

無産政党と自治体改革

TAKAHASHI, Hikohiro / 高橋, 彦博

(出版者 / Publisher)

法政大学社会学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

社会労働研究 / Society and Labour

(巻 / Volume)

24

(号 / Number)

3

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

34

(発行年 / Year)

1978-03-20

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00006690>

無産政党と自治体改革

高橋彦博

一、はじめに

——自治体改革と革新勢力——

二、大正デモクラシーと地方自治

三、社会民衆党の地方自治体政策

四、社会大衆党の地方自治体政策

五、むすび

一、はじめに

——自治体改革と革新勢力——

地方自治法が誕生したのは一九四七年であった。それから三〇年経った一九七七年、東京都議会において美濃部亮吉知事は、地方自治法施行三〇周年の時点であることを強調しつつ、地方債起債権問題を最高裁判所に提訴するとの自信を明らかにした。いわゆる「起債訴訟」問題である。

自治省の自治体に対する起債認可権の行使は、地方自治権に対する侵害行為であり憲法違反であるとするのが「起

債訴訟」の趣旨であるが、美濃部都知事の場合、「起債訴訟」は、とくに地方自治法施行三〇周年の時点で地方自治の本来的あり方を確定させたいとする意図と、「摂津訴訟」につづく自治権擁護の動きとして位置づけたいとする意図が含まれていた。美濃部都知事による「起債訴訟」の方針は、一九七七年五月二日、東京都主催の憲法施行三十周年記念講演会において、まず明らかにされ、そのあと、東京都議会九月定例会に提案されたものである。同定例会における、美濃部都知事による所信表明の内容は、以下のようなものであった。

「御存知のとおり、今年には憲法施行三十周年、また、憲法の血を受けて誕生した地方自治法の発足からも同じく三十年目に当たっております。このような時期に際会し、改めて地方自治の越し方をふり返り、その今日の姿をみつめ直して、多くの感慨にうたれるのは、私ひとりではないと思います。」「さて、私は、今定例会最大の論議になると覚悟している起債訴訟について述べたいと思います。以上申したような内部努力を推進し、当面可能な財源の拡充にどれほど努めても根本的な財政問題の解決にはなりません。結局は、その根源すなわち制度の変革を求める以外にない。私は、そう思いつめております。国と地方を通ずる税財政制度の構造的矛盾については、さきに触れたようなさまざまな要素があり、したがって、その是正を迫る緒（いとぐち）もいくつかに分れます。私は、これらの点を吟味した結果、超過負担については、有名な『摂津訴訟』がありますので、起債権回復の問題をとり上げることになりました。失礼な言い方かも知れませんが、かねてから私は、地方の一小都市である摂津市が敢然として強大な政府に挑んでいる発想と勇氣に深い尊敬を感じておりました。私の今回の決意が、この訴訟に示唆を受けたことも事実であります。」

この美濃部都知事による「起債訴訟」の方針を支持したのは、美濃部都政の与党である公明党、共産党、社会党であり、反対したのは自民党、民社党であった。キャスティング・ヴォートを握っていたのは、東京都議会に新しく出現

した新自由クラブであったが、新自由クラブが提訴不支持の態度決定をしたことにより、美濃部都知事による「起債訴訟」方針は否決されることになった。新自由クラブの行動については、「自治省との『連携プレー』だった」との推察がなされている⁽²⁾。

美濃部都知事によつて提起された「起債訴訟」の動きを、東京都議会において自民党その他によつて否決されたまま消滅させてしまつてよいのかどうか、そこに問題が残つていゝと思われるが、ここで検討しようとするのはその点ではない。地方自治法三〇周年の時点で、地方自治の本来的あり方を確定するために、自治省に対して干渉排除を目的とする憲法訴訟が企画された事実と、この憲法訴訟の提起者であり担い手にならうとしたのが、美濃部都知事という革新知事であり与党としての公明党、共産党、社会党といういわゆる革新政党であつたという事実である。七〇年代において、自治体改革を推進する勢力は、明らかに革新勢力なのであつた。

自治体改革の推進者が革新勢力であるということは、いまさら確認する必要もない自明のことのように思えるであらう。しかし、わが国の革新勢力が、地方自治体の意義を自覚できたのはきわめて最近のことであつた。わが国の革新勢力にとつて、そもそも、自治という思想そのものが、革新の思想として内在化されはじめたのは、ようやくこの頃のことなのである。そのことは、たとえば松下圭一氏によつて、日本の革新勢力が、自治体闘争を展開しても自治体改革に取り組みなかつた発想の貧困性として鋭く指摘されている点である。松下氏はいう。「革新運動が地域活動を組織しえたときにも、『地域人民闘争』、『地域ぐるみ闘争』にみられるように、労働組合の街頭化にすぎず、六〇年の三池闘争においても企業組合闘争の地域社会からの孤立化という事態におこまれたのである。すなわち憲法制度としての自治体における市民自治という思想ついで運動が、そこに欠落していたのである。」⁽³⁾

しかし、今日、わが国の革新勢力にとつて、自治体改革は戦略的課題となつているのであり、たとえ社会党には地方政府論の展開があり、共産党には革新自治体突破口論の展開がある。そのような、革新勢力の自治体改革への取組みの一端として、美濃部都知事による「起債訴訟」の動きがあつたのであつた。したがつて、われわれは、逆に、美濃部都知事による「起債訴訟」の動きをつうじてわが国の革新勢力における自治体改革への取組みの姿勢を見ることができ、そのような姿勢の確立の意義を確認することができるわけである。

日本の労働運動において、自治体問題は古くからの課題であつた。よく知られているように、自由民権運動において地方自治の確立が追究課題であつたのであり、そもそも、自由民権運動は地方政社の活動によつて担われていたのである。さらに、以下で若干の資料を紹介するように、一九二〇年代以降の無産政党の活動において、やはり、地方自治体のあり方は、とくに府県会選挙との関連において追究課題となつていた。ある場合には、戦後の革新東京都政が提起した地方債起債権の問題を、戦前の状況で、そのまま取り上げていた例すらあつた。

しかし、自由民権運動において、地方自治の問題は、分権的制度論の発想でとらえられることはあつても、市民自治の理念においてとらえられることはなかつたのであり、無産政党の活動においても、地方自治体政策の内容は、全体的には、官治的自治の実態を暴露する選挙スローガンの域を出ることができなかった。わが国の革新勢力の歴史において、自治体改革への取組みが、まったく欠落していた事実はないにせよ、市民自治論の視点からする自治体改革論が未成熟であつた事実は確認できるのである。したがつて、事実問題として、「自治体における市民自治という思想ついで運動が、そこに欠落していた」とする松下氏の指摘は、一つの重要な問題提起として受け止められなければならない。

以下においては、わが国の革新勢力が、自治体改革に対する本格的な取組みを展開する前史について、それも戦前の無産政党史の領域に限って、若干の資料にもとづく検討を試みることにする。

(1) 昭和五十二年第三回定例会知事発言『都政』（東京都政調査会刊）一九七七年一〇月。知事発言の要旨は東京都・都民生活局発行『都のお知らせ』第三三七号、一九七七年一〇月一四日で都民に広く公表されたが、その際「摂津訴訟」との関連を説明した部分は省略されている。

(2) 起債訴訟否決、逆転ショックの裏舞台、『朝日新聞』一九七七年一〇月一三日。「連携プレー」の内容は、自治省が、起債許可の方式について、従来の「一件審査」方式を改め、「ワク配分」方式を拡大、都道府県の起債許可に適応することであるとされている。

(3) 松下圭一『都市政策を考える』岩波新書、一九七二年、一六四ページ。松下氏は、日本の戦後の憲法学、行政法学が、市民自治の基本発想を欠き、それゆえに国民主権論を實質的には官治主義的国家主権論としてしか展開できないでいる実態を鋭く指摘した（『市民自治の憲法理論』岩波新書、一九七五年）。さらに松下氏は、日本における戦後の政治学が政治機構論を軽視し、そのため、市民運動の展開によって行政機構が機能転換している動向を把握できないでいる実態を率直に指摘した（一九七七年日本政治学会年次大会における報告）。これらの松下氏の批判活動の第一歩が、『都市政策を考える』であり、そこでは主として、戦後の日本の革新勢力における状況把握の単純性、問題点設定に関する発想の貧困性、そして理論の硬直性が、都市政策論、自治体改革論、市民自治論の領域で、衝撃的な形で指摘されている。なお、松下氏における都市政策論の展開が、『社会形態論』に対応する「生活様式」論として展開され、大衆社会論と整合性をもってリンクされている点も注目されるべきである（『都市政策を考える』五一ページ）。

(4) 社会党における革新自治体を地方政府として位置づける議論は、たとえば、一九七三年と七四年の自治体政策研究全国集会でなされている。ここでの討論において、「地方自治」とは「ローカル・ガヴァメント」であり、それは同時に「地方政府」なのであった（『月刊社会党』一九七三年一月、七四年一月号における細谷治嘉社会党地方政治局長による報告を参照）。

なお、「中央政府」に対する「地方政府」位置づけの理論については、井出嘉憲『都市政治革新の課題』、『現代都市政策Ⅲ—都市政治の革新』岩波書店、一九七三年、所収、が参考になる。共産党における革新自治体の位置づけについては、一九七二年に開催された日本共産党創立五〇周年記念国際理論会議における上田耕一郎氏の報告、日本における統一戦線活動の現状と教訓^①を挙げることができる。この報告で、上田氏は、全国的統一戦線が未結成であるのに地方的統一戦線が進展している事態に注目しつつ、「革新自治体の強化と拡大をめざす地方的統一戦線運動は、全国的統一の前進から影響をうけながら、逆にそれを促進するという重要な役割を演じつつあります」と述べている（『民主的変革の道の探求』国民文庫、一九七四年、一八〇ページ）。革新自治体突破論は、理論領域において、日本の革新統一戦線論として明確に展開されている例がある。「日本の場合には自治体レベルでの政治の革新のための闘いが、事実の問題として、情勢を転換させていくための突破口としての地位を占め、それが国政レベルでの統一戦線の結成を促進していく可能性を提起し、またイタリヤ、フランスに比べてはるかに立ち遅れている労働戦線の階級的民主主義的統一にも波及していくであろうという見通しを提示している」（田口富久治『先進国革命論』『現代と思想』第四号、一九七一年六月。のち『マルクス主義政治理論の基本問題』青木書店、一九七一年、に所収）。

二、大正デモクラシーと地方自治

戦後改革として創出されたわが国の戦後民主主義は、国家独占資本主義復活強化過程における改革の産物としてとらえられるだけであってはならず、戦後民主革命期における民衆の高揚の成果としても位置づけられなくてはならない。さらに、戦後民主革命期における民衆の高揚を準備した歴史的底流として、自由民権運動以降の大衆闘争の歴史が想起されなければならない^①、したがって、戦後改革による戦後民主主義は、わが国の近代史、現代史における「地下水脈」の表出としてとらえ直されるべきである。

一九四七年に制定された地方自治法についても同じ視点でその位置づけがなされなければならない。戦後の労働運動における地方自治に対する関心の無さは、都市政策における無策性を生み出したとして、「敗戦直後の都市改造の最大のチャンスにおいても、ことに革新運動は『芋よこせ』、『米よこせ』のデモしかくむことができなかった」とする辛辣な批判を招いている。そのとおりであるうが、戦後における労働運動の地方自治問題に対する関心の無さは、わが国の近代史、現代史における「地下水脈」をとらえる視点が欠落し、地下水をくみあげた姿勢が無かったことを意味するものとして理解されるべきである。先に指摘したように、自由民権運動以降の大衆闘争史に、地方自治問題に対する取組みは、不十分ながら含まれていたものであり、したがって、戦後の地方自治法の制定とその内容を評価するさい、地方分権に対する民衆運動レベルにおける取組みの歴史的経過を無視することは妥当でないとと思われる。

そういう意味で、ここでとくに問題にしたいのは、辻清明氏における次のような把握である。辻氏は、地方自治の思想における日本的なるものを転換させ、欧米的「固有説」的の地方自治観の確立を求める。そのさい、辻氏は、わが国の近代史、現代史において、「後見的な地方自治観」が圧倒的に支配的であったのであり、「自立的な地方自治観」が少数意見にとどまっていた例として、「吉野作造のごとき大正デモクラシーの理論的旗手の業績のなかですら、地方自治や住民運動の観念は、欠落していた」という指摘を行なっている。⁽³⁾

辻氏は、福沢諭吉や陸羯南、中江兆民や幸徳秋水、安部磯雄などに「自立的な地方自治観」の「少数の先覚者」としての姿を見いだし、「戦後の憲法に盛り込まれた地方自治の観念は、決して異国からの輸入品ではなく、すでに百年も前から、わが国でも、その主張者が少なからず存在していたことを、右に挙げた諸々の論説は語っています」と述べている。そう述べた上で、大正デモクラシーにおける地方自治観の欠落を指摘しているのであり、そのため、辻氏におい

て、戦後の地方自治法における「自立的地方自治観」の側面は、「極東委員会・司令部やこれと同調する支配的世論」によつて支えられたものとして把握されることになる。⁽⁴⁾戦後の「自立的地方自治観」を支えるべき「地下水脈」は、辻氏において、わずかに明治期において確認されているだけであり、その乏しい地下水脈も、一九二〇年代の大正デモクラシー状況において途絶えたとされ、戦後史にリンクされることはないのである。

辻氏のそのようなとらえ方は、辻氏における次のような吉野作造論にもっとも端的に示されている。辻氏はいう。

「ところが不思議なことに、かれ（吉野作造）の民主主義の思想のなかには、都市自治ないし地方自治の観念は、完全に欠落しているのである。数多いかれの政治評論のどれをとつても、この点に関する論述は全くないといつても過言ではない。辛うじて、レフエレンダムに言及している箇所があるけれども、これに対しては、代議政治の補完機能としては見ないで、むしろ反対の観念として消極的態度を示している。吉野の民本主義のなかに、都市ないし地方の自治に関する思想と制度が見当らない点は、いままで誰も指摘するところがなかったが、この特徴は、おそらく、大正デモクラシーと戦後デモクラシーとを区別する大きい差異といわねばならぬ」⁽⁵⁾。

ここで、辻氏は、吉野の思想で大正デモクラシーを代表させ、吉野の民本主義論に地方自治論がふくまれていないことを理由に、大正デモクラシーに地方自治論が欠落していたとの理解を示している。だが、この理解には問題がある。第一に、吉野は大正デモクラシーを代表する思想家の一人であるが、大正デモクラシーは吉野によつてのみ代表されるものではない。第二に、吉野の政治評論に地方自治論がなかったとしても、吉野の実践活動の中に地方自治問題への取組みがなかったということにはならない。

第一の点から見れば、大正デモクラシーは、少なくとも、吉野のほか、美濃部達吉や大山郁夫などによつても代表される思想的潮流であり、とくに大山の場合、その政治評論の中で地方自治問題への関心は十分に示されていた。大山の地方自治問題に対する発言の断片を挙げると次のようなものである。

「極端なる中央集権政治は、地方分権の基礎の上に立てられて居たところの、過去の時代の封建制度を破壊するには必要であつたが、それが完成されると、それはそれ自身で、また別の、それ自身特有の弊害を多く示して来た。若し今後の政治が、現代の國家組織に内在して居る社会生活上の不公平を除くと同時に、その文化の上の利益の地方的分布の上に於ける不公平をも共に除かなければならぬものとすれば、現在の中央集権政治の組織の上にも、根本的改革を加ふべき必要が、早晩生じて来ない訳には行くまいと思ふ。」

（『総選挙から見た都会と地方』、『我等』一九二〇年六月）

「我國の地方制度も最早時勢後れになつてしまつてあるから、それを大に改革する必要がある。そしてその根本的改革といふ段になれば、自治の眞精神に従つて全制度をその基礎から建て直す必要を生じて来る筈だし、殊に國家と地方との間の職分及び権能の分配のやり直ほしをしなければならぬ点が無数にある筈である。」「地方制度の一般的根本的改革の實行といふことは、しばらく踈廻しとするにしても、茲に唯一つ二つ当面の急務として即時改造を必要とするものがある。それはいふまでもなく、地方議會に関する制限選挙、及び市町村會の選挙に於ける階級制度である。」

（『地方制度の改造』、『我等』一九二〇年一〇月）

「現行の市制の第七十三条にある通りに、市長の選任に関して『内務大臣は市會をして市長候補者三人を選挙推薦せしめ、上奏裁可を請ふべし』といふやうな規定がある以上は、市民は到底市民の公僕としての市長を持つことが、未來永劫出来ないものと覺悟しなければならぬ。この点から考へると、市長を市民の公選に依るものとするやうに市制を改造することは、例の市會選挙に関する三級制度を撤廢すると同じほど必要なことであるといはなければならぬ。」

（『東京市とその新市長』、『我等』一九二一年二月）

「まづ我國の自治制は、名ばかりの自治制であつて、その規定に依つて律せられる市民が、自分達の創意で活躍し得る範圍は、真に枝葉の部分に限られてゐる。しかもその狭い範圍内に於てさへ、市民の個々の意思が市政の上に有効に作用し得る可能性は殆んどないのである。なぜかといへば、東京市民は自選の市長を持つことが出来ないばかりでなく、市會議員を選ぶのにさへ、まだ時勢おくれの階級選挙制度の支配を受けるのである。それに市会の上はまだ市参事会といったような非民主的な集團がある。これだけのこと考へただけでも、市民と市政との距離が甚だ遠いものであることが判るのである。市政の出発点からして既にこうした制度上の抑制を受けて居る市民は、事実上に於ては、一層踰え難い様々の牆壁で市政の實際上の運用から絶縁せられて居るのである。」

（『東京市民の責任？』『我等』一九二一年七月）

大山において、自治体改革は、社会改造の問題としてとらえられ、「憲法改正問題」にまで及ぶ問題としてとらえられていた（前掲『地方制度の改造』）。したがつて、大山の場合、自治体改革を、基本的には、「現在の資本的社會組織が継続する限りは到底実現出来ない」であろうところの「根本的改造」として、彼岸の課題にしている面がある（前掲『東京市民の責任？』）。だが、同時に、大山は、地方自治体選挙における等級選挙制度（そしておそらくは複選制）の改正、市長（そしておそらくは知事をふくめて）の公選制の課題を現実的課題として提起していた。しかも、その提起の発想の原点には「自治の眞精神」が設定されていたのである。大山において、われわれは、政治的多元主義の立場からする地方自治問題へのきわめて現実的な取組みの例を見いだすことができる。

第二の点を見れば、吉野作造は、民本主義の展開者という思想家としてのあり方を示しただけではなく、社会民衆党結党の提唱者の一人となり、その後、同党の顧問であつたのであり、現実の政治に実践的なかかわりをもつた行動の人でもあつた。戦前の日本の政治学者で、日本の政治の現実に直面し、そこで政治的なるものをとらえようとした

例がほとんどない、との指摘は、かつて丸山真男氏によってなされた有名な指摘であるが、吉野は、大山とともに、現実政治にかかわった、数少ない例の一人であった。そしてその吉野が、一九二九年六月、社会民衆党全国市町村会議員大会の議長をつとめ、地方自治制度改革問題の検討を準備している例があるのである。吉野の、議長としての発言内容は簡単なものでしかなかったが、吉野が右のような会議の議長を務めたという一事をもってしても、吉野の民主主義論の理論枠組の中に、地方自治論が含まれていなかったと断定する理解が、やや早計であったことが明らかである。

大山と吉野をあわせて考えるとき、辻氏のように、大正デモクラシーに地方自治論が欠落していたとの速断を理由に、大正デモクラシーと戦後民主主義を断絶させてとらえる理解が、歴史認識として不正確なものであることが結論できるようである。そもそも、すでに宮本憲一氏が、普通選挙制度の確立、地租・営業税の地方委譲、郡制・郡役所廃止と知事公選の三要求を、「大正デモクラシーの地方自治運動」として位置づけ、一九二〇年代の労働運動、農民運動との関連で説明している例があったのである。大正デモクラシーの運動の中に自治体改革の要素があったとする把握が、辻氏の議論展開の前に明確な形で示されていたわけである。

(一) 沖繩における自由民権運動の志士、謝花昇を論じたとき、大江健三郎氏は「かれらは、われわれの根をひたしている地下水そのものをかたちづくっているのにちがいない」と述べた。大江氏は「地下水とは、それをくみあげる者がいなければ、実在せぬにひとしい」とも述べている（謝花昇と沖繩『朝日新聞』一九七二年四月三日）。大江氏にとって、地下水脈の一底流としての謝花、拡大して言えば自由民権運動は、「現在の自分と先ゆき」を確定するなにか、になっている。この一作家の歴史を内在化する視点に注目しておきたい。

- (2) 松下圭一、前掲『都市政策を考える』六ページ。
- (3) 辻清明『日本の地方自治』岩波新書、一九七六年、二一九ページ。
- (4) 同右、七一ページ。
- (5) 辻清明、都市と自治、『ジュリスト総合特集、現代都市と自治』一九七五年四月。
- (6) ここで列挙することがはばかれるほど、大正デモクラシーに関する研究文献は、最近、数多く発表されている。大正デモクラシー研究が活発化するとともに、大正デモクラシーは、もはや大正政治史の一面としてではなく、大正デモクラシー状況として、政党政治体制をふくむ天皇制の一面面としてとらえられるようになってきている。そのようなとらえ方の嚆矢となった論稿として、三谷太一郎、政党政治確立過程における政治指導とその状況、『国家学芸雑誌』第七八巻五・六号（第七九巻一・二号）『日本政党政治の形成』東京大学出版局、一九六七年、に所収。大正デモクラシーを吉野作造のみによって代表させ、戦後民主主義と比較する辻氏の議論は、いささか乱暴といわざるをえない。辻氏が評価する後藤新平も、大正デモクラシー状況が生み出した一人であった。
- (7) 「幾人かの政治学者が、自己の学問とその現実的対象とのあまりに大きいギャップに耐え切れずに、書齋を出でて生々しい政治の真只中に入り込んで行ったが、結局それらの人々が、特定の有力な政治家乃至軍人と個人的関係を通じて生々しくもそうした私的関係を通じて政治を自己の希望する方向に動かそうと焦慮しているのを見たとき、私はこの国の政治学の悲劇的な運命を思わないわけにはいかなかった」と丸山真男氏が、科学としての政治学で述べたのは一九四七年であった（『現代政治の思想と行動』下巻、未來社、一九五七年、に所収）。だが、大山と吉野は、彼らの政治の理論を、政党組織を媒体に、日本の現実政治に具体化しようとして試みた例になっている。大山郁夫のそのような側面については、拙稿『大山郁夫の「亡命」について』、『大阪経大論集』第七七号、一九七〇年九月）、戦後平和運動の原点、『大阪経大論集』第八六号、一九七二年三月）等を参照されたい。吉野の行動の人としての側面については、たとえば、吉野の社会大衆党結党にかんする企図を指摘した三谷太一郎氏の、『吉野作造の人間と時代』、『吉野作造論集』中公文庫、一九七五年、解説）がある。
- (8) 宮本憲一、大正デモクラシーと地方自治、『日本の地方自治と地方財政』島泰彦他編、有斐閣、一九六八年、三一ページ

以下参照。

三、社会民衆党の地方自治体政策

わが国における普通選挙制度の実施に対応して労働者・農民の政党、すなわち無産政党が結成されたとき、その結成準備過程において、すでに地方自治体に対して一定の方針を樹立する必要性が、内部の論議として説かれていた例がある。一九二五年七月、政治研究会で結成されるべき無産政党の綱領が検討されたとき、試案作成を委嘱された高橋亀吉は、「産業の振興」「分配の再整理」「国民の権利義務」「行政制度の改革」「教育」の五項目による異色の私案を発表した。そして、第四項目の「行政制度の改革」において次のような主張を明確にした。

「中央集権画一主義を廃して地方分権非画一主義による行政制度の改革。

1、市町村自治体を経済事情に適合する様分割廃合して、その最小単位を自治体としての本能を発揮し得るを限度とする事。
(例へば人口五千以上)

2、府県を経済事情に適合する様分割廃合して、その最小単位を少くとも現在の二、三倍以上となし大臣級の人材の活動に適合する範圍とする事。

3、市町村及府県の長官は公選とし、出来得る限りその権限を拡張する事。

4、府県会議員は、半数を市町村会議員より互選し、半数を一般投票とする事。

5、市町村及府県会議員には独立の生計をなすに足る給料を支払ふ事。

6、市町村及府県自治体に充分の税源の独立を与へる事。

無産政党と自治体改革

- 7、自治体の重要任務を経済活動におく事。
- 8、議会閉会中は常任委員会を設くる事。⁽¹⁾

高橋の綱領私案は産業民主主義の確立を基本方針とするものであった。そもそも、高橋の無産政党に関する基本発想は、政治的には自由主義、経済的には社会主義を求めるところにあり、したがって、経済綱領としては、自由主義に妥協した社会主義的経済政策の具体化を説くものであった。⁽²⁾だが、この高橋の発想は、当時の左派に受け入れられるものでなく、高橋の綱領私案は、行政改革案としての地方自治体論も含め、全体として政治研究会から強く拒絶された。高橋は政治研究会を去り、社会民衆党の母体である独立労働協会の創立に加わった。高橋が去るとともに、政治研究会や無産政党組織準備委員会において、綱領草案の中に自治体改革の方針が含まれることはなくなっている。

わが国における第一回普通選挙としての総選挙が行なわれたのは一九二八年二月であるが、その前に、普通選挙制度による府県会議員選挙が一九二七年九月に行なわれている。普通第一回府県会議選挙の時点で、結成されていた無産政党は、労働農民党、社会民衆党、日本労働党の三党等であった。これらの党は、それぞれ府県会議選挙への対策として、各党なりの自治体政策を明示せざるをえなかった。各党の選挙対策としての自治体政策を比較すると、一見、「基本的なみれば大同小異⁽³⁾」といえるものになっている。しかし、各党、すなわち無産政党左派、中間派、右派の地方自治体に対するとらえ方には質的ともいえる差異があった。以下、その差異を検討するわけであるが、その前に、別表で、府県会議選挙における無産政党の進出状況を概観しておきたい。普通第一回府県会議選挙以降、無産政党各党は、

無産政党関係府県会議員数
(1972年～1935年)

	普選第1回府県会議 (1972年9月)	普選第2回府県会議 (1931年9月)	普選第3回府県会議 (1935年9月)
立候補者	216	213	92
当選者	28	17	38
得票数	257,266	270,630	214,304
1選当り得票数	1,076	1,276	2,329
当選率	1.3%	0.8%	4.14%
立候補地区	—	157	87

- 注 1) 『昭和拾年度社会大衆党報告書』社会大衆党本部, 1936年1月, 50ページによる。
 2) 第1回における当選者28名中, 13名は労働農民党所属。第2回における当選者17名中, 13名は全国労農大衆党所属。第3回における当選者38名中, 24名は社会大衆党所属。

社会大衆党所属府県会・市会議員数
(1935年～1937年)

	府県会議員数	市会議員数	国会議員数
1935年1月現在(*)	12	59	3
1936年5月現在(**)	54	76	18
1973年6月現在(***)	55	159	36

- 注 *) 『昭和九年度社会大衆党報告書』社会大衆党本部, 1935年1月, 82ページ。
 **) 『昭和十一年度下半期闘争報告書』社会大衆党出版部, 1936年5月, 24ページ。
 ***) 『昭和十二年度上半期闘争報告書』社会大衆党出版部, 1937年7月, 27ページ。

総選挙と組み合わせられた形の府県会議員に取組み、その府県会議の過程で、各党なりの地方自治体政策を展開した。府県会議がある以上、無産政党は、各党の地方自治についての考え方を確立し、明示せざるを得なかったのである。無産政党の帝国議会における地位は、せいぜい反対党としてキャスティング・ヴォートを握る場合がある程度のものであった。それで

も、一九三七年には、議席数で四〇、得票数で一〇〇万、得票率で一〇%の地点に到達していた。同様に府県会選挙においても、一九三〇年代の後半（すなわち昭和一〇年代）においては、別表に見るような躍進を遂げていた。無産政党のファッショ化が議会進出を可能にしたのか、それともファッショ的状況下における選挙民の期待が無産政党に向けられたのか、三七年総選挙の前哨戦として三五年府県会選挙の意義をどう見るか、などの問題がここで検討課題として出てくるのであるが、今はその検討を避けることにしたい。府県会選挙対策として明示される無産政党各党の地方自治体対策を、まずは、無産政党右派としての社会民衆党における府県会選挙方針から見ることにする。先に指摘したとおり、吉野作造が議長を務めた全国議員大会を開催したのは社会民衆党であった。

社会民衆党の方針としての地方自治体政策は、自治の訓練と分権の制度を民主主義論の基底に据える理論枠組において展開されているものであり、その考え方自体としては注目されるべきものとなっている。普選第一回府県会選挙を直前にして、社会民衆党中央執行委員会が、一九二七年六月二七日付で発表した基本方針は次のようなものであった。

「我等は此の選挙戦に際して我等が取るべき一般的地方政策を決定するに当り、先づその骨子たる我党の根本精神につき一言する所あらんとする。抑々我党の指導精神は、デモクラシーの徹底による経済生活の社会化である。」我党の理想を実現するが爲めには、健全なる民衆の政治的自覚を先決要件とする。自覚の上に立つ自治の訓練を先決要件とする。民衆政治の眞の発達の要諦は蓋し完全なる自治の確立を外にして無い。「即ち今日に於ける最緊要事は、第一に先づ地方自治制を既成政党の手より奪取して、民衆自身に依り地方自治の根本を確立することである。第二は府県町村の財政税制をして勤労階級本位の大改革を加はしめ、以て疎開せられたる生活の権利を正当に奪還することである。第三は行政組織といはず教育制度といはず、都市農村計画と

いはず、総てに通じて行はるる封建的、官僚的、画一的、中央集権的弊風を排し、民衆的、社会的、自治的、分権的の制度に之を置き換へることである。斯の如くして始めて、全民衆の總意による新社会の建設はその第一歩を踏み出すであらう。⁽⁵⁾

この基本方針に基づいて具体的に明らかになされた社会民衆党の普選第一回府県会選挙に対する政策は、「地方自治の徹底」「地方財政経済の改革」「都市計画及農村計画」「教育」「社会施設」の五項目から成るものであり、それらの項目の中には、「地方官の民選」「地方議会の改造」「知事原案執行権の廃止」などの方針が含まれて⁽⁶⁾いた。「地方官の民選」とは、知事、内務部長、警察部長等の「主要地方官」を「府県民の直接投票」によって選出せよ、とするものであった。「地方議会の改造」については、具体化が地方支部の判断にゆだねられている。「知事原案執行権の廃止」は、府県制第八五条の廃止を求めるものであり、府県会の議決権を超える知事の権限と内部大臣の指揮権に対する弾効である。⁽⁷⁾

社会民衆党中央執行委員会が一九二七年六月二七日付で発表した府県会選挙に対する基本方針は、わが国の無産政党が、二〇年代の後半、普通選挙制度実施の状況に対応し、地方自治問題に關して自治と分権の理念を確立したことを意味すると評価できよう。この基本方針の執筆者や起草過程は明らかにされていない。しかし、社会民衆党の党首の地位にあったのは安部磯雄である。辻清明氏も高く評価しているように（前掲『都市と自治』、『ジュリスト総合特集』現代都市と自治）、安部は明治社会主義の中で注目される市民自治論を展開していた。それに、一九〇一年、かの社会民主党の「社会主義を經とし、民主主義を緯として……」という宣言を執筆したのは安部であった。社会民主党宣言には、労働者や小作人の「自治の精神」を尊ぶ姿勢が示されていた。二〇年代後半の社会民衆党に、今世紀初頭の社会民主党の理念が多少なりとも継承されていたと見ることはできないであらうか。

社会民衆党の府県会への進出は、普選第一回府県会選挙（一九二七年九月）の際に、当選議員六名（含非公認）、得票数三八、五六八であり、同第二回府県会選挙（一九三一年九月）の際に、当選議員三名、得票数八二、七五五であった。⁽⁹⁾二〇年代後半から三〇年代前半の政党政治開花期に、無産政党右派における議会進出は、はかばかしくなった。しかし、社会民衆党は、地方自治体対策としては、デモクラシーを民衆の自治の確立においてとらえ、その民衆の自治の確立の場を分権的制度としての地方自治体の新しいあり方に求める考え方を明示していた。考え方としては、辻清明氏のいう「伝来説」を越える「固有説」の展開であったと見做せる。そのような社会民衆党の「固有説」的地方自治体論展開の一つの場として、一九二九年六月二三日における芝協調会館で開かれた社会民衆党全国議員大会があった。

この大会は、社会民衆党に属する地方議員が一举に二五〇名も増加し、国府县市町村会議員の総計が約三〇〇に達した時点で、「当選議員の階級性保持」を主眼として開かれた大会であった。したがって、自治体論を含む政策討論は翌六月二四日の社会民衆党全国議員地方議会对策研究会にゆだねられている。全国議員大会の内容上の重点は、主として自治体政策の遂行者である地方議員に対し「嚴重なる告辞」を行なう点にあった。告辞を行なったのは同大会の議長に推された社会民衆党創立以来の顧問である吉野作造であった。⁽⁹⁾

社会民衆党は、全国議員地方議会对策研究会開催のあと、一九二九年一二月の同党「昭和四年度大会」で「地方自治制度改革ニ関スル件」を可決している。⁽¹⁰⁾

ところで、社会民衆党の自治体政策は、一九三一年に入ると、その内容に微妙な変化を見せるようになった。社会民衆党が一九三二年三月に見せた内閣打倒の大衆動員が、実は軍部の「革新」派と呼応するクーデタ計画の一端を担

う予備行動であったことは、今日ではもはや明らかである。⁽¹¹⁾ 社会民衆党の大衆動員が首相官邸に向けられたとき、「ブルジョア議会に対する燃ゆるが如き憤激」⁽¹²⁾が運動の方向として確定されたのであり、デモクラシーとか、自治とか、分権とかの理念はきわめて安易に放棄されたのであった。一九三一年七月に発表された府県会選挙政策は、従前どおり、「知事の公選」「原案執行権の廃止」の方針を打ち出してはいるが、それは、デモクラシーの理念を具体化するための自治と分権の発想によるものとしてではない。ここで新しく掲げられた指導理念は「無産階級的自治制の獲得」である。⁽¹³⁾ 自治体改革の方向は見失なわれ、革命的表現による議会制打破の方針が社会民衆党を支配することになった。

(1) 高橋危吉、無産政党綱領私案、『政治研究会・無産政党組織準備委員会』(法政大学大原社会問題研究所、大野節子・二村一夫編、日本社会運動史料・原資料篇、無産政党資料) 法政大学出版局、一九七三年、六二―六三ページ。句読点、韻字は適宜訂正(以下同じ)。

(2) 高橋危吉、日本無産階級政党の経済綱領解説、『マルクス主義』一九二四年八月―十二月。なお、高橋に対する批判として、徳田球一、無産政党の綱領に就いて―高橋危吉氏の所論を駁す、『マルクス主義』一九二五年八月、がある。徳田の批判論文は未完のままに終わっているが、要するに体制内改革の可能性を求める無産政党のあり方は「根本から誤り」であるとしている。

(3) 河野密、『日本社会政党史』中央公論社、一九六〇年、一〇三ページ。

(4) さしあたっては、拙稿、社会大衆党の分析(増島宏外『無産政党の研究』法政大学出版局、一九六九年、所収)を参照されたい。

(5) 府県会を勤労民衆のものとせよ、『社会民衆新聞』一九二七年七月三日。

- (6) 一般地方政綱(府県議選全国協議会に対する社会民衆党本部の提案)『社会民衆新聞』一九二七年七月三日。
- (7) 吉川末次郎、地方自治制の徹底に努力せよ―我党の一般地方政綱解説―『社会民衆新聞』一九二七年七月一九日。
- (8) 府県会選挙―民衆の輿論蹂躪さる―『社会民衆新聞』一九三一年一月一〇日。
- (9) 『社会民衆新聞』一九二九年七月一日。なお吉野作造による告辞の内容は、「議員はあらゆる場合に誠実でなければならぬ。」「無産階級の代表としての諸君は議員を特権化してはならぬ。」「我党独自の行動を以て一貫すべきである。」とする三
点の、簡明にして一般的な内容のものであった。
- (10) 内務省警保局『昭和四年中ニ於ケル社会運動ノ状況』八八一―八八三ページ。
- (11) たとえば、秦郁彦『軍ファシズム運動史』河出書房新社、一九六二年、二五ページ。
- (12) 大塚首相官邸にデモ、『社会民衆新聞』一九三一年三月二五日。
- (13) 道府県会議員選挙政策(一)、『社会民衆新聞』一九三一年七月二五日。松永義雄の署名のあるこの選挙政策には、次のよ
うな不鮮明な部分が含まれている。「如何なる行政組織も此生活難打開の為に、即ち無産階級の利益の為に改組して行か
ねばならない。それには国家の中央集権にして無産階級の支配の下にある場合が最も宜しい。無産階級統制下にある中央集権
は当然地方の自治制を否認することになる。同時に又無産階級の統制が完全に行届いた場合には地方の自治制は又必然的に
承認せられなければならぬ。」

四、社会大衆党の地方自治体政策

一九三二年七月に無産政党各派を糾合する形で結成された社会大衆党の性格をどう見るべきであろうか。吉野作造が社会大衆党に何を期待していたかという問題がある。大山郁夫が、なぜ、社会大衆党結党の数カ月前に亡命の道を選んだのか、という問題もある。山川均はあくまで社会大衆党に期待しつづけたが、その山川の組織路線は妥当であ

ったのか、という問題もあるであろう。そして、ここで確認できるのは、地方自治体に対する社会大衆党の政策を見る限り、社会大衆党が結党されたときから、議会活動ではなく、議会政にとつて打撃的な大衆行動を組織する姿勢を明らかにしていた点である。

社会大衆党の場合でも、一九三一年になると、もはや、自治も分権も、そしてデモクラシーも、意識的に排除された地方自治論が、「ブルジョア議会」を超える大衆的新秩序確立の方向で説かれるようになっていたことは先に見たとおりである。三一年以降における社会大衆党のその方向性が、三二年以降の社会大衆党においてより明確に確立され、方針内容としても充実している事実をここで確認することができる。社会大衆党は、一九三二年一二月、結党直後の最初の大会で、市町村会議員選挙に関する方針を決定したが、その内容は次のような激烈なものであった。「あらゆる力を動員集中して、ブルジョア政党及び政府を培養するところの資本主義的政治機構の組織細胞の打壊に向つて闘はねばならぬ。地方自治体を我党の組織を以つて占拠し、ここに我党の旗を高く掲ぐることが我党当面の基本的任務の重要な部分である。」^①

地方自治体政策の表現が、体制打破と大衆動員の方向性で、革命的になればなるほど、デモクラシーはもちろん、自治と分権の理念は遠ざかり、関係のないものとなつていくのであった。社会大衆党は、一九三三年に発表した選挙法改正案で「強制投票制」を主張した。同案は、「投票は之を国民的義務たらしむ可きである」とする考えにもとづき、「理由なく棄権したるものは一定の罰金を課す」との規則制定を求めている。^② 社会大衆党は、大衆を自治の担い手と見るのではなく、大衆を動員の対象と見ていた。社会大衆党が一九三五年一月の大会で決定した府県会選挙方針は、次のようなものである。かつてなく、大衆闘争が称揚されている点に注目したい。

「主文

今秋挙行の全国府県会選挙戦を全面的圧倒的に勝利すべし

理由

飢餓戦上に喘ぐ労働者、農民、一般市民は凡ゆる不満と反抗に燃へて今や資本主義打倒の闘争へと全国的に旗鼓を鳴らしつつある。この時、待望の府県会議員選挙戦は將に展開されんとしてある。生活窮乏打開の道はただ大衆的闘争の遂行あるのみ。真実の意味に於ける非常時克服はただ資本主義打倒の意識的闘争の展開あるのみ。選挙は断じて單なる議員の個人的野望の舞台にあらず。選挙は我等の政權獲得への前哨戦的実践的闘争でなければならぬ。」

社会大衆党において、選挙スローガンの中には、依然として「府県知事的一般公選、原案執行権の廃止」が掲げられていたのであるが、もはやそのスローガンは、自治体改革をすすめる立場からではなく、「大衆の政治的憤激を煽動」する立場から掲げられているのであった。社会大衆党において、確かに日常活動は活潑化した。一九三五年の大衆会においては、東京、大阪、岩手、神奈川などの府県連合会から地域活動の経験が報告されるようになっていた。また同じ大会において「市民団体全国結成」の方針が決議され、東京府連は「市民運動への積極的進出」について報告している。だが、それらの日常活動は「革新日本建設」の方向で取り組まれていたのであり、そこでは自治体改革ではなく、「官僚行政機関化せる自治制に根本的斧鉞を加へんとする」立場が明示されていた。

かつて、一九二七年の府県会選挙の際に示された、社会民衆党の自治と分権の理念はどこへ消え失せてしまったのであろうか。自治と分権の理念が、このようにあっけなく、地方自治体政策の中から姿を消したということは、一九二七年における自治と分権の理念のあり方に、そもそも問題があったということではなからうか。その点を明らかに

するためには、二〇年代後半における、無産政党左派としての労働農民党の地方自治体に対する考え方を振り返って見てみなければならない。

政治研究会から無産政党组织準備委員会へ、そして無産政党组织準備委員会から農民労働党へ、さらに農民労働党から労働農民党の結党へと至る過程で、先に見た高橋危吉による行政改革的発想による自治体改革案が示された以外、地方自治体政策を論じる問題意識が提示されることはなかった。しかし、労働農民党は、結党された一九二六年三月の一年半後、一九二七年九月には普選第一回府県会選挙に直面し、地方自治体政策を確立しなければならなかった。労働農民党は、まず、他の無産政党の地方自治体政策を批判した。その上で、自らの地方自治体政策を発表した。この第一の、労働農民党による他党批判の論点の中に、社会民衆党の自治と分権の理念のもつ限界性についての鋭い指摘を見出すことができるようである。労働農民党の社会民衆党や日本労働党に対する批判は、次のような日本農民党に対する批判に集約的に表明されていた。

「日本農民党は、中心スローガンとして、地方分権制の確立を掲げ知事の公選、知事の原案執行権の廃止、府県会の権限拡張を叫んでいる。だが、日本農民党の此の要求は全く欺瞞的な内容を持つ反動的なものだ。」之は第一に、地方自治体が政治権力の組織であること、そして国家と同じく支配階級の階級的支配の機関であることを忘れさせようとするものだ。殊に府県が官僚的中央権力の支配網の一つであって、知事が公選され府県会の権限が拡張されても、資本家地主の支配の機関であることに変わりはないと云ふ明々白々の事実を隠蔽したものだ。」

労働農民党のこの批判は、きわめて公式的なものである。要するに階級闘争の観点をあいまいにしているから誤り

であるという単純な批判である。だが、この単純な批判の中に、二〇年代後半の時点における自治と分権の理念がもたざるをえなかった一定の歴史的限界の指摘が含まれていたと見なければならぬ。政党政治の開花期において、既成政党の側からも自治体改革をすすめる動きが出ていた。だが、政友会における地方分権の主張などは、「政党政治下の地方制度改革の限界」をもつものであった。労働農民党はなによりもまずその点を重視していた。「田中軍事政府はこの集中せる民衆の不满と反抗を分散さすべく、地方分権なる欺瞞政策を撤布せざる得なくなつた。府県を完全なる自治体にするといふ看板の下に知事及地方官の公選と、地租の地方移譲とをかゝげたのは之である」というのが、労働農民党の分析であつた。社会民衆党も、政友会内閣による「自治権拡充」策を問題にしなかつたわけではなく、むしろ積極的に「政友会の標榜する官僚的なる地方分権主義に反対」するとの方針を明示していた。だが、社会民衆党の自治と分権の理念が、そして地方自治体政策が、自治体改革として、当時の政友会田中内閣の「自治権拡充」策と、どこが質的に異なっているのか、その点についての説明が社会民衆党においてなされることはなかつた。

労働農民党は、わが国の政党政治の实情においては、自治と分権の理念による地方自治体の確立が幻想であり、そのような幻想を大衆の前に提示することは欺瞞であるとの判断をもつていた。社会民衆党における自治と分権の理念は、労働農民党によって批判されていた、その幻想性の自覚において十分でなく、それが自治と分権の理念のあまりにもあつけない消滅の原因となつていたといえよう。しかし、他方、労働農民党の場合、自治と分権の理念について、政策レベルでの欺瞞性を指摘する姿勢はあつても、その理念としての意義を評価する視点は欠如していた。一九〇一年における社会民主党の指導理念である「経」としての社会主義と「緯」としての民主主義は、二〇年代において、労働農民党の階級闘争主義と社会民衆党の階級協調主義に分解していたのである。

無産政党各党の府県会選挙政策を批判した労働農民党は、次に、自らの政策提示を行なわなければならなかった。労働農民党の地方自治体政策は、府県会選挙戦全国統一スローガンに代表的に示されている。それは「天下り知事を排せ！」であり、「府県の事は府県会で決める！」「税金は資本家地主に出させろ！」等であった。⁽¹¹⁾「府県の事は府県会で決める！」のスローガンが、「県会を我等の代表で占める！」「県会を飽迄我等の手へ取もどせ！」「県会を我等の代表の手に！」などとする地方支部の発想を、「議会主義の幻影」であるとして否定するものとして本部から提起されている点が特徴的である。⁽¹²⁾

最後に、無産政党中間派としての日本労働党の動向を簡単に見ておきたい。中間派正道論に立つ日本労働党およびその後の中間派諸政党は、府県会選挙対策で見ると、政策面での方向性は社会民衆党寄りというより労働農民党寄りであった。日本労働党やその後身の全国大衆党において、府県会選挙に取り組む姿勢は「飽迄党勢拡張第一主義」であり、⁽¹³⁾府県議会に対する姿勢は「先づ暴露戦野の展開」であり、「地方議会の動きを監視」せよ、とするものであった。⁽¹⁴⁾一九三一年の全国労働大衆党の段階に至って、ようやく、無産政党中間派としての見るべき地方自治体政策が選挙政策として提示されている。この全国労働大衆党は、無産政党の離合集散の動向における「大左翼」結成を意味していた。全国労働大衆党においては、「大衆の政治的自由の獲得伸張」と「労働者小農民及び小市民の利益伸張」という階級的立場を明示する労働農民党的立場の確認の上に、知事公選、知事原案執行権の廃止、知事の出兵請求権の廃止、内務大臣の道府県解散権と予算削減権の廃止などの自治体改革案が、参加民主主義の発想をも含みつつ、具体的政策として提示されている。そして、このとき、冒頭でふれた起債許可権の問題についても廃止を求める要求が明らかにされたのであった。

「 一般的政策

- 一、地方自治体を国家の党利的支配より解放し大衆の政治的自由の獲得伸張を図ること。
- 二、プロレタリア政策の実行による労働者小農及び小市民の利益伸張を図ること。

A 選挙制（略）

B 行政

- 1、一般投票による知事の選挙
 - 2、道府県知事の原因執行権の廃止（道府県制第八十二条の削除）と議決の執行強制権の道府県会による獲得
 - 3、道府県知事の出兵請求権の廃止
 - 4、内務大臣の道府県会解散権、予算削減の廃止（同百三十条、百三十一条の削除）
 - 5、内務大臣内大臣の道府県起債許可権の廃止（同百三十四条の廃止）
 - 6、府県参事会の廃止（同第三章の削除）
 - 7、道府県議事の絶対公開（同第五十六条の但し書削除）
 - 8、府県会召集権を一般議員に附与（同第六十九条の改正）
 - 9、道府県会計の出納検査権の議員附与（同第六十九条の改正）
 - 10、労働者、農民、無産市民抑圧の悪府県令の徹底的改廃
 - 11、府県制第四十六条（議員に対する選挙民の指示委嘱禁止）の削除
 - 12、府県警察部の廃止並に高等警察政策絶対反対
- イ、衛生、消防、交通、建築、営業に関する警察権限を市町村に委すること。
- 13、収賄、贈賄、瀆職、職権濫用官吏の嚴罰
- C 財政
- 1、国家委任事務費の府県費支弁絶対反対

(略)

3、所得税の調査決定に無産者代表の参加

(略)

D 社会施設(略)

E 教育

1、一切の教育に対する中央政府の専制支配絶対反対

2、教育機関管理への学生々徒代表の参加

3、一切の教育機関を解放し、大衆の完全なる教育上の機会均等を確保(イ、ハ、略)

(略)

7、図書館、博物館の充実並にその管理への大衆の参加

(略)

F 自治体従業員

1、公益事業に従事する労働者、下級吏員、雇員の生活の保証

イ、回結権、罷業権、団体協約権の確認

(以下、略)

全国労農大衆党は、合法左翼派と中間派および右派の一部とが「共同戦線党」の名のもとに結集した「寄合世帯」であった。⁽¹⁶⁾ 麻生久や田所輝明らによる右旋回の隠微な工作が進展する裏舞台があつたにもかかわらず、表舞台では、堺利彦、鈴木茂三郎らの活躍によって、対支出兵反対闘争方針とか、右に見たような地方自治体対策が決定されてい

全国労農大衆党は、結党後一年にして、「大右翼」結成としての社会大衆党に吸収されていく。社会大衆党において、府県選挙はふたたび暴露の場となり、地方議会は監視の対象となる。しかし、社会大衆党の場合、暴露も、監視も、そして大衆動員も、すべては「大衆の政治的自由の獲得伸張」の立場からではなく、「革新日本建設」の立場から取り組まれることになっていくことは、先に見たとおりである。

- (1) 社会大衆党、本部報告並議案、謄写刷、一九三二年二月（推定）、一三～一四ページ。
- (2) 『昭和七・八年度社会大衆党報告書』社会大衆党書記局、一九三三年、二九ページ。
- (3) 『社会大衆党昭和十年度大会議案』社会大衆党本部、一九三五年、四二ページ。
- (4) 『昭和九年度社会大衆党地方連合会競争報告』（同右議案書に所収）、二ページ。
- (5) 同右文書における大阪府連合会報告は次のようにいう。「政党政治の維持と従つて既成政党勢力の復活に狂奔しつつも反対に内部崩壊を急ぎ生ける屍となり終つた既成政党の現状を何と見るか。彼等支配階級の鉄の守りの×××××の中から起りつつある経済機構の××革新日本建設の叫びを何と聞かか。」（同右、四ページ）
- (6) 社会大衆党政策調査委員会、府県選挙政策大綱、一九三五年七月、中央執行委員会決定（内務省警保局『昭和十年における社会運動の状況』所収、七九七ページ）。この大綱において社会大衆党は、府県選挙対策として「地方自治体より、資本家的諸勢力と官僚支配の掃蕩」を行なう方針を指示し、具体的には「府県経済会議」「社会的交付金制」の新政策を示した（同書七九四、七九七ページ）。
- (7) 『労働農民党第二回大会報告書』一九二七年二月一〇日（前掲『日本社会運動史料・原資料篇』の『労働農民党1』所収、による。同書二四五ページ）。
- (8) 高木鉦作、日本の地方自治（辻清明編『行政講座学座2—行政の歴史—』東京大学出版会、一九七六年、所収、二八九ページ）。なお、既成政党による地方制度改革の内容と意義を明示した文献として、三谷太一郎、前掲『日本政党政治の形成』

における原敬の地方自治構想（郡制廃止案）に関する分析を挙げておきたい。

(9) 前掲『労働農民党第二回報告書』（日本社会運動史料・原資料篇『労働農民党1』二四〇ページ）。

(10) 地方自治政確立の戦近づく、『社会民衆新聞』一九二七年七月三日。なお、同紙一九二七年八月一五日付における、内閣の唱ふる地方分権の正体、は行政審議会幹事会提案の、自治制改善案の分析・批判として注目されるが、そこでも官選知事制や州庁制について政策レベルでの批判がなされているだけで、既成政党に対し自治と分権の理念のレベルで対決することのもつ意味の解明はなされていない。

(11) 前掲『労働農民党第二回報告書』（日本社会運動史料・原資料篇『労働農民党1』二五三ページ）。

(12) 同右（二六四ページ）。

(13) 日本労働党本部編纂『日労党は斯く戦つた―昭和参年度日労党報告書』農民労働社、一九二八年二月、六一ページ。

(14) 全国大衆党中央執行委員会『全国大衆党第二回大会議案』同党事業部、一九三〇年二月、一六―一七ページ。

(15) 全国労働大衆党、府県会选择闘争方針（内務省警保局『昭和六年中に於ける社会運動の状況』所収。六三二ページ以下参照）。「行政」の第11項目が、議員に対する命令的委任禁止の条項に対する反対を意味するものであったとすれば、この要求項目は問題であったといえよう。

(16) 拙稿『全国労働大衆党の分析』（増島宏外、前掲『無産政党の研究』所収）および太田雅夫『全国労働大衆党と中間派労働組合―全労と総連合の右翼化過程―』（渡部徹・飛鳥井雅道編『日本社会主義運動史論』三一書房、一九七三年、所収）を参照されたい。

五、むすび

一九七七年九月、美濃部都知事が都議会で「起債訴訟」の決意表明を行なったとき、それは「抵津訴訟」におい

て、摂津市が「強大な政府」としての保守党政権に対し「挑んでいる発想と勇氣」に示唆を受けたからであった。したがって、美濃部都政における「起債訴訟」も、単なる自治体改革上の財政問題として取り組まれているのではなく、現行の「地方財政制度の構造的矛盾」を衝く試みとして、いいかえれば、保守党支配体制における「自治体支配の仕組み」に対する挑戦として、取り組まれていた。美濃部都知事はいう。

「東京都だけでなく、全国自治体の財政がいよいよ決定的な破綻に向かつて進みつつある状況は、政府が作成する毎年の地方財政の資料によっても明らかであります。それは、まさしく地方財政の普遍的危機と呼ぶべきものであり、その背後には、税財源配分の基本的不正のほか、地方交付税、国庫支出金、地方債許可制など、いくたの装置による政府の財政調整制度があります。地方税財政制度の構造的矛盾とは、こうした自治体支配の仕組みの別の名前に他なりません。そうであるとすれば、この財政危機を脱出する根本的な方法は、時間がかかっても、進んでこの制度の壁を突破する以外にはありません。」⁽¹⁾

一九四七年における地方自治法の制定によって、戦前の官治主義的地方自治制は大きく転換し、辻清明氏の表現を借りれば、「後見的⁽²⁾地方自治観」から「自立的⁽³⁾地方自治観」への移行が始まり、住民自治による地方制度を確立する新しい状況が展開されはじめた（前掲『日本の地方自治』二一四ページ）。したがって戦前と戦後の自治体改革の内容が、大きく変化していることは確かである。戦後においては、官選知事ではなく公選知事であり、その公選知事が、地方自治の制度的確立のため、国家権力に対し告発する構えを見せたのである。それが「起債訴訟」であった。

さらに、この「起債訴訟」において示されていることは、戦前と異なって、自治と分権の理念が、自治体改革の諸政策として具体的に提示されると同時に、中央政府の自治体支配の仕組みに対する基本的対抗の姿勢として具体化さ

れている点である。一九六七年四月以降における革新都政の経験が生み出した「広場と青空の東京構想」(一九七一年四月)は、政策面における革新であり、この政策面における革新性は、容易に、革新勢力に対抗する保守の側が取り込むことができる性格のものであったといえよう。しかし、「起債訴訟」に示されたような「制度の壁を突破する」革新性は、基本姿勢としての革新性であり、この革新性は保守勢力あるいは疑似革新勢力において安易に模倣し取り込むことのできる性格のものではない⁽²⁾。そして、戦後史における革新のこの到達点から戦前における無産政党の自治体改革に対する取組みを総括すると、次のようにいえるのである。戦前における無産政党の地方自治体政策展開の中に、自治と分権の理念が瞬時的とはいえ提示された場合があったが、その自治と分権の理念が「制度の壁を突破する」基本姿勢で裏付けされることはなかった、そこが問題点であった、と。

それにしても、戦前の無産政党が、府県会選挙対策としてではあったが、一方で自治と分権の理念を提示し、他方で地方債起債権問題を含む具体的な自治体改革案を提起した経験をもっていた事実は高く評価されるべきである。一九二九年には、「明治憲法下において最も分権的な改革」がなされ、「議会(とくに府県会)の権限を拡大し、初めて議員の提案権を制度化すると同時に、原案執行権の範囲を限定することによって、執行機関と議会の関係を是正した」とされている⁽³⁾。この「分権的な改革」に対し、無産政党各党が執拗に提示しつづけた府県会制第八二条の削除としての「道府県知事の原案執行権の廃止」要求が無関係であったといえるであろうか。さらには、戦前の官治的地方政治制度の内部でなされた右のような「分権的な改革」が、戦後の地方自治法の制定経過に対しまったく無関係であったといえることができるであろうか。辻清明氏は、「日本国憲法草案が発表されるまで、政党や民間の憲法草案が、どれひとつとも地方自治に関する提案を試みなかったという事実」をとくに重視している(『日本の地方自治』

六三ページ)。その事實は無視されるべきではなからうが、そのことは直ちに戦後史を、たとえば大正デモクラシー史との断絶においてとらえることを意味してはならなかった。近代史、現代史の「地下水脈」との関係で、いわゆる戦後民主主義は把握されるものでなければならぬ⁽⁴⁾。

最後に、戦前の状況で、自治と分権の理念が、瞬間的とはいえ、政党政治開花期に提示されたことの歴史的意思を考えておきたい。アントニオ・グラムシが『獄中ノート』でいう「広義の国家」(強制の鎧をつけたヘゲモニー)観において天皇制国家に接近すると、第一に、自由民権運動における地方自治観が「日本的⁽⁵⁾地方自治」にリンクするものでしかなかったことが判明し、第二に、天皇制支配体制が「狭義の国家」として完成されるだけでなく、擬制的な「市民社会のヘゲモニー機能」を創出し、「指導Ⅱ同意に裏づけられた安定的でより強力な支配体制を構築した」ことが判明するとの分析がある。この分析の論理をそのままに、無産政党の自治体改革論について天皇制支配体制の状況における位置づけを試みるとどうなるであろうか。戦前におけるわが国の市民社会状況がグラムシのいう「原生的でゼラチン状であった」ことは確かである。しかし、ここでは、グラムシの文脈を離れることにしよう。しよせん「東方では、国家がすべて」であり、「市民社会は原生的でゼラチン状であった」といいながら、自治と分権の理念の突出を無意味なものとして「地下水脈」の底流の中に没し去ることはやめよう。そうではなく、逆に、「原生的でゼラチン状であった」にもかかわらず、「同意」と「ヘゲモニー」の市民社会状況が存在した事実を確認し、自治と分権の理念の提示の意義を確認することが重要である。

その際、天皇制支配体制が単に「狭義の国家」における支配体制であるにとどまらず、「広義の国家」としても機能していたとするならば、なおさら、社会主義政党の立場から提示される自治と分権の理念が、天皇制支配体制と対

決する基本姿勢を内部に保持する必要性があったのであり、この点の指摘を、この小論における結論としておきたい。

(1) 前掲、昭和五十二年第三回定例会知事発言、『都政』一九七七年一〇月。「起債訴訟」は、国民経済の「構造的改革」にもつながる論議を含んでいたとする視角から、「起債訴訟」の経済的効果の側面を測定し論じた特集として、東京都の起債訴訟、『都政』一九七七年一一・二二月、がある。

(2) そうであるがゆえに、新自由クラブは、「起債訴訟」問題で、ついに美濃部都政を支持することができなかった。東京都議会における「起債訴訟」に対する各党の反応は、各党の革新性を見る材料として有効なものとなっていると同時に、革新政党の革新度を見る材料としても興味あるものとなっている。公明党は基本的に賛成なだけであり、社会党は都民会議による「訴訟推進体制」、共産党は専門家を結集した「都民ぐるみの闘い」を積極的に提起した（『起債訴訟に対する各党の見解』『都政』一九七七年一一・二二月）。

(3) 高木鉦作、前掲、日本の地方自治、『行政学講座2—行政の歴史—』二八九ページ。

(4) 辻清明氏における近代史、現代史における断絶の側面の重視は、辻氏における地方分権制に関する動揺的理解と関係があるのではなからうか。「近代的な地方自治の概念は、いわゆる近代国家の社会化現象に照応して漸やく修正を迫られている」として、ホーム・ルールを「時代錯誤」ととらえる見解を援用しつつ「社会的中央集権」の模索を地方自治法の課題の一つである、としたのがかつての辻氏の立場であった（『日本官僚制の研究』弘文堂、一九五二年、一七一～一七二ページ）。やがて、辻氏において、「近代的分権」を否定するとき「社会的中央集権」の模索論は姿を消し、地方自治の意義が、「地域の特異性への対応」においてだけでなく、「国家の基盤性」においてとらえられるにいたる（『日本の地方自治』一〇〇～一〇一ページ）。ところで、今度は、その地方自治の理念と制度の担い手が不鮮明であるという問題点が出現するよう思うられる。辻氏は、先にも紹介したように「大正デモクラシーと戦後デモクラシーとを区別する大きい差異」を指摘し、戦前と戦後を断絶の契機でとらえる視点を示したが（『現代都市と自治』『ジュリスト総合特集、現代都市と自治』所収）、他

方で「少数の先覚者が抱いていた地方自治の観念」が「現在の憲法のなかに再生するチャンスを見出した」とする解釈をも示した(『日本の地方自治』二二〇ページ)。問題なのは、後者の把握において、「再生」の担い手を「戦後のわが国における指導的なひとたち」としている点にある。では「指導的なひとたち」が「再生」の担い手となりえなかつた戦後史において、辻氏のいう「自立的地方自治観」の新しい担い手は、だれなのであろうか。辻氏の場合、その点についてはあいまいであり、この問題も辻氏の歴史把握と関連する問題点になっていると思われる。

- (5) 海野福寿、渡辺隆喜、明治国家と地方自治(中村政則外編『大系日本国家史4、近代1』東京大学出版会、一九七五年、二〇三、二五一ページ)。

- (6) グラムシの有名な「東方と西方の差異」に関する指摘を、「地理的区別」としてとらえるのではなく、市民社会の発達度の問題としてとらえることが可能であるとす把握がある。竹村英輔『グラムシの思想』青木書店、一九七五年、一四三ページ、参照。なお、同様の把握として次のような例もある。「グラムシの議論はこうである。先進資本主義国では市民社会の複雑性が増大する。それは技術的労働力、生産における知的教育的要因の重要性、マスメディアの役割、イデオロギー操作のより卓越した技術的可能性、国家に対する市民社会的論理の貫徹等々の展開を意味するが、要するに、權威的権力が、たとえばロシア(東方)の状況におけるよりもより広汎な文脈でとらえられなければならないことである。」(Carl Boggs, *Gramsci's Marxism*, Pluto Press, 1976, p. 48.)