

自治体の役割と市民の自治

田村 明

一——市民自治について

ロビンソン・クルソーのような特殊な条件にでもおかれないうかぎり人間は一人では住んでいけない。「人間」とは人間の間であると書く。人間のひとつの本質はまさに人間の間であり、互に共同してそれぞれの社会をつくっていることである。

しかし、これだけなら人間のすぐれた特質とはいえない。集団的な社会をつくっている動物は沢山ある。ハチやアリといった比較的下等と思われる動物でも、整然と役割を分担した社会をもち、自分の環境をつくりあげている。またわれわれ人間に近いサルやシモノについても、よく知られる研究が行なわれ、一匹で生活

するハナレザルは特殊であって、大半は集団として生活しておりその集団には社会的な秩序やルールがあることが明かにされている。

こうしてみると人間が共同して社会形成をしているという程度ではあまりいばれたものではない。

しかも人間は同種同族の殺しあいという他ではめったに見られない反社会的行動を行なう点は、極めて危険な生物である。こうしてみると人間社会は他の動物以下の社会になってしまう。

もちろん人間はチエを働かせて科学の力と技術の力を駆使しているいろいろなものを発明し、人間全体の生活を便利に豊かにしてきた。しかし、それだけで人間が

社会的生物としてすぐれているという証拠にはならない。「サルの惑星」という小説や映画は、現代人間社会の批判でもあり風刺でもあった。

それなら社会的生物としての人間社会は、どこにその特性をみいだし、他の生物に比してもすぐれているといえるのだろうか。案外に簡単そうに思えるこんな問題も、実はなかなかむずかしい問題であり、解答はかなり困難である。

ここではそのような問題の全部に答えることはとうてい不可能である。しかし、少くともひとつだけいえることは、社会的生物としての人間が「市民自治」とよばれる自治的システムをつくりだしたことであろう。

- 一——市民自治について
- 二——自治体について
- 三——市民自治の現実
- 四——市民自治の可能性
- 五——自治体の役割

市民自治とは、市民とよばれるそれぞれ自由と独立と個性をもつ地域住民が、その権利と責任において自治体を構成し共同的な事務を処理し、共同としての環境をつくり運営してゆくものである。

古いイエの社会や、ムラの社会では、住民は一定の身分秩序の中にはめこまられ、その能力や識見にかかわりなく、固定的秩序の中に押しこまれていた。社会の秩序もタテ系列の上下関係の中におさめられて固定的である。もちろん現実の村や集落の中には、さまざまな形があり、けっこう自治的な存在もあったかもしれないが、一般論としては前のようにいえるだろう。

だからこそ、明治政府もムラの秩序を

継承している町村については、一定の自治を与えつつ、容易にこれを新しい中央支配の構造の中に組みこむことができたのである。ところが都市の場合は別であった。単純なイエのムラの支配構造を確立することがむずかしいと見たわけである。現実に、自由民権運動に対する恐怖もあったわけで、町村長が公選されたにもかかわらず、市長は官選という制度をとり、中央政府監督の強化を図ったのである。さらに、特に東京、大阪、京都の三大都市に対しては、特別市制を施行し、府県知事に市長を兼任させ、強力な官治行政をひいた。これらは明治末から大正デモクラシーとよばれる時期の経過とともに徐々に改正されてゆくが、そこに明治政府が基本的に市民自治をおそれた姿をよみとることができる。

しかし、このような固定的タテ社会では、人間の創造した新しい社会とはいえないだろう。サル社会でも、一番ボスを中心とする序列社会で秩序を維持しているのである。その中で、真にチエと実力をそなえるものをボスとしてゆくサル社会の方がまだすぐれているかもしれない。

システムの複雑さや、規模の大きさともかく、固定的、タテ系列的なボス型社会、ムラ型社会は、この意味では基本的に、人間の社会的特色とはいえない

のではないか。むしろ多分に他の生物的次元の延長にある社会と考えることができるだろう。

そこで、これらとは異なる市民社会の特色を考えてみたい。もとよりどんな社会とも多分に雑多な要素が混在しており、理想的な状態ではないが、ここでは市民社会の典型的な姿をとりだしてみることにする。

第一には、個としての市民を認め尊重することである。人権宣言に示される個人の尊厳と人権の尊重は市民社会の基本である。もはや身分的秩序によりいられない差別をされたり、不当な権力による抑圧はゆるぎされない。

第二には、自由で独立した個性をもちながらも、共同して自らルールをつくり、自分をコントロールする秩序を形成できることである。もし、個々人だけならそれはバラバラで点ばかりであり、社会として成立たない。共同ルールの中では、民主的とよばれる手続きの中で、広く参加が保障されているが、同時に、秩序を創り維持するための機構をつくりだす。

第三には、市民同士は原則として平等であり、ヨコ社会としての結合である。ヨコ社会は、互のルールと合意によって「長」ないしは共同の事項を処理する人々をまとめるのである。したがって、これらの人々は特権として行うのではなく

基本的に全体の利益のために奉仕する人である。

市民自治の社会は、自由に移動し、活動する独立の人々でありながら、一定の地域の中では自らのルールに従うという矛盾した行動様式を統合させたのである。この統合がくずれ、個々の力が強くなりすぎればアナキイとなり、統制が強くなりすぎれば全体主義ないしは封建体制になる。それをフランスのとれたところにむけているのが市民自治にとっての必要な要件である。それは人間の社会構成としての科学におとらない英智である。

市民自治はまた原則的に構成員の出入を自由に行っている。それはもともと自由で独立な人々の共同として生れたものであるから、共同体のルールに従うなら、他の自由で独立な人々を許容する。そして、足ぬけも禁ずるヤクザ的タテ社会ではなく、独立人はまた、出てゆくことも自由である。しかし、地域の共同の目的を認識しているのだから、出入に際しては、その共同目的から外れたものであってはならないだろう。

こうした市民自治の共同体は、開放型社会であるから、その維持運営には多くの困難があるが、だからこそ現代のような活動型社会、国際型社会に見合うのである。国際的に活躍し、国際的に移動を

しても、いったんそこに入れば、市民としての共同の社会に支えられているのだから、そのルールに従い、必要な協力をするという市民が必要なのである。そうした移動性も高い、自由な人々を共同体運営に関心をもたせることはたしかに簡単ではない。しかし、同一環境を共有し、そのサービスをうけなければ生活しえないことは事実である。また一定の地域共同体に参加し運営できない人々に国際社会がつくれるはずはない。もちろん、新しい市民社会は、新しい合理的かつ人間的な関係が必要とするのである。

二——自治体について

当然のことながら自治体は市民自治によって築かれるべきものであるが、一方においては、憲法で地方自治が述べられ、地方自治法が制定されており、国のかかわりの中で存在している。

自治体のもつ役割については、国から与えられた権限の範囲内で行なうのだという統治権説、あるいは委譲説という立場と、自治権は自治体の固有権だという二つの流れがある。

国の側からみると当然に統治権説や委譲説がとられている。国の側でよく地方自治のことを「地方団体」という言い方が成された。「地方公共団体」の略であ

ろうが、言葉のニュアンスとして国の出先機関的な感じが否めない。

これに対して、自治体の側からも十分に自治の意識が強くでているとはいえないが、何といっても戦後三〇年をこえて、ようやくではあるが、官治的自治ではなく、本来の住民自治についての多くの芽ばえがあらわれている。

自治の固有権説からすると、国家以前にもっているという自治権は、我国の場合には歴史的には認められない点もあるが、国家形成のための基礎的単位として、また民主主義体制が国の基本であるとする、その基本を支える立場にあるという意味からも、基本的な権利だといえよう。また、現行憲法制定の際に、現在自治体の条例制定権がうたわれているが、これは実は自治体の憲章制定をうたったものだとわわれている。

このような背景の中で、昭和三十一年の第一回日本都市学会で「都市憲章」がとりあげられたが、四十七年八月になり川崎市では、日本で初めての本格的な「都市憲章」制定を目指して起草委員会がおかれ、四十八年二月には「川崎市都市憲章」原案として市長に答申、これがそのまま「川崎市都市憲章条例案」として同年六月の市議会に上提された。

この憲章は、たんに宣言的な意味の憲章ではなく、日本国憲法を市民の暮らし

中で生かす都市の基本法（憲法）だとされている。しかし形式上地方自治法等の違反になる可能性のある規定は予め除外されていた。この条例は結局議会の反対にあって実現はしなかった。しかし「自治体憲章」を制度として認めさせるとともに自治的に決定しうる範囲を最大限に大きくすること、団体自治偏重の考え方を「住民」自治優先の考え方に切りかえようとしたこと、に大きな意義がある。

その結果、川崎市の例をとっても「都市憲章」自体は条例化されなかったが、環境アセスメント条例、公害防止条例、消費者条例の中で現実的にその精神を展開している。

自治体をどう位置付けるかという法律論争だけでは観念の世界に終わってしまいう。むしろ現実の中で自治がどうつくられてくるかが重要である。

首長公選制は、首長を中央向きではなく少くとも形の上では住民側に向けさせた。そして、さまざまな形で住民自治を実現してゆく方法がとられてきた。市長への手紙、市民相談に始まり、いわゆる対話集会、市民集会、市民会議などさまざまなものである。これらの試みは、どちらかといえば、まず行政主導型で始まっているが、それにしては官治主義時代の自治体や、一と昔前のその名残りの中にある「地方団体」としては考えられなかった

ところである。

行政主導に対して、さまざまな問題に対して住民の側からの反対運動、住民運動もさかんになった。これらの中では世田谷の寺町地区のように、しだいに住民の建設的な運動へと転化していったものもみられる。

また、国分寺のように人口十万人に充たない小さな市でも、昭和四十八年六月アメリカの地球資源探査衛星（アーツ）一号の撮影した関東地方の写真の中に、関東地方に大規模な活断層があるかもしれないというニュースをもとに、関係者が「震災対策市民集会」を開催したところ、大したPRもないのに四七〇名もの市民が集った。これをきっかけにして、四十九年六月には「防災都市づくりを考える国分寺市民会議」が生れた。これなどは初めは行政主導型であったが次第に市民主導型へと移行し、行政はそのお手伝いのなものへと変っていった実例である。

こうした具体的な活動の中で自治体の位置付けが変化しつつもしだいにその姿をあらわしてくる。もちろんまだ未熟なものも多いが、住民自治への胎動がみられるのである。

それらも自治体の構成員ではあるが、より重要な構成員は市民であることを忘れてはならない。

株式会社にとえれば市民は株主ということになるが、自治体は利益追求を目的としない自主的でもっと包括的な目的をもつクラブのようなものである。市民はそのクラブの構成員メンバーである。クラブ員が少なければ重要事項はすべてその総会において定められるが、メンバーが多くなるとそうはいかない。今でもタウンミーティング方式で住民全員が集っている例がニュージーランドの自治体でみられる。また、我国の地方自治法第九四条では、町村総会という規定があり、議会をおく代りに、住民が一堂にして会議を行なう制度も定められているのである。人口の非常に少ないところでは、住民による自治の理念から憲法の趣旨にむしろ合致すると解釈されている。

したがって代議制はやむをえない措置として行なわれているが、会長に当る首長の選挙と、代議員や幹事に当る議員の選挙は直接選挙によっている。

首長を中心に執行機関が形成されるがこれはいわばクラブの事務局といったところであろう。市民が直接に毎日事務を行なうことはむずかしいので、フルタイムの職員をおき、またスペシャリストを

雇って専門的な業務を行なった方が効果的になってくる。本来なら、メンバーが全員参加して、その中で必要な役員や委員を求めればよいが、人数の関係上そうはゆかなくなっている。しかし、限られた事項で、比較的少人数の範囲に限られている問題については、できるだけメンバーの全員の参加がのぞましいのは当然であり、また代議制をとっていてもそれ以外のメンバーが傍聴や、何等かの意思表示をすることができるとも当然に必要であろう。

現代の市民社会では、常時参加ということは不可能であろうが、参加したいときは参加できる条件が確保され、その前提として情報公開が必要になる。十分な情報が公開され、またそれを知る権利が確保され、オンブズマンなどの制度ができていけば、具体的な市民参加の量はそう大した問題ではなくなる。市民参加の大前提と、それが文字どおりには不可能である状況との間で、これを埋める努力が常になされていることが重要なのである。

三——市民自治の現実

このように、自治体行政とよばれるものは、本質的には、地域に根ざした共同社会の共同的なサービスを行ない、共同

的に定められた事項を行ってゆく事務的なものであれば、行政とは市民にとって全く身近な存在であるはずである。ところが現実にはさまざまな問題が以下のようになら生じている。

①——自治体組織

現実の日本の自治体は、まだ本来の自治体組織として機能するよりも、国の下請機関的な位置付けがあまりにも強いことである。本来メンバーにとって事務局は「我等」のものでなければならぬが現実には中央からさまざまな形でおこくる機関委任事務、補助金ヒモ付き事業がほとんどであって、それでは市民にとって、行政が行なっている事務は「我等」のものであるよりは、「彼等」のものになつてしまっている。

地方の時代が叫ばれ、第一九次地方制度調査会でもかなり大幅な権限の地方移譲がうたわれているが、自治体を中央の下請機関とすることを改めてゆくべきである。もちろんこれには多くの問題があり簡単にはすまないが、長いねばり強い改正への努力が必要なのである。次には、自治体機関のもつシステムの問題である。

中央行政との関係で、自治体は中央の各省各局のタテ割りを受けた形で全くのタテ割り組織になつていく。

「中央分権」という言葉がある。現在の中央官庁は実は全く省・庁・局ごとに分権化されている。それが全国的タテ割り機関にのって自治体に降りてくる。しかし、地域の問題は、バラバラ行政ではすまない。どうしても地方こそ「地方集権」として、これらのバラバラの施策をひとつの目的にまとめてゆかなくてはならない。現実には地方もこの集権を動かしえない。

中央のタテ割りは急にはあらたまらない。とすると本来の自治体として機能するためには、これらのタテ割りをヨコにつないでゆく機関が必要なのである。

これは織物を織る作業に似ている。国のタテ糸を利用して、目的をもってヨコ糸を用いて、個性ある織物を織ることができる。もし中央の下請でなくなったとしても、やはり、執行体制としては専門別タテ割りの機関は必要であろう。それだけにこれを総合化してヨコ糸として織りこなせるシステムが是非必要なのである。

小さな自治体では村長か町長でそれができるかもしれない。しかし、一定以上の規模ならそれではまにあわない。総合的組織を専門的におかなくてはならない。総合化ということ、これまで中央の強いタテ割り統制に従ってきた自治体にとっては体質的に困難な課題であるが、こ

れをきちんと具えられるかどうかは、自治を本質的なものにするか、形骸化するかの分かれ目である。

こうした組織は通常、企画、企画調整、政策などと呼ぶ機関である。しかし、往々にしてこれらは、他の部局に属しない事項を処理し、もうひとつのタテ割り組織になったり、また総合計画と称しても、結局各局のタテ割りのな計画を配置替える程度に終わっているものが多し。本格的にヨコ糸に徹して、地域を織りこなしてゆくことができるように、自治体組織のシステムを改めてゆかなくてはならない。

②——自治体職員の問題

次に自治体の職員の問題である。ことなかれ主義マンネリ化の中に職員がおちこんでしまうことがよく指摘される。企業のように経営の向上というはつきりした目標があり競走関係におかれている場合とちがって、やってもやらなくても処遇は同じという中では、しだいにやる気をなくしてゆく。

本来自治体職員は、地域の中の広範な問題を扱い、しかもその成果は、その場で現れる極めてやりがいのある仕事であるはずである。企業のような利益追求でない公益的な仕事やりたいといつて入ってくる職員は多い。それにもかかわらず、

利益追求の会社よりも意欲を喪つてしまふことが多いのにはどこに問題があるのだろうか。

これには多くの原因があるが、先にものべた我等のものであつたはずの自治体組織がいつのまにか他人のものになつたり、また肥大化した組織が硬直化して、生き生きした人間を育ちにくくさせていることである。しかし安易な温室主義の中にいる職員も、財政難や高齢化によつて、退職金、年金の支給にもかげりが出てき、こうしたマイナス要因が職員に活を入れるという説もある。その一方、悪貨が良貨を駆逐するように、よい職員だけがなくなつたり、ますます停滞化するという見方もある。

減点法的な職員評価や、保身的な管理職層、はつきりしたリーダーシップの不足など問題は多い。しかし、他方においては、新しい意欲をもつた職員も多く自治体職員になり、また、地方の時代という流れの中で、古くからいた職員も大いに自省して意欲をもっている人々もしだいに多くなつてゐる。これらの人々がうまく生かされた自治体では、それぞれにユニークな施策がうちだされてゐる。こうしたプラス面とマイナス面との拮抗する中で「行政の文化化」という行政全体のレベルアップや、マンネリの見なおしも提唱され、新しい職員層の形成が期

待されているのである。

⑤ 市民の問題

自治体の主体は市民である。しかし、自治の歴史に欠けてきた中で自覚ある市民は少ない。

意欲的に自治会活動に入つてみたところ、自治会の会長だけが古い地付きの人で、他は奥さんたち、奥さんたちは何もしないという条件で役員を引きうけたという有様で、せっかく広報紙の発行のために働きかけても、けつきよくむなししい思いをしたという例もある。

また、横浜市の区民会議といつた例の中でも、市民の大多数は、自分自身に具体的にかかわること以外は興味がないといつた状態もある。住居と職場が分離され、自覚的意識をもつのがむずかしい状況におかれた現代都市においては、やむをえない状態かもしれない。

タックス・ペイヤーとしても十分自覚をもち、要求と費用負担との関係を意識することなく、ただ予算の取りあいという要求集団だけになつてゐる実情も多い。つまり自治体が「彼等」のものであるならたしかに一元でも多くそこから取つてゆくということになるかもしれない。しかし「我等」のものであるなら、それは当然に「我等」自身の負担なのである。

決つてゐる税金の中で、ただ予算を建

て執行するというのは、「お上」としての自治体である。カリフォルニアの納税者反乱にもみるとおり、自治体の税とは本来ただ決められた「お上」に対する強制徴収的義務としてあるのではなく、「我等」の共同目的を達成するために「我等」が定めてめいめいがその義務を履行するものである。税や負担が本当に我等のものと考えられるようになるためには、それらの仕組みが市民に明かにされ、市民の手でさわられる存在になることと、市民の側も、地域の共同社会への強い関心をよびさまし、共同体構成員としての自覚に立ちかえることであろう。

四 市民自治の可能性

このような現実をみてみると、市民自治の可能性は極めて薄いように見られる。けつきよく官治的の地方行政組織しか存在せず、市民自治による自治は極めてとほしい。

その責任は、第一は中央政府のタテ割りの支配であり、第二は、自治体自体のもつ無気力の官僚制、第三は、市民としての自覚と責任を失なつてゐる市民自身にそれぞれ問題がある。しかし、そうはいふものの、少くとも戦前の暗い時代に比べれば、戦後の憲法による地方自治の規定や、自治制度の進展により著しい進歩

をとげたし、また戦争直後と今日、いや一〇年前と今日を比べてみても市民自治は少しづつではあるが確実に進展をとげているように思われる。

地方の時代の提唱や、国の側からする定任圏構想や、先の一七次地方制度調査会答申などにしても、自治体の実質的強化を指向するものである。首長の直接選挙制は、首長を住民の側により多く向けさせ市民自治との接点を求めることになつた。そして市民自治に関心を見出す若者がこの十数年継続的に自治体に入つてくるようになった。

このような変化の中で、具体的にもさまざまな変化やその兆候がみられる。たとえば、各都市で試みられてゐる市民会議、区民会議等のたぐいの中では、横浜市緑区では、暴れ川で有名な鶴見川の白書作りを行なつた。あるいは川崎市の場合、学者や知識層が主体で手弁当の区民懇話会を行つてゐる。これは、任期二年各区五〇人で、メンバーの選出や運営は各区の自主性にまかされてゐるが、公募をした区では、一五倍をこえる競争率になつてゐるところもある。この中では放置自転車対策に自主的に取組んで効果をあげたものもある。また、人間国宝の浜田庄司の作品を集めて展覧会をやり、将来の博物館構想につなげていつてゐる。また、国分寺の市民会議のように、三年

間で延べ一四〇回も集会をやったというものもある。国分寺はマスコミに大きく取上げられこれが刺激になったことも事実で、他の区民会議でも活動の記録で自分の写真が広報紙にのると励みになるといったこともある。長い期間には息切れをしたり、いろいろな問題はあつて、これらの集会が着実に進みつつあることは事実である。

また、川崎では、市民の方から、ゴミの日どり収集を取りやめて、公共サービスの原価を公開せよというタックスペイヤーとしての自覚ある発言も現われているし、保谷市では、市民の要求によってゴミの日どり収集を止りやめている。

横浜の馬車道や伊勢佐木町も商店街が中心になって活動し、行政がこれをお手伝いする形でモールを作っていたものもある。これは、費用負担はもちろん、壁面線後退など、たんなる要求形ではなく、自ら負担して、より高い公共的環境を求めてゆくという市民の自治的な努力がなされている。

これらの例に見られるように、たんなる要求形でない自主的な市民も生れているし、これに呼応する自治体職員も少しずつ育ちつつある。国と自治体との関係という大きな制度的な改正はどうしても必要ではあるが、市民自治の可能性は、制度改正次元よりも、むしろ具体的な

とつひとつの事例がしだいに波をうってくることで可能になってくるように思われる。そのきっかけは、行政主導であろうと差支えはない。むしろ、十分な市民自治がないのが現状であるから、「あるべき」論をするだけでなく、行政の側からも積極的に市民自治のきっかけを作つてゆくことも大いに必要なのである。人間はあきつぱい生物であるから、その手段はひとつにとどまらず、あらゆる機会に、さまざまな手段を考えて、あせらずあきらめずに続けてゆくことであろう。たんなる選挙や一時的の形づけではなく市民自治のほりおこしに、当分行政の努力は必要なのである。

ただ、市民と職員の関係でも、以前は職員が「お上」であったが、逆に市民参加や市民会議の中で、ただ住民の要求や叱声を風が吹きすぎるまで聞いていればよいという態度では発展はない。それはどちらもタテ形の関係である。

職員もお上でないことはもちろん、たんなる召使いでもない。事務局員として全体に対する奉仕者であることは当然だが、それは市民の信託を受けた共同の事務処理とサービスをこなす立場である。一部市民の要求はもちろん十分聞く必要はあるが、同時に職員も他の市民の要求や考え方でこれと矛盾するものを伝えなければいけないし、個別的な利益に対し、

市民全体としての利益がどういうことかを説かなければならない。つまり、職員も市民に対して、他の市民の代弁というヨコ関係でなくてはならない。たとえていえば、市民と職員とは円卓で議論をする形がのぞましいのである。しかし、職員はより多くの情報をもっているのだから、まずそれを明かにして、極力同一情報レベルに立つ努力をすべきだし、また、「慎重に検討しましょう」などというあいまいな逃げをうつのではなく、現在の状況で不可能な要望には、そうした情報をのべるべきである。市民参加では「こ」とわってはいけない」などという錯覚はすでになくなっていくと思うが、市民要望がそのまま全部実現するはずはない。

量的にももちろんだし、相互に矛盾する要求をもっているのをもともとヨコ形の共同社会である。とくに濃密性の高い現代都市社会ではなおさらである。したがって職員は情報として現在の出来ない状況を明かにする義務があるし、また、現在と将来との矛盾、個と全体の矛盾、個と個の矛盾などに、専門家としてその解決を示す必要がある。さらに個々の要求の集積としては成立しえない将来的な方向性は、全体としての位置付け、運営についても高い次元の専門性がのぞまれる。市民のヨコ形の中で共同の利益を図るのは、かなり高い専門性も要求されてくるのである。

こうしたことに応えうる職員層も厚くなってきた。あとは、それを生かす内部システムと、機会とが必要である。また具体的な場としては、市民側からしてあまり巨大なものにはなじみにくい。自分たちの分る範囲の区域での小自治単位が必要になる。

そうはいってもまだまだ道のりは遠いだろう。人類の特性であるヨコ形社会の形成には、また人類の永い間のチエとして生れたものである。それには、まずわれわれのもつ特性と市民社会の意味についての基礎的な教育が必要だろう。われわれの地域社会はふだんはあまりにも平穩であるためにそのメリットが分らない。そしてムラ的な社会でない匿名性の利益もある。しかし、われわれは共同の基盤の上に立ち、我々が十分にそれに関心をもち管理をしないと、どんなことでそれがうまくゆかなかつたり、一部の人々のものになってしまいか分らない。そうさせないためには、いつも一定の関心をとどめ、それを生かしうるシステムをつくっておくことが必要である。

五——自治体の役割

市民の全体関心とかかわりなく、一部の人々の要求を次々と取入れる形で、部

分的なサービス業務は拡大する傾向にある。そのため自治体の業務分担は無限に拡大してゆきそうである。

自治体の果しうる役割は、その地域と住民に生じうる全部を対象とし、これが全体として市民によりよい安定した生活ができる条件をととのえることである。

したがって、狭い自治体の権限に属する事項だけでなく、その地域内で行なわれる他の公的機関、国鉄、電々、住宅公団、道路公園などの業務にもかかわるし、民間の工場、倉庫、商店、住宅にもかかわる。子供から老人にいたるまで対象である。それらの個別的活動や施策が、その自由度を極大化しながら地域全体として将来を見とおした斉合性あるものでなければならぬ。

しかし、同時に、自治体が具体的サービスとしてそれら全部を行なうかどうかは全く別の話である。具体的サービスには費用が必要である。現在のところ、かなり固定的な共同体運営の会費として税金をとっている。もちろんその範囲での優先順位をつけなければならないが、固定的であることがすでにタックスペイヤーとしての自覚を失なわせている。必要な公的サービスの範囲は、十分に議論されて定められるべきもので、必要ならば

上乗せ負担も必要かもしれないし、また必要なら税金を減額すべきかもしれない。

起債などにしても、将来市民の負担になるのだし、アメリカの自治体のように大きな起債に対しては住民負担を一定期間増すこととし、住民投票にかけるものもある。これなら住民にとって負担とサービスの関係が明確である。なんとなく、自分たちの知らないところでの起債の許可、といった形で決められているのには問題がある。

自治体は地域と住民の全体について、十分これを生かし経営してゆく能力が必要である。そうした専門家を備い、地域を経営してゆくことは自治体のもっとも重要な役割りである。その経営を實際にやってみるのは、企業や公的機関を含めた市民全部であり、自治体組織はそのための脚本家であり、プロデューサーであり、演出家であり、舞台づくりである。そのような裏方に対して演技者は、市民全部ということなる。

その中でどうしても自治体組織でやらなければならないサービスとして、ハンディキャップに対する援助や、基礎的な公的サービスの提供は税金の中でまかなうことになる。しかし、公的なサービス

が必要でも全部税金とはかぎらない。横浜市では公営野球場の建て替えを株式会社方式で市民の資金を集めて行なったり、伊勢佐木町、馬車道、南門通りにしても市民の資金負担や、公的なスペースをつくりだす壁面線後退によって、公的サービスや公的スペースが生みだされている。山下公園前のツイン広場や海岸通り整備も税金にはよらないで、市民の協力でつくられているのである。ただしそれには、こうした脚本を書きプロデューサーができる専門集団を自治体組織内にきちっと持たなくてはできない。

従来、予算をもち、本業をこなしているだけが自治体の役割と考えられていたがそれだけではなからう。むしろ公的なサービスでも民間で十分やれるものも多い。自ら競争的になしかも能率の悪い事業者となるのではなく、地域と市民がいかによりよく生活でき、そのためにそこにあるエネルギーをいかにうまく活用できるかを考えることこそ、自治体の最重要な役割りである。もちろん自治体が行わなければならない事業は今後数多くあるであろう。しかし、これまでのように、国からのタテ割りで降りてくる事務事業に甘んじているわけにはゆかない。それは地域にとって必然性のないものであ

ったり、固定的な枠にはめられていたり、互に競合する無駄もある。本来なら、自治体自らの責任で、総合的見地から必要な事業を選択して行なう。行なう以上自治体の特性にあった質の高いものにすべきで、国で定められた一方的基準だけにしたがっていたのでは、本当のいみの効果はあがらないし、全国を画一的没個性にするだけである。

こうしたいみで、自治体はこれまで主体的な政策主体としてプロデューサーとしての役割があまりにも欠けており、今後もっとも重要な任務である。それとともに事業はできるだけおさえてゆくべきでその中の効率は必要だが非採算の事業をうけもつことになる。しかし、効率を問題にする事業は、必要なコントロールの中ではさまざまな経営形態が考えられ、市民の力の活用もはかるべきである。

いずれにもせよ、自治の問題は我が国にとってまだ始ったばかりである。これから長い時間をかけても、自覚ある市民が育ち、自治体組織が市民にとって開かれた、地域全体を生かしてゆく有効な組織として動いてゆくようにするすべての人々の努力が必要なのである。

〈被監兼都市科学研究室長事務取扱〉