

# 総合社会福祉研究

## 第26号 目次

### 特集

#### 地方分権と社会福祉—社会福祉の発展方向を展望する—

国民生活と民主的国家体制の破壊

—構造改革路線の本質と対抗への提言 池上 洋通 2

NPMと福祉改革への具体化

高島 拓哉 22

社会福祉における「地域住民組織」と自治体とのパートナーシップは

どうあるべきか～北九州市「地域づくり」の問題点と、徳力団地自

治会の取り組みから～

藤藪貴治・高柳睦子 33

大都市東京での地域づくりの取り組み

—福祉構造改革・自治体再編進行のもとで—

中野に住み続けたいという区民の願いに支えられて

矢田 和雄 55

小さくても輝く「安心の村」をめざして

松島 貞治 61

「三位一体改革」とナショナルミニマム

浦田 克巳 66

### 論文

災害救助・復興と生存権保障としての住宅再建支援～北海道奥尻

被災から阪神大震災、新潟中越地震まで十余年の変遷～

鍋谷 州春 78

ホームヘルパーの労働条件の改善を目指して

清沢 聖子 85

### 海外 福祉情報

超高齢社会に対応する介護マンパワー政策

スウェーデンの苦悩と国家政策の展開

山田 健司 93

### 現場実践 レポート

受診抑制と医療を受ける権利

赤坂 律子 106

### 書評

伊藤博義編『福祉労働の法Q & A』

前田 定孝 112

## 特集

地方分権と社会福祉—社会福祉の発展方向を展望する—

# 国民生活と民主的国家体制の破壊

——構造改革路線の本質と対抗への提言

池上 洋通

本稿は、いま小泉内閣の下で強力に進められている構造改革路線について、政府と財界の文書を手掛かりにその基本理念と性格、また特に自治体再編についてのプログラムを含む現段階における政策的展開の基本的な特徴をつかむことを目的にしている。

本稿の構成は、Ⅰで政府の提案文書によって「構造改革路線」の本質を確認し、Ⅱにおいて日本経団連の提案文書によって新自由主義路線の思想を吟味し、Ⅲでは同じ提案文書によって国家・地方制度改革についての提案を検討し、ⅣにおいてⅡで取り上げた政府・財界の国家・地方制度改革案に対する対案を簡潔に述べる、というものである。

## Ⅰ 構造改革路線の本質——「骨太の方針2004」に書かれていること

周知のように、小泉内閣において、総理大臣と主要な閣僚、知識人及び財界人などから構成される経済財政諮問会議が政府につくられ、内閣の基本方針を論議する強力な権限が与えられているが、そこから毎年「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（通称「骨太の方針」）と題する文書が出されている。そこには、構造改革路線の目的や性格、各年あるいは中長期的な改革政策が、

行政の全分野について記されている。

そこで、2004年6月に発表された「骨太の方針2004」の序章に当たる「はじめに」の「3・構造改革とその目指すところ」という部分を抜き読みし、構造改革路線の本質を確認することから始めたい。（以下、基本的には、カギカッコ内が引用文である。）

### 1 国際競争力を保持し、より豊かな社会をつくるために、医療も福祉も環境もすべて利潤獲得の対象にする

「グローバル化が加速度的に進み、IT化が産業、生活、そして労働の在り方を革命的に変えている。かつて発展途上国と呼ばれた国々が次々と目覚ましい成長を遂げる中で、日本が今後も競争力を保持し、より豊かで住み良い社会を構築するためには、高齢化や環境問題等の課題を新たな社会的ニーズに転換しつつ個々の企業、地域、個人レベルでそれぞれイノベーション（革新）を生みだし、日本経済を新たな成長軌道に乗せていくことが必要である。例えば……医療や介護、子育て等の分野で新商品・新サービスの開発が進めば、高齢化は逆に経済活力に結び付く。省資源・省エネルギー・新エネルギーのための技術開発も、企業にとっては、新たな成長の糸口になり得る。」

医療も介護も子育ても、あるいは環境についての技術開発も、企業の新たな成長の糸口にする。すべての社会的事業を企業の利潤獲得の対象にする、というのである。分かりやすいフレーズで、何の解説も不要であろう。

## 2 国民のためには働かない、「簡素で効率的」な政府

「このような企業、個人の挑戦を支えるためにも、政府は、簡素で効率的であらねばならない。また、基礎的財政支出を黒字化するなど財政を健全化していくため、……政府全体の歳出国・地方が歩調を合わせつつ抑制することにより、例えば潜在的国民負担率で見て、その目途を50%程度としつつ、政府の規模の上昇を抑制する。」

先の文章に続くのがこれである。政府は、企業が、医療や福祉、環境などの社会的事業を利潤獲得の対象として動くことを支えるために、簡素で効率的であるべきだというのだ。これからの政府は社会的事業のためには働かないというのである。また「財政を健全化」することを口実に歳出の抑制をうたい、地方にも同調させるとして、地方自治体にも住民サービスからの撤退を求めている。

## 3 「治安・安全の確保」への取り組みは、政府の急務である

「他方、政府は、時代の変化が生み出す新たな要請にも応えていかねばならない。例えば、国際環境の厳しさが増すなかで、安心と安全がこれまで以上に重要な課題となっている。治安・安全の確保、大規模災害等への対策のみならず、情報セキュリティや衛生上の安全確保等への政府の取組が急務である。」

では政府は何をやるか。何より「治安・安全の確保」である。ここでいう「国際環境の厳しさ」とは、端的に言えば、まずテロの脅威である。憲法を無視してイラクに兵を出し、国際環境の悪化に手を貸している政府が何をいうか、とも言えるが、これも本音である。それと共に、後で述べる「東アジア経済圏の確立」という財界の基本方針

によって、外国人労働者の増大は一気に拡大する可能性があり、それに対応する治安の確保は重大なテーマになっていると見て良い。さらにまた、近年の犯罪の激増と検挙率の低下にみられる社会不安の拡大が、政府として無視し得ないものになっているということも指摘しておくことにしよう。

そしてもう一点、国民保護法を含めた有事法制の整備によって、地方自治体を軍事機関化する総動員型の軍事・治安政策の展開が可能になった。いわゆる武力攻撃事態における医療機関などの軍事プログラムへの組み入れのための訓練、防災政策に名を借りた国民・住民の訓練など、軍事政策と絡んで治安政策が根本的に変えられようとしていることも、併せて指摘しなければならない。

## 4 「選択の自由」に対応できる「公」をつくる

「また、国民の価値観の多様化、高度化は、画一的な行政サービスに飽き足らず、公の分野においても選択の自由を求める傾向を強めている。政府は、企業や個人が時代の変化に柔軟に対応し得る環境整備を行うにとどまらず、自らもまた、新たな時代のニーズに即応し、機動的に変化していかなければならないのである。」

政府が行うべきことのもう一つがこれである。これまでの行政サービスのあり方を変え、個人が自由に選択できるようなシステムにする、というのである。この場合の「選択の自由」を、「簡素な政府の実現」という基本目標と重ね合わせるなら、個人の自己責任（自己負担）による選択を意味することは明らかである。新しい「公」の姿（ニューパブリック）がここに見えてくる。

## 5 これが構造改革だ

「構造改革とは、このように新たな経済社会の環境に、企業、地域、個人が柔軟に対応し、その持てる能力が最大限に発揮されるよう、制度や政策、さらに政府の在り方そのものを変革する不断の取組である。」

「骨太の方針2004」は、このように構造改革の

本質を描いた。これまでは営利の対象としなかった社会的事業を含め、あらゆる事業を企業の利潤獲得の対象にする。政府は、この動きを支える立場から社会的事業から手を引き、治安活動に力を注ぐと共に、個人の選択（自己責任）による社会をつくるために動く。これが構造改革だ、というのである。

## Ⅱ 構造改革路線の展開—日本経団連の提言「活力と魅力溢れる日本をめざして」（2003.1.1）に書かれていること

### 〈1〉自己責任社会論の展開

「骨太の方針2004」に端的に示されている構造改革路線と同じ方針を、財界が描いている。というよりは、小泉内閣の基本方針のバックに財界のプログラムがある。そこで次に、2003年1月1日に日本経済団体連合会（日本経団連）が出した「活力と魅力溢れる日本をめざして・日本経済団体連合会新ビジョン」（以下「新ビジョン」）<sup>(2)</sup>を、本稿の目的の範囲で読んでみることにしたい。

「新ビジョン」は本文109ページから成るが、一般向けに「概要版」が作られている。Ⅱでは、紙幅を考慮して「概要版」を主として用い、必要な部分について本文を引用することにする。従って、以下の引用文は、断りが無い限り「概要版」からのものである。また各見出しの（ ）内は「新ビジョン」の箇所を示している。

#### 1 社会保障の給付は限定し、消費税は引き上げる

（第1章・新たな実りを手にできる経済を実現する／1.「民主導・自律型」システムが新しい成長をつくる）

「経済の活力を生み出すような税体系を構築するとともに、最大の不安要因である社会保障制度の抜本改革を進める。改革の基本は、①制度本来の目的に沿った給付の重点化、②消費税の活用を含めた負担の公平化、③個人の選択肢の拡大である。」

ここでいう社会保障制度の「給付の重点化」とは、貧困層にしばった給付、あるいは状態像が極めて悪化した者に対してのみ社会的・経済的給付を行うということである。「消費税の活用」は、税率の引き上げ（「新ビジョン」本文では税率16%を提唱）であり、「負担の公平化」は自己負担の拡大である。「個人の選択肢の拡大」は、健康保険などの私的保険への加入の勧めであり、個人が自らを守るために「保障・保険」をカネで買う「購買医療」「購買福祉」「購買保障」への道である。

これらのことを現下の例でいえば、生活保護制度の見直し（母子世帯への給付の切り下げ）や、介護保険制度における軽度対象者へのケアサービス廃止の計画、サラリーマンなどの社会保険の健康保険の受診時の自己負担の20%から30%への引き上げを直ちにあげることができるし、後で見る医療における混合診療の導入、株式会社の参入の議論も、この線に沿って行われているものである。

#### 2 全ては自己責任

（第2章・個人の力を活かす社会を実現する／1. 個人の多様な価値観、多様性を力にする）

「日本を『活力と魅力溢れる国』として再生させるためには、個人に画一的な生き方、横並びを強いる企業中心の社会を過去のものとし、明確な価値観を持ち自立した個人を中心とする社会に転換していく。」「こうした社会においては、自立した個人を『労働市場』『資本市場』『製品・サービス市場』『コミュニティ・市民社会』が取り囲む。この4つの市場・コミュニティは常に開かれており、企業もこれらを視野に入れ、信頼を基本にして、個人のエネルギーを活かせる活動を展開していく。」

露骨な「自己責任社会論」である。社会保障をはじめとする社会システムで個人を支えようとする理念は全くない。（ただしここでいう、『コミュニティ・市民社会』には注目しておきたい、それは後に見るように「新ビジョン」の描く社会のキ

イワードである。)

その上で「新ビジョン」は「明確な価値観を持ち自立した個人を中心とする社会」という。ここでは自立した個人とは「明確な価値観」を持つ者である。

そこで疑問が生じる。どんな価値観でも、個々人の選択において明確でありさえすれば良いのか。そうでなければ、現代社会における「自立した個人」とは言い得ない。しかし「新ビジョン」のいう「自立した個人」とは、たぶん、そういう意味ではないだろう。「明確な価値観を持ち自立した個人を中心とする社会」という文言が、既に一つの社会についての価値観（自己責任社会論）を示すからである。ここでは「自己責任社会」の構築を肯定する範囲において、価値観が自由なのである。

そこで、「自立した個人を中心とする社会」という文言にも、注意を払わなければならない。つまり「新ビジョン」は、すべての国民に対して、明確な価値観を持つ自立した個人になることを求めているのではなく、「自立した個人」を「中心とする社会」を求めているのである。そしてここでいう「自立した個人」とは、自己責任社会論を肯定し、自らもその価値観に基づいて生活する者のことである。これらの人たちを「中心とする社会」とは、自己責任社会論による社会・国家の構築を意味することにならざるを得ない。これを端的に言い換えるなら、自己責任社会論を肯定的な者と否定的な者とに国民を分けて、肯定的な国民による社会をつくるということになるだろう。

### 3 「公」を担う国民

(同章／2.「公」を担うという価値観が理解され評価される)

「こうした社会においては、国が『公』の領域を規定し、隅々まで神経を行き届かせて統治するのではなく、自立した個人が意欲と能力を持って『公』を担っていく。」

「新ビジョン」は次いで、「公」と「個人」という社会の根本問題を提起する。

それは、従来の政治システムでは「国が『公』

の領域を規定し」ていたという。この「『公』の領域」とは、文脈からして、行革論議などで多用されてきた概念、国民の社会生活に対する「行政の守備範囲」を指すものと理解して良いだろう。つまり、ここでいう「公」とは、国民に対する国（厳密には「中央政府」と「地方自治体」というべきだが、ここでは「新ビジョン」の用語に従う）の行ってきた、社会的施策とそのシステムを指すのである。そして「新ビジョン」は、これからの国の統治行為においてそれは主たるテーマではなく、「自立した個人」が担うべきテーマだということである。

ここでさらに「自立した個人」像が鮮明になる。

「自立した個人」が「公」を担う。言い換えると「公」を担う者が「自立した個人」なのであり、「公」を担えない者は「自立した個人」ではない。当然のこととして、「公」によるケアを必要とする者は「自立した個人」ではない。

ここに、露骨に社会階層による国民の色分けを前提とした社会・国家像が登場する。つまり、前述の「自己責任社会論」に肯定的な者と否定的な者」という国民の思想・意識による区分けは、ここでは生活実態的な区分け（社会保障などの社会的なケアを必要とするかしないか）として社会階層化し、改めて「自立した個人」階層による支配が語られるのである。

### 4 「選択の自由」が一人一人の人生を支配する

(同章／3.「精神的な豊かさ」を求める)

「個人一人ひとりが、生まれてから死を迎えるまでの限られた時間の中で、自分らしく、いきいきとした人生を全うし、『精神的な豊かさ』を追求していくために『個人の意志が最大限尊重される社会』を実現していく。人生のあらゆる場面において一人ひとりが多様な選択を通じて新たな挑戦を行いうる制度・システムを用意する。具体的には、『個人の能力や個性に合った教育を選択できる』『自分に合った働き方を選べる』『家庭を持ち、子育てをする生き方が不利にならない』『自分に合った医療や最後の迎え方も選べる』ように

する。]

経団連の「新ビジョン」は、ついに個々人の「生まれてから死を迎えるまで」のあり方について述べる。それは徹底した「多様な選択」を個人が行うものであり、個々人の発達についても、労働についても、医療や死に方についても、「自分に合った」ものとして選べるようにするという。ここでいう「自分に合」う決定の内容が、結局は個々人の持つ経済力によるほかないことは、これまでの論述から明らかである。

例えばいま、政府・財界が掲げる改革提案に、医療における「混合診療の実現」がある。よく知られるようにわが国の医療制度は、健康保険による診療と全額自己負担による自由診療とに分かれ、それぞれを別の医療機関が担当している。それを変えて、同一の医療機関が保険診療も自由診療も行えるようにする、というのが混合診療である。受診者個人が、より自分に合った医療を選択できるようになるというのであるが、それは、いわゆる保険適用外の診療・投薬を、自由に受けることができるようになるということを意味する。しかし全額自己負担の保険適用外の診療を受けるには、それ相応の経済力が必要なことはいままでもない。すると、カネの切れ目がイノチの切れ目、という医療がはびこることになる可能性がある。提言は、個々人が「最後の迎え方も選べるようにする」と述べているが、まさに「見事な表現」というほかはない。

もともと、真に有効な医療方法（診療・投薬）であれば、すべて健康保険が適用されなければならない。最善の医療を取り入れることによって国民の生命を守ること、ここに健康保険の使命があることは、制度の原則に照らして明らかだからである。<sup>(4)</sup>

## 5 「自己責任」と「自立」をめぐる若干の意見

ここで、小泉内閣の「骨太の方針」における構造改革理念や、ここまで紹介した「新ビジョン」の理論展開におけるキーワードになっている「自己責任」「自立」をめぐる、若干の意見をのべ

ておきたい。

すでに見たように、「骨太の方針」、「新ビジョン」のいずれにおいても、あたかも自己責任の意識がなく、自立していないかのように国民を描いている。

### (1) 「自己責任」をめぐる

そこでまず「自己責任」についてだが、そもそも、国民のだれもが自己の責任に基づいて生きているのである。自らの勤労で得た所得によって自らが生き、あるいは子どもを育て、ときには老親を養い、励ましあって暮らす。さらにそればかりではなく、税や公共料金を納める。そしてまた、ときには地域社会で共同的な活動に汗を流す。

それは、保健・医療や福祉や教育の豊かな実現、環境の問題の解決、道路や公園をつくるなど、社会的連帯によってのみ実現できるテーマがあり、それが結局は自分も含めたすべての個人、この社会を構成する者たちの幸福の実現につながっていると確信しているからである。これが近代社会で打ち立ててきた、自己責任のあり方であり、日本ばかりではなく、民主主義を掲げるすべての国で制度化されている基本原則といって良い。

しかも日本では、国民の「勤勉」につけこんだ労働システムが、「働き中毒」という言葉を生みだし、「過労死」「サービス残業」という無権利、非人間的な生み出している。だれかに自己責任について説教される覚えはない、というのが国民の偽りのない思いであろう。

### (2) 「自立」をめぐる

次に「自立」をめぐる<sup>(5)</sup>論じておきたい。

「新ビジョン」はすでに見たように、繰り返し「自立した個人」を語る。そしてそれは、何よりも社会的ケアを求めない者として描かれる。社会保障改革を論じるときでさえ「自助努力社会におけるセーフティーネット」というふうにも。もちろん「新ビジョン」も、社会的ケアや保障を全面否定するのではない。しかしそれは、すでに見たように、限られた貧困層や生活状態像が特に悪化したような特定の者にもみ作用する制度として改革

されるべきだと述べる。

そうしたプログラムも極めて大きな問題であるが、「自立」を論ずる観点からここで重視したいのは、そのようにして社会的な制度によって支えられる者を「自立した個人」とはみない思想の歪みである。

現代社会では、どのような人も、何らかの社会・公共システムを利用すること無しに生活することは不可能である。つまりすべての人は（意識するしないにかかわらず）社会的連帯の内に生存するのであって、現代社会における自立とは、自らがその社会的連帯のシステムを自己の生き方において活用しながら、その連帯における自らの位置と役割を主体的に自覚して生きること（それが本来の自己責任意識である）にはかならない。

言い換えても良い。すべての者の衣食住、日常的な営みは、その全体にわたって他の者の労働、社会的活動によってサポートされている。現代社会にあって、自らが身に付ける下着も洋服も、食べ物も、住まいも、その原材料の採取からすべてを自らの労働によることができないのは明白である。もし、他の者の力に頼る者のことを「自立していない者」というのであれば、この社会では誰も「自立していない」。つまり（直接的か間接的かを問わず）誰もが他の誰かによって絶えずケアされ、他の誰かをケアしているのである。また、そもそも教育制度による社会的ケアを無視して、人間発達における自立を語れるはずがない。

しかし現実には、社会福祉システムについて特殊な見方をする者があり、制度の対象者を「自立していない者」とみなす意識は国民の間にも根強い。この点は、政府・財界の論ばかりを責めているわけにはいかないのである。

ケースワーカーでさえ、生活保護を受けている者を「自立していない者」とみなしたりする。しかし生活保護を受けている者は、その保護を受けることによって自立できているのである。彼にとっては生活保護を受けることが、人間的な自立の条件なのであり、だからこそ生活保護は、どの個人にとっても、その人の人間的自立を可能にする水準でなければならない。むしろわれわれは、こ

の点をこそ制度の現実に照らして問題にしなければならない。

別の例をあげても良い。目の見えない人たちは、白い杖（日本語でいうツエではないが）を日常生活に欠かせない道具として用いている。彼らにとってそれが「自立の条件」であることを否定する人はいないだろう。

反論があるかもしれない。そうはいうが、自分たちの食事は自己負担であるのに、生活保護は全額社会的な支出ではないか、と。その通りである。しかし、それぞれが結局のところ、社会的なシステムのうちにおける事柄であり、相対的な問題でしかない。しかも、生活保護者の出現の原因である経済的貧困は、われわれの社会的連帯システムの欠陥によるものであり、その意味では特殊なテーマではなく、誰にもその可能性がある社会現象である。社会的連帯システムに欠陥があることを自覚しているとき、社会的連帯によってそれを補う制度が現れるのは当然のことだといわなければならない。

つまりわれわれは、誰もが「自立していない」のであり、家族を含む社会的連帯とそのシステムによってはじめて「自立」するのである。私はそれを「共同体的自立」と名付け、それに対する弱肉強食的な自立（競争的自立）と区別してきた。

こうしたことを論じるとき、いわゆる「朝日訴訟」をたたかった朝日茂氏のことを思わずにはいられない。朝日氏は、生活保護が人間的水準の制度になるために、憲法25条を掲げて、重症結核患者の身で、まさに命がけで裁判闘争を進めた。病床から何万字にもものぼる訴状を書いた朝日氏の訴えは、結局、判決としては実らなかったが、その過程においてわが国の生活保護制度を飛躍的に改善させた。朝日氏自身が生活保護を受けていたが、その朝日氏が「自立していない個人」などと、だれが言えるだろうか。

社会保障・社会福祉のケアを受けることによって「自立している人」が存在する。このことを認めるかどうか、ここに問題の根本があり、政府・財界の論立てとの決定的な対決点がある。

### Ⅲ 政府・財界の国家体制改革案、 「地域・コミュニティ」政策をめぐる論点

#### 1 財界の国家体制改革案とその特徴

ここからは、政府・財界の国家体制改革、地方自治制度改革のプログラムを検討する。

(※以下の「新ビジョン」からの引用は、すべて「本文」のものである。)

まず初めに、日本経団連「新ビジョン」第2章における改革案の基本的骨格を紹介しよう(図1)。

- ①市町村合併を進め、基礎的自治体を300にする。(現約2900)

平均人口約40～45万人、平均面積約1243km<sup>2</sup>

- ②都道府県を廃止する。

- ③国土を5～10に分割する道州制を敷く。

平均人口約1300～2500万人、平均面積約74570～37285km<sup>2</sup>

この提案の基本にある制度プログラムは、

- a. 中央政府は、国民生活に関する政策を(年金制度以外は)すべて放棄し、外交、軍事、貿易、全国的経済計画などに専念する。(その意味はすでに述べた。)

- b. (その規模からして「准国家的」性格を持つというべき)道州制によって中央政府の担ってきた事務を受け止め、基礎的自治体と任務を分担する。

というものである。

一見、理解できるように、この提案は「国家体制改革」というべきものである。しかもそれは、中央政府に求められる任務のあり方からも、地方自治制度からも、改憲を抜きにしては語ることはできない制度改革提案である。例えば憲法第13条は、国民の基本的人権の基礎として「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」を掲げ、「立法その他の国政の上で最大限の尊重を必要とする」と述べており、これを遵守する立場に立つなら、中央政府が国民生活に関する政策的任務を基本的に放棄するなどという制度プランが出てくるはずがない。

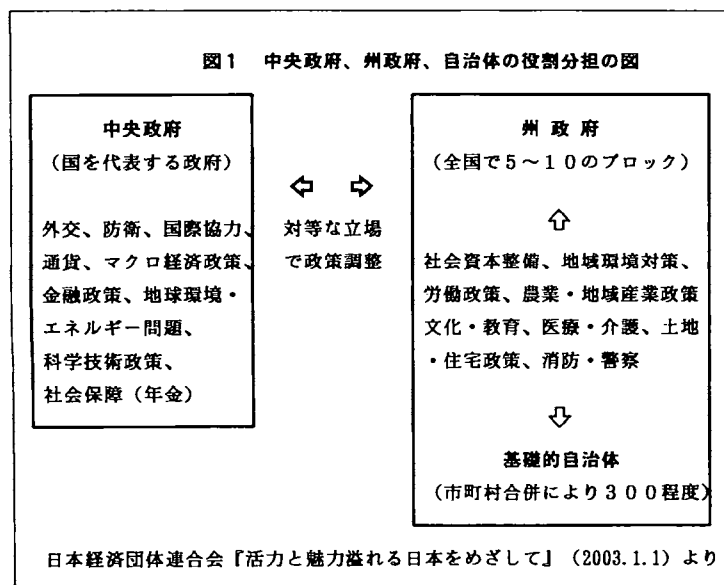
しかしここでは、ここに描かれている地方自治制度の改革案を中心に、その国家像について踏み込んだ検討をしておくことにしたい。

#### 2 住民参加システムを空洞化し、破壊するプラン

「新ビジョン」は、「明治以来の中央集権・官主導を基本とする統制型の国家システムは、……日

本が欧米先進諸国に追いつき経済大国になったことで役割を終えた。……個人の多様な価値観、必要性、生活様式、社会活動に対して柔軟に対応できる、いわば新しい豊かさを育てていくことが、日本の新たな発展の基礎になるということである。すでに、地方分権と名づけられた取り組みが行なわれている。これは、国民から遠い存在である国が日々の生活に直結する社会システムを運用することは困難ではないか、という現実から要請されてくるものである。」と述べて上記の新システムを提案し

図1 中央政府、州政府、自治体の役割分担の図



ている。言葉どおりだとすれば、中央集権の否定、地方分権による社会の再編ということになる。

しかし、「新ビジョン」の提案には致命的な欠陥がある。州制はもちろん、基礎的自治体においても、その規模から見て、住民参加の条件が極めて弱くなるという点である。

我が国の地方自治制度は、憲法によって保障された国民の権利であり、その基本理念は第92条が示す「地方自治の本旨」の概念である。この概念をめぐっては、各種の議論が繰り返されてきた。<sup>(8)</sup>しかし、この概念の中核に「住民自治」「団体自治」があることは、大半の論者（中央政府もまた）が認めてきた。ここでいう住民自治とは、各自治体の政治的・行政的運営はその住民の意志と責任において行ない、各自治体は国から独立した法人として自主的に政治・行政を行うことができるというものである。こうした政治システムが有効に機能し、目的を達成するためには、住民の意思が、できるだけ直接的に、不断に政治・行政に反映することが不可欠である。つまり、住民参加は、このシステムにとって決定的である。

その点で、わが国の地方自治制度が、選挙制度による間接民主主義だけでなく、条例の制定改廃や行財政監査、議会の解散、議員及び首長・幹部職員などの解職についての直接請求制度、住民監査請求などの直接民主主義を制度化していることに注目しなければならない。定期的な選挙で長や議会を選出し、すべてを任せるという制度ではないのである。

加えて、特に1960～70年代の「革新自治体期」から始まった住民参加の拡大を求める流れに沿って、各自治体における自主的参加制度が発展を遂げ、1980年代から本格化した「情報公開」をめぐる粘り強い運動が、行政システムにおけるIT化の急速な展開ともあいまって、短期間の内に自治体の情報政策を一変させた。今日では、「参加と公開」を公約しない政治が住民の支持を得ることは、極めて困難であるといってい良いだろう。つまり、今日の（パブリックコメントその他の）地方自治体における「参加と公開」政策は、日本国憲法の下での地方自治に制度化された直接

表1 市町村の人口規模別に見た解職請求の法定署名達成件数(1947～1984)

| 人口規模別（人）      | 長の解職 | 議会の解散 |
|---------------|------|-------|
| 2000以下        | 8    | 7     |
| 2001～5000     | 6 7  | 5 2   |
| 5001～10000    | 5 0  | 5 9   |
| 10000～30000   | 5 4  | 3 5   |
| 30001～50000   | 9    | 8     |
| 50001～100000  | 6    | 6     |
| 100001～200000 | 4    | 2     |
| 200001～300000 | 1    | 3     |
| 300001～       | 0    | 0     |

民主主義の上に展開された、国民・住民の主体的要求の結実である。<sup>(9)</sup>

経団連「新ビジョン」の制度改革提案は、その規模において、広域的な政治単位である州ばかりではなく、基礎的自治体における住民参加の条件を破壊するものである。このことは例えば、先にあげた直接請求の制度でいえば、長あるいは議員の解職、議会の解散（いわゆるリコール）を成立させるためには、その自治体の選挙権者の3分の1を超える連署を必要とするのであるが、その要件の成立において、より人口規模が大きい自治体の住民が不利なのは明らかである。

念のために、1990年に神奈川県自治総合研究センターが公表した、自治体関係者の間に知られた資料を掲げておく（表1）。これは、1947～1984年の間に、長の解職と議会の解散をめぐって起きた住民の署名活動について、法定署名数が達成できた市町村の数を人口規模別に見たものである。一目で、人口大規模自治体におけるリコール成立の困難を読み取ることができよう。新ビジョン」の提案する基礎的自治体の平均人口が約40～45万人であることが、住民参加にとって何を意味するかは明らかであると言わなければならない。

### 3 基礎的自治体の原則を破壊するプラン

次に指摘しなければならないのは、「新ビジョン」の提案が、基礎的自治体の原則を破壊するプランだということである。

ここで確認しておかなければならないのは、現

憲法下のわが国の国家体制・地方自治制度において、基礎的自治体は市町村であり（地方自治法第2条）、それは、主権者・住民の日常的な生活的共同体を基盤とする政治的共同体として、（憲法第94条による）政治的・行政的自己決定の権能（自主立法権、自主行政権、自主財政権）が与えられた社会単位であるとされていることである。これについては、広く知られる最高裁判所の判決（1963年）があり、基礎的自治体の意味について次のように述べている。

「単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識を持っているという社会的基盤が存在し、沿革的に見ても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を付与された地域団体であることを必要とするものというべきである。」<sup>(10)</sup>

「新ビジョン」の提案する基礎的自治体が、ここで示される原則や住民の日常生活と政治・行政との関係を無視したもの、言い換えれば、基礎的自治体の存在意義を理解しないものであることは明らかである。後に改めて述べるが、現代民主主義国家において中央政府とは別に地方自治体を置くのは、それなしには、日常的に国民の生活と人権を守り実現するという国家的使命を果たせないからであり、それ故に日常生活単位において市町村の存在を必要とし、それを基礎的な自治体としたのである。

ついでに言えば、今日、政府が強行的に進めている市町村合併政策も、基礎的自治体についてのこの理念を踏みにじり、そのシステムを破壊する性格を持つものである。

これらのことに関連して、無視し得ない課題に、社会的ハンディを背負う住民の社会的・政治的参加のテーマがある。視覚障がい者といい、車椅子を必要とする人たちといい、さまざまなハンディを持つ人たちの政治的・行政的参加、社会参加が困難なのは、今更いうまでもない。しかし今日、市町村合併政策による基礎的自治体の大規模化は、この社会的ハンディを極端に大きなものにし

つつある。例えば移動交通のハンディを持つ人にとって、自治体の面積の拡大は何を意味するだろうか。いわゆる障がい者ばかりではない。高齢者の参加についても、子どもの参加についても同様のことが指摘できるのである。

その点からいえば、社会福祉や保健医療の現場などで働く者こそが、まず真っ先に市町村合併政策に反対すべきなのである。<sup>(11)</sup>

#### 4 財界によるコミュニティ政策の提案とその特徴

経団連「新ビジョン」のいう300基礎的自治体案が、その規模だけから見ても、現行憲法下で構想されてきた地方自治制度を破壊し、事実上、住民の日常的社会単位における政治的・行政的自己決定権を奪い、個々人の政治・行政への参加や自由な社会的活動の機会を奪うことは明らかである。

ところが奇妙なことに「新ビジョン」の地方自治制度改革は、「新しい豊かさを発信する地域主体のシステム」をつくる、という文脈において提案されているものなのである。「新ビジョン」はいう。

「個人に画一的な生き方、横並びを強いる社会が過去のものとなった以上、これからの社会は、自己責任を理解できる、自立した個人のリズムとペースでつくられていくことになる。そうした自立した個人中心の「多様性のダイナミズム」を重視する社会に転換していくためにも、官と民、そして国と地方の役割を根本から見直し、個人や企業が多様な選択のできる舞台づくりを行なう必要がある。そして、個人の多様な必要性や欲求を受け止めるのは、国ではなく地域であるということをこの際、確認しておきたい。」

この文章の次に「州制の導入」という項が掲げられ、図1で見た制度の提案がなされるのである。

いったい、これまでの地方自治制度に定められた、住民自治による自治体の自己決定権を奪って、「個人や企業が多様な選択のできる舞台づくり」を、どう行うというのか。その秘密は、