

# アメリカにみる参加と法(一)

——「福祉サービスと手続過程」研究の素材として——

橋 本 宏 子

## 目 次

### 一 はじめに

(一) 「生存権」の保障と参加の必要性

(二) 計画過程への住民参加に対する法的視角と社会福祉サービス

(三) アメリカの住民参加手続を検討する理由

### 四 本論の構成

### 二 アメリカにおけるプランニングと住民参加

(一) 検討への視角——プランニングと住民参加の意味について——

(二) アメリカにおけるプランニングの歴史

(三) 一九六〇年代と住民参加

(以下次号以下に掲載予定)

## 一 はじめに

### (一) 「生存権」の保障と参加の必要性

#### 1 「生存権」と参加

#### ① 憲法第二五条は、生存権について定めている。

しかし、社会福祉サービス<sup>(1)</sup>なかでも非金銭的サービスの場合には、サービスの絶対量の不足が、利用者の権利を實質的に制約することになることが少なくない。

たとえば、いわゆる小平市保育所国家賠償事件（東京地裁昭和六一年九月三〇日判決 昭和五八年(7)第一六三三号損害賠償請求事件）も、この点を示唆している。

この事件で原告 $x$ は、小平市福祉事務所長に対し、児童福祉法第二四条に基づき、原告 $x$ の入所申請をした。児童福祉法第二四条は、「市町村長は、保護者の労働又は疾病等の事由により、その監護すべき乳児、幼児又は第三九条第二項に規定する児童の保育に欠けるところがあると認めるときは、それらの児童を保育所に入所させて保育しなければならぬ。但し、附近に保育所がない等やむを得ない事由があるときは、その他の適切な保護を加えなければならぬ」（昭和六二年法改正前の規定による。）と定めているからである。

ところで、小平市では、保育施設への入所申請児童の数が、定員を上回る状況にあったため、（判決の認定によれば）「所定の通達及びそこに示された基準をさらに細分化した措置基準表に準拠し、公平且つ合理的に」優先順位が決定された結果、原告 $x$ に対しては、「保育に欠ける」状況にあったにもかかわらず、不措置の決定がなされた。そのため原告 $x$ は、両親である原告 $x$ らの判断に基づきやむをえず無認可保育施設へ入所することになった。裁判において原

告<sub>乙</sub>らは、「市町村長は、(原告<sub>乙</sub>のように)客観的に『保育に欠ける』事由が存在している場合には当該児童に対して、必らず、入所措置か代替措置かのいずれかの措置を講ずべきである」と主張し、本件不措置決定は、国家賠償法第一条にいう「違法な公権力の行使」にあたるとして、国家賠償を求めた。

判決は、被告小平市が、当該無認可保育所に補助金を交付していたことを理由に、「原告<sub>乙</sub>が当該無認可保育所に入所していることは、児童福祉法第二四条但し書にいう代替措置にあたる」と判示し、「本件不措置決定には国家賠償法第一条にいう違法はない」として原告<sub>乙</sub>らの主張を棄却した。

原告は、判決を不服として控訴し、一九八八年五月現在、事件は東京高裁に継続中である。

そこでは、被控訴人(小平市)は、「代替措置も、入所措置同様、予算支出を伴うものである以上、国や市町村の財政状況を見無視してまで児童の権利保障を完全な状態において実現すべきことを市町村長の実定法上の義務としたものでは決してない」と主張している。

国や市町村の財政状況を見無視できないことは否定できないが、他面施設の設置あるいは、その他の非金銭的サービスの給付を現状のように全く国や市町村の一方的な計画にゆだねている場合には、我々は言葉の正確な意味で、「生存権」を保障されているとはいえず、せいぜい恩恵的に与えられたサービスの枠組のなかでの「生存権」を保障されているにすぎないことになってしまう(「国(特に市町村)の施設設置義務」を論ずるにあたっては、摂津訴訟で指摘された国と自治体間の補助金の交付をめぐる厳しい自治体財政の現状を見無視できないが、そのことは別途の課題としたい)。

このようにみると、社会福祉サービスへのニーズアセスメント調査や、計画策定過程への住民参加手続の保障が、我が国でも「計画や基準における裁量瑕疵のない決定」を担保し、要求としての生きる「権利」を、法的権利へと具体化していく重要な手段として検討されなければならないことが理解されよう。

最近では政治学の立場からも、「政治学が市民参加として提起した問題は、法律学で言いなおすと行政手続の問題になること」「自治体が自治体政策をめぐって自治立法を追求するとならば適正手続をみずから工夫していく必要があること」が指摘されている<sup>(2)</sup>。

具体的には、1、社会福祉サービスの計画過程、2、それを裏づける財源の決定過程、3、(1、2、の計画決定の過程を規定する)基準、さらに計画に基づく実施基準の策定過程、4、基準(計画)に基づく裁決の過程、5、裁決に対する争訟手続過程、6、社会福祉サービスの具体的な管理・運営過程への参加等が検討されなければならないことになる。

ところで、別稿<sup>(3)</sup>でのべたように、近年国は福祉的諸サービスを直接提供することをひかえ、当該サービスを住民が買うための費用の一部を補助する形態を至向するようになってきている。学説にも、こうした方向を基本的に支持するものがでてきている<sup>(4)</sup>。

しかし、福祉的諸サービスの実施が民間委託された場合には、その費用は自治体が直接実施する場合に比べ、人件費を中心に大幅に削減されることが指摘されており、民間委託と、「経済性からみた効率性の追求」との関連は現状では否定できないものをもっている。しかもねたきり老人や重度障害児の処遇に端的に示されるように、そもそも福祉的諸サービスの中には、採算性や技術的限界から、市場メカニズムのもとでは保障されにくいものが少なくない。すなわち福祉的諸サービスの多くは、所得保障を通じては充足されないニーズであり「公的な供給サービスシステムの確立」がどうしても必要な分野であることも指摘しておく必要がある。

② ところで、一般に「公共サービス事業の計画・運営・人員資材の充足及び事業経理に対する民主的な参加または監視あるいは情報公開の必要性」は、民主主義における主権在民の視点から、主張されてきた<sup>(5)</sup>。



これに対し、社会福祉サービスの形成過程において要請される参加は、「生存権」に内在する権利ともいえるものであり、(民主主義的統治原理への反省と批判として要請されてきている)行政手続の現代的課題としての住民参加の意味をさらに発展させるものとして理解される。

社会福祉サービスの内容(生存権の保障)の決定は、そもそも、①、当事者をはじめとする関係者(例えば家族)の個別的な要求と、全く無関係ではありえず、また、②、その要求は、当事者やその他の人々の変化と相互に関連しつつ生成していく性質のものであり、しかも、③、このような人間の本源的自然的な要求は、人間がその生存の重さを重視し、その生存を互いに保障しあおうとする社会連帯の姿勢の中でこそ、真に充足されるものと思われるからである。<sup>(6)</sup>

現代資本主義社会は、その高度な生産力の発展にもかかわらず、人間が互いに社会的・人格的存在としてかわりあうという「人間にとって本質的なことがら」を認識することが難しい社会であることは周知のとおりであるが、他面資本制社会は、財産権の絶対化への批判に発する「生存権」思想に対し、自己を維持するために、一定の社会福祉サービスを制度化してきている。すなわち、資本制社会では私的自治の原則は、常にその普遍的契機とされるが、同時に「資本からくみあげられた国家財源は、国民の『健康で文化的な最低生活の保障』のために充当されるべきこと」<sup>(7)</sup>が、その制定の経緯から当然に予定されている社会でもある。

このような現実の中で、人間の重さを重視し、その生存を保障することを「他をいたわる権利」と観念する住民の自覚(「生存権」意識)もまた形成されはじめているといつてよいであろう。

福祉サービスにおける参加の要求も、右のような「生存権」意識の展開と無関係ではないように思われる。

## 2 法的権利としての生存権の確立について

しかしながら、このような「生存権」意識にささえられた社会福祉サービスに対する権利保障のあり方が、すでに

確立している我が国の法技術的觀念ないし構成と必ずしも適合しえないものをもっていることは、先にもふれた。

しかも我が国の法的救済の状況は、行政処分に対する不服申立とこれに対する裁決という手続をへたうえで、さらにその裁決の取消を求める行政訴訟を中心に構成されている。ここでは計画は取消の対象とならず、住民はまだなんの処分もなされていない計画を争うことは難しい構成となっている。

例えばかつて、養護老人ホームに入所する以前の老人が、「養護老人ホームでは一人に一室を与えよ」と要求して訴訟を提起したことがあるが、消極に解されている（養護老人ホーム一人一室入居請求事件、熊本地判昭四六・一〇・二二「養護老人ホーム及び特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準」（昭和四一・七・一厚令一九）では、居室の収容人員は八人以下とされていた）。

また、現状の法的救済の枠内においても、給付行政を中心とする社会福祉サービスの権利救済においては、残された課題が少なくない。

そのひとつは、憲法二五条にいわれる「健康で文化的な最低限度の生活」を具体化するところの生活保護基準や施設最低基準（児童福祉法四五条、老人福祉法一七条等）の設定が、厚生大臣の裁量にゆだねられ、その結果裁量権の乱用がないかぎり、「国民の生存の権利が多分に行政の決定に依存し、その決定の枠内での権利性でしかない<sup>(8)</sup>」といつても過言ではない<sup>(8)</sup>状況が生じていることである。

また入所要件や、受給要件が、憲法一四条とのかかわりで合理的差別といえるか、いいかえれば立法の裁量の範囲内かどうかについても、最高裁は、判断の基準を必ずしも明確にしていない（例えば、堀木訴訟において被告人は、アメリカにおける公的扶助判例を引用し、差別の合理性について「明白な原則」にかわる「厳格な審査」あるいは「厳格な合理性」の審査の適用を主張しているが、わが国の最高裁判決はこの点について、何も言及していない<sup>(9)</sup>）。

そうであっても、社会福祉サービスの権利は、従来の商品交換関係を規定する法とは異なった性格をもっている。つまり、国民の生存の『権利』性は、前述のように「流動的」、「生成的」な性格をもっているだけでなく、「(厳格な権利概念でとらえられない) 国民所得といった要素を背景とする行政の『決定』の間に、なんらかの調和を見出さねばならないもの」<sup>(10)</sup>でもあるからである。

このようなことからみて、社会福祉サービスの実現過程における参加手続の法的保障は、単に前述のような権利救済の現状を打破するだけでなく、「柔軟性」をもつ「生存権」を具体的なものとして構成する手段の一環としても、新たな意味づけを必要とされてきているといえよう。

特に先にのべたように、「資本からくみあげられた国家財源は、国民の『健康で文化的な最低生活の保障』のために充当されるべきこと」が予定されている資本主義社会においては、有限的な財源の中での社会福祉サービスの位置づけを、国民が主体的に決定していくこと(いいかえれば、個人の要求を国家の財源との対比において決定していくプロセスをどのように確保するか)<sup>(11)</sup>が、ことの外重要となってくることを、特に強調しておきたい。

のみならず、財政危機・資源の限界が当然視される傾向をもつ現代では、社会福祉サービス計画の決定過程における参加は、単なる調整ではなく、種々の国家政策の指針、達成すべき目標設定において国家は国民の生命生存を維持するために何を中心的課題とするべきなのかを問うものとしても期待されてこよう。

かつて、戒能通孝先生がいみじくも指摘されたように、「『バスターが大砲か』ではないけれども、大砲を持ち、飛行機も買い、証券会社に金をだし、地主に小遣いまで与えておいて、真実の社会保障などすることは、どんなに金持の国民でも、実は全くできない相談である。社会保障法は、そのできない相談を語るのではなしに、できることをどうし<sup>(12)</sup>てするかでなければならない」。(傍点引用者)。とすれば、社会福祉サービスの計画や基準の策定過程への参加は、国

民がその生存をどのような方向で維持したいのかを決定する、判断材料を提供される場としても、現代では欠くことのできないものとなってきているといわなければならないであろう。まさに、「生存権は物盗りではなく」、また「生存権は、……単なる権利ではなしにきわめて神聖な人間の義務である」ことがあらためて思いだされる<sup>(13)</sup>。

## (二) 計画過程への住民参加に対する法的視角と社会福祉サービス

ところで、計画決定過程ないし政策立案過程への住民の参加は、行政処分在先立つ公正な聴聞手続と比べ、世界的にもおこなわれているのが実情である。とくにわが国の場合、社会福祉サービスの実現過程への参加は、現実にはほとんど保障されておらず、一般的にみても法的な論理構成には、残された課題が少なくない<sup>(14)</sup>。

たとえば、計画決定過程ないし政策立案過程への住民参加の最も典型的な手続である公聴会（陳述型聴聞を典型とする。）への参加は、学説上、住民（もしくはその代表）に一般的に保障されているのではなく、「行政過程なканずく行政上の計画決定過程などの目標ないし基準を設定する過程に参加することを認めるに足りる法律上の適格性を有する者の参加の問題」として位置づけられ、しかも具体的には当該住民が「一般国民ないし市民として、行政作用が適法に行なわれるべきことについて一般的な関心ないし利害関係があるというのではなく、違法な行政決定により、一般国民ないし市民が受ける不利益とは区別される特別な具体的な地域住民共通の利益」をもつことが要請されるとする指摘が少なくない。この点は、アメリカについても、環境保護にかかわる住民訴訟等の判例の展開をみるかぎり、同様の傾向が指摘される。このような理解は、学説が参加適格を、それと密接に関連する原告適格とのかかわりで考察していることによるものと思われる。

すなわち参加適格が、侵害行政的発想から派生する「具体的な地域共通の利益」と関連づけられて論じられている

ことは、それが取消訴訟における「訴の利益」に依拠して構成されていることを示すものといえよう。

もつともわが国はともかく、アメリカでは、参加適格は徐々に拡大されてきており、参加適格を原告適格とのかかわりで論じることが、それなりに意味あることは後述のとおりである。

しかしながら、住民（もしくはその代表）が、国家レベルでの計画決定過程ないし政策立案過程にも、生存権の担い手として参加することが必要とされる社会福祉サービスの領域においては、参加適格を「具体的な地域共同の利益」及びその延長線上において論じるだけでは、必要とされる参加適格を、充分には把握できないのではないかという疑問は残る。社会福祉サービスの領域での住民の参加は、多く自治体レベルで問題になってくるとはいえ、国家が社会保障法各法に基づき、財政的裏づけをもって総合的な社会保障計画を具体化する責務は、憲法上当然に要請されており、したがって国家レベルでの計画策定の過程における住民の意思の反映も、「生存権」に内在する権利として保障されるべきものと考えられるからである。

その意味では、計画決定過程ないしは政策立案過程への参加手続（具体的には、審議会諮問手続あるいは公聴会<sup>(15)</sup>は、「集团的利益を代表しうる者が責任をもって参加する場合にその保障が担保されやすい」とし、その裏づけとして「利益代表委員の自主的選出制の法的保障、利益代表分野の見定めとその立法的確認」<sup>(16)</sup>をあげる学説が注目される。この場合には、行政手続参加資格を獲得したものが、取消訴訟において前提とされる「一定の利益圏」をもつものとして構成され、逆にその原告適格性を承認されることになる。

もつとも社会福祉サービスの領域における参加手続は、前述のような理論の背景にある私益調整的公益観をこえて、「流動的」「生成的」な性格をもつ「生存権」の具体化の過程において、個々人の多様なニーズを、できるだけ合理的に反映していく、不可欠な手段としての側面をもっており、その視点にたって、どのような階層から、いかに自主的



にその代表を選出するかが、固有の検討課題となつてこよう。

このように社会福祉サービスの手続過程への参加適格の検討については、他領域における原告適格・参加適格の展開に示唆を受けながらも、その独自の展開が必要のように思われる。

この場合、後述するアメリカにおける市民・住民・大衆という言葉の使いわけは、右のような検討に一定の示唆を与えてくれるものと思われる。つまり、住民へのデュープロセスの保障として、タウンミーティングの伝統をもつアメリカでは、一九五〇年代までの「社会福祉サービス」の計画過程への参加者は、総じて市民という概念でとらえられている。それが一九六〇年代になって、地域固有の市民という意味あいが強調されるようになると、住民（貧困者・少数民族をさす場合が多い。）という概念が用いられ、さらに連邦や州レベルで、住民の代表が規則の制定過程へ参加していくことの重要性が強調されるようになると、大衆（public）という言葉が多く用いられている。つまり、ここでは、市民・住民・大衆という言葉が、「国民」のその時々をの態度を示すものとして用いられているように思われる。

本論では、市民・住民・大衆の意味を、右のように理解するなかで、「生存権」に内在する参加の意味を、考えていきたいと思う。

### （三）アメリカの住民参加手続を検討する理由

私が、社会福祉サービス計画の策定過程での住民参加手続に興味をもった直接のきっかけは、一九七五年一〇月、アメリカを訪ずれた折、頂度立法化されたばかりの社会保障法「Title XX」に基づく住民参加手続についての情報が、新聞やラジオを通じて、やさしい表現でしかも煩繁に報じられているのを見聞したことであった。

周知のように、連邦社会保障法（Social Security Act, S.S.A.）は、

老令遺族障害健康保険 (OASDI)

老人医療保険 (MEDICARE)

所得保障補助 (SSI)

医療扶助 (MEDICAID)

その他、前述した Title XX に基づく福祉的諸サービス (personal services) から構成されている。

このように、アメリカの社会保障法の制度内容は所得保障中心に構成されており、制度の充実さという点では、とりたててみるべきほどのものは少ない。

しかし、先のような事実は、アメリカにおけるデュー・プロセスの法理の歴史的形成と発展が、社会保障法の手続過程にも影響を与えていることを推察させるものであった。

その後、経済機会法やモデルシティ法について、資料を通じ改めて検討したところ、そこでは、タイトルXX以上に徹底した形で、つまり事業の計画・実施・管理の過程での住民参加が制度上定着しており、特にモデルシティ法では、住民参加手続に絡んで訴訟まで展開されていることを知った。

すなわち、アメリカでも当初の予想に反し、連邦社会保障法の場合にはタイトルXXという福祉的諸サービスの分野で一定の参加手続が考えられているにすぎず、公的扶助や年金保険の計画過程への参加は考えられていない。むしろ住民参加手続は、社会保障法そのものよりその関連領域で発展してきていることが明らかとなったのである。本論において連邦社会保障法ではなく、経済機会法やモデルシティ法を、中心にとりあげているのもそのためである。

特に、一九六〇年代後半以降経済機会法やモデルシティ法を通じて行政過程における住民参加への関心は急速に高まり、その影響は、社会福祉サービスの領域にも及んできていたとみることができ、そこで具体化されつつあった貧



困層ならびに一般住民の行政過程への参加手続の保障は、より自覚的主体的な人間形成への現実的な可能性を示めし<sup>(17)</sup>ており、わが国の現状に対しても、制度の相違をこえて示唆的なものを含んでいるように思われた。

そこでは、個別具体的な社会福祉サービスの給付を一種の「財産」とみなしサービス行政の決定に際しての個人の手続的権利を、個人の財産権保護に対する伝統的な準司法的行政手続の延長線上に位置づけることによって、その生存を結果的に保障しようとする動向が、判例においても具体化されつつあった<sup>(18)</sup>。

また判例上、住民の環境利益を行政機関の認可処分<sup>(19)</sup>の段階で主張しうる参加適格の拡大もみられ、結果として第三者の参加・公共的参加の可能性がひろげられてきていた<sup>(20)</sup>。同様に行政処分を取り消しうる原告適格が拡大されることによって、行政処分に対する市民的統制への道も形成されてきていた<sup>(20)</sup>。

さらに、こうした中で、行政処分を規範づけている基準<sup>(Title)</sup>への住民参加、さらに住民、特に貧困者の参加を實質的に保障するための「民衆法律顧問」(People's counsel)の創設も勧告されてきている。こうした動向は、前述のように基準の策定が多分に行政の裁量にゆだねられ、特に近年では保育料徴収<sup>(21)</sup>(基準の「改正」など、アメリカ流に言えば、rate (広義の意味の rule) making が、問題となっている我が国の現状を顧みれば、注目されるべき点は少なくない。

また本論でふれる経済機会法やモデルシティ法では、計画の策定過程、さらにはサービス事業の管理・運営の過程においても、貧困者を中心とする地域住民の参加が、一定程度保障されている。そして社会保障法 Title XX では、「州がサービスの構成・計画を公表し、公聴会その他の方法により、州民の意見を求めた上で独自に決定する<sup>(22)</sup>」という方法がとられている。

このような住民、特に貧困者や少数民族のサービス行政計画過程への参加手続の保障は、ひとつに議会に直接的インパクトをもたない人々に意思の反映の機会を与えることが、自由・平等原則の貫徹に通ずるという意識を背景とし

ている。そこには、貧困者や少数民族の社会からの「疎外」、それに対する反動が、特に一九六〇年代においては、わが国とは比較にならないほど大きく、したがって「危機」に対する政策の対応も、より具体的・実質的にならざるをえなかったアメリカの特殊状況が反映されていることはいうまでもない。

しかし「生存権」が、判例上も明確に承認されているとはいいがたいアメリカにおいて、財産権・平等権の保障の延長線上に、社会福祉サービスの実現過程への手続的保障が位置づけられ、具体化されてきている事実は、やはり注目に値しよう。わが国では、憲法上、生存権が明記されながら、制度的「人権」保障の定着はなお希薄であり、多分に、「個人主義的自由の原理」をイデオロギーによって補強しようとする傾向がみられる時、<sup>(23)</sup>アメリカの一九六〇年代後半における参加手続の発展は、わが国の現状を再確認し、その発展を考えるうえで、極めて具体的な視角を提供してくれるものと思われる。

特に、計画の策定手続への参加、サービス事業の管理運営に、一定の参加が保障されている経済機会法第二章ならびにモデルンディ法においては社会保障法 Title XX の場合以上に、前述のような「参加の意義」により接近しうる、住民参加が具体化されているものと予想される。

もつとも、経済機会法は、貧困者が都市のスラムに移動・集中することなく、各地域で完全に自活しうる能力を与えるために、教育・ヘルスケア・職業訓練・雇用の機会を保障することを政策目的としている。つまり、それは言葉の正確な意味での「生存」の保障というより、彼らが賃労働を通じて、自らの生存を維持しうるようにするための前提条件を保障しようとするものであり、ニューディール型の政策とも共通する側面をもっている。

したがって、そこには、「国民の意思」としての「生存」を基盤とせず、政治的な力への参加の権利を、自由・平等原則の貫徹の視点から保障し、もって「疎外」の克服をはかり、間接的に生存を保障しようとするアプローチの限

界が示されているようにも思われる。事実、一九八〇年代以降のレーガン政権下の政策の動向は、この点を顕在化させてきているとみることができる。

しかし他面、経済機会法では、住民参加のもとで策定された教育・ヘルスケアなどのサービス事業に、貧困者が労働者として従事することも予定されており、さらに法は州に対し（場合によっては住民参加の機構を通じて）、その労働条件を定めることを要請している。そこには労働が、貧困者の自己実現の場となり、一住民として生きるための自由・平等の自然的欲求を内包しうる可能性も含まれているといえよう。

またこれらの立法のもとで展開されるサービスは、多かれ少なかれ私的自治を中心に、地域が具体的対策の主導権をにぎっており、連邦政府は州に対し、その自治権を最大限尊重する形で、州法ならびに規則の制定を義務づけ、補助金を交付することを条件として実施されている。

つまり、経済機会法やモデルシティ法は、連邦補助制度の一環であり、住民参加を要件とする計画策定過程が、法制度上整備され、このようにして策定された計画をもとに、連邦補助が決定されるという構造をとっている。

この連邦補助は、ブロックグラント (block grant) とよばれ、通常州または地方に対し、法的に認められた広範な目的のために支給され、基本的な目的が達成される限りにおいて、費用の使用に関し、州・地方自治体は大幅な裁量性を保持している。

もっとも、現実には後述のように連邦の規制が強く働く場合も指摘されているが、とまれ、これらの点は、社会立法が警察行政として展開された歴史をもつわが国の現状と比較し、自治（主体的自覚的人間の形成）の保障と、公的責任の保障が、統一的に把握されうる可能性を示すとともに、低所得層の「生存」の保障を制度的に一定程度定着させていく可能性をも示唆しているものと思われる。一九八〇年代以降のアメリカにおいても、こうした動向が全く否定

されたわけではないことは後述のとおりである（これに対し、わが国では、施設の設定義務が主として、自治体におかれ、国は自治体が支弁した費用につき、一部を負担するという構造がとられている。またこれに「適正化」法による「認証」の問題や、「超過負担」の問題が重複してくることは、摂津訴訟で示されるとおりである。）。

このような理由から、本論では、経済機会法・モデルシティ法を中心とする連邦補助制度を軸に、社会福祉サービスの計画過程における住民参加手続を検討することとしたい。その場合、計画策定過程が補助金交付の要件とかかわることから、社会福祉サービスにおける連邦と州の公的責任のあり方は、わが国の国と地方自治体のあり方についても、制度の相違をこえて示唆を与えてくれることになると考える。

わが国においても、一九七〇年代後半特に、一九八〇年代に入って、自立と連帯の精神の強調にかかわって、住民参加手続に対する政策の対応が、一定の積極性を示している。<sup>(24)</sup> 老人保健法における老人保健事業は、その例といえよう。

さらに、行政改革の進展は、福祉的諸サービスの「団体委任事務」化を具体化しているが、こうした機運が右のような傾向を促進するひとつのモメントとなってきたことは否めない。

このような動向を念頭においた時、アメリカにおける連邦補助事業の計画過程への住民参加手続の検討は、制度の相違をこえて検討に値するものといわなければならないであろう。

ところで、アメリカでは、一九六〇年代から七〇年代にかけて、計画過程にとどまらず様々な分野で、住民参加手続が、一定の前進を示したことは前述のとおりである。すなわち、環境保護団体等の行政過程への参加適格または代表適格の拡大に関連する手続上の課題、さらには訴訟過程における原告適格の有無をめぐる問題、公的扶助をめぐる事前聴聞の問題、行政会議勧告にみられるような規則制定過程への住民参加、特に貧困者の参加の問題が幅広くとり

あげられている。このような分野での参加の法理と計画策定過程における参加の法理とは、どのように関連し、また異なるのか、特に、本稿で問題としているような社会保障的な計画過程の場合はどうなるのか、またそれを、前述のような日本の法的問題にかかわらせて理解するためには、どのように整理すべきかということも、極めて困難な課題であった。

本論においては、参加の問題を多領域から、ある意味で極めて不器用な形で扱っている。それは、意図的なことというより、むしろ右のような問題意識からくる試行錯誤の結果である。したがって、基本的には私の力量不足以外の何ものでもない。ただ一言だけ附言すれば、アメリカにおける「参加」についての問題は、社会保障に関する判例や法理についてさえわが国ではほとんど憲法・行政法及び行政学の分野からしか研究されてきていない。しかも、ある特定の分野の参加を問題としている場合がほとんどである。社会保障法の研究者が、この分野になぜ積極的にとりくんでこなかったのかについては、色々な理由が考えられると思う。がいずれにせよ他領域の研究者による先行研究と、社会保障法からみた私の問題関心とは、当然のことながら必ずしも一致するものではなかった。このような状況が、問題へのとりくみをより難しくしていたことは否めない。また、参加の法理については、アメリカの研究者の間にも固定したとらえ方はなく、特に生存権とのかかわりで、参加の法理を検討しようとする視点は、少なくとも、必ずしも緻密ではないというのが、私の印象である。そのために、二重の意味で混乱させられた面は少なくない。

以上の理由から、本稿では、参加の問題を多領域から、ある意味で極めて不器用な形で扱うことになった。しかしその結果、本論の中心的な課題である計画過程への住民参加手続が他分野での住民参加手続、ならびに公的扶助のよきな「新しい財産権」ともよばれる分野における適正手続の保障の法理に影響されながら、それとは異なる独自の法理と手続のもとに展開してきていることが、ある程度具体的に明らかにになったことも事実である。



最後に、本論の構成にふれ、その点について一定の方向性を提示しておきたい。

ところで社会保障法の「宿命」として本論でも行政法を初め、他領域の研究成果に立ちいらざるをえなかった。そのため初歩的な誤りが少なくないのではないかと懸念される。そのことが最後まで気になる点であるが、一応のまとめをえて、今後の布石としたいと考える。

#### 四 本論の構成

(1) 第二章では、本論の究極的な課題である計画への住民参加についてふれる。はじめにアメリカでは、プランニングという言葉がひとつに一九三〇年代以降の「計画経済」とのかかわりで用いられていることにふれ、この意味での「プランニングへの住民参加」と「連邦補助事業のプランニングへの住民参加」の差異と関連について一般的に指摘する。また、パブリックヒアリングという言葉は多様に使われているが、連邦補助事業にみられるようなパブリックヒアリングは、「裁決とかレジスレエイティブとかの伝統的な聴聞のカテゴリーにはあてはまらないもの」として、認識されてきていることを確認する。

ついで、タウンミーティングを系譜とするアメリカの住民参加の歴史にふれ、一九〇〇年代の最初の三〇年間に、連邦政府は参加を促進するための新しい一步をふみだしたことを指摘する。さらにまた、このような住民参加のながい歴史にもかかわらず、アメリカにおける住民参加は、一般には一九六〇年代の現象であるといわれていることを指摘する。一九五〇年代までの連邦補助事業への住民参加が、いわゆるエリート層の参加（それも説得的機能をもつにすぎない。）であったのに対し、一九六〇年代の経済機会法・モデルシティ法では、住民は、政策形成においても主体的な役割を果たすようになるからである。しかも、そこでの「住民」は、以前のように「すぐれて優勢な影響力ある」白人

ではなく、多くの場合、貧困者や少数民族を意味するようになる。このように、一九六〇年代においては、住民参加の形態が変っただけでなく、住民参加の戦略と目的も従来とは全く異なるものとなることを指摘する。

ある地域では、住民（黒人、貧困層）が近隣地域に関連する事業の決定を「統制」するところもあらわれた。こうした中で、コミュニティ活動をイデオロギー的なものとする批判や脅威が生じてくることになる。第二章では、こうした経緯を経済機会法におけるコミュニティ活動事業の構造と、それが政策的に変容させられ、経済機会法からモデルシティ法へと政策の比重が移行していく過程を通じて分析する。

ところで第二章でふれる連邦補助事業というプランは「給付行政的」側面をもっており、そこでの「住民参加」は「生存権」の具体化の側面をもちうるのに対し、「計画経済」のもとでのプランへの住民参加は、民間企業に対する行政の規制、ひいては民間企業への資格（ライセンス）の付与を、コントロールしようとする面をもっている。第三章では、ライヒの論文「ブランドソサイアティ」をもとに、後者の意味での参加の法理にふれ、前者を検討する素材とする。ライヒによれば、行政の仕事は、私的自治の原則のもとで当初民間企業の活動を消極的に取締るだけであったが、実際には、権限の付与（allocation 以下アロケーションと訳す）、ひいてはそのためのプランニングも行なうことになる。

ところで一九四六年の連邦行政手続法の成立の結果、プランニングやアロケーションは、（連邦行政手続法の対象外とされたために）問題に対処するためのいかなる制度、法律あるいは何らかの手段にも拘束されないものとなった。にもかかわらず、公益という言葉が、与えられた状況において競合する利益を可能なかぎり調和させる行政機関の政策に貢献している現状では、（ライヒによれば）「プランニングとアロケーションに関する決定は、客観的な基盤に基づいてなされるものであり、現になされている、という神話を導びきだす」ことになる。しかし現実には、行政機関において用いられている「公益」の基準が、実際にはプランニングのための満足な基準とはなっていない。また、プランニ



ングを決定するために行政機関の背後にあるものは、制限のないものであり、それを裁決手続で処理することにも問題は残る。また、プランニングにおいて政策がすでに決定されている場合は、係争中の問題を裁決手続で争うこと自体、意味のないことになる。

そしてライヒは、その神話を打解しようとする近年の方向として①行政機関の活動の拡大、②参加の拡大をあげている。またこうした動向に伴う行政法の展開すべき方向として、民主的参加・プランニングにおける価値の広がり、平等と資格についてのべている。

最後に論者の意見として、連邦補助事業とのかかわりで、ライヒの「プランドソサイアティ」を分析し、第三章の結びとする。

第四章では、前章において「プランニングのもとでの『アロケーション』論」との対比において、引用されているライヒの「新しい財産権」の意味を、概略確認する。「新しい財産権」論は、次章でのべる福祉裁判にも、少なからず理論的影響を与えており、本章は、第五章の序章ともなっている。

第五章では、この時期にアメリカにおいて一定の発展をみた公的扶助ならびに社会保険を中心とするいわゆる福祉裁判を概観し、その主要な法理論である違憲条件禁止の法理、平等保護の法理、手続的デュープロセスの法理に言及する。

第五章では、福祉裁判の検討に先だち、ライヒの財産権論と同様、福祉裁判に影響を与えたと考えられる、アメリカのこの期の生存権理論の展開について、スパーの説を中心に言及する。また、OE Oロイヤーと呼ばれる人々の働きにも、先の経済機会法の動向、その背後にある貧困運動とのかかわりでふれておくことにしたい。

いうまでもなく、この領域での参加の問題は、主として給付の決定過程への当事者の参加を問題とするものであり、

住民参加とはややレベルの違う問題である。しかし、これらの分野での裁判の展開は、一方では、第三章でライヒが指摘する「プランニングにおける神話」での問題点と共通するものを含んでおり、他方では、第七章の合衆国行政会議にみられる規則制定過程への大衆参加を喚起する要因ともなっているという意味で、本稿の主題と少なからず関連している。

第六章では、「行政手続における参加」の一九六〇年代におけるドラマチックな広がりをも、①裁判所での聴聞への参加、②行政行為について司法審査を求める原告適格の拡大、③行政の決定過程への参加、という相互に関連する三つの領域にわけて概観する。

特に、近年の判例において②・③の領域における原告適格・参加適格が、柔軟にとらえてきている傾向に言及する。本論の問題関心からすれば、「原告適格・参加適格が、純粋な経済的利益にとらわれない方向で拡大されてきていること」が注目される。第三章のまとめでふれたように、こうした傾向は、いわゆる伝統的な「計画」過程への住民参加の法理と連邦補助事業計画への住民参加の法理を、同一の視点からとらえ直すモメントを提起しているとも考えられるからである。

また、本章では、判決が、公益団体の行政手続への参加を、不適切とする場合として「同じ主題に関する継続中の規則制定手続がある場合」あるいは、「参加者によってもたらされる論争が、規則制定手続に対する申請の形で提示されるべき場合」等をあげている。これらの指摘も裁決手続と規則制定手続の関係を示すものとして、本論、特に第三章(四)、第七章四との係りで注目される点である。

第七章では、まず、合衆国行政会議勧告、なかでも「貧困者の連邦行政手続過程への参加」についての勧告にふれる。合衆国行政会議自体は、一九六〇年代の貧困戦争を直接の契機として制定されたものではないが、福祉裁判闘争

等を通じて、裁決手続の充実のみでは保障されない権利保障、具体的には規則制定手続への貧困者の参加必要性が認識されてきていたことは否定できない。同様に、連邦行政手続法では貧困者に関係の深い補助金・給付金等にかかわる規則制定過程への大衆参加が、保障されていないこと、のみならず貧困者は、実質的に（能力的に）連邦行政手続法への参加を保障されていないという事実の認識も、貧困戦争とのかかわりのなかで具体化されたものといえよう。

本論では、ついで貧困者が当時連邦行政手続法及び州の行政手続法のもとで、当時どのような状態におかれていたかについて具体的にふれる。そのうえで、本論でははじめにもどり合衆国行政会議勧告を、勧告にはとりあげられなかったボンフィールド案と比較検討することによってその性格を分析する。そのうえで、勧告を土台とする法案の提出とその審議過程にも言及する。そこでは特に、連邦行政手続法における『規則』概念の拡大が審議されていることをとりあげ、計画過程への大衆参加の必要性と共通の方向性を示すものとして意味づけたい。

第八章以下は、本論の各論的な意味をもっている。

すなわち、第八章では政策的に経済機会法を代替するものとして制定されたモデルシティ法の性格について分析する。特に、経済機会法の「マキシマム・フィージブル・パティシペーション」に変わる参加概念として取りいれられた「ワイドスプレッドパティシペーション」にこめられた政策意図とその現実の展開過程を明らかにしたい。まさにこの参加概念の変遷が、次章にのべる訴訟を促がす真の原因であったと思われるからである。

第九章では、モデルシティ法における住民参加手続をめぐる訴訟（*AWC et al. v. Romny et al.*）を取りあげ、その事実関係及び訴訟過程について分析する。それによってモデルシティ法の運用（特に住民参加手続）が、具体的にはどのようなところで問題となつてあらわれ、法的にはどのように対応されたのかを分析することにより、住民参加手続に伴う法的課題の一端を具体的に明らかにしたい。

第一〇章では、モデルシティ法と住民参加手続をめぐるその他の訴訟例について概観し、第九章の補足としたい。第十一章では、住民参加手続と法的課題について簡単に要約し、あわせて本論でとりあげた経済機会法およびモデルシティ法さらに本論では直接とりあげなかった社会保障法タイトルXXともあわせて、一九八〇年代におけるこれらの法の実情にふれ、今後の課題の手がかりとして結びとしたい。

(1) ここでは社会福祉サービスを、①所得保障（狭義の社会保障）と、②現物給付や人的サービスに比重をおきながら、所得・医療・労働の保障に、直接・間接に影響を与える福祉的諸サービスの総体として理解したい。

(2) 対談西尾勝・松下圭一「自治体政策と法」地方自治通信No.二二〇、四八頁・四九頁松下発言要旨。

(3) 橋本宏子「在宅サービスと公的責任——民間委託の現状を中心に——」神奈川法学第二十一巻第一号（一九八六・一）五〇七頁参照。

(4) 堀勝洋「福祉改革の戦略的課題」中央法規出版。小室豊允「社会保障と福祉施設の展望」全国社会福祉協議会。

(5) (1)(2)は、橋本宏子「福祉サービスと参加手続」暁峻淑子編著『公共サービスと国民生活』産業統計研究社、一五八～一六三頁を基盤としている。

(6) 橋本宏子「高齢者保障の研究」総合労働研究所。

(7) 下山英二「社会的人権の思想と構造」労働法律旬報、昭和五六年六月上旬号、一五頁参照。

(8) 下山英二「サービス行政における権利と決定」田中二郎先生古稀記念『公法の理論中』所収参照。本稿は基本的に本論文に依拠している。しかし、ことがらに対する責任はもとより私にある。

(9) 橋本宏子「老人の権利」磯村英一他編『講座 差別と人権7 高年者』雄山閣、二二六～二二九頁。

(10) 同、六三三頁。

(11) 前掲下山、六六一頁参照。

(12)(13) 戒能通孝「生存権は物盗りではない」『現代法と労働』岩波書店しおりによる。

(14) (2)は、前掲橋本「福祉サービスと参加手続」一六〇～一六一頁を基礎としている。

(15) 兼子 仁「行政法総論」筑摩書房、一二二頁。

(16) 同二七三頁。

(17) 橋本宏子「福祉サービスにおける市民参加と『人権』保障」石本忠義他編『社会保障の変容と展望』三一九～三二三頁。

- (18) 例え<sup>26</sup> Goldberg, Commissioner of Social Services of the City of New York v. Kelly et al. 397 U.S. 254 (1970).
- (19) Scenic Hudson Preservation Conference v. FPC 354 F. 2d 608 (2d Cir. 1965).
- (20) (19) 及び Office of Communication of United Church of Christ v. FCC. 359 F. 2d 994 (D.C. Cir. 1966).
- (21) 保育情報 No. 一二五、一二頁参照。
- (22) 橋本宏子「アメリカにみるソーシャル・サービスの実現過程」『賃金と社会保障』No. 八六五、橋本宏子「『行政改革』と福祉問題」『法律時報』No. 六六八号所収参照。
- (23) 前掲橋本「福祉サービスにみる市民参加と『人権』保障」三二二頁～三二九頁。
- (24) 前掲橋本「社会福祉サービスと参加手続」一六二～三頁参照。

## 二 アメリカにおけるプランニングと住民参加

### (一) 検討への視角——プランニングと住民参加の意味について

(1) プランニング(計画過程<sup>(1)</sup>)と住民参加の問題を考える場合、プランとは何か、プランニングへの住民参加とは何か、についての一定の理解を示しておくことが必要と思う。しかし、アメリカにおいても、プランとか参加の概念については特にそれが法制度とのかかわりでとらえられる場合には、共通した理解はないように思われる。私が自分の問題意識とのかかわりで、アメリカの文献を検索し利用する場合に、一番苦労したことのひとつもこの点にあったように思う。

そこで本論に入る前に、私が今の時点で考えている「プランニングと住民参加」の理解を明らかにしておきたい。そのうえで、将来必要であれば、その「プランニングと住民参加の概念」についても修正をしたいと考える。

本論において主として問題としたい「プランニングと住民参加」とは、一九四九年の住宅法(the Housing Act)に始まる第二次大戦後の連邦補助事業、特に経済機会法からモデルシティ法、社会保障法 Title XX へと続く事業にお

けるプランの策定過程でとりあげられる住民参加の法理の検討である。

その場合のプランニングは、歴史的には二〇世紀のはじめの三〇年に始まり、世界恐慌に伴うニューディール政策の中で広がってくる連邦補助事業を系譜としてみるとみることができ、さらにいえばアメリカにおけるタウンミーティングの伝統を背景としていえると考えられる。経済機会法からモデルンティ法に到る過程での住民参加は、市民権運動・福祉権運動の影響をうけて、一部では自主管理的要素をもつにいたったことに特徴があるが、タウンミーティングの姿勢は、コトラー (Kotler) のように、一九六〇年代でもその基盤となっていると指摘するものもある。

ところで、「プランニングと参加の法理」について、表面から言及した論文は、私の知る限りあまりない。その中であって、社会保障の権利を「新しい財産権」と規定したことで有名なライヒは、「ブランドソサイアティに関する<sup>(2)</sup>法」と題する論文で、プランニングと参加について論じている。しかしライヒが論文の中で念頭においているプランは、一九三〇年代以降の「計画経済」のもとでの計画である。アメリカでは、空路計画等、当初は民間レベルでなされていた計画を規制するために、議会は行政機関に司法・立法・行政の機能の一部を移譲するようになるが、行政機関はやがて民間レベルでの計画を規制するだけでなく、民間に対し、資源 (resources) や資格を与えると同時に、その割当て (allocation) を正当化する根拠ともなるプランニングを行なうようになる。

ライヒによれば、その結果、プランに基づき公益という基準によって行なわれる行政機関の決定は、実は私益への奉仕を隠蔽するためのものとなってくる。またプランニングへの統制は、従来の法理論の枠組の中では処理できない問題をもっているにもかかわらず、伝統的な法理論のもとで処理されうるかのような形がとられるため、多くの問題を残すことになる。特に、(資源や資格の) 割当てを決める——裁決手続——は、決定 (割当て) に先だつプラン自体を統制できないために、(プランができた時には、すでに割当ての方向が決まってしまうから) 実際には争う意味をもた



ないことが論じられている。

環境保護団体の参加適格を問題とした *Senic Hudson Preservation Conference v. EPC* をリーディングケースとする一九六〇年代における行政参加をめぐる訴訟の展開は、ライヒによれば、右のような問題点を具体的に示すものであったという。ゲルフォーン (Gellhorn) もまた、政府機関が大衆のニーズや公益に呼応していないとして訴えられるようになる、アメリカにおいてしばしば提案されるひとつの解決は、行政過程への住民参加を広げることであったと指摘している。<sup>(3)</sup>

(2) ところで、連邦補助事業というプランとライヒが「ブランドソサイアティ」においてとりあげているプランは、いずれも世界恐慌にともなう国家独占資本主義の成熟を背景としている点で共通している。しかし、前者のプランは、「給付行政」的側面を強くもっており、そこでの住民参加は「生存権」の具体化の意味をもちうるのに対し、後者のプランへの住民参加は、民間企業に対する行政の規制、ひいては民間企業への資格の付与 (allocation) を、住民の「財産権保護」を中心にさらにはより広い意味での「生活権保護」の視点からコントロールしようとするもの、といってもよいであろう。前者の住民参加が、タウンミーティング的参加方式を系譜とし、参加しうる住民を限定しない方向にあるのに対し、後者は、住民の「財産権保護」から出発していることから、主として行政機関の決定過程への「参加適格」、訴訟における「原告適格」をもつ住民の参加の問題として争われることになるのも、前述の違いに関連するものといえよう。

したがって、本稿が問題としようとする連邦補助事業のプランへの住民参加の法理は、ライヒが、前述の論文で展開する法理では、とらえきれない問題をもっていることになる。しかし、そのアプローチの相違にもかかわらず、二つのプランへの住民参加の法理は、究極的には統一にとらえることが可能なもののようにも思われる。本稿におい



て、資源や資格の割当て（決定）手続への住民参加やその他の行政参加手続にも言及しているのは、ひとつにその相互関連性を問題にしたいからに他ならない。その理由にふれる前に、ここで少し視点をかえて、「パブリックヒアリング」ということについて考察を加えておきたい。

(3) パブリックヒアリングは、「歴史的にみて、大衆参加 (public participation) のための手段として、法により政府の機構に導入されたもののひとつである」<sup>(4)</sup>と定義されている。

したがって、本稿で問題とする住民参加は「パブリックヒアリング」ととりあえず言い直すことができよう。もっとも、パブリックヒアリングについて共通の理解がないことは、「パブリックヒアリングは、政府と選挙民との知識交換のためのもつとも普及した形態のひとつであるが、既に刊行された文献とパブリックヒアリングについての法制定史 (legislative history) の検討はあまりに貧弱で、用語についての定訳 (textbook definition) を見出すことすら難かしい」<sup>(5)</sup>とべられていることから明らかといえよう。同論文はまた続けて「一般にパブリックヒアリングは、政府役人が決定をする前に、法によって求められている会合のことをいう。パブリックヒアリングは、土地の将来の利用についての決定がなされるまえに、また、たまには、政府のサービスのある種のもものが制度化される前にも求められる」として、パブリックヒアリングが、政府のプランニングと密接に関連するものであることを示している。

また、同論文は、「ヒアリングを欠く地方政府の行為は無効であるが、地方政府はその決定には拘束されない。裁判所は、パブリックヒアリングの手続に対する基準を定義するのに役にたたない。逆に裁判所は基準をつくることをさけてきた。——パブリックヒアリングの手続は、地方当局の知恵と判断にゆだねられている。——裁判所の判断がないので、パブリックヒアリングにたいする実に様々な地方レベルでの手続が展開された」<sup>(6)</sup>とのべている。

また先にふれたプラガー (Plager・注(4)) は、「パブリックヒアリングは、異なった法の強制に従属し、①デェシ

ジョンメイキングのタイプすなわち、レジスレイティブあるいはルールメイキングと呼ばれる政策決定手続の場合、と②裁決の手続の場合」によって異なることを指摘している。<sup>(7)</sup>そして「政府のデシジョンメイキングの三番目の種類として、③「立法的、裁決的機能が、同じ機関によって、同じ時に実行される場合がある」とし、その良い例として都市計画をあげている。ジョエル (Jowell) も、「パブリックヒアリングは、裁決とかレジスレイティブとかの伝統的なヒアリングのカテゴリーにあてはまらない。パブリックヒアリングは、裁決的ヒアリングのように、事実の発見の結果するものではなく、またレジスレイティブヒアリングのように全く任意のものではない」として<sup>(8)</sup>いる。

そして「パブリックヒアリングを行なううえでのルールがなかったひとつの理由は、パブリックヒアリングを行なうことにおいての目的が一致していなかったことによる」とし「パブリックヒアリングの遂行されるべき機能、これらの機能を遂行するためのパブリックヒアリングを行なう手続はどのようなものでなければならぬか」を論じなければならぬとしている。

ジョエルは、それを、①市民参加に到達するための工夫、②情報を集めるための公開集収、③説得の道具、④政策決定 (decision making) の四つの視点から論じている。いずれも、プランニングにかかわるパブリックヒアリングは、裁決とルールの混合であること、いいかえれば、住民参加手続を考えるうえで、かなり困難な問題があることを示唆している。このことは、ライヒが後述のように「神話」と表現していることとも関連するものであることを、とりあえず指摘しておきたい。

ところで、ボッスルマン (注(5)参照) は先に、「一般にパブリックヒアリングは、政府役人が決定をする前に、法によって求められている会合のことをいう。パブリックヒアリングは、土地の将来の利用についての決定がなされる前に、またたまには、政府のサービスのある種のもの制度化される前にも求められる」とのべていた。つまり、そ

ここで意識されている決定とは、前述したプランニングの二つの形態のうちの前者、すなわち、連邦政府の政策において二〇世紀初頭の三〇年間に始められ、ニューディールとともに始まった農業事業計画に継承された「政府決定よりも、任意の協定による決定の原理」に連なるものとみることができるといえる。これに対し、後者、すなわち、資本主義経済のいっそうの発展のために、主として企業に対する行政機関のアロケーション (allocation) とプランニングにかかわる決定の問題は、プラガーの定義によれば、パブリックヒアリングの第二の形態である「個々の法令や行為の結果として特別の個人の権利や特権に影響を与える」政府決定ということになり、それは「政府の遂行過程が民主主義的基準に対応するということを確保することにおいて、大衆は利益をもつが、しかしパブリックパティシペーションではない」ことになる。後述のように、この種の行政決定においても、*Scenic Hudson Preservation Conference V. FPC* や *Office of Communication of United Church of Christ V. FCC* の事件のように、その決定が、住民の財産権保護から、環境権の保護のような広い意味の生命・生存の保障を考慮する方向にかわる過程で、住民参加（行政機関における決定過程において、あるいは司法過程への）の範囲・方法も変化してくることになる。ゲルフォーンの影響のもとに、合衆国行政会議が、行政聴聞における参加の範囲の拡大を論じたのも、この点の問題意識に係るものである。しかしいずれにせよ、その参加の範囲には一定の制約があると考えるのが通常である。

ライヒもこの点について「参加者の利益は、一般大衆当事者と区別される何かである」とのべており、プラガーがパブリックヒアリングの第二の形態について、「大衆参加はない」とのべていることと共通している。

しかし、住民の利益が、財産権保護から経済的利益をへて、公共的利益へと拡大する中で *Office of Communication of United Church of Christ v. FCC* の場合のように参加適格を有する住民は「放送聴取者の利益を代表するもの」と変化してきていることは注目される。こうした動向は、経済機会法やモデルシティ法のように、パブリックヒアリン

グが妥当する領域において、パブリックヒアリングを発展させる形で、「政策決定委員会」への住民代表の参加方式がとられてきていることと同一の方向でとらえることができるからである。つまり、連邦補助事業のプランメイキングに対する住民参加も、企業へのアロケーションの決定過程への住民参加も住民の代表から構成され、いずれも生命・生存の保障を目的とするものであり、前者はそれをむしろ積極行政的なアプローチで実現しようとするものであるのに対し、後者は主として規制行政的なかかわりでそれを実現しようとするものであると総括することもできるからである。

ともあれ、両者の関係を右のように理解するためには、現状ではまだいくつかの媒介項が必要となるが、本稿では両者の関係を一応、右のように捉え、先に進むことにしたい。

## (二) アメリカにおけるプランニングの歴史

### 1 その歴史的背景

アメリカでは、一七世紀、ニューイングランドからウィシコンシンにかけてタウンミーティングが広範囲に普及した。タウンミーティングは、古代ギリシャの人民会議 (Ecclesia) を継承したものであるが、アメリカでのこうした動きは、直接には、マグナカルタ以来、すべての市民のデュープロセスの権利の保障と同様、市と町村の間の自由、王と男爵の間の新しい権限の分割の関係をくりあげてきたイギリスの伝統と、同じくイギリスにおいてナショナルレベルで敬意をはらわれていたエリートイズムを受け継ぐものであったといわれている。<sup>(9)</sup> アメリカのタウンミーティングが、近隣地域 (neighbourhood) ごとにつくられ、大方の市民がそこに集中したとされながら、他面タウンミーティングは権威あるものとされ、しばしばエリートによって独占されたと指摘されることも、右の視点からみれば、必ずしも矛盾

するものとはいえないであろう。

一九世紀になると、特にジャクソニアンリボルション (the Jacksonian revolution) といわれるように、ジャクソニアン大統領の頃から、市民と国家が権限をわけあうという民主主義の実践は、より一般的な広がりをもてくる。この広がりには、特に国と州のレベルで顕著であり、州では選挙の際の財産資格がなくなり、教育歴のない人が公職にくようになった。しかしこれらの動向は、参加について従来の風土 (タウンミーティングとエリートイズム) をかえるものではなかった。

しかも、一九世紀以降、都市が急速に広がるにつれて、タウンミーティングを含む地方の統治機構 (local government) への直接的な参加は減少し、党や政策決定などのための幹部会のリーダーがより権力をもつようになった。<sup>(10)</sup> 参加活動に慣れていないヨーロッパからの移民が増加したことも、こうした傾向に影響を与えた。<sup>(11)</sup>

増加してきていた住民は、複合化してくる問題の解決を、ボランタリーアソシエーション (教会・慈善組織・セトルメントハウス・労働組合等) に求めるようになっていった。

たとえば、一九世紀末にあらわれてくるセトルメントハウスは、特に地方のニーズに関心をむけていった。そこでは、統合化された近隣生活 (neighbourhood life) を促進するために、市民組織が、学校のまわりにつくられた。

ひとつひとつのアソシエーションの支配と権限は制限されたものであったが、その数は、アソシエーションを通じて、公務に、ある影響を与えようとする住民の増加とともに、その数を増していった。<sup>(12)</sup>

こうした中で、二〇世紀の初め、特に一九二〇年代、シティプランニングに関係するボランタリーな組織も登場してくる。例えばニューヨーク市における地方計画組織 (regional plan association)、シカゴの実業家グループ・ピッツバーグ地方計画組織 (the pittsburgh regional planning association)、その他の同様な組織によって、市政の形成に影響を与

える研究がなされ、プロジェクトが作られた。

一九三〇年代には、ペリー (Clarence Arthur Perry) のネービーフードユニットプランが、住環境をデザインするための仕事に大きな影響を与えた。ネービーフードユニットプランにいうネービーフードとは、「プランニングと行政目的のために社会的、経済的に定義されたもの (entity)」とされた。

ペリーの仕事に魂せられた人々の中には、スラムや移住民地区にすむソーシャルワーカー、彼らの投資の対象を保護することを求める不動産業者、社会的批評家がいた。

しかし、これらの直接的な反響にもかかわらず、ペリーの理念は具体的な政策にとりあげられることはなかった。すでに、公的福祉・公的機関が存在しており、これらの力は、市領域を単位とする行政機関 (administrative agency) 設立の方向にあったために、近隣地域 (neighbourhood) が入りこむ余地はなかったのである。

こうした中で、近隣地区会議 (neighbourhood council) は、徐々に、普通の市民団体に対し、地方計画 (local planning) や地域の再開発 (community renewal) について、ある程度のコントロールを行使する機会を提供するようになっていった。

しかしながら、大多数の住民は増加してきたとはいえ、アソシエーションに属していなかった。しかも実際には、アソシエーションの中のさらに少数のメンバーだけが本当の意味での政策立案者であった。多かれ、少なかれ、アソシエーションの役員や局員は、エリートであった。

ところで、農村地域においても、この時期ボランティアな組織と、政府の協力関係が一定の広がりを示していた。先にもふれたように、民間福祉や公的機関が連邦補助制度にくみこまれる方向にあったのである。すでに、一七九〇年代には、農業を促進するための組織が進行し、一八六二年・一八九〇年の The Morrill Acts では、農業やその他



の実践的技術に特定される組織 (the land grant colleges) に政府の援助がなされたが、こうした傾向は、一九一四年の The Smith-Lever Act で最頂点に達した。同法では、郡の機関 (county agent) が農夫とその家族を教育し、組織化するために、land grant colleges から、でかけていくサービス (cooperative extension service) が法定化された。郡の機関にまじって働いている地方の人々は、プランを指導し、実行した。参加とリーダーシップが要求され、プランは (地方の人々と郡の機関の間で) たがいに同意されねばならなくなった。<sup>(13)</sup>

一九三〇年代における住民参加の初期の例は TVA (tennessee valley authority) であった。<sup>(14)</sup> 連邦政府によって創られた TVA は、草の根レベルで管理されるものとして、発電計画・肥料工業計画・土地収得計画を広く衆知させた。TVA は、住民と地方自治体が政策の共同執行者になることを意味していた。このような草の根主義は、地域の発展に従事する政府機関 (governmental agency) の存在の正当性を示し、政策の承認をはかどらせた。また The Bankhead-Jones Farm Tenant Act of 1937 は、FSA を創設し、土地を持たない貧しい農民を助けるための政策を強めた。FSA (the farm security administration) は、地方の問題を取り扱うために創設されたニューディール機関の中で、最も革新的なものであったといわれる。「勝利を伴う出来事は、少なくとも南部以外では、住民参加を必要とした。確かに、政府機能のコントロールと住民参加のための高い得点が、農業地域に生じたのは事業である。それは、土手・収獲の割り当てを統治する農業政策と、フランクリンルーズベルトの施政中に通過した農業立法の結果であった」<sup>(15)</sup> ことが指摘され、後述する一九六〇年代の住民参加の関心が都市での住民参加におかれているのに対し、政治的な参加の歴史は、農村部での参加が活発であったこと、そして住民参加は特にニューディール政策との関わりで発展してきたことを強調している。ルーズベルトは、ブレーントラストと呼ばれる一群の学識経験者を、政策の立案にとりくませたり、ラジオ放送を通じ、国民に直接話しかけたりした。こうした中で「市民は、政府の政策形成において、行なう



べき法的な役割をもつ」という理念を、確固たるものとした。<sup>(16)</sup>

参加を促進するために行動する連邦政府は、歴史的な一步をふみだしたのである。<sup>(17)(18)</sup>

一九四〇年代になると、第二次大戦に勝利するためにも、多くの市民の協力が必要とされた。ニューディーラーたちは、アメリカ経済の管理のための政策は、住民によって支持されなければ必ず失敗するだろうと考えるようになっていったのである。<sup>(19)</sup>

## 2 第二次大戦後——一九四九—一九六三——連邦補助事業の展開

二〇世紀初頭から三〇年の間にプランニングにおける住民の立法上の役割は、しだいに明確化されてきていたが、住民参加の真の初まりは第二次大戦後である。一九四〇年の終りに初まり、次の二〇年に続くなかで連邦政府はこの領域で主導的な役割を担うようになった。<sup>(20)</sup>

彼らの居住地域において、直接住民に関係する新しい社会的事業 (social program) が推められた。特に、五〇年代の後半から、六〇年代の初めにおいて、貧困にあえぐ「もうひとつのアメリカ」(Michael Harrington, *The Other America*, 1962) が明らかになるにつれて、既存の福祉制度への懐疑と新しいアプローチの模索とが貧困者の住居・失業・福祉・犯罪などの対策分野で顕在化してくる。<sup>(21)(22)</sup>

これらの事業は、都市再開発、少年非行、貧困、職業訓練、モデルシティ、近隣保健センター、地域精神保健に関連していた。

これらの事業は、一九一四年の *The Smith-Lever Act* で用いられた *Cooperative Extension* を採用していた。すなわち、主要な基金とガイドラインはナショナルレベルで提供され、個別のプログラムを設定し、基金を適応し実行するのは、ローカルレベルの仕事であった。<sup>(23)</sup>

大低の場合、事業の実施される実際上の場所は、近隣地域 (neighborhood) であった。

しかし、各事業において、ローカルレベルで、あるコントロールを行使しようとする通常の住民による努力は、常に反対にあいつづけた。

が、リップサービスであれ<sup>(24)</sup>、一九四〇年代の終りから、ジョンソン行政の始めまでのいくつかの連邦事業は、住民参加をその構成要素としていた。そのうち最も重要なものは、Urban Renewal, the Workable Program for Community Improvement (mobilization for youth など) the Juvenile Delinquency Demonstration Projects であった。

例えば、都市再開発 (urban renewal) は、住宅法 (the Housing Act of 1949) によって認められた一掃政策として、一九五〇年代の一〇年間に施行された。戦前の政策にみられるように、ここでもより有効な政策を具体化するために、住民の意見が求められた<sup>(25)</sup>。一九五四年以後、特に住民の忠告機関は多くの町で存在するようになった。さらに一九五五年の住宅法 (the Housing Act of 1955) のもとでは、都市再開発における住民参加は、実行計画の必要な構成要素となった。しかし、この法についての連邦規則に基づく実行計画では、住民参加が求められたが、この参加に到達するための詳細な手続上のメカニズムについては、何も規定されていなかった。

地方の公的機関は、提案された再開発地域の住民と非公式に会ったり、コミュニティグループを動かすために、職業的な専門家組織をやとうことによって、地域にコミュニティ活動をおこさせたりした。

一般に、この時期の「住民参加」<sup>(26)</sup>は、その土地に住んでいない者が、助言的な説得的な資格において、これらの事業に参加していた。

多くの参加者は、白人のプランナー・実業家・市のリーダー・小売・工場・建設・不動産・財政・労働者・納税者・信仰・教育のようなコミュニティにおける様々なグループや利害関係人の代表であった。彼らは、近隣地域 (neighb-

orhood) のリーダーというより、市のリーダーであった。かれらの意図は、連邦事業を通じて近隣事業 (neighbourhood program) ではなく、どちらかという地域レベル (communitywide) のニーズに対処する方向にあった。ほとんどの場合、影響を受ける地域の住民による参加はほとんどないか、あるいは直接的な参加はなかった。

これらの土地に居住していない、榮譽市民 (honorary citizen) は、実行計画や、都市再開発プロジェクトのための市段階の市民諮問委員会 (citywide citizens advisory committees (CAC's))<sup>(27)</sup> において、あるいは、非行実験プロジェクト (beinguency demonstration project) の管理運営委員会 (governing board) の活動を通じて、参加を行なった。

会員の資格 (membership) はいつも、地域<sup>コミュニティ</sup>における政治上のエリートと同様、市・事業・教育にたずさわるグループであった。市長による任命は、住民の代表を選ぶ通常の方法であった。

参加の形態は、通常はスタッフの援助なしに対象地域 (target area) の当該性質を研究することを含んでいた。住民のメンバーは、住民のニーズについて役人にアドバイスし、それらに対処するための可能な方法を勧告した。しかしながら、彼らの機能は、説得に制限されていた。

多くの連邦の、そして地方の役人の目からみれば、住民参加のこの種の主要な目的は、論争のあるプロジェクトについての、地域 (community) の理解を促進することであり、その実施のための支持をうちたてることであった。他の目的は、影響される地域における公的な代表が、ニーズを明確にし、救済手段を明確にすることを助けることであった。このアプローチは、よい住民関係にとって有効なものであった。それはまた、物質的整備及び社会的整備の再生は、あまりに重要なので、プランナーや官僚の手だけにゆだねておくことができないと考えられた結果でもあった。住民の立場からは、参加はしばしば、約束されたサービスを供給させるために、連邦政府のうえに、プレッシャーを与える手段として考えられた。しかしながら対象地域 (target area 以下ターゲットエリアという) の住民は一般には、プ

ロジエクトプランニング及び、その展開には含まれていなかった。しかしよい政府“good government”というものは、近隣地域 (neighborhood) あるいはCAC (citywide citizen advisory committees) の代表あるいは少年非行の管理運営委員会 (governing board) の代表としてより、コミュニティの代表として奉仕しているものである。こうした点からみて住民の影響の質は、極めて貧しかったといえよう。役人が、住民に対し、プロジェクトの必要性と方向にそって、説得し、アドバイスし、勧告していたのが実情であった。その逆は少なかった。住民のメンバーの教育は、つねに、プランニングとプログラミングのおくれを結果した。最終的な分析において、住民は、役人の政策決定には、ほとんど影響を与えなかった。しかし、彼らの参加としては、社会的、治療的意味を満していた。都市再開発のような通常でないプログラムを、<sup>(28)</sup> 売りだす場合にはのみ連邦や地方の役人の参加についての政治的な反対をもたらしたいわれている。そして、一九六〇年までには、このような「住民参加」は、行政上限界があることが徐々に明確になっていくことになったのである。

### （三）一九六〇年代と住民参加

#### 1 本節の課題

住民参加のながい歴史にもかかわらず、アメリカにおける住民参加は、一般には一九六〇年代の現象であるといわれている。その代表にあげられるのが、コミュニティ活動 (経済機会法) とモデルシティ (モデルシティ法) である。確かにこの二つの事業においては、ジョンソン行政以前の、連邦行政事業のもとでの典型的な住民参加のスタイルとは、<sup>(29)</sup> (少なくとも理論的には) 異った形態がとられている。

これらのプログラムにおいては、住民は勧告を行なうために参加すると同時に、政策形成 (policy making) において

も、主体的な役割を与えられることになったからである。しかも、そこでの「住民」は、以前のように「すぐれて優勢な影響力ある」白人ではなく、多くの場合、貧民・黒人・ブラウンそして、ゲト・エリアに住んでいる人々を意味することになった。さらに彼れらは市の領域を単位とするのではなく、近隣地域 (neighborhood) を単位として、事業をとらえようとした。こうした中で地域によっては、近隣組織 (neighborhood organization) における彼らの代表者は、政府機関のパートナーと考えられるようになる。のみならず地域的なサービスの供給を、地方分権化する努力は、住民参加を地域自治 (community control) や近隣統治機構 (neighborhood government) 設立の手段として至向させることにもなった。(neighborhood government については、後述<sup>5</sup> ローカリズムとコミュニティ自治参照)。

このように、一九六〇年代においては、住民参加の形態が変っただけでなく住民参加の戦略と目的も従来とは全く異なるものとなった。<sup>(30)</sup>

特に経済機会法 (Economic Opportunity Act) におけるコミュニティ活動事業は、当初「対象となる地域住民及び集団成員の最大限の可能な参加 (maximum feasible participation) をえて企画決定され、実施され、また地域を幅広く代表する公的ないし私的な非営利機関によって実施され管理され、ないし調整される」事業と定義された。その結果、中には、事業の実施・管理過程において、住民 (マイノリティ) が、近隣地区に関連する事業の決定を、「統制」する所もあらわれた。

こうした事実は、コミュニティ活動をイデオロギー的なものとする批判や脅威をもたらした。<sup>(31)</sup> その結果政策は経済機会法における住民参加を変容させると共に、モデルシティ法の創設へと、その比重を移行させていくことになる。

本節では、まず焦点となった経済機会法のコミュニティ活動事業の構造と、住民参加及びコミュニティ自治について、簡単に言及しついで経済機会法の成立と変容をもたらした経過をふまえることによって、後述するモデルシティ

法における住民参加との対比を明らかにすることとしたい。

## 2 経済機会法第二章と住民参加手続<sup>(32)</sup>

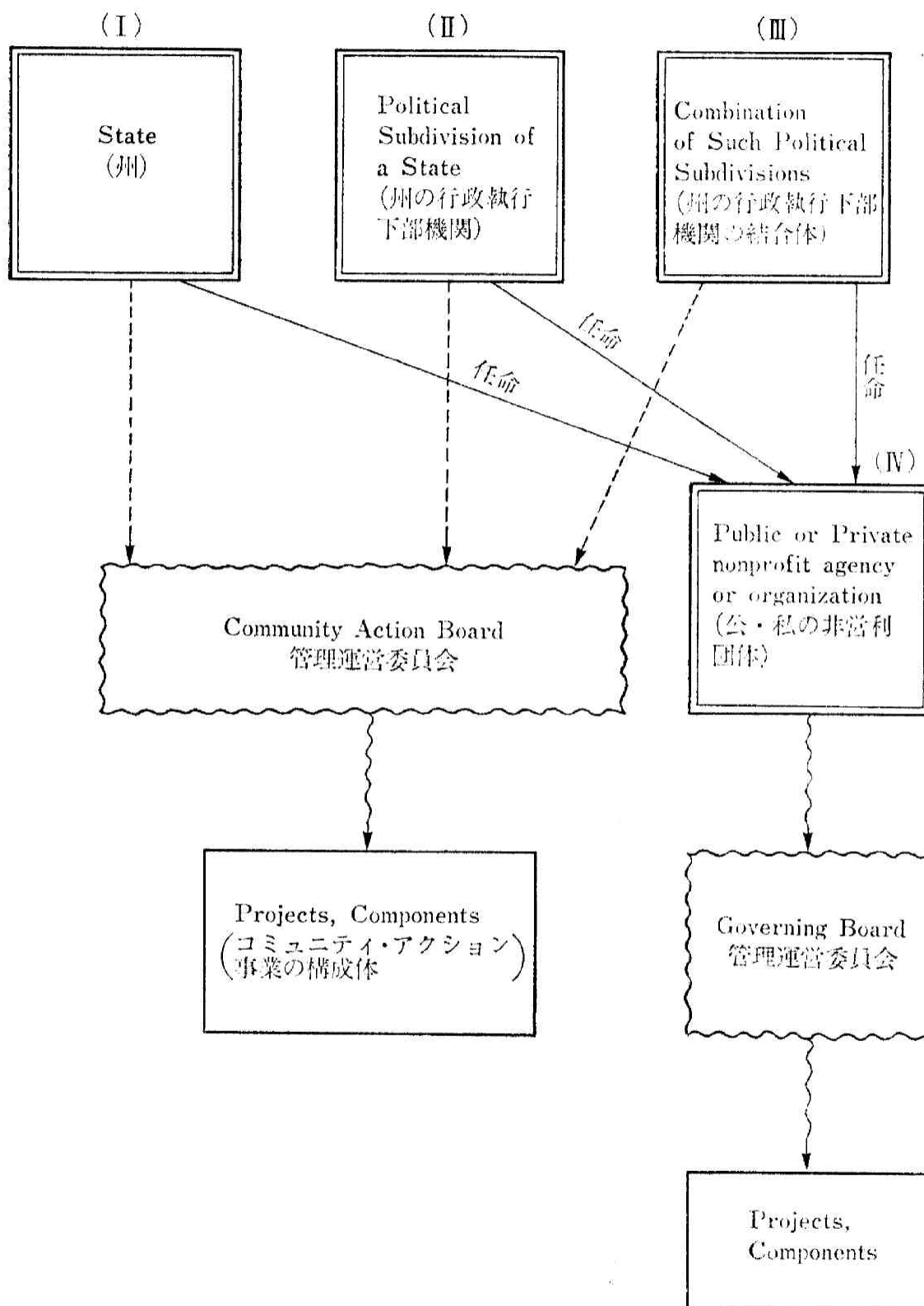
まず経済機会法第二章は、「(低所得層家族、またあらゆる年齢の低所得の個人が、地方あるいは都市において、彼らが完全に自活しうるために必要とされる機会——基本的な教育・ヘルスケア・職業訓練・雇用の機会——を確保し、また技能・知識・意欲をもちうるようにするという目的のために) 地方、州、ならびに連邦の人的・物的資源をよりよく集約しうるよう鼓舞することを目的としている。

そのための具体的手段として、経済機会法は、①連邦・州・地方の組織及び役人、利害関係者、影響を受ける住民によってなされる貧困の除去に関連する援助を計画し、統合する地域の能力 (community capabilities) を強化すること、②貧困除去に関連するサービスを統合すること、③(有効な人的・物的資源を用いることを可能とする効果的な方法を増加させるために) 新しい型のサービスや、刷新的なアプローチを積極的に利用すること、④(受益者グループや地域住民の自己発展の能力を最大限刺激し、利用するために) 彼らを貧困者政策にかかわる事業やプロジェクトの展開・実施に参加させること、⑤(公的機関、民間宗教団体、慈善組織、隣人組織、個人からのサービスや援助に加えて) 雇用の機会もしくは、貧困者に関連するサービスに大きな影響を与えうる人的・物的資源として、労働者及び職業集団の協力を要請すること、をあげている。

このような経済機会法第二章の目的と手段を具体化するのが、コミュニティ活動事業である。すなわち、コミュニティ活動事業は、「地域社会を基本として活動し、地域社会の貧困の原因にかなり重要なインパクトを与える諸活動や諸サービスを、総体的に供給するに充分なプロジェクトや、コンポーネントの数を含んでいる、あるいは含むように計画されている事業」と定義されている。



——コミュニティ活動機関 (community action agency)——



(1) コミュニティ活動機関 (community action agency)

一九六四年の経済機会法では、コミュニティ活動機関という言葉は、使用されていない。コミュニティ活動事業の管理に関する規定の中で「長官は、公的機関あるいは民間の非営利機関と契約し、補助金を交付する」権限をもつと定められているにすぎない。また、住民参加についても、「地域住民の最大限の参加をもって、実施されるべき」とが定められているだけである。

そこには、制定過程での複雑な状況が反映がされており、コミュニティ活動事業に対する提案者、支持者の様々な思惑が顕在化しないままに秘められていることは後述のとおりである。

一九六七年の改正で、はじめてコミュニティ活動機関という言葉が使われ、具体的には次のような構成がとられることになる(以下、一九六七年改正後の制度内容による)。

コミュニティ活動機関は、図のような四つの形態のいずれかである。すなわち、(I)州である場合、(II)選挙あるいは厳密な手続をへて任命された役人をもつ(III)州の行政執行下部機関である場合、(IV)そのような行政執行下部機関の結合体、(V)さらに上記(I)~(IV)のいずれかによって責任ある機関として任命された、公的・私的な非営利団体である場合である。

① コミュニティ活動機関の管理運営委員会

このうち、(I)~(IV)のコミュニティ活動機関は、コミュニティ活動事業を Community Action Board を通じて管理運営し、(V)のそれは、Governing Board を通じて管理運営される。

いずれの委員会も次の要件をみたさなければならない。すなわち、各委員会は、①五人以下のメンバーからなること、②委員会の三分の一が、選挙された役人 (public officials) からなること(役人の数が、委員長のパネルの三分の一

より少ないならば、任命による役人を三分の一まで追加できる)、③少なくとも、メンバーの三分の一が(サービスが提供される地域の貧困者の代表であると確信しうるに適切な民主的選挙手続によって)選ばれた人々であること、④残りのメンバーは、当該地域社会における実業家、経営者、労働者、宗教・福祉・教育の各団体あるいは他の主なグループや、利害関係団体の役員やメンバーから構成されなければならない(当該地域社会(communitiy)内の特定地域社会の地理的領域を代表するために選出された委員会の委員は、彼が代表する地域に住まねばならない。また前述②・③のもとで選ばれた人々は、継続する五年間、もしくは一〇年以上、委員会で活動することはできない)。

また、各コミュニティ活動機関はコミュニティ活動事業の構成体の、個別の計画、その遂行及び評価に関連して、コミュニティ活動機関を援助する目的で、(サービスを提供されるグループのメンバーあるいは地域住民からなる)隣人組織(neighborhood-based organizations)を利用するよう要請されている。

② コミュニティ活動機関の権限(power)、権能(authority)、機能

コミュニティ活動機関は、経済機会法§2795で規定された権限と権能をもち、機能を遂行する(そこにはこの章の目的を完行することを助けるためにコミュニティ活動機関が公私の非営利団体(public and private non profit agencies and organizations)と契約する権限も含まれる)。すなわち、

(1) コミュニティ活動機関は、①法第二章のもとでの連邦基金、②コミュニティ活動事業の援助に用いられるその他の公的・私的な基金、③法第二章の規程にしたがって組織された公的・私的な団体が、連邦もしくは州援助事業からうけとるその他の基金を受けとり、管理する権限をもつ。

(2) コミュニティ活動機関はまた、このようにして受けとった基金、あるいはその権限を、コミュニティ活動事業の各構成体に移行することができる。

(3) さらに、コミュニティ活動機関は、前述のような権限を行使し、コミュニティ活動事業全体にわたる責任を実行するために、少なくとも次の機能をもつべきことを要請されている。すなわち①(当該地域社会における貧困の原因に関する情報の収集、問題克服のための効果的な政策提示、政策実行に必要とされるプロジェクト及び活動領域の間での優先順位の決定といった諸活動を含む)事業の体系的計画の策定とその評価、②コミュニティ活動事業に関連する事業を行なっている機関が、受けうる(経済機会法第二章に基づく以外の)援助を計画・申請し、確保・管理することを要請するとともに、そのために必要な技術的援助等を与えること、③諸サービス間のギャップを発見し、もつとも必要なものに資源を供給しうるよう、既存の努力を改良する活動に着手すること、④コミュニティ活動機関が統括する事業に、貧困層を労働者として参加させ、雇用の機会を増大させること、⑤共通する、中心的なサービスを重視すると共に、他の事業計画では対応しえない貧困者のニーズに呼応する事業を支持し、重視すること、⑥コミュニティ活動事業の内容にかかわりをもつ地域住民や、貧困者の意見反映の手続を確立すること、⑦貧困者や近隣グループが、公的・私的な資源を確保しうるために必要とされる技術的その他の援助を与えること、⑧コミュニティ活動事業に、実業家や労働者がかかわることにより、新しい雇用機会を創出しうるような方法を提供すること。

### ③ 管理運営委員会の権限

(1) Governing Board (図参照) は、①コミュニティ活動機関の上級職員の任命、②主要な人事、財政、事業政策の決定、③全体的な事業計画、優先順位の決定、④この章のもとでの財政的な援助に対する申し出の承認について権限を有する。

(2) Community Action Board (図参照) の場合には、(サービスの提供を受ける)グループのメンバー・地域住民の最大限の参加を保障しつつ、当該コミュニティ活動事業を構成するコンポーネントとプロジェクトの実施と展開の過程

に完全に参加する権限をもつ。特に、①サービスを提供される地域の貧困者の代表であることを確信しうる、適切な民主的選挙手続によって選ばれたメンバーがその三分の一をしめること、②貧困者と関係する地域の住民が、地域活動事業の計画と実施に規則的に参加しうるよう、設立され、組織されること、③法第二章に基づく援助を受ける事業に、幅広い地域参加を確保しうる継続的・効果的な機構であるべきことが要請されている。

(2) コミュニティ活動事業と州及び連邦政府

以上が、コミュニティ活動事業及びコミュニティ活動機関の概要である。

ところで、連邦政府は、コミュニティ活動事業に対する地域レベルでの事業計画の策定手続や事業実施への住民参加の要請を、連邦補助金交付の条件としている。のみならず法は補助金交付の条件として「長官は、①援助される機関とそれによって任命された機関が、会計制度 (accounting system) を確立していること、②連邦政府からの援助を期待する計画が、予め州知事に提出されていること、③また連邦補助金の申請者は、申請にあたり、計画の重複等をさける目的で、予め地域の公的機関の見解を求めなければならないこと」を要請している。

これらは、住民の主体性・地方自治の尊重を基軸にした、公的責任の貫徹の仕方とみることもできよう。しかし、一九六七年の法改正の経緯からすると、むしろこれらの規定にはコミュニティ活動機関への公的な統制を強めることの意味あいの方が強いことは後述のとおりである。法の運用いかんによって全く異なった意味をもってくる一例といえよう。以下の点も、多様な意味をもつことは否定できないがここでは、コミュニティ活動事業と連邦政府の関係を形式的に指摘しておくことにしたい。

長官は、地方の責任と指導権を促進するために、この章のもとでの基金について国家的な視点から優先順位を決定しえないと定めている。ただ、長官は財政的援助を求める申請を審査し、援助が与えられる条件・額を決定するにあた

り、国家的利益から地域の貧困の程度と質、また事業を効果的に実行するための機関の能力を考慮しうるにすぎない。(以前からあるコミュニティ活動機関に財政的援助を補足したり、審査する場合には、長官は機関の過去の実績を評価し、決定することができる)。

また、長官は①コミュニティ活動機関が(かなりの時間を与えられたにもかかわらず)十分な計画書を提出しない場合、あるいは②州あるいは資格を有する州の行政執行下部機関あるいはその結合体が、コミュニティ活動機関として任命されることを望まない場合、③あるいは、長官がコミュニティ活動機関として指名した公私の非営利団体を、州あるいはその行政執行下部機関がコミュニティ活動機関として任命することを望まない場合にのみ、かわりに別の公私の非営利団体をコミュニティ活動機関として任命することができる。

さらに長官は、この章のもとで援助される事業ならびに事業にかかわる決定において地域住民の幅広い参加の機会を完全かつ公正に確保するために、会合の計画、通知・議決に要する定数・委員会の手続・成立等にかんするような基準 (standard) や規制 (rule) を公布する。これらは、法二章で定められた住民参加手続とそれとの民主主義の確立を確保するための規定とみることができる。

住民参加手続とそれとの民主主義の確立の要請は次の諸規定についても指摘できよう。

すなわち長官は、コミュニティ活動機関に対し、「その管理運営委員会における貧困者『代表』が、不適切に選ばれたと感じている貧困者グループが、適切な代表を請求しうる手続」を制定することを要請する。

また、管理運営委員会のメンバーが「当該委員会は、この章の規則、ルール、長官の命令を守っていない」と訴えた時は、長官は即座にその訴えを調査し検討し、訴えが真実であると確信した場合には、長官は、あらゆる関係人に通知をなしたうえで、聴聞を行なう。さらに、管理運営委員会がその違反に対し、かなりの期間を与えてもなお正



を行なわない場合には、その違反がなくなるまで援助をうちきることとされる。

さらに長官は、コミュニティ活動機関に対し、コミュニティ活動事業を行なう、①各コンポーネントや機関で働く人々（事務のみならず、地域活動事業によって創出された労働力の担い手として働く貧困者も含む）の雇用条件の確立、②機関への市民のアクセス（public access）の保障を含む規則の確立、を要請している。すなわち、経済機会法では住民の主体性の尊重・地方自治の尊重の観点から、コミュニティ活動事業の構成体に対する規則については、コミュニティ活動機関に一義的な規則制定権があり、長官は、補足的に、これらの規則に関する制定権をもっているのとみることが出来る。しかも州がコミュニティ活動機関である場合（I・II）の管理運営委員会においては、コミュニティ活動機関が定める規則制定過程への管理運営委員会委員の参加も保障されていると解されることに留意すべきであろう。

### 3 マキシマムフィージブルパティシペイション条項について

経済機会法における住民参加のキーワードは、「対象となる地域住民及び集団成員の最大限の可能な参加（maximum feasible participation）」である。しかし、このキーワードは、偶然に（あるいは少なくとも重要な考慮なしに）導入されたといわれている。<sup>(33)</sup> また「貧困者の参加についての誓約も、法律にはいれられなかった。議会がそれを望んだからである。<sup>(34)</sup> その概念について検討しようという提案は何もなかった。委員会報告書と議会報告書は、この点を実証している」<sup>(35)</sup> さらにレビタン卿（Sar A. Levitan）は、「この言葉は、法案の最初の起草の時にあらわれ、疑問もコメントもなされなかったことに驚いている。またこの点は、法案の公的な要約でのべられるほど重要なものとは思われなかったので、慣例として、要約からは省かれた。研究班（federal task force planning）の参加者の多くの者にとって、『マキシマムフィージブルパティシペイション』は、CAP（コミュニティ活動事業—引用者）における人種差別対遇を避けるための口実であり、好感情を示すものであった」<sup>(36)</sup>とのべている。後に、「Maximum Feasible Misunderstanding」（The Free Press）を

刊行することになるモイニハン (Daniel P. Moynihan) だけが「立法を起草したところの委員会と、それを審議した議会は、いずれもこの語句に、注意を払わなかった。それがもつにいたる重大な意味については思いいたらなかったのである」と指摘していたにすぎない。こうした状況に対しコミュニティ活動の支持者にとっては重要な場である地域 (community) から、この概念についての提案はなかった。また、その概念を押し進めようとする選挙民の組織的な動きもなかった。後になって、ジョンソン大統領だけが、その存在の重さを痛感することになったといわれる。

「マキシマムフィージブルパティシペイション」というキーワードは、リベラルなマキャベリアンによって、法案の中に密かにすべり (slip) こまされた<sup>(38)</sup>。彼らは、コミュニティ活動の立法構想に早くから、非公式に関わりをもち後に行政部主導の法案として提出された経済機会法の起草に加わったソーシャルプランナーであった。彼らは、中間層に属する知識人であり、社会学者であり、経験をつんだ官僚であり、民間の「アイデア・マン」であった<sup>(39)</sup>。彼らにとって、「住民参加」は集結した願いであったといわれる。

彼らは、一九五〇年代の後半から六〇年代の初めにかけて展開されたPCJDの実験事業、フォード財団の灰色地域計画、MFYの「コミュニティ組織化」事業等に関わった経験をもった「プロの改革者」<sup>(40)</sup>であった。

「青少年非行及び青年犯罪に関する大統領委員会 The President's Committee on Juvenile Delinquency and Youth Crimes, (PCJD)」のスタッフは、実験事業への補助金供与にさいし非行と貧困との相互関係を重視し、非行青少年個人の行動よりも「機会構造」を改善して、コミュニティ住民と住民組織の自治能力を高めるような活動事業の計画を要請した<sup>(41)</sup>。フォード基金の灰色地域計画は、貧民社会の広い部分を彼らの生活に影響を及ぼす社会政策の中にまぎこもうとする試みであった。青年動員隊 (new york city's mobilization for youth (MFY)) は、教育問題に関する全社会の注目と努力に焦点を合せていた。これらの制度様式 (institutional pattern) のもとでの知的努力は、経済機会法

のコミュニティ活動事業やモデルシティの構想に結びついていったといわれている。<sup>(42)</sup>

このような「プロの改革者」として起草に加ったブーン(Richard Boone)自身も「マキシマムフィージブルパティンペイション」の起源は、コミュニティ活動概念と、その起源を離れて理解することはできない。その先行する原型は、PCJDによって支援された事業に求められる。地方の青少年非行事業(PCJD)と経済機会法のコミュニティ活動事業の構想が以ているのは、偶然ではない。連邦の青少年非行事業(PCJD)のキーパーソンは、経済機会法の研究班(federal task force planning)に参加している人々であった」とのべ、さらにマキシマムフィージブルパティンペイションの概念は、「コミュニティ活動事業の構想を練りあげた人々によって、法案の中にあっさり書き入れられた」と証言している。この点の経緯は、一九六四年二月四日の集団討議(brainstorming session)の場でのブーンとヤーマリンスキー(Adam Yarmolinsky)<sup>(43)</sup>との次の会話によってより明確となる。「彼(boone)が、『マキシマムポッシブルパティンペイション』(傍点引用者)という言葉を何回も使った時、私(Yarmolinsky)は、彼に何度も『貴方はその語句を四〇五回使った』と注意した。『わかつてる』と彼はこたえた。さらに私が『その言葉がプログラムの一部になる前に何回、貴方はそれを使うつもりか』といったところ、彼は『何回も』と答え、事実彼はそうにした」<sup>(44)</sup>と。

ブーンはさらに、この概念の導入を促がしたいくつかの背景について、次のように述べている。

「その第一は、市民権運動の影響である。そして第二は、専門性への批判であり、ボランティア活動の重視である。経済機会法の構想に関わっていた人々の何人かは、以前に国家奉仕部隊(national service corps)に関する大統領の研究グループで働いていた。彼らはそこで国家奉仕部隊を計画した経験で学んだことに感動していた。その部隊は、平和部隊の国内版に関心を抱くようになったロバート・ケネディによって擁護されていた。彼らの中心的な考え方は、貧

困者に対するボランティア活動であり、その基本的戦略は、貧困者の自立をいかに援助するかにあった。この国家奉仕部隊の理念は、経済機会法のVISTAの形態において具体化されることになった。

第三には、この時期、平和部隊や国家奉仕隊に代表される動きが、現われたが、ロバート・ケネディは、このアプローチの強い支持者となった。

彼が、反貧困の研究班(federal task force planning)の代表となったことは、貧困者の最大限の参加についての最も強い擁護となった」と。

「貧困問題について自己の判断に確信をもった」<sup>(45)</sup>彼らにとっては、「住民による最大限の可能な参加」は、ロバート・ケネディが指摘したように、「事業の計画と実施に貧困層を参加させることによって、貧困層に影響を与える諸組織を根本から変える方向をめざすものであった」<sup>(46)</sup>。(傍点引用者)

#### 4 「貧困との戦い」(War on Poverty)とその背景

しかし、住民参加規定の導入は大統領をはじめ、予算局その他の連邦各省庁の予定するところではなかった。また、前述のように議会や地域住民、特に貧困者自身からの積極的な要求があったわけでもなかった。

一九六四年二月に、貧困事業計画と対貧困立法を検討するために、この分野の専門家が集り会合がもたれたが、そこでも参加者の同意をえた目的は、次の三つであり、参加についての文言はみられない。その目的は、(1)貧困の悪循環をたちきる試み、(2)個人とまた家族の経済的独立性に対するメカニズムを設立すること、(3)大統領局(the office of the president)の統一的な機能を通じて、この目的に捧げられた連邦政府の既存の努力を集中すること、であった<sup>(47)</sup>。

この目的にも示されているように、一九六〇年代の民主党政権における中心的な内政スローガンとなった「貧困との戦い」の意図は、「貧困地域の住民が自らの手で、コミュニティを改善する能力を実証し『機会』の欠如に基因す

る無力観」を克服することにあつた。またその背景となつてゐるのは「彼らを囲む劣悪な生活環境が、社会的上昇へのアスピレーションを正当に満す道をとざしてしまつてゐる」という認識であつた(しかしそこでは対象地域の住民参加は考えられていなかったことは前述のとおりである。)(48)

こうした新しいアプローチに理論的基礎を与えたのは、青少年非行に関するコロンビア大学のL・オーリン・R・クロウフォードの「機会理論」(49)であるといわれる。また前述したミシェル・ハリトンも一九六二年「もう一つのアメリカ」の中で、貧困者による「機会」の利用について次のようにのべている。「簡単にいえば、今アメリカ社会の上から三分の二を援助している繁栄からの支給は、貧困者にもいきわたらねばならない。もし彼らが、彼らの前にある機会を利用し、社会に参加しようとするなら、これは可能である。また強調されるべきすべての点で、貧困の源を、攻撃する包括的なプログラムがあるならばなされうる。しかしだがこのキャンペーンを実行できるか？ 貧困を廃棄できる社会における唯一の制度は、連邦政府である」と(傍点引用者)。

そこでいわれる機会とは、中間層への「社会的上昇」の機会の保障であり、基本的には(資本の)「財産権」(生産手段に対する所有権)の延長線上に位置づけられた「労働者の資本に従属する関係」の保障である。いいかえれば、疎外からの克服は、そこでは「社会経済体制」の止揚によつてではなく、「社会経済体制」に、他の人間と同様、参加する機会を保障し、「強い安定した個人」を育成することによつて達成されるものと考えられている。その意味では、ここにいわれている機会の保障とは「貧困は乙が罪」とする「個人的貧困観」と表裏一体をなすものといえよう。ちなみに、ケネディ大統領がはじめに提案を求めた覚え書は、施し(現金援助)を最小にし、自助(訓練と自発性)を最大にする「人間開発」の総合サービスとして位置づけられていたといふ。(50)

ところでハリトンは、中央集権主義が官僚制を結果し、お金が貧困に対する万能薬でもないということを認めなが



らも、連邦政府のみが「貧困戦争」を行ないうる経済的・政治的力をもつことを認めている。ハリトンが貧困への戦いを考えたという事実は、彼をガルブレイスと共に、経済機会法の全事業の主人公にした。貧困戦争についての一般的な支持は疑わしいが、ガルブレイスもまた生産と分配の計画におけるより大きな集中を要求した。ハリトンもガルブレイスも「中央集権化された財政・プランニング・コントロールを拒否すること」は、貧困の根を攻撃するために必要とされる力を動かしていく現実的な希望を打ちまくことになると考えていた。

一九五〇年代のアメリカの繁栄は、一定の階層に限られたものであり、「幻想」にすぎなかった。にもかかわらず、一九五八年の「豊かな社会」に示されるように、一般には大量の長期的貧困の問題が、過去の追想となり、社会の局部的現象とされる繁栄の時代と考えられていたのである。

こうした風潮は、貧困は乙が罪とする意識を助長させ、公的扶助政策に対する「世論」の厳しい批判や、扶助行政の厳しい引き締め策を支持させることになった。なかでも、一九六二年の公的扶助改正は、経済的給付とサービスを分離し、経済的給付には「最大の自立と独立を獲得し保持するよう、保護・更生・その他のサービスを併せしめる……」(社会保障法四〇一条)こととされた。

更生その他のサービス強化の方向は、福祉に終止符をうち、貧民をあまやかさないようにするものであるとして、実業家や、労働者の中にも支持をえた。しかし他面、扶助受給者(主として黒人)に対する、ワーカー(白人)のおしつけであり、「福祉的植民地支配」の制度化であるという非難をも増加させた。

しかも、厳然と存在する貧困の現実、六〇年代の中項には、黒人運動を昂揚させ、一九六四年には、公民権法、六五年には投票権法を成立させる。のみならずこのような「法律上の人種差別の撤廃」を促がした力は、やがて「もうひとつのアメリカ」に象徴される貧困の現実<sup>(5)</sup>の中で、実質上の平等の成就へと移行していくことになる。黒人運動



は「六〇年代中項に生成し、主に公的扶助受給者層の経済的な最低生活の権利と公民的諸権利を防衛し達成しようとする組織的試み」である福祉権運動に大きな影響を与えていくことになる。黒人運動から福祉権運動への接近は、主に福祉権集団の組織化への援助や、公民権闘争の経験をいかしたリーダーシップの提供、福祉権運動との連携といった形で行なわれた。

ハリトンの「もうひとつのアメリカ」に注目していたケネディ大統領は、右のような黒人運動の昂揚の中で、経済的貧困克服政策の必要性を痛感し、経済機会法の立法準備にふみきることになったといわれている。

この政策は、ジョンソン大統領にひきつがれる。

しかし「中央集権」を重視するハリトンやガルブレイスの勧告にもかかわらず、OEO (the office of economic office) 事業は、連邦行政を分権化する方向で展開した。その背景には、連邦資金を支出する前に地方レベルで、コミュニティ機関が、総合的な計画 (planning)・実験 (demonstration)・点検 (test) を行ない、新たな貧困対策事業の行政能力を確保するとともに、地方機関に事業の計画と実施を委ねることによって、連邦各省庁間の抗争を回避しようとする予算局の意向があった。<sup>(52)</sup> 後に総合計画は、関連部局の反対や予算上の理由から、すでに予算のついている単一目的事業を新貧困立法に盛り込む方向に変化するが、地域の特殊事情と必要に応じて地方政府が事業を設立する方向はホワイトハウスで承認された。<sup>(33)</sup> 国家政策の創設は、地方の多様な複雑さを統一しつつ、その独自性を保障していく点で意味のあることに思われた。地方政府の首長によって直接統制される連邦補助事業は、一方で地方自主性 (ローカリズム) の尊重となり、しかも連邦官僚機構の拡大に反対し、連邦行政の分権化を主張する共和党年来の見解に合致するが、他方で州政府を迂回して地方政府との直結を図ることは、州政府経由の補助金を削除することになり、共和党に打撃を与えうると判断されたためである。<sup>(54)</sup> また、一般に地方都市の政治家にとっても、連邦補助率九割ないし一〇割のし

かも州政府を経由しない貧困事業は魅力的なことから、全国の市長はコミュニティ活動事業に対しては、その立法の段階で完全な支持を与えていたという。<sup>(55)</sup>

しかし「大統領は、コミュニティ活動事業は、地方、政府によつて運営されるものであると信じていた。対象地域の住民参加などはないもよらなかった」<sup>(56)</sup>（傍点引用者）といわれる。

一九六四年二月の目的にも示されていたように、経済機会法の目的のひとつは、連邦の関連政策の調整・統合におかれていたのであり、政府当局にとっては地方のコミュニティレベルでの活動が重視されたのもこのことと無関係ではなかった。アメリカ全土にわたって地方レベルで、コミュニティ活動事業が採用されることは、資源の調整に対する新しい機会を提起するとともに、連邦機関が地方レベルでの統一的な処理を補強するものと考えられたのである。したがって、この意味での地方分権化は、連邦レベルで、具体的には、大統領局（the office of the president）において、統合的な権限をもった単一機関が創設されることは矛盾するものではなかったのである。<sup>(57)</sup>

一九六四年、二月一日、（後にOEO長官となる）シュリバー（sargent shriver）への手紙の中で、ジョンソン大統領は、「州や地方政府、私企業や労働組合等を含む民間の活動を伴いながら、連邦事業の調整と統合をはかるということ、貴方もよく承知しておられると思う」とのべて、この点を明らかにしている。

こうした政府首脳理解に対し、「プロの改革者」達は、「事業の計画と実施に貧困層を参加させることによって、貧困層に影響を与える諸組織を根本から変える方向をめざしていた」ことは前述のとおりである。

## 5 ローカリズムとコミュニティ自治

(1) OEO事業は、連邦—地方直結方式である「創造的連邦主義」の観念で展開されることとなった。その背景には、様々な政策意図が錯綜していたことは先にふれた。

ところでこうした動きとは別に、一九六〇年代には、市民権運動の高揚とあいまって「中央集権国家は、市役所、専門性・経済性・効率性をあまりにも重視することによって、誤った価値を増大させ、民主政府の基準としての応答ということに程んど注意を払っていない」という下からの批判がたかまってきた。<sup>(58)</sup>「マイノリティを含む国民の大部分は、受身の漠然としたやり方でしか参加していない」という認識は、「こゝだまではなく選択を」のスローガンのもとに、参加を増加させる要求をたかめていた。<sup>(59)</sup>こうした中で、公的組織の地方分権化は、参加民主主義の手段として位置づけられてくる。「現代社会のもっともわずらわしい特徴のひとつは、権力の集中である。増加する権力が、より少数の中央組織に集中するにつれて、力の提示は独占的になり、国民の生活に影響を与える組織的な決定に個人が、組織的影響を与えることは困難になっている。この差別する力の増大の故に中央集権化は、否定的な非人間化の方向（少なくとも、個々人の政治的参加に価値をおく人々にとっては）への反動として、地方分権化への要求をたかめることになる。現在、力は行政組織とエリートのうえに横たわっている。それ故、行政の地方分権化は、不均衡を是正する主要な方法として、同一視されるようになる」<sup>(60)</sup>とする指摘は、そのひとつである。

ブーンもまた、「コミュニティ活動という概念を創造した人々が、事業の構想においてなぜ急速に『地方の住民、（その多くの者が貧困であると推測される人々）の参加を規定したのか』を推察することはそう困難なことではない」<sup>(61)</sup>と述べている。そして、歴史的な流れからみて「これは、コミュニティ活動概念の原型とされるPCJDの「ローカリズム」（ローカルレベルでの行動の中心にグループを参加させる）への指向と一致している。この二つの事業は、ともにそれらの事業の計画と、管理に地方のコミュニティグループを参加させることを予定している。二つの事業は、連邦の擁護を伴った地方自治のための権限の委任であり、ルーズベルト時代にまで逆のぼれるところの連邦の伝統からのドラマティックな出発であった」と指摘する。ブーンはまた「これらの事業が、L・オーリン・R・クロウオードの『機

会理論』から実質的な影響を受けている」ことを指摘しているが、一九六〇年代の民主党政権のスローガンとなった「貧困との戦い」もまたこの「機会理論」から大きな影響を受けていたとされることは前述のとおりである。この民主党政権スローガンと、プロの改革者達との違いは、改革者達がその著書『機会理論』から「貧困者に対する機会の欠如が、貧困と非行の関連性を導びいていること。貧困者をシステムに適応させるよう治療するのではなく、コミュニティをかえることが治療である」とする視点にくわえ「地域的になされる新しい制度的な調整は、その地域の組織と力の利用に依存している。その力の終局的な包括が、その事業によって影響を受ける地域の住民組織において代表されることは、地方の発展である」という主張をみいだしたことであろう。

(2) ところで参加への要求はまた、地方分権化のなかで代表機構をも代えようという要求を、未曾有にたかめることになった<sup>(62)</sup>。具体的には、「多くの都市問題の解決は、近隣地域 (neighborhood) 以下<sup>(63)</sup>ではネエイバーフッドというレベルでの政治権力の移転にある」という主張に基づき、大きな市が攻撃されるようになった。

歴史的にみれば、タウンミーティングの思想は、本来住民のデュープロセスの権利の保障と共に、市と町村の間の自由の保障を要請として含んでいた。また、一九世紀初頭においてローカルガバメントは、市に併合されたが、黒人は市から疎外されていたという経緯をもつ。

ネエイバーフッドガバメントの創造に対する一般的な支持は、大都市の変化する人種構成に伴っていたといわれるが、その背景にはこれらの歴史的経緯も無視できない。しかも「黒人の政治的な意識として初期に、ブラックゲート<sup>(64)</sup>において展開されたネエイバーフッドガバメント組織化のための要求は、市民権と貧困事業によって鼓舞された」と指摘されている。すなわちネエイバーフッドそれ自体の歴史は古い<sup>(65)</sup>が「組織的な原理としてのネエイバーフッドに関する騒雜しい関心は、一九六〇年代の出来事によって刺激された。市民権運動のたかまり、デモンストレーション、

暴動、より大きな住民参加とコントロールの要求、新しい連邦都市対策事業が、重要な要素としてネエィバーフッドの概念に信頼をおいたことによって新しい注意をむけられることになった」といわれている。<sup>(66)</sup>

特に、後に経済機会法が「コミュニティ活動事業におけるコミュニティ」について、次のように規定したことは、大きな影響を与えていくことになる。すなわち、一九六四年法では、「州・大都市とその周辺部・郡・市・町・複数の市からなるユニット・複数の郡からなるユニット」とされていたのに加えて、一九六六年法において、「コミュニティは、ネエィバーフッドか、あるいは貧困を撲滅するために適切と考えられる同質の地であってもよい」(傍点引用者)「包括的なコミュニティ活動事業の目的を遂行するにあたっての地域の選択は、他の目的のためにひかれた管轄区域のラインを基礎に決定されるべきではない」(傍点引用者)「今後、コミュニティ活動機関の管理運営委員会が、各コミュニティにおける様々な地理的領域からの代表を含む時には、その代表は実際に彼が代表する地域にすんでいなければならない」ことが、貧困者の最大限可能な参加を確保するための効果的方法として規定されることになる。<sup>(67)</sup> 斯くして、このような一九六〇年代の再組織化の動きは、行政的、政治的な地方分権化を促進させていくことになるのである。<sup>(68)</sup>

① そのでの地方分権化のひとつのタイプは、都市問題国家委員会 (the national commission on urban problems) の勧告によって提案されたもので、市政府が、ネエィバーフッドオフィスを通じて、市のサービスを供給するという形であった。この概念は新しいものではなかった。様々な地方政府の活動の物理的な地方分権化は、従来もよく行なわれていたからである。しかし、市の複合的なサービスセンター、ネエィバーフッドシティホールセンターの広がりは、一九六〇年代当時からみて最近一〇年間の産物であった。いくつかの機能を管理するエイリアオフィスは、いくつかの市では以前から存在していた。しかし、それら (エイリアオフィス) は一義的には、公共の仕事と、物理的な維持運営



に、関心をおいていた。そこで、生活する人々に視点をあてた任務のためのサービスサブセンターは、コミュニティ活動、モデルシティ事業から始まった。<sup>(69)</sup>これらのユニット（サービスサブセンター）は、地方のニーズを適切に反映することを助け、様々な社会福祉事業を提供し、オンブズマンタイプの活動に従事することを援助した。具体的には、個々の場所と市役所をつなぐために、多くの近隣地区会議（neighborhood council）ネーイバーフッドカウンスルが設立されたりした。

こうした中で、政治的な地方分権化の提案は、行政の移譲をこえて、地域自治（コミュニティコントロール）の形態に移行するところまでできた。委員会（the advisory commission on intergovernmental relations）は、州法が都市における市のサブユニットをつくるよう提案した。この勧告のもとでは、このサブユニットは、課税の制限された権限と市によって移管されたどんな機能をも遂行することになる。同様の勧告は、いくつかの委員会でもなされた。<sup>(70)</sup>そこでは、いずれも、自治（community control）の問題を無視し、完全に行政上の用語として「地方分権化」を考えることは、無駄なことに気づいていた。

② 地方の統治機構（local government）の特質を見せる地方分権化の他のタイプは、経済機会法に基づく貧困事業と連動して展開されてくることになるコミュニティコーポレーションである。貧困戦争の結果であるこれらのエイジエンシーの最初の形は、コミュニティ活動事業の管理に、より多くの声を反映させようとする地域住民（neighborhood resident）によって私的な非営利統治区域（private nonprofit government）として組織された。ニューヨーク市では、彼らは、獲得したネーイバーフッドにおいて、反貧困活動を計画し、調整した。あるいは、他の市（municipalities）においては、彼らがCAP機関との契約のもとで、組織を管理するようになった。後にのべるモデルシティは、これらの団体の形式と活用をさらに一般化することになる。



(3) このようなネエイバーフッドコーポレーションについて、理論的には次のような見解が、表明されていた。

例えば近隣統治機構 (neighborhood government) の指導的推進者であるコトラー (milton kotler) は、「その管理運営委員会 (governing board) は、ニューイングランドのタウンミーティングと同様、メンバーシップミーティングであるべきである<sup>(71)</sup>」とのべている。しかし、この見解については「多くの重要な議題について行なわれる典型的な町におけるタウンミーティングの出席は非常に少ない (議題が、多数のホットな話題を含むものでなければ)。正式の決定は、しばしば登録された投票者の一〇%より少ない現状からみて、最近ではタウンミーティングは実際上非民主的である」とする批判もなされている<sup>(72)</sup>。

また、近隣統治機構 (neighborhood government) を創造しようとする場合、「ネエイバーフッド」という領域 (space) をどのようにして決定するかという困難な問題もあった。

コトラーは、「ネエイバーフッドの境界線を固定するについては、人々がそのために多くの時間を費やしてきているのであるから、どこが境介線かを人々にきくのが、もっとも分別あるやり方である<sup>(73)</sup>」と指摘していた。また、コトラーは、ネエイバーフッドを「一九世紀の初期において、中央の市に対して併合された地方の統治機構 (local government) のユニット」と定義し、フィラデルフィアのジャーマンタウンエイリアと、ボストンのロックスバリーエリアを、かつて自治コミュニティであり、今では市からの独立を要求しているところのネエイバーフッドの例として引用している。

コトラーはまた、ネエイバーフッドは、二五〇〇から七五〇〇〇の人数、一・五から六のスクエアマイルズのサイズで限界づけられるべきだと提案している。

このコトラーの主張については、「ほとんどの地域における住民が、ネエイバーフッドの境界線について一致した

見解をもつことは考えられないことであり、住民によって認知された境界線への信頼は、不適切な方法である」とする批判もなされている。これらの論者においてはむしろ、川とか谷といった自然の特色が、ネイバーフッドの境界線として機能すると考えられている。

近隣地域構成体 (neighborhood cooperation) を、創造的に機能させるうえでのもうひとつの要因は、財政の問題であった。特に、ゲトーネイバーフッドは、必要とされる政府事業を支持するための財政上の資源を欠いており、他の統治単位である連邦・州・郡・市は、いずれもネイバーフッドがバメントに財政援助をすることに気のりしないであろうと予想されていた。こうした中で、ACIR (the advisory commission on intergovernmental relations) は、「政府のネイバーフッドサブユニットは、財産税法案の一部のように、郡や市によって徴収され、その管理運営委員会 (governing body) が決定する時には、使用のためにネイバーフッドに返還されるような財政権の部分的な移転のように、税の制限された権力を与えられるべきである。」と指摘していることは、前述のとおりである。

組織体 (cooperation) は、住民に株 (stock) の分け前を売ることによって、基金をたかめることができる。しかし、ゲトーの住民の場合には、目的に役立つような財源をほとんどたないし、規則的な貯蓄の習慣もないので、ゲトー地域において、この方法を期待することは難しいとみられていた。

この点に関連し、コトラーは「ゲトーにおける近隣地域構成体 (neighborhood cooperation) が、信用をうることが困難であることは認めるが、もし、ゲトーコーポレーションが、土地財産収用権を与えられているなら、信用をうることは、さほど困難ではないだろう」とのべている。このようなコトラーの見解については「経済的帝国主義のマルキシズムに基づくものである。母国すなわち、中央の事業による植民地ネイバーフッドの利用によって、不利益を蒙っているネイバーフッドの救済に関する彼の政策は、重商主義あるいは経済国家主義に基づいている。すべて

の産業とネエイバーフッド内での商業について地域が所有権をもつという彼の提案は、だんだんに相互依存の度を増して地域の問題を考えるにあたっては、完全に時代おくれである」とする批判もなされていた。

(4) このようなネエイバーフッドをめぐる見解の対立を理解するためには、この期において、十分に成長した都市での近隣統治機構 (neighborhood government) 創造への要求が、人種の分裂を鋭くし人種の分離を強化してきていたことを指摘しておかねばならない。

すなわち、かつて人種的統合に到達するために、市民権運動で働き成長しつつあった黒人リーダーは、やがて、平等の機会の促進のための目的としての統合を放棄するようになってきていた。そして、黒人の分離、合法化された「人種的差別待遇」の形式化を要求した。多くの黒人は、郊外の政府 (suburban governments) を白人のためのネエイバーフッドガバメントとしてみていた。<sup>(74)</sup>

そして、白人が、彼らの地方政府をもつと同様に、黒人は、彼らの地区における支配 (control) を与えられるべきであると考えていた。<sup>(75)</sup>

ブラックリーダーのひとつのグループは、①かれらのそれぞれのネエイバーフッドにおける制度をコントロールすることを、黒人と白人に許していても、ネエイバーフッドがバメントのシステムは、全体的な統合よりも支配的な白人大多数に対して政治的にもっとうけいれやすいものになると確信している。②第二のリーダーのグループ——ブラックナショナリスト——は、ブラックカルチャーは、白人文化よりすぐれているとし、統合化にむけての努力は、間違っていると考えていた。③また他の黒人リーダーは、もし彼らが、地理的に集っており、黒人の政治的権力を動員することが、より容易であるならば、そのような動員は、黒人による政治的経験の獲得をよりたやすくすると確信していた。

このような分離化の要求は、現在および過去の市の成立と関連している。前述したように地方の統治機構 (local government) の現在の姿は、大部分今世紀初頭の (白人中産階級を中心とする) 市改革運動の影響を受けて形づくられており、その改革の過程からは、黒人やマイノリティは除外されていた。したがって彼らは現在の都市改革も、もし白人中産階級との結びつきをもってなされるなら、地域社会における抑圧されたグループは以前より弱められると考えていたのである。

コトラーは、以上のような状況を分析して「黒人のネエイバーフッドにおける暴動は、単に法や命令の崩壊の結果ではなくて、設立されたシティパワーと対立するコミュニティパワーの設立を求め、自治 (self rule) を求める政治的な出来事である」ことを提示している。<sup>(76)</sup>

(5) この説に賛成するかどうかはともかく、「大きな市における多くのネエイバーフッドにおいては、統治された人々の同意による政府をもっていない」という認識は、ほぼ共通の認識であったといえよう。特に、ゲト・エイリアの住民は、政治的に既存の政治機構に対し敵対的であった。

そして彼らは「正当に選挙された近隣統治機構 (neighborhood government) は、ゲトを含むすべてのネエイバーフッドの住民によって合法的なものとして認識される」と確信していた。<sup>(77)</sup>

彼らの多くは、市からのネエイバーフッドの脱退を考えていたわけではない。むしろ「中央の権力に対する平衡物として併合されない部分」として考えていた。コトラーは、市からのネエイバーフッドの脱退を拒否し、政治権力の新しい特別な分配を含む連邦の成立を促した。そして、ある権限は絶体的に市政府か、近隣統治機構 (neighborhood government) によって占有されるべきであり、他の権力は分有されるべきと考えていたのである。

## 6 経済機会法の成立

(1) 経済機会法の法案作成に携っていたブーンやハケット等においても、「福祉植民地支配」を生み出している既存制度への不信は、共通の認識であった。彼らは、コミュニティ活動が、既存制度との間に摩擦を惹起することは避けられないと考え、法案の起草においては、地域の特殊事情に応じた事業計画の発案と選択を確保するために、地方機関に可能な限り柔軟な解釈を許す簡潔な規定を準備していた。<sup>(78)</sup> コミュニティ活動事業は「サービス指向」の総合事業とされたが、さらにここで「(一)対象となる地域住民および集団成員の最大限の可能な参加をえて、企画決定され、実施され、また(二)コミュニティを幅広く代表する公的ないし私的な非営利機関によって実施され管理され、ないし調整される事業」であることが規定された。<sup>(79)</sup>

かくしてコミュニティ活動事業は、貧困事業のうち最も複雑でかつ論争の多いもののひとつとなっていた。<sup>(80)</sup>

(2) 一九六四年八月、議会を通過した経済機会法は「対象地域の住民および集団成員の最大限可能な参加」を要求した。<sup>(81)</sup>

対貧困事業を計画し、操作することにおいて、地方が決定する権利——ローカリズム——の流れは全体的な流れとなり、貧困者の参加はしだいにこの流れにのっていった。しかし、州の（たとえば地方に権限委任されても）その州の事業に貧困者がどう参加するか、そのことから彼らは決定的に疎外されていた。この点についての連邦の示唆は全くなかった。

OE O職員は一年後、この点について貧困者の相談者（advocate）として奉仕するようになった。それは、貧困者からの要求ではなく、行政からの要請に基づくものであった。彼らは、コミュニティ活動に対する連邦補助を行なうためのガイドライン（community action program guid）を作成した。これは後に、三脚方式（three-legged stool）として知られるようになった。すなわち、ガイドラインでは、コミュニティ活動機関の管理運営委員会は「①公共諸機関、②

地域の指導的な民間諸団体、③対象地域の住民代表の三脚からなるCAAの存在」が補助供与の要件とされた。しかもガイドラインでは「事業の計画、政策策定、対象地域の住民および集団成員、すなわち、貧困者層自身の参加」が要求された。すなわち「貧困者が、正式な権限をもつ政策決定手続 (decision-making process) に含まれるべきこと」が明言された。

これは、実態調査員 (field staff) や事業検討員 (program analyst) によって明確にされた。(実態調査員には黒人が多く参加していたといわれる)。直接には、この要綱の作成の段階から、ヤーモンリンスキーにかわって自動車労働組合出身のAFL-CIO幹部で戦闘的な活動家と目されていたコンウエイ (jack covey) が、作業班に加わっていたことが、この変化に大きく影響したといわれている。<sup>(82)</sup> OEOはまた、「適切である場合には、近隣のグループ (neighborhood groups) が、近隣ベースの事業の活動領域について、管理・経営にかかわることができる」と記している。たいていのOEOシティ (経済機会法に基づく事業を実施している市) では、参加は、はじめ政府ではなく非営利団体によって管理運営されているノンガバメンタルなCAAに集中した。後には多くの市では、参加は、CAA自体ではなく、地方の統治機構 (local government) と同様、CAAから様々な程度で独立しているネェイバーフッドセンターが事業供給組織 (program delivery unit) に集中した。また、CAAに対し、(操業者として、批評家として、支援者としてあるいは代表者の選挙母体として) 影響を与えあっているコミュニティグループの組織の促進もはかられた。

しかし貧困者に対し、ガイドラインが示した具体的要件は「コミュニティ活動事業が集中される各住区ないし地域から少なくとも一名の貧困者代表」の参加であり、貧困者の代表が、政策委員会の過半数をこえることは全く考えられていなかったといふ。<sup>(83)</sup>

(3) 貧困者の代表が過半数をこえるという実態は、次のような事実の中で形成された。コミュニティ活動に対する



経済機会法の連邦補助においては、何よりも迅速性を確保するために、申請審査は、通常のようにスペシャリストが担当するのではなく、ジェネラリストである地域担当官によって行なわれた。<sup>(84)</sup> 住民参加の確保は、これら地域担当官による申請審査における裁量的判断の重要な基準となったが、地域担当官の二五%（翌年の六五年には三五%）が黒人、プエルトリカン、メキシコ系アメリカ人でしめられていたことが影響し、貧困住民代表の全国平均占有率は六五年末には、約三〇%をしめるに至った。しかし、地域担当官の判定は、参加の内容についてコミュニティ内部で対立がある時には、（貧困住民が多数をしめることは）不満の原因となりOEOへの抗議となったともいわれる。

そのため、一九六六年の法改正で一九六七年三月より「コミュニティ活動事業は、少なくとも貧困者の代表者が構成員の三分の一をしめる管理運営委員会で実施される」ことが明記・確認された。また「地理的領域からの代表を含む時には、その代表は実際に彼が代表する地域に住んでいなければならない」とされ、それが貧困者の最大限可能な参加を確保するための効果的な方法であると指摘されたことは前述のとおりである。

(4) コミュニティ活動機関は、一九六七年現在で一〇五〇以上となり、一九六四年秋以来一八〇億ドルが経済機会法第二章に基づく事業に支出されていた。またこの事業を実施するために、活動機関および機関によって任命された機関は、九万五〇〇〇人（うち、約四三%にあたる四万一〇〇〇人が貧困層である。）を雇用していた。<sup>(85)</sup>

しかし、その地域に住んでいる人々が必ずしも貧困者であったわけではない。各CAAにおける住民参加の実態は、コミュニティの特殊な条件によって異なっていたといわれる。<sup>(86)</sup>

一九六七年三月から一九六八年七月にかけて、ランダムに選ばれた二〇のコミュニティ活動機関についてなされた調査は、その組織的な内容について次のようにのべている（この調査期間は、管理運営委員会の三分の一が、ターゲットエリアー対象地域—の住民からなるべきという議会の要請が実施された日から、一九六七年のグリーン修正法の要求に従うために、

公的な役人をC A Aの管理運営委員会の委員に加えるという修正が実施されるまでの間である。)したがって後述のグリーン修正法の影響前の状況とみることができる。

1、一九六四年から一九六五年の初めにかけて設立されたC A Aの基本的な組織的構造は、二〇のC A Aすべてに共通する性格をもっている。すなわち、非営利組織であり、その形成について、市長が実践的な役割を果している場合でもC A Aは、地方政府の政治的・行政的組織の外で、設立されている。2、C A A業の実施は、地理的に対象地域「ターゲットエリア」として定義されているところに結びつけられている。二〇のC A Aのうち、一八において、その事業は、地方分権化されたサービスセンターとターゲットエリア内のネイバーフッドアソシエーションやネイバーフッドアドバイザーカウンスルへの人材援助の規定を含んでいる。3、すべてのC A Aは、少なくとも最小限の住民参加構造をもっている。低所得地域の住民は、一九六七年の上半期にまでには、C A Aの管理運営委員会において、少なくともその三分の一をしめた。彼らは、委員会のミーティングに参加し、これらのミーティングでなされた決定に参加している。また、C A A内の事業や政策問題を再検討したり事業について勧告をする、各C A Aにおけるひとつあるいはそれ以上のターゲットエリア連合やアドバイザーカウンスルがある。これらの連合もまた、近隣地区改良連合として奉仕し、彼らの近隣地区における役にたつサービスや環境における特別な改良を完成するために行動している。4、C A Aの管理運営委員会は、当初二つの形態をとっていた。ひとつは、二〇人に達するまでのメンバーからなる管理委員会であり、公的であれ、私的であれ、地方での貧困戦争に直接に関連する実施機関から委託された人々である。他は、C A Aを支持している利益団体や様々な機関から抽出された二〇人から五〇人のメンバーからなる代表委員会であった。一九六六年と六七年には、「ターゲットエリア」の代表が三分の一を占めることという連邦の要求に対応するために、より小さな委員会ではメンバーが補完されたので、差は小さくなった。5、C A A

は、一連のサービス事業を管理するための責任を果たした。多くの事業は、EOAの第二章の連邦補助を通じてなされた。

一九六七年の初めまでには、二〇のすべてのCAAの管理運営委員会が、“ターゲットエイリア”の住民から選挙された少なくとも三分の一の会員から構成されるようになっていた。たいていのCAAは、一九六六年の六月から一九六七年の三月までの間に、管理運営委員会のメンバーに、“ターゲットエイリア”の住民を加えていた。

二〇のCAAのうち、二つだけが“ターゲットエイリア”(すなわち、ターゲットエイリアにすんでいる人々)から、管理運営委員会の二分の一のメンバーを選出しているにすぎない。一八のCAAでは、CAAに後援されたターゲットエイリア連合(target-area associations)が、ターゲットエイリア委員会のメンバーについて直接選挙するか、選挙の継続を管理している」と。

各委員会におけるターゲットエイリア委員会における“ターゲットエイリア”の代表の特質は、“ターゲットエイリア”からの代表ではない三分の二の人々の構成と大きく異なっている。一九六八年七月の調査結果はその対比を次のように示している。

すなわち、“ターゲットエイリア”のメンバーの場合には、黒人の比率が高いが、“ターゲットエイリア”住民の割合が全体の三分の一にとどまるところでは、絶対数からすれば、黒人の数はさほどではない。

これに対し、黒人を主とする“ターゲットエイリア”におけるマイノリティグループの指導者が住民代表としてCAA管理運営委員会に参加した場合には、参加ではなく、地域自治となった。多くの“ターゲットエイリア”においてきかれることは、“参加”ではなく、“地域自治”(community control)であった。<sup>(88)</sup>

OE事業は、参加をこえて、自己決定(self determination)となってきた。自己決定は参加とにているが、それは「人々が自ら統治する権利をもつべき」という概念を含むものとして理解された。

(5) しかし実際に貧困者が黒人が実質的にC A Aをコントロールする程度にまで、参加が最大限になされたケースは少数であるといわれる。“地域自治”がなされたコミュニティは、C A A発足の当時、活発な公民権運動が展開され、“ターゲットエリア”がほとんど黒人その他のマイノリティ居住者によって占められていた地域であったとされる。<sup>(89)</sup>このような“地域自治”の展開に大きな影響を与えたのは、有名なコミュニティ組織化のプロフェッショナルであったアリンスキー(saul alinsky)であったといわれる。<sup>(90)</sup>彼の組織しているコミュニティは、その時代の多くの影響ある著書<sup>(91)</sup>によって提示された「ローカリズムとコミュニティ自治(community control)」のパターンに従った。「ローカリズム」の理論家は、ワシントンを財源・国家的基準を公布するところとしてながめた。効果的な貧困事業の実施は、参加する地域の仕事でなければならなかった。

彼の基本的な戦略は、平等の機会を促進するためのゴールとしての統合を放棄し、ブラックの分離、合法とされたところの人種的差別待遇の形式を要求することであった。

要綱の作成に参加した者の多くが、そのままO E Oの活動事務局のスタッフとなるという状況のもとで、O E Oは地方レベルでは、市役長をバイパスする形で管理・運営されている「対貧困事業」に対し、直接に援助を行なった。両方(連邦と地方)のレベルにおいて、行動の理論的な基礎は、既存の構造の中で働くことなく、(既存の構造に)対抗する力のひとつとなっていた。連合的な関係とは正反対のこのような関係は、市他の機関からC A Aを特に孤立させる傾向にあった。貧困者のたかまる期待をおそれた市役所は、彼らの独立性を制限することで、C A P(コミュニティ活動事業)グループに政治上のプレッシャーをかけようとした。O E Oはトラブルを経験している地方のグループに専門家からなる研究班(task force)をやしだした。多額の金額が、地方組織の専門技術を強化し、近隣レベルでの政治権力を増加させるために使われた。<sup>(92)</sup>一二人の「技術援助者」が、三七のプロジェクトを訪ずれた。

また参加ではなく、地域自治として「自らが統治するのにはほほ等しい状態を貧困者やマイノリティに与えることは、政治上の実効可能性をこえている」<sup>(93)</sup>といった批判もたかまった。先にもふれたように、貧困選挙の投票率は一般に低く、一九六〇年の中頃と一九七〇年の貧困選挙は、適格者の一五%でしかなかった。住民参加のこのような欠如が、ゲートにおける近隣統治機構 (neighborhood government) のマイノリティによるコントロールを招く危険性があるともいわれていた。六四年、六五年と続いた黒人暴動も、中間層の危機意識を助長していたといえよう。

後に、モイニハンは「コミュニティ・アクション連合(もしその言葉が使われるなら)、それは生存のためのかなりの力を現わす。たとえば、一九六九年のニューヨーク市長選では、民主的な機構はリンデエイと彼の同盟者によって完全に凌駕された」とのべている。

一九六五年六月の全国市長会議は、対抗的な住民組織になやんでいたサンフランシスコ市長、ロスアンジェルス市長の決議案をうけて「連邦補助が地方政府に対抗する戦闘的な貧困者組織に供与されていることに抗議し」<sup>(94)</sup> OEOが貧困者の『最大限の可能な参加を強調することによって『階級闘争を助長している』という非難決議を採択した。<sup>(95)</sup>

(6) 経済機会法は、OEO長官シュリバーのリーダーシップのもとに急速に方向をかえた。①少数の経験的な事業のかわりに、シュリバーは、様々な政治的理論的理由のもとでコミュニティ活動機関 (action agency) を選挙区 (congressional district) におくことを求めた。基金の制限された額をCAAの間で競争させると共に、各CAPにとって役にたつ割当て (補助金) は減額された。②加えて、ベトナム戦争によって、OEOの費用は削減された。OEOは、すべてのCAAの成長を制限するように強制された。③OEOは、プログラムの申請を支持するための文書 (document) を要求した。申請のための時間的な制約と技術的要請のために参加の余地は少なくなった。④OEO自身は、参加に関して、その規則をたえずかえることによって可能となる参加の総量をへらしていった。⑤多くのケースで、貧困者をス



スタッフに雇う方向で参加を促進する方向がとられた。⑥多くのケースで、専門的な基準が、職員のために設立された。

一九六四年の経済機会法は（連邦・州・地方の間の）制度的な再調整だけでなく、新しい財源の拡大を求めている。

しかし、実際には、それは制限された財源による一連の継続的な妥協でしかなかった。貧困戦争はなかったとすらいわれるようになってきていた。経済機会法がはじまって二年以内に、議会も大統領も、貧困戦争への増加する費用の拡大をやめてしまっていた。しかし「提供された闘技場では、緊張、欲求不満、権力の抗争が、より広い段階で争われることになる。」すなわち、財源の慣性的な不足は、地方レベルでの闘いをますます高めることになったのである。また、ネイバーフッドに参加した住民（マイノリティ）は、一般には、やや上層の人々（upwardly mobile working class）であったといわれる。そのために、近隣地域の本当の意味でのマイノリティの见解を適切に反映することはできなかったともいわれている。

これらのことは、やがて一九六七年一二月の経済機会法の改正を促すことになっていく。

## 7 一九六七年グリーン修正法

一九六七年改正法についての立法過程（legislative history）は、「従来のコミュニティ活動は、様々のすぐれた成功をおさめたが、多くの欠点と弱点が存在する」と指摘し、その例として「いくつかのCAA機関は、政治活動にふけており」、「またコミュニティにおける活動事業に関する決定過程に、責任ある役人が実質的に参加していない多くのコミュニティにおいては、好ましくない問題が多発している」こと等をあげ、経済機会法第二章を改正することにより、この状態を救済しようとするものであることを明言している。

一九六七年の主たる改正点は、コミュニティ活動事業における公的な役人の役割が規定されたことである。委員会（labor and public welfare committee）は、「現状のコミュニティ活動機関の八〇%以上が、私的・非営利機関であるが、コ



コミュニティ活動機関の法的形態がどのようなものであるかということ、事業の成功とは関係がない。

貧困者に新しい仕事の機会を与えているほとんどのコミュニティ活動機関が、その地域の政府機関と関係をもっている」と指摘する。そして、今後は「地域の政府機関が、コミュニティ活動事業を承任しなければ、機関がプランニングや調整について、實際上仕事ができなくなるであろう」とのべている。

このような認識に基づき、改正された第二章の二一〇条では、「コミュニティ活動機関は、①州、②州の行政執行下部機関、③、①・②によって、コミュニティ活動機関として任命された公的・私的な非営利機関や組織」であることが要求されることになった。<sup>(96)</sup>

また、コミュニティ活動事業を強化するために、委員会が意図した別の点は、「いくつかのコミュニティ活動機関にみいだされるある種の“乱用”(abuses)を阻止すること」であった。二二三条では、「各コミュニティ活動機関は、すべての事業が、効果的、効率的に行なわれ、活動家の政治的偏見や、個人的あるいは家族的偏愛から、自由に行なわれることを確保するために規定(leg)をつくること」が求められた。その規定ではまた、スタッフの責務や労働条件<sup>(97)</sup>の他、「ピケッティング、抗議、その他の直接行動(direct action)による雇用されている者の参加に対し、適切な限界を設けること」が要求された。また、委員会は、二四六条において、コミュニティ活動機関及び、その他OEOから補助を受けている機関の政治的参加を制限した。新しい規定において、長官は貧困事業に関連する選挙における、立候補者を支持するために、貧困事業資金を用いることを禁止する規則(regulation)をつくるか、あるいは要求を課することを求めている。委員会は「二四六条を通じて、コミュニティ活動機関の部局や近隣地区会議(neighborhood council)のメンバーを選ぶこと自体を阻止しているのではなく、外面的に貧困事業に関連する選挙に対するOEO基金の使用を制限したのである」と説明されている。また、OEOは、貧困事業の始めから、州機関に対しコミュニティ

イ活動事業の計画や実施について、地域に対し技術的援助を与える目的で財政援助を与えてきた。改正法は、さらに、二二一条で技術援助機関の役割を強化する目的で技術援助機関に対し、技術援助のみならず、州の貧困活動を調整し、州機関の参加を促進する事業や手続を発展させるうえで、長官を補佐すること等を導入した。<sup>(98)</sup>

また委員会は、貧困者の四〇%以上が、小さな町、農場、農場以外の田園にすんでいるのに、一九六七年会計年度において従来活動事業基金の三二%しか、これの地域にわたっていないことを指摘し、その主たる理由のひとつは、このような地域でコミュニティ活動機関を組織することの困難さにある」と指摘し、二四〇条は、この点を打開するために、長官が、都市の場合と同様、田園においても、副長官を任命することを要請している。

このように、一九六七年改正法においては、コミュニティ活動事業は、総体として地方政府の統制下におかれることになった。

その結果、コミュニティ活動事業それ自体は、「サービス至向の『地域官僚制』と化し、『住民参加』は、その官僚制のイデオロギーとして機能することになった」<sup>(99)</sup>とも指摘されている。

## 8 ニクソン政権と経済機会法

一九六八年の大統領選挙は、共和党政権の成立をもたらした。斯くして「アメリカ国民の多数が、『法と秩序』を説くニクソン大統領に、その保守的安定を託した時、参加事業としてのコミュニティ活動事業はほぼ終熄した」<sup>(100)</sup>とも評されている。

確かに、防貧事業を管轄する経済機会局に対する議会の攻撃が、局設置いらい一貫して行なわれてきたのに加えて、ニクソン大統領の二つの政治所信——①私企業は政府機関よりも効果的に都市の貧困問題を処理しうるかもしれない、②合理的保守的財政で防貧事業の支出を押えなければならない——は、経済機会局の前途にとって決して明るいもの

ではなかった。<sup>(101)</sup>

連邦政府におけるもつとも論争ある機関である経済機会局に最終的に結着をつけるために、これを解体しようという動きは一般にも、支持されていた。OEOの本部にいたグラフティ<sup>(102)</sup> (Grady) さえ、「この建物は、(一九六九年)一月二〇日にとり壊されるだろう」と予想していたという。しかし何もおこらなかった。

反対に、貧困戦争に関するニクソン大統領の最初のメッセージが、議会に送られ、重要なコミュニティ活動事業は推進していききたいという彼の対貧困事業に対する強い支持が表明された。

経済機会局長官には若い共和党员であるラムスフェルド<sup>(103)</sup> (Donald Runsfeld) が、任命された。

経済機会局長官は、一九六八年三月の時点でジョンソン前大統領が、シュライバー長官をフランス大使に任命し、ハーディング<sup>(104)</sup> (Bertrand M. Harding) を長官代行に任命して以来、空白となっていたものであり、大統領の長官任命は、経済機会法の少なくとも一定期間の延命を示唆するものとして注目された。

議会消息筋によれば、ニクソン大統領は人種の緊張増大を導びくかもしれない局自体の大幅改革をさせて、ゆっくりと防貧事業を改革していくであろうと考えられた。<sup>(105)</sup>

事実一九六九年の経済機会法改正において、「経済の繁栄にもかかわらず、貧困とそれに伴う社会問題は、アメリカ社会に深刻な問題としてとどまっております、連邦政府の緊急な関心が求められている」との理由で、五年間の延長が決定された。経済機会局の延長は、雇用、人材、貧困に関連する上院委員会の証人の一致した意見でもあったとされる。<sup>(106)</sup>

また、全国市連合 (The national league of Cities) と全国市長会議 (U.S. Conference of Mayors) も、経済機会局の継続を支持したという。「我々は、コミュニティ活動事業及び貧困戦争に関する他の政策は、我々の市の再建にとって重

要である」とピッツバーグ市長はのべている。また、地域改良センター (center for community change) の副議長となっていたあのリチャードブーンは、「コミュニティ活動とは、意思決定過程において地方グループの多様性を反映させながらローカリズム、すなわちローカルレベルでの事業の展開と実施を委託することである。今日適切な財源をもつて問題に接近できる人々は、もつともよく防貧事業を実施できる。今日、一九六四年に制度化された政策が、賢明なものではないと信じる理由は、何もない」<sup>(105)</sup>とのべている。

また、一九六七年の経済機会法審議のさい、議会は会計検査院 (general accounting office) に経済機会局所管プログラムの投資効果について調査を命じていたが、会計検査院は、「防貧事業の組織と管理を改良することに関して、重要な基本的な目的は、経済機会法に基づく事業及びこれに関連する事業の調整 (coordination) である」と指摘した。また、「その調整のための仕事は、経済機会法により主として経済機会委員会 (economic opportunity council) に割り当てられていた。しかし一九六七年の改正まで、経済機会委員会は設立されなかった。このようなことからみて、我々の意見においては、効果的な調整は、達成されないと考える。我々はそれが既存の機構のもとでは、到達できないと考える」と結論した。<sup>(106)</sup>

議会では、ネルソン上院議員によって一九六七年の経済機会法に従い大統領が経済機会委員会を任命し、活成化することが求められたが、その意味での委員会は形成されなかった。委員会は、ひろい評価をえるための手段となった。<sup>(107)</sup>経済機会委員会は大統領に対し、ホワイトハウスの組織づくりのあり方を命令することを好まなかったし、大統領や、OEO長官は経済機会委員会の意見を尊重してくれるものと考えたからである。

そして個々のプロジェクトが、周期的に再検討され、必要に応じて変更されていく一方で、委員会は、OEOが、州の経済機会事務所と連動し、コミュニティ活動事業がすべての領域にいきわたるよう技術的援助や訓練を与えるこ

とを期待していた。<sup>(108)</sup>このような期待は、貧困者のよき援助者として経済局を強化し、政府レベルで事業の評価を行なうていこうとするニクソン大統領の姿勢によってバックアップされることになる。事実、OEOを「国家的な唯一の調整機関」としてみていこうとする姿勢は、ニクソン行政の初期まで続いたといわれている。<sup>(109)</sup>ニクソン大統領の任命した最初のOEO長官、ラムズフェルドは、計画、調査、実験、評価、調整に関する機関の財源を集中するために、OEOを再組織化し始めることになるのである。

ところで経済機会法は、終了予定年度にあたる一九七二年の改正でさらに三年間の延長が承認された。<sup>(110)</sup>

この過程でニクソン行政の初めの項まで受けつがれた、OEOを国家的な統合機関として強化していこうという方向は減退していくことになる。それは貧困事業に対するニクソン行政の熱意が減退し、最終的には、敵意に変わっていったことと軌を一にしていた。こうした変化の背景として、下院の共和党と民主党の連合が、州に経済機会法関係の多くを移譲することによってコミュニティ活動事業を弱めようとする動きを示していたことや、州に財政をもどそうとするニクソン行政の一般的な意向があったことも指摘されよう。また、ニクソン大統領が、彼のスローガンとして、「ブラック・キャピタリズム」構想を掲げており、「貧困者に職業訓練を提供する雇主に税額控除 (tax credit) の恩典を与える」といった私的自治の枠組の中での防貧対策の色彩をより強めた政策方向に関心をむけていたことも無視できないであろう。従来、新しい貧困政策の多くが、州当局をバイパスしていた。OEOもまた、たとえ、州にそのための財政援助を与えても、技術的援助をなしうるとは考えていなかった。かくして低所得グループへの技術的援助が欠乏していたことは、住民参加を適切なニーズに基づくプランの実施より、危機への反動に熱意をこめさせることになったともいわれている。すでに、一九六九年春、地方にある連邦のコミュニティ活動機関は、OEO本部と分裂し、地方の下級役人が連邦に反旗を翻えすようになってきていたといわれることもこの点と無関係ではないであろう。こ

うした状況のもとで、物事が複雑になり、小さな決定が疑問視され、抗争はエスカレートし、予定は遅れる、といった事態ができていたことも官僚制の維持にとっては望ましいことではなかった。また、コミュニティ活動委員会は、貧困者に奉仕する以前に人員を確保することに苦勞していた。低所得層は、委員会での活動について収入を得ることができるとされていたが、実際にはOEOは、それを実施していなかった。そのため、一般の低所得層は一年の所定期間をまたずに、活動に興味をもたなくなったともいわれている。

こうした中で、一九七三年までには、OEOの役割は、主としてコミュニティ活動基金に関する連邦レベルでの管理に制限されることになる。

そして、一九七四年八月には、ウォーターゲート事件の発覚で、ニクソン大統領は辞任し、フォード大統領に政権はひきつがれることになるのである。

## 9 終焉への過程

一九七四年、大統領局 (the office of president) の外に、分離した機関COSAが、Headstart, Economic Opportunity and Community Partnership Act によ<sup>(三)</sup>り創設された。この新しい機関の初めの機能は、コミュニティ活動 (community action)、特別な必要のための事業 (special impact programs)、地域経済発展 (community economic development) のための連邦基金を管理することであった。すでにこの改正に先だつ一〇年間の間に、OEOを通じての対貧困活動の国家レベルでの結合を目的とする努力の成就是、制限され、常に、単一の事業内での結合という控え目な試みに限定されたものであることが明らかになっていたのである。改正は、その確認であった。

ところで、一九七二年の改正によれば、コミュニティ活動事業は、一九七四年六月三〇日をもって一応終了することになる。しかし、規定 (Section 245, 42 U.S.C.A. §§2837) は、正確に読めば、「長官が、コミュニティ活動を実施す



る義務が、同日をもって終了すること」を意味している。つまり一九七四年のCSAの成立は、以後コミュニティ活動事業は、OEOL長官によってではなく、CSAによって実施されることを示唆していたとも解される。

事実、一九七八年の改正は、コミュニティ活動事業を始めとする経済機会法の権限を三年間延長することとしているが、前述の規定 (Section 245) 自体の改正はなされていない。

また、一九七八年の改正では、「長官は、郡や郡の連合体が、第二章のもとでのコミュニティ活動機関となるためには、(もし、その領域内に居住する人々の少なくとも二〇%が、貧困線以下の収入である場合には)、当該地域内に居住する人々の人数に関する要求や制限のみを、唯一の基準として用いるべきではない」として、対貧困事業の拠点としてのコミュニティ活動機関を重視する方向を示唆している。

他方、原則的には、(1)人口五万人以下の郡や郡の連合体の場合、(2)既存のコミュニティ活動機関によって、サービスを供給されていた場合、(3)既存のコミュニティ活動機関より、地理的な領域が小さい場合には、コミュニティ活動機関として任命しないこととされている。

また、長官は、(五章と六章をのぞく) 経済機会法のもとでの拠出をうける事業に適応されるすべての規則や、ガイドラインを、今日的なものとし、かつわかりやすいものにするために、各年度毎に査察を行ない、セクション二二一(a)に基づいて認められた州の経済機会局の意見を求めることとされた。

結局一九七八年のこのような改正は、三年後に予定された経済機会法廃止への一里塚であったとみることもできる。かくして、一九八〇年、経済機会法第二章は、それ自体としては終焉をむかえる。そして経済機会法第二章は、一九八〇年の一括歳出削減法 Section B. Community Services Block Grant Programs (Omnibus Budget Reconciliation Act Red 67 Sec) により、新たな展開をたどることになるのである。

(1) 前章では、計画過程という言葉を用いた。アメリカの論文では、プランニングという言葉が使われているので、アメリカについて述べる場合には、(計画過程とプランニングは、一応同義として考えた上) プランニングという言葉を用いることにしたい。

(2) Charles A. Reich 「The Law of The Planned Society」 The Yale Law Journal, July 1966, vol. 75.

(3) Ernest Gellhorn 「Public Participation in Administrative Proceedings」 p. 360. The Yale Law Journal vol. 81, Number 3, January 1972.

(4) Sheldon J. Plager 「Participatory Democracy and The Public Hearing: A Function Approach」 p. 153 以下. Administrative Law Review Vol. 21, 1968-69.

(5) Fred P. Bosselman 「An Introduction to the Symposium on the Public hearing」 p. 119. Administrative Law Review Vol. 21, 1968-69.

(6) Gellhorn も、行政機関の基準 (rule) は、だれを参加させるかについて柔軟な規定の仕方になっていたとのべている。注(23)三六二頁。

(7) ①出現の最初から、大衆に影響を与える政府の決定は、刑法や税法である。レジスレエイティブあるいはルールメイキングと呼ばれる政府のこの形においては、大衆参加は、フォーマルヒアリングより、デシジョンメーカーの周期的な選挙の過程で出口をみいだす。②個々の法令や行為の結果として、特別の個人への権利や特権に影響を与える。それは政府の遂行過程が、民主主義的基準に対応するということを確保することにおいて、大衆は利益をもつが、しかし大衆参加ではない。

(8) Jeffrey Jowell 「The Limits of the Public Hearing As a Tool of Urban Planning」 p. 123 Section of Administrative Law.

(9) James v. Cunningham 「Citizen Participation in Public Affairs」 Public Administration Review, Oct. 1972.

(10) Carl Briden baugh 「Cities in Revolt」 1743-1776 (New York Alfred A. Knopp. 1955).

(11) Richard Hofstadter 「The Age of Reform」 (New York: Random House, 1955).

(12) この流れは、本稿が中心のとりあげる一九六〇年代にも生じており、例えば経済機会法のCOAAをもちえる一組織となっていることはみのがせない。一九六九年のThe U.S. Statistical Abstractのデータは、非利益団体(二〇二九九)、地方の教会(三二二〇七〇)……と表示している。Arnoldは、政府関係・教会関係・純粋に職業的なものをのぞいて、一〇万以上のボランティアアソシエーションがあると指摘している。

Arnold M. Rose, The Power Structure-Political Processes in American Society (New York: Oxford University Press, 1967).

(13) これに対し、工場は伝統的に上からのエリート支配にまかされていた。一九二〇年代、三〇年代の産業心理学者の研究は、プラントや事業所における参加手続の必要性を指摘していたが、労働組合が実際にそれを行使しようとすることは少なく、産業界への影響は少なかった。

(14) Barlow Burke, Jr. 「The Threat to Citizen Participation in Model Cities」 p. 768 Cornell Law Review vol. 56.

(15) Stanley Elkes and Eric Mc K. trick 「A meaning for Turner's Frontier」 Political Science Quarterly, Sept.-Decem. 1954.

- (16) Carl W. Stenberg 「Citizens and the Administrative State: From Participation to Power」 p. 191. Public Administration Review MAY/JUNE 1972, Number 3.
- (17) 前掲 James V. Cunningham 「Citizen Participation in Public Affairs」 p. 593
- (18) 連邦政府について言えば、二〇世紀の最初の三〇年間に、参加の形態のひとつと考えられていた個人との直接的な関係についての他のタイプの成長を立証する。これらの例としては、以下のとおり。  
Tribal organizations in dealing with the Bureau of Indian Affairs and the Indian Division of the Public Health Service; The responsibilities of citizen members of Selective Service Boards; The relationships between the Dept. of Agriculture and farmer committees; and The activities of tenants associations in low-rent public housing project.
- (19) 前掲 「The Threat to Citizen Participation in Model Cities」
- (20) 前掲 「Citizen and Administrative State: From Participation to Power」 p. 191.
- (21) 大森 弥 (現代行政における『住民参加』の展開 一九六〇年代アメリカにおける『コミュニティ活動事業』の導入と変容) 溪内 謙他 編『現代行政と官僚制 上』二二頁。
- (22) 一九四五年から、黒人の都市への大量移動がおこる。たとえばニューヨーク市では、一九四五年から一九七〇年の間に二〇〇〇万人の黒人およびヒスパニックの増加があった (Joseph F. Zimmerman 「Neighborhoods and Citizen Involvement」 p. 201. Public Administration Review MAY/JUNE 1972, p. 201).
- (23) 前掲 「Citizen Participation in Public Affairs」 p. 593.
- (24) *Ibid.*, 「Citizen Participation in Public Affairs」 p. 593.
- (25) 前掲 「The Threat to Citizen Participation in Model Cities」 p. 751
- (26) Carl W. Stenberg, 「Citizens and the administrative state: From participation to POWER」 p. 191. Public Administration Review MAY/JUNE 1972, Number 3.
- (27) 一九五四年の住宅法 (The Housing Act) それに関する規則は、本文でのべたように、参加のための手続について細く規定していない。一九六六年の政府刊行物は、「市民諮問委員会 (active citizen's advisory committee) に規定する参加を要求できる市民は、地方の慣習に従い、市長か議会 (council) によって公的に指定された範囲内のコミュニティワイドの代表である。コミュニティワイド」という言葉は、「コミュニティにおけるすべての要素をもつ全階層のものとして定義される。それは、人口のある部分のみを含むものであってはならず、すべての第一義的な近隣地区 (neighborhood) からの代表を含むべきである」。

それ故これらの連邦の要求に従い、適当な市民数は、近隣地区レベルでのオーガニゼーション、制度、利害と同様、シティーワイドの代表を含んでゐる」とのことである。

- (28) 前掲『The Threat to Citizen Participation in Model Cities』p.754
  - (29) Carl W. Stenberg, 「Citizens and the administrative state: From participation to power」p.192. public administration review, may/June 1972.
  - (30) *Ibid.*, 「Citizens and the administrative state: from participation to power」p.192.
  - (31) 同前掲『前掲』Stephen M. Rose 「The Betrayal of the Poor The Transformation of Community Action」p.177.
  - (32) Edgar S. and Jean C. Cahn 「The War on Poverty: A Civilian Perspective」p.1318, The Yale Law Journal, July 1964.
  - (32) 前掲橋本「福祉サービスマネジメントの市民参加と『人権』保障」三三三頁以下を参照。
  - (33) John H. Strange 「The Impact of Citizen Participation On Public Administration」p.459. Public Administration Review Special Issue 1972.
  - (34) John H. Strange, Univ. of Massachusetts-Boston 「Citizen Participation in Community action and Model cities programs」p.655. Public Administration Review.
  - (35) 以下同前掲『前掲』キム・トーマス……の意味は明確化を要するところである。
  - ① Richard W. Boone 「Reflections on Citizen Participation And the Economic Opportunity Act」p.446, Public Administration Review, Sept, 1972. vol. 32, Special Issue.
  - ② Richard W. Boone 「The Design of the Federal Antipovety Strategy」(Univ. of Michigan and Wayne state Univ.: The Institute of Labor and Public Relations, 1967).
  - ③ D. Moynihan 「Maximum Feasible Misunderstanding: Community Action in the War on Poverty (New York: The Free Press 1969).
  - ④ Richard W. Boone, 「What is Community Action?」The Public Interest (Fall 1966) pp.3-8.
  - ⑤ Adam Yarmonlinsky 「The Beginings of OEO」, in sundquist (ed.,) On Fighting poverty (New York: Basic Books, 1969), pp.34-51.
  - ⑥ J.L. Sundquist, Coordinating the War on Poverty (Washington, D.C. The Brookings Institute, 1969).
- なお、ブーンは大統領府特別事業計画局に所属し、経済機会法のコミューニティ活動の構想にかかわった。彼は、事業実施機関の職員として貧困者を雇用することが、福祉制度改革の有効な方法であると考えた(大森 弥「現代行政における『住民参加』の展開」二七七頁、溪内謙他編『現代行政と官僚制上』所収)。

経済機会法そのものの展開については、大森論文が詳しい。本節は個別に引用した以外にも、全体として大森論文を参照している。が引用

の責任はもとより私にある。

(36) 前掲「The Impact of Citizen Participation On Public Administration」p. 459.

(37) 住民参加は、貧困を廃止するというプログラムの目的に到達する技術としては適切ではない。しかし、生活の改良に到達する手段として、住民参加は何かすることが出来るか。これについては、二つのこたえがある。

① そのひとつは、(Daniel P. Moynihan) によって主張されている立場である。ブラックやマイノリティによる政治過程における参加(私達が本当にそれについて語るところのこと)は、経済的・教育的・政治的利益にとつて必ずしも必要なことではない。よく教育された同情心ある自由党员(あるいは「福祉」のためにAFDCを支持する共和党員)は、そうしなくても、目的を達することができ、と彼はいう。彼はケネディ大統領の暗殺後、短かい間であるが、そのような機会が存在したと主張する。彼はさらに、一グループによる参加は、二つの点で、そのグループの利益に到達するには不必要である。①我々は、本当の目的が参加にあるのか、経済の機会にあるのか、わからなくなる。立法を通過させ貧困をなくするためのプログラムを展開することから方向転換することになる。②黒人等による政治過程への参加は、連邦基金により維持され、それ(望まれた結果に到達すること)をより困難にする政治的な反対を創造する。市民参加は不必要であるばかりでなく、それは我々の注意をわきへそらすので、割高となる。

② 私が固執するもうひとつの立場は、今までのアメリカの政治過程において、自らが参加するの でなければ、利益を得ることがなかったということである。いいかえれば、アメリカでは、黒人や貧困者を参加させなければ財源の確保ができないということである。(前掲「The Impact of Citizen Participation On Public Administration」p. 469).

(38) 前掲「Citizen Participation in Public Affairs」p. 593.

(39) 前掲、大森「現代行政における住民参加」二九二頁。

(40) 同二九二頁。

(41) 同二七一頁。

(42) 前掲「The Threats to Citizen Participation in Model Cities」p. 757.

(43) マクナマラ国防総省長官の当時の次官補。一九六四年二月一日の時点で、立法作業班に属していた。

(44) 前掲「The Impact of Citizen Participation on Public Administration」p. 459.

(45) 前掲、大森「現代行政における住民参加」二九二頁。

(46) 同二九三頁。

(47) Economic Opportunity Amendments of 1978, Legislative History, p. 5403.

- (48) 前掲大森「現代行政における住民参加」二七〇頁。
- (49) Richard A. Cloward and Lloyd F. Ohlin 「Delinquency and Opportunity」 (1960).
- (50) 前掲、大森「現代行政における住民参加」二八三頁。
- (51) 一九六二年当時の貧困層は、約三五〇〇万人、全人口のおよそ五分の一にあたるとされる。
- (52) 前掲、大森「現代行政における住民参加」二八二頁。
- (53) 同二八四頁。
- (54) ジョンソン大統領は、後にこの連邦—地方直結方式を「創造的連邦主義 (Creative Federalism)」と呼んだ。
- (55) 前掲、大森「現代行政における住民参加」二九九頁。
- (56) 同二八四頁。
- (57) Economic Opportunity Amendments of 1978, Legislative History, p. 5404.
- (58) Joseph F. Zimmerman 「Neighborhoods and Citizen Involvement」 p.203 Public Administration Review May/June 1972, Number 3.
- (59)(60) Howard Skinner 「Citizen participation and Racism」 p.210.
- (61) Richard W. Boone 「Reflections on Citizen Participation and the Economic Public Administration Review May/June 1972, Number 3, Opportunity Act」 Public Administration Review, Sept. 1972.
- (62) David K. Hart 「Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation」 Public Administrative Review, Oct. 1972.
- (63) 前掲「Neighborhoods and Citizen Involvements」 p.202.
- (64) *Ibid.*, at 201.
- (65) Henry J. Schmandt 「Municipal Decentralization: An Overview」 p. 573, Public Administration Review, Oct. 1972.
- (66) SNCC (Student Non-Violent Coordinating Committee) は、新しい政策運動のための最初の触媒であった。Martin Lutta King はそのリーダーとして現れる。セルマ・フラバマは、そのリーダーシップの目にみえる個人的なテストとなった。その時には知られていなかったけれども、非行・経済機会事業によって規定された民間の非営利事業機関は、この新しい政策によって、制限された、しかし明確な表現を与えられた(前掲「Reflections on Citizen Participation And the Economic Opportunity Act」 p. 449).
- (67) U.S. Code and Administrative History, 1966, p. 4277.
- (68) 当時貧困な人々は、疎外され除外されていた。北部のゲトローにおいては、疎外に対処する政策は、形だけのものとして定義されていた。南部においては、除外は法の力をもっていた。貧困者は地方の郡の政治組織を、封建的な近よりがたいものとみなした。彼らを代表する効果的



な組織は、伝統的な組織の外にしかできないという認識が深まってきたことになる。

- (69) 前掲 Henry J. Schmandt 「Municipal Decentralization: An Overview」 p.574.
- (70) The Committee on Economic Development the Boston Home Rule Commission the Association of the Bar of the City of New York.
- (71) 前掲 Joseph F. Zimmerman 「Neighborhoods and citizen Involvement」 p.203.
- (72) Joseph F. Zimmerman 「The Massachusetts Town Meeting: A Tenacious Institution」 Albany: Graduate School of Public Affairs, State Unive. of New York at Albany, 1967.
- (73) Milton Kotler 「Neighborhood Government」 p.64. (Indianapolis: The Bobbs-Merrill Company, 1969).
- (74)(75) 前掲 「Neighborhoods and Citizen Involvement」 p.202.
- (76) Milton Kotler 「Two Essays on the Neighborhood Corporation」 in the Joint Economic Committee's Urban America: Goals and Problems p.176. (Washington, D.C. U.S. Government Printing Office, August 1967).
- (77) 少数民族の参加の実質化をめぐって、住民全体の代表制を確保するためには、地方政府及び選挙制はどうあるべきかを論じたもの。  
ロム・リッ  
Robert G. Dixon, JR. 「Rebalding the urban political system: some heresies concerning citizen participation, community action, metros and one man-one vote」 The Georgetown Law Journal vol. 58:955, 1970.
- (78) 前掲、大森「現代行政における住民参加」二八九頁。
- (79) しかし、議会では唯一「コミュニティ活動機関に関する規定から「コミュニティを幅広く代表する」が削られ、その結果、総合計画前置主義の方向は、ここに至り完全に挫打したといわれる（前掲、大森「現代行政における住民参加」二九四頁）。
- (80) John H. Strange 「The Impact of Citizen Participation On Public Administration」, p.461. Public Administration Review, Sept. 1972.
- (81) 経済機会法の通過後と、経済機会局の設立の後、「マキシマム・エンゲージブル」「ミニマム・エンゲージブル」「インディペンデント・エンゲージブル」については様々な解釈がなされた。解釈は、地域・時間・個人のニーズ、個人的な目的や解釈に呼応して異なっていた。
- (1) Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Intergovernmental Relations in the Poverty Programs, Report A-29 (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, April 1966).
- (2) Daniel P. Moynihan 「What is Community Action?」 The Public Interest (Fall 1966), pp.3-8.
- (3) Jogn Strange (ed.), 「Citizen Action in Model Cities and CAP Programs: Case Studies and Evaluation」, Public Administration Review,

- (4) John Strange 「Community Action in North Carolina (Durham: The North Carolina Fund, 1967)」 Clearing house No. PB 183167.
- (5) J.L. Sundquist and D.W. Davis 「Making Federalism Work」 (Washington, D.C.: The Brookings Institute, 1969.).
- (82) 前掲、大森「現代行政における住民参加」二九五頁。
- (83) 同二九六頁。
- (84) 以下(3)の記述は、主として前掲、大森「現代行政における住民参加」二九七～二九八頁による。
- (85) U.S. Code and Admin. News, 1967, p.2447.
- (86) 前掲、大森「現代行政における住民参加」三〇〇頁。
- (87) David M. Austin, 「Resident Participation: Political Mobilization Or Organizational Co-optation?」 Public Administration Review Sept. 1972.
- (88) 少数民族が多い地域では、「市民」「貧困者」という用語は、「エスニックグループのマイノリティを意味した。あるケースでは貧困者は黒人を意味した。」

前掲 John H. Strange 「The Impact of Citizen Participation On Public Administration」

- (89) 前掲、大森「現代行政における住民参加」三〇六頁。
  - (90) Samuel Krislov 「The OEO Lawyers Fails to Constitutionalize a Right to Welfare」 p.214, Minnesota Law Review, vol. 58:211. 注「ハリスキーの著作は、貧困事業の理論的な不一致を示している。中央集権主義の失敗、ボランティアの長所を強調している一方、アリスキーは、存在する事業や方向における過失をみいだすこと以上に、行動に対する積極的なブループリントを見出していない」と批判する。
  - (91) ① A. Alinsky 「Rules for Radicals」 (1971); S. Alinsky 「Reveille for Radicals」 (1946, 1969); ② H. Gans 「People and Plans」 (1968), ③ P. Goodman 「New Reformation: Notes of a Neolithic Conservative」 (1970), ④ P. Goodman 「Like a Conquered Province: The moral Ambiguity of America」 (1967) Education Vouchers, 163 New Republic 19 (1970). ⑤ cf. Goodman 「Sources of the Public Unhappiness」 The New Yorker Jan. 4, 1969, at 38.
  - (92) The Threats of p.755. 前掲「The Treats to Citizen Participation in Model Cities」 p.755.
  - (93) Donald C. Hagman 「Urban Planning and Land Development Control Law with Addition of Chapters 20 and 21 Handbook Series」.
  - (94) 一九六〇年代の間に、市長は、ゲートウェイバーフッドの多様な問題に気がつくようになった。市長は、市の全体的な資源をコントロールする地位にないため、地域における緊急状態に対応する市長の柔軟性はうばわれることになったのである。
- これに対し、Kotler は、「コミュニティに対し、自治の権限を与える賢い市長は、地域から投票されるだけでなく、地方当局は、長期安定

をうることができる。」とし、特に大きな市の市長は、政治的コンフリクトを最小限にするためのブローカーの役割を果たす、とのべているが、現実にはなかなかこの様には機能しなかったであろうことは、後述のモデルシティをめぐる判例の動向からもあきらかとなる。

- (95) OEOは、参加を広げることに注意を集中し、参加を制限する行動はとらなかつたといわれているけれども、まちがっている。OEOは、参加を制限することも行なっている。その主な制限のひとつは、ナショナルブライオリティあるいは、ナショナルエンファシスプログラムにおける国家レベルでの強調である。OEOのコミュニティアクションセクションのスペシャルディビジョンは、連邦レベルで創造された事業の展開や実施に対して責任を負う。OEOのコミュニティアクションセクションの特別の区分は、連邦レベルでつくられたプログラムの展開と実施に対し責任を負う。プログラムの展開がローカルレベルよりむしろワシントンで生じたところのプログラムの展開の程度に対して、ローカルレベルでの参加は相対的に価値がうすくなる。さらに、OEOがプログラムをつくり、充当金を求めて議会に答を求めようになると、セッティングのレベルはますます国家レベルでなされるようになる。もつとパッケージされたプログラムが、地方で使用されるために国家レベルで展開される。それによって地方のプログラミングを減少させながら。この方法において、多くの決定、特にプログラムディシジョンの多くが、ローカルレベルでの市民参加の程度と重要性に影響を与えた。

- (96) この背景には、連邦各省に防衛事業を移管して、州及び私企業の介入を認めようとして否決された一九六六年、一九六七年共和党提案の、「機会改革法」(Opportunity Crusade)の影響も考えられよう。

- (97) スタッフの質と働きを改良することは、CAPのかかえる大きな問題のひとつである。CAPの管理運営委員会は、理事会(the Board of directors)であった。委員会は、貧民に奉仕するより、新委員をかき集め、一年の所定期間をこえて人員を確保することに困難をかんじている。委員会のメンバーが不正投票や政治的・官僚的状況に直面しつつ、なお彼らの参加を維持することを、奨励し続けるためには、(二回の会合に対し、一月二五ドルを与えられるべきである。ガイドラインは、低所得層には手当を与えるべきとしていたが、CAPメンバーについてはOEOはながいこと、それを阻止してきた。地方のCAPにおいては、三時間の会合に出席するために、旅費をはじめ様々な費用を必要とする。低所得層と認定された人は「マイル旅費手当」を払いもどしてもらえが、それ以外の人は、もらえない。リーダーシップをもちうるよい委員を確保するためには、低所得層以外の人々も含めて、食事代が支払われるべきであり、委員会議長(Board chairman)には謝礼が支払われるべきである。委員会の委員長の在任期間は一年にも満たないことが指摘されているが、それは給料の問題に加え、彼がよいスタッフをえることができないことにも影響を受けている。CAPのフィールドスタッフ(現業スタッフ)の多くは、低所得層から公募されるが、実行委員長(executive director)から、簿記係にいたるまで平均以上の能力と訓練を必要とするがそれが充分に行なわれていないのが現状である。

- (98) リージョナルオフィス(OEOは補助決定の迅速性と地方への応答性を確保するために、全国七地区にリージョナルオフィスをおいた。六

六年十二月によりやく開設された)は、すべてのローカルなCAPにたいして技術的援助とガイダンスを供給することができない。州だけがそれを行うことができる。しかし、連邦政府は州の役人がCAPを指導したり、援助したりして、連邦の持ち分にのりだすことを抑制している。

もともと州に対し、ローカルグループへの技術的援助とガイダンスの供給を求めたことは、新しい貧困政策の多くが州当局をバイパスしていたので、経済機会法の一局面において州プログラムを包摂するための政治的な動きとして、援助の必要性を認めたわけではなかった。OE Oにおいては、財源を増加させても、ほとんどの州がローカルグループに適切な技術的援助をするとは信じていなかった。能力ある参加者の中で、貧困者がどう事業にアタックできるかは、貧困者が連邦政府に財源要求できるような技術援助を必要とする。低所得グループへの技術的な援助の欠乏は、新しい危機を一般化した。市民参加の支持者は、適切なニーズに基づくプランの実施より、危機への反動に熱心であった。モイニハンによれば、OE Oの歴史を通じて、適切な技術的財政的援助(住民参加の機会を最大にする技術的援助)が、地方のCAPにたいしなされた時はなかった。財政的な支持は、コミュニティオーガニゼーションのための補助を通して与えられるけれども、これらの補助は、一九六七年以来厳しく減額され、それは、ニクソン行政を通じて保持された。

(99) 前掲、大森「現代行政における『住民参加』の展開」三二一頁。

(100) 同三一五頁。

(101) 藤田貴恵子「波瀾よる防貧プログラムの改革」七頁。

(102) Daniel P. Moynihan 「Maximum Feasible Misunderstanding」 p. ix The Free Press.

(103) 前掲、藤田「波瀾よる防貧プログラムの改革」海外社会保障情報、一九六九、四月号 No. 6 七頁。

(104) Economic Opportunity Legislative History p. 2629.

(105) Ibid., at 2642.

(106) Ibid., at 2635.

(107) Ibid., at 2662.

(108) Ibid., at 2643.

(109) Economic Opportunity Legislative History p. 5505 1978.

(110) P.L. 92-423 Laws of 92nd Cong.-2nd SESS. p. 794, Legislative History P.L. 92-423, 3224.

(111) P.L. 95-567 Legislative History p. 5405, 1978.