

戦後日本における地方自治研究に関する一考察

千草 孝雄

1 はじめに

第二次世界大戦後、日本の地方自治に関する多くの研究や論文が発表されるようになった。学問分野としては、法律学、経済学、財政学、政治学、行政学、社会学など広範囲にわたっている。また、地方自治に関する論者は、ここにあげた学問分野を研究する研究者だけではなくなった。例えば、実際に地方行政の実務にたずさわる地方公務員、あるいは、住民運動や市民運動の担い手となる人々も活発に論じるようになった。そして、旧内務省や自治省に関係する人が書いたものは、実際に首長を経験した人も多く重要な文献である。もちろん、それらは、その置かれた立場によって、様々な主張を含んでいることはいうまでもない。「地方自治の本旨」の意味を一義的に確定することはできないのである。しかしながら、そのことは「地方自治の本旨」という文言が意味がないということではないことも確かである。¹ 戦前においては、市制町村制、府県制以来の地方制度は存在したが現代的な意味での地方自治のシステムとしては極めて不十分なものであった。それが、いわゆる戦後改革、日本国憲法の制定によって、大きく状況が変化した。² 日本国憲法には、地方自治に関する規定がおかれ、そこにおいて、地方自治の本旨にもとづくことがうたわれ、地方自治が憲法の理念のうちの1つとしてかかげられたとすることができるであろう。また、連合国の占領の基本的方針として民主化の原則がうちだされ、日本国憲法の基本原則として民主主義がかかげられることによって、地方自治の前提となる民主主義化は大きく進んだといえよう。³ そして、地方自治法が制定され、日本の地方自治の制度が整備された。地方自治法の内容については、様々な見解が

存在するが、その内容が戦前の地方制度と比べ、地方自治のシステムの整備という観点からみると大きな進歩であったということは明らかである。

しかしながら、戦後ただちに地方自治のシステムが活発に機能したかという点、そうとはいえない状況がかなり続いた。その最大の原因は、当時の日本のおかれた経済的社会的状態であるといつてさしつかえない。第2次世界大戦によってもたらされた戦災の結果、国民の生活は非常に困難な状況にあった。当時の地方自治体の最大の課題は戦後復興だったのである。そのような日本の状況について西尾教授は次のように論じている。

「戦後の市町村は、占領初期の改革によって新たに分権された教育・消防・警察の事務を処理し、保育所等の児童福祉の事務を処理し、そして戦災復興事業にも取り組まなければならなかった。ことに六三制義務教育制度の施行に伴う新制中学校の新設と市町村警察の運営は、財政負担も重く、巨大な事業であった。当時の市町村の大半はこれら新規の事務事業を処理するだけで手一杯であり、自治体としての独自施策を打ち出していくだけの余力をもたなかったのである。市町村が一息ついたのは、講和後の行財政改革、それに続く町村合併を経てからであった。」⁴

当時の地方自治における大きな問題は財政難であり、それに関連した問題が論じられた。例えば、義務教育費に関する超過負担の問題や財政調整の問題等々である。⁵このような状況から出発した日本の地方自治は、その後、多くの制度の変更を経験し、70年近くの年月が経過した。その間、非常に多くの地方自治に関する研究が発表されてきた。それらについて、本格的な地方自治の研究史が書かれる必要があると考えられる。そうした研究の中で主として行政学においてなされた研究に注目し、時期についても60年代から80年代に焦点をあてて検討を試みるのが本稿の目的である。この時期に注目するのは、次の理由による。40年代から50年代にかけて、地方自治において論じられた問題は、既に引用した西尾教授の叙述にもあらわれているように、当面の問題に対処するための研究が多く、また、制度に関するものが多かったということができ

る。それに対して、80年代にかかれたものからはじまり、90年代以降のものは、地方分権に関する論稿が多くなっていく。そして、国のレベルにおいて、地方分権推進委員会が設置され、地方分権改革に関する問題が盛んに論じられるようになる。本稿が注目するのは、戦後改革と地方分権改革の二つの時期にはさまれた時期における地方自治論である。再び西尾教授の論述を参照すると、この時期について、次のように述べている。

「1960年代に入ると、日本の経済は高度成長を始め、地方財政も極度の窮乏状態から脱したのである。わが国の自治体は、社会の変動に即応して、あるいは社会の変動を自らの力で積極的に引き寄せるべく、自らの判断に基づいて自治体としての独自施策を開発し発展させていくという、自治体本来の任務に精励し始めた。そして、自治体のこのような努力が戦後の地方自治制度の骨格に血肉を付加していくことになった。」⁶

本稿においては、こうした時期の地方自治研究に検討を加えていきたい。

2 日本における地方自治研究の特徴

日本における地方自治研究、特に、行政学者によるそれには、顕著な特徴を指摘することができる。それは、歴史研究の重視である。アメリカ行政学の用語法によると時系列分析の重視である。そうした研究には様々なものがあるが、明治期、大正期、昭和期の地方制度の歴史学的研究と占領期における占領政策の研究は重要である。⁷

このような行政学研究の特徴について、行政学会の30周年を記念する学会において、西尾教授は報告し、日本における行政学研究の特徴として次のように論じている。

「まず研究成果の全般に認められる特徴として、第一に歴史意識、ヒストリシティの感覚の強さをあげたいと思う。現代日本が歴史の発展段階のどこに位置しているのかを確認し、ここから当面する行政課題を識別し認知しようとする指向性の強さです。官僚制研究であれ地方制度研究であれ、あるいは町会制度研究、都市計画制度研究であれ、多くの研究

が明治以来の歴史の変遷をたどることから出発しています。この種の研究の発端が『講座・日本近代法発達史』に収録された諸論文であったことから考えれば、これをある出版計画がもたらした偶然とみる見方もなりたないことはありませんが、やはりこれは偶然的事象ではないでしょう。辻教授の諸業績の背後には、つねに歴史的発展段階論と称すべき枠組みがあるように思います。すなわち、近代史の流れを絶対主義時代から近代民主主義時代、そして現代民主主義時代への移行ととらえ、日本の近代化過程は絶対主義時代から現代民主主義時代へと直接的に移行した、いいかえれば日本は近代民主主義時代の洗礼を受けていないというとらえ方です。そこから、戦後改革においては、民主化の課題と現代的状況への対応という課題と、「二重の課題」に直面しているという基本認識が導きだされる。」⁸

このように西尾教授は論じており、歴史を重視していく傾向は、それ以後の文献にも継承されていくことになる。

本稿が対象としている時期において、次にとりあげるべき重要なこととして革新自治体が出現したことがある。革新自治体とは何かということをも明確に定義することはむずかしい。ある文献は革新自治体について、次のように説明している。「自由民主党に代表される保守的立場に批判的な首長を選出している自治体をいう。ただ、革新の意味は単純ではなく、首長が革新政党に所属せず無所属を標榜している場合でも、主として革新政党に支持されている場合には、革新自治体に含めることが多い。」⁹

そして、1967年には東京都に美濃部都政が成立し、その4年後には、革新市長会に加盟した市長は106人に達したという。¹⁰このような革新自治体の増加は、日本における地方自治、あるいは、地方自治論に大きな影響を及ぼした。まず第一に指摘すべきことは、地方自治というアリーナにおいて、首長がそれまでよりもさらに注目をあびる存在になったということである。西尾教授は、「戦後の地方自治制度改革の最大の核心、いいかえれば戦前の地方自治制度との最も重要な断絶面は、都道府県および市町村の長の選任方法が直接公選制に改められたことである。」と述べているが、こうした評価は多くの研究者に支持されているということ

ができるであろう。¹¹ それに加えて、その首長が保守か、革新かということが争点化したために、革新自治体であるかどうかということは、地方自治における重要な問題になったといえる。これまで、革新自治体については、その政策をはじめとして、様々なことが論じられてきたが、首長が地方自治において注目を浴びるということ自体、大きな出来事であったといえることができるだろう。地方議会において多くの議席を獲得することは、革新の側にとって困難なことであり、戦前以来、首長の地位は地方自治において重要であったために、革新の側にとって自らの支持する候補が首長の座につくことは、革新の影響を社会に与えるのに非常に有効な方法であったといえることができる。すなわち、革新自治体の出現、および、増加ということは、もはや地方自治の世界の出来事であるばかりでなく、日本政治における重要な問題だったのである。それは、当時の中央における政治の動向とも関連している。自由民主党と日本社会党からなる、いわゆる 55 年体制が変容しつつあったのである。民主社会党や公明党が生まれ、多党化といわれる現象が現れてくる中で、日本社会党や日本共産党が、その支持をのばす有力な方法として、革新自治体を生み出すようにつとめることを選択したのである。¹² そのために、既に指摘したように、革新自治体になるかどうかということは、単なる地方自治の問題であるにとどまらず、全国レベルの政治と深く関係をもつことになった。そして、その価値判断はさておくとして、地方自治に党派的な要素が大きく入ってくるようになったということがいえよう。すなわち、国政レベルにおける政党政治と地方政治は深く関連をもつようになったのである。東京都の美濃部都政の出現について、西尾教授は「昭和 42 年の第 6 回統一地方選挙では、東京都に美濃部都政が実現し、革新自治体の台頭が国政にも大きな衝撃を与えた」と述べているが、多くの人がそう考えたといえるであろう。¹³ もちろん、国政選挙、都道府県議会議員選挙、市町村議会議員選挙が系列化されていることは、共通の認識となっているが、そうしたことをこえて、地方レベルの選挙が国政レベルにおいて大きくとりあげられるようになったといえることができる。統一地方選挙は単に地方レベルの選挙であるにとどまらず、全国レ

ベルの政治の関心事となったのである。そればかりでなく、特定の地方自治体の選挙が、その時々政治状況によって大きくとりあげられるということは現在まで続いているということができる。このことを地方自治の観点からみると、地方選挙における争点が中央政治における争点とおなじものになり、その地域の選挙としての側面が希薄になり、地方選挙が地方自治の機能する場としての性格が薄くなる場合が多くなるという結果をもたらしたということもできる。そうして、こうした状況に加え、保守勢力や無所属の候補が革新自治体の施策を柔軟にとりいれていたことによって革新自治体の減少という結果をもたらしたといえるであろう。¹⁴

次に、この時期の地方自治研究に関して指摘できる点は、それ以前の時期に引き続いて、地方自治に関する文献が活発に刊行されたことである。日本の地方自治研究の特徴として、およそ地方自治に関する事柄はすべてその対象とする傾向がある。それは、日本の地方自治研究に固有の事情によるところがある。日本の地方自治研究は、様々な研究が合流したものであり、いくつもの起源をもっているのである。例えば、明治以来の歴史の研究、明治初期からの法制度研究、法社会学における実態調査に触発された研究等々である。それらは、この時期の地方自治が直面していた様々な問題と関連する実践的な問題意識をもっていたといえる。そうした問題群は、様々な住民運動や市民運動とも深く関わっていたために、こうした面からも、党派性をもつ研究を生む原因にもなったということができる。政治学的にみると、地方自治においては、異議申し立ての側面が先行し、それをうけて、政党政治家や研究者が参加を論じていくという側面があったということができるだろう。¹⁵

まず、1972年に松下圭一教授の『シビルミニマムの思想』が刊行された。ついで、1972年から1973年にかけて、岩波書店から『講座現代都市政策』が刊行された。これは、全11巻に加えて、別巻が加えられ、12巻からなる。同時期に井出嘉憲教授の『地方自治の政治学』、加藤一明・加藤芳太郎・渡辺保男の共著になる『現代の地方自治』、高木鉦作編の『住民自治の権利』が刊行された。これらの文献は、この当時、地方自治を

学習するものが読むべき標準的な文献であるとされた。そして、1976年には、辻清明著『日本の地方自治』、1978年には、赤木須留喜著『行政責任の研究』が刊行されている。¹⁶ この時期における研究者の関心事としては、日本の地方自治は集権的か分権的かということ、あるいは、機関委任事務の問題をあげることができる。特に、機関委任事務の問題は多くの研究者の関心をあつめ、戦後の地方自治研究において、もっとも熱心に論じられた問題のうちの一つである。¹⁷ 機関委任事務の問題は多くの法律と関連をもつため、行政法学者も関心を持った問題でもある。ここにあげた文献は、地方自治を論じたもののごく一部であり、磯村英一・黒沼稔著の『都市問題概説』の参考文献には多数の文献があげられている。¹⁸ アメリカにおける都市問題という言葉が多様な問題を意味していたのと同様に、日本における都市問題もまた多様な問題を意味していたと考えられる。このような地方自治研究における傾向はそれ以後の研究においても継承されていくことになる。その結果、社会における様々な領域における変化が地方自治研究に反映されていくことになる。例えば、環境問題やコンピューターライゼイション、あるいは、情報化といったものが、地方自治研究に大きな影響を及ぼしていくことになる。そのような前兆は、本稿の対象としている時期に既にあらわれており、「情報」という言葉がキーワードとして扱われていることもそうした文脈で理解することができる。¹⁹

その後、80年代以降、問題の様相に変化が現れはじめ、特に90年代以降、地方分権改革が地方自治論において重要な地位を占めていくことになる。²⁰ こうした地方分権論議は、よく使われる比喻でいうと混成合唱の様相を呈していた。²¹ 既に論じてきたように、地方自治論の世界には、様々な立場の人々や様々な思想をもつ人々があり、そこに様々な主張がでてくることは当然のことであったといえる。政治家もいれば、行政官もいるし、社会福祉に関心のある人もいれば、教育に関心のある人もいる。そうした人々が、土俵の設定もなく議論を始めたわけであるから、百家争鳴の状態になることは必然であったといえる。ベクトルの方向からして違う人がいるということは、むしろ前提とされていたといえ

よう。そうした中で、90年代の地方分権論議の主導権をにぎっていったのは、地方分権推進委員会であった。その中で西尾教授は、そのような地方自治をめぐる論議の起源を三つのものに求めている。第一に、政治改革の流れであり、第二に、行政改革の流れであり、第三に、地方分権にむけた制度改正である。この中で、80年代において重要なのは、行政改革の流れである。²²

3 1980年代の地方自治論

80年代を特徴づけているものの一つは、行政改革であり、それを象徴するものは1981年に設置された臨時行政調査会であり、そうした行政改革はその後の様々な改革につながっていった。²³ 西尾教授も指摘しているように、地方分権改革もその中の一つである。²⁴

また80年代には、地方自治論においても多くの成果がうまれた。その中でも重要な成果の一つに、大森弥・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』をあげることができる。その中でも高木鉦作による「戦後体制の形成—中央政府と地方政府」と天川晃教授による「変革の構想—道州制論の文脈」の二つの論文は重要である。²⁵

この天川教授の「変革期の構想—道州制論の構想」は、西尾教授が、国家学会編『国家と市民』第2巻に発表した論文「集権と分権」に影響を与えた。²⁶ 西尾教授は天川教授の論文の貢献は、次の3点にあるとする。「第1に、集権・分権の軸に分離・融合の軸を付加するとともに、わが国の政府間関係においては集権・分権の問題以上に、この分離・融合の問題が終始きわめて重要な争点であったという事実を論証してみせたことである。第2に、集権化・分権化、分離化・融合化を行為主体の配置と結びつけ、政治過程分析にも有用な道具立てを提供したことである。そして第3には、国と地方をそれぞれ一枚岩の主体として扱わなかったことである。」²⁷

そして、西尾教授は天川教授のモデルについての若干の疑問をだしたのち、基本的には天川教授のモデルを継承し、新たに集中・分散と分立・

統合の概念を追加し、西尾教授のモデルを提案する。²⁸

このように、融合と分離という概念による枠組を考える一方で、西尾教授は地方自治の類型についても検討している。そして、二つの類型の地方自治を考えており、次のように論じている。

「西欧諸国の地方自治の多種多様な形態をあえて単純化して類型化するとすれば、以下の2類型にわけられよう。すなわち、一つは、イギリスを母国として、ここから英連邦諸国（南ア連邦を除く）とアメリカ合衆国に波及していったアングロ・サクソン型の地方自治であり、もう一つは、フランスを母国として、ドイツ、イタリア、スペイン、南米諸国へと波及した大陸型の地方自治である。前者のアングロ・サクソン型は、国民国家の形成過程において中央と地方の抗争がそれほど激しくなかったことから、国民国家の形成以前から存在していた地域社会の自然発生的な自治が国民国家の形成過程でも、ある程度までその自律性を保ち続け、これが主権の絶対化を（法理論上の構成はともかく）事実の次元において制約してきた国々の地方自治である。これに対して、後者の大陸型は、国民国家の形成過程において中央と地方の抗争が激しかったために、王権が中世以来の地方諸勢力をいったん解体し、しかる後に、新たな国民国家の支配機構の一環として地方自治を創設した国々の地方自治である。」²⁹

この集権・分権、融合・分離とアングロ・サクソン型と大陸型を組み合わせ、西尾教授は次のような類型論をたてている。

「ひとつは、イギリスを母国として、ここから英連邦諸国並びにアメリカに普及していったアングロ・サクソン系諸国の地方自治であり、その特徴は分権・分離型の地方自治として要約することができる。

もうひとつは、ヨーロッパ大陸系諸国の地方自治である。すなわち、フランスをそもそもの発祥地として、一方はイタリア、スペイン、ポルトガル、そしてラテン・アメリカ諸国へと普及し、他方はドイツ、オーストリア、オランダ、そして北欧諸国へと普及したものである。前者のラテン系のものであれ後者のゲルマン系のものであれ、その基本的な特徴は集権・融合型の地方自治として要約することができるものである。」³⁰

このような見解をしめしている時期と同じ時期に、西尾教授は放送大学の教科書として、『行政学』（放送大学教育振興会）を刊行している。この教科書は行政学の観点からみて、それまでの教科書にない多くの特色をもっているが、地方自治論の観点からは、「行政活動の分担（Ⅰ）」、「行政活動の分担（Ⅱ）」として、地方自治論の叙述に二つの講がさかれ、日本の地方自治についても詳しい叙述がなされている。このこと自体、それまでの教科書になかったことであり、それ以降の教科書に影響を与えたと考えられる。

この他に、80年代における地方自治の重要な問題として情報公開条例の制定がある。この問題は憲法上保障されている表現の自由を基礎づける知る権利に密接に関わるために、公法学者も関心をもった問題である。これは山形県金山町からはじまり、神奈川県や埼玉県などに広がっていき、やがて多くの地方自治体で制定されるようになった。そこにおける論点は、請求権者の範囲や対象情報の範囲などであった。ただ、既に指摘されているように、この問題は請求にもとづく開示だけでなく、地方自治体の方から積極的に情報を開示していくという情報公開のシステムの一部である。さらに、憲法によって保護されているプライバシーに関する権利との関係からも情報公開条例の運用という問題は地方自治における重要な問題であるといえることができる。

4 おわりに³¹

60年代から80年代にかけての日本における地方自治研究は、日本の地方自治研究に大きな蓄積をもたらしたといえることができる。³² こうした研究が90年代以降の地方分権論議につながっていったといえる。

- 1 「地方自治の本旨」の憲法学における解釈については、芦部信喜『憲法』（岩波書店 1993年）を参照。
- 2 戦後改革については西尾勝『行政学』（有斐閣 2001年）、西尾勝・大森弥編著『自治行政要論』（第一法規 1986年）、大森弥・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』（東京大学出版会 1985年）を参照。
- 3 民主化はアメリカの初期対日方針の構成要素の一つであった。これは、占領期間及び戦後政治に大きな影響を与えたといえる。石川真澄「戦後政治史」（岩波書店 1995年）8-9頁。
- 4 西尾勝・大森弥編著、前掲書。
- 5 超過負担の問題について、西尾教授は次のように論じている。

「革新自治体13市はすでに昭和43年末に、地方財政法第20条の2に定める意見書提出権を行使して、各市の超過負担を不服とする意見書を内閣を経由して国会に提出していた。しかし、この問題は昭和48年8月に、大阪府摂津市が厚生大臣を相手に保育所設置費国庫負担金請求訴訟を提起したという画期的な行為により、一躍大きな政治問題に発展した。」西尾勝「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『55年体制の形成と崩壊』年報政治学1974年（岩波書店1979年）245頁。財政調整の問題については、高木鉦作論文（大森弥・佐藤誠三郎編前掲書）、西尾勝・大森弥編著、前掲書を参照。
- 6 西尾勝・大森弥編著、前掲書。
- 7 この主題に関する研究は非常に多いが、御厨貴『明治国家形成と地方経営』（東京大学出版会 1980年）、亀掛川浩『明治地方自治制度の成立過程』（東京市政調査会 1955年）、亀掛川浩『地方制度小史』（勁草書房 1962年）、大島太郎『日本地方行政財政史研究序説』（未来社 1968年）等が代表的なものである。占領期及び戦後に関しては、天川教授の数多い論稿が重要である。例えば、天川晃「地方自治制度の再編成」日本政治学会編年報政治学1984『近代日本政治における中央と地方』（岩波書店 1985年）、天川晃「地方自治制度」西尾勝・村松岐夫編著『講座行政学』第6巻 制度と構造（有斐閣1994年）。

- 8 西尾勝「日本の行政研究—私の認識と設計」日本行政学会編『行政学の現状と課題』（ぎょうせい 1983年）24頁。

西尾教授はこの歴史的発展段階論の考え方を継承している。その著書の『行政学』の中で「行政概念の発展」として次のように論じている。

「そこで、近代国家から現代国家にいたる発展史を絶対王政、立憲君主制、近代民主制、そして現代民主制の各時代に区分して、行政概念の生成と変容の過程を概観してみることにしよう。

絶対王政時代は、国王が国王と臣民との間に介在していた封建的諸勢力（領主、教会、自治都市など）を駆逐し、国民国家（nation-state）を形成した時代であるが、この国民国家の統治構造は絶対君主たる国王を主権者とし、軍隊と官僚集団が国王による統治ないし支配を補佐する中央集権体制であった。そこにおいては、王室の家政と国家の国政との区別さえいまだ明瞭ではなかった。まして、立法・司法・行政の区別もなければ、政治ないし憲政と行政との区別もなかった。

やがて欽定憲法が制定され議会が開設されて、立憲君主制に移行すると、立法・司法・行政の区別が生じ、政治ないし憲政と行政とが分化しはじめる。もっとも立憲君主制のもとでは、法治行政原理が確立されたとはいっても、議会による政治ないし憲政は議会から超然とした存在である国王の政府を牽制する程度のものでしかなかった。統治の実権はいぜんとして国王の政府とこれを補佐する軍隊と官僚集団の掌中にあつたといわなければならない。

ところが、市民革命を経て近代民主制の時代になると、主権の概念は180度転回し、主権在民の原理が確立される。前講でも述べたように、議院内閣制の国々では、議会が国権の最高機関となり、執政機関たる内閣は議会内多数派の執行委員会のごとき存在となる。そして、この議会および内閣の政治を運用するための装置として政党が発達し、政党政治が行政を支配するようになったのである。ここに、政治と行政との緊張関係が生まれたのであるが、当面は政治

の圧倒的優位のもとに、行政が解体されていくことになった。」西尾勝『行政学』（放送大学教育振興会 1988年）23-24頁。この考え方を西尾教授は『行政学の基礎概念』（東京大学出版会 1990）の第一章において詳しく論じている。

西尾教授は、さらに地方自治と歴史的文脈との関係についても論じている。西尾勝・大森弥編『自治行政要論』（第一法規 1986年）第一章第一節、西尾勝『行政学の基礎概念』（東京大学出版会 1990年）第10章を参照。

- 9 阿部斉・大久保皓生・寄本勝美編著『地方自治の現代用語』（学陽書房 1994）40頁。
- 10 西尾勝・大森弥編著、前掲書、50頁。

革新自治体について香西泰は次のように述べている。

「昭和40年（1965）3月、東京都議会議長選出をめぐる贈収賄事件をきっかけとした腐敗発覚から、東京都議会が6月解散され、7月の参議院選挙の東京地方区と都議会議員選挙における自由民主党は大きな敗北を喫した。また42年4月の都知事選挙では、社会・共産両党の推す美濃部亮吉候補が民社・自民の推す松下正寿候補を220万対207万票で破って当選し、革新都政が成立した。すでにその前年、京都で蜷川虎三知事が五選を果しており、革新派は岩手・大分をあわせて四知事を確保した。美濃部都政は三期十二年にわたって継続し、46年には大阪で黒田了一知事が当選、また飛鳥田一雄横浜市長が再選され、50年には革新知事は神奈川・大阪を含め10人に達した。また保守・革新相乗りの超党派知事・市長も増加した。

これらの革新自治体の首長は、新憲法の理想を掲げ、民生・社会保障・環境などで中央政府に先んじて「シビル・ミニマム」の達成に努め、地方自治への住民参加の道を拡大した。こうした革新自治体の出現が圧力となって、中央政府の福祉行政の充実、自由民主党の民意吸収ルート強化を促進した。反面、革新自治体はその行政が、高度成長を持続し財源が増加することや、中央政府が後で同様の措置をとり、財源を手当てしてくれることを期待しての放漫財政に流

れがちであったこと、少数意見尊重の名に借りて意思決定が遅れがちであったことなどから 1970 年代にはいり退潮していく。また社会党は、革新自治体でふれた行政体験や市民感覚を国政に十分いかせず、外交政策について国民の信頼がえられなかったことから、不振を脱しきれなかった。』。日本歴史体系 18『復興から高度成長へ』（1997年 山川出版社）194頁。

また、升味準之輔は革新自治体について、次のように論じている。「革新首長は、青空ブルーの蛇の目バッジ、ミノベスマイル、これまでの自治体行政が住民の生活環境や社会福祉に対する配慮を欠いていたことを批判し、「市民本位」「都民との対話」などのスローガンをかかげて、社会の流動的無定型部分、無党派層の可動的部分を動員した。運動の体質は、前述（356-7頁）の公害反対の住民運動と同じである。石油コンビナート誘致反対などの住民運動が大勢を決した場合も少なくない。保守市政の腐敗事件や保守候補の共倒れなど、保守派の失点で当選したことも多い。しかし、革新首長の足場はきわめて弱い。彼は、首長公選制のもとで無党派層の票を集め、保守派の失点に助けられて当選し、保守体制の「敵中にただ一人落下傘で降下した心境」であった。議会の与党はごく少数にすぎない。保守的慣行をもった自治体行政機構をうごかさねばならない。市民参加が彼を助けるかもしれない。しかし、市民参加をどのように導入し制度化するか。それは、既成の自治体機構との間に軋轢を生ずるばかりでなく、市民運動は、批判から参加に転換しうるか、制度化を拒むエネルギーを制度のなかに導入しうるか。

革新首長時代の絶頂は、1975年ころであろうか。71年革新系無所属知事4名だったのが、この年10名に増加した。他方、自民党政府は、革新首長のかかげる争点を取りこむ努力をつづけた。環境と福祉関係の政府支出は累増し、環境と福祉は、選挙の争点としては威力を失ってきた。そして、財政的苦境に陥った多くの革新自治体は、自民党系首長に奪還された。79年統一地方選挙では、旧内務・自治官僚が「財政再建」と「地方行政プロ」を旗印として、東京・

大阪を含む七都府県で当選し、47 知事のうち旧内務・自治官僚が 20 を占めた。もっとも、自民党の支持だけでは当選がむつかしくなった。自民党知事は、71 年 21 名だったが、75 年には 14 名に減じ、保守系無所属として立つ例が増加した。そして、どんな保守系首長にとっても、福祉充実や市民参加のスローガンをおろすことはできない。彼らもまた、大衆社会の潮流に乗らねばならない。」升味準之輔『日本政治史 4』（東京大学出版会 1988）442-443 頁。

- 11 西尾勝、前掲論文、日本政治学会編『55 年体制の形成と崩壊』年報政治学（1979 年 岩波書店）1979 年。223 頁。
- 12 石川真澄、前掲書、16 頁。この点に関して西尾教授は次のように指摘している。

「社会党が民主的な地域組織との「自治体共闘」を重視しはじめたのは昭和 37 年、38 年党大会の運動方針からであり、同党の国会議員を自治体首長選挙に出馬させるにいたった。その最初の果実が 38 年選挙における飛鳥田横浜市長と吉田北九州市長の誕生だったわけである。そして社会党が自治体首長を重視しはじめた背景には、すでに国会議員につき、同党の都市地域での停滞ないし退潮のきざしが顕在化してきていたという事情もあった。他方、共産党の選挙闘争方針が急激な変化をみせ、各級議会での議員数の拡大を重視しはじめたのは、宮本体制が確立された第八回党大会以降である。そして自治体首長選挙における社共共闘を重視しはじめたのは、さらに遅く、42 年の東京都知事選挙以降といえよう。同党はこの都知事選挙における勝利を高く評価し、新しい革新都政を「民主連合政府」のヒナ型と位置づけた。

ともあれ、社共両党による運動方針の変更、社会党の退潮と共産党の躍進を背景にして、自治体首長選挙には各種の共闘方式が生まれてくることになる。従前は、「社会党公認、共産党推薦」方式で、政策協定も社会党が提示したものに共産党が若干の修正を加えるにとどまり、組織協定では「市民会議」等の設置がうたわれても、実際には有名無実になることが多かったという。ところが、42 年の

都知事選挙では、社共両党が選挙政策を提示し、両党協議によって政策協定が締結された。また、公認・推薦方式に代えて「革新統一候補」という無所属方式が採用され、「明るい革新都政をつくる会」を結成し、これを選挙法上の確認団体とした。だが、その後の京都府知事選挙、新潟県知事選挙では協定書は作られず、統一戦線方式もとられなかったが、「明るい会」は結成された。しかも、公明党の躍進、民社党の健闘など、都市地域における革新系諸政党の多党化現象の進行によって、革新首長擁立の共同推薦母体となる党派構成は各地でますます多様化し複雑化していった。それ故に、革新市長会はその昭和46年度総会において、同会は一党一派の立場に立つものではないことを再確認している。さらに昭和50年の第8回統一地方選挙後には、革新諸政党・諸団体が支援して当選していた全国の市長160人、特別区長4人に同会への加盟の意思を確認する手続をとり、同年8月の総会時にはこのうち市長120人、区長を会員として確認したのであった。しかも、この総会では「革新政党の共闘推進を求める要請」という決議を行っている。

革新首長の多くは、右の如き共闘問題、連合問題もあり、無所属を標榜して当選している。したがって、自治体首長選挙は形式的な意味では政党化したとはいえない。しかし、革新市長会への加盟・非加盟を問わず、革新首長の輩出は都市自治に「政治の復権」をもたらした。従前は地方行政しかなく、「政治」はかつて存在したことがないという意味で「復権」が妥当でなければ、「政治の新生」をもたらしたというべきであろう。ただ、革新首長が当選しても、当該自治体の議会のほとんどにおいては依然として革新系議員が少数派にとどまりつづけている。というよりも市議会は県議会に比べて無所属が圧倒的に多く（六割前後）、市議会の政党化も低い段階にある。しかるに、革新四党間では勢力が拮抗してきている。革新首長の輩出は、高度経済成長の矛盾の激化とその解決に対する自治体への期待の高揚を背景に、保守市政の失政（汚職など）、多選による保守系首長の交替期、保守系候補の共倒れなど、要するに「相

手のエラーで得点した」という事例も少なくないが、同時にそれは、首長を直接公選制にしている首長主義の政治制度の下でのみ可能であったといえる。都市自治の政治化は公選首長制を戦略ポイントにすることによって比較的急速に進みえたが、反面、その基盤は浅かったといわなければならない。」西尾勝、前掲論文、日本政治学会編『55年体制の形成と崩壊』年報政治学 1979年（岩波書店 1979年）244-245頁。

- 13 同上、243頁。西尾勝・大森弥編著、前掲書 50頁。
- 14 日本歴史体系 18 前掲書。
- 15 座談会「戦後状況と行政研究」阿利莫二、加藤一明、赤木須留喜、高木鉦作、君村昌（司会）日本行政学会『行政学の現状と課題』（ぎょうせい 1983）。この中で戦後の研究状況について阿利莫二は次のように述べている。

「ではその研究にどのような方法的雛形があたえられていたかという、今皆さんが考えられているようなアメリカの理論モデルとかそのようなものは全くなかったと言ってよいと思います。とにかく手当たりしだいに研究室にある文献を漁ってその中から事実を拾い上げてそれをつなぎ合わせながら自分で考えていくというやりかたでした。ただそういうつなぎ合わせに役に立った文献としては、これは高木八尺先生だけが知っていたのですが、W・M・ウェストの *American History and Government* とポピュラーな概説書だったフォークナーの *American Social and Political History* などを覚えています。そんな形で勉強をしていたわけですが、そのときの問題意識は、政府というものを水平レベルで構造的あるいは過程的にとらえるのではなく、歴史的展開の中から何か一つの法則的な生態観察ができるかどうかということでした。そのために例えば *Statical Abstract* とか、蠟山（政道）先生が研究室に入れてあったブルッキングスインスティテュートのサーヴィスモノグラフなどを基本資料にして勉強したわけです。

ところがそういうメインテーマをやりながら、他方でやたらにい

ろんなことをしたり、させられたりしました。それらは、きわめて多面的で、日本のことについては、農村政治、村落政治と補助金行政が主なテーマでしたが、それ以外はソヴィエトの外交からアメリカの国際政策まで書かされるほどでした。特に行政研（行政学研究会）に関係のあることとしては、まず第一が実態調査です。私たちの当時の研究活動というのは半ば実態調査に費やされたといって過言ではないほどよく実態調査をやりました。私個人についていえば八高時代に農村社会学で有名な井森陸平先生のお伴をして、かなり民俗学的な調査でしたがやりましたし、軍隊に行く前には川島（武宜）ゼミで農村調査をし、復学後は野村平爾先生の戦後最初の労働調査に参加していましたが、研究室に入ってから調査調査のれんぞくでした。」

戦後の法社会学については、潮見俊隆編『社会学講座第9巻 法社会学』（1974年 東京大学出版会）、及びここにあげられている文献を参照。

- 16 辻清明の『日本の地方自治』においては、固有説と伝來說との対立の問題が論じられている。近年においては、行政学者や政治学者はこの問題を論じなくなったが、行政法学においては、依然として論じられている。宇賀克也『地方自治法概説』（有斐閣 2009年）第1章、塩野宏『行政法Ⅲ』（有斐閣 1995年）、兼子仁『自治体法学』（学陽書房 1988年）、拙稿「比較地方自治研究序説」駿河台法学第24巻第1・2合併号を参照。
- 17 ドイツとの関連で、行政法学者が論じたものとして、塩野宏『国と地方公共団体』（有斐閣 1990年）。その他に機関委任事務に関しては、塩野宏『行政法Ⅲ』（有斐閣 1995年）、兼子仁『地方自治法』（岩波書店 1984年）。
- 18 磯村英一・黒沼稔『都市問題概説』（鹿島出版会 1974）。
- 19 日本行政学会編『行政と情報』（ぎょうせい 1981年）。清原慶子・大森弥編『ネットワーク型社会の構築』（ぎょうせい 1993年）。西尾勝・村松岐夫編著『講座行政学』第6巻（有斐閣 1995年）。古

- 瀬幸広・廣瀬克哉『インターネットが変える世界』（岩波書店 1996年）。
- 20 地方分権改革については、西尾勝『地方分権改革』（東京大学出版会 2007年）。
- 21 辻山幸宣『地方分権と自治体連合』（敬文堂 1994年）。
- 22 西尾勝「地方分権の推進—残された課題」日本行政学会編『分権改革：その特質と課題』（ぎょうせい 1996年）。
- 23 西尾勝『行政学』（有斐閣 2001年）第19章。
- 24 西尾勝「地方分権の推進—残された課題」日本行政学会編『分権改革：その特質と課題』（ぎょうせい 1996年）。
- 25 大森弥・佐藤誠三郎編、前掲書。
- 26 西尾勝「集権と分権」国家学会編『国家と市民』第2巻（有斐閣 1987年）。
- 27 西尾勝『行政学の基礎概念』（東京大学出版会 1990年）第12章、423頁。
- 28 同上 427-428頁。
- 29 西尾勝・大森弥編著、前掲書、第1章 20-21頁。西尾勝『行政学の基礎概念』（東京大学出版会 1990年）第10章を参照。このような比較地方自治の研究は、欧米において、様々な観点から行われている。拙稿「比較地方自治研究序説」駿河台法学第24巻第1・2合併号、拙稿「比較地方自治研究の展開」駿河台法学第24巻第3号を参照。

ここにあげた西尾教授の類型論はどのように考えられるであろうか。このアングロ・サクソン型と大陸型という類型論は、法律学で論じられる法系に対応しているといえる。アングロ・サクソン型の国々は、英米法系の国々であり、大陸型は、大陸法系の国々である。地方自治論の観点からみても、アメリカの地方自治は、現在におけるシステムはイギリスとはかなり違ったものになっているとしても、歴史的にいつて、イギリスから継承したものが多く、アメリカの地方自治とイギリスの地方自治が同じ系統に属するという

ことは問題がないといえる。ただ、地方自治論の中には様々な問題がある。例えば都市の政府形態の問題についていうと、いくつか政府形態の種類をもつという点において、アメリカとドイツは共通するものがある。このような問題に関する研究が今後必要になるものと考えられる。

- 30 西尾勝『行政学(有斐閣 2001年)』第5章、60頁。
- 31 このように制定された情報公開条例は地方自治体により違いがある。さらに、その運用も重要な問題である。こうした情報公開条例の制定が情報公開法の制定につながっていった。西尾勝・大森弥編著、前掲書、第7章。西尾勝『行政学』(有斐閣 2001年)第20章。
- 32 80年代から90年代にかけての地方自治論については、西尾勝編『自治の原点と制度』(ぎょうせい 1993年)を参照。