

札幌大学総合研究 第1号（2010年3月）

〈論文〉

## 「自治」の意味

浅野 一弘

〈要旨〉

われわれは、日常、「自治」ということばをよく耳にするのではなかろうか。しかしながら、「自治」ということばの意味について、深く考える機会はなかなかないのが実状であろう。

そこで、本論においては、「自治」ということばの有する意味について、事典の記述などに着目し、検討する。こうした考察をくわえうえで、「自治」の一形態である「地方自治」に関しても、検証をおこなう。これらの作業をつうじて、「自治」「地方自治」の意義が、鮮明となってこよう。

〈キーワード〉

自治，地方自治，地方自治の本旨

### 1 はじめに－問題の所在－

『広辞苑』で、「自治」という語をみてみると、そこには、以下のように記されている<sup>1)</sup>。

- ①自分で自分のことを処置すること。社会生活を自主的に営むこと。「大学の－」「－会」
- ②自治行政の略「地方－」

ここにあるような「大学の自治」「自治会」「地方自治」という語句のほかにも、新聞に目を落とすと、そこには、「自治医科大学」「新疆ウイグル自治区」「パレスチナ自治政府」といったようなことばもみられる。たとえば、朝日新聞社が提供する「聞蔵Ⅱビジュアル・フォーライブラリー」という全文検索型の記事データベースによれば、「自治」という語をふくむ『朝日新聞』の記事数は、実に、227,768件にもおよんでいる<sup>2)</sup>。このように、われ

われは、日々の暮らしにおいて、「自治」という語をひんぱんに目にしている。しかしながら、それぞれの場合において、「自治」というワードが、どのような意味あいでもちいられているかということをつよく意識することはあまりなかろう。そこで、本論では、「自治」ということばの有する意味について、考えてみたい。

ところで、日本政治思想史研究の第一人者である、石田雄・東京大学名誉教授は、「自治」という語に関して、つぎのように述べている<sup>3)</sup>。

「自治」という二つの漢字から成る言葉は、古代中国の『礼記』に現われて以来長く日本でも使われてきた。しかし、その意味は、近代日本で用いられている「自治」の意味と同じではない。すなわち、中国古典に由来する「自治」の場合には、「自然に治まる」という自動詞の意味に力点があったのに対して、近代翻訳語としての「自治」には、「自分で自分を治める」という他動詞の意味が含まれているからである。

石田氏が指摘するように、古くは、日本において、「自治」という語が、自動詞的にもちいられることが多かったようである。だが、本論においては、近代以降、使用されてきた他動詞的な文脈にしぼって、「自治」の意味を検討していきたい。

なお、論述の順序についてであるが、まずはじめに、日本における「自治」の歴史を概観する。そして、日本で刊行されている事典において、「自治」というワードがどのように定義されているかを紹介する。つぎに、日本国憲法下における「地方自治」の意味について検討してみたい。というのは、「地方自治」は、「広い意味における『自治』の一つの形態である」と同時に<sup>4)</sup>、われわれにとって、もっとも身近な用法であるからだ。その折り、事典類のなかで、「地方自治」の語が、どのように説明されているのかについて、言及する。そして、最後に、「自治」に関する簡単な私見を述べてみたいと思う。

## 2 日本における「自治」

### (1) 日本における「自治」の歴史

周知のように、明治政府は、中央集権的な政治体制を構築した。その証左に、1889年2月11日に公布された大日本帝国憲法のなかには、「自治」という文言はいっさい明記されていない<sup>5)</sup>。したがって、「旧憲法時代に地方自治の本質論が展開されることはほとんどなかった」そうだ<sup>6)</sup>。だが、大日本帝国憲法のもとにおいても、「きわめて限られた事項につき国の一般的後見的監督のもとで認められた」地方自治は、存していた。その好例が、1878年の府県会の設置、1880年の区町村会と地方における民選議会の創設、1888年の市制・町村制の発足、

1890年の府県制および郡制の施行である<sup>7)</sup>。

こうした状況を反映して、1882年7月22日の『朝野新聞』には、以下のような記事が掲載されていたという<sup>8)</sup>。

高知県下にては、近頃産児に名を命ずるに、男子なれば自由太郎、自由吉、自治之助、又女子なればお自由或はお自治<sup>など</sup>杯と、自由自治の名を呼ぶもの多しと、同地より出京せし人の話し。(読点引用者)

しかしながら、三新法—郡区町村編成法、府県会規則、地方税規則—が制定された1878年当時、「『公文〔公式文書〕には<sup>この</sup>此時はまだ自治といふ文字がない』状態であつたようだ。そのため、三新法の提出理由書では、「自治」という語ではなく、「住民社会独立ノ区画」という表現がもちいられたとされる。「明治日本の地方自治制創出に深くかかわった内務官僚大森鍾<sup>しやういち</sup>」氏によれば、「此の語は只今の所謂『自治』といふ語に当る。其の当時『自治』といふ字は民間では書生や学者が翻訳語に使ひ出した様であるが、公文には此時はまだ自治といふ文字がない。<sup>よんどこ</sup>據ろなく立案者が首を捻つたものであらうと思はれる」とのことだ。このエピソードを自著で紹介した、前出の石田氏は、「『自治』に代わるこの難解な表現の中に、当時の政府当局者がこの西欧の概念を理解するときの苦心が示されている」との感想をもらしている<sup>9)</sup>。

では、民間において、いつごろから、「自治」ということばがつかわれるようになったのであろうか。その答えを探る一つの手がかりとして、書籍の刊行年に注目してみたい。そこで、国立国会図書館の検索システム(NDL-OPAC)をもちいて、1800年代刊行の書籍を調べてみると、タイトルに「自治」という語をふくむものは、39件もヒットした。なかでも、もっとも古いものは、51頁からなる、フランツ・リーベル著、フランツ・ミッテルマイエル訳、加藤弘之口訳『自由自治』〔第1冊〕(谷山楼、1876年12月)であるようだ<sup>10)</sup>。ということは、日本において、1878年の三新法制定以前の段階で、翻訳書とはいえ、「自治」に関する書籍が刊行されていたということになる<sup>11)</sup>。これは、当時の日本で、いかに、「自治」に対する関心がたかかったかを示す好例といえよう。もっとも、この背景には、当時、活発化していた自由民権運動の動きがあることはいうまでもない。

くわえて、大日本帝国憲法の制定をまえにして、「政府部内の調査とは別に、民間においてもしきりに国憲制定のことが論議され、所謂『私擬国憲草案』がいくつか発表されている」が、そのなかで、「自治」について言及したものもあった。それが、片山菊次郎氏が編纂した「私擬国憲類纂」(1881年6月)である。そのなかにある「国憲意見」には、「府県ノ自

治ハ之ヲ妨碍スヘカラサル事」と記されている<sup>12)</sup>。

ところで、さきほど、国立国会図書館の検索システムをもちいて、1800年代刊行の書籍を調べたところ、タイトルに「自治」という語をふくむものが、39件あったことを紹介した。そのうち、「地方自治」というタイトルをふくむものが、実に、15件（38.5%）存在する。ということは、1800年代の時点で、すでに、「自治」＝地方自治という発想があったということになる。しかしながら、「明治政府による『地方自治』制度の確立は、中央における外見的立憲制の導入および政党運動のこの制度への吸収とまさに照応して、自由民権運動の地方的基盤を奪い、村落共同体秩序を官僚制的支配の末端にくみこむ過程をなすものであった」点に留意する必要がある。要するに、「明治憲法下の『地方自治』は本来の『セルフ・ガヴァンメント』の否定の上に成立している」というわけだ<sup>13)</sup>。もっとも、「こうした集権体制の実現は、新政府に対する抵抗要因を蔵していた多元的な旧藩勢力の温存を押しよせるとともに、新政府の高官となった旧下級士族が、かつての領主・上役を支配する正統性を獲得するために、天皇の権威を借用する必要から案出された」ものであった。とはいえ、「慣行を無視した集権体制は、各地に不満を醸成する原因」ともなった<sup>14)</sup>。そのため、「藩閥政府の巨頭のひとりであり、民権運動に嫌悪感を抱いて」いた山県有朋は、「中央における民権派と地方における自立派との媒介路をいかにして切断」するかを模索した。その反面、山県は、「帝国議会に、自由民権の『空論家』でない『老成着実の人物』を迎えるため」の人材育成の場としての「地方自治の舞台」の必要性についても十分認識していた<sup>15)</sup>。そこで、山県は、「住民が自治権を基盤にそのエネルギーを国家に志向する意味をもっておらず」、<sup>16)</sup>「その本質において封建時代の遺習である固有の秩序規範の再生を意味していた」町村の自治を「あみだす」<sup>16)</sup>。つまり、山県は、「固有の慣習である家族的秩序の設定を、自治の名において、地方制度の底辺に定礎し、民心の不満を吸収するとともに、官治機関としての府県を、その上部に配置」したのだ。したがって、「自治町村は、その意味で、官治府県と対立するものではなく、むしろ相互補完の関係」となった。要するに、「『素朴な集権体制』が、固有の慣習と自由民権運動という二つの媒介項をもつことによって、『巧妙な集権体制』へと止揚されたわけ」である<sup>17)</sup>。

その後、「日本の土着的伝統も加味された地方自治が、二〇世紀とともに成長してきた」ものの、「その全体の過程を通じて、地方自治は、もっぱら、国の政治の能率をあげるためのひとつの手段として考案され、是認されていた」わけで、「民主政治の地方的表現とはされていなかった」。したがって、「国の政治が軍国主義に支配される時代になると、それに応じて、地方自治もそういう軍国主義的権力政治の完全な手足になってしまったのである」<sup>18)</sup>。

かくして、「地方自治の日本の特質とは、一言でいえば、地域社会における対立・紛争の

否認、すなわち地方自治における政治の否定に根ざすもの」であり、皮肉にも、「ここでの地方自治は、けっして『みずから治める』という意味での自治ではなく、『おのずから治まる』という意味での自治」でしかなかったのだ<sup>19)</sup>。

## (2) 事典にみる「自治」

さて、わが国の政治学関連の事典において、「自治」ということばは、どのように説明されてきたのであろうか。ここでは、事典にみる「自治」の意味を探りたい。

まずはじめに、中村哲・丸山真男・辻清明の3名を編集委員とする『政治学事典』をとりあげる。この事典は、独立後間もない1954年に平凡社より刊行されたものであるが、いまなお数多くの研究者によって愛用されつづけているのは、周知のとおりである。同事典によれば、「ひろく自治とは人が特定の生活関係を自律的に処理するオートノミーのことをいう」とされている。したがって、「自治」という語を英語におきかえた場合、self-governmentやautonomyということになる。さらに、『政治学事典』では、「この意味における自治は近代市民社会における私的生活においてひろくみとめられているところであるが（私的自治の原則）、公的生活の自治もさまざまな制度を通じて具体化されており、これをひろく民主主義と解することもできる」と記されている。とはいえ、同事典は、「狭義には国の公務員の手によらず、人民みずからの手によつて処理する自治行政」を「自治」と定義している。しかも、「この意味の自治行政という観念」は、「公民自治」と「団体自治」という、「二つの要素の結合から成立している」という。前者の公民自治とは、「とくに中央政府に所属するものとされた以外の行政事務を素人である地方の住民もしくは特定団体の構成員をして処理させるべきであるという観念」をさしており、後者の団体自治は、「国家内の一定の公共団体が国から独立した団体として自己の目的や意思および機関をもつべきであるとされるところに発生する自治の観念である」ようだ。つまり、この考え方は、日本国憲法のなかの「地方自治の本旨」（第92条）と符合する。かくして、「この意味の自治行政は、近代国家においては、一定の地域を基礎とする地域団体の行政としていち早く発達したもので、地方自治が、「自治行政の典型と考えられるようになった」のである<sup>20)</sup>。

1978年に刊行された、阿部斉・内田満編『現代政治学小辞典』では、「自治」という語自体はもられていないものの、『政治学事典』の説明で登場する「自治行政」ということばの解説がなされている。それによれば、「一般に自治とは、自らのことを自らの手によって処理することをいい、従って自治行政とは、国の公務員の手によらず人民自らの手によって処理する行政（民治行政）を意味し、官治行政に対する。この自治の要素は、近代政治の始まりとともにまず地方公共団体のうちに採り入れられ、地方行政が地方住民の手によって行わ

れることになったために、地方公共団体の行政が自治行政と呼ばれるようになった」とされる<sup>21)</sup>。

つぎに、『現代政治学事典』に目を転じよう。同事典によると、「自治」とは、「人びと一個人であれ集団であれ一が、その意思によってみずからのあり方を支配（統治）し、みずからにかかわることがらを自律的に処理することをいう」とされる。そして、「その意義は古くから認識されてきたが、とりわけ近代国家においては、基礎的な制度原理の一つとして憲法構造に組み込まれた。人民・市民・人権・自由・分権・参加などの諸概念と結びついて、立憲国家の制度的仕組みに不可欠の要素とされる。さらに民族・独立などの諸概念と結びついて、国際政治でも重要なはたらきをする」と記されている<sup>22)</sup>。

しかも、「市民社会の成立とともに、自治は近代国家の制度的仕組みに不可欠の構成原理としての地位を獲得した」とされる。これは、「近代立憲国家の統治構造の核心に人民主権が据えられ、『人民（自ら）の統治』（popular government）の制度化がはかられた」ことをさす。「と同時に、国家の統治権能には一定の限界がもうけられ、市民社会の仕組みのなかに広く自治の領域を確保する制度づくりがおこなわれた」のだ。このことは、「いわば一方における自治原理の国家への上昇と、他方における自治原理の社会への下降・拡散という現象が、そこに顕著にみいだされた」ことを意味する。こうして、「市民社会の仕組みのなかに自治の領域を確保する要請は、私的社会生活への国家権力の介入を排除・制限して、私的自治の原則を確立させるとともに、市民社会において重要な機能を営む各種の職能団体や組織に対して一定の自律的権能を付与し、職能自治を発展させた」のだ。具体的には、「経済産業団体、教会や大学、さらに医師・弁護士・建築家などの専門職能分野でも、自治組織の制度化が推進された」わけだ。もっとも、「職能団体とならんで他方の社会組織構成要素とみなされる地域団体についても、その構成員たる住民の自律的権能を保障する地方自治の制度化が推進された」ことはいうまでもない。その意味において、「地方自治は、公的社会生活の領域で機能する『人民（自ら）の統治』のサブシステムであるが、地域社会を基盤にして成り立つことによって、国家と社会とを媒介する役割を期待されている」ということができよう<sup>23)</sup>。

くわえて、同事典によれば、資本主義の発達にともない、自治のしくみは、大きな変化を求められるようになったという。たとえば、「私的自治の原則は、所有権や契約の自由の制限に象徴されるように、少なからぬ変容をよぎなくされた」のだ。とはいえ、「労働組合や各種の協同組合の登場にみられるように、労働や生産から消費にいたるまで広く生活のさまざまな場面に、なんらかの形で自治を生かす仕組みがとりいられる」ようになってきた。他方、公的な領域においても、「地方自治の仕組みに衝撃をもたらし、さらに『人民（自ら）

の統治』という制度原理をも脅かす」ようになった。そうしたなかで、「現代国家は、その運営のために巨大な集権的行政機構を発達させて、中央－地方の政府間関係を揺さぶり、地方自治の危機とよばれるような状況をつくりだした」のだ。しかも、「そればかりでなく、巨大化・複雑化した国家権力装置は、政策形成をめぐる社会諸利益の調整を精緻に仕組まれた各種の制度や機構－たとえば審議会など－をつうじて巧みに操作し、政治の密室化の傾向を強めている」。そのため、「『人民（自ら）の統治』という制度原理は、その実態とのあいだに大きなへだたりを生じているといっても過言ではない」状況におちいつている。「こうした深刻な問題状況のもとで、地方自治をはじめとするさまざまなサブシステムを含めて、『人民（自ら）の統治』のシステムの再点検・再構築が強く求められている」ことは明白だ。その方法としては、具体的にいえば、「中央・地方各政府レベルにおける『開かれたシステム』（政府保有情報および政策形成過程の公開、参加の推進など）の追求、分権化の推進による中央－地方政府関係の革新、社会諸領域における自主管理組織や地域コミュニティ組織の活性化、さらに自由なコミュニケーション活動に媒介された新しいネットワーク組織の構築など」である<sup>24)</sup>。

なお、2000年刊行の『政治学事典』には、「自治」という項目はもられていない<sup>25)</sup>。

では、ここで、地方自治関連の事典に目を向けよう。『地方自治辞典』によると、「自治」とは、「みずから治めること、すなわちみずからに関係することを他からの制約を受けることなく、みずからの意思とみずからの手によって処理することをいう。いいかえれば、独立性と自律性を意味する」とある。広義には、「大学の自治とか教会の自治とかとして用いられることがあるが、一般には、自治には政治上の概念と法律上の概念」の両方があり、「政治上の意義における自治とは、国民が国民として国家の作用に参加すること、すなわち国家の作用がこれを行なうことを本務とする特定の者によってではなく、一般国民としての資格を有する者によって行なわれること、つまり、治者と被治者の自同性が認められることである」とされる。これが、「民衆自治あるいは公民自治」とよばれるものである。他方、「法律上の意義における自治とは、国家の下に国家から独立した団体を設け、その団体の行政は、その団体の存立目的として自己の名において国家の支配から独立して処理することをいう」ようだ。そして、「このような団体は公共団体であるので、いいかえれば公共団体がその存立目的である作用をみずから行なうこと」（＝「団体自治」）を「法律上の意義における自治」とよんでいる<sup>26)</sup>。

また、『地方自治辞典』とおなじ年に刊行された『自治用語辞典』や1987年に刊行された『地方自治百科大事典』をみても、そこには、「自治」という語は、もられていない<sup>27)</sup>。

つづけて、『地方自治の現代用語』をみてみたい。同書によれば、「自治にあたる英語は、

autonomyとself-governmentであるが、それらは必ずしも同義ではない」としたうえで、「autonomyは自律を意味し、他人あるいは集団が他者の統制にしばられずに、自ら規律を定め、自分の意思で自分の行為を律することをさす。この意味での自治とは、必要なルールを自分自身で定めることである。これに対して、self-governmentは自己統治を意味し、集団が規律を定める場合に、集団のメンバーの参加と同意のもとでそれを行うことをさす。この意味での自治とは、集団の意思決定をメンバーの意思にもとづかせることである」と論じられている。このように、「自律と自己統治は、自治の異なる側面に対応するといえるが、しかし両者は論理的には相互に関連しあっている」のだ。つまり、「まず自律は、自律を侵すものに対して、客観的ルールにより守られなければならない。このルールが他者によって恣意的に与えられるなら、自律はきわめて不安定なものになる。したがって、自律が確立されるためには、集団のメンバーが自らルールを作ること、すなわち自己統治が必要とされる」わけだ。また、「他方で、自己統治は集団のメンバーが自律的個人であることを当然の前提としている」ため、自律と自己統治は、「密接に関連しあう」こととなる<sup>28)</sup>。

この文脈でいうと、「地方自治は、地域共同社会に自治の原理を適用したものであって、「自律の側面に対応するのは、団体自治であり、自己統治の側面に対応するのは、住民自治である」ことはいうまでもない。したがって、「団体自治と住民自治が地方自治の本旨をなすといわれるが、この両者も相互に密接に関連することはすでに明らか」というわけである<sup>29)</sup>。

では、最後に、百科事典における「自治」の定義を紹介しておこう。平凡社の『大百科事典』によると、「自治には、個人の自治、集団の自治、地域社会の自治（地方自治）があり、それぞれ問題状況を異にするが、自治に共通するものは自律autonomyと自己統治self-governmentの結合である」とされる。「個人が他者の統制にしばられずにみずからの規範、準則、目的といった規準を定立し、みずからの意見がみずからの行為を律する余地があるとき、そこに個人の自律ないし自治がある」といういい方をする。そして、「自治」は、「自己の意思が自己の行為を統制する能力、意思を行為に具現する能力を要件とする」のであり、「意思と行為を含む行為システムが、全体として他人の介入なしに自給自足する自己制御能力をそなえていなければならない」わけだ。「個人の自律をこのように理解すれば、それはいわゆる〈権力からの自由〉とほぼ同義」となり、「集団および地域社会を個人と類似の主体とみる類推がおこなわれるなら、集団および地域社会についても個人の自律と同様の意味内容において、集団の自律、地域社会の自律を語るができる」のだ。ここで留意しなければならないのは、「集団および地域社会はなにがしかの自律性をもった個人の集合である」ため、「個人の自律と集団ないし地域社会の自律とを調整する規準が定立されなければならない」という点だ。その場合に、「この規準は誰が定立するのか」という問題が提起される。そこで、



「規準の定立が構成員の参加と同意のもとでおこなわれているとき、そこに集団ないし地域社会の自己統治ないし自治があるという。自己統治をこのように解すれば、それは民主主義とほぼ同義」ということになる。かくして、「自律と自己統治がいわゆる〈権力への自由〉を媒介にして結合され、相乗的な効果を発揮するとき、そこに安定した自治が成立する」わけだ<sup>30)</sup>。

なお、「歴史的にみれば、近代的な自治の概念は、王権が貴族、教会、都市などの中世的諸勢力との構想において彼らの特権を剥奪し、これらを新たな国民国家の集権的な支配に服する部分団体に再編成していった過程で、無謬、不可分にして絶対なる主権の概念との相対的な関係において構成されたものであった」。その後、「国民国家のもとに再編成された集団および地域社会がしだいに自己統治の側面を強めながら、自治権について客観的なルールの定立（法治行政）を求め、さらには憲法上の制度保障を求めていく」こととなる<sup>31)</sup>。

### 3 日本における「地方自治」

#### (1) 日本国憲法下の「地方自治」

本論の冒頭で述べたように、「自治」という語は、多様な使われ方をしている。とはいえ、われわれにとって、もっともなじみ深いのは、「地方自治」という用法ではなかろうか。というのは、「『自治』の用語例の多様化は、日本社会における多元的集団化が明治憲法体制下で厳しい枠づけをうけていたことに対応して、一定の限界の内にとどまった」からであり、しかも、「『自治』が『地方自治』という結びつきの形で最も多く用いられたという傾向は、一九四五年まで続いただけでなく、その思考慣習は戦後の日本国憲法体制下にまで惰性によってひきつがれた」からである。とはいえ、「同じ『地方自治』を主流とする『自治』の意味も、社会の変化に伴う時系列の変化を示している」ことはまちがいない。その文脈において、「敗戦後日本国憲法下の『地方自治』が次第に戦前からの惰性としての『中央』に従属するという思考枠組みを克服し『市民自治』の方向を生み出してくる」こととなったのは、周知のとおりである<sup>32)</sup>。憲法学者の宮沢俊義・東京大学名誉教授のことばをかりるならば、日本国憲法で規定された「地方自治」は、「戦前の地方自治とは、根本的にちがった<sup>・</sup>体質を身につけている」ということになる<sup>33)</sup>。

とはいえ、「終戦直後日本国側としては、憲法改正については、政府部内においても民間においても、明治憲法を基本としてこれに必要な改正を行なうという観点に立ち、現行憲法に見るような抜本的改正を考えていなかったから、憲法改正の要目として考えられた中に地方自治が挙げられていなかった」のである。結局、地方自治が、「現行憲法の明文として掲げられるに至ったのは、憲法改正に関する昭和二年二月一三日マッカーサー交付案に基づ

くものであった」事実を忘れてはならない<sup>34)</sup>。ちなみに、このときの草案では、第8章に、地方政治に関する記述があったという。具体的には、以下の3条からなっていた<sup>35)</sup>。

【第八章 地方政治】

第八十六条 府県知事，市長，町長，徴税権ヲ有スル其ノ他ノ一切ノ下級自治体及法人，府県及地方議会並ニ国会ノ定ムル其ノ他ノ府県及地方役員ハ夫レ夫レ其ノ社会内ニ於テ直接普遍選挙ニ依リ選挙セラルヘシ<sup>36)</sup>

第八十七条 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並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ヘシ

第八十八条 国会ハ一般法律ノ適用セラレ得ル首都地方，市又ハ町ニ適用セラルヘキ地方的又ハ特別ノ法律ヲ通過スヘカラス但シ右社会ノ選挙民ノ大多数ノ受諾ヲ条件トスルトキハ此ノ限ニ在ラス

GHQ（連合国最高司令官総司令部）から上記の草案を受けとった日本側において、「昭和二年二月一九日の閣議を最初として数回閣議でその内容が検討され」たものの、「地方自治については何ら見るべき論議なく、これに基づく日本国側の地方自治に関する条文の立案は、専ら憲法改正主任大臣であった松本亟治國務大臣と法制局とに委かされた形となった」ようだ<sup>37)</sup>。この当時、法制局次長としてGHQとの交渉にあたった入江俊郎・元最高裁判所判事は、日本国憲法成立までの経緯について、つぎのように語っている<sup>38)</sup>。

総司令部の根本的な考え方は、新憲法によって国政につき民主化を徹底するに伴い、地方自治も当然これを憲法の一要目として取り上げてその民主化を推進しようとするにあったことは明らかであるが、なおその根底には、戦中、戦後の内務省を中心とする警察力の強力な集権的体制を打破しようとする意図の下に、官選の知事を長として、これが警察権の実権を掌握していた従来の府県の体制を、抜本的に改革しようとするつよい要求が潜んでいたことは、当時憲法改正その他の戦後法制の改革につき、総司令部側と終始折衝したわたくしに、はっきりと印象づけられた。このためであろうと思うが、相手方は、地方公共団体の長の直接公選は極めて強力に要求し、わが方は、市町村については同感であるが、府県については、その長を直接公選とすることを憲法上明記して後で動きがとれなくなることをおもんばかり、知事の選挙については公選であっても間接選挙の方法もあろうと考え、この点は更に具体的に研究して立法の際の問題とする余地を残すことを理由として、憲法の条文からは「直接」の文字を削ることを極力主張したが、

相手方はこの点は極めて強力で断乎として譲らなかった。また、交付案には、当時のわが国の地方自治制度に即して、府県、市町村、首都地方などの用語があったが、これら地方公共団体の種類、名称は将来これを立法政策により適当に改廃することあるべきを考えて、日本側の案では、単に地方公共団体という表現に改めたが、相手方は容易にこれを認めてくれた。また、当時われわれは、憲法に地方自治の一章を設ける以上、地方自治の指導原理を示す一条文を置くべきであるという見地に立って、最初的一条文に「地方自治の本旨」云々の規定を置いたが、これも相手方に反対はなかった。

さて、こうした経緯をへて成立した日本国憲法は、1946年11月3日に公布された。注目の「地方自治」に関する規定は、第8章に記されている。

#### 【第八章 地方自治】

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。

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。

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。

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8章では、「地方自治のあり方」が示されており、具体的には、第92条で、「地方自治の本旨に基く地方自治の尊重とその基本原則を冒頭に謳い」、つづく第93条において、「議事機関および執行機関双方の選任を直接公選の方法によらしめ（首長主義の原理）、地方公共団体の機関の民主化を図らんとし」、第94条で、「地方公共団体が広汎な行政事務について、広汎な権能（自治権）をもつべきことを明示し」、最後の第95条で、「特定の地方公共団体だけに適用される特別法の制定に対する平等権尊重の見地からの制約を掲げている」のである<sup>39)</sup>。とりわけ、第92条にある「地方自治の本旨」は、住民自治と団体自治という2つの要素からなるのは、周知のとおりである。前者の「住民自治とは、地方自治が住民の意

思に基づいて行われるという民主主義的要素であり」、後者の「団体自治とは、地方自治が国からの独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素である」といえよう<sup>40)</sup>。

ところで、「新憲法の理想の実現をめざす教育は、1947（昭和22）年3月制定の教育基本法でも明記され、児童・青少年向けにやさしい文体と挿絵で新憲法の理念を説いた図書が多数出版された」<sup>41)</sup>。その当時の雰囲気伝えるため、ここでは、そうした書籍において、「地方自治」がどのように論じられていたかを紹介しよう。

まずはじめに、「昭和二十二年の『日本国憲法』の発布にあたり、全国の中学生に向けて文部省が編纂刊行した『子供のための憲法読本』」である、『あたらしい憲法のはなし』をとりあげる<sup>42)</sup>。若干、ながくなるが、きわめて興味深い記述であるため、当該箇所をすべて引用したい<sup>43)</sup>。

【地方自治】なぜならば、地方には、その地方のいろいろな事情があり、その地方に住んでいる人が、いちばんよくこれを知っているからです。

戦争中は、なんでも「国のため」といって、国民の一人ひとりのことが、軽く考えられていました。

しかし、国は国民の集まりで、国民の一人ひとりがよくならなければ、国はよくなりません。それと同じように、日本の国は、たくさんの地方に分かれています。その地方が、それぞれ栄えていかなければ、国は栄えていきません。

そのためには、地方が、それぞれ自分で自分のことを治めていくのが、いちばんよいのです。

なぜならば、地方には、その地方のいろいろな事情があり、その地方に住んでいる人が、いちばんよくこれを知っているからです。

自分で自分のことを、自由にやっていくことを「自治」と言います。それで国の地方ごとに、自治でやらせていくことを、「地方自治」と言うのです。

こんどの憲法では、この地方自治ということを重ねて、これをはっきり決めてあります。地方ごとに一つの団体になって、自分で自分の仕事をやっていくのです。東京都、北海道、府県、市町村など、みなこの団体です。

これを「地方公共団体」と言います。

もし、国の仕事のやり方が、民主主義なら、地方公共団体の仕事のやりかたも、民主主義でなければなりません。地方公共団体は、国のひながたと言ってもよいでしょう。

国に国会があるように、地方公共団体にも、その地方に住む人を代表する「議会」が

なければなりません。

また、地方公共団体の仕事をする知事や、その他の主な役目の人も、地方公共団体の議会の議員も、みなその地方に住む人が、自分で選挙することになりました。

このように地方自治が、はっきり憲法で認められましたので、ある一つの地方公共団体だけのことを決めた法律を、国の国会でつくるには、その地方に住む人の意見を聴くために、投票をして、その投票の半分以上の賛成がなければ、できないことになりました。

みなさん、国を愛し、国に尽くすように、自分の住んでいる地方を愛し、自分の地方のために尽くしましょう。

地方の栄えは、国の栄えとってください。

また、中・高校生向けの社会科教科書として、文部省が刊行した『民主主義』には、「明治憲法の下では、中央政府の支配者たちが天下りの命令を出し、地方の政治を動かし、町や村の事情にそぐわないことをも強制した。しかし、今度の憲法の下では、そういうことはできない」との記述がみられる<sup>44)</sup>。

つぎに、憲法普及会の金森徳次郎・副会長があらわした『少年少女のための憲法のお話』（1949年）に目を転じよう<sup>45)</sup>。

人が方々で一所にくらすのは、人情です。それで、国が法律をつくって、その組立や、動き方のすじをきめ、それから先は、その団体が自分でしごとをしていきます（地方公共団体）。

地方団体の長や、その議会の議員は、住民が直接にこれを選挙します。これは、国民の一人一人に自由を認めるのと、似た考えかたです。

国が大原則を示して、地方自治をたしかにしました。

こうした記述からも明らかなように、日本国憲法のなかに、「地方自治」に関する規定がおかれたことが、当時、大きな注目を集めていたようだ。しかしながら、日本国憲法施行（1947年5月3日）から、2カ月後の国会での議論（7月2日）において、つぎのような発言（北村徳太郎・衆議院議員）がなされていたことは、注目にあたいする<sup>46)</sup>。

多年にわたる中央集権が、漸次地方分権に変ることになり、ことに新しい自治法ができて、知事が民衆の手で選ばれば、府縣が完全自治体になつたのであります。一應形の上では民主化ができたのでありますが、さてできてみると、地方分権どころか、たと

えば知事の権限は大幅に削減せられ、中央官廳は、ほとんど競争的に、次から次に直接の出店を地方に出してある。(拍手)事務の複雑化とセクショナリズムは、中央からだんだんさらに地方にまで、はなはだしく拡大強化せられてある実情であります。(拍手)

この中央と地方との間に、またなわ張り問題できわめて見苦しいトラブルが各所に起つておると伝えられております。これまつたく時代逆行であり、かくのごとくにして、敗戦日本の苦しい財政は、いよいよ行政費の膨張に悩まされるという実情であります。

この北村議員の発言からも明らかなように、日本国憲法がスタートした直後の時点で、すでに、「地方自治」の動向をめぐる懸念も顕在化していたというわけである。

## (2) 事典にみる「地方自治」

つぎに、「地方自治」というワードが、前出の事典類で、どのように定義されているかを紹介してみたい。

1954年刊行の『政治学事典』においては、「一定の地域を基礎とする団体が自己の事務を自己の責任において自己の機関によりこれを処理し実現することを地方自治という」としている。それゆえ、「地方自治は、つねに団体自治と住民自治との結合のうえに成立している」わけである。そして、地方自治の政治的意義を説明するにあたっては、「地方団体において自由なる人民の力がやどる。地方自治制度の自由にたいする関係は小学校の学問にたいするそれとまつたくおなじである。それは自由を民衆の手のとどくところへひきわたす。それはひとびとにいかにも自由を使用しいかに自由を役立たせるかを教えこむ。地方自治制度なくしても、民族は自由の政府組織をつくりうるかもしれないが、自由の精神をもつことは不可能である」という、アレクシス・ド・トクヴィルのことばが有益であるという<sup>47)</sup>。

では、1956年刊行の『岩波小辞典 政治』においては、どうであろうか<sup>48)</sup>。そこでは、「広義では、一定地域の住民が、その地域の上に構成している社会の管理を、自主的におこなうことをいう」として、「この意味では、ギリシアの都市国家、中世末期の閉鎖的な自治都市の政治も含まれる。けれども、現在いわゆる地方自治は、近代国家の場合を指すことが多い」とされる。具体的には、「国家の領域を、一定の地方団体に区分し、国家から一定範囲内で、その地域を統治する権限をあたえられている政治形態」のことをいうわけだ。それゆえ、「地方団体の自治権は、国家や他の地方団体にたいする絶対的な自主権ではなく、相対的な分権であるにすぎない」ということになる<sup>49)</sup>。

そして、「近代国家の地方自治が相対的な自治であるため、学者の間では、自治の本質について独立説と伝來說との対立がある」とし、前者については、「地方団体が歴史的伝統で

発展せしめてきた自治を国家が承認したもの」とし、後者に関しては、「国家から一定の自治権を分与されたために地方自治は存在する」との考え方であることを紹介している<sup>50</sup>。

さらに、同小辞典は、明治時代以降の日本が、地方自治の発達した「イギリス・アメリカ等のアングロサクソン系の国」ではなく、中央集権の傾向のつよかった「ドイツやフランスの大陸系の国」に属してきたと論じている。しかし、1947年4月17日に、地方自治法が制定されたことによって<sup>51</sup>、日本は、「住民の選挙によってその地位が任免される議員や主要吏員がおこなう管理、地方財政の可能なかぎりでの自弁とその自主的な管理、全国的規模における地方団体相互の協力」といった、「近代的地方自治の原理を、かなり採用した」ようだ<sup>52</sup>。

同小辞典は、最後に、「地方団体の機能の拡大、それにとまなう財政の窮迫から、各国で、中央政府からの財政補助とそれに関する統制が増大」するなかで、「いわゆる〈新しい中央集権〉の現象が生じはじめている」ことを紹介し、「地方自治の発達している国では、その統制方法も勧告的（自主的）集権であり、中央集権の伝統をもつ国では、反対に強力的集権に走りやすい」と論じている。そして、「この現象に照応して、地方自治は民主主義と不可分か否かが、国際的な政治学界で論争の的となっている」と結んでいる<sup>53</sup>。

つづいて、『現代政治学小辞典』では、「国家の領域を一定の地方団体に区分し、一定範囲内でその地域を統治する権限を国家から与えられている政治形態」を「地方自治」としている。そして、現代国家における地方自治の課題として、「多くの問題について国の優位を認めざるをえないこと、自主的財源に乏しく、国の財政的援助に頼らざるをえないこと、地域的流動性の高度化とともに住民の関心が低下することなど」が列挙されている<sup>54</sup>。

つぎに、『現代政治学事典』で、「地方自治」の項目をみると、そこには、「今日、世界のいずれの国においても、中央政府と地方政府の二つの種類の政府を見いだすことができる」としたうえで、「地方政府は、一定の地域住民の信託によって成立しており、立法、行政、財政について、中央政府から相対的に自立した決定権をもっている。市民の信託によって成立した地方政府が、一定の自主決定権を、国政との関連でもつことを、一般に地方自治という」と記されている。もっとも、「今日の高度に複雑化した社会において地方政府は、政治的権限の行使にあたって、中央政府の動向から自由ではありえない」ことは明白である<sup>55</sup>。

また、「地方自治の二つの類型として、地方自治の英米型と大陸型」が指摘されている。「南アフリカを除く英連邦諸国とアメリカ合衆国に見られる地方自治の形態」である英米型は、「近代国家における中央政府と地方政府の関係が、立法および司法統制を中心として定型化された」ものである。他方、「フランス、ドイツをはじめ南ヨーロッパ諸国に見られる」大陸型では、行政統制が中心となっている。くわえて、「地方自治の法思想・政治思想上の学説として、固有権説と伝來說がある」とされる。前者は、「地方自治権を自然権として地方政府固有の

権利とみなす」考え方で、後者は、「地方自治権を中央政府から伝来ないし付与されたものと見なす」発想であるようだ<sup>56)</sup>。

さらに、同事典では、つぎのようにも明記されている<sup>57)</sup>。

現代国家は、往々にして政治への参加の機会が狭められる社会でもある。地方自治は市民の政治参加の機会を再生する条件となる。地方自治の充実による地方政府と中央政府との対抗関係を創ることは、現代デモクラシーの基礎条件である。また人びとのライフ・スタイルが複雑化し、地域間の経済社会的条件が多様化した今日、市民のニーズに応じた行政の展開は、集権的かつ一元的に実施することを難しくしている。地方自治は、高度工業社会であるがゆえに、重要な意義をもっているといえるであろう。

さて、つぎに、2000年刊行の『政治学事典』のなかの「地方自治」を紹介しよう。そこでは、「地方自治とは、通例、一国内を区分した地域内の住民による自己統治を指す。したがって、地域における民主主義的な政府の構築を意味することから、地方自治を担う団体について、地方政府と呼ぶことも多い。近代国民国家の枠組みから理解すれば、地方自治は、一国の統治機構の一部をなすものであって、独立や主権の保持をいうものではない」との説明が付されている。そして、「基本的に地方自治を成立させる条件として、住民自治と団体自治が必要だといわれる」としたうえで、「住民自治が基礎にあって団体自治ができるとも言うが、自治の原点という観点から言えば、米国のように、地域住民が地方自治体を自らの意思で結成するという形式が、究極の要件といえる」としている<sup>58)</sup>。

さらに、「地方自治には、その自己決定の自由、実質的平等の達成、地域行政ニーズの充足、民主的世論形成、全体主義に対する防波堤、そして『民主主義の学校』機能など様々な役割の発揮が期待されている」のであって、「実際地方自治体は世界各国でそれぞれに様々な機能を担っており、その権能の範囲は国家機能にも比肩されるほどの広がりを見せている国もある」ようだ<sup>59)</sup>。

『政治学事典』では、最後に、このような記述がみられる<sup>60)</sup>。

これまで地方自治については、その歴史的伝統的な意義、すなわち「草の根民主主義」や身近な基礎自治体といった観点が繰り返し強調されてきた。そのなかで先進工業諸国を中心に、1960年代あたりからは、「市民参加」が、そして80年代以降には「地方分権改革」が、文脈を異にしながらも注目を浴びてきた。



そして、ここでいう「市民参加」は、「福祉国家体制下における中央集権の進行に対する地方の側からの異議申し立てという意義」を有しており、「地方分権改革」のほうは、「福祉国家や国民国家の解体ないしは改革の手段を地方自治に求めたものであった」という<sup>61)</sup>。

それでは、つぎに、地方自治関連の事典において、「地方自治」という語がどのように定義されているかをみてみよう。『地方自治辞典』では、「地方自治」とは、「地方における行政を地方の住民の手によって行なうこと。すなわち、地方公共の事務を、国家とは別の人格を有する地方公共団体に移譲し、国の官庁が関与することなく地方の住民がみずからの責任と負担において処理する政治形態をいう」ようだ。さらに、地方自治が必要とされる理由として、「政治的理由」と「行政技術的理由」の2つを指摘し、前者については、「民主政治の母胎であること、国民の自由を保障するための権力分散の要求に適合すること、官僚の支配を排除し行政の民主的統制を容易ならしめること、中央政局変動の余響を地方に波及せしめないこと等」を、そして、後者については、「地方の実情に即した行政を総合的、合理的に処理し、住民の身近においてその絶えざる監視のもとに行政を能率的、経済的に遂行させることができる等」をあげている<sup>62)</sup>。

また、地方自治のかかえる問題点として、「地方自治制度も国の統治構造の一側面であることにより国から完全に独立な地方公共団体は考えられないこと、地方自治も結局は民主主義を達成する方式にすぎず国からする関与が常に必ずしも非民主的であるわけではないこと、社会経済とくに交通機関の発達により各人の生活領域は拡大し地域的閉鎖性は稀薄となりそのかぎりでは古典的な地方自治の観念は修正を必要とされること、全国統一的水準の確保を必要とする行政が増大し、他方開発の熟度の相異等による地域間格差の存在も否定できず地方自治の美名の下における地域的エゴイズムは否定されなければならないこと」が指摘されている<sup>63)</sup>。そして、同辞典の新版では、「このようなナショナル・ミニマムの要請と広域行政の進展等に基づく新中央集権主義の台頭のため、古典的な地方自治の観念は再検討を余儀なくされている」として、「行政事務の再配分と地方財政の強化を伴わないままに、国家のきわめて広範囲な実質的関与を放置・容認しておくことは、地方自治の本旨をそこなう危険のあることを忘れてはならない」との警鐘が鳴らされている<sup>64)</sup>。

つぎに、『自治用語辞典』によると、「地方自治とは、一定の地域を基礎とする国から独立の団体が、その機関により、その事務を、当該団体の住民の意思に基づいて処理することをいう」とされる。くわえて、「地方自治が、本来の自治であるためには」、「地方分権の原理」を体現した団体自治と「民主主義の精神をあらわす」住民自治の「二つの要素が兼ねあわされることが必要である」という。一般的に、「これら二つの要素のうちで、住民自治が地方自治の本質的要素であり、団体自治はその法制度的要素であると説かれる」が、「住

民自治が地方自治において本来の役割を発揮するためには、団体自治が必要であり、逆にまた住民自治のない団体自治は、本来の地方自治とはいえない」のである。「その意味で、地方自治の二つの要素は密接不可分であり、この両者を切り離して考えることはできない」というわけだ<sup>65)</sup>。

さらに、「戦後のわが国の地方制度は、憲法の下に自治法はじめ多くの地方自治関係法令が制定され、地方自治の本旨に基づく組織運営等の確立が図られてきているが、これを通ずる新しい地方自治制度の基本原則」が、3点あるとされる<sup>66)</sup>。

- ア 地方公共団体の自主性、自律性の強化
- イ 自治行政に対する住民参政の拡充
- ウ 地方公共団体の行政執行における公正と能率の確保

同辞典では、こうした「新しい地方自治制度の基本原則」のもと、「昭和30年代初頭まで、各方面における地方制度の整備が図られたが、その後のわが国の地方自治に大きな影響を与えたものは、わが国経済の高度成長と、それに伴う急激な都市化現象の進展である」として、「開発行政、広域行政等の新しい行政需要の処理が必要」になるなど、「地方自治の対象である社会経済の状況に大きな変化」がくわえられたことに着目している。そして、こうした動きを受けて、「地方自治について、古典的地方自治からの脱皮とか、地方自治の転換期」との指摘がなされたことに言及している<sup>67)</sup>。

そして最後に、「今後の地方自治は、古典的地方自治として考えられる静態的な地方自治や比較的閉鎖的な地方自治ではあり得ず、ここにおける国と地方公共団体との関係は、第9次地方制度調査会がその『行政事務再配分に関する答申』において指摘するように、『国も地方公共団体ともに国家の統治機構の一環をなすもので、国は中央政府として、地方公共団体は地方政府として、国民福祉の推進という共通の目的に向つてそれぞれその機能を分担し、相協力して行政の処理にあたらなければならないものである。すなわち、現代国家における両者の基本的関係は、それぞれ機能と責任を分ちつつ、一つの目的に向つて協力する協同関係でなければならない。』」と記されているのは、注目にあたいする<sup>68)</sup>。

つづいて、ながきにわたって、内閣官房副長官の任にあった、石原信雄氏を編集代表とする『地方自治百科大事典』の定義する「地方自治」をみてみたい<sup>69)</sup>。同大事典によると、「地方自治とは、一定の地域を基礎とする団体が、自らの事務を、自らの機関により、当該団体の住民の意思に基づいて処理すること」である。その際、「地方の行政を処理する方式としては、大別して、中央政府が自らの出先機関又は官吏をもって処理させる官治の方式と、地

方の住民が、地方の行政を、自らの機関によって処理する自治の方式があり、地方自治はいうまでもなく後者の方式である。近代国家の政治形態においては、官治と自治が適度に併用されている例が多いが、国民福祉の増進のための行政である社会福祉、衛生、産業、土木、教育等の内政の多くは、地方自治の方式によって行われている」。このように、「内政の多くが地方自治によって行われるのは、一つは民主主義の要請に基づくものであり、一つは行政の総合的処理の要請に基づくものである」といえよう<sup>70)</sup>。

また、『地方自治の現代用語』によれば、「地方自治」とは、「国家の領域を一定の地方団体に区分し、一定範囲内でその地域を統治する権限を国家から与えられている政治形態をいう」ようだ。とはいえ、「この場合、地方団体の自治権は、国家や他の地方団体に対する絶対的な自主権ではなく、むしろ国家主権の許容する範囲内での相対的な自主権であるにすぎない」点を忘れてはならない。さらに、「自治権は、地方団体が歴史的伝統で発展させてきた自治を国家が承認したものである」とする固有説と「国家から一定の自治権を分与されたからこそ、地方自治は存在しうるとされる」伝來說についてふれ、「歴史的事実の説明としては、固有説が正しく、法理論としては、伝來說が正しい」と論じている。ただし、「現代の地方自治には、両面が並存しているとみることもできる」との見解が示されていることにも留意する必要がある<sup>71)</sup>。

さらに、「地方自治の捉え方として、もう一つの重要な問題」である「住民自治と団体自治の競合」についてもとりあげられている。「国から相対的に独立した地方公共団体が設けられ、団体の意思と機関を自ら決定しうることを意味している」団体自治は、「地方分権の原理」を体現しているのに対して、「団体の意思と機関を住民の意思にもとづいて、あるいは住民自身の参加のもとに決定することを意味している」住民自治のほうは、「民主政治の原理を現わしている」。もっとも、「一般にこれら二つの要素のなかでは、住民自治がより重要であり、団体自治はその法制度的前提を成すに過ぎないとされる」ものの、「団体自治が十分に認められていないところでは、住民自治も十分に機能しえないはずであるし、逆に住民自治のない団体自治は、本来の地方自治とはいえない」のである。「その意味で、団体自治と住民自治は、地方自治において密接不可分な関係にあり、両者を切り離して考えることはできない」というわけだ<sup>72)</sup>。

くわえて、「歴史的にみれば、地方自治は主として英米系の国に発達し、ドイツ、フランスなど大陸系の国では、中央集権の傾向が強かった。しかし今日では、両者の傾向はだんだんと融合しつつある」といわれる。その文脈において、「わが国の旧来の地方自治制は、大陸系の国を範としてきたが、第二次大戦後は憲法によって地方自治が保障され、現行の地方自治法では、近代的な地方自治の原理が大幅に制度化されている」ようである。そして最後

に、「ただ一般に、現代国家における地方自治は、多くの問題について国の決定的優位を認めざるをえないこと、自主的財源に乏しく、国の財政的援助に頼らざるをえないこと、地域的流動性の高度化とともに住民の関心が低下することなど、多くの問題点を含んでいる」との指摘がなされる<sup>73)</sup>。

つぎに、百科事典の定義する「地方自治」に目を転じてみよう。『世界大百科事典』では、「一般に自治行政とは、国家によって行政上の法能力を付与されている国家内に組織された団体が、ある程度に国家意思から独立して、その団体自身の行為としておこなうところの行政である」とされている。そして、「この種の行政をおこなうことをその存立目的とする団体はひろく公共団体といわれる。すなわち、自治行政とは公共団体のおこなうところの行政である。そして、公共団体の一種に地方公共団体があるから、地方自治local autonomy, local self governmentは地方公共団体のおこなう自治行政と定義することができる。地方自治の観念が、しばしば団体自治と住民（人民）自治という二つの要素の結合から成ると説明されるのも、このことを意味している」そうだ<sup>74)</sup>。

また、「地方自治は〈団体自治〉であるといわれる場合、そこでは国家のもとに一定の土地の区域を基礎とする人の結合から成る独立の公共団体（すなわち地方公共団体）の存在が前提とされている。独立の団体であるとは、それが団体所属者の共同の福祉の増進という存立目的をもち、これを実現しようとする団体の意思とこの意思を具体化すべき団体の機関とを備えていることを意味する」。かくして、「地方自治とは、まずこのような国家内の団体に対して国家が行政に関する法上の能力を付与するときに成立する概念である」といえよう。これは、「自治行政に関する団体の能力は国家のもとにおいてはじめて法上の能力としての品質をもちうる」ということを意味する。つまり、「地方公共団体の権能としての自治権は国家から伝来し与えられたものとみなければならない」というわけだ。しかしながら、「これに反し、自治権の根拠が団体それ自身に固有のものであるとする学説がある」。この「固有権の理論を地方自治の歴史的・社会的実体としての地域団体の意義と価値とを高く評価し、その自主性を尊重すべきであるという政策論的主張として理解するかぎり、この見解には傾聴すべきものがある」と論じられている。とはいえ、再度、「自治行政の権能は団体に固有のものではなく、国家から伝来したものである」として、「そのかぎりにおいて、地方自治は国家が欲するがゆえに存在し、国家が欲する限度においてのみ存在しうる」との見解が提示される。そして、「このことと地方自治の主体としての地方公共団体の自治の権能が国家との関係においてできうるかぎり自主的自律的でなければならないということとは矛盾するものではない」と付言している<sup>75)</sup>。

他方、「地方自治という概念のいま一つの構成要素」である〈住民自治〉については、つ

ぎのように述べられている<sup>76)</sup>。

自治とは、この場合その字義の示すように、自分たちのことは自分たちの手によって処理することを意味する。この意味での自治は政治上の意義における自治とも呼ばれるものであり、それは直接には官僚的支配に対立する概念である。地方自治は、またかかるものとしての自治行政、住民自治でもなければならぬ。すなわち、地方公共団体の行政がその団体の構成員たる地方住民の意思にもとづいておこなわれなければならない。もちろん、住民自治とはいうものの、今日の複雑な行政をすべて全住民の意思によっておこなうことは実際問題として不可能である。したがって、現実には多くの場合、住民の行政参加は選挙による代表者の選択に限定されざるをえない。すなわち、住民自治は原則としては間接（代表）民主政の形態をとることになる。しかし、住民自治がこのような間接的な形態をとるかぎり、それが真の住民の意思による行政を必ずしもつねに保障することにはならない。ことに、地方行政がますます複雑になりつつある現在、この意味での行政の民主的保障はいよいよたいせつな問題になりつつある。住民の代表者による行政運営とならんで、直接請求その他の直接民主政の方式が新しく検討されるにいたった理由である。

同大百科事典によれば、このように、「地方自治とは、一定の地域を基礎とする地方公共団体の行政をその地方の住民をして自らの責任においておこなわせることであり、この意味で、それは団体自治と住民自治の総合の上に成り立つ観念である。この二つの要素は密接に関連するが、観念としては区別されなければならない」のである。「そして、この両者のうちのいずれを欠いても、真の意味での地方自治とはいうことができない」のだ<sup>77)</sup>。

つづいて、『大百科事典』の解説に注目する。それによると、「地方自治とは地域社会の自治のことであり、個人の自治、集団の自治と同様に、自律autonomyと自己統治self-governmentとの結合形態である」ようだ。「すなわち、ある地域社会がこれを包括する国民国家の主権との関係において一定の自律性を有するとき、その地域社会には団体自治があるという。また、ある地域社会の統治がその構成員である住民の参加と同意にもとづいておこなわれているとき、その地域社会には住民自治が成立しているという」ことになる。そして、「この自律（団体自治）と自己統治（住民自治）は不即不離の関係にある」と断じられる<sup>78)</sup>。

さらに、この「不即不離の関係にある」、「自律（団体自治）と自己統治（住民自治）」についての説明がつづく。まず、自己統治の側面からは、「構成員である住民が自律的人格でないところに自己統治はありえない」とされる。他方、自律という面からは、「地域社会

の自律が安定的なものであるためには、なんらかの制度的保障が必要である」として、以下の3点があげられている。「すなわち、第1に、自律的領域（自治権の範囲）を画する客観的な法令が制定され、この自治権を侵犯しかねないような他団体の行為が制約されなければならない。第2に、自治権の範囲をめぐる紛争が生じたときには、上記の法令にしたがって裁定する仕組みが確立されていなければならない。そして第3に、他団体によって法令を逸脱した不当な侵犯がなされたときには、これを排除する権利が確立されなければならないのである」と。そして、「この自治権の範囲を画する客観的な法令を制定するのは誰か。そして裁定をするのは誰か。もしもこれらが他団体の機関であるとき、ことにこの地域社会を包括する国（中央政府）の機関であるとき、自律は容易に安定しない。自治権の範囲は、中央政府の機関である国会、内閣、各省、裁判所などのそのときどきの恣意によって変動してしまうおそれがあるからである。そこで、ある地域社会が真に自律的な主体であるためには、この地域社会の住民がより広域的な地域社会の統治にも参加し、さらに国民国家の中央政府の統治にも参加する主体でなければならない」ということになる。換言するならば、「ある地域社会の住民はみずからの自治権を支える制度保障そのものの形成と運用にも参加し、この過程を統制する権能をもっていなければならないということである」。かくして、自律は、「一段高次の自己統治に裏付けられていることを要する」のであって、「自律と自己統治がいわゆる〈権力への自由〉を媒介にして結合され、相乗的な効果を発揮するとき、はじめて有効な自治となる。地方自治は団体自治と住民自治の両要件が充足されたときに成立するといわれているのは、このためである」と論じられている<sup>79)</sup>。

つづけて、歴史的にみた近代的な「自治」の概念についての説明も付されている<sup>80)</sup>。

近代的な自治の概念は、歴史的にみれば、王権が貴族、教会、都市などの中世的諸勢力と抗争して、これらの特権を剥奪し、これらを新たな国民国家の集権的な支配に服する部分団体に再編成していった絶対王政の確立過程において、主権の概念との相対的な関係で構成されたものであった。国民国家のもとでも存続することを許された地域社会の自治権は主権の一方面的な意思による授權ないし譲歩として理論構成されたのである。しかし、王権と中世的諸勢力との抗争と妥協の様相は各国ごとに異なり、一口に絶対王政期の中央集権体制といっても、その集権の形態と程度には大差があった。そこで、地方自治についても多様な類型が生まれてきたのである。

つぎに、『ブリタニカ国際大百科事典』〔第3版〕では、「地方自治」は、つぎのように紹介されている<sup>81)</sup>。

今日一般にいずれの国においても、国家全体の統治に責任を負う中央の統治機関とは別に、国家の一定区域内において一定の範囲内で施策の決定と執行にあたる地方機関が設けられている。これらの地方機関が、中央の統治機関の単なる出先機関として完全にその統制下にある場合と異なり、制度上は一応自立した存在として認められ、国家の許容する範囲内ではあるがその決定と執行において多かれ少なかれ自由を有する場合、それは「地方自治」と呼ばれる。

最後に、戦前に刊行された『改訂縮刷 社会科学大辞典』では、以下のように記されている<sup>82)</sup>。

地方自治とは地方団体の行ふ自主的な統治及び行政を指稱して謂ふ。自主的とは固より國家又は中央政治に對して獨立的な行動を爲し得る限界内の自由である。地方団体は元來國家の成立を俟つて、それ以前の地方的聚落又は地方的統治團體が、地方団体として初めて成立したものである。従つて、その自治に自ら制限のあるは怪むを須ひない所である。

さらに、同大辞典は、「元來自治政の意義は多義であつて一に定むるは困難である」としつつも、「が、凡そ次の二箇の要素を有してゐるものと見て差支あるまい」と述べている。そして、その1つとして、「人民参政の意義に基くもので、地方集團、又は一定の地域の統治をば、直接に國家又は中央政府、即ち市町村制に云う官の手に依らず、當該地方の人民に於て處理せしめ、以て國民自治の實を擧げしめんとするに在る。これは恰も議會の開設によつて國民参政を認めたのと同巧異曲である。かやうな形式に於て参政を要求したものが、地方民の側であつたか、國家の統治者の側であつたかは一箇の歴史的事實であつて、各國の場合に於て異つて居よう」としたうえで、「我國明治維新の地方制度改革も亦た民權自由の運動による國民参政の要求に動かされた所無きにしもあらずだが、主としては明治政府の國家統一の必要から生れ出たものと見られる」と論じている。「ともかくも、地方自治の概念は人民参政と云ふ政治的意義をその一つの支柱として有してゐる」わけだ<sup>83)</sup>。

他方の要素としては、「團體の意思及び組織の意思能力の附與である」とし、「國民参政の意義を有する地方自治も、この自己の團體意思を構成し、その機關を動かす能力を持たなければ、地方団体としての自治は無意義なものである。一箇の團體が團體として存在を有するのは、その固有の意思と活動とに依るのである。だから、その意思活動の所産を通して、團體そのものの存在が認識せられる場合がある」と述べている。「要するに、地方住民の意

思によつて共同機關を組織し、その意思を構成せしめ、地方生活を規律せしむることは自治政の本質的要素と云ふことができる」わけだ。そして、これら「二箇の概念的要素の中、前者は地方團體と國政との關係に現はれ、後者は地方團體の基礎を示す。共に地方自治の要素として缺くべからざるものである」と断じている<sup>84)</sup>。

こうした認識のもと、「地方自治の二大作用たる委任事務と固有事務との區別は、之を區別する實益なきにしもあらずであるが、共に地方自治の作用としては同一であつて、決して本質的の區別があるのではない。國家の法令による委任事務と雖も、一度委任されたる以上は固有事務と同じく地方自治の事務となる。それは地方自治の方の概念的要素から當然に演繹される所である。然し乍ら委任事務が無制限に中央政府の意思によつて地方團體に課せられることが、地方政策として好ましくないことは云ふまでもない。従てこれに對して一方法律に依る準據を定むると共に委任事務の増大に伴うて國庫負擔を増加し、地方團體の負擔を輕減することが必要である。こは我が地方制度の當面する難局を打破する良策たるのみならず地方自治の國家に於ける本質的意義を徹底せしむるものである。そは地方自治の概念から理解される所である」との結論がみちびかれている<sup>85)</sup>。

#### 4 結び

以上、「自治」「地方自治」という語が、日本において、どのように定義されてきたかをみてきたが、ここで、東京大学社会科学研究所で教授をつとめた井出嘉憲氏の興味深い指摘を紹介しておこう<sup>86)</sup>。

通常の用い方では、地方自治と地方政府という二つの言葉のあいだには、少なからぬ距離があることは確かである。ところが、この二つの言葉は、よく知られているように、ローカル・ガバメントという英語におきかえることができる。この場合には、地方自治は地方政府と重なり、同義語になるわけである。それなのに、ローカル・ガバメントが日本語に訳されるときには、地方自治という訳語がもっぱらあてられ、地方政府とは訳されない。

このことは、地方自治体が国の政府（ナショナル・ガバメント）に対する地方の政府（ローカル・ガバメント）にほかならないという発想が、わが国ではきわめて弱いということを物語っている。政府とくれば、それに結びつくのは国であり、国以外には考えられない。他方、自治体はどこまでも自治体であつて、政府とみなされるしろものではないとされているのである。



井出氏が指摘するように、「わが国において地方政府という言葉が一般になじみがうすいのは、決して偶然の結果ではない。言葉は認識と表徴の道具である。そうした道具を用いて認識され、表徴される当の対象、いかえれば、言葉に見合う実体とでもいうべきものが十分に熟していなければ、言葉そのものも十分に成熟した形で通用することはできない。地方政府という言葉の欠落も、それなりの背景があつてのことといわなければならない」のだ<sup>87)</sup>。そして、井出氏は、つぎのようにつづける<sup>88)</sup>。

そうした観点から問題を掘り下げていくと、必然的に、わが国における地方自治の伝統的なあり方にぶつかる。わが国の地方自治は、それが“近代的な”制度として制定された当初から、政治とは無関係の存在でなければならぬとする、強いたてまえの下におかれてきた。つまり、地方自治は、公民たる住民が義務として公共事務の処理＝〈行政〉に参加することにほかならず、〈政治〉もしくは〈統治〉にかかわる要素はそこから排除されるべきだと考えられてきたのである。

統治は国の段階ではありえても、地方自治体の段階ではありえない。地方自治体はもっぱら行政の文脈でとらえられるべきであるとする、こうした見方に従えば、国と自治体、中央と地方とは、まったく異なった、べつべつの世界を形づくることになる。いずれも行政の要素を含んで成立している限りではある程度の共通性を有しているが、しかし、一方では政治の要素がはいり込むことが認められているのに対して、他方ではそれが認められていないという、大きな質的な差が存在するのである。

ここで、統治の機構として、政府というものを考えれば、当然、政府は国においてのみみいだされるものとなる。もともと、政府は、ガバメントという言葉が同時に統治とか政治とかいう意味あいを含んでいることからわかるように、行政の要素だけではなく、政治の要素をも含んで初めて成立する概念である。その意味では、自治をもっぱら行政の文脈でとらえ、政治の要素を否定するたてまえをとっていたわが国に、地方政府という考え方が成立しなかったのは、まことに当然のことであつたといえよう。

こうした井出氏の指摘は、これまでの日本の「自治」の実態を端的に示しているように思えてならない。これは、「わが国の地方自治制はその出発点においてすでに非政治的な性格を付与されていた」ことと大いに関係がある<sup>89)</sup>。

とはいえ、「地方自治とは、広い意味における『自治』の一つの形態である」ことだけは、動かしがたい事実である。つまり、「『自治』とは、根本的には、人がみずから治めること、人がみずからの行動を自律的にみずからの責任において規律することであり、議会制度もこ

の意味では自治の形態であり、また国民の自由の保障も、広い意味においては自治の現われである」。したがって、「地方自治とは、このような自治の観念が地方（一定の地域社会）の政治や行政の上に現われたものにほかならない。すなわち、地方自治とは、根本的にいえば、地方の政治・行政をその住民みずからの意思により、みずからの責任と負担において行うことを意味する」のである<sup>90)</sup>。われわれは、このことばをかみしめつつ、「自治」を実践していくことが肝要ではなかろうか。

## 注

- 1) 『広辞苑』〔第6版〕(岩波書店, 2008年), 1244頁。
- 2) これは、1984年8月から2009年12月31日までの数字である。また、おなじデータベースの「1945～1986年-昭和(戦後)-」で調べると、13,137件の記事がヒットする。
- 3) 石田雄『一語の辞典-自治-』(三省堂, 1998年), 6頁。
- 4) 佐藤功『日本国憲法概説』〔全訂第5版〕(学陽書房, 1996年), 529頁。
- 5) ただし、「結局明治憲法には地方自治の規定は置かれなかった」ものの、「地方自治は明治初年以來極めて重要視され、明治憲法制定の準備段階においては、地方自治を憲法上の一要目として取り上げるか否かが論議の対象となったこと」があるという。こうした経緯をふまえて、「明治政府は、地方自治を明治憲法の制定、施行の裏付けとして、極めて重要視していたことは顕著な事実なのである」と指摘する論者もいる(入江俊郎「憲法と地方自治」自治省編『地方自治法二十周年記念 自治論文集』〔第一法規, 1968年〕, 3頁)。
- 6) 小滝敏之『地方自治の歴史と概念』(公人社, 2005年), 99頁。
- 7) 丸山高満監修『新版 地方自治辞典』(良書普及会, 1986年), 451頁。
- 8) 石田, 前掲書『一語の辞典』, 16-17頁。
- 9) 同上, 12-13頁。
- 10) 同検索システムでヒットした39件は、以下のとおりである。なお、このうち、6件は、1800年代のものとされているだけで、具体的な年代が判明していないことを付言しておく。ちなみに、書籍のならば順は、年代順ではなく、検索結果のままである。
  1. 安蘇郡自治制研究会講義録/高田早苗〔他〕。一斎藤音松, 明22.4
  2. 香川県三木山田二郡ヲ合併シテ自治郡トナスベキ理由/大場長平。一大場長平, 明24.1
  3. 家庭叢談。第4-28, 31-65号, 65号号外。一慶応義塾出版社, 明9-10  
【内容細目】第65号 自治ヲ論ズ(福沢諭吉)
  4. 静岡県自治区便覧/杉本平七。一静陵館, 明22.3
  5. 市民。一民友社, 明28.7。一(青年叢書; 第3巻)  
【内容細目】自治制度
  6. 新演説。第1集(第1-5号)/伊東武彦。一大成館, 明22-23  
【内容細目】地方自治に関する華族の権利義務(青木周蔵)  
自治の精神(志賀重昂)
  7. 自治業界發達誌/東京日々通信社。-[出版者不明], [18-]
  8. 自治行政論/都筑馨六。一都筑馨六, 明25.6
  9. 自治興新論/井上友一。一早稲田大學出版部, [18-]。一([早稲田大學第廿九回政治經濟科講義録])
  10. 自治新制市町村会法要談/田中重策。一斯文堂, 明22.11
  11. 自治制/桑田熊三。一東京専門学校, [明28]。一(東京専門学校政治科第8回1年級講義録)

「自治」の意味

12. 自治制研究会講義筆記／モツセ。－[出版者不明]，[18－]
13. 自治制講義。第1－12号／モツセ [他]。－3版。－日本書籍，明23.1
14. 自治政講義録。第1－20号／モツセ，ラートゲン [他]。－自治政研究会，明21，22
15. 自治制理論。第1編／東金富祐，館野与一郎。－館野与一郎，明24.12
16. 自治政論。第1，2巻／バシュロー [他]。－日本出版，明16，17
17. 自治論／李拔（リーバー） [他]。－〔 〕，明13.3
18. 自治論纂。－独逸学協会，明21.5
19. 自由自治。第1冊／フランツ・リーベル [他]。－谷山楼，明9.12
20. 政事談自治之解釈／岡半治。－岡半治，明25.4
21. 大家演説。－東雲堂，明23.10  
【内容細目】自治の精神（志賀重昂）
22. 泰西雄弁大家集／維廉・阿斯福（ウキリアム・オキスホルド） [他]。－巖々堂，明12.10－12  
【内容細目】民人自治論ト社会同等論ノ異同ヲ弁ス（洞加比爾）
23. 第二回学士会通俗学術講談会筆記／伊藤基之。－伊藤基之，明24.10  
【内容細目】自治制ノ精神（織田一）
24. 地方自治財政論／石塚剛毅。－博文館，明27.6。－（社会文庫；第12編）
25. 地方自治市町村制度並理由書／菅原道明。－福島新聞社，明21.5
26. 地方自治者及ビ国会代議士ニ告グ／加竹＝。－加竹＝，明22.4
27. 地方自治制論／清水澄。－早稲田大學出版部，[18－]。－（[早稲田大學第三十回政治經濟科講義録]）
28. 地方自治制論／清水澄。－早稲田大學出版部，[18－]。－（[早稲田大學第三十一回政治經濟科講義録]）
29. 地方自治制論／清水澄。－早稲田大學出版部，[18－]。－（[早稲田大學第三十二回政治經濟科講義録]）
30. 地方自治分権制度／小林二郎。－精華堂，明21.6
31. 地方自治論／松永道一。－有隣堂，明20.10
32. 地方自治論集／独逸学協会。－八尾書店，明25.5
33. 町村制市制釈義／壁谷可六，上野太一郎 [他]。－同労働出版部，明21.5  
【サブタイトル】地方自治之制度
34. 新潟県市町村自治区域新旧町村全図 [地図資料]／永井独衆造。－5版。－松田周平，明治28
35. 日本人。第1－3集／大淵瀧。－巖々堂，明22  
【内容細目】自知自治は立国の本（辰巳小次郎）  
自治の精神（志賀重昂）
36. 日本人民。前編／得能正通（虎山）。－巖々堂，明21.10  
【サブタイトル】独立自治。前編
37. 学国地方自治一斑。第1，2／荒川邦蔵。－内務省庶務局，明治17
38. 学国地方自治行政説略／野村靖。－通信省，明19.6
39. 名家演説集誌。第11－20号／渡辺隆。－法木徳兵衛，明15  
【内容細目】中央干渉ノ政略ヲ省キ地方自治ノ基礎ヲ建ツベシ（肥塚竜）
- 11) もっとも、「わが国の地方自治制度の起点は、1871年に戸籍法の制定に伴って創設された大区と小区」であるという事実にも留意する必要がある（阿部齊『現代日本の地方自治』（財団法人 放送大学教育振興会，1999年），11頁）。
- 12) 入江，前掲論文「憲法と地方自治」自治省編，前掲書『自治論文集』，5頁。
- 13) 石田，前掲書『一語の辞典』，26－27頁。
- 14) 辻清明『日本の地方自治』（岩波書店，1976年），171頁。
- 15) 同上，177頁。

- 16) 同上, 179頁。
- 17) 同上, 180-181頁。
- 18) 宮沢俊義『公法の原理』（有斐閣, 1967年）, 277頁。
- 19) 阿部, 前掲書『現代日本の地方自治』, 13頁。
- 20) 下中邦彦編『政治学事典』（平凡社, 1954年）, 560頁。
- 21) 阿部齊・内田満編『現代政治学小辞典』（有斐閣, 1978年）, 118-119頁。なお, 1999年に, 同小辞典の新版が, 刊行されているが, そこには, 「自治」「自治行政」のいずれの語も, もられていない（阿部齊・内田満・高柳先男編『現代政治学小辞典』（新版）〔有斐閣, 1999年〕）。
- 22) 井出嘉憲「自治」株式会社 大学教育社編『現代政治学事典』（ブレーン出版, 1991年）, 400頁。
- 23) 同上, 400-401頁。
- 24) 同上, 401頁。
- 25) 猪口孝・大澤真幸・岡沢憲英・山本吉宣・スティーブン・R. リード編『政治学事典』（弘文堂, 2000年）。
- 26) 久世公堯監修『地方自治辞典』（良書普及会, 1967年）, 212頁。なお, 同辞典の新版では, 「公民自治」という部分が, 「住民自治」という語におきかえられている（丸山監修, 前掲書『新版 地方自治辞典』, 278頁）。
- 27) 自治大学校編『自治用語辞典』（帝国地方行政学会, 1967年）および石原信雄編『地方自治百科大事典 3』（ぎょうせい, 1987年）。なお, 『自治用語辞典』に関していえば, 全訂版から, 「自治権」という語がもらえるようになったものの（自治大学校編『全訂 自治用語辞典』（ぎょうせい, 1978年）, 429-430頁）, 2000年刊行の『新自治用語辞典』においても, 「自治」というワードは, 登場していない（新自治用語辞典編纂会編『新自治用語辞典』（ぎょうせい, 2000年））。
- 28) 阿部齊・寄本勝美編『地方自治の現代用語』（学陽書房, 1988年）, 117頁。
- 29) 同上, 117-118頁。なお, 同書は, その後, 全訂版（1994年）, 新版（1996年）, 新版第一次改訂版（2000年）, 第二次改訂版（2005年）と版を重ねているが, 「自治」に関する解説は変わっていない。
- 30) 西尾勝「自治」下中邦彦編『大百科事典 6』（平凡社, 1985年）, 914頁。
- 31) 同上, 914-915頁。
- 32) 石田, 前掲書『一語の辞典』, 10頁。
- 33) 宮沢, 前掲書『公法の原理』, 277頁。
- 34) 入江, 前掲論文「憲法と地方自治」自治省編, 前掲書『自治論文集』, 11-12頁。
- 35) <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryu/03/076/076tx.html>（2009年12月25日）。
- 36) ちなみに, 国立国会図書館にのこる史料では, この仮訳に, 3箇所の鉛筆書きが付されており, 「府県知事, 市長, 町長, 徴税権ヲ有スル其ノ他ノ一切ノ下級自治体及法人《ノ行政長》, 府県《議会》及地方議会《ノ議員》並ニ国会ノ定ムル其ノ他ノ府県及地方役員ハ夫レ夫レ其ノ社会内ニ於テ直接普通選挙ニ依リ選挙セラルヘシ」となっている（[http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryu/03/076/076\\_034l.html](http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryu/03/076/076_034l.html)〔2009年12月25日〕）。
- 37) 入江, 前掲論文「憲法と地方自治」自治省編, 前掲書『自治論文集』, 13頁。
- 38) 同上, 14-15頁。
- 39) 久世公堯『地方自治制度』（第一法規, 1973年）, 40頁。
- 40) 芦部信喜『憲法』（新版 補訂版）（岩波書店, 1999年）, 329頁。
- 41) <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryu/05/154shoshi.html>（2009年12月25日）。
- 42) 文部省『あたらしい憲法のはなし』（東京出版, 1995年）, 2頁。
- 43) なお, ここでの引用は, 復刻版をもとにしている（同上, 71-74頁）。
- 44) 文部省『民主主義』（教育図書, 1949年）, 121頁。
- 45) <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryu/05/156/156tx.html>（2009年12月25日）。
- 46) 『第一回国会 衆議院会議録 第九号』1947年7月3日, 59-60頁。

## 「自治」の意味

- 47) 長浜政寿「地方自治」下中編、前掲書『政治学事典』、897頁。同事典では、同時に、ジェームズ・ブライスの「地方自治は『民主主義の源泉であるだけでなく学校である』」ということばも紹介されている。
- 48) ちなみに、同小辞典には、「自治」という語の解説はもられていないことを付言しておく（辻清明編『岩波小辞典 政治』（岩波書店、1956年））。
- 49) 同上、123頁。
- 50) 同上。なお、この版および増訂版では、「独立説」という語がもちいられているが、同小辞典の第3版では、「固有説」となっていることを付言しておく（辻清明編『岩波小辞典 政治』（増訂版）（岩波書店、1963年）、123頁および辻清明編『岩波小辞典 政治』（第3版）（岩波書店、1975年）、169頁）。
- 51) 同法の施行は、同年5月3日である。
- 52) 辻編、前掲書『岩波小辞典』、123頁。
- 53) 同上。
- 54) 阿部・内田編、前掲書『現代政治学小辞典』、191頁。なお、1999年に刊行された同小辞典の新版においても、ほぼおなじ解説が付されている（中村五郎「地方自治」阿部・内田・高柳編、前掲書『現代政治学小辞典』（新版）、301頁）。
- 55) 新藤宗幸「地方自治」大学教育社編、前掲書『現代政治学事典』、666頁。
- 56) 同上、666-667頁。
- 57) 同上、667頁。
- 58) 新川達郎「地方自治」猪口・大澤・岡沢・山本・リード編、前掲書『政治学事典』、732頁。
- 59) 同上、732-733頁。
- 60) 同上、733頁。
- 61) 同上。
- 62) 久世監修、前掲書『地方自治辞典』、343-344頁。
- 63) 同上、344頁。
- 64) 丸山監修、前掲書『新版 地方自治辞典』、451頁。
- 65) 自治大学校編、前掲書『自治用語辞典』、565-566頁。
- 66) 同上、566頁。
- 67) 同上。
- 68) 同上、567頁。なお、初版では、「地方自治」に関する説明は、13の段落からなっていたが、三訂版（1988年）からは、9段落になり（自治大学校編『三訂 自治用語辞典』、〔ぎょうせい、1988年〕、557-558頁）、最新の『新自治用語辞典』では、記述が、6段落にまで減少している（新自治用語辞典編纂会編、前掲書『新自治用語辞典』、608頁）。
- 69) 同大事典において、「自治」という語に関する説明はなされていない（石原信雄編『地方自治百科大事典 4』（ぎょうせい、1987年））。
- 70) 同上、196頁。
- 71) 阿部・寄本編、前掲書『地方自治の現代用語』、204-205頁。
- 72) 同上、205頁。
- 73) 同上。なお、同書は、その後、4回の全面改訂をおこなっているが、「地方自治」に関する説明は、これと同一であることを付言しておく。
- 74) 長浜政寿「地方自治」下中邦彦編『世界大百科事典 14』（平凡社、1966年）、781頁。なお、同大百科事典には、「自治」に関する解説はもりこまれていない。
- 75) 同上。
- 76) 同上、781-782頁。
- 77) 同上、782頁。
- 78) 西尾勝「地方自治」下中邦彦編『大百科事典 9』（平凡社、1985年）、721頁。
- 79) 同上、721-722頁。

- 80) 同上, 722頁。
- 81) 佐藤竺「地方自治」フランク・B・ギブニー編『ブリタニカ国際大百科事典 11』〔第3版〕(ティビーエス・ブリタニカ, 1995年), 769頁。なお, 同国際大百科事典の初版(1974年), 改訂版(1988年), 第2版改訂版(1994年)においては, 「地方自治」という項目はもられておらず, 「地方制度」として, 同種の説明がなされている。
- 82) 蛭山政道「地方自治」社会思想社編『改訂縮刷 社会科学大辞典』(改造社, 1932年), 721頁。ちなみに, 同大辞典には, 「自治」という語はもりこまれていないものの, 「自治制」ということばはもられている。ただし, 「自治制」の説明の欄には, たんに, 「『地方自治』の項を見よ」と記されているだけである(同上, 442頁)。
- 83) 同上, 721頁。
- 84) 同上。
- 85) 同上。
- 86) 井出嘉憲『地方自治の政治学』(東京大学出版会, 1972年), 4頁。
- 87) 同上, 5頁。
- 88) 同上, 6頁。
- 89) 阿部, 前掲書『現代日本の地方自治』, 12頁。
- 90) 佐藤, 前掲書『日本国憲法概説』〔全訂第5版〕, 529頁。