

VIII 中央政府と自治体間の政治手続き

田村明

一 政治手続き論の視点と特色

1 政治手続きの視点

政治手続きとは未だ一般には用いられていない新しい概念である。新しい用語が登場するときに重要なことは、その定義よりも、この新しい概念が登場するときに重要なことは、その定義よりも、この概念が登場させる問題意識や、背景、さらに概念へのアプローチする姿勢や視点である。

政治手続きは政治の実態を把握し、その動態を解析する視点に立つ。したがって政治制度や機構論といった静態的な外形にとどまらず、政治の実態がどのように動いてゆくかにせまろうというものである。動的に、政治を広く社会の中で捉えようとする政治過程論や政治社会学とは、かなり類似の問題意識をもつが、できるだけ具体的に政治主体間で行なわれる手順や手法、仕組みを明かにしようとする。政治的要求をもつ主体はその内部の意思決定を行ない、外部の主体との間で意思の実現をはかってゆくプロセスは大づかみには理解されているが、かんじんな部分はブラックボックス化しており明かにされない。各政治主体では意見や要求をまとめ、これを決定し、他に働きかけ伝達する。受けとめる側では、これを受止めどう扱うかの意見調整を行ない、決定し、他に伝達する。これらはすべて一定の手続きにより進行している。また、当事者間の意見の相違にはこれを調整する手続きが必要になる。それは具体的に、誰が、いつ、どこで、どのような理由で、どのような方法と手段により行われているかという点が明かにされなければいけない。この手続きは繰返されるうちに、ある種の形をそなえ、一定の手順、仕組みや方式をもつようになる。これは政治手続きと呼ぶべきものであろう。

政治手続きは事務手続きのように明文的に定形化されていないのがふつうである。それだけに常に変化しやすい。新しい手続きを維持しようというのも政治である。変化と安定という矛盾した両面を含めて政治手続きを考えてゆくべきであらう。

政治手続きは行政手続きと如何なる関係にあるか。現代国家では政治の大半は行政を通じて政策化され、また執行される。行政手続きには、神聖、調査、処分、聴聞、送達、執行、不服審査、苦情処理など外形的な事務手続きと定型化がはかられる。⁽¹⁾しかし、その内容になっている政策形成や、行政処分、政策執行は、たんなる事務手続きではなく、実態は政策手続きとして進行している。行政手続きには、事務手続きと政策手続きの両面が含まれている。その他、政治手続きは行政手続きとは別途に全く否定形的に行なわれる手続きもある。政治手続きは、行政手続きに含まれる政治手続き面とそれに含まれない水面下の手続きの両者を含むものである。

一般に政治的決定という用語は、水面下にあつて決定の論理や方法を合理的に説明しにくい、または不明のものを指していた。しかし、如何なる決定も、それなりの政治手続きの中で決定されてゆくのである。それを敢えて「政治的」という用語で故意にぼかし、政治を不可知あるいは不可触(アンタッチャブル)なものに追いこむのは市民を政治から遠ざけるものである。そこで、

これらの政治手続きを構築してゆこうとする政治手続き論は、政治の実態を民衆の前に明かにし、民主主義社会を築くための一助となるだろう。

2 政治手続きの特色と分類

政治の実態を明かにし、これを極力客観的なものとして扱い、政策科学としての政治学を可能にする一つの視点と方法を求めるのが政策手続き論である。そこで政治手続き論の特色やポイント（アウトラインを整理しておきたい。

第一は、政治手続きとは、政治行動あるいは実行プロセスを連続した手順としてとらえようとするものである。断続的なものではなく連続的なものとしてとらえることによって、ブラックボックスの部分無くそうという試みである。連続的に、かつトータルに捉えることによって各政治主体がどのように政治に意図をもち、参画し、影響し、リードしているか、また、各主体がいかに相互に関係し、情報を伝達し、誘導し、抵抗し、協調し、妥協しているかを明かにしようとするものである。とくに手続きには始動に始って、結果を生むものであるから、誰がその指導を行なうのかと重要な意味をもっている。

第二は、政治手続きの対象とする素材は政治の実態であるが、狭い意味の政治現象だけではなく、行政的な現象、司法的な現象、社会的な慣行により行なわれる現象、社会運動や社会活動も広汎に対象にしなければならない。とくに現代の行政国家^②では、政治のかなり大きな部分が行政を通じて行なわれているので、行政にからむ政治的手続きが重要な対象になる。

第三は、政治手続き論は、動態的に政治の実態にせまろうとするが、反面、それは外形的な制度・機構論を内容から補強するものである。制度・機構論は政治過程論のような動態的に比して現在衰退しているが、^③目に見える機構だけでなく、目に見えない実態面の機能と仕組みを明らかにすることによって、目に見える制度・機構を内面的、立体的に明らかにするものである。

第四は、政治手続きは自然に形成されるものもあるが、多くは意図的に形成されるものである。多くの意思が働くところで政治手続きは常に流動性をはらんでいるが、これをだれが何のために変えようとしているか、あるいは新たな手続きを形成しようとしているかは政治手続き論の重要な課題である。

第五は、政治手続きは当然、当事者の一方、あるいは双方にとってのメリットがあるために行なわれるものである。それはどのようなメリットを目指しているのかも重要な課題である。また、政治手続きは当事者間のメリットだけですむものかどうかとも問わなければならない。当事者間だけの利益のために、全体的な利益を犠牲にされていることも多いからである。このために、当事者の意図と全体的な利益を犠牲にされていることも多いからである。このために、当事者の意図と全体の利益がどのような関係にあるのか、も検討しなければならない。民主政治の基本が、国民のトータルな利益を向上してゆくことにあるならば、それはどのような政治手続きによって行なわれるべきかも重要な検討課題である。

政治手続きは多くの角度から分類しうる。その若干を示すと、活動内容の類型から見れば、(1) 政治手続き、(2) 政策形成手続き、(3) 処分・執行手続き、(4) 取消・是正手続き、(5) 検査手続き、(6) 参加手続きがある。

政治主体面の関係からみれば、(1) 一主体内手続き、(2) 特定主体間手続き、(3) 不特定多数主体間手続き、がある。自治体を例にとれば (1) は部局間対立や議会関係であり、(2) は中央省

庁との関係、(3)は市民参加、市民運動などの関係である。

さらに政治組織別（国、自治体など）、政治主体別（政治家、官僚、財界、市民団体など）、目的別（福祉、環境、教育、交通など）等さまざまな区分が可能である。

研究方法による分類としては、(1)実態分析、(2)歴史的な分析、(3)比較分析、(4)問題解析、(5)法則性の発見、(6)仮設・モデル構築と検証などがある。

このように政治手続き論は様々な現象を、さまざまな角度からアプローチすることができる。

(1) 南博方「日本の行政手続き」『行政学講座 2 行政の歴史』東京大学出版会、一九七六年、二二九―二五八頁。

(2) 現代行政国家については、さしあたり、手島孝『現代行政国家論』草書房、一九六九年、阿利莫二「現代行政の展開と行政国家の形成」『行政学講座 2 行政の歴史』などを参照。

(3) 松下圭一『現代政治学』東京大学出版会、一九六八年、四三頁。

二 自治体の政治手続きの特徴

本論の主題は、自治体と中央政府との関係における政治手続きである。その前に、自治体の政治手続きとその特徴について見ておきたい。

日本の明治政府が、近代国家の道をたどる際にまず行った重要な改革は封建時代に不十分ながらも存在したマチムラなどの自治の否定⁽¹⁾による中央集権国家の設立であった。これは注目すべき日本の政治形態の特色であり、その後も常に底流として流れてきた。明治一一年になっているいわゆる三新法⁽²⁾などと妥協的に若干の自治を認め、さらに帝国憲法制定にともなって新しい地方制度が生れ、弱い姿ながら自治を認めることになった。しかし実態は、本来の自発的自治というよりは、自治は市民の義務とされた。⁽³⁾⁽⁴⁾中央政府の監督の下に、下請の事務を行わせ、そこに人民の参与をさせ、経費を負担させようというもので、自主的主体性を認めたものではないから、自治と呼ぶにはあまりにも貧弱な内容にすぎなかった。

この実態を一変させ、真のいみの自治をもつことになったのは、第二次大戦後の昭和二二年に制定された現行の日本国憲法である。その第八章に「地方自治」という独立の一章を設け、僅か四カ条ながら、地方自治を国の基幹的の制度として組み入れ、これを保障した。地方自治の内容は、憲法九二条の「地方自治の本旨」というあいまいなものであったため、⁽⁵⁾さまざまな論議がある。しかし、この憲法が、旧憲法に一行の記載もなかった地方自治について、とくに一章を設けて明示したことは、戦前のような官治的、形式的な自治、中央政府の下級行政庁のような扱いから百八十度の転換になった。一定の地域内では、そこに住む住民が自ら治める独立の統治主体としての自治体をもつことを認めたことになる。それは国の主権者である市民が具体的で身近な政治の場をもつことをいみする。

さらにいえば、地方自治が憲法によって保障されたという関係だけではなく、逆に地方自治が憲法の原理を保障するという関係にもある。⁽⁶⁾それは国民主権や戦争放棄が憲法によって認められたということだけでなく、現憲法の重要な原理であり、この原理によってこそ憲法全体の原理が生きるのと同じである。したがって「地方自治が衰退し、憲法でいう“地方自治の本旨”歪曲され、縮小されることは、憲法の原理に対する侵犯であり、日本国憲法の原理が衰退することを意味している。」という指摘がある。⁽⁷⁾トックヴィルやブライスのいう地方自治は民主主義の父ある

いは母であるという指摘をまつまでもなく、現代民主主義の基本は治められるものが自ら治めるという自治の原理であり、巨大化した複雑化した社会の中でも、現実的に自治政治を実践する可能性があるのが地方自治だからである。民主的自治体が存在と運営をつくる基礎である。

このように憲法原理としての一つに位置付けられ、住民の力で自主的に首長や議員を直接に選挙し、立法を行ない、必要な行政を執行し、財産を管理することのできる自治体は、ひとつの政府としての形態をそなえている。英語でいう地方自治体、ローカル・ガバナーメンともそのまま訳せば地方政府である。政府は中央にひとつしかありえないといった議論は、⁽⁸⁾自治体をあいかわらず中央の下級官庁や出先機関的に見ている戦前の考え方である。

しかし、なぜ、自治体が政府の独立の政府でありうるかは、たんに法律の規程によるのではなく、住民がその意思をさまざまな形で表明し、異なる意見もふくめてこれを相互に論議する場をもち、その決定に参加しうる条件をそなえているかにかかるといえる。市民が自治体の政治手続きの重要部分に参画し、常時参画しうる可能性をもつことによって、国民主権である我が国では、中央政府と対等の政府として地方自治政府が成立するはずである。⁽⁹⁾

中央政府と自治体の政治手続きを考えるのに当って自治体が市民による政府であるかどうかは大きな鍵である。実態は後にのべるように、理念上は地方政府として位置づけられながら、現状は必ずしもそうはなっていない。

自治体を独立した主体の地方政府として考えるとき、その政治手続きは次の三つの次元から考えることができる。

(1) 一般的な政府としての自治体における政治手続き——首長、議会、行政組織、圧力団体などの間におけるもの。

(2) 中央政府とは異なる自治体固有の政治手続き——自治体は中央政府と異なり排他的独立性をもつ組織ではない。また住民と直接の関係をもつ。地方自治法の中でも住民の直接請求を認め、⁽¹⁰⁾さらに直接民主主義⁽¹¹⁾的な自治体特有の政治手続きがある。

(3) 自治体でいう地方政府⁽¹²⁾と、他の主体との政治手続き——とくに中央政府との関係。これらは政府間関係⁽¹³⁾ (Intergovernmental Relations) として扱われるべきものである。

(1) の次元の一般的な政府としての政治手続きは、地方政府も中央政府と同じくひとつの政府であるから、規模は異なってもその政治政府と同じくひとつの政府であるから、規模は異なってもその政治手続きには共通点が多い。その内容は、政策立案、立法、予算、人事、組織、事務事業の執行、部局間の調整、決算、監査等のすべてにまたがっている。それらの手続きが、首長、行政組織、各種行政委員会、議会、政党、各種圧力団体、外郭団体、企業、市民などの関係において展開される。これらはほぼ中央政府のミニチュア版とみてよい。

ただし、中央政府の政治手続きとは若干相違する側面もある。その第一は、自治体の規模にもよるが、一般に中央政府よりはるかに規模が小さいから、その全体をつかみやすいところである。各省庁に分かれて行なわれていることが、ここでは各部局間の問題であり、総合的な把握が不可能ではない。

台には、自治体によって規模の大小の差が大きく、また置かれている条件も異なるし、地域性、意識の差もある。たとえ人口規模だけが類似していても同じ自治体はありえない。自治体の一般の政治手続きとして論ずることは困難なことである。

第三は、自治体の中でも、都・府県、政令指定都市、市町村、特別区などの制度の差によって当然に異なる手続きがある。

(2) の次元の地方政府に固有の政治手続きとしては、第一に中央政府との関係を抜きには考えられないことである。自治体は自己完結的な政府だけでなく、全体の政府のサブシステムである以上当然のことである。ただし、現在の国際化時代には、中央政府でも外交・防衛・貿易など国際関係を除いては考えられなくなり、常に国際政治の影響を外部から受け自己完結型は減少している。中央政府も地方政府も自己完結的でない点については相対的な差にすぎないという現象も顕著になりつつある。

第二は、法制的にも地方自治法では住民の直接請求を認めているが、住民との直接の関係の中で進行する手続きが多い。そこで政治の意思決定や執行における参加や住民とのコンフリクトが問題になる。とくに市町村は基礎自治体であるため、制度上の権限をもっているか否かにかかわりなく、すべての問題について住民の要望や救済が求められる立場にある。法制度以外でも積極的に直接民主主義的手続きとして市民集会や住民協議会を設けるものも生れている。

第三には、我が国の自治体全部が、いわゆる大統領制とよばれる方式をとり、首長が住民の直接公選により選出されている。中央政府が議院内閣制をとっているとは対照的であり、自治体は中央政府とは異なる特異な手続きが行なわれる。

(3) の次元の地方政府と他の政府間の政治手続きは、政府間手続きである。政府間関係を国際関係だけだと考える人々もいる。⁽¹⁴⁾それは自治を認めない戦前型の意識にとらわれているからである。ひとつの政府としての自治体は、他の三つの次元の政府との関係をもつ。

第一の政府間関係の次元は、もちろん中央政府と地方政府間の政治手続きである。細かくみれば中央政府と都道府県、都道府県と市町村、中央政府と市町村という三つの関係があり、それぞれ相違がある。これらの関係は従来は、上位、下位の関係というとらえ方をしてきたが、原則としてはすべて対等関係で、広域と狭域という管轄地域の広さがあるにすぎない。しかし、実際には、未だ戦前の下級行政庁意識があったり、戦後これを法令や補助金その他人ごとや会議を通じて各省ごとに強化する動きも強まり、実態には多くの問題がある。

第二の次元は自治体という地方政府の相互の関係である。対等関係において、広域的問題や相互にかかわる問題を処理したり、協調して共同目的に当る場合である。広域市町村圏、定住圏、地域開発事業団、一部壽無組合、任意の協議会などさまざまなものがある。

第三の次元は、地方政府と諸外国の政府あるいは、その地方政府との関係である。外交も公式のものをのぞいては必ずしも中央政府の独占ではなくなってきた。この点は姉妹都市連携などのほかまだ発達はみないが、今後は、もっと積極的な民際外交という中で国際的政府間交流も期待される。事実、自治体間の国際会議も多く開かれるようになり、この方面の政府間関係も展開されてゆく可能性がある。⁽¹⁵⁾

ここに挙げたように、自治体の政治手続きといっても、その範囲は膨大である。先にのべたようにここでは、まずそのうち最も注目されている政府間関係の内の第一次元、すなわち中央政府と地方政府間の政治手続きに焦点をあて、必要により随時 (2) の自治体固有の政治手続きにもふれたい。しかし、これだけでも、その範囲は広範であり、この小論で全部をのべることは不可能であり、アウトラインとその構造を描き問題を指摘するにとどめざるをえない。

そのなかでも、二つの点を重点に考えたい。第一は手続き形成が誰によって行なわれ、手続き始動がどこから始められたかということである。政治手続きが当事者の誰に利益があり、それが国民全体の利益とどのように一致しあるいは乖離するかである。この二つともそれぞれ大問題である。ここでは深く検討する紙数はないが、その主要な点にふれ、中央政府・自治体間の政治手続きを考える手がかりにしたい。

とくに、ここでは自治体の側から見た中央政府に対する政治手続きを中心に考えてゆく立場をとりたい。自治体の側に視点を置くことによって、これまで中央偏重で論じられていたいくつかの欠点を是正することができるからである。

中央から見た自治体との関係をとらえるだけでは、自治体の実態に疎く、しかも画一的な見方をしがちであり、実証性を欠く抽象的なものになりかねない。自治体は数も多く、それぞれに事情は異なるが、それでも、極力自治体側の視点に立つことによって、実態に近い考察が可能になるからである。

第二には自治体側から中央政府を見ることによって、直接中央政府だけを見ていたのでは分らない中央政府の実態が明かになってくることである。中央政府内の政治手続きだけでは、建て前だけが横行し、実態が隠されていたり、あるいは官僚主義的なベールにおおわれている。しかし、中央政府の実際の政策活動と執行には、その大部分を自治体に負っている。中央政府と自治体の間には密接な関係がある。したがって直接中央政府を知るよりも、自治体からの視点をもつことにより、中央政府の政治手続きもまた解明されてゆく側面も見逃せない。

(1) 明治政府はその成立の直後、廢藩置県に先立つ三カ月間前の明治四年四月に、太政官布告第一七〇号で戸籍法を公布し、全国を区に分け、ここに官選の戸長及び副戸長をおいた。

この段階では、在来の町村も生きており、その庄屋・名主を戸長に充てることも自由であった。ところが翌年の明治五年四月には、太政官布告第一一七号をもって、庄屋・名主は廢せられ、町や村の独自の地位を認めどころか、これを抹殺し、区の中に吸収させてしまった。このように、国家行政組織の最末端として町村を位置付け、自治を否定したたんなる行政区画とするところから明治の地方制度は始った。明治政府の自治体に対する考え方を知る最も端的な事件である。詳しくは亀掛川浩『明治地方自治制度の成立過程』東京市政調査会、一九五五年、一七一―三一頁、東京市政調査会『自治五十年史 制度編』良書普及会、一九四〇年、二―四頁、二八―四〇頁。

(2) 俗に三新法といわれる郡区町村編成法、府県会規則、地方税規則が明治十一年に制定された。これは戸籍法による行きすぎた自治の破壊を若干修復したものである。(亀掛川浩、前掲書、三五―一九三頁)

(3) 明治二一年に市制・町村制、明治二三年五月に府県制・群制が制定された。明治二十三年一月に国会が開設されるに先立って地方制度を制定した。しかし、その折の「市制・町村制理由」は次のように述べている。「今地方ノ制度ヲ改ムルハ、即チ政府ノ事務ヲ地方ニ分任シ、又人民ヲシテ之ニ参与セシメ、以テ政府ノ繁雜ヲ省キ、併セテ人民ノ本務ヲ尽クサシメントスルニ在リ。而シテ政府ハ政治ノ大綱ヲ握リ、方針ヲ授ケ、國家統治ノ実ヲ挙グルヲ得ラク、人民ハ自治ノ責任ヲ分チ、以テ専ラ地方ノ公益ヲ計ルノ心ヲ起スニ至ルヘシ」

このように自治はむしろ人民の義務であり、中央政府の下請的な事務を、その監督の下に人民が参与し、その経費を負担するというものであった。自治とよぶにはあまりにも貧弱な姿であった。

(4) 自治の実態については次のような指摘がある。「地方制度の創設が国会開設に先がけて急がれたのも、実はややもすれば自治は権利に傾くおそれがあり、国会開設後に自治制を構想したのでは遅きに失する懸念があるの

で、まず〈義務〉としての自治を制度的に定着させるべきであるという考え方によっていた。」井手嘉憲『地方自治の政治学』東京大学出版会、一九七二年、二三頁。

(5) 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)に詳しい。赤木は「《地方自治の本旨》という概念が、言葉の正しい意味において、〈不確定概念〉である」「したがって、たえず統一的会食を要請する抽象概念でありながらも、その内容は確定しがたい」としている。

(6) 辻清明『日本の地方自治』岩波書店、一九七六年、四頁。

(7) 辻清明、前掲書、五頁。

(8) 井手嘉憲「地方政府論」、前掲書、三一―一九頁。地方政府という用語の使われかたや意義が簡潔にまとめられている。

(9) 田村明「ローカル・ガバメント＝地方自治政府として機能する条件」、伊藤光晴・鹿児島重治・田村明・渡辺保男「ローカル・ガバメントの発想と自治体運営の実践」、田村・渡辺編『地方自治体二世紀へ向けて——ローカル・ガバメントの発想』総合労働研究所、一九八三年参照。

(10) 地方自治法第五章直接請求の項を設けた。これは日本国憲法、地方自治法の制定に先立ついわゆる第一次地方制度改革のなかで一九四六年に創設されたもので、その後、地方自治法(一九四七年四月一七日公布、施行五月三日)にもりこまれ、若干の改正を経て今日に至っている。内容は、条約制定、監査の請求、解散及び解職の請求が規定されている。

(11) 自治体における直接民主主義については、さしあたり飛鳥田一雄『自治体改革の理論的展望』日本評論社、一九六四年。

(12) 中央政府が議院内閣制をとるのに、自治体は憲法によって住民が長を直接選挙する大統領制をとった。(憲法第九三条第二項)

(13) 小滝敏之『政府間関係論』第一法規、一九八三年、という直接この名称を付した書物も現れた。井手嘉憲も「地方自治体を地方あういふであるとする立場にたてば、国と地方の関係は、当然『政府間関係』(インターガバメンタル・リレーションズ)としてとらえられるはず」と述べている。井手、前掲書、四―五頁。

(14) 井手、前掲書、五頁。小滝、前掲書、三―四頁。

(15) 田村明「大都市と国際化」『これからの大都市』ジュリスト総合特集四〇、一九八五年。

三 中央政府と自治体間の政治手続き

1 中央政府―自治体間の三側面

自治体と中央政府との関係は、(1) 立法、(2) 行政、(3) 司法の三つの側面がある。

建て前からすれば、自治体に関する法律や予算を定め、国権の最高機関である国会との関係で立法における政治手続きは最も大きな意味をもつべきである。しかし、実態においてはそのほとんどの原案は行政府で立案されており、原案をつくる「準備」それ自体が「決定」をいみするものに変質し、^①行政が実質的な力をもつしかも、行政は立法にのるテーマだけではなく、日常的、継続的、常時的に広汎な関係をもつ。また法の執行や解釈についても行政府が握り、けっきょくは政策面、執行面を通じて、自治体としては行政府を相手にして政治手続きが行なわれる面が圧倒的に大きい。

司法については、原則的にはその判断は政治を離れ、純粋に法と良心に基き判断されるものだが、問題は誰が司法手続きを開始し、利用する課である。中央政府と自治体間で最も問題になる

司法手続きは職務執行命令訴訟（マンデマスプロシーディング）である。結論は司法の場で行われるにしても、その発動は行政府の政治的判断の下に行なわれるものである。これは自治体の首長の罷免までも含んであり、極めて高度な政治手続きの一環として行政の主導により司法の場が用いられているのである。^②

また、逆に自治体側から国を相手どった訴訟もある。その典型的なものは超過負担をとりあげた撰津訴訟^③があるが、背景、提訴に踏みきるまでの行政的な関係や、政治的判断などを含め、高度の政治手続きとして進行していった。これは行政としての自治体が主体となり、政治手続きを司法の場に設けたものとして考えられる。

このように、わが国の中央政府と自治体との関係の政治手続きは、立法、司法を含めて中央行政府と自治体行政との関係において行なわれているものが大部分である。

2 政治手続きの形成

行政面を通じて行なわれる自治体と中央政府の政治手続きは、当然に行政を担当する者によって行なわれる。自治体側は主張、職員であり、中央政府側の官僚である。軽微な問題については中央政府の地方出先機関が介在し、窓口になり、あるていどの決定も行なわれる。自治体の場合には中央政府—府県—市町村というルートをとる。

これらの行政過程や行政手続きは、さまざまな準則、書式、必要資料が定められ、それによって客観的、事務的な手続きとして進められている面もある。だが実際には、多くの判断、選択、決定、指示などが繰返られており、たんなる事務手続きではない。中央政府と自治体は、これらの決定などをめぐる政治的な関係にある。表面的な事務手続きの深部には政治手続きが進行しており、政治手続きの表層に表れたものが事務手続きとみてもよい。行政手続きと、外形的な進行過程としての事務手続きの両面を含んでいるのである。事務手続きは自治体職員—中央官僚という行政ラインで進められていても、政治手続きにおいてはそれ以外の政治家、圧力団体、企業、住民など多くの主体がかかわる。

これらの手続きが如何に行なわれているかは基本的には中央政府と自治体間の政治的な関係によって定まる。したがって時代により、問題の種類により、また、具体的な省庁と具体的な自治体の相違により、また担当者間の関係により、それぞれ異なっているから千差万別という外はない。それらを詳細に検討することは不可能である。

ここでは大きな時代の流れの中で中央政府—自治体間の政治手続きの主流になる動きを取りだして検討してみたい。

この観点から大きな時代の流れとして五つの方の政治手続きを捉えることができる。

- (1) 戦前——中央官僚体制による中央統制的行政手続き
- (2) 戦争直後——GHQ 主導による理念型中央・自治体対等関係手続き
- (3) 戦後 A——省庁タテ割り型中央集権による行政主導政治手続き
- (4) 戦後 B——政治介入による中央集権的行政型政治手続き
- (5) 戦後 C——市民・自治体主導による自主的政策形成型の政治手続き

このうち (1) は戦前、(2) は戦後から昭和二六年ごろまでという時代区分ができるが、(3) は昭和二七年ごろから、(4)、(5) は昭和三〇年代末から四〇年代初めから始っている。現在は (3)、(4)、(5) の三つが重層的に共存していると考えられる。そこで、まずまず (1)、(2) を簡単に

概観し、(3)、(4)、(5)については節をあらためて検討することにしたい。

3 戦前期の政治手続き——中央官僚体制による統制的行政手続き

すでにのべたように、もともと明治政府は強力な中央集権による行政国家を目指してきた。そのため当初は自治を否定した。その後は自治をあるていど見つめるようになったが明治憲法下の自治の考えは、中央政治的影響が自治体に波及することを避け、行政的統制の下におくことを考えていた。⁽⁴⁾そのため中央官僚体制はきわめて強力で、議会の議決を経なくても法律と同等以上の力を有する勅令を公布することができた。府県は完全に中央政府の出先的な位置づけで、中央は強い監督権⁽⁵⁾をもち、議会に対しても解散権をもっている。中央から任命された知事⁽⁶⁾や幹部が中央の命を受けて支配していた。市町村は若干の自由度はあったが、⁽⁷⁾その機能は微弱で、府県を通じて強力にコントロールされていた。中央→府県→市町村は、ひとつの行政組織の中のラインのように上命下服の関係にあった。そのなかでは度々抵抗を試みた市議会もあるが中央の手で解散を命ぜられている。⁽⁸⁾いうまでもなくピラミッドの頂点に内務省が立っている。

この状態では、自治とは名ばかりで、自治体は中央からの法令、通達、指示などを機械的に執行するという形になる。中央政府に対して自治体が独立の主体性をほとんどもたないのだから、中央からの一方的な命令と統制的な行政手続きだけで、ほとんど持たないのだから、中央からの一方的な命令と統制的な行政手続きだけで、ほとんど政治手続きの存在する余地がない。僅かに自治体側から始動したものとしては、市長、助役を置かず、府知事、府諸機関が兼任していた。(東京、大阪、京都)の特別姿勢を改め、完全市制化を求める運動が東京市会から提起されたことである。これは市会からの特例撤廃請願の形で八回提出され、ついに九年余りを経て明治三一年一〇月一日から市制特例を廃止し一般市と同じ立場に立った。⁽⁹⁾この間東京市会から国会への請願という弱い立場ではあるが、官僚統制化としては執拗にくり返された珍しい政治活動であった。

しかし、このように中央—自治体間の政治手続きが遮断され育たないところでは、自治体内の政治では通常は事業の執行にのみ政治的関心が集中し、政策形成という面の政治手続きは自治体に生れてこない。そこで執行に注文をつけながら発言権を強化し、その執行を自分の関係集団へ利益誘導を行なうのが、自治体内の政治手続きの大きな役割になってしまった。⁽¹⁰⁾このように自治体政治を矮小化させたのは、中央政府が自治体の政策能力・自治能力をうばったことが大きな原因である。

4 戦争直後期のGHQ主導による理念型中央・自治体対等政府関係の政治手続き

戦後の自治体改革は、戦前の中央集権的官僚統制を百八十度転換する方針ですすめられた。自治を憲法の中に記載し、中央集権を解体、抑制し、民主的な地方分権の方向をとった。

各政党も、保守・革新問わず、地方自治の確立や、地方分権、地方自治の民主化いちはやくなえられていた。⁽¹¹⁾こうした自治体強化の方向のピークに立ったのが昭和二四年五月、GHQの要請によって来日したシャウブ博士による勧告である。ここで中央・府県・市町村の行政事務再配分と責任分担の明確化、自治体財源の充実、自治体の独立課税による責任と権限の強化、国の勸奨排除のため普通国庫負担金の廃止、地方財政平衡交付金制度の新設などを含む画期的なもの

であった。とくに市町村を優先して自治を強化しようとしたことは、自治の本質を生かすものであった。この勧告を受けて、昭和二十四年十二月に「地方行政調査委員会」（いわゆる神戸委員会）が設けられ、国庫補助金や行政事務再配分への勧告が行われた。これらの勧告はけっきょく棚上げ的になる。それでもこの時期には、少なくとも理念上は、自治体が必要な財源をもち、自主性の実質をそなえ民主的な自治政府であることになった。

こうなれば、中央政府と自治体とは、原則的に対等政府間の関係になる。そこに生ずる政治手続きは一方的な流れではなく双方向的なものになる。自治体側からの要請によって中央政府側の行為を求めるものと、中央政府側からの立場に立つ政策に自治体側の協力を求めるものとである。理念的には地方からの要求・陳情・分捕り合戦的ではなく、双方主体性をもちながら、行われるはずであった。

実体はこうは進まなかったが、その原因は、自治が市民や自治体の自らの力で得たものではなく、敗戦と占領によって外部から受動的に与えられたものだったことである。しかも、GHQも中央官僚を通ずる間接的統治の形をとったから、GHQの進める自治体強化に対し、中央政府の抵抗や、修正により中央—自治体の間がきめられてきた。市民や自治体はGHQとの手続きにはほとんど参加できない。加えて戦後の混乱を抑え、復興をはかる目前の問題に追われ、戦前の中央依存、中央従属的な体質は改善されないままに残っていた。

もちろんこの中にも、自治体が主体的に判断したり、住民が主体性をもつ自治の動きも全くなかったわけではない。⁽¹²⁾新しい自治制度や民主主義社会の到来が、自覚ある人々に新しい姿を求める政治的な始動をうながした。これらは全体からは僅かであったが、実態はともかく、戦前の完全な中央集権的官僚体制に対し、この時代に理念としての自治体のあるべき姿が示されていた意義は大きい。

(1) 伊藤大一『現代日本官僚制の分析』東京大学出版会、一九八〇年、一六〇頁。

(2) 地齋には実行に手間取るため、国土利用計画法一三条、都市計画法二四条、土地収用法二四条などでは、地方自治法一四六条の職務執行命令訴訟を経ない簡略化した手続きの下での代執行を求める立法が行われた。さらに最近、臨時行政改革推進審議会は一九八五年七月二二日、「行政改革の推進方策に関する答申を提出した。この中で「職務執行命令訴訟制度の見直し」の提案を行ない、①首長の罷免制度を廃止する代りに、②裁判抜きで代執行を行なう改正を示唆している。裁判所という中間の機関をおかず、直接に中央政府が代執行を行なえるということは、地方自治を外骸化する行政手続きに変更しようという政治手続きが、行政改革という名称で進行している。

(3) 一九七三年五月十七日、大阪府摂津市長から、地方財政法二〇条の二の規程に基き、内閣及び国会に対し「保育所の設置、運営に要する経費にかかる国の支出金に関する意見書」が呈す由都され、超過負担の是正を求めた。その後、同年八月四日には、摂津市は、「保育所設置費国庫負担請求訴訟」を東京地方裁判所に提起した。これがいわゆる「摂津訴訟」といわれるものである。なお一九七三年度中に、政令指定都市九団体、その他の市長六八団体から、保育所の設置、運営、公立文教施設の整備、保健所運営に要する経費について同様の意見書が国に提出された。

(4) 明治政府は自治体それ自体が政治化することも極度におそれていた。明治二二年に新しい地方制度を発足するに当たって山県有朋が地方長官に与えた有名な訓示は、「中央ノ政局異動ノ余響ヲシテ地方行政ニ波及セシメサル

ノ利益、又決シテ少ナカラス」と言っている。政治から独立したところに、行政をおくことを考え、中央行政の指導の下に自治体を行政手続きによってコントロールしようと考えていた。中央—地方の行政ラインを強化することは、中央の政治の影響を地方に及ぼさないばかりでなく、また、地方政治の影響を局地的に限定することを意図していた。中央—地方の行政軸を強化しておけばよいという発想は、自治体を中央の末端行政機関化し、細部にわたってこれをコントロールすることになる。

(5) 明治憲法下における地方制度の基本となったのは明治二〇年二月二四日に閣議決定をみた「地方制度編纂綱領」である。多少の改正はあったが、原則的にこの考えが一貫して行なわれるが、ここで特に「監督」の項を設け、内務大臣は県を、郡市及び人口一万以上の町村は第一次に知事、第二次には内務大臣が監督する。人口一万以下の町村は第一次に郡長、第二次には知事が監督する。監督の内容は、「法律並ニ政党ノ命令ニ準拠スルカ否及行政上秩序ヲ乱ササルカ否カヲ監視」「報告ヲ要求スル権利」「強制予算ノ権利」「懲戒」（最終的には免職まで可能）「議

(12 ページ目 208)

決ヲ放棄スルコト」「議決ヲ許可スルコト」などを設けている。また、議会の解散も可能で、「町内会、郡会及県会ハ内閣ノ上奏ニ依リ勅命ヲ以テ之ヲ解散スルコトヲ得」とされていたが、法律では一步すすめて、内務大臣が勅裁を経て府県会の解散を命ずる旨を規定し、手続き的には非常に簡単に解散することができるようにした。また、市制については、元老院の審議の中で、原案は「市会ハ閣令ヲ以テ之ヲ解散セシムルコトヲ得」であったのを修正し「内務大臣ハ市会ヲ解散セシムルコト得」としていっそう簡略な手続きで行なえるよう中央統制の下においた。(東京都市政調査会『自治五十年史』第一巻制度編、良書普及会、一九四〇年、亀卦川浩『明治地方自治制度の成立過程』東京都市政調査会、一九五五年、一一四—一一六頁、一八三頁)。

(6) 知事のうちには一カ月もたたないで電報一本で転属を命ぜられた者もいた。知事は小県から中県、大県と昇格してゆく出世コースのひとつのポストにすぎないから、顔は完全に「中央」に向き、地元住民に対しては中央の代弁である「お上」の顔であった

(7) 明治三八年より、内務省の手によって主として町村での勤勉、儉約、などの事例が集められた。今日的なみと多少異なるが、「地方経営大観」という用語を用い、町村の主体制を認めていた点に注目される。道路建設も、国や県の力によらず村長が率先して村人とともに整備して交通が大そう便利になったという自発的自力性の例がここでいう地方経営であった。

(8) 市会の解散は活潑に行なわれた。一八八九年に法律が施行されると、翌一八九〇年三月には早くも甲府市会に解散が命ぜられている。一八九四年までに解散の理由のはっきりしているものが二二市会である。東京市会も知事不信任決議を行なったために二度も解散させられている。(都丸泰助『地方自治制度史論』新日本出版社、一九八二年、七七頁)

(9) 東京百年史編纂委員会『東京百年史』第三巻、東京都、一九七二年、一五八—一六一頁。

(10) 発足したばかりの東京市では、政策よりも事業執行をめぐる利害にからんで明治二八年早くも有名な水道管疑獄をひきおこす。責任も権限もなく、たまたま扱っている事業執行にのみ政治家が群がった。最近もこのような事情をルポルタージュした長沼石根『地方政治家』晩聲社、一九八三年はよく実態を示している。

(11) 鳴海正泰『戦後自治体改革史』日本評論社、一九八二年、六九—七〇頁。

(12) 鳴海、前掲書、一四九—一五三頁参照。

四 省庁縦割り型中央集権的行政主導政治手続き

昭和二五年に朝鮮戦争が始り、占領政策は大きく変更された。昭和二六年五月のリッジウェイ声明では、占領下の諸法令の再検討を許可し、同年九月には対日平和条約、日米安全保障条約調印、翌二七年四月には対日平和・安保両条約が発効した。いわゆるサンフランシスコ体制が始り、ここで戦後の理念としては確立されかかっていた地方分権、自治体強化の流れは大きく中央集権化の方向へ転換してゆく。

機をうかがっていた中央官僚の巻きかえし⁽⁴⁾がこの転換を行なわせたが、自治体側も首長、議員、職員。市民を含めて自治についての自覚が少なかったことが、安易に戦前型中央集権への逆行を招いてしまった。

中央から地方を統制するツールとしては機関委任事務⁽⁵⁾と国庫補助金⁽⁶⁾が大きな二本柱となった。各中央省庁は、この二本柱を軸に、戦前に見られるような中央統制のもとに自治体を組み込んでゆく。戦前と大きく相違する点は、強力な内務省が解体されたため、自治体に対する統合的な統制力を失い、各省庁はこぞって、自治体をばらばらに分割し統制していったことである。⁽⁴⁾ そのうえ、戦後は戦前とは比較にならないほど社会的要求が増し、自治体の役割を増加させた。都市基盤や産業基盤の整備、福祉や文教の充実などはその例であり、各省庁は類似重複のものも含め数多くの法令や助成金をつくった。細分化された各省の局部下がこれを個々に担当して、それぞれが自治体を統制するから、自治体の事務事業が拡大すればするほどタテ割り化がすすみ、その総合性は失われていった。

機関委任事務はその最も代表的なものだが、これは自治体を中央政府の執行機関に組入れ下級行政庁⁽⁵⁾として扱うものである。自治体議会も関与できない。法律のほか施行令、施行規則、施行過程があり、また数多くの通達や指示が出され、⁽⁶⁾自治体は事実上中央省庁の出先機関化されている。法解釈も、自治体が自ら解釈を行なうよりも関係省庁に照会しその指示をあおぎ、⁽⁷⁾これらが例規集に集積されている。部門別の行政専門家でないことこれらの詳細は分からないから、中央官僚→自治体職員の行政ラインの中で詳細に定形化された手続きによりすすめられ、政治介入や市民の発言を難しくさせる。中央官僚から見て自治体、とくに自治体議会や市民への不信感が強く、それらの政治的影響や介入を排除しようとするため、行政はなおさら専門的な手続き化をする。それにより決定は官僚行政ラインで独占され、専門の行政以外には情報は伝わらずタテ割りが強化される。

これは戦前の中央集権的官僚統制型の政治手続きをモデルに各省ごとにいっそう強化したものである。中央省庁は課の単位がそれぞれ日本政府といわれるほど、所管行政については絶対権をもち、これに対応する自治体の局部課係は中央との結びつきは強いが、自治体の他の部局とはばらばらに分断されている。自治体に机を並べて仕事をしながら根拠法令が違えば全く別個の組織のように行動し、互に仕事を融通し助け合うことさえしない。ここの担当者は、法令どおりに行なっており、それぞれが他からの容 許を許さない。「われわれはたんなるアパートの管理人にすぎない」⁽⁸⁾という自嘲的な言葉が自治体の長から聞かれる。それでも市民の信託にこたえて事務を統轄的に執行するべき自治体の主張だけが市民の側に向き、他の部局は、いわば中央省庁の出先機関のよせあつめ集合体で、市民の方ではなく、中央省庁の方だけを見ているという姿である。

⁽⁹⁾

行政は全国的画一的な基準で行われ、地域の実情は無視され、⁽¹⁰⁾新しい問題を市民が提起して

も、法令にない限りこれの解決に動かない。自治体は地元へ責任をおかないことになる。しかも機関委任事務は責任の所在は中央にあるのか自治体にあるのかも不明である。自治体の自由度はないが市民から見れば外見上は当然に自治体の事務に見えるからであって、ますます無責任体制と非能率を助長した。

さらに問題なのは、このような自治体の主体性を失わせ市民の参加を拒む手続きが、⁽¹¹⁾実は中央官僚だけではなく、自治体職員にとっても意外に受け容れられる手続きになっていたことである。⁽¹²⁾中央からの政策を執行していれば自ら悩んで政策立案をする必要もなく、その実現を計る困難な過程でもない。これに対して反対があり、また政策が不備であっても、自治体に責任はない。中央省庁の指示を正確に行なっただけで、その間の手続き的な不備がない以上、自治体は権限が無いのだから責任をもてない。自治体議会も市民もそれ以上の追及はしない。これに反して自治体が中央省庁のように、新しい政策をたて、法令にも自らの解釈を加え、前例を開いてゆくときは、当然関係省庁とのトラブルを生ずるだけでなく、自治体議会、市民、圧力団体にも自らの判断と責任で対処しなければならなくなる。中央省庁の権威を借りずに説得できる自信がない。そこで政策マンであることをやめ、法令、前例に習熟し、与えられた行政手続きを強固に守ることに満足する自治体職員が多い。それは中央官僚の利益とは異なるが、共同してこの中央も自治体の上命下服的手続きを支えることになっている。

新しい中央統制のツールとして用いられる第二の柱は国庫補助金である⁽¹³⁾機関委任事務と連動する場合もある。同じく各省庁の局部課に分散され、対応する自治体各部局を分断して統制する。補助金は国の予算の中では一時は三四%近く、いまも三〇%近い大きな比重を占めている。⁽¹⁴⁾自治体の歳入の側からみてもその二二～二三%を占め、補助金に必要な自治体の裏負担を考えると、直接間接に補助金により統制させる予算は極めて大きい。

問題はここでも各省庁の局部課別に全くタテ割りで執行されることである。補助金件数は事業数から見て約一五〇〇件、配分単位に細分すると四〇〇〇件近いといわれる。その大部分が自治体を対象にするもので、自治体行政のすみずみにまでタテ割り系列化が及んでいる。類似の補助金も多いので、自治体側でこれを合わせて児童、青年、婦人、老人などを対象にする複合施設を作ろうとしても、それぞれの補助事業の独自性が強調され、自治体側はやむなく入り口、事務室、便所、図書館、料理室など重複してつくることになる。⁽¹⁵⁾また、館長を共通にしようとか、職員の兼務を合わせて行なわせようとするのさえ、タテ割り型中央官庁からクレームがつけられ、⁽¹⁶⁾合理化を阻みむだを強いられる。

補助金を得る手続きは大きく分けると(1)申請手続き。(2)交付決定手続き(審査・条件設定をふくむ)。(3)事業遂行手続き(状況報告、一時休止命令をふくむ)。(4)額の確定・精算手続き(実地審査、是正命令、補助金の返還、延滞金などをふくむ)。(5)事業完了後の手続き(財産処分制限など)になる。⁽¹⁷⁾このそれぞれの手続きは、各事業ごとに詳細なマニュアルがあり、担当者でないとなかなか理解できず、画一的に行政ラインのなかで中央統制が行なわれる。そうした採択基準や、対象事業の基準、執行のための詳細な事務手続きなどによって、中央官僚は自治体をコントロールする。画一的な基準を押しつけられて、自治体職員や市民が地域に適した智慧を出すことが制限され、自治体の内部政治手続きとして熟成されない。一方これに従ってさえいれば、詳細な手続きは担当職員を専門化するから、特定部門ごとに中央官庁→自治体職員のライ

ンは部外者として寄せつけない一家意識をつくりだし、行政ラインを強固にする。人事や会議などによってそのラインは常に補強されている。しかし、いろいろ難しい基準も多いが、この行政ラインのなかに入ると、中央では弾力的な運営も可能であり、それを動かすには普段の人間関係が重要な意味をもっている。行政ライン政治手続きはそれ以外の部外者を排除する役割を果している。

補助金の中で最も重要な手続きはそれが交付されるか否かの交付決定手続きである。長く継続しているものには、これまでの実績を中心にそれにいくら上のせするか増分主義がとらえられていた。これについては中央省庁と自治体職員の長年の関係のなかで決定されてきた。新規のものや、特別に高額なものについては首長をはじめ、関係者もさまざまな陳情を行なう。自治体の首長が自らの地位を政治的に誇示するには最もふさわしいものである。しかし、このような手続きの中では市民が自らの地域に責任をもち、多くの意見や要求を開陳しながらも限られた財源をどう配分するかを論議するという自治の内部の政治手続きは熟成しなかった。自治体の政治手続きは、すなわち中央省庁への陳情手続きになる。中央官僚によりつくられた行政ラインの中で、そのひとコマを動かす一方的な陳情手続きが自治体の最重要の政治手続きになっていては、市民の自立的政治的習熟を育てない。

中央各省庁の行政ラインは、さらに手続き的に強化するために、「道路整備五カ年計画」「港湾整備五カ年計画」など事業ごとに数多くの五カ年計画をもっている。これは中央官庁の内部的なものだが、大きな事業では事前にこの段階で採択されるような陳情運動が始められる。また、国の予算策定にあたって各省の概算要求が九月ごろに行なわれる。本来は中央政府内の各省庁と大蔵省との関係の手続きだが、それに先立って各自治体に対して資料の提出を求める。さらに非公式の事前説明、現地視察や説明、関連調査の実施など多くの事前手続きがある。正式の補助金交付申請より前の事前の非公式手続きが実質的な政治手続きである。これは執拗に継続的に行われているが、市民からは見えない。予算策定期の派手な中央官庁や国会への陳情合戦は、デモンストレーション効果はあるが、実質は、それ以外の裏側の継続的な非公式的な手続きの方が重要な味をもっている。このような政治手続きは、基本的には陳情・要求という一方的な手続きであり、最終的権限は常に中央側に握られており、この関係がますます各省庁と自治体をタテ割りにむすびつけ、個別のタテ割り勢力が、全体の利益を無視して、さまざまな手段で、自分たちの枠の補助金を無秩序に拡大する。⁽¹⁸⁾自治体はこの補助金獲得という手続きに追いまわされ、自らの責任で自主的に政策を考え資金を配分する能力を失っている。

補助金は陳情・要求の結果だけでなく、逆に中央から押しつけられることもある。年度末に予算を余さないように執行可能なところに配分することはたびたびおこなわれる。また、中央の一方的な政策で必要なくても割当てられたり、⁽¹⁹⁾突然予算が増大してその消化を自治体に押し付けることもある。⁽²⁰⁾自治体は中央官庁のつき合いから無理に引受け、自治体内の合理的な予算配分のバランスをくずしたり、執行能力のないまま杜撰な消化を行なうことになる。

機関委任事務・国庫補助金のほかにも中央省庁が自治体を統制する手段として用いられているものは、起債許可⁽²¹⁾、地方交付税⁽²²⁾、組織⁽²³⁾、人事⁽²⁴⁾、人件費⁽²⁵⁾、許認可⁽²⁶⁾等さまざまなものがあるがここでは詳述できない。

いずれにせよ、自治体を一人前として扱わず、絶えず不信感をもって統制し、画一的な枠には

め、中央の権限を留保してゆくため用いられている。また、いずれも各省庁がタテ割りのこれらの手続きを用いて統制するので、政治手続き、もっぱらこの各省庁の中央官僚—自治体職員のラインにより分断的に行われている。このため、自治体としての統合的な政策立案や運営はできない。また自治体の当然もつべき市民に対する責任や、地域に適合した手法を失わせ、責任をあいまいなものにしてしまった。市民の政治への参加は陳情運動のほか、主体的に動く余地はなく、自治のなかの政治的熟度は育たない。政策が中央できめられているのなら、自治体内の政治の政治手続きの重要なカギを握るはずの自治体職員も、もっぱら事業執行の利害に個別に関与することが多くなる。自ら判断をもたない自治体内政治手続きには政策形成手続きがほとんどなくなり、関心はこの利害にからむ執行面が中心になるからである。

このように、戦後の基本の流れになった省庁縦割り型中央集権的官僚行政ラインの政治手続きは、基本的には戦前の形を各省庁に分解したもので、実質は中央官僚の主導の下に自治体職員の間ですすめられる。市民も議員も政策形成から遠ざけられ、自治政治を不毛にさせ、無責任な要求・陳情だけが中央に対する政治手続きになってしまった。

(1) 次の言葉は当時の中央官僚の気持をよく表している。「九月には講和条約が調印され国内では、これによって占領治下の体制をわが国の実情に合致したものに直そうという気運が漲り、……いささか百家争鳴の感があったが、じっと我慢していたものにとっては、待てば海路の日和で、逆風がやんで順風が吹きだしたという感じであった。」(柴田護『自治の流れの中で』ぎょうせい、一九七五年、九二頁)

(2) 府県知事の公選制にともなって、国の事務を地方公共団体の長に委任して処理執行させるという機関委任事務は比較的問題なく地方自治法にもりこまれた。この間の事情については竹下謙「機関委任事務と地方自治」『都市問題』第六六卷第八号、一九七五年、一一～一六頁参照。

(3) 地方財政の窮乏、とくに六三制による義務教育費の増大により、義務教育国庫負担によって大きく自治体自主財源の原則が崩れ、国庫補助金は増大した。この間の事情は、柴田、前掲書、一〇二～一〇六頁 鳴海、前掲書、一〇六～一一二頁、一三七～一四〇頁参照。

(4) 「内務省が解体して行く過程で、各省は相ついで出先機関の設置に踏み切り、内務省会計課が行なってきた各省の補助金調整作用は次第に効果がなくなってきた。……昔は、各省庁の地方庁に対する国庫補助金は内務省を通過して地方庁に交付されたので、そのときに補助金の調整は行なわれた。……内務省の廃止が、各省の出先機関の濫立と国庫補助金行政の弊害を増加せしめる景気を作ったことは疑う余地がない。」(柴田護、前掲書、二五頁)

(5) 竹下、前掲書、四頁。

(6) 昭和四十年一カ年に東京都が中央各省庁から受けた文書は九〇六九通になる。来ぬ値最も多い農林省が三四八五通、以下、法務省一三七八通、自治省一〇九七通、厚生省九二四通となっている。これら全部が通達とはいえないが、何らかの形で、中央から自治体に対する権力的な要素をもっている。(国民政治研究会『地方自治体に関する提言—資料編』一七頁)

(7) 自治体から関係省庁に予め口頭にて打ち合わせたうえ、文書で中央に解釈を求める、「……と解釈してよろしきや」「……を行なっても差支えなしや」などという照会について、中央省庁からは「お見込みのとおり」という回答が多い。実質的な指示がよせられることもあり、他の自治体もふくめて行政実例としてこれに従う。

(8) 地方自治研究会『地方行政体制論』自治論集、二三、三六頁の座談会の発言。

(9) 自治体内の部局間の連絡が悪いといわれるが、実は各省庁の対立関係をそのまま反映している。各省庁の強

い指導の下にそれぞれ対応する自治体の各部門は運営されこれを機械的に執行する自治体部局は自治体内で互に調整する能力を奪われている。民間の組織では考えられないことだが、自治体各部局の行動を総合調整するのは最も困難なことである。行政のベテランと称する職員は、自治体を総合的に見てゆく能力ではなく、あるセクションの中央から示された例規集に習熟したものをいう。この人々は、しばしば総合的な運営の障害になる。とくに大きな規模の自治体では部局が細分化され、行政のベテランが多くなるのでなおさらである。しかし、小さな規模の自治体では首長のリーダーシップで総合性をもつことも可能である。

(10) 例えば数年前まで、学校給食については先割れスプーンの使用を文部省通達で定めていた。したがってある山間の自治体で間伐材を利用した割箸を使用したのが、通達があるからだめだといわれた。その後は通達が改正され、割箸使用も可になっている。

(11) 竹下譲によると機関委任事務の問題点として、①中央行政庁の協力的な指揮監督、②自治体におけるタテ割りセクショナリズム、③自治体事務のなかで圧倒的の大半の量を占めること、④住民参加の拒否をあげている。(竹下、前掲書、四～一〇頁)

(12) 日本都市センターの調査によると、機関委任事務について、超過負担や事務量が多いとはしても、「自治を損う」としたのは全体で僅か一三.九%にすぎない。しかし、人口三十五万人以上の都市では二～三%、政令指定都市では七五%が機関委任事務は自治を損うとし、自治意識が高まっている。(日本都市センターと市行財政研究委員会『都市と国・府県との新しい関係』一九八三年、五六頁)

(13) 広瀬道貞『政権党と補助金』朝日新聞社、一九八一年、は補助金の成立過程や機能について具体的かつ適確に論じている。

(14) 元自治省幹部は「国として補助金をバラまく余地がなくなるということは、端的には各省の半分以上の事務がなくなってしまうことになるのですね」とのべている。(日本都市センター、前掲書、二三七頁)

(15) 例としては、働く婦人の家及び勤労青少年ホームの合築であるが、同じ労働省所管であっても事務室、談話室等別々の室の設置の指導をうけている。また、公民館と児童館は文部省、厚生省と所管が違い、複合施設でも、図書室、便所等を別々に作られる。さらに、公民館(文部省)、保健センター(厚生省)、勤労青少年ホーム(労働省)という三省の補助を受け、同一敷地にありながらそれぞれに料理実習室を設けている。(地方自治経営学会『国が妨げる自治体行革』中央法規、一九八五年、二四九～二五一頁)

(16) 例えば公民館は「公民館の設置及び運営に関する法律」(昭和三十四年二月二十八日、文部省告示第九十八号)により専任の館長を置くことにされている。これを嘱託や職員の併任にすることも許されず人件費抑制、効率的人事経営ができない。また地域の実情により住民管理棟を行なおうとしても許されない。

(17) 加藤剛一『補助金制度』日本電算企画、一九八四年、一三四～二四六頁参照。

(18) 昭和三〇年ごろの大蔵省の考えでは、地方財政確立には、公共事業費の圧縮と補助金整理であり、補助金の増加が地方負担を増加し、地方財政規模を拡大しているとい認識があった。(柴田、前掲書、一八一～一八二頁)

(19) ある市長の言「うちの市は卸売市場で困っています。市場をやると農林省や県が補助金をくれるけど、市の持ち出しが猛烈に多いのです。農林省や県は中央卸売市場による市場をやりなさいというが、はじめから赤字と分っているのです。市民の利益になるならやることもわかるが、全県下に影響のあるような市場をなぜ県がやらないか問題です。」(日本都市センター、前掲書、二四二～二四三頁)

(20) 例えば、昭和三二年度から五三年度の二年間に一般会計歳出の伸びは三五.四%、下水道関係を除く公共事業費の伸びは三四.〇%とほぼ一般会計の伸びと同率であるが、下水道環境衛生等施設整備費補助金は、昭和三二年の四八七三億円から、五三年度には九四一三億円と実に九三%の増加をみせた。昭和三三年度と五三年度を

比べると一五七.九%と僅か三年間で二倍半以上に増加した。もちろん下水道は我が国の最も遅れた部門であり、これの整備費が増加されることは分るが、十分な技術者もとのわなままに一方的に国から自治体に押しつける形になったから自治体はその消化に追われた。ところが、五四年度以降はまた公共事業の抑制で下水関係もほぼ頭うちである。このように中央の一方的な理由で突然多額の補助金を出したかと思うと、また突然伸びがストップされるのでは、自治体側は国にふりまわされ、十分計画的な整備や、技術者の養成もできない。あるいは急に余剰人員をかかえることになる。自主財源であれば、自治体は市民の声をうけ、下水の整備に金をまわすなら、それだけの長期的執行態勢もとのえて、自らの責任のなかで効果をあげうるであろう。

(21) 地方自治法二五〇条により、起債は当分の間自治大臣または都道府県知事の許可を要するとされている。

(22) 本来は客観的基準により算定されるべきだが、最近第二補助金の運営が行なわれはじめた。

(23) 都道府県は地方自治法一五八条により詳細に部局の数や名称まで絵一律に定められ、局部の数を増加しようとするとき自治大臣と協議しなければならないとされている。

(24) 自治体の特定のポストを実質は中央の人事で行なわれているものも多い。

(25) 給与水準そのものについて中央からの指導が行なわれ、人員を減らして高級の専門家を採用するなど弾力的経営ができない。

(26) 都市計画決定も法の決定者は知事でも、都市計画法一八条第三項により実質は予め建設大臣の許可を要するとされている。

五 政治介入による中央集権的行政型政治手続き

これまで述べたように、中央政府・自治体間の政治手続きは、中央官僚主導による官僚・行政ラインの強化で、狭義の政治からの介入を極力排除することですすめられた。完了からも多数の政治家を輩出したが、これらの官僚政治家も官僚・行政ラインの上に乗った政治を行ない、行政ラインの強化を保障してきた。

しかし、昭和三〇年代後半から次第に変化を見せはじめた。自民党の一方独裁的支配が長期安定をみせ、行政はその専門性や手続き的複雑性、組織性を軸にした独善的優位の位置を保てなくなる。官僚が政策を立案しても議院内閣制をとる以上、政権政党の了承をとらなければならないのは当然である。政策はまず政権政党である自民党政務調査会の各部会の了解を求めなければならない。各部会は各省庁に対応している。あらかじめ反対しそうな議員に対しては、いわゆる根まわしが行なわれ、原案のまま通るように了解工作が行なわれる。部会で決着がつかなければ関係者の調整、さらに、政務調査会審議会で審議され、最終的には総務会において党の意思として決定される。^①このような手続きは、当初は比較的形式的であった。政策通が党の中になかったことや、政党の分裂、統合がくりかえされていたことによる。それが一党の長期支配が分野ごとの専門性を増加させ、実質的な政治手続きになってくる。各部会ごとに、いわゆる「〇〇族」と称される政治家が強い発言力をもつようになってきた。^②それでも現実の政策立案については、相変わらず官僚制が組織力を生かして実質的な役割を果している。しかし、明治以来の官僚の独善性の伝統はようやく変化せざるをえない。政党もあるいは政治家主導で突然に補助金が創設されるようなことも行なわれるようになってきた。^③

これまでは政治家を排除し、官僚行政ラインの中で実質政治を行なおうという流れは政治化する方向をみせはじめた。

本来、行政の政治家は民主主義的な議院内閣制の下では、むしろ当然の手続きであったはずである。完了の独善性をチェックするのは議会の本来の役割だし、政党内閣では、政党自体が政策形成能力をもち官僚をリードしてゆくべきであろう。ベールに包まれた官僚秘密主義を排して、多くの異なる意見が自由に発表されたうえ、これを如何に調整して合意形成をはかるのかが民主主義社会の政治手続きである。

しかし、ここでいう行政の政治家は、官僚・行政ラインを是正し、市民参加社会の自由度ある公開された政治手続きを生み出すわけではなくその逆である。我が国の場合は政治が介入することによって自治体に対する官僚・行政ラインはいっそう強化されてゆく。中央省庁が自治体に対して補助金配分などの強い力をもつからこそ、政権政党、有力派閥、有力議員を仲介として働きかける手続きが有効であり、その発言力が強化される。自治体の主体性を認めたのでは中央政治家の登場する場がない。そこでこのような手続きは、「行政の政治家」手続きだというより「行政への政治介入」手続きというべきであろう。皮肉なことに、地元に対して補助金の確保など地元で人気のある政治家は、実は最も地域の自立や自主的な自治に反対し、中央集権を強化していることになる。ここで中央省庁の官僚・行政ラインと有力政治家の利害は互に補いあう形で一致している。

このような政治介入は、正しくは政治家介入という形をとることが多い。個人の力が最も端的に示されるからである。したがってこのような個人的政治家介入は、とくに自治体との関係では政策立案よりも、主として制度の運用執行面に向けられる。運用は官僚を通じて行なわれるが、ここで官僚の政策立案に影響力をもつ政治家が、官僚に対して執行面で強い発言力をもつ。とくに国庫補助金は種類も多く、個別的であり、実質的な利益をもたらすので最も政治家の介入するメリットのある分野である。もし一党の長期支配でなければ、官僚行政ラインが強くと、執行面に対しての政治介入は比較的弱い形でしか実現しえなかったかもしれない。しかし、現状では政治介入による補助金獲得手続きは全く一般化してしまった。子緒のように国会や政党という正規の政治の場よりも、政治家—官僚という個別的具体的な介入が一般化し、公正な執行を行なうべき官僚の論理が崩れ、まだ公開性のない場の手続きが最も重要な意味をもつようになってしまった。

自治体→政治化→中央官僚というルートは、正規の強力な官僚統制手続きである自治体行政→中央官僚というルートのいわばバイパス的な意味の政治手続きであった。それは一方においては強力な官僚ラインを自治体側から崩そうとするものだから、はじめは官僚ラインの政治手続きとしては、頭ごしに政治家との手続きがすすめられていることを嫌った。したがってそのタイミングや方法にはかなり神経が使われた。しかし、政治介入型の手続きが一般化されるに及んで、官僚側からも敢えて政治介入を求めることさえ行なわれるようになった。有力議員の介入は、官僚の決定手続きを正当化できるし、また、政治家へのサービス提供によって別の機会にその協力が期待できるからである。

このように政治介入型手続きは、これまでの官僚独善型の政治手続きに比べて大きな変化であるが、それは、欠点とされていたタテ割り型官僚ラインを否定するどころか、かえってこれを継続し、強化してゆくのに役立っている。いわばバイパスを開くことにより、行政の官僚・行政ラインの道もいっそう整備しようというものである。^④事実このような政治介入型の政治手続きが

一般化することによって、中央統制の二本柱である機関委任事務も補助金も、減少するどころかともに増大してゆくのである。(5)(6)

しかも政治介入型を進めて官僚行政ラインの強化を行なったのは、いわゆる官僚出身政治家であるよりも党人派政治家であったことは興味深い。官僚制を排し、自由な政治の場を求めたかつての民権的政治家ではなく、要求・陳情型という注「お上」意識と手続きを強化することに加担する。官僚型・中央集権制が強化されればされるほど、これを動かす政治家の力が評価される。自治を尊重しないものが、個別的に利益誘導を行なうからという理由で地方で尊重されるという矛盾した姿をつくりだしてしまった。このような政治介入型の強化により自治体側は、中央官庁と政治家という二つのルートの手続きを行なわせたことになる。それは自治体の自主的な政策形成の内部政治手続きをますます不毛にし、国の補助金をとることが先行し、自主財源もそれに引きずられた配分をする。国全体の立場からみても、補助金枠は官僚、政治家の二つのルートから共振され増幅するばかりで抑制がきかず、ついに莫大な財政赤字を招いた。このように依存・陳情手続きをベースにした政治介入型は、一見個々の自治体の利益を与えたようで、国家財政を破綻させ、自治体の自主的能力を抑え、住民の責任ある政治判断や政治参加を育ててない結果を生んだ。それは自治体全体としてみれば、自立性を奪い、職員志気を低下させる非能率手続きであった。

(1) 村川一郎『政策決定過程』教育社、は、政策や予算における自民党との官僚との関係を具体的に記述している。

(2) 中邨章・竹下謙『日本の政策過程』梓出版社、一九八四年、四三～六一頁参照。

(3) 広瀬道貞、前掲書、四〇～五〇頁参照。

(4) 同右、二三四～二四九頁参照。

(5) 昭和二七年に団体委任事務七五、機関委任事務二〇二であったものが、昭和四〇年にはそれぞれ一六九、三六六に増加している。自民党第一党支配が確立してからもこれらは確実に増加し、昭和五二年は、昭和四〇年と比べて団体委任事務二六〇で九一の増加、機関委任事務は五六六と実に二〇〇の増加をみている。

(6) 国庫補助金は、昭和二六年度には予算総額の中で一五.五%にすぎなかったものが、昭和四〇年度には二七.九%、昭和五三年度には三三.七%にまで増加している。国の財政赤字のため比率はその後若干下ったが、行革の叫ばれる中、昭和五八年度に補助金予算は実に一四兆九九五〇億円という最高額に達した。

六 市民・自治体主導による自主的政策形成型の政治手続き

前の二つに対して、昭和三〇年代末からようやく自治体自ら主体的に政策をたてこれを実行してゆく動きが現れた。それは中央省庁と対等の位置へ変えてゆくものである。

市民、自治体が主体的政策をたてるに至った要因は、ひとつは地域・自治体内部の成長であり、もう一つは中央偏重の手続きによる弊害が随所に表れてきたためである。

地域・自治体内部の要因としては次の四つが上げられる。その第一は、戦後の民主主義がようやく二〇年近くを経て、市民意識の自覚が見られたこと。第二は、住民の直接選挙により選ばれた首長が、地域住民へ目を向け、官僚制型とは大きな差が生じてきたこと、第三には、都市化、地域変動によって、地域に密着した自治体でなければ解決しえないような問題が生じてきたこと。第四には、首長の姿勢からも地域問題解決のための手法としても市民参加の方向が決定的になっ

てきたことである。一時、市民参加は革新陣営から提起され、保守・革新の争点のひとつであったが、今日では保守・革新をとわず市民参加を否定する者はいないし、さまざまの下達で自治体行政に取り入れられている。

また、中央集権的な手続きによる弊害や限界についても次に四つが上げられる。その第一には、度々述べた通り中央省庁のタテ割りの分割行政がそのまま地域自治体にもちこまれ、地域に必要な総合行政ができないこと。第二には、地域の実情に適した施策がとれず、全国的画一的なものになり融通性を欠いており、個性的な地域や魅力ある都市づくりの障害になっていること、第三には、法令、前例、マニュアル万能の官僚・行政ラインの手続きが、市民参加を排除してきたこと。第四には、過度の中央集権は自治の主体性や自主性を損ない、責任ある自治を育てず、その結果、国の財政も危うくさせてしまったことである。

このような状態のなかでは、自治体が自らの力で政策をたて、かつ実行してゆかざるをえない状況が現れてきた。それは建て前上の地方自治ではなく、地域を経営し、市民の安全や生活をも守るためには必然的なものであった。以下にその実例をあげておこう。

1 公害政策

昭和三五年ごろから沼津・三島地区の石油化学コンビナート進出は、中央・県が一体ですすすめられたものであった。従来ならば、中央からの一方的手続き、地方からの誘致陳情の形ですすめられていた開発計画は、三八、九年に住民の反対運動に端を発し、自治体あげての反対となって計画は取りやめになった。画一的な工業開発に対して、地元の特性を生かし、住民意思の結果として市町自治体が働いた。^①住民自治体側が国の意思を変えさせたのは画期的事件であった。

これにより前横浜市では、磯子埋立地への企業進出に対して、地区住民から公害対策の必要性が求められていた。従来型自治体行政は、中央の法令、指示の範囲でしか動かない。当時の不十分な法令の下では、この住民の要望は、自治体内の政治手続きに乗るまでもなく、行政ラインから「自治体の所轄事項出ない」と排除されていた。^②しかし、昭和三八年に登場した飛鳥田市長は、法令ではなくても市民サイドに立ってこの問題に当り、自治体自身が政策主体として対応する姿勢をとった。客観的な科学的調査に始まり、その影響の程度や範囲を調査し、説得力ある形で進出企業との交渉に入った。その結果、企業と自治体の間で公害防止協定を締結し、事前に防止措置をとることに成功した。その第一号は電源開発株式会社という国策会社であり、第二号は東京電力である。^③この両者はいずれも中央政府のコントロールの強い企業である。公害防止措置を強化することは、発電コストを引き上げ、ひいては製品価格、輸出価格を押し上げ、国際競争力を減じ、貿易上不利だということで、中央政府の立場は極めて消極的であった。法令のよりどころのない状態で、住民や自治体の要求の実現は、これまでの中央対地方、自治体対企業の実現は、これまでの中央対地方、自治体対企業の間では不可能と思われた。しかし、自治体は住民や世論のバックアップを受けて埋立地の分譲契約書の僅かな条項を手掛かりに企業と執拗な交渉を行なった。それが住民代表としての自治体と企業間の公害防止協定を可能にさせた。

この場合、中央からのネガティブな反応はあったが、公害問題は中央政府と自治体の間を厳しく規制している機関委任事務や国庫補助の問題にかかわりない、いわば中央行政の空白地帯であったことも、自治体の主体的な政策形成とその実現を可能にさせた理由である。その後、公害防止協定は急速に全国自治体に波及した。

政治手続きが、中央政府・自治体間ではなく、自治体内部と自治体・企業間で行なわれた。ついには中央政府は結果の黙認をせざるをえなくなった。公害防止協定は、地域内政治手続きとして行なわれる。自治体を通さず、住民と企業の間で直接協定を結ぶものまで生れた。^④これまで必要以上に中央政府・自治体間の行政ラインの手続きで規制されて新たな政策をうちだせなかった市民、自治体が独自制作の可能性を開いたものである。

その後、長年の懸案であったいわゆる四大公害裁判^⑤が行われ被害者の側から司法の場で争うことになる。行政という場では、官僚・行政ラインに守られ、有効な政治手続きの場として選んだのである。このような流れの中で、中央政府も昭和四十五年になって全面的な公害政策を樹立することに踏み切り、^⑥翌年からは環境庁を発足させた。自治体の指導により、中央政府の政策立案をうながすという関係は、従来型の中央・自治体間を百八十度転換させるものであった。

2 宅地開発政策

急激な都市化と土木機械の進歩が、崖地の宅地開発を進め、法令の空白地帯であったため崖崩れや溢水の被害が広がった。これに対して先進自治体では昭和三五年ごろから独自の条例を策定し、傾斜地の土木工事に対する届出制を実施した。届出により最低限の技術基準を守らせようとする。これらの条例がある程度の効果を発揮することが明らかになり、また世論もこれを支持しているのを見て、中央でも「宅地造成等規制法」を制定した。これも自治体の政策形成を見て、中央が法令化したものである。中央政府では、さらに自信を強めて、宅地開発についての政策をすすめる「住宅地造成事業法」から「都市計画法」の全面改正にすすむ。これは自治体が先行して先例をつくり、中央省庁側がそれを取りこみ、立法化して新たな機関委任事務をつくるということになる。後発型自治体は、これらの法制を活用できる代りに、タテ割りの画一性にはめこまれる。一方先進自治体も、法令の中に取りこまれ、法律として強化される一方、自己の政策形成能力や、地域にあった合理的運営を制約させてゆく。

しかし、宅地開発の問題は、崖崩れのように単純な技術的問題に終らない。宅地開発は物理的にも総合性を要するが、市民生活全般に関係をもつ。そこで、道路、河川、公園、鉄道、水道下水、などのほか、ゴミ処理、学校、保育園、医療、福祉、ショッピング、文化、コミュニティ、防災から、地位経済や地方財政、税制も問題にも及んでくる。このようなトータルな問題でしかも地域特性の強い問題には中央のタテ割り行政で対応できないことが明らかになった。そこで兵庫県川西市では、昭和四二年五月に「宅地開発指導要綱」を制定する。要綱は条例や規則ではないが、宅地開発に対する市の基本姿勢を示した基準で、開発業者に学校用地の提供、道路の舗装など、を求めた。これは、急激な乱開発による環境悪化や、大規模開発による公共整備需要の激増による財政難に対応しようというものである。要綱の制定は、もちろん市として宅地開発の独自の立場に立つもので、川西市の場合は市議会が市民の代表として宅地開発の地域に与える深刻な問題を討議して、自治体自ら地方政府として宅地開発の地位政治手続きを経て生れた。川西市は、宅地開発について中央政府・自治体行政ラインの機関委任事務上の権限をまったくもっていない立場にあったからこそ、自主的手続きで指導要綱を生みだした。

この状況を見て、同様な問題になやむ自治体は、各種の開発指導要綱を生みだした。それは費用負担を求めるだけでなく、地域環境の総合的整備をはかろうとするもので、各省にまたがって

従来は不可能であった総合性を、地域政治という範囲も狭く、問題も具体的であるところで実現していった。自治体内の政治手続きとしては、川西市のように市議会が中心になるものよりも、首長を中心とする自治体行政がつくっていったものが多い。議会に対しては、同意手続きをとるものもあるが、より軽度の了解、あるいはたんなる説明で、行政側の責任として行なっているものが一般的である。これは、大統領制をとる自治体の特性から、住民に直接選挙されている首長の政治的な責任をもってつくり、市民に対しての直接責任を果そうとするものである。それが議会側がやや消極的な姿勢の場合でも要綱の成立を可能にした。⁽⁷⁾

首長、議会いずれかが中心になるケースでも住民がそのバックにおり、その代表としての立場から、中央統制型の行政ラインとは別に、自治体内部の手続きとして独自の総合性をもって政策を形成していた。

この過程のなかでは当然に中央省庁からの反撃がある。第一には当初要綱を制定した代表的な自治体は、直接または間接に説明を求める。場合によっては、法令違反だと撤回を求め、マンデマスプロシーディングによる罷免権などを背景に圧力が加えられる。しかし、機関委任事務との関連が明確でないかぎり、決定的な事態にはなり得なかった。第二には、自治体那部の機関委任事務処理の担当部局の反撥である。公害のように当面は白紙地帯であり、自治体担当職員も新たに任せられ、従来の中央との行政ラインの手続きにはめこまれていない人々であったのは違い、宅地開発は不備ながらも、中央からの行政ラインがある。したがって権限のない小さな市町村よりも、権限の大きい政令指定都市などの方が内部抵抗は強い。それは機関委任事務による中央統制が自治体内部の部局に浸透し、官僚・行政ラインの反撥が生じたからである。

この内部反撥は、中央からの指示による場合もあるが、行政ラインの手続きに安住している自治体内部の体質による場合もある。そこで要綱行政を創り上げてゆく中央部局は従来のタテ割り行政の下になかった議会と企画部門によって行なわれる。これらの組織は、従来の行政手続きからの統制から比較的自由的な立場にあり、また部内化の総合性を求めることができるからである。⁽⁸⁾その結果今や線を超す自治体が何等かの要綱をもち、それぞれの地域の特殊な事情に基づき総合的に行政に生かす自治体内部手続きが定着してきている。⁽⁹⁾これに対して、中央省庁から内容の不適正なものの是正を求める動きなどもあるが、それは一方では、中央省庁も要綱を事実の問題として基本的に認めたことでもある。⁽¹⁰⁾

3 都市景観・都市の個性づくり

画一的な都市づくりに飽き足らず、人間的で魅力的な個性をもつ都市づくりの動きが先進的自治体で生れてきた。これらは住民のバックアップにより生れている。旭川の買物公園は、商店街、自治体が一体となり、中心商店街の活性化と都市を豊かに楽しいものにするために行なわれた。初めは、臨時的なものだったが、ついに中央省庁との交渉の結果、国道の移設にまで発展し、画一的な道路構造令による基準の考え方を自治体側から改変させた。⁽¹¹⁾中央から地方ではなく、自治体が見識的なフィロソフィーをもち、これを総合的に政策化して、障害になる中央省庁の枠を変えていった事例である。横浜市の高速道路の地下化による大通公園の設置や都市景観の考え方、アーバンデザインの考え方の実現も、初めは住民要望を受けた自治体と中央各省庁との交渉の形ですすめられた。都市景観や都市の個性化は当時の中央省庁にない価値観であったから、激しい

中央・自治体間の衝突を見た。⁽¹²⁾しかし、これらの実例が生れるに及んで世論もこれを支持する時代になると、中央省庁はこぞってこの分野の政策化をはかる。政策的に白紙であった分野は、いったんその価値評価がきまると、各省庁が競合的に政策化して自治体に下ろそうとする。例えば、建設省の「都市景観整備モデル事業」「広場公園事業」「シンボルロード整備事業」「歴史的地区環境整備事業」、国土庁の「花と緑の都市モデル地区整備事業」、環境庁の「快適環境整備事業」、通産省の「コミュニティマート構想」、自治省の「まちづくり特別対策事業」など、⁽¹³⁾いずれも景観や潤い、人間性、特色のある町などをねらっている。他の事業でも類似の内容をふくむものも多い。これらはいずれもごく最近の傾向である。先進自治体から始められたときに批判的な反応を示しながら、一番早く柔軟性をもって政策化するのも中央省庁である。

4 地方産業振興

都市ばかりでなく、地方にも自立的政策が生れている。そのひとつは大分県大山町の例である。昭和三十年の半ば、当時すすめられていた農林省の農業構造改善事業は、水田を拡大し、大型機械によって米の増産をはかるものであった。しかし、大山町は山間の谷あい、大型機械にも米作偏重にも適さない。そこで国内はもとより広く海外を見て歩き、米中心ではなく果樹栽培中心に切り替え、重労働を減らし、住民の文化性を向上してゆく政策をとる。「モモ、クリを植えてハワイにゆこう」というキャッチフレーズは、国の画一的農政ではありえない地域に根ざしたソフトな発想である。その後は国も減反政策など米偏重政策を改めたが、当時としては国や県の一時的な政策に反対であった。町長も職員も、自信をもって政策を説明でき、地元の支持を得ているから、実践面はもとより、理論面でも国や県の職員を上廻っている。その力が自主的政策形成を可能にした。⁽¹⁴⁾この大山町などの成功が後になって大分県では大きくとりあげ、「一村一品運動」として全国のモデルになる。もともとは国、県の官僚・行政ラインの政策に反した独自政策が、いまや時代の先端として称賛されている。

自治体側が自主的な政治手続きの中で政策化していったのは、①止むにやまれぬ地域事情があったこと、②中央からの政策が不備であったこと、③総合的な施策を必要とすること、④市民参加を求める必要があるもの、⑤地域によって内容が異なり、画一的施策になじまないもの、などである。

自治体側からすれば、これらの政策は自治体内部の政治手続きを経れば、とくに中央に対する行政手続きは不要なものだが、自治体の指導による政策形成に対しては、中央省庁からのリアクションとして直接、間接の政治手続きが生れている。それらは普通反撃型として始まりながら、しまいには政策取込み型に変化してきた。

要綱→条例→法律（要綱→法律）という従来なかった政策形成のルートが生れた。しかも、法令化、政策化に当っては、自治体側からの陳情などのような政治手続きが行なわれたわけではない。中央省庁の立法化、政策化への取込みは、自治体の先見性の証明であるが自治体の成功とばかりはいえない。これによって各省庁別の縦割り型中央集権行政へ移行しやすいし、類似の施策が次々に打ちだされ自治体側が戸まどうこともあるからである。しかし、これらの中央の施策は南東かの形での総合化を目指し、地域個性を尊重する方向にあり、従来の中央集権型の手続きか

らみれば変化が見られる。自治体側の意見も従来よりは取上げられるようになり、画一性も緩和されている。

自治体主導の自主的政策形成は、中央政府に取込まれた政策化への前置手続きでもないし、それに求めるために行なわれているわけでもない。始めは、中央政府の法令化、政策化が行われないうちに止むをえず政策化し、行動していった自治体も、しだいに自主的政策化に自信をもち始める。止むをえないからだけではなく、なかには中央政府は政策化の困難なものや、かりに政策化しても運営の効果が上らないものが多く存在することを体験した。それは今後も自主的な政策を生み出す力になっているし、また中央との関係でも、一方的な要求・陳情手続きではなく、中央の政策や制度を見きわめ、選択と組合せによって活用する主体性も生れてきた。

このような自治体の主体的政策形成は、住民が民主的な地方自治政府をつくりあげることによって生れる。それが中央政府・自治体間の役割分担を再編成し、政府間関係の政治手続きとして、対等のより熟成したものにしてゆくことになってきたのである。

(1) 清水・三島・沼津のコンビナート反対運動については、西岡昭夫・吉沢徹「清水・三島・沼津石油コンビナート反対運動」『日本行政学会編、公害行政』草書房、一九六八年参照。

(2) 昭和三五年四月に横浜市磯子区医師会からの根岸湾工業地帯の公害防止について陳情書が出された。しかし、当時の横浜市長は「公害防止については、現行の神奈川事業所公害防止条例が県内に全域に施行されており、本市としては県条例が効果的に実施されることを期待するとともに、県の充分なる指導監督と必要な機構の強化等について申入れを行なうこととし、市条例の制定はしない方針である」という回答をしている。工業地帯の埋立を行なったのは市だが、公害防止についてはすべて県におまかせで、市の主体性を放棄していた。

(3) 鳴海正泰「企業との公害防止協定——横浜方式」『ジュリスト特集公害』有斐閣、一九七〇年。

(4) 日本水素工業小名浜工場と地元住民組織の小名浜地区公害対策連合

(26 ページ目 222)

委員会（会員二六〇〇人）は昭和四五年五月二九日に、公害を防止し、生活環境の保全をはかるための公害防止協定に合意した。会社側は、協定に県、市を入れるように主張したが、住民側は、県や市を入れると責任があいまいになると拒否した。（『日本経済新聞』、一九七〇年五月三〇日付）。

(5) 水俣病、新潟水俣病、イタイイタイ病、四日市コンビナート公害のいわゆる四大公害裁判といわれるものは、昭和四二年六月から四四年六月の間に提訴された。

(6) 昭和四十五年一月二四日より二月一八日までの第六四臨時国会において公害対策基本法改正をふくめ計一四法案が政府提案として国会に提出され、通称「公害国会」といわれた。

(7) 宅地開発要綱の成立とその効果については、田村明『宅地開発と指導要綱——成立過程と効果』一九八〇年参照。

(8) 昭和五六年九月一日の建設省・自治省の調査によると、要項の制定市町村は一〇〇七、制定要綱数では一一〇四件に達している。

(9) 後藤喜八郎編『都市づくり要綱裁判』日本評論社、一九八五年参照。

(10) 昭和五八年以降、建設省及び自治省から要綱行政の内容に対してさまざまな勧告、指導などが行なわれているが、反面、要項そのものの存在を認めた形になっている。

(11) 永井保「平和通り買物公園」。田村明・森啓編『文化行政とまちづくり』時事通信社、一九八三年、一三一～一三七頁。

(12) 田村明『都市ヨコハマをつくる』中央公論社、一九八三年、二六―四七頁。

(13) これらのモデル事業については、地域交流センター『ザ・モデル事業』一九八五年参照。

(14) アドバンス大分『おおやま独立国』おおいた文庫、一九八二年。

七 おわりに

戦後の一時期をのぞいては、これまで述べた三つの型の政治手続きが併行的に行なわれてきた。第一の省庁のタテ割型中央集権による行政主導手続きを(A)、第二の政治介入による中央集権的行政型政治手続きを(B)、第三の市民・自治体主導による自主的政策形成型政治手続きを(C)という名で呼んでおこう。

それぞれの型の特色を図式的に示せば右の表のようになる。

政治手続きは次のような要因により形成されてくる。(1)中央政府内の政治状況 (2)自治体内の政治状況と政策能力 (3)社会的要請 (4)市民の政治意識 (5)世論。これらの要因によって中央政府と自治体間の政治的な関係が変化し手続き自体が変化する。

(A)に対して(B)が生れてきたのは、中央政府内の政治状況として、中央官僚に対して政権政党の力が強化されたことによる。しかし、

(27 ページ目 223)

政党も独自の民主政治手続きによる政策形成を行なうよりも官僚勢力との癒着、活用に向った。したがって(B)は(A)の変形ではあるが、(B)が行なわれても(A)が消滅したわけではない。民主化時代、政権時代になっても公正な政策形成をいうのは自分たちであり、政党的な政治からできるだけ距離をおいたところに官僚的政治を温存させたいという官僚の基本原理が続いている。政治との妥協により(B)が生まれているが、政治介入の及ばないか、または及びにくい領域は(A)の手続きが普遍的である。(A)の可能な領域を手続き専門家である中央官僚が常に生み出す努力が払われている。また、(B)の手続きを行ないながら(A)の手続きを強化することも行なわれる。かりに何等かの事情によって(B)の手続きが行なわなくなれば、直に(A)の手続きが強化されるであろう。(B)の出現によって(A)は多少の変化を見せながら、(A)と(B)とは併存し、現在のところ相互補強の関係によって進んでいる。

さらに問題は、(A)型は中央政府・自治体間の政府間関係の政治手続きといえるようなものでなく、官僚的な行政ラインによって自治体を下級庁なみに統制し、自治の実質を脆弱にしてきたことはこれまで述べたとおりであるが、その変型の(B)が、(A)と併存してさらに自治を圧迫するにもかかわらず、地方にとって(B)を望む声さえあることである。有力政治家を媒介にして中央からの利益を引きだそうとする(B)は、特定の自治体にとっては中央官僚政治の手続きをバイパスにして有利に見えたし、官僚型政治手続きを多少改変するよう見えた。しかしすでに見たとおり結局は、(A)の自治を圧迫する官僚型政治手続きを強化することになってきている。また、中央政治を財政的に圧迫し巨大な国債をかかえ、行政改革を余儀なくさせるところに追いこんだ大きな要因でもある。(B)は、特定自治体を有利に導くよう見えながら大局的には自治体全体にとって逆の結果になっている。これは、地域の自主的な努力を育てず、住民の自発性や、議会や自治体職員の能力も育てない。要求・陳情型に終始させ、非効率に国庫支出を増加させ、そのツケを全国民にまわしてしまった。

そこで自治体が自主的な地方政府として動きだすべく(C)の型が現れる。これはまだ不十分で特定の問題に限られるが、従来の(A)や(B)では地域にとって重要な課題を解決できないために生れてきた。それを可能にしたのは世論や市民意識の変化や自治体に主体的な理念と能力をもつ首長、職員、市民などが生れてきたからである。これが中央政府と自治体内の力関係を変化させることになった。また、個性ある成熟度の高い地域づくりを可能にさせた。

(C)の実現により、はじめて自治体は独自に内部の政治手続きによる政策形成が可能になる。そこで中央政府とも対等関係としての政府間の政治手続きが生れてくる。そうなれば全国的ではあるが専門別に区分されている中央省庁の立場と、狭い地域に限定されてはいるが、地域的な特性をもち、総合性をもつ立場との調整が必要になる。そこでは、要求・陳情型や命令・統制的なものではなく、立場の相違からする調整的政治手続きが必要になる。もちろん現段階では(C)は一部のテーマに限定され、未熟な点も多い。しかし民主主義の理念からいっても、地域経営の効果や市民参加の実現、さらには国全体の財政改革からいっても、より実効のある(C)のタイプが強化される必要があるし、その可能性は強い。そこに至るのには、現行の地方行財税制の根本的解決も必要になろう。しかし、根本的改革がなければ(C)が行なわれないということはない。必要によりテーマと状況により(C)が実質的に行なわれることが中央の政策も変えることはすでに見たとおりだが、それにとどまらず、(C)の積上げが重なってくれば、中央政府・自治体間の政治手続きの実質を根本的に変えてゆくことになる。

(C)型政治手続きが育ってゆくには、まず首長の姿勢や、職員の質、市民意識が重要である。さらにこれにより自治体内に政策形成の政治手続きが生れることが重要である。それには市民参加手続きと自治体内の総合的政策形成手続きが要る。啓蒙時代の市民参加のような理念だけではなく、具体的な参加手続きとしては、市民相互の自由な討議、オルタナティブ政策の立案と選択、市民による対案作成などの新しい手続きを作り出さなくてはならない。また、タテ割りを総合して自主的に政策形成のできる企画調整機能と、その働きを可能にする手続きも必要になる。

見おとせないことは、自治体議会が政策形成機能に十分な役割を果たすべきことである。それには第一には議員が個別的な利害関係ではなく地域全体の立場に立った判断や行動を行なうことである。第二には、各政党も中央政党との直接的な指示や指令ではなく、地域独自の判断をなすことである。政党まで中央機関の行政がタテ割りに硬直的に自治体議会に及んでいたのでは、自治体議会が地域に合った政策形成の場になりえない。一般に「市民党」といわれる、政党によるよりも地域住民全体の立場を取りこもうとする動きが現れてくるのは当然のことである。

(C)の登場は、ともかく我が国の自治の可能性を示した。(C)の手続きの成熟は、(A)や(B)が改革され、中央政治のあり方を変えてゆくことになろう。そこで、(C)も単発的でない、より恒常的で総合的な手続きとして新たな型へと展開する必要がある。そうした動きが、成熟型民主理念にふさわしい中央政府・自治体政府間の政治手続きの形成を可能にする今後の課題である。