

# 地方自治制度の要点

## —地方自治の意義・歴史と 地方公共団体の役割—

武庫川女子大学経営学部教授 金崎 健太郎

### 1 はじめに

地方公共団体が提供する行政サービスは国民の生活に欠かすことのできないものであり、地方分権の進展とともにその重要性は益々高まっている。我が国はかつて経験のしたことのない人口減少局面に入り、多くの未知の課題への対応を迫られているが、個々の政策課題への対応を検討していくにあたっては、課題の本質や解決策を探ることはもとより、地方自治を担う地方公共団体として何が求められるのか、また何をなすべきなのかを、憲法や地方自治法が地方公共団体に与えた役割やその経緯から辿っていくこともまた有効な方策である。本稿では地方自治の意義とその歴史、そして現在の地方自治制度が地方公共団体に求める役割について概観する。

### 2 地方自治の意義

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、その構成員である住民の意思に基づき、自らの機関によって決定し処理することである。地方自治の理念を考える際に必ず登場するのが住民自治と団体自治という二つの理念である。「住民自治」とは地域の行政をその地域の住民の意思に基づき自主的に処理するということであり民主主義の原理を包含する。一方「団体自治」とは地域の団体が国とは独立して自主的に地域の行政を処理するという理念であり自由主義の原理を包含する。この2つの理念を併せ持つのが地方自治である。憲法ではこれらを「地方自治の本旨」とし、これに基づいて制度化を行うべきものとしている。

地方自治の根拠（由来）には諸説が存在する。そ

のうち固有権説は、自治権は地方公共団体が持つ固有かつ不可侵の権利であるとする。それに対して伝説は、地方自治は国の統治権に由来し、国家が授権ないし委任することによって初めて存在するとする。現在では国家が憲法で地方自治という制度を保障しているとする制度的保障説が通説的見解となっている。これら地方自治の法的性格は地方自治制度を国が法律によって廃止することができるのかといった核心的な問題において差異が出るものの、現在の憲法下における地方自治制度のあり方やその内容に大きな影響を及ぼすものではない。

民主主義を採用している近代国家はいずれもその統治のシステムとして地方自治を採用しているがその形態は様々であることから、地方自治制度の設計は国の統治機構のあり方として考えるべきである。地域社会における独立した統治システムの側面と、国家統治システムの一部の側面とを併せ持つ地方自治の役割としては、①地域社会において身近な共通課題を処理する政治・行政の実践の場であること、②民主主義の学校と言われるように民主主義の実践的教育の場であること、③中央政府が混乱に陥った場合にも国全体の安定を確保する安全装置としての役割、④地域ごとの特色ある魅力を形成することで国民生活を豊かにできること、が挙げられる。

### 3 地方自治の歴史(1)～戦前の地方自治制度～

我が国の地方自治制度の歴史は、明治憲法下での戦前の制度と、日本国憲法に基づく戦後の制度との大きく二つに大別することができる。以下戦前の地方自治制度と戦後の地方自治制度に分けてその歴史を見ていく。



**金崎 健太郎 (かなさき けんたろう)**

京都大学法学部卒業、筑波大学大学院システム情報工学研究科博士課程修了。博士（社会学）  
1992年自治省（現総務省）入省。佐賀県財政課長、佐賀県総括政策監、和歌山市副市長、サッカーJリーグ（株）サガン・ドリームス取締役、総務省選挙部企画官、札幌市財政局長、内閣官房内閣参事官、東京大学大学院総合文化研究科客員教授、関西学院大学法学部教授等を経て、2020年4月から武庫川女子大学経営学部教授。総務省自治大学校客員教授、全国市町村国際文化研修所客員教授も務める。

**表 1 戦前の地方自治制度の変遷**

|     |       |                            |
|-----|-------|----------------------------|
| 草創期 | 1871年 | 廃藩置県<br>戸籍法制定              |
|     | 1878年 | 三新法（郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則）制定 |
| 確立期 | 1888年 | 市制町村制<br>→明治の大合併           |
|     | 1890年 | 府県制・郡制                     |
| 発展期 | 1899年 | 府県制・郡制全面改正                 |
|     | 1911年 | 市制・町村制全面改正                 |
|     | 1921年 | 郡制廃止                       |
|     | 1929年 | 道府県に条例制定権付与                |
| 衰退期 | 1943年 | 国の統制権強化<br>東京都制制定          |
|     | 1945年 | 地方総監府設置                    |

**①草創期～明治初期～**

明治初期は戦前の地方自治制度の草創期といえる。1868年（明治元年）の政体書により旧幕領に府県が設置され藩を統治する諸侯に加えて府には知府事、県には知県事が配置された。翌年の版籍奉還により諸侯は知藩事に任命されたが、1871年には廃藩置県が行われ知藩事は免ぜられて全国に3府302県が設置され府知事、県知事が置かれた。また同年に戸籍法が制定され、全国に行政区画としての区と戸長、副戸長が配置された。1878年（明治11年）には三新法（郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則）が制定され、府県の下に郡・区・町・村が設置され郡長・区長・戸長が配置された。また府県に公選議員からなる府県会が設置され地方税で支弁する経費とその徴収方法についての議決権が付与された。1880年には区町村会法が制定され区町村に公選議員からなる区町村会が設置され公共に関する事件とその経費の支出等に関する議決権が付与されている。当時の区町村の主な事務は、地租の徴収、地方税の賦課、小学校の設置、公衆衛生などであった。

**②確立期～明治20年代以降～**

明治20年代以降は戦前の地方自治制度の確立期といえる。当時の状況として高まっていた自由民権運動に対して地方レベルでの住民参政による穏健化への期待とともに、江戸末期に締結された諸国との不平等条約の解消に向けた国内体制の整備として近代的な地方自治制度への志向があった。1888年（明治21年）に市制町村制が制定され、市町村に独立の法人格が認められ条例・規則の制定権が付与された。市は市長と市参事会（市長・助役・名誉職参事会員で構成）、町村は町村長が執行機関とされた。市会・町村会は等級選挙制に基づく公選名誉職議員で構成し、市町村に関する一切の事件を議決することとされた。これ以降、いわゆる明治の大合併が進められ71,000強あった市町村の数は16,000弱にまで減少した。市長は市会が推薦し内務大臣が選任、市参事会、町村長は町村会が選任し知事が認可するなど、内務大臣・知事・郡長（町村）の強力な監督権が存在した。1890年（明治23年）には府県制・郡制が制定され国の行政区画でもあった府県・郡について地方公共団体としての規定が定められた。府県には執行機関として国の官吏である知事が、議決機関として名誉職議員で構成される府県会（郡会議員・市会議員等による複選制選挙）と府県会の委任事項などについて議決し知事諮問事項などに意見陳述する府県参事会（知事・高等官・名誉職参事会員で構成）が置かれた。同様に郡には官選の郡長、町村会選出議員と高額納税者互選議員で構成される郡会と郡参事会（郡長・名誉職参事会員で構成）が置かれた。郡は府県とは違い課税権を持たない。

### ③発展期～明治後期・大正期～

明治後期・大正期は戦前の地方自治制度の発展期といえる。1899年（明治32年）に府県制・郡制の全面改正が行われた。府県の法人格を明定し、府県会の複選制が廃止され直接選挙が導入された。郡会議員の複選制・高額納税者議員制度も廃止された。1911年（明治44年）には市制町村制も改正され市町村の法人格を明定し市制と町村制とに分離、市の執行機関を市長の独任制とし市参事会は副議決機関とした。1921年（大正10年）には地方公共団体としての郡が廃止され地方公共団体を二層化、郡は純然たる国の行政区画となり、その後1926年には国の行政機関としての郡長も廃止された。1929年（昭和4年）には道府県への条例・規則制定権の付与、道府県議会、市町村議会での議員の発案権などの議会権限の強化が行われた。

### ④衰退期～戦前期～

昭和前期（戦前期）は戦時体制の高まりとともに地方自治制度が衰退していった時期である。1943年（昭和18年）に府県制、市制・町村制が改正され市長の内務大臣選任、町村長の知事認可など中央統制が強化され、町内会・部落会を市町村長の支配下に置くことが明定された。また同年に東京都制が制定され東京府と東京市を合体して東京都が設置され旧東京市の区域に法人格を有する区と、都の長として東京都長官が設置された。連合国の本土上陸が予想される戦局の中で1945年（昭和20年）6月に設置された地方総監府は戦時体制の中で設置された応急的な国の地方機関である。

## 4 地方自治の歴史(2)～戦後の地方自治制度～

終戦により我が国の国家体制は大きく変わった。それに伴い地方自治制度も日本国憲法と地方自治法という新しい枠組みのもと再スタートを切ることとなった。

表2 戦後の地方自治制度の変遷

|     |       |                               |
|-----|-------|-------------------------------|
| 創設期 | 1946年 | 日本国憲法制定<br>東京都制・府県制・市制・町村制改正  |
|     | 1947年 | 地方自治法制定<br>警察法制定              |
|     | 1948年 | 地方財政法制定<br>教育委員会法制定           |
|     | 1950年 | 公職選挙法制定<br>地方公務員法制定<br>地方税法制定 |
| 確立期 | 1953年 | 町村合併促進法制定                     |

|                 |                |                                 |
|-----------------|----------------|---------------------------------|
|                 | 1954年          | →昭和の大合併<br>自治体警察の廃止<br>地方交付税法制定 |
|                 | 1956年          | 教育委員の公選制廃止<br>指定都市制度の創設         |
| 高度<br>経済<br>成長期 | 1962年          | 新産業都市建設促進法制定                    |
|                 | 1963年          | 地域開発事業団制度の創設                    |
|                 | 1974年          | 東京都特別区長公選制                      |
| 平成期<br>以降       | 1993年          | 地方分権の推進に関する決議                   |
|                 | 1994年          | 中核市制度、広域連合制度の創設                 |
|                 | 1999年          | 地方分権一括法<br>平成の合併スタート            |
|                 | 2003年          | 指定管理者制度の創設                      |
|                 | 2007年<br>2012年 | 自治体財政健全化法制定<br>特別区設置法制定         |

### ①創設期～昭和20年代前半～

昭和20年代前半は戦後地方自治制度の創設期である。1946年（昭和21年）に東京都制・府県制・市制・町村制が改正され、都道長官・府県知事・市町村長の公選制の導入や住民の選挙権・被選挙権の拡充、選挙管理委員会制度の創設など同年11月に公布された日本国憲法の理念を踏まえた改正が行われた。翌1947年（昭和22年）に地方自治制度の基本法となる地方自治法が制定され、日本国憲法とともに施行された。また国家地方警察と市及び5,000人以上の町村に自治体警察を置く警察法も同年制定されている。その後1948年には地方財政法や教育委員会法が、1950年には公職選挙法、地方税法、地方公務員法、地方財政平衡交付金法など、地方自治制度の骨格を固める制度が次々と制定された。

### ②確立期～昭和20年代後半から昭和30年代前半～

昭和20年代後半から昭和30年代前半は戦後地方自治制度の確立期である。1952年（昭和27年）に地方自治法が改正され特別区長の公選制廃止などの改正が行われた。1954年には国家地方警察と自治体警察が廃止され都道府県警察に一元化された。1956年（昭和31年）には地方教育行政の組織及び運営に関する法律が制定され、教育委員公選制が廃止された。また同年に地方自治法も改正され指定都市制度が創設された。地方交付税法、地方公営企業法、地方財政再建促進特別措置法などが制定されたのもこの時期である。一方、1953年（昭和28年）の町村合併促進法と1956年（昭和31年）の新市町村建設促進法に基づき市町村の合併（昭和の大合併）が進められ、1953年に9,868あった市町村数は1961年までにほぼ3分の1の3,472にまで減少した。

### ③高度経済成長期～昭和30年代後半から昭和40年代～

昭和30年代後半から昭和40年代の高度経済成長時代には、高度成長に伴う課題に対する地方自治制度上の対応が行われた。昭和30年代後半から新産業都市建設促進法などの地域開発立法の制定がなされ、地方制度においても地域開発事業団制度の創設などが行われた。同時に地方公共団体においては過疎過密問題、公害問題などへの対応が必要となった。また1963年には地方財務会計制度の整備が、1974年（昭和49年）には東京都特別区長公選制が導入されている。

### ④低成長時代～昭和50年代以降の昭和期～

昭和50年以降は低成長の時代といえる。第1次オイルショックにより我が国の高度経済成長時代は終焉を迎え、同時に国・地方を通じた厳しい財政状況という苦難が訪れることとなった。地方公共団体も地方財政対策や行政改革など財政面や行政運営面の課題への対応に終始し、地方自治制度において大きな変革が行われることはなかった時期である。

### ⑤平成期以降

そして平成期以降は地方自治制度の改革が活発化する。地方分権改革については次項で詳述するが、それ以外にも1994年（平成6年）には中核市制度と広域連合制度の創設、1997年には外部監査制度の導入などの地方自治法改正が行われた。また2003年（平成15年）には指定管理者制度が導入され、2006年改正では出納長・収入役制度の廃止、2011年改正では議員定数の上限撤廃や議決事件の範囲拡大、2012年改正では条例による通年会期制度の導入など地方行政にとって大きな見直しが度々行われている。一方、夕張市の財政破綻を契機に2007年（平成19年）には地方公共団体の財政の健全化に関する法律（自治体財政健全化法）が、大阪都構想に関する議論の高まりを背景に2012（平成24年）には大都市地域における特別区の設置に関する法律（特別区設置法）が制定された。また市町村の行財政基盤確立のため1999年以降全国的に市町村合併が進められ（平成の合併）、1999年に3,232あった市町村数は10年間で1,730にまで減少した。

## 5 地方分権改革

近年における地方自治制度の大きな転換点は地方分権改革に伴う地方自治制度の改正にある。地方分権とは、国の事務権限や財源を移したり国から

地方公共団体に対する関与を廃止・縮小したりすることで、住民に身近な行政は出来るだけ住民に近い地方公共団体が行えるように行政の仕組みを変えることである。1996年の地方分権推進委員会の中間報告では地方分権推進の理由として、地域ごとの個性ある生活文化を衰退させる中央集権型行政システムの制度疲労、変動する国際社会への対応、東京一極集中の是正、個性豊かな地域社会の形成、高齢社会・少子化社会への対応が挙げられている。

1993年に衆参両院で地方分権の推進に関する決議が行われて以降検討が加速し、1995年には地方分権改革推進法が成立し地方分権改革推進委員会が発足した。1999年には475本もの法律を一括して改正する地方分権一括法が制定され地方自治法も大きく改正された。その大きな柱は地方公共団体が処理する事務について、機関委任事務制度（知事や市町村長を国の機関と構成して国の事務を処理させる仕組み）を廃止して自治事務と法定受託事務という二つの事務に再編したこと、そして地方公共団体に対する国の関与についての新しいルールを創設したことである。今日では第1次地方分権改革と称されるこの改革による改正後の制度が現在の地方自治制度の柱となっている。

## 6 地方公共団体の役割

### ①地方自治制度の法体系

明治憲法には地方自治に関する規定は存在しなかったが、日本国憲法では第8章「地方自治」に4つの条文が置かれている。そのうち第92条は「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、地方公共団体の組織、運営に関する事項を法律に委ねている。これを受け日本の地方自治制度は地方自治法、地方公務員法、地方財政法などの法律によって規定されている。一方で憲法は第93条で議事機関としての議会の設置と首長と議会の二元代表制を定めている。また第95条は「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。」とし、特定の地方公共団体についての特例を定める法律については、国の立法権の乱用を防止するため立法機関である国会の権能を制約し、直接民主制を採用している。

このように地方自治制度は憲法を基本としつつ多

くの法律により構成されているが、その法体系は組織に関するものと運営に関するものに大きく分けられる。地方自治の組織に関する法律には地方自治法、地方公務員法、地方公営企業法などがあり、地方自治の運営に関する法律には地方自治法、地方公営企業法、地方財政法、地方交付税法、地方税法に加え、各分野で多数の行政法規が存在する。このうち地方自治法は地方公共団体の組織及び運営の双方に関する大綱を定める地方自治に関する基幹法である。約500条に及ぶこの法律には、地方公共団体の区分、地方公共団体の組織と運営の大綱に加えて、国と地方公共団体の基本的関係が定められ、地方自治制度に関する総合法典となっている。

## ②地方公共団体の権能

地方公共団体には、区域（場所的構成要素）、住民（人的構成要素）、法人格と自治権（制度的構成要素）という三つの構成要素が存在する。地方自治法では区域について従来の区域によること、都道府県は市町村を包括することを定めている。また住民とは市町村の区域内に住所を有する者とされ、自然人・法人の双方を含み国籍の如何を問わないと解されている。地方公共団体が法人格を有することも地方自治法で明定されている。一方、地方公共団体が有する自治権の根拠は憲法に由来する。憲法第94条は「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」として地方公共団体の権能を包括的に保障しているが、これによって保障される権能は地方公共団体の自治行政権と条例制定権などの自治立法権であるとされる。このうち自治行政権には地方公共団体の組織機構について自ら決定する権能である自治組織権と、地方公共団体が自ら行う事務の範囲を定めその事務を遂行する権能である狭義の自治行政権、地方公共団体の活動のための財を調達し、その収支等を管理運営する権能である自治財政権を含むと解されている。

## ③国と地方公共団体との役割分担の原則

地方自治法は地方公共団体と国との役割分担の原則を定めている。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。一方、国が担う役割は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、国として統一して定めることが望

ましい国民の活動や地方自治に関する基本的な準則に関する事務、全国的規模・視点で行われなければならない施策・事業、その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担うものとされている。また地方自治法は国に対し、配慮すべき事項として、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こと、地方公共団体に関する制度の策定や施策の実施に当たって地方公共団体の自主性・自立性が十分に発揮されるようにしなければならないことを定めている。一方で地方公共団体の事務について、地方公共団体に関する法令は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という立法原則、地方自治の本旨に基づいて解釈、運用しなければならないという解釈・運用原則、自治事務については地域の特性に応じて処理できるよう特に配慮しなければならないという自治事務の処理に関する配慮という三つの原則を国に課している。

## ④地方公共団体の事務の定義

地方自治法では、地方公共団体は包括的な「地域における事務」と、それ以外に法令で定められた事務を処理するものとされ、その事務区分を定めている。地方分権一括法制定前の地方公共団体の事務は、団体事務と機関委任事務とに区分されていた。このうち機関委任事務は法律・政令によって地方公共団体の長に国に属する機関として担わせた事務で地方自治法別表に列記されていた。機関委任事務については主務大臣の指揮監督権や取消停止権、職務執行命令訴訟制度、議会の権限に対する制約など主務大臣の包括的かつ権力的な指揮監督権が与えられ、知事・市町村長は地方公共団体の長としての役割と国の機関としての二重の役割が課せられた。機関委任事務は国と地方公共団体での行政責任の所在が不明確であるほか、国が指揮監督権に基づいて瑣末な関与をするなど地方公共団体の自主性を損なうこと、都道府県知事が各省庁に代わって縦割りでも市町村長を広く指揮監督するなどの問題点があった。地方分権一括法による地方自治法の改正では機関委任事務について、既に役割を終えたものや社会的意義が乏しくなったものについては事務自体を廃止するとともに存続が必要な事務については一定の要件に該当するもののみ法定受託事務とし、それ以外の事務は自治事務とする再構成が行われた。

## ⑤自治事務と法定受託事務

自治事務とは、地方公共団体が処理する事務のうち法定受託事務以外のものをいう。法定受託事務とは、都道府県・市町村・特別区が処理する事務のうち、国が本来果たすべき役割に係るもので国がその適正な処理を特に確保する必要があるとして法律・政令で定めるもの（第1号法定受託事務）、都道府県が本来果たすべき役割に係るもので都道府県がその適正な処理を特に確保する必要があるとして法律・政令で定めるもの（第2号法定受託事務）をいう。法定受託事務と自治事務で大きく異なるのが国の関与である。自治事務については国から地方公共団体に対して助言・勧告や資料提出の要求、是正の要求しか認められないのに対し、法定受託事務については是正の指示、代執行など国の強い関与が認められている。

## ⑥市町村の事務と都道府県の事務

地方自治法では、市町村を基礎的な地方公共団体として、都道府県が処理する事務を除いた地域における事務を広く処理するとする一方、都道府県は広域の地方公共団体として、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、その規模・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ものを処理するとし、事務配分における市町村優先の原則を定めている。地方分権改革においては、市町村と都道府県の関係として、「対等・協力の新しい関係」（地方分権推進計画）が志向された。機関委任事務制度を前提とする都道府県の市町村に対する後見的な監督規定、知事の権限に属する事務の機関委任、市町村職員による補助執行といった制度は地方分権一括法で廃止され、新たに市町村と都道府県の役割分担と事務配分規定が設けられた。また事務処理に際しては相互に競合しないよう競合回避規定が置かれている。

また新たに条例による事務処理の特例制度が設けられた。これは都道府県が市町村に協議した上でその事務を条例で市町村が処理する制度であり、地域の実情に応じた柔軟な事務配分を可能とするものである。対象となる事務は都道府県知事に属する事務と教育委員会に属する事務であり、市町村長から都道府県知事に対して特例制度の適用により事務処理を行えるよう要請することもできる。

## 7 今後の課題

我が国の地方自治制度は明治以降さまざまな変遷を

経て現在に至っている。戦前には現在の都道府県と市町村の二層制が確立し、戦前、戦後の三回の市町村合併の推進を経てその基盤の強化が図られた。さらに近年では地方分権改革により地方公共団体の役割と権限が拡大し、中央政府の関与や義務付けは限定的になっている。1999年の第1次地方分権一括法以来、継続的に進められてきた国から地方公共団体への事務・権限の移譲は都道府県から市町村への事務・権限の委譲へと進みつつあり、2020年には第10次となる地方分権一括法が制定されその改革は現在も進行中である。

そのようななか今後着目すべきは都道府県の役割であると考えている。人口減少が進み、市町村は厳しい人的・財政的資源のなかで、人口密度が低下し高齢化が進む地域の行政サービスを維持することが求められている。一般的に人口減少と高齢化は行政サービスの非効率化やサービス水準低下の要因となる可能性が高く、とりわけ人口減少が著しい地方の市町村では、IT技術の活用などを以ってしても、きめ細かな、あるいは専門的な行政サービスの展開やサービスの維持・効率化への取り組みに限界が生じることが予想される。事務委託や共同設置・共同処理など市町村同士の横の連携も重要であるが、地域によってはそれにも限界がある。都道府県の市町村への補完機能を高め、市町村での対応が困難な一部の事務を都道府県が自ら実施することが必要ではないか。特に多額の財源を必要とする事業や専門の人材を必要とする事務、人的負荷が高い事務についてその必要性は高い。個々の市町村の実情に応じて必要な事務のみを都道府県が担う「まだら集権」が望まれる。もちろん都道府県にとっては人的、財政的負荷が高まるが、もとより市町村と都道府県は同じ住民を構成員としている。市町村の枠組みを残しつつ必要な行政サービスを効率的に維持する意義は市町村と都道府県が共有すべき目的であり、制度としての対応が必要である。人口減少社会における地方公共団体の役割は、さらに進化していくことが期待されている。

### 【参考文献】

- ・阿部孝夫(1999)「地方自治の意義と形態」、『地域政策研究(高崎経済大学地域政策学会)』第1巻第3号249-265。
- ・猪野積(2018)『地方自治法講義(第4版)』第一法規
- ・総務省『地方自治制度の歴史』  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/bunken/history.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/history.html)