

# 經濟論叢

第113卷 第6号

---

環境状況と組織化適応(2).....	降旗武彦	1
戦時財政投融资機構と財閥金融資本.....	鈴木茂	24
意思決定様式・情報処理システムと 組織構造.....	岸田民樹	51
憲法第八章と地方自治論の現代的意義.....	田中重博	71

---

昭和49年6月

京都大學經濟學會

## 憲法第八章と地方自治論の現代的意義

—京都府綾部市の調査を手がかりとして—

田 中 重 博

### I はじめに

第二次大戦後の日本国憲法下の地方自治体は、憲法によって、自治権を保障され、国の行政の末端機関、あるいは、末端の機能をになうものという戦前の性格を脱却したかにみえる。しかしながら、憲法第92条における「地方自治の本旨」の理解をめぐる、その内容には、さまざまな解釈があたえられているのが現状であろう。

例えば、法律専門家や行政専門家のなかには、依然として、地方自治体を工業化された社会における行政の末端機構、あるいは、行政区画の決定とのみ解する理解があとをたない<sup>1)</sup>。これに対して、最近の住民運動や自治体問題の動向をふまえて、地域住民の「抵抗体」であり、また一つの「創造体」としての自治体論を展開しようとするうごきもある<sup>2)</sup>。

このような状況のなかで、京都府知事蜷川虎三氏の憲法論及び自治体論は、「地方自治の本旨」を「地域における住民のくらしの組織」<sup>3)</sup>としての自治体をもとめたものと解し、従来の歴史は、住民のくらしの組織が、中央政府によってとりあげられてきた歴史であるのに対し、新憲法は、住民のくらしの組織の再建を規定したものと述べ、しかも、この理論を実地に応用して地方行政を約

1) 島恭彦「現代の国家と財政の理論」1960年、第9章。

2) 「ジュリスト特集地方自治の危機」(No. 416) 1969年2月1日号の「地方自治の危機—総論」(和田英夫)及び「法律時報特集憲法と住民運動」1972年4月号、「憲法と地方自治」(山下健次)。「住民の参加より行政の参加へ」(針生誠吉)。杉村敏正「憲法と行政法」1972年、88-100ページ。

3) 杉村敏正・川口是編「憲法を暮らしのなかに」1970年。細野武男編「道はただ一つこの道を」昭和49年。

四分の一世紀にわたって担当してきた<sup>4)</sup>。したがって、同氏の憲法論と自治体論は、氏に反対の立場をとるにせよ、賛成の立場をとるにせよ、現代の憲法論と自治体論にとって無視することのできない検討課題を提起したものといえる。

本稿は、京都府における地方行政の展開過程をこのような視角から系統的に再検討するための準備作業として、府下綾部市の調査<sup>5)</sup>を手がかりとし、京都府行政の提起してきた問題の一端を具体的に把握し、この論点が、現代の憲法及び自治体論研究にとってもつ意味を確定しようと試みたものである。

第Ⅰ節では自治体自体による住民自治基盤強化政策の実例を綾部市農協を例にとって考察し、第Ⅱ節では蜷川氏の府県一市町村制論を中心として自治体論の内実を検討し、最後に、第Ⅲ節で従来の公法学、行政学における論議の問題点に立ちかえって、憲法と自治体論の現代的意義を特徴づけたい。

## II 自治体による住民自治基盤の強化

### —綾部市農協を例として—

蜷川氏は、京都府知事に就任して以来、一貫して自治体を住民自身による住民のくらしを守る組織として位置づけてきた。この場合、とくに注目に値することは、氏にあっては、「くらし」というとき、ふつうにうける印象＝消費生活という内容のみを指すのではなくて、「くらし」のなかに、小生産者、とくに農民と中小零細業者の営業の問題が、したがって、産業の問題が一貫して含まれているということであった<sup>6)</sup>。氏の知事への就任が1950年であったことを思えば、これはある意味で当然のことである<sup>7)</sup>。しかし、今日の公害反対運動を中心とする住民運動の多くが都市問題を発端とし、都市の消費生活に重点を

4) 鳥恭彦監修、自治体問題研究所京都民主府政研究会編「京都民主府政」1974年。

京都府政研究会編「戦後における京都府政の歩み」1973年。

憲法会議編「民主的自治体への道」昭和45年。

5) この調査は鳥恭彦、西山卯三、伊藤見諸氏の指導のもとに地域計画建築研究所の嶋田剛之氏、高橋光雅氏及び京大島・池上ゼミ院生加藤一郎、仁連孝昭、佐々木雅幸諸氏および筆者の参加によって行われた。筆者は財政、農業、教育問題を担当した。

6) 京都府政研究会編、前掲書、序論および第5章の「民力培養型公共投資政策の展開」の項。

7) 当時の日本の階級構成については大橋隆憲「日本の階級構成」1971年をみよ。

おいた理論の構成が自治体論の主流となっている現実(シビル・ミニマム論<sup>8)</sup>をみよ)をみるならば、自治体における産業政策を、農業、中小企業問題とかかわらせて論じたことは、憲法と自治体論の展開の基盤を大きくひろげえたものといえることができる。

したがって、蜷川氏の眼は、1950年代から、農業と中小企業におけるくらしの組織づくり、とくに、戦時統制機構の一部としてあった産業組合の解体と、農業協同組合<sup>9)</sup>や商工企業組合<sup>10)</sup>の育成、発展にむけられ、自治体が、住民自身のくらしの組織としての組合づくりを援助し、その発展の条件をつくることによって地方自治体を支える住民の力を育てようとしたのであった。よく知られているように、府県段階の行政は、農業、中小企業などの産業政策を実行しうる権限が、市町村にくらべて著しく大きいことも、この方針をつらぬく上でみのがすことのできない原因の一つであつたらう<sup>11)</sup>。

府県が、住民のくらしの組織としての農業協同組合や商工企業組合づくりを援助し、それによって市町村自治の基盤をつよめ、ひいては、府県自治の基盤をつよめる、といった関係が、ここでは展望されていたのである。

だが、具体的に調べてみると、農業協同組合を住民のくらしの組織として発展させるためには、現在の国の農政との対抗関係、伝統的な地域の保守勢力の基盤として機能している地域のくらしの結びつきの実態、「草の根保守主義」の農協への浸透など、さまざまな問題とたたかいつつ住民のくらしの組織としての内実をつくりあげてゆかねばならない<sup>12)</sup>。この内実をつくりあげる条件の

8) 松下圭一「シビル・ミニマムの思想」1971年、同「都市政策を考える」1971年、伊東他編、岩波講座「現代都市政策」1972～73年松下論文、また「市民参加と法学的思考」『世界』1973年7月所収。

9) 前掲「戦後における京都府政の歩み」第2章及び年表(付表)をみよ。

10) 同上書、第1章をみよ。

11) この事情は、戦時統制経済において、府県になった役割、供出制度や地方産業振興政策とかかわっている。拙稿「高橋財政の産業ならびに地域政策」『経済論叢』昭和49年4・5月号所収、をみよ。

12) 農協に関する文献はぼう大な数にのぼるが、戦後のものとしては、とりあえず、近藤康男「新版協同組合の理論」1966年、本位田祥男「協同組合総論」昭和44年、近藤康男他編「農協二五年」1973年、伊東勇夫「現代日本協同組合論」1960年など。

一つとして京都府の行政をになう公務労働者たちがどのような役割をはたすかということとはもっとも注目されることである<sup>13)</sup>。

京都府綾部市は、人口4万4千余人(48年度)、住民構成からみると農業が主力であり、かつ、京都市などへの通勤者もあって、典型的な近郊農村である。(第1表)永らく保守陣営の地盤であったが、1970年に、京都府議で、当初から蜷川氏の主張に同調してきた羽室清氏<sup>14)</sup>が革新系市長として当選し、以後、革新自治体への道を歩みだした自治体として注目されているが、それだけに、くらしの組織づくりは、ようやく緒についたばかりであり、さまざまな問題点が噴出している。以下、くらしを守る住民の自治と、中央政府の行政と何らかの形で結びついた官僚的支配の網の目との対抗関係を中心に、綾部市農協における問題を要約しよう。

第1表 綾部市における階級構成表

	就業者総数		労働者階級					教員	
			構成比	うち 製造業	うち 卸小売業	うち 公務			
1960年	28,285	11,095	39.2	4,504	933	683			
1970年	27,642	15,110	54.7	7,359	1,218	829	小中学 276	高校 100	

	農漁民				自営商工業者				中小企業家	
	構成比	農家戸数	専業農家戸数		構成比	うち 製造業	うち 卸小売業		構成比	
1960年	13,999	49.49	6,970	1,801	2,592	9.16	431	1,462	599	2.12
1970年	8,847	32.01	6,247	739	2,722	9.85	958	1,406	963	3.48

資料 島恭彦監修「京都民主府政」1974年、39ページより。

元来、農業協同組合は農民の基本的な「くらしを守る自治組織」として京都府政のなかに位置づけられた。今日、中央政府と大企業による「高度成長」政

13) 芝田進午編「公務労働」1970年、自治体研究社。

14) 同氏の略歴。江南外語学園卒。大正8年グンゼ入社。昭和25年綾部市議会議員。

昭和26年から45年まで京都府議会議員として連続5期。その間府監査委員、府議会議長、全国都道府県議長会副議長などの要職を歴任。68歳(当時)。以上広報「あやべ」No. 179より。

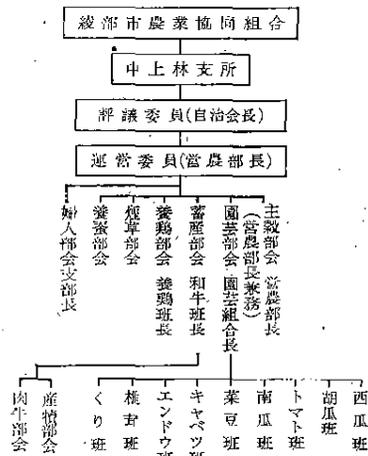
策及び農業再編成=「切り捨て」政策から農業経営と地域農業を守るうえで決定的な役割をはたすはずであった。これは、蛭川氏が一貫して主張してきたことである<sup>15)</sup>。

綾部市総合農協は、地区毎に支所(計12)を設置しているが、「農家と農協のつながり」は、つぎのとおりである。(第1図)

各農家は業種別運営委員会(営農部、既存の部落農事組合を再編して設置)に組織され、作目毎にしたがって部会、班に属している。農協は、第一に米作をはじめ農業全体に関する農家の要求を集約し、第二に部落を中心に、農協技術員の営農指導、農機具、肥料、農薬などの生産資材の購入、幹旋、農作物の集荷、共販を行い、第三に婦人部落を中心に生活必需品を購入し、第四に信用、共済活動を行い、第五に米価要求をはじめ農業および農家経営を守る運動をすすめる母体としての役割をはたす。農協は、まさに、生産から生活にいたる全ての方面において農家と深いつながりをもった農民の基本的な自治組織として把握できる。

ところで、この農協組織がつくられるとただちに農民のくらしと自治が保障されるかといえ、そうではない。それを端的に物語るのが、農協の「合理化」政策であろう。そこには自民党の国会議員や化学肥料関係及び農機具関係の大企業との結びつきが強い全国農協中央会の農林官僚を頂点としてそれと結びついた一部役員などの官僚層の存在がある。彼らの形成するものは、農協内

第 1 図



資料 中上林支所提供資料

15) 京都府農政研究会「くらしとふるさとをきずく」昭和49年、33-44ページ。

に浸透する集権的官僚機構の網の目であり、農協に「寄生」し、農協の実務にならざる職員に「官僚主義」をもち込む。それは、農民の自治組織としての農協を中央政府の農業政策の下請機構に転化させようとしている勢力ともいえよう。経営の「合理化」はここではその本来の姿から遠ざかり、営農職員の「整理」、農協専従職員の人員整理と業務の商業主義化、低賃銀、ノルマによる割当販売、共済の「夜間推進」運動などとなってあらわれてくる<sup>16)</sup>。とりわけ、営農部員の削減(すなわち非採算部門の切捨て)はそれが技術指導や経営相談を通じて農家と団結する重要な位置にあるだけに、きわめて重大である。綾部市もまた、この特徴の例外ではない。12の支所をもつ綾部市農協ではあるが、農民と最も深いつながりをもつ営農係(技術職)は20名ほどに切りちぢめられてきている。こうして多くの農協労働者は、農民にあまり喜ばれない共済の推進などに「かりたてられ」ているが、その過程で彼らは日常業務に苦痛をおぼえ、商業主義的経営に対する「抵抗」もまた強まってゆく。農協が農民のものでなくなる傾向への抵抗ともいえよう。農協が真に「農民の自治組織」になるためには、このようにして、農協の商業主義化に対して、自主化、民主化が不可欠であり、これを推進する母体の一つとしての農協労働組合の重要な役割が浮かびあがってくる。

農協労組は、都市の労働組合と農家及び農協組織をつなぐ結節点としての役割を担う。そして、それによって、中央政府の農政に対して、独自性をもった農業政策を主張しうる。このことを端的に示したのが、京都府農協労連が組織をあげてとりくみ、またとりわけ綾部労組が主力となって成功させた調査活動(1970.12~1973.1『農協の政策活動の前進のために——組合員農家の意向調査結果報告書』)であった。ここで明らかになったことは、農家が農協に対して充実することを求めている事業は、「生産資材の供給」(38.3%)「営農指導」(30.4%)「農産物の販売」(30.2%)「資材の貸付」(28.1%)であって、「預金」(8.9%)や

16) 「合理化」反対闘争、労農共闘問題、地域づくり、政策づくりなどと農協との関連については、全農協労連「労農共闘の前進のために」1973年、鈴木文薫「農協労働者の社会的階級の性格と労農共闘の法則的必然性」全農協労連月刊『労農のなかま』1974年、1、2月号。

「共済」(6.5%)ではないこと<sup>17)</sup>、すなわち、営農部門の充実の方向であった。これは農民の農協への期待が全国農協中央会がめざす方向と一致していないことを何よりも雄弁に物語っている。また組織運営面での要求については、「部落座談会の充実」(31.3%)「下部組織の自主化」(17.8%)「役員選挙の民主化」(17.6%)「総会の民主化」(13.6%)などがある。部落座談会の充実がとくに高い比率を占めているのは、その「非民主的な運営(農協事業の単なる連絡、推進機関化)に対する批判」<sup>18)</sup>の強さをあらわしている。さらに、農協労働者に対しては、組合員農家の63.5%が「何らかの要望をもっている」が、なかでも多いのが「自分たちの待遇改善だけでなく、農家と一体となって運動をすすめてほしい」<sup>19)</sup>という要望、つまり、「合理化」攻勢のもとで不断に強められようとする官僚主義の克服の要望である。

以上は調査結果の一端を紹介したにすぎないが、そこには、農協を商業主義的な経営体に変質させようとする「官僚的」統制に対抗して、それを農民の自主的な自治組織として発展させていく志向が、農協労組が農家と提携しながら、たえず浸透してくる官僚主義を克服し自らの権利を守る運動、国の農政を下請する機関ではなく地域農業を守る拠点に農協を再建する運動として強められてゆくという法則性が読みとれよう。

さて綾部市は、市役所周辺地域を除いては全体として「過疎」が進行し、農家は零細経営で(経営耕地面積平均53.4a)、約9割が兼業農家である。京都府は府下市町村と連係しつつ、このような零細農を集団として育成する自主的共同化を援助してきた。そしてこのような農民の生産集団は府下農業地域全域にひろがっている<sup>20)</sup>が、綾部市においても、それは水稲、養蚕、茶を中心に近年急速に成長し、農業生産の新しい担い手として、また、大企業と政府の地域及び

17) 京都市農協労連「農協の政策活動前進のために」1973年1月、33ページ。なお%の合計が100%をこえるのは1回答者が2項目以上回答しているため。

18) 同上書、36ページ。

19) 同上、37-39ページ。

20) 前掲「京都民主府政」110-112ページ。

農業の再編に抵抗し、地域農業を発展させる組織として農協と連結しながら網の目のように地域にひろがりつつある。

綾部市の水稲生産集団の「草分け」といわれる里町におけるその発生をみると、米作りの省力化によって兼業に出たい、あるいは野菜などの複合経営に力をさきたい、増収したいなどの共通の要求で地元のリーダーを中心に話合った結果、集団栽培を実施しようということでもまとまった。集団栽培をしてみると、品種も統一し、また水管理も当番制で大いに労力が省け、また農家の連帯感を深めることができた。おまけに大いに増収できるとあっては、集団栽培に参加する農家が年を追うごとにふくれあがっていったのももっともであり、それは42年発足当初は参加戸数15戸、集団栽培面積1町6反だったのが、現在(49年)では、45戸、8.9haに増大している<sup>21)</sup>。

ところで、この農民の生産集団の運動において見逃せないのが、農業関係職員の役割である。市農林課、府農業改良普及所技師は、集団栽培にあたって、圃場の測量、各筆毎の測量図の作成を行い、また、現地研修会をしばしば実施して稲作作況指導、補肥施用量の決定、あるいはイモチの共同防除の指導、検査など、農業生産上の科学と技術の提供および農民の団結した自主的共同化を援助する活動を系統的に追求している。この公務労働者の専門的知識を生かした農民の組織者としての役割は、農民の営農意欲を高め、農民の自治組織づくりを大いに促進するものであることは疑いを入れない。この公務労働者の役割を総合的に発揮するために、府改良普及所、事務所、市農林課職員、農協技術員などの農政関係諸機関があつまって興農会議<sup>22)</sup>が組織されている。

公務労働者の科学ならびに団結の習慣の提供とむすびつけて農民の自主的共同化を促進するための生産手段の提供、配置、つまり農業生産集団機械化促進事業(のちに生産集団総合利用施設設置事業に発展)が「ふるさとをきづく農政」<sup>23)</sup>

21) 京都府綾部農業改良普及所資料および地元農家の聞き取りによる。

22) これは市長が会長となり、農業関係職員(農協、市農林課職員、府普及所、事務所など)によって構成され、技術指導を中心とする専門部会(水稲、やさい、畜産、養蚕、茶など)と総合部会がある。農協関係機関が互いに協調して農政を行っていくための機関である。

23) 京都府農業会議「ふるさとを築く革新自治体の農政」昭和47年。

の一環として行われてきた。

これは、10 ha 5 戸以上の集団にかぎり、農業機械の購入に50%の助成を行なうものである<sup>24)</sup>。この府独自の事業は、兼業農家の省力要求と複合経営への発展にこたえるとともに、農民の自治組織の発展を促し、「見える建設」と「見えない建設」<sup>25)</sup>を結合して、農民のくらしを政府と大企業の重圧から守り、それに耐えうる抵抗力をつけさせようとするものであり、さらに「ろばた懇談会」<sup>26)</sup>などの社会教育活動とあいまって、農民がみずからのふるさとを育てる自治意識をそだて、民主的な地域づくりの運動をすすめてゆく基盤を養うものである。

ここで注目されることは、行政が農民の要求や運動に応じて、それに参加し（したがって、たんに住民が行政に参加するだけでなく）、農民のくらしを守り自治を高める施策を実施するというパターンが明確に形成されつつある点である。

農協のまわりにこのような自治を高める組織がひろがりつつある反面、官僚的集権機構の網の目——それは現代社会においては、金融寡頭制の支配の担い手として社会生活のあらゆる面に浸透してくる——の根深さを示す一例が、農協組織と密接な関連をもち、時にはそれと一体化している部落会、自治会の一部ボスによる行政のおくれた部分とゆ着した政治の独占であろう。綾部市における自治会は単位自治会（184）→地区連合自治会（12）→市自治会連合会というぐあいに構成され、市の行政の委託事務を通じて、とりわけ徴税の下請機構として市政と深いつながりをもっている。この市行政との関係を背景にして自治会の有力者は府や市の保守系議員などとゆ着しながら市政にたいして実質的に大きな発言力をもち、首長—議会制による住民の行政の民主的統制に対する一つの壁を形成している。市自治会連合が「第二市会」<sup>27)</sup>とよばれるゆえんで

24) 前掲「戦後における京都府政の歩み」147-152ページ。京都府農林部「農林部行政の概要」（昭和47年度）42-43ページ。

25) 第2節参照。

26) 前掲「戦後における京都府政の歩み」338-339ページ。

27) 例えば前市長志賀清六の時代の市議会における次のような発言、「綾部市の自治会をみるときに、この住民組織としての原則を大きく外れて全く市役所の下請機関あるいは市役所の末端組織

ある。市議員選挙における自治会ぐるみの運動、市道舗装における陳情などの際に自治会のポスの壁は明瞭に浮きぼりになる。このような壁は、府や市の民主的な施策や補助金の正常な流れをふさぐ作用をすると同時に、住民によるさまざまな要求運動や地方自治運動を吸収してしまう役割をもはたす。したがって地方自治を真に住民のものとするためには、部落会、自治会、PTA、婦人会など住民の身近な組織を民主化して地域民主主義を確立してゆくことが不可欠である。今日では、部落会自治会などは、戦前のような「草の根保守主義」とは様相を異にしてきている。資本の「高成長」と、住民生活の困難、地域および農業の破壊がすすむなかで、共同体的保守秩序は弱まり、住民の労働者構成の増大と生産及び生活要求の高揚、自治会運営の担い手の変化による民主化などによって、地域住民のくらしと権利を守る地方自治の運動母体へ転化できる条件が強まっているのである。

70年代の国の農政が、それまでの自立経営農家の育成から機械化、広域化、総合化による「装置化」と「システム化」(工場生産的農業経営)をすすめ、農業振興地域整備法、新都市計画法などとあいまって大規模な地域の再編成をおしすすめつつある状況のもとで、地域における労働組合と農民の提携の条件が拡大しつつある<sup>28)</sup>。京都地域においてそのことを最も鮮かに証明した事例が、府下の主要な農民、農業団体、労働組合を結集し、1,700人の労働者、農民が参加した「京都の農業を発展させる研究集会」(昭48.9.30.於立命大)であり、また10万人の構成員をもつ主要な農業団体を総結集し、民主府政の推進と蜷川知事七選支持をかかげ、府段階での農林漁業分野における統一組織を確立した「農林漁業関係団体協議会」(昭48.11)である<sup>29)</sup>。前者については、綾部市では農民組織とともに農政、農協労働者も加わって「発展させる会」を組織し、生産点

としての役割を果たさしている。…したがって市役所の課長クラスにすれば市議員のいうことは大体その時間だけ座って聞いておれば、あるいは断りをいえばすむけれども、自治会長に反対されると実害がおきてくる。そういうことから議員より自治会長のほうがよっぽどこわい」(40年12月、市議会議事録より)。

28) 前掲「労農共闘の前進のために」12-24ページ。

29) くわしくは前掲「京都民主府政」93-96ページ。

からの要求の組織化、地域集會などが行われた。そしてこの組織はその後も、例えば、養豚組合の「養豚団地」設置の要求をとりあげ、組合員とともに計画をねり、対市、対府農協交渉をはじめると、地域の統一組織に支えられながら綾部市農業を発展させる一つの主力部隊に成長しつつある。ここでは、住民のくらしを守る自治組織は、自らの要求実現だけでなく、革新自治体の擁護、農政の転換にむけて大きなうねりを形成しつつある。

### III 蟻川虎三氏の自治体論及び府県—市町村制論と京都府政

ところで、綾部市農協を例にとって述べた地方自治の新たな認識は、実はすでに、京都民主府政において20数年にわたって追求され、また蟻川虎三氏が一貫して主張してきた自治体論の具体化なのであって、氏自身の自治体論を憲法論との関係で立ち入ってみなければならない。

蟻川知事によれば、地方自治の本旨とは「住民のくらしを守る」ことであり、地方自治体というのは「住民のくらしの組織」である。これが行政を通じて、大企業と資本の圧力に抗して、くらし（「自分の生命を維持し、これを発展させ、自分の人生を豊かにする日々のいとなみ」）、即ち憲法で保障されている基本的人権を守る行政つまり、憲法をくらしの中に生かす行政を行うわけである<sup>30)</sup>。その際に注目されることは、各種の行政手段の整備という形をとった「見える建設」（橋をかける、道をつける、学校をつくる、病院をつくる等々）と「見えない建設」<sup>31)</sup>（行政に参加し、それをうごかす自治意識をもった人間づくり）の結合の問題であって、地方行政は単に目に見える建設だけをおこなうのではなく、「見えない建

30) 前掲「憲法をくらしのなかに」17ページ。

31) 前掲「戦後における京都府政の歩み」17-18ページ、同421-423ページ。

池上惇、伊藤晃「革新自治体と経済政策」『経済』1974年4月号所収、158-160ページ。例えば、次のような知事の発言に注意。「河川を改修し、砂防をやり、道路の改良を大いに進め、産業、経済、教育、民生、治安維持など、私たちの暮らしのために、いろいろの施設をし、『目に見える建設』も大いにやってゆかねばなりません。この建設の効果が本当に住民の方々に直接およぶようにするためには、経済、社会、文化の目に見えない人間の諸関係を調節し、また自治体をより一層に住民のものにするという、いわば『目に見えない建設』をしっかりとやってゆかねばならないのです。これこそ『行政』の本旨であるといわねばならないのです。」（蟻川知事年頭あいさつ集48ページ）。

第2表 京都府政の主な先進的行政の状況

所管部局名	事業名(昭和48年度当初予算)	概要	国との関係(対比)	国との関係(制度化など)
企画管理部	交通遺児奨学金等事業 2,600(万円)	幼児 年6,000円 } 昭和45 小学生 12,000円 } 年度よ 中学生 24,000円 } り実施 高校生 36,000円 (昭和48 年度より実施		国においても制度化の検討開始
	地方バス路線維持対策事業 7,000	過疎地域における交通手段の確保 (昭和46年度までは市町村過疎対策補助金に含む)	国の施策はバス事業者対策で自治体にバス事業者の経営赤字を補填させるもの。府は、市町村に対する補助金	昭和47年度から「地方バス路線運行維持対策補助金」として制度化
総務部	市町村自治振興奨励金 9,000	市町村における建設事業等補助金 昭和40年度実施		
	市町村振興資金貸付枠 80,000	昭和36年度実施		
	過疎地域振興対策事業補助金 7,500	昭和44年度実施 国の指定地域とは別に府の判断する過疎地域における建設事業への補助金		昭和45年に「過疎法」
	社寺等文化資料保全費補助金 3,200	昭和37年度から 国の文化行政の補完未指定の文化財、資料に対して直接補助	国は未指定のものに対しては原因者負担	
	私学振興補助金 98,000	昭和36年度実施 公私立負担格差の是正、	私学問題はもはや自治レベルでの問題ではない	昭和45年度から私学運営助成経費が地方交付税に算入

		私学教職員の待遇改善（私立高校生徒奨学補助金，私立学校教育振興補助金など）		
民 生 勞 働 部	民間社会福祉施設整備事業 等助成 24,000	昭和44年度実施 1. 施設建設費の実勢単価 と補助基本単価との差 を補助 2. 施設整備のための低利 貸付 3. 施設振興のための助成 （超過負担の $\frac{1}{2}$ まで府 が補助）	国は本来民間施策に超過負 担させるべきではない	施設建設費の単価改正およ び総額改正
	民間社会福祉施設職員待遇 改善事業 1,600	1. 給与改善助成 2. 退職手当給付改善助成 3. 産休代替職員費助成	国の補助対策枠が部分的で せまい	昭和44年度から産休代替職 種により補助対策
	府立重度障害者福祉施設建 設造成事業設計費 500		本来国の施策，国立施設と すべきもの	
	重度障害者(児)の特別保護 事業 重度加算 2,000 「親の会」へ 800	昭和44年度実施 1. 措置費の単独重度加算 2. 療育訓練，巡回療育	国のうすまきにより補助が でていないのを府が単費補 助	昭和39年度から重度加算の 一部制度化
	障害児特別保育事業 100	昭和48年度実施 保育所保母単費加配 (1保育所5人以上の障 害児をもつところに加 配1人)		
児童手当支給事業 10歳以上15歳未満 1,000	昭和45年度より実施	国の制度化の遅れに対して 京都府政は先がけて制度化 した点で大きな意義	昭和47年1月から5歳未満 制度化 昭和48年4月から10歳未満	

				制度化 昭和49年4月から完全実施 (15歳未満)予定
	老人医療給付事業 80,500	昭和48年度実施 65歳以上の老人の医療無料化	国の70歳以上に対して、老人福祉法の65歳を基準	昭和48年1月から70歳以上制度化
衛生部	簡易水道建設費助成 8,200 (このうち国の対象になったものは均加算)	住民負担の軽減と小規模簡易水道助成	国は大規模のもののみ補助対象	
土木建築部	市町村管理道路改修補助事業 7,500 補正 13,000 市町村管理河川改修補助事業 5,000	昭和35年から設置 河川法対象にならない ミミズコを対象 昭和42年度実施	国の基準は一定の交通量。 京都府は防災あるいは過疎対象として	京都府は全国に先がけて昭和33年度から鴨川など京都市内21河川の環境整備、国は昭和44年度よりようやく建設省が「都市河川環境整備事業」を実施
	住宅建設改良資金融資対策 16,300	昭和46年度実施	国は住宅金融公庫のみ	
	京都府規格住宅 200戸 47,300	中階層所得者対象日本住宅公団の計画にあわせて資金を活用、府は1/2の超過負担 昭和41年度より実施		
教育委員会	新設高校建設		義務教育でないので国からは起債も補助もみとめられていない。しかし現実には92%の進学率で義務的なものに変ってきており自治体としては、国の措置を当然希望	
	小中学校養護職員設置費助成 1,900	昭和45年度実施 市町村が <del>お</del> いているものす		昭和47年度から通信制、48年度から定時制1年生対象

	夜間定時制高校給食費 400	べてについて $\frac{1}{2}$ 補助		に教科書無償給付制度化
商 工 部	中小企業金融対策事業 預託金 414,700 貸付枠総額 158,5億円	中小企業融資制度75(億円) 中小企業特別融資制度30(〃) 同和地区産業振興融資制度 9.5(〃) 中小企業経営強化対策融資 制度10(〃) 中小企業設備近代化特別融 資制度5(〃) 公害防止対策特別融資制度 10(〃) 中小工場等共同化低利融資 制度10(〃) 商店街等近代化低利融資制 度2(〃)		昭和48年度から「小企業特 別融資制度」発足
	野菜経営安定対策事業 3,400	昭和47年度実施 価格不安定、作付回避に対 応、すいかを加え12品目	国は人規模補助対象 府の施策は全国初	
	米生産調整対策事業 4,100 補正 13,000	国民食糧確保、農民のため の食管制堅持		
農 林 部	単賃林道事業 5,400		国は一定基準により小規模 なものを除外	
	単賃治山事業 500			
	単賃土地改良事業 27,900			
	単賃老朽ため池補強事業 2,600			

資料 前掲「京都民主府政」254-255ページ。

設」つまり、住民の自治意識を高め民主主義を植えつけ、科学的なくらしの技術—経営能力、労働能力、生活能力等々を身につけ、暮らしを守るために、住民が自ら組織(労働者の自治組織、労働組合、農民中小企業の協同組合、教育、文化、宗教者や婦人、青年学生の団体、組織)をつくり団結をかためることを通じて行われる。

住民のくらしと権利を守るためには、それを破壊する根源を科学的に認識し、住民の団結と組織化をすすめる、こうして「科学と民主主義的団結の力」によって、大企業と政府の圧力に立ち向かい、その支配領域を規制する力をつけなければならない、それによって、地域を民主主義的に変革し、さらに地方および国の政治の主人公になる展望をつくりだすことができる。この目的を実現してゆくためには、住民の学習権を拡大し、また団結権を保障するための行政、即ち、「ろばた懇談会」労働セトルメント、あるいは農民や中小企業家への公務員の行政における科学と団結の習慣をうねつけることなどが重視される<sup>32)</sup>。ここにおいて、公務労働者、教育労働者は、住民の団結と科学的認識を促進する上で大きな役割をはたす。

ここで注目すべきことは住民のいろいろな自治組織があわさって、自治体をつくり、それを京都府政が援助するという関係である。そこには、「くらしを守る行政」と、くらしを守る組織の相互関連、相互作用が働いている。そしてこれらの多くの住民組織が結集して、地域の統一運動母体(「民主府政をすすめる会」)を結成し、そこから知事と議員を推薦して、府政を推進してゆこうとする。そしてそれが再びくらしを守る行政を展開してゆくことになろう<sup>33)</sup>。

このようなくらしを守る行政の相互関連のなかで、都市と農村を結ぶ各種の住民自治組織が団結を強めてゆくことは、中央政府と大資本による集権的官僚機構を網の目のように浸透させ、住民から政治をとりあげ、地方自治体を単なる「行政区域」と化し、国策遂行の末端機構に転化しようとする行政と鋭く対

32) 前掲「戦後における京都府政の歩み」序章Ⅱ「京都府政の思想」の項参照。

33) 島恭彦「70年代の革新自治体と蜷川民主府政」京都学習協主催講演会(1973. 11. 27)パンフレット。

決しながら、住民自治権の実質化、恒常化をふかめる過程につながってゆくわけである。

このようにして、住民は自らの手に地方政治をとりもどし、資本と政府の支配領域に対する民主主義の抵抗の組織として自治体をつくりあげるだけでなく、国の基準にはない、あるいはそれを上回る先進的な行政<sup>34)</sup>を実施し、それを他の自治体にひろげようとする。地方交付税や国庫補助金の対象と適用の範囲を拡大させる努力はこのような方向を示すものといえる。

さて、このような一般論をふまえた上で、蟻川氏の府県制度論及び市町村論について検討しよう。

周知のように、昭和22年地方自治法の制定によって、府県は天皇制政府の官選知事をいただいた内務省の出先機関から、市町村同様に一つの自治体に転換されたが、蟻川氏は、これを次のように捉える。「市町村と府県を自治体として認めて、そして府県がむしろ市町村の介添役にもなるし、ある場合には壁になって市町村を守るというのが、本来だろうというのが、府県制をとくに内務省の出先機関からはずして自治体にさした意味」である。こうして、府県は内務大臣の命令処分権、一般的許可制が廃止され、国家による監督が否定され、公選知事、自治体職員及び自主組織権によって組織された行政機構を有する自治体となり、国・府県、市町村は対等の併立的な関係に立つことになった<sup>35)</sup>。

ところが、昭和26年5月1日のGHQのリッジウェイ声明とそれをうけた政令諮問委員会の設置を契機に、「民主主義より能率主義」のスローガンにみられるように、地方制度の中央集権化の動きがはげしくなり、「地方自治の行きすぎ」として「完全自治体」としての府県制の役割の低下ないし国の統制の動きが強まり、さらには、市町村合併、財政再建問題などがあいつづなかで、京都府は自治体としての府県—市町村の性格と役割を守り抜く試練の時代に入らねばならなくなる。しかし、この過程で、府県—市町村制度についての蟻川京

34) 前掲「京都民主府政」252-256ページ。

35) 前掲「戦後における京都府政の歩み」451-452ページ。

都府政の姿勢もまた鮮明に打ち出されてくる。

たとえば、昭和28年にはじまる市町村合併にさいして、府は、住民の自治を否定し、資本の蓄積にとって効率的な地方制をねらう市町村・府県の「適正規模」論ではなく住民の自治を発展させ、自治体としての市町村を強化することをめざして市町村合併を自治的にすすめた<sup>36)</sup>。

さらに、地方自治を空洞化する動きのなかで、「市町村の自治を育てる」という府県の使命から、昭和32年には、合併新市町村を育てるため、新市町村建設促進補助金が設けられ国の補助の対象にならないような道路、下排水路、集会施設の建設等の住民の要望にこたえて市町村が行なう事業への府単費の財政援助が全国にさきがけてはじめられた。(昭和40年市町村自治振興基金と改称。)昭和36年には、市町村振興資金制度も設けられ、市町村の要望の多い道路、下排水路、義務教育施設、保育所などの建設事業に活用されている。

昭和31年の地方自治法の改正は、都道府県を「広域の性格」をもつ、国と市町村との「中間団体」と位置づけ、地方自治体としての性格を弱めながら、国家機関としての側面を強調し、さらに府県に対する統制を強めるものであった。また30年代後半以降の「道州制」の構想、「府県合併論」は、住民の暮らしや府県の役割を全く考えず、府県の組織機能・運営の面からのみ合併を提唱するものであり、京都府はこれときっぱりと対決した。蜷川氏は「府県というもののは仲立ちであり、まして、本当の自治体として伸びてゆくべきものは市町村」の立場をとって、府県の自治体としての性格を低め、市町村自治さえも破壊する反民主主義的中央集権化に反対してきた。そしてこの土台としての市町村自治を完全に伸ばしていくために、氏は、次の二条件をあげる。その第一は、「国の政治、経済の民主化」であり、第二は、「国民自身がかつて自治意識をもって自分たちの村を、自分たちの町を自分たちで育ててゆくのだという意識」

36) 同上453-456ページ。蜷川知事の次のような発言、「一部の役人などのように人口などで考えるのは無理で、住民の生活意識、生活の様式、生活環境というもので考えてゆかなければならない。それでその集団がうまく暮せなければほかの力で暮せるように条件を作ってゆくということが大事」(昭和27年議会答弁)。

を高めることである。

さらに、氏は次のようにもいう。府県制は、第一に、「市町村が自力で立てるような地方の行財政制度ができること」、第二に、「国が本当に民主的な行政、政治を行なってくれる」なら「府県というものは道州制だ合併だといわないで発展解消したらいい」、しかし、「自民党政府のもとでは府県がその庄制を防ぐとりででなければならない」と<sup>37)</sup>。

綾部市の財政再建過程における府の財政的支援には、上にみた蛭川氏の府県一市町村制度についての思想が貫かれている。昭和45年1月、綾部市長選挙において、「明るい民主市政をつくる会」推せんの新系統候補羽室清が、志賀前市長を破って当選し、綾部市は民主的自治体への歩みをはじめたのであるが、それが当面した最大の課題が、財政危機との闘いであった。

ヤミ起債もふくめ総額2億1千万円の赤字額を羽室市政はひきつぎ、これに対して、市当局は「再建準用団体」指定の道を選んだのであるが、財政赤字を克服してゆく姿勢については、それによって住民に犠牲を転嫁し、住民向けの施策をサボタージュするのではなく、「市民のくらしを守るため、再建中といえども行政水準を落さないのみならず、向上させる方向」<sup>38)</sup>を堅持した。そして再建期間中（昭和45～48年計画を45～47年に短縮）も、住民のくらしに関係の深い普通建設事業（社会資本投資）を積極的に推進したのであるが、京都府政は、それに対して、国庫補助金をも上回る府支出金を提供することによって、これを財源的に支える役割をはたした。財政を通じた市町村自治の強化である。

市町村を「住民自治の基礎的領域」として把握した場合、それを中央政府の集権的官僚統制の暴圧から守る上で、民主府政とともに注目されるのが労働組合、とりわけ公務労働者の組合の民主化の力である。

47年度の当初予算に関する財政協議に際して自治省が綾部市にかけてきた自治破壊攻撃の内容は、第一に市職員の定期昇給ストップ（「国公と比較して二号俸

37) 同上455-460ページ。前掲「道はただ一つこの道を」48-54ページ。なお地方自治制度の変遷については、田中、俊、原編「地方自治二十年」昭和45年。

38) 広報「あやべ」No. 187。

第3表 国庫支出金及び府支出金の歳入に占める割合 (単位千円, %)

区 分	S. 42	S. 43	S. 44	S. 45	S. 46	S. 47
国庫支出金	184,913 17.5	192,855 16.8	201,703 14.0	235,766 11.6	251,793 10.8	403,400 13.3
府支出金	43,743 4.1	61,799 5.4	163,995 11.4	275,591 13.5	309,053 13.3	427,703 14.1

資料 綾部市各年決算書

高い」という云い分), 第二に給与体系の改悪(通し号俸制の廃止), 第三に高齢者の退職, 第四に職員定員削減であった。この本質は, 「再建団体」を楨杆として公務労働者の「合理化」および差別賃銀による格差, 分断をもちこむことによってその団結の基盤をきりくずし, 市財政編成不成立によって住民のくらしと権利を守る財政運用を不可能にさせ, 自治体(労働者)と住民を離反させようとするものである。このような政府の政策に対して, 労働基本権への不当な弾圧(綾部市職労事件)<sup>39)</sup>を数年来の闘争によってはねかえし, 団結と民主化の力量をたくわえ, 革新市長誕生の大きな推進力となっていた市労連は, 徹底した職場討議と学習会を通じて, 大会において圧倒的多数の賛成で定期昇給ストップの方針を決定する。労働者の生活と権利を守る労働組合が, なぜ定期昇給ストップというような矛盾する決定を行ったのかといえば, 予算編成の不可能→住民への施策の不可能→民主府政と住民との切断という自治省のねらいを打砕き, 回復しうる最小限の経済的譲歩によって自治体労働者の団結(差別賃銀を許

39) この事件は, 昭和37年12月, 賃銀闘争にたちあがり, 団体交渉を行った市職労労働者にたいし, 当時の志賀市長が荒木委員長を懲戒免職にするという不当な弾圧を行ったことにはじまる。荒木氏に対するこの不当処分(38年1月)は組合員を執行部から離反させようとしたものである。3月3日警察によって委員, 書記次長, 闘争委員, 共産党市議が逮捕。この弾圧に対して組合側に不当処分不服申立てを公平委員会に行う。ところが公平委員会は公平性に対する認識不足などから7年間事実審理に入らないまま経過し, 委員の交代によって44年2月によりやく事実審理に入る。同年4月2日「都教組事件」に対する歴史的な4・2最高裁判決がくだり, 「公務員にも憲法に保障された労働基本権を原則的に保障されるべき」旨の判例が明らかとなり, 京都地方検察庁は5月8日, 控訴を取り消した。しかし志賀前市長はあくまでも処分を撤回せず, 公平委員の判定にゆだねられたが, それは判定提出を前に崩壊してしまう。理事者側に不利な判定が出るのを恐れた2人の委員が突然行方不明となり, 公平委員会の機能を自らマヒさせたのである。公平委員会の「非公平性」は歴然としたものとなり, 議会は, 「すみやかに公平委員会を正常化させるよう」との書簡を市長に送る。同年12月議会で「公平委員会正常化」決議採択, 志賀市長を追求した。そして翌年1月の市長選挙における革新統一候補羽宮室氏の勝利によって, 同年2月不当処分の撤回がなされた。(綾部市職員労働組合連合会「七年の嵐にたえて」1970年8月より)。

さない)を確保しつつ住民との統一の基盤を守る必要があったからである<sup>40)</sup>。これにはいろいろな見方もできようが<sup>41)</sup>、基本的には自治体労働者が自らの経済的利害(賃銀)だけに固執するのではなく、住民との統一を守り民主市政を守りぬくという自覚に支えられた階級的使命の遂行であったといえよう。

「最低が8時間、多い職場では30数時間に及ぶ」<sup>42)</sup>職場討議を経たこの闘争を通じて、職場の団結と民主化はさらに前進し、革新市政における民主的な行政の担い手としての公務労働者のあり方が問題とされ、自治研運動(自治研推進事務局の設置、職場自治研の前進)がすすんでいる。再建期間中において、職員「合理化」や高齢者の退職勧奨をふくむ労働者への権利侵害をめぐって市当局側と労組側は激しく対立したが、自治破壊の原因=中央政府に対する要求の基本線においては共同して対処し、「住民自治の単位」を守ったのである。自治体行政と労働組合の関係についてこの事例はきわめて示唆に富むものといえよう。

蛭川氏も指摘されるように、市町村は住民自治の土台でありながら、これにたいして中央政府は憲法や地方自治法の規定に反して自主的な財源及び権限を保障していない。これは府県についても同様であり、したがって府県、市町村はともに財源、権限を統制されている「被害者」であり、両者は団結して反動的中央集権に立ちむかわねばならない<sup>43)</sup>。と同時に、わずかの財源を府と市町村が一体となって住民の人権とくらしのために運用する政策を府は採ってきたが、さきにみた再建過程での綾部市への財政援助はそのことを示している。

また京都府は、それぞれの地域の特性を生かして、国家の集権的官僚機構によって閉鎖的に区分化されている市町村間をつなぎ団結させる民主的広域行政ともいべき産業政策を実施している。これは、住民の側からの広域行政であって、資本蓄積を効率的にすすめ住民の自治を奪う「道州制」や広域市町村圏

40) 丸山進「定昇ストップと市職労」自治体問題研究所『住民と自治』1972年6月号所収。

41) 『住民と自治』1972年7月号の「革新首長下の賃銀闘争——『定昇ストップと市職労』を読んで——」を参照された。

42) 前掲、丸山論文、42ページ。

43) 前掲、池上、伊藤論文、160ページ。

構想に對置されるものである。例えば府がすすめてきた丹後一周道路や丹後縦貫道路建設あるいは丹後機業振興対策事業は、「過疎」の荒波を受けている丹後半島の1市5町をしっかりとむすびあわせ、地域産業を發展させ住民が団結して「過疎」と闘うのを援助するという社会的・経済的意義をもつ事業である<sup>44)</sup>。

また綾部市に隣接する福知山市の内陸工業団地の造成は、政府の「表日本」偏重の「高度成長」政策による「裏日本」の「過疎」化による地域の衰退と闘い、日本海に玄関をひらく舞鶴港開発計画及び過疎地をひらく道路建設とあわせて、周辺地域一帯に産業を振興させ、農工のバランスのとれた發展と地域社会の広域的な發展というねらいをもっている。府と市町村の協力関係による「くらしの組織」の広域化はこのような方向をめざすものである。

#### IV 憲法と地方自治

以上、考察してきた「くらしの組織」論は、従来のわが国の憲法及び地方自治論にたいしてどのような問題を提起するであろうか？それは、最近の憲法研究とどのようなかわりをもつのであろうか？最後にこの点を考察して結びとしたい。まず、公法及び行政学者の議論の検討からはじめよう。

公法学、行政学における、日本国憲法第八章「地方自治」に関する従来の議論の特徴は、地方自治ないし地方自治体が国家の統治体系の一部として理解されてきたことにある。そこでは、国と地方公共団体の関係において、両者はともに統治構造の内容をなし、協力、協調関係そして併立関係にあることがほぼ一致して承認されるとともに、両者の関係を地方自治の限界とみるか（主流）、国の関与の限界とみるかによって、地方自治の評価が大きく異っている<sup>45)</sup>。

たとえば、戦後公法学の権威である宮沢俊義氏は、憲法第92条「地方自治の本旨」について、これを、住民自治及びそれを実現するための国からの地方公

44) 同上、161-162ページ。

45) 室井力「現代行政法の原理」1973年、161-162ページ。

共同体の独立という団体自治を認めるものであるとしながらも、「地方自治の本旨」の「限界」なるものを以下四点にわたって指摘される。

- (1) 地方公共団体も国家の統治体制の一側面（傍点—引用者、以下同様）であり、国と不可分の連関関係をもっており、したがって国からの独立は完全なものでない。
- (2) 国の政治体制が民主化の程度を高めるにつれ、国による地方公共団体の監督もまた民主的性格を有することになるから、地方公共団体を国に従属させること、すなわち中央集権はかならずしも非民主的ではない。
- (3) 交通・通信機関の発達、その他社会生活の進化とともに、各国民の生活圏の範囲は地域的に拡大する傾向にあり、その限度において古典的な「地方自治」は次第に修正されなければならない運命にある。
- (4) 国家の「自由国家」から「社会国家」への進化とともに、経済資源の能率的、総合的な確得および利用の要請によって中央集権的施策が不可避となる。この限度において、各地方公共団体のアウトルキイ（自給自足）はみとめられなくなり、富裕な地域の地方自治の美名のもとでのエゴイズムは許されない<sup>46)</sup>。（要約）

ここでは、国家の側から統治体制の一側面として地方自治が把握され、結局、地方自治はせいぜい閉鎖的な団体自治的なものとししか把握されず、従って、「自由国家」→「社会国家」の発展による「資源の効率的利用」の要請による中央集権化の必要という論理の筋道によって地方自治（体）は中央集権及び国家に従属しなければならない地位においやられてしまっている。こうして、氏によれば、「地方自治の本旨に基いて」ということの具体的内容は与えられた条件のもとに、憲法全体の精神をにらんだうえで立法者によって決定されるものとされ、きわめてあいまいなものとして、したがって過小に評価される。氏の憲法第八章（92～95条）全体の説明にしても、たんに地方公共団体および地方自治制度の形式的解釈が云々されるばかりであって——たしかに憲法第八章の規定そのものは地方自治の制度的保障について主に説明されているものだが——それだけにとどまっているかぎりには、そこに民主的・地方自治の積極的な、またすぐれて現代的な意義を見出すことはできない。なぜなら、そこには住民

46) 宮沢俊義「日本国憲法」昭和30年、757-761ページ。

が生存する地域において日々具体的に生起し、とりわけ今日資本の「高成長」と開発政策によって深刻な状況にある基本的人権(生存権、労働権、教育権その他)を実現する住民の民主主義運動、地方自治運動が視野の外へほうり出されているからである。結局、この見解は、一言で言えば、地方自治を国家の統治機構ないし、「社会国家」(後に述べる福祉国家論の論理に連結している)に組みこませ、それに従属させる論理である。

第二の特徴は行政の技術として握把する方法でこれは行政学者に広くみられるが、その代表的見解は、行政の「能率化」と「民主化」の「調和論」もしくは「集権と分権の調和論」である。

この論者の一人である吉富重夫氏は、戦後地方行政改革の直接の目標を「経費の節減」「機構の簡素化、合理化、能率化」および「民主化」と把握され、両者の「調和」の必要性を以下のように主張される。

「……そのさい、行政改革に関する論議が経費の節減、人員の整理などの行政能率化の要求と、官僚的統制、監督の排除、官僚的独善の排撃などの行政民主化の要求とが相互対立するものとして採りあげられている……両者の理論的関連構造は、後者を目的価値とし、前者を手段価値とする関係において、把握せらるべきであるが、現実的関連構造としても両者はかならずしも相互排他的なものであるとは、考えられない」<sup>47)</sup>

氏は、また、「地方自治の母国であるイギリス」を例にとり、19世紀初葉以来の「産業社会の発展」にもとづく諸般の面にわたる「行政事務の分化、複雑化現象」および、それとならぶ「集権化」傾向を指摘されながら、以下のように「集権化と自治の調和」「集権と分権の調和」を説かれる。

「……ここに地方自治は、一方においては、それ自身の機能の総合性、計画性を与えることにより、行政機能の高度の総合化を実現すべきであると同時に、他方においては、集権化の要請に対して自治の基本要請を調和せしむべき二重の課題を課せられるにいたっている。……なぜならば、一方において地方行政の分化、複雑化の傾向をそのままに放置して、これを高次の総合性、計画性の見地から統合することを怠るなら

47) 吉富重夫「地方自治——実態と展望」昭和32年、47-48ページ。

ば、……地方行政の個別行政分野への解体、分散という現象をもたらす……他方において、集権化の傾向との調和を計るのでなければ、地方行政は原子論的な自治の弊害たる孤立と断絶という欠陥を伴い……地方自治を狭隘な郷土精神の場に転落せしめる危険性を包蔵する……この場合、……官僚的集権化の危険を排除しつつ、集権と分権との調和を確保し、中央、地方の連帯協力の関係を樹立するところに、問題の焦点が存する」<sup>48)</sup>

この調和論は、「産業社会の発展」「社会経済的生活圏の拡大」からただちにそれへの「行政の適応」＝「行政の能率化」を説くことによって、「道州制」を容認する論理となる。それは以下の主張にみられる。

「大都市を基盤とする地方産業社会は、行政上の区域にとらわれるものではなく、立地条件、交通手段等の有利なる条件にしたがって、市域さらには府県域……を超えて発展するのであり……生活関係の地域的範囲はたえず拡大されつつあるのであり、しかもこれにともなって……万般の行政が一体的総合的に取扱われるのでなければ、大都市行政としての機能を全的に発揮できうるものでない……こうした大都市圏の発展にともなって、それに適応した行政的形を成を与えることは、現代行政の課題ともいふべきである。それは大都市圏の潜在力を総合的に発揮せしむべき行政体制というべきである。……大都市圏における道州制が、特別に取扱われるべき主要な根拠はここに存する……」<sup>49)</sup>

結局、この調和論の行きつくところは、大企業の効率的な地域支配を可能にし、住民自治を破壊して官僚的中央集権化をすすめるための行政権力側のイデオロギーとなってきた「行政区域の再編成、拡大論」への拜跪であろう。氏の論理がなぜこのように結果せざるをえないかといえ、それは、産業社会の発展なるものが、実は資本―賃労働関係の発展を基軸とする地域住民支配の内包的・外延的な拡大深化にほかならないことをみることができず、この経済的過程を「行政能率」の視点に限定し、産業社会への行政の「適応」にむすびつけるからであり、もし「行政能率」が「資本および官僚の支配の能率」であるとすると立場もありうることを考慮すれば、きわめて一面的な結論にみちびきかねな

48) 同上、61-62ページ。

49) 同上、40ページ。

いからである。また、この理論は、経済即行政への反映、適応という筋道となっており、行政権力機構の独自の運動をも十分に考慮されておらず、そのために、この理論は、「行政の能率化」と「民主化」の調和論であるとはいえ、産業社会の発展→「行政の能率化」（行政の管理技術）が論理の基軸にすえられる。そのかぎりでは、自治体の民主化＝自治権の擁護、発展の保障の論理がないばかりか、自治権の制限、空洞化にきわめてもろいという性格をもつといわざるをえない。それは、権力の中央集権的統制と広域行政に対する住民自治の発展の必然性という論理をもたないからである<sup>50)</sup>。

「行政管理技術」<sup>51)</sup>のこの理論は、すでに示唆したように地方自治(体)をたんなる行政区域問題に還元してしまう不断の傾向をもつ。この論理は、地方公共団体を「一定の土地の区域を基礎とする人の結合から成る公共団体」ととらえ、「地方団体の区域を決定するための合理的に明確な規準」<sup>52)</sup>は何かという行政技術的発想を根底にすえている。かくしてそれは、「区域と機能との調整」の問題として次のように語られる。

「……調整とは伝統的な民主主義の理論と健全な地方政府という要請との間における対立の調和である。……交通、通信の発達、それにともなう経済的生活圏の拡大がかつての調和を失わせてしまったところに現代の区域問題が発生する……」「現代の経済圏の拡大や交通通信技術と従来の区域の狭隘さ、地方社会の発展の不均等、現代行政の要請としての計画的行政（国土の総合開発、国民経済の計画的再編成）の実施の必要、これらの諸事情がより広い行政区域を必要とする」<sup>53)</sup>

長浜政寿氏のこの見解には、行政技術上の観点から、地方自治体を究極において、たんなる行政区域の問題（戦前天皇制において府県、市町村は自治権を保

50) 室井力氏は、「行政事務の広域的処理の必要」と「行政区画の拡大化・統一」は分けて考えるべきで、両者を安直に結びつける論理に十分な注意を要すると指摘される。（前掲書、174-175ページ）広域行政論の批判としては、島恭彦『「新全総」と広域行政」自治体問題研究所『現代の自治体』1972年所収。室井力『道州制・府県合併と地方自治』前掲書所収。坂本忠次『広域行政と地方自治』林、柴田、高橋、宮本編『現代財政学体系3』昭和48年所収。

51) 島恭彦氏は「地方自治擁護の論理」『経済論叢』第78巻第3号所収において、地方自治組織の一見技術的にみえる問題が、憲法や地方自治法改正につらなる重大な政策的意義をもつことを強調されている。

52) 長浜政寿『地方自治と区域』日本行政学会編『地方自治の区域』1957年所収、1-5ページ。

53) 同上、8ページ。

障されず、まさに集権的官僚機構のたんなる行政区域にすぎなかった)に収斂させてしまう危険性が明瞭に現われており、従って、地方自治の擁護、発展というよりもむしろ、資本の効率的活動を保障する広域行政(道州制、府県合併論など)と「中央直結」のスローガンに示されるような政府の集権的官僚制の強化の理論の土俵にまたまたひきづり込まれてしまう危険性をもつのである。そこには、地方自治体を「住民自治の単位」あるいは後述するような「人権を守る抵抗体」として把握するような視角は全く認識外に放り出されている。

以上、学界の主流的見解(統治機構の末端論、集権分権の調和論、行政区域論)<sup>54)</sup>をかなり詳細に検討してきたのは、それらがあまりにも現実の地域住民や自治体のおかれている問題状況からはなれ、地方自治を過小ないし否定的に評価し、かつ権力側の自治権の破壊の論理の土俵にまきこまれやすいものであり、従って現実の住民の要請に答えられないものであることを強調したかったからである。しかしながら、最近、このような理論を克服し、「憲法の定める基本的人権(生存権や生命・自由・幸福追求の権利など)の具体的な保障の体系の一手段」として、あるいは、「憲法体制のなかで人権を守る抵抗体」として地方自治な

54) これらの諸見解と密接に関連して、現代行政学の花形ともいえる「福祉国家論」「行政国家論」の地方自治論にとりわけ注意する必要がある。この国家独占資本の危機のイデオロギーは次のように主張する。現代の国家権力は、国民に奉仕し、サービスを提供し、国民の福祉を実現するためにあり(社会的法治国家論)、国家の行政活動の増大したがって行政権の拡大は国民にとって望ましいものである。ここでは国家と国民の対抗関係は完全に否定され、国家権力は個人の自由・人権の敵対物ではなくなり、むしろ最も強力な保護者となる。そして、自由・人権は旧時代的な国家からの自由ではなく、権力への自由となり、「公共の福祉」の増進によって福祉国家の建設に生かすべきであるとされる。こうして、権力による人権の制限、侵略がなめらかに合理化されるばかりでなく、国家と個人の対抗を前提とする、基本権の憲法による保障の意味が喪失させられることによって改憲へのプロセスとつながる。人権に関する国家と個人の対抗の否定は、国と地方公共団体にもあてはめられる。20世紀においては両者はもはや支配-従属ないし対立関係にあるのではなく、ともに国の統治機構の一環として協力して住民の福祉推進にあたらねばならない、という論理によって、国と地方公共団体との対抗を前提として憲法に保障されている地方自治の存在意義は完全に否定される。このような立場からみれば、福祉国家の行う開発行政が府県合併や道州制を実施することは何ら自治を侵害するものではない。結局、この見解は、金融資本に従属する現代資本主義国家が、行政権力を肥大化させながら(議会制民主主義の破壊)、軍事化、資本の高蓄積政策、開発行政をすすめ、地域住民の人権の大量破壊と地方自治の侵害をひきおこしている現実をおおいかくし、憲法・地方自治法「改正」を合理化する権力側のイデオロギーにほかならない。そして問題は、多くの行政学者がこのような理論の土俵にひきづり込まれていることである。(以上の要約は渡辺洋三「現代福祉国家論の法学的検討」『現代国家と行政権』1972年、所収に負うている。)

いし地方自治体論を再構成しようとする動きがみられる。(全国憲法研究会シンポジウム「地方自治の危機——憲法学における地方自治論の再構成のために」1968年10月、同「憲法と地方自治、住民運動」1971年10月)<sup>55)</sup> その問題意識を要約すれば、60年代の「高度成長」による公害、過疎過密等の矛盾の爆発とそこで生じた大規模な生活環境破壊と大量の人権侵害が進行し、そのしわよせが地方自治体に集中し、地方自治を形骸化しつつあること、また国家政治における不毛と沈滞及び地方自治体へのその逆流によって、中央・地方を通ずる民主的憲法体制の危機を招来している状況をふまえ、憲法学における地方自治論を根本的に再編成してゆこうとするものであった。そこでの共通の認識は「従来の公法学における地方自治論が、憲法第八章の諸規定のコメントないし自治行政組織論にとどまっていたことの反省」の上になつて、第一に、地方自治を人権と民主的統治機構、さらに平和主義の保障という憲法の全体系との関連においてトータルに把え直し、とりわけ人権を基軸にした地方自治論を再構成すべきこと、第二に、憲法的民主体制の沈滞、中央権力による抑圧に対して、地方自治をその克服のための槓杆とし、自治体を中央権力に対する「抵抗体」として位置づける、第三に、地方自治の危機克服のため住民運動を基底とする地方自治の再編成が基本となる、というものであった<sup>56)</sup>。この理論は、政府と大企業の開発行政の展開が、地方自治体を中央政府の下請機関化することによって、地方行政を住民、労働者の手から取り上げ、中央集権的統治の手段にしようとする動向に対抗し、また例えば公害による人権侵害に対して、国民大多数の生存権と自然破壊を守るために大企業の財産権や営業権の自由を規制し、それをとりしめる自治体の役割、公害行政における法と条例の問題<sup>57)</sup>、機関委任事務、固有事務の再検討などをふくみ、従来の公法、行政法の理論体系そのものの再検討の課題をうかがいがらせつつある。

ところで、このような議論のなかで、自治体を単に「抵抗体」とみとめるだ

55) 前掲「ジュリスト」及び「法律時報」特集号。

56) 前掲、和田論文、山下論文参照。

57) 室井力「公害行政における法律と条例」「公害防止における自治体の役割」前掲書所収。

けでは不充分であって、一つの「創造体」として、住民自治の創造の過程としてつかむべきだと議論もできてきているが<sup>58)</sup>、この「創造体」の内容ははまだそれほど明瞭でない。しかし蜷川氏の憲法と自治体論は、この「創造体」の内容を具体的に示唆した点で、今後の憲法研究に一石を投じたものと評価することができよう。第一に、憲法、行政学者の議論が、「太平洋ベルト地帯の住民の連帯」による「抵抗体」の「抵抗帯」<sup>59)</sup>への発展などの表現が示すように、主として大都市、過密地域での住民の運動に依拠した地方自治の現代的意義の追求がなされており、必ずしも「過疎」をふくむ全地域住民の問題状況が反映されていない<sup>60)</sup>。したがって、切り捨てられつつある農業地域の農民の運動や自治組織づくり、あるいは地域と農業を守るために資本の運動を規制する自治体の役割などの領域にまで理論をおしひろげる必要があること。第二に、生活環境あるいは消費生活の破壊の問題だけでなく、生産と産業の問題(農民・中小業者の経営や営業の資本による圧迫・破壊、あるいは地域の産業が資本の開発政策によっていびつにされている問題にどう対処するかなど)と自治体の政策をも視野に入れた地方自治論の再構成。第三に、公害反対運動などの住民の運動と組織の問題だけでなく、全ての住民の基本的な自治の組織(府県、とりわけ市町村)、あるいは基本的な諸階層の組織(その階層のおよそ全ての住民を対象とする組織、例農民—農協、労働者—労働組合)の次元の問題におきかえてとらえる必要があること。つまり、現代の生活環境破壊に反対する都市での住民の運動の噴出の積極性ととも、それが、「過疎」と「過密」をふくむ地域の全ての住民の生産と生活の領域の基本的な場合においてどのように資本の重圧と集権的官僚統制の浸透に対抗して自治を育てる運動が発展しているのか、そしてそれが、どのように地方行財政の民主的な諸権利、諸要素を活用ないし民主化して資本の運動を規制し、また住民が地方及び国政の主人公へ転化してゆく過程を準備しつつある

58) 前掲、山下論文及び針生論文。

59) 前掲、針生論文。

60) この点は全国憲法研究会でも論者によって指摘されているところである。例えば71年10月のシンポジウムでの萩野発言。

のか。このような問題を蛭川氏の自治体論及び民主的府市政は提起しているように思う。

さて、最後に、一部に根強く存在している地方自治の「悲観論」について述べなければならない。この議論はおよそ次のような事情を背景としている。すなわち、戦後、新憲法や地方自治法によって民主国家の政治原理にふさわしく地方自治が認められるにいたったが、そのために必要な自主的財源の保障はなされず、「逆コース」の過程における地方自治法の「改正」、町村合併、自治体警察の廃止、教育委員会の任命制などをはじめとして、安保体制のもとで地方自治制度を空洞化する政府の中央集権的統制がすすんだ。その結果、「三割自治」という呼び名に示されるように、政府の自治権の破壊に対する怒りとともに、地方自治への無力感もまた広がった。このような事情を背景に、「民主主義の小学校」「民主主義の保証人」といわれる地方自治に対して、論者は次のように主張される。

「……この25年間にこのようなことで（つまり、上にみたように戦後一貫して地方自治制度を空洞化する中央政府の集権的統制が行われたこと—引用者）、《地方自治》が《保証人》の役割りを果たしてきたといえるであろうか、またもし、《小学校》もいまなお卒業できていないとすれば《地方自治》はもはやあまりにも齡をとりすぎてはいないだろうか」<sup>61)</sup>

この「悲観論」も事実の一面を鋭くついているとはいえ、結局、地方自治という名のもとに、地方自治の制度ないしは地方公共団体しか念頭になく、制度の国家の側からの中央集権化、「反動化」しか目に入らないものとなっている。

このような一種のペシミズム——地方自治(体)に対する過小評価——に対して、蛭川氏の憲法・自治体論は、あきらかに、一つの反論を準備するものとなった。府県は、産業政策、とくに農業と中小企業政策を通じて住民のなかに協同組合づくりをもちこみ、自治体の職員と、住民の結合によって、住民自身のくらしの組織を強め、それによって市町村自治の基盤をつよめ、ひいては、府

61) 新井隆一「地方自治」法律時報臨時増刊、資料コンメンタル憲法、1971年1月号所収。

県自治をつよめる。そして、府県と市町村を財政的に相互援助の関連におき、国の行財政基準にのらない行政施策を先進的に実行せしめ、国にむかってはつねに、行政基準を民主的に変更させようとする。いわゆる「革新自治体」の数がふえてくればくるほど、この方向はつよめられよう。地方自治に対する pessimism は、したがって、このような日々新たに発展しつつある民主的<sub>的</sub>地方自治の動きを把握しえないがゆえに、真に地方自治を擁護、発展させる理論とはなりえないのである。