

地方自治擁護の論理

（第78巻第3号，1956年，219-240頁）

島 恭 彦*

【解題】本論文は、日本の戦後憲法の下で「地方自治」をどのように理解し、位置づけるかをめぐって著者自身が格闘し、自己批判を加えることによって新しい地平を切り開き、地方自治の意義を高く評価することを通じて戦後の地方財政研究の方向性に大きな影響をおよぼし、論争を呼んだ論稿である。本稿は、数多くの論文によってその後引用され、地方財政研究者を育て、やがて京都大学を母体に地方財政学会が創設されるきっかけとなったこと、また京都大学の財政学研究にとっては、東京大学と異なって地方自治・住民自治の視点に立った地方財政研究の出発点となったという意味でも極めて意義深い論文である。

I 地方財政の危機と地方自治の危機

地方財政の危機と地方自治の危機とは、いまでは同一物の両側面のように考えられている。私自身はこの考えには賛成できないのであるが、たしかに今日のように地方財政の赤字が全国化し慢性化した場合、それは一つの体制的な危機をあらわしているといえよう。しかしその危機の原因や打開策についての論理のたて方が、地方自治＝民主主義は金を濫費するものである、だから地方自治を民主主義から「能率化」の方向へもって行かねばならぬとなっているところに問題がある。しかし事実は赤字が全国化する前（昭和24，5年）から、政府は地方自治改変の意図をいだいており、それを実現する現在の過程で赤字が全国化したとさえ云える。現在の地方財政の赤字はそういう意味で「政策的」であるとさえいえるのである。赤字が地方経済

の不均等などだけを反映しているものでない証拠に、現在はいわゆる富裕府県の財政さえも赤字を出している。地方経済的な原因に重点をおいて説明することが出来たのは、むしろ赤字が東北地帯の農村などにあらわれていた戦前（昭和初期）であったとも云えよう。現在地方経済間の不均等の問題が重要性を失ったというのではなくて、当面の赤字問題においては、その事よりも、赤字の政策的な体制的な側面をもっと注意しなければならぬと思うのである。戦前と比較するならば地方自治体の国庫財政への依存度は非常にましている。富裕県の自治体も貧乏県の自治体もこの点において本質的な相違はない。従って中央政府は、交付税、補助金、地方債をひきしめることによって、地方財政の窮乏を全国化させることも出来るし、そういう形で地方自治体を思うままに操縦することが出来る。現に赤字にあえぐ地方自治体は30年度において交付税率の引上げを強く要望していたが、31年度予算における交付税率引上は、地方財政の要求をそのまま受け容れた形で行われるよりも、むしろ市町村教育委員会の廃止、都道

* しま やすひこ（1910-1995）。1944年人文科学研究所助教授，46年助教授，49年教授。財政学。1974年退職。

府県および五大市教育委の公選制廃止、各種行政委員会の改廃統合、其他地方行財政機構の改変等地方自治法そのものの改変につながるような条件をつけて実現されたのである。

従って地方財政の赤字は何よりも政策的である。という意味は、まず地方自治法の改正から憲法改正へつらなる政府の計画的な政策コースの上に、地方財政の危機の問題をにおいて考えてみなければならぬということである。従って当面地方財政の問題を論ずる者は、地方自治法＝憲法改正の問題に対しても何等かの態度をとらないわけにはいかない。これはわれわれの地方財政論の中へ何か外から憲法改正反対などの「政治的」要求をもちこむことを云っているのではない。そうではなくて、すでに私達の地方財政論の中に地方自治＝憲法擁護と矛盾するような論理がふくまれていないかということであり、またそれにも拘らず私達は論理の外では憲法擁護を主張しているのではないかということである。もしこういう分裂がみられるとするならば、それは憲法擁護が論理づけられていないというよりも、まず私達の地方財政論が充分ふかめられていないことである。地方財政論の対象が戦後の現状分析にあるとしても、それが「明治憲法体制から新憲法体制」への展望をふくまず、戦前の官製の地方自治から戦後の民主的の地方自治への歴史的発展過程のふかい認識の上に基礎づけられていないならば、そういう理論は分裂の契機をその内部にふくんでいるといわなければならない。

II 戦後地方自治に関する理論の諸型

私達はすでに前節で、われわれの地方財政論の論理構造の中に地方自治＝憲法の擁護と矛盾する方向がふくまれているのではないかという疑問を出したが、実はそういう理論が多数存在するのである。いまいくつかの型をぬき出して次に点検してみよう。かりに私は便宜上三つの

型にわけ、これを(1)「民主化」政策論、(2)集権分権調和論、(3)「民主的」中央集権論と名づけておこう。勿論ここではせまい意味の地方財政論に限らず、行政学の分野をも考察することにする。

(1) 「民主化」政策論

これは戦後の「民主化」政策との関連において地方自治を評価する理論のことである。この理論もいくつかに分類される。一つの型は「民主化」政策によって実現された地方自治を非常に高度のものと評価する態度である。併し何にくらべて高度かと云えば、結局日本の実情、封建制の残存する農村からみて高度だということだから、それは結局戦後地方自治制度の消極的な評価となる。戦後という一つの時期を区切り、その中で新しい制度と現実との距離を強調するならば当然こうならざるをえないのである。それだけではない。この理論は更に民主主義的の地方自治は理想としてはよいが、金がかかりすぎるといふ否定的な評価に進み、結局政府筋の地方制度改革論におちつくのである。「民主化」政策は上からの改革である以上、相当大なる地方官僚機構や議会制度をつくり出した。この理論は「地方自治」という言葉のもとに主としてこういう諸制度をしか理解しないのである。しかしそれは市民的な原理にもとづくものであり、民主主義的性格をもっているから、地方住民が充分利用しうるものであり、また現に利用しているものである。こういう側面をこの理論は意識的に無視している。

もう一つの理論の型は、占領政策のおしつけとして戦後地方自治を理解する態度である。これはマルクス主義に立つ地方財政論に多かれ少なかれみられるものであるが、要約すれば「戦後の地方自治はアメリカの占領政策として与えられた」という側面を強調し、「名は地方自治だが実はアメリカの軍事的植民地的搾取体系の一環である」と主張するものである¹⁾。

以上二つの理論は全く対照的な立場にありながら、その理論の方向は戦後地方自治に対する否定的見解という点で同一である。しかも皮肉なことは、第二の理論がアメリカ占領政策批判の立場に立っているにも拘らず、実は現在の時点におけるアメリカ的反省とほぼ同一の方向をとっているということである。ミネソタ大学のワープ教授は「わがたちに似たるもの」という論文で、アメリカは日本の地方行政にアメリカの民主主義の飾付を与えたにすぎないのではないかと反省し、「われわれは、日本で旧来の地方制度の形式を採用しなかった点で重大な過誤を犯かしたかもしれない。日本の旧来の地方制度の形式が本来的に非民主的であるわけではない。われわれは日本の旧来の形式のなかで民主精神を発達させることにつとめるべきであったかもしれない。」(ジョージ・A・ワープ、わがたちに似たるもの、都市問題、第44巻、第8号)²⁾と結論している。

(2) 集権分権調和論

これは一般に日本の行政学者に多くみられる見解であり、地方自治を集権と分権、または民主主義と能率との調和の上におこうというものである。これは一般論であるが、このような調和論が格別の限定をうけないで、日本の現状に適用され、集権化も分権化も是認出来るし、そ

れぞれ理由をもつ、だから両者はほどよく調和されねばならないと云われる時に、私達は現在の時点における地方自治擁護の明確な論拠を失ってしまうであろう。

ところで一般に行政学者は、社会の発展とともに行政事務は地方性をうしない、全国的な規模に高まること、その具体的な側面として、広域行政の傾向があらわれ、行政事務の中央政府による統一的処理と統制とが強化されること、つまり中央集権化の傾向が進むことを指摘している。(辻清明、日本官僚制の研究)この見解は地方財政論にもとり入れられているのであるが、私達はこの事自体は何等あやまりではないし、また正しいことだとも思っている。しかしこの傾向が何等矛盾をふくまないものとして「行政国家論」「職能国家論」「福祉国家論」の形で固定化され、社会主義の国家行政にまで連結させられるところに問題が出てくると思う。

(吉富重夫、現代における集権化の基本問題、季刊法律学、第21号)私達は資本主義そのものが中央集権的であると考えている、それと同時に資本主義の中でおこる所有の集中と権力の集中との間には一両者は一応別の次元に属することだとしても一必然的な関連があると考えている。従って行政権力の集中(中央集権)と民主主義との間に鋭い矛盾があると考えている。

もとより私が指摘するまでもなく、「行政国家論」を唱える人達も、中央集権と地方自治あるいは民主主義との矛盾は認めている。しかしそこから出てくるものは前述の調和論なのである。もともと「行政国家論」はロレンツ・フォン・シュタインなどにおいてプロイセンの「外見的立憲主義」の理論としてあらわれたが、マックス・ウェーバーによって独占段階の理論にふさわしく彼の合理化理論=官僚制の理論の一翼となって、さらにアメリカ行政学にも伝えられ、そこでは民主主義と行政の能率化、合理化とは即自的な統一物として理解されていた。日本の行政学はアメリカ行政学ほどには、民主主義=

1) この理論に関する批判と反省は、宮本憲一、戦後地方財政論の新しい課題(季刊法律学、第21号)

2) このワープ教授の結論的部分は、かつて新憲法に抵抗して、明治憲法はその運用面で民主化されると主張した、天皇制支持者達の見解と全く同じである。しかし石田雄氏も主張するように明治憲法の立憲的側面は他の絶対主義的側面と切り離されて存在したものではない。(近代日本政治構造の研究、300ページ)従って同様に明治憲法体制の下の地方自治の中で、民主精神をそだてようというワープ教授の主張はシルクハットの中から鳩をとり出そうという手品師の理論である。

地方自治と行政能率＝中央集権との関係を楽し観視していないと思うけれども、それでもまず民主主義を与えられた前提として、地方自治を主に「全体としての行政をいかに効果的に遂行するか」の問題にしぼる、(長浜政寿, 地方制度改革問題の諸論点, 季刊法律学, 第21号)或は「集権といい分権というも、いずれも行政組織の技術的原理である」(吉富重夫, 前掲論文)と考えている。このように行政学の思想的系譜を簡単に考察して、その上で前述の集権分権調和論なるものを再び検討してみると、それは現代行政学の論理構造の中に必然的に含まれているものであるといえる。要約すれば、集権分権の調和とは民主主義およびその政治制度の下の行政機構(これ自体はたえず中央集権化してゆく)の内部で、集権と分権乃至地方自治などという技術的原理を相互に行政技術的にバランスさせて行くことであると云えよう。

さて私達はまずこの理論の前提、民主主義とその制度なるものは、すでに完成されたものでなくて、かのブルジョア民主主義すら世界的にみれば、たえず新しい内容をふくんで前進しているものだと考えている。従って集権、分権、地方自治なるものも単なる技術的原理として固定しているのではなくて、たえず新しい政治的原理として発展しつつあると考える。この点についてはまた後ほど立入るであろう。ここでは現代日本の地方制度改革の問題に、この技術的調和論を対決させてみればどうであろうかということを考えてみたい。第一節でも明かにしたように、憲法や地方自治法改正につらなるような重大な意義をもつ制度改革が、表面上はさりげない技術的な問題であるかのように政府から提出されていることである。技術的な問題の出しかたとは、たとえば現代の地方制度改革が、まづ財政問題、赤字問題の処理に重点をおくかのごとく提出されている事実をみればよい。教育委員会法の改正でも、旧法と比較すれば、前文をけづってみたり、第何条をつぎたしてみた

り、極めて技術的な修正であるかのような外観をとりながら、実は憲法や地方自治法の一角をくづすねらいをもっていたことが問題である。地方自治法の改正もまた同様な性格をもっている。これに限らない。既に第13国会(昭和26-27)当時の地方自治法改正における区長任命制や警察法改正における内閣総理大臣の指揮権強化はこの例であり、この他にも違憲のうたがある法律案を「技術的修正」の形でおしとおすことが、官僚のテクニクになっていたと指摘されている。(河中二講, 戦後官僚制と憲法, 思想, 憲法特集1956, 6月) そうだとすれば「技術的」改正の中にも、私達はその政治的意義を鋭くかぎわけねばならないということである。現在の地方制度改革の中に、集権分権の技術的バランスのみを見る調和論は、かえって予定の政治コース(憲法, 地方自治法改正)にひきこまれる心配がないだろうか。

(3) 「民主的」中央集権論

さてこれまで私は諸家の説をかなり遠慮なく批判してきたのであるが、今度は私自身の自己批判の番である。私の旧著、現代地方財政論(昭和26年)は(1)(2)の説のあやまりを少しづつ含みながら、また独自のあやまりをおかしていた。旧著の目的の一つはシャープ財政改革批判にあったが、シャープ改革の社会経済的な機能、役割を分析した点とはともかくとして、シャープの構想を歴史的に位置づける場合に、これを「古典的」地方自治と規定したところにまづ問題がでてくる。たしかにシャープ改革には、地方の財源(独立税)で地方の行政事務を賄うという古典的自治思想が強烈であった。これを現代日本の政治経済の環境にとり入れてみると、地方の大衆課税を増徴するという結果となって、もはや独占段階の日本にはこういう「古典的」自治思想をうけ入れる基盤はないというのが私の意見であった。ところでシャープの以上の思想を「古典的」と規定してしまえば、シャープ改

革の中には一応これと対立する新しい考え方、つまり貧富団体間の行政のアンバランスを調整するという地方財政平衡交付金の思想が含まれている。これは新しい中央集権であり、云わば「最低生活費の保障」にも似た「最低行政費の保障」の意味をもっている。従ってそれは第一のブルジョア的「古典的」地方自治思想と異質のものであるとして、極力シャープ思想の中の矛盾をつくのが、私の批判の一つの焦点であった。たしかにシャープ思想の中にはこのような矛盾があるのだが、それはシャープ自身のこととして、私達が考える場合に平衡交付金の如き財政調整制度を独立税の制度と全く異なる原理のものとするは正しくないであろう。たとえてみれば経済的独立を要求する個人が、国家による社会保障を要求することは何等矛盾でないように、独立税によって自立しようとする地方自治体が平衡交付金の増額を要求することは何等矛盾ではない。現代においても、私達の問題はブルジョア民主主義の要求としての地方自治であるが、そのような地方自治はたえず新しい歴史的社会的内容をその中にとり入れて発展していると考えべきであろう。独立税プラス地方財政調整制度という地方財政改革の構想は、シャープ改革をとり入れたような権力——それはすでに地方自治法改正を志向していた——の手によらずして、私達自身再びその実現を考えてみることは無益ではない。

さて私自身「古典的」地方自治＝ブルジョア民主主義＝独立税主義と平衡交付金制度を原理的に対立させる第一のあやまりから、更に第二のあやまりへと進んでいた。つまり平衡交付金の思想を「民主的」中央集権の思想に結びつけたからである。「民主的」中央集権とは「強力な平衡交付金の発動による地方人民の生活水準の向上、貧富地方団体間のアンバランスの打破の上に」「真の地方団体の自由と独立」とを計る中央集権制のことである。(拙著、現代地方財政論、188ページ)この考え方はあだかも中央集

権化の必然性を強調し、それを「行政国家」「福祉国家」への傾向と呼び、社会主義への連続性を暗示する現代の行政学者のあやまりに一脈あい通ずるものがある。

私は旧著において中央集権と地方自治とを原理的に対立させる考え方に対して、天皇制的中央集権の下には地主的地方自治が、「民主的」中央集権の下には「民主的」地方自治が考えられねばならないと主張して来た。しかし「民主的」中央集権＝「民主的」地方自治とは一体歴史のどういう段階のことを云っているのか。ヨーロッパのブルジョア革命段階のことなのか、戦後日本のある段階のことなのか、あるいは社会主義段階のことなのか。さきにもべた平衡交付金と「民主的」中央集権との関係から考えると、社会主義政権のことを云っているようにもみえる。

そこで私の旧著のあやまりを総括してみると次のようになる。一方で「古典的」地方自治という批判によって、その批判は直接にはシャープ改革にむけられたものであったとしても、戦後の地方自治一般が何か日本の現状に根をおろし得ない古い過去のものであるという印象を与えたこと、他方でブルジョア的中央集権の中の新しい要素をそれだけ切りはなして何か漠然とした「民主的」中央集権という将来へおしやってしまったことである。要するに旧著における私の論理は、戦後史の一局面的シャープ改革に目をうばわれて、戦前戦後を通ずるわが国の民主主義、或は地方自治の歴史、戦後の地方自治＝憲法を国民のものにして行く歴史の運動からズレていたといえる。

しかし私は旧著で「民主的」中央集権という言葉と平行して「民主主義革命の徹底」という言葉を何ヶ所かで使っていた。この言葉の意味は戦後の上からの改革を自分のものにして行く国民の民主主義運動のことであって、私はこれについて簡単な展望を得るために、最後に戦前戦後の地方財政をめぐる民主主義運動の歴史の

スケッチを与えておいた。旧著のこの側面が今後発展させられるべきものだと思う。旧著ではさきに指摘されたあやまりに関連して「真に対立させられるべきものは中央集権と地方自治ではなく、『官僚主義的』中央集権と『民主的』中央集権とである」というような論断をしばしば下していた。しかしそうでなくて「真に対立させられるべきものは」戦後の「民主化」政策によって相当の打撃を加えられながらその後着々強化されている「官僚主義的」中央集権と「民主的」地方自治を擁護しようとする国民の民主主義運動とであろう。民主主義運動と同様に、この「官僚主義的」中央集権の戦前戦後の歴史的展望を通じて、現在の時点における両者の対決点が明確にさせられる時に、はじめて私達は地方自治擁護の論理を獲得することが出来ると思う。そこで私の次の課題は、なるべく最近の諸家の研究成果によりながら、出来るだけ大づかみにこの両者（「官僚主義的」中央集権とブルジョア民主主義運動としての地方自治）について歴史的展望を得ることである³⁾。

3) 河中二講氏は「戦後地方制度の機能と評価」(季刊法律学、第21号)の中で旧著「現代地方財政論」にふれられた。このこと自体、私は光栄に思う次第であるが、旧著にはすでに指摘したような混乱があるので、云いつくせなかったことをここで明かにしておきたい。

河中氏は私が平衡交付金制による新しい中央集権の問題を指摘したことを評価されているが、この点について私自身本文にのべたこと以外に次の点を附加しておきたい。旧著で私は平衡交付金制の構想とそれが実際政府にとり入れられて機能している側面とを混同して批判している点があった。まづ平衡交付金の構想自体の中に批判すべき点がある。一口に云えば日本の官僚機構の実態を無視してあまりにも科学主義的であるということである。併し重要な点は政府によってどのようにその構想がとり入れられたかということである。まづ注意しなければならぬのは、この段階の政府はすでに民主主義的な地方自治制度の圧殺をくだでている政府であるというこ

Ⅲ 地方自治制研究上の諸問題

すでにのべたように、地方自治＝憲法の擁護というのは、私達の論理の外にある何か「政治的」な要求というよりも、まず明治憲法体制から新憲法体制へ、官製的地方自治から民主的地方自治への史的発展、地方自治をめぐる国民の民主主義運動の史的発展等についての理論的、歴史的意識を深めることを意味している。特にそれらの歴史、運動の一つの結節点、地方自治制の研究を進めることである⁴⁾。

上に略述したような課題の研究は云うまでもなく容易なことではない。それには実に数多くの専門的研究の積み重ねが必要だとも云えようし、専門の異なる経済学者、法律家、行政学者、社会学者、歴史家、実務家等の中の共同研究や研究の交流が望まれるとも云えよう。いま地方自治制研究のために必要とされる課題を整理してみると大体次のようになるであろう。

とである。従って「平衡交付金に関する国の統制を最底(原文ママ)限度にするよう強く勧告するものである」というシャウプの要請は無視せられ、むしろ逆に政府はこの制度を利用して地方団体を最大限に統制することををはかったといつてよい。そしてそのことによって平衡交付金制そのものをも無意味にし、後に地方交付税に移行する礎地(原文ママ)をつくってしまったと云える。政府の実態がこのようなものであったとすれば、平衡交付金制による「民主的」中央集権制を唱えたことは、河中氏の評価にもかゝらず、論理の混乱を示しているものではないかと考える。

次に河中氏が「戦後地方自治のもつ『古典的性格』はもはや歴史的な、公式的な機能をいとなむというよりも、やや抽象的な表現ではあるが、それなりに、現代的な、政治的機能をやはりもち得ることが認められねばならぬ」と云われるとき、ある点では私の「古典的」地方自治論に対する批判として正しいと思うが、河中氏自身私の「古典的」自治論に影響されて、その現代的機能をみとめること甚だ消極的ではないかと思う。もしそうであれば、それは私の責任かもしれない。

(1) 明治, 大正, 昭和, 戦後等それぞれ重要な歴史的段階における農村, 都市の経済, 地方の政治, 財政, 行政組織, 政党, 諸団体, 官僚機構等々についての特殊研究。

(2) (1)にのべたそれぞれの問題について各歴史的段階をつなぐ歴史的研究, 例えば農村史, 地方財政史, 政党史, 行政機構史, 農民運動史等。

(3) 各々の段階について, 下部構造から上部構造までの歴史的縦断面の分析, 例えば地方の政治構造の分析(中央の政治構造との関連を当然含む)

(4) (3)のそれぞれの歴史的縦断面の分析を各段階毎につなぐ歴史的, 構造的な研究。

右にのべた中で(1)及び(2)の研究は相当多いで

4) ここで言葉の無用な混乱をふせぐために、「地方自治」の意味についてなるべく明確にしておきたい。一、二節では「地方自治」を主にブルジョア民主主義的な要求という意味につかった。この場合には勿論地方制度を目標とする地方住民のブルジョア民主主義的要求に基く運動, 斗争(原文ママ)の意味も含めて考えている。これに対して「地方自治」は地方自治制度の意味にも使はれる。この場合は勿論支配体制の一環, その下部機構としての地方自治制であり, これには行政, 財政制度をすべてふくめて考える。この場合行政財政制度特に財政制度と地方自治制度を区別して使う必要のあることは次の本文でのべる通りであるが, ここでは一括して考えることとする。従ってこの場合「明治憲法体制の一環としての地方自治制」と云っても, また「官僚的中央集権制の一環としての地方自治制」といっても何等言葉の矛盾ではない。併し地方自治制は先にのべた地方住民の民主主義運動の消長に対応して, 「民主的」にか「妥協的」にか, 或は「官製的」にかつくり変えられる。だから現在「地方自治」の擁護といわれる時は地方自治制度に体现された民主主義的諸原則の擁護ということになるだろう。この第三節の表題で「地方自治制の研究」となっているのは, 一方で支配体制との関連と同時に, 他方で民主主義運動との関連の両側を含む地方自治制の研究のことであって, せまい意味の制度論でないことはいうまでもない。

あろう。(2)の中に地方団体等の編纂した自治体史等を含めれば更に多くなるであろう。併し地方的な資料はある種の理論的な型に整理しなおさねばならないであろう。また時代別にみれば明治期, 戦後が多く, 大正, 昭和(ファッシズム段階)の研究は比較的少いであろう。併し明治期は専門の歴史家による緻密な研究が多く, (2)又は(3)へと発展し得るものであるが, 戦後のいわゆる現状分析は実態調査の段階にあるものが多く, 理論的歴史的に整理しなおす必要のものがかなり多いであろう。

(3)の構造的研究はやはり明治期である。特に日本地方自治制の成立期に焦点をおいて, これを自由民権運動と絶対主義の成立の両側面よりつかもうとする研究は相当進んでいる。中でも大石嘉一郎氏の明治前期地方行財政史の研究は代表的なものであろう。少数ではあるが大正, 昭和期における地主制の¹⁾変²⁾ぼうや独占資本との関係から地主の地方政治における役割の変化を明かにするものが出てきている。私の目にとまったもので特にすぐれていると思われるものは渋谷隆一氏のものであろう。(地主的¹⁾地方銀行の性格と機能, 農業総合研究, 第9巻, 第7号)戦後, 実態調査や共同研究がさかんになるとともに, このような構造的研究が相当出て来たことは注意してよい。特に「地域社会」の調査研究というものが沢山あらわれてきたことは戦後の特徴といってよい。これは研究者以外に地域の教師や住民の参加によって行われるものが多く, それ自体戦後における地方自治意識の¹⁾も²⁾りあがり³⁾をあらわしていると考えてよいと思う。しかしこの「地域社会」の研究も, 日本全体の政治経済構造との関連を欠く場合が多く, また戦後の諸条件の変化が大きいために容易に戦前との歴史的な関連をつけにくい場合が多い。そのためにこれらの構造的研究は, 第二節(1)にのべたような, 戦後の地方自治制は地方の実情にくらべてあまり高度にすぎるとか, 或はこの後で述べるように古い「日本型」のみをこ

の社会の中に見つけ出すようなあやまった結論に導かれやすい。

こうみてみると(4)の構造的、歴史的研究、特に戦前と戦後の政治経済構造を歴史的に大きくむすびつける研究が当面重要な課題になってくる。この場合特に(1)(2)(3)の研究の積みあげ、従って多くの専門家の共同研究が必要と云えよう。このタイプに属するものとして、例えば古島敏雄編、「日本林野制度の研究」があげられる。しかし(1)(2)(3)の研究を積みあげなければ(4)の研究が不可能だと云うなら、(4)のような性格のものは当分不可能だということになる。特に日本の学界で、専門家の間の、特に現状分析派と歴史の専門家との間の分業が確立されている場合はそうである。私は必しも地方自治制の研究が(1)に始まり(4)に至って完結すると云っているのではなくて、(4)のような研究が出てくることによって、逆に(1)(2)(3)の研究も進むだろうと考えている。むしろ現状の問題から、(4)のような研究が大たんに進められることが必要である。それがたとえ多くの「仮説」を含むものであるとしても、それ自身として価値のあるものである。そういう意味で、私は辻清明氏の戦前戦後の官僚制、および地方自治制の比較研究「日本官僚制の研究」を評価するし、特に最近の石田雄氏の「日本政治構造の研究」をここで特にとりあげて問題にしてみたい。しかし私達は同時にこのような理論を成立させている「仮説」を吟味する必要がある。「仮説」はたとえ個別の実証的な研究が進んでいない場合でも、その研究の論理性を保障する鍵になるが、またそれだけに「仮説」そのものに誤りがふくまれていないという保障はないからである。

そういう意味の「仮説」として、ここで問題にしたいのは、「日本型」地方自治、または地方自治の「日本型」という考え方である。これはイギリスなどの地方自治を「近代型」のモデルとして、これと比較して日本のそれは上から絶対主義権力に規定されて著しく「官治的」「官製

的」な性格を、下から「農村共同体」に支えられて著しく「封建的」な性格をもっているという説である。この説に何ほどかの真理が含まれていないと云わないが、ただ進んだ型の地方自治との比較のみが問題となり、日本自体の歴史の各段階の比較があまり考慮されていないところに問題がある。こういう意味の「日本型」が何か固定したものとして歴史の各段階に、従って戦後にまでもちこまれると、再び戦後の地方自治制は外からおしつけられた、日本人の身につかないものと結論されるおそれがある。私はこういう「仮説」よりも、日本の地方自治制も資本主義の発展に規定されて発展してきたし、また必ず発展するものだと云う考え方(歴史の各段階でこれは残りなく実証されていないと言う意味では「仮説」と云ってもよい)の方を支持したい。例えば日本の地方自治制は大正、昭和期において、なお地主の支配下にあり、また部落等の小地域の利害にひきづられるようなおくれた性格をとどめていたとしても、その当時の地方自治体はすでに国庫補助金や大銀行引受けの地方債などで補強され、地方行政の不均等をならす機能をもつ地方財政調整制度を導入して、独占段階の地方行政の性格を完全にそなえ、行政学者のいうように、「ナショナル」な行政規模にまで高まっていたことは事実である。前にもすでに指摘したように、日本ではこういう意味で地方の自治制と地方の行財政制度、或は自治制の財政経済的側面と政治的側面とのズレとその間の矛盾とに注目することが必要であろう。しかし両者の間のズレを「日本型」として固定することはあやまりであろう。何故なら、当時の地方自治制が全体として資本主義の独占段階にあったことは疑いないことであり、従ってまた農村の階級分化は進み、地主制が動揺して、地方自治制そのものの中に、妥協的にしろ、民主的な改革をとり入れざるを得ない段階でもあったからである。たしかに農民の政治運動は農村の立ちおくれを反映して、「農

村共同体」のカラを脱しきれない形でおこることが多いであろう。しかしこの運動を規定する農民の政治的要求は、独占段階の政治経済的な矛盾に根ざすものであり、この運動の向う局面は成熟した資本主義的権力であり、この運動が引出される場所は「ナショナル」な政治の舞台である。いや戦後ではアメリカ占領軍と直接する場でもある。そういうところから、農民運動の形態そのものも変化し、発展せざるを得ないであろう。

Ⅳ 地方自治制の史的展望

——石田雄氏「近代日本政治構造の研究」を中心に——

すでに私は、戦後地方自治擁護の論理を深めるために、日本の地方自治制に関する、構造的、歴史的研究の必要であることを力説したつもりである。そして前節においてこの要望にこたえるものとして、石田雄氏の近著をあげておいた。本節でこの著書を取りあげるのも専らそうした視点からであるが、一つには私自身のこの問題に関する見解をこの著書の考察を通じて、或は整理し、或は深めたいからでもある。

私が前節で地方自治制の研究課題の系列において確かめたように、石田氏の近著は構造的、歴史的研究の性格を持っているものである。それはまず大きく明治憲法体制、つまり天皇制の縦断的構造面を分析する。即ちそれはその基底に農村の「共同体的秩序」を、その上に「地方自治」とこれと一体をなす官僚制とを持ち、こうして「天皇制支配体制を一面において極度に権力的な、しかし他面においてすぐれて情動的な体系として成りたたせている」(同書11ページ)。次にこのような支配の構造は、明治、大正、昭和(ファシズム期)、戦後という各歴史的段階において、反体制的な力と運動によって、その「自己完結的な整合秩序」の中にどんな矛盾や動揺を生じたか、また逆にどのようにしてこ

の支配体制は再建、再編されたかを考察している。私は以下簡単に四つの時期について、支配の構造変化に関する著者の見解をみよう。

(1) 明治期、自由民権運動の過程でブルジョア化そう(原文ママ)として挫折した地主、つまり寄生地主を官僚制の支柱にとりこみ、政治権力の独占者たる地位を与え、他方で農民大衆の下からの政治化の道をたちきり、共同体的秩序の中に閉じこめてこれを非政治化する、こういう政治的機構と共同体的な非政治的關係の不可分のからみあいの中に天皇制の底辺が構築され、これに対応して極めて政治的な官僚機構、高度の政治的権力たる天皇の大権と極めて非政治的な超越者としての天皇とのからみあいが天皇制の上部を形成する。この体制の一環として、地方自治は、国政とつながりの切断、民衆とのつながりの切断、官僚制の強化という諸特徴をもって成立する。つまり「地方自治」はそれ自身とブルジョア民主主義との連続性にくさびを打込む目的で上から形成されたのである。勿論地方議会は成立するが、それは「土地財産ヲ有シ国家ト休戚ヲ共ニ」する地主をもって組織され、官僚制と不可分の關係にあった。

(原文ママ)
2、大正期、寄生地主制の危機の時期に入る。地主、小作の対立の激化、非政治的共同体の動揺、これらはすべて天皇制の基盤の危機をあらわす。同時にいわゆる「政党政治」の実現、この段階のブルジョア的要求は減税運動、第一次、第二次護憲運動となり、さらに普選運動となって展開する。しかしこの時期の政党政治も、普選も、支配体制の危機をくいとめ、これを再編成するために、広汎にもりあがった反体制のエネルギーを体制内にくみ入れる統合の手段であった。無産政党すらそういう役割をはたした。他方この時期に地方の自治権の拡大が行われるが、これは町村の共同体的非政治化機能の破綻をふせぐため、ある程度公民権の拡大をはかることが、町村議会の階級性の露呈を少くし、「町村の平和」を維持することにもなったから

である。かくて上部においては特権的官僚機構が、下部では伝統的有力者の秩序たる「地方自治」が擁護され、この時期の反体制エネルギーはむしろファッシズムの方向に誘導されることとなった。

^(原文ママ)
3、昭和期(ファッシズム期)、わが国のファッシズムはファッシズム政党の形ではなくて、官僚制を中心に成長した。それは政党がもともと支配体制の再編、統合の手段にすぎなかったからだ。経済官僚、新官僚が独占資本体制の再編、農村の経済更生や生活改善にのり出す。この場合、産業組合、翼賛会、青年団、産報等々が官僚制の下部機構となり、在村の自作上層、中小業者、職長、其他政治の中間層がその支柱となって、「下からの自発性を服従の自発性に切りかえる」役割をはたしたことが特徴的である。この時期の「地方自治」は国民統合の基盤となった。一方で町村への監督が強化され、自治の抹殺が行われると同時に、「地方自治」の中の自治的要素を共同体的秩序(ここでは政治的中间層のウェイトがまして来ている)の中へおしこめ、部落組織それ自身を強制力をもつ官僚機構の末端にくみ入れようとした。そしてこのファッシズム体制は、たえず下からの自発性の欠如と国民の消極的抵抗になやまされ、従ってこれを補うための権力的統合を強化しつつ、そのために自らの立つ基盤を刻々せばめて敗戦に至った。

(4) 戦後(新憲法体制)日本国憲法の制定は、法体制の割期的変化をもたらした。基本的人権の尊重にはじまる諸原理は、憲法にはじめて首尾一貫した整合性を与えた。憲法によって保証される地方自治も法体制としては構造的な変化をとげた。これに対して政治構造の実態は、頂点における特権機構をうしない、外国への従属性を深めることによって、旧来の自己完結性をやめたが、そういういびつな形でも、伝統的な権力基盤を温存させつつ、新しい法体制に抵抗し、「天皇制の復員」をはかっている。しかし—

と著者は云う—新憲法は現実の政治構造から全く遊離して外からおしつけられたというべきではなくて、すでに大正デモクラシー以来権利要求に向って進みはじめている国民の前進の方向に対して適合的であるというべきである。

著者のこの最後の主張の中に、にじみ出している憲法擁護の論理は重要である。それだけにこの論理と明治、大正、昭和と展開された著者の構造的、歴史的な分析との間に、矛盾はないかということをしらべてみなければならぬ。すでに述べたように、これらの時期をつらぬく著者の分析の視点は、農村の共同体的秩序—地方自治—官僚制であって、各時期についてそれらの再編を認めつつも、基本的な変化はなかったというところに重点がおかれていた。たしかにときに私が批判した「日本型」の論理はここで克服されているように見える。しかしそれに代る「政治のダイナミックス」の論理が、つまりあらゆる時期について、反体制の政治的エネルギーを体制側に吸収、これを非政治化して行くという論理が貫かれているように思われる。そういう非政治化の役割を、共同体を基底とする地方自治も、政党も、官僚制もはたしている。「大正デモクラシー」の時期もそうであったことは、(2)大正期の要約にみられる通りである。大正期がすでに然り、それにつづく昭和期が更にこの国民のエネルギーを完滅してしまったというのであれば、一体戦後の日本国憲法をささえる基盤として「虚脱状態の国民」しか残らなくなるのではなからうか。

この点について私自身くわしく実証するだけの力をまだ持っていない。ここにのべることはまだ「仮説」の域を多く出ない。けれども著者のもつ共同体的秩序—地方自治—官僚制の図式は、明治の地方自治制成立期はともかく、明治期から大正期にかけては多くの修正を必要とするのではなからうか。つまり前節でふれたように、「ナショナル」な規模にまで高まる地方行財政、部落有林の整理統一等にみられるような資

本制と地主制との間の矛盾、資本主義経済の発展によってその経済的基盤を浸蝕されて行く「共同体的秩序」等の側面から国民の民主主義運動の展開される場が拡大される、従ってこの段階に、すでに「明治憲法体制」(共同体的秩序—地方自治—官僚制)は非整合性をあらわし始めたと考えるべきではなからうか。大正期をそのように考えて、はじめて昭和のファシズムが部落会、町内会、その他「共同体的秩序」を官僚統制の手段として呼び出した理由がわかる。「共同体的秩序」が健在で強力であるならば、これを法制化などする必要はない。ところで国民の民主主義的自由を抑圧する戦争という政治は、国民をこういう「共同体的秩序」におしこめようとしたのだが、他方で戦争という国家独占資本主義の経済は「共同体的秩序」を破壊する作用をもっていた。たとえば労働力と肉弾をたえずこの「共同体」から抜き出して、工場へ戦場へと送らねばならなかった。多少とも残存している山林等の「共同体」の財産は破壊された。この「共同体的秩序」の支柱である「中間層」は経済的に没落した。しかし「共同体的秩序」が弱体化すれば、戦争政治はこれを権力的法制的に強化する必要があった。こうして戦争の政治と経済のもつ矛盾は、限りなく体制の立つ基礎をほりくづし、せばめて行ったのである。

「明治憲法体制」はたしかに著者の言うように国民の主体的な力によって変革されたのではない。しかしそれは敗戦という外圧だけでくづれたのでもない。重要なことは、「明治憲法体制」はすでに大正期において発展する資本主義経済と国民の民主主義運動とに適合し得なくなったこと、それにつづくファシズム期においては、国家独占資本主義の政治と経済との矛盾によって極度に不安定性を増大して国民的基礎をせばめて行ったことをもっと明確にすることである。そしてそのことが同時に戦後の新憲法体制と権利要求の方向をもつ国民の立場との

間の整合性を歴史的構造的に論証することになるのではないかと思う。

これに関連して著者の憲法擁護の論理は、さらに地方自治の問題について展開されねばならないだろう。それについて、著者の言うように戦後もなお「共同体的秩序」の残存物や、それを手がかりとする「天皇制の復員現象」などの見られることは事実であるが、基地問題や災害復旧や町村合併の際にみられる部落、其他「封建的集団」の運動の新しい側面を見落すことも出来ない。たとえば最近の町村合併に対して部落其他の集団が部落有林を擁護して合併に反対するという現象は、古い「共同体的秩序」の再生のようであるが、形は部落有林であってもそこに実質上の私有化が進んでいるとすれば、それは農民の新しい「権利要求の方向」であろう。

これら個々の点には立入らないとして、著者が「地方自治」に下からの「政治的エネルギーを非政治化する」機能だけを見ていることは検討しなおされねばならないと思う。むしろ私は「非政治的、日常的要求を政治化する」ことを「地方自治」の重要な機能として見なければならぬと思う。(島編、地方財政の理論と実態)つまり地方団体が生活保護、失業救済、教育、土木、徴税等の行政を通じて地方住民の生活と密接な関係をもつようになるに従い、住民が身近な要求を中心に地域共闘を組み、地方団体に

5) 石田氏の著書には日本の政治構造の国際的な側面が捨象されているので、私もわざとこの問題にふれないで考察して来た。併し石田氏も自認されているように、この点を欠いて論理を一貫させることは実は不可能である。明治、大正、昭和の時期において日本の支配体制の侵略性と従属性の側面、戦後において特にその従属性の側面が無視出来ないからである。これと同時に大正期以後の民主主義運動の国際的な側面も重要である。この二つの意味の国際的な側面の考察は、憲法=地方自治擁護の論理に欠けてはならないものであると思うが、これにふれることが出来なかったので、私の論旨は不充分だと思う。これについては他日を期したい。

当るといふこと、即ち「民主主義の小学校」としての地方自治の役割は、戦前にも全く無かったとは云えないし、戦後の新しい地方自治制の下では、いよいよこの役割は明確になって来て

いると云えよう。そうしてこういう住民の運動と要求とが、また地方自治＝憲法擁護のエネルギーになると思ふのである⁵⁾。