

都市問題の基本的視角

— 地方自治の危機をめぐって —

福 丸 馨 一

今日の「都市問題」をとらえる方法や立場はまことに多面的である。都市計画、都市開発、都市合併、過密都市、広域行政、新産都市などの諸問題は、資本制生産の組織上・管理上の大問題であり、更には国や自治体の行政上・財政上の政策課題である。そして市民生活の立場からみれば、住宅、学校、環境と保健衛生、上下水道、道路、交通、清掃、消防、公害等の新たな増大する都市問題があるだろう。これらの諸問題は、また、国の中央集権化と地方自治の収奪という、独占資本主義の政治過程・経済過程の側面をもつだろう。一方では今日、「都市」の概念は拡大されて大都市圏、百万都市、その他農村の解体とその都市化により都市問題は農村の中にも発生し融合(?)しつつある。だから「都市の爆発と膨張、その混乱」は全国いたるところで、海岸の埋立て、農地転用、電源開発、観光開発、工場誘致などと共に、発生し滲透しつつあると云えよう。即ち、資本制生産の発展を表す都市問題の発生、増大は資本主義のあらゆる矛盾（貧困・格差・生命の危機・不健康と頽廃性など）を意味するものである。この云はば資本の法則的帰結それ自体の認識の上に立って、今日の「都市問題」の構造・政策を検討しなければならないと思う。

(1)

今日の「都市問題」の原型又はその発生の直接的契機は、イギリス産業革命であった。中世の封建的な都市形態と異なる新たな都市的発展は、まさしく産業革命と資本主義生産の成立によるものである。封建的農村の解体、階層分化、農民の土地からの追放と、他方では、都市における機械制大工場の成立＝商工業の近代的展開は、近代的プロレタリアートの大群が、都市へ流入集中する過程であり、都市人口の膨張・生産の集積により、次々に都市の発展をうながしていった。ここから即ち産業革命の中から近代的苦悩＝「都市問題」がはじまったと云える。この原生的都市問題のきびしさはエンゲルスの次の描写によってもある程度想像出来るだろう。

「そこで彼等は故郷の田舎よりも悪い空気を吸い込む。その建て方からして通風の悪い区域にはいる。清潔にする手段は一切彼等からうばわれる。水をうばわれる。水

道は金をはらわれないとひいてくれないし、河は清潔と云う目的にはもはや役立たないようにけがされてしまう。一切の厨芥と塵埃、いっさいの汚水、いとわしい汚物や糞便さえも街路へなげすてることを余儀なくされる。即ち彼等自身のすむ地区を病毒でみたすように強制される。……貧民はいよいよせまい空間におしこめられる。貧民をただ一つの部屋へ何ダースもとじこめる。………彼等は獵獸のようにおいたてられて、不安と希望とのはげしい変転になげこまれる。」（註、邦訳、大月書店版、イギリスにおける労働者階級の状態、P 152）ここにのべられている状態は、今日の我々日本のあらゆる地域の問題に非常によく似ていることを痛感するものである。そして既成都市はもとより、最近の「都市化」により従来の農村地域にも、これと似たような問題が発生しつつあることが興味深い。即ち生産力の発展は、都市の過密化、都市の混乱、生産流通ならびに消費などの矛盾と、（市民生活のあらゆる危機）をすすめると同時に、地域開発やその他の資本制的発展により農村にも、これらの「都市的問題」を発生させ滲透させ、拡大してゆく傾向がある。

そこで先ず原生的都市問題の資本制的基礎を概括的に検討してみる必要がある。それが又今日の都市問題を分析する基本的視角をも決めることになると思う。イギリスの都市問題は、その「都市化」が、20世紀の初期に既にほぼ完了していたと云うことから、19世紀少くとも後半には、一般的な問題となっていたことが理解されよう。

（註） 20世紀初期、イギリス都市人口の全人口比は76%、非農業の産業人口は全産業に対し91%の人口比率となっていた。同じ時期のアメリカは、都市人口40%、非農業人口62%のそれぞれの比重であった。しかしそれ以後1950年までのイギリスの都市化のテンポは僅少であるが、アメリカの産業化と都市化は急激に高まっている。
インダストリアリゼーション

この一般的な問題を、資本制生産の基礎からみれば、島恭彦教授の次の所説が、理解出来るのではないか。資本主義経済の発展はそれまで存続していた手工業者や農民などの自立的小生産者から生産手段を奪い、賃労働者

を工場へひきよせる。これは生産力の発展（＝社会化）であるが、同時に私的所有の発展（＝資本制的所有）である。この生産力の社会的性質と所有の私的性質との矛盾は、資本主義の基本的矛盾といわれ、賃労働と資本との階級斗争の形であらわれる。即ち、自由主義と呼ばれる段階で産業資本がはじめて自立し一切の国家の干渉をとりのぞこうとしている段階で、資本主義的生産関係、つまり資本対労働の関係が全社会を支配するようになる。即ち個々の資本ではコントロール出来ない新しい矛盾があらわれるようになり、それは国家による新しい社会的統制の糸口を呼び出さずにはいない。そう云う中で労働者階級を弾圧する国家権力が拡大され、他方で階級間の利害を調和しようとする社会的統制が発展してくる。そのような社会立法の最初の形としてイギリスでは工場法がつくられた。工場法は、労働者の労働条件や作業条件を改善したばかりでなく、少年婦人労働を制限したり労働者の健康や住宅の改善を規定したり、少年労働者の教育を義務づけたりして、当時のあらゆる社会立法の中核となり、国家の新たな社会行政、教育行政、保健行政をすすめてゆく基盤であった。（註 現代の国家と財政の理論 第1章より要旨抜す）

以上の論旨から、即ち資本制生産の基本的矛盾＝階級斗争から直接「都市問題」をひき出すことは出来ないだろう。しかし労働者の住居や生活環境の悪化と生活条件の劣悪とを引出すことは出来るだろう。そこから階級社会の一定の譲歩、対応又は調整の必要も理解出来るのではないか。云うならばこの国家的統制としての「地方自治」や都市行政が組織されてくるのである。（上からの地方自治は戦前の日本の地方行財政の典型であった）、またアダム・スミスの「君主の任務」と「安価な政府」の自由主義財政論が實際上、経費膨張を抑えたかどうかはともかく、「自由主義」時代（1890年以前）の考え方は、「君主の敵に対する十分な防備」、「法律と秩序の維持」さらに '*The relief of certain forms of social distress*' と「両立する」必要最小限度の経費をもって理想としていた。この考え方は、むしろ軍事、警察、救貧など権力的支出や社会的行政の必然的要請を主張したものである。さらに「君主の第3の任務」（一大会にとつては大いに利益だが如何なる個人にも経費を償いえないような公共施設及び土木工事……をおこしかつ維持する）は自由主義財政論のなかではそれほど重要性はなかったといわれるが、果して、さきの資本制生産の基本的矛盾のなかで、そのままですまされたであろうか。それは今日の社会政策的・経済政策的目的の政府支出の比重の高さを考えれば足りるであろう。云いかえれば産業革命と共にあらわれた都市問題が労働問題を中心として展

開したのに対し現代では、それに加えて資本の活動それ自身をも阻害するようになっていくと云うことだろう。しかし資本制の初期にも、国有・公有企業（鉄道・通信・水道・ガス・その他）の形で生産力の社会化はあらわれているとみてよい。例えば都市問題についてみれば、1850年代後半にロンドンの下水道建設がはじまり、パリの都市計画もはじまったと云われる。

(2)

前節の問題をひきつづいて検討しよう。つまり産業革命、都市問題又は階級斗争、この関連の中では、都市計画なり都市問題を解決してゆく行政がいよいよ展開しなければならぬ。これは自由主義財政論のイデオロギーの粋をはみ出す課題でもある。

「19世紀のイギリスの地方行政機構を拡大させた力は産業革命期の動乱と矛盾であり、とくに都市の発展であった。」（註、前記、島、第9章）即ち19世紀のイギリスの地方自治また、その地方行財政の成立過程と、都市問題の展開とが連関しているということが云えるだろう。この考察を経て、今日欧米とくにイギリスに対する日本の、都市問題との比較検討も可能になるのではなかろうか。そこで19世紀イギリスの政府雇用の変遷からみてみよう。（註、島、前記、第1章、M. Abramovitz, *the Growth of Public Employment in Great Britain* P 19）先ず1851年中央政府職員の比率でとくに軍事部門が70%（178.8千人）と圧倒的であり、その他の中央政府職員は税務職員（15.8千人）郵便局員（10.4千人）に対し地方職員31.0千人（うち警察18.3千人）であった。つまり当時のイギリスは「軍隊と警察と税務署それに郵便局」の「国家」であった。しかし1891年までの変化が注目されようこの期間に地方職員は150.0千人ないし200.0千人と5倍～7倍に増大している。この同じ期間に中央の軍事、民事部門は1.5～2.8倍程度にふえているにすぎない。（もちろん1891年の全政府職員の中で軍事部門は依然約50%以上である）。更に地方職員の中では警察18.3千人から44.7千人よりも「その他」の職員12.6千人から155.0千人と云う激増が一層注目される。以上のことから当時の地方政府は産業革命の生み出した新しい社会的矛盾と激動とを、その地域地域でまともにひきかぶっていたことが理解出来る。

つまりこの期間のイギリス地方政府の財政支出の性格や規模の激しい発展が注目される。ピーコックとワイズマンは「イギリス政府支出の増大」 *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Alan T. Peacock and Jack Wiseman の中で次のようにのべている。19世紀の初期の地方政府の主要な仕事

は救貧行政であったが、1890年にはその支出が5倍位にのびている。亦地方議会 **County Council** はこの期間に「道造り屋」**road builder** でもあった。1831年と48年のコレラの伝染により公衆衛生がにわかに注目されるようになり、60年代並70年代の公衆保健法 **the Public Health Acts** にもとづき地方政府の住居、衛生施設への助成措置がとられるようになった。全体としての義務教育は1899年の文部省の創設以降であるが、地方政府は中央政府の補助金を導入して私立学校を助成し、また技術技能教育のため起債をみとめられるようになった。そのため救貧費は1890年の地方支出の12%にすぎなくなっていた。つまり「地方政府のその他の役割が一そう増大してきたのである。」以上のことは先の19世紀のイギリス政府雇用の問題と符合のあうことが容易に理解できるだろう。同じ点をアブラモーフヴィツは次の如く云う。

'The expansion of the activity of local governments, like that of the central government, can be interpreted very broadly as a response to conditions created by the industrialization of the nation's economy and by the growth of the towns and cities which accompanied it.'

(The Growth of Public employment in Great Britain, Moses Abramovitz, P67~)

たしかにこの期間の地方政府の仕事は産業発展の結果出てくる雑多な、'Sewage, garbage, mud, epidemics, corpses, fire, and burglary' の諸問題を直接に処理することを余儀なくされたのである。しかしここで注意しておくべきは、これらの地方行財政が20世紀に入ってから特に1930年を境にして、その仕事を中央政府に吸収されていったということであろう。この中央集権化は19世紀のイギリスに既にその萌芽を宿していたのである

註、前記、アブラモーフヴィツ、P69

In 1891, local governments used just one-third of all the men engaged in British government work, including the armed forces. Until 1931, local government grew so much more rapidly than the central government that its share rose to 61 per cent. By 1950, however, it was down to 44 per cent even if we neglect the recent nationalizations. If we take them into account, the local authorities' share in total public employment falls to 25 per cent.'

即ちここでは、経済発展——地方行財政の役割の増大（この中に都市問題が含まる）——中央集権化の関連の

中で問題を整理してみる必要がある。換言すれば「地方自治」をこの関連の中で、どのように位置づけるかと云うことである。既にのべたごとく19世紀のイギリスの地方自治体の機能の拡大は、同時に又はやがて中央の補助・統制をひき出さずにはいないものであり、資本制生産の無政府的展開を放置出来なくなるということ、（個々の資本ではコントロール出来ない）従って、それらの矛盾も地域的に、地方団体毎に解決出来ない「全国性」又は「広域性」をもつようになるということである。財政上の問題としてみれば経済力の地域的不均等発展と財政力の不均等発展が出てくると云える。

事実1829年、首都警察の設立、35年都市団体法、56年内務省による各地方への警察補助金、34年の救貧法改正による救貧事業の連合体への統一と中央の監督やあわせて授産所、病院、学校などの内容改善と地域的不均衡是正など、その他さきにのべた工場法を中核とする種々なる社会的行政、教育、保健など国家によるコントロールがすすめられる。他方では鉄道、通信、水道、ガス、公設市場、港湾、道路など中央・地方の事業がはじめられたとみていいだろう。1848年には既に、上下水道、清掃、道路の舗装などを都市の議会の責任に統一したと云われる。（註、前記 島、第2章）、しかも「近代的地方自治のイデオロギーが、まさに中央政府の干渉を排除しようとするところで、この両者は一体化し、中央の地方に対する統制が必然化する」（前記、島恭彦、第1章）のである。即ちこのイギリスの地方自治体の「地方自治」の問題をどのように評価すべきであろうか。そのことは歴史的にみても日本とイギリスまたは欧米の「都市問題」との比較検討の基本にもかかわることであるから。同じことはまた今日の都市問題、地方自治の危機の問題ともつながってくるだろう。

(3)

近代的地方自治について、西川清治教授の指摘を要約してみよう。（註、講座地方自治体、第1章）先ず近代資本主義社会の地方自治の基盤は、国民的中央集権国家の厳存、換言すれば資本制国内市場の統一が前提となる。つまりブルジョワ的中央集権（国家）と「地方自治」の関係を考察しなければならない。一方で「真の地方自治」とは、地方で何等かの民主化運動がすすみ、これが自治体に反映し、これにもとづき中央を民主的に支え制約することである。19世紀のイギリスで、ある限度内でこれが実現されたのは「資本蓄積と階級分化がなお余り進んでいないと云う条件のもとでのみ可能であった。従ってその地方自治は階級性を超越したものではなかった。…その後における資本主義の発展と階級分化の進行は、

同じ自治体をますます露骨にブルジョワジーの全支配機構の一環たらしめた。」のである。この自治体は中世紀の自治都市や封鎖的な共同体でないことは勿論、「資本主義の生成とブルジョワ民主主義」の展開により促がされつつ、しかも「階級分化と資本蓄積」がなお余り進んでいない「市場と勢力圏の地域性」がみられるが故に、地方当局はある程度その地方の実情と要求を反映して「自主的に活動する」と同時に中央の政策にも影響をあたえるといったものである。「だから自治体といった外観が直ちに地方自治でもなければ、民主主義の学校でもない」。

つまり西川教授の指摘のごとく、これら「地方自治」をめぐる階級諸関係が問題である。選挙法改正（32年）救貧法改正、都市団体法の制定など一連の地方行政のブルジョワ的改革は、他方で「ブルジョワジーの地主層に対する妥協」をも意味するだろう。救貧法改正は「それまでの救貧行政の単位であった15,000の小さな町や教区の代りに600余りの救貧区を新設して政府の支所をおき従来の生活補給金の代りに、牢ごくのような救貧授産所に収容することに限った。これは経費を節約し地主の税負担を軽減する」ことその他労働者を安く工場で働かせることにもなり、その意味で資本にとっての地方行政の合理化・近代化を意味した。「都市団体法は専ら都市部におけるブルジョワジーの饅頭にこたえるものであり、一面では民主的選挙と近代的法人化を取り入れたが、同時に労働者を抑圧する警察軍を設置することがいま一つの重要なねらいであった。」「その後における資本主義の発展とともに警察・道路・衛生等に関する行政が地方でますます増加し、従って地方税も重くなった。……地主は地方負担の軽減のため国からの補助金を要求した。」「英国の地方自治は、ブルジョワの全国的な支配体制の一環であり、補助金や政治的譲歩で地方を買収、懐柔したとも云える。」

以上の西川教授のイギリス地方自治に関する解釈から・地方でのブルジョワ的前進は保守的な地主層との戦い（＝妥協）の下に、中央支配を完成して行く過程でもあった。

註、前記、西川教授によれば、アメリカの聯邦制の地方分権とゆるやかな集権制も、北部産業ブルジョワジーと南部の保守的な地主との妥協の産物であり、制度上の後進性は否定しえないとされる。つまり上級団体からの補助金や交付金の比重が低いというだけで民主的な地方自治を計る尺度とはなしえないことになる。その意味では南北戦争以後の北部の南部制圧が民主化（地方自治）を進展せしめたとみられよう。

もとより日本の戦前、明治地方自治制度との比較における英米の（地方自治）の相対的民主化をも否定するものではない。と云うより地方の民主主義運動の消長や動向から考えるべきであろう。この点で次の島教授の指摘は重要である。「地方団体の仕事は地方経済が国民経済に発展したことによって、その能力とワクをこえるものになってきた。だから中央集権化が必然化すると云う見方は、例えば日本の場合のように必ずしも地方経済の発展をまたず中央集権が発動するし、逆に地方経済が発達しても地方自治が長くつづくこともある。」（財政学概論、第5章）

結局中央集権化の過程は資本主義経済の発展によって促進されるが、権力機構また政治過程独自の発展である事が注意される。従って戦前の日本の地方自治の政治過程の認識は一そう重要である。（民主主義の消長にかかわる問題だということ）、地方団体を国の出先機関とし任命制の知事、天皇の吏員、市町村の行政的囲込み（町村合併）を通じて自由民権運動の挫折と強権的中央集中をすすめた日本でも、一定の階級関係の変動に対応する調整は行われた。とくに第1次大戦後の独占の発展と労働者階級の民主化の要求（大正デモクラシー）のなかで地方自治、地方財政の再編が日程にのぼりながら、ファシズムにおしきられてしまった。（註、前記、西川、P26～P28）

以上イギリス地方自治の認識を通じて、それが資本制生産の基本的矛盾（階級諸関係）に本質的に関連することを見たと思う。とすれば「都市問題」の原生的形態も、その国のその段階の地方自治のまたは民主主義の動向に規制されると云うべきであろう。しばしば日本の都市問題の「アジア的貧困」が強調されるが、以上の問題の把握の上でなければ、きわめて曖昧な認識となるだろう。都市問題の経済主義的理解は均衡のとれない都市化と都市の発展を指摘するだけに終るものである。だから西川教授の指摘されるごとく次の点に要約されるだろう。「資本主義の発展とそのもとの生産の社会性の拡大は、地方行財政の広域性、全国性を高めるし、国の統制・干渉が出てくる。例えば伝染病の発生が地方的であっても、伝染経路や防疫対策は商品流通の拡大するほど広域的にとりあげざるをえない。自治体の自主的な協議から最後は国の行政的関与が必要となる。……絶えず資本と国家の見地から歪められて実施される。」（註、前記、西川P31）それでは都市（問題）の地方自治をどのように考えるべきであろうか。或は都市の民主主義はどう云うことだろうか。島教授の論旨をいくつか抜き出してみよう。（前記、財政学概論、第5章）

古典的な地方自治体（地方公共団体と呼ぶのが適当か）

の財政団体または財政的自治は資本主義経済の発展とともにくずれる。とくに都市においてはそうである。都市は生活共同体から行政団体へ、名譽職による統治の消滅、官僚機構の成立、都市財産の公共利用と租税を主力とする財源へと変化する。そのような都市の自治権が制限されるのは、とくに大都市に国民経済の有力な財源と政治権力をその地域の内部に集中するから、地方団体の性格の質的变化がおこることになるからである。しかし都市一般について、地方自治が衰退するとは云えない。古典的な財政自治の解体が契機となって、民主的な地方自治が新たな形態をとって発展する要因が生まれる。都市は共同体的な意識は稀薄である。しかし住民にとって生活の共通の関心事である教育、道路、交通、上下水道、保健衛生、住宅、消防警察等の公共施設の必要が高まってくる。他方で人口や産業の都市集中によって税源が増加する。新たに地方税の担い手となった住民層は都市の施設や公共生活に多様な要求をもつようになる。中央の代議制に対応して、都市の議会政治や役職の公選制が発展する。これが近代的地方自治の姿であり「地方自治の重要な支柱は、都市の民主主義である。」

この教授の所説から確認出来ることは、ヨーロッパの又は日本でも、都市の民主主義が、都市の均衡のとれた発展（＝都市の行財政）をすすめる条件であったと云うことであろう。もとよりそこでは封建制から近代社会への転化過程での市民階層の進歩的エネルギーが基礎になっているだろう。だから等しく都市といっても、例えば城下町、軍港都市、或は植民地都市、又は新たな工場都市などについては、その資本主義体制の内外の危機や反動化により、きびしい地方自治の収奪と民主主義の抹殺が出てくるだろう。階級斗争や独占体制発展のなかでも都市の民主化（地方自治）の消長はあるだろう。19世紀の地方自治から現代の地方自治への系譜はまさにその意味において云えることである。しかし19世紀のイギリスでもフランスでも戦前の日本でもブルジョワジーのまたは国家権力の反動化や中央集中化のなかで、都市の地方自治や民主主義は絶えずゆさぶられてるという本質的要因は変わらないだろう。と同時に現代の地域開発や都市化現象の中で、住民自治＝民主主義を求める多様な市民的要求（運動）がまた全国的に拡大する条件があると云っていいだろう。特に日本の都市問題の貧困と悲劇とは、戦前、戦後を通ずる民主主義の敗北＝（ファシズム）の問題である。

(4)

「とくに日本ではアジア的後進性を温存しつつ経済の高度成長をはかってきたため、均衡のとれない都市化現象

が、大都市を中心に驚くべき勢いで進み、各種の困難が二重、三重にからみあい、その矛盾がここ数年で一気に顕在化してきた。それは眼の前に、住宅、水、交通機構犯罪、公害等々の問題として現象している。……矛盾はいずれもなまなましくそこに住む市民にとり、緊急かつ密接で一刻の猶予も許されない程度にいたっている。経済活動自身も都市の過密化のため窒息しようとしている。」（註、都市問題講座、有斐閣、序文より）

さて日本のまた現代資本主義の都市問題を検討する順序になったが、現代の日本の都市問題の構造・政策分析の対象はかなり広汎であり本稿で十分な検討がつけるとは思はない。さらには独占段階の（現代資本主義の）都市問題における地方自治の位置づけがなされなければならない。ここでは前節までの、都市問題における地方自治の視点を、更に論理的にも発展させなければならない。しかし本稿ではそれをあくまで目標として定置するだけに止め、現代都市問題の構造的把握（経済法則上の帰結と政策との関係）を一応の課題としておこう。現代の地方自治をどう理解するか若干の所説を並記してみよう。

「現代の国家独占資本主義のもとにおいて日ましに強化されつつある中央の支配・権力の機能の中央集中のなかで、これに抗して労働者階級を中心とする新しい地方自治を発展させ確立する」（西川、前記講座）「独占資本主義の時代における経済力の全国的集中は別の面からみれば地域的不均等の問題である。これが原因となって各地方団体の財政力の不均等が生ぜざるをえず、比例補助金の他に一般国庫交付金のごときものが登場せざるをえない。」（同西川）

この後の地域的不均等→財政力の不均等の関係は「地域格差を反映する」ということの他に国と地方の財政関係独自の不均等化の問題もある。さらに云えば自治体内部の行財政の不均衡も重要である。これは一応おくとして、英国ではブロック補助金の創設（29年）平衡交付金（48年）、日本でも臨時町村財政補給金（S11年）地方配付税（S15）シャープ改革（50年）地方交付税への逆もどり（54年）などがそれである。さらに西川教授の所論は現代資本主義の地方自治破壊の問題にふれ、30年代以降は国家が社会保障、景気政策、財政投融资、経済上の各規制を行い、国民経済の総再生産過程を総括し、矛盾の調整＝独占利潤の安定をはかっている。「とりわけ第二次大戦を契機に社会保障にしる、公共事業にしる、全国的行政への傾向がつよまり、それが政府各省の所管となるか政府の特別機関によるかともかく中央の直接統制と支配をうけるものが多くなった。」さいごに西川教授はこれらの中央集権化の経済主義的合理性が「国の政策を直

線的にうけ入れ、或は国家財政の矛盾のしりぬぐいをするに終る」からこそ「地方自治の運動」との関連でみなければならないとし、「現代の地方自治は＜自治体＞のみに目を奪われるのではなく、地域社会の民主化から考えるべきで、現代では労働組合こそ新しい地方自治の学校である」と結ばれる。結局今日の地方自治は、今日の財政構造とくに「国と地方の財政行政関係」の分析によるべきである。従って一定の法則的認識を立てることは一応中絶しなければならないと思う。ただし、西川教授もそうだが「地方自治と民主主義」の関係で問題を捉えたと云う意味では、島恭彦教授も一致して力説されている。（前記、講座地方自治体、第4章）

「農村行政や都市行政にみられる混乱、無計画性、非能率は、また地方行政全体の中に極端なアンバランスをもちこんで行く。」

その政治構造と経済構造の関係をみなければならないが、その場合に「住民の意志と要求を統一して行政に反映させる」こと、「合理性と計画性をあたえる」ことが問題である。

「労働者の成長につれて中間層もかわらざるをえない。彼等も労働者に相応の賃金を出さざるをえないし、雇用関係を近代化せざるをえない。従って経営の合理化や企業防衛にもつとめざるをえない。彼等も事業を法人化し、組合をつくり、税の軽減をはかり、自治体にいろいろな要求を出すようになってくる。これが現代の民主主義の経済的基礎である。資本主義の発展そのものがこれを生み出していくのである。」

つまり自治体をめぐる新たな問題は、資本制生産の発展と共に、単に労働者階級の矛盾としてばかりか、一層拡大されて市民的、国民的な「民主主義運動」の展開する条件をつくり出していると考えられよう。だから島教授は云う。（経済論叢78—3 地方自治擁護の論理）「真に対立させられるべきは戦後の民主化政策によって相当の打撃を加えられながらその後着々と強化されている官僚主義的中央集権と民主的地方自治を擁護しようとする国民の民主主義運動であろう。」これを今少し具体化すれば、宮本憲一氏（住民と自治66年—6月 現代地方自治の基本問題）は次のような論旨である。国家独占資本主義の経済法則が現代の地方行政財政を動かしている基本である。（地域経済の不均衡発展と地方自治の危機の基本要因としてみる。）だから現代の地方自治理論の展開（課題）は、「単に地域主義としての地方自治ではなく官僚的な中央集権、国家独占資本主義、アメリカ帝国主義と日本独占との支配体制である地方自治制度をうち破る民主革命として地方自治運動をどう発展させるか」ということになる。

以上の理論的な課題「現代資本主義の下での地方自治」を焦点としつつ、現代の都市問題の解明にあたらねばならぬ。今日の都市問題の混乱と無計画と非能率とを解決するのは技術主義的、都市開発（再開発）の理論ではなく、国家独占の中央集権的支配に従属させられつつある地方自治を守る民主主義運動である。これが我々の都市問題の基本的な視点でなければならない。

(5)

さきに国家独占資本主義の経済法則が現代の地方行政財政を動かしている基本であると述べた。そうであるならば今日の都市の行政や財政の諸問題、従って都市問題全体は例えば、都市的な混乱・不均衡・無計画・非能率のすべてを、この経済法則の関係でみなければならない。経済法則と云うなら島教授の次の見解は、むしろこの問題の結論とも云えよう。（思想、63年9月 投資戦略としての地域開発）

「……むしろ最悪の住宅、最悪の都市、最悪の住民生活であるために資本は高度成長するというのが日本の現状であろう。現代の独占企業は必要とあれば、いかなる地域にも進出する。そして自ら必要とする土地を造成し、道路や港湾をもととのえる能力をもっている。またこう云う領域に公共投資が行われるならば、これをもっとも効率的に利用するのも独占企業であろう。そう云う能力をもたない限界企業は排除されるであろう。さらに一般の住民は最悪の都市の中で焼き殺され、ひき殺されるであろう。しかし、一般住民や限界企業の犠牲は資本の効率計算に入っていない。その計算にとり入れられるのはおそらく輸送費や荷役費の上昇であり、土地や水の不足である。」

これは現代の地域開発や公共投資の戦略的意義をきびしく追究したものである。だが我々の都市機能の開発や再開発、または企業の地方分散などの都市化に伴う「都市問題」を独占資本の運動法則の中で捉えようとしたものであろう。恐るべき資本の論理「最悪の都市だから資本は高度成長する」（ハーシュマン）を追究しなければならない。いわゆる都市における住民生活の危機や経済活動自身の窒息云々も、この資本の論理にのせてみなければならない。既に発表した拙稿「地域開発と地方財政」（紀要16号）と重複するので簡単に整理してみよう。資本の過度集中と盲目的集中は都市の民間資本の生産費上昇をもたらす。工業用地、用水、鉄道、道路、港湾等の需要増大に対する絶対的不足と施設のおくれがひどくなってくる。これらの社会的間接資本、民間投資の巨大な増大に対しいよいよアンバランスとなり、直接に企業の生産費にはねかえることになる、ここから資本のための

公共投資（社会資本）充実政策が出てくる。しかし用地問題では土地価格の高騰、農地転用や海岸の埋立てそれに伴う補償や職業転換等の困難が続きまとう。さらに住宅用土地取得が一そう深刻化してくる。水不足も工業用水の加速度的需要から飲料水にまで及ぶ。これも長期計画の欠如、農業用水や水利権とのからみ合いもあり「市民の沙漠生活」がしばしば強いられる程である。交通手段のマヒ状態と立ちおくれ（設備の非近代性）などから、大幹線工事、道路整備や港湾整備など莫大な財政支出がひき出される反面、市民生活の足は一向に改善されないし交通災害はうなぎ上りの記録を示している。つまり一方では資本にとっての社会的生産手段の需要（欠乏）に対し「社会的消費手段」の絶対的窮乏化が一そう深刻である。住宅不足とスラム化、危険住宅、交通戦争、水不足と地盤沈下（台風災害その他人災の原因となる）ごみと黄金の山、大気と水の汚染、伝染病などは、資本の都市的集中の成果である。これらの近代的諸矛盾（都市問題）が、新幹線にそって、高速自動車道路にそって、全国各地にその災害と公害とを輸送しつつあることも事実である。

「巨大資本の活躍を象徴する大会社のビルや金融・証券会社、あるいはデラックスな百貨店や娯楽機関が、東京をはじめ大都市にならびはじめる。……しかし、そうした豊かさは全国から流入し集積された貧困の中に浮ぶものにすぎない。世界に冠たるビルやバー・キャパレーのすぐうしろに、油にまみれた小工場や粗悪で狭い住宅が密集する。世界最新型の近代工場の出入口に、アジアの四等国なみのし尿汲取り車が走る」（都市問題講座第一巻序説）ここで次の表をみてみよう。国の一般会計と地方財政計画における主要公共事業費の伸び率の比較である。（出所、経済評論、40年12月、岩元和秋、迫りきたる地方財政の破綻）

費 目	年 度	34	35	36	37	38	39(億円)
道路整備	国費	795	892	1,402	1,776	2,254	2,748
	地方費	304	329	415	620	785	
港湾・漁港 空港	国	172	201	240	313	397	746
	地方	96	108	126	167	209	
農業基盤	国	329	390	469	557	655	772
	地方	76	81	96	124	158	
住宅対策	国	127	130	167	206	247	299
	地方	83	86	102	136	166	
文教施設	国	123	183	184	249	130	181
	地方	115	118	134	147	191	

30年以降、国の産業基盤充実政策が、国、地方の両財政を通じて公共投資の比重を高めていることは周知の通りである。10年前にくらべるといちじるしく増大し、地方財政の比率の上升が一段と高い。道路港湾など産業基

盤関係の伸びは、住宅、文教、農業関係費に比べ高い伸び率を示している。」（前記、岩元）

地方財政問題は後述するが、ここでも「国の社会資本充実政策は、国の財政を膨張させると同時に地方財政にも多くの負担を背負わせている。」ことがうかがえる。宮本憲一氏の調査では（住民と自治40年1月、深刻化する自治体の赤字）昭和38年の生活基盤（住宅上下水道など、教育などを除く、）には行政投資全体の11%しかむけられていないが、産業基盤には41%も投入されていると云う。さらにS30年以降の高度成長過程では、国上保全事業への投資が大市に減少し、専ら産業基盤投資が上昇の一途をたどっていると云う。つまり資本の生産費や流通費の上昇に対して、その企業負担を軽減し、或は工業用地他の産業基盤の絶対的需要増加にこたえるべく、あらゆる公共投資がひき出されてくるのである。これは元来資本制生産の法則的帰結であってみれば、これらの諸矛盾のしりぬぐいをやらされていることになる。しかも市民生活の基礎整備が極端に軽視されるばかりか、新たな都市拡張や再開発により（地域開発とよばれる）新たな都市問題が再生産され拡大されるのである。これはまた大企業の合理化、景気後退によるさまざまな矛盾（失業や中小企業の倒産など）を各地域にひろげることになる。地域開発に伴う問題は既発表の前記拙稿でのべたので省略するが、これらの「都市問題の混乱」の基本は、まぎれもなく戦後の高度成長であり、さらに国家独占資本主義の経済法則であると云うことが出来よう。我々は今日の都市問題の経済的基礎を（法則的認識）一応つかむことが出来たと思う。そこで問題は地方自治体の問題であり、「国と地方の行財政関係」に対する「地方自治」の問題にかえることになる。都市問題の主体的認識はいずれにせよ、地方自治体の分析をぬくことは出来ないだろう。この問題に入る前に資本の運動法則の各

側面を今少し確認しておきたい。前記島論文（思想）から関連箇所を若干ひき出してみよう。

日本は後進地帯を支配する古い地主制の利益と妥協して早くから対外膨張政策をつづけ国内の改良政策としての都市計画、地方計画はいちぢるしく立ちおくれた。わが国の都市計画は、都市そのものの膨張を容認したものにはすぎない。大都市への人口集中、そして周辺町村への人

口の逆流、周辺町村の事業費の増大と財政難、大都市による周辺町村の征服と合併、その無秩序な都市化という過程をくりかえし、次第に大都市の混乱を拡大していった。地域的集中と外延的膨張という資本の運動法則のま

えに都市や農村が放任されたということであろう。以上の教授の論旨から日本の都市問題の前世紀的立ちおくれの原因が戦前の日本帝国主義から来ることが明らかにされた。その意味では敗戦により日本帝国主義は「はじめて国内市場と後進地開発に重点をおかざるをえない一時期」をもったとみられるのは、S25年の国土総合開発法制定、治山治水と災害復旧だけでもS28年は公共事業予算の64%を占めたことも明らかである。（岩元和秋、鹿大社会科報告9号地域開発政策の問題点）その後の政策転換はここでは省略するが、ここで公共投資と資本の運動法則の関係をさきの島論文から今一度検討しよう。教授は資本主義の地域的集中と外延的膨張の傾向をあげられる。外延的膨張は資本の支配圏の拡大で、これが独占資本主義の特徴である。それは国内市場についても云えるが、例えば外国資本に従属する植民地であればその貿易港を中心とした「点と線」との開発となり、その周辺に広大な後進地や未開発地帯をのこすことになる。戦前の日本の対外膨張政策はこの系譜であり、朝鮮や満州に工業都市の建設を行ったのもそうであろう。さらに今日の大都市圏または百万都市などの都市合併は、単なるCity Planning都市計画の枠を越える地方計画の性質をもつだろう。これは従来の都市の無政府性が資本の活動にあわせて一そう拡大することになる。このような地域開発問題の分析は別稿にゆずる（前記 拙稿）が、地域的集中と外延的膨張は共に資本の運動法則であろう。先進地域からの企業分散は、後進地域の自立的発展の芽をつみとり（地場産業や民族資本の駆逐）この地域を一そう大きな経済変動にまきこむ。後進地域が経済的停滞から動態に転ずるなら、工業分散とは逆に地域的に集中した財政、金融の投資対象がひろがることになる。そのため後進地の或は植民地の国際的国内的不均等発展が激しくなるので、「均衡のとれた成長」や自立的発展が困難になる。となれば「均衡成長」とか、民間投資と公共投資の均衡、または公共投資ならば、道路や動力以外にも、学校、住宅、衛生施設も必要である。そのような一般的地域開発は改良主義（政策上の譲歩）である。「もしもある地域についてすべての民間施設や公共施設をととのえようとするならそれは大きな浪費でありムダである。むしろあらゆる地域的不均衡の中から大きな、急速な経済成長の原動力が生れてくる」（前記、島）従ってこの節の始めに引用した島教授の投資効率の問題からのみ公共投資が優先的に選択されることになる。「住民のための公共投資を誘発させるものは公共投資不足の被害者である住民の政治的圧力である。」（同上）

(6)

以上の、都市問題の基本的視点（地方自治）、さらに現代の独占資本の運動法則を一応つかむことによって、都市住民の生活基盤の悪化の基本的要因を見定めることが出来たと思う。それがまた今日の「地方自治体」の行財政にどのように影響しているかをまとめなければならない。さて戦前からの日本の都市問題は概して野放しであったことは既にふれてきた。しかし戦後のことに高度成長によって、進退きわまれる状態を生み出していること、その住民生活の危機の諸側面をここでくわしくのべる余裕はない。それらの構造的危機（地方自治の収奪）が財政構造・政策にどのようにあらわれているかがここでの主題である。「道路や下水道、清掃事業はまさにアジア後進国のままである。」（前記、都市問題一卷序文）また低賃金と豊富な労働力が無数の中小企業、中小工場を都市の各地域に散りばめており、独占の下請けとしてコントロールされている。この後進性、二重構造、無計画がむしろ生産力の巨大な発展の原動力ともなっていることは、今日の都市問題の多様な矛盾を一そう拡大するであろう。否生命の危機にかかわる災害や公害が続発することになる。もとよりこの混乱は同時に生産の阻害要因となる。だからこそ既にみたごとく、別稿でくわしく論じたごとく、企業の地方分散、都市の再開発、隣接市町村合併をふくむ大都市圏や広域行政など、なべて「産業基盤整備」の急務がとかれ、いわゆる「地域開発」問題が展開するのである。この地域開発の諸問題と地方財政の関係は拙稿（紀要16号）でくわしく論じたことで重複をさけたいが、茲での主題と本質的に同じであることを確認し、その意味でまさに附加的ノートとするにとめよう。なるほど本来の都市機能がマヒしていると言う意味では、社会資本一般の不足を問題にせざるをえない。これはしかし既に別稿でも前節までにも論じたごとく、生活基盤への公共投資が完全に無視されていることが明らかであった。しかもそのような社会資本充実政策から今日の地方財政の危機が増大するのであるから、事態は深刻な悪循環といえる。たしかに軍事的支出に対しては社会的資本支出を歓迎すべきである。とは云え「均衡成長」と公共投資との関係は、どこにもその保障はないのである。民間投資が資本の投資戦略であるときに公共投資が異なる目標をもつというのは非現実的であり、仮にそのような公共投資は大きな浪費であることは前節おわりに論じたごとくである。

「発展しつつある地域では経済的ブームがまきおこり、地価の上昇、住宅その他公共施設の不足がおこっている。そのような地域で公共投資を行うならば、最少の公共投資でもって最大の企業者の投資意欲をかきたてるであろう。すなわち公共投資の不足は、公共投資と民間投資の

両方を誘発させ、さらに経済成長をうながすだろう。」
(前記、思想)

従ってある種の公共投資は民間投資を一そう刺激し、さらに公共投資を求めることになる。(道路の近代化や高速自動車道路など)あるいは産業基盤をととのえ工場誘置が出来たとすれば、今度は地場産業や住民の生産、生活を大きな経済変動にまぎこむ条件もととのうことになる。またこれらのいずれもが土地価格の高騰を生み投機的取引が盛になり、農民が土地を売渡すなどの傾向がつよまり、農業など住民の生産基盤そのものが失われることもある。むしろ公共投資と民間投資の相乗効果は、不均衡の拡大さえ生むのである。

また今日では災害と公害があたり前のことになりつつあるが、公害について簡単にみてみよう。(都市問題講座6巻より)一般には公害は「産業公害」のことであるが、これは生産過程から発生する煤煙、排気ガスによる大気汚染、廃液による水汚染、機械による騒音、地下水、ガスの過度汲上げによる地盤沈下などが、住民の生産と生活を妨害する、その他砂利採取から河川の沈盤沈下(従って橋梁の陥没、)建築騒音、宅地造成などによる土砂くずれ(鹿児島県のシラス土壌)観光産業などの自然と資源の破損などがある。この他に「都市公害」と云う別な区分で呼ぶ場合もあるが、市民生活のあらゆる苦難も広義の公害であり、むしろ都市問題全体が公害と云えないこともなからう。つまり住宅、上下水道、清掃、交通などの社会的消費手段の不良、不足から発生する事故、災害、公害が増加している。そして産業公害のなかで例えば大気汚染や水汚染などの公害対策が実効のない法規制であったり(対策設備をすれば数千万円開金を払えば数千円など)公害関係の行政機構そのものが未組織で予算の貧困はもとよりということである。

「東京には空がない。(煤煙とスモッグ…………)」

東京には地面がない。(産業道路とドブ川と穴だらけの歩道…………)

東京には海もない(重油、黒い廃液)。」

これは今年の日本母親大会で東京の母親が叫んだ言葉だと云う。(住民と自治、10月号)

抑そこで今日の都市問題を地方財政問題としてみよう。今迄にのべたような資本の運動にあわせて(先行して)例えば地域開発や産業基盤整備が行われていること自体が重大な財政危機を生み出しているのである。公共事業費の財源構成につき岩元教授は云う。(前記、経評40年12月)

……地方財政の赤字要因として人件費があげられるが、地方経費の中で30~38年の人件費の伸び率 262に対し普通建設事業費 425と圧倒的に伸びている。この表では七

割が地方財源でまかなわれ、地方債だけで全事業費の25%を占めている。「大企業の生産隘路打開策として展開し、いわゆる私的企業の社会的費用を背負いこんでそれが地方財政に重い負担をかけている」のが重要な赤字原因である。

主要建設投資の財源構成(38年度決算)

(道路、港湾、都市計画、清掃、住宅等)(単位億円)

	総事業費	国費	地 方 費			
			総額	一般財源	地方債	その他
補助事業	2,657(30.3)	1,453	1,204	800	153	251
直轄事業	1,423(16.2)	1,154	269	188	71	10
単独事業	1,408(16.2)	—	1,408	826	177	405
公営企業	3,272(37.3)	140	3,132	1,041	2,041	50
計	8,760	2,747	6,012	2,855	2,442	716
構 成 比	%	%	%	%	%	%
		31.4	68.6	32.6	27.9	8.1

もとより地方財政調整制度(交付税)そのものが土木費関係の年々の優先と民生関係の比率の低下をきたしているから、地域格差是正の目的どころではない。いよいよ貧困団体の財政危機をつよめ財政力の格差は増大する。このような財政構造は、あらゆる地方財源をつぎこむことであり(交付税も補助金も地方税も地方債も)国の要求に従属しながら地方財政の硬直化をすすめ、行政のバランスをこわすことによって、結局住民の要求に背中をむける破目となる。この地方自治の危機の財政問題は、本稿では前記別稿と重複しないよう省くが、問題の基本はそこから出発しているのである。否むしろあらゆる経済発展や公共投資(産業基盤の)からさまざまな資本主義経済の大変動がおり、経済関係や社会関係の財政支出が増大をする。その意味では社会保障費や人件費の増加も財政危機の原因であらう。この新しい矛盾に対応してこそ地方自治体の任務というものである。ところがそのような「名符ある財政危機」などではなくて、そこから、いわゆる「地方財政の合理化」政策がつよくすすめられてくるのである。岩元教授の所説を再び取上げてまとめてみよう。(日本財政の構造、国の地方自治体の財政関係、)

教授は次のような広汎な合理化をあげておられる。

①投資的経費の充実 ②事務合理化 ③産業基盤のための公共事業 ④受益者負担的収入の増加 ⑤補助金事業の経済効率と重点主義 ⑥地方債の収益事業債中心 ⑦特別会計の増大と公社公団の乱立 ⑧工場誘置 ⑨広域行政。これらは拙稿で既に論じたつもりであり、また結局同じ基本(独占の地域開発)から出てくるもので (イ)私的資本のコストダウンのため地方財政への負担転嫁、(ロ)

企業会計原則導入による行財政の企業化など独占の高度成長への途を地方自治の犠牲のもとに切りひらいていくことである。だから交付税が格差拡大作用（補助金化）をし、逆に補助金が地方財政調整機能をもたざるをえなくなり、全体として人件費、民生関係の圧迫切りすが強められる。「地方行政の企業化」となれば、公共料金の引上げ（公営企業、授業料、健康保険税）や税外負担の増大、各種手数料の引上げ（清掃関係の民間委託をふくめ）独立採算制の強化、住宅から教育、社会保障まで一般住民の手のとどかない、企業経営の方向（住宅公社、各特別会計）へ切りかえつつある。広域行政も経費の節約と担税力の拡大により、財政力を強め（？）独占の生産基盤への集中的資金投下をはかるものである。住民には「安上りの経費」でがまんしてもらい、しかも重い税金を地域開発のために負担させる一方、資本には「高価な政府」として対応してゆくこの論理こそ、今日の地方財政と地方自治の危機の根拠である。これでは民主主義の構造的破壊である。なるほど中小企業の近代化・社会保障など資本の経済効率の枠をはみ出すものへの改良政

策が出されてくるだろう。我々の都市問題の大混乱に対しても何等かの改良主義を打出さねばならない。しかし今日では、これらの対策そのものが、改良よりも「合理化」となりつつある。否地方自治体は、国の出先機関となりつつあるのである。最近の自治体の赤字は、工業地域をかかえた、東京、愛知、大阪、三重、岡山、広島など太平洋ベルト地帯の都府県を中心に先鋭化しており、人口30万以上の21都市のうち15市、5大都市のうち4市が大きな赤字を出している。（38年度決算、前記、岩元経評、）

これらの赤字は公営企業の巨大な慢性赤字とともに、まさに「迫り来たる地方財政」の全国的危機となっているが、これが今日の都市問題の矛盾と混乱を一そう拡大してゆくのである。都市問題はもはや単なる労働問題ではない。資本の合理的適正配置（工業立地条件など）の技術的開発問題ではない。民主主義をめぐる国民運動の課題である。

（66年9月30日）