

# 分権社会における都市と自治

## ーボランティアセクターの展望と論点ー

神戸学院大学法学部准教授 南島和久

2014年1月10日 文明セミナー

### 1. 都市型社会における自治の課題

- ・都市型社会は歴大な「行政官僚制」に支えられたシステム。  
= 「政策・制度のネットワーク」(松下圭一) に支えられた生活の世界。
- ・たとえば... 「朝起きて顔を洗う」(上水)、「使った水は流される」(下水)、「朝食の用意をする」(ガス、食料)、「テレビで今日のニュースを確認する」(電気)、「家を出て勤め先に向かう」(都市計画、都市交通) など
  - 私たちの暮らしは都市装置と無数の政策に支えられている (→「都市型社会」)
- ・cf. 東京都の行政職員：都庁職員=16万6千人、23区職員=6万3千人、  
国家公務員(東京)=11万人以上、計で34万人以上(!)

#### ① 農村型社会

都市型社会が成立する前の数千年間、小規模の共同体が生活の単位

→ <共同体> とこの上に組み立てられる <身分> に君主は介入しなかった

→ 政治は <共同体・身分> を踏まえた「無為」が理想であった

→ 政治は <支配の継続> が最大の目的に (治安維持・軍事と貢納・徴税)

#### ② 都市型社会

都市型社会では生活単位としての共同体は消滅・崩壊、生活は多元・重層化

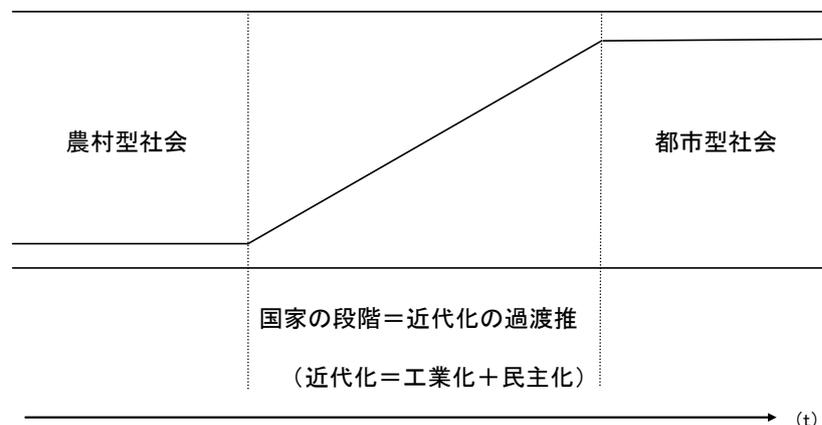
→ 生活を支える社会装置として <政策・制度のネットワーク> が展開

→ 日常の市民生活は <政策制度のネットワーク> の中で営まれる

→ 生活のあらゆる領域がたえず <争点化> され、「政治化」される

→ 生活の全般的な「政治化」が <巨大政府> をつくりあげていく

都市型社会において <市民> は「政策」の <当事者> へ



## 2. 都市型社会と日本官僚制

- ・ グレアム・ウォラスの「巨大社会」論
  - 「巨大なフライホイールが旋回している」という社会イメージ
    - = 緻密な政策・制度に支えられ、それがおおきな「慣性力」をもつ
- ・ マックス・ウェーバーの「近代」像
  - 近代化とは「社会全般の官僚制化」（中核に理念型としての「官僚制」）
    - = その本質は、「分業化」と「専門分化」。おおきな「秩序維持力」をもつ
    - = 「魂なき専門人」（『プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神』）
- ・ 日本社会＝「官治・集権型」（松下圭一）の社会・政治秩序
  - 「国家」が中心となって官僚制を整備（日本官僚制）し、近代化を推進
    - 司法、政治、企業、自治体、市民のいずれよりも強大な国家官僚制
  - 国家官僚制は日本近代化の推進装置（農村型社会を都市型社会に改造）（都市型社会への「改造」を終えて、なお強大な政治的影響力を保持）
    - 行政官庁理論、公法・私法の別、国と地方の序列、団体と住民の区別、特別権力関係論、身分制の残存、法律による行政の原理、行政指導など
    - ←→ 司法独立、政党政治、企業統治、地方自治、市民自治の未熟
      - （司法独立←公定解釈、政党政治←超然主義、企業統治←行政指導、地方自治←上下主従、市民自治←行政客体）
- ・ 国と地方の関係
  - 国「上級」意識、自治体の「下級」機構ないし「下層」意識＝身分制秩序
    - 市民・自治体の＜無気力＞、政策に関する市民の＜受動性＞の助長・醸成
- ・ 「市民自治」の問題性
  - 本来、自治の「主人公」たるべき市民は地方自治ではないがしるにされてきた。
    - = 戦前の市制町村制でははじめに団体ありき。「住民」はそこに住むものと理解。
    - = 戦後もこれを継承。住民は「消極的・受動的な存在」とされてきたままだった。
      - 「地方自治法第十条 市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。」（住居要件が住民の定義）
      - = 積極的・能動的な「市民」や「市民自治」という言葉は今でも敬遠される。
      - = 市民が自らの権利と責任において自治体を主体的に構成・運用する論点は希薄。
- ・ 憲法上の意味：地方自治の本旨（憲法 92 条）
  - 「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」
  - 教科書では、「地方自治の本旨」は、「団体自治」と「住民自治」と説明。民主主義的要素と自由主義的要素と説明されることも。
  - 憲法上に地方自治が明記されていることは、政治権力として自治体が確認されていることを意味している（少数意見だが「固有権説」に該当）。

3. 憲法と市民自治（参照、松下圭一『政治・行政の考え方』岩波新書、1998年）
- ・ 憲法は「国家統治の基本法」と呼ばれる。主体間の関係・ルールを記述した設計文書：国家の主要なアクター（国民、司法、立法、行政、地方）の抑制均衡関係を記述
  - ・ 憲法小史（68年経過。まもなく憲法施行から70年。明治憲法は50年）
    - (1) 戦後民主主義
      - † 敗戦を受けて大日本帝国憲法改正。当初の講壇憲法学は天皇統治残存を主張
      - † 主権の転換（八月革命説）＝「主権在民」へ（「押しつけ憲法論」）
      - † 武装解除（9条）と引き替えに象徴天皇制（国体護持）の妥協を獲得
    - (2) 五五年体制
      - † 護憲勢力は3分の1を獲得して改憲を阻止。「憲法改正」をめぐる政局劇
      - † 「逆コース」のなかで岸内閣は憲法改正を画策。警職法改正と60年安保
      - † 当時の：①天皇の元首化、②イエ制度の復活と国民の義務強化、③再軍備
    - (3) 経済成長
      - † 経済成長を軸足におく「ニューライト」の台頭（池田内閣～全総の時代）
      - † オールドレフトの軸足は「護憲」と「階級」（とくに上記③「再軍備」に固執）
      - † 市民運動を軸としたニューレフトの台頭（美濃部ほか革新自治体の簇生）
    - (4) 五五年体制の崩壊＝冷戦の崩壊、地方分権改革の時代
      - † 東西冷戦崩壊により、国家像をめぐる対立軸の喪失（対米追従か否か）
      - † 低成長期への移行を踏まえた、経済力低下（ニューライトの論点喪失）
      - † 財政逼迫を起点とする国内の政策論への対立軸のシフト（地方分権改革）
    - (5) 政権交代期
      - † 五五年体制の崩壊、政権交代劇による自民党の結党の原点への回帰
      - † 自民党改憲草案（2012年マニフェスト）
        - ①天皇元首化、②国民の義務・家族の強化、③国防軍の明記・集団的自衛権
      - † 憲法原理への懐疑（基本人権、国民主権、議会主義、法の支配、権力分立）
  - ・ 対立軸の変容
    - † 終戦～1960年 保守対革新、改憲対護憲、平和対軍拡（冷戦構造による論点）
    - † 1960～1990年 成長対地方、成長対格差、成長対規律（経済成長による論点）
    - † 1990～2010年 規律対成長、規律対地方、規律対格差（財政規律による論点）
  - ・ 自民党の危機意識
    - † かつては自民党のみが対米関係、市場経済、民主主義を標榜。現在は野党も。
    - † 冷戦構造の転換、国家の役割の強調 ⇒ オールド・ライトの復権（?）
    - † 国家＞地方自治・市民自治、国民の道德義務強化と教育の国家政治化。
  - ・ 日本政治の争点
    - † 外交不安定化と国家の強調。それと鏡合わせの市民・地方自治の希薄化
    - † 国家行政への傾斜＋政治・行政の不可分化 ←→ 市民活動の活性化？

#### 4. 市民活動とコミュニティ

##### (1) 地縁系組織

- † 町内会・自治会（1940年内務省「部落会町内会等整備ニ関スル訓令」＝戦時物資配給制度）
  - 1947年GHQ政令15号により解散＝防火協会・防犯協会・日赤奉仕団、行政協力員へと移行 → 1952年独立講和とともに政令15号廃止 → 自治会町内会の復活
  - 1991年地方自治法：「権利能力なき社団」→「地縁による団体」（認可地縁団体）
- † 行政委嘱員（PTAや自治会町内会等の役職者などを母体として選任）
- † 社会福祉協議会（GHQの指導の下に設置。原型は米のコミュニティ・オーガニゼーション）
  - コミュニティワークとボランティアの推進をミッションとする。全国組織は1908年の中央慈善協会を起源とし、1951年の社会福祉事業法（今日の社会福祉法）により全日本民生委員連盟・同胞援護会と合併し、「財団法人中央社会福祉協議会」に。その後、1952年の社会福祉協議会連合会を経て、1955年に「社会福祉法人全国社会福祉協議会」へ。民生委員・児童委員と連携を図る。

##### (2) 都市型社会での新たなコミュニティの模索

- † 「公民館」vs.「コミセン」＝文部省と自治省の代理戦争
  - ＝旧住民vs.新住民、農村からの大量の人口移動、ニュータウンの建設など
- † 官庁の「コミュニティ」への注目
  - ・1969年国民生活審議会コミュニティ問題小委員会
    - 「コミュニティ生活の場における人間性の回復」
    - （第1章 地域共同体の崩壊／第2章 コミュニティの必要性／第3章 コミュニティ形成のための方策／むすび）
    - 都市化による地域共同体の崩壊、都市における人々の新しいつながりの模索
    - 生活の場における市民としての自主性と責任を自覚した個人の模索
- † 官治型コミュニティの模索
  - ・1993年厚生省「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」
    - ① 活動の担い手と受け手のニーズ（自己実現への欲求及び地域社会への参加意欲・社会参加の促進、多様な福祉需要の充足）。
    - ② 社会連帯や相互扶助の意識の喚起、厚みのある福祉サービスの提供体制の形成
    - ③ 福祉の専門職から一般のボランティアまで多様かつ重層的な構成をとることが必要（ボランティア活動の経験は、社会福祉事業に従事する者の業務への理解を高めるとともに、将来福祉の職場に参画する契機ともなり得る。さらに、住民の介護力等の向上の機会としても役立つ。）
  - ・1993年中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会「ボランティア活動の中長期的な振興方策について」意見具申、1993年厚生省告示177号「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」
    - ボランティア活動の「振興」という視点、有償ボランティアを含む「互酬性」論議

#### † 転換点

- 1995年の「ボランティア元年」：「大都市」の被災と「ボランティア」に注目。
  - 居住地域を越え、130万人以上ともいわれる被災地の救援活動の展開
  - 関連18省庁によるNPO法の検討
- 1998年、特定非営利活動促進法（NPO法）の制定公布
  - 民法第34条（法人規定）の特別法としてNPOへ法人格を付与
  - 「ミッションオリエンテッド」「公益性と社会貢献」「協働」

#### † NPOの「育成」と「協働」

- 介護保険、指定管理者制度におけるニーズ、市町村の協働政策＝「住民協働」＝NPOの保護育成、「新しい公共」論議での再活性化、各種震災等での活躍、

#### † 地方分権とコミュニティのあり方の再編（都市内分権）

- 「平成の大合併」とコミュニティの再編成（地域自治区、合併特例区の設置）
  - 「住民自治を法律で制度的に規定してよいのか。」という問題性
- 自治基本条例における住民協働、協働のまちづくりのクローズアップ
  - 住民と自治体の水平的関係・パートナーシップ＝ローカルガバナンス

### 5. NPOの隘路と混迷（(1)～(3)は内閣府の「共生社会づくり懇談会」、2013年の論点整理を参照）

#### (1) 資金不足

- † NPOの約半数が特定非営利活動の総収入500万円以下の小規模法人
- † 金融機関からの融資も受けにくい（NPOへの融資はハイリスクと想定）
- † 自治体の委託協働事業等では利益を上げにくく、内部留保を積みにくい
- † 自律化を促されることも少なくない。指定を外されるなどのリスクもある
  - 寄付の拡充、融資の拡大、市民ファンドの育成、伴走型支援等

#### (2) 人材不足

- † 活動上の課題として「人材問題」が最も深刻（NPOの71.3%が課題と認識）
- † とくにマネジメント層の人材が不足、人材流動化も進んでいない
- † 公的部門・民間企業との人事交流の不足により活動の幅が広がらない
- † 大学生との間のインターフェイス、新たな担い手の育成の課題
  - 専門講座・発表の場の設定、マネジメント人材への支援、大学の座学等

#### (3) 信頼性

- † 寄付者・融資機関の信頼に足る法人か否かを判断する情報の不足
- † 法令に基づく行政庁の処分（「相当な理由」）に関する解釈の幅
- † 法人の会計基準や財務上の正確性に関するバラツキの存在
- † 休眠状態にある法人やNPO等の信頼を毀損する団体等の存在
  - 法人自らの情報公開、報告様式・会計基準の改善普及、NPOへの指導監督等

#### (4) その他：NPOが官僚制化することによる弊害（私見）

- † 専門性の課題（事業規模の無理な拡大はNPOの専門性を阻害する要因にも）
- † 自発性の課題（組織規模の拡大とともに市民的自発性が喪失されてしまう）
- † ウェーバー問題（NPOは「魂なき専門人」の悲劇から自由でいられるのか）

## 6. ボランティアセクタの論点

### (1) 今後のボランティアセクタの可能性

- † 「小さな政府」の進展による政府セクター縮小の課題、社会的リスクの顕在化
- † とくに今後の少子・高齢社会の進展による地域コミュニティのあり方について
- † 首都直下型地震や東南海・南海トラフ地震などの大規模災害が発災した場合

### (2) なぜ、隘路と混迷になるのか

- † 日本ではあまりにも過剰に「執行権」を中心に市民活動を考えすぎている？
- † 協働のパートナーとして市民活動を「育成」という視座が過度に強い？
- † 「市民活動による社会参加→政治・議会の活性化」というベクトルの弱さ？

### (3) 市民活動と政治

- † 政府の本体をなすのは「官僚制」とそれが発揮する「秩序維持機能」
- † 社会秩序のゆらぎ → 市民活動や議会政治に求められる社会的機能
- † 市民の活発さと向上心 ⇒ 「運命」を切り開く自治と自助の「徳性」  
= 公共的職務への参加によって磨かれる（「民主主義の学校」）  
⇒ 多元的意見の表明による「党派性」、代表機関としての「議会」
- † 執行権が強いと、①民意が軽視され、②執行実務ばかりが強調されてしまう  
⇒ 近代政府では、①と②は必ず分けなければならないとされる。

### (4) 近代民主制原理

- † 強すぎる国家＝強すぎる官僚制の問題 →→→ 憲法改正論議の問題性

	大日本帝国憲法	日本国憲法
主 権	天 皇（国家主権）	国 民（主権在民）
国家と人権	国家 > 基本的人権	国家 < 基本的人権
政治システム	官 僚 主 義	議 会 主 義
法の意味	法治主義（rule by law）	法の支配（rule of law）
官僚の地位	天 皇 の 官 吏 身分制+ 特別権力関係	全体の奉仕者（15条2項） 法の下での平等（14条1項）
内閣との関係	超 然 内 閣	責 任 内 閣
軍部と大臣	軍部大臣現役武官制	文民統制条項（66条2項）

### (5) 都市型社会の自治と民主主義

- † 市民軽視の問題性

- 長期的には公共の業務への市民のかかわりが市民政治のカギに  
日本における政権交代の経験と市民抵抗の気風の兆し  
教育問題の政治問題化について（個人内面主観と近代国家）
  - ←→ 「政治」を教育することはできない（カール・マンハイムの『イデオロギーとユートピア』）守るべきは「協働のパートナー」よりも生活当事者の「自治」と「自由」

† 自治軽視の問題性

- 財政逼迫・国の財源独占を背景とした地方統制の拡大の可能性
  - ←→ 自治体において「住民の意向<国からの要請」のままでよいのか？  
大都市偏重、地方軽視の国のあり方（経済的要因に起因）の問題性？  
「市民自治」を起点とした「コミュニティ」「自治体」への転換の可能性？

† 議会軽視の問題性

- 議会の二大疾患（J.S.ミル『代議制統治論』）
  - ① 政権政党の未熟さ（代議制の「敵」としての官僚制）
  - ② 不十分な民意反映（ファシズムや独裁への転化？）
- 憲法政治と立憲主義の軽視の風潮への疑問