

# 戦後日本の地域政治 (9)

佐藤俊一

## 序章—企図と時期区分

### 第1章 占領・復興自立期の地域政治

#### 第1節 占領と戦後民主化改革

- 第1項 国民状況と政治的志向
- 第2項 地方エリート追放と地方選挙
- 第3項 農地改革と農業集団—組織状況
- 第4項 経済・労働改革と経済・労働団体
- 第5項 町内会・部落会と自発的住民団体 (以上, 第33巻第1号)

#### 第2節 地方制度改革と中央地方関係

- 第1項 第1次から第2次地方制度改革 (地方自治法成立) へ
- 第2項 制度的中央地方関係の二つの見方

#### 第3節 復興自立—過渡期の農村政治

- 第1項 農村の政治的支配構造と政治指導
- 第2項 部落の政治と村の政治の変化
- 第3項 町村大合併と農村の政治行政的变化 (以上, 第33巻第3号)

### 第2章 高度成長前期の地域政治

#### 第1節 国民状況と1955年の政治体制

- 第1項 国民状況—〈私化〉への反転・還流
- 第2項 1955年体制の形成と統治構造
- 第3項 自民党政治の中央地方関係 (以上, 第33巻第4号)

#### 第2節 地域工業開発 (政策) と地域政治

- 第1項 戦後の経済計画と地域 (工業) 開発政策
- 第2項 地域工業開発の政治・行政・社会学
- 第3項 地域工業開発研究の論点と課題 (以上, 第34巻第1号)

#### 第3節 地域民主主義論と都市化の地域政治と行政

- 第1項 大衆社会論から地域民主主義論へ
- 第2項 都市化の地域政治と行政 (以上, 第34巻第3号)

### 第3章 高度成長後期の地域政治

#### 第1節 公害・都市問題の噴出と市民・住民運動

- 第 1 項 国民状況—〈私化〉の奔流化と新中間大衆論
- 第 2 項 公害・都市問題の全国的噴出（以上、第 34 巻第 4 号）
- 第 3 項 市民・住民運動の主体性と公共性批判
- 第 4 項 市民・住民運動の社会政治過程
- 第 2 節 革新（首長）自治体と地域政治の新生化
  - 第 1 項 革新自治体の簇生から凋落へ（以上、第 35 巻第 1 号）
  - 第 2 項 革新自治体の政治指導と政策展開（以上、第 35 巻第 3 号）
  - 第 3 項 革新自治体期の中央地方関係
- 第 3 節 都市のシビル・ミニマム、コミュニティと参加政治
  - 第 1 項 シビル・ミニマムと都市政策（以上、本巻本号）
  - 第 2 項 コミュニティと地域住民組織
  - 第 3 項 市民・住民参加の思想と実態
  - 第 4 項 参加政治と二元代表制関係
- 第 4 章 低成長転換期の地域政治
  - 第 1 節 社会構造の変質と保革対立の融解
  - 第 2 節 地方行政改革と地域政治
  - 第 3 節 超過密・過疎化と地域政治
- 終章—地域政治の発展論と比較論

### 第 3 項 革新自治体期の中央地方関係

高度成長前期から後期にかけての中央地方関係で注目されることは、中央への抵抗や先導などの新しい局面が生じただけでなく、そうした新局面を背景に、中央地方関係論の展開において地方政府概念の登場をみるようになったことである。しかも、それには 2 つの流れがあった。1 つは、自治体の自主・自立性を求める革新自治体の主張を理論化する方向であり、もう 1 つは、欧米に追いつけ追いこせを目標とした高度成長の延長に福祉国家の建設を掲げて新たな中央地方関係を理論化しようとする動向である。それゆえ、2 つの理論的動向を通して、この時期の中央地方関係を考察することにしたい。

ところで、いつ、誰が三割自治という言葉を作ったかは知らないが、それは戦後の中央地方関係において自治体あるいは地方自治が置かれてきた状態を象徴する言葉として流布してきた。すなわち、行財政的な中央地方関係の制度枠により、自治体の財源の約 7 割が中央からの地方交付税と広義の補助金（国庫支出金）によって占められていることにくわえ、自治

体が実際に行っている仕事の多くが中央省庁の機関委任事務であることなどから、自治体の自主・自立性が著るしく制約されていることを含意する言葉としてである。そうした意味での三割自治論は、革新自治体期以前には一般化していた。それゆえ、革新自治体は、当初、かかる三割自治の実情を市民に明らかにするとともに、貧弱な三割自治状態を打破するには市民をバックにする中央への抵抗が必要であることを強調した<sup>(1)</sup>。

しかしながら、革新自治体が簇生化するなかで、前項でみた独自の政策・施策の展開もはかられるようになると論調が変化し始めた。例えば、鳴海正泰は革新勢力の統治能力を明証化すべきだという観点から、次のように主張した。三割自治論は、どうも〈弁解の論理〉か〈なまけものの論理〉として機能している面が強い。そもそも三割自治とは、地方が中央に対して自治の幅を拡大するための〈交渉〉レベルの問題点を示すものであって、市民生活とは何等かかわりがないのである。だから自治体当局が、三割自治論を徒らに強調することは、自らを準統治産者とした統治能力の放棄に至る危険性がある。むしろ重要なのは、自治体の創意と工夫に満ちた政策・施策展開が市民をひきつけるならば、三割自治を九割・十割自治にまで拡大することも可能なのであり、その点にこそ革新勢力の統治能力の真価がかかっているとした<sup>(2)</sup>。

ここでは、横浜・革新自治体を担った実体験からか、制度枠組的な拘束性よりも自治体側の主体的意思決定とそれに基づく中央交渉が強調されている。そして革新市長達も、三割自治論に拘泥しながらも、革新自治体は中央（省庁）によって不当に差別やイジメを受けているわけではなく、地域の実情にそくした政策・施策展開のための合理的要求をなすならば、中央官僚も官僚制的合理性の観点からそれに対応しているとしていた<sup>(3)</sup>。実際、横浜市を例にあげれば、同市は人口急増の都市自治体と連携しつつ、自治省を介添者に大蔵省と交渉して学校建設公社を創設したり、あるいは建設省と交渉を重ねて地下鉄建設を進めることになった<sup>(4)</sup>。もっとも、ここには、中央省庁とはいっても、全国約3,300の自治体行政に眼をひからせる一方、政府部内政治において地方的利害の庇護者の立場をとる—政府部内における自らの地位・力量などの拡大に自治体要求や圧力を活用する—自治省（1960年に自治庁より昇格）と他省庁との相違がうかがえる。

しかし、交渉が万能だったわけではない。むしろ前項でみたように、基地・自衛隊関係問題や在日朝鮮人の国籍書換えなどの機関委任事務問題、それと関連する超過負担問題に対しては、革新自治体は強く〈抵抗〉した。そうした革新自治体の〈抵抗〉が自治省との全面的な対決形態をとることになったのが、美濃部都知事の財政戦争であった。オイル・ショックによる高度成長の終焉とともに、中央地方とも財政逼迫に陥った。美濃部都知事も、新財源確保（法人事業税と都民税の不均一超過課税）に取り組むと同時に、三期目にかけて財政戦争を宣した。その眼目は、赤字団体への転落を回避するため、地方債の自由発行権限を回復することにあった。1977年10月、都知事は自治省の起債許可権限に挑戦する訴訟案を都議会に提出した。都議会は訴訟案を否決したが、かかる行動は自治省の琴線を傷つけた。そのため、自治省は逆に起債許可と引きかえに都へ財政健全化計画の提出を求めた。そうして美濃部都政は、彼の言葉によれば「惨憺たる状況の中に幕を引く」<sup>(6)</sup> ことになったのである。

それはともかく、地方政府という言葉が改めて膾炙することになったのも美濃部都知事であった。地方政府という言葉は、革新自治体期以前にも時たま使用されはしていた。しかし、自治体の自主・自立性を追求し、中央への〈抵抗〉や先駆的な政策・施策の開発によって高揚する革新自治体の簇生化は、自治体を政方政府として観念し、位置づけるべきだという考えを醸成した。そうした中で、美濃部都知事は、1970年の予算議会で中央への〈抵抗〉を批判する自民党議員に対して、東京都は東京という〈地域の政府〉であり、その行動が中央政府の方針と必ずしも一致しないことが生じたとしても、それは憲法下でむしろ健全な姿であり、中央地方との抑制的均衡関係においてこそ初めて地方自治が守られるだろうと答弁した。これが、マス・コミや論壇を刺激した。

かかる状況を受け、井出嘉憲一彼自身は既に地方政府という用語を使用していた（第2章第2節参照）一は、わが国において対中央政府という垂直的關係のみならず自治体相互の水平的關係にも地方政府概念の適用を可能にするための要点を示した。すなわち、わが国の地方制度は、そもそも〈政治〉ないし〈統治〉の要素を排した行政処理団体として創出された伝統を有しているため、地方自治＝地方政府という歴史的蓄積を欠いてきた。

だから、自治体を地方政府として捉え直し概念化しようとするならば、単なる地方〈分権〉化ではなく、まさに地方〈自治〉の制度が確立されなければならないというのである<sup>(6)</sup>。このような地方政府論をさらに憲法理論的に再構成したのが、松下圭一であったといつてよい。

松下は、理論化にあたっては自由・平等という共和感覚を受肉化した自発的人間型を、言いかえれば市民自治を可能にする政治への主体的参加という徳性<sup>エートス</sup>を備えた人間型としての市民を前提にする。そうして、憲法構造に関する従来の官治型理論の〈国→都道府県→市町村→市民〉という集権構造を〈市民→市町村→都道府県→国〉という分権構造へと転換した。しかもその分権構造は、市民的人間型という前提からすると、憲法構造上の理論的主体としては〈等質〉国民主権ではなく〈分節〉国民主権を基礎にする。したがって、それは反面で伝統的な国家観念を市民と政府に分解せしめると同時に、政府概念も自治体政府と中央政府という分節的構成をとることになるとした<sup>(7)</sup>。こうして地方（自治体）政府は、市民的人間型を前提にした分節主権のもとに相互に、また中央政府とも対等な関係に立つことになる。

このような井出、松下らの理論的潮流は、天川晃の中央地方関係モデル（政治的な集権・分権と行政的な融合・分離のマトリックス・モデル）<sup>(8)</sup>に従うならば、〈分権・分離型〉地方政府論と位置づけることができよう。特に松下の理論は、それまでの地方自治に関する法学理論の国家伝来説はいうまでもなく、通説的な制度的保障説の呪縛を打ち破り、さらに少数説の固有権説をも乗り越えるものであった。確かに、松下の理論は固有権説と類似している。だが、後者は農村型社会の共同体を前提にしつつ、住民自治と団体自治という法学的思考の枠内にあったとすれば、松下の場合は都市型社会における市民的人間型を前提にしつつ、法学的思考以上の分節主権思想のもとに〈分権・分離型〉地方政府の確立をめざすという政治構想でもあるからだ。

もっとも、松下理論の前提的な鍵概念である市民ないし市民的人間型は、日本の近代化以来の工業化・都市化・市民化の戦後的な転換、すなわち都市型社会化におけるかかる人間型の大量醸成条件の形成という歴史認識に基づいていたが、彼自身がのべるようにあくまで〈規範概念〉であっ

た<sup>(9)</sup>。言いかえれば、市民的人間型とは、彼が旧来的な伝統・近代二段階論を打破する嚮導概念としてかつて導入した社会形態論における大衆社会範疇（第2章第3節第2項を参照）のまさに大衆と対置されるものであった。その意味の松下の地方政府論は、大衆社会＝都市型社会化という歴史認識を踏えつつ、その内部—市民・住民運動の抬頭—に市民的人間型の形成条件の熟成を看取し、それを中央地方関係あるいは分節的な政府間関係構成の嚮導的な理論的主体たらしめようとする限りにおいて展<sup>プロスペクティブ</sup>望<sup>的</sup>のないし規範理論的であるといえる。また松下は、市民・住民運動に大衆から市民への転形を看取しつつも、その着根化には大衆社会の消費主義に奔弄されず、そして都市化によって喪われた気風としての〈市民的躰〉すなわち市民的自己規律の再生が必要だとしていた<sup>(10)</sup>。だが、確かに市民・住民運動の噴出は、前々項でみたごとくお上<sup>カミ</sup>に楯つくおののきを払拭し、生活問題があれば運動を起したり、運動へ参加する気風を定着化したとはいえるだろうが、〈市民的躰〉なるものを都市生活者がはたして獲得形質化してきたといえるだろうか。

その点については次章でさぐることにするが、ここでは市民自治を唱導し推進した鳴海による革新自治体期の中央地方関係の実際に関する総括に留意しておきたい。その第1は、革新自治体も自治権を市民の固有の権利として確立することよりも、結局、戦後支配的であった三割自治の拡大をという〈分配的自治〉論を、つまりシャープ勧告以来の中央と地方との税財源と権限の再配分論を乗り越ええなかったことである<sup>(11)</sup>。第2に、革新勢力のなかには、自治権の確立を中央権力の包囲ないし奪取のための手段とする伝統的立場から地方政府論に対する強いイデオロギー的アレルギーがあった。そして第3に、地方政府論を推進しようとする側にも、そのための制度改革論が既成の〈分配的自治〉論を破る問題提起をなしえなかったことにくわえ、市民・住民運動のエネルギーを自治権確立のため十分に内部化しえなかった限界があったということである<sup>(12)</sup>。

ところで、1960年代に入り高度成長が加速化し始めると、1962年の阪神高速道公団と水資源開発公団設立を始め特殊法人が増大する。また、1963年には農林省の地方出先機関である農地事務局が地方農政局に再編され、厚生省も地方出先機関の強化をはかるため地方厚生局・保険局の新

設を企画して失敗したが、医務出張所を地方医務局へ改称強化した。さらに1964年には、地域開発推進のため広域行政の名のもとに河川法と道路法が改正され、一級河川と二級国道の管理権が知事から建設大臣へ引き上げられた。そうした中で、改めて中央地方間の事務配分等が問題化し、それが1963年の第9次地方制度調査会に諮問された。

同調査会は、長浜政寿委員の事務配分に関する理論的整理や自治省官僚の影響力もあってか、機能分担論の視角から中央地方間の事務配分を次のように方向づけた。まずは、これまでは中央が後見的立場から地方を支配してきたが、いまや高度成長により福祉国家の理念が行政の現実的目標になっているという認識を示す。そして、「国も地方公共団体とともに国家の統治機構の一環をなすもので、国は中央政府として、地方公共団体は地方政府として、国民福祉の増進という共通の目的に向ってそれぞれの機能を分担し、相協力して行政の処理にあたらなければならないものである。すなわち、現代国家における両者の基本関係は、それぞれ機能と責任を分ちつつ、一つの目的に向って協力する協同関係でなければならない。」<sup>(13)</sup> とした。もっとも、ここにいう機能分担の具体的な内実は示されず、事務再配分は結局しりつぽみとなった<sup>(14)</sup>。

しかしながら、この第9次地方制度調査会答申は、高度成長・地域工業開発政策の推進にともなう新中央集権化—ニュー・セントラリゼーション—実際、1960年代に入ると前述の特殊法人増大や各省の出先機関強化のみならず、機関委任事務は旧来から量の多かった厚生省と農水省にくわえ建設、通産、文部省などでも急増し、補助金の設立件数や金額も産業基盤整備と農業構造改善を中心に急増することになった<sup>(15)</sup>—を正当化するものとされた。だから例えば鳴海は、新中央集権化体制とは、機関委任事務・補助金行政を支柱にしてきた戦前来の伝統的な地方支配の制度を残しつつも、決して戦後自治を完全否定するものではなく、むしろ地方自治を中央と地方との協力・協調の場へ機能的に包摂していこうとするものであったとする。そして、かかる中央と地方との機能と責任の分担なるものの実態は、中央による法令解釈権の独占、交付税制度と補助金行政による地方財政の操作、中央の許認可権留保と機関委任事務方式の拡大、中央官僚の天下りによる地方自治の形骸化をもたらし、それゆえ革新自治体の〈抵抗〉や市民自治を求めるエネル

ギーの拡大という反作用をうみ出すことになったとする<sup>(15)</sup>。

だが、ここには注意しておきたいことがある。それは、地方制度調査会が答申した事務再配分における中央・地方政府間の機能・責任の分担と協力・協同関係論が、もう1つの地方政府論を提示するものであったとみなしうることである。すなわち、前述したように革新自治体の簇生化や市民・住民運動の噴出を背後にした地方政府論は、天川モデルに従えば〈分権・分離型〉地方政府論として位置づけられるのに対して、地方制度調査会の機能分担論は〈集権・分離〉化動向と錯綜する中で〈集権・融合型〉地方政府論ともいえるのである。それはこうである。

そもそも、機能分担論を強く主張し、リードしたのは宮沢弘（後に広島県知事）らの自治省官僚であった。そして、その機能分担論を全国知事会もバック・アップした。だから、中央政府との機能分担主体としてまず想定されたのは府県であった。そこには、戦後改革で中間団体という不安定な地位に置かれてきた府県の完全自治体としての性格を保持しつつ、かつ総合行政の担い手にするという自治省と全国知事会の企図があったとされる<sup>(16)</sup>。そうだとすれば、自治省は他省庁の出先機関強化に典型的にみられる〈集権・分離〉化の流れを抑制するため、府県の完全自治体化の受容から機関委任事務等の受け皿として総合行政体化をはかる方向で、戦前の〈集権・融合型〉における旧内務省と官選知事との関係<sup>(17)</sup>を自治省と公選知事の間で創出することを志向したとみれる。

もちろん、全くの合同形としてではなく現代的に再編してである。そのため、実質的にはさらなる高度成長・地域工業開発の志向とあってよいのだが、いまやそのもとで福祉国家の建設が中央地方に共通する政策的目標になったとする。そうして、かかる政策的目標の共通性こそが、中央地方間の機能分担を求めるというわけである。だが、先の〈分権・分離型〉地方政府論がそもそも政策的目標の意思決定主体たる政治体の中央政府からの分離・自立性を求めるのに対して、この〈集権・融合型〉では政策的目標の共通性→目標実現への機能分担という論脈において地方政府を地方行政（執行）体に矮小化するといえる。それをも地方政府として概念化しうるかどうかには問題がある。にもかかわらず、機能分担論が戦後改革による府県の完全自治化を受容している限りにおいて、ひとまずその志向を戦



後的な〈集権・融合型〉地方政府論と称しえよう。あるいは、それは単なる事務再配分問題としてではなく、その後、機能分担論そのものが政府間関係論へと再構成される前段階であったと位置づけられよう<sup>(18)</sup>。

ところで、以上のごとき2つの地方政府論の潮流をもたらした状況、すなわち新中央集権化や革新自治体による中央への〈抵抗〉などにおける中央地方関係状況に対して、いわゆる旧理論（垂直的行政統制モデル）を批判しながら、それへ新理論（水平的政治競争モデルから相互依存モデル）を対置して新たな説明を行ったのは村松岐夫であった<sup>(19)</sup>。村松は、旧理論による中央地方関係（中央による一方的な地方統制と地方の一方的な中央依存というサド＝マゾ関係）の認識に2つの基本的な批判を投げかけたといえる。第1は、前述したように高度成長が加速化する60年代に入ると機関委任事務や補助金事業などが急増する状況をどう捉えるかという問題である。旧理論によれば、その急増は中央による地方統制の拡大—新中央集権化—と捉えられるわけだが、そうだとすれば革新自治体による中央への〈抵抗〉が何故に可能であったかを理論的に整合的に説明しえないことである<sup>(20)</sup>。そのことは、裏返すと第2の批判となる。旧理論は、戦後改革の首長公選制を核とする分権制が、地方の〈政治化〉においてはたす機能や、地方的（選挙区）利害を中央の意思決定へと結びつける地元選出の代議士を中心にした政治家（集団）の活躍を十分に考慮してこなかったという<sup>(21)</sup>。かくして、中央地方関係は広く政治過程の観点から捉えられなければならないことになる。

そこで村松は、まず中央地方関係には(1)当該政治社会の基本的な中央地方結合構造、(2)中央地方の〈協働関係〉、(3)中央地方の〈対立関係〉という3次元があるとする。そうして、戦後日本の中央地方関係は、ちょうどかかる3次元を順次に辿ってきたとみなす。第1段階は、中央官僚制が行政システム（なかんづく中央地方の事務の共有＝融合システムである機関委任事務）、財政システム（補助金や特別交付税など）、人事システム（天下り）を構築し、日本的な中央地方の基本的結合構造である行政的結合構造＝〈行政ルート〉が形成された戦後期である。しかし、1955年体制が確立される頃からは、制度形成よりも制度運用の第2段階に入る。すなわち、地域工業開発の時期である。中央は高度経済成長を目標に掲げて地方の協

力を求めたが、そこで基幹的な〈行政ルート〉は特に地元選出の代議士を中心にした保守系政治家（集団）の〈政治ルート〉を活用して高度成長への広範な支持を調達した。かくして、この時期は中央地方の見事な〈協働関係〉を形成したが、他面で〈政治ルート〉が中央地方の〈行政ルート〉内へ深く浸透することを促した。そして第 3 段階とは、市民・住民運動の噴出と革新自治体の簇生化に象徴化されるように地域政治が活性化し、中央地方の〈対立関係〉が顕著になる時期、すなわち革新自治体期である。この時期の〈対立関係〉は、さらに中央地方間の行政結合構造 = 〈行政ルート〉にも亀裂をもたらすことになったという。というのは、機関委任事務を基軸にした行政的な〈共有〉 = 〈融合〉システムが〈政治化〉によってむしろ地方の中央に対する抵抗の効率を高め、その結果、中央地方の対立を過度にクローズアップさせたり、逆に中央が地方へ過剰反応することになったからであるというのである<sup>(22)</sup>。

しかしながら、概括的であるが、村松のかかる分析枠組（モデル）と認識には次のような留意が必要と思われる。

第 1 に、1960 年代における機関委任事務や補助金の急増は、少なくとも天川モデルに従えば中央地方の行政的〈融合〉化—村松に従えば行政的〈共有〉化—の拡大といえる。ところが、旧理論の潮流は、それを〈集権化〉に直結して新中央集権化の現われとする一方、それへの反作用としてのすぐれて政治的な〈抵抗〉を強調する。そこには、確かに齟齬があり、中央地方関係における政治・行政面の関係を—多分に 1955 年体制下のそれを—改めてどのように統一的・整合的に捉えるかの問題がありそうにみえる。しかしながら、西尾勝は、政府間関係論の視座から天川モデルを受容しつつも、戦後改革後も〈分権・融合型〉システムは存在しておらず、府県で 7~8 割、町村で 5 割という機関委任事務の実態からみれば、依然として〈集権・融合型〉であるとみなす。またそれだけでなく、〈集権・融合型〉を原型に分権・分離化を進めてきた国々の政府間関係は、〈組織間関係〉というよりも〈組織内関係〉に近く、それゆえ上意下達のみならず下意上達も円滑になるとする<sup>(23)</sup>。

村松は、イギリスのような〈分権・分離型〉中央地方関係の主要ルートは政党を主体にする〈政治ルート〉であるのに対し、フランスのような〈集

権・融合型〉のそれは知事を中心にする〈行政ルート〉であるとしつつ、日本の場合は両ルートが〈対等に混交〉されているとみなす<sup>(24)</sup>。それは、55年体制の熟成化—いわゆる政高党低から党高政低へ—を示すものであっても、筆者は依然、中央地方関係は西尾がいうような〈組織内関係〉の性格を保持してきたのではないかと思う。そうであれば、中央地方の基本的結合構造にはまさに行政的結合構合＝〈行政ルート〉が座し、それに対して〈政治ルート〉は外皮化し、政治家（集団）も前者のルートに蝟集してきたといえる。と同時に、地方の〈政治化〉に応じた〈抵抗〉の効率性のみならず、〈協働〉の効率性を高めてきたことを整合的に説明しうるように思う。

第2に、村松自身は中央・地方政府という用語を使用するものの、政府間関係よりも中央地方関係という語法をとる。それは、多分にわが国の中央地方関係が政府間関係と同等視しえない性格を有するためだけでなく、広く政治過程の観点から中央地方関係を捉えようとするためのように思われる。そうだとすれば、戦後日本の政治過程における具体的な政策をめぐる中心的な対立軸は、実は反動的自由主義と革命的社会主義という両極的な体制イデオロギーの中間領域にある保守的自由主義と社会民主主義にあり、両者の歩み寄りといってよい〈現実主義化〉が政治の社会民主主義化と経済の自由主義化をもたらしてきたという見解<sup>(25)</sup>に注目したい（この中心的な対立軸は、S. タロウの中央地方関係モデルにおける技術改革主義的政策イデオロギーと福祉配分的政策イデオロギー<sup>(26)</sup>に対比しうる）。というのも、革新自治体期における中央地方の〈対立関係〉の基調は、まさにそれまでの保守的自由主義と社会民主主義との政策的な〈現実主義化〉をめぐる対立であり、それゆえ両者の〈現実主義化〉が交錯しつつ一段落する—革新自治体による〈抵抗〉や先導などの成果は皮肉にも自民党政府の延命化をはかることになった—ことによって革新自治体期の終幕をもたらしたと捉えうるからである。この点については、前々項で地方（住民）の〈政治化〉＝〈革新化〉が政治入力面よりも政治出力面で生じたとして示唆したが、以下で改め中央地方関係の政治過程におけるかかる〈現実主義化〉を捉え返してみよう。

そこで第3に、次の点に留意したい。村松はわが国の中央地方の基本的

結合構造を行政的結合構造 = 〈行政ルート〉と捉え、いわばその外枠に政治家（集団）の〈政治ルート〉を配置しつつ、政治過程的には高度成長前期から後期にかけ、中央地方関係が〈協働関係〉よりも〈対立関係〉へ転調したとしていた。しかしながら、かかる認識は、村松が 55 年体制後の政治過程モデルとして提示した利益あるいは政策過程（典型的には予算過程）とイデオロギー過程という二環構造モデルとどのように関連するのであろうか。革新自治体期における〈対立関係〉の基調がイデオロギー過程面であったとすれば、革新自治体の〈抵抗〉や先駆的諸政策の展開は中央の政策決定にほとんど影響力をもたなかったことになるが、前項でみたようにそうではなかった。それゆえ、村松自身も後に認めるように、この二環構造モデルはいささか単純であるといわなければならない<sup>(27)</sup>。

ところで、山口二郎は、政策概念をその水準と志向性から類型化する。その上でさらに、政策過程を概念<sup>コンセプト</sup>提示レベルの構造的政策を中核とする一権力機構の構成や権力運用の仕方のみならず政策システム全体の方向性にかかわる一政争過程と主として基本設計レベルの総合機能的政策にかかわる戦略過程、それに実施設計レベルの個別機能的政策をめぐる利益過程へ 3 類型化する。と同時に、それぞれにおける主要アクターを設定しつつ、村松モデルの静態性を批判している<sup>(28)</sup>。そこで、いまさしあたりこの分析枠組を活用するならば、行政的結合構造を基軸にした中央地方関係の政治過程における〈協働関係〉から〈対立関係〉への転調については、大概次のような説明が可能といえよう。

まず、政争過程における権力機構の構成や権力運用の仕方については、戦後、集権か分権かが継続的な争点となってきたし、それは保革対立構図の一要素をなしてきた。もっとも、戦後期は占領民主化改革の受否をめぐり、革新勢力のなかの革命的社会主義派は民主集中制を唱導し、（反動的）保守主義は民主化改革の〈行き過ぎ〉是正として教育や警察制度の集権化を進めた。しかし、民主化改革における地方制度の骨格は改変されることなく、保革両勢力に受容されるに至ったといえる。だから、1955 年体制頃からの集権か分権かの保革対立は権力運用の仕方—特に機関委任事務や補助金システムの活用（融合あるいは中央直結）か改善・廃止（三割自治の拡大から十割自治へ）—へ重点が移ったとみれる。前述したように革新勢

力や革新自治体も、結局、税財源と権限の再配分をめぐる〈分配的自治〉論を克服することができなかつたと総括されたことは、そのことの一証左といえよう。

また、政策システム全体の方向性についても、1955年体制後には保革とも、前述した保守的自由主義と社会民主主義との〈現実主義化〉の交錯において大きな政府を形成することになったといえる。もっとも、両者の交錯は戦略過程において時間的なズレがあり、それが中央地方の〈対立関係〉を露呈させることになった。

保守勢力は、岸から池田内閣へ至る過程で高度成長政策をとることになった。もっとも、それは当初の〈経済合理性〉に基づく「太平洋沿岸ベルト地帯構想」から、政府の誘導や支援等による産業の適正配置をめざす（第1次）「全国総合開発計画」へ手直しされた（第2章第2項を参照）。こうして保守的自由主義の〈現実主義化〉は、基本設計レベルの総合機能的政策展開をめぐる戦略過程において、生産・金融レベルに対する誘導や支援あるいは過当競争を排するための規制をなす大きな政府への道をとることになった。それは実施計画レベルでは、許認可権や機関委任事務、補助金などの急増—新中央集権化現象—をとまなう一方、地方の工業開発熱と中央直結化を促し、個別機能的政策にかかわる企業（業界）や自治体などによる利益政治過程を活性化した。ここに、村松がいう高度成長前期の中央地方間における見事な〈協働関係〉をみることになった。そしてかかる利益政治過程の活性化は、確かに地元選出の代議士を中心にする政治家（集団）の〈政治ルート〉の抬頭をもたらしたといつてよいが、その内実は政治家・後援会型の大衆的クライエンテリズムの開花であった（第2章第1節第3項を参照）。

他方、革新勢力は、1955年体制後も政争過程では革命的社会主義路線の色調を強くもったが、それは徐々に丹頂鶴化し、肉体は社会民主主義化した。しかし、この心身分離状態のため、戦略過程における保守勢力の高度成長政策に対応しえなかつた。実際、社会党は自民党政府以上の成長率を対置したり、工業化は労働者・革命勢力の拡大になると工業開発政策を受容・支持したりした。しかし、60年安保闘争後、構造改革論の影響を受け、かかる心身分離状態を克服すべく地域民主主義・自治体改革論が提唱

されると同時に、革新自治体の簇生化の中でその実現が志向されることになった。それは戦略過程における保守との対決形態—中央と地方との〈対立関係〉—をとることになったが、実際には社会民主主義の〈現実主義化〉がせまられることになったといえる。

保守勢力は、既述のごとく基本設計レベルの総合機能的政策展開をめぐる戦略過程では、高度成長・地域工業開発政策—生産・金融レベルへの誘導・支援政策など—をとり、実施計画レベルではそのための諸種の個別機能的政策を実施した。しかし、その結果は農村型から都市型へという社会構造の急変動を促しながら、消費・生活レベルでの逆機能を、すなわち公害（環境）・都市問題を噴出せしめた。だから、前項でみたように革新自治体による中央への〈抵抗〉には、在日朝鮮人の国籍書換えや軍地基地（安保体制）関係の流れと公害（環境）・都市問題関連の流れがあったが、基軸は後者にあったといえる。言いかえれば、革新勢力は戦略過程において環境・福祉優先政策—消費・生活レベルへの擁護・再分配政策など—をとって保守に対抗するが、地方政権を担う革新自治体レベルでは、基本設計から実施計画レベルにおけるその具体化をせまられることになった。シビル・ミニマム政策は基本設計レベルのまさに総合機能的政策であったし、前項でみた先駆的な諸政策は実施計画レベルの個別機能的政策であったといえよう。そうして、これらは中央政府レベルの政策的欠如・欠陥を代替・補完しながら、大きな政府化を促すことにもなった<sup>(29)</sup>。

このようにして、革新自治体期における中央保守・地方革新という二重化、そして地方の中央に対する〈抵抗〉は、保守的自由主義と社会民主主義との政策的な〈現実主義化〉の交錯をもたらした。それは、中央保守の生産・金融レベル優先政策に対する地方革新の代替・補完的な消費・生活レベル優先政策から、中央保守による後者のそれなりの吸収へという形で進行し<sup>(30)</sup>、高度成長後期には大きな政府を形成した。しかしながら、大きな政府の形成は、逆に革新自治体期を終幕へ追いやると同時に、低成長・財政危機を契機に大きな政府批判、行政改革の時代を幕開けさせることになった。以上のような概括で強調したいことは、革新自治体期における保守対立を中央地方のそれへ切り替えた〈対立関係〉は、相互浸透困難な二環構造的対立ではなく、相互に政策的吸引をせざるをえない一種の相補関

係的対立であったということである。

最後に第4の留意点として、中央地方の〈対立関係〉における革新勢力の〈政治ルート〉に付言する必要がある。というのも、村松の場合、かの二環構造の政治過程モデルにおいて革新勢力（政治家・政党、労組等）は政策決定過程へほとんど影響力をとめないイデオロギー過程に配置されているためか、革新勢力の〈政治ルート〉にはほとんど言及されていないからである。いや、それ以上に革新勢力の中央地方間の〈政治ルート〉には大きなギャップがみられたため言及されなかったともいえる。

確かに、革新勢力の〈政治ルート〉には大きなギャップがあった。いま、その要因を2～3あげてみよう。第1点は、政争過程レベルのギャップである。それは、前述したような革新自治体の叢生化がうみ出した地方政府（分権化）論に対する否定的・消極的態度や地方（革新自治体）による中央（自民党政権）の包囲の選挙戦術化などにみられよう。第2点は、周知の組織体質的ギャップである。労組依存の選挙と議員党的体質、しかも中央から地方になるほどその議員比が縮小するという逆ピラミッド構造は、革新自治体の簇生化をうみ出した地方からのエネルギーを吸収し消化して中央を活力化することを困難にしていた。また、その点にかかわる第3点目の最大のギャップは、中央地方の〈政治ルート〉において利益過程から戦略過程へと参入する政策的媒介項の欠如であろう。公害（環境）・都市問題の噴出のもとに革新自治体の叢生化をうみ出した地方のエネルギー、それは社会民主主義的な大きな政府を求めらうねりであった。そしてシビル・ミニマムは、まさに戦略過程レベルで保守に対抗する総合機能的政策であった。しかしながら、かかるシビル・ミニマム政策は、革新の中央レベルで十分消化されなかった。というのも、革新勢力にはシビル・ミニマム論を吸引した広域計画や全国（国土）計画ないし構想が全く欠如していたといつてよいからである。

これらのことは、逆に革新系地方議員を利益過程—実施計画レベルの個別機能的政策—に終始させることになった。それだけでなく、地方レベルが中央レベルと異なり二元代表制をとっていることもあり、シビル・ミニマムのごとき総合機能的政策の策定そのものも革新首長・行政部へと委ねさせることになった。そうして革新自治体期の地域政治は、前項でふれた

ように首長を旧来的な中央の行政官的性格から制度本来的な地域大統領的性格へと転換することになった。と同時に、地域の諸階層・諸集団の利害は、大統領的性格を有することになった首長とその下の行政部で調整されるという形でのコーポラティズム化をもたらしたといえる。もっとも、革新自治体期のかかる地域政治の状況については、次節でみることにしたい。

- (1) 飛鳥田一雄「一万人市民集会の構想と理論」, 同編著『自治体改革の理論的展望』日本評論社, 1965年, 6~7頁, 飛鳥田一雄「革新市政の現状と問題点」(1965年度革新市長会総会基調報告), 全国革新市長会・地方自治センター編『資料・革新自治体』日本評論社, 1990年所収など参照。
- (2) 鳴海正泰『都市変革の思想と方法』れんが書房, 1972年, 59~61頁。
- (3) 飛鳥田一雄・五十嵐広三・長谷川賀彦・松下圭一「座談会・革新市長70年代の実践」『別冊経済評論』1970年夏季号, 23~24頁。なお, こうした状況を中央と府県レベルとの関係で分析・考察したのが, S. R. リード, 森田朗・他訳『日本の政府間関係』木鐸社, 1990年とってよいであろう。
- (4) 鳴海, 前掲書, 342~346頁。
- (5) 以上, さしあたり山本正雄『都市財政改革の構想』新地書房, 1979年, 美濃部亮吉『都知事12年』朝日新聞社, 1979年, 22~25頁による。
- (6) 井出嘉憲「地方政府論」, 前掲『別冊経済評論』(井出嘉憲『地方自治の政治学』東京大学出版会, 1972年, 所収)。
- (7) 松下圭一『市民自治の憲法理論』岩波書店, 1975年。
- (8) 天川晃「広域行政と地方分権」『ジュリスト増刊総合特集・行政の転換期』第29号, 1983年, 天川晃「変革の構想」, 大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会, 1986年, 118~119頁。
- (9) 松下, 前掲書, X~XI。
- (10) 松下圭一「市民参加とその歴史的可能性」, 松下圭一編著『現代に生きる・市民参加』東洋経済新報社, 1971年, 237~243頁(松下圭一『昭和後期の争点と政治』木鐸社, 1988年, 209~214頁)。
- (11) 鳴海正泰「「地方の時代」のなかの革新自治」『思想の科学』第104号, 1979年4月, 41頁。
- (12) 鳴海正泰『戦後自治体改革史』日本評論社, 1982年(以下, 鳴海, 1982年とする), 210~213頁。
- (13) 「地方制度調査会答申集」, 神戸都市問題研究所編『戦後地方行財政資料』(第1巻), 勁草書房, 1984年, 390~391頁。
- (14) 以上, 大杉覚『戦後地方制度改革の〈不決定〉形成』東京大学都市行政研究



会，1991年，第3章による。

- (15) 鳴海，1982年，145～148頁。
- (16) 大杉，前掲書，61～63頁及び167～168頁。
- (17) 天川，前掲論文，大森・佐藤編，前掲書，120～124頁。
- (18) 今村都南雄は，中央地方間の〈共同〉もしくは〈協力〉の思想は，シャープ勧告と一体的に捉えられてきた神戸勧告に既に現われていたとすると同時に，その思想を継承したといえる機能分担論は，後に一種の政府間関係論としての構成を示すに至ったとしている。「日本における政府間関係論の形成」『法学新報』第96巻第11・12号，1990年。
- (19) 松村の新理論提起後，さまざまな論評が輩出することになったが，村松が批判した旧理論の一般的問題状況については，さしあたり大森彌「比較視座における「地方政府」の研究」，大森・佐藤編，前掲書，7～9頁を参照。
- (20) 村松岐夫『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社，1981年（以下，村松，1981年とする），278～279頁。
- (21) 村松岐夫『地方自治』東京大学出版会，（以下，村松，1988年とする），42頁。
- (22) 村松岐夫「戦後日本における地方自治」，足立忠夫・他編『現代政治と地方自治』有信堂，1975年，69～75頁，村松，1988年，47～57頁及び161～162頁。
- (23) 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会，1990年，第12章。ところで，筆者は本稿の第1章第2節第2項で天川モデルに拠りながら，旧理論の代表者とされた辻清明，赤木須留喜のみならず新理論の提唱者である村松自身も，第2次地方制度改革の結果を〈分権・融合型〉システムとして位置づけているとした。それは，両者とも，府県の完全自治体化や首長公選制をはじめとする第2次改革による〈分権化〉の画期性を認めつつも，そこで機関委任事務等の行政的〈融合〉関係をどのように捉えるかの相違になるとみなしたからである。そこで，比喩的にいえば，前者は非対称的な機関委任事務を基軸にする行政的〈融合〉関係が〈分権〉の頸伽となり，地方自治（地域政治）の他治化をもたらししていると捉え，〈分権・分離型〉システムへの改革志向を有するのに対して，後者は特に首長公選制を土台にする〈分権〉制は地方自治（地域政治）の能動化を可能にするだけでなく，行政的〈融合〉＝〈共有〉関係を形成する機関委任事務等のいわば御者たりうると捉える点に相違があったとしたわけである。しかし，この比喩的な相違は，結局，前者においては〈分権・融合型〉を否認し，実態的には依然として〈集権・融合型〉システムであるという認識に至るのに対し，後者は第2次改革の結果をまさに〈分権・融合型〉システムへの転換として捉えることになるといえる。そして，西尾はいうまでもなく前者の認識をとっているわけである。と同時に，西尾は厳密な意味での〈分権・融合型〉システムが成立しうるには，〈分権・分離型〉システムの形成を前提にするということを示唆しているように思える。

- 24) 村松, 1988年, 11~16頁。
- 25) 大嶽秀夫「戦後保守体制の対立軸」『中央公論』1983年4月号。あわせ, 同『自由主義的改革の時代』中央公論社, 1994年, 序章と第1部を参照。
- 26) S. Tarrow, *Between Center and Periphery*, Yale Univ. Press, 1977, chap, 1, 拙著『現代都市政治理論』三嶺書房, 1988年, 第5章第3節を参照されたい。
- 27) 村松岐夫「行政過程と政治参加」, 日本政治学会編『政治参加の理論と現実』岩波書店, 1975年, 47~48頁, 村松, 1981年, 289~292頁, 村松岐夫「政策過程」, 三宅一郎・他『日本政治の座標』有斐閣, 1985年, 173~175頁。
- 28) 山口二郎『大蔵官僚支配の終焉』岩波書店, 1987年, 第1部。
- 29) もっとも, 以上の叙述の中心となる日本社会党の戦後史について, 散見の限り, 党(派閥)史以上の適切な研究文献が見あたらない。筆者は, 数年前, かかる問題意識から日本社会党の戦後活動史に関する共同研究を試みたが, 実現できずにいる。時間的余裕があれば, 筆者個人でも手がけたい。
- 30) かくして, 高度成長期にはわが国でも, P. ソーンダースの生産と消費の二元論的接近を可能にするような事態が生じたといえるが, それについては, 前掲, 拙著, 第4章第4節を参照。

### 第3節 都市のシビル・ミニマム, コミュニティと参加政治

これまで市民・住民運動の噴出現象や革新自治体の簇生化現象に焦点をあわせてきた。だが高度成長は, 前期から後期にかけて社会構造を都市型社会へ急転させ, 革新自治体を生み出したか否かにかかわりなく, 以後の地域社会や地域政治も継承しなければならない課題をもたらしたといえる。例えば, 都市政策(計画)のあり様にかかわるシビル・ミニマム論や, 急激な都市化と激流のごとき社会移動(流入・流出)がもたらしたといってよい都市コミュニティ問題, あるいは市民・住民運動の奔流化とともに地域政治の新生化を, すなわち地域社会(自治体)レベルの政策形成・決定過程を変容させることにもなった参加民主主義論や参加政治などである。もちろん, その他にも広域行政問題や都市経営問題などがあるといえるが, それは次章に譲り, 本節では如上の諸点を中心に考察したい。

ところで, 既存の経済学, 社会学, 政治学分野のみならず建築工学などの分野からもシビル・ミニマムに関して論評をみることになったことは, シビル・ミニマム<sup>コンセプト</sup>概念の提示が改めて都市とは何かという都市論への再考を促したことを示す。しかし, シビル・ミニマム論は, まずは高度成長

前期における公害（環境）・都市問題への直対応から後期の革新自治体期における環境・都市政策への転軸手になったとあってよい。いや、それだけではなく、シビル・ミニマム論は、激流する都市社会におけるコミュニティ問題や参加問題とも重層することになった。そこで都市コミュニティ問題に関しては、シビル・ミニマム論との重層性を押えつつ、まずは中央・地方のコミュニティ政策を散見しながら、次の参加民主主義論や参加政治への架橋となる地域住民組織（コミュニティ活動母体）問題と関連づけてみることにしたい。そうして最後に、参加民主主義論や参加政治については、市民・住民参加の実態や参加民主主義に関する理論化状況などにふれながらも、市民・住民運動の噴出下における参加政治が地域（自治体）の政治・行政にどのような変化をもたらすことになったかの考察に重点をおきたい。というのも、革新自治体期を体験するなかで、地域（自治体）の政治・行政関係が、すなわち議員・議会と首長・行政部との関係が従来とはかなり異なる様態を呈することになったことが、必ずしも十分に明らかにされているとはいえないからである。

### 第1項 シビル・ミニマムと都市政策

シビル・ミニマムという言葉は、周知のように戦後イギリスの福祉国家化の基礎となった『ベヴァリッジ報告』（1942年）のナショナル・ミニマムをもじった和製英語であるが、地域民主主義・自治体改革論（前章第3節参照）を提唱した松下圭一らにより1965年頃に造語された<sup>(1)</sup>。そして1968年、美濃部都政が次年度からの予算編成方針の転換をはかるためにシビル・ミニマム概念を理論的フレームとした「東京都中期計画—いかにしてシビル・ミニマムに到達するか」を発表した。続いて1970年には全国革新市長会も、第1次の『革新都市づくり綱領—シビル・ミニマム策定のために』を発表した<sup>(2)</sup>。これらにより、シビル・ミニマムという用語は全国に膾炙されることになった。それだけでなく、シビル・ミニマム概念(思想)は、岩波講座『現代都市政策』（全12巻）の発刊をうみながら、革新自治体を中心に自民党政府の成長・開発政策による公害（環境）・都市問題の爆発に対する批判・告発から地域（自治体）レベルにおける環境・都市政策（計画）策定へという転換を促しつつ、その導きの糸—前節

末項でのべた戦略過程で革新を特色づける基本設計レベルの総合機能的政策一になったとあってよい。そうであれば、まずシビル・ミニマムという造語とその意味づけに主導的役割をはたしてきた松下のシビル・ミニマムの思想<sup>(3)</sup>に改めて耳を傾けることから進めることにしたい。

松下によれば、シビル・ミニマムの発想にはそれまでの左翼思想（前節末項でみた革命的社会主義思想とあってよいであろう）への批判があった。というのも、シビル・ミニマムの思想は、自治体を国家の末端権力機構と捉え、国家権力を奪取するため末端からの自治体闘争（地域人民闘争に象徴されるような街頭レベルでの権力闘争<sup>(4)</sup>）を展開するという立場ではなく、自治体（地域政治）への体制的制約を認めつつも、むしろ地域の市民社会的な活力化によって自治体の政治的自立性の確立をめざすべきだという地域民主主義・自治体改革論から産出されたとしているからである。しかしながら、そのことは反面で、シビル・ミニマムという用語は、自治体の新しい政治的な位置づけを、そうして前節末項でみた両極的な反動的保守主義と革命的社会主義という保革対決の隘路を切り開く〈政治展望の転換〉を、言いかえれば社会民主主義的な思想的性格を背負っていたといえる。それを松下は、シビル・ミニマムとは規範概念であって実証概念ではないと表した<sup>(5)</sup>。とはいえ、それが単なるイデオロギーではないのは、〈政治の科学化の可能性〉—〈都市政策の科学化〉と〈政治過程の科学化〉への跳躍—を強調することにあつた。かかる文脈のもとに、シビル・ミニマム概念<sup>コンセプト</sup>（思想）には、2つの意味が与えられた。

第1は、工業社会の成熟化した都市社会における市民の生活権であるという性格である。というのも、都市型社会では、市民は社会保障（養老年金、健康保険、失業保険、困窮者保護など）、社会資本（住宅、交通通信、電気ガス、上下水道、廃棄物処理、公園、学校など）、社会保健（公共衛生、食品衛生、公害規制など）の側面における一定の保障がなければ生活（維持と再生産）が不可能となっているからである。第2は、市民の直接民主主義的な憲法的制度として位置づけうるし、位置づけられなければならない（基礎）自治体<sup>(6)</sup>の政策公準という性格である。これを前者との関連でいえば、政策公準としてのシビル・ミニマムとは財源との対比ではなく、市民生活の権利たることを前提に市民の必要性によって設定されるべき—そ

の意味でシビル・マキシマムこそがシビル・ミニマムである—ことを意味する。こうした2つの性格づけの背後には、そもそも工業社会の成熟化における都市ないし都市型社会とは何かという問題が伏在しているが、それは後回しにし、まずは自治体の政策公準としてのシビル・ミニマム設定に期待された諸点を確認しておこう。

第1は、〈政治の科学化〉すなわち〈都市政策の科学化〉と〈政治過程の科学化〉である。もともと松下は、政治を可能性の技術と捉えていたが<sup>(7)</sup>、改めて〈政治の科学化〉を強調するゆえんは、資本と賃労働という階級対立にのみとらわれ、地域（都市）の市民生活を軽視ないしは無視してきた旧来の保革対立構図と、そのもとで政策科学よりも法則科学を強く指向してきた日本の社会科学への批判にある<sup>(8)</sup>。言いかえれば、実際には住民（集団）、議員・政党、自治体行政部局などがそれぞれ圧力活動（ムシリ・タカリ・ユスリ）を展開するなかで策定される政策（予算編成）過程と、その非合理性などを批判することに終始してきた講壇との乖離を克服すべく、いまや政策科学としての都市科学の形成および市民・住民運動や自治体と各分野の都市専門家（政策型知識人）との協力がはかられるべきだということなのである。

ともかく、シビル・ミニマムを設定することは、旧来の非合理的な政策過程からの脱皮を、すなわち都市政策の適正化と政策形成・決定過程の開放化・透明化をはかることになろうというわけである。より具体的には、(1)シビル・ミニマムを政策公準とすることによって自治体の政策責務を明確にするとともに、自治体の行政効率をシビル・ミニマムによって測定しうることになる。(2)シビル・ミニマムはそもそも市民生活の権利を前提に必要性によって設定されることから、すぐれて数量化（指数化）されるだけでなく、その都市構造化がはかられて行くべきものであるゆえ、市民が地域社会の生活実感をふまえて客観的に争点を討論し評価しうること—その過程において党派的価値の選択をめぐる科学的基準—になる。(3)市民の市民生活並びに都市政策をめぐる意識の開発から積極的な政治参加を誘引するという市民教育的啓蒙性ももちうることである。

さらに第2には、政策形成・決定の実質をなす予算編成のあり様なども転換しうることである。すなわち、従来のような単年度・部局別の予算編

成から長期的・事業別の編成への転換を可能にするだけでなく、かかる事業別編成と政策公準たるシビル・ミニマムのローリング方式によって、自治体機構の改革（部局等のスクラップ・アンド・ビルド）をも可能にすることである。

そうして第3には、各自治体がそれぞれの地域（都市）生活状況に応じた政策公準としてのシビル・ミニマムを設定—それ以上の生活要求は市民の自由選択に委ねられるべきであるが—して、その計画的実現の誘導をはかって行くなれば、自治体相互間の波及効果・相乗効果によって国民生活システムとしてのナショナル・ミニマムの策定とその下からの押し上げをはかることが可能になることである。このことは、現況の高度経済成長路線ではなく、成長パターンの質的転換から体制変革へつらなっていくとする。もっとも、シビル・ミニマムの実現は、〈運動〉としては地域（都市）社会におけるそのシステム化から出発するが、〈政策〉としては逆に国土計画・広域計画の展望をもった戦略計画から出発するとされていることに留意しておく必要がある。

以上のようなシビル・ミニマム論には幾つかの批判が投げかけられた。しかし、その点にふれる前に、シビル・ミニマムとは工業社会が成熟化した都市型社会における市民の生活権であるという性格規定の背後に、そもそも都市そして都市型社会とは何かという問題が伏在していたので、それを散見しておく必要がある。とはいえ、すぐれて社会学的な都市の理論やその系譜などを考察するのではなく、あくまでシビル・ミニマム論を喚起することになった側面での都市論や都市型社会論に限定する。

さて、松下は都市を自給自足的な農村的生活様式とは異なり、人工環境に依拠せざるをえなくなった人間の生活様式と捉え、かの大衆社会論で提示した経済構造・社会形態・政治過程（体制）という三重構造（第2章第3節第1項を参照）の社会形態レベルに位置づける。そして、人工環境に依存する生活様式としての都市の発展から爆発をもたらすことになった起動力は、農業社会を成立させた技術システムからの飛躍を可能にした新しい技術システムに拠る工業化であるとする。かかる工業化は、富と権力と情報の都市への集中をうみ出す一方、生産の社会化のみならず生活（消費）の社会化も促し、急速に都市的生活様式を拡大することになった。そこで

人類の文明史というマクロ的観点からみるならば、先進諸国の現代都市は農業人口が40%を切り始める工業化の成熟期から10%を切る完成期へと突入し始めた段階における社会形態＝大衆社会に対応する全般的ないし普遍的な生活様式であるとされる。かくして、かつての大衆社会という範疇は都市型社会に代替されることになる。

それだけでなく、工業化の成熟期から完成期段階への突入は、〈汎都市化〉をもたらしつつあるとして次のような展望もなされる。例えば、農業の本格的な工業化、そして農村の都市化による都市と農村の対立の止揚である。もちろん、それは一直線的にはない。その過程には、激しい階層・地域変動などと都市問題の激化が生じ、政治変動もともなうであろう。しかしながら、旧来の資本主義・社会主義という体制のいかんにかかわらず進行する工業化は、改めて都市的生活様式確立のヴィジョンをめぐって体制選択を問うことになろうとする<sup>(9)</sup>。

これは狭義の産業化すなわち生産技術（生産の機械化）を起動因とみなす社会変動論<sup>(10)</sup>と親和的であるが、それはともかく、市民を主体にした都市政策（都市創造）論を展開するという問題意識<sup>フロプロマティック</sup><sup>(11)</sup>に支えられた政治社会学的アプローチといってもよいであろう。そのためか、社会的に問題にされてきた実体としての〈都市〉と生活様式としての〈都市的なもの〉との関連が必ずしも明瞭でない。松下自身は、かつての大衆社会論段階では生活様式論が物理的な意味での都市（生活）空間構造とほとんど結びついていない行動様式論に傾斜していたと自己批判しているのだが<sup>(12)</sup>、いわゆる工業化→都市化はエコロジカルな都市（生活）空間構造を再編拡大しながらも、他方でその空間構造を超えてアーバニズムと称されてきた都市的生活様式の普遍化を促す。この両面の関係をより分明化したのは、都留重人による経済活動の素材面と体制面の区別と統一という政治経済学的アプローチを取り入れた宮本憲一のネオ・マルクス主義的な都市論であるといえよう。

さて、宮本は6点にわたり都市の素材的規定を行っている。第1に、都市は生産・生活手段と人口の集中・集積地であるゆえ、生産と生活（消費）活動には社会的一般労働（生産）手段と社会的共同消費手段という共同社会的条件が必須である。第2に、都市と農村との地域的分業化により都市

では社会的分業が発展する。第3に、社会的分業の発展とともに、都市は物々あるいは商品交換の場（市場）となる。第4に、社会的分業の協業化のため、都市では交通・通信・情報交流など広義の交通が発展する。第5は、都市的生活様式の形成であるが、その経済的特徴は3点ある。1つは、以上の都市経済の産物として、狭域に大量の異質な人口が密集して居住するという集住である。2つに、都市居住者の大部分があらゆる生活手段を市場で商品を購入し私的（個人）消費によって生活するとともに、3つには、社会的共同消費を生活の基礎条件にしていることである。そして最後の第6に、都市は内外の敵対勢力から自らを守りつつ、以上5点の経済条件を確保していくため社会的契約に基づく権力を形成し、維持しなければならないことである<sup>(13)</sup>。

もっとも、第1～第4点は、基本的にこれまでの諸学説の整理—松下の工業化原理は都市と農村の地域的分業化という断層に位置するであろう—である。その上で第5～第6点が付加されたものである。だがそこで、従来の社会学的な都市的生活様式<sup>(14)</sup>を経済学的に特性化する第5点については、理念型的な純農村的生活様式との対比で次のように特性化することができるように思う。すなわち、都市的生活様式の第1特性が、第1～第4点の素材的な経済条件により狭域に大量の異質な人口が密集して居住する〈集住〉であるならば、農村的生活様式の特性は広域に少量の同質（同族的）な人口が独立して居住する〈散在〉といえよう。また、宮本は都市的生活様式の第2～第3特性として、その経済的存立条件たる私的（個人）消費と社会的共同消費をあげるが<sup>(15)</sup>、理念型的には必ずしも農村的生活様式と対比的であるとはいえない。都市の〈市場〉的特性から都市居住者の大部分が生活資料を商品消費に依存せざるをえないとするならば、農村の場合は〈自給自足〉と特性化しよう。そして社会的共同消費も、都市的生活様式のみならず農村的生活様式の素材的な経済社会的条件といえるのであって、むしろ相違点は、農村的生活様式では社会的共同消費が原始的な〈自然的所与環境〉の活用を基本とするのに対して、都市的生活様式におけるそれは工業的な〈人工的建設環境〉の利用にあると特性化するだろう。ここにシビル・ミニマムの根源があるだけでなく、都市では農村の〈散住〉を基礎にする〈共同体的権力〉に対し、〈集住〉に基づく〈社会契約的権力〉



を構築する必要があるといえる。

こうして〈都市〉と〈都市的なもの〉との関係は、〈集住〉形態において人工的建設環境の社会的共同消費を基礎条件に商品交換による私的（個人）消費によって成立する生活システムとしての〈都市的生活様式〉として捉えることができよう。もっとも、近代工業化以降、〈集住〉規模の拡大と〈都市的生活様式〉の一般化が進行するものの、そこには宮本がいう2つの病理的な現象も随伴することになる。1つは、集積不利益と特に社会的共同消費の不足（都市的生活様式の破綻）としての都市問題の噴出であり、もう1つは、浪費化・享楽化のような私的（個人）消費の個人主義化（これは大衆化、自己目的化といってよいであろう）である<sup>(16)</sup>。だが、具体的な都市（地域）における生活（維持・再生産）にとって社会的共同消費が基礎条件であるにもかかわらず、その不足による都市的生活様式の破綻は、まさに都市市民の生活権—シビル・ミニマム—を政治社会問題化する。そこで松下は、シビル・ミニマムを自治体の政策公準として性格づける論脈上、西欧都市を念頭に都市の社会的・政治的な内部構造の特性として〈公共性〉、〈計画性〉、〈自治性〉をあげる<sup>(17)</sup>。

ところで、先の全国革新市長会による第1次『革新都市づくり綱領—シビル・ミニマム策定のために』は、(1)主体的住民自治の原則、(2)近代的市民生活優先の原則、(3)民主的平等の原則、(4)公共的計画の原則、(5)科学的都市政策の原則、という5原則を示しつつ、14大項目（115小項目）の課題を掲げている。大項目のみを示すならば、(1)自治、(2)豊かな生活環境（公園・緑地、市民文化、上下水道、清掃・し尿）、(3)市民の福祉、(4)市民の健康、(5)教育、(6)交通安全、(7)公害、(8)都市の防災、(9)住宅、(10)交通、(11)市民の経済生活、(12)都市の開発と保全、(13)土地問題、(14)自治体の改革である。これに対して宮本は、各国の発展段階や歴史的習慣などによって異なるものの、直接的に社会的共同消費の対象となる分野を5分化している。(1)共同住宅と生活環境施設（電気・ガス、上下水道、清掃設備など）、(2)保健医療・社会福祉施設、(3)教育・科学技術施設、(4)交通・通信施設、(5)文化・娯楽施設、である<sup>(18)</sup>。そこで、さしあたり、近代工業化（特に資本主義体制）以降を前提に、宮本のような直接的に社会的共同消費の対象となる施設—まさに人工的建設環境—の建設・整備という観点から松下のいう都市

の内部構造的特性を捉え直してみよう。

第1は、〈公共性〉という特性である。社会的共同消費手段は、宮本に従えば、素材的に場所的な固定性、ワンセット非分割性—もっとも、その非分割性には物的施設と人的サービスとのワンセット性と諸施設の地域的ネットワーク化としてのワンセット性があることを考慮しなければならないであろう—などの性格を有するといえる<sup>(19)</sup>。そのため、社会的共同消費手段は、原理的には民間企業による商品（財・サービス）として供給することが可能だとしても、企業化に適さない。それに、もし、すべて企業化したとするならば、典型的には保健医療（生命・健康）という基本的人権が金銭的購買力によって左右されるという著るしい社会的不平等（→政治的対立）を惹起する。かくして、社会的共同消費手段の多くは、まさに人工的建設環境として公権力によって整備される必要がある。

第2は、〈計画性〉という特性である。それは、具体的な都市の状況や市民の必要性に応じて中・長期的展望のもとに整備される必要があるだけでなく、そもそも、例えば数校の小・中学校建設の要求・必要性に対して、それを特定箇所へ集中的に建設したならばほとんど社会的有用性をもたないことから明らかになるように、適正な空間的配置をもって整備されなければならないことを意味しよう。こうして公権力によって計画的に整備され蓄積された人工的建設環境は、都市（生活）の空間構造を形成する。しかし、ここには2つの留意が必要になろう。1つは、社会的共同消費手段の利用を媒介にする同市民的関係の形成可能性である。さらに言えば、社会的共同消費手段のワンセット非分割的特性の1つは、地域的ネットワーク化としてのワンセット性（第1次生活圈としての必要十分な構成条件）であったがゆえに、そこに都市コミュニティの形成可能性が潜んでいることである。もう1つは、公権力による社会的共同消費手段＝人工的建設環境の計画的な整備とはいっても、現実の公権力は階級・階層性をまぬがれることができないゆえ、〈計画性〉したがって〈公共性〉には政治的な偏向性（イデオロギー性）がつきまとうことである<sup>(20)</sup>。

第3は、〈自治性〉という特性であるが、松下は西欧都市の共和制的伝統を引照基準に、シビル・ミニマムの保障を土台にする討論手続きをへた共和的市民的連帯の構築こそが都市自治形成の政治的条件であるとする。こ

のことは、上記の公権力による都市の人工的建設環境整備計画—社会的共同消費手段の充足システム化としてのシビル・ミニマム—の策定には、同市民関係から都市コミュニティの形成可能性の論脈における参加民主主義がともなわなければならないことを意味しているといえよう。しかし、その点は次節以下でふれるとして、ともかく、〈自治性〉を確保するかかる政治過程には、討論手続き以前に、政策（そして行政）情報のみならず公共的機能を担う一切の集団・組織の公開性が前提にされなければならないことは既述した（本章第1節第3項を参照）ところである。

このように、シビル・ミニマム<sup>コンセンサスト</sup>概念(思想)は社会的共同消費を基礎条件とする都市的生活様式範疇から導出する。と同時に、都市の内部構造的観点から、松下によればそれに上述の3つの特性を付与させることによって、革新自治体を中心に公害（環境）・都市問題の批判・告発から環境・都市政策（計画）の策定へという転換を領導する画期的意義をはたすことになった。もっとも、政策公準としてのシビル・ミニマムの設定方式には直接手法と間接手法があった。前者は、自治体計画に基づいて主要施策項目を体系的に配列し、その施策項目ごとに数量化された目標値をシビル・ミニマムと定め、実際の達成値との距離を計画的に埋めていく手法で、先の「東京都中期計画」の他、神戸市、旭川市、山形市、富山市、金沢市、枚方市、沼津市などで実施された。後者は、直接に目標値としてのシビル・ミニマムを設定せず、行政の現況を詳細に情報公開して市民討論を促すとともに、自治体計画の客観性を増し、実質的にシビル・ミニマムの実現をはかる手法である。それには、武蔵野市が開発した地域生活・産業・文化指標地図方式（いわゆるコミュニティ・マップ方式）—その後、多摩市、田無市、中野区、高槻市、神戸市、高知市などで試みられた他、桐生市、沼田市のように青年会議所が市民運動として作成するケースもみられた—と、京都市が開発したライフ・サイクル方式がみられた<sup>(21)</sup>。

しかしながら、革新自治体期の末期頃になるとシビル・ミニマムの政策化が批判されるようになった。松下は、理論的に自治体の政策公準としてのシビル・ミニマムと財源問題とは次元が異なることを再確認しつつ、例えば「東京都中期計画」の問題点は次にあったという。根本的には、府県レベルの計画としての都計画が、目標値から達成値までも全都統計から機

械的に設定されたことにある。その結果、シビル・ミニマムの政策化が安易に既成行政スタイルの延長線上で考えられ、基礎自治体としての区市町村の地域特性をいかして推進するという行政技術の革新の可能性を過小評価ないし無視することになった。しかも都は、都区財政調整制度を含めた安易な市区町村への補助金散布を中心にシビル・ミニマムの実現を押し進めたことに問題があるという<sup>(22)</sup>。このことは、理論的にはともかく、後述する現実のシビル・ミニマム政策化の逆説的機能を示唆する。と同時に、現実のシビル・ミニマム政策化は、大きな政府へ至るものであったため、低成長・財政難を契機にして批判にさらされることになったことは否めない。だが、かかる状況変化による批判と重層する部分をもちつつも、そもそもシビル・ミニマム概念(思想)それ自体にも幾つかの批判が投げかけていた。

松下は、後にそうした批判へ一つ一つ反論している<sup>(23)</sup>。問題は、彼のシビル・ミニマム概念(思想)と現実のシビル・ミニマム政策化とのギャップにかかわる点が大きいいえるのだが、最後に意義と問題点の総括を行うには、まず批判・反批判を散見する必要があるだろう。

第1に、松下は、自治体によるシビル・ミニマムの政策公準的な設定が体制矛盾にベールをかけ幻想をふりまくだけだという、伝統的な革新理論の主流(マルクス主義)にみられる批判は論外だとする。かかる伝統的理論による典型的な批判は、シビル・ミニマム理論が単純に中央集権=悪、地方自治=善と措定していること、言いかえれば常に中央集権的な要素との関連で地方自治を捉え、反動的中央集権に対して民主主義的な中央集権(国家権力の民主集中制)への展望と結びついた地域住民の生活基礎の拡充を構想するという点が欠落していること、したがって究極的には国家論(裏返せば伝統的な革命論となるであろう)が欠如しているという批判にみられよう<sup>(24)</sup>。このような伝統的マルクス主義(革命的社会主義派といってよい)の国家論においては、そもそも地方政府論も成立しえないだけでなく、自治体レベルのシビル・ミニマム政策化も、中央ブルジョア国家による〈支配〉に対する地方住民の〈抵抗〉(階級的連帯)を対置するという構図<sup>(25)</sup>において、常に運動論的に戦略的な中央国家権力の奪取のための戦術レベルへ位置づけることになるため、シビル・ミニマムの政策公準化に

戦略的な意義を与える松下にとってはスレ違いどころか論外になるといえる。

第2は、松下のシビル・ミニマム論は<sup>テクノクラット</sup>技術官僚型発想である—それとの親近性が強い—という批判である。この批判は、シビル・ミニマムの政策公準化が数字を過大価値化し、数量的観点にとどまるという批判と重層する。例えば、西尾勝は、シビル・ミニマム概念（思想）に生活権の基準と自治体の政策公準、それにナショナル・ミニマム設定の基礎という三重の役割期待がかけられる中での現実的な反対効果は、どうしても<sup>テクノクラット</sup>技術官僚の論理に摂取されて市民の〈需要〉であるべきものが逆にそれを抑える〈必要量〉へ転化される可能性がないわけではないとする。それだけでなく、市民・住民運動を活性化する目標はシビル・ミニマムそのものではなく、「道路—歩道=車道」といった類の思考転換であり、シビル・ミニマム概念そのものは市民運動の知的リーダー—松下はそれを政策型知識人としていた—が運動側の〈需要〉と<sup>テクノクラット</sup>技術官僚の論理との間に立って駆使する〈道具<sup>ツール</sup>〉であるとする。そうであれば、自治体によるシビル・ミニマム公準の設定は、市民が行使する政治的圧力の一形態であり、技術合理的な目標基準でそれを武装することは圧力の質を補強しても、それ以上のものではないから、その中で官僚制的基準の変質を許さないためには不断の政治的圧力を必要とするだろうともいう。それを翻えて言うならば、松下の〈政治の科学化〉の理論には、政策分析技法の進歩による政策形成・策定の技術的合理性化が混淆しているとみなす<sup>(26)</sup>。

かかる批判に対して松下は、そうすると逆に市民・住民運動は物取り運動でマキシマムへと要求を極大化すればよいという政治運動主義に立脚することになり、市民的同意のもとにシビル・ミニマムが策定・遂行されるという政治過程の基本的論点を理解していないとする。そして今日、情報の整理・公開があれば自治体のシビル・ミニマム設定は市民によって十分に推進しうるところとなり、<sup>テクノクラット</sup>技術官僚主導にならないであろうとする。また、そもそも今日では政策ないし計画の数量化は不可欠の手法となっているだけでなく、数量化によってこそ争点の客観化が始まるといえるから、シビル・ミニマム設定の数量的標示は従来のごとき声の大小によって政策（予算）が策定されるという圧力政治を克服する端緒になるのだと反論す

る。

しかしながら、西尾の批判は、シビル・ミニマムと概念（思想）というよりも、いわば松下理論そのものにおける欠落点ないしは問題点を明示しているように思える。松下は、かの経済構造・社会形態・政治過程の三重構造に対応する嚮導的観念として工業化・都市化・市民化を強調する<sup>(27)</sup>。しかしながら、一般に工業化と都市化との論脈で指摘されてきた官僚制化は提示されていない。とはいえ、それが不在なわけではない。というのも、たえず行間ではわが国の官僚制的中央集権体制に言及しているだけでなく、工業化においては〈自治体の民主化と官僚化はシャムの双生児である〉とまで指摘しているからである<sup>(28)</sup>。だから、ある意味では、工業化と都市化にともなう現代的な官僚制化そして中央集権化を熟知しているがゆえに、工業化・都市化・市民化の論脈のもとに分節主権や地方政府論などなどを対置しているともいえる。だが、そうだとすると、官僚制化が現実にとどのように進行するか、また進行しているかの十分な解析なしに、例えばシビル・ミニマム<sup>コンセンサス</sup>概念（思想）の画期性とその実現を強調するならば、現実のシビル・ミニマム設定とのギャップが大きくなり、理論的な手術は成功したが現実的な患者は死んだの類に陥りかねなくなるといえよう。あるいはまた、伝統的マルクス主義を念頭にその法則科学的偏重を批判するものの、それに代る規範科学的性向をあるいは民主主義の発達理論的な性格を滞りざるをえなくなるともいえよう。

さて第 3 の批判は、シビル・ミニマムの設定は自治体に過大負担をもたらすだけでなく、財源問題や地域生産力の拡充による個人所得の保障などを無視しているという批判である。これに対して松下は、彼のシビル・ミニマム概念（思想）においてシビル・ミニマムと財源問題はそもそも理論的に別次元にあることへの無理解を指摘する。そして彼のシビル・ミニマム概念（思想）は、自治体の存在理由それ自体を根拠づけているのであって、その意味で財源論こそシビル・ミニマム概念（思想）を前提に再編されるべきなのだとして反論する。それだけでなく、現実にシビル・ミニマムの設定により初めて市民の需要構造が客観化され、予算編成ないし施策選択の基準設定もなされ始めたし、そこでもし財源豊富ならば早期に実現され、財源窮屈ならばその実現が遅れるにすぎないのであるとする。ここに

も、シビル・ミニマム概念（思想）と現実のシビル・ミニマム設定とのギャップをみることができる。ところが筆者によれば、都市の素材的一要素としての都市的生活様式を政治経済学的に特性化した宮本憲一は、むしろシビル・ミニマム概念を根拠づけているとみられたのに、その宮本が財源論などを中心に松下のシビル・ミニマム概念（思想）の限界性を強調したのである。

宮本の批判の1つは、シビル・ミニマムを規定する生活様式が不明確だということにある。言いかえれば、現代都市の無窮動的な膨張が大量の私的（個人）消費に依存する生活様式を拡大するという実態からすれば、市民にはむしろ資源や環境視点からの自己規制が求められており、その意味でミニマムを要求し実現するのではなく、消費あるいは生産の限度としてのマキシマムを設定して行く必要があるということである。もう1つの批判は、シビル・ミニマム論の根本的問題は財政・経済政策の欠如、つまり目標実現の手段と計画の整合性や実現性についての具体的な提言がなかったことであるという。さらに言えば、そもそも政策提言には目標（ナショナル・ミニマム、ローカル・ミニマム、シビル・ミニマム）、手段（産業経済的・行財政的手段）、主体（住民運動と住民参加や職員参加による行政の民主化など）が必要であるにもかかわらず、いうところのシビル・ミニマム論には目標と主体はあってもそれを媒介する手段が欠落していたというのである<sup>(29)</sup>。

前者の批判は、ある意味では誤解である。というのも、松下のいう政策公準としてのシビル・ミニマムとは、あくまで財源との対比ではなく、市民生活の権利たることを前提に（徳性＝自己規律を備えた）市民の必要性によって設定される—その意味でシビル・マキシムがシビル・ミニマムである—ものであって、それ以上の要求は各市民の自由選択に委ねられるべきだとしていたからである。そこで宮本の批判は、現実の市民・住民は大衆だという主張になる。だから問題は、現実のシビル・ミニマムの設定が、どのような都市を創るかという政治過程—そこにはすぐれて官僚制化がかかわっているが—において、松下のいう政策公準化として策定されたかどうかになる。実際の策定には、西尾がいうように<sup>テクノクラット</sup>技術官僚主導によって市民の必要性たる〈需要〉を逆に抑える〈必要量〉へ転化される可能性があ

るだけでなく、特に革新自治体では市民の自己規制的マキシマムを求めるよりも、要求肥大的ミニマムに走るとも指摘されたりしたからである。ただし、その問題点は、後に行政の守備範囲論という形で市民要求（必要性）と行政需要との位相<sup>(30)</sup>として論議を呼ぶことになった。

後者の批判、すなわちシビル・ミニマムという目標と市民・住民参加などの主体とを媒介する手段（産業経済的・行財政的手段）の欠如という批判は、松下がそもそもシビル・ミニマム概念（思想）から行財政的手段の改編を主張するのに対して、彼がその改革案を具体的に提示しえなかったという批判のようにもみえる。しかし、松下自身がそれを提示しなかったとしても、彼が官僚制的な中央集権体制を厳しく批判する点からすれば、旧来から主張されてきた機関委任事務や補助金制度の改編・廃止を暗黙の前提にしていたといえる。だとすれば、むしろ論点は行財政的手段よりも産業経済的手段—地域生産力の拡充政策—の提示いかんにあるといえてよいであろう。というのも、松下のシビル・ミニマム概念（思想）と都市論は、資本主義に特有な地域経済（工業と農業）の不均等発展による都市と農村の対立を見失い、限りない農村の都市化を前提にしている点で、現実の過密・過疎化の急進行状態における過疎問題を捉えることができないばかりではなく、むしろ過疎化を補完・彌縫するものだという批判がなされてきたからである<sup>(31)</sup>。

しかしながら、松下は地域生産力の拡充を不問にしてきたわけではなく、むしろ地域民主主義論に拠る自治体改革の綱領的な課題提示においては、既にシビル・ミニマムの保障にくわえて都市建設を含む新たな地域開発の実現を課題化していた（前章第2節第2項参照）。それだけでなく、改めてシビル・ミニマムの保障・拡充のみならず地域生産力の適正配置を含む都市改造・農村改造の実現などをはかるための自治体計画策定方法論も提示していた<sup>(32)</sup>。とすれば、かかる批判の論点は自治体計画と広域計画そして全国（国土）計画との関連におけるシビル・ミニマム、リージョナル・ミニマム、ナショナル・ミニマムの関連いかんということになる。そしてこの論点は、シビル・ミニマム論の意義と問題点に関する総括の一端にかかわるのである。

さて、幾度ものべてきたように、シビル・ミニマム<sup>コンセプト</sup>概念（思想）の提起



は、自民党政府の高度成長・地域工業開発政策による公害（環境）・都市問題の爆発に対する批判・告発から、革新自治体を中心にする環境・都市政策の創出へという転換を促した。実際、既述のごとく1968年の「東京都中期計画」をさきがけに、シビル・ミニマム概念（思想）を導入した都市づくり政策の策定が諸都市自治体で進められた。それだけではなく、1973年には中央の自治省企画室内の都市生活環境研究会も、「シビル・ミニマムの設計—10万都市の生活環境施設の目標」を発表した<sup>(33)</sup>。これらを第1の意義とするならば、第2の意義は、シビル・ミニマム政策化が予算編成における旧来の単年・部局別から長期・事業別への全面的な再編成をもたらしたわけではないが、シビル・ミニマム達成のため事業計画と財政計画の連動化をはかるという手法を自治体に全般化させたことがあげられよう。

第3に、シビル・ミニマム概念（思想）の提起とその受容が、はたして〈政治の科学化〉—〈都市政策の科学化〉と〈政治過程の科学化〉—なるものをもたらしたかどうかについては疑義がないわけではない。ただ、〈都市政策の科学化〉という側面では、確かに旧来的な自治体のムラ役場状況を良きにつけ悪きにつけ<sup>テクノクラット</sup>技術官僚集団へと切り替えつつ、行政責任を明確化する効果を有したとはいえるであろう。しかし、〈政治過程の科学化〉の側面では、シビル・ミニマムの設定と実現に、拡大する政治化の限定とその反面である受益者意識の亢進を抑制する意義が期待されながらも、むしろ<sup>テクノクラット</sup>技術官僚の影響力の増大をもたらしたといつてよいであろう<sup>(34)</sup>。だがまた、西尾が市民・住民運動の高揚における抵抗・参加運動の展望をなすにあたりにおいて運動を知的・技術的に支援・助言する運動専門家を中心にした〈態度集団化（市民の専門化）〉と運動の実践者が居住地におけるコミュニティづくりから自治形成へと運動を高めて行く〈コミュニティ集団化（市民の万能化）〉があると類型化した（前々節第4項参照）中で、シビル・ミニマム論は前者（松下のいう政策型知識人）の形成をそれなりにもたらしたといえよう。

これらに対して、問題点の多くはシビル・ミニマム概念（思想）と現実のシビル・ミニマム政策化とのギャップに生じた。そもそもシビル・ミニマムの設定は、都市政策の中枢に位置するとしても、自治体計画の一環で

ある。1968年に旧都市計画法の全面改定による新都市計画法が制定され、続いて1969年には都市再開発法が制定された。確かに新都市計画法は、旧法に比べれば自治体の権限が拡大したとはいえるが、それでも依然として市町村の都市計画決定に対する知事の承認→大臣の認可という垂直的統制が残ると同時に、実際に都市計画事業を推進しようとするならば、道路法、鉄道事業法、都市公園法、下水道法などなどの縦割り型諸法をクリアしなければならなかった。そうした中に2つの問題をみることができる。

1つに、シビル・ミニマムの実現は、松下によれば〈運動〉としては地域(都市)社会におけるそのシステム化から出発するが、〈政策〉としては逆に国土計画・広域計画の展望をもった戦略計画から出発するとされていたが、55年体制や地方制度的な制約もあって後者の国土計画・広域計画への展望が欠如していたことである。ここに、シビル・ミニマム論は農村部の、特に過疎問題を捉えていないという先の批判が生ずる理由があった。もう1つは、その反面として松下が「東京都中期計画」に看取した現象が、すなわちシビル・ミニマムの実現にあたっては基礎自治体の主導性が確立されない限り、広域自治体あるいは中央の補助金の配分基準に墮するであろう<sup>(35)</sup>とした現象が生じたといえることである。いや、むしろ、1960年代に入り公害(環境)・都市問題に悩むことになった基礎自治体が、具体的にシビル・ミニマムの設定を行わなかったとしても、主体的に政策指針としてそれを取り入れた施策や事業を実施することになったことは、補助金行政を増幅することになった。そうして全体としてみれば、本来、各地域(都市)社会ごとの独自のシビル・ミニマムとしてのシビル・マキシマムたることが期待されていたにもかかわらず、皮肉にも実際にはかなり画一的で平準的なミニマム化を促すことになったといえる。そのことは、シビル・ミニマムのナショナル・ミニマム化といってよいであろう。だからこそ、後にシビル・ミニマムにかえ、ローカル・オプティマムなる用語が登場することになったといえる。

(1) 松下圭一『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会、1971年(以下、松下、1971年aとする)、272頁。なお、松下がシビル・ミニマムという言葉を示したのは、「自治体における革新政治指導」、飛鳥田一雄編著『自治体改革の理

- 論的展望』日本評論社，1965年（松下，同上書，所収）のようだ。
- (2) 鳴海正泰「革新自治体の政策と資料」『別冊経済評論』1970年夏期号や全国革新市長会・地方自治センター編『資料・革新自治体』日本評論社，1990年などを参照されたい。
  - (3) 以下，松下圭一のシビル・ミニマム論については，特注は別にして次による。「シビル・ミニマムの思想」『展望』1970年5月号（松下，1971年a収録），『都市政策を考える』岩波書店，1971年（以下，松下，1971年bとする），「シビル・ミニマムと都市政策」，伊東光晴・他編『現代都市政策V・シビル・ミニマム』岩波書店，1973年（以下，松下，1973年とする）。
  - (4) この点については，例えば拙著『戦後期の地方自治』録風出版，1985年，第8章を参照されたい。
  - (5) 松下，1973年，5頁。
  - (6) この点を理論的に展開したのが，周知の松下圭一『市民自治の憲法理論』岩波書店，1975年であった。それは，（基礎）自治体の地方政府化といってよいが，そのための課題はこうである。(1)地域における直接民主主義を実現し，市民内部に統治能力を育成すること。(2)市民の生活を保障し，その基準としてシビル・ミニマムを保障すること。(3)地域生産力を拡大しながら都市改造，農村改造を実現していくこと。(4)自治権を拡大して中央政府を逆に制約し，社会分権の中核組織として自治体を再生させること。(5)自治体機構を改革し民主的能率化をおこなうこと。
  - (7) 松下圭一『現代政治の条件』中央公論社，1959年，49～50頁。
  - (8) この点について詳しくは，松下圭一「都市科学の可能性」『世界』1967年11月号（松下，1971年a収録）を参照。
  - (9) 以上，主として松下圭一，1971年bの他，松下圭一「都市創造の構想」（松下，1971年aに収録），同「都市をどうとらえるか」，伊東光晴・他編『現代都市政策I・都市政策の基礎』岩波書店，1972年（松下圭一『昭和後期の争点と政治』木鐸社，1988年に収録）による。
  - (10) 例えば，富永健一『社会変動の理論』岩波書店，1965年を参照されたい。
  - (11) 松下自身によれば，岩波講座『現代都市政策』（全12巻）のねらいは次にあった。第1に，これまで不明瞭だった都市政策の主体として市民を位置づけ，自治体を中心にシビル・ミニマムの保障とその空間システムを創出すること。第2に，都市概念を工学的なハードウェアとしてのみ考えるのではなく，生活様式といったソフトウェアとして考えていくこと。第3は，以上のために，学際的協力をめざすことであった。「座談会・現代都市政策の可能性」『世界』1973年1月号，76頁。
  - (12) 松下，1971年a，195頁。この点は，本稿（第2章第3節第2項）で指摘しておいた。
  - (13) 宮本憲一「都市に関する試論」，自治体問題研究所編『地域と自治体』（第1

- 集,)自治体研究社,1976年(以下,宮本,1976年とする),同『都市経済論』筑摩書房,1980年(以下,宮本,1980年とする),19~38頁。もっとも,社会的一般労働(生産)手段と社会的共同消費手段範疇は,いうまでもなく,彼の『社会資本論』有斐閣,1967年(以下,宮本,1967年とする)を前提にしつつ,後の『現代資本主義と国家』岩波書店,1981年,80~85頁でマルクスの再生産表式における生産と消費の第I部門に対してO部門(O<sub>1</sub>部門とO<sub>2</sub>部門)に再範疇化された。
- (14) 倉沢進「都市的生活様式論序説」,磯村英一編『現代都市の社会学』鹿島出版会,1977年参照。
  - (15) もっとも,私的(個人)消費と社会的共同消費—集合的消費とも称されたりするが—の範疇は,宮本,1967年,29~30頁による。
  - (16) 本稿,第3章第1節第2項とあわせ,宮本,1967年,118~120,302~305頁を参照。
  - (17) 松下,1971年a,191~195頁,松下,1971年b,12~16頁。
  - (18) 宮本,1967年,33~36頁,宮本,1976年,34頁。
  - (19) 宮本,1967年,36~38頁。なお,このあたりの問題については,欧米のネオ・マルクス主義においても議論されてきたところであるが,それについては,拙著『現代都市政治理論』三嶺書房,1988年,第3章第2~3節を参照されたい。
  - (20) こうして現代都市に注目し,都市計画のイデオロギー性を強調したのが,H.ルフェーブルであった。森本和夫訳『都市への権利』筑摩書房,1969年など参照。また,社会的共同消費手段の利用を媒介にする同市民関係(共同性の観念)の形成から公権力に対する〈批判的公共性〉論を展開したのが似田貝香門(本稿,第3章第1節第3項を参照)であったが,同様の論旨に関しては,古城利明『地方政治の社会学』東京大学出版会,1977年,第5章第3節を参照。
  - (21) 松下圭一『都市型社会の自治』(収録の「続・シビル・ミニマムの思想」『地方自治研修』1980年4月号),日本評論社,1987年(以下,松下,1987年とする),109~111頁。
  - (22) 松下,1973年,27~28頁,松下,1987年,114~115頁。
  - (23) 以下,特注以外は,松下,1987年,103~104頁による。
  - (24) 池上惇「シビル・ミニマムと公共サービス」,京都自治問題研究所編『地方自治とシビル・ミニマム』法律文化社,1978年(以下,京問研編,1978年とする)を参照。
  - (25) 典型的には,古城,前掲書を基礎にした,矢沢澄子「地域権力構造」,綿貫譲治編『社会学講座7・政治社会学』東京大学出版会,1973年を参照。
  - (26) 西尾勝「テクノクラシーとデモクラシー」『別冊経済評論』1971年夏期号,224~225頁,同「市民と都市政策」,伊東光晴・他編『現代都市政策II・市民参加』岩波書店,1973年,66~68頁。

- ②7 例えば, 松下, 1971年 a, 167頁や松下, 1971年 b, 69頁。
- ②8 松下, 1971年 a, 203~205頁。
- ②9 宮本, 1980年, 60~62頁及び312~313頁。
- ③0 まずは, 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会, 1990年, 第4章参照。
- ③1 例えば, 重森暁「「過疎」自治体とシビル・ミニマム」, 京問研編, 1978年参照。
- ③2 松下圭一「自治体計画のつくり方」, 伊東光晴・他編『現代都市政策Ⅲ・都市政治の革新』岩波書店, 1973年。
- ③3 都市生活環境研究会編『シビル・ミニマムの設計』帝国地方行政学会, 1973年。
- ③4 阿部齊「シビル・ミニマムの諸問題」『ジュリスト増刊総合特集・現代都市と自治』第1号, 1975年4月号。
- ③5 松下, 1987年, 115頁。

(1995. 1. 8)