



Title	広域行政論に現われた官僚制認識
Author(s)	伊藤, 大一
Description	論説
Citation	北大法学論集, 23(4), 22-49
Issue Date	1973-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/27936
Type	departmental bulletin paper
File Information	23(4)_P22-49.pdf





広域行政論に現われた官僚制認識

伊 藤 大 一

- 一 最近における広域行政論
——「広域市町村圏」を中心として——
- 二 そこに現われた官僚制認識の動向
——象徴官僚制への展望——

一 最近における広域行政論 ——「広域市町村圏」を中心として——

この小論は、広域行政それ自体を論じようとするものではない。小論の狙いは——広域行政をめぐる最近の論調を手掛りとして——官僚制にたいする認識の変化を追跡するところにある。しかし、そのためには、準備として、最近

における広域行政論を、それに対する評価を含めて、標準的な視点から再構成しておく必要がある。以下の叙述は、こうした標準的な視点からする準備作業としての意味をもつ。

さて、昭和四四年五月の自治事務次官通知に端を発し、以後、知事¹¹地方課の指導のもとに進められてきた「広域市町村圏」の設定作業は、「本年度で完了するメドがついた。」そして、「これによって、大都市周辺市町村をのぞいて、全国的に広域市町村圏のアミの目がつくられることになったわけで、広域行政へ一歩進むことになる」¹²——という。

ところで「広域市町村圏」とは、その「振興整備措置要綱」にあるように、いわゆる地域社会の都市化に伴って生み出されたものであり、「広域のかつ総合的な市町村の行政を推進すること」が必要であると判断された「日常生活圏」を指す。そして、その必要を充たすために、「国は振興整備に関する計画の策定に要する経費」や、この「計画に基づく事業」の実施に必要な経費その他について補助をすることになっている。¹³ もっとも、この前者については、ほぼ同額以上の超過負担があり、また後者についても、それは「広域行政のための独自予算ではなく、既定の事業費補助であり、自由に使えない。施設を計画しても所管省の年度枠に入らないと設置補助交付は困難である」というのが実情であるらしい。¹⁴ だとすると、市町村としては、単独事業を削っても広域圏負担をまかなうよう義務づけられることになり、結果として「財政力の弱い団体」を圧迫するようになるという事態も十分考えられるわけである（参照、『広域市町村圏に対する各府県意見』）。行政の広域化ということが時代の趨勢であるにもかかわらず、この広域市町村圏に人気の湧かない理由の一端は、おそらくこの点にあるといえよう。

ところで、この「広域市町村圏」は、しばしば、さきの自治事務次官通知とほぼ時を同じくして決定された「新全国総合開発計画」（『新全総』）と結びつけられ、その具体化として理解されてきた。たとえば、自治省の広報誌『自

治の動き』によると、「住民の日常社会圏を単位とする広域行政の推進は、今後の主要な政策課題として新全国総合開発計画にとりあげられ、また内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会は、広域市町村圏が時宜に適したものであることを認め、その積極的な推進について答申しました」とあるが、このような理解は『自治の動き』の読者層を構成する人々、すなわち「広域市町村圏」に賛成の立場をとる一般市民の理解水準を示すものとみてよいであろう。しかも、そればかりではない。「広域市町村圏」に反対の立場をとる一般市民のあいだでも、同じような理解の仕方がゆき渡っているように思われる。「政府は、独占の要求を入れて、独占の全国土地利用計画といわれる新全国総合開発計画を昭和四四年四月閣議で決定し、この基礎単位として、広域生活圏を位置づけた。自治省は、この方針をうけて……公共施設の整備、国土の均衡ある発展と過疎・過密問題の解決をはかることを目的として、昭和四四年五月広域市町村圏振興整備方針を通過し、三十五年計画で三〇〇—五〇〇の広域圏に統合するとの方針を打ち出し、推進してきた」という発言は、その好例であろう。⁴⁾

けれども、このような理解は、じつは「広域市町村圏」のうちに潜む問題を正確に摘示したものとはなし難い。何故なら、それは「新全総」において「地域開発のための基礎単位」とされた「広域生活圏」との性格の相違を見落しているからである。言い換えれば、この計画自体と「広域市町村圏」が志向するものとのあいだには、調和的な関係と同時に、対立的な関係が含まれているのであって、この後の点を捉えなければ、「広域市町村圏」の功罪を論ずることができない仕組になっているのである。

「新全総」に関する企画庁の説明によれば、現在、「地方」は全面的な都市化の波に洗われており、これに対処するためには、「狭域的、孤立的な生活環境を広域化し、高水準なものに再開発しなければ、もはや環境を保全して行くことが困難である。このため、中核となる地方都市の整備およびこれと圏内各地域とを結ぶ交通体系の確立により、広

域生活圏を形成させる」ことが望ましいという（『新全国総合開発計画の解説』）。つまり、「広域生活圏」は、それ自体としては、地域社会の都市化と分ち難く結びついており、そこに発生する問題を計画的な都市化と都市農村の分業化と協業化を通じて解決する構想としての性格をもっている。「広域市町村圏」との混同は、いうまでもなく、こうした表現上の類似性に起因する。とくに、北海道においては、その圏域が支庁を単位として相互に重なり合う形をとっているため、両者の混同もいちだんと強いものがあるといえよう。⁵⁾

しかし、もちろん、表現のもつ意味はそれが用いられた文脈の如何により異なってくる。その類似性から構想の同質性を推定することはできない。そして、今の場合「広域生活圏」はもちろん「新全総」の文脈に置かれていたのである。ところで、この「新全総」については、その社会的効果をめぐって、「独占の全国土地利用計画」として批判するのから、「この計画の基本的目標は……高福祉社会をめざして、人間のための豊かな生活環境を創造することである」という計画の文言を素直に受け入れるものまで、評価が分かれている。しかし、その評価はどうあれ、すくなくとも計画自体に即してみるかぎり、その根拠たる国土総合開発法の趣旨からも明らかのように、「新全総」の存在理由が「国土利用」の規制にあることは疑いない。問題はこの規制が具体的に誰を対象とするものであるかという点にある。

ところで、今、計画自体といったが、それはなにも閣議で決定された文書のみを指すわけではない。もともと、このような文書が生み出されたについては、それに先立ち、多数の関係者のあいだで無数の協議や妥協が行なわれていたものであり、計画自体とは、そもそもこうした協議や妥協を可能にする特定の趨勢なり運動なりを含むひとつの行動体系として理解されていたのである。したがって、たとえば——法制面に限ってみても——農地法をはじめとする一連の農業関係法の改正（四五年）がこの体系の重要な一部を形作っていたことはいうまでもない。新しい都市計画法の制定（四三年）なども、時期的には「新全総」に先行しているが、都市地域における土地の「合理的・効率的」

「公益」的な利用規制をめざすものであったという点で、内容的には同じくこの体系の重要な一環を構成するものであったと言えよう。⁽⁶⁾

したがって、「新全総」を政治あるいは政策以前の、たんなる経済要求ないし社会構想として捉えることは正しくない。それはすでに政策の具体化手段——たとえば、法——をその重要な一部として含んでいるのである。ただ、しかし、その含み方は経済的・社会的な力の均衡の反映に着眼したそれであり、いわゆる自由化政策の例に見られるように、政策の具体化手段、つまり既存の均衡を切り崩し、新しい均衡を作り出していくものとしての法プロババーを予想していたわけではない。この点は、たとえば農業関係法や都市計画法がそれぞれの法目的を実現するうえで必要と考えられる措置の多くを権限という名の白地手形として振出し、その具体的な担い手および担い方については、いわゆる機関委任の法理を援用して、地方自治法という別系統の、特殊政治的な法制に白紙委任している事実からも窺い知ることができよう。いうまでもなく、法プロババー、つまりその均衡創造的な面はこの担い手の担い方を通じて発揮されることになるのである。してみれば、「新全総」はたんなる経済要求ないし社会構想ではないにしても、その政策性は多分に限定的なものであり、そこに盛り込まれた諸々の「事業」——たとえば、「青函トンネル」、「苫小牧東部工業基地」、「札幌広域都市」など——も直接住民を規制し、同時に住民によって利用される生活規範というより、むしろ権限の担い手たる行政当局がその担い方を決めるにあたって引照すべき基準⁽⁷⁾行政規範の域にとどまっているとみることもできよう。

「新全総」がこのような性格をもっている以上、その「課題」として登場してきた「広域生活圏」がまた、生活規範というより、むしろ行政規範としての性格を色濃くもっていることは、当然の成り行きであったといえる。つまり、その実体を「高福祉社会」と捉えるか、それとも「独占」と捉えるかについては意見の分化があるにしても、とにか

く「広域生活圏」が現存する経済的・社会的な均衡と直接結びついており、その行政面への反映として出されてきていることには異論の余地がない。「生活水準が向上し、モータリゼーションが普及するに伴って、生活の広域化が進み、新たな生活圏域が形成されつつある。この生活圏域を広域生活圏としてとらえ云々」(『新全国総合開発計画の解説』)という多分に現状追認的な説明の仕方は、そのことを示す。しかし、その反面、「広域生活圏」は、「地域経営を行なうための体制ないし仕組⁽⁸⁾」の如何にかかわりなく、それだけで存在しようという具足性をもつ。その意味では、広域生活圏はそれ自体において意味があるということにもなる。

他方、「広域市町村圏」についてはどうであろうか。その立案者の説明によると、「交通手段の発達と経済の発展に伴い、「日常生活圏」はしだいに拡大し、今では、市町村を越えて、「都市的地域と農山村地域を一体としたより広域な圏域」と重なり合うまでに至った。これはひとつの社会経済的な「法則」といえよう。「広域市町村圏」とは、この「法則」に従い、拡大した「日常生活圏」を場として生み出された「広域行政体制」である——という⁽⁹⁾。たしかに、「広域市町村圏」のうちには、このような一面がある。そして、この面に着目するかぎり、「広域生活圏」との間には性格上の差異はないということになる。「法則」に従うことは経済的社会的な力の均衡を反映させるということであり、それだけに政策性は滅殺されることになるからである。むしろ、この場合、両者の間にあるものは、「自省の行政の地盤沈下」を防ぎ止めようとして各種の構想を競合させていく各省のセクショナルな利害関係である⁽¹⁰⁾とみることができよう。そして、このような利害関心をセクショナルな名においていちがいに非難し去ることはできない。なぜなら、とくに日本においては、そうした競合関係から結果的に政策が生み出されるというメカニズムが働いているからである。しかし、こうしたセクショナルな構想として「広域市町村圏」を捉えることは、当面、余り意味がない。むしろ、「市町村連合」の制度と結びつけて捉えることが重要であろう。

さて、この六月、参議院の地方行政委員会が地方自治法の一部改正案——いわゆる市町村連合法案——が廃案となつた。雑誌『都市問題』(六三巻七号)はこの問題を取上げ、「都市と農村を通ずる生活圏行政を展開しようという狙いの自治省による広域市町村圏の設定が本年度で完了するメドがついた。……しかし、この圏域に利用しようとする自治省が考えていた市町村連合制度が地方自治法改正案の廃案で実現のメドが流れたので、実施の段階での効果がいまひとつ問題とされている」と論じている。しかし、これはいささか控え目に過ぎる表現であるといえよう。なぜなら、「広域市町村圏」はまさしくこの「市町村連合」を抜き出すための布石として構想されていたからである。そして、この点は、「広域市町村圏」の振興整備に関する計画を策定し、その実施の連絡調整を図るため、「さしあたり」一定の要件を具えた協議会または一部事務組合を設置するのであるという自治省自身の説明からも裏付けることができよう。¹⁾ その意味で、「広域市町村圏」は「市町村連合」との関連ではじめて意味をもつものであり、「広域生活圏」のような具足性をもつ存在ではないのである。

ところで、この「市町村連合」であるが、法案によれば、それは広域行政事務を「総合的かつ計画的に共同処理するために市町村の一部事務組合」にあたらしく「連合」の名称を与え、同時に、それにふさわしい権限——とくに「連合の共同処理する事務の変更又はこれに伴う規約の変更」について、一定の場合、「その議会の議決をもって関係地方公共団体の協議に代えることができる」としている点——を委任するものであった。また、その運営組織についても、「連合の議会の議員は、管理者又は理事と兼ねることができ」として、在来の議決機関・執行機関分立体制に修正を加え、さらに管理者又は理事会は、特定の事項を除き、「その権限に属する事務を事務局長に委任することを常例とする」として、「市支配人制」の導入を示唆するなど、かなり思い切つた内容が盛り込まれている。したがって、これに対しては、賛否さまざまの意見がありうるであらう。じじつ、国会の公聴会において、自治体関係者の多くが

賛成の意見を表明するなかで、自治労の代表者は強い反対論を展開したのであった。¹³⁾しかし、こうした賛否の如何は、ここでの問題ではない。重要なことは、むしろ、この法案が、上述のように、権限の担い手および担い方に直接影響を及ぼすような内容をもっているという点にある。言い換えれば、「市町村連合」は端的に生活規範としての性格を具えており、それだけにまた、政策的な意味合いを含んでいたのである。したがって、たとえ伝えられるように法案の背後に財界の支持があったとしても、この法案に基づいて作られる予定であった「市町村連合」自体は当の財界を含めて、経済的・社会的な力の均衡を崩り崩していく可能性を秘めていたのであった。

「市町村連合」がこのような性格をもっているとすれば、それへの布石として位置づけられる広域市町村圏もまた、たんなる経済要求ないし社会構想の反映ではなく、すぐれて均衡創造的な可能性を秘めているということになろう。じじつ、たとえば自治省当局者も、「高度化し、広域化する市町村行政の打開の一方策として、再度の市町村合併を強力に推進してはどうか」という意見もあるが、……時期尚早である」と述べて、それが「第三の合併」に代る便法——「機能的合併」——であることを認めていたのである。¹⁴⁾

しかし、そうだとすれば、「広域市町村圏」は「広域生活圏」とたんに異なるだけでなく、現実にはむしろ対立するような立場におかれることとなろう。後者が現存する経済的・社会的な均衡関係の反映であるのに対し、前者の存在理由はまさしくこの均衡を崩り崩していくところにあるからである。今日、「広域化の要請は当然のこと」であるにしても、「しかしそれは……行政組織の改変と直ちに結びつくものではない。従来の中域行政論は、ともすると組織の議論に重点が置かれ、なぜ広域化が要請されるかを詳細に実態的に把握する努力に欠けていた」という企画庁当局者の広域市町村圏批判は、はしなくもそうした経済的・社会的な思考と政策的な思考との対立を視かせたものといえよう。いうまでもなく、ここで「組織の議論」とは権限の担い手と担い方に係わるもの、すなわち政策次元の「議論」

説
に他ならなかったのである。¹⁶⁾

以上、「広域生活圏」と「広域市町村圏」との対立面をことさらに強調して考察を加えてきた。もちろん、これら両者の関係が対立関係に尽くされるわけではない。両者の間には、同時に、調和的な関係、つまり後者は前者の具体化であるといった側面が具わっている。けれども、「理性国家」の例を引くまでもなく、経済的社会的な力の均衡はいわばそれ自身の法則性をもち、人間の願望や矜持とは無関係に発展していく傾向を示す。そして、「成長のひずみ」が脱かれ、その原因が経済的・社会的な法則性の非情さに求められている今日、行政に期待されるものがまさしくそうした均衡の打破、それに代る政策的な均衡の創出にあるとすれば、このさい両者を対立関係において捉え、そこから均衡創出の可能性を現実の均衡創出にまで導くための条件を探ることにもそれなりの意味があろう。それを通して、いわゆる広域行政が人間的な均衡の創出に役立つための条件を探ることが可能になるのである。

ところで、さきに見たように、「広域市町村圏」は「市町村連合」との関連において意味をもつものであった。それは「市町村連合」が取払われてしまった現在、「広域市町村圏」はいわば不安定な座りの状態にある。言い換えれば、それる制度変革、その結果としての新しい地方制度の如何により、「広域市町村圏」のもつ意味も微妙に変化していくことは避け難い。しかし、新しい地方制度の内容が具体的にどのようなものになるかと、「広域市町村圏」の志向しているもの、すなわちいわゆる広域行政制度が人間的な均衡の創出手段として果しうる役割につき、大筋の評価を下しておくことは不可能ではない。

その第一は、行政の効率化である。いうまでもなく、広域行政の制度化により、多くの無駄が省かれ、行政の合理的・計画的な遂行が容易になる。第二に、今日、単一機能をもった一部事務組合が無数に併存し、そのことが行政責

任の所在を不明確にしている実情に照らすならば、包括的な機能をもつ単一の行政主体を設けることは、行政責任を明確化するうえで、好ましいということになる。¹⁷⁾ もっとも、こうした点については、逆に、「住民自治」の視点から、その空洞化を招くものという反論が提出されるかもしれない。市町村連合法案にたいする自治労の反対論のうちには、そのような視点が含まれていたと思われる。けれども、もともと広域行政の問題はかつて「住民自治」の基盤であった現行の行政区画が、都市化に伴い、そうした基盤としての意味をもちえなくなったからこそ出て来たもの、という一面をもっているのであって、そのかぎり、現行の法制を墨守することが「住民自治」を活かす所以であると考えられることは時代錯誤の幻想に過ぎぬというべきであろう。むしろ、都市化が進んだ状況のもとでは、あらためて「団体自治」の問題がクローズ・アップされてくる。つまり、中央政府との関係で「独立かつ強力」でありうるためにも、地方政府は住民との関係で「独立かつ強力」でなければならぬ。そうすることが、結果的に、「住民自治」の要請に応える所以ともなるというパラドクシカルな関係がそこには伏在しているのである。そして、このパラドックスを解く鍵は、おそらく「包括的機能をもった行政主体においては、内部における自律的調整機能が作用する」という理論（ギューリック）のうちにある。すなわち、行政組織が広域的かつ包括的になれば、それだけ行政管理のメカニズムが強く働くようになり、行政の自己責任を確保することが容易になるという道理である。この道理を活かすにはどうしたらよいか——予想される制度変革において争われるべき問題はまさしくこの点にあるといえよう。¹⁸⁾

もっとも、それだからといって、当面、自治省の考え出した「市町村連合」がベスト・ソリューションであるということにはならない。むしろ、この解決策には、またそれなりの問題がある。「市町村連合」のモデルがいわゆるトロント方式にあることは広く知られているが、法案の準備にあたり、この「トロントの連合制度」の成功は、その初代議長の強力なリーダーシップに負うところが大きい。「国土計画協会『地域社会の変動に対応する市町村行政のあり方

に関する調査研究報告書」という人間の背景を十分考慮に入れていないというのも、一つの問題であろう。しかし最大の問題は、それが必要以上に官製的な性格をもっているという点にある。すなわち、「市町村連合」の組織は、「地域の実情と住民の意思に基づき」各種の類型を選択しうる仕組になっていた点で、たしかに「伝統的な組織の観念」を破るものをもっていた。¹⁹しかし、すくなくともアメリカの場合、「市支配人制」は一種の脱法行為として生み出されてきたものであるという事実を忘れることはできない。つまり、選択すべき類型自体、地域住民の発意に委ねるというのが、「本場」での行き方なのである。しかも、これは「地方自治の本旨」からみてどうかという価値の次元の問題ではない。むしろ、それ以前の事実問題、つまり地域住民に発意の自由と責任を認めないかぎり、上述の「自律的調整機能」は作用せず、したがって地方政府が安定することもないという権力の論理にかかわる問題なのである。

もっとも、日本の場合、国に幅広い後見的役割が認められていることの裏には、すくなくとも一般論として、地域住民の側に十分な自治能力が具わっていないという事情がある。そして、いわゆる地域エゴイズムがこの事情をいっそう複雑なものにしていることは否めない。とくに北海道の場合には、こうした傾向が著しい。たとえば、「広域市町村圏」の出发点となった一部事務組合の設立状況について、「完全に市町村の自発性によって設立されたものはごくわずかであり、ほとんどの組合は上部団体の指導がなんらかの形で行なわれている」ことが道当局によって確認されているのである。²⁰ただ、このような「上部」依存の行政体質には後天的な契機つまり上部の後見によって培養されたものという一面があることも否定できない。そのかぎり、自治能力の低さを嘆ずることは、国にとって、みずからを裁くという意味をもつことになる。しかし、そうであれば、このさい国としてなすべきことは、地域住民が選択すべき類型をみずから構想しうるよう条件を整備するところにあるといえよう。そして、この点で最も重要なこと

は、市町村相互間における行政能力の落差、すなわち自治体の一部、とくに先進都市のうちに蓄積されつつある行政経験と自治能力を正当に評価し、これら先進都市がそれぞれの圏域において果す「行政上のリーダーシップ及びその反面としての責任性」(上記調査研究報告書)を温く守り育てていくことであるように思われる。現行の「広域市町村圏」にながしかの意味があるとすれば、それはまさしくこの制度がそうした都市自治体の「行政上のリーダーシップ及びその反面としての責任性」を容れる余地を残しているという点に求められるであろう。

- (1) 『都市問題』、六三巻七号(一九七二年)所収の「時事問題」。
- (2) 「振興整備措置要綱」は『ジュリスト』四二九号(一九六九年)に掲載されている。
- (3) 『北海道自治研究』、三三三号(一九七一年)の林彰論文に拠る。
- (4) 同誌。
- (5) 北海道企画部開発第一課編、『広域生活圏集落現況』(一九七二年)。なお、「新全総」自体については、経済企画庁総合開発課長下河辺淳氏の解説がある——『自治研究』、四四巻九号(一九六八年)所収。
- (6) 参照、『ジュリスト』、四七六号(一九七一年)。
- (7) 参照、竹下譲、「開発行政の法律問題」(一)―(三)、『都市問題』、六二巻四号、五号(一九七一年)、六三巻六号(一九七二年)。
- (8) 自治省行政局振興課長遠藤文夫氏の表現。『自治研究』、四四巻一―二号(一九六八年)。
- (9) 同誌。
- (10) 蓮池稜、「最近の広域行政について」、『道政研』、四四年一〇月号。
- (11) 本江滋二(自治省行政局振興課長)、「広域市町村圏の振興整備について」、『自治研修』、一一四号(一九七〇年)。
- (12) この法案(抄)は、上掲『北海道自治研究』、三三三号に収録されている。
- (13) 『北海道自治研究』、三三三号(一九七一年)に拠る。
- (14) 本江、上掲論文。
- (15) 林 忠雄(自治省公務員部長)、「広域市町村圏についての一考察」、『自治研究』、四八巻一―二号(一九七二年)四四頁。

- (16) 西谷 剛(経済企画庁総合開発局)、「新全国総合開発計画の目的と概要」、『ジュリスト』、四二九号(一九六九年)。
- (17) 自治省行政局振興課長補佐木村仁氏の説明。『地方自治』、四四年三月号。
- (18) 参照、国土計画協会、『地域社会の変動に対応する市町村行政のあり方に関する調査研究報告書』、『自治研究』、四四卷七号および一〇号(一九六八年)所収。
- (19) 自治省行政局振興課長補佐木村仁氏の表現。『自治研究』、四五卷二二号。
- (20) 飯田志農夫、『北海道自治』、四四年四月号。
- (21) 以上、最近における広域行政論を標準的な視点から再構成するにあたって、とくに島根大学内藤教授の論文「広域市町村圏の問題点」(『自治研』、四六年二月号所収)を参考にさせていただいた。

二 そこに現われた官僚制認識の動向

——象徴官僚制への展望——

さて、行政の広域化という現象は、何も、今日の「広域生活圈」ないし「広域市町村圏」を以て嚆矢とするわけではない。その歴史は、昭和二十年代末期の「町村合併」を越えて、古く、市制・町村制の基礎となった明治期のそれまで遡る。そして、この「町村合併」により、周辺町村の吸収¹⁾中心都市の膨脹という結果がもたらされたことはひろく知られている。けれども、これはあくまでも結果としてそうなったということにとどまり、「町村合併」自体がそれを意図していたわけではない。この点は、たとえば、市制・町村制の生みの親山県有朋が「町村には柔の態度を、市には硬の態度を使い分け」たという事実からも窺い知ることができよう。²⁾つまり、そこでの基本的な考え方は都市農村分離論であった。そして、「町村合併」自体は、むしろ、弱少町村——その多くは農村部に散在していた——相互の合併を意図していたのである。この意味で、それは現在の広域行政論と著しく趣を異にするものであった、となす

ことができよう。現在の広域行政論は、さきに見たごとく、もともと都市を中心とする周辺町村の合併、つまり、都市農村結合論に立脚していたからである。

このように農村的な町村と結びついた都市を、ここできりに圏域都市と呼ぶことにしよう。問題は、何故このような圏域都市が生み出されるに至ったかという点にある。そして、この点については、二通りの説明が可能であるように思われる。その第一は、いわゆる集積の利益を実現するうえでこのさい都市の行政区域を拡大することが望ましいとする企業側の判断が働いていた、という説明である。この説明は、さきほどの分類にしたがっていえば、経済的・社会的均衡の反映という面を重視した説明ということになる。そして、これは、いわゆる過密問題の争点化に示されるごとく、現行の都市区域を単位とする資源の集積が、企業にとって、もはや利益ではなく、むしろ不利益と映ずるようになる事態とは、同時に、企業それ自体の内部において、管理機能と生産機能の「地域的」な「分離」が発生し、「大都市は近代都市発展の本質的契機であった現実の生産機能の集中よりは、むしろそれらの諸機能を支配する経営（管理）機能が集中し、現実の生産機能は地方の中小都市や農村地域に散在してよいようになってきた」事態でもあるという一般的な事実と符合する。⁽³⁾つまり、資源を利用する管理主体は、今日、都市の域外にあり、その立場から、きわめてドライに、都市・農村複合を単位とする集積の方が生産に有利であると判断するに至ったのであった。この点は、たとえば、住宅問題一つ取り出してみても容易に理解されるところであろう。いうまでもなく、住民の労働力はここでいう資源の重要な一環をなすが、この労働力として機能させるためにも、（その再生産の場としての）家庭Ⅱ住宅問題を解決しておかねばならず、そのためには隣接する農村地帯を都市区域に取り入れて「住宅用地に充当する」ことが有利だという筋書になるのである。広域行政は「産業・経済人が現実に痛感している不便をもとにした切実な要望」であるという表現は、そのかぎりにおいて正しい。⁽⁴⁾

もっとも、この「住宅用地に充当する」例からも知られるように、生産管理主体が利用する資源とは、単なる自然資源ないし物的資源ではない。たとえば、開発行為の許可（都市計画法）から公営住宅の建設（公営住宅法）に至る一連の作為からも明らかなごとく、そこにはすでに権力機構としての都市——都市行政——が資源管理の主体として介在している。言い換えれば、ここにいう圏域都市とは、拡大された都市区域自体を指すものではなく、むしろ、事実として、そのような区域を管理する都市政府の権力機能を指したのである。⁶⁾最近、各地で問題になった公害防止協定は、この事実を端的に表わすものといえよう。いうまでもなく、企業は、都市政府との間に公害防止協定を結ぶことにより、公害反対の住民運動という負の資源を除去しうるわけで、ここでは社会的資源の管理主体としての都市というものがフルに活用されていることになるのである。⁶⁾そのかぎり、高木教授も言われるように、わが国の都市自治体は、「都市社会に直接対応してというよりは、むしろそれに対応した行財政上の要請によって形成され、再編成される、という性格」を強くもっていたことになるであろう。⁷⁾

ただ、それにしても、資源の集積としての圏域都市に具わる没主体性——もちろん、企業の管理機能との関連における——は管理機能の集中に伴って発生した、その意味で特殊現代的な特徴であると、なすことができるであろうか。明治以降の日本における都市形成の歴史は、事態が必ずしもそうではないことを物語っている。というのは、辻教授も指摘しておられるように、「日本における産業の発展は、都市形成に必要な大量の人口流入の導因とはなつたが、欧米における近代市民社会の形成に見られるような、都市をもって、絶対権力に対抗して自己の利益を保障するための自立共同の拠点と考える企業家は乏しく、むしろ政府や県庁との間にいかにして抜け駆け的パイプを敷設するかに腐心する寄生的産業が大量に輩出した」のであり、そこから、「ここでは、都市を市民連帯の場と見なす企業倫理や公共意識は成長せず、逆に都市はその域外の権力と結びついた企業利益の草刈り場という観を呈する」に至って

いたからである。⁸⁾すなわち、日本の場合には、もともと、企業と都市の間に原生的な掠奪関係が存在していたのであった。そして、この関係自体は、今日においてもたとえば商社が先行し、都市行政がその尻拭いをして廻るという開発方式のうちに、その痕跡をとどめている。⁹⁾つまり、「都市に立地する大企業は、その都市にとってあくまで外様の座を留保して」¹⁰⁾いるのである。だとすれば、今日の圏域都市に見られる没主体性は、むしろ特殊日本の特徴となすことができるであろう。

そこで問題は、こうして企業管理の方針に同調することが、都市政府に対する圧迫を意味することにならないか、という点にある。制度的には、「地方自治の本旨」に基づいて運営される自治団体である以上、筋としてその政府は都市区域に居住する住民の意向に同調すべきだ、という考え方もありうるからである。¹¹⁾そして、実際にも企業管理——とくにそれが国の経済方針に即して行なわれる場合——が都市政府にとって拘束を意味するものと受取られる場合は少なくない。たとえば、「町村合併」によって作り出された「新市町村」の建設計画と国・府県の総合開発計画との調整問題について、高木教授の説くところによると、「その調整基準となったものは、国・府県の総合開発計画および国・府県の実施する事業を前提とし、ある意味ではその基礎になる総合計画または地域計画を作成することであった。それに基づいた建設計画が国・府県の財政支出を通じて嫌応なしに指導されることになった。換言すれば、そうした性格のものでないと、国の財政資金は配分されない体制になったのである。しかも、そこで前提となった国・府県の総合開発計画こそ、まさに（経営・設備の合理化・技術革新を進めて来た）企業のための産業立地的政策である。……市町村が地域計画の主軸に工業開発をおくようになったのも、そうした理由によっており、（地方産業の振興・後進性からの脱却といった）地方自治体の要請だけによるものではない」という。¹²⁾都市区域に頻発する住民運動、さらにはまた都市そのものの造反——いわゆる革新市政の抬頭——に至る一連の遠心的傾向は、ある意味で、そ

の当然の帰結とみることもできよう。

けれども、こうした心配は、実は杞憂にすぎない。何故なら、制度としての都市に関する「法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、これを解釈し、及び運用するようになければならない」(自治法二条一二項)という壮重な宣言にもかかわらず、法の別表に掲げられた機関委任事務の老大きさから明らかなように、さらにはまた、この機関委任の実効性を保障するために設けられた財政上の強制措置——交付税や補助金の運営を中心とする間接的な強制措置で、なかには、地方財政法違反の疑いがあるとされているものもある——¹³⁾からも知られるように、都市は、制度的にも自治団体としての実質を具えていないものと考えられるからである。都市政府はむしろ国家機関の一部として位置づけられるべきであろう。

明治憲法体制のもとで、町村と並び等しく基礎的¹⁴⁾地方団体としての地位を与えられながら、町村長職と異り、市長職が準官選職とされていた事実は、その点がある程度裏書きするものといえる。すなわち、なお多分に「旧慣」をとどめていた町村——ここでは、むしろ官選の首長による「旧慣」の打破が期待されていた——については、町村自治の名のもとにこの「旧慣」を維持存続させ、「地域権力への主権」を閉じた回路に流し込む¹⁵⁾目的で、首長は準公選によるものとされたのであるが、こうした「旧慣」による拘束が弱く、それだけ混乱も大きい代りに住民の自主活動の機会も大きかった都市においては、この自主活動を保障するどころか、逆に、これを制圧すべく、その首長を準官選制にする措置がとられていたのであった。¹⁶⁾当然のことながら、このような首長を中心として組織された都市政府では、集積された資源——とくに労働力——の管理は行ないえても、労働力の担い手が要求する「地域権力への主権」を満足させることはもとと不可能である。むしろ、その意味では、日本の都市は、内国植民地としての性格を具えていたとみることができよう。そして、たとえば地方交付税の算定において都市的経費が冷遇される財政構成や、¹⁷⁾町

村とは区別された機関委任事務の傾斜的配分からも窺われるように、¹⁶⁾その痕跡は現行地方制度のうえにも明瞭に現われているのである。

しかも、こうした性格づけは、都市政府の意に反するものであるどころか、逆に、その望むところですらあった。たとえば、四六年五月、地方自治センターが全国の革新市長あてに機関委任事務の調査を依頼したところ、回答に応じた革新市長は全体の二割に満たなかったというが、この事実は国家機関としての都市政府という考え方が、いわゆる革新市政の側においても自明視されていることを物語るものと受け取られているのである。¹⁷⁾こうした状況を赤木教授は次のように説明する。「富裕団体といわれる富める地方団体は、富めるがゆえに中央の収奪を逃れようとし、また貧困団体は貧しきがゆえに中央の恩典にあずかろうとし、その結果、富めるものも、貧しきものも、現象的には同じように、すなわち、自主的に中央のコントロールに服従しようとする」エゴイスタックな自虐性が、都市政府のうちには具わっていたのである——と。¹⁸⁾だとすれば、国を媒介としてみるかぎり、企業は、都市政府にとって、「外様」ではなく、むしろ「譜代」としての意味をもっていたことにならう。なお、ここで、地方自治法の現実的機能に触れておくことが順序であるように思われる。すなわち、この法律は、かつての準官選制に代えて市長の公選制を規定した。しかし、これは、市長が現実に住民の公僕となっているということを意味するものではない。現実の市長は右に見たごとく、国家機関としての性格を色濃くもっている。とすれば、この規定の意味は、多くの法律がそうであるように、そうした現実を覆革するところにあるというより、むしろ公選の建前を強調することにより、そうした現実を陰蔽・擁護するところにあるとみることができであろう。都市住民の多くがその不満——市長が国家機関であることから当然に生じてくるもの——のエネルギーを市長選挙自体のうちに費消し尽し、選挙された市長の現実的機能を問うことがないという事実は、公選規定のもつ不満解消力に象徴作用を如実に物語っている。同様のことは他の「民

主的」な規定についても言いうるであろう。たとえば、直接請求の制度は、住民運動による問題の解決を促すというより、むしろ制度の「民主制」を強調することにより現実の住民運動を一過性のものへと矮少化し、問題の解決を遅らせる象徴としての作用を営んでいるのである。¹⁹⁾しかも、こうした象徴作用がとくに都市区域において顕著に見られる事実は、このさい注目されてよい。いうまでもなく、そこでは人間関係が間接的であり、秩序の形成は制度象徴を媒介として行なわれる仕組になっているのである。

ところで、近代国家において、地縁団体が選挙区(consistency)として権力的意味をもちうるのはそれが利益共同体ではないという事実を負っている、と言ったのはゴズネルであったが(H. Gosnell, Democracy: The Threshold of Freedom, 1940)、事情は地方政治の場合にも同じであろう。地方自治における区域の問題は、たんなる行政区劃のそれではなく、すぐれて領土の問題であると長浜教授も指摘しておられる。²⁰⁾すなわち、地縁団体が利益共同体を構成している農村区域と異り、もともと利益の分化を含む都市区域においては、住民は——都市政府のコンテキストにおかれたとき——一切の職能的ないし職制的コンテキストから切り離された独立の地縁人、河中教授のいう「地域権力への主権」の担い手として立ち現われることになる。²¹⁾逆に都市政府の側からみるならば、その基礎はこうした独立の地縁人のうちに求められるのであって、もしこれ以外の主体、たとえば域外の企業管理のうちに基礎を求めらるるにでもなると、「地域権力への主権」はそれだけ不完全燃焼をおこし、住民のあいだに政治的な不満が醸し出される結果となるのである。さきに見た都市政府が国家機関であることから当然に生ずる不満とは、まさしくそのような事態を指していたのであった。²²⁾つまり、そこには、企業にとって「利益」であるものが、そのまま地縁人の「不利益」になるといった関係が成立していたといえよう。

もっとも、このように地域権力のうちに職能人ないし職制人を解放するメカニズムが具わっているというのは、ま

た一つの仮説である。そして、この仮説を直接証明することは難しい。しかし、現実の出来事のうちには、この仮説を用いることによって説明のつくケースも少なくない。当面の話題である「広域市町村圏」は、その好例であろう。そのわけは、次のとおりである。

すなわち、今もし日本の都市政府が右のごとく国家机关の一部として性格づけられるとすれば、そして、そのことにより域外の企業管理が都市政府のうちに浸透してきているとすれば、それは本来都市政府に具わっているはずの地域権力としての機能がそれだけ欠けているという事実を意味することになる。しかし、だからといってそのまま放置しておく、都市住民のあいだに不満が鬱積し、都市政府の集積管理機能が低下して、企業が都市政府を利用すること自体難しくなってくるであろう。ただ、実際には、このような破局はこれまでのところ回避されてきた。それは、一般には、「地域的、具体的、日常的利益を抽象的な住民の権利にもとづいて解決に導いてゆく政策の形成が、地域の自治として必要であるのに、それを逆に、個別的に利権の方向で、即ち住民の権利を後退させながら行政が施策される」形をとってきたからであるとされている。⁽²³⁾しかし、こうして「利権の方向」へ誘導することは、問題の回避であって、その解決ではない。「住民の権利」が後退することはあっても、それは一時的な現象であろう。住民がいやしくも住民であるかぎり、さきのメカニズムは容赦なく作動を開始するのである。むしろ、これまで破局が回避されてきたというのは、日本社会のうちに一定の条件、つまり都市住民を没住民化し、「権利」の成立をはじめから不能にするような条件が具わっていたからだとみななければならぬ。そして、具体的にこの条件を充たすものこそ、他ならぬ都市住民の「群生的寄留性」(神島二郎、『近代日本の精神構造』)であった。つまり、その住民——いうまでもなく、農村に「本籍」を有する——にとって、都市はあくまで仮りの栖にすぎなかったのであり、このような住民の集合から成り立つ都市は、名は都市でも、そもそも地縁団体としての実質を欠いていたのである。辻教授は、この点を次の

ように要約される。「東京や大阪がどれ程巨大化しても、そこで生活している多くの市民は、みずからの田舎なし『くに』をもっているものであり、都市に危機的状況（戦争・震災・不況など）が生ずれば、そこから逃避して寄食しうる『いえ』や『むら』を、安住の地とすることが可能である。その意味で都市は、かれらにとって、『終の栖』ではない。ここに農村の共同体秩序と都市の非共同体秩序との相関性が存在する」²⁵。

だとすれば、最近になって都市の圏域化が始動するに至った意味もおのずから明らかとなる。すなわち、これまで都市政府が「地方自治の主人公である住民」の立場を離れ、域外の企業管理の方針に同調してきたというのは、そもそも地縁人としての住民が非存在であるという事実を負うものであった。そして、この地縁人としての住民の非存在という事実を支えてきたものは、都市に「寄留」する住民をいつでも迎え入れ、これに「安住の地」を提供する農村共同体であった。町村自治の名のもとに、「隣保共同の精神」が温存されていたこの農村共同体において、人々は住民としての不満を解消させる——というよりは、むしろ住民以前の状態に立ち戻ることにより、「地域権力への主権」という問題そのものを融解させる——ことができたのである。その意味で、ここには一九世紀のアメリカにおいて「西部」が果していた役割と一脈相通するものがあったといえよう²⁶。

ところが、さきに見たような企業活動を発条とする日本社会の全般的な都市化——「新全総」はその象徴であると同時に、またその原因でもある——はこの農村共同体までも掘り崩すという効果をもっていた²⁶。いわゆる基本法農政のもとで、逆に脱農現象が亢進したというパラドックスは、そうした全般的な都市化が二〇世紀におけるエンクロージヤ・ムーブメントとしての性格をもつものであったことを物語る。そして、単一の政府⇨圏域政府のもとに都市と農村を合体させる圏域都市の構想はまさしくこの「新全総」のうちから生み出されてきたのであった。すなわち、このように社会的安全弁としての農村共同体が消滅してしまつた以上、「地域権力への主権」を要求する住民の不満——

域外の企業による都市政府の利用が「新全総」という形で強まれば強まるほど、この不満もまた亢進する——はこれまでの農村依存とは違った方式で処理されなければならない。「広域市町村圏」の試みは、消極的には、都市と農村が連たんし、これまでのように両者を区分する実益がなくなつたという社会的事実を映し出すものであるが、積極的に、こうした新しい事実に見合つて、当然予想される「地域権力への主権」の挫折という事態を未然に防止し、住民のそうした不満を一定水準——たとえば、一過性の住民運動程度——に抑え込むという目的のもとに案出された便法なのであつた。この試みによって、過密問題と過疎問題の同時的解決を図るといふ揚言は、政策担当者の側におけるこうした積極的な意図を表わすものといえよう。²⁷⁾ いうまでもなく、この意図は新しい均衡の創造という政策的な態度に連なる。そして、これが、圏域都市が生まれるに至つたことにたいする第二の説明となるのである。

ところで、この積極面は具体的には何よりも圏域政府の構成のうちに示される。すなわち、はじめに見たように、流産した市町村連合法案のうちには、「連合の規約で事務局長を置く場合は、管理者又は理事会は、連合の規約で定める重要事項を除き、その権限に属する事務を事務局長に委任することを常例とする」旨の規定があるが（二八七条五項）、ここにいう「事務局長」の具体的イメージが「市支配人」タイプの専門行政官にあつたことを思えば、これは明らかに不満の解決にあたる圏域政府の構成が官僚制を基調とするものであることを示すものといえよう。しかし、こゝういふただけでは、じつは問題の解明にならない。このさい重要なのは、そこでいふ官僚制が具体的にどのような性質をもっているか、つまり官僚制の類型的把握を試みることなのである。²⁸⁾

そのためには、ここで農村区域⇨町村における官僚制の存在に触れておくことが便宜であろう。すなわち、さきに農村では「旧慣」が温存され、制度的にも町村長の準公選が保障されていたことを見たのであつた。これは、町村政府の場合、官僚制が存在していなかつたことを示す。しかし、だからといって、町村が官僚制と無縁であつたわけ

はない。町村の上部団体である府県が高度に官僚制化されていた事実からも知られるごとく、それは逆に官僚制と深いかわりをもっていた。むしろ、このように官僚制化された団体に包摂されていたからこそ、町村自身は官僚制なして済みますことができたというのが真相であろう。しかし、そうだとすると、農村共同体のもつ社会的安全弁としての働きも官僚制と無縁の、自然的なものではなく、逆に、官僚制による後見を俟ってはじめて作動する、すぐれて作爲的なものであったということになる。その意味では、たしかに、「自治町村は自治府県と対立するものではなく、むしろ相互補完の関係にあって、『大日本帝国』を構築」していたということになろう。²⁹⁾

それでは、今日、政策担当者によって構想されている官僚制的な圏域政府は、かつての「自治府県」になぞらえることができるであろうか。広く知られているように、もともとこの種の官僚制Ⅱ都市官僚制はなにも今回の「市町村連合」を以て嚆矢とするわけではない。その端緒は、すでに昭和二八年に始まる「町村合併」のうちに見出される。すなわち、この合併が結果的に「平地の都市中心の合併」としての性格をもっていたことは上述の通りであるが、この結果に見合うかのごとく、合併によって生まれた新市町村の権力機構は早熟的に官僚制化の度合を強めつつあった。つまり、高木教授の報告にもあるように、「合併によって区域は広くなり、地域社会としての一体感がまだ稀薄な新市町村において、その地域を統合・指導するものとして、市町村長およびその事務補助部門の役所の比重が非常に大きくなった。そして、合併によって官僚組織の性格を強めた役所機構が、国・府県の政策を結びつける接点としての地位をもつようになってきた」のである。³⁰⁾ 圏域都市の官僚制化は、この傾向を本格化したものとみてよいであろう。ところで、こうして生まれ出た都市の権力構造に関する最近の実証研究は、都市の内部に半官半民の中間団体が町内会、自治会などの名称で簇生し、これらが都市官僚制と住民自治を媒介するうえで重要な役割を果していることを明らかにしているが、この役割はかつて町村が府県の内部で果していたそれと外見上共通するところが少なくない。

い。のみならず、この新しく作り出される圏域政府には、国家機関として、あらたに多くの事務が委任されることになっていた。⁽³²⁾そこで、これらの点に注目するならば、現代の圏域政府をかつての府県になぞらえることにも、それなりの理由があることになる。つまり、府県の官僚制を圏域都市に移植したもの——いわば都市の農村化——が圏域政府の官僚制であるという解釈が成り立つことになるのである。

けれども、この解釈は、じつは当たらない。というのは、等しく官僚制といっても、それが作動する環境の点で、かつての農村と現代の都市のあいだには質的な相違があるからである。いうまでもなく、官僚制は有効に作動するためには、まず環境に合わせて造ることになるが、その環境に質的な相違がある以上、官僚制の造作自体は同じであっても——あるいは、むしろ同じであればあるほどそれだけ——働きの点で異質のものとなるのである。では、今日の都市的環境をかつての農村的環境から区別する特質は、何であろうか。地方自治法の現実的機能が都市と農村とで異なることはさきに見たとおりであるが、そのさい触れておいたように、これら両者を区別する主要な基準はおそらく象徴作用の働く余地が広いか狭いかという点であろう。いうまでもなく、都市においては、その余地が農村とは比較にならないほど広い。そこから、官僚制としても、この事態に合わせてみずから造ることになる。くだいて言えば、造作としての官僚制自体が象徴化され、住民に一定の心理的效果を及ぼすという事実を計算に入れたうえで、みずから造ることになるのである。佐藤教授は、いわゆる市役所の組織および運営の「合理化」に関連して、「最近、多くの都市で企画担当部課が設置され、長期計画の立案や庁内各部課の調整にあたるようになってきている。また、いくつかの都市では、事務運営の合理化に積極的にとりくみ……かなりの成果をあげはじめている。さらに、住民との接触を深めるための広報公聴活動の強化も全般にみられる。こういった行政管理の面での改善合理化の進展は、行政機構の量的変化からうまれた不可欠の要求であり、したがって、今後の行政責任者としての資格は、こういった新

しい型の行政に対する適応能力の保有を前提とする」³³⁾と述べておられるが、ここに列挙されたような造作——もちろん、物的装置のみならず、人的資質をも含む——は、じつにそれ自体において意味をもつというより、むしろ住民に及ぼす心理的效果から逆算して生み出されたもの、という背景をもっているのである。³⁴⁾

したがって、問題は、ここにいう心理的效果の内容を確定していくことにあるといえよう。つまり、「行政の仕組み」というものは、アンビヴァレントにはあられ、とにかく広汎な支持をあつめている政治機能を殊更に強調してみせる効率のよい感光板としての性格を具えている」(エーデルマン)という場合の「感光」のメカニズムを実証的に解明していくことが、さしあたっての課題になるのである。³⁵⁾その結果がどのようなものとなるかは、今後における研究の推移に俟つ他はない。しかし、すくなくとも、それが一方における言語象徴としての行政組織と、他方における公開手続としての行政組織とを併せ含む複合メカニズムであることだけは、まず確かなところであろう。³⁶⁾つまり、官僚制はみずからを二様の仕方で資本化して、都市住民に売り込むのである。そこで、今、このようにいわば自己象徴に媒介された官僚制を仮りに象徴官僚制と呼ぶならば、いまだ事実段階にとどまっている農村官僚制と異り、都市官僚制はすぐれて象徴官僚制としての性格をもつということになる。上述の、「市町村連合」の政府をどのように構成するかは一応当該地域の住民の選択に委ねられており、この点に斯新さがあるとすると政策当局者の解説は、そのことを裏付けるものといえよう。選択を経ることにより、象徴作用はいちだんと増幅されることになるのである。³⁷⁾

こうして、都市の圏域化に伴い、象徴官僚制という新種の官僚制が生み出されることになる。しかし、ここでさらに考えられることは、そもそもこのような官僚制を生み出すために、いわばその手段として、都市の圏域化が構想されたのではないかという疑問である。この疑問に答えるすべは、今のところない。それが当たっているか否かを確かめるためには、今後における都市政府の推移を見守る以外にないであろう。しかし、いずれにしても、農業国家が整

備された租税制度を発達させると、都市国家の場合よりもはるかに広汎に官僚制の発達をみることになるというウェーバー流の官僚制認識が転機にさしかかっていることだけは、確かであるように思われる。³⁸⁾

- (1) 高木鉦作、「地域開発と地方自治体」、「思想」、一九六一年五月号、五五頁。
- (2) 辻 清明、「日本における自治」、岩波講座『現代都市政策』第一卷(一九七二年)所収、一三九頁。
- (3) 高木鉦作、『都市問題講座』第三卷(有斐閣、一九六五年)、八頁。
- (4) 渡辺洋三、『現代国家と行政権』(一九七二年)、一七二頁。
- (5) 都市政府という用語法については、井出嘉憲、『地方自治の政治学』(一九七二年)のなかの「地方政府論」を参照されたい。
- (6) 公害防止協定の性格等については、たとえば、『ジュリスト』四五八号(一九七〇年)のなかの「企業との公害防止協定——横浜方式」などを参照されたい。
- (7) 高木、『都市問題講座』九頁。
- (8) 辻、上掲論文、二二八—二二九頁。
- (9) たとえば、『北海道新聞』昭和四七年一月二四日号の特集記事「北海道を診断する」。
- (10) 辻、上掲論文、二一九頁。
- (11) 渡辺、上掲書はこのような考え方に基づいている。なお、参照、辻 清明、「日本の地方自治」、『図書』一九七二年八月号。
- (12) 高木、「地域開発と地方自治体」、五五頁。
- (13) 河中二講、『現代の官僚制』(改訂版、一九六六年)、九九頁。
- (14) 辻、上掲論文、二二五—二二九頁。
- (15) 柴田徳衛、『都市問題講座』第三卷(有斐閣、一九六五年)、一九—二〇頁。
- (16) 機関委任事務の配分状況については、帯広市を対象とする実態調査がある。山内敏雄、「機関委任事務の現状と問題」、『北海道自治研究』三八号(一九七二年)、六頁以下。
- (17) 参照、『北海道自治研究』四六・四七合併号(一九七二年)。
- (18) 赤木須留喜、「地方自治の本旨とその機能」、「思想」一九六一年五月号、七〇頁。

- (19) 参照、辻 清明、「住民運動と都市・地方計画」、『自治研究』四八巻一号（一九七二年）。
- (20) 長浜政寿、「地方自治と区域」、『行政研究叢書』第一巻（一九五七年）。
- (21) 河中二講、「地域の行政組織と支配構造」、『思想』一九六一年五月号、三五頁。
- (22) もちろん、近代国家が集権国家である以上、ある程度の国家機関性は避け難い。こうした問題については、赤木、上掲論文を参照されたい。
- (23) 河中、上掲論文、二五頁。
- (24) 辻、上掲論文、一二七頁。
- (25) 参照、佐藤 竺、「アメリカのリージョナリズム」、『行政研究叢書』第一巻（一九五七年）、一四八頁。
- (26) もっとも、農村共同体崩壊の端緒——正しくいえば、農村が共同体であるという幻想の崩壊の端緒——は、太平洋戦争中における疎開体験に求められる。参照、磯村・星野、『地方自治読本』、一九五八年。
- (27) たとえば、自治省行政局振興課長本江滋二氏の説明、上掲、「広域市町村圏の振興整備について」、六五頁。
- (28) 官僚制の類型論として広く知られているものに、クロージェのそれがある(M. Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, 1962)。それによると、たとえば、フランスにおいては、一般に face-to-face の関係を回避しようとする文化的特色があり、この特色が官僚制組織のうちにもまで浸透して特殊フランス的な官僚制を生み出しているのに対し、日本の官僚制は、逆に、face-to-face の関係に執着する文化的特色をとり入れて、いわゆる天皇制官僚を生み出してきたという(p. 23)。この類型論が有効な分析手段を提供するものであることは疑いない。しかし、ここでいう類型的把握とは、同じ天皇制官僚の内部に都市的なタイプと農村的なタイプとを設定しようとするものであり、したがって、クロージェ流の類型論の枠内における——しかし、ある意味では、それを越えて他の文化圏にも妥当する——それである。その意味では、むしろグルドナーの類型論と共通するものがあるといえよう(A. Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, 1954)。ただし、このグルドナーの場合には、もっぱら企業における官僚制が問題となっているため、市民に対する象徴作用への考慮が欠けている。
- (29) 辻、上掲論文、一三六頁。
- (30) 高木、上掲論文、五五頁。
- (31) たとえば、秋元律郎、『現代都市の権力構造』、一九七二年。

- (32) たとえば、地方制度調査会の松隈秀雄氏によると、「市町村連合」の構想は、「行県事務再配分を実施するにあたっての地方公共団体の受入れ体制の整備を図る必要」から生まれてきたという。同氏、「広域市町村圏および地方公共団体の連合」、『自治研究』四五卷二二号、八頁。
- (33) 佐藤 竺、「都市の政治構造」上掲『都市問題講座』所収、二五一頁
- (34) この点を、地方自治法の用語で言い換えると、たとえば次のようになるであろう。すなわち、都市政府をどのように構成するかということは、一応それぞれの市長の裁量に委ねられているけれども（一五八条七項）、「他の市町村の部課の組織との間に権衡を失しないように定めなければならない」という制約もあり、実際には、都市政府も農村地域の町村役場と似たような構成をとるに至っている。けれども、このことはこれら両者が相似たような機能を果しているということを意味するものではない。むしろ、その物的な造作が類似しているほど、両者の機能は異質のものとなる。都市においては、政府の造作がどうかという点と並んで、どうであるように見えるかということがまた重要な意味をもってくるのである。同様のことは、政府の人的な造作にかかわる地方公務員法の諸規定についてもいえるであろう。
- (35) 参照、「階級制の正当化作用に関する仮説」(一)、『北大法学論集』二二卷一頁。
- (36) cf. C. J. Friedrich, *Constitutional Government and Politics*, 1937, p.38.
- (37) 前節の註(19)参照。なお、松隈、上掲論文、においても、「地域の実情に応じて……各種の類型ができるような弾力的な制度とすべき」ことが強調されている。
- (38) cf. G. E. Barkley, *The Administrative Revolution : Notes on the Passing of Organization Man*, 1971, Chap. 7 (Shelter-without Walls.)