

広域制と自治体政策

— リージョナリズムの日本的展開 —

西 尾 隆

“ It is difficult and perhaps impossible to specify in any exact way how the lines may be drawn around an area to say this is a Region... What is important is not precise specification or neat boundaries, but the recognition of focuses of potentiality and need which, treated as a whole, can contribute most effectively to regional development and thereby to national welfare...” (P. Selznick)⁽¹⁾

I 問題と視角

この小論では、わが国の広域制(regionalism)のもつ課題と可能性を近年の自治体政策の展開との関連において、とくに制度発達の視点から検討してみたい。

これをより基本的な関心からいえば、底流に次の2つの理論問題が横たわっている。第1は、広域制の変化とはそもそも制度「改革」の課題なのか、あるいは制度の「発達」もしくは「成長」の結果なのかという問題であり、第2は、広域的「制度」の展開はいかに「政策」動向とリンクしているのかという問題である。第1の問題はつきつめるならば、広域制を何らかの政治主体に従属する道具としてとらえるか、あるいはそれ自体が意思をもち進化する生き物としてとらえるかという制度イメージの差に行き着く。他方、第2の問題は、近年の地方分権論議の中で広域制をめぐる中央—地方関係の大胆な組み替え提案が次々となされながら、国際化・高齢化・文化化といった自治体政策の動向との関連が見過ごされているのではないかという印象に基づく。

そこでまず、広域性に対する筆者の基本理解として次の3点を強調しておきたい。第1に、広域制を改革の対象というよりも成長する有機体としてとらえる視点、すなわち現行制度を改廃すること以上に、既存の制度を育成しその潜在的可能性を引き出すことの大切さ。第2に、制度改革論議においては、視座をフォーマルな制度枠組み自体の変更から、個別的政策革新とその実行を媒介とした制度の内的な変容・進化に移行させることの必要性。第3に、広域制の展開を、憲法のいう「地方自治の本旨」に内在する原理の制度的発展形態ととらえ、かつ自治という価値の新しい時代的表現としてみる視点の重要性、この3点である。

では、なぜこのような抽象的問いかけを行うのか、その現実的な意味について説明しておくべきだろう。今日のわが国の行政制度は、広域化し国際化する生活圏、あるいは高齢化に伴う21世紀の未知の社会問題に対処するべく、さまざまな面から見直しが進められている。しかし、はたして既存の統治上の枠組みや手持ちの制度的資源では不十分なのか、道州制・地方制・連邦制といったラディカルな提案を真剣に検討すべき時期にきているのか。⁽²⁾ 中央—地方関係や境界線の組み替えは、いうなれば大外科手術に相当する。それは多大なコスト・時間・体力を要し、生命へのリスクさえ伴い、しかも手術以前の問題として、必要な検査データの収集だけで医療費も高くつき、患者の消耗も大きい。近年の医療の世界で生じている変化は、ガン治療などで典型的に現れているように、人間のもつ自然治癒力への信頼回復である。日本列島を一つの生命体にたとえば、はたしてそれは内なる治癒能力をどの程度もっているのか、体質改善には結局“外圧”が不可欠なのか、あるいは身体各部の治療には依然として中央からの人為的介入が必要なのか。この小論は、そうした疑問に対する一つの回答の試みでもある。

かかる文脈で重要な位置を占めるのは「政策」であろう。広義において政策とは課題解決であり、価値実現の方策であり、政治体(polity)の活動である。一つのコントラストとして示すならば、制度改革論議が“であること”をめぐる議論に傾き、一種自意識過剰・スタイル重視の傾向をもつのに対し、政策

論議は仮に制度構造・枠組みがどうであれ、仕事・活動・機能という“すること”に関心を集中する。ところで自転車の変速機ではないが、真に動態的なシステム変容は、具体的な活動の中で生ずるのが常であって、活動を停止した状態での制度いじりの中ではない。⁽³⁾それは医療における「生命の質」の問題にも似ている。ガン患者はその病の「状態」(であること)を脱出しない限りノーマルな生活を送れない、という硬直した思考から人間無視の医療体制が進行したと考えられるが、最近逆は体の構造欠陥がどうであれ、今与えられている諸器官・諸機能を最大限活かして、食べる、愛する、書く、生きるといった「活動」(すること)つまり「政策」に関心を集中するところから、新しい医療のパラダイムが始まろうとしており、実際そうした姿勢から神秘的ともいえる治療効果が上がっている。

こうした意味では、広域制をめぐるラディカルな改革論議に異を唱え、むしろ地味な自治体レベルの政策革新の意義を強調する本稿は、視点の転換という観点に立つ限り、実はより根本的な提案を行っているともいえる。むしろ、他の制度改革の経験からは別の教訓も得られよう。たとえば1980年代の行革における国鉄分割民営化の例が示しているのは、制度疲労を来した組織への外科的介入の必要性、大胆な制度改革による覚醒効果・危機意識発揚の意義、「内からの改革」というかけ声を過信することの危険などであった。他方、政治改革の領域では小選挙区制への移行が決定されたが、はたして何事も大胆に変えさえすればよいというものか、その評価は今後に持ち越されている。しかし、ここでの課題は一般論として制度変革のあり方を議論することではない。制度や問題領域ごとに変革とその条件を個々に検討していくことこそ重要であり、本稿はわが国の広域制をめぐる従来の議論の“死角”(dead angle)に新たな光を当てようとするものである。

以下、リージョンおよびリージョナリズムのコンセプトについての基本理解を踏まえた上で、広域制の史的展開と現状を概観する。続いて自治体の新しい政策動向として国際化政策と文化行政のケースをとり上げ、それが広域制に対してもつ意義を検討する。最後にまとめとして、国際比較の視点も加

えながら、日本の広域制の将来展望を試みたい。

Ⅱ リージョンおよびリージョナリズム

わが国の制度および政策動向を検討する前に、まず広域制(リージョナリズム)のコンセプトについて考察しておこう。

広域制とは制度であると同時に一つの理念・思想であり、秩序であると同時に過程・運動である。リージョナリズムを「広域制」と訳せば制度の側面が前面に出るが、「地域主義」と訳せば思想的・運動的な側面が強調される。リージョナリズムが地域や分野を超える普遍性をもった理念であるとすれば、それは地域政治から国際関係、経済活動から社会運動まで、あらゆる問題領域において新たに制度を形成する力となり、そうして形成された制度ないし秩序もまた、この理念に導かれつつさらに成長と変容を遂げると考えられる。

たとえば安全保障における「地域的取極 regional arrangements」とは、国連憲章第8章に規定された外交防衛上の概念であるが、1970年代後半に日本で起こった「地方の時代」の運動では、国内諸地域の機能分化を進める集権型思考に対して、地域ごとに自然・エネルギー・産業・廃棄物処理など「生活のミニマムを自給するだけのまとまりをもつことが必要」だという考えが強調され、これが「地域的安全保障」と呼ばれている。⁽⁴⁾ このことは国際社会でも地域社会でも、地域としての自立性を高め自己責任の論理を貫こうとする点において、また「国家」の枠を外側もしくは内側に超えようとする点において、共通の思想基盤に立つことを物語っている。同様に「非核都市宣言」「平和都市宣言」という自治体の運動理念も、国境線が滲みつつある国際社会におけるリアリスティックな外交的視点と連続面が少なくない。⁽⁵⁾

ところで、戦前から「地域」と訳されている「リージョン region」とはどのような意味合いをもつのだろうか。『オクスフォード英語辞典』(OED)が「一定の自然的特徴、気象条件、特定の動物系・植物系などによって識別しうるような地上の区域」と原義を説明しているように、リージョンとは多かれ少

なかれ人工的な土地区画を超えた“有機的”な地域のまとまりを指す概念といえる。また同辞書によれば、この語が行政上の区画として用いられる場合、「しばしば集権体制に対する代替システムを意味する」という。実際、スコットランドは1975年に新しい地方区域の制度を“region”の名称で発足させており、リージョンが自治と分権を志向する運動性を内包することを示唆している。イギリスでリージョナリズムといえば、歴史的にはアイルランドやスコットランドの統一独立化問題が想起される。⁽⁶⁾ こうみえてくると、宗教・文化・住民感情などに基づく社会の共同体的・有機的な結びつきが、リージョンの第一義的な統合原理だといってよからう。

有機体は時と共に成長し、細胞分裂や雌雄合体や世代交代といった変容を自ら繰り返す。リージョナリズムが地方自治をめぐる20世紀的な問題の焦点として論じられるのは、都市化の進展という文明史的変動を経験しつつある現代社会が、行政区画とは離れ、社会経済上の内的な成長と行政ニーズの変化に対応しつつ、新しい圏域の生成を促すからである。しかもその空間的再編は、時間のみならず課題・争点に応じて多層的に進行する。いわば地図上に個々の圏域境界線を描いた透明シートを幾重にも重ねてはじめて地域の生きた姿は把握できるようなものであろう。ただ、通常は新たに形成される圏域が既存の基礎自治体よりも大きいため、日本の場合“広域”という表現が用いられたものと考えられる。大都市とその近郊都市の場合、これとは逆に「狭域化」、つまり自治体の「分節化」を志向するコミュニティの形成・実体化が試みられており、東大阪市のように各地区センターを「リージョン・センター」と称するようなケースも実際に存在する。

もともと19世紀のフランスの県(département)を中心に発生したといわれるリージョナリズムは、地方固有の文化・活動・社会・気質の復活をねらった運動と思想を指していた。戦間期のイギリスでも、中央省庁の広域機関や民間防衛委員会について、G.D.H.コールが「リージョナリズムとは関係のない中央行政の事件だ」と指摘しているように、広域制は反集権・反官僚主義運動と結びついていた。⁽⁷⁾ しかしコールの声高な主張自体、リージョナリス

ムの運動が本来の意図を離れて、集権化の勢力・圧力の標的になり易かったことを物語っており、戦間期以降の広域制の現実は何の国でもいわゆる「社会的集権」の傾向と結びついて発達してきた。日本の地域開発に最も大きな影響を与えたのは、1930年代のアメリカでテネシー渓谷を舞台に繰り広げられたリージョナリズムの壮大な実験であるが、「草の根参加」を機関哲学に掲げたTVAでさえ時代の集権傾向から自由ではなかった。すなわち連邦政府からの統制と圧力を回避するために水面下で政治的妥協が重ねられ、「参加」という名のもとに行政的包摂(cooptation)が行われたのである。⁽⁸⁾

こうして、旧き「リージョン」の観念が地域文化に根ざした“ロマンチズムの影”を宿しているのに対し、20世紀的「リージョナリズム」は常に中央統制と集権化傾向に飲み込まれる危険と戦わねばならず、全体と部分の相克、集権と分権の緊張、官僚制的能率と地方自治のバランスの上にかろうじて成り立つすぐれて政治的な思想と運動だということができる。ローワットも指摘するように、現代社会はより広域的なニーズに対応しうような政府単位を必要としつつも、多くの国で中層(広域)レベルの政府は住民からの距離感が大きい反面、権力基盤は弱く、どうしても中央からの影響を受けやすい。⁽⁹⁾

わが国の場合、これに加えて歴史的な負の遺産がのしかかる。戦前の「道州制案」にみられるごとく、地域との緊張を欠いた集権的傾向が顕著であったし、戦後も新憲法施行にもかかわらず、官僚制的支配という旧き伝統と各国共通の社会的集権という新しい要請に迫られてきた。その中で広域問題はもっぱら国家的課題とされ、地域開発への期待とも相まって中央主導・官僚的発想・集権的手法で展開されてきた。そこで次に、日本における広域的対応の歴史的経緯をふり返っておきたい。

Ⅲ 広域制の現状と史的背景

わが国の広域行政の制度には、構想まで含めれば数多くのパターンがあるが、大別すると少なくとも次の2つのタイプに分けられよう。一つは都道府県による行政であり、いま一つは市町村もしくは都道府県の協力・連合に

よる行政である。両者の本質的な違いは、前者が一般目的 (general-purpose) の包括的 (comprehensive) な「政府」による行政であるのに対し、後者は単一目的 (single-purpose) もしくは機能的 (functional) な「取り決め」ないし「装置」による行政だという点に求められる。両者についてもう少し具体的に説明しよう。

まず都道府県という広域制度であるが、「広域」とは法文上は戦後用いられるようになった用語である。日本国憲法は地方公共団体の組織に関して「地方自治の本旨」に基づいて法律でこれを定めるとだけ規定しており、自治体の区域・種類の決定は基本的に時代の趨勢、もしくは立法者の意思に委ねている。そして憲法と同日施行された地方自治法は、普通地方公共団体を都道府県及び市町村の二層とし、市町村を「基礎的な地方公共団体」、都道府県を「市町村を包括する広域の地方公共団体」と規定しており、現在まで変更はない。また都道府県の事務に関し、同法第2条6項は「広域にわたるもの、統一的な処理を必要とするもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及び一般の市町村が処理することが不適當であると認められる程度の規模のものを処理するものとする」とし、地方の総合開発計画の策定や教育の水準の維持など、数十項目の事務を列挙している。

これを戦前の制度と対照させるならば、山縣有朋が「地方行政ヲ自治自掌セシムルカ為メ、参政ノ思想ヲ暢達セシメ、地方公共ノ利益ヲ図ルノ精神ヲ油起セシメ...」るべく、「自治制」すなわち明治21年の「市制町村制」を敷いたと回顧しているように、戦前の自治は市町村についてのみ語られ、府県制は「地方制」の一つではあっても「自治制」ではなかった。⁽¹⁰⁾ 換言すれば、府県は市町村という基礎的自治体を補完する広域行政の主体とはとらえられておらず、あくまで内務省—知事というラインで貫かれた“官治”体制の拠点として組み込まれていた。その意味で、戦後改革で実現した知事公選制、都道府県議会の条例制定権や住民による直接請求権の制度化は、都道府県を官治の道具から自治の主体へと180度転回させ、その視点を中央から住民および基礎自治体へと向き直らせるものであった。

その反面、都道府県は中層・広域の団体として戦前から極めて安定した制度として持続している。その名称、数、および境界は明治初期以降100年以上ほとんど変更を受けていない。1871年に廃藩置県が実施されたとき、305ほどあった府県数はそれから17年の間に47までに統合され、そのままの区分で現在に至っている。例外として北海道と沖縄があるが、北海道は中央政府の直轄下におかれていたものが1947年に地方公共団体となり、また沖縄は1945年以来アメリカの占領下にあったものが1971年に本土復帰して県となっており、境界と数に関する変更ではない。この固定性は、市町村が大胆な合併と改革を経てきていることと鋭いコントラストを示している。それはまた、戦前から府県制度の抜本的改編・統合の提案がくり返されてきた所以であろう。地理上の区域に関しても、最大の北海道が東京・神奈川・香川などの40倍前後の広さをもっているように、「広域」とはいつてもあくまで市町村との関係における相対的なものに過ぎない。ここから、行政能率の見地から合理的な配置とはいえないとの批判も当然に出てこよう。

さてもう一方の広域行政のタイプ、つまり複数の自治体による協力ないし連合の方はかなり入り組んだ様相を呈している。⁽¹¹⁾ 地方自治法上、最も一般的なもの「一部事務組合」であり、特別地方公共団体という性格をもった一種の自治体である。1990年時点で全国に約2,800件あり、し尿・ゴミ、消防、水道、公営競馬、退職手当ほかの総務関係など、あらゆる行政機能にわたっている。また民間セクターへの委託による事務の共同処理は5,000件を超えており、自治体間の「協議会」、および機関・吏員の共同設置による広域的対応もそれぞれ400件、200件余りある。なお協議会と名のつくものには、地方自治法の規定に基づかない任意の連絡会的なものが多数存在する。これらは社会のニーズ変化や生活圏の広域化に伴い、数、形式、機能ともに大きく変化している。加えて自治省や第2臨調など中央からのさまざまな提案を受けて、市町村レベルでは新しいタイプの広域的連携が次々と模索されている。その制度模索の歴史的道程は、市町村合併を「広域化」対応の一つに考えるならば、以下のごとく明治期から続く脈々たる流れとしてとらえることが

できる。

まず団体の数をみると、いく度かの市町村合併運動により劇的に整理された。⁽¹²⁾ 近代的な市制・町村制が施行された1888(明治21)年、当時7万以上あった旧来の自然村が1万5千にまで整理され、戦前を通じてその後も徐々に合併が行われた。戦後の1953年10月、「町村合併促進法」が制定されたのを機に当時約1万あった市町村は3年間に約半分の5千にまで減少している。この間、国は人口8千人以下の町村の解消を目標とする「町村合併促進基本計画」を定めて合併運動をリードしたが、その後も地域開発の促進のための合併が中央主導で進められる。1956年6月の「新市町村建設促進法」、65年3月の「市町村合併特例法」により北九州(五)市のような市同士の合併も進められ、1960年代半ばまでに基礎自治体の数は現在の3,200余りに近い数(1965年4月の時点で560市、2,005町、827村の計3,392)にまで減少した。自治体の適正規模とは一体どの程度かについて一般論を展開することは困難だが、少なくともこの合併運動によって、わが国の基礎自治体が国際的にみても比較的能率的で安定した行財政運営の基礎を築いたことは疑いない。

町村合併の動きがほぼ止まる1969年、市町村の区域を超える広域的対応のために「広域市町村圏」の施策がスタートした。合併が主として個々の基礎自治体の行財政能力確立を目指すものであったのに対し、以後はこうしたより緩やかな水平的協調体制の模索が始まる。すなわち、1969年の広域市町村圏の構想に基づいて地方自治法に定められた一部事務組合、協議会の活用が促進されることになる。1967年に2,200程度であった一部事務組合はその後7年間で3,000余りにまで増加し、同時に協議会もインフォーマルなものを中心に増加している。ただし、この広域市町村圏は大都市圏ではさほど活用されなかった。

そこで1977年、大都市圏を含んだ広域圏構想として「新広域市町村構想」(大都市周辺地域広域行政圏制度)が自治省により提出され、広域計画の立案が促進される。この構想の新しい点は、人口40万程度とその規模が大きく設定されたことであるが、大都市圏は中心市の求心力が強いため、結果的にこ

のプランに基づいて設定された広域市町村圏は、地域としての一体性において弱いという問題を抱えることになる。一例をあげるならば、名古屋北部に設定された尾張北部広域行政圏は中心を欠いた扇形をなしているが、交通体系は全て中心の名古屋市を軸に放射状をなしており、広域的に設置された施設の相互的な有効利用は進んでおらず、名古屋との間で会議一つもたれていないという。⁽¹³⁾あるいは東京都内の多摩地域は、各市の行政水準が財政・政策両面で高く、しかも相互の競争意識が高いためか、自治省の提唱する広域圏の設定はほとんど進んでいない。

構想から20年余を経た1990年4月の時点で、広域市町村圏としては336圏域(関係市町村数2,940)が設定されているのに対し、大都市周辺地域広域行政圏は24圏域(関係市町村数220)にとどまっている。なお、最近の動きとして、“ふるさと創生”のソフト面に重心をおいた「ふるさと市町村圏」(1989年)、あるいは「広域(市町村)連合」構想(91年の地方制度調査会答申)などが国レベルで提唱されており、モデル指定も行われている。

以上を要するに、市町村の広域的対応は合併の場合にも広域圏設定の場合にも、都道府県制度の安定性と対比したときにきわめて大きな変動を示している。しかし他方、その契機、イニシアティブ、統合の主体のいずれの面においても中央が常に主導権を握っており、時期的にもスタイルにおいても全国一律の実施がなされてきた。この傾向は、都道府県の広域的構想である「道州制」についてもそのままあてはまる。提唱の主体こそさまざまだが、戦前からくり返し提唱されている道州制構想が都道府県自身からの、または基礎自治体からの運動として現れたことはごく少なく、いわば“お上主導”の地域開発の構造と相似形をなしている。制度変化の転回軸となっているこうした構造に注目するとき、そこに明治以来の集権体制、内務省の地方支配、全国画一の制度構想といった伝統の連続面を見ることは困難ではない。何よりも政策的に自立的な自治体の方が、依存的な自治体よりも新しい広域枠組みに無関心に見えるのは一つの象徴的パラドクスであり、わが国における表面的には動的な広域制改革の背後にある連続性を示すものともいえよう。

このように、広域制を外側からの変革の対象と見るか、内側から成長する主体として見るかによって、都道府県という制度も、市町村の協力・連合による広域的制度も、見え方がかなり異なってくる。都道府県の場合、外見上の安定性・固定制にもかかわらず、戦後の「地方政府」ないし広域自治体としての成長過程に注目しなければならないし、他方、市町村の連合(合併)や協力の制度の場合も、その目まぐるしい変動に惑わされることなく、そこにおいて自治の質が真に高まりつつあるのかについて、より批判的な検証が必要であろう。

前節でも指摘したように、広域制が中央統制の道具となり集権化の契機となりやすいことは各国に共通する20世紀的傾向であり、それは自治にとっての危機でもある。広域制の動向が地方自治の理念にとってどのような意義を有するかについては、制度自体の変化だけでなく、政策動向への視点が不可欠であろう。次節では、2つの政策分野の事例を通して、自治体政策と広域制の関連を考えることにしたい。

Ⅳ 自治体の国際化政策と文化行政

わが国の広域制に対して小さくない影響を与えている政策課題として、本節では1980年代以降の「国際化政策」と「文化行政」を検討する。戦後自治史の中で、中央—地方関係および行政—市民関係の変容を方向づけた、いわば第一世代の政策領域が1960年代の公害防止と福祉の分野だったとすれば、「国際化」と「文化化」はその第二世代に相当しよう。国際化は日本を取り囲む国際環境の変化に、また文化化は日本人の内なる価値環境の変化にそれぞれ対応しており、1970年代後半から先進自治体レベルで争点化し、80年代後半に至って自治体政策の全国的な課題となった。⁽¹⁴⁾

いずれの政策領域も、国レベルでは具体的な課題解決のための情報・制度・手法を欠いており、その意味で自治体が政策開発の“末端”ならぬ“先端”的位置を占めざるをえないような性格をもっている。国際政策も文化行政も

きわめて多様な内容もち、各地域でさまざまな展開を示しているが、以下、事例の中からこれらの政策動向が広域制に対してもつ意義を探ってみたい。

(1) 国際化政策—群馬県の外国人医療対策⁽¹⁵⁾

ここでとり上げるのは、姉妹都市縁組みや派遣事業などの外向き型国際化政策とは異なるベクトルをもった、外国人住民増加への行政対応という内なる国際化政策である。国際化の進展は日本への外国人労働者流入の急増をもたらし、彼らへの住宅・教育・医療サービスの提供において、日本人を前提とした現行制度の枠組みでは支障をきたすようになった。事態の重大性を最初に認識したのは外国人労働者の特に多い基礎自治体であり、それが市町村だけでは扱いきれない広域的課題として表面化した際、有効な対応ができたのは結局国ではなく広域レベルの自治体であった。医療分野における群馬県のユニークな試みをみてみよう。

群馬県の東毛地方には自動車や機械工業の集積が高く、国際的にもよく知られたメーカーの工場が多数立地している。1987年から88年にかけて外国人労働者が急増し始め、県全体での外国人登録者数は88年から92年にかけてほぼ4倍増の2万人強となった。とくに増加の著しい東毛地方の太田市・大泉町などではこの間に7～8倍となり、住民に占める外国人比率は大泉町で6%に達した。国籍別に見ると、増加した外国人の大部分はブラジルをはじめとする中南米とタイ、フィリピンが多くなっているが、統計上に現れない不法入国者を含めると、その増加率・外国人比率はさらに高いともいわれている。

外国人の増加した東毛地方の市や町では、ビザや家族の呼び寄せといった入国管理上の問題、職探しや契約をめぐる調停、労災や妊娠・出産といった医療上の問題、さらに子女の教育や日本語の習得といった問題に直面することになる。在日韓国人を除けば、多数の外国人住民を相手にするという行政需要は、自治体にとって、いや日本の行政にとって全く未経験の事態といつてよい。これらの自治体では独自に相談窓口を設けたり、ポルトガル語等の外国語でパンフレットや市政案内を発行するなどしたが、それが制度的に結実したものが各自治体の国際交流室(係)、および自治体の主導で設立された

財団法人国際交流協会であった。

ところが90年代にはいり、こうした基礎自治体だけでは対応できない問題として、外国人労働者に対する医療問題がクローズアップされてきた。国際交流協会がなしうるのは、情報の提供、アドバイス、医療保険加入の説明、適当な病院の紹介どまりであった。しかし、現行の保険・医療制度ではこれらの外国人が十分な医療を受けることができなかったり、また実際に医療サービスを受けたものの医療費が払えないケースが増え、しかも不法在留者の場合には対処のマニュアルを一切欠くといった事態が生じてきた。高額未払いの例としては、異常出産のフィリピン人女性、腎臓病のイラン人男性、胃癌の韓国人男性への治療について、200万円前後の医療費が未払いとなっていた。病院としてはこうしたケースが増えると診療方針を再検討せざるをえず、健康保険制度や医師法改正といった市町村だけでは対応できない問題をかかえていたため、市町村長会および医師会は広域的に問題を扱う県に対処を求めることになった。

これを受けて、県は1992年から実態調査に乗りだし、同年の外国人未払医療費を約2,000万円と推計した。とはいえ不払い患者、つまり踏み倒しの違反者に対し未払額全額を税金で補填するわけにもいかず、他方、法改正を待つには急を要する問題であるため、結局93年度より財団法人群馬県国際交流協会を通じて、病院の徴収努力にもかかわらず未払となった医療費の7割を補填するという特別事業を開始した。この事業の設計には行政・医師・有識者による委員会が当たった。

この事業のポイントは、財源は県が負担し、事業も県の国際交流課が担当しながら、その実施主体は90年に新設された国際交流協会とされた点であろう。というのは、県が直接、医療不払い者やとくに不法在留者に税金を投入するわけにゆかず、あくまで民間の財団が人道的見地から緊急避難的に医療機関を財政的に支えるという形態をとったのである。これによって、少なくとも県内の医療機関は、経営上の不安なく、また事前に患者の支払い能力をチェックすることなく、安心して外国人の診療を引き受けることができるよ

うになったのである。

ところで国のレベルでも、92年秋に未払医療費問題が取り上げられたが、これを補填すれば結果的に不法入国を是認・助長することになるという理由で見送られたという経緯がある。しかしながら、この種の問題を抱える基礎自治体には、外国人は地域産業・地域経済を支える重要な担い手であり、彼らに一般の住民と同様の公共サービスを提供することはごく自然なことだという認識があった。⁽¹⁶⁾ こうした自治体の意向を受けて、リスクを冒してでも地域の問題解決に当たろうとしたのは、結局ボランティアでも宗教団体でもなく、広域自治体たる県だったのである。国の機関委任事務が全事務量の7割にも達するといわれる県行政において、基礎自治体の意向に沿って国の方針とはベクトルを異にする路線を選択したことは特記されてよい。この方式は全国紙等でも報道され、同様の課題を抱える他の自治体にも次第に波及しつつある。

(2) 文化行政—多摩の文化施設建設⁽¹⁷⁾

文化行政とは、森啓の表現を借りれば「住民がいつまでも住みたいと思いい、誇りを持てるよう地域をつくる」行政ないし・政策領域ということになるが、⁽¹⁸⁾ 博物館やコンサートホールなど文化施設の建設運営から、町並みの保存、景観の改良、美的観点からの河川や道路の改修、町の個性の発掘・創造といった活動をも含んだ、いわばまちづくり運動・自治体革新運動のシンボリック活動である。狭義の文化政策(文化庁管轄の業務)を除けば、その多くが自治体のイニシアティブにより進行し、政策実施のための情報・手法・制度(文化室、文化振興財団の設置など)も地方に高く国に低い点で、国際政策とも共通する。また、行政本来の守備範囲に入る仕事か否か、裏からいえば市民の権利としてのシビルミニマムの項目といえるのか否かにつき議論の余地が残る点においても、国際政策と同様の性格を帯びる。ここでは東京多摩地域における文化施設の建設・運営を手がかりに、広域制との関連を考えてみたい。

多摩の各市は、1980年代に文化施設の計画・建設ラッシュに入った。その

背景には、行政側の変化として、学校・道路・下水道の整備が一段落し、公民館・コミュニティセンター・図書館等の建設もほぼ一巡して、より水準の高い文化施設に重心が移行したこと、および社会の側からも、全体として余暇時間が増え、経済成長よりも生活の質の向上、効率よりも生活世界の拡大といった価値への比重移行が進んだことが指摘できる。しかし、コンサートやイベントに対する市民のニーズはきわめて測定しにくい。市民の文化施設への要望は通常さほど切実なものではないが、一たび開設してその潜在的ニーズの大きさに驚かされる場合もあれば、逆に閑古鳥が鳴くケースも少なくない。多摩の都市化の段階からみて、確かに文化施設の建設が今や一つのシビル・ミニマムだということはできるが、他方、音楽・芸術・スポーツといった文化活動が常に市域をクロスし、海外にさえ広がりをもつ現実からいうと、それはむしろ「リージョナル・ミニマム」と呼ぶべきかも知れない。

文化行政のこうした広域的性格を反映して、複数の市により建設・運営されている施設もある。田無市に開設された世界最大級のプラネタリウムをもつ「多摩六都科学館」は近隣6市の共同によるもので、一部事務組合が運営を担当している。とはいえ実際の数からいえば、一自治体の単独事業として進められているケースが大部分を占める。その理由としては、他の政策領域と比べて文化施設が派手で目立つことから首長の政治戦略的性格をおびること、および各自治体が策定している基本計画に施設計画が早い段階から織り込まれていることなどが指摘できよう。しかし、文化施設建設の主体が個別自治体であっても、このことは文化行政を進める上での広域的調整の不要・不在を示すものではない。

何よりも、利用する市民の範囲が、施設の個性や目的の専門化の度合いに応じて当然に広域化していく。これは、従来の多目的ホールが市内住民だけの利用を想定していれば足り、建設リスクが少なかったのと異なる。そのため「文化室」と呼ばれる市の企画系担当部門は、近隣自治体のみならず全国の施設計画・運用状況に関する情報を精力的に集めることになる。この種の事業が社会教育行政などとは異なり、特定の法律に基づくものでも文部省の基

準によるものでもない以上、自己選択・自己責任の原則で施設計画を決定せざるをえず、先行事例の検討が不可欠だからである。その際、他の自治体との関係は基本的に「協力的」というよりも「競争的」となろう。成功例からはアイデアを盗み、失敗例からは注意深くその教訓を学びつつ、しかし計画は自前で立てなければならない。上述の田無の科学館が先行したことで、計画を見合わせた科学館構想も複数あり、また音楽ホールのサイズにしても近隣各市の施設の規模と相互に調節されているように、自治体間の水平的調整が常に課題となる。

さらに将来の見通しとして、多数の文化施設がオープンすると、興業・運営というソフト面のノウハウ如何が自治体に問われてくる。現在計画されている高水準の施設を本格的に活用しようとすれば、情報の面でも財政的にも、特定の演奏家や楽団を複数の自治体が共同して同じ時期に招聘しなければならないだろう。施設建設における「競争」関係は一時的でも、施設運営における「協力」関係はその後の永続的課題となる。と同時に、バブル経済の遺産もあって多摩における施設計画の総計は実際のニーズをかなり上回っていると考えられ、やがて施設のハード面の特色やソフト面での優劣により、施設淘汰の時代がやってくることが予想される。これを健全な市場メカニズムの作動とみるならば、それこそ自治体間の予定調和的広域調整にほかならず、市民への効用を高め自治行政を鍛える契機となるであろう。

一般に、文化行政が論じられる文脈は自治体および自治体政策の革新といえるが、以上の点からいえば、広域制の問題としてもっと論じられてよい。では、具体的にどのような広域的装置がこの調整プロセスに介在しているのだろうか。一つは自治体間の制度で、通常は連絡協議会の形態をとる。ただし協議会といっても、大部分は地方自治法で規定する規約作成や告示の義務のある公式の協議会ではなく、関係数市で個別問題を話し合う「事実上の協議会」や、市長会の下に置かれている企画部長会・文化行政担当課長会などである。協議会は広域行政の制度として、一部事務組合以上に簡便・原始的なものであるが、意外に最新の政策動向に関する情報交換の機能を果たして

いる。しかし、それ以上に重要なものが職員間のインフォーマルな交流であろう。多摩で各市横断型の職員自主研究グループが生まれてくるのは1970年代といわれるが、人事院方式や自治大学校などの制度化された職員研修のあり方とは一線を画した活動を展開し、その流れは1979年に設立された「自治体学会」にも流入している。文化行政(行政の文化化)はこうした研究会で実践的な検討が行われてきたテーマの一つである。

以上のごとく、文化行政は国際政策と並んで、基礎自治体レベルで始動した政策革新運動がボトム・アップ的に広域的対応を生んだケースとして注目される。ただ、群馬の国際化の事例では「県」という広域制度が用いられたのに対して、多摩の文化行政では協議会、および行政制度以前の「会合」という市民社会の“制度”が用いられた点が違いといえは違いといえよう。しかしいずれの場合も、古典的な広域行政の制度を通じて先端的な政策が開発されたのである。⁽¹⁹⁾

V リージョナリズムの日本的展開

以上、リージョンおよびリージョナリズムのコンセプト、続いて日本の広域制の現状と歴史的背景、さらに近年の自治体政策と広域制の動態を検討してきた。おわりに本稿のまとめとして、国際比較の視点からいま一度冒頭に述べた問題点に戻りつつ、わが国のリージョナリズムの行方について触れておきたい。

交通・通信の発達により経済圏・生活圏が著しく広域化したことは、各国に共通する今世紀の傾向であるが、この変化に対してどのような社会構造・行政制度が対応してきたかは、国によりかなりの違いがある。ごく大雑把な国際比較の視点から日本の広域化対応を眺めるとき、まず気づくのは国と地方を含めた「一般目的政府」の役割の大きさである。アメリカの場合、争点や政策領域ごとに広域化の範囲・程度が異なるため、実に多くの「特定目的地方政府」(特別区・公社など)をその都度設定して対応してきた。⁽²⁰⁾ この「機能的分節化」と呼ばれる変化はとくに1970年代の大都市圏で顕著にみられ、

たとえばシカゴ大都市圏には現在1,200もの地方政府単位が存在している。もっとも、この傾向に対する評価は分かれるところで、公共選択論の立場では、多数の政府単位が顧客たる市民へのサービスを競う市場の「政府間競争」を積極的に評価しているが、他方、郊外の学校区にみられるようにスラム化した中心市からの自己防衛的やり方を批判する見方もある。⁽²¹⁾

これに対し日本では、よかれ悪しかれ国と自治体(普通地方公共団体および東京の特別区)が市民生活の全般にわたり介入・浸透している。最もポピュラーな広域制度である3,000前後の一部事務組合も、大半は自治体同士の協力関係で、かつての郡を単位とするものが多く、アメリカのように都市化に伴う地域住民の新しい連携として広域的制度が設定されるケースはごく少ない。同時に、日本における「政府」の役割の大きさは、民間や市民団体が果たす機能の小ささとも対照的である。前節で取り上げた争点・政策領域に関していえば、アメリカに限らず西欧諸国での対応は、不法入国者を含めた外国人をケアするのは教会やボランティア団体であろうし、文化施設の建設・運営もアート・カウンシルなどの民間の財団や企業が担当するのが一般的であろう。ではなぜ、日本ではそうした新しい社会のニーズを満たすものが地方の「政府」になるのか。簡単には答えにくいだが、問題が局地的であったり法的な障害があって国が迅速に対応できない場合、社会がその受け皿となる制度を欠いているとすれば、ほとんどすべてが自治体の課題となってしまうということであろう。やむをえず自治体が対応してきた問題はきわめて多い。

この日本と西欧との差異を突き詰めていくと、自治体という制度が歴史的に住民自治の原理で支えられてきたか否か、というところまでたどりつくであろう。冒頭に掲げた理論問題に立ち戻るならば、制度が有機的な存在として成長していくかどうかは、単なるイメージの問題というよりも、現実それが社会という全体性(wholeness)をもった有機体と価値交換を行っているかどうかにかかっている。その意味では、欧米における通常の政府も広域制も変わりはなく、近代化の過程で中央政府や自治体が生み出され、都市化の進展に対応してアドホックに多様な広域的制度が形成されてきたのである。

しかし維新以降、急速な西欧化・近代化路線を突き進み、戦後も諸外国に例をみない都市化を経験した日本では、この社会的激変を受けとめる諸制度の能力に限界が現れてきた。

たとえば悪いが、かつてあたかも全能の中枢のごとく成長途上の身体各部に指令を出していた中央政府が、いまや巨大化し複雑化した社会システムという「総身に知恵を回しかねる」状況に陥ったというべきであろう。手に熱湯がかかって熱ければ、脳に相談して中央の指示を仰ぐ前に、自ら“反射的”対応に出るような、分権型・身体各部自立型システムへの移行が今日の政治行政の課題なのである。^四そうした視点から、筆者なりに日本の広域制に対する提言と展望をまとめておくことにする。

まず、制度とは本来社会のための道具であるから、不断に生じてくる社会問題の解決に関心を集中させることこそ重要であり、そのために有効だと思われる制度をその都度“アドホック”に用いる精神が肝要である。国際化や高齢化にせよ、環境や防災問題にせよ、今や大部分の社会問題は広域的性格をもっているが、いずれも都道府県・事務組合・協議会などとその組み合わせで十分対応可能と思われる。むろん市町村合併・広域圏・広域連合・道州制案なども、一定の問題解決に不可欠の手段だという判断に達するのであれば、制度(構想)の史的遺産として自由に使えばよい。ただ現実には、もともと中央の発想になるこれらの制度構想に、先進的な政策開発を行っている自治体は意外と無関心であることは覚えておいてよい。いずれにせよ、道具とは具体的な生活・仕事・問題解決の中で自らの手で使ってみてはじめて活きてくる。そして手になじむにつれて愛着がわき、価値を帯び、次第にそれ自体が有機的存在として成長していく。県という制度も、県民や地域住民や基礎自治体職員が利用すればするほど、中央の使い捨ての対象ではなくなるのである。

次に、問題解決のためにこれら広域的制度を用いる主体として、当面基礎自治体およびその職員が有望である。裏からいうと、欧米のように一般市民・市民団体・民間企業が特定問題の解決のために広域制度を使いこなせる

かという点、政治習熟の面でもう少々時間・世代を要すると思われる。わが国の公務員はいわゆる「大部屋執務体制」の伝統もあり、使命感を鼓舞されると一団となって燃え、公的目標に向かって突き進む集団能力をもつ。その中でも基礎自治体の職員は、機能分化と縦割りの進んだ国や都道府県の職員と異なり、さまざまな政策領域を経験すると同時に、日常の仕事においても市民社会の現実に近い。ここで「市民社会」とは、必ずしも政治的理想や期待概念ではなく、悪人もいればエゴイストもいる全体性をもった生活世界の集合体である。広域問題は行政のテクニカルな問題である以前に社会問題・生活問題であるため、問題解決には一方ではそうした生活感覚と、他方では行政技術への習熟、また現場の視点と単一機能・特定地域を超えた視野の広がり求められる。この二律背反に応えうる集団として、基礎自治体の職員は有力な候補なのである。

これに対しては、社会のあらゆる問題に行政が口を出し手を出すべきではないという批判もありえよう。しかし、すべて「お上」のすることは無謬だと考えるのが国家イデオロギーだとすると、すべて行政のすることは「官の支配」だと考えるのも硬直した観念思考にほかならない。目の前に明らかな問題が存在し、それに対処しうる主体が当面は行政であり、その行政が市民社会に近い職員集団で運営されているのならば、彼らに解決を任せるのはごくプラグマティックな選択であろう。その意味で、日本は依然「行政国家」であり続けるかも知れないが、少なくともそれは「官僚制国家」ではないのである。

最後に、自治体職員(地方公務員)という制度はしかし、雇用・身分関係の変化からやがて市民社会に融解していくことが予想される。これは、徐々に拡がっている行政機能の民間委託、国際交流協会など「官製」財団の社会への浸透、市民のパート職員の増加、ボランティア活動の拡充、コミュニティの実体化などと並行して、自治体職員と市民との境界線が滲んてくることにより少しずつ進行しよう。その地平に浮かび上がってくるのは、市民同士が緩やかに連結された国際的にも広がりのあるネットワーク型社会であり、純理

論的にいえば、現在広域問題と呼ばれているものの多くは、将来無数の社会問題の一つに解消されることになるだろう。

ただ、最後まで残りうる行政の機能として総合計画と計画間調整があり、これがプロの職員の永遠の職務であり続けるだろう。そうした意味では、広域制と自治体政策を中心に論じてきた本稿のテーマは、計画論および公務員制度論の視点から別の光を当てることも可能であり、それを通してより立体的に把握することができよう。今後の筆者の課題としたい。

注

- (1) P. Selznick, *TVA and the Grass Roots*, University of California Press, 1949, p.42.
- (2) 比較的最近の改革案として、長野士郎「地方自治の展開」第一法規、1982年、常松制治編著「連邦制のすすめ」学陽書房、1993年など参照。経済界からの提案としては、関西経済連合会の「国の地方行政の改革について」(1981年)がよく知られている。また、第2次臨時行政調査会の第3次答申(1982年7月)以来、臨時行政改革推進審議会(第1次・2次)の答申でも、市町村合併の必要や都道府県レベルでの広域行政の改革が提起されている。なお、戦前からの改革案を整理したものとして、高木鉦作「広域行政論の再検討」辻清明編「現代行政の理論と現実」勁草書房、1965年、および天川晃「変革の構想：道州制論の文脈」大森彌他編「日本の地方政治」東京大学出版会、1986年参照。
- (3) 丸山眞男は「である」型の社会の思考に関連して、次のように述べている。
「『よい』制度からはよい働きが、『悪い』制度からは悪い作用が必然的に流れ出ると
いう見方の背後には、理想的な社会と制度が一つの『模範的』な状態として、いわば
青写真のように静止的に想定されているからです」『日本の思想』岩波書店、1961
年、168頁。
- (4) 長洲一二「『地方の時代』を求めて」『世界』1978年10月、58-59頁。
- (5) この思考は極論すれば、万一自国が戦争に巻き込まれても自分の地域と住民だけは自己責任の論理で防衛しようとする考えにつながる。1977年の「ジュネーブ条約追加第一議定書」はこれを保障するものといえる。松下圭一「都市型社会の自治」日

- 本評論社，1987年，81-87頁参照。
- (6) イギリスの広域制の展開と課題に関しては，辻清明「イギリスにおけるリージョナリズム（広域制）」辻編，前掲『現代行政の理論と現実』所収を参照。
 - (7) G.D.H. Cole, *Local Government and Regional Government*, 1947, pp. 18-19. 同上参照。
 - (8) See, Selznick, *op. cit.* 同書については，拙稿「セルズニックの“制度”理論」『社会科学ジャーナル』第26号(1) 1987年参照
 - (9) D.C.Rowat ed., *International Handbook on Local Government Re-organization*, Greenwood Press, Westport, 1980, pp.93-94.
 - (10) 山縣有朋「徴兵制度及自治制度確立ノ沿革」国家学会編『明治憲政経済史論』有斐閣，1919年（再刊，宗高書房，1974年）398-99頁。
 - (11) 広域行政の現状・データに関しては，『都市問題』第81巻第4号，1990年4月（主集：広域行政の検証），自治省編『地方財政白書』大蔵省印刷局，各年版参照。
 - (12) 以下，制度の変遷とデータに関しては，山下茂「自治体の区域・規模」，望月達史「市町村間の協力方式と広域行政圏制度」，共に西尾勝編『自治の原点と制度』ぎょうせい，1993年所収，参照。
 - (13) 佐藤竺「広域行政の理論と実際」前掲『都市問題』1990年4月，10頁参照。
 - (14) 自治体の国際（化）政策および文化行政の意義および実態についてはそれぞれ，松下圭一編著『自治体の国際政策』学陽書房，1988年，森啓編著『市民文化と文化行政』学陽書房，1988年参照。なお，言葉の用法として「国際行政」「文化政策」という言い方はしていない。現実には国際政策の運営（行政）も，文化行政における方針（政策）もあるわけだが，前者は国連等の運営と紛らわしく，また後者は国レベルの文化政策と区別する意図から用いていなかった。松下『市民文化は可能か』岩波書店，1985年，12頁参照。
 - (15) 本項の内容は，総務庁の委託を受けて筆者らが行った群馬県での実態調査に基づく。総務庁長官官房企画課『国際化の進展と行政の対応に関する調査研究報告書』1994年参照。
 - (16) 『朝日新聞』の1994年元旦特集「多国籍ニッポン」に前大泉町長真下正一氏の次のような談話が載っている。「87年，町に初めてブラジル人がやってきた。人材派遣会

社がタコ部屋に入れた。悲しかったな。ブラジルに渡った私たちの先輩を、向こうはきちんと受け入れてくれた。時代がかわって、そのせがれや孫がやってきた。商品扱いはひどいじゃないか。だから町内の会社に、直接ブラジルに行って雇ってもらうようにした。国民健康保険に入れて、役場にポルトガル語ができる職員を雇った。県に頼んで全部の小中学校に言葉のわかる先生を置いてもらった。町の負担？彼らが納める税金は少ないかもしれないが、町の底力の一端を担うと。海を渡ってまで働こうという精神が町を潤してるんじゃないよ」。

- (17) 本項の記述は、渡辺保男学長が会長を務められ、幹事として筆者も参加している「三鷹まちづくり研究会」での調査に基づくところが大きい。
- (18) 森啓「市民文化と文化行政」同編著、前掲書、243頁。
- (19) 広域制を考える場合、中小都市ないし農村地域と大都市圏との区別は常にしておく必要がある。本節で扱ったケースもこの対比になっているが、一般に中小都市や郡部では府県が、大都市圏では市同士の連携が、それぞれ広域問題への対応に当たることが多いと考えられる。
- (20) アメリカの広域制の動向については、村上芳夫「アメリカにおける広域行政と政府間関係」九州大学出版会、1993年、および牧田義輝「アメリカの広域行政」勁草書房、1981年、1・2章を参照。また、比較の視点からみた日本の地方自治の特質については、山下茂他「増補改訂版 比較地方自治」第一法規、1992年、314頁以下参照。
- (21) 村上、同上、第3章参照。
- (22) 10年ほど前にサムエルズが指摘しているように、日本の地域および自治体は、政策関連情報について上位の政府以上に同レベルの政府に依存にしており、また地域内のイノベーターの自立性も高く、分権型システムへの移行はすでに始まっていたと考えられる。See, R. J. Samuels, *The Politics of Regional Policy in Japan*, Princeton Univ. Press, 1983, P. 244.