

経済・社会開発 の促進者としての 地方団体の役割

— I U L A トロント会議
に出席して—
鎌田要人

1——はじめに

「人類が月へ往復することが可能となった今日の時代においてわれわれが都市問題の解決について優先権を与え、都市における英知ある計画の立案ならびにその実行に向って踏み出そうとしさえすれば、われわれの都市を破滅から救い、これを生存させる道を見出すことは必ず可能である。」

「人類の将来は外なる宇宙の世界やミサイル核戦争にあるのではない。それはまたジャングルや大洋や砂漠の中にあるのではない。」

それはまさに明日の都市の中に見出さるべきものであり、これらの都市が生存してこそはじめて明日の希望がもてるというべきであろう。」

この烈々たる言葉は1971年7月19日カナダのトロント市において開催された国際地方自治体連合<International Union of Local Authorities — 略称 I U L A> の第20回国際会議の開会へき頭の全体会議におけるミュンヘン市長ボーゲル博士の基調講演の一節である。

これらの言葉に端的にうかがわれるように、都市化・工業化の急激な進展に伴い都市における生活環境の悪化と人間疎外の深刻化に対処して都市を破滅から救い出すために、早急に可能なあらゆる手段を講じなければならぬとする緊迫感と焦燥感とが、今次の会議を通じて見られた大きな特色のひとつであるといえよう。

今日地球上には140万にほんんとする地方自治体があり、かつこれらの団体の発展の度合においても数世紀いな千年にも達するギャップがあるといわれている。しかしながら、今日の都市問題、さまざまの都市災害、都市行政需要、あるいはこれらの解決はすべての都市自治体にとって共通の関心事であり、まさしくそれは都市一般の運命で

あるといわなければならない。この意味において、7月19日から23日までの5日間、トロント市の中心、ロイヤル・ヨーク・ホテルに世界各国より50カ国、1,000名に及ぶ参加者を集め、「経済・社会開発の促進者としての地方団体の役割」というテーマの下に「地方行政と環境」「社会開発のための施策」「地方行政と経済開発」「開発のための財政」の4部会に分かれて討論の機会を持ち、最終日には後述するように本連合として初めての試みともいうべき会議の結論についての合意をもって幕を閉じることが出来たことは、まことにタイムリーであり、かつ意義深いものがあつたというべきであろう。

お互いに皮膚の色も違えば、頭髪や眼の色も違う人々が共通のテーマについて熱心に討論をかわし、また一歩外に出れば手を握り、肩をたたき合つて談笑するという国際会議特有の雰囲気とそれをとりまく世界的にも有数の美しい町並み、赤いドゴール帽に赤い制服、ミニスカートの美人ぞろいのホステス、若さと清潔そのものの感じのカナダという国土等々会議の印象はまことに心楽しくも豊かに胸に迫るものがあつた。

ただ、筆者の語学力の不足、未熟さがこの会議における報告や

討論の内容の理解を著しく妨げ到底完全なレポートになり得ないことをはなはだ遺憾に思う次第である。

以下、このような理解不足や資料等の未整理をもかえりみず、今次会議の概要を紹介することとした。

なお、その前にご存知の方も多いことと思うが、I U L A の簡単なアウトラインを描いておきたい。

2——I U L A

今を去る約60年前、1913年に最初の国際都市会議がベルギー都市連盟の主催のもとに同国のガン市〈City of Ghent〉において開催された。

この会議には、21カ国の政府代表、28カ国からの都市代表162名、及び都市問題関係50団体の代表者が参加し、この会議で満場一致をもって国際都市連合の創立が決定をみた。

翌1914年に始まった第一次世界大戦のために、この新しく誕生した連合は機関誌の発行以外はその活動の中絶を余儀なくされたのであって、1924年アムステルダムで開催された第2回会議をまっしてはじめて連合の機構の整備が図られたのである。

以後1927年パリ、1929年セビリ

ヤ、1932年ロンドン等の会議をへて連合は順調な発展をとげ、ロンドン会議のときは44カ国、1,000名の代表者が参集したと伝えられる。ついで、1936年のベルリン会議を最後として第2次世界大戦に突入したため、連合は再びその活動を停止しなければならぬこととなった。

戦後、1946年ブラッセルで開催された会議には17カ国が関心を寄せ、この会議で連合を永続的なものとし、大戦中に喪失した基礎を回復させたいという希望がひろく表明され、翌1947年の会議が計画された。

この会議はパリで開催され、23カ国から都市代表が参加して「公民教育」、「市町村自治」、「再建」の3つの議題について討議がおこなわれたのである。

1948年9月にはI U L A の常設事務局について重要な決定がおこなわれ、連合の本部及び事務局は1913年創設以来のブラッセルを離れ、ハーグに移転することとなった。

1949年に連合の規約を改正し、個々の都市、その他の地方団体も会員として参加しうるように拡張し、個々の都市も国際的連合に直接協力しうることとなった。

近年、会員の増加が著しく、とくにアジア、アフリカからの加盟が顕著である。現在会員は57

カ国の地方団体の全国団体、個々の地方団体、国の関係官庁、地方行政関係団体、行政関係の調査研究機関及び個人など総計311である。

なおわが国においては、全国知事会、全国市長会などの地方関係6団体と東京都がそれぞれ正会員、日本地方自治研究所〈地方関係6団体と東京市政調査会〉で構成し、自治大学校が準会員となっている。

また国際会議は2年置きに開催されることとなっており、前回は1969年〈昭和44年〉にウィーンで地方財政をテーマとして開催された。

3——トロント会議の概要

1・全般的経過

今次トロント会議のテーマは前述のように経済・社会開発の促進者としての地方団体の役割である。

社会と経済に関する諸問題について地方のコミュニティーが自己完結的存在であったのは遠い昔のことであり、今日ではこれらの分野で主要な責任を負うのは上級の行政機関である。しかしながらそのことは、地方団体が他のものによって決められた施策を遂行するだけで満足していればよいということを意味す

るものでなく、逆に民主的組織として地方団体がその任務を正しく遂行するためには自己の判断と創意による手段をできる限り広く駆使する必要がある。

地方団体はその地方が置かれている立場を熟知し、住民と直接に接触しているため、住民の必要に合致した環境づくり、個人とコミュニティーとの関係及び個人の行政上の決定に対する影響、並びに関発のためにおこなわれる地方的考え方及び人的・物的資源といった今日最も解決の急がれている問題の幾つかの解明に決定的に貢献することができる。

トロント会議においては、このような見地から経済・社会開発のための国・地域・地方の各施策についてそれらの相互関係、地方団体が発展の促進者として行なうことのできる貢献及びその役割と地方団体の機構、財政、行政能力との関係について論議することをねらいとされたのである。

会議は7月19日午前10時半ローヤル・ヨーク・ホテル3階の大会議室「カナダの間」における開会式をもって始められた。

50カ国からの1,000名余をこえる参加者を前に、まず22名の議長団が入場、赤いユニフォームのトロント市合唱隊のカナダ国歌の斉唱、会長フランシス・ヒ

ル氏による開会宣言、キャンベル・トロント都市連合議長、ベイルズ・オンタリオ州自治相、スタンベリー・カナダ政府情報市民相の歓迎の挨拶があり、ついでミュンヘン市長ボーゲル博士による基調講演をもって午前9時の部は終わった。

午後は、全体会議で国連社会開発研究所研究部長カクリンスキー博士の「広域的ならびに全国的視野からみた地方行政」及びバーミンガム大学地方行政研究所長マディック博士の「地方団体の貢献について」の両基調報告があった。

最終日7月23日午後の全体会議で前述4の部会の報告と結論について討議がおこなわれた。また、「トロントその他における広域行政」と「新しい管理技術：意思決定のためのコンピューター」の利用についても全体会議が開かれ、また会議の合間に近郊への視察旅行が計画されるなど盛りだくさんの行事が組まれていた。

なお、会議は英・仏・西及び独の4カ国語が用いられ、これらについて同時通訳の設備があった。

2・主要な論議事項

前述のように今次会議の議題は多岐にわたり、従って限られた紙面にそのすべてをつくすこと

は到底できないし、また筆者の理解不足及び選好があって客観的でないかも知れないが、わが国の都市問題の現状とも考え合せ、地球の表側でも裏側でも全く共通な問題意識と現状認識に立っていて興味深いと思われた若干の点について報告することとしたい。

なお、論点の整理は主として前記ボーゲル博士の講演によっていることをお断りして置きたい。

<1>都市は救いを求めている
最近の急激な都市の成長、変化の結果として次のようなことが指摘されている。

1>人口の急激な増加
1900年当時は世界の全人口の4%が10万人以上の都市に住んでいたが、今日それは20%に達し2000年には60%に達することが予想される。

2>都市居住者の所要空間の増大

1900年当時において西欧諸国の都市居住者は1人平均484平方フィート<約147.5m²>を必要としたが、今日その要求は1,453平方フィート<約442.9m²>に達し、2000年においては1,938平方フィート<約590.7m²>に達するものと見込まれる。

3>環境破壊の増大
今日人口10万以上の都市は環境

問題に直面している。即ち、自然保護の問題をはじめ、生物学的・物理学的・化学的なさまざまな問題がこれであり、都市は今や1930年当時に比べてこれに倍加する苦悩を負っている。加えて、これらの都市においては自動車公害の問題があり、毎日数百トンの一酸化物、15トンの炭化水素、10トンの窒素酸化物600キログラムの空中浮遊物、数百キログラムの鉛が放出されている。

4 > 市民の公共施設に対する依存度の増大

100年前にあったのは都市の機能は裁判所や警察の維持、学校の管理、道路の維持等に限られていた。今日では、都市住民は水道、下水道、電気ガス、病院、交通、塵芥処理、道路清掃等の公共施設の維持なくしては、数日といえども生活が不可能である。

明日の都市住民は清浄な空気、戸外のレクリエーション施設、騒音に悩まされない保証を都市に求めるようになるであろう。

以上のような結果、今や都市に対して要求されているところとそれが現に果しつつあるものとのギャップはいよいよ大きくなり、ある場合にはそれはすでにたえ難いものとなっている。

都市はまさに混沌たる状況の中

に放り込まれつつあるというのが実情である。さりとてわれわれは都市なくして生存することはできないし、従来と比較にならないくらい都市に依存している。

従って都市が滅亡から救われるべきであるとするならば、今こそ都市は救いを求めているといえよう。

< 2 > 都市は救われうるか。

都市を救うために何がなされるべきであり、われわれの都市において何を改めるべきであるかもとよりこれに対する万能薬はないであろうが少くとも次の3点はこれを明らかにする必要がある。

1 > 以上のような都市の成長はこれをとめることはできないこと。

2 > 「都市」という制度はあたかもロボットのようにその機能をはたすべきものではない。「都市」という概念それ自体について挑戦し、再検討する必要があるということ。

3 > この問題は必ず解決が可能であるということ。

このような前提に立って、次に少くとも以下に掲げる5つの条件が充当される必要がある。

1 > より徹底的な都市問題の研究

宇宙旅行や兵器の発達に関して

見られるような大規模な研究方法、特に一国の権威や利潤がかけられているような活動分野において見られる大規模な研究のメソッドが何故に都市問題の研究分野において導入されることがないのか。

都市問題の研究は基本的な原理原則、一般的な諸問題或いは普遍的モデルやプログラムの作成等に関し都市問題全般にわたる研究のレベルと個々の都市についての研究のレベルの2段階にわたっておこなわれなければならない、かつこの両段階を通じてさまざまな学問の分野にわたる相互協力がおこなわれなければならないであろう。

2 > 都市の発展ということについての概念の明確化

都市というものはそこに住む人々の要求にこたえ、これを満足させるための試みとして成長してきた。従って都市における個々の事業や計画は他の何者かによって操作されるロボットのなものであってはならないのであって、人間性の回復、この社会における存在としての人間、またその必要とするところ、さらに人間を満足させるために何を優先させるべきかという基本的な理念に発するものでなければならぬことが強調される。

従ってまたこのような見地から次のようなことが必要とされ

る。

3 > 都市計画についての新たな理解

4 > 土地利用についてのよりよき立法措置

5 > 地域間の相互協力

都市及び他の共同体は共に一の集団となって共同の責務が広域的レベルと地方的レベルとにうまく分けられるように一の地域共同社会を確立する必要がある。かくすることによってのみ都市の中心部から逃れようとする納税者の動きを解決する希望がもてるであろう。

この点において大ロンドン及びトロント都市連合はよき模範を示している。

< 3 > 都市を人間的な魅力にあふれたものとするために

現代の産業社会においては、かつて経済成長率というものが時代の偶像となり、すべての国、そして公的責任のすべての段階において尊敬されるべきシンボルとなったように思われたことがあった。

この産業社会の制度は自然の破壊荒廃、公害、交通混雑、土地投機の増大等にわれわれの人間生活のあらゆる面を蝕みはじめていたのであるが、地方自治体の行財政の面においては特に次の2点において重要な影響をもたらしている。

1 > 産業社会の制度は私的な投資を生産的であり、公共投資を非生産的とみなす傾向がある。そして、われわれすべてがこのような考え方の結果にがく然となっている。

2 > この制度はまた中央集権にますます大きな力を与えている。そして、われわれは何が故に地方の独立した行政組織がその重要性を失い、また自治行政についての市民層の無関心がいよいよ拡大されるのであろうかということについて絶望的に自分自身に問いかけているのである。

< 4 > 救いは強力な地方自治体の再建以外にない

市民の平穏な日常生活は、まさに都市のさまざまな施設やサービスによって営まれているのである。従って、以上述べたような好ましからざる都市の諸病根の進行を阻止するためには、都市の財政力、公共投資の方が強化される必要がある。

そうでなければ、われわれのプランというプランはいつまでも机上のプランに止まり、われわれはいわゆる「豊かな社会」によって捨てられた紙くず、プラスチック、ポンコツ自動車の山の中で滅び去ってしまうであろう。

1 > 都市の財政力の強化
人間生活の質がこれ以上に低落

することを防止し、安定させ、着実にこれを改善するためには地方自治体の投資能力を今直ちに少くとも倍増させることが絶対に必要である。このことが増税をも意味することは当然である。

一方で生活水準の改善は公共投資にますます依存しつつあるという事実を認めながら、他方ではこのような施設に必要な資金の調達を拒むという精神分裂症的な傾向は果すべき責任を放棄するものとして捨て去らなければならない。

2 > 財政力を付与するやり方—
独立税源の強化—

現在多くの国でおこなわれているような個別的補助金の制度は都市から決定の自由を奪って中央政府の出先機関の地位に落すものであるから好ましくない。トックビルがいうように、「ある時期における一切の利用可能な国家資源を一まとめに集めてしまう方が国家という中央行政組織にとっては容易であろう。しかしながらこのような安易なやり方、効率性というものは、われわれの社会における最も大切な価値即ち人間の尊厳、一人一人がその人間性を自由に発展させることができる権利を発揮できるようにするための行政サービスとは一致しない。このような行政サービスには中央政府

よりも地方自治体の方がはるかに適している」のである。

従って、独立財源を地方自治体に付与することが基本であるしこのことはまた、地域社会のさまざまな事柄についての一人一人の関心を刺激し、責任の観念を高揚し、共同体への参加意識を鼓舞するためにもまことに適切なことである。

さらに、かくして都市問題に対処して不断にわれわれの都市がその能力を失いつつあることに對する救済策となるのである。従って、都市問題解決のための公共投資について国と地方自治体とが計画作成において互いによきパートナーとなって長期計画を策定し、これに必要な国家資源を国と地方自治体で分ち合うために、われわれは国と新たな対話を始める準備をしなければならない。

< 5 > 市民の疎外感の解消—市民参加—

社会構造が複雑化すればする程疎遠化の危険性が大きくなる。すなわち、市民の生活環境や生活そのものが、市民としては理解し難い、そして影響力を行使し難いはるか遠いところの非人間的な力によって決定されるという感じを個々の市民が抱くようになる。

これに対して、政府と市民との

間の接触や信頼関係が回復され維持されるのはまさに地方自治行政を通じてである。この意味において公共の問題に対する市民の参加を奨励する必要がある。

3・会議の結論—地方自治体の地位強化—

かくして5日間にわたる会議を総括して、最終日の23日の全体会議においてI U L Aの過去20回にわたる国際会議を通じ始めての試みとして、地方自治体の地位強化に関し、次のような合意が成立したことはまことに注目すべく、かつ意義深いことであった。

< 1 > 20世紀の後半には、経済成長と社会条件の間の累増する格差と、国の貧富を問わず見られる都市化地域における人口の急増とを伴いながら、科学と技術の分野においてかつて見ない発達をみた。

< 2 > 高度の経済成長率をもつ国々においても、ほとんどの都市の生活の質は混雑、汚染、不安がもとで悪化しつつある。

< 3 > 社会の技術、経済及び行政の機構が複雑なため、ほとんどの市民は彼らの日常生活と環境について誰が決定を下すかが分らなくなっている。

< 4 > 統治者と被統治者との間の接触と信頼は専ら地方行政を

通じて維持され、しかも市民がそれに属し、それに対して責任を感じるといふような調和あるコミュニティの誕生しうる条件は地方の段階に存在する。

< 5 > 多くの中央政府が都市化の問題にますます関心を持つにいたっている。

< 6 > しかしわれわれの都市を文化のゆりかごととして、また、男性、女性を問わずすべての人々の努力があらゆる面で実り、経済社会開発に対して本質的貢献をすることができ、しかも人間の価値という観点から生活と勤労とに満足を見出すことのできる場所として維持するためには、一層徹底した対策が必要である。

< 7 > 地方行政の単位が規模、人口、専門職及び財源の点でそれ以上の成長が望まれず、変化する生活のパターンに合致しなくなった場合には、合併、広域的な地方行政方式、地方団体の連合体の設置あるいはその他密接な協力方式といった地方団体の組織の改革を図るべきである。

< 8 > しかし規模の増大に対する対策としては、特に大都市について市民との緊密な相互作用を実現するために、行政の効果的細分割をおこなうべきである。

< 9 > 訓練及び近代的な管理技術の導入、さらには任用に当っ

てなんら政治的影響に左右されずに生涯の職業として地方行政に奉仕するという考え方によって地方行政管理の専門化を高める努力が払われる必要がある。

<10>すべての階層の政府をはじめ公私の企業は、経済開発の決定に当って社会的費用を計算に入れる必要がある。それは一層高い質の生活を達成するための道具としてもっぱら使用さるべきである。

<11>最も重要な決定は、価値と優先順位に関する個人の判断に基いておこなわれるため、公共に関する問題への市民参加を奨励する必要がある。

<12>中央と地方は行政手続を簡素化して市民が意思決定の過程を容易に理解できるようにするために、各種階層の政府と特別目的の機関との間の関係が一層効率化し、密着する可能性を探求すべきである。

<13>地方団体は国の開発計画において協力者として参画すべきである。また、総合的な経済・社会開発計画は、地方の計画や事業を理解し、それらを支持する必要がある。地方団体はそれぞれの連合組織を通じて、全国的な資源の配分に関与するとともにそれらの資源について公平な分け前に与るべきである。

<14>中央政府、特に開発途上国の中央政府は、機構や手続の

改善、訓練と助言、財政援助及び地方行政が国の発展に完全に役立ちうるような他の方途によって地方行政の強化を図るべきである。

<15>地方団体が経済、社会開発の促進に一層役立ち、あわせて環境問題の処理についてより十分な権限をもつようになるために、国際地方自治体連合は地方及び広域的問題に関する情報の交換センターとして、その活動を拡大する方法を探求する必要がある、またこの種情報の評価と要旨の紹介について特段に留意する必要がある。

<16>同連合は都市と広域の情報システムの分野で国際協力を促進し、世界各国特に工業化の遅れた国々に対して、できるだけ訓練その他の活動を展開すべきである。

<17>同連合は、国連との間に存在する効果的協力を継続し、必要な場合には強化する必要がある。

<自治省財政局長>