

都市政策

季刊 第9号 '77・10

地方自治法施行30周年記念

特集 戦後自治30年

| | |
|------------------|---------|
| 地方自治の本旨 | 山田 幸 男 |
| 戦後30年——行政管理へ | 村松 岐 夫 |
| カリフォルニアの地方公共団体制度 | ショー・サトウ |
| 東京都の戦後30年 | 綿引 政 孝 |
| 倉敷市の戦後30年 | 由比浜 省 吾 |
| 神戸市の戦後30年 | 高 寄 昇 三 |
| 地方自治と市民生活 | 山 本 マ サ |
| 地方自治と自治体職員 | 大 野 良 孝 |

| | |
|--------------|---------|
| 欧米自治への考察Ⅲ | 宮崎 辰 雄 |
| イタリア地方自治の入口で | 木 下 敏 郎 |

財団法人 神戸都市問題研究所

都市政策

第8号 主要目次 地方自治体と公共サービス 1977年7月25日発行

| | |
|-----------------|-------|
| 公共サービスの本質と限界 | 足立忠夫 |
| 公共サービスの決定過程 | 坂本忠次 |
| 都市サービスと公共料金 | 山本栄一 |
| 公共サービスの供給システム | 安田八十五 |
| 公共サービスと市民の協力 | 太田修治 |
| 使用料・手数料概念と利用者負担 | 高島博 |
| 市民生活と公共サービス | 宮崎奈美子 |

| | |
|---------------|----------|
| 広聴システムと市民相談 | 板東慧 |
| 欧米自治への考察Ⅱ | 宮崎辰雄 |
| 使用料の適正負担と実態分析 | 使用料問題研究会 |
| 諸外国の水道事情 | 神戸市水道局 |

次号予告 第10号 特集 都市と経済 1978年1月発行予定

| | |
|-------------|-------|
| 都市と産業構造 | 新野幸次郎 |
| 都市と商業 | 田村正紀 |
| 地方自治体の経済政策 | 宮岡寿雄 |
| 都市化と第1次産業 | 大野敬一 |
| ファッション都市の課題 | 長田隆造 |
| 都市と地場産業 | 石井喜司雄 |
| 商店街再開発とその系譜 | 森本泰好 |

| | |
|----------------|---------|
| 市民のための企業分析のあり方 | 吉田寛 |
| 欧米自治への考察Ⅳ | 宮崎辰雄 |
| ニューヨークの経済再建 | 地方自治研究会 |

戦後自治30年

今年、地方自治法が施行されて30年を迎える。地方自治法は憲法と同じ日に施行され、憲法の双子児として成立したといえる。それは偶然のことであるかも知れないが、地方自治法が、単に民主主義の訓練の場、団体自治の保障としての機能とともに、憲法をまもりそだてる大きな使命をになわされていると思えるのである。

戦後自治をふりかえてみると、「与えられた自治」を十分に活かし切れず、改革の揺り戻しによって自治の喪失を招いた20年代、財政再建と地域開発をテーマとして、中央統制が浸透していった30年代、福祉と環境をめざし、住民運動、地方自治の胎動がみられた40年代、そして、財政危機を契機として自治の見直しが進められている50年代と、その軌跡をたどることができる。

50年代は、このような経過からみて、戦後自治の清算期ともいうべき時期を迎えているといえる。これまで地方自治体は地方自治をめぐる問題解決をともすれば、すべて制度の歪みとして責任転嫁しようとする安易さがあった憾みがある。たしかに制度の歪みは否定できないであろうが、このような制度の歪みを是正するためにこそ、「制度を支える精神」が決め手を握っているというパラドックを理解しなければならない。

たとえば地方財政は財源の問題でなく、国・地方、自治体・企業・市民との関係の秩序化であり公平化である。さらに、権限をなくして実績をつくり、政府を先導していくことも可能である。今、自治体にのぞまれるのは自主・自律の精神であるといえる。

豊かな精神から逞しい行動と卓抜した政策が生みだされるであろう。それは、観念的なイデオロギー的自治ではなく、制度改革をふまえた自己革新的自治でなくてはならない。地方自治とは本来、苛酷なものなのである。自由と責任は常に表裏の関係にある。今、地方自治に求められるのは、中央政府の庇護と統制を離れて、自ら厳しい自己改革に取り組み自治の“活性化”をめざす意欲である。

地方自治法施行30周年記念

■ 特 集

戦 後 自 治 3 0 年

| | | |
|------------------------|---------------|----|
| 地方自治の本旨 | 山 田 幸 男 | 3 |
| 戦後30年——行政管理へ | 村 松 岐 夫 | 11 |
| カリフォルニアの地方公共団体制度 | シ ョ ー ・ サ ト ウ | 23 |
| 東京都の戦後30年 | 綿 引 政 孝 | 39 |
| 倉敷市の戦後30年 | 由 比 浜 省 吾 | 53 |
| 神戸市の戦後30年 | 高 寄 昇 三 | 69 |
| 地方自治と市民生活 | 山 本 マ サ | 84 |
| 地方自治と自治体職員 | 大 野 良 孝 | 96 |

■ 特別論文

| | | |
|-----------------|---------|-----|
| 欧米自治への考察Ⅲ | 宮 崎 辰 雄 | 108 |
|-----------------|---------|-----|

■ 応募論文

| | | |
|---------------------|---------|-----|
| 伊丹市における航空公害行政 | 益 尾 宏 之 | 127 |
|---------------------|---------|-----|

■ 海外レポート

| | | |
|--------------------|---------|-----|
| イタリア地方自治の入口で | 木 下 敏 郎 | 139 |
|--------------------|---------|-----|

■ 潮 流

| | | |
|---|--|--|
| 東京都起債訴訟の挫折 (150) 第三次全国総合開発計画 (試案) (152) 田子の浦港へドロ公害住民訴訟 (157) | | |
|---|--|--|

■ 行政資料

| | | |
|--|--------|-----|
| 新・神戸市総合基本計画第3部・市民主体都市 | 神戸市企画局 | 162 |
| 神戸市における体育・スポーツ施設の整備充実について神戸市体育施設整備充実委員会 | | 182 |

地方自治の本旨

—地方自治制30年の回顧と展望—

山 田 幸 男

神戸大学法学部教授 (神戸大学法学部教授)

はじめに

憲法第92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」と規定し、これが憲法上の地方自治についての総則的規定であることについては、理論・実務上、全く異論のないことである。本稿の標題は、文字どおり「地方自治の本旨」であるが、「地方自治の本旨」とは、比較法学・国法学上で如何なるものであるかを定義し、それを受けてわが憲法上の地方自治の本旨とは、憲法解釈法学上に如何なるものであるかを解明せよという趣旨の論稿を執筆することも一つの方法論によるもので無意味とは考えていない。しかし、本稿の副題に明示されているとおりの内容の論稿を綴っていくことにこそ、編集の趣旨目的に合致することになるのではなかろうかと考えるのである。

まず、地方自治体の国政上の位置づけ（役割）の変遷—行政機能の担い手の変遷—について述べることにしよう。

憲法上に地方自治権が規定されたから、旧内務省の中央集権の旧制度が瓦解し地方分権制になった結果、地方自治体の国政上の位置づけ（役割）が大幅に拡大してきているのであるという説明は、それ自体としては正当ですこしも間違ったものではない。しかし、地方自治制30年を回顧するとき、理念像ではなく実践像の方に注視しなければならない。換言すると、国家観そのものが、消極国家より積極国家へ、秩序維持国家より福祉国家へと変容しているということであり、具体的にいうと、行政警察法より規制行政法へ、個別行政法より計画行政法へ、保育行政法より給付行政法へ、と行政機能が社会需要に対応し飛躍的に増大してきているということであり、そして、かように増大してきてい

る行政機能を民主的方法で果すということになると、論理必然的に地方自治体の役割に強く期待する外はないということになるのである。このことをまず明確にしておかなければならない。

1 旧憲法下の地方行政制より現憲法下の地方自治制へ—回顧・その1—

(1) 旧憲法下の地方行政制の特色

一般的な説明としては、旧憲法下では、市制（明治44・法68）、町村制（明治44・法69）、府県制（明治32・法64）があり、市制第2条は「市ハ法人トス官ノ監督ヲ承ケ法令ノ範囲内ニ於テ其ノ公共事務並従来法令又ハ慣例ニ依リ及将来法律勅命ニ依リ市ニ属スル事務ヲ処理ス」と定め、町村制第2条も、府県制第2条も、全く同一の趣旨の規定をおいていたとし、そこでは、市町村も府県も公法人として団体自治の主体であり、それら公法人の地方行政事務の内容は公共事務（固有事務）および委任事務とより成り立っていたということと理解しておいてよい—これに対して現行憲法下では団体自治のみならず住民自治を憲法上の要請として地方行政制度上に規定しなければならないこととなった—ということであるとの説明で十分であると解されているように思われる。筆者は、これでは説明になっていないと考えるものである。その理由は、法形式こそ法律ではなく勅令ではあったが、地方官官制（明治19・勅54、全面改正明治26・勅162）を逸しては旧憲法下の地方行政制の特色を把握することはできないと考えるからである。すなわち、第2条「知事ハ1人勅任トス」、第6条「知事ハ内務大臣ノ指揮監督ヲ承ケ各省ノ主務ニ付テハ各省大臣ノ指揮監督ヲ承ケ法律命令ヲ執行シ部内ノ行政事務ヲ管理ス」、第7条「知事ハ部内ノ行政事務ニ付其職權若クハ特別ノ委任ニ依リ管内一般又ハ其一部ニ府県令ヲ発スルコトヲ得」という一連の規定があったのであり、旧内務省の中央集権的地方行政の根柢はここに存したのである。ここで3つの点に留意しなければならない。その1は、知事は官としては文字どおりの地方長官であり職としては内務大臣に直属するものであったということ、その2は、各省の主務については主務大臣たる各省大臣の指揮監督下にあったということであり、その3は、その

職権として部内の行政事務について府県令を発することができたということである。ちなみに、市長は市会において選挙された有給吏員（条例で名誉職とすることもできた）であり、町村長も町村会において選挙された名誉職（条例で有給吏員とすることもできた）であったのである。

(2) 現行憲法下の地方自治行政制の特色

地方自治法は、現行憲法と同じく昭和22年5月3日に施行されたことから、地方自治法の定める地方行政制もアメリカにその原型があると考えられているようであるが、これは正しい認識を欠くものといわなければならない。詳細は、本号に掲載されているショー・サドウ教授の「カリフォルニアの地方公共団体制度」を読まれば明確になるのであるが、ここでは、州 (state) 一郡 (counties) 一憲章市 (chartered cities)・市 (cities) に対応して、わが国の場合に、国一府県一市町村（特別市制は別論）という行政制度が定められているのではなく、国に対応するものとして合衆国と州が観念されたことと関連して、府県に対応するものとして郡と州とが位置づけられることになったために、府県の役割が高く位置づけられるに至ったのではないかという疑問点を指摘しておくことにとどめることとする。

さて、旧地方官官制における旧地方行政制度の特色のその1は、内務省の解体により完全に消滅したことは説くまでもない。問題は、旧地方行政制度の特色のその2とその3に存するのである。

(a) 上掲の特色のその2とは、「知事は各省の主務については主務大臣たる各省大臣の指揮監督下にあった」ということであるが、この地方行政上のメカニズムが、いわゆる「国の機関委任事務方式」として、公選の知事のみならず公選の市町村長にまで作動しているということを直視しなければならないのである。（地方自治法第148条，別表第3，第4参照）。

(b) 上掲の特色のその3とは、「知事はその職権として部内の行政事務について府県令を発することができた」ということであるが、地方自治法は当初この「部内の行政事務」についての知事の権限を第148条中に経過措置ともいべき形で残していたのであるが、昭和22年の第1次改正により、この規定を削

除すると同時に第2条を改正し、公共事務、委任事務（団体委任事務）の外に、「その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないもの」を普通地方公共団体の自治事務として一括して規定することとなったのである。この改正は、地方自治権の拡充を考えたもので大いに評価しなければならないものである。

2 現憲法下における地方自治制の推移と検討事項—回顧・その2—

(1) 地方自治制の重要な推移

第一にそして最も評価されるべきものは、旧町村合併促進法（昭28・10・1施行、昭31・10・1失効）による市町村合併の実績である。憲法上の地方自治権の主体としての市町村は、この措置によって飛躍的にその行政能力の充実に達成することができたのである。

第二に、特別市制の見送りないし廃止（昭31・法147）と大都市に関する特例の規定の追加（同上）は、一応の終止符をうち定着しているようにも思えるが、最近の、地方自治の母国といわれてきているイギリスの地方自治制度の改革とも関連して、そして広域圏行政論とも関連して再論をみるに至ることとなるであろう。

第三に、地味ではあるが、財務（第9章）の全面改正と公の施設（第10章）の新設（昭38・法99）が評価されるべきである。

その外に、東京都特別区の区長公選制の復活とか地方開発事業団とか、地方自治法以外の行政法による地方行政に関する制度の推移があるが割愛することとしたい。

(2) 懸案の検討事項

地方自治を考えると、その内容の問題が当然のことながら最先順位の検討事項である。ところが、この問題は、読者各位のご承知のとおり、シャープ報告（昭24・8）・地方行政調査委員会議〔神戸〕勧告（昭25・12）、第9次地方制度調査会答申（昭38・12）、臨時行政調査会改革意見（昭39・9）という各界の英知を集めた答申をすべて見送りのままで現在に及んでいるということ

が、その実情なのである。問題は、地方自治行政事務の内容なのであるから、まず「地方自治の本旨」からいって、市町村—府県—国という範疇で広義の行政事務の再配分を考えるべきであるという論法と、それに対して、わが国の実情に適した前述の「国の機関委任事務方式」を軽視してはならないという行政メカニズム論とが対決して、容易に結論が実践段階では出し難いということに問題解決の困難性が象徴されているとみてよいであろう。

そこで、最近の動向としては、従来の範疇的な事務再配分論とか沿革上の裏付けに立脚する行政メカニズム論とかいう発想を転換してみてもどうかという主張が随所で行われるに至っている。かような主張の典型例は、地方自治の本旨に基づく範疇論に代置しての「行政機能分担論」—市町村・府県・国との相互間で新しい行政機能を提携して分担して行う役割の論ともいうべきもの—として提示されている。この行政機能分担論という主張が、わが国のみではなく、わが国よりも遥かに地方自治の伝統のつよいイギリスや西ドイツで提示されるに至っていることは、それらの国々でのネオ・セントラリゼーションの現実に対処しての処方箋であるとしても、参考に値するものであろう。

つぎに、最近の動向としては、地方財政論を抜きにしての提言は無意味であるという主張が有力になってきていることに注目すべきである。端的にいうと、地方自治法第232条と地方財政法の規定との乖離（discrepancy）を直視せよという提言である。最近の摂津訴訟も、解釈法学的には原告側の請求原因・請求の趣旨に疑問をもつものではあるが、上述の提言を訴状をもって行っているものとみてよいであろう。

3. 現憲法下における地方自治制の展望

(1) 「現憲法下における」という限定をおく理由

率直にいうと、筆者は、現行憲法の地方自治条章は、基本的人権の諸条章とは、その性格を異にするものであると考えるものであるし、さらにいえば、国政レベルで議院内閣制をとり大統領制をとらないのに対して、いかなる理由で、旧市制・町村制の長の選出規定を大統領型に改めたのが十分に理解でき

かねているからである。ここでは、以上の指摘にとどめておくこととする。

(2) 地方自治制の展望—その1—

上述の回顧・その2の末尾で論じたように「行政機能分担論」と「地方財政論」が、地方自治制の展望の上で不可欠のものであることは、再言を要しないところであろう。しかしながら、筆者としては、もし地方自治制の展望を一般論としてではなくして、具体的事例に即して述べることを許されるとする場合には、回顧・その2において述べた4ないし5の考え方が、実際には相排斥する関係に必ずしもあるのではなくして、共通した提言にもなるケースもあるのではなからうかという点を指摘いたしたいのである。

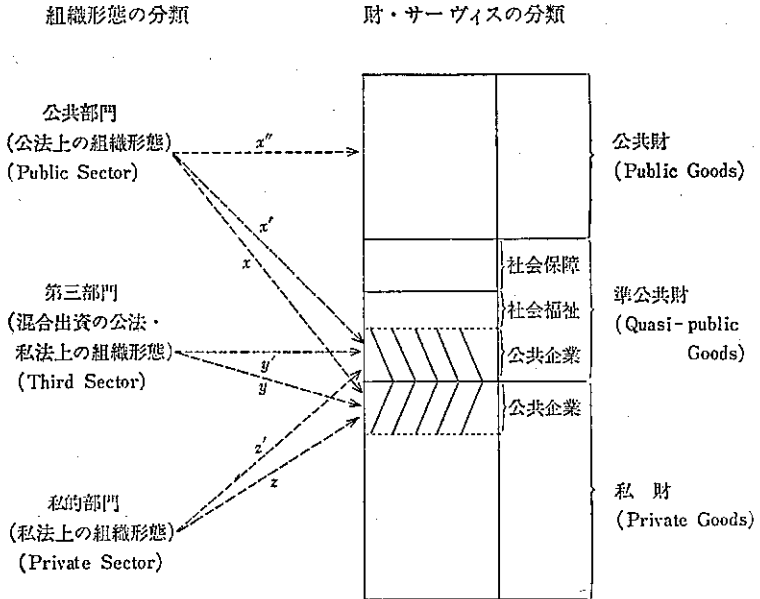
たとえば、社会福祉とか都市交通とかいう問題を具体例として考えてみることにしよう。こういう問題は、自治行政の範疇に入るが同時に国の行政の問題でもあるし、行政機能分担論による接近方法が働くところでもあり地方財政論の正念場でもある。そうすると、どう考えたらよいのか。それは法令で定めればよいという考え方は、思考過程を飛ばして結論で勝負せよということなのではないか。とすると、その思考過程はどういう筋で示されうることになるのであろうか。率直にいうと、社会福祉にせよ都市交通にせよ、問題は、財・サービスの流通に関することなのであるから、少なくとも第1次的に求めるべき理論上の筋は財政学・財政政策学にあると考える。

図表によって説明することとしよう。まず財政学上の財・サービスの分類を図表で示し、ついで組織・経営形態の分類を示し、どのように考えるべきかを模索することとしよう。

次頁の図は、都市交通（公共企業）を対象として作成したものであるが、ここでの論理は社会福祉にもそのまま適合するものと考えてきているものである。

財・サービスの需給関係は、資本主義国であるという前提で考えると、私財という等価交換ないし利潤追求の原理の働く領域で公共性をも有するのは「公共企業」（例・都市交通）しか存しえない。したがって、私的部門は2の線でしか入りこまないことになるが、準公共財の領域に入ることとも税制上の優

図 公共企業に関する若干の考察



遇措置・地域独占の恩恵などの理由で x' の形で入りこむこともありうるということを示す。これに対して、私財の領域に公共部門・第3部門が入りこむのは、いわゆる独立採算制が維持されうる場合で理想的ではあるが現実にはきわめて難しい。そこで x や y の線は理想像を示すにとどまり現実には x' や y' という線をとることになる。さらに公共部門の形態の場合にはまるまる赤字の x'' の線をとらざるをえないということを示す。

なお、用語の説明は不必要かとも思われるが、公共財とは税金などでまかなう道路・公園などの設置管理の財・サービスを指すもので公共部門の本来の守備領域であり、準公共財とは料金・掛金収入はあるが税金によって本来補填を要する領域である。

以上のように図をみて、社会福祉の場合はどういう論理になるかというところ、社会福祉は、性質上、準公共財・公共財の領域に属するのであるから、私財の領域は例外的であるという認識に立って、社会福祉に対する部門ごとの線は

$x, x'; y; z', z$ ということとなるのである。

筆者が素人であるのに、上述のような解析を敢えて試みたのは、表現の適否はともかく、理由的裏付けのない陳情行財政という宿弊に対しての反論を提示したいという念願にも由来するものなのである。

(3) 地方自治制の展望—その2—

上述の回顧・その1の末尾で述べたように、昭和22年第1次地方自治法改正で、「自治事務」として、旧地方官制中の「部内の行政事務」が、「地方自治の本旨」に則り、規定をされてから、まさに30年になる。

現行憲法下における地方自治権の充実への途は、ここにこそその突破口があるというのが筆者の20年来の悲願でもあった。「行政事務条例制定権とその限界」という問題について、常に全国的に先鞭を打ち続けてこられたのは、神戸市その人であった。筆者はこの最も重要な地方自治の展望上の問題点について、ここに書き綴る必要のないことを学界人として無上の幸せであると存ずる次第である。

戦後30年——行政管理へ

村 松 岐 夫

(京大法学部教授)

1 「インター問題」から「イントラ問題」へ

本稿では、現在、わが国の地方自治を考察するに際して、行政内の管理問題（「イントラ (intra) 問題」とよぶ）の重要であることを指摘しようとする。過去30年間、日本の地方自治に関する社会科学的考察の焦点は、中央—地方関係または住民—行政関係という地方自治体の対外関係にあった（これを「インター問題」とよぶ）。中央集権化の問題が原理的に重要であることには現在も全く変わっていないというべきであろう。それどころか、インター問題は、たとえばアメリカでは、IGR (Intergovernmental Relationships) と略称されて1つの研究分野として確立していることにみるように、日本を含む先進産業国共通の問題として脚光を浴びつつある。しかし、私は本稿で、長い間等閑視されていた「イントラ問題」が正面から取り組むべき問題になっているということを指摘したい。そして、それは、1口でいえば、これまで行政学でいい古されてきた「能率と節約」の問題なのである。

この論文を私自身の属する研究分野についての観察からはじめることをお許しいただきたい。行政学者は、本稿の主題となる「能率と節約」の問題に職業的関心をもってきたとってよく、行政学と「能率と節約」のかかわりあいと言及することは、話の糸口として適切だと思うからである。

「能率と節約」に焦点をおいた行政研究は、19世紀終りから20世紀はじめにかけての、初期アメリカ行政学の関心であった。アメリカ行政学は、「能率と節約」への関心から生まれたといってもいいのである。したがって、それが日本の現在の行政研究の関心であるとか関心であるべきであるといえ、異論のある人も多いことであろう。しかし、私には、アメリカ行政学の「能率と節約」

とそれを現実化するための「行政管理」への関心は、今日のアメリカ行政学においても忘れ去られていないばかりか、職能国家の下の行政研究に普遍的な重要性を持っていると思われるのである。ただ後述のように、行政管理に関心が向くためには条件があるとはいえよう。

日本の行政学がアメリカの行政学の影響を本当に受けたといえるかどうかには問題がある。先頃、井出嘉憲、西尾勝の両氏と「行政学を考える」座談会を行った時も、三人ともが同様の認識をしていたし、なかでも私が一番この点を強調したといえるかもしれない。そこで私が⁽¹⁾いいたかったことは、外国の理論の影響を受けるということは単に外国学説を引用したり整理することではなくて外国の理論に基づいて同様の実証的研究を行ってみることだということである。

(その結果、一応は採用した理論が不適切なものであることを発見し、それをのりこえて新しい日本社会により適合した理論の形成に向うということもあるであろう。)これが外国の理論から影響を受けたということの真の意味である。日本の行政学は、「管理論としての行政学」を学びつつも、そこまでコミットしてきたとはいえないであろう。日本の行政学は、技術論的な色彩を持つ初期のアメリカ行政学に満足できないことをくり返し強調した。しかし、これまでの行政学の諸成果を検討してみると、日本の行政学も、技術論的行政管理学が一定の限度で価値あるものであることを否定していないことも事実である。ただそれに終始することの危険を説き、またそれだけでは現代の行政現象の全体に及びえないことを指摘しているだけであるように思われる。日本の行政学は、行政管理に対して細々とした関心をつないできたといえようか。だが、戦後30年を経た日本の地方行政をみると、今、その視点が必要になっているのではないか。

日本行政学の社会科学における貢献の1つは、現在のように地方自治への強い関心が示される前から、地方自治の重要性を指摘し、その政治理論的研究ばかりでなく、時々争点を実証的に解明してきたことにあると思う。蠟山政道『英国地方制度の研究』は戦前の地方行政研究の代表作であるし、戦後地方自治をどう理解するかについては辻清明『日本官僚制の研究』(3 地方自治の

近代型と日本型)がいち早く指針を与えた。新しく採用された地方自治制の基礎にある英・米の地方制の研究を踏まえて、現代地方自治の本質にアプローチしようとする長浜政寿『地方自治』は、今なおこの分野の古典である。これらの研究に共通している視点は政治学者のそれである。その後の行政学者による機関委任問題を核とする中央—地方関係の分析、地域開発と地方行政の分析、住民運動の分析においても政治学の視点が優先している。しかし、同じ政治学でも行政学の場合、全体としての政治過程のうち、とくに行政を対象としているということにより、行政独自の現象を一般の政治現象から別置するようなもう1つ別の関心が加わるという点に特色を持つ。たとえば、住民運動を論じる場合でも、行政学者は、住民運動の組織や運動の過程でとどまることなく、「行政の対応」にまで考察の枠を広げる。日本行政学会編『社会変動と行政対応』という1974年度学会年報のタイトルも、そのことを示している。それでは、その行政をみる視点は何であったか。1口でいえば、行政管理であるといっているのではなかろうか。具体的にいえば、予算、組織、計画等の問題である。こうした行政管理に着目した行政研究が、低成長とよばれる経済の中でしだいに「インフラ問題」(intra-administrative problem)として重要性を増していくといえるのではないであろうか。

別稿で、私は、地方公務員の行動原理の変遷を考察したことがある⁽²⁾。戦後地方自治の第1の時期においては、極大化を追求する功利主義の行動原理が地方公務員に要求されていた。町村合併や地域開発に関連する行動原理は功利主義(utilitarianism)のそれであったといえよう。ここで第1の時期といっているのは、戦前を含む経済成長の最盛期までの非常に長い期間をさしている。別の目的からはこの時期をさらにいくつにも細分することが可能であるかもしれない。しかし、ここで問題にしているのは公務員の仕事を支配した行動原理であり、その観点からはこの長い時期をひとつにみることができる。目標はすでに定まっている。それをできるだけ多く達成することが個々の公務員の課題であるとされたのである。「地域格差の是正」という政策のって行われた地域開発政策に対する地方自治体職員の態度はまさにその実践であった。かれらは、

企業を誘致し、国に補助金の陳情をしたり、新産都市への指定を求めて活発な圧力活動に出た。第2の時期は、公害・環境問題をめぐってみられた住民運動の時期である。住民運動は、住民の意識の変化の徴候であった。住民運動が日本の歴史はじまって以来の住民の政治的態度的変化を意味しているとすれば、それは、行政にとっての環境の巨大な変化を意味した。経済成長のもたらした個人所得の向上の結果、住民の行政に対する要求内容に大きな転換があったのである。この時期における地方公務員の行動原理は「転換」と「適応」であった。たとえば、人々の要求が量から質に変化するにつれて（たとえば住宅需要を見よ）、行政はそれなりの対応をしなければならないであろう。公害規制を行い、緑被率などを問題にしはじめたことにみるように、地方行政は、事実、かなりの「転換」をしたように思われる。その後、オイルショックがあり、経済の低成長時代に入ると、地方行政の担当者にさらに別の行動原理が求められるようになる。このようにして第3の時期が訪れるのである。ここでの行動原理が能率である。この段階で行政に期待されるのは、経済の低成長に対応して「能率と節約」によって可能なかぎりの財政余剰をつくり出し、これによって市民の要求に対応することであろう。行政は「インフラ問題」に注意を向けねばならなくなる。

2 行政管理の前提条件としての自治

経済成長が世界的現象であったように、地方自治体の財政困窮化も世界的な現象である。一般的に言えば、経済成長の時期において生れた行政サービスへの要求の惰性が続き、しかし他方で、予算の減少に対応する行政体制ができていないとき、財政の困窮化問題が生じる。

地方自治体に急速な支出を促し、財政の困窮化をもたらした政治的条件は、中央政府をしてインフレの金融政策⁽³⁾を追求させたのと同じのものである。第1に、政治過程に新しく参加した社会集団が新しい公共便益を求めたり、すでにえている国の事業における関連する事業のシェアを大きくしたいという主張をしたということがある。第2は、政府がこの要求に対して応じたということで

ある。応じた理由は次の2つのうち1つである。まず、政府の指導者にとって、その要求を行った集団が支持基盤である場合がある。支持者であるがゆえに、政府の責任者は要求に応じるであろう。逆に、要求した集団が政治上の敵合政府の責任者は支持の基盤を拡大するために、あるいは反対を減殺するために要求に応じなければならない。第3に、政府は、要求に応じるための財源を借金（公債発行）に求めたことをあげなければならない。財源は、他の支出項目の削除によることも、増税によってもつくり出すことができる。支出項目の削除のためには、当該項目によって便益を受けている集団を説得しなければならない。逆に増税によろうとするなら、多勢の人の承認をえなければならない。しかし、その両方の努力をする力のなかった政府あるいは地方自治体は、要求を容れその財源の手当ができないまま、借金をするという結果になるのである。中央政府の場合、貨幣の増発という手段をとることにもなる。

この問題意識は、S・ハンティントン等の「ガバナビリティ」あるいは「統治可能性」(governability)という問題提起と共通している。⁽⁴⁾ガバナビリティというのは、一方で民衆の要求が拡大しながら、他方でそれを抑える「権威」(authority)が減少していることからくる統治の困難を指摘しようとする概念

表一 歳入とおもな部門への歳出

| | 1950 | 1960 | 1965 | 1970 | 1971 | 1972 |
|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 歳入総額 | 66.7 | 153.1 | 202.6 | 333.8 | 342.5 | 381.8 |
| 歳出総額 | 70.3 | 151.3 | 205.6 | 333.0 | 369.4 | 397.4 |
| 国防・対外 | 18.4 | 47.5 | 55.8 | 84.3 | 80.9 | 79.3 |
| 教育 | 9.6 | 19.4 | 29.6 | 55.8 | 64.0 | 70.0 |
| 対外援助 | 0.7 | 10.8 | 16.6 | 35.8 | 42.0 | 46.9 |
| 国債返済 | 4.9 | 9.3 | 11.4 | 18.4 | 21.7 | 23.1 |
| 社会福祉 | 3.0 | 4.5 | 6.4 | 17.5 | 20.4 | 23.6 |
| 保健・病院 | 2.8 | 5.2 | 7.7 | 13.6 | 14.8 | 17.0 |
| 自然資源 | 5.0 | 8.4 | 11.0 | 11.5 | 13.7 | 14.2 |

出典：U. S. Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States:1974 (Washington:Government Printing Office, 1974), p. 246.

である。これがデモクラシーに内在する困難ではないかと指摘されるとき、問題は深刻である。多くの自治体の首長との面接において、首長さんたちが最近の住民の要求の強さに話がおよぶとき、苦笑いしながら

「地方自治体の

表一2 連邦政府の信用度

| | | 1958 | 64 | 66 | 68 | 70 | 72-前 | 72-後 |
|---------|--------|-------|-------|-------|------|------|------|------|
| 首長を公選にし | 常時 | 15.9% | 14.3% | 16.9% | 7.3% | 6.5% | 6.8% | 5.3% |
| たのは誤まりで | 大 | 57.1 | 62.3 | 48.2 | 54.2 | 47.3 | 45.3 | 47.8 |
| あったのではな | 概 | | | | | | | |
| いか」と冗談を | 時々 | 23.4 | 21.9 | 28.2 | 36.4 | 44.2 | 45.1 | 44.3 |
| いうとき、ハン | ほとんどない | - | - | 2.5 | .2 | .3 | .5 | .6 |
| ティントン等の | その時による | - | - | 1.3 | - | - | - | - |
| 指摘と同じデモ | わからない | 3.6 | 1.5 | 2.9 | 2.0 | 1.7 | 2.2 | 2.1 |

出典：ミシガン大学政治研究センターの選挙調査

クラシーに内在する問題を指摘しているのである。ハンティントンの上述の命題を論証するのは次の二つの表である（表一1, 2）。表一1を見れば明らかのように、アメリカ連邦政府の支出は、次第に増加している。中でも、福祉等の住民へのサービス支出が増大している。これに対して、表一2にみるように、政府に対する民衆の信頼度は、年を経るにしたがってしだいに減少しているのである。今日の政府の「権威」は、要求をおさえる方向にも、要求に応えるために増税に出る方向にも十分でないのである。多様で多量な住民要求を調整して合理的な政策に高めていくための方法論は何か。理論的には、それはただ二つだけである。第1は、市民の側の間で行われる自己調整の結果、要求の総額が減少し、その枠内で合理的な優先順位がつけられる場合である。これは決定自体を多元的な諸集団に委ねてしまう場合で、アメリカの政治過程に見出されるモデルである。このモデルの欠陥は、特に有力な集団の力が決定に反映しやすいということと、弱者・未組織者の利益が等閑視されるということである。もう一つのモデルはイギリス型と呼ぶことができる。イギリスでは、長い間、一般民衆に対する政治指導者のリーダーシップを仮定することができた。民衆の側の真の必要を行政側が察知して、その代り不合理な要求はリーダーの責任においてカットしていくという考え方である。日本の場合、どのような型の解決を選んでいくかは、政治文化にかかわる問題であるといえよう。しかしイギリスにおいても一般民衆の要求を制御する政治の時代は終りつつあるかにみえることには留意しなければならない。

このように、現在の地方財政の困窮化の背景には、地方行財政問題をこえた社会経済構造の変化と市民の意識や欲求水準の変化という巨大な社会変動があるのであるが、これを行政に関連してうけとめるなら、行政管理の問題となるように思われる。社会変化にともなう行政の環境への適応は行わねばならないであろう。そして、日本の地方行政が、この適応を完了したとはいえない。それどころか適応は、これからまだ長く継続する課題であろう。何より、社会変動の内容はまだ誰にも確かなものとして分っていない。行政は、社会変動の内容を行政の日常の中で確かめながら、ピースミールの適応行動をとらなければならないであろう。しかし、こうした適応の過程で、行政にとっては第3の課題が与えられたのである。経済成長の中で地方自治体組織も成長をとげ、その成長の中では、組織の個々の成員である職員に対しては、ポストの増分の分配によってモラルの維持・向上をはかることができた。しかし、第3の時期においては、同じ管理方式を維持することはできない。これは組織の管理にあらわれた1例にすぎない。しかも、低成長によるスラックの減少ということだけから行政管理の問題が出てきたというのではなく、市民の能動化から出てくる可能性があることを重視しなければならない。要求に応えるためにできるだけ能率をあげ、節約をしていかなければならない。そのうえ、市民自身がしだいに行政の能率を監視するようになっていくであろう。かくして、日本の社会ではじめて市民の論理から行政管理の問題が出てくることになる、といってよいであろう。

それならば、行政の責任者は、行政管理の問題を自然に重要視していくようになるであろうか。私は、地方行政の指導者が行政管理に責任を感じるためにはいくつかの条件が必要であると思う。なかでも最も基本的なのは、自己の不手際が地方自治の失敗を招く、逆に、自己の努力が住民の幸福を招くということを認識することである。なぜなら、自己の努力の有無にかかわらず地域住民の福祉が決定されるならば、地方行政の指導者は、その経営努力を怠ってしまうであろう。逆に、市民の側にも1つの条件が課せられなければならない。住民が新しい要求を実現するためにはどれだけのコストがかかり、個々の市民に

どれだけの負担がかかるかを十分に知るメカニズムをつくり出すことである。これらの条件とは、いいかえるならとりもなおさず自治の条件ということである。そして、わが国の地方自治体は、行政管理の前提として必要になる自治をすでに有しているといつてよいであろう。

わが国では、地方自治体に十分な自治が実質的には与えられていないという見方の方が一般的であるかも知れない。私も、機関委任事務という法形式・訓令や通達の慣行の前提には自治に反する原理が内在しているように思う。またこの法形式・法慣行を可能にしている中央・地方の公務員の態度にも自治と矛盾する要素があると思う。しかし、私は、首長の公選が承認されているところでは最低限の自治の条件は現実にあるとしてよいと思う。自治体の政策や行政運営において多様さがあることは多くの人の認めるところであり、それはそれぞれの地域の事情にふさわしい自治が遂行されてきた証拠と考えてよいであろう。自治権の弱さを指摘する多くの人は、財源が限定されていて少ないことを主張する。しかし、この点についても、そうした主張への反論となるデータがある。表一3をご覧ください

表一3 国・地方税のGNPに対する比率

| | 国 税 | 地方税 | 合 計 |
|---------|------|------|------|
| 日 本 | 15.3 | 7.1 | 22.4 |
| ア メ リ カ | 16.7 | 11.9 | 28.6 |
| イ ギ リ ス | 30.7 | 4.7 | 35.4 |
| 西 ド イ ツ | 27.3 | 4.2 | 31.5 |
| フ ラ ンス | 25.0 | 3.0 | 28.0 |
| イ タ リ ア | 19.8 | 1.5 | 21.3 |

これは主要各国の税金のGNPに対する比率を示す表である。ここから分ることは、第1に、国と地方を合せた税込総額のGNPに対する比率はイタリアに次いで低い。日本の税金は安いのであ

自治省『地方財政の状況』(1975), pp. 208-209.

る。第2に、地方税のGNPに対する比率は、アメリカに次いで大きい。この数字からいえば、日本の地方自治体の自主財源が小さいとはいえないのではないか。もちろん、機関委任事務やその他の補助事業に対する matching fund に喰われてしまって、自主財源が自主的でなくなるといわれる。しかし、多くの補助事業はどの程度実施するかは、実際上は、自治体にかかなりの自由がある。補助事業の実施はショッピングにおいてどれを買うかという問題と似た思

考法がとれるはずなのである。

では、財源がかなり保障されており、首長が公選であれば地方自治は保障されているといえるか。私は、それよりもさらに重要なのは、地方自治体における責任者たちの自治の意欲であると思う。公選首長にはその意欲を持つことが可能である。しかし、逆に意欲がなければ公選首長にも自治は不可能である。

3 効率の基準

いささか本題をはずれた感がある。しかし、行政管理という視点が重要であり、行政管理を指導する効率概念の重要性を主張する前提として、地方自治が現実に存在しているというのは必須の認識である。

行政管理という「インフラ問題」に眼が向く場合、そこでの指導基準は「効率」であり、重要なことはその効率基準に従って現実に行政を「評価」(evaluation)することである。私は、行政における効率概念を Pollard にしたがって、(1)(狭義の)効率(effectiveness)、(2)能率(efficiency)、(3)適切さ(appropriateness)⁽⁶⁾の3つに求めたいと思う。

(1) (狭義の) 効率

ここでの効率は、与えられた目的を特定の政策が達成した量的程度をいう。この効率基準の適用のためには、個々の政策の中に含まれている目標を明確にしておかなければならない。ついで、その目標を尺度として、政策の執行によって生じた出力の量の測定がなされる。この基準からは、出力の量が多いほど効率的であると考えられる。

行政の目標が明確であり、達成すべきミニマムがある程度ハッキリしているような行政分野では、この基準が行政の効率を評価するための基準として利用されるであろう。たとえば、国防、治安維持、消防などは、その種の行政分野である。つまり、絶対量の大ききで効率が考えられ、効率的であるほどよいとされるのであって、ここではコストは問題とならない。上にあげた国防等の例は、伝統的に国家行政のミニマムの要件とされていたものであるが、しだいにミニマムを求める行政分野は増加しているようである。社会保障において「健

「健康で文化的な最低限度」というのが普遍的基準になるとはいいいにくい、やはり人間らしい生活をその時点における社会的余剰の配分や税政策によって保障する必要があることは万人が認めるところとなっている。さらに最近では、シビルミニマムという思想が主張されている（松下圭一）。これは都市自治体の政策公準として社会保健・社会福祉・社会保障の3分野で最低基準をできるだけ数量的に（あるいは明確な言葉で）表現して、市民の都市生活に必要な共同施設・共同サービス・公的規制の最低限を保障しようという構想であるといつてよからう。いったい何がシビルミニマムであるかについては必ずしも具体性があるともいえないが、また提案者の内容に完全な支持がなされているかどうかは不明であるが、都市の共同生活に公的権力によって保障すべき最低限のものがあることが強力に主張され、共感をよんだといえよう。

日本のような「追いつき型近代化」（佐藤誠三郎・公文俊平・村上泰亮）に邁進してきた国の行政は、全体としてみて、この意味での効率を基準にしてきたといつてよいであろう。どの程度の達成量にいたるべきかは外国にモデルがあるとされた。それに追いつくことが目的であったのである。そして、ここでは優先順位が明確にあった。国を強くし産業を興すことが最優先の方針であった。例のくり返し引用される芳川顕正の「道路、橋梁及ビ河川ハ本ナリ。水道家屋、下水ハ末ナリ。」はこの優先順位をよく示しているのである。シビルミニマムの思想においては、芳川の言葉では「末」であったものが優先されるべき「最低」のものと主張されたのである。日本の発展を物語るものとして誠に興味深い。これは、かつての国家主義に対する「逆転」の思想である。しかし、おそらく、「本」が「末」になったのではなく、両者は比較考量される *alternative* になったのではないか。かくして、別の効率基準が探索されることになるのである。

(2) 能率基準

能率は、政策の遂行にとられたコストと達成した仕事量の比率である。複数の選択肢がある場合、その中のどれが能率的であったかを問題にするときに必要な効率基準である。この基準は、適用に際して2つの難点がある。1つは、

コストや達成した目的を数量化することが困難である場合があることから生じる。むしろ、多くの場合、行政活動の出力は数量化できないというべきかもしれない。それだけに、この能率基準の有用性は問題である。しかし、コストを考慮して場合によってはサービスの供給を止めるという思考方法は、行政管理の大前提となるものである。だから、すべてのケースにおいて数量化できないとしても、明確な言葉で目的とコストを表現できれば、実際に有用な概念として使用することができるであろう。したがって、また、この能率基準が適用されるためには、費用—便益分析の手法の開発が必要になるのである。

(3) 適切性基準

適切性基準は、効率や能率よりも広い要因を勘定に入れようとする。その意味で基準としては数字よりも言語に依存する度合が高くなる、一定の目的の実現のためにとった手段（＝選択肢）に関して、他にとりえた手段と比較してより多く目的を達成するものが、あるいはよりコストの少ないものを選択させようとするのが能率基準である。これに対して、適切性基準では、その目的自体の望ましさを問題にする。当該政策の中に含まれている目的の、さらにその上位目的から考えて、当該政策の中に含まれている目的が妥当であるかどうかを問題にしようとする概念であるといつてよいであろう。これは、現行の政策体系自体に疑念が生じた時に使用される基準である。

(1)、(2)、(3)に共通していえることは、いずれも目的と手段をハッキリ関係づけて理解しようとしていることである。さらに、(2)と(3)では費用—便益分析が必要となった。

「追いつき型近代化」が社会目標である間は、(1)の効率概念が支配的な評価基準であろう。欧米で行われている行政事業を一定量まで達成したかどうかの問題になる。もちろん、事業の実施に時間的順序はある。予定どおり、生活関連の事業・サービスは一番後まわしにされた。しかし、日本は、欧米で行われている多くの事業をワン・セットとりそろえる決意をしていたのである。経済成長にみられる国力の増進は、それらを実施するのに必要な資源の調達を可能にした。しかし、この目標が達成されたと判断した後は、行政の手段は自明では

ない。コストを考慮しながら目的を選択することになる。1960年代後半以後、はじめて上の意味での能率概念が必要になったというてよいであろう。そして、コストを支払うための行政資源の減少によって、いよいよ個々の行政項目に能率概念を適用する必要が生じることになるのである。また、経済成長期におこした新規事業の見直しに視野がおよぶならば、適切性基準の適用が問題になりうるであろう。

戦後30年を経て、地方自治は、ようやく行政管理の問題を考える必要に当面したと思う。現代の地方自治の問題に関しては、より広い政治的文脈の中でとらえるべき多くの論点があり、私自身もそちらの方の論議により大きな興味を示してきた。世界中が中央政権化に向う中で分権化の可能性を見つけようとする作業はリベラルな政治体制を願う学者には楽しい仕事である。どこの国でも分権化の重要性を認識し、その可能性を地方自治の中に見つけようとするのは流行であるというてよからう。これは「地方自治の外に」地方自治の条件を探る研究としてよいであろう。しかし、私は、行政学者として、「地方自治の中に」自治の条件を探るというもう1つの方向を示唆しようとした。それは、行政管理に目を向けることである。単純化していえば、それは単に冗費を節約することにとどまることなく行政施策をコストまで含めて比較分析するというところに他ならない。戦後の地方制度改革、経済成長、公害と住民運動を経て、ようやく行政管理の問題に眼を向ける必要とその前提条件ができたと思われるのである。

注

- (1) 井出・西尾・村松「行政学を考える」『行政研究』53巻2号(1977年2月号)
- (2) 拙稿「地方公務員の職業倫理」(『自治研修』1977年9月号)
- (3) M. Shefter, *New York City's Fiscal Crisis: The Politics of Inflation and Retrenchment, Public Interest*, Summer 1977.
- (4) S. Huntington, M. Crozier, and G. Watanuki, *Crisis of Democracy*, 1976.
- (5) E. Banfield, *The Political Meaning of the Metropolitan Growth*, in L. (ed.), *The Future Metropolis*, 1960.
- (6) Dvrille F. Pollard, *Program Evaluation and Administrative Theories*, *Public Administration Review*, July/August 1974, Vol. 34, No. 4.

カリフォルニアの地方公共団体制度

シ ョ ー ・ サ ト ウ
(カリフォルニア大学教授)

1 はじめに

国民が統治機構を確立して、その政府が国民のために存在し、国民の意思によって統治するのは、国民の福祉を増進するものであります。この福祉を実現するには、社会の秩序を守り、人間関係を規制しなければなりません。これは最大の人間の自由を守りながら、他人には、最小の害に止めるところの行為規範を必要とします。統治機構は、この根本的な社会機能の他にも、私的部門 (private sector) では、できない機能を、人々から依頼されています。経済的に、三つの機能が指摘されます。安定性の確保、所得の再分配、及び、人的・物的資源の配分です。高度の雇傭を確保するためには、社会の経済を安定させ、極端な不景気を避けなければなりません。経済を安定させる手段はガバメントに依頼されています。もう一つ、ガバメントに与えられた機能は、所得の再分配であります。文明社会では、財産を有する者が、有しない者を援助することが期待されています。そのため各種の、厚生プログラムがあり、教育も公的部門 (public sector) で負担し、更に、公園、公共図書館などの施設が整備されています。これらは、すべての人の最低生活水準を確保するためです。特に、税率を累進制にすれば、このようなプログラムや、サービスは、所得を再分配することになります。

最後に、ガバメントは、人的・物的資源を、能率的に配分する機能を持っています。

この能率性は、限界効用が、限界原価と、同じになるように、消費されることにあります。併し、私企業では、企業活動から生ずる利益を、完全にとり込むことができない場合や、企業が、他人に害を及ぼす場合でも、法律の制限

がない限り、そのコストを負担しない場合があります。

日本や、米国では、一般的には、資源の配分は、自由市場によって行われます。通常、消費者主権により、効用及び、原価が、きまります。併し、市場において、資源を能率的に配分するには、市場は、全く自由、且つ、競争的でないければなりません。市場の自由性と、競争性を確保するため、各種の法律があります。独占禁止法はその例です。併し、市場では、提供されないサービスもあります。サービスによっては、国民一般によって享受されて、個人、個人に売ることのできないものもあります。国防が、その例です。国防の利益は、すべての国民が、必ず享受できます。その他のサービスも、ガバメントが提供したほうが、危険性（リスク）が私企業に比較して、低い場合が多いのです。なぜならば、ガバメントは、色々活動をしていますので、広く危険を分散することができるからです。又、サービスや、プログラムによっては、企業が拡大するに従って、費用が遞減する場合もあります。この種類のサービスの提供は、私企業によるよりもガバメントがした方が、資源配分について能率的です。

以上述べた理由は、何故、地方公共団体の存在が望ましいかという背景を示すためです。地方公共団体が経済安定機能を果すのは、明らかに不可能であります。地方で税を減少しても、国の全体的経済には、影響ありません。又、地方公共団体は、金融政策をとることはできません。地方住民の活動は、地方経済だけに影響するのではなく、他の地方に、物品を輸出し、又輸入しますから、安定政策の点からみますと、地方公共団体によることは、最低の結果になるでしょう。

又、所得配分についても、この機能を、地方公共団体のレベルで行うことは不可能です。一つの地方公共団体が、所得の再配分を行うとすれば、財産のある者は、税の高い地方公共団体から、他の低い地方公共団体の方へ、移動してしまうでしょう。併し、地方公共団体は、物的・人的資源の配分機能を、実施するについては、最も適当です。住民は、どのようなサービスを地方公共団体から提供され、それらに対して、どれだけ、税を負担するかも決めることができます。一説によれば、住民は、提供されるサービスの種類、質及び、これらに対

して負担すべき税額などの事実を考慮して、住所を定めることができるといえます。この説では、住民が、地方公共団体のサービスや税を、このようにして選ぶのは、恰も市場のような形をとることになります。併し、この説は、非現実的であると批判されています。実際のところ、住民は、職業関係で、自由に移転できず、又、地方公共団体の提供するサービスの費用も、すべて、その住民からのみ徴収した税によるとは限らないからです。併しながら、一般的に言えば、地方公共団体は、それより大きな規模のガバメントと比較すれば、資源配分を能率的に行うことができるといえるでしょう。

2. 連邦制度

それでは、これから、米国の統治機構を概説します。米国は連邦制度ですから、普通の単一国家と異り、連邦政府は憲法で委託された権限だけを持っています。残余の権限は、州が保有しています。併し、連邦政府は、国際・州際商業を統制する権限を持っており、この権限は広く解釈されていますので、これらに影響がある限り、連邦政府は、如何なる事項でも権力的に規制できます。私人が設営する公衆向けレストランや、ホテルでの人種差別は禁止されています。公害も州際商業に影響があると認められ、連邦政府は、これについてまで、規制をしています。もう一つの広範な権限は、一般国民福祉についても支出できることです。この権限によって、連邦政府は、各種の厚生プログラムを設営し、又、州と、地方公共団体に対し、種々の目的のために、補助金を出しています。その他、連邦政府は、普通の国家に必要な権限も持っています。例えば、他の国家と、条約を締結すること、軍隊を設け、通貨制度を定めること、課税すること、及び、その他の権限を持っています。これら各種の権限によって、連邦政府は、経済安定政策をとり、資源配分や、所得再分配をしています。

連邦制度において、屢々問題となるのは、連邦政府が、どういう場合に、州、又は、地方公共団体の活動を規制できるか、ということです。一方で、連邦政府は、州・地方公共団体の活動から生じる公害を禁止できるとされなが

ら、他方では、最近の最高裁判所の判例によれば、最低給与額と、最高勤務時間⁽¹⁾を定める連邦法律は、州の公務員には適用されないと判断しました。このような法律が、もし適用されれば、州政府の統治活動、例えば警察権能にとって、非常な影響があり、又、州の自主権を侵害しますので、憲法で定められている連邦制度に違反するとしました。最高裁の言葉は次のようです。「連邦議会の法律で、州が伝統的統治権能の範囲内で、自由に活動できなくするようなことは、連邦議会の権限ではない。」反対意見は、この種の問題は、政治問題であって、憲法問題にはならず、州の代表者が議員である連邦議会で取扱うべきであると主張しました。このように連邦議会は、州又は、地方公共団体の伝統的統治権能を規制することはできませんが、連邦議会は、他の手段を用いて、結局、州又は、地方公共団体の活動を或程度、指導することができます。即ち、連邦議会が補助金に条件を附しますと、財政困難な州又は、地方公共団体は、この補助金を拒否しにくいので、条件に従わなければならないようになります。併し、論理的には、州又は、地方公共団体は、補助金を自由に受領、又は拒否できますので、条件を附しても違憲ではありません。例えば、連邦補助金の条件として、その補助金で補助されているプログラムに従事している州の公務員について、連邦法律で定めた政治活動を禁止することが認められています⁽²⁾。

もう一つ、この連邦制度から生ずる問題は、連邦政府は、州に行政活動を義務づけることができるかどうかです。例えば、連邦政府が、車の排気ガスを規制し、州に車の検査義務を負わせることができるか、というような問題です。この同一争点について、下級裁判所のうちでも異なる判断をしています。一つの裁判所では、もしこのような行政活動義務を負わせることができるとすれば、州は連邦政府の機関になってしまうので違憲のおそれがあるとしました⁽³⁾。別の判決では、連邦政府が、憲法によって委託された権限の範囲内で法律を制定するならば、州の自主権は問題にならないと判断しました⁽⁴⁾。連邦最高裁は、連邦政府が基準を変更するとしているので、事件性がないと認め、勧告意見を下すことはできないとして、下級審の判断を取消し、更に事件性があるかないかを判

断するよう差戻しました。⁽⁵⁾

3 カウンティ制度

カリフォルニアのシステムを中心に、地方公共団体制度に焦点をあてます。州は、普通の伝統的国家と同様に、州憲法で制限されていないか、或は連邦政府に権限を委託していない限り、完全な権限を持っていますので、地方公共団体は、州議会が定める団体となります。約 100年前、カリフォルニアでは、新憲法が制定されましたが、それ以前は、州議会は、市に対して、色々な干渉をしました。例えば、州議会が市の各委員会を設け、又、その委員を選任し、又は住民の意思によらずに色々な負担を負わせたり、市の公務員の給与も決定したりしました。此等の事情のもとに、カリフォルニア最高裁判所は、だんだんと、市の固有権という概念を発展させてきましたが、その概念が十分に熟する前に憲法が改正されました。この憲法は、州と地方公共団体との関係について、州議会の立法権に、主に次のような制限をしました。①一般法が適用される限り、特別法を制定できない。②地方公共団体の事務について、州が地方公共団体に対して課税の義務を課することはできない。又、州が直接に、これらに対して課税することもできない。③州議会は、特別委員会、私人、又はその他の団体に一定の地方公共団体の事務を委任できない。⁽⁶⁾

更に、憲法はカウンティと市に、法律に抵触しない限り、地方・衛生・警察・その他の規制をする権限を与えました。又、1906年と、1914年の憲法改正によって、市が憲章（チャーター）を制定すると、市は、市の事項については、一般的な権限を持ち、その他のものは法律によらなければならないようになりました。カウンティも1911年の憲法改正により、憲章を制定する権限を与えられました。併し、カウンティの場合、憲章の効果として与えられた自治権は、市のそれよりも狭いものでした。近來の通説では、最早、市の固有権という概念は、全然考えられていません。

カリフォルニアでは2種類の普通地方公共団体があります。即ち、カウンティと、市です。現在、カウンティの数は、58であり、どの区域も一定のカウン

ティの管轄に入っています。これに対して、市の管轄に入っていない区域は多いのです。カウンティは、州から色々な州の事務を行う義務を負わされています。それ故に、一面からみれば、カウンティは、州の行政機関とも思われますが、他面、カウンティは、地方の各種の事務を扱っていますので、カウンティは、性質上、混成的地方公共団体です。

州が法律によって委任されている義務として、一審裁判所を設けなければなりません。費用の一部は州が負担しています。州の刑法で定めている犯罪があれば、カウンティの公務員である検察官が訴追します。又、カウンティは登記所を設けなければならない、各種の登記書類を扱っています。カウンティにとって、高額の出費を要するのは、設置を義務づけられている色々な厚生プログラムです。カウンティの予算の半分以上は、厚生プログラムに支出されています。カウンティのサービスは、法律で与えられている権限の範囲内で行われなければなりません。前述のように、憲法で与えられている権限として、カウンティと市は、法律に抵触しない限り、地方・衛生・警察・その他について規制できますが、これは通説によりますと、住民にサービスを提供するのではなく、ただ、住民に対する権利規制の権限であると認められています。併し、サービスについて、法律で与えられている権限は、とても広範なので、殆んど、市が普通に提供できるサービスは、カウンティもできます。但し、法律で、そのサービスのやり方が定められています。条例制定の方法も、法律で定められています。カウンティの権利規制は、市外のみで、市内には、効力が及びません。サービスには、カウンティ一般に及ぶものと、市外だけに提供されるものとあります。例えば、郊外では、消防・道路等の整備をします。

カウンティの総予算は、半分以上、連邦政府及び州から補助金が交付されています。一般的に言って、カウンティの税総額の90%が財産税であり、その他、消費税もあります。これらの税は、市の住民を含めて、カウンティ区域内の全部の住民にかけられます。現在の問題点は、近郊の住民に対して、市の住民が、どれだけ「分担金」を出しているかです。市の住民は、市とカウンティの両方に二重に税を納めていますが、市からのみ警察・消防等のサービスを受

けています。市の住民がカウンティに税を納めても、警察・消防等のサービスは郊外の住民だけに提供されますので、同じ税を払っていても、郊外の住民の方が、多くの利益を享受する場合があります。

憲章を制定していないカウンティには、5人の議員があり、議員は通常、選挙区から選挙されます。長はなく、色々な行政官が選挙されますので、行政執行がまとまらないという欠陥があります。憲章を制定しているカウンティでは、カウンティの組織を自ら決められるようになっていますので、選挙による行政官を少なくして、議会からカウンティ・アドミニストレーターを選任することができるようになっています。このカウンティ・アドミニストレーターは、行政問題について議会に報告したり、行政事務を行い、又、予算の準備を手伝います。それ故、カウンティ・アドミニストレーターは、議会によって選任され、解職される行政官であり、議会の役員です。

4 市の制度

次に、市を検討しましょう。現在、約400の市があり、そのうち、4分の1は、憲章を制定しています。カウンティと異り、市は、当該区域の住民の意思によって構成されます。併し、市が多くなりますと、サービスの提供も複雑になり、非能率的になります。市の設立、及び市の区域編入には、このような問題を担当する、カウンティ区域内に管轄権を持つ、カウンティと市から選任された、代表的な、独立した機関の認可を必要とします。⁽⁷⁾市は、通常、市が行う機能、例えば、警察・消防・衛生・健康・レクリエーション・文化についてのサービス、その他を行います。市によっては、水・ガス・電気を供給します。市もカウンティと同様に、法律に抵触しない限り、市内で効力を持つ権利規制をすることができます。

憲章を制定していない市では5人の議員がいて、普通は、シティ・マネージャーを選任し、これによって行政執行事務を行います。憲章を制定している市では、色々な制度があります。シティ・マネージャーの制度や、住民の選挙で選出した長に、議会が制定した条例を拒否する権限を与えている制度もあ

ります。

市の主な税収入は、財産税ですが、消費税の額も割合に大きいです。その他に営業税があります。その外に州から交付税をうけています。又連邦政府からも下水処理設備、市再開発、警察行政等を目的とする補助金をうけています。連邦政府もここ5～6年になって、広く目的を指示し、何について、どれだけ使うかについては、州と地方公共団体に委せた補助金を出すようになりまし⁽⁸⁾た。

5 特別公共団体の制度

カウンティと市は、一般的機能を扱う地方公共団体です。この他に、カリフォルニアでは組織や、設立方法も異り、色々な機能を持つ各種の特別公共団体があります。多くの特別公共団体は、一つか、二つぐらいのサービスを提供しています。学校特別公共団体が一番多いのですが、その他にも、灌漑・電気・上下水道・墓地・市街電燈・病院・蚊の駆除・バス等を扱う特別公共団体があります。このような団体は、多くの場合、当該地区の住民が法律によって設立し、選挙によって議員を選出します。そして収入は、固定資産税、或は特別受益者負担、又は使用料によっています。州議会は、住民の同意がないにも拘らず、特別公共団体を設ける場合があり、又、カウンティの議会議員が、特別公共団体の議会議員を兼任する場合があります。特別公共団体の場合は、法律で委任された権限しかありません。

私が住んでいるところは、市内ではありませんが、カウンティと、約12にわたる特別公共団体に財産税を納めています。例えば、学校団体、短期学校団体、病院団体、娯楽・警察サービス団体、消防サービスを提供する団体、下水道を扱う団体、バスや高速電車を扱う団体、大気汚染統制を扱う団体、公園を設置する団体等です。附近の市の住民も、上に列挙したうちの、いくつかの特別公共団体に財産税を納めています。

このような特別公共団体は、カウンティと、市の境界に関係なく、サービスを行う弾力的な公共団体であります。特別公共団体制度によって、数個のカウ

ンティや、市を含む地域について、土地利用計画、及び規制をすることもできます。併し、特別公共団体は、非民主的になるおそれがあります。それは投票人にとっては、その事務又は、議会議員の業績を認識し難いので、スキャンダルがない限り、実際は現職の議員が何回も選挙されます。地方公共団体によっては、実際に公共の団体であるかどうかについて問題があります。特に灌漑用水を扱っている団体は、土地所有者のために構成されていて、団体としては、課税権、土地収用権があり、団体の財産は、カウンティと、市の財産税に対して非課税です。それ故、カウンティ、又は市が団体の財産に対して警察・消防サービス等を提供しますと、市の住民の払った市の税で、結局、団体の受益者に補助金を与えるようなものです。これらの団体のうちには、水力発電を行うものもあり、その電気料金の決定は、州行政官の管轄から除外されています。或る団体では、電気収入が⁽⁹⁾とても大きく、その収入で、灌漑用水費用を支出することができた例があります。このことは、電気消費者が、灌漑用水消費者を補助することになります。

6 代表制の問題

これから法律上の問題点を検討してみましょう。前述のように、地方公共団体は、資源配分の重要な役割を持っています。この役割を能率的に行うには、住民の意思の表明が必要であり、それについて、平等の投票権が必要であります。代表者が人口数に差のある選挙区から選出されるならば、選挙人にとって過剰代表、或は過少代表になります。このような状態は、投票を金銭で考えてみると、円の価値が住む処によって異なるわけです。幸に、カウンティと、市については殆んど平等投票の問題は解決されています。問題になりますのは、特別公共団体の選任です。例えば、判例にあった事実では、⁽¹⁰⁾或る特別公共団体の議会は、その団体区域内にある二つのカウンティと、一つの市の議会から、各々代表者が選任されるようになっていました。併し、この二つのカウンティと市の人口には、大きな差がありましたので、代表者は、異なる人口数を代表することになりました。この特別公共団体は、土地利用規制をする権限がありま

したが、カリフォルニア最高裁判所は、次のような簡単な理由で、この選任制度を支持しました。即ち、この制度は、議会議員は、選挙によらないので、平等問題には関係がないと言いました。私は、この意見に賛成できません。州知事が、この団体の議員を選任するのでしたら、知事は平等な投票によって選挙されていますので、州知事は選挙人一般の代表者であり、それ故、平等違反の問題はありません。併し、この判例の事実は、それと異なりまして、規制される住民は、平等に代表されてはいません。

選挙権の平等問題に関し、更に、選挙権について、財産所有条件を要求されるかどうかということがあります。カリフォルニアで、灌漑用水と、洪水予防設備を扱っている或る特別公共団体では、法律により、選挙権は、土地所有者に限られ、又投票は、土地の価額に従って投票が増すようにしてあります。これについての裁判例⁽¹¹⁾で、一つの会社が、その区域内で、土地の総価額の半分以上を所有していたので、団体の事務は、殆んど、この会社の意思によって行われるようになりました。これについて、連邦最高裁判所は、合憲性を認めました。即ち、この団体は、土地に関する特殊なサービスを提供し、そのサービスは、土地に課する税から支出されており、この団体の事務の利害関係者は土地所有者なので、選挙権を、その所有者に限定することができるとしました。

反対意見では、洪水予防の利害関係者は、土地所有者だけに限られないし、又、選挙権は個人に与えられるものであり、会社のような法人に与えるのは異例であるとして、違憲性を主張しました。

カリフォルニア最高裁判所の判例⁽¹²⁾の事実を、これと比較しますと、市を構成する場合に二つの条件がありました。第一は、市の区域内にある土地価額の半分以上を所有している者の反対がないこと、第二は、その反対がない場合には、選挙によって、選挙人の過半数の同意を受けなければならないということです。最高裁判所は、この制度について、土地所有者が、市の構成過程に参加して、その構成を拒否できる権限を有することは違憲であると判断しました。判決理由を概略しますと、市は多くの機能を果し、市の税源も、固定資産税に限られていないので、その区域内の一般住民が利害関係者であると認めたから

でした。

7 市憲章と法律

それでは、新しい問題に移りましょう。州憲法によれば、市には憲章を制定する権限が与えられています。これを制定しますと、市は、市の事項について、自治権があります。この場合は、法律によらなくても、一般のサービス問題や、市の組織、運営について、自ら定めることができます。重要な点は、州議会が、市の事項について、干渉することはできないということです。併し、憲法の文言上、「市の事項」の意義が明確ではありません。そのため、州と市の間の権限の配分について、裁判所が、この重要で且つ微妙な判断をしなければならぬのです。法律と抵触しない場合には、市の行為について問題はありません。併し、抵触しますと、その問題は、市の事項であるか、否かを判断しなければならなくなります。これについて、多くの判例がありますが、総てを矛盾なく説明することは困難です。裁判所は、一般的な標準を定めることはできないとして「何が市の事項か」を、ケースバイケースで判断しています。¹² 2～3の例をあげましょう。①市が電話線を、市の道路に配線させないと、国際・州際交通に影響があるので、このようなことは、市の事項ではないとしました。¹³ ②市の課税権については、矛盾する判例があります。¹⁴ ③市の公務員の団結権を認めた法律は、これと抵触する条例より優先するとしました。¹⁵ ④法務総裁の意見によれば、市議会は、公開でなければならぬと要求している法律は、憲章のある市にも適用されるとしました。¹⁶ 私の考えでは、市の自治を尊重するならば、次の状態においてのみ、法律は憲章のある市に適用されるであろうと思います。

① 市の行為が市外に害を及ぼす場合に、法律がその害について規制しているもの。例えば、市が川に下水を流しますと、市外に害を与えますので、州議会は、この公害活動を規制できます。

② 団体による行為と、私人による行為とで、法律が同様の社会政策をとっている場合、その法律は、憲章のある市にも適用される。

例えば、労働問題について、法律で一般の勤労者の団結する権利を保障する場合、この法律は、州民一般の福祉を増進するものですから、そのような法律は、憲章のある市の公務員にも適用されます。このような場合は、州民一般にもまた適用される法律ですから、地方公共団体のみに適用される法律と比較して、州議会の立法にも制約があります。私の意見では、市の自治には、少なくとも市の住民に、市の組織、運営方法を定める、自治権がなくてはならないと思います。従って、法務総裁の意見、即ち、憲章のある市では、法律で要求される公開は、市にも適用されるとする意見には反対します。どれほど議会の公開が望ましいとしても、公開が憲法で要求されていない限り、市の住民が決める問題だと思います。税は市の存在に非常に必要なので、市外に対してかなりの影響がない限り、市は自由に税を課する権限がなければなりません。併し、市外に影響がある場合には、法律で、それだけについて統制できてもよいと思います。

8 権利規制と条例・法律

もう一つ憲法上重要なことは、カウンティと市の権利規制が、法律と抵触するか、という問題です。憲章を採用している市でも、権利規制は、州議会の干渉から保護されている「市の事項」ではないと思います。なぜならば、州の権利規制は、すべての州民の行為に対しての立法政策ですから条例が法律と抵触する場合は、法律が優先します。判例を研究しますと、市も権利規制が「市の事項」であると主張しては¹¹⁷いません。

条例が法律と抵触する問題が生じるのは、州議会の意思が明確でない場合です。条例が、法律より緩やかな規制をしているか、又は同じ規制である場合は、法律と抵触していると判断しています。問題になりますのは、条例が法律より厳しく制限している場合、又は法律が一定の領域について、不完全に規制している場合に、条例がその間隙の部分を規制している場合です。この二つの場合は、法律が一定の領域を先占しているかどうかであります。これに関する判例は矛盾しており、¹¹⁸決定基準がないので、将来、裁判所の判断に予測可能性

がありません。州議会がある領域を先占しているかについて、次のような基準を法律で定めたらよいと思います。

地方公共団体の権利規制は、次の場合は無効である。州全体の画一化の必要が、市によって規制されるよりも大きい場合

(a) 次のような場合は、州全体について規制する必要がある。

i) 市の規制が、州内における人々又は物品の流動性を阻害する場合。

ii) 直接又は間接に、他人の安全、或は健康・福祉に対して重大な脅威を及ぼさない場合。

iii) 市の規制が演説又は、表現に関する場合。

(b) 市が制約を課する必要性を考えるについては、次の点を考慮しなければならない

i) 規制によって阻止しようとする害悪の性質と程度は、州内の各地区によって異なること。

ii) 規制によって阻止しようとする害悪の重大性と急迫性。

もう一つのことは、地方公共団体によって、収入が異なるので、この差によって、サービスも違い、このような状態が違憲かどうかであります。学校特別公共団体では、財産税が総収入の半分ぐらいになりますので、団体地域内にある財産によって、税収入も団体によって差があります。住民の財産が多いところでは税も多い。従って教育も良いという原告の主張に対して、カリフォルニア裁判所は、連邦裁判所の判決とは異り、このような差別は、州の平等条項に違反すると判断しました。

すべての学校特別公共団体の資源を、いかにして平等にするかについて、最近、州議会は考慮しています。併し、この判決は、市には影響がないと思います。なぜならば、教育は、他のサービスと比較して最も重要であり、教育も州民に対して州から義務づけられているからです。

カウンティと市にとって、重要な権利規制は、土地利用規制です。最近、財政困難から、或るいは環境保全の面から、更には、人種差別の意図から、色々な土地規制によって、人口の増加を統制しようとしています。例えば、住宅を

建築するにも、割合大きな土地の面積を要求し、アパートの建築も禁止するか、制限するかであり、住宅の建築も年に、一定戸数に限定することもあります。建築費を高くすると、子供のある若夫婦は、この地区へ転入できなくなります。児童数が増えると、学校の設備費が必要になるし、小さい住宅の居住者に対しては、サービスのための費用の方が、税収入より高くなってしまいます。この問題について裁判例も多くなりました。

或るカウンティの住民は、カウンティの人口を増やさないために、他処から引いてくる水道設備のための債務に同意しませんでした。昨年と今年、カリフォルニアでは雨が降らないので、このカウンティでは住民が水不足に困っています。

カリフォルニアの地方公共団体について、法律問題でなく、興味ある現象について述べます。カリフォルニアでは、州と地方公共団体のレベルで、住民がイニシアチブで、法律又は、条例を制定できることになっています。パークレーでは、色々な提案が、住民から出されています。5～6年前、警察行政について、市を3つに分け、その3つの区域の住民に、その範囲内で、警察行政を指導する権限を与えようとする提案がありました。併し、これは、投票で住民が拒否しました。又、イニシアチブで家賃を制限しようとしたのですが、これは法律と抵触していると認められ、判決で無効にされました。

最近の社会問題は、カウンティや、市の境界を尊重せず、数個の公共団体にわたって発生するので、どのように処理するべきかが議論されています。色々な制度があります。例えば一つの市が、他の市、或るいはカウンティと契約して、サービスを受けたり、二つ以上の市が、合同して、一つの設備を設けたり、又は、前述の、特別公共団体を設置するなどであります。そのために、一般的権限を持つ団体が必要ならば、カウンティと、市の上に立つ団体を設けるか、或るいは、市と、カウンティを合併するかの様な問題がおきています。土地利用規制についても、カリフォルニアでは、数個のカウンティにわたる地方公共団体が設けられています。このような広範囲な地方公共団体を設ける場合は、その議会議員の選任、又は選挙制度に問題が生じます。

9 おわりに

では、日本の地方公共団体について、少し話します。日本の憲法92条では、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」としており、93条2項では、地方公共団体の長、その議会の議員、及び法律で定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民によって、直接選挙されなければなりません。94条では、財産の管理、事務の処理、及び行政の執行に関して、条例は法律の範囲内で制定されなければならないようになっています。それで地方公共団体に関する国会の立法権は広範であります。併し、この立法権は地方自治の本旨を尊重しなければならないので、地方公共団体の根本的な事項に限られると思います。法律が根本的な事項以外の事項についてまで規制しているか否かはむずかしい問題です。併し、国会が立法権をもっていますので、結局、国会に最終決定権が与えられているでしょう。これと比較して、カリフォルニアでは、市の自治は「市の事項」に及ぶという抽象的な文言なので、裁判所が最終決定権をもつようになりました。一国内で、国家と、地方公共団体との間で権限を分配するのは政治問題であります。

日本憲法の建前としては、国会が地方自治を尊重して法律を制定するのでしたら、望ましい弾力性があり、事情により調整することができます。併し、私の見解では、日本の国会は、地方自治の本旨を尊重せず、あまりにも細かく規制しています。日本では、国家が、地方公共団体に色々な機関委任事務を義務づけています。それについて、内閣総理大臣は長を罷免することもできるようになっています。時によって、地方公共団体が国の事務を行うのは能率的でありましょうが、このような制度は、地方公共団体を国の行政機関とすることになります。

私にとって日本の地方自治制度は勉強になりました。日本では、米国にない住民の参加が認められていますのも面白い点でした。併し、日本にとっても、米国の自治は参考になると思います。相互に、比較法的な研究をすることは有意義だと思います。

(おことわり) 文中の小米だしは編集部で挿入いたしました。

注

- (1) National League of Cities v. Usery, -U. S. -, 96 S. Ct. 2465 (1976).
- (2) Oklahoma v. United States Civil Service Commission, 330 U. S. 127 (1947).
- (3) Brown v. Environmental Protection Agency, 521 F. 2d 827 (9th Cir. 1975); District of Columbia v. Train, 521 F. 2d 971 (D. C. Cir. 1975).
- (4) Pennsylvania v. Environmental Protection Agency, 500 F. 2d 246 (3d Cir. 1974).
- (5) Environmental Protection Agency v. Brown, 45 U. S. Law Week 4445 (May 2, 1977).
- (6) この条文は、改正されました。
- (7) Local Agency Formation Commission. 特別公共団体の構成及び、境界編入も此の Commission の認可が必要です。
- (8) Revenue Sharing Act.
- (9) Public Utilities Commission.
- (10) People ex rel. Younger v. County of El Dorado, 5 Cal. 3d 480, 96 Cal. Rptr. 553, 487 p. 2d 1193 (1971).
- (11) Salyer Land Co. v. Tulare Lake Basin Water Storage District, 410 U. S. 719 (1973).
- (12) Curtis v. Board of Supervisors, 7 Cal. 3d 942, 104 Cal. Rptr. 297, 501 P. 2d 537 (1972).
- (13) Pacific Tel. and Tel. Co. v. City and County of San Francisco, 51 Cal. 2d 766, 336 P. 2d 514 (1959).
- (14) Ex parte Braun, 141 Cal. 204, 74 Pac. 780 (1903), を Century Plaza Hotel Co. v. City of Los Angeles, 7 Cal. App. 3d 616, 87 Cal. Rptr. 166 (1970), と比較して下さい。
- (15) Professional Fire Fighters, Inc. v. City of Los Angeles, 60 Cal. 2d 276, 384 P. 2d 158 (1963).
- (16) 27 Op. Cal. Att'y Gen 123 (1956).
- (17) 例外の判例は In re Hubbard, 62 Cal. 2d 119, 396 P. 2d 809 (1964).
- (18) In re Carol Lane, 58 Cal. 2d 99, 372 P. 2d 897 (1962), を In re Hubbard, 62 Cal. 2d 119, 396 P. 2d 809 (1964), と比較して下さい。
- (19) これは、カリフォルニア知事が設置した法制審議会先占法委員会の勧告でした。私は、その委員の一人でした。
- (20) Serrano v. Priest, 5 Cal. 3d 584, 487 P. 2d 1241 (1971).
- (21) San Antonio Independent School District v. Rodriguez, 93 S. Ct. 1278 (1973).

東京都の戦後30年

——巨大都市における自治確立への歩み——

綿 引 政 孝

(東京都政策室副参事)

1 はじめに——戦後自治の大きな流れ

戦後の自治、それは、天皇制中央集権国家体制をくつがえし、民主主義の確立とそれにもとづく住民生活の向上を旨とする劇的な歴史の展開過程である。その歩みは、民主主義革命が占領軍による上からのものであっただけに、草の根の民主主義を自治そのものの中から育てていくことをとりわけ重要な歴史的課題として背負っていた。

戦後の30年間、東京都においてどのように、中央集権的な国の圧力をはね返し、また自治体みずからの官僚主義を克服し、民主的思想の確立に努め、民主的手続の整備を図り、そして民主主義を発展させていったであろうか。

このような観点から見れば、戦後の30年の東京の自治のうちいわゆる保守都政については積極的評価を行うことは非常にむずかしいように思う。何と云っても、いわゆる革新都政の段階において歴史的なテイク・オフが行われたといっていよう。このことを象徴的かつ端的に示す事実、保守都政時代の特別区区長公選制の廃止（昭和27年）であり、そして革新都政におけるいわゆる“橋の哲学”（橋一つつくられるにしても、地域住民の大多数の賛成がえられない限り、つくられない方がよい。）であり、また特別区区長公選制の復活（昭和50年）である。

他方、住民生活の向上という面では、戦後30年の激動期の中で、それぞれの時代的要請に対応して自治体の努力が傾注された。歴史的に見れば、戦後30年は、戦災復興——経済的自立——高度成長——生活優先、という図式的な軌跡を描いているといえよう。いわゆる革新都政は、生産力が大幅に伸びた反面、高度成長のひずみによる都民生活圧迫が大きくなった段階で都民が選択したも

のである。それは、大資本優先の論理に対する住民生活優先の論理の勝利を意味する決定的な歴史的転換であったといえよう。

このような流れの中で、以下、いくつかの段階に区分し、戦後の東京都の自治30年をふりかえてみたい。

2 昭和20年代——戦後復興、特別区区長公選制廃止

太平洋戦争による東京都の被害は甚大であった。死傷者、行方不明234,509人、罹災者約300万人、住宅の損害約77万戸という数字が、その悲惨な状況を物語っている。焼け跡の中から精神的にも物質的にも立ち上がることに、戦後はそこから始まった。

しかし、敗戦後の数年というものは、食糧難、住宅難、異常インフレ、失業、闇市等々、都民生活は極度の困窮状況にあり、また社会情勢は混乱していた。敗戦後の都政が、まず、都民生活の安定に全力をあげて取り組むこととなったのはきわめて当然であった。

戦災復興、経済的自立、生活安定という目標は、その後のわが国の経済的復興とともに達成されていったわけである。しかしながら、自治の確立という観点から見れば、見逃しえない重大な問題があった。それは、特別区区長公選制の廃止である。しかも、それを東京都は積極的におし進めたのである。

戦後の地方自治法制定のさい、特別区は一般の市町村と同一の法的性格を賦与されていた。しかし、地方自治法附則第二条により、都は従来都が行っていた市の事務を行うことができた。このため、都と特別区との間で、事務配分をめぐる争いが起きた。

昭和18年、東京府と東京市を合体させて中央集権的な戦時体制としての旧東京都制がつくられたが、戦後の民主化政策の中で、この集権的体制は解体され、男女同権の普通選挙と長の公選という住民参政のもとでの分権的な自治制度がスタートした。もはや、都道府県も国の総合的・地方出先機関ではなく広域的自治体となった。市町村は、住民自治実現の先頭に立つ存在となった。このような歴史的意義を考えるならば、特別区の自治権を拡大こそすれ制限するな

どとは発想し難いことであるが、実態はまさにその逆であった。

「シャープ勧告」にもとづくいわゆる神戸委員会も、都区双方の意見を聴取したが、基本的には都側の意見を採用し、特別区が市と同一の権能を持つ建前を廃止すべきであるとした（昭和26年第二次勧告）。都は、区長公選制を廃止するよう、さらに積極的に国へ働きかけた。

このようにして、昭和27年、地方自治法改正により、特別区区長公選制は廃止され、区議会が都知事の同意を得て選任することとなったのである。特別区は、市にくらべ事務処理権限と財政権が著しく制限され、また人事権も都配属職員制度により骨抜きにされていたが、さらに区長公選制をも奪われたのである。この改悪は、大都市の住民自治に対する最も悪質な抑圧以外の何物でもない。

このような打撃を受けたにもかかわらず、特別区の自治権拡充運動はその後ねばり強く続けられ、市民運動の知恵とパワーも加わって、昭和50年ついに区長公選制が復活するのであるが、それまでに実に四半世紀もの年数を要したのである。特別区区長公選制廃止は、戦後30年の東京の自治における最大の汚点であったといわなければなるまい。

3 昭和30年代——人口と産業の集中、高度経済成長、東京オリンピック

わが国経済の復興とともに、東京への人口と産業の集中はまことにすさまじいものであった。昭和20年10月から30年10月までの10年間の都の人口増は約460万人であり、さらに昭和30年10月から40年10月までの10年間の人口増は約280万人である。この間、昭和37年には、都の人口はついに1,000万人を超えた。

この巨大な人口集中をささえたものは、いうまでもなく、産業の驚くべき集中であり、そして高度経済成長である。過密過大の是正は機会あるごとに叫ばれたが、一向に事態は改善に向わなかったのみならず、昭和30年代の高度経済成長は、さまざまなひずみを決定的に悪化させた。交通事故の増大、大気汚染、騒音、水質汚濁、地盤沈下、水不足、住宅難等々である。

このような過度集中を基本的原因とする大都市問題は、ひとり東京都のみで解決することはもともと不可能である。国の大都市政策の欠如から、東京の大都市問題は、ますますむずかしくなったのである。

この状況の中で、東京都はいくつかの重要な施策を推進した。一つは東京都長期計画の策定（昭和38年）である。これは国の所得倍増計画に対応した10年計画であり、やがて行き詰った。また、一つは、東京オリンピックの開催であり、これに伴う道路、地下鉄および公園の建設整備の大土木工事の実施である。また他の一つは、特別区への比較的大幅な事務移管であった。

だが、これらの都の施策をとおして流れるものは、高度経済成長路線に沿った都政の推進であるといつてよいであろう。特別区への事務移管も、都の身軽論にウエイトがあり、区長公選制の復活と切りはなされたものである。都の統制力を、区長選任同意権、予算査定的な都区財政調整制度、都配属職員制度でがっちり確保したままの事務移管が、本来の住民自治の趣旨に合致するものでないことは明白であろう。

すでに現実の事態は、このような強引な大規模土木工事と中央集権的な行政の進め方では到底しのげるものではなくなっていた。住民は、行政に暮らしをまもるキメ細かな多くの施策を望み、しかも迅速な対応を強く求めていた。しかも“対話”を望んでいた。もはや、中央集権的な都制ではどうにも対応困難であった。住民とのきめこまかな接触、要望の的確な吸上げ、行政の実施、という迅速なサイクルは、中央集権的な階層的な行政の仕組みとは最も適合しがたいものである。例えば、出先機関への要望は、翌年度予算の要求資料として本庁機構に伝達されても、本庁機構の中で予算査定に住民要求の緊迫性を持ち込むことは一般的には非常にむずかしいといつてよい。翌年度予算要求の中で取上げられなかった住民要求は、通常のペースでは、翌々年の予算要求の中でしか本庁機構のメカニズムに乗っていかない。

もはや、客観的にも、このような行政の破綻は明らかであった。都政と都制の改革は、時間の問題となっていたと見るべきであったろう。昭和42年4月、ついに保守都政は崩れ、対話を基本姿勢とした美濃部都知事が誕生し、いわゆ

る革新都政が大きな期待と熱気が渦巻く中でスタートした。

4 革新都政の展開——時代を画した革新の10年

冷静な第三者的な目をもってしても、この10年の革新都政は、地方自治確立に向って多くのことを成し遂げたといつてよいだろう。しかも、革新都政の成果は、ひとり都政だけのものにとどまらない。若干は東京中心主義的な古い意識が社会に存在することも一つの要因となり、いわゆる全国紙中心のわが国のマスコミによって、東京のニュースは全国的にかなり大きく報道され、全国の自治体に少なからざる影響を与えずにはおこななかったからである。

この都政の10年間の展開は、すこぶる精力的なものであった。少なくとも一時期、東京の自治は燃えた、といつてよいだろう。いま、その数々の施策の中からとくに特徴のあるものを取りあげて例示するならば、次のとおりである。

(1) 参加による都政——“橋の哲学”

美濃部都政第一期には、「対話の都政」が強調され、そして第二期に入るや、「参加」が打ち出されて革新都政の本格的な基調が形成されることとなった。「橋一つつくられるにしても、そこに住む多くの人々の賛成がえられないならば、橋はつくられぬ方がよい。」このいわゆる“橋の哲学”と呼ばれる考え方は美濃部都政の真髓を最もよく表現するものであらうと思う。その真意は、住民の参加による民主的意思決定の原則を示したものにほかならない。

ふり返って見れば、従来の行政は、公共の名のもとに、一方的、天下り的に行われる面が多かったのではあるまいか。キメ細かな民主主義を確立する道は、参加をおいてほかにはない。都道放射36号道路や杉並清掃工場建設についての住民参加は、本格的な参加への積極的な試みであったといえよう。

恐らく、参加の強調こそは、美濃部都政の最大の歴史的成果の一つではないだろうか。もちろん、巨大都市での参加が決して平坦な道をいくようなものではないことはいうまでもない。しかし、参加は、もはや後退することはありえないだろう。自治体における広範囲な参加の動きは、いまや歴史の大きな潮流となつてきている。美濃部知事が、360万票という圧倒的得票をもって再選され

た第二期最初の定例都議会で述べた歴史的な「参加論」を、やや長くはなるがここでもう一度引用しておきたいと思う。「……都民参加の問題を考える場合、いつも私の心におかれている考え方があります。それは『たとえ橋一つつくられるにしても、その橋の建設がそこに住む多くのひとびとの合意が得られないならば橋は建設されないほうがよい。ひとびとはいままでどおり泳ぐか渡し舟で川を渡ればよい……』という考え方です。

この考え方にはあきらかに住民自治の理念と住民参加の姿勢のあり方がのべられております。すなわち、住民にとって大切なことは何よりも住民自身が考え、納得することが必要だということであります。私はいままでの都政を通じてすくなくとも都民と都政の距離だけはちぎれ得たといささかの自負を持っております。今日、東京にみられる多様な住民参加は、この距離のちぎまった都政への都民のさらに積極的な接近だと言えます。いまこそ都民は自分たちのものとして都政をみつめはじめたのであります。このことがとりもなおさず都民参加の都政であります。申すまでもなく都民参加にひとつの形式があるわけはありません。東京にとってはじめてのこの試みは、都民にも都庁にも多くの混乱をもたらすでありましょう。特に参加の重要な一側面である地域エゴイズムの調整には、民主主義的な手続きと全体と部分を考える話し合いなどあらゆる方法が必要でありましょう。しかし地域エゴイズムもまた住民参加の原点であり、その相克・止揚の中からこそ真の都民参加の都政が実現することを私は信じて疑いません。

都民参加の都政とは、いままでもくり返して申しあげたとおり議会の権能をおかしたり軽視したりすることでは決してないのであります。生き生きとした市民運動が都政と交流することによって、議会も執行機関もともに新しい活力を見出すであろうことを私は信じております。……」（昭和46年7月東京都議会第2回定例会知事発言）

(2) シビル・ミニマムの達成

① 中期計画

昭和43年12月、東京都は中期計画を策定した。その中期計画は、保守都政か
都市政策 No.9

ら革新都政に変わってからのものであり、内容的には資本優先の政府に対し生活優先の原則を貫き、都民の生活と健康を守ることを目的としたものである。また同時にシビル・ミニマムの達成を計画の中心に据えた点に特徴がある。

シビル・ミニマムは、近代的都市が備えていなければならない市民生活の最低基準としてとらえられた。中期計画が最低基準を定め、その達成責任および実施計画を公に示したことは、行政の整合性、計画性をいわば根っこから確保するとともに、とかくあいまいになりがちな行政責任を明確にしたことにほかならない。

また、定められたシビル・ミニマムの中味については、それが必ずしも最善のものとは限らないとしても、シビル・ミニマムの設定により、シビル・ミニマムについて都民と都が対話しうる状態がつくられたところに、やはり大きな意義があるといわなければならないだろう。なお中期計画はいくどか改定（ローリング）され、現在の行財政三か年計画に至っている。行財政三か年計画は、昭和51年に策定され、財政危機を克服しつつ、シビル・ミニマムの重点的確保を図ることをねらいとしている。

② 福祉の充実向上

保育所の増設、民間保育所補助、心身障害者対策、老人医療費無料化等々、すでに広く知られているように、革新都政は、まず福祉の都政である。革新都政が、福祉施策に重点をおいて推進してきたことは、ほとんどの論者が肯定するところであろう。

福祉の充実とは、国民の誰もが健康で文化的な最低限度の生活を営む権利があり、また行政は福祉の向上増進に努めなければならないとする日本国憲法の具体化にほかならない。都の新しい福祉施策に対して、主に保守的な立場から批判もあったが、都の強い姿勢と世論の前には立ちはだかることはできなかった。例えば、無認可保育所に対する補助（区市町村の委託料への都の補助）については、憲法違反ではないかという国側の批判があったが、知事は、むしろ保育すべき児童を放置することこそ憲法の思想に反するという旨の反論をし、ためらうことなく補助の実施をおし進めた。

また、まだ記憶に新しいことであるが、昭和48年の石油危機をきっかけとする近年のスタグフレーションの深刻化に伴う地方財政の窮迫が全国的に生じたさい、東京都の福祉施策に対しては、バラマキだとの批判がここぞとばかりいろいろな立場からなされた。けれども、このような批判に対し、美濃部知事は、断固たる態度で次のように強く反論した。「……誤解をおそれずにいえば、東京のそして日本の福祉は、もっともっとバラまかなければならないのであります。私は福祉を後退させないばかりか、さらに前進させようと決意しております。そうして、そのために必要な財源を獲得することが私の使命であると信じております。……」（昭和50年12月東京都議会第四回定例会知事発言）一種のレトリックのひびきが強いとしても、やはり安易な福祉見直し論に対しては痛烈な批判であろう。

ナショナル・ミニマムが低く、かつアンバランスであり、しかも国の福祉政策が自治体の先導的福祉施策の実施がなければ容易に改善されないような政治状況の中で、自治体の先導的な福祉施策の充実が大きな歴史的意義を持つことは、決して忘れられてはなるまい。もちろん福祉にかぎらず教育や住宅などでもそうであるが、優先順位や行政サービスの公平との関連では、実際にはデリケートでむずかしい問題がいろいろある。例えば、保育料の計算の基礎に人件費を入れるべきかどうかなども、その一つであろう。だが、これらの問題は、基本的には、福祉の後退ではなく前進の中で解決されるべきことがらである。

いずれにせよ行政施策については、その優先順位や体系化を住民の立場から点検しやすいようにする必要がある。このことを基本的な前提としたうえで、自治体の福祉施策のあり方については、国の福祉施策の状況、住民の各種要望、自治体の財政状況等を考慮したうえで、各自自治体において十分に議論をし自主的に決定すべきである。また同時に、各自自治体は連帯して国に対しナショナル・ミニマムの引上げをさらに一段と強く要求していくことが望まれよう。

③ 生活環境を守るたたかい

オイル・ショック以後は、政府も否応なしに高度経済成長政策を放棄せざるを得なくなったことは周知のとおりである。だが、依然として経済優先の傾向

が強い。

美濃部知事は、国の高度経済成長政策に対しては、一貫して反対し、機会あるごとにその意見を表明してきた。高度経済成長政策は、東京の都市問題を激化させ、都民生活を苦しめた元凶だからである。あくまでも都民生活優先の論理を貫こうとする革新都政は、高度成長を要求する政府や大資本とは、政策の基本においてきびしく対立することとなった。この基本的対立は、環境行政の面でも国との対立となった。

しかし、東京都は、都民の健康と生活を守る立場から、必要とあれば国との対決をも恐れず、先導的な公害行政を精力的に展開した。東京電力との公害防止協定の締結（昭和43年）、全国に先がけての画期的な公害防止条例の制定（昭和44年）、都民を公害から防衛する計画の策定（昭和46年）、七大都市の協力による自動車排出ガス規制対策の推進、羽田空港沖合移転対策等は、その具体例である。

また、いま、環境悪化を未然に防止し、さらによりよい都市環境を創造してゆくため、環境アセスメントの制度化が進められている。すでに昭和51年5月、京都市で開かれた七大都市首長懇談会の席上、美濃部知事は環境アセスメント条例の制定の意向を表明している。その後、本年4月に学識経験者および都民代表をメンバーとする「東京都における環境アセスメントを考える委員会」が設置され、現在検討中である。

いずれ、条例化が行われることとなろうが、そのさい、住民参加のルールづくりあるいは住民参加の手続的保障が一つの中心的な柱になると考えられる。また、「環境」は広義に解され、都民生活に対する諸々の影響が環境アセスメントによって予測されることになり、住民の大多数の賛成の得られない開発行為は事前に抑制されることとなろう。また、この住民参加による環境アセスメントの制度化は、住民参加を広範囲におし進める効果を持つとともに、参加による環境権確立のプロセスであり、東京の過密過大の抑止ないし是正であり、よりよい都市環境の創造であり、また都と特別区との機能分担をさらに促進するものとなるであろう。

④ 都市改造

(ア) 防災都市づくり

革新都政の重点施策の一つは、大地震災害等に備えての防災都市づくりである。保守都政の東京都中期計画では、大地震対策は希薄であった。革新都政の都市改造の基本的課題は、保守都政時代の高度成長—東京集中という路線上で都市の過密過大化を、何よりも安全な都市づくりという観点から根本的に改造していくことである。どぶ川への子ども転落防止のふたかけ、交通事故防止対策等がまず当然とはいえ強化されることとなった。

また昭和44年、江東防災拠点構想が打ち出された。震災予防条例も、昭和46年公布施行された。現在、防災拠点の建設は、中期計画そして行財政三か年計画事業として推進されている。また、現在、設置されている広域避難場は、121か所である。

昭和51年、都財政危機の克服とシビル・ミニマムの重点的確保をねらいとして策定された東京都行財政三か年計画において、防災は福祉と並んで重点課題の一つとして位置づけされている。

(イ) 公園、上下水道等

美濃部都政は、自治の哲学を高く掲げ、全国的にも少なからざる影響を及ぼした。それがはなやかだただけに、基礎的な都市施設の整備による都民生活上の成果の面が、見逃されがちである。しかし、革新都政10年間の実績は大きい。

例えば、水の供給は、1日最大配水量387万 m^3 から652万 m^3 まで増大した。下水道(区部)は、人口普及率を38.6%から65%まで引上げた。住民1人あたり公園面積は、0.71 m^2 から1.99 m^2 となった。都道は区部においてさえも面積で1,339万 m^2 から1,788万 m^2 、延長で86万6千mから96万1千m、道路率は11.3%から13.6%となった。都営地下鉄は、営業路線8.9kmから40.8km、1日平均乗車人員17万5千人から80万9千人となった。公立高校は155校から179校となった。ごみの焼却処分は、1日2,321tから10,658tとなった。

また、区部と三多摩・島しょとの都市施設格差の是正についても、積極的な

措置が講じられた。また、東京湾のこれ以上の埋立は原則として抑制され、海と海浜をとりもどす海上公園構想が逐年計画的に実施に移されている。

(ウ) 広域的な都市問題の解決

東京の抜本的な都市改造は、東京の過密過大の是正なしにはありえない。過密過大の是正は、全国的な問題である。しかし、国は、東京への集中については、結局のところほとんどなすがままであったといってもよいであろう。東京都が、国に対してどのような具体的提案と強い要求を行ってゆくかは、今後のきわめて重要な課題として残されている。

(3) 自治権の確立

① 地方政府論

就任後間もない美濃部知事が朝鮮大学校を申請にもとづき各種学校として認可しようとする事について、政府・文部省の行政指導というかたちでの執拗な関与があり、認可は適当でないとする強い働きかけがあった。しかし、知事に法律上委任されている事項については、知事がその判断と責任で決定すべきことがらであり、憲法と法令にてらして問題がない本件について、知事は認可を行った（昭和43年4月）。

それまで、ともすれば、政府から圧力が加かった場合、自治体は弱い姿勢を取りがちであった。この悪習を打ち破った点で、朝鮮大学校の認可は、やはり歴史的な意義を持つというべきであろう。

「東京都という自治体は、いわば東京という地域の政府でありまして、都民の意思を尊重して自主的に判断して行動することを建前とするものであります。それが自治の基本であります。したがって、時には中央政府の方針と必ずしも一致しないことが起こりますが、それは地方自治を保障した憲法下の政治現象としては、むしろ健全な姿というべきでありましょう。私は中央と地方がチェック・アンド・バランスの関係を保持できてはじめて地方自治が守られると考えます。」（昭和45年2月東京都議会第一回定例会 知事施政方針説明）

このような美濃部知事の地方政府論は、考え方としては必ずしも新しいとい

うものではない。しかし、東京都知事としての発言とマスコミによる広範な伝達作用とは、地方政府論を当然のこととして定着させるうえで見逃がしえない役割を演じたといつてよい。地方政府論が旧来の「中央直結」と真っ向うから対立することはいうまでもない。

② 財政自主権の確立——“財政戦争” 東京都は、戦後、地方自治の確立とそれにもとづく都民生活の向上をめざす革新都政にとって、その基盤となる財政自主権の確立は急務である。東京都は既に昭和49年度から法人事業税、昭和50年度から法人都民税について、それぞれ大企業に対する超過課税を行っているが、これは、税負担の公正化を財政自主権で実施に移したものである。さらに、東京都は、現在、固定資産についても、大資本の負担額を増額しようとする超過課税を積極的に検討中である。

また、美濃部知事は、すでに起債の許可制度を違法として訴訟提起を行いたい旨を明らかにしている。この訴訟提起は、単に個々の起債許可の違法性の有無を明らかにするにとどまらず、自治体の財政自主権の確立のために起債の許可制度そのものの根本的改革を図ろうとするものだともてよいであろう。この訴訟提起に、美濃部知事の自治確立への果敢な姿勢をみることができる。

③ 特別区の自治権確立 東京都は、戦後、地方自治の発展を期すべく、昭和50年、特別区の区長公選制が23年ぶりについて復活した。同時に、都から保健所等の事務移管が行われ、配属職員制度も廃止された。区の財政自主権も強化された。特別区の権能は、一般の市なみに近づいたのである。ようやく、東京という大都市（区部）において、ともかくも基礎的な自治体が一応成立したのである。戦後30年目にして、東京都は、地方自治の発展を期すべく、地方自治制度上、特別区は依然として特別地方公共団体とされており、一般の市と同じ法的位置づけにはなっていない。まだまだ、特別区の自治権は弱いのである。裏返しにいえば、それだけ、まだまだ都に市の事務が留保されているのである。ともあれ、都は、区長公選制の復活等について、その推進に努めた。それは、特別区側の不屈の自治権拡充運動と住民の区長公選運動に対する援軍となった。

東京の戦後30年の自治の歴史は、特別区の自治権を市なみにするプロセスでもある。それは、同時に県と市の権限を併有した都の異常な集権的な権力機構の解体過程でもある。このことは本質的には、政治権力をできるだけ住民の身近なところにおくという民主主義の原則の具体化にはかならない。保守都政の下であまりにも特別区の自治権が圧迫されていたこともあって、戦後30年の歴史で見れば、いわゆる革新都政の時期に、特別区の自治権が決して十分ではないながらもかなり拡充されたといつてよいであろう。

(4) 都政の“掃除人”

いわゆる保守都政は、時として“伏魔殿”と呼ばれた。美濃部知事は、就任早々、都政民主化の障害となるものを一掃する都政の掃除人たることを表明した。革新都政10年を見れば、職員の汚職事件が消えたわけではない。しかし、もはや“伏魔殿”というような呼び名は、明らかに姿を消したといつてよい。美濃部知事の都政クリーン作戦は、一応評価されるであろう。また組織の簡素化、定数の是正についても、特に財政危機以来それなりの努力も行われ、なお多くの課題が依然として残されてはいるが官僚主義の克服をめざし前進してきているといえよう。

(5) 平和主義・市民外交

東京から火薬のニオイを消す——これは美濃部知事の基本姿勢である。この姿勢は、基地の返還と跡地利用問題に対しても、また小笠原諸島の返還と復興にさいしても貫かれている。国際平和を市民の立場からもささえ守ることは、本来きわめて望ましい。東京・ニューヨーク・ロンドン・モスクワ・パリの世界大都市の首長等の会議の東京開催（昭和47年）なども、平和主義と市民外交の立場に立つものといつてよい。

5 結びにかえて

戦後30年の東京都の自治を総括すれば、とくに革新都政期において住民自治の意識の高揚が図られた。革新都政は、「都政に憲法を実現する」ことをめざすものである。平和と民主主義を守り、だれもが健康で文化的な生活が営める

ように、資本優先の論理に対しては生活優先の論理を貫く。次のことは、革新都政のたしかな成果として認めることができるであろう。

- ・ 「参加」の地方自治の哲学を都政に打ちたてたこと。
- ・ 福祉が向上したこと。
- ・ 公害が緩和されたこと。
- ・ 特別区の自治権が強化されたこと。
- ・ 伏魔殿と呼ばれた都政が、総体的にはクリーンな都政となったこと。

しかしながら、住民参加はまだまだ確立したといえる段階ではもちろんない。シビル・ミニマムも、真に住民参加でつくられたとはいえない。またいうまでもなく、シビル・ミニマムはまだ達成されてはいない。巨大な東京の過密過大は依然として解消していない。特別区の自治権もまだ不十分であり、都区の適切な機能分担もまだ実現していない。まさに山ほど、今後において行われなければならないことが残されている。停滞や後もどりは許されない。こうした状況の中で東京の自治は、今後、本質的により革新的になりこそすれ、その逆ではないであろう。

倉敷市の戦後30年

由比浜 省 吾

(岡山大学教養部教授)

まえがき

江戸時代に岡山が備前藩の城下町として発達したのに対し、備中の倉敷は天領で代官所支配下に商業都市を形成し、明治以後は岡山県南部で近代紡績業が展開する中において地主大原家の創立した倉敷紡績は群を抜き、次第に工場増設、他社吸収をくり返して成長し、倉敷は紡績の町となった。そして同家のコレクションを公開した大原美術館でも著名となった。古い町並みと美術館は今日なお倉敷のイメージとなっているが、第二次大戦後は急速な市域拡大と地域開発により大きく変貌するとともに、多くの問題を経験し、また課題を残している。

1 戦後の第一次合併と赤字再建

町村合併促進法出現前に、粒江村（25年）、中庄村、帯江村、菅生村（26年）、豊洲村（27年）を合併した。これらは周辺小村で、旧市の財政負担が増加しても市域拡大が将来の発展になると見て、双方の反対なく実現した。次いで西阿知町、福田町、連島町（28年）、藤戸町（29年）を吸収合併した。うち福田・連島町の場合は、すでに水島開発がからんでいた。戦争末期に水島に立地した三菱重工業が敷設した鉄道は当時水島工業都市開発線の経営に移されていたが赤字に苦しんでいた。すでに岡山県は水島地域の工業化を企図しており、倉敷市はそこを市域に編入しようと企てて両町の間を走るこの路線を買収して倉敷市営鉄道とした。これにより両町は倉敷市への合併を余儀なくされたのであった。

倉敷市の財政は25～26年から赤字が発生していたが、周辺諸町村の諸要求・

職員をすべて抱える条件で合併したため財政需要が膨張し、さらに朝鮮戦争後の不況期で特に繊維が打撃を受けたために、29年には赤字が大幅に顕在化して期末手当の欠配を生じ、人員整理に迫られ、30年は予算を80%しか計上できず毎月補正予算を連続計上する事態に陥った。31年に赤字約2億円を抱えて財政再建団体に指定され、7年間で赤字解消に努めることとなったが、予定より1年早く36年に達成した。

第一次合併時は住民の自治意識が今日より低かったため抵抗が少なかったが、それでも福田・連島両町合併時は人口が約40%も増加することとなるので、地区労は議会解散案を提出したし、旧諸町村役場の人員・事務の集約化・引き上げに際して存続運動も生じたが、徐々に住民サービスの切り下げ・合理化が行われた。他方、赤字問題については自治研修会でも、住民のために行った事業であるから赤字もやむを得ずとの考えが多く、住民からも特に不平はなかった。そして、倉敷市職労はこの時期には合理化に対するはげしい闘争力を成熟させていなかった。

2 水島開発と「ヤミ」起債

岡山県は20年代末期の水島中規模工業基地化計画から、30年代には一転して大規模計画を樹立し、まず33年に三菱石油、34年に日本鉱業の両石油精製工場立地が決定した。これを契機に石油化学工業各社の立地があいつぎ、さらに川崎製鉄も立地してここに石油・鉄鋼コンビナートが出現することとなる。

工業用地は大部分が水島灘の浅海埋立てと国営干拓地転用により確保され、用地造成と工場建設に多数の労働力が集められ、静かな農村はたちまち西部の町のような光景を呈するに至った。地元住民は建設作業に就労する機会は得たが、工業化にもっとも期待したのは立地企業への安定的雇用であった。しかし技術革新を伴って新設された諸工場はオートメーション化が進み、労働者には計器操作等の技術が要求され、投資額に比較すれば雇用者数は従前のものより格段に少ない。最大の川崎製鉄といえども、社外工を含んでも約2万人である。

ともあれ工場建設が進み操業が開始されてゆくにしたがい、背後地の整備が、それも急テンポで要請される。工業化で地価上昇を示す中で道路、学校、住宅の建設が急がれた。32年ごろから活発化した開発事業は、財政再建団体指定の倉敷市に重圧を加えた。先行投資を実施するため財団法人の開発公社が全国に乱立する時期であるが、倉敷市はこの時に公社を設立できず、ようやく再建指定を終ろうとする36年から38年の3年間に任意団体の倉敷市都市開発期成会で対応した。これは市長、市議会議員、水島進出企業12社で構成され、会員12社の中国銀行への預託金5億円を担保にこの団体発行の起債を引き受けて貰い公共事業の借入れをしたもので、3年間の借入れ額は10億3,000万円、利子を入れると約11億5,000万円になる。主要支出は道路、都市計画（主として街路）、教育施設、住宅であった。

38年度の自治省の監査でこれが発見され、必ずしも違法ではないが、団体の性格や起債方法が好ましくないから解消せよと勧告され、39年にこれをいちどに償還したために11億円の赤字が一挙に表面化した。こうして39年以降は再建準用団体の指定を受け、6～7年間での再建に迫られ、先行投資は一般会計で行うため規模縮小せざるを得ず、また人件費・物件費の節減策をとり、自治労の反対を押し切って市機構の統廃合と下請合理化が行われた。

表一 1 普通会計収支

| 年度 | 歳 入 | | 歳 出 | | 形 式 収 支 | | 実 質 収 支 | |
|----|--------|-------|-----|-----|---------|-----|---------|-----|
| | 百万円 | 百万円 | 百万円 | 百万円 | 百万円 | 百万円 | 百万円 | 百万円 |
| 35 | 1,059 | 1,042 | | | 18 | | 18 | |
| 36 | 1,269 | 1,236 | | | 33 | | 21 | |
| 37 | 1,665 | 1,649 | | | 16 | | 8 | |
| 38 | 1,876 | 1,845 | | | 31 | | 13 | |
| 39 | 2,442 | 3,567 | | | △ 1,125 | | △ 1,133 | |
| 40 | 3,018 | 3,991 | | | △ 973 | | △ 985 | |
| 41 | 3,832 | 4,288 | | | △ 457 | | △ 456 | |
| 42 | 8,053 | 7,901 | | | 152 | | △ 128 | |
| 43 | 10,693 | 9,913 | | | 780 | | 290 | |

(注) 35～41年度は旧倉敷市、42年度以降は新倉敷市（3市合併）

3 岡山県南広域都市計画と百万都市問題

全国総合開発計画が登場して、片方では四大工業地帯の過密を抑制し、他方では工業的後進地域に大拠点としての新産業都市を建設する方針を示したとき、着々と実績を築いていた岡山県は南部中央の33市町村（当時）、1,488 km²の区域を申請し、39年に指定された。農業県から工業県への脱皮をスローガンに、太陽と緑と空間の都市をキャッチフレーズとして、強力な（むしろ独裁的な）指導力を発揮した三木知事が県行政をあげて水島臨海工業地帯建設に傾注し、足しげく企業に誘致運動を行い、36年に川崎製鉄、38年に化成水島（三菱化成）の立地も決定し、コンビナートの骨格ができ上がっていて、新産業都市の優等生といわれていた。倉敷市はまさにこの工業化の焦点に位置していた。

これよりさき、岡山県は予定される新産業都市を広域行政により効率的に運営しようと企図し、37年に県に岡山県南広域都市建設推進本部を設置し、単なる市町村間の広域行政ではなく当該区域を単一の市に合併して百万都市（33市町村の人口の合計は100万人弱）を建設するため、職員を各市町村へ出向かせて同時大合併を実現するよう説得工作した。地元財界、地元マスコミもこれを支持してキャンペーンが行われた。当時、大規模工業開発はまさしく地元の発展であり、知事のいうように財布をひとつにして事に当るのが有効な戦略だと理解する人々が多かった。

しかし、すでにそのところにも指摘する人々があつたように、企業の地方進出は高度経済成長時代に国際的競争力をつけるべく新鋭設備による飛躍的な生産拡大をはかり、企業利潤をあげようとする資本の運動に他ならず、この資本の論理に注目しようとせず工場林立があたかも住民個々人の富の増加であるかのように錯覚して工業化を歓迎した傾向が強い。のみならず大合併は個々の独立した市町村を単一化することにより企業受入態勢を整備しようとするもので、地方自治の軽視、資本への奉仕に過ぎない。しかし県は磯村英一教授らに画かせた7市と26町村をまとめた多核環状都市構想を大々的に宣伝した。

寺田岡山市長は岡山市・倉敷市とごく周辺の町村の合併はありうるとの考えを抱いていたようであるし、高橋倉敷市長はさかんに財政投資した水島を岡山

に吸収されるのは好ましくないと考えていたもようである。県は議会を説得する手段として同時合併後は全議員 722 人の任期を 2 年延長すると提案して、各市町村での方向議決、次いで合併議決へと着々と運ばせた。誰の目にも香川県面積に匹敵する広範囲の合併、700 余名の議員の出現は異常である。企業奉仕のキャンペーンを張る山陽新聞では労働組合がこれに反対して公正な報道を求めて争議となり、岡山市・倉敷市などでは自治労が合併反対を唱え、また地区労もこれに同調して市民運動が高まった。

倉敷では岡山と異なる若干の事情が加わる。備前に対する備中の天領意識なるものが未だにいわれることがあるが、合併による倉敷の名称の消滅、金の卵を生む鶏と宣伝された水島の放出に対する反対のみでなく、現に大原総一郎の唱導による文化活動としての高梁川流域連盟など、岡山側とは別個の地域グループ形成があり、機が熟した段階的合併ならばともかく、このような大合併は非常識との意見がかなりあった。そして大原は三木知事と親しく、高橋市長は大原の会社の出身で何事につけ大原の影が濃かったのであるが、この問題に関して果して大原の意見がどうであったかは不明であるが、高橋は反対に廻った。

全市町村で合併議決が進んだが、新産業都市建設のための広域都市計画ならばともかく、合併計画の協議は反対であるとして岡山市長は建設協議会から脱退し、さらに39年1月（地方選挙との関連）を目途とした合併期日に至って、住民の意向に反する議決は市長として執行しないとの挙に出たため、百万都市の目玉である岡山・倉敷を欠いてしまい、合併は流産した。

これは産業開発ブームのさなかにあってその模範とも目された岡山県南で、住民運動を背景に両市長が異常な議決不執行という行動をとってまで県の意図を粉砕したために全国的注目を浴び、政府や県の官僚に冷水をあげせた事件といえよう。そして住民に産業開発の意味や地方自治を反省させる好機であった。この直後に沼津三島地区での工業誘致反対の住民運動がもり上ったのであった。

他面において、この大合併を実現させるべく県が表裏から市町村に大幅介入した事実も見逃せないし、合併が実現したと仮定してその後は例えば市長その

他をどう考えるかについて各市町村議員は定見のないまま知事の指導力に一任し、任期2年延長のえさに釣られて合併多数派を形成したこと、若千の町村では合併議決後、公有財産を処分し、給与は市なみに大幅にアップし、合併が流産するやあわててダウンするなどの醜態を演じたこともまた忘れられないことがらである。合併反対にもり上った労働団体は、地方自治に関して前例のない団結を見せたのであるが、勝利を収めると自治へのエネルギーは退化し、わずかに自治労が当然ながら自治体問題により幅広くとりくんだこと、また民間の任意団体が岡山・倉敷で自治体研究および運動を継続していったにとどまった。

合併の歴史 1950年代後半から1960年代前半の合併の歴史

4 倉敷・玉島・児島3市合併

39年には新産業都市指定、百万都市合併流産、地方選挙とあわただしく続いたが、さらに三木知事の死去、加藤知事の登場、高橋倉敷市長の辞任、大山市長の登場と続く。

水島の工業開発は順調に進み、埋立地が拡大して工場が建設されてゆくに依りて、倉敷・児島両市の間に工場への課税をめぐる境界争いが生じた。ところがこの問題は両市の協議による解決ではなく、玉島市をもまきこんだ3市合併の方向に急展開していった。

加藤知事は三木知事ほどの独裁力はなかったが自民党参議院議員から知事に出馬し、大山市長もまた自民党の有力県会議員から出馬した人である。時の政府の産業政策に忠実に企業優遇政策をとりつづけた。3市合併は境界問題が契機となったとはいえ、玉島市も含む水島臨海工業地帯全域を1市の中にまとめ、企業受入態勢を整備することにある。合併のメリットとして県が指導し、倉敷市が唱えた点は次の点である。すなわち当時の倉敷市は人口20万以下で固定資産税のうちの大規模償却資産税が県に吸い上げられているが、合併して30万以上になれば課税限度額の25億円が入り、地元財政に有利になって赤字財政をカバーできるということである。

これはもちろん名分にすぎず、赤字に苦しみながら誘致奨励金は交付してい

たのであるし、企業側から見れば工場誘致条例廃止以後は1社ごとに倉敷市と奨励金交付協定は締結しているものの、児島・玉島両市とはなんらその種の協定を結んでいないから、合併すれば水島臨海工業地帯全域の工場が新しい倉敷市から引きつづき恩恵を受けることができ、税が各市に分割あるいは県に徴収されていた時よりも固定資産税が奨励金として実質的還付される額が増大するメリットがある。

しかも当初計算とちがい42年度の地方税法改正で計算方法が変わり、44年度124億3,300万円となるはずのところ、42年度は0であった。要するに百万都市も3市合併も、名目は耳に気持ちよく響いても本質は独占資本の高蓄積政策の一翼であり、住民の意志を徹底的に問うことなく進められたのである。さらに30万都市である県都岡山市に比肩する人口規模に達し対等化する点も合併推進者の気持をくすぐったであろう。

44年夏に始った敷地帰属問題は直ちに市長・議長間で合併案へと変化し、自治省見解、知事見解もこれを歓迎し、年内には住民の反対運動を押し切って強行議決され、42年に合併が実現した。

おききに問題となった開発期成会のヤミ起債に起因する赤字は、合併時になお約半額の約5億円が残存していたが新市に引きつがれ、再建準用団体指定は合併と同時に解除された。そして1～2年で赤字を解消して43年からは普通会計収支でようやく黒字を見せ、以後は黒字会計を続けている。しかし黒字ということは増大する行政需要をすべてこなした上でのことではない。工業開発・背後地整備に追われ、既成市街地整備はとり残されてきた。

3市は対等合併であるが、地域的にも経済的にも倉敷が中心となる。ところが旧児島市は競艇事業を有して財政的に恵まれていたため、即時完全合併を好まず、3者5年間タッチゾーン方式をとるとの合意で合併が成立したのであった。児島市が特に合併の必要に迫られていなかったのに合併するに至ったのは、百万都市の時ほどではないが、県の強力な根廻しがあったためである。新市は地域のバランスを考慮して旧倉敷市長が新市市長、旧玉島市長及び旧児島市長が新市助役に就任した。10年を経て市長は依然大山氏であり、児島・

玉島両地区から各1人の助役という体制は変化していないし、市議会議長も各地区たらい廻しである。市の行政機構は43年に改革され、タッチゾーン方式期間中としてはあたかもそれに反撥するような集権的な姿をとった。合併した以上はできる限り一体化の度を早く高めねばならないであろうが、5年間のタッチゾーン設定はそれだけ一体化を遅らせたうえ、バランスと適材適所の矛盾をはらむ。合併推進者は職員減、人件費節約を合併のメリットとして掲げたが、各地域からすればそのような合理化はサービス低下を意味する。それと逆に保母、消防職員、土木技術職員をはじめとして、行政需要増大のため50年現在では職員数は、45年の市営水島鉄道の臨海鉄道創設による移管に伴う企業会計職員を差引いても、42年当時の5割増に達しているのである。人事については、倉敷が中心でヘゲモニーをにぎると見られるのを避けようとする配慮が逆に作用して、移動の際に幹部の出身地区による身びいきが跡を絶たぬもようで、それが一歩前進しえたのは局長制施行時の異動であった。しかし現在の構成は役職の増加で頭でっかちになり、かえって機能性を低めているきらいもある。従来、周辺の町村合併の経験では、職員間の出身地意識の解消・融和に10年を要した。旧3市はタッチゾーンがわざわざ10年を経てまだその途上である。さらに庄村(46年)、茶屋町(47年)の合併が行われた。

職員間でそうであるから市民意識の統一はなお遅い。倉敷・玉島・児島がそれぞれ歴史を有する核であり、これに水島が加わって4核時代になっている。市民交流の場その他の公共施設も少なくとも3カ所に建設せねばならない。

地区意識の抜けぬ旧来の住民のほか、水島の立地企業の従業員をはじめとする流入人口が30年後半から増加し、今では倉敷市は40万人に達した。大規模な企業社宅群は地元と相当隔絶した社会を形成し、公害意識調査でも地元民と大いに異った、企業に忠実な回答を出す。増加し、流動化し、構成が複雑化した中で、かつての農村社会は崩壊の一途である反面、新しいコミュニティは容易に形成されてこない。広域化すればするほどきめ細かな行政ができず、市民の連帯感が稀薄化し、自治意識が低下するという一般傾向は、この多核化した倉敷市にも多分に出現している。市民の自己訓練は今後つみ重ねてゆかねばなら

ないのである。

5 水島開発の功罪

総合的に論ずるならば限度がないが、若干の点のみを指摘しておこう。

イ 公共投資と税収入

35年から42年までの8年間を累計すると、全公共投資1,373億円の内訳は国131億円、県409億円、市町村321億円、公社公団等512億円であるが、補助金や負担金を調整した実際の負担は国229億円、県349億円、市町村224億円、公社公団等550億円になる。これに対して税収は合計1,277億円で、国税は1,166億円で91.5%を占め、県税が3.4%、市税が5.1%になる。市は県より僅か有利とはいえ、地方は純負担47.7%に対し8.5%の税収しかない。仮に国税から揮発油税・関税を除いても国91.5%、県3.4%、市5.1%で国に有利になっている。地域開発が地方自治体と住民のぎせいの上に進められたことはこの一事でも明らかである。

ロ 企業への減税・奨励金

32年の市工場誘致条例は固定資産税の3年間免除を定めていたが、34年にこれを廃止して以後は県・市・立地大企業の間企業誘致協定を結び、固定資産税3年分の奨励金を企業に交付する方式に改めた。市は財政事情が苦しいため6年間の分割払いとしたが、35年度から41年度までの累計は7億8,600万円(同

表一2 固定資産税と誘致企業奨励金(旧倉敷市分)

| 年度 | 固定資産税額 (A) | 誘致企業奨励金 (B) | A - B | B / A |
|----|------------|-------------|-------|-------|
| | 百万円 | 百万円 | 百万円 | % |
| 35 | 84 | 1 | 83 | 1.2 |
| 36 | 107 | 10 | 97 | 9.7 |
| 37 | 285 | 96 | 189 | 33.6 |
| 38 | 415 | 123 | 289 | 29.8 |
| 39 | 457 | 141 | 306 | 30.8 |
| 40 | 656 | 173 | 483 | 26.2 |
| 41 | 889 | 242 | 647 | 27.2 |
| 計 | 2,890 | 786 | 2,064 | 27.2 |

期間の固定資産税総額の27.2%)に達した。40年以降は9年間延べ払い方式に改めたが、47年度までの交付額は合計74億5,800万円にのぼる。巨額の奨励金は市財政を圧迫し、3市合併後も引き続き課題となり、42年の市議会は奨励金打切りの方向で市長は企業と話しあうよう決議したが実現せず、48年度には革新議員が口火を切って48年度は半分に削減、49年度以降発生分打切りの決議となった。それによってもなお48年度以降79億円の支払いが予定されることになる。この間には企業の抵抗が強く行われたのであるが、ともかく自主財源確保にプラスを実現したのであった。

ハ 財政の膨張と低成長時代

放置すれば200億円を超えていったであろう奨励金にチェックをかけた結果、水島開発の財政的バランスからみると、債務負担行為や奨励金を除いても、地域開発のための歳出は今日では累計600億円を上廻ることになる。歳入は連年大幅な増収を示して47、48両年度を除けば30%以上の伸び率、歳出も47、48年度以外は大きく伸び、実質収支も黒字を続けた。とくに44、49両年度は歳入・歳出の伸びは50%前後であった。

高度成長のインフレ景気に乗り、教育施設の整備も進められたが、片方では

表一3 普通会計収支

| 年度 | 決 算 額 | | | | 翌年度 繰越 財源 | 実 質 収 支 | 単年度 収 支 |
|----|--------|---------------|--------|---------------|-----------------|------------|------------|
| | 歳 入 | | 歳 出 | | | | |
| | 総 額 | 対前年度 伸 び 率 | 総 額 | 対前年度 伸 び 率 | | | |
| | 百万円 | % | 百万円 | % | 百万円 | 百万円 | 百万円 |
| 42 | 8,053 | 18.5 | 7,900 | 10.3 | 280 | △ 127 | 305 |
| 43 | 10,692 | 32.8 | 9,912 | 25.5 | 490 | 289 | 417 |
| 44 | 15,955 | 49.2 | 15,194 | 53.3 | 113 | 646 | 357 |
| 45 | 20,476 | 30.0 | 19,744 | 29.9 | 207 | 794 | 110 |
| 46 | 28,425 | 37.0 | 26,929 | 36.4 | 283 | 1,212 | 417 |
| 47 | 31,900 | 12.2 | 29,871 | 10.9 | 568 | 1,460 | 239 |
| 48 | 36,337 | 13.9 | 32,483 | 8.7 | 2,492 | 1,362 | △ 97 |
| 49 | 52,675 | 45.0 | 49,923 | 53.7 | 1,192 | 1,559 | 196 |
| 50 | 54,700 | 3.8 | 53,250 | 6.7 | 829 | 620 | △ 938 |

(注) 庄地区は45年度から、茶屋町地区は47年度から算入

公害の深刻化、そして他方では石油危機の出現とともに48年以降は企業の新増設はストップし、一転して低成長時代に入ったため50年は歳入・歳出ともに僅かにひとけた台の伸びにとどまり、実質収支もまた収縮して膨張財政に大きくブレーキがかかった。昭和46～50年度の市普通会計の投資的経費は6倍弱に増加し、その内訳は土木費(44億から313億へ)、教育費(44億から204億へ)が中心をなし、企業・事業会計も合わせると精力的に種々の施設整備がなされた。小学校3、幼稚園6の新設、白楽町の大規模なごみ焼却場の建設などは倉敷市の都市化のはげしさとそれを後追いで行政需要充足を迫られる市の事業が如実に示されている。

表一4 昭和46～50年度の主要施設の設置状況

| | |
|----|--|
| 総務 | 市民会館 |
| 民生 | 老人憩の家(7)、軽費老人ホーム(1)、老人福祉センター(1)、保育所(7) 児童館(3)、母子寮(1)、心身障害者授産施設(1)、し体不自由児通園施設(1)、公害保健保養所(1) |
| 衛生 | 粗大ごみ処理場(1)、ごみ焼却場(1)、中央墓地公園 |
| 労働 | 労働会館(4) |
| 土木 | 緩衝緑地第一期(水島緑地榎田公園を含む)、市営住宅(1,482) |
| 消防 | 消防局・倉敷署合同庁舎、出張所(5) |
| 教育 | 幼稚園(6)、小学校(8)、体育館(35)、プール(23)、養護学校(1)、公民館(5)、水島及び児島図書館、由加少年自然の家、中央体育館(51年完成)、武道館(2) |
| 下水 | 水島終末処理場 |
| 上水 | 片島浄水場 |
| 病院 | 児島市民病院 |

(注) 道路、街路、公園、農業施設、幼稚園及び小・中・高等学校校舎増改築費は除かれている。

歳出歳入ともに大きく伸びた49年度の財政は、類似都市に対して次のような特色があげられている。第一に財政規模は45%ほど大きい。第二に市税は240億円で100億円多く、歳入中の市税比率は45.6%で6.7%多い不交付団体である。第三に競争収入54億円があり、類似都市より40億円多い。第四に歳出中の

消費的経費が37億円多く、投資的経費は73億円多い。後者のほとんどが主に一般財源で行う単独事業で、それが補助事業の2～3倍に達している。

ところが不況の影響は50年度から明瞭に現われて財政硬直化をきたしつつある。それにもかかわらず、今後市が財政支出を迫られる大規模事業はずらりとひかえている。うち若干をピックアップすると、庁舎は次第に狭隘化したため

表一5 昭和51～60年度に措置すべき重要大規模事業

| 項 目 | 備 考 |
|--|------------------|
| 新庁舎の建設 | |
| 倉敷駅周辺整備 倉敷駅前市街地再開発 倉敷駅舎の改築と橋上化 倉敷駅北等周辺整備 水島臨海鉄道の倉敷駅乗入れ | 国 鉄 臨海鉄道 |
| 水島臨海鉄道の高架化と関連事業の推進 水島臨海鉄道の連続立体高架化 現操車場跡地の整備 大同コンクリート跡等水島市街地整備 | 県・臨海鉄道 |
| 瀬戸大橋架橋関連事業の推進 新児島駅周辺の整備 | 県 ・ 市 |
| 新倉敷駅周辺整備 | |
| 市内幹線街路の整備 三地区連絡幹線道路 倉敷・児島短絡道路 水島・玉島産業道路 古城池トンネルの無料化 | 県・道路公社 県・道路公社 |
| 大規模公園等の整備 種松山，由加山 玉島総合運動公園 | |
| 中央斎場の建設 | |
| 緩衝緑地第二期分 | 公害防止事業団 |
| ごみ焼却場 | |

(注) 事業主体が市以外であっても、相当の市費負担が見込まれるものを含む。

新庁舎用地を手当ずみである。倉敷駅周辺整備は合併地区や水島の整備が進められたのに旧倉敷がそのままに放置され、再開発の要請が高まってきた。旧3市を結ぶ3地区幹線道路はすでに着手されているが大部分が残っている。瀬戸大橋架橋に伴う児島地区の整備は既成市街地の諸産業に大きく影響する大事業である。どれひとつとっても巨額の費用を要するうえ、企業会計から例をあげても上水道使用量増加に応じた新浄水場築造の資金はほとんど企業債でまかなわれ、毎年の支払利息はばう大で水道財政を危機にさらしているし、下水道普及率は49年で僅か10%、立ち遅れが歴然としている。低成長時代に残された宿題は大きく、しかも財政は楽でない。

二、公害と産業災害

水島での工場用地建設、工場操業が進むにつれて徐々に公害が発生してきたが、住民が工業化＝繁栄の図式からいちどに眼をさましたのは39年のい草の先端部の枯死および化成水島試験操業時のフレースタッグの炎の問題であった。以来、大気汚染、水質汚濁、悪臭等の事件は枚挙にいとまなく、とくに工場地帯に隣接する呼松地区では住民の行動は激しくもり上った。市は39年に公害係を置いたが技術的知識に乏しく、企業の指導下に公害対策を開始した有様であった。同年設置の市公害対策審議会は三分の一が加害者たる企業代表で占められていたのである。

41年に県は公害課を置き公害防止条例を制定し、また県・市で水島汚染対策協議会を置いて公害対策に動き出したが、工場事故は続発し、43年には地区労組や水島協同病院などを中心に公害防止倉敷市民協議会が結成され、協同病院の地道な調査活動を裏付けとして地域住民の団結した公害反対運動が展開されてゆくのである。

「誘致」された企業は強腰、誘致した県・市は弱腰で、市議会は41年に企業に自主規制を求めたが効果なく、企業はむしろ通産省の指導下に排煙を広域拡散する集合高煙突を公害対策として採用した。しかし世論の高まりに押されて、企業は大気汚染測定値悪化時に市が通報すれば低いおう燃料に切りかえる紳士協定を結んだ。その実効は48年に初めて市が立入り検査した時に判明し

た。協定を守った企業も全く無視した企業もあったのである。この協定は横浜方式をモデルとして43年に導入し、49年に全24社と協定を完了したのであるが、その間、43年には煤煙規制法指定地域、45年にはSO_xの総量規制地域となったものの、47年4月には小学校によっては体育の授業を中止して児童を屋内に避難させたほどの汚染が生じ、48年2,000人に関して調査の結果では20%が公害病の現象が出ていた。公害健康被害補償法の地域指定も、48年以来の公害病患者の強い要望で実現したが、52年8月末現在で公害病認定患者の累計死亡者数は35人にのぼっている。

無数の工場事故のうち全国の耳目を集めたのは49年12月の三菱石油の重油流出事故で、瀬戸内海環境保全臨時措置法で浄化気運のもり上っていた沿岸をショックで叩きのめした。

大気汚染はやや好転してきているが、国道二号線をはじめとする自動車排気ガス等の汚染源は今後ますます深刻化するであろう。

むすび

倉敷市の戦後30年は、ほぼ水島の工業基地化と表裏一体であったといっても大過はない。一貫して保守市長のもとで、保守政党の政府、保守県政に忠実に、市域の強行拡大を伴いつつ作りあげたのは結局は大企業の国内植民地であった。県政が長野知事のもとで漸次方向転換するとき、大不況の出現が重なり、また世論高揚、住民運動のもり上りでそれなりの発想転換を余儀なくされた。しかしながら革新議員が増加したとはいえ未だ少数派であり、市民は革新市長を選ぶには至っていない。そしてコンビナード＝公害の町をかかえつつ、美術館等を有する古い倉敷のイメージを保存する相反した顔をどう性格づけるかの悩みがある。先人の遺産を守旧するだけでなく、自分たちの時代に生み出した価値は何かを考えると、公害のイメージしか出てこない点が現代倉敷市民のもっとも心苦しい点ではなからうか。それゆえに住みやすい、社会資本の充実した、文化的活力のある町をつくりあげてゆくことこそこれからの課題である。

付 記

本稿執筆にあたり古谷重幸（市議会副議長），田村隆雄（元市総務部長，元市職組委員長），橋本坂志（市開発公社課長，元市納税課長，元市職組委員長），大室 行（市議会議務局長），小川清昭（市総務部次長），秋岡久之（市下水管理課長，元市職組委員長）および太田垣泰英（市職組委員長），内田慎吉（市職書記長）その他の諸氏と懇談し，貴重な意見をいただいた。また坂本忠次助教授（岡山大学）からも種々助言を賜った。厚く感謝の意を表する。

参 考 文 献

- (1) 南 智 水島工業地帯の形成と地域の変貌「地理」6-10 1961
- (2) 水之江季彦・竹下昌三 『水島工業地帯の生成と発展』 1971
- (3) 由比浜省吾 水島——「新産業都市」の現実 奥田義雄・西川大二郎・野口雄一郎編『日本列島』Ⅱ 1971
- (4) 関西大学経済・政治研究所瀬戸内工業地域研究班 『瀬戸内工業地域の調査研究』1973
- (5) 国土問題研究所 岡山県南広域都市問題の調査——地域開発と広域行政の展開過程——「国土問題」1-1 1963
- (6) 島 恭彦 百万都市の虚像と実像 —— 地域開発の思想とその批判 —— 「住民と自治」4-3 1966
- (7) 上野裕久・菊井礼次 新産業都市の行財政と住民の意識—— 岡山県倉敷市の場合 —— 「岡山大学産業経営研究会研究報告書」4 1968
- (8) 竹下昌三 地域開発と広域都市圏—— 岡山県南広域都市圏——「岡山大学経済学会雑誌」7-2 7-3・4 1975, 8-1 1976
- (9) 坂本忠次 瀬戸内開発と地方行財政 「公害と日本の科学」4 1972
- (10) 坂本忠次 倉敷市の財政 島 恭彦・西川清治・西山卯三・宮本憲一監修『講座日本の都市問題』7 吉岡健次編『都市問題と自治体行財政』 1970
- (11) 藤森 勉 地域の開発と公害「地理」10-11 1965
- (12) 早瀬 武 新産業都市における公害行政の問題点——岡山県南地区の場合—— 日本行政学会編『行政研究叢書』7『公害行政』 1968
- (13) 丸屋 博 『公害にいだむ——水島コンビナートとある医師のたたかい』 1970
- (14) 由比浜省吾 山陽地方の公害と住民生活——水島臨海工業地域を中心に—— 「地理」15-2・3 1970
- (15) 近藤昌一郎 水島臨海工業地域の公害について 『岡山大学創立二十周年記念地理学論文集』 1971

- (16) 由比滨省吾 瀬戸内海沿岸地域の開発ならびに海水汚染の経過とその対策の方向
「岡山大学産業経営研究会研究報告書」7 1974
- (17) 早瀬 武 地域開発・公害と住民運動 伊藤善市・佐藤 竺・恒松制治・成田頼明
・松原治郎編『あすの地方自治をさぐる』Ⅲ 佐藤 竺編著『地域開発・公害への
対応』1974
- (18) 早瀬 武 大気汚染 辻清明編『行政学講座』5『行政と環境』 1976
- (19) 倉敷自治体問題研究会 『市民のための倉敷市政をめざして』 1974
- (20) 倉敷市 『倉敷市新総合計画』 1976

神戸市の戦後30年

高 寄 昇 三

(神戸市企画局主幹)

1 大都市への志向性

戦後の神戸市は、敗戦による精神的衝撃、戦災による経済的被害は必ずしも少なくなかったが、平和による市勢の拡張と地方自治の拡大に大きなぞみをかけ、むしろ、明るい展望をもって混乱期の苦難をしのいでいったといえる。

敗戦直後の市会の市長演説にあっても、前途の多難を予測しつつも力強い方針がのべられている。野田市長の辞任の後をうけて、衆議院議員中井一夫氏が全会一致で市長に指名され、昭和20年8月11日付で正式就任したが、その4日後、敗戦を迎える。8月22日、中井新市長は、戦後初市会で歴史的な就任あいさつをする。

「我が神戸市ニ対シマシテモ近ク相当ノ軍隊ガ進駐致スモノト存ゼラレルノデアリマス。従ヒマシテ神戸市ト致シマシテハ一面ニ於テハ戦災ノ復興、他面ニ於キマシテハ聯合國軍ニ対スル折衝、此ノ両方面ニ容易ナラヌ努力ト苦心トヲ払ハネバナラヌ次第デゴザイマス。併シナガラ何ト申シマシテモ神戸市ハ我が国ノ表玄関、東洋第一ノ大港都デアリマス。従ッテ大平一度蘇リマスル以上、神戸市ハ新日本ノ光、世界平和ノ楔トシテ最モ大切ナル地位ヲ占ムルベキコトハ申述ブルモノイト信ズルノデアリマス」

そこには、敗戦による落胆はなく、むしろ復興への気迫がみられる。そして早くも昭和20年11月1日、神戸市復興本部が設置され、本部長に市長、副本部長には原口忠次郎氏（17日付）が当てられた。そして21年3月14日には、神戸市復興基本計画要綱が定められた。この基本要綱によって、今日の都市づくりの基本が定められたといえる。

戦後の神戸市にとって戦災復興とともに民生の安定が、緊急の案件であるこ

とはもちろんであるが、それとともに市域の拡張と特別市制が大きな課題であった。それは20年2月22日の市会において、当時の中井神戸市長は、

「わが神戸市50万市民諸君も激化の一途をたどるインフレーションの中、しかもあらゆる苦難を耐え忍びつつ、ひたすら港都の復興に邁進せられつつあるのでありまして、この点、市民諸君の御健闘に対し、衷心より感謝の意を表するとともに、今後一段の御努力、御協力をお願い致す次第であります。わが神戸市政の運営にかかる状態に即応致しますために、第一に市域の大拡張と、特別市制の実施、第二に戦災復興と民生安定の二大目標を、強力に推進することによりまして、港都建設の基礎を確立するとともに、当面の難局を切り抜けたいと存するのであります。」とのべている。

戦災復興と民生安定という、いわゆる開発と福祉という二大目標が、すでに戦後にあっても確固たる行政課題であり、将来、市政は次第に開発に傾斜していくが、それは市民生活に関する緊急的救済としてのみ民生行政が位置づけられるというひ弱さに原因があるのではなからうか。

このような開発志向的な考えは、同じ市会の合併に関する市長答弁によっても鮮明に受け止めることができる。

「第一に市域の拡張と、特別市政の問題でございます。敗戦の結果、わが国の領土は著しく減少となり、自然の資源は益々乏しく、しかも8千万の人口を擁して、民族の生命を維持し、国運の再建を期するには、産業の発展と貿易の伸張にまつより他はないのであります。ここに於て天与の良港を有する、わが神戸市に負荷せられましたる国家的重大使命のために、隣接市町村を合併して、市域の大拡張をはかり、新たなる都市計画を樹立して、理想的大港都を完成し、神戸港の機能を強化し、わが国の最も重要な国際的基地として、新日本再建のために、大いに貢献致さんとするのであります。」

このように、戦後神戸市の発展は、市域の拡張と特別市制の導入に依るものと見られる。

2 貧弱な財政力

ともあれ戦後自治は着々と実現されていく。21年9月、府県制・市制町村制の大改正が行われ、翌22年5月には地方自治法が施行され、首長の直接公選

制、直接民主制の採用など多くの制度が法制化された。

しかし、財政そのものは戦災の打撃もあり文字どおり火の車であった。たとえば、昭和21年度当初予算において、予算総額4億1,550万円のうち市債1億円、しかも赤字債があると市議会で非難されたのについて、中井市長は、

「いわゆる赤字市債なるものは、僅か1千2百万円に過ぎないのでございます。その原因は既に御承知の通り、市電の料金を50銭に値上げ致したいということで、政府にその許可を願出でございましたところ、いろいろな事情よりまして40銭にしか値上げすることが許されないとゆう事情でありまして、この以外な結果、ここに赤字1千2百万円を出さねばならんというようなことになったのでございまして、これについては、誠に残念に考えております。」（昭和21年2月25日市議会）と弁明しているが、そこにも市財政が国の認可行政によって苦汁をのまされている事例をみることができる。

当時の市財政を支える市税が如何に貧弱なものであったかは、22年7月の「市税条例改正」にみることができる。

普通税

1 県税附加税

地租附加税 家屋税附加税 営業税附加税 鉾区税附加税 船舶税附加税
 自動車税附加税 軌道税附加税 電話加入権税附加税 電柱税附加税
 不動産取得税附加税 漁業権附加税 狩猟者税附加税 芸妓税附加税
 遊興税附加税 入湯税附加税

2 独立税

市民税 舟税 自転車税 荷車税 金庫税 犬税 広告税 タンク税
 傭人税 商品切手発行税

目的税

1 都市計画税

県税独立税割 市税独立税割

このような貧弱な税制、すなわち独立税はほとんどなく県税附加税と零細独立税だけでは、戦後の6・3制、生活保護をはじめとする財政需要にはとても

耐えられなかったといえる。国の機関委任事務と地方税の不足という今日的課題、戦後であっても明治以来の積弊として改正が強力に主張された。22年7月20日の市会において、堀川一知市議は市当局の見解をただして次のように質問している。

「この尨大なる3億にのぼる予算を通覧致しますと、人件費並びに小学校の復旧費、或は教育費、生活保護費、復興住宅費、この5、6項目に於きまして、費用に於いて大約2億5千万円と概算されるようであります。しこうしてこの費目の内容を見ますならば、これは一神戸市の負担、もしくは施行すべき事業内容に非ずして、当然国家行政の負担すべき事業、並びに費用でなければならぬと信ずるのであります。一方かように重大な負担が、課せられておるこのさいに当って、折角昨日も上程せられました、地方税法の改正による若干の市税の増収が、もたらされたのでありますが、1億2千万円の増収の如きは、この国家行政を負担すべき事業の遂行せられる半分にも満たないような状況ぢやないか、われわれはそのために、6千万円乃至7千万円に上る多大の市債を負担しなければならない、さらにその利子は子々孫々にわたって、負担しなければならない、かような現象になつてをると私わ推察するのでありますが、かような地方税制の建前をもつてしては、到底いくらわれわれがそれを希望致しましても、神戸市、地方行政の確立、神戸地方民主化の確立、或は神戸市財政の自主化とゆうことは、到底期し得られないものであると存じます。従つてあれほど声を大にして、地方制度の改正、或は地方財源の確立とゆうことが叫ばれたにもかかわらず、実際に於ては今日、われわれの見るところによるならば、依然として従来の官僚的な、中央集権的な官治制度であり……」

3 港湾管理者への苦心

戦後自治のほとんどが、与えられたものであった。自治体警察にしても、教育委員公選制にしてもそうであった。そのようないわば“与えられた自治”のなかで自らの努力で自己の掌中に収めた制度の1つに港湾管理者としての地位がある。

『神戸市史第3集行政編』（576～579頁）によると、港湾法制定の背景は次のようである。

港湾法の実現へのきっかけは、残念ながら日本側ではなかった。当時わが国は連合軍の占領下におかれ、また神戸、京浜港などの重要港湾施設は連合軍の接収下にあった。22年12月18日、米国陸軍第8軍司令部覚書A G 800 (M.G.I.)

「京浜港および神戸港における日本側の運営について」は、京浜港および神戸港の軍管理機構を縮小し、その1部の運営を日本側に移管する予定であるから、日本政府は本問題に関する研究を即時開始し、また必要なポート・オーソリティの設立、組織および運営に関する準備計画をするように、指令を出したことに始まる。その後23年2月第8軍司令部発覚書草案「京浜港および神戸港における日本側の港湾運営について」（付京浜港および神戸港の日本側の暫定的運営に関する指示、京浜ポート・オーソリティに対する助言）、23年8月13日付連合軍最高司令官総司令部覚書（SCAPIN-1927）「日本港湾の運営ならびに港湾施設およびターミナルサービスの料金」の2つにより、連合軍総司令部がわが国の港湾の管理運営について、何を求めているかがほぼ理解でき、その後2、3の往復文書があったのち、24年8月31日閣議決定した「港湾運営計画書」日本政府書簡FOM 731号（ICO）「港湾施設およびターミナル・サービスの運営」（1949年9月1日付）の提出があり、この文書に対して、同年12月16日、連合軍最高司令官総司令部発 AG 567 CTS 1949. 12. 16 SCAPIN 7009-A 日本政府あて「港湾施設およびターミナル・サービスの運営」により

(A) 主要な港には原則として管理主体が定められる。

(B) 管理主体は法律の定めるところにより設けられる。

の2点が承認され、さらにこれは「港湾の管理運営に関し最大限の地方自治権を与え、かつ国家的および地方的利益に最も適合する港湾管理主体の形体を設置または創設する権能を地方公共団体に与える法律の制定によって補足すべきである。法律はまた地方公共団体によって設置せられることあるべき法人およびその他の形態による港湾管理主体の設置、機能、組織、財政的機構に関する特別の条項を包含すべきである。日本政府が国家的利益を確保増進するために必要な最少限度の監督および規制権のみを日本政府に留保する条項が設けられるべきである。」として、このような趣旨の法律案を24年12月30日までに最高司令官に提出すべきことを日本政府に指令している。これによって日本政府は港湾法を制定する義務を生じたが、期間の少ないこともあり、若干の期限延長を懇請し、ようやく25年1月13日法案を正式に閣議決定して総司令部に提出

した。その後若干の修正を加え、4月26日総司令部の許可を得、即日国会に提出、25年5月2日通過成立、同年5月31日公布、即日施行され、40年来の懸案はここに成就した。

4 小寺市長の急死

戦前からたびたび要望され、試案がつくられたにもかかわらず陽の目をみなかった港湾法が実現された。しかも、国から地方自治体に管理権が移されたのは、まさに占領軍の後押しによるところが大きかったといえよう。それでも制定をめぐるって国の各省の権限をどの程度まで認めるか、また、県管理とするか、市管理とするか、全く別のポート・オーソリティ方式を採用するか、日本側の内部としては激しい権限争いがあった。すなわち法案は制定されたが、その具体的適用をめぐるってあまりにも幅がありすぎる多くの争点がありすぎた。そのため神戸市会は次のような意見書を各省宛提出している。

港湾法案修正に関する意見書（案）

政府は本年1月13日港湾法案を決定し、15日附を以て連合軍総司令部に提出された由仄聞するのであるが、該法案の内容を見るに、昨年7月29日附 SCAPIN 6744—A 覚書、同年9月1日附閣議決定による日本政府書簡及び同年12月16日附 SCAPIN 7009—A 覚書の内容にもられた、地方自治権の確立と港湾の民主的管理運営の根本方針に背反すること甚だしく、若しこのまま本案の成立を見んか港湾管理主体より、港湾運営を監督調整するの権限は完全に抹消され、港湾管理主体の指定に際しても、自治体相互間に無用の紛糾を生ぜしめるの危険性極めて多く、誠に憂慮に堪えない処である。

惟うに従来の中央官庁の強力なる干渉を排除し、その錯雑せる行政機構を整備して之れに画期的改善を加へ真に民主的管理運営の下に港湾行政の一元化が徹底さるべきであり、且つ地方自治体と港湾の管理主体が遊離することなく一体となり総合的運営をはかるべきである。又この法案により憲法及び地方自治法に依つて確立された地方自治権を縮少或は後退さすが如き立法は断乎として排除すべきである。

かかる観点より神戸市会は該法案に対し別紙の如き修正を為されむことを全会一致を以て決議し、地方自治法第99条により意見書を提出する。

昭和25年1月27日

神戸市会議長 片岡常松

各省大臣宛

当時、公選初代市長小寺謙吉は、このような都市側の要望にもとづき神戸市の港湾管理者の実現をめざし、死命を賭して頑張った。

小寺市長は、戦前憲政会の筆頭総務まで務めた、いわば政界の実力者だった。政界・政府・運輸省など各方面の説得に当たった。一方、総司令部に対しても後押しを頼むという念の入れようだった。エール大学、ハイデルベルク大学卒業という学歴と海外生活を送った洗練さは、この時、総司令部への交渉にきわめて威力を発揮した。余談になるが、神戸で起った朝鮮事件のときの小寺市長の胆力ある姿勢は、第1軍団司令長官アイケルパーカー中將が「日本にあのような市長がもう2、3人いてくれたら」と嘆かすほどの人物と評価された。だが、小寺市長はこの港湾移管のための過労がもとで客死する。

『神戸市史第3集行政編』は次のようにその模様を記述している。

「ここに記録すべきことは、小寺謙吉市長の急死である。小寺市長は就任以来、神戸市の繁栄は神戸港の発展による以外にないという信念から、この神戸港の管理主体問題の起って以来、数回にわたって上京、関係各方面に神戸市の意見を開陳したが、7月以来持病の糖尿病のほかに肝臓および脾臓疾患のため療養に努めていたにもかかわらず、この行政管理庁、地方自治庁の両長官による調停がおこなわれると聞き、自ら上京して神戸市の意見を申し述べた直後、9月27日小石川武島町の自宅で急死された。」(582～583頁)

市長の死亡という犠牲まで払って神戸市はともかく港湾管理者の地位を確保した。もともと港湾管理者といっても、関税、海運をはじめ多くの実質的権限は政府省庁が握っており、管理者といってもそれはアパートの管理人だともいわれているが、ともかく管理者として神戸港の整備・計画・運営にあって発言権を強めたことは確かである。しかし、先人がこのような苦心の末に手に入れた管理権を、外貿ふ頭公団の設立によって、いとも簡単にその1部を譲渡したことはきわめて悔まれるべきことである。当初、建設公団としてつくられたふ頭公団が、今や管理公団として神戸港の中樞に位置する事実は、港湾の一元的管理運営という基本原則を大きく脅かしていることはまぎれもない事実である。

5 特別市政の挫折

民主化、分権化の流れによって、市政事務は拡大の一途をたどった。6・3制の実施、戦災復興事業の着手などによって、公共投資は巨大化していた。その中でも終戦直後、目立った動きは民生事務の拡大であった。昭和21年から24年にかけて、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法のいわゆる福祉3法が制定され、8区に民生安定所が設けられた。また衛生行政も、結核検診、BCGの全市民実施、食品、環境衛生監視業務が25年、県から移管されたため、戦前1カ所であった保健所は8区に設けられた。

このような分権自治の高まりの中で、特市運動がおこる。戦前からの懸案であった「特別市制」が22年制定された自治法に明文化され、人口50万以上の都市は、法律により特別市になることができると定められた。そして、国会は「次の国会に、5大都市を特別市に指定する法律を提出する」との付帯決議までしていた。

だから、中井市長は、「時勢の変転かくもあるか、と実は感慨無量にたえぬ次第でございます。(中略)いまだに特別市制等ではできるものかというようなことを考えているもののあることは、これはあたかも日本の憲法が天皇中心主義から国民中心主義にかわったその時勢の変転を知らないと同様でありまして、彼らがいかに反対いたしますとも、この大勢をいかんともいたすことのできぬことは申すまでもないのでございます。私の見るところでは、特別市制は必ず実現いたします。また、これが実現せぬということでもございましたならば、日本の政治というものは、断じて民主化はいたしません。」(21年11月11日市会本会議)と確信していたのだった。

そのため、神戸市でも実現を見越し機構改革までして、その実現をめざした。このような大都市側の動きに対して、5大府県は特市反対の運動を強力に展開した。そのためか、総司令部のチルトン担当官の意見は特市反対に傾き、「特別市指定法案の中で、住民の賛否投票は、府県投票とするよう明記する」ことが指示された。当時、5大市は戦災のため人口が減り、京都市を除き郡部人口より少なかったので、特市実現は講和まで一時断念しなければならなかつ

た。『神戸市史』1980年刊、10頁以下。

講和条約以後、特市運動は再燃したが、府県側の壁はついに破ることができず、今日の指定都市制度という特市とは、似て非なる制度に終わった。このときいわゆる16項目として、生活保護、建築行政、都市計画などの行政が委譲された。当時の原口市長は、市会本会議で「16項目は、市民の利便をはかるために、当然5大都市に府県が委譲すべき事務である。これと特市とは全然関係がない。その関係のない特市問題を、特に16項目に結びつけて、これを抹殺するがごときは承服できない」（31年3月市会）と不満をのべている。特市問題は府県からの大都市独立、大都市エゴを制度化するかのようになっているが、その基本的使命は、基礎的自治体としての大都市が、自治確立への先兵となることにあったことを忘れてはならない。その後の事務移譲、財源配分をみても、自治への歩みはむしろ逆行しつつある。それによっても特市の挫折は、戦後自治にとって一つの悲劇であった。

昭和30年を迎えると、戦後自治はほとんど形骸化されていった。自治体警察、教育委員選挙も廃止された。朝鮮動乱ブームの反動による不況は、委任事務の重荷に喘ぐ地方財政の赤字に拍車をかけ、この時を契機として、30年代、中央支配の体制は再編成されていった。

神戸市の戦後自治10年の動きをたどってみると、戦後の混乱と変革のなかで、自己の権益の防衛と拡大をめざして精力を傾けてきたといえる。戦後の自治権の高まりが、その底辺にまで定着する以前に、中央からの巻き返しによってその多くを喪失してしまっている。それは行き過ぎた戦後改革の悲劇であるといえるが、一面、このような占領政策の変更、自治体の財政的非力、自治能力の未熟さを見逃がさずに中央集権化をすすめた、中央官僚の一貫したしたたかさを見落すことはできない。そして、自治の復権は40年代をまたなければならなかった。

6 経済開発への傾斜

昭和30年代、「もはや、戦後でない」という経済白書の名言に刺激され、高

度成長へと突走る。神戸市政も戦災復興から経済成長へ傾斜していくが、内蔵された歪みは次第にふくらんでいく。

まず、戦後から30年をかけ、周辺町村の合併が行われ、4町16村が編入され、市域も530平方キロメートルに拡大し、人口も昭和31年には、戦前の百万人を回復する。この合併の過程の中で注目すべき出来事は、明石市・神戸市の合併賛否について、31年1月23日住民投票が行われた。結果は合併反対が多数を占めたため、明石市との合併はここに終止符を打たれることになった。だが、市の基本的事項を住民投票に問うという方式は、今日市民参加の先験的ケースとして高く評価してよいのではあるまいか。

その後、神戸は海へそして山をこえてひろがっていく。六甲山系に背後をさえぎられた神戸市は戦前から埋立は盛んだった。明治33年に兵庫運河(株)が3万坪(苅藻島)、38年に湊川改修(株)が12万坪(東川崎町)を、それぞれ運河開設の土砂などによって大型埋立をやっている。その後、川崎造船、三菱重工などが2～5万坪の埋立をつづけたが、大正に入り、神戸市が10万～30万坪の本格的埋立をやり、戦前すでに112万坪の埋立事業を完了している。しかし、戦前の埋立は市中廢土や工事土砂によるものが多かったが、戦後の埋立は“山、海へ行く”といわれるように、背山を削ってという大がかりなものであった。

この高度成長期に神戸市長として都市開発を積極的に推進したのが小寺市長に代った技術者としての原口忠次郎であった。世はまさに開発列島として湧き上ろうとしていたが、その先端を切ったのが神戸市の埋立事業に代表される都市づくりであったといえる。

この間の神戸市は、さぞかし開発一辺倒であっただろうと推測されるが、昭和35年の予算説明をみても、基本施策の第1として、産業基盤の整備、第2が民生の安定、第3が教育の振興となっている。したがって市政の方針は必ずしも開発へ傾斜したものではなかったが、具体的施策の実施に当っては開発重点主義がとられていったといえる。

問題はこのような経過をたどらざるをえなかった要因は何であったかである。それは当時の議事録を一読すればわかるように、“神戸経済の地盤沈下”

という言葉に代表される一種の危機感と焦燥感が、全市的にみながぎっていたといえる。そしてそこには奇妙にも福祉軽視のニュアンスはみられない、むしろ生活の安定、利便、向上のためにという理由で個々の産業基盤整備事業はすすめられたといえるが、その背景には、やはり地域開発による産業振興、市勢の拡大のあったことは否定できない。だが、今日いわれるような開発と保全、成長と福祉との間の違和感はなかった。市民を含めての成長への信奉は厚かった。そして、このような風潮のなかにあつて、地方財政制度は補助金、交付税、地方債などの遠隔操作によって巧みに開発へと誘導していったといえ、その当時の自治体に独自の地域政策はなかったし、地方自治体としての主体性もかけていた。それを示唆するのが、「急傾斜地条例」をめぐる経過である。

7 急傾斜地条例

昭和30年代、地方自治は形式的には中央政府から独立した団体であったが、行財政的には中央統制網にしっかりと掌握されている。それは制度的ばかりでなく精神的にも中央政府の権威・知識の前に呪縛されていたため、自らの自治権を自らの判断にかすこともできなかった。

30年代後半になると、開発によるひずみが顕在化しつつあった。大阪市の地盤沈下とか神戸市の崖崩れなどがそれである。神戸市では30年代に入って、六甲山麓の宅地開発がつづき、大災害の危険が高まっていたが、それを規制する法律がなかった。神戸市は法律制定を政府に働きかけたが、地域的現象として制定化はむずかしかった。そこで条例化がすすめられた。その経過は次のようにのべられている。

「既成の法律では規制する手立てがない。森林法、砂防法、地入り防止法、風致地区規則……いずれをとっても「帯に短したすきに長し」である。どうしても宅地造成を規制する単独立法が必要だ。さっそく関係方面に立法化をお願いしたが、急傾斜地のがけ崩れは神戸特有の現象で、全国的な規制を法制化するのは適当でないといへもなく断われた。

しかし、危険をみすみす見逃すわけにはいかない。最後の手段として、市の

行政事務条例で規制することの可否の検討を事務局に命じた。その結果、規制可能説は法律学者の中でも少数説で、大勢は規制に批判的であることがわかった。財産権の内容は、公共の福祉に適合するように法律で定める（憲法29条）趣旨だから、市で定める条例で財産権を規制するのは、憲法違反の疑いがあるというのである。

しかし実態を見る限り、乱開発を行なっている悪徳業者を放置することは、違憲論をかさに個人の勝手気ままを許すこととなり、道理にかなわない。条例による財産権の制限イコール違憲との形式論理にはどうしても承服できなかった。幸い地元で少数説をとる有力な法律学者がおり、その力もかりて内閣法制局、自治省を説得し、ついに昭和35年4月に、全国で初めての「傾斜地における土木工事の規制に関する条例」を制定した。その後類似の条例は、横浜、広島、鹿児島と全国に広がっていった。」（前神戸市長原口忠次郎著『過密都市への挑戦』79～80頁）

ここで見落されてならないのは、当初、条例原案は許可制であったが、法制局、建設省など中央省庁との接衝の過程で、届出制へと改めさせられた事実である。条例は自治体の自主立法権である中央省庁の認可は不要である。まして関連法律がない場合、自治体が中央政府の意向を伺う行政上の必要はないといえるのであるが、当時の自治体、大阪、神戸市というような大都市であっても、独自の解釈権を行使できず、他の行政上の配慮もあり中央省庁の権力解釈を無視することはできなかったといえる。

しかし、この譲歩・屈服は神戸市に大きな犠牲を払わすことになった。それは

「この条例は、初めは「工事施行者が工事に着手する日の30日前までに自発的に届出」さえすればよいとされていたため、実質的な監督指導には困難が伴った。それをみすかすかのように昭和36年、梅雨前線の影響で神戸は集中豪雨に見舞われ、死者29人、全半壊388戸、がけ崩れによる洪水流出11戸、床上浸水2,989戸、床下浸水16,380戸の大きな被害を出した。この災害を端緒に条例は改正強化され、間もなく懸案の「宅地造成等規制法」が成立し、条例は発展

的に廃止されることになった。」（原口前掲書80～81頁）

原口前神戸市長はこの間の行政についてこのようにのべている。

「私はこの条例制定にまつわる一連の経験で、二つのことを痛感した。その一つは、国の行政機関はもっと積極的に第一線自治体（市町村）の声を聞く姿勢を持つべきだということである。市民と直接接触し、現場を知る自治体は、変化に対して敏感であり、行政に何が求められているのかも体で会得している。大きな災害が起こらなければ法律の必要がわからないようでは、国民に責められてもしかたがあるまい。

もう一つは、市民とくに造成業者の法意識である。法律がなければ何をしてもよいというのでは困る。条例なら従わないが、法律ならいやいや従わざるをえないというのでも困る。法律も条例も同じ市民の規範である。オキテでもなければ法度でもないということだ。」（原口前掲書81頁）

法令解釈として、後に「奈良県ため池保全条例」に関する最高裁判決にみられるように、中央省庁の過敏なまでの法律偏重思考は誤りであったことが明らかにされたといえるのではなからうか。

8 経営型自治の形成

昭和44年11月、原口市長にかわって宮崎市長が登場する。原口市長の20年間、功罪相半ばするにしても、産業基盤としてのストックは大きかった。だが、40年代、すでに地方行政の潮流は、環境・福祉へと大きく変わりつつあった。この立遅れをとり戻すため45年から50年にかけての市政の急速な軌道修正がはじまる。

公害防止協定、グリーン・クリーン作戦、環境条例、老人医療費無料化、生活環境基準（シビル・ミニマム）、市政懇談会と、矢つぎばやに実施されていた。そこに政府・企業との間に不協和音は避けられなかったが、ようやく自治権を意識しはじめた自治体として、その行政を展開していく。

立法自主権としての条例では、「環境条例」が47年7月制定されたが、保護樹林地区の指定にとまなう開発行為の制限（許可制）は財産権の制限として問題

なしとはいえない。しかし、列島ブームに便乗した土地買占めには有効手段として働いた。たとえば、民間が買占めたレクリエーション・ゾーンを、自然保護の視点から特別保護樹林として指定し、開発を凍結してしまった。

「消費者保護条例」にもとづく品質表示では、全国商品に消費者保護の視点から、法律の規定以上の表示を地域で求めた画期的条例として実施された。この条例も企業・中央省庁との摩擦は避けられなかったが、結局、見切り発車し、政府が追随する先導的条例となった。

財政自主権でも、東京都にならって市民税法人分の不均一超過課税に踏み切ったが、中央省庁としては決して心よくは思わなかった。さらに、厳しい宅地開発要綱の適用など企業には中小都市並みの行為と映ったであろう。

一般行政面でも、中央からの派遣人事を少なくしていくなど、市の独自性を貫いていった。このような革新的・反中央政府的行政にもかかわらず、企業・政府との間に緊張関係が小さいのはどうしてであろうか。その理由は様々の原因が考えられるが、関東の政治型、関西の経営型という行政風土が作用しているのではなからうか。

先験的实践を積み上げながら政策の転換を迫る姿勢は、中央政府としても扱いにくい厄介な存在であり、また、市民合意を背景にして協力を求める姿勢は企業としても反撥しにくい方法である。神戸市は「環境条例」をはじめとして「消費者保護条例」「自動車公害防止条例」「市民福祉条例」「市民公園条例」と、続々と自主条例を制定しつつあるが、その基本的視点は、都市行政における政府、自治体、企業、市民の役割を決め、その責任を都市社会・都市行政の実態から追求しようとするところにある。

戦後自治をリードしてきたのは、圧倒的に政治型自治であった。しかし、50年の地方財政の危機とか自治政策の行詰りから、経営型自治への評価が高まりつつある。神戸市政の真価が問われるのはこれからといえる。コミュニティ行政、消費者行政、財政運営などにあって全国的施策の先弁をつけつつあるが、このような政策ベースにあって新しい経営型自治を完成させていくか、経営型行政にあり勝ちな自治体の財政収支の運営という枠内に陥ってしまうかどうか

であるが、そのキメ手を握っているのは、やはり市民層を行財政政策に参加させることができるかどうかではなからうか、神戸市は婦人団体協議会、老人クラブなどによる市場公募債の購入を背景にして、地方債のマル優適用という制度改正を取りつけたが、このような実践をさらに発展させることができるか、新しい分野にひもろげていくことができるかというところに経営型自治の成熟のカギが潜んでいるのではなからうか。

（以下、本文の大半は非常に薄い文字で印刷されており、ほとんど読み取れない状態です。内容は神戸市の戦後30年の歴史や財政政策に関する詳細な記述と見受けられます。）

地方自治と市民生活

山 本 マ サ
(主 婦)

1 神戸市における私たちの暮らし

私たち婦人にとって、物価、子どものおかれている環境と教育、食品、生活用具の安全性、家族の健康、老後の問題、公害、住居、地域の環境などはいつも心からはなれない切実な問題です。

市民生活の上にもっとも重要なこれらの問題を考えるとき、経済の「高度成長」とともに物資も豊富に、消費財も多様になり、国民の生活様式も近代化されましたが、その半面各人の家庭生活、社会生活を脅やかすさまざまな矛盾をもたらしてきました。

ことに48年秋の石油危機にひき続く大資本の「買いしめ、売りおしみ、ものかくし、物価吊りあげ」による狂乱物価、パニックを転機としたインフレ・不況のもとで、上りつづける物価、ついていけない家計、住民の生活と健康を侵害しはびこる公害、子どもをとりまく社会環境の荒廃などが加速度的に進行して、市民生活に及ぼす不安と苦しみはますます深刻になっています。

(1) 物価・台所からの告発

私たちは、48年“狂乱物価”を契機に毎年四月一日、十月一日を物価調査日に設定して、同一品目の価格の動向と家計への影響を調べて来ました。

今年の四月のアンケート回答者 505名のうち、くらしが苦しくなった64%、たいへん苦しくなった22%、よくなった14%で、86%の人が物価上昇の苦しみを訴え、あと3万円～5万円の収入増を求めています。また、いま何が心配かでは、①病気②子どもの教育③家計の赤字④住宅⑤老後と、くらしのきびしさを語っております。

今年三月以降、二百カイリ問題でハネ上った魚価の暴騰は、二百カイリに関

係のない近海魚をもいっせいに値上げし、現在もほとんどが高値据えおきになっています。

食欲、行楽の秋も九月から消費者米価 9.8%の値上げ、さらに国鉄運賃値上げの動きとともに私たちの懐はますます寒くなる秋です。冬を前に光熱費の出費がひときわ心配になっています。

(2) 子どもの教育と環境

母親が三人と寄れば、くらしのことと教育、進学のこと話が話しあわれなことはないではありません。人なみについていける教育、わかる教育、そして希望する高校へ入学させたい親の願いは切実です。

『本来、子どもは、勉強がとても好きなのです。それが、反対の結果になって表われているのは使用されている教科書に問題があります。その上、教科が一人ひとりの子どもに、わかるように教えられる時間的な余裕がないことにも一因がありそうです。「算数の授業がよくわかるか」の質問に、一年生ではよくわかるが59%あったのに、二年生で17%、三年生で19%とへっています。学校・勉強・宿題が好きでないにしても、学校嫌いが10%前後ですから、環境や条件がよくなれば、伸びていく可能性を充分にもっていることを表わしているようです。』（「神戸の子ども」子どもの生活アンケート）と指摘しているように、むずかしい教科書、時間をかけた授業ができないなどから、基礎学力がっていない“落ちこぼれ”の子どもがつくられています。

子どもの健康もまた、食生活の急速な変化（加工・添加物の多様化等）遊び場・運動場不足・大気汚染などの諸要因から、肥満、虫歯、近視、気管炎、ゼンソクなどの呼吸器系疾患や骨折しやすい、体力が弱い、など全体としてひ弱な子どもが増えています。交通事故とともに、学校災害の多発は全国的に重大な問題になっています。

青少年の非行化は「うちの子にかぎって」などといっていられない深刻な状態です。万引き、喫煙、飲酒、暴行、不純な異性交友、家出などが年毎に低年齢層に及び集団化しています。さらに親たちに強い衝撃をあたえているのは、小学生までを含めた“子どもの自殺”があとをたたないことです。

こうした憂うべき現実には、詰め込み、切りすての“人づくり政策”による反動教育と政治の腐敗、文化、社会の退廃が、成長過程にある青少年をむしばみ、希望も自信ももてないまま、無気力、怠惰、無感動の子をつくり、人間としての愛、生命の尊さもわきまえられないところまで子どもを追い込んでいく。乱れた世相の反映でなくてなんでしょう。

この荒廃から子どもたちを救い、学力の落ちこぼれをなくし、学校生活を楽しめ、各自の能力を引き出し花開かせるために、父母と教師のいっそうの協力、自治体による健全で文化的な生活と教育環境の保障、民主的な教育行政を推進することがつよく求められています。

紙数の都合で、婦人のくらしに深くかかわる、老後、母子家庭、身障者(児)の市民生活等については、次の各項で述べます。

2 ひろがる婦人の社会活動

複雑でめまぐるしい社会環境のもとにくらす婦人たちは、各自の家庭生活を守る懸命な努力とともに、やりくり記録の赤字家計簿から物価と賃金、税金との関わりに目を向けた「家計簿活動」；市場の物価調べ、共同購入、公共料金値上げ反対、有害食品チェックなどの消費者運動に発展しています。

子どもと教育については、おちこぼれ、非行少年をなくそうと「父母と教師の懇談会」「子ども文庫」「親子劇場」「よい映画をみる会」などの文化活動が各地域で定期的、恒常的に取り組まれその数は年々ふえています。高校増設、私学助成、保育所、学童保育を進める要求運動、老人、乳幼児、身障者(児)、母子家庭への福祉の充実を要求する運動などは、神戸市では長い歴史をもつ運動です。1975年国際婦人年に当って平等、発展、平和の三大テーマをかけた国際婦人の連帯行動を契機として労働婦人を先頭とする「母性保護」施策の充実を要求する運動は広範な労働婦人の切実な問題として連帯をひろげています。学習活動、住民の生活を優先した公害対策など、切実で多様な要求の実現を願って多彩なサークル活動をすすめ、自主的な婦人組織や住民運動に参加するなど、社会活動のひろがりに婦人は重要な役割をはたしています。

全市的にみればそれはまだ少数の人たちの域にあるとしても、こうした運動が相互に関連して婦人の自治体への関心と要求が、草の根の下から萌出のように年ごとにひろがっていることは見のがせません。

3 婦人と子どもの環境をよくし健康な暮らしの町づくりを

出生から墓場まで、住民のくらしの一生を託す自治体は、毎日を明るく人間らしく生きる拠りどころでなければなりません。それはすべての人の願いです。

山あり、緑あり、海あり、明るく住みよい都市とうたわれた神戸も、いまは、騒音と大気汚染に悩まされる“まち”になっています。街の中心部では、失われていく緑地、溢れるばかりの自動車交通、日の当たらない高層建築の谷間、ベッドタウンとして広がる新市街地においても過密地域にたりない学校、ポルノ雑誌や射倂心をあおる自動販売機の乱立、泳ぎを限定された海等々、都市近代化のひずみは地域住民の生活環境にさまざまな影響をもたらしています。

(1) 私たちの町調べ—葺合区で—

一昨年、「神戸まつり」で死者まで出すに至った暴走族事件は、神戸市民のみならず全国の親たちに大きな衝撃をあたえました。葺合区の新婦人の会のお母さんたちは、青年がここまで無軌道になったについては、社会、教育、家庭生活などにいろいろな要因があったであろうことを話しあい、みんなが子どもの将来に大きな不安をかかえていることを知りました。悩むより変えていきましょう。子どもの環境を守り、住みよい町づくりにと、手近なところから町調べをはじめました。

そこで判ったのは、公園の水道の水漏れや溝ブタの破損など、ちょっと土木局や水道局事務所へ知らせればすぐ修理してもらえるものから、自動車の交通規制、ポルノ雑誌自動販売機の撤去、児童館、公立幼稚園がほしいことやその他、地域の人々の待ち望んでいるものがたくさんあることでした。

お母さんたちは、みんなで持ち寄った要求を地図に書きこみ、区長さんと話し合い、交渉しました。そして次のような約束と市の計画を知ることができま

した。

①熊内、脇浜、布引に公園ができる。②二宮校区に児童館をたてることを検討する。③公園布引ビル裏のウラタキ通りの一方通行を検討する。その他公園水道の修理、溝ブタ修理、空地进行整備して子どもの遊び場など、九件の要望が叶えられました。

(2) ポルノ雑誌自動販売機を撤去させた長田

通学路にまで置かれているポルノ雑誌自動販売機については、母親集会、PTA、自治会、父母と教師の「教育懇談会」などで真剣に話しあわれ、青少年に悪影響をあたえるポルノ雑誌自動販売機を撤去せよとの世論が全国的に湧きあがっています。

新婦人の会もこの販売機の設置個所と台数調査をおこない、区や市に陳情をおこなっています。しかし、市はそれは区の問題だといひ、区はまた、区にはそんな権限がないなどと、直ぐには住民の要望に答えてもらえない歯がゆい思いをしていましたが、市民の要請や世論の高まりを受けとめた神戸市青少年対策課は、ポルノ雑誌自動販売機撤去に関する文書を各区に出しました。

これを受けた長田区では、区長、警察署長の連名で、地域婦人会、自治会に400通のアンケートを出し、住民の意思を背景として、大阪、西宮、神戸垂水の三業者に指示して撤去させました。昨年一月から急速に増えて、20カ所あったこの自動販売機は、いまでは全部姿を消してしまったとききます。

長田区を糸口に、全区でさらに調査と世論に訴え、神戸市からこんな販売機をなくさせることが急がれます。

(3) 身近なところで子どもの文化生活を

『テレビと、車と、塾がなくなれば、子どもの生活は、うんと変わるでしょう。近頃の子どもは、遊びを忘れてしまった、とよくいわれます。「広々とした野原へ出しても、その空間を思いきり自由に使いきることができずに、すみっこで、地面に絵をかいたり、トランプをしたりしていて、それはまるで、鳥かごからいきなり出された小鳥が、自分の翼で、大空を飛ぶことにとまどいを感じている姿を思わせる」といった子ども会リーダーの声を思い出します。』

（「神戸の子ども」子どもの生活アンケートより）

こうした子どもの状態は、自動車が危くて家の外では遊べない。近くに遊び場がない、塾やおけいこに行く子が多くなって友だちがなくなったことなどで、子どもを家に閉じこもらせ、テレビやマンガにかじりつかせる生活環境が大きな原因になっているのではないのでしょうか。全体として受け身で消極的なひ弱な子ども、協調性に欠けた子どもになっている、この子らに、神戸のセンターまで出かけなくても、子どもの演劇、映画を観る施設がほしい。近くに児童館、あそび場のある、文化的な環境づくりは、母親の長年の願いです。

神戸市では現在、大倉山、長田、東灘、灘の各図書館、各学校図書館、児童館、市民図書館などがありますが、親たちが願う身近なところでの文化的環境にはほど遠い状態にあります。

そうしたことから、各地域で、母親と教師、地域の人々の協力で「子ども文庫」「読みかかせ」活動がつつぎとふえています。はじめは本選びにとまどったり、本の整理も出来なかった子どもたちも、自分の読みたい本を選び、お返しをきちんと守り、本棚を整理する。自然にそうした自発性を身につけていきます。

こうした地域での自主的な活動はみんなからよろこばれていますが、その運営には、個人の家開放、世話役、財政上の問題などから中絶しなければならない場合があります。私たちの会の家庭文庫を運営するお母さんたちは、一区一図書館建設の早期実現と同時に、文庫運営への援助として、研修、学習の実施、会場として公共施設の便宜供与、自動車文庫の増車等を望んでいます。

神戸子どもを守る会発行の「神戸の子ども」に記録された、10年のあゆみによれば、人形劇、子どものための映画会、親子まつりなどの催しにはいずれも1,000人をこえる盛況を示しています。アルプスの少女、猫は生きていた、ハダシのゲンなども各地で二部公演を記録しています。新婦人の会で開催してきた、親子まつりもいつも満員です。ことに今年五月に催した「子どもまつり」では、子どもは人形劇とお絵かきコーナー、集団あそびコーナー、お母さんは子どもの健康、教育について専門家との個人相談、「どんな子どもに育てたい

か」をテーマにした教育問題シンポジウムなど、親子の要求を結び合わせた催しが大へんよろこばれ、二部にわたって1,800人の親子が集いました。

劇に溶けこんで観ている子らの目はいきいきと輝いています。いじ悪、横着者を嫌い、かわいそうな子に同情し、やさしい人、元気で勇気のある者にヤンヤと拍手をおくり、笑い、怒り、かなしみ、よろこぶ子どもたちは、愛と正義の味方です。感動する心を失っていないことを私たちに教えてくれます。

子どもによい文化環境を、中央の文化施設とともに、各区、地域の身近な場所に、市民生活の裾野に密着した文化的環境がつくられていくことを、私たちはつよく願っております。それは、福祉の促進と相まって、神戸市民の生活環境をゆたかに築いていく土台となるのではないのでしょうか。

(4) みんなでたしかめる私の町の大気汚染

自動車交通量の激増、幹線道路の拡張は、子ども、老人、自転車利用者などの弱い人々の痛ましい死傷事故を激増させるとともに、車輛の大型化は排ガスによる大気汚染、騒音と振動など自動車公害はいつそう市民生活と健康に重大な悪影響を及ぼしています。

それは、さながら“そのけ、そのけ、お車通る”とばかり人間の生活を無視した高度成長、モーターレーゼーション政策が今日の事態を引きおこしたものだといわなければなりません。

風邪をひきやすい、治りにくくなった、子どもの鼻血がふえてきた、ゼンソク性気管支炎患者が多くなっている。洗濯ものも干されない、二十四時間、騒音と振動、排ガスに汚された地域のなかにくらす国道2号、国道43号線道路沿線に居住する人々をはじめ、神戸の自動車公害は国鉄以南だけでなく北部地域の大気をも汚染しはじめています。今年度光化学スモッグは東部、西部、垂水、北部の全域にわたって5月1日～8月10日までに予報13回、注意報2回が発令され、7名の被害者を出しています。(昨年は10月7日までに予報11回、注意報1回)

窒素酸化物は、都会では主に自動車排ガスが発生源だといわれています。新婦人の会は50年7月に、二酸化窒素の測定を各区でおこないました。当日は大

表 昭和50年9月二酸化窒素測定結果(環境基準0.02ppm)

新日本婦人の会灘支部

| 測定日時 | 測定地点 | NO ₂ ppm |
|------------------------|------------------------|------------------------|
| 9/22 7:00~ 9/23 7:00 | 灘区鶴甲 | 0.042 |
| " " | " " 2-507 | 0.011 |
| " " | " " 団地 幹線道路に面した歩道 | 0.034 |
| " " | " " 11号 | 0.030 |
| 9/21 12:30~ 9/22 12:30 | " 国道2号線ぞいの南側 | 0.042 |
| 11:30~ 11:00 | " 国道43号線沿い 大石東町4丁目 | 0.096 |
| " " | " " 家の窓 " | 0.034 |
| 9/22 7:00~ 9/23 7:00 | " 弓本町 住宅街 | 0.046 |
| " " | " " 石屋川食堂前 商店街 | 0.042 |
| " " | " 楠丘 | 0.026 |
| " " | " " ドライブコース | 0.042 |
| " " | " 摩やケーブル駅前 | 0.034 |
| " " | " " 国道に面している | 0.051 |
| " " | " 鶴甲 30-102 | 0.024 |
| 9/21 12:00~ 9/22 12:00 | " 大石東町5-3-23国道43号線側ろじ | 0.042 |
| " " | " 鹿の下通2丁目国道2号線の電柱 | 0.074 |
| 11:00~ 11:00 | " 大石東町3丁目国道43号線より大丸集配所 | 0.026 |
| " " | " 大石東町4丁目小泉製麻社宅前 | 0.026 |
| 12:00~ 12:00 | " " " | 0.026 |
| " " | " " 5丁目 | 0.026 |
| " " | " " " 9-21 | 0.026 |
| 9/21 12:00~ 9/22 12:00 | " " " 3西郷公園前 | 0.038 |
| 11:00~ 11:00 | " " 西郷小学校北側 | 0.038 |
| " " | " " 6丁目国道43号線ガード | 0.051 |
| 12:30~ 12:30 | " 大石市場東側 | 0.026 |
| 12:00~ 12:00 | " " 南東側 | 0.057 |

| | | | |
|---------------|--------------|-------------------------|-------|
| 11:00～ | 11:00 | 灘区東町5丁目1-10 | 0.062 |
| " | " | " " 6丁目西郷幼稚園南側 | 0.026 |
| 10:30～ | 10:30 | " 阪神大石駅前 市場近く | 0.030 |
| 11:00～ | 11:00 | " 大石東町6丁目1-6 43号線に面した2階 | 0.034 |
| 9/19 7:00～ | 9/20 7:00 | " 鶴甲2丁目136-402 | 0.042 |
| " | " | " 六甲ケーブル登山口 六甲台6-13 | 0.074 |
| " | " | " 鶴甲18号 | 0.024 |
| 9/22 7:00～ | 9/23 7:00 | " 篠原伯母山996 | 0.026 |
| " | " | " 鶴甲 | 0.030 |
| " | " | " " | 0.034 |
| " | " | " " バス停前 | 0.051 |

雨であったにもかかわらず灘区都通4丁目での測定で0.024ppmと環境基準0.02ppmをこえていることに驚いた灘区の会員さんたちは、さらに9月19日から22日まで37カ所で測定をしました。結果は表にみるようにほとんどの地点が基準を大きくこえ、国道43号線沿い大石東町4丁目は基準の4.8倍、0.09ppmもの汚染値を示しています。

私たちの会では県下220余カ所の測定結果をまとめ、自治体議会で51年自動車排ガス規制の実施を政府に要請する決議を請願しましたが、企業の圧力で53年まで延期となっているばかりか、今年8月5日環境庁の「自動車道路沿道住民健康影響調査」結果の発表は、騒音だけを認め、健康への影響は認められなかったなどと、排ガス対策を放置しようとする意図をもったものと思えない不当なもので、このままでは53年規制も危ぶまれます。

今年6月8日～9日にかけて、兵庫県大気汚染測定実行委員会（43号線道路裁判原告団、公害なくせ各地の運動団体その他22団体）の人々は国道43号線、阪神高速道路神戸～西宮線を中心として3,150カ所で二酸化窒素の測定をおこないました。その結果もまた平均値で環境基準の2.65倍もの汚染濃度を示しています。

私たちの町とこの空をきれいにさせようと、住民みずからの手で広域にわたって大気を測定し、いのちとくらしを守る公害なくせの真剣な運動が県下にひろがっています。

(5) 生きがいある福祉社会を

昭和60年には10人に1人が65才以上の老人社会になるであろうと推計されています。神戸も現在の人口比からしてその例外ではありません。身体障害者は或る意味では、交通事故、薬害、労働災害などでつくられている状態にあります。母子家庭にしても、交通遺児家庭の生活問題、職業、就職問題などが社会問題になっています。また父子家庭の深刻な悩みも訴えられています。

神戸市全世帯アンケート調査（50年度）において、今後市にとくに力をいれてほしいものとして、「児童、老人、心身障害者などの社会福祉」がトップになっていることから現実生活の不安を反映した市民の願いが窺えます。

老後の問題は、若い世代の人にとってもやがては行きつく自身の問題であります。老人の医療、年金、生きがい、仕事のどれをとってみても大きな問題であります。基本は国の施策によるものであるとはいえ、子どもの将来と老後をどう生きるかは、婦人の真剣な話題になっています。

災害と不幸はいつ我身に降りかかるかわからず、スピード化、機械化、公害時代に生きる母親の不安は、母子家庭に対する福祉施策につよい関心をもたないではられません。

神戸市でも福祉の諸施策がすすめられるなかで、なお母子問題は“落ちこぼれ”となっている面があります。18才未満の子どもをかかえている母子世帯は、子どものことやくらしのことなど大きな苦勞を背負っています。医療の無料化、雇用の促進など、母子世帯への暖かい援助を望みます。

低成長、省資源政策のもとに政府は、老令社会化に対置して、“福祉見直し”“自助と相互扶助”をスローガンに、社会保障、福祉を切り下げようとしています。老人医療費の無料化を有料に、その他国による福祉施策の後退が懸念されますが、やっと手にした既得の権利を後退させることは絶対にゆるせません。

私たちは、昭和46年に「老人医療費無料化直接請求実行委員会」に結集して、65才以上老人の医療費無料化を要求して、署名活動をおこしましたが、11月12日～12月12日までの一カ月間に196,437名の署名が寄せられた、あの神戸市民の熱い願いはあれから6年を経たいま、さらに大きくひろがっているのです。

私たちは、だれもが健康で、もてる能力を生かし、社会の一員として意欲と希望のもてる生きがいある、充実した社会福祉を築きあげていく革新自治体を期待しています。

住みよい町、心ふれ合う福祉社会への推進に貢献しようと、市民の自主的なボランティア活動が生れていますが、その人々の力が充分生かされることと、参加したい人への連絡等、行政と一体となつてすすめることが望ましいと思います。

3 地方自治への私たちの願いを発展させるために

神戸市は、昭和47年～51年までに、神戸市民の環境をまもる条例、神戸市民のくらしをまもる条例、自動車公害防止条例、市民公園条例、神戸市民の福祉をまもる条例など、他都市に比べても先進的ないくつかの条例を制定し、市民のくらしをまもるさまざまな施策、環境をよくする自動車公害防止対策や文化施設、福祉などに力をそそがれていることはよろこばしいことです。

しかし、市民の実生活からすれば、先にも述べてきましたように、私たちは多くの不便や不安を抱えております。

その一つはゴミ回収の問題です。近隣市では燃焼ゴミは週3回、不燃ゴミ（プラスチック製品等）は週1回と仕分けして回収しているところが多いのですが、大都市神戸が、燃しては好ましくない不燃ゴミまでを混ぜて、週2回の回収というのは納得できません。夏場の不衛生、ただよう臭気は地域のなやみです。少なくとも、週3回の回収を実施してほしいのです。

一般ゴミとプラスチック等の廃棄物は区別して回収することを要望します。

保育所、学童保育施設の拡充と育成、補助は、これまでに父母のつよい要望

で、市も53年度には13,000人保育の実現をめざすなど、他都市と比べても保育建設は前進していますが、52年5月現在、なお3,600人の待機児がいる状態にあり、建設の促進とともに、働く婦人の通勤時間を考慮にいたれた保育時間の延長等いっそうのご努力を期待します。とりわけ無認可保育所の父母と保母の抱えている困難をたすけ、助成措置を促進されることを切望いたします。

神戸市民は、それぞれに出生の「ふるさと」をもっているとしても、住んでいるかぎり、「神戸」、ここもまた私たちの「ふるさと」です。

住みよいところ、心身ともにゆたかにくらせる自治体は、市民と市政のいっそうの協力と、事業者も社会的に責任を果すことに求められるでしょう。

各先進的な条例が市民のものとして生かされ、より良く発展するには、各部門の審議会に福祉関係の労働者や利用者の代表が参加することが望まれます。

もっとも市民と直接に接触する区役所の役割は重要です。市民に応える民主的で自主的な権限をひろげ、身近な区役所となることが望まれます。

市民もまた、行政に頼りきり、お任せということではなく、市政に目を向け、市民生活における公衆道徳、相互に連帯した責任ある自覚を高め市政の革新を推進しなければなりません。

国の財政上、法制上の大きな制限をおしつけられているなかであって、市民の利益と直接のかかわりをもつ地方自治体は憲法をくらしに生かす、民主的、自主性の堅持を貫き、革新神戸市政が市民の意思と要求、市民活動の高まりとともに発展することを切望しています。

私たちはその努力をおしみません。

地方自治と自治体職員

大野良孝

(神戸市職員労働組合執行委員長)

1 はじめに

第2次世界大戦の敗戦によって、日本にもたらされた基本的な変化は、何といても民主主義を基調とした政治体制への変化と、これを土台とした主権在民、基本的人権の尊重にかかわる諸制度の改革であった。その特徴的なものの一つに、地方自治の確立があげられている。しかし戦後32年を経た今日、なお地方自治は揺れ動いており、危機が叫ばれているのが現実の姿である。このような現象が、多少の振幅はあるにせよ、戦後一貫して続いているのは、それぞれの時代で、深刻さや、社会問題としてのマスコミの取り上げ方などに差はあったものの、「地方自治」や「地方自治制度」にかかわる根本的な問題が、解決されないまま横たわっているからにはほかならない。その第一にあげられるのが財源問題であろう。通常、地方公共団体の一般行政事務、事業の総てについては、地方税、交付税、補助金、起債がその財源の殆んどであり、税（財源）配分問題と同時に、全地方財政のコントロールを国が握っているといっても決して過言ではない。勢い自治体財政は、日本経済の好・不況と国の財政コントロールのサジ加減によって、左右されてきたのである。

しかし、自治体の危機が叫ばれているもう一つの問題を見逃してはならない。それは、「自治権」にかかわる問題である。憲法によって確立された「地方自治」とは、一体何であろうか。今問題となっている危機論争の中には、地方自治は本来地方政治であるところから、「地方自治権」そのものについての論議や、政府権力によって侵害されている地方自治の実体から、「自治という名の官治」について、地方自治の根源、地方自治の本旨を問いたずら問題として提起されていることである。

さて、自治体職員も戦後の民主化の中で、根本的にその立場を改革されたといえよう。憲法のいう「公務員」に含まれる自治体職員は、戦前の天皇の官吏の系列から、いわゆる西欧型のそれもアメリカの影響を強く受けた公務員制度のもとで、「地方公務員」となったのである。そして「公共の利益」のために奉仕する責務があるとされている。公務員も憲法でいうところの「勤労者」であり、「公務と私生活の分離の原則」が適用され、労働組合法の労働者規定による賃金生活者で、間違いなく「労働者」であることは疑う余地がない。しかしながら、雇用関係における権利義務の問題が戦後30年間引き続き論争されてきた。そして、同時にまた「公共の利益」を具体化していくことによる住民への奉仕とは何かという、いわゆる「公務員の二面性」の論議の渦中におかれてきたのである。

地方自治や自治体職員という言葉は、一見したところ、それぞれ具体的なものとして、感じさせる言葉である。しかし、よくよく考えてみれば、実は全くつかみどころのない、正体不明の怪物と言わざるを得ないのである。雲をつかむという言葉がある。遠く離れた場所から見る雲は、いろいろな美しい姿を、はっきりと浮かびあがらせている。そして、その正体は雲粒と呼ばれる水滴であることは、小学校で既に習っている。けれども雲の中に入ると、形は見えず、その得体をつかむことは、大変むつかしいことである。地方自治にしても、自治体職員にしても、まさに雲のようなものというのが、わたしにとって、いつわりのない実感である。

2. 地方自治の現状

わが国の地方自治は、制度的には明治時代から導入されていたことになっている。廃藩置県に始まる府県制や郡市町村編成法、その後の市制町村制などがそれであると言われている。しかし、明治から大正、昭和にかけてわが国の歩んだ道と、そのために国民のおかれた状況をみれば、当時の地方自治制度は、国政をスムーズに遂行するための、いわば官治以外の何ものでもなかったことは、明らかなるところである。府県、市町村は、絶対的な権力をもっている中央

政府に従属する下部機構にはかならず、住民の無権利状態は、周知のとおりであった。では、このような官治地方制度が、戦後どのように変わったのかといえば、まず第一に、直接民主主義の分野における「住民の権利拡大」である。自治体の長の直接公選制、参政権そして直接請求権などは、基本的な住民の権利拡大といえることができる。つぎに警察権が教育とともに自治体に移され、名目というより国家機関の完全な出先であった府県、市町村が、中央と対等の立場に位置づけられ「自治権の確立」が行われたのである。しかし、実体は果してどうであったであろうか。このような法律上や制度上の「自治」も、その後のアメリカの占領政策や旧官僚支配の復活などから、中央集権的統治が強められ、「住民自治」が確立されなかったといってもよいだろう。公共事務における国の基準や行政指導、関連する経費負担問題は、地方財源優先確保を無視した税配分によって、必然的に財政危機に陥らざるをえないし、その結果として自治体を中央依存へと走らせた。

「民主行政」から「所得倍増」へ、そして「福祉国家」へとかわっていった政府のうたい文句は、実は日本資本主義の復活と、その海外進出を第一義的に企んだ「日本列島改造」であった。新産都市政策による町村合併や人気取り政策としてのナショナル・ミニマムによる地方自治体の経費増大は、物価高騰と相まって地方財政の危機となり、自治体は軒並み赤字に転落した。政府は財政再建に名を借りて、自治体に対する統制、介入を強め、中央直結の自治体が保守派によって宣伝されたのである。自治体が苦境に立つと、政府は地方財政再建法だけでなく、補助金、起債、許認可権を行使して、総ての自治体に干渉し、交付金制度の改悪や、やがては自治体警察の廃止、教育委員の任命制など、自治権の侵害、中央集権化をますます推進し、地方自治は制度の上でも後退したと言わざるをえない。

さらに、政府の企業優先の政策は、自治体をして、いや応なしに地域開発、工場誘致に走らせる結果を招いた。それは、財源不足に悩む自治体に当面する資金運用と将来の税収を期待させるところから、必然的であったといえよう。そして高度経済成長政策がさらにすすむにつれて、過密・過疎の問題から住宅

難、交通地獄、騒音、大気汚染、自然破壊などの生活環境の悪化と、目につぐインフレ物価高、薬害、公害病など、国民生活全般にわたる諸問題、とりわけ命にかかわる諸問題も含まれて、社会問題、政治問題化してきた。そして自治体が住民運動の矢面に立たされているのである。住民運動が、このような、住民にとって生活の基盤ともいうべき問題の解決を迫って、自治体をつきあげてみても、今日的な地方自治の実体が、わかればわかる程、自治体の限界、非力が鮮明になるだけである。しかし、だからといって住民が自治体を免責するということにはならず、自治体と住民の紛争は絶え間なく繰り返されている。これは、だが他方では、地方自治の確立とか、住民のための民主政治を追求するとかの、建前だけが先行し、自治体の独自の仕事においてすら、その財源確保が確立していない状況や、国の補助金、交付金をはじめ借金行政といわれる起債、地方債など、すべて中央の監督権や統制権にがんじがらめの実体に対する住民の抵抗が、数多くの革新首長を生んだといえるし、当然のなりゆきでもあろう。今日、新たな自治体問題として、表面化しているのが、大都市問題である。地方公営企業の大赤字、住宅、交通、清掃、医療、公害など、すべての矛盾や欠陥の見本市であり、福祉から消費者行政、さらに自然保護や文化政策など、住民本位の行政を見つめる限り、自治体にとってその荷はあまりにも重過ぎることを痛感せざるをえないのである。かといって、住民の生活は1日として止めるわけにはいかないのである。中央統制によって、がんじがらめにされている自治体が、不十分でも、なお自治体運営の妙を追求しようとすれば、公社、事業団から、果ては株式会社へと、この振り曲がりを疑心暗鬼で、果しなく続けなければならないのだろうか。わたしは、地方自治の本旨にのらとり、自治体ぐるみ、中央と対決して、軌道修正をかちとらない限り、自治体の活きる道はないと思うのである。

3. 公吏から地方公務員そして労働者へ

地方自治が戦後根本的に改革されたと同じく、自治体職員の立場もまた、形

式的には旧官公吏の位置づけから、根本的に改革されたと考えるのが妥当である。敗戦から昭和23年7月のマッカーサー書簡とそれに基づく政令 201号によって、公務員の労働基本権が剥奪或は制限されるまでの間は、警察、監獄、消防などの職員を除いては、公務員も労働者であるという認識から、民間労働者と全く同じ立場であった。戦前の官公吏は、勿論天皇制官僚機構の中に組み込まれた「お役人」であり、官は公の上位にあり、ともに住民に対して支配者の地位をもっていたのである。それが戦後の民主化によって、180度転換して、民間労働者と同じ立場に立たされたけれども、この官僚機構の根本改革は、実は「お役人」個人個人の自らの変革ができないまま、全体として与えられた路線をさまよっていたと言えるのではないだろうか。わが神戸市職員労働組合の歴史をみても、結成当初から、生活防衛闘争や自治体民主化闘争などと呼ぶ活発な運動を展開しながら、団体の名称は、「神戸市吏員組合」であり、役員も理事長、副理事長、理事となっている。労働組合という名称を避けたり、たとえ労働組合と名乗ったところでも、その体質は大同小異であったことは容易に想像できるところである。役人的体質が、国、地方を問わず、公務員に根づくよく温存されていたことは、まぎれもない事実であった。

アメリカ占領軍の政策遂行上の必要から、政令 201号やレッドパージが強行され、ひきつづく地方公務員法制定のなかで、公務員労働者の労働基本権の剥奪、制限や政治活動の禁止、規制などに旧官僚機構や官僚意識が利用されたり、或はこれに加担して息を吹き返し、その後の中央集権化や権力行政の経過から、今日一層強力に引きつがれてきたと言わざるをえない。地方公務員に対する労働基本権の剥奪、規制は、今もって継続されているところであるが、昭和29年に全国的に統一した地方公務員の職員団体の連合体である「全日本自治団体労働組合」（自治労）の運動の質と量の増大が、組織の内外に、地方公務員も労働者であるという正しい認識をひろめてきている。

地方公務員法の適用を受ける一般行政職の自治体職員が「労働者」であるか否かについては、過去いろいろと論じられてきたが、憲法上他の労働者と共に「勤労者」に含まれていることや、労働組合法の適用除外となっていないもの

の、その労働者規定によれば、賃金、給料で生活を支えている以上「労働者」であることも、今日では常識となっている。ただ、「全体の奉仕者」や「税金で賃金がまかなわれる」などから、地方公務員の使用者は住民であるとか、或は賃金や勤務時間等が住民の代表で構成される議会の制定する条例によるところから、労働者性を否定する意見がある。さらに「公共の利益」にもとづく職務の公共性から、自治体職員の労働者性を否認する意見も多く聞かれるところである。

しかし、これらの意見の対立は、同じ自治体職員であっても、地方公営企業の職員や、地方公務員法でいう単純な労務に雇用される者の労働基本権の扱いの差別性に明白に現れているところである。さらに職務の公共性についていえば、民間企業といえども、住民生活への影響が自治体職員のそれよりも、一層大きなものは数多く存在しており、自治体職員に「公共性」を理由に労働組合法から一律除外する根拠とは全くなりえないことは、明らかなるところである。

4 自治体職員の意識

自治体に勤務する職員と、一口に言ってもその構成や職務内容は千差万別であり、民間企業を含む全国のありとあらゆる職種をかかえていると言われている。都市においても、交通事業、水道事業をはじめ、病院などの特別会計の事業部門から、その他の一般会計部門まで、同一職種でも多くの職場に配置されている。職種によりさまざまな職能意識もあり、それも配置された職場によっても、いろいろな変化をしている。教育、福祉、衛生、環境整備、建設、港湾、産業・農漁業・貿易振興、消費者・勤労者対策など、その勤務場所や職務内容による職員の意識の違いは、当然のことであろう。しかし「ゆり籠前から、墓場の後まで」といわれるように、いわば、住民生活の最初から最後まで、広範に関係しているからこそ「自治」も成り立つのであって、自治体に働く労働者の「意識」の重要性もそのために存在すると思うのである。

わが神戸市職員労働組合で、かつて組合員の意識調査を実施したことがある。今日的データとしては、約6年を経過しているので、若干問題があると

は思われるが、そのいくつかについて参考に使いたい。対象は、一般行政職、医療職の事務・技術職員が大部分で職制上は、組合員である係長職が含まれている。

表-1 日本の現状

あなたは、日本の現状について、あえていえば、つぎのどの表現がぴったりしますか。

| | |
|------------------------|-------|
| 1. 平和で安定している | 9.7% |
| 2. 活気があり、ダイナミックに成長している | 3.5% |
| 3. 自由にやりたいことがなんでも出来る | 4.6% |
| 4. 矛盾だらけである | 46.3% |
| 5. 人間の不信感があふれている | 24.2% |
| 6. だらけている | 9.7% |
| 無回答 | 1.9% |

表-2 地方公務員の仕事

あなたは、地方公務員という仕事をどう考えていますか。

| | |
|---------------------------------|-------|
| 1. 労働条件や地位・身分が安定しているからよいと思う | 18.6% |
| 2. 労働条件や地位の問題より、社会的に意義のある職業だと思う | 17.4% |
| 3. 民間のような活気がないので、あまり面白い仕事とは思わない | 20.5% |
| 4. 労働条件の上からいっても決してよいとはいえない | 26.0% |
| 5. よいとも悪いとも思わない | 16.7% |
| 無回答 | 0.7% |

表-3 仕事と私生活

あなたは、仕事と私生活の関係について、どう思いますか。

| | |
|---|-------|
| 1. 仕事が面白く、生きがいを感じている | 7.7% |
| 2. 仕事は興味があるというより、つとめとして一生懸命やっている | 51.8% |
| 3. もともと仕事は生活の手段とわりきっている | 20.2% |
| 4. 仕事は人並みにやっておればよいのでむしろ余暇を通じて人生をたのしんでゆきたい | 11.3% |
| 5. 役所では自分の能力や才能が発揮できないので転職ということも考えている | 7.8% |
| 無回答 | 1.0% |

表-4 仕事上の障害

仕事をしていくうえで、今の役所のしくみで最も障害であると思われるものは何ですか。

| | |
|--|-------|
| 1. 仕事が各部署にまたがる場合、スムーズにいかないこと | 30.8% |
| 2. 自分の仕事の範囲（分担や権限）がはっきりしていないこと | 13.8% |
| 3. 市民からの苦情や要望を総合的につかみ、 処理するところがないこと | 13.2% |
| 4. 上部官庁のセクショナリズム、権限競合や許可制 | 15.4% |
| 5. その他 | 24.9% |
| 無回答 | 1.8% |

表-5 改善にとっての障害

現在の仕事を改善していくうえで（計画や執行にあたって）最も障害になっているのは何ですか。

| | |
|---|-------|
| 1. 書類手続などが複雑で処理するのにひまがかかること | 20.7% |
| 2. 仕事をする場合に、末端の意見が上部に反映されず、 消化されないこと | 22.6% |
| 3. 自分が意欲的な仕事だと思って取り組んでも予算などが 削られたり、取り上げられなかったりすること | 12.8% |
| 4. いわゆる部外者などの圧力があること | 6.7% |
| 5. 人事の停滞によるマンネリ化があること | 18.5% |
| 6. その他 | 16.8% |
| 無回答 | 1.8% |

まず、表-1の「日本の現状」については、〈矛盾だらけである〉が46.3%と断然トップを占め、ついで〈不信感があふれている〉が24.2%と2位で、〈だらけている〉を含めると現状否定が80%に達し、現状肯定は20%以下であることが大きな特徴となっている。

つぎに、表-2の「地方公務員の仕事」については、かなりのバラつきをみせており、一番高率は26.0%、5位が16.7%と大きな格差は生じていない。しかし〈社会的に意義のある職業〉という回答は第4位であり、仕事に対する意識不足というべきだろうか。

さらに、表一3の「仕事と私生活」についてみれば、〈つとめとして一生懸命やる〉51.8%と圧倒的に多く、1位で他をひきはなしている。しかし、2位、3位は〈生活の手段とわりきっている〉と〈余暇をたのしんでゆきたい〉となっており、〈生きがいを感じている〉ものは、わずかに7.7%と全くの少数派となっている。いわゆる「私生活の分離」は、時代の流れとして当然のすう勢で、〈つとめとして一生懸命やる〉組でも余暇を通じて人生をたのしむものが大部分であろう。

表一4の「仕事上の障害」では、〈各部局にまたがる場合、スムーズにいかない〉30.8%が最も多く、〈上部官庁のセクショナリズム〉がやや他を抑えて2位となっている。まだまだ、お役所的なことが多く残されていることを感じさせる数字である。

最後に、表一5の「改善にとっての障害」であるが、これは、かなりバラついている。〈末端の意見が反映されない〉、〈手続きが複雑〉がそれぞれ22.6%と20.7%で、トップと2位を占め、〈人事によるマンネリ化〉が3位に続いている。ここにも旧態依然とした体質が拭い切れない状況を感じざるをえないのではないだろうか。

以上は、便宜的に5項目を抽出して、眺めてみたものであるが、この調査結果から、各項目の特徴的な状況や傾向を、つなぎ合わせてみればどのようなだろうか。

「日本の現状は、矛盾だらけであり、人間の不信感があふれている。地方公務員という職業は、中には安定しているとか、社会的に意義ある仕事だと思っているものもいるが、余り面白くもないし、労働条件からいっても、決してよいとは言えない。それでも仕事はつとめとして一生懸命やっている。今の役所では、各部局にまたがる仕事は、スムーズにいかないし、上部官庁のセクショナリズムや権限競合なども仕事の障害になっている。また仕事を改善するにしても、末端の意見が上部に反映されず、計画や執行でも書類手続きなどが複雑で、処理するのにひまがかかりすぎる。」

ということになるのである。改めてお断りしておくが、この調査は約6年前

のものであり、神戸市政も革新市政ではない時期のものである。

5 役人意識の克服と自治体職員の自覚

戦後の民主化によって、天皇制官僚機構が否定され、改革されたというものの、現在でも、国、府県、市町村の順で、公務員は威張っているとよく言われる。性格規定が官公吏から公務員へ変わったといっても、公職追放にならなかった「お役人たち」は、そのまま国や自治体に残ったわけで、そう急に体質が変わるもでのもなく、特権意識は、一般的には古い者ほど強く、そして職制の上級者ほど根強く温存され、引きつがれてきたことは否定できない。また純粋な気持ちをもって、新しく就職してきた者であっても、古い体質の雰囲気にも染まったり、権力行政の仕事の中で、役人根性や官僚性を身につけてしまうことは大いにありうることである。戦後の政治や行政の建前は変わっても、それを動かす実力者は変らなかつたとも言えるだろう。現在でも、中央、地方を問わず、旧官僚機構のエリートと言われた連中が、幅をきかしているのは事実である。そして中央集権的な政治権力は、市町村より府県に、府県よりも国に、より強力に権限を持たせ、天下り人事を配置してまで、自治体支配を強化してきている。このような状況では、これに迎合して特権意識をもち、「お役人」に逆戻りさえすることとなる。自治体でも、上級管理職ほど一般的に官僚的な場合が多く、また上級管理職を狙う、いわゆる幹部候補生をもって自認する者ほど、その危険性が強いことは言うまでもない。上述の調査にみられるように、自治体の仕事にとって障害と思われる特徴的なものに、各部局にまたがる仕事はスムーズにいかないとか、上部官庁のセクショナリズム、権限競合などがあげられているが、セクショナリズムは、単に上部官庁だけでなく、自治体の職場にも明らかに存在することを物語っている。また末端の意見が取り入れられないことの指摘もされている。職場で職員の意見が入れられないまま、上からの押しつけで仕事の下りてくる。係、課や局単位でも、自治体が国から一方的に押しつけられていることと根っこは同じである。自治体は国が民主的にやらないから、国に向って、言うべきことを言い、やるべきことをやる、そして自治体

の国政への参加を実現していくことは、極めて重大な課題であることは論をまたないが、同時に自分の職場の民主化を実行せず、地方自治のありえないことを肝に銘じなければならない。「真の地方自治」を確立する立場を追求する場合、本来的には理事者、管理職から一般職員に至るまで、自治体における政策の一致をみる必要があるとあり、また決して不可能なことではないと考える。しかし、多くの革新自治体においてすら、ぎくしゃくしているのが実体であろう。自治体職員は、首長の補助者としてその職務執行の任にあたらなければならないことは当然である。しかし、そのためには、事務事業の計画や執行が、住民に対して十分責任の持てる民主的なものであるかどうかを吟味し、住民要求とのかかわりや担当職員の意見反映などに格段の留意をするべきである。これは自治体職員側からみた民主行政の第一歩である。そして自治体職員の一人ひとりが、地方自治確立のため努力していることの自覚を高めなければならない。管理職から言われれば、無条件、無批判に何でもするとか、全体の奉仕者だから住民のためにと言われたら、モーレッツ社員的に働くとかいうのは、自治体職員の自覚のない証拠である。住民の生活と権利を守るのは、実は、自治体職員個人では決してなく、地方自治体こそが行政を通じて住民に奉仕するのである。自治体職員は、「自治体が住民に奉仕する行政」を行っているかどうかを、日常的に点検し努力することによって、住民に奉仕するのであり、ここに全体の奉仕者としての意義をもつものである。「真の地方自治確立」の推進者としての自覚と能力を高め、毎日の職務にあたるべきだと考えているところである。

あとがき

自治体職員は、確かに民間労働者と違った側面を持っている。しかしその明解な分析は現状ではなされていないと思えない。地方自治を、住民本位とは、パブリック・サービスとは、シビル・ミニマムとはなどなど、いろいろな角度から考えてみても、現状社会制度のもとでは、民営と公営、国営の雑居が多く、社会制度の一定整理や、自治体の行うべき限度、基準等の問題整理を痛感する

だけで、なかなか焦点が定まらない。

一方では、住民の要求や運動が、数限りなく存在し、自治体職員の立場も複雑であり、加えて、各階各層の価値観の多様化や政治、経済の不安定な世情では、「地方自治よ、どこへ行く」とも思いたくなるのである。

あらゆる機会を活用して、職場参加、住民参加の実績を積み重ね、自治体職員が公務労働者としての自覚を高め、職場を徹底的に民主化すること。そして住民も主権者としてふさわしい成長をする中から、住民運動を正しく発展させ、お互いの協同事業としての「地方自治」を一歩一歩築く必要がある。その遠い道程を歩む自治体職員の役割りは、常に正しい姿勢で「地方自治」の中核にあるという重大な責めを担っているということである。

—地方自治と地方自治権—

宮 崎 辰 雄
(神戸市長)

1 地方自治権の背景

地方自治権の明確化が、今日主張される理由は、戦前、ことにワイマール憲法下において地方自治が制度的に保障されていたにもかかわらず、ナチスによって「自治の墓場」といわれるまでに、ドイツ地方自治は圧殺されてしまった教訓の上に立っている。抽象的保障でなく、より具体的な保障をめざそうとする反省からである。さらに、戦後、新中央集権主義にもとづく官僚的中央支配に対抗して、地方自治をまもっていかうとすると、侵すことができない自治権の内容・限界を明確にすることによって、中央政府によるなし崩しの自治侵蝕への歯止めを図ろうとするからである。

地方自治体が固有の地方自治権を主張するとき、およそ2つの反論が浴せられる。その1つは、周知のように国家構造の視点からみて、中央政府以外の統治権のある団体は認められないといういわゆる国家主権説である。2つは、中央・地方は対立関係にあるのではなく協同関係にあり、国民福祉という統一目的のための共同体であるとする伝統的秩序論である。

しかし、上のような見解は、国家いいかえれば中央政府の優越的地位を保持・強化する論理といえる。まず、一体、主権すなわち統治権は国家（政府）に不可分に専属するものであって、国家構造を中央政府とともに形づくっている地方自治体が分有できないものであろうか。今日、立憲国家のもとにおいて全く団体自治としての自治権が認められない地方自治体は考えられないのであって、分有は事実上、行われているといえる。このような自治権が国家から伝来された権能であるか、自治体が本来的に固有するものであるか、国民から直接に信託されたものであるかは憲法理論の如何の問題である。

また、自治権固有説はいたずらに権利を主張し、そこに独自の価値を見出そうとするのは、国家が中央政府と数多くの自治体の協力関係によって成り立っているという、現実の行政事実を無視し、秩序を乱す見解であると批判される。しかし、中央・地方の現実の権力の落差、また、そのために生じている支配関係をみると、地方自治体が侵されることのない固有の権利、いかえれば行財政権限をもっていなければ、中央政府の行政的支配の下に容易に下部機関化してしまうであろう。固有権を地域的エゴにもとづくイデオロギー論として一蹴してしまうことは、むしろ伝来説の偏見、また、法律論への固執するかたくなさのなせる業といえる。

地方自治権の論争は、従来、固有事務と委任事務の区別の根拠とか、与えられた自治権が伝来されたものか固有のものであるかの建前論にその焦点があった。いわば不毛、または実益のない理論であったが、今日、地方自治の制度的保障の具体化、安定化のため、自主立法権、自主行政権、自主財政権という明確な争点を提供しつつ、地方自治を実体化していくためには固有説・伝来説の古典的論争は改めて考えなければならないといえよう。

2. 地方自治権の系譜

地方自治権なるものは、本来、利益共同体（ゲゼル・シャフト）であれ、地域共同体（ゲマイン・シャフト）であれ、団体としては当然何らかの統制・管理権をもっている。それは団体の視点、また、法社会学の観点からも立証でき、また肯認できるといえる。ところが、このような自然法的な団体の権利を、「自治権」と呼ぶことはできるであろうが、それは事実上の強制力を権利として呼称するだけであって、近代立憲国家構造の下にあって法的意味をもつものでないといえる。

立憲国家構造の下にあって「自治権」が論議されるのは、あくまで立憲国家という構造の下にあって、国家統治権とのかね合いである。すなわち、「或る団体が自ら行政するというときには、そのことは常にその団体がそれに依って行政せられる一層高き権力の存在を前提してゐる。」⁽¹⁾といわれるように、国家と

いう存在を前提としてはじめて考えられるのである。すなわち「自治行政の概念は国家内の或る団体とその上位権力の主体たる国家団体との間の或る関係を基底としてのみ構成せられ得るものである⁽²⁾」といえる。

地方自治権はそれが伝来されたものであれ、固有のものであれ、いわば徹頭徹尾、国家統治権いいかえれば国家権力との権限の配分、いいかえれば中央政府との緊張関係の下に形成され、また、形づくられるといえる。

したがって反面、地方自治権は国家権力の盛衰、また、国家への認識の差異によって大きく左右され影響されるといえる。たとえば歴史的にみれば、地方自治権が最も完成された型で確定されていったのは、中世における都市の全盛時代といえる。イタリアにおけるミラノ、フィレンツェなどの都市は、都市国家という方がむしろふさわしく、ほぼ完璧な自治権を有しており、イタリアという国家は理念としては存在していたであろうが、現実にはイタリアは分裂国家に等しく、都市への国家権力の介入は全くなかったといえる。さらにドイツにあってもハンザ同盟などに代表されるように、国家的権力の未だ発達しない⁽³⁾のに乗じて、ほとんど完全なる主権的団体にまで発達することに成功した。

ところが、18世紀から19世紀にかけて、専制的国家の成熟にともなって、さしも強大を誇った中世都市も経済環境の変化や都市内部の紛争によって勢力が弱ったところを、専制君主・諸侯によってその権力を奪われる一方、自壊作用を強め、遂に、国家の下僕たる下請団体と化した。ここに都市自治は完全に消滅するかの感があったが、19世紀初頭、かかる中央集権国家に対する反動が各国においておこった。ドイツにあっては有名なスタインの改革であり、イギリスにあっては都市団体法をはじめとする地方行政制度の整備であり、アメリカにあってはホーム・ルーン運動であるといえる。

そして、このような地方自治復権の胎動は歴史の起伏を描きながらもワイマール憲法にみられるような近代自治制度へと脈絡はつながっているといえる。だが一方、近代のこのような自治復権の流れと並行して、行政的中央集権化の動きが、やがて統治機構のなかにあっても中央政府の地方自治体への絶対的優位を形成する行政国家の機運が醸成されていった。そのような中央集権の極み

がドイツ・イタリアにおけるフェシスト化の地方自治の圧殺である。戦後、絶対官僚主義の反省から各国とも地方自治の価値を認め、その復権へ努めてきたが、福祉国家の要請、地域格差の是正などからする新中央集権国家への要請は根強く、地方自治権は中央政府との関係において防禦的姿勢を強られているといえる。

この中央・地方関係をめぐる問題は、具体的にはまず地方自治権の根源はどこに求められるか、すなわち固有説か、伝來說かという有名な論争であり、つぎに、憲法との関連で憲法理論の下にどう位置づけられるかであり、さらに、実定法上、地方自治権はどう枠づけられているかである。

(1) P. Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. I 1911 S162 Anm 4

渡辺宗太郎『地方自治の本質』1頁

(2) 渡辺前掲書1頁

(3) 渡辺前掲書4頁

3. 固有説

地方自治権をめぐる固有説と伝來說の対立は、今日、理論的にもあまり実益のない論争といわれているが、地方自治権を考える上においてやはり不可欠の意味をもっている。

固有説、ドイツの中世都市の華やかかりし時代の地方制度に、その実態をさかのぼることができるが、理論的にはフランスの地方自治権 (pouvoir municipal) の思想にその系譜を求めることができる。

フランスにあっても都市は国王等の特権契約にもとづき、自治権を確保してきたが、18世紀後半に入って、このような中世的・特権的都市自治権の近代的自治制度への改革をめざす過程で理論化されていった。この地方自治権はほぼ今日の地方自治権と同じ権利の内容をもつものであり、1978年9月、国民集会においてツレ (Thouret) によって主張され、草案化され、同年12月、法制化された。

この地方自治権の思想は、地方自治体も個人と同様に国家に対して侵すことのできない固有の権利を有するという自然法的基盤に立つものである。しかし、この地方自治権の思想は当時の人権思想によく適合する権利であったが、アンシャン・レジームの下における都市国家的な特権的地方自治体の強大さに好意をもっていなかった。国民全体の風潮は、「統一国家を封建国家へ」逆行さすものと警戒され受け入れられることなく、先にふれたようにナポレオン帝政下に中央集権国家体制へ組み込まれてしまう。

フランスで閉塞された地方自治権の思想は、ロテック (Rotteck)⁽¹⁾ によってドイツに移植され、ツェハリエ (Heinrich Albert Zachariae)⁽²⁾、ギールケ (Otto Gierke)⁽³⁾ などによって引継がれ、1849年のフランクフルト憲法の中にとり入れられ、君主官憲的国家に対抗する理論的根拠を提供する。

しかしながら、中世都市の実態はともかく、近代立憲国家構造の下にあっての制度的な地方自治体、自治権は憲法・法律の創造物であることは議論の余地がない。そして固有説は歴史的事象や政治的願望と法律的制度という実定法上の事実を混同するものと非難された。そのためプロイス (Hugo Preuss)⁽⁴⁾ のように、国家の存在、国家による自治体の法人化、自治権の付与を認めながら、地方自治権がそのような政治的支配権をもつ団体として認められたのは市町村の固有の性格にもとづくのであり、また、地方自治権も自治体が潜在的権利として固有していたものを認承したものであって新たに創設したものでないと妥協的理論が唱えられ、近代立憲国家構造と地方自治権とを適合さす努力がなされた。

(1) Rotteck, Lehrbuch des Verwaltungsrechts Bd III S 46955

「総ての国家は如何なる大国と雖も地方団体の聯合以外の何ものでもあり得ない。地方団体と国家との間に在つては、地方団体が自己の権利を国家より授与せられたのではなくして、全く之と反対に、国家がその権利を地方団体より受取つたのである。地方団体の本質は自己に固有なる政治的共同生活といふことであるから、それは決して国家の創造したものでなく、また決して国家に依つて創造せられ得るものではない。蓋し地方団体と国家との間にはその本質に何等の差異あることなく、從

つて地方団体は国家そのものであつて国家のものではあり得ないからである。」渡辺前掲書96頁から引用

- (2) Zachariä Deutsches Staats—und Bundesrecht 1865 SS 572—579

「国家に於ける地方団体の法上の性質は、全然恣意に形成せられたる人類社会の性質に従つて、または、国家の意志に条件付けられ或は全然国家に依つて支持せられる国家的施設 (Staatsanstalt) の性質に従つて、判断せらるべきものではない。地方団体は自己に固有なる本源的権利範囲 (originäre Rechtssphäre) を有する。固より地方団体のこの権利範囲を保護し規律することは、総ての社会関係の規律を掌るところの国家の権利範囲に属するが、併し国家は個人の権利と同様に地方団体のこの権利を悉く自己の権利範囲の中に吸収し消滅せしむるを得るものでなく、また国家の直接の権利範囲に属するものに対する如く、これを全然国家の恣意に規律し得るものではない。地方団体の当然の権利範囲はその構成員に共通なる地方的利益を保護し開発することに在る。この目的の為に地方団体は地方団体権 (Gemeindegewalt) の作用として自己の自主立法権、組織権、財政権、警察権、裁判権などを行使する。固より地方団体は国家内に存在し国家秩序の基礎を為す団体であるが、併しそれは最初から自由なる独立したる基礎団体であつて、謂はば国家と異体同質のものである。」渡辺前掲書97～98頁

- (3) Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht Bd I 1868 SS 713～714

「地方団体を以つて国家領土の一部と国民の一部とを含む地方的目的達成の爲めの単なる国家的施設 (Staatsanstalt) であると考えべきものではない。それは自己に固有の人格を有する組合的共同団体 (genossenschaftliches Gemeinwesen) であつて、その所属者たる各人に対して全体性のものであると同時に、一層高き全体性たる国家に対しては部分性のものである。地方団体の人格は個人の人格と同じく決して国家に依つて創造せられたものではない。国家と地方団体との關係に就いて、国家自身は自己に固有の存在を有するが地方団体は常に国家の創造物であるとする見解は、国家に一層高き神秘的源泉としての性質を認むる不可解の思想に根拠するものである。」渡辺前掲書100～111頁

- (4) Preuss Das städtische Amtsrecht im Preussen 1902 SS 134～135

「組合的自治組織の体系に在つては、支配権とはその構成部分たる個別意志に対する団体の一般意志の優越 (Überordnung) を意味するが故に、この種の支配権は各種の自治行政団体にも固有のものとして帰属する。特に土地を基礎とする政治団体即ち地方団体と国家とはこの点に於いては何等異るところなく、両者の相違は唯全体に於ける組織關係 (Gliederungsverhältnis) の地位の相違に於いて認められ得るのみである。即ち地方団体は各支分国を組織し各支分国は独逸国家を組織する。地方団体が各支分国の構成分子を成す關係は、各支分国が独逸国家の構成分子を成

す関係と異らない。而かもこのことの故に地方の団体がその支配権を固有すること
を何等妨げられるものではない。」渡辺前掲書108～109頁

4 伝 来 説

中世都市の歴史的伝統、自然法的基本権の論理、団体組織法による国家構成
論などを背景とした固有説は、近代立憲国家の成立をめざす当時の法学的風潮
の下にあって主導権を占めることなく、法実証主義にもとづく伝來說に容易に
とって代られた。

伝來說は固有説を厳しく批判した。地方自治体は法の技術的創造物であり、
自治権は国家からの伝来された権利以外の何物でもないと主張する。このよう
な伝來說のなかには、地方自治体の政治的支配権、固有事務を認めない純受託
⁽¹⁾説と法律の制約、政府の監督の下に相対的な政治的支配権、部分的な固有事務
を認める準独立説⁽²⁾に分かれることは周知の理論である。

純受託説と準独立説の対立は、今日、きわだった対立をなしていないが底流
として地方自治のあり方をめぐってその対立点が浮彫りされるのである。法的
事実としては準独立説が妥当と思われるが、理論的には純受託説の方が首尾一
貫している。たとえば純受託説の如く自治体の支配権・事務を全く認めないと
すれば「国家が特に地方団体の独立の人格を認め、国家意志からある程度に於
いて独立したる地方的一般意志に依って自己の機関を構成せしめ及び自己の事
務を処理せしめる地方自治の立法の意義は殆んど喪失し終るの外はない。」⁽³⁾と
準独立説の立場からは批判されるが、法政策論としてはともかく、法理論と
しては何故に地方自治体が準独立的地位をもつのか明確な根拠を提示していな
い。そこに伝來說に立ちながら独立説すなわち固有説を唱える矛盾があり、準
独立説の弱点は否定できない。

ドイツを中心にして展開された固有・伝來說の対立は、伝來說の優位のうち
に終息し、今日にあっては後遺症として尾をひいているといえる。ドイツにお
いて自治権 (Gemeindegewalt) についてシュタインの改革以来の伝統と広範
な国家による後見からの解放を力説するが、自治の基本的性格として通常、あ

げられるのが「1つは、国家から分離した法人格が自立的な法主体性をもって行政を行うということ……2つは、特定の行政環境を自己の責任において処理すること」であり、自治の概念について、その二重、二面性をあげ、名誉職が参加する「政治的意味の自治」⁽⁴⁾と国家の監督の下に公共団体の事務を自己の機関によって自らの責任において遂行する団体自治「法学的意味の自治」⁽⁵⁾とをあげている。⁽⁶⁾

ドイツにおける自治への認識は、独立性、分権性の主張にもかかわらず基調は、「全権性」(Allzuständigkeit)と「自己責任」(Eegenverantwortlichkeit)の原則の下における地方事務の処理に力点がおかれ、全般的に、国家権力との対応への意識は稀薄といえるのではないか。たとえば、司法機関の考え方も連邦憲法裁判所の判決(第11巻 275頁以下)によれば、「現代の地方公共団体の自治は、その本質と意図からして、地域社会に生きる人々の力を、住民の福祉を求め、歴史的、郷土的個性を保持する目的をもって、身近な郷土の公共事務を自己の責任において遂行するために結集する、固有事務のための参加者の活動」⁽⁷⁾を意味する。団体法的論理によりながらも、統治団体よりも行政処理団体的ニュアンスがつよい。

そして国家からの独立性を強調しながらも国家との結合、国家すなわち「政府の指揮監督下に」⁽⁸⁾という枠組を離脱することはない。自治体は国家の一員として共同社会の事務を処理するといわれているが、自治権の概念はきわめて弱いといわれる。⁽⁹⁾

もっともこのような考えばかりではなく、ハンス・クルベル(Hans Klüber)は、国家官庁の監督を認めながらも、自治権についてその権利を立法、行政、司法の三権と異なる第四権的な権利として、その権利性を考えていくとするニュアンスがみられるが、少数説ではなからうか。もっとも自治権についてドイツがイギリス、アメリカに比べて低い位置づけ、集権的理論付けを行っているとはいえないが、やはり国家秩序の枠組による絞めつけは概念規定にあって、イギリス、アメリカほど弾力性がみられないのは、概念法学の下に形成されてきた伝来説の強固な基盤が戦後にあっても崩れていないのではあ

るまいか。

- (1) Karl Theodor von Inama-Sternegg Verwaltungslehre in Umrissen 1870 SS 23~24

「国家は内閣及び官庁組織を以つて国家の全領土に及ぶ統一的行政作用を行ふが、併しそれだけを以つてしては尚総ての行政使命の遂行に充分でない。国家の行政活動を必要とする公生活関係が益々拡張せられ及び複雑となるにつれ、国家の目的を追究し国家の本質を維持する為めの公生活を統一的に規律する必要と相並んで、国民の自由なる活動と奉仕能力とを国家使命の為に組織付ける必要を生じる。即ち国民の自由なる活動がこの目的に適當すると認められる限度に於いて自治行政の組織が要求せられる。それ故自治行政とは国家に依て組織せられ、国家官庁に依ると同一の行政使命を果すことを委託せられたる国民の活動である。従つて(1)自治行政機関の権限は単に国家より引出され得るのみ。決して独立して存在するものではない。(2)この権限はその本質に於いて総ての国家機関の権限と同一のものである。(3)単に国家の行政使命のみが自治行政の対象を構成する。(4)自治行政は単に各個の国民範囲 (Volkskreise) の為めにのみ存し、国家の全部に対する自治行政なるものは存し得ない。従つてまた中央の自治行政内閣 (Selbstverwaltungsministerium) なるものはあり得ない。」渡辺前掲書 129~130頁

- (2) Carl Careis, Allgemeines Staatsrecht Verwaltungsrechts, 1884 SS 31~32

「国家首長が国家使命及び国家利益の充足を、政府の官吏にあらざして自己に従属する団体及びその団体の機関に委託するときに自治行政なるものを生じる。自治行政の特色はそれが名誉職に依る行為であることでも、また国民の自由なる自決行為であることでもなく、国家首長またはその任命したる官吏に依る代りに、他の人格に依つて行はれる国家作用の処理といふことである。……………」

自治行政は固有行政 (Eigenverwaltung) 即ち行政するものの固有の利益の行政ではなくて、常に国家行政の一片である。而して国家は自治行政体と相対立してゐるが故に、自治行政は常に他人の事務の行政である。」渡辺前掲書132~133頁

- (3) 渡辺前掲書 168頁

- (4) Hans Pagenkopf Kommunalrecht Bd 1 1975 S 42

- (5) a, a, O. S 43

「政治的意味の自治」は、名誉職の要素が決定的な仕方で行政に寄与するという内容を持った市民社会的又は国民的自治である。政治的意味の自治は、法理論的には主としてルドルフ・グナイストによってイギリスの Selfgovernment を基準にして根拠づけられ、実際には名誉職の採用となつて地方行政に現われた。

- (6) a, a, O. S 43

「法学的意味の自治」又は団体的自治は国家の監督の下に公共団体の事務を自己の機関によって自らの責任において遂行することである。団体自治にとって顕著なことは、国家の非中央集権化の途上で公共事務を自己の責任において処理するよう委任された法人格である。自治は、この意味において単なる法概念ではなく、公の行政を自己の名において遂行する特別な任務を有する目的遂行でもある。

- (7) a, a, O. S 45

- (8) Arnold Kättgen Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd I
1956 S 217

公法上の法人の概念には、国家が全ての分権化された行政の担い手に対して行使する特別な監督が含まれている。……

分権化は国家内の構成を意味しても、決して国家からの離脱を指すことはない。むしろ公法上の法人は、間接的国家行政として国家行政周体の辺をとりまく、国家固有事務の前段階を構成するものである。間接的国家行政の概念には、既に固有の独立性が含まれている。

- (9) Erich Becker Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd I
1956 S 116

権力能力ある自治とは、国家の一員として構成される公法上の法人が国家の監督の下に自己の機関を通して自己の名と責任において公共の事務を遂行することと理解されている。国家行政官庁と国の中央官庁とを結びつけるものは命令権限を伴う部門別監督であり、国家の一部として構成される公法上の法人と国家をはなれがたく結びつけるものは監督官庁の国家監督である。前者の場合は「権限分散」(Dezentralisation)が問題となり、後者の場合は「分権」(Dezentralisation)が問題となる。……形式的意味の自治の法概念は、国家の一員として構成される公法上の法人による公共行政にあり、実質的意味の自治の法概念は、(分権化を手段として)共同社会の事務を自己の責任において遂行することを目的として規定することによって行政形式としての自治を一段と明らかにする。

- (10) Hans Kläber Das Gemeinderecht in den Ländern Bundesrepublik Deutschland
1963 S 111

地域区域及び住民と並ぶ市町村概念の本質的特徴は自治権である。国土・国民・国家主権が国家概念の一部であるように、自治権は市町村概念の本質的構成要素である。勿論原則的には自治権は地方事務に限定されており、特別の場合においてのみ隣接地区は市境を克服できる。地方事務の他に法律上の委任に基づいてのみ国の行政官庁の下で取扱われる。国家権力は、立法・行政・司法の三権に分割しているが、自治権もまたこれらの三権と確かに異なった分野としてとらえられる。

5 英米の自治権

固有説は明らかに歴史的・社会的事実と法的概念を混同し、法律制度を特定の理念によって枠付けしようとするところに無理がある。そして法律的には「人格は常に唯国家の法秩序によつてはじめて発生する」(Otte Mayer) のであるといえる。すなわち地方自治体が近代立憲国家のもとにあっては、国家統治権にもとづく“技術的創作”“法創造物”であることは否定できないことであつて、この点、英米にあっては争いのないところである。

イギリスについてみると、地方自治の歴史は古いが、地方自治体そのものはまさに法の創造物⁽¹⁾であり、「地方団体は固有かつ独立の権限を有しない。」⁽²⁾といわれている。さらに「地方団体はあらゆる事態において自ら欲するままに行動することができる自律的団体でない。むしろ、これと正反対に国会が自治団体に与えた義務の遂行、権限の行使において、国会がふさわしいとみなしてきた範囲に制限されるという地方行政法の基本的原則を保つことが必要である。」⁽³⁾といわれている。

要するにイギリスにあっては、地方自治体が固有の権限をもつとか、法律の枠外にあって独自の権限を保有する手だてが残されている余地はなく、すべて国会主権と法の支配の原則のもとに自治体の権限は定められ、行政は執行される。クロス(C. A. Cross)が次のように的確に表現している。「ある意味では地方団体は中央統制に全面的に従う。なぜなら国会が全能であるからである。国会は地方団体に事務を割り当て、また、取り去ることもできる。そして、そのような事務をどのように実行するかを規定することができるし、国会はその思うところに従つて地方制度をかえることもできる。」⁽⁴⁾

しかし、イギリスの地方自治体が、国会主権の下にあり、また、中央政府の統制下にあるとしても、地方自治体が中央政府の下部機関であるとか、独立・自主性のない団体であるとはみなされていない。むしろ、法の支配の下にあって自治体としての自律性と独自性が実質的には保障されている。⁽⁵⁾それはよき意味における法治主義の伝統が、国と地方の間に厳しく適用されているといえ

⁽⁶⁾
る。

地方自治権をアメリカにおいてみると、ここでも地方団体が法の創造物であることは判例的にも積み重ねられた定説ともいえる。そして、有名なディロン判決 (John. F. Dillon) のなかで次のように述べられている。「地方団体はその起源を (州の) 立法権に負っており、また、その権限をそこから得ている。そして州の立法権が地方団体に生命の息吹を吹き込むのであり、それなくしては地方団体は存在しえないのである。立法権は地方団体を創造すると同じように、消滅させることもできるであろう。」⁽⁷⁾

しかし、米国にあって地方自治固有説が全くないわけでない。1871年、コリー判事 (Charles Cooley) は、「州は自己の政策と便宜に従って地方制度を形づくることができるであろう。しかし、地方自治は絶対的権利に属する事項であり、州はそれを廃止することはできない。そして、州が地方自治体の組織を形づけるだけでなく、自らの裁量で自己の機関を送り込み自治体の行政を行っていながら、市が自治の自由を有するということが最も大胆なお笑い草といえる。」⁽⁸⁾と判示している。そしてこのような固有説は19世紀末から20世紀初頭にかけて多くの支持を得た。マッキリン判事 (Mcquillin) も、その大著『地方自治団体法』 (Municipal Corporation) で固有説の立場をとりつつ、⁽⁹⁾ 地方自治体の定義として「最も顕著な特徴は、地方自治固有権である」とする。

しかしながら固有説はアメリカにあっては根付かなかった。たしかにアメリカの地方団体は国家の形成に先立って存在した。そして地方自治は建国の当初から統治の基本理念として認められ、そこに民主主義の根源が培われるという信念はゆらいでいない。そのことがホーム・ルール運動として自治権の保障・拡充に貢献したことは認められるが、そのような政策、運営上の事実と法理論とは別といえる。ディロン判事が固有説について、その基礎が薄弱であり、「大多数の諸権威が、立法的統制の彼岸にある地方自治の固有権の存在を、特別の憲法規定がないかぎり、まったく否定することを認めねばならない。」⁽¹⁰⁾といい、合衆国最高裁判所が「地方自治を州立法府から擁護するための州憲法の規定が欠けている場合に、地方団体は、州の立法統制の及ばない自治の固有の

権利を有するわけではない』¹¹⁾として、この理論を否定している。

したがって、固有説といえども、国家統治権と根源を異にする統治権をもち、国家統治権の枠外に存在するという論理は展開できないはずであって、あくまで国家構造の下にあっての対中央権力との関係の問題である。ただここで看過してはならないのは、国家とは中央政府、地方政府、国民（市民）からなる共同体であって、国家すなわち中央政府でないということで、このことはイギリスにおける法の支配や議会主権主義やアメリカにおける連邦制の下での州政府の権限などを考えてみると、中央政府が国家とは別人格であり、単に国家を構成する一要素に過ぎないことがわかる。さらに、このような認識から、国家権力が政府に専有されるのではなく、政府、自治体、国民（市民）の間にどう配分されるかは、それぞれの国の歴史、憲法原理によって違ってくるといえる。ここに地方自治権は憲法の文言という具体的表現をめぐって、その内容・限界を争うという段階にいたる。

(1) Herman Finer English Local Government 4ed 1950 p190

「地方団体は国王の特許状、法律によって創りだされ定められた義務と権限を行う法人・団体である。地方団体ははっきりと一定の特権を認められない限り、個人が通常、コモンロー、法律によってなすこと以上の権利をもつことができない。」
「主権なき行政団体」(Non-Sovereign Governing Bodies) といわれている。

(2) Herman Finer op cite p189

(3) Sir William O. Hart Hart's Introduction to the law of Local Government and Administration 9ed 1973 p 239

(4) C. A. Cross Principles of Local Government Law 5ed 1974 p177

(5) Hart's op cite p6~7

「地方団体は法律上には独立の団体であり、公選された団体である。地方税について独立の権限をもち、ある程度までは自主性がある。これらの特色のそれぞれについて簡単な説明がある。

まず第1に、地方団体は法律上には独立の存在である。そして地方団体は自治団体として別々の法的存在である。すなわち、地方団体は中央政府の支所でなければ、王の法律上の下僕でもない。地方団体が雇用した職員は、地方自治体が任命し給与を支払う法律上の公務員であって、官吏ではない。……………

第2は、現代にあって地方行政は特定の地域にあって活動し、また、特定の地域の住民によって選ばれた地方団体によって行われる。そして、地方選挙にもとづくこのような独立性は、地方団体の法律上の独立を支えるうえにおいて政治的分野にあって有利に作用する。地方団体は法律的にも政治的にも中央政府の単なる機関でない。

第3に、地方団体は自己の地域内の土地の保有者からレイト (rates) を徴収することによってその活動の遂行に必要な資金を集める権能をもっている。しかるに中央政府の機関、公社・公団、地方団体の機関は徴税の何らの権利も有しない。……このことは真に区別する特徴である。……

最後は、ある程度まで地方団体は自律的団体である。自ら管理する地域に影響を与える政策の問題について自分で決定する自由を有し、中央が指示する画一的計画を処理するための単なる機関として行動するよう拘束されない。

(6) Cross op cite p177

「しかしながらここでいう統制は大臣、あるいは大臣が責任を負う中央省庁によってなされるが、この点に関連していえば、大臣も中央当局も地方団体の行政について全面的な統制をもっていないという点をまず指摘しなければならない。すべての公式の統制は法令によって特に権限づけられなければならない。」

(7) City of Clinton V. Cedar Rapids and Missouri Railroad Company, 24 Iowa 455 (1868)

(8) People ex rel. Le Roy V Hurlbut 24 Michigan 44 (1871)

(9) Macquillin Municipal Corporation Vol 1 p70 p156

「しかし、立法府の干渉に対するこれらの諸制限は別として、この問題の歴史的な吟味から、地方団体の地方自治は成文憲法によって生ずるものでもなく、また存在するものでもないこと、それは中央政府（州議会のこと）によって附与される特権にすぎないものではなく、各地方団体の住民が前述の根本原理の保護のもとにその自治権能を行使すること、この根本原理は州憲法が制定されたときに疑問とされることなく、クーレー判事その他著名の米国法律家の意見によれば、州はいかなる権能もこれを適法に無視することはできないことが、明白である」と（第一巻、§70 156頁）。

(10) John, F. Dillon Commentaries on Law of Municipal Corporation 5ed Vol 1 p54

(11) Trenton v New Jersey 262 U. S. 182 (1923)

6 国民主権説

固有説か伝來說かの議論は、いわばスレ違いであり、法律論と政治論という

その論拠を異にする不毛の論争であったといえる。ことに近代立憲国家にあっての固有説は法理論としては粗雑であるばかりでなく、国家構造を前提とする限り受け容れ難いものである。しかし、伝來說ではそれがたとえ準独立説に拠ったとしても、現実には国家権力による地方自治権の侵害は避けられなかった。

そこに政治的理念を背景にしなが、憲法理論に立脚して、純受託説から自治の侵害を予防しようとするのがカール・シュミット (Carl Schmitt) の制度的保障説⁽⁴⁾である。しかし、制度的保障説はたしかに地方自治を国家的権力の侵害から防禦する精神的保障を与えたが、その名のとりの制度的保障は与えなかった。それはワイマール憲法下のナチスによる地方自治の圧殺をみれば歴然である。

制度的保障説が地方自治の保障に失敗したのは全体主義という歴史の大きなうねりによるところが大きいいといえるが、理論的には伝來說に依っていたという弱さが内臓されていたことは否定できない。ある意味では伝來說は地方自治権を国家権力に求めながら、その制度的保障を同時に国家権力に求めるというのは矛盾であるといえ、また、政治的にみても中央政府と地方政府という行財政上の権力の落差を考慮すると、中央政府が地方自治を保障する点においてかなりの譲歩が期待できる政治風土、行政事実がすでに存在する場合はともかく、中央政府が容易に地方自治体を自らの行政手段として位置づけることを差し止めることはむずかしい。

このような制度保障説の弱点を埋め、なおかつ、固有説の非法律論的欠陥を治癒していくためには、国家主権的発想から脱却して国民主権的観点から地方自治権の根拠を探っていかなければならないだろう。もともと国家権力は近代立憲国家の下にあっては、国民主権を宣言する憲法下にあっては国民に在ることは議論の余地のないところであって、国家権力は国民によって国家に信託されたのであって、国家とは中央政府そのものでない。

国家とは先にもふれたように中央政府・地方自治から成るのであって、国家に信託された統治権を中央政府、地方自治体の間でどう配分するかは統治技術

の問題といえる。すなわち統治権は中央政府が独占し、その一部を地方自治体に委託したということは当然の論理的結論とはなりえない。ことに人民主権的視点からは主権は分割・分有されて中央政府と地方自治体に別個に国民から信託されたといえ、地方自治権は国家から伝来された権利ではなく、国民という主権者から信託された権利であり、かつ、信託者である国民の信託にこたえるためには、中央政府の下部機関でありえず、また、中央政府の侵すことができない固有の権限を有するといえる。

国民（人民）主権という憲法原理にさかのぼることによって、地方自治は国家主権の圧力から脱却し、伝来説が秘める呪術から解放される。そして、地方自治権は国家主権に対して対等の立場で、地方自治権の如何を憲法理論をめぐって争うことができるといえる。

(1) Carl Schmitt, *Verfassungslehre* 1928 S 170 f

「憲法の規定によって、一定の制度に対して特別の保護が与えられることがある。この場合、憲法の規定は、通常の立法手続による制度の廃止（Beseitigung）を不可能ならしめる目的をもつ。このような保障の構造は、論理的にも法律的にも自由権の保障と全く異なるにもかかわらず、論者は、不正確な表現方法で、しばしば、この場合もひとしく基本権と称している。制度的保障と個人又は法人の主観的権利とが結びついているとしても、それは必然的にそうなるわけではなく、基本権は存在しないのである。制度的保障は、その本質上、限界づけられている。それは、国家の中でのみ存在するのであって、原理的に無制約な自由の領域（Freiheitssphäre）の観念に基づくものではなく、つねにかかるとして範囲を限られ、限定されたものであって、一定の任務と目的に仕えるべき法的に承認された制度にかかわるもの」であると説明されている。そうして、その代表的な例として、フランクフルト憲法 184条及びワイマール憲法 127条の地方自治に関する規定を掲げ、自治行政の制度は、ライヒ憲法によって保障されているから、地方自治行政の制度それ自体を侵害することは許されず、「地方自治行政の実体的内容（sachlicher Inhalt）を破壊し、その本質的要素（wesentlicher Bestand）を奪うようなすべての法律は、ライヒ憲法違反」になる、とする。

成田頼明「地方自治の保障」『日本国憲法体系』5巻 216頁から

7 憲法的保障

カール・シュミットの唱える憲法的保障は、地方自治にとって安心しうるに足りる制度的保障はもたらさなかったが、ともかく地方自治が憲法に規定されることによって、ある程度の防禦的機能を果すことは否定できないのではないか。それは全く精神的基盤を提供するに過ぎないケースが多いが、それでも法律制定への基本的方向を定める効果がある。さらに、具体的自治立法・財政・行政権を規定するときは、それらの権能を全く否定してしまうことはできなく、制度的保障説はたしかに防波堤の役割を果しつつあるといえる。そして具体的な憲法理論・条文をめぐって論争を重ねながら地方自治権は実体化されるといえる。

世界の憲法は地方自治についてどのように規定しているであろうか。国によっては成文憲法をもっているにもかかわらず地方自治に関する規定を設けていない国がある。⁽¹⁾アメリカ合衆国、スイス連邦などであるが、それらの国が地方自治の規定を置いていないのは「連邦国家であること」「強力な中央政府をもつ単一国家であること」「地方自治が歴史的・社会的・政治的に確固たる根を張っていること」⁽²⁾などの理由からと考えられている。

即ち、地方自治の規定を憲法に置いていないのは「必ずしも、その国が地方自治を全面的に否定する趣旨ではない。……憲法が地方自治について沈黙している国で、美辞麗句を連ねて憲法で保障している国よりもいっそう進んだ地方自治が行われていることは、衆目の認めるところである。」⁽³⁾といわれているが、アメリカ合衆国の地方自治をみればわかることである。さらに英国のように成文憲法をもっていない国にあっても、地方自治の保障は強固である。

もともと地方自治制度は憲法の規定の有無にかかわらず統治技術の点からは便宜上どうしても認めざるをえないのであり、また、絶対専制君主国家・ファシスト体制でもない限り市民の政治的参加、エネルギーの活用の視点からは地方自治制度を認めざるをえないのである。たとえば、明治の地方自治制は憲法に明文の規定はなかったが、政府はむしろ積極的に制度化を図ったことによ

てもうかがえる。

したがって地方自治制の存否、内容は憲法の如何にかかわらず、その国の実情によってきまるといえるが、世界的なすう勢である集権化に対する防波堤としての憲法という根本規範にもられた明文の規定の重要性は否定できない。

まず地方自治の本質について固有説に立つとみなされるのは1830年に制定され、今日でもなお有効であるベルギー憲法の31条がある。「市町村または州のみに関する事務は、この憲法の定める原則に従って、市町村または州の議会がこれを規律する」と規定されており、この規定はその後のヨーロッパ、ことに北・中欧の憲法に影響を与え、ワイマール憲法（127条）の「地方団体は、法律の範囲内で自治の権利を有する」という表現も精神的にはベルギー憲法の系譜を引継ぐといえるが、むしろ文言からは伝來說の色彩が濃厚といえる。戦後のドイツ共和国基本法も、表現はくわしくなったが趣旨そのものは変わっていない。⁽⁴⁾むしろ表現としてはイタリア憲法第115条「州は、この憲法の定める原理にしたがい、固有の権力と機能とを有する自治体とする。」という表現の方がよりの確に自治権を保障しているといえる。ただこの規定は州についてであり、県、市町村については「法律により」⁽⁵⁾という枠組みがはめられている。

結局、憲法の表現はどちらかといえば伝來說という文脈になっているが、国民（市民）主権説に拠れば伝來說に立ちながらも地方自治権の固有性、また、国家権力が奪うことができない地方自治権を主張することができ、その具体的内容の如何が問題となる。

地方自治体の権能について、権限付与について概括的なものと具体的なものの、権能の行使について国の監督や統制を是認し明示しているものとそうでないもの、国政委任事務の許容、国と地方団体との関係などを規定している。さらに、自治立法・財政・行政権を具体的に明記している憲法もある。⁽⁶⁾

いずれにしても地方自治権の具体的内容は法律に委ねられており、また、憲法の規定がかなり明確であったとしても、やはりその権利の内容は法律の規定、実際の運用にまつところが大きく、結局は地方自治権の具体的内容が求められる。地方自治にとって肝要なことは抽象的な憲法の文言ではなく、地方自

治権の具体的内容を明確にし、確立していくことであるといえる。

- (1) 成田頼明「地方自治に関する各国憲法の規定」『時の法令』30年3月3日、13日、23日号
- (2) 成田前掲論文『時の法令』3月3日号
- (3) 成田前掲論文『時の法令』3月3日号
- (4) ドイツ共和国基本法第28条第2項
市町村は、法律の範囲内において、地域の共同体のすべての事項を、自己の責任で規律する権利が保障されなければならない。市町村組合も、また、その法律上の任務の範囲内において、法律にしたがい、自治行政権を有する。」「（岩波文庫『世界憲法集』）
- (5) イタリア憲法第118条、もっとも財政権については州も第119条によって「共和国の法律に定める形式と範囲内において財政上の財政権を有する。」と規定されている。
- (6) 成田前掲論文『時の法令』3月23日号

伊丹市における航空公害行政

—地方自治の視点に立って—

益 尾 宏 之

(伊丹市空港部騒音防止課騒音調査係長)

1 はじめに

昭和52年、本年は地方自治法が施行されてから30周年をむかえている。伊丹市が市制を施行したのは昭和15年11月であり、旧伊丹町は稲野村を合併した。伊丹市の戦後の地方自治に関する主なものを5つの区分に分けて上げてみると次のようなものがある。

<戦後復興期の地方自治制度確立整備時期> (昭20~30)

- ・神津村と合併 (昭22・3) ・伊丹市教育委員会発足 (昭23・11) ・伊丹市警察基本条例公布 (昭25・1) ・シャープ勧告による伊丹市税条例の制定 (昭25・8) ・伊丹市住宅新築奨励条例・工場誘致条例の公布 (昭27・12) ・伊丹市警察廃止 (昭29・7)

<行政の近代化・財政の再建時期> (昭30~35)

- ・長尾村の一部編入 (昭30・4) ・地方財政再建促進法 (昭30) に基づく財政再建団体になる (昭31・8~38・4) ・新教育委員会により任命制教育委員会が発足 (昭31・10)

<高度経済成長政策による地方行政の多様化・都市環境の整備> (昭35~45)

- ・阪急駅前都市改造事業 (昭39・8~49) ・公共下水道事業 (昭40・8~) ・工場誘致条例の廃止 (昭42・6) ・建築協定に関する条例施行 (昭44・7)

<環境行政・福祉行政における地方行政の先取> (昭45~49)

- ・市内21工場と公害防止協定を締結 (昭45・8・昭49改定強化) ・環境保全条例施行 (昭46・4) ・福祉都市宣言の制定 (昭47・4) ・老人・乳児の医療費無料化制度等全国に先がける (昭48・4)

<低成長経済下における福祉の見直し> (昭49~)

- ・昭和49年度実質収支4億7千万円程の赤字・昭和51年度同じく16億円の赤字 (実質収支比率18.5%) 赤字再建団体 (同比率20%) すれすれのラインに落ち込む、行財政健全化推進委員会を設置し健全化計画をつくる。各種医療費助成に所得制限の導入 (昭52・6)

間違いなく日本の地方自治制度の変遷と政治経済の動きとは無関係ではなか

った。いずれの時期においてもその影響を強く受けてきたと言える。

それだけでなく大阪国際空港直近の伊丹市としては航空公害行政において独自の地方自治の実践として評価できるものがある。そこには国に先がけた施策と住民運動に啓発された行政の推進があった。

地方自治30周年をむかえた今、地方自治のメルクマールをとりあえずこの2つに求め航空公害の現状をふまえながら断片的に述べてみたい。

2 伊丹市と空港の歩み

伊丹市は大阪、神戸の大都市のほぼ中間に位置し、自然環境に恵まれ、両都市への交通の便が良いことも手伝って昭和30年代後半以降全国的な都市化の波を受けた。その結果人口増加率の高い傾向を示し、工業都市的な性格を一方でもちながら、住宅都市としての性格を強めている。

伊丹市域の面積は25.09km²。市の東部に位置する大阪国際空港の面積317万m²の64%、203万m²は市域に属し、市域全体に占める割合は8%程であるが、伊丹市民を対象にしたアンケート（昭和45年、48年）によると70%以上の人が航空機騒音対策を重点政策として行政に求めている。空港問題は全市民的な課題になっている。

現在の大阪国際空港の基盤となる大阪第2飛行場の建設工事は伊丹市の母体のひとつである兵庫県川辺郡神津村で始まった。（空港面積53万m²、滑走路2本）第1次拡張整備期（昭和14～20）を経て、飛行場はその後米空軍を主体とした進駐軍の管理下（昭和20・12～33・3）に置かれた後民間の大阪空港として再スタートした。

空港は昭和34年7月東京について国際空港に昇格し、「大阪国際空港」と改称した。これと同時に国際線大型ジェット機を就航させるため空港整備拡張計画（面積317万m²、滑走路2本）がたてられた。多くの地元住民の反対を押し切って工事は始まり、中村、岩屋地区が解村、昭和45年2月、3kmのB滑走路が完成した。昭和39年6月ジェット就航後、B滑走路の使用開始を機にジェット化は本格化し、ジェット機騒音を主とする航空公害は伊丹市を始めとする

空港周辺 170万人の住民に種々の被害を及ぼすに至った。

空港の歴史はまさに伊丹市の歴史でもあり空港とともに歩んできたと言える。空港の表玄関は豊中市、池田市にまたがり、半分以上伊丹市に属するとは言え、現実に居住する伊丹市の住民から見れば空港の裏しか見えない。阪神間の過密地域に位置する現空港は広いエリアの中では確かに経済的に機能している。空港の裏に直近する伊丹市は音源対策の要として航空機のエアバス化をむかえても空港周辺対策の不十分な現状のままでは空港と調和できる空港都市とは容易になりがたいのが実情である。

3. 航空公害の特殊性

航空公害の中身は航空機騒音の他、排ガス、振動による生活環境の破壊及び空港の機能が周辺都市と調和しないためにおこる地域環境の破壊であり、その特殊性として次のことが上げられる。

① 原因者の特定性

航空機騒音を始め、排ガス、振動の原因は航空機そのものから生ずることは明らかであり、原因者は航空機又は航空会社と特定できる。その意味で原因者が不明であるか、複数である公害とは異なる。

② 空港の設置管理者としての国（運輸大臣）の責任

大阪国際空港は空港整備法第2条により、運輸大臣が設置し、及び管理しているため航空公害の原因者とは別に国（運輸大臣）の管理者責任が問われる。

③ 地方自治体が被害者の形をとれる

地方自治体の本来の機能は自己の権限に属する公害発生源を規制し、住民の健康と環境を保持することと、加害者と被害者の間にあって調整機能を要求されている。航空公害を地方自治体が包括的にではなく、直接規制できるかについては争いのあるところであるが、生活環境の著しい破壊には被害住民と航空会社、国に対しては被害者の形をとらざるを得ない。

④ 広範囲な被害

騒音をはじめとする環境破壊による被害は一市だけでなく、大阪国際空港の

場合は府、県を越えて広範囲な空港周辺にまたがっている。

⑤ 複雑な被害発生メカニズム
航空機騒音の人間生活に与える影響の把握を困難にしているのは、騒音はエネルギーの一種で物理量としては客観化できるが、人間の意識に与える尺度は主観的なものであり、定量化しにくいからである。更に騒音の人間に与える影響と騒音量との因果関係のメカニズム(促進・抑制作用)を解明することはその影響の非特異性の故に困難とされている。

4 航空公害の現状

ジェット機の就航は昭和39年6月でその後しだいに増加し、万国博を前にB滑走路を拡張した昭和45年2月以降その就航は本格化している。航空機の発着状況は昭和46年をピーク(1日約430回)にその後しだいに減少している。ジェット比率も昭和50年60%を最高に頭打ちになっているが、ジェット機の大型化は逆に進んでいる。

国は昭和49年5月から1日の発着回数の総枠を450回から410回、内ジェット機は240回(従来より20回減)に変更していた。本年5月エアバスの導入に伴いジェット機230回の枠を200回に削減したいとしている。その際エアバスを段階的にふやし1年後には100回を計画している。

航空機は通常(年間約96%)伊丹市・川西市側に向って離陸し、豊中市側から着陸している。平均4分に1回、時間帯によっては2分に1回発着している。国の航空機騒音に係る環境基準(昭和48・12・27告示)による年間を通じての1日の総騒音量の平均では専ら住居の用に供する地域でWECPNL(荷重等価平均知覚騒音レベル)70、その他の地域でWECPNL75となっている。

伊丹市の現状はほぼ全域WECPNL75以上であり、空港直近の騒音激甚地域ではWECPNL95以上のところもあり、航空機騒音による被害は17万6千大全市民に及んでいると言える。エアバスの導入に伴い音源の低騒音化によりWECPNLも下がり、騒音による被害の軽減は期待される。その一方で航空機排ガス、特に窒素酸化物の増加はさげられず、そのことによる被害の把握と対策は

これからの課題になっている。

住民が訴えている被害の内容は〈破壊された一家団らん〉〈ゆっくり眠れない〉〈耳が遠くなった〉〈学習がさまたげられる〉〈作業能率の低下〉〈振動による家の痛み〉〈航空機事故に対する不安感〉等である。

5. 空港対策への取組

(1) 空港拡張に際しての補償要求
B滑走路拡張計画の際、運輸省は伊丹市に拡張に伴う補償要求書の提出を求めたので国際空港に伴う拡張の利害得失を検討、昭和33年11月「空港拡張計画に関する補償要求書」をとりまとめた。その中でジェット化に伴う騒音公害を予想して、その被害が大きくなるよう20項目の条件をつけ、公共施設の防音工事費、騒音対策費も含めて22億7千万円を要求した。伊丹市は地元農民と国との直接交渉では、市全体の問題にならないとし、十分な騒音対策を国に求めた。

B滑走路拡張の際の詳細な経過は略するが空港直近の住民（農民）が問題にしたのは航空機の騒音問題でなく、土地の買収価格と移転後の生活補償であった。当時空港拡張反対運動は全国的な軍事基地化反対の様相を示したが、全市民的なものになっていなかった。

伊丹市としては空港直近の住民の意思を尊重しつつも、空港拡張は空港直近の問題だけでなく国際空港化する空港の騒音の被害は全市民的なものだとした。

民間空港として米軍から返還後、国際空港化する要望が地元（大阪・神戸）の商工会議所から強く出され、両商工会議所会頭、大阪府並びに兵庫県知事、大阪市長、神戸市長の6者で「伊丹空港協会」が昭和33年2月結成された。同協会は国に代って地元と土地の買収をし、伊丹市とも空港直近の神津小学校の防音化と「空港拡張に伴う公害を補償するため空港協会は伊丹市と協力し、騒音防止に関する法令等の制定に努力し、その実現を図る」等の協定を結んだ（昭和37・4・5）。その後「空港協会が協定を履行しない場合は県が実施す

る」という兵庫県との覚書も交された。その後この協定及び覚書が十分生かされておらず、伊丹市及び空港周辺の住民の不満は解消されていない。

(2) 大阪国際空港騒音対策協議会の結成

昭和39年6月大阪国際空港にジェット機が乗り入れられると、予想もしない騒音に川西市久代地区の住民から被害を訴え、騒音対策を要望する切実な声が川西市にもち込まれた。そこで川西市長は伊丹市など周辺各市に騒音対策の組織づくりを呼びかけた。同年10月兵庫県から川西、伊丹、宝塚、尼崎、西宮の5市、大阪府側から豊中、池田、箕面の8市の市長、議長で「大阪国際空港騒音対策協議会」(通称八市協・会長川西市長、事務局川西市)が結成された。

昭和42年11月伊丹市長が会長になり、事務局も伊丹市に移った。その後昭和45年11月芦屋、大阪、吹田の3市が加わり十一市協となっている。

当初の運動方針として①学校の防音化②民間空港騒音防止の立法化③ジェット機の夜間飛行禁止④テレビ、ラジオ受信料の減免があげられていた。結成当初から〈大阪国際空港の移転〉〈新空港建設〉が現空港の騒音対策の争点になっていたのが注目される。

会長市としての伊丹市はその後十一市協としての運動方針をとりまとめ、全国に積極的に騒音対策の推進を働きかけてきた。〈大阪空港の移転〉〈新空港建設〉〈大阪空港のローカル化〉〈制限空港〉〈大阪空港の撤去〉現空港の存廃をめぐってたえず論争されてきた。航空機の大型化、空港周辺対策の進められるようになった現在、これまでの争点が改めてクローズアップされてきたと言える。

(3) 機構改革—企画部門からの独立

空港の拡張問題のおこった昭和22年から拡張が完成し、新しいB滑走路の供用開始まもない昭和45年3月末までは伊丹市の空港対策は補償問題から騒音対策を企画部門で進められていた。

昭和45年4月、機構改革により公害部門を充実し、生活部に公害課を設置した際、空港対策課を企画部に設け、本格的に空港対策に乗り出した。更に昭和46年1月公害部門が従来の消極的な公害規制から積極的な環境保全をめざし、

生活部から独立一環境保全部が設けられた際、空港部門は企画部門から独立し、空港対策部に昇格した。

(4) 騒音対策のための財源確保

空港問題に精魂を尽くし今年の3月1日死去した伏見正慶前市長はジェット機が初めて大阪国際空港に就航した昭和39年6月市の幹部を集め「国の騒音対策を待っているのはダメだ。先取りして対策を進めたい。しかし、市費を使うと福祉対策などで市の他の事業を圧迫する。財源確保に知恵をしばれ」と訓示した。この訓示に基づき法定外普通税としての「航空税」「教育施設等航空機騒音防壁特別税」が提案された。前者については通行税と二重課税になるのではという点で問題があった。後者については昭和45年4月国が着陸料を徴収する以前で理論的には可能であった。しかし、全国的に実施すると問題があり、成立せず空港の敷地の固定資産税に相当するものとして「国有施設所在市町村交付金」という制度が昭和41年からできた。

十一市協を初めとする空港周辺市の国に対する要望の結果「公共飛行場周辺における航空機騒音による障害防止等に関する法律」（以下「騒音防止法」という）が制定された。それにより学校、病院、保育所等の助成が実施されたが、市独自の騒音対策の財源にはなり得なかった。

昭和42年12月伊丹市長は「航空機の燃料に課税し、騒音対策費の財源にしたい」と表明した。そこで昭和45年航空機税の実施のための研究班を設け、昭和47年航空機燃料税の制定を引き出し、航空機騒音対策という目的税の譲与税として配分されるに至った。

その後昭和50年9月ジェット機を対象に〈迷惑料〉とも言うべき「特別着陸料」が新設された。しかし、それは空港周辺市に直接配分されず、空港整備特別会計に入れられてしまうので地方自治体が独自に使用できる〈公害迷惑料〉の徴収が伊丹市、尼崎市で検討されている。

市税として空港から徴収している税金は空港ビルと燃料タンクの固定資産税、たばこ消費税等である。ところが、固定資産税の標準額が地方税法の特例で2分の1に減額されており、航空機については昭和51年度から若干の改正は

されたものの、6年間は減額する特例措置がとられている。

本市の財政部内に「財源確保をめざし、健全な市行政を推進するために」 「空港等に係る課税問題研究班」が設けられた。そこで①航空機に係る課税標準の特例、②空港用地その他公有施設用地に係る算定標準額の特例について検討が加えられた（昭和50・4・1）。

(5) 空港都市づくりのプラン

後で述べるが、本市は昭和48年10月大阪国際空港撤去都市宣言をしている。伊丹市としては空港との調和を頭からはねつけていたのではない。B滑走路の供用開始（昭和45・2・5）後、国に先がけて空港周辺の再開発の調査を伊丹市、川西市、兵庫県、池田市が㈱都市計画研究所に依頼した。その中で空港周辺の土地利用計画をたて、空港と調和をはかる空港都市（エアポートコミュニティ）の構想が提言された（昭和46・2）。

国はその時点で十分な騒音対策をすどころか、昭和46年の航空機の発着状況は1日430回にも及び、ジェット化率も50%を超えた。空港周辺対策についても力を入れず空港周辺市及び住民の対策を求める声に誠意をつくしていなかったと言える。そこで国の昭和49年3月末航空機騒音防止法の一部改正による大阪国際空港周辺整備機構を待たず、伊丹市、川西市、尼崎市、兵庫県は(財)空港周辺整備公社を設立した。それは国が空港周辺対策を考えている地域の外側で対策に乗り出した。

(6) 航空公害をもちこんだ環境保全条例

公害絶滅の理念を高くかけた前文をもつ東京都公害防止条例（昭和44・7・2公布）は従来の実務型の枠を破った理念型の条例として位置付けられている。東京都公害防止条例にならない本市は環境保全部として独立する前に公害対策調査室を設け（昭和45・10・1）、環境保全条例制定の準備にとりかかり、伊丹市独自なものとして航空公害に関する条項をもちこんだものを制定した（昭和46・4・1公布）。

地方公共団体が独自で航空公害について条例で定めることは空港の設置管理者としての運輸大臣の権限事項に触れるかもしれない。しかし、国には航空機

騒音を直接規制する法令がなく、不十分な行政指導にたよっている現状では、地方公共団体が環境保全を錦の御旗として包括的に航空公害を規定する条項を設けてもやむにやまれないものであった。又、環境保全条例に基づき国の航空機騒音に係る環境基準（昭和46・12・27）に先がけ、市独自の環境基準を設定（昭和47・4・1）その達成のため積極的な騒音対策の施策を実施した。

(7) 航空機騒音影響調査の実施
航空機騒音が人体に影響を及ぼすかどうかについては医学的に解明が困難とされ、大阪国際空港公害訴訟でも争点のひとつに上げられている。ジェット機の就航が本格化した昭和42年から43年にかけて航空公害を訴える川西市南部地域の住民が訴訟の準備をしている中で、昭和43年、国は昭和44年から3カ年計画で航空機騒音が人体に与える影響調査を厚生省、環境庁が中心になって実施した。調査結果は国としては公表されておらず、昭和47年以降継続実施されなかった。そこで伊丹市では市独自の航空機騒音の環境基準達成施策のひとつとして昭和47年度から5カ年計画で航空機騒音の影響調査を実施するに至った。

調査の内容は航空機騒音が人体に及ぼす影響だけでなく、地域環境に及ぼす影響調査を経済的な面から及び航空機騒音の物理的な特性の面から実施した。5カ年目に当たる昭和51年度は市の財政事情が悪化したため中断し、国の責任で調査を実施するよう環境庁に要望している（昭和51・8）。調査結果は客観的なデータとして航空公害訴訟でも有効に活用され、空港直近の住民から特に訴えの多かった航空機排ガスと鼻出血との疫学的な調査（昭和49年度）を引き出していることをみれば市の影響調査のはたした役割も大きかったと言える。

(8) 空港の廃止をめざす基本構想—空港撤去都市宣言へ—

昭和44年の地方自治法の一部改正で市町村は「総合的かつ計画的な行政の運営を図るため基本構想」を議会の議決を経て定めることが義務付けられた（2条5項）。

伊丹市の基本構想は昭和45年の現状をふまえて、昭和60年を目標年次として〈安全快適な住宅都市〉〈ゆとりのある美しい住宅都市〉〈豊かな住宅都市〉

＜健全な人が育つ住宅都市＞＜幸せを分かちあう住宅都市＞をめざしている。

昭和47年4月とりまとめた基本構想の案によると大阪国際空港については「市民生活と調和できる健全な空港」とあり、昭和46年2月提言された空港都市をめざすものであった。上程された市会では約半年にわたって審議の結果「過密都市の中にある大阪国際空港は市民生活と調和できる空港にはなり得ない」との意見が多数をしめ「大阪国際空港はすみやかに廃止することとし、それまでの間航空機公害の軽減絶滅、被害補償の確立をはかる」と修正議決された(10月4日)。

そこには、航空機騒音に日夜悩まされている住民の(ローカル空港化)の促進という意見が、便数及びジェット化率の増加により被害の深刻化した昭和46年になって＜公害のない新国際空港の建設、現空港の廃止＞へと大きく傾いていったことが反映されていた。

大阪国際空港の廃止をめざす伊丹市民の声は日毎に大きくなり、昭和48年2月伊丹市北部飛行場対策協議会の住民2,356人は、「昭和56年以降空港廃止」を含む調停を総理府の公害等調整委員会に申請するに至った。3月には大阪国際空港撤去決議が市会各派提案による全員一致で行われた。

ここに空港の廃止という点で市・議会・住民の三者による合意が得られ、大阪国際空港撤去連絡会議の結成準備会の開催(昭和48・5)を経て、9月25日伊丹市を10月1日付で大阪国際空港撤去都市とすることの宣言を市議会の全員一致で可決した。その際空港部に撤去推進課を設け「空港撤去に係る基本計画の立案および実施に関すること」「空港撤去に係る調査研究に関すること」「航空機公害に係る住民団体との連絡調整に関すること」等を事務分掌として組織の充実をはかった。10月10日市、議会、自治会連合会の主催による空港撤去都市宣言の市民大会を開催した。

(6) 航空機騒音監視体制の整備—監視基準の制定—

伊丹市は市独自の航空機騒音に係る環境基準の達成手段として市内3カ所に監視局を持つ航空機騒音監視システムを昭和49年3月末導入した。そして6月監視システムを運用する基準「監視基準」を100ホン(A)を限度として定めた。

環境保全条例7条は「公害の発生原因および発生状況ならびに環境を破壊するおそれのあるものを常時監視」することを市長に義務付けている。監視基準は航空機騒音の常時監視するためのものである。但し、監視基準は条例のような正規な法令でなく、航空会社に対する指導方針を示している要綱としての行政指導である。

環境保全条例で包括的に航空機公害の軽減を航空会社に義務付けることは困難である。

それだけでなく市の行政指導で個々に航空機騒音の監視をすることは、国の不十分な行政指導（川西市久代小学校で昼間107ホン(A)の規制）の現状では容易でないと言える。

6 今後の課題—空港対策から町づくりへ—

航空機の大型化（エアバス導入）が騒音の軽減策になるかについては具体的に導入計画を運輸省が発表した昭和49年3月以降議論のあったところである。

昭和52年5月19日、テストフライトを経てエアバスが導入されたのであるが、関係市、住民が「承諾」という形をふんだのではない。調停団、十一市協、関係市、訴訟団に運輸省がエアバス導入に際して騒音規制の強化、周辺対策や安全対策の充実強化の約束したことに対し、おおかたの「理解」を示すという形をとったものである。

今後は空港対策の中心が音源対策から空港周辺地域における「将来性のある新しい都市造り」という幅広い周辺対策に移ってきている。その実施方法を運輸省は、調停団、訴訟団、関係市と協議する場を設けて実現可能なものから実行に移すようにしている。

特に伊丹市の調停申請団から要望の強い空港周辺の地上の安対全策について、運輸省は市が安全防災体制の整備を行う場合必要な施設の用地として移転補償跡地をできるだけ無償で貸付けるよう努力する等具体的な回答を伊丹市に示している。

伊丹市は7月の機構改革で企画部門と都市計画部のスタッフ部門とを併せて企画室を設け、伊丹市の将来ののぞましい都市のあり方を見直そうとしてい

る。その中で過密状態にあり都市整備の遅れている 空港周辺を 都市計画、道路、消防の面から総合的に検討しようとしている。住民参加によるプロジェクトチームを住民の側から提起されたといういきさつからすれば、この問題は空港周辺に限らず今後の伊丹市の町づくりへ住民参加による 住民の意見がその決定過程にどこまで反映できるかがキーポイントになるであろう。

参 考 文 献

- (1) 読売新聞阪神支局編「裁かれる空港」科学技術情報社（昭和49年4月）
- (2) 沢井 裕「大阪空港裁判の展開（上）」ミネルヴァ書房（昭和49年3月）
- (3) “ 「公害裁判と住民運動」（「地域開発と住民運動」）フジテクノシステム
- (4) 久保井一匡「大阪空港公害訴訟」（「法社会学」第29号）（昭和52年）
- (5) 梶原 清「航空と公害—大阪国際空港騒音問題を中心に—」（「航空公害研究と対策」）（昭和50年2巻）
- (6) 十七巳之助「公共という美名との対決」（「公害と住民一闘いの体験と記録」）日報（昭和48年10月）
- (7) 座談会「伊丹市政の今昔を語る」（「地域研究いたみ」2号）（昭和49年9月）
- (8) 「広報縮刷版」創刊号～346号伊丹市（昭和50年10月）
- (9) 「伊丹市史」第3巻第6章
- (10) 「伊丹史話」＜伊丹空港のおいたち＞

木下敏郎

(神戸市経済局ミラノ駐在員)

1 はじめに

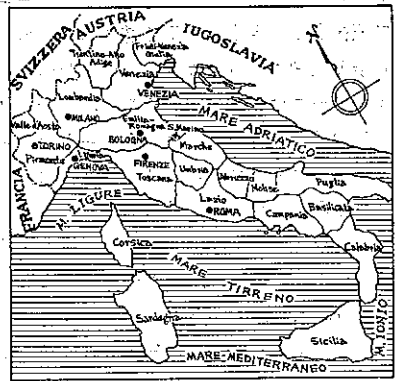
神戸市経済局ミラノ駐在員として、イタリアに住みはじめて、早2年近くの歳月が流れた。あいさつも満足にできない状態でミラノの空港に降りたって以来、今ではどうやら、日常の基本的会話には、困らない程度にイタリア語もわかるようになった。しかし、地方行政という専門分野のこととなると、まだまだ私の方では遠く及ばない。

そんなわけで、イタリアにおける地方自治の制度なり実態の中味にまで触れることはできない。この2年近くの間、地方公務員として関心を持って見聞して来たことを混えながら、イタリア地方自治の入口に立ってその入門の足がかりとなるであろうことを、綴っていくこととした。

2 歴史的制度的側面

(1) 地方行政の歴史

この夏、休暇を利用して、コルシカ、サルデニアの両島に渡った。コルシカはフランスのニースからフェリーでコルシカ島まで6時間、コルシカ島の南端の港ボンファッチョ (Bonifacio) から、サルデニアの北端までさらに船で1時間、ボンファッチョの港を出るとすぐに、サルデニアの島影がかすみながらも目に入って来るほ



ど、二つの島の距離は近い。だが、一方はフランスであり、他方はイタリアである。地図で見ても、明らかにコルシカは、フランスよりイタリアに近く、バステリア、ボンファッチョに限らず、地名のほとんどがイタリア的である。

18世紀のなかばまで、コルシカは、当時のジェノバ共和国の植民地であった。しかし、東方貿易で栄えたジェノバ共和国も、15世紀に東方の商業根拠地を失って以来衰勢著しく、独立は一応維持していたものの、植民地であるこの島で起った独立運動にまでは手が回らず、そのたびにフランスの武力干渉を仰ぐありさまであった。そのため、結局ジェノバは、1968年5月にこの

島を実質的にフランスに譲渡し、翌69年5月フランスは完全にコルシカを自領にとりこんだ。

コルシカがフランス領になって数日後この島のアジャッチョ (Ajaccio) でナポレオンボナパルトが生まれたという。

それから100年後、ローマ帝国以来の統一国家としてのイタリア王国が1861年に成立した。この統一は、ほとんどサルデーニア王国との併合という形で進められ、統一戦争の立役者達は、ガリバルディをはじめサルデーニア王国の出身であり、統一イタリアの最初の国王は、サルデーニヤ王ヴィットーリオ・エマヌエレ2世であった。

ちなみに、現在イタリアで最も人気のある政治家、現イタリア共産党書記長エンリコ・ベルリンゲルは、サルデーニヤの貴族であり、大地主である。

さて、イタリアは、ローマ帝国以来いくつかの国に分かれ、それぞれが、侵略・被支配・統合・分離の歴史を繰り返して来た。彼らにしか通じない方言を持ち、北西部はフランス、北東部はオーストリア、中部はスペイン、南部はギリシア、アフリカ等と国境を接しながら、それぞれの国の影響を受け、さらには大きく分けても南と北の住民の気質の違い、経済や社会の発展の格差は大きい。

このような条件のもとで、国民の民族的統一をはかり統一国家として発展してゆくために為政者が考えた地方行政制度は、中央集権体制、すなわち、あのナポレオンが創設したフランスの地方制度を導入することであった。

勿論、地方分権論も検討されたが、統一

直後の南イタリアの農民反乱の動きを前にして中央集権論が支配的になっていったという。

こうして、1861年の10月の政令、それを引き継ぐ形で1865年3月の“市町村と県に関する法律”により統一イタリアの中央集権の地方自治が制度化された。(この法律は、サルデーニヤ王国時代の制度を受けつぎ、そのサルデーニヤの法律は、地理的にフランスに近いこともあって、フランス流の地方自治制度の影響を大きく受けている。)

この制度において、県 (provincia) と市 (comune) の二つの地方公共団体がおかれ、それぞれに地方選挙で選ばれた議員で構成する議会 (consiglio) が存在する。市長 (sindaco) は、市議会議員のなかから政府が任命し、県には内務大臣直属の知事 (prefetto) が任命されることになった。

市の行政は、県の統制下におかれ、その県の諸機関は知事が支配するという形で、政府による地方支配体制が整えられたわけである。県知事には、その地方の政治・経済・社会全般にわたる無制限ともいえる権限が与えられていたという。

こうした制度は、1922年10月にムッソリーニのファシズム政権が成立するとともに、1925年の法律改正で、県知事の権限強化とともに、中世のコムーネ時代に存在したポデスタ制を、政府により任命されたポデスタ (podesta) をすべての市に設置し、市長、市参事会、市議会の全権限をこれに集中させるという形で採用し、国家権力強化確立を旨とする方向に改変させられていった。

第二次世界大戦が終了し、1946年6月の国民投票によりイタリアの君主制が廃止され、共和制がとられることとなったが、1947年12月に採択された新憲法では、中央集権体制が、ファシズムに利用されたという反省から、今後独裁者や全体主義者が再び権力を集中させにくくするために、政府と県の間には州(regione)を設置し、ここに国家権力を分散することになっている。

この州制度は、1861年にイタリア王国が統一された時、当時のカヴール内閣により導入がはかられ法案まで作成されたが、カヴールが急死し、内閣が変り中央集権論が支配的となって、廃案になったものである。

ファシズムへの反省から、地方分権の保障として採用されたものであるが、後に述べるように、制度的に熟していないこと、また地方自治制度の法源は、部分的には戦後数回の改正を経て来たが基本的には共和国成立前の1915年およびファシズム時代の1934年の“市および県の法律に関する統一法典”であるため、政府任命の県知事存在することなどにより法制的には、イタリア王国当時の組織と制度が、そのまま現在の地方制度にまで引き継がれているといえる。

(2) 共和国憲法と地方行政制度

イタリア共和国憲法第5条は、“一体不可分の存在である共和国は、地方自治を認め、これを推進する。国に属する事務については、出来るかぎり広汎な行政権限上の分権が実施される。共和国は、その法律の制定と運用にあたっては、自治と分権の双方の要請を対等に扱って両者の調整がはか

られる”と規定し、地方自治が憲法上保障されている。

ただ、ここで注目しなければならないのは、“地方分権”が我が国で一般に使われているような自治権上の分権ではなく、行政権限上の分権であって、行政上の権限を国の出先である地方官庁に分掌させることを意味することである。従って、この国の出先機関と自治体としての公共団体との間の権限の調整が常に問題となる。州・県・市の行政を監督する機関として、それぞれに政府委員(Un commissario del Governo)、県知事(prefetto)、県行政委員会(Giunta Provinciale Amministrato), 県と市の書記(Segretario Comunale o Provinciale)が常設され、地方公共団体の事務に一定の権限を有しているのは、このためであると考えられる。ここに、為政者が統一以来持っている各地方の独自性から来る分立の恐れへの反動としての中央集権的志向を見ることが出来る。

次に、共和国憲法は第五章に“州・県・市”という独立した一章を設けている。

第114条は「共和国は、州・県・市に分かれている」と定め、以下第133条まで20条に及ぶ地方公共団体に関する規定が並んでいるが、その大部分は、この憲法で新しく設置された州の組織、事務に関する規定であり、憲法の州への期待の大きさがうかがえる。

ただ、その期待の大きさと裏腹に、各地方選挙で共産党や社会党が進出するにつれて、州がむしろ地方政府として反中央の拠点になることを恐れた与党であるキリスト教民主党の思惑もあって、15の普通州につ

いて憲法に定められた州議会議員選挙法が成立したのは、憲法制定後20数年を経た1968年2月であり、これに基づく選挙が実施されたのは、1970年6月であった。

憲法では各州に地方警察、保衛衛生、都市計画、地域通信運輸、公共事業、商業および農林業活動に関することなど広い分野で国の権限が移譲されている。純国家的事務である防衛と外交の外、政府の権限として残されているのは、教育と工業に関する事務のみである。

さらに州は制限的であるが、自主立法権と自主財政権を憲法上認められている。

このように広汎かつ強力な権限を持つ州が今後どのように発展していくかは、制度が発足したばかりの現在、容易に予測することはできない。

ただ言えることは、それぞれ規模も歴史も異なる各州は決して画一的な動きをすることなく独自の道を歩むであろうことと、うまく行けばそれぞれの州が、個性を発揮して中央政府に住民自治の新しい息吹きと動きを伝え、ひいてはイタリアの国としての発展の原動力となるかも知れないが、まかり間違うと、単に現在でも腐敗しているといわれる政府や地方の官僚たちに、さらなる活躍の舞台を与え、単に屋上屋を重ねるだけに終るだろうということである。

なお、憲法で定められた20州のうち、特別州といわれる5州は比較的早くから制度化され、フランスやオーストリアと国境を接しフランス語・ドイツ語が使われるVal d'AostaとTrentino Alto Adigeの2州、それにサルデーニヤとシチリアの各島からなる2州は1950年までに、ユーゴス

ラヴィアと国境を接し、スラブ語を話す住民がいるFriuli-Venezia Giulia州が1964年に、それぞれ実際の活動を始めている。

これら20の州の下に、現在95の県があり、その下に8,056に及ぶ市(基礎的的地方公共団体)があり、憲法第129条に「県および市は、(地方自治体であると同時に)また国および州の行政分権上の一区である」と明記されている。さらに、県・市ともに法規的性格を持った市民の権利義務を定める独自の法、いわゆる条例制定権を与えられておらず、手続的規則制定権のみに限られている。また、税の賦課徴収権も、かなり制限されており、法定外普通税といったものは存在しない。

実際の活動上、県はそれ程重要な役割を果たしておらず、むしろ国の機関として、政府の立場から県および市の行政を監督・統制する県知事や県行政委員会の存在にこそ、その意義があるようにさえ思われる。

以上のイタリア共和国憲法に定められた地方行政制度は、制度という面から見れば、県・市ともに一応の自主立法権・自主財政権を有する日本の地方制度と比べて、自治という点において数段遅れていると言わざるを得ない。

(3) 基礎的公共団体としての市の特色

前述のように、イタリアには現在8,056の市が存在するが、面積が日本より狭い30万平方キロメートルの国土と、日本の約半分の5千万人の人口を、8,000にも区分してしまうとなると、小はわずかに3,000人にも満たない市が存在することになる。片方、イタリアには、ローマ、ミラノ、ナポリ、トリノと人口100万人以上の大都市が

4つある。そのうち、市制は、

問題は、これら種々様々の態様をもつ、8,000余の都市が、すべて“コムーネ(市)”という名称の下に同一の権限と機能を与えられ、画一的に制度化されていることであり、しかもその法源は100年も以前の精神を受け継ぐ一般法である。従って、たとえ百万都市と言えども、独自の条例を制定できず、自主財源としての税も、人口数千人の市と同様、非常に制限されたままである。このような画一主義に対する不満を、ミラノ市やボローニヤ市の行政担当者から何度も聞かされた。

次にイタリアの“市”制度の特色としては一以下述べる基本的な組織は、州・県ともに共通しているが一、その組織が、市議会(Consiglio Comunale)、市参事会(Giunta Comunale)、市長(Sindaco)から成り立ち、そのしくみが日本の地方自治体の首長型(大統領型)ではなく、むしろ国の議院内閣制に近い形をとっていることである。

すなわち、議決機関としての市議会の議員は(人口1万人を超える市では)、大選挙区比例代表制によって選ばれる。

次に、内閣にあたる市参事会は、議決機関であると同時に、執行機関でもあり、その構成員である参事は、市議会議員の中から絶対多数決によって選ばれ、彼らはそれぞれ市政の各部局の長を兼ねる。従って、参事会は神戸市の局長会議のような形式を持ち、その選出方法・構成は、市会の常任委員長の選び方を想起してもらえばよい。

市長も同じく、市議会議員の中から、議員の3分の2以上が出席して、秘密投票により、多数決で選出される。

以上のことから、イタリアの市の組織においては、議会の役割が大きく、日本のように市長に対する与党・野党ではなく、多数党即ち与党である。ただ比例代表制による議会構成のため、絶対多数を維持することは難しく、参事会の構成は複数党の連立にならざるを得ず、参事が各部局の長を兼ねることも含めて、事務が官僚的発想・展開の限界を超えうる可能性を有する反面、各部局の事務が政党の党利党略に左右される危険性を持っているという長短、両方の特色を有している。

3. 現実的実態的側面

以上、現在のイタリアの地方制度に至る歴史とその制度の特色を簡単に見て来た。

以下、現実の地方制度を支える住民の意識および大都市の財政運営の現実を例をあげながら説明し、その実態的側面からの考察を試みたい。

(1) 住民の郷土意識

先に、現在のイタリア共和国は百年前のサルデーニヤ王国による統一にその基礎があると述べたがその仕掛人であるガリバルディを“stupido・バカな”という形容詞をつけて“ストゥピッド・ガリバルディ”と呼ぶ言葉が今でもイタリア人から聞かれる。

日本の明治維新の立役者や、戦国動乱の統一者を新しい社会を創ったこと自体を否定する形でバカ者呼ばわりする言葉は、私の知るかぎり日本にはない。この言葉は、イタリア人がいかに強い郷土意識を持っているかの証左である。つまり、北部イタリアの人々にいわせれ

ば労働意欲に乏しく、貧しく、教養や文化程度も遅れているイタリア南部の面倒を見ざるを得ないはめになったのは、ガリバルディがイタリアを統一しようなどとバカげたことを考えたためだというのである。また、南イタリアの人にいわせれば、北の人間は、オーストリアやゲルマンの血が入っていて、人情も冷たく、あれは本当のイタリア民族じゃない、せっかくイタリアが地方ごとにもまくやって行ってたのに、ガリバルディが余計なことをして統一してしまったということになる。これでは、地下のガリバルディも浮ばれまいと思われるが、こんなにも彼らイタリア人の頭の中で、国家や民族に対する共通意識よりも、地方意識が強いのは何故だろうか。

紀元895年にテオドシウス帝が没し、ローマ帝国が東西に分裂した前後から、イタリア王国として統一されるまでの1400年近くも、一つの国としてではなく、いくつかの国あるいは属領としての歴史をそれぞれの地方が持って来た。イタリア語という共通点があったという言い方も必ずしも当たっていない。ましてや民族もこの間に周囲のスラブ、ゲルマン、ラテンの各民族の国家との統合、分裂の中で入り混じり、今でもイタリア北部の人たちと南部出身の人たちは、我々の目から見ても、明らかに異なっている。現在なおお互いがお互いを陰で評価する時、ミラネーゼ、ローマノ、シチリアーノといった具合に各地方人を意味する言葉で呼びあい、地方ではお互いに他の地方の人間にわからない方言が日常の住民同士の会話に使われているという現実が存在する。ミラノの本屋で“ミラノ語辞典”や

“ミラノ地方の用語法”という本を見掛けることが多い。

共和憲法が、ファシズムによる統一国家のいきすぎへの反省として持ちだして来た州制度の基礎になっている20の州の区域は、大体のこの住民たちの地方意識の核になっている一定の範囲の地域と重なる。従って百年前の統一直後にこの州制度案が出された時、反対派のかかげた理由は、そのような背景を持つ地域ごとに州を創って自治を認めたら、何のために統一の苦勞をしたかわからないというものだった。70年代に入って動きはじめたこの州制度が今後どのように発展してゆくかは定かではないが、この制度が住民の間に根づけば根づくほど、中央離れ、国離れが進み、イタリアの国家としての命運など大した関心事でなくなる危険性を秘めている。また、その可能性も十分あるわけである。

(2) 法意識

深夜、人影や車の影も見えない街の交差点の赤信号が変るまでキチンと待っているのは、ドイツ人だと言われる。イタリア人は、そんなことはしない。深夜どころか真昼間でも、遠くまで車の気配がないことを確認すると、信号を無視して渡っている車をよく見かける。このような現象は、イタリア人のいいかげんさというより、ケケロの“法は人間のためにあるのであって、人間が法のためにあるのではない”という言葉に代表される彼らの法意識のあらわれと見た方があっている。

それは、イタリア人の強い個人主義の志向から来ると考えられる。つまり、彼らは

組織や全体の利益よりも、その時その場の特殊性に合わせた個の判断を最も優先させるわけである。このようなことから、制度としての中央集権的地方行政制度も必ずしも法律の規定通り、あるいは制度の建前通り運用されているとは考えられない。むしろその地方団体の特殊性に合わせた制度の運用が実際の行政担当者の手で行われているということは十分考えられる。

(3) イデオロギー

組織の所で述べたようにイタリア地方制度の中心になっている地方議会の議員は、比例代表制によって選出される。つまり“何町の誰れさん”ではなく、“かくかくしかじかの考え方と政策を持つ何々党”が選ばれるわけである。イタリアでは国政レベルの選挙も同じ方式なので、自分の生活の利益を保護し、代表してくれるのは何党か、その党の考え方つまりイデオロギーはどうかということについて、住民の意識は非常に強い。多くの市民が質問に応じてすぐ支持政党の名前をあげてくれるし、政党やそれを支える労働組合の日常活動も地域社会や個人と強く結びついている。

従って、行政上の明らかな手続や技術のミスに対する苦情は別として、公害対策や都市計画等市政についての苦情・要望は、地域の党組織や労働組合を通じて、政治的になされるか、あるいは基本的に自分の支持する政党の勢力を選挙の時に伸ばすように投票するという行動様式をとる。

選挙の時には別の人（政党）に投票しながら、選挙が終ると自分の投票しなかった人が自分の意のままにならない—それは至極当然のことと思われるが—とって抗議

するということはイタリアでは考えられない。

従ってイタリア人にとってイデオロギーとは自分の利益を現実のものにするために必要な政治上の考え方である。勿論、このイデオロギーの中にはキリスト教に対する考え方も入ってくる。

(4) 税に対する考え方

日本では市政について要望や苦情を伝える時“納税者”であることを強調する人が多い。イタリアでそのような話を聞かないのは、彼らに脱税者が多いせいではない。彼らに言わせると、税は国なり地方の権力者が自分たちを支持する人々のために、彼らの都合で法律（権力）を使って住民から取り上げるものだから、できれば払わないに越したことはない。だから、出来るだけ税金を逃れる道つまり脱税方法を考えるが、それが効を奏せず取られてしまった税については、どう使われようと一切関知しないということになる。自分の意に沿った税の使われ方を期待するためには、自分の支持する政党なり組織に権力者になってもらうことだと考えている。或いはもっと直接的に税という形ではなく、ワイロという形をとった方が効果が大きく速いということも知っている。

つまり、逆に言えばイタリアの政治には、或いは法律は必ずといっていい程、現在の施政者なりその支持者の都合のよいように彼らの道具として使われているという現実が存在しているし、住民もそのことを当然と考えているわけである。

(5) 合理主義

西洋合理主義が日本の義理人情を基礎と

した人間関係と対比して別個の、社会を動かす論理として引用されることが多いが、イタリアに住んで感じる、この合理主義の実態は、彼らが目の前にある現実を、理想とする方向への解決とのバランス感覚の中で処理してゆくのではなく、事実と事実のメカニズムを支える論理を客観的に個別的に把えて答えを出してゆくもののように思われる。

いくつかの例をあげて見よう。

労働者が会社のために働くのはそれによって得られる給料のためである。従って給料以上に働く必要はないと考える。雇用主と使用人、上司と部下の関係が、職場以外にまで及ばなければならない必要性を彼らは認めない。

謝るのは自分の非を認めることである。自分の非を認めたらそれなりの償いが必要である。従って簡単につまり、そのことによって相手の心象をよくしようという理由だけで“miscusi —ごめんなさい—”という言葉を口にしない。

ワイロをもらうということは、特別なことをその人にしてやるということだから、単なる“お近づきのしるし”で物をわたすと、“これはどういう意味か”とはっきり聞かれる。

従って、イタリアでの物事の解決方法は、たして二で割る方式よりオールオアナッシング方式の方が多い。

こう見て来ると、前述の法律意識も、イデオロギーの存在意義も、脱税の論理もすべてこのイタリア式合理主義の応用と考えられる。イタリア地方行政の実態へのアプローチも、このことを忘れては本当の意味

での理解が出来ないと言える。

何故、このような合理主義が根付いたかは、私の力の及ぶ所ではないが、少なくとも彼らの常に征服され支配され、昨日の友が明日の敵となり、しかも全然手の届かない他国への逃亡が可能な社会環境が大きく影響しているといえるのではないか。

我が国のように四面を海で囲まれ、しかも単一言語、単一民族で移動の少ない社会に育った、人間の目が口ほどに物を言うのと異って、彼らの場合、物を言うのは常に口であり、声に出して主張しない限り無視されてしまう状況では、我々が簡単に“対話”と呼び慣わしている以上に厳しい実態を持つ自己主張が必要なもの、結局は同じ社会的・歴史的背景の中から生れるのである。

以上見て来たようにイタリアにはイタリアなりの独自の社会のメカニズムがあり、そのメカニズムを動かしているものは長い歴史と社会・自然環境の総和であり蓄積である。

従って、彼らが強い郷土意識を持ち、イデオロギーと合理主義を携えて強烈な個の主張をする中から生れる“地方自治”の実態は単なる制度としての中央集権制度を越えるものであると同時に、我々が表面に現れる現象のみを把えて模倣してゆくことのできるものではない。

(6) 実例としての予算構成

最後に実際の都市行政がどのように行われているかを知る足掛りとして、ミラノ市とポーレンツァ市の予算を簡単にのぞいて見ることにしてしよう。

ミラノ市予算 (1977年)

(一般会計)

| | | |
|---------|---------------------|---------|
| 収入 | 1 リラ=1/3円 | |
| 市 税 | 525億リラ | (4.3%) |
| 国税交付金 | 2,162億リラ | (17.9%) |
| 使用料及手数料 | 1,244億リラ | (10.3%) |
| 財産運用 | 879億リラ | (7.3%) |
| 市 債 | 7,280億リラ | (60.2%) |
| 合 計 | 12,090億リラ(約4,030億円) | |
| 支出 | | |
| 経常事業費 | 7,219億リラ | (59.7%) |
| 臨時事業費 | 2,861億リラ | (23.7%) |
| 公 債 費 | 580億リラ | (4.8%) |
| 累積赤字 | 1,430億リラ | (11.8%) |
| 合 計 | 12,090億リラ(約4,030億円) | |

注 1) ミラノの人口は、1975年4月現在
170万人

2) このほか特別会計として 6,137
億リラ(約2,046億円)従って市の予
算総計は、18,227億リラ(6,076億
円)

3) 人件費は約40%(約4,836億リラ)

ボローニヤ市予算 (1976年)

(一般会計)

| | | |
|---------|------------------|-------|
| 収入 | | |
| 市 税 | 81億リラ | 3.6% |
| 国税交付金 | 296億リラ | 13.0% |
| 使用料及手数料 | 248億リラ | 10.9% |
| 財産運用 | 256億リラ | 11.2% |
| 市 債 | 1,395億リラ | 61.3% |
| 合 計 | 2,276億リラ(約759億円) | |
| 支出 | | |
| 経常事業費 | 1,275億リラ | 56.0% |

| | | |
|-------|----------|-------|
| 臨時事業費 | 254億リラ | 11.2% |
| 公 債 費 | 747億リラ | 32.8% |
| 合 計 | 2,276億リラ | |

注 1) ボローニヤ市の人口、1972年現在
49万人

2) このほか特別会計として、1,224
億リラ(約408億円)従って市の予算
総計3,500億リラ(約1,167億円)

3) 1977年の収入のうち

| | |
|-----------|--------|
| 市 税 | 134億リラ |
| 国 税 交 付 金 | 344億リラ |
| 使用料及手数料 | 263億リラ |

収入の方から見ると、市税がわずか4%前後しかない。これはもともと市は“法定外普通税”といったものを持たず、すべて法律に定められ全国均一の税しかなかった上、1973年の法律で市税をいったんすべて国税に吸収し、国税から一定の算定根拠により市に再配分する制度が実施され、今年限りですべての税が国に引き上げられることになっているためである。しかし、来年度から実施されるべき新しい配分の方式はまだ決っていない。少なくとも客観的指標により配合されるべきであるということが決っているだけである。(ということは、これまでの配分は客観的ではなく主観的であったということになる。)

二番目の国税交付金とはそういう性格の財源である。

我々にとって非常に奇異なのは、市債がどちらも60%あるということであり、これではまるですぐにも財政再建団体の指定を受けた方がよさそうに思えるが、このような状況は決してイタリアでは特殊な例で

はない。

話を聞いた行政担当者は、当方の驚きなど全く意に介せず、むしろ他に収入の道がなく、一方市民サービスをやめるわけに行かない以上、借金は当然ではないかと、例のイタリア式合理主義の論理で説明してくれた。

ちなみにつけ加えれば、彼らイタリアの地方自治体の政府つまり中央への主張は、

- 1) 市の規模に応じて客観的指標に基づいて国税交付金の配分をせよ。
- 2) 累積している債務をすべて国で肩代りせよ。せめて利息ぐらゐは国で持て。
- 3) 国と地方の事務を明確化せよ。そして国の事務を地方に委任する以上、それに伴う財源を付与すること。

この主張と日本の地方自治体の主張と比べて、どちらがより多く地方の主体性を持っているという印象をもたらすだろうか。私には、少なくとも見分けがつかないと思われる。

当然、イタリアでも起債は許可制度である。しかし、彼らは制度を最大限に活用して、この許可を有名無実なものにしている。だからこそ、収入の60%もの市債を予算化して平然としているのである。

勿論、このように地方一とくに大都市が実質的にほぼ自由に借金を出来るのは、1975年の地方選挙で社会・共産両党がさらに進出し、ローマ、ナポリ、フィレンツェを新しく加えてほとんどの大都市が革新化したことと無縁ではない。が、根本的にはイタリア全土に流れる伝統的な地域の個性の強さと彼らの論理のしたたかさにその基

礎があるように思われる。

4. 結びにかえて

“日本に地方自治は可能か”という形で日本の地方自治の本質への問題提起がなされている。同じ形で、“イタリアには中央集権は可能か”と問いかけることができるのではないか。あまりにも地方が個性的独立的になってしまっている現実を前にして、百年前のイタリアの統一者たちは、現実とは逆の中央集権体制を採用した。統一国家の為政者としては当然のことである。

一方、日本が戦争に破れ、連合軍が進駐し、日本の将来を方向づける「日本国憲法」の検討の中で、日本が二度と軍事強国にならないという方向づけを持った占領目的達成のためには、それまでの「極端な中央集権制」を解体し、地方に責任を分与することを促進する「必要」を感じ、その具体的方法として、“権限を市町村および都道府県に委譲し地方分権化を行う”という基本原則を憲法に盛り込んでいった。日本側の草案には最後まで地方自治の文言は見当らなかったという。

この二つの対照的な歴史の現実、我々に人工的な改革・制度の押しつけの弱さというものを教えてくれるように思われる。

これまで述べて来たイタリア地方制度の歴史と現実、明らかに逆の方向を旨している。フランスの借りものの中央集権制度を採用存続せざるを得なかった歴史は、またそのまま地方分権の根強さの現実を示している。

形式的な制度はそのままではいつかは現実の重みに屈せざるを得ない。

大切なのは制度ではなく、それを支える社会的・文化的・歴史的背景であり、それと流れを一にする人々の意識である。

我々は“地方自治”という制度を持っている。しかし、我々の歴史は、我々の意識はそれを支え続けられるほど成熟しているかどうか、疑問なしとしない。

従って我々は、浸水するとくずれやすい堤防を持つ農民のように水かさが増そうとする動きには、どんなに神経質になっても過ぎるということはないのではないか。

イタリアの地方制度と現実のギャップを見ながらこんな思いに今とらわれている。

(記) 本稿では、力及ばず、“一に法王、二に労組、三、四がなく五に政府”といわれるイタリア社会の現実を動かす“教会”と“労働組合”の二つの勢力と地方自治の関係まで言及できなかったが、その関わり合いのメカニズムと論理を解くカギには多少触れたつもりである。

東京都起債訴訟の挫折

第三次全国総合開発計画（試案）

田子の浦港ヘドロ公害住民訴訟

■ 東京都起債訴訟の挫折

52年10月13日、東京都議会は、都の起債訴訟の提起を否決した。美濃部知事は49年11月「財政危機突破のため国と徹底的に反抗する」と財政戦争を宣言した。その橋頭堡が課税自主権と起債自主権であり、法律上の制限、政府の許可権を憲法違反として争うことであったが、政府と一戦を交える前に、都議会であえなく流産の憂き目となってしまった。

地方財政の問題が、財源の多少という量の問題でなく、制度の妥当性という“質”の問題であることを考えると、自治体は常に制度の歪みに対して意見書を提出し、連合して圧力をかけ、そして権利の主張として自主権を発動し、さらに、自治をまもるため訴訟に訴えることも辞すべきでないであろう。

摂津市の超過負担訴訟、大牟田市の電気・ガス税非課税訴訟など、勝訴・敗訴を問わずその意義・効果はきわめて大きい。東京都の起債訴訟にあっても同じことがいえ、否決されたことは惜しみて余りある事実である。都議会における野党勢力の「力の論理」に屈したという論議がもっぱらであるが、今度の起債訴訟がもつ大きな欠落、すなわち暗黙の都民の合意がなかった

という背景を考慮してみなければならない。

ちなみに提起につき反対の自民党、新自由クラブの両党の反対理由は、

「①起債許可制が徹廃されると、資金調達能力のない弱小自治体の財政運営が思うにまかせず、訴訟はこうした団体に迷惑をおよぼす（自民）②起債の自主発行は基本的には賛成だが、訴訟に踏み切る前に人件費削減など内部努力が先決だし、国に制度改善を働きかけるなどの努力をすべきだ（新自ク）」（52・10・13朝日）ということだった。

このような反対理由があながち不当だといえない事由・状況があったことを深く反省してみなければならない。第1に、起債訴訟をめぐる問題として、起債自主権の法律的根拠、許可制の政策的妥当性、提訴にいたる自治体の実態である。まず起債自主権については、超過課税をめぐってかなり論点のはっきりしており、一般的にも浸透していたといえる。また、現行の如き完全許可制は理論的根拠にきわめて乏しい。したがって法律的根拠については十分に社会的合意がえられる見込はあったといえる。

しかし許可制がもつ政策的不合理性を崩すには、たとえ東京都が先兵となって突破

口を開くといっても、世論は未だそこまで理解の域に達していなかったのではないか。資金統制論、弱小団体庇護論、健全性保障論という許可制の根拠は、政策的にはきわめて薄弱な根拠しかもちあわせていないのだが、先入観として根強い信奉性を秘めている。

それは地方財政改革の“アキレス腱”ともいえる財源の偏在である。それが中央政府のためにする議論とわかっていても、その壁は厚い。かつて政令指定都市が政府の大都市富裕論の下に税源再配分運動が封じられたように、分割し統治するという支配のセオリーを崩すには、かなりの理論浸透と支援感情が必要である。起債について税制、補助金行政ほどの世論の熱度はない。問題は今、はじまったばかりといえる。その意味で、東京都の起債訴訟は早すぎた悲劇といえる。もし、全国の自治体が運動を展開している高速道路への課税訴訟であれば、事態は変わっていたであろう。

第2が、起債訴訟について東京都自身は、純粋に制度的問題としてとらえていたとしても、状況は財源対策とみなされても仕方がない状況にあるといえる。東京都は50年の財政危機によって、事業税の大幅減収に見舞われた。そのため公営企業への繰出金、退職金、ベースアップなどの繰延べによって1年刻みの危機回避策をとるといって網渡りの運営をやってきた。そして行財政3カ年計画にあっても、固定資産税の不均一超過課税と起債拡大は財源対策のキメ手となっていた。

したがって財源対策であれば、もう1つの大きなキメ手である人件費削減が対応策

として持ち出されるのは当然であり、起債訴訟は権利の主張以前に都自身の内部努力をめぐって争われる必然性をもっていた。ひるがえって考えてみると、都議会の勢力の如何にかかわらず、事業税の不均一超過課税は、法人所得課税の逆進性の是正という大義名分があったし、少なくとも財源対策が第1次的目的と感ぜられるようなことはなく、自主権の発動としての純粋さを帯びていた。

起債訴訟はこの点、状況は悪く、また唐突であった。高度成長期、東京都の起債は極端に低く抑えられ、環境整備財源に事欠いた。下水道、公園、福祉、地下鉄などの事業債不許可という具体的ケースで争うべきであった。当時、数パーセントという公債費比率は、今や10パーセントをこえ他の府県を上回るばかりか、政令市と比べて遜色はない。起債許可制は不当であるが、起債訴訟を推進する具体的状況に欠けるといえる。それは摂津市の超過負担訴訟、大牟田市の電気・ガス税訴訟と比べて制度としての歪みは同じだが、事実として迫力に今一つの共感が乏しいといえる。

訴訟は自治体にとって残された最後の手段である。その前段階での意見書の提出、実態分析によって、制度の欠陥を周知させる必要がある。そして訴訟そのものに対する拒否反応もまた無視できない。それを超えるにはそれを上まわる状況、いいかえれば内部行政努力もやり、残された唯一の手段という事態でなければならない。東京都が具体的な事業債の不許可でなく、抽象的・一般的に制度そのものを訴訟で争うということが、より内部努力との関連を強く求め

られる羽目になったといえる。

そして何よりも知事側にとって覆いがたい挫折感をもたらしたのは、

「美濃部知事が、『これこそ革新の証（あかし）』と信じて打ち出した起債訴訟が、実は都民の感覚から遊離していたのではないかという点である。

起債訴訟は、美濃部都政総仕上げの政策として知事自ら執念を燃やし、あらゆる機会をとらえて都民に訴え、都広報紙でもPRしてきた。しかし、都民の反応は鈍くかつてのように知事を激励する都民の声はほとんど届いていない。」（52・10・13神戸）といわれるように、社会的同意がえられていなかったことであろう。訴訟という都民の感情になじみにくいテーマであったが、国・地方の行政側同士のいわば他人の事とみなされたことといえる。

起債許可制の不合理的を批判する声は厳しい。しかし、訴訟によって現在それを争うには、東京都への財政運営への不信が強く、都民は安心してその自主権へ“信託”を与えなかったのが、都議会否決の最大の

理由ではなからうか。

「減速経済下、自治体が財源不足を安易に起債で切り抜けようとする姿勢にも疑問がある。その借金のツケは、いずれ増税などの形で地域住民に回ってくる。都議会野党が、訴訟以前に、人件費削減など内部努力が先だ、と指摘したのは十分、理由のあることだ。局長クラスの退職金が6千万円というケタはずれの水準が、果たして妥当なのか、など都の体質の見直しも望みたい。」（52・10・14朝日）というマスコミの声は、都民の声として聞き、将来の財政運営の心の糧としなければならないだろう。しかし、起債の完全許可制ほど自治体を信用せず、また、愚弄する制度はない。訴訟提起否決によってこのことは少しも緩和されない。むしろ、市場公募債の発行自由化を、市民運動を背景にして、社会的合意を醸成しながらすすめるべき義務が自治体にある。起債制度の歪みを広く世論に訴えただけでも東京都の行為は大きな影響を与えたといえる。

■ 第三次全国総合開発計画（試案）

1 成立の経過

8月24日及び9月30日の国土総合開発審議会において、今後10年間の国土開発のマスター・プラン、第三次全国総合開発計画（三全総）の試案が国土庁から明らかにされた。

三全総は、その文字が意味する如く、第三番目の国土開発計画であり、昭和37年策定の全国総合開発計画（旧全総）、昭和44年の新全国総合開発計画（新全総）に次ぐ

ものである。

旧全総は、全国に新産業都市や工業整備特別地区といういわゆる新産業都市・工業地区の拠点を設定し、その波及効果を周辺部に及ぼし、開発を進め、人口を分散・誘導していくという考え方一拠点開発方式をとった。しかしながら、この方式による開発は、水島・大分に代表される如く、人口よりも公害の分散を促進するという結果をもたらした。

新全総は、公害のバラマキに終わった旧全総の反省の上に立ち、小さな開発拠点方式を改めて、開発を特定地域に集中させた大規模プロジェクト方式をとった。すなわち、むつ小川原、苫小牧東部、秋田臨海、周防灘、志布志といった地区に大規模工業基地を設定し、これらの地区相互及び巨大都市とを新幹線、高速道路網で結び、開発効果を全国に波及させ、工場・人口の分散を図ろうとした。

しかしながら、この新全総もスタートして3、4年で挫折し、8年で改定されることとなった。その主な理由としては、「①予測以上（新全総想定）の経済成長率は8%の高度成長の結果、地方における大規模プロジェクトの開発にもかかわらず大都市への人口集中が非常な勢いで進んだ。②高度成長のひずみとして各地で環境破壊が激化、一方では地価が暴騰して土地利用計画が行き詰まった。③そのうえ48年秋の石油ショックでもはや8%成長は望めなくなり、低成長に見合う開発計画の手直しを迫られるに至った。」（8・25毎日新聞）ことのほか、④として大規模プロジェクトに対する地域住民の抵抗として具体化した、「開発よりも環境」という住民の意識の变革があげられる。

計画の改定は、新全総を経済計画・巨大都市・土地問題・地方都市・自然環境・農林水産業・工業基地・交通体系等について総点検し、この結果をできるだけ新全総に反映させ、新全総がもたらしたひずみを是正するという考え方で進められている。

2 三全総試案の内容

三全総は、「限られた国土資源を前提と

して、地域特性を生かしつつ、歴史的伝統文化に根ざし、人間と自然との調和のとれた安定感ある健康で文化的な人間居住の総合的環境を計画的に整備すること」を計画の基本目標とし、この目標を実現するための基礎として定住構想を新たに提案し、三全総全体を通ずる計画課題としている。

試案は、5部から成るが、その主な内容は次のとおりである。

第1 計画の基本的目標

37万km²の限られた国土に11,300万人を超える人口が住まい、既に大都市では居住環境の快適性を欠いている。大都市への人口と産業の集中を抑制し、地方を振興し、地域特性を生かしつつ、全国土の利用の均衡を図って、人間居住の総合的環境を計画的に整備することである。

第2 定住構想のフレーム

定住構想の枠組を示すフレームとして、人口は60年12,400万人、65年12,800万人と予測し、年齢構成では、中高令化が進み、地方都市及びその周辺において都市化が進展する。経済面では、成長率6%、産業活動は、生産額で60年370兆円と現在の1.9倍、65年460兆円と現状の2.3倍となる。エネルギー消費も石油精製量で60年1.6倍、65年で1.7~1.9倍となる。このため省エネルギーを強力に推進する必要がある。この他モータリゼーションの進展、レクリエーション時間の増大等にもふれている。

第3 定住構想

歴史的、伝統的文化に根ざし、自然環境、生活環境、生産環境の調和のとれた人間居住の総合的環境の形成を図るとともに、大都市への人口と産業の集中を抑制し

て、地方を振興し、新しい生活圏を確立する。この生活圏確立のためには、人びとの自発的な創意と努力を軸とし、地方公共団体が地域の特性を生かしつつ安全な総合的居住環境をつくりあげていく。

この新しい生活圏確立のための仕組みとして、①国土の保全・利用・管理、②教育・文化・医療など生活環境施設の整備・管理、③生産施設の設置管理が一体として行われ、④住民の意向が十分反映される「定住圏」を想定する。定住圏は、都市と農山漁村が一体として包含され、具体的には、全国を50～100世帯で形成される30万～50万の居住区に分け、コミュニティ形成の基礎になっている圏域、すなわち200～300の定住区に構成する。この整備にあたっては、特に、水系・流域別に構成が重視される。

東京・大阪圏では封鎖人口（50年以降の社会増加がないと仮定した人口）は約4,900万人で、50年に比べ620万人の増加とし、他の地域での人口定住を図る。

第4 主要計画課題

自然・歴史的環境の保全・水系の総合的管理及び森林資源の保全と培養を図り、海域汚染の防止、海域の浄化対策を推進するとともに、住宅・食糧・エネルギー等の基盤整備を行う。また、定住構想の基礎となる教育・文化・医療施設の適正配置を行い、地域社会に調和した重点工業基地開発を進める。

国民生活の基盤に関しては、51～60年度末までに新たに1,700万戸の住宅建設・宅地13万ha（大阪圏200万戸・1万ha）が必要であり、65年度まででは、2,500万戸・19万ha（大阪圏300万戸・2万ha）とされ

ている。

食糧資源確保のために、北海道・東北・北陸は主要な食糧供給基地とし、九州・四国を総合的食糧供給基地として整備する。他の地域は、大消費地への生鮮食品を中心とした食糧供給基地として整備する。

エネルギー資源確保の面では、今後ともわが国エネルギーの過半を占める石油供給の基地、電源開発立地の推進を行うとしている。これらの基地建設は、従前から環境問題で、建設の長期化などの問題を抱えているが、現状で推移すると経済の安定成長に対する制約条件となる可能性が高く、雇用不安・生活水準の低下といった事態も予想されるとしている。

幹線交通体系では、東京の一点集中を改め、地域の条件に適した交通手段を選択する。

大都市問題に対しては、人口・産業の増大を抑制し、地方定住指向を高めることによって、大都市機能の再編、高度化を図る。防災上から都市機能の分散・都市防災構造を強化する。特に巨大都市にあっては、人口集中の主因である諸機能の全国的分散を図る。

第5 計画の実施

三全総の目標達成のため、今後10年間に公共投資約240兆円が予定され、その投資の重点方向は、①地域定住推進のための基盤整備、②エネルギー資源の確保、③巨大都市の居住環境整備（防災性の向上、環境悪化地域の整備）とし、目標達成のために民間部門の準公共的事業を必要とするとともに、地方公共団体の役割が重視されている。

中枢管理機能などの東京一点集中の国土利用の構造は、過密・防災の点から根本的な対策が必要である。集中の主要因となった首都機能の移転再配置が重要であり、方法として、遷都、分都がある。

また、新しい海洋開発の時代を迎えて、長期的展望に立った適切な開発・管理の方向が必要である。

以上、概要を述べて来たが、三全総の特長を総じていえば、①従来の工業化中心から生活環境重視の方向に変わったことであり、②居住環境整備の手法として定住圏構想が位置づけられている。また、③計画の手法として、従前が目標設定型（トップ・ダウン方式）であったのに対し、生活という観点から目標をつくっていく積み上げ方式（ボトム・アップ方式）がとられ、地方都市の整備の必要性を内在的必然性に基づいて説明している。さらに④地方自治体の自主性・主体性を明確にしたことであろう。

3 問題点—批判を中心として

三全総は、“定住圏”という新たなイメージをもって出現したが、はたして、どのように受けとめられているのであろうか。

本間義人氏によれば、『この試案に対する私の率直な感想は、三全総というけれども、これは実質的に「二・五全総」ではないかということに尽きる。それほど新全総の影が色濃い内容であって、新聞にもそう書いた(8月25日付『毎日新聞』)。開発優先から生活環境重視へ—というのが三全総の策定作業を進めていた国土庁のキャッチフレーズであったから、発想の転換を期待していた人びとを少なからずガッカリさせたのではないかと思われる内容である。…

…三全総では、各地で環境破壊を招いた新全総の亡霊が「大規模工業基地」「相当規模の工業基地」という形で生き残っているが、これらの開発が順調に進まないとするれば、エネルギー事情や労働力の雇用に問題が起き「たいへんな事態をきたしますよ」といっているのである。ここに三全総が主張したいことが集約されているといってもいいだろう。』(9・6エコノミスト)この新全総の影の色濃さについては『おそろく、「三全総」によって、もっとも現実化しそうなのが、「新全総」の遺産である大規模工業団地、観光基地そして新幹線・高速道路などの巨大開発であろう。』と宮本憲一氏も指摘するところである(9・5朝日新聞論壇)。全体のトーンとして、新全総の影響が大きいという批判になる。

新全総の考えといえば、定住圏についても既に広域生活圏という類似の表現がみられ、定住圏同様圏内の生活環境の整備を図ろうとした。このため自治省・建設省はそれぞれ「広域市町村圏」、「地方生活圏」を設定したが、土地利用調整等で十分な定着を見ないままに終わったという経緯がある。三全総の目玉商品である「定住圏」についてはどうであろうか。

宮本氏は、『現制度下では、「空想的」で、障害が多そうなのが、新戦略の定住圏構想ではなかろうか。』と手厳しく、その理由として「まだ研究課題といった方がよく、成熟していない。……定住圏の基盤とされている水系中心の考え方が日本全土で成り立つのか、一部分なのか、明らかでない。定住圏と既成の市町村・コミュニティとの関係が不明確である。なによりもその

建設の主体となるべき自治体にとっては、財源と権限委譲をふくむ根本的行政改革がなければ、地方分散など夢である。」（前掲）と述べている。さらに樋詰誠明氏も定住圏の制度的あいまいさについて『民間投資を誘発し得るだけの魅力を「定住圏」がどのようにして整備し得るかについても何の保証も示されていない。「定住圏」がどのような行政的、財政的な裏打ちをしてもらえるか否かが、この試案を実行性のあるものとするか、あるいは単なる画餅に終らせるかのかぎともなる。』（9・5朝日新聞論壇）と述べている。また、実施主体の責任について、野口雄一郎氏は、「地方自治体の中でも主として作業を担当するのは、市町村よりも県になる。しかし、これまで県が行って来た行政の中心は一般に企画的な業務であって、こんど定住圏の実施的な作業をやらせるということになると、それにはかなり問題がある。県はその負担を市町村に転嫁する恐れが非常に大きく、市町村はそれを遂行する力がないとなると、責任のもち手はだれもないという事態になることさえ予想される。」（9・9朝日ジャーナル）として定住圏の発想の未成熟さを指摘している。逆に、地方自治体の主体性・自主性が強調されるのであれば、宮本氏の如く「新しい圏域を設定せずとも、現行の市町村の強化のための具体案をつくった方が具体的といってよい」（前掲）ことにもなり、定住圏設定の意義が問われる。

定住圏はいわば大都市圏の過度集中の地方分散計画の受け手の手法であるが、出し

手である大都市圏の手法はどうであろうか。

「大都市圏の過密対策に対しては、人口抑制のための積極的な計画が見当らず、防災を中心とする都市計画の推進をうたうにとどまった。大都市への人口集中は鈍ったとはいえ、その周辺地域では、いぜん人口がふえ続け、市街地が無秩序に広がっている。しかし、試案は定住圏構想に力を入れるあまり、過密対策がなおざりにされたきらいをまぬがれない。」（8・26朝日新聞社説）のであり、具体的には地方分散せよとする工場等への対策であるが、工場については「地方に出ていく工場と大都市に残す工場との二重の構造に実際はなっていく、そういう状態に現になっていて、大都市にも公害、地方でも公害というのが現実の姿である。すなわち、現実には、自標とは逆の現象がおこっているのである。だからこそ、このような二重現象、逆立現象を防ぐための具体的な方式と手段が三全総には必要なのである。だがそれについての解決策はもちろん、事実認識や問題意識もないのである。」（野口・前掲）

幹線交通体系・首都機能の移転、地方定住に必要な大学の移転等批判はまだあるが、結論としては、試案は「古いものと新しいものが混在し、しかも両者の間に調和がとれないままに終わっている」（野口・前掲）、そして、それは、国民のニーズの変化や内外の経済情勢の変化を反映した『「混迷」の産物』（宮本・前掲）ということになるのであろうか。折角の構想が作文や画餅に終ることのないよう期待したい。

■ 田子の浦港ヘドロ公害住民訴訟

1 ヘドロ公害と住民訴訟の提起

静岡県富士市の田子の浦一帯（富士地区）は富士山系からの地下水資源に恵まれ早くから製紙業が発達していた。昭和36年、静岡県はここに130億余の巨費を投じて人工の田子の浦港を開港した。昭和38年、東駿河湾が工業整備特別地域に指定されるとともに同港は静岡県東部工業地帯の原料移入港、工業製品移出港として利用され、併せて化学、機械工業等の企業誘致も加わり、富士地区の工業化を促進した。

けれども、こうした企業優先の開発が富士市にもたらしたものは、ヘドロ公害を始め、大気汚染、悪臭、振動、騒音、地下水の塩水化等の環境破壊であった。なかでも、ヘドロの堆積と硫化水素の発生による被害は、巨費を投じた港湾の機能の低下及び海洋生物の世界的宝庫と云われた駿河湾における漁業資源の損壊はもとより、港湾従事者、漁民、周辺住民の健康障害にまで及んだ。

この時、静岡県の取った措置は、港湾機能回復のため港内にたまったヘドロを浚渫し、港外に投棄することのみであった。45年4月、漁民、住民の強い抗議で静岡県はヘドロの浚渫と駿河湾への投棄を一時中止はしたものの、企業側の突き上げもあって、同年夏浚渫を再開しようとした。

こういった中で、45年8月9日田子の浦港で「駿河湾を返せ沿岸住民大抗議集会」が開かれ、8月11日同集会は住民約4,000名の署名をもって(i)知事・製紙企業責任者等を港則法第24条、刑法第125条での告発と、(ii)地方自治法第262条による監査

請求を行った。この監査請求を受けた静岡県監査委員は、同年10月9日、(i)田子の浦港への製紙汚水の流入、ヘドロの堆積は住民の反対により浚渫工事が中止されたことによる。(ii)浚渫に係る県費の使用は、法令、予算の定めるところにより管理費の範囲であり正当、との理由で住民らの請求は理由なしと結論した。

住民監査請求に対する監査結果を不服とするとき、住民に残された手段は、地方自治法第242条の2による住民訴訟の提起である。この制度の目的は、(i)住民の直接参政の手段、(ii)地方公共の利益の擁護、(iii)違法、不当な地方財務会計の管理、運営に対する司法統制、にあるとされる。すなわちこの訴訟は「住民の手によって地方自治運営の腐敗を防止矯正し、その公正を確保するために認められた住民の参政措置の一環」(最判昭和38年3月12日民集17巻2号318頁)である。

2 訴の概略と被告の主張

かくして、監査結果に納得できない住民は、地方自治法第242条の2に基づき住民訴訟を提起した。

大蔵敏彦弁護士を団長とする住民訴訟弁護団が結成され、出訴期間、訴訟準備の関係から監査請求人約4,000名中21名が代表して原告となり、昭和45年11月6日訴状を静岡地方裁判所に提出した。被告は(i)静岡県知事、(ii)竹山祐太郎(静岡県知事個人)、(iii)大昭和製紙、本州製紙、興亜工業、大興製紙の4製紙企業である。

以下、訴の要旨と被告の主張を追ってみる。

① 訴の要旨

(i) 被告静岡県知事は田子の浦港及びこれに流入する二級河川の管理者であり、これらを良好な状態に維持する義務がある。併せて、河川及び港湾の管理権に基づき汚水流入の停止義務があるにもかかわらず、被告企業等の製紙汚水の流入を放置し、全くその本来の機能を損なわしめるに至ったことは、河川管理、港湾管理を怠ったものである。その怠った事実の違法の確認を求める（地方自治法第242条の2第1項第3号の請求）。

(ii) ヘドロは原因者である被告企業等の汚水の排出によって生じたものであるから知事は浚渫費用を被告企業等から取りたてるか、その除去を命ずべきである。しかるに昭和44年度に知事が県費を支出した行為は、港則法第24条、静岡県漁業調整規則第34条及び港湾法第43条の3に違反し、静岡県に損害を与えたものである。よってその一部である1千万円を原告等は静岡県に代位して県知事個人である竹山祐太郎に支払いを請求する（同条第4号の請求）。

(iii) 堆積ヘドロの60%ないし70%は被告4社の汚水に起因し、かつ汚水排出は港則法、河川法等に違反する共同不法行為である。ヘドロ浚渫費用は当然県が被告企業等に負担させるべきところ、これを怠っているので、原告等は、県に代位して、その一部1千万円の損害賠償を請求する（同条第4号の請求）。

(iv) 被告企業等は公共の財産である河川や港湾に、社会的に容認できる以上（懸濁物質10ppm、生物化学的酸素要求量ならびに化学的酸素要求量5ppm、硫化物0.3ppm

以上）の汚水を排出しえない。県あるいは県知事は法令及び管理権にもとづきこの限度を超えると、汚水排出の停止制限措置をとる権限があるにもかかわらずこれを怠っている。原告等は静岡県に代位して差止を求める（同条第4号の請求）。

② 被告の主張

(i) 地方自治法第242条の2第1項第3号にいう「怠る事実の違法確認の請求」とは、ある一定の要件事実があるとき、執行機関において一定の行為をすることが一義的に義務づけられている場合にのみ認められたものである。行政機関がある行為をすることが義務づけられていず、当該行為について裁量の余地ある場合は、訴訟による審判の対象とならない。

(ii) 前同条の2第1項の「怠る事実」とは、財産の管理について問題とされるものである。地方自治法上財産とは、同法第237条以下に規定され、かつ同法第238条第1項は公有財産につき7号にわたり制限的に列挙している。河川や港湾はここにいう県の公有財産に該当しない。よって本件は住民訴訟の対象としての要件を欠くものである。

(iii) すなわち河川は、その管理について県知事に機関委任されてはいるが、河川（水流及び流床）について国家の所有という観念を入れる余地はあっても地方公共団体の所有という観念を入れる余地は全くない。同時に、財産（不動産）にも当たらない。旧河川法第3条に「河川並其ノ敷地若ハ流水ハ私権ノ目的トナルコトヲ得ズ」と規定されているのは国家の私権も含めて私権を否定する趣旨であり、同法改正後には

同旨の規定はないが、理論的には同一に解される。

(iv) また公物管理権を財産権と解することはできない。公物管理権とは、河川についていえば、公物の指定、変更廃止、維持修繕、使用規制、許可特許というような諸々の管理権者に与えられた権能の総和をいうものであって、それは権利＝財産権というものではなく、行政機関がその所掌事務について国家意思（地方公共団体意思）を決定し、表示し得る能力たる「権限」である。したがってこのような「河川管理権を地方自治法第238条第1項第4号の「地上権、地役権、鉱業権その他これらに準ずる権利」に含まれると解することは出来ない。又「これらに準ずる権利」とは、それらに類似する用益物権又は用益物権的権利を指すものであって公物管理権とははるかに遠い存在である。公物管理権は、「所有」という権利主体と物との関係にはなじまない概念である。

(v) 港湾についていうと、その水面及び水面下の土地について地方公共団体としての所有を認めることはできない。したがって県の財産に当たらない。むしろ公有水面埋立法第1条の規定からすれば、法律は国有と考えているものと解する。そのほか港湾についても河川について主張した法理がそのままあてはまるというべきである。

(vi) 被告企業等の污水排出行為は慣行水利権として認められており、その水利権の収用ともいうべき排水の停止には憲法29条の補償を必要とする。又、河川は使用後の用水が流下する通路であり、下流において汚染されるのが常である。併せて静岡県は

田子の浦港にヘドロが沈積することを受認する義務がある。

(vii) 原告等の請求の趣旨第4項の請求は、地方自治法第242条の監査請求を経ていないので不適法である。すなわち監査請求では生物化学的酸素要求量、化学的酸素要求量、硫化物の量は問題にされなかった。

3 第一審判決と訴訟の問題点

① 河川・港湾の財産性

地方自治法第242条の2第1項第3号に基づく怠る事実の違法確認の請求は、地方公共団体の長の財産の管理を怠る事実に対する請求である。そこで管理を怠る対象の財産性が問題となる。この点原告が、公物管理権は「物を公の目的に供用することによりその所有権の効果を制限して構成される、それ自体独立の公法上の物権的支配権」と云われ、又他有公物については、「他人の所有に属する特殊の物につき、公の目的のためにその所有権の行使を制限する一種の公法上の制限物権」といわれている。私的所有権に代わるべき重要な意義を有する物権というべきである。と主張するも第一審は、河川及び港湾におけるいわゆる公物管理権はその性質上地方自治法第238条第1項第4号に規定する権利とは云えない。よって、住民訴訟の対象となる県の財産には当たらない旨判示する。又、機関委任事務の故をもって、公物管理権の帰属をも否定している。

② 污水排出差止め請求原因

次に、原告等は知事の污水排出差止の権限不行使を違法としているが、その主張にある静岡県公害防止条例、同県普通河川取

締条例、同県漁業調整規則等は、「公害行政、河川管理行政、漁業行政に関する権限を規定する」もので、「もっぱら、当該行政目的の達成という見地から行使されるべきものであって、この権限を行使した結果があるいは港湾管理に対し有益な影響を及ぼすことはあり得るとしても、行使しなかったことが違法となるところはできない」とされ、物権の請求権による差止め請求については、「このような侵害排除の請求をいわゆる行政命令の形でこれを行うことは、法律による行政の見地から、具体的な法令の根拠がない以上許されないというべきであり、また公物管理権という公法上の権限を、右のような侵害の排除を司法裁判所に請求することのできる私法上の権限と解することもできない。」としている。

又、不法行為に基づく妨害排除、妨害予防の請求については、「実定法上、一般的にはこれを認めることはできず、認めるとしても人の生命・健康などの侵害に当たる場合等その被害法益が極めて重大な場合のみに限定してこれを認めるべきもの」であるとして、請求を退けている。

③ 汚水排出は不法行為か否か

これについては、「具体的な特別の法的規制により制限される場合を除き、一応は社会通念上放任行為として許される河川への工場廃水の排出行為が、具体的な禁止規定の違反ということではなく、抽象的に社会的相当性を越えるという意味で『違法な』侵害行為と評価されるのは、極めて例外的な極端な場合に限られる」「有形の財産に対する侵害ということではなく、港湾機能という無形のものに対する侵害ということ

であるから、それが違法と評価される場合はいよいよ限定される」との理由で、不法行為の成立を否定し、県知事が被告企業等に損害賠償の請求をしなかったことを理由に、県費の支出を違法とする原告らの主張は採用できないとしている。

4 控訴審判決と司法救済への期待

① 控訴審判決

昭和52年9月5日、東京高等裁判所民事15部（小山俊彦裁判長）は住民側の訴を全面的に退けた一審判決を破棄し、「ヘドロは製紙会社4社の工場廃水が原因だから、4社は連帯して県に対して、浚渫費1千万円を支払え」と住民側の訴を一部認める判決を下した。

即ち、工場の汚水排出については、「許容限度を超え、さらに被害を与えるような場合は違法（不法行為）となる」。「田子の浦港に堆積したヘドロは大半が4社の工場廃水に含まれる浮遊物質が原因で、同港に流入する河川の水質は、浮遊物質、生物化学的酸素要求量、化学的酸素要求量のいずれもが県が定めた水質基準に照らし許容量を著しく超えている。従って、県が支出した浚渫費は、4社など工場廃水を排出した会社の共同不法行為による損害に当たるから、県は浚渫費をこれらの会社に請求できる」とした。

また、住民訴訟の対象となり得るかどうかについては、「製紙会社に対する損害賠償の請求は地方公共団体の財務に関する事項であるから、住民訴訟の対象となり、損害賠償請求権を行使しない県に代って製紙会社4社に対し県に賠償するよう求めたのには理由がある」と住民側の訴を適法と

認めた。

しかし、県知事が4社に対して排水規制を怠ったことの違法確認の請求、製紙会社に対し、排水規制を求めた点については、「河川管理、港湾管理は財務事項ではなく住民訴訟の対象にならないから不適法」として、棄却し、竹山祐太郎（県知事個人）に対する訴については、「ヘドロの浚渫は港湾法により港湾管理者である県がなすべき業務だから、浚渫費支出行為は適法」として、訴を退けた。

② 司法救済への期待

田子の浦港ヘドロ公害住民訴訟は、「公害防止にかかる費用は原因者である企業が負担すべし」という汚染者負担の原則（PPP）を盛り込んだ「公害防止事業費事業者負担法」が成立する以前の訴であり、控訴審判決も汚染者負担の原則を追認したものと云える。

地方自治法第242条の2で規定された住民訴訟は厳格な訴訟要件が定められており、従来ともすると法技術論に終始し、司法判断にあっては現実と遊離する傾向にあったことを考えると、この判決はいわば実定法を越えた自然の論理による審判であり、既存の法体系が予測だにできなかった新しい社会現象について司法的救済制度の活用の可能性を示唆するとともに、「法律なければ行政なし」という伝統的行政法学の命題に固執することへの警鐘とも云えよう。

たしかに、「法律による行政」は行政権の不当な行使から人民の権利を擁護する

意味では大きな役割を果たしてきた。しかし、「保護すべき行政から創造する行政へ」とその守備範囲が拡大する現代行政にあって、民衆訴訟の一形態としての住民訴訟が真に司法的救済の制度として活用されるべき法理論の展開が望まれる。

抗告訴訟ではあるが、国立市の住民が東京都を相手に文教地区への歩道橋設置による環境権の侵害を訴えた国立歩道橋事件（昭和49年4月30日東京高裁判決）においても、訴訟要件である当事者適格すなわち訴の利益が主たる争点となり、やはり法の壁は厚かった感は否めない。しかし近くは、津地鎮祭事件を見る時、市立の体育館建設に係る市の公金支出行為は違憲・違法であるとの申立をもって、一住民が市長を相手に神官への報償と供物料の金額7,663円を市に損害補填をすべき請求をした。最高裁判所大法廷（昭和52年7月13日）では敗訴したものの控訴審（昭和46年5月14日、名古屋高裁判決）は、地鎮祭への公金支出行為を違憲とし、原告勝訴の判決を下している。

又、昭和50年10月の最高裁判所判決は、一住民が提訴した区長の管理職手当を違法とする訴訟に関するものであるが、ここでは住民に勝訴を宣告している。

今や、住民訴訟は市民一人でもなしうる強力な異議申立の制度として再評価されなければならない。

司法救済の制度に保障された、住民監視の目が行き互ることこそ、行政への住民参加の条件ではなからうか。

新・神戸市総合基本計画 第3部 市民主体都市

昭和51年10月
神戸市企画局

第1章 都市像と その考え方

第1節 人間都市神戸の創造

1 人間都市を創造する市民

経済の低成長時代への移行、公害問題の発生に端を発する人間尊重主義の台頭など経済・社会情勢が激しく変化する中で新しい都市社会の秩序が模索されている。このときにあたり、2001年にむかい神戸がめざすのは“緑と心のふれあいと生きがい”に象徴される“人間都市”づくりである。そして、人間都市を創造していく主体は、一人ひとりの市民である。

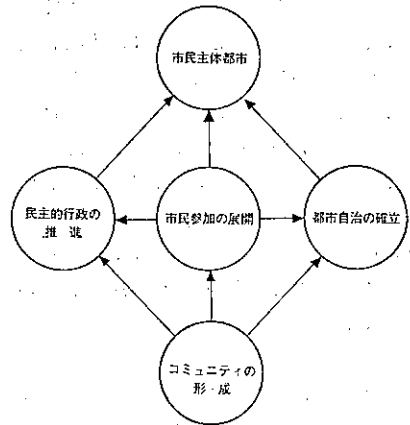
市民とは、自分で自分の行動に規律を与えていける人間であり、そうした自律的な人間の集団であってはじめて「自治」も成立するものであろう。現代の大衆社会の中にあって、なかんずく人口の急速な増加をみている大都市においては、政治的・社会的な行動に消極的でもっぱら私生活にひきこもる人々が増大している。人間都市は都市に住む人々がこうした状態から自律的市民へと変わっていく中で形成され、発展して

いくものと考ええる。

2 市民主体都市の位置づけ

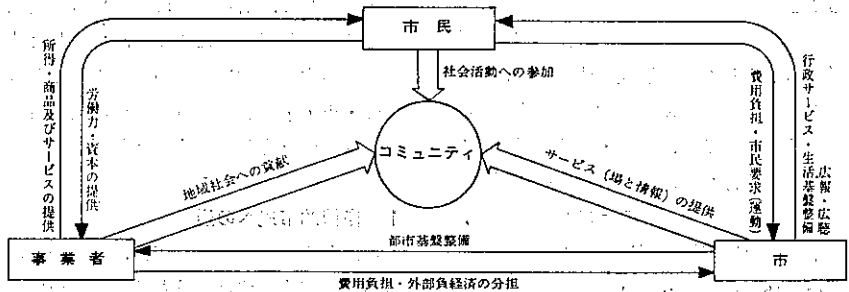
憲法で民主主義の根幹として制度的に保障された地方自治であるが、未だ確固たる基盤は築かれていない。それは権限や財源の裏付けを欠いていたという制度的原因とともに、それをふまえて地方自治をはぐくんでいくという気概が自治体にも住民にも乏しかったためである。

・市民主体都市の構成(図3-1)



ところが最近、地域を基盤とする住民運動が展開され自治体、住民をはじめ、価値

・市民・市・事業者の役割 (図3-2)



観の転換が進行し、民主主義を発展させ、地方自治を確立するという気運がめばえてきた。

神戸においても、市民の健康と暮らしを守るためには、現行の法律や制度だけでは必ずしも十分とはいえないことにかんがみ、市民の合意を背景に、開発指導要綱や公害防止協定によって行政指導を行ったり、さらには神戸市民の環境をまもる条例や神戸市民の暮らしをまもる条例の制定など、自治体の保有する自治立法権や財政自主権を積極的に活用し、国や他の自治体に先行して施策を展開してきた。

そこで、こうした気運を一層推進するため、市民主体都市をたからかにうたい、民主的で人間を尊重した社会の実現を、すなわち民主主義の発展、地方自治の確立、福祉社会の実現といった目標をわが市から達成していこうというものである。

このような考えのもとに、市民主体都市の中では、コミュニティづくり、市民参加、市政のあり方および都市自治の強化をとりあげている。

すなわち、市民としての自覚と良識をた

かめ、市民自身で新しい都市生活の秩序を形成していくコミュニティづくりをめざすとともに、住民自治を保障し、複雑多岐にわたる都市の行政需要を円滑に処理するため、都市自治の基盤を強固にし、総合的な民主的行政の推進をはかる。

そして市民参加の展開により、市民が互いに議論し理解を深めていくルールや市民と市が話し合い、都市づくりを行っていくルールを探求するとともに、地方自治を阻害している壁を破り、都市自治を確立させていく。

第2節 市民・市・事業者の役割

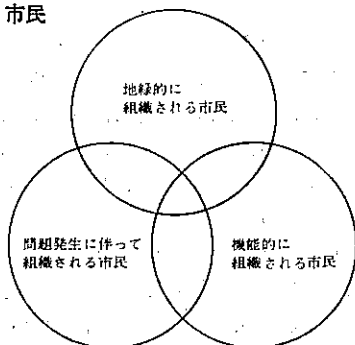
昭和30年代までは、産業優先、生産第一主義の風潮のもとに、企業誘致のための税負担の軽減、企業へのエネルギー大量低価格供給など自治体と事業者(企業)との関係が強く、ともしれば市民(住民)は置き忘れられていた。ところが40年代にはいり環境破壊の進行、環境の悪化、物価の急上昇などに耐えかねて、住民運動が爆発的に広がっていった。その帰結として、今度は

市民と自治体との結びつきが強く意識されることとなった。

しかし、地域社会をみれば、市民も市も事業者も等しくその構成主体であり、三者がともに地域社会に眼をむけることが必要である。そこでは、市民・市を主軸として政策決定が行われ、事業者はこの主軸の政策決定に協力していくことになる。また、事業者は市民主権の担い手である市民の意

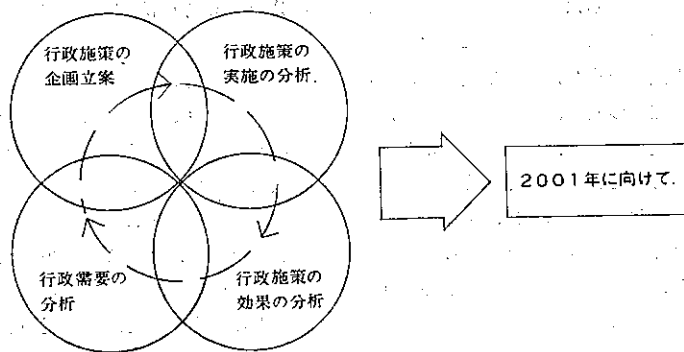
・自律的市民 (図3-3)

市民



市民間の議論によって、問題を克服し、新しい都市生活の秩序を形成する

・行政サービス処理システム (図3-4)



見を尊重し、市民もまた事業者の専門的意見を尊重して、相互啓発につとめる。人間都市を創造していくためには、こうした結びつきの中で、地域社会の構成主体である市民・市・事業者がそれぞれに役割を自覚し、互いに協力していくことが望まれる。

1 自律的市民への道

市民が人間都市を担う主体、あるいは地方自治を担う主体となるためには、市民参加や自治活動の経験、地域の交流などを通じ市民自ら自主性を確立し、自治能力を身につけ行動する条件を拡大していかなければならない。

しかし、都市社会は異質の個人の集団であり、それぞれの価値観や生活観にも様々な相違がある。そこで、こうしたことを認識したうえで、そこから当然生じる市民同志の利害や意見の相違を市民相互の議論によって克服していく努力がいる。すなわち、社会生活の維持に必要な秩序を市民の主体的行動によって定着させていかなければ

らない。

こうした努力が、権利を行使し、義務を遵守する自律的市民へとたかめるとともに、人間都市を築きあげる礎となる。

2 先導的な市政

市民は都市の生活者として当然に享受すべき権利の実現をもとめる。市もそうした市民の要望を達成することにあゆる努力を行っているが、限られた権限・財源のもとにおいて、それらを実現することはきわめて困難である。しかしながら市は市民生活の保護者としてのリーダーシップを発揮し、市民生活の向上や市民福祉の増進をはかるとともに、地方自治を守り育てるため、自ら先導性をもって都市問題の矛盾を受けとめ解決していかねばならない責務がある。

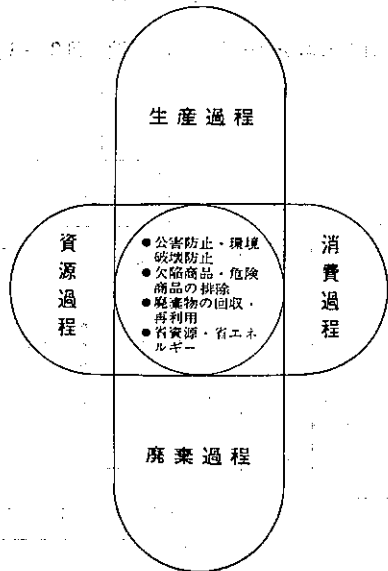
そのため市は現行の行財政制度を十分に活用し、可能なかぎり行政の質・仕組みを市民の要望にこたえていけるように改革していく。また長期的には、市民のエネルギーを結集して、市民とともに市民生活の水準向上を阻害している行財政制度の枠を広げる方向で、国政の転換をはかることをもとめていく。

3 事業者と地域社会

事業者の社会的責任は、従来、社会の要請に沿って良質で安価な商品及びサービスの供給と雇用機会の提供という面が強かった。しかし、近年精神的に豊かな生活及び環境へと一般の意識がたかまってきたことにより、事業者の社会的責任も変ってきている。そして現在においては、事業者も単

に自らの事業活動のみに終始することなく、地域社会の一構成員として他の構成員と共存できる態勢をとっていくことが望まれる。たとえば、内部に地域社会を対象に考える責任者をおき、地域社会との関係や公害問題を考え、消費者の正しい意見を吸収するなど、事業者の活動に対する社会の信頼をたかめる必要がある。また、事業者は積極的に地域社会との接触を深め、市民との対話によってつくられる信頼関係のもとに、コミュニティ活動の助成や文化の創造、人間性回復の手助けをはかるなど、事業者と地域社会との調和につとめねばならない。

・事業者の社会的責任 (図3-5)



第2章
新しいコミュニティを形成する

第1節 基本的な考え方

1 現状と問題点

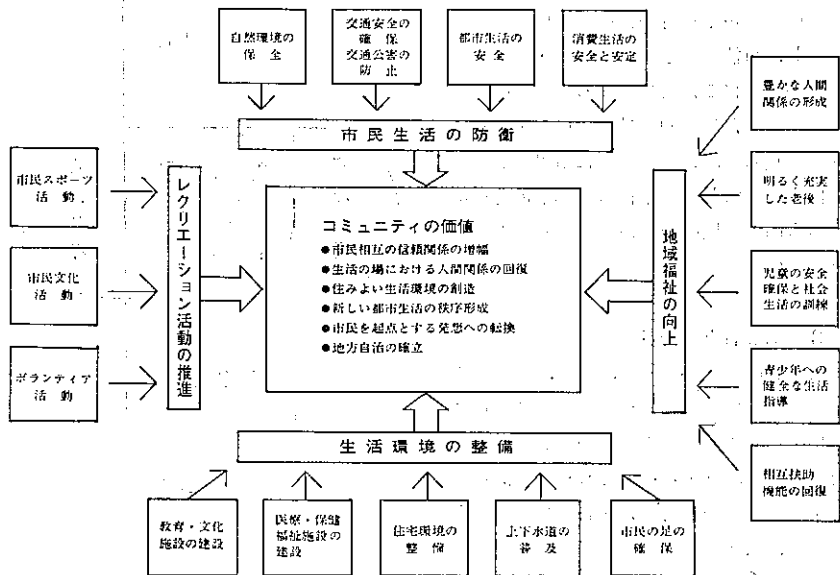
経済を量的に拡大することが国民の福祉の向上につながるという考え方のもとに、経済優先の政策が推しすすめられてきた。その結果、経済規模の拡大、名目所得の向上という目的は達せられたものの、反面ではかけがえのない自然が破壊され、大気汚染、水質汚濁をはじめとする公害が生じ、一方では大量生産、大量消費による消費構

造の歪みもたらされた。

また、都市への人口集中、モータリゼーションの進展、核家族化の進行は都市の物的な環境を混乱させたばかりでなく、人間の心をも索漠としたものにした。その結果、交通問題、生活環境整備の立ち遅れ、人間関係の希薄化、老人児童問題、相互扶助機能の低下などの諸問題が生じている。

そして、こうした都市の生活環境の悪化を背景に、さまざまな住民運動が湧出し、身近な問題を自分たちの生活に結びつけて自主的に取り組んでいくという新しい市民像を生み出してきた。しかしながら、複雑で高度化した都市においては市民要求が複雑多岐であり、市民の問題意識や権利意識あるいは市に対する関心の程度なども個々

・コミュニティの意義・必要性(図3-6)



ばらばらであることから、住民相互の利害対立という新たな都市の矛盾を生じさせている。

2 基本的視点

コミュニティの概念としては、①同一地域に生活している人々の集団である。②その人々の生活上なんらかの相互関連がある。③生活上の相互関連活動を、一定の地域で果たすところの施設がある。④合意ないしは行動の共通性を生み出す可能性があることなどである。またコミュニティ意識としては、①同一地域に居住している仲間であるという共属意識 ②お互いが協力しあって生活しているという依存意識 ③協力しあう中でそれぞれが何をなすべきかという役割意識といったものがある。

このようなコミュニティの概念と意識を前提にコミュニティを次のように位置づける。

- (1) コミュニティは市民相互の信頼関係を増幅する場である。
- (2) コミュニティは人々にとって、人間性の回復をはかる場である。
- (3) コミュニティは人々が自らの生活をふまえて、地域の問題に取り組み、住みよい生活環境の創造と新しい都市生活の秩序を形成する場である。
- (4) コミュニティは市民を起点とした発想によって都市問題を解決し、地方自治の基盤を確立する場となる。

第2節 市民主体のコミュニティづくりをすすめる

1 基本方針

コミュニティとは画一化、同質化されたものではない。したがって神戸には神戸の、また神戸の中においても、地域ごとにそれぞれのまちのよさやそこに住む人々の個性を生かしたコミュニティが形成されることが望ましい。すなわち、市民も市も熱心さのあまり当初から意図して作っていくべきでないし、弾力性のないコミュニティ観念を人々に押しつけることは避けるべきである。むしろ、何のために、誰のためにコミュニティをつくるかということが重要である。

(1) 市民が何かをしなければならない。あるいは何かをしたいといった必然性と自発性をもつことが大切である。その意味からもコミュニティづくりは、そこに住み、その地域のことを十分理解し、関心をもって市民が主体的に担うことがより適切である。そしてコミュニティは人々の主体的活動が多様に展開される過程で、またその結果として形成されるべきものであり、それでこそ地方自治の基盤としてのコミュニティの形成ということにつながっていくといえる。

(2) 市はコミュニティづくりに積極的に介入すべきではなく、むしろ市民の自主的な活動が活発に展開されるための条件整備をすすめるといった間接的な役割を担うべきである。

2 施策

(1) 地域の広がりに応じたコミュニティづくりをすすめる

ア 近隣住区

(ア) 近隣住区をコミュニティづくりの基

基礎単位として、都市施設の配置、市街地の構成を計画する。その場合、住区が画一的で単調な構成をとらないよう、まち住区計画に合わせて地区の特性をきめ細かくまちづくりに生かす。

(イ) 近隣住区の構成や施設づくりは当該地域の歴史、住民意識に照らして個性的、弾力的に設置していく。また既存の施設の活用と合わせたコミュニティ施設利用計画を検討する。

(ウ) 老人や心身障害者など、社会的弱者が住めるバランスのとれた住宅を配置する。

(エ) コミュニティづくりに呼び水をそそぐとか、育ちつつあるものを援助していくという姿勢に立って、情報の提供や施設の建設・管理を軸にしたコミュニティづくりを展開していく。

イ まち住区

(ア) まちづくりを生活環境の整備のみにとどまらず、まち住区を単位としてより人間的な生活文化環境づくりに向かってすすめていく。

(イ) きめ細かな行政サービスを実施するため、まち住区ごとにまち住区センターを整備し、窓口サービス提供の場、情報提供の場、市民活動の場とする。

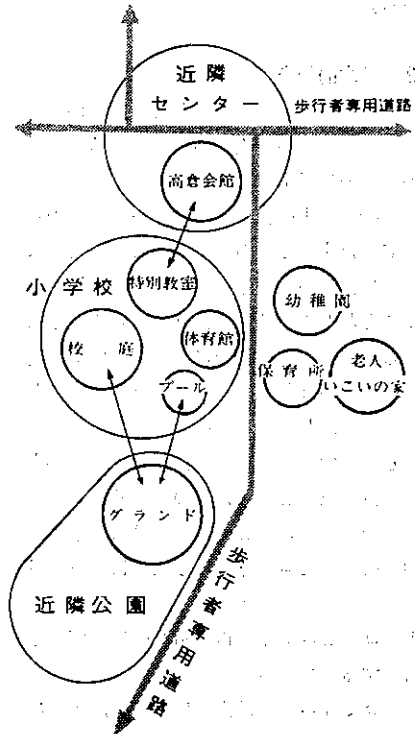
ウ 行政区

行政区ごとに常設の市民参加の場を設けたり、コミュニティ活動に熱心な市民の参画を得るなど、コミュニティ活動の窓口とする。

(2) コミュニティづくりのための条件整備を推進する

ア 学校をコミュニティの核とする

・高倉台学校公園におけるコミュニティ軸構成(図3-7)



(ア) 小・中学校の校庭、教室、体育館、プールなどを開放して、学校をコミュニティの核にしていくという学校公園構想を近隣住区方式とからみ合わせて、より一層推進していく。

(イ) 利用にあたっては、地域において学校公園管理運営委員会が有効かつ適切に管理・運営できるように、情報の提供やリーダーの養成などの援助をしていく。

イ コミュニティ施設の住民管理をすすめる

(ア) 児童公園，集会所，老人いこいの家をはじめとするコミュニティ施設については，地域活動の場として大いに利用され真の意味で住民のものとなり，常に市民の意思を反映するものとするため，住民が自主的に管理・運営できる方向へもっていく。

(イ) 住民管理の実施にあたっては施設の目的，内容，規模などを十分考慮する。その際，市は“サポート・バット・ノー・コントロール (Support, but no Control)”の精神を尊重する。

(3) コミュニティづくりへソフトな接触をはかる

地域住民の意識や行動あるいは，生活環境の実態などを科学的，感性的に把握し，制度的にどう取り組んでいくべきかを検討する。

(ア) 地域の特性や，住民の要望に沿った生活環境整備をはかるため，住民の参加を求めて，コミュニティ・ミニマムを検討する。

(イ) コミュニティ・ミニマムを検討するため，コミュニティ・レベルでの資料を科学的に整備する。

(ウ) 市民の生活観や社会観を尊重したよりよいコミュニティづくりをすすめるため，市と市民との接触をゆたかにし，対話の中で相互理解を深める。

(エ) 市民の社会活動への参加を促進させ，コミュニティ活動を活発にするため，市民活動の場づくり，情報の提供，リーダー

の養成などを行う。

(オ) コミュニティ施設の整備にあたっては，施設に対する市民の関心及び利用をたかめるとともに，市民の自主的な管理運営に資する一方策として，コミュニティ・ボンド(地域債)の発行を検討する。

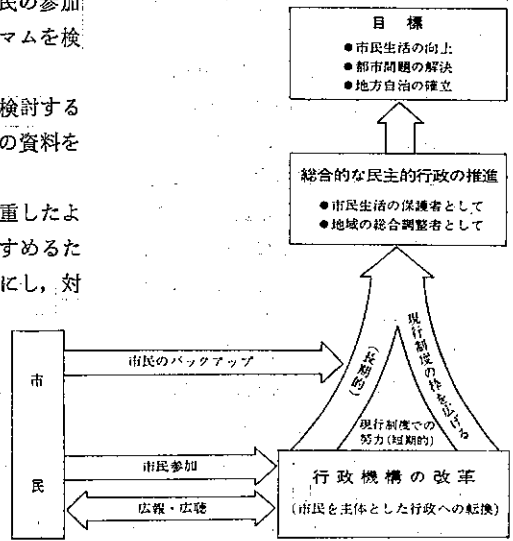
第3章 総合的な民主的 行政を推進する

第1節 基本的考え方

1 現状と問題点

都市の巨大化，都市活動の高度化による社会構造の変化は，都市の自然的・社会的

・都市行政の機能強化(図3-8)



・経済的環境を著しく歪め、都市の市民を混迷する都市問題の困難の中に落し入れてきた。こうした諸々の問題を解決し、人間尊重の都市社会を実現するため、都市行政の範囲は、「揺りかごから墓場まで」「用地づくりから緑の保全まで」と膨大に広がっている。

他方、自治体の権限、財源は必ずしも十分でないうえに、行政組織がタテ割行政の中で硬直化し、市民の要望や意見を十分に把握しきれないため、都市問題を解決し、都市機能を回復させるための有効な対策がとられ得なかったことは否定できない。こうした事態に対し、本市においては、自治立法権の活用や財政自主権の拡充による行政権限の充実・強化をはかるなど、積極的に行政を推進してきた。しかし、現行制度においては自治体の対応にも限度があるうえ、最近の経済情勢の変化は、都市行政の環境変化に対する適応性を一層弱体化させている。

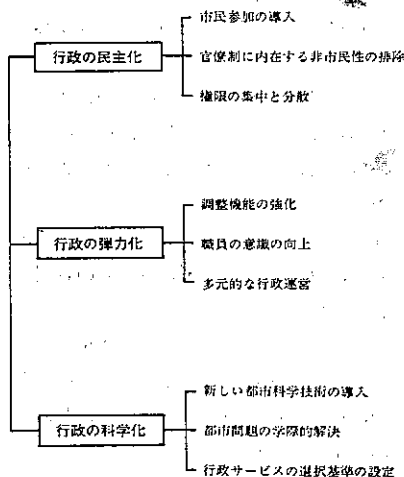
また本市においては、現在九つの行政区がある。行政区は、行政の処務便宜を中心に編成されたものであるが、ほぼ半世紀にわたる存在により、区に対する区民の愛着心、区を中心に展開される市民組織の活動、あるいは区役所を中心に集中する生活関連サービス施設など区自身もそれなりのまとまりのある地域生活空間を形成している。ところが、区行政は、戸籍事務を中心として発展し、そこに地方自治法にあるような区長委任事務が次々と追加されてきた。そして最近になって、市民福祉や広報、市民相談など、新しい行政サービスが付加され、行政区重視の方向へとすすみつ

つあるものの行政区において、独自に処理できるだけの権限はない。

2 基本的視点

このような都市行政の行き詰まりを打開して、市民サービスの向上をはかるため、種々の近代的な管理手法を導入するなど、行政効率の水準をたかめる。一方、情報公開やアセスメントによる市民とのフィードバック・システムを一層推進し、市民の要求や意見を十分尊重した行政運営をめざす。また、行政サービスをより市民に身近なものにするため、行政区の充実・強化につとめる。

・行政機構の改革 (図3—9)



つまり、生活者としての市民の多様なエネルギーや鋭い方向感覚を積極的に取り入れる方向で、行政体質の改善をはかっていく。

そして、長期的にはこのような自治体の

行政努力と市民の強力なエネルギーを結集して行財政制度の拡大をめざし、市民生活の保護者として、また、地域の総合調整者として、総合的な民主的行政を推進する。このことは、とりもなおさず住民自治を保障し、実践する都市自治の基盤を強固にし、複雑多岐にわたる都市問題を解決し、市民生活の向上に貢献することになるであろう。

第2節 行政の民主化・弾力化・科学化

1 基本方針

市民が都市をつくる。すなわち、都市の主人公は市民である。いかえれば、市民は行政の対象として存在するのではなく、行政そのものが市民のものである。したがって、行政の民主化により真に市民を主体とし、地域社会の創造者としての役割を十分に発揮でき、地域の実情に適合し、市民生活に密着した行政を実施する。

そして、都市社会の諸々の歪みを治ゆし、市民生活の向上をはかるためには、今までの法律に縛られたり、慣例にとらわれた思考を改め、行政機構を弾力的に運営する。また、現行の行財政権限を最大限に活用し、市民意識を反映させた行政サービスの効果的実施につとめる。

さらに、都市環境が悪化する中で、都市行政に求められる先導的役割はますます重要なものとなっており、あらゆる分野に行政サービスを実施することが要請されている。こうした状況のもとで、自治体は、その限られた権限・財源を十分に生かすため都市行政の科学化・能率化につとめる。

2 施策

(1) 行政の民主化をすすめる

ア 行政過程への市民参加を導入する

(イ) 市民と行政の交流を一層深めるため、市民からの提言、建設的意見等をもとめ、市民と行政との懇談会、対話集会を開催し、また市民相互の討議の場である市民会議などを充実させ、多様な市民参加の導入をはかる。

(イ) 市民参加にもとづいた市民の意見や要望を積極的に市政に取り入れるとともに、市民と行政との調整機能を十分活用するため、行政と市民の間のフィードバック・システムを確立し、真に市民の立場に立った施策の推進につとめる。

イ 民主的な行政運営を推進する

(イ) 行政機構における官僚制に内在する非市民性やタテ割り行政の弊害を排除し、市民の立場に立って行政サービスを実施する。

(イ) 行政サービスを市民にとってより有効なものにするため、法律や慣例に縛られたり、職務分担に固執した割拠主義的立場に片寄ることなく、総合的かつ有機的な行政運営につとめる。

(2) 行政の弾力化をすすめる

ア 行政機構の弾力化・適正化につとめる

(イ) 社会的情勢の変化などにより、不適格あるいは非効率となった事務事業や行政組織などの改廃を図り、行政の簡素化・能率化につとめる。

(イ) 市民意識の流動化あるいは多様化に的確に対処し、有効な施策が取れるよう組織内部の調整機能を強化する。

(イ) 流動する現実に即応して業種別、地

域別に各種のプロジェクトチームを導入する。

(四) 多様化する都市社会の高度な行政需要に効果的に対処するため、広域的行政協力の推進、事務委託など行政運営の多元化をはかる。

イ 職員の意識づくりにつとめる

(ア) 各種の研修や講習によって、市政方針や行政情報の周知徹底をはかるとともに、多様な市民の意見や要望を正しく受けとめながら、長期的・総合的視点から都市行政の専門家として、主体的に行動しうる職員を養成する。

(イ) 進展する都市社会に即応できるよう、職員自らもあらゆる機会を通じて適切な判断力と豊かな創造力のかん養につとめる。

(ウ) 職員一人ひとりが行政の情報窓口としての役割を自覚し、組織内部の意識の新陳代謝を活発に行っていく。

(3) 行政の科学化をすすめる

ア 最適な施策の能率の実施につとめる

(ア) 深刻化する都市社会の矛盾に対処するため、関係する全ての専門分野の学際的協力のもとに、都市問題の基礎的・科学的研究の充実と専門的技術者の養成を行うなど総合的都市行政を展開する。

(イ) 地域社会や市民生活への科学的・感性的アプローチを行い、有効な情報を豊富に収集し、コンピューター等の高度利用による処理のもとに事業執行の効率と

有効性を確保する。

(ウ) 計画策定から予算化、事業化まで一貫した総合的都市行政システムの確立をはかるため、新しい都市科学技術の導入を検討する。

(エ) 行政サービスをより一層高めるため、施策の効率性、有効性、適合性といった観点から行政効果の測定を検討する。

第3節 行政区の充実・強化

1 基本方針

行政区については、一つのまとまりのある地域的単位として、市民の行政需要への対応、市政の浸透、市民との接触、市民利便の向上等の諸目的に沿って組織し、運営していく。

そのため、真に市民や市民生活に結びついたきめ細かな施策が取り行えるよう行政能率を向上させるとともに、都市行政の総合性を確保し、都市構造の変化、並びに市民の都市行政への参加に対応できる行政区

・総合区民センター (図3-10)



を実現する。

また、行政区は住民自治を保障する地域的単位であり、市民の生活単位でもあることから、行政サービスの向上や行政の能率的執行などについて、行政区間の均衡が保たれねばならない。そのため、市民生活の利便を増進し、行政区の機能を向上させる方向で適切な行政区再編成の実施を検討する。

2 施 策

(1) 有機的市民サービスの確保につとめる

ア 地域的総合行政機関としての区役所機能を強化する

(ア) 市の出先機関が可能なかぎり統合され、区長の権限のもとに行政施策がとり行われるよう、大区長制の導入を検討する。

(イ) 大区長制を指向しつつ、そこへ至るまでは区役所が市の出先機関の各種行政サービスの実質的な総合調整をはかっていけるようにする。つまり、必要な権限を委譲して行政区の自治行政能力を充実する。

イ 生活行政の“とりで”としての機構を充実する

区役所は生活行政の“とりで”である。そのため、都市行政の地域的単位として、多様で高度な行政需要に、対応できるような機構の拡充につとめる。

ウ 市民と行政との接触の場としての機能をたかめる

行政区ごとに常設の市民参加の場を設ける。そして絶えず市民の意見や要望の聴取につとめるとともに、市政方針が市民のも

とに届く態勢づくりを強化する。

エ 窓口事務の効率化をはかり市民サービスをたかめる

窓口業務を正確かつ迅速に処理するため、ターミナルやまち住区センターなど、便利な位置にサービスセンターを設置し市民サービスの向上をはかる。

オ コミュニティ活動の窓口とする

市民の意識と主体性を生かしたコミュニティ行政をすすめるため、区役所へ市民の中からコミュニティ活動の専門家の参画をえる。

カ 地域の中核的機能として整備する

区役所の総合庁舎化をすすめる一方、官公庁の出先機関、体育・文化施設等の集約化をはかり、区民の総合センターとしていく。

(2) 都市の生活空間に対応した行政区の再編成を検討する。

都市の生活空間に対応するとともに、市民の利便性を増進し、行政能率をたかめるため、行政区の再編成を検討する。

ア 再編成にあたっての留意事項

(ア) 人口規模は15万人(±5万人)とする。

(イ) 区域の設定にあたっては、当該地域の自然的・歴史的・社会的・経済的特性及び市民の日常生活圏などを十分に考慮して行う。

イ 将来実施する行政区の再編成

(ア) 生田区・葺合区を合併し一区に統合する。

都心部にある両区は、近年漸次人口減少傾向にある。また、両区は新しい交通機関の導入により今後ますます本市並び

に神戸都市圏の中心地として都心機能の集中が予想される。

こうした機能の高度化に対処し適正な行政水準を維持するために両区を一区に統合する。

(イ) 垂水区から西神地域を分離し新区とする。垂水区の西神地域については、広大な区域を擁しており、最近とみに土地開発がすすんでいる。そのため相当の人口増加が予想されるうえに、垂水本区の人口増加が続いている状況からみて、西神地域を分区する。

さらに人口増加の動向あるいは、都市化の進展状況を考慮して西神地域の再分区を検討する。

(ウ) 北区から北部地区を分離し新区とする。

北区については、引き続き土地開発と人口増加が予想されるため、その開発の進行によって将来は鈴蘭台地区を中心とした区とそれ以外の地域とに分離する。

(エ) 須磨区・垂水区の新規開発地を分離し新区とする。

近年、須磨区北部及び垂水本区北東部において住宅地開発がすすみ、相当数の人口増加が予想される。

また垂水本区の人口増加が続いていること、須磨区としての総合的行政サービスが困難であることから、須磨ニュータウン及びその周辺を包括して新区とする。

第4章 都市自治を 強化する

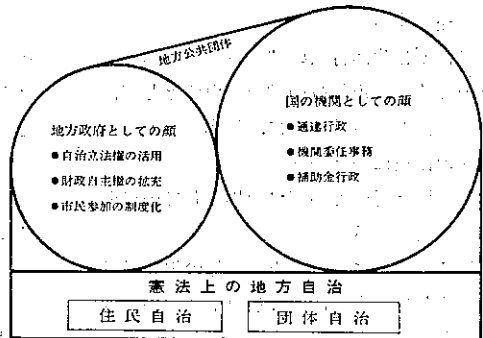
第1節 基本的考え方

1 現状と問題点

民主政治の健全な発展をはかるため、憲法において地方自治を規定し制度的に保障している。つまり住民が自らの生活の場を認識し、地域社会の自然的・歴史的・社会的・経済的特性を生かしながら地域の諸問題を解決するという住民自治、地方自治の場である地方公共団体が国家から独立して行う団体自治。この両者がそれぞれの機能を十分に発揮することにより真の地方自治が達成されるとして。

しかしながら、地方自治を育てる気概が住民及び自治体に乏しかったことと、新中央集権化の中で、一層地方自治の基盤は弱体化している。それに加えて1960年代からの急激な経済成長はそれまでの社会構造を大きく変化させ、人口や産業の大都市集中

・現在の地方自治(図3-11)



とそれに続く都市周辺地域へのスプロール化という現象を生ぜしめた。その結果、随所に深刻な都市問題を引き起こし、とくに大都市はサービス行政から都市づくりに至るまで一貫した総合行政の実施をもとめられている。また、市民の生活圏の広がりや都市行政の効率的処理などの観点から市域をこえる広域的行政課題が増大している。

このように、大都市の行政需要が増加の一途をたどっているにもかかわらず、大都市自治体の権限・財源は相対的に低下しつつあり、今や大都市自治は危機の様相を呈している。

2 基本的視点

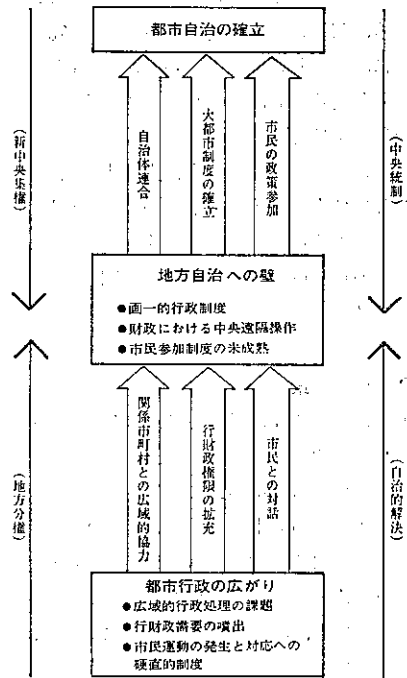
地方自治の場である地方公共団体が国家から独立して行う団体自治というものを、特に大都市固有の問題も含めて「都市自治」としてとらえる。そして、議会と行政との緊密な連絡と協力態勢のもとに、新中央集権化に対して地方分権を、中央統制に対して自治的解決を主張し都市自治を確立する。

すなわち、市民運動の発生、行財政需要の噴出及び広域的行政処理の課題といった都市行政の広がりに対して、議会も行政も市民との対話を基調としつつ、相互の機能を生かしながら、都市自治の確立と進展をめざす。また、行政努力による行財政権限の拡充と関係自治体との広域的協力によって問題解決をはかっていく。

しかし、市民参加の制度が未成熟であるとか財政制度によって中央から遠隔操作を受けるとか、大都市の特殊性を認めず行政制度が画一的であるといったように地方自

治への壁は厚くけわしい。こうした地方自治への壁をつきくずし、真の都市自治を確立するため、市民の政策参加、大都市制度の確立、そして自治体連合を推進する。

・都市自治の確立 (図3-12)



第2節 大都市行財政制度を確立する

1 基本方針

自治体はその自治権、財政権の不足を嘆き、無力感にとらわれ、タテ割行政に安住し努力を怠ってはならない。現行の行財政制度のもとでも生活環境を改善し市民生活の向上をはかるため、独自で開拓できる分野については創意・工夫を払い、行政執行

能力の向上につとめなければならない。そして、住民自治を尊重し真に市民の立場に立った施策を行うため、市民あるいは都市を起点とする発想の転換で検討し、主体的・先導的行政を展開する。そのため自治立法権の活用あるいは財政自主権の拡充につとめ、都市行政の円滑な執行をはかる。さらに、そうした施策が他の自治体や国において制度化され、具体化されるよう外部への働きかけも行っていく。

また多くの困難を抱えた大都市自治体に対して最大限の事務・権限の委譲とともに、抜本的な税財政制度の改正をはかり大都市の自主財源を拡充するよう国に強く働きかける。

2 施 策

(1) 自治立法権の活用をはかり先導的市政を展開する

深刻化する都市問題の主体的解決と市民の生活環境の向上をはかるため、新たな行政事務条例の制定による先導的市政の推進につとめる。また、既にある行政事務条例についても、流動する社会情勢に適応し、その効果が十分発揮されるようたえず検討を続ける。

(2) 事務・権限の適正な委譲・再配分をもとめる

ア 国・県・市の役割を明確にする
事務及び権限の再配分にあたっては、大都市自治体が都市問題に対処するうえで必要なかぎりにおいて自治体の事務・権限とし、それ以外については、国・県で責任をもって行うなど国・県・市の機能分担を明確にする。

イ 都市行政の総合調整機能を強化する。

地域社会において、国・県・民間などの事業を総合的に調整し、新たな都市問題や社会的緊張の発生防止につとめるため、自治体の総合調整機能を強化する。

ウ 通達行政の改善をもとめる

地方自治の現地性や大都市行政の特殊性を尊重する方向で、通達行政の改善をもとめるとともに、通達行政を緊急かつ一時的なものに限るなど必要最低限の範囲内における実施にとどめるよう要求する。

(3) 財政基盤の確立につとめる

ア 財政自主権の拡充をはかる

(ア) 大都市財政の強化のためには、税財政制度の改正が不可欠である。そこで財政自主権を拡充することによって、税財政制度改正の契機をつくる。

(イ) 大都市が直面する都市問題に適切に対処し、税財政面から政策を展開させるため市場メカニズムの弊害、過度な集積の不利益に対して財政自主権を活用し臨機応変に対処する。

(ウ) 財政自主権の拡充にあたっては、法定外普通税の創設のほか、使用料、手数料等を検討し負担の公平化を徹底する。

イ 大都市税財政制度の改正を要求する

(ア) 増大する大都市の都市施設整備及び福祉行政サービスに要する財政需要と税源配分とが即応していないので、国税・地方税を通ずる税源の再配分によって大都市財源の拡充をもとめる。

(イ) 現行地方税制度の問題点を、国庫支出金、地方債等の財政措置で対処し、自治体の行政施策を財政面から調整することに重点をおいてきた国の考え方の是正

をもとめ、税源が豊かな大都市においては財政需要の大半が自主財源によってまかなわれるように大都市税財政制度の強化・拡充をもとめる。

(ウ) 自治体財政の圧迫要因の一つである超過負担などの財政措置の改善を要求する。

① 大都市特有の財政需要を考慮し、それらに十分見合った地方交付税制度に改善する。

② 国庫補助金の実質補助率の引き上げ及び補助採択枠の拡大により、超過負担を解消するとともに、市民の生活水準を維持するために最低限必要な上水道、病院などの行政サービスについても新たな国庫補助制度を設ける。

③ 自治体の自主財政運営を尊重する方向で起債の許可制を改善する。

第3節 広域的行政協力を推進する

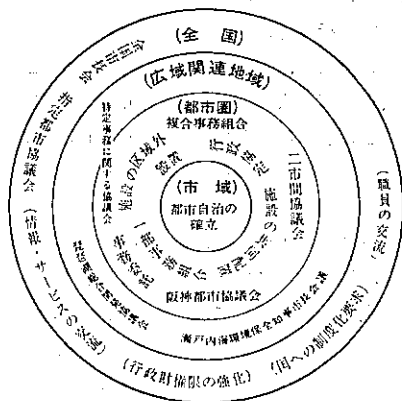
1 基本方針

人口や産業の都市への集中と、それに続く周辺地域へのスプロールによって市民の日常生活圏はますます広域化している。また、それにともなって市域をこえる行政需要が増大している。そのため、本市においては神戸都市圏を前提としつつ周辺市町との相互協力を通じ、生活環境の向上、各種行政サービスの効率的確保につとめる。また、他の自治体と相互に連帯して、市域をこえる広域的な課題と都市が抱えている共通の問題の解決につとめる。

さらに、基礎的自治体の優位性を確保し、市民を起点とした発想で都市問題の解

決をはかるため、多様な都市間行政協力を推しすすめ自治体連合による広域行政システムの確立につとめる。

・広域行政協力の現状(図3-13)



2 施策

(1) 大都市圏行政の確立をめざす

ア 周辺市町との二市間行政協力を発展させ、実質的意義をたかめるとともに公害・交通など新たな広域的行政需要に対しても積極的に協力していく。

イ 神戸都市圏内の各自治体は平等の立場で共通の利益を明らかにし、行政サービスの共同企画・計画・実施をはかるなど民主的かつ弾力的な広域行政を展開する。

ウ 都市間行政協力や共同処理を円滑に機能させ、サービスの有効性をたかめるため、国に対して都市交通などの広域的行政サービスに対する市域外からの費用負担の制度化など、行財政権限の拡充を要求する。

(2) 自治体の相互交流を深める

共通の目的をもつ他の自治体と相互に協力して、情報・技術・体験などの交換による行政水準の向上や効率化をはかるほか、職員の研修、交流を通じて、絶えず新しい知識やエネルギーの導入につとめる。

(3) 広域行政を推進する

ア 大気汚染、水質汚濁、産業廃棄物などの公害対策や大衆輸送交通機関、水資源開発などの広域的あるいは共通の都市問題について自治体が相互に連帯して解決につとめる。

イ 行政需要の広域化、高度化に適切に対処し、地域特性に応じた総合的問題解決や市民生活優先の立場に立った行政サービスを実施するため、自治体を主体とする自治体連合を検討する。自治体連合は、広域的行政需要の円滑処理の確保と自治体相互の連帯・協調にもとづく都市自治の充実・強化をめざすものである。

第5章 市民参加を 推進する

第1節 基本的考え方

1 現状と問題点

公害問題の告発に端を発した住民運動の湧出は、自然環境の破壊防止、生活基盤の改善要求、消費生活の安全・安定活動など幅広い市民エネルギーの展開へと発展してきた。その結果、これらの運動や活動が日本の経済及び社会に人間優先という方向性

を与えてきたことは否めない事実である。そして、こうした市民のエネルギーの結果は、新しい都市社会の形成や市民生活の向上ひいては地方自治の確立へと発展していく可能性を秘めている。自治体もまた、このような日常生活に密着した市民の鋭敏な方向感覚を取り入れ、都市の行政サービスに積極的に反映させていかねばならない。

しかしながら、都市には多様な都市問題が吹きだまり、さらに都市複雑化・高度化に伴い市民の意識・要求も多様化している。また市民といっても、個人としての市民、地縁的、機能的に組織される市民、新たな問題発生に伴って組織されるであろう市民がいる。また個人としての市民にも、生活者としての市民、利用者としての市民、勤労者としての市民そして事業者としての市民があり、それぞれの立場で意識や行動が複雑多岐にわたっている。

そこで、市民が互いに議論し、理解を高めていくルールあるいはまちづくりや都市づくりを行っていくにあたり、市民と市が話し合っていくルールがも定められている。

2 基本的視点

人間都市神戸を創造するためのあるいは市民主体都市を実現するための有効な手段として、また住民自治を実践するための手段として市民参加の市政を基本とする。そして市民参加を効果的に育てあげるには、市民と市がお互いに相手の立場に立ち、理解を深めながら市民参加の実験を積み重ねていくことが大切である。

ところで市民参加は議会制民主主義を排

民への情報提供と市民の意見・要望を受け入れる態勢を整備するとともに、市と市民との意見交換が行われるよう市民参加の場を提供する。さらに、そこで出された市民の意見がフィードバック・システムによって市の意見と調整されるよう市民参加の制度化をはかることである。

第2節 市民参加のあり方を探求し定着させる

1 基本方針

市民参加は積極的に行政への関心をたかめるとともに、政策決定の段階において実施されるよう発展しなければならない。何故なら行政が市民間の利害対立の解決、市民の不利益を最小限にする政策形成努力を行うことはもちろんであるが、現状においてはなお一部住民の利害対立を完全に除去することは困難である。それらの難問を解決できる道としては、市民がお互いに問題点を討議し、本質を明らかにしながら利害の対立を克服しつつ解決をはかっていくという新しい市民社会のルールをつくりだすことであろう。いいかえれば、市民の主体的なかかわりのうえでの決定という方向性をうち出すことといえる。そのため多様な市民参加のあり方を探求し定着させていく。

また、市民参加の展開にあたっては、市民相互や市と市民のコミュニケーションを密にするため情報を提供する。

2 施策

(1) 市民参加の条件を整える

ア 市の態勢を整える

(ア) 政策形成過程に市民の意思が加わり、市と市民との間に修正補完の相互作用が常時働くフィードバック・システムを確立する。

(イ) 市民の欲求や苦情を迅速かつ的確にとらえ、柔軟に応じることができるよう職員の意識を向上させる。

イ 市民活動の場づくりをすすめる

市民が主体的に地域の問題を討議し、活動を展開する場として地域集会施設の設置を助成していく。

ウ 市民意識の高揚につとめる

市民の声を幅広く聴き、市政への関心をたかめるため、市民意識調査・市民提言・広報紙の発行・各種資料の配布など広報・広聴活動を活発に展開する。

(2) 多様な市民参加を展開する

ア 市民参加は対話からはじまる

市・行政区・まち住区・近隣住区といった生活圏の広がりに応じてきめ細かく地域住民との市政懇談会、区民会議などの多様な市民会議を実施する。とくに区役所を市民の良き相談相手となるよう充実・強化する。そして、こうした対話を活用して市民相互あるいは市と市民との信頼を深め、市民参加ルールを創造する方向へとたかめていく。

イ 市民参加による政策形成を検討する

(ア) 行政の審議会・委員会などに市民の積極的な参加を求め、市民参加による政策形成をすすめていく。

(イ) 自治立法権を発展させ、市民法としての行政事務条例を制定するなど、新しい自治ルールの創造を検討する。

ウ 実行への参加をはかる

(7) 各種の市民委員会、市民会議を通じて実行への参加をすすめる。たとえば、コミュニティ施設の住民管理、市民参加による福祉・保健教育の推進、コミュニティ・ミニマムの設定、良好な環境づくりをすすめるための環境管理委員会、よい環境を守り育てていくための建築に関する住民協定、自然と調和のとれた都市形成、秩序ある市街地の形成をはかるための地域管理システムなどに、市民の参加をもとめていく。

(4) 市民の実行への参加は、組織として参加する方向で検討する。そして参加によって市民の負担が助長されない方法で実施していく。

(3) 情報の公開をすすめる

ア 市民がまちづくりや都市づくりに参加するにあたり、的確で責任のある判断が下せるよう市民生活にかかわる市政の情報

を、できるかぎり早い時期に適切な場と方法において公開する。

イ 市政の情報はもちろん、消費者情報・余暇情報・文化情報・教育情報・住宅情報など市民生活にかかわる情報を提供する。

ウ 印刷物による広報、テレビ・ラジオなど放送による広報、あるいは市民資料コーナー、市政展示、市政資料の配布などあらゆる媒体を利用して、市政の情報を積極的に提供する。

エ 各種電送システムの導入やCATVの市民自主放送による情報提供、まち住区におけるまち住区センターを拠点としての情報活動など、新しい媒体や場を利用して市政の情報及び地域住民の生活情報の収集提供をはかり、市民の社会活動への参加を促進する。

オ 公開する情報をデータバンクに保有し、区役所、まち住区センターとオンラインで結び迅速かつ的確に提供する。

神戸市における体育・スポーツ
施設の整備充実について昭和 52 年 9 月
神戸市体育施設整備充実委員会

I. はじめに

体育・スポーツは、強健な心身の発達をうながし、人間性を豊かにするとともに、健康で文化的な生活を営むうえにきわめて重要な役割を果たすものである。

近年におけるわが国の産業・経済のめざましい発展は、生活水準を著しく向上させ、自由時間の増加と生活様式の近代化など、多くの恩恵をもたらした。その反面、都市における人口過密、生活空間の狭あい化及び自然環境の破壊などは、身体活動の減少をまねくとともに、各種のストレスを生じさせ、市民の健康や生活に新たな問題をなげかけている。

特に身体活動の減少は、市民の体力を低下させるとともに、運動不足やストレスに由来すると思われる疾病の増加で、さまざまな健康障害を生じさせている。また、生活様式の変化は、人間関係のあり方を大きく変えさせている。

このような現状から、運動不足を克服し、健康を維持するためには、活潑な身体活動を行い、筋力・持久力を中心とした行動体力を高めるとともに、自然的なストレスや人為的ストレスに対処し、環境の変化に適應できるよう、防衛体力を高めなければならない。

平素からスポーツに親しみ、身体活動を生活の中に定着させて、身体機能を向上させると同時に、単調な生活からの気分転換やストレスの解消を図り、また、物事をやりとす強じんな精神力と情緒の安定を得ることが必要である。

こうして、体育・スポーツへの欲求が急速に高まっている現在、「いつでも」「どこでも」「だれでも」楽しく活動できる日常生活圏域における運動・交流・憩いの場としての機能を兼ね備えた体育・スポーツ施設を整備充実することは、行政として配慮しなければならない重要なことである。

また、先進国の多くが大衆スポーツの普及と同時に、運動競技の強化に努めている現状からみても、国際都市として知られる神戸市が各種の公式競技を行い得る競技施設を整備することは必要なことであると考えられる。

(注) 答申に使用している用語のうち、つぎのものについては、下記のように理解した。

1. スポーツ……運動競技ならびに身体活動を伴うレクリエーションやゲームを含む。
2. 体育施設……広くスポーツ・レ

クリエーション等を含めた施設。

3. 公式競技……日本選手権、またはこれに準るもので、予選会や記録会を含めて、その成績が、それぞれの種目を統括する日本種目別競技団体や、国際種目別競技団体で、公式なものとして認定される競技。

II. 神戸市における体育施設の現状

神戸市における体育施設の現状は、参考資料にみるとおりかなり整えられており、他の大都市と比較して、市営のものでみるかぎり、必ずしも劣るものではない。

特に本市の地理的条件を生かした背山登山道・ハイキングコースの整備や、海づり公園など誇り得るものがあり、学校開放が早くから熱心に進められていることなども注目されてよい。

また、ゴルフ人口の増加に対して、パブリックコースを市の関連法人に経営させて、利用者の便をはかり、民間ゴルフ場にも、パブリックコースの付設を要望して、実現をはかるなど、意欲が認められ、特に市関連法人である神戸国際カントリー倶楽部の年間剰余金を、神戸市体育施設整備事業基金として積み立てているなどは、全国にも例がなく推奨に値することである。

1区1体育館、市立全学校園にプールを設置するなどの計画も、ほとんど達成の時

期にきており、当局の努力を認めるものである。

しかしながら、職場や家庭での機械化、省力化が進み、より簡便な生活様式となる傾向にあるなど、現在の社会は急激な変動を見せており、市民の身体活動の絶対量の不足は、市民体育・スポーツに対するニーズを高めている。従って、施設数の増加と内容の充実は、なお一層強く要求されており必ずしも現状では満足することはできない。このことは、野球場やテニスコートの使用申込みに、長だの列ができることをみても明らかであろう。

また、公式競技場として設置された施設は、中央球場、中央体育館等一部のものを除いて、戦前もしくは昭和31年第11回国民体育大会が本市を中心として開催された機会に、設置されたもので、その多くは老朽化し、最近のスポーツに適合しない面が生じている。

一方、本市の都市づくりの中で、体育施設の多くが既成市街地に位置しているため、人口増加の著しい北区や西神地域に、その整備の急がれる状況が生じている。

さらに、だれにでも楽しめる体育施設を、との観点から、心身に障害のある人への配慮、幼児や老人スポーツへの工夫など、施設の内容についても考えなければならない時期にきている。

学校開放についても、一応の成果は認められるが、住民参加による管理方式、夜間の利用など、さらに検討を加えるべき問題点が生じている。また神戸市内の企業が、最近、その施設の開放に前向きになったことは喜ばしいことではあるが、多くの従業

員をもつ企業の場合、企業自体の利用にこと欠くことも多い状況にある。今後、企業が行政と協力して、施設の増加に努めるよう要請すべきであろう。企業も施設の充実と住民に密着した開放にあわせて、企業のもつ優秀な選手や指導者と市民との積極的な交流を図るなど、心の通いあう開放の方向にむけてほしいものである。

以上のように、神戸市当局が、今日まで進めてきた努力を高く評価すると同時に、今後、なお一層の発展を期待するため、項を改めて、その方向を示したい。

Ⅲ. 神戸市体育施設整備充実への方向

1. 日常生活圏域における体育・スポーツ施設の整備充実

緑と、心のふれあいと、生きがいのまち神戸を築いていくには、何よりも市民一人一人が健康で、幸せでなければならない。はじめに述べたとおり、急激な社会の変動により、人間の生活環境は大きく変化し、人間にとって、体育・スポーツは、運動不足やストレスの解消という新しい意味をもつようになった。

最近の体力科学の研究によると、人間の運動は一日おきに行うことが必要であると提言している。そのためには、気軽に運動ができることが望ましく、「いつでも」「どこでも」「だれでも」スポーツが楽しめるようにするため、日常生活を営む区域内に、それらの施設を整えることが必要である。

しかし、大都市をとりまく種々の事情は、必ずしも、十分にこれらを満たす状況になっていない。

以下、神戸市総合基本計画にみられる内容をも参考にしながら、具体的に望まれるものを示せば、つぎのようなものがあげられる。

(1) 近隣住区の体育・スポーツ施設

① 運動広場

少年野球、ソフトボールのできる広場。

② コート（屋外……全天候型）

テニス、バレーボール、バスケットボールのできる兼用コート2か所。

③ 体育館

バレーボール、バスケットボール、バドミントン、卓球、体操、トレーニング、柔道、剣道等ができるもの。

④ プール

乳幼児から老人にいたるさまざまな対象に利用できるよう、底板等の補助的用具なども配慮されたもの。

以上のようなものが、学校施設を除いて、それぞれ作られることが望ましいが、今日の財政事情や、土地の現状からは、かなり困難なものと思えるので、学校や企業施設の開放も含めてその目標に近づけるよう望みたい。また、ポートアイランド、六甲アイランド、西神ニュータウン等、新しく建設される町づくりの中にあっては、モデル住区として、このような施設の整備に取り組むべきである。

(注) 近隣住区とは、人口約1万人の、小中学校区を単位とした、身近な生活空間をさす。老人や子供、主婦の日常生活の行動範囲で、約500m 圏内、

歩いて10～15分、さらに住民が住区内で不便を感じない程度に、日常生活ができる場所である。

(2) 行政区の体育・スポーツ施設

① 運動広場

区民の野球大会や、ソフトボール大会、運動会などのできる広場、また区民が集う神戸まつり等の区の行事ができるように配慮された広場。

② 区体育館

1区1体育館の計画は、おおむね完成に近づいたようであるが、中央体育館等、大規模な施設は、公式競技の日程や全市的な行事と、区民の利用の調整がむずかしい状況にある。また、勤労市民センターに併置された設立後日の浅い長田、兵庫体育館等でも抽選でやっと使用できるという状況である。これらの状況からみて各区にさらに1体育館を設置することを考慮すべきであろう。

③ ランニングコース

歩き走るということは、誰にでも気軽に行える運動である。安全に走れるランニングコースを、1区内に2か所以上設置する。1コースの長さは、1000m以上で、100mごとに目印を置くのがよい。東灘区住吉川を利用したランニングコース（清流の道）にみられるように、大倉山公園、ポートアイランド南公園等工夫すれば安全なコースが設定できよう。

④ ハイキングコース

背山の適当な地形を利用して、ハイキングや登山のコースを整備する。

(3) 全市的な規模における体育・スポーツ施設

① 野外活動施設

神戸青少年公園

北区の適当な地域に、青少年のためのキャンプサイトと運動施設とを、有機的に総合させた野外活動センターを設置して、六甲山にある自然の家とあわせて、青少年の夢を満たす配慮が必要である。

② 登山及びハイキングコースの整備

(ア) 太陽と緑の道

(イ) 山陽自然歩道

(ウ) 六甲金山ハイキングコース

これらのコースの途中に、簡単なスポーツのできる広場を設けるべきである。

③ 自然レクリエーションゾーン

神戸市マスタープランにある事項の早期実現を期待したい。

④ 温水プール

将来の水泳人口の増加を見込み、年間を通じて利用が可能となるよう温水プールを増設すべきである。

⑤ 神戸の特色を生かした公園施設

山と海に恵まれた神戸市が、その特色を生かして、公園整備を着々と進めており、これが体育・スポーツ、ひいては、個人の健康に果たす役割は、計り知れないものがあるが、これは公園の専門委員会の検討に待つことにしたい。なお、公園の建設や運営の委員のメンバーに、体育・ス

スポーツに関する有識者を加えるよう配慮すべきである。

以上、日常生活圏域における体育・スポーツ施設の整備充実にあたり、屋外運動施設には、夜間照明を設置することが望ましい。

2. 公式競技場としての体育施設

公式競技場としての体育施設は、市民の日常生活圏域における体育施設の延長線上にあり、全市民的な総合運動場としての機能を併せもつものでなければならない。

神戸市における総合運動場は、地形的な関係もあって、他の大都市にみられるように、一か所に集中することは困難であろう。(東京の代々木公園、横浜市の三つ沢公園、名古屋市の瑞穂公園等)

将来、六甲アイランドに大規模な総合運動場を建設して、国際都市にふさわしい施設を完備すべきであろうが、現状では、東・中部、西部、北部の3か所に、総合運動場(公式競技場)を整備すべきである。

(1) 東・中部総合運動場

王子公園を中心として、中央球技場、中央体育館、西代市民グラウンド、ポートアイランド等の体育施設を含めて考え、それぞれの施設を公式競技場として整備する。

(2) 西部総合運動場

① 西神総合運動場

計画中の西神総合運動場に野球場を数面を中心として、サッカー、ラグビー、陸上競技等が共通で利用できる

グラウンドを設けるとともに、近隣の住民が利用できるテニス、バレーボール兼用コート、体育館等を設置することが望ましい。

② 明石公園総合運動場

地縁関係、交通の便などからも、県立明石公園の総合運動場を活用すべきである。明石公園は神戸市西部の住民にとっては交通の便もよいので、神戸市域外にあることにとらわれず、県当局にその充実を求めて、神戸市民にも大いに利用すべきである。球技場、体育館、競技用プール等を補充すれば、全国的にも最高レベルとなる公式競技場としての総合運動場が実現しよう。

(3) 北部総合運動場

北地区は、将来、人口が増加する地域であるが、交通の便等を考えると、東・中部に比較して、若干小規模でよいが、陸上競技場(兼球技場)、野球場、プール(温水)、テニスコート、体育館(柔・剣道場を含む)弓道場等を備えた総合運動場を設置することが必要である。この場合、北摂ニュータウン等を考慮に入れて、兵庫県・三田市等とも協力しながら、共通のものとするこも考えられる。

(4) 種目別公式競技場の整備計画

スポーツ種目別公式競技場の整備については、可能な限り、現在の施設の改修を中心に考えて、つぎのような(案)を提示したい。

◎新設 ○改修 △設備の整備

| | 種 目 名 | 場 所 | 整 備 の 要 点 |
|--------|----------------|--|---|
| ○ | 陸上競技 | 王子陸上競技場 | ① トラックを全天候型にきりかえる。 ② 助走路等の位置をかえ、ラグビー、サッカー等の公式試合も可能なものにする。 ③ スタンドが老朽化しているので改修する。 ④ 夜間照明を新設する。 |
| ◎ | マラソン | 森林植物園周辺 | 南山処分地あとの新設公園と森林植物園を結んで、本格的なマラソンコースを新設する。 |
| | サッカー ラグビー | 中央球場 | |
| ◎ ○ | 硬式野球 | 須磨海浜球場 西代市民球場 | ① グラウンドを拡張する。 ② スタンドを拡張する。 ③ 夜間照明を設置する。 廃止する。 |
| | | 西神運動公園 | 予想される西神運動公園に少なくとも野球場を数面整えその一つを公式試合ができる施設とし、プロ野球等も誘致できるものにする。 |
| ◎ ○ | 軟式野球 ソフトボール | 西神運動公園 南山処分地あと、 または、北区の 適当な場所 須磨海浜球場 西代市民球場 | 西神地区、北区の両地域に、それぞれ5面～10面の球場のとれる野球街をつくり軟式野球とソフトボールの利用に供する。 硬式野球の項を参照。 廃止する。 |

| | 種 目 名 | 場 所 | 整 備 の 要 点 |
|-------------|---|---|---|
| ◎ ○ | 硬式庭球 | 西代市民グラウンド 王子バレーボールコート 王子庭球場 | ① 野球場廃止のあとに約10面～15面をとり、一部に夜間照明とスタンド・管理室を設け、軟式とあわせて公式競技場にする。 ② いずれも全天候型にする。 ③ バレーボールコートは兼用とする。 ④ 王子はスタンド等の新設が困難であるから、両方とも夜間照明をつけ、小試合や練習の場として利用する。 |
| ◎ ○ | 軟式庭球 | 西代市民グラウンド 王子バレーボールコート | 硬式に同じ。 特に脱衣所、便所等を新設する。 硬式に同じ。 |
| ◎ | 水泳競技 | ポートアイランド屋内水泳競技場 西代市民プール (上記が実現できない場合全面改修) | A. 50mのコース B. 飛び込みプール C. 25mの温水プールを備え、50mのコースでは、水球の試合も実施できるようにする。 屋外ではあるが、上記のうち、A. B. を備え、管理室、スタンド、プールサイド等を近代的なものとして改修する。 |
| ○ | 相撲 | 王子相撲場 | ① 本部席を設置する。 ② スタンドを工夫する。 |
| ◎ ○ △ | バレーボール バスケットボール バドミントン 卓球 ハンドボール 体操 レスリング 柔道 | 中央体育館 王子体育館 ポートアイランド体育館 六甲アイランド体育館 | ① それぞれの種目が実施できる設備、用具等を整える。 ② 利用種目が多いので、ポートアイランド及び六甲アイランドに、中央体育館と同じ床面積をもつものを新設する。 |

| | 種 目 名 | 場 所 | 整 備 の 要 点 |
|--------|-----------------------|-----------------------|--|
| | 剣道 なぎなた ボクシング | | ③ 種目が多いので、4体育館のふりわけを十分研究する。 |
| ○ | 弓道 | 王子弓道場 | ① 施設の拡張を考える。 ② 特に男女別の脱衣室、便所等を増築する。 ③ 遠の場を確保する。 |
| ○ | 洋弓 (アーチェリー) | 王子洋弓場 | ① 施設を拡張する。 (プール側に広げる) |
| | ホッケー | 中央球技場 | |
| △ | 山岳 | 神戸登山研修所 | 各登山道を整備する。 |
| ◎ | スケート | ポートアイランド 屋内水泳競技場 | ポートアイランドの屋内50mプールを冬季はスケート場にする。 |
| | スキー ボウリング クレー射撃 | | 将来の研究課題とする。 |
| ○ △ | ヨット 漕艇 | 須磨ヨットハーバー 須磨海岸 | ① ヨットハーバー及び艇庫を整備する。 ② 競技場としての利用は将来の研究課題とする。 |

※この表における種目については、神戸市体育協会加盟種目団体を参考にした。

練習場については、屋内のものや、小面積のものは、各区体育館、企業施設、学校施設の利用の拡大を考慮する。サッカー、ラグビー、陸上競技等比較的大きな面積を必要とするものは、北区、西神戸地区、ポートアイランド、六甲アイランドに、それ

ぞれ多目的施設を設ける。

以上、体育・スポーツ施設の整備充実について答申してきたが、施設が真に市民のものとして活用されるために必要な運営と管理に関して、参考までに、つぎのとおり附記することにした。

〈附記〉 体育施設の運営と管理

設置された体育施設が、その目的を十分に発揮するには、運営、管理の面で周到的な配慮が必要である。

第一に、施設が市民に愛され、“わたしたちの施設”という意識で活用されねばならない。そのためには、施設が屋内、屋外を問わず、清潔で安全、かつ魅力的に保たれるよう管理されていることが大切で、施設を訪れるだれもが、スポーツを行いたいという意欲をかりたてられ、施設自体が市民のスポーツ活動への動機づけとなるようにしなければならない。このことは、ロッカー、シャワー、便所などの付属施設においても大切なことである。

つぎに、施設が一部の人に独占されることなく、地域住民、特に初心者にも使用の機会が用意され、使用への積極的呼びかけがなされるよう、運営されることが大切であろう。また、市などの公共施設は、特別の場合を除いてその運営方法や利用方法、たとえば、使用手続きや使用料金など、統一されることが望ましい。

このようにして、施設が真に市民の体育・スポーツの場として、さらに、人々の間のコミュニケーションを増進する場として存在するためには、その運営に、地域の各種団体や住民の代表なども加え、幅広い運営組織と運営方法が確立され、また、各施設への有能な指導者の配置と、指導の組織化を図るべきである。

なお、市民が施設を利用して、体育・スポーツを実施する際、利用者の大きい負担にならない範囲において、その経費を各自が負担し、施設の運営管理に、積極的に参

加するという意識を育てることも大切である。このことは将来に向かって、施設をよりよく管理し、必要な指導者を配置し、さらに施設を拡充整備していくうえに欠くことのできない大きな力となるであろう。

1. 市立体育施設運営の一元化と市関係諸機関の協力体制の確立

市内に点在する諸体育施設が、市民体育の促進という共通の目的に向かって、真に市民の施設として発展するためには、特にその運営の面で、統一された方針のもとに行われることが大切である。そこで、運営や管理方式利用方法、指導者の問題などについての研究や、体育館、学校、公園、企業民間その他の施設の有機的連関を図るための方策、さらにまた、市全体の体育施設の将来計画など、広い範囲にわたって、継続的に研究審議するため、スポーツ振興審議会の拡充強化が望まれる。と同時に、体育施設に関する市行政組織、担当部局の一元化を図り、長期にわたる展望の上にとって、市民体育の推進を図る必要があろう。

また、市内各地に点在する各施設にも、それぞれに運営委員会が設置され住民の体育の推進を願う人々によって、運営の具体的役割が担われることが望ましい。

2. 各施設への専門指導者の配置

市の体育施設が有効に利用されるためには、各施設に体育の専門指導者を配置することが望ましい。専門指導者は運営委員会と協力し、施設の有効な運営に携わるとともに、地域の各種指導者と協力して、市民のための体育活動の企画や指導に当たるこ

とが望まれる。

特に、各区に設けられた体育館には、コミュニティスポーツ担当の指導員を置き、積極的に各地域を訪問して住民と接触するなど、場の確保や組織づくりにつ役立つようにする。

このように指導体制が確立されてこそ、単なる貸館や行事中心の活動から脱した市民のための体育活動が、積極的に企画運営され、市民の体育・スポーツの日常化に、大きく貢献することができるであろう。

また、専門の指導者を置くことができない施設は、近くの専門指導者を持つ総合体育施設のランチとし、随時、指導者の派遣を求めて、その運営を活発にすることも可能であろう。

3. 市立体育施設の委託管理方式の導入

市立体育施設の管理運営を、一括して委託する方式を検討する。このためには、委託を受ける公社や事業団の設置も考えなければならない。この方式によって、直接管理からくる職員配置や人事管理の問題を軽減するとともに開館日や開館時間を大幅に延長することも可能となる。また、各施設における活動の実際の運営面を、地域の各種団体に委託する方法も、今後研究する必要がある。多数の指導者を持つ団体による運営が考えられれば、幅広い指導が可能になり、市民の体育の日常化へ大きく貢献するだろう。このような委託方法は、市民の早朝、出勤前の体育活動や、勤労者の夜間の体育活動の延長をも可能にするであろう。

4. 体育・スポーツ情報センターの設置

市民が体育・スポーツを日常生活の中に取り入れたいと考えても、身近なところに、どんな施設があり、どんなクラブや活動があるのかなどについて、十分な情報が提供されているとはいいがたい。そこで、各区の主たる施設に、体育・スポーツ情報センターを設置し、地区の施設（学校、体育館、企業の施設、各種公園、民間の施設など）に関する情報、たとえば各施設の利用方法、市民対象の行事やスポーツ教室に関する情報、あるいは、個人、家族、グループで、スポーツや野外活動を行う際の資料、各種トレーニングや健康増進に関する資料が、自由に利用できるサービスが行われることが望ましい。

5. スポーツ傷害保険の拡充と共済制度の研究

スポーツ傷害保険の加入を積極的にすすめるとともに、独自の共済制度を設けて、コミュニティスポーツの育成発展を図ることも必要であろう。

都 市 政 策

創刊号 特集 神戸の将来像 1975年11月25日発行(品切れ)

第2号 特集 大都市財政の課題 1976年1月25日発行(品切れ)

第3号 特集 地方自治と市民参加 1976年4月25日発行

地方自治制度と市民参加 山田幸男/市民参加と政策決定 宮崎辰雄/住民運動の実践的課題 遠藤 晃/市民参加の制度的考察 高寄昇三/都市における住民組織 長島 隆/公共事業と市民参加 上羽慶市/企業の社会的責任と地域参加 山田昇一/市民参加と区行政の課題 佐野雄一郎/全世帯調査と市民意識 板東 慧/英国の都市計画と市民参加 地方自治研究会

第4号 特集 都市と環境保全 1976年7月25日発行

環境法の現況と課題1 西原道雄/環境影響事前評価制度について 村田哲夫/権利としての入浜権構想 田中唯文/環境行政の政策的課題 宮崎辰雄/自動車公害防止条例の意義と役割 野中 明/都市緑化の課題と展望 矢木 勉/企業における公害防止対策 桜田利雄/養浜事業と海岸防災 古米 浩/都市行政の研究の回顧 竹中龍雄/六甲山環境保全構想 六甲山環境保全研究会/米国における環境管理行政の動向 地方自治研究会

第5号 特集 都市自治の将来像 1976年10月25日発行

地方自治法の現代的課題 室井 方/都市自治の実践的課題 宮崎辰雄/現代国家と地方自治 中村五郎/憲法と地方自治 浦部法穂/自治立法権の理論的考察 高寄昇三/市民組織の課題と展望 神戸青年会議所/婦人団体と市政参加 妹尾美智子/市民政治意識の変遷に関する分析 田中国夫/環境法の現況と課題II 西原道雄/「ミラノ大都市市長会議」報告 井尻昌一

第6号 特集 現代都市計画の課題 1977年1月25日発行

現代都市計画を点検する 三村浩史/都市景観の設計 嶋田勝次/コミュニティ・プランニングの課題 多胡 進/都市計画行政の課題と展望 宮崎辰雄/住宅政策の課題 金野勝美/地域開発の系譜 宮永清一/都市景観保全の方策 高田 昇/「環境カルテ」の意義と役割 笹山幸俊/都市財政と都市開発 塩見 諒/宅地開発指導要綱の法制的考察 高寄昇三/英国における歴史的建築・環境保全 安田丑作

第7号 特集 市民福祉の展望 1977年4月25日発行

市民福祉の概念 岡村重夫/福祉と費用負担 上田千秋/神戸市福祉条例の意義と役割 柳瀬俊郎/地域福祉とボランティア活動 今井鎮雄/社会福祉協議会の課題と展望 和氣島尚志/社会福祉施設と地域の関係 川村尚道/撰津訴訟判決をめぐって 高寄昇三/人間都市へのフィジカルプラン 末岡利雄/欧米自治への考察I 宮崎辰雄/ニュージーランドの福祉 大矢富子

発売中!!

- ・神戸市「市政白書」『花時計からの報告』(B 6版・504頁、定価600円・送料200円)
- ・『新・神戸市総合基本計画』(A 4版・177頁、定価2,000円・送料200円)も当研究所で販売しています。

編 集 後 記

- ☑ 戦後地方自治も30年を迎えた。今回は、地方自治法施行30周年を記念し、「戦後自治30年」を特集した。
特集にあたり、東京都、倉敷市といった、地方自治体として特性を異にする都市を選んで、戦後自治の歩みについて、執筆をお願いした。また、神戸市職労からも、自治体職員としての戦後30年の歩みを執筆いただいた。おかげで、記念号としてのいろどりをそえることができ、感謝している。
- ☑ また、今回は遠く海外からの寄稿をいただいたので、紹介しておきたい。
一人は、米国カリフォルニア大学教授のショー・サトウ氏である。教授は「State and Local Government Law 1970」をアルボ・バン・アルスタイン氏と共同執筆されているが、この著書は、米国において、権威ある地方自治判例集として評されている。日本の地方自治にも精通され、今夏は日本大学に客員教授として来日された。他の一人は、神戸市のミラノ駐在員木下敏郎氏である。氏は、単身ミラノに駐在し、神戸市のヨーロッパにおける前戦基地として、貿易に、涉外に、多忙をきわめている。そんな中で、イタリアの地方自治について寄稿いただいた。深く感謝したい。
- ☑ 潮流の欄を今号から少し拡大することにした。できるだけ、時事を捉えたものを掲載していきたいと考えている。編集について、読者のご意見を、お寄せいただければ幸いである。

季 刊 都 市 政 策

第 9 号

印 刷 昭和52年10月20日 発 行 昭和52年10月25日

発行所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 是 常 福 治
〒 651 神戸市葺合区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル3F)
振替口座 神戸 75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

〒 112 東京都文京区後楽2の23の15
振替口座 東京5-175253 電話 (03) 814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

★選ばれた地方公務員のための総合月刊誌★

監職員研修

毎月1日発売 公務職員研修協会
 定価 550円 〒101 東京都千代田区神田神保町
 3-2 高橋ビル
 毎月138ページ 電話 (03)230-3701(代)

最近号の主な内容

- ◆九月号◆ 自治体職員のための「会議」考
 日本人は会議下手か……林 周二
 会議とは何だ!?——その効用……長門 久
 成功する会議運営のポイント……石川 淳三
- シリーズ対談II コンセンサスの構造
 シリーズ対談II 財政再建団体……高根正昭/高木鉦作
 ケース・スタディII 地下鉄引込線建設反対
 運動/農村の地域開発/ほか
- ◆十月号◆ ケースによる「予算要求」考
 予算編成過程の裏と表——査定側ケース……
 清掃事業のための予算要求・その実態
 地域道路整備の予算要求・その実態
- シリーズ対談II 「日本の自治」の成り立ち
 ……立花 隆/太田久行
- ルポII 町村合併と広域行政……草野比佐男
 ケース・スタディII 市外部環状道路建設反
 対運動/研修所づくり/ほか
- ◆十一月号◆ ケースによる「起案」考
 意志決定の手続と起案文の役割を考える
 ケースII 起案文作成から決裁まで
 起案文作成のチェックポイント
- 他連載 職業としての公務員/足立忠夫
 世界姉妹都市診断/磯村英一 地方公務員法
 /荒秀 民法/立花充康 行政管理講座等

自治研修

毎月10日発行
 定価 250円
 年間購読料 3700円

自治大学校・
 地方自治研究資料センター編集
 〒106 東京都港区南麻布4-6-2
 電話 (03)444-3281
 発行所 第一法規出版株式会社

9月号

特集 職業としての地方公務員

〔論説〕

地方公務員の職業倫理……村松 岐夫

自治体職員にはしい
 勇氣、自信、努力……滝沢 東彦

新人たちに期待する……池田 允

民間人からみた地方公務員……確井 巧

職員参加と……寄本 勝美

自治体職員労働組合……

〔レポート〕
 地方公務員の実態研究……加藤 富子

〔現場から〕
 地方公務員という職業と私……伊藤美代治

専門職と一般職……宮本 教男

新しい
 自治体職員像を求めて……石崎 明

〔知事さんこんにちは〕

知事はオーケストラのコンダクター
 (長洲神奈川県知事)

エイチ教授の自治大こぼなし

『都市経営の理論と実践』

都市自治は長い苦難の途を歩んできた。40年代に開花した自治の知恵は今その真価を問われようとしている。その鍵を握るものは都市経営の確立にあるといえよう。本書は豊富な実践例をふまえ、都市経営の体系化をめざしている。

| | | |
|-------------------|------------|---------|
| 都市経済論序説 | 神戸大学経営学部教授 | 伊賀 隆 |
| 都市経営運営論 | 神戸市長 | 宮崎 辰雄 |
| 都市経済と費用負担 | 神戸商科大学教授 | 能勢 哲也 |
| 都市経営と地方公営企業 | 関西学院大学教授 | 橋本 徹 |
| 地方債運用論 | 神戸市助役 | 井尻 昌一 |
| 都市経営と政策決定 | 神戸市助役 | 狩野 學 |
| 行政運営の科学的手法 | 神戸商科大学助教授 | 河崎 俊二 |
| 都市財政における企業会計方式の導入 | 神戸商科大学教授 | 吉田 寛 |
| 公共デベロッパー論 | 神戸市助役 | 佐野雄一郎 |
| 都市経営の実践的課題 | 神戸市総務局長 | 池田 正治 |
| 地方公社論 | 神戸市企画局主幹 | 高寄 昇三 |
| 外郭団体の経営 | 神戸都市問題研究所 | 都市経営研究会 |

■ 52年12月発行予定

■ A 5 版 212頁

■ 予価 1,500円

発売元 **勁草書房** 季刊都市政策第9号 定価 450円
3331-972503-1836