
都市行政の内容と地方自治

井 手 文 雄

① 地方自治の概念

地方自治は二つの要素から成り立っていると思われる。その一は、国家（中央政府）から地方団体（地方政府）が独立し、自主的に行政活動を行なうということである。その二は、地方団体内部の問題であって、地方の行政活動が市長の要求を反映し、民主的に行なわれることである。

地方団体が国家の規制から解放され、自主的な行政活動を行なうという意味での地方自治に対しては、疑問が提出されるであろう。すなわち、地方団体が地方自治を錦の御旗として、各自勝手な予算を組み、勝手な行財政活動を行なうならば、中央政府の全国民経済的な政策が有効に実施され、その目的を達成することを阻害するであろうということである。この疑問は、今日のように、中央政府の国民経済への支配力が強化されている段階では、きわめて尤もな疑問のように思われる。地方団体が国家の下請機関として、国家政策を忠実に分担・実施するとき、国家の全国民経済的な政策は、よくその目的を達成することができるであろう。

しかし、以上の疑問は、地方団体にそれ独自の職分（固有事務）がない場合である。もし地方団体に独自の職分があるとすれば、地方団体はその職分達成のために、国家の規制から脱した自主的な活動が必要となり、ここに、第1の意義における地方自治の重要性が認められるのである。そこで問題は、地方団体独自の職分があるかどうかということである。この問題は時処をこえた一般論としては断定的なことはいいえない。特定の時処における現実問題として提起されねばならないであろう。

地方自治概念の第2の要素、すなわち地方行政が、住民の意思をよく反映して、民主的に行なわれるということにも、疑問がないわけではない。もしも、地方団体が国家の下請機関として、国家の全国民経済的な政策の実施を分担するものであるとすれば、地方団体の行政当局が、国家の意図をよく理解して行動すればよいのであって、独裁政治の方がより効率的だとも考えられる。しかし、地方団体に固有の職分があり、国家の規制を脱して、自主的にこれを遂行することが望ましい場合には、第2の意義の地方自治が、これまた望ましくなる。

このように、地方自治の概念や地方自治の必要性という問題には、地方団体の固有な職

分の有無（そして、またその内容）が密接な関連をもっているのである。

② シャープ勧告における地方団体の職分・地方自治に関する考え方

シャープ勧告は、第3篇付録A「地方団体の行政」の中でのB「強力なる地方団体の必要」の冒頭で、次のように述べている。

「地方団体の事務は特に国民と密接なものがある。これらの行政事務のうちには、教育、病院、疾病の予防、衛生施設、救済、母子厚生、警察、消防、街路、リクリエーション、住宅および不具者の世話といったような、重大な行政および施設が含まれている。それらは特に各個人のための機会を、よりよき生活条件、より大なる安全保証および不幸の防止を与えようとするものである。日本または、いかなる国でも、その将来における進歩と福祉とは、他の如何なる要素にも劣らず、地方団体の有効な行政の量と質にかかっているのである。」

シャープ勧告によれば、地方団体の任務は、住民の生活の向上を目指すところの、いわゆる民生行政の中に見出される。「勧告」は、中央集権を打破し、国家の権力や職分を地方団体に分散することを企画した。これを財政的に見れば、国税を減税して、地方税（府県税ではなく、市町村税のみ）の増税をはかり、国家については安価な政府を実現し、地方団体（市町村）については、財源を強化して、その財政を逆に肥大化し、行政活動を充実することであった。「減税して住民に対する地方団体のサービスを少なくするか、それとも、増税してより多くのサービスをなすか、何れが望ましいか」という問題に対して、「勧告」は次のごとく答えている。

「減税をすれば、国民の購買力は増すであろうが、国民はその多くを、消費を増すように使用するであろう。しかし、消費材は主として食料と原料の供給によって限定せられるが故に、個人の消費が増せば価格を吊上げ、または、不要のぜい沢品に対する消費を増すことになるであろう。日本は、減税によってその輸出市場向け生産力が増加しなければ、減税による実質的利益は受けないであろう。かかる輸出向け生産の増加は、減税が資本の蓄積を増加する程度、または生産資源を輸出市場に転換する程度まで、起るにすぎないであろうが、かくの如く、資本蓄積の行なわれる程度、または資源が輸出市場へ転換される程度は、小さいと見積って差支えなからう。これに反して、これと同額の金を地方団体へ与えるならば、その結果は、日本の最大の資源、すなわち国民に対する直接投資となり、その投資は改善された教育、よりよき健康、より大なる保証と安全、および拡張された機会の形をとるのである。」（傍線は筆者）

ここに展開されている、減税の効果に関する理論の是非は暫くおき、民生行政が人間に対する投資と考えられていること、そして、かかる投資は地方団体の職分とされ、増税によってでも、この種の投資によるサービスの増大がのぞましいと考えられていることな

どは、注目に価する。

一般的に「勸告」の考え方の背後には、当時の日本の社会的・経済的・政治的諸事情が存在していることは当然であって、これら客観的事情が大きく変った現在「勸告」の考え方がそのまま通用するとは思われない。しかし、地方団体の職分に関する「勸告」の考え方は、今日、新しい意義をもって、われわれの再認識を迫るのである。

④ わが国地方団体の職分と地方自治確立の必要

わが国の高度経済成長が、民間設備投資を原動力とするものであったことは、周知のとおりである。民間設備投資の強成長は、民間生産設備と社会資本との間のアンバランスを生じ、公共投資の拡大をもたらした。しかし、公共投資の拡大は、単に、社会資本の充実という観点のみから行なわれたのではなかった。過大設備投資は、価格デフレ圧力経済をもたらしつつあるという認識の下に、供給効果なく需要効果のみを有する自生的支出（民間在庫投資、財政非移転的支出、輸出）として財政非移転的支出の中の公共投資支出の増大が図られたのである。ただし需要効果のみを有する自生的支出のうち、政府が政策対象として最もよく操作しうるものは、財政支出であり、その中で公共投資的支出は、社会資本の充実という、国民を納得させる理由をもっていたからである。

社会資本の充実は、生産設備の産出効果を増大させるという意味で、間接的には生産的である。この生産効果が実現すれば、いよいよ価格デフレ圧力経済は進展するであろう。しかしその前に、公共投資の需要効果が出て（公共投資の需要効果は即時的であるが、その間接的産出効果には、相当のタイムラグがある。）、不況の進展を阻止するであろう。こうした不況の進展が阻止されたあと、民間生産設備と社会資本の均衡回復→再び設備投資の増大→公共投資の増大のプロセスがくりかえされることとなる。

最近では、消費的物価の値上りから、価格インフレ圧力除去のため、設備投資の抑制や、財政規模圧縮の必要が主張され、政府も、一応それに同調する姿勢を示しているが、実際に、政府が狙っているのは、上述のプロセスである。転型期の経済などということがいわれたこともあるが、設備投資主導型の高度経済成長の維持が、政府の本当に構想するところであり、現実的にも、こういう政策や経済が続くものといわれる。どうしてかかる型の経済は、必然的に公共投資の増大を要求するかということは、上述のとおりである。公共投資には、経済基盤の強化を目的とするものと、国民生活を直接的に向上させることを目指すものがある。

上述のような経済理由から必要とされる公共投資は、経済基盤を目的とするものである。現実にも、この種の公共投資支出は、国家財政において膨脹してきている。しかも、公共投資の中核的実体をなす公共事業は、国の直轄事業たると、地方団体に委任されるものとを問わず地方団体の一部負担を必要とし、公共投資がすすめばすすむほど、地方行政を圧

迫することになる。

ここで、われわれは、シャープ勧告で指摘された地方団体の職分を思い出さねばならぬ。「勧告」は、地方団体の職分として、住民生活の向上を目指すところの公共投資的活動をあげ、これを、人間に対する直接投資と呼んでいる。この種の活動も、公共投資の一種であるが、国家活動が産業基盤強化目的の公共投資に重点をおく以上、民生関係の公共投資は、地方団体に残された任務といわねばならぬ。この種の公共投資活動が、本来、国家の職分たるべきか、それとも、地方団体の職分たるべきかについては、早急に断定できない。このような抽象論はしばらくおき、現実問題として考えるとき、民生的公共投資が必要であり、しかも、国家政策がそれを疎外するという基本路線を走っているとすれば、地方団体の段階で、この種の投資を担当する必要が生ずるのである。

「勧告」は、中央集権を打破するために、国家については、「安価なる政府」を要求し、地方団体の職分の増大、地方行政の強化（とくに市町村について）を意図した。安価な政府であり、職分を圧縮された中央政府は、地方団体に対して支配力をもたぬものであり、地方団体は中央政府の拘束から脱却し、地方政治の民主主義的実行によって、民生行政を中心とするその職分を、合理的に遂行することができるという状態が「勧告」によって構想された。国家から地方団体が独立し、自主的に行政活動を行なうという意味での地方自治の確立は、国・地方を通ずる行財政制度の改革によって実施され、地方団体は、地方行政が民民主義に行なわれるという意味での、地方自治の確立に努力すればよかったのである。

かかる「勧告」の構想に対し、今日では、国家の職分は、ますます拡大し、その財政はいよいよ肥大化し、地方団体に対する拘束力を強化している。かかる状況の中で、地方団体は、対国家的意義における地方自治の確立に、努力しなければならない。理由は、国家政策から疎外された民生行政の十分なる実施の必要性ということである。

地方団体は、国家の全国民経済的な政策の分担者としての責任を、果さなければならないが、同時に、国家政策から疎外された政策の担当者として、国家と対立しなければならない。また、この疎外された政策が、民生行政に関するものであれば、とくにその実施は、住民の意思に反映した民主主義的なものでなければならない。地方政治も議会政治ではあるが、住民の意思を十分に反映した、真の民主的行政が行なわれているとは思われない現在、この意味の地方自治の確立に、きわめて重要である。

地方政治は、中央政治と直結しなければ、何もできない、といわれるが、これにも、勿論、一面の真理がある。しかし、中央政府に抵抗することによって、はじめて、今日、地方団体に課せられた任務を遂行しうる面もあることを、忘れてはならない。

対国家的意義における地方自治と、地方団体内部における地方自治（民主的地方行政の実現）とは、無関係ではない。住民の意志によく反映した民主的行政の実施への欲求は、必然的に、対国家的意義における地方自治確立への欲求を、つよめるであろう。

（横浜国立大学教授）