

都市政策

季刊 第12号 78・7

特集 都市の経営

自治体と企業経営	伊賀隆
都市経営と行政需要	板東慧
地方自治体会計の近代化と情報開示	吉田寛
都市経営の理論	宮崎辰雄
地域社会経営	近見敏之
外郭団体の経営実態	是高寄福治
高令者事業団の現況	森川盛美

欧米自治への考察V

宮崎辰雄

都市政策

第11号 主要目次 都市と文化 1978年4月25日発行

都市経済と文化開発	米 花 稔
都市文化と市民生活	米 山 俊 直
都市と港湾文化	杉 浦 昭 典
あたらしい文化行政をさぐる	諸 岡 博 熊
伝統文化と都市行政	山 添 敏 文
神戸市の文化行政	的 場 邦 彦 溝 橋 敏 夫

欧米自治への考察IV	宮 崎 辰 雄
都市経営システムの開発	都市経営研究会

次号予告 第13号 特集 都市行政と市民協力 1978年10月25日発行

市民公共学の提唱	足 立 忠 夫
行政責任の課題と展望	水 口 憲 人
公共サービスと社会的選択	能 勢 哲 也
神戸市における行政サービスの実態	小 西 秀 朋
廃棄物行政と市民協力	坪 田 健 児
救急医療の実態分析	中 村 温
「すぐやる課」住民ニーズへの対応	友 野 守

欧米自治への考察VI	宮 崎 辰 雄
福祉国家と福祉社会	地方自治研究会

都市の経営

地方財政の悪化が契機となって、都市経営への関心が次第に高まりをみせつつある。ことにここ2、3年、都市経営に関する各調査会、研究機関からの報告がつづいている。かつて都市経営といえば、地域開発の代名詞か、行政合理化のキャッチフレーズとみなされ、各自治体からは強い拒否反応にあった。

しかし、都市経営の本来の意味は、広くとれば社会システム（行政）、経済システム（財政）、空間システム（都市計画）をふくんだその地域全体の最適体系をつくりだすことにある。そして現在、都市経営の政策方向も、空間システムにあつては機能主義から環境主義へ、経済システムにあつては市場メカニズムから公共メカニズムへ、社会システムにあつては官僚支配から市民統制へと流れをかえつつある転換期にあるといえる。

都市経営を狭い意味にとれば、地方自治体の内部経営のあり方に限定されるのであろう。ことに地方財政をめぐる問題は放漫経営に対する“減量経営”の攻撃となって表われている。たしかに地方自治体は行政サービスの提供という視点からみれば「経営体」であるが、社会の利害を調整する権力団体とみれば「統治体」であり、その目的は“利潤”でなく“福祉”であるといえる。

ここに地方自治における「政治化」と「経営化」という大きな課題に直面する。経営化が官僚による減量経営への傾斜をたどるとき、それは行政サービスの縮小であり、地方自治の矮小化でしかない。経営化が市民・企業・職員も参加した経営化でなければならない。すなわち行政サービスの選択基準設定、都市経営形態の最適体系化、都市サービス費用負担の社会的公平化など、都市経営をめぐる広汎な“参加”が保障され“科学化”が図られなければならない。

都市経営が「最少の費用で、最大の福祉」を確保するには、政策決定における参加、いいかえれば地方自治の「政治化」が不可欠であり、さらに、減量経営をこえていくには行政の科学化が必要である。地方自治はこれまでの制度論から、経営論への転換がのぞまれるのである。

■ 特集 都市の経営

自治体と企業経営	伊賀隆	3
都市経営と行政需要	板東 慧	15
地方自治体会計の近代化と情報開示	吉田 寛	28
都市経営の理論	宮崎辰雄	43
地域社会経営	近見 敏之	55
外郭団体の経営実態	是常 福治 高 審 三	67
高令者事業団の現況	森川 盛美	81

■ 特別論文

欧米自治への考察V	宮崎辰雄	95
-----------------	------	----

■ 潮流

都市経営システムの展望 (117) 環境アセスメント (119)	
定年制の導入—大阪地裁判決— (122)	

■ 行政資料

都市経営アンケート調査の結果と分析	都市経営研究会	125
欧米バス事業の公的補助制度に関する調査報告	神戸市交通局	163

■ 新刊紹介

.....		175
-------	--	-----

自治体と企業経営

伊 賀 隆
(神戸大学経営学部教授)

1 自治体経営と企業経営

イギリスの経営コンサルタントとして有名なアージェンティは、企業が崩壊に追いこまれていく原因をさまざまな角度から分析した上で、次のように述べている。

——会社の崩壊は、ある意味では船が沈没する状態にたとえることができる。もし船に欠陥がなく船長が有能であれば、波をかぶったくらいで船が沈むことはまずない。もし風が吹いたとしても、有能な船長ならばとうぜん天気予報を聞いているだろうし、必要な措置を講じているだろう。もちろん気まぐれな嵐が襲来したような場合は、予め注意ができなかったということもあるだろうし、その時には沈没ということも起るだろう。こういう偶然を除いて考えるならば、会社崩壊の責任を景気後退のせいにしてしている経営者は、天気予報を聞いていない船長と同じである。この場合、経営者はいったい何を期待しているのであろうか。景気変動のない世界を期待しているのだろうか。経営者の中には政府を非難するものもある。彼の会社は増税や法的規制が原因となって挫折したかも知れない。しかしその場合、経営者は何を期待しているのであろうか。税制や法律に全く変化の起らない世界を期待しているのであろうか。それはちょうど荷を積みすぎた船の船長が、沈没の責任を高波のせいにするのと全く同じである。

アージェンティの文章の中にある会社を地方自治体と読みかえるならば、そこで指摘されている企業経営者の責任ということが、そっくりそのまま自治体経営者の責任となるであろう。現在地方自治体の多くが財政危機に直面している。その原因はたしかに日本経済の変調にある。日本経済の基調が高度成長か

ら低度成長に転換したことは、地方自治体の財政収支にアンバランスをもたらす原因となっている。しかしそれならば、自治体経営者は何を期待しているのだろうか。低度成長のない世界を期待しているのだろうか。むしろこうした日本経済の変調に適應できない自治体の硬直した経営体質こそが、非難されなければならないのではないか。

一定の目標を効率的に達成するための管理組織という点では、地方自治体も民間私企業も大差はない。ドラッカーも述べているように、業績や成果という点から見る限り、自治体と私企業とは全くちがった性格をもっているけれども、管理や効率という点から見るならば、両者は同じような問題を抱えているのである。経営の本質は、組織の達成すべき目標を確定すること、そしてそのために資源を効率的に利用すること、この二点につきる。したがって自治体であれ私企業であれ、経営者・管理者に期待される基本的な機能は、組織内の意思疎通をはかること、不確実な状況の下で意思決定を行うと、そして戦略的経営計画を作成すること、などである。もちろんこれまでの自治体経営者が、こうした機能を果していなかったというつもりはない。しかしそのやり方は、企業経営者に比べていちじるしく前近代的であり、経営者個人の個性にあまりにも多く依存しすぎているように思う。蜷川政府とか飛鳥田市政とかいう呼び方自体が、すでにそのことを暗示しているのではなからうか。

これまでの自治体は、経営とか効率とか利益とかいう言葉をタブー視してきた。独立採算性とか受益者負担とかいう言葉にいたっては、まるで罪悪視されてきたと言ってもよい。このことは自治体に限らず、病院や組合や軍隊にも見受けられる傾向であって、たとえば私企業で manager と呼ぶ職能を病院では administrator と呼び、組合では executive と呼び、軍隊では commander と呼ぶ。こうした組織は非営利性を印象づけようとして、ことさらにちがった名称をつけたがるのである。しかし営利組織であれ非営利組織であれ、組織である限りは共通の課題をかかえているのである。それはあたかも東京行であれパリ行であれ、航空機としては同一の法則にしたがって飛行しなければならないのと同じである。そして客観的に見れば、今日の大規模企業の方が組織の管理という

点でははるかにすぐれた成果をあげており、自治体はそれに比べるといかにも前近代的な感じがする。非営利という名にこだわりすぎて、組織としての実を忘れた結果といわざるを得ない。

2 市民社会と公共性

地方自治体はいうまでもなく公共機関である。しかし公共という言葉の意味は、決して明確ではない。このことが自治体経営に対して、ある種のひずみをもたらす原因の一つとなっている。ハーバーマスは「公共性の構造転換」という書物の中で、公共性という言葉の変遷をあとづけ、それが「国家」「権威」「周知」「公開」「公衆」といったさまざまな意味で使われていることを示した。国家と公衆というのは全く正反対の性格のものであるが、それが同じく「公共性」という言葉によってあらわされるのである。そのために公衆に従って国家の要求を斥けることも、逆に国家に従って公衆の意見を斥けることもともに公共性の名によって行われるのである。自治体経営がわけのわからない曖昧なものとなる一つの原因は、こうした公共性の概念の多義的な性格にあると言わなければならない。少し長くなるが、ハーバーマスの文章を引用しておく。

——「公共の催し」とは、内輪の社交とはちがって、誰でも入場できる催しのことであり、公共の広場とか公共の家（公衆酒場）などというのも、これと同様の意味である。しかし「公共建造物」という言い方になると、それはもはや誰もが出入りできるという意味ではなくなっている。これらの建造物は必ずしも公共の交際に開放されているわけではなく、国家の諸機関を収容しているというだけの意味で公共建造物と称しているのである。国家は「公権力」である。それが公的という性格を帯びるのは、公共の福祉、すなわち同一の法を享有するすべての人々の共通の福祉を配慮することを課題としているからである。さらに「公式接待」というような言い方になると、この公的という言葉がまた別の語義を帯びてくる。このような儀典においては、代表者としての威容が顕示され、その公的性格が多少とも公然たる敬意を含んで

くる。とは言え、ある人が公けに名声を博したという場合には、その語義がまたずれてくる。名声や名誉の公的性格は、「上流社会の時代」とは別の時代から由来するものである。これまで述べてきたことだけでは、「公的」というカテゴリーのもっともひんばんな用法には、まだ全くふれていない。それは世論とか、憤激した大衆とか、情報に通じた公衆という意味での用法であって、公衆・公開・公表などと関連する語義である。この意味での公共性の主体は、公論（世論）の担い手としての公衆である。もっとも、マス・メディアの分野では、公開性の語義も変化してきた。ほんらい世論の機能であった公開性は、いまや世論の注目をひきつけるものの属性になっている。すなわち、最近の「広報活動（PR）」と呼ばれている運動（public relations）は、この種の公共性、すなわち知名度（publicity）の形成を旨とするものである。

ハーバーマスが述べているような公共性の多義的な解釈は、歴史的な背景とともに理解されなければならない。public（英・仏）やpubblico（伊）の語源はラテン語の publicum であり、元来は「共通するもの」という意味で使われた。今日でもpublicやpubblicoがcommon（英）・commun（仏）・comune（伊）と同義に使われているのは、そのためである。publicumの反対はprivusであり、これは「個別なもの」「特別なもの」private（英）・particulier（仏）・privato（伊）という意味の言葉である。しかし中世ドイツではこの特別なものBesonderが公権力の担い手であったため、公共性という概念が混乱した。commonを超越して至上権を所有するもの、それが公共性を借称したのである。これが再び本来の意味を取りもどすためには、commoner（英）すなわちpeople（英）・peuple（仏）・popolo（伊）の抬頭が必要であった。このcommonerは大衆と訳されているけれども、元来は公論の担い手を示す言葉であって、具体的にはブルジョワ階級を指している。フランス語ではbourgeoisがcommonerと同じ意味で使われている。ところでこの公論とは私論に対する言葉であり、公表され公知され公認された議論が公論であり、ドイツ語のÖffentlichは正しくその意味で使われている。これはvacant（英）とかfrank（英）とかと同じ意味を

もち、publish (英)され publicity (英)をもったものが公共性として認知されるのである。

こうした歴史的背景をふりかえて考えるならば、日本語における公共というものの曖昧さは、さらに別の原因によって加重されていることが分る。日本における明治維新はともかくも一つのブルジョワ革命と見なされているけれども、それはきわめて不徹底・不完全な性格の革命であり、これによって近代的市民社会がスタートしたとは言い切れないものがある。維新後はむしろ藩閥体制の出現によって、市民社会の成立がかえって遅らされたと見ることもできるのである。このため日本における公共性は、極言すれば中世的・権威的な性格を拭い去ることができず、混乱が倍加されるに至ったのである。

要するに近代的な意味における公共性は、人々に共通するものをその実体としており、そして共通するものであることを確認するために公開という手続が要求される。こうした公共性はそれ故に近代市民社会の成立をまって初めて登場するものであり、日本のように市民社会の歴史の浅い所ではすっきりした公共性概念が確立され難いのである。

3 公共性と効率性

人々のニーズは個別的にも集団的にも充足され得る。治安に対するニーズを例にとって言えば、それを個別的な形で充足しようとするなら、護身術を習い防犯ベルを設け、ピストルを携えてガードマンを雇えばよいのである。しかしそうしないで税金を払い、警察機構を作って集団的な形でニーズを充足しようとするのは、いうまでもなくその方が効率的だからである。そのことはマフィアの歴史によって実証されている。

アスピリン・エイジと呼ばれ、ローリング・トゥエンティと称される20年代のアメリカは、禁酒法という愚行に助けられてマフィアの勢力が飛躍的に伸長した時代である。しかしそれはまたギャング戦争の時代であり、シカゴでもニューヨークでも白昼からマシンガンが火を噴いた。1929年のカポネによる聖バレンタイン祭の日の虐殺は余りにも有名である。こうした虐殺の連鎖反応をた

ち切るため、1929年に各地区のボスが集り、アドラントネック・シティで協定が結ばれた。それは一定の裁判を経ることなしには誰も殺されないことを確認し合ったのであり、暗黒街にひそむギャング集団といえども、彼らなりの裁判制度や警察機構が必要となったことを物語っている。そしてこれ以後のマフィアは著しく近代的な組織をもつようになり、教育基金を設けて新入生に訓練を施し、地上政府の権力者と対等に交際できる大使制度を設け、犯罪産業の地位を向上させるためにあらゆる努力を傾けるようになった。

いかなる社会であろうとも、自己の生命や財産を他人の攻撃から守ることは天賦の人権であろう。その防衛ですら、効率性という点から判断して、集団的に充足する方法を選択する。共通なものという意味での公共性は、ここにその原点を見出すことができる。

このように考えてくると、本来的な固有の公共財などというものが存在しないことも理解できるのではないか。よく似たことは、消費財とか生産財といった分類についても言える。石油を家庭で使えば消費財であり、工場で使えば生産財である。それと同じように、教育に対するニーズを家庭教師や通信教育によって充足すれば個人財となり、公立学校や公立図書館によって充足すれば公共財となるだけのことである。ある財が個人財であるか公共財であるかという分類は、単なる約束ごとにはすぎないのである。したがって公共財だから公共機関が提供しなければならない、などという議論は、全く本末顛倒である。問題は公共財かどうかを判定することではなく、集団的に提供する方が効率的かどうかということなのである。

もちろん次のような但し書きをつけ加える必要があるかも知れない。財には上級財と下級財とがある。それを使用するために特殊の訓練や能力、あるいは高額を支払いを必要とするものは上級財であり、そうでないものは下級財である。典型的な例として化粧品をとってみよう。化粧品の物理的な作用は、人間の肌に対してプラスの効果をもたらすものではない。ましてそれをつけることによって、他人の美意識を刺戟するというわけのものでもない。人間の美しさというものは、あのようなボディ・ペインティングによって作られるのではな

いと思う。一流の文学作品を読み、一流の絵画に接して精神の昂揚を持続することの方が、はるかに美しさを作り出すはずである。だから本当に美しくなろうと思うのなら、図書館や美術館を建てるためにお金を支払うべきであるが、残念ながら文学作品を読んだり絵画を鑑賞するためには、一定の努力を必要とする。その意味において図書館や美術館は上級財であり、化粧品は下級財である。そして社会的圧力が存在しなければ、人々は上級財の支払を削減して下級財の支払いにふり向けるにちがいない。こういう分野については、市場経済の原則が有効ではないから、したがって民間私企業による供給を期待することはできない。つまりポールドニングの言葉で言えば交換経済 exchange economyではなく贈与経済 grant economyの領域に属するものについては、公共財として供給せざるを得ないであろう。

人々の需要しないものを供給する場合には、交換経済のシステムを利用することができない。それは贈与経済のシステムによらなければならないのであって、それを供給するためにゼロの価格（無償）やマイナスの価格（補助金・奨励金）をつけざるを得ないのである。しかしこの場合でも、効率性の原則を貫くことは大切である。たとえば化粧品に一定のペナルティを課し、消費税を徴収し、それを図書館や美術館の建設費や維持費に充当すれば、広い意味における効率性が貫かれることになるであろう。

4 行政需要の把握

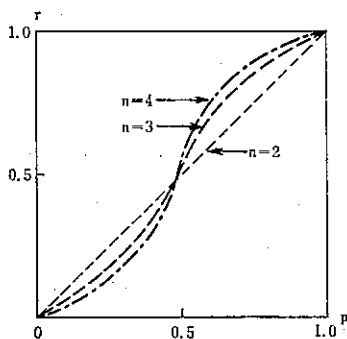
自治体経営を企業経営になぞらえるならば、それは銀行経営に比較的に近似していると思う。人々は個別に所持する公共性を自治体に預託し、その権限を委託するのである。自治体は預託された公共性を集中することによって、集団的ニーズの充足に努める。この過程は人々が銀行に預金し、銀行がその預金を貸出すのと似ている。もしも銀行に対する信用が低下すれば、人々は預金を引揚げるであろう。自治体の場合も全く同じことで、自治体に対するクレディビリティ・ギャップが発生すれば、人々は公共性の預託を撤回して、ニーズの個別的充足を考えるようになるだろう。こうしたクレディビリティ・ギャップは

一つには行政効率の低下によって起るし、いま一つは行政判断の誤謬によっても起る。行政手続の繁雑さや行政施策の遅延は、行政効率の低下として人々に意識されるし、公平な秤量感覚を喪失した判断は、公正さの欠如として人々の目に映る。

効率と公正ということが、公共財を提供する場合の基準であって、自治体に期待される社会的責任というのは、この二つの基準に照らして判定されなければならない。しかしすでに述べたように、日本では市民社会の成立が遅れたため、いぜんとして中世的に理解された公共性が支配的であり、自治体に対する期待がほとんどの場合、特権擁護的な方向に歪められる。公共機関というのは既得権保護のための組織であると考え、同時にまたそれは特権再分配のための組織であると考えている。公営バスの料金は値上げしてはならない。それは利用者への既得権を損うからである。値上げする前に、国から補助金をもらってこい。つまり公営バスの赤字は利用者以外の人々に転嫁すべきであって、そういう形での所得再分配を図るべきである。このような議論が横行する限り、近代的な自治体経営は確立されないであろう。

人々の行政需要を把握することはこうした点の考慮を含んで行われるべきであり、人々の意見を単純に集計することだけでつかめるものではない。最近では対話集会とかアンケート調査などによる行政需要の予測が試みられているが、これは企業の場合で言えば市場調査に相当するであろう。こういう形で広く人々の意見を聞くことは大切だと思うが、しかし次の二点についての配慮が必要である。第一の点は、集団的リスクということである。いまABC3人からなる集団を考え、各人が正しい判断を行う確率はすべて $\frac{1}{2}$ であると仮定する。したがって各人が誤った判断を行う確率も $\frac{1}{2}$ である。この場合、起り得るケースは8通りあり、表のように示される。この個人的判断を合成して集団的判断を作り出すために、多数決原理が用いられたとすると、集団的判断が正しく行われるのは8通りの中の4通りであり、したがってそれは $\frac{1}{2}$ の確率ということになる。一般にn人からなる集団を考え、各人が正しく判断する確率をPとすれば集団的判断が正しく行われる確率Wは次のようにして求められる。

ケース	個人的判断			集団的判断 (多数決)
	A	B	C	
1	正	正	正	正
2	正	正	誤	正
3	正	誤	正	正
4	誤	正	正	正
5	誤	誤	正	誤
6	誤	正	誤	誤
7	正	誤	誤	誤
8	誤	誤	誤	誤



$$W = P^n + \binom{n}{1} P^{n-1}(1-P) + \dots + \binom{n}{r} P^{n-r} (1-P)^r$$
 ただし n が奇数ならば $r = (n-1)/2$ であり、偶数ならば $r = n/2$ とする。 n が $2 \cdot 3 \cdot 4$ の場合をグラフに示してある。

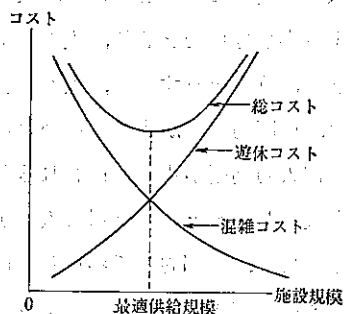
このグラフから次のような結論を導き出すことができる。 P が $1/2$ より大きな値をとる時、人々は賢明であると呼ぼう。反対に P が $1/2$ より小さな値をとる時、人々は暗愚であると呼ぼう。そうすると、人々が賢明な時には、集団的判断が正しく行われる確率 r は、個人的判断が正しく行われる確率 P よりも大きな値をとる。反対に人々が暗愚である時には、集団的判断が正しく行われる確率 r は、個人的判断が正しく行われる確率 P よりも小さな値をとる。集団の規模 n が大きくなればなるほど、 r と P の乖離する程度が大きくなる。

このことは集団的判断に関するリスクの存在を意味している。多数の人々が集って判断する場合、彼らが賢明であるか暗愚であるかによって、結果が大きくちがってくるのである。したがって対話やアンケートによって人々の意見を徴することは、つねにこのリスクを念頭に置いて実行しなければならない。独裁者はつねにこれを悪用する。故意に人々の判断を誤らせるような情報を流布しておいて、集団的判断を誤らせることは十分に可能である。

5 潜在的ニーズと顕在的ニーズ

行政需要を把握する場合につきまとう第二の難点は、フリー・ライダー（ただ乗り）の処理である。行政需要は主としてサービスの需要であるから、サービスの特殊性がつねに問題となってくる。サービスは貯蔵がきかないから、物品のように在庫という形で需給を調整することはできない。そのため需給調整に関して、二つの異なる種類のコストが発生する。一つは遊休コストであり、いま一つは混雑コストである。

道路を例にとりて説明しよう。1日あたり4万台の通行が見込まれる道路を



建設するとして、そのためには片側2車線で十分であるとしよう。しかし4万台というのはトータルの通行量であって、ピーク時には4車線が必要であるし、オフ・ピーク時には1車線でも十分である。この場合4車線の規模にすれば、オフ・ピーク時には道路が遊

んでいることになり、その分だけ遊休コストが発生する。反対に1車線の規模にすれば、ピーク時には車が溢れて混雑現象が発生し、時間の浪費や燃料の浪費という形で混雑コストが発生する。

全体として見れば、遊休コストと混雑コストを合計した総コストが最小となる点で規模を決めればよいのであるが、そうはいかないのが現実である。遊休コストはサービスを提供する側の負担となり、混雑コストはサービスを受取る側の負担となるから、提供側の公共機関はできるだけ規模を小さくしようとするとし、受取側の通行者はできるだけ規模を大きくするよう要求する。この場合人々の行政需要に従って道路を建設すれば、つねに過剰な規模の道路となるであろう。

人々の行政需要は、もしそれが代償の支払いを必要としない時には、つねに過大に表明される。こうしたフリー・ライダーの要求をそのまま受入れるならば、行政需要はつねに無限の大きさになってしまう。だからそれを真の行政需

要と見ることはできない。いわばそれは潜在需要であって、支払意思 willing to pay を欠いた単なる欲求と見なければならぬ。それを顕在需要に引き直すためには、一定の抑止装置をつけなければならないのであって、独立採算制や受益者負担などは、そうした抑止装置と考えなければならない。もちろんこうした抑止装置を単純に設計する必要はないのであって、たとえばマイカー族に対する課徴金が公営バスの補助金に向けられるような形の、広範囲な独立採算制も考えられる。こうした形での広い独立採算制は、企業経営の場合は常識とされており、たとえばスーパーではロス・リーダー（おとり商品）を安く販売する代りに、高級品を高く販売することによって埋め合わせをつけている。

自治体経営が行政需要の急増によって破局に達したとしても、それはこうした意味での抑止装置を開発しなかったことのむくいであって、潜在需要を何らの歯止めもなしに暴発させた結果にすぎない。ただ抑止装置といっても、公共機関である以上は公共性と矛盾しないものである必要がある。その場合の公共性は、すでに述べたように公開性という意味に解釈すべきである。抑止装置の効果や課徴金の使途について公表し、それによって公共性を保持するのがよい。

行政需要の把握については、以上のような二点を特に検討する必要がある。そのためにも自治体経営の全般について、計算管理を強化していく必要があるのではなからうか。自治体経営であれ企業経営であれ、大規模組織が効率的な活動を展開するためには、その活動に投入された犠牲と、その活動によって得た成果とをたえず比較検討しておかなければならない。先に述べたような集団的判断のリスクを除去するためにも、またフリー・ライダーを追放するためにも、自治体活動の全般について計数管理を強めなければならない。そしてそれを適切な形で公表することこそが、公共性の確保につながるのである。行政効果は数字で測定できないというのは、もっとも拙劣な弁解である。自都市の時系列統計や、他都市との比較統計を整備するだけで、十分に行政効果の測定ができるように思う。

参 考 文 献

John Argenti, Corporate Collapse, McGraw Hill, 1976.

Peter F. Drucker, Management, Harper & Row, 1974.

Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 1962.

Kenneth Eoulding, The Economics of Love and Fear, 1972.

都市経営と行政需要

板 東 慧
(社団法人労働調査研究所所長)

はじめに

都市経営という概念は比較的新しい概念であるが、一般に企業経営という概念との類似性から、私企業の行動原理である収益原則のもつイメージと交錯して拒否反応を生み出しやすい傾向がある。いうまでもなく私企業は収益を追求し資本蓄積をはかることを目的としている。それに対して後に詳しくのべるように、都市経営という概念は、まず現代の都市自治体にかかわる概念であってなによりも収益を目標としていないことにおいて決定的に異なる。都市経営は市民の福祉という公共目的自体が経営行動の原理といえるのである。しかしながら、経営という概念を用いる以上、そこには重要な特性にかかわる共通性があるはずである。まずその検討からはじめよう。

1 企業経営と都市経営

私企業の経営においては、収益につながる市場支配力の強化をめざしてコスト節約と効率の追求のたえざる連続がその行動を支配しており、この目標価値にもとづく合理的行動が基準⁽²⁾となっている。もとより、かかる企業活動は競争市場に特定の商品またはサービスを提供する形態をとって遂行されるが、その商品あるいはサービスの価格は需給に対応して変動するとはいえ、応益原則が支配している。そのために経営行動は、市場に供給すべき商品またはサービスの需給予測と品質および価格にかかわる合理的選択にもとづいて決定されることとなる。そして市場メカニズムが、その品質と価格および需給バランスについて逆規定するわけであり、それが次の段階の需要予測の基礎となっていくのである。供給者＝企業と需要者＝消費者は不特定の偶然的な形態で関係づけら

れており、双方にとってその関係は不特定の多数間における合理的選択の一つに過ぎず、商品またはサービスの効用にかかわる品質を一定とすれば、価格のみを基準とした選択によって結ばれた関係にすぎない。

(もとより、商品・サービスの売買にあたってはアフターサービスの問題や企業に対する信用といったさまざまな要因が働くが、これらも品質と価格に還元されうる)

その意味で、自由な選択領域の中で市場メカニズムを通して供給すべき商品あるいはサービスが規定され、収益は資本蓄積という形態をとって成果を体现するのである。

これに対して都市経営の場合は明らかに異なる。都市経営の主体は、行政体としての都市自治体であり、その行政の対象は市域という領域的限界がある。もとより都市といえども経済的には領域限界を明確に画することができないように、近郊農村・近隣都市と相互に補完・流通しあって、経済圏としての都市を形成しており、さらにこれに伴う人口の流動や文化の相互交流によって影響し助長しあうという意味で、社会圏・文化圏としての都市の領域が存在する。こういった広域的都市機能の上での都市の領域は必ずしも行政的領域としての都市とは一致しないことは明らかであり、そこに都市行政の特質もあるといっ
てよい。ただこういった広がりや連関的要素をもちつつも、直接的な行政の対象は一次的には行政区域という領域限界をもつことは否定できないであろう。
(この点に関しては後に再論する。)

2 都市経営の特質

第1は、この行政区域の問題である。

第2に、これにしたがって、都市行政は行政の対象をまず第一次的に居住地を媒体としてとらえるということである。この場合にも行政の対象は居住地を基礎的要因とする媒体によって規定されるが、職能・性・世代などの他の特定要因によって規定される階層である場合も多く、これらは重層化しているのである。

このように行政区域と居住地を基礎媒体とすることから生ずる特質は、私企

業にみられる偶然的・不特定の需要者と供給者の関係ではなく、まさに住民という特定の定住者との恒常的かつ必然的な関係であって、ある意味では供給側の独占的な関係といってよい。(サービスの性格によっては民間セクターや国家のセクターなど選択の余地が実際にはあるが、論理的には「独占」というのにふわしい)

したがって、住民の側にとって供給側を選択する権利はないし、自治体にとっても住民を恣意的に選択することは不可能である。需要側にとっての選択はその都市から転出することのみであり、(選挙を通じて首長や議員を変えうるが区域的には移転以外にない)供給側は政策上の選択に伴う対象の選択は可能であるが当該都市の行政に代えて他都市の行政を遂行できないのはいうまでもない。

第3に行政が提供するサービスは原理的には、サービスの種別毎にコストの論理にもとづいてその価格が決定され、それが市場メカニズムを通じて変動するような性質のものではない。

なぜなら、都市自治体はまず住民税を基礎財源とし、その他の諸税によってその行政コストに充当することをたて前としているから、今日、その収入が当該都市の行政コストの財源としてきわめて不十分であるにしても、特定のサービスに対する特定の価格ではなく、一定の応能原則にもとづいて徴収された税金を財源として包括的に各部門の行政支出が発生し、それが各分野のサービスとして具体的に市民の前にあらわれてくるのである。したがって、一般商品・サービスが個別的応益的であるのに対して行政サービスはその基礎を包括的応能的な形態をとることに特徴がある。

あえていうならば、この部門・分野別サービスに対する財源の配分をめぐる競争(抗争)＝選択が、一種の市場メカニズムに代替される機能であるが、これ自体、市場の論理がもつ自然淘汰的均衡にみられる斉合性をも与えないし、大衆的選択が広汎に成立することは比較的困難な性格をもつ。ただ後にふれるように、この局面における選択の問題は都市経営における重要な市場的(もとより市場とは異なる)役割を担うものといえる。

第4には、行政の役割分担の問題である。これがとくにわが国における地方自治問題の困難点でもあり、また都市経営論にとっても現実的な不安点である。

すなわち、上述のような諸条件を通じて形成されてくる住民の需要に対して、それに対応する行政サービスを考えた場合、それが本来公共サービスとして妥当性をもつかどうかという行政需要成立の問題点と同時に、かりに公共サービスとしての必要性が成立しえたとしても、それを充足するのは国・府県・都市あるいは第3セクター的機関のどの役割かということを確認しがたい問題がある。

俗に「3割自治」といわれるように今日のわが国の場合には、財源が国・県・市町村の税形態を通じて夫々に配分され、その上で国が地方交付税の形態で地方自治体に財源を再配分し、さらに事業別に補助金や負担金を還付するという構造をもっており、特殊な都市を除いて、大都市をふくめて、大部分の都市が地方交付税なしではその行政を遂行できないような状況にある。このことは2つの問題を提起する。

その一つは、都市自治体が財源的に経営として自己完結しないということである。かりに特定の都市自治体が住民の需要にもとづいて一定の行政サービスを決定する場合にも自主財源の枠内で殆んどその需要をみたすことが困難で国の判断を求めざるをえないという、経営意志決定上の問題がある。しかし、このことが都市経営の自己完結性の障害になるからといって、都市自治体にとってその種の問題の選択が不可能であることを意味しない。それは制限された範囲内ではあるが選択が可能であり、現実に各都市毎に独自の公約や政策プランがかかげられ、議会の審議を経て行政が執行されているのであって、都市自治体における経営行動の存立は明確である。

その二つは、行政上の役割分担である。今日の国家はつねにナショナル・ミニマム（国民的最低限）を明示しており、それを基礎にした国家行政が多様に展開されている。そしてその一部は府県に委任され、また都市自治体にも委任されているが、それと同時に行政管理体系上の役割分担が明示され、府県・市町村等の行政上の役割が決定されている。

しかしながら、住民にとってはこれらの行政も多くの委任事務をふくんでおり、市町村を媒介にして行政サービスを受取るわけであるから、行政の役割

分担についての判断を十分に持ちえないという問題がある。さらにまた、基礎自治体である市町村は、住民の日常生活にかかわる行政上の窓口として発生する住民の需要への対応を迫られる傾向がつよい。わが国の地方自治法⁽³⁾においても「地方公共団体は……国の事務に属さないものを処理する」としての例示があるが、国の事務以外でその区域に発生するすべての事務を担うことが規定されている。

また、例えば老人医療や環境基準の例が示すように、住民の需要の強さが、都市あるいは府県を動かし、国より先行して条例化されたが、それが全国各地方自治体で普及するにつれて、国が法制化したような例も生まれている。これはナショナル・ミニマムに対してシビル・ミニマムが先行してサービス水準を高め、それが時間の経過と共にナショナル・ミニマムに吸収されるという過程である。こういった関係はさまざまな分野で起りうるのである。

以上にみるように、財源的にも行政サービスのにも、都市行政は自己完結的ではない。行政の役割分担も財源配分も流動的であり、それが故に、都市経営は自己完結性をもたず、領域の流動性がつよいところに経営としての自主性に困難があるが、とはいえ、こういった制限を前提とするならば、その範囲内において一定の自己完結的な形態をみとめることができる。

3 都市経営における経営行動

今までみてきたように、企業経営と都市経営の相異点はかなりあるが、にもかかわらず、共通性を否定できない特色をあげることも可能である。

しかしながら、なによりもつよい共通性はその経営行動である。都市自治体にとっての目標価値はすでにのべたように、市民の最大の福祉であり、それは収益とは異なるが、その目標を実現するために合理的な行動をとるということであり、すなわち、 $\text{効率} = \frac{\text{産出 output}}{\text{投入 input}}$ の極大化をめざすということである。この効率についても企業労働の疎外の強化の現実から、効率をただちに「非人間化」とする誤解があるが、それ自体、企業の収益の極大化から生ずる問題で

あり、効率の論理をただちに「非人間化」とすることは早計である。しかしながら、資本の活動が支配的な社会にあって、技術・システムの創造が常に資本の活動の合目的性にしたがってあらわれること、そして都市経営もまたその影響下におかれる可能性がつねに避けられないことから、「効率と人間化」の対応的追求は都市経営にあっては至上原則とされなければならないことはいうまでもないであろう。かくて、都市経営における産出は都市各種の装置や施設として蓄積され、人的組織的に蓄積されるのである。したがって企業経営における資本蓄積に対応するものとして、都市経営においては社会資本の蓄積と社会システム形成として蓄積される。この社会システムには環境・福祉・教育など保険や共同のさまざまな形態があり、その一環として所得の再分配機能がふくまれる。そして、これを追求するシステムとして行政官僚制を軸とする都市行政機構が形成されるのである。

こういった意味からして行政需要の把握は都市経営にとっては一種のマーケティングである。もとより、都市経営にとってのマーケットに該当するものは先へのべた通り、一般商品市場のような競争性を基本とした柔構造ではなく、市民の選択を基礎とする政治過程と行政のマネジメントにおける選択の過程との総合としての都市経営の意志決定過程であり形式的には議会と首長による政治的表現をとるのであるが、この過程はさまざまな直接民主主義と行政官僚制のメカニズムによって支えられていると見てよいであろう。（陳情・住民参加の諸形態・行政内部の政策立案過程などがふくまれる）

このようにみるならば、企業経営と都市経営はその目標価値において異なるが経営行動において共通性があることは認めうるであろう。

4 都市経営の成立条件

しかしながら、この点に関して留保すべき問題がないわけではない。それは都市自治体が都市経営たりうる条件についてである。

すでにのべたことから明らかなように第1に、都市経営の成立が強化されるのは、都市自治権の強化と対応するということである。都市自治権の強化とは

いうまでもなく、財政自主権と行政自主権の相互の強化を伴わねばならないのであって、そのことを通じて都市経営の投入(input)と産出(output)の斉合性がつよまるのであり、そのことが都市経営の自己完結性を強める条件となるといってよいであろう。(このことが、行政の役割分担の明確化につながる)

このことは一般的にもいえるし、今日に比べて、自治権のより強かったとみられる、西欧における中世から近世にかけての自由都市・ギルド都市の場合のように、ギルド的誓約にもとづいた「市民」という特定多数によって形成された自治が好例といえる。この場合、住民税は一種の会費であり、⁽⁴⁾ 会員制の都市として投入と産出の斉合性は、さまざまの会員制度やクラブのように成立し、自己完結しているといつてよい。しかも、それは、間接民主制ではあっても、ギルド的に組織化された意志決定によって直接民主制にも対応しうるとともにそれが機能しう程度の小さな規模であったといえる。

ところが、今日の都市は異なる。さきに特定多数とはいったが、今日の都市は数十万、数百万にのぼる住民を包含し、しかも日常的に昼間は大量に流入する他地域の住民をかかえると同時に大量の住民を他地域に送り出し、夜間にはその逆となるような市民社会を構成しており、他方において、短期間の定住者から長期間の定住者にいたるさまざまな住民を包摂しているのであって、それぞれの生活条件も生活意識も多様であり、かつ欲求にも千差万別の多面性と重層性をもっているのである。このことは、形式的にいえば特定多数ではあるがその実質は不特定多数のマスの集団と同等の意味をもっているといつてよい。そのことから、第2の問題がでてくる。

今日の都市自治体は、いうまでもなく、中・近世における自治都市と異なり不特定マス集団性がきわめてつよく、欲求もその需要もきわめて多様である。かりにマズローの欲求モデルの階層性が妥当であるとしても、それぞれの個人の欲求に大きく差があり、しかもその欲求の解決手段や方法は多様であり安易に共通化することが困難なほど流動的といつてよいのである。そこに都市経営における行政需要の明確化に困難性があるといつてよいであろう。近代市民社会、とくに今日の大衆社会が都市社会そのものの姿であり、都市経営はそのよ

うな市民社会を存立基盤としているからである。『現代市民社会の形成』第3に、今日の都市行政の性格についてである。

いうまでもなく、近代市民社会は個人の自由を前提にして成立している。そして個人の生活を個人の責任において維持すること、それが単婚家族を単位とする社会的生活という具体的な生活様式において貫かれ、そこには国家も行政も介入する余地のないものとされてきた。

経済学が示すように、その場合、労働力の再生産の維持を不可欠のものとして、国家は社会政策を展開し、生産の担い手たる労働者およびその家族の健康と生活の維持を確立するが、それが拡大されて社会保険を生み出し、この社会保険は労働者家族にも拡大し、社会保障へと展開する。同時に、労働力再生産から疎外された生活者は、当初、慈善事業的な偶発的救済によっていたが、社会政策が確立する段階から、社会事業という国家の救貧事業として展開され、労働者の社会保険から社会保障の発展に随伴して、社会福祉への発展がはかれるのにいたったのである。

今日の段階は、この意味において国家がその公共性において、ナショナル・ミニマムとしての生存権保障をその機能とする段階に立ちいたっている。すなわちナショナル・ミニマムを基準化することによって生存権保障を体制化してきたのであり、これが福祉国家といわれる所以である。

しかしながら、市民社会の基盤たる由由と機会均等の原理は、その目的になった条件の維持向上をたえざる目標として、社会的公正と所得の再配分を追求するものである。

他方では、高度産業社会における都市はその産業機能の集積による資本・人口の集中にもとづいた過密を生みだし、それが環境の破壊や生活条件の荒廃をもたらすのであって、それは都市において集積がもたらした各種の都市装備の機能低下を意味する。そのことは、都市における労働者およびその家族の労働力再生産条件の低質化であり、その回復と保全のための追加コストの必要性を意味する。いわば都市における社会資本・共同消費手段などの価値減少に対する補償を要請するといつてよいであろう。そして、労働者家族に対するそれは

当然条件を同じくする市民全体の問題となり、そこに一定の確保すべき水準が明示される必要が生まれてくるのである。ナショナル・ミニマムに対してシビル・ミニマムはこのような意味をもつ。それはナショナル・ミニマムを前提としつつ、各都市の諸条件に応じた生活環境の最低限の規制基準である。

現代の国家が福祉国家として、国民的福祉の担い手たる公共性を有し、それが故に「安価な政府」たりえないと同様、今日の都市自治体は、たんに記帳機関であったり、国家の代行機関ではなく、現代都市から生成するさまざまな問題に対して、自らの行財政力を駆使して市民の生活基盤の安定と強化をはかるべく積極的機能を担わされているのである。

この意味において、今日の都市行政の機能が、投資と消費の両側面においてすぐれて経営的たらざるをえないとともに、その内容において、個別の市民の自立性を尊重はするが、同時に都市の秩序としての公共性基準にもとづいた市民福祉水準への公的介入を不可避としているといつてよいのである。

5 都市経営における行政需要

都市経営の性格についてのべてきたが、その過程において行政需要とのかかわりにも言及してきた。そこで行政需要の概念について検討しよう。

まず住民と市民との区別について検討する。上述の過程ではこの用語を区別して用いてきた。すなわち、住民とはたんなる居住者であるが、市民という場合2つの問題点がある。市民という場合のひとつの意味は住民以外に労働や勉学のために昼間または夜間に流入して一定時間を過す人びともを包含することが妥当と考えられる。むしろ工場や企業などが都市内に定在していることからその従業員が間接的に市民化するともいえよう。その産業が生み出す生産所得は当然、都市の収入となるからである。この意味において、市民という場合はやや広義の概念とすることが妥当である。

もうひとつの点は、すでにのべたように定住者といえども今日の住民はきわめて転入出がさかんであり、しかも、他都市へ働きに出かけ夜間のみしか居住しない住民も多いのである。事実、わが国の大都市圏の人口流動性は高く、都

市はまさに「流民」的といわれるほどに流動的要素をもっている。こういった住民がはたして市民意識をもっているであろうか、という疑問もある。一種の形式的市民である。かりに住民需要という場合においても、住民の市民意識は居住年数や定着度による差を表現するであろう。今日の都市行政需要を検討する場合にこの問題は一応の前提としておく必要がある。

すでにのべたように、個別の住民はそれぞれ自立した生活を営んでいるなかで、その生活基盤における不安・不足・矛盾に根ざして生活水準の維持向上とのかかわりで、さまざまな欲望 (want) をもつが、それ自体は個別的解決可能なものと個別的解決困難あるいは不可能なものがあるだろう。この中、個別的解決の困難あるいは不可能と認識されるものは自主的レベルで親族や友人あるいは勤務先などでの解決を求めるであろうが、それも困難場合には行政的解決を求めることとなろう。しかし、行政的解決においてもどの行政機関の役割であるかは明確でない場合が多い。そこで過剰な要望や役割の認識なしにこれがでてくることを避けるためには、あらかじめ都市・府県・国の機関毎に異なる役割分担についての情報や行政内容についての情報が周知しておく必要がある。

こういった欲望の要望 (need) 化が可能な限りスムーズにすすむためには、行政当局の側から、行政のチャンネル毎にその目標と手段などをふくむ情報が周知される必要がある。

この情報の基本はトップの公約であり、長期基本計画であり、そしてシビル・ミニマムという行政目標値である。この種の目標値の明示が情報効果として市民需要から、その対象を明示した要望への転化を明確化する。

すなわち、要望とはその対象が明確にされたときに使われる概念とってよいであろう。これによって行政への要望が確定するわけである。もとより行政当局もまた独自にこの種のプログラムは持つであろうから、この要望自体は一種の仮説的な意味をもつものといえる。いわば行政の潜在需要と顕在需要とが分けられるとってよいであろう。そして、ここで当局の価値判断と市民の要望とのつきあわせと統合化、財政条件や規模・手段などの検討を経て、結果とし

て政策決定の前段である行政需要が確認されるのである。その意味で、行政需要(Demand)は視点をかえれば「行政の必要量⁽⁶⁾」といいかえてもよいであろう。

すでにのべたように今日の都市自治体への要望はつよく、その選択自体が大きな課題となっているのであるから、この選択にあたってこそ、経営行動としての効率化が重視されるのである。

住民需要・市民需要そのものは、直接的な欲望の表現であって、都市行政に求められた形態としての要望(要求)に転化した後、一定の財政的裏づけをもふくめた「必要量」としての行政需要として明確化されるのである。したがって、そこではもし要望が妥当であり、財源上の実現困難性にぶつかるならば、行政需要を削減するか、他の分野の行政支出を削減して財源を浮かせるか、あるいは市民の支出増によって裏づけるかという、いずれかの選択が市民の意志決定として委されることとなるのである。その意味で行政需要は財政的裏づけをもちえなければ成立しないのである。

よりよく行政需要を確定するためには行財政情報の市民への周知と市民参加にもとづく、統合化と財政的裏づけが不可欠であろう。

もとより、今日の都市行政はたんに最低限の行政サービスのみではなく、新しい要望にもとづいて、平均的市民はもちろん、すべての階層の市民に対して多角的なサービスをおこなっている。それは必需的なサービスもあれば選択的なサービスもあり、また無料サービスもあれば有料サービスもある。これらはある場合には無料・応能的・応益的・応能一応益的のさまざまな負担の体系がサービスの性格とのかねあいで決定されているが、私企業セクターと同質のサービスの場合には市場競争からの影響を免れえず、資源の供給が需要をまかないきれない場合には一定の競争条件を導入せざるをえないであろう。この意味で目的税の導入や料金体系によって、必需的基礎的以外のサービスの需給均衡をはかることを通じてその行政需要の質量がコントロールされる。

このように行政需要は市民の要望にもとづいて決定されるが、行政分野・部門間のバランスを決定する論理は社会科学の論理というよりも、市民間の道徳

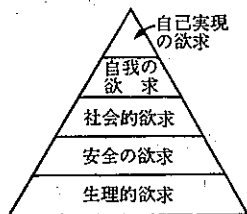
的利害的判断にもとづく以外にない。その意味で民主的に決定されるべきであるが、その場合に問題となるのは少数者を対象にした緊急度の高いサービスである。それは行政として一個人の努力ではいかんともしがたい社会生活上の極度の困難に対する救済をどの市民もそのような状態に陥る可能性への配慮の下に「人間の共同的努力」の一環として市民的合意を得る立場が重視される。

以上のべた諸課題がシステム化されるとき、行政需要は、「一定の長期的目標基準として市民的合意を得たシビル・ミニマムに対する毎年度の到達水準と^切の差」としてあらわされるといってよい。ただ、その場合においても長期的目標基準そのものもまた年々の状況変化にもとづいて変動するという条件も含まれていなければならない。

むすび

以上、都市経営の特質にねざした行政需要の位置づけについて論じてきたがすでに紙幅がすぎた。行政需要そのものの構造についての詳論は「都市研究報告第1号都市経営システムの開発」（財団法人 神戸都市問題研究所 1978年1月発行）第3章「都市経営と行政需要」を参照されたい。

- (1) ここではH・A・サイモンの「Administrative Behavior」の概念による（H・A・サイモン「経営行動—松田仙訳・ダイヤモンド社1965年刊」）
- (2) ここでは「行動の諸結果がそれによって評価されるようなある価値体系によって、望ましい代替的行動を選択する」（H・A・サイモン「経営行動」—前掲96頁）の意味でとらえる。



【(3) 地方自治法第2条2項

- (4) 伊賀隆「都市経営論序説」（「都市経営の理論と実践」神戸都市問題研究所—1977年12月刊—14頁）も同様の趣旨を展開しており、筆者も同意する点である。
- (5) A・H・マズローの有名な欲求体系モデル人間を欲望の動物として、欲求の順序の体系を明示したもの。

（左図）

- (6) 大森彌「都市経営と行政サービス」(現代都市政策IV—岩波書店「都市の経営」)
131～2頁

大森氏は「行政の必要量」という概念で行政需要を説明する。筆者も同じ見解なのでその概念を引用させてもらった。

- (7) この考え方に近いものとして、広島市の「住民の価値システム」化のモデルがある。その主唱者である齊藤達三氏の見解は興味深いので参考とさせて頂いた。

(齊藤達三「行政における価値システム論」—第一法規出版「新しい経営戦略と行政」1976年3月刊)

地方自治体会計の近代化と情報開示

吉 田 寛

(神戸商科大学教授)

まえがき

本稿は自治体会計の近代化と情報開示について、神戸市行財政改善委員会報告（昭和52年）および、神戸都市問題研究所が先般実施した地方自治体関係者の意識調査（「都市経営アンケート調査」神戸都市問題研究所，都市研究第1号，都市経営システムの開発，1978年1月31日刊行）などを参考にしながら，何がどのように可能か，何をどのようにすべきかなどについて検討することを目的とする。

1 予算会計制度の見直し

神戸市行財政改善委員会報告書の「都市行財政運営の近代化」（昭和52年1月）においては、行財政運営の近代化の課題として、科学化と民主化をとりあげている。科学化は、更に細分して、行財政運営の計画化と安定化および行財政分析の科学化に分かれている。民主化は、行財政政策への市民参加と行財政情報の市民化から成っている。

行財政運営の計画化では中期財政見通しの概要とその問題点について検討しているが、その内容の大半はマクロ経済環境についての推測を前提とした将来収支予測で占められている。このような予測は大切であるが、その予測を前提に行財政計画を立案し予算化するにあたって、予算会計制度そのものの見直しが必要である。

官庁の予算会計制度を一般に認められた会計原則（GAAP）に従って構築することが不可欠の課題である。官庁における発生主義会計の運用について今後いかなる立場をとるべきか、官庁会計の特殊性と、一般に認められた会計原則との調整をいかにすべきか、予算会計単位の見直しをなすべきでないか、責任

予算制度の確立をはかるべきではないか、などの会計制度問題が行財政運営の計画化のなかで検討されるべきである。

官庁会計は予算会計である。予算が行財政運営のすべてを決するといっても過言ではないであろう。しかし、予算による責任管理が予算執行の効率化、予算執行結果の有効性の評価にどのように適切に結びつけておこなわれているかには疑問がある。現在の予算管理は予算の決定によって結了してしまっているといってよい現状ではないであろうか。予算による責任管理の目標は、適切な経営にあるはずのものであるが、実際には遵法性の監査にのみ狭隘化されていないであろうか。予算執行の遵法性は確かに予算管理の重要なポイントではあるが、これのみに予算管理が狭隘化されることは予算による経済運営を非弾力化する恐れがある。その最大の弊害は細目化した予算書にみられる。予算配分をあまり細目化することは予算の機動的運用を不可能にする。予算執行の遵法性を強調しすぎるとこのような細目化された予算編成とその配分を生むことになる。

予算は経済運営の用具であるとの認識に立って予算会計制度をみなおす必要がある。予算執行の遵法性監査は、予算に対するスチュワードシップが法的に適正に守られているか否かを証明することである。したがって、法的会計責任が監査の対象であって遵法性監査に終始する。がんじがらめにしぼられた予算のなかで、これのみを対象とし、制約条件として、予算が執行されるのであれば、変動する経済環境のなかでの予算の効率的運用と予算化された行政課題の有効な実現に対する配慮は見失われるであろう。世に「お役人仕事」という批判は、ある意味では、予算に対するこのようなアプローチから生じている行政の姿に向けられたものであろう。こうした予算管理の硬直性を乗り越えて、積極的な行政運営をするためには、予算に機動性を与えると同時にその執行の有効性と効率性に注目せねばならない。財政運営の計画化はこのような前向きな予算管理によって支えられねばならない。

予算会計制度の運用目的をこのように明確化するなかで官庁会計の近代化を図るとすれば、現在の官庁会計に対し管理会計的視点を導入することが不可欠

の緊要の課題である。官庁会計における原価意識は官庁予算の効率的運用のための前提である。このなかから、官庁会計におけるコスト・ビヘイビアの分析という新しい課題が生ずる。

2 経費の分類とコスト・ビヘイビアの分析

官庁会計におけるコスト・ビヘイビアの分析は、まず、投資的経費と消費的経費の区分を前提として、硬直的経費と変動的経費を明確にすることからはじめるべきである。財政の硬直性がしばしば問題になり、しかも特に、消費的経費のうち人件費の硬直性が問題視される。けだしその消費的経費に占める割合が可成り大きいからである。しかし人件費については、「対人サービスの場合には、“事業費”として扱われるべき支出であり、ことに福祉社会の創造が都市行政の主目的となった今日にあってはこれまでの認識を改める必要がある」（神戸市庁財政改善委員会報告書（昭和52年1月 13頁））との見解もあり、人件費を単純に消費的経費とすることに対する疑問が提出されている。

ところで、人件費のうちに事業費に相当するものが含まれているか否かの議論は別としても、投資的経費の硬直化は、人件費を事業費に含めた場合、ますますその割合を強くすることは明白である。したがって、人件費には消費的経費ではなくて、投資的経費の一部をなすものがあるとして、消費的経費より除外しその重みを軽減するとしても、財政の硬直化要因であることに変わりはない。

人件費を投資的経費として扱うべきであるとの見解は、福祉行政の推進にかわりのあることであって、福祉行政による財政支出のふくらみを正当化する論理を用意しようとするものでもある。悪用されないかぎりこの論理にも一応の正当性は認められよう。福祉行政のふくらみをそのための人件費増を含めて検討の対象とすることは、福祉行政の適正規模を判断するのに有益である。

景気の後退、経済成長の鈍化とともに投資的経費の削減が考慮の対象とされることは当然にありうることである。これは行政需要の見直しというかたちですすめられる。そのなかにあって、過剰福祉の切捨てとか、福祉の後退とか、福祉の適正化などといった論議を呼びながら、経費の節減が検討されよう。

こうした経費の節約にあたって、消費的経費と投資的経費のそれぞれについてどのような選択をするかは当該自治体の行政姿勢にかかわることであるが、その際、特に注意を要することは、行政の長期的目標であるべき社会資本の充実のための投資的経費の節減は消費的経費の節約よりも後順位におかれるべきことである。このような観点からみて人件費の事業費としての認識を採用するのであればその立場を肯定しうる。

3 財政運営の計画化とプログラム・アカウントビリティ

地方財政運営の計画化を推進するにあたっては、地方自治体のおこなう財政投融資に計画性をもたせることが基本的課題である。そのなかにあつて、地方自治体の経営の目標を設定し、基本計画、中期計画を策定し、年度別事業計画を作成しなければならないのはいうまでもないが、そうした目標および計画が社会資本の形成を有効に実現するために齊合化されていなければならない。そのためには明確なプログラム・アカウントビリティの設定が必要である。

プログラム・アカウントビリティは、政策目標の実現のための責任の付与とその履行過程の検証を内容とする。この責任の付与は総合的行財政計画に基づく予算編成によっておこなわれるものであるが、この予算編成と予算配分にあたっては、予算責任をプログラムに従って明確にすべきである。すなわちプログラム予算による業務執行責任の管理体制を確立しなければならない。

プログラム予算は、特定の行政上の機能および活動を管理するための予算措置である。すなわちこの予算は財務管理を直接の目的とするものではなくて業務管理を直接の目的とするものである。このために業務活動の責任単位別に予算内容を明らかにしなければならない。

部局単位の要素別予算を更にその部局内部の分担機能別および活動別に細分化し、責任センター毎の予算内容を明確にすることによって、原価意識を向上し、原価管理に結びつけることがこの予算制度の目的である。

こうした予算制度を前提として、部局単位および部局内の機能別単位あるいは、活動別単位更には作業別単位毎の業務実績の評価がおこなわれるならば経営の効率化をすすめることができよう。これを常時継続的および組織的に制度

として実施することにプログラム予算制度の特徴がある。

プログラム予算の意義、機能および目的を簡単に示すために、下記の引用を付して本稿での説明を補っておきたい。

プログラム予算は業務予算 *performance budget* ともよばれ、第1次および第2次フーパー委員会 (Hoover Commissions) により、または合衆国経理総局 (U. S. General Accounting Office) および合衆国予算局 (U. S. Bureau of the Budget) の多数の公刊物でもそうよんでいる。

プログラム予算は、組織上の単位によって、かかる単位が遂行する活動と関係なく編成された予算、あるいは要素 *object* 別の予算と対比される。たとえば、市当局において、下記のように設定した要素原価別の市衛生局の經常予算は、その仕事を計画する局長、あるいはその見積を検査しなければならない主任管理官または立法機関にとっては、ほとんど役に立たない。

衛生局——經常費：

給料	\$ 200,000
原材料および消耗品費	50,000
契約用役	20,000
合計	<u>\$ 270,000</u>

これに対して、プログラム予算では、これと同じ予算見積が細分され、主要活動別に編成しなおされ、下掲のように示される。

大都市では仕事の内容によって、これらの活動の一部が「機能」というもっと広い名称をもってよばれ、それを構成する活動別に細分される。たとえば、「規則および検査」が、ミルクおよび酪農製品の規制および検査、その他の食品の規制および検査、薬品の規制および検査、ならび衛生検査というような別々の活動から構成される。さらに「伝染病管理」は、結核、性病、小児麻疹感染、およびその他の伝染病に関する活動に細分されることもある。

実際の活動別に細分が行なわれれば行なわれるほど、支出の内訳および合計は、いっそう容易に見積り、検査することができ、他の社会の同じ活動と比較することができる。理想的な状態は、作業単位当たりの原価によって測定することができるだけ詳細に、活動を分割することができる場合に存在する。たとえば、衛生検査が別個の活動として認定され、衛生技師の検査に必要な平均時間と各作業日に行なえる検査数の現実的な基準によって決定がなされると、必要な検査数と年間見積原価は、大部分計算の問題でしかなくなる。予期された原価を検討する場合に、計画された作業単位を、過年度の単位、および他の都市で行なわれている同じ作業の標準（時間との原価両方）と比較できる。

地方自治体会計の近代化と情報開示

さらに、認識される活動が小さければ小さいほど、その結果求められる単位原価はそれだけ正確でわかりやすいものになる。たとえば、衛生局の検査の平均原価は、検査の種類ごとの平均原価ほど重要ではない。

衛生局——經常費

——一般的な監督——

給料	\$ 25,000	
原材料および消耗品費	500	
契約用役	1,000	\$ 26,500

人口統計——

給料	\$ 8,000	
原材料および消耗品費	600	
契約用役	300	8,900

規制および検査——

給料	\$ 40,000	
原材料および消耗品費	1,500	
契約用役	800	42,300

伝染病管理

小児衛生サービス } これらの項目のそれぞれにつ
成人衛生サービス } いても同じように細分される
実験研究

192,300

衛生局合計——經常費

\$ 270,000

(染谷恭次郎訳 コーラー会計学辞典、丸善、393-394頁)

4 アクティビティ・コストイングと原価効率の管理

このようなプログラム予算と行政上の実際の業務活動を結びつけるにあたっては、財務的業績評価ではなくて、原価効率を重視すべきである。官庁予算制度の場合は民間の企業予算制度と異なって予算実績比較は意味を持たないので財務的業績評価にはなじまない。したがって、原価管理目的のためにプログラム予算の有効な執行とその効率化に注目すべきである。

プログラム予算制度は責任会計制度と結合せしめられることによって、その業務執行管理目的を有効に達成することができよう。すなわち業務部署を責任センターとして原価管理を実施する。この場合においては、原価発生場所の業績を原価節約の観点から評価することが必要である。したがって物量会計資料

を利用し原価効率を明らかにしなければならない。

こうした原価効率を明らかにするためには業務活動についての物量標準および原価標準を定めておく必要がある。そのような標準と実際の消費物量および実際単価とを比較し、標準原価と実際原価とを比較して原価効率を物的にも金額的にも把握する。しかも官庁会計の場合には、企業会計における「製品」に相当するものは行政需要を充足するための「活動」そのものであるから、製品原価計算ではなく活動原価計算 (Activity Costing) が原価計算の形態として適合する。

活動原価計算はいわゆる企業会計においても製品原価計算とは別に、購買、加工、保有および販売などの機能別に経営活動の原価および原価態様 (コスト・ビヘイビア) を明らかにするために用いられるが、官庁会計においては、この活動原価計算は行政活動の原価を機能別に明確にするための手段として採用されねばならない。

企業会計において用いられる活動原価計算は、製品原価計算のように「製品」という特定の資産原価を明らかにする給付対象計算ではなく、経営機能の原価を把握することを目的とするものであるから、機能別に「活動」を把握しなければならない。すなわち、製品原価計算は製造活動の製品別計算であって、活動原価計算の一部である。

行政の原価計算に最もよく適合するのは、行政を「製品」とみるのではなく「活動」として把握する立場からする原価計算である。官庁会計のうちに原価意識を定着させる適切な方法は行政を機能別に活動として把握する活動原価計算であって、機能別の行政活動の原価効率を明らかにすることができよう。

行政の原価効率を活動原価計算によって把握するための参考として企業会計における活動業績報告書の例示をストーバス (George J. Staubus) の著書より引用してその理解を援けるために役立てたい。

Example Company Activity Performance Reports (Month Y, Year X)

	Actual	Standard			Cost	Variance
		p^a	q^b	Q^c		
Personnel services:						
Labor	\$ 662	\$ 4.14	.03	5,180	\$ 643	\$ (19)
Space	54	.54	.03	5,180	84	30
Total	<u>716</u>				<u>727</u>	<u>11</u>
Acquiring labor services:						
Payroll and fringe benefits	20,979	4.00	1.	5,180	20,720	(259)
Personnel services	725	.14	1.	5,180	725	0
Total	<u>21,704</u>				<u>21,445</u>	<u>(259)</u>
Space services:						
Rent	2,690	.50	1.	5,380	2,690	0
Labor	248	4.14	.01	5,380	223	(25)
Total	<u>2,938</u>				<u>2,913</u>	<u>(25)</u>
Machine services:						
Net machine services	2,150	.50	1.	4,300	2,150	0
Space	2,419	.54	1.	4,300	2,322	(97)
Total	<u>4,569</u>				<u>4,472</u>	<u>(97)</u>
Purchasing:						
Labor	662	4.14	2.	83	687	25
Space	54	.54	.5	83	22	(32)
Purchase order forms	0	.20	1.	83	17	17
Total	<u>716</u>				<u>726</u>	<u>10</u>
Acquiring material M_1 :						
Invoice	7,898	2.00	1.	4,050	8,100	202
Purchasing services	359	8.75	.01	4,050	354	(5)
Total	<u>8,257</u>				<u>8,454</u>	<u>197</u>
Acquiring material M_2 :						
Invoice	6,283	3.00	1.	2,060	6,180	(103)
Purchasing services	368	8.75	.02	2,060	360	(8)
Total	<u>6,651</u>				<u>6,540</u>	<u>(111)</u>
Producing:						
Material M_1	8,465	2.09	1.	4,000	8,360	(105)
Material M_2	6,551	3.18	1.	2,000	6,360	(191)
Labor	19,210	4.14			18,216	(994)
Machine services	4,472	1.04			4,576	104
Space	324	.54			378	54
Capital services	210	.12			205	(5)
Total	<u>39,232</u>				<u>38,095</u>	<u>(1,137)</u>
Collecting:						
Labor	662	4.14	.2	800	662	0
Space	54	.54	.1	800	43	(11)
Total	<u>716</u>				<u>705</u>	<u>(11)</u>

^a Small p is the unit price of the input item.

^b Small q is the technical coefficient—the quantity of input required per unit of output.

^c Q is the quantity of activity output.

(George J. Staubus, Activity Costing and Input-Output Accounting, Richard D. Irwin, Inc., 1971 p. 126)

Example Company Summary of Favorable and (Unfavorable) Variances (Month Y, Year X)

Activities Inputs	Personnel Services	Acquiring Labor Services	Purchas- ing	Acquiring Material M ₁	Acquiring Material M ₂	Space Services	Machine Services	Producing	Collecting	Totals
Personnel Services		0								0
Wages and Fringes		(259)								(259)
Labor Services	(19)		25			(25)		(994)	0	(1,013)
Purchase Order Forms			17							17
Rent						0				0
Space Services	30		(32)				(97)	54	(11)	(56)
Purchasing Services				(5)	(8)					(13)
Machine Services (net)							0			0
Machine Services (gross)								104		104
Material M ₁ (net)				202						202
Material M ₁ (gross)								(105)		(105)
Material M ₂ (net)					(103)					(103)
Material M ₂ (gross)								(191)		(191)
Capital Services								(5)		(5)
Totals	11	(259)	10	197	(111)	(25)	(97)	(1,137)	(11)	(1,422)

(Staubus, *ibid.*, pp. 128-129)

5 行政効果の評価と行政社会会計

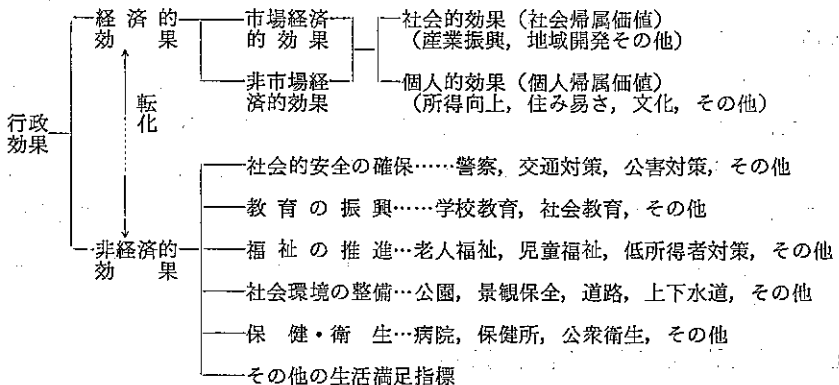
官庁会計の近代化は、行政の原価効率の向上とともに、行政の有効性の発揮に役立つための方策を明らかにする課題をかかえている。このためには行財政運営のなかで政策目標がいかに達成されたかを捕捉し、その結果を目標と比較しなければならない。

この比較はプログラム・アカウントビリティの達成の程度を評価するためにおこなうものである。その比較の目的は行政需要をいかに有効に充足したかを明らかにすることにある。このための手段としては、費用便益分析があるが、

すべての行政活動についてこれを実施することは極めて困難なことである。したがって実施可能な策を活動内容に応じて適用せざるを得ない。

行政活動の有効性の判定は行政効果というはなはだあいまいな内容の概念に依存している。すなわち行政効果の客観的測定は、その効果の及ぶ範囲を直接的な一次的効果に限定するとしても、その効果には市場的效果のみではなく非市場的效果が含まれているので市場交換による客観的測定が不可能であるものが含まれている。更に生活快感とか美観とか住み心地の良さなどといった個人的な心理的效果までが行政効果のなかに含まれることがあります。ますます客観的測定は困難である。

行政効果を大胆に類別してみるとすくなくともつぎのような内容を含むであろう。



これらの行政効果をすべて価値計数化することはそれぞれの評価の困難性から多くの障害に直面することは明らかである。しかし何らかの方法でこれらの効果を評価する必要がある。そこで一つの方向は企業社会会計に相当する行政社会会計 (Governmental Social Accounting) を採用することを考えるべきであろう。

企業社会会計は企業活動の社会的影響報告をおこなうために開発されている。その必要性の根源は企業活動の社会環境に対する影響の深まりにある。公

害、環境破壊などの外部不経済の発生がその端初をなしたことは明白であるが、それと同時に企業活動の社会に対するプラスの影響を企業の社会的貢献として明らかにしようとする動機に支えられてもいる。したがって、この社会的影響報告は企業の社会的影響のプラスとマイナスを比較評量し、企業のもたらす「社会的余剰（損失）」を情報開示しようとする社会的計算書に発展しつつある。

しかし当面、その計算に含まれる諸要素について正確な価値評価をするのはむづかしいので、これに代えて、収支額と物的単位であるいはそのいずれかで、行政施策のインベントリーを作成することが実施可能な一つのアプローチであろう。すなわち客観的に検証可能な外形的尺度を採用することによって行政効果の情報開示を試みることである。そして更に可能な場合には、価値評価をも導入して、行政の投入産出効果表を作成することがこのような試みの目標であるべきである。

このような方向での行財政情報の開示制度の改善は現行制度を超えるものであって、行政を経営として理解する立場より生ずるものである。そこには経営管理志向による行政の効率化、特にその原価効率の向上と、行政の有効性を高めるための行政効果の評価という要請をともなっている。上述の活動報告書による効率の評価と効果表による行政効果の評価は行財政運営の改善のためにとるべき今後の課題であろう。

6 財務会計制度の改善と情報開示の課題

さきに、神戸都市問題研究所の実施した都市経営アンケート調査において、「現行財務会計制度に問題があるとするれば、それはどのようなものだとあなたは考えられますか」という質問に対し、つぎのような回答が寄せられた。

項 目	回答合計に対する割合
単年度主義	31.6%
サービスとコストが無関連である。	25.9%
資本収支と経常収支の区別がない。	19.6%

(都市経営システムの開発、278頁)

地方自治体会計の近代化と情報開示

この回答からみると、単年度予算制度は効率的にも効果的にもよくないとの、批判が寄せられていることがわかる。サービスとコストとが関連づけられていないことに対する批判は、費用便益分析のような効果分析がなされていないことへの批判でもあり、また有効度分析に関心が持たれていないことに対する批判とも受け止めてよいであろう。資本収支と経常収支との区別がないことに対する批判は、現金収支会計をとる官庁会計に対する構造的批判であって、ストック会計とフロー会計の分離を求めるものであると理解し得る。現金収支表からはストック表とフロー表を作成することができる。この批判は資本収支と経常収支の分離による官庁会計の構造的改善を組織的に実施して、ストック表とフロー表を収支記録より誘導する勘定組織を設定することによって解消されよう。

更に、「あなたは、財務会計の公開制度について、どう考えておられますか」という質問に対しては、つぎのものに回答が集中していた。

項 目	回答合計に対する割合
住民に簡単に理解できるように。	38.3%
事業の補足説明をする。	35.0%
現行の公開制度でよい。	13.1%

(都市経営システムの開発、279頁)

この質問に対する回答からみると、地方行財政関係者には、行財政情報開示に対し、広報性強化と公報性高度化について明確な区別意識は乏しいようであるが、情報開示に対し何らかの手を打つべきだと考えていることがわかる。広報性強化と公報性高度化について全国の地域別の特徴は、この調査の結果によれば、つぎのようである。

広報性強化指標

消 極 的	: 北海道・東北、北陸・甲信越
地方自治体の財政全般の一覧性を確保	: 東海、中国

住民サービスと住民負担を理解し易くする : 関東, 九州

積極的 : 近畿, 四国

公報性高度化指標

消極的 : 近畿, 四国

各事業の補足説明を付する : 北陸・甲信越, 東海

現行制度では欠落している資産保有状況や負債の現在高を表示する : 関東, 九州

積極的 : 北海道・東北, 中国

(都市経営システムの開発, 188頁)

広報性強化とは、住民に対する情報サービスの強化ということであって、義務的報告である公報の基礎にある法的会計責任と必ずしも結びついたものではない。したがって行政側に開示についての裁量が認められるし、監査の対象ともならない情報開示である。他方、公報性高度化とは、行政の義務的報告の内容を質的および量的に高めることである。この報告は義務的報告であるから監査の対象となる。

(注) 広報と公報のそれぞれの意味と両者の関係については、吉田寛稿「都市財政における企業会計方式の導入」、神戸都市問題研究所編『都市経営の理論と実践』昭和53年, 124-136頁参照。

広報および公報をあわせて、情報化の傾向を全国の地域別にみるとつぎのような特徴がみられる。

情報化指標表

公報化 \ 広報化	消極	一覽性優先	理解優先	積極
積極	北海道・東北	中国		→
資産・負債			関東・九州	
補足説明	北陸・甲信越	東海		
消極				近畿・四国

情報化得点表

広報化 公報化	1 点	2 点	3 点	4 点
4 点	⑤ 北海道・東北	⑥ 中 国	7	8
3 点	4	5	⑥ 関東・九州	7
2 点	③ 北陸・甲信越	④ 東 海	5	6
1 点	2	3	4	⑤ 近畿・四国

(都市経営システムの開発, 189頁)

この情報化の特徴は、広報性強化と公報性高度化に対する地域別のアプローチの違いをアンケート結果から明らかにしたものである。そのなかでは、広報性強化を優先し公報性高度化に消極的な近畿と四国の場合と、広報性強化に消極的で公報性高度化に積極的な北海道・東北とが対照的であり、広報性強化と公報性高度化にともに同じ得点をもつのは関東と九州である。

広報性強化と公報性高度化とは情報開示制度の発展という点からすれば均斉のとれたものであることが望ましいから、この調査結果からみた限りでは、関東と九州が望ましいということになるのであるが、この調査はあくまで意識調査であるから、情報開示の現実がこのように実際に発展するとは限らない。その点は留意して理解しなければならない。ただ、意識傾向として近畿と四国のタイプは、広報タイプであり、北海道・東北は公報タイプであることが解る。

それでは具体的にどのような改革を求めているかという点、このアンケート調査の結果では、資金運用計算と連結決算にかなりの関心があることを示している。すなわち、つぎのようであった。

項 目	回答合計に対する割合
現行制度のままよい。	49.2%
資金運用計算を明らかにする。	25.2%

連結決算を導入する。

14.4%

(都市経営システムの開発, 280頁)

この調査結果では、財務会計制度の改革について、現行維持が49.2%と高い比率を示しているが、他方、資金運用計算と連結決算に関心を示していることにこれからの改革の方向を示唆するものがある。企業会計では既に連結決算は制度化されているから、地方財務会計制度の改革でも連結決算は検討課題としての現実味を帯びうるに至った。資金運用計算の公開はまだ制度化されるに至っていないが、官庁会計の場合には、特にこの必要性は高い。これは現在の歳入歳出表ではなくて、自治体と外部とのキャッシュ・フローを会計別に明らかにし、その結合報告書を作成し公表するという方向ですすめられるべきである。すなわち、外部現金収支結合報告書(Combined External Cash Flow Statement)によって、各会計間の内部現金収支を除いた実際の外部現金収支を明らかにすることはキャッシュ・フローからみた各会計および結合された全体の自治体会計の対外的資金収支の状況を明らかにするのに役立つであろう。

都市経営の理論

宮崎 辰雄
(神戸市長)

1 自治体と都市経営

最近、都市経営とか自治体経営ということがマスコミにもさかんに使われるようになった。しかし、都市経営・自治体経営ということが言葉の意味として成立するほど、都市をコントロールし、経営することが、果して可能であるかという疑問を多くの人々が感じているのではないだろうか。

私の実感と経験からいえば、都市は一見、自然発生的に大きくなり、そして、市場メカニズムに支配されながら活動しているかのようであるが、都市を経営の対象としてとらえ制御し、誘導することは十分とはいえないが可能である。なるほど今日、都市自治体の権限・財源の不足や都市・環境計画の立遅れから、無秩序な発展や費用負担の社会的不公平が放任されてきた。そのため都市を経営や計画の対象とみなし、科学的に対処しようとする努力がおろそかにされてきた憾みがある。

そして都市は経営の対象となりえないというような意識が、既定の事実としてひろがりつつある。しかし40年代、都市自治体が公害防止や環境保全のために条例・協定などの手段によって都市環境を管理してきたことはすでに周知の事実であり、また、都市づくりにあって無秩序なスプロールに手を焼きながらも、海面埋立、ニュータウン、都市再開発、地下鉄、高速道路などによって、都市の骨格をつくりあげてきたことも事実である。さらに昨今では、生活環境基準（シビル・ミニマム）、総合基本計画（マスタープラン）、環境管理計画、開発許認可方針などにもとづいて都市をより強く統制しようとする姿勢が次第に定着しつつある。

都市経営は、このような計画・統制のメカニズムと市場機構にもとづく自由

活動のメカニズムの交錯するところに成立するといえる。都市自治体の統制力が過大・過小であっても、都市経営は成立しないのではなからうか。市場メカニズムの活力を利用しながら、反面、統制・調整・計画のメカニズムを注入するという政策手腕の発揮する余地があるからである。

2 都市経営の目的

都市経営では、このように都市を全体としてとらえコントロールすることが、経営上の一つの戦略といえるが、企業、市民、自治体という複合体であるために、欲望充足をめざす市民、利潤獲得を図っていかうとする企業の目的とは違う。都市経営の目的について、私はかつて次のようにのべた。

「自治体は自らの本質を忘れてはならない。昨今、企業の社会的責任が云々されるが、その行動目標は『利潤の確保』にあり、都市行政の企業的経営が強調されても、その行動目標は『福祉の増進』にある。『最少の費用で、最大の利潤』が企業経営のセオリーならば、『最少の市民負担で、最大の市民福祉』が都市経営のセオリーといえる。自治体は近視眼的な都市経営に陥ってはならない。如何に卓抜した経営手腕によって、都市を成長させ、税収をふやしても、市民福祉の“減価”をもたらすようでは、都市というトータルな貸借対照表はマイナスである。（拙稿「都市の実際的運営」NHK市民大学叢書『都市の経営』236頁）

たとえば、企業誘致にもなって雇用効果とか所得効果が見込まれるが、企業によっては環境破壊とか財政負担がもたらされる。したがってどのような企業をどのように誘致、場合によっては抑制するかが都市経営の1つの戦略といえる。いずれにしても都市経営は、財務管理とか事務合理化とかという、いわば“能率と節約”に代表される財務・行政管理そのものでもなければ、また、企業誘致によって単に生産所得の増大をもたらす地域開発そのものでもない。都市の全体としての福祉、いいかえれば「最少の経費で、最大の福祉」をもたらすための施策である。

3 企業化と福祉化

しかし、都市経営は必然的に都市メカニズムに介入していこうとする。その施策は福祉と開発の両面にわたって行われるが、30年代の開発優先主義の印象が強すぎるためか、都市経営イコール地域開発、行政の企業化への傾斜として批判され勝ちである。

すなわち、都市経営について、「没市民性を深めるもの」「社会化という基本的視点が欠落している」「都市財政の企業化」との非難は多い。しかし、現代の都市財政は市場メカニズムの浸透によって財政危機にさらされており、そのため起債主義、公社方式の活用は、経営戦略の一つとして不可欠の手段である。

現代の都市財政を分析するとき、その収益化と福祉化という二極化現象の深化がみられる。すなわち老人医療費の公費負担をすすめる一方、道路公社によって道路の採算化を図っていくということこそが社会的費用の公平化に貢献するというパラドックスを理解しなければならない。生活サービスも全く同じような行政方式・財政運営で行ってきた点こそ大いに反省しなければならない。

企業化と福祉化、いいかえれば財政運営において収益化を図りながら市民福祉を図っていくということは、まさに「二兎を追う」に等しく、一兎もえずという結果に陥る危険性は大きい。たしかに高度成長期、無分別に企業誘致をすすめ、環境破壊によってトータルとしての市民福祉を減価させた事例もある。しかし、与えられた制度の枠内で、財政収支だけを図っていくという古い財政姿勢では、市民福祉を都市化の波から守ることもむづかしいであろう。

これまで、都市経営に市民が拒否反応を呈してきたのは、都市経営が地域開発の先兵としてあまりにも便宜的に利用されたり、“減量行政”の指導理念として行政サービスの削減に結果的には寄与したことが原因といえる。しかし、本来の都市経営はより政策的であり、総合的なものである。すなわち、都市経営は、都市全体としての活動の質を高め、福祉を拡大していくことである。そのため都市経営は、自治体の行財政施策の自主的活用と都市を全体としてコントロールしていこうとする広い視点に立った政策展開でなければならない。

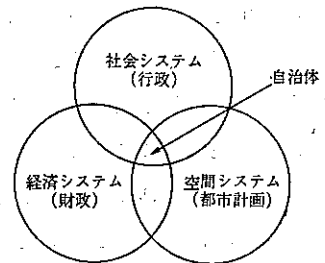
4 都市経営システムの構造

さて広い意味での都市経営は、都市全体の空間システム、経済システム、社会システムをいかに最適なシステムに組み合わせ、効率的に福祉総量を拡大させるかという総合科学といえる。たとえば、マスタープランにもとづいて再開発・新開発をどうすすめるか、交通・エネルギー施設をどう整備していくか、都市社会における意思決定の方法をどうシステム化するかなどである。都市経営論は、このような三つのシステムの交差・循環過程（図-1参照）の中で市民福祉を目標とし、戦略的には都市自治体を中核にすえた理論といえよう。

ただ、都市経営にあつて従来の成長・開発至上主義は大きく修正されつつある。都市にはそれぞれ都市容量があり、地域容量（人口密度など）、環境容量（緑化、水質など）、資源容量（水・エネルギーなど）、施設容量（道路・住宅など）などの制約条件は免れない。したがって都市経営は限られた要件の下で、健康な環境と効率的な施設をいかにつくりだすかという政策論を含んでいる。

また、都市は何よりも共同生活体である。 図-1 都市経営のシステム構造

ことに公的分野と私的分野の交錯する場（表-1参照）である。都市経営をすすめる上において、市民、企業、自治体の相互関連、また、それぞれの行動原理、責任分担、そして都市社会全体としての意思決定の方法など都市経営には無視できない分野である。そして現在都市経営の政策方向も、空間システムにあつ



神戸都市問題研究所編「都市経営の理論と実践」18頁

ては、機能主義から環境主義へ、経済システムにあつては市場メカニズムから公共メカニズムへ、社会システムにあつては官僚支配から市民統制へと流れをかえつつある転換期に入ったといえる。たとえば経済システムの点においては、都市サービスの費用負担の適正負担の視点から、いろいろの批判もあるが市民税法人分の引き上げ、宅地開発要綱、各種手数料・使用料の引き上げ、公害病患者医療費負担、老人医療費公費負担などが行われた。

社会システムでは自治体、企業、市民の責任のあり方が論議されなければならないだろう。消費者問題、公害問題などはすでに企業の社会的責任をめぐる近年、大いに論

表一 都市社会の公私関連表

区 分	公的分野		私的分野	
	自治体	企業	家	市民
経済システム	都市財政	企業会計	家	計
社会システム	行政制度	企業責任	住民参加	
空間システム	公共空間	企業空間	住	空間

議されてきたところであるが、都市経営の観点からは地域福祉、廃棄物処理、救急医療などは、それぞれが自らの役割を担い、責任を果すことによってもっとも効率的で効果的なサービスが確保されるはずである。老人福祉は将来ますます重要な都市問題となってくるが、表一にみられるように都市ぐるみで責任を果していかなければ、その成果はおぼつかないであろう。

また、廃品・不用品の処理体系にあっても、図一にみられるように、それぞれが責任を果すことがのぞまれる。

表二 老人福祉にみる責任の事例

区 分	法律上の責任事項	社会的責任事項
自治体	医療費助成、健康診査 老人ホームの建設運営 老人クラブの育成・援助	公益法人の活動援助 ねたきり老人介護手当の支給 老人居室整備資金貸与 ホームヘルパーの派遣
地 域	民間老人ホーム 民間健康センター 民間保育所	学習活動の推進 訪問活動等ボランティア活動の推進 老人クラブ活動、老人いこいの家の運営 老人スポーツ大会等の振興
家 族	同居親族の扶養看護 心身の健康保持 民生委員	自己啓発・学習活動 家庭生活の維持向上 地域活動への参加、協力 友愛訪問等ボランティア活動
企 業	身障者・高齢者雇用 拠出年金事業者負担分支出	公益法人の活動援助 地域福祉・保健活動への参加・協力

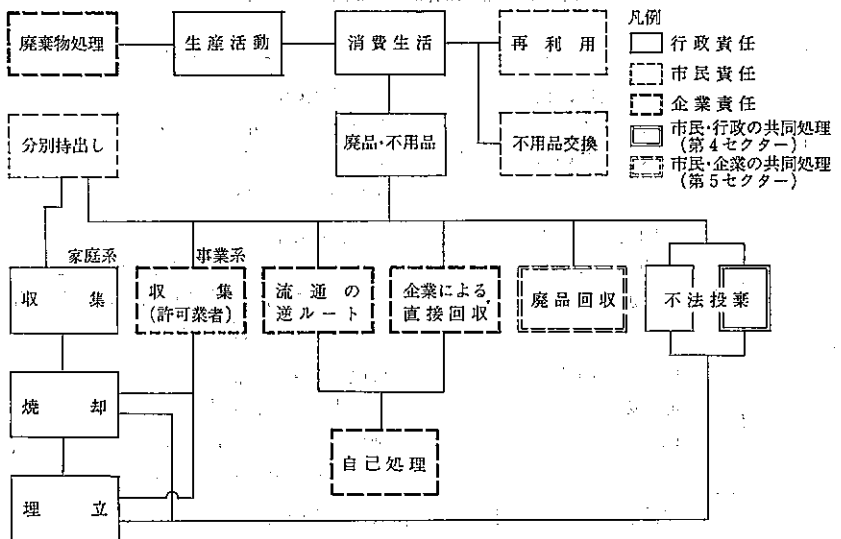
空間システムにあっては、環境保全とか緑化促進とかすすめられるべきであるが、都市活動をめぐるエネルギーの問題は都市経営の視点からは大きな問題である。エネルギーの社会的効果を高めるためには、都市施設の適正配置、大量交通の拡充、廃棄物の再資源化など、経営的センスをいかす分野がまだ多く残されているのではなからうか。

たとえば、ごみ処理における処理工場の適正な配置、ステーション方式の浸透、選別収集と再資源化など、市民・企業・自治体が協力していけば処理費の大幅な低減が見込まれる。市によって違うがごみ1トン当りの処理費が1～2万円である。省資源化されればそれだけ費用の節約がもたらされる。卓抜した都市経営戦略がのぞまれる理由である。

5 基本的規点

このような都市経営をすすめていくためには、地方自治体は制度の枠にこだ

図一2 廃品・不用品の処理体系



前掲報告書 17頁

わることなく行財政自主権の多彩な手段たとえば、超過課税、減免措置、公害防止協定、公害条例、消費者保護条例、宅地開発要綱などを活用していかなければならない。

すなわち、「地方自治の視点からみると、都市経営は地方自治の基本的素質の一つである。なぜなら経営は都市自治体が上からの法令や行政指導にもとづいて政府の委任事務を執行していくとか、また、定められた枠内で形どおり管理（固有）事務を処理していくのではない。都市経営は自らの権限と発想にもとづいて都市をコントロールしていこうとする政策志向性を示す場であり、いいかえれば地方自治権の非常に明確な活動分野である。……いわば自治の実践そのものであり、また、市民からみれば個々の首長の行財政手腕をはかる格好のバロメーターである。」（拙稿「都市経営運営論」神戸都市問題研究所編『都市経営の理論と実践』20～21頁）

都市経営はこのように多彩な側面をもっているのであり、都市経営といえは企業誘致とか“安上りの行政”だけに結びつけて考えるのは早計ではなからうか。この点、これまでの自治体の都市経営に反省すべき点があるのは否定できない。それは戦略的な点より、都市経営の対象としてこの都市システムへの基本的認識において皮相的なものがあつたからではなからうか。

第1に、都市は一つの共同体であることをはっきり認識しなければならない。空間利用、費用負担などにおいて社会的に公平でなければならない。たとえば経済についていえば、都市経済は一つの共同経済であり、都市財政、市民生計、企業会計が寄り集まって一つの経済を形づくっている。したがって個々の収支が好転しても、他会計にその帳尻の穴埋めを転嫁させるようではいけない。すなわち、都市経済においては「ツケは回る」のであって、一部の不当利得が他の部門への不当な不利益となってシワ寄せされてはならない。

第2に、都市経営は市場メカニズムを利用し、表現をかえれば“逆手”にとつて都市をコントロールしていこうとするものであるが、それはあくまでも手段であつて、目的はむしろ市場メカニズムに乗らない分野を育成し、拡大していくことにある。いわゆる「市場の失敗」「社会的アンバランス」の治療こそ、究

極の目的といえる。福祉、環境、社会資本、行政サービスなどのカサ上げであるといえ、この点、目的と手段が応々にして逆転することは、都市経営において心すべきであるといえる。また、地域開発などの失敗にみられるように、「事、志と違ふ」という苦境に立されるのも経営に内在する厳しさであり、これらの事実を十分に認識し、安易な事業への着手は自制しなければならないだろう。

第3に、都市は市民的共同体として、その政策決定において、社会全体のコンセンサスにもとづかなければならない。たとえば、経済についていえば、都市経済という複合経済における利益の配分、費用の負担のための方法・比率は、社会的合意にもとづかなければならない。都市経営は、そのような意味においても「パブリックコンサーンの経営学」であり、「民主主義の経営学」といえる。そのため自治体は、都市経営における社会的費用（税、負担金など）を公平に決定し、経済成長の成果たとえば開発利益、集積の利益などをより公平に分配するルールとシステムをつくりだす行政責任があるといえる。

6 狭い意味での経営

都市経営はこのように都市における経済・社会・空間システムを効率的・福祉的・市民的なものへとコントロールしていくことだといえるが、都市経営の対象を狭くとらえれば、その直接的主体というべき、都市自治体の行財政運営を効率的に管理し、行財政施策をつうじて市民福祉の向上にどれほど寄与するかという点にしばられ、広くとらえると都市全体を適正に制御し、市民生活の上昇にいかん貢献していくかという面に力点がおかれる。これら二つの都市経営は、前者が巧みに運営されない以上、後者はその所期の目的が達成されることはないといえる。

狭い意味での都市経営は、自治体を中心とする行財政運営、ことに財政運営に絞られる。これまで地方財政といえば制度論が主として論議の対象となってきた。たしかに制度論は無視できないが、与えられた財源をどう活かすかによって、現実には市民福祉は大きく違ってくる。ことに、与えられた財源をただ

消化していただくという財政運営では、都市財政は運営できない。神戸市の財政運営の実態(表-3参照)をみても、それはまさに「都市経営」といえる。すなわち、「今日の都市は巨大であり複雑である。都市を経営するとはこの逞しい怪物、リヴァイアサンを飼養し、手馴けるしかない。『ゆりかごから墓場まで』といわれるように、行政の守備範囲は広い、神戸市の実例をみてもわかるように『自治体は公共サービスを提供する会社』として、教育、交通、上下水道、住宅、病院、保険など、市民生活に密着する一方、宅地造成、海面埋立、港湾整備、ビル建設、有料道路と、その経営は多彩をきわめる(表一3)。まさに一大コングロマリットの観があり、もはや自治体は、古い管理行政の殻の中で、安住することを許されなくなっている。」(前掲拙稿235頁)

表一3 神戸市経営の状況(昭和50年度ベース)

区 分		内 容
資 金 運 営	基 金	西北神地域開発基金(42億円)、土地開発基金(62億円)、港湾等開発基金(96億円)など
	出 資 金	関西電力(109億円)、神戸高速鉄道(8億円)、神戸貿易センター(8億円)、阪神高速道路公団(33億円)、阪神外資埠頭公団(60億円)など
	貸 付 金	神戸高速鉄道(84億円)、中小企業等融資(67億円)、住宅建設資金(45億円)、フェリー埠頭公社(10億円)、公害防止設備改善資金(10億円)など
	資金調達	神戸市・ドイツ・マルク債(568億円)、西神開発交付公債(59億円)、市場公募債(398億円)など
事 業 経 営	不動産経営	六甲有馬・摩耶ロープウェイ、表六甲・新神戸トンネル・西神戸有料道路、三宮・花隈駐車場、舞子ビラ・タワーサイドホテル・須磨・摩耶国民宿舎、神戸中央冷蔵株式会社、神戸埠頭株式会社、神戸地下街株式会社など
	都 市 開 発 事 業	ポートアイランド・六甲アイランド建設事業、須磨・西神ニュータウン建設事業、住宅供給公社分譲事業、三宮・新長田市街地改造事業、西神高速鉄道、ひよどりこえ総合墓園事業など

7. 財政運営のすゝめ

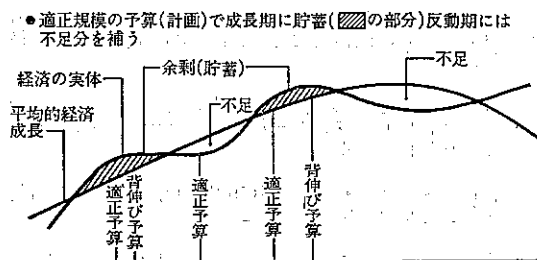
財政運営の問題は、財政制度の歪みの影に隠れてしまった感があるが、地方自治体が自治体として自ら治めていく視点からは適正な財政運営は地方自治体

の不可欠の条件といえる。これまで都市経営というと、“能率と節約”だけを目標とする“減量経営”だけがクローズ・アップされてきた嫌いがある。しかし、都市経営の視点からはより高度の財政運営がのぞまれるのである。

その1つが財政悪化、ことに景気変動に耐える対応策としての基金などの活用である。高度成長が途中、停滞があったものの昭和30年から50年まで足かけ20年間もつづいたので、自治体でも民間企業にあっても自己の財政力以上に規模がふくらんだのはやむをえないともいえるが、やはり不況にそなえての慎重さがのぞまれた。

私が都市財政の運営にあって用いた方法が、好況期の自然増をそのままフローとして消費してしまわず、土地・基金などのストックとしてプールしておき、不況期での抵抗力を長期的財政視点から養ってきたことだ。それは図一3のように表わされるが、要は基金に景気調整の財源プール機能をもたすことである。すなわち、「自治体……であれ、民間企業であれ経済変動に対応できる

図一3 景気変動に耐える経営



(日経ビジネス 51年2月2日号 92頁)

体制を確立する。それには、長期的視野で計画、予算を組むことだ。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合わせる基金にする。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の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に大きな赤字を背負う結果になる。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」。(前掲日経ビジネス昭和51年2月2日号93頁)

このことは「成長か福祉」かをこえた次元の問題であるといえる。自治体は民間企業に比してあまりにも内部留保が少な過ぎたのではあるまいか。税制上の刺激効果（インセンティブ）がなかったというもののやはり財政運営上のセオリーをまもらなかったといえる。この点、内部留保をするより財源を当該年度ですべて使ってしまうなければ気が済まないという、公経済特有の財政運用の精神構造がまず改められなければならないだろう。

図-4 行政サービスと行政形態

市場サービス（市場メカニズム）	→ 開発公社・第3セクター（独立採算制）
地域サービス（参加のメカニズム）	→ 財団・社団・第4セクター（実費補償主義）
公共サービス（行政のメカニズム）	→ 直営方式・特別会計（収支均衡の原則）

前掲報告書 15頁

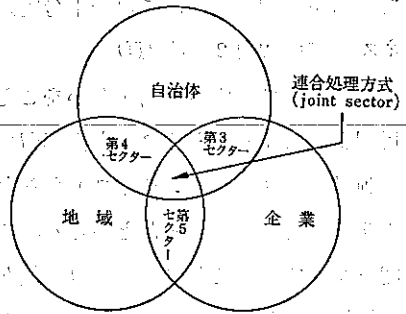
その2つが、間接経営方式の導入であろう。しかし、このことは行政事務の安易な民間委託とか、第3セクターの乱設を意味するのではない。行政のひろがりとともに、市民福祉とか企業経営とかの視点から行政需要に対する多様な対応方式があってもよいのではなかろうかということである。

ことに近年、地域福祉、余暇・文化・体育、緑化などの行政のひろがりとともに市民の参加が不可欠の分野がより多くなった。すなわち、図-4にみられるように行政サービスを支配するメカニズムが異なるので、それに対応した執行形態が必要である。すなわち、図-5のような組み合わせが考えられ、今後福祉・廃品処理などの分野で第4セクター（自治体・地域住民）、第5セクター（企業・地域住民）、そして連合処理方式（自治体・企業・地域住民）の活躍がのぞまれるのである。

財政運営にはこれら以外に多くの対応策があげられるが、要は安上り経営だけをめざすことなく、都市経営の意味を正確にとらえ、自らの財政運営の適正化を図ることから都市経営実践への志向性を深めていかなければならない。

そのための具体的な方向が、都市経営の科学化・民主化である。都市を経営の対象としてみたとき、その人口、資源、システムをいかに適正・公平に配分していくか、効果的・効率的に適合させていくかがキメ手を持っている。その政策決定において誤りなきを期し、執行方法において最高の能率を発揮していくためには、都市行政そのものの科学化・民主化がなされなければならない。

図-5 行政サービスの処理方式



前掲報告書 17頁

都市の経営とは科学である。なしくずし式、場当り的な選択では「力のロス」があまりにも大きすぎる。与えられたものを最大限に活かすのが科学である。環境・財源などの制約要因を配慮しながら都市がもつ空間、エネルギー（自然・経済・社会エネルギー）、知恵を結集させるのが経営ともいえる。そのためまず、総合基本計画、生活環境基準、中・長期財政計画などを決めて、都市経営の方向をはっきりと提示し、経営のガイドラインとするとともに、市民の選択基準としなければならない。

つぎに、行政ニーズを的確に把握し、経営方針の誤りなきを期さなければならない。神戸市は「全世帯アンケート」を毎年行い、市民のニーズから経営方向が大きくはずれないための装置としている。ただ、アメリカのように条例とか超過課税、制限額以上起債について、住民投票に求める制度はないため、日本の場合、よりいっそうの注意が自治体に求められる。その代案が、財務公開によって公共事業・行政サービスの費用・効果などを住民に示し、「自治体の選択」と「市民の選択」との適合を図っていくことである。それは政策参加から経営参加へというより高次元の市民参加であり、都市経営をめぐる社会的システムの改革である。

（なおこの論文は、『経済セミナー』53、4号の拙稿「都市経営の思想と実態」を大幅に加筆、訂正したものである。）

地域社会経営

久留米市立久留米高等学校 久留米市長 久留米 敏之

久留米市立久留米高等学校 久留米市長 久留米 敏之

近見敏之

(久留米市長)

1 地域主義の哲学

地域社会の経営は私のライフワークである。「地域社会ある故に我あり、地域社会ある故に国あり」これが私の哲学であり、イズムであり、行動綱領である。私どもの仲間の生きざまを見ていると中央指向型と地方指向型があり、また別な意味で、さすらい型と定住型がある。私は地方指向型で地域定住型の代表的存在である。私は生まれてこの方戦時中の8カ年間の北京生活を除けば、久留米と福岡で過ごし、特にふるさと久留米の定住は30年余に及んでいる。わがふるさと久留米は水と緑の人間都市、愛する郷土のために私のすべてを捧げつくして悔いなし——只今私は久留米市長として愛郷の市政に粉骨砕身している。私の地域主義の思想と実践はこのように、なによりも郷土に定着した生活と、郷土の環境の中から生まれ出た、正に郷土の申し子だといえよう。

さてここで改めて日本の歴史を回顧すれば、封建社会300年は江戸幕府（中央政府）の隷属下にいわゆる300余州といわれる藩政（地域社会）の時代であった。米すなわち石で表示された閉鎖社会、日本の封建社会は世界史の中でも類例をみない典型的パターンだといわれている。この時代の藩政は山や河に区切られた大自然の環境を基盤とし、いわゆる封建的農業社会を形成し、閉鎖的藩域内は共通の方言を語り、特産を生み、ユニークな地域社会を現出したのであった。

然るに今から125年前、浦賀に黒船が現われ日本の開国が始った。古い江戸から新しい東京、そして中央集権の日本資本主義はいちずに外国を模倣するとともに、富国強兵を旗印とし先進国への途を追い求めた。しかし無謀なる第二次世界大戦に戦い敗れるや、4つの島に閉じ込められ、いわゆる国破れて山河

のみが残った。日本は再び東京を中心に日本の復興策を採り、日本の奇跡といわれる世界の経済大国にのし上ったのである。日本資本主義、そして日本株式会社は内外共に多事多難で今や批判の十字架にかかっている。日本の安くして良い商品は世界を席卷しつつあるが、世界の到る所でその輸出ラッシュが槍玉にあげられ、ひんしゅくを買っている。また明治政府以来、今日まで中央本位の経済、政治、行政は地方を隷属化し弱体化しさらにヒト・モノ・カネの重疊的中央集中は極点に達し、反面地域社会は著しく貧困化した。特に地域社会にまきちらされた企業公害は高度経済成長の空しさを物語っている。日本は今日の国際社会に伍して「日本の生きる条件」をどう求めていくが、新たな関頭立たされている。そして内には、中央集中の弊を矯正して地方分散による地域の復権を図ることを迫られている。

地方分権と地域社会の確立が見直されなければならない歴史的意義は以上のとおりである。私は地域主義提唱の社会経済的背景を明らかにしたが、さらに一歩進めて日本の社会経済構造改革に言及しなければならない。

明治以来百有余年の歳月を経て、今日の行政区画である県、市町村の区画は、すでに実体に合わないのみか、その発展の桎梏となっている。一方また東京一点集中主義は多くの弊害を惹き起こしていることは周知のとおりである。分権主義の上に立った均衡のとれた構造改革の必要性は識者の一致した見方である。そしてそれは人間の尊重、人間生活の確立という根源的な課題を解決するための主張でもある。

地域社会を広域圏的にとらえ、大体において旧藩域を中心に考えていくことは歴史的にも現実的にも最も妥当な方向ではなからうか。それは日本を300余の地域社会に区画して「新たな統合」を考えることである。中間的行政機関である県が実在するとはいえ、ピンからキリまである市町村がバラバラに併存する姿は、余りにも非能率的であり、細切れ的で現実社会の実体から遊離している。新たに決定された第3次全国総合開発計画は、水系を中心とする地方定住圏構想を打ち出したが、この線に沿って地域社会の再編成を断行して、前述のとおり藩域を中心とした構造改革が最も望ましいところである。そして広域圏

の中心都市を母都市として、圏域内の均質的な開発とその発展を企画し実現しなければならないと思う。

ただここで忘れてならないことは、脚下照顧の言葉のとおり、広域圏の形成に眼を向けるだけでなく、狭義のコミュニティづくりに力を致さなければならないということである。集落あるいは街区に顔見知り社会としてのコミュニティが根をはり、それが小学校単位のコミュニティに連なり、さらに市町村単位のコミュニティに連動し、そして広域圏地域社会が形成されねばならない。この連動システムをしっかりと組み上げていくことが大切である。

私はこれと同時に、ブロック主義を提唱したい。今日、日本は九ブロックに分割されているが、それは中央政府の出先機関の管轄地域であるに過ぎない。また県、市町村もブロック組織を形成しているが、それはもとより任意の機関に止まっている。そこで前記の広域圏を統合一元化するための行政機関としてブロック別に「道州制」を確立し、県及び国の出先機関を統廃合する必要がある。道州制は欧米のステートに匹敵するものであるとともに、その実体はある程度の自給圏、アウトルキー的でエネルギーと食糧の自給を図り、かつ経済的、政治行政的に自主自律権を持つ必要がある。すでに多くの人びとによって提起されているところではあるが、近代的民主国家の建設のためには何と云っても日本の社会経済構造の改革は避けることはできないと思う。混迷と無秩序な状態にある日本の社会は東京一点集中的なやり方では最早タガが緩んだ桶のようなもので、ここでタガを締め直す日本の新しい秩序確立のために、構造改革が必要である。

私は今日まで幸運にも西欧、アメリカ、ソ連、東欧、東南アジア等世界各国を歴訪し、地域社会の実体と中央政府との関係について研究する機会を得ることができた。近代的民主社会の建設、それは地域社会に根を下ろした近代的民主国家をめざすものであることをうかがい知った。やはり地域社会なくして個人もまた国家もあり得ないことが分った。国によってそれぞれ異なるところがあるとはいえ、地方分権と地域主義が価値あるものであることを、世界のどの国においても確認した次第である。

私はここで僭越ではあるが私の世界観について述べておきたいと思う。

『地域社会の経営は日本社会の経営に、そして地球社会の経営に連動しなければならない。そしてそれは地域社会、日本社会、地球社会の新秩序を形成創造する確固たる価値観によって導かれなければならない。その新秩序の基盤となるものは、生産性（プロダクティビティ）と人間性（ヒューマニティ）であると思う。この2つは人間の思考と行動の出発点であり、人類進歩の原動力であり、人間尊重の基本であり、そして正しい精神的風土を創造する原点である。我々は生産性と人間性を統合（インテグレート）する社会を創造しなければならない。そしてこの社会を下敷として①経営主義に貫かれた、しかも社会的責任を果たし得る企業を樹立し②分権主義の上に立った連帯的地域社会を実現しなければならない。世界各国の人間活動の基本的ユニットは企業であり、地球社会は正しい企業経営によって維持されるのである。また、地域主義は国家と世界に対して民主的連帯を色濃く投影していく。我々は地域主義（リージョナリズム）と経営主義（マネージメンティズム）とを統合する社会を創造し、これを基底として国家を建設しなければならない。明日の社会の展望はイデオロギーの終焉、統合の原理が働く「協働社会」の実現にあり、それは正に21世紀への大希望というべきであろう。』

2 地域社会の経営

(1) 地域社会経営の意義

従来、都市経営は主に都市の内部行政運営を対象としたものが中心であったが、ここに提唱する地域社会経営は、地域社会を経営対象とする総合的な経営理論である。望ましい地域社会の実現に向って行われる価値創造活動である。それは、地域社会の持つすべてのエネルギーを引き出し、システム化してその経営サイクルを拡大循環することである。

地域社会経営の意義は以上のとおりであるが、地方自治体はその経営主体とならなければならない。高度経済成長時代は、その担い手と主役は企業であるという意味において、企業社会と呼ぶことができる。低成長下における自治体

の役割を重視する立場をとれば、それは自治体社会の時代が来たということができよう。また、地域社会の経営主体として、地方自治体は地域の実態に即して経営システム化を図り、計画化社会を推進しなければならない。そして、そのめざすところは、地域福祉社会の実現である。地方自治体は最高の経営主体としての役割、つまり「自治体のリーダーシップ」の発揮こそ我々の使命であるといえよう。

なお、経営の対象となる地域社会のエリア（地域）について一言すると、現在の行政区域は、生活圏、経済圏、福祉圏の拡がりの中で、その日常的発展を包摂することができなくなってきた。通勤通学、娯楽などの日常生活からも遊離した存在である。そこで、経営対象としての地域社会は、これら広域の社会的、経済的活動を含む地域的組織と考えなければならない。

(2) 地域社会経営の理念

1) 地域社会の経営

地域社会の経営とその経営主体である自治体自体の経営と2つを総称して、地域社会の経営ということが出来る。そこでまず、地域社会の経営には次のような角度からその創造的活動を展開しなければならないと考える。

第1、統合の原理——現代社会は混合社会（ミックスト・ソサエティ）といわれている。地域社会を考える場合、自治体と地域を構成する個人、企業あるいは団体との関係は、その分野を截然と区別する時代は過ぎ去った。そこには命令、対立、統制といった関係ではなく、参加や合意が求められ、分担し合って補い合い、一致協力して経営活動にあたらねばならないのである。それは参加と協力であり、統合の原理（インテグレーション）ということができる。統合の原理が生きている社会、即ち協働社会といわなければならない。

第2、システム化、計画化——地域の経済性を高め、ムダを排除し、歩留りを多くするための計画性を実現し、バラバラに放置することなく、すべてのものをつないでいく仕組みを打ち立てなければならない。それはシステム化であり、計画化である。

第3、生産性理念の導入——地域社会を1つの経営体として考え、その投入

と産出の比をとらえ、地域の生産性の向上をはかるという考え方である。ヒト・モノ・カネの生産要素が投入（インプット）されて、その結果産み出される産出（アウトプット）を最大限にする効率的な経営活動を行わなければならない。地域社会はすべて測定が可能なものばかりでなく、また量から質の時代であるから、その成果の価値を判断することは困難ではあるが、生産性の理論と実践が地域社会の場において、厳しく追求されなければならないのである。

第4、近代的市民の創造——地域社会の経営は期待される近代的市民像を描き、新しい市民を創造することが基本である。かつての市民は閉鎖的、従属的であった。それは市役所が官僚的、権力的な時代であった。戦後、住民パワーの時代が急速に台頭し、市民は市役所を不信あるいは抗争の相手としたのである。この時代は市役所が主体性を失い、後追いあるいは追従を余儀なくされた時代である。このような段階を経て、住民の自主性と責任による住民自治即ち市民参加の時代を迎えつつある。それは新しい市民の出現である。ここに自治の本旨に則った主体的民主的な団体自治がようやく生まれてきたのである。

2) 自治体経営

地域社会の経営主体はもちろん、地方自治体である。「自治体は最高の経営でなければならない」というのが、私の持論である。主体性のある、優れた経営体であるためには、その経営体制を整え、シビアな経営原則を貫き、しかも外部条件の変化にダイナミックに適応しなければならない。自治体が最高の経営になるためには、行政の近代化と行政の限界への挑戦が必要である。行政の近代化は、①行政の質的転換をめざす行政内容の近代化であって、いわゆる創造行政の意味である。②行政管理の近代化でヒト・モノ・カネの総合的経営管理を打ち立てることである。③対住民関係の近代化、民主化であって、近代的市民の創造と表裏一体をなすもので、住民参加の中に真の自治を実現する新しい行政の確立である。

次に行政の限界に挑むとは、①法的限界に挑むことである。即ち国のタテ割り行政と、中央——地方の行政事務配分の不適正が地方自治の運営に大きな障害をもたらしている。この法的、制度的な限界に挑むことなくしては自治体経

営はありえないのである。②財政的限界に挑まなければならない。自主財源が貧困である、いわゆる2割自治、3割自治といわれるものである。地方分権の確立とは、5割以上の自主財源を持つことだといわれているから、今日の貧困な財政を破るためにその限界に挑まなければならない。③人的限界に挑むことである。地方自治体の組織およびその構成員の能力は、今日の行政のニード（行政需要）に応えうるものではない。ガバナビリティ（統治能力）の拡大強化こそ当面の課題であり、人的限界に挑むことだと思う。これを要するに、地域社会がめざす目標に向かって行政のフィールドを開拓し、創造的な行政を展開すること、また与えられた条件と限界の中に閉じこもることなく、従来の慣行や教条主義に陥らないで、経営主義・合理主義の上に立った最高の経営を実現して、地域社会の経営主体としての役割を果たさなければならないと思う。そのためには、自治体とくにそのトップが秀れたリーダーシップを発揮しなければならないことは言うまでもないことである。

(3) 地域社会経営の実際

地域社会経営の実際として、総合計画作成の実際と行政の近代化の実際の二つのことについて、私が現に実践している経験をここに報告する。

1) 総合計画

総合計画の根本は価値観の提唱と、そのコンセンサスを得ることだと思う。地域社会を構成するメンバーに価値観を提唱し、その合意を求め、価値創造活動に理解と納得、参加と協力を求めなければならないのである。「心の深層に横たわる価値観の一致」ということができよう。私は地域社会経営の原点として、豊かな自然と、豊かな人間を取り上げ、水と緑の人間都市を合言葉にしようとして訴えてきた。今日完全に、久留米市民のコンセンサスを得ることができたのである。この価値観を実現するためになさねばならない経営の課題は、①環境水準の向上（社会開発）②経済水準の向上（経済開発）③人間能力水準の向上（人間開発）の三つの課題が設定されなければならない。この経営課題を追求していくためには、さらに経営目標が設定されることになる。そして基本計画へとスケジュールが進んでいくのである。ここで私が強調したいことは、こ

の総合計画は地域社会に即した不動の政策体系でなければならないということである。したがって、情勢の変化の波の間に変転するものであってはならないと思う。その意味で、総合計画は高度経済成長下にあっては、その地域社会が受けるヒズミを是正する役割を持つべきである。また、低経済成長時にあっては、動揺する地域社会を安定させるスタビライザーの役割を果たさなければならないのである。

さて、久留米市においては、第1次から第3次までの5カ年計画を行ってきたが、その内容をざらに紹介すると

第1次5カ年計画（昭和42年～46年度）……都市の基盤整備

第2次5カ年計画（昭和46～50年度）……都市機能の充実

第3次5カ年計画（昭和51～55年度）……福祉地域社会の建設

このようなプロセスを経て、総合計画を作成し、実施してきた。ここで、この5カ年計画の立案および運営にあたっての基本的な姿勢を述べると、それは基本理念あるいは価値観から発して計画が生まれていかなければならないのであり、そしてそれが権力あるいは金力支配のものであってはならないし、同時に次元の高いもので価値ある体系でなければならないと思う。私達は、次のように政策体系をまとめたのである。

- ①愛と実行——福祉と教育の充実
- ②健康と清潔——生活環境の整備
- ③能率と安全——産業振興と防災
- ④英知と創造——都市基盤の整備
- ⑤和と協調——文化とスポーツの振興

さて、この総合計画の運用と実施についてとくに述べたいことは第1に効率的に実施する、さらに総合的な立場から事業を実施することである。私がかねてから限界効用論を主張してきたが、事業の選択と切り捨てをシビアに実施していくことが肝要である。第2に成果の測定とフィードバックシステムについてである。常に事業実施成果について測定し、さらに計画に反映させる必要がある。計画、実行、反省（Plan Do See）の経営サイクルを循環し、拡

大していくことが最も大切なことである。

② 行政の近代化

(ア) 行政管理の近代化

地域社会の経営を最高のものとするためには、ガバナビリティ・行政能力といわゆる管理機構の確立が必要である。近代的なマネジメント、管理の近代化、これをめざしてきた。まず、①電算機の導入が必要条件である。読み書きソロバンが電子計算機に変わるだけではなくて、データを基礎とした科学的な行政をやるためには、電算機の力に待つほかはない。また、経営における意思決定のためにも、電算機が活用されなければならない。市役所の行政に電算機を導入することによって、初めて行政管理が行われ、従来の仕事のやり方が一挙に近代的手法に取って換わることになるのである。ハードな分野からソフトな分野へ、電算機が効用を発揮すれば、よりよい行政管理は高度な近代的なものとなる。

②トップマネージメントの強化——これこそ市行政強化のポイントである。ボトムアップといわれる下から上がってくる仕事のやり方は、常に最低のレベルで仕事を処理することになる傾向がある。トップマネージメントを強化して、トップダウンが絶対に必要であると思う。もとより、トップがやらねばならないことをトップが行うことであり、また行政のレベルを高めるためにも必要なことである。私は組織を改善して、まずスタッフとラインの区別を明確にしてきた。さらにまた、各部門の責任ある事業遂行のために事業部制を実施した。さらに行政の閉鎖的コマギレなやり方を改善するために、部制をしき、課制を廃止した。これは仕事に対する流動体制をしこうする趣旨である。このような組織と運営こそ、行政管理の近代化をはかるために必要なことである。

③研修制度の確立と人事管理の近代化について述べる。「右手にコンピュータ、左手に研修」を合言葉として職員の勉強を促してきた。研修制度を確立して、資質の向上をはからねばならない。しかしこの研修は同時に人事の管理運営と表裏一体となる必要がある。人づくりと組織づくり——これは切っても切れない関係である。しかも、そのめざすところは、目標に向かったの管理の徹

底した強化であるといえよう。

④財政制度の近代化。仕事と予算，仕事と財源，これは不可分であることは申すまでもない。財政運営が旧態依然として仕事をチェックする側にのみ回れば，仕事は消極退嬰的になり，機構全体が活力を失うようになる。予算の査定やチェックシステムは，改善される必要がある。そのためには，標準予算制度を確立し，事業部門が制度化された方式に従って予算を編成することが必要である。また，経費は，経常経費と政策経費と区分されるが，とくにその政策経費については，大所高所から判断した財源の配分が先行されねばならない。以上のような財政制度の近代化によって，新しい行政の管理が実現されうのだと考える。

(1) 行政の生産性向上

地域社会の経営に生産性理論を導入することについては先に述べたところであるが，行政にもその理論を導入し，効率的な運営をはかるべきだというのが私の持論である。行政には測定可能な分野と測定できない分野があるが，最小の犠牲で最大の効果をあげる効率的な運営を心掛けなければならない。価値創造活動の中には，文化とか教育とかは投入に対応する産出の比を計算することは困難ではあるが，だからといって効率を無視した運営が許されるべきではないのである。とりわけ，ヒト・モノ・カネの有効利用が厳しく求められてきた情勢の中にあっては，「行政の生産性向上」は生産性理論の応用を行うことだと確信する。

3 個性と魅力ある定住圏の建設

久留米市は現在，市域 123 km²，人口21万の街であるが，100年に1度しかないような画期的な時期に巡り合わせている。天の理にかない，地の利を得て，ここに人の和をもって，このチャンスを活かさねばならないと思う。久留米市は日本の魅力ある地方都市ベスト3，さらにこのたび定住圏模範都市のトップランナーに指定された。これから10カ年で国，県の援助を得て飛躍的な発展を遂げようという大久留米時代の幕明けである。

さて、定住圏をどう考え、どう受け止め、どう実践したらよいか。私は、定住圏とは今日まで中央へ中央へとなびいてきた方向を、地方へと変えることだと思う。中央集中は、過去100年にわたって一途に行われてきたが、頭デッカチの中央本位のやり方が、不安定でアンバランスな構造をつくり上げ、行き詰ってしまった。地方を充実しなければならない——地方分散、地方分権を図る構造改善を迫られているのである。中央の都市が砂漠化している時、水と緑のある人間都市を地方に再建しなければならないのである。

次に、エゴとぶら下がりの考え方をやめて、自主自立の地域社会をつくることが課題であると思う。それは権力的なものではなく参加する社会であり、さらに参加する市民による連帯社会をつくることだと思う。それには、まず集落や街区などの日常生活の基礎となる居住区を固め、次に小学校区などのコミュニティ（定住区）を形成し、それが久留米という地域社会、そして水系広域生活圏である定住圏を連動的に打ち樹てなければならない。

第三に、定住圏は個性と魅力あふれる社会である。地域的特性があり、歴史と伝統と文化が根付き、人間と自然との調和のとれた社会でなければならない。それは安定した、健康的で文化の香り高きものともいえよう。そのような、人間定住の総合的な環境を整えなければならないと思う。言い換えれば、自然環境、生活環境、生産環境が総合的に整備されなければならないのである。そしてそれには、夢とロマンを追求する地域住民の全面的な参加が求められるなければならないのである。

私たちは今、久留米定住圏の構想を練っている。これから10カ年計画でこれを進めるのである。①地域は、福岡県南（旧有馬藩城、5市10町、人口51万4千）と佐賀県東部（1市4町1村、人口9万5千）。②交通網の整備を図り、通勤通学、買い物などが容易にできるようにする。母都市・久留米へはモノレールで行く。③筑後川の治水利水を徹底して行う。特に久留米の両岸は都市化公園化を進め、パリの如くセーヌの如くしたい。④域内のニュータウン計画を大いに推進し、上下水道、ガス、道路、公園、文教施設、福祉施設の完備した街にする。⑤市街地は再開発を行って都市の高度な機能が発揮できるように

外郭団体の経営実態

是 常 福 治

(財団法人神戸都市問題研究所常務理事)

高 寄 昇 三

(神戸市企画局主幹)

1 経営の現況

公共投資、行政サービスの拡大にともなって、地方団体において外郭団体の設立が好むと好まざるとにかかわらずつついている。これら外郭団体は多種・多様であり、地方行政における位置づけも曖昧な点が多いが、前号、『都市経営システムの開発』の概要説明のなかでかなりふれたので省略し、本号では経営状況についてふれてみよう。

表-1 事業団体の類型化

経営区分		事業団体事例
開発型	公共セクター方式	土地開発公社、地方道路公社、地方住宅供給公社 地域開発公社、都市整備公社、農業開発公社
	第3セクター方式	副都心開発会社、ふ頭開発会社、団地造成会社、 再開発ビル会社、都市交通会社、流通センター会社
管理型	公社方式	公園協会、市民会館管理公社、駐車場公社、労働 福祉センター、文化・市民会館
	民間企業方式	貿易展示館(株)、余暇施設(株)、空港ビル(株)、観光バ ス(株)
補完型	行政代行方式	環境衛生公社、学校給食公社、住宅管理センター、 水道サービス協会、中小企業センター
	行政協力方式	観光協会、福祉協議会、高齢福祉事業団、婦人協 会、ボランティア協会

『都市経営システムの開発』128頁

外郭団体は一応、表-1にみるように開発型（公共セクター方式、第3セクター方式）、管理型（公共方式、民間企業方式）、補完型（行政代行方式、行

政協力方式)に分類できる。そして、経営実態は、総じて開発型が不況の影響を受けて苦境に立たされている。しかし、反面かつて開発型の団体の大半が経営悪化に見舞われていたが、40年後半の地価上昇、オイルショックによる建築単価の急騰は、却って先発組の事業団体には有利に影響し経営好転の要因となったことは否定できない。

開発型の事業団体について、とかく批判が加えられているが、学校建設公社など用地・事業の先行的対応によってかなりのインフレ・メリットを自治体財政にもたらしたことは事実である。しかし、ほとんどの公社がこのような収益を公社に留保することなく一般会計に原価主義の原則どおり供出してしまっている。また、用地造成・売却が主たる事業団体にあっては原価で民間企業・住民に売却してしまっている。これは公社をはじめとする公共デベロッパー全体にいえることで、今日の不況に直面して不況抵抗力のきわめて弱い體質をさらけだしているが、その原因は悪しき原価主義にもとづくといえるのではないか。

安定成長を迎え、かつてのようなインフレメリットの妙味がなくなったため開発型公社については存在価値が少なくなったといえるが、起債の事業別・個別許可制の資金制約とか多目的用地の先行的確保などの行財政上の必要を考えると、インフレメリットの吸収という利点はなくなったが、実務上の利用価値がまったくなくなったわけではない。しかも、将来のインフレに対しての予防的先行取得という効用も全くなくなったとはいえず、思惑買いというような投機的運営を自粛している限り、公社の存在価値はあるとはいえる。しかし、公社運用資金が一般会計に比して割高なこと、先行取得にともなう用地活用の不確性なども考えると慎重な運営が求められるといえる。

管理型については、全般的にみて経営は安定している団体が多くみられたが、それらは経営努力の結果というよりも、自治体からの管理委託などの条件がきわめて恵まれていたからといえる。したがって経営環境・委託条件に恵まれない場合、たちまち赤字経営に陥ってしまう脆さがみられた。このことは自治体と事業団体との委託条件の契約内容を決める基準として確定的なものがな

いたため、管理経費との見合いというような契約内容などになっている。しかし、管理施設の経営環境、条件はそれぞれ異なり、当初から収支赤字を余儀なくされる施設がある一方、収支黒字が経営努力いかんにかかわらず見込まれる施設がある。そのため事業団体の方で経営目標がなく、ただ安全管理に心掛けるという官庁的管理の惰性がみられる。この点、施設の委託契約にあつては施設の収支目標を適正に算定し、合理的な契約条件であることが不可欠の前提条件といえる。さらに収益施設と赤字施設とを同一事業団体に委託し収支均衡を総合的に図っていく経営委託方式などの活用がのぞまれる。

補完型のうち行政代行方式にあつては、行政サービスの民間委託方式の欠陥である公共性の喪失、行政監督の困難性を治癒する方式としてそれなりの効用を発揮している。問題のあるのは行政協力方式で、団体によっては行政のタテ割行政の弊害もあり、単一目的の小さな事業団体が多く、その機能の活用について制約がみられるだけでなく、人件費、部屋料などの管理費が全会計の3～5割にも達し、事業費とのバランスが崩れ、コストの高いサービス供給体となつてしまつている。

このような欠点を回避する最もオーソ・ドックスな方法は、補完型の事業団体が会館管理などの受託事業などを引受け、複合的性格をもつた事業団体として経営安定化を図っていくことである。このことは景気変動の影響をモロに受ける開発型の事業団体にとつても受託事業によって経営収支の変動を可能な限り少なくするための方法でもある。

全ての事業団体の経営についていえることは、個々の事業管理者の経営努力よりも、そのような経営努力を引き出すための経営環境、条件が必要である。このような状況の下で、すぐれた経営方式によって事業団体のメリットをフルに発揮している団体例とか、経営条件の制約から経営危機に迫られている団体例などについて本号では先の報告書から開発型の事業団体例を紹介してみることしよう。

2 公社セクター方式

公社の経営は全般的に悪く、経営収支の赤字だけでなく、事業費の縮小という絶対的危機に見舞われつつある。たとえば、土地開発公社の経営危機の根幹は地価の値下りよりも、事業量の縮小にある。A市の場合、公社の固有職員の人件費・事務費など年間1億5千万円の維持費が必要、そのため取扱事務費2～3%として、年間50～75億円の事業量は必要だが、大型プロジェクトがない限り期待できず、手持不動産150億円を、順次、売っていても3年間で売り尽してしまう。そのため宅地造成して付加価値を高めるなどの方法が考えられるが、不況とデフレでかえって危険が増すことも考えられる。その間、長期借入金125億円の利子負担を損失引当金6億5千万円でカバーするとしても1年分にもたらず、経営危機は深刻化している。公有地拡大法にもとづいて、土地開発公社という単一目的の独自公社を設立したことが、却って経営破綻を招いたといえる。

この点、土地開発公社を粋外資金の導入機関とか先行取得のための代替機関として安易に設立し利用してきた自治体側の責任は大きく、たとえば管理事業の委託などによって経営収入の確保の途を開くことなどがのぞまれる。

住宅公社、道路公社にあっても建設戸数や通行台数の減少によって経営悪化に見舞われているが、ことにオイルショックによる建築費の高騰とその反動としての不況は、各公社にあっては深刻な事態となった。公社有料道路建設中に建設費が約2倍にふくれ上り、予想を大きく上回ったばかりでなく、完成後は一転して通過台数が予想を下回る羽目になり、累積赤字に喘ぐという苦境に陥ってしまった事例もある。

住宅供給公社の中高層分譲住宅も、オイルショックによる地価・建築費の急騰後、一転して地価・建築費の下落という事態に直面して、原価主義による分譲政策は完全な行詰りをみせた。各公社で分譲住宅の売れ残りが大量に発生したため、経営危機に見舞われた。そのような苦境の中にあって果敢な経営方針で対応した公社として住宅供給公社がある。

50年3月、A地区において約200戸の中高層積立分譲住宅（価格1,360万

円)を募集したが、応募戸数はわずか3戸であった。そこで公共団体から5億円の融資を受け、銀行へ無利子融資し、特別ローン(所得制限で最高300万円、15年返還、金利6.97%)を設定し、51年12月、再度、募集したが3戸の追加応募があっただけ。

そこで、公社独自の無利子融資をつけ、住宅金融公庫、銀行特別ローンと公募価格の差額を融資することにし、自己負担は約200万円前後のみとした。その結果、応募率は5.5倍に一気に伸び、完成時の51年10月には完売することができた。なお、応募者は月々3万円、ボーナス時20万円前後で、返済できる条件であった。その結果、公社は約6億円の利子負担(公社無利子融資分)をこうむることとなったが、年間3,000万円(5%)の経費節約で、応募者に対する無利子と銀行借入利子との差額を埋めることになっている。

しかし、すべての公社分譲が行き詰ったのではなく、同公社のB地区で住宅と同じ時期に分譲したテラスハウス(1,700~1,800万円)は平均5倍の競争率があった。このような条件の差を、公社が利用しプールする方便が、個別原価主義のためとれないのは大きな難点であることを示すものといえよう。

3 地域開発と外郭団体

地方公社のなかには、特別法人としての住宅・道路・土地の地方公社以外に、農業開発、観光開発、都市開発公社などの開発公社がかなり多い。そのような開発公社のなかで注目されるのが三重県志摩開発公社である。三重県地方道路公社が開発したパールロード沿線開発を目的として設立された(46年9月)。本来、地方道路公社が行うべき事業であるが、道路公社は付帯施設(駐車場など)以外の事業は経営できないので開発公社がつくられた。志摩観光開発公社は、展望台、宿泊施設(国民宿舎)を営業しているが、独自の開発方式としてあげられるのが第3セクターへの土地分譲である。

道路沿線の土地を全面的に買収し、開発計画にもとづいて3つの地区に分け、それぞれ3つの第3セクター(表-2参照)に分譲し、公社自身が10%内外の資本出資をし経営に参加している。それはこれ等企業の開発は、公社が示

表-2 第3セクター組織表

会社名	資本金	社長	株主及び出資金(単位百万円)
株式会社 志摩東京 カウンティ	1億円	堤 清二 (西武百貨店)	三重県志摩開発公社(10) 鳥羽市開発公社(5) 西武百貨店関係(19) 西武都市開発関係(20) ト ーメン関係(5) アラビア石油関係(4) 大和証券 関係(4) ソニー関係(10) 日本不動産銀行関係(13)
中部伊勢志摩 開発株式会社	2.5億円	土川 元夫 (名古屋 商工会議所)	三重県志摩開発公社(25) 鳥羽開発公社(25) 名鉄(35) 大同製鋼(10) 岡谷鋼材(10) 東海銀行 (20) 東邦ガス(10) 名港海運(5) 中部電力(20) 松坂屋(10) 名鉄不動産(5) 日本陶器(5) 中日 新聞(5) トヨタ自販(10) 中日放送(5) 日本硝 子(5) 名鉄百貨店(5) 大成建設(30) 滝定(5) 名古屋商工会議所(5)
南鳥羽開発 株式会社	2.5億円	大槻 文夫 (近鉄)	三重県志摩開発公社(25) 鳥羽市開発公社(25) 近畿日本鉄道(100) 近鉄興業(25) 伊勢志摩 開発(25) 三重交通(25) 百五銀行(25)

した開発マスタープランを基礎にして、実施計画を作成し、公社の承認を求め
ることとしているからである。このような計画承認によって、水質汚濁防止、
自然保護、災害防止、過剰開発の抑制などの公共的目的を達成することができ
る。

公社を1つのキーステーションとして、民間資本を導入し、なおかつ、秩序
ある開発・運営を確保するため資本参加、役員派遣をするとともに、公的行政
権を背景にした計画承認を求める開発方式は民間企業のエネルギー、能力をた
くみに活用した方式といえるのではないか。

また、開発型の第3セクターとして特異なタイプが公益企業型の第3セクタ
ーである。

公益企業型の第3セクターは、第3セクターの原型といえる。新潟県佐渡汽
船株式会社(大正2年設立)、栗島汽船(昭和28年)、福島県臨海鉄道株式会
社(大正6年)など古くからある。最近では京葉臨海鉄道(昭和37年)、新潟
臨海鉄道(昭和44年)、五島沿岸航路(昭和49年)などがある。

しかし、新しい方向としては、都市交通としての神戸高速鉄道、北大阪急行などがあり、異色としては、北海道熱供給公社などがある。

株式会社北海道熱供給公社は43年、都心（札幌）の大気汚染防止を目的として、41年7月の公害対策審議会の答申にもとづき設立された。当初、市直営方針が検討されたが、資金調達、我が国で初めての試みであることなどから、国の協力（出資・起債の認証）をえる必要があることと、一部地域に限られること、運営管理の利便性等の理由により、株式会社とされた。

資本金は2,000百万円、株主構成は札幌市600百万円、北海道東北開発公庫600百万円、北海道200百万円、民間600百万円となっている。経営状況は51年度決算では、収益2,194百万円、費用2,197百万円、当期損失3百万円、累積損失895百万円となっている。その原因は、熱供給施設に係る先行投資のための借入金金利が主なものであるが、熱製造原価に見合う料金（認可事項）が認められないこともある。しかも、都心部ではほぼ計画通りの供給となっていることからここ2年利益を計上しており、光星地区でも札幌市の都市開発事業が順調に進展していることから、早晩利益を計上できるものと思われる。

4 第3セクター方式

開発事業には自治体が行う直営、第3セクター、民間方式（許認可制）と3つの方式が考えられる。このうち、直営方式の地域開発は、開発利益の社会的吸収というメリットもあるが、反面、今日のように不況に見舞われると、多くの自治体にみられるように、工場・住宅団地の売却の見込みがたたず、地価の値下りと金利負担に悩まされ、巨額の赤字を背負い込むという経営危機に立される。メリットが大きければ、それだけ危険負担というデメリットも正比例して大きいといえる。

したがって地方団体が自己の財政力と比較して、分不相応な大型プロジェクトに着手することは、きわめて危険な経営方針といえる。したがって、むつ小川原開発、苫小牧東部開発などについて、第3セクター方式を導入し、青森県がむつ小川原株式会社に対し、北海道が苫小牧東部開発株式会社に対しそれぞ

れわずかの出資金で、巨額の政府・民間資金の導入を図ったことは、地方団体としてはきわめて賢明な方式の採用であったといえる。

むつ小川原株式会社は46年3月25日、払込資本金15億円で設立され、出資比率は、国6億円、県1億5千万円(46.7.7払込)、民間7億5千万円の比率で発足した。現在は倍額に増資され、30億円(授權資本60億円)で国10億円、県5億円、民間15億円の比率となっている。出資率からみる限り青森県の比率は6分の1でしかない。また、融資の現況も4割近くが北海道東北開発公庫であり、他は民間、都市銀行の協調融資に仰いでおり、青森県は融資していない。

このように青森県が資金関係において、「呼び水」的な資本参加に終始したことは、今日ではきわめて賢明であったといえる。それは青森県の財政規模が900億円(50年度決算)と小さい反面、事業規模が現在で400~500億円の資金投入、将来には数千億円にも達することを考えると、青森県の財政能力をこえると見込まれた。また、むつ小川原開発は鹿島開発と違い、土地を先行取得し、土地利用をしっかりとしてから企業誘致を決定しようとする方式であり、鹿島のように進出企業を決め、費用・資金協力を求めながら開発事業をすすめる方式に比べて危険負担がきわめて大きいからであったからといえる。さらに、青森県自身にとっては、開発にともなって必然的に大規模な関連公共事業は避けられず、その多くは補助事業であり、関連会社への受益者負担が求められるにしても、裏負担は多額となるため、開発株式会社への資本・資金参加は抑制することが健全な方策となったといえる。

苫小牧東部開発株式会社は昭和47年7月19日設立され、現在資本金60億円(授權資本60億円)、株主構成は地方公共団体(北海道、苫小牧市、厚真町、早来町、鶴川町)3,030,000株(25.25%)、北海道東北開発公庫3,000,000株(25.00%)、民間(金融・電力・商社等63社)5,970,000株(49.75%)となっている。北海道がその参加率において4分の1に止まっているのは、財政規模(50年度決算3,129億円)からみて青森県より大きいといっても、北海道の開発は苫小牧1カ所に限られないので、これ以上の資本参加を行っていくこと

は、やはり財政的にも無理が生じるからだといえる。

5 第3セクター方式の功罪

このことは、未開発地区における全くの新開発地であることを考えると、きわめて懐妊期間の長い、採算ベースに乗りにくい投資であるからであるといえる。もともと鹿島灘開発はたしかにプロジェクトとしては成功したといえるが、その事業によって茨城県が開発利益を吸収しえたとはいえない。それは京浜・阪神というきわめて恵まれた条件の海面埋立事業であっても、安易な原価主義によって、“利潤”をあげるというまでにはいたっていないことなど、地方団体は方式の如何を問わず反省すべきである。すなわち、安易な原価主義を採用し、弾力的に時価主義を工夫して導入する経営戦略をとらなかった点である。

ただ、経営方式としては第3セクター方式が最適であったかどうかは疑わしい。なぜなら苦小牧東部、むつ小川原開発も、関連公共事業との関連があまりにも多く、民間セクターの企業的センスが発揮されるような開発環境ではないといえる。

開発事業そのものから見れば、公共セクターの部門といえる。住民交渉・地方団体折衝、政府政策などの関係からみると、本州四国連絡架橋公団と勝るとも劣らないほどの交渉・折衝・政策事項があり、工場用地の造成という、成果物は市場財といえても、造成過程の実態はまさに公共事業ともいえよう。

このような大型プロジェクトの円滑な進展のため、青森県は、むつ小川原開発についてトロイカ方式、北海道は連絡協議会というきわめて秀れた方式でぞんでいるのは注目してよいのではないか。

トロイカ方式というのは、青森県がむつ小川原開発にあたって、むつ小川原開発株式会社（46年3月25日設立）、財団法人青森県むつ小川原開発公社（46年3月31日設立）、株式会社むつ小川原総合開発センター（46年10月27日設立）の3つの団体がそれぞれ機能分担を図りながら開発をすすめていこうとした方式である。

もちろん中心は開発株式会社であるが、公社は2,000万円（青森県出捐）で設立され、むつ小川原開発株式会社からの主として委託をうけ、開発に必要とする用地の取得・造成及びあっ旋にあたり、事業の円滑な実施に貢献したといえる。ことに47年2月13日、土地価格および補償基準等を発表、いわゆる公開取得方式を採用し、用地買収に当たった。同年4月3日には、生活相談所を開設し、住民の生活相談に応じ生活環境の激変にともなう対応策に努めた。今日では、買収も93.71%と大半、完了したので、宅地造成・分譲事業以外に、青森県からの委託もうけ「むつ小川原開発住民対策特定事業」を行っている。社会福祉対策事業（開発福祉基金の運用など）、雇用対策事業（職業訓練など）、商工業対策事業（経営相談など）、農業経営改善事業、教育対策事業、生活関連施設事業など287,959千円（51年度決算見込）、586,461千円（52年度当初予算）の事業である。

用地買収をはじめとするこれらの事業は、第3セクターである開発株式会社では、住民感情もあり、円滑な執行は期しがたいものであったろう。その点、公社方式は準公共団体としてその機能を十二分に発揮したといえ、また、県が開発株式会社の受託機関となることがむずかしいことを考え合わせると、公社方式を併用して採用したことは、開発方式として秀れた方法であったといえる。

なお、株式会社むつ小川原総合開発センターは、環境アセスメントなど開発にともなう技術調査を専門とする株式会社である。また、苫小牧東部大規模工業基地開発連絡協議会は、昭和48年3月17日に設立され、北海道開発庁、北海道、苫小牧市、千歳市、厚真町、早来町、鷓川町、苫小牧港管理組合、苫小牧東部開発株式会社の9団体が構成され、開発にともなう関連事項はすべてこの連絡協議会で9団体の合意の下に決定されている。

このように危険負担を回避しながら、地方団体、ことに地方団体の意向を十二分に反映する方式をとっていることは注目されてよい。総合開発型の第3セクターについて、その利点が十分に活かされていないとの批判があるが、それは責任が分散されすぎているからである。公団・公社方式による公共デベロッパー方式か、宅地開発方式にみられるように1社または少なくとも数社の民間

デベロッパー方式であれば、その経営方式の利点を十分に活かせるはずであるが、連合体となることによって責任体制が曖昧となってしまうからである。

第3セクターの責任体制が分散されており、統一的な執行体制ができないのは、まずその資本構成で、むつ小川原株式会社で北海道東北開発庁10億円、青森県5億円、で半数であるが、あと半数は158社に及ぶ大手企業がほぼ均等出資(10,000千円)のような型で参加している。すなわち民間企業にリーダーシップをとるべき主力企業が見当たらないような出資割合となっている。これは経団連の呼びかけに応じた経済界の連合出資ともいえるので、もともと、第3セクターとしての機動性を期待することがむずかしい構成となっているためといえる。苫小牧東部開発株式会社でも、地方団体5団体、北海道東北開発公庫と民間63社となっており、北海道拓殖銀行(222百万円)、日本興業銀行(169百万円)、日本長期信用銀行(169百万円)、日本債券銀行(150百万円)、北海道電力(180百万円は比較の大手であるが、他は、80~300百万円とほぼ均等で、製造業などで関連進出企業の主力は見当たらないので、やはり、開発にともなう主力企業は見出しがたいといえる。

責任が分散される理由としては、役員構成の多様性にある。民間各業界はもちろんのこと、建設・通産・農林各省と青森県など経済界・官界の連合体である。もっとも、苫小牧東部開発の場合は、北海道開発庁、北海道東北開発公庫、北海道電力、王子製紙、北海道拓殖銀行、北海道庁など、地元北海道でまともっているのは、資本構成比の影響がやはり表れたといえよう。

したがって公私混合方式であっても、責任体制、すなわち事業推進において主導権を握る団体・グループがはっきりしておればよい。その点苫小牧港開発株式会社は公私混合企業体として、地域的総合開発を行ってきたが、民間主導型で立派な業績をあげ、地域の発展に貢献している。

苫小牧港開発株式会社は、昭和33年8月26日、資本金2億5千万円(授權資本10億円)で発足した。現在の資本金は12億5千万円(昭和43年増資)で、株主構成は北海道東北開発公庫435百万円、日本国有鉄道150百万円、苫小牧市130百万円で公共セクターで約57%、石炭関係4社で356.5百万円約30%、あと

石油関係7社90百万円、その他進出企業6社81.5百万円などとなっている。

株主構成からみると、公共セクターの比重は高く、民間企業も総花的な連合企業体でなく、関連・進出企業で固められている。その内、石炭関連企業が4社で3分の1とその比重が多いのは、苫小牧に掘込式港湾ができたとき、「石炭の増産に備え、石炭輸送施設を設置して道外積出能力の増強を図る」（設立趣意書）ために設立された会社であるからである。

以後、苫小牧港・市の発展に対応して、臨海工業用地の造成、住宅地の分譲、フェリーふ頭・ターミナルの経営と着実に成長してきたといえる。営業成績は当初10年間は赤字であったが、以後、10年は黒字基調がつづいている。むつ小川原、苫小牧東部開発株式会社と違うところは、石炭積出しという1つの事業を土台としながら、関連事業を拡大していったことであり、それだけ経営方針もはっきりしており、また、危険度も低かったといえる。現在では開発した住宅団地に子会社のショッピングセンターをつくるなどの複合企業化をたどりつつある。

その成功の要因は、苫小牧港という既設の港湾施設をテコとして、石炭積出機能の拡大という1つの明確な事業をベースにしてスタートしたということであり、以後、採算ベースを経営判断の基準としながら、事業を拡大していったからである。

そのため、苫小牧東部開発に企業として着手しなかったのは、規模が企業規模の10倍以上とケタはずれに大きかったことであり、企業として危険負担、企業ベースの視点からみて、地理的近接性を見込んでも不相当と判断したからである。

このようにみえてくると、本来、企業活動になじみにくい分野を含んでの第3セクターまた、経営活動の行動基準を見出しがたい経営環境の下での第3セクターは、第3セクターとしての長所、ことに、民間企業としての効率性という利点を発揮できないのではなからうか。第3セクターとしての公共性は、公共セクターの資本・経営参加、さらに、むつ小川原、苫小牧東部、そして苫小牧港開発株式会社にみられる関連公共機関との開発協議会などの設置によって、

容易に達成できる。

したがって総合開発型の第3セクター方式の難点は、第3セクターが企業性を発揮していくにも、その経営原則がはっきりしないことであろう。したがって、関連公共事業に対する費用負担をはっきり決定する。すなわち鹿島のように関連事業を全部分譲地にかぶせるのか、京浜・阪神のように公共部門は全部、公共セクターが負担するのかはっきりさせなければ第3セクターの活性化はのぞまれない。そのような意味で苫小牧東部、むつ小川原開発株式会社において、最大の株主・融資主である北海道東北開発公庫のリーダーシップがのぞまれるのである。

開発事業を第3セクターで分担したのは理論的には適切なものであったが、実態はその多くが資本参加の域をでなかったため、民間エネルギーを十分に活かしえなかったといえる。今後、第3セクター方式は、一定の危険負担の下に利潤確保のできる分野が保障されなければ、第3セクターの利点を活かしえないのではないか。むしろ新開発・再開発を問わず、公共セクターが経営主導権を握りながら、民間セクターが一定の条件の下に部分的な分野を担当し、それらを公共セクターが調整するといった事業が考えられる。たとえば、学園都市建設、副都心再開発などである。

したがって全面的な民間資本参加による第3セクター方式よりも、基本的計画・事業設計にもとづいて機能・事業を分担しながら行く方がはるかに責任体制・収支勘定がはっきりするであろう。神戸市のポートアイランド、六甲アイランドなどの事業をみると政府・市公共事業、外貿ふ頭公園、市開発事業局などが機能・事業分担をし合いながら1つの事業をすすめる、民間事業は分譲パース・用地の購入・専用ふ頭使用料という形で、開発後に資本参加している。

もっとも、民間企業にとっても開発事業のかなりの用地・施設の譲渡・購入が決まっている場合、事前に、計画段階から参画し、将来の営業にふさわしい計画・施設の整備等の保障を求めるのは当然であって、そのため資本参加をとることは十分に考えられ、またのぞましいであろう。ただ、その場合であってもしどちらが主導権、すなわち責任をもつかをはっきり決めていない限り、事業

の混乱を招くであろう。すなわち民間資本にとって全体事業への参加はきわめて危険性の高いものであって、部分的参加がより安全性があるといえる。それにもかかわらず第3セクター方式に参加し、全体事業を推進しようとするのは、それなりのメリットが企業にあるといえるのではなからうか。

高齢者事業団の現況

森 川 盛 美

(小金井市高齢者事業団事務局長)

はじめに

今日、国民の平均寿命の伸びや、出生率の低下などによつて、日本の人口構造の老令化が、急速に進んでおり、今世紀末には、10人中2人は、60才以上の高齢者になることが予測され、高齢化社会への対応は、深刻な国民的課題となっている。

高齢化社会の到来は、必然的に、老後生活についての、深刻で複雑な諸問題を発生させ、稼働力低下による貧困、老化による身体の故障、核家族化や配偶者との死別による孤独など、大部分の老人にとって、切実な悩みを投げかけている。

一方、日本の雇傭慣行による定年制によつて、健康で働く意欲をもちながら、比較的若い年限で退職を余儀なくされるため、定年後の長じた年期をいかに生きるかは、高齢者自身にとって極めて深刻な問題であり、同時に行政面から重要な課題となってきている。

老後生活の不安を解消するためには、年金・医療をはじめとした、社会保障制度の拡充整備が必要なことは、いうまでもないが、これらの貧困な現状では、老人が経済的に自立できる基盤づくりの、所得対策が必要である。

事実、老後の生活を維持するために、あるいは「生きがい」のために、いつまでも社会の一員として働きたいという、働く機会を求める率は極めて高い。

働くことを望む高齢者に、就職の機会を確保し、労働条件を改善する必要性から、国や地方公共団体において、定年延長の雇傭政策と合わせて、定年後の就労の場を確保するために、「中高年齢者等の雇傭の促進に関する特別措置法」による援護措置をはじめ、高齢者のための職業紹介事業や、職業訓練、職

業相談、人材銀行、余暇活動事業等の諸施策が実施されている。

しかし、経済不況や職場の実態等から、十分な効果をあげていないのが実状であり、とりわけ、一般雇傭になじまない高齢者への「働く場の提供」には、これらの雇傭対策のみの対処では、多様な就労ニーズにそぐわない点が多く、必ずしも適切ではない。

このような情勢の中で、東京都の「高齢者事業団構想」にもとづき、東京都と小金井市の協力による、一年余の行政側の準備と、高齢者自らの熱意があいまって、昭和51年10月21日、高齢者と呼ぶにはあまりにも若々しい、期待と希望に輝く多くの瞳に見守られながら、都内7番目の事業団として、「小金井市高齢者事業団」が発足した。

1 事業団の性格としくみ

高齢者事業団は、これからの高齢化社会に対応するため、一般雇傭になじまないが、健康で働く意欲のある高齢者が、その地域社会の活動と連携し、その経験や能力を生かして、働く機会を確保し、生活感の充実、健康と福祉の増進をはかり、社会的・経済的地位を高めようとする「労働」と「福祉」の両分野の役割を担う、新しい構想として生まれた、おおむね60才以上の高齢者の、相互協力を基盤にした、自主的な会員組織の事業団体である。

高齢のため就職がむずかしい者や、もう常傭雇傭（就職）は望まないが、自分の能力を生かして社会のために働きたい（市・高齢者意向調査多枝選択、67%）、健康のために働きたい（同、58%）、収入をえたい（同、51%）などの、高齢者の多様な就労希望を満たすため、地域の自治体、民間企業、個人等から、高齢者に適する仕事の確保をはかり、事業団の責任において請負い、その請負った仕事の中から、会員が自分の経験、能力、都合に応じて、希望する仕事、時間、日数を働き、業務を完遂させる。

請負代金は一括して事業団が受取り、会員は各自の就労に対応した配分金（労働の対価）を、就労時の取りきめに従って、事業団から受取るしくみである。

従って事業団は、高齢者の職業紹介や、就労あっせんをする機関ではなく、事業団が仕事を請負い、会員が事業団の名において、その仕事に従事するもので、仕事の発注者と会員との間に、雇傭契約は結ばない。

事業団が請負った仕事に対しては、一切の責任を団が負い、また、会員の労働災害についても、事業団において補償する（労災保険適用）。

2 事業団の組織運営

東京都は「高齢者事業団設立基本要綱」において、次の六つの原則を示している。

- (1) 公共性の原則
- (2) 一市一事業団の原則
- (3) 公開・平等の原則
- (4) 民主的・自主的運営の原則
- (5) 自主性・主体性の原則
- (6) 団体責任の原則

この原則に準拠し、定款、就労規約、配分規約において、組織、運営事項の基本を定め、その公正を期している。

機関としては、総会、理事会、常任理事会をもち、総会は年一回、理事会は隔月、常任理事会は各月開催し、議決、執行に当たっている。

また、理事会のもとに事務局を設置し、契約、配分等、団事務の一切を処理している。

3 事業の現況と若干の分析

(1) 概況

小金井市高齢者事業団は、設立以来いまだ1年8カ月に過ぎず、去る5月、第2回定期総会を終えたばかりである。

設立当初は、仕事の開発や、事務、事業の体制、体系の整備などに追われ、また、「多様な受注仕事」に対する、事務局職員の、経験、知識の不足や、個

々会員の実態が十分把握できなかったことなどにより、受注仕事に適合した会員の選定も容易でなく、試行錯誤の繰返しという状況であったが、昭和52年度（52年4月～53年3月）は、事務・事業共に軌道に乗せるべき年として、体制の整備と同時に、内容の強化を図りながら、その推進に努め、また一方、月日を経るに従って、宣伝や、実施した事業そのものが媒体となって、漸時事業団の設立趣旨や事業内容が浸透し、理解され、会員の増加とともに、事業実績においても、年度当初の予想を大巾（78%強）に上廻り、着実に定着、発展への途を歩んでいる。

しかし、これらの成果は、いまだ微々たるものであり、就労率も低く、事業団の効果を全会員が享受するにはほど遠く、会員の豊富な経験と有能な知識、技能を有効に發揮できる仕事の開拓が不足であり、また逆に、地域住民が、高齢者の豊富な経験に期待を寄せる仕事に十分対応しえない受託能力不足の面もあるなど、今後の検討と努力を必要とする課題も多い。

(2) 会員の現況

本年3月末の状況は次の諸表のとおりである。

会員数は340人で、男子259人（76%）、女子81人（24%）である（表一1）。設立時に比し、81人（36%）増加しているが（表一2）、市内60歳以上人口に占める会員数割合（組織率）は、わずかに3.76%に過ぎず（表一3）、増加傾向をたどっているとはいえ、設立前の市・高齢者意向調査（集計対象者3,047人）において示した参加希望率（22.1%）に比して、極めて低い。

表一4が示す今後の高齢者増加予測からしても、会員の拡大について、一層の努力を必要としている。

60歳台と70歳以上の組織率が、ほぼ同数を示しているのは（表一3）、60歳台では、現に他に稼働している者が多いことと（市・高齢者意向調査で、参加を希望しない理由中、現在家事従事、勤務中をあげた者、60歳台47%、70歳以上25%）、70歳以上でも、「健康なうちは働きたい」と望む者が、意外に多いことによるものと思われる。

会員の年齢別構成は、56歳から最高85歳までにわたっており、平均年齢は約

高齢者事業団の現況

表-1 会 員 数 及 び 年 令 別 構 成

年 齢	会 員 数	内 訳		年 齢	会 員 数	内 訳	
		男	女			男	女
56歳	1名	0名	1名	72歳	14名	12名	2名
57	2	0	2	73	9	6	3
58	3	0	3	74	17	16	1
59	0	0	0	75	15	13	2
60	1	1	0	76	6	6	0
61	13	9	4	77	6	5	1
62	9	4	5	78	8	7	1
63	16	11	5	79	1	1	0
64	22	19	3	80	4	4	0
65	31	22	9	81	1	1	0
66	37	31	6	82	2	2	0
67	26	18	8	83	1	1	0
68	24	16	8	84	0	0	0
69	25	21	4	85	2	2	0
70	20	11	9	計	340	259	81
71	24	20	4	平均年齢	68.59歳	69.19歳	66.65歳

表-2 会 員 の 入 退 会 状 況

年 度	会 員 数	入 会 数			退 会 数			差引増	摘 要
		男	女	計	男	女	計		
設立時	223	165	58	223					
51年度	259	32	4	36	0	0	0	36	
52年度	340	66	24	90	5	4	9	81	(退会理由)市外転居5死亡1病気1その他2

表-3 60才以上人口に占める会員数割合（組織率）

年 齢 別	人 口 (53. 1. 1現在)	会 員 数	割 合 (組織率) %
60歳以上（全会員）	9,051	(60歳未満6人を含む) 340	3.76
60 ~ 69 歳	5,583	210	3.76
70 歳 以 上	3,468	130	3.75

表-4 小金井市60才以上人口の推移予測

昭和50年	昭和50年	昭和55年	昭和60年	昭和65年	昭和70年
総 数	60歳以上人口	60歳以上人口	60歳以上人口	60歳以上人口	60歳以上人口
(国勢調査) 102,714人	8,369人	10,000人	11,500人	14,200人	16,600人
構成比(%)	8.2	9.4	10.7	13.2	15.5

東京都総務局統計部 年齢別人口予測（昭和53年3月）

69歳である（表-1）。

会員が入会時に登録している「希望する仕事」の内訳は、表-6のとおりで、「事務的な仕事」を希望する者が一番多く（30%）次に「単純作業」「技能関係」等と続いている。

(3) 受託事業の現況

受託事業の実績

表-5 委託者区分別事業内訳

月	区分別	受託 件数	就労人員		契 約 金 額 (円)				事業別契約 金額比(%)
			実数	延数	配分金	材料費	事務費	計	
52 4 1 53 3	公共	108	469	1,913	5,748,575	951,536	969,414	7,669,525	26.30
	企業	266	338	4,781	14,663,725	21,600	969,938	15,655,263	53.70
	家庭	299	377	1,932	4,629,226	720,105	488,545	5,837,876	20.00
合 計		673	1,184	8,626	25,041,526	1,693,241	2,427,897	29,162,664	100

以下は昭和52年度中の実績と、その分析である。

前年度実績を基礎に、当初予算に事業収入（配分金収入+材料費収入+事務費収入）を計上したが、受注が順調な伸びを示し、年間総計において、契約高で78.26%増、配分金で90.42%増の成績をあげることができた。

契約金額の委託者区分別比較では、公共の仕事が約26%、民間の仕事が企業、家庭を合わせて約74%となっている。この比率は、配分金においても（公共約23%、民間約77%）、また、就労延人数においても（公共約22%、民間約78%）、大差はない。

しかし、受託件数においては、公共16%、民間84%と大きな開きがある。

上記の契約金額や就労延人数がほぼ同率であることから、民間の仕事が公共の仕事に比して、1件当りの契約金額が低いことを示しているが、これは、民間の内、家庭からの仕事は、受注件数では公共や企業を抜いて一番多く（44%強）、逆に、契約金額では一番少ない（20%）という実態からであり、一般家庭からの受注が、時には2～3時間の子守りや、水道蛇口の取替えといった程度の、ごく零細な仕事も含まれるので、当然のことである。

このことはまた、家庭からの仕事は他の仕事に比して、事務処理の労力率が高い一面を示している。

また、企業の契約金額（53.7%）は、公共と家庭を加えたもの（46.3%）よりも多くなっている。

小金井市は、ベットタウンとして発展した小都市で（53年1月1日、人口約10万2百人、約3万8千4百世帯）、市内に大企業はなく、従業員規模300人以上の企業は三つに過ぎず、零細企業の数も少ない。それにもかかわらず、企業からの契約金額が約54%を占めているのは、その時々の下請受注量に応じて労働力を確保している、中小零細企業が、高齢者の経験と知識を必要としているためである。

また、一般家庭からの受注件数が、44%強を占めているのは、地域環境からの特徴かと思う。仕事に要するコストに比して、契約高はあがらないが、とかく閉鎖的な都市生活の中で、地域の高齢者と家庭が、仕事を通じてふれ合い、

高齢者の経験と知識が尊重され、コミュニケーションが深められることは、事業団の使命の重要な一端を果すものとして評価すべきものであり、この事業が家庭の中に定着して行くことを願っている。

表一五の就労人員延 8,626人は、全会員の年度間に就労した総日数(回数)と同数値であり、従って年間の会員一人当りの平均就労日数は、 $\frac{8,626日}{840人} \div 25.4日$ で、就労頻度は低いが、時間、日数の長短を問わず、一年間に一回以上就労した会員は 171人(全会員の約50.3%)なので、就労会員の平均就労日数

表一六 職 群 別 就 労 状 況

希望職群	職 種	会員数(A)				会員中の比率	就労者数(B)				Aとの対比	B中の比率
		男	女	計	%		男	女	計	%		
専門的、技術的職群	教育、通訳、翻訳、建築士、社会保険労務士、助産婦、看護婦、洋裁、和裁、栄養士、調理士	48	23	71	11.7	9	5	14	19.7	6.1		
管理的職群	経営コンサルタント、労務管理	9	0	9	1.5	0	0	0	0	0		
事務的職群	一般事務、会計・経理事務、タイピスト、作業的事務、毛筆、ペン、集金	144	39	183	30.0	45	22	67	36.6	29.4		
販売・接渉・外交職群	販売員、外交員	11	4	15	2.5	9	0	9	60.0	3.9		
農林及び類似職群	植木、造園、園芸、伐採	22	0	22	3.6	11	0	11	50.0	4.8		
運輸・通信職群	自動車運転手(バス、普通車)	5	0	5	0.8	1	0	1	20.0	0.4		
技能工・生産工程の職群	表具、ウルシ絵付、旋盤、機器組立、修理、大工、左官、塗装、とび、ブロック工、建築	72	1	73	12.0	25	1	26	35.6	11.4		
単純作業群	除草、清掃、配達、用務員	125	39	164	26.9	46	23	69	42.1	30.3		
保安群	守衛、警備員、監視人、倉庫、駐車場等管理人、宿・日直	16	1	17	2.8	4	0	4	23.5	1.9		
サービス群	家政婦、留守番、子守り、看護人、家事手伝い、寮管理人	6	44	50	8.2	5	22	27	54.0	11.8		
計		458	151	609		155	73	228	37.4	100		

(備考) 一会員の希望する複数の仕事を各職群に重複算入している。

高齢者事業団の現況

は50.4日となる。しかし、就労会員の中でも、就労頻度に大きな差がある。

日曜、祭日等を除いた、年間稼働日数を300日と仮定すれば、平均一日当りの就労者は約29人 $\left(\frac{8,626人}{300日}\right)$ となり、全会員の約8.5%にとどまっている。

会員の希望する仕事への就労状況は、表一六のとおりで、希望する仕事へ就労した会員の人数では、一番多いのが「単純作業」であり、「事務」がほとんど同数でこれに続いている。

しかし、希望する仕事に就労できた率では、「販売外交」「サービス」「農林・類似」等の順位となっている。

また、会員の年齢構成別就労状況は、表一七のとおりで、就労率の最も高いのは、65歳～69歳であり(55.2%)、次いで、70歳～74歳である(53.5%)。

また、最も低いのは、80歳以上である(20%)。

労働能力は、個々の老化の進展によって、かなりの差があり、年齢のみによって推測することは必ずしも当をえていない。

80歳前後の年齢でも、かくしゃくとして積極的に仕事に従事する会員もあり、逆に60歳前半でも意欲を失っている会員もいる。

また、入会后、老化の進展による心身機能の低下、労働意欲の減退などの変化をみせる会員も意外に多い。

表一七 年齢構成別就労状況

年齢		～59歳	60～64歳	65～69歳	70～74歳	75～79歳	80歳～	計
		就労会員	男	0	19	59	31	
	女	2	10	20	14	2	0	48
計		2	29	79	45	14	2	171

全体的な状況としては、現在会員中には、血圧、腰痛、神経痛、手足の不自由などの身体的故障や、他の仕事を手伝っている、家事の都合などといった理由の一時的支障によって、一定期間就労不可能な会員が30%程度にものぼっているため、仕事への就労可能者は70%程度の会員となっており、このうち、時

間、日数の長短や、断続的か日常的かは別として、常時約25%～30%程度の会員が、一定の継続的な仕事にくりこまれている。

従って、常時の仕事は、残る40%～45%程度の会員を対象に行なわざるをえない状況であり、なおかつ、この就労対象者中には、特殊な職種や、特別の条件（就労時間・日の指定、仕事態様への希望など）をもつ者が多く、また、その時の都合によって、就労困難な者も相当数いるので、仕事の配分は（就労者の決定）大変な難事となっている。

高齢者向きと思われる受注であっても、「人がいない」といった状況に直面している。

このような実情が、仕事の配分を偏よらせ、また、就労率をあげえない主要な理由となっている。しかし反面、会員の希望に合った仕事の開拓が不十分なため、就労できない会員のいることも見逃せない事実である。

配分金（就労の対価）

配分金の総額は25,041,526円（表一5であるので、就労会員年間一人当たりの配分額は、 $146,442円 \left(\frac{25,041,526円}{171人} \right)$ ）となる。これは各人によって、著しく異なる態様の配分金を、単純平均した額であり、年間の最高は、営業的事務に従事した会員の、延 296日稼働、987,800円で、また、一カ月分の最高は、植木関係業務に従事した会員の、185,250円である。

配分金基準の設定は、会員にとっても、また発注者にとっても重要な問題であり、配分規約で「配分基準は、社会的に相当なもの」であり、「最低賃金法、家内労働法で定める基準を尊重する」と、社会的相当配分の原則を定めているが、実際の契約時には、時給、日給、出来高等の多様な対処が必要であり、また、個々の能力との関係が生ずるなど苦慮が多い。

当団では、数十種類に分類した、多様な基準を定めているが、大工、塗装など、専門技能で経験を有する会員の、配分日額基準、8,000円が最高で、留守番等の軽労務時給基準 4,000円を最低にしているが、仕事の内容や、発注状況などにより、若干の上下幅をもたせて、弾力的に運営している。

出来高の場合は、本人の能力によって差違が生じることになる。

高齢者事業団の現況

会員のアンケートでは、大多数の者が「適当である」と回答しており、発注者側も、おおむね納得されている。

仕事の配分

受注の仕事会員に配分するに当っては、常に会員の現況を（健康状況、仕事の希望、経験度、就労の可否状況）、把握していることが必要である。

入会時に登録された会員の希望する仕事（職群）や、健康状況などに応じ、適当と思われる会員に仕事の内容を説明して、就労の可否をたずね、本人の承諾によって就労者を決定する（発注者の面接要求も多い）。

しかし、前述したとおり、その時々本人の都合や、身体故障のため、一時的に就労できない会員が相当数おり、しかもその状態が常に変動するため、就労者決定までには、必要人員数の3～4倍程度の会員に、就労意志の有無を問合わせなければならないのが通例である。時には一人の就労者決定に10人程度への問合わせを要することもあり、ついには「就労希望者なし」ということもある。

(4) 自主事業の現況

専門的・技術的職群（表一6参照）中、教育、通訳、翻訳を希望する会員数は、約30名にのぼっているが、この種業務の受注がほとんどみられなかったため、教育班会議において、数回の協議を重ねた結果、受託に依存するのみではなく、自ら事業を開拓して、経験、知識を役立たせるため、事業団の自主事業として、本年一月から、補習教室と語学教室を開設し、市民の好評をえつつ、その内容充実を図っている。

表一8 教 室 事 業 状 況

	補 習 教 室	語 学 教 室
開 始	53年1月5日	53年1月5日
生 徒	小学生3～6年 26名 4クラス	一般市民36名 <small>初</small> 中級6クラス
授 業	1時間半授業 週2回 国語、算数	1時間半授業 週2回 英語
従事会員	担任 8名 予備 4名	担任 5名 予備 6名
会 場	市福祉会館、市婦人会館	市婦人会館

しかし、その運営については、さらに検討を加えなければならない点も多い。
この種の自主事業は、高齢者の豊富な経験・知識を、最も有効に活用しうる道であり、その開発に創意をこらす必要がある。

なお、この事業については、新聞、テレビ、ラジオなどで、高齢化社会への対応の道として広く報道されたので、高齢者事業団設立趣旨の周知に役立てることができた。

4 事務局体制

現在、事務局は、局長以下三名の専従職員で運営されており、受注、契約、配分、経理等の一切の事務を処理している。

職員数は補助金によって限定されているので、繁忙に応じ、アルバイト採用によって対処している。

5 財 政

会計は、一般会計と特別会計に分かれ、一般会計は主として東京都（都・高齢者事業振興財団）の補助金を財源とする会計であり、本年度の財政規模は約1,100万円である。職員人件費、団の管理運営費に充てられる。

特別会計は、事業収入を主たる財源とする会計で、本年度の財政規模は約3,650万円である。事業執行上の配分金、事務費、材料費等に充てられる。

6 当面の課題

迫りくる高齢化社会にむけて、高齢者の「福祉的労働」の確保という、新しい試みの事業であるだけに、当面する課題もまた多い。

大別すれば、現行法制とのかかわりの問題と、事業運営上の諸問題に別れるが、しかし同時に、この両者は、関連した問題でもある。

法制上の問題としては、現行労働関係法規と会員との関係、社会保険、労働保険適用の問題、税法上の事業税課税や、会員への所得税課税の問題、さらには、事業団の法人化の問題等があり、いずれも重要な問題である。

これらは、関係行政機関の、政策的識見による対処や、識者の究明を待つことになろうが、事業団構想にそった新しい法体系の整備・制定を望みたい。

運営上の問題は、事務の運営、事業の運営を問わず、いまだ、すべてが課題であるといっても過言でない。

既にいくつかの問題についてふれてきたが、さらにあげれば、次のような問題の解決に迫られている。

(1) 組織（会員）の拡充

先きのべたとおり、当事業団の組織率（60歳以上人口に対する会員数比）は、わずか4%程度であり、漸増傾向にあるとはいえ、市・高齢者意向調査の参加希望率（22.1%）からしても、また、設立の趣旨にてらしても、さらに加入促進の努力が必要であるが、同時に、事業団自身の事業運営上の必要性から、早急の対策を必要としている。

一時的な支障によって、就労できない会員が多い事情の中で、就労者（配分）の決定に過度の日時を要して、発注者の意向に迅速・的確な対応ができなければ、団への信頼を失すおそれもあり、就労可能な会員の拡充と、能力の開発が、重要な緊急課題となっている。

(2) 仕事の開拓

需要に応じきれない会員不足がある反面、職種によっては、就労意欲に燃えながら、希望に合った仕事不足のため、就労できない会員の多いことも事実であり、会員の希望をさらに分析し、自主事業を含めて、仕事の開発を検討しなければならない。

(3) 職群班の整備

市の面積が狭いということもあり、地域班よりも、職群班の整備を重点に、事業運営を進めたいと考えている。

しかし、会員数が少ない現状では、一会員を一つの単独な班に編入すれば、事業の運営に支障をきたすので、一会員の、仕事の希望職種に応じて複数の班に編入している。しかし班運営上の問題もあるので、検討整備を加え、現在の「事務局請負主義」的な運営から、運営の一部を職群・班に移行させ、活動の

範囲を拡げるべきではないかと考えられる。統一性との関連を検討したい。

(4) 事務体系の整理と体制の確立

事業の増加に対応して、事務体系と体制の整備、確立を図らなければならない。

受注―見積―契約―配分―就労―進行管理―終了確認―請求―受領―会員支払の業務運行と、事務処理の連携について、体系の整理と同時に、それを執行する体制の確立について、検討を必要としている。

(5) 就労実態上の問題

同一企業に常勤雇傭の態様で、長期就労の会員もではじめているが、このような実態が積み重ねられ、拡大されて行けば、低賃金政策の一端を担うことにはならないか。また、労働関係法規との関係はどうか。事業団の理念上の問題として検討を要する問題であろう。

その他多くの検討課題が山積しているが省略したい。

む す び

以上、小金井市高齢者事業団の拙い現状について述べ、若干の分析を行ってきたが、日なお浅く、その成果も未熟であり、多くの問題が、今後の解決として残されている。

すべての者が必ず到達する老年の問題は、老人だけの問題ではなく、国民全体で、真剣に考えなければならない問題である。

まぎれもなくやってくる高齢化社会への対応として、せっかく芽生えた高齢者事業団である。その芽は今小さくとも、やがて、老人の生活と生きがいを支え、地域社会の発展に、大きな役割を果すことと思う。

新しい事業だけに、苦勞も多いが、それだけに喜びもまた大きい。

試行錯誤をおそれずに、定着、発展の道をさぐりたいと思う。

最後に、東京都および都・高齢者事業振興財団、ならびに小金井市の指導援助や、地域社会の理解と協力に感謝し、この報告を終りたい。

自治立法権Ⅱ（西ドイツ）

宮崎辰雄
(神戸市長)

1 自治立法権をめぐる

イギリスの地方条例 (Bye-law) と、日本の地方条例とはかなり違う、日本の地方自治制は、戦後、英米系の制度が導入されたとはいえ、基本的構造はドイツ的である。したがって日本の地方条例を考える上にあつて、類似的問題を提供するのは西ドイツの地方条例 (Ortsstatut) といえそうであるが、後にふれるようにきわめて大きな相違が存在するし、しかも日本の地方条例に比べて、その効力、機能、そして、現実の行政における実績において著しく劣っているといえる。

結論から先にいえば成田頼明横浜国大教授の指摘されるように、1つは、行政事務条例が存在しない。2つは、法律と条例との関係において、国家法の先占領域が理論的にひろく解されている。3つは、条例中に条例に違反した者に対して刑罰規定を設けることはできないなどである。⁽¹⁾

さらに技術的には、市町村の構成・組織に関する基本的事項を定める基本条例 (Hauptsatzung) や予算条例 (Haushaltssatzung) などの存在は、日本にはなじみのない条例であり、ある意味ではアメリカのホーム・ルール (Home rule) に一脈つうずるものがあるといえるが、制定権の内容・効力は格段に劣る。また、すべての条例についてはないが一部条例につき監督官庁の許可が求められる点などは、イギリスの許可制と同じ制度的仕組みであり、戦後の日本ではあまり意識されていない。

このようにきわめて厳格な制約の下にある自治立法権であるが、それは地方自治の本質的要素 (ein wesentliches Element der Selbstverwaltung) とみなされ⁽²⁾、次のように考えられている。「条例は通常、国家の一部として構成され

た公法上の法人が、自治を根拠に、所属し支配下にある人々に対する効力を持って制定する法規定である⁽³⁾と理解されている。すなわち国家から独立した固有の権限ではないが、国家の下にある行政権力主体としての権限であり、単なる内部規制の制定権ではない。

パーゲンコプフ (Pagenkopf) は、次のように条例の性格を定義づけている。「条例制定権から導かれる条例は、一般的な法解釈に従えば『客観的法源』であり多くの場合『実質的』意義の法律である。従ってそれらは住民と法廷とだけでなく、同様に、制定する団体自体と司法をも拘束する。かくしてそれらは、特定の場合を規律するために発せられたり、殆どの場合内部的拘束力だけをもたらす慣行的な市町村決議とは異なる⁽⁴⁾」

このような条例制定権の法的根源をめぐって、それが固有の権限であるかどうかについては、きわめて重要な論点とされてきたが、エーリッヒ・ベッカー (Erich Becker) は「条例制定権は根源的な権利なのか、それとも国家高権力 (Hoheitsgewalt des Staates) から伝来するののかという疑問もまた学問と実際において論じられたが、法律の枠内における主体的公権力の保障という観点からすれば、単に理論的意義をもつに過ぎない。その他には立法の分権化において自治権の政治的意義が認められる⁽⁵⁾。」として、憲法・実定法の下での条例の実質的内容こそより重要であるとしている。

そして憲法との関係では「市町村 (Gemeinde) と市町村連合 (Gemeindeverbände) の条例制定権 (Satzungsrecht) は、中世都市の条例制定権につながり、国家の立法の枠内において、客観的な法そのものを制定する権限として国家ではないが、国家に包含される結合体の権限として、憲法上の承認をえている。この自治権は市町村と市町村連合の主体的な公の権利であり、基本法第28条第2項第1段によって保障されている。自治体の自治権と自治は、それ故に同様に連邦憲法裁判所法第91条によって保護されている⁽⁶⁾。」

地方自治体の自治立法権は国家の“枠内”に“包含される”団体の権限として認められる。しかし、ベッカーのいうように中世都市との関連は単に歴史的なものにすぎないといえる。たしかにドイツは欧米諸国のなかでも中世都市が

もっとも発達した国であり、自由都市（Freistädte）や領主都市（Landesherrliche Städte）が、統一国家以前に成熟し、都市法（Stadtrecht）ないし地方法（Ortsrecht）などを制定し、その地域内の特殊な法規範として成立していたが、統一国家制定の過程で、ほとんど消滅してしまい、そのような都市法の下に現在の地方条例が制定されたのではない。もっとも今日の近代国家はその軍制、税制、官僚制、そして法制など、その制度的統治技術をこれら中世都市から移植したことはたしかであるが、決して継承したのではない。

有名な1808年のシュタイン市制にあっても、地方団体の自治立法権を一般的に認めるということなく、条例制定権は国法の授権によってはじめて承認されるという法段階説にもとづく個別的法律授権説に立脚したといえる。地方自治体の条例制定権が一般に認められるようになったのは、今世紀に入ってからであるといわれている。⁽⁷⁾

地方条例は西ドイツにあつてどのような法的根拠をもつのであろうか。ボン基本法第28条第2項は「市町村は、法律の範囲内において、地域的共同体のすべての事項を、自己の責任で規律する権利を保障されなければならない。市町村組合も、また、その法律の任務の範囲内において、法律にしたがい、自治権を有する。」と規定されている。

そして憲法解釈上、「処理する」とは個別的事務の管理・執行だけでなく、一般的規範の制定を含むかどうかについては説が分れる。消極説では、「規律する」(regeln)という文言は、「行政を行う」(verwalten)という言葉と同意語であるから、純粹の管理・執行的な行政運営のみを指し、規範の定立たる条例制定権は含まないと主張されているが、少数説で、多数説は「規律する」という文言は各種の形式によってなされる事実行為、行政行為のほか、一般的・抽象的な法規範の制定も含むと解されている。⁽⁸⁾

この点、連邦憲法裁判所も同様の見解を示しており、基本法（第28条第2項）の文言からも推論される。したがって、原則的に市町村に対して条例制定を認めない州立法があるとすればそれは連邦憲法違反となる。それはボン基本法第28条第1項が「ラントにおける憲法的秩序は、この基本法の意味における

共和的・民主的および社会的法治国家の原則に合致しなければならない。」として、地方自治の“本旨”をかかげた連邦憲法に反するばかりでなく、連邦は同法第3項で規定されているように「連邦は、ラントの憲法的秩序が基本権ならびに第1項（筆者注—議会の公選制）および第2項の規定に適合することを保障する。」ことを義務づけられていることから導き出すことができる。

このような憲法の規定を受けて、州憲法、州法律で市町村制は定められる。この点、アメリカと同じであり地方自治制度に関する立法権能は州の専管的事項とされている。しかし、市町村の条例制定権が必ずしも、州憲法で明記されているとは限らない。たとえば、ノルトライン・ヴェストファーレン邦憲法は地方自治体について課税権はその第79条で定めているが、立法権は定めていない⁽⁹⁾。ただ、このような規定の仕方によって、自治立法権が軽視されていることにはならないだろう。

通常、邦憲法に規定されていなくとも、条例制定権の範囲など詳細な事項はすべて各州の市町村法（Gemeindeordnung）や郡法（Kreisordnung）にゆだねられているからである。たとえば先のノルトライン・ヴェストファーレン邦の市町村制は、その第4条で「市町村は、法律に別段の定めのない限り、市町村の事項を条例によって規律することができる。」と、固有事務（Eigene Angelegenheit）の処理については、概括条項（Generalklausel）として取扱い、一般的授権がなされている。

このような概括条項による一般的授権が許されるか否かについて、ボン基本法、邦憲法などで明確な表現がないので一応、問題となるが、「その範囲がそもそも限られており、権力分立の原則も危険にさらされていないので、そのような法を認めることはさして問題にならない。というのは自治立法の権利は、法規命令制定権限のように執行権者ではなく、地域の住民代表機関に分与されているからである（執行権者の制限は権力分散の基本的な考え方を考慮している。）この権利の行使については法律の枠内において自己の責任において決定する。」ことになっている⁽¹⁰⁾。したがって、わが国と同様に、地方団体に対する条例制定権の一般的委任は、通常の行政庁への委任立法と異なり憲法の趣旨に反

しないといえる。

ただ委任の範囲は、「その地域に限定された事務の管理と規律において一定の自立性を必要とする」¹¹³「地域的特殊性に適合し、地域的多様性の顧慮を可能にする『地域の法の特性に属するもの』」¹¹³といわれているが、同時にこれらは「国家の立法者の関知しないところであり、また、関わりをもつこともないであろうからである。このような理由から法規命令制定権と対照して法制定の授権のためには、法制定が何を対象に適用し得るかを認識したときでなければならぬ」という厳格さが要求される。」¹¹⁴といわれるように、条例制定権の委任は概括的であるが、どのような対象事項について制定されるかが認識される程度で委任立法としての趣旨は崩されてはならないとされている。

なおこのような一般的概括条項のほか、連邦または州の個別法の中に細目の規定を条例にゆだねる個別授権規定が設けられている場合が少なくない。たとえば連邦建設法（Bundesbaugesetz）に定める建築設計（Bebauungsplan）および、開発負担金（Erschließungsbeitrag）の市町村条例への委任などがあるが、これらの条例は連邦法および州法の補充規範の意味をもつ。

地方条例がもつこのような国家、また、法律に対して従属的であり、かつ、独立的であるような二重のそして複雑な位置・性格づけをどのように理解すればよいのであろうか。条例は法律より下位にあり、法律に違反しないことは明白である。しかし、このことは地方自治体が国家の行政機関であり、条例が法律の施行規則に過ぎないことを意味するのではない。なぜなら地方議会に代表される地方自治体は、国民主権の1つの担い手としてみなされているからである。すなわち国民はすべての公権力の主体であり、その主権は国会のみが独占して代表し、行使するのでなく、国民の代表機関として地方議会もその主権を可分なものとして分有するのであり、地方議会は国民主権の1断片といえるのである。したがって多元的に構成される国家共同体の中の権力主体であり、国家の立法と裁判に服するが、政府の機関ではなく自己責任の下に自らの行政を執行する団体であり、ただ、国民代表の国会によって定められた法律によってその執行する事務を決定され、執行する方法を制限されるだけである。そのよ

うな意味において国家に従属するだけである。

- (1) 成田頼明「西ドイツにおける条例」『公法研究』第35号 248頁
- (2) Pagenkopf, Hans Kommunalrecht, Bd. I, 1975 S. 89
- (3) Pagenkopf a. a. O., S. 88
- (4) Pagenkopf a. a. O., S. 90
- (5) Erich Becker Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd. I S. 158
- (6) Erich Becker a. a. O., S. 157
- (7) 1906年のヴェルテンベルク市町村制, 1910年のバーデン市町村制 成田前掲論文241頁による。
- (8) 成田「地方自治の保障」『日本国憲法体系』V 259~260頁
- (9) 第78条 地方自治体の自治
 - ① 市町村及び市町村連合体は、自己の選挙された機関による自治の権利を有する地域団体である。
 - ② 法律が別段の定めをしない限り、市町村及び市町村連合体は、その区域においては、公共行政の唯一の担当者である。
 - ③ その費用を賄うことに関する定めが同時になされるときは、邦は、市町村及び市町村連合を、法律の規定により、特定の公けの任務を引受け且つ実施するよう義務付けることができる。
 - ④ 邦は、市町村及び市町村連合体の行政の適法性を監視する。邦は、義務任務 Pflichten Aufgabe にあつては、法律の細目規定により、指示権及び監督権を留保することができる。

第79条 市町村税

市町村は、その任務を履行するために、固有の税源を開拓する権利を有する。邦は、立法の際にこの要求を斟酌し、且つ自己の財政上の給付能力の枠内で市町村間に亘る übergemeindliche 財政調整を保証する義務を負う。

(10) 第4条 条例

- ① 市町村は、法律に別段の定めのない限り、市町村の事項を条例によって規律することができる。条例は、それが週及効を伴っているか、又は認可が法律上要件として規定されている限りにおいてのみ、監督行政の認可を必要とする。
- ② 各市町村は、一つの基本条例を發布しなければならない。基本条例の中では、少なくとも、本法の規定により基本条例に留保されているものを規律しなければならない

ない。基本条例及びその改正は、市町村議会構成員の法定数の過半数を以てのみ、これを決議することができる。

- ③ 市町村は、法律の授権に基づき、その条例中に明文で規定した義務付け *Verpflichtung* を、強制方途により、実現することができる。この目的のために、その条例中に、違反行為の如何なる場合についても、500 ドイツマルク以下の執行罰過料 *Zwangsgeld* の罰則を設けることができる。

(11) Pagenkopf a. a. O., S.90

(12) a. a. O., S. 89

(13) a. a. O., S. 89

(14) a. a. O., S. 89

(15) Becker Die Selbstverwaltung S.141

Derselbe, Kommunale Selbstverwaltung S.688

2 条例の効力と限界

地方条例にとって最も重要な課題は、法律との関係である。ことに今日、わが国にあって法律の制定が公害、環境、開発規制、消費者保護などについていちじるしく立遅れがみられ、このような法律の遅滞性を埋め、経済社会環境の変化に即応するため先導的条例の制定がつづいている。

これらの条例は法律と明白に抵触するものはないが、法律の目的・範囲・手段などにおいて形式的には違うが実質的には重複しているかまたは脱法的なものが多い。そのため法秩序の安定を損い、法律違反であるとの批判が強いが、このような条例も一概にそのように断定できない。なぜならこのような条例は実質的意味において法律の空白を補充し、欠陥を治癒しているからである。

したがってこれまでみてきたイギリス、またこれからふれようとする西ドイツ、アメリカの事例では、法律と条例との関係にあってきわめて厳格な法段階的秩序が適用されているが、それはその国の法律・条例の関係の伝統や法律の現実適応性なども考え合せて解釈されているのであって、日本の法律と条例の関係が決して異常であり、無秩序であるとはいえないのではないかと、ことに連邦国家である西ドイツ・アメリカでは邦法、州法が地域的特性を発揮する自治立法としての機能を果しており、西ドイツ・アメリカでは市町村の条例の地位・効力は相対的に低くならざるをえない事由が存在するといえる。

このような事情を考慮しても、法律と条例との序列はきわめて厳しいものがある。たとえばエーリッヒ・ベッカーは、「国家の制定法と慣習法が枠を作る。……国家の立法が、ある規制を先取りしている限りでは生じ得ないし、国家の立法や慣習法に抵触するときは適用されない。」⁽¹⁾といい、パーゲンコプフも「地方条例も法律であり、その適用範囲内では連邦や州の法律と同様に拘束力を有するものであるが条例は国家法の下位にある。全ての自治法規は最終的には国家の秩序に適合しなければならず、法律に抵触してはならないのである。」⁽²⁾と主張している。

このような国法、邦法の優越的地位を認めるのが、通説であり、自治体がある行政・立法権という高権的機能 (hoheitliche Funktionen) に対する上位概念が確立されており、このような概念の下に自治体の自主権を理解し、位置づけようとする方向はほぼ定着しているといえよう。⁽³⁾

結局、西ドイツではわが国より、法律と条例との関係は厳格に適用されてきたといえる。わが国にあっては20年代の公安条例、30年代の工場誘致条例、40年代の公害防止条例、50年代の消費者保護条例など、行政事務条例を地方自治体のみならず、政府もその政治的配慮からフルに活用してきた。その結果、解釈論より以上に、条例は実質的にその適用範囲をひろげ、法律と条例の関係もそれだけ上下関係が緩和されざるをえず、法律の空白、また、法律の無言の分野を埋め補うという名分のもとに条例が制定されるのを制止することができなかったといえるが、西ドイツではこのような事態は起らず、法段階説にもとづく上下関係はゆるぐことはなかった。

西ドイツにおける法律と条例の関係は、「条例は、法規命令と異なり、地方団体の名において制定公布され、特殊的・地方的国家法の性格をもたない自主法としてとらえられているが、国法体系全体の序列の中では国家法の下位に位置づけられ、すべての条例は、法律に抵触することが許されない。各州の市町村法や郡法は、条例制定権に関する一般概括条項の中で『法律が別段の定めをしていない限り』とか、『法律がなんらの規定も設けていない限り』というような留保を付しているのである。」⁽⁴⁾……

この点、わが国にあっても同じである。そして、今日においても憲法、法律の表現は、条例は法律に抵触しない限り、有効といえるが、現実の法律と条例との関係は、文言解釈だけでは一義的に確定できない、空白部分、重複事項が存在する。いいかえれば法律が沈黙している部分は、法律が黙認しているのか、それも、禁止領域として先占しているのかである。わが国の条例は、行政事務条例の制定が認められているのでより法律との関係が微妙であり、法律違反か条例制定の権限内か、具体的事例が訴訟として発生するまで、浮動的地位が続き、同一事項につき二重規範が存在するという事態が発生する、この点、成田教授は次のようにのべている。

「西ドイツでは、法治国家主義に基づく国法秩序の統一性を厳格に保持する立場から、国法による先占領域の範囲が厳格に解されており、学説上も、この点に関する異論は殆ど存在しない。すなわち、国法がすでに実体的な規律を行なっている事項については、地方団体の条例制定権は排除され、これを補充したり強化したりすることは法律の個別委任がない限り許されないとされている。国家法の先占領域を厳格に解するこのような立場からするならば、国の法律が一定の事項について一定の基準を定めて規制している場合や、一定の対象事項のみをとりあげて規制している場合には、その基準以下の行為または規制対象外の事項は万人の自由に放任されているという意味で黙示的に国の法律が先占しているものと考えられ、したがって、その空白分野を条例で補充的に規制することは、法律にそのことを許容する特別の委任規定がない限り、許されないという結論が導き出されるのである。ましてや、国の法律より厳しい規制を加えるいわゆる上のせ条例などは特別の法律の委任規定なしには認められるところではない。西ドイツでは、昨今のわが国にみられるような法律と条例による二重基準の問題が生ずる余地はなく、『連邦法は州法を破る』(Bundesrecht bricht Landesrecht) という原則(基本法31条)と同様に、“法律は条例を破る”という原則が貫かれているといえよう。⁽⁵⁾」

つぎに地方団体の条例の限界としての制定事項について考えてみると、通常、市町村制にもとづく一般的概括事項と法律授權事項とにわかれる。一般的

概括事項については、『固有の』、『地域の』、『地域的』、あるいは『命令に拘束されない』事務について条例の方法で規律するために、市町村制、郡制法そのほか市町村連合法において与えられた権能は、十分なものとして規定されており、法律的に許容されるとみなされている。条例制定権に関連させた、特別な地方の与件を考慮する目標設定は、不可能ではないとするなら、自治的法規の定立の授權範囲を法規命令制定と同様に確立しなければならないとしてもそれほどむづかしくないであろう。⁽⁶⁾とされている。

通常、わが国にあってきわめて多く論議された固有事務、すなわち講学上の自治行政事務 (Selbsterwaltungsangelegenheit) と国からの委任事務 (Auftragsangelegenheit) との区分が、きわめて容易に区別できるといわれているのは奇異な感じがする。

第1に、先にふれたようにボン基本法第28条第2項は「すべての地方的共同団体の事務を規制する」権利を保障しているが、この権利は、法律がとくに国家又は他の公共団体の事務として留保しない限り、市町村の事務と自らの権限として執行する、全権限 (Allzuständigkeit)、活動領域の全面性 (Allseitigkeit des Wirkungskreis)、又は普遍性の原則 (Universalitätsprinzip) と呼ばれ、広い権限の推定を受ける。「法律の範囲内において」(in Rahmen der Gesetze)、又は「法律の別段の定めがない限り」というような表現があったとしても、原則はあまり変らないといえる。

第2にこのような固有事務すなわち、自治的行政事務とは何かについて、具体的に法律で定められているかという点、奇妙なことに概括的にも列挙的にも明記されていない。先にあげたノルトライン・ヴェストファーレン邦の市町村法をみても、市町村の事務として何ら章が与えられていないのみならず条文すらも見当らず、ただ、その第2条、「管轄権限範囲」として「市町村は、その区域内においては、法律に明文による別段の定めのない限り、公共行政の排他的且つ自己責任の担当者である。」という「自己責任」(Selbsterantwortlichkeit) の原則がかかげられているのみであり地方団体の自治的行政事務は半ば既定の明らかな概念として受け止められているようである。

しかし、固有事務と委任事務の区分がかなりはっきりしているのはそれなりに制度的理由があるといえる。

その理由の1つは、もともと固有事務という概念そのものが、歴史的・経験的概念であったのではなからうか。わが国のように観念的に規定しようとすればきわめて混沌としてくるが、ドイツにあっては行政事務の種類からして事実として概念がわかるのではなからうかまた、もともと固有事務といってもその範囲は広くなく、公共・公益施設の管理・運営、行政サービス、生活公害など地域生活に密着したものに限られるためであろう。さらに、わが国に存在するような「行政事務」という観念は、市町村固有のものとしては存在しない。この「行政事務」に属する地方的な警察規制行政は、すべて連邦または州の立法権に属し、必要であれば地方団体に委任事務として担当させることになる。

さらに2つ目の理由としては、市町村への委任事務については、それがたとえ完璧でないにしても、一応のケジメがつけられていることである。たとえばノルトライン・ヴェストファーレン邦の市町村制の第3条は「新たな義務、特に義務任務（Pflichtaufgabe）は、法律によってのみ、これを市町村に課することができる。その場合には、同時に、資金の調達が規律されなければならない。」とあるように、委任事務についてははっきりした法律制定と財源手当の下に委任されるという原則が曲りなりにも遵守されているからではなからうか。

わが国の場合、地方自治法、地方財政法にこれとはほぼ同様の規定があるが、現実には法律の規定の如何にかかわらず事務の下請がなされており、また、新たな委任事務の分担にもなって新規の財源が確保されるとは限らない。また、事務処理にあって固有事務であれ委任事務であれ、法律上の関与、財政上の援助がなされ、少なくとも現場の処理の面においてほとんど差異はなく、委任事務と固有事務との区別は曖昧なものである。⁽⁷⁾

このような制度、法律の建前からみて、一般的概括条項にもとづく条例で、わが国の行政事務条例のように基本的人権、所有権、公安秩序に関するような法律の効力に匹敵する地方条例は独自では制定することはできず、法律の個別の委任がある場合に限定され、また、「全ての条例には法律優先と留保の原則

が適用され、授権に反する条例は無効である。⁽⁸⁾といわれるように、自主的・委任的条例を問わず、法律優先の原則は厳しく適用され、たとえ委任条例であっても授権の趣旨・範囲を逸脱した条例は無効である。わが国にあっても同じといえるが、西ドイツにあっては委任事務の義務づけなどみても、はるかに厳格に適用されており、法律と条例との関係にあってもより厳しく適用されている。したがって法律と条例との効力の衝突をめぐる深刻な争いはないといえる。

- (1) Erich Becker Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd. I, S. 159
- (2) Pagenkopf a. a. O., S. 90
- (3) Erich Becker a. a. O., S. 158
- (4) 成田前掲「西ドイツの条例」 243頁
- (5) 成田前掲論文 243頁
- (6) Pagenkopf a. a. O., S. 89

- (7) なお、近年、西ドイツにあってもいわゆる「委任事務」は増大しつつあるが、委任方式は、戦前のごとき機関委任方式をとらず、団体委任方式を採用しつつある。戦後機関委任事務の自治行政事項への転換が期待されたが、「指示による義務任務」へと変わっていった。すなわち国の指示にしたがう法令的義務で、市町村は、国の指示に従わなければならないが、国は法律の個々の規制に従ってその範囲内の指示権があるだけで、機関委任方式のごとき国の包括的無制限の指示・監督権の下に入るわけでない。したがって、これらの義務的事務の具体的執行にあっては、個々の法律に明文の別段の規定のない限り、市町村の代議機関が、監督権を有するといえる。

そのため、従来の固有事務および委任事務という伝統的分類を放棄した市町村制も多く、ノルドライン・ヴェストファーレン邦市町村制では「委任事項」という概念は、最早や、法律上全く影を没している。したがって市町村は原則として自治的行政事務（固有事務）的なものとして事務を処理し、個々の法律にもとづく義務的事務は、個々の法律の規制にもとづく国の指示に従って処理しているといえる。

（参照『西ドイツの地方自治制』国立国会図書館調査立法考査局 18～19頁）

- (8) Erich Becker a. a. O., S. 159

3 条例の種別

西ドイツの地方条例については、さまざまな角度から分類・区分が可能であるが、とくにわが国で類似のものが無い条例からのべてみると、まず基本条例（Hauptsatzung）とか予算条例（Haushaltssatzung）などがある。

これらの条例は地方団体が制定を義務づけられている義務的条例（Pflichtsatzung）で、任意的条例（freiwillige Satzung）と区別される。

任意的条例は概して自治的行政事務を対象とし、義務的条例は、行政組織または委任事務に関する条例といえる。ことに、对人的指導（Menschenführung）や官憲的支配（obrigkeitliche Herrschaft）を含む、行政事務条例は委任事務に関する条例といえる。また、基本条例、予算条例などは、対外的効力を有しないので形式的条例であるが、後述する負担金条例などは対外的効力を有する実質的条例といえる。

(i) 基本条例（Hauptsatzung）

基本条例はいわばそれぞれの自主組織法ともいべきものであって、市町村が自らの組織の細目を決定すべきものであり、次のように説明されている。

これは市町村と市町村連合の基本的、制度的条項である。この中では少なくとも市町村制法又は市町村連合制法ごとに基本条例によって規律するように定めていることは、規定されなければならない。その限りにおいて市町村自治団体は自治立法権に関して自由ではない。基本条例によって規定される事務は、例をあげると市町村議員と助役の定数、公示形式、費用弁償の決定、名誉職市民の逸失収入がある。その他の事務も条例において規定できる。市町村区域内の地区の設置、公示の形式、市町村議会開会の回数、任意委員会の設置などがそうである。市町村と市町村連合はこれらについて規律するよう義務づけられてはいないが、設定したときは基本条例においてのみ拘束的に規律できるし、相当する法律が指示するときもそうである。基本条例に対して指示がないならば、既存の議決要件に照らして事実を基本条例において規定するのか他のところで規定するのかは、市町村と市町村連合にとって自由である。このために状況によっては市町村議会の事務分掌が考慮される。

基本条例における事項の規定はこうして常に市町村や市町村連合の制度や組織に関する事項が問題となることを前提としている。制度や組織に関係のない事項は基本条例にいれる余地はない。

基本条例の市町村や市町村連合の制度的及び組織的条項としての意義は、条

例の一般的な許可不要性と対照に、ある州の自治法規によれば監督官庁の許可を要するのである。(ニーダーサクセン州市町村制法第二章、第7条、シュレスヴィッヒーホルシュタイン州市町村制法第5条)⁽¹⁾

基本条例は以上のように説明されており、また、後の注においてデュッセルドルフ市(Düsseldorf)の基本条例の全文を参考までに紹介しておいたが、自治行政組織の施行条例といえ、アメリカのホーム・ルール・チャーター(Home-rule-charter)のように自主性と裁量権の大きいものでもない。

(ii) 予算条例(Haushaltssatzung)

義務的条例として、基本条例と並んで重要なのが、この予算条例であり、次のように説明されている。

予算条例は、予算の「会計年度の原則」に即して会計年度ごとに制定しなければならない市町村と市町村連合の予算法規である。このため全ての州の市町村制法と市町村連合制法によって無制限的義務条例として明定されている。

予算条例は市町村条例の中でも一種独特の条例である。純内部的拘束効果を有する形式的規定とともに対外効果を有する実質的規範をも含むので、「混合条例」と称される。これと並んで成立の特別な様式と外的形態によって他の条例に対して特別の地位を持っている。個々において予算条例の特別の地位は市町村や市町村連合のその他の条例の中でも次の点で明白な特色がある。

市町村制法は市町村に各年度ごとに予算条例を制定するよう義務づけている。従って義務条例としてだけでなく「年度条例」としても特色づけている。

予算条例の成立は市町村制法の個々に規定された手続において規律されている。予算条例の内容は市町村制法において枠が確定されている。

予算条例は重要な部分について市町村監督官庁の「許可」を要する。

予算条例は法律によって年度初めに「遡及する効果」を授けられている。

予算条例の制定までは翌会年度に対しても法律によって旧年度の予算条例の個々の部分が働く。予算条例は追加予算条例によってのみ変更され、その制定には市町村は法律に規定された要件のもとに授權や義務づけがなされる。⁽²⁾

義務的条例としては、このような一律に義務づけられている一般的義務的条

例以外に地方団体が一定の事務・事業を実施しようとする場合のみ義務づけられている条件付義務的条例（bedingte pflichtsatzung）があり、その例としては、自己企業条例＝公営企業条例（Eigenbetriebssatzung）、貯蓄銀行条例（Spaarkassensatzung）、開発分担金条例（Erschließungsbeitragssatzung）建築計画に関する条例（Satzung über den Bebauungsplan）などがある。

（iii）自己企業条例（Eigenbetriebssatzung）

自己企業条例は、市町村が固有の法人格なしに経済的事業（いわゆる自己企業）を、経営するときには常に制定しなければならない。この部類に属するのは、法的には市町村の所有であり管理面では市町村行政の部分である事業だけであり、これに対して法律行為能力ある社団や団体の形態で運営され、従って私法又は公法上の法人格を形成するような経済事業ではない。自己企業条例においては自己企業規則や自己企業法の規定を補足するために自己企業の経営、財産管理、収支勘定について規定が設けられる。上述の法的規定が自己企業の組織とその運営方法に関する規律そのものを含むとしても、企業条例における市町村の自治に対して特別の地域的、企業的条件の配慮の可能性は認められている。自己企業条例はどの事項を規定しなければならないかは、法規定の中に詳しく指示しており、それに従って必須、部分的必須、選択的部分がある。自己企業条例を根拠に自己企業は一種の「経済的自己活動」を運営する。特別財産（企業財産）として事業運営によって自主的に運営される。⁽³⁾

（iv）貯蓄銀行条例（Spaarkassensatzung）

市町村と市町村連合によって運営される貯蓄銀行は、それを設立し維持し、その債権を担保する市町村自治団体の公益的で権利能力ある施設である。

実質的な貯蓄銀行法には1961年10月7日の「信用制度に関する法律」（連邦法律官報Ⅰ 851頁）がある。全ての信用機関はその規定を根拠にしており、従って公的貯蓄銀行もそうである。現行貯蓄銀行法の細部は州法であり、各州で制定される貯蓄銀行法の形態をとっている。最終的には当該州法の規定を根拠とした市町村と市町村連合の条例法に依っている。

州の貯蓄銀行法は大抵は基本的規定だけを有し、貯蓄銀行の業務範囲、その

法的独立性と担保責任についての枠規定も含む。条例は機関の構成、任務及び権限、貯蓄銀行の業務と同じく管理と組織について細部の規定をしなければならないので、市町村と市町村連合は条例の制定によって初めて貯蓄銀行の設立と営業に必要な要件を整える。

市町村と市町村連合が貯蓄銀行を設立し経営するときは、全ての貯蓄銀行に適用される上位の規定の枠内に留まる貯蓄銀行条例の制定は法律の義務である。これは債務者の代表機関によって制定されるべきである。貯蓄銀行条例は従って同時に制限的義務条例⁽⁴⁾である。

(v) 開発分担金条例 (Erschließungsbeitragsatzung)

市町村がその区域の建設又は交通上の開発の活動を企画したときは、開発分担金の徴収に関する地方条例の制定が義務づけられている。1960年6月23日制定の連邦建設法第127条以下(連邦法律官報 I 341頁)においてそれぞれ、何が法律上の意味で開発計画とみなされるか、またどの開発経費が分担として適用されるかが規定されている。同時に連邦建設法第1章第129条第3項において市町村は分担可能な開発経費の少なくとも10%はその会計で負担しなければならないことを決めている。従って最高90%までは開発コストを開発の対象となる土地の所有者から条例によって開発分担金として徴収することができる。開発計画の方式と範囲、調査の方法、均等割の額と経費の分割、原価分割、開発計画の最終確定の標準はこの条例によって生じる(連邦建設法第132条)。

隣接地所有者分担の範囲に関する以前の州法と比較して市町村は最早単に権限があるだけでなく、開発分担金を徴収し、この目的のために地方条例を制定することを義務づけられている。これは連邦建設法第127条第1項によるものであり、法律命令を含む。文献においてこれまで争われてきたこの解釈は、今日では支配的見解であり、連邦行政裁判所によって追認されている。従って市町村は開発分担金の徴収を断念することなく、その額に関して分担条例によって開発費用の1%と90%との間でのみ決定することができる。このことから、主に開発計画の確定を考慮するときには、必然的にこれに即応する条例の制定の必要性が生じる。⁽⁵⁾

(vi) 建設計画に関する条例（Satzung über den Bebauungsplan）

建設計画はその法的性格上、地域法的規範である。これは明らかに連邦建設法第10条から生じており、この規定によって市町村は建設計画を条例として議決する。他の面では連邦建設法第2条第1項からは、「必要なときに必要な限りにおいて」、市町村は自己の責任において建設計画を立てることを義務づけられるということが生じる。かくして市町村に計画立案の条例が揃うときは、建設計画に関する条例を制定しなければならない。こうしてこの条例もまた一つの制限的義務条例である。

これに対して連邦建設法第25条第1項による建設されていない土地に対する市町村の先行取得の確保の条例は任意的性格のものである。一定の市町村区域に対して建設計画が存在するか又はそのような計画の提出が議決されているときですら、そのような土地の購入に際して先行取得権のある条例によって面積⁽⁶⁾を表示するかどうかは、市町村にとって自由に任かされている。

(vii) 公共施設使用条例

いわゆる施設条例である。市町村は条例によってその財産と公共施設の使用を規律し、使用料を定めることができる。公共施設として理解されている施設は「設置目的に適合する者は全て、普遍妥当で原則的に平等な規律に従って、行政担当者によってその使用を許されており、現にその使用がなくても市民は提供される給付を調達することができまたしなければならない」ものである。人は公共施設を公法的及び私法的使用秩序によって区分する。高権の企業と経済的事業、自己企業、自己社団と自己事業、公益及びその他の公的施設、経済的、社会的及び文化的公的施設などである。

公法的使用秩序を有する公共施設に属するものは、水道、運河、ごみ処理、街路清掃、学校であり、私法的使用秩序を有するものに属するのは、エネルギー供給、劇場、美術館、コンサート施設、市電、バス、港湾である。半ば公法的半ば私法的使用秩序を有するものは、スポーツ施設、入浴施設、村の公会堂、共用車輛、共用製パン所、市場である。公共施設には許可強制⁽⁷⁾が存在する。

(viii) 接続強制及び使用強制条例⁽⁸⁾

市町村制法の殆ど一様の規定の基礎に立って、市町村は（差し迫った）公共の必要に際し条例によって、水道、運河、ごみ処理、街路清掃及び住民の保健に役立つ同様の施設のために区域内の土地に接続したり（接続強制）、これらの施設やと畜場の使用（使用強制）を規定できる。同様な、住民の保健に役立つ施設の範囲については議論のあるところである。これには例として死体公示所と埋葬所⁽⁹⁾があげられるが、発電所やガスタンクは入らない。公法上の団体、営造物及び財団の個々の特殊性が基本的に現われる。接続強制と使用強制に関する条例は違反したときのために罰金と賠償の罰則を設けることができる。

(ix) 租税条例

法律の規定がなく、条例による制度が許されている限り、地方の公租公課は条例を根拠に徴収される。「営業税」の賦課徴収が税務官署に委任されていないときは、この事務は市町村の義務となる。営業税の賦課は課税標準額に税率を適用することによって行う。税率は毎年市町村が条例で定める。土地税の算定は土地の単価が基準となる。単価に千分率（課税標準率）を適用することによって課税標準額が調定される。課税標準額に市町村が毎年予算条例によって定めた税率を掛けることによって土地税がきまる。条例によって娯楽税は地域的に限定された適用範囲をもつ租税として規定される。（基本法第 105 条）。娯楽税の課税は市町村の義務とされているが、「飲食氷税」の課税は条例を根拠に市町村に権限があるが、義務とはされていない。ラインラント・プファルツ州ではも早1955年1月1日以来食事・氷税の課税は行われていない。条例によって定められるものは次のとおりである。犬税、狩猟税、酒類販売許可税、土地収益附加税、食肉平衡税、同附加税、防火税、治療税（外国人通過税）、使用料、管理手数料、分担金、特に街路隣接分担金。租税公課制度は原則として許可を得ることを義務づけられている。¹⁰

(1) Pagenkopf a. a. O., S. 92~93

(2) Ebd S. 93~94

(3) Ebd S. 94

(4) Ebd S. 95

- (5) Ebd S.96
- (6) Ebd S.96~97
- (7) Erich Becker a, a, O., S. 162~163
- (8) ノルドライン・ヴェストファーレン邦、市町村制「第19条接続強制及び使用強制」は次のように規定している。「市町村は、切実な公共の必要のある場合には、監督行政庁の認可を得た条例により、その区域内の不動産に関し、上水道、下水道、塵芥搬出、街路清掃、及びこれに類する国民保健に役立つ施設への接続（接続強制）並びにこれらの施設及び層場の利用（使用強制）を規定することができる。この条例では、接続強制及び利用強制の例外を許すことができる。条例は、その強制を、市町村の区域の特定の部分に、及び特定の群の不動産又は特定の群の人に、限定することができる。」
- (9) Erich Becker a. a. O., S. 163
- (10) Ebd S. 164

4 条例の手續と実効性

条例の議決権は議会のみが有することはわが国と同様であり、この権利は移譲できないとされている。もっとも「提案はほとんど執行機関（市長、市参事会議長、市町村管理者）から出され、ときたま議会の中から出ることもある。⁽¹⁾」といわれるように、西ドイツにあっては議員立法は少ない。もっとも条例制定が法律によって市町村に義務づけられている場合は、提案はつねに市町村長等の理事者側に属する。

西ドイツには、わが国の地方自治法が定めているような住民による条例の制定改廃請求権は如何なる州にも存しない。これはアメリカの制度を日本も輸入したのであって、ヨーロッパの制度ではないといえる。ただ、西ドイツでは行政手続的配慮にもとづく事前手続として、一定の種類 of 条例について一定期間これを住民等の縦覧に共することによって住民等に異議申出の機会を与え、市町村議会がこれを決定するという制度をとっている州がいくつかみられる。⁽²⁾

西ドイツの条例手続要件のなかで注目されるのが、「監督官庁の許可」である。この点、イギリスと同じであるが、すべて条例が許可の対象となるのではない。ワイマール時代までの地方自治制においては、条例は一般的に原則として監督官庁の認可を要することになっていたが、1935年1月30日制定のドイツ

統一市町村法（Deutsche Gemeindeordnung）の採用によって伝統的な一般的認可制は廃止された。ドイツ連邦共和国の市町村制は例外でなく、認可不要（Genehmigungsfreiheit）の原則をうたっている。「届出義務」または「提出義務」があるだけである。そしてラインラントプファルツ州（市町村制法第119条第1項）とニーダーザクセン州（市町村制法第133条第1項）では「期間経過」によっても「許可」が生ずる。⁽³⁾

これは「自治体の監督官庁が、市町村議会条例議決の提示後1カ月或は3カ月以内に許可を拒否したり、少なくとも疑念を表明したり、市町村への反問を留保しないときは、法律上の擬制によって許可が与えられたものとみなされるからである。」⁽⁴⁾

どのような条例が許可を要するかは、個別で法律で例外的に定められている。「特定の事務が、自治団体の勢力範囲をこえる重要性からか、または、特別困難な状況あるいは法的な問題のあるところから監督官庁の包括的統制が必要とみられるときはいつでも市町村制法との関係において制限列举された許可留保が生じる。」⁽⁵⁾といわれているように、監督官庁の許可留保は、明白に法律に書かれている場合のみである。

具体的にどのような条例が該当するかであるが遡及効をとまなう条例、加入および使用強制の条例、予算条例中の税率、借入金の最高額、建築法にもとづく条例、給与法にもとづく条例などである。

条例は通常、「その内容が明白で一義的であること、条例に規定する権力の担い手が明らかであること、そして条例が適法であることがよく分ること」⁽⁶⁾の要件が充足されれば有効であるといわれている。それにもかかわらず許可を要するのは、予防的法規監督（präventive Rechtsaufsicht）である。たとえば、許可留保事項でなくても、先にふれたように住民に対する一定期間の縦覧中に異議のあるような条例を議決した場合は、遅滞なく監督官庁へ提出しなければならない。それはこれによって「公示に先だって法律違反の予防的法規監督の実施が可能となるよう」⁽⁷⁾にするためであるといわれている。

このような報告義務の趣旨からみても、許可は条例が法律に合致しているか
都市政策 No.12

どうかを審議する法規監督（Rechtskontrolle）であり、「許可は条例の一部ではない。それは監督官庁の協力行為である。⁽⁸⁾」といわれる理由でもある。すなわち、「このような個別規定に基づく認可は、ドイツ地方制度に固有の地方自治監督（Kommunalaufsicht）に属する監督手段であり、地方自治監督は通常、法規監督（Rechtskontrolle）のみに限られるから、当該条例の法律適合性のみが審査され、合目的性は審査の対象外である。監督官庁は、条例がより高次の法規に抵触していないか否かを審査するのであるが、上級規範に抵触していると認める場合には異議権を行使して再議を求め、地方団体の議会に修正させた後認可することになる。⁽⁹⁾」

ここで条例に対する許可をめぐる、わが国では生じない厄介な問題が発生する。たとえば条件付の許可があったときはどうなるのか、許可の取消の効果また、許可のあった条例の廃止に許可を要するのかなどさまざまな問題が発生する。⁽¹⁰⁾なお、市町村が法律によって義務づけられている条例を制定しない場合において、監督手段として代執行権が与えられているときは、監督官庁は代行条例（Oktroyierte Satzung）を制定することができる。逆に、監督官庁が許可を拒否したときは、市町村は条例の許可は独立の行政行為であるので、抗告訴訟で争うことができる。

西ドイツの地方条例は、わが国のように刑罰の一般的委任は行われていないが、執行罰、過料は一般的に委任されている。しかし州によっては強制執行を認める法律もある。⁽¹¹⁾

(1) Erich Becker a. a. O., S. 160

(2) 成田前掲論文 245頁

(3) Pagenkopf a. a. O., S. 100

(4) Ebd S.100

(5) Ebd S.100

(6) Erich Becker a. a. O., S. 160

(7) Ebd S.160

(8) Ebd S.161

(9) 成田前掲論文 246頁

(10) Erich Becker a. a. O., S. 161

条例の決議を一定の指示する方法で変更しなければならないという条例で許可がおりたときは、その求められた変更がなされるまでは、決議は有効とならずに未決となる。許可の取消しに対しては、執行された行政行為の回復の条件に関する一般的な規定が適用される。市町村がこれに対して、法律上の手段に訴えることができる限りでは、許可の拒否と同等である。許可の取消しは法律上の効力を有するので従って条例はその有効性の必要条件を留保されることとなる。法律がある一定の分野で規約上の規律の必要条件を撤回したときは、同様のことが適用される。許可は行政行為であり、立法行為ではないので、条例の瑕疵（内容上、形式上）を治癒できないし、また許可された条例が全部又は一部無効であることもあり得る。

条例の改正は最初の条例決議と全く同様に取扱われる。許可を得た条例の廃止は同じ様に許可を受ける義務があるのかどうかは議論のあるところである。廃止が効力を持つ前に、監督官庁への適当な時期の通知は少なくとも必要なことは確実である。市町村議会の議決が現行の法律に違反しているときは、その様な決議に対しては監督官庁の異議（取消権）が定められている。監督官庁のそのような処分に対して法律上の手段が許されている。改廃規定が働かないと、旧条例法は有効のままである。新しい制度ができてても実質的に新法に矛盾しない限り、また法律上の授權が欠落している場合は、条例法の法継続性の原則が法的内容のある制度が発足しないままに適用される。しかし法制定によって地域法の重要な部分が無効になったときは、条例の新制度を先取することはなくなる。

(11) ノルドライン・ヴェストファーレン邦市町村制第4条第3項「市町村は、法律の授權に基づき、その条例中に明文で規定した義務付け *Verpflichtung* を、強制方途により、実現することができる。この目的のために、その条例中に、違反行為の如何なる場合についても、500 ドイツマルク以下の執行罰過料 *Zwangsgeld* の罰則を設けることができる。条例は、更に、義務付けられた者が拒否した際には、行為が本人に代り、且つ本人の費用を以て行なわれる旨を規定することができる。執行罰過料及び代執行の費用は、行政強制手続により取り立てられる。」

都市経営システムの展望
環境アセスメント
定年制の導入—大阪地裁判決

■ 都市経営システムの展望

近年、都市経営への研究報告書が相ついで発表されている。今年に入って主な報告書としては、政府系シンクタンク「総合研究開発機構」から研究助成を受けて行われた財団法人神戸都市問題研究所の『都市経営システムの開発に関する研究』（53年1月）、財団法人日本都市センターに設置された「都市行財政研究会」が行った『都市経営の現状と課題』（53年6月）などがある。

伸び悩みの財源の枠の中で、根強い行政需要に対応していくために、都市経営によってこの窮地を突破しようとする自治体の意欲の表われともいえる。『都市経営システムの開発』の基調は、複雑・多様化した都市行政は、最早、古い官庁的財務管理では効率的運営は不可能であり、企業経営方式の導入によって都市行財政運営の改革を図ろうとする。

この研究は「都市経営と行政需要」「経営形態の最適体制」「地方財務会計制度の近代化」について経営的視点から改革の方向を打ち出している。「都市経営と行政需要」では、住民ニーズ即、行政ニーズではない。住民ニーズのうちセレクトされたものが行政ニーズ（需要）となる。その過程

での民主的・科学的な選別が必要であり、住民ニーズの科学的分析にもとづいて行政ニーズへの転化の経済的要件を問い直さなければならぬと公共性と効率性の調和を求めている。

「経営形態の最適体制」では、行政サービスの拡大にともなって、供給形態がさまざまなパターンをとりだしたが、それぞれの経営形態はそのサービスに応じて市場メカニズム、参加メカニズム、効率メカニズム、公共メカニズムを働かすべきであると主張している。外郭団体にそれにふさわしい経営原則を与え、「最少の費用で最大の福祉」への処理体制をめざしている。

「地方財務会計制度の近代化」では、コングロマリット（複合企業）化した地方財政へ市民統制を注入するため、一般・特別・企業・公社会計の連結決算方式、ストック会計の導入、新しい財政診断指標の作成、財務公開制（ディスクロージャー）を提案している。

「企業の効率性と公共的福祉のギリギリの接点について理論化を試みたもので注目される。」（53年3月30日日経新聞）と評価されている。そして都市経営は単に効率的な視点だけでなく制度改革の戦略的価値も無視できないのである。すなわち都市経

營的考え方が浸透すれば、行政サービスと費用負担の感覚が育成され、高度成長時代のタダ乗りの風潮に反省を迫ることになる。こうした過程を経ずして低成長時代の財政健全化の達成は不可能であり、国に対する制度改正の要求もこうした自己革新の努力を経て初めて説得力を持ちうると言えよう。(前掲日経新聞)

「都市経システムの開発」が、都市経営への展開を系統的に図っていくこととするのに対して、「都市経営の現状と課題」は地方行政の「甘えの構造」にメスを入れ、経営革新へのショック療法をめざしている。

報告書は、これからの都市経営のあり方として①積極的に財源をつくり出す一方、「スクラップ・アンド・ビルド方式」で行政運営を適正化する②職員の意識を改革し、能力を開発する③行政にサービスを要求すれば、それなりの負担をしなければならないという受益者負担の意識を徹底させる④税金を公正に使う——などを基調にしており、行政サイドの“減量”を呼びかける一方、何もかも行政サービスに頼りがちな住民の甘えにも警鐘を鳴らしている。

ことに注目されるのは、これまでタブー視されてきた民間委託を数字をもとにして積極的に提唱した点である。「行政運営の適正化」として、人件費を節約することが中心課題だが、その際、ゴミ収集や学校給食を民間に委託すれば、ゴミ収集の場合、トン当たり経費は直営だと14,528円だが、民間委託では4,513円ですむ。また、学校給食も、ある市の場合、児童1人当たりの年間経費は、直営だと11,178円かかるが、民

間では、7,718円にとどまった——など、実態調査の結果から明らかにしている。

また、「社会的公正の実現」としては税金の効率的使用について次のような事例をあげている。

①公立保育所の園児に対する公費負担が8割を超え、保育所を利用できない家庭との間に不正が生じている。②低所得者向けの公営住宅に、高所得者が居座るのも税の不正使用だ ③特別養護老人ホームの入所者には、1人1カ月当たり156,034円の公費負担があるが、入所資格はあっても、在宅の老人には老齢福祉年金15,000円が支給されるだけで、その開きは10倍にもなる——など、具体的な数字を使って、「社会的公正の実現」という面から、現在の福祉行政を見直す必要性を訴えている。

これら2つの研究報告書は現在の立遅れた自治体の経営体制に1つの改革的指針を与えるであろう。ことに「革新自治から自治の革新」をめざそうとする転換期にあって、その研究価値は大きいといえるが、それを現実の地方自治の場に適用するとき、地方自治の「政治化」と「経営化」という基本的命題を忘れてはならない。

第1に、地方自治の政治化を抜きにした経営化は、地方自治の“矮小化”をもたらすだろう。経営化のあり方をめぐって市民・議会・組合が政策決定に参加できる「政治化」がなければ、経営化はサービスの打ち切り、大衆負担の徹底、労働条件の悪化という皮相的な減量経量へと傾斜を深めていくであろう。「行政主導で福祉見直しが進められれば、安易な福祉縮小論に陥りかねない。広く市民や労組から具体案が出さ

れることを望みたい。」(53年6月27日朝日社説)といわれるように経営をめぐる政策論議が不可欠である。

第2に、経営化のめざす方向が、ごく1部の分野へ力点がおかれ過ぎることなく、広い視点からの施策の展開がのぞまれるのである。受益者の負担による社会的公平化は、保育所・公営住宅の入所・入居にあって図られるだけでなく、ひろく都市の公共事業・行政サービスの受益者に適用されなければ、かえって社会的不公平の拡大をもたらさないと限らない。市民税法人分の負担見直し、固定資産税の減免規定の整理、開発利益の社会的還元、自動車の道路費負担強化、救急医療における国費負担の増大など都市経済をめぐる費用負担の社会的公平こそ自治体がより真剣に対処すべき課題であることを忘れてはならない。

第3に、経営化の執行過程におけるマイナス症状を無視してはならない。民間(企業)委託の浸透は、地方自治体のごみ、福祉問題にとまとう責任感を鈍らすだろう。それは行政責任をすべて金銭で処理する方向をたどり、ごみ減量化とか創造する福祉も掛声だけに終らすおそれがある。また、責任・費用区分を不明確のまま住民委託をすすめることは、自主的住民団体をそだてるよりもかつての町内会復活のおそれがある。外部団体方式がかならずしもすべての都市にあってそののぞましい形態となって発展しなかったことを考え合せても民間委託方式は慎重にすすめられなければならないといえよう。

それにもかかわらず都市経営は、新しい経済社会環境に対応するためすすめられな

ければならないが、単なる減量経営に終ることなくより水準の高い自治的都市経営をめざさなければならない。

■ 環境アセスメント

1 意義と経過

1972年の国連人間環境会議での世銀総裁マクナマラの演説に「『経済成長を続けるべきかどうかは、問題ではありません。経済成長はいわば至上命令だからです。環境への影響を重視すべきかどうかも、問題ではありません。環境への影響はぜったいに重視すべきだからであります。まして、これら2つの考慮すべき問題が相互不可分に結びついているかどうかということが問題ではありません。それは不可分であります。したがって、このジレンマの解決では、すべきか、すべきでないかという問題ではなく、どうすれば解決できるかという方法が問題であります』。そして、『環境破壊の問題では、予防が事後対策よりもはるかに望ましいということである。予防はより効果的であるばかりでなく、明らかに安上りです』。」(総合研究開発機構—NIRA—「環境アセスメントについて」船後正道講演)とあります。この演説のなかに、環境アセスメント—環境影響評価—の意義はいい尽されています。すなわち、「環境影響評価は、開発事業等が環境に及ぼす影響について事前に予測・評価を行い、その結果を公表するとともに地域住民等の意見を求めることにより、開発事業等の構想・計画の段階から実施に至る一連の意思決定過程において、経済的・社会的配慮と併せ、環境保全に対する十分な配慮がなされること

を期し、もって未然に公害を防止し、併せて自然環境、文化環境の保全を図ろうとするものである。」（神戸市環境保全審議会報告）

環境アセスメントを国の制度として最初に取り上げたのはアメリカで、1969年には国家環境政策法として成立し、'70年1月から実施されている。このほか、スウェーデン、西ドイツ、オーストラリア、カナダ、スペインなどでも制度化されている。また、1974年にはOECDの理事会でこの環境アセスメントを加盟国が発展させることについての合意もみている。わが国においては、昭和47年（'72）以来中央公害審議会等において、環境アセスメントについて検討が加えられ、昭和52年中公審から「環境影響評価制度のあり方について」が発表された。昭和51年以降環境アセスメント法案の検討が3たび行われたが、流産に終わっている。

2 制度化への課題

環境アセスメントを制度化するうえにおいては、対象・計画作成・評価の実施時期、予測手法、評価の基準・範囲・主体、手続・情報公開・市民参加の各分野に亘って課題があるといえる。たとえば対象において「著しく環境に影響を及ぼす」プロジェクトといっても画一的に規定できるかどうか、極論ではあるが、「環境影響は必ずしも規模の大小にかかわりないわけで、尾瀬沼を横断するような道路ならば、たんぼのあぜ道のような道路でも大影響が生じ」（前掲・般後）るのである。これらの中で特に大きな問題としてあげられるのが、評価基準等の技術と市民参加を中心とした手

続である。

環境アセスメントに対する時期尚早論の最大の困りどころが、基準のないことであった。「『環境影響評価の科学的な基準がない現在、全国一律に適用するルールを設けるのは問題がある』……環境アセスメント法案の国会提出をあきらめた際、自民党が発表した『断念理由』だ。アセスメント（影響評価）の対象となる開発事業について『調査』、『予測』、『評価』の各段階のうち、最も重要な『評価』の基準がはっきりしないというわけだ」（53・5・25日経）しかしながら「基準が全部確立した段階でスタートするとなると大変な時間がかかるだろう。技術的にはかれるものはまだしも、自然や社会文化的なもの、日照の問題などは個々の価値観によって違うので、基準の確立はさらに難しい」（前掲日経）のである。他方、「指数化はできないけれど、評価をするための何らかの解析はできるという面があります。そこで重要になってくるのが、実は代替案の比較検討ということです。……代替案が多いければ多いほど、客観的な比較評価に近づいていき得るわけです。代替案の重要性というのは、まさにその点にあるのではないか」（NIRA前掲書音田正己講演）また、指数化されたものがない場合、「非常にたくさんの経験—あらかじめ決まった法則はあらかじめ—経験法則をみつけるほかない。すなわち事例研究に頼るほかない」のであって、「その目的のために何が今できるかという点、非常にはっきりしているのは、いままでの失敗例を洗い直す」（NIRA前掲書島津康男講演）ことである。これら種々の方法に

よって、未確立な基準を確立させていくべきが本来であろう。

次に、環境アセスメントの核としての市民参加については、今回の法案検討においても「『市民参加』への不信感を正面切って言うことは、市民団体の総反発を食うだけにタブー。“技術”という袋小路に議論を持ち込む」（前掲日経）作戦をとったといわれる程に不信感が存在する。すなわち、事業官庁や企業の側からは、「住民運動の現状をみても、妥当な合意形成がおこなわれそうにない」（島津康男 環境アセスメント）と考えられているのである。

「本家アメリカでは基準の妥当性よりも手つづきの妥当性が重じられる。…政府情報公開の原則があり、その上に環境アセスメントの制度が作られていて、しかも、文句があれば裁判で決着をつけるという習慣が確立している。そこで、内容はともかく手つづきが大事だとの『手つづき法』の風土がある。これに対し、日本の行政体系は、規制・許認可を中心とし、決まった基準に照らして可否を判断する『実体法』である。したがって手つづき法がなじまない。その上、日本の環境問題は公害にはじまり、公害規制という日本の行政体系が最も得意とする方式で対応してきた。……何も外国のまねをしなくてもよいが、公害反対運動も開発拒否運動も、許認可への不服といった単純なものではなく、自分たちに断わりなく決められていく疎外感への不満がある。相手が情報を独占していることへの不満といってもよい。これらを考慮すれば日本での環境アセスメントのあり方も決まってこよう。」（島津前掲書）

また、市民参加の中心課題は、市民への情報交換の能率的・効果的方法になる。「情報交換の手段としては、公聴会のほか、説明会、対話、いろいろな方法がありますが、きわめてむずかしい問題であります。公聴会は……役所側としてはともかく開かなきゃならないというふうに形骸化して考えているわけですし、他方で住民の側でも…はじめからひとつ氣勢をあげようと、鉢巻をして乗り込んでくる。こういう公聴会ではどうにもならない。公正な建設的意見が述べられ、お互いの情報が交換されて合意が形成されていく、そういう場としてどういうやり方が望ましいかいろいろ工夫すべき問題がある。」また、「日本の役所は……わかりやすく公衆に情報を伝えるということについて至らぬところが多かったんじゃないか、どうすればむずかしい問題を公衆に理解してもらえるかという方法論については、もっと工夫する必要がある。……複雑なメカニズムに関する問題を取り扱い、高度の専門的知識を含んでいるわけですから、これをどのように伝えるかという方法論が大切です。」（NIRA 前掲書船後）

さらに、市民参加の範囲については、上記の“情報への参加”に加えて“意思決定への参加”という意見がみられる。この点に関しては、市民が各種の資料に目を通さねばならず、「これは専門家でもしんどい、大変な苦勞であります。そこまでわれわれはしなければならぬ責務が市民として、住民としてあるか）、（NIRA 前掲書音田）また、「環境影響というものが複雑で、かつ影響の範囲が大きい。しかも不確定な要素

を含んでいるところから、見落とした影響がないかどうか、潜在的な被害者としての住民の考え方はどうかといったような点に、その目的があるわけですから多数決をもってことを決するという民主主義の原理が働く余地はない」(NIRA 前掲書船後)という否定的意見が多い。

3 自治体の役割

わが国は今日、「公害の後追い行政」からようやく脱皮、「環境汚染の未然防止」が重要な課題となりつつある。未然防止の最大のキメ手は、環境アセスメントそのものにほかならない」(53.5.31地方行政)のであり、すでに川崎市の条例制定をはじめ20以上の団体が制度化が進められている。「国の法制化が当面困難な現在、各地方自治体がアセスメントをどう考え、どう対処するかが重要なテーマとなろう」(前掲地方行政)し、その方向は、多くの問題点は存するが、公害にみた如くに、自治体が、市民とともに、先導的にこの制度化を図っていくことであろう。

■ 定年制の導入——大阪地裁判決

「大阪市教育委員会と大阪市立学校教職員組合とは、校務員、作業員の特殊な事情を考慮のうえ、退職条件暫定措置について、次のとおり実施することに意見の一致をみたので、ここに覚書を交換する——記——1. 職種 校務員、作業員とする。2. 対象者 昭和45年までに、満60才以上となる者。3. 退職時期<以下略>」

労使間で結んだ労働協約による定年制の導入に訴訟判決が下った。昭和53年5月24日、大阪地方裁判所(大阪地裁)は「労働

協約による定年制の実施は地方公務員法(地公法)違反で無効」としている。先の覚書は、その地公法上の効力が争われた労働協約原文の抜粋である。

1 “定年制”の労働協約

昭和29年当時、大阪交通労組(大交)は職員の高齢就業の危険性、或いは退職後の健康保持と安定した生活の保障を考慮して退職金の増額や労働条件改善を引き換えに定年制を市側に要求した。交渉の結果、(i)人件費の節約(ii)職員の新陳代謝(iii)人員の計画的採用等、市側の利点の大きさと合致して、労働協約として定年制が導入された。続いて昭和31年には、大阪市職員組合(市職)、大阪市従業員労組(市従)、大阪市水道労組(水労)、大阪市立大学教職員組合(市大教組)、との四者統一交渉で覚書または団体交渉確認事項の形で定年制が実施された。

現在では、大交、大阪市立学校教職員組合(教組)と、大阪市労働組合連合会(市労連)傘下の六単産との間で労働協約或いは団体交渉確認事項として締結されている。内容はいずれも、該当者は所定の退職時期に全員もれなく退職することを条件に退職手当の整理率適用、勤続10年以上の者は1号俸特別昇給することとなっている。併せて、退職願による自主退職の形をとるものである。実施状況においては、管理職、非組合員を含めて職員的全員が応じ、定年制は一応定着したものとされていた。

2 訴えの内容

昭和43年大阪市教育委員会(市教委)は教組と冒頭覚書で、又45年には労働協約をもって定年制の実施に係る締結をした。

この定年制に反対する9名(内、本件原告5名)は同組合を脱退し、別に大阪市立学校現業員労組(学現労)を結成したが、市教委は、覚書、協約には労働組合法にいう一般的拘束があるとして、退職願を提出しないままで失職の扱いとした。原告はこれを不服として昭和45年9月大阪地裁に身分存続確認請求及び賃金支払請求を提訴した。

当該処分を無効とする原告の主たる主張としては、①教組及び大阪市教職員組合連合協議会(市教連、「覚書」に連記)はいずれも労組法2条の労働組合又はその連合体に該当せず、かつ社団性もないから労働協約締結能力を有しないものであり、仮りにその能力を有するとしても、本件覚書の適用を受ける当時、原告はすでに教組、市教連、市教従を脱退し、これとは別個の労働組合である学現労に所属していた。本件覚書の効力を受けることはない。又、②地公法は、一般職に属する地方公務員(以下、「職員」ともいう)の身分保障につき、法律に特に明定する欠格事由に該当する場合(28条4項)のほか「この法律で定める事由による場合でなければ、その意に反し、降任され、若しくは免職されず……」(27条2項)、「この法律で定める事由による場合でなければ、懲戒処分を受けることがない」(同条3項)と規定し、28条で分限の、29条で懲戒の各事由、手続等を厳格に定めているが、このことは、職員とその意に反する不利益処分の事由を限定すると共にその種類をも限定しているのであり、定年制による失職も上記各法条の制約に服することは明らかである。この身分保障は、職員の身分の安定をはかることによ

り公務の中立性と安定性を確保するとともに、争議権の剝奪等労働基本権に様々の制約を受ける公務員につき、その生存権保障の趣旨からこれら制約に見合う一種の代償措置の役割を担っているのである。と、本件覚書の違法性について主張している。加えて、③校務員はかなりの年令に達して雇用されたものが多く、肉体的・精神的に働くことが不可能となるまで勤めることができる職業と期待して就職し、社会通念上そのようなものとして受けとられているのであり、定年制の適用は不合理であるとしている。

これに対して市側は①市教連及び教組の労働協約締結能力の否定について争うとともに、労組法第17条の解釈から過半数を超える組合との協約は、少数労働者の意見如何に拘らず、また末組織であると否とを問わず、一般的拘束力を及ぼすものというべきである。次に、②定年制は地方公務員の身分保障の趣旨に何ら矛盾しないし、地公法27条、28条の制約を受けないものである。又、地公法は「地方自治の本旨の実現」を目的とし、このため「人事行政に関する根本基準を確立」し、「地方公共団体の行政の民主的、且つ能率的な運営を保障」(同法1条)しており、同法27条ないし29条はこれらの趣旨から旧憲法での猟官や恣意的な人事の弊害を除去するため設けられたものであるが、定年制は一定年令への到達をもって退職を定めるもので、恣意的判断の入る余地はなく、人事の公平を期することができ、老令により能力の減退した者を淘汰し、行政の能率的な運営を効果的に達成しうる適法、且つ合理的な制度であるか

ら、同法の身分保障の趣旨と矛盾するものではない。そして、③校務員は肉体的労働を主たる職務内容とするもので、精神的労働を主たる職務内容とする者に比し高令に伴う労働能力の減退が顕著である。55才程度で既に労働能力の減退が顕著になり、地公法28条1項3号にいう「その職に必要な適格性を欠く」と反論する。

3 大阪地裁判決

当該訴訟にあって、大阪地方裁判所は次のように判決をしている。

①地方公共団体の設置する学校に勤務する校務員は、地公法3条2項にいう一般職に属する地方公務員であるから、原則として地公法が適用されるが、地方公営企業労働関係法（「以下、地公労法」という）第15条1項により労働組合を結成し、又はこれに加入することができ、7条各号に掲げる事項を団体交渉の対象とし、これに関し労働協約を締結することができる（同法7条）と共に、他方同時に地公法上の職員団体を結成し、又はこれに加入することができ（地公法52条3項）、また勤務条件について地方公共団体の当局と交渉し（同法55条1項）、書面による協定を結ぶことが出来る（同条9項）。そして、その労働関係について地公労法に定めのないものについては、一部規定を除外したうえ労働組合法及び労働関係調整法の規定が適用される（地公労法4条）。と、単純労働職員の労働関係を明示したうえで、本件の主たる争点である地公法と定年制の関について判示している。

即ち、②地公法がもともと職員の利益を保護する性格を有していることなどからみ

て、（同法1条参照）職員の離職を法定主義にかからしめるのは職員の利益を保障する趣旨で規定されていると解すべきであり（昭和48年4月最高裁判決）、併せて職員がこれら身分保障を享受していることが同時にその労働基本権制約に対する代償措置の一つとして機能するものである。従って、同法がその第3章職員に適用される基準第5節分限及び懲戒において、失職を含め職員の不利益処分をすべてを網ら、明定し、これによりその身分を保障しているものと解すべく、これを職員の離職に限っていえば、同法は27条2項、28条1項により分限免職とその事由を、27条3項、29条1項に懲戒免職とその事由を、28条4項により当然失職とその事由をそれぞれ規定しているが、これは職員の離職事由のみならずその種類をも前記の三種に限定し、それ以外の離職は職員個人々の意に反しない免職のみ認めているものというべきである。さらに、同法は労働立法政策により、定年制禁止を含む身分保障で職務に専念させ、公務の中立性を図ろうとしたものであると解して、原告の主張を認めている。しかし同時に、定年制を導入しようとするなら同法の改正なくしてはできず、これは政策上の問題であるとしながら、定年制の導入は「見方によっては特定の老令者に対し老令による能力の減退を宣言することになって非礼なばかりか、再就職の機会を奪う慮れなしとしない反面、職員の新陳代謝は定年制がなければ円滑にゆかないということもでき…」と実際問題としての困難性は認められている。

都市経営アンケート調査の結果と分析

財団法人神戸都市問題研究所
都市経営研究会

I 解 説

1 調査の概要

この調査は財団法人神戸都市問題研究所が行った「都市経営システムの開発に関する研究」（総合研究開発機構・昭和52年度研究助成）の一環として実施したものであり、都市行政における経営的視点導入の可能性を検討することを目的としている。アンケートは都市経営という考え方がどのように受取られているのか、またそれはどのような方向で定着しようとしているのかを分析するため地方公共団体の首長に意見を求めたもので、調査の要領は次の通りである。

- (i) 調査時期 昭和52年7月より9月に至る2カ月間。
- (ii) 調査対象 地方公共団体の首長、すなわち都道府県知事および人口3万人以上の都市の市長。
- (iii) 調査方法 郵送により調査票を配布・回収した。
- (iv) 回収率 66.1%（知事59.6% 市長66.6%）
- (v) 設問項目 「都市の経営に関するアンケート」（設問1～5）
「行政需要に関するアンケート」（設問6～12）
「経営形態に関するアンケート」（設問13～17）
「企業会計に関するアンケート」（設問18～21）

2 都市経営について

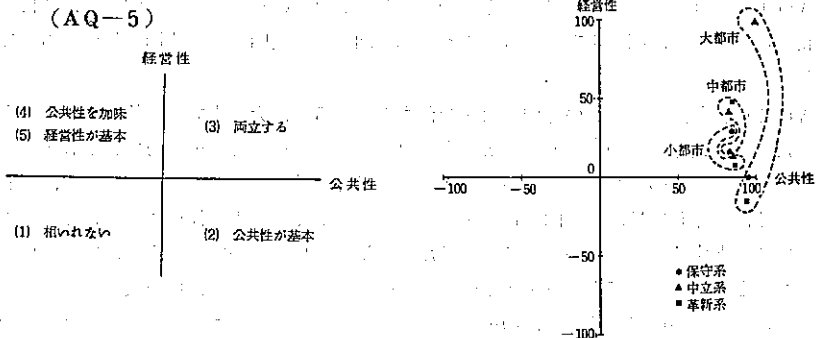
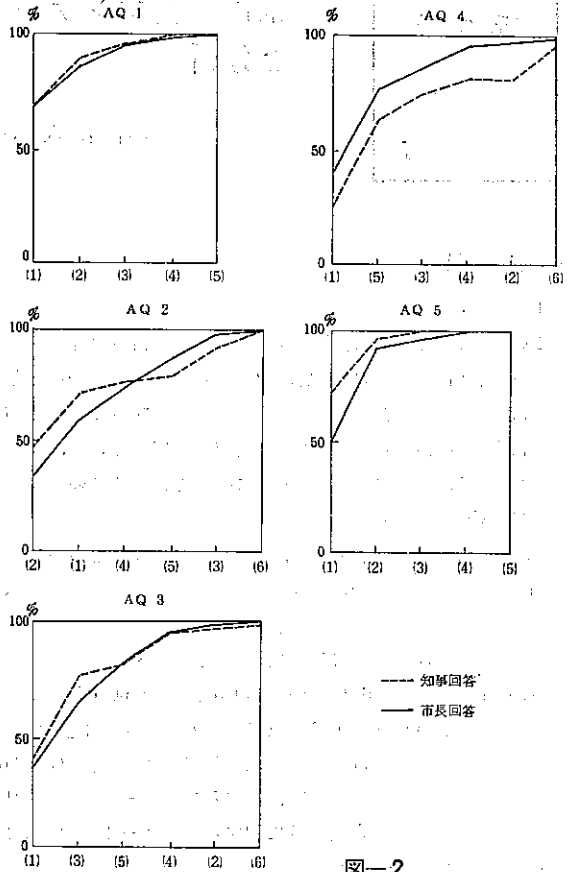
AQ1～AQ5は都市経営に関する質問である。これらの質問に対する回答は、特に集中化の程度が高く、図一1で示されるように知事回答も市長回答も全く同じ傾向をもって

いる。
AQ2は公共団体の政策の方向をたずねたものであるが、大都市では「施策の選別」と答えた割合が高く、「地域の開発」と答えた割合が低い。そして中小都市ではこれと全く反対のパターンの回答が出されている。AQ3では経営性の意味をたずねているが、それに対する回答としては、公共団体自体が効率をあげること、および住民ニーズに即応することであるとする比率が高い。この両者はたぶん相乗効果をもつであろうが、問題は住民ニーズをどのようにしてキャッチするのか、その方法である。又、住民の要求がすべて正しいとは限らないのであるから、即応すべきニーズとそれ以外のニーズとを見分ける必要

がある。

AQ 5は、直截に公共性と経営性との関係をたずねている。この回答を分類して評点を計算した結果が図-2である。これによると公共性と経営性とは両立すると考えるのが一般的な傾向であると言えよう。ただ大都市はやや公共軸に傾斜しており、中小都市はどちらかというと経営軸に傾斜している。

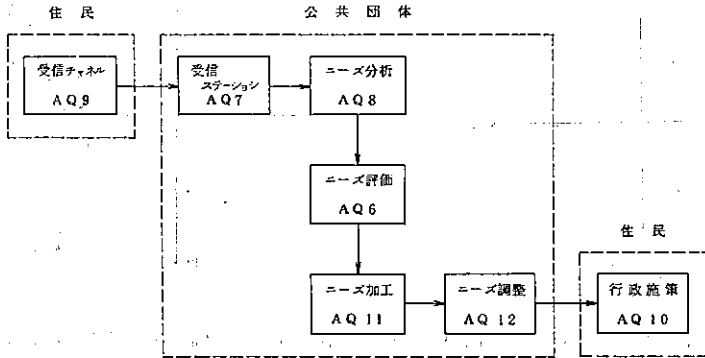
図-1



3 行政需要について

AQ 6～AQ12は、行政需要についての質問である。住民ニーズが公共団体に伝達されそれが行政施策という形で具体化されるまでのプロセスは、図-3のように想定できる。

図-3



AQ 9は住民ニーズを受信するチャンネルについて質問している。この回答項目を分類して、評点を計算した結果が図-4である。すなわち大都市は対話集会やアンケート調査な

(AQ 9)

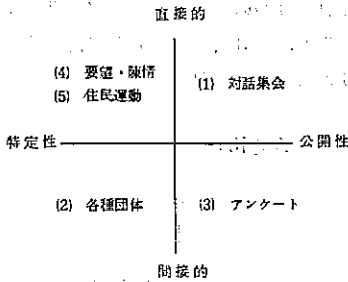
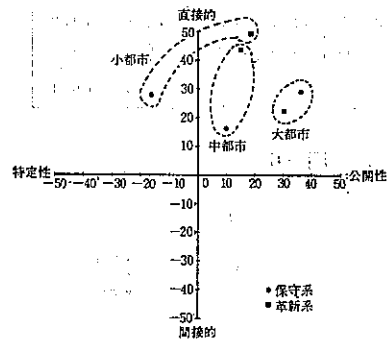


図-4



ど公開性の高いチャンネルを使おうとするのに対して、中小都市は陳情などのような特定性の高いチャンネルを使おうとする。そして都市規模が大きくなるにつれて、保守の相違は小さくなっている。

AQ 8は受信した住民ニーズに対して分析の必要があるかどうかをたずねている。これについては「科学的分析が重要である」「多数意見をを知るのに重要」という回答が圧倒的多数を占めており、その限りで大して問題ないように見えるが、次のように配置を決めて

評点を計算してみると図-5が得られる。

(AQ8)

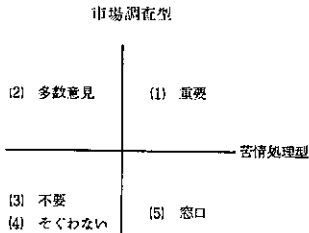
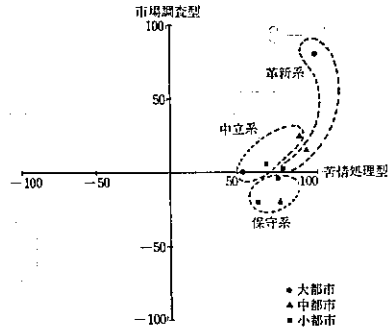


図-5



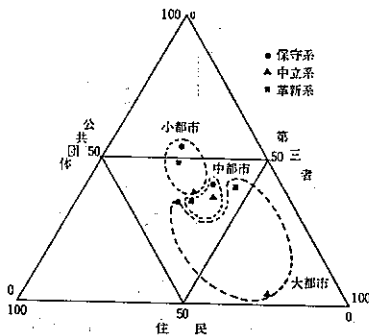
AQ6は住民ニーズの評価を聞いている。これを3段階評価(「適正である」「参考になる」+1点「無視できない」0点「負担意識なし」「近視眼的」-1点)し、その結果

表-1

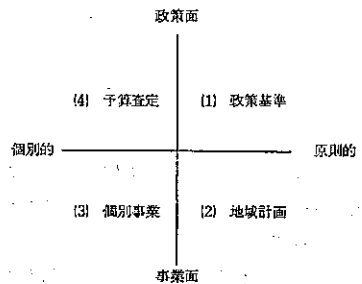
	保守系	中立系	革新系	平均
小都市	57.8	64.9	80.8	61.8
中都市	64.4	87.5	74.0	70.2
大都市	78.6	100.0	90.9	86.2
平均	61.0	73.0	78.1	66.1

を党派別・規模別に集計すると表-1のとおりである。一般に保守系の方が採点は厳しくまた小都市ほど採点が厳しい。又、住民ニーズを調整する方向をたずねるAQ12については、これを3つのタイプに分類(公共譲歩型住民譲歩型、第3者譲歩型)して計算すると図-6のように示される。

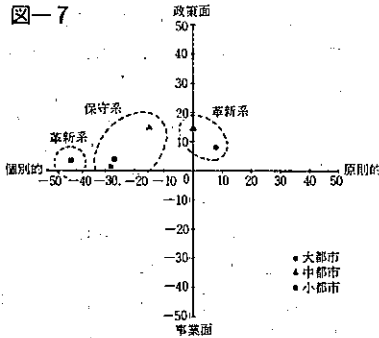
図-6



(AQ10)



最後に、ニーズの活用状況をたずねているAQ10については図-7のとおりである。



4 経営形態について

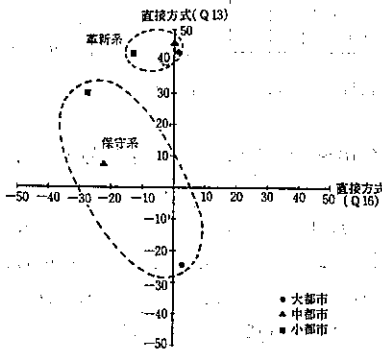
公共団体の供給する公共サービスには多様なものがある。したがってそれを供給する方式もさまざまなものがある。一応それらを法制的観点から分類すれば、直接経営方式と間接経営方式に大別される(表-2)。

AQ13~AQ17は、都市の経営形態に関する質問である。AQ13・AQ16は、直接方式と間接方式のどちらに選好度が傾いているかを見ようとしたものである。それぞれについて5段階評価を行い計算すると図-8のようになる。これによると保守系と革新系とで、選好度かなりの差がみられる。革新系はどちらかと言えば直接方式に傾斜し、保守系は

表-2

直接経営方式	非独立企業体	開発局・清掃局など
	独立企業体	地方公営企業
間接経営方式	公社方式	公社・公団・事業団など
	混合方式	第3セクター・行政協力団体など

図-8



間接方式に傾斜している。又、後者については、大都市と中小都市とではその傾斜の方向が逆であり、都市規模が小さくなるほど革新系の選好に接近している。

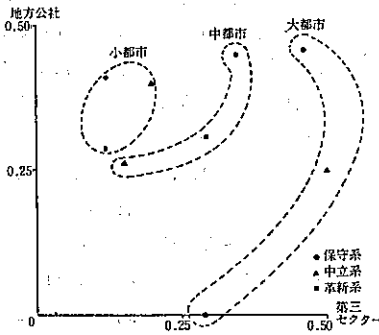
AQ14は地方公社について、AQ15は第3セクターについてたずねたものである。同様の5段階評価で採点した結果は図-9に示される。

すなわち都市規模が大きくなるにつれて、第3セクターに対する評点が高くなっている。ただ保守系と革新系とでは、その傾向に若干の差が見られる。保守系では地方公社に

対する評価がほとんど不変であるのに、革新系では第3セクターの評価に反比例して地方公社に対する評価が下落している。

間接経営方式は、最近では環境や福祉や文化の領域にまで出現するようになり、協議会とかセンターとかの行政協力団体とタイ・アップして一種の混合方式で事業を管理運営していく形が多くなってきた。これらは第4セクターとも称せられているが、いわば行政代

図-9



行型・行政補完型の新しい経営方式と見ることができよう。これについて特に地域サービス施設についてたずねたものがAQ17である。

またこの設問の自由意見を整理してみたが、その結果は表-3のように集約できる。

5 企業会計について

現行のいわゆる官庁会計は、企業会計方式から隔たる所が余りにも多く、複雑多様な活動を展開する近代的行政にはふさわしくないと考えられる。経済活動のほとんどが民間企業に委ねられ、公共団体はそこから一歩し

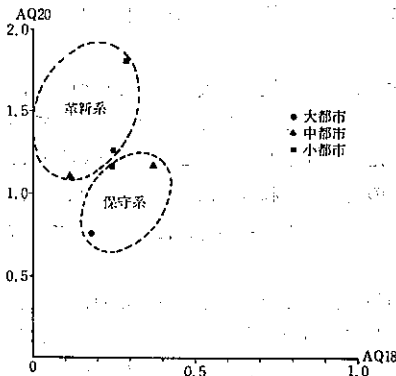
表-3

区 分	施 設			
	児童公園	老人いこいの家	地域集会所	校区単位公民館
① 住民が建設負担をし、管理及び自主運営を行う	1	2	1	3
② 建設費の一部を公共が補助し、管理及び自主運営を行う	1	4	7	2
③ 住民は建設負担せず、管理及び運営を行う	3			
④ 住民は建設負担せず、管理及び運営について一部補助する				
⑤ 住民は建設負担せず、管理及び運営を委託する	2	2		3
⑥ 市民の協力は安上りの行政など問題が多い	1			

りぞいた所で単なる規制や調整に専念しておればよかった段階では、官庁会計方式の単純性がかえって効率的であったとも言えるが、今日のように広範な経済活動を行い、一種のコングロマリット

にまで成長した公共団体の活動を計測するには、官庁会計方式の欠陥が露呈されざるを得ない。

図-10



AQ18~AQ21は、企業会計方式の導入に関する設問である。まずAQ18は、現行の官庁会計方式(一般会計方式)に対する改革が、どの程度に必要と認識されているかを知るための質問である。会計公開制度についての改革をたずねるAQ20とともに5段階評価によって採点した結果は図-10のとおりである。原点が現状維持の点であり、ここから遠ざかるほど改革志向性が強くなると考えてよい。

次にAQ19によって現行会計制度に関して問題があると思われるものを指摘してもらい改革志向の方向を見出そうとする。回答項目

を図のように配置して評点を計算すると図-11の結果が得られる。保守系・新革系を通じて、管理会計的な視点に欠けるが、財務会計的な方向に問題点があると考えており、いわゆる資金繰りの問題が焦点となっている。

ストック会計を欠くことや単年度主義や、資本・経常収支の混合といった問題は、特別会計方式への転換によってもかなりの程度まで改善し得ると考えるが、今少し大胆な改革志向には欠ける。同様のことはA Q21に対する回答にもみられる。この回答項目を図のように配置して評点を計算したものが図-12である。

(A Q19)

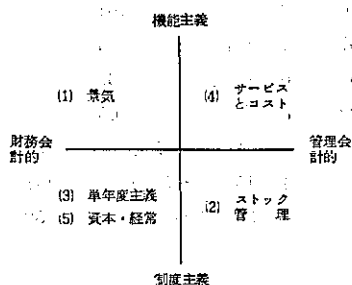
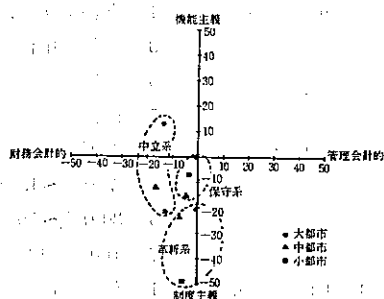


図-11



(A Q21)

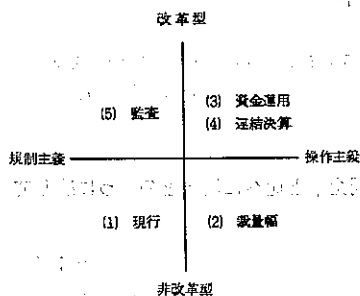
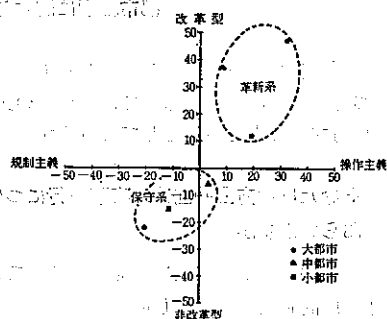


図-12



II アンケート調査票と単純集計結果

都市経営アンケート調査票

自治体名	(団体名は、アンケートの集計等には使用いたしません。回収の際の確認のためのものです。)
------	---------------------------------------------

1 回答者の区分	1 知事	28	2 市長	427		
		知事	市長	知事 市長		
2 地域の別	1 北海道・東北	5	60	2 関東	3	101
	3 北陸・甲信越	6	37	4 東海	3	54
	5 近畿	1	56	6 中国	5	32
	7 四国	1	22	8 九州	3	65
3 人口別	1 3万人未満			2 3万人～7万人	256	
	3 7万人～15万人			4 15万人～30万人	141	
	5 30万人～50万人			6 50万人～100万人	58	
	7 100万人以上					
4 回答者の党派別	1 保守系		58			
	2 無所属保守系		235			
	3 無所属中立系		93			
	4 無所属革新系		48			
	5 革新系		21			

都市経営に関するアンケート

「都市の経営に関するアンケート」(設問1～5)は、都市経営全般についてのお考えをお聞きするもので、官庁への民間企業的経営方式の導入の可能性について検討することを目的としております。

- 1 あなたは地方公共団体の事務執行について、民間企業と比べた場合どのように感じておられますか。
- | | | |
|-----------------------|-----|-------|
| ① 民間企業よりも大いに能率をあげている。 | 3 | 0.7% |
| ② 民間企業よりも少し能率がよい。 | 12 | 2.6% |
| ③ あまり変らない。 | 84 | 18.5% |
| ④ 民間企業と比し、やや非能率である。 | 310 | 68.4% |
| ⑤ 民間企業に比し、たいへん非能率である。 | 44 | 9.7% |

2 あなたは、地方公共団体の経営にふさわしい政策方向はどのようなものだと考えておられますか。2つ選択してください。

① 地域開発を促進し、税の増収を確保する。	224	24.8%
② 福祉や投資などの財政政策における選別化を図る。	317	35.1%
③ 積立金・財政基金など財政運営の健全化を図る。	106	11.7%
④ 地方公社や民間委託など間接行政方式を推進する。	122	12.4%
⑤ 物件費・人件費・措置費等の削減による財政規模の圧縮を図る。	22	2.4%
⑥ その他（具体的に）	7	0.8%

3 あなたは、“地方公共団体の経営”ということばから、何を想いつかれますか。2つ選択してください。

① 地方公共団体内部において、効率性を追求する。	320	35.4%
② 地方公社等を積極的に活用する。	35	3.9%
③ 住民の要望に即した施策を実施する。	281	31.0%
④ 税・使用料・負担金等による適正な負担の適用を図る。	129	14.3%
⑤ 地方産業を振興する。	130	14.4%
⑥ その他（具体的に）	10	1.1%

4 地方公共団体が経営効率をあげることが困難であるとすれば、どのような原因があるとあなたは考えられますか。

① 地方税財政制度が画一的であり、中央統制が強いため、きめ細かな経営を行う余地がない。	170	37.9%
② 地方財政のひずみのため、経営の意欲がわかない。	10	2.2%
③ 現行公務員制度、官庁会計制度などから、経営ということは期待できない。	46	10.3%
④ 住民パワー、議会など行政運営における政治性が強く、合理的な経営ができない。	44	9.8%
⑤ 行政運営における生産性の測定や目標管理が困難なため、本来的に経営意識が高まらない。	165	36.8%
⑥ その他（具体的に）	13	2.9%

5 あなたは、地方公共団体の公共性と経営性とは、どのような関係にあると考えられますか。

① 地方公共団体が持つ公共性と経営性とは相いれない概念である。	4	0.9%
---------------------------------	---	------

②	公共性を基本として行政運営を行うべきであるが、一部経営性も加味する必要がある。	175	38.5%
③	地方公共団体の行政分野に応じ、経営性と公共性の両面から考えていく必要がある。	242	53.3%
④	地方公共団体といえども経営的観点から行政を運営し、公共性を必要に応じ加味するべきである。	19	4.2%
⑤	地方公共団体といえども、経営性を行政運営の基本原則とすべきである。	14	3.1%

行政需要に関するアンケート

「行政需要に関するアンケート」(設問6~12)は、行政需要(住民ニーズ)の把握の実態と、政策への反映過程の分析を目的としており、他の設問とも併せ、住民選好調査方法の開発を狙いとしております。

6 あなたは、住民のニーズについてどのように考えておられますか。

①	行政施策への住民の適正な意見の表明として重視している。	103	22.7%
②	施策・運営において、行政が参考とすべきである。	243	53.5%
③	まだまだエゴ的要求が多く、行政運営の参考にはならないが、無視できない。	68	15.0%
④	負担の意識の乏しい要求が多い。	28	6.2%
⑤	近視眼的で無理な注文が多い。	8	1.8%
⑥	その他(具体的に)	4	0.9%

7 あなたの団体では、住民ニーズをどの程度把握されていますか。

①	政策策定時に利用できるよう、各種のニーズを一元的に把握している。	72	16.0%
②	広聴部門を中心としたデータについては、十分把握できている。	199	44.1%
③	広聴も手うすであり、苦情・要望は、各部局でバラバラに把握している。	165	36.6%
④	特定団体の要望等についてのみ把握している。	14	3.1%
⑤	ほとんど把握できていない。	1	0.2%

8 住民ニーズの科学的分析が重視されていますが、あなたは、どのように考えられますか。

①	住民ニーズが多様化しているので、科学的分析は重要だと思う。	214	47.1%
②	何が多数意見を聞きわめるため、分析が重要だと思う。	174	38.3%
③	住民ニーズといっても、最終的に政策を決めるのは、トップだから特に科学的分析の必要はない。	25	5.5%

- | | | |
|----------------------------------------|----|------|
| ④ 住民ニーズそのものがかなり感情的、浮動的なので、科学的分析にそぐわない。 | 37 | 8.1% |
| ⑤ 住民ニーズは、現場の各窓口で把握していればよい。 | 3 | 0.7% |
| ⑥ その他（具体的に） | 1 | 0.2% |

9 あなたは、住民ニーズをくみあげるために、最も有効な手段はどのようなものだと考えておられますか。2つ選択してください。

- | | | |
|-----------------------|-----|-------|
| ① 対話集会・市民委員会 | 294 | 32.7% |
| ② 各種団体（産業・労働・婦人等の機能別） | 128 | 14.3% |
| ③ 住民アンケート | 193 | 21.5% |
| ④ 行政機関への要望・陳情 | 144 | 16.0% |
| ⑤ 地域組織・住民運動 | 127 | 14.1% |
| ⑥ その他（具体的に） | 12 | 1.3% |

10 あなたは、把握した住民ニーズをどのように行政面に適用されますか。2つ選択してください。

- | | | |
|--------------------------------------|-----|-------|
| ① マスター・プランやシビル・ミニマム等の政策基準の策定に適用している。 | 211 | 23.4% |
| ② 地域毎の情報システムとして、地域計画に適用している。 | 132 | 14.6% |
| ③ 個々の公共事業やサービスの決定に適用している。 | 288 | 31.9% |
| ④ 各年度毎の予算査定に適用している。 | 266 | 29.5% |
| ⑤ あまり活用していない。 | 5 | 0.6% |

11 あなたの政策や施策に影響を及ぼすものは、どのようなものですか。2つ選択してください。

- | | | |
|------------------------|-----|-------|
| ① 中央官庁 | 248 | 28.0% |
| ② 他都市の施策 | 114 | 12.9% |
| ③ 各種団体 | 159 | 17.9% |
| ④ 対話集会・アンケートなどからの住民ニーズ | 296 | 33.6% |
| ⑤ 各種政党 | 41 | 4.6% |
| ⑥ その他（具体的に） | 27 | 3.0% |

12 行政需要が大きいか実施に伴う財政負担も大きい場合、あなたは、どのように対処されますか。

① 需要が大きいため、起債等で財政負担をしても実施する。	150	33.5%
② 財政的負担をさげ、現行の枠の中で、施策の選別化を行う。	117	26.1%
③ 需要が大きいため、内部の効率化を図り、財政的、人的余裕を伴って実施する。	58	12.9%
④ 財政的負担を住民が負えば実施するが、負担のない場合は、実施しない。	1	0.2%
⑤ 財政的負担の軽減を図るため、事業規模の縮小、長期化により、可能な範囲で応えていく。	100	22.3%
⑥ その他（具体的に）	22	4.9%

経営形態に関するアンケート

「経営形態に関するアンケート」（設問13～17）は、地方公共団体における事務の直営、委託、公社方式、第3セクター方式など、公共サービスと、供給の主体の関係について比較検討し、最適供給形態の基準を求めることを目的としております。

13 あなたは、地方公共団体の事務を今後どのような形態で行うのが良いと考えておられますか。

① 可能な限り、地方公共団体が直接執行すべきである。	105	23.2%
② 原則として、地方公共団体が直接執行すべきだが、内部管理業務は、民間に委託する。	180	39.8%
③ 収益事業部門の運営・管理を民間委託や外郭団体により行う。	40	8.8%
④ ②、③の他、可能な部門については、第3セクター方式も導入していく。	67	14.8%
⑤ 可能な限り、民間委託や外郭団体で行うべきである。	50	11.1%
⑥ その他（具体的に）	10	2.2%

14 最近、各種の地方公社の活用がみられますが、あなたは、地方公社（特別法人）について、どのように考えておられますか。

① 公社による運営は、起債枠等の制度的制約が外れるなど経営効率の改善効果が非常に大きい。	146	32.2%
② 道路、港湾、土地造成など産業関連部門については、公社会計の独立により、損益収支が明確にでき、効果が大きい。	155	34.2%
③ メリットはないが、起債の許可制等制度上の制約から、止むを得ないものである。	109	24.1%
④ メリットはなく、地方自治の本旨からも余り活用すべきではない。	13	2.9%
⑤ 公社による運営は、起債金利が高く、議会のコントロールが及ばないなどデメリットが大きい。	8	1.8%
⑥ その他（具体的に）	22	4.9%

15 官民が協同して事業を行う第3セクター方式（株式会社方式）がありますが、あなたは、これをどのように考えておられますか。

- | | | |
|------------------------------------------------|-----|-------|
| ① 官民の合同会社として、両者の長所が生かされるメリットが大きい。 | 74 | 16.6% |
| ② 民間資金の有効利用によって、事業効果が拡大できる。 | 184 | 41.3% |
| ③ 第3セクター方式は避け、民間か、行政かのどちらかにすべきである。 | 68 | 15.3% |
| ④ 民間に事業実施を任せ、行政は、負担金制度、指導要綱等を活用して、制約を加えていけばよい。 | 94 | 21.1% |
| ⑤ 官民の連合体であり、無責任経営に陥るなどデメリットが大きい。 | 25 | 5.6% |

16 あなたは、行政サービスの民間委託についてどう考えられますか。

- | | | |
|----------------------------------|-----|-------|
| ① 経費・管理の面から民間委託すべき。 | 72 | 16.0% |
| ② 高度の専門的知識を必要とするものは民間委託すべき。 | 72 | 16.0% |
| ③ 業務の内容が画一的なものについては、民間委託したほうがよい。 | 258 | 57.5% |
| ④ 地方公共団体の中で効率化を図るべきだ。 | 37 | 8.2% |
| ⑤ 民間委託を進めると、地方公共団体の本質が失われる。 | 10 | 2.2% |

17 地域サービス施設（小学校区単位の児童公園、老人いこいの家、地域集会所）について、あなたは、住民協力がどの程度まで求められるべきだと考えておられますか。

- | | | |
|----------------------------------------|-----|-------|
| ① 住民が建設負担をし、管理及び自主運営を行う。 | 51 | 11.2% |
| ② 住民は、建設負担をせず、管理及び運営を行う。 | 149 | 32.8% |
| ③ 住民は建設負担をせず、管理及び運営について、地方公共団体が一部補助する。 | 116 | 25.6% |
| ④ 住民は建設負担をせず、管理及び運営について地方公共団体が委託する。 | 103 | 22.7% |
| ⑤ 市民の協力は、安上りの行政など問題が多いのでさせるべきでない。 | 2 | 0.4% |
| ⑥ その他（具体的に） | 33 | 7.3% |

企業会計に関するアンケート

「企業会計に関するアンケート」（設問18～21）は、現行財務会計制度の都市経営上の問題点を整理し、企業会計方式の選択的導入を検討することとしております。

18 地方公共団体の財務会計制度に企業会計方式の導入が主張されていますが、あなた

は、これについてどう考えられますか。

① 公企業会計・特別会計とも可能なかぎり一般会計方式に変更すべきだ。	12	2.6%
② 特別会計のうち一般会計と関連の深いものは、一般会計方式に変更すべきだ。	36	7.9%
③ 現行のままでよい。	168	37.0%
④ 一般会計の中でも、収益性のあるものは、特別会計方式にすべきだ。	170	37.4%
⑤ 一般会計を可能なかぎり特別会計方式、公企業会計方式に転換すべきだ。	64	14.1%
⑥ その他（具体的に）	4	0.9%

19 現行財務会計に問題点があるとすれば、それはどのようなものだとあなたは考えられますか。2つ選択してください。

① 強制的な景気調整積立金制度がなく、景気変動にもろい。	97	15.5%
② ストック会計がなく、ストック管理が十分でない。	35	5.6%
③ 単年度主義で継続性がない。	200	31.9%
④ 総合会計方式で、サービスとコストとの関連がない。	160	25.5%
⑤ 資本収支（建設・投資経費）と経常収支（維持管理費）の区分がなく、適正な財政見通しが立てられない。	121	19.3%
⑥ その他（具体的に）	14	2.2%

20 あなたは、財務会計の公開制度について、どう考えておられますか。

① 現行の地方自治法等に規定された公開手段で十分である。	58	12.8%
② 地方公共団体の広報紙等で、各事業を補足説明すれば、現行どおりでよい。	165	36.3%
③ 現行制度に欠ける資産の保有状況や負債の現在高などを含んだものとすべきである。	31	6.8%
④ 住民サービスと住民の負担とが、住民に簡単に理解できるようなものとすべきである。	171	37.7%
⑤ 外郭団体を含む地方自治体の財政全般が住民に理解しやすく、一覽性のあるものとする。	27	5.9%
⑥ その他（具体的に）	2	0.4%

21 財務会計制度を何らかの方向に改革するとすれば、それはどのような方向だとあなたは考えられますか。

① 現行のままで特に支障はない。	191	42.9%
------------------	-----	-------

② 財務会計制度の改革は、財政運営の裁量の幅を小さくするので現行のままでもよい。	29	6.5%
③ 現行財務会計制度に欠けている、資金運用計算が明確にできるようにすべきである。	112	25.9%
④ 会計処理方法の別や、外郭団体の除外など会計全般を統一したものがないので、これらを統一した連結決算を実施すべきである。	62	13.9%
⑤ 内部監査も含め、監査制度の充実を図る。	18	4.0%
⑥ その他（具体的に）	10	2.2%

前記設問の他、“都市の経営”システムについて、お考えがありましたら下の欄に、具体的にお示しください。

(1) 都市の経営について

(2) 行政需要について

(3) 経営の形態について

(4) 会計制度について

ご協力ありがとうございました。

Ⅲ アンケート調査結果分析表

A-1 知事・市長・党派別集計結果

1 あなたは地方公共団体の事務執行について、民間企業と比べた場合どのように感じてもらえますか。

党 派	大いに能率的		少し能率よい		変わらない		やや非能率		たいへん非能率		N.A.		合 計
保 守 系	1	1.7%	3	5.2%	12	20.7%	36	62.1%	6	10.3%	0	0%	58
無所属保守系	2	0.9	5	2.1	45	19.1	162	68.9	21	8.9	0	0	235
無所属中立系	0	0	2	2.2	20	21.7	63	68.5	7	7.6	1	1.1	93
無所属革新系	0	0	1	2.1	5	10.6	33	70.2	8	17.0	1	2.1	43
革 新 系	0	0	1	4.8	2	9.5	16	76.2	2	9.5	0	0	21
合 計	3	0.7	12	2.6	84	18.5	310	68.4	44	9.7	2	0.4	455

2 あなたは、地方公共団体の経営にふさわしい政策方向はどのようなものだと考えておられますか。2つ選択してください。

党 派	地域開発	財政政策の選別化	財政運営の健全化	間接行政方式	財政規模の圧縮	その他	N.A.		合 計						
保 守 系	36	31.3%	34	29.6%	14	12.2%	13	11.3%	5	4.3%	1	0.9%	116		
無所属保守系	125	26.7	156	33.3	54	11.5	73	15.6	56	12.0	4	0.9	2	0.4	470
無所属中立系	39	21.1	69	37.3	24	13.0	20	10.8	23	15.1	5	2.7	1	0.5	186
無所属革新系	15	16.0	42	44.7	10	10.6	12	12.8	9	9.6	6	6.4	2	2.1	96
革 新 系	9	22.0	16	39.0	4	9.8	4	9.8	6	14.6	2	4.9	1	2.4	42
合 計	224	24.8	317	35.1	106	11.7	122	13.5	112	12.4	22	2.4	7	0.8	910

3 あなたは、“地方公共団体の経営”ということばから、何を想いつかれますか。2つ選択してください。

党 派	効 率 性	会社の活用	住民要望への即応	費用の適正負担	産業振興	その他	N.A.		合 計						
保 守 系	31	27.0%	4	3.5%	40	34.8%	12	10.4%	27	23.5%	1	0.9%	1	0.9%	116
無所属保守系	175	37.4	15	3.2	134	28.6	66	14.1	73	15.6	5	1.1	2	0.4	470
無所属中立系	72	38.7	10	5.4	58	31.2	28	15.1	17	9.1	1	0.5	0	0	186
無所属革新系	27	28.7	4	4.3	31	33.0	18	19.1	11	11.7	3	3.2	2	2.1	96
革 新 系	15	35.7	2	4.8	18	42.9	5	11.9	2	4.8	0	0	0	0	42
合 計	320	35.4	35	3.9	281	31.0	129	14.3	130	14.4	10	1.1	5	0.5	910

4 地方公共団体が経営効率をあげることが困難であるとすれば、どのような原因によるとあなたは考えられますか。

党 派	画一的で強い中央統制		地方財政のひずみ		現行制度		強い政治性		本来的		その他		N.A.		合 計
保 守 系	19	32.8%	1	1.7%	8	13.8%	5	8.6%	24	41.4%	1	1.7%	0	0%	58
無所属保守系	70	30.4	6	2.6	25	10.9	27	11.7	93	40.4	9	3.9	5	2.1	235
無所属中立系	41	44.1	3	3.2	9	9.7	7	7.5	31	33.3	2	2.2	0	0	93
無所属革新系	28	59.6	0	0	3	6.4	2	4.3	13	27.7	1	2.1	1	2.1	48
革 新 系	12	60.0	0	0	1	5.0	3	15.0	4	20.0	0	0	1	4.8	21
合 計	170	37.9	10	2.2	46	10.3	44	9.8	165	36.8	13	2.9	7	1.5	455

5 あなたは、地方公共団体の公共性と経営性とは、どのような関係にあると考えられますか。

党 派	相いれない		公共性基本		両 面		経営的観点		経営性基本		N.A.		合 計
保 守 系	0	0%	29	50.0%	27	46.6%	0	0%	2	3.4%	0	0%	58
無所属保守系	2	0.9	86	36.8	125	53.4	15	6.4	6	2.6	1	0.4	235
無所属中立系	2	2.2	31	33.3	55	59.1	2	2.2	3	3.2	0	0	93
無所属革新系	0	0	20	41.7	25	52.1	1	2.1	2	4.2	0	0	48
革 新 系	0	0	9	42.9	10	47.6	1	4.8	1	4.8	0	0	21
合 計	4	0.9	175	38.5	242	53.3	19	4.2	14	3.1	1	0.2	455

6 あなたは、住民ニーズについてどのように考えておられますか。

党 派	適正意見		参 考		無視できない		負担意識弱		近視眼的		その他		N.A.		合 計
保 守 系	10	17.2%	34	58.6%	10	17.2%	3	5.2%	1	1.7%	0	0%	0	0%	58
無所属保守系	39	16.6	123	54.5	43	18.3	16	6.8	6	2.6	3	1.3	0	0	235
無所属中立系	24	25.8	53	57.0	9	9.7	6	6.5	1	1.1	0	0	0	0	93
無所属革新系	19	40.4	20	42.6	4	8.5	3	6.4	0	0	1	2.1	1	2.1	48
革 新 系	11	52.4	8	38.1	2	9.5	0	0	0	0	0	0	0	0	21
合 計	103	22.7	243	53.5	68	15.0	28	6.2	8	1.8	4	0.9	1	0.2	455

7 あなたの団体では、住民ニーズをどの程度把握されていますか。

党 派	各種一元的		広聴部門中心		部局バラバラ		特定団体のみ		ほとんどできぬ		N.A.		合 計
保 守 系	8	13.8%	27	46.6%	20	34.5%	3	5.2%	0	0%	0	0%	58
無所属保守系	36	15.5	91	39.1	94	40.3	11	4.7	1	0.4	2	0.9	235
無所属中立系	21	23.1	43	47.3	27	29.7	0	0	0	0	2	2.2	93
無所属革新系	6	12.5	27	56.3	15	31.3	0	0	0	0	0	0	48
革 新 系	1	4.8	11	52.4	9	42.9	0	0	0	0	0	0	21
合 計	72	16.0	199	44.1	165	36.5	14	3.1	1	0.2	4	0.9	455

8 住民ニーズの科学的分析が重視されていますが、あなたは、どのように考えられますか。

党 派	重 要	多数意見を しる		必要ない	そくわない		窓口だけで可		そ の 他		N.A.		合 計
保 守 系	23	39.7%	25	43.1%	4	6.9%	6	10.3%	0	0%	0	0%	58
無所属保守系	98	41.7	96	41.7	17	7.2	19	8.1	2	0.9	1	0.4	235
無所属中立系	51	54.8	29	31.2	3	3.2	9	9.7	1	1.1	0	0	93
無所属革新系	31	66.0	14	29.8	1	2.1	1	2.1	0	0	1	2.1	48
革 新 系	11	52.4	8	38.1	0	0	2	9.5	0	0	0	0	21
合 計	214	47.1	174	38.3	25	5.5	37	8.1	3	0.7	1	0.2	455

9 あなたは、住民ニーズをくみあげるために、最も有効な手段はどのようなものだと考えておられますか。2つ選択してください。

党 派	対話・市民委		各種団体		アンケート		要望・陳情		地域組織 運動		そ の 他		N.A.		合 計
保 守 系	38	33.9%	15	13.4%	23	20.5%	25	22.3%	9	8.0%	2	1.8%	4	3.4%	116
無所属保守系	140	30.2	68	14.7	111	23.9	73	15.7	66	14.2	6	1.3	6	1.3	470
無所属中立系	63	33.9	31	16.7	32	17.2	29	15.6	29	15.6	2	1.1	0	0	186
無所属革新系	39	41.5	5	5.3	20	21.3	10	10.6	18	19.1	2	2.1	2	2.1	96
革 新 系	14	33.3	9	21.4	7	16.7	7	16.7	5	11.9	0	0	0	0	42
合 計	294	32.7	128	14.3	193	21.5	144	16.0	127	14.1	12	1.3	12	1.3	910

10 あなたは、把握した住民ニーズをどのように行政面に適用されますか。2つ選択してください。

党 派	政策基準		地域計画		個々の事業		予算査定		あまりしない		N.A.		合計
保守系	25	21.6%	15	12.9%	46	39.7%	30	25.9%	0	0%	0	0%	116
無所属保守系	107	23.1	69	14.9	141	30.5	141	30.5	5	1.1	7	1.5	470
無所属中立系	39	21.1	23	15.7	57	30.8	60	32.4	0	0	1	0.5	186
無所属革新系	26	26.0	14	14.6	30	31.3	27	28.1	0	0	0	0	96
革新系	15	35.7	5	11.9	14	33.3	8	19.0	0	0	0	0	42
合計	211	23.4	132	14.6	288	31.9	266	29.5	5	0.6	8	0.9	910

11 あなたの政策や施策に影響を及ぼすものは、どのようなものですか。2つ選択してください。

党 派	中央官庁	他都市	各種団体	住民ニーズ	政党	その他	N.A.	合計							
保守系	34	30.6%	12	10.8%	17	15.3%	36	31.5%	8	7.2%	5	4.5%	5	4.3%	116
無所属保守系	141	30.7	63	13.7	80	17.4	149	32.4	15	3.3	12	2.6	10	2.1	470
無所属中立系	50	27.8	21	11.7	35	19.4	63	35.0	4	2.2	7	3.9	6	3.2	186
無所属革新系	13	13.8	13	13.8	20	21.3	37	39.4	9	9.6	2	2.1	2	2.1	96
革新系	10	23.8	5	11.9	7	16.7	14	33.3	5	11.9	1	2.4	0	0	42
合計	248	28.0	114	12.9	159	17.9	238	33.6	41	4.6	27	3.0	23	2.5	910

12 行政需要が大きいが実施に伴う財政負担も大きい場合、あなたは、どのように対処されますか。

党 派	起債等で負担	差別化	内部の効率化	住民負担	事業縮小・長期化	その他	N.A.	合計							
保守系	20	35.1%	13	22.3%	9	15.3%	0	0%	13	22.8%	2	3.5%	1	1.7%	58
無所属保守系	79	34.2	58	25.1	33	14.3	1	0.4	49	21.2	11	4.8	4	1.7	235
無所属中立系	31	33.7	23	25.0	10	10.9	0	0	22	23.9	6	6.5	1	1.1	99
無所属革新系	14	29.8	15	31.9	5	10.6	0	0	11	23.4	2	4.8	1	2.1	48
革新系	6	28.6	3	38.1	1	4.8	0	0	5	23.8	1	4.8	0	0	21
合計	150	33.5	117	26.1	58	12.9	1	0.2	100	22.8	22	4.9	7	1.5	455

13 あなたは、地方公共団体の事務を今後どのような形態で行うのが良いと考えておられますか。

党 派	直接執行	内部管理委託	収益部門委託	第3セクター 導入	民 外 団 体	そ の 他	N.A.	合 計
保 守 系	12 20.7%	28 48.3%	5 8.6%	5 8.6%	7 12.1%	1 1.7%	0 0%	58
無所属保守系	46 19.7	98 42.1	17 7.3	36 15.5	31 13.3	5 2.1	2 0.9	235
無所属中立系	20 21.5	35 37.6	11 11.8	17 18.3	7 7.5	3 3.2	0 0	93
無所属革新系	17 36.2	16 34.0	4 8.5	7 14.9	3 6.4	0 0	1 2.1	48
革 新 系	10 47.6	3 14.3	3 14.3	2 9.5	2 9.5	1 4.8	0 0	21
合 計	105 23.2	180 39.8	40 8.8	67 14.8	50 11.1	10 2.2	3 0.7	455

14 最近、各種の地方公社の活用がみられますが、あなたは、地方公社（特別法人）について、どのように考えておられますか。

党 派	経営効率大	産業関連は 効果大	やむをえず	メリットなし	デメリット大	そ の 他	N.A.	合 計
保 守 系	13 22.4%	22 37.9%	15 25.9%	3 5.2%	1 1.7%	4 6.9%	0 0%	58
無所属保守系	91 38.9	76 32.5	48 20.5	6 2.6	4 1.7	9 3.8	1 0.4	235
無所属中立系	28 30.4	40 43.5	13 14.1	2 2.2	3 3.3	6 6.5	1 1.1	93
無所属革新系	9 18.8	10 20.8	26 54.2	1 2.1	0 0	2 4.2	0 0	48
革 新 系	5 23.8	7 33.3	7 33.3	1 4.8	0 0	1 4.8	0 0	21
合 計	146 32.2	155 34.2	109 24.1	13 2.9	8 1.8	22 4.9	2 0.4	455

15 官民が協同して事業を行う第3セクター方式（株式会社方式）がありますが、あなたは、これをどのように考えておられますか。

党 派	メリット大	事業 効果 拡 大 可	民間か行政か	行政で制約	デメリット大	N.A.	合 計
保 守 系	7 12.3%	20 35.1%	11 19.3%	16 28.1%	3 5.3%	1 1.7%	58
無所属保守系	42 18.3	92 40.2	37 16.2	47 20.5	11 4.8	6 2.6	235
無所属中立系	16 17.6	36 39.6	14 15.4	20 22.0	5 5.5	2 2.2	93
無所属革新系	8 17.0	23 48.9	5 10.6	8 17.0	3 6.4	1 2.1	48
革 新 系	1 4.8	13 61.9	1 4.8	3 14.3	3 14.3	0 0	21
合 計	74 16.6	184 41.3	69 15.3	94 21.1	25 5.6	10 2.2	455

16 あなたは、行政サービスの民間委託についてどう考えられますか。

党 派	すべき		専門的なものはすべき		画一的なものはない		内部効率化		本質失う		N.A.		合 計
保 守 系	11	19.3%	7	12.3%	36	68.2%	2	3.5%	1	1.8%	1	1.7%	58
無所属保守系	38	16.4	35	15.1	142	61.2	15	6.5	2	0.9	3	1.3	235
無所属中立系	19	20.7	19	14.1	46	50.0	12	13.0	2	2.2	1	1.1	93
無所属革新系	2	4.2	19	27.1	24	50.0	5	10.4	4	8.3	0	0	48
革 新 系	2	10.0	4	20.0	10	50.0	3	15.0	1	5.0	1	4.8	21
合 計	72	16.0	72	16.0	258	57.5	37	8.2	10	2.2	6	1.3	455

17 地域サービス施設（小学校区単位の児童公園，老人いこいの家，地域集会所）について、あなたは、住民協力がどの程度まで求められるべきだと考えておられますか。

党 派	建設負担管理・運営		管理・運営の		管理等の補助		管理等委託		させない		その他		N.A.	合 計	
保 守 系	9	15.5%	21	36.2%	12	20.7%	13	22.4%	0	0%	3	5.2%	0	0%	58
無所属保守系	29	12.4	79	33.8	60	25.6	52	22.2	1	0.4	13	5.6	1	0.4	235
無所属中立系	6	6.5	28	30.1	30	32.8	21	22.6	1	1.1	7	7.5	0	0	93
無所属革新系	4	8.3	13	27.1	10	20.8	12	25.0	0	0	9	18.8	0	0	48
革 新 系	3	14.3	8	38.1	4	19.0	5	23.8	0	0	1	4.8	0	0	21
合 計	51	11.2	149	32.8	116	25.6	103	22.7	2	0.4	33	7.3	1	0.2	455

18 地方公共団体の財務会計制度に企業会計方式の導入が主張されていますがあなたは、これについてどう考えられますか。

党 派	公企業 特別とも一般へ		特別の一部を一般へ		現行のまま		収益ものは特別へ		特別・公企へ		その他		N.A.	合 計	
保 守 系	2	3.4%	5	8.6%	20	34.5%	22	37.9%	8	13.8%	1	1.7%	0	0%	58
無所属保守系	7	3.0	16	6.8	83	35.3	93	39.6	36	15.3	0	0	0	0	235
無所属中立系	1	1.1	2	2.2	49	53.3	28	30.4	11	12.0	1	1.1	1	1.1	93
無所属革新系	1	2.1	11	22.9	12	25.0	17	35.4	5	10.4	2	4.2	0	0	48
革 新 系	1	4.8	2	9.5	4	19.0	10	47.6	4	19.0	0	0	0	0	21
合 計	12	2.6	36	7.9	168	37.0	170	37.4	64	14.1	4	0.9	1	0.2	455

19 現行財務会計制度に問題点があるとすれば、それはどのようなものだとあなたは考えられますか。2つ選択してください。

党 派	景気変動に 随い		ストック 会計欠		単年度主義		サービスとコ スト無関連		資産・経常 の区分ない		その他		N.A.		合 計
保 守 系	11	13.4%	6	7.3%	28	34.1%	21	25.6%	15	18.3%	1	1.2%	34	29.3%	116
無所属保守系	52	16.3	12	3.8	97	30.4	89	27.9	61	19.1	8	2.5	151	32.0	470
無所属中立系	26	20.0	8	6.2	40	30.8	26	20.0	26	20.0	4	3.1	56	30.1	186
無所属革新系	6	8.7	7	10.1	24	34.3	19	27.5	12	17.4	1	1.4	27	28.1	96
革 新 系	2	7.4	2	7.4	11	40.7	5	18.5	7	25.9	0	0	15	35.7	42
合 計	97	15.5	35	5.6	200	31.9	160	25.5	121	19.3	14	2.2	283	31.1	910

20 あなたは、財務会計の公開制度について、どう考えておられますか。

党 派	現行で十分	事業の補足 説明要		資産・負債 含め上		理解しやすく	全 般 の 一 覧 性 へ	その他		N.A.		合 計	
保 守 系	9	15.5%	23	39.7%	1	1.7%	25	43.1%	0	0%	0	0%	58
無所属保守系	32	13.7	93	39.7	15	6.4	80	34.2	13	5.6	1	0.4	235
無所属中立系	11	11.8	34	36.6	11	11.8	34	36.6	3	3.2	0	0	93
無所属革新系	4	8.3	8	16.7	3	6.3	24	50.0	8	16.7	1	2.1	48
革 新 系	2	9.5	7	33.3	1	4.8	8	33.1	3	14.3	0	0	21
合 計	58	12.8	165	36.3	31	6.8	171	37.7	27	5.9	2	0.4	455

21 財務会計制度を何らかの方向に改革するとすれば、それはどのような方向だとあなたは考えられますか。

党 派	現行のまま	裁量幅を小さくする から現行の益		資金 預用 明らかに		連結決算	監査制度充実		その他		N.A.		合 計
保 守 系	25	44.8%	6	10.3%	14	24.1%	6	10.3%	3	5.2%	3	5.2%	58
無所属保守系	106	47.4	15	6.6	54	23.7	23	12.3	14	6.1	9	3.9	235
無所属中立系	33	41.8	4	4.4	26	28.6	12	13.2	8	8.8	3	3.3	93
無所属革新系	14	29.2	3	6.3	11	22.9	12	25.0	5	10.4	3	6.3	48
革 新 系	5	25.0	1	5.0	7	35.0	4	20.0	3	15.0	0	0	21
合 計	191	42.0	29	6.5	112	25.2	62	13.9	33	7.4	18	4.0	455

A-2 市長・人口・党派別集計結果

1 あなたは地方公共団体の事務執行について、民間企業と比べた場合どのように感じられますか。

人口	党派	大いに能率的	少し能率的	変らない	やや非能率	たへん非能率	N.A.		合計					
7万人未満	保守系	2	1.2%	6	3.5%	34	19.7%	113	65.3%	18	10.4%	0	0%	173
	中立系	0	0	1	1.8	13	23.2	38	67.9	4	7.1	1	1.8	57
	革新系	0	0	0	0	3	11.5	21	80.8	2	7.7	0	0	26
	計	2	0.8	7	2.7	50	19.6	172	67.5	24	9.4	1	0.4	256
7万～30万未満	保守系	1	1.1	2	2.2	18	20.0	61	67.8	8	8.9	0	0	90
	中立系	0	0	0	0	3	12.5	19	79.2	2	8.3	0	0	24
	革新系	0	0	2	7.7	3	11.5	16	61.5	5	19.2	1	3.7	27
	計	1	0.7	4	2.9	24	17.1	96	68.6	15	10.7	1	0.7	141
30万以上	保守系	0	0	0	0	2	14.3	11	78.6	1	7.1	0	0	14
	中立系	0	0	0	0	1	25.0	3	75.0	0	0	0	0	4
	革新系	0	0	0	0	1	8.3	9	75.0	2	16.7	0	0	12
	計	0	0	0	0	4	13.3	23	76.7	3	10.0	0	0	30
合計	3	0.7	11	2.6	78	13.4	291	68.5	42	9.9	2	0.5	427	

2 あなたは、地方公共団体の経営にふさわしい政策方向はどのようなものだと考えておられますか。2つ選択してください。

人口	党派	地域開発	財政政策の選別化	財政運営の健全化	間接行政方式	財政規模の圧縮	その他		N.A.		合計					
7万人未満	保守系	109	31.7%	98	28.5%	42	12.2%	45	13.1%	47	13.7%	3	0.9%	2	0.6%	346
	中立系	32	28.3	37	32.7	13	11.5	10	8.8	18	15.9	3	2.7	1	0.9	114
	革新系	17	32.7	22	42.3	4	7.7	2	3.8	6	11.5	1	1.9	0	0	52
	計	158	31.0	157	30.8	59	11.6	57	11.2	71	13.9	7	1.4	3	0.6	512
7万～30万未満	保守系	42	23.3	64	35.6	21	11.7	31	17.2	19	10.6	3	1.7	0	0	180
	中立系	3	6.3	21	43.8	7	14.6	9	18.3	7	14.6	1	2.1	0	0	48
	革新系	6	11.3	23	43.4	9	17.0	9	17.0	5	9.4	1	1.9	1	1.9	54
	計	51	18.1	108	38.4	37	13.2	49	17.4	31	11.0	5	1.8	1	0.4	282
30万以上	保守系	1	3.6	13	46.4	1	3.6	8	28.6	3	10.7	2	7.1	0	0	23
	中立系	1	12.5	3	37.5	2	25.0	0	0	2	25.0	0	0	0	0	8
	革新系	0	0	9	40.9	0	0	5	22.7	4	18.2	4	18.2	2	8.3	24
	計	2	3.4	25	43.1	3	5.2	13	22.4	9	15.5	6	10.3	2	3.3	60
合計	211	24.9	290	34.2	99	11.7	119	14.0	111	13.1	18	2.1	6	0.7	854	

3 あなたは、“地方公共団体の経営”ということばから、何を想いつかれますか。2つ選択してください。

人口	党派	効率性		公社の活用		住民要望への		費用の適正負担		産業振興		その他		N.A.	合計	
7万人未満	保守系	111	32.2%	14	4.1%	105	30.4%	44	12.8%	69	20.0%	2	0.6%	1	0.3%	346
	中立系	42	36.8	5	4.4	41	36.0	11	9.6	15	13.2	0	0	0	0	114
	革新系	16	30.3	0	0	20	33.5	6	11.5	9	17.3	1	1.9	0	0	52
	計	169	33.1	19	3.7	166	32.5	61	11.9	93	18.2	3	0.6	1	0.2	512
7万~30万未満	保守系	68	38.0	3	1.7	53	29.6	25	14.0	27	15.1	3	1.7	1	0.6	180
	中立系	21	43.8	3	6.3	9	18.8	12	25.0	2	4.2	1	2.1	0	0	48
	革新系	14	25.9	6	11.1	17	31.5	12	22.2	3	5.6	2	3.7	0	0	54
	計	103	36.7	12	4.3	79	28.1	49	17.4	32	11.4	6	2.1	1	0.4	282
30万以上	保守系	14	50.0	2	7.1	5	17.9	6	21.4	1	3.6	0	0	0	0	28
	中立系	4	50.0	1	12.5	2	25.0	1	12.5	0	0	0	0	0	0	8
	革新系	8	36.4	0	0	9	40.9	4	18.2	1	4.5	0	0	2	8.3	24
	計	26	44.8	3	5.2	16	27.6	11	19.0	2	3.4	0	0	2	3.3	60
合計	298	35.1	34	4.0	261	30.7	121	14.2	127	14.9	9	1.1	4	0.5	854	

4 地方公共団体が経営効率をあげることが困難であるとすれば、どのような原因によるとあなたは考えられますか。

人口	党派	画一的で強い中央統制		地方財政のひずみ		現行制度		強い政治性		本来的		その他		N.A.	合計	
7万人未満	保守系	54	31.4%	4	2.3%	25	14.5%	24	14.0%	62	36.0%	3	1.7%	1	0.6%	173
	中立系	27	47.4	2	3.5	3	5.3	6	10.5	18	31.5	1	1.8	0	0	57
	革新系	17	65.4	0	0	0	0	2	7.7	7	26.9	0	0	0	0	26
	計	98	38.4	6	2.4	28	11.0	32	12.5	87	34.1	4	1.6	1	0.4	256
7万~30万未満	保守系	23	31.8	3	3.4	7	8.0	6	6.8	40	45.5	4	4.5	2	2.2	90
	中立系	10	41.7	0	0	4	16.7	1	4.2	9	37.5	0	0	0	0	24
	革新系	16	64.0	0	0	3	12.0	2	8.0	4	16.0	0	0	2	7.4	27
	計	54	39.4	3	2.2	14	10.2	9	6.6	53	38.7	4	2.9	4	2.8	141
30万以上	保守系	3	23.1	0	0	0	0	1	7.7	8	61.5	1	7.7	1	7.1	14
	中立系	2	50.0	1	25.0	0	0	0	0	1	25.0	0	0	0	0	4
	革新系	6	50.0	0	0	1	8.3	0	0	5	41.7	0	0	0	0	12
	計	11	37.9	1	3.4	1	3.4	1	3.4	14	48.3	1	3.4	1	3.3	30
合計	163	38.7	10	2.4	43	10.2	42	10.0	154	36.6	9	2.1	6	1.4	427	

5 あなたは、地方公共団体の公共性と経営性とは、どのような関係にあると考えられますか。

人口	党派	相いれない	公共性基本		両面		経営的観点		経営性基本		N.A.		合計	
7万人未満	保守系	1	0.6%	67	89.0%	87	50.6%	12	7.0%	5	2.9%	1	0.6%	173
	中立系	1	1.8	24	42.1	29	50.9	2	8.5	1	1.8	0	0	57
	革新系	0	0	14	58.8	10	38.5	1	3.8	1	3.8	0	0	26
	計	2	0.8	105	41.2	126	49.4	15	5.9	7	2.7	1	0.4	256
7万～30万未満	保守系	1	1.1	35	88.9	48	53.3	3	3.3	3	3.3	0	0	90
	中立系	1	4.2	6	25.0	16	66.7	0	0	1	4.2	0	0	24
	革新系	0	0	7	25.9	18	65.7	1	3.7	1	3.7	0	0	27
	計	2	1.4	48	34.0	82	58.2	4	2.8	5	3.5	0	0	141
30万以上	保守系	0	0	8	57.1	6	42.9	0	0	0	0	0	0	14
	中立系	0	0	0	0	4	100.0	0	0	0	0	0	0	4
	革新系	0	0	7	58.3	4	38.3	0	0	1	8.3	0	0	12
	計	0	0	15	50.0	14	46.7	0	0	1	8.3	0	0	30
合計	4	0.9	168	39.4	222	52.1	19	4.5	13	3.1	1	0.2	427	

6 あなたは、住民のニーズについてどのように考えておられますか。

人口	党派	公正意見		参考		無視できない		負担意識弱		近視眼的		その他		N.A.	合計	
7万人未満	保守系	28	16.2%	89	51.4%	38	22.0%	12	6.9%	5	2.9%	1	0.6%	0	0%	173
	中立系	12	21.1	31	54.4	8	14.0	5	8.8	1	1.8	0	0	0	0	57
	革新系	9	34.6	13	50.0	3	11.5	1	3.8	0	0	0	0	0	0	26
	計	49	19.1	133	52.0	49	19.1	18	7.0	6	2.3	1	0.4	0	0	256
7万～30万未満	保守系	11	12.2	55	61.1	14	15.6	6	6.7	2	2.2	2	2.2	0	0	90
	中立系	6	25.0	16	66.7	1	4.2	1	4.2	0	0	0	0	0	0	24
	革新系	13	48.1	9	33.3	3	11.1	2	7.4	0	0	0	0	0	0	27
	計	30	21.3	80	56.7	18	12.8	9	6.4	2	1.4	2	1.4	0	0	141
30万以上	保守系	3	21.4	9	64.3	1	7.1	1	7.1	0	0	0	0	0	0	14
	中立系	2	50.0	2	50.0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
	革新系	6	54.5	4	36.4	0	0	0	0	0	0	1	9.1	1	8.3	12
	計	11	37.9	15	51.7	1	3.4	1	3.4	0	0	1	8.4	1	3.3	30
合計	90	21.1	228	53.5	68	16.0	23	6.6	8	1.9	4	0.9	1	0.2	427	

7 あなたの団体では、住民ニーズをどの程度把握されていますか。

人口	党派	各種一元的		広聴部門中心		部局バラバラ		特定団体のみ		ほとんどできぬ		N.A.		合計
7万人未満	保守系	25	14.5%	57	33.1%	79	45.9%	10	5.6%	1	0.6%	1	0.6%	173
	中立系	14	25.0	19	33.9	23	41.1	0	0	0	0	1	1.8	57
	革新系	3	11.5	11	42.3	12	46.2	0	0	0	0	0	0	26
	計	42	16.5	87	34.3	114	44.9	10	3.9	1	0.4	2	0.8	256
7万～30万未満	保守系	19	14.6	39	43.8	33	37.1	4	4.5	0	0	1	1.1	90
	中立系	5	21.7	15	65.2	3	13.0	0	0	0	0	1	4.2	24
	革新系	2	7.4	14	51.9	11	40.7	0	0	0	0	0	0	27
	計	20	14.4	68	46.9	47	33.8	4	2.9	0	0	2	1.4	141
30万以上	保守系	2	14.3	12	85.7	0	0	0	0	0	0	0	0	14
	中立系	1	25.0	2	50.0	1	25.0	0	0	0	0	0	0	4
	革新系	2	16.7	9	75.0	1	8.3	0	0	0	0	0	0	12
	計	5	16.7	23	76.7	2	6.7	0	0	0	0	0	0	30
合計	67	15.8	178	42.1	163	38.5	14	3.3	1	0.2	4	0.9	427	

8 住民ニーズの科学的分析が重視されていますが、あなたは、どのように考えられますか。

人口	党派	重要		多数意見を をせる		必要ない		そぐわない		窓口だけで可		その他		N.A.	合計	
7万人未満	保守系	68	39.5%	70	40.5%	15	8.7%	18	10.4%	2	1.2%	0	0%	0	0%	173
	中立系	29	50.9	18	31.6	1	1.8	8	14.0	1	1.8	0	0	0	0	57
	革新系	13	50.0	10	38.5	1	3.8	2	7.7	0	0	0	0	0	0	26
	計	110	43.0	98	38.3	17	6.6	28	10.9	3	1.2	0	0	0	0	256
7万～30万未満	保守系	35	38.9	43	47.8	6	6.7	5	5.6	0	0	1	1.1	0	0	90
	中立系	16	66.7	7	29.2	1	4.2	0	0	0	0	0	0	0	0	24
	革新系	16	59.3	10	37.0	0	0	1	3.7	0	0	0	0	0	0	27
	計	67	47.5	60	42.5	7	5.0	6	4.3	0	0	1	0.7	0	0	141
30万以上	保守系	7	50.0	5	35.7	0	0	2	14.3	0	0	0	0	0	0	14
	中立系	2	50.0	1	25.0	1	25.0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
	革新系	10	90.9	1	9.1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	8.3	12
	計	19	65.5	7	24.1	1	3.4	2	6.9	0	0	0	0	1	3.3	30
合計	196	46.0	165	38.7	25	5.9	36	8.5	3	0.7	1	0.2	1	0.2	427	

9 あなたは、住民ニーズをくみあげるために、最も有効な手段はどのようなものだと考えておられますか。2つ選択してください。

人口	党派	対話・市民委	各種団体	アンケート	要望・陳情	地域組織 運動	その他	N.A.	合計							
7万人 未満	保守系	114	33.2%	56	16.3%	66	19.2%	56	16.3%	47	13.7%	4	1.2%	3	0.9%	346
	中立系	40	35.1	22	19.9	19	16.7	15	13.2	17	14.9	1	0.9	0	0	114
	革新系	23	44.2	5	9.6	8	15.4	8	15.4	8	15.4	0	0	0	0	52
	計	177	34.8	83	16.3	93	18.3	79	15.5	72	14.1	5	1.0	3	0.6	512
7万～ 30万 未満	保守系	45	26.1	23	13.1	50	23.4	32	18.2	24	13.6	1	0.6	4	2.2	180
	中立系	17	35.4	6	12.5	6	12.5	8	16.7	10	20.8	1	2.1	0	0	48
	革新系	20	37.7	4	7.5	10	18.9	7	13.2	11	20.8	1	1.9	1	1.9	54
	計	83	30.0	33	11.9	66	23.8	47	17.0	45	16.2	3	1.1	5	1.8	282
30万 以上	保守系	10	35.7	1	3.6	9	32.1	4	14.3	4	14.3	0	0	0	0	28
	中立系	3	37.5	1	12.5	1	12.5	3	37.5	0	0	0	0	0	0	8
	革新系	8	33.3	3	12.5	8	33.3	1	4.2	4	16.7	0	0	0	0	24
	計	21	35.0	5	8.3	18	30.0	8	13.3	8	13.3	0	0	0	0	60
合 計	281	33.2	121	14.3	177	20.9	134	15.8	125	14.8	8	0.9	8	0.9	854	

10 あなたは、把握した住民ニーズをどのように行政面に適用されますか。2つ選択してください。

人口	党派	政策基準	地域計画	個々の事業	予算査定	あまりしない	N.A.	合計						
7万人 未満	保守系	69	20.1%	55	16.0%	109	31.8%	107	31.2%	3	0.9%	3	0.9%	346
	中立系	23	20.2	20	17.5	35	30.7	36	31.6	0	0	0	0	114
	革新系	9	17.3	6	11.5	19	36.5	18	34.6	0	0	0	0	52
	計	101	19.8	81	15.9	163	32.0	161	31.6	3	0.6	3	0.6	512
7万～ 30万 未満	保守系	42	23.9	21	11.9	62	35.2	49	27.8	2	1.1	4	2.2	180
	中立系	9	18.8	4	8.3	16	33.3	19	39.6	0	0	0	0	48
	革新系	20	37.0	7	13.0	16	29.6	11	20.4	0	0	0	0	54
	計	71	25.5	32	11.5	94	33.8	79	28.4	2	0.7	4	1.4	282
30万 以上	保守系	9	32.1	3	10.7	9	32.1	7	25.0	0	0	0	0	28
	中立系	2	25.0	1	12.5	3	37.5	2	25.0	0	0	0	0	8
	革新系	8	33.3	5	20.8	6	25.0	5	20.8	0	0	0	0	24
	計	19	31.7	9	15.0	18	30.0	14	23.3	0	0	0	0	60
合 計	191	22.6	122	14.4	275	32.5	254	30.0	5	0.6	7	0.8	854	

11 あなたの政策や施策に影響を及ぼすものは、どのようなものですか。2つ選択してください。

人口	党派	中央官庁	他都市	各種団体	住民ニーズ	政党	その他	N.A.	合計							
7万人未満	保守系	101	29.3%	45	13.3%	69	20.1%	111	32.7%	8	2.4%	5	1.5%	7	2.0%	346
	中立系	32	23.8	14	12.6	23	20.7	36	32.4	3	2.7	3	2.7	3	2.6	114
	革新系	15	29.4	6	11.8	9	17.6	18	35.3	9	5.9	0	0	1	1.9	52
	計	148	29.5	65	13.0	101	20.2	165	32.9	14	2.8	8	1.6	11	2.1	512
7万~30万未満	保守系	56	31.8	27	15.3	21	11.9	52	29.5	11	6.3	9	5.1	4	2.2	180
	中立系	11	24.4	4	8.9	5	13.3	20	44.4	0	0	4	8.9	3	6.3	48
	革新系	6	11.1	10	18.5	9	16.7	21	38.9	6	11.1	2	3.7	0	0	54
	計	73	26.5	41	14.9	36	13.1	93	33.8	17	6.2	15	5.5	7	2.9	282
30万以上	保守系	8	28.6	3	10.7	2	7.1	12	42.9	1	3.6	2	7.1	0	0	28
	中立系	1	12.5	2	25.0	3	37.5	2	25.0	0	0	0	0	0	0	8
	革新系	1	4.2	1	4.2	8	33.3	10	41.7	4	16.7	0	0	0	0	24
	計	10	16.7	6	10.0	13	21.7	24	40.0	5	8.3	2	3.3	0	0	60
合計	231	27.6	112	13.4	150	17.9	282	33.7	36	4.3	25	3.0	18	2.1	854	

12 行政需要が大きいが実施に伴う財政負担も大きい場合、あなたは、どのように対処されますか。

人口	党派	起債等で負担	選別化	内部の効率化	住民負担	事業縮小・長期化	その他	N.A.	合計							
7万人未満	保守系	62	36.3%	43	25.1%	27	15.8%	0	0%	85	20.5%	4	2.3%	2	1.2%	173
	中立系	20	35.1	15	26.3	6	10.5	0	0	13	22.8	3	5.3	0	0	57
	革新系	8	32.0	8	32.0	1	4.0	0	0	8	32.0	0	0	1	3.8	25
	計	90	35.6	66	26.1	34	13.4	0	0	56	22.1	7	2.8	3	1.2	256
7万~30万未満	保守系	30	33.7	22	24.7	9	10.1	1	1.1	21	23.6	6	6.7	1	1.1	90
	中立系	7	29.2	6	25.0	3	12.5	0	0	7	29.2	1	4.2	0	0	24
	革新系	7	25.9	12	44.4	1	3.7	0	0	5	18.5	2	7.4	0	0	27
	計	44	31.4	40	28.6	13	9.3	1	0.7	33	23.6	9	6.4	1	0.7	141
30万以上	保守系	3	21.4	2	14.3	3	21.4	0	0	5	35.7	1	7.1	0	0	14
	中立系	3	75.0	0	0	0	0	0	0	1	25.0	0	0	0	0	4
	革新系	3	25.0	3	25.0	4	33.3	0	0	2	16.7	0	0	0	0	12
	計	9	30.0	5	16.7	7	23.3	0	0	8	26.7	1	3.3	0	0	30
合計	143	33.8	111	26.2	54	12.8	1	0.2	97	22.9	17	4.0	4	0.9	427	

13 あなたは、地方公共団体の事務を今後どのような形態で行うのが良いと考えておられますか。

人口	党派	直接執行	内部管理委託	収益部門委託	第3セクター	民間 外 団 体	その他	N.A.	合計							
7万人 未 満	保守系	36	20.9%	90	52.3%	11	6.4%	13	7.6%	20	11.6%	2	1.2%	1	0.6%	173
	中立系	13	22.8	25	43.9	5	8.8	9	15.8	4	7.0	1	1.8	0	0	57
	革新系	8	30.8	12	46.2	3	11.5	1	3.8	2	7.7	0	0	0	0	26
	計	57	22.4	127	49.3	19	7.5	23	9.0	26	10.2	3	1.2	1	0.4	256
7万~ 30万 未 満	保守系	17	18.9	30	33.3	10	11.1	16	17.8	15	16.7	2	2.2	0	0	90
	中立系	5	20.8	7	29.2	5	20.8	4	16.7	2	8.3	1	4.2	0	0	24
	革新系	12	46.2	6	23.1	3	11.5	3	11.5	2	7.7	0	0	1	3.7	27
	計	34	24.3	43	30.7	18	12.9	23	16.4	19	13.6	3	2.1	1	0.7	141
30万 以 上	保守系	2	14.3	2	14.3	1	7.1	6	42.9	2	14.3	1	7.1	0	0	14
	中立系	0	0	2	50.0	0	0	1	25.0	0	0	1	25.0	0	0	4
	革新系	7	58.3	1	8.3	1	8.3	2	16.7	0	0	1	8.3	0	0	12
	計	9	30.0	5	16.7	2	6.7	9	30.0	2	6.7	3	10.0	0	0	30
合 計	100	23.5	175	41.2	89	9.2	55	12.9	47	11.1	9	2.1	2	0.5	427	

14 最近、各種の地方公社の活用がみられますが、あなたは、地方公社（特別法人）についてどのように考えておられますか。

人口	党派	経営効率大	産業関連は 効果大	やむをえず	メリットなし	デメリット大	その他	N.A.	合計							
7万人 未 満	保守系	57	32.9%	62	35.8%	35	20.3%	8	4.6%	5	2.9%	5	2.9%	0	0%	173
	中立系	17	30.4	25	44.6	8	14.3	1	1.8	2	3.6	3	5.4	1	1.8	57
	革新系	6	23.1	7	26.9	11	42.3	1	3.8	0	0	1	3.8	0	0	26
	計	80	31.4	94	36.9	55	21.6	10	3.9	7	2.7	9	3.5	1	0.4	256
7万~ 30万 未 満	保守系	33	37.1	30	33.7	20	22.5	1	1.1	0	0	5	5.6	1	1.1	90
	中立系	7	29.2	8	33.3	5	20.8	1	4.2	1	4.2	2	8.3	0	0	24
	革新系	5	18.5	7	25.9	15	55.6	0	0	0	0	0	0	0	0	27
	計	45	32.1	45	32.1	40	28.6	2	1.4	1	0.7	7	5.0	1	0.7	141
30万 以 上	保守系	8	57.1	0	0	5	35.7	0	0	0	0	1	7.1	0	0	14
	中立系	2	50.0	1	25.0	0	0	0	0	0	0	1	25.0	0	0	4
	革新系	3	25.0	1	8.3	5	41.7	1	8.3	0	0	2	16.7	0	0	12
	計	13	43.3	2	6.7	10	33.3	1	3.3	0	0	4	13.3	0	0	30
合 計	138	32.5	141	33.2	105	24.7	13	3.1	8	1.9	20	4.7	2	0.5	427	

15 官民が協同して事業を行う第3セクター方式（株式会社方式）がありますが、あなたは、これをどのように考えておられますか。

人口	党派	ノリット大		事業効果大		民間か行政か		行政で制約		デノリット大		N.A.		合計
7万人未満	保守系	18	10.7%	59	25.1%	37	22.0%	41	24.4%	18	7.7%	5	2.9%	178
	中立系	10	18.2	21	38.2	9	16.4	11	20.0	4	7.3	2	3.5	57
	革新系	2	7.7	12	46.2	4	15.4	6	23.1	2	7.7	0	0	26
	計	30	12.0	92	36.9	50	20.1	58	23.3	19	7.6	7	2.7	256
7万～30万未満	保守系	22	24.7	38	42.7	10	11.2	18	20.2	1	1.1	1	1.1	90
	中立系	3	12.5	10	41.7	2	12.5	7	29.2	1	4.2	0	0	24
	革新系	4	15.4	15	57.7	2	7.7	2	7.7	3	11.5	1	3.7	27
	計	29	20.9	63	45.3	15	10.8	27	19.4	5	3.6	2	1.4	141
30万以上	保守系	5	35.7	6	42.9	0	0	3	21.4	0	0	0	0	14
	中立系	2	50.0	1	25.0	0	0	1	25.0	0	0	0	0	4
	革新系	2	16.7	7	58.3	0	0	2	16.7	1	8.3	0	0	12
	計	9	30.0	14	46.7	0	0	6	20.0	1	3.3	0	0	30
合計	68	16.3	160	40.4	65	15.6	91	21.8	25	6.0	9	2.1	427	

16 あなたは、行政サービスの民間委託についてどう考えられますか。

人口	党派	すべき		専門的なものはすべき		画一的なものにする		内部効率化		本質失う		N.A.		合計
7万人未満	保守系	24	14.0%	29	16.9%	104	60.5%	14	8.1%	1	0.6%	1	0.6%	178
	中立系	11	19.3	8	14.0	28	49.1	8	14.0	2	3.5	0	0	57
	革新系	2	7.7	6	23.1	15	57.7	3	11.5	0	0	0	0	26
	計	37	14.5	43	16.9	147	57.6	25	9.8	3	1.2	1	0.4	256
7万～30万未満	保守系	18	20.2	10	11.2	56	62.9	3	3.4	2	2.2	1	1.1	90
	中立系	5	20.8	1	4.2	14	58.3	4	16.7	0	0	0	0	24
	革新系	0	0	8	30.8	13	50.0	2	7.7	3	11.5	1	3.7	27
	計	23	16.5	19	13.7	83	59.7	9	6.5	5	3.6	2	1.4	141
30万以上	保守系	5	35.7	0	0	9	64.3	0	0	0	0	0	0	14
	中立系	2	50.0	1	25.0	1	25.0	0	0	0	0	0	0	4
	革新系	2	16.7	2	16.7	3	25.0	3	25.0	2	16.7	0	0	12
	計	9	30.0	3	10.0	13	43.3	3	10.0	2	6.7	0	0	30
合計	69	16.3	65	15.3	243	57.3	37	8.7	10	2.4	3	0.7	427	

17. 地域サービス施設(小学校区単位の児童公園, 老人いこいの家, 地域集会所)について, あなたは, 住民協力がどの程度まで求められるべきだと考えておられますか。

人口	党派	総設 管理	負担 運営	管理運営のみ	若親等の補助	管理等委託	させない	その他	N.A.	合計						
7万人未満	保守系	23	13.4%	57	33.1%	40	23.3%	46	26.7%	1	0.6%	5	2.9%	1	0.6%	173
	中立系	6	10.5	16	28.1	20	35.1	11	19.3	1	1.8	3	5.3	0	0	57
	革新系	5	19.2	7	26.9	3	11.5	9	34.6	0	0	2	7.7	0	0	26
	計	34	13.3	80	31.4	63	24.7	66	25.9	2	0.8	10	3.9		0.4	256
7万~30万未満	保守系	10	11.4	32	35.6	26	28.9	18	20.0	0	0	4	4.4	0	0	90
	中立系	0	0	7	29.2	9	37.5	5	20.8	0	0	3	12.5	0	0	24
	革新系	0	0	10	37.0	4	14.8	7	25.9	0	0	6	22.2	0	0	27
	計	10	7.1	49	34.8	39	27.7	30	21.3	0	0	13	9.2	0	0	141
30万以上	保守系	2	14.3	5	35.7	4	28.6	1	7.1	0	0	2	14.3	0	0	14
	中立系	0	0	1	25.0	1	25.0	2	50.0	0	0	0	0	0	0	4
	革新系	2	16.7	2	16.7	5	41.7	1	8.3	0	0	2	16.7	0	0	12
	計	4	13.3	8	26.7	10	33.3	4	13.3	0	0	4	13.3	0	0	30
合計	48	11.3	137	32.2	112	26.3	100	23.5	2	0.5	27	6.3	1	0.2	427	

18 地方公共団体の財務会計制度に企業会計方式の導入が主張されていますが, あなたは, これについてどう考えられますか。

人口	党派	公企業 特別 とも一般へ	特別の一部 を一般へ	現行のまま	収益もの法 特別へ	特別公企へ	その他	N.A.	合計							
7万人未満	保守系	6	3.5%	17	9.9%	62	35.8%	61	35.3%	27	15.6%	0	0%	0	0%	173
	中立系	1	1.8	1	1.8	33	57.9	16	28.1	5	8.8	1	1.8	0	0	57
	革新系	0	0	4	15.4	7	26.9	11	42.3	4	15.4	0	0	0	0	26
	計	7	2.7	22	8.6	102	39.8	88	34.4	36	14.1	1	0.4	0	0	256
7万~30万未満	保守系	2	2.2	2	2.2	29	32.2	42	46.7	15	16.7	0	0	0	0	90
	中立系	0	0	1	4.3	11	47.8	6	26.1	5	21.7	0	0	1	4.2	24
	革新系	2	7.4	7	25.9	4	14.8	9	33.3	4	14.8	1	3.7	0	0	27
	計	4	2.9	10	7.1	44	31.4	57	40.7	24	17.1	1	0.7	1	0.7	141
30万以上	保守系	1	7.1	0	0	6	42.9	7	50.0	0	0	0	0	0	0	14
	中立系	0	0	0	0	1	25.0	3	75.0	0	0	0	0	0	0	4
	革新系	0	0	1	8.3	5	41.7	5	41.7	1	8.3	0	0	0	0	12
	計	1	3.3	1	3.3	12	40.0	15	50.0	1	3.3	0	0	0	0	30
合計	12	2.8	33	7.7	158	37.1	160	37.6	61	14.3	2	0.5	1	0.2	427	

19 現行財務会計制度に問題点があるとすれば、それはどのようなものだとあなたは考えられますか。2つ選択してください。

人口	党派	景気変動に敏感	ストック会計欠	単年度主義	サービスコスト無関連	資産・経常の区分不明	その他	N.A.	合計
7万人未満	保守系	42 18.0%	6 2.6%	71 30.5%	64 27.5%	45 19.3%	5 2.1%	113 32.7%	346
	中立系	15 20.3	3 4.1	23 31.1	13 17.6	18 24.3	2 2.7	40 55.0	114
	革新系	2 6.3	3 9.4	12 37.5	6 18.8	9 28.1	0 0	20 58.5	52
	計	59 17.4	12 3.5	106 31.3	83 24.5	72 21.2	7 2.1	173 33.8	512
7万～30万未満	保守系	17 13.8	8 6.5	38 30.9	33 26.8	24 19.5	3 2.4	57 31.7	180
	中立系	7 19.4	2 5.6	11 30.6	8 22.2	6 16.7	2 5.6	12 25.0	48
	革新系	3 7.0	5 11.6	15 34.9	13 30.2	6 14.0	1 2.3	11 20.4	54
	計	27 13.4	15 7.4	64 31.7	54 26.7	36 17.8	6 3.0	80 28.4	282
30万以上	保守系	1 5.3	1 5.3	7 36.8	8 42.1	1 5.3	1 5.3	9 32.1	28
	中立系	2 28.6	1 14.3	1 14.3	2 28.6	1 14.3	0 0	1 12.5	8
	革新系	2 12.5	0 0	6 37.5	4 25.0	4 25.0	0 0	8 33.3	24
	計	5 11.9	2 4.8	14 33.3	14 33.3	6 14.3	1 2.4	18 30.0	60
合計	91 15.6	29 5.0	184 31.6	151 25.9	114 19.6	14 2.4	271 31.7	854	

20 あなたは、財務会計の公開制度について、どう考えておられますか。

人口	党派	現行で十分	事業の補足説明要	資産・負債含めよ	理解しやすく	全般の一覧性へ	その他	N.A.	合計
7万人未満	保守系	22 12.8%	67 39.0%	12 7.0%	63 36.6%	8 4.7%		1 0.4%	172
	中立系	8 14.0	21 36.8	8 14.0	19 33.3	1 1.8			57
	革新系	3 11.5	8 30.8	—	12 46.2	3 11.5			26
	計	33 12.9	96 37.6	20 7.8	94 36.9	12 4.7			255
7万～30万未満	保守系	17 18.9	33 36.7	4 4.4	32 35.6	4 4.4			90
	中立系	1 4.2	8 33.3	3 12.5	10 41.7	2 8.3			24
	革新系	3 11.1	4 14.8	3 11.1	11 40.7	5 18.5	1 3.7		27
	計	21 14.9	45 31.9	10 7.1	53 37.6	11 7.8	1 0.7		141
30万以上	保守系	1 7.1	6 42.9	—	6 42.9	1 7.1			14
	中立系	1 25.0	1 25.0	—	2 50.0	—			4
	革新系	—	1 8.3	1 8.3	8 66.7	2 16.7			12
	計	2 6.7	8 26.7	1 3.3	16 53.3	3 10.0			30
合計	56 13.1	149 35.0	31 7.3	163 38.3	26 6.1	1 0.2		427	

- 21 財務会計制度を何らかの方向に改革するとすれば、それはどのような方向だとあなたは考えられますか。

人 口	党 派	現行のまま		裁量額を小さくするから現行のまま		資金運用明らかに		連結決算		監査制度充実		その他		N.A.	合 計	
7万人未満	保守系	81	47.9%	14	8.3%	38	22.5%	19	11.2%	13	7.7%	4	2.4%	4	2.3%	178
	中立系	24	42.1	3	5.3	17	29.8	6	10.5	5	8.8	2	3.5	0	0	57
	革新系	8	30.8	3	11.5	5	19.2	7	26.9	2	7.7	1	3.8	0	0	26
	計	113	44.8	20	7.9	60	23.8	32	12.7	20	7.9	7	2.8	4	1.6	256
7万～30万未満	保守系	37	42.5	7	8.0	22	25.3	14	16.1	3	3.4	4	4.6	3	3.3	90
	中立系	8	36.4	1	4.5	4	18.2	5	22.7	3	13.6	1	4.5	2	8.3	24
	革新系	6	23.1	-1	3.8	5	19.2	7	26.9	5	19.2	2	7.7	1	3.7	27
	計	51	37.3	9	6.7	31	23.0	26	19.3	11	8.1	7	5.2	6	4.3	141
30万以上	保守系	8	57.1	0	0	4	28.6	1	7.1	0	0	1	7.1	0	0	14
	中立系	1	25.0	0	0	3	75.0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
	革新系	3	25.0	0	0	7	58.3	1	8.3	1	8.3	0	0	0	0	12
	計	12	40.0	0	0	14	46.7	2	6.7	1	3.3	1	3.3	0	0	30
合 計	176	42.2	29	7.0	105	25.2	60	14.4	32	7.7	15	3.6	10	2.3	427	

A-3 都市経営アンケート設問間クロス

- 1 あなたは地方公共団体の事務執行について、民間企業と比べた場合どのように感じておられますか。
- 4 地方公共団体が経営効率をあげることが困難であるとすれば、どのような原因によるとあなたは考えられますか。

1 \ 4	画一的で強い中央統制	地方財政のひずみ	現行制度	強い政治性	本来的	その他	合 計
大いに能率的	2	0	0	0	0	0	2
少し能率よい	7	0	2	1	2	0	12
変らない	38	1	6	8	28	3	84
やや非能率	108	9	32	28	120	8	305
たいへん非能率	15	0	6	6	15	2	44
合 計	170	10	46	43	165	13	447

4 地方公共団体が経営効率をあげることが困難であるとすれば、どのような原因によるとあなたは考えられますか。

6 あなたは、住民ニーズについてどのように考えておられますか。

4 \ 6	適正意見	参 考	無視できない	負担意識弱	近視眼的	その他	合 計
画一的で強い中央統制	45	88	23	10	2	1	169
地方財政の狭み	0	7	2	0	1	0	10
現行制度	12	21	9	4	0	0	46
強い政治性	2	16	20	3	3	0	44
本来的	39	101	12	10	2	1	165
その他	4	5	1	1	0	2	13
合 計	102	238	67	28	8	4	447

大いに能率的 100% 100% 100% 100% 100% 100% 100%

1 あなたは、地方公共団体の事務執行について、民間企業と比べた場合どのように感じておられますか。

6 あなたは、住民ニーズについてどのように考えておられますか。

1 \ 6	適正意見	参 考	無視できない	負担意識弱	近視眼的	その他	合 計
大いに能率的	0	2	0	1	0	0	3
少し能率よい	4	5	3	0	0	0	12
変わらない	19	43	15	5	1	1	84
やや非能率	68	171	46	18	4	2	309
大いに非能率	10	22	4	4	3	1	44
合 計	101	248	68	28	8	4	452

4 地方公共団体が経営効率をあげることが困難であるとすれば、どのような原因によるとあなたは考えられますか。

5 あなたは、地方公共団体の公共性と経営性は、どのような関係にあると考えられますか。

4 \ 5	相いれない	公共性基本	両 面	経営的観点	経営性基本	そ の 他	合 計
画一的で強い中央統制	0	73	83	8	6	0	170
地方財政のすみ	0	5	5	0	0	0	10
現 行 制 度	1	17	25	1	1	1	46
強い政治性	1	17	20	4	2	0	44
本 来 的	2	55	98	5	5	0	165
そ の 他	0	8	9	1	0	0	18
合 計	4	170	240	19	14	1	448

1 あなたは、地方公共団体の事務執行について、民間企業と比べた場合どのように感じておられますか。

5 あなたは、地方公共団体の公共性と経営性とは、どのような関係にあると考えられますか。

1 \ 5	相いれない	公共性基本	両 面	経営的観点	経営性基本	そ の 他	合 計
大いに能率的	0	2	1	0	0	0	3
少し能率よい	0	3	4	2	3	0	12
変わらない	1	34	42	5	2	0	84
やや非能率	2	125	166	10	6	1	310
たいへん非能率	0	10	29	2	3	0	44
合 計	3	174	242	19	14	1	453

5 あなたは、地方公共団体の公共性と経営性とは、どのような関係にあると考えられますか。

6 あなたは、住民ニーズについてどのように考えておられますか。

5 \ 6	適正意見	参考	無視できない	負担意識弱	近視眼的	その他	合計
相いれない	1	2	1	0	0	0	4
公共性基本	39	95	28	10	1	2	175
両面	52	139	31	15	3	1	241
経営的観点	4	4	6	1	3	1	19
経営性基本	7	2	2	2	1	0	14
その他	0	1	0	0	0	0	1
合計	103	243	68	28	8	4	454

12 行政需要が大きいが実施に伴う財政負担も大きい場合、あなたは、どのように対処されますか。

19 現行財務会計制度に問題点があるとすれば、それはどのようなものだとあなたは考えられますか。2つ選択してください。

12 \ 19	景気変動に 感	ストック 会計欠	単年度主義	サービスコスト無関連	資産・経常 の区分ない	その他	合計
起債等で負担	30	8	64	52	42	3	199
選別化	26	7	51	47	29	6	166
内部の効率化	14	6	23	18	18	1	80
住民負担	0	0	1	0	0	0	1
事業縮小化	22	13	43	39	23	2	142
その他	2	1	13	3	7	2	28
	1	0	1	0	0	0	2
合計	95	35	196	159	119	14	618

7 あなたの団体では、住民ニーズをどの程度把握されていますか。

8 住民ニーズの科学的分析が重視されていますが、あなたは、どのように考えられますか。

7 \ 8	重 要	多数意見を を 示 する	必要 ない	そ ぐ わ ない	窓 口 だ け で 可	そ の 他	合 計
各 種 一 元 的	41	25	1	5	0	0	72
広 聴 部 門 中 心	96	75	14	12	1	0	198
部 局 バ ラ バ ラ	70	67	9	17	1	1	165
特 定 団 体 の み	5	6	0	2	1	0	14
ほ と ん ど で き ん	1	0	0	0	0	0	1
合 計	213	173	24	36	3	1	450

13 あなたは、地方公共団体の事務を、今後どのような形態で行うのが良いと考えておられますか。

19 現行財務会計制度に問題点があるとすれば、それはどのようなものだとあなたは考えられますか。2つ選択してください。

13 \ 19	景気変動に 脆い	ストック 会 計 欠	単年度主義	サービスと コスト無関連	資産・経常 の区分ない	そ の 他	合 計
直 接 執 行	25	7	46	26	31	5	140
内 部 管 理 委 託	43	11	76	61	47	4	242
収 益 部 門 委 託	5	4	18	15	13	0	55
第 3セクター導入	14	8	32	30	13	0	97
民 間 ・ 外 部 団 体	8	4	21	24	14	3	74
そ の 他	1	0	6	3	3	1	14
合 計	96	34	199	159	121	13	622

6 あなたは、住民ニーズについてどのように考えておられますか。

12 行政需要が大きいが実施に伴う財政負担も大きい場合、あなたは、どのように対処されますか。

6 \ 12	起債等で負担	選別化	内部の効率化	住民負担	事業縮小 長期化	その他	合計
適正意見	36	24	12	0	22	6	100
参考	72	73	33	1	50	11	241
無視できない	27	13	10	0	16	3	68
負担意識弱	10	6	2	0	9	0	27
近視眼的	3	2	1	0	2	0	8
その他	2	0	0	0	0	2	4
合計	150	118	58	1	99	22	448

12 行政需要が大きい、実施に伴う財政負担も大きい場合、あなたは、どのように対処されますか。

13 あなたは、地方公共団体の事務を、今後どのような形態で行うのが良いと考えておられますか。

12 \ 13	直接執行	内部管理委託	収益部門委託	第3セクター 導入	民間 外郭団体	その他	合計
起債等で負担	32	67	15	19	14	3	150
選別化	33	46	8	14	13	2	116
内部の効率化	13	24	6	8	6	1	58
住民負担	0	0	0	0	1	0	1
事業縮小 長期化	28	35	9	19	13	1	100
その他	4	5	2	4	3	3	21
合計	105	177	40	64	50	10	446

欧米バス事業の公的補助制度
に関する調査報告

1977. 9

神戸市交通局

はじめに

所謂都市問題が、注目を浴びるようになって既に久しいが、現在いよいよ深刻化している。都市公共交通、特にバス事業に於ても事態は同様であり、過剰モータリゼーションの渦の中で喘ぎつつ運営しているのが実情である。昭和48年に日本を襲ったオイル・ショック、更にそれ以前より徐々にではあるが拡がってきた高度経済成長に対する反省などにより、社会意識としては、公共交通がエネルギー問題、環境問題を解決する一つの手段として見直され始めているが、この社会意識の変化と現実とは、残念ながら大きく乖離している。

しかし、都市問題の一環として、交通問題を考える時、公共輸送機関の復権は、都市問題解決のための必須条件である。とりわけ、有限な都市空間のなかで、市民が快適に移動できるよう都市に備えつけられた装置として機能することが、公共交通に要求されているのである。

このような要求に応えるために、まず必要なことは公共交通機関の財政の建直しであろう。そのためには、事業主体内の一層の経営努力が必要であることは言う迄もない。しかし、最も住民に親しまれているバス事業の経営状況は、公営民営合わせて

217団体のうち、153団体が赤字であり、その中でも、都市交通を受け持つ公営交通は36団体のうち35団体が赤字経営を余儀なくされている。このような実態を見る時、公的助成の必要性はあきらかであろう。

以上のような厳しい状況下で将来のバス事業の運営を考える資料として、神戸市交通局は、欧米バス事業の経営状況、特に公的補助制度に関する調査を行った。先進諸外国における公営交通事業の調査は、地下鉄に関しては相当進んでいるが、バス、特にその経営状況に関する資料は非常に少なく、公的補助制度に至っては殆んどないような状況である。このような点に今回の調査の意義があるのではなからうか。

調査内容は、簡単な事業概要、公的補助の内訳、方法、補助のための財源に及んでいる。

なお、この調査は都市交通整備調査会の第6次提案(53. 2)「公営バス事業の経営の安定化方策について」にも生かされており、資料はM商事海外支店および神戸市の海外事務所を通じて収集したものである。

I 諸外国の共通点の要約

1. バス事業はすべて赤字で人件費が料金収入をオーバーしている。
(人件費/料金収入)
- | | | | |
|---------|-----------------|---------|--------------|
| ニューヨーク | 135% (1975~76年) | ストックホルム | 地方自治体(県)が補助。 |
| シカゴ | 155% (1976年) | ミラノ | 市が補助。 |
| ロンドン | 129% (1975年) | | |
| ストックホルム | 115% (1976年) | | |
| ミラノ | 298% (1976年) | | |
2. 資本費は公共負担。
- | | | | |
|---------|---------------------------------------------------|--|--|
| ニューヨーク | 市の予算で執行。 | | |
| シカゴ | 100%補助, 実質負担なし。 | | |
| シアトル | 連邦政府80%, 自己負担20%, 自己負担分を州が肩代りすることもある。 | | |
| ロンドン | 地下鉄・バス施設は100%補助, 実質負担なし。 | | |
| パリ | バス車両は国50%補助
国・地方政府60%補助
パリ運輸組合と自己負担あわせて40%。 | | |
| ストックホルム | 100%補助, 実質負担なし。 | | |
| ミラノ | 市から施設の貸与を受けて運営。 | | |
3. 運営費にも公的補助がある。
- | | | | |
|--------|----------------------|--|--|
| ニューヨーク | 連邦政府・州・市が補助 | | |
| シカゴ | 連邦政府・地域運輸公社(RTA)が補助。 | | |
| シアトル | 連邦政府・州が補助。 | | |
| ロンドン | 大ロンドン評議会が補助。 | | |
4. 運営赤字については毎年度補助があり原則として赤字を繰越さない。
- ① 補助額を予算査定時に確定する。
- | | | |
|--------|-----|------|
| ニューヨーク | シカゴ | シアトル |
| ロンドン | パリ | |
- ② 赤字の全額を次年度(赤字確定後)に補助する。
- | | |
|---------|-----|
| ストックホルム | ミラノ |
|---------|-----|
5. 老人優待, 通学割引等は公共負担である。
- | | |
|--------|-------|
| ニューヨーク | 市が負担。 |
| シカゴ | 州が負担。 |
| パリ | 市が負担。 |
6. 補助の特定財源をとっている。
- | | |
|---------------|-----------|
| 州の売上げ税 | シカゴ, シアトル |
| ガソリン税, 自動車登録税 | シカゴ, シアトル |
| 駐車税 | シカゴ |
| 使用者通勤税 | パリ |
| 地方所得税 | ストックホルム |
| 公債発行権 | シカゴ |
7. 都市交通の主力を大量公共交通とし, 公共交通は公的交通機関が受け持っている。
8. 経営主体の公的一元化が進んでいる。
- | | |
|--------|----------------------------|
| ニューヨーク | 市内公共バス輸送はNYCTAとMaBSTOAで分担。 |
|--------|----------------------------|

- シアトル 1973年1月 METRO
に一元化。
- ロンドン 1969年大ロンドン地域
内の事業主体を L T E
に一元化。
- パリ 1948年市内事業主体を
RATP に一元化。
- ストックホルム 1967~72年に地域内事
業主体を S L に一元化

バス部門概要 (1976. 6. 30)

	NYCTA	MaBSTOA
従業員数(人)	7,609	6,451
車両数(両)	2,500	2,050
系統数(本)	140	78
系統長(km)	1,714	694
平均系統長(km)	12.10	8.90

9. 公的補助制度創設の目的

都市活動を活力あるものとするため、私的交通手段を排除し、公的大量公共交通機関を維持する。

- ① 限られた都市空間を有効に利用する。
- ② 良好な環境を保持する。
- ③ エネルギー資源の節約をはかる。
- ④ 都市政策として公共交通の優位性を確保する。

4. バス料金

- ・基本料金50セント(約135円)乗り換え料金25セント増。
- ・老人・身障者, 日曜割引25セント。
- ・買物客特別料金(75セント)の適用される地域がある。

5. 事業収支(NYCTA及びMaBSTOA, 全事業, 運営費のみ)

(単位 100万ドル)

	'75~'76実績	'76~'77予算
① 収入	690.4	713.2
料金	678.7	700.3
② 公的補助	559.7	516.0
① + ②	1250.1	1229.2
③ 支出(営業)	1114.3	1086.5
人件費	919.0	907.4
④ 支出(営業外)	193.0	135.8
③ + ④	1307.3	1222.3
収支	△ 57.2	6.9

- ・5,720万ドルの赤字については年金等の流用を行ない赤字を繰越さない。
- ・資本支出は市の予算に於いて執行されるので、両公社の予算には計上されない。

6. 公的補助の内訳

II-1 ニューヨーク

1. 人口

7,647千人(1973年)

2. 事業主体

ニューヨーク市運輸公社(NYCTA: New York City Transit Authority)

マンハッタン・ブロンクス運輸公社(MaBSTOA: Manhattan and Bronx Surface Transit Operating Authority)

3. 事業概要

バス・高速鉄道経営

(単位 100万ドル)

	'75~'76実績	'76~'77予算
① 連邦運営費補助	135.3	109.3
② 州運営費補助	70.0	70.0
③ T.B.T.A交付金※	60.4	68.9
④ 市特別支出金	294.0	267.8
通学補助	89.7	57.1
老人優待補助	4.2	10.8
交通警察償還金☆	95.5	96.0
市運営費補助	70.0	70.0
返還金(手形)☆	29.5	28.8
〃(地下鉄車両債)☆	5.1	5.1
合 計	559.7	516.0

(註) ※ T.B.T.A=トリボロー橋・トンネル公社

: Triborough Bridge & Tunnel Authority

☆は、それぞれ交通警察・手形・地下鉄車両債の償還のための支出に充当される。

連邦運営費補助の内訳 (1975~76年)
 本来の運営費補助 5,130万ドル
 資本費補助の振り替え 8,400万ドル
 資本費補助の振り替え分の元利金償還については州と市によって支払われる。

<参考資料>

1. バス乗客数の推移 (単位 1,000人)

年度	NYCTA	指数	MaBSTOA	指数
1965	473,406	100.0	425,291	100.0
1970	429,564	90.7	394,251	92.7
1975	391,277	82.7	346,953	81.6
1976	356,746	75.4	310,432	73.0

2. バス基本料金の推移 (単位セント)

年 度	基 本 料 金※
1965	15
1970	30
1975	35
1976	50

※ 基本料金は NYCTAと MaBSTOA は同一である。

II-2 シカゴ

1. 人 口

3,173 千人 (1973年)

2. 事業主体

シカゴ運輸公社 (C. T. A: Chicago Transit Authority)

3. 事業概要

バス・高速鉄道経営
 バス部門概要 (1977年)

従業員数 13,000人
 内、乗務員 5,300人
 車両数 2,450両
 営業距離 139,458千km
 乗客数 バス 277,880千人

(乗客数は1976年)

鉄道 87,752千人
 乗換え 255,942千人

4. バス料金

- ・平日基本料金50セント(約 135円) 乗り換え料金10セント
- ・日曜基本料金25セント
- ・老人・身障者、学生割引25セント

5. 事業収支（全事業・運営費のみ）

（単位 1000ドル）

	1976年実績	1977年予算
① 収入	167,750	187,569
料金	163,600	181,882
② 公的補助	145,998	151,012
① + ②	313,748	338,581
支出（営業）	310,608	336,673
人件費	254,336	275,897
収支	3,140	1,908

6. 公的補助の内訳

（単位 1,000ドル）

	1976年実績	1977年予算
① 州通学割引補助	9,557	9,500
② 州老人優待割引補助	11,490	12,000
③ 地域運輸公社※老人・身障割引補助	2,000	1,400
④ 地域運輸公社からの交付金	122,951	127,112
営業基金	119,811	125,204
事業債利子	1,583	1,908
その他	1,557	—
合計	145,998	151,012

資本費は連邦政府80%，RTA20%の割合で負担される。

※イリノイ州北東部地域運輸公社（RTA：The Regional Transportation Authority in Northeastern Illinois）

RTAは1974年にイリノイ州北東部地域6郡内での公共輸送サービスのための資金をまかなう目的で創設された。

RTAの財源

- 6郡内で集められた州売上げ税純収入の3/32

- シカゴ市の自動車所有者が支払う自動車登録税の内1台につき14ドル（約3,780円）

- シカゴ市とクック郡の寄付 500万ドル

- ガソリン税（5%）と6郡内での駐車税

- 連邦調整基金—資本目的だけでなく運営目的にも使用できる。

- 公債発行権 5億ドルを限度

RTAの予算（1977年）

（単位 100万ドル）

収入	232.4
売上げ税	123.6
ガソリン税	55.0
連邦補助	48.9
シカゴ市及びクック郡の寄付	5.0
支出	217.6
C.T.A等5社への補助	205.0

II-3 シアトル

1. 人口

503千人（1973年）

2. 事業主体

大シアトル圏公共団体(METRO: Municipality of Metropolitan Seattle)

3. 事業概要

下水道事業、バス事業経営

バス部門概要（1976年）

従業員数 1,700人

車両数 600両

乗客数 41,646千人

4. バス料金
- 基本料金30セント(約 80円)
 - シアトル市域線を横切の場合は20セント増。
 - 老人、身障者は距離に関係なく10セント
 - 市街地に料金無料の地域 (Magic Carpet) がある。

5. 事業収支 (バス事業のみ, 1976年)

(単位 1000ドル)

① 営業収入	11,244
② 営業支出	38,038
① - ②	△26,794
資本的支出	25,533

6. 公的補助の方法1973年1月より

- ① 資本費補助 連邦政府 80%

METRO 20%であるが州が肩代りする場合もある。

② 運営費補助 1976~77年度 連邦政府 600万ドル 州から州売上げ税の 0.3%

METROは1958年、大シアトル圏の下水道事業を行なうために創設された。従来のシアトル市営交通と郊外周辺の民営バス会社が共に経営不能となり、1973年1月よりそれらの業務を引継いで今日に及んでいる。

市営交通の時には公的補助がなくサービスを続けることが不可能になったためにこのような措置が住民投票で決まった。

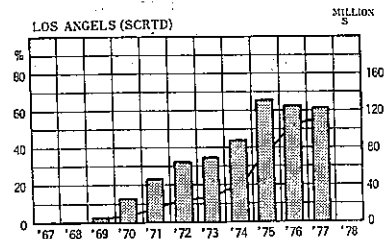
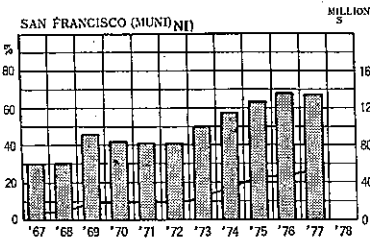
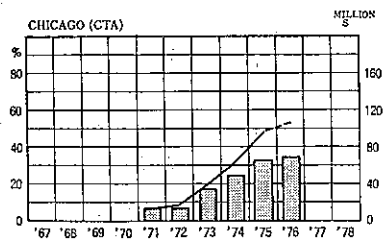
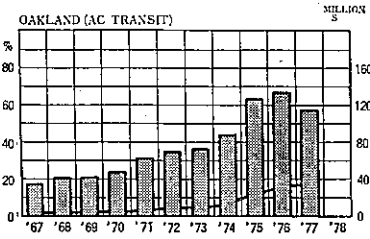
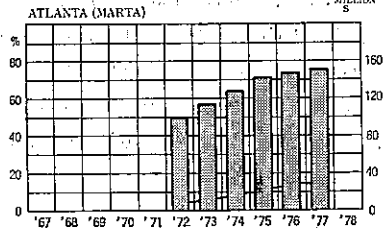
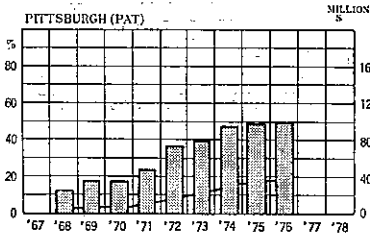
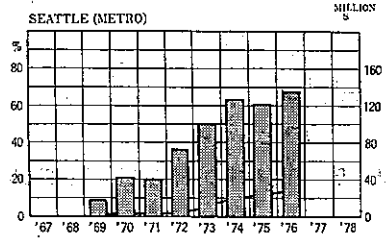
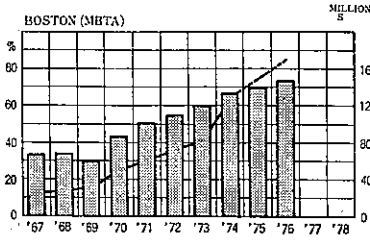
II-4: 公営交通事業の公的補助額と総支出に占める割合

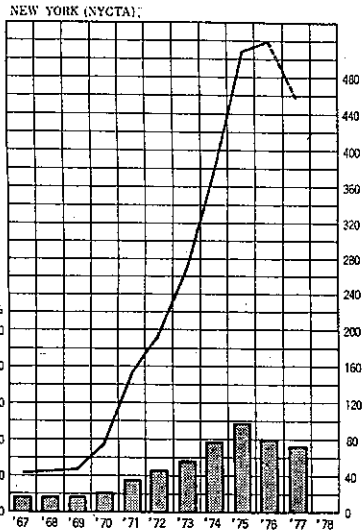
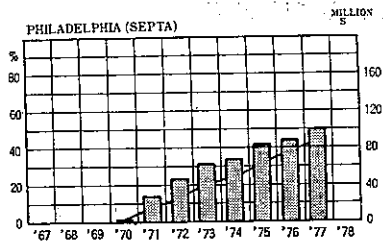
都 市 名	事業主体名	補助額(100万ドル)	総支出(%)
アトランタ	MARTA	27.8	73.8
ボストン	MBTA	149.4	69.4
シアトル	METRO	22.0	60.9
サンフランシスコ	MUNI	48.1	68.1
セントルイス	BI-STATE	25.6	64.2
サン・ディエゴ		13.9	57.5
ポートランド (オレゴン)		15.2	59.2
セントポール (ミネソタ)	MTC	18.7	53.7
ロスアンゼルス	SCRTD	106.4	63.1
シンシナチ	SORTA	9.3	55.8
オークランド	AC	32.2	67.6
フィラデルフィア	SEPTA	75.0	44.4
ピッツバーグ	PAT	35.5	49.4
デトロイト		26.6	42.8
ヒューストン		5.0	29.1
コロンバス	COTA	3.1	31.0
ダラス		5.2	31.5
ニューヨーク	NYCTA	520.0	39.9
ボルチモア	MTA	16.6	36.8
シカゴ	CTA	93.7	33.1

資料: CTA 1. 最近1年間の数字である。
 2. 事業主体名の空欄のところは地方公共団体直営である。

公的補助額と総支出に占める補助の割合の推移

— 公的補助額
 ■ 総支出に占める補助の割合





II-5 連邦政府の公営交通事業補助制度

<今日までの動き>

- 1964年7月9日「1964年都市大量輸送法」(Urban Mass Transportation Act of 1964)の名のもとに、公共輸送機関に対する財政援助の道が開かれた。
- その後1966年、68年、70年、74年に改正された。

<法の内容>

	補助予算額	補助を受ける主体	補助対象	補助率
1964年法	1966~67年 3.75億ドル	都市交通事業を運営する州、地方公共団体及びその下部組織	大量輸送のため使用される設備、車両の取得、建設、改良に要する経費 (資本費)	資本費補助 連邦政府 $\frac{2}{3}$ 地方政府 $\frac{1}{3}$
1966年法 1968年法	1965~70年 7.95億ドル			
1970年法	1971~82年 100億ドル		資本費 運営費	資本費補助 連邦政府 $\frac{2}{3}$ 地方政府 $\frac{1}{3}$ 運営費補助 連邦政府 $\frac{1}{2}$ その他 $\frac{1}{2}$
1974年法	1975~80年 118億ドル 内運営費 39億7500万ドル			

<法成立および改正の背景>

1. 都市人口の増加

①今世紀中に全人口の90%が都市地域に

居住すると推定される。

- ② 都市地域は地方行政機関の管轄境界を越え、数州にまたがっている。

2. 都市交通問題の深刻化

- ① 自家用車所有の傾向が今後も続くとすれば、莫大な経費を要する道路建設が必要である。
- ② 自動車交通の発達は都市地域での交通渋滞、公害等の問題を引き起している。
- ③ 都市交通施設のサービス悪化が都市地域における都市改造、住宅、道路など連邦政府の援助を受ける事業の効果を下げてきている。

3. 運営費補助制度創設の背景(1974年法)

- ① 公営都市交通企業(1972年末185団体)はすべて営業収支は赤字であり、年々赤字額は急増している。

(1973年末累積赤字約24億ドル、料金収入の130%)

- ② 料金値上げと反比例して輸送乗客数の減少がみられる。従って料金値上げによる経営改善はむずかしい。

(1973年の乗客数 10年前の70%)

<運営費補助制度の内容>

1. 運営費補助予算額(単位 100万ドル)

1975年	300
76	500
77	650
78	775
79	850
80	900

2. 補助基準

- ① 人口5万以上の都市地域であること。
- ② 連邦予算額の1/2は人口総数で、残りの1/2は人口密度を基礎に計算した数字で配分する。

- ③ 連邦政府補助と同額の運営費を補助する主体がなければならない。

(参考) 乗客数を基準にして配分すべきだという考え方もあったが、実数の把握が困難であるということから人口と人口密度に基づく配分になった。

3. 補助手続

- ① 連邦政府より提示された補助金を含んだ5カ年の事業計画書を連邦政府(運輸長官)に提出する。
- ② 同じものを州知事に提出する。
- ③ 連邦政府は提出された計画書を直ちに検討し是非を認定する。

4. 補助金交付方法

- ① 人口20万以上の都市地域は交通事業経営者に直接交付される。
- ② 人口20万人未満の都市地域は州知事に交付される。

5. その他

- ① 資本費補助を運営費補助へ転用することができる。
- ② 連邦政府提示の補助額の一部のみを(使用した場合、残りは次年度に繰越す)ことができる。

III-1 ロンドン

1. 人口

7,281千人(1973年)

2. 事業主体

ロンドン交通営団(LTE; London Transport Executive)

3. 事業概要

バス・地下鉄経営

バス部門概要 (1975年)

従業員数	60,230人
内乗務員	20,847人
車両数	6,946両
系統長	6,482km
乗客数	1,455百万人
1日平均	3,985,375人
月～金平均	4,995,000人
平均乗車距離	3.33 km

4. バス料金 (標準地域料金) ※

- ・1.6kmまで 6ペンス (約28円)
- ・3.2km 10ペンス (約46円)
- ・最高26ペンス (約120円)

※他にゾーン内料金(最高26ペンス)がある。

5. 事業収支 (1975年)

(単位 100万ポンド)

	バス	地下鉄	計
① 料金収入	92.9	94.9	187.8
② 大ロンドン評議会交付金※			
料金補助	71.0	22.3	93.3
減価償却補助	8.6	14.5	23.1
①+②	172.5	131.7	304.2
③ 支出	173.4	135.0	308.4
給与・保険料			243.2
地方税・車両登録税・燃料税			5.2
施設・用具費			36.9
減価償却			23.1
①+②-③	△0.9	△3.3	△4.2
他の収入	1.0	3.3	4.3
繰越剰余金	0.1	0	0.1

※大ロンドン評議会 (大ロンドン圏都庁とも言う) においてロンドン交通営団の料金収入と大ロンドン評議会からの交付金の割合が決定される。

この割合はロンドン交通営団の予算策定時まで決定され、それによって料金の改定か据置が決まる。

III-2 パリ

1. 人口

2,290千人 (1975年)

2. 事業主体

パリ運輸自治公社 (RATP: Regie Autonome Des Transport Parisiens)

3. 事業概要

バス・地下鉄経営

バス部門概要 (1975. 12. 31)

従業員数 36,174人

内乗務員 13,971人

車両数 3,705両

系統数 192本

系統長 2,000km

乗客数 568百万人

4. 公的補助の方法

老人割引 市が補助

通勤定期, オレンジカード

パリ運輸組合 (STP: Syndicat des Transports Parisiens) が補助

その他の割引運賃

国70%, 地方政府30%が補助

減収補填

① RATPは収入の総体を考慮し、必要な場合には料金の改定を含んだ均衡予算案をパリ運輸組合に提出する。

② 所轄機関により料金値上げが全面的または部分的に否認された場合、それに伴う減収分が補われる。

③ 補償金は国70%，地方政府30%で負担する。

資本支出

国 30%
 地方政府 30%

パリ運輸組合(使用者通勤税の残余)※

RATP起債 40%
 (起債条件～利率7.25%，3年据置，33年払い)

※使用者通勤税——パリ運輸組合の財源
 パリ市内及びパリ地方の県内で9名以上の職員を有する企業が対象となり公企業も含まれる。

当該企業が自ら職員の通勤輸送を行なっている場合を除く。

III-3 ストックホルム

1. 人口

671千人(1974年)

2. 事業主体

ストックホルム地方交通(SL: Storstoho

5. 事業収支(全事業，単位 100万人スウェーデン・クローネ)

(単位 100万スウェーデンクローネ)

	1973年	1974年	1975年	1976年
収 入	461	493	574	665
内、料金収入	388	408	464	529
バスのみ	195	205	229	259
支 出	832	960	1,150	1,358
内、給与	302	328	393	610※

収 支	△372	△467	△576	△693
内、バスのみ	△190	△210	△196	△179

※給与(432)の他に社会保険費(178)を含む。

6. 公的補助の方法

である。

① 補助金額は赤字総額に相当する金額

② 補助する主体は、県に相当する地方

lms Lokaltrafik)

3. 事業概要

バス，路面電車，地下鉄，郊外電車，フェリー経営

1976年 乗客数 432百万人
 (内バス，200百万人)

バス系統長	5,372km
バス系統数	295本
バス車両数	1,600両
SL総従業員数	9,871人
乗務員	6,756人
事務員	974人
技工その他	2,141人

4. バス料金

- 基本料金 2クローネ(約120円)
- 市街地から出る場合には1区間ごとにさらに1クローネ増。
- SLの全路線を無制限に乗車できる定期券，1カ月70クローネ(約4,200円)がある。

自治体で、財源は地方所得税である。税率は27~28%で非累進方式（同一自治体内部では一律）であり、この内S Lの赤字補填に充当されるのは7%（課税対象所得額の約2%に相当する）である。

7. その他

民営交通企業では、財政的に経営困難であり、交通機関の全面公共事業化、統合化のため、1967年~1972年の間に地域内の民営企業はすべて買収された。

ピーク時には、S Lの定期路線を走るバスの一部を民間（自家用）からチャーターしている。

III-4 ミラノ

1. 人口

1,731千人（1975年）

2. 事業主体

ミラノ市営交通営団（ATM: Azienda Trasporti Municipali Milano）

3. 事業概要

バス、トロリー、路面電車、地下鉄経営
1976年 従業員数 13,574人（全従業員）

車両数 バス

1,011両（市内用）

バス

468両（近郊連絡用）

トロリー

313両（市内用）

電車

632両（市内用）

電車

198両（近郊連絡用）

A T M総乗客数（市内1日当り）

1,400千人

4. 料金

・バス、トロリーバス、路面電車

100リラ（30円）

・地下鉄 150リラ（45円）

本年中に200リラに値上げ予定

・切符は1時間内であれば同一路線反対方向何回でも乗り換えができる。

・地下鉄に一週間定期がある。

（1,800リラ）

5. 事業収支（全事業）

（単位 億リラ）

	1976年	1977年予算
料金収入	409	431
総支出	1,928	2,411
内人件費	1,217	1,533
収支	△1,399	△1,816

6. 公的補助の方法

① 交通事業の資産はすべて市有財産であり、A T Mがその資産を使って事業運営を行なっている。従ってA T Mの資本支出は一切なし。

② 運営上の赤字については、すべて翌年の9月末に市の予算で全額補填される。

7. その他

現在イタリアの各都市とも交通事業は赤字で悩んでおり、公共輸送機関を維持させるため、1977年中に国による補助のための法律が国会に上程される予定。

民営交通には、すでに国が補助をしているが、実際には国が経営参加しているケースが非常に多い。

新刊紹介

都 市 憲 章

地方自治とシビル・ミニマム

地方財政の改革

行政と住民をめぐる問題事例

■ 都市憲章

日本の都市の不幸は「都市憲章」をもたなかったことだといえる。マッカーサーの憲法原案には Charter の英文があったが、regulation になってしまった。このことは今日まで尾を引いているが、それは法制の問題でなく、日本の都市体質、市民意識の構造の欠陥でもある。

著者の磯村英一教授は、今日あっても純粋な都市のあり方を主張しつづけてきた数少ない学者の 1 人である。市民の宣誓、市債の購入、納税者意識など、典型的市民の要件を今日あって都市を支える要素であると、外国の事例を紹介しながら訴える。

都市憲章こそ戦後自治に残された有力な精神基盤をつくりだす戦略であるとみならず。国と地方、革新と保守で“自治論争”が行われたが、それは市民にとってコップの中の嵐であった。そして“コミュニティ”（地域共同体）や“パーティシパシオン”の理論も「いつの間にか、都市を“包括”している中央の行政理念の中に取り入れられて、その指導のもとに都市が実施するといった傾向になりつつある。

都市としては主体性の喪失である。」と、従来の自治運動の弱点を指摘する。都市憲章こそ地方自治のルーツを求めその成熟を

めざす出発点であると位置づける。すなわち「都市は自らの憲章をもつことによって首長である市長が責任を明らかにする。中央の政治や行政に対する発言をもつとともに、住民のエゴイズムを、市民の立場で調整することになる。ほんとうの“自治”とは、このような姿である。」と、単なる“自治権拡充論”への批判を加える。

都市憲章は何よりも都市の自立的精神の表明であり、今日の都市自治論に欠けていたのはまさにこのような実際的アプローチであった。本書ははじめてそのような視点から都市憲章をまとめたわが国ではじめての著書である。著者も参加したアテネ憲章の紹介からはじまり、デロス宣言、バンクーバー宣言、名古屋宣言、そして川崎市都市憲章と実例を紹介している。さらに、都市憲章の条例として30項目について憲章の基本理念をまとめている。著者の理想と情念を凝縮させた本であるといえる。

ただ、都市憲章というと日本の場合、市民憲章的なものになってしまう。その意味でアメリカの都市憲章の紹介が欠落しているのが惜まれる。鹿島のSD選書に入っているため社会科学・事務系の読者は見落としがちだが、地方自治研究の不可欠の文献であろう。（磯村英一著 鹿島出版会 980円）

■ 地方自治とシビル・ミニマム

急激な経済成長がもたらした都市化社会の進展は、住民の生活様式に質的転換をもたらすとともに、地方自治体において保育、教育、医療、交通、住宅、上・下水道等々の整備は緊要の課題である。併せて、シャープ勧告以来、その定式化がみられる地方自治体の行政水準とは、中央政府による硬直的な行財政統制のもとでの施設整備とか所得水準の引き上げにかかわる概念でしかなかった。

こうした中において、1960年代前半、松下圭一氏によってシビル・ミニマム論が提唱されたのである。その後この用語は、「東京都中期計画(1968年)」、全国革新市長会による「革新都市づくり綱領(1970年10月)」と、幾多の自治体論の中で多用されているが、未だ科学的概念としての検討は尽されていない。

本書は、「地方自治体の行政水準というものをそもそもどのように把握すればよいのか、とくに革新自治体における民主的行財政活動の特質とその基盤について、限られた権限と財政的力量によってであれ、無数に生みだされてきている豊富な経験と教訓をいかに理論化するのか」という課題意識を前提として、シビル・ミニマムの思想的淵源に遡るとともに、その理論問題における「公共サービス充実の方向」、「地方自治体の行財政水準」「住民運動と自治体行財政」と、自治体行財政活動の分析をすすめるなかで、「住民のくらしのための行政水準のあり方」を検討するものである。

地方自治体づくりへの総合評価の方途としては残された課題も多く、今後の研究が

期待されるところであるが、京都市下各都市の実践例を踏まえた論理展開には、行政実務家はもとより、行財政研究者に多くの示唆を与えるとともに、住民運動の推進者にとってもさまざまな教訓を学びとることのできる書である。

(京都自治問題研究所編)
法律文化社刊 1800円)

■ 地方財政の改革

戦後30年、地方財政は3度目の危機に遭遇している。地方財政改革の必要については幾度となく論議され、すでに論じ尽されたの感がある。しかしながら、地方財政の構造的欠陥に加えて、低成長経済期、公債に依存した地方財政という新しい事態の下において、その再生の前途はもとより、対症療法の途さえ見出し得ない現況にある。

本書は、「地方財政危機の克服には、思想と行動と技術が求められる……。最後は、技術において、すなわち、政府を先導する財政施策の展開、自治体経営における自己革新という財政自治の真価を発揮することによって改革は前進をはじめだろう。」との視点に立って、財政自治の実践面から、地方財政改革への戦略を展開するものである。

即ち、制度論においては、「財政自治権(課税自主権、起債自主権の拡大等)を認めることによってこそ、中央政府は期待される地方財政の運営がもたらされる。」又、「地方税財政制度の改革(事業税の外形課税、固定資産税の強化、開発利益税の創設等)は財源論からでなく、行政責任の明確化、費用負担の社会的公平という視点からこそ、説得力のある財政政策として打

ち出されるべきである。」と、発想と認識の転換を求めている。

運営論にあっては、地方自治体における財政運営能力の向上を力説する。安上り財政」を打破し、「最少の経費で最大の効果」を図ることを経営哲学に謳い、その実践手法としては基金・積立金の活用による「不況抵抗力」の育成から第3・第4セクター、公社・公団による間接経営方式の活用」そして、ストック会計、連結決算方式の確立による「財務会計の近代化」から適正な財務公開を前提とした「市民統制の導入」と、豊富な実践例を踏まえて地方財政改革への方途を示している。

従来の制度論に終始した地方財政の改革論議が退潮を余儀なくされている中で、新たに実務面から自治体財政を厳しくみつめた、運営論を切札とする改革への接近には、正しく割目に値するものがある。

(高寄昇三著 勁草書房刊 1200円)

■ 行政と住民をめぐる問題事例

今や自治体は国家作用としての行政から住民生活の維持・向上を基調とした行政への展開を余儀なくされている。

農村型社会から都市型社会への構造転換は、住民、地域社会そして自治体を、極めて多様な価値観を内包する複雑なものへと変容せしめた。加えて、住民意識の変革は住民運動や住民参加の台頭と相俟って、行政の担い手である自治体職員にとまどいさえ

もたらし、その意識変革を要請するに至った。

本書は、「法令の有無のいかんにかかわらず、多様な形で生起する住民の行政要求を分析整理し、行政の作用として何をどこまで行うかを確定・提示し、住民の合意、協力の上でそれを実現できる自発性と創造性の涵養に努める必要がある。」と、自治体職員を喚起し、自治体行政の変容をもたらす行政と住民の対応関係の変化をさまざまな局面から指摘している。

広聴（個別広聴・集団広聴）、広報（行政広報・情報公開）、住民利害の調整から住民の反対と行政の対応、そして行政と住民の役割分担へと、今日的問題事例を狙うにあげ明解な方向付けをしている。

行政が抱える幾多の難問、「議論が百出して紛糾した地元説明会」「障害児施設の建設に地元住民が反対」「自治会分裂と財産の帰属をめぐる住民同志が対立」「ゴミ回収置場の決定と住民間の争い」そして「地域医療」に係る問題等々、問題解決の方途のみならず、背景や課題の解明、併せて法律、行政、都市問題の基礎知識の提供にまで配慮されている。

論究にあたって、住民の良識への期待過多の感も拭えないが、いずれも現在実務に携わる研究者の手によるだけに、日夜難問に取組む自治体職員にとって必携の書と云えよう。

(佐藤 竺・監修)
学陽書房刊 1,400円)

■ 発売中

- 神戸市「市政白書」『花時計からの報告』

(B 6版・504頁, 定価600円・送料200円)

- 『新・神戸市総合基本計画』(A4版・177頁, 定価2,000円・送料200円)

編 集 後 記

- ☒ 梅雨があけたとたん、大変な暑さが続いている。水飢饉で困っていた福岡では、依然として、断水が続いているようである。ことしの建設白書では、三全総を前提とした水需要試算で、北部九州、京阪神、南部関東など11地域で需給が逼迫することが提示されている。適正な国土利用計画の確立が望まれる。また、三全総をふまえて、各地方自治体においても、マスタープランの改定作業が進められている。真に地域福祉の向上につながることを望みたい。
- ☒ 現在、自治体運営は、「福祉化」と「企業化」という、トレード・オフの関係に立つ両者を求めようとする方向にある。このため、近時、自治体運営において「経営」の概念を導入するという考えが注目を集めている。
- ☒ 今回の特集「都市の経営」では、先に当研究所が実施した「都市経営システムの開発」研究を直接担当された方々に、再度お手を煩わせるとともに、行政資料として、この研究で実施したアンケートを収録した。報告書の残余がないため、本書をご活用いただければ幸いである。
また、先進的に“経営”の概念をもって取組んでおられる自治体の中から、経営の実践都市としての神戸市、地域経営を提唱される久留米市、今後の高齢化社会への先験的対応をされている小金井市高齢者福祉事業団からご寄稿をいただき、理論と実践の立場から都市の経営に検討を加えていただいた。
- ☒ 自治体を運営することは、まさに経営に他ならない。現在、“経営”ということが注目を集めることは、自治体運営の哲学に大きな遅れがあったのではなからうか。政府、自治体は、経済・社会においてその果すべき比重をますます大きくしている。今回の特集が、このような自治体の役割を果すうえにいくばくかでも寄与するところがあれば幸いである。

季 刊 都 市 政 策

第 12 号

印 刷 昭和53年7月20日 発 行 昭和53年7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

都 市 政 策

第3号 特集 地方自治と市民参加 1976年4月25日発行

第4号 特集 都市と環境保全 1976年7月25日発行

環境法の現況と課題Ⅰ／環境影響事前評価制度について／権利としての入浜権構想／環境行政の政策的課題／自動車公害防止条例の意義と役割／都市緑化の課題と展望／企業における公害防止対策／養浜事業と海岸防災／都市行政の研究の回顧／六甲山環境保全構想／米国における環境管理行政の動向

第5号 特集 都市自治の将来像 1976年10月25日発行

地方自治法の現代的課題／都市自治の実践的課題／現代国家と地方自治／憲法と地方自治／自治立法権の理論的考察／市民組織の課題と展望／婦人団体と市政参加／市民政治意識の変遷に関する分析／環境法の現況と課題Ⅱ／「ミラノ大都市市長会議」報告

第6号 特集 現代都市計画の課題 1977年1月25日発行

現代都市計画を点検する／都市景観の設計／コミュニティ・プランニングの課題／都市計画行政の課題と展望／住宅政策の課題／地域開発の系譜／都市景観保全の方策／「環境カルテ」の意義と役割／都市財政と都市開発／宅地開発指導要綱の法制的考察／英国における歴史的建築・環境保全

第7号 特集 市民福祉の展望 1977年4月25日発行

市民福祉の概念／福祉と費用負担／神戸市福祉条例の意義と役割／地域福祉とボランティア活動／社会福祉協議会の課題と展望／社会福祉施設と地域の関係／摂津訴訟判決をめぐる／人間都市へのフィジカルプラン／欧米自治への考察Ⅰ／ニュージーランドの福祉

第8号 特集 地方自治体と公共サービス 1977年7月25日発行

公共サービスの本質と限界／公共サービスの決定過程／都市サービスと公共料金／公共サービスの供給システム／公共サービスと市民の協力／使用料・手数料概念と利用者負担／市民生活と公共サービス／広聴システムと市民相談／欧米自治への考察Ⅱ／使用料の適正負担と実態分析／諸外国の水道事情

第9号 特集 戦後自治30年 1977年10月25日発行

地方自治の本旨／戦後30年——行政管理へ／カリフォルニアの地方公共団体制度／東京都の戦後30年／倉敷市の戦後30年／神戸市の戦後30年／地方自治と市民生活／地方自治と自治体職員／欧米自治への考察Ⅲ／イタリア地方自治の入口で

第10号 特集 都市と経済 1978年1月25日発行

都市と産業構造／都市と商業／神戸経済の現状と市の経済施策／都市化と農業／ファッション都市の課題／ケミカルシューズ産業の課題と将来／生活を売るあすの商店街／都市先端企業と地域経済／市民のための企業分析のあり方／地方財務計制度の改革／ニューヨークの経済再建

★話題の新著いよいよ刊行!!

職業としての公務員

その「生理」と「病理」

B 6判上製三八〇ページ

一九〇〇円

関西学院大学名誉教授 足立忠夫著

公務員という職業の有している特質——そこに統一と重の差で隣り合って共存している健康的な「生理」、現象と非健康的な「病理」、現象を明らかにし、新しい時代の公務員像「市民的職業人」を追求する!!

主な目次

第一章 公務員と職業

はじめに／公務員の範囲について／特別職と一般職の区別の規準／政治と行政の区別／特別職と一般職を区別する実質的要素としての職業

第二章 公務員は職業か「身分」か

職業とは何か／職業としての公務員／「特権的身分」としての公務員／現行公務員法の解釈における「身分的」性格の残存／公共サービス提供業としての公務員

第三章 公務員と法

形式主義の生理／形式主義の病理

第四章 公務員と権力

権力・権威・威厳・威信の生理と病理／権力のパートナーとしての官僚／中央・地方の一般職員の権力

第五章 市民的職業人への道

「地方自治職員研修」誌に29回に亘り連載されたものの増補決定版として一書にまとめたもの



公務員研修協会

〒101 東京都千代田区神田神保町3-2
電話 (03)230-3701(代) 振替154568

自治研修

編集

自治大学校・地方自治研究資料センター

〒106 東京都港区南麻布4-6-2

電話 (03) 444-3281

第一法規出版株式会社

発行所

〒107 東京都港区南青山2-1-17

電話 (03) 404-2251

振替口座東京 5-7739

特集 地方公社の再検討

〔座談会〕

地方公社のあり方について

〔論説〕

地方公社の実情……………高橋 則一

地方公営企業の法的限界……………成田 頼明

都市整備に果す地方公社の現状と期待……………水島 孝治

〔レポート〕

鹿島都市開発の現状と課題……………郡司 正要

愛の県民運動推進事業……………永石 一重

古文化財保護での協会の役割……………連 陸文

世界の自治体

今日のできごと

エイチ教授の自治大ごぼなし

毎月10日発行

8月号

定価 300円

年間購読料 4,300円

『都市経営の理論と実践』

都市自治は長い苦難の途を歩んできた。40年代に開花した自治の知恵は今その真価を問われようとしている。その鍵を握るものは都市経営の確立にあるといえよう。本書は豊富な実践例をふまえ、都市経営の体系化をめざしている。

都市経済論序説	神戸大学経営学部教授	伊賀 隆
都市経営運営論	神戸市長	宮崎 辰雄
都市経済と費用負担	神戸商科大学教授	能勢 哲也
都市経営と地方公営企業	関西学院大学教授	橋本 徹
地方債運用論	神戸市助役	井尻 昌一
都市経営と政策決定	神戸市助役	狩野 學
行政運営の科学的手法	神戸商科大学助教授	河崎 俊二
都市財政における企業会計方式の導入		
	神戸商科大学教授	吉田 寛
公共デベロッパー論	神戸市助役	佐野雄一郎
都市経営の実践的課題	神戸市総務局長	池田 正治
地方公社論	神戸市企画局主幹	高寄 昇三
外郭団体の経営	神戸都市問題研究所	都市経営研究会

■ 52年12月25日発行 ■ A 5 版 212頁 ■ 定価 1,500円

都市政策論集第 1 集 「消費者問題の理論と実践」 A5版 236頁
発 売 中 定価1,700円

勁 草 書 房

季刊 都市政策 第12号 3331-973503-1836

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2の23の15
振替東京 5-175253 電03-814-6861

定価 450円