

『地方分権の思想』 鳴海正泰著

——自治体改革の軌跡と展望——

学陽書房・一九九四年七月刊

小 倉 襄 二

I

現在の社会状況を問うなかで「地方分権」は重要なキイ・ワードである。このキイ・ワードを軸として、あるいは、一つの批評基準として多くのことが語られている現実がある。しかしながら情報化社会に恒にみられるように「地方分権」の意味が確められ、その内実が明晰に措定されて用いられているとはいえない。

その重要性にもかかわらず使用される主題や文脈のなかで多義性もふくめてのあいまいさ、ときに空疎なものに堕している場合も決してすくなくない。

私の研究領域は福祉政策、とくに自治体の福祉政策の在り方について興味がある。九〇年代において社会福祉八法改正に連動する「福祉改革」のなかで自治体の責務としての福祉政策は極度に

肥大化しつつある。その責務の重さと政策実現の条件の乖離もはなはだしい状況に陥りつつある。その例示としての「老人保健福祉計画」(ゴールド・プラン)の現況、自治体側の計画とその実現への回路のいたる処にきしみとギャップが露呈している現状がある。白澤政和氏の著『老人保健福祉計画』実現へのアプローチ』(中央法規・一九九四年・八月刊)は、この隘路をいかにして打開し、絵にかいた餅に終らせないために「とくに市民のサービス利用の促進を力点にしているが、計画作成、なにかから着手し、実現のためのノウハウ、財源と人の問題など説得力のあるコメントが提示されている。白澤氏の提言を逆によむとこの程度の当然の自治体の福祉政策形成がいかに困難な条件に囲繞されているかの反証ともいえる。自治体としての自律性のミニマムが保全されていない。市民の側の無関心やしらせ、とくにサービス利

『地方分権の思想』

用の促進を阻むものが視えてくる。

△地方分権Vというキイ・ワードはこのような政策具現の遅滞、その解明と対応にとつてもっとも重要な基軸となる考えである。白澤氏の指摘にある「計画実現へのノウハウ」にしても、そのサービステ系の改革についても△地方分権Vの枠ぐみのなかに位置づけなければ不安定なアイデア行政、その年度かぎりの持続性の欠如などによる歪みを結果することになるであろう。

△地方分権Vの内実、その確めのふたしかさは一方で漠とした期待や願望として語られている。八〇年代以降の「地方の時代」というこれもまことに大雑把なイメージとかさなりあつてそれぞれの町づくりをすすめる動機づけや正当化のなかで相コトバのように繰返される。さきの老後保障の地域システム化、地域福祉、地域保健―医療についての試行や、施策の部分的定着もどこかでこの「地方の時代」から願望としての△地方分権Vへの運動として指向されるようになった。

鳴海正泰氏の本書に出逢うことにより、ここに述べたような現段階におけるキイ・ワードとしての△地方分権V理解のふたしかさ、その多義性、政策概念としての内実の理解にとつてきわめて有効であった。地方分権論の偏りの一つは現段階分析の周辺に論証が固着する傾向があるが本書は手堅く戦後史経緯のなかに時期区分をくみこみながら自治体論の全体の動向を検証し紆余曲折のなかで△地方分権Vの在り様を構築しようとする試みに本書の独自性があるといえよう。

II

本書の構成は十四の章によって記述されている。著者によれば一九七九年に長洲一二神奈川県知事が「神奈川を自治体学のメッカ」と呼びかけ新しい研修雑誌『季刊・自治体学研究』に「自治体学の軌跡」として連載されたものを中心に加筆、補充されたものによって展開されている。自治体学という新しい発想と一九八六年五月には「自治体学会」に結集する経過、著者の役割なども本書をよみとくうえて大切だと思われる。本書のタイトルが地方分権の「思想」となっている点も本書への集約の場面、経緯と無関係ではない。鳴海氏がその多くの論稿にもみられるように東京都政調査会やとくに横浜市の政策展開にスタッフとして長く重要な位置にあつたこと、現場のリアリズムをつねに論拠としてきたあたりにも「思想」という主体的なアプローチのあることは注目すべきである。

各章は△地方分権Vを迎えようえでの著者の問題意識と論点のまとめとして独立の項目となっているが論旨はそれぞれに脈絡があつて系統的に記述されている。はじめの△地方自治のあゆみと地方分権Vでは戦後史のはじめの段階で地方自治をめぐる政策・運動・理論について(1)行財政制度の変遷過程、(2)自治体改革の展開過程、(3)自治論の発展過程の三つの分野に分け、それを五段階の時代区分として要約している。(付表参照)これはきわめて困難な作業でありさまざまな異論の在る処であるが、著者の視点とし

て、地方自治、地方分権をすすめる主体と、それを国家体制のなかに包摂し中央のイニシアティブの指揮内にとどめようとする勢力との対抗、地域経済の自立を求めようとする動きと企業系列化・産業集中化によって危機を回避しようとする動きとの対抗、地方自治を官僚的秩序の下にすすめようとする力と、自主的な市民コントロールの下にすすめようとする市民自治の成熟度との対抗、この三つの対抗軸の相互の力関係のなかでそれぞれに時期区分された地方自治への動向を整理して説得力がある。

著者は九〇年代を△地方分権▽時代の幕開けと規定する。さらに正確には△地方主権の時代▽への移行期ともいう。二十一世紀への展望としてここでは△地方分権▽からさらに△地方主権▽へという著者の指向も語られている。この二つの考え方について△地方分権▽は中央政府と地方政府との間の行財政権限の配分の問題、府県と市町村の地方政府間における配分の問題であり△地方主権▽の場合は、垂直的な権限配分の問題に加えて、それぞれの仕事についての決定権が自治体にあるということと識別している。この例示として福祉行政について一九八七年に身体障害者福祉法、児童福祉法、老人福祉法についての事務の一部が国の機関委任事務から団体委任事務に委譲されたことをあげている。厚生省は「法律の要件の枠内で、国の示すガイドラインを参考として、地方の実情に応じてその基準を条令等で定める」として中央集権を確保しつつ指している。これは地方分権らしきものであってもとうてい△地方主権▽とはよぶべくもない状況とい

うことになるうか。措置権を渡された自治体も国の基準に依拠した方が万事楽という従来型の行政の踏襲をも意味している。さらに著者は△地方主権▽の思想は市民主権を基底とするものという。二つの考え方のなかで△地方分権▽は△地方主権▽の確立に貢献するものとする指摘がある。しかしこの段階的なとらえ方、分権と主権を相互規定する政策の回路は必ずしも明確ではない。

地方自治の権利とはなにかの章において著者は地方自治の権利発生の根拠を占領体制下の背景をかきながら説明しようとする。論争の中心は地方自治の権利の根拠には後見的自治観——地方自治の本質は国家主権・国家統治権と一体不可分のもので国家の後見的な監督の範囲においてのみ、その存在がある（伝来説・受託説である）。これに対して自立的自治観からいえば国家統治権とは別に、国家といえども侵すべからざる地方自治の原理がある（固有権説）が対峙する。戦前の内務省行政に対する占領軍GHQのきびしい見解と、なんとかして戦前の体制の温存を図ろうとする旧内務省サイドの対立、内務省サイドがなんとかして阻止したかった知事の官選から公選制への移行の問題に一つの集中表現がある。福祉行政にとっても従来ともに措置権／措置費に絡む機関委任事務として処理させることによって中央の統制、権限を国に留保するやり方を採用することにした経過も紹介されている。戦後地方自治の確立、その自立をなんとかして制約しようとした対抗関係はいぜんとして今日の主題である。本書には多くの

『地方分権の思想』

自治体論が引用されているが松下圭一氏は地方分権論に新鮮な思考を導入した研究者として重視されている。国民主権から市民主権への方向づけのなかで松下氏の所論としてなによりもまず、決定的基礎前提として、市民自治を結晶核とした行政法のイメージ自体の革新であり、それは国家目標(ナショナル・ゴール)をめざす自治準則から市民福祉(シビル・ミニマム)を実現する自治準則へ、というイメージ転換にあることを主張する。ここから行政法のみならず憲法学のレヴェルへの接続をも指唆することになる。ここから地方分権の基底を構築するうえで自治体は社会的分権にとどまることなく憲法的意義をもつ市民的自治機構たりうるとし、このことが自治体改革や市民運動の展開という実践の問題提起ともなったことを論証している。

さらに、地方自治と民主主義・良い中央集権と悪い中央集権、一九六〇年代をはさむ構造改革と地域民主主義、そのなかで提起された大衆社会論との相関についての提起、とくに情報化社会の状況やマルクス主義系のグループによる市民主義への批判、構造改革論の栄光と挫折、その背後に在ったイデオロギー対立、党派葛藤による改革エネルギーの消耗、それらの錯綜した状況をこえて七〇年代、八〇年代への継承と発展、革新自治体を主導とする自治体改革への道筋が説明されている。

自治体改革とシビル・ミニマム計画の項において六〇年代を劃期とする革新自治体の成立とシビル・ミニマム計画の策定という自治体政策の科学化の主題がある。著者も政策の立案とその具現

に直接にかかわった局面としてとくに革新市長会のリーダーとしての飛鳥田一雄横浜市長による主導性が注目されている。小森武氏によるシチズン・ミニマムをうけてここでも松下圭一氏が七〇年代以降に自治体政策の準拠するシステムとしてシビル・ミニマムの論理と思想の提起があった。とくに一九六七年の「東京都中期計画一九六八」が初めてシビル・ミニマムを自治体計画の中核におくことによってひろく革新自治体を中心とした後においても自治体の政策公準の策定として影響を及ぼすことになった。シビル・ミニマムは現代都市型社会における市民生活基準であり、市民の現代的生活権の最低限の保障基準であること、市民の請求権をふくめて自治体改革による生活条件の自主管理の思想性が重視されている。

市民参加を前提としてあらためて自治体の委任範囲の明確化、国と自治体の公共領域における責任、さらに、公共部門と民間部門との関係のあり方についての明確化、さらに行政需要についての新しい市民主体の考え方の導入と発展についても西尾勝氏、吉富重夫氏らの解釈も紹介されている。さらにシビル・ミニマム論への批判、とくに財政・経済政策の欠落、目標の実現の手段と計画の整合性、実現について具体性に乏しい。地方財政力の不均等への配慮の不足、とくに市民参加をうたいながら市民の抵抗権という枠ぐみと民主的中央集権への、国家論の不在、都市社会主義的幻想にすぎないといった批判についても指摘されている。しかし、シビル・ミニマム論は「現代都市政策・シビル・ミニマム」

(岩波書店刊)に集約されているようにとくに福祉政策についての自治体政策公論としての一定の役割を担い、とくに自治体のスタッフの政策形成能力——科学化に資するところは大きかったといえよう。

対話と市民参加——参加民主主義の高揚と地方自治、三割自治を克服するための地方政府論、行政権限、自治立法権の現実と展望、さきの革新自治体の広い全国化とその退潮についての緻密な解明があり、その革新の意味、内実がきびしく問われている。革新市長会が(Socialist Mayors' Association)であったことを本書で知ることになったが、その退潮については宮本憲一氏の革新自治体の成果として環境保全、福祉政策、自治確立への市民の期待にこたえるものがあつたが、革新自治体における産業政策、財政政策の欠如により不況下での対応が市民の失望をうみ、さらに革新政党内の対立、市民参加の未成熟、地方議会の構成上の分裂や対抗による革新自治体の支持基盤の崩解、労働運動の停滞と右傾化などの諸要因が紹介され、今日の自治体状況に立ち至つた経過を辿るうえで重要な集約となつている。

八〇年代の地域主義——地方の時代のイメージ、その拡散の意味についても地域文化、地域主義への回帰との相関を扱いながら文化の圏域としての視座から八地方分権の根拠としての地方学、自治体学、地域主義の成熟——地域の自発性、自主性、創造性をいかにして回復するか、この論証のうえで河野健二氏、玉野井芳郎氏らの所説、あるこは“Small is Beautiful”人間の顔の経

済の枠を説き一定の地域主義・身の丈にみあい、それに立脚する風土のなかで問うE・F・シュマッハーの思考と八地方分権への関連が紹介されていて地方の時代——地域主義の動向についての指摘として重要である。

本書は八地方分権の確立、その紆余曲折の経過についておよび自治体研究についての主要な論点を網羅的に扱っている。七〇年代の半ば以降における新保守主義の抬頭と行政改革、都市経済学論、各部分がそれぞれの独自の企画のなかでの創意の多様性、地域経済の規模拡大や圏域の設定のなかで従来の自治体職員に乏しかった現実処理や的確な実務家の視点の重視の要約がある。高寄昇三氏らの見解、都市経営学論にひそむ地方行政の非政治化、小さい政府論から減量経営による反市民性への危惧などについても言及されている。第二臨調行革の動きを背景にあらためて八地方分権にともなう「選択と負担」「選択と責任」の記号による自治体責任の指向が要約されている。

福祉の系統においてもコミュニティづくりの主題が語られているがコミュニティづくりと文化行政、拠点としての多様なコミュニティ・センターの設定、社会教育行政、第三セクターと文化行政の推進と自治体機能についての指摘がある。本書の終章にあたる項目として地方分権型の社会に向けて、八〇年代以降、さらに今後の八地方分権の展開にとって著者は自治体学への期待、自立した市民の政府のあり方についての論理と思想のために自治体学の新しい創造への期待と語っている。自治体学会をふくむ共同

『地方分権の思想』

研究体制による△地方分権▽にかかわるパラダイムの可能性を求めようとしている。八〇年代から九〇年代にむかう国際化のレヴェルでの激変をうけて著者は自治と分権の国際化へと視野をひろげる必要性をも指摘している。自治と分権についての情報、分権指向を軸に国際的視野のなかで主権国家そのものの在り方が問われるとする重要な論題提起のあることも注目したい。

III

本書によって戦後史の時代と状況の節目のなかでの△地方分権▽への経緯とその論証が簡潔に展開されている。戦後史経過のなかでいかに△地方分権▽への途が建前と現実のギャップのなかで至難の選択であるかということを知ることになる。大島美津子氏の『明治国家と地域社会』（岩波書店）が刊行された。明治政権による自治体政策、「官治のための自治」のしくみがいかに精緻にくみあげられていったかのすぐれた史的分析である。戦前・戦後、今日に至る△地方分権▽の基本の困難はあらためて戦前の史的分析のなかにも求められるものであろう。さらに現実の自治体の陥ちこんでいる情無いともいえる状況がある。ゼネコン汚職、公費接待、地方議会の類廃と責任不在、首長のリーダーシップの欠如、財政についての自律性の喪失による市民の被害など枚挙にいとまがない。

△地方分権の思想▽としてはこうした情念のレヴェルをふくむ地方政治のどろどろした部分があって、さいきんの地方選挙への

投票率のいちじるしい低下をふくむ市民のしらせ現象なども地方分権への志を根底からゆるがすものではないのか。

本書の簡潔でめくばりの鋭い硬質の論証とともに自治体——一つの権力、アクターとしての権力と市民の拮抗、地方政治の利権を伴う力学、地方ボスと地域政治、こうした△地方分権▽の正当な論理を阻む暗部についての検証をあわせて本書の各項目を読みとることも必要ではなからうか。

本書を読むなかで著者の△地方分権▽へのつよい確信と必然性への論証がよく視えてくる。さきにも指摘したがポジ（陽画）として描かれていく必然性―幾多の条件を前提とするものに對置されるネガ（陰画）の部分に想い至ると△地方分権▽への確信を脅かす事態として容易でない現実が眼前に在る。さきにも指摘したが、たとえば地方選挙についての調査（朝日新聞社）によると一九九一年四月の統一地方選挙後、九四年の七月末までに行なわれた知事選、市区長選（知事選については過去四年分）で無投票がほぼ四分の一、前回より投票率が低下した選挙が六割以上、過去最低の投票率を記録したところが四割近くのものぽっているという。たしかに投票率はただ高ければいいというものではないが、それにしても△地方分権▽の選択、さらに著者のいう△地方分権▽・△市民主権▽にとつてこの事態は危機的状況ともいふべきであろう。多数与党化、争点ぼかし、候補者難、政治不信、多選などの要因も指摘されているがとうていそうした要因の列挙だけで解けるような事態とも思えない。

私は主として自治体の審議会の一員として福祉政策の形成についての調査、答申、意見書の提起の作業にかかわってきた。こゝでもネガの部分に恒に直面してきた。こうした審議会による自治体政策の提起には、草の根（擬似状況）の設定と参加しつつも幻想に自縛されるニヒリズムのようなものがつきまとっていた。経過の検証のなかでは市民への背信行為ともいえる状況さえある。少数の例外を除いて答申しっぱなし。立派な報告書ができて、市民むけのダイジニスト版を仕立てられればまだいい方である。情報の回路、公開も実は本当に知りたいことは自治体の恣意で閉鎖されている。市民主権、どころか、庁内主権の御都合主義がまかり通っている。審議会と地方議会の関係もほとんど脈絡がない。著者は革新自治体、横浜市のスタッフとしてこうした状況にも直面したはずである。自治省との関係において『天下りの人事中央統制も周知の事実である』。

状況の差異もふくめて府政、県政、あるいは、市政、町政という表現がある。周知の慣用化された自治体の動きについての記号でもある。古城利明氏の『地方政治の社会学』（東京大学出版会、一九七七年刊）を本書と併読してみるとこの地方政治の権力構造のなかに潜む地方政治―権力の力学―構成が△地方分権▽の確立を阻害する条件としてきびしく問われている。まさに、県政、市政、町政という統合されそこに働く権力システム、ノン・フィクション・ノベルとしても、地方政治の内幕、そのブラック・ユーモアをも描出した杉浦民平氏の『町会議員一年生』などの作品

『地方分権の構想』

群の世界が泥々とした人間の執念、利権、腐敗、欲念につきうごかされる地方政治の動きなどは、低劣だがとうてい無視できない自治体の深層構造ともいえよう。

△地方分権▽から△地方主権▽へこの途は至難で遙かな展望を求められる主題である。本書にすべての条件についての解答を期待することは当然でない。全体の構成とその論述について私のいうネガの部分も容赦なくつきあわせてはじめてそれぞれの『自治体学』の論拠になっとくがいくと考えている。とうてい綺麗事ではすむはずがない。こうしたところが本書の読後からの蛇足めいた感想でもある。そして△地方分権▽へのねがいをもつものにとつて本書はこの困難な主題の整序と展望をひらくうえで的好著といえよう。

概観・自治体改革の戦後の軌跡

参考
付表、本書、6ページ～7ページ
『地方分権の思想』

国内政治・行財政過程	自治体改革の展開過程	地方自治論の展開過程
<p>第一期 戦後自治の形成と反動期 (1947～1960)</p> <p>＊新憲法と地方自治法の成立＊内務省解体からシャープ勧告＊占領政策の転換＊区長公選の廃止＊町内会の復活＊町村合併促進特別法＊自治体警察の廃止＊地方自治法の大改正＊地方財政再建促進法＊府県廃止論と「地方」制案＊新・経済計画</p>	<p>戦後地方政治の脱皮時代</p> <p>＊地方政治へ革新議員・首長進出(北海道・長野・福岡)＊労働運動激化＊地域民間競争と地域民主化運動＊地域勤労協活動の展開＊55年政治体制の成立＊自治労自治研集会の開始＊企業公害へ抗議闘争高まる＊戦後労働運動の後退から安保反対運動へ</p>	<p>戦後地方自治の位置づけ</p> <p>＊地方自治の本旨をめぐる解釈論＊戦後民主化論争と地方自治＊地方自治と民主主義論＊地域経済不均等発展論＊シャープ勧告をめぐる評価＊大都市制度論＊三割自治論＊町村合併論＊広域行政と道州制論＊地方公営企業論</p>
<p>第二期 新・中央集権期 (1960～1975)</p> <p>＊所得倍増計画・地域開発・新産都市・広域行政＊知事管理権の固への権限吸い上げ＊国直轄事業の拡大＊国の特殊法人の乱立・機関委任事務増大＊日本列島改造計画＊オイルショックから高度成長期終了＊狂乱物価高騰</p>	<p>革新自治政策の時代</p> <p>＊都市化、工業化の全面展開＊都市問題の激化＊地域開発反対運動＊大都市に革新首長誕生＊革新自治体運動の展開＊市民との対話から市民参加＊各政党の都市政策の発表＊自治体の独自政策(福祉・公害・環境)の展開＊シビルミニマム計画＊地域開発から社会開発へ</p>	<p>都市化のなかの自治体改革論</p> <p>＊地域開発と工業化論＊直接民主主義論＊地域民主主義論＊革新自治体論＊市民参加論＊過剰と過密論＊都市型社会論＊コミュニティ論＊社会的費用論＊シビルミニマム論＊地方政府論＊都市問題から都市政策論＊自治立法権論＊法自治体解釈権論</p>
<p>第三期 新・保守主義下の集権期 (1975～1985)</p> <p>＊高度経済成長から低経済成長期へ＊赤字国債の発行＊地方財源の不足＊財政再建元年＊第二臨調の発足と答申＊地方行革の進行＊府県市町村への権限委譲＊高率国庫補助金の削減＊地方財政の公債費率の上昇＊自治制度再検討開始</p>	<p>地方行革と地方の時代</p> <p>＊革新自治体の退潮始まる＊地方の行政改革＊地域経済の活性化政策の展開＊情報公開、民際外交、環境アセス、文化行政など新政策の展開＊民間活力の導入と都市開発＊反核宣言自治体の拡大＊自治体職員の政策研究の拡大</p>	<p>都市経営論から市民自治論へ</p> <p>＊革新の自治から自治の革新へ＊自治体経営論＊地方行革論＊政府関係論＊地方の時代論＊地域福祉論＊市民権と市民自治論＊地域経済活性化論＊文化行政論＊民際外交論＊自治の国際化＊都市デザイン論＊情報公開論</p>
<p>第四期 産業構造転換と一極集中 (1985～1991)</p> <p>＊国際経済との摩擦＊内需拡大の財政出動＊四全総と東京一極集中＊地域格差拡大と地価急騰＊財政再建から新・経済成長＊ふるさと創生＊消費税の導入＊福祉行政の団体委任事務化＊東欧・ソ連社会主義国家崩壊</p>	<p>地方再構築の時代</p> <p>＊円高不況と地域産業構造の転換＊女性の政治参加の拡大＊市民運動の新展開＊地方からの異議申立て(四全総・公害・指紋押捺・反核・消費税)＊地域の自立・活性化運動＊川崎市オンズマン実施</p>	<p>自治体政策研究・自治体学へ</p> <p>＊自治体学会・地方自治学会＊政策研究交流会議の設立＊地価抑制論＊参加分権型自治論＊垂直的統制型自治論から水平的競争型自治論＊分権と融合モデル＊地方政府の国際比較＊文化行政論＊女性行政論</p>
<p>第五期 バブル経済、一党支配崩壊 (1991～)</p> <p>＊リゾート法の制定＊バブル経済の崩壊＊府県連合・都市連合論など市民運動論＊地方自治法の大改正(国の代執行権、自治体監査権)＊第3次行改審の答申＊地方分権論、パイロット自治体＊経済不況、円高進行＊首都機能移転法成立＊23次地方制度調査会「広域連合・中核市」答申＊国会「地方分権促進」決議＊政治腐敗＊政治改革から国会解散＊自民党一党政治終焉＊非自民連合政府の成立＊国会に「首都移転」「地方分権」特別委設置＊第三次行改審「地方分権大綱・基本法」制定答申＊不況拡大</p>	<p>地方分権時代の幕開け</p> <p>＊国・地方でリクルート事件＊逗子市、石垣島、穴道湖らで環境保護市民運動拡大＊選都問題＊地方選で革新議員増＊女性市長の初誕生＊オンズマン・町づくりと独自条例＊共和・佐川・金丸汚職拡大＊自治体で外国人問題深刻化＊職員採用で外国籍制限緩和＊岡山県知事「連判制」提案＊兵庫県知事「中央集権制限法」提案＊国際非核自治体会議日本で開催＊政治腐敗改革要求強まる＊全国知事会「地方分権基本法」制定提案＊ゼネコン汚職茨城・宮城など自治体に拡大＊地方財政縮少</p>	<p>戦後地方自治再検討論</p> <p>＊一極集中抑制＊地方分権論＊地方主権論＊連邦制論＊道州制論＊市町村合併問題＊パイロット自治体論＊大都市制度見直し論＊第二政令指定市論＊広域自治体連合・中核市論＊自治体ODA論＊非核自治体論＊自治体広域連合論＊中核市論＊都市憲章論＊永住外国人の政治参加論＊ボランティア活動論＊非営利市民団体(NPO)論＊公・共・私行政分担論＊規制緩和論＊環境自治体論＊リサイクル都市論</p>