

地方政治の現状と

その将来に対する若干の思考

松 井 喜代司

1. プロローグ

昨年 of 参院選挙は政治変革期への先兵的な役割を果しているばかりでなく、われわれにいろいろな教訓を与えている。当時どの新聞にも異句同音に報ぜられているように、たとえば、それが参院選挙だけとはいえ与野党勢力が接近した時点において、政治は新しい緊張感のなかから再出発しなければならないことを警告していた。ともあれ、この選挙は金にまみれた栄光と恥辱のさまざまな人間模様を、これほどきたなく露出したものはなく過去においてもおそらく見出すことができないであろう。また参院選挙につきもののタレント候補の在り方が問題化になったことも例外でなかった。それにつけても芸能タレントを云々する訳ではないが、改めてテレビの威力のすさまじさを認識させられたのもはじめてであった。果して人気投票なのか、政治選挙なのか、サッパリわからない票の動き方には正直いって首をかしげざるを得なかった。政治意識の貧弱性とその低率がつねに取沙汰されているが今日ほど痛切に感じたことはない。また華やかなタレント出場劇で政治に対する世間の考え方が変わってきたこともたしかであった。テレビで顔を売って政界に進出するというルートが選挙にきわめて有利とわかれば、最短距離をテレビに求めれば成功者になれるということになる。そうしてみると地方政治のトブさらいから始めて、まともな政治活動を積みあげて自分の地盤を築くという政治の本筋がまったくバカげたものにみえてくる。実際いって私自身、学究の傍ら東京都N区の区議会議員、二期

生として区政に参画しているのが何んのためなのか、わからなくなってきた。しかもこの小稿をものしている際中に私が統一地方選挙に立候補しているとあってはナンと皮肉なことではあるまいか。ジョンロックが「予は国事に奔走するが私事には奔走しない」と喝破し、グラッドストーンは「政治家はローソクのようなものであって、自分の身を燃やして世の灯、人の光となるものである」といっているが、これらの政治家像は今日の世相ではおそらく通じまい。小さいながらも現実の政治に手を出してみたものの、卒直に言って、この世界ほどワケのわからないものはない。はじめて当選して議会にいったとき、ある年長議員さんが私に「あなたは学校で勉強していればよいものを、なんでこんなところへお出になりましたか。ここはヤクザの世界のようなもんですよ。」といったことを覚えている。たしかにこの老議員が話しているように政治の裏面は複雑怪奇である。中央政界に黒い霧が立ちこめているという話しはよく聞くところであろうが、いかがわしい問題はなにも議事堂だけにとどまっておらない。日本国中いたるところに見られる現象であって、毎日の新聞のどこかに都・県会議員・町会議・区市町村議員の誰が逮捕されたの、ヤレ取調べをうけているのといったような記事が日常茶飯時化している。今日では汚職・買収・供応などに目くじらを立てている方が、むしろ非常識であって、地方政治界の常識を知らない者とさへいわれている仕末である。これらについては「地方議員の涙と笑い」の著書の中で杉浦明平氏が詳細に論述しているので多言を要しないが、ともあれ、私の議員生活は本学の創立とともに始まっている奇妙な因縁にあるので、できる限り私の体験を活かして地方政治の現状をありのままに究明して使命を果すことにしたい。尚この機を利用して次号にも続編することを許されたい。

2. 政治雑抄と問題提起

さて参院選挙の結果、自民党内に二つの潮流が出現し田中・大平対三木

地方政治の現状とその将来に対する若干の思想

・福田という二大派閥の鋭い対立の事態が惹起し、緊迫した政治状勢を迎えたことは明白の事実であった。しかし、その後周知の通り田中首相の金派問題が表面化し、自民党は結党以来、最大の危機感に見舞われたのだが椎名裁定によってクリーン三木が登場するに至り、政治危機の一局面を脱出することに成功したことは論及するまでもない。三木政権の誕生は視覚をかえてみれば、わが国の戦後政治史の上において歴史的な転換を意味しているといってもよい。それは池田—佐藤—田中というように三代約十五年間にわたって、受け継がれた吉田学校の保守本流の系譜が完全に終止符をうち、三木・福田・中曽根という旧民主・改進黨系のいわば党人主導型政治へと移行したからに他ならない。それはまた単なる保守党の後継総裁の交代劇でもなかった。要は金権政治に対する批判、参院の保革伯仲、政権交代、インフレ、不況のからみ合い、暮らしと福祉の重視等々をかかえこんだ大きな変革期を迎えた政治・経済情勢のウネリのなかで行われている統一地方選挙に大きな影響を与えていることである。すでにプレ統一選といわれた正月以来の七県（愛媛・奈良・山梨・青森・石川・熊本・愛知）の知事選が終わり結果において、自民党が七連勝を飾ったが、ヌカ喜びをしている時ではない。各政党は愈々本番の統一選へ全力投球の体制に入り、保革対決は一段と高まり、これからの動向次第で与野党の勢力が著しく明暗を分けることになる。すくなくとも地方議会における自民党の勢力は、このところ頗る衰退しその悩みは深刻なものがある。¹⁾図表をみるとよくわかるように、大都市首長を次々と革新側に奪われ、その傾向が地方都市の首長・議会にまで浸透しておりその原因はいろいろある。これらについては後段に譲るとしても資料による地方議員の党派別人員によると自民党の減少と共産・公明両党の増加が目立っているのを気付くであろう。²⁾これは各級議員の日常における政治活動一党本部と直結して常に連繫を保ち一貫した運動を展開しているのがモノをいっているのである。党勢の拡大、革新首長実現のための革新陣営の運動方針は実に執拗であり、粘

着性のある運動であって、その点、保守陣営は学ぶべきものが多々ある。従って参院選挙を結果からみると地方議員の地道な活動の成否が自民党を三割与党に追いこみ、保革伯仲時代をもたらしたといっても過言でないことになる。現に自民党内においては「共産・公明両党が進出すると地方議会は変わる。これが地方選挙や国政選挙にはね返るから、自民党は地方議員といえども、のんびり構えているわけにはいかない」という声すらも聞かれる。しかし現実では自民党議員は一国一城的アルジであるから地盤・後援会・支持団体等のいわゆる個々の選挙母体が、それぞれ千差万別である。故に、議員と支部関係、党本部との人間的紐帯性は派閥にとちこめられたり、命令・伝達が常に不明で、まとまりがなく、その上、政治運動は概してお粗末なものが多いのである。特に地域住民とのコミュニケーションはお世辞にも上手とはいいがたい。これは保守党議員の性格のしからしむるところであろうが、今後の地域社会における政治活動の一大課題となってくる。自民党の本部は勿論のこと各県連支部の首脳部は頭の切り替えは必至であり、党内の体質改善・派閥解消・国と地方自治体における各級議員間の会派調整・地盤協定(実際は不可能であるが)等々、数々の難問題を処理するのが目下の急務であるといってもよい。このたびの統一地方選挙が参院選に次いで保革伯仲の正念場となって、もしも政治の流れを最悪にかえていくとしたら容易ならざる事態がやってくるものと判断する。すなわち知事選を頂点とする統一地方選挙が全国一斉に開幕したわけであるが——(それもこの論文を執筆している途時で選挙の結果が判明することになるが)——いづれにせよ、東京では地方自治法改正に伴う特別区二十三区の区長公選の実現がナンと二十三年ぶりに実施されるという重要な選挙スケジュールでいっぱいにつまっている。地方選挙の季節にはいると、まちぐるみ、大変にぎやかになるのが通例であり、このことはまた地方選の特徴であるといってもよい。それは大きな選挙よりも小さな選挙の方がはるかに住民の生活に結びついており、利害が伴っているから一層活発になっ

地方政治の現状とその将来に対する若干の思想

てくるのが当然である。ましてや、この選挙は地方政治の流動、つまり地方自治体はストップ・ザ・自民党という路線を革新陣営が歩調を合せて「政治を変えていく力」を発揮する方向へと動いているだけに、保守陣営にとっては退潮気味であるので、かなりショックをきたしている。そのため、選挙の熱気がムンムンしている。しかし、ここで特に目につく現象は、若い世代が単純に自分の今までの職業をすてて立候補していることである。若い人達は、ややもすれば大量の政治的無関心グループを生産し、政治不信をウソぶき、人間疎外の方へと走りがちであるが、近頃は必ずしもそうではなくなっている。彼等の言い分はこうである。「四年か六年に一度だけ、目茶苦茶に選挙運動をして当選さへすれば、あとは呑気に気楽に議会に出勤して、二十万円前後の月給をもらえる割のいい商売なんだ」とドライに考えているらしい。もっとも地方選挙における候補者のパーソナリティを瞥見してみると、いろとりどりである。数はすくないが下から積みあげて、やがて大きく羽ばたいていく候補もいれば、どんな手段をこうじても「公認」をナンとかものにしたい候補、果また、名譽職という名にとりつかれた妄者的狂信候補もいる。理も非もない金権候補、倦土重来組の再候補者、そして地盤譲り受けの後目相続候補、また身代り候補、地域乃至、職域、組合、諸団体等の利益代表候補もいるし、その他、諸々で大変賑やかである。現役の中でも、よく言われているサンセイ議員とか、沈黙議員、あるいはドブ板議員などと口ぎたなくいわれながらも立候補する者、年令的にみても可成り老令化しているセンセイも「最後のお願い」といって出馬するといった具合であるから、世間では「議員さん」というのは余程よいものと思っているらしい。ところで候補者になってみても当選するには仲々思うような訳にはいかないのである。語弊のある言葉であるが、俗にいうめあき千人、めくら千人で勝負するのであるから、敵のなかにも味方味方のなかにも敵で正に選挙は水ものなのである。しかし、地方選挙ぐらい地縁と血縁関係がモノをいう選挙はない。新人が弱いとされているのは

マケと称される人間関係と土地・子観念が大なり小なりに因果関係をもっており、それが弊害となっている。これは否みがたい事実である。選挙の三ばん——つまり地盤・看板・鞆が今尚、当選へのカテゴリーになっている限りでは、地方議会はやがて名望家の支配という型におさまってしまうのである。その意味では大都会特に東京をはじめとする六大都市等は農漁村地帯における地方選挙とちがって、かなりバラエティに富んでおり、選挙カラーも最近とみに変貌してきているので興味を惹くものが見出される。選挙になると月なみに「出たい人よりも出したい人」という標語をよくみかけるが、願わくば地域住民は主権在民の本義に則り、ここら辺で「出さなければならない人」の必然性を認識していただきたいものと思う。実際いって、議員の私が言うのもどうかと思うが「選ばれた人」を吟味検討してみると正直のところ眉をひそめざるを得ないものがある。すなわち政治思想もイデオロギーも、ましてや社会奉仕の精神もなく、政治技術をいい意味で勉強する気もない議員もいなくもない。ただ大衆の願望を素早く先取りして、それにおもねて人気を博すことだけに熱をいれてるだけであって政治の空洞を象徴しているのが現実の姿でもあるといつてよい。こんな状態でいいはずのものでない。「小さな政府」といわれ、民主主義の草の根っ子ともいわれている地方議会は、これからの政治の流れをかえていくために重且大なる政治責務を担当しなければならないことになっている。そのためにも議員像が問題になってくるのである。最近では社会の機能が頗る多様化してきたから、諸利害の関係、調整、統合等の歯車がうまくかみ合わなくなっており、その結果、一層複雑化した個々人の願望や要求が十分に吸収されず、政治的に満たされない人々が著しく増加してきたのを看過するわけにはいかない。そうした中から民衆の政治意識が向上し、政治への新しい方向づけを期待するために住民運動が盛んとなってくるのである。従って生活環境の激変に伴って、さまざまな政治のホームがでてくるのは当然であって、政策無能論や住民無視の議員たちは、たちどころにやっつけら

地方政治の現状とその将来に対する若干の思想

れることになるのである。しかし、この国の政治体制はながいこと官治・集権の制度によって支配されてきたから、地方議会がそう簡単にオリジナルな政治体制になることはできない。何時かは誰かによって政治の流れをかえてもらわねばならぬであろうが、現実では民主主義の草の根もとであるはずの地方自治体は、古い政治の伝統的パターンを払拭できないままの体制におかれているということだけは、腹に据えて承知しておかねばならない。現状では行財政能力が著しく制約されており、しかもナショナル・ミニマムの要請がはたしている今日においてはますます集権化が強められる傾向さえ生ぜしめているのを知っている。だからこそ、われわれは地方自治体制の完全なる確立を急務としているのである。自治体自身が住民参加の政治プロセスの上に基礎づけられている以上、超党派的な思考に立脚して、民主主義のアンラージ（素地）を根強く育てていかねばなるまい。その意味からいえば地方議員は、政党の立場を一先づ離れて、むしろ地域代表にウェイトをおくべきである。もとより議会制民主主義は政党政治によって組立てられているとしても、地方議会のそれは政党化政治であって無所属の方がよいという人さえいる。今日、盛んに「住民党」とか「市民党」という言葉が流行しているがこれは脱政党を意味するものであり、同時に既存政治への脱イデオロギーを強調するものである。ともあれ、日本の場合、ナショナル・ガバメント（国会）とローカル・ガバメント（地方自治）の政治の仕組みは、アメリカ式を採用しているが、根本的には相違するものがある。³⁾ どちらにせよ上これを行えば下これにならうの類で、現実では政治不信の声すら聞かれ、政あって治なしのていたらくになっている。つまり国の政治体制は議院内閣制、地方自治は大統領制の構造をなし

ているから、二つのパターンを比べてみると大きなへだたりを感ずる。

福祉国家の理念の下でナショナル・ミニマムを確保するには自治・分権の制度の手直しを行わざるを得まい。しかし、地方自治はつねに中央集権との間の対立、緊張関係を内在しているから、いつも危機感にさらされて

いるのである。急速に進展していく都市の過密化はいうまでもなく、今日国土全般にわたって発生している環境破壊などの公害問題を背負いながらも地方自治は、一応、豊かな住みよい地域社会の建設にとり組んで、均衡ある発展を促進している。だがその反面、地方自治体の生い立ちそのものが、歴史的にみても理解されているように、所詮、自由主義の産物であって、どうしても立ち遅れがちになっており、十分に対応していけないのが実情になっているのである。例えば「列島改造行政」の工業再配置の地域指定問題の一つをとりあげてみてもわかるように、それぞれの都市づくり計画は、地方自治体自身がやっているように印象づけられているが、実際はそうでないフシが見受けられる。通産・建設・自治の各省から提案がでており、すべて中央ベースで仕事が運ばれているような疑惑を抱かせしめている。政府は自治体に無用の混乱をおこさせないために地方自治体をあくまでも主役として、行政事務、財源配分などについても大巾な委譲をなすべきである。また都市づくりが、よしんば政府構想にそわないとしても住民の選択にゆだねる姿勢が必要であると思う。そうすることが自治体に自主性をもたせ且つ役割を果たせさせることになるのではないかとも思える。地方自治のメリットは現代デモクラシーにかけられている新しい政治的エネルギーへの挑戦でもある。同時にその厳しさを耐えぬいて前途に光明を求めていくのがまた地方議員のつとめであると信ずる。

横浜の飛鳥田市長が革新市⁴⁾長会において、革新自治体が政策のマンネリ化に陥っていることを指摘し、革新勢力の量的拡大と同時に体質改善の検討の必要を訴えていたことを記憶している。その内容を探ってみると、今後の方向としては単なる市民党から脱皮するばかりでなく、独占の被害者としての市民結集を目指しているところに目途をおいていることに気づくであろう。さらに各党が中央権力次元のみで問題を考えようとしている傾向にあるので、手厳しく批判し、地方自治の確立を強調していたが私も後段の意見に対しては全く同感であった。また「革新自治体は政党のエゴイ

ズムに振り回されてはならない」云々と提唱していたが、これは統一地方選に対しての戒しめと決意を表明したものと思う。ただ飛鳥田市長が従来の革新市長会を単なる親睦団体から脱却せしめて、「革新市民会議」なるものを作って民衆の主張を吸収し、これを政治に反映させようとする努力は認めるとしても、地方政治と民衆の間隙をうめるために、左傾団体による過激行動や行政管庁だけの指導よろしきに任せるとなると、前時代的な政治が罷り通るような気がしてならないことを添筆しておこう。

われわれは日本の政治の地層に地方政治を核として、変革期へ向っていく大きな波のウネリがあるのを知っているが、その防波堤となっている国民の英知をあざむくことはできない。六十年代以降の各種の選挙に現われている保守退潮は歪みがたい事実である。口さへ開けば自民党の体質改善、党近代化が叫ばれているが、果して自民党のみが政治責任を問われているだけでよいものであろうか。遺憾なのは野党側にもそれに相応する顕著な動きがみられないということは一体、どうしたことであろうか。野党各党も自民党と同様、マンネリ化した野党ずれ体質を改めなければならないことは言及するまでもない。これからは実現性のない政策を無責任に唱えるだけでは、済まされないことになってくるし、また政府をやっつけて困らせるだけでは、国民も承服しなくなってくるのは必定である。国民は旧来の自民党政治にアキがきているし、同時に野党の現実の力量をも見抜いているから、ここで保守、革新の議員は党派のドグマに縛られることなく、すくなくとも政治の大義名分を正して、それぞれの政治能力を国民の前に実証しなければならないことになってくる。このことは国政ばかりでなく地方議会においてもしかりである。ここで48年に行われた都議選のとき「変わる地方政界地図」というレポの中で早大の中村尚美教授がいていた言葉を想起してみよう。すなわち「いま、住民たちは革新自治体の限界性に目を向けはじめている。つまり国と自治体の関係であり、自治体における首長と議会の関係だ……国政でも身近な問題を熱心にとりあげ、政治に反

映させる姿勢を積極的にとっている政党に期待が向けられるようになった。革新自治体で暮らす住民も地方議会の中樞を自民党に占められている限りは、革新の真価は発揮されないということに注目している。都議選で東京がいかに燃えるかは日本の政治状況の未来につながる」云々と述べていたが、選挙の結果、自民党は無事、安泰を守ることができたが、その後行われた参議院選挙の影響で政局がゆらぎはじめたのは前述の通りである。各地でおきている住民運動は公害・物価問題に拍車をかけて政府不信の声につながり、保守の地盤は自治体の改革をめざして徐々に崩壊され、自民党凋落のなだれ現象は地方政界の至るところで変貌しはじめている。その渦中であって、今、統一地方選挙がシノギを削って行われている。果して保革いずれに軍配があがるのか、も早や目の前の問題となっている。このことについては、いずれ続篇に譲るとしても、これからの政党に求めたいのは「政党の尺度に合った民衆⁵⁾」をつくるのでなく、日常の問題と取り組みながら「民衆の尺度に合った政党」を前向きの姿勢でつくっていくことをこれからの人に期待して止まない。そうでなければ住民は納得してくれない。また近代政党のこれからの役割は、国と地方議会を結ぶいわゆる一貫した政治的エッセンスをもたなければ、ナンにもならないことを強調しておきたい。

3. 転機に立つ地方制度

わが国の地方自治制度は、社会経済事情の急速な変化のなかで解決しなければならない多くの諸問題をかかえている。とにかく地方自治制度が実施されて以来、既に二十余年の歴史と経験を重ねている。今日ようやく成年期に達したので、ここで地方自治制度自体の再検討をしなければならない時期に入ってきたことも異論のないところであろう。この意味からいえば地方自治制度は、旧套より脱皮して一つの大きな転機を迎えたといってもよい。周知の如くわが国の地方自治の芽ばえは、かなり古い時代に見出

地方政治の現状とその将来に対する若干の思想

することができるとしても実際いって、地方自治の研究を本格的に勉強している専門家は何人いるであろうか、実に少いのである。今日みるような近代的な地方自治制度ができたのは、実は明治21年に市制・町村制が制定されたのを出発点としている。その後、明治23年になって府県制・郡制が制定され府県・郡・市町村の3段階の地方制度の誕生をみたのである。ところが、大正12年に郡制が廃止され、府県と市町村の2段階の地方公共団体の2つの形態が、何等改造されず、そのままの形で今日に至った。しかし、いずれにしても明治憲法下の国家体制というものは、政治と行政が上から下にむかって流れるように組み立てられているから、いくら地方自治制度に手直しを加えてみたところで、住民の自治は活かされず、国の行政の手段としての自治制度の実施しかあり得ないのである。ましてや、政治の実権は財界と官僚が握っているから、自治体の実態は貧弱そのものであるといっても過言でない。中央各省の補助金政策と許認可・通達行政というような形でガンジガラメにされている3割自治の地方自治体は、さらに官僚機構と保守政党の結びつきによって、タメイキをついているような状態におかれるのである。結局、日本の政治と行政は国民すなわち、それぞれの地域住民のものにならないのは、真の地方自治が確立されていないことを意味するに他ならない。また別の角度からみると地方自治の行政をあずかっている地方公務員は、国家公務員よりすぐれているであろうか、という点をも吟味しなければならない。よく中央集権の行政事務や権限を地方自治体に移譲してはどうか、という問題が提起されているが、臨時行政調査会などで出されている意見などをみると、地方公務員の墮落は目を覆わしむるものがあるといっている。それと同時にこの複雑多様化した行政をコントロールする能力がないとさへ言われている。従って事務事業や権限を移譲すること自体は、スジとしては理解するとしても、実際は任せられないといった方が本音であって、移譲すれば事実上、改悪につながるとみているのが濃厚である。その上、地方議会を運営する議員に至っては国会議

員よりさらに低下しており、いうところの『オ旦那政治』であってみればまことに粗末なものであって、お話しにならないともいっている。その結果、独善的な中央集権がノサばってくるのは当然となってくるのである。

革新首長とか革新議会とかいって、最近とみに行政事務と権限が自治体に移譲されてきてはいるものの、実際に行なわれていることは極めて疑問が多いのである。一例をあげてみると下水道工事などは、その端的なものであるといつてよい。大きなマンションができれば市当局はすぐ手をつけてくれるが、個人が下水の問題に関して役所にいって頼んでみても仲々やってくれない。団地がたくさんできるが国の補助金は少ないからといって、市民税はたくさんとられその上、水洗便所にする便宜もないとなると、首長が革新であろうと、なかろうと、なにが地方自治かといいたくもなる。しかし、これが当世の実態なのであるから、真に地方自治の確立を希求するならば、中央集権のガンにメスをいれなければならないことになる。行政の改革からみると、今日の行政の最大のガンの一つは中央官僚の権限欲、さらにそれを甘やかしている財界であって、この両者が表裏一体となり、相提携して中央集権化の政治体制をとっているところに問題が残存しているといつてよい。だから庶民の要求に見合った行政に改めるとすれば、中央各省はその直属の出先機関が握っている事務と権限を——たとえば財源に一定のワクがあったにせよ——大巾に地方自治体に移せばよいことになるのである。ところが現実ではソウ簡単に筋書どおりにいかない。一方においては民主主義に見合った新機構を形式的に乱設するし、他方にあつては旧機構を温存し、官庁と官庁との間に無用の対立摩擦の機会を増していくといった形をとってくる。従つて事務の手續は依然として複雑多岐となり、極端な繁文褥礼が横行し、その間隙において請託や運動が盛んに行われ、政治に関する醜聞は巷間に充満することになってくる。そうすると政治の姿は結果において、陳情性政治一辺倒の型になり、住民は政治

を白眼視するばかりでなく、政治家に対し不信感を招来せしめるのである。さりとて住民は地方自治を歓迎しないわけにはいかない。すくなくとも地方分権を良とし、民主主義の理論に賛成するのは、この制度が他の諸制度に較べて公正且つ、能率ある行政を約束してくれるものと信じているからこそである。そのためにもわれわれは住民自治を基調とした地方自治制度を大巾に改革し、従来の抽象的民主主義の観念から脱皮して、その信用を一日も早く恢復しなければならないのである。もちろん今日の自治体は、国際的にも国内的にも各種の情報を豊富にもたなければすぐれた行政はできない。故に各省は自治体に進んで情報を提供し指導する必要があると思う。そして将来は行政実施面の大部分を市町村に移して、府県は地方自治の立場から調整と補完を行なうだけの機能にし、ブロック内における他府県との協力は自主的に行なっていけるようにすればよいのである。このことは道州制的な広域行政にも関連してくるのでここでは省くことにしたい。

4. 都道府県議会の改革

私の手もとに議会制度研究会による「都道府県議会の改革についての意見」の資料がある⁶⁾ので、これを基幹として地方政治の現状を究明していくことにしたい。この資料は地方住民の創意を十分発揮するために、責任ある行政を地方自治体に確保させるためのものである。またこれは地方公共団体に大きな自治権を与えることを意味するものであって、幾回となく慎重に審議を重ねてきたものであり、今日ようやく改革案として提示されるに至ったものである。これを大別してみると（1）都道府県議会の改革についての意見（抜すい）（2）都道府県議会の改革についての意見……その主たるものは1. 地方議会と住民について。2. 議会と執行機関の関係について。3. 制度および運営についての3点を内容としたもので、改善すべき具体的事項が述べられている。次いで（3）議会制度研究会名

簿。(4) 地方公共団体の行政運営の改善についての4項目に分類されている。

われわれは地方制度の改革にあたっては、しばしば憲法問題が論じられているのを知っている。すなわち憲法では第8章を地方自治と題して第92条から第95条までの規定において、地方自治制度の在り方を定めているからである。今日の地方自治は、地方の行政はその地方の住民の手によって行なわせるべきであるという住民自治の要素(93条)と、国とはべつに地方団体の存在を認め、これに地方の行政を行なわせるべきであるという団体自治の要素(94条)からなりたっている。都道府県議会の改革についての意見書の中で「地方議会制度は一応定着したが、この反面、つぎのような注目すべき現象が生じている」として3点を重要視している。それによれば(1) 近年、急激な都市化現象とこれに伴う過疎化の進行により、地域社会が大きく変動していること。(2) 経済の高度成長はそのひずみとして、公害・交通・環境保全等、住民にとって身近かな問題を惹起し、特に情報化社会の進展と住民の自治意識の向上が住民運動を活発にしていること。(3) 最近、地方議会における政党化が進み多党化現象が顕著になり、議会の内部運営にさまざまな変化を生じていることを強調している。これは全国都道府県会議長会の要請によって、以上のような問題に対応する地方議会、特に都道府県議会のあり方について検討するために設置されたものであり、昭和46年11月18日に第1回研究会を開いてから実に26回にわたって行なわれたといっている。検討に当たっては解釈の変更や議会関係者の努力により、措置できる事項等は現行制度の運営の改善により解決し、運営面で解決できない事項については、制度の改正を求めることを基本として審議を進めたと解説している。またこの研究会の審議対象になっているものは議員・議長・議会の権限・委員会・請願および陳情・意見書および決議・自主解散制度・議会事務局等議会本来の諸問題・地方議会と密接な関連をもつ政党・住民運動等々、かなり広範にわたっており、枚挙

地方政治の現状とその将来に対する若干の思想

にいとまがない。いうなればこの研究会は、中央政府に対して地方議会が真に住民の代表としての機能を発揮し、実現できるための改革意見を答申しているものである。また地方議会の地位向上を高め、制度および運営の改善をはかり、地方自治の役割を十分に認識するように努めねばならないことを急務としているのである。しかしわれわれは前述のように注目に価する3つの点の現象のなかで、わが国の地方自治が大きく伸びていくためには、どうしても解決しなければならない問題があることを、余りにも経験させられているのである。その意味で視点をかえ、わが国の地方自治制度の歩みを歴史的に一瞥してみることとする。

わが国の地方自治の沿革を辿ってみると、明治元年、明治新政府は徳川幕府の直轄地を収めて、これを府または県とし、これに知事を置き、維新の功臣をもってこれに任じたことによって府県がはじまったとされている。尚、当時府の数は9、県の数は20であったという。明治2年6月、版籍が奉還され、その年の7月に府は東京、京都、大阪の3つにし、明治4年7月に藩を廃してこれをそのまま県としたのである。その結果、全国に一道、3府302県ができあがったのである。府県の大きさは長短、広狭さまざまであったが、漸次、廃置分合され同年11月には3府72県に手直しされた。その後しばしば廃合があったが明治21年12月、香川県が愛媛県から分離独立したのを最後として、その数は1道3府43県となった。終戦後、沖縄県がわが国の管轄から一時、ひきはなされていたが、やがて復帰し今日に至っていることは言及するまでもない。こうしてみると明治以降約60年にわたって行なわれてきた制度は、全般的にて地方住民の経済的・社会的または伝統的の一体性を基礎として培養されてきたものと判断しても差支えない。そこには自然的に生成したものではなく常に中央政府の行政上の便宜を主として設置せられたものであり、いわば地方行政上の区劃に過ぎなかったのである。都道府県の性格は市町村のもつそれと同じような意味での地方公共団体ではなかった。地方公共団体は、正直いって市町村のみ

である。その意味において市町村は基礎的地方公共団体なのである。「基礎的地方公共団体とは、経済的、社会的、心理的におのずから一個の統一体をなすところの最小単位の地域団体でなければならない」と弓家教授が指摘しているが私も同感である。ただ制度の立前からいえば一切の地方自治行政は、市町村が担当すべきものであったから、府県は市町村の力では及ばぬ領域のみにその活動の範囲となしていた。すなわち府県は市町村に対しては広域的、補完的および調整的行政の任務に当り、国と市町村の中間にあって、両者の連絡仲介を任とすべきいわゆる行政のパイプ役を演じているのである。府県の地位と市町村との関係は基礎的な地方公共団体の本義をめぐって幾多の論争が展開されたが、一応、市町村と同じ性格の完全自治体となるに至った。しかし、われわれは理念的なものに最も近い社会団体の存在を認めて、それをもって地方自治の基礎としなければならないことを添加しておこう。こうしてみると現在の地方自治制度は府県会規則が公布された明治11年——府県制がはじめて認められた明治23年——自治団体としての権限が正式に認知された明治32年——そして昭和21年までは、その執行機関である知事は、資格としてはあくまでも内務大臣によって任命されており、その指揮監督に服従を余儀なくさせられていた官吏でもあり、自治団体としての権限もすこぶる狭小なものであったといわざるを得なかった。昭和20年、民主主義的改正によって知事も地方住民から直接選挙されるようになり、22年の地方自治法において都道府県は、やっとの思いで市町村と相ならんで共に等しく普通地方公共団体であるとされ今日に及んだのである。だがその前半は、新らしい制度が形成されて、それが落ち着くまでには幾度かの手直しを繰り返さねばならなかった過渡的な動乱期があったことを知らねばならない。そして後半に至って漸く制度運用の充実期に入り、活発化してきたプロセスをもう一度銘記する必要がある。一時、地方制度調査会において「府県を廃し、これに代って国の機関と自治体の性格を併せもった地方という中間団体を設置すべし」とす

地方政治の現状とその将来に対する若干の思想
る答申があったがこれはついに実現しなかった。ともあれ府県制度についての議論はつくるところがない。

明治時代に画された府県の区域が今日の交通・通信・産業の発展に対応して、広域行政を効率的に行なうには狭すぎるのではないか、という理論は誰人といえども今日では異論のないところである。われわれは、このような見地から地方自治の本来の目的を果すためにも、制度の改廃、財政の再建、規模の合理化などに対して努力を傾注しなければならないのである。また住民の福祉増進をいかにはかっていくのかを真剣に究明せねばならないし、さらに経済事情等の不安にともなって、地域社会の変動が激しくなっているため、いろいろな新らしい行政需要をひきおこしているから、それらにどのように対処していくのか、を速かに検討しなければならないことを強調力説して筆を措くこととする。（次回は「地方議会と住民について」より）

注 1) 附表1

2) 附表2

3) 飯坂良明・中村菊男・井出嘉憲著「政治学」NHK大学講座P65～P66。

4) 附表3

5) 斉藤 寿著「世界の政党とその活動」（学習シリーズ第31集P34）

6) 「都道府県議会の改革についての意見」……議会制度研究会（特別区協議会）

其の他に「地方政治新時代」（朝日新聞内政部編）「地方自治制度の諸問題」（弓家七郎著「明治大学政経論叢P29～P45」）。

「わが国の地方自治」学習シリーズ、俵静夫著を引用参考とした。

附表1 革新自治体の推移

	都道府県	市	区	合 計
昭和42年12月現在	2	26	0	28
昭和43年12月現在	3	25	0	28
昭和44年12月現在	3	29	0	32
昭和45年12月現在	3	39	0	42
昭和46年12月現在	4	46	1	51
昭和47年12月現在	6	61	2	69
昭和48年12月現在	6	74 (革新無所属含む)	3	83
昭和49年	6	133	3	142

附表2 注2) 地方選挙

(1) 地方公共団体の議会の議員及び長の党派別数

昭48.12.31現在

区 分	知 事	都道府県議 会 議 員	市 長	市議会議員	町村長	町村議 会 議 員	特別区議 会 議 員
団体数	47	47	643	643	2,641	2,641	23
定 数	47	2,788	643	20,325	2,641	49,777	1,091
自 民	21	1,681	86	3,266	142	1,796	539
社 会	1	495	23	1,959	8	996	163
公 明		117		1,388		759	136
民 社		104		557		98	52
共 産		121		1,382		1,144	127
諸 派	2	78	7	171	7	83	1
無所属	23	135	524	11,509	2,477	44,230	63
合 計	47	2,731	640	20,015	2,634	49,106	1,081
(欠員)		57		310	7	671	10

(2) 地方公共団体の長の当選回数調

昭48.12.31現在

当選回数	長	知 事	政令指定市長	その他市長	町 長
1 回		12人	6人	231人	1,059人
2 回		15	2	199	776
3 回		7	1	108	444
4 回		7		61	167
5 回		2		32	128
6 回		4		5	29
7 回				2	20
8 回					3
計		47	9	638	2,626
欠 員				4	5

地方政治の現状とその将来に対する若干の思想

(3) 統一地方選挙の投票率の変遷

区 分		県 議	知 事	六 大 市 議	六 大 市 長	市 議	特 別 区 議	町 村 議	市議 区 町 村 計	市 長	特 別 区 長	町 村 長	市 町 村 計 長
昭和 22 年	男	83.36	77.69	(市町村のそ れぞれの計 に含む。)		(市 区 町 村 議 計 に 含 む。)			82.97	(市に 含む。 市町村 長計)	66.10	(市に 含む。 市町村 長計)	(77.91) 78.83
	女	80.07	66.50						79.52		55.30		(67.82) 68.63
	計	81.65	71.85						81.17		61.00		(72.69) 73.53
昭和 26 年	男	84.89	84.46	73.51	74.77	90.94	75.03	95.94	(91.06) 92.68	90.54	75.24	96.03	(90.29) 91.89
	女	81.26	80.85	72.36	73.61	90.21	75.58	95.90	(90.98) 92.64	89.54	75.68	95.66	(90.00) 91.60
	計	82.99	82.58	72.92	74.18	90.56	75.30	95.92	(91.02) 92.66	90.01	75.46	95.84	(90.14) 91.74
昭和 30 年	男	79.07	76.93	63.32	63.04	84.99	60.41	92.36	(80.79) 83.62	83.86	—	92.22	(83.23) 86.57
	女	75.56	72.91	61.29	60.49	85.02	62.63	92.30	(81.18) 84.27	83.62	—	91.87	(82.83) 86.24
	計	77.24	74.85	62.26	61.76	85.00	61.51	92.33	(80.99) 83.96	83.73	—	92.04	(83.67) 86.40
昭和 34 年	男	80.43	79.40	65.02	67.00	85.34	62.90	92.33	(81.55) 84.11	85.37	—	91.12	(84.46) 87.48
	女	78.61	77.17	65.16	67.34	86.24	68.01	92.65	(83.13) 85.78	86.12	—	91.12	(85.14) 87.95
	計	79.48	78.25	65.09	67.17	85.81	65.40	92.50	(82.37) 84.98	85.76	—	91.12	(84.82) 87.73
昭和 38 年	男	76.70	74.56	63.79	65.61	80.97	56.07	90.84	(77.74) 79.99	80.52	—	89.53	(80.22) 83.42
	女	76.99	74.67	67.40	69.53	83.54	63.06	92.08	(81.22) 83.29	82.93	—	90.56	(82.81) 85.40
	計	76.85	74.62	65.60	67.55	82.32	59.48	91.50	(79.55) 81.71	81.78	—	90.07	(81.57) 84.46
昭和 42 年	男	70.51	67.81	55.06	57.01	75.45	67.51	90.45	(74.50) 77.76	73.66	—	88.52	(73.93) 77.74
	女	72.05	69.53	60.21	62.62	80.14	72.11	92.50	(79.09) 82.05	78.34	—	90.40	(78.50) 81.73
	計	71.31	68.70	57.65	59.80	77.90	69.78	91.53	(76.87) 79.98	76.09	—	89.52	(76.30) 79.82
昭和 46 年	男	71.78	70.73	57.61	59.65	75.98	70.83	91.20	(75.39) 78.32	61.08	—	88.99	(74.26) 77.51
	女	73.99	73.24	62.13	65.17	80.23	76.12	93.53	(79.77) 82.49	66.03	—	91.20	(78.43) 81.09
	計	72.93	72.01	59.87	62.38	78.18	73.45	92.43	(77.65) 80.48	63.48	—	90.15	(76.42) 79.37

(備考) 「市区町村議計」及び「市町村長計」欄の()書きは、東京都特別区及び六大市を含めた市町村の平均投票率である。

附表3 注4) 全国革新市長の勢力分布図
(地方自治センター資料)

48.6.25現在

ブ ロ ッ ク	県 名	団 体	革 新	ブ ロ ッ ク	県 名	団 体	革 新
北	北 海 道	32	14	近 畿	滋 賀 県	7	1
東 北	青 森 県	8	1		京 都 府	10	6
	岩 手 県	13	3		大 阪 府	31	12
	宮 城 県	11	2		兵 庫 県	21	4
	秋 田 県	9	3		奈 良 県	9	1
	山 形 県	13	5		和 歌 山 県	7	0
関 東	福 島 県	10	5	中 国	鳥 取 県	4	0
	茨 城 県	18	2		島 根 県	8	0
	栃 木 県	12	2		岡 山 県	10	0
	群 馬 県	11	0		広 島 県	11	0
	埼 玉 県	38	6	四 国	山 口 県	14	0
東	千 葉 県	26	3		徳 島 県	4	1
	東 京 都 (市)	26	9		香 川 県	5	1
	(区) 23 : 3				愛 媛 県	12	1
北 信 越	神 奈 川 県	18	5		高 知 県	9	5
	新 潟 県	20	6	九 州	福 岡 県	20	3
	富 山 県	9	1		佐 賀 県	7	0
	石 川 県	8	2		長 崎 県	8	0
	福 井 県	7	2		熊 本 県	11	0
甲 信	山 梨 県	7	1		大 分 県	11	0
	長 野 県	17	7		宮 崎 県	9	0
	岐 阜 県	13	1		鹿 児 島 県	14	2
東 海	静 岡 県	21	4	沖 縄	沖 縄 県	10	7
	愛 知 県	30	2				
	三 重 県	13	3				

(※全国で 642 市 : 133 市 (革新) この内訳は諸派 6, 社会党 20, 無所属 107, 東京 23 区 : 3 区。50 年 4 月に行われている統一地方選挙の結果, どうなる?)