



Title	都市自治体の変動と再生：第Ⅰ部 地方自治体研究のための理論的前提
Author(s)	岩城, 完之
Citation	『調査と社会理論』・研究報告書, 10, 1-18
Issue Date	1985
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/24253">https://hdl.handle.net/2115/24253</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	10_P1-18.pdf



## 第1章 地方自治体をめぐる理念と実体の問題

### 第1節 地方自治の理念

戦後日本における地方自治の理念と実体との乖離が叫ばれて久しい。そもそも憲法第92条でいう「地方自治の本旨に基いて」の規定をうけて地方自治法第1条の中でも、それがうたわれた。すなわち「この法律は、地方自治の本旨に基いて地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする」と。ここには、字句上でみる限り「地方自治の本旨」に基づくという理念的規定が、地方公共団体の区分、組織、運営そして国との関係さらにはその民主的・能率的な行政の確保という制度的規定に連動し、したがって理念の制度化がなされる論理的筋道が描かれているのに私たちは気づくのである。しかし、例えその論理的筋道があるとしても、それが現実に実現しているかという点、そうでないところに大きな問題がある。つまり「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」（憲法94条）という場合、その権限はあくまでも国や上位行政機関との組織体相互間の制度的関係の中で位置づけられ、一定の機能を有することになる点はいうまでもない。確かに形式的な法律上の根拠にたつ限り、地方公共団体の機能はつぎのようになる。(a)自治立法権 — 自主法（条例、規則の制定）、(b)自治組織権 — 機関の設置、運営、(c)自治行政権 — 事務処理の権能、(d)自治財産権 — 地方税、分担金、使用料、手数料の賦課徴収がそれである。<sup>(1)</sup>これら諸権限自体は、自治体に保障された固有なものとして確かに存在している。だが問題は、その固有な権限と領域があるとしても、実際にそれらに基づく政策を展開しようとする時、自治体にとって、その事務、事業を遂行しようとするにあたっての具体的な諸権限（例えば許認可権を必要とするような場合）の行使のあり方やその遂行にあたっての財源やその運用のあり方が必ず、一定の制約的条件をとみなわざるをえない点がよく指摘されている。

現在、「地方の時代」といわれるとき、あらためて都市自治のあり方を捉えかえず中で1980年、全国市長会ではつぎのような問題点を指摘している。つまり「わが国の中央集権的行政制度の仕組み、機関委任事務の激増、複雑な補助金行政に加えて、各省庁のタテ割行政等は国、府県および市町村間に上下の関係を定着させ、都市自治体の自主性、自律性の発揮を阻害してきたといえることができる」と。<sup>(2)</sup>そして、さらに1982年に至り、同じ全国市長会では、「行政改革」にあたって「現在の中央集権的傾向を是正し、地方分権による地方自治の充実強化」を訴えたのである。<sup>(3)</sup>このように、市レベルでも、国による中央集権制の弊害が明らかにみてとれる。たしかに都市自治は団体自治でなく住民自治が基本という立場から、都市自治優先、民主先導性、市民防衛、住民参加の各原則が確立される必要性をとく見解もあるが、<sup>(4)</sup>このことは結局のところ、それらの諸原則がいかに空洞化しているかを逆に物語ることになってい

るといえよう。

## 第2節 実体としての地方自治の変質基調

ところで、こうした理念の空洞化ないしは地方自治の現実への理念の従属化ともいふべき、実体としての地方自治の変質はどのようにしてもたらされたのだろうか。それは具体的には地方制度の諸改革に端的にみられるが、その前に、そうした変質を生みださざるをえない基本的側面をつぎに考察していこう。

まず第一に、それは独占資本主義段階に照応した国家の構造と機能に関わる主要な諸特質の問題を含意している。独占段階における資本主義の矛盾は、端的にその無政府性を露呈し、階級対立を激化させてきたことに対し、資本は国家権力を介して国民諸階層の生産・労働—生活過程の掌握を可能な限り企図せざるをえない事態を生み出してきたといえる。その結果、「国家権力の社会経済への積極的な介入・干渉は不可避となり、国家機能はいちじるしく拡大するとともに、国家機構は拡大・強化の一途をたどることになった」そして、それに伴い「かつての立法権優越の政治構造は、執行権優越のそれへと構造変化」<sup>(5)</sup>するに至るのである。つまり「行政国家」への様相を強めることになったという点がまず指摘できる。

そこでいまその行政国家の特徴をあげればつぎのようになる。第一は「立法・司法等の国家統治における他の機能にたいし、行政の機能ないし権能が相対的に比重を高め、行政が優越的な地位を占める傾向」ならびに第二は「国家社会の管理が行政の機能性に依存する度合が高まり、統治権力の正当性が行政の機能に左右される傾向」<sup>(6)</sup>をあげうる。換言すれば、こうした行政の優越化と機能化が進行することにより、国民にとっての諸課題がもつ政治性は行政的に「中立化」、「技術化」のレベルに転移されて、その政治的意味はほかされ、そのことによって権力の正当性が保持されることになる。そしてそうした過程を通して、国民生活のすみずみにまで、行政による種々の滲透がはかられていく。

いうまでもなく、このような「現代国家における『共同事務遂行』の肥大化という現象は『全般的危機』に対応して再編された独占資本主義もしくは帝国主義の特殊の運動形態によって規定されたもの」<sup>(7)</sup>といえる。そしてさらに「危機管理」への対応の体現として行政国家の存在は、現在、ますますその意義を有するにいたったともいえる。

こうした行政機能の肥大化、自律化に伴い、その機能は画一的、一元的な作動を当然にも求められることになり、行政機能の執行過程をとおして、国から地方行政諸機関へとそれら機能は伝達、定置されるようになる。つまり、地方自治体は地方行政体としての機能発揮をつねに国から強く求められる事態が常態化することになるといえる。ここに自治体としての実体の基盤を喪失する危険がまずあげられる。

ところでつぎに、そうした変質の第二として、いわゆる法制度体系のヒエラルヒー構造にもとづく行政執行レベルの拡大可能性の問題がある。つまり先述した地方自治に関する憲法規定の抽象性がもたらす問題である。憲法における「地方自治の本旨」

に関する基本的規定が、抽象的であつ不明確である限りにおいて、その制度的規定は直接的に、地方自治制度に関係した法に委任されることによって具体化される道程をたどってきたのである。そしてその法への委任自体は、行政権への委任となつてあらわれ、ここに中央集権化への道筋が用意されたといえる<sup>(8)</sup>。その端的なあらわれとして、地方自治法等関係法は実に多くの改正がはかられてきた事実がある（昭和22年～40年8月までをとつても、83回に及ぶ）。とくに「高度経済成長」が本格化する昭和30年頃より、産業基盤の整備に関連した法改正が目立つ。このように国家レベルでの行政（これはまた個別自治体を越えた広域的レベルでの行政をも含むが）展開をはかる上で、それとの適的な法制度の改変がつねに進展していく過程の中で、いわば、憲法規定はいつの間にか抽象化・理念化されて法制度との実質的な連関性を失う危険を有することになる。そしてむしろ条例や規則を拘束するものとしての法律という法制的序列体系は、国と地方自治体との規制的な上下関係に転化される現実が進むことになったといえる。

そうした側面に関し、国家による経済社会統合を果たす意味から、いわゆる公権力が私権制限に至る道筋を検討してみよう。その過程について本間重紀は以下のように整理している<sup>(9)</sup>。

すなわち、(A)行政権力の公的意思（政策）— (B)計画法（抽象的政策理念の法的担保）— (C)基本計画（抽象的政策理念の行政的担保）— (D)事業実施計画（具体的権利義務関係の行政的確定）— (E)根拠法（具体的権利義務関係の法的確定）— (F)<sup>1</sup>行財政投入、(F)<sup>2</sup>私権制限・剥奪 と。そこには政策理念→基本計画→実施計画→実行という形でより具体化していくにつれ、つねに法的根拠と行政執行とが相補的關係を有しながら、一定の政策が展開していく過程が描かれている。そして、この実施計画段階以降は、それ以前の段階の国による規制を受けつゝ、自治体が担い、しかも明確な国と自治体との間に階層的な作業体系が確立されていることに留意する必要がある。

さてこのように、独占資本主義段階に照応した国家機構の構造と機能の肥大化、複雑化の進展は、当然にも行財政制度の統一的運用を必然化せしめ、中央政府—地方政府の関係をヒエラルヒー的な行政機関の権限関係へと再編させる過程を通して、実体としての地方自治体の存立基盤をつねに弱化せしめてきた点が指摘しえた。そこには例えば、法律的根拠に規定されるとはいえ、累積された行政過程は、それ自体、自律化し、一見、技術的適用という形で権限発動がなされる点が看取される。そしてしかもその行政の果たすべき機能は現代の場合、国民生活の維持と管理の二側面を有する。だが、その両者は矛盾関係として政治化する可能性をつねに内包しているのである（例えば生活保護制度による社会的弱者の救済という面と保護世帯の選別強化や保護水準の切下げによる対象世帯の生活不安の高まりとの矛盾はそれ自体、政治的問題である）。これは住民の現実生活に根ざした要求が行政的正当性や合理性をつねに政治的場面で点検し、批判することによって、その改変を迫る住民自治の立場が、機関としての地方自治をどう実現化していくかといった問題を提起することになる。こうした重要な問題を念頭におきつゝ、私たちは、つぎに実体としての地方自治の具体的展

開に関し、それを制度的改革の経過の側面からさらに分析していく。

- 注 (1) 桧垣 正巳 『地方自治法の要点』 学陽書房 1980 32-33頁。
- (2) 全国市長会 『地方の時代における都市政策に関する提言』 1980 3頁。
- (3) 全国市長会 『行政改革に関する提言』 1982 3頁。
- (4) 星野 光男 『地方自治の理論と構造』 新評論 1974 203-208頁。
- (5) 畑中和夫他編 『現代国家論』 法律文化社 1983 3頁。
- (6) 水口 憲人 「『行政国家』の危機の諸相」(『講座 現代資本主義国家』1 大月書店 1982 210-211頁)。
- (7) 藤田 勇 「現代資本主義国家論」(『講座 現代資本主義国家』1 大月書店 1982 24頁)。
- (8) 星野 光男 『前揚書』 108-109頁参照。
- (9) 本間 重紀 「現代国家による経済社会の統合」(『講座 現代資本主義国家』2 大月書店 1982 271頁)。

## 第2章 地方自治体の制度的改革の経緯<sup>(1)</sup>

### 第1節 民主化から合理化・国の監督強化へ

憲法定に伴う地方制度の関係諸法制の整備は1950年頃までといわれる。その場合、そうした整備の眼目に、地方分権の徹底強化と地方行政民主化の徹底化があったことはいうまでもない。そしてそれを端的に示したものとしてのシャープ勧告の三原則はつきのように設定された。つまり、第一に行政責任の明確化、第二に能率化、第三に公共団体、とりわけ市町村優先の三原則である。この中で行政責任の明確化の点はその後、現在にいたるも懸案となってきている、いわゆる行政事務の再配分に関する問題であり、当初より指摘されていたことに気づく。しかし重要な点はやはり住民との直接的な行政窓口機能を担う市町村優先が勧告されていたことである。

しかし、戦後の復興過程におかれていたもとの自治体にとっては、その財政難とともに自治体間の不均等な現実が重くのしかかっていた。いわば、そうした事態の解法を図る意味から、町村合併促進法(1953年)による弱小自治体の整理淘汰がなされていく。そうした中で1952年～1954年頃にかけて、従来のいわゆる地方自治の民主化基調は、自治体財政の合理化を直接的契機として行政の能率化、合理化、簡素化へと変質していくことになる。つまり、国から自治体への委理事務の増加、市町村合併に対する府県の指導、調整等の権限の必要、また国、府県の市町村に対する助言、勧告の権限強化そしてさらに複数自治体による事務共同処理方式も一部、具体化してくる段階に入り、今や市町村優先の原則も大きく、その存立基盤を失っていくことになる。そうした中で、事務、事業を自治体が遂行していく上でも、いわゆる能率化、簡素化といった「効率」の論理が前面化することによって、本来の民主化志向は後背へおいやられていくのである。

そしてやがて、1956年になり市町村と府県との事務処理内容の明確化ならびに国や上位行政機関による監督強化が提言された。すなわち、府県で処理すべき事務内容はつぎのように設定された。第一に広域にわたるもの、第二に統一的処理が必要なもの、第三に連絡調整、第四に市町村で処理の不適當なものの四つである。そしてまた、国、府県の市町村に対する是正、改善のための措置要求ができるようにすることが図られた。ここには明らかに国と市町村とを連結させるものとして、府県は位置づけられていることがわかる。高度経済成長を促す産業基盤整備のための国の開発政策等の推進にあたり、市町村を超えた生態的要因（例えば、河川、土地、海面など）の広域的掌握は、まず、個別市町村レベルを超えた府県レベルでなされることが要請されていたのである。そうした広域圏行政への展開にあたっての前提として、こうした制度改革は以後なされていくことになった。

## 第2節 産業変動に伴う広域行政の展開

1960年代は、広域行政の展開へと大きく歩み出す時期である。すでに1957年、第4次地方制度調査会の答申でつぎのような点が提言された。まず、現在の府県を廃止し、国と市町村との間に「地方」を設定する。そしてその「地方」を管轄とする「地方府」（総合地方出先機関）をもうけるというものである。もとよりこうした広域行政への志向は、戦後、府県合併（例えば、1963年の中部経済連合会による東海三県合併案、1965年の地方制度調査会の府県合併促進の答申、1973年の関経連、関西経済同友会、大阪府知事の阪奈和合併構想など）や道州制（例えば、1952年の吉田首相の意向表明、1970年、1982年の日本商工会議所による道州制や道制など）として、地方制度調査会や経済団体などから数度にわたり提案されつづけてきた一連の構想の中の一つを示している。

資本の価値増殖に基づき、とくに工業の地域的配置・展開にあたって、そのインフラストラクチャーの必要性は、個別自治体の境域を超えたところで進展する。したがってそうした資本の活動を保証するための合理化は「一体的な地域の振興」という開発行政のレベルに基礎を求めざるをえない。いわばこうした行政論理への一般化は、開発という名目でより一層、強化されることによって、そもそもの自治体の自律的活動という局面は後退を強いられる。1960年代の地域開発政策の展開は、このような現実を端的に明示していたといえよう。

そこで1957年の提言をうけた形でやがて1961年、1963年の同調査会ではつぎのような方策をうちだし、広域行政の展開に根拠をおいた形で、国の権限がますます強化される法改正がなされていく段階を迎えるに至るのである。すなわち、広域行政のための全般的な共同計画・執行のための協議会の設立、府県を異にする市町村間、府県と市町村との間の組合の設立がうちだされ（1961年）、さらに地方開発事業団となる（1963年）。このように道州制の当面、実現しえない代替策として、個別自治体を超えた広域行政的な組織化が目ざされるようになる。そうした中で、それらの動きに対する国の法制的整備が1964年以降になると、いよいよ本格化してくる。その権限を知

事から大臣へ移管し、治水、農業用水から工業用水に重点をおくようにした新河川法（1964年）、そしてまた一般国道化や地方道の国道昇格の推進を図る反面、府県道への補助率の引下げ（3分の2から2分の1へ）をした道路法改正などは明らかに国の直轄範囲の拡大と権限強化を示している。さらに、全国を九ブロックの「地方行政連絡会議」による府県を超えた行政運用を企図した地方行政連絡会議法（1965年）の場合をみても、国による府県行政への積極的介入方策が明らかに示されることになる。

かくして、資本による開発の論理は、開発計画行政の論理にすりかえまたは正当づけられながら、現実の地域開発は進展していくのである。その場合、国の政策理念や府県の計画構想との適合性が、市町村にも求められ、具体的には1969年になって、市町村における基本構想策定が義務づけられるようになったのである（1984年5月現在で基本構想を策定している市町村は全国で2,984〈策定率91.8%〉にのぼっている—『市町村基本構想策定状況調査結果—自治省—』1985年1月）。

### 第3節 広域市町村圏行政の進展と行政改革

前述のような広域行政の一層の展開は、1969年の新全国総合開発計画によってより進行していく。大規模開発プロジェクトを基調とする新全総では、その開発方式として公共民間混合方式（第三セクター）、財政金融の集中と広域行政が設定されていた。だが、1973年、1979年と2度にわたるオイル・ショックによる経済の低成長化は、単なる景気停滞というより資本主義の構造的危機を露呈せしめた。そうした中で大規模開発路線はその方向性を見失い、あらたな産業構造の再編が問題化されるに至る。と同時に、国家財政にみる財源難のもとで、かえって行財政の省力化・合理化を企図した広域市町村圏行政の進展が注視される段階に入るのである。すでに従来までの一部事務組合に加え、1974年、特定の事務から広域的処理事務までも統合化する目的で、複合的一部事務組合の進展が図られることになる。これは1963年の市町村連合構想の中ですでにうたわれていたものが母体となっていた。

そしてこの広域市町村圏はその後、広汎に現実化し、1979年で333圏域、当該市町村数は2,915にも及び、全国市町村数の約9割、人口で約6割を占めるにまでになった。そしてさらに、1979年にいたり自治省による「新広域市町村圏計画」では、従来のごみ・し尿処理、火葬場、病院などの限られた部門のみならず、産業振興、教育・文化・福祉施設の整備などにまで拡大し、しかも府県の参加をも求める構想にまで発展してきている現実がある。だが、1970年代中頃からの慢性的な構造不況のもとで、国債依存を強めていた国家財政は財源難による緊縮予算編成をとらざるをえなくなり、ついに1981年の臨時行政調査会（第二臨調）の発足にみる如く、財政再建が急務となる。「1970年代に直面した課題の解決に当たり、政府が大きな役割を果たすことが要求された結果として、行財政の肥大化と巨額の財政赤字の発生という大きな問題が残った」（臨時行政調査会最終答申序章より）<sup>(2)</sup>。その結果、国家財政の破綻は、自治体の行財政の合理化をより一層、強いることとなり、「地方の時代」を名目とした実質的負担の自治体や住民への転嫁となってあらわれるにいたった。財政再建を至上命題

とした「行政改革」は、今や住民自治の観点から捉えかえすべき自治体存立のあり方を私たちに鋭く問いかける課題を提示している。

全国市長会では「地方の時代」をつぎのように規定している。それは「市町村を政治や行政の先導役として位置づけるとともに、市町村、府県、国が上下の関係ではなく、それぞれに独自の役割をもつ対等な主体として新しい協力関係に入る時代である」と<sup>(3)</sup>。国、地方を問わず、財政危機が叫ばれ始めることに呼応するかのよう「地方の時代」といわれた。そうした中で都市自治体からの発想は、むしろ行財政的環境が厳しいからこそ、国と同様に地方もその「痛み」を共有することを通して、「地方自治」確立のための制度改革を求めるところに特徴がある。しかしこのことは、財源や権限ぬきの事務のみを国から地方へ委譲しようという国レベルの思惑に対し、自治体側で地方分権の主張が対置される中で、単なる行政事務再配分の問題に限定されえない地方自治の実体化をめぐる本質的問題を含意していよう。

注 (1) とくに断らない限り第2章での経緯の主要な流れについては、都丸泰助『地方自治制度史論』新日本出版社、1982を参照。

(2) 朝日新聞 1983. 3. 15 付朝刊。

(3) 全国市長会 『地方の時代における都市政策に関する提言』 1980 2頁。

### 第3章 国家体制の危機と地域の再編強化

#### 第1節 危機管理体制の構築

1970年代に入ってから資本主義諸国における世界的な構造不況の深化は、恰かも「出口なきトンネル」を象徴しているかのようである。このことは当然にも資本主義体制そのものの構造的危機をも示している。そこでこうした危機への対応として叫ばれたのが「危機管理」( crisis management)の論理である。

いわゆる危機管理体制とは何か。それは「現在の資本主義体制の政治、経済、社会にまたがる構造的・複合的危機あるいは少数者支配体制の危機の発生を抑止したり、発生した危機に対処し、管理・克服しようとする体制」<sup>(1)</sup>である。そしてその体制構築の狙いとして分断にもとづく住民の統合支配強化のための体制維持の側面と独占体の利潤保障の側面があげられる。その場合、危機は現実には、客観的に存在しているか、あるいはその存在を想定させるか、いずれかにもとづき、危機自体は「つくられ」もするし、増巾されもすることによって、国民に一定の「危機感」を亢進させることを支配層はつねにねらいとする。したがって、危機回避の論理は予防・拘束による事前チェックの論理として作用することが求められ、そのための法制化への準備やその論理の受容基盤としての世論形成がはかられる。こうした点に関し、二宮厚美はつぎの三つをあげる<sup>(2)</sup>。その第一は総合安全保障戦略の要たる軍事国家化をはかる militarism、第二は財政危機への対応として「福祉と民主々義の過剰抑制」と「市場と競争秩序の拡大」を住民生活にもちこむことによって財政民主々義の制限をはかる neo-libera-

lism, 第三は地縁, 社縁, 血縁にもとづく, あらたな集団主義をはかるものとしての neo-corporatism である。中でも第三の日本的集団主義の狙いは重要といえる。つまり, 労使協調性にもとづく, 企業ぐるみ集団主義と家庭への回帰と復権を志向したあらたな家族主義に立脚した地域的統合主義の問題がそれである。「地域と住民生活に新しく営業基盤をもとめる資本活動とあわせて」の地域主義が,<sup>(3)</sup>生活と資本との協調による住民統合の論理として登場してきている点は無視しえない問題を含んでいるからである。いわばそうしたタテマエとしての協調のもとで, 資本による住民の支配・統合をはかることによって, 資本は地域をつねに掌握することを企図する。

## 第2節 資本による地域の再編

そこでつきに, その点に関し, 1978年, 通産省の肝入りでスタートをみる「企業行動会議」を検討してみよう。<sup>(4)</sup>まず, 1980年の同会議での一般的目標はつぎのように述べている。「今, 私たちの地域社会では市民と企業との調和が必要とされています。少しでも多くの話し合いの場を設け, 明るく豊かな地域社会を実現すること」であると。そして, 全国各地での話し合いの諸点として「市民と企業のふれあいを」「対話の推進」「企業内容の紹介」「行事への参加」「地元での雇用」「暮しよい町づくり」を眼目にあげている。もとよりこうした企業の地域戦略は, 個別企業レベルでは従来もあったものである。しかし1980年代に入ってからこの戦略は, 企業群として, 目的的かつ組織的に地域との融和策を講ずることによる危機回避の先取りを示している点に特徴があるといえる。現に企業行動を通しての戦略項目は以下のように包括的で精細をきわめるものとなっている。すなわち, (a)地域関係(普遍的協調性, 恒常価値志向性, 人間的尊厳性, 相互補完性, 異質体制了解性), (b)利害関係集団(公正利益還元性, 社会的責任自覚性, 経営責任負担性, 連帯協調志向性, 経営維持的了解性), (c)市場・消費者関係(品質保障性, 安全確保性, 適性価格追求性, 人間文化志向性, 社会的価値志向性), (d)企業内部関係(経営理念妥当性, 組織風土革新性, 財務内容公開性, 参画体制推進性, 人間能力伸長性)の四領域がそれである。ここには「開かれた企業」をスローガンにして, その経営活動の正当性を, 企業の責任自覚や地域社会との連帯性によって根拠づけ, さらに抽象度の高い人間的・社会的価値の実現を担いうる企業の役割を地域において定着せしめることの重要性がうたわれていることが看取できる。したがって, そうした企業存立の証しともなる, 企業側からの地域社会把握のための調査の必要性が強調されることになる。つまり企業は以下の諸点を知らなければならない。(a)地域社会の歴史を知ること, (b)地域社会の構成要素を捉えること, (c)地方政治の実態把握, (d)地方行政の実情把握, (e)地域社会指標, (f)住民の生活構造, (g)地域文化の内容, (h)地場産業の実態, (i)住民意識の重要性, (j)住民運動の内容, (k)オピニオン・リーダー。ここには独占企業の本体はつねに「ブラック・ボックス」のもとで, しかもなお企業自身が掌握すべき対象は歴史, 政治, 生活, 文化, 運動, 意識など, 地域社会の殆どどの領域に及んでいることがわかる。

このように資本主義の危機が深刻化すればするほど, それへの対応としての危機管

理体制は、広汎な面で先行性が求められる。先述した企業行動会議での企業のとるべき戦略としての調査にしても、地域社会を全体的な体系として掌握する目的がそこにはみられる。地域社会へ企業として参入し、住民や諸組織・集団との融和を促進することを通しての地域社会の資本による再編の狙いは、<sup>(5)</sup>資本への従属にあくまでも抵抗する地方自治の本質を住民諸個人の生活現実から捉えかえず問題を私たちにあらためて提起させずにおかないだろう。そのことはまず、現に地方自治体が置かれている問題状況の客観的認識を私たちに迫る段階からはじまる。そこでつぎに私たちは、そうした地方自治体のかゝえる諸問題を考察していく。

- 注 (1) 二宮厚美 「現代の行政改革と官僚機構」(『地域のなかの公務労働』 重森暁編 大月書店 1981 259頁)。
- (2) 二宮厚美 『前掲論文』 261～273頁。
- (3) 二宮厚美 『前掲論文』 271頁、なお危機管理に関する論考では同書以外に二宮厚美『日本経済と危機管理論』 新日本出版社 1982 が参考となる。
- (4) 「企業行動会議」の論述は、片野鍾太郎 『地域社会と企業』 ぎょうせい 1982 を参照。
- (5) こうした点に関する実証研究の成果として、北川隆吉編 『日本の経営・地域・労働者』上・下 大月書店 1980, 1981 が参考となる。

## 第4章 地方自治体がかゝえる諸問題

### 第1節 行政主体と財源配分の不合理性

地方自治体が行政執行の主体として、その自律的条件をととのえる上での眼目は、いうまでもなく財政基盤にある。だが問題なのは現行諸制度のもと、国と地方自治体との財源配分の不均等性さらにはそうした配分に相応しえていない事務配分のあり方は、地方自治体に過重負担を強いている現実があることである。宮本憲一はそうした事務配分と財源配分の国、地方自治体相互間のアンバランスな実態に関し、各費目毎に検討している<sup>(1)</sup>。そしてその総計部分を表示したのが表1である。同表でみる如く、

表1 事務配分と財源配分の関係

(行政主体)			(財源配分)		
国	府 県	市町村	国	府 県	市町村
36.2%	31.3	32.5	62.8%	18.5	18.7

(注) 1979年度のもの。

事務執行上の行政主体は、国、府県、市町村でほぼ、三分の二を分けあっていることがわかる。ただ費目毎にみると、国が行政主体として5割以上超えるものをあげると(1979年)、防衛費(100%)、地方財政費(100%)、恩給費(88.2%)、公債費(60.8%)、産業経済費(51.1%)となり、限られたものであることに気づく。ところが、それに対し実際の財源配分でみると、府県、市町村をあわせた自治体分は

約3割強(37.2%)にすぎず、したがって約三分の二弱(62.8%)は国が占めるとい  
う結果を示すことになる。ここには事務執行上の行政主体たる条件を自治体に対し充  
足していない財源配分のあり方に大きな問題があることが明示されている。

ところで、こうした財源配分の不均等性は表2でみるように、国税、地方税の徴集  
実績にほぼ相即していることがわかる。<sup>(2)</sup>つまり1960年と比べ1979年で、国税の比率は  
70.8%から64.0%と低下したとはいえ、いまもって実績比でみる限り、国と地方は

表2 国税と地方税の徴税実績(%)

	国 税	府 県 税	市 町 村 税
1960	70.8	15.5	13.7
1970	67.5	19.7	12.9
1979	64.0	16.9	19.1

表3 全国租税の実質配分(%)

	1973	1979
国	34.3	24.3
地 方	65.7	75.7

三対二となっているのである。そこでこうした国税優位の仕組みを検討してみると、  
表4の如く、<sup>(3)</sup>所得・収益関係ならびに消費・流通関係に関わる税収面で、国税の比率

表4 国税と地方税の種目対比(%)

	国		都 道 府 県		市 町 村	
所得・ 収益関係税	所 得 税	33.4	道 府 県 民 税	27.0	市 町 村 民 税	47.2
	法 人 税	34.1	事 業 税	36.6	釦 産 税	0.1
					水 利 地 益 税	0.0
					事 業 所 税	1.6
	小 計	67.5	小 計	63.6	小 計	48.9
財産・ 保有関係税	相 続 税	1.8	自 動 車 税	11.1	固 定 資 産 税	34.2
			固 定 資 産 税	0.1	都 市 計 画 税	5.6
			釦 区 税	0.0	軽 自 動 車 税	0.5
					特 別 土 地 保 有 税	0.1
	小 計	1.8	小 計	11.2	小 計	40.5
消費・ 流通関係税	酒 税	6.1	た ば こ 消 費 税	3.8	た ば こ 消 費 税	5.7
	揮 発 油 税	5.6	料 飲 税	6.0	電 気 ガ ス 税	3.6
	物 品 税	4.3	軽 油 取 引 税	5.8	木 材 引 取 税	0.0
	砂 糖 消 費 税	0.2	不 動 産 取 得 税	3.7	入 湯 税	0.2
	自 動 車 重 量 税	1.5	自 動 車 "	4.5	そ の 他	1.1
	関 税	2.3	狩 猟 免 許 税	0.1		
	印 紙 収 入	3.3	娛 楽 施 設 利 用 税	0.1		
	専 売 納 付 金	3.1	そ の 他	1.2		
	そ の 他	4.2				
		小 計	30.7	小 計	25.2	小 計
	総 額	232,284億円	総 額	56,384億円	総 額	65,986億円

(注) 1978年度決算

が地方税より高いという、その租税構造上の特徴がまず指摘できるのである。租税を媒介としての国民生活の直接的掌握をはかるメカニズムを国が自らの統制下においている現在の財政制度のもとでは、こうした国税、地方税構成になるのは当然といえよう。

だが問題なのは、そうした徴集面での財源配分が国と地方で三対二を示すのとは対照的に、実質的な租税配分でみると、それは逆転して国と地方の比は表3のように二対三あるいはそれ以上に地方の比率が高まる現実である。<sup>(4)</sup>つまり、この配分によって、表1でみた行政主体の国、府県、市町村別比率に照応した財源が、国による財政運用によってはかられるという事実が判明するのである。そこには、地方交付税、国庫支出金、地方債の地方への支出が大きな意味をもち、そこにこそ、国による集権的財政運用の鍵が存在していることがわかる。<sup>(5)</sup>もとより、自治体間での財政格差は、必然的に産業の不均等発展によって生みだされる中で、その格差は正をはかる国による財政運用の必要性はいうまでもない。いわばナショナル・スタンダードの維持、実現は、国の政策的義務ともいえる。だが問題なのは、国家予算や地方財政計画がすぐれて政治的思惑によって決められる過程で、とくに地方へと実質的に配分される財源をめぐる国の圧倒的に強大な地方に対する支配・統制権能の存在といえる。このことは、地方自治体における財源難を自明にさせてしまう先述の国と地方とのアンバランスな現実起因している。いわば「国庫補助事業と一般財源の間には一般財源が足りないから補助金に依存し、補助事業に一般財源をつぎこむから一般財源が足りなくなる」<sup>(6)</sup>という悪循環が常態化している現実がある。

つぎの問題は、自治体における予算編成上のことがあげられる。すなわち国家予算編成の過程で、地方交付税（国税3税—所得税、法人税、酒税の32%分が、1966年以来、定率のまま地方へ支出される）の変動や国庫支出金の政策的変化さらには大臣認可を要する地方債の枠など、かなり不確定要素がある中で、自治体は予算編成をせざるをえない現実がある。したがって当初はどうしても経常的経費、義務的経費を中心とした骨格的予算の形態にならざるをえず、自治体の独自の政策論理にもとづく編成が困難となる。<sup>(7)</sup>そこでまた、こうした事態はつぎの事をもひきおこすのである。つまり、そうした国からの支出の不確定性やまた各中央省庁の「政策実行の担保」としての補助事業の優先的予算化による省庁割拠的な中央分権＝地方集権のあり方、<sup>(8)</sup>さらには府県、国の出先機関、公社、公団等と市町村との重複事務の錯綜、複雑さなどによって、自治体としての政策展開にあたって、その一貫性、連続性や総合性を保持することが、困難とならざるをえないという問題である。換言すれば、政策実現のための予算ではなく、予算があつての政策設定という転倒した傾向さえ生みだしかねないことである。

## 第2節 国の監督強化と自治体独自性の喪失

すでに第2章において、国の監督強化をはかる方向での制度改革にはふれた。さて現実に自治体はその事務、事業を実施するにあたり、その適法性の点検のみならず個

々の行政内容について国行政との整合性をつねに求められる。すなわち、法律にもとづくとはいえ、さまざまな政令、省令、通達の地方への滲透過程をはかるにあたり、国は行政指導（勧告、助言）、調査、監査、監督、協議の義務付け、許認可、人事介入などの手段により、種々の規制を自治体に対し行使する。そうした規制下においてはともすると、自治体の行政判断は国によるルーチン化された行政手続事項に矮小化されて独自性を失い、そして「住民へのサービス」の観点を欠落させることになる。

つぎに、こうした細部にわたる規制が日常化していることに加え、先述した如く、1969年に市町村の総合開発計画における基本構想策定の義務付けがなされた問題がある。つまり、開発計画の基本理念というすぐれて抽象的、一般的レベルとはいえ、当該地域社会の将来を構想する価値志向レベルにおいて、自治体の総意一致（議決事項となる）が形式的に求められるにいたったことがある。したがってそうしたレベルであるからこそ、ある程度、地域特性を捨象しても、国の基本計画理念との整合性は、はかられ易いことになる。その結果、タテマエとしての国や上級行政機関計画との適合・整合化はかえって画一化を生み出し、地域に根ざした現実性が希薄化する。そこで、自治体としては、理念と運用との使い分けによる、不正常的な計画行政におちいるという問題をかゝえこむことになり易い。だが、こうした理念－計画－実施相互間の不整合性をみこして、行政は政治化（例えば地方政治家による予算獲得合戦のように）する余地を結果として残すということになるのである。こうした計画論理の首尾非一貫性の底流には、所詮、実現不可能という諦念にもとづいて理念を手段化することによる、まずは「金がつくことなら何でも」といった機会主義がみられる。このことは如何に自治体はその独自の創造的な政策形成能力を喪失しているかを示していよう。

ところで、以上のような自治体の独創性が失われつつあるという時、それは自治体組織としてみると行政執行部の優位と議会機能の低下を物語っていることを無視しない。大原光憲はその原因として次の諸点を指摘する。<sup>(9)</sup>(a)財源の国への依存の高まり、さらには機関委任事務にみられる議決の不要、(b)行政事務の高度化、複雑化にとまなう、いわゆるテククラート執行部の役割増大、(c)議会が首長の諮問機関・協力機関化し、執行部との協力陳情の体制、(d)執行部提案施策の実施順位・方法を修正する地域の代表化ならびに賛否判定のための議決機関化、(e)住民と執行部との間の介在的役割としての開発推進役への転化と首長と議会のモタレ合い、(f)人口集中地域にみる階層の多様化に伴う利害調整機能の低下による議会の代表性の形骸化と特殊利益の代表者性への傾向の強まりの各側面である。「行政国家」の進展は、このように地方議会の機能低下を象徴とする地方自治体の行政体化をおし進めてきていることが端的にわかる。

そしてさらに、こうした動向は、もう一つの側面としてすでに述べた広域行政の展開によってもより促進されてきている。議会は個別自治体の枠内において自己完結的機能を求められている一方で、他方、もはや個別自治体を超えて展開する行政施策が種々、うちだされてきている現実がある。行政の広域化が立法の完結性の限界を明示する中で、議会機能は実質的に低下してきているともいえよう。

そもそも財政難の打開に端を発した行政の簡素合理化や効率的運用を図ることを目的とした事務、事業の共同処理方式は、前述の如く、広域市町村圏の内実的実体となっている。その共同処理方式も施設等のハード面と連絡調整等のソフト面を併せた形で、実に多様な方法がとられている。協議会（委任事務の共同処理、連絡調整、計画作成）、公共施設の区域外設置及び共同利用、機関等の共同設置、事務の委託、職員の派遣、一部事務組合などがその主な形態である。<sup>10)</sup>なかでも特別公共団体として法人格を有する一部事務組合の一層の展開は、先述のように複合的一部事務組合さらに市町村間のみならず、府県の参加をも図る新広域市町村圏計画の方向をもその内実としている点に留意する必要がある。つまり、市町村—市町村連合—府県—地方行政連絡会議—道州制への一連の広域行政面の進展・構想化を最終目標におきつつ、当面の共同処理方式の促進と合併の促進が国レベルにおいて企図されていることをこのことは物語る。<sup>11)</sup>したがって、このことは住民自治に立脚した自治体の意志決定の本質に関する重要な問題を合意しているといえよう。

### 第3節 自治体政策形成と地域諸組織

さて、自治体政策を考える場合、いうまでもなく産業政策が重要な眼目とならざるをえない。とはいえ、従来、いわゆる「工業開発型」自治体産業政策のあり方についてその自律性の立場から十分な解明はなされてこなかったといえる。つまり、「政府の産業政策に対する住民の合意形成の機関としての地方自治体の役割」は、その内実として地域の有力者層や小生産者層の利益誘導的機能を果たす中で国益に連動せしめられてきたという指摘がある。<sup>12)</sup>たしかに補助金、融資、国庫事業の地域への導入は、必ずしも地場産業の育成を図る自治体独自の政策にもとづくのではなく、むしろ、国家資金の引出しとその活用を主目的とした仲介的な自治体のあり方を問題視せざるをえない。このことは、自治体が独自に地場産業に対する政策面で、いかにどの先導性、独創性をもちえているかのメルクマールとなろう。その意味で、地域の農民層、都市自営業層や中小企業層を核とする地場産業に対する振興策の場合、単なる既存制度内にとどまりえない、新たな制度要求をも生みだす自治体の独自の政策能力形成のあり方が重要な鍵となる。

ところで他方、以上の点とは別に大規模工業開発などでみられる新規工業導入に伴う、いわゆるビッグ・ビジネスの存在が自治体との関連で大きな問題となっている点はすでに指摘されている。すなわち、ビッグ・ビジネスの行政を介した政治的機能の増大による諸問題である。この問題について京葉工業地帯での実証分析をふまえて、大原光憲はつぎの諸点をあげる。<sup>13)</sup>(a) ビジネス・リーダー層による地域政策の決定機関設置（例えば京葉地帯経済協議会）による自治体への政策要請、(b) 資本にもとづく「合理的」な労働者管理体制の整備による労働組合の協調路線化と中小企業未組織労働者と組織労働者との分断さらには自治体労働政策への介入、(c) 中小零細企業の下請・系列化、選別的発注による支配や商工会議所の掌握による有力層の再編強化などによる伝統的な地域有力支配層への影響力行使、(d) 地方政党の掌握、近代的体質改変を

通した行政外部諸団体や既存地域組織の再編強化、(e)地元マスコミ企業による自治体政策PRなどを通じた住民操作の諸側面がそれである。

ここには独占企業が地域での支配・統制機能を発揮するにあたって、その基盤づくりに自治体、労組、中小企業、政党、行政的諸団体などの地域諸組織をまず再編強化することによって住民統合化をはかるあり方が端的にみられる。もとより、こうした傾向は何もここでの事例に限らない。私たちはすでに全国的な実証分析にもとづく、そうした傾向に関する事実を知っている。すなわち、巨大重化学工業の新規導入に伴う諸過程が、経営組織の再編・確立→労働条件の低位化→労働者生活・意識面での対応と問題・要求の現出→住民諸組織の再編・強化に対する企業、労組の対応→自治体の政策展開→住民の政治意識形成の方向といった諸局面において解明された北川隆吉等の成果がある。<sup>14)</sup>とくに企業、労働組合側からの地域的活動への関与、参画をとおした地域融和と資本によるあらたな地域秩序形成への対応が、具体的に町内会などの住民諸組織の再編過程の問題として分析されているのである。そこには自治体を介して、あるいは自治体とは独自に、住民掌握のための組織・集団的政策をいまや企業、労組が自覚的に追究しはじめている現実が看取しうる。これが前述したように(第I部・第3章参照)、「企業行動会議」の具体的な発現形態を示している。

このようにみえてくると、住民生活の立場からして、自治体は国との「行財政関連」ならびに企業との「政策的関連」において、その結節的位置にあるといえる。従来ともすると、教育、福祉、医療など住民の生活関連領域における自治体政策のユニークさが国との対照関係で追究されてきた。ところが同様に、住民の生産・労働—生活過程において極めて重要な地域の経済活動に関する自治体の産業政策は、住民生活との直接的関係の意味を軽視し、主に産業組織とその基盤条件に関連した領域で問題にされてきた。したがって資金援助、公害規制、技術開発などといった専ら産業組織の物質的的局面に特化した政策が問題にされることになり、いわゆる住民の生活関連領域で志向された政策的ユニークさは殆んどみられなかったのである。この点が、産業を媒介とした自治体と住民(ならびに住民組織)との相互的な関連を必ずしも明確化しえない所で、自治体の産業政策が形成されていたことを物語っている。実際、地域の産業活動に関する政策手段のいずれを、どのように選択し、実行にうつすかといった自治体行動を考えても、住民諸個人はその利害関係のある人びとを除くと、殆んどそれを知ることもない。現に自治体のとりうるいくつかの政策手段をあげるとつぎのようになる。<sup>15)</sup>(a)補助金、交付金、公共投資等による経済団体、個人への財政的援助、(b)民間資金を利用した融資、(c)試験研究機関、普及員などによる技術の開発とその普及指導、(d)許認可などを通じる権力的な規制、(e)租税での減免や課税強化、(f)計画の策定による民間の産業活動の誘導と行政の推進の諸手段である。だが問題はやはり、これら手段を根拠づける政策理念が、自治体としてどこまで住民の生活現実を基底にして構想されているか、ということになる。

#### 第4節 自治体改革をめぐる問題

すでに前節まで述べてきたように、本来の自治の原則を実体化する上で、きわめて困難な現実に置かれてきた地方自治体の実相が明らかにされた。そこで本節で真の自治に根ざした自治体改革を志向する上での諸問題を、現実に進行しつつある「行政改革」の側面とも関連させながら検討していこう。

1983年3月に臨時行政調査会（第2次臨調）の「行政改革に関する第5次答申」（最終答申）が出された。そこでまず、その「行政改革の基本方向」の項で指摘された次の諸点に注視する必要がある。「国、地方、特殊法人等の行政主体相互間においては、官から民へ、国から地方へという行政改革の基本方向に沿った、合理的な機能分担が確立されている必要がある」、「国民が自立・自助の原則に立脚して行政への甘えと過度の期待を清算する」こと、「とりわけ高度成長期以来、肥大化した行政を思い切って簡素化しなければならない」と<sup>16)</sup>。つまりその基調には、行政の簡素合理化を狙いとした官・民、国・地方相互の機能・役割分担の促進、さらに国民に自立、自助を求める受益者負担の徹底化の意図がみられるのである。そこで、こうした財政の合理化＝国民の自立・自助化を企図した場合、国、自治体が担う「公的領域」の見直しということを根拠にした、自治体の「行政改革」に関する一連の方向性が明らかとなってきた点が大きな問題となる。それは大別して以下の四点となる。<sup>17)</sup>その第一は行政の守備範囲論である。それは国防、外交、治安などのいわゆる「純粹公共財」領域の確定と聖域化をはかる反面、鉄道、電信・電話、教育、福祉などのいわゆる「準公共財」領域の再検討を通して、国、自治体が担う公的部門・領域の限定的確定化をはかろうとするものである。つぎに第二は、守備範囲論と表裏関係にある行政の減量経営論ならびに民営化・自由化論である。職員数の削減、職員の給与水準抑制、部局の整理統合、補助金の整理・合理化など行政体内部での簡素減量化だけでなく、行政活動、公共セクターの民間への委譲、委託、下請化の促進がまずあげられる。いま表5より1980年代に入ってからの各都市の外部委託状況をみると、<sup>18)</sup>わずか2年間に急速な

表5 都市行政の外部委託状況

内 容	1980年	1982年
し尿収集・処理	405市 (63.0%)	411市 (63.3%)
ごみ処理	277 (43.1)	401 (61.8)
学校給食	49 (7.6)	220 (33.9)
会館その他	218 (33.9)	399 (61.9)
社会教育施設(含体育施設)	149 (23.2)	348 (53.6)
福祉施設	155 (24.1)	315 (48.5)

(注) 1980年(自治省調査 642市), 1982年(全国市長会調査 649市)  
%は全国市数に対する委託している市の比率

委託が進んでいるのがわかる。とくに学校給食の民間委託の傾向は急激であり、またその他の「し尿処理」「会館や公的諸施設の管理」などの外部委託も、1982年段階で、すでに全都市の半数以上でなされている事実が判明する。こうした委託、下請化は直

接的な合理化の効果を上げたにしても、何んらかの問題が発生したような時の行政の責任所在などの問題をはらんでいる。

ところでまた、行政の民営化・自由化論にふれる必要がある。国鉄の分割・民営化、電々公社の民営化などに象徴的にみられる公的部門の民間への移設・移譲化は、一方で不採算部門の切り捨てと高採算部門の民間化を狙いとしている。なかでも廃止（例えば国鉄路線、国立病院など）は、単なる経済的採算面のみしか考慮しないことによる、公的部門の解体化を行政自体がおし進めている最も端的なあらわれである。また、民間活力の促進という名目での資本の論理を優先させる自由化政策も、例えば公害などにみる公的規制の解除、緩和となってあらわれている。このように果たして何のための公的部門の専担性（あるいは主担性）なのかという議論は、それほど深められることもなく、事実としては国、自治体レベルでの事務、事業の減量化志向は具体化しつつあるといえる。

そして第三には、そうした現実を受容する国民の側に対する受益者負担論が明確化してきている。つまり応益性の拡大、徹底をはかることによる行政需要の抑制が目ざされているのである。この受益者負担の促進が、現に地域における階層的格差にもとづく住民の生活諸条件の差異を無視してなされた場合、それはより生活の不安定な住民層にとって、一層の負担をもたらしかねない。換言すれば、受益者負担による生活格差の現実化という問題が生じうるのである。地方自治体のシビルミニマム施策の狙いは、そもそもそうした生活格差を少しでも是正しようというところにあったのではないかという基点を、私たちはあらためて想起せざるをえない。

最後の第四は、国と地方との機能再分担論である。これは古くからの行政事務の再配分論として問題になってきたものである。前述の「第二臨調」最終答申の中でも、「機関委任事務の整理合理化並びに国の関与及び必置規制の整理合理化を計画的、積極的に行う<sup>19)</sup>」とうたわれている。また1981年の第17次地方制度調査会報告でも「責任と権能に応じてできる限り、市町村に事務、権限を付与すべきこと」としている。いわば、地方分権的な制度改革への意向表明がそこにはみられる。そしてそのための国と地方との分担体制の明確化が必要とされている。だがこの場合、問題なのはやはりあくまでも国による制御のもとでの一定の事務権限の地方への委譲という発想が色濃くみられる点である。つまり「国と地方とが共に国家の統治を分担しているという立場に立って、相互に機能と責任を分担し、相互に協力関係に立つべきだとしている。そしてこうした協同関係を前提にして、行政の簡素効率化の見地から行政権限の地方委譲をのべている」（傍点は原著者）<sup>20)</sup>。すなわち統治業務の分担・共有化と相互協力関係を前提にした国と地方との関係のもとでは、国行政の簡素合理化を地方へも浸透させること以上に、地方自治体にとっての真の独自性を創出する道筋はなかなか見出しえないといえよう。とくに財源保障のない権限委譲は、かえって事務量の負担増を結果しかねない。ここに現行の財政制度の仕組みのもとで、事務配分のみを先行させようとして必然的に生じる矛盾が、あらためて問題にされる必要がある。

以上みてきたように、国家主導下で進みつつある「行政改革」はその直接的な波及

を自治体にまで与えつゝある。そしてその過程の中で、本来の自治を喪失していくか、あるいはその自治を形成していくか、いずれにせよ、地方自治体は、現在、大きな岐路にたたさされている。しかし、だからこそ、自治体が、その本来的な自治機能をもつ実体としてあるためには、やはり、当面は以下のような改革の方策が考えられて然るべきだろう。(a)とりわけ機関委任事務を中心とした、国と地方との事務再配分の問題は、地方自治体にとっての本来的事務の再吟味を通して、より科学的に解決される必要がある。と同時に(b)財政制度の改変は以下の諸点において考慮すべきである。①国税の一定部分の地方税化、②交付税率の引上げ、その総額原資枠の拡大による地方財政の安定化、③起債の自治体による自主的権能の強化、④補助金制度の抜本的改革による自治体独自財源の安定的確保。(c)国、府県による監督権限の縮小と自治体への権限委譲がもっとはかられる必要がある。その場合、自治体財源に裏づけられた事務執行に伴う権限を有することにより、自治体のたてる政策の総合性、連続性、一貫性が保持されることが重要となる。(d)住民諸個人や住民組織の実質的力量向上の制度的保障とそれにもとづく議会機能の本来的力量の回復がはかられる必要がある。縦割的「行政化」をカクレミノとした「政治化」「官僚制化」に対置しうる「民主化」「専門化」の確保が、ここで問題となる。とくに、この(d)の問題は、あらためて「住民参加」を通じた自治体政策形成のあり方を私たちに提起するものである。そこにはつぎのような課題がある。<sup>21)</sup>①政策形成過程（基本構想、計画、決定、実施の各段階）のレベルに対応した住民（ならびに住民組織）の関わり方の民主化の問題、②政策の主要な種類（総合計画の策定、都市計画事業、特定プロジェクト、広域行政事務・事業など）に対応した住民（ならびに住民組織）の具体的な参加、関与の形態のあり方、③政策に関わる情報の最大限の公開が求められる。このことは住民にとっての情報の恒常的・組織的定置化が、住民層における直接的で明らかな利害問題を顕在化させ、それを契機にした対自治体や国、その他機関などへの行動ルートの明示ならびに問題解決への過程の定着化をもたらすことになるからである。

注 (1) 宮本憲一 「現代日本財政の基本構造」(『講座 今日日本資本主義 5』 大月書店 1982 50～51頁)。同論文において検討されている費目は、機関費、地方財政費、防衛費、国土保全・開発費、産業経済費、教育費、社会保障関係、恩給費、公債費、その他の10項目である。表1はその総計の比率のみを掲げたものである。

(2) 和田八東 「地方税の構造と財源配分」(『新版 現代地方財政論』 吉岡健次他編 有斐閣 1982 105頁)、表2は和田八東論文に掲載されたもの。

(3) 宮本憲一 「現代資本主義と国家」(『現代資本主義分析 4』 宮本憲一、岩波書店 1981 212頁)、表4は同書中の表4-9を掲載。

(4) 宮本憲一 「戦後日本財政構造の危機」(『講座 今日日本資本主義 5』 大月書店 1982 234頁)、表3は同書の234頁の文中記述を筆者が表にしたもの。

(5) こうした観点について分析したものでは、和田八東「国と地方の財政関係」(前掲『新版 現代地方財政論』)参照。

(6) 大内秀明他 「経済政策における中央と地方」(『講座 今日日本資本主義 4』 大月書店

- 1982 204頁)。
- (7) この点については、前掲の和田八束「国と地方の財政関係」 95頁参照。
  - (8) この点は前掲の大内秀明他論文を参照。
  - (9) 大原光憲 『現代政治過程論』 勁草書房 1982 203頁。
  - (10) 桧垣正巳 『地方自治法の要点』 学陽書房 1980 193頁。
  - (11) こうした点については、砂子田隆「地方公共団体の区域」(『現代社会と自治制度の変革』 成田頼明他編 学陽書房 1974 172～177頁)参照。
  - (12) 小桜義明 「自治体産業政策研究序説」(『地域と自治体 8』 自治体問題研究所 1978 112頁)。
  - (13) 大原光憲 『前掲書』 208～210頁。
  - (14) 北川隆吉編 『日本の経営・地域・労働者』上,下 大月書店 1980, 1981参照。 本稿の論述と関わっていえば、同書中の鉄鋼業(君津市), 鉄鋼・自動車産業(倉敷市), 石油産業(鹿島町)での重化学工業の新規立地に伴う地域社会再編に関する論考が参考となる。
  - (15) 小桜義明 「前掲論文」 118頁。
  - (16) 朝日新聞 1983. 3. 15付朝刊。
  - (17) ここではそうした行政改革の構図が危機管理構想にそったものになっているという指摘にたち、その柱を文中の減量経営論と民営化・自由化論を二つに分け、五点にわたって論述した前掲の二宮厚美「現代の行政改革と官僚機構」 275～276頁を参照。 なお同じ二宮厚美の『日本経済と危機管理論』(新日本出版社 1982)の中の第5章「『行政改革』と官僚機構の再編成」も参考になる。
  - (18) 表5は全国市長会『行政改革に関する提言』(1982.6 33頁)から掲載。
  - (19) 前掲の朝日新聞 1983. 3. 15付。
  - (20) 和田八束 前掲の「国と地方の財政関係」 87頁参照。
  - (21) こうした都市政策への住民参加に関し論述したものに、佐藤竺「自治体と市民参加」(『現代都市政策II』, 岩波書店 1973)等が代表的である。