

〔討論要旨〕

中央大学大学院 大久保 武

報告のなかで、阿利氏は主要な論点として次のような問題をとりあげた。「現実には戦前の構造が多く残っているところに『地方自治』『問題がある』として、とくに日本資本主義の発展のなかで、〔一〕、大正デモクラシー期における「村落と行政の関係」すなわち、この時期には村落にもかなり商品化が進行し、漁業などでも資本主義化が部分的に展開してくるが、そのころの町村の動向をみると、デカルな動きがでてきていて、今日我々が問題にしている地方自治論をめぐる論議（例えば、大都市制度論、道州制論、町村合併大市町村主義など）がだされていること。戦後においては、この考え方方が「広域市町村圏」の問題として、それに対応したかたちで「コミュニティづくり」が展開するとみられる。〔二〕、「部落会・町内会」法制化論（昭和恐慌—経済更生運動・選舉肅正運動期）、この問題は戦時段階にできたというよりすでに明治末期から始まっており、都市（京都）から発生、農村では農業団体の起用が進められる（内務行政の観点からの集落組織の行政的構成）。〔三〕、「地方制」の改正（昭和一八年）は、戦後に歪曲されたかたちで展開し、内務省廃止後も、明治末期・昭和恐慌を境に発展した各省別・行政別の集権

的行政（もつとも対抗的なかたちでは、内務省系統の中央集権的支配と農林省・農商務省系統の中央—地方支配組織）がむしろ強化された（中央集権的な二重構造）。その意味での農政と自治政との角逐・確執の問題、官僚機構と末端における部落に接合するメカニズム—補助金行政の問題。

討論は、これらの問題を敷衍したかたちで、大要次ののような内容で進められた。

一、「コミュニティづくり」・定住圏・構想と「町内会」法制化について

戦後、高度成長と合理化の過程で、町村合併により「広域市町村圏」が全国的に整備されているが、戦前論議されてきた考え方方がモダナイズされて展開されてくるのが「コミュニティづくり」であり、最近では、定住圏・構想ということになる。まず、安原会員から、今日の「コミュニティ」は「町内会・部落会」が主であるという評価があるが、「法制上の単位」として設定されるような動きが、学区単位であるのか、またその位置づけと評価如何、現在の町村制度で、定住圏・構想をおし進めるとすれば、現行の行財政システムをかえなければならないのではないか、との指摘があつた。これに対して、阿利氏はフォーマルなかたちでは、学区単位（小学校区）の枠が中心であり、基底的な単位集団が「部落会」である。また、定住圏の問題に関しては、摸索の段階であり、一部には「地域主義」なり「局地市場圏」（大塚久雄）の立場か

ら提起がなされているが、理論的には、まだ総合的に構成されていとはいえない。「定住性」をささえるものとしては、土地と住宅、が極めて重要であると思うが、政策として、これが欠落している。したがって、現行の「地方制度」の枠のなかで議論するのは早計であろう、との見解を示した。これに関連して、高橋（明善）会員から「、定住区単位。（小学校区段階）に対応する行政・主体が現在のところに存在しないが、その段階で行政単位を作る動きはないのか、反対に広域合併した町村では都市行政のなかに吸収・分断されて対応ができないという行政側（自治省）の反省は自覚されていないか」という意見が出された。阿利氏は、「広域町村圏」の必要性はないと判断しており、自治省自身現在のところ行政主体として考えていないし、「広域町村圏」に関する反省はないとした（「コミュニティ」としては、「ボンド（地方債）」として特例的に一つの組織体として公認）。ただ、下から戦前と同じ形態で明確な提言として改革案が出されており、町村関係者（「部落会・町内会」の役職者）からの要求は強い。そこで問題となるのは「財産処理」（コミュニティ・センター、公民館等の所有名義・財産登録の問題）である。法制上難しい点が多いが、関係者を呼びかけは強いと説明がなされた。岩本会員からは、農村調査を事例に、地域農政との関連で「集落営農団地と、定住圏・構想との制度的・実質的なつながりを町村レベルでいかに考えるか」といった問題の提起もなされた。

二、「戦前・戦後」のどちら方と自治省・農林省確執の問題

阿利氏は、現在の「町村制」を戦前との比較において、五つの相違点を挙げ、戦前論議されたことが今日具体的におこなわれだしてきていることを論点として指摘したが、島崎会員から、「地方自治」なり「農村自治」を考える場合、経済学の分野で以前からおこなわれてきた、断絶か、継承か、といった問題をどう理解した方がいいのではないか、との根本的な前提が問われた。

この点、「体制が全く違うのであるから、基本的には、断絶であり、それを無視して、戦後の「地方自治」は議論できない」というのが阿利氏の見解であった。ただ、メカニズムの形態として、戦前の要素が残された最大の理由として「地方官官制」の問題を指摘し、日本の「地方制」を実質的に運営していたのは「地方官官制」であって、占領軍による戦後改革の不徹底から、現在に至るまで慣習・規則とし潜在的に継続している側面を補足した。

その意味で、戦前・戦後を通じての官僚機構（制度）の内実そのものの解明が問題とされるが、また、高山会員からは、中央と地方との結びつき方・制度化（例えば、内務省系統と各行政別系統の中央と地方との重層的な連絡会議および、地方六団体、の存在）の段階的変化をいかに考えたらよいか、とくに、その具体的なメカニズムを昭和恐慌期（国家独占段階移行期）の補助金行政

一 独占段階の政策「大内力」に典型として求めていくべきか、それより以前の明治法体制の完成・整備期に具体的運用のなかで制度化が始まったとみるべきか、という論点がだされた。これについて、戦前の段階的変化（事務系統別の組織化についての）に関しては、記録・資料等の関係上、その分野の研究が遅れているが、「機関委任事務と補助金行政の発達」と平行しているのではない。また、内務行政とは別の「農業団体の行政的役割」が大正・昭和とりわけ戦時段階で始まつたのではないか、との阿利氏の示唆があった。討論は、さらに戦前、内務省以来の伝統的な自治省と農林省（農商務省）の確執の問題が論議されたが、この関係が継続されながらも、最近では両者の融和が進行している、との報告に対して、その意を問う質疑がだされた。

三、補助金の整理・統合について

官僚機構と末端の部落に接合する論理として、補助金による中央の地方支配、行政と、団体による「中間取得」のメカニズムが問題とされる。この点「行政運営の健全化（自治省）」ということで、安原会員から、阿利氏に、補助金の整理・統合の問題、の補足説明が求められた。大意は次のようである。

自治省による一方的指導ではなくに、自治体自身が自治体改革

として、その問題を財政運営の合理化の一環として展開している（全行政事務の点検運動まで発展させたのは町田市）。その内容として問題となるのは、中央・地方を通じて組織されている行政

関係・団体（例えば、納税貯蓄組合、農業団体、「部落会・町内会」の連合会、社会福祉協議会等）への補助金である。このなかで、納税貯蓄組合を例にとると、都市部などでは銀行等により組合として機能しないところもある。そうした、団体への補助金が多く、結局のところ投票の獲得組織と結びつく。「革新」自治体といえども例外ではなく、「町内会・自治会」への補助金を完全にたち切つたところはみられない。したがって、政治的なバラまき的な補助金が非常に多く、その総額は平均町村の一般会計の二・三倍とみられる。

「補助金等の整理」に関するいえば、「答申」がでた後の補助金の整理をいかに実行したか、との事後チェックは、大半は実行されず、別のかたちで補助金は残えている。なお、町村の会計の仕組上、予算書等で解説していくのが技術上難しく、内容的には「議会に対する予算の説明書」等を利用して多少とも理解できる。市町村自身による点検活動の結果、補助金問題はクローズ・アップされてきておりが、都道府県からの補助金はさらに莫大な額にのぼる。都道府県での点検活動では、東京都・新潟県・香川県でおこなわれたが公表されていない。また、中央官庁から、団体、に対して、通達、がだされ、事实上補助金が強制されている場合もある。

したがって、行政関係・団体、というもの実態を国・都道府県・市町村の各レベルでどうぞ、整理するならばかなりの経費節減と行政合理化になろう（中央から地方への出向人事、いはゆる

地方自治体への「天下り」の問題。それゆえ、いかに町村・自治体の行・財政が国の政治・行政の支配のメカニズムと接合しているか、それをいかにたち切るか、が問題とされている。

以上が阿利氏の説明であるが、別言すれば、系列化された縦割り行政のなかで「地方自治」と無数の外郭団体が寄生する地方政府そのものを問題としなければならない、といえよう。

四、「自治」および「地方自治」の概念について

「農村自治」という共通課題を検討するにあたって、戦後は新たに「地方自治制度」がつくれられ、そのなかでも「地方自治の本旨」とは何か、という議論があるが、戦前では「地方自治」というよりむしろ「地方行政」の支配のメカニズム、と考えられる。それゆえ、「自治」の実質というのは「近代的自治」からすれば、存在しないだろう。

その意味で、安原会員から部落における「自治」というのは、ムラの名望家的・地主的利害調整がおこなわれるような概念であったのか、そこでの「自治」を問うとすれば、藩制村以来のムラの「自治」なのか、という論議があるとして「自治」の理解についての質疑がだされた。この点、阿利氏は「地方自治」とは何か、と問うことは行政学でも非常に難しいとし、歴史的な確立過程を考えれば、イギリスでは「都市团体法」（一八三五年）を画期にとるが、それまでの「地方自治」というのは、an sich な「地方自治であって、「地方自治」という概念が確立するためには中

央集権との対抗メカニズムのなかで成立したものである。行政国家の展開のなかで中央集権化が進行し、それに対する地方利益の政治的・経済的擁護が基本であり、この段階では地方の名望家が、ドル・クラスを掌握する過程であった（第一次大戦前後の過程では、勤労者が市民として地方の政治的担い手になるという Webb 的思想）。それゆえ、歴史的に für sich な「地方自治」というのは一九世紀中葉のイデオロギーではないか、と。この点島崎会員は、元来の「地方自治」の母体であった小ブルジョアとその後の歴史的な連続を示唆し、「共同体」がこわれてゆく小ブルジョア段階での階級分解が進行するその過程での an sich と für sich の関係が問題であるとし、共同体的規制の強固に残った日本村落への直接的な比較というのは難しい、と指摘した。その場合、イギリスにおいて「都市团体法」をマルクマールとするのは、あくまで「近代的地方自治」なのであって、日本の場合・自治・一般論を非歴史的に議論するのではなく、「近代的地方自治」確立のポイントがどこなのかは慎重な議論を要する、と補足した。

討論は以上のほかに、「執行委任」の場合の財政的裏づけ、住民対応としての長野県の「勤労協」運動等が論議されたことをつくわえておく。

最後に、討論の印象を述べれば、今回の討論では「農村自治」を検討する場合、官僚機構と末端における村落（および「町内会・部落会」を含めて）との接合のメカニズムとしての補助金行政の問題、各種事務系統別の中央一地方支配組織が論議の過程でよ

り明確にされたと思われる。がしかし、それと同時に、基本的には戦後改革による大きな変革をもちらながらも、戦前・戦後を通じての官僚機構の内実そのもののメカニズムが段階的にどのように運用されてきたのか、といった点が議論しつくされなかつた感があり、今後さらに深められる必要があろう。