

Title	地方政治再生への構想： 地方政府論の再検討
Author(s)	佐々木, 信夫
Citation	聖学院大学論叢, 6: 267-294
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=709
Rights	

聖学院学術情報発信システム：SERVE

SEigakuin Repository for academic archiVE

地方政治再生への構想

—— 地方政府論の再検討 ——

佐々木 信 夫

An Idea for Active Local Politics

—— Reexamination about the Theory of Local Governments ——

Nobuo SASAKI

We have to now construct a new paradigm of Japanese local politics suitable for the decentralizing society. In this case, one of the fundamental viewpoints is to research the ways existing municipality so called the jigyo kancho (policy-enforcement body) under highly centralized our systems could be changing into the seisaku kancho (policy-making body).

This article will have arguments from the point of political science about the structures, the behavioral styles and the futures of Japanese local politics, not based on the passive tatewari gyosei (sectionalism in the central governments) model, but on the active ‘policy-thinkable’ municipal model as an total policy-maker.

はじめに

本稿は、戦後わが国の民主化政策の大きなテーマであった地方自治の確立について理論、実践両面から考察を加え、形骸化しつつある地方自治のパラダイム転換を主張するものである。

東西冷戦構造の崩壊や EC 統合など国際政治の動きも急速であるが、わが国の国内政治においても自民党 1 党支配体制の崩壊による新たな政治が展開され始めている。このことは、農村型国家を基礎に構築されてきたわが国の中央集権型政治・行政システムの大きな転換を余儀なくされる出発点でもある。いまこそ都市型国家にふさわしい主権者、生活者主体の政治像、政府像が問われている。これは政治行政研究においても同じ課題を負う。政治行政研究において、いままで中央集権体制ゆえに国家論、中央政治論が圧倒的な中心をなしてきたが、地方分権ないし地方主権体制への

Key Words; Local Politics, Local Government, New Paradigm, Centralized System, Decentralized System, Tatewari Gyosei, Policy Maker.

移行を射程に入れるとき、従来の研究スタイル、焦点の当て方では現実政治や行政の説明力は大きく後退せざるを得ない。地方政治の研究は従来3割自治論としての政治研究が圧倒的であり、その説明モデルは制度論、管理論を軸に日本官僚制のシステムの効果性、非効果性を問題とする閉鎖系システムでの研究が多かった。その中で自治体を地方政府と認める視点からの研究はごく少数に止まる。

しかし国民のニーズが多様化し、地域特性が多様化した高度都市型社会において自治体を地方団体ではなく地方政府と捉えるとき、公共政策の形成、決定、実施、評価の主体は国民に身近な地方自治レベルで行われなければならない。あえて論題を地方政治のパラダイム転換とするのは、いままで行政実体としても研究実体としても中心をなしてきた「末端行政としての地方自治」ではなく、「先端行政としての地方自治」のあり方を考察することが重要だと考えるからである。社会変動に強く影響されながらそれへの解決策、対応策を構想する自治体の政策形成、決定力こそが問われる時代、それがこれからの地方政治の基本課題である。社会と政府活動は相互影響関係にある、そうした視点からの開放系システムとしての政府研究、政策論の視点から地方自治理論の組み立てが重要なことと考える。本稿は、こうした新たな地方政治理論をデッサンするひとつの手掛かりを探るための基礎的作業、仮説構築のための試論的作業である。

1 都市型社会の政治位置

ところで明治維新のあと、近代国家の成立時のわが国は農村型国家としての特徴をよく備えていた。都市人口率は数%にとどまり、交通手段は馬、船、徒歩であり、職業は多くが農業であり、相対として人々の価値観は一元的であり、地域特性も極めて一様なものであった。そこでの政治の基本テーマは欧米先進諸国を目標とする「追いつけ・追い越せ型近代化」の実現にあった。それから工業化をテコとした高度経済成長政策はこの目標を達成することに有効に寄与するが、明治政府成立から1世紀を経た今日、わが国は都市型国家としての特徴をよく備えるまでに至った。

都市人口率は80%近くに達し、自動車交通は1955年（昭和30年）にたった40万台であったものが1992年（平成4年）には6500万台に達する爆発的なモータリゼーション社会の実現であり、道路、鉄道、空路の高速基盤整備を備え、かつ情報通信網も高度にネットワーク化されている。人々の職業の種類は1万種類にも及び、高学歴市民を反映して価値観は多様化し、都市化過程の中で地域特性も非常に多様化した。

こうした高度な都市型社会の成立に加え、いま高齢化、情報化、国際化、文化化、あるいはサービス化といった、いわゆる「化」社会の潮流はこれからの社会に質的な変化をもたらそうとしている。しかもこれが多様化した地域社会そのものを変えようとしている。

広く市民から税を徴収し社会生活から生ずる諸問題に公共政策としての対応を求められる政治も、その形態や位置づけ、課題は時代と共に変わっていかざるを得ない。この1世紀のわが国の変化は、工業化・民主化によって農村型社会の土台であった「共同体」は崩壊し、高度な都市型社会の実現によって、市民の日常生活は政治によって決定される政策・制度の網の目の中にある。個人が建物を建築するにも建築基準法、都市計画法での定めには反することはできないし、日常のゴミの処理も公共の清掃事業ネットワークに依存しない限り個人ではどうすることもできない。こうして都市型社会では、揺り籠から墓場までの公共生活にかかわる問題が常に政治争点化し、その選択を常に私達は迫られることになる。

しかも、この政策・制度のネットワークは国レベルのみでなく、一方では地域レベルへの深さを持ち、他方では地球的規模での広がりももつようになっている。日常生活に1例を求めるなら、朝起きて洗顔するその水は水道という巨大な都市公共装置により運ばれてきたものだし、その水源、水質、料金は地方政府の政策によって決定されている。また家庭から排水される下水やゴミは、その処理のための下水装置や清掃事業ネットワークにより処理されていくが、それも地方政府の政策によってつくられた巨大な都市装置であることは言うまでもない。この装置が不完全であるなら、今度は環境汚染となり、環境政策の対象となる。朝食を作る際のエネルギーとして電気、ガスが使われるが、この供給も巨大な都市装置によって運ばれるが、そのエネルギー源である石油、石炭、天然ガス、原子力は巨大な地球規模の供給網を通じて分配されている。そこにも公共政策の関与は不可欠で、それらの規格、料金、安全基準、環境基準はいずれも政策的に決定されたものである。

朝食の米やパンはそれぞれの国にとって食糧政策の基本をなし、この食糧政策は地域レベルから地球規模にわたる。野菜、肉、果物など食品すべてについて使用農薬、添加物など品質を保つための政策基準が設定されている。通勤手段であるバス、電車、クルマも、道路交通法や都市計画法など複雑な都市法の網の中で運行される事になるし、都市景観をなす住宅、道路、緑も単なる点としての規制だけでなく都市デザインの観点から様々な法規制がおこなわれているのである⁽¹⁾。

この1例にみるまでもなく、現代の都市型社会は無数のそして幾重にもなった政策・制度の網の目の中で展開されているが、この政策・制度のネットワークに着目するなら、政治はテレビなどマスメディアを通じて私たちの目の前に映しだされる政治家によるいわゆるドラマとしての政治としてではなく、政策・制度による、社会の「組織・制御技術」のカタマリとしての政治としてあらわれてくる。政治を支配・被支配の関係として捉える権力論としてではなく、公共政策の選択、決定として捉える公共選択論としての政治研究の高まりはこうした社会変化を背後に抱えていると理解される。

この政策・制度のカタマリとしての政治は、中央集権型国家においては中央政府レベルでの政治つまり国の政治で展開されるウエイトが高いが、都市型社会の成立は、市民の価値観の多元化、地域特性の多様化を反映してこれらの公共政策は市民参加の可能な地方政府レベルつまり自治体政治

の手に委ねられる部分が多くならざるを得ない。1世紀の間に急速に都市化されてきたわが国で、長期にわたり農村型タイプの政治が展開されてきたが、これからより重要性を増してくる都市型タイプの政治はいかなる方向を辿るべきか、この研究は現代政治研究におけるひとつの基本的テーマである。

本稿では都市型社会における地方レベルの政治に焦点を当て、戦後地方自治の枠組みの中で展開されている現実政治を素材にしながら地方政治の再生の視点から考察を深めてみたい。

2 地方政治理論と新たな展開

ところで、地方政治といってもその概念からイメージされるものは一定していない。例えば政治は駆け引きや取引、対立、抗争と同義語だとする見方からすれば、地方政治は議会での与野党の駆け引きや首長選挙での抗争、あるいは首長、議員の汚職行為に対する糾弾を指すことになろう。確かにそれも政治の断面である。しかし政治の本質を公共政策の選択、決定作用にあるとするなら、その選択、決定行為のあり方、主権者たる住民を含めた行政・政治機構の民主的な運営に焦点が当たってこよう。ここでは後者の視点から地方政府の政治つまり自治体政治について考察してみたい。

もとより、自治体政治が成立するためには、自治体のそれにふさわしい独自の選択権、決定権がそなわっていないければならないが、我が国の場合、まずその点が地方政治を議論する際のひとつの問題となる。これについて、戦前の自治制度の下での保障は極めて不十分なものであった。官選知事の強大な統治権のもとで府県議会の独自の選択権や決定権は著しく制限されていたし、いかに議会で活発な論争が展開されようとも政治の範囲や機能は極めて制限的なものであった。市町村にあっても国・府県の強大な官治的統制・後見の下に服していた中で政治には限界があった。

これに対し、戦後憲法のもとでは自治体はそれ独自の選択権、決定権をもち、自治体をして政治の主体たるべき地位を保障する立場をとっている。憲法で保障する「地方自治の本旨」は、自治体は自治体が遂行するにふさわしい事務事業を中心に一定の自主的な選択権、決定権をもつものであり、自治体に住民自治と団体自治を保障することで中央政府とは異なった独自の政治が地方レベルで展開されることを期待している。自治体は地方政治の主体であること、国のみならず自治体にも応分の政治を確立することがわが国全体としての民主政治の実現にとって必要不可欠であるとしているのである。

しかし現実はどうであろうか。権限、財源の多くを中央政府に集中し政策形成の主体が中央であり、地方政府はその統制下でマニュアルに沿った事業実現の役割を担う事業主体としての役割をになってきた。これを捉えて、中央地方関係についての政治学研究は、①政策や法制度の形成、税源の調達など「企画力」については中央政府が大きい、具体的公共政策の実現過程での「実現力」は

逆に地方政府に多くが委ねられている，②公共サービス総量，財政費消総額の約7割が地方，公務員数も3分の2を地方で占めている，③中央と地方は日本官僚制という大きな枠組みの「行政総体の中」で捉えられ，上位政府が「企画力」を担保する手段として許認可権，補助金，行政指導を駆使し，下位政府を支配・統制しているという形で説明してきた。

(1) 中央地方関係の説明モデル

a. 垂直的行政統制モデル

その典型的な説明モデルは、「垂直的行政統制モデル」と呼ばれるものである。つまり，日本の政治行政システムは一つの巨大な国家機構に収れんし，中央地方関係はまさに中枢組織とその命を受けて事業を実践する末端組織の関係であり，それはタテの命令統制関係にあるという考え方である。その例証として，機関委任事務，補助金行政，天下り人事，行政指導など，中央政府による地方統制・支配の構図が挙げられる。ここで地方自治は「三割自治」に止まっているという表現で説明される⁽²⁾。

しかし，この「企画力」は中央，「実現力」は地方という図式で問題を捉え続ける限り，理論としての地方政治論は現代の都市社会の現実動態を説明するモデルとしては古いように思われる。本来に制度的には完備されている地方政治制度は作動していないのか。特に現代社会では，生活のあらゆる領域がたえず政治争点化するが，その発現形態は地域毎，市民毎に多様である。生活レベルで政治を捉える時，公共政策の情報発信地は，むしろ多様なニーズに日常的に接し得る地方政府にあるし，国家全体を1つのモノサシでみるマクロ統計を駆使する政治より，ミクロ統計を用いての地域政治の積和こそが国全体の政策を形づくっていると見ることもできるのである。現に1980年代以降，環境にせよ，緑，交化，情報，プライバシー，高齢，防災，ごみ，産廃，残土，交通，道路，あるいは広くまちづくり全般に関する政策は，その多くが「地方発」の政策であり，その地方発の政策を中央政治として国家レベルでオーソライズするパターンが定着してきている。その点，市民レベルで営まれる自治体政治はいまや公共政策のインキュベータの役割を担っている。

b. 水平的政治競争モデル

その点からすると，「水平的政治競争モデル」と呼ばれる考え方は現実の地方政治の動態に迫ってくる。このモデルは，補助金や機関委任事務など中央からの地方統制が，官僚によってばかりではなく国会議員によっても支持され存続していること，自治体選挙による公選者（首長，議員）が所属する政党や地元国会議員を通じて中央政府から便益を引き出す過程が中央地方関係の重要な要素だとし，地方は単に中央に対し従順な機関ではなく独自の意志と政策を持つ存在であると考えている。この考え方の基礎には，自治体は単なる事業体ではなく政治体であり政策体であるという認識が存在する。

もっとも垂直的行政統制モデルには全く説明力がなく，水平的政治競争モデルこそが最もふさわ

しい中央地方関係の説明モデルかといえば、現実の行政は垂直的行政統制モデルが主張するような「行政的側面」と、水平的政治競争モデルが主張するような「政治的側面」の二面性が相まっており、地方政府の運営も両モデルで説明しようとする統制性と自律性とが交じりあって様々な政策展開が行われていると認識できる。

ただ、戦後の自治体政治が政治的訓練を重ねるたびに、自治体の政治的要素が行政的要素を上回るような形で作用し始めている。先に述べたように地方独自の公共政策の形成がそれぞれの自治体政治の成果として顕在化し始めている。それは、①選挙公約を掲げる首長は独自の地域戦略を売り物に再選を果たそうという行動にでる、②首長の地域代表意識が高まり政治行動を通じて地域の便益を高めようとする、③選出される者の経歴が総務部長、助役（副知事）経験者だけでなく、多様なジャンルからリクルートされるようになり首長に下部行政官意識がなくなってきた、④自治体機構の中で首長は大統領として振る舞うだけの権力を掌握しており職員はそのリーダーシップに服するようになってきた、⑤政策スタッフである自治体職員の資質が高学歴化などを背景にとみに向上し独自の政策在庫の蓄積が見られるようになったことが背景に存在する。

仮に中央政府あるいは国会に働きかける場合も、追従型の陳情・請願スタイルより、自己地域の地域戦略を実現するためのプログラムをもった上での戦略型の働きかけに転ずる行動様式が多く見られるようになっている。

c. 相互依存モデル

その点、中央地方関係は中央政府が一方的に優位な立場から地方政府を指導統制するという観点からではなく、地方政府で形成された政策やアイデア、戦略が中央政府の政策形成にも一定の影響をもつという意味で、相互は依存関係にあるという説明モデルが実証性の高いモデルのように考える。村松岐夫教授は「中央レベルの政治と地方政治は相互に連動しあって、中央地方関係の実質を規定している。その連動の性格は、行政関係から説明される部分と、政党の活動や選挙から説明されるべき部分とある。筆者の主張は下から沸き上がる圧力活動と競争が中央地方関係を規定して行く面が拡大していることである」³⁾と述べ、この相互依存モデルの成立を80年代後半以後の特徴としている。

筆者は、この相互依存モデルを説明力あるモデルと認めながら、国際化、高齢化、情報化、文化化など今後社会の質的な変容を迫って行く社会潮流から生ずるタテ割り行政の枠組みでは律し切れない政策課題に対し、独自の先駆的な政策開発をもって対応しようとする自治体独自の公共政策が、多元化、多様化したニーズに適応するものとして政策レベルでの地方優位現象が中央官庁の行動様式をどう変えていくかに注目している。

また、公務員レベルの人的資源の配分変化つまり自治体第一志望組の増大や、従来の一方的な行政指導パターンの崩れ、中央が政策立案の前提として各地方の意見を聞く機会を増大させる相互のコミュニケーション頻度の高まりが、相互依存関係をどう変えていくかにも注目している。この点、

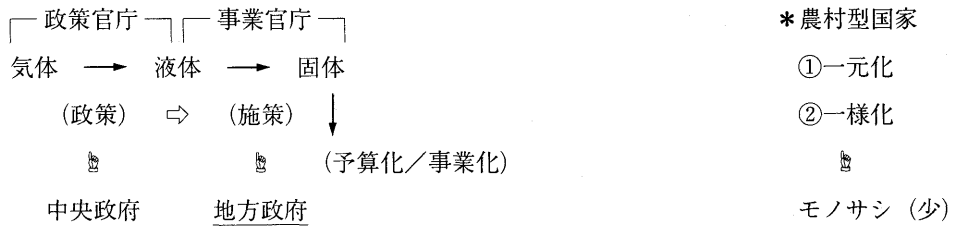
実践的な例証を積み重ねながら、新たな相互依存モデルの展開を試みるのが今後の課題となろう。

(2) 公共政策の形成と自治体の役割

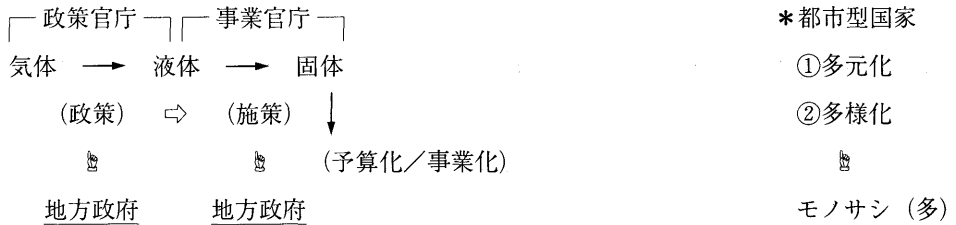
ところで、地方自治を営む市民にとって最も身近な政府は市町村であり、都道府県である。これを地方政府と呼ぶなら、いま述べた中央地方関係の視点からではなく、公共政策に担い手としての自治体としてその地方政府はどのような性格と役割をもつと言えるのだろうか。この自治体像を明確化する作業として、まず公共政策全体の形成、実施の場面について筆者なりの説明を加えてみたい。

公共政策について中央集権型の政策形成、実施パターンと、それと対峙する地方分権型の政策形成、実施パターンとを図式的に対比して考察してみよう。

a. 中央集権型の政策形成



b. 地方分権型の政策形成



うへの a あるいは b のように、公共政策の形成は大きく政策化の場面と施策化の場面からなっている。まず公共政策を自然科学の現象である気体、液体、固体という概念を援用して考えてみよう。この図式においては、公共政策全体を気体、液体、固体の三つの場面に分けた場合、気体とは例えば情報化、国際化、高齢化、文化化といったつかまえない社会変動要因とおく。それに対し、液体とはこうした社会変動要因から政府が公共政策として基本的に対応すべきとしてえぐり出した太い枠組みの政策プログラムを指す。そして固体とは、この政策プログラムからより具体的な事務事業に結び付くアクションプログラムとして引き出すものを指す。こう場面分けをすると、政策形成とは気体から液体を作り出す作業のことであり、それをより具体化する液体から固体を作り出す作業を施策形成と定義することができよう。こうして施策化されたものが毎年の事務事業の実

地方政治再生への構想

施であり、また予算執行なのである。

これをわが国の中央政府と地方政府の役割分担としてみるなら、伝統的に中央が政策官庁、地方が事業官庁という中央集権的な中央地方関係の中では、政策づくりは国（各省庁とりわけ本省）の役割であり、その政策決定にもとづき補助金、許認可、地域指定のコントロールの枠組みの中で地方（各自治体）が具体的な施策づくり、事業実施の役割を担うという構図となる。

この政策形成、実施方式では今後、多様な社会ニーズにあった公共政策を行うことはむずかしいというのが筆者の見解である。なぜなら、aの図式の右側に示したように、農村型社会でみられる価値観の一元化、地域特性の一様化の特質に合う政策形成はそのモノサシが少なくて社会に適合する。この場合、国民から一番遠い政府が1つのモノサシで政策形成を行うことが望ましく、中央集権型の政治行政スタイルの適合度が高い。

しかしbの図式の右側に示したように、都市型社会でみられる価値観の多元化、地域特性の多様化の特質に合う政策形成はそのモノサシが多い方が社会に適合する。そのモノサシを多く持たせるためには、市民に身近な政府である自治体が「気体→液体」(政策化)の場面も担うべきだし、「液体→固体」(施策化)の場面の双方を担うべきだということになる。地方分権型システムの基本的な必要性はここに認められる。ここで自治体に単なる事業官庁としてではなく、政策官庁としての役割が期待されることになる。この政策官庁としての役割をしっかりと果たせるかどうか、そのことがこれからの地方政治の課題であり、政策研究のあり方や人材育成まで含めた自治体改革の課題なのである。

従来、わが国では中央政府が政策づくりの機関車であり、自治体が施策づくり・事業実施の貨車であったことから、自治体職員の間で「政策」という言葉が使われることは皆無に等しかった。職員間だけでなく長期計画、総合計画などの計画書や公文書に使われる言葉も、おしなべて「施策」であり、施策体系であった。だから自治体政治の中では、国の補助金、地域指定をいかに活用・誘導するかは施策論争はあっても政策論争はなかったと見ることができる。

さてもう一步議論を進め、政策形成を「企画」という概念で括り政策形成を「計画」という概念で括るとすると、これからの自治体政治の課題は個別事業を編む施策形成を中心とする計画行政の時代から、政策形成を行う企画行政の時代へと移行していかなければならない。すなわち自治体の政策形成を地域社会の変化に対応する包括的政策枠組みの形成と捉えるなら、行政企画に求められるのは、単なる事業を計画することではないということが理解できよう。企画行為（政策づくり）を経て計画行為（施策づくり）が行われるとすれば、それは一つに地域社会をマネジメントする様々な間接型行政手段の形成段階に止まるものと、もう一つには固体化過程と表現される予算化・事業化されていく直接型行政手段の形成段階まで進むものとに分けることができる。前者は自治体の政治体、政策体としての役割であり、後者は自治体の事業体としての役割と考えられる。伝統的

地方政治再生への構想

に事業官庁としての役割しか持たなかった自治体に、新たに政策官庁としての役割が付加されることの意味は、地方政治の内容そのものを変えるように作用するのである。

とするなら、行政総体の中での事業官庁＝自治体ではなく、各地域の中での政策官庁＝自治体という、新たな地方政府論を核とする地方政治理論が構想されなければならない。

そこでもう1つ、地方自治体の組織としてもつ役割変化について自治体モデルの変容という観点から考察してみよう。

(3) 自治体モデルの転換

従来、わが国の自治体は大きく二つの側面をもつ組織体であるとみられてきた。

a. 地方自治体＝政治体＋事業体

すなわち地方自治体は一つは政治体であり、もう一つは事業体であるということ。自治体は地域社会における統治体で草の根民主政治の場であり、集団あるいは個人としての住民が代表を送ることで公共政策決定過程へ積極的に参加し社会的利益を配分する、これが政治体という側面である。もう一つは、すべての事務事業について最小の費用で最大の効果をあげる行政手法が求められ、能率と節約が経営の基本をなす組織体であるというのが事業体の側面である。伝統的な自治体論はこうしたモデルで語られる。だから地方政府ではなく、事業主体、事業官庁としての地方団体、地方公共団体なのである。

だが、先の公共政策の役割変化の説明からも理解されるように、都市型社会における自治体はその重要な役割として地域の政策主体としての役割を期待されるようになってきている。政策官庁としての自治体モデルの構想が求められるというわけである。

b. 自治体＝政治体＋「政策体」＋事業体

つまり地方自治体は、二元代表システムをもつ政治体であり税を効率よく使い公共サービスを創出する事業体であると同時に、地域の政策主体として地域をマネジメントしその政策形成の責任をもつ政策体なのである。

とくに現代の国際化、情報化、高齢化のどの社会潮流も一括りで政策対応を考えることはできないし、産業構造や地域構造、地域事情が多様な中では地域の活性化、再開発政策、国際政策、情報政策、高齢政策のどれ一つとっても、共通のモノサシで図ることはできない。多様な顔をもつ地域が多様な政策手法を組み立て多様なモノサシでそれに対応していかなければならない。また個性的なまちづくりがどの地域でも大きな課題になっているが、これはまさに City Identity の確立をめざして地域市民と企業、自治体職員の共同作業のうえに形成すべきものである。現実には政策体として政策形成の場面の多くは自治体職員の役割になろうが、その政策を選択し公的に決定していく役割は公選者が担う政治体の役割に委ねられる。とするなら、職員にとって政策形成力が問われる

と同時に、公選者にとっても政策選択、決定力が問われることになる。自治体における政策体、そして政治体の側面はいかなる姿が望ましいのか、この質的向上が今後の自治体変革の大きなテーマである。

このように考えると、従来のように中央政府が政策官庁として政策開発を行い自治体到下請け行政の形で事業化を強いる図式は時代に合わないことが分かる。「考えること」は中央政府、中央省庁が担い、各自治体はその下請け機関として事業を実施する地方団体であるという旧モデルを捨て去る必要がある。

高度都市型社会においては内政の主役は地方自治体であり、3000余に及ぶ自治体が個性を競い、地域事情を加味した政策形成を行っていくことが時代の要請だと考えなければならない。分権型社会へのシナリオは自治体の政策形成論を抜きには語れない。

これからの自治体づくりは、効率よい事業官庁としての自治体づくりから、政策形成の主体になれるような政策官庁としての自治体づくりに焦点が移行しなければならない。

その理由を要約するなら、次の5点となる。

ア. 画一行政の限界：中央政府が1つのモノサシで全国的政策基準を定める政策形成方式が多様性を特質とする都市型社会に不適合となったこと。

イ. 間接型行政サービスの拡大：ハコモノ行政、給付行政という直接的事業行政ではなく、都市を管理しマネージメントする政策行政が重要視されるようになった。今後は間接型行政部門が拡大重視される方向にあること。

ウ. 自治体間の政策競争：自治体がタテ思考からヨコ思考になり、都市間の水平的政策競争関係が成立し、相互にその質を高める方向にあること。現実には自治体間競争、都市間競争、国際都市間競争の三つのレベルの競争関係が成り立っている。

エ. 人材の質的向上：都市社会においては専門家市民が増え自治体に高度な要求を突き付けてくる。同時に自治体職員の高学歴化はポリシーメーカーとしての自治体像を掲げ政策研究に励むようになってきていること。

オ. 首長のタイプ変容：市町村は末端行政だ、府県はバイパス官庁だという発想の行政官タイプの首長から、地域市民代表としての地域利益の最大化のために行動しようというステーツマンタイプの首長像へと変わってきていること。

(4) 現代地方政治動態の二面性

このようにみていくと、現代における地方政治の動態は従来の議論とは異なる2つの観点から説明できるように思われる。

第1は、中央地方関係を通じてみた地方政治の動態が、村松岐夫教授の「中央レベルの政治と地方政治は相互に連動し合って中央地方関係を実質的に決定している」とする相互依存モデルでの説

明力がより高まってきているという点である。つまり、わが国では長きにわたり①公共政策の主要な決定は中央省庁の官僚によって発議・決定される、②中央官庁は政策の実施を府県を通じ補助金、許認可権限を行使することで市町村を末端行政機関視することで実現してきた、③地方は「上位政府」に従順であり、陳情・請願に終始する、④地方は中央政府からの技術的手続き的財政的援助がなければ行政を行うことができない、とする垂直的行政統制モデル⁽⁴⁾は、いまや自治体が政策官庁としての行動意識を強めることで正当性を失っているといえよう。その点では筆者のいう、自治体＝事業官庁というモデルはすでに古い図式であるという認識と一致する。

むしろ現実には、後述するように国際化にせよ、高齢化にせよ、情報化にせよ、あるいは文化化にせよ、現代の大きな社会潮流に適応できる政策立案は「地方発」に流れが変わってきているし、都市化の発展段階が多様化し市民ニーズも多元化している中では、それぞれの政策対応も地域により政策目標やそのアクセントの違いを大きくしてきている。

ただそれが、現在の中央政府の1万余を超える許認可権限の保持と膨大な補助金制度の枠組みの中では、仮に地方発の政策立案、アイデアの提案が次々行われても、各自治体がそれを政策化するには中央政府のもつ権限と財政権に依存しなければ実行不能であり、中央政府に地方発の政策アイデアをオーソライズして欲しいとの行動が起こるのである。ひろく言えば、まちづくりのアイデアは地方発でも建設省や農水省、自治省などのスクリーンをくぐさなければ実際の政策化はむずかしい。じつはここに最近とみに増えてきた様々な「地域指定行政」のからくりがあると見てよい。地域指定のメニューを次々に打ち上げ、それに合格しようと各地方が競い合う姿は地方拠点都市指定やリゾート指定、テクノポリス指定に見るまでもない。大蔵省への各省要求の内容が地域情報化が話題になると全省庁がネーミングを変えながらも同じようなメニューを一斉にこぞって打ち上げることで、正当化しようとする動きにでるのである。

しかし、こうした地方発→中央オーソライズ→地域指定の政策パターンを繰り返すなら、やはり全国が金太郎飴型のまちづくりに墮してしまうことにはかわりない。各地の自治体政治の成長力、独創力を阻害する要因としてこの悪循環型政策形成を挙げることができる。

第2は、とはいっても、地方独自の政策立案の動きは加速される傾向にある。例えば環境政策ひとつとっても、仮に地球環境問題への対応という地域レベルから最も離れた問題であっても、それは身近な地域レベルの政策の積和が基礎となる。リサイクル運動やその支援、フロンガス使用制限、排ガス規制、再生紙の活用、ごみの減量などを市民生活あるいは地元企業活動に迫ることの積み重ねなくして、熱帯林伐採量の減量も大気汚染の改善もあり得ない。このキメ細かな政策は身近な政府での政策立案、工夫にはじまる、こうした流れが形成され始めている。

この芽をつぶすのではなく、伸ばしていくためにはどうすべきか、それは地方分権以外に道はないのではなからうか。自治体ではいま政策研究が活発であり、それは政策マン型職員の育成という人材養成の側面も強いが、同時に政策官庁への脱皮を旗印に自前の地域にあった政策在庫をどう増

やすかに焦点を当てた動きになっている。このために自治体職員と地元企業の管理職が合同研修会を組む動きも増えてきている。自治体政治は国のマニュアルを追従的に認知することが主たる任務にあり、国会議員に系列化されその動きに呼応して行動するのが県議会議員であり、市町村会議員であるとの見方も古い図式となる。

西尾勝教授は著書『行政の活動』の中で、「自治体は独自の政治機関の指揮監督の下に行政活動を行っているのであり、それは国と同様に、それ自身の政策を決定しているのである。かつては確かに、国→都道府県→市町村という政府体系の上下の階層構造（ヒエラルヒー）が暗黙のうちに想定され、しかも政策と称すべきものはすべてこのヒエラルヒーの頂点に位置する国の省庁の手で形成され、その実施活動だけが自治体に委任されているかのように理解されている時代もあった。だが、現在は事情は一変している。自治体の行政活動は末端行政であるどころか、むしろ先端行政と称すべきものだとする自己主張がなされてきている。これは、自治体こそがつねに行政活動の第一線にあって、環境の変化・変動をいち早く感知し、これに対応する政策を国に先立って立案するという自負心を表明したものだだろう。（中略）自治体関係者は他の自治体の先進事例に学びこれを模倣し導入することをもって足れりとせず、自治体ごとにその個性（アイデンティティ）を確立する必要を認識して、地域の諸条件に適合した独自の政策開発に取り組むようになった」⁵⁾と述べているが、まさに実態に即した正しい認識だと考える。

こうして今後の地方政治の研究は、多種多様な地域レベルの公共政策の立案、決定について政党や市民、企業、マスコミ、首長、職員などのアクターがどのような行動様式にあるかをケーススタディとして積み上げ、社会変動、地域特性毎に政策内容がどう異なるのか、そこに一定の法則性があるのかないのかなど、キメ細かな比較研究も必要となり、その点、新たな政策官庁モデルとしての地方政治論を組み立てることが求められよう。

3 社会変動と地方政治の選択

さてそこで、いま述べた2つの結論、中央政府の政策は地方政府の政策に依存する形が生まれてきていること、地方政府独自の政策形成領域が拡大してきていることを若干のケーススタディを示すことで例証してみたい。最近では市民に身近な自治体政治において、公共政策の立案、決定がどのような形でおこなわれているかに関する研究は多くなってきたが、依然それは福祉にせよ、農政にせよ、都市計画にせよ、既成のタテ割り行政の枠組みでの事業官庁的な政策決定について明らかにされている面が多いように思われる。それはそれで一定の意味をもつが、タテ割りの中央地方関係に組み込まれない、新たな対応を自治体自身が起こさなければならない政策領域にはどのよう

なものがあるか、こうした政策フロンティアに関する動態を明らかにすることももう一つ重要なことである。1970年代後半から地域諸条件を踏まえた独自の政策化の動きは「むらおこし」「まちづくり」の領域で強まっているが、さらにそれは文化政策、景観政策、国際政策、福祉政策、緑化政策、情報政策といった諸領域、さらには情報公開、プライバシー保護、オンブズマンなど市民の行政統制を保障する領域にまで広まっている。

ここでは、いま各自治体で計画行政を進める場合、必ず取り上げなければならない3つの社会潮流、つまり国際化、高齢化、情報化とのかかわりの中で自治体政治の政策フロンティア論を考察してみたい。

(1) 地域レベルの国際政策

最近、日常語として「地球社会」とか、「地球市民」、あるいは borderless, globalism という言葉が頻繁に使われるようになった。この言葉の背景には国境のない、地球がひとつのムラ社会のようになっていく現象が存在している。確かに今日地球はヒト、モノ、カネ、情報が国家の垣根を超えて頻繁に行き交い、その交信時間も飛躍的に短縮した。今後、情報通信技術や交通技術の革新がより進むことを考えるなら、この現象はますます加速されることになろう。その点、垣根のない社会が進むにつれて、従来の国家の枠組みからは経験したことのないような様々な問題も生まれてこよう。

ところで従来、わが国でいわれてきた国際化とは、日本人がいかに海外で学び、遊び、働くか、海外への企業進出がいかに増えたかなどを指標に語る「外なる国際化」が圧倒的であった。しかし、いまわれわれの回りで起きている国際化は、ちょうど一八〇度方向が違っている。つまり、海外から日本に向けた「内なる国際化」を指すことが多くなったということである。その中身は、身近に住むことの多くなった外国人とのコミュニケーションの問題から、地元への企業や大学の進出、外国人労働者の雇用の問題、さらには文化や芸術、教育の交流といった幅の広いものであるが、いずれも私たちが問われているポイントは、「異文化との接触・交流にともなう政治・社会・経済ないし文化の自己変革」という点では共通項がある。各地の自治体が国際課や国際交流室をつくって国際化対応を真剣に考えるようになった、大きな背景にはこうした「外なる国際化」から「内なる国際化」へという時代変化がある。多元外交の時代に入ると、一中央政府のみならず、市民や団体、企業、自治体など多様な主体が国際関係を緊密にし、それぞれの立場から外交の一翼を担っているが、こうした多元外交の認識に立つなら、自治体の国際政策領域は大きく広がってくる。自治体政治として国際政策を立案、決定すべき場面は今後大きくひろがっていく。

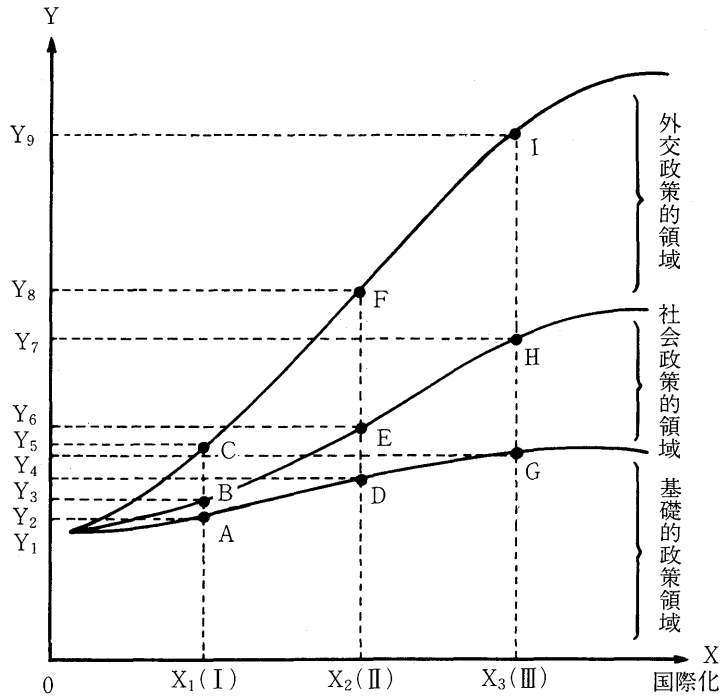
外交の第1次的所管である外務省と自治体のタテ割り関係は存在していない。

そこでいま、各地の自治体は国際政策の模索段階に入り始めている。

a. 国際政策の領域

自治体の国際政策は大きく三つの領域からなると考えられる。図1で説明しよう。

図1 地域レベルの国際政策



ヨコ軸 (X) に都市の国際化度を, タテ軸 (Y) に政策領域 (政策レベル) をとると, 自治体の国際政策はこの組み合わせの中からいくつかの種類化ができる。すなわち基礎的政策領域, 社会政策的領域, 外交政策的領域がそれである。

第1の基礎的領域は, 「外国人にやさしい都市づくり」領域である。その根本思想は日本人も外国人もおなじベースで生活できる基盤づくりにある。換言すればノーマライゼーションの思想がここにも適用される。具体的にはソフトな政策領域とハードな政策領域の二つの側面をもとう。もとよりこの領域に政策として何を詰め込むかは, 自前行政の観点から各自治体が考えるべきだし, 時代と共にかわる性格をもつと思うけれども, 一例を挙げるなら次のようなことになる。

ソフトな政策領域では, 都市社会の国際化水準を上げていくための政策, つまり市民の国際感覚の高揚, 語学力の向上, 学校教育の国際化, 行政サービスの国際化, 外国人の雇用体制の整備, 外国人の職業訓練, 政治参加権の保障, 外国人の日本語教育, 外国商品の積極活用ないし流通経路の整備, 外国人に対するボランティア制度の拡充が課題になろう。

ハードな政策領域では, 外国人と共生できる都市社会資本の整備政策, つまり道路標識や街の案内板の多国語表示, 外国人の住みやすい住宅や, 公園, 道路の整備, 国際空港の整備, テレポート

の設置、国際スポーツ場の建設、外国大学への用地提供、24時間都市化への条件整備などが課題となろう。

第2の社会政策的領域は、国際化に伴う影の問題への対応である。西欧文化の参入とアジア文化、第三世界文化の参入ではそのもつ色合いは大分違っている。とくに最近アジア系労働者の急増に伴う影の問題に苦勞する自治体が増えてきた。一般的にいうなら、それは異文化の衝突からくる摩擦といった相対的な影の問題つまりやがて消えていく問題の側面と、治安悪化、病気の新規参入といった絶対的な影の問題として消えることのない問題の側面に分けて捉えることができる。

双方の区別なく例示すると、雇用関係に伴うトラブル防止、無保険者に対する公的医療費負担、ゴミ捨てなど生活面のトラブル防止、犯罪の予防、失業の救済、防疫・医療対策、精神不安へのケア、結婚・離婚に伴うトラブル処理、外国人の障害福祉など身近かな生活レベルの様々な課題がこれに当る。

第3の外交政策領域は、まさに自治体が外交主体となって展開する都市外交である。これには、最近急速に拡大している国際姉妹都市提携や国際交流がまず挙げられよう。国際都市間相互の人的、物的交流や文化の交流は今後とも無限の拡大をみようが、日本の立場からすれば国際協力の視点も重要である。自治体ODAや物資援助、さらに自治体行政に関わる政策技術、事業技術の派遣援助も大切なことだろう。

さらに国際都市間同士が相互に政策交流関係にあるという観点に立つなら、ごみ処理、上下水道、地下鉄、リサイクル、観光開発など自治体レベルの技術・政策交流も大切な課題である。つまり地域特性や政策課題を共通にする都市同士が、サミットや政策会議、共同調査研究を通じて相互の問題を解き合う政策交流が活発化するなら、平和という共通目標もさることながら、それぞれの都市問題解決に大いにプラスとなる。

巨大都市の集まりである世界大都市サミット、古都だけの集まりである世界歴史都市会議、湖をもつ都市だけの集まりである世界環境湖沼会議、火山をかかえる都市だけの集まりである世界火山都市会議、雪国の都市の集まりである世界雪国会議、斜面都市だけの集まりである世界斜面都市会議といった国際会議が都市自治体相互の協力のもとに活発化し拡大しつつある。今後は市町村レベルの交流も拡大しよう。

b. 国際政策に伴う課題

もっともこのすべてが自治体独自で政策化できるかと言えば、現実の自治体政治の中では様々な問題、課題が存在する。自治体独自で動けない現実も検証しておきたい。

イ. 中央政府との役割分担

国際化への対応が単なる外交というレベルで止まっているなら、地方政府と中央政府の関係はそれほど大きな問題とはならない。とくに地方レベルの外交に政治力、軍事力、イデオロギーは問題

ならず、むしろ国家外交より広範囲の交流が可能なのだ。

ところが、日本の国内社会に外国人が増えていくという国内社会の国際化を考えると、揺り籠から墓場までが仕事になる自治体にとって光の部分、影の部分を含めて大きな行政問題がでてくる。ここで中央政府と地方政府の国際政策の役割分担はどうあるべきかが問われる。この点は他の行政分野と異なり、中央地方のタテ割り行政の関係が伝統的に存在してこなかっただけに秩序の形成自体ができていない。ただむやみに事実として市民生活に関連するから自治体の役割だとされても、実際には困る問題がいくつもでてくる。

ロ. 権限の明確化、財政的措置

なかでも基本的な問題は、権限の明確化、財源措置についてである。いま各省には国際化を冠に予算要求をし、それを補助金行政、許認可行政のルートにのせることで自治体行政化しようという動きが顕在化しているが、それでは従来のタテ割り、補助金行政の弊害を増幅させるだけだ。むしろ必要なのは、新たな政策領域であるだけに初めから役割を分けるという行政秩序の形成が望まれる。権限の移譲ではなく、権限の創出、形成が基本テーマにならなければならないし、それに関する財源措置は補助金ではなく、ヒモのつかない固有財源措置でなければならない。市民生活に直結する部分は自治体の役割である。ただ、その財源が十分措置されていなければ、自治体は苦しい仕事を押し付けられた感じになってしまう。そうしないための新秩序の形成が求められる。

ハ. 府県と市町村の関係

さらに府県と市町村の関係が問題となる。府県は広域行政を担う自治体であり、市町村は基礎行政を担う自治体とされるが、自治体の国際政策に関し何が広域で、何が基礎的かは明確に分れるわけでもなければ、分けることもできないのが現状である。ただ考え方として、市民に直結した分野は国際政策といえども基礎自治体の役割であるし、基礎自治体の調整や県内共通に行うべき行事や仕事は広域自治体としての府県の役割となろう。財源の措置もこうした役割分担の明確な中で行われなければならない。

ニ. 自治体の法務行政

自治体の法務行政の確立という点も問題となる。いうまでもなく自治体は、今日なお、国際法の主体とはみなされていない。ただ、現実として、自治体間の国際協定、あるいは市民ないし中央政府との国際協定という形で自治体レベルの国際法務がはじまっている。つまり、法の基本である「合意は守られるべし」(pacta sunt servanda)によって、自治体レベルの国際法務が実効しているのだ。自治体の国際政策領域が増えていくと、それが国内法と抵触したときどうしたらよいか、自治体は国際法上で有権的たりうるか、といった問題が生まれよう。これに対して従来の伝統法学の枠組みではなく、新たな視点からの自治体国際法学が求められるようにも思う。

こうして、従来の中央政府が政策官庁、地方政府が事業官庁として自治体政治は中央の示すマニュアル、選択肢から何を選ぶかのレベルが政治的決定の中心であったものから、答えなき、統制な

き政策領域へ踏み込みその立案，決定を迫られることになる。

(2) 地域レベルの高齢政策

わが国の高齢化は欧米社会との比較で捉えると，2つの特徴点が浮かび上がってくる。

その第1は，21世紀前半に到達する高齢化のレベルが欧米諸国を上回るということである。現在わが国の65歳以上人口の占める割合は欧米より低い水準にあるが，今後その割合は急速に増し，2000年頃には西欧並みに達し，その後さらに上昇する。2020年には65歳以上人口が最も高い25%に近付き，超高齢社会が出現すると想定されている。つまり高齢者比率が半世紀後，西欧社会以上に高い，超高齢社会が生まれるということである。

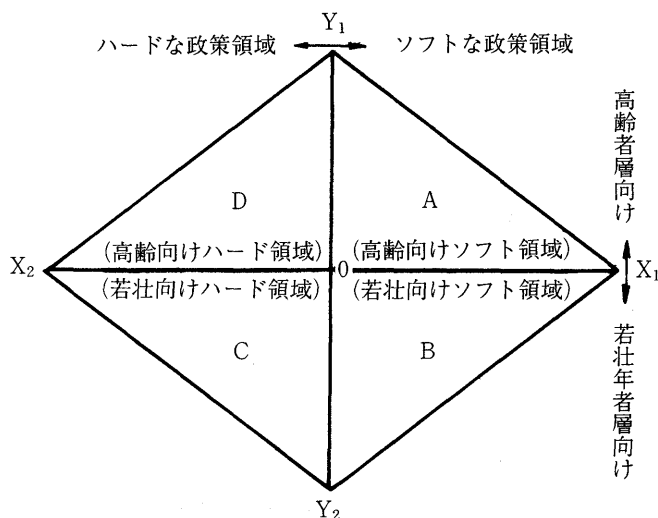
第2は，高齢化のスピードが極めて速いことである。

西欧諸国が六五歳以上人口比7%から14%水準に達するのに100年を要したのに対し，わが国はわずか4分の1世紀に当たる25年しか要していない。しかも，その後急速な勢いで25%水準の超高齢社会へ達しようとしている。この変化スピードという側面は，かつて大人9人で1人の従属人口(子供+高齢者)を支えた社会から4人で1人を支える社会への急変貌を意味する。

こうした人口構成比のドラスチックな変化と急スピードで達する超高齢社会への道程は，行政とりわけ自治体行政にいかなる期待とインパクトをもたらすのであろうか。そこで，この高齢政策の領域はいかなるものであろうか。高齢社会をごく単純化して，「相対として高齢人口層の構成比が高まる社会」と捉え議論をすすめると，高齢社会の捉え方は次のようなモデルによって説明することができるのではなかろうか。図2で説明してみよう。

図2のように，高齢社会の政策領域は大きく二つの軸の組み合わせにより説明できる。まず，ヨ

図2 地域レベルの高齢政策



このX軸により上位方向に高齢者向け政策領域と下位方向に若壮年向け政策領域をとる。次に、Y軸により右方向にソフトな政策領域と左方向にハードな政策領域をとる。すると、4つの政策断面が生まれる。これを簡単に説明すると、次のようになる。

まず第1は、従来、高齢行政の政策領域として最も多く焦点が当てられてきた福祉、医療、雇用などソフトな高齢者向け政策領域がある。これはAで表される。具体的には、図2の $0-X_1-Y_1$ の矩形で示される。

第2は、高齢化という人口構造の変化に伴い若壮年層に必要となってくるソフトな政策領域がある。これはBで表される。税負担システムの転換、学習教育体系や雇用体系の転換など幅広い領域が問題となる。これは、図2の $0-Y_2-X_1$ という矩形で表される。

第3は、同じく若壮年層に対する都市計画やまちづくりなどハードな政策領域であり、Cという政策領域がそれに当たる。従来、まちづくりは元気のよい若者や子供達を育て生活させる空間として考えてきたが、この転換が今後の政策課題となる。公園の機能も図書館の機能も道路の機能も変えていかなければならない。これらの政策領域は、図2の $0-Y_2-X_2$ の矩形で表される。

第4は、従来あまり議論されてこなかった高齢者向けのハードな政策領域で、Dという政策領域がそれに当たる。住宅政策、交通政策、環境政策など総てが高齢者の視点から組み直される必要がある。この政策領域は、図2の $0-Y_1-X_2$ という矩形で表される。

つまり、地域の政策主体としての自治体が、高齢化という社会潮流に対して取るべき政策領域は従来一般的に議論されてきたAという場面に止どまらず、B、C、Dまでの総てを含む四場面を問題にしなければならないということである。ここに高齢政策が「包括行政」であると筆者が述べる意味が存在する。

それは広く言えば、新しい社会システムの創造を意味しているとも考えることもできる。

勿論、一口に社会システムの転換といっても現実にはそう簡単に行われるものではない。例を定年制で見ると、そもそも定年制という日本の雇用慣行は人間の寿命が60歳であることに合わせてつくられた産物であり、その人生60歳時代を想定してつくられた55歳定年制が戦後長い間定着してきたが、人生80歳時代を想定していま60歳定年制に切り替わりつつ現在においてその転換は必ずしもうまくいっていない。すなわち企業において相変わらず潜在的に55歳定年制意識は強く、現実には企業間において55歳以後は昇給もなされず「余分な」雇用期間といった扱いのところも根強く残っているのである。

従って、新しい社会システムの形成には行政の政策「先導性」が要求される。

例えば高齢化社会を前提に、治療中心であった従来の医療システムを予防医学の観点までも入れた包括的な保険医療システムへ転換していくとか、労働力の供給は常に若者からという前提でつくり上げられてきた「若者中心の職業教育」を、生涯のライフステージのどの場面でも能力開発できる生涯教育システムに転換していくとか、元気のよい若者を中心に機能重視で考えてきたまちづく

地方政治再生への構想

りを、老・壮・若年が共存できるまちづくりへ切り替えていくなど、「発想の転換」を進めていかなければならないのである。

その点、1993年度中に自治体は地域の福祉健康に関わる総合的な10ヶ年戦略、いわゆるゴールドプランの策定を厚生省から求められているが、地域レベルでこうした高齢福祉の総合計画ができあがることは望ましいとしても、それがあくまでも厚生省という福祉・医療関係を所管する1省庁の求めによるところから、むしろこれが都市計画や文化、教育などを含む自治体の総合的な高齢政策の立案を阻むようにも作用している点を見逃せない。この辺に中央集権構造の枠組みの中で自治体が社会変動に対応する独自の政策を包括行政として実現できない隘路が存在していると見ることができる。

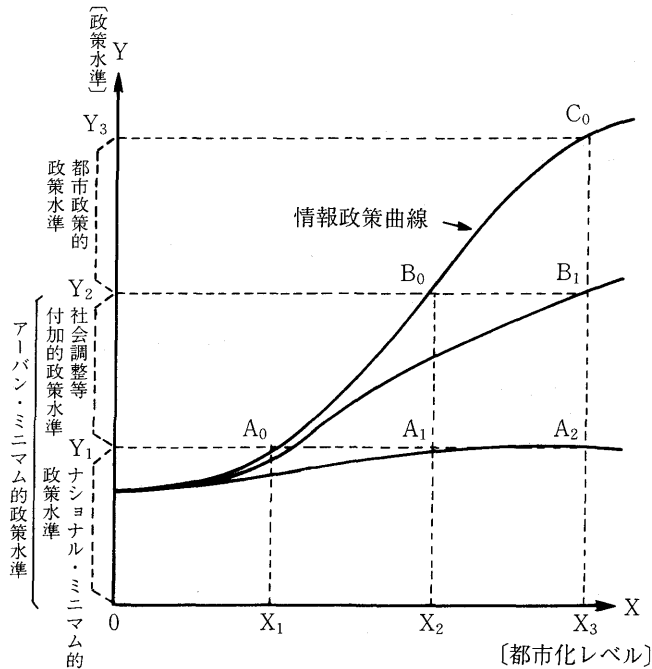
(3) 地域レベルの情報政策

a. 情報政策の3領域

都市の公共政策において、新しい「情報政策」の領域が次第に重要性を増してくることは、情報社会の高度化という社会変動の特性に根ざす必然的なものであるが、公共分野に責任をもつ自治体が情報政策を扱う場合、次の3つの領域が存在すると思われる。図3の情報政策モデルにより、理論的な説明を加えてみよう。

まず第1のレベルは、情報に関するナショナル・ミニマムの政策水準（領域）である。

図3 地域レベルの情報政策



地方政治再生への構想

基本的にこれは、都市化のレベルに関係なく、どの地域に住み、どんな職業についても、それが一市民としての基礎的な生活要件として保有されなければならないミニマムについて、ソフト、ハード両面の情報生活について行政がそれを保障しようとするものである。このレベルは、図3の $0-Y_1$ の高さで示される。

第2のレベルは、情報に関する社会調整等付加的政策水準である。

プライバシー保護や、社会における様々なネットワークシステムの安全性確保、情報犯罪の防止、震災時を含めた都市のセキュリティ確保など、情報化に伴いマイナスに作用する領域についての対応が問題となる。とくに都市化された地域においては、諸利害の対立する特質をもち、かつ個人情報自体を商品化しようとする動きもみられるだけに、この領域が重要になる。これは、 Y_1-Y_2 の高さで示される。

第3のレベルは、都市政策的政策水準である。この領域は、その都市が置かれている立場により大きく異なるが、大都市のような中枢管理機能が集積し、都心集中の可能性が高い領域では、それを政策的にコントロールする役割が重要になってくる。また広域的な都市政策の観点から電話やファクシミリ通信の料金をエリア毎に設定をし、情報通信レベルでまちづくりを誘導することも現実的な政策課題となる。環状型に情報通信基盤を整備して都市構造のバランスの取れた形成を誘導すること、あるいは都市のインテリジェント化をすすめるための都市政策などもこうした領域に入る。これは Y_2-Y_3 の高さで示される。

以上のことを整理すると、例えば都市化が X_1 の段階にある比較的農村型ないしは地方都市型タイプの地域においては、基本的にナショナル・ミニマムの情報政策($0-Y_1$)が中心になり、 X_2 の都市化レベルの地域では、このナショナル・ミニマム的水準に社会的調整を政策を含めた X_2-B_0 の政策水準($\{0-Y_1\}+\{Y_1-Y_2\}$)が問題になる。わが国の県庁所在都市とか地方中核都市などは、こうした政策が中心になるところから、これをアーバン・ミニマムの政策水準と呼んでおきたい。また、 X_3 レベルにある大都市や広域大都市圏では、これに都市政策的な政策水準を加えた X_3-C_0 が政策水準($\{0-Y_1\}+\{Y_1-Y_2\}+\{Y_2-Y_3\}$)となる。

例えばいま述べた総てが情報政策の対象になる大都市東京の場合をケースにとると、都市化段階が X_3 のレベルにあることから、当然 X_3-C_0 が情報に関する政策領域となる。そのうち、 B_1-C_0 は主として「業務系」の問題が中心で、環状型にネットワークを形成することで副都心を育成すべきであるとの論点はここにある。また、 X_3-B_1 ($\{X_3-A_2\}+\{A_2-B_1\}$)は主として「住民系」が中心で、市民生活の利便性確保やセキュリティ対策、情報犯罪の防止、プライバシー保護などが焦点になる。その中でインフラレベルで言えば、 A_2-B_1 は防災ないし管理用テレメータなどが、 X_3-A_2 はCATVなどが中心となろう。のちに述べる「情報都市計画」は、この3つの領域について、主にハードなインフラストラクチャー整備部分を計画することになる。

このように情報政策は、都市政策という観点から捉えると、都市生活の公共的な問題として自治

体行政の新しい政策フロンティアを画する領域となる。特に都市化が高度に進んだ地域ほど、その政策分野は広く自治体政治として十分な研究と組織的対応が必要となる。

b. 情報都市計画

都市計画は、都市行政のハードな部門すなわち都市づくりのプランを立案し、民間諸活動を法的に規制しながら都市設計を行う行政を総称したものであるが、これに情報政策という問題を新しく加えると如何なる概念が生まれるだろうか。

一般に都市計画とは、人口や産業の容れ物としての都市環境を保全し、その機能を増進するために、長期的な見通しのうえに「街づくりを行う計画」である。その基本は、都市活動を「規制」（私的な制限）すること、道路や橋など直接「ものを作る事業」を行うこと、計画決定への「手続き」を重視すること、の3つからなっている。その内容は、都市機能の配置を誘導するための地域地区の指定、あるいは都市の骨格を定める都市施設の計画から成り立っている。

このように、従来の都市計画は「モノ」を造ることを計画の主眼においてきた。すなわち、ここで問題にしようとするような目に見えない「情報」とか、それを運ぶ情報道路（情報通信基盤）の設計といったことについては殆ど計画の射程になかった。この理由は、情報自体の社会的ウエイトがあまり高くなく、そのめの情報通信基盤の重要度もあまり高くなかったことに起因している。

しかし、高度情報社会における都市計画は、ヒトやモノの流れを問題にするだけでなく、情報のフロー構造を問題にする必要がある。情報のフロー構造を形成・誘導するための都市政策的観点からの情報通信基盤整備と、ナショナル・ミニマムの観点からの情報通信基盤整備の計画を「情報都市計画」と呼び、その概念の成熟化と具体的なポリシーを樹立して行かなければならない。従来から行ってきたヒト、モノを対象とした都市計画と都市の神経系である情報ネットワークを整備する計画と併せて整合性を保っていくことが、これからの都市計画の基本的枠組みにならなければならない。今日の「地方拠点都市」づくりに郵政省が情報政策担当の官庁として参加しているのが注目されるが、地域情報化の問題は、単なる中央地方のタテの行政枠組みのみで対応できるものではない。ここにおいても、自治体政治として独自の情報都市計画概念の明確化と政策内容の吟味が求められる。

現代の社会変動、環境要因の変化は、既存の政策をつねに見直すことと同時に、政策の複合化と新規需要への新たな政策対応を要求してくる。その政策立案、決定、実施、評価については、自治体自身の力量とりわけ首長及びその補助機関である職員機構の政策形成能力、議会の立案、決定、評価統制能力が問われる。伝統的かつ潜在的に見え隠れする中央省庁ないしマスコミの「地方不信」論は、身近な政府に対する市民の参加能力や批判力よりも公選者、公務員に対する不信を指すことが多い。

そこで次に、自治体が政策官庁として行動するという視点から考えたときに、地方政治に外在的に存在している問題はなにか、内在的に存在している問題は何かを、現在の法制度の枠組みも含め

て運用実態に即して検証を進め、同時にその改革の方向はいかにあるべきかを考察してみよう。

4 地方政治の改革とその方向

様々な政治的構造腐敗が頻発する中で自民党1党支配が終焉し、非自民勢力による連立政権が誕生したのは1993年8月であるが、その政権交代により、いままで進まなかった政治改革の推進はもとより、地方分権型国家体制の形成をめざした地方分権基本法の制定や地方分権臨時調査会の設置の動きが始まった。

ここでは地方政治再生に関するごく基本的な課題を整理し、まとめしてみたい。

(1) 地方分権への変革

地方分権は各地域の団体自治、住民自治がより自律度を高めるような政治改革であるが、しかしそれは単なる地方自治の問題に止まらず、中央地方関係や政府と民間、国民の関係を変える国家体系全体に関わる問題であり、21世紀の国家像を明確にしながら進めなければならない。

それには、第1に地方分権は自治体と国民（住民）の共同作業で実現すべきこと、つまり行政組織、統治機構の改革に止まらず、地方自治、さらにはデモクラシーの本格化をこの分権を機にはかかっていくことである。自ら治めるための権限を住民生活に直結する自治体をもつということは、同時に自らの地域経営についての責任を自治体と住民が負うということも覚悟しなければならない。

第2に、地方分権と同時に行政と民間、行政と住民の役割分担を見直すこと、つまり分権は「中央から地方へ」「自治体から住民へ」という2つの分権を同時に実行しなければならないということである。

さらに第3に権限と財源と同時に、「人材」の地方への移管も行う必要があること、つまり今まで政策官庁の役割を担ってきた中央省庁は世界に冠たる政策シンクタンクであり、政策立案のみならず財政運営をはじめマネジメントの面でも優れた蓄積があるが、これら人材の地方移管を進めることで知恵の移転と技術移転を図ることで地方が政策官庁に成長する可能性がより早まることが期待できる。

従来、許認可制度や通達行政、行政指導など中央優位による地方支配の手段が様々な形で駆使されてきたが、財政権限を通じた支配も大きな権力として作用してきた。

わが国では地方間の財政力格差を是正する平準化方策として、上位の政府がイニシャチブをとって下位の政府間の財政力格差を是正する垂直的調整方式を採用しているが、その手段として大きく①一般補助金：地方政府間で生じる財政力格差是正のため用途を限定せず支給される非条件的補助金（例：地方交付税）と、②特定補助金：特定の政策目標遂行のため奨励的に支給される「条件

付」補助金（例：国庫支出金）の2つが存在してきた。

前者は、国税の一定割合を財源に国がその交付金としてより貧しい自治体により多く配分する仕組みとして、税収再配分のための一般補助金の性格をもち、各自治体の財政需要の基本ニーズを考慮し、算定に当たっては個別の経費目毎に各地の特種事情まで加味し、（基準財政需要＝単位費用×測定単位×補正係数）という算定式のもとで他の国に追随を許さない制度を構築してきた。東京1極集中、大都市1極集中により現実の財政力は非大都市圏が異常なほど低い中ではこの方式は有効に機能してきたといえるかもしれない。

しかし、後者の用途があらかじめ特定化され、通常、補助される側は事業費の一部を負担する特定補助金については、その目的が①国本来の仕事を地方と共同して行う、また委託して行う際の費用負担、②地域間に発生する事業のスピル・オーバー効果対策、③各地方で公共サービスのナショナル・ミニマムを達成するため、また特定の政策を奨励・助成にあるとしても、例えば、①少額の補助金でも国の介入手段としては極めて有効で地方の歳出構造に大きな影響を与えること。つまり、

$$aE=G \quad E=G/a$$

但し a ＝補助率、 E ＝補助事業規模、 G ＝補助金

仮に、 $a=1/3$ とすると、 $E=3G$ となり、国は補助金の3倍に当たる地方関連事業量をコントロール可能となり、地方側は $(1-a)E$ の財源量を支出しながら、補助事業であるがゆえに事業内容全体が国の指示・命令どおり行わなければならないという極めて不合理な状況に陥っている。また、②補助金の申請から実施までの手続きが煩瑣であり、補助金の配分に国のもつ許認可、権限がからみ、その手続きに膨大な時間と費用・労力がかかる。③補助事業は国のタテ割り行政が関与し、種々の非効率・ムダを発生させる。④交付決定が翌年度末になり事業執行に支障が大きい。といった問題点が多く、地方分権を進める必要性の有力な根拠となっている。

さきの3.のところでも説明したように、いまや社会変動に対応する政策立案はタテ割り省庁的発想では実行力をもたせることはできない。総合力を発揮できる政治環境、行政環境を自治体につくり上げなければならない時代にきている。ただ、それでは財源、権限、人材の地方分権をすすめることで、地方自治ないし自治体政治が有効に機能するかといえば、いわゆる「受け皿」としての自治体にも現に改革すべき基本的問題が存在している。

(2) 地方政治変革の基本方向

自治体政治は市民の代表による集合的意思決定の過程の総体であるから、それには政治のワザや手腕も大きな要素をなすが、より基本的には制度的な仕組み、及びその運用についても吟味していくことが望まれる。

わが国の地方政治のシステムは国の一元代表民主制（イギリス型議院内閣制）と異なり、アメリカ型大統領制に近似した二元代表民主制をとっている。もとよりわが国の地方政治制度がアメリカ

型大統領制とまったく同型かといえば、そうではない。というのは、アメリカ型大統領制は、大統領に法案提出権や連邦議会の解散権を認めず、議会にも大統領に対する不信任権を認めていないのに対し、わが国の地方制度では、首長は条例を含む広範な議案提出権を有するうえ、議会が首長の不信任を議決することができるのに対し、首長も不信任議決後10日以内に議会を解散できている。その点、わが国の地方制度はアメリカ型大統領制をとりつつも、議院内閣制の要素が加味されており、両制度の折衷的性格を帯びているといえよう。

しかしにもかかわらず、一元的代表制たる中央政府の政治構造とは根本的な違いをもっている。つまり、首長と議会は双方とも直接市民を代表する機関としてその正統性の根拠において対等な地位にあること、それゆえに議会は、国会が国権の最高機関であるのと異なって、自治体政治における最高機関ではないのである。首長と議会は対等の住民代表機関として、ともに市民意思の代表機能と統合機能が期待され、いずれが市民意思を的確に反映しているかをめぐって競い合う関係にある。その点、この制度は機関対立主義の立場をとっているといえよう。もっとも等しく住民代表機関といっても、両機関にはその選挙の構造や機関意思の形成の違いからくる差異がある。選挙について首長は当該自治体地域をひとつの選挙区とする大選挙区から選ばれる代表だが、府県や政令都市を除く一般市町村の議員は特定地区とか有力団体の支援があれば当選しうするため、首長は地域や住民の“全体代表”としての性格をもつのに対し、議員は“地域代表”“部分代表”としての特徴をもつ。また機関意思の形成について、首長は独任の執行機関であるために機関意思の形成は比較的容易であり一貫した政策選択を行いやすいのに対し、議会は合議制の議決機関であり政党や会派に分かれているため、機関意思の形成は容易ではなく、政策選択の一貫性を保つこともむずかしい。ただ議会は多元的な利益分化を反映するとともに審議過程において争点を提起させる面では優れている。

このような違いはあるにしても、首長も議員も同じ市民を選出母体に選ばれた市民の代表である。一人ひとりの議員はいったん選ばれた以上、単なる地域の部分ではなく議決機関の意思形成者として全体代表の行動を求められる。首長が独任制のゆえ自ら政策形成に多元的な利益を反映させにくいのに対し、議会は多様な選出母体を持ち、合議制をうまく生かすなら多元的利益を反映した意思決定が可能である。

このようにみえてくると、わが国首長制の特質は、長と議会が対等の関係に立ちつつも、互いに相手の“代表制”の特徴を認め合い、むしろそれを生かしたチェック・アンド・バランスの作用を展開し、もって自治体の団体意思の形成や決定をできるだけ適切におこなうことが期待されている制度である⁽⁶⁾。

ところが現実には、①議会に対する議案の提出がほとんど首長の独占であり、議会の政策形成への影響力が相対的に小さい。②予算を伴う提案が首長の専権事項と規定され、それに関する議会の修正権は機関委任事務や団体委任事務の経費について減額することは事実上できず、増額修正のみ

に限定されている。③圧倒的なウエイトを占める国の機関委任事務について、議会はその内容を変更・修正、あるいは新たな立案を行うような独自の意思決定権をもたないなど、首長優位現象が熾然として存在する。

本来、自治体の議会には、①批判機能が期待され、これは議会の監視機能として“首長独走”を抑制する最終的保障の機能が期待され、首長に対する野党の役割が期待されている。また②政策機能が期待され、議会は市民の要望と要求を執行機関の理事者に伝える利益代弁者に止まらず、政策の積極的提案や利害の建設的調整、政策の優先順位づけを行う役割が期待される。③教育機能も期待され、議会は市民の多種多様な利益・意思を直接反映し、議会審議の過程で多様な政策選択肢を提示し、市民に争点を明確にする役割をもつ。さらには④参加機能が期待され、議会は各種の住民参加や運動に反発したり、それを軽視するのではなく、市民参加のもつ可能性を積極的に引き出し、議会参加の可能性を拡大する役割をもつのである。

ところが実態はどうだろう。自治体の議会は首長との関係で議会内部が「与野党」意識に分化し、総意としての議会意思を形成するより、首長といかに与党関係をつくるかに腐心しているように見える。最近ではオール与党化現象も多く見られる。東京都議会の例でも美濃部都政の与党として社会、共産、公明の各党が、また鈴木都政では長く自民、公明、民主クの各党が知事与党とされてきたが、はたして二代表制のもとで国会と内閣の関係に見るような与党行動が地方議会に期待されるのだろうか。

国の場合は一元代表制に基づく議院内閣制だから、内閣は連帯して国会に責任を負い、国会は内閣総理大臣を指名し、その内閣総理大臣のもとでつくられた内閣を支える多数派が与党の行動をとることを制度的にも想定している。政党内閣制といわれる所以はここにある。だから国会が与野党に分かれ、与党は内閣と緊密な協力関係を持ち、野党は内閣に対し批判的な立場をとることはある意味で当然のことである。

内閣は予算編成を含む政策形成の過程で与党と実質的な協議をおこない、与党との意思疎通を常に図ることになる。各省庁の責任者である国务大臣は、大部分が与党の国会議員から選ばれ、政治的任命職として各省庁の職員を指揮監督する。これも与党の意向が行政に反映するルートだ。各省庁が法案を策定する過程で、事務段階から政権与党の政務調査会と緊密に協議し、「党側の了承」をとることが法案成立に不可欠の手続きになる。

ところが、自治体の議会は首長を選出する仕組みにはない。首長は議会ではなく市民から直接選ばれるから、議会と首長との間に議院内閣制という“制度上”の与野党関係は存在しない。むしろ議会は首長に対し、民意を代表する機関としてそれと競り合う関係にある。膨大な補助機構をもつ首長に対しては、監視と批判をおこない、さらに代替案をだす野党機能こそが期待されるのである。

だが各地方議会の実態をみると、知事選挙ないし市町村長選挙で支持した政党の候補者が当選す

ると、それを支持した議会勢力はそのまま「与党」のような行動をとる。首長側もそれらグループを与党とみなし、議会内につくられた「与党連絡会議」と緊密な関係を保ち、政策形成について事前の相談や協議をし、予算編成や事業執行について何かと有利な扱いをする。知事の意向をうけた各部局長もそうした行動をとる。その結果、「与党」と執行機関との間には緊張関係ではなく、一種の「馴れ合い」「癒着」関係が成立する。

首長与党だという観点から与党議員には、すべて知事提案に原則賛成せよという強い党議拘束が生まれ、一方、野党には必要以上に野党たろうする傾向が強まる。この与党、野党関係にみる行動様式は、どうみても国の議院内閣制をモデルにした行動である。首長の選挙が近づくと、次期与党への布石として知事の実績を必要以上にほめたたえ、追従的な「八百長」質問まで飛び出す。さらに競って特定知事候補の支持宣言をおこなう政党行動が顕在化し、場合によっては議会の全会派がそろって「オール与党」であろうとする行動すら生まれる。これが蔓延化しているのが、現在の地方政治から活力を奪っている。

はたしてこれが二代表制が期待する議会の本当の姿なのだろうか。確かに日本の場合、自治体は二代表制でありながら知事に議会解散権を与え、議会に不信任提出権を与えるから、議会に知事を支える与党的行動が生じることを完全に否定しえない。だが、この制度はそもそも大統領制の欠点を補い二つの権力を抑制均衡のもとに置くためのものであって、議院内閣制で意味する与党行動を期待してのものではない。知事（市町村長）または議会の方だけの独走を抑制するのが制度の趣旨である。だから例えば、議会の議決に対して知事が反対である場合に、理由をつけて10日以内に議会の再議に付すと、一般には2分の1の議決で足りるが、この場合は議会では3分の2以上の同意がないと、前の議決は無効となって、知事の反対が通ってしまうことになる（地方自治法第176条）。それに対して、議会には知事が提案する条例、予算などの重要案件を修正する権限を与えており（同法第96条）、知事と議会の権限を抑制状態におくよう配慮されている。

知事と議会の関係で、政策官庁たるべき自治体が最も重要とする課題は、知事と与党の間における「根回し」による施策の決定方式から、いかにして抜け出すかである。日本の伝統的な社会では、「根回し」は当事者の面子をつぶさない合意形成法として一般化しており、役人も「根回し」に習熟することをもって有能かどうかの判定基準とされてきた。しかし、この手法は、21世紀を前に地方分権を望む現在では、国際的に通用しない手法であることを認めなければならない。いやしくも、「根回し」方式から議会の公開原則を実質的ならしめることを真剣に検討する時期にきていると思う。

いわゆる与党のボスと一部の役人にとっては、「根回し」方式は有効な手段であろうが、知事が作成する予算原案に「根回し」によって与党の公約があらかじめ盛り込まれていれば、議会における討論は低調とならざるを得ない。これは議会の自殺行為であって、議会のとるべき常道ではない。

知事の公約と与党の公約が完全に一致することはないはずであり、議会という公の場で公約に基づく政策の討論があれば、市民の議会に対する関心は高まるはずである。「根回し」方式は、自治体の問題点を市民の目から隠蔽し、ボス政治を存続させる結果となるのであって、政策官庁にふさわしい政治手法ではないから、地方議会の各党は、早急に「根回し」方式から脱却する方法を検討すべきであろう。

そのほか、自治体政治を活性化するために解決すべき課題は多く存在する。都市化段階を考慮しない一律の地方選挙制度の下で首長、議員選挙の投票率はおしなべて低下傾向にあるし、サラリーマンが一般化した社会にも関わらずそれが議員選挙に実体として立候補できないことから議員候補補充率は下がり定員割れ、無競争当選も増えてきている。首長の多選の弊害も顕在化し公共事業の入札などをめぐるゼネコン汚職や政治献金腐敗など地方政治を取り巻く墮落現象が数多く見られる状況にある。それらの改革について本来なら多くの紙幅をさいて論ずべきところであるが、ここでは力点を政策官庁としての自治体政治像を明らかにする点に置いたことから割愛せざるをえないが、改革方向については例えば民間政治臨調による『日本変革のビジョン』第7章「分権革命の推進」、第8章「地方議会と選挙の改革」⁽⁷⁾に優れた提案をみることができるし、筆者もその提言を基本的に支持するものである。

地方政治は民主主義の基本である。このことは言い古されながらも、現実のわが国地方政治においては民主主義の基本足り得ていない。その点、政治研究も地方政府に焦点を当てたトータルポリシーの形成者としての地方政治に斧をふるってこなかったように思う。地方分権型社会を想定した新たな地方政治のパラダイム転換がいまこそ問われている。その切り口はどうあるべきか、変革の方向はどうあるべきかを単なる法制度論に止まらず、政策論としても深めていく時期が到来している⁽⁸⁾。

注

- (1) 松下圭一『政策型思考と政治』（東大出版会、1991）pp 3～4.
- (2) 村松岐夫『地方自治』（東大出版会、1998）pp 37～38.
- (3) 村松・前掲書 p 72.
- (4) 村松・前掲書 p 37～38.
- (5) 西尾勝『行政の活動』（日本放送出版協会、1992）pp 160～161.
- (6) 寄本勝美「自治体政治の構造と実態」『自治行政要論』（西尾・大森編、第1法規、1986）pp 117～118.
- (7) 民間政治臨調『日本変革のビジョン』（講談社、1993）
- (8) 本稿は93年度日本政治学会での筆者の研究報告をもとに論文としてまとめたものである。

論文の基礎文献

1. 佐々木信夫『都市行政学研究』（勁草書房，1990）
2. 同『政策学への発想』（ぎょうせい，1989）
3. 同『自治体プロの条件』（ぎょうせい，1992）
4. 同『現代地方自治の座標』（勁草書房，1987）
5. 同『現代都市行政の構図』（ぎょうせい，1985）
6. 同『都庁—もうひとつの政府』（岩波書店，1991）
7. 同『現代都市行政の政策科学的研究』（法学博士学位論文／慶応大学，1989）