

市町村と国家

「市町村とデモクラシー」ロジエ・オーバン編より抜萃

<解説>

昨今の地方自治は、人口や行政上の多くの困難な問題をかかえ、住民により身近かであるべき市町村がなにか住民にとって疎遠なものとなってきている。自治はすでに十二分に確立されたものではなく、それぞれ歴史的背景をもち、さらに現実の力関係の一応の均衡のもとにつくりだされるもので、その基礎は不安定なものをふくんでいる。したがって、これを守り高める努力は不断になされねばならない。ここにあげた論文はフランスにおける自治体の歩み、役割り、住民の自治への参加の必要性を説いた「市町村とデモクラシー」の結論の部分である。そこでの重点は、現状および将来にわたる緊急の課題として、都市改革を推進するための諸条件の分析をおし、自治および民主主義の確立に指針を与えることにあり、主体はつねに市町村の側にあることを強調している。わが国とフランスとの自治意識の成熟の程度の差、自治体の直面する個々の問題の差はあれ、ここでの分析は今後の住民自治の発展に大きな有効性をもつものであろう。

我々の結論が述べられているこの章を読むに先だって、読者はこの巻の補遺を参照されたい。この補遺は、国家の政治的・経済的・社会的状況と市町村との関係を示す幾つかの数字及び文章を引用したものである。

本書によって読者は、市町村の職務とその能力との間に大きな距りがあるのだという印象を受けられたかも知れない。国家権力が常に拡大を続け、市町村の財政的余裕とその自律が次第に失なわれ、市町村制度が次第に状況に適応しなくなりつつある、等の条件によって制限されていることによって、市町村は重い責任を負っているにもかかわらず、次第にその責任を果たし得なくなっていることもしばしばである。この様な事実から、市町村の行政管理に有効性を持たないように思われるかも知れないし、また国家的な問題に対する国民の行動を特徴づけている彼らの不満が、選挙行動から判断した場合には、少なくとも都市においては地方的な問題に対しても注がれているように思われることであろう。

しかしながら、問題はそれほど単純ではない。市町村が我が国全体の改革の問題の中心にあるということは、住宅あるいは地域整備の問題のように将来の重要問題に関係のある分野における権限が市町村に与えられているばかりでなく、市町村の活動が重要で積極的な意味を持っており、我々の日常生活が市町村議会の動向に直接に影響されるということを我々個人が感じとっているためなのである。従って、今日の問題とその将来における解決とを粗描する前に、市町村制度を評価しておくのが適当であろう。

1・市町村制度とその影響

市町村——民主主義の教育の場

市町村数38,000。この数字はフランスには470,000以上、即ち我が国の成年人口の1.5%以上にあたる市町村議会議員がいることを示している。この市町村議会議員数は、フランスの全政党の党員総数をはるかに越えているように思われる。SFIO<フランス社会党>の党員または関係者で議員になっている者の数は、フランス社会党の党員総数の半数以上にのぼっている。急進党の場合には、この割合はおそらく4分の3に達しているであろう。

市町村議会は我が国における民主主義の主要な教育の場

であり、政党の枠外にあって国家的視野を持った政治家を形成し得る特権的な場なのである。権力の不完全さ、財源の乏しさ、あるいは信託の拡大等も、何らこのような状況を変えるものではない。まさにその逆であって、政党組織が国家を正しく代表する能力を失ってしまう限りにおいて、市町村議会は次第にその重要度を増して、政治制度の方向を定めることができるのである。第五共和制の最初の下院を構成していた465名の議員についていえば、そのうち300名は下院議員としての権限と同時に市町村議会議員または県会議員としての権限を兼ね備えており、また他の41名は下院議員になる以前にそのような職を勤めていた。もしセーヌ県を計算に入れなければ、この割合はさらに大きくなることであろう。

政治スタッフがかなりの程度まで地方の責任ある地位に就いている者によって、構成されているという意味では、フランスはヨーロッパで唯一の国であろう。イギリス・ドイツにおいてはこの割合はもっとずっと低いものであり、しかもイギリス・ドイツの政党は、直接には下院におけるその議員の養成・昇進を確保するために構成されているように思われる。イタリアにおいてはこの割合はさらに僅かなものである。その上イタリアでは、国会議員と人口30,000以上の都市の市長職とを兼任することは法律によって禁止されている。

他方から言えば、市町村の活動の影響がいかなるものであれ、フランスにおいては市町村は国家の必要とする政治エリートを形成するのにこの上もない場所であり、また将来もそうであるだろう。

市町村と政治

市町村は民主主義の教育の場である。ではいったい何故そうなのか。責任の多様性、総合の考え方の拡大、政治家と国民との対話の必要性、行政・財政に対する認識、国の代表者または国そのものとの接触、等々。本書の末尾にあたって、もはやこれらの点に関して述べる必要はないであろう。市町村議会議員あるいは市町村長が、その職務の執行にあたって保持しなければならない『切札』とはこの様なものなのである。人々が『政治』との絆を見つけ出すのもまたこれらの点なのである。おそらく、農村地域<小市町村>におけるのと都市地域におけるのとでは、事情は全く異なっていることであろう。後者においては、市町村長の『政治色』——即ち、彼が国家の

枠の中で拠って立つ所、及び彼の主要な関心が向けられる問題——を明確にすることは、ほとんどの場合可能である。その市町村長はしばしば一政党あるいは政党連合から選出されている。その理由は、例えば市町村選挙法が政治家に有利に作用するからである。また、例えば選挙が権力のある側に対するテストの意味を持つものとして選挙の結果を理解しようとするからである。

国家のレベルにおける民主主義の教育の場としての市町村は、人物養成の場にすぎず、選挙の時にのみ時勢の流れに結びつけられるのではなからうか。しかしそのようなことは決してない。厳密な規則によれば、市町村が政治的立場を決定することは禁じられている。しかしながら、事実は法律に認められていないことも許容している。政策的には市町村の姿勢によってその活動が規定されているということは、単に社会的・財政的政策の選択にのみよるものではない。市町村の活動の全てが政治的評価をもたらすのである。一都市の都市計画は、その都市における生活のあり方の表現である。全てが政治に関連している。街路の命名、しかるべき国家儀式に対する姿勢、姉妹都市宣言、市町村議会によって起草された誓願文、新聞に出される声明、国家の首長または外国人を迎える際の態度、代議士会の選定、認可された補助金収入、等々。これらは全て市町村が政治に関与するための現実的な手段であって、いかなる市町村も、それを利用するにせよ利用しないにせよ、その利用を禁止されていないのである。

市町村の経済的影響

市町村の影響は、国家の政治への関与だけに限られるものではない。市町村は経済的に重要な活動を行っていることを、我々はすでに見てきたのである。都市または農村の整備事業、あるいは道路・学校・託児所・無料診療所等の建設は、官公署の投資総額の60%以上、国家の投資総額の6.5%以上を占めている。学校の建設や道路行政については、市町村のイニシアチブが必要不可欠である。さらにまた、実際上都市のみが責任を負っている都市の輸送の組織化に関する問題については、市町村のイニシアチブが一層必要とされている。

市町村の影響は、次第に住宅問題の分野にまで広がってきている。土地政策、都市計画に関する議決、市町村が同意し得る低家賃住宅公社事務局に対する財政的援助、

等によって、市町村はこれらの点に関しては基本的な決定の中心をなしており、また住宅危機が軽減されるか否か、経済発展が労働者に住宅を与えることができないということに基づく拘束を受けずにすむかどうか、等は全く市町村が行う管理行政に依存しているのである。

市町村の主たる責任は、我々の日常生活とそれが展開されている物質的状况とを組織化することにある。

地方財政の重要性

この点に関する市町村の責任は、歳入とそれを財政制度によって再分配する仕方に関係する責任によって二重になっている。実際、地方財政の比重は無視し得るものとは言い難い。即ち1961年には、フランス経済に対して圧力を加える財政総額の13.2%を占めていたのである。最近における税徴収の増加は、地方公共団体の利益になるものであるが、注目すべきものである。

第一に、市町村財政の要求額は、市町村の財源以上に急速に増加している。即ち、市町村の従属の程度が進んでおり、国家と市町村との間の租税配分を修正しなければ、市町村の自律は部分的には地方税徴収の急激な増加によってのみ、維持し得ることになるであろうと言うべきであろう。

第二に、市町村の財源の構成が変化してきている。地方税徴収が最も重要なものであるにしても、地方税の増収は相対的に非常に緩慢なものである。何故ならば、地方税徴収は市町村の決定権のもとにおかれていないからである。その結果、数年前から地方財政は目に見えて不活発なものとなってきており、都市発展の諸業務にも対処し得なくなっている。そして地方税の重要性は、多数の市町村で影響を受けはじめている。

第三の点は、市町村の財政力が非常に不均等であるということである。ある市町村では付加税を増加させるよりはむしろ整備事業を遅らせるという道がとられ、別の市町村ではもっと強引に事が進められ、結果としてその住民からさらにきびしく税を取り立てている。しかしこの不均等は大部分、市町村の間で人口が局在していることから生じているのである。中心市町村または商業市町村は、相対的価値から言って、工業市町村より以上の、また特にベッドタウン市町村または農村市町村より以上の地方税を獲得している。地方税が——均等化の措置がとられた後でもなお——要求を十分に満たし得ない場合に

は、多額の付加税を議決することが必要となる。この議決は市町村によって非常に相異った結果をもたらし、ベッドタウン市町村——この場合には付加税は俸給生活者の収入からの天引きの形をとるであろう——であるか、多数の企業をかかえた市町村——この場合には企業から徴収される企業の犠牲に基づく営業税が主たる財源となるであろう——であるかに従って全く違った形の支持を受けることになるであろう。市町村に対して開かれた選択の道はかなり制限されたものであるが、しかし市町村は、状況を注視して、営業税に相対的比重をいくらか重くし、動産税の比重を軽くすることも——たとえばほんの僅かな割合でも——できるのである。

いずれにしても、不均等が非常に大きく、それを是正するべく市町村に与えられた手段は大して役に立たないということは確かである。こうしてパリでは、富裕な町であるがために、その住民の納税額は近郊の大部分の市町村における納税額の約半分、他の地方のある都市の5分の1乃至6分の1である。

市町村の社会的責任

フランス人の日常生活と収入の面に与える市町村の強い影響は、非常に低く見積もられている。これはおそらく影響を及ぼす仕方が多くの場合型にはまっているということに基づくのであろう。

しかしながら、フランスでは現在非常に奥深い社会的変革がおこっている。人口統計学的・経済学的理由によって、農村から都市への移動は増加する傾向を示している。1962年から1986年までの25年間に、都市人口は総人口の73%から84%へ、34,000,000から47,000,000に増加し、増加率は38%に達することになるであろう。フランスの都市人口は西暦2000年までには——即ちアパートの中流生活の持続期間よりはるかに短い期間内に——現在のおよそ2倍に達するであろう。このような都市の変化が進行していくのと同時に、かつて以上に重要な意味を持っている住民の諸階層に教育の機会を開放するための現実的な努力がなされている。そして、より確固たる社会的保証の要求と同時に、教養文化に対する要求が増大している。

このような分野においては、市町村があらゆる点で我々が数年後に営むことになる生活様式の鍵を握っている。都市計画、住宅整備、教育、衛生、社会文化の施設整備

等によって、市町村は将来の日常生活の状態を現在つくり出しているのである。さらにまた、教育施設の集中・集団管理・共同の輸送機構・共同体生活の場を与えるべき都市計画、自然との接触を確保する近代的な居住形態の試み、等を奨励し組織し得る可能性によって、あるいは高齢者が現在活動している人々との接触を保つことを可能ならしめる救済事業を興すための努力、等々によって市町村は社会化の方向へ進んでいく発展の重要な原動力となっているのである。市町村の社会的責任の重要性は都市の発展の急速化に伴って増大している。

しかしながら、種々の障害によって、市町村は大胆に将来の問題に取り組むのを妨げられている。市町村の活動が実際に拡大されるためには、多数の問題が解決されなければならない。

2・市町村の問題

現在の障害

まず第一に、市町村の活動を拘束する最も主なものは、おそらく市町村の区画が市町村の機能に適応していないという事実であろう。実際の権力が行使された場合のみ、民主主義あるいは自由が存在するのであるということ、ここで確信をもって言う必要がある。ところで、関係を持つ地域全体を対象とした場合のみ、市町村の実体の中に現実の権力が存在し得るのである。

このことが大都市圏の問題と同様に農村小市町村の問題を提起しているのである。農村地帯においては、地域の整備は正当に選ばれた中心村落のまわりにその地域全体を再編成することを前提としている。従って、市町村という統一体は、まずこの中心村落とそれからその周辺を包含したものでなければならないのである。全く明らかのように、重要な都市圏とはその整備が総体としてのみ考えられ組織され得る一つの全体をなすものなのである。都市圏を多数の市町村に分割することは、財政、共同体整備・輸送連絡その他の面において、特に目に立つ不公平を結果することになる。しかし特にこの分割によって、都市圏全体に対する一貫した見通しと、全体としてこの見通しに関係を持つはずの決定が封じられてしまうのである。

都市の機能の拡大は、大きな市町村に別の問題を提起している。19世紀後半から20世紀初頭にかけて、都市は本

質的には大衆をつくり出す場であって、職工と消費者の集中の恩恵を蒙っていた。多数の都市が鉱石や石炭の採鉱場所そのものに建設されさえた。しかしながら、技術的変換、電気エネルギーの発明、そしてそれが惹き起こしつつあった工業の分散の可能性、あるいは輸送手段の急速な発達等によって今日では、工場施設を有する都市組織が脚光を浴びることとなったのである。都市は次第に都市本来の機能を回復しつつある。それは即ち、生産物・職業・思想の交換を促進することである。

このような事実から、都市内部の輸送の組織化は重要な問題になってきている。それと同時によく整備された都市が、そのヒンターランドに対して行なわなければならない種々の業務の増加も問題となっている。商業・行政・大学・保健衛生・社会・文化・観光等に関する都市の共同体施設は、全般的に次第に近隣の地域によって利用されるようになり、その施設の拡充は一定の地域的な政策の枠内でのみ予定し得るものとなっている。

都市内部を再編成すること、あるいは地域全体にその発展を広げるということに関して言えば市町村の果たすべき任務の重大さはしばしば市町村の能力を超えてしまっている。しかしながら、そのような任務が存在するのは市町村のレベルにおいてなのである。従って、地域整備政策にもっと明確な輪郭を与え、同時に長期にわたる見通しを立てるための手段を大市町村に与えることが重要である。

将来の問題

解決されなければならない問題の重要度に従って市町村の枠組を適応させること、そして調査及び予測を充分に行い得る手段を組織化すること、これら二つは市町村に現在以上に実際上の責任を持たせるのに必要な条件にすぎない。そしてこれら二つの条件で充分であるということには程遠いのである。

1970年あるいは1980年頃にそうなる予想される市町村制度の形態を想起せしめようとして、現在に限定された考察を無視した場合には、そこから現われてくる障害の重大さは想像を越えたものとなるであろう。

これらの障害のうち最も認めやすい第一の障害は財政問題に関するものである。昨年度<即ち1963年度>の国家会計には、二つの傾向が示されている。第一の傾向は、施設整備の膨大な要求にもかかわらず、市町村の投資が

国家投資よりも緩慢にしか増大していないことから生ずるものである。その根本的な原因は、財政上の手段の制限であるように思われる。

第二の傾向は、市町村歳出総額のうち租税によってカバーされる部分が次第に減少していく傾向にあり、補助金以上に公債に頼る部分が増大していることである。このような変化が無制限に持続されることはあり得ないし、また第5次計画の全期間を通じてこの変化が変わらないままであるということさえ、考えられない。このことは市町村が恩恵を蒙っているところの財源、即ち租税あるいはその代わりとしての補助金が実質的に増大しないならば、市町村の施設整備の事業は無条件に停滞してしまう恐れがあるということの意味している。

将来の市町村に対する第二の問題が、市町村の社会的責任が増大することから生じてくる。我々はすでに、人々の日常生活に密着している分野における市町村の権威の実際上の影響を想起した。都市の改変が急速であり、あまりに多数の市町村が現在無力であり、また市町村の財政力が弱くなっているということは、遂行されるべき任務が全く不十分な条件のもとで果たされなければならないのではないかという懸念を抱かせる。1970年にフランスが直面するであろう社会現象の三大類型に対してその責任を自覚し、その第一段階を果たさねばならないのは、市町村のレベルにおいてなのである。その三大類型とは即ち、農村人口が次第に減少して農村が衰微し停滞すること、フランスの4乃至5の大都市が過飽和状態になること、そして新興都市の社会的発展の三つである。

このような分野において市町村が大きな責任を持たねばならないことが明らかならば、市町村の権限が存するところの段階といったものが次第に意味を持たなくなることもまた明らかであろう。必要とされる投資の総額は多くの場合、たとえ豊かな市町村であっても、一つの市町村の財政能力を越えてしまっており、結果として公然と優先権を与えられた整備事業にのみ対外融資が割り当てられることになるのである。このことは、初め市町村に与えられていた実際上の決定権が、問題の緊急さと重大さとに従って直接には関係の薄い次元に移されてしまうということの意味している。そこに将来解決されなければならないであろう重大な矛盾がある。即ち、『信

託』の問題がかなり根本的に再検討されなければならない。

結局、市町村に対して、最後の解決困難ではあるが財政的配慮にはあまり関係しない問題が提起される。その問題とは、発展していくことがふさわしく思われるような居住形態に関するものである。事情は表面に現われているほど単純ではない。実際、しかるべき都市施設<家屋・道路・大建築物・共同体の施設>を導入するためになされる土地収用は、一世紀にも及ぶ期間を通じて将来を規定してしまうのである。ところでフランス国内では都市集中の動きが起こっており、その速度はおそらく5～6年の間に最大に達してさらに数十年間その状態を維持し、次いで減少することになるであろう。従って都市よりも密度の低い人口を持った農村地帯を組織化することと並んで、将来の都市の構想を描くことは、特に現在の時点における都市計画及び都市整備計画という方策によって可能となるのである。

しかしながら、今後十年間における居住形態にどのような様相を与えるべきであろうか。最近の傾向は、アメリカのメガロポリス、オランダ西部諸州、あるいはまたパリ地域西部の遠郊地帯に見出すことができるが、住民のうちある程度に裕福な階層や、将来社会的擬態を模倣しようとする階層は、垂直居住の形態をとる人口密度の高い都市を離れて、より一層の安らぎを求め、また自然との日常的な接触を求めていることが示されている。

結果として、都市型ではあるが農村型に近い居住形態を好む住民が居住する地域が次第に拡大していく。このような傾向を奨励すべきであろうか。このようにしてセーヌ下流域・ローヌ河流域・ロアール下流域の渓谷や、あるいはナント・レンヌ線地域にも人間が満ち溢れることになるのであろうか。アメリカの用語法に従って言えばこのような『都市農村』<rurbain>の地域では、どのような形の施設が要求されるのであろうか。またそれとは逆に、高人口密度の都市を回復しなければならないのであろうか。

これら全ての問題は、都市計画の方向決定、将来の都市生活の組織化、さらにはまた農村地帯の資産の再活用等に決定的な意味を持っている。しかしながら、これらの問題は現在に至るまで解決されていない。我々の幸運はおそらく広汎な実験の自由のうちに探し出されるべきで

あろう。フランスではいまだに、そこに住むのが快適であるような新しい形の都市はつくり出されていない。このことは種々の方向の実験を行うための強い理由となっている。しかしながらこの実験を行うには、都市計画の立法化がある種の抑圧的・警察的な性格を捨て、土地の占有に関して地方公共団体の監督と密着していることが前提とされている。

3・探求のいくつかの途

地方代議士に課せられた任務のこのような展望は見通しの明かるいものであるが、そこには脅威となるものもある。しかしながら、このような展望を時の流れの中に位置づけなければならない。問題となるのは、フランスの都市改革を確固たるものにすることである。その改革は長期にわたるものである。ただちに改革に着手することが必要であろう。

基本的な任務と考慮とは、二つの命題を中心に組織化されなければならない。その二つの命題とは即ち、地方への分散と都市の新しい使命の二つである。

地方への分散とは、多数の人間と多くの流れについて言われる言葉である。それはまた我々の言葉でもある。国家の政治機構の現状においては、民主的な対話というものは新しい政治エリートをもってのみ回復し得るものであり、またこの政治エリートは市町村の枠の外にあっては形成されることのできないものであることは明らかである。従って、市町村業務の遂行が我が国の最も活動的な分子を形成し魅きつけるものとなるためには、真の意味における決定権が市町村の手に復されなければならない。

しかしながら、地方への分散は三つの条件のもとにおいてのみ意味と利益を持ち得るものであることを理解する必要がある。その第一は、その決定権が問題それ自身と同じ次元にあるためには市町村の区画が再考されなければならないということである。

第二の条件は財政に関するものである。市町村が最大限に自由に徴収し利用し得る充分かつ自律的な財源が市町村に与えられた場合のみ、民主主義及び自治が存在し得るのである。国家の税徴収の一部が削除され、しかも国家が市町村に与え得るだけの補助金を獲得するのであればこのような状態に達することは不可能である。こ

のような状態が達せられてはじめて、市町村は現実の権力と地方の民主主義とを獲得することができるのである。

しかしながら、このような措置は結果として、国家が行っていた相対的に平等な再分配を廃止せしめて、富んだ市町村と貧しい市町村との間の不平等を強調してしまうことになるであろう。

意識的には我々フランス人は民主主義者であって、少しも無政府主義者ではなく、お互いを地方分権論者と呼んでいる。無意識的にはフランス人は、徹底した平等主義者であって、国家の介入を不平等に対する最後の頼みの綱と見なしている。この傾向がジャコバン主義と中央集権主義の源になるものであって、これらはフランスでは周知の如く他のいかなる国でも達せられなかった程度にまで達したのである。この二つの傾向の対立は奥深いものであって、今日までのところ平等主義への関心が民主主義への関心に常に優先しているのである。問題を提出することがすでに自覚をうながす手段なのである。そこから、問題の解決を考えるのは、相対的に強化された地方的権限の枠の中でのみ可能となるのである。

地方への分散が意味を持ち得るための第三の条件とは、このようにして地方の権力機構に譲渡された権限は同時に国土整備計画を推進する原動力を獲得しなければならないと、そしてこの国土整備計画とはその地域がそのまわりに組織されるべき都市の骨格の主要な性格と極とを少くとも規定したものでなければならないということである。一方から言えば、そのような計画が存在することによって、市町村財政の自律に関するものの中で指摘された矛盾を一部解消することが可能となであろう。そのような計画が存在しない場合には、政治活動から即座に引き離された無責任な地方分権に至る混乱のみが残ることになるであろう。

このような予測に基づく闘いはあらゆる方向に対してなされるものである。しかしながらそれでもなお、市町村の新しい使命を表わしている市町村の方向決定または管理の例に従って、——一層大きな権力の——目標を正当に定めねばならない。

市町村の新しい使命…。それは非常に重大な意味を持つ言葉であって、いくつかの観念を統合するものである。第一のものは、経済界における市町村の影響に関するも

のである。

的確に整備された工場地帯の恩恵に浴する地方分権化を奨励すること、農業従事者がそれによって彼らの生産物を輸送しその分配を確保し得るような企業の創設を援助すること、あるいはまた全ての経済活動に必要な共同施設網を完備することに関しては、市町村は次第にその基本的決定の中心機関として行動するようになるであろう。そのような発展は推進されていかなければならない。

都市の新しい使命の第二の側面は、地方の相互依存関係の確認に関するものである。地方経済の問題に関する考察がなされるのは、市町村議会によってでなければならない。

その第三の側面は、幾分上の二つの結果の性格を持っている。市町村がまず第一に我々の日常生活の状態に責任を負っている故に、その問題に解答を与えることばかりでなく、時には問題を提出し方向づけ、あるいはそれらに従って公共団体の責任を規定することも市町村の任務となるのである。その例は二つしか挙げることができない。現在の通信手段をさらに拡張させることによって、それらの手段に基づいてフランス人の教養の程度を高め得る文化組織が同時に発展していくであろう。青年の家、勤労青年の家、等々。これらの組織は現在増加しつつある要求に対応しており、その拡充はまず第一に市町村に依存しているのである。我々はまた、市町村を基礎とした国際関係が現在生まれているのを、全く別の枠の中で扱っている。国際連合とユネスコによって事実上承認された機構としての姉妹都市世界連合は、アメリカ人とソ連人、アラブ人とイスラエル人、あるいはフランス・イギリス・アフリカ・ユーゴ等の多数の都市と結びつけて諸国民の間に平和な関係を樹立するという忍耐力を要する仕事に着手した。最も新しい局面は、これらの技術的援助を得た関係が生み出した枠であろう。即ち、先進国の一都市と後進国の一都市との間の結合によって、後進国の多数の労働者を集めて先進国の企業に配置することが可能となり、またこうして後進国の労働者は、最良の待遇と報酬を受けて職業訓練を受けることになるのである。というのも国家の集中した機構の圧力によって、彼らがそれ以外の形で職業訓練を受けるのは許されないとあろうからである。

要するに、市町村の任務の新しい基本的な側面が欠けてはいないということである。真の意味における地方の民主主義の再建が依存しているのは、そのような側面が発展していくことなのである。

4・地域の民主主義

この問題に立ち帰ることはほとんど必要でない。何故ならば、この問題はこれまでに十分に想起されたものだからである。しかしながら、もっと技術的な問題と取り組み、時には市町村をもう少し広い範囲にわたる統一体のうちに統合するという市町村の課題は、一層広汎な地方の民主主義によって補足されなければならないということを経験として強調するべきであろう。この問題の追求には、次の四つの方向における努力が前提とされなければならない。

——市町村議会の議決に関する完全な形の情報を住民に与えること。

——住民の真の要求を十分に調査すること。その要求はしばしば一般に考えられるものとはかなり違ったものである可能性がある。

——結社、集会の自由の実際的な行使に支持を与えること。

——地方公共団体の業務を分散させること。その管理運営はできる限り、関係者に委託されべきである。

補遺 I 世界の地方自治体

イギリス——この国は非常に早い時代から地方自治の発展に重要な役割を果たしている。この国の地方行政の組織構造は、極めて古いものであるが、同時に非常に実用主義でもある。

61の州〈County〉が、フランスの場合の県〈département〉の機能を果たす。この州こそが、フランスに於ける地方自治体〈Commune〉とは異なる。イギリスに特有な地方自治の単位〈集合体〉なのである。

制度的・機構的に見て、互いに類似している83の州の首都〈County town〉がある。これらは重要な市であって、事実、75,000人以上の住民を持っている。

上記の他に、大ロンドンを構成する市や州として28の〈首都自治区〉〈metropolitan borough〉をつけ加えね

ばならない。

これら州の下に、様々なタイプの地方自治体が、1354ある。その内訳は317の《自治都市》<municipal borough> 564の《都市区》<urban district> 473の《地方区》<rural district>である。〈訳者註——これら三つの自治体は、日本に於ける市・町・村に該当するものと思う。〉地方区では、11,300に及ぶ行政教区<Parish——教区をもとにした最小行政区>が、一定の制限された権限を持つ村としての集合体を構成する。以上で地方自治の主なカテゴリーが全て出そろった。

——州の首都は、一つの大きな自治体である。

——州は、自治都市や都市区と自治権を分け持つ。〈ロンドン州の場合は、州と各首都自治区との間で自治権が分担される。〉

——州と地方区と行政教区との間には、三段階の区別がある。

それぞれの自治体は、三年の任期で選出されを議会<Council>によって管理・運営される。〈選挙は、1948年迄は納税者によって行なわれていたが、それ以降は普通選挙によっている〉この議会は、権力の分離を確立しているフランスの場合とは異なり、全ての権力を握っている。議会は、委任によってそれらの権力を、下部機関に委ねるのである。

イギリスには、知事も市長もいない。即ち、地方には、権力の地方代表者というものがないのである。〈もっとも、各州の王の代理人だけが、純粹に代表としての役割を持っている。〉地方自治体は、内務省<of Housing and local Government>の指導の下に置かれる。内務省の地方自治体に対する指導・監督は、1945年以後、増大の一途をたどっている。そこには、次第に不足していく財源を満たすための、国家の補助金が増加していることが何らかの関連を持っていると思われる。

教育の領域に於いては、地方自治体の果す役割は、フランスの場合よりも重要である。他方では1945年以降、地方自治体の持っていた様々な権限を、国家の管轄へと移譲してきたことに気がつく。〈移譲された主な権限は、電気・ガス・都市交通問題の一部・病院——これは、国家の保健事業の創設以降——などである。〉しかし、地方自治体の果す役割は、住宅問題や文化事業の面では増加してきている。

イギリスは、市長というものを知らない。

<注——これは、フランス式の市長は、イギリスに存しない、との意>英語で言う所の《Mayor》<市長>とは、一年間の任期で選出されたことである。〈再選は可能であるが、事実上は二年以上統治を委ねられることは稀である。〉

イギリス人によって批判されている事であるが、この体系のもつ今一つの特徴は、地方自治体の不安定性である。即ち、議会はただ三年の任期をもって、普通選挙により選出される。〈三年に一度、議員全部を改選する場合と、毎年議員の三分の一ずつ改選する場合とがある。〉選挙の優れて政治的な性格<《二大政党制》—two party system>、が地方議会の生命の継続性を、フランスに於けるよりも一層冒険的で危ういものにしてている。一定程度の継続性を維持するために、地方議会が、六年の任期のより永続性をもつ議員<《市参事会員》——aldermen>を任命している、市や州もある。

もう一つの特徴として、地方議会の重要性が、あげられる。〈フランスでは、一つの県に30人から35人の議員数なのに対して、イギリスでは、16人から100人強の議員数をもつ。〉この事実から、地方行政は、幾つかの委員会の設置を待って初めて可能になる、ということになる。〈《委員会システム》——committee system>しかも、委員会のうちでも、財政・警察・教育・都市計画については、その設置が義務づけられている。これらの各委員会は、充分大きな権限を委託されており、事実上、地方行政を指導している。又、地方議会の議員でないものは誰も、これらの委員会に席を占めることはできない。地方行政機構の全スタッフのうちで、特に顕著な役割を果す役人が二人ある。それは《書記》<clerk——或いは、事務総長>と会計<収入役>である。

地方自治体の委員会<理事会><boards>は、専門的業務のため、積極的に活動する。

根本的な制度的改革が、現在進行中であり特に大ロンドンでは、1963年に一つの改革案が決定された。この人口密度に於いて、《新都市》<newtowns>が、極めて特別な自治体的法令を確立しており、《自治団体の発展》が、これ迄の伝統的な地方自治の区分を奪いつつある。財政上の見地からすれば、借金・公債の重要性が念頭に浮んでくる。しかし、これらは地方自治体の自由にはな

らない。何故なら、借金・公債発行を許可制にすることは、地方自治体を指導監督していく上で、有効な手段となりうるからである。

アメリカ合衆国——それぞれの州〈State〉に応じて、地方行政の機構には、重要なヴァリエティが存在する。大きく分類すると、次の三つのシステムがある。

——市長プラス議会システム：市長は、地方議会と同時に住民によって直接に選挙される。これは一種の大統領システム〈Presidential system〉であり、全都市の五分の三で行なわれている。

——別のシステムとして、数人の特権を与えられた行政官が、様々な業務を指揮する型がある。このシステムは全都市の十分の一で行なわれている。

——最後に、これは非常にしばしば見られる型であるが、まず地方議会が選出され、次いで議会が「議会の長」〈council manager〉を任命する。この長は、有給の専門家であり、原理的には、代理人としての資格を持っている。

市町村の政治生命は、自治体の行政機構そのものの外部で、非常な発展をとげている。人々は、大いに地方政治について論じ合う。市町村のクラブは、活発に活動している。女性も大いに参加している。市民で組織される種々の委員会は、例えば都市の大設備計画について議論している。住民達はしばしば、彼等自身で、市町村のちょっとした仕事を運営している。

イスラエル——200の地方自治体の単位が、選挙によらない市町村長によって指導されている。〈「議会の長」方式〉しかし、人々は、住民による直接選挙の方式を導入することを考えている。選挙によって選ばれた地方議会が、市町村長の直接選挙を監督する。

地方議会は、水道・道路・下水設備・青少年問題・スポーツ・交通運輸など、重要な諸問題のための、15ないし20の「委員会」〈commissions〉を任命し設置する。これらの委員会のうちの或るものは、選挙で選ばれた議員によってのみ構成されなければならないが、他の幾つかの委員会は、委員の50パーセントを住民の任命に委ねている。〈これは、諸管轄の接触と利用のための優れた方法である。〉

西ドイツ——国家はあまり中央集権化されてはおらず、多くの権限は11の「州」〈Länder〉より上の段階に遡

ることはない。注意して欲しいが、ドイツの統一は、歴史的に非常に新しいことであり、従って、州や自由都市の伝統は、極めて生き生きとしている。

州〈Land〉の下に、郡〈Kreis〉がある。一つの州につき、10ないし15の郡がある。郡の大きさは、フランスの県のほぼ半分に等しい。郡の首長であるLandrat〈管区指導官〉は、選挙によって選ばれる役職である。その仕事は二つに分けられる。最初の半分は、郡を越えて州の様々な仕事であり、残りの半分は、郡なる地方自治体のための仕事である。後者の仕事に於いてはLandrat〈一応、郡長と訳しておく〉は、四年の任期をもって総選挙で選出される議会の助力をあおぐ。この議会は、その配下に六年の任期で選ばれた六人の委員からなる常設委員会を指名する〈Kreisausschuß——郡参事会〉

全部で24,476ある地方自治体には、次の三つのタイプがある。

——郡の下に位する市町村は、総選挙で選出される議会〈Gemeindevertretung——市町村議会〉と、その議会によって選出される市長〈Burgmeister〉によって治められる。〈市長は、Baviereに於けるように、市長自身が直接選挙する場合もある。〉市町村の活躍分野の大部分は、郡段階に委譲されている。権限委譲の範囲は、市町村の大きさによって異なる。

——およそ100余りの都市は「郡の外」にある。これらの市は、市長〈Oberburgmeister——大都市の市長〉と、市議会によって選ばれ、半数は市政の長達により、残りの半数は著名人により構成される執行会議によって、治められる。選挙によって選出された市議会が、市長と執行会議の市政を監督する。これらの自治体の活動分野は極めて広範囲にわたっている。

——ブレーメンとハンブルクは、自治都市である。それにベルリンをつけ加えねばならない。

オーストリア——1949年来、憲法は次のように宣言していた「自由な市町村こそ自由な国家の土台である。」1962年の最近の法律が、20,000人以上の住民を持つ市町村自治体の制度を修正して間もない。

市長、或いはドイツ語で「Burgmeister」は、市町村議会〈Gemeinderat〉によって任命される。市長は、助役団〈Gemeindevorstandstadtrat——市町村会参事会〉の補佐を受ける。地方にとっては、中央の援助を受けな

い地方固有の権限と中央へ委譲された権限との間に区分が存する。

スイス——スイス連邦は、大きな自治権を享有する22の州から成る。地方自治体の法律は、州によって支配されている。この事は、スイスに於ける市町村の政治生活の非常に多様性を説明するものに他ならない。

直接民主制は、市民の直接的な政治参加と共に、市町村の政治生活に於いて重要な役割を果たしている。くもつとも、今迄のところでは、女性はいつも相談事から除け者にされてきたが。>

地方自治に関する法律は、次の二つの機関を予定している。

——有権者全体を包含する市町村自治体<《Landsgemeinde》——地方自治体>は、市町村議会を選出し、最も重要な事柄を決定する。

——市町村議会は、執行機関であり、議長がこれを指揮する。

これら二つの機関の間に、市町村会議を設置している州も幾つか存する。<注——スイスは直接民主制を採用しているので、先ず、有権者全体を包含する《市町村総会》の如き全体機関があり、最高の権限を持っている。>スイスに於いては、地方自治体政治の民主主義的性格は確固たる伝統を持っている。それは充分生かされている。しかしながら、この地方政治の民主主義は、人口の密集化や国家的事業といった現代社会の諸問題にぶつかっており、地方へ行く程、容易に維持されているような傾向がある。<注——大都市化と直接民主政治の矛盾の問題>

イタリア——ファシスト支配の時代——当時は、党や労働組合や法人団体の幹部が、地方自治体の首長の地位に置かれていた——が終焉した後、1948年に成立した新憲法は次のように宣言している。《一にして不可分の》「共和国」は、《地方自治》を承認し、かつこれを助成するものなり。後になって、自治権は法律の枠内で存在するもの、とされた。

——イタリアは19の地方に分割されている。くそのうち5つの地方——シシリー・サルジニアなど——は、特別の法律を持っている。>その下に、92の州があって、知事と24人ないし45人より成る議会<《giunta provinciale》>によって統治される。くナポレオン方式による統

治>地方は、フランスの県に於けると同様に、健康・道路問題・副次的な技術的教育について責任を持つ。

——市町村の数は、フランスの場合より少ない。ファシズムが自治体の数を、かなりの程度減らしたからである。イタリアの南部は、ファシズム時代の領土的構造を今でも温存しているのに対し、北部では「解放」と同時に、以前の構造を復活させた。

——市町村議会は、対人口比で見た場合、議員数が非常に多い。即ち15人から80人の議員数を持っている。く100,000人の人口を持つ市に対し、50人の割合>選挙は四年毎に行なわれる。人口が10,000人以上の都市では、投票は比例代表制で行なわれる。即ち、各党が候補者の名簿を提出し、投票の結果各党に割あてられた議員数だけを名簿の順に当選とする。一方人口が10,000人以下の場合は、投票は、議席の五分の四は多数決制で、多くの票を獲得した者が順番に当選となり、残りの五分の一は少数派に帰属する。選挙の投票率はかなり高い。く有権者総数の80から85パーセント>

——市長< sindaco >は市町村議会によって選出される。市長の職務と、下院議員・上院議員・大臣のそれとは、兼任できない。もう一つの特別な事情として市長は2人ないし14人の助役< assessori >から成る常設委員会によって補佐される。この常設委員会は、《市町村会議》< giunta municipale >と呼ばれ、市長がこれを統率する。

——市町村の書記は、国家公務員である。法律に関する保護・監督は、知事によってではなく、《地方行政委員会》< giunta provinciale amministrativa >によって行なわれる。この委員会は、知事が議長を務め、公務員と地方選出の議員から構成されている。もう一つの保護・監督は、財政面でのそれである。市町村は、全国一律の財政制度を持っている。もつとも、全国一律とは言え、各市町村の租税の規模に応じて、九つの段階に分かれている。市町村の財政困難は、多量の政府からの助成金の創設を生み、さらに国家に対する借金の廃棄を生み出している。

ベルギー——市長<市によって maire と呼んだり bourgmestre と呼んだりする>は、国家によつて任命されるのであって、選挙によって選出されるのではない。しかし、市長は普通、市町村議会の懷中で選ばれ、多数党に

所属しているのが常である。

——市町村の起源は非常に古く、古代ローマの影響さえ感じられる。＜ラテン語の《villicus》は、市長の起源である。＞1200年以前から、諸都市は自由権を与えられており、市長は君主によって任命されている。フランスの影響、特に革命下のフランスのそれが、強く感じられる。又、フランドルの影響の痕も見られる。＜例えば、市町村議会によって選ばれた市町村助役からなる助役会議のシステム＞

参考にしようと思うなら、次のことに留意しよう。即ちレファランダム＜国民投票＞は法律で定められているが実際には極めて稀にしか行なわれない。又、投票は義務とされており、棄権すると罰金刑に処せられる。

ベルギーには、2,663の市町村が在るがこれらの市町村で現在問題になっていることが三つある。

——市町村の財源の貧弱なこと。＜1962年に於いて、収支決算の結果、赤字にならずにすんだ市町村は、全体の40パーセントに満たなかった＞この地方の財源の貧弱が国家の必要以上の干渉を招く結果になっている。

——言葉の問題。これが異なった法律で、市町村を組織することになり、市町村の政治生活を、しばしば緊張させている。

——市町村合併の試み。＜結果的には成功しなかった。＞1963年に、市町村の連合から出発して、140の市町村合併の創設に着手した。

オランダ——1851年の基本法は、都会の自治体と農村の自治体の間に、あまり区別を置かなかった。＜区別したのは、自治体の議会の議員数に関してのみである。最低7名、最高45名を自治体の規模に応じて定めている。＞

——市町村議会は、四年に一度、比例代表制で選挙される。

——市長は政府によって任命される。大都市の市長の場合は、内務大臣の提案にもとづき、閣議が決定する。市長は、市町村議会の議員を兼任することができる。＜もっとも、そういう例はそれ程見られない。＞しかし事実上、市長は政治的多数派に対し、その責任を負っている。彼は六年の任期で任命され途中で解任されることもある。解任は稀であるが、この制度は、65歳の定年退職制を決めるのに役立つ。数人の助役＜Wethouder＞が、市町村議会によって任命される。

——執行権力は、一部を市町村議会が、一部を市長と助役によって構成される市政会が、それぞれ分担する。

——市町村自治体の仕事と、国家に任せられる仕事の間には、はっきりした区別がある。

——市長は、もし中央権力の決定が法律に背くと見なす時は、30日間だけ中央の決定に反対することができる。

——ネーデルランド＜オランダの公式の呼称＞のもう一つの特徴：オランダは、新しい領域に、市町村自治体をゼロから作り上げるとい問題を解決しなければならない世界でも稀な国々の一つである。即ち、海の上に干拓によって新しい領土を獲得する仕事である。

デンマーク——ノルウェーに於けると同様、地方の自治体と都市の自治体との間には、制度の上で差異がある。即ち、一定数の地方の自治体には、或る型の直接民主制が存在する。

都市の、次いで地方の自治体の行政に関する、最初の王の勅令が発布されたのは、1837年から1841年のことである。1908年には、選挙は、租税額による制限選挙から、普通選挙へと移行した。

——デンマークは幾つかの県に分割されている。一つの県においては、地方の各市町村会議により四年の任期で選出される9人から15人の議員からなる。総議会＜日本の県会にあたるが、議員の選出方法が違う＞によって、代表される。総会議は、少なくとも一年に四回は会議を開き、フランスの県と同様主として、県民の健康管理や道路行政に従事する。会計出納係は、国家の公務員である。

——地方の市町村自治体、或いは地方区＜Sognerad＞の数は、1,300に及ぶ。各自治体には5人から9人の議員からなる市町村議会があり、これが市町村の長を選ぶ。法律による保護・管理は、県総議会がこれを行なう。

——各都市は異なった制度を持っている＜コペンハーゲンは、その上更に特別な制度を持っている。＞7人から25人の議員数を持つ市町村議会は、1936年以来、比例代表制で選挙されるようになっていく。＜この市町村議회를《borgerre praesentationem》と言う。＞市町村議会は市長を任命する。市長は二人ないし四人の執行会議＜magistratdn＞の補佐を受ける。それぞれの役職の任務は法律で定められた権限を持つ。幾つかの役職＜県会計課など＞は、法律で義務づけられている。地方自治体

の借金・課税・不動産の獲得に関しては中央の保護・監督がきびしく行なわれている。

アジア・アフリカ世界——市町村自治体は、一もし存在するならば、の話だが——酋長の支配や部族といった、血縁の集団の型に、多かれ少なかれ結びついていることが多い。ヨーロッパの影響の見られる幾つかの国々では、ヨーロッパ型の市町村自治体<植民地時代の影響>が一部で取り入れられており、又或る場合には、前記の土着的区分と重なり合っている。

共産主義世界——地方自治の組織は、ここでは、中央集権的経済組織と共存している。そしてこの経済組織は高度に中央集権化され、特殊化されているので、結局のところ、地方自治の組織と、あまり関係を持たない。市町村自治体は、党が地方とか地区とかの様々な段階で重要な役割を果たす政治的組織ともまた共存している。

中華人民共和国——この国は、1957年から1962年の間に自治体に中心を置く集合化の試みを経験した<訳者注：人民公社の運動を指すものと思われる>50,000人から100,000人の住民を一まとめにして26,000の中国式自治体を創設した。この結果、伝来の伝統的な村の構造や、家族の構造が破壊されることになった。<中国に於いては、家族は、フランスの場合とは異なった役割と規模を持っていた。>中国式自治体<人民公社>は、工場・製鉄所・農業政策を遂行する一単位を伴って、一つの産業の中心地を構成することになった。隣接の幾つかの自治体から動員された失業者が、そこで働らいた。事実上1961年以来、そして都市の自治体が、真面目に、然るべき位置に設けられる以前は、中国政府は上からの抑制を行なった。即ち、地方の自治体はもはや、行政上の一単位、特に農業の計画化のための中央の命令を遂行する一単位、そして政治上の一単位<党>としての役割しか、要請されていないように思われる。今では、産業は別のハイパーキーのもとに置れている。又、改革前の村はその影響力をとり戻し、家族は、その生存圏をとり戻している。<人民公社による巨大な共同食堂や託児所は、廃止された。>

ユーゴスラビア——ユーゴスラビアの市町村自治体は、地方分権と強く結びついた社会主義の枠のうちに、或る起源を示している。

1953年以来、市町村自治体は、改変されて<1946年には

1,156だったのが、この年1,193自治体になった>、諸制度の組織の中心とされた。市町村自治体は、社会一経済的な共同体、即ち基本的な社会の細胞を構成する。市町村の諸機能は、基本的な経済単位として、社会管理の単位として、そして行政単位として、現われる。

地方<自治><self-government>の組織は次の三つの原則に基づいている。

——権力と議会政治の単一性の原則：即ち<人民委員会>が最高議決機関である。人民委員会は毎月別々に関われる。二つの議会から成る。即ち、<市町村議会><各自治体の住民によって選出される15人から50人の議員により成る。>と<生産者議会><国家の歳入に果す役割の重要性に応じて、各企業の成員たちによって選出される15人から50人の議員より成る。><訳者注：ユーゴスラビアでは、地方自治体そのものが二院制になっている訳である。>これら二つの議会はそれぞれ、幾つかの<3人から7人の委員から成る>委員会を包含する。これらの委員会は毎週開かれ、そこで決定された事柄は<市民会議>を通して実行に移されることになっている。この市民会議は、二つの議会の議員と、一般市民とから構成される。市民はその能力に応じて役職を命ぜられる訳である。市民会議の議長は一般に、生産者議会と市町村議会によって選出される。議長は再選されることはできない。

——執行及び行政機構の分離の原則、このことは次の事実が示している。人民委員会の執行機関、人民委員会の議長、そして市民会議はいづれも、全ての行政的任務から解放されていて、秘書官と事務局がこれを行なう。秘書官は人民委員会によって任命され、市町村自治体の筆頭の公務員であり、自治行政の長である。事務局は、人民委員会の機関として考えられ、事務局は委員会に対し責任を負い、委員会の下に服従する。市民会議は、執行機関に対して、直接的な命令権力はいささかも持たない。

——代表民主制の原理。これは直接民主制ないし半直接民主制の様々な公式によって修正を受けている。即ち、有権者の<人民集会>、地方委員会、レファランダム<あまり利用されないが>などである。ここで市民会議の特別な選挙制度に留意しよう。市民会議の議員は、四年に一回、18歳以上の全市民によって、普通選挙、秘密

投票，単一記入制で選挙される。投票率は，ほぼ80パーセントである。

しかしながら，市町村自治体は，ユーゴスラビア社会の胸元から孤立した形の地方集合体を構成する訳ではない。地方《自治》は，一方に於いて，中央権力の統制による限界を知っているし，又他方に於いて，95の県段階と，連邦を構成する共和国それぞれの段階における自治機関による限界を知っている。共和国と，共和国を通じて，連邦政府が，援助や助成金の方法で，又自治体に対する助言や勧告の方法で，市町村の経済プランや技術プランの上に介入する。このようにして，各市町村自治体は投資に参加するが，各企業の利益に対し，かなりの税金を課しているにもかかわらず市町村の租税収入の50パーセントに及ぶ>，国家の銀行<投資財団>に頼らざるを得ないことが，しばしばある。

ユーゴスラビアに於いて，市町村自治体は重要な役割を果たしている。それらは法律の領域に於いて，又，歳入や予算配分の政策に於いて，中央権力と住民を結ぶ媒介として働らく。それは丁度，政治や経済の世界のちょうつがいのようなものだ。イデオロギー政策については，市町村自治体は，ユーゴスラビアの特殊性を示す主要な一部を形成する。