

都市自治の現況と展望

内田 満

- 一 変化への時代的背景
- 二 自治の今日の問題状況
- 三 都市自治再構想の方向
- 四 市民と公民の間

一 変化への時代的背景

二月十八日にアメリカ連邦議会の上下両院合同会議でおこなわれたレーガン米大統領の演説は、一九八二年度（八一年十月～八二年九月）

の歳出四一四億ドル削減、個人所得税三年間毎年一〇％減税を含む大胆な「経済再生計画」を打ちだし、アメリカ内外の論者の中で賛否両論の活発な議論をよび起こした。『ニューズウィーク』誌の三月二日号に掲載されている二人のアメリカの代表的経済学者ミルトン・フリードマンとポール・サミュエルソンの論争は、これらの賛否両論のポイントを端的に示して興味深い。ちなみに、「大統領と大統領の助言者

たちは、自分たちの経済計画を過去とのきっぱりとした決別として位置づけているが、これは正確な評価か」との質問に対して、二人の経済学者は、それぞれつぎのように論じているのである。

フリードマン「そのとおりだ。目をみはらされるのは、税金よりも歳出の側で決別がいっそう徹底していることだ。これは、これまでの数十年間で、連邦歳出削減のための詳細かつ包括的な計画を作成しようとした最初の試みだ」

サミュエルソン「ルーズベルトのニューディールからの四〇年間にわたって、アメリカは、より人間的な社会、つまり福祉国家をめざしてきた。保守主義者たちは、これをきらってきた

のであり、いまロナルド・レーガンは、この傾向にストップをかけようとしているのだ」

もちろん、両論のいずれにより多くの理を認めるかは、まだしばらく事態の推移をみなければなるまい。しかし、すでに明らかなのは、過去数十年間の大規模な社会的・政治的条件の変化が、現行の政治のゲームのルールの再検討を不可避としており、レーガン大統領の「経済再生計画」の底にあるのは、そのような再検討への強い志向性だということであろう。

フリードマンはサミュエルソン論争において、サミュエルソンが、「危機心理が刺激されているのは、GNPや物価水準の数字でなにか新しいことや特別なことや悪いことが報告されて

いるからではない。それは、政府の責任や個人の責任についての根本的な考え方についての見方を変えるようにアメリカ人を説得するという公然の目的のためだ」と主張するのに対して、フリードマンは、「ニーズは切迫したものであり、方向性ははっきりしている。薬を飲ませるのが早ければ早いほど、患者の回復も早いだろう。国のムードは変わった。すみやかな、しかも活力に満ちた対応をおこなえば、それは、きっと政治的な利益につながる」と応じているが、実際問題として、フリードマンのいうように、アメリカの「国のムード」が変わったことは、たしかに事実といわなければなるまい。

アメリカの世論研究者として知られるリチャード・スキヤモンらの指摘するところによると、「一九五九年と一九七八年の間に、『ビッグ・ガバメント』がインフレの主要な原因だと考えるアメリカ人の比率が、一四%から五一%へと上昇した」とし、こういった態度の変化は、一般国民の間だけでなく、議員たちの間でも、専門家の間でもみられるという。こうして、スキヤモンらは、「要するに、意見は、一般国民、連邦議会、専門家の間で変わった。アメリカ人は、考え方をえてきたのである」と結論しているのである。

そして、このような「国のムード」の変化の

もっとも基本的な原因が、過去数十年間の社会的・政治的变化の大きさにあることは、ほとんど疑うべくもない。そのような変化の一つが、スキヤモンらの調査でも問題点となった「ビッグ・ガバメント」という政治的大変化にほかならないが、一九三〇年に五九万人弱であったアメリカの連邦政府の公務員数が、一九七五年には二八五万人(非常勤を含み、軍人を除く)に達したといった点にみられる政府の規模の巨変化が、社会的・政治的に広範かつ浸透的な影響を及ぼしてきたのは、避けがたいことであった。

このような背景でこそ、レーガン大統領は、一月二十日の就任演説で、「いまこそ、被治者の同意を超えて増大した兆しを示している政府の増大を食い止め、逆転させるべき時である」とし、この「現在の危機においては、政府自体が問題である」と訴えたのである。

このような「危機的」な事態が、このところ政治学者のデモクラシーの再構想への作業を強く刺激しているのは当然であるが、そのような再構想の試みの一つとしてあげられるのが、イギリスの政治学者ブライアン・クロージアの「ミニマム国家」の提唱であろう。すなわち、クロージアは、一九七九年に公刊した「ミニマム国家」において、国家の存在理由は、国民の安全と保障(弱者の保護)、対外的敵に対する

防衛、貨幣価値の維持であり、国家は、なによりもまずこれらの任務の遂行に当たるミニマム国家でなければならぬと説き、さらにこう論じているのである。「不幸なことに、悪い政府が、例外ではなくて、通例になってきた。すべての西欧の主要国や日本では、統治がうまくいっていないといっても、いいすぎではない。しかも、これらの国々はすべて、はなはだしく過剰統治されているのである」

二——自治の今日の問題状況

ところで、クロージアの指摘をまつまでもなく、危機的な問題状況は、単にアメリカのナショナルなレベルでの政治に限定的にみられるわけではない。

伝えられるところによると、第二次臨時行政調査会の発足に当たって、「肥大化する地方自治体の行政管理の適正化」が、第二次臨調の「適正な守備範囲」かどうかをめぐる、「省庁の抵抗で傷つきやすい問題は素通りして、たきやすい地方」をねらう前に「臨調はまず国自体、そして国と地方の行財政をきちんと改革すべきだ」とする自治省側と、地方自治体の「肥大化」をも主要検討課題に含めようとする行政管理庁側との対立が表面化してきたという

『朝日新聞』一九八一年三月二日。けれども、守備範囲が、第二次臨調に属するか、「内閣総理大臣の諮問に応じて地方制度に関する重要事項を調査審議する」地方制度調査会に、より適切に属するかは別として、わが国の地方自治制度自体が、はげしい社会的・政治的条件の変化の中で、いまほとんど全面的な再検討の必要に直面していることは、いなみよのない現実であらう。

そのような変化の中で、とりわけわが国の都市自治に基本的な影響を及ぼしてきた社会的変化の中に含まれるのが、ほかならぬ都市的自治体の構成員規模の拡大と構成員の流動化であることには、まず異論の余地があるまい。

わが国の自治体の構成員の数的大規模化は、基本的には総人口の増加（一九四五年から一九八〇年までの三五年間に七千二百万人から一億千七百万人へと四千五百万人、六一・五％増加）一九五三年の町村合併促進法に促された自治体の合併によるものであったが、同時に一九六〇年代から七〇年代にかけての時期におけるわが国社会の脱工業化に伴う人口の都市集中が、都市的自治体の人口規模をさらに急膨脹させてきたことは、あらためて触れるまでもなからう。ちなみに、一九五五年のわが国における人口五〇万人以上の都市は、七市でこれらの都市に総

人口の一六・五％に当たる一、四七二万人が居住していたが、一九八〇年には、同規模の都市は一九市に達し、これらの都市居住者は、総人口の二四・八％（一、九〇四万人）にのぼった。

なお、人口の大都市集中度は、アメリカとくらべて、わが国の方がはるかにいちじるしい。すなわち、わが国には現在百万都市が一〇市あり、これらの都市の居住者は、一九八〇年の国勢調査の結果によると、二、三三〇万人で、総人口の一九・九％であったが、アメリカでは、百万都市は、ニューヨーク、シカゴ、ロサンゼルス、フィラデルフィア、デトロイト、ヒューストンの六都市にすぎず、これらの都市居住者は、総人口の八％強である。

他方、わが国の人口の流動性は、年間の移動者数が八百万人を超えた一九七〇年代前半期にくらべて、最近では百万人程度減少し、やや落ち着いてきた。それでもなお、一九七九年、八〇年の市町村間移動者は、いずれも年間七百三十万人（移動率は、それぞれ六・三七％、六・三二％）に達し、一九五五年の移動者数五一四万人を二百万人以上も上まわったのである。このような移動のはげしさは、移動族の哀歓を日常化しているが、『朝日新聞』の「ひととき」欄へのある主婦のつぎのような投稿は、こうい

う。
「半月ほど前、朝仕事を覚えてほっとしているところへ主人から電話がありました。転勤の内示があったというのです。いつかは、と内心の覚悟はありましたが、受話器を置いてからは、なにも手のつかない一日をすごしました。」

一〇数年間に北陸、東北その他の転勤で引っ越しが七回。一昨年、都内の社宅に戻り、昨年マイホームをたてましたが、これはうれしい引っ越しでした。高一の娘は三回、小六の息子は四回、転校しました」（『朝日新聞』一九八一年二月九日）。

このような社会的変化が都市自治に及ぼしてきた影響は、まことに多面的で浸透的であった。たとえば、大規模な人口移動は、ブタ公害などに象徴的にみられるような新住民と旧住民の間の利益の対立を生み、しかもこの対立は、社会の工業化から脱工業化への移行に伴う利益の多元化によってますます増幅されてきたし、またこの移行過程での新しい社会的課題の発生・その中で価値観の転換は、不断に新しい行政需要を刺激し、ひいては地域社会生活におけるパブリック・セクターの拡大、さらに都市政府のビッグ・ガバメント化を導いてきたのである。東京都が最近作成した報告書『東京の経済・産

業の変動』のつぎのような指摘がここでの問題状況に関連するものであることは、いうまでもない。

「都心部人口の過疎化による施設利用の不効率化、他方、多摩などの人口稠密化による生活基盤整備のための新たな投資は都の財政に二重の打撃を与えている。また、昼間に都外から流入する膨大な就業者は、ゴミ、交通、上・下水道、消防などの昼間型行政需要をもたらしており、都財政の負担が増大していくことが考えられる」(『とうきょう広報』一九八一年三月号)。

ところで、都市自治の社会的・政治的条件の変化の中での「自治」のもっとも基本的な問題状況をくつきりと浮きぼりにしたのが、筑波大学の学生の選挙参加をめぐる起こった最近の二つの事件であろう。第一は、一九七八年十二月の茨城県議会議員選挙のさいに、筑波大学の学生百数十人が、一票三千円で買収されて投票したという事件であり、第二は、一九八〇年二月におこなわれた筑波大学の所在地である茨城県新治郡桜村の村議会議員選挙で、筑波大学の大学院学生が立候補し、七七一票を獲得して第三位で当選したという事件である。

マスコミは、第一の事件については、国立大

学学生の不正投票ということできびしく糾弾し、第二の事件については、「地域と大学を結ぶ学生村議」(『毎日新聞』一九八〇年二月二十一日)といったぐあい、一般にきわめて好意的に論評した。しかし、地方自治という観点からみると、問題は、それほど簡単なことではない。

もちろん、第一の事件の場合、不正投票を強く批判し、関係学生の反省を求めるのは当然である。だが、これらの学生たちが選挙権を正しく行使すれば問題がないかという、かならずしもそうではない。つまり、問題はこうである。学生たちは、通常四年間在学して卒業し、学生寮や下宿から立ち去っていく。他方で、この四年間に各レベルの地方選挙がおこなわれるのは、通常一回ずつであろう。こうして、選挙権を学生寮や下宿のある自治体に移してある学生は、これらの学生寮や下宿の所在する自治体で各レベルの地方選挙に一回ずつ投票して、つぎの選挙のときには、もういないのである。もし、こういった種類の超移動族投票者が、有権者の中の相当部分を占めるようになると、地方自治は、いわば「ゆきずり」の投票者の大きな影響の下で根なし草化してしまふ。

第二の学生村議誕生の場合も、自治との関連での事態の性質は異ならない。もっとも、昨年当選した学生村議は、現在のところ「筑波に骨をうめよう」と決心していると伝えられている

ので、そのかぎりでは問題はないが、もし、卒業とともに現在の自治体を立ち去る学生議員が村議会での発言力を強めることになると、「自治」は、変質を不可避とするであろう。

しかし、このような事態は、超移動族である学生についてのみ起こるのではない。むしろ、それは、程度の差こそあれ、今日一般に流動性の高い都市住民について同様にみられる現象といふべきであろう。いいかえれば、かつての農村的社会を基礎にし、生まれた土地で育ち、働いて死んでいく人々によって担われていた地方自治は、今日では、きわめて流動性が高く、ホテル滞在客のように短期的に滞在して、地域社会に十分に根をおろさないままに他の都市に移動していく大群の人々を前提としなければならないのである。

こうして、最近における社会的・政治的条件の巨変化の中で、わが国の都市自治が直面している問題状況は、およそつぎのような点に指摘することができよう。

①伝統的^大地方自治の理念と現実のギャップの拡大

②住民と自治体決定形成者の間の心理的距離の拡大

③住民の自治体への帰属意識の希薄化

④自治体におけるパブリック・セクターの無限

定的拡大傾向

⑤それに伴う自治体政治機構（地方政府）の巨大化

⑥中央政府と地方政府相互間、および各レベルの地方政府相互間の守備範囲の不明確化

三——都市自治再構想の方向

このような問題状況に照らして、ブライアン・クロージアの「ミニマム国家」を含む新しいデモクラシーの構想の試みが、最近欧米の政治学者によって相ついでなされていることについては、すでに触れた。それらの中で示唆に富むものの一つの試みとしてあげられるのが、アメリカの政治学者マイケル・マーゴリスの「成育可能なデモクラシー」の構想であろう。

マーゴリスは、「今日の市民は、自分たちの政府をコントロールできなくなっている。われわれの考えるところでは、この事態は、普通の市民の個人的怠惰とか無関心とか能力の欠如とかに由来するのではなくて、一八世紀の問題に対処するために構想された政治制度や方法を二十世紀の複雑な問題に取り組むために用いるという内在的な不可能性に由来している」とし、「普通の市民の政治参加の現実的可能性」と「理想主義的なデモクラシー観の中に含まれて

いる基本的な価値の維持」との接点に立って、二十世紀の問題に対処しうるデモクラシーの構想を試みたのである。ここでマーゴリスによって提唱されているのが、「政治参加を媒介とする個々人の自己発展への伝統的関心を維持し、同時に官僚制や軍部や企業体の現実、さらには環境をも考慮に入れる」「成育可能なデモクラシー」の理論にほかならない。

ちなみに、マーゴリスによると、「成育可能なデモクラシー」への条件は、①すべての市民に対して政治的情報への実質的に平等なアクセスを提供する情報ネットワーク、②最小単位の政府による公共政策問題の処理、③政府機関や強力な民間団体による公共の信頼や共同利益の侵害に対する警笛鳴らしの助長、④政府および民間の大規模企業の委員会の委員としての公共利益代表の任命、⑤環境汚染や資源枯渇などのような生活の質の要素を考慮に入れる新しい会計方法の導入などである。これらの条件は、いずれも中央政府とともに各レベルの地方政府にとっても妥当するが、とくに地方自治との関連でより基本的な意味をもつのは、①と②であろう。

①は、一方における市民と議員、他方における官僚エリートとの間における情報のアンバランスの是正による市民と議員の政治的能力増進

をねらいとする。マーゴリスは、こう説明している。「われわれの主張は、市民と市民の代表者たちは、政治問題やかれらに関心のあるできごとについての適切な関連性をもった情報へより安くてより効率的なアクセスを必要としている、ということである。かれらは、情報それ自体をより多く必要としているのではない。かれらが必要としているのは、より適切な関連性のある、より体系だった、しかもアクセスしやすい情報である」

②におけるマーゴリスの小規模単位の政府の役割の強調、大規模単位の政府の決定形成の範囲は、小規模単位の政府によっては適切に処理しえない問題——環境汚染のコントロール、海底や宇宙の調査、大規模な資本投下を必要とする防衛計画の引き受けなど——に限定されるべきだという主張の立脚点は、マーゴリスのつぎのような見方の中に明らかであろう。

「通常は、個々の市民や団体にとって、大規模で遠くにある政府の決定よりも、小規模な地方の単位の政府の政策形成決定に影響を及ぼすことの方がたやすい。第一に、個々の市民の票は、全国選挙よりも地方選挙の結果を左右する公算がはるかに大きいのである。選挙と選挙の間の時期に、たいいていの地方議員や地方官僚と接触することは、中央の議員や

官僚と接触をもつことより容易であろう。また、一般的に市民は、地方政府の仕事の方が州や中央政府の仕事よりも理解しやすいと考えているのである」

このようなマーゴリスの主張は、いうまでもなく最近のわが国において盛んな「情報公開」「地方の時代」などへの主張と結びつく。しかし、都自治の今日の問題状況への対応は、単に市民のための情報ネットワークの整備拡充や地方政府の地位の再確認、あるいはマーゴリスの③④⑤の方策に尽きるのではない。ここで同時に重要なのは、都市システムの全体的再構想である。

そして、このような意味で注目にあたいるのは、最近東京都国立市で進められている市議会議員定数削減運動であろう。この運動は、現在法定数三六より六少ない三〇である同市の市議会議員定数をさらに二四にまで減らし、最終的には二〇にまで削減しようとするものであるが、運動の推進者の一人である河合淳次国立市議らによると、その目的は、①市民代表としての適材の確保、②議会運営の効率化、③経費の節減であるという（『東京新聞』一九八一年二月二十二日）。ここで問われているのは、人口二八〇万人のロサンゼルス市議会議員が一五人であり、一九一四年以来市支配人制を採用し

ている人口二〇万人のオハイオ州デイトンの市議会議員が五人であるのに対して、人口六万四千人の国立市が三〇人の市議会議員を必要とする根拠であるが、わが国の今日的都市自治の条件の中での市議会の適正規規模いかんといったこのような問題提起は、疑いなく適切な時代的方

向感覚に導かれているといっている。もっとも、市議会をより効果的・効率的な代表機関・立法機関として機能させるための方策は、議会の規模の適正化だけではない。このような方策の他の一つとして注目にあたいるのが、アメリカの多くの都市で採用されている議員の二年ごとの半数改選制であろう。たとえば、ロサンゼルス市議会の一五人の議員中八人は、ことしの六月末で任期満了になるが、他の七人の議員は、七九年に改選され、八三年六月まで任期が続く。また、デイトンが市支配人制を導入するに当たって発表された「市憲章委員会声明」は、市議会の構成や議員の半数改選の手続きについてつぎのように説明している。

「立法機能は、五人の市民によって構成される委員会に委託される。これらの委員は、市の全域の市民によって選挙され、委員は、個人として、また全体として、いかなる時点においてもリコールに服するものとする。第一回選挙では、三人の委員が四年間の任期で、

二人の委員が二年間の任期で選挙されるが、以後の委員は、四年の任期で選挙されなければならない。このようにして、われわれは、委員会が、つねに市政府の活動について精通していることを保障するのである」

要するに、市議会議員の半数改選制は、一方において市議会の代表感度を高め、他方において市議会の継続性を保障することによって、市議会の「能力」の強化に役立つものと期待されているのである。

四——私民と公民の間

ところで、都市自治の今日の問題状況への対応は、このような制度的側面における再構想のみによって効果的になされるものではない。おそらくいっそう重要なのは、「市民」自身の対応であろう。

たしかに、一九六〇年代から七〇年代にかけての参加デモクラシーの高揚期に、市民は、変動いちじるしい都市において、新しい社会的・政治的ニーズを指示し、政治過程への活動的参加を通じて政治的決定形成に対するより直接的な影響力の行使を試みるといった方式によって、新しい都市自治の創造に一つの大きな役割をはたした。ところが、一九六九年の千葉県松

戸市の「すぐやる課」の設置に象徴的にみられるような行政側の対応の積極化によって、市民参加は、しだいに「市民包絡（受動的参加）」への志向性を顕著化させ、「支持」の動員のためのリーダーシップの手段化する傾向を強めてきたのである。

ブライアン・クロージアは、『ミニマム国家』の中で、「互に競争しあう政党は、自分たちの公約を国民や国のニーズの上に立ってきめるのではなく、選挙時の一部の国民の人気を獲得する必要性に基づいてきめるのである。政党は、はたすことができないことを知っているながら公約するのである。あるいは、もっと悪いことに、政党は、悪い公約や無責任な公約をはたそうと試みるのであり、それによって悪い政府という病弊を助長するのである」と論じて、政党の弊に対して人々の注意を喚起しているが、市民参加の「市民包絡」化をさらに促してきたのが、

このような政党・選挙政治のゲームであることは、いうまでもなからう。

問題は、市民参加政治において、都市政府の「守備範囲」について慎重な考慮が払われず、地域生治におけるイッシュューやトラブルが、パブリック・セクターにおける処理が適切であるかいなかの検討なしに、ブライベート・セクターからパブリック・セクターへ持ち込まれてきたことにある。このような事態の断面を示すが、東京都小金井市の市議会議員佐野浩氏が紹介している「カエルが道路でトラックに引き殺された。見ていた奥さんが、市役所に「なんとかして」と電話。市は「大変だ」と職員三人を出して片付けた」といったエピソード（『東京新聞』一九八一年三月一日）にほかならない。要するに、今日の都市自治を脅かしているのは、このような市民参加政治の中の「私民」的市民的増大であるが、このコンテキストにお

いて注目にあたいたいするのは、一九七五年にオハイオ州デイトンで、市議会が市民参加の構造として正式に認めた「優先順位委員会（Priority Board）」の活動であろう。すなわち、この委員会は、従来、市政府に対して持ち込まれてくる要求と市政府の資源とのアンバランスが、市民の欲求不満をさらに助長するという悪循環に照らして、問題の確認と優先順位づけ、資源の確認と利用についての検討を活動の中心とする市民組織で、その意見は、市議会に対する近隣地区の公的な意見として取り扱われるものとされている。

明らかに、このような「優先順位委員会」の最重要の含意は、「私民」的市民の「公民」的市民への転換であろう。その意味で、都市自治の今後の発展にとって、この試みの示唆は貴重である。

△早稲田大学政経学部教授▽