

# 都市の自治をめぐる自治体行政の動向

檜 横 貢

- 一——都市と住民・自治体
- 二——自治体行政の現状
- 三——自治体行政の可能性

## 一——都市と住民・自治体

現代の都市における住民の生活に着目して、そこでの地域自治とは何を指しているのだろうか。都市住民が自治を意識し、地域自治にふれる機会は一体どれくらいあるのだろうか。

都市住民といってもきわめて多様である。都市の内外を日常生活の中で流動している通勤者（コミュニーター）もいれば、狭い生活行動圏しかもっていない幼児や老人もいる。また、居住している地域にほとんど関心を示さず、黙々と業務活動中心に生活しているサラリーマンもいれば、居住している地域社会の生活環境や近隣住民の動静に強い関心をもつ主婦や

地元商店主などもある。現代の都市はこれらの人々の生活の場なのである。

このような都市の状況は、今日では単に三大都市圏内の都市や中心性の高い地方都市ばかりではなく、離島や農山漁村地域を除く、全ての地域社会に多かれ少なかれ生じている。

また、住民の意識や行動も多様化を強めており、旧来の農村社会的な地域的連帯性や共同性は失われてきている。昭和三十年代後半以降の工業化、都市化は個人単位、小家族単位の生活の可能性を飛躍的に拡大させ、多様な生活態様と意識を住民にもたらすことになったのである。

しかし、住民がその生活の全てを個人

単位、小家族単位で行うことは可能なことではない。いかに科学技術が進歩して、その可能性が拡大しても、何らかの地域的連けいの必要性は残るのである。昭和四十年代後半以降の住民の対応は都市社会における新しい人間関係を求める動きを示しはじめた。その多くはその前後から表面化しはじめたゴミ問題などの居住空間で生じる各種の地域問題や、日照・近隣騒音等による地域紛争を契機として、その解決策を見出そうとするなかから生み出されているようである。

今日の複雑多岐におよぶ地域問題、地域紛争はあらためて住民間の交流、住民の自主性の形成に大きな契機を与えている。

一方、自治体は後述するように、中央統制下の行財政制度の構造のもとで、地域社会・地域住民のニーズに対応してきたが、現在の段階に至って、現地適合型の施策実現をおこなうだけでは足りず、施策の企画・立案もまた、現地性が求められるようになってきている。従来の施策構図にあった、中央政府で企画し、地方自治体が実施するという関係は今やその現実的基盤を失いつつあるといえよう。

また、自治体の政策形成過程も、少しずつではあるが、住民がそこに参入する機会が増えていることもあって、充実するようになってきた。現代の自治体行政はそれをとりまく環境においても、また

施策の内容においても、大きく変貌しようとしている。そこで、自治体行政の変遷を概観し、そこからその現在おかれている位置を確認してみよう。

## 二——自治体行政の現状

### ①——自治体行政の変遷

地方自治が憲法によって保障されてから現代までの自治体行政の流れをみると、そこに住民がはっきりと登場するまでに二〇年の歳月がかかっていることがわかる。そして、現代は主人公である住民が、自治体行政の中でどこに位置すべきなのかをまだ模索している時期である。

戦後改革は地方自治を高らかに謳ったが、各地で地方自治の内実を形成しえないうちに地方行政制度が確立していった。その時期は昭和二十年代末から三十年代にかけてであり、自治体の事務にあっては機関委任事務体制の整備、税財政にあっては全国均一化をめざす補助金、交付税、地方債許可の連動体制の整備、(これを以下、中央統制下の地方行政制度の体制として表現する)にあった。地方自治体に自治的行動の様式が十分形成されていなかった段階での体制整備であっただけに、この体制は建前としては地方自治をうたいつつも、現実には自治体の自主性を育まないものであった。

この体制はその後急激に進行していく工業化社会への適応性をもっており、矛盾をはらみつつも維持されていく。三十年代から四十年代後半までの時期はわが国に高度経済成長をもたらしており、国、地方をあげての巨大志向の時代であった。楽観的文明観がある種の説得力をもっていたのである。当時の地域開発は経済優先の開発であり、産業基盤整備が主要なものであった。自治体の行財政がこの課題によく応えたのはその体制の効果の一つである。昭和三十年代後半以降、環境公害問題が社会問題化するようになっていくのと並行して、生活基盤の整備が自治体行政の課題になっていく。この課題の移行は工業化の流れに対応するものとしては、必然性のあるものであったが、それをはっきりと打ち出したのは革新自治体であった。ここではじめて自治体行政が「住民本位の行政」「住民と直結」を標榜することになった。この動きはそれからおよそ一〇年で保守、革新を問わず、自治体行政のいわば常識となっていく。しかし、先に述べた中央統制下の地方行政制度の体制はこの段階に至っても全く変わっていない。

機関委任事務は廃止に向うどころか、自治体がつくり出した新しい行政事務を機関委任事務化することを通して、その質量とも拡大していったのが現実であった。また、財政の側面でも、国庫補助金の事務の複雑さ、地方交付税の算定方法の不明確さ、地方債の許可問題およびその事務手続の複雑さ等の指摘や改革の運動が地方六団体を中心にして起こるが、ほとんど改善されることはなかった。しかし、自治体は昭和四十年代後半以降、複雑な地域問題に対し、具体的施策をもって対応しなければならなくなっており、独自の対応を次々と打ち出すようになる。それは住民参加、公害防止協定、要綱行政をはじめとする新しい行政の開発であった。このような新しい行政の開発は自治体にとっては、戦後改革過程に形成された中央統制下の地方行政制度の体制が維持されていることもあって、困難な途であった。しかし、それらの施策の実効性が明らかになっていくなかで、それまでの自治行政と異なる自主的な自治行政を模索しはじめるようになってきた。

### ②——自治の施策

現在の段階は、すでに見てきたように、中央統制下の地方行政制度の体制の中で新しい政策対応の実験を試みているところにある。そこで、次の四点を自治の施策として現状を述べることにしよう。第一は住民参加である。住民参加は革新自治体もたらしたもので、今日では

どの自治体でも施策のメニューに掲げるようになっていく。周知のように、住民参加は自治体の首長と住民との対話をもつということから始まり、現在では武蔵野市の市民委員会にみられるように、政策決定の一つのステップにまで位置づけられるようになってきているものもある。

これまで形成されてきた住民参加はほぼ三つの形態に分けられるといわれる。その一つは住民と住民の接触を中心としたコミュニティ・レベルの参加である。具体的には、コミュニティ施設の自主管理や生活用品等の共同購入、そしてボランティア活動などにみられるものである。このレベルの参加は自治体行政へ直接的に参加するものではないが、住民間の生活交流を進めることを通じて自治意識が高まることを期待するものであった。この参加形態の実質的拡大は他のレベルの参加形態を活性化させる。参加形態の第二は課題対応のものである。具体的には、公共事業や民間デベロッパーの開発等により、不利益を被る地域住民との利害の調整の際に活用される。この参加はその事業者側の地域に対する認識の不十分さや地域住民の行動様式の不統一等によって、あまり成功している事例はない。参加形態の第三は自治体行政への直接参加である。具体的には、全市的な課題を住民・自治体間で討議し、解決策

を見出そうとするものである。この参加形態は多くの自治体で採用されているし、多様な展開を示すに至っている。

しかし、参加形態を分析することが可能なくらいまで高まった住民参加も、住民にみえるような成果をあまり提示できない状況が生まれることや、真に地域住民の参加意欲の盛り上がりからではなく、他の自治体が実施しているから、わが自治体も実施するといった十分な参加基盤のないところでは住民参加の退潮傾向もみられるようになった。

第二は権限なき行政の展開である。この行政があらわれたのは昭和三十年代の末からで、それ以降、多くの論議を経ながら、現在に至っている。複雑な地域問題の発生に対し、自治体はできるだけ地域の実情に合った解決を見出さなければならなかった。しかし、中央政府の施策モデルの範囲を超えた対応は、権限も財源もないという実情から困難なことであった。そこで、実行に移されたのが、公害防止協定や各種指導要綱に基づく行政である。この行政は既存の法令の体系に抵触したり、あるいは法令上の根拠があまりないものであったために、敗訴したり、世論の攻撃を受けたりもしたが、その意義は大きい。中央政府のコントロールを離れて、地域の実情に合った行政を展開しようとする姿勢は自治体行政の主

体性の表明として、今後の方向を示すものである。

第三は文化行政の展開である。文化行政は大きくはいわゆる文化財保護行政と、今日盛り上がりつつある自治体レベルの文化行政とがあるが、ここで述べるのはいうまでもなく後者である。この文化行政は近年府県の段階で唱えられはじめたもので、自治体行政としてはまだ十分な成果をえていない。しかし、今後の自治体行政にとって文化行政の意義は大きい。それは次の二点にある。一つは、文化行政の目ざすものが施策の質の充実にあるからである。文化行政は行政目的別の分類の一つではなく、むしろ施策間をつなぐ質的側面のテーマなのである。また、この行政が質に着目するだけに、その施策実施の前提として対象となる地域住民との共働化が醸成されていかなければならない。いま一つは施策担当者の変遷である。文化行政が総合的かつ質的なものだけに、自治体職員は非専門分野との交流が必要とされ、そこから、新しいダイナミズムが生じ、より地域性の高い特色のある施策が生み出される可能性が生まれよう。

第四は情報公開である。行政資料の公開については、昭和四十年代から広報広聴の一環として唱えられてきた。しかし、今日情報公開の必要性が自治体レベ

ルで指摘されるのは、自治体と住民とで情報を共有しようというところにある。特に政策情報の共有である。このことは情報公開が新しい自治体行政の流れの中にあることを示しているが、現実にはほとんど具体化していない。今日、情報公開に関して自治体がかかえている課題はまず第一に公開できる情報とできない情報の選別である。第二に、情報の収集とその公開の条件づくりである。自治体は情報を公開することを前提として職務を執行してきていない。それゆえに、政策

情報を公開するためには情報作成能力を育成されなければならないし、公開場所も整備されなければならない。第三は地区別の情報作成と公開である。情報公開が住民の自治意識を発掘し、住民からのリアクションを予定しているものである以上、彼らの居住している地域について情報の公開は不可欠である。そして、第四は単に政策情報の公開だけではなく、住民間の生活情報の公開を促進することで、住民間の交流を促進していくことである。

### 三——自治体行政の可能性

①住民の自治実態の発見  
ところで、これからの自治体行政はどのような展開が期待されるのであろう

か。

まずは地方自治の基本的要素である住民について述べよう。今日までの住民の動きの中で注目されることは、住民の間に地域居住の認識が広がり出したことであり、各地で「まちづくり」が実践に移されていることである。ここでいう地域居住の認識というのは、ゴミ問題など住民の生活周辺において生じている諸問題を解決するのに、居住している地域の原点(実情)から考えていこうとするものである。この認識は各種の地域問題に対し、住民運動等のエネルギーを拡散せず、現実的で妥当な対応策を導き出しているようである。

「まちづくり」は街づくりではなく、町づくりでもない。平仮名で示されるまちづくりの課題は物的な整備を行うことよりも、むしろ住民の主体性を形成することに重点がおかれている。このことはそれが地域単位での一種の運動であることを示している。まちづくりはその地域にある物的条件や人的条件を総合的に明らかにした上で、その目的を見つけ出すとするものである。

ところで、まちづくりは今日の段階では都市部よりもむしろ農山村部で活発に行われている。それは農山村部が都市部に比べて、経済的条件が劣っており、そ

れゆえに、住民に働きかける目的が単純化されやすいことや、住民間で地域的に連帯化する諸条件（工業化・都市化の影響が相対的に小さいために）がすぐれているからであろう。都市部では、住民の流動化が激しく、その価値も多様で、いわゆる大衆社会の状況にあるために、まちづくりの運動が成立しにくかったことは確かである。

しかし、都市部におけるその必要性は農村部に劣らず高い。これまでに形成してきた自治体との関係（住民参加の仕くみなど）をより一層発展させ、維持していくには住民の主体性が育つことが大きな条件と思われるからである。これからの社会動向として、自由時間の増大が考えられるが、住民がその時間を地域問題の解決策を模索することやボランティア活動に振り向けていくとすれば、その可能性も大いに期待される。

いずれにしても、都市自治の可能性は、都市住民の生活態様の次元での主体的行動が生まれ、維持されていかなければ、豊かなものとはならないであろう。

次は、自治体行政である。これから期待されることの第一はこれまでの新しい行政の試みを確実にしていくことであり、そのことをふまえて、中央政府統制下の地方行政制度の構造改革を迫ることである。そして、第二は住民統制下の

自治体行政の新しい展開を形成することである。この二つの課題は関連しているもので、前者の課題を克服しなければ後者の課題に真の意味でアプローチできずとさえできないであろう。

第一の課題への対応は、既に述べたように、昭和四十年代の後半からはじまっており、それが一過性のものではなく、継続的なものであることが明らかになっている。そして、それを一層確かなものにするために、自治体行政を総点検し、地域の実情にあった総合化が必要である。そして、それを実質的に担うプランナーが輩出してきて、実施に向けられることが必要である。そこから生まれる実績は、中央政府統制下の地方行政制度の非効率性、非地域適合性を決定的にしていくであろう。

第二の課題は自治体行政の住民統制であるが、これは自治体行政が地方自治の行政である以上、理念上当然なことである。これはポスト中央統制自治行政であり、くり返えすが第一の課題の克服後にくるものである。しかし、その段階を待つまでもなく、住民による地域活動の活性化は現行制度上の諸手段（監査請求や住民訴訟等）を活用・駆使して、自治体の政治および行政に関与していくことになろう。

## ② 小自治単位の形成

これまで、自治体行政は主として行政区域単位の行政であった。それは行政の公平性、平等性の見地から当然なことであった。しかし現代は、既に述べたように住民のモビリティの高まりもあって、広域行政のニーズとともに狭域的ニーズも大きくなっている。特に都市部では工業化都市化の影響により、地域社会の単位が不明確になってきている。それにいち早く対応しようとしたがコミュニティ行政（施策）であった。しかし、これは主として地域社会の人間関係を維持あるいは創り出すことを目的としたものであって、住民の自治の基盤を醸成しようとするものではあっても地域民主主義の要請に直接応えようとするものではなかった。

そこで、自治体行政の可能性の一つとして、小自治単位の形成について述べておこう。これは今日および将来に向けて、地域社会レベルの自治の単位を把え直すことによって、地域民主主義の要請に応えようとするものである。その意義は大きくは次の二点にある。まず第一は、その形成によって、住民相互の交流の場、自治体行政に関する討議あるいは主張の場をつくり出すことになる。その点では住民参加の一つの方向でもある。第二点は自治体側の要請に基づくものであり、

地域ニーズの的確な把握とキメの細かい適切な施策を実現するためである。

この小自治単位の形成によって生ずる施策内容のイメージは、まず第一に支所出張所を統廃合して、地域センターをつくり、住民に直接する事務、権限を自治体からそのセンターへ移譲する。そして、センター単位の広報広聴機能を充実強化する。第二点は、そのセンターは単に自治体の執行機関と住民との接触の場だけでなく、議員との接触の場でもある。そして、そこでは全市民的な利害と地域的な利害とが調整される場になることが期待されるであろう。

このような試みの具体化については、多くの問題があるが、都市化によって方向を失った都市住民を地方自治の場に引き戻すためには、必要なことであろう。

## ③ 都市自治の自治体行政をめざして

ところで、中央統制によるものではなく、都市自治による自治体行政とはどのようなものであろうか。

都市自治の内容は今後ますます豊かになっていくであろうが、そう容易に中央統制の自治行政は消滅するものではないであろう。それでも、あえてその構図を示せば、自治体行政が動態的自己展開することである。住民は都市生活のさまざま

まな活動や経験を通して、その自律化の諸条件をつくり出していくであろう。ここでの住民の社会的政治的行動の結果は、本来の意味の公共性を見出すに違いない。自治体はそのような行動の原理と公共性とを確認・整序する（もちろん、

ここでは政策価値の選択が行われる）ことによって、いわば都市経営の基準を設定することになる。そして、この基準は具体的施策手段を通して明らかにされていく。それはさらに住民の関心を惹き起こし、新たな価値を生み出す条件にな

っていく。このサイクルが作動するのである。都市自治の自治体行政はこのサイクルが、いわば自動的に作動しはじめた時に確実なものになるであろう。しかし、この構図は現実の自治体行政に目をやれば、かなり長期的な展望とい

わざるをえない。だが、都市の自治における自治体行政の方向としては間違っていないと思われる。

〈日本都市センター研究室研究員〉