

地方自治法157条に関する歴史的検討

北見 宏介

はじめに

I 地方自治法157条の歴史的経緯

II 現行地方自治法157条の内容と現状

おわりに

はじめに

行政法をめぐる現状は、「地域住民や一般消費者等の第三者や非営利団体等の共同利益主体が公的事務の担い手として果たす役割が増大し（公的事務の担い手の共同化）、また契約手法等を用いた公的事務の民間化が拡がりを見せる（公的事務の民間化と契約化）という」¹⁾傾向と、この「傾向の同時進行の下、行政が従来になってきた公的事務が必ずしも行政固有の領域ではなくなっているという状況」²⁾としてみる事ができる。

したがって、ここでの「担い手」のありようが、現在の、また今後の重要な検討課題とされることになる。

本稿は、この課題の検討に向けた予備的な作業の1つとして、「担い手」たる位置づけが与えられることもあり得る「団体」(等)と地方公共団体(の

1) 亙理格『行政訴訟と共同利益論』（信山社、2022年）231頁。

2) 亙理・前掲注1）232頁。前掲注1）を含む、ここでの指摘は、第67回日本公法学会における報告「公私機能分担の変容と行政法理論」（同書235頁以下・初出：2003年）に係る解題におけるものである。

長）の関係に係る一般的な法規定として存在する地方自治法157条を素材として、わずかながらも考察を加えようというものである。

ここで取り上げる地方自治法157条の規定は、以下のようなものである。

地方自治法157条：

- ① 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整を図るため、これを指揮監督することができる。
- ② 前項の場合において必要があるときは、普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の区域内の公共的団体等をして事務の報告をさせ、書類及び帳簿を提出させ及び実地について事務を視察することができる。
- ③ 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の監督上必要な処分をし又は当該公共的団体等の監督官庁の措置を申請することができる。
- ④ 前項の監督官庁は、普通地方公共団体の長の処分を取り消すことができる。

この規定をみると、普通地方公共団体の長に対して「指揮監督」や報告徴収等、処分の権限が与えられており、また、その行使についても、要件に関して非常に広範な定められ方にもなっている。現代的な目でみると、やや異様なようにも映るこの規定は、戦前からの経緯を有するものとの指摘がなされている³⁾。そこで、本稿では、この条項の立法的な経緯と歴史

3) 人見剛「公私協働からネットワークへ」野呂充ほか〔編〕『現代行政とネットワーク理論』（法律文化社、2019年）43頁、コメントールとして、今村都南夫＝辻山幸宣〔編〕（地方自治総合研究所〔監修〕）『逐条研究地方自治法Ⅲ』（敬文堂、2004年）388頁以下、村上順ほか〔編〕『新基本法コメントール地方自治法（別冊法学セミナー 211号）』（日本評論社、2011年）182頁以下〔村

的な背景を検証する（Ⅰ）。この下に、同条項の解釈上のいくつかの論点と、この条文が現材において有する問題性について、ある条例による施策も対象とした検討を行う（Ⅱ）。

なお、地方公共団体と公共的団体等との関係については、上記の長の権限に関する規定である157条とともに、議会の議決事項が列記されている96条においても、第14号で「普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整に関すること」がその1つとして掲げられている。検討では、この条文に関するものも部分的には含むこととなる。

I 地方自治法157条の歴史的経緯

（1）1943年市制町村制改正

地方自治法157条の前身となる規定は、1943（昭和18）年の市制の改正⁴⁾・町村制の改正⁵⁾時のものとされている⁶⁾。

この改正によって制定された規定は、以下のものであった。

市制88条

市長ハ市内ニ於ケル各種施策ノ総合的運営ヲ図ル為必要アリト認ムルトキハ市内ノ団体等ニ対シ必要ナル指示ヲ為スコトヲ得此ノ場合ニ於イテ其ノ指示ニ従ハザルトキハ市長ハ当該団体ノ監督官庁ノ措置ヲ申請スルコトヲ得

上順〕。両コメントールは、この歴史的経緯を重視した解説を行っており、本稿はこの視点に大きな刺激を受けている。

4) 市制中改正・昭和18年3月20日法律第80号。

5) 町村制中改正・昭和18年3月20日法律第81号。

6) 参照、今村＝辻山〔編〕・前掲注3) 388-89頁。本章で摘示する参考文献は、山中永之佑〔「解題」ファシズム法体制の成立と地方自治制〕山中永之佑〔監修〕『近代日本地方自治立法資料集成5〔昭和戦前期編〕』（弘文堂、1998年）100頁以下における参考文献に大きく拠っている。

町村制72条ノ2

町村長ハ町村内ニ於ケル各種施策ノ綜合的運営ヲ図ル為必要アリト認ムルトキハ町村内ノ団体等ニ対シ必要ナル指示ヲ為スコトヲ得此ノ場合ニ於テ其ノ指示ニ従ハザルトキハ町村長ハ当該団体ノ監督官庁ノ措置ヲ申請スルコトヲ得

地方自治法157条との比較では、「公共的団体等」と「団体」との間で、また「指揮監督」や「監督上必要な処分」ではなく「指示」をなしうる規定となっている点で違いはあるが、一定の重なりがあることを認めることができる。さらに、この規定が制定された背景をみてみることにしよう。

この1943年市制町村制の改正は、府県制の改正等をあわせて合計5法案として上程された。改正全体について、市町村長の選任方法、市町村会の権限縮小、国政事務の委任、市町村長を中心とした各種団体の諸施策の総合計画化、町内会・部落会の法制化等が要約として示されてもいる⁷⁾。これを、第81回帝国議会衆議院本会議において、湯沢三千男内務大臣から示された提案理由からみることにする。この提案理由では、改正の「根本趣旨」として、次のように述べられていた。

「時局ノ進展ニ伴ヒマシテ国家ノ施策スル所ハ愈々廣汎且ツ繁多ヲ加ヘツツアルノデアリマスガ、是ガ遂行具現ニ付キマシテハ、市町村ノ活動ニ俟ツモノガ頗ル多イコトハ改メテ申上ゲルマデモアリマセヌ」、「而シテ……全市町村ヲ通ジマシテ觀察致シマスル時、尚ホ其ノ現状ハ時局ノ要請ニ副ヒ難キモノアルヲ認メザルヲ得ナイノデアリマス、仍テ此ノ際市町村行政ニ付キマシテ、根本的刷新ト高度ノ能率化トヲ図リ、以テ国策ノ滲透徹底ト、国民生活ノ確保安定トニ萬全ヲ期シマスルコトハ、今後ノ時局ニ對處シ、戦ヒヲ徹底的ニ勝抜ク為ノ国内體制ノ整備トシテ、

7) 参照、都丸泰助『地方自治制度史論』（新日本出版社、1982年）166-74頁。

最モ緊要デアルト信ズルノデアリマス」⁸⁾

ここでの「時局」は、もちろん戦時のことである。市制町村制の改正は、戦時下における「国家ノ施策」の「遂行具現」, 「国策ノ滲透徹底」が主眼に置かれたものであった。

この下に提案理由では、「改正中特ニ主要ナル事項」として、以下の3点が述べられていた。すなわち、第1が市町村長の選任方法の改正、第2が市町村行政の運営について簡素化と能率化を図ったこと、第3が「市町村長ヲ中心ト」して「市町村内各種施策ノ綜合計畫化ヲ圖リ」, 「其ノ一元的ニシテ強力ナル遂行ヲ期スル方策ヲ講ジタコト」である⁹⁾。

また、これ以外の改正点として提案理由では、市町村の吏僚組織の整備充実を図るための助役・収入役等の選任方法等の改正、市町村を国政事務処理の委任を一層容易にさせる措置を講じたこと、町内会部落会等の適正な運営及び健全な発達を図るために「若干ノ規定ヲ設ケタ」ことが述べられていた¹⁰⁾。

上記の「団体等ニ対シ必要ナル指示ヲ為ス」規定の創設は、「主要ナル事項」のうちの第3の点に含まれる。この規定創設の理由については、以下のように説明されていた。

「今日軍事援護ニ致シマシテモ、生活必需物資ノ配給ニ致シマシテモ、或ハ貯蓄ノ増強、資源ノ回収、或ハ又農村ニ於ケル食糧ノ増産及ビ供出ニ付キマシテモ、能ク是ガ最大ノ成果ヲ挙ゲマスル為ニハ、是等施策ノ綜合計畫化ヲ圖リマシテ、市町村長ヲ中心トシテ、市町村内ノ各種團體等ガ、眞ニ協力一致各々其ノ職分ニ従ヒマシテ最善ノ機能ヲ發揮スルコトガ必要デアルト考ヘルノデアリマス、仍テ市町村長ノ下ニ、新タニ参

8) 第81回帝国議会衆議院議事速記録第6号（官報号外昭和18年1月31日）95頁。

9) 参照、衆議院議事速記録第6号（官報号外昭和18年1月31日）95-96頁。

10) 第81回帝国議会衆議院議事速記録第6号（官報号外昭和18年1月31日）96頁。

與ノ制度ヲ設ケマシテ、是ガ運用ニ依リマシテ、市町村内各種施策ノ綜合計畫化ヲ圖リマスト共ニ、市町村長ニ各種團體等ニ對シテ、必要ナル措置ヲ講ジ得ル権限ヲ與ヘタノデアリマス」¹¹⁾

軍事援護・物資配給・貯蓄増強といった戦時の活動を念頭に、総合的¹²⁾な計画と、その下で団体の協力体制を、措置権限を有する市町村長に中心に据えて実現することが目指されている。また、改正案の説明・答弁に用いられたと考えられる、内務省地方局行政課による「昭和一八年第八十一回帝国議会 市制町村制改正ニ関スル資料」¹³⁾においては、想定問答的に、「問 市町村内各種施策ノ綜合的運営ヲ図ル方途ヲ講ゼザルベカラザル理由如何」、「答 ……市町村内ニハ産業經濟、強化、衛生、警備、兵事其ノ他各種ノ職能団体（備考参照）が存在シ、夫々其ノ特定ノ目的ノ爲メニテヤルノデアリマスガ、何レモ同一ノ市町村民ヲ対象トスル活動デアリマスカラ動モスレバ其等ノ間ニ重複摩擦ヲ生シ市町村民ニ迷惑ヲ与ヘ又折角ノ事業ガ効果的ニ実施サレナイ結果ヲ生スルコト尠クナイ」ことから「市町村内各種施策ノ綜合計畫化ヲ図リ其ノ一元的、効果的ナル遂行ヲ確保シマス為市町村長ノ市町村ノ統括者タル地位ヲ一層確立シ其ノ機能ヲ拡充スル方途ヲ講ゼントスルモノ」¹⁴⁾として説明されていた。また、団体の活動が

11) 第81回帝国議会衆議院議事速記録第6号（官報号外昭和18年1月31日）96頁。

12) この点については、主に府県に焦点を置き、ここに先立つ時期を対象として、（上からの）「総合行政」を検討する、斎藤誠「総合行政と全権限性」『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、2012年）3頁〔初出：2005年〕も参照。

13) 同資料は、山中〔監修〕・前掲注6）書の857頁以下に附録（資料2）として掲載されている。

14) 山中〔監修〕・前掲注6）書860-61頁。なお、「備考」においては、「産業經濟団体」として養蚕組合・漁業組合等が、「教化団体」として男女青年団・婦人会等が、「警備衛生団体」として警防団・衛生組合が、「兵事其ノ他ノ団体」として在郷軍人分会・貯蓄組合等が、「各種委員」として農地調整委員・社会教育委員等があげられていた。資料中のこの問答の箇所については、今村=辻

同一の市町村民を対象とすることに加えて、その団体の構成員もまた重複している状況にあったことの指摘もみられる¹⁵⁾。

ここにみるように上記2つの条項は、戦時下の各種団体の活動を、市町村長の下に一元化し、一致協力させることを意図したものであった。両条項で規定された「指示」について上記内務省の資料では、「単ニ意見ノ呈示トカ勸奨トハ異ツテ更ニ強イ効果、即チ相手方ガ之ニ従フベキ法律上ノ拘束力ヲ持ツテ居ル」ものと説明されていた¹⁶⁾ことから、その一元的コントロールも一定の強力さを備えたものとして構想されていた¹⁷⁾。

なお、議会における提案理由内で言及されている、市町村の下に新たに置かれる参与は、市町村長の諮問に応じ市町村内における各種施策について審議するものである。従来も市には「参与」なるものを置くことができることとされていたが、この旧制度との連続性はないものであった。町村においては必置とされた。市の参与は市公民中学識経験のある者から市長が選任し、町村の参与は町村会議員、町村内の団体の長、その他学識経験のある者のうちから町村長が選任することとなっており¹⁸⁾、町村においては、団体の長が、町村長の下での参与として活動する制度が創設された。

他方、ここまでみてきた団体に対する市町村長の指示権の創設に係るものの以外の改正点でも、市町村長と団体の関係に関わるものがある。「主要ナル事項」の第1点である市町村長の選任方法の改正における理由として、

山〔編〕・前掲注3) 392頁・注1、村上ほか〔編〕・前掲注3) 183頁でもすでに触れられている。

15) 参照、小林與三次「市制町村制改正案の要旨」自治研究19巻2号（1943年）24頁。

16) 山中〔監修〕・前掲注3) 書863頁。

17) もっとも、後掲注32)の対応箇所における議論にみられるように、指示権の範囲が不明確であったことから、実際には強力な権限発動はなされなかったようでもあり、また、相手方が指示に従わなかった場合に、市町村長自らが行使し得る手段が用意されていなかったことが意識されるにも至っている。

18) 参照、亀掛川浩『地方制度小史』（勁草書房、1962年）199頁。

内務省の資料では「市町村長ハ、市町村内各種団体ノ指導統括者トシテ」、「此等ノ団体ヲ指導、統轄シ、市町村内各種施策ノ綜合計画化ヲ図リマス ト共ニ、其ノ利己的動向ヲ是正シ、市町村ノ團結ヲ確保シ、国民的結束力ノ強化ニ努メナケレバナラス重要ナ職責ヲ有ツテイル」ことから、この重責を担うだけの「真ノ適材」を確保する必要があることが記されていた¹⁹⁾。この下に、従来、市町村長は市町村会が選挙し、本人が承諾することによって選任が完了するものとされていた制度が、市長については、内務大臣が市会に候補者を推薦させ、勅裁を経て選任し、内務大臣の指定する期日までに推薦がない場合には、内務大臣が勅裁を経て選任できるように改正され、また町村長については、町村会において選挙し、府県知事の認可を受けるものと改正された。またこれに加えて、市町村長が著しくその在職を不適当とする事由があると認められるときは、市長については内務大臣が、町村長については府県知事が解職できるものとされた。

このように、各団体は市町村長の指導統轄の下に置かれ、その市町村長も中央の解職権の下に置かれることとなった。

さらに、すでに触れた、法案の提案理由における改正点の説明でも示されていたように、1943年の市制町村制の改正では、各団体に関する改正と並行して、町内会部落会についても新たな規定が置かれた。従来、「部落会町内会整備要領」（昭和15年9月11日内務省訓令第17号）の下に、「部落又ハ町内住民ヲ基礎トスル地域的組織タルト共ニ市町村ノ補助的の下部組織トスルコト」（整備要領第一・一（四））としての位置づけがなされていたが、市制88条ノ2及び町村制72条ノ3において、市町村長が町内会部落会やその連合会の財産・経費の管理や区域の変更に関する必要な措置を講ずることができる旨が規定されるとともに、市制94条〔町村制78条〕において「市〔町村〕長ハ町内会部落会及其ノ連合会ノ長ヲシテ其ノ事務ノ一部ヲ援助セシムルコトヲ得」との規定が置かれることになり、「この改正により、

19) 参照、山中〔監修〕・前掲注6）書868-69頁。

従来内務大臣の訓令にのみ根拠をもっていた町内会、部落会等は、法律の認める組織となり、名実ともに市町村行政の補助的末端機関となつた²⁰⁾。

この改正点も合わせて、1943年の市制町村制の改正には、「国一府県知事—市町村長—市町村吏員—町内会、部落会・各種団体という上から下への直線的な国策遂行態勢を整えるためのもの²¹⁾という評価が与えられている²²⁾。

(2) 1938年農村自治制度改正要綱との比較

1943年の市制町村制改正は、団体との関係で、市町村の中でも長への一元的な集中化を図るものであったが、同時にこの改正は、改正理由における「主要ナル事項」の第2点である、市町村行政の運営について簡素化と能率化を図ったことに関連して、市町村会の議決事項を限定するなど、市町村会の権限を縮小する改正を含むものであった。従来、市町村会は意思決定機関であり、議決すべき事件の主要な「概目」が列記される概括例示主義がとられたものとされ、市町村に関する事件について原則としてすべて市町村会の議決を要する建前がとられていた。これが改正により限定列記主義に変更された²³⁾。

20) 自治大学校『戦後自治史Ⅰ（隣組及び町内会、部落会等の廃止）』（1960年）18頁。町内会部落会をめぐる法的展開については、阿利莫二「地方制度（法体制崩壊期）——部落会町内会制度——」鶴飼信成ほか〔編〕『講座日本近代法発達史6』（勁草書房、1959年）163頁以下等も参照。

21) 今村=辻山〔編〕・前掲注3）389頁。

22) この法改正に先立って、すでに戦時体制下において、「直接、国民に関係深い市町村の末端組織」として、行政補助団体への注目から、町内会・部落会などとともに、各種衛生組合、農家小組合、漁業組合などが各種行政を委任される型や、産業団体等の系統を通じて特定の行政を負担するという型が存在していたとの指摘を行うものとして、藤田武夫〔編〕『講座自治体第1巻 地方自治の歴史』（三一書房、1961年）146-47頁〔大島太郎〕。

23) その他の権限の変化も含めて、参照、亀掛川・前掲注18）199-201頁、都丸・前掲注7）169-70頁。

このように1943年改正は、とりわけ市町村内における長の権力を強めるものであった。このことを今少し確認するために、1938（昭和13）年に発表され、結局未実現に終わった、町村制の改正案に向けた原案たる性格を有する「農村自治制度改正要綱（地方局案）」の町村内の各種団体に関する内容と比較することにしよう。この要綱では、以下のような案が示されていた。

- 一、 町村ト町村内ノ各種団体トノ關係ヲ調整シ綜合團體トシテノ町村ノ機能ヲ發揚セシムル方策ヲ講ズルコト
 - (イ) 町村ノ權能中ニ町村内ノ各種團體ノ活動ヲ綜合調整スル機能ヲ包含スル趣旨ヲ明ニスルコト
 - (ロ) 町村會ノ構成中ニ各種團體ノ代表者等ヲ取入ルルト共ニ其ノ職務權限トシテ町村長ノ諮問ニ應ジ各種團體等ノ活動ノ綜合調整ニ關シ必要ナル事項ヲ審議スル機能ヲ加フルコト
 - (ハ) 町村長ノ職務權限トシテ各種團體ノ活動ノ綜合調整ニ關シ必要ナル意見ノ呈示ヲ為シ及當該行政官廳ニ意見ヲ提出シ得ル機能ヲ認ムルコト²⁴⁾

ここでは各種団体の活動を「綜合調整」すべきことが記されているが、それは「町村ノ權能」として明らかにすべきこととされている（イ）。また、町村会に団体の代表者を取り入れること（ロ）とされる一方、町村長は「指示」ではなく、「意見ノ呈示」、「提出」を行う権限にとどまっている（ハ）。

この趣旨として、当時の内務省地方局長であった坂千秋は、団体と「町村との間の聯絡調整を適當に按配したいと云ふ考へ」（イについて）によるものであり、「町村の意志機關たる町村會の構成の中に其れ等の團體中の主なるもの、代表者を取り入れ、而して之れ等の人々が適當な發言をなし、

24) 坂千秋「農村自治制度改正案の骨子」斯民33編7号（1938年）1頁。

適當の働きをして貰ふことが必要」で「町村會自體の職務権限としても、それが唯單純に町村のなして居る事業のみのことではなく、更にさういふ方面のことに就ても適當な審議發言の権能を有つこと」にする趣旨によるもの（ロについて）であるとする。他方、町村長の権限については、各種団体の総合調整を職務権限の重点の1つとしつつも、「併し町村長は何處までも町村長であつて、他の團體の長ではないから、直接に各團體を指揮命令することは出來ぬが、自分が考へる所があり、意見があるならば、此の意見を各關係團體に對して呈示する、或は當該監督官廳等に對してその意見を提出する」職能があり、さらに「寧ろその責務のあることを明らかに」するもの（ハについて）と説明していた²⁵⁾。

この案では、1943年改正と同じく町村長の知事による解職や、町村会の議決権の縮小も含まれており、戦時体制が1943年ほどではなかったこの時期には、これらの点が大きな反対論を呼んだ²⁶⁾。この反対論を呼んだ点の内容については、1943年改正との同質ないし類似性は指摘されようが、こと各種団体の総合調整に向けた制度構想や、町村長と各種団体との関係の捉え方では、違いが認められるものと思われる。

（3）戦後の市制町村制改正

戦後になって初の地方（自治）法律の改正案の提出は、第90回帝国議會でのものである。市制・町村制に加えて東京都制・府県制の改正案が、1946（昭和21）年7月2日に衆議院に提出され、7月5日から審議がなされた。本會議での3回の審議を経て、衆議院東京都制の一部を改正する法律案外三件委員会に付託されることとなった²⁷⁾。当初の法案では、本稿がここまで注目してきた市制88条と町村制72条ノ2には変更はなかった²⁸⁾。

25) 参照、坂・前掲注24) 6-7頁。

26) 山中・前掲注6) 106-07頁。

27) 自治大学校『戦後自治史Ⅱ（昭和二十一年の地方制度の改正）』（1961年）49-56頁。

また、この審議に並行して内務省と連合国総司令部の間で法案に関する折衝が続いていたようであるが、ここでも総司令部による修正意見は示されなかったようである²⁹⁾。

その一方で、法案が付託された委員会では、町村をめぐるとの団体の総合調整に関する議論がなされている。ここでは、町村長会の決議の「第一番」に上がっていた事項として、「町村長をして町村内に於ける各種施策の総合的運営を、一層圓滑に行はしめる爲に、必要なる規定を町村制中に設けて欲しい」ということがあり、これに関わる状況として、「今日の如く各省の局課が、先程申上げたやうに割據的に各種團體を濫立するやうな傾向」が存在することについて言及されていた³⁰⁾。

8月に入ってから審議の多くは懇談会の形で進められたため、議事録等から議論状況をうかがうことはできないが、各党の修正案が持ち寄られる形で各党間の折衝が進められたようである。各党のうち、自由党は、市町村長が区域内の各種団体に対して監督指導をなし得ることを、日本進歩党は、市町村内の各種団体の連絡調整は市町村会の議決を経て市町村長が行うことを盛り込んだ修正案だったようであり³¹⁾、折衝を経て、市制88条〔町村制77条ノ3〕と、議会の議決事項に関する市制42条9号〔町村制40条11号〕に以下のような規定が置かれた。

28) 参照、市制88条につき、内務省『改正地方制度資料』(1943年)38頁、町村制72条ノ2につき、同書53頁。また、自治大学校・前掲注27)224頁。この市町村長の指示権制度を存置する理由に関する内務大臣答弁資料につき、今村＝辻山〔編〕・前掲注3)390-91頁。

29) 参照、自治大学校・前掲注27)70・72・74-76頁。

30) 早稲田柳右エ門(日本進歩党)による質問である。参照、第90回帝国議会衆議院東京都制の一部を改正する法律案外三件委員會議議録(速記)第6号(昭和21年7月24日)95頁。なお、本稿を通じて引用時の字体・仮名遣いは、原則として参照している媒体の表記に沿っているが、議会議録検索システムでテキストデータが用意されている場合には、これによっている。

31) 参照、自治大学校・前掲注27)76-78頁。

市制88条〔町村制72条ノ3〕

- ① 市〔町村〕長ハ市〔町村〕内ノ團體等ノ活動ノ綜合調整ヲ圖ル爲之ヲ指揮監督ス
- ② 市〔町村〕長ハ市〔町村〕内ノ團體等ノ監督上必要アル場合ニ於テハ當該團體等ヲシテ事務ノ報告ヲ爲サシメ書類帳簿ヲ徴シ及ビ實地ニ就キ事務ヲ視察スルコトヲ得
- ③ 市〔町村〕長ハ市〔町村〕内ノ團體等ノ監督上必要ナル命令ヲ發シ若ハ處分ヲ為シ又ハ當該團體ノ監督官廳ノ措置ヲ申請スルコトヲ得
- ④ 市〔町村〕内ノ團體ノ監督官廳ハ市〔町村〕長ノ命令又ハ處分ヲ取消スコトヲ得

市制42条9号〔町村制40条11号〕

「市〔町村〕内ノ團體等ノ綜合調整ニ關スルコト」

貴族院の院議においても、この内容は修正されることはなく可決された。

なお、貴族院の審議においては、市制88条をめぐって若干の議場での質疑がみられたので、これも取り上げておこう。

郡祐一政府委員による法案の説明においては、従来の1943年改正規定は、「指示権の範囲は必ずしも明瞭でありませぬで、多くの場合團體に對しまして勸告を致すと云ふ程度の運用に相成つて居つた」ところ、これが衆議院で修正されたこと、本条の「團體に對する指揮監督權と申しますのは、團體本來の監督の系統に根本的な解決を致しませぬと、必ずしも明瞭に致し得ない部分がある」けれども、「地方制度上自治體内に於ける各種團體に對する綜合的地位、優越性と云ふものを認めますと云ふ意味合では、今後の運用に付きましては更に検討致して見る必要がありますけれども、自治體の立場と云ふものを闡明致す爲には從來の指示権より數歩を進めたもの」として、「適當なる御修正のやうに存じて居る」と述べられた³²⁾。法案説明の中でではあるが、従来の規定から権限が強化されたことを、今後の運用に評価を留保しつつも、自治體の「綜合的地位、優越性」

から正当との評価を与えている。

また、第3項の「必要ナル命令」についての衆議院での議論に関する中川望議員の質問を受けては、「非常に強力な、何にでも指圖が出来るやうにしてあるけれども、是は現在の各種の法制等の建前で此の根據があつたからと云つて、非常に強力なことをするのは困難であ」り、市長と監督官庁の「両者が話合を付けて連名等で必要な勸告でも致す」ことが原則的で、監督官庁が団体の総合調整に不熱心で動いてくれない「場合にのみ初めて命令なり處分なりを發すると云ふ形になる」という制度運用の想定を示していた³³⁾。

(4) 地方自治法の制定

地方自治法の制定は、上記の市制・町村制の改正法が公布された翌日に公布された「地方制度調査會官制」(昭和21年勸令第472号)により設置された、内務大臣の諮問機関たる地方制度調査会による答申をもとにしてなされた³⁴⁾。団体に対する監督等に関しては、内務大臣からの諮問事項にも関連調査事項にもあげられておらず³⁵⁾、その背景については明らかではないが、1947(昭和22)年3月15日に提出された地方自治法案では、以下のような条項案が置かれていた。

法案第157条

- ① 普通地方公共団体の長は、當該普通地方公共団体の区域内の団体等の活動の総合調整を圖るため、これを指揮監督することができる。

32) 参照、第90回帝国議会貴族院東京都制の一部を改正する法律案特別委員会第8号(昭和21年9月18日)2頁(郡祐一政府委員)。

33) 参照、第90回帝国議会貴族院東京都制の一部を改正する法律案特別委員会第8号(昭和21年9月18日)3頁(郡祐一政府委員)。

34) 参照、自治大学校『戦後自治史V(地方自治法の制定)』(1963年)1頁以下。

35) 参照、内事務局『改正地方制度資料 第3部』(1948年)7-8頁。

- ② 前項の場合において必要があるときは、普通地方公共団体の長は当該普通地方公共団体の区域内の団体等をして事務の報告をさせ、書類及び帳簿を提出させ及び實地について事務を視察することができる。
- ③ 普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の区域内の団体等の監督上必要な処分をし又は当該公共的団体等の監督官廳の措置を申請することができる。
- ④ 前項の監督官廳は、普通地方公共団体の長の処分を取り消すことができる。

現行の地方自治法157条とほぼ同内容の規定となっている³⁶⁾が、市制町村制での規定との間ではいくつかの点で違いがある。最も大きなものは、市町村長の権限が知事にも認められるようになったことである。

この点に関しては、内務大臣答弁資料では、「都道府縣の長に對しても、区域内の団体の活動の綜合調整權を認めた理由」を以下のように説明していた。第1に、「都道府縣知事は、都道府縣住民の直接選挙に係り第一次において都道府縣住民に對して責任を負い、都道府縣を統轄し、都道府縣の事務を處理し、且つ部内の行政事務を執行する地位にあること、第2に、都道府縣の「多種多様の団体や組織が、夫々相互に脈絡を通じて連携することなく孤立的な活動を營んでいては、到底各自の本意の目的を達成することも困難であるばかりでなく、都道府縣の綜合的發展を圖ることは到底不可能である」こと、第3に、都道府縣は、機能が専門化し分化した社会組織「の依つて存立する基盤であり、都道府縣の住民は、その成果を享受すべきものであつて、何れの団体も窮極において目的とするところは

36) また、議会の議決事件に関する法案96条8号では、「普通地方公共団体の区域内の団体等の活動の綜合調整に關すること」と規定されており、「公共的」の語が加わるのは地方自治法の最初の改正時のことである（昭和22年法律第169号）。

府縣住民の福祉を増進することにあるわけであるから、地域団体たる都道府縣の長として、同時に部内の行政事務を擔當し、都道府縣の総合的發達の任に當るべき都道府縣知事がこれら各種の団体の間に立つて綜合連絡調整を行うことは、最も適當であり、且その必要は市町村内の各種団体の綜合調整の必要と毫も異なる所はないので、都道府縣知事に對しても市町村長と同様にこの權限を新たに認めることとした」という理由である³⁷⁾。団体の総合的調整という作用の性格、また、市町村長と都道府縣知事との同質性を根拠としているものと読める³⁸⁾。

他方、内務省は法案を連合国總司令部にも提出していたが、これに対しては合計で54項目の修正意見が示されており、この中に「普通地方公共団体の長の区域内の団体に対する指揮監督權は、その所管に属する団体に限ること」とするものがあつた³⁹⁾。これは、長の指揮監督權の及ぶ範圍が「区域内の団体」であるとする、広範かつ漠然としていることから、その「所管に属する」団体に限ることとすることを求めるものであつたが、内務省は、長の指揮監督權を所管する団体に限定するのであれば、この規定の意味が失われるとして取り入れなかつたという⁴⁰⁾。しかし總司令部は、法案が衆議院に提出され、審議が行われているときに、改めて37項目の修正意見を示し、ここでも長の指揮監督權に関する同様の項目が含まれてい

37) 参照、内務省『改正地方制度資料 第2部』（1947年）404頁。同答弁資料は、今村=辻山〔編〕・前掲注3）394頁・注1で取り上げられている。立法後の注釈書でも、この答弁資料の内容がそのまま本条立法の趣旨の説明文に用いられている（金丸三郎『地方自治法精義』（近代文庫社、1948年）606-07頁）。

38) また、背景の要素と云うものではないが、地方制度調査会では、五大都市（京都・大阪・横浜・神戸・名古屋）を府県から独立させた上で、道府縣の制度を適用させるという案が検討事項とされていた（参照、内務省・前掲注37）7-8頁）が、ここで生じる可能性がある制度上の複雑さを避ける形にはなっている。

39) 参照、自治大学校・前掲注34）103-04頁。

40) 参照、自治大学校・前掲注34）227頁。

た⁴¹⁾。そこで折衝の結果、衆議院で「普通地方公共団体の長の区域内の団体等に対する指揮監督権は、公共団体等に限る旨を明記すること」とする修正要綱⁴²⁾が用意された。これに沿った修正案が衆議院で可決され⁴³⁾、また貴族院においても可決された⁴⁴⁾。

(5) 小括

本章で取り上げた1943年の市制・町村制の改正の前年には、全国町村長会が「町村決戦態勢確立実行方策要綱」を作成し、発表していた。ここでは、総力戦下における町村の態勢に向けた目標として、町村内の諸勢力を結集して強力な指導性を確立すること、濫立状態にある町村内諸組織を融合し事務の総合合理化を図ること、町村内の各種の団体・組合の諸々の会

41) 参照、自治大学校・前掲注34) 123-24頁。

42) 参照、自治大学校・前掲注34) 131頁・注2 (132頁)。

43) 157条の修正案は、「これは大體地方公共團體の長がその区域内の團體の活動の調整をはかるという規定であります。これを区域内の團體等の活動の綜合調整をはかるためとこういたしますと、團體という意味が畫然といたしませんので、ここに公共的團體と入れるということにいたしたい。團體と漠としておつたのでは範圍がわからないというので、公共的團體といたしますれば、たとえて言いますれば、かりに團體と申しますと會社のようなものでも團體のうちでありますので、ここに公共的團體という字句に直しておきたいと思っております」と説明されている。参照、第92回帝國議會衆議院地方自治法案委員會議録(速記)第3号(昭和22年3月20日)97頁(中島守利委員長)。

44) 157条に関しては、「知事及び市町村長が、其の区域内の團體等に對して矢張り指揮監督する規定であります、是は現行法にある規定であります、此の外の團體に付きまして、一切の團體に對して知事、市町村長が監督出來ると云ふのは廣過ぎると云ふことから、『公共的團體等の活動の綜合調整を圖るため、これを指揮監督することができる。』と云ふ修正がありました」と説明がなされた。ここでの「矢張り指揮監督する規定」というのは、前条における、食糧事務所等の行政機関の長への「指揮監督」の説明に引き続くことによるものである。参照、第92回帝國議會貴族院地方自治法案特別委員會議事速記録第1号(昭和22年3月23日)6頁(鈴木俊一政府委員)。

合・行事を総合合理化して住民の食糧増産等に奉公する時間を多くすること、があげられており⁴⁵⁾、この内容は翌年の町村制改正とまさに同じ方向性のものと評しうるだろう。

佐々木惣一は、町村自治の問題を議論する際の見地として、「法制の問題として考へること、運用の問題として考へることを、分つこと」と、「一般國策の問題として考へること、戦時對處策の問題として考へること、を、分つこと」が適切であることを述べつつ、その上で、この要綱の内容を「戦時對處の問題としての運用の問題」として捉えていた⁴⁶⁾。

しかし、本章でみたように、1943年に上記の要綱の内容は、運用の問題に終わらず、町村制の改正により法制化され、なおかつそれが、戦時對處策としてにとどまらず、戦後においても一般的に存続されるという形で現在に至っている。

戦後においても規定が存続された背景については、例えば、議会で述べられていた「町村長会の決議」なるものを入手・参照できておらず、1943年町村制改正による72条ノ2の規定におけるどの点との関係で、新たな規定の必要が認識されるにいたっていたのかも検討を加えることができていないため、本章の調査はなお不十分にとどまる。

もっとも、ここでの検証からは、戦時期の立法の一般的な存続は、戦後の市制町村制改正では「指示」から「指揮監督」という権限の強化を加える形で、また地方自治法の制定時においては、市町村長だけでなく都道府県知事にも付与するという対象を拡大させる形で法制が展開されてきたことを確認することができる。また、立法あるいは改正時の背景に存在していた認識・思考の中の、例えば、地方自治法制定時における、「何れの団体も窮極において目的とするところは府縣住民の福祉を増進することにある」という理解や、団体が独立的に活動することで「都道府縣の綜合的發

45) 参照、佐々木惣一「町村決戦態勢確立の運動」公法雜誌8巻7号(1942年)94頁。

46) 佐々木・前掲注45)93-94頁。

展を圖ることは到底不可能」といった認識については、現在の目でみた場合、違和を感じるところがある⁴⁷⁾。

Ⅱ 現行地方自治法157条の内容と現状

(1) 現行法の内容

現行の地方自治法157条の内容について、ここまでの歴史的経緯や近時の状況も意識しつつ、いくつかの検討を加えてみよう。

長の指揮監督の相手方となるのは「公共的団体等」である。これは、「公共的な活動を営むものはすべてこれに含まれ、法人たると否とを問わない」とされてきた⁴⁸⁾。一般論としては争いもないように見受けられる。もっとも、例えば、直接的には地方自治法96条の改正に際してではあるが、「株式会社とか一切市町村の公共活動に関係のない純粹の社交クラブ」は「公共的団体等」には含まれない旨の説明がなされていた⁴⁹⁾が、都市再開発事業を施行する再開発会社（都市再開発法2条の2第3項・50条の2第3項）といった株式会社が出現している現在では、地方自治法制定の時期のような形式に基づく一律的な判断は困難であり、「公共的な活動」の実質的な評価のありようが問題となるだろう。

また、公共的団体等そのものが対象なのではなく、区域内の公共的団体の「活動」を対象としているものと解して、区域内に事務所やその支部等が置かれていない場合にも指揮監督が可能であるともされている⁵⁰⁾が、こ

47) 室井力=兼子仁〔編〕『基本法コンメンタール地方自治法〔第4版〕（別冊法学セミナー168号）』（日本評論社，2001年）159頁〔村上順〕は、「そもそもの規定の趣旨・目的が時代錯誤的である」とする。

48) 参照、松本英昭『新版逐条地方自治法〔第9次改訂版〕』（学陽書房，2017年）561頁等。

49) 参照、第1回国会参議院治安及び地方制度委員会会議録第15号（昭和22年11月10日）3頁（鈴木俊一説明員）、園部逸夫=田中館照橘〔共著〕『セミナー地方自治法〔全訂版第2版〕』（ぎょうせい，1987年）356頁。

れは、1943年市制町村制では市町村「内ノ団体等ニ対」する指示権を付与していたこととの比較では、この見解は戦前よりも権限行使対象を広げているものとみることでもできる⁵¹⁾。

他方、この指揮監督は、公共的団体等の活動の「総合調整を図るため」、すなわち「数個の公共的性質を持つ団体が互いに相容れないような活動を行った場合にその総合調整を図るためのものに過ぎず」、自治会への入会の是非のような「1団体の内部的な事項についてまで及ばない」ものとされる⁵²⁾。なお、この指揮監督の目的については、「当該普通地方公共団体の行政との間に適切な調和と協力を保たせるためにも」指揮監督できるとする見解⁵³⁾もあるが、本稿でみたような歴史的な経緯から、この見解を「戦時統制なみの規制を可能とするものであり不適切」⁵⁴⁾とするものがある⁵⁵⁾。

この指揮監督に係る「公共的団体等の活動の総合調整」は、議会の議決事件の1つとされており（地方自治法96条（現）14号）、指揮監督は議会の議決に基づかなければならないとされているが、議決による委任により、長の裁量によって行うことができるとする行政実例がある（昭和22年5月29日・

50) 参照、松本・前掲注48) 561-62頁。

51) 参照、村上ほか〔編〕・前掲注3) 184頁。

52) 参照、東京地裁八王子支部平成13年11月29日判決判例自治231号16頁。また参照、名古屋高裁金沢支部昭和30年8月8日判決高刑8巻10号1246頁（「村災害復旧委員会」という団体内の金銭授受について）。

53) 参照、松本・前掲注48) 562頁。

54) 今村=辻山〔編〕・前掲注3) 396頁。

55) 町議会議長宛の公立幼稚園新設の請願への、いわゆる趣旨採択がなされた下で、権利能力なき社団たる「幼児教室」に対して、会計や運営委員会についての文書による注意、予算書提出と決算報告をさせてその監査を行い、毎月月別収支表を提出させていること、運営上の個々の問題について話し合いにより教室に処理させ、教室の要求や要望に対し、指導し、町福祉課の係員が本件教室を月に一、二度見まわり、運営についての話をしていくこと等を、公共的団体等への指揮監督の作用と結びつけて位置づけているようにも読みうる裁判例として、浦和地裁昭和58年6月9日判時1221号19頁がある。

地発乙第338号)。この立場に対しては、議決による委任に基づいて行う長の専決処分が「議会の権限に属する軽易な事項」（地方自治法180条1項）に限られていることとの関係で、専決処分に委ねることは不適当であるとの指摘がある。本稿（I（2））で言及したとおり、1943年市制町村制改正は、市町村会の権限を縮小して長に一元化する内容でもあったことと照らし合わせても、指揮監督に関する事項一般について専決処分に委ねることは妥当とはいえないものと考えられる。

指揮監督の具体的な内容については、地方自治法157条2項・3項に規定されているが、第3項の「監督上必要な処分」については、その内容は条文では不明確である。そこで、この「監督上必要な処分」に、公共的団体等の行為を取り消し、あるいは効力を停止するという「取消・停止権」が含まれるかについて争いが存在していた⁵⁶⁾。含まれないとする見解は、「地方公共団体の長と公共的団体等との関係は、系統的、一体的な関係に立つものではないところから、当然である」⁵⁷⁾とする。戦後の市制町村制の改正時に、「優越」の語を用いた説明がなされていた（本稿I（3））が、このように位置づけることが可能かどうか、そもそも疑問が向けられるような事項である。第一次地方分権改革前の時期においては、地方自治法157条における「指揮監督」の語の解説に際して、機関委任事務に関する条文であった旧150条の参照を指示するものがあつた⁵⁸⁾が、現在の地方自治法157条が、長に「指揮監督」を認めていること自体に対し、再吟味がなされる必要があるものとする。

56) 含まれるとする／含むことを認めるものに、綿貫芳源『詳解地方自治法Ⅱ』（公務職員研修協会、1979年）98頁、松本・前掲注48）562頁等。

57) 秋田周『執行機関・共同処理（新地方自治講座3）』（第一法規、1973年）108頁。また参照、杉村敏正＝室井力〔編〕『コンメンタール地方自治法』（勁草書房、1979年）373頁。

58) 参照、長野士郎『逐条地方自治法〔第12次改訂新版〕』（学陽書房、1995年）465頁等。

（2）現行法のもたらす影響

市町村の合併の特例に関する法律58条6項では「合併関係市町村の区域内の公共的団体等は、市町村の合併に際しては、合併市町村の一体性の確立に資するため、その統合整備を図るよう努めなければならない」とされ、市町村合併にあわせて公共的団体の統廃合がなされているといい、ここに地方自治法157条の機能をみる見解がある⁵⁹⁾。これに加えて、ここでは、「飯田市再生可能エネルギーの導入による持続可能な地域づくりに関する条例」（平成25年3月25日条例第16号・以下、「エネルギー条例」）を取り上げて、現行法のもたらしている影響について検討する。

エネルギー条例は、住民による再生エネルギー資源の利用を促進するための施策について規定する。具体的には、一定の要件を満たす「地域団体」（4条3号）が、その意思決定に基づいて、当該地域団体が自ら、または当該地域団体と公共的団体等が協力して行う再生可能エネルギー活用事業の実施を、市長が支援する（8条）というものである。支援を受けようとする場合、市長に対して「申出」を行い（9条1項）、市長は指導、助言等を行う（9条2項）とともに、適当と認められる事業を「地域公共再生可能サービスエネルギー活用事業」として決定し、事業の継続的安定的な実施に向けた助言と、市による信用補完、補助金交付・資金貸付等の支援を行う（10条）、というものである。

エネルギー条例は、この制度を、飯田市民の「地域環境権」の保障するための作用として構成している点などでも注目をされたが⁶⁰⁾、本稿がこのエネルギー条例を取り上げるのは、市による条例解説である、『「飯田市再生可能エネルギーの導入による持続可能な地域づくりに関する条例」の解説』⁶¹⁾（以下、「解説」という）において、ここでの市長の諸権限が、地方自

59) 参照、村上ほか〔編〕・前掲注3）183頁。

60) 例えば参照、田中孝男＝内藤悟「条例による再生可能エネルギーの利活用」自治体法務NAVI56号（2014年）24-25頁。

治法157条に根拠を有するものとして説明されているところにある。この「解説」では、以下のように記載されている箇所がある。

- 市長は、地方自治法第157条により、域内で活動する「公共的団体等」に「指揮」「監督」「処分」をすることができる。……
- 条例では、この法文に基づき、市長の「指揮」権限の一環として、「公共的団体等」を協働の相手方として選定（法的性格としては行政指導）し、その者に各種の支援（規制措置は行わない。）をしていく。すなわち、この条例のいう「協働」とは、主に「支援」である。
- 地方自治法第157条は、同法第96条第1項第14号の規定による議会の議決に基づいて行使されるが、あらかじめ議決により市長に委任しておけば、市長の裁量によっても行使が可能である。そこで、条例で、市長が第157条により行う対象者要件と支援の内容を定めておくことで、支援案件ごとに議会の議決を受ける必要をなくした。また、市長がこの条例に基づいて行う内容は「支援」に限られ、監督、停止、取消の権力的行為は行わないため、市長の固有の権限で機動的に行使可能とした⁶²⁾。

飯田市条例が規定する制度の下の市長の行為、とりわけ補助金交付・資金貸付等の支援は、「申出」に対してなされる契約としての位置づけが与えられるものと思われるが、こうした作用（「解説」では相手方の選定）が地

61) 『『飯田市再生可能エネルギーの導入による持続可能な地域づくりに関する条例』の解説』（<https://www.city.iida.lg.jp/uploaded/attachment/26.pdf>）。

62) 「解説」4(1)・前掲注61)。また参照、田中克己『『分権型エネルギー自治』を志向する飯田市の環境政策』計画行政37巻4号(2014年)19-20頁。ここでは、地方自治法157条が「監督」、「停止」、「取消し」を列挙しているとし、これらを権力的行為としつつ「指揮」と区別している(20頁)が、不精確と指摘されざるを得ないであろう。

方自治法157条の「指揮」権限の一環としてなされるものと位置づけられている。ここまでみてきた地方自治法157条の性格と重ね合わせると、不自然な整理がなされているとの印象を拭えない。

この印象は、飯田市において、エネルギー条例が地方自治法157条だけでなく、飯田市基本条例との接続でも位置づけられていることから一層強いものとなる。エネルギー条例1条は、自らが飯田市自治基本条例の理念の下に制定されるものであることを規定しており⁶³⁾、「解説」の上記の箇所の直前では、飯田市自治基本条例の抜粋として、「自治」・「協働」(「まちづくりのために、市民と市が情報を共有し、それぞれの役割を担いながら対等の立場で協力し、共に考え行動すること」)の定義規定、「協働して自治を推進する」旨の規定、「市民と市が適切に役割分担し、協働すること」によるまちづくりの推進に関する規定が掲記されている。この下に制定されたエネルギー条例における、市長による相手方の選定行為が、地方自治法157条の「指揮」の一環とされているわけである。そうすると、読みようによっては、市長の指揮の結果として、市民と市の「協力」がなされる、という、1943年の法制度と重なる理念的図式の下にエネルギー条例が位置づけられることになってしまう。

もちろん、エネルギー条例はこうした理念構図の形成を意図したのではなく、推測としてではあるが、ビジネス支援としての色彩を帯びる支援のため相手方の「公共的」であることが意識されたことに加えて、条例の国法適合性の補強として、地方自治法157条と接続させたエネルギー条例の説明を図ろうとされたことによるものとも思われる。この点は、エネルギー条例で市長が行う行為の内容が「支援」に限定的であることが強調されているところからもうかがわれる⁶⁴⁾。しかし、団体等による何らかの公

63) 参照、田中=内藤・前掲注60) 24頁。

64) これは、山本隆司「日本における公私協働の動向と課題」新世代法政策学研究2号(2009年)303頁でいう、公的主体が、「私的主体が公益の実現に寄与するための制度的枠組みを形成する」という事象と性格付けることができるだろうか。

的性格を有する活動に対する地方公共団体の関わりに、地方自治法157条と結びつけた根拠付けを行おうとすれば、活動主体たる団体等の動員という意味の付与がなされるのは必然的ともいえよう^{65) 66)}。

しかも、すでに本稿（I（4））で触れた、総司令部からの「所管に属する」団体等に限定すべきとする修正意見の内容自体は取り入れずに地方自治法157条が成立した経緯からは、エネルギー条例の制定趣旨がいかなるものであり、公共的団体等への配慮がどれだけなされ、条例がどのような規定ぶりであったとしても、条例とは別個の権限として市長に指揮監督権を付与させるのが立法趣旨だということになる。

以上のように、地方自治法157条は、公共的団体等への支援施策を地方公共団体がとろうという場合にも、その意図とは全く別個に、並行的な公共的団体等への制約根拠を用意するものとなり、また、必要以上の理論的整理を要求するという意味での混乱をもたらす要因ともなりうる。

おわりに

本稿で行った史料等の調査は十分とはいえず、したがって検討として、なお作業を継続する必要がある。もっとも、公的事項の担い手と地方公共団体との関係について、戦時中に創設された条項の内容が、地方自治法157条という長の一般的な権限規定による制度として存続していることの問題性は、一定程度示し得たと考えている。

65) 人見・前掲注3) 42-44頁は、地方自治法157条の制度と各地の自治基本条例が定める非階層的な構造を対比させ、「全く異質のもの」としている。

66) 協働といった理念が、公共的団体等を含めて協力への動員の要素を帯びうる点については、自治基本条例の嚆矢となったニセコ町自治基本条例で制定時に章のタイトルでのみ用いられていた「協働」の語までが改正時に削除されていることを含めて、阿部昌樹『自治基本条例』（木鐸社、2019年）201頁以下を参照。

今後の自身にとっての課題は、歴史的検討の深化を図ることと、ここから得られる視点の下で⁶⁷⁾、本稿の冒頭で紹介した指摘の内容に関連する様々な事象に分析検討を加えるというものになる⁶⁸⁾。

〔附記〕本稿は、JSPS科研費（20H00055）の助成による研究成果の一部である。

（名城大学法学部教授）

67) ここでは、現下の状況の分析の下で、行政への協力制度とも関連する担当職員にアクターとしての分析対象性を与えた分析枠を示す、飯島淳子「地方自治と行政法 再論」太田匡彦＝山本隆司〔編〕『行政法の基礎理論』（日本評論社、2023年）40頁以下〔初出：2020年〕、同種の役割を果たす人的存在の位置づけを課題の1つとしているようにうかがわれる、稲葉一将「ネットワークに依存する国家行政と国家行政のネットワーク化」法政論集（名古屋大学）277号（2018年）31頁、等が注目される。

68) ここでの対象に関して注目すべき、ごく近時の文献として、「特集：『地域』の分野横断的・学際的検討」法律時報95巻10号（2023年）4頁以下の諸論稿がある。