

# 東海大学における最終講義

牧田 義輝

講座名 : 比較行政

日時 : 2008年1月19日(土曜日), IV時限

## はじめに

本日、厳寒の中、それも補講ということでキャンパスの端の18号館にお集まりいただき、受講生諸君、卒業生諸君、また他学部、および他大学の先生方に感謝申し上げます。

本日は、せっかくの機会でありますので政治経済学部が創立されたころのこと、また私の学問、教育に対する考え方を述べさせていただきます。このような機会を作ってくださった前田成東先生、小林隆先生に感謝申し上げます。

私は、1962年4月に前年に創設されていた東海大学政治経済学部助手として採用されました。前年に早稲田大学大学院政治学研究科修士課程を修了していました。当時、東海大学は湘南にキャンパスを開いたばかりで、日の昇る勢いで活気に満ちていました。

私の恩師、吉村正先生は、東海大学の創設者松前重義先生から招請をうけ、政治経済学部を設立されました。松前重義先生は、カリスマ性をもった真に偉大な巨人でありました。吉村先生の話によると、学部創設の全てを任されたそうです。

松前先生は、社会党の大物で内村鑑三の影響を強く受けた無教会派のキリスト教信者であります。偉大な政治家であり、思想家であり、教育者であり、そしてロマンチストでもありました。吉村先生の話によると、また新聞にも書いてあったことではありますが、あるとき、松前先生が、“これから松前内閣をつくるから君も手伝え”といわれて具体的に自民党に働きかけておられました。今日の、いわば“大連立構想”であります。また、私が感銘を受けたのは、東海大学が医学部を作る構想のうちには、スウェーデン流の医学を入

牧田義輝

れようとしていたことです。もし実現していたら今日の日本の医学界の閉塞感はなかったでしょう。さらに心からの教育者で一号館前の門に立って登校してくる学生に“おはよう”，“おはよう”と呼びかけてもおられました。最後まで，教育の現場に立ち，「現代文明論」を講じておられました。

私の最初のアメリカ行は，1ドルが360円の固定相場制のころで（まだ東海大学には留学制度はできていませんでしたが），現総長松前達郎先生のところに来ていたアメリカ国務省の「文化交流プログラム」に推薦されてのことでありました。これを機会にアメリカ行政研究が一生の仕事になりました。

当時，東海大学もヨーロッパ学術センターを作ったことで外国進出の機運が盛り上がっていました。アメリカ，ヨーロッパ行きは挨拶に伺ったときの重義総長にいわれたことが印象に残っています。“自分は，アメリカとかソ連のような大きな国は好きではない。北欧の国々のような小さな国こそ日本が学ぶべき多くのものを持っている。ぜひ君もそれらの国の政治制度を見てきてほしい”，と。私はこの外国行きを契機にカリフォルニア大学バークリー校に財政学者ウイルダースキーによってつくられていた「公共政策大学院」に留学することになりました。

吉村先生は，情はあるが厳しい方でありました。政治経済学部は，常に学問において，教育において日本一を目指さなければならないといわれていました。先生方は，勉強をしなければならないということで週二日，4コマの義務だけが課せられていました。

いかに学部行政・事務をしても学問的評価だけがその先生の価値でした。私学の教員は国立大の三倍働けというのがいつもの口癖でありました。学部の研究・教育もアカデミズムが基底として考えられ，教養が重視され，語学は，第三外国語までありました。

吉村政治学は，徹底的な機能論でありました。現実根ざしての機能論でありました。それゆえに憲法などの法規範中に，真理があるというような考えを採ることはありませんでした。法律は，人間が幸福となる価値実現の手段であるにすぎない。それゆえに地方自治の分野でも，“自由，平等”など規範論から論じることはしない。文部省から，再三憲法の専任を置くようにいわれても，適切な人がいないというのが吉村先生のいつもの回答でありました。私は，地方自治の分野でこの研究方法の路線を継いだつもりではありますが，浅学の身であるゆえになかなか目標を達成できないでいます。

吉村先生が亡くなられたとき，東海大学は最大敬意をもって対応いたしました。東海大学と自民党との共催で行われた葬式は，憲政記念館で行われましたが，三木，福田，田中の元総理大臣，中曽根康弘首相が参列，学生たちも全員参加で行われました。この経費として東海大学は，約800万円を出しました。湘南キャンパスが泥沼だったころ，まだ1号館だけが完成していたころからの先生の苦勞に報いたのだと思っています。

## I なぜ政治経済学部は行動科学を標榜したか

### 1 行動科学とはどのような学問か

政治経済学部が、発足したとき掲げた理念が、行動科学でありました。行動科学 (behavioral sciences) は、1970年代にもはやされた学問的傾向でありました。当時、社会科学といえば主流はマルクス主義であって、きわめてイデオロギー的な学問でありました。そのアンチテーゼとして行動科学は、反イデオロギー的・学際的性格をもっていました。

それでは、行動科学とは、どのような特徴をもった学問でしょうか。

- (1) 人間行動を中心として、政治学、経済学、社会学、心理学、文化人類学、また統計学、数学などを利用し、学際的研究をする学問であります。また、コミュニティ心理学、群集心理学、政策科学、公法学、マスメディア論などの研究成果を導入する必要もあります。
- (2) 研究方法は、脱イデオロギー、計量化、学際的研究などの手法によって行われるのでありますが、なによりも現実社会において実際に役に立つ学問であることを目的としています。つまり、現場において問題解決型学問であることであります。したがって「役に立つ」ことを目的としています。

このような考えを基礎として、私は地方自治論を次のように考えています。もとより、この「比較行政」も、その延長上で論じています。

私の地方自治論の特徴

#### (1) 実態的機能論の提唱

行動科学の地方自治の現場への適用は、実態的機能論とも表現することができます。

#### (2) 政治・行政過程の重視

自治体の政治・行政過程が住民にとって「分かる」必要があります。そのための手段としての明解な理論、思想が必要であります。

#### (3) 住民のニーズに密着

間接代議制、直接請求においても住民の身近なところで政策決定がなされ、住民の有視界の中で執行が行われる必要があります。

### 2 「比較行政」をどのように考えたらよいか

講座「比較行政」を講義するについて、私は二つの指針を立てました。

一つは、「比較」とは、必ず日本と他の国を対象として比較することであります。それもできるだけ多くの国を講義の対象とすることを目的といたしました。なぜなら、「比較

行政」は、日本の行政をより深く理解するためにあるからであります。

二つは、比較する対象国と日本との関係を「二次連立方程式」を解くように考え、講義したことです。「二次」とは、それぞれの国の行政制度・システムを並立して考えるのではなく、その背景にある制度形成の歴史、文化、また効用など（広い意味での文化）との関係において把握し、分析する必要があります。つまり、A国の制度・システムと広い意味での文化との相関関係を導き出し、他の国B国の同じような相関関係を比較し、あるべき姿の制度・システムを導き出すことが比較研究の手法であり、教育であります。

### 3 日本の地方自治思想をアメリカと比較するとどのように違うでしょうか

#### (1) アメリカの地方自治思想

##### ① 個人主義

アメリカ人の個人主義は、聖書を唯一のよりどころとするプロテスタンティズムにもとづくのでありますが、彼らは、そこに思想の根源と行動の基準を求め、神の声を至上命令として服従し、その限りにおいて各自自由な判断で行動するというものであります。それゆえ個々人は神と個々に直結し、個々人は対社会との関係において絶対「我」として存在することになります。

もとより、今日においてはプロテスタンティズム以外の宗教が多くを占めるのでありますが、アメリカ文明の基底を作っているという点で理解するべきでありましょう。また、イギリスの植民が大規模に行われる以前においてフランス人などのカトリック信者が多数住んでいたともいわれており、そのような中でプロテスタンティズムの信条が排他的であることからアメリカ文明の基底となったのでありましょう。

##### ② 手段としてのコミュニティ論

住民は、コミュニティ（共同社会）を手段として位置づけ、その場合、彼らの価値観では、富の追求が第一次的関心事であります。たとえば、このことは、黒人などのマイノリティの白人居住区への混住は、資産価格の下落を招くことを恐れ、それぞれの棲み分けが進み、今日では大都市圏はアメリカの研究者がいう「モザイク状」となっています。アメリカ人は、豊かな公德心をもっていますが、それは自分たちが同質で同じようなモラルリティをもっている限りにおいてであります。自ら作ったコミュニティにおいては排他的である場合が多いのです。

##### ③ 効率性、参加の必然性

コミュニティを手段として位置づけることは、コミュニティの運営に効率性を求め、また参加を必然といたします。自らの利害関係を護るために、行政の効率性は当

然のことでありますし、またそれを維持するために参加は必然であります。要するにコミュニティは、自らのものとして「操作」の対象となり、それは彼らが作り出した哲学「プラグマティズム」(実用主義)の賜物であります。

(2) 日本の地方自治思想

① 相対「我」の自治思想

日本は、自然環境は温暖多湿であるゆえに農耕を中心として発達し、それゆえ信仰は多神教であり、その結果として伝統的に社会構造は多元的であります。茶道や庭園を例にあげるまでもなく、そこに生まれた文化は自然との「調和」を考えるとところに特徴があります。つまり、農耕は自然との調和のなかに行われ、近代的な科学的農耕技術が発達するまでの長い期間、自然をコントロールする方法として、山、湖、川、宇宙などの自然界を畏敬し、それらを祈ることが最も重要な手段でありました。それは多神教そのものであり、日本人の精神構造が多核的となり、自らを位置づけるために相対「我」に導くのも必然であります。このことは日本人の行動が、権威志向的であることと無関係ではなく、また他国と比較しても強固な中央集権体制の確立にも寄与いたしました。

② 自助の自治思想

自治体自治は、自律・自助と自主独立の二つの機能が相互関係にあります。官治的色彩が濃厚な国家システムにおいては、住民の私的領域の自律・自助機能が強く働きます。自律・自助の思想は、日本の政治文化の根底をなすものでありますが、それは次のように形成されました。

相対「我」の人間像は、他人とか一般的権威とかに弱く、主体的行動に乏しい。しかし、常に「他」を意識することは、「恥の文化」にもつながり、自助努力を行うことになります。日本人の精神構造にある「調和」の思想は、家庭、職場、グループ、また村落などの私的領域内で問題解決を行う傾向にあります。日本人の精神構造では、原初的には公的領域を必要とせず自ら問題解決を行う能力をもっており、これは「調和」の思想の結果であります。

③ 効率性、参加の偶発性

日本の政治文化では、参加は相対的に消極的ではありますが、その分自助の努力が行われることになります。これらの結果、日本の政治文化では、基本的には公的領域と私的領域は分離しており、それぞれ関連なく機能しているということになります。

## II 実態的機能論に立脚した地方自治論とはどのような理論か

吉村先生が、徹底的な機能論者であったことは先に述べましたが、またそれゆえに先に述べたように社会科学における法律論的展開も徹底的に否定されました。その理由は、日本の社会科学が、戦前ドイツの観念論の影響を強く受け、また戦後においてはアメリカの行政管理論の影響を受けるというようにモデル・理論を常に他国に求める後進的思考に対して否定的でありました。

このことは、地方自治論においても大きな影響をあたえることになります。私は、次のように論じてきました。

### 1 規範的市民論

#### (1) 通例の地方自治論の基底としての規範的市民論

よく使われる市民論。つまり、「市民」と「住民」を区別し、「市民」とは、自律的・理性的な判断能力をもつ人間像をいい、それは規範的な概念としての「市民」であります。これに対し「住民」とは、喜怒哀楽に流される生身の人間というような意味合いで通常の人間をいいます。学界、マスコミ、また行政も期待、前提としている住民の概念は、「市民」であります。

多くの研究者は、次のように論じています。

住民の政治参加というときの市民は、政治主体としての規範概念であります。もちろん、個々の住民が選挙をし、住民投票を行うのですが、この場合の住民は、主権者であり、権利者としての規範概念であります。しかし、住民参加・共治、また住民の合意形成と意思決定の過程というような場合は、「実態的概念」で考察されねばなりません。つまり、主権者、権利者として「住民」を使う場合は、規範概念としての住民であります（この場合市民としたほうが混同しないかもしれません）、住民参加とか共治という言葉を使う場合は、現実の実際の住民の行動を対象とします。前者の研究は、主に公法学が行い、後者の研究は、社会科学（特に、広い意味での政治学）が行います。

#### (2) 規範的市民論への疑問

このような見解は、次のような疑問を生ずることになるでしょう。

- ① 民主主義国家においては「市政」へできうる限り住民が意思を反映することは重要であります。この場合は、ただ住民は参加するべきであるということを前提にしないで、安易に流れやすい「生身の住民」が参加しうる環境、条件の整備に重点を置いて考える必要があるのではないのでしょうか。自律的・自主的人格としての規範的市民を前提とするならば、ただ参加しないことを嘆き、また参加しないことは市民ではなく愚民

であると批判する一種のエリート主義ではないでしょうか。

- ② 確かに自治体全体の政策過程への個々の住民の“生”の意思の反映は不可能でありましょう。しかし、規範的市民を前提にすると、住民の“生”の意思の吸収は、別次元の問題となり、理論的發展を停止させてしまう可能性があります。民主主義は、常に、「生の形」でできうる限り住民意思を吸収するべく努力する過程としてとらえるところに意義があるのです。
- ③ 自治会や町内会などの地域住民団体における「住民」は、「網羅性」、「非選択性」などのような性格をもち、行政がそれだけを尊重するならば「全戸掌握主義」に陥る危険性があるという多くの行政学者の指摘があります。しかし、現実の問題として、町内会などに入会しない住民がかなりいることは周知の事実でありますし、それゆえその意見をもって地域住民の総意と考えないのは当然のことであります。しかしながら、近年町内会などの地縁団体も、充実してきているように思われます。その理由は、地震などの大災害に対処しての訓練などがひんぱんに行われるようになってきていること、また高齢者などの増加によって介護活動や地域交通の普及が地縁団体によって推進されている結果であります。したがって従来在地縁団体というよりも、機能的側面から捉えなおした地域団体として位置づけるべきでありましょう。

### (3) 規範的市民論の背景

学者や行政やマスコミなどが規範的市民論を基礎として地方自治論を構築するのはなぜでありましょうか。日本国憲法下の地方自治論は、近代民主制で想定された市民論に基づいています。「市民」は、人間は生まれながらにして自由で平等であるという自然権思想に基づいての規範であり、近代民主制を支えた人間像でありました。

近世ヨーロッパにおいて中央集権国家の形成は、王権神授説などのイデオロギーに基づいて強力な王権の成立によって行われ、その場合王権は一方的に強大でありました。その後、国家の経済的・文化的・社会的成熟に伴って、工場主、商人、自作農家、また牧師などで構成されるブルジョアジーが台頭し、時には革命というような過激な抵抗運動もありましたが、階級の交代が行われて、近代がはじまりました。それは、政治権力の正当性の根拠の変化であり、ここに市民権 (citizenship) が現れることになりました。

市民権は、絶対王政をくつがえすイデオロギーの規範でありました。絶対王制下において経済的發展に伴い第三階級 (ブルジョアジー) の台頭となり、そのときの彼らの主張が、人間は生まれながらにして自由で平等であるという自然権思想に基づき、それゆえの社会契約説でありました。政治制度としては、議会主義、小さな政府、消極政治などを特徴とする近代民主制でありました。

このような近代革命が、明治時代の日本においても同じように起こったのでありましょ

うか。明治維新は、階級の交代ではなく、政権の交代でありました。まず国策があり、次いでその政策を遂行するためにどのような政権が適切であり、効率的であるかの選択でありました。つまり、明治維新によっても欧米流の近代的市民は、創設されなかったのです。

日本人は、敗戦によって、はじめて日本国憲法とともに近代的「市民像」を導入しました。しかし、問題が起きました。欧米諸国の憲法も基本的に同じ内容なのでありますが、時代の変転の中で流血の革命の結果勝ち得てきた諸権利と、時たまあたえられた権利とでは国民が自分のものとして自由に使えるかどうかという点で自ずとちがいます。あたえられた憲法は金科玉条視され、絶対普遍の真理と考えられ、またそのように教えられてきた結果、まったく思考停止状態となり、思想的に身動きできなくなり、「規範」として国民の目標とするところになってしまったのです。

## 2 住民を理解するための三層モデル

日本人の住民行動を実態的に把握するために、住民の意識を三層に分けて考えます。実態的に住民を分析するとき、私的領域（住民）と公的領域（自治体）との相互の関係において、それぞれの領域がどのように位置づけられるのかを検討することによって行います。そうすることによって、日本人の住民行動の特色を見出そうとするのです。この場合、住民行動の動機づけは、文化的・思想的に類型化する手法を用います。

おそらく現代日本人の住民意識は、「ラッキョウの皮」のように幾層からも構成されており、時と状況によって違う面が露呈するように思われます。あるときは、一層のみ、また二層と三層と同時にとか、さまざまに意識のなかに露呈して行動します。このモデルは、次のように説明できると思います。

### I 住民の表層意識（アパシー的住民意識）

アパシー的住民意識の特徴は、外界からの刺激によって直接的に影響を受け、反応もストレートであり、拡大的・拡散的であります。行動は、長期的視野に立つというより近視眼的であり、過激に流れやすく、しかも流動的であります。この背景には、都市型社会があり、そこでは、人口は流動化し、住民は、「孤独なる群衆」状況にあります。

### II 住民の中層意識（個人主義的住民意識）

個人主義における人間像は、自主的・自律的人格を内容とし、コミュニティを手段とする特徴をもっています。日本人に対する個人主義的住民意識の移植は、かなり困難で、結局利己主義的な住民意識の伸張となってしまいました。それゆえに戦後、政治・社会システムは制度的に変更されましたが「個人」の確立は、規範的に行われ、実態に即したものはなりえませんでした。

### III 深層の住民意識（日本の伝統的住民意識）

日本人の伝統的住民意識の特徴は、コミュニティそのものが目的となる傾向があります。それゆえ、時にはそのなかに埋没し、行動は権威志向的となり、また大勢順応的となります。その結果として個人として行動するよりも集団として行動する傾向があります。個人はあまり主張をせず、また参加を苦手とする「調和の思想」を育てたともいえます。

### 3 日本への個人主義的住民意識の移植の失敗

日本において個人主義はどのように確立されたのでありましょうか。戦前の全体主義的な政治・社会システムにおいては、また伝統的な文化のなかでは、「個人」を基底としての立論はかなり困難でありましたし、それゆえに、戦後、政治・社会システムの変更の中で「個人」の確立は、規範的に想定せざるを得なかったことは、前述のとおりです。

それは、まず、第一に、教育を意味しました。つまり、敗戦によって日本への個人主義的住民意識の移植は、大々的に行われました。それは、確かに強力に行われました。教育界、学界、宗教、マスメディアなど、あらゆるところで、個人主義だけが真実でありました。

しかし、基本的に失敗したように思われます。日本人の多神教・多核的精神構造は、一神教的思想にもとづく個人主義思想を拒絶したのです。戦後、大々的に宣伝されたにもかかわらず、日本人のキリスト教信者は、宗教年鑑によりますと200万人にすぎません。

失敗の証拠は、次のように表れております。個人主義的教育は権利意識の覚醒には効果がありましたが、義務感の熟成面では、なかなか根づくことはありませんでした。また、住民参加においても、権利の主張には熱心ではありますが、義務の面になってくるとなかなか実行できないところに真の個人主義が実現していないことが見られます。このように容易に移植できるものではないことはもともと「調和」の思想形態とは相反するところから当然のことであるといえましょう。

また、今日においてもアメリカ文明の「グローバリゼーション化」は、いたるところで破綻しつつあることとも同じ理由といえましょう。その結果として、社会の中で、自己を確固として認識できないことが、世界一の自殺率であり、ニートの増加であり、教育の混乱であり、また「公的領域」への不参加の原因であります。つまり、欧米流の個人主義と日本の伝統文化のはざまに自己のパーソナリティ・価値観を確立できないでいる日本人の悲劇といえるのです。

## III 地方自治論の方向

### 1 規範的「地方自治論」からの脱却

戦後日本が基本的に志向してきた規範的「地方自治論」、特に顕著である規範的「市民参加論」から脱却して、実態にもとづく「住民参加論」を論ずることにいたします。ここで、「規範」とは、「判断・評価または行為などの拠るべき基準」、そして規範学とは、「単なる事実を取り扱う経験科学に対し、当為・価値・規範を問題にする学問」（広辞苑）であるとしています。つまり、他に想定するべきモデルがあり、それを基準としての住民参加のあり方を考察することです。ここで住民参加とは、公的領域に政策過程すべてにかかわることを意味し、政策形成・決定への直接・間接参加、住民票から福祉までのさまざまなサービスを受けること、またインフラ整備などのまちづくりにかかわるサービスを受けることなどの広範な内容を意味します。

そして、現場において心がけねばならないのは、住民との関係を理念ではなく実態に即して創意工夫でもって構築していくことであります。そのためには、どのように考えればよいでありましょうか。まずなさねばならないのは、社会科学的に「住民」を分析することです。そのためにはじめに述べたように「行動科学的」手法を用い、地方自治論としては「実態的機能論」を提唱しているわけです。

## 2 地方議会・行政機構の官僚化からの脱却

ここで官僚化とは、むつかしく考える必要はなく、組織が自己目的化することです。または、組織の構成員がそれを自己の利益のために使用することです。官僚化は、公的領域にもありますが、民間にもあります。

このように官僚化の問題は、その解決のためには権力構造の変革しかないといえましょう。この権力構造の変革をスムーズに行うことが「民主主義化」であります。そして、官僚化に対置する言葉は、「機能化」であります。つまり、住民のニーズに対してどれくらい効率よく、効果的に機能化できるかということであります。

今日の官僚化の問題状況は、かつて戦前の日本の軍隊が官僚化によって自ら動きだし国を滅ぼし、そして自らも滅びてしまったことに類似しています。

それで、議員、職員の官僚的なるものからの脱却の方向として、次のようなことが考えられるのではないのでしょうか。一つは、住民自治の徹底であります。二つは、行政職員のプロ化であります。なぜなら、それぞれの管理技術、手法のプロ化によって一自治体を超えての他自治体、または企業などの他組織でも通用することになり、組織に頼るのではなく自らの能力に頼ることになり、官僚的なるものからの脱却を図ることができるからであります。

## 3 日本国憲法の地方自治規定からの脱却

地方自治体が、自治化し、効率性をもちえない根本的な理由は、日本国憲法にあるのではないのでしょうか。自治体大統領制という統治形態を、基本法である憲法に定めるのも不思議であるし、またそれにはじまってその他の「地方自治」の条項のお粗末さはどうでありましょうか。たとえば、「地方自治の本旨」(第2条)という言葉がありますが、その解釈に振り回され、いかにもそこに深遠な真理があるかのようにただいたずらに論議をつづけてきました。憲法は、文章そのものだけで国民だれにも分かり、理解され、そしてそれだから支持されるものでなければなりません。「地方自治の本旨」は、道州制の提唱など国のわく組が問われている今日、地方自治の根本原理として日本をどこに導こうとしているのでありましょうか。

#### 4 地方自治の固定観念からの脱却

これからの地方自治論は、次のような課題を論じる必要があるのではないのでしょうか。

##### (1)自治体大統領制の是非

日本の地方自治制度について、日本国憲法が統治機構として自治体大統領制のみに限定しています。規定(憲法第93条2)は、敗戦の結果でありました。当時、やむをえなかったとしても今日では議論くらいは可能であると思われませんが、不思議なことにこの問題についてはまったく議論を見たことがありません。現代の行政国家化のなかでアメリカの自治体における弱市長制、委員会制、またイギリスのカウンシル制などのように議会が行政を直接コントロールできるような制度も考えてみる必要があるのではないのでしょうか。少なくとも、アメリカ、イギリスやドイツなどにおいて行われているように自治体が自らの意思によって統治機構の方式を選択しうる方法などを考えてみるべきでないのでしょうか。

##### (2)自治体において政党、会派の必要性の是非

基礎的自治体である市町村において、政党、会派は必要でありましょうか。今日の地方議会における会派は、議員が自ら、または会派、黨員、仲間の地位、所得、身分、利益などを守るための手段となっています。この結果として、イデオロギー、信条に忠実な政党ほど自分たちの利益を追求することに熱心であります。

地方自治体の目的は、いかに良質のサービスを住民にとどめるかであります。福祉も環境保全もイデオロギーとは関係がありません。自治体において必要なのは、住民サービスの公平、効果性・効率性だけであります。

##### (3)議員数の思い切った削減

議員のなりてが少なくなってきたことが問題とされていますが、一ヶ台の議員数で十分であります。アメリカやイギリスの例からいうのではなく、公平で公正な

議員を集めることができれば、少人数のほうが効果的に機能できます。自治体全体のために働くためには、むしろ名誉職的な権威と理性的な判断が必要であります。

#### (4) 議会事務局の機能の改変と強化

議会事務局の本来の仕事は、議員個人をサポートするのではなく政策立案の情報の収集、そうすることによって政策能力の向上などに意を注ぐべきであります。議会をサポートし、補強するために住民のニーズに常に対応するために住民参加の窓口、町内会・自治会からの要求の窓口、利益団体の窓口などのように、要するに政策形成の機能を議会に集中させるために事務局を拡大することも考慮するべきでありましょう。また、住民の意思の調整も行い行政のほうへの橋渡しも行う必要もあります。

#### (5) 会議の夜間開催

住民の大部分はサラリーマンであり、昼間に働くのが常であります。しかし、日本の地方議会の場合、昼間に会議が開かれるのが通常であります。アメリカの場合は、先に述べたように議員が行政の管理者であり、かつ政策決定者であります。「ロスアンジェルス市・カウンティ」や「ミネアポリス市」のような「弱市長制」の自治体や小規模の「委員会制」の自治体の場合を除き、かなりの大都市においても午後7時から10時位までの夜間に開催されています。

議会を、住民にとって機能的であり、オープンにするためには、夜間開催は当然でありますし、また議事録のインターネット上の公開、ケーブルTVなどでの放映もいうまでもないでしょう。

#### (6) 委員会へ一般市民の参入などの会議の改革

議会自ら、欧米においてはその機能を強化するためにさまざまな強化策が試みられてきています。たとえば、「委員会」への一般市民のオブザーバーとしての参加、会期終了後の委員会、本会議の市民への質疑応答会の開催、また議会公聴会制度の活用などの工夫が行われております。

## IV 現代市民社会の設計図

地方自治論は、上記のように実際上の住民（意識）の側面と、他方「べきである（the “Ought”）」という規範としての住民のあるべき姿の側面についての二方面からなされなければなりません。その場合の価値基準はどのようなものでありましょうか。

(1) 住民の自由、平等、福祉、および効率性の価値基準を最大限達成できるように地方自治システムの形態、行動が模索されるべきであります。なぜならばこれらの価値基準は、人類の為政者に対する闘いの結果であり、住民参加の目標は、これらの価値の獲

得にあったからであります。

(2) 地域住民の政治的無関心に対する闘いがあります。政治的無関心の要因として、近年の成熟社会の到来に伴う住民意識の変化、また経済成長の鈍化に伴う経済状況の変化が挙げられます。多くの施策においても、市場原理、地域における民間セクターの量的・質的拡大の中で地方自治体も調整者としての役割を担い、また財源の削減や民営化を通して公的領域が削減され、地方自治が個別化・断片化する傾向にあります。このような私的領域の拡大は、そこには民主的な統制手段が存在しないことから地域住民とは分離し政治的無関心を助長させるといえましょう。

(3) 市民社会におけるマスメディアの位置づけをどのように考えたらよいでしょうか。マスメディアに対して市民自身が判断能力を持ち、批判的な視点を持つ必要があります。

本日述べたことをまとめると次のようになります。日本の地方自治を考察する場合に、もっとも大きな過誤は、「市民」の設定であります。「市民」とは、自立的・自律の人格をもち、政策過程にも積極的に参加し、参加するべきであるという前提から論じられています。これは、欧米流の個人主義を、「規範」としての「市民論」であります。

このことは、戦後日本の地方自治論が、日本国憲法の解釈にはじまったことと無関係ではありません。憲法の地方自治に関する条項はGHQの意向をそのまま受け入れたものであり、自ら戦い取ったものではなく、ただあたえられた権利、権限のそのままの踏襲でありました。この結果として地方自治論は、憲法の解釈にはじまり、それゆえに主に公法において論じられることが多かったといえましょう。はるかかなたに理想としての地方自治のモデルを夢見ていたのであります。現場の実態に即しての立論ではありませんでした。

このように私は、政治経済学部の在職中、地方自治論で志向したところは、実態的機能主義に基づいた地方自治の諸現象の分析であったということを結論として、41年間の東海大学での学園生活を終えようと思います。

寒い中ご清聴ありがとうございました。

(この講義においては、拙著『住民参加の再生——空虚な市民論を超えて』(勁草書房、2007年)を一部参照した。)

\*本論は2008年1月19日(土曜日)の4時限目における牧田教授「比較行政学」の最終講義をもとにしている。