

# 都市政策

季刊 第5号 '76・10

## 特集 都市自治の将来像

地方自治法の現代的課題	室井力
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

財団法人 神戸都市問題研究所

# 都市政策

## 第4号 主要目次 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 I	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
<hr/>	
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

## 次号予告 1977年 第6号 特集 現代都市計画の課題 1977年1月発行予定

現代都市計画の課題	三村浩史
都市環境の設計	嶋田勝次
コミュニティ・デザインの課題	多胡進
都市計画行政の課題	宮崎辰雄
地域開発の系譜	毛利治
住宅政策の課題	金野勝美
都市景観保全の方策～大阪中ノ島～	高田昇
<hr/>	
「環境カルテ」の意義と役割	笹山幸俊
都市づくりと司法統制	高寄昇三
英国における歴史的街区保存計画	安田丑作

## 都市自治の将来像

地方自治をめぐる問題は、50年代に入っても、その広がりや深まりをますます大きくしつつある。これまで中央政府・地方自治体の両者の行財政関係が、主として論じられてきたが、住民運動の高まりとともに市民参加論が、また、財政危機に直面して都市経営論が、新しい研究課題として登場してきた。そして、このような新しい問題意識を背景にして、今一度、地方自治を憲法理論の根底から見直していこうとする注目すべき動きが高まりつつある。

地方自治に関する議論は、行財政学者のみならず、一般市民をも含めて真剣にたたかわされるようになった。そこに理論と実践をつなぐ政策論が求められる。地方自治体にとって、対中央政府との関係は最大の関心事であり、また、現実には自治体を操作する外部の力としては最高のものである。だが、これまでの自治体は、はっきりした自治権意識、卓抜した政策・戦略論をもって、中央政府に当ることなく、むしろ、中央依存心を深めていった。そして何よりも、自からの行財政実績をふまえて、中央政府にその政策転換を迫るという姿勢に欠ける憾みがあった。逆説的表現をかりれば、地方自治体が対中央政府との関係において、適正かつ対等の関係をつくりだしていくには、自からの足元をみつめて、都市政策の民主化、都市経営の科学化を図っていくことによって、はじめて転換をもたらすエネルギーを見出すことができるのである。

これからの地方自治にとって、「責任なき参加」から「責任ある政策参加」をもたらすためには、どのような制度化かがのぞまれるか、また、都市財政における企業化と福祉化という二極分化傾向に対応して、どのような財政運営を行っていくのか、新しい都市自治論の胎動がまたれるのである。そして、古典的自治論がもっていた、あのみずみずしい市民主義への信頼にもとづいて、自治体が自からの実践の過程で、新しい自治権をつくりだしていくことが、最高の政策であり、戦略であるといえる。

## ■ 特集

## 都市自治の将来像

地方自治法の現代的課題 .....	室井 力	3
都市自治の実践的課題 .....	宮崎 辰雄	19
現代国家と地方自治 .....	中村 五郎	31
憲法と地方自治 .....	浦部 法穂	44
自治立法権の理論的考察 .....	高寄 昇三	54
市民組織の課題と展望 .....	神戸青年会議所	66
婦人団体と市政参加 .....	妹尾 美智子	80

## ■ 特別論文

市民政治意識の変遷に関する分析 .....	田中国夫	94
環境法の現況と課題 Ⅰ .....	西原道雄	109

## ■ 応募論文

都市自治と市民参加 .....	坂本 充郎	121
-----------------	-------	-----

## ■ 海外レポート

「ミラノ大都市市長会議」報告 .....	井尻 昌一	128
----------------------	-------	-----

## ■ 潮流

「全国市長会提言」(18)	「第6回7大都市首長懇談会」(43)
「第16次地方制度調査会」(93)	

## ■ 行政資料

神戸市民の政治・選挙に対する態度調査報告書(要約)	
.....	神戸市選挙管理委員会 136
都市行政適正化への課題 .....	神戸市行財政制度調査会 147
入浜権を確立するための提言 .....	第1回入浜権シンポジウム 171

## ■ 書評

「大都市」U.K.ヒックス著 橋本徹・能勢哲也外訳	177
---------------------------	-----

# 地方自治法の現代的課題

室 井 力  
(名古屋大学法学部教授)

## はじめに

現行憲法における地方自治の保障は、その具体的内容はともかく、明治憲法におけると異なり、主権主義、平和主義、基本的人権尊重主義などとならんで、現行憲法によって新しく採用された憲法の基本原理の1つに属する。この地方自治については、戦後長年にわたっているいろと論議されてきたが、それが今日のように全国的かつ全国民的規模において現実具体的に問題とされるにいたったのは、昭和40年以降のことである。とりわけ中央政府の経済成長政策や開発政策にほとんど盲目裡に追従してきた「地方自治」を保障されている筈の地方公共団体（以下「自治体」という。）とその施策が、国と企業と自治体の癒着によって住民の生活環境その他の諸利益を破壊または侵害してきたことに対する抵抗・抗議が拡がりはじめたところから、新しい人権観念や人権意識の高まりと相まって、「地方自治」とは何なのか、それが住民にとっていかなるものでありうるのかまたはあらねばならないのかという形での本質的で具体的な問い直しが一般化してきたのである。

たしかに、地方自治の現実態をみれば、自治体は、一方において国の政治・行政の具体的実権を扱う国政の地域における末端機構としての側面を有している。大量のいわゆる機関委任事務や団体委任事務の介在は、そのことの一表現である。しかし同時に、他方において自治体は、法制度上でも現実でも、地域住民の日常的な生活利益を守りかつ促進するための地域的統治団体または政治体でもありうる。すなわち、自治体は、地方自治を保障されていることからくるその存在理由として、国の中央集権的画一的な諸施策とその実施、または一部企業の地域支配に対して、地域住民の生活と権利を日常的に防衛したり、住

民意をそれらの国や企業に伝え、その実現のために努力する住民の自治組織としての側面をも有しているのである。この後者の側面に対する注目は、民主主義国家における地方自治の本質に属することであり、それが今日、憲法とならんで地方自治のわが国における基本を定める地方自治法、地方財政法、地方税法などにおける解釈論の深化と立法論の民主的展望を要求しているといつてよいであろう。

地方自治の法的現実とは、上に掲げたような一般的法律のみによって理解できるものではなく、各種行政領域における住民自治のあり方、国と自治体との関係の仕組みなども検討することによって客観的に把握されるものであることはいうまでもない。たとえば都市計画法、土地区画整理法、国土利用計画法などや地方公営企業法、港湾法などの公益事業法制、あるいは公害法制、警察法、消防組織法、地方教育行政の組織及び運営に関する法律などに基づく地方自治の現実態は、国民・住民の人権の具体的保障のためにはきわめて重要な検討課題であるといわなければならない。しかし、本稿では、主として地方自治法の上のような観点からする若干の基本的問題点を指摘するとどめざるをえない。

## 1 住民の権利

現行地方自治法上、住民の権利として規定されているのは、その属する自治体の役務提供をひとしく受ける権利（10条2項）、長および地方議会の議員の選挙権・被選挙権（11条・18条・19条）、請願権（124条・125条）などのほか、国政段階におけると異なり、条例の制定改廃、事務の監査、議会の解散、および議員・長その他一定の役職員の解職についての直接請求権（74条―88条）、特別法についての住民投票権（261条・262条）、財務会計事務についての監査請求権・住民訴訟提起権（242条・242条の2）である。

このうち、選挙権については、憲法93条は、議会の議員と長のほか、「法律の定めるその他の吏員」の選挙権をも予定しているが、かつての教育委員の公選制の廃止により、現在は認められていない。そこで一部に、教育行政や警察

行政の民主化をはかるための教育委員や公安委員の公選制および一般事務または財務会計事務の監査を民主的・公正ならしめるための監査委員の公選制の実施を主張する者があるが、もっともなことといえよう。役務提供をひとしく受ける権利および公の施設の平等利用権(244条)その他についても各地でその現実の運用に問題が生じているが、ここではとくに国政段階におけると異なった直接請求制度などについて一言しておこう。

まず、条例の制定改廃請求制度は、たとえば老人・乳児医療費無料化、私学助成、特別区長公選などの住民要求を制度的に自治体に示す手段として、数年来大きな意義をもつことができた。しかし、この制度にも住民＝有権者の署名運動になおきびしい制限が加えられていたり(74条5項、施行令92条4項)、請求の対象から「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するもの」が除かれている(74条1項)ほか、そこで認められているのは、一般的に条例の制定改廃の発案権でしかない。このような制限がいかなる合理的根拠をもって一般的に承認されることになるのか、立法論としては十分に問題とされてよい。逆にまた、このところ地方公務員の人件費適正化のスローガンを掲げつつ問題とされている職員の給与条例の改廃請求などは、公務員労使関係の現代法的把握からすれば、単純に一般的な肯定を与えるべきものではない。すなわち、この条例改廃請求制度における問題点の基本は、一方において現行法による制限の合理的根拠を今一度再検討し、不必要かつ不合理なそれをこれを改めつつ、他方において制限のゆるめられたこの制度の対象を現代人権論の視角からしぼることである。ただ、当面の課題は、制限の除去の方向での検討ということになるかもしれない。

つぎに住民監査請求と住民訴訟については、まず、監査委員の公選制または少なくともその民主的公正を確保する何らかの手段の採用が要求される。監査委員が民主的公正でないところでは、折角の監査請求制度はほとんどその介入理由を失うことになっている。住民訴訟における監査請求前置主義もこのこととの関連において正当に評価できるものである。監査請求前置主義の一般的排除も、また現行法制のままの下での一般的肯定も、ともに問題であろう。監査

請求事項および住民訴訟事項の拡大も慎重に検討されるべき時期に入っている。とくに住民訴訟は、抗告訴訟における救済の限界を克服し、自治体行政の中立・公正と住民全体の利益を確保するための重要な手段であり、裁判所による判断によって行政統制を客観的に充実せしめるものとして、現代国家における地方自治行政と住民利益との密接なかかわりを考えるとき、大きな意義を有するものといえるからである。

さらに、特別法の住民投票制度は、憲法上の要請（憲法95条）でもあるが、現実には不十分にしか保障されていない。また、このところ自治省筋でその実施を検討されつつあると伝えられる特定開発施策などに対する住民投票制の採用は、たしかに住民参加を要求する国民・住民運動の要求を一応承認する側面を有するが、同時にまた、その要件・内容・手続のいかんによっては、あるいは形式的な住民投票によって一方的な施策の実施を形式的に正当化することになったり、あるいは住民投票の対象以外の施策の実施における住民自治ないし住民参加を制度外のものとして軽視せしめる傾向を招来するおそれがないではないであろう。

以上のように、直接民主主義諸制度は、現行法上なお不十分な点もあるが、それにもかかわらず、それが適正かつ積極的に運用されることによって、地方自治の民主的構築のための制度上の手段としてのその役割と限界を住民に理解せしめることになるであろう。そして、これら諸権利を前提としつつ、またはそれら諸権利と相ともなって、自治体行政における住民参加の諸相が一般的にまたは各種行政領域の性質に応じて明らかにされることになるのである。その際何よりも強調されるべきは、これら権利なり住民参加を内容あらしめるための行政の有する情報または行政に関する情報の公開の原則である。行政過程の透視可能性の保障のないところでは、あれこれの住民自治のための諸権利は、具体的な場合においては形式主義的な制度運用により空洞化されるにいたるおそれを常に有しているといつてよい。



## 2 地方議会と長

地方議会の権限が、明治憲法下に比べてかなり拡大強化されたことはいうまでもない(96条参照)。長に対する自主性・独立性も保障されている。それにもかかわらず、本来議会の統制に服せしめるべき事項が種々の理由から制限されている。

たとえば、まず、いわゆる機関委任事務として管理・執行されている事務の中には、地域住民の日常的な生活や権利に密接にかかわるものが少なくないのに、それに関しては議会は、当該機関委任事務の管理・執行機関に対して説明を求めまたは意見を述べることができても(99条)、他の自治事務におけるように、検閲・検査・調査・条例制定などはなしえないこととなっている。この点は、後述するような機関委任事務の大幅縮小によって解決できるところであろうが、同時に、かりになおも機関委任事務が何らかの理由で残るとしても、それに対する議会の統制を確保する方法が現行法以上に認められなくてはならない。また、財産の取得または処分に関する議決について「政令で定める基準に従う」ことを定める現行法(96条1項7号)なども、国の立法的関与を当然のように認めているが、議会の自律性・自主性に委ねるべきであろう。さらに、このところ中央省庁の指導により各自治体が設けている種々の地方公社などの管理運営は、効率的行政運営という大義名分の下に議会による統制を免れることとなっている。あるいは逆に、国会の国政調査権に準ずる議会の調査権(100条)の濫用による職員の労働基本権や表現の自由の侵害に対する反省も必要であろう。

これを要するに、一方における議会権限の正当な拡大とともに、他方で人権侵害にいたるとき議会万能主義に対する盲信をも脱却することにならなければならない。議会権限の拡大は住民の権利利益の確保のために要求されるのであって、その逆ではありえない。このことは、国政におけると異なり、現行法上、いずれも住民の公選に基づく議会と長との基本関係についての理解にもかかわってくる。現行法の規定(176条—180条)によれば、立法政策上の当否はともかく、議会と長との関係は原則として対等関係とされているのである。長

が「条例、予算その他の議会の議決に基づく事務」を「自らの判断と責任において」、誠実に管理・執行するものとされている（138条の2）のは、このことの一表現である。内容不明の議会制民主主義を唱えつつ、議会意思をやみくもに長に押付けることは、少なくとも法の建前としては認められるところではない。さらに、議会の権限拡大の主張が正当づけられるのは、議会の構成が住民意思を可能なかぎり適正に反映し、かつ議会意思の形成過程が民主的に回転することを前提としなければならない。その意味において、地方議会議員選挙制度の適正化、たとえば小選挙区制の廃止や議会の各種委員会の公開などが当面検討されることになるであろう。あるいはまた、執行機関の政策立案・実施過程における住民参加が議会制民主主義に反するなどという一部の議会筋の主張は、複雑な地方政治・行政過程にあらゆるルートを通して住民意思の吸収が求められている現在においては、もはや時代錯誤でしかないであろう。

なお、都道府県公安委員会、地方教育委員会などのいわゆる行政委員会や、執行機関の附属機関としての審査会・審議会・調査会など（138条の4）の構成と運営の民主化の問題も、広義における住民参加の一手段として緊急に考慮すべきものである。自治体行政の官僚的運営の偽装と化していることの反省である。そしてまた、執行機関内部における官僚主義的支配の打破のためには、住民参加とならんで職員参加の方式をそれぞれの事務の性質に応じて工夫しなければならない。住民に対する行政責任を民主的・科学的・総合的に果すことが求められているからである。

### 3. 国と自治体との関係

さて、以上のように自治体と住民との関係および自治体内部の民主化とならんで、法理論上または法制度上もっとも重視すべき問題は、わが国における中央政府＝省庁と自治体との伝統的な関係の克服のそれである。現行憲法による地方自治の保障を前提にして、国と自治体との関係が、かつて前者の後者に対する後見的監督関係とは異なり、基本的に両者の併立対等関係であること自体は、原則的・理念的にはほとんど異論のないところである。しかし、現実には、

国の自治体に対する伝統的な支配の根は、法制度上でも事実上でもなおも強固に残存しており、あれこれの国家的関与によって、自治体の住民のための諸施策が歪められ、地方自治の空洞化現象が現われている。したがって、このような現実を無視または軽視する国と自治体との「協調」関係の主張は、所詮はこの現実を正当づける誤りに落入るものといえることができる。

(1) 自治体に対する国の立法的関与

国と自治体との関係を示す現行法の態度の基調は、まず、自治体に対する国の立法的関与の法構造によってうかがわれる。そしてそれは、主として、国の法令と自治体の条例との関係および国と自治体との間における事務配分のあり方によって理解できよう。

① まず、地方自治法によれば、自治体の事務は、いわゆる公共事務、団体委任事務および行政事務からなっている（2条2項）が、これらの事務は、一般に自治事務とされ、原則として自治体が自主的に処理することができるものとされている。しかし、それら事務処理にかかわる自主立法権の行使としての条例の制定については、憲法94条が「法律の範囲内で」のものとし、それをうけて地方自治法14条1項は「法令に違反しない限りにおいて」のものとしている。かつての学説や行政実例は、この点について一般に、自治事務についても、国の法令が一定の基準を設けて規制している場合に、国の法令と同一目的のために、しかも同一事項について法令におけるよりもきびしい基準を設ける条例や、国の法令の規制よりも強い態様の規制を加える条例などは、これを違法なものとして解していた。そこで問題は、自治体の自治事務に関する条例制定に対する国の立法的関与のあり方いかんによっては、地方自治の保障といえども、すべて国の法令の承認するかぎりのものであり、このことにかかわる国の法令には限界がないのかどうかということである。「地方自治の本旨」（憲法92条）の内容が抽象的多義的かつ不確定的であるならば、法形式上は、国の侵しえない地方自治の範囲を何らかの手法で確定しないかぎり、この問題は、国のたんなる立法政策の問題として扱われることになりかねないのである。

この問題の核心を端的に示すことになったのは、公害規制事務における国の

法令と公害防止条例との関係をめぐる論議においてであった。論議は種々の屈折した過程を経たが、今日では、一般に、こと公害規制事務に関するかぎり、余程の明文の明確な禁止のないかぎり、あれこれの手法を用いつつ、条例による独自の規制もこれを適法なものとする傾向が強まっている。このような傾向は、公害現象の地域性および生存権・環境権と財産権—企業の自由との対抗関係における憲法的次元からする前者の後者に対する価値優越性、公害行政に対する現代的要請などでの諸判断を基礎として、自治体の公害規制に対する第一次的責任を認めるところに端を発するものであろう。そしてすでに多くの者は、公害規制事務における国の法令による規制は、住民の生存権・環境権を保障するために行なわれる自治体の条例による自主的な規制を抑制したり不可能にしたりするものではなく、むしろそれは、全国的・全国民的見地からする規制の最低基準または標準を示すものであり、現実には、自治体の条例による公害規制活動を積極的に促進したり補充するためのものと解しつつある。もしそのように国の法令を解さないとしたら、たとえば、ある自治体において、国の基準による規制では住民の公害による被害がどうしても規制できないことが科学的にも明らかとなったとしても、自治体は、住民に対する地方自治を保障された統治団体としての責任を果せないことにならざるをえないのであり、地方自治の保障を空洞化し、形式的な法律万能主義の思想をこの場合にも認めることになるであろう。したがってまた、自治体の責任を果すための必要な独自の公害規制を不可能とする法令があれば、そのような法令こそむしろ直截に憲法違反の法令と解する者がでていたのである。

公害行政の領域で展開されたこのような法律と条例との関係に関する論議が、どのような形と範囲において他の行政領域にも及びうるかについては、結局、それぞれの行政領域とそこで問題となる住民の権利自由の具体的性質によって個別的具体的に判断されざるをえないが、立法論としては、後述する行政事務の再配分の問題ともかわりつつ、条例の地域性・自主性を国の法令との関係において明文によって規定することが望ましいといえよう。

② 自治体の処理する上述の3種類の自治事務については、一般に上に述べた

ように国の立法的関与に関する問題があるほか、さらに、国と自治体との間における事務配分における国の立法的関与または立法的統制が問題となる。「行政事務」で自治体が処理するのは、「その区域内における……国の事務に属しないもの」であって、国の法律または政令によって国の事務とされるものはそれに含まれない。団体委任事務は、「法律又はこれに基づく政令により」自治体に属する事務を指す。いわゆる固有事務—公共事務についても、「法律又はこれに基づく政令に特別の定があるときは」（地方自治法2条3項但書）、自治体の事務とならないことがある。このようにして、法文の形式からすれば、自治体の処理する事務は、公共事務を含めて、すべて国の法律または政令によって定められることとなっているのである。そうだとすると、自治体が自治事務として処理することができるのは、結局、国の事務配分についての立法政策に基づく法律または政令が明示的または黙示的に承認している範囲内においてであるということになりかねない。すなわち、国は、法律または政令によってではあれ、まず、いわゆる公共事務についても、これをあるいは自己の事務として処理したり、あるいは団体委任事務として自治体に処理せしめたり、さらにはつぎに述べる国の機関委任事務として自治体の執行機関に管理執行せしめることができるのである。つぎに、団体委任事務については、国の一方的な立法政策に基づき、あれこれの事務を自治体に委任して処理せしめることができし、さらに、行政事務については、上述したとおりである。

法の形式上このように解されるとしたら、そこでの重要な問題の1つは、上のような立法政策決定に当って、法律論として、何らかの枠をはめる理論がありうるかということである。政策論・立法論としては、たとえば団体委任事務を決定するときには、自治体側と国との事前の協議を前提とすることにしたたり、あるいは一般に国と自治体との事務配分の基準について、両者の協議を求めることも考えられてよい。

ただ規範論として、国の立法政策を抑制し拘束するためには、結局「地方自治の本旨」に対する一定の確定的判断を根拠に、たとえばある種の事務は、国の立法政策によっても自治体から奪うことができないというごとき法解釈を展

開せざるをえないことになるであろう。しかし、このような解釈論は、きわめて困難な作業である。そこで再び、昭和25年の神戸委員会の勧告以来の懸案である行政事務の再配分に関する論議が、国民・住民の人権保障を現実具体的に確保するという観点から、民主的な地方自治を促進する方向で改めて検討されなければならないのである。その際のもっとも単純な出発点は、国民・住民の生活と権利を保障するために、市町村で処理可能な事務は市町村に、市町村で処理不可能なものは都道府県に、それ以外のは国に委ねるという事務分配の原則でなければならない。このような原則は、それが現代社会の複雑な構造に適切に対応できない場合には、部分的修正もありうるし、市町村、都道府県および国以外の何らかの中間媒介的行政単位も技術的には考えられてよいであろう。いずれにしても、国の一方的立法政策によって、自治体の介入理由を無意味ならしめるごときわが国の中央集権的に歪んだ現状を承認する合理的根拠はほとんど存しないところである。

## (2) 自治体に対する国の行政的関与

国の行政機関による行政的手段を用いての自治体の組織および運営に対する国の行政的関与は、原則として一般的基準を定める立法的関与と比べて、積極的具体的である点においても、現代行政が複雑化すればするほど、その役割が大きくなってくる。しかも、行政的関与は、その具体的詳細については国の行政機関の裁定に委ねられるところが多いことから、自治体の自主性・独立性を日常的に損う可能性を多分に有している。

① 広義における行政的関与としての国の行政立法（法律の施行令や施行規則など）を別にして、地方自治法の定める主要な国の行政的関与としては、自治体の組織・運営の合理化のための助言・勧告または資料提出要求（245条）、財務の監視（246条）、内閣総理大臣による措置要求（246条の2）、起債の許可（250条）などがある。これら国の行政的関与は、国と自治体との原則的な併立対等関係を保障する現行憲法下においては、地方自治の保障を侵すことのないように、かつ各種行政領域（たとえば、教育行政、警察行政、公害行政、福祉行政などの領域を考えよ。）の個別の評価に基づいて、その根拠と限界について

て判断されなければならない。

たとえば、246条の2に基づく内閣総理大臣の措置要求は、ごく例外的な場合に行なわれ、かつ法形式的な非権力的関与であるとはいえ、245条による自治大臣等による助言・勧告とは異なり、きわめて強力な現実的機能が期待される性質のものである点において、実質的に地方自治を侵害するおそれが多分にあるといえるから、措置要求の要件としての事務の「不当」な処理があった場合という文言は、きびしく制限的に解されなくてはならない。また、とくに地教行法48条による文部大臣の指導・助言は、教育行政における地方自治（地方自治法2条3項5号、別表第2の2第27号）や国の教育統制権の限界（教育基本法10条）を考慮したものでなければならない。人事行政における自治省による最近の地方公務員の人件費適正化をめぐる自治体に対する行政指導などは、「技術的な助言又は勧告」の範囲をはるかに越えて、むしろ事実上の権力的介入とすらいえるごときのものであろう。250条の起債の許可制そのものは、これをすべて一概に地方自治の観点から否定すべきものではない。ただ、純然たる自治体の事務と考えられる起債のすべてについて、国家機関による広汎な裁量権に基づく許可制とすることは、自治体の自主財政権を侵すおそれが十分にある。法条にいう「当分の間」という文言はほとんど無意味なものとなっているのが現状である。起債の許可制はこれをできるだけ制限し、むしろ原則的には行政指導の方式に代えるべきものといつてよい。

② 法制度の行政的関与とならんで、わが国の現状において注目すべきものに多種多様な事実上の国の自治体に対する行政的関与がある。その主なものとして、国の公務員が自治体の主要な機関のポストを一定期間占めているという事実（いわゆる「巡回公務員」）は国の政策に應ずる自治体の施策に対する拘束的な資金助成または補助金政策による自治体の事務処理上の自主性と自主財政権に対する圧迫、あるいは、法令の解釈を国の行政機関が一方的に示しつつ、行政指導とはいえ、あたかも拘束的絶対的なもののように通達などを通じて大量に流していることなどの例がある。これらの事実上の行政的関与は、法制上はあくまで拘束的ではありえないとしても、伝統的な中央政府と自治体との上

下秩序意識の残存するところでは、地方自治の確立のためには大きな阻害要因となっていることを認めなければならない。

このところ、自治体の法令解釈における自主性の確立の必要が強調されつつあるのは、ごく当然のことといえよう。すなわち、法令の枠を住民利益のために適正に拡大し、法令解釈における国と自治体の対等性または自治体の自主性・創意性の確立こそ、歪められ続けてきた地方自治の内実を充実あらしめる重要で不可欠の一步である。国の中央省庁が国法秩序の統一に責任を負うかのごとき主張は何らの理論的根拠をもつものではない。また、余程の説得的・合理的根拠のないかぎり、いわゆる天下り公務員ないし巡回公務員を排除すること、および国の政策的ないわゆるひもつき補助金制度の個別的検討も、地方自治の確立のためには緊急の課題であろう。なお、地方事務官制度の廃止もこの方向での改革の当然の措置であることは、ここで改めて述べるまでもない。

### (3) 機関委任事務

国と自治体との関係を考えるとき、自治体の長その他の執行機関に対する国の機関委任事務の問題も無視できない。とくに、住民によって直接選挙されて自治体の事務の管理・執行に当る自治体の長に対する国の機関委任事務制度は、事実上、自治体の住民に対する責任を損うおそれが多いものといえる。それは、伝統的な中央集権の官僚統治のもっとも強固な残存物である。

同じく国の委任事務であっても、団体委任事務と機関委任事務との法制上の取扱いに大きい差異のあることは、周知のところである。地方議会による一般的統制権の認められない機関委任事務の長による管理・執行については、一般に国の機関による指揮監督権（地方自治法150条）；とくに市町村の管理・執行については都道府県知事の取消・停止権（151条）が認められているほか、いわゆる職務執行命令およびその特別の訴訟手続（146条）が規定されている。機関委任事務の管理・執行に当たっても、自治体の長の法令解釈上の自主性が保障されていること、151条による取消・停止の場合を除いて、裁判所による判断を経ることなしには長に対する指導監督なり職務執行命令には当然に法的拘束力が認められるものではないことなどの点に関する解釈論については、別の機



会に述べた（拙稿「機関委任事務と指揮監督」後掲）のでここでは繰り返さない。ただ、団体委任事務と機関委任事務とにおけるこのような法律上の取扱いの差異を認める実益は、機関委任事務の管理・執行における中央統制の維持または強化、地方議会・住民意思の排除、国の側からみた一方的な能率性と経済的効率性などの諸点に存するのであろうが、さらに、機関委任事務が住民利益に密接にかかわるものである場合には、当該事務の管理・執行における住民の要求に基づく混乱または紛争の当事者をいかにも自治体の執行機関と住民であるかのような外見を維持することによって、結果として、事実上国の責任をおおいかくすという機能を有することも否定できない。

そこで法律上の1つの問題は、法形式上は、団体委任事務におけると同じく、機関委任事務についても、国が「法律又はこれに基く政令により」一方的にこれを決定することができる仕組みになっている点である。地方自治法別表第3・第4に掲記されている大量の機関委任事務について、いかなる理由で、いかなる基準でこれらを機関委任事務としているのかの判断は、かなり困難である以上、ここでも合理的な基準の追及がまず求められよう。そして、現行法の解釈論としては、地方自治法146条に規定する国の行政庁による代行権はともかく長の罷免権の合憲性をそのように説明することができるのかという問題を基本的に考える必要があるであろう。また、合理的基準の明確でない国の立法政策に基づく一方的な機関委任事務の設置または押しつけが、果していかなる意味においても「地方自治の本旨」に反しないかどうかも反省されてよい。もっぱら国の中央集権的支配の維持または強化のためにのみ認められているこのような機関委任事務の大幅縮小を、立法論として多くの者が長年主張してきたのは、理由のないことではない。この制度とその運用がすぐれて特殊日本的であることも知らなければならない。少なくとも国による一方的押しつけは直ちに廃止されることが望ましい。

#### (4) 自治体財政の自主性

憲法による地方自治の保障は、自治体の自主立法権とともに広汎な自主行財政権をも認めるものと考えられるが、わが国の中央政府が、長年にわたって意

識的に狭義の行政権と財政権との二元主義を採用し、ある程度自治体に行政事務の管理を認めるとしても、それに見合う財源を保障することなく、財政的統制によって間接的にも地方自治を空洞化してしてきたことは、夙に多くの者の指摘するところである。

地方自治法は、団体委任事務および機関委任事務の処理・管理・執行に要する経費の財源に対する国の措置義務を規定している（232条2項）が、この措置義務の内容はあいまいであり、一種の努力義務とでも称するしかない。他方、地方財政法は、地方財政の健全性の確保と地方自治の発達に資することを目的として（1条）、「国は、地方財政の自主的な且つ健全な運営を助長することに努め、いやししくもその自律性をそこない、又は地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない」と定め（2条2項）つつ、自治体またはその機関の行なう事務または事業に要する経費についての国と自治体との間における周知の負担の分配を定めている（9条—10条の4）。すなわち、地方財政法は、その2条2項の規定にもかかわらず、自治体とその機関の事務に要する経費は、同法10条から10条の4に規定するものを除いて、原則として、全額当該自治体がこれを負担するものとしている（9条）から、結局、上の例外および国庫補助金があてられるもの（16条）を除いて、その事務に要する経費は、地方税、地方交付税、地方債、使用料、手数料等の収入をもってあてられることとなる。しかし、前述したように、団体委任事務や機関委任事務が国の法律・政令によって一方的に義務づけられるとしたら、たとえば、法律上自治体またはその長が処理・管理・執行しなければならない事務として列記されているところ（地方自治法2条8項・9項、148条2項・3項、別表第1—第4）と地方財政法10条から10条の3までに定められている事務とがなお一致せず、かつ、地方財政法10条の4にも含まれないものがあるで、その経費が地方財政法9条によって自治体に全額負担せしめられることもないわけではない。また、国と自治体との負担割合についても、国が一方的に決定することの合理的根拠も乏しいといえる。さらに、地方交付税の自主的管理（地方交付税法3条2項）も、国の法律・政令によって義務づけられた事務経費に優先的にあてられ（同法3

条3項)、かつ、その他の自主財源も前述の自治体負担金にあてられるとしたら、自治体財政の自主性は、まことに国の一方的立法政策によって侵害されることは自明の理である。

このところ注目を浴びている自治体のあれこれを手法を用いての自主財源構想や超過負担問題に対する批判、あるいは大牟田市における地方税法489条1項2項による電気税非課税措置に対する訴訟などは、いずれも、国の意図的政策的な財政面からする法律上または事実上の自治権侵害を糾弾し、国の自治体政策に反省を迫っているものとして評価されよう。

## あとがき

以上、現行地方自治法の若干の法的な基本課題について述べたが、そのほかにも、とくに、現実の地方自治のあり方に大きな機能を果しつつある町内会・部落会・自治会などの住民自治組織の評価、広域行政の民主的基準の作成、自治体の民主的な総合的施策を妨げる国や自治体の設置している公社・公団・公庫などのいわゆる特殊法人与地方自治との関係、都道府県と市町村との関係など、検討すべき問題は数多く存在しているが、いずれにしても、地方自治と法をめぐる諸問題は、今やたんなる政治談義の対象であることをやめて、具体的な内容上のつめの段階に入っているといわなければならない。そして、その際の基礎的な前提は、住民の人権保障のための地方自治を、自治体の民主化と自治体の国に対する対等関係の確立によって実現する必要性の確認であることは、ほとんど疑うことのできないところであろう。

なお、本稿においては、詳細に述べることができなかった点があったり、注記を一切省くこととなったりしたが、ここで述べられたことに関係する筆者の論稿としてはつきのようなものがあることを付記しておきたい。

憲法・地方自治法と自治体・住民(ジュリスト総合特集『現代都市と自治』所収) 1973年・勁草書房所収  
地方公共団体に対する国家関与(都市問題61巻2号、拙著『現代行政法の原理』1973年・勁草書房所収)  
公害対策における法律と条例(ジュリスト 492号、同上書所収)

国の法令基準と自治体基準（岩波講座『現代都市政策』V所収）

機関委任事務と指揮監督（都市問題研究 27巻3号）

行政裁量と住民運動（都市問題 65巻6号）

国の負担金と補助金等適正化法（法律時報 47巻6号）

越過負担問題の法的側面（ジュリスト 612号）

地方自治と法律学的視角（自治体問題研究所『地域と自治体』第2集）

「市民自治」の提唱と法律学（読売新聞 1975年12月17日夕刊）

## 潮 流

## 全国市長会提言

全国市長会は昭和51年6月28日『低経済成長下における都市政策に関する提言』を発表した。提言の主眼は、昭和48年秋のいわゆる石油ショックを契機とする低成長経済時代の開幕に際して、それにふさわしい都市行政への転換の方途を求めるところに置かれている。提言はまず「高度経済成長の功罪」を総括し、国民所得の上昇は自動車文明に象徴される豊かな社会を現出したが、反面、物質偏重の社会的風潮が助長され、社会連帯意識が稀薄になったと指摘している。また、自治体運営についても「高度経済成長時代の比較的豊富な財源に支えられて、行政運営に厳しさが失われていなかったであろうか。」という反省も加えている。

その反省の上に立って、新しい都市政策への基本的視座を「都市自治の振興を基調としつつ、市民福祉の確保をはかる」ことに置いて、次のような提言を行っている。第1は、都市自治の確立であり、都市自治体は自主自律の精神を基調として、市民の自治意識を高揚するために、市民の市政への建設的参加を進めるということである。第2は、都市の地位を確立するため、都市の規模に応じて、国・都道府県・都市自治体間における事務・財源の再配分と行政責任の明確化をすすめるということである。

第3に市民の権利と責務の再確認であり、市民は自己の住む都市自治体の一員であるという自覚のもとに、地域連帯社会の形成に積極的に参加する責務があることを強調している。また市民参加については、それが「万能の方策、ではないとし、その理由として、現代の複雑多岐にわたる市民の意向を統合するためには、専門知識にもとづく高度の管理能力の必要をあげている。最後に、都市行・財政の運営にあたっては、企業の経営理念を導入し、都市経営の計画性・効率性を高める必要を力説している。

この提言は、都市自治体の「自主自律宣言」ともいわれているように、厳しい内部努力を自らに課しながら、それを超えるものとしての制度改革を訴えているだけに強い説得力を有しているといえるだろう。

# 都市自治の実践的課題

宮 崎 辰 雄

(神戸市長)

## 1 地方団体の提言

最近、地方財政の危機に直面して、多くの報告書・提言が自治体側から発表された。全国市長会『低経済成長下における都市政策に関する提言』（51年6月28日）、全国知事会『新しい時代に対応する地方財政に関する今後の措置』（51年7月2日）、七大都市首長懇談会『市民主体の地方自治の確立をめざして一大都市行財政改革の課題と展望』（51年5月17日）、革新市長会『地方自治確立のための地方行、財政改革への提言』（51年8月24日）など、それぞれの立場から、国と地方、地方自治のあり方について一種の緊迫感をもって提唱されている。

ただ、著者が今一つ物足りなさを感じるのは、地方自治制度の課題が中央との関係でとりあげられ過ぎ、地方自治そのものへの独自の認識が浅い憾みがある点である。これはこれらの提言・報告書が、地方行財政の歪みを、全国的組織体・連合体で迫ることを最大の眼目としている以上、やむをえない方向づけといえよう。

たしかに国・地方をめぐる伝統的支配関係からくる地方行財政制度の歪みは、地方自治の発達を阻害し、地方自治を去勢するに十分ともいえる。この間の事情を、先の全国市長会提言も3の原因（同提言5～6頁参照）をあげて強調している。

しかし、それ故にこそ地方自治体はこのような支配と制約の中で、自治体としての自主的努力がのぞまれるのである。たとえば「国は、都市自治体を育成するために、権限と責任を配分することが先決である。権限と責任を配分しなければ、いつまでも他力依存となり、自治能力は育たない。」（前掲提言6頁）

ということはまさに正論であろうが、このことは一面、鶏が先か卵が先かの理論と一脈つうずる。戦後の自治の変遷をみてもわかるように、提言だけによって、まして、坐して政府の譲歩によって権限と財源が付与されることが期待できるわけではない。

## 2 自治体の自覚

これらの要求・行動によって政府を真に制度改革へと着手せざるをえない窮地に追い込むためには、世論、いいかえれば社会的コンセンサスに根ざした、個々の自治体の行政努力が前提条件として不可欠である。著者は40年代、すでに都市行政の基本的戦略の一つとして、「都市経営」を主張し、また実践してきた。当時、都市経営は地域開発と混同され、企業に奉仕する姿勢として非難されたり、また、地方財政の収益化を図るものとされ、没市民性的な財政運営として批判された。しかし、都市経営はむしろ都市自治のたしかな発露としてみなされるべきで、決して中央追従、市民軽視の財政運営ではない。これは都市を一つの経営主体、いいかえれば統治権のある自主団体として、独自の発想と政策とによって、「最小の負担で、最大の福祉」をめざす行政である。「公害防止協定」「宅地開発負担要綱」「超過課税」など、すべて都市経済をマクロでとらえ、社会的費用の公平負担をめざして、主体的都市経営の立場から、自治権の活用として行われた施策といえる。

自からなすことと少なくして、中央より多くを求めることは社会的にも認められないといえる。先の全国市長会提言も「都市自治体は、自主自律の精神を基調とすべきであり、いたづらに、他に依存したり、責任を転嫁することがあってはならない。」(同提言7頁)とのべているのは、たしかに、これまでの自治体の身勝手さに反省を求めるものといえよう。また、「都市運営にあたっては、市民の理解と協力のもとに、首長のすぐれたリーダーシップの発揮が不可欠の要件であり、都市自治体としての総合性、計画性そして健全性が堅持されなければならない。」(同提言6～7頁)と、主体的な財政運営を強調して

いるのも当然であり、この点、七大都市首長懇談会も、先の第6回京都會議の議題として「市民主体の都市経営」(51年5月17日)を第1の課題として取りあげているのは注目される。ある意味では七大都市首長懇談会の政策基調が、これまでのように政府の失政を指摘し、制度の改革を迫るという一辺倒の方針から、主体的努力をふまえた実績を背景にして、政府と交渉しようとする方向転換がうかがえる。

地方自治を考えるときに、地方自治体が現行制度の下でもつ二面性、いいかえれば二重人格を無視することはできない。すなわち、地方自治体は中央政府の下部行政機関として好むと好まざるとにかかわらず委任行政を処理しなければならない。しかし、一方、自治権をもった統治団体として独自の行財政施策を展開する独立機関でもある。従来、地方自治の課題といえば、中央政府の下部行政機関としての中央・地方の関係のみに焦点があてられすぎたきらいがあり、独立の統治団体としての自覚、そしてその行財政努力は近年になってからといえる。ここでは、自治体の主体的行財政努力に照準をあててのべてみたい。

### 3 転換期の財政運営

地方財政における制度の歪みは大きい。そして過疎地域とか人口急増市のように、首長の財政運営の手腕をもってしてもどうにも回避できない財政の圧迫がある。しかし、今日の地方財政の危機を各自治体別にみると、法人所得課税、ギャンブル収入、コンビナート税収など、かなり財政状況のよい団体がかえって赤字圧迫に悩まされている。このことはただ制度の問題よりもむしろ、財政運営の如何といえるのではなからうか。

地方自治体は高度成長を批判しながらも、財政的にはその恩恵を十分に受けてきた。そして年々、見込まれる税・交付税の自然増をあてこんで、財政規模をふくらませてきた。このような傾向はやがて体質的なものとなり、「入るを量り、出ざるを制する」という財政運営の基本セオリーを忘れてしまった。そのため、不況によって税・交付税の収入見積りが減退すると、たちまち赤字決算を余儀なくされるという安易な財政運営の欠陥を露呈することになった。

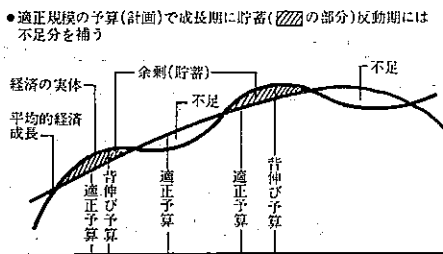
今、全国の自治体で行政改革委員会・調査会・プロジェクトチームなどの名称の下に、財政再建への途が模索されているが、短期的な効果を狙うため、福祉見直し、人件費の抑制、公共投資の繰延べ、事務・事業の外部委託などが主たる対応策として取りあげられているのが通常である。

しかし、このような対応策は一時的な改善策として効果的であっても、長期的に都市財政の運営を安定化させる施策ではない。都市財政を都市経営という視点からみると第1に、景気変動への抵抗力があまりにも弱い。好況期における増収をあげて投資・サービス・ベースアップに投入することなく、不況に備えて、基金などの名目で内部留保を厚くしていくことである。地方財政法第4条の3の「年度間の財源調整」という規定も改めて活用されるべきである。

長期的な財政の安定は、長期的視点に立った財政運営に経営センスを十分にいかすことによってもたらされるだろう。具体的には、自治体であれ、民間企業であれ経済変動に対応できる体制を確立することである。それには、長期的

視野で計画、予算を組むことだ。

図一 1 経済変動に耐える経営



図一1にみるように、平均の成長率はなだらかに推移するが、経済の実体は平均成長率の上にとったり下にとったりキメ細かい動きを示す。そこで予算や計画をつくる際、平均的な成長率の線に合わせて編成する。そこで収入が予想以上に上がった場合は余剰分を保留して蓄え、不足が生じた時に埋め

昭和51年2月2日 日経ビジネス92頁

合わす基金にする。ところが収入が予想以上に上がった時に合わせて限度いっぱい背伸び予算を組むと、反動がきて不足の場合にはすぐさま大きな赤字を背負う結果になる。このことは家庭の貯金と同じで、簡単な理論だが、これを十分実践するのは結構むずかしい。

自治体の首長は、政治家であり行政官であるとともに経営者である。基金・



表一 神戸市独自の財源確保の四本柱

- ①基金・市債の利用
  - ・基金の数22(財政調整基金など)
  - ・49年度末市債残高3,703億円
- ②公社・外郭団体の活用
  - ・100多出資団体6(道路公社など)
  - ・50%以上出資団体7(貿易センタービルなど)
- ③宅造・臨海埋め立ての開発利益
  - ・市有地売却50年度50億円
  - ・開発事業会計からの繰り入れ50年度10億円
- ④超過課税・開発者負担
  - ・法人市民税の超過課税(49年11月実施)
  - ・地下鉄の開発者負担実施

昭和51年2月2日 日経ビジネス93頁

公社・開発事業・財政自主権などの調整手段(表一参照)を活用し経済変動の影響を吸収していくべきだ。神戸市では50年決算にあって16年ぶりに黒字転換を図れたのは、表一にみられるように基金・市債・公共デベロッパー事業・超過課税・負担金など好況期に蓄えた資金利益、また、不況期への早手廻しの対策が功を奏したからだともいえる。

#### 4 地方自治権の活用

地方自治体は市民生活の保護者として、第1次的のみならず、現実には究極的な行政責任者としての立場に立たされている。にもかかわらず、都市自治体の行財政権限は小さい。この行政責任と行政権限のギャップを埋めるため、自治体に“行政の知恵”と“首長の決断”が求められる。そして40年代、戦後自治の復権として“権限なき行政”が展開された。周知の公害防止協定・条例、宅地開発要綱などによる自治行政の実績があり、国の施策を地方が先取りし、そして先導していった。

50年代にあっても地方自治の実践的課題としてのぞまれるのは、やはりこの地方自治権の活用である。しかし、40年代に比べて50年代、その環境ははるかに厳しい。たとえば公害行政をとってみても、固定発生源としての工場は、公害防止協定・条例などによって大幅に抑制することができたが、現在、都市公害の主たる発生源は移動発生源といわれる自動車に移行しつつある。だが自動車公害に関する限り都市自治体は無力に等しい。生産台数の調整、排気ガスの規制、交通量の制限などの権限はない。府県は交通警察権をもっているため交

通規制は可能であり、また、広島県のように公害車に対する超過課税の採用によって自動車への実効性のある対策をとることもできるだろう。しかしそれでも自動車をもつ社会的有用性、くるま社会の浸透力の前に、都市と市民は次第に追い詰められつつあるといえる。

自動車公害に限らず緑化・自然保護問題、そして福祉・医療行政でも、自治体はその直面する課題に比して、その有する財源・権限が少ないことが強調されるが、ひるがえって考えしてみると強大な権限・財源を掌握している政府すらそれは容易な問題ではない。むしろ権限なき自治体が、独自の施策を積み重ね、また、ひろげることによってその施策を社会的コンセンサスのある施策へと成熟させ、国の制度へと押しすすめていく方法がもっとも効果的・実効的であるともいえる。

神戸市はこれまで「急傾斜地条例」「消費者条例」などによって、中央の施策をリードしてきた。そして、最近では「環境条例」をはじめとして「自動車公害防止条例」「市民公園条例」を制定し、現在、「市民福祉条例」を委員会を設け検討中である。これらの条例の続発について一部では“PR条例”“呼び込み条例”などとそしられているが、条例の意図するところはもちろん単なる行政のイメージアップではなく、都市行政における自治体・企業・市民の守備範囲、分担をはっきりさせ、共同社会としてのトータルな福祉を向上させようとするものである。

条例は法律のように強行規定で固められたものでもなければ、市民憲章のように単なる市民道徳を成文化したものでもない。自治体としては手詰りとなった都市政策に、一つの転機をそこに求めようとする行政戦略であるといえる。たとえば、市自動車公害防止条例にみられる道路環境管理権などの発想は、すでに沿道住宅への公害防止工事費融資・補助制度となって、政府の政策に反映されつつあり、また、県にあっては国道43号線の交通規制強化がすすめられつつある。これら施策はこれまで道路・自動車優先の交通政策が、沿道環境を含めた政策へと微妙に政策の焦点を移しつつあるともいえる。

スローカー道路、買物・遊戯道路、交通遭児救済など、都市自治体の自動車対

策は、精神的・消極的・事後救済的な施策から、自動車交通そのものへと対決的施策を見出していくのではなかろうか。条例化と並行して、全国的には高速道路への課税、自動車賦課金の創設など、財政自主権による対応策も次第に高まりつつある。

抜本的施策の創造には、政府の政策の展開が不可欠である。しかし、政府の政策を引張り出し、そのための社会的コンセンサスづくりにおける自治体の役割は依然として大きい。ことに行財政自主権という権限をふまえて自治体が卓抜した発想、効果的な施策を打ち出していく主体的努力は、50年代にあっても問題解決への転機をにぎっているといえる。

## 5 市民参加の展開

市民は主権者であり、市政は市民から信託を受けて行われるのである。かつては、自治体は“ミニお上”として、市民の上に君臨してきた。だが、30～50年にかけて、市民と自治体の立場は、次第に逆転していった。当初は啓蒙君主よろしく親切行政をかがげ対話をすすめ、次いで、「対話から参加へ」の合言葉のもとに、市民参加をめざして各自治体はそのルールとシステムを模索するにいたった。

そして市民を政策決定に参加させようとする方向は、今や中央・地方を問わず大きな関心事となった。その理由は、市民参加が唱えられるにもかかわらず、市民参加の実態は必ずしも予想される好ましい方向を示していないことである。この点、第16次地方制度調査会『住民の自治意識の向上に資するための方策に関する答申』（51年6月18日）は、次のようにのべている。

- (1) 各種世論調査の結果からみても、自己の属する地方公共団体の行政に関する関心度は、概して高いとはいえない。地方公共団体の行政に不満を感じ、注文を持つ人は比較的多いが、それを正しく行政に反映するための努力があまりみられず、消極的、傍観的な姿勢にとどまる者が多い。
- (2) 一部地域の反対運動等のため当該団体にとって必要欠くべからざる公共施設の建設が数年も放置されていても、これに対する一般住民からの批判の声はほとんどなく、地方自治行政に対する関心の度合の低いことを示している。

(3) 最近の地方財政の窮乏化とともに地方公共団体の組織、職員定数、給与等が議会又は住民に問題とされるケースがいくつか出てきたが、従来はこの問題について議会又は住民の間における論議がほとんどなかった。すなわち、納税者は納めた税金の使途についてほとんど関心を示さなかったことがうかがわれる。

(4) 現実の運営において議会と住民一般とのコミュニケーションがなお不十分であり、議会が住民の意向を十分に反映していないという批判がある。(同答申3～4頁)

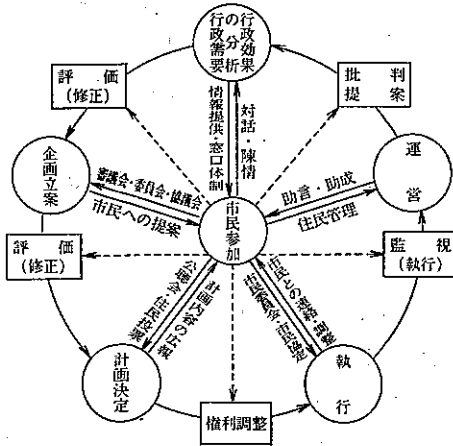
しかし、市民参加への市民の意欲は、反面、市民参加の制度(ルールとシステム)づくりの過程でつくられるともいえる。先の地方制度調査会報告書も、「住民の自治意識の向上に資するための方策」として、「地方自治の日の設定」「地方自治に関する教育の重視」「議会に関する制度の整備」「選挙制度の充実」「住民投票制度の拡充」「直接請求制度の改善」「コミュニティ対策の推進」など、かなり具体的かつ大胆な提言を行っている。

このように制度と機会をつうじて、市民の素質向上と参加意識を養うことが、正しい方策といえる。そのため神戸市にあっても「市民との対話」「行政への参加」「政策への参加」「基盤づくり」と、多彩な施策をとっている(『都市政策』第3号、拙稿「市民参加と政策決定」参照)。しかし、このような市民参加の方式に現在、低迷の気運が生まれ、全国的にその混迷を抜け出そうとして模索しているといえる。

第1が、市民が市政に協力し、その分担をなすべきであるという方式であり、これは従来の町内会方式の行政の包括的下請ではなく、市民としての義務の履行、いかえれば機能的参加といえる。この点、先の全国市長会提言は「このような制度上の『権利と義務』という観点からだけでなく、市民は自己の住む都市自治体の一員であるという自覚のもとに、自らの権利を正しく主張し、義務を忠実に果たす意識の醸成に努め、地域社会における各種のコミュニティ活動・ボランティア活動に積極的に参画し、自らの属する地域社会、都市自治体をより住みよいものにするのが市民の責務であり、すなわち自分自身の幸福につながることを認識すべきである。」(同提言17頁)とのべている。実践の中から都市行政を学ぶことはやはりのぞましい方式であり、それを自治体・市民がどのように近代的市民関係・意識の育成へとつなげるかである。

第2が、都市づくりや都市政策への決定への参加である。現行制度上、直接請求制度などがあり、改善されることがのぞましいが、具体的な公共事業の決定となるときわめてむづかしい。問題テーマごとに市民と対話を積み重ねながら解決への途をケースごとに見出していくしかないのではないか。そのようなプロセスを「新神戸市総合基本計画（案）」（29頁）は図-2のように表示している。

図-2 市民参加の循環過程



(注) 新神戸市総合基本計画(案)29頁

ただ、市民参加といっても一般的に言えば決定への参加というより政策形成過程への参加であろう。そして、住民投票方式は将来の目標として、七大都市首長懇談会が提唱する「市民委員会」方式のように、実践への協力と政策形成への参加を結びつけた方式がより実効性が考えられる。

市民参加はすすめられなければならないだろう。すなわち、「市民の積極的な参加が、これからの効率的な都市づくりを決定づける

ものといえよう。市民は無限の英知とエネルギーを包蔵しており、これを掘りおこして行政に活用して行くことは、都市行政を進めるうえで不可欠の要件とさえいえる。市民が、政策や計画の立案段階からその実施にいたるまで参画し協力すれば、都市行政はより充実し、より強力に進めることができる。」

(全国市長会提言18-19頁)

それにもかかわらず現在の市民参加は「権限なき参加」であるとともに「責任なき参加」でもある。そのため都市自治体は市民を真に主権者として認識し、いたずらに媚びることがあってはならない。自治体としての主体的な姿勢が中央政府に対してのぞまれると同じように、市民に対してものぞまれる。市

民参加についてしつかりした考えをもつべきであり、先の全国市長会の提言が、次のようにのべているのは大いに参考とすべきであろう。「市民参加の推進は、決して容易しからず、市民参加による都市行政が万能の方策ではない。なぜならば、複雑多岐にわたる市民の意向を統合して、ひとつの方向に体系づけることはきわめて困難なことであり、現代の都市行政の実施には、深い専門の知識と能力にもとづく高度の管理能力や、技術能力が必要とされるからである。都市行政の最終責任は、制度的にも、実際的にも自治体当局が負わねばならない。たしかに市民の参加は重要ではあるが、市民参加が、単に地域エゴイズムや一部市民の独善を容認することではあってはならない。都市自治体と市民との温い信頼関係のなかで、自分らの都市を、住みよい、より魅力ある都市に発展させるといふ、共通の目標に向かって参加の効果が最大限に都市自治体の政策に反映される、建設的な参加でなければならない。」（同提言19頁）

## 6 国と地方の秩序化

地方自治体の実践的課題としては、このように地方自主権にめざめ主体的努力を重ねて、当面する行政課題に対処することがまず自治体の責任といえる。そしてこのような主体的努力こそが地方税財政制度の厚い壁を破る契機をつくるといえる。しかし、地方制度を改革していくためには、各自治体がこのような主体的努力を背景にして、連合して政府に制度改革を迫ることは、旧きパターンといわれながらも、やはりその変革への圧力は大きい。これまで国と地方の関係は、タテマエとしては対等・協同関係といわれてきたが、実態は多分に支配・服従の関係にあったことは否定できないのではないか。そのため自治体の側にあっては度重なる要望・意見書の提出にもかかわらず、制度改革・事態の好転を待ち切れず対決姿勢を強めるとともに、摂津・大牟田訴訟にみられるように司法裁定に訴える事態もみられる。問題は、今日、市民参加が地方行政にあってあれほど主張されながら、中央と地方との関係にあって“自治体参加”がほとんどみられないことである。地方六団体などの行動はかなり活発であるが、一方、自治体ごとのいわゆる陳情

行政が現実には、中央・地方をつなぐ最も大きなパイプになっている点である。そして、地方自治体に関する重要事項が、地方自治体という当事者が不在のまま決定されてしまっている。もちろん、最高方針は国会・内閣、技術的事項は政府各省庁が、それぞれ決定権をもつであろうが、それらの決定に関して自治体が参加（participate）することは認められてしかるべきである。現在では、自治体の死命を制する重要事項、また巨額の財政負担を強いられる行政事務などが、自治体側の意見を十分に反映されぬまま天下ってくるというのが偽らざる実態である。中央・地方の関係について、これまで事務・税源再配分など結果ばかりが重要視されてきたが、そのプロセス、すなわち決定過程は盲点として放置されてきたといっても過言ではないであろう。

去る8月24日開かれた全国革新市長会では、先の行財政改革案の中で「自治体代表が参加した地方自治委員会を内閣に設け、地方自治政策の最高決定機関とする」ことを提案している。そして、七大都市首長懇談会でも先の提案の中で、「国と地方の相互関係の秩序化」の項目を設け、次のような提案を行っている。

- (1) 地方制度調査会をはじめ政府関係の審議会・調査会に積極的に都市代表を参加させ、都市住民の意思が的確に反映されるようその構成及び運営の改善をはかるべきである。
- (2) 地方財政計画の策定並びに地方交付税配分方法、地方債の許可基準のあり方について国と自治体の代表からなる委員会を設置し適正におこなうこと。
- (3) 新幹線・新空港など大規模プロジェクトについては計画段階から関係地方自治体の参加を認めるべきである。
- (4) 国の直轄事業のあり方とその負担金の監視を行うため自治体側からの「会計監査」の実施を検討する。
- (5) 地方負担を伴う制度の改正にあたってはあらたに地方自治体の代表が参加する審議会を設けその審議を経て実施する制度を確立すべきである。
- (6) 現在、実施している機関委任事務について早急に整理し、なお、機関委任事務として存続させるものについてはその経費について必要かつ十分な財源措置を講ずべきである。

このような提言について一部で大都市エゴという批判がみられるかも知れな

い。しかし実態ははるかにきびしい。たとえば、現在、各種の審議会は217にもぼっている。そこで、これらの審議会や調査会のうち、地方自治体の行政運営にとって最も関係の深いもの、たとえば、社会保障制度審議会、税制調査会、経済審議会、中小企業政策審議会、青少年・公害対策・国民生活審議会など32の審議会や調査会を抽出してその委員構成を調査したところ自治体代表は全体のわずか5%、とくに指定都市の代表は1名という皆無に等しい実態が明らかにされた。その1名というのは著者が「中央都市計画審議会」の委員として参加しているのみである。人口の1/4を占め、大都市なるが故に複雑な都市問題を抱えて苦しみ、しかも制度的にも明確に都道府県や他の市町村と異った扱いが保障されている指定都市の代表の声が全く反映されないという状況の中で具体的な都市政策が策定され、実施されているという姿はきわめて不自然といわなければならない。

国・地方は本来、1つの行政目標に向って機能・費用を分かちあい、協力し合う関係になければならない。それにもかかわらず国・地方の関係の間に相互不信がみられるのは、中央政府が地方自治体側の十分なコンセンサスをえないままに、地方政策を一方向的に決定しているからであり、自治体はその決定過程に参加するルールとシステムづくりは、伝統的支配に代る近代的契約にもとづく地方行政の発達のため不可欠といえる。



# 現代国家と地方自治

中 村 五 郎

(神戸大学教授)

## 1 現代国家と計画性

〈現代国家〉という呼称は、時代区分として、ほぼ20世紀以後の国家に対して用いられている。しかし、それがとくに〈近代国家〉と区別して用いられるのは、単なる時代区分によるわけではない。それはすぐれて、国家の構造・機能上の区別にもとづくものである。現代国家は、それ以前の近代国家と比べて、多くの面で著しい変容を示している。そしてそれらの変容は、一般的に、〈夜警国家〉から〈職能国家〉〈福祉国家〉へ、〈立法国家〉〈司法国家〉から〈行政国家〉〈管理国家〉へ、また、〈消極国家〉から〈積極国家〉への転換としていい表わされている。

そのような国家の性格転換の背景ならびに意味について、ここで詳しく検討する余裕はないが、ごく一般的にみて、転換の基本的要因として、産業革命を経た科学技術の発展によってもたらされた、社会・経済的变化をあげなければならぬ。テクノロジーの発展による産業社会化は、社会生活に多くの利便をもたらしたが、他方、産業間格差、地域間格差、ならびに経済の不均等発展をもたらしたのみならず、とくに過大化する都市部においては、都市問題として総称される多くの社会矛盾を生みだし、これらの社会矛盾の克服のために、国家の積極的な介入が要請されるようになった。そしてこのような国家の介入自体、テクノロジーの発展による行政技術の高度化によって、はじめて可能となったのである。

ところで、現代国家における統治構造上の変化は、ふつう、つぎの三つの方向への権力の移行としてとらえられる。

まず第一は、地方政府から中央政府への、垂直的方向での権限の移行である。

行政機能の量的拡大と質的高度化は、おのずから“強い政府”を要請するが、とくに、大衆デモクラシーにおいては、広範な国民大衆のサービス需要をできるだけ平等、公正、かつ効率的に充足していかなければならないことから、公共サービスの平準化を意味するナショナル・ミニマムの達成と、事務の全国的、画一的処理が強く要請される。こうした要請と圧力の下で、権限の全国レベルへの移行と中央集権化の傾向があらわれるのである。

つぎに、前者と密接に関連するが、立法部から行政部への、水平的方向での権力の移動がみられる。これまで政策決定の重心は立法部におかれていたが、行政部における委任立法と自由裁量の増加、立法過程への行政部の関与などを通じて、それが徐々に行政部へ移行してきた。さらには第三には、これらと見合って、行政内部においても、行政運営上の実質的な影響力が、政治的任命のいわゆる執政より、行政のエキスパートとしての官僚の手中に移っていく傾向が見出されるであろう。現代国家における統治構造の変容は、以上のように三つの局面における、中央政府への重心の移行となって現われているのであり、このような統治構造上の特色は行政の比重増大に着目する場合、とくに現代国家は〈行政国家〉とよばれるのである。現代国家がこのように中央集権化の志向をもつことは、一般的に認められるところであるが、一方、現代国家は、社会的側面においてみれば、社会権力の多元化、分散化という遠心化傾向を同時に含んでいることも事実である。社会権力の多元化、分散化という現象は、現代社会ではさまざまな目的・機能をもつ社会集団が噴出し、それらは政治・行政過程のアクターとして大きな影響力を及ぼし、政策の決定や執行にあたっては、これらの要求を無視しえないといった状況をさす。現在各地において簇生している住民団体の運動および参加を求めての動きも、このような文脈においてみることができる。そもそも現代国家の集権化や行政国家化の現象こそ、このような社会の多元化、分散化を条件として生じているのであるが、この逆の関係もまた真実であろう。要するに、現代国家は、集権化と分散化、求心化と遠心化の、相互規定的な緊張関係の中

におかれていることが、まず認識されねばならない。

R・ダールを代表者とするいわゆる〈多元的民主主義論〉は、対抗的な複数集団の形成する政治過程と、そこにおける交渉過程の存在が、現代社会において最も現実的に民主主義を達成する条件であるとみるが、これは分散的局面の強調における理論化である。現代社会の存続、発展における、行政機能の役割は軽視さるべきではない。行政国家の集権化という傾向は、それなりの必然性をもつのである。

ただ、集権化といっても、前期的行政国家の名残りである権力的志向を許すものであってはならないことは、いうまでもない。また、それは、新中央集権主義（G・C・S・ベンソン）といわれるとおり、新しい機能的な装いをほどこしたものであっても、行政エキスパートの一方的決定を意味するものであってはならない。集権化の意味を理解するためには、現代行政の中心的機能を行政管理機能に、より具体的には、計画・調整の機能の中に見出すことが必要である。

計画・調整機能は、本来いかなる目的であれ、人間の集団的営為においては必ずみられる人間行動のパターンである。それは、組織における仕事の専門化によって、各部分の相互依存の関係が増加するにつれて必要となる。組織の効率的な活動のためには、各部分の機能は互に調整されなければならない。この調整が各部分の将来の行動の間に、予め設定された場合に〈計画〉となるのである。<sup>(3)</sup>

現代社会についても、これと同じことがいえる。現代社会が職能的、生活的に多様化し、かつシステム化するにつれて相互依存度が増し、利害の対立、紛争が多発する一方、それらの早期解決がもとめられる。計画と調整は、不安定な社会を、少くともある程度安定化させるための手段である。こんにち、わが国にみられる各種公害、環境破壊の現状は、この意味での計画が近視眼的であり、総合性を欠いた結果にほかならない。

ところで、計画は、このような調整の機能とともに、いま一つ統制の機能をもつ。それは関係者の行動のうえに、なにほどかの制約を課するものである。

現代国家における計画性をめぐり、かつて1930年代から40年代にかけて、激しい論争が展開されたことは有名である。その一例として、K・マンハイムは“自由のための計画”を、またH・ラスキーは“計画的民主主義”を唱道したのに対し、F・ハイエクはあくまで自由競争原理を主張し、計画こそ“隷従への道”(The Road to Serfdom, 1944)であると反論を加えた。こんにち、資本主義体制の国においても、程度の差はあれ、およそ計画をもたない国はないという事実をみれば、このような論争における当否は、おのずから明らかであるが、計画が統制的機能をもつ以上、政府機能における計画性の増大に対して、人々が多少とも警戒と危惧の念を感じることは、否定しえないところであろう。だが、計画の調整的機能を重視するとき、現代行政国家における計画性は、必然的な機能的特性であることを認めねばならない。現代国家における集権化と、一方、社会的遠心化の相反する志向を止揚するものこそ、調整的意義をもつ現代行政の計画機能にほかならない。このようにみれば、現代国家と地方自治という問題は、結局、計画機能における中央政府と地方政府の関係であり、またこの関係に、地方自治の原理をどのように活かすか、の問題となるであろう。

- (1) <行政国家>の概念、構造、機能等についてはつぎを参照。手島孝「現代行政国家論」(勁草書房 1969年) 片岡寛光「行政国家」(早稲田大学出版部 1976年) 阿利莫二「現代行政の展開と行政国家の形成」〔辻清明編「行政学講座 2 行政の歴史」(東京大学出版会 1976年) 所収〕
- (2) 村松岐夫「多元的民主主義論について」(法学論叢 第96巻第4・5・6号)
- (3) 中村五郎「計画と調整」〔辻清明編「行政学講座 3 行政の過程」(東京大学出版会 1976年) 所収〕
- (4) これらの論争については、手島孝「行政国家の法理」(学陽書房 1976年)を参照。

## 2 地方自治の原理——中央と地方

ここでは、まず、若干の論者の地方自治の原理に関する所説を参考として、中央と地方の一般的関係を考えてみよう。

中央・地方の関係を考察する場合の第一の視点は、地方自治と法との関係である。周知のとおり、地方自治権の由来については、古来〈固有説〉と〈伝来説〉が対立してきたが、法的な観点から、いずれか一方に限定せんとする論議は不毛であろう。というのは、現代国家における地方自治は、両説のいずれか一方の根拠において、成り立ちうる実情にはないからである。わが国公法学者の多数説もこの両説の総合にあるようである。たとえば、星野光男氏は、地方自治と法との関係という視点から、諸説を〈許容説〉、〈制度保障説〉および〈確認説〉の三つに分類している。<sup>(1)</sup>

簡単に説明すれば、〈許容説〉というのは、地方自治の権限は、国の承認または許容によって一方的に生ずるとするもので、これは伝来説の流れに属する。これに対極的なものとして〈確認説〉がある。これは、地方自治権は人間の基本権ないしはこれに類似する固有の権利であるとする点で固有説に相当するが、法的には、自治権それ自体は本来憲法以前にも存在するが、憲法規定はそれを確認したものとみる。〈制度的保障説〉というのは、以上両説の中間に立つもので、地方自治権は、国が地方自治を尊重して、それを制度的に保障することによって与えたものとみる立場である。そして星野氏は、この立場が、わが国公法学者の多数説であるとのべている。この説は、現代における地方自治の実態には合っているが、法的観点のみに立つ限り、地方自治の機能を明らかにすることはできず、中央・地方の関係についても、松下圭一氏が鋭く指摘するごとく、重点は国側に傾き易い。<sup>(2)</sup>

つぎに、中央・地方の関係を政治学的観点より考察するとすれば、まず、地方自治と民主主義との関係が問題となる。これについては、たとえば、第二回国際政治学会（1952年オランダ、ハーグで開催）におけるG・ラングロッド（フランス）の報告を契機として、K・パンターブリック（イギリス）との間に展開された有名な論争が参考になろう。<sup>(3)</sup>

ラングロッドは、専制君主政の時代においては、これに対抗するものとしての地方自治の民主的意義は十分認められたが、公選によって民主的中央政府が成立した現代国家においては、民主主義に必要な平等とか公平を却って損うこ

となるため、その意義は失われ、やがて地方自治自体は、消滅する運命にある、とのべる。これに対してパンターブリックは、つぎのように反論している。すなわち、ラングロッドが全体の利益にのみ重点をおくことは、民主主義の一面しか見ないものである。民主主義は、国民が全体の内容と決定過程を知ること重要性があり、この点で地方自治は、民主的な決定をおこなう世論の形成のうえでも重要な役割を果たしている。また民主主義は、ラングロッドのというような画一的な平等の原理を適用する以前に、各人や各地域の意見や利害を相互に批判してから、その全体の内容が決められることを求めている。いかなる理念も大きい政治単位においては、一挙に実現することは不可能であり、それを志向する過程と方法が必要であるが、その意味で地方自治は、民主主義の訓練の場として有用である。さらにまた地方自治は、過度の中央集権主義に陥る危険に対して、防波堤の役割を果たすものである。

以上の趣旨は、政治学的視点よりみた地方自治そのものの意義としてうけとることができるであろう。ラングロッドが、地方自治消滅の条件とする議会制の民主化は、現代国家の下ではむしろ逆の方向にあるし、膨大化した現代行政も、地方自治を欠けば一層階級制化するであろう。パンターブリックのあげる地方自治の意義は、現代国家においては一層強調されなければならない。

では、このような地方自治の意義を認めたとうえで、中央・地方の間にはどのような相互関係が求められるであろうか。辻清明教授は、地方自治の機能として、抑制の機能、媒介の機能、そして参加の機能の三つをあげている。<sup>(4)</sup>

辻教授によれば、抑制の機能とは、「国家と地方団体との間に、階級制（ハイアラーキー）の関係が成立することを否定する原理」である。つまり、地域の住民生活に関係の深いしごとについては、地方団体が固有の実施権限をもち、国は介入をさし控えるべきである。媒介の原理とは、「国家とは種々様々な地方団体から構成されている複合体系」であり、したがって、「地方の安定と繁栄が、同時に国家の安定と繁栄をもたらすという関係」をあらわす原理である。いいかえれば、「国家の次元における政策の決定と行動に対する判断は、地域住民の総意に依存しているという原理」である。最後の参加の機能は、「地

方団体の意思決定と実施の諸々の過程に、何らかの方式で、市民ないし住民がその意思を反映させる活動」をいう。

「これら三つの機能は、地方自治の本旨の内容を規定する原理であるとともに、中央・地方の関係のあり方のためにも、基本的な指導原理、行動基準となるであろう。計画における中央と地方の関係においても、これらの原理が活かされねばならない。

- (1)星野光男 「増補版 地方自治の理論と構造」(新評論社 1976年) 19~35頁
- (2)松下圭一「市民自治の憲法理論」(岩波新書 1975年) 参照
- (3)これらの論争の全訳は「都市問題」1954年11月号 1955年9月号に掲載されている。
- (4)辻清明「日本の地方自治」(岩波新書 1976年) 110~164頁 本文中の引用はすべて本書によっている。

### 3 計画における中央と地方

中央・地方の関係を、わが国地方自治制度の実際に則してながめてみよう。国と地方の関係は、戦後わが国地方自治制度の発足以来、最も論争的な基本問題を形成してきたといってもよい。国家目標の能率的推進のために、中央統制の強化をめざす集権的志向と、逆に、地方権・固有権の立場から、地方自治を絶対視する分権的志向が対立してきたが、こんにち、一般的な見解は、国と地方を択一的なものと考えず、公共事務の実現のうえでの協力者とみて、両者の協力関係を強調しようとする。

たとえば、第9次地方制度調査会の答申(昭和38年12月17日)は、このような見解の代表的なものである。すなわち答申は、国と地方公共団体との基本的関係として、つぎのようにのべている。

「…現代福祉国家における両者の関係は、国も地方公共団体もともに国家の統治機構の一環をなすもので、国は中央政府として、地方公共団体は地方政府として、国民福祉の増進という共通の目的に向ってそれぞれの機能を分担し、相協力して行政の処理にあたるという協同関係でなければならない。なお、都道府県と市町村との関係についても、また同様でなければならない。」答申は、

さらに、このような基本的観点に立って、国と地方との行政事務の再配分の方針にもふれ、固有事務と委任事務の区別を廃止し、機関委任事務とされていたものの多くは、責任を伴う「自治事務としてそれぞれの議会の審議にかからしめ、住民の意思を反映して処理させる」べきことや、「地方公共団体に対する国の関与は、行政の均等性及び広域的調整の確保等の見地から、必要最小限度の範囲にとどめるべき」である等々、きわめて貴重な提言をこころみている。この答申は、広く現代国家における中央・地方の関係のあるべき姿を提案したものであるとして、注目されねばならない。

だが、ここに示された関係も、果して中央政府と地方政府が、いかなる機能を分担し合うのか、さらにまた、両者の協力といっても、地方が国に対して、イニシティヴをとりうる条件が現実存在しているのか、といった諸点が検討されねばならない。

ところで、中央・地方の機能分担ということでは、まず、かつて J・S・ミルが、中央集権と地方分権の調整原理として提案した、「権力は分化されても知識は集権化されねばならない」(power may be localized, but knowledge must be centralized)<sup>(2)</sup> という有名な命題が想起されるべきである。中央政府は情報収集能力、理解能力ですぐれているのに対して、行政機能の具体化については、直接利害を有する地方政府の方が有能である、そこでこの命題は、中央統制の主要な方法を、地方政府の活動のための原理的指示と技術的助言といった非権力的手段に限ろうとする趣旨であった。

もちろん、こんにちの現代国家においては、純粋なかたちでの〈知識的集権〉を実現することが極めて困難であることは、ミルの母国イギリスをも含めて、中央統制の手段を助言や勧告という非権力的手段に限っている国は皆無である事実が物語っている。この点では、〈知識的集権〉は一つの規範理念にとどまるかもしれない。だがこれは、ともすれば増大しようとする、権力的な中央統制を抑制するための原理である。

〈知識的集権〉は、しかし、単純に、中央政府が計画を担当し、地方政府が、それにもとづく実施を担当するというかたちでの、機能分担を意味するも



のと解されてはならない。このことは、臨時行政調査会の答申（昭和39年9月29日）における、中央・地方の機能分担に関するいくつかの提案についてもいわれることであろう。すなわち、中央省庁の機能について答申は、「同一組織中に混在する企画・実施の両事務を組織的に分離する方策を検討するとともに、現在中央省庁がかかえている膨大な実施事務について、これを可及的に下部（地方出先機関および地方公共団体——筆者註）に委譲し、」（中央省庁に関する改革意見）……「中央省庁は極力実施事務の煩累から解放されるべきであり、企画、調整、指導援助等のいわゆる行政管理の機能に徹することが必要である」（行政事務の配分に関する改革意見）とのべている。そして、事務を市町村に優先的に配分することが必要であるとしつつも、現下の情勢下では、機関委任の方式をとることが国民のためにも最も適当な方式であるので、「機関委任方式を当面は強化の方向で活用」（同上）していくとのべている。

中央政府の企画・調整機能を重視すべきことはいうまでもないが、中央統制の歴史的伝統が色濃く存在するわが国においては、中央—計画、地方—実施という単純な機能分担は、却って行政のうちに中央→地方の階統制（ハイアラーキー）を招来する結果となるであろう。たとえば、権限を与えず、機関委任事務として実施のみを地方に強制すれば、それによっていくら中央の“企画・調整”機能を高めたとしても、その結果つくりだされた基準や実施要領が、指揮監督を強めることとなって、却って地方行政を拘束する結果となるであろう。

計画機能は、中央政府だけで強調されてはならない。現代行政の下では、地方政府においても、もちろん、計画は必須のものといえる。とくに地方政府においては、中央政府では困難な、総合計画が策定される必要がある。その理由は、まず第一に、こんにちの変動と荒廃の著しい地域社会は、責任ある地方政府の、地域に適した独自の計画なくしては、適切な管理がなされえないからであり、第二には、中央政府の計画は、各省毎の計画として、地方政府の対応部局に、セクショナリズムを伴いながらタテワリ的におりてくるので、地方政府は、それらの諸計画を、独自の目標の下に統合・再編しなければならないからである。こんにちの地域社会は、いわゆる“地方行政”ではなく、独自の“地

方統治”を必要としており、とくに都市は、総合的、科学的な“都市経営”を要請されている。地方政府が総合的な計画をもつことは、自らの主体性と自治性を強めることになるのである。

地方政府の計画について注意すべきことは、各政府の計画が、それぞれの内部のみならず、地域的、広域的に互によく調整され、国の計画とも整合性をもつことである。従来、ともすれば国の特定計画が先行し、それにひきずられて、地方自治体の計画が下請的に策定されてきたキライがあった。整合性ということでは、単に国→府県→市町村の一方的方向での一貫性ではなく、むしろ逆に、地域生活に密接な計画については、市町村→府県→国の方向で諸計画が調整されていることが重視されねばならない。

さきにものべたごとく、計画の機能には、調整の機能と統制の機能とがある。“計画化は諸刃の剣<sup>(3)</sup>”といわれるゆえんである。しかし、中央→地方、地方→中央の計画のネットワークは、水平的な相互調整機能を主要な軸としてくみ立てられねばならない。このようなかたちでの計画の整合性は、さきにあげられた抑制、媒介、参加というような、地方自治の基本原則が中央・地方の計画の策定と実施の中に、十分に活かされることによって可能となる。また、こゝにち強調される中央・地方の協力関係も、このような基本原則が、中央・地方の行政運営に十分に活かされることにほかならないのである。

(1)「地方自治資料」№595・596合併号による。

(2) J. S. Mill, Representative Government, Everyman's ed., 1926 p. 357.

(3) 片岡 前掲 83頁

#### 4 地方自治と民主的統制

中央政府との関係で地方政府が何ほどかのイニシヤティブをとりうるためには、地方政府の質的、量的能力を高めることが必要である。質的には行政管理能力であり、量的には、地方政府の横の連帯組織および広範な住民の支持である。行政事務や財源の再配分は、そのような条件の整備を前提としてはじめ

て可能となる。中央政府の地方政府に対する不信が解消され、協力体制がえられるのは、むしろこのような条件の下においてであろう。

地方政府が強力であるということは、いわゆる“名望家支配”や“ボス支配”でないことはいうまでもないが、単に地方政府が、能率的な官僚制と化していることでもない。最も重要なことは、そこにいわゆる〈住民自治〉が実現しているかどうかということである。〈住民自治〉というのは、住民が統治に参加するという政治的意味における地方自治をいうのであるが、〈住民自治〉の充実は、別な言葉でいえば、地域統治に対する民主的統制の確立した状態ということもできるであろう。

“タウン・ミーティング”や“カシの木の下の民主主義”が可能な牧歌的社会においてはともかくとして、広範化し膨大化した近代以後の社会では、直接参加制は技術的に不可能であり、ふつう、近代民主政における民主的統制(democratic control)の手段は、制度的には、議会を通ずる統制と裁判所を通ずる統制を正統的手段として、ほかに若干の直接請求制度に限られてきた。しかし、こんにちでは、わが国の現状にもみられるとおり、住民意思の表明や参加要求のエネルギーは、従来の制度的枠組ではおさまりきらず、地方政府の政治・行政過程に広範に噴出している状況にある。これらの動向には、一部では非難もきかれるものの、本質的には民主主義社会の生理現象であって、制度的な民主的統制手段を補完する非公式な統制手段として、積極的に位置づけられるべきであろう。そして、このような非制度的手段も、とかく形骸化しがちな制度的手段そのものに、むしろ生命をふきこむものとして評価しなければならない。

だが、現代の行政国家的状況の下では、以上のごとき統制方法で十分というわけではない。膨大かつ専門化した行政は、自らの内部において合理化、効率化の努力を行わなければならない。行政管理面での関心と改善努力がこれである。議会や裁判所ならびに住民団体などによる統制を、民主的統制のうちの外部統制とよぶならば、行政管理は、これに対して、内部統制とよんでもよいであろう。行政管理を、民主的統制の内部統制として位置づけることによって、

行政管理は正当な目標を与えられ、単なる機械的能率よりも、広く住民の満足度を配慮した、＜社会的効率＞を志向するものとなるのである。最近、かなりの自治体でみられるようになったシビル・ミニマムや生活環境指標などの各種指標の作成や、それらの活用による総合的長(中)期計画の策定は、まさしくこのような志向と努力によるものとして評価される。もちろん、ここにも、それぞれの状況に応じた適切な住民参加の方法が活用されるべきである。さらにいま一つ、内部統制の手段として、公務員の行政責任や行政倫理が、一段と強調されなければならないであろう。現代行政では、公務員は単なる公務の執行者にとどまらず、公共内容の選択や価値の決定にたづさわらなければならないからである。

ところで、一般的にいえば、統治への民主的統制は、現代国家の行政国家化とともに困難性を加えてくるのは事実である。そしてその困難性は、村一町一市一府県一国といった順序で、住民と政府との距離に比例して増加するであろう。だがそれは、困難というだけで不可能というわけではない。すでにこんにち、府県を含むいくらかの自治体では、住民自治の上で大きな成果を収めつつある。もちろん、住民自治が充実するためには、受動的消極的住民から主体的積極的な＜市民<sup>(1)</sup>＞への成長と、統治過程への建設的参加が条件となることはいうまでもない。

民主主義体制といえども、国家と国民はお互いに緊張関係に立っているものである。現代国家の行政国家化とともに、その矛盾は一層はなはだしくなるようにみえる。しかし、それは、中央—地方の間によき均衡が保たれている限り、そして何よりも住民自治が実現している限り、回復不可能な決定的矛盾ではない。住民個人は、中央権力の前には無力な、包摂され易い存在であるにしても、地域に生々とした住民自治がはたらくならば、その媒介機能によって中央権力との不調整 (maladjustment) を相互に調節し、場合によっては、中央権力の恣意化を抑制しうるからである。

住民は、参加によってはじめて公共目標を自己目標化しうる。いわゆる19世紀流の近代自由主義国家の段階においては、立法過程への代表者の参加を保障

する代議制の存在が、そのみで統治の正当性の根拠たりえたが、現代国家では、社会矛盾の顕在化とともに、国家の機能化、職能化にそれが求められるようになった。それが、さらに経済の高度成長を契機として、いまや正当性の根拠は、一般のおよび個別的計画への参加にまで求められようとしている。このような参加は、地方自治においてはじめてえられるものであるとすれば、現代国家の正当性の根拠の主要な部分が、地方自治にあるといえはいいすぎであろうか。

- (1) 松下圭一氏は、〈市民〉を、「自由・平等という共和的感覚をもった自発的人間型、したがって、市民自治を可能とするような政治への主体的参加という徳性をそなえた人間型」と規定している。松下圭一、前掲書、はしがき10頁参照。

足立忠夫氏は、市民の能力的実態の正しい把握のうえに、民主的行政手続の進められるべきことを説き、松下氏のいうごとき徳性、能力を備えた市民を〈例外的市民〉、大多数を〈平均的市民〉として措定したが、これは視点の相違であって本質的のなちがいではない。詳しくは足立忠夫「行政と市民」（日本評論社、1975年）参照。

## 潮 流

### 第6回7大都市首長懇談会

去る5月16日、第6回7大都市首長懇談会が京都市で開かれ、初めて行財政制度がテーマとして取りあげられた。メインテーマは「市民主体の地方自治の確立をめざして」で、その内容は、1市民主体の都市経営、市民信託の下に新しい市民参加（市民委員会、住民投票制）企業の社会的費用の適正化、自治体相互の協力体制 2地方自主権の拡大、税源の再配分・拡充、地方税非課税措置及び租税特別措置の総点検、「市民銀行」構想の具体化、地方債の日銀適格担保化とマル優制度化、政府資金の優先配分、3国と地方の相互関係の秩序化、政府関係の審議会・調査会への都市代表の参加、地方財政計画・運営基準のための国・地方共同委員会、大型プロジェクトへの自治体参加、直轄事業負担金への自治体監査、地方負担制度への審議会創設、機関委任事務の整理 4その他第13次地方制度調査会大都市制度答申の検討再開、環境アセスメント基本モデル条例の設定などが課題となった。第6回懇談会の特長は、これまでの「ごみ」「物価」「経済政策」「自動車排ガス」「大地震」などに比して、制度をふまえて抵抗から参加へ、対立から秩序化へと軌道修正を図ったことである。

# 憲法と地方自治

浦 部 法 穂

(神戸大学法学部助教授)

## 1 地方自治の再認識

地方自治が、今日ほどに、理論的・実践的の両面において、人々の強い関心の的となった時代は、わが国の歴史上、かつて存在しなかったといつてよいであろう。それが単なる法律上の制度にすぎず、しかも、“陛下の思召”を国の隅々にまで浸透させるための自治制度であった明治憲法体制下においてはもちろんのこと、戦後、日本国憲法の制定によって、憲法上の原理とされてからも、依然として、“地方”は“中央”の権威の下に立つものというイメージが、政治・経済・文化などのすべての領域において支配的であった。地方はつねに、そしてなにごとにつけ、中央への接近＝中央化を指向し、したがって、ここでの政治は、その地方の特色・実情に応じた施策というよりも、むしろ、地方的な特色なり実情なりを滅殺させる方向で推し進められてきた。ひところの各自治体による工場誘致競争などは、その好例ともいふべきものであろう。こうした状況のもとで、地方自治がそれとして存在意義を主張しえなかったのは、言ってみれば当然のことなのである。

しかしながら、状況は一転した。猫も杓子も中央へと駆り立てることによって遂行された高度経済成長政策は、大都市の過密をもたらし、生活環境を極限まで悪化させるにいたった。高度成長のもたらす都市生活の利便の甘美にひとたびは酔った人々も、空気も水も大地もすでに人の健康を害するほどに汚されたことに気付き、さらに、過密化した大都市においては、自らの生活の根をおろすべき場所さえ見出しえないことを知らされるにおよんで、ようやく“根なし草”としての“中央”の実体を見るようになったのである。そこから、過疎化という形において高度成長政策のもとで切捨てられてきた地方の持っている

自然や文化などの生活価値を改めて見直そうという意識が生まれ、あるいは、これまで中央それ自体としてすべての価値の源を任じてきた大都市も、それがそこでの住民にとっての生活の場であるかぎり、すでに地方的な価値となってしまう生活価値を重視しなければならないという意味において、“地方的”であることが要求されるようになってきたのである。高度成長政策に代表される“中央”の生産価値よりも、“地方”の生活価値を、という人々の価値観の変化こそが、今日の“地方の復権”ともいべき状況を生み出しているといえてよいであろう。「東京や大阪に高速道路があるのに名古屋にないので……（ガッコワルイ??）」というような旧態依然たる中央化指向にもとづいた、文教住宅地区のご真中を貫く名古屋市内の都市高速道路計画が、住民の強力な反対運動によってにっちもさっちもいかない状態にあるという事実は、今日の状況を象徴する一つの事例でもある。

大都市に自然をとりもどそう、生産よりも生活を、といった人々の価値観の変化を、しかし、中央の政治は必ずしも十分にくみとることをしなかった。そのため、大都市地域を中心に、いわゆる革新市長が相ついで登場し、依然として生産を重視する中央政府＝保守政権がなそうとはしなかった環境・福祉などの生活のための政策を広範に推進する姿勢をみせた。ここに、中央の政治と地方の政治との間に、その姿勢において根本的な対立が生じることとなる。地方は、中央の環境・福祉政策を不十分として、独自の政策を展開しようとし、中央は、地方のそうした行き方に対して“中央の権威”をもってブレーキをかけようとする。しかしながら、“中央の権威”は、すでに人々の意識の中において過去のものとなりつつある。そして、多くの人々は、生活を重視する革新自治体の姿勢を支持する。大都市に自然をとりもどし、生活をまもるための施策は、中央の政治に委ねることはできない、国よりも自治体において福祉は実現される、そのためには、地方自治体にもっと強力な権限や財政的基盤を与えるべきだ——今日の、地方自治の重要性・必要性を説く議論は、多くの場合、こうした政治的認識を背景にしているといえてよい。しかしながら、ここで注意しなければならないのは、こうした議論が、ややもすると、保守対革新という

た政治理念の対比を、無媒介的に中央対地方という対比に直結してしまう傾向がなきにしもあらずということである。現在のところ、わが国の政治は、中央＝保守、地方＝革新という図式に、もとよりすべてではないにせよ、一応のっている。したがって、環境・福祉などの生活価値を重視する立場は、その実現のためには、地方自治を強調せざるをえないという関係にあることは否定できない。しかし、保守か革新かという選択と、地方か中央かという選択とは、理論的には、別個の判断基準にもとづいて行なわれるべきものであることも、言うまでもないことであろう。現在の、地方自治をめぐる議論が、この点を混同して、革新自治体の政策が好ましいからというだけの理由で、地方自治体の権限の強化を主張し地方自治体の原則的優位を説くのであれば、それは、現在においては——しかも限られた局面でのみ——有効な議論たりえても、将来なお維持されるに価する理論となることはできないであろう。むしろ、現在の実践的課題に有効に応えるためにも、近視眼的思考を排し、日本国憲法体制下における地方自治制度の位置づけを明確にしておく必要があるのである。

この点で、われわれは、いまいちど、公安条例をめぐる問題点を想起しなければならない。ひと昔前まで、地方自治体の条例が議論される場合に主としてとりあげられたのが、この公安条例であった。公安条例は、すでにいうまでもなく、デモ・集会等の大衆的表現手段について許可制（一部で届出制）をとるものである。したがって、それは、民主主義的政治体制のもとできわめて重要な人権である表現の自由に対して強力な規制を定めるものとして、憲法21条に違反する疑いが強いといわなければならないのは当然である。そして、国の法律にはデモ・集会等を一般的に規制することを直接の目的とするものは存在しないから、この関係では、地方自治体の原則的優位を主張することは、少なくとも現象的には、表現の自由の保障と対立することになるであろう。もとより、この公安条例は、戦後、占領軍の強制によって制定されたものであって、地方住民の意思を体現したものではない。しかし、そうであるにせよ、今日、この公安条例を廃止しえたところは、革新自治体といえども一つもないのである。このこともまた、自治体による環境・福祉政策の推進とならんで、今日の地方



政治の現実の状況なのである。

## 2 地方自治の憲法上の位置づけ

日本国憲法のもとにおける地方自治の基本的な原理は、憲法92条「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」とする規定に表明されている。この規定は、現行憲法の基礎となった占領軍総司令部の草案には存在せず、日本政府側の修正により挿入されたものであることは、今日では広く知られているところである。司令部草案は、憲法で具体的な地方自治の態様を定めることを意図しており、例えば、府県・市町などの地方団体の種別を憲法で固定し、また、住民の憲章制定権を認めて、地方政府組織の形態も住民が選択しうるものとしていた。これに対し、日本側は、具体的な地方団体の種別を憲法で固定してしまうことは、窮屈であること、および、地方自治に関する総則的条文が必要であることを理由として、現行92条の規定を入れることを主張した（同時に、司令部案にあった住民の憲章制定権も、地方団体の条例制定権に改められた）。憲法92条は、こうして、地方自治に関する実質的な定めを、法律に委ねるという立場をとっているのである。しかしながら、この規定は、地方自治に関する事項を法律事項としつつも、なお、法律をもってしても侵すことのできない地方自治の本質の存在を認めているものと解される。単に法律事項とするのみであれば、地方自治は、法律によりさえすればどのようにも定めうることとなり、憲法に書いてあるかないかのちがいで、実際は、明治憲法下の地方制度と何ら変わらないものになってしまうであろう。本条にいう「地方自治の本旨」は、立法者を拘束する憲法原理としての意味をもつものでなければならない。日本国憲法が地方自治を憲法上の制度として保障したことの意味は、まさにこの「地方自治の本旨」という憲法原理を確立した点にあるということができよう。したがって、地方自治の憲法上の意義を正しく理解するためには、この、キー・ワードたる「地方自治の本旨」が、いかなる内容をもつ原理であるのかを明らかにする必要がある。

この点、従来の学説は、多くの場合、「地方自治権の本質」という観点から、地方公共団体の自治権が、固有の権限なのか（固有権説）、それとも国の統治権より伝来した権限なのか（伝來說）といった議論を展開してきた。しかしながら、地方公共団体の自治権がどこに由来するかの議論は、その自治権の内容をどのようなものとして理解するかの議論と直接には関連しない。たしかに、傾向的には、固有権説をとる論者の方が、伝來說（承認説、制度的保障説）をとる論者より、地方自治を重視する立場にたっているということはいえるかもしれない。あるいは、地方自治権はあたかも人における自然権と同様に国家以前の固有権だ、と主張した方が、地方自治体の権限を拡大することになるかの印象を与えることはできるかもしれない。しかし、固有権説にたてば、たとえば、警察事務は地方事務であるということが、当然にいえるであろうか。あるいは、固有権説でなければ、そう言うことは論理的に不可能なのであろうか。この、わずか一つの例をとっても明らかなように、固有権説と伝來說とのちがいは、決して、論理的に、地方自治のなかみの理解の差につながるものとはいえないのである。近時、地方自治の重要性を説かんがために、ふたたび、固有権説を主張する論者を見ることができるが、固有権説が論理必然的に、その意図するところにつながるものではない結果として、かならずしも成功しているとは思われない。要するに、固有権説と伝來說という学説上の対立は、あたかも巨人ファンと広島ファンとが自分のひいきチームの優れた点を主張しあうのと同じく、いくら声を大にしたところで相手を説得することはできないという理論的な弱さを、ともに持っているのである。「地方自治の本旨」という憲法原理が、どのような意味内容のものであるかを、憲法の基本原理ときりはなして、自治権の本質といった観念的な議論から明らかにしようとしても、所詮は無理な話であるかもしれない。憲法の諸制度・諸原理が、すべて、憲法の基本原理を実現するためのものであるならば、地方自治制度の憲法上の意義もまた、憲法の基本的原理から出発して考察するものでなければ、正しく把握することはできないであろう。そして、その際に考慮に入れるべき憲法の基本原理としては、さしあたり、国民主権原理と人権保障の原則の二つが重要である。

### 3 地方自治と国民主権主義

日本国憲法が、国民主権主義をその基本的な原理としていることについては、改めて指摘するまでもない。憲法のもとにおけるすべての権力は、この原理にしたがって構成され行使されなければならない。地方公共団体の自治権もその例外ではない。

日本国憲法における国民主権主義は、個々の国民が国家意思の最終的な決定権を有するとする民主政治の原理として、憲法史的概念をふまえていえば、「人民主権」的なものとしてとらえられている。したがって、ここでは、個々の人民＝国民の意思が、もっとも重視されるのでなければならない。政治は、国民の直接的な意思にもとづいて行なわれることが要求される。その意味で、この原理のもとでは、代表民主制よりも直接民主制が本筋であるといわなければならない。憲法が地方公共団体に議会の設置を義務づけている（93条）にもかかわらず、地方自治法が、町村について、議会に代わって総会を設けることができる旨を規定している（地自法94条）ことも、この観点から説明できるであろう。そして、この地方自治法の規定自体が物語るとおり、直接民主制は、より小さな団体において、技術的に実現されやすいということができるのである。また、さらにいえば、一般的に、団体の規模が小さいほど、個々の構成員の意思がその団体の運営に直接反映されやすく、逆に規模が大きくなれば、個々人の意思は、間接的な形でしか反映されないであろう。100人の声を直接きくことの方が1万人の声を直接きくことよりも容易であることは、当然の理である。

この当然の理は、国と地方との関係においてもまた、妥当する。1億人の国民を相手にする国の政治に、1億人の人々の意思を直接反映させることは、よしんば100%不可能ではないにしても、きわめて困難であることはまちがいない。それよりも、各地方公共団体が、そこにおける個々の住民の意思をくみあげていく方が容易である。すなわち、国よりも地方において、国民の意思はより反映されやすいのである。そして、憲法は、国民主権の原理をかかげること

によって、政治が国民の直接的な意思にもとづいて行なわれるべきことを要求している。したがって、国民主権主義のもとでは、国民の意思をより直接的に反映しやすい地方の政治が重視されなければならないのは、むしろ当然のことなのである。「地方自治の本旨」とは、この関係でいえば、地方自治においてこそ国民の意思の直接的な反映がみられる、という点にある。したがって、この「本旨」にもとづく法律は、国民の意思を地方政治によりよく反映させる内容をもたねばならず、また、国は、原則として、地方公共団体の施策を国民の意思により沿ったものとみて尊重しなければならない。さらに、地方公共団体間では、都道府県よりも市町村が優先されるべきことも、以上述べたところにより、当然であろう。

このような観点からいえば、例えば、昭和31年の教育委員の公選制の廃止は、教育委員の公選が当然に憲法上要求されているか否かは別にしても、国民の直接的な意思の反映の契機を縮減するものであって、「地方自治の本旨」に反するといわなければならない。また、従来地方公共団体が自主的に処理してきた事務を吸い上げてしまい、地方へは機関委任という形で自主的な処理を不可能とするような法律も同様である。

以上要するに、国民主権の原理からは、「地方自治の本旨」は、地方政治においてこそ国民の意思がより直接的に反映されるという点にあり、したがって、国よりも都道府県、さらに都道府県よりも市町村が、原則的に優位にあるとみなければならないこととなるのである。

#### 4 地方自治と人権の保障

近代憲法の制定の動機が、権力をもつものはその濫用に陥りやすいという、権力に対するペシミズムにもとづき、国民の基本的な権利を権力の恣意的な侵害から守るという点にあったことは、すでに自明のことといてよいであろう。そして、そのためには、権力に対するコントロールを確保しなければならないという要請が、人民（国民）主権という、権力の構成と行使に関する基本的な原則を生んだのである。その意味で、憲法上の諸制度は、すべて、窮極的

には、人権保障のためのものということができるのである。たとえば、権力分立制は、権力相互の抑制と均衡をつうじて、権力の濫用を防止し、人権の保障につかえることを期待されており、また、裁判所による違憲立法審査制度は、より直接的に、人権の確保を目的とした制度である。そして、地方自治制度は、この関係においてもやはり、例外ではありえず、人権保障のための一機構としてとらえられるものである。すなわち、国のレベルの機構だけでは、国民の権力に対するコントロールが必ずしも有効に行なわれえないため、人権保障になお十分ではないとの考慮のもとに、より直接的なコントロールの及ぶうる地方のレベルにおいて、人権保障の機構を確立することが必要だというのが、地方自治制度の存在意義であり、「地方自治の本旨」なのである。したがって、この観点からは、「地方自治の本旨」は、端的に、人権の保障という点に求められることとなる。国民は、憲法のもとで、国と地方という、いわば二重の人権の保障機構をもっているのである。そして、この関係でも、人権の侵害に対して、国民が権力をより直接的にコントロールする地方が、より疎遠な国に、原則的には、優先することは当然である。換言するならば、日本国憲法のもとにおいて、国民の人権を擁護すべき義務は、第1次的には、地方公共団体が負っているとみなければならない。問題によっては、地方公共団体がきりでは、必ずしも有効に人権保障をなしえない場合も存在することが考えられるが、そのような場合には、国が人権保障の責務を負うものである。

以上の観点からいえば、地方公共団体は、住民の人権を保障するうえで不可欠な場合には、原則として、どのような事項についても、法律の規定の如何にかかわらず、自主的な活動を保障されなければならない。「地方自治の本旨」の憲法原理は、住民の人権保障のための地方公共団体の活動の保障を、その内容とするものなのである。そして、憲法94条にいう「法律」も、当然、こうした「地方自治の本旨」にもとづくものでなければならないから、法律によつて地方公共団体の人権保障のための活動が制約をうけると考えるのは、背理である。しかし、以上の原則論は、あくまでも、地方公共団体が人権の保障を国よりも推進する場合には、地方が優先するという趣旨であつて、個別具体的問題

においては、国か地方かという形式的考慮よりも、どちらがより人権の保障を重視しているかという、いわば実体面が重要であることは、いうまでもないであろう。国であれ地方であれ、要は、人権が最大限に保障されることであり、そのことが憲法の基本原理であると同時に、それを当然の前提とする「地方自治の本旨」でもある。ただ、憲法がとくに「地方自治の本旨」という原理を掲げたのは、国よりも地方の方が国民のコントロールが及びやすく、したがって、人権がよりよく保障されやすいからではある。

以上の立論は、しかし、一つの重要な前提をおこななければ、実際的には、きわめて混乱することとならざるをえない。その前提とは、憲法における人権の価値序列である。人権は、現実の社会生活において、しばしば相互に対立しあう場合がある。そのような場合に、どちらを優先させるのが人権をよりよく保障することになるのかは、人権をすべて同じ価値のものとしたのでは、判断不能である。たとえば、公害問題についていえば、住民の環境権を保障しようとするれば企業の財産権を制限することになり、企業の財産権を擁護しようとするれば住民の環境権を侵害することになる。環境権も財産権も、一応ともに、人権である。もしもこの二つの人権が、憲法上同一の価値を有するものとして保障されているとするならば、公害問題に対する全く相反する対応も、人権保障の観点からは同一の評価をうけざるをえない。したがって、たとえば、国の法律が企業の財産権を擁護する立場をとり、地方自治体の条例が住民の環境権を守る立場をとる場合、どちらがより人権を保障していることになるかは、一義的には判断できないことになってしまうであろう。しかし、憲法は、決してすべての人権を同一の価値において保障しているのではない。表現の自由が経済的自由よりも優越するということは、今日では広く知られているところであり、また、生存権的基本権が当然に経済的自由権を制約することは、憲法22条および29条の条文自体の規定するところである。「地方自治の本旨」は、こうした人権の価値序列を前提とする人権の保障を、その内容としているのである。

## 5 おわりに

以上にみたように、憲法の基本原理である国民主権主義および基本的人権の保障の観点よりすれば、地方の国に対する原則的優位は、当然の帰結として導き出されることとなる。しかし、すでに指摘したように、この原則論とて、決して形式的につらぬかれるべきものではなく、窮極においては、憲法上の価値序列にしたがった人権の保障という観点がすえられなければならない。したがって、今日の状況を前提にしていえば、たとえば、環境条例の場合には地方が優先するのは当然であるからといって、公安条例の場合も同様だということにはならないのである。

今日の地方自治の見直し論議は、本稿の冒頭にも指摘したように、主として大都市において、生活環境が極限にまで悪化したことによって、住民が自らの生活を守るために、それへの対応を自治体に強力に要求し、地方政治はもはや、住民のそうした要求を無視して行なうわけにはいなくなったという状況を背景としている。このことは、まさしく、個々の国民の声が政治に直接的に反映され、人権の保障を確保していくという「地方自治の本旨」に沿うものである。政治の民主化＝国民のための政治の実現は、国民の積極的な運動を通してのみ実現されることの、これは、一つの重要な例証である。かつて、トックヴィルが「地方自治は民主主義の小学校である」と述べたのも、この点の指摘であった。しかし、こうした住民運動・市民運動も、今後は、地域を超えたよりグローバルな視点をもつことが要求されよう。都市の住民が、自分たちの日常生活の場では利便を追求し、たまに訪れる田舎に、自然や文化の保存をおしつけるというのであれば、やがては彼らの運動も、支持を失なうこととなるであろう。田舎にも、そこを日常生活の場として現実に暮らしている人々がいるのだという視点が、今後は必要になってくるのであろうし、あるいは、自分たちの出すゴミの処理場を、他の地域へ持っていけというのではなく、ゴミ問題は、資源の問題や消費生活のあり方などとの関連で、総合的に解決する方向をさぐっていくのでなければならない。こうした広い視野にもとづいた運動こそが、地方の政治の革新をより推進し、さらには中央の政治の革新へとつながる力をもつものとなるのであろう。

# 自治立法権の理論的考察

高 寄 昇 三

(神戸市企画局主幹)

## 1 法律優越論をめぐる

近年、地方条例は実定法の中にあつて次第に重きを加えつつあるが、それにもかかわらず国家主権説、自治権伝來說などが導かれる法段階説にもとづく法律優先、法律先占論のため、条例は「法律の下に」いいかえれば法律より劣位の制定法として、その効力・範囲は制約を免れない。この条例の限界は制定法上の文言「法律の範囲内で」(憲法第94条)、「法令に違反しない限りにおいて」(地方自治法第14条)、「法律の定めるところにより」(地方自治法第2条第3項の18, 19, 21)などによってさらに強固なものに発展させられている。

たとえば、宮沢俊義氏は憲法第94条の解釈にあつて「(a)条例の制定手続は、法律で定められる。(b)条例の所管事項も、法律で定められる。(c)条例の形式的効力は、法律のそれより弱い(『日本国憲法』771頁)と一義的に解釈されている。法律と条例との関係については法律授權説、法律条例説、条例固有説(憲法94条授權説)<sup>(1)</sup>が唱えられているが、通説、有力説、権力解釈は、概して法段階説にもとづき法律と条例との関係について精緻な法律解釈論を展開し、条例を法律の従属的制定法とみなしている。そして具体的にはその関係はおよそ次のようにいわれている。

法令に違反すると考えられるもののおおよその基準を示すと次のようになる。

- ① 国の法令が一定の基準を設けて規制している場合に、国の法令と同一の目的で同一事項につき法令より高次の基準を付加する条例。
- ② 国の法令が一定の規制をしている事項について、国の法令と同一の目的で、国の法令より強い態様の規制をする条例。
- ③ 法律の特別の委任がある場合に、その委任の限界を越える条例。
- ④ 法律が細目の補充的規定を設けるについて政令・省令・規則などの特定の法形



式を指定している場合に、その指定に係る事項について定めた条例。

次に、法令に違反しないと考えられるものの基準を示すと、以下のようなことになる。

① 当該事項を規律する国の法令がなく、国法上まったくの空白状態にある事項について定める条例。

② 国の法令が規制している事項と同一の事項について当該国の法令と異なった目的で規制する条例。

③ 国の法令が規制している目的と同一の目的のもとに、国の法令が規制の範囲外においている事項を規制する条例。 (田上編『体系憲法事典』663頁)

しかしこのような法律授権説といえるオーソドックスな解釈によって、条例に罰則制定権、課税自主権、基本的人権の制限などについて、制定の権限を認めることは憲法第31、30、29条の規定からみて違憲とならざるをえないのではないか。だが通説は、憲法第92条の「地方自治の本旨」の文言の趣旨をかながみ、また、地方条例が政令と異なり、住民が選出した代表者からなる議会で制定されたという事実を重要視し、条例の有効・妥当性を是認してする条例法律説によっている。しかし、そのような結論は結果的には妥当であったとしても、法段階説にもとづく論理解釈の枠の中にある限り、解釈上の無理は否定できないのではないか。たとえば地方自治法第14条第5項の罰則委任は包括かつ白紙委任であるばかりでなく、「2年以下の懲役若しくは禁錮」とかなり厳しい。憲法第31条の趣旨を考えると論理解釈といえ無理がある。また、奈良県ため池条例、岡山県土保全条例などにみられる財産権の制限も、「財産権の内容」(憲法第29条)ではなく、「財産権の行使」の制限すなわち公用制限とされているが、いずれにしても財産権の内容を実質的に制限するものであることには違はなく、上のような説に立つかぎり地域の特異性(大阪市地盤沈下条例、神戸市急傾斜地条例の初期的現象—今は全国的現象となった)がよほど強くない限り条例制定の実質的根拠は薄いとみえる。

まして、公安条例、広告物規制条例、青少年保護条例にみられるように基本的人権の制限となると、法段階説に立つ論理解釈では、基本的な矛盾が免れないだけでなく、憲法の人権保障という規範に抵触するといえる。

これまでの条例解釈の無理は、法律授權説、条例法律説による論理解釈として「法律の下」「法律の範囲」という文言を有力な制限の根拠としながら、具体的妥当性を求めるため目的論的解釈を導入せざるをえなかった作為にある。さらに大きな無理は、国家主権説、自治権伝來說、法段階説に立ち論理解釈を押しすすめながら、一方においてそれを貫き通すことができない政治・法律・社会的事実が発生し、理論が事実といわば譲歩、屈服してきたことにある。たとえば公安条例制定の背景にみられるように本来、法律で制定すべき事案を政治的配慮から条例制定を行政指導してきた。そのため条例を違憲として廃棄できない経過事実を引きずられざるをえなかった政治的過去がある。さらに近年、通説が新憲法の根本規範というべき国民（人民）主権、自治権の固有性を軽視し、旧い国家主権的発想から条例を法律の粹、また、劣位の制定法に抑制してきたが、結果的には、社会的事実と法律の乖離となって、法律の具体的妥当性を脅やかし、公害・環境条例にみられるように条例の先導性・妥当性が発揮され、法段階説などでは説明し切れない法現象が頻発した。ここに法律と条例との関係を、憲法第94条授權説に立ち、条例制定権を固有の自治立法権として位置づけ、目的論的解釈によって具体的妥当性を求めているかなければならぬ根拠がある。

## 2 憲法論争をふまえて

地方条例が常に法律の風下に甘んじなければならなかったのは、地方自治権をめぐる憲法論争の不十分さに遠因する。自治立法権の根拠である地方自治権について、国家から付託されたとする伝來說が通説であり、自然法、団体法にもとづく固有説は、歴史的事実、政治的理念としては参考となっても、憲法解釈にあって考慮の余地はないとして一蹴されてきた。近代立憲国家を前提とする限り、固有説は解釈上、位置づけることは困難といえ、そのため地方自治の擁護は主として、制度保障説によってきたが、制度保障説は形式的にはともかく実質的には無防備に等しく、その無力は否めない。まして、戦後民衆による自主的改革を欠き、また、自治権獲得の伝統のない日本にあっては、官僚的中

中央集権的傾向をたどることは避けられなかった。

このような理論・体制の下にあっては、地方自治権は必然的に狭く解釈されざるをえなかったが、40年代の戦後自治の復権という胎動のなかから市民主権・分節主権をかかげて新しい自治論・憲法論が唱えられた。その主唱者が松下圭一氏である。松下氏の主張は、古い国家主権に根ざす憲法理論に市民主権をかかげコペルニクス的転換を迫り、また国民主権という代表制・委託制に市民主権の立場からその擬制・虚構を明らかにしたといえる。しかし、松下説のアクセントは、もっとも忌み嫌った法学的憲法解釈において不十分であったことであろう。この点、杉原泰雄教授は、松下説を「『憲法理論』が憲法政策のみならず現行憲法解釈の前提としても提起されているが、どのような論理を媒介として、その憲法理論を憲法解釈論に転換しようとしているのかが明らかにされていない。」（『地方自治権の本質』Ⅱ法律時報48巻3号）と鋭く批判し、さらに憲法学者の立場から「『既成憲法学』を批判し、国民主権の日常的発動の必要性を説いているだけであれば、少なくとも現行憲法の下における解釈論的対応にほとんどやくにたたない。」（前掲論文92頁）と、その対抗能力の非力さを指摘する。たしかに地方自治をめぐる論争にあって、理念とともに技術論もあわせて強固な理論であることが不可欠である。なぜなら当面の相手が、憲法解釈という堡塁にこもっている以上、その壁・礎を破っていかなければならないからである。

さて、松下説を批判した憲法学者の憲法学的な地方自治権の位置づけはどのような理論構成となっているのであろうか。杉原教授によると、「憲法原理を重視して地方自治の本質、内容を決定しようとする」（『地方自治権の本質』Ⅲ法律時報48巻4号133頁）もので、ことに憲法の基本原理である人権保障の原理と国民主権の原理から決定していこうとする。

第1に、人権保障との関係では、以下のようにのべている。

「第8章によって保障されている地方自治権も他の諸権力とともに、人権目的のものであり、人権の最大限の尊重を義務づけられていることを否定する理由は見出されない。92条の『地方自治の本旨』は、当然にこの意味を含んでいるものと解される。

そうだとすれば、住民の人権保障上不可欠である場合には、原則として、いかなる

事項についても、自主的に、法律の根拠の有無にかかわらずまた法律規定のいかんにかかわらず、地方公共団体は活動しうると解するのが自然であろう。……問題は、法律が『特段の定め』をしている場合である。92条が法律を留保し、94条が『法律の範囲内で』と規定しているところからすれば、たとえば、地方公共団体が法律上国の事務とされている事項を処理し、法律の定める基準を上まわる基準を設定することは、許されないかのようにみえる。しかし、そう解することも、人権の目的性・人権の最大限の尊重義務をも内容とする『地方自治の本旨』からみて問題があるというべきであろう。たとえば、住民の生命・健康・生活環境の保全のために法律に定められた基準を上まわる大気汚染の防止基準を定めることが不可欠な状況において、当該法律の存在を理由としてそのような条例の制定を絶対に不可とすることは、住民の生命権・環境権の保障を否定することになり、論理必然的に人権保障の目的性・人権の最大限の尊重義務をも含む『地方自治の本旨』に反することになる。右のような場合に地方公共団体の活動を否定する法律は、『地方自治の本旨』に反する法律として違憲というべきであろう。」（前掲杉原論文134頁）

第2に国民主権との関係については、国民主権＝代表制民主制と人民主権＝直接民主制の区別を自覚し、現憲法に混在する二つの主権のうち「『人民主権』的理解およびそれになじむ諸規定の意義と存在理由を強調して」（前掲論文136頁）地方自治を規定すべきであるとする。そしてこのような「人民主権」的解釈にあっては、住民自治の側面では、一般意思の決定権およびその執行について市民の参加・統制権が重視され、また、団体自治の側面にあっては、市民の身近に権力をという理念から自治体優先の原理が適用され、権限・事務・財源配分において自治体は幅広い推定を受ける。

このような憲法学的解釈は、松下教授の市民主権・分節主権を法学的にさらに強固にこすすれ、決して相矛盾する理論でない。すなわち主権は抽象的な国民に帰属するのではなく1人1人に分有され、それが国（政府・自治体）に市民から信託されているのである。そして、このことは、国家は中央政府と地方政府とからなり、国家すなわち政府ではない。いいかえれば、政府も自治体も市民から統治権の信託をうけた同等の立場であり、その権限の行使において衝突が生じた場合、人権保障、人民主権の原理からいずれが正しいか判断されるのであって、中央政府が地方自治体にア priori に優越する憲法構造になっていない。法律が条例に優越しているのは統治の便宜のため形式的効力においてで

あり、実質的な効力においてではないといえよう。

### 3 法機能の視点から

自治立法権はこのような市民主権にもとづく自治体の固有の権能として、憲法解釈上、広い権限をもつと推定をうけるばかりでなく、法社会学的な考察、いかえれば制定法と社会的事実のズレが生じた場合、それを是正する機能において、法律に比べてはるかに秀れた素質をもっていることによっても、広い権限の推定をうけなければならない。

「法の窮極には理念がある。しかし法を作り、法を破る力は、決して単なる理念の力ではない。むしろ、現実の人間の行動が、法を作り、法を破る直接の原動なのである。……故に、法は人間生活の実践を離れてあるものではない。法が創造される源泉も、法が行なわれる場合も、法が改廃される機縁も、すべて人間の実践生活の中に見出される。」（尾高朝雄『法の究極にあるもの』125頁）といわれるが、条例は、日常生活に密着した自治体によって、またある時は市民自からの条例制定請求権によって生みだされることからみても、制定法の“原動力”といえる。このことは消費者保護条例の内容が、逐次、法律化されていった近年の法的事実によってもうかがい知ることができる。

条例は法律に比して強制的機能において劣るとはいうものの、新しい法的規範を生みだし、法律的制度をつくる形成力においてはるかに秀れた実績をもっている。このことは40年代の公害・環境条例の制定をみてうかがい知ることができる。すなわち条例は「生ける法」として日常生活上、一般市民を支配している行為規範を、“不完全・未成熟な法”から完全・成熟した制定法へ創成していくといういわば醸成的機能を果してきたといえる。

すなわち国家制定法を頂点とする全法秩序と、日常生活を規制する行為規範とが、常に一致しているとは考えることができない。社会経済構造の変動にもなってズレが生ずる。すなわち法律の不存在、遅延、欠陥、限界などによってもたらされるが、このズレを埋める調整機能において、条例は法律よりもより適格性を有している。それは地方自治体が日常生活に近接した統治団体であ

ること、また現地総合性を発揮できる行政団体であること、さらに実験・先導的行為をなしやすい地域的団体であることなどによる。

そしてこのような条例がもつ調整機能は、地方自治体の実践性によって裏打ちされる。制定までにいたらない規範は、協定・要綱などの形によってその調整・形成機能を充足していくとともに、法規範として採用するだけ十分に成熟した行為規範は、条例化し法と現実のズレを埋めていく。たとえば今年に入って政府の環境アセスメント法は挫折したが、地方自治体は要綱・条例などによって行政ペースにのせ、いわば行政先例的に実体化していこうとしている。そこにはかつてのように自治体は単なる行政管理団体でなく、自からの理念を実現していこうとする「法の原動者としての政治」（尾高朝雄）の担い手としての認識がある。

ところがこれまで法律と条例との関係において、このような条例のもつ機能は過小評価されていたばかりでなく、制定法相互の優劣をきめる価値判断は、法令のめざす社会的利益また法令の実践的機能に求めることなく、概念法学にもとづく法段階説に止まっていた。

この点について河合義和教授は、次のようにのべている。

「従来の法律と条例の関係についての理論をみると、国家（実は行政官僚）を法秩序における絶対的権威として位置づけ、その政策的必要認識の法的発現手段である法律、命令等の法的世界における排他的妥当性をそれらの内容の妥当性とはかかわりなく一方的独善的に先占領域の観念の下に通用させていたことがわかる。しかし、伝統的法体系の妥当性は、水質2法やばい煙規制法等の指定水(地)域制度の運用の実際に対する地域住民の反対運動やこれを背景とする新しい条例によって批判され、打破される過程にある。伝統的法体系の理論は、国と地方公共団体を上下の行政的階統秩序として位置づけ国家法の統一的・画一的妥当性を保障することから、能率と保護・助成あるいは安定した経済活動の予測可能性を期待する現代の経済資本の要求に合致するものであると同時に、他面地域住民の生存権にかかわる諸権利を危くするという特色をもっている。」  
（「法律と条例」VI『都市問題』48年10月）

このように法段階説が秘める法的効力の優位、法制定力の集権化は、他の権限の中央集権化と同じく危険であり、地域社会の生存を脅やかすことにもなりかねない。今のぞまれるのは、市民主権や法社会学的発想のもとに、伝統的法

律優先論に挑み条例の効力を可能な限りひろげる新しい法律・条例関係を導き出す解釈であろう。

#### 4 法律と条例との関係

地方条例は市民主権にもとづく自治体の固有権であること、また、人権保障、地方分権を制度的に確保する不可欠の手だてであること、さらに、制定法と社会的事実のズレを埋める調整機能としての役割があることなどの理由から広い権限の推定をうけるべきである。そして、これまで法段階説にもとづく論理解釈は転換を迫られなければならない。もっとも、安易な法律・条例対等説、利益衡量にもとづく目的論的解釈は、法秩序の安定性を乱すおそれがあるが、制定法が社会的事実と適合し自然法的正義を発揮していくためには、法律と条例の“競合的適法性”を認めていくのが立法政策としてより秀れていると考えられる。そのためには新しい条例観がのぞまれるのである。

第1に、条例は制定法として法律と同等の価値づけがなされなければならない。40年代、政府の制定法を先導してきた環境・生活関連条例の実績は、条例が社会的には法律よりむしろ優れていた行政実績を如実に証明してくれる。

「条例は規則の1種にほかならないもので、そのうちに含まれている。そればかりでなく、条例は非常に軽微な法である。」（横田喜三郎）という国家主権の発想にもとづく法律優越感は改められなければならない。今や条例は法律の施行規則的地位を脱却して、独自の制定法として成熟しつつある。かつて条例は「その多くが中央各省からの指示・指導、特定利益を代表するプレッシャー・グループによる圧力、特定の利害人からの要請等によって制定されている現状であり」（久世公堯「行政事務条例の実態」『都市問題』43年1月）といわれたが、40年代をつうじて今日では、市民理性の実践の現れとしての役割を果たしつつある。

条例の中には、単に訓示・努力目標を定めたものや、法的執行力の裏打ちなない条例が多い。しかし、このことをもって条例を軽い法とみなすのは誤っている。先にもふれたように、条例は未だ法的規範とまではなっていない社会の

行為規範を明文化し、法的規範へ高めていこうとする役割を担っているいわば過渡期の変則的な制定法といえるからである。

またなるほど条例は形式的な効力においては、法律よりも劣っているであろうが、行政監視機能を欠き、社会的規範から遊離した法律よりも、自治体という身近な執行・監視団体、市民法という社会的コンセンサスを内包していることを考えると、遵守されず実効が担保されない法律の形式的効力よりもはるかに実効力がある。たとえば空カン回収条例にみられるように執行力を欠いても、その効果・実績は着実にあがっている行政実績によっても知ることができる。

第2に、条例は法律と段階的上下関係にあるのでなく、並列的に存在するのであり、条例の効力は法律との形式的関係によって決められるのでなく、実質的な法秩序の視点からきめられることを認識すべきである。たとえば時効制度を規定した条例は無効であるが、モデル規制条例はそれが単に法律に抵触するだけで無効とはならない。なるほど「旅館業法」「風俗営業法」「都市計画法」「建築基準法」に合致したモデルを、単に「景観上」「風紀上」「犯罪防止上」といった漠然たる理由から制限するのは違法の色彩が濃いといわれてきた。たしかに地方自治法第2条第3項の18は「法律の定めるところにより」そのような用途・建築規制をなすことができると規定している。しかしながら条例がモデルという特異な建築物を対象に、教育・風紀上という違った観点から、建築基準法とは別個に審査委員会をつくって規制することは許される。すなわち、条例が法律とは目的・対象・手続を違えて規制するだけの社会的必要があり、それが法律条項に対して明白かつ重大に抵触しない限り合法である。なぜなら法律と条例は段階的に形成されているのでなく、憲法を頂点として並列的に構成されており、ただ法的安定性・秩序を確保する技術的理由から、法律との明白な衝突を避けるため、「法律の範囲内において」「法令に違反しない限りにおいて」という条文がおかれているに過ぎない。

なぜなら、利害の侵害状況、侵害に対する市民意識は全国一律ではない。すなわち法規範の形成は、必ずしも一律になされない。たとえ全国的現象であっ



でもその事に関する社会規範は地域的に格差があり、それを法的規範にすることに社会的合意ができたところから条例化されてきたといえる。たとえば都市計画法の欠陥からひろがったゴルフ場規制要綱にみられるように、ゴルフ場建設という全国的現象であってもそれに対応する規制は、全国的に様々である。法秩序の安定・統一という視点からみれば問題があるが、被害状況、生活意識の多様性を考えれば、雑多な法規制が並存するのが普通であるといえる。

次に問題になるのが、条例が法律の規制と重複して、また、法律の規制を上回って、さらに法律の規制外のことを規制できるかという問題がある。すなわち、もし、条例と法律との衝突があった場合どうするのか、理論的には、「解決の基準は、原理のレベルでいえば、法の効力の優劣関係、法形式における上下関係から単純にたてられるのではなく、内容上、どちらが民主主義、その諸々のサブシステムおよび人権の具体的保障を侵害するかしないか、あるいは適合するかしないかの観点から設定されなければならない。」(影山日出彌『憲法の基礎理論』331頁)といえよう。

立法政策的には公害諸法(大気汚染防止法、水質汚濁防止法など)にみられるように、地方条例に上乘せ、横乗せ規定を設ける地域的特殊性を考えて具体的妥当性を図ることがのぞましいが、法律の沈黙・空白の場合、究極的には具体的妥当性(たとえば地域的環境基準)と法律安定性との比較衡量となるが、いかえれば、地域的社会コンセンサスと中央行政構造の政策方針の対立となる。この対立が条例と法律との抵触という形態をとれば、結局、憲法裁判に決着を求めることになるであろう。

第3に、条例は地域的な軽微な法として、その効力を枠づけるべきでなく、その条例が内包する法的機能から決定されるべきである。条例は軽微な制定法として基本的人権は規制できないと疑われてきたが、法律と同等、いやそれ以上に人権保障機能を担っているものであり、法律と同様に生活・環境という基本的人権をまもるため、他の基本的人権の制限をなすことができるといえる。

このようなことと関連して、条例は地域的事項は規制できるが、全国的事項は規定できないといわれてきた。たとえば地域の特産物の流通は規制できる

が、全国的流通食品はできないと解釈されてきた。だが、地域の商品であってもその規制によって業者の営業の自由が著しく侵されるようであれば、法律といえども規制できないのであり、また、全国の商品であっても、その流通のために市民生活の被害が大きければ条例で規制できるのである。

たとえば、神戸市の消費者保護条例にもとづく商品表示（同条例第10条）、単価表示（第11条）について狩野學氏は次のようにのべている。

「全国の商品であれば条例制定事項ではなく、地域の商品であれば条例事項であるという発想である。たしかに商品からみれば全国的であるが、個々の消費者にとってみれば、まさに地域的問題、個人的問題としてとらえることができる。このような規制は、30年前後、多くの府県で制定された「青少年保護育成条例」などが、「有害文書図書・玩具の販売規制」などを規定し、表現の自由・営業の自由などの観点から論議されたが、図書・玩具などがもつ全国的流通商品の規定の是非についてはほとんど論議されていないのは何故であろうか。

それは保護せられるべき法益（青少年の健全育成）が、大きく脅かされたため、制限される表現・営業の自由、いかえれば全国商品の地方的流通規制を上回ったからといえる。そのような観点からいえば、消費者にとって適正表示は単に経済的損失に止まらず、場合によって生命の損傷・喪失にもつながる重大な法益の保護に該当し、それに比し業者側の規制（損失）は、注意事項をラベルなどで添付・表示する手数に過ぎない。そして、全国商品について地域的に選別して表示することの困難性を訴えるが、卸売・代理店の段階で表示することはさして技術的・費用的にも多大の負担をもたらすものでない。

要は事業者と消費者との法益のいずれを重く見るかによるともいえ、従来の生産者サイドの発想を消費者サイドに転換すれば、商品が全国的であるか地域的かということは問題点としての比重はきわめて軽いといえる。まして、販売の規制まで含む強い制限、また価格の統制という政策的効果を意図しなければ、全国的流通商品に対して、地域的特別表示を求めることは是認されるべきである。また、全国的規模で行われなければ効果がないという政策論は、同じような地方条例ができた政府が追随してくれば問題点はなくなるであろう。それより消費者にとって必要な表示は、法律・条例の如何を問わず業界として積極的に採用すべきであろうといえる。」

（財団法人神戸都市問題研究所編『消費者問題の理論と実践』98～99頁）

規制対象が全国的なものであるというだけで条例の制定事項でないといふべきでない。

いかえれば法律の不存在、欠陥、怠慢があるにもかかわらず、そのような

事実は捨象して、伝統的な「法律先占論」「法律優先論」でもって法律と条例との関係を律しようとするとき、形式的な法秩序の安定はもたらされても、制定法と社会的事実のズレはますます大きくなっていくであろう。そしてそのようなズレを埋めようとする条例をすべて排斥することは、政府の身勝手ともいえる。

たとえば、国立公園法、景品表示法などにみられるように、政府が自治体に十分な法律上の権限を移譲せず、しかも政府自らがその権限を十分に行使しない場合、実質的には野放しの状態であるにもかかわらず、自治体は何らなすべき手段を欠くという事実が生れていることになることは無視できない。

さらに法律の自制が求められるのである。たとえば環境立法などにおいて、政府が固定的・画一的な基準を詳細にわたって法令できめてしまい、自治体の立法的裁量を奪ってしまうことは自治法律権の侵害といえる。本来、法律の専有事項があるように、条例の専有事項もあるわけである。したがって条例の専有事項を明らかに侵す法律は「地方自治の本旨」に反し違法といえよう。

本来、法律と条例は行政目的の総合的実現のため、縦の系列また横の連携のもとに相互に機能分担・補充し合う役割を担っているが、上下関係・指揮監督の関係にあるのではない。なるほど条例全体からみれば、法律の施行規則的条例が多いであろうが、行政事務条例に代表される自治立法権は、市民から信託された固有独立の立法権であることを認識しなければならない。

注(1) 「地方自治権の本質、条例制定権をめぐる学説については『都市政策』2号拙稿(1977年)、「課税自主権」参照。

# 市民組織の課題と展望

—神戸青年会議所の実践活動—

小 林 博 司

(社団法人神戸青年会議所理事長)

## 1 はじめに

都市自治の課題の中核には、市民組織のあり方が大きな位置をしめていることは論を待たない。本来、都市・国家の正しい発展はその住民の正しい市民参加意識、連帯感、建設的な市民運動、安定した行政のもとにあり、それらの安定した発展はその基盤である小コミュニティでの住民の連帯、心のつながり、前進的な参加意識のいかにかかっている。本年5月、神戸で開かれたIFHP兵庫国際会議において、住民参加の問題が大きくとりあげられ、神戸市における市民会議が高く評価され、地方自治における住民参加の重要性が広く認められた。しかし、参加の方式に関する具体的な討議では、わが国においても、また海外においても未だコンセンサスがなく、模索の状態にあることがうかがえる。

日本に青年会議所運動が芽生えて25年余、この間、青年会議所はその結社の目的である「力を合せて明るい豊かな社会を築き上げる」ことを自覚し、この目的のため、調査研究を通じて理論形成を行い、新しい社会開発の展開を目指して、数多くの実践活動を行ってきた。(社)神戸青年会議所においては、各種のセミナー、シンポジウムその他の研究活動を通じて、「連帯と参加の場を多く備えた新しい形でのコミュニティが、国家のレベルでも、地域社会でも職場においても要請され、この参加こそが最適社会における第一基準である。」という結論をえ、同時にこの参加のよりどころとなる情報や資料が自由にえられるシステム化された情報提供の必要性を痛感した。このような理念に基づいて、(社)神戸青年会議所は神戸市民会議(1971～)、学校ひろば運動(1974～)、インフォメーション・タンク(1975～)、市民の情報サービス(1976～)等の実践

活動を神戸市内において展開した。

これら一連の実践活動から、われわれは市民組織のあり方に対して、若干の展望を試みる事ができたので、その概略を報告し、都市自治の将来像を考察する上での一助に供したい。

## 2 実践活動報告

### (1) 神戸市民会議

(社)神戸青年会議所は去る1971年、各界に先駆けて神戸市民会議の開催を提唱した。これは、神戸市民・企業体・行政体に呼びかけて、三者が同じテーブルにつき、神戸のまちを明るい豊かなまちにするために、未来をみつめ、われわれの子々孫々の時代を考えつくりだしていく新しい市民参加のシステムである。市民は市民の代表として地区・年令・職業等により集った人々によって神戸市民協議会という市民創意の結集する場をつくった。そして、この神戸市民協議会が、1971年9月13日「あすの神戸のために」のテーマのもとに第1回の神戸市民会議を開催した。以下にみられるごとく、昨年の第5回市民会議に至る会議を主催し活動を続けている。

第1回 1971年9月13日(月)  
於 兵庫県歯科医師会館(神戸市生田区)

テーマ あすの神戸のために

第2回 1972年9月3日(日)  
於 兵庫県歯科医師会館

テーマ 人間都市をめざして

第3回 1973年9月2日(日)  
於 兵庫県歯科医師会館

テーマ 神戸の魅力——昨日・今日・明日——

第4回 1974年9月1日(日)  
於 兵庫県歯科医師会館

テーマ 1 明るいくらしのために 生きがいのあるまちづくり

2 楽しいまちのために 地域社会の連帯感の醸成  
第5回 - 1975年9月14日(日) 神戸市市民会議(第5回)開催  
於 兵庫県民会館

- テーマ 1 神戸の文化とそこに生まれる産業振興  
2 明日を担う子供達の為に

この神戸市民会議は一つの土俵の上に市民・企業・行政があり、この三者が合意のルールをつくり、異議申し立てのルールをつくって、その上でものごとを決定していこうとするものであって、その設立の趣旨はオンブツマンを目指したものであった。神戸市民会議開催の提唱趣意書によれば、『神戸青年会議所は神戸の繁栄と市民の幸福とを求めて豊かな住みよいまちづくりを強力に推進するために、つぎの提案をいたします。①新しい時代における価値観の創造、市民意識の高揚、人間性の回復、さらには地方自治行政へのソフトな参加。これを目標とし市民の創意を表明できる市民の広場としての市民会議開催を提唱いたします。』

『この市民会議には、市民各層の積極的な参加を求めます。市民の良識と英知と情熱とを結集し、あすのための問題をともに考え、語り合い、新しい市民運動にまで高めていきたいと思えます。神戸市民のあいだから、前向きの市民運動が生まれ市民会議がその一つの起爆剤となることを願って提案いたします。』

となっており、このようなオンブツマン制を目指した市民の参加のシステムをコミュニティに確立することこそ、真の人間環境を備えた魅力ある生きがいを創造できるコミュニティとなると考えたからである。

オンブツマンとは以表者などと訳されているが、この制度の特徴は図一1にみられるように、従来の市民参加のシステムとは異なり、代表者を出し、決定したことについて異議が出たとき、それに対処し修正が可能になるようなシステムであって、何事もそれが誤りであるということがわかった場合、それを撤去してしまえるのである。

しかし、このシステムづくりは現状ではその発想はよいのであるが、完全に

図一 市民参加の形態

決定 参加	行政	中間	住民
直 接	組 合 圧 力	選 挙 制	委 託
中 間	公 聴 会	オ ン ブ ツ マ ン	意 見
間 接	審 議 会	代 表 者 制	市 民 会 議

その機能を発揮できる状態ではないことを痛感する。今日のエゴイズムの氾濫によって、市民の「私」、企業の「私」、あるいは行政の「私」とがまったくパブリックな場でつながっておらず、人々は社会のマイナスは自分自身がつくり出していることに気がついていない現状である。市民のレベルでも真の参加意識が低く、利害をともなったエゴ的な統一意識をもって集った圧力団体といった住民運動の方にまだ興味があり、新しい連帯意識をもち責任を自覚した市民運動には関心がないし、更にもっと残念なことは、企業もそうであるが、行政にこのような参加に対する意識が低いことである。従来どおり、他の審議会や公聴会的

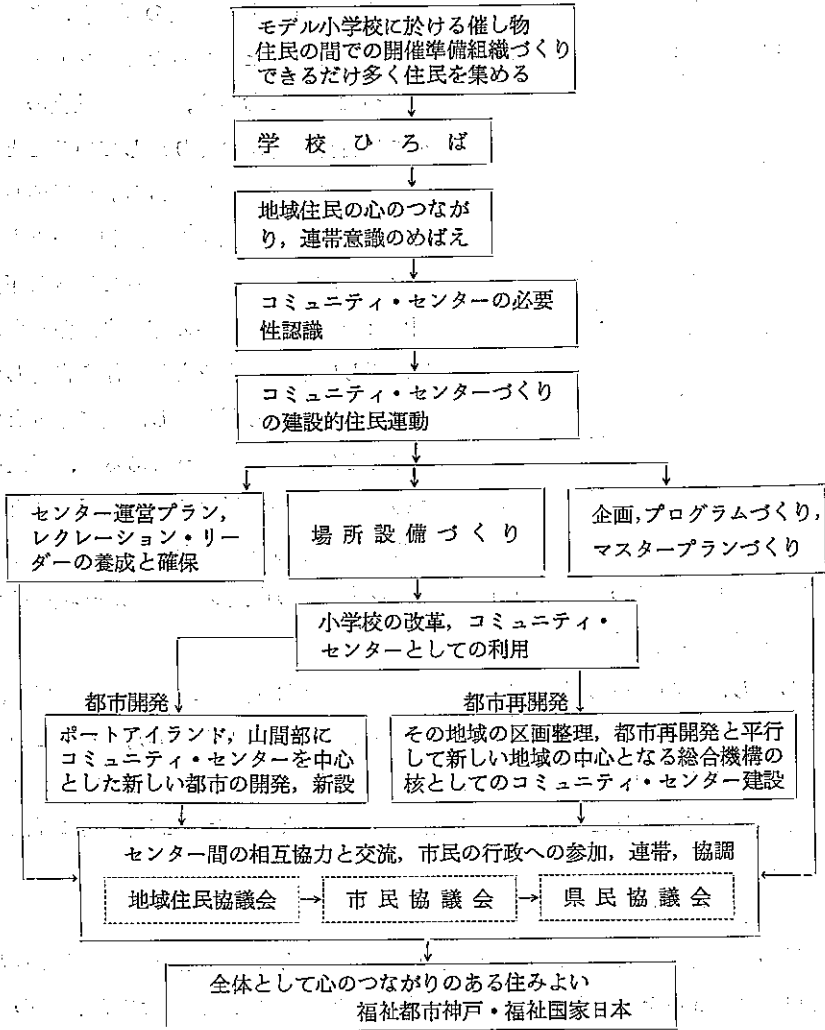
な、行政レベルでの「……の市民会議」や「……の市民シンポジウム」をつくっている現状である。

しかし、この神戸市民会議開催がインパクトとなり、行政も企業も市民も、より前進的な住民参加の意識が芽生えつつあることは事実であり、またこの試みから、われわれ青年会議所は住民参加の意義を実践活動から考察することができ、続いて行われた「学校ひろば運動」の動機となったことは、共に評価に値するものとする。

(2) 学校ひろば運動

(社)神戸青年会議所は、1974年度の重点事業として、「連帯性のなくなった神戸にコミュニティ・センターをつくらう」という事業計画をたてた。その意図するところは、現在の混乱し、連帯性のなくなった都市において、一地域ずつでも理想のコミュニティをつくるべく、まず、既存の公共設備・広場を利用し、さらに改革し、心と心の通じあう住みよい小コミュニティを自ら参加して

図一 2 「学校ひろば、から住みよい神戸、日本への道（チャート）」





つくりあげようというものである。もし神戸の一地域にだけでもそのようなコミュニティ・モデルができたなら、それを原点として全国的にもずっと、よりよい方向に進みだすことも夢ではないと考え、図一2にかかげるチャートのように、学校ひろば運動を契機とした福祉都市神戸・福祉国家日本への道程として仮説をたてた。

実行にあたっては、コミュニティ・センターが必要なことは当然であるが、いきなりその建設を進めていくには経済的なことはむろん、他に多くの困難があり、とりあえず市立の小学校をコミュニティ・センターにしようと企画し、これを「心のふるさと、学校ひろば運動」と名づけた。市立小学校がコミュニティ・センターに適していると考えた条件は次の点からであった。

- ① 神戸市においては、120の市立小学校が人口に応じて分布されており、1校当りの住民数は1万人強である。
- ② 地理的にその地域の中心に位置している。
- ③ P T A組織が既存している。
- ④ 人々は心のふるさとのイメージを小学校に対してもっている。
- ⑤ 施設として教室・講堂は集会場として、運動場は広場として利用できる。

コミュニティは学校を住民に単に開放するだけでは形成できない。重要なことはその運営企画とリーダーの養成である。しかし、第一歩としては、地域住民を学校に集め、学校を施設として用いることで「地域住民にはこのような有効なことができるんだ」という具体的なプランを示し、サンプルをつくる必要があると考えた。モデル校の選定にあたっては、下町か山の手か、古い地域か新たに開発された地域か、自治組織があるかないかなどいくつかの項目について検討し、地区住民代表者といく度かの話し合いの結果、神戸市立浜山小学校をモデル小学校とすることが了承された。

企画した行事は、旧盆の8月15日とその直前の連続した3回の土曜日の計4日間に、

- ① 開幕式と教育問題講演会
- ② しろうと名人会

- ③ こども交通安全大会
  - ④ 夕涼み将棋大会
  - ⑤ 盆踊り大会（浜山音頭発表会）
- の5つのプログラムを催した。

夏休みの毎週土曜日、何らかの催しが小学校で展開されていることを意識づけ、まず学校に足を向けるという習慣を持たせることから出発した。これらの試みは成功裡に終り、その詳細を実践的コミュニティ論のマニュアルとして「学校ひろば運動」のタイトルのもとに1973年10月(社)神戸青年会議所より出版した。同時に以下のような若干の提言を導くことができた。

- (A) 市民に対して
  - 市民はコミュニティ運動の主役であることを自覚し、積極的にこれに参加し、自らの手で企画実行すること。
- (B) 企業に対して
  - コミュニティ運動に十分な理解を示し、
  - (a) 施設をできるかぎりコミュニティに開放すること。
  - (b) 資金・情報・人材の提供をすること。
- (C) 行政に対して
  - 単に学校施設の開放にとどまらず市民によるその利用法、つまりソフトウェアの開発に充分に力をそそぐべきである。特に、
  - (a) コミュニティリーダーを養成すること。
  - (b) モデル・プログラムの作成及びその他情報を提供すること。
  - (c) 小学校、その他の公共施設の多目的利用の促進をはかること。

以上3項目の実現をするために必要なる予算処置を講じ、早急に実施すること。

この提言はその後各方面で施設の開放等具体化が進む一つの契機となっていることは事実である。

一連の事業を終えて、市民の反響として朝日新聞が次のようにまとめている。「ともすれば社交集団と見られがちだった神戸青年会議所は、この夏“地

域活動のプロデューサー”へ変身した。住民の心のきずなをつくるのに役立つことこそ社会活動の第1歩と、市立浜山小学校を舞台に多彩な催しを繰りひろげ、地元の人たちに触れ合いの場を提供した。初めての試みだったが、地元からは地域の一体感がこんなに盛り上がったのは初めて、この地域活動の火を自分たちの手で燃やし続けたいと大きな反響が生まれている。」

また、この試みは、小さな泥くさい実験ではあったが、その評価として、この運動を長く続けることが住みよいまちになると答えた住民大半のアンケート結果や、その後自主的にこの運動が展開され、相乗効果としてこの地区周辺で同様の運動がやり始めたという事実は、最初の仮説が正しかったことを証明している。

この事実に基づいて、学校ひろば運動が心のつながりのある豊かな国づくりへの基本的・具体的かつ実行可能な戦略であると改めて評価し、少なくとも福祉都市を目指す神戸市の中で、この運動のより拡大・組織化することを望みたい。

### (3) インフォメーション・タンクと市民相談

今日、人々が人間砂漠といわれる大都会にあえて住を構えるのは、その大きな理由として、その都会が提供してくれる便宜と情報のためであるといわれる。神戸市においては、昼夜間人口はほぼ均衡を保っており、種々のアンケートにおいても市民は神戸市に商業立地を求めるとともに、生活を営むための住みよさを求めている。港を中心に繁栄してきた神戸のまちには世界各国から入ってくる国際情報・阪神経済圏の一つの核としての産業情報、ならびに市民が生活を営むための種々の生活情報があふれている。この中において、市民は神戸市の経済的繁栄を望むと同時に、それ以上に精神的に豊かな生活を営むための情報を求めている。市民1人1人が、管理される社会でなく、自ら創り出す社会に生きるために、公的な面・私的な面での情報を十二分に活用し、自ら情報を提供し積極的にコミュニティに参加していくことが必要であろう。

学校ひろば運動から提起された数々の問題のうち、最重点と目されるのは「地域のコミュニティ・リーダー、レクリエーション・リーダーが不足してお

り、企画・運営などのプログラムづくり（ソフトウェアの開発）が遅れていること」である。（社）神戸青年会議所はこの点を重視し、まず会員自ら、豊かな企画力・創造力・実行力を身につけ、コミュニティ・リーダーとしてのリーダーシップを持つことの必要性を痛感し、さらに青年会議所が現有する幅広い分野の専門知識をシステム化し、個人・団体・企業・行政からのあらゆる諮問と情報に対して、対処できるシンクタンクたるべきであることを自覚した。

1975年、（社）神戸青年会議所はインフォメーション・タンクの設立を企画した。第1段階として（社）神戸青年会議所の正会員を専門産業分野別および情報分野別に分類、組織化したインフォメーション・マップを作成、第2段階として外部との窓口をつくり、各種の諮問を受け入れてコミュニティの接点となるよう企画した。将来、このインフォメーション・タンクは各種の開発プランづくりや長期開発事業のプロジェクトチームづくりの推進母体にもなりうる期待があるが、殊にこのインフォメーション・タンクが拡大充実されることによって、青年会議所が中心となり地域のコミュニティ全体を巻きこんだシンク・タンクに発展し、それによって青年会議所がよりシステム化され、青年会議所自体が情報化社会における指導集団へ変身していく可能性を問うものとして注目された。

実行にあたっては、まず会員の属する企業の業種別に大項目・小項目別に分類した産業別情報を作成、一方会員個人の有する能力・資格を個人別情報としてリストアップすることによって、教養・レジャーなどの面でのコミュニティ・リーダーたりうる情報を引き出すことに成功した。注目すべきは、会員を企業体のリーダーであると同時に地域社会を構成する一市民としてとらえ、個々が有する情報を公的・私的の二重の面から抽出したことである。このデータは「明日の貴方のための情報網、インフォメーション・タンク」と題して、1975年11月、（社）神戸青年会議所より出版された。

続いて、本年に入り、インフォメーション・タンクは第2段階として、市民への情報提供の窓口づくりに取組んだ。神戸新聞コミュニティ情報センター（KICC）と提携し、インフォメーション・タンクの医師グループが、神戸

市民からの育児・保健・医療に関する電話相談に応じることから出発した。電話相談のいくつかは青年会議所内部にもち帰り、コミュニティの問題として討議されている。このように、インフォメーション・タンクは、地域全体のシンク・タンク化への可能性を求めて前進中である。

#### (4) 考 察

本年5月、「人間居住環境の目標設定における住民参加」をメインテーマに、I F H P（住宅・都市及び地域計画国際連合）兵庫国際会議が神戸において開かれ、地方自治における住民参加の重要性が認識され、兵庫宣言が採択された。（社）神戸青年会議所はこの兵庫宣言に大いに共鳴するものである。われわれは力を合せて明るい豊かな社会を築き上げることを目標に、団体としても、また個人としても住みよい都市づくり、心のかよい合ったコミュニティづくりを目指して、様々な社会開発事業を立案し実行してきた。そしてそれらの実践活動の中で、より良い住民参加の方法・段階・範囲を検討し同時に次の段階を展望しながら、実践活動を展開してゆくというパターンをとってきた。

1971年、企業、市民がエゴにとらわれることなく共同の都市づくりのための行動指針を探究しようと、まず市民協議会を発足させ、それを中心にして第1回の市民会議を開いた。そして広く神戸市民に呼びかけて、市民のための市民による広場をつくりあげ、明日の豊かな神戸のまちづくりの方向を見い出そうと努力してきた。第1回～第5回と回を重ね、新しい市民運動の中核として、また新しい市民参加の形式として神戸のまちづくりに少しでも貢献したいと考え、われわれも積極的に参加、推進してきた。そしてそれらの実践活動をふり返ってみて、このような市民会議の必要性・重要性を十分に認識すると同時にコミュニティの中での住民参加、連帯感づくり、心と心の結びつきづくりがなければ、市民会議そのものが、確固たる基礎を持ち得ないと考えるようになり、心のかよいあったまちづくりの原点にたち帰り、市民会議の基礎となる小地域社会での心の連帯づくりとして、1974年に学校ひろば運動を展開した。そしてこのような心の通い合ったコミュニティづくりを広げてゆくことこそ真の住民参加を生んでゆく基本であり、それがまたより良い市民会議を育ててゆく

第一歩であると考え、その後の各地の学校ひろばづくりには、積極的に応援してゆこうと考えている。

しかしこれらの学校ひろば運動を実践してみても一応の成果を得た反面、現在の都市において、これらの運動を展開して行くにしても、またまちづくりを考えてゆく場合でも、様々な人材・ソフトウェアの不足していることを痛感した。そしてまず、それらの充実を計ってゆくことこそ、新しい都市づくり、市民会議の心の通ったコミュニティづくりの基本と考え、まちづくりに最も不足しているもの、そして市民が今最も都市に求めているものは、生活情報・ソフトウェア一面でのサービスであると考え、都市の中央に市民参加による市民情報サービス・センターづくりを将来の都市づくりの中心課題として、取り組んでゆこうと考えるに至った。そこで1975年、(社)神戸青年会議所は、市民情報サービス・センターづくりの第一段階として、(社)神戸青年会議所内にインフォメーション・タンクをつくりまず青年会議所で、自由に相互に情報交換、利用できるシステムをつくり上げて、実用化を目指して、種々検討してみた。そしてこのインフォメーション・タンクを拡大、充実させてシンク・タンク化を計ってゆこうと考えている。また同時に、神戸新聞コミュニティ情報センターの企画している、東神戸コミュニティ・マップづくりにもその趣旨に大いに賛同し、団体として積極的に参加してゆこうとしている。

今われわれが究索していることは、インフォメーション・タンク、市民相談等の発展・拡大を通じてどのような形式で市民情報サービスに参加してゆくかという点であるが、今年度の実践活動として、われわれは市民の窓口づくりの第一段階として、インフォメーション・タンク医師グループが現有する情報の内、医療情報をもとに市民から広く相談を受け検討する内から将来どのような形での市民との窓口が望ましいのか、またどのような連帯づくりが考えられるか等について究索を続けていく予定である。

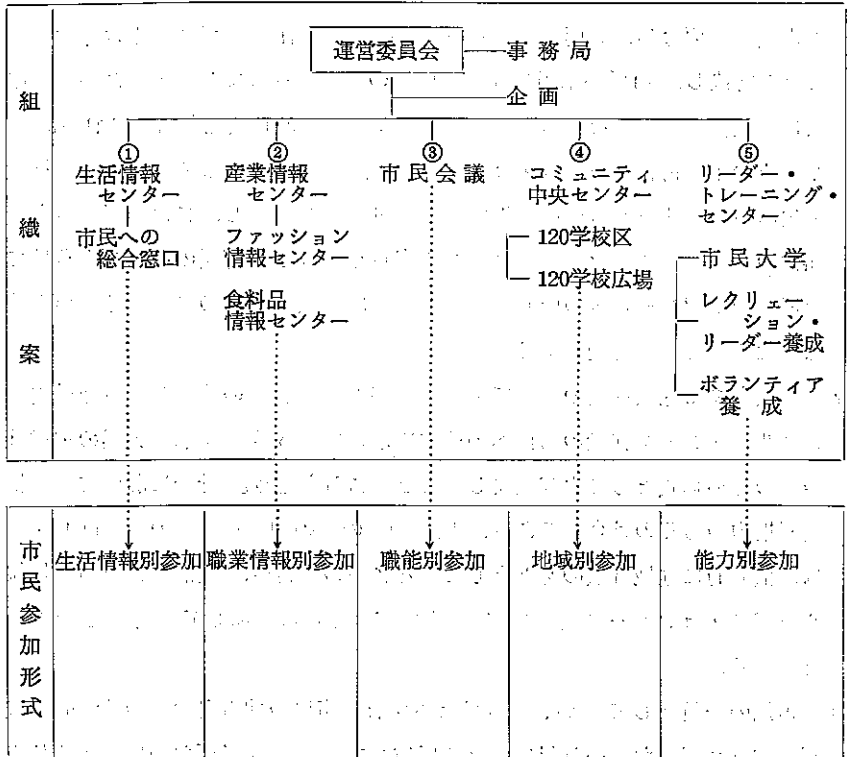
### 3 展 望 ——市民情報サービス・センター構想——

本来都市とは情報を与える所を中心にしてできあがってきたもので、単なる住居都市政策 No.5

の集合したものではない。もちろん現代においても都市は輪郭よりも大切なものは、使う市民にとっての便利の良さ、すなわち情報サービスの中心がはっきりし、充実していることが必要である。そして都市の正しい発展はその住民の積極的な参加意識・連帯感・安定した行政のもとにあり、それらをささえているものは小コミュニティでの住民の心のつながり、前進的な参加意識であると考えられる。われわれは将来の都市の中心機能として、また住民参加の中心的な場として、市民情報サービス・センターづくりを目指している。あらゆる市民が、生活情報別・職能別・地域別等あらゆる面にわたって参加できるように

図-3 市民情報サービス・センター構想

市民情報サービス・センター



に、参加システムについても充分検索し、個人の持っているあらゆる面からの参加し得る機構を考えていこうとしている。

今われわれが将来の都市の中心的な機能をはたすものと考え、目標としているものは図-3にあげる市民情報サービス・センターのようなシステムである。それを市民参加によってつくりあげてゆこうとし、現在種々の実践プランを作成し、活動をはじめている。この構想から、将来の市民組織のあり方の展望として、われわれは以下の三点を強調したい。

- ① 神戸市に対し、神戸の中心に住民参加による市民情報サービス・センターの設置を考慮することを希望する。住民が都市に求めている第一の都市機能は生活情報の提供・生活の便利さである。しかし今日の高度に複合化・細分化・専門化した都市においては、例えば各社会施設にしても、横の連絡が悪く市民は必要な時に必要な情報サービスを受けられない場合が少なくない。これを解決し、市民が本当に住みよい心の通い合ったまちとするために、中央に住民参加による市民情報サービス・センターの必要性が痛感される。そしてその市民情報サービス・センターには、神戸におけるあらゆる社会施設・生活情報・サービス機能を集中させ、リストアップし、また市民・企業・団体のインフォメーション・マップを完備しておき、専属の窓口をもうけて市民への情報サービスの中心とすると同時に、また市民の参加する窓口も兼ねそなえることが必要である。
- ② 企業もまた地域社会の一員である。今各企業は自社の持っている運動場・レクリエーション施設の市民への開放を進めている所が多く、企業の地域社会への参加形式として大変望ましいことであると思う。社会において最も情報収集力のあるのは企業であり、施設開放の次の地域社会への参加の段階は、積極的に地域社会の必要としている各種の人材や、生活情報を市民情報サービス・センターに提供し、住みよい町づくりに参加してゆくべきであると考え。
- ③ 市民の一員として、われわれはともすれば市民の地方自治への参加形式が、地域エゴにおちいり易いことを反省している。今必要なのは、広く都市



全体のために市民・行政・企業・団体等で共同の町づくりのための行動指針づくりであり、これを確立すべきであると考え。またそのために広く市民会議を開く必要がある。また市民はそれらには積極的に参加すべきである。来るべき社会が若年労働者層の減少、老人人口激増という事実を目前にして、市民は都市からサービス・情報の提供を受けるだけという一方方向の都市機能ではなく、住民参加・ボランティア活動・相互扶助という二方向の都市機能、まちづくりを考えてゆくべきである。そのために自らも自分の町のために何ができるかを考えていかなければならない。そして自分の持っている情報サービス能力をもって中央の市民情報サービス・センターに参加して行くことが大切である。来るべき情報化社会に向って複雑化・細分化・専門化してゆく社会において、便利で住みよいまちづくりは、上からの市民に対する一方通行の都市情報システムでは遠からず行きづまり、必ず住民の積極的な参加を必要とするであろう。

#### 参考文献

1. 有吉雄太郎他 経済開発白書「最適社会をめざして」(社)神戸青年会議所経済開発室 (1973)
2. 高石 務他編 「学校ひろば運動——実践的コミュニティ論」(社)神戸青年会議所 (1974)
3. 京極正典他編 「インフォメーションタンク」(社)神戸青年会議所 (1975)
4. 有吉雄太郎 「人間福祉をめざして——参加と連帯——」(社)神戸青年会議所人間社会システム研究室 (1975)
5. 加藤 寛 「最適社会の経済学——比較経済体制論入門」講談社現代新書130 講談社 (1967)
6. 松原治郎編 現代のエスプリ「コミュニティ」至文堂 (1974)
7. 柴田徳衛・石原舜介編 現代都市学シリーズ(2)「都市の経営」日本放送出版協会 (1972)
8. 藤本勝也編 神戸未来開発白書「神戸の未来をひらく」(社)神戸青年会議所未来開発チーム (1971)
9. 加藤 寛監修 「日本型最適社会」日本生産性本部 (1973)

#### 共同執筆者

伊丹 威、上田諱三男、植松恒夫、奥田晃一、京極正典、黒田普通、五代友和、角田嘉宏、高石務、三木重昭、南豊太郎、中尾襄、中西敏雄、西宮章泰、山口和久。(社)神戸青年会議所)

資料編集 (社)神戸青年会議所 ファッション都市委員会

## 婦人団体と市政参加

妹 尾 美 智 子

(神戸市婦人団体協議会専務理事)

### はじめに

行政との対話とか、行政への市民参加ということが言われるようになってから、久しい年月がたっている。そしてまたこのコトバは、不思議に住民側から上ってくるのではなくて、全国どこの都市でも、行政側から呼びかけられるのが常である。

与えられた民主主義であったためか、行政に対する「おかみ意識」が戦後30年たった今でも、住民の心のどこかに無意識のうちに残っているようだし、お役人の意識の中にも、なんとなくあるような気がする。「おかみに納める税金を」と言う言葉が、昨年だったか税務署の職員の口から出たときには驚いたし、講演などで地方の町々を廻ってみると、一緒に行ってくれる県庁の職員への住民の態度や言葉づかいを見ていると、テレビの時代劇を思い出すときがある。特に許認可の権限をもつ窓口に立つと、言葉こそは丁寧でもそのやり方は、昔の姑・小姑いびりと全く変らないしぐさである。また国が主催する審議会等でも、国のお役人が、かみ座のおくまったところに着席し、国民の代表である委員は入口に近いところに坐るようになっていいる。それがまた当然のことであるかのような雰囲気でもある。

こうした実態が一方で残っているのに、一方ではしきりに市民参加が掛声としてあがり、住民との対話が呼びかけられる。なんだかチグハグなものを感じながら「まあ出席してみようか、何を言ってもどうにもならないけれど」というのが、ごく普通の住民の感触ではないだろうか。だとすれば、市政参加だとか、行政との対話というのは、行政か住民の何れかが、本気になって積極的に、意識的に、精力的に働きかけなければ、その効果が上らないというのが、

日本の現状ではないだろうか。

私たちの婦人団体が、行政との対話集会らしきものをはじめて、9年がく  
る。これだけの年月の積み重ねがあって、ようやく市政参加が何であるかを体  
験し、神戸市という自治体は、「私たちの町なんだ」という自治意識に目ざめ  
たようである。行政と向かい合ったときに「下請と参加」には違いがあること  
を知り、「協力と参加」の差を理解し、「役所と住民」との正しい関係を自覚  
したようである。私たちが体験と行動の中から知った市政参加について、その  
経過をたどりながら書いてみようと思う。

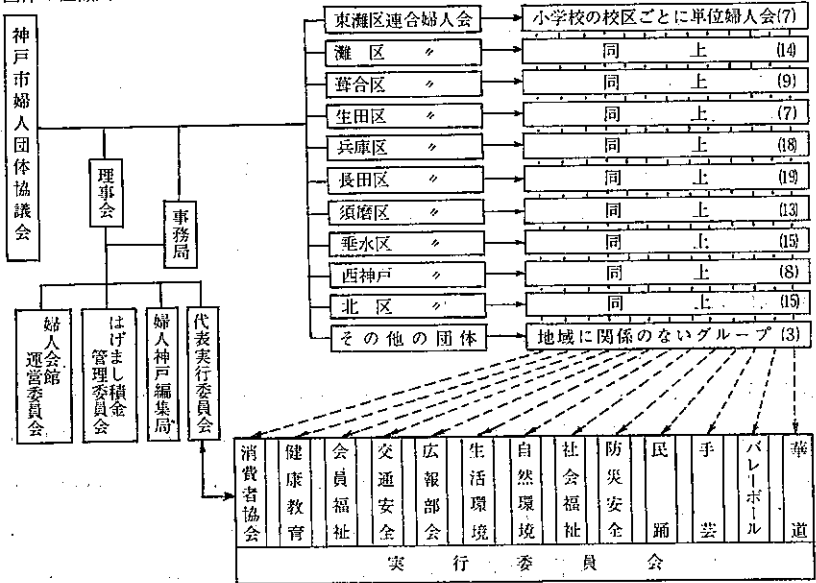
## 1 私たち婦人団体の組織について

私たち神戸市婦人団体協議会の組織は図一1の通りである。小学校の校区単  
位にある婦人会が、私たちの組織の基盤になる単位団体である。それが区でま  
とまり、市の段階で協議会として一本化されている。こうした地域集団としての  
横のつながりは、どこの都市でも見られる地域婦人団体の組織であるが、神  
戸の場合は「神戸方式」として全国的に高く評価されている。「〇〇実行委員会」  
という機能集団が組織化されている。これは地域集団を横系の役割を果すもの  
と考えれば、この機能集団は、タテ系の役割を果している。またこれは、単位  
団体までではなく、会員の一人ひとりにまで浸透させる仕組みになっている。  
そしてこの機能集団は、外向きには行政の機構なり、社会の時代的な必要性と  
も結びつくように常に流動的に動いている。見かたをかえて言えば、地域集団  
はコミュニティへの浸透なり働きかけの役割を果しているし、機能集団の方は  
問題のより専門的な追求の役割を果している。それがお互いにかみ合いなが  
ら、全日制市民としての主婦の組織活動に機動力をもたせ、また組織の若返り  
としての活力をもたせている。

私たちの組織の第2の特長としては、その運営は会員一人ひとりが納める会  
費によって行なわれ、会員250人について一人ずつの割合で選ばれた代議員が、  
議決権と選挙権をもっている。本部役員の候補者は、各区連合婦人会の会長で  
なければならないし、各区連合婦人會会長は、単位団体の会長の中から選出さ

図-1 神戸市婦人団体協議会の組織

1. 代表者役職名・氏名 会長 土井 芳子
2. 事務所所在地・電話 〒650 神戸市生田区橘通3-1 電話078(351)0861
3. 団体の組織図



4. 執行機関の名称および構成(人数等)

- (1) 理事会 (10名) 各区連合会長
- (2) 部会別 実行委員リーダー会 各部会ごとに 128名
- (3) 婦人神戸編集局 (20名)
- (4) はげまし積金管理委員会 (14名)
- (5) 婦人会館運営委員会 (4名)

5. 事務局の組織および職員

- (1) 事務局の組織
  - 事務局 事務局長
    - 総務担当
      - 会計全般
      - 管理
      - はげまし積金
    - 事業担当
      - 婦人会館関係(婦人コーナーを含む)
      - 婦人団体
      - 消費者協会
      - 婦人神戸

(2) 職員 98名

役職・名	人数	常勤・非常勤の別
総務担当	3	常勤 2
事業担当	8	常勤 8
消費生活相談員	57	} 非常勤
教育相談員	15	
婦人コーナー	15	常勤

れるようになっている。年間の会費は、全国でも一番高いのではないだろうか。そして納められた会費の人数によって、日刊紙と同じスタイルの「婦人神戸」という機関紙が、月に2回ずつ配布されている。

第3の特長としては、私たちの団体は一党一派に偏してはならないと考えているし、特定の宗教に片よってはならないということを厳守している。全国的にみて、議員さんの会長は多いし、そのことによって社会教育関係団体である地域婦人会が、どうしても一方に片よったように社会的に評価される。しかし神戸の場合は、婦人団体の肩書きのままに立候補することは、お互いに固くいましめ合っているし、またそうでなければ多くの市民が認めて下さるような正しい市政参加はできないと思っている。

第4の特長としては、事務局の組織が行政から全く独立しているということである。他都市の殆んどが教育委員会か、行政のどこかの部局の窓口でお世話になっているのが現状である。そして職員構成も、社会教育主事という社会教育の専門家をもち、これだけの多人数で運営されているのは、神戸だけである。

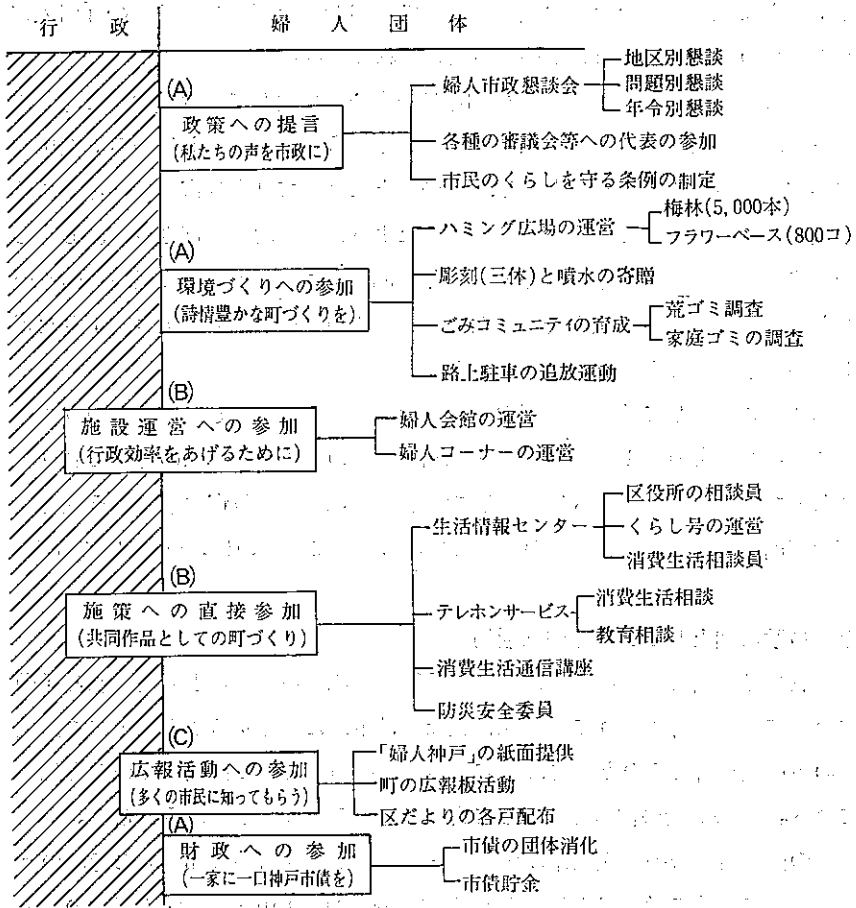
## 2 市政参加としての具体的な活動

それでは、私たちが進めている組織活動の中で、市政参加と考えられる活動について、具体的にふれてみよう。私たちは市政に参加することによって、主婦の市民性を育てると同時に、自治意識を高めることに役立っていると思っている。その活動の内容を整理してまとめてみると図-2のようになる。

この図を右半分の婦人団体のコーナーと、左半分(斜線の部分)の行政のコーナーとに分けて考えてみる。まず第1に市政参加の中味が、婦人団体のコーナーだけにとどまっていて、その先が行政のコーナーに接しているもの(A)と、行政と婦人団体の両方のコーナーに半分づつかかっているもの(B)と、多少の左右の差をもって両方のコーナーにかかっているもの(C)とがある。

(A)の活動は、行動としては間接的な市政参加であるかもしれないが、意識としては完全に市政に参加しているものと信じているし、市政を自分のものとしてとらえている。

図-2 神戸市政へのかかわり合い（市政参加）



(B)・(C)の活動は、行動も意識も直接的に市政に参加しているものである。これを私たちは「行政と主婦の両輪活動」と呼び、共同作品としての町づくりの典型的なものだろう。私たち婦人団体が或は神戸市が、もっとも好ましい主婦の市政参加のスタイルとして、自慢できるものである。ここに参加している主婦たちは、その参加の第一線では市の職員と一体になって、「私の町の町づくり」に懸命である。ただこの分野の活動は、私たち婦人団体の会員だけを対

象にしているのではなくて、神戸市に住んでおられる全部のご婦人を対象にした仕事になってくる。このへんの問題点はあとにゆずるとして、ここではその活動の主なものを拾いあげて説明しよう。

#### (1) 婦人市政懇談会

私たちの市政参加の基盤になっているのがこの懇談会である。婦人団体の活動の中でもその中心をしめているようなものだが、これを実施するについては、年間のスケジュールが次のように組まれる。

6月～8月 「町のことを考える婦人の集い」ということで、各単位婦人会が、全会員に呼びかけて、区長さんを囲んでそれぞれの地域で開かれる。一番身近かな問題が出るのがこの段階である。

9月～11月 問題別懇談会と年齢別懇談会を婦人会館で開く。この時には前のべた機能集団としての実行委員会が中心になり、助役さんを囲んで話し合っている。

10月～11月 各区ごとの区集會を開く。この時には市長さんが出席して下さる。

12月上旬 いろいろな形で話し合ってきた内容を整理して要望書にまとめて提出する「全市総括集會」を開く。

4月上旬 要望についての報告集會

こうした集會と併行して、集會に出席できない会員の声を集めるために、アンケート用紙（グリーンペーパー）が全会員に配布される。この声もまた要望書の参考にする。

それではこの懇談会の第1回目からの統一テーマとその年の要望書の内容などを一覧表にまとめてみよう（表-1参照）。要望の番号を○印で囲んであるものは、施策として実現したものである。参加する人数も年々ふえているが、この統一テーマの考え方の流れに注意していただきたい。まず最初は「考える」ということから始めて、「見つめる」そして「育てる」次に「それを推進する」というところまで、一步一步と前進している。

表-1

## 婦人市政懇談会のあゆみ

年度	テーマ	会場の数	参加した人数	主な要望事項	備考
43	よりよい明日の神戸のために…	25	7,500人	①子どもの遊び場の確保のために、学校・幼稚園の開放 ②緑を公害から守る ③ゴミ・荒ゴミの収集計画と近代的な清掃行政を ④下水道建設の促進 ⑤道路舗装の推進 ⑥老人総合福祉対策 ⑦バスによる市民の足の確保 ⑧総合的な消費者の窓口の確立	
44	しあわせを共に考えよう	69	8,000人	1 学校を社会教育の場に… 2 社会教育関係の予算の増加を… ③公害の防止 ④交通安全対策を強力に… ⑤市民サイドに立った生活行政の窓口の一本化を ⑥区役所の相談窓口の強化	
45	話し合った市政を見つめよう	69	8,500人	①町を緑でうずめる運動を ②消費生活相談員制度の設置 ③大量消費時代にあった清掃行政の確立を… 4 下水道建設の促進 5 一区一カ所の地域センターの建設	・タンポポ賞をはじめ ・ハミング広場の活動がはじまる
46	幸せな町神戸をともに育てよう	113	9,500人	1 快適な神戸の町を守ろう 2 消費生活を守ることによって、市民の福祉を守ろう 3 心豊かな市民性を育てる社会教育の新しい展開を… 4 私たちの足の整備	・下水道建設促進の署名を6大都市に呼びかけて実施する(30,000人署名) ・問題別懇談会をはじめ
47	より豊かに… より幸せに…	115	10,000人	1 ゆたかな心と幸せな暮らしのために… ②主婦の健康手帳を… ③消費者を守るためのテレホンサービスの実施 ④0才児の医療費の無料化 5 市民性を育てる社会教育の充実 6 調和のある総合行政を…	・路上不法駐車車の排除のために、道交法・車庫法の改正を求め署名運動をする
48	心のふれ合う町づくりを…	115	10,000人	1 心のふれ合う町づくりのために… ②台所に直結した生活情報の適確な提供(生活情報センターの設置) ③消費者保護条例の制定 ④主婦の健康診断を定期的に 5 市民参加による事業の推進と生活優先の市政を総合的に…	



49	ともに助け合う町 神戸を育てよう	136	10,500人	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 主婦の不安に応える施策を…</li> <li>2 総合的な婦人行政の窓口を</li> <li>3 福祉をみんなで考え参加することの意義の啓発をもっと積極的に</li> <li>④ 公私立の学校格差の是正</li> <li>5 行政のみなおし</li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「ともに助け合う町に助けるためには」のテーマで意見を発表する</li> <li>・年令別懇談会をはじめ</li> </ul>
50	婦人の目で 市政を見直そう	163	12,000人	<ol style="list-style-type: none"> <li>1 婦人問題へのアプローチを…</li> <li>2 各種の法律改正の国への働きかけを強力に</li> <li>3 バス路線の全面的な整備を…</li> <li>4 「市民のくらしを守る条例」の強力な施行と内容の充実を…</li> <li>⑤ 消費者規格をつくろう</li> <li>6 神戸市の財政を自分たちのこととして考えていきたい</li> <li>7 二つの市民からの提案             <ol style="list-style-type: none"> <li>① 私たちの買った市債を水道事業に</li> <li>② 市民憲章をつくろう</li> </ol> </li> </ol>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・神戸市の財政について考える場をもった</li> <li>・「一家に一口神戸市債を…」運動の展開</li> </ul>

昭和46年ごろの話し合いの中では「町づくりには、住民と行政の役割分担があるのではないだろうか」という声が出はじめた。そして昭和48年ごろには「町づくりは、住民と行政の共同作品だ」という声に成長した。この頃からはっきりと「私のまち」という意識がめばえだし、行政と住民が「ともに」という自治意識に成長してくる。昭和50年は全国的に地方財政の危機がやかましく言われるようになった年である。ここで主婦の側から「市政の見直し論」が出てきたし、自治意識に目ざめた主婦が、神戸市の財政について異常なほどに関心を示した。我が家の財布を握っている主婦だから、その延長としての「私の町の財布の中味」を気にしたのは当然であるかもしれない。神戸市という自治体が、自分のものとしてぐっと身近なものになったのだろう。ここにくるまでに8年かかった。良識ある市民として育つのに、8年間の学習の積み重ねが必要だったということである。私たちも努力した。しかし行政の方々の努力も大変だったろうと想像される。

そして9年目の昭和51年度、地域から出てくる問題は、1年目の昭和43年と同じような身近な細かいものが沢山出てきている。9年目にしてまた振り出しにもどったような感じだが、その内容を細かく見ると質的な違いがあることに

気がつく。同じミゾのことで「このミゾの流れがわるいのは、底が波打つようにつくり方になっているからだ」という指摘になっている。これは一例だが、今年の問題をじっと聞いていると、主婦の市民意識の成長を感じさせられる。

社会教育の一分野としての市民性教育とは、ラセン階段を上っていくようなものだと思っている。上から見ると同じ直線上であるかもしれないが、その新しい一点は、前の一点よりも階段の高さは高くなっているはずである。ぐるぐるとラセン階段を昇っていく主婦たちは、良識ある市民として自分では気がつかぬまに育っていく、これが婦人市政懇談会の良さではないだろうか。別の言い方をすれば、この懇談会は主婦が市政に参加できるようになるための「もとごえ」的な役割を果していると思うし、図-2に書いているようないろいろな活動は、この懇談会から芽生え育ったものだといえる。

行政との対話集会のモデルになったようなこの懇談会だが、その運営についてはマンネリ化を防ぐような努力を私なりにしてきたつもりである。まず第一には「統一テーマ」のつくり方には、かなりの配慮してきた。二つめとしては、三年おきぐらいに新しい試みを考えた。これが問題別懇談会（昭和46年）や年齢別懇談会（昭和49年）の実施である。また区や市の総括集会のプログラムの組み方にも工夫をした。四つめの努力としては、単位婦人会で開く会合へのお誘いは協議会の事務局で一括して印刷し、昭和49年からは、これにアンケート用紙をつけて集会に出席できない人たちの声を集めるようにした。そして五つめとしては、行政の第一線で働いていらっしゃる職員の方々への感謝状一タノポ賞一もその職種の範囲を年々ひろげていくようにしている。

要は、行政との対話集会で一番大切なことは、お互いの信頼関係を深めることだし、一部分の人たちのエゴに振りまわされないように、神戸市全体をふまえたトータル的な判断とコントロールが必要であるような気がしている。

（1）生活情報センターなどへの参加は、前述の(A)としてとりあげ

## （2）生活情報センターなど

次にとり上げる生活情報センターなどへの参加は、前述の(B)としてとりあげ

ているものの中心的な活動である。婦人市政懇談会が全会員の参加を原則とした市政参加であるなら、これはある程度の学習と研究を続けている選ばれた主婦の市政参加と言えるだろう。この参加の型態は図表で見ていただいても分かるように、消費者行政の分野で広く活躍している。消費者行政というのは、市民の生活の中から出発して、生活にもどることが大切なことから、その生活の中心になっている主婦が、その行政の第一線で参加することは望ましいことと言えるだろう。一定の資格をもった主婦が、区役所の窓口には18人、くらし号というマイクロバスの移動消費者教室の中で5人、電話で生活情報を提供し消費生活の相談にのる人たちが20人、生活情報センターの窓口相談員として8人、消費生活通信講座の質問に答えたりテストの採点などを仕事にする相談員が5人など、約70人の主婦が消費者行政の第一線で頑張っている。主婦であることが一般消費者に親近感を与え、生活者としての主婦だから、生活実感の中でとらえた意見なり考えが、消費者行政にはね返せるのだと思う。この主婦たちの手当は1日3,000円である。活動は日本一生き生きしているのに、こうした相談員の日当としては日本一安いというのも、神戸という町の面白さかもしれない。

### (3) 「一家に一口神戸市債を…」運動

この運動は、全国的に私たち婦人団体が高く評価された、もっとも新しい市政参加の活動である。この運動によって私たちが得たものはとても多かった。

言いかえれば、私たち婦人団体の25年間の運動の集大成であったし、市政参加の新しい試みでもあった。この運動から得たものをもう一度まとめてみると

- ① 家族ぐるみの市政参加であったし、定時制市民と言われる男性の市政への関心をふかめることができた。
- ② 家庭内でのささやかな経済権の確立ができて、婦人の地位の向上に側面的に役立つことができた。
- ③ 消費者運動の中では、そのとり扱い方がもっとも難かしいと言われる、金融政策の批判に、消費者の目を向けることができた。金利のこと・資金の流れのこと・銀行の特権・債券のことなど数えきれないくらい問題が多いこと

を消費者として認識した。生鮮食品を産地直結で扱うことが消費者にとって有利であるのと同じように、個人のストックを、個人の望む事業なり社会活動へ直結させて資金を流す方が、消費者にとっては有利であることを理解した。お金の産地直結とでも言えるだろうか。

④ 市債を引き上げようとする市民団体も必要だが、それを発行する行政側の姿勢なり考え方が、もっと重要であることがわかった。その姿勢なり対応の仕方が、行政が口にする市民参加なるものが、本物であるかどうかを判定する、バロメーターのような気がする。

⑤ 本当の市政参加というのは、財政を理解し、財政の分野にまでくいまねば、本物にならないことを知った。

たしかに私たちにとっても、この運動の成果には驚いた。しかしそのことは、これまでの市政参加なるものや、市民運動の考え方や進め方を見直し、反省する必要があったということではないだろうか。

昨年12月から今年初めにかけて展開したのがこの運動の第一弾とするなら、第二弾とも言える次の活動を計画し、一部の地区でその実験を試みている。一部の新聞で「婦人金庫の開設」と報導されたので、中央ではいろいろと論議を呼んだようである。しかしこれも誤解ということが分ったが、お金を集めるという作業が、今の日本では法的にも制度的にも大変難かしいということが分った。と同時に銀行が絶対に優遇されているということも分った。しかしだからといって手をこまねいては、いつまでたっても資金の流れを変えることはできない。私たちは、前回の運動によって得た貴重な経験を生かしながら、前回の運動の中から出てきた声、「市債を買って市政に参加できるのは、ある程度のまとまったお金をもっている人たちだけか」という、つぶやきも大切にしながら、試みようとしているのが「市債貯金」という発想である。現在のややこしい法律にふれないようにしながら、一人でも多くの主婦が直接的に財政面から市政に参加してもらえるように、この運動の輪を、じっくりと地域にひろげていきたいと思っている。爆発的な数字は出ないかもしれないが、100円・1,000円というささやかな金額をつみ重ねていくことで、「私も市政に

参加しているんだ」という意識を、たくさんの主婦たちがもって下さることを、この運動の成果として期待している。

まだまだ説明したい市政参加の活動もたくさんあるが、紙面に限りがあるので、それはまたの機会にゆずって、こうした活動の体験を通じて得たものをまとめてみようと思う。

### 3 市政参加ということ

東京のある地域集団の有能なリーダーであるAさんが、市民のくらしを守る条例が全国に先がけて神戸市で制定されたときに、私にしみじみと話しかけられた「本当に神戸に住むあなたが羨ましいわ。私でも東京都なり政府の施策の中で、これは主婦にとっては良いことだから協力なり賛成をしようと思っても、それを言うと『行政べったり』ときびしく批判される。だから不本意ながら反対することもあるし積極的に協力もできないのよ。みんながこうだから行政施策が前に進みにくいよね。良いことは良いと言える雰囲気早くつくらなくてわね」と…。たしかにこうしたことは、東京都に限らずほかの都市でもあることらしい。神戸だってそんな雰囲気なり声全くないとは言えない。マスコミのある人は、私たちの市政参加をさして「神戸市の安上り行政」と言われたこともある。その批判に応えるためには、自治体というものとの考え方なり、参加ということの考え方を明確にしなければならないと思う。

こんな話をするとそれはテレビの見すぎだよと、よく笑われるが、私は神戸の町の生いたちを、西部劇に出てくる西部の町の成り立ちと同じように考える。何もない西部の開拓地に集ってきた人たちが、それぞれの特技を生かして保安官になったり、教師になったり牧師になったりして、町をつくり上げるために役割分担をして町を育てていく。これと同じようにして神戸の町もなり立っていったとしたら、自治体のお役人というのは、私たちの代りに事務的な仕事をして下さる人だし、この人ならと思う人を町の代表者としてみんなで選んだのが市長さんというように考えれば、みんな私たちの仲間であると言える。地方自治とか地方自治体とか言われて難しいことは分らないが、私たちは神戸とい

う自治体をこんな風に理解する。だったら協力ができ、参加できる人たちが積極的に参加して不必要な負担を少なくすることが、肝心なことではないだろうか。これが私たちの主張する「町づくりの共同作品論」であり「行政との両輪活動論」の出発点である。

ある組織が、行政の仕事に協力したりお手伝いをすると、「行政の下請団体」とすぐ言われる。しかし私たちはこの「下請・協力・参加」というのは、全く別の意味をもつものだと思っている。

ある一つの仕事がある。これをすべて行政が企画立案し、その進め方も予算もみんな行政側が考えてある団体にたのむ。それを言われた団体側は、団体としての意見も考え方もないままに引受けたとすると、これは「下請」と言われても仕方がない。しかしこれは市民のためになると思うことを団体側が発案し計画をたてて行政に提言する。或はその団体が、団体独自の運動として実施し経験したものを行政施策へのせてもらうように申入れる。それに予算がついてその団体が主体になって実施したとすれば、これは「参加」であって、そこには市民の積極性と自主性が尊重されている。これが「協力」になるとやや消極的であって、市民の善意によって支えられるだろう。「下請」といわれるものには、市民側の自主性は全くないといえる。参加の場面では、市民の意見なり考え方がはっきりしており、それには市民としての責任が、自覚されなければならぬ。

私たちの婦人団体では、形式としては婦人市政懇談会の要望書の中で、行政への提言なり要望をするが、それには必ず何年かの運動の実績と成果を裏付けとしている。運動として実績の上ったものを行政施策として要望し、予算の要求をする。自分たちが言い出したことが行政ベースにのったときには、そのことがらについては、言い出したり要望した者の責任として、できる限りの協力或は参加は惜しまないつもりである。市政参加をするためには、行政と同じ土俵の上に立って、同じレベルの中で対話ができる位に、実力をつけなければ本当の市政参加にはならない。実力をつけるための努力をせずに、市民参加に依るとすれば、それは言葉だけのまやかしの市政参加であると言いたい。

むすび

私たちは数年前に、兵庫県幹部の方々と対話集会をもったことがある。しかしその集会の中味があまりにむなしかったので、これは一回限りでやめてしまった。このことから考えさせられたことは市政参加というのは、相手側の受け入れ姿勢によってその効果は大きく左右される。神戸市内に住んでいると市政参加ということが、市民にとってはあたり前のことのように感じられるが、よその町へ行ってみると、よその町ではそれは一つの行政のジェスチュアであり、行政の本音は「おかみ意識」にはかならないことが多い。だから私たちは、神戸市の本物の「市政参加・行政との対話」の姿勢を、みんなで大切に育てなければならぬとしみじみ思う。

私たちの婦人団体は、「女の幸せ」を求めて思考し活動している。「人は幸せを求めて都市に集り、幸せを求めて都市にとどまる」という言葉を、お母さんたちはとても好まれる。私たちの願う「女の幸せ」は、みんながとどまりたくなるような都市づくり、神戸の町づくりの中からも、見つけ出すことができるのではないだろうか。

潮流

第16次地方制度調査会

総理大臣の諮問機関である第16次地方制度調査会は、昭和50年7月の「地方財政の硬直化を是正するためにとるべき方策を中心とした地方財政のあり方に関する答申」に次いで昭和51年6月「住民の自治意識の向上に資するための方策に関する答申」を行った。

その骨子は、今後の厳しい条件下における適正な地方自治行政の遂行は、地方自治の原点である住民の自治意識の向上に係っているとの視点から、①毎年10月5日を国民の祝日「地方自治の日」とし、統一地方選挙を実施する ②住民の政治参与の機会を多くし、住民の意思をよりの確に反映するため地方議員の半数改選制採用 ③現行の住民投票制度を拡張し、特定の重大な施策、事業の実施等についても導入する ④直接請求制度については、一律に有権者数の3分の1以上とされている署名数の要件の緩和、などの制度的方策が出されている。加えて、制度の改革は自治意識醸成の誘因をなすものではあるが、大切なのは制度を整備した後においていかに運用するかである。その運用についての責務は国及び地方公共団体の当事者にあるとともに、最終的には住民の社会の一員としての自覚があると結んでいる。

特別論文

## 市民政治意識の変遷に関する分析

田 中 國 夫

(関西学院大学社会学部教授)

### はじめに

神戸市民の政治意識の変遷を過去3回にわたって行われた調査結果(3, 4, 5)をもとに明らかにしようとするのが本論文の目的である(行政資料I参照)。

ただ、過去3回の調査研究は筆者が神戸市選挙管理委員会からたまたま委託をうけて行ったものであり、神戸市民の政治意識の推移を系統的に究明することを旨としたものでないことをことわっておかねばならない。それ故、本報告において時系列分析に使用される資料については若干の不備がつきまとうことを御了解頂かねばならない。

さて、一般に政治意識、とりわけ政党支持の態度および投票行動などを解明するについては、その時代の社会的・政治的状况による影響要因との関係が十分勘案されねばならない。今日の大衆の政治意識は現実の社会システムのインパクトのもとにますます流動的、一時的、多層的になってきていると推定されるからである。そこで、本報告ではまずはじめに3つの調査研究が行われた時代の背景を述べるとともにその時点での神戸市民の政党支持の実態を明らかにして、当時の社会状況と市民政治意識の関連の概要を把握しておきたいと思う。

なお、3つの調査時点とは昭和36年8月(以下昭和36年調査という)、昭和45年11月(以下昭和45年調査という)、そして昭和49年1月(以下昭和49年調査という)、である。各調査とも神戸市全区(出張所管内を除く)居住者で年齢20才以上の男女を母集団とし、昭和36年調査では抽出サンプル数1,500、昭



和45年調査、昭和49年調査ではいずれも1,000サンプルである。抽出方法はすべて層化多段無作為であり、調査の方法は調査員による個別面接聴取法であった。

### 1 3 調査時点と政党支持の推移

偶然ではあったが、3調査時点とも国内の政治的、社会的、経済的のいずれかの状況がはげしくゆれ動いた年の翌年であった。

まず昭和36年8月という時点をとりあげよう。いうまでもなくこの年の1年前はいわゆる安保闘争の年であり、東京を中心に日本中、デモの嵐がふきあれた年であった。その年の7月、岸内閣は総辞職するとともに第1次池田内閣が誕生する。それと同時に9%の成長政策が打ち出され、池田総理の有名な所得倍増政策の幕が華々しく切っておとされたのである。このことはこの時代が工業開発に専念したことを意味しており、鉄鋼、石油など重化学工業化の基幹産業が技術革新に対応する新しい基地をもとめて続々と国内移動を進めた時代でもあった。しかし、昭和35年もあけ昭和36年に入るとともに物価倍増という流行語が生れ、所得の倍増は物価の急ピッチな値上りを招き、植木等の「スーダラ節」「ドドンパ」「スクスク」のリズムが流れる世相へと移っていった。調査の行われた8月の直前にはとどろきの大阪・釜ヶ崎で市街戦さながらの大騒動が起ったこともつけ加えておこう。

その当時の神戸市民が衆議院選挙においてどのように民意を表明したか。筆者らの行った昭和36年調査のちょうど前年暮、即ち昭和35年11月に総選挙があった。その結果は表一にしめす通りである。自民党が相変らず優位、共産党の勢力は微弱、社会党が野党第一党を誇るという戦後のいわば一貫したパターンの通りであった。この結果と筆者らの行った昭和36年調査と比べてほぼ類似の比率をしめしているのが民社党と共産党で、自民党と社会党についてはそれぞれ1割程度の誤差が出ている。それらは政治意識調査時の「支持政党なし」16.1%がそれぞれ保革に適宜、分配されたのではないかと推定される。しかし、それにしても、当時早くも「支持政党なし」という脱政党層が16.1%発生

表一 1 3 調査時点の支持政党比と各時点以前の衆議選政党別得票比

	支持政党比 (昭36.8)	政党得票比 (昭35.11)	支持政党比 (昭45.11)	政党得票比 (昭44.12)	支持政党比 (昭49.1)	政党得票比 (昭47.12)
自民党	33.7%	45.7	30.6	30.1	27.3	34.4
民社党	9.4	11.9	5.9	11.1	3.9	7.0
社会党	29.5	38.9	14.6	22.1	15.5	19.8
共産党	0.3	3.5	4.9	14.1	6.9	19.8
公明党	/	/	4.9	21.3	6.2	18.1
無所属	/	/	/	1.3	/	0.9
支持政党なし	16.1	/	31.3	/	32.8	/
DK.NA	11.0	/	7.8	/	7.4	/
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注)

1. 「支持政党比」と ( ) 内日付は各調査年月における支持政党比率をあらわす。
2. 「政党得票比」と ( ) 内日付は、各衆議選の行われた年月で、そのときの神戸市内有権者の各政党別得票比をあらわす。

(田中國夫、昭36.45.49年)

していた事実は興味深い。

次に、昭和45年11月という調査時点での社会状況をみてみよう。この年の前年、昭和44年は周知の通り、大学紛争であげくれた年であった。その年の1月、東大の安田講堂では学生と機動隊がはげしく衝突した。筆者の勤務する関西学院大学においても2月から6月まで学生によって大学を封鎖されるという異常事態が続いたことは記憶に新しい。昭和45年3月、日航機よど号乗っ取り事件を起した赤軍派もこの年の7月に結成されている。一方、経済の高度成長が生んだ鬼子、公害問題への闘争もはげしさを加える。そしてその年の暮もおしめまった12月27日総選挙が行われた。その結果は表一1にしめす通り、社会党の大惨敗、共産党の躍進、そして昭和42年に初登場した公明党の議席減という審判が下されたのである。国民の生活不満を脱イデオロギー、生活志向の看板で幅広く吸収しようとする共産党の戦術が成功しはじめたことをしめす一方、新左翼の暴力にも明確な姿勢を打ち出せないまま労組、総評依存という硬直的な集票システムによりかかるいわゆるイデオロギー型の社会党の大失態を

露呈したのであった。総選挙からほぼ1年たった昭和45年11月に行った筆者らの調査結果でもそのことが見事に証明されている。社会党から大量に離脱していった人たちの多くが(43.1%)もらした批判が「理想に走りすぎる」だったのである。社会党から離れた人たちの大量の移入さきは自民党(43.3%)、共産党(28.3%)だったという結果は示唆深いといわねばならない。しかし、なんどいても、この調査時点での特徴は31.3%に及ぶ大量の脱政党層の輩出であった。政党と大衆の願望との亀裂が無気味に露出してきたのである。

なお、昭和45年は日本万国博の年であり、三島由紀夫割腹自殺の年でもあった。それらはいずれもその時代のある断面をあらわす象徴的な事件でもあるだろう。

最後に、昭和49年1月の社会的背景に移ろう。いうまでもなく、この時期はいわゆるオイルショックの真ただ中であつた。昭和48年10月6日にはじまつた第4次中東戦争を機にとられたアラブ諸国の石油戦略は石油に依存するわが国基幹産業そして国民生活に強烈な打撃を与えたことはこれまた記憶に生々しい。昭和元祿の繁栄が嘘のように一変し、街からネオジの灯は消えていった。そして庶民は買いだめパニックに狂奔したのである。ちょうどそのころ行われた筆者らの昭和49年調査に神戸市民は敏感に反応した。物価上昇の原因を「政府の政策、対策の悪さ」(27.4%)、「商人の買いしめ売り惜しみ」(13.2%)、「企業による値段のつりあげ」(12.6%)と容赦ない批判を加えるのであった。政党支持についてみると、やはり、「支持政党なし」とするいわゆる脱政党層が32.8%を占め、政党支持の第1位に位置する自民党の27.3%をはるかに抜ききってしまった事実をあげねばならないだろう。その他の点としては自民、民社の漸減、社会、共産の漸増が目されるところである。表一1ではこの調査の約1年前(昭和47年12月10日)に行われた総選挙の結果をあげている。周知の通り、この選挙はその年の7月、田中内閣の発足、田中首相の中国訪問(9月)という華々しい田中ブームを背景にして行われたものであるが、自民党は横ばい状態にもちこたえるにとどまった。しかし、神戸市民は従来確保させていた自民党2議席を1つにしてしまった。社会党は前回の激減をやっともちこ

たえ微増の結果をしめした。神戸市では前回の総選挙で欠落させていた社会党1をやっと返り咲かせることになった。それにひきかえ共産党は結党以来最大の議席を獲得して第三党に躍りあがった。神戸市における共産党候補者は最高点で当選した。公明、民社は衰退し、神戸市民は民社党候補者を落選させたのであった。

## 2 生活満足度の変化と政党支持

橋本晃和氏は昭和50年4月に行われた東京都知事選を分析し、有権者の候補者支持にもっとも効いた項目を多変量解析し、次のような上位3項目を抽出している<sup>(1)</sup>。1. 生活満足度—生活意識を中心とした不満の意識—, 2. 変革志向度—変革意識を中心とした不安の意識—, 3. 候補者イメージの意識—都政のあり方を含む—。橋本氏はさらに一般の投票行動の要因分析を行い、生活満足度と変革志向度の二つは共通して効いていることを指摘している。

こうした分析を参考にしてここではまず、生活満足度と政党支持の関連について考察を進めてゆきたい。

表一2は3調査時点での神戸市民の生活満足度と政党支持の関係をあらわし

表一2 生活満足度と政党支持の推移

支持政党 満足度 時点		自 民	民 社	社 会	共 産	公 明	支持政 党なし	DK:NA	計
満足	昭36	66.0%	61.6	53.2	33.3	/	38.6	49.6	55.5
	昭45	69.3	58.0	52.9	36.6	29.3	47.1	52.3	54.4
	昭49	70.0	36.9	44.3	40.9	28.4	61.1	52.1	55.9
不満	昭36	16.2	17.9	26.8	66.7	/	31.7	18.3	22.4
	昭45	25.2	42.0	40.7	58.6	58.5	35.2	30.8	38.4
	昭49	28.9	63.2	55.7	57.6	71.7	38.9	47.9	43.9
どちら でもな い	昭36	17.8	20.5	20.0	0.0	/	29.7	32.1	22.1
	昭45	5.5	0.0	6.5	4.9	12.2	7.6	16.9	7.2
	昭49	0.4	0.0	0.0	1.5	0.0	0.0	0.0	0.2

(田中國夫、昭和36、45、49年)

たものであるが、多くの興味ある事実を示唆している。とりわけ注目されるのが生活満足度の高さと自民党支持の強い関連である。時代の変化にかかわらず生活に満足感をもつものの約7割のものは自民党支持者であることがわかる。この傾向は橋本氏の行った全国調査結果とほぼ同様であり、神戸市民もその例外でないことをしめしている。民社党支持者にもほぼ同様の傾向がみられるが、昭和49年調査においては急激に満足度を低下させ、逆に生活不満—民社党支持に変化している点が注目される。しかし、これがこれからの民社党支持要因のメカニズムとなるかどうかについては今後の推移と研究にまつよりほかはない。

自民党群と真反対の極にあるのが、生活不満と強力に結びついている共産党や公明党の支持者群である。なかでも公明党支持は非常に強度な生活不満と関連していることがわかる。生活不満を表明するもののほぼ7割が公明党に支持を与えている。自民党支持の7割が生活満足層であることと見事な対比をなしている点が興味深い。

社会党支持者もどちらかといえば生活不満層と関連をもっているが、共産党、公明党支持者ほどシャープな関係をしめしていない。社会党の支持者で生活不満表明者が過半数をこえたのは昭和49年調査においてであって、それまで、つまり、昭和36年、昭和45年の時点では、社会党支持者の過半数は生活満足者によって占められていたことである。念のために、昭和45年調査時点での神戸市民の社会党支持の最大の理由をあげると、「ほかによい政党がない」(37.6%)からとなっている。大学紛争のあとでの総選挙で大量の社会党離れがおこった年のそれであるといっても、革新政党が支持される理由としてはあまりにもさびしいというよりほかはあるまい。しかしながら、オイル・ショック以降、大衆の生活不満を適切に吸収するたくましい社会党に蘇生したかどうかは多くの調査結果にまたねばならないし、社会党の努力の成果は次の総選挙でしめされるだろう。

こうした各政党支持層と生活満足度との関係とは別に、表—2がしめす最も興味ある事実は、「支持政党なし」層の生活満足度との関係である。表—2でみ

る限り神戸市民の脱政党層は年とともに生活の満足度を高めてきている。昭和49年調査では脱政党層のうち61.1%は生活に満足を表明するものである。もちろん、脱政党層も不満がないわけではなく、近年にいたるほど不満の度はたかまってきている。しかし、昭和49年調査でも38.9%で、脱政党層の過半数は生活満足群によって占められている。さきの橋本氏は脱政党層の中でも、どちらかといえば生活満足群は保守的脱政党層を、他方、生活不満群は革新的脱政党層を形成していると指摘している。年とともに生活満足度を高める神戸市民が保守的脱政党層に成長するかどうかの予測は難しい。ただ、昭和49年調査のなかで明らかにした脱政党層の表明する政党支持の振幅度が若干の示唆を与えてくれるように思う。“時と場合により、投票してもよい政党は何か”（1つに限らず回答させた）という設問に答えさせたものである。結果は自民党…21.5%、社会党…19.3%、共産党…13.7%、公明党…5.9%、民社党…11.7%、他党には投票しない…24.7%となった。1個以上の回答を許容したのでこれらの数値のもつ意味の判断は難しいが、もし民社党を保守系に入れるなら、自民党と併せて33.2%が保守的脱政党層ということになる。社会党と共産党への支持を合計した革新的脱政党層は33.0%となり、保革はほぼ伯仲するものとみななければならない。あとはどの党にも投票しないという24.7%の真意次第となるが、この点の予想は難しい。

いずれにしろ、生活満足度が政党支持、投票行動といった政治的態度に与えるインパクトは非常に大きいということを知っておく必要があるであろう。そして、近年、生活不満を増大させる神戸市民が同様に増大する脱政党層の政治意識を保守系に傾斜させるか、革新系に向かわせるか、微妙な岐路にたっているといつて差支えないようである。

### 3 脱政党層の去就

70年代後半の政局の大きなカギは各政党がどのように脱政党層を自己の陣営に誘うかにかかっているといつても過言でない。また、それによって脱政党層がどう政党への信頼を回復するかが問題であろう。昭和36年調査ではそれにつ

いてのまとまった設問を試みていないので省き、昭和45年、昭和49年調査を手がかりにして神戸市民の中の脱政党層についてさらに分析を進めたい。

さきに橋本晃和氏の調査結果を紹介し、一般の投票行動の分析には生活満足度のほかに変革志向度が重要な要因として抽出されたことを述べた。つまり、日本の社会や政治になんらかの変革が起ることへの不安ないしは期待の感情である。この感情を明らかにすることによって別の角度から脱政党層の保革への傾斜の方向をさぐることができるはずである。昭和45年調査では「支持政党なし群」に対し、支持するにたる政党はいかなる政党であるかを問うた。表-3はその結果である。

表-3 「支持政党なし群」の支持するにたる政党

支持するに足る政党	男	女	計
現状の根本的変革	10.6%	4.3	6.9
庶民の意向の積極的実現	50.6	58.1	55.0
どんな政党でも支持せず	12.9	6.8	9.4
どれともいえない・DK	25.9	30.8	28.7

(田中國夫、昭和45年)

この表でみる限り神戸市民のなかの脱政党層はほとんど現状の根本的変革を望んでいないとみざるを得ない。特に女性に關しては僅かに4.3%で問題にならない。結局、過半数のものは庶民の意

向をよくくんでくれる政党を望んでいることがわかる。自分たちのことを十分に考えてくれる政党であればよいのであって、大きな変革をひき起す政党には不安を感じているというのが脱政党層の大方の意向とよみとれる。

昭和49年調査に行った参議選(昭和49年7月)結果の予測に関する設問は、事態の予測とはいえやはり脱政党層の変革への期待意識をも明らかにするものである。表-4はその結果である。

政党支持層をも併せてしめたのは脱政党層の特徴を政党支持者層を比較して明らかにするねらいからである。脱政党層のほぼ60%が保革勢力のバランスを求め、保革の逆転を予測するのは僅かに5.7%にすぎない。また、現状のまま(僅かに保守優位)を予測するものは23.7%であった。この予測値の配分は自民党支持者層と酷似している。こうしてみると、脱政党層の変革志向度は自

表一四 参議選（昭和49・7）結果の予測と政党支持

予 測 \ 支持政党	自民	社会	共産	公明	民社	支持政 党なし	いえな いNA	計
保守、革新の勢力が逆転	6.1%	9.4	19.4	26.7	7.9	5.7	7.0	8.8
勢力均等	59.3	67.8	59.7	40.0	65.8	59.5	50.7	59.1
現状どおり	24.3	18.1	13.4	13.3	26.3	23.7	31.0	22.3
自民党がさらにのびる	6.1	2.0	4.5	16.7	0.0	4.4	1.4	4.9
NA	4.2	2.7	3.0	3.3	0.0	6.6	9.9	4.9

(田中國夫、昭和49年)

民党的、つまり、変革消極型と推定しても差支えないように思われる。しかし、これらの数値はあくまでも選挙の結果を予測させたものであり、この数値が脱政党層の変革への期待をストレートにあらわしたものでないことは十分承知しておかねばならぬ。むしろこれほどどちらかといえば、脱政党層のさめたクールな眼の一面をあらわすものかもしれない。

一方、脱政党層の共産党への態度には注目すべき変化が起っていることを無視するわけにはいかない。次の表一五にみられるように昨今では支持政党なし群の共産党への拒否姿勢は相対的に低くなってきているのである。表一五は昭和49年調査における各政党支持群のあげた拒否政党の比率であるが、支持政党

表一五 各政党支持群の拒否政党

拒否政党 \ 支持政党	自民	社会	共産	公明	民社	支持政 党なし	いえな いNA	計
自民党には投票しない	/	27.8%	43.6	25.0	9.8	7.8	12.2	13.1
社会党 "	6.9	/	3.2	3.9	3.9	3.0	1.2	3.6
共産党 "	45.9	13.9	/	43.4	37.3	18.9	14.6	26.3
公明党 "	26.7	24.4	22.3	/	31.4	24.8	25.6	23.8
民社党 "	2.1	8.9	19.1	3.9	/	3.8	3.7	5.1
拒否政党なし	15.9	23.9	7.4	22.4	15.7	39.6	35.4	25.5
NA	2.4	1.1	4.3	1.3	2.0	2.2	7.3	2.5

(田中國夫、昭和49年)



なし群の共産党への拒否率は18.9%で社会党支持者の共産党拒否率13.9%をやや上まわる程度である。自民党支持者の共産党拒否率45.9%の半数に満たない。さきに脱政党層の変革志向度は消極的でどちらかといえば自民党支持者と同じような体質をもつものだと指摘したが、この表でみる限り、脱政党層の共産党アレルギーはそれほど強いとは思えない。この調査が昭和49年1月、いわゆるオイル・ショックのさなかに行われたこと、さらにさかのぼれば、その調査のほぼ1年前、即ち、昭和47年12月総選挙において共産党結党以来の大躍進をとげた成果を背景にしたものであるが、政党最左翼に位置する共産党への脱政党層の最近の態度をしめす興味深い傾向とみることができる。共産党自身の脱イデオロギー的政策路線と一般市民の脱イデオロギー、生活志向型生活観の合流とも推定されるのである。

なお、表一5からさらに脱政党層の政党への態度をみると、拒否政党なし…39.6%とあり、他の政党支持層の数値と比べてはるかに高いのが注目されるのである。公明党に投票しないとする24.8%のものを除いて、脱政党層は自民党から社会党、そして民社党、さらには共産党とどの政党にも投票する可能性を秘めていることがわかる。このことは昭和45年ごろ、即ち、わが国戦後経済の高度成長政策のもたらした生活への負のインパクトがあらわれはじめた時期をさかいとして、従来、主流を占めた構造的政党支持者、即ち常にある特定政党の支持を表明する人たちに代って機能的政党支持者層があらわれたことをしめしている。いうまでもなく機能的政党支持者とは時と場合によりいわば機能的に政党支持を変える人たちのことである。

だが、さきにのべたように脱政党層の人たちの基本的意識、つまり、体制の根本的な変革を望まず、自分たちの快適な生活をまもってくれる政党を希求するメンタリティに、体制の根本的な変革をみざしつつも、市民の生活と政治不満感をうまく包んで大衆の投票を集める共産党のソフト集票システムとがどのような関係を今後とり結んでいくか注目されるところである。

#### 4 市政への態度

最後にとりあげるのが、神戸市民の市政に対する態度の推移の問題である。今までは主として国政レベルの政治意識、とりわけ、政党に対する態度の変容を中心に分析を加えてきた。その結果は市民の政党への態度に大きな変化がみられることをしめした。当然、そうした意識の変化は身近な市政レベルの政治意識に影響を与えずにはおかないことが予想される。ここでは筆者らの調査のなかから三つの設問をとり出してこの問題を解明したい。

まず第1は国、県、市という異なるレベルの政治に対する主要度の認識である。既に明らかにしたように神戸市民も例外ではなく、支持する政党がないといういわゆる脱政党層を大量に発生させている。このことは当然、身近な市レベルの政治への深い期待に傾くことが当然予想される。表一6は昭和45年、49年調査の結果であるが、そうした予測をある程度裏づけている。昭和45年の時

表一6 異なるレベルの政治への重要さの認識度

レベル	昭和45年			昭和49年		
	重要さ	男	女	計	男	女
国の政治	58.0%	41.5	48.4	57.9	44.4	51.1
県の政治	8.9	13.2	11.4	5.1	5.9	5.5
市の政治	23.7	30.1	27.5	34.8	46.7	40.8
D K	9.4	15.1	12.7	2.1	3.0	2.6

(田中國夫、昭和45、49年)

点で市の政治レベルの重要さの認識度が27.5%であったものが昭和49年には40.8%と大幅に増加している。市政レベルの政治の重要さが市民に深く認識されはじめたことを物語っている。昭和49年の調査時点は既にのべたようにオイル・ショックによる買いだめパニックの最中であり、国家レベルの的確な政策決定を期待しながら、ともかくも身近な市の行政機関に懸命な生活防衛の願いを托したことがわかる。従来、中二階的といわれている県政のレベルは文字通り中二階になり、昭和45年にはまだ11.4%期待していたものが昭和49年には僅かに5.5%に減ってしまっている。おそらく、その分、市政への期待にまわった

のではないかと推定される。しかし、市政の重要度を昭和49年において決定的に増加させたのはDK群、即ち、わからないと答えていた人たちの変化であろう。昭和45年こうした問題などわからぬと答えていたものが12.7%もいたのに、昭和49年には2.6%に激減している。なかでも、女性の減少は著しい。オイル・ショックがよほど生活をゆさぶり、従来、無関心だった政治への関心をよび起したものと想像される。国政レベルの重要度の認識が両時点ともほぼ5割前後で大きな変化をみせていないところから推定して、DK群の変化は市レベルの政治への関心と期待に向かったのではないかと思われる。生活意識と政治意識の異なるレベルの関連メカニズムを考える上に興味深いデータを提供しているものと考えられる。

第2にとりあげる設問は政治システムに対する態度を明らかにするものである。政治システムに対する態度は表-7のとおりDK、NAを除き4つのカテ

表-7 政治システムに対する態度

態 度	時 点	昭和45年	昭和49年
議会政治信頼型		6.9 %	5.9
自治体直結型		35.7	30.3
政治家依頼型		16.5	11.7
不定型、政治・行政不信型 ※		29.4	49.5
DK、NA		11.5	2.6

(田中國夫、昭和45・49年)

(注) ※……昭和45年調査の質問は不定型、昭和49年調査の質問は政治・行政不信型

ゴリーにわけて考えることにした。政治のことは政治家にまかすという議会政治信頼型、身近な市役所という地方自治体と直接交渉してやるほうがよいとする自治体直結型、自分たちが選出した政治家にパーソナルに依頼するのが最も効率的とする政治家依頼型、どちらともいえないという不定型、政治家や役所は役にたたないという政治・行政不信型である。後の2つは表-7では同じ欄に

入れてあるが、両者の内容がかなりちがうことはいまでもない。昭和45年調査で不定型とDK・NA併せ4割をこえる回答が出たので、昭和49年調査では設問を「政治・行政不信型」に変えることにしたものである。その結果、他の項目の被選択率は減ったが、全体の回答パターンそのものに変化はみられなかった。ほぼ半数のものが政治や行政に不信をしめし、議会政治を信頼するもの

は僅かに5.9%にすぎなかった。オイル・ショックのさなかに行われた昭和49年時点での市民の政治・行政不信のはげしさを想像することができる。そのときの支持政党なし群、つまり脱政党層の反応をみるとその63.3%が政治・行政不信型で、他の政党支持群よりはるかに高い不信をしめしていた。

そうしたなかで、ほぼ3割のものが地方自治体との直接交渉に活路を見出そうとしている態度が注目される。政治システム、政党、プロ政治家への不信が、地方自治体への信頼、そして直接参加という形であらわれはじめたことを物語っているのである。

第3にとりあげる設問は上にのべた地方自治体への市民の態度をさらにこまかく明らかにすることを旨としたものである。具体的には住民の地域社会へのコミットメントのパターンを明らかにしようとしたもので、設問は奥田道大氏<sup>(2)</sup>の分析モデルを参考にして作成した。即ち、住民意識の類型を意識体系の特殊化—普遍化、行動体系の客体化—立体化という2軸の組合わせで考え、それらを地域共同体型、アノミー型、個我型、コミュニティ型にわけて考えたものである。実際の設問内容は市民の自宅の近くに公害の出そうな道路を建設する案が市役所からしめされた場合を想定させ、それへの対応策で前記の4タイプの分類を行った。「町内会（婦人会、自治会）に入っているの、その役員の人たちにまかせる」というのを地域共同体型、「町内会などはないが（あっても

入会しないが）、土地の有力者にまかせる」をアノミー型、「自分で市役所や区役所に連絡して要望する」を個我型、「日ごろからの仲間とともに（仲間のないときはつくって）、市役所や区役所に交渉に行く」をコミュニティ型とした。調査の結果は表一八のとおりである。参考までに筆者が昭和50年、宝塚市仁川町で行った調査結果をあげておいた。<sup>(6)</sup>

表一八 住民意識の類型

地域 タイプ	※ 神戸市	※※ 宝塚市 仁川町
地域共同体型	36.2%	33.7
アノミー型	9.9	18.7
個我型	15.0	17.0
コミュニティ型	36.8	29.3
N A	2.3	1.3

(注) ※……昭和49年調査

※※……田中國夫が同じ質問項目で昭和50年宝塚市仁川町で行った調査の結果である。

この表でみる限り、神戸市民の住民意識は地域共同体型とコミュニティ型の二つでその過半数が占められていることがわかる。地域共同体型、つまり住民行動は連帯的だが、その意識は消極的、閉鎖的といういわば伝統的ムラ型意識の持主が36.2%もいる反面、意識は近代的、開放的、しかも、行動は連帯的というコミュニティ型も36.8%いるという事実は興味深い。つまり、大方の住民意識は大まかにいって連帯的だが消極的な一群と、連帯的でありかつ開放的、近代的な一群の両群に分極化しているとみることができる。もちろん、この調査におけるコミュニティ型住民意識の持主がその態度のままの行動を起す保証はない。しかし、たとえ、調査質問紙への反応のレベルではあってもコミュニティ型住民意識で地方自治体への参画を志向するものが4割弱いることは心強い。都市づくりにおけるあるべき住民参加の道は住民にとっても、自治体にとってもけわしく難しいが、少なくとも住民の4割に近いものが、自律と連帯の態度をもって住民—自治体の関係を展望していることは地方自治体確立のための有力な基盤となるもので注目し値いするものである。だが一方、まだ権利の自覚と主張はあるが、連帯に至らぬ個我型「私民」が15.0%、地域の無秩序を意に介さぬアノミー型住民が9.9%いることはやはり都市づくりの難しさ、住民参加の道の遠さをしめすものというべきであろう。

### あとがき

はじめにことわったように、限定された調査結果をもとに神戸市民の政治意識の推移を、主として生活意識との関係を中心に大まかな分析を試みた。そして最後に、僅かの資料をもとにして神戸市民の住民意識の一端を紹介した。

いうまでもなく過去の資料を用いてその内容を云々する限り、でてくる結論は過去のものでしかない。しかしながら、われわれの試みた今回の分析結果は、はじめに予測した通り、激動する政治的、社会的状況の影響を受け、その政治意識、社会意識をやはり微妙に変容させていることを示唆した。こうした観点からみると、ロッキード事件のさなかにある現時点での市民政治意識の流動はまことにはげしいものがあるはずである。おりしも今朝（昭和51年8月

17日)の新聞は田中前首相を受託収賄と外為法違反で起訴したことを報じ、加えて自民党内部の混迷ぶりを詳細に報道している。今や、戦後日本の政治を支えてきた自民党は深刻な危機的状況におちいつている事実を、否定することはできない。連日、市民に流される情報の洪水は当然、市民の政治不満、そして生活の不満感を最大限に刺激しているはずである。この状況に対応する自民党の自浄作用の進行との関連できまるが、今まで自民党を構造的に支持してきた人がどれ程、離脱をはかるか興味深い点である。他方、脱政党層が、その政治不満を野党のあり方(受け皿)との展望でどのように機能的な投票行動をみせるか面白いところである。まさに一刻一刻、変っていく政局と住民の反応との相関を見守るなかで、古い調査資料にもとづく分析の作業はいささか気のぬけた感じを免れなかったが、政治意識の変容メカニズムの解明を通して、将来の予測の一助になれば幸いである。多くの不十分な点をおわびして筆をおきたい。

#### 参 考 文 献

- (1) 橋本晃和 『支持政党なし—崩れゆく「政党」神話—』 日経新書 昭和50年
- (2) 奥田道大 副田義也 高橋勇悦 『都市化社会と人間』 日本放送出版協会 昭和50年
- (3) 田中國夫 「生活と政治ならびに公明選挙運動に対する態度調査」 神戸市選挙管理委員会 昭和37年
- (4) 田中國夫 「神戸市民の政治・選挙に対する態度調査報告書」 神戸市選挙管理委員会 昭和46年
- (5) 田中國夫 「神戸市民の政治・選挙に対する態度調査報告書」 神戸市選挙管理委員会 昭和49年
- (6) 田中國夫 「コミュニティ意識の研究—居住形態からの分析—」 未刊  
(『第17回日本社会心理学会発表論文集』 刊行予定昭和51年11月)

西原道雄

(神戸大学法学部教授)

### 3 環境保全と司法——環境破壊の私法的救済

#### (1) 環境保全における私法の意義と役割

戦後の、特に1960年代のわが国では、環境保全のための立法や行政の不備を反映して、環境法全体の中で公害の被害者に対する私法的救済の活躍が目立ち、環境保全のために司法のはたす役割が相対的にはかなり大きかった。法体系の論理的構造としては、まず環境保全のための各種の立法や施策があり、それが不足な場合の補足的かつ最終的な制度として、損害賠償等の私法的な救済手段が設けられているはずであるが、わが公害法の現実の発展過程はこれと逆に、まず手遅れの事例についての最終的な保障に関して問題が殺到し、そこで公害発生者や行政の責任がしだいに明確化され、その成果に基づいて事前の規制の効果的な実現へと少しずつ動いてきたというのが実情である。

戦後のわが国の特有の事情からくる私法的救済の過渡期的な相対的重要性は別としても、私法制度は個人の権利に基づく基本的な救済として、他の手段が不足している場合には一定の限度でその効用を発揮し、ひいては事前の救済、集団的保障を充実発展させる一つの契機となりうる。また、民事訴訟における当事者主義・弁論主義が、環境問題の解決を私人が法廷を通じて行なうことを困難にしている反面、私人の主体性が要求され尊重される結果として、被害者自身が加害者の責任を直接に告発し糾弾する目的にはより適合している面もある。

一般に、大規模な典型公害ほど、つまり広域にわたる環境破壊ほど発生源が多数で特定しにくく、危険を具体的に予測し、被害を生じた場合にも原因物質

や到達の経路を認識して加害行為との因果関係を証明することは困難である。逆の面からいえば、より非典型的な、利害的な、小規模な生活妨害においては、私法的な救助が今後ともかなり大きな比重を占めることになる。

もともと私法上の諸権利は個人の私的な生活利益を守るためのものであるが、行政法的な規制も究極的には多数人のために同様な目的を達成しようとするものである。すなわち、私法的救済の根拠である健康や快適な生活環境の不可侵性を前提とし、多数の個人に代ってその共通の利益の統一の実現をはかるのが行政による規制だとすれば、そこでは私人の個別的な権利行使に伴う困難や非能率や不統一をどう克服すべきかが重要な課題の一つとならざるをえない。

行政による公害防止対策の充実や発展は、一方では私法的救済の必要性を減少させながら、他方では民事上の救済の内容を強化し、その実効性を増すことがある。国や地方公共団体の機関の調査研究によって汚染物質排出の実状、拡散状況、被害者への到達の経路、被害の実態などが明らかになれば、被害者個人の力ではしばしば不可能な加害者の特定、因果関係の証明等が容易になり、また規制法において排出基準その他を通じて事業者等のとるべき行動が具体的に法定されるならば、加害行為の違法性ないし加害者の過失も明確になるから、裁判による救済もそれだけ容易となる。

公害紛争を民事裁判で解決しようとする場合に当事者にかかる費用、労力、期間等の負担を軽減して被害者の救済を容易にするために設けられたのが、公害紛争処理法による和解の仲介、調停、仲裁等の制度である。また、公害の被害者に対する医療費等の支給を定めた法律や条例もある。これらは、いずれも私法の補充ないし補強としての性格をもっており、公害立法の進展の一側面とみられるが、場合によっては公害発生源の責任をあいまいにしたり、その負担を軽減する役割をもはたしかねない危険性もあわせもっていることに注意すべきである。

## (2) 公害賠償法の発展とその課題

1960年代の日本の環境法の実質的な主流をなしていた私法の中でも中心的な地位を占めていたのが損害賠償法であり、公害裁判の進行中になされた諸論議



や判決の成果は、現代の損害賠償法一般の発展にも大きく貢献した。

### ① 因果関係論

公害の被害者が加害者の民事責任を追究する場合、訴訟においては原則として被害者たる原告がその要件事実を主張し立証しなければならないが、その中で最大の論点の一つが加害行為と損害との因果関係である。一般に典型的な公害ほど、被害が広範囲に及ぶばかりか発生源も多数で特定しがたく、侵害は大気や水などの媒体を通じて長期間にわたって徐々になされるのが普通であるから、その正確な認定には多くの困難がつきまとう。さらに、その認定に必要な資料の重要部分を加害企業が排他的に支配している場合には、被害者にとってはその解明のための困難は倍加する。従来の大公害訴訟においては、いずれも被告側が因果関係の存否をしつように争った結果、その有無や証明方法が重要な争点の一つとなった。

多くの学説は、公害訴訟における因果関係立証の困難性に着目して、そこでの「証明」は蓋然性が立証されれば足りるとか、個別的な臨床医学的証明に代えて疫学的手法をもっと活用せよと主張してきたが、現実の公害裁判においては、自然科学の成果を法的にはどう評価し活用すべきかが多角的に論じられ、結果的には民事裁判の他の領域にもましてより徹底的な因果関係の立証がなされることになった。

イタイイタイ病事件においては、一審判決で被告企業の排出したカドミウムと同病との因果関係が認められたが、被告側はなおこれを争い、二審判決は、公害訴訟において疫学を活用する必要性を説き、疫学的因果関係が証明された場合には臨床医学や病理学によってこの証明がくつがえされない限り法的因果関係の存在を肯認するべきであるとして、やはり被告の責任を認めた。

新潟水俣病事件においては、被告は自社の排出が同病の原因であることを否認したほか、農業説までもち出して争ったが、判決は、公害訴訟における因果関係論で問題になる、④被害疾患の特性とその原因物質、⑤汚染経路、⑥加害企業における原因物質の排出のそれぞれについて問題点を指摘したのち、⑦⑧について情況証拠の積み重ねによって関係諸科学との関連においても矛盾なく

説明でき汚染源の追求が企業の門前まで到達した場合、④については被告企業が反証しない限りその存在を事実上推認されるとして、公害訴訟における因果関係論の一つの図式を明確に示した。本件では、被告会社がアセトアルデヒド製造工程図を焼却した事実がかなり重視された。

被告企業が複数の四日市ぜんそく事件では、疫学的手法の大気汚染への適用の具体例が示されたほか、共同不法行為において加害者間の関連共同性及び共同行為と結果との因果関係が明らかになれば各人の行為と結果との因果関係が推定されるとの重要な説示がなされた。

## ② 責任論の発展——過失と違法性

従来の大公害裁判は、いずれも被害がきわめて深刻かつ重大であったこと、被害住民による運動の高まりを基礎として裁判が進められたこと等の理由で、単に被害者救済のために一定の金銭を得るためではなく、裁判の場を通じて加害企業の悪質さを浮かび上がらせ、これを法的・社会的に糾弾することに主要目的があったこともあって、被告の損害賠償責任の基礎となる故意・過失についてもはげしい論議がかわされた。鉦業法に基づいて無過失責任が問われたイタイタイ病事件は別として、民法709条を根拠とした請求の多くでは、被告の故意さえもが主張された。

新潟水俣病判決では、故意は否定したものの、化学企業の注意義務の内容についてかなり詳細な判示がなされ、特に、結果回避のための具体的方法は予測される実害との関連で決めるべきであって、最高技術の設備をもってしても人身に危害が及ぶおそれがあるときは操業短縮や操業停止も要請されるとした説示は注目をひいた。熊本水俣病判決も、同じ方向で企業の安全確認義務や損害防止の義務を論じたが、原告側がこの種の事案における被告の過失を一般的な形で論じたいいわゆる「汚悪水論」も注目された。

近代私法の伝統的な「過失」概念の内容については議論が多いが、一般に、結果の予見可能性とこれを基礎とした損害回避義務違反として捉えられていたことが多い。公害裁判における諸判決に見られる過失論は、上記の観念と異質なものではなく、化学企業その他の事業の種類に応じて調査研究義務（結果予

見義務の一つの現われ)や損害の発生を防止するための方法などの内容をより具体的に説明したものと解される。学説は、多くの公害事件においてむしろ故意を認定すべきであったと批判しているが、たしかに予見の有無という基準から見れば故意と見られるべき事案が多い。

過失概念を当事者の心理的側面よりもむしろ客観的な義務違反という次元で把握しようとするれば、その例容はいわゆる「違法性」概念に接近し、場合によってはこれと統合されることになる。しかし、わが国では通説が民法 709条にいわゆる「権利侵害」を「違法性」におきかえてきた経緯との関連で、学説は混乱を示している。理論体系をどう構築するにせよ、行為ないし事実に対する法的な立場からの客観的な価値判断と特定の個人ないし企業に責任を結びつけるための主観的要素の両者が問題にされていることは明らかである。

わが学説における違法性論は、被侵害利益が実定法上明確な権利として構成されていない場合でも不法行為として損害賠償責任を問うるという形で出現し発展した。その基準を被侵害利益の権利性の強弱と侵害の態様つまり加害行為の悪質さの程度との相関関係によって判定しようとするいわゆる相関関係説が通説的な地位を獲得した。加害行為の態様として法規違反、義務違反を考えていけば、その内容が客観化された過失概念に接近し、ひいてはこれと一致する結果になる。

### ③ 受忍限度論と環境権論

軽微な損害をもたらさずような生活妨害の事案において、不法行為の成否の基準の一つとして「受忍限度」という用語が相当数の下級審裁判例の中で用いられ、これに着目して過失をもとりこんで、地域性、先後関係、規制基準などを含めた多くの要素を比較衡量し総合して賠償責任の有無を判断すべきだとするいわゆる「受忍限度論」ないし「新受忍限度論」が主張されるようになった。これは、前記の相関関係説をニューサンスに関して具体化し、これに違法性と過失との一元的理解という最近の傾向が加わったものと見ることができよう。

これに対しては、利益衡量の名において裁判所に広い裁量を与えることへの不安からの一般的批判に加えて、被侵害利益のような基本的事項と地域性など

のように質の異なるものを同一次元で比較しようとしているとの批判も見られる。その中心をなす環境権論は、主として弁護士を中心に昭和45年頃から唱えられ、良好な環境を享受すべき権利を憲法に根拠をおきながら私権の一種としても構成し、これを根拠にした私法上の請求を認めるべきだと主張しており、現に近年の多くの裁判で原告ないし申請人は環境権によってその主張を基礎づけようとしている。受認限度論の側からは、このような絶対的な権利としての構成は必ずしも必要ではなくまた有効でもないとの反論がある。

他の損害賠償請求訴訟と同じく、環境をめぐる法的紛争においても、裁判所の判断基準たる法規範が広い意味での利益衡量の上に成り立つことは否定しえない。ただ、その中で被侵害利益の性質がどの程度の重味をもつべきかがまさに問題なのである。「〇〇権」という名称をやたらに新設し増加させただけでは法的保護の実質が保障されたことにならないのはもちろんであり、また、被侵害利益の性質だけですべての場合に一義的に責任の有無・私法的救済の可否が決まるべきものでもない。しかし、法的保護に値する新しい生活利益が出現した場合には、その内容を検討し、法的保護の条件やその限界を考えながら権利の構成によってたえずまとめていくという作業は必要でありかつ有益でもある。地域性その他の要素は——これを考慮するかどうかの問題も含めて——権利概念の中にとりこむことが可能である。そのさい、同じ要素が加害者に対する非難可能性の判断材料としても捉えられることになる。

被侵害利益が所有権のような明確な既存の権利である場合や生命・身体に対する危害のように重大なものである場合には——いわゆる違法性阻却事由のような例外的な要素は別として——原則として当然に責任が生じ、他の雑多な要素を考慮する余地はないから、いわゆる受認限度論の「理論」ないし方法論としての意義は、侵害の程度がごく軽微で「権利侵害」かどうか自体が微妙な相隣関係的な生活妨害の事案において発揮されるであろう。同様に、いわゆる環境権論も、私法の領域においては、個人の法益にまだ重大な侵害が生じていない段階での環境破壊に対して個人の資格で司法的救済を求められるとするところの実益が認められるのであろうから、損害賠償法の領域では、特に重大な侵

害がなされた事例においては、まだその真価を發揮するには至っていない。従来の大公害裁判はいずれも、どの理論でなければ責任を問えないといった微妙な事案ではなく、伝統的な不法行為論によっても当然に救済が認められるべき内容であったから、新しい「理論」を提唱し、またはこれを評価する場合には純理論面での巧拙のほか、実際面ではどのような場合にどの程度まで既存の理論によるよりも優れているかに目を向けなければならない。

#### ④ 公害裁判における「損害」の把握

かつてのアルカリ事件や戦後の山王川事件等が、生活環境への影響があるとはいっても一応は農作物等の物的損害に対する賠償を請求した事案であったのに対し、近年の大公害裁判では、多数の死者や重症者が出たり、広範囲にわたる住民の生活が全面的に破壊されていたため、「損害」概念自体についても再検討を迫られることになった。

私は、現代社会における人身事故の多発と人身損害の内容の特殊性から、交通事故等の領域も含めて「損害」概念を見直すべきこと、被害者の職業や収入等にかかわらず賠償額を定額化すべきことを年来主張してきたが、多くの公害裁判において、このことが公害事件の特質をふまえ、また被害者側の運動論の見地ともあいまって原告側によって強く主張され、いわゆる一律請求、包括請求がなされてきた。人間としての価値には変りがない、被害者らの損害ははかりしれず、請求額はその一部にすぎない、等がその理由である。

これに対して、イタイイタイ病判決は、一般論としては一律請求を排斥する説示をしながら、結論として死者各1千万円、生存患者各800万円の慰謝料を認容した。新潟水俣病判決も、生存患者について段階をつけたものの、ある程度の定型化を認めた。熊本の場合も実質的には——少なくとも従来の不法行為の一般理論と比較すると——定型化を進めたものとみてよい。四日市の判決は、いわゆる逸失利益の観念を入れながら若干の定型化を行なった点で中間的なものといえよう。一般に、損害賠償の定額化は被害者死亡の場合にもっともはっきりした形で現われているとみてよいであろう。生活破壊に関して、その内容を総合的に把握すべき点については、大阪空港公害事件の二審判決がその

意をつくしており、参考に値する。公害裁判における損害論の発展の成果は、薬害その他による人身損害の事例でも活用されつつある。

### (3) 環境保全と司法上の差止の意義

公害によって人身に深刻な被害が生じた場合には失われた生命や健康をとり返すことは不可能である。また、環境への侵害がある程度以上進行してくると、すでに破壊された環境をもとに戻すこともきわめて困難である。そこで、手遅れにならないうちに侵害の停止、妨害の排除を求める必要があるが、行政機関が十分な措置をとらない場合、私人が侵害者に対して損害を生じるような行為の停止や損害防止のための設備の設置などを求めて、これを司法機関の審査つまり裁判を通じて実現しようとするのが、いわゆる差止請求であり、その重要性は、公害の激化や事後的な救済手段としての損害賠償事件の経験などから、ますます痛感されるようになった。

差止をめぐって、どういう法的根拠に基づいてこのような請求ができるかの問題がある。騒音や汚水・悪臭等の侵入を土地・建物等についての所有権の侵害とみれば、従来から所有権その他の物権を保護するための制度として認められていたいわゆる物権的請求権の行使がまず考えられる。賃借人等にも、物の事実上の支配たる占有権があるから、占有訴権によって同様な救済が与えられる。

しかし、公害の多くは、単にそのような物的な利益に対する侵害ではなく、人間そのものに対する侵害である。ことに海水や河川を汚染し、動植物等を通じて人間の健康や生活が破壊されている場合には、財産権の侵害としては捉えがたい。そこで、人格権の侵害に対する差止という観念が主張され、広い支持を受けている。これは、法律に明文の規定があるわけではないが（物権的請求権も明文を欠くが占有訴権との関連で解釈上認められている）、物以上に価値をもつ人間の身体や生活利益の不可侵性を理由に、また名誉侵害の場合の処置などの対比からも当然のこととして認められている。さらに、環境権論は、環境権こそ差止請求の根拠として認められるべきだと主張している。もちろん、人格権に基づく差止を否定する趣旨ではなく、人格権を中核としてその

周辺を守るものとして環境権概念を立てている。また、不法行為の効果ということで、侵害される権利の性質を問題にせず差止を認めようとする学説もある。

環境保全のための差止請求が裁判所で認められる例は、昭和40年代の後半以降かなり現われてきた。利川製鋼事件（名古屋地裁昭和47年10月19日判決、判例時報 683号21頁）では、公害防止協定を一つの基準として工場ばいじんについて差止を認めた。さらに、和泉市の火葬場建設事件（大阪地裁昭和47年4月1日決定、判例時報 663号80頁）や吉田町し尿・ごみ処理場事件（広島高裁昭和48年2月14日判決、判例時報 693号27頁）等、いわゆる公共の施設に対し、また公共事業から生ずる公害に関して差止を認めた例があい次いで現われ注目をひいた（なお、天津地裁昭和37年9月10日判決、下級民集13巻9号1812頁、熊本地裁昭和50年2月27日判決、判例タイムズ318号200頁等参照）。

近年は、道路、鉄道、空港、発電所等を相手どっての重要な裁判が続出し、従来の損害賠償中心の形に対して新しい傾向を示している。大阪空港公害事件においても、請求の中心は、実質的には、差止であった。近年の差止請求は、公害を発生する施設の建設段階で求められる場合が多く、また事前予防としてはこれが最も効果的である。しかし、差止を認容した裁判例の中には、事業者側の手続面での欠陥その他当該事件での特殊の事情が大きく働いている場合が少なくない。また仮処分に限らず、差止の内容が一時的な性格をもつ場合がある。一般には、大規模な事業、公共的な事業の差止には、その事業自体の必要性、緊急性への配慮も不可欠であり、また実効性の面ともからんで技術的に検討すべき点も少なくない。

#### 4 環境政策と地方自治

##### (1) 環境保全における国と地方公共団体——法律と条例

公害による生活環境の侵害は、産業公害、都市公害のいずれにおいても、広狭の差こそあれ一定の地域の住民の生活に影響を与えるものであるから、公害を防止して住民の生活と健康を守るとは地方公共団体の本来の重要な任務の

一つである。しかし、今日の各種の公害現象は全国に広くいきわたっており、その社会的・政治的・経済的要因を考えるならば、国の責任もまた重大であり、公害対策の根本は国の施策としても重要であることは明らかである。要するに、公害対策特にその規制は国及び自治体の双方の責務なのである（公害対策基本法10, 11; 18条参照）。

ところが、戦後の日本の公害対策の流れを見ると、住民により近い地位にいてその利害や意思をより直接に反映しやすい自治体が不十分ながらも若干の施策を試み、国はのちになってこれを控え目な形で追認し、場合によってはこれに干渉して公害対策を妨害しようとした。このような背景の下で、国と自治体との関係、法律と条例との関係をめぐる諸議論が特に激しい形で提示されてきた。

この場合、環境保護、公害防止の立場からは、地方自治の抽象的な一般論だけではあまり意味がない。自治体が公害源たる企業の肩をもって十分な公害対策をとらないときに、国がより広域の住民の利益も考えて規制に乗り出すと、住民の意思に基づいてその利益を保護するために自治体が一定の施策をとろうとする場合に国が法律をたてにこれに干渉するのとは、その機能は正反対だからである。この点に関して、わが国での実績によれば自治体の方に軍配を挙げねばならないことは明らかである。公害防止が自治事務であるという自明の理さえ、法律上は昭和49年の改正によってはじめて明文化された（地方自治法2条3項7号）。

現行法によれば、環境基準を設定するのは政府であり、公害防止計画は内閣総理大臣が示す基本方針に基づいて知事が作成し総理大臣の承認を受ける等、公害対策の種類別に国と自治体との事務配分がかなり細かく定められているが、従来、解釈上も実質的価値判断としても最も論議をよんだのは公害の規制なかでも規制基準の問題であり、その多くは近年の立法によってかなり明確化されたが、その当否にはなお疑問の余地がないでもない。とりわけ、国の機関への権限の留保が多すぎないか、かりに国の機関が行なうとしても内容的にはその決定に自治体の関与をもっと認めるべきではないか、機関委任事務方式の



これほどまでの多用にはたして合理的な根拠があるのか、等が問題になる。

以前には、条例は「法律の範囲内で」（憲法94条）「法令に違反しない限り」（地方自治法14条1項）制定されうる、したがって、法律と目的ないし対象を異にする事項については条例は自由に規定しうるが、同一目的・同一事項に関しては法令よりも高次の基準やより強い強制手段による規制はできない。というのが一般的な説明であったが、公害対策の分野においてその意味や合理性に関して問題が続出してきた。そこでのいわゆる「上乘せ」や「横出し」の当否や限界をめぐる諸議論を受けて法改正がなされたのちも、法令が施設の届出制を採用している場合に条例で工場設置の許可制を規定できるか等の問題が残されている。また、文理解釈によれば法律が条例による上乘せを認めていない場合（例えば大気汚染防止法4条1項はいおう酸化物の排出基準について上乘せを認めていない）に、その内容がもし国民の生存権を脅かすものであれば「地方自治の本旨」（憲法92条）にも反し無効ではないか、等の解釈も提示されている。

## (2) 環境問題における住民の地位

国との比較においては地域住民に近接しているといっても、自治体がそれ自体として住民の利害や意思にどれほど密着しているかは別の問題である。環境問題に関して住民参加がことに強く叫ばれている底流としては、議会つまり代表民主制の実状についてのなんらかの不信ないし不満足があるが、現代社会における生活の多様性からして、問題の類型ごとにそれに関与してくる住民の範囲は一定ではなく、画一的な地域分けを基礎とし、すべての問題を包括的に委任したかの如き選挙に基づく代表にすべてを白紙委任できないことは当然としても、一定の形式の「直接民主制」の採用によって代替されうるほど簡単な問題でもない。結局、現在の代表民主制を基本として、これを補充し批判するものとして問題別に利害関係を有する者の範囲を具体的に考え、その意見をより具体的に反映させる制度や手続をそのつど検討すべきであろう。

ただ、その前提として、問題の内容がなるべく早くなるべく正確に住民に知られている必要がある。公害の存在、内容、原因等についての調査研究の結果

はもとより、施策の内容も広く公開されることに意義がある。近年強調されている環境影響事前評価の制度も、住民の側からいえば、正確な情報を把握してそれに基づいてなんらかの行動をとる必要性を判断するための資料として重要な意味をもっている。

都市生活の社会化・共同化から生じる利便を享受するためには、なるべく多数の個人がなるべく公平に利益の配分を受けなければならない。公共施設の設置や運営の積極面に関しては、このような意味での民主性が要求される。これに反して、これらの施設がもたらす本来の目的とは別のマイナスの効果、例えば騒音・振動・日照妨害などによる被害に関しては、少数の住民といえども独立に保護さるべき基本権、多数決によっても動かせない権利をもっている。この場合には、単にその施設が多数人にとって有用であるというだけでは抗弁にならない。

都市に必須で環境の保全に不可欠であり、しかもそれ自身も一定の範囲で環境に影響を与え、周辺住民から嫌われて微妙な問題となるものにゴミや下水の処理施設等がある。その解決にはなんらかの妥協が必要である。その施設の有用性、不可欠性の程度と予想される害悪について調査研究をなし、その結果をなるべく早い段階で公表することは当然であり、これを基礎として地域住民からの意見の表明や行政の住民に対する説得がなされる必要がある。最終的には公共の利益の代表者の判断と執行に任せざるをえないが、損害防止のために最善をつくす必要があることはいうまでもない。そのために増加した費用は受益者が全体として負担すべきである。公益性がきわめて大きく、代替可能性がなく、損害も大きいという極端な場合には、収用等による周辺住民の移転も考えざるをえないことになる。

## 応募論文

# 都市自治と市民参加

坂 本 充 郎

(千葉市・毎日新聞政治部記者)

## 1 はじめに

「都市自治」はいかにあるべきか——結論を言えば「住民自治」を確立することであり、住民を自治体の主人公として名実ともに位置づけることである。このことは戦後の地方自治制度が始まって以来、有識者によって叫び続けられてきた。しかし、今日の地方自治の実情をみると「3割自治」という自嘲的な表現に代表されるように「地方自治の確立」には、制度面、財政面などに多くの障害があり、それを克服するためにも「住民参加の地方自治の実現」いわゆる民主主義の原点への回帰が強く叫ばれている。そして現実に、革新自治体を中心に、地方自治を見直し、政治、行政の流れを中央集権から地方分権に変えようとする動きが活発である。首長と住民との対話集会、「知事（市長）への手紙」など公聴活動の一環としての住民の意見の吸い上げ、住民相談、コミュニティの育成など、各自治体がそれぞれチエをしぼり、住民の顔を自治体に向けさせ、自治への関心を高めさせようと腐心している。最近では、こうしたたゆまぬ努力が住民の自治意識の高揚となって実を結びつつある自治体も見受けられるようになってきたが、全般を通じてみると、大都市、その周辺の人口流動の激しい過密都市では、住民が主役になる状態にはほど遠いと言わざるを得ない。そこで本稿では「都市自治」のテーマを受けて、過密都市を想定しつつ、都市住民の自治意識を高め、住民参加の地方自治を実現する方策について考察してみたいと思う。

## 2 住民と議会

住民が自治体に背を向けている原因については、「住民の意識の低さ」と、

住民自身に求める意見がある。それをあえて否定はしないが、より大きな原因は「議会にある」と指摘したい。例えば最近都市といわず農村といわず住民運動が激発している。それらは住民エゴに根ざしたものもあるが、多くは住民の生命をかけたせっぱつまった行動である。

わが国は議会制（代表）民主主義の制度をとっている。これは言うまでもなく住民の直接選挙によって選ばれた議員（代表）を通じて、住民の意思を政治に反映させる制度である。したがって、その議会が十分に民意反映の機能、自治体の意思を、自治体とともに住民に周知させる機能を果たしているならば、住民が直接行動に出る必要はないし、また「住民参加」を改めてことあげする必要もないはずである。しかし現実には住民の意思が議会を素通りして、直接自治体当局に向けられるケースが目立ってきた。ということは裏を返せば、議会が代表の役をなさなくなっている。住民は自治意識に目覚めてきているが、それを表わす手段がなく、ぎりぎり追いつめられて爆発するというパターンになっていると考えられるのである。

例えば住民の政治参加の手段である選挙を考えてみよう。かつて都市住民が、その都市内に職場を持ち、都市が自己完結の状態にあった時代には、議員と住民が密接な関係を保っていた。ただし、この状態は、議員が行政の下部機構的存在として地域に君臨し、いわゆる地域ボス支配の形態になっていたものであって、現代には相容れない。しかしながら、その当否は別として、その状態のもとでは議員が常に地域住民のニーズを汲み上げ得る機能を持ち、住民の利益代表として政治に反映させるための活動もなされ、議員と住民との間に「〇〇さんに任せておけば間違いない」といった一種の相互信頼の関係があったことも事実である。

ところが、大都市あるいは周辺のベッドタウン化した都市では、この体制が崩れてきた。いや崩れてきたというよりも、新しく流れ込んだ住民たちは、都市住民の匿名性の中に埋没して連帯意識を育てるチャンスもなく、議会とは無関係という状態のまま放り出されてきたといえる。この結果、都市議員は旧体制の色濃い商店街、農村部と新興の団地や企業、あるいは政治勢力の拡大を目

ぎず政党など特定の代表たちによって占められる傾向が強まり、議員が持つ全市民代表と地域代表の二つの機能のうち、地域代表の機能の面からみると、議会構成は偏ったものとなった。逆に特定のよりどころのない住民たちにとって、選挙とは意思表示の手段でも何でもない、その時だけのお付き合いでしかなかったのである。議員と日常の接触は全くない。選挙の時は「ポスターと連呼だけで選べ」という状態は、いま問題となっている“一票の価値の平等”以上に残酷である。このような政治疎外の住民たちは、胸中に不満や主張を抱きながら、無関心に埋没するか、せっぱつまった問題が起これば直接民主主義——住民運動に向かわざるを得ない。最近の世論調査では「支持政党なし」が増加の傾向を示しているが、これらのかなりの部分は、高い政治意識を持ちながら有効な意思表示の手段を奪われている層によって占められていると考えられる。

### 3 議会と住民参加

そこで議会と住民のパイプのつまりを補完する方策として、選挙以外の直接民主主義を志向した住民参加論が出ているわけだが、これは運用を誤ると、議会制民主主義を空洞化する危険性を内包している。今年の5月、神戸市で開かれた国際住宅都市連合（IFHP）主催の兵庫国際会議の特別本会議に出席したイギリスのデズモンド・ヒープ卿は、「（民は）議員を選んでいるのに、さらに住民の参加を主張するのは、住民が議員を信用していないことになり、これでは代表制民主主義が崩壊する」との疑問を呈した。これに対して坂井兵庫県知事は「住民運動の中にはエゴから出発したものもあるが、日本ではそれらも真の市民運動へと発展しつつある。議会制民主主義と住民参加は両立すべきであり、両立し得る」と反論した（5月19日付・毎日新聞）と伝えられている。このやりとりの主題は都市計画に関する問題なので、一般の住民参加論と同列には論じられないかもしれないが、神戸市のように住民意識が高まり、ある程度住民組織が確立され、住民参加が有効に機能しつつある都市は、まだ例外的な存在であり、他の都市での議会と住民の関係をみると、この論議はき

わめて興味が深い。

すなわち、ヒープ卿の疑問はイギリスの自治制度に根ざしている。末端の自治組織としての教区議会があり、郡、県議会がある。議会は議決機関であると同時に執行機関である。住民は日曜ごとに教会に集まるという習慣を通じて、常に意思の疎通が図られ、その意思は選挙を通じて反映される。選挙運動の進め方もわが国とは大いに異なり、住民と候補者の間のコミュニケーションが十分に図れるシステムが確立している。したがって住民と議員（議会）の信頼関係が保たれているわけで、住民参加は選挙によって目的を達している。したがってヒープ卿にすれば「それ以上になぜ住民参加が必要なのか」という疑問が出るのは当然と言える。

しかし、わが国の場合は、特に都市では選挙を通じての住民参加が機能しなくなっているところに問題があるわけで、坂井知事の反論も、議会に反映しない住民の意思をいかにして汲み上げるかを前提にし、その手段として住民参加を論じていると考えられるが、住民と議会の信頼関係の確立を抜きにして住民参加を推進することは、草の根民主主義を育てていこうという点では重要な意義があるが、一步誤ると議会を無用の長物化する危険性があることを指摘したい。

#### 4 タテ割りの住民参加

しかし、そうは言っても、現状は住民参加が議会制民主主義を脅かすどころか「住民観客論」なる珍説がまかり通るように、住民が主役となるにはほど遠い。したがって、住民を自治の舞台に引き上げる努力は、これから息長く続けていかなければならないが、現在行われている試みの中で気がかりなのは、住民の参加の形態が一般的にみてタテ割りに陥っている点である。例えば住民と市長との対話、市長への手紙、市政 110番、公共施設見学会など、自治体当局と市民のコミュニケーションを深める機会づくりが行われているが、対話集会をとり上げてみても、広く市民全体を対象にしているはずだが、実態は必ずしも意図する方向にはならず、参加者は民主団体と総称される団体のメンバーが

大半で、デモンストレーション的な集会になったり、逆に市長つるし上げの場になったりで、「膝をまじえて」の雰囲気がない。いわゆる「声なき声」層は、こうした場所への参加に二の足を踏み、この結果、各種の催しに顔を出すのはいつも同じ人物になっている。これは全市的に見れば、市民の連帯を強めることにつながるという解釈も成り立つが、こうした状態では市民の連帯の輪は広がらない。なぜなら参加者はA地区のAさんであり、B地区のBさん、C地区のCさん個人であって、それぞれの地域の連帯の上に乗ったA、B、Cさんではないからである。住民参加の母体となるのは、特定の地域の中のウチも隣りも、お向かいさんもの地域ぐるみの連帯意識、それを自治意識に発展させたものでなければならない。したがって、イギリスの教区のような、狭い範囲での連帯意識を育てることが、住民参加を進めるための基本と考えるのである。

## 5 コミュニティの推進

地方自治は民主主義の学校といわれる。ところが現実はずでに述べたように、政治、行政は頭デッカチであって、住民を基盤としたピラミッド型にはなっていない。それゆえにこそ、いま自治の確立、住民参加が叫ばれているわけだが、それを達成するには、地域コミュニティづくりが急務であることを強調したい。これを具体的に言えば町内会（自治会）——隣組の体質の衣替え、地域リーダーの養成である。現在都市の自治組織（といわれるもの）として、町内会（自治会）などが設けられている。しかしその活動は、団地などは別として、一般には市や警察などからのお知らせの回覧の取次ぎ、駆虫剤の配布、街灯の取付けと維持管理、お祭りの寄付集めなど、戦前の行政の下請機関の延長線上の役割にとどまり、コミュニケーションの場としての活動は戦前よりも鈍いものになっている。これは他人の介入を好まない都市的風土、核家族化と共働き世帯の増加なども響いていることは否定できず、「町内会が近代化されていない」と一方的に責めるのは酷だが、こういう状態のもとでは住民の自立心は育たず、いたずらに役員だけが苦勞するばかりである。また千葉県松戸市が先べんをつけた「すぐやる課」は、あつという間に全国に拡がり、「やまびこ

課」「何でもやる課」など行動する役所として住民から好評をもって迎えられた。これは従来の役所のイメージを覆したもので非常に大事なことだが、これも見方によっては自立心の足を引っばることになりかねない。電話一本で不都合が解消できるのは住民にとってありがたいことに違いないが、これは自治体への依頼心を助長し、自分たちでできるものは可能な限り自分たちの手で行うという自治の根本を忘れさせることにつながる。もちろん技術の進歩、専門化で、例えば道路ひとつを考えてみても、露地裏までも舗装され、穴があいても住民の手に負えなくなっているという現実があるが、それにしても現在の都市住民が何から何まで自治体をアテにし、自らは手をこまねいている状態は改めなければならない。まず自分の手で最善の努力をし、それが手に余る、あるいはより広域的に処理した方がベターと考えられるものは自治体に求め、自治体の手に余るものは都道府県、それを超える問題は中央政府と、下から上への構造での徹底した機能分担が図られなければならない。その第一歩が地域住民の意識変革であり、連帯意識の醸成である。

現在、地域住民側も決して自分たちの身の回りや自治に無関心ではない。それは地方選挙とりわけ市町村レベルの選挙の投票率が、概して国政選挙より高いという事実をみても明らかである。だが日常意思表示の手軽な手段を持たず、地域連帯を深めようとしても、そのきっかけがなくとまどっているのである。そこで住民の政治参加の潜在的意識をいかにして引き出すかについて、以下若干の私見を述べてみたい。

それは端的に言えば、地域住民が集まる習慣を育てること。そのために市民学校づくりを進めることである。いま公民館活動としてさまざまな「教室」が開設されているが、公民館の守備範囲は広すぎる。同時に開設は昼間で参加者は限られたものになっている。それをもっと狭め、集会の場は小学校や中学校の放課後を利用、人数も10人程度集まれば開設するというキメ細かなものとする。イギリスではこの種の市民学校が非常に盛んで、先生は市民のボランティア活動によって成り立っているといわれる。講座は素人向きのもので一般教養、語学、体育、料理など雑多、要は住民の希望によって開設するシステムに



なっているようで、時間も夜間が多いという。出欠はもちろん自由である。コミュニティは小学校区単位が適当といわれるが、小学校区を地域社会の核として、同好クラブ的な住民のつどいを数多く組織する。講師は、はじめは専門の方々に労を求めるところであろうが、講座によっては住民の間から講師を求めてもよい。むしろその方が連帯意識を育てるうえでは効果的だ。毎週一回でも講師を中心に職業、年代の違いを越えた住民が集まる。先週までの生徒が新講座では講師になることもあろう。そこに人間的な交流が生まれ、連帯が育つ。ただそれをいきなり住民に求めようとしてもムリで、まず自治体側から、呼び水としての働きかけが必要である。この場合、従来の発想からすると、いきなり全市に設けようといった大がかりなものになりがちだが、モデル地区をつくって、テスト的にやってみるといった慎重な配慮が必要だろう。一つでも二つでもできれば成功で、徐々に範囲を広げていけばよい。成人学校をきっかけにして、住民の交流を深める習慣をつける。その中から住民参加の気運が生まれることは疑いない。公民館活動とぶつかり合う場面もあるかもしれないが、公民館活動は、いわゆる天下りであり、会館使用も制約が多すぎ、住民の自主的活動、幅広い自由参加が乏しい。小学校区の場合は、PTAなどの活動を通じてのつながりもあり、地域も公民館より狭い。極端なことを言えば、生徒の数によっては住民の家庭の応接間を使ってもよい。とにかく集まることが大切なのである。

## 6 結 び

住民参加は新しい課題であり、いま行われている住民参加実現のための各種の試みを否定するつもりはない。だが、いまの試みは、ゼロからいきなり1に持っていこうというような飛躍があるような気がしてならない。まず小さな芽を育てることが必要で、それが結果的に目的達成を早めることになると思う。

繰り返すが、地域住民が井戸端の、茶の間の雰囲気で気軽に集まれる場所、習慣をつくる。これが自治の構造的改革を進めるうえでまず必要なことと思うのである。

## 「ミラノ大都市市長会議」報告

井 尻 昌 一

(神戸市助役)

### 1 はじめに

今年4月17日から21日までイタリアのミラノ市で開催された第5回ミラノ世界大都市市長会議に出席する機会を得たので、その概要を報告させていただく。何かのご参考になれば幸いである。

この会議はミラノ市で毎年開かれる国際見本市の50周年を記念して1971年に第1回目が開催され、以後毎年その国際見本市と時と場所を同じくしてミラノ市の主催で開催されている。今回は47か国の92都市から250人余が参加するという盛会であった。我国からは飛鳥田横浜市長、伊藤川崎市長と神戸市の三市が初めて参加した。

この会議の性格について、アジアニ・ミラノ市長が開会あいさつの中で次のように述べた。「都市問題は技術的見地から多く論じられ、問題解決のための技術的な提案にはこと欠かない。しかし、まず解決しなければならないのは、政治上の問題、すなわち数ある問題の中からどの問題をどのような方法で解決するか、という選択の問題である。この会議を政策決定者である市長レベルのものにした意義はそこにある。」換言すれば、この会議は、都市問題に対する技術的あるいは具体的解決方法を論じるよりはむしろ都市問題に対する広い意味で

の考え方について意見交換を目的とするもので、いわば各論よりも総論を論じるものであった。

議題には、都市問題の典型としての交通問題、都市問題解決の基本問題としての都市財政問題と市民参加が採り上げられた。

様々な都市が報告や発言をしたが、それぞれの持つ政治的・社会的体制の相違が明確に打出されたことが印象的であった。

以下主要な発言の要旨を紹介する。

### 2 公共交通機関

ロンドン交通局長のマイケル・ロビンズ氏が、公共輸送機関が社会発展に与える大きな影響力を強調した「公共交通と都市における生活の質—誰の責任か」と題する講演を行なった。交通問題に関する基礎理論ともいべきもので、その要旨は次のとおりである。

公共交通機関は、人々の移動の自由を保証するための不可欠の手段であると同時に都市における生活の質 (quality of life) を左右する重要な要素である。私的交通機関である車のもつ様々の弊害—騒音、悪臭、味気なさ、巨大なコンクリートの固まりである高速道路、大きな空間を占有する駐車場、そして交通事故、限られたエネルギー

資源の浪費を除去するという意味で、公共交通機関は生活環境の質的向上を図るための極めて有効な手段である。公共交通機関をこのようにとらえるならば、その利用料金を低くおさえておくということは重要な問題ではあるが最も主要な問題ということとはできない。「安かろう悪かろう」の公共交通機関では、幾分高価であるにしても質的に高い私的交通機関＝車には対抗できない。何故なら、人は最も安価なものを必ず選択するという完全な経済中心的存在ではないからである。特に生活水準の向上によって人は「質」を考えるようになっていく。それでは、公共交通機関の質とは何であろうか。それは、便利さ、快適さ、近くにあること、そして何よりも信頼性、即ち年間を通してダイヤ通り運行されるという確実性である。従って公共交通機関に対して社会資源を配分するときに、第一に優先されなければならないのは、その質的向上を図るための設備投資である。料金を経済原則以下におさえることによって生じる運営費の赤字の補てんのために、設備投資が犠牲にされるようなことがあれば、結局それは公共交通機関そのものの破壊破産を招くことになろう。

ロビンス氏はまた公共交通についての総合政策の必要性を説き、国、地方公共団体交通事業管理者それぞれの責任と権限を明確にすることを強調した。

ポーランドのワルソー大学ポドスキー教授が、アフリカ・ザイル共和国で行なわれた調査をもとに発展途上国の交通事情について説明した。

「発展途上国の道路網はおしなべて整備

状況が極めて悪く、警察の交通整理能力の低さも一因で、車はまだ余り普及していないのに交通混雑は相当にひどい。公共交通機関は未発達であり、しかし赤字に悩んでいる。車両数が不足なのでいつも満員寿司づめの状態である、賃金が低いため人員確保も難しい、代りの部品がない等整備技術が遅れていて車両の耐用年数が普通よりも3年程短い等色々な理由で公共交通機関が不十分である。従って人々は他の交通機関を利用せざるを得ない。即ち、集団タクシー(4～5人の相乗りタクシー)、ミニバス(10～15人用私営バス)の他、各会社の従業員送迎用の車が一般化している。ラッシュアワーにはこれらの車が一度に運行するので道路は非常に混雑状態を呈する。これらの交通機関にはダイヤというものはなく、満員になれば出発する。人の多い地域以外は走らないし、通常ラッシュアワー時のみ運行する。一般的に発展途上国では徒歩で移動している人が非常に多い。これらの私的交通機関は満員でしか走らないので利用率は100%、ほとんどが家族経営などで従業員問題がない等有利な条件を持ち非常に繁栄している。タクシーの普及率はヨーロッパのそれを上まわる程である。」

以上のような事態の下で、発展途上国の大都市は大量輸送公共交通機関なくしては生存を続けることは不可能である、というのがポドスキー教授の結論である。即ち、「車の数を増やせば交通混雑を激化させるだけであり、道路を広げることは多額の経費を必要とするし、そのこと自体車を増加させる要因となり効果を相殺してしまう。バス専用路線の導入も考えられるがスピー

ドと輸送能力から見て予想される利用者  
をさばくことはできない。従って、考えら  
れる唯一の解決策は軌道による大量輸送機  
関である。技術的に高度なものや経費のか  
さむものは不適當であり、軽便鉄道が最  
もふさわしいものと考えられる。それで  
あれば既存の道路の端に建設することが  
可能であり、エネルギーとして石油で  
はなく発展途上国で比較的豊富な電力  
を使うことができるので経営的にも有利  
である。また、将来よりスピードのある  
地下鉄に切換えていくことも可能であ  
る」

今日都市交通における公共交通機関の  
もつ重要な役割を過小評価する人は世  
界のどこにもいないようである。しか  
し理想とする公共交通機関を実現する  
ために各都市ともまだ多くの難問を解  
決せねばならぬようである。

### 3 地方財政と国の関係について

都市の財政について米ソ両国の都市の  
代表が講演したが、非常に対照的な内  
容で興味深かった。まず米国クリー  
ブランドのパーク市長の演説の要旨を  
記す。

「第二次大戦まで米国の諸都市は財  
政的に極めて健全であった。その後の  
都市発展があまりに急激であったた  
めに、都市の中心部とその周辺に発  
達した近郊住宅地を統合して管理す  
る効果的な機構をそなえることがで  
きなかつたというミスを犯したが、  
それにしても、連邦政府の不必要な  
干渉、過度の税収入の吸上げがなけ  
れば都市は問題をもっとうまく処理  
し、今日以上の発展を遂げていたであ  
らう。都市は莫大な富を創り出して  
いるが、その大きな部分が連邦

政府に吸収されてしまう。そのため都  
市は与えられた職務を全うできない  
のである。この4、5年間における  
連邦政府の税収の伸長は著しいもの  
がある。1930年には市民の支払う  
税の50%が市に、17%が州に、33  
%が連邦に入っていた。しかし、1975  
年で見るとその割合は市が15%、  
州が18%、連邦は何と67%とな  
っている。即ち、この半世紀の間は  
連邦は都市から漸増的に富を吸い  
上げ、一方都市は連邦からますます  
多額の資金援助をおおぐということ  
になった。1972年の秋、州、郡、  
市はついにこの状態の是正を求め  
て結束し、連邦議会で地方自治を  
取り戻すための収入分配法案  
(Revenue Sharing Act)を通過  
させた。これによって300億2,000  
万ドルが5年間の内に都市に還元  
されることになった。その後も交通  
対策、老人対策等いろいろな名目  
で連邦の収入が都市に還元される  
ことになった。そしてこのように  
して都市に還元される資金につ  
いては原則として連邦は最小限の  
関与しかしないことになっている。  
連邦から補助金を得るためには非  
常に複雑な手続きを経なければなら  
ず、途中で多くの無駄が生じ、実  
際に執行する時になると所期の目  
的を果たすには不十分という事態  
が生じていた。また連邦の補助は  
各地域の特異な事情を無視し全  
国を画一的に取扱うので、制度が  
実態と合わないことがよくあつた  
のである。

米国は再び強力な地方自治の確立  
に向けて歩みはじめた。都市が連  
邦にたよっていると考えるのは間  
違ひである。連邦が繁栄し機能で  
きるのは都市のお陰に他ならない  
地方自治の強化こそアメリカ固有  
のあり方である。それを基礎に米  
国は建国され、繁

策を築くことができた。地域の問題を解決する最善の方法を知っているのはその地域の住民である。そのことを忘れたとき米国の都市は危機に陥った。今や多くの人々がそのことに気付き始めている」

住民自治の伝統をもつ米国の都市の面目躍如ということであろうが、ニューヨーク市の財政危機を見れば事態はもう少し複雑ではないのかという感を免れない。

次にレニングラードのエカイル・フィロノフ副市長の発言要旨を紹介する。

「社会主義国は都市の諸問題を資本主義国と全く異なる方法で解決している。都市の発展は、社会主義経済の計画的な発展と各都市の受持つ生産目標の達成とに非常に密接な関係がある。またソビエトの都市発展にとって重要な条件は、生産手段（工場のみならず土地、水、森林、交通機関等も含む概念）の国有ということである。例えば土地の売買、賃借をすることはできないので、人口の配分を計画的に行える。

ソ連の都市発展は、国家経済の発展を助け国民全体の生活水準を上げるように管理される。今日政府の都市政策の重点は次の諸点である。①大都市での人口制限 ②合理的都市計画案の策定 ③住宅建設の促進 ④交通機関等公共サービスの提供 ⑤文化医療施設の拡充及び緑化の促進である。

都市の発展計画は“民主的中央集権主義”の原則に基づいて作られる。国は都市発展の大きな方向、枠組を定め、必要な指導を与える。一方都市はそれに基づいて自己の創意工夫をこらして現実問題の処理に当たる権限を与えられている。

ソビエトの都市財政についてもこの原則が適用される。中央政府は都市のための予算をつくる時に、全国一律に都市の税の種類、率、使用料、生産物の価格の決定方法、企業の収益から国家への納入額等を決める。その場合に、来年度に予定されている事業の執行に必要な財源の措置をするし毎年国民総生産は確実に拡大しているのでソビエトにおいて都市財政が赤字になることはないようになってきている。

各都市は自主的に予算を編成する権限を与えられている。1976年度のレニングラード市の予算は10億ルーブル（約3,660億円）で赤字はない。収入は①市ソビエト直営の企業収益及び市内企業の納入金、②国からの交付金に大別できる。1976年度で見ると①は50.4%で②は49.6%になっている。また全収入中市民の支払う税は10%でしかなく、これも将来廃止の方向である。（参考：ソ連の企業はみずから生産した生産物の販売から得る収益によって、その費用をまかなうと同時に、収益と費用との差は国家に蓄積分として所定額を納入することになっている。残りは企業の自由な処分にまかされる。）

市の重点施策は3つある。第1は住宅建設でそのほとんどが市費でまかなわれる。第2は福祉事業で教育、文化、医療等諸施設の拡充である。市の自己財源の約1/4が医療施設の運営に使われている。文化施設も市費でまかなわれるが、教育、民生関係は国の費用で維持される。第3は経済活動基盤の整備で、交通、電力、水道等の施設の建設で主に国費によって行なわれる。

以上社会主義に基づく財政制度によって

ソ連の都市は財政危機もなく発展を続けている。」

都市財政については、カナダ・トロント大学のバード教授が準備した「都市発展の財政問題—世界的課題」と題する論文が参考資料として配布されたのでその要約を記しておきたい。

「大戦後、都市人口は増加の一途を辿ってきた。これに比例して都市のなすべき仕事も一貫して増加の傾向を示し、公共支出は非常に大きくなった。公共支出の増加は市民の公共に対する期待、要望の増大を示すものである。

現代社会に同時に起った他の現象が、増大する支出に対処する都市の能力を弱める作用をすることになった。その現象とは、近年先進国のほとんどにおいて公共部門が極めて大きくなり、ある国では国民総所得の半分以上が何らかの形で政府に関係している程になっていることである。この公共部門の肥大の原因の1つは、収入の中央集権化であり、それは所得の拡大に応じて自動的に増加する税のほとんど全部を政府が握っているからである。そして公共部門の増大は、政府が政策を通して経済全体に対して支配的な役割を演じることを可能にした。このため、地方自治体は交付金や借入金等についての直接的な国の関与と同時に国の政策の地域経済に与える影響という間接的な関与も受けることになり、地方の中央への依存度が一層大きくなったのである。

市民のより多くの、より多様な行政サービスへの期待と中央への依存度の増大—これこそ現在の都市財政の危機を招来してい

る原因であると言えよう。

この危機に直面した市政担当者の反応は当然のことであるが収入（特に自己財源）の増大を図ることであった。ある国では対応策として経費のかさむ事務を上級官庁に移譲することが採用された。またいくつかの地域を統合して特別区 (special district) をつくり規模の利益を図るとか、国が公団や事業団をつくって都市の事務の肩代りをするといったことが行なわれたが、都市の自治能力を強めるよりもむしろ弱めるもので通常すべて失敗に終わっている。結局、ほとんどの都市のしたことは、政府に補助を求めることであった。政府も補助金の支出に消極的であったことは決してないのであるが、補助を出す過程で政府がいろいろな面で市政に干渉するとか、地域の実情を無視し画一的な取扱いをする等の一連の不信感が生じ、そのことが自己財源の拡充を図る以外に本当の解決はないという都市の確信を強めさせる結果になっている。

都市の収入について問題のあることは確かである。しかし、真の問題は増大する都市人口及びより多くの公共サービスへの市民の期待にどう対処するか、ということである。都市の財政危機は国家の根本的な危機の一面に他ならないのであり、問われているのは多様化して止まない国民の要求や願望を処理する国家の統治能力全体なのである。

都市に危機が生じたということは、政治機構がそのような構造になっているということであり、都市への補助金を増やすとか新たな財源を与えるといった対症療法ではなく、社会資源配分方法の再検討、即ち財

政制度の再編成が求められていると考えるべきである。

その方向で問題解決を図る場合に留意されるべきことは、都市の自治権の拡充である。政府は都市を国家が国民に対して負う責務の遂行のよきパートナーとしての地位を与えるべきである。

地方自治は地域によって諸事情が異なり政府がその事情全部を知ることができないという事実に基づいている。都市問題は極めて地域的なものであり、政府の画一的な施策ではなく各地域の考えによって処理されるべきものであり、各地域はその為に必要な権限が与えられなければならない。一方、都市問題は国全体の問題でもあり、政府が各地域の対応に大きな利害関係を持つことも当然である。従って必要なのは国と地方とのパートナーシップである。その第一歩として、政府は都市に関する政策を立てる過程に都市を参加させるべきである。そうすることによって、都市問題に対する最善の解決策を考え出す可能性が生まれる都市の新財源という問題もそのような制度をつくる中で当然に解決される。

以上は主に先進国の事情を中心とした議論であるが、発展途上国において事情はより深刻である。問題を処理する人的・物的資源は著しく限られたものであり、都市の行政能力が非常に低いことは当然と言わねばならない。

発展途上国の都市問題は、先進国の大量消費型の文明を無思慮に導入したことによると言えるかもしれない。また、指導者が自国の現実を見ず、先進国を基準にした不当に高いレベルの公共サービスを目標とし

ており、その結果、必要な歳入のレベルを高め都市の財政危機を継続的かつぼう大なものにしており、限られた資源を一部に集中し、非常に限られた人びとにだけしか行政サービスが提供されないことになっている。発展途上国では都市問題の衝撃を低所得者層が背負されているということである。

先進国と同様発展途上国でも、都市にもっと財源を与えよ、という声は高い。ただ中央集権の強い発展途上国では、自己財源を与えよというよりも交付金を増やせという要求である。これに対して、政府は特定の公共サービスを提供するための国立の自治機関＝公団・事業団を設置することで対応し、都市の責任を軽減するという名目でむしろひそかに中央集権をより強化している傾向が見られる。特定のサービスの提供しか担当しない公団のような機関は、地域の多様なニーズを総合的に把えてそれらの相互関係を考慮することができず、また、政策における都市と国の相互依存関係に対する認識を遅らせることにもなるので、あやまった方法と言わざるを得ない。

都市問題解決のために先に述べた国と都市の協力関係（パートナーシップ）は、発展途上国においてより不可欠のものと言うべきである。政府はすでにオーバー・ワークであり、地方の予算に関する現実的な情報を集める組織もないし、情報を得られたところでそれを実際に利用する体制もない各地域の持つ知識と責任感を最大限に利用するために、国から地方に大幅な権限の移譲をすること以外、問題解決への手がかりはない。地方への権限移譲は地方にうずも

れている多くの人的資源の発掘にもなるし中央政府の過度の重荷を軽減することにもなる。

以上、都市財政の危機は、先進国・発展途上国を問わず、社会環境の大きな変化に起因するものであり、その解決には社会機構 (social system) の変革が必要である」

#### 4 市民参加について

市民参加についてはもっぱらその意義、必要性を強調する発言が多かった。その結論的な部分をまとめれば、今日の複雑化した社会において市民の参加なくして正しい意思決定をすることは不可能であり、また市民参加は市民が自ら判断し選択する能力を身につける場でもあり、住民一人一人が責任ある人格すなわち市民になることを一層奨励するものである。また市民参加を効果のあるものにするための条件として、すべての情報が市民に与えられなければならない。それも通常よく見られる市民の側の無関心や不信感を克服するために、市から積極的に働きかけ情報の伝達に努めるべきである。ある提案をする場合は、過去からのいきさつ、将来への影響を含め、提案のもつ利害得失のすべてを伝え、市の提案は「たたき台」として提示されるべきもので市民の意思による修正・変更を歓迎するという態度を持たねばならない、等が述べられた。

ユーゴスラビア都市会議の副議長のポスコ・ボボビッチ氏からユーゴの事情の説明があったが、我々に比較的なじみのないものであると思うので簡単に紹介してみた。

「ユーゴの地方行政の基礎単位はコンミュンと呼ばれるもので、普通都市と10から50個の周辺村落からなる（大都市はそれだけでコンミュンを形成する）。コンミュンの平均人口は4万人、平均面積は495 km<sup>2</sup>である。コンミュンの最高意思決定機関は、コンミュン議会で、①労働院 ②地域社会院 ③社会政治団体院の三院で構成されている。①は各人の働く職場から選出される代議員、②は各人の住む地域から選出される代議員、③は自分の属する政治団体から選出された代議員で組織されるこのように社会の幅広い分野をカバーする代議員制度を通して市民参加が実現される（参考に主要都市での代議員数は、人口121万人のベオグラードで86,725人、人口60万人のザグレブで37,030人、人口19万人のニスで8,871人である）。この他に、学校、病院、民生施設等は自主管理委員会によって運営されており、委員は市民から選出されるのでそこにも市民の意思が反映される。」

以上がユーゴの説明である。この他発展途上国の事情についても報告があったが、ある一定水準の教育の普及、地域社会全体に対する関心といった市民参加の基礎条件の整備が急務のように思われた。

#### 5 おわりに

世界の都市は等しく困難な都市問題に直面しているが、その都市問題は必ずしも一様ではなく、各都市のおかれている政治社会体制、歴史、風土の相違によってその形態と対応策を異にしていることは当然であるが、同時に各国の都市問題に共通する要



素が今日ますます増大する傾向にあることも事実である。この会議は6月カナダのバンクーバーで開催された「国連人間居住環境会議」(ハビタット)の予備会議的な資格が与えられ、国連からハビタット組織委員長もあいさつに出席したが、国連がそのような会議を企画したことは、正に都市問題が政治社会体制を越えた共通の課題となったことを証拠づけると言えるであろう。

都市問題のそのような性格を、会議における様々の国の様々の都市の発言を通してあらためて認識し得たこと、また、それは事情の異なる他国、他都市のことを知ることによって自分の都市のことをよりよく知ることができるという実感に通じるものであったが、それが私にとってこの会議からえた成果であった。

# 神戸市民の政治・選挙に 対する態度調査報告書(要約)

昭和49年4月  
神戸市選挙管理委員会

## 1 日常生活に対する態度

### 1-1 生活満足における微妙な変化

いわゆるオイル・ショックに伴うはげしい経済変動のまっただ中で行なわれた調査となったが、予想された通り、市民の生活への満足度に微妙な変化が見出された。今回の調査結果と前回(昭和45年11月)の結果を併記すると次の通りである。

	今回	前回
非常に満足	4.7%	5.8%
まあまあ満足	51.2	48.6
まだ不満	32.1	33.3
やりきれない	11.8	5.1

満足感をもつものが半数を少しこえるという大勢に変りはないが、「今のような生活ではとてもやりきれない」という強度の不満感をもつものが1割強を数えるに至った事実は無視できない。これは前回調査結果の倍にあたり、なにか不気味な変調を予想させる。一応、表面は満足感をよそおいながら、その底にしのびよるどす黒い不満感を想像させるが、思いすごしであろうか。

なお、生活に不満をもつ職業群を高い順に3つあげると次の通りである。

1. 販売サービスの職業従事者
2. 現場労働者

### 3. 専門技術事務的職業従事者

生活への満足度と政党支持も大体予想された通りで、自民党支持者群では70.7%のものが生活に満足しており、公明党、共産党の支持者では「今のような生活ではとてもやりきれない」とするものが多い。(約2割強)

### 1-2 生活苦への集中

市民の約半数のものが(49.6%)「苦しくなる生活」に心配を集中させている。このため「生活環境の破壊」(18.1%)や「道徳のたいはい」(13.0%)といった懸念などの影がうすくなっている。なお、昭和45年度調査での「生活苦」の比率は35.3%で今回の結果の激増ぶりがうかがえるのである。

「生活苦」が市民の心配の中軸になっているが、そのほかの懸念については各職業群ごとにそれぞれの特徴があって興味深い。例えば、管理職では「はげしい考えの人たちに支配される」といういわば「社会的混乱」を心配し、自由業では「道徳のたいはい」を、そして、学生では「日本の国際的孤立」を懸念している。

### 1-3 マス・コミへの強度の不信

大衆の生活態度を規定する要因としてマス・コミの果たす役割は想像以上に大きい。それだけに大衆のマス・コミへの態度は正

常な生活態度や政治的態度の保持に不可欠の要素となることはいうまでもない。

今回の調査でみる限り、市民のマス・コミへの態度は鋭く批判的で、あえていえばそれは強度の不信感に貫かれているといってもいいすぎではない。上位5つを列挙すると次の通りである。

1. 記事を信用できない 33.5%
2. 都合で立場を変えすぎる 17.8
3. 変った主張や行動をおいすぎる 11.7
4. 庶民の立場にたち頼りになる 10.2
5. 批判は結構だが少々いきすぎる 9.5

4.の好意的意見を除いて他はすべて否定的でその total は72.5%にのぼる。ともかく、記事は信用できないと、ストレートに不信を表明するものが3割強ある事実はマス・コミの今日の現状にきびしい警鐘をうちならしているものといわざるをえないのである。

## 2 政治や社会の問題に対する態度

### 2-1 インフレに無能な政治への不満

市民の政治不満の変動をみるために昭和45年度調査結果と並べて今回の結果をしめそう。

今回の調査ではインフレを抑制しえない政治にその不満を集中させていることがわかる。こうしたいわば生活に切実な物価問題への怒りが国民不在の政治という不信感をつくりあげている。

今 回

1. 金の値うちをなくする政治 25.4%
2. 国民不在の政治 22.1
3. 社会保障・福祉・医療 16.1
4. 税金の不合理 9.4
5. 派閥争いと汚職 8.9

前 回

1. 税金の不合理 17.0%
2. 金の値うちをなくする政治 14.7
3. 社会保障・福祉・医療 14.1
4. 派閥争いと汚職 13.9
5. 国民不在の政治 10.9

インフレと国民不在の政治という不満をもつものが市民の半数近くを占めていることがそのことを裏書きしている。前回の調査でトップであった「税金の不合理」が、今回では比率も少なく4位にさがっているのが印象的である。インフレへの痛みと不満がいかに大きいかが想像されるのである。

なお、予想された通り、インフレへの不満は特に女性において高く、(男—19.3%, 女—31.1%) 国民不在の政治では男性の不満が強い(男—26.8%, 女—17.8%)。

### 2-2 物価問題への他罰的態度

市民の最も不満とする物価上昇への態度をその原因の指摘という観点からみると、その特質は徹底した他罰型パターンであった。上位5つをあげると次の通りである。

1. 政府の政策の悪さ 27.4%※
2. 資源不足 13.9
3. 商売人の買い占め売り惜しみ 13.2 ※
4. 国民のぜいたく 13.2
5. 企業による値段のつりあげ 12.6 ※

12.6 ※

この表にみられる通り、やはり最も強く罰せられるのは政府である。次いで、商人や企業が追及される。市民の5割強（※の合計）のものが政府や企業体の責任を追及する。資源不足という客観的事実をクールに指摘するものも若干あるが、自省型の市民の存在も指摘しないわけにはいかない。

- |             |       |
|-------------|-------|
| 1. 国民のぜいたく  | 13.2% |
| 2. 国民の便利さ追求 | 6.4   |
| 3. 国民の買いあさり | 5.2   |

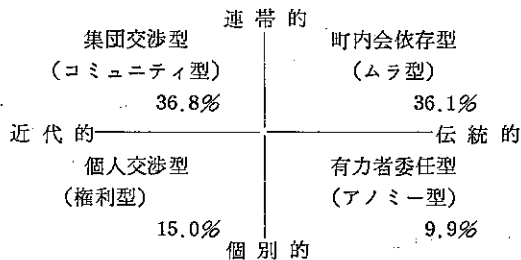
これらが自省型の内容であるが、2割強の市民が自分たちの態度にも反省しなければならぬものがあることを認めている。これを多いとみるか少ないとみるかは見解のわかれるところであろう。

ただ、こうした態度が政党支持と深く関

係している点は興味深いところである。さすがに自民党支持者では「政府の政策の悪さ」を指摘するものが相対的に少ない(19.2%)。他方、共産党支持者の場合は最も多く、ほぼその4割のものが政府の政策のまずさを指摘する。なお、参考までにふれると、「国民のぜいたく」を物価上昇の原因とする比率の最も高いのが自民党支持者群で、17.0%となっている。(共産党支持者では7.7%で最少)

### 2-3 両極に分化する市民意識

公害が懸念される道路が家の近くに出来るという状況を設定し、それへの対応行動を聞くという形で市民意識の実態を明らかにしてみた。想定されたモデルは次の通りである。



結果は図の通りで、町内会依存型(伝統的なわが国のムラ型ともいえる)と集団交渉型(新しいいわばコミュニティ型意識といえるもの)の両極に分化していることが判明した。ただ、後者のコミュニティ型にあたる市民意識の持主が現実にもそうした行動をとるかどうかは疑問である。念のために質問項目をあげると、「日ごろからの仲間とともに(仲間のないときはつくて)、市役所や区役所に交渉に行く」というので

ある。こうした行動は現実には大変難しくこの選択肢に賛成をしめた人のなかには願望として、また、理想(タテマエ)としての支持を与えた人がなほどこか混入しているかもしれない。しかし、たとえ観念的にしろ、4割弱の人たちがコミュニティ型の市民意識をもつに至ったという事実は注目に値しよう。

しかし、一方、町内会の役員におまかせするといういわばムラ型市民意識の持主が

36.1%いることも忘れるわけにはいかない。ただ質問項目に伝統的なニュアンスの濃い町内会と、新しい感じの入っている自治会を併列して問うたため、反応の際に若干の混乱が起っていることが想定される。考察にはその点の勘案を必要とするかもしれないのである。

#### 2-4 政党・政治家への不信とコミュニティ意識

政党や政治家についてその考えを聞いたところ、市民の半数が「政治家や役所に問題をもちこんでも、実際の解決にはなんの役にもたないだろう」（不信型）と反応した(49.4%)。そこから出てくるのは、「今のような政党や、政治家にまかしておくだけではだめだから、みんなで力をあわせて直接に役所と交渉するほうがよい」という、さききのべた「行政体との集団交渉型」反応である。このいわばコミュニティ意識ともよべる反応をしめたものが30.4%あった。考えてみれば、政党や、役所への不信感が、コミュニティ意識を生み出す結果となっており、皮肉といえば皮肉だが、自発的な市民の共同体であるコミュニティと権力や行政機構との関係は常に拮抗するのが本来の姿なのであろう。

#### 2-5 選挙への強い不信感

約4割強(41.2%)の市民が「選挙をなんべんくりかえしても、政治も私たちの生活もよくなるまいだろう」という選挙への強い不信型反応をしめている。昭和45年度調査では38.0%であったが、僅かでも増加の方向をしめている点は見逃せない。今回の調査では選挙制度の改良タイプを指示してその反応を求めたが1割強から2割弱

の反応をえたのが次の3つであった。

1. 取りしまりをきびしく（厳罰型）  
18.2%
2. 選挙区を小規模に（小選挙区型）  
17.0
3. 議員定数の是正（定数は正型）  
13.3

選挙での取りしまりの強化を望む声が注目される。小選挙区制の賛成者が17%であるのはともかく、議員定数の是正を望む声が13.3%であるのは予想以上に少ないように思われる。結局、選挙への強い不信が、少々の制度改良意識をふきとばすのかもしれない。

なお、「戸別訪問を認めるなど選挙制度をもっと自由にすれば、政治も生活もよくなるだろう」という「選挙自由化型」に賛意を表したものは2.8%しかなく、こうした選挙形態は今のところ市民にはまったくなじまぬもののように思われる。

#### 2-6 国政なみにせまる市政への重要度

あなた自身の生活に最もひびくのは国政か県政か市政かと問うた結果、次のような回答がえられた。

	今回	前回
国の政治	51.0%	48.4%
県の政治	5.5	11.4
市の政治	40.9	27.5
N. A	2.6	12.7

参考までに昭和45年度調査結果をあげたが、説明するまでもなく市政への関心度の急上昇という事実を目をみはるのである。前回の調査では「市の政治」の選択肢を「市町村の政治」としていたことが若干ひびいているかもしれないが、N. Aという無

回答者の大幅な減少の意味はそうした調査手続き上の差異をこえるものを示唆していると考えられる。従来、政治に無関心であった市民が、切実な物価上昇を機に、身近な市政への関心をよびさまされたとみて差支えないように思われる。それにしても、それが国政レベルへの関心の大幅増とならず市政にむいたところは興味深い。ただ、県政への関心がうつろになりつつある事実は考えねばならぬことであろう。

ところで、こうした国政、市政への重視度に男女差のあることを少しふれておこう。男では国政を重視するものが多く57.9%、(女性は44.4%)、反対に、女性では市政を46.7% (男性は34.8%) のものが重視し、男性のそれを凌駕している。男女の自我関与の領域の差異をあらわすものであろう。

#### 2-1-7 勢力均等と予測する参議選

1974年夏に行われる参議院選挙の結果の予測認知を保守対革新の対決というフィルターで問うた。こうした選挙に保守・革新という態度がどれほど意識化されるかを明らかにしようとしたものである。もちろん、将来への予測は一種の願望をもあらわすので、今日の時点での市民の政治的態度を知る手段となることはいうまでもない。結果は次の通りであった。

- |          |       |
|----------|-------|
| 1. 勢力均等  | 59.2% |
| 2. 現状どおり | 22.3  |
| 3. 保革逆転  | 8.8   |
| 4. 自民の伸び | 4.9   |

過半数のものが保守革新の勢力均等を予測している。革新の伸びで保革逆転を予測する市民の絶対数は少なく、1割にも満た

ないが(8.8%)、男女別にみると差異が出ており、女性の6.5%に対し、男性は11.3%となっている。男性のなかでも40代では17.3%が保革逆転を予想しているのが注目される。政党支持別にこれを見ると興味深い結果がでていいる。

公明党支持者群が保革逆転の最も高い予測率を出し26.7%、ついで共産党支持者群の19.4%となっている。社会党支持者群は9.4%にすぎない。ちなみに社会党支持者群が最も賛意を表するのが「勢力均等」で67.8%となっている。このあたりに社会党支持者と共産・公明各党支持者との明瞭な差異がみられて示唆的である。

### 3 政党支持態度

#### 3-1 大幅な変動のみられぬ政党支持態度

今回の調査と、昭和45年度に行なわれた前回調査結果を併せてしめすと次の通りである。

	今回	前回
1. 自由民主党	27.3%	30.6%
2. 日本社会党	15.5	14.6
3. 日本共産党	7.0	4.9
4. 公明党	6.2	5.9
5. 民社党	3.9	4.9
6. 支持政党なし	32.7	31.3
7. いえない、N.A	7.4	7.8

表にみられる通り、大幅な変動はみられない。あえていえば、自民党の僅かな低落傾向、共産党の上昇傾向を指摘できるが、測定誤差を考えると断定はさしひかえねばならない。

あいかわらず、今回においても「支持政党なし」が32.7%もあり、政党からの離脱

現象は今も続いていることがわかる。20代の男女平均では49.5%となっているが、20代男子だけをとり出すと、51.9%のものが「支持政党なし」となっている。ともかく、20代の市民の2人に1人は政党への支持を拒否しているのである。今回の調査でも学生はやはり支持政党なしが多く、53.3%となっている。このほか、学歴別にみると高学歴者ほどこの率が高く（高等学歴者—36.5%）、職業では自由業（30.8%）、専門技術業務（35.5%）などいわゆる知的職業の人に「支持政党なし」の人が多い。考えねばならぬ問題である。

なお、さきにあげた市民意識の4つのタイプと政党支持態度との関係にふれておこう。各政党支持者群ごとに最も多い市民意識のタイプをとり出してみると、各政党の体質のようなものがにじみ出ていて非常に示唆深い。自民党支持者群で一番多いのはムラ型（町内会依存型）、社会党支持者群では権利型（個人交渉型）、共産党、公明党、民社党各支持者群は傾向をみることでできるほどの統計値が出ていないのでなんともいえないが、相対的に高いものをひろってみると、共産党支持者群はコミュニティ型（集団交渉型）、民社党支持者群はアノミー型（有力者委任型）、公明党支持者群は「無答」というこの4つのタイプの枠外に出でしまっている人が最も多い。

### 3-2 政党支持の消極的な理由

他の選択肢を大きくひきはなし、圧倒的な支持をえているのが、「ほかによい政党がないから」（38.4%）である。これに続いて多いのが「なんとなく」で13.2%となっている。

この2つをあわすと過半数（51.6%）、となりにかに政党支持が積極的でないかがわかる。昭和45年度調査でもこの2つで43.9%となっていたが、今回はさらにそれが増加しており事態はさらに悪化の方向にあることがわかる。なお、「ほかによい政党がないから」というのは自民党支持者に最も多く、49.8%となっていることをつけ加えておこう。

### 3-3 自民党からの離脱に特徴

昭和45年度調査では社会党からの離脱傾向が首位を占め、自民党がそれに続いていたが、今回はそれが逆転しているのが特徴といえる（自民党からの離脱—12.4%、社会党は9.4%）。ところで、それらの党から離脱した人たちの移入先はどうか。自民党から民社党へが最も多く（31.6%）、ついで「支持政党なし」となっている（20.9%）。社会党からは共産党へが最も多く（29.9%）、そのつぎがやはり「支持政党なし」である（11.1%）。以前の支持政党に近似した政党に移るか、政党支持をやめるかの2つの道を選んでる姿が想像される。政党からの離脱現象の1つのプロセスをうかがうことができるが、以前も支持政党なく、現在もないという市民が61.1%もあるという数値は有権者であるわれわれも反省しなければならないが、わが国の政党もさらに深い自己批判を必要としよう。

### 3-4 フレキシブルな政党支持の幅

自民党支持者が民社党に投票してもよいとするものが21.4%あるし、さらに社会党にも投票を許すものが30.7%いる。一方、社会党支持者でも自民党に投票を許すものは13.2%存在する。予想される通り、共産

党への投票を可とするものは断然多くて31.1%となっている。これは共産党支持者の場合も同様で、社会党に投票してもよいとするものは40.3%の多きに達している。公明党支持者の政党支持の幅が最も小さく、自党以外に投票しないものは57.4%ではるかに他党をひき離している。しかし、他党への投票もないわけではなく、社会党が最大で18.0%となっている。民社党支持者のフレキシビリティが最も高く、自民党へは30.2%社会党に34.9%、共産党へも11.6%が投票を可としている。支持政党なし群の許容政党は自民党(21.5%)、社会党(19.3%)が双壁をなして高いのが注目される。しかし、共産党に13.7%のものが投票を許容しているのも無視できない。

### 3-5 拒否政党の大幅な減少傾向

昭和45年度調査と今回の調査結果をあわせて表示すると次の通りである。

	今回	前回
1. 自民党には投票しない	13.1%	10.5%
2. 社会党	3.6	5.5
3. 共産党	26.3	37.5
4. 公明党	23.8	43.8
5. 民社党	5.1	5.7
6. 拒否政党なし	25.5	14.1
7. N. A.	2.5	6.4

拒否政党なしが前回よりほぼ倍増しているのがまず注目される。さらに、共産党、公明党への拒否率が昭和45年に比べて大幅に減少していることがわかる。これに対し、僅かではあるが、自民党への拒否が増加しているのが目をひく。昨今の市民の政党観がこのあたりに忠実に出ているように思われる。自民党へのきびしい批判と、共

産党、公明党アレルギーの減少といえようか。

さらに、政党支持者についてこの点の分析を進めると、社会党支持者の公明党拒否率も前回より半減していることがわかった(52.8—24.4%)。同様に、共産党支持者も前回において公明党拒否率が63.4%であったものを、22.3%に激減させている。公明党支持者の共産党拒否率が前回65.9%であったものが、今回では43.4%とやはり減っている。現実の選挙戦では候補者によって野党共闘の道は簡単ではないが、国政レベルの野党連合の声その他の要因が、野党間のアレルギーの減少をひきおこしているのであろうか。多くの資料とともに深い解析を必要とするだろう。

## 4 衆議院選挙における投票行動

### 4-1 20代の高い棄権率

昭和47年12月に行なわれた衆議院選挙への投票の有無を聞いたところ75.7%のものが投票したと答えた。実際の投票率は58.31%（兵庫1区）であったから17.4%の誤差が出たわけである。タテマエを答えがちな面接調査の難点が露出したものであろう。しかしながら、ここでも20代の棄権率の高さが目立つ(36.9%)。とりわけ20代男子が最も高い棄権率をしめし、39.6%である。2人半に1人が棄権しているわけである。学生の棄権率も高く3割に達している。つねに論議されながらあいかわらず続いている問題点である。

### 4-2 政党支持と投票行動とのズレ

日ごろの政党支持態度が具体的な選挙において支持政党への投票行動にどれ位結びつくかをみると、各政党ごとに興味深い結



果がみられた。もっとも一貫性の高いのが共産党で91.9%のものがその政党候補者に投票している。次が公明党支持者で89.5%、ついで自民党支持者の89.4%となっている。この上位3政党から少し一貫性が低くなるのが社会党支持者で78.9%である。社会党支持者の場合共産党への流入8.1%が目についた。民社党支持者の一貫性は非常に低く45.7%で、自民党へ25.7%、共産党へ11.4%、社会党へ8.6%というのが他党への移入率である。「支持政党なし群」が投票した党を高い順に3つあげると、自民党(28.4%)、社会党(20.5%)、共産党(15.3%)である。他党へは非常に少ない。さきに政党支持の幅として各政党支持者ごとに許容政党の支持率を明らかにしたが、そのときの許容率をはるかに下まわったのが、衆議院選挙での実態である。やはり、各政党から候補者をおしたてての国政レベル選挙となると、シビアにその支持政党へのロイヤリティが発揮されるとみるのが妥当のようである。

## 5 市長選挙における投票行動

### 5-1 市長選でも20代の高い棄権率

昭和48年10月に行なわれた神戸市長選挙は稀にみる熱戦で、実際の投票率も市長選挙としては非常に高いものであった(59.02%)。ところがあいかわらず20代の棄権率は高く36.4%であった。

なお、今回の調査での投票率は77.4%で実際より18.4%高い。さきにあげた昭和47年12月衆議院選挙でのズレも17.4% (調査—75.7%、実際—58.31%)であるし、昭和45年11月に行なわれた兵庫県知事選挙でのズレも18.8% (調査—56.7%、実際—37.9

%)であった。レベルのちがう選挙であっても、それぞれ18%前後、調査回答での投票率と実際の投票率とのズレがあるという事実は興味深い。面接調査におけるタテマエ反応の問題、サンプルの質の問題などがこのコンスタントに出てくる2割弱の誤差をめぐって検討される必要があるように思われる。

### 5-2 「多忙」と「誰でも同じ」が棄権の大きな理由

市長選挙に棄権した理由を上位3つあげると次の通りである。

1. 忙しかったから 24.4%
2. 誰が当選しても、市政に変化はないと思ったから 19.1
3. 出張・旅行していたから 14.4

多忙と誰でも同じことだというのが最も大きな棄権の理由となっていることがわかる。出張・旅行のためというのが20代、30代、40代の働きざかりの男性に多いのが気がかりである。このほかに「棄権する権利があるから」というのが20代の男子で10.3%、学生で15.4%あるのが気がかりである。

### 5-3 投票参加に効く「ビラ等」「広報紙」「広報車」

市の選挙管理委員会が行なう投票参加へのよびかけのなかで市民に最も認知されたのは次の3つである。

1. ビラ・チラシ・ポスター 25.3%
2. 市の広報紙(こうべ) 24.2
3. 広報車(宣伝カー) 19.4

この3つについているのが「新聞広告」(10.9%)、「立看板・たれ幕・のぼり」(9.1%)であるが、それぞれ1割前後にすぎ

ない。「宣伝飛行」は0.7%にすぎず、派手なわりに効果が少ないように思われる。

#### 5-4 候補者選択に効果的なマス・メディア

投票した候補者を決めるにあたって特に参考にした情報として多いものから5つあげると次の通りである。

- |                      |       |
|----------------------|-------|
| 1. 選挙公報              | 17.8% |
| 2. 候補者の政見・略歴に関する新聞記事 | 16.9  |
| 3. 街頭や家庭に配られたビラ      | 12.5  |
| 4. 個人演説会             | 10.4  |
| 5. 街頭演説会             | 9.3   |

上位3つはいずれもマス・メディアであるが、情報化社会での選挙戦ということがうきばりにされている。これらについて個人演説会や街頭演説会が参考にされているが、いずれも1割前後でまったく一部の市民にしか利用されていないといえそうである。団体や労組からの推薦情報はいうに及ばず、後援会からの依頼や電話による勧誘などのいわゆるクチ・コミも予想以上に効果を発揮していない。

#### 5-5 候補者の選択に関する性差

市長選での候補者選択に際して2割前後の伯仲した賛成率をしめた上位4つをあげると次の通りである。

- |                 |       |
|-----------------|-------|
| 1. 人がらの魅力       | 24.2% |
| 2. 候補の政策や考え方    | 23.6  |
| 3. 支持政党の推薦      | 20.1  |
| 4. “なんとなく一方がまし” | 18.2  |

パーソナリティないしムード要因と政策要因が混入しているが、これを男性と女性にわけて分析すると興味深い結果が出ている。男性において高い選択要因となってい

るのは「候補者の政策」(24.6%)、「支持政党の推薦」(23.5%)等、候補者に関するいわゆる認知的要素である。これに対し、女性は「人がらの魅力」(27.1%)、「なんとなく一方がまし」(19.9%)等、いわゆる情緒的・イメージ的要因にウエートがかかっているところに特色があるように思われる。

支持政党と候補者選択の理由で特徴のある点をあげると、共産党支持者は圧倒的に「支持政党の推薦」(44.8%)を重視し、自民党支持者はどちらかといえば「人がらの魅力」(30.0%)にウエートをおくようである。社会党支持者の場合はとびぬけて決定的な要因はなく、どちらかといえば「支持政党の推薦」(27.5%)、「候補者の政策」(23.3%)といった政策要因に比重があるといった程度である。公明党支持者は「政策」「人がら」両面にウエートをおき、民社党支持者は決定的といってよいほどに「政策」要因に比重をおいている。自民党対野党連合の候補者で争われた神戸市長選の各党の立場が、このあたりにも微妙に反映しているようにも思われる。

#### 5-6 保守・革新の対決への関与度

自民党対野党4党の対決で争われた神戸市長選挙において、投票に際してこの点を考慮したものは61.0%、考慮しなかったものは47.6%であった。やはり考慮したものが多かったことがわかる。

選挙戦の結果は野党推薦候補が当選したが、この当選候補者と落選候補者へのどちらに投票したものが、よりこの点を考慮したかをみると、落選候補者への投票者のほうがより強かった。

(落選候補者への投票者群—67.3%, 当選候補者投票者群—58.1%)

### 5-7 候補者選択の日時

この候補者に投票しようとする日時であるが、「告示以前」というものが34.8%「候補者が出そろったあたり」が37.2%となっている。告示の前に既に3割強のものが投票する候補者を決めているというのは、神戸市長選挙に対する一般市民の関心の高さをしめすものであるが、他方からみると、市民の前に展開されたドラマティックな候補者選出過程が、市民の興奮をさそったといえるかもしれない。候補者が出そろったあたりでは4割強のものがもう投票する候補者を決めていたのであるから、候補者の顔ぶれがそろったころには72%の圧倒的多数がもう意中の人をきめていたことになる。

この点を男女別にわけてみると興味深い性差がみられる。告示以前は男性が女性よりはるかに多い。(男性—42.3%, 女性27.9%)

女性は候補者が出そろったところで決めるものが多い。(女性—42.4%, 男性31.7%)投票日の一週間前とか、投票日の2、3日前に決めるというものが20代に多いのが注目される。(1週間前—17.6%, 2、3日前—13.0%)また、投票日の当日に決めるというものが20代の男性に12.3%もいるのも目につく数値である。

### 5-8 投票した候補者の当落

実際の投票行動と態度との関係を見るためにあえて設定した設問であったが、7.8%の拒否反応をえただけであとの人からは反応をうることができた。しかも、この調

査で当選候補者に投票したという数値(56.5%)と、実際の得票率(53.9%)がほぼ一致しているのも興味深かった。さすがに落選候補者に投票したという反応する人(35.7%)は、実際の得票率(46.1%)を下まわったが、面接という事態からは無理もないことであろう。

当選した候補者に投票した人は男女とも20代(64.1%), 30代(62.0%)といった若年層に高く、年令の上昇とともに減少しているのがその特徴である。落選した候補者に投票した人はその逆の傾向をしめしている。

自民党対野党連合の対決というのが神戸市長選挙であったが、複雑な政党間の関係は単純に算数的な対決とならないところに市長選の複雑さがあったことは周知の通りである。そこで次に各政党支持者の両候補者への投票の実態をみてみよう。

	当選 候補者	落選 候補者	いえ ない
	%	%	%
自民党支持	26.1	69.5	4.4
社会党 "	82.5	13.3	4.2
共産党 "	98.3	1.7	0.0
公明党 "	83.9	12.5	3.6
民社党 "	51.5	36.4	12.1
支持政党なし	59.6	28.3	12.1
いえない, N. A	43.4	32.1	24.5

野党から推された当選候補者に最も忠実に投票したのは、共産党支持者であることがわかる(98.3%)。この点、態度と行動の間に最もズレの多かったのは民社党支持者といえるだろう。支持する政党の推さない落選候補に36.4%のものが投票している。

当選候補者への投票といえば、支持政党なしとした人たちの59.6%のものが当選候補者に投票したと答えているのも興味深い。投票に際し、勝つと思うほうに投票するといういわゆる「バンドワゴン効果」が支持政党なし群により働いたのか、それとも、当選の決定後に当選者への同一化をはかったのか、その真相は不明である。

他方、自民党から推された落選候補者が

自民党支持者からの投票を圧倒的に受けねばならなかったはずであるが、それが69.5%にとどまり野党の推す当選候補者に26.1%のものがまわった。ここに選挙における態度と行動の微妙な関係の存在を知ることができるが、また、さきごろの神戸市長選挙候補者間の特殊な関係がうきぼりにされたものとみることもできるだろう。

## 都市行政適正化への課題(全文)

—低成長経済下の福祉向上をめざして—

昭和 50 年 11 月  
神戸市行財政制度調査会

## はしがき

本調査会は、「行政適正化への課題」を主たる検討課題として発足した。時あたかも地方財政の危機が叫ばれているが、単なる行政サービスの打ち切りではなく、サブ・テーマとして与えられた“低成長経済下の福祉向上をめざして”の検討を重ねた。

審議は全委員から構成される総会と学識者からなる専門部会とを相互に開催し、問題点を整理していった。主たる論点は、「行政の責任分野」「行政の選択基準」「行政の執行体制」であった。これらの論点はそれぞれ行財政の専門分野にあってもきわめて難問とされる課題であった。そのため十分かつ明確な結論を出すことができなかった。

しかし、今後の行政において活用していくべく方向と示唆を与えることはできたのではなからうか。神戸市政が「行政の適正化」「市民福祉の極大化」と「行政サービスの効率化」という2つの目的を、同時に充足していくだけの勇気と決断をもって、この報告書を実際の行政の場において実践していただきたい。

## I 神戸市行財政の現状と問題点

## 1 都市行政をめぐる基本的認識

減速経済を迎えて、神戸市財政のみならず、全国的に地方財政の危機が深刻化し、ことに高度成長期に膨張し拡大されてきた建設投資・行政サービスの見直しが、強く迫られつつある。たしかに高度成長による歳入の増加にともなって、自治体が都市づくりのテンポを速め、行政サービス拡大のペースを高めていったことは否めない。今、歳入の伸び悩みという事態に直面し、縮小化は避けられない。しかし、地方自治体の使命、市民生活の実態からみて、財政面からの短絡的な選別は慎むべきであろう。

現代の都市自治体をめぐる経済・社会環境の変化、行財政制度の仕組、市民・企業の実情をよく分析して、低成長経済下の新しい自治体行政のあり方を確立することこそ緊急かつ重大な課題である。

## 2 神戸市行財政の分析

## (1) 財政危機の現状

神戸市財政の悪化は新たな問題ではない。高度経済成長による過度集積の深化・高度消費社会の成熟による財政支出の急増という事態の中で昭和37年以来慢性的な財政悪化に悩まされてきた。財政危機の根本には、公私両部門間における資源配分の不公

平や国と地方をつうじる財源配分の不適正など経済・税財政制度上の問題がある。

(この問題については昨年度調査会報告に詳述してある。)

しかし現実問題としては、昭和50年度になって不況は一段と厳しく、国税・地方税はともに大幅な歳入欠陥をきたし、その額も国税は3兆9千億円、地方税は1兆1千億円にのぼっている。神戸市も例外ではなく、当初税収見込からすると約40億円の減収が予測され、近来にない財政窮迫の度を深めている。

しかも将来見通しは、不況の深刻化・低成長経済の定着によって税収の伸びは低下し、一方インフレーションは経費の増大をひきおこすという歳入・歳出両面にわたって財政悪化の要因が強まっている。これまで、税収不足分については、財政調整基金の取崩し、開発利益の繰入れ、市有財産の売却等で補ってきたが、この対応も限界に近づきつつある。収入確保措置については49年度に法人市民税の超過課税、使用料・

手数料の改定、開発者負担の強化が実施され、残された自主的な方法としては、法定外普通税以外には見あたらない。

こういった状況下にあつて、当面する財政運営は極めて厳しい条件を課せられており、行政適正化への努力を拡充することが求められている。そのため、当面の財政の運営にあつて次のことが必要になる。

第1には、地方税財政制度の抜本的な改善をめざして、自主財源の拡充、国庫補助の拡大、超過負担の解消などを国に対してさらに強く働きかける必要がある。

第2には、市民福祉を効果的に実現する観点から、経常費を含む全ての経費および事業の総点検を進める必要がある。

第3には、行政運営において、新規施策を重視する傾向が強いが、当面は新規施策の採用を控え、既存の根幹的な施策への配慮を強める必要がある。

#### (2) 執行体制の整備

執行体制の整備は、組織整備と職員配置という二つの要素から捉えられるが、行政

第1表 組織数一覽表

	局	部	課	係
46年5月	31	43	350	812
47年5月	31	46	365	836
48年5月	31	48	379	843
49年5月	32	54	391	886
50年5月	32	55	396	922
(対46年比)	(+1)	(+12)	(+46)	(+110)

(注) 1 区役所は局、区出張所は課として計算した。

2 医療関係及び学校関係は除いた。

第2表 過去5年間の主要な組織の変化

昭和46年5月1日	昭和50年5月1日	説明
市民生活局 消費生活部 市民相談部	市民局 物価部 相談部 文化ホール	45年新設（市民生活局） 42年新設（消費経済部） 42年新設（市民相談部） 49年新設
民生局 保護課外 婦人児童課外	民生局 厚生部 福祉部 心身障害福祉室 同和対策室	49年新設 49年新設 49年新設 45年新設
市民生活局 環境部	環境局 公害対策部	48年名称変更 43年新設（衛生局）
下水道局	下水道局	42年新設
住宅局 住宅部 建築部 営繕部 住宅部改良課	住宅局 住宅部 建築部 営繕部 改良事業室	42年名称変更 45年新設 42年新設 42年新設 47年新設
土木局 公園緑地部	公園緑地部	46年新設
兵庫区 8出張所	北区	49年新設
教育委員会 社会教育課	社会教育部 同和対策室	47年新設 45年新設

第3表 要因別職員定数の増減内訳

項目		年度					計
		46	47	48	49	50	
増員	保育所新增設	65	79	67	64	100	375
	心身障害児(者)対策	13	10	36	26	7	92
	老人福祉施設	4	4	6	20	1	35
	医療費公費負担	2	15	27	2	—	46
	同和対策	22	25	52	47	42	188
	病院の充実強化	18	28	39	37	29	151
	看護婦夜勤体制の改善	28	26	1	19	17	91
	休日夜間救急診療	—	—	12	15	9	36
	ごみ, 汚泥処理量の増	65	146	23	28	—	262
	清掃工場の新設	—	50	—	54	—	104
	公害対策	24	12	9	9	3	57
	公園緑化事業	5	7	4	5	2	23
	下水道整備	19	27	30	44	26	146
	広報, 相談業務の充実	9	9	12	—	—	30
	北区新設 <small>(区役所, 保健所, 福祉事務所)</small>	—	—	67	—	—	67
	区窓口業務の充実	13	14	18	30	10	85
	臨時職員の正規化	41	20	12	20	198	291
	学校園新增設等	12	30	57	77	53	229
	救急救助体制の強化	7	14	18	7	—	46
	バス路線増強	159	56	45	63	81	404
高速鉄道建設	28	63	20	20	42	173	
水道事業の拡充	35	17	11	10	4	77	
その他	275	361	370	272	200	1,478	
小計		844	1,013	936	869	824	4,486
減員	事務の機械化・合理化	59	54	2	7	48	170
	事務の委託	12	14	30	3	12	71
	施設の廃止	5	35	—	—	50	90
	し尿収集戸数の減	24	15	22	13	—	74
	市電路線の撤去	411	—	—	—	—	411
	バスワンマン化	63	35	20	34	38	190
	その他	49	117	95	36	83	380
	小計	623	270	169	93	231	1,386
差引増員数		221	743	767	776	593	3,100



サービスの拡大につれて、組織・職員ともに増大の一途を辿っている。

ア 組織の整備

昭和46年5月、神戸市の組織は、31局43部350課で構成されていたが、50年5月には32局55部396課となり、1局12部46課の増となっている。(第1表参照)

この間、増加の著しいものは、市政の3本柱の中核的機能を担ってきた市民局、民生局、環境局及び教育委員会事務局であり、この4局で9部22課の増加となっている。(第2表参照)

イ 職員の配置

昭和45年度の職員定数は15,357人であったが、50年度においては18,457人と5カ年間で3,100人(伸び率20.2%)年平均620人の増加となっている。

このうち市長部局の増員は2,507人であるが、主として民生局、衛生局および環境局の3局で1,624人の増とな

っており、市長部局全体の増員の64.8%を占めている。(第3表参照)

さらに要因別にみると、保育所新増設、学校園新増設、病院の充実強化など人的サービスの充実によるものが中心を占めている。このことは、市民ニーズが人的サービスを多く必要とする部門に集中してきていることを示しており、将来における人件費比率の増大が財政運営硬直化の一因になると予想される。

(3) 新しい行政分野の展開

これまでみてきた財政の分析、執行体制の整備からみても、論点は、おのずから新しい行政サービス分野に絞られる。建設ことに産業基盤部門が伸び悩みにあるのに比して、新しい行政サービス部門は拡大の一途をたどっている。

なお、新しい行政分野とは第4表のとおり、福祉、生活サービス、余暇サービス、生活部門助成、環境保全などである。さら

第4表 新し い 行 政 分 野

分 類	事 務 事 業 の 例
I 一 般 福 祉	老人手当, 医療費公費負担, 乳児医療公費負担…
II 個 別 福 祉	ホームヘルパー, 介護手当, 福祉電話, 老人いこいの家, 保育所…
III 生 活 サ ー ビ ス	ごみ処理, 救急業務, 市民相談, 生活情報センター, 健康診断, 総合パトロール…
IV 文 化 ・ 余 暇 サ ー ビ ス	体育館, 文化会館, 公民館, 海水浴場, 太陽と緑の道, 学校施設開放…
V 生 活 部 門 助 成	私立幼稚園就園奨励・助成, 私学助成, 公営交通・市立病院の助成…
VI 環 境 保 全	大気汚染対策, 水質汚濁対策, 騒音対策, 自動車公害対策, 下水道整備, 緑化事業…

(注) 一般福祉…所得再分配をめざす金銭給付行政で対象が比較的広いもの  
 個別福祉…家族機能を補填するような社会サービスの提供で地域的に供給されるもの

に参考までに昭和46年以降の市政における重点施策を示せば第5表のとおりであり、おおむね、新しい行政分野と一致する。

神戸市政のこのような重点施策、新しい行政の展開をみると、一貫して流れる方針は、高度成長のひずみの是正と、市民生活の向上にともなう新しい需要（ごみ、余暇・コミュニティー）に対応することであった。神戸市政が苦しい財政状況と限られ

第5表 過去5カ年の神戸市の重点施策

年度別	重点施策
昭和46年度	1 住みよいくらしのための施策
	2 こどもと老人とめぐまれない人のための施策
	3 公害の追放と緑化の推進のための施策
	4 ゆたかな生活をきずくための施策
昭和47年度	1 こどもと婦人・老人とめぐまれない人のための施策
	2 健康と安全のための施策
	3 住みよいくらしのための施策
	4 ゆたかなあすの神戸のための施策
昭和48年度	1 環境都市づくり
	2 福祉都市づくり
	3 文化都市づくり
昭和49年度	1 物価安定のための施策
	2 福祉都市づくり
	3 環境都市づくり
	4 文化都市づくり
昭和50年度	1 福祉都市づくり
	2 環境都市づくり
	3 文化都市づくり

た行政権限の下にあって、このような新しい行政をすすめてきたことは、ある意味においては市民にとって幸せであり、自治体行政として称賛すべきといえよう。当調査会としては、その精神、基本方向について誤りはないと思うし、また行政サービスの総量(パイの大きさ)を縮小すべきであるとは考えない。しかし、パイの質、パイの配分比率、パイの配布方法において完全であったとは思わない。また、減速経済下においては、これまでどおりのテンポで行政の拡大をつづけることは不可能であろう。より一そう厳しい行政の選別が行われることはやむを得ない。しかし、自治体の使命は市民福祉の向上にある。そしてまた、財政悪化といってもマクロの運営視点からみると、かなりの選択の余地があることもまた事実である。

単なる「行政サービスの打ち切り」「事務事業の見直し」という次元をこえて、まさに“低成長下の福祉向上をめざして”，行政のあり方を模索すべきである。そのような基本的考え方の下に、以下、「行政の守備範囲」「行政の選択基準」「行政の実施方法」を主たる論点として、行政のあり方を見直していきたい。

## Ⅱ 都市行政の責任体系

### 1 行政守備範囲の拡大

近年、都市行政にあっては、その行政サービスの範囲が質量ともに拡大しつつある。高度成長期前半は高速道路・市街地改造ビル・コンテナふ頭・工業用水・海面埋立事業など主として産業基盤整備部門にみられたが、高度成長期後半になると先にふれた

新しい行政部門即ち生活環境整備・生活サービス・社会福祉の分野で拡大がみられるようになった。

このような「新しい行政分野」の展開をもたらした背景には、市民生活に最も身近な存在である自治体に対して、市民福祉向上の期待が寄せられ、自治体はその要求に可能な限り応えてきたという実態がある。しかし、地域と自治体の機能分担関係からみるならば、1つには従来、家族・地域で自己処理してきた問題が核家族化・地域社会の動揺などによって、行政がカバーせざるをえなくなってきた（福祉・コミュニティ行政など）ことがある。

あと1つは、個人・地域社会では解決不可能な問題が、都市化の急速な進行とともに

に浮び上ってきた（物価・公害・下水・自然保護など）ことである。

## 2 行政責任の範囲

### (1) 行政責任の認識

行政の責任が無限大であるとは考えられない。しかし、市民生活の究極の保護者は自治体にあるという責任論の認識は変わらないのではなかろうか。物価や自動車公害あるいは福祉などは、自治体の責任領域を超えており、ナショナル・ミニマムとして国の責任において解決されなければならない課題といえる。

しかし、これらの行政分野においても、自治体は自らの行政努力によって解決を求める使命があり、その努力こそ市民サイド

第6表 50年度民生局歳出予算概要 (単位千円)

項 目	予 算 額	財 源 内 訳			
		国県支出金	市 債	そ の 他	一般財源
1 民生総務費	3,643,512	8,299	—	101,916	3,533,297
2 生活保護費	11,345,580	8,891,604	—	92,476	2,361,500
3 児童福祉費	6,323,665	3,852,317	—	615,668	1,855,680
4 保育所費	2,152,529	—	—	1,343,436	809,093
5 心身障害者福祉費	1,043,898	460,367	—	187,398	396,133
6 老人福祉費	5,956,875	3,746,453	—	334,558	1,875,864
7 同和対策費	1,162,207	267,619	551,200	7,656	335,732
8 国民年金費	3,164,256	212,359	—	3,115,288	△163,391
9 失業対策費	2,305,318	1,046,596	—	8,813	1,249,909
10 民生施設整備費	3,242,616	278,281	1,063,700	49,735	1,850,900
合 計	40,340,456	18,763,895	1,614,900	5,856,944	14,104,717

の行政の基本であるといえよう。

自治体の行政をさして、「ふとんのあげおろしまで自治体がやるのか」という批判の声が強い。しかし、自治体行政の実態をみても、たとえば「行旅死亡人（行き倒れ人）」の面倒は自治体が引受けているように自治体は市民生活の最終的な責任主体として事に当るべく宿命づけられているのも実態である。

しかし問題は、このような自治体行政の本質論からあらゆる行政・サービスを自治体が供給主体となって無料で提供すべきであるという結論には到達しないことをはっきりと認識することである。

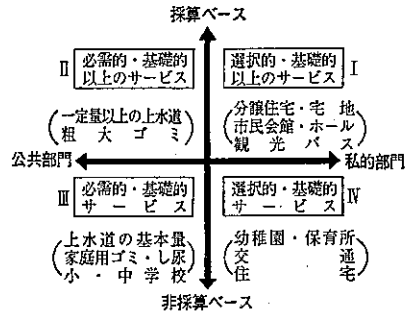
これらのことは、民生事業の主たる事業が機関委任事務であり、約400億円（50年度）の予算のうち、国県支出金が約190億円を占めることによってもうかがわれ、また民間施設もかなりの数がある。だが、制度上くまなく市民生活をガードしているといわれる現行の福祉行政体系（機関委任行政）も、ねたきり老人・身障者問題にみられるように、福祉行政の谷間・空白がみられる。そこに、福祉サービスの担い手としての自治体の役割があるといえる。

## (2) 行政責任の範囲

神戸市政における行政サービスを大胆に分類してみると第1図のようになる。この図は昨年の「行財政制度調査会報告書」の使用料の決定方向づけに用いた図表を修正したものであるが、

- 1つは、公共部門でなければ不可能またはそれに近いといえる分野がある。たとえば水道、義務教育などである。（Ⅲ分野）
- 2つは、公・私混合部門で、交通、保育所

第1図 行政サービスの分類と料金



住宅などがそれである(Ⅳ分野)

3つは、市場メカニズムにまかせてもよいが、種々の理由、ことに低廉性の視点から公共部門が介入している分野である。

### (Ⅰ分野)

ただ近年の傾向は、まず、選択的・基礎的サービスといわれる分野から、必需的・基礎的サービスへ、また、必需的・基礎的以上のサービスから、必需的・基礎的サービスへの移行を求めている圧力が次第に大きくなりつつあることである。さらに、選択的・基礎的以上のサービスにあっても、その行政需要はつよく、市民会館などの建設がすすんでいる。

しかし、このような行政責任の拡大方向のなかで見落されてはならないのは、政府企業、地域(市民)の責任である。日本の都市社会は、企業・核家族を軸とした“孤立的”タテ型社会である。ところが、市民生活の安全、豊かさを確保していくためにはどうしても“連带的”ヨコ型社会(都市共同体、コミュニティ)の保障機能が必要である。そのような視点からみると、問題点の1つは、政府の社会保障制度が低水準

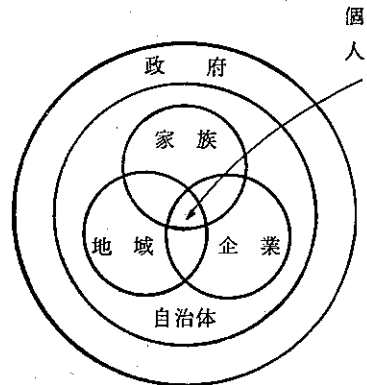
であり、かつ、不完全な体系にあるため、福祉サービスにともなう応益原則の適用がむずかしいという悪循環をひきおこしている。さらに、自治体が低水準・不完全な国の福祉行政を補う目的で、カサ上げ、つぎ足し施策を行ってきた。このことは先取り行政として福祉行政の水準向上の呼び水となり、福祉優先のコンセンサスをつくりあげる上で大きな役割をはたしたが、反面、福祉体系の混乱を招いたことは否めない。

問題の2つは、本来、社会保障は国を頂点・基本としつつ都市・地域共同体が行うのが最もまじしい体制である。にもかかわらず、個人は個々の保険制度に企業はそれぞれの企業内福祉にと、いわば個別保障に依存している。しかし、核家族は“ガラスの城”といわれるように壊れやすいものであり欠損家族となったときヨコ社会（都市・地域共同体）の保護なしには生存すら不可能であり、また企業福祉といっても在職中のことであり老後の安定まで末永く保障するものでなく、つまるところヨコ社会の傘の下に生活の安全を求めなければならないことである。そのような意味からいってヨコ型社会の存在を再評価していかねばならない。

問題の3つは、現況ではヨコ型社会の生活保障機能はひ弱いので、そのため1つは社会責任に基づいて、企業もヨコ型福祉機能に参加していくことである。退職者についても企業健康保険を数年延長して認めるとか、婦人労働者について有給の1カ年の保育休暇を認めるとかすれば、国民健康保険会計の負担も軽くなり、また、ゼロ歳児保育も激減し、自治体はその余力を福祉行

政に注入することができる。あと1つは、地域福祉というヨコ型の共同連帯感・相互扶助意識を成熟さずことである。現況では古い隣保共同体意識に代る、新しいヨコ社会型の共同保障への参加意欲が不十分で、市民のエネルギー・余力は地域福祉へ還元されず、消費・余暇社会の中で消費されてしまっていることである。

第2図 都市社会の構造



現在の福祉行政をみると、自治体は、国の社会保障、企業の企業内福祉、家族連帯扶養などによってカバーできない分野を担当せざるをえないが、その分野はあまりに広く、かつ、国・企業・個人がそれぞれ利己的な立場からその責任分野を限定してくると、自治体の負担はあまりにも過重なものになってしまう。どうしても各責任の分野をきめ、それぞれの分野で可能最大限の自発的努力を求めざるをえないといえよう。（第2図参照）。

しかし、事例（第7表参照）をみても、一線を引くことはきわめてむずかしく、費用

の相互分担，機能の相互補完，事業の委託・受託方式など，個々のケースによって様々であり，具体的には後にのべる実施基準によってきめ細かく決定していくほかはない。

第7表 責任分担の事例（生活施設）

分担関係	事務事業の例
私立・私営	一般住宅，商業施設，企業厚生施設…
私立・私営 ・一部補助	保育所，幼稚園，私学…
個人施設・ 一部助成	水洗化奨励，老人居室整備 私道舗装…
公立・ 民間負担	水道，交通，病院…
公立・ 一部民間負担	保育所，幼稚園，教育施設…
公立・私営	児童公園，老人いこいの家 コミュニティセンター…
公立・公営	道路，義務教育，消防，清掃…

### (3) 地域社会の分担

行政サービスがきめ細かくなり，地域さらに個人へと浸透するにしがたって，行政という管理組織にはなじまない行政サービスが発生しつつある。戦前は衛生・防犯・防火など身近なサービスの一部を町内会等に委ねてきた。近年，行政の拡大にともなってこれら地域でカバーしてきた共同サービスが，行政サービスとしてとり入れられつつある。

ここに，もう一度，新しい視点から地域社会の役割を見直そうとするのが「コミュニティ論」である。コミュニティ論は“両刃の剣”といわれるが，生活行政がきめ細かくなるにしがたって，市民・コミュニティの協力は不可欠である。それはごみのステーション方式にみられるように，選別し

袋に入れ，きめられた時間・場所にゴミを搬出する作業は個人が担いし，何処におくかを地域で決めなければならないといった分担関係の明確化である。

同じように，地域福祉について，あらゆるコミュニティケアを自治体が実施することは困難である。またサービスを利用する側の選択の余地なりサービスのコストを考えると，さらに地域の役割は重要になるといえる。

高度経済成長時代への反省とともに，激しい人口流動を伴いながらも地域社会の見直し，定着への気運も生まれつつある。地域では，盆踊り・地藏盆など伝統的な“まつり”を軸に自然な人と人とのつながりが芽生えようとしており，こういった地域関係を基礎に新しい地域福祉の展開が期待される状況が醸成されている。

しかし，このことは，地域福祉を地元へ転嫁し，自治体の責任逃れを許すということではない。自治体では臨機に即応できない分野を地域に期待しようとするもので，肉体的精神的負担の大きいものは行政ベース（ホームヘルパー，介護手当など）で，そうでないものは近隣相互の連帯感（児童公園の管理など）によって，カバーしてもらおうとするのである。

すなわち，個々の住民の連帯感と地域活動のひろがりによって行政との連携を密にし，地域・個人のニーズをより速く，的確に行政に伝えるときに，地域住民の自主的協力を高めることによって，その生活の安定度を増そうとするものである。そのためには，個人のみならず地域がその余力を地域という共同体に還元していくと

する志向性を強める努力の余地はまだまだ残されているといえよう。

### 3 行政サービスの選択基準

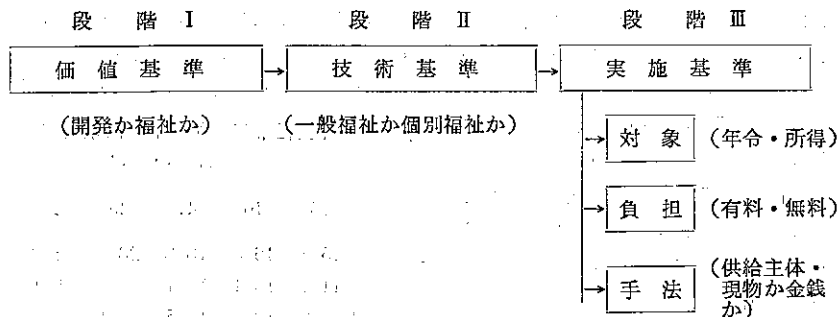
#### (1) 選択基準の類型化

当調査会としては、行政サービスの選択基準を探り、今後の行政サービス選択の基準として活用されることを期待した。やや理論めくが、「選択基準」とは「各種の行政サービス間に資源(人・金)を配分する上で、必要な優先順位決定のための尺度」であり、そのうち「価値基準」とは、たとえ

ば開発か福祉かといった異質な行政サービスについての優先順位の尺度であり、「技術基準」とは、一般福祉か個別福祉かといった同質な行政サービスについての優先順位の尺度といえる。

そして、「実施基準」とは、選択された個々の行政サービスを実施する場合、その対象・負担・手法(供給主体、現物か金銭か)をどうするかという、いわばきわめて実務上の問題であるが、むしろキメ手を握っているといえる。図式化すれば第3図のとおりである。

第3図 選 択 基 準



#### (2) 価値基準

「成長か福祉か」という価値基準は、個人の主観によって左右されるといえる。「成長なくして福祉なし」という意見もあれば、逆は必ずしも真ではないという反論もあった。すなわち、高度成長によって、たしかに消費生活は華やかになったが、物価上昇、地価騰貴、環境破壊などによってむしろ福祉は成長によって減価したともいえる。

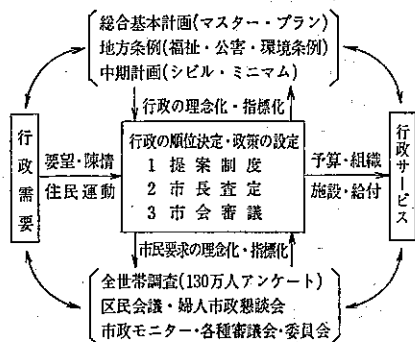
価値観の差異がある以上、異質な行政間

のウェイトづけは不可能であるといっても実際の行政にあっては、予算編成上、なんらかの選択を迫られるのもまた事実である。その際、選択が行政の一方的な基準で決定されるのではなく、社会的なコンセンサスに基づいて行われることが必要である。

神戸市政の政策決定過程を図式化すると第4図のようになっている。

総合基本計画などによって行政の理念化と指標化を行うとともに、全世帯調査などによって市民要求の理念化・指標化を行っ

第4図 政策決定過程のパターン



ている。行政決定の循環図としては、住民の選好度、他都市との「バランス度」から市内内部で決定されていくサイクルは大むね納得できるが、問題はこの行政決定サイクルが果して、“市民参加”の名にふさわしい好循環を示しているかどうかである。結局、試行錯誤を重ねながら、住民ニーズとの一致、市民の政策決定への参加度を高めていくしかないのではないか。

(3) 技術基準

同質行政であっても、数量化・指標化による選別は、建設投資と比較して、行政サービスはきわめてむずかしい。一般福祉(老人医療費公費負担)と個別福祉(ホームヘルパーの派遣)のどちらを優先すべきかは一概には決められない。結局は財源配分にあって5対5とか6対4とか、前年比2割増と3割増といった比重のウエイトづけの問題に留まるがそれでも不可能に近い。

基準の1つは、福祉効果であるが、建設投資における費用便益手法のように「所得」という一つの経済指標で表わせないし

多分に主観的満足度にも左右されるという問題がある。ただ、所得保障とか、施設収容率という、いわば行政側からの「福祉努力度」で表わすことはできるが、他市との比較に過ぎず、選択の参考にはなっても基準とはなりにくい。

あと1つの基準としては、財政基準、分配基準、行政効果基準を組み合わせて、少ない自己財源で所得再分配に寄与し、なおかつ行政効果(福祉効果)が、総合的に上がればよいという実務ベースの選択方法もあるが、方法としては優れていても、福祉効果が指標化されていない以上、数量的に把握できないため、選択基準としては一つの考参に止

第8表 「全世帯アンケート」時系列表 (昭和45~49年 %)

区分	45	46	47	48	49
公害	15.1	16.3	18.8	28.2	21.8
住宅	11.5	13.1	11.1	9.4	9.1
福祉	10.8	12.3	12.5	7.1	9.6
病院	5.4	6.0	6.8	7.1	8.9
公園	7.6	7.6	9.0	6.3	5.3
交通安全	13.9	7.7	7.8	5.2	4.7
下水道	8.7	8.0	7.0	4.4	4.0
交通	7.5	5.8	4.2	3.8	3.9
道路	5.5	5.5	3.6	3.8	4.3
ごみ	5.2	6.3	3.5	3.7	3.8
防災	2.6	2.7	1.2	2.6	3.5
教育	2.0	3.4	4.0	2.6	4.7
文化	3.3	5.3	3.7	2.1	2.6
その他	0.9	—	6.9	13.7	13.8
計	100	100	100	100	100



まるといえよう。

3つ目の方法は、労災補償と同じような方法で年令、所得、障害度などを各項目別にウェイトづけして、“社会的弱者度”（ハンディキャップ度）を設定する。そのランクづけに応じて、ハンディを行政的に補填することによって、福祉行政の対象者が平等の生活条件をもつようにすべきであるとの考え方も示唆された。極めて優れた発想ともいえ、資料整備によって、大卒の選択基準は見出されるかも知れない。

技術論的にのべれば、前述のようになるが、神戸市政の行政の選択基準、選択結果を考えてみると、必ずしも、理論が行われているとはいえず、また、市民需要との整合性にも疑問があったので付記しておく。

その1つは、老人優待パス、老人手当（敬老祝金）は一種の敬老報賞であって、老人医療公費負担とその意味が違う。市によって出産祝金、死亡弔慰金も支出しているところもあり、こういった施策について「バラマキ福祉」だという批判もある。しかし、老人手当は老齢年金をはじめとする国の老人対策の不十分さを補う意味から実施されたものであって、この本質は、国の施策の拡充に求めなければならないとする意見が強かった。

一方、この施策の問題点としては、自治体の都市共同体としての側面をどうみるか即ち「敬老」といった社会的慣行を自治体行政として実施すべきであるかどうかという点が指摘されたが、調査会でも賛否の分れたところである。

その2つは、福祉全般の中で、ねたきり

老人とか心身障害者とかハンディを背負った人々に対する行政が立遅れているのではないかという点で、社会保障的福祉のカサ上げより優先すべしという意見が調査会の majority であった。

その3つは、福祉サービスの拡大は「福祉が福祉を呼び」また、市民の自立心を損うという意見が強かった。しかし、平均的市民の感覚としては、福祉サービスの受給にまだ臆病な人もあり、老人医療無料化に伴う乱受診とかねたきり老人介護手当の支給にともなう扶養義務観念の変化などについて一部にその懸念はあるが、全体としては当たらない。社会保障の立遅れ、家庭の過重な負担を考えると、これらは過渡的現象であり、そのことを理由にした政策の後退は許されない。ただ、これまでの福祉行政の拡大はどちらかといえば、自治体側から「与える福祉」という傾向をたどってきたといえ、市民側に地域福祉の一環としてそれを受け止め、新しい福祉社会への展望をひらいていくという意欲的な横のつながり市民意識の成長に欠ける恨みがあった。

#### (4) 実施基準

実施基準は実務ベースの問題として、ともすれば軽視され勝ちであるが、現実の行政にあっては、前年度増分主義が中心であり、価値基準・技術基準の変更による大きな変化は、余程のことがない限り起らないといえる。したがって現実問題としては、実施基準が、政策の選択に与える影響は大きい。

実施基準を決定していく上において特に注意すべき事項としては、次のような意見があった。

- 1 不公平はないか
- 2 応益、応能の原則に適應しているか
- 3 サービスが効率的に行われているか
- 4 行政効果が上っているか

調査会では、主として福祉サービスをケース・スタディとして考えてみたが、総括的意見としては次のような意見があった。

その1つは、乳児医療費無料化は社会的弱者対策といった意味合いが薄く、老人医療無料化の場合と比べてその根拠は弱い。むしろ、医療サービス機関の充実など根幹的な問題の解決が先決ではないか。

その2は、福祉に限らず、市行政全般に施設中心主義の傾向があり、しかも、アフターケアことに運営面への意欲は弱い。それぞれの目的別の施設をバラバラに建設するため、より一層その弊害が目立つ、運営は役所が丸抱えでやることなく、地域施設については地元への委託を考え、指導員の派遣などでカバーしていく方法も考えられる。

その3は、施設主義の弊害は、施設が限られている場合、公営住宅と同じように入所した者とそうでないものとの不公平となってハネ返ってくる。この点、福祉の場合、住民の選択権などを考えると在宅ケアとか経費支給などの方法によって、不公平の是正を図らなければならない余地が残される。

その4として、行政サービスには必ず事務費がかかる。したがって、根幹的施策の拡充という基本方向をまもり、あまり一時的な住民ニーズとか、他都市との比較にこだわって枝葉の施策で飾ることは、行政コスト、効果の面からみて慎むべきである。

## ア 対象

行政サービスの対象者をどのように決めていくかは、現在、やや画一的に決められているきらいがあるのではないか。その典型的な事例が公営住宅であって、たまたま抽せんに当たって入居した者は、同じ住宅困窮者でも民間アパートに入居を余儀なくされているものに比して、きわめて行政から受ける恩恵は厚い。そのためポイントシステムの実施が一部図られ、家賃補助とか応能家賃の導入とかの考え方が住宅政策の方向として論議されている。

福祉行政についても、施設収容などのケースではやはり同じ問題が考えられるもっとも福祉(保育所とか老人ホーム)の場合、住宅のようなポイントシステムの導入になじまない要因(たとえば家族関係、健康度そして緊急性など)がある。しかし、施設入居者とそうでない者とは、偶然の要素によって分けられる要因をできるだけ少なくしない限り入居者とそうでない者との受益度に著しい格差がある現状では、社会的コンセンサスは得がたいといえる。

ただ、一般福祉の場合、年令・所得以外の基準は見出しがたいといえるが、先にふれた“社会的弱者度”という発想を実務ベースに適用していく方法が考えられる。

## イ 負担

行政サービスについての費用負担については、一般的には前年度の「行財政制度調査会」の報告(第1図参照)によってほぼ方針は固まっている。

福祉行政の場合、基礎的サービスがその大半であり、市場ベースを適用していくべき分野はきわめて少ない。ただ、無料化については、福祉に限らず、乱用を招くという意見と、福祉時代に見合った施策として続けるべきであるという意見の対立があった。

市では、すでに図書館・考古館、動物園(子供)などはかつて有料であったものが無料化されつつあり、施設の運営に大きな支障のない限り、無料化の傾向にある。ただ、この無料化は、市の代表的サービス施設であり、収容能力もかなり大きい場合ということは無視できない。

費用負担についてのあと1つの考え方は、コミュニティ施設・サービスがますます地域・個人と密着するにしたがって個人・地元に対して応益負担原則の適用が導入される余地が大きくなっていくという点である。もっとも、個人・地域に受益が密着しているといっても、公共性より高いもの、たとえば防災、義務教育などは受益者負担の原則は適用されない。

あと1つの考え方は、保育所のように施設に限度がある場合、応能性を加味した応益主義の導入はやむをえない。そのことは入所できた者とそうでない者との不公平の是正という視点からである。

## ウ 手 法

### (ア) 管理主体

行政サービスの供給主体について、自治体が直接やるべきか、また民間に委託すべきかは、行政合理化でこれまでしばしば論争された点である。ここで注意すべきことは、事業主体がいず

れであれ、自治体の行政範囲内の分野についての行政責任は、自治体がつということである。だから民間に委託したからといって責任の範囲まで縮小されるのではない。

民間委託が全国的に注目を浴びたのが、30年代の財政危機に際してでありその後各自治体で民間委託がすすめられたが、その大半は、庁舎清掃、電算事務、会館管理などいわば現業的業務であった。

今日、新しい行政といわれる分野にあって民間委託が検討されたのは主としてコミュニティセンターなどの地域施設の管理についてであり、自主的に住民が運営かつ管理していきたいといわれるものであって、現業事務の委託とは、その視点がやや異なる。神戸市政にあっては、「丸山コミュニティセンター」などが、その大きさからいって最大のものであり、種々の問題点もあるが、ともかく、地域住民の自主性のもとに効果的に運用されている。

今後、地域施設、たとえば老人ホーム、公民館、児童館などが数多く建設されていくであろう。現在すでに、住民管理、社協委託などの施設もかなりあり、さしたる難点もなく、直営より委託方式による方が住民の自主性が生かせるという利点があり、のぞましい方式ではなからうか。

もっとも、自治体において「安上り」方式として、委託を促進することは戒めなければならない。

### (イ) 供給形態

現在、多くの都市的サービスの主体は、自治体にある。消防・教育という典型的な行政サービスはもちろんのこと、準公共財といわれる交通、保育などにあっても多くの分野を引き受けている。

その背景は、それらの行政サービスが法律できめられた公共性の高い性質のものであるということとともに、規模の利益とか、専門性とかが要因として存在していると考えられる。

ところが、新しい行政の中には、これら従来の行政と異質の行政サービスが多く含まれている。余暇、老人対策、コミュニティ行政などで、高度の専門性もなければ法律の根拠もなく、まして規模の利益などを発揮しにくい分野である。

地域福祉を含めてのコミュニティ行政にあっては、役所による直轄執行はどうしてもマイナス点が目立つのではなかろうか。各自治体で行われている入浴サービス、食事サービスなどについては、自治体は補助・委託するが実施はやはり地元の人が適当であり、住民ニーズにも合うのではなかろうか。たとえばお寿司のほしい老人にハンバーグの給食サービスをしてどうするかという意見もみられた。

#### (ウ) サービス内容

現金支給か現物給付か、福祉サービスの場合に常に問題となる。一般的には所得保障的なものは現金支給が中心になり、施設ケアの場合は現物給付が主になる。その中間にあって、現金支

給と現物給付との選択可能性が生じるのがサービスである。

たとえば、医療の場合における医療費公費負担制度とか、ねたきり老人の介護における介護手当の支給といったように現金支給によってカバーできる範囲も広い。一方、専門的で重大な責任が伴う場合には、ホームヘルパーの派遣など現物給付によらざるをえない。

行政側としてどちらでも選択が可能であるという裁量の余地が残されているとき、やはり現金支給がより優れているのではなかろうか。それは受給者の方で選択の余地が残されているからである。従来、ミニ施策とかアイデア行政のもととすれば画一的かつ零細なサービスが支給され、きめ細かい行政としてマスコミもとり上げてきたが、受給者にとってみれば、介護手当、敬老祝金のカサ上げによって、それらのサービスを市場メカニズムなりコミュニティケアによって代替購入できたのではなかろうかという疑問が残るのである。

#### (5) 選択基準の事例

以上、福祉サービスをケース・スタディとして、行政の選択基準を検討してきたがまとめとして概括的に方向づけを大胆に行うと第9表のようになる。もちろんこのような選別表による生活サービスの評価について心情的には反撥を感じるが、選択基準を理論的に詰めてくるとやはり、一応の基準として第9表の如く評価される。

第9表 生活サービスの選択基準

区分	選択基準目	心身障害者対策	ねたきり老人対策	小児特定疾患対策	医療費公費負担	奨励・助成	老人ホーム	幼稚園	老人いこいの会	地域集会所	敬老パス(バス)	動物園等の無料
責任分担	政 府	○	○	○	○	○	○	×	×		×	
	自 治 体	○	○	○	○	○	○	△	△		△	
	企 業	△	×	△	×	△	×	×	×		×	
	地 域	△	×	△	×	×	×	△	△		×	
技術基準	財 政 効 率	○	△	○	△	○	△	△	×		×	
	所 得 保 障	○	○	○	○	△	×	×	×		×	
	ハンディキャップ度	○	△	△	△	△	△	△	△		△	
	個 人 満 足 度	○	○	○	○	○	○	○	○		○	
実施基準	自 主 選 好 度	×	×	×	×	×	×	○	△		△	
	直 営 方 式	△	○	△	×	△	×	×	×		○	
	地 域 運 営 方 式	△	×	△	×	△	△	○	×		×	
	負 担 原 則	×	×	×	×	△	△	○	×		×	

「責任分担」について、福祉の基本的責任はもちろん政府がもつべきであることはこれまででも繰り返しのべたところであるが、敬老祝金など市独自の施策は自治体もつのがまた当然といえる。しかし、ねたきり老人などについては地域協力があることがのぞましく、また、老人いこいの家などは地元による自主的管理が理想といえる。

「技術基準」について、財政効率(行政効果と行政コストの対比)でみると、老人医療費公費負担では、対象者の所得制限額を引き上げ、年齢を引き下げることによって、可処分所得額の多い階層も対象となる。

そのことは行政効果の低下をもたらし、ひいては財政効率も悪いといえる。老人いこいの家、地域集会所などは、もともと代替的施設によって住民需要は充足される可能性が大きく、施設数が多くなるにしたがって、その行政効果は低落するといえる。このことは現在の施設数が多いか少ないかをいっているのではなく、行政サービスの性質としてそうなるということである。

これらの点は老人ホーム、幼稚園、保育所などにも共通するが、これらの行政サービスは準義務的のものであり、選択度も少ないという要素などを考えると財政効率の

低下は理論的にはおこらないといえるが、市民ニーズからみると老人いこいの家などと同じともいえる。

その点、心身障害者対策などは対象、サービス内容も特定されており、財政効率の低下はおこりにくい。反面、敬老祝金、動物園等の子供無料化は、財政効率になじまない分野であり、いわば行政コストなどを離れた政策次元の行政サービスといえ、個人々人にとっては行政効果がきわめて大きいケースもあるが、理論的には問題外として一応×印を入れた。

所得保障効果はあまり説明を要しないであろう。幼稚園などはほとんどないと考えられ、本来ならば×印であり、反面、敬老祝金などは○印を入れるべきであるが、政策の趣旨が所得保障的效果を狙ったものでないので×印となった。

ハンディキャップ度(生活条件の格差)は本文にもふれたように、生活条件の平等化を配慮する視点からの基準であり、ねたきり老人対策などは健康な人に比べてハンディキャップ度は大きいといえる。地域集会所はそのような配慮は全くないといえる。その点問題になるのが敬老祝金であり、別名、老人手当とも呼ばれており、老人福祉年金の低水準を補うものであれば、所得保障効果、ハンディキャップ度は是正効果も大きく両方とも○印といえよう。ただ、現在年額77才で3,000円、88才で5,000円であり祝金の性格が強くと、ハンディキャップ度は是正効果も小さいといわざるをえない。

個人満足度については、応益負担の導入がなされていないため全項目にわたって評価は、市民サイドで見れば高いといえる。

「実施基準」については、まず自主選好度であるが、これはサービスの受け手としての市民が、そのサービスの内容について自己の好みを発揮できる余地が大きいか小さいかの基準である。保育所・幼稚園などでも入るか入らないかの選択権はあるが、サービスの内容については現実的には市民の選好は反映されがたい共同サービスとなっている。また、老人いこいの家などは、住民の自主管理が大半であるので、自主選好度は大きいといえる。敬老祝金は現金支給であるので、その祝金を何に使うかは個々の老人にまかされているため選好度は最大といえるが、反面、無料パスは現物支給であるので、全体として△印とした。

直営方式・地域運営方式は、行政サービスがその性質上、行政が画一的義務的なものとして自ら行うべきものか、民間の協力をえて、また、民間とも併存して、住民が主体として行うべきものかどうかである。そのような観点からみると、心身障害者対策・ねたきり老人対策について、民間の協力が是非とも必要で、基本的責任は行政にあるが、医師・近隣の人々の助力なしにはやっていけない。保育所などにあっては私立もかなりあるので△印とし、老人いこいの家などは地域運営方式がのぞましい。

「負担原則」については、福祉サービスとしては、全般的に応益原則が導入しがたい分野である。だが、保育所などは所得再配分効果を狙ったものでないので、負担能力を考えて応益負担の原則を適用してよいであろう。地域集会所などは地域全体で負担するのがのぞましい。もっとも負担の規模の大きいものは助成が行われている。

以上、きわめて強引ともいえる行政サービスの評価づけを理論的に行ってきた。実務上は多少の変動要素が加わるであろうが行政サービスの選択基準として一応の方向づけを行ってみた。

### Ⅲ 執行体制の民主化・効率化

#### 1 実施過程上の課題

政策が決められ、実施方法も決まると実施過程上の問題が残る。特に留意すべきは政策決定への市民参加と内部執行体制の効率化の課題である。

この二つの問題は、これまで選択基準などの問題と同じように、自治体の行政サービスが市民のニーズに合致し、しかも最大限に充足させるべく実施され、なおかつそれが、不十分な場合にあっては、フィード・バックされ、政策方向や実施方法が市民サイドにたつて是正されるために是非とも不可欠な検討課題であると考ええる。だが、本調査会としては残念ながら、その領域まで本格的に審議する時間的余裕がなかったので、調査会総会、専門部会の意見をとりあえずとりまとめ方向づけをするに止まった。

#### 2 政策決定と市民参加

行政は計画→実施→検討→計画…という無限の循環過程の中にあり、その過程を経ながら質的に向上する。この循環の中で最も大切なのは、実施の中味をどう総括し、新しい計画に反映させていくか、ということにある。端的に言えば失敗を最大限に生かす努力が大切だ、ということである。

行政サービスの選択基準も理念から生まれるのではなく、行政の実践と反省という経験の中で磨かれ、鍛えあげられるもので

ある。

行政の結果は市民生活に反映される。したがって、行政の成果を問うことができるのは市民であり、その市民の意見が反映されない限り、行政の循環が向上につながるという保障はなくなる。

#### (1) 市民参加の展開

神戸市においては、「市政は市民のためのもの、市民とともに歩むもの」という基本精神に基づいて、多様な市民参加の場が実施されている。行政批判型市民運動から対話へというパターンを定着させてきた行政と市民との関係は、市政への本格的な参加の定着という新しい段階に踏み込んでいる。

新しい市民参加の第1は政策形成への参加である。伝統的な形態である審議会・委員会にも地域・婦人・労働者・経営者など市民各層の代表者が必ず参加するというルールも定着しつつあるし、「区民会議」や「婦人市政懇談会」など政策検討のための新しい場も定着を見つつある。

その第2は、実践への参加である。「公園管理会」や「老人いきこの家管理運営委員会」あるいは「クリーン作戦市民委員」といった地域的・機能的な実行への参加が生み出されている。

#### (2) 市民参加の拡大のために

新しい市民参加は、様々な場と形態をつくり出しつつあるが、それは全ての可能性を探究しつくすまでには至っていない。また、市会と市民参加の関わり方といった制度面での位置づけも明確になっていない。したがって、市民参加のあり方も当然、試行錯誤を続けながら、定着

化の方向を模索する段階にあるといえるが、市民参加の拡大と定着を押し進めるために当面必要な方策として次のことが考えられる。

ア 市民参加の場を拡大する。

市民参加は身近な問題ほど形成しやすい。したがって、「コミュニティ・ミニマム」や「地域計画」を討議する場として、コミュニティ・レベルでの市民参加の場を広げる必要がある。

イ 地域活動の展望

現状では自治会役員など地域活動の中心的な役割をはたしている人々は、地域活動の拡大につれて、負担が大きくなっている。そのこと自体地域の問題として地域住民による解決に委ねるべきだという意見もあるが、民生委員制度、市政モニター、ねたきり老人友愛訪問制度、心身障害者相談員制度など多彩な市民組織相互の連携を強める必要がある。

また、地域的な施設については「地域集会所建設助成」といった援助制度があるが、行政の原則は「援助するが統制はしない」というところにおかれるべきである。

ウ 情報の公開

市民参加の基本は行政と市民との相互理解に立った分担関係をつくりあげていくところにある。そのためには、市政の情報の公開が必要であるし、同時に情報の質的な改善も行われなければならない。

従来情報は、ややもすれば施策の効果についてのP.R.に傾きすぎるき

らいがあった。施策の効果と同時に市民負担の関係とか、代替手段の例示など市民に疑問を投げかける形での情報提供も必要である。

たとえば、保育所問題についても、「1万人保育を達成した」といった結果の発表だけではなく、要保育児童の認定基準の問題、保育費用と保育料の関係、一般財源と超過負担の関係など包括的に情報を提供する努力をさらに強める必要がある。

エ 職員の啓発

行政と市民の接点に立つのはひとりひとりの職員である。市民参加の第1歩が「行政不信」の払拭にあることを考えるならば、個々の職員のはたすべき役割は大きい。

市民参加を単なるスローガンや形式的な「親切行政」に終らせないためには、職員の意識向上が重要である。研修あるいは職場討議の中で具体的に市民参加を問いなおし、市民との接触を職務上の義務意識からより能動的な受け止め方へと進める必要がある。

3 事務事業の見直し

行政における事務事業の決定は、前年度の実績に新たな施策をつみ上げるという方法で行われるが、そのため、ややもすれば漸増的に事務事業が増大する傾向が強い。

スクラップ・アンド・ビルドという観点から大胆に事務事業の更新を行う必要がある。調査会では時間的な制約もあって、個々の事務を刎上に乗せて検討することはできなかったが、次のような基準で事務事業



の見直し作業が実施されるよう期待する。

① 総合的に運用することによって効果を高めることができるものはないか。

(たとえば、現在地域施設として、老人いこいの家、児童館、公民館、集会所など種々のものがあるが、これらを一体的に設置あるいは運用することによって、利用効率を高めることはできないか。)

② 零細な補助金やサービスの再検討を行う。

(あまり零細な事務事業は行政コストとの関連で問題が多い。したがって、類似のものは統合を進めるなど、実効がえられる方向で再検討する必要がある。)

③ 実験的に実施した施策が、そのまま継続して実施されていないか。

④ 同種の事務事業が二つ以上の組織にまたがって実施され、重複や競合によるマイナスが生じていないか。

⑤ 補助金や行事・会議などでその効果が十分に果していないものはないか。

#### Ⅳ 将来の課題

市民生活の最終的な保護者として自治体は、市民生活の多様な変化に対応して、従来の枠をこえた活動のひろがり求められており、その傾向は今後ともいっそう強まるであろう。

その理由は、1つには交通問題、環境問題、公共施設整備など規模の大きい問題について、自らの手で解決策を見出していかなければならない必要性が強まってくるからである。

2つには、住民要求の多様化につれて、地域的な独自性を持つ解決が必要になって

おり、中央依存型のタテ割行政からの脱皮がさらに急務になるからである。

3つには、高福祉社会の実現へむけて、社会資本の整備や社会保障の充実など公共部門への重点移行が急速に進む中で、自治体のはたすべき役割も増大するからである。

こういった状況を踏まえて、長期的な課題としては、1つには国との関係において財政面・行政面にわたる地方自治権の確立が必要であり、2つには、行政内部の問題として、長期かつ具体的な福祉計画の確立が要請されている。

##### 1 地方自治の確立

地方自治の存在意義は、次のように論拠づけられている。

① 身近なキメ細かな行政サービスを提供すること。

② 中央計画のもつ画一性を排して、地域住民の政策決定への参加の下に、独自の施策を実施すること。

③ 新しい行政の実験をつうじて、新しい行政分野の開拓を可能にし、より前進的な施策をつくりあげること。

④ 市民の政治参加をつうじて政治教育の場となること。

このことは国との関係において、相対的に独自性をもつ運営の中にごそ地方自治の本質があることを意味している。

ところが、現実においては、国の側からする地方自治の制約が強い。その1つは財政制度をつうじる統制である。国と地方の事務分担を財政支出面からみると国が3割で地方が7割と圧倒的に地方の比重が大きく、公共サービスの大部分は地方によって

提供されているという実態を反映しているところが、租税構造ではこの比率は逆転し、国税が7割、地方が3割となっており、租税と支出とのギャップは地方交付税・国庫支出金によって調整される仕組みになっている。問題はこの租税の配分をつうじて、補助率・補助基本額などの設定による地方行政のコントロールが行われるところである。したがって、地方自治の確立にあたってはなによりも租税構造を変える必要があるがこれについては国に強く要望するとともに財政自主権の活用によって、大胆な財政政策の展開が必要である。

今1つは、行政面での統制である。これには機関委任事務に代表される権力的な関与と指導・通達による非権力的な関与がある。機関委任事務については、事務数113事業費343億円、職員1,554名の多くを数え130億円をこえる市費を投入している。機関委任事務は、国自らが国の事務だと認めている以上、財源措置には十分な手当をする義務があり、国の責任を追求すべきである。非権力的な関与のもつ影響力については十分明らかにされていない。それは起債や補助の申請にかかわる説明や手続きの複雑さといった形で多くの非効率を生んでいるように思われる。こういった事務処理とは別に、国土計画や経済社会計画といった一連の中央計画が自治体の行政方針に与える規制力も重視する必要がある。自治体は独自の政策体系を構築するにあたって、この種の中央計画を批判的に吸収しうる能力を養う必要がある。

## 2 長期福祉計画の確立

現在、福祉条例および福祉ビジョンを準

備中であるが、これの策定を急ぐ必要がある。福祉優先という政策スローガンは政策体系として十分な定着をみていない。一方不況下の財政危機といった状況下で福祉打ち切り論が一種のムードを形成しつつある。その中で、試行錯誤的に積み上げてきた福祉政策はいがいなもろさを見せる危険性がある。

したがって、長期的な観点に立って、市民福祉の到達目標を明らかにするとともに国・自治体・企業および市民の責任分担を明確にする必要がある。

元来、自治体の福祉計画はシビル・ミニマムとして位置づけられるべきものであり神戸市生活環境基準との分担を明確にする必要があるが、課題の緊急性に鑑み、生活環境基準の見直しとは別に策定を進める必要がある。市民福祉の具体内容は多岐にわたり、かつ新しい施策分野も広い。したがって、計画として盛り込むには、行政の蓄積も十分な点が多いと考えられる。たとえば、ねたきり老人の実態把握や要保育児童数の地域別動態など、計画化のための基礎的な現状認識が十分なものとはいえないなどである。

したがって、福祉の長期計画は、全市の課題としてとりあげ、総力をあげてとりくむとともに、計画化の過程で地域住民組織との連携を強めていく必要がある。

## V 要約と提言

神戸市の行政サービスを調査・審議し、次のような事項を結論として要約し、提言する。政府・市当局・企業・市民がその精神に添って、着実に実践することを期待する。

① 市政の新しい行政分野としての公害・物価・福祉、そして余暇行政までも、政府の基本的政策の不十分さから引きおこされたといえる。たとえば、福祉については低水準な社会保障、余暇についても住宅・公園・自然保護対策などへの絶対的財源不足が禍いしている。政府はこれら新しい行政分野について基本的施策と十分な財源をもって、政府としての責任を十分に自覚し、かつ、水準向上に努めるべきである。

② 今日においても、福祉をはじめとする新しい行政分野を、自治体が熱意をもって推進し、国政をリードし、市民福祉・環境保全に貢献してきたことは高く評価されるべきである。

ただ、自治体が国の低水準の社会保障を補うため先取り福祉・カサ上げ福祉の名目の下につき足し福祉を行い、また、福祉体系も曖昧なままに、ミニ施策・アイデア行政を付け加えてきた恨みがあることは否定できないのではないか。だが一部に「パラマキ福祉」という呼び名のもとに、あたかも自治体の福祉行政全般に行き過ぎがあり、縮小すべきであるかの印象を与えているが、日本の福祉行政の水準は全般的には低いといえ、後退させるべきではない。

③ 自治体は自主権のある団体として、また、市民の信託にこたえるためにも、「最小の費用で、最大の効果」を図るべきである。そのため自治体は住民ニーズを的確につかみ、与える福祉にのみ没入してはならない。福祉行政にあっても、比重の配分、優先順位、給付方法について

行政コストと福祉効果との関連をおろそかにすべきでない。

住民・マスコミも親切行政としての結果だけに注目すべきでなく、自治体の行政サービスが福祉極大化の方向へ発展していくよう監視し関心を示すべきである。

④ 市民生活を保護し、生活環境を保全することこそ、地方自治体の根幹的使命である。しかし、都市福祉の貧困、都市施設の低水準、都市環境の悪化など現代都市が直面している病根を自治体が独力で根治しうる能力を持っているとは思われない。しかも、このような問題は、たとえ地方行政制度が飛躍的に拡充されたとしても不可能である。

そのような視点から、現在の都市社会のエネルギー・行動原理の流れをタテ社会型からヨコ社会型へとシフトさせることが不可欠と思われる。すなわち、大胆に提示すれば、自治体にとっては政府より市民へ、企業にとっては本社より地域へ個人にとっては職域よりコミュニティへというようにヨコ社会としての「都市・地域共同体」を強化し、相互の協力関係を育成していかない限り、住みよい都市社会は実現しないであろう。

⑤ 今後、市民生活の中心を担うのは、ヨコ型社会である。都市共同体(自治体)、地域社会(コミュニティ)の創造なくしては、市民の生涯設計は描きようがないであろう。大企業といえども、独居ねたきりになった老退職者までの面倒はみきれない。親子といえども遠隔地にあったり子の資力・住宅環境からみて親の保護に

欠けることがあろう。結局、第1次的には家族が中心となり、制度的には政府がハンディをもった者の保護にあたるが、その枠外の究極の保障は都市共同体なり地域社会に求めざるをえない。市民が健康でかつ資力があるとき、個人的な保険に全てを託すのではなく、共同体の育成をつうじて、社会全体に保険をかける必要があるだろう。

⑥ ヨコ型社会によって、福祉の拡充と生活の安定度を高めるため、市民福祉における機能分担を考えてみると、基本的な社会保障は政府が分担し、困難かつ専門技術的サービス、たとえば救急医療・ホームヘルパーなどは自治体が分担することになるだろう。そして、それ以外の地域活動の中にもふくまれる余暇・福祉活動にあっては、民間ボランティア組織、あるいは、地域住民の社会参加によって担われるべき分野が多いといえる。付け加えれば、行政組織は如何に民主化され効率化されても、このような地域サービスには“高価な政府”になりがちである。また“与えられた福祉”ではなく“創り出す福祉”のためには、自治体・企業・市民が資金・エネルギーを結集し、効果的に利用していく強力な“核”が必要である。

⑦ 今日、自治会活動、コミュニティ活動消費者活動などの地域活動が活潑であるが、一般的に地域福祉への関心度・貢献度が低いのではなからうか。祭り・スポーツなどに寄せられる資金・連帯感、また生活防衛・水準向上に投入される熱意と激しさに比べて、地域における福祉は

個別の利害としてみなされごく狭い近隣に肩代りされている傾向がある。

地域福祉が地域全体の問題であることを認識し、自治会などが中心となり、婦人会、老人会、子供会、青年会などの階層別集団が、それぞれの立場から地域福祉のあり方、活動方法を討議し、分担して実践に当ることがのぞまれる。

もとより、地域社会が分担すべき機能は、補完的かつ軽微なものに限られ、それが“町内会の再生”とか“安上り福祉”につながってはならず、あくまで自主的・自発的な下からの活動にまつべきことはいうまでもない。

⑧ 福祉政策の前進のために、長期福祉計画・ビジョンが必要であることは本文にものべたとおりであるが、市民に福祉への理解を求め、さらに、市民ニーズに合致した行政を行うためにも福祉白書の発表は不可欠である。総合的白書が不可能ならば老人白書、交通遺児白書など個別問題から手がけるべきである。その理由の1つは、寝たきり老人の実態などが一般的に知らされていないため、いたずらに福祉への風当りを強くしているが、無知による批判が多い。2つは、福祉サービスとその費用負担についての関係が知らされていないため、福祉施策の中での選別について市民ができないばかりでなく、社会的コンセンサスもえがたくなっている。

福祉に対する関心・理解は、一般的にはいまだ低く、市民・自治体がともに啓発され研究していくべき分野は未だ多いといえる。

公有水面埋立法を廃止し海浜保全基本  
法を制定させ、入浜権を確立するた  
めの '76K O B E 提言

昭和 51 年 8 月 22 日

第一回入浜権シンポジウム '76K O B E

## 前 文

海はいのちの根源であり、古来万民は等しくその恩恵にあずかって来た。渚は、海で生計を立てる人々と同様、陸の住民にとっても母なる海との出会い、その恵みに浴するところであった。法以前の法としてすべての人が浜辺に入る権利があったと主張することすら不遜のそしりをまぬがれぬほどである。それほどの海や海岸を一部の者のほしいままの私有、占用にまかせ、今日見るような取りかえしのつかぬ破壊に至らしめたその拠りどころとなったものこそ、大正10年に制定された「公有水面埋立法」である。以後、多くの先人の同法への批判、同法に基く埋立事業に対する反対運動がなされて来た。これを受け、昭和48年同法の改正に当って、日本弁護士連合会意見書(48.6.2)、全国自然保護連合の衆参両院議長への要望書(48.6.30)は、同改正法が依然として開発を志向し埋立てを促進するためのものであることを指摘し、抜本的改正及至は公有水面を保護する新法の制定の必要を訴えた。昭和50年9月、愛知県汐川の「第一回干潟シンポジウム」に集った全国の野鳥の会や干潟を守る会の人々、埋立やその公害に反対する人々は、「公有水面埋立法廃止—自然海岸保護法制定」を運

動の目標に据え、本年2月、兵庫県高砂で開催された「入浜権宣言一周年全国集会」は「一部の者のみを利害関係者とし開発を志向する公有水面埋立法を廃止させ、自然海岸保護法の制定を要求しよう。さらには海岸法を万民の立ち入りと利用を保障するのに改めさせよう」とアピールしている。5月、千葉での「第二回干潟シンポジウム」は、「日本土地法学会」に於ける討論の成果をもふまえ、「公有水面埋立法廃止—海浜保全基本法制定」の線を打ち出し、あるべき新法の内容としていくつかの原則を提唱するに至った。

今、「第一回入浜権シンポジウム」は、このような運動の歴史の流れに沿い、その成果を受けついで形で、立法府や関係省庁に対して、もはや一刻の猶予もなく、

- (1) 公用水面埋立法を廃止すること
- (2) 海浜保全基本法制定の作業に入ること
- (3) その実現を見るまで一切の埋立計画を凍結すべきこと
- (4) これらのことを支えるものとして各自治体ごとに海浜保全の条例を制定すること

を提言する。

我々は、このことが海や海岸の自然をこれ以上の破壊から守り、国民すべての海浜

への自由な立入り権とその恩恵を享受する権利を守ると共に、ひいては国民の貴重な蛋白質を守り、海に生きる漁業者や海浜業者等の生活を守る道であること、祖先の尊い遺産である美しい国土を子孫にのこす方法であることを確信し、これまで破壊を許して来た昭和の民の歴史に対する責務であると痛感するものである。

以下に、海浜保全基本法に盛りこむべき諸原則を示す。

#### 海浜保全基本法に盛りこむべき原則

(見出しと要約)

1. 海浜の定義
2. 海浜保全の原則  
(人間の手で創造できぬ自然とのちを尊重し取戻していくこと)
3. 海浜を共有し、その恵みを享受するものの権利・環境権と、義務  
(環境に抱かれ、かかわって生きるものの権利保護と予防保全義務)
4. 海浜自由使用の原則・入浜権  
別途→「入浜権保障法」  
(万民の共有と自由使用保障、独占的排他的使用の禁止、占有地域の開放措置)
5. 海浜保全の信託  
(環境保全、自由使用確保を信託、私的制限的処分禁止、信託者(住民)の原告適格性)
6. 埋立等海浜の地形変更の禁止  
別途→「公有水面埋立規制法」  
(埋立、浚渫など人為的地形変更の原則的禁止と許可の要件)
7. 海浜汚染行為の禁止  
別途→「海浜汚染防止法」

(海浜を汚染し自然条件に悪影響を与える行為の禁止)

8. 入浜権の制限と調整  
(保護区域などの権利行使の制限、漁業権の尊重)
9. 海浜保全委員会  
(海浜環境の保全と復元の計画、開発のチェック、許可要件の判定、委員会の構成)

(以下詳細)

#### 1 海浜の定義

- (1) 海浜とは、干潟や渚、磯、砂丘などの海岸及び沿岸海域、沖の小島や砂州、砂丘松林などの沿岸林、芦原や塩性湿地など地学的、生態学的かつ景観上関連する後背地一帯の風土、環境を総称する。
- (2) 河川、湖沼についても類似の環境をここでは海浜に含める。

#### 2 海浜保全の原則

- (1) 海浜は、生きとし生けるものの生命と心のふるさとであり、そこにのちと種の存続をかけた渡り鳥たちや、進化の歴史を秘めた多種多様な生きものたちとともに人間のくらしと文化の営みにもかけがえのない自然環境のひとつである。

その創成に無限にも近い時間を要した地理的特性と生態系は、稚魚・のり・貝などを育てる高い水域生産力、環境を浄化し保持する機能、変化に富んだ美しい景観をもち、潮干狩や海水浴、釣や散策といった自由で多面的なふれあいを通して、われわれの健康を増進し、情操を養い、その心的世

界をひろげてきた。

こうした恵み多き海の幸(サチ)やあらゆる人間性と文化を培うことの価値は、生産性のみ矮小化された経済的価値判断を超えて、測り知れず大きく、この貴重な自然の遺産は破壊や汚染によってひとたび失えば、人間の手で創造し、復元することは不可能である。

(2) それにもかかわらず近年の誤れる高度経済成長と工業開発優先の名のもとに進められた企業の環境占有と収奪の過程を通じてもたらされた恐るべき海浜破壊の現実、さらに近時、道路・都市再開発・住宅・下水処理などの公共用地あるいは農業用地の名のもとに埋立てが進められつつある現状をふまえて、残る自然海浜の構造的破壊や汚染は絶対にこれを禁じ、その保全に努めなければならない。

(3) これまでの開発によって自然条件を悪化させられている海浜でも、これ以上の切捨て破壊を許さず、自然の生命力・復元力を最大限に発揮させて自然度の回復をはからねばならない。

(4) 既に完全に自然が破壊された海浜にも失われたものを取戻す努力を要するが、安易な人為的措置が新たな自然環境の破壊を招かないよう慎重な配慮を払わねばならない。

### 3 海浜を共有し、その恵みを享受するものの権利・環境権と、義務

(1) 環境に抱かれて生きるすべてのいのちあるもの・万民は、すべて等しくその環境を共有し、その恵みを享受する法以前の権利・環境権を有することをここに確認す

る。これは憲法にうたわれた生存権、人格権、幸福追求権でも裏づけられている。

(2) 環境を共有するもののうち、ひとり人間のみが環境を破壊する力を持ち、同時に他を思いやる能力をも併せ持つことを考えるならば、海浜を共有する何人も、もの言わぬ自然や生きものからその全き保全を信託されているものと理解し、海浜の保全・復元に努めることはもちろん、その破壊に対しては予防し抵抗する義務を負っている。

### 4 海浜自由使用の原則・入浜権

(1) 海浜は万民が共有し、その恵みを享受し得るところであって、何人の私的占有も許さない。

(2) 何人も海浜に自由に立入り使用する権利すなわち入浜権は、8. (入浜権の制限と調整) に反しないかぎり、最大限に尊重される。

(3) 海浜の独占的・排他的な使用はこれを認めない。既に独占的・排他的に占有されている海浜は万民に開放されなければならない。

(4) 何人も海浜に至るまでの土地に立入り通行することができる。(法定通行権を有する)

(5) 以上の原則及び、8. (入浜権の制限と調整) をふまえた「入浜権保障法」を別途定める。

### 5 海浜保全の信託

(1) 国及び公共団体は海浜という万民の共有財産の保全と自由使用の確保を信託されているのであって、かかる信託に違背する

開発行為、私的・制限的な処分をしてはならない。

(2) 信託者たる何人も、国及び公共団体がかかる信託に違背する行為をしたか、する恐れのあるときはこれを告発することができる。(原告適格性を有する)

## 6 埋立等海浜の地形変更の禁止

(1) 海浜はその所有の如何を問わず、埋立て、浚渫、干拓、土砂の採取や投棄及び伐採、堀削、構築物の建造などの一切の人為的な地形変更、自然条件の変更、景観・環境の破壊を原則として禁止する。

(2) 但し、水面については「公有水面埋立規制法」を、陸地部についても必要な規制法を、別途定めて、その条件をみたす場合にのみ例外的にこれを許す。

(3) その要件には少なくとも次のことを含むものとする。

- ① その行為が、2.3.4.に照らして環境の保全と、自然本来の価値の増大に資するものであること。
- ② その行為の影響を受ける範囲の環境を共有する何人からの反対もないこと。
- ③ もの言わぬ生きものたちの声を代弁する何人からの反対もないこと。

## 7 海浜汚染行為の禁止

(1) 別に定める「海浜汚染防止法」により海浜を汚染し、自然条件に悪影響を与える行為及びその恐れのある行為はすべて禁止

される。

## 8 入浜権の制限の調整

(1) 入浜権の行使は、海浜の保全に反してはならず、また他者一般の入浜権を制限したり侵害するものであってはならない。

(2) 入浜権は、自然公園法、自然環境保全法、鳥獣保護法、天然記念物保護法の定める保護区域においてはその制限を受ける。

(3) 入浜権の行使については、漁業権を尊重してなされなければならない。漁業と漁場に障害をもたらす行為は許されない。

## 9 海浜保全委員会

(1) 海浜の保全は環境庁長官の責任において「海浜保全委員会」が行う。

(2) 「海浜保全委員会」は、海浜の保全と復元のための総合的な計画を立案し、海浜にかかわるすべての開発計画をチェックし、「埋立規制法」の許可要件を判定し、入浜権者間及び漁業権者との間の調整などを任務とする。

(3) 「海浜保全委員会」は、沿岸漁業の従事者、水産資源学者、海浜・海洋生態学者、自然保護団体、野生生物保護団体、入浜権運動団体、遊漁者、海水浴業者、一般市民等の代表者から構成する。

(事務局 注) 海浜保全委員会は中央だけでなく海域ごとあるいは都道府県ごとにも設置すべきことの意図を含んでいる。



## アッピール

### 「入浜権の権利性を主張し、 これを取戻すことを訴える」

海はいのちの母、生きとし生けるものの故郷であり、それ自体侵されてはならぬ尊厳性を持つ。海浜もまた同様であり、かつ誰も海と接し等しくその恩恵を与えられて来たところである。

しかるに近年、高度成長政策のもとに、海を殺し、奪い、埋立てて、海浜もともに私物化する者が現れ、万民のその恵みに浴する権利が侵されて来た。海自体の尊さを思うならば、そこに人間の権利を主張することは不遜のそしりを受けないではないが、一部の者が排他的占有をほしいままにしている現状に対置させるべく、我々はあえて「古来、海は万民のもの」と宣言した。

すなわち、直接海によって生きる漁民と共に、陸の住民もまた従来自由に海浜に出て、散策し、景観を楽しみ、魚を釣り、泳ぎ、貝を掘り、のりを摘み、あるいは汐を汲み、流木などの寄りものを集め、さらには祖霊を送り迎え、神仏と交るところとして親しみ畏敬して来た。それは海を生産性の観点からのみ見るのではなく、万民が自然の恵沢として海浜のよい環境を享受して来たという事実を見つめ、精神性・人間性の深みから海と海浜を見なおすことに他ならない。それはいわば、幼な子の母のふところに抱かれてあるを何人にも妨げられぬ権利である。

昭和50年2月、「入浜権宣言」を行って以来、それは陸の住民を直接海と結びつける

論拠として多くの人々の共感を呼び支持を集めて来た。自然保護などの住民運動団体はもとより、釣り団体や海浜業者の団体、さらには日本青年団協議会や全国地域婦人団体連絡協議会等の主催する集会でも「入浜権」の確立が協議されるに至っている。

一方、法律家のグループや日本土地法学会においても論議を呼び、「入浜権」を環境権の重要かつ具体的な一部として、またシビルミニマムの必須の要件として、自然公物の自由使用权・公共信託理論の見地からも法的構成が進められてきている。さらに民俗学の研究は「入浜権」が法以前の法たる慣習としてかつて長く存在したことを明らかにし、我々の父祖たちが、生活に於いてもまた精神の深みにおいてもいかに切りはなちがたく海浜と結びついていたかを証明して来ている。海外においては、むしろ一歩進んで法的保障の行われていることも伝えられている。

しかるに全国からの報告によれば、苫東・志布志湾・海田湾・金武湾等の計画に見られるようにいまだ成長神話の夢をむさばり、あるいは姫路のLNG基地や伊方原発建設・諫早湾干拓・兵庫県垂水等各地で出て来ている巨大流域下水道等の計画に見られるように公共事業と称し、海を殺し海浜を埋立てることにより安易に土地を求めようとする風潮が一層さかんでさえある。この時にあたって陸の住民が海浜に関する権利を自覚することは、同時に破壊と汚染から海を守る責任の自覚でなければならないそのことにおいて我々は「入浜権」の確立は、海を守って闕う漁民への側面からの支援であるにとどまらず、我々自身の主体的

な闘いであることを確認し、英国のネプチューン計画にならった住民による海岸保護組織の設立の方向をさぐることや、豊前や長浜など現在行われている裁判を支持することはもとより、今後も「入浜権」確立のため新たに訴訟を起こすことを含め、あらゆる闘いを辞さない。

我々は今、第一回入浜権シンポジウムの名において、海そのものを破壊から守り、

## 入浜権宣言

古来、海は万民のものであり、海辺に出で散策し、景観を楽しみ、魚を釣り、泳ぎ、あるいは汐を汲み、流木を集め、貝を掘り、のりを摘むなど生活の糧を得ることは、地域住民の保有する法以前の権利であった。また海岸の防風林には入会権も存在していたと思われる。われわれは、これらを含め「入浜権」と名づけよう。今日でも、憲法が保障する、よい環境のもとで生活できる国民の権利の重要な部分として、住民の「入浜権」は侵されてはならないものとする。

しかるに近年、高度成長政策のもとにコンビナート化が進められ日本各地の海岸は

海浜に対する国民の多様な利益を守るため、「入浜権」の権利性を確立し、これを守り取戻すことの急務であることを広く国民にアピールする。

1976年8月22日

## 第一回入浜権シンポジウム

'76 K O B E

埋立てられ、自然が大きく破壊されるとともに、埋立地の水ぎわに至るまで企業に占拠されて、住民の「入浜権」は完全に侵害されるに至った。多くの公害もまたここから発している。

われわれは、公害を絶滅し、自然環境を回復させる運動の一環として、「入浜権」を保存することをここに宣言する。

昭和50年2月21日

三菱事故抗議・海を活かしコンビナートを拒否する東京集会

書評

『大都市』 U.K.ヒックス著

橋本 徹・能勢哲也外訳

世界の大都市を扱った本として、日本にとってなじみの深いのは、ロンドン大学ロブソン教授編の『世界の大都市』であろう。本書は編ではなく、同じ英国人であるが、著名な経済学者ヒックス女史が書下した点で、まず一貫性がみられる。ほぼ世界の大都市を調査し、その結果を第1部「世界の大都市」としてまとめ、その中から特に妙味ある日本の大都市を第2部「日本の大都市」、そして、第3部は、インドを中心としながら「開発途上国の大都市」を扱っている。

「大都市の病根」では、「驚くべき問題の類似性が直ちに明らかとなった」(10頁)と、人口集中、都市サービスの低水準、都市財政の貧困などを大都市の共通現象として指摘し、その解決への方向として集合都市にふさわしい、行政区域の再編成と大都市財政の拡充と基本方向を提示する。区域の再編成の方法として、アメリカにおける中心都市と郡の統合、フロリダ州のジャクソンビルとドルカウンティの住民投票による合併、カリフォルニア州の「契約都市」など興味深い事例をあげながら方向を探っている。そして、自発的連合組織が容易でありのぞますが、世界各地で失敗している点、示唆に富むイタリヤ・アメリカの例を紹介している。財政については、不動産税の増税、流通・消費・所得税への接近、地方債の拡大に求めているが、地方債については「重い公債費が累積してゆく危険があるのだが、ほとんど注意されていない。」

と警告している。

「第2部」「第3部」にあっては、交通・住民・公害・都市改造と大都市がかかえる問題を豊富な事例で描写していき、そして、財政学者として、日本の大都市財政について、「日本の都市は相当の広範囲の潜在的収入源を持つ」(序文)として、固定資産税の増税をすすめているのは網眼であり、「経常支出と資本支出の明確な区別が見当」(序文)らないなど予算システムの未熟さを指摘しているが、日本の都市がもっと意欲的に取組むべき点であろう。

そして日本都市について「もしその意思さえあるなら、日本人は都市戦争を戦い抜き、都市問題をうまく解決しうるであろうということについては、みじんの疑いもない。」(139頁)とのべているが、果してその期待に、日本の都市自治体はこたえられるであろうか。

本書にはまだ多くの魅力ある現状解、政策提言がある。だが、大都市問題を扱うときどうしても避けることができない市場メカニズムと都市財政、テクノクラシーとデモクラシーの調整など基本的な視点が大きな論点として取り上げられていないのはやや物足りない感がある。それにしても1人の学者が世界の大都市問題を網羅的に扱いしかも、行財政制度も含めて政策的接近を試みている著書は数少なく、戦後、日本の都市を扱った名著の1つに入ることは間違いない。

(東洋経済新報社、定価 2,400円)

## 論文募集

読者の積極的な応募を!

- ◇ テーマ 「都市計画」(締切日昭和51年11月30日)  
「市民福祉」(締切日昭和52年2月28日)
- ◇ 字数 約6,000字 (200字詰原稿用紙30枚前後)
- ◇ 応募論文は研究所理事3名で審査の上、優秀作は「都市政策」に掲載し、既定の原稿料を支払います。

### 編集後記

- ☑ 戦後30年、地方自治制度は数々の試練に大きくゆれ動いてきたが、理論面からする地方自治優位は、年を追って確固としたものになりつつある。政治不信の中において民主主義の危機が叫ばれている現在、地方自治の確立は、きわめて重要な実践的課題になっているといえるだろう。
- ☑ 5号「都市自治の将来像」は、地方自治制度の理論的課題を総括し、新たな前進への橋頭堡づくりをめざそうとしたものである。自治の現場で模索をつづけておられる方々にとって、将来への展望を提供できるものであることを念じている。
- ☑ 編集子にとって応募論文はひとつの楽しみである。今回は千葉市在住の坂本さんから優れた論文をご寄稿いただいた。全国津々浦々から、実践活動に根ざした論文が寄せられることを期待している。
- ☑ 都市政策論集の第1集『消費者問題の理論と実践』(勁草書房定価1,700円)を発刊しているが、ひきつづいて第2集『都市経営の理論と実践』を鋭意編集集中である。ご期待いただきたい。  
今号から定価を450円に改定させていただいた。心苦しいかぎりではあるが、今後経営努力をいっそう強化し、現行定価維持に努めたい。

季刊 都市政策

第5号

印刷 昭和51年10月20日 発行 昭和51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

『消費者問題の理論と実践』

消費者問題の現状について、法制度、経済制度、自治体行政、消費者運動の各側面から焦点を合わせた、消費者運動のリーダーや消費者問題を担当する公務員、実務家に対する理論的入門書

現代資本主義と消費者問題	神戸大学経済学部教授	新野幸次郎
消費者行政における自治体の役割	神戸市長	宮崎 辰雄
消費者の権利と法体系	神戸大学法学部 教授	石田喜久夫
品質保証と消費者保護	〃 助教授	根岸 哲
消費者苦情と訴訟援助制度	弁護士	松重 君子
消費者保護条例の意義と役割	神戸市助役	狩野 學
消費者と企業会計責任	神戸商科大学 教授	吉田 寛
企業経営と消費者問題	株式会社ダイエー取締役社長	中内 功
企業と消費者	神戸大学経営学部 教授	伊賀 隆
新しい消費者運動	神戸市消費者協会専務理事	妹尾美智子
生協運動とその展開	兵庫県生活協同組合連合会会長理事	涌井安太郎
都市農業と消費者問題	神戸市西農業協同組合組合長	藤本 丈夫
神戸市の消費者行政	神戸市助役	井尻 昌一
神戸市消費者行政資料		神戸市生活部

- 発売中
- A 5 版 270頁
- 定価 1,700円

発売元 勁草書房

季刊都市政策第5号  
3331-972503-1836

定価 450円