二〇〇九年)、伊東多三郎『幕藩体制』(清水弘文堂書房、一九六九年)、大谷瑞郎『幕藩体制と明治維新』(垂紀書房、一九七三年)などを参照。
- (7) 明治十一年の郡区町村編成法(明治十一年太政官布告第一七号)、府県会規則(明治十一年太政官布告第一八号)の制定により後の市制・町村制、府県制が形作られた。これらは、地方税規則(明治十一年太政官布告第一九号)と合わせて地方三新法として、その後の地方制度の確立の基礎となった。
- (8) 明治時代初期以前において西暦と年号が完全に一致していないため、本稿では特に表記をしない限り、元号による年号の表記で記している。
- (9) 小林武二渡名喜庸安『憲法と地方自治』(法律文化社、二〇〇七年)一六頁。
- (10) 大石嘉一郎『近代日本の地方自治』(東京大学出版会、一九九〇年)一一―一二頁。
- (11) 前掲注(9)、小林武ほか『憲法と地方自治』一六頁、ここでは「憲法典における地方自治保障規定の不存在は、憲法制定者が、地方自治を憲法によって保障すべき対象とは解さず、立法政策に一任することとしたことを意味する」とされる(同書一六頁)。
- (12) 明治時代初期には私擬憲法が多くみられ、ここでは地方自治制度を憲法に保障する趣旨を有するものもみられた。(江村栄一編『自由民権と明治憲法』(吉川弘文館、一九九五年)九五頁。
- (13) 樋口陽一『佐藤幸治』中村睦男『浦部法穂』『憲法』Ⅳ(青林書院、二〇〇四)一三三頁、小嶋和司「明治憲法起草における地方自治」宮沢俊義古希記念『憲法の現代的課題』(有斐閣、一九七二年)五五五頁以下。
- (14) 冒頭において「去冬、皇政維新纔二三職ヲ置キ統テハ八局ヲ設ケ事務ヲ分課スト雖モ兵馬倉卒之間事業未タ恢弘セス故ニ今般、御誓文ヲ以テ目的トシ政体職制相改候ハ徒ニ変更ヲ好ムニアラス従前未定之制度規律次第ニ相立候訳ニテ更ニ前後異趣ニ無之候間内外百官此旨ヲ奉体シ確定守持根拠スル所有テ疑惑スルナク各其職掌ヲ尽シ万民保全之道開成永続セシム要スルナリ」と定められ、官職として、府に知府事と判臬事、県に知県事と判臬事を置き、各藩は諸侯が官職として治めることとされた。
- (15) この時、政体書により統治構造の設置が行われたが、後の明治元年十月二十八日には藩治職制の中で「大ニ議事ノ制ヲ

立ラレヘキ」と定められており、藩議會を設け公議人がその議員となるよう改革すべきであるとされたことは注目される点である。

(16) 明治二年六月十七日・明治二年太政官布告第五四三号「今般版籍奉還之儀ニ付深ク時勢ヲ被為察広ク公議ヲ被為採政令帰一之 思食ヲ以テ言上之通被 聞食候事」、明治二年太政官布告第五四四号「今般版籍奉還之儀列藩及建言候ニ付キ深ク時勢ヲ被為察広ク公議ヲ被為採政令帰一之 思食ヲ以テ言上之通被 聞食候依之於其藩モ封土版籍返上被 仰付候事」これらにより、今までの大名家の領地は国家のものとして統治されることとなる。

(17) 府藩県三治制「幕府直轄領を府〔京都（明治元年四月二十五日設置・明治元年太政官布告第三四五号）、大坂（明治元年五月二日設置・明治元年太政官布告第三六五号）、江戸（明治元年五月十二日設置・明治元年太政官布告第三八七号）へ東京：明治元年七月十七日改称・明治元年太政官布告第五一七号〕と県〔大津（明治元年四月二十五日設置・明治元年太政官布告第三四七号）、日田（明治元年四月二十五日設置・明治元年太政官布告第三四八号）、富岡（明治元年四月二十五日設置・明治元年太政官布告第三四七号）、日田（明治元年四月二十五日設置・明治元年太政官布告第三四九号）、富高（明治元年四月二十五日設置・明治元年太政官布告第三五〇号）〕として行政区画の一つとし、約三百存在する旧大名家領（以前から藩と呼ばれていたもの）を藩として行政区画の一つとして統治する制度。

(18) 明治五年二月二十八日、陸軍省・海軍省に分離。

(19) 明治四年七月九日設置。前身は刑部省と弾正台。

(20) 日本国憲法制定前の地方組織を「地方公共団体」と称することには異論があるかもしれないが、本稿においては、便宜上日本国憲法制定前後にかかわらず、「地方公共団体」を使用する。

(21) この戸籍法の制定理由については、戸籍法の冒頭に次のように示されている「戸数人員ヲ詳ニシ猥リナラサラシムルハ政務ノ最モ先シ重スル所ナリ夫レ全国人民ノ保護ハ大政ノ本務ナルコト素ヨリ云フヲ待タズ然レニ其保護スヘキ人民ヲ詳ニセス何ヲ以テ其保護スヘキコトヲ施スヲ得ンヤ是レ政府戸籍ヲ詳ニセサルヘカラサル儀ナリ又人民ノ各安康ヲ得テ其生ヲ遂ル所以ノモノハ政府保護ノ庇蔭ニヨラサルハナシ去レハ其籍ヲ逃レ其数ニ漏ルルモノハ其保護ヲ受ケサル理ニテ自ラ国民ノ外タルニ近シ此レ人民戸籍ヲ納メサルヲ得サルノ儀ナリ中古以来各地方民治趣ヲ異ニセシヨリ僅ニ東西ヲ隔ツレハ忽チ情態ヲ殊ニシ聊力速近アレハ即チ戸籍ノ法モ終ニ錯雜ノ弊ヲ免レス或ハ此籍ヲ逃レ或ハ彼籍ヲ欺キ去就心ニ任セ往來規ニヨラス沿襲ノ習人々自ラ度外ニ付スルニ至ル故ニ今般全国総体ノ戸籍法ヲ定メラルルヲ以テ普ク上下ノ通義ヲ弁ヘ宜ク粗略ノコトナカルヘシ」。

(22) 戸籍法第三則

わが国における地方自治制度の歴史

「凡ソ区画ヲ定ムル譬ハ一府一郡ヲ分テ何区或ハ何十区トシ其一区ヲ定ムルハ四五丁モシクハ七八村ヲ組合スヘシ然レ共其小ナルモノハ數十ニ及ヒ大ナルモノハ一二止ルモ都テ其時宜ト便利ニ任セ妨ケナシ〔華族土族住居ノ地從前武家地屋敷地下唱ル類モ同様タル素ヨリ云ヲ待ス〕但急ニ区画ヲ定メ難キ所ハ仮ニ便宜ニ從ヒ一村一町ニテ検査セシムルモ妨ケナシ官ノ学校兵隊屯所等又ハ大社大寺ノ別ニ区域ヲナセシハ其官司ノ吏員其社寺ノ執事等ニテ戸長ノ事ヲ扱ハシムルモ妨ケナシ」。

(23) 三新法を制定するにつき三新法理由書には次のように記された。

「区ヲ置キ区戸長ヲ置ク制置宜キヲ得サルノミナラス數百年慣習ノ郡制ヲ破リ新規ニ奇異ノ区画ヲ設ケタルヲ以テ頗ル人心ニ適セス又便宜ヲ欠キ人間絶テ利益ナキノミナラス只弊害アルノミ云々抑地方ノ区画ノ如キハ如何ナル美法良制モ固有ノ習慣ニ依ラスシテ新規ノ事ヲ起ストキニ其形美ナルモ其実益ナシ寧ロ多少完全ナラサルモ固有ノ習慣ニ依ルニ若カス云々依テ現今ノ区画ヲ變更シ古来ノ郡制ニ復シテ之ヲ行政区ト為シ各郡ノ広狭異同アルモ之ヲ分合セス云々地方ノ制度行政区画タルト住民社会独立ノ区画タルト其主義ヲ混淆セリ之ヲ将来ニ考フルニ理勢此混淆ヲ分タサル可カラズ然レトモ今概シテ欧米ノ制ニ倣フトキハ其形美ナルモ其実適セス宜シク我古来ノ慣習ト今人智ノ程度トヲ斟酌シテ適実ノ制ヲ設クヘキナリ依テ前陳ノ主義ニ基キ府県郡市ハ行政区画ト住民独立ノ区ト二種ノ性質ヲ有セシメ町村ハ住民独立ノ区タル一種ノ性質ヲ有セシメ都市吏員ハ二種ノ性質ノ事務ヲ兼掌セシメ町村ハ其町村内共同ノ公事ヲ行フ者即チ行事人ヲ以テ其独立ノ公事ヲ掌ルモノトス云々」(明治十一年七月二十二日地方体制三新法理由書『自治民政資料』)。

(24) 東京、大坂などの三区五港といった都市部に区が設置された。

(25) この区町村会法は、区町村会法の権限(当該区町村の公共に関する議決権、経費の支出徴収方法の議決権)を明確にし、郡区長や府県令の町村会等に対する権限(当該区長の町村会に対する評決中止権、県令らの区町村会、連合会に対する議事中止権・議会解散権)を明確に規定した。区町村会法には、当初、議員の公選に関する規定は存在しなかったが、後の明治十七年の改正(明治十七年太政官布告第十七号)によって、その要件が定められた。ここでは、選挙権については満二十歳以上の男子であつて、その区町村に居住しその区町村に地租を納めている者、被選挙権については選挙権を有する満二十五歳以上の年齢という条件であつた。

(26) 明治二十一年 市制二条、町村制二条。

(27) 明治二十一年 市制二条、町村制二条。

(28) 市制・町村制では、条例制定・規則制定の権利が与えられるとともに、住民の権利義務についても定めを置いていた(住民の権利及び義務)市制第六条以下、町村制第六条以下、「条例制定の権限」市制一〇条、町村制一〇条。

- (29) 明治二十二年 市制一条以下、町村制一条以下。
- (30) 明治二十二年 市制四九条。市参事会員の定員は東京市十二名、大坂、京都两市九名、その他の市八名で構成された。
- (31) 明治二十二年 町村制五二条。
- (32) 公民とは、①満二十五歳以上で公権を有し、一戸を構える男子であり、②一年以上当該市町村の住民であつて、その市町村の負担を分任し、③当該市町村内にて地租を納める、または直接国税二円以上を納める者であることの三要件をすべて満たしている者(市制八条、町村制七条。住民とは、公民の要件を満たしていない者のことをいう。
- (33) 市制・町村制のもとでは、選挙権は公民に与えられるものであつたが、市制・町村制の前の改正区町村会法(明治十七年太政官布告第一七号)においては、選挙権については満二十歳以上の男子であり、その区町村に居住しその区町村に地租を納めている者、被選挙権については選挙権を有する満二十五歳以上という条件であつた(前掲注25)参照。
- (34) 明治二十一年 市制六七条。
- (35) 明治二十一年 市制五〇条。
- (36) 明治二十一年 市制五〇条後文。
- (37) 明治二十一年 町村制五三条。
- (38) 明治二十一年 町村制五九条。
- (39) 明治二十一年 町村制五九条後段。
- (40) 明治二十三年 府県制二条、郡制二条。
- (41) 明治二十三年 府県制七八条、郡制六六条。
- (42) ただし、昭和初期の改正により条例制定権を認める。
- (43) 大正十年法律第六三号 一条「郡制ハ之ヲ廃止ス」。
- (44) 大日本帝国憲法発布前に、民間団体・個人により作成された憲法試案の総称。
- (45) 新井勝敏「自由民権運動と民権派の憲法構想」前掲注(12)、江村栄一編『自由民権と明治憲法』。
- (46) この船中八策は坂本が山内容堂に大政奉還を進言するにあたって、起草したものであり、後に坂本自身が船中八策を基に土佐藩の政体案として、新政府綱領八策を起草している。
- (47) 『木戸孝允文書八』(東京大学出版会、一九七一年)、一一八頁以下。
- (48) 『大久保利通文書五』(東京大学出版会、一九六八年)、一八二頁以下。
- (49) 前掲注(12)、江村栄一編『自由民権と明治憲法』九五頁。ここでは、私擬憲法の発案時期を、明治十一年まで、明治十

- 一年から明治十四年まで、明治十四年以降から大日本帝国憲法発布までの三期に分けて記されている。
- (50) 次の事項に関して研究を行うこととされた中の未だ、「地方制度の事」と記されていた。
- (51) 憲法起草にあたっては、伊藤博文、井上毅、伊東巳代治、金子堅太郎の四名で内密に進められていた。
- (52) 夏島草案七五条。国立国会図書館の伊東巳代治関係文書によれば、七五条の条文に訂正線が引かれてあり、「行政ハ府県郡ノ区画ニ基キ之ヲ施行ス」と修正されている。
- (53) 夏島草案七六条。前掲注(52)、伊東巳代治関係文書によれば、七六条を、七五条二項とし、「地方ノ自治ニ関スル組織ハ法律ヲ以テ之ヲ定ム」と修正されている。
- (54) 夏島草案八六条。
- (55) 稲田正次『明治憲法成立史 下巻』(有斐閣、一九六二年)二〇三—二〇四頁。
- (56) 十月草案六七条。
- (57) 前掲注(13)、小嶋和司『明治憲法起草における地方自治』宮沢俊義古希記念『憲法の現代的課題』五五五頁以下。
- (58) 前掲注(13)、樋口陽一ほか『憲法Ⅳ』二三五頁。
- (59) 昭和四年 改正府県制五七条の二、同じく改正市制五七条の二。
同じく改正町村制五三条の二。
- (60) 明治四十四年 改正府県制八四条。市制および町村制においては、議事停止権は認められていない。
- (61) 明治四十四年 改正府県制一三〇条。
- (62) 高田敏二村上義弘編『地方自治法』(青林書院新社、一九七六年)三八—三九頁。
- (63) 昭和十八年 改正市制七条三項、四項、九項。
- (64) 昭和十八年 改正町村制六三条一項。
- (65) 昭和十八年 改正市制八八条、同じく改正町村制七二条の二。
- (66) 前掲注(13)、樋口陽一ほか『憲法Ⅳ』二三五頁。
- (67) 明治十一年郡区町村編制法以来の区であり、明治二十一年七月七日に東京市区改正条例として公布されたものに基づく。
- (68) 東京都長官は親任官であり、この宮中席次は、皇室儀制令(大正十五年皇室令第七号)二一九条により、第一階第十一にあたり、これは、枢密院顧問官(同第十)の下、貴族院議長・衆議院議長(同第十二)の上にあたる。
- (69) この時、知事と長官は引き続き官吏としての身分を有するとされていたために、批判があり、結果として地方自治法制定においての「官吏」の表現が「公吏」へと変化した。

- (70) 前掲注(9)、小林武ほか『憲法と地方自治』三七頁。
- (71) 昭和二十二年法律第六七号。
- (72) 旧地方自治法、一五〇条。
- (73) 主な内容として、地方出身機関に関して設置の際の国会の承認等や、市町村の配置分合についての住民投票、副知事および出納長の公選等があった。詳細については、自治大学校編『戦後自治史Ⅳ』（自治大学校、一九六一年）一頁以下参照。
- (74) 昭和二十二年法律第一六九号。
- (75) 市の要件について、昭和二十二年改正地方自治法第八条には次のように規定されていた。①人口三万人以上を有すること。②当該地方公共団体の中心の市街地を形成している区域内に在る戸数が、全戸数の六割以上であること。③商工業その他の都市的産業に従事する者およびその者と同一世帯に属する者の数が、全人口の六割以上であること。④前各号で定めるものの外、当該都道府県の条例で定める都市的施設その他の都市としての要件を備えていること。
- 市の要件については、その後改正され現在は、地方自治法八条一項において、「市となるべき普通地方公共団体は、左に掲げる要件を具えていなければならない。一、人口五万以上を有すること。二、当該普通地方公共団体の中心の市街地を形成している区域内に在る戸数が、全戸数の六割以上であること。三、商工業その他の都市的業態に従事する者及びその者と同一世帯に属する者の数が、全人口の六割以上であること。四、前各号に定めるものの外、当該都道府県の条例で定める都市的施設その他の都市としての要件を具えていること。」と定められている。
- (76) 道府県における必置の部は、総務、民生、教育、経済、衛生、土木、農地の七部とされた。また、都の部局としては、総務部、財務部、民政局、経済局、建設局、交通局、水道局、衛生局、労働局が法定された。
- (77) 平成十一年法律八七号「地方分権の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」。
- (78) 平成七年法律九六号。
- (79) 地方自治法一条の二第二項。
- (80) 地方自治法二条八項、九項。
- (81) 地方自治法二四五条の二、二四五条の三第一項。
- (82) 地方自治法二四六条―二五〇条の六。
- (83) 地方自治法二五〇条の七―二五二条。
- (84) 第三十次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成二十五年六月二十五日）http://www.soumu.go.jp/main_content/000233789.pdf。

- (85) 第三十次地方制度調査会と平成二十六年の地方自治法改正に関しては、村中洋介「日本における大都市制度と大阪都構想―第三十次地方制度調査会答申および二〇一四年地方自治法改正を受けて―」法政論叢五二巻一―四三―六六頁参照。
- (86) 前掲注(84)、第三十次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」一頁。
- (87) 二〇一四年地方自治法改正は、大都市制度改革を目的とし、行政区の事務拡大や都道府県と指定都市の連携等を掲げて行われたものである。
- (88) 特例市制度の廃止は、平成二十七年四月に行なわれたところである(旧来の特例市は施行時特例市として従前の大都市特例を維持している)。