

# 都市政策

季刊 第19号 '80・4

## 特集 都市と行政管理

現代行政管理の課題	加藤 一 明
行政管理と自治体労働組合	山崎 克 明
人事管理の現状と課題	石井 博
新しい行政監査の方向と課題	山本 力
行政組織の現状と課題	室田 民雄 坂本 大祐
神戸市都市整備公社の現況と課題	赤坂 典昭
東京都の財政再建	編 集 部

---

予算編成過程の政策化	高 寄 昇 三
ハート；地方自治法概説	太 田 修 治

# 都市政策

第18号 主要目次

特集 都市と公共投資

1980年1月15日発行

公共投資論	新野 幸次郎
公共投資に関する意識調査	伊賀 隆
欧米における公共投資	岸本 哲也
公共投資の有効性	是常 福治
公共投資の戦略的視点	高寄 昇三
地域産業連関分析	公共投資研究会
省資源型都市施設	編集部

---

公共投資の総合的評価

公共投資研究会

次号予告 第20号 特集 自治体の住宅政策

1980年7月1日発行予定

公営住宅の性格と役割	伊賀 隆
自治体からみた住宅政策の課題	是常 福治
住宅需給と住宅建設計画	宮田 芳彦
公的住宅の設計	大海 一雄
都市計画と再開発住宅	広戸 敏夫

---

都市居住と住宅問題

日本住宅公団

住宅供給制度の課題と展望

住宅金融公庫

大都市住宅問題の基本方向

住宅問題研究会

## 都市と行政管理

地方財政の悪化にともなう、行政改革の断行が叫ばれているが、遅々として進まない。わずかに減量経営の力点からの人減らし、機構いじりが行われているに過ぎない。そして減量経営の発想による改善は、たとえ行われたとしても内部機構の体質改善や官庁的思考の発想転換をとまなわなければ、いずれ膨張へと転化するであろう。

今、減量経営をこえた行政改革を行うためには、改めて行政管理を考えてみなければならないのではなからうか。そこでは事務処理の効率化、賃金水準のカサ上げ、行政組織の防衛といった古い視点にかかわって、市民という第3者的視点からみた実質的改革が求められている。

このような市民的視点からみた改革への圧力、心理的強制は、中央政府という上からの行財政圧力に比べて弱いといえる。しかし、今、自治体に求められるのは、そのような中央・市民統制の外圧をまつまでもなく、自己変革力によって、新しい行政管理の課題に対応していくことである。

それは、情報公開による市民参加の拡充をはじめとして、行政サービスの改善・上昇への自治体労働組合の自主努力、人事管理の転換による市民的公務員像の創造、市民統制の手段としての監査制度の改革、外郭団体による行政サービスの拡大・有効活用と民主的コントロールの調整などの多くの課題を内包している。

地方自治体の財政は、巨額の地方債残額をかかえて喘いでおり、そのためこれから財政収支の改善という政策命題が、行政改革をリードする主要因となりやすい。しかし、自治体の存在目的が、「最少の経費で、最大の福祉」という改革の基調を忘れて、「手術は成功したが、患者は死んだ」という愚挙に陥らないように、新しい行政管理を追求する努力を怠ってはならないだろう。

何よりも行政管理学は、長い間、他の専門分野からの批判を受けることも少なかったし、また、市民的洗礼にさらされることもなかった。今日の財政危機を市民的行政管理への転機とする改革がのぞまれるのである。

## ■ 特集 都市と行政管理

現代行政管理の課題 .....	加藤 一 明	3
行政管理と自治体労働組合 .....	山崎 克 明	16
人事管理の現状と課題 .....	石井 博	28
新しい行政監査の方向と課題 .....	山本 力	44
行政組織の現状と課題 .....	室田 民雄 坂本 大祐	56
神戸市都市整備公社の現況と課題 .....	赤坂 典 昭	70

## ■ ルポ都市政策

東京都の財政再建 .....	編 集 部	84
----------------	-------	----

## ■ 特別論文

予算編成過程の政策化 .....	高 寄 昇 三	98
------------------	---------	----

## ■ 文献紹介

ハート；地方自治法概説 .....	太 田 修 治	116
-------------------	---------	-----

## ■ 潮 流

情報公開制度 (130)	伊場遺跡訴訟 (132)
公共料金値上げ (134)	

## ■ 行政資料

地域生活施設の市民的利用 .....	昭和53年度神戸市都市制度調査会	137
地域生活行政の拡充 .....	昭和54年度神戸市都市制度調査会	162

## ■ 新刊紹介

.....	176
-------	-----

# 現代行政管理の課題

加 藤 一 明  
（関西学院大学法学部教授）

## 1 はじめに

行政管理という言葉がわが国に定着してきたのは、近々30年にしかならない。「法律による行政」「通達による行政」にみられるように、法の枠内で決定された目標をどのように実現化して行くかという、「手段と方法」に管理の重点がおかれてきた。設定された目的なり目標を、所与の条件のもとでいかに能率的に実現化して行くかということが、行政管理の課題とされたのである。いわゆる科学的管理法を行政組織に、どのように導入するかということであった。昭和30年代は、科学的管理法に加えて、人間関係論が導入され、フォーマル・オーガニゼーションと、インフォーマル・オーガニゼーションとが大規模組織体に共存していることが強調され、管理監督者の部下操縦術が流行したといえる。そうして、昭和40年代は、高度経済成長政策のもとで、行政需要にどう応えて行くべきかという政策分野への管理体制の整備が強調された。

所得倍増計画から「消費は美德」という使い捨ての「快適な高水準の生活」への期待がふくらみ、大量生産＝大量消費のなかでの「社会のヒズミ」による行政需要の要求に、どうこたえるかに関心が集中した。高度成長政策下における税の自然増収という余裕財源は、社会各層の諸要求に対して、総花的に、漸増的に分配された。この分配は、社会各層に対して平等に供給されたわけではない。この分配をめぐる不満は、全体としてより一層の均てん要求となって行政需要を押しあげることになった。

社会的変動における各層の諸要求に行政が如何に対応するかという点に関心が集中し、既存需要の検討と新旧需要の交換の必要性や行政管理の体制やサー

ビスの効率性についての検討はむしろ軽視されたといえよう。<sup>(1)</sup>

米国の PPBS (Plan, Program, Budget System) の導入をはかった大蔵省も、各省の協力をうるにいたらなかった。個々の行政活動の政策目的を明確にし、目的と手段との適合性を求め、その実施成果を評価するという意図は見送られたといえる。

一方、分権化の時代とか直接民主制の価値の強調、市民参加のあり方が問題とされていた。いわゆる工業化時代における生活の向上への期待感に裏づけられた“限りなくパイは増大する”という信条は、生産性とか能率の向上のための専門分化による諸専門家集団間の対立・紛争が、社会に分裂性とか遠心性という混乱状態を生ぜしめるにいたり、その社会的調整機能を失うにいたった。

分権化と市民参加は切りはなし得ないパートナーであるという主張は、専門分化による社会の混乱状態を調整するといわないまでも、専門集団間の遠心性や分裂性による混乱を最小限度に止める、あるいは相互依存性を確保するためのものである。

“公共性を撃て”という言葉は、“みんなのためになる”という公共性の神話を批判したものである。公共サービスの提供によって利益を受ける人々にとっては、“公共の利益”と評価しえても、それによってマイナス利益を被る人々にとっては加害サービスであることになる。各種の行政サービスを生産・提供する政府は、それぞれの顧客集団＝外郭団体を構成する人々の意見＝民意に基づいて提供したにもかかわらず、市民一般の意見＝民意に基づいたものであるとしてきたのである。多種多様な行政サービスを提供する政府機関とその対象である顧客集団との間だけの協議とか情報の交換が促進され、この交流と交換から除外され阻害された人々の声は、政府＝行政に届かないという枠組が形成されていたといえる。

日照権とか環境権が主張されてきたのは、個々の権利主体の利害関係における対立・紛争を社会的な問題として提起し、生活環境をめぐる諸利益間の調整を政府に要求しているといえる。従来社会的に解決されてきた社会的正義を、政府はなんらかの形において引受ける必要に迫られているといえよう。本来的

に公共の利益を判定し、これを実現するという任務をもつ代表＝政府は、自由・平等という価値に加えて社会的正義という価値を実現するため、社会各層の市民の個別的利益を与件として評価したうえで、公共の利益なるものを決定しなければならない。この意味からも、政府や行政の専門家集団は、その公共サービスの目的、実現する過程、その結果の効果や影響について、市民に情報を提供し、市民の意見を聞く必要があるし、かつ、市民が発言資格をもっていることを認めなければならない。

省資源・省エネルギー・環境保全という安定経済成長という環境のもとでは、行政によるサービス供給力の限界を与件として、行政需要の内容と行政供給方法のあり方を問い直すことが不可欠といえよう。ここに行政管理の機能とその強化の問題があらためて検討されなければならない。政策評価制度や管理評価と管理改善は、時代の要請といってよく、行政改革もこの一環であるといえよう。

## 2 管理評価の動向

一般的に、行政管理は、組織の目的活動に寄与するための活動である。したがって、行政管理の合目的性を評価するためには、組織の目的活動と「管理」との相関関係が確認されていなければならない。このためには、まず組織の目的活動そのものの成果が把握され、その合理性が評価されていなければならない。

いいかえれば、「管理」の究極的な合理性を評価するには、いわゆる政策評価が先行している必要がある。<sup>12)</sup>これによって、管理の目的適合性を評価することができるからである。政策評価をおこなうには、組織目的の確認、達成過程の計画化、成果の評価基準の確定、評価に必要な情報の確保が不可欠の前提要件であるが、こうした前提要件が十分充たされていることはまれである。

しかし、行政管理においては、私企業の管理と異なり、貨幣価値によって組織目的の達成度を測定し評価することができないから、私企業とは異なった別個の価値尺度を見出さなければならない。それは、「その活動の諸目標を述べ

ることによって、またそれらの諸目標の達成度を測定する指標の構築によって与えられる。その最終目標を達成するさいの行政活動の効果・(effect)を示す測定値は、いずれもその活動の結果 (result) の測定値で表現される」とされる。あるいは、「管理プログラムによる組織目標の遂行は、妥当性(その目標が達成された程度)あるいは能率(利用しうる資源との比較において目標が達成された程度)に照らして測定されうる」と。

ここでは、能率基準が、一定の目標を実現するために必要とされる資源を所与のものと同前提したうえで、複数の代替的な選択肢相互の間で最大の成果を挙げうる方策を選択するための相対的な評価=選択基準である。これに対し、妥当性基準は、必ずしも選択肢相互の比較対照を必要とせず、むしろ多くの場合、選択された政策がめざす目標自体をどの程度の水準まで、どれだけの資源を用いて達成することができるか、あるいは達成すべきかについて判断するための絶対的な尺度であると言えよう。

政策決定における目標の設定とその達成は、つねに「程度の問題」であって、意思決定の価値的要素に民主的な統制を加えるためには、めざす目標についての「妥当性のレベル」を不問に付することは許されない。ある意味で能率の測定も、こうした「望ましいサービスの水準」もしくは「最低限の適切なサービスの水準」<sup>(3)</sup>を確立するうえで必要な前提条件なのである。

PPBSは、政策の効果を、いわゆる業務量とか事業量といったレベルではなしに、政策の究極の効果のレベルでとらえようとした。そうして、政策の合理的な選択に寄与することを狙っていたので、つねに複数の代替案から生ずるであろう未来の効果を事前に予測しようとした。また、複数の代替案について、それぞれ費用と効果の両面をとらえ、それらの費用効果比率(費用効果分析ないし費用便益分析)を相対評価し、最善の代替案を発見しようとした。要するに、それは、政策の厳密な意味での効果について、その有効性(effectiveness)だけでなくその能率性(efficiency)までも事前に予測し評価しようとした分析手法であった。

そして、このPPBSを予算編成手続と結合しようとしたのである。しか



し、現実には、政策評価には、効果の予測性、効果の評価基準の選択法、評価基準の相互換算法、代替案間の比較法、適切な情報の欠如等々の難問に直面することになった。

P P B Sに代えて、プログラム評価 (program evaluation = PE) ないしプログラム分析評価 (program analysis and review = PAR) なる概念が強調された。この手法は政策評価について、必ずしも事前評価を意図していない。むしろ、現に実施中の政策がもたらしている現実の効果をまず評価することに主眼をおいている。また、つねに複数の代替案に関する相対的評価を試みるわけではなく、ともかく一つの政策の効果だけでも着実に確認しようとしている。さらに、それは、費用効果比率といったような投入産出比率 (= 能率性) の算定を必ずしも要件とせず、当面は目的の達成度合 (= 有効性) の評価だけでも、それで満足しようとしている。この点からすれば、政策評価手法としては明らかに後退であるが、この後退は、分析技術および前提条件の未成熟といった現実を考慮した上で現実に可能な水準の分析を着実に進めようという意図から来ている。

プログラム評価や分析評価は、第一に、個々の行政活動の政策目的を明確に確認し、成果の把握の手掛りを与えること、第二に、既存の政策目的群に一覧性を与え、政策目的群と行政ニーズとの対応関係を照合する手掛りにすること、第三に、政策目的群をプログラム要素→サブ・カテゴリー→カテゴリーの階層構造に体系化することにより、目的・手段関係を明確に確認すること、第四に、体系化から相互に補完的なプログラムを確認して、その調整を図ることなど多面的な目的に資することを狙いに行っている。このようなプログラム体系の設計は、究極的には、相互に競合的なプログラム、つまり相互に代替的なプログラムを確認して、その間の資源配分を最適化することにあつた<sup>(4)</sup>。しかし、予算編成手続と結合さすことをさげ、各省庁の自己点検のために、促進されるべきものとされ、評価対象の選定等については、各省庁の意向が尊重された。

いま一つの動向としては、「目標による管理」(Management by Objective = MBO) は、プログラム要素ごとにその事業目標とこれに対応したアウトプ

ット指標（事業量指標）を明確に設定し、その現実の成果の把握を通して、プログラムの適否に関する再検討をおこなおうとするものである。かかる事業目標と事業量指標の設定から、業務量測定をなすという方法は、事業量と効果との間に比例的な対応関係が存在しない限り、事業レベルの評価をもって、政策の効果を評価することはできない。しかし、政策の効果を評価することが困難であるとすれば、事業レベルでの目標設定と、これに基づく業績評価の制度は、次善の策として受け入れられねばならない。

また、英国の管理評価制度（Management Review）は、PARが各省の予算上の既得権を正当化する手段に転用されてしまった反省から、行政管理方式の重点を手続的な管理面の改善とかライン業務の効率化・能率化を指向する手法として取りあげられた。政策評価の発想を日常的な仕事のレベルで具体化することは、事業レベルでの目標設定と業績評価とを促進するような組織態勢をととのえることに関心を集中するものといえよう。

米国でも、投入された労働力とそこから産出された事業量との投入産出比を測定し、これを生産性指標とよんで、これを管理改善のための一つの手掛りにしようとする。これは管理改善の焦点がハイラーキーの中・下位のライン業務、あるいは管理者層に移っている。作業遂行度、ユニット・コスト、仕事必要性、生産性などの測定と評価への関係づけなどが、地道につづけられた。Zero Base Budgeting（ZBB）においても、つぎのように言葉の定義がなされている。a）管理改善は、提供するサービスの質を改善し、時間をかけないようにしたり、生産性を増大するかコストを削減するすべての活動である。b）管理評価とは、プログラムの効率と行政諸活動の正規の査定をいう。それは、組織上の構造と諸関係、実施上の手続と仕組み、管理監督者関係、そして仕事分野の遂行度（performance）を測定することを含む。c）プログラム評価とは、目的の測定と体系的な分析を通ずる正規の査定であって、連邦プログラム（またその構成部分）が、その管理や政策の意思決定を助けるために利用されている筈の、プログラム諸目的をどんな方法でどれだけ達成しているか、そのほかの諸効果をどれだけどのようにもたらしているかを査定するものである。d）遂行

度尺度または諸指標は、連邦活動の数量化できる結果 (result) であって、効率、有効度、プログラム・インパクト、プログラム産出もしくは作業必要量 (work load) に関する諸尺度を含む。e) 生産性とは、ある組織単位によって作り出されたあるいは提出されたサービスの単位つまり産出 (output) と、時間の特定の期間使用された金額、設備、人員、もしくは人員だけからなる資源つまり投入 (input) との比率である。<sup>(5)</sup>

管理評価や測定の手法あるいは尺度についての管理的な使用を強調して報告を求める一方、管理システム全体の評価を強調し新たにその全体のどの部分の改善をするかを求め、これを予算過程に結びつけたところが、PPBSと異なっている。

管理評価制度や管理改善の手法は、政策目的の確認と政策効果の評価とを促進するような組織態勢を整備するため、事業レベルでの目標設定と業績評価を促進することであった。

そうして、企画ユニットの新設・新しい予測モデルの開発、新しい計画策定方法の採用、新しい管理情報システムの確立等が要求されている。ZBBでも、目標の分析と目標達成のためのプランの作成、計画と評価と予算との調整、下位の管理者の参加、すべての階層の管理者にその運営・活動の費用・効果を評価させる、目標達成のための代替案の要求、プログラム間の相互換算の関係を明らかにする等が求められている。

### 3 管理評価の課題

現代的な行政管理の動向が、政策評価から管理評価に移行しつつも、きびしい資源の制約のもとでは、資源の効果的な妥当な配分が要求されている。したがって、組織の中・下位レベルでの管理評価の基礎をかためることによって、政策効果の評価制度を求めるということが期待されている。管理システムの改善は、「組織の単位組織の管理チームが、通常経験を積んだ職員に助けられて、その単位組織の存立目的に関する共通の理解を育成することによって、また責任を明確化することによって、さらに達成目標についての同意のシステム

を開発し、その進捗状況を監視することによって、その管理の改善に着手するような、より体系的で包括的なアプローチ」といわれる。そして、できる限り客観的に測定された遂行度に対する責任を個々の職員と単位組織にもたせること、この責任単位組織は、その産出（output）をコストやその他の基準との対比で測定すること、産出の測定が数量的あるいは財政的に換算できる指標を求めることが要求される。これは、目標と手段と結果をどのように適合させるかということである。作業遂行度、ユニット・コスト、仕事必要性、生産性などの測定と評価の関係づけなどの改善が継続的になされなければならない。

わが国の行政管理は、能率の測定と効果測定が論理的に区別されていないから、機構の再編成や事務事業の見直し等は、極めて主観的な評価によって、あるいは政治的配慮によって決定される場合が多い。単位組織における達成目標・実施計画・作業遂行度・業績評価という問題が、実施計画と達成度との比較ということに限定される傾向がある。政策のフィード・バック回路は、行政需要→行政ニーズ→政策目的の設定→行政活動→効果→効用→行政需要といった図式で表示される。そして効用は、政策の有効性と能率性とは一応別次元の問題であり、効果→効用→行政需要→行政ニーズの部分、政策目的設定の合理性の問題と考えられる。管理評価や管理改善は、政策目的の設定→行政活動→<sup>(7)</sup>効果を対象とするといえる。

行政の多くの分野では、数量的タームで業績を評価することが困難であると指摘されている。しかし、業績測定が適切に行われることが管理評価の導入の基本的条件であるから、業績を評価する指標や尺度を開発し、これらをコストやスタッフの努力と関係づける仕事に取り組む必要がある。

このためには、a) 目標と支出経費をより明瞭に関係づけること、b) 費用効果分析を行うための基準や指標を求め、評価基準や業績尺度を求めること、である。単位組織で設定される目標に基づいて、業務が執行され、これに要する資源—人員と経費—がこの目標にリンクされているとき、その業務成果が業務報告によって提供される情報に基づいて、全てのレベルで検討され、評価され、見直しが行われることになる。

昭和39年の臨時行政調査会の「行政改革に関する意見」はつぎのように言っている。行政には、費用と効果または計画と成果との対比に重点をおくというような、いわば原価意識という観点が乏しい。予算の獲得には力を入れるが決算は軽視するというのがその端的な現われである。また、行政機関の職員は、適法か違法かということに関心をもつが、それが国民にどの程度の利益をもたらすか、損失を与えるか、の関心はそれほどでない。また、具体的な達成目標の欠如である。行政処理上の到達目標は、具体的な目標、すなわち実施計画は必ずしも明確に定められてない場合が多い。したがって、事後における業績評価も的確に行いえないのである。

さらに事務運営の改革に関する意見では、業績評価制度についてつぎのように述べている。従来各級管理者は、行政の成果についての意識がなく、個々の業務の処理にあたっては、事案の効果よりも単に手続にこだわり、また予算についてもその効果的使用を考慮することなく、その獲得と消化のみをこととしている。また、業績評価制度を採用するにあたっては、これに関連して、事業別予算制度 (performance budgets—筆者 注) の採用が必要である。業績評価制度は業務管理の手段であるが、この業務の体系に対応して予算の体系を整備することによって業務のコスト管理が可能となり、業務管理とコスト管理が相まって有効な行政管理が可能となる。

臨調の意見は、さきにみた管理評価のあり方を示しているが、行政管理上ほとんど無視されてきた。わが国の行政目標・実施計画・実施活動においては、業績評価の観点から関係づけられていないし、業務管理とコスト管理が関係づけられていないのである。

英国の社会保障省の事例をあげてみよう。ラインの管理者は、全体目的とその重要結果領域について達成可能であるとして同意する業務成果の基準を設定する。これらは、できるだけ正確な値で示され、量・質・時間およびコスト等を含む、この目標と業績基準に照らして業績が評価される。業績指標は、管理者に対して定期的に提出される業務情報で、管理者は、この指標により自己の担当単位組織の遂行度を評価し改善を検討しうる。

管理情報システムは、各々の業務成果指標が業務の進行状況を示すものであるから、各単位組織の業績をモニターできるように工夫されねばならない。上級管理者が業務成果の達成状況を確認しうる諸項目を単位組織との同意で選定し、単位組織は、業務負担やマンパワー利用状況と共に業務成果を報告する。この情報システムが効果的であれば、これによって改善が望ましい領域が明らかになる。ここで次年度の目標設定が可能になり、これに基づき下位の目標や基準が設定されうる。ついで実施計画がつくられ、達成さるべき結果、克服さるべき種々の課題、とられるべき行動、完成目標の日時、等が定められる。

そうして、つぎには、一定期間にわたり達成された結果は、同意された基準や目標に照らして見直される業績評価である。これらの社会保障業務の管理は、目標の設定や計画にはじまり、業績のモニターと見直しを行い、さらに次期の新しい目標の設定や計画へと続く計画サイクルとされる。<sup>(8)</sup>

いま一つは、英国の地方政府で試みられているパフォーマンス・レビューである。レビューは政策・事業の実施過程に限定されるが、事業量を測定・評価することにするか、あるいは、この事業量が住民生活に及ぼす効果量の測定・評価にまですすむかという問題がある。前者の場合は能率が問題となり、後者の場合は効率・効果が問題となる。そして、効率性を測定する物指しが不明確なために、政策・事業が設定された目標を達成する上でどれほど有効であるかを確定しえない場合にも、それらがどれだけ能率的に実施されたかを測る物指しを見つけ出すことは可能である。この効率性を測る物指しを見つけ出すことが可能かどうかから、いかにしてレビューを行うかという問題が出てくる。この問題について、一つのモデル手法が提示されている。

「図書館および文化施設」の分野で、その決定した政策・事業が、もともと教育上・文化上の機会に恵まれない人々に、その機会を保障するうえで十分役立っているか否かを明らかにするレビューの手続は、何かということである。そこで、こうした目標に向かって事態がどの程度進展しているかを評価するためのシステムを案出することが必要になる。

数量化一個々の細目をとらえて産出を数量化することは不可能で、進展の度

合を評価するとしても、主観的な判断に頼らざるを得ない。しかし、このような判断自体を分析し数量化するシステムを案出することは可能であり意味のあることである。またサービスの水準を表示する数値がかなりの量存在しているような事業については、すすんで実績を案出することにより、政策・事業の関心のある分野に焦点を移動させることも容易になろう。

顧客集団—ここでは、高齢者、障害者、家をあげられない人、外国からの移住者、低所得者層、児童、ティーンエイジ、その他とする。

便益—提供される便益の種類が測定の基準として考えられる。事業を構成している活動について、それらがコミュニティのためどのような便益を提供しているか、提供しうるかを詳細に検討してみる必要がある。

情報の要件—それぞれの事業活動は、各種顧客集団の福祉を向上させるうえでどの程度貢献しているかを把握・確認できるように、文書による収集態勢をととのえておく必要がある。この文書には、上述の各種の便益がリスト・アップされなければならない。

評価の手続、加重操作、計数の操作により貢献値（指数）が導き出せる。

ここから総合判断としては、それぞれの顧客集団について何が達成されたかという事業の現実的成果についての全体像を手掛りにして、サービスの充実を図って行くか、各サービス主体に何が求められているか等から、改善すべき事項やなすべきことは何であるかを知ることができる。

最後のしめくりとして、どのようなシステムを選ぶにしても、その構築に先立ち、経験を集積しておくことが賢明である。略述してきたような類の情報は、今日までの経験から生み出されたものとして理解できよう、といっている。

数量化できない行政分野については、管理評価はできないという既定概念を打破するものとしての事例をとりあげた。とくに、関係当事者の下す判断が尊重され、主観的判断から出発して判断内容を各種要素に分解し、可能なかぎり数量化を図るといった方向で、定量化を行うということである。

以上二つの事例は、まず単位組織に達成目標と責任が明確に配分されること

であり、この事業実施に必要とされる人員や予算が単位組織において目標と関連づけられていることが必要である。わが国の性質別経費の重視は、財政統制の手段としてのみ利用されるもので、管理評価には、目的別経費の予算編成が重視されなければならない。費用効果分析を行う基礎となるデータが、経費分類から得られないということである。目標とこれを実現する手段との適合性の確保を、情報管理の面から不可能にしているということができる。何が超過負担かという議論が、共通のデータの上でなされなかったということも、ここに原因があろう。

数量化できない行政分野では、管理評価ができないということについて、反省しなければならない。

主観的判断は、実際に仕事をしている関係者のものであるにしても、その経験からくる判断は、尊重されるべきである。問題は、主観的判断の内容を各種要素に分解して、数量化することの可能性である。施設の使用人数のみをあげる業務報告では、業務を客観化することにはならない。わが国の情報管理は、管理評価に関係させるという意図をもっていない。文書管理はあっても情報管理がないという状態は、目標や実施計画をできる限り数量化するというのを阻害しているのである。実施計画と業務報告とを関係づける情報管理の確立が望まれる。

## 注

- (1) 行政管理研究センター、「社会経済の変化と行政の対応に関する研究調査」(昭和54年12月)304頁。
- (2) 西尾 勝「政策評価と管理評価」(行政管理研究、第2号、1976年6月、所収)2頁。
- (3) 今村都南雄「組織の『有効性』」(行政管理研究、第2号、1976年6月、所収)16~17頁。
- (4) 西尾 勝「効率と能率」(行政学講座、第3巻、1976年5月、東大出版会、所収)196~197頁。
- (5) 行政管理研究センター、「前掲書」36頁。なお、ZBBについては、「地方



自治職員研修」13巻2号，1980年の諸論文参照。

- (6) 行政管理研究センター，「英国における行政管理システムの改善に関する調査研究報告書」昭和54年5月，99頁。
- (7) 西尾 勝，前掲書，「効率と能率」203頁。
- (8) 行政管理研究センター，前掲「英国における……報告書」47～53頁。
- (9) 行政管理研究センター，前掲「社会経済の変化……報告書」98～106頁。

# 行政管理と自治体労働組合

山 崎 克 明

(北九州大学法学部助教授)

## 1 はじめに

わが国は、こんにち、中央政府も地方政府も、危機的財政状況の下で、「行政改革」を至上命令として受け止め、これに正面から対処せざるをえない状況に追い込まれている。その直接の原因が、石油ショックにともなう一連の「財政危機」状況の発生、そしてことに、これを国・公債の乱発によって乗り切ったものの、今後の財政再建をどうするかが緊急の課題となっていること、しかも、再建策の決め手として構想された一般消費税の導入が、昨秋の総選挙において反対の審判を下されたことにあること、そして、他方では、「構造的」といわれる汚職、ついでいわゆる「公費天国」の暴露・告発・キャンペーンが爆発し、中央・地方の政府に対する市民の不信が深まったことにあること、いうまでもない。全ては、結局、高度成長の下での中央—地方政府の経営の中で生み出され〈構造化〉された病巣が、その後も治癒されることなく、むしろ悪化の道を辿ったことの帰結であるといつてよいであろう。

とまれ、こんにちの地方自治体は、かくして、一方、行財政運営に対する市民の不信・批判の高まるなかで、他方では市民の支持・協力を得なければその慢性的逼迫状況を打開し展望を切り開くことができないという、まさにディレンマ的な状況の中にあるといわなければならない。地方自治体がこの状況を脱しうるためには、それ故、これまでのような通り一遍の行政改革を繰り返すことではなく、対中央政府関係と対市民関係との両面において、行政的・財政的のみならず、政治的にも、その〈構造〉と〈体質〉の刷新を図らなければならないであろう。こんにち、地方自治体において、〈行政管理〉の問題が重要

なテーマとなっている理由は、まさにここにあるのである。

ところで、上の問題を、自治体運営の民主化・合理化・効率化の要求として受け止めるかぎり、それはもちろん、けっして新しい問題ではない。むしろ戦後のわが国の地方自治体の歴史は「汚職」と「財政危機」とに対決し、それを民主化・合理化・効率化する努力の歴史であったともいいえよう。ただ、ここで重要なことは、これらの努力の展開の中で、自治体が変容し、民主化の意味が変わり、効率化の、それ故にまた行政管理の意義が変化してきたということ、そして、こんにち、それらは、新たな視点から捉え直されなければならなくなっているということである。ここ数年、自治体の当局者を中心に、いわゆる〈自治体経営論〉がかまびすしく説かれ<sup>(1)</sup>、また、自治体労働組合運動論に新たな展開がみられる理由も、ここにあるといつてよい。

そこで、わたくしは、本稿において、地方自治体の行政管理の今日の問題状況を、自治体労働組合の運動との関連に焦点を絞りつつ論じてみたいと思う。

(1) 山崎克明「自治体経営論の展開——その準備的考察」(北九州大学法政論集、第6巻第1号、1978年7月、所収)および、同「自治体経営論の構図」(地方自治職員研修臨時増刊号、No.3、『自治体経営管理総集』、公務職員研修協会、1980年1月、所収)、参照。

(2) 山崎克明「自治体労働組合と地方自治——自治体労働組合運動論の新展開——」(高寄昇三・山崎克明・坂本勝共編『地方政治と市民自治』、玄文社、1979年11月、所収)、参照。

## 2 地方自治体と行政管理の問題状況

### (1) 行政管理不在の状況

わが国における地方自治体は、永く、中央行政諸機関による上からの指示を待ってはじめて活動する受動的・従属的な下位的・下請的機関にすぎないと自嘲的に捉えられるか、あるいはむしろ、地方自治体には本来、政治を含蓄するような自治は存在せず、またその必要もなく、地方自治体の本務は、中央で決定されたことを地域の実情に合わせつつ忠実に執行することのみであり、それに必要な限りでの自治であると考えられるのが、一般であった。そして、従

来、自治体労働組合は前者の、当局側は後者の考え方を採るのが常であったといつてよいように思われる。わたくしは、前者を〈自嘲的三割自治論〉、後者を〈三割自治当然論〉と呼ぶ。

ところで、地方自治体に対するこのような消極的な考え方を現出せしめた背景には、主として2つの要因があったと、わたくしは考える。構造的要因と観念的要因とが、すなわち、これである。

まず、地方行財政活動のほとんどが機関委任事務であり、従って「ひもつき補助金」に依存せざるをえないような状況に示される中央支配的行財政構造がある。しかも、わが国の中央政府の明治以来の統治構造の特徴の1つが辻清明のいわゆる「割拠性」にあることの必然的結果として、地方自治体の行政も「縦割り」「バラバラ」であることを常態としてきた。地方自治体の役所は、かくして、まさに〈寄せ世帯〉〈合同庁舎〉の観を呈し、地方自治体の〈自治体性〉ないし〈統治体性〉＝〈政府性〉はほとんどみられなかった。それ故、それは、地方自治体の組織的有効性を追求し高めようとする行政管理の観念と方法を自覚的に探求せしめる構造的基盤を欠いていたというべきであろう。

つぎに、観念的要因とは、「法治行政」の原理と「自治行政」の観念に他ならない。わが国において「法治行政」の原理が〈行政〉権の優越・〈中央〉政府の優越・〈官〉の優越を保障し法規万能主義を助長・正当化する教義として、また「自治行政」の観念が、地方自治体が中央政府の指示に従い自らの負担で施策を処理すべきことを意味し要求する観念として流通してきたことは、周知の通りである。かくして、ここでは、地方自治体の行財政運営が、法的・手続的・形式的無過失性を第1の価値とし、実質的民主性・合理性・効率性をほとんど第一義的な判断基準としない思考・行動様式を生み出してきたこと、それ故、地方自治体の行政活動の体系的機能的合理化の問題—行政管理の問題が、ここでも視野の外に置かれがちであったことも、また当然であったといわなければならないであろう。

## (2) 〈技術的—経済的合理主義〉的行政管理の進展

しかるに、「高度成長」の進行は、地方自治体の行政の合理化・効率化を強

く要請せずにはおかなかった。すなわち、まず、高度成長政策を推進する中央政府、それとの「直結」によって地域開発を推進しようとする地方自治体、経済構造の高度化により国際競争の激化に対応することを迫られていた財界、そして、経済成長の高度化とともに〈大衆社会〉化した状況の中で受益者意識をかきたてられてきた市民大衆からの強い要請に対応すべく、中央—地方の階序制的統治構造の強化＝集権化・画一化とその〈経済的合理化〉が、中央の指導によって進められ、自治体行政運営の「近代化」「合理化」が追求された。ことに重要なのは、一連の〈合併法〉の制定、ついで「複合事務組合」等の制度化によって「規模の合理化」＝〈広域的共同化〉が進められ、また、コンピュータの導入・活用に示されることき〈管理技術化〉の進展、そして〈計画化〉の進行と、組織運営ないし行政管理の技術的合理化が進められるなかで、地方自治体のあり方が、バラバラの出先機関の集合体、法令の忠実な執行者、受動的下請的機関から、中央の指導の下、〈三割自治当然論〉を前提とし、あくまでその枠内においてであったとはいえ、〈技術的・経済的合理主義〉を追求する能動的な総合的開発・サービス提供機関へと、転換しはじめたことである。かくして、ここでは、行政管理の方法が、旧来の法的・〈強権〉的方法から科学的・技術的・〈システム〉的方法へと移行しはじめたといつてよいであろう。しかも、管理の対象が、組織管理・人事管理等のいわゆる「内部管理」のみならず、地域社会の管理、すなわち「外部管理」をも含むものへと拡大しはじめた。70年代に入って、自治体行政の「社会管理機能」<sup>(1)</sup>が新たな装いをもって語られ強調されはじめた理由はここにある。

この点と関連してさらに重要なことは、こうした一連の動向の中で、地方自治体における〈政治〉を〈行政管理過程〉に吸収しようとする努力が進行したことである。自治体の行政は、いまや、その過程を科学化・技術化・システム化することによって、政治機能をも吸収し、統治の科学化・技術化＝〈管理化〉に一定の成功を納めつつあるようにみえる。そして、それは、わが国の伝統的な統治方法、すなわち、超政治的行政的統治——政治からの中立性ないし〈超然性〉を主張する行政部＝中央—地方の階序制的官僚構造による実質的支配——

の方法の合理化ないし現代的適応化努力の過程であり、その一定の成功であるといってもよいであろう。

かかる〈管理化〉の進行に対して、自治体労働組合は、〈自治体闘争〉を叫び〈反合理化闘争〉を闘ったものの、事態を転換しうるだけの展望も力量もなかったといわなければならないであろう。

### (3) 〈政治的合理主義〉的行政管理の抬頭

けれども、「高度成長」の進行は、他方では、その矛盾を露呈・激化せしめずにはおこななかった。ことに高度成長政策に追従し翻弄され、社会生活資本の整備に立ち遅れた地方自治体は、一方、過密化と大衆社会化、他方過疎化の進行によって〈自治体〉の空中分解ないし衰困の危機に瀕し、さらには公害・都市問題等、新奇・困難な問題の噴出に遭遇し、また、住・市民運動の爆発によって、そのあり方が、否、存在理由自体が、根本的に問われ糾弾されることにもなった。かくして、地方自治体は、上述のごとき産業・経済構造の変化への対応努力＝〈経済的合理化〉に加えて、さらに、社会・政治構造の変化への対応＝〈政治的合理化〉をも迫られるにいたったといえることができる。いわゆる「革新自治体」の簇生は、これに対する1つの回答であったとみることもできよう。とまれ、わが国の地方自治体は、ここにいたってはじめてその〈自治体性〉ないし〈政府性〉＝〈統治体性〉を自覚せしめられたといってもよいであろう。

かくしてまた、地方自治体は、自らの計画一政策努力に基づく地域の能動的〈管理〉を要請されることにもなった。「社会に能動的に働きかける創造的機能」として「行政管理」を把握する傾向がみえはじめたのも、<sup>(2)</sup>「都市自治体の政治・行政における〈経済的合理性〉＝効率性と〈政治的合理性〉＝民主性との緊張関係」<sup>(3)</sup>に悩みつつ新たな方向を求める苦闘のなかで、いくつかのすぐれた〈自治体経営論〉が展開されてきたのも、ここにあるといってもよいであろう。

そして、かかる事態の進行は、旧来の行政イデオロギー、すなわち、法治主

議行政の原理と自治行政の観念の、従って、行政の超政治的統制的中立性の、従ってまた、中央—地方の階序制的一元的統治の神話を崩し、中央に対する地方の行政の独自性・自律性の主張を、そして、地方・地域における政治の重要性の認識を、否、さらに、地方自治体における〈統治〉と〈自治〉のせめぎあいないし緊張関係の認識を、導出した。

かくして、地方自治体における行政管理の問題も、制度的構造的には依然として大きな制約下にあるにもかかわらず、それを、相対的にもせよ、地方政府に独自のものとして構想しうる状況が、否、構想すべき事態が、現出したということができよう。別言すれば、それは、単なる技術的経済的合理化・効率化の問題としてではなく、ひろく統治と自治の緊張関係——対中央政府関係と対市民関係との両面における——の過程の文脈の中で、把握されなければならない。自治体行政の合理化・効率化の〈公共性〉が問われ、ことに行政過程における市民や職員の〈参加〉が、そして、自治体労働組合の役割が重要なテーマとなるにいたった理由も、そして、組合自身がそれを自覚し主張するに至った理由も、ここにある。

- (1) たとえば、加藤富子「地方行政の課題と新しい行政管理者像」（加藤富子・三隅二不二編著『新しいリーダーシップ』、学陽書房、1977年、所収）、p.76以下、参照。
- (2) 佐藤竺『転換期の地方自治—新しい市民と行政の方向』（学陽書房、1976年）、p.196。
- (3) 山崎克明「都市経営と地方自治」（第40回全国都市問題会議編『これからの都市経営』、全国市長会、1978年10月、所収）、p.89。

### 3 自治体労働組合運動の新展開と行政管理機能——対当局・対市民〈協働〉関係へ——

「高度成長」下の経済的合理的行政管理の進行に対して、自治体労働組合は、一部にすぐれた先進的な取組みがあったにもかかわらず、<sup>(1)</sup> 全般的には、上述のごとく、一方で声高に「自治体闘争」「反合理化闘争」を叫びながらも、現実には、わたくしのいわゆる〈自嘲的三割自治論〉に依拠しつつ、「賃金闘争」「経済闘争」に運動の力点を置いていたといつてよい。ところが、1974

年、「国民春闘」によって32.4%という驚異的な数字の人事院勧告が引き出されたその同じ年、自治体労働組合は、地方財政の「危機」への転化を背景に、政府・自治省による地方公務員の人件費攻撃、就中、74～5年に広島県の加計町や福岡県の三橋町をはじめとして、多くの地方自治体で爆発した当局・地方議会・住民と組合との対立・紛争によって、それまでの運動様式の根本的転換を余儀なくされた。1975年春、「革新自治体」の〈危機〉的状况を背景に、日本共産党が「住民本位の行政を効率的な機構で」という「見解」を発表したことや、「福祉見直し論」「機能分担論」「守備範囲論」「行政限界論」「行政減量経営論」等々と称されるさまざまな行財政合理化論が中央政府・財界・地方自治体当局等の立場から提起され実践されるにいたったことなどが、この事態に拍車をかけたとみてよいであろう。

とまれ、自治体労働組合は、70年代におけるわが国の労働組合運動全体の動向がそうであったように、〈政策政治闘争〉＝「地域民主主義」の闘いへ、そして「〈市民運動〉との、〈政党〉との、……〈自治体〉との関係における自らの〈自立性〉と他者との連携の方法を探究していかなければならぬ」<sup>(2)</sup> となったのである。

ことに、地方自治体の労働組合のばあい、市民ないし住民との関係が、もっとも深刻な問題となったことは、いうまでもない。たとえば真柄栄吉（自治労書記長）はある座談会において述べて「高度成長時代の自治労運動は、タテの系列、たとえば自治労や公務員共闘といったタテの陣営でたたかっていたら、ともかくものはとれた。そういう意味では、地域の労働者・住民との関係をなおざりにしてきたという組織的反省は……きびしくなされねばならない<sup>(3)</sup>」と語り、また丸山康雄（自治労委員長）は松尾均との対談において述べて「率直に言って、われわれの運動全体が住民と共闘して、自分の問題としてとり組むことに欠けていた」ことを反省し、「われわれ自身が役人から労働者の立場に立ちかえること」、すなわち、「共通の課題については住民の側に立って自治の運動を進めていこうという意味で、労働者としての階級性を身につける」こと、かくして「住民と自治体労働者は共同作業」なのであり「運動上の位置



づけ、関連づけとしては、まさにいまこそ共同作業者という方向が明確にされるべきではないか」と説く。<sup>(4)</sup>さらに野口英世（大阪府職労中執）は、「いかに政府や自民党が公務員だけにいいことをしていると宣伝しても、それを受け入れる素地がなければ、そうやすやすと効果はあがらない。逆に、短期間のうちにその宣伝が奏功したということは、住民や民間労働者がそれを受け入れるものをもっていただけ」と説き、「スローガンや建て前はどうかあれ、住民の目に映ってきた自治体労働者の運動は、しょせん自己の利益だけを守るエゴの運動でしかなかったということ……の反省がないかぎり、こんごの運動の展望は見出せない」として、「自治体労働者としての特殊性に根ざした運動がなければならぬこと」<sup>(5)</sup>を帰結する。

かくして、自治体労働組合運動は、こんにち、全体として、ひとつの方向に収斂しつつあることは、明らかであるように思われる。自治体労働組合が、現存の地方自治体の存在理由を積極的に評価——従って〈自嘲的三割自治論〉から離脱——し、仕事＝〈公務〉に生きがい・働きがいを求め、それを媒介にして自らと住民との協調・連帯に努め、地方自治体における労働関係の動態の〈多元性〉を、すなわち、地方公務員関係の過程は二者間関係（bilateral relations）としては把握しえないこと、換言すれば、その「基底には労使の《自治》的領域の存在を前提とする二者間関係を置きつつも、さらに、〈住民自治〉—〈地方自治〉の要請のもとにそれを包み補完するものとして、複合的な〈多者間的〉（“multilateral”）な関係においてこれを把握する」ことの必要を認識するにいたっていること<sup>(6)</sup>が、すなわち、これである。そして、こうした傾向の基底には、「いわゆる〈政治闘争〉と〈賃金闘争〉とが、まず地方自治体の〈場〉において現実的に統一されることの必要が認識されるにいたっているという事実がある」、すなわち、自治体労働組合は、こんにち、「生活の社会化に対応した地域市民社会の形成と、そこにおける市民生活の防衛・形成・高質化という観点から、自らの〈職業団体〉的機能を強化し、〈政策形成〉能力と日常の〈職務〉の実践を媒介に、住民との連帯を深め、地域社会生活次元での〈自治〉的状況……を形成・確立し、これを地方自治体の政治的次元での

《自治》にまで高める努力を通して、労働組合本来の課題〔を追求すること〕……を自治体労働組合独得の、基本戦略とするに至っている」と、わたくしは理解する。<sup>(7)</sup>

地方自治体における行政管理の問題との関連において重要なことは、以上の如き自治体労働組合運動の新しい動向が、第1に、いまや、自らの〈自治体性〉を自覚しつつある当局とそこに自らの活動基盤を求める組合との関係は、これをわたくしのいわゆる《競争の協働》<sup>(8)</sup>の関係として把握することを可能にしているということであり、第2に、〈市民自治〉を追求する市民と自治体労働者の関係の契機を、日々の職務の遂行自体の中に求めさせているということ、別言すれば、ここにも《協働》関係が成立しつつあるということである。そして、わたくしは、ここに、自治体労働組合が、こんにち、その〈労働組合〉としての本来の役割を基底とした〈職業団体〉的機能を媒介に、自治体の行政管理機能——地方行政サービスの合理化・効率化——に、独自の立場から、積極的に関与しうる状況を見ることができるとともに、現に多くの自治体労働組合が、これに精力的に取り組んでいること<sup>(9)</sup>の理由を見出すことができると考える。

(1) その1例として、甲府市における職員組合の行政改革に対する取り組みがある。門間董吉「都市自治体における行政改革——甲府市の行政改革が成功した諸要因の研究——」（地方自治研究会、1969年4月）参照。

(2) 山崎克明「労働組合と都市の政治」（都市問題、第69巻第3号、1978年3月、所収）、参照。

(3) 「座談会 地財危機をめぐる自治労と地評の課題」（月刊労働問題、1976年7月、所収）、p. 55.

(4) 「対談 試練に立つ自治体労働運動」（月刊労働問題、1975年11月、所収）、pp. 45~6.

(5) 「職場闘争を起点に住民との連帯を」（月刊労働問題、1975年11月、所収）、pp. 49ff.

(6) 山崎克明「自治体労働組合と地方自治」、前掲書、p. 109

(7) 同上、pp. 106ff., 参照。

(8) 山崎克明「公務員と労働組合」（辻清明代表編集『行政学講座4 行政と組織』、

東京大学出版会、1976年6月、所収）、p. 326、参照。

- (9) たとえば、自治体問題研究所編『行政の革新と自治体労働者』（自治体研究社、1977年7月）、参照。

#### 4 - むすびにかえて——組合と管理——

わが国の地方公務員法は「地方公共団体の事務の管理及び運営に関する事項は、交渉の対象とすることができない」と規定し（第55条第3項）、「職員の給与、勤務時間その他の勤務条件に関し、及びこれに附帯して、社会的又は厚生の活動を包含む適法な活動に係る事項に関」する交渉も、「団体協約を締結する権利を含まないもの」と定めている（同条1～2項）。このように、法制度上は、自治体労働組合が公式の団体交渉を通して「管理」に関与する余地はないごとくである。<sup>(1)</sup>

しかし、政治的には、全く逆の要請がなされうる。たとえば、有田光雄は、かつて、地財危機下の「自治体革新と自治体労働運動の任務」<sup>(2)</sup>について論じて、自治体労働者とその組合が「革新統一戦線」の下で「地域の革新自治体」の原動力として「革新首長」—「革新自治体」を実現し、革新首長の〈公約実現機関〉として活動するという、その「特殊の任務」に服することが必要であると説き、その限りにおいて自治体労働者の〈労働者性〉が一定程度制約されることもまたやむをえないと主張した。すなわち、かれによれば、「革新首長と自治体労働者のあいだ」に存する「労使関係は、独占資本とその政府との対抗という基本的関係を前提とする限りあくまで内部矛盾としての位置を出るものではない」と理解すべきものなのであり、それ故、「革新行政を担う自治体労働者」は、「たんに労働条件の狭い見地から」ではなく、積極的に自治体行政の改善・改革に立ち向うべき任務を課せられている。否、「自治体労働組合運動にとっての革新首長の直接的意義」はその「もとで拡大される組合活動と政治活動の自由の権利」であり「『闘争の自由』の拡大という点にあるといっても過言ではない」と断ずる。ここでは、自治体労働組合は、文字通り、革新首長の“managerial arms”（〈管理の手足〉＝〈管理の武器〉）たることをもってその「任務」とされ「権利」とされているといってもよいであろう。

しかし、こんにちの自治体労働組合に期待され、また組合自身が志向している方向は、既述のごとく、現行法制度上はただ当局側の合理化攻撃に抵抗しようのみであると考えるような消極的〈抵抗主義〉に甘んずる<sup>(3)</sup>ことでもなければ、政治闘争の一機関として自らを位置づける〈政治主義〉<sup>(4)</sup>に安んじることでもない。それは、一方の〈敗北主義〉、他方の〈政治主義〉と対決し、法制度上・政治上のさまざまな制約や攻撃と闘いながら、〈地方行政サービス〉という特殊の仕事に専門とする職業人の自治的団体としての固有の観点から、自らの内在的要求として、それぞれの職場における自治的政策研究活動の蓄積<sup>(5)</sup>とその実践を通して、市民諸団体と協働し自治体政府当局と協働しつつ、行政運営の民主的合理化——上述〈政治的合理主義〉の追求の文脈における行政の効率化ないし有効性の追求——に参与していくことを通して、市民自治に底礎された真の地方自治の確立とその民主化を、そしてついには国政の民主的変革を展望するなかで、自らの生活と権利を前向きに擁護・改善していくことではなければならない。

地方自治体は、こんにち、財政の建て直しを図るなかで、社会全体のあり方の新しいビジョンと新しいシステムを求めつつ、地域市民社会生活の〈高質化〉に奉仕すべく体系的公共サービス活動に努めるべき、真に〈自治〉的な活動主体——自治的諸団体との連携による地域市民社会の民主的管理統合主体——たることが要請されている。この要請に応えるためには、地方自治体は、文字通り〈開かれた自治のシステム〉として、〈市民自治〉を追求する市民の自治的諸団体と提携し、また、〈職能的自治〉を追求する自治体労働組合と協働しつつ、それらの主体的〈参加〉を得て、最適の行政サービス提供方途を追求するのではなければならない。市民自治に底礎された市民参加と、労働組合の職能的自治活動に底礎された職員参加とは、こんにちの地方自治体の行政管理に不可欠の要素であるといわなければならないであろう。

かくて、わたくしは、地方自治体における行政管理は、自治体政府当局と自治的市民諸団体との、そして就中自治体労働組合との〈討論〉と〈合意〉を基調として進められなければならないと考える。それ故に、また、地方公務員の労

働関係は、これを、従来のごとく、「人事管理」の観点からではなく、むしろ「組合—当局関係管理」(management of union-management relations)として、それを、ベネットのいわゆる“labor-relations-public-interest partnership”<sup>(6)</sup>の観点から、把握することが必要であると考え

- (1) 公務員関係の法構造を政治過程の文脈において体系的に把握しようとした論考として、山崎「公務員と労働組合」、前掲、参照。
- (2) 現代と思想、第19号(青木書店、1975年3月)、所収。
- (3) たとえば、中山和久「行政の効率化と公務員労働運動」(法学セミナー増刊『日本の公務員』、日本評論社、1979年10月、所収)、参照。
- (4) 山崎「自治体労働組合運動と地方自治」、前掲pp. 79~80、参照。
- (5) たとえば、「三多摩における自治体政策運動」(全日本自治体労働組合)や「自治体政策づくりに関する研究会中間報告」(自治労・自治体政策研究会)、参照。
- (6) George Bennett, “The Public Interest and Public Unions,” in Golembiewski, Gibson and Cornog, ed., *Public Administration*, 3rd, ed., (Rand McNally, 1976), ch. 3, p. 70.

# 人事管理の現状と課題

石 井 博

(神戸市総務局職員部長)

## 1 はじめに

80年代は地方の時代といわれている。しかし、ここ数年来、経済不況が長期化し、国、地方を通じる財政危機が一層深刻な状況を呈する中で、最近の地方行政をとりまく環境は厳しいものがある。

このため、各自治体においても、事務事業の見直し等によって経費の節減に従来以上の努力を払っているが、マスコミをはじめ各方面から「お役所仕事」「多過ぎる公務員」「ヤミ給与」「カラ出張」という言葉に代表されるように、民間企業が厳しい合理化と減量経営を実施している中で、行政のあり方とその運営に携わる公務員に対して、かつてない強い関心と厳しい批判の眼が向けられている。

このことは、我が国だけでなくアメリカにおいても、「肥大化行政への反乱」ともいわれる減税を求める住民運動が全国的な広がりをみせるなど、高度経済成長時代における「ビッグガバメント」の要請に代って、今や「チープガバメント」へと「行政の減量」が世界的な傾向として強く要請されている。

しかし、その一方で、地域住民の行政への要求はますます多様化し複雑化するなど、地域社会の変貌や住民の価値観の多様化に伴って、絶えず新しい行政課題が生じている。

このような状況は、本市においても例外ではない。社会経済の変動に的確に即応しつつ、真に市民の信頼に応えて効率的かつ効果的な市政を進めていくことが従来に増して求められているが、その実現のためには、公務能率を更に

増進する必要があり、その意味で、人事管理の重要性が一段と高くなってきている。

いうまでもなく、人事管理は、組織の目的を効果的に達成するため、人材を確保し、各人が有する能力を最大限に発揮させ、その能力を有効に活用するところに意義がある。人事管理の分野は、採用、配置、研修、服務、昇任、給与、福利厚生等々多方面にわたり、かつ複雑であるが、前述したように、経済が高度成長から低成長へ移行し、更に持続するであろうことが予想される状況の中で、さまざまな問題が提起されている。

神戸市は、これまで、住みよい活力ある都市をめざして先験的な施策の実施や都市行政に経営の感覚を生かした行財政運営を行ってきたが、これらを推進するうえで原動力となった職員の人事管理について、「人材育成・適材適所の配置」の視点からどのように対処し、また今後どう対応しようとしているのか、将来の展望をもふまえながら、その現状と課題について述べたい。

## 2 定数管理と職員配置

### (1) 定数管理

本市の職員定数は、昭和40年度から昭和54年度までの間に4,929人増加しているが、これを年度別に増減をみると表—1のとおりである。

昭和40年代の前半は、増加率が低く、特に43・44両年度では減少しているが、これは第1次交通事業再建計画に伴う職員の削減によるところが大きい。

しかしながら、昭和40年代後半に入ると、行政需要が多様化し、拡大するに伴い大幅な増加を示している。

昭和50年代に入っても、第2次交通事業再建計画に伴う職員の削減のため、若干増加率が鈍化したとはいえ、この傾向は続くが、これは、本市が石油危機の影響を受けつつも安定した財政運営を行い、福祉、環境整備、教育を中心とする行政需要に対応してきた結果であると考えられる。

定数の増減の具体的内容について、主要なものを示したのが表—2である。

近年、市政に対する市民の要望が、保育所等社会福祉施設の新増設、病院診療体制の充実などその実施には職員の増員を必要とする分野に集中している観があり、福祉行政の充実に加えて、公園整備、下水道建設等の生活環境整備面での充実を図る必要があり、職員定数は年々増加してきている。

職員定数を財政面から人件費としてとらえ、一般会計歳出決算額の構成比をみると、表一3のとおりである。

表一 職員定数の推移

(単位 人)

年度	職員定数	対前年度増減数	指数 <sup>(40年度=100)</sup>
40	15,191	—	100
41	15,191	0	100
42	15,547	356	102
43	15,520	△ 27	102
44	15,321	△ 199	101
45	15,357	36	101
46	15,578	221	103
47	16,321	743	107
48	17,088	767	112
49	17,864	776	118
50	18,457	593	121
51	18,906	449	124
52	19,163	257	126
53	19,661	498	129
54	20,120	459	132



表-2 職員定数の主要増減内容 (単位 人)

項 目	年 度				
	50	51	52	53	54
保 育 所 新 増 設	100	69	64	103	65
心身障害児(者)対策	7	59	48	22	21
老 人 福 祉 施 設	1	1	7	37	25
福 祉 事 務 所 の 強 化	16	17	26	23	16
そ の 他 福 祉 関 係	42	23	13	7	13
病 院 の 充 実 強 化	55	69	68	42	25
保 健 所 の 強 化	10	4	17	20	17
廃 棄 物 の 処 理	—	9	—	2	67
公 害 対 策	3	6	3	4	3
公 園 緑 化 事 業	2	—	2	4	9
下 水 道 事 業 の 充 実	26	6	13	18	4
区 役 所 業 務 の 充 実	29	—	6	10	5
学 校 園 新 増 設	53	28	55	48	56
消 防 体 制 の 強 化	—	2	23	2	13
バ ス 路 線 増 強	81	58	64	—	—
高 速 鉄 道 建 設	42	150	6	2	17
給 水 戸 数 の 増	4	—	5	—	—
そ の 他	353	123	202	279	232
計	824	624	622	623	588

2. 減 員

項 目	年 度				
	50	51	52	53	54
事 務 の 委 託 ・ 機 械 化	18	43	22	40	35
事 務 の 合 理 化	42	35	77	47	17
施 設 の 廃 止	50	15	28	—	22
都 市 改 造 事 業 ・ 宅 地 等	13	9	1	17	16
都 市 改 造 事 業 の 完 了 等	13	9	1	17	16
バ ス ワ ン マ ン 化	38	40	219	6	31
バ ス 路 線 再 編 成	38	40	219	6	31
そ の 他	70	33	18	15	8
計	231	175	365	125	129

表一三 一般会計性質別歳出決算額構成比累年比較

(単位 %)

区 分	年 度									
	45	46	47	48	49	50	51	52	53	
投資的経費	38.7	38.7	38.1	36.2	33.1	32.4	29.2	30.7	31.8	
補助事業	22.6	23.5	19.8	20.8	21.5	17.7	17.1	16.3	18.3	
単独事業	16.1	15.2	18.3	15.4	11.6	14.7	12.1	14.4	13.5	
消費的経費	54.1	54.4	55.5	58.2	62.0	62.2	64.9	63.2	61.9	
人件費①	22.2	21.8	21.0	20.7	22.5	22.5	21.6	21.2	19.9	
扶助費②	7.7	7.9	9.2	9.8	10.4	11.1	11.9	11.4	11.6	
物件費その他	24.2	24.7	25.3	27.7	29.1	28.6	31.4	30.6	30.4	
公債費③	7.2	6.9	6.4	5.6	4.9	5.4	5.9	6.1	6.3	
歳出合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
うち義務的経費 ①+②+③	37.1	36.6	36.6	36.1	37.8	39.0	39.4	38.7	37.8	

最近10年間では、年平均529人の増員を行ってきたが、本市の場合、高度経済成長期はもとより石油危機後の厳しい地方財政の状況下にあっても、安定した財政運営のもとに財政規模が年々拡大したことに伴い、人件費比率は安定した低い数値を示してきた。

しかし、年々人件費が大きくなるとともに経常一般財源の人件費充当率は高まり、自主財源の弾力性が減少してきている。

今後、これまでのような経済の高度成長が期待できない情勢の中で、職員定数の増加による人件費の増嵩は、財政の硬直化を招くことが予想されるので、①不要不急の事務事業の廃止、②施設の廃止・統合、③事業執行の効率化、④外郭団体、民間エネルギーの活用をはかるなど増員抑制に必要な措置を講じつつ、重点的な定数の配分を行うことが重要な課題となっている。

## (2) 職員配置

地方自治体の組織が複雑化し、分業化、専門化が進むにつれて、職員の適正

配置はますます重要なものとなってきている。

一般的に、職員が長期間同一の職場にとどまるならば、仕事のマンネリ化とともに意欲の減退を招き、資質の向上も期待できなくなることは、よくみられる現象である。そこで、適材適所の配置により、職員の意欲の増大と能力開発の動機づけがはかられ、また異なる職場で幅広い経験を重ねることにより、セクショナリズムにおちいることなく広い視野で市政をとらえ得る職員として、成長していくものと考えられる。

本市の人事異動は、①適材適所の配置、②同一ポスト在職4～5年以上の者を対象とすること、③各局区間、本庁と出先機関、各任命権者間、外郭団体との積極的な交流等の方針のもとに行っている。

最近の人事異動の状況は表-4のとおりである。

表-4 人事異動の状況 (単位 人, %)

区 分 \ 年 度	50	51	52	53	54
管 理 職	358	468	677	543	553
一 般 職 員	666	786	868	845	785
計 (A)	1,024	1,254	1,545	1,388	1,338
対象職員数 (B)	8,336	8,345	8,506	8,733	8,963
A/B	12	15	18	16	15
本庁・出先機関との人事交流(C)	368	366	462	398	435
C/A	37	29	30	29	33

(注) 1. 定例異動(4月)のみを示す。

2. 保母、医療職、労務職、消防吏員、教育職員を除く。

最近5年間の平均でみると、毎年対象職員の約15%が異動しており、また本庁と出先機関との交流は、毎年異動のうち約30%を占めている。

本市の場合、①各局間、本庁と出先機関等との交流が積極的であること、②異動対象とする同一ポスト在職期間が平均4～5年と比較的短いことは、他の自治体と比して特徴的であるといえる。

今後、これまでの所属長の内申、経歴、勤務評定等の顕在的な情報に、職員

自身の希望、仕事に対する考え方等の潜在している情報を加えて、職員の能力、資質、性格をより客観的に把握し、判断し得る方法を検討していくことが課題であろう。

### 3 人材の確保と育成

#### (1) 採用

採用は、成績主義の原則に基づき公正に行われることによって、公務能率の向上が期待できる。その方法には、競争試験と選考があるが、本市においては、広く人材を集めるため、選考職についてもできる限り試験的選考を実施している。

経済の高度成長期には、新規学卒就職者の深刻な求人難が続く中で、職員の確保が難しい時代があったが、低成長期を迎え、地方公務員の志願者が多くなってきている。

最近の試験職の採用状況は表一五のとおりであるが、学歴区分が明確にされているため、他の自治体でみられるような中級職に大学卒が多数採用されるといった問題はない。しかし、大学卒特に技術職に大学院卒が相当増えている。採用者の高学歴化は、人材確保の見地から望ましい現象と考えられるが、今後人事の停滞等が予想される情勢にあるため、採用後の職員の育成と活用という観点から計画的に採用することが必要である。

資質の優れた人材をいかに採用するか、その適切な方策が当面の課題となろうが、採用は人材育成の出発点であるとの認識のもとに計画的な採用方針を確立し、明日の市政を担うにふさわしい人材の確保を積極的に図ることが重要である。

長期的展望に立った計画的な採用に努めているが、事業量によって各年度の採用者数に変動があること、高学歴化が進行していること、社会経済情勢によって行政も伸縮があり、その見通しがたて難いことなどの事情により、計画どおりに遂行することは容易でないが、いずれにしても、組織の活力を低下させないための配慮が必要である。

表一5 職員の採用状況(試験職)

(単位 人)

区分		年度									
		45	46	47	48	49	50	51	52	53	54
大学卒	事務	45	65	100	171	114	108	36	52	70	86
	技術	36	64	70	81	66	48	12	22	45	64
	計	81	129	170	252	180	156	48	74	115	150
高専・短大卒	事務	0	7	5	12	15	10	2	4	6	6
	技術	4	6	9	17	19	8	4	3	11	18
	計	4	13	14	29	34	18	6	7	17	24
高校卒	事務	90	93	131	246	180	73	35	49	83	86
	技術	43	35	76	72	53	27	10	4	16	25
	計	133	128	207	318	233	100	45	53	99	111
合計		218	270	391	599	447	274	99	134	231	285

## (2) 昇任

適材適所をいかに実現するかは、人事管理の基本課題である。昇任は、異動と合わせて適材適所を具体化し、組織の維持発展をはかる任用上の措置として、人材活用・人材育成のうえから重要な意味をもっているが、公務能率を確保するうえで能力実証によることが肝要である。

本市においても、能力主義と平等取扱いの原則に基づき昇任管理を行っているが、ここでは紙面の都合上、試験的選考を実施している係長昇任制度について概述したい。

本市における係長昇任選考は、職員に広く受験の機会を与え、年功序列や情実人事の弊害を排し、能力主義の任用を保障する公平な制度として昭和30年から実施され、既に26回を数えている。選考の対象となる職は、医師、看護婦等一部の専門職を除く大部分の職で、大学卒は採用後7.5年、高専・短大卒は10.5年、高校卒は15.5年で受験資格を得、合格者は1年以内に昇任している。

選考は、係長として必要な知識、判断力、適性、人物、勤務実績等を客観的、

総合的に評価するため、第1次審査では学科試験のほかに勤務評定、経歴評定を行い、第2次審査として論文、口頭試問を実施している。学科試験だけではなく、勤務実績等を加味し、管理職として必要な職務遂行能力を総合的に評価している。また、昭和35年からは、平常の勤務実績が優れ、管理能力を有する40歳以上のベテラン職員に対する係長昇任の途を確保するため、学科試験のウェイトを緩和した特別選考の制度を設け、学科試験と勤務実績との調和をはかっている。なお、競争率は、職種によってばらつきがみられるが約6倍で、年々高くなる傾向にある（表-6）。

表-6 係長昇任選考実施状況

(単位 人,%)

区分 年度	一 般 選 考			特 別 選 考		
	受 験 者	合 格 者	競 争 率	受 験 者	合 格 者	競 争 率
49	323	69	4.7	114	18	6.3
50	377	57	6.6	99	10	9.4
51	463	79	5.9	89	12	7.4
52	546	88	6.2	76	13	5.8
53	626	103	6.1	79	13	6.1

(注) 消防司令を除く。

現在、本選考は幹部職員への登龍門として、職員の士気の動機づけや自己啓発の促進に大きな役割を果たしており、行政マンとしての総合的な知識の修得が、市政発展の大きな原動力となっている。

しかし、数年来、資格者増に見合ったポスト増がみられなかったうえに、今後、高度成長期に大量に採用した高学歴者が新規資格者として加わってくる反面、組織の拡大やポスト増が期待できない情勢の中で、士気の確保をいかに図るか、長期展望に立った総合的な方策の確立が大きな課題となりつつある。

### (3) 研 修

研修は、行政の民主的かつ能率的な運営を図るため、職員が現に担当したまたは将来担当する職務を能率的に遂行するための知識、技能、態度を付与する目的をもって行われるもので、人材育成上、重要な意味をもっている。

また、研修は仕事の面から考えるだけでなく、職員の人間性の面からもその意義を考える必要があり、特に最近、「生涯学習」が叫ばれている折から、個々の職員のライフサイクルに応じた形でも研修をとらえていくことが要請されている。

本市では、このような観点をふまえ、「常に市民生活に根ざした問題意識をもち、柔軟な思考力をもって行動する職員の育成」を研修の基本方針として、職員の能力開発に力を注いでいる。その方法として、職員研修所及び各局区による研修のほか、管理監督者による職場研修、高度かつ専門的な能力を修得させるために行う派遣研修がある。これらの内容は表一七のとおりである。

職員研修所における研修を今少し具体的に述べると、階層別研修においては、市の基本施策を職員に浸透させ、また職務に必要とされる法制、行財政制度等の知識を付与するとともに、一般教養の向上を図っている。専門研修においては、部内講師、対応インストラクター等の指導者を養成するほか、土木、建築職等の職員に対して職種ごとに必要とされる専門的知識を付与し、市政がかかえる課題、動向の認識を深めさせるなど、公務員として必要な各種の専門的能力の付与をはかっている。更に、教養講座として、種々の教養講演会や時間外特別講座を時機に応じて実施している。

以上のように、職員の能力開発のため種々の研修を実施しているが、本人の「やる気」がなければ効果的なものにはならないという根本的な問題がある。そこで、本市では、職員の能力開発は、個々の職員の自己啓発への意欲の動機づけが研修にとって重要なウェイトを占めるという認識のもとに、自由応募により受講させることとしたり、新規採用職員から課長級職員に至るまで、職員が具体的に研修に参加できるようグループ討議を取り入れている。また、都市問題講座については、一定のテーマのもとに受講者を募り、そのテーマの範囲

表-7 神戸市の研修体系

職場外研修 (OFF JT)	研修所研修	階 層 別 研 修	新規採用職員研修	
			一般職員研修	5等級事務職員研修 技術職員研修 7等級職員研修 転任職員研修
			管理職研修	局部長級職員研修 課長級職員研修 係長級職員研修 係長昇任前研修 管理職等同和問題研修
		専門研修	技術職員専門研修 指導者養成研修 実務講座 都市問題講座 市政セミナー	
	教養講座	教養講演会 時間外特別講座		
	派遣研修	自治大学校 建設大学校 統計研修所 国内留学		
局区研修	新規配属者研修 実務専門研修 同和問題研修 応対研修			
職場研修 (OJT)	管理監督者が所属職員に対し、職務の遂行上必要な能力について、実際に仕事をさせながら指導にあたる。			

内で自由に小テーマを決定し、学習させることとしたり、勤務時間外に特別講座を実施している。

更に、研修の重要な方法として職場研修の充実が望まれるが、研修の担い手である管理監督者が研修の専門家でない、実務に忙しいなどといったことが



ら、十分な成果をあげていないことも大きな問題である。管理監督者研修の強化を毎年度の研修重点目標の一つに掲げ、その充実を期しているが、引き続き、今後の重要な課題である。

「資質の向上」、「人材の育成」は一朝一夕に効果があらわれるものではなく、極めて根気を要することである。しかし、資質を向上させないことには自ら生きがいをもって働くことが難しく、また人材を育てないことには明日の組織の維持発展が望めない。そのためには、職員の自己啓発、職場の組織開発といったことが大切であり、更に専門性、国際性、広い視野をもった職員の養成という点から、海外及び国内の長期留学制度の導入を検討している。

#### 4 人事管理をめぐる課題

##### (1) 最小の市民負担で最大の市民福祉を

かねてから「最小の市民負担で最大の市民福祉を」目的として、行財政運営に経営感覚を生かした都市運営を行っているが、経済の基調が高度成長から低成長へと大きく転換し、長期化する見通しのもとでは、事務事業の見直しを通じて機構の縮小、人員の削減、経費の節減等に努め、限られた財源で新しい行政需要に対応する必要がある。

行政の効率的な執行が強く求められ、それに対応できる職員の養成と減量化していく行政の中で、組織の活力を維持し、職員の士気の高揚をはかっていく必要があるが、人事管理が長期的な計画なしには効果を発揮できない性格のものであるだけに、この間の調整をどうはかるか、難しい局面を迎えている。

##### (2) 多様化する住民ニーズへの対応

最近、「価値観の多様化の時代」といわれる中において、市民の価値観は非常に多様化しており、そのため、市民のニーズは能動的な市民参加とも相まって、ますます複雑多様化してきている。

本市においては、かねてから市民の市政への積極的な参加を求め、市民主体の市政の運営に努めているが、急速に変化しながら多様性を増すこれら市民ニーズに対する適切な対応が、重要な課題となっている。

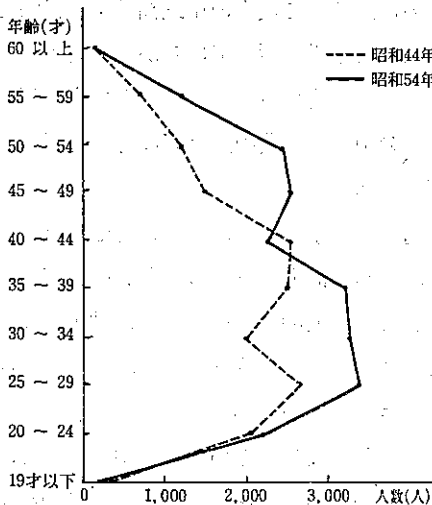
そのためには、個々の職員が公務に従事している使命感や社会の要請する行政需要を先取りして、行政の進取性を発揮するよう先導者としての意識を持つとともに、市民の様々なニーズを的確に把握するため、住民感覚を鋭敏にとらえる豊かな感受性を培うことが必要である。また、行政需要や市民の対立する利害を調整し、問題を解決するため、柔軟な思考力や豊かな創造力のほか、広い知識、視野を有することが求められる。

また、専門的な知識や能力を有した人材の確保と配置が必要なことはいうまでもないが、行政需要の多様化に伴って、人事管理も単に技術的な管理にとどまらず、それ自体を政策化するなどの考えが必要である。

### (3) 職員の高齢化

本市における職員の年齢構成は、10年前に比較すると、45～54歳の職員の伸

図一 年齢階層別職員構成



び率が大幅であり、また年齢階層別の構成をみても、2つの山が年々上の方に移行する「つづみ型」となっているなど、職員が高齢化しつつあることを示している(図一)。なお、このような傾向は、今後職員数の大幅な増加を見込むことが困難な情勢にあるだけに、一層進行することが予想される。

一般的に、職員の高齢化によって、人事が停滞し、職員全般の士気が失われ、公務能率が低下する。また、職員の高齢化の進行に伴い、人件費増嵩や昇進の遅れ等の問題が生じ、いかに職員の士気を高め、組織的活力を保持していくかが今後の大きな課題となる。

職員の高齢化対策は、今後引き続き、研修等による能力開発、適材適所の配置、給与制度の整備等に努めるとともに、職員の高齢化の動向を的確に把握し、公務能率の低下や人件費のコスト増大等をきたさないよう、長期展望に立った総合的な対策を講ずる必要がある。

また、職員の高齢化対策は、公務能率の維持向上を目的とするものであるが、同時に職員が安心して勤務できるよう、職員のライフサイクルを展望したものでなければならないことはいうまでもない。

なお、中高年齢層に対する健康管理が今後とも重要な課題となろうが、積極的な健康づくりを主眼とした総合的な健康管理体制の確立が必要である。

次に、高齢化対策の一環である職員の退職制度について若干ふれておきたい。

昨夏、国家公務員の60歳定年制導入が人事院見解として示され、法制化に向けての検討が進められているが、本市においては、昭和38年から勸奨退職制度を実施し、職員の新陳代謝を図っている。勸奨年齢は、係長以下の職員は60歳、課長以上の職員は57歳（医師は60歳。）となっている。

勸奨による退職率は例年90%を超えており、本制度は完全といえないまでも円滑に運用され、所期の目的を達していると考えられるが、法制化との関連で将来、その取扱いが課題となろう。

#### (4) 職員の高学歴化

ここ数年、高齢化と合わせて高学歴化が一段と進行しているが、本市においても例外ではない。

これらの状況は、進学率の高まりによって採用者の学歴が全般的に高まったことや行政需要の専門化、高度化に対応した人材確保の要請等によるものと考えられる。

最近の採用試験をみても、昭和48年度の大学卒 252人、高専・短大卒29人を

ピークに人数こそ減少しているものの、試験職の採用者のうちこれらの者の占める割合は50%を超える高い率を示している（表一五）。なお、最近の特徴的な傾向として、新規採用者特に技術職に大学院卒が増えつつあり、その割合は相当高くなってきている。

このような現象は、行政需要の質的变化に対応し得る専門的知識と能力をもった人材の確保という観点から、望ましいことである。

しかし、その一方で、高齢化とも相まって将来、人事の停滞、組織の不活性化等の問題をひき起こすことが予想される。高度経済成長時代にみられたような機構の拡大やポスト増を期待することが困難な情勢の中で、職員の士気の高揚を図りつつ、専門的人材の育成・配置の要請にどう対応すべきか、その方策の確立が今後の大きな課題となろう。

なお、そのための方策として、能力主義による昇任を徹底させることは当然のことであるが、個人の能力や知識、経験に着目し、特殊・専門的な行政需要に対応すべくスタッフとして活用するなど、適材適所の職員配置の視点から積極的に人材の活用を図るという方向で対処すべきである。

## 5 おわりに

以上、本市における人事管理の現状と課題について、基本的な問題を中心に言及してきたが、この他にも、厳正な服務規律の保持、週休2日制の導入の検討、給与の適正化、福利厚生事業の充実など人事管理をめぐる課題は枚挙にいとまがない。

既に述べたように、人事管理は、職員が公務遂行のために最大限の能力を発揮し、公務能率を向上させるために実施されるものであるが、その内容は極めて複雑であり、かつ長期にわたるものである。それだけに、施策の決定にあっても、人事面での長期展望をふまえる必要があるし、また人事管理の各分野を個々にとらえるのではなく、全体として機能するよう体系化することが必要である。人事管理の体系化を確立するとともに、広い視野に立った適切な運用が引き続き重要となろう。

また、「組織は人なり」といわれているように、変動してやまない社会経済情勢に即応した活力ある市政を推進するためには、これらを担当する職員の活躍如何といっても過言ではない。地方の時代を担うにふさわしい人材の育成こそ、人事管理の最大かつ不可欠の課題である。能力開発をめざして、研修の充実や職員の自己啓発の促進が何よりも期待されるところである。

人事管理に奇手はない。積極果敢な試みは勿論必要である。しかし、それは豊かな理念のもとに長期的展望に立った、安定性と永続性を具備した計画的なものであることがとりわけ必要である。当面する課題に対処しつつ将来を展望した人事管理の推進に向けて、息の長い地道な努力を傾けることが、今日ほど要請されている時はないといっても過言ではなからう。

# 新しい行政監査の方向と課題

山 本 力  
(神戸市監査事務局長)

## はじめに

地方の時代といわれ自治体への行財政権の移譲が議論される中で、昨年来鉄建公団、KDD等の不正不当経理の発覚に端を発して、中央・地方における行政監視機能の強化が叫ばれている。

行政監視の問題は、近代国家が成立して以来、今日の民主主義の時代に至るまで世の人々の一貫した課題であり、現在では何れの国においても中央・地方を問わず何らかの形で制度として定着するに至っている。

わが国の地方自治体においても、住民・議会・国等による種々の監視体制がとられ、中でも監査委員制度はその重要な一端を担うものとなっている。そして、今度の一連の不祥事に絡んで、制度の活用とともにその役割、存在の意義が改めて問われているわけであるが、これらの問題についてその実情を踏まえ、その課題と今後の方向を考えてみたい。

## 1 監査委員制度の沿革と機能

戦前の地方自治体の行政が、国の監督下におかれ「自治」が名ばかりのものであったことは衆知のところであるが、行政監視についても自治体としては国の責任の陰で、その後見に寄りかかって比較的気楽な立場にあったといえよう。

戦後地方自治が憲法で保障され、国の後見が大きく後退すると、行政監視の問題が自らの肩に重くのしかかってきたのは当然である。新しい自治制度が発足し、監査委員制度が設けられたこの間の事情をしばらく振り返ってみる。

昭和21年に誕生した新地方自治制度の基本理念は、①地方自治体の自主性と自律性の強化、②住民の自治行政参与範囲の拡大、③地方行政執行の公正と能率の確保、の3点に集約できる。

監査委員はこの一環として新しく登場し、とくに行政執行の公正の確保を狙ったものである。期待される機能としては、①自治体事務の複雑・多岐化、専門技術化に対応して能率的経営、合理的管理を図るための科学的監査機能の強化、②地方財政基盤を確立し、その再建を図るための財政監査機能の強化、③監査により自治体の実情公開を行い、自治に対する住民の関心の向上と併せて行政の刷新、能率改善、自治の腐敗の防止に役立てる等のものであった。

監査の体制は、自治体の長等（以下「長」という。）と対等の地位に立ち、いわゆる脱みをきかせる立場にある議員、及び、監査実務に当たるべき専門的な知識・経験を有する者の中からそれぞれ同数の委員を選任し、いわば、権威と専門的知識・経験とを兼ね備えた監査機構として、複数の独任制執行機関として出発した。この制度は、議会の権威に基づく素人監査の妙味と従来あった市長傘下の考査役の専門的監査の長所を併せもつ仕組みとして考え出された日本独自の新制度といわれている。

監査委員制度はこのように、地方自治を育て保持するための制度の一環として成立したわけであるが、その運営に関する危惧は次のように言われている。「新しい監査委員制度が、首長公選に伴う自治体行政への政党色浸潤の不可避性、これに伴う行政運営の政党的偏倚、腐敗等の必然的傾向への憂慮を、どの程度追い払うか疑問なしとしないが、リコールその他の住民の直接請求制度の援用と相まって、新制度の活発な運用が期待される。」しかしながら、「一方、監査委員が国の会計検査院のように、余りに強大な独立機関的地位を持つことは、自治体行政の円滑な運営上却って好ましくなく、できるだけ内部監査的地位を持たせようという配慮から、その組織、権限について若干の制約を加えることとされた。」

以上のような考え方は、昭和22年の地方自治法においても殆んどそのままとり入れられ、以来数次にわたる権限機能の整備をへて現在に至っている。

昨今、見直しが問われている現行監査委員制度の成立の由来は、地方自治における監査の立場の複雑さを浮きぼりにしている。

## 2 神戸市の現状

地方自治法は監査委員の職務権限につき、「市の財務に関する事務の執行及び市の経営に係る事業の管理を監査する」としその運用にあたっての諸条件を定めている。本市における監査委員制度も当然この法の規定に従って運用されているが、その実情は次の通りである。

監査委員は議員選出2名（1年交代）、知識経験者2名（4年任期）計4名が議会の同意を得て市長により選任されており、これを補佐するものとして監査事務局（職員24名、監査実施班は2～3名1組で9班編成）が設置されている。

監査業務は年間計画に沿って、その都度重点的監査着眼点を定めて行われているが、その主なものは、年度の前半に全部局にわたって行う、企業会計（交通、水道等8会計）決算審査、及び一般会計、特別会計、基金運用状況等決算審査と、年度後半に各局の事務について深く掘り下げて行う定期監査（全部局3年一巡）、並びに通年実施している工事定期監査等であり、その他に随時監査、例月出納検査、横割定期監査、出資団体監査、財産区決算審査、住民監査請求関係事務等を行っている。

監査対象となる事務は、予算の執行、収入・支出・契約・現金等の出納保管、財産管理事務の執行状況等財務監査が中心である。いわゆる行政監査、能率監査は通常できないことと解されているが、本市では可能な範囲で行うよう努めている。

監査結果は原則として、全委員の合意を得て関係機関に報告するとともに、市公報等で公表されている。報告書は対象となった事務の概要を説明し、事務処理に関し改善検討を要すると認められる事項、及び事務事業の執行に関する監査委員の意見・要望を付しているが、昭和53年度報告における指摘事項は446件（改善済427件）であった。



なお、本市には市長直属の内部監査機構としての行政監理室その他があり、業務調整、情報交換を通じ監査事務局との事務の連けいを図っている。

このような監査の現状に対し、市会等からは監視機能の強化に関し、知経委員の常勤専門化、議会選出委員の任期のあり方、事業の効果測定の見点の欠如、市全体としての財政状況に対する意見の不備、常識的な説明に止まっている監査報告書、費用負担区分等の情報公開等につき、要望・批判を受けている。

### 3 現行制度及び運用上の問題点

制度の運用に関する本市の問題点については一部さきにふれたところであるが、監査現行制度には一般に、委員の任命方法、選任資格、職務権限、専門性の確保、国・地方を通じての監査の一元化等、制度に係る問題から、委員の人選及び任期、監査事務局の質的・量的強化、監査手法及び基準の確立、監査報告のあり方等運営上も多くの問題が提起されている。その中で先の不祥事に絡んで昨今とくに論議が集中しているのは、その独立性、専門性を中心とした監査機能の強化の問題である。

昭和54年9月、第17次地方制度調査会の答申も「監査委員制度は地方自治体の行政運営の公正のために設けられ、これまで財務監査を中心に公正で効率的な行政運営を保障する重要な機能を果してきた」が、「さしあたり監査委員の職務の独立性、専門性を確保しその機能を強化する観点から、監査委員の職務権限、任命制度、選任資格等について改善を検討するとともに、監査制度のあり方については、引き続き検討を行う必要がある」とのべている。

監査実務に当たるものとして、監査委員制度発足の理念、あるいは監査とは何かの原点に戻り、これらの諸問題について若干の考察を加えたい。

#### (1) 監査委員の職務の独立性について

監査委員は長から独立した権限をもつ対等の執行機関であるが、その選任権が議会の同意を得るとはいえ監査を受ける立場の長にあり、このことは実際上の問題として監査委員の職務の中立性、独立性の保障と矛盾し、その職務執行に支障の生じる面が指摘されている。このため監査委員の公選制とか議会の直

接選挙による任命、あるいはオンブズマン制の採用等独立性確保のための制度改正の声が出ている。

現行監査委員制度の趣旨はすでにみた通り、地方自治振興の一翼を担い「国の後見的監督を排し地方自治尊重という理念からの自主規制、すなわち自主監査という思考の下に、公選首長に対するカウンターバランスとしての監査委員」ということであった。「委員の選任を長の発意にかからしめていることは、自主監査の建前をつらぬき会計検査院、行政管理庁、主管各省庁等のいわゆる外部監査のもつ外面的・権力的監査の弊を避けようとの趣旨」であった。そしてカウンターバランスとしての独立性は「住民の権威を背景とし、世論の動向を反映させる議選委員と専門的監査の強化を狙った知経委員」による独立の執行機関としての位置づけに求められている。しかしその独立性は、監査委員を全体としての自治体の一つの執行機関として長の総括代表権下におき、「その権限や責任は各種機構の均衡と調和を保つため自ら限度があり、部分的限定的であるのが当然である」とする組織上のバランス論に立っている。

このような意味から「監査委員は類型的には外部監査でなく内部監査であるといえる。」ただ、運用は「長の自己のための監査でなく地方自治体としての自主監査として、内にして外、外にして内という精神の下に、外面的批判でなく内面的協力によって初めてこの制度が活かされる」とされる。監査委員の独立性はいわば相対的なものといえる。

一般に、監査における独立性の問題は監査原理における批判性として理解され、その第三者的立場は監査の基本といえる。しかし、「独立性要因については多くの混乱がありあらためて独立性の概念の再編成及び再吟味が要請されている」ところであり、身分的、資格的、経済的、職業的といった角度からの独立性、あるいは組織性、有効性、客観性、専門性からみた独立性、さらに具体的な問題としては監査実施上の独立性と監査報告上の独立性といった要因があげられている。

思うに、独立性とは「本質的に精神状態の問題で誠実性を起源とした超然性」ともいえるもので「絶対的なものでなく相対的なものである」そして「近

代的内部監査におけるいわゆる経営監査にあっての独立性は客観性を中心に把握され、批判性原理より指導性原理をふまえたものとして特徴づけられている」事情を考えれば、現行制度における監査委員の公正で効率的な行政を確保するという役割の重点をどこに置くかによってその独立性の捉え方は違ってくるであろう。

「民主性の確保と能率向上の調和が地方自治の課題である」とする以上、その一環としての独立性の付与に関する監査委員制度の改正には、地方自治の現状と将来を踏まえた検討が必要である。

「どのような制度も要は人の問題」であって、監査人の倫理として公正不偏の精神的独立性がとくに重視されるとともに、監査意見が科学的・客観的データに基づき現実性をもった説得力のある建設的批判であることが求められる所以である。

## (2) 監査委員の職務権限、とくに行政監査、能率監査について

監査対象の明確化は監査責任の明確化と相まって従来から議論の中心であるが、監査対象に関する現行規定には不明の点がある。

監査委員は地方自治体の財務に関する事務の執行、及びその経営にかかる事業の管理を監査することが主たる任務であり、監査に当っては事務処理の能率、及び組織・運営の合理化の趣旨に沿って事務がなされているかどうかにとくに留意しなければならないとされている。

この解釈については昭和38年の地方自治法改正の前提となった地方財務会計制度調査会の答申で「監査責任の明確化を図り、限られた人員をもって真に有効・適切な監査効果を上げるため監査対象の明確化を図る必要がある。その趣旨において監査対象は財務会計を中心とし、これに重点をおくものとするがさらにこれと直接関連する範囲においては事務が適正、かつ効率的に行われているかどうかについても監査することができるものとし」、「行政効果の測定、住民の苦情処理、職員のサービスの考査、非違の防止等行政監査は地方自治体の長等が行うものとするが、行政庁、議会、長、又は直接請求がある場合は監査委員において監査を行うものとする。」とあり、自治省はこれを受けて一般監査

は財務的事項に限定されるという見解を一貫してとってきている。

「予算制度が管理機能的要素を多分にもつに至っている現在、財務運営についての監査と行政監査には区分し難い領域の存する」ことは否定し難いところであり、また、「民主化の進展によって住民が直接あるいは議会を通じて監査を要求するに至るのは当然で、その対象も会計経理に止まらず行政一般の監査に及ぶべきも理論上当然」であって、地方自治の基本理念に立脚し、科学的財政監視機能の強化を目指してスタートした監査委員制度が行政監査を否定されている現状は疑問の存するところである。

もちろん、この背景には制度発足30数年を経て今日、なお監査の客観性を確保しうる基準、ないし方法が確立されていない事情がある。「いやしくも第三者的な独立機関として監査が執行され、しかも公表されるその結果報告が組織や運営の合理化に資するものである限り、客観的基準を欠く監査は徒らに過重な負担を負って主観的な判断の下に、ひいては監査委員の権威を失墜させる恐れなしとしない」わけである。

とはいえ、「従来の会計監査に重点をおく財務監査は、主として支出の適法・違法が中心でその合法性を強調する余り、行政上の形式主義だけが残った消極監査となり、行政責任感が失われ不当支出や浪費等のチェックにも支障が生じる」弊害があり、また「微視的な会計監査を通じ巨視的な行政改善に到達するということは、論理としては承認されても現実においては著しく困難である」から、法の規定にある通り行政監査の精神を生かした運営を試みるべきで、その実態を踏まえて監査の客観性確保のための方策について検討を進めるのがベターであろう。

### (3) 不正防止と監査について

行政執行の公正を期することは監査にとって最も基本的な職務である。このため監査はまず不正行為を未然に防止し、すでに生じた不正行為を矯正するための摘発的機能、指導的機能、あるいは批判的機能をもっている。

現行監査の中心である財務監査における不正行為には、法令、規則、議会の議決等に反する違法行為、公正原則、経済性原則、能率性原則等に照らし妥当

性を欠く不当行為、及び不注意に基づく計算ミス、記帳ミス、記帳もれ等の誤謬がある。監査によるこれらの発見摘発は財務会計処理の体系上一般に記録の照合から始められるが、通常精密監査といわれるこの方法はかなりきつい仕事である。

しかしながら、行政目的の複雑・多様化は組織の大規模化をもたらし、不正行為の発見摘発に必要な精密監査を物理的、経済的に不可能とし、また、行政の財務会計責任も公金の良き管理者から良き運営者としての責任を求められるに至り、不正行為の防止は本来内部統制制度の問題である。しかし現代監査の本質的機能は報告機能（証明機能及び情報追加機能）にあり、不正行為の防止機能は付加的機能とする傾向が強くなってきている。

本市においても行政管理室で事故の予防を中心に内部監査を行っているが、行政にあっては財務会計の基礎が国民の信託に基づく公金（税金）にあり、またその運営における倫理性の要求が強いところから、不正虚偽の発見は監査の内・外部を問わず、とくに重要な機能と考える必要がある。したがって、この問題を軽視し行政監査、能率監査等に力を注ぐことは許されないと思える。ただ、現代監査のもつ制約、すなわち事故監査であり書類監査であり試査による監査であること等を考えればやはり方法論が大きな問題となる。

不正防止と効率向上はお互いに矛盾する面を持つとみられるが、監査委員が公正という名の下に双方を求められるとするならこれを満足する仕組み、方法を考え出すことが先決といわねばならない。昨今の不祥事件の発生にともない「原点に帰った監査」の声が強いが今後の監査にはそれに相応しい仕組みと方法が必要である。

#### (4) 情報開示と住民監査請求について

財務公開を通じて住民による財政監視規制を待ち、行財政の健全かつ適正な運営を期することは地方自治の理念であり監査委員制度設立の意図でもあった。しかしながら、住民側の無関心と監査結果公表のあり方等から当初の意図は達成されていないといえる。

最近の社会情勢を反映し国民が行政機関に対し情報公開を求めて国において

もその制度化の是非の検討に着手したと伝えられる。私企業においても情報公開の強化を商法改正を通じ検討され、この問題はいわば時代の流れ、社会の要請と考えられる。この場合、行政であれ企業であれ監視機能を充実強化するには第三者が行うより自らが自主的に行う方がよいとし、このためにもより一層の公開充実が必要とされている点は注目すべきである。

しかし、いずれにしても公開の情報量と選択、評価の問題は極めて難しい。本市においても監査報告は可能な限り行政事務の説明をし、これに対する監査委員の意見を入れ指摘を行うようにしているが、研究者や関心の強い市民からは報告が常識的すぎて公開の意味を有していないとの批判も受けている。一方監査報告が一般にどの程度読まれているかは疑問があり、もっと短く読み易くという要望も強い。限られた時間・人員の条件下で公表を前提として作成される監査報告に「あまり生の事実を示しても仕方がないのではないか」という声もあり、公表基準の具体的標準化が望まれる。

これに関連して全国的に行政に対する住民の関心の高まりにより、不正・不当経理に対する住民監査請求が増加の傾向にある。この制度は比較的容易に利用できる一方、監査側の受入体制の未整備もあって、都市によっては請求が一時に重なって監査の経常事務がストップしてしまうケースが生じている。

行政に不正・不当の疑いがある限りその請求はむしろ歓迎すべきであるが、政治的あるいは個人的（マニヤ的）な意図で利用され、あるいは誤解、偏見に基づくと思われるケースも多いようである。また、監査委員の立場の弱さからいふべきことがいえない事情も推測されなくもないが、現実には総合・客観的に判断した場合、責任のもてる明快な結論の出し難いケースも多いのではなからうかと思われる。

この制度は情報開示とともに地方自治における民主統制の重要な一環であり、有効な制度ではあるが運用は難しい。実態を踏まえて条件、基準の整備が望まれる。

#### 4 新しい行政監査のシステムについて

現行監査委員制度は地方自治の精神とともに誕生した意欲的な制度であるといえる。しかしその運用については地方自治の制度と同様いろいろの問題を生じている。この解決はそう簡単ではないが、監査委員が近代的行政監視機構としてその役割を果し、行政の公正にして効率的な執行に資するには、その運用の考え方に飛躍が必要ではないかと考える。

米国の会計検査院（GAO）における監査は「①会計記録や財務上の取扱いと諸表類を検査すること、②適用される法律や制度を遵守しているかを照合すること、③運営の効率性と経済性を検査すること、④運営の結果について、法律で規定された目標を含む望ましい結果が効率的に達成されたかを検閲評価すること」等の事項を職務としているが、わが国においても監査の対象を拡大し、システム監査ないし情報監査の発想とこれを与える監査システムの開発が必要であるように思える。

それは、「会計処理面だけを解決してもそれだけで関連業務をめぐる今日的課題の解決にならない、それらにまつわる諸問題を総合的、合理的に解決してゆく中で、会計処理上の問題点も同時に解決してゆくという立場での対処」とともに、「経済活動と事象についての主張と確立された基準との合致の程度を確認するために、これらの主張に関する証拠を定量的、客観的に収集評価しその結果を利害関係者に伝達する体系的な過程」が必要であるからである。

システムとは一般に目的とそれを実現するための手段、人・物・金及び指針・手続・方法等の体系と考えてよいが、監査をシステムとしてみる場合その構成要素として監査の目的及びその手続きとその基準はとくに重要である。

現在、監査の目的についての法的な規定はないが、監査委員制度制定の趣旨、あるいは監査に当っての経費効率、組織・運営の合理性に対する留意規定からみて「監査は執行された行政事務の結果について、金の面から事務を観察分析して批判評価を行い、問題点を明らかにするとともに是正改善に資する」ことを任務として求められていると考えるのが自然である。

このため監査には事務がルール通り行われているか、その結果所期の成果は上っているか、さらに経費の使用効率はどうか等のチェックが必要となり、当

然ルールはどのようになっているか、所期の成果とはどんなものか、どんな状態が経費効率がよいのか等の基準、さらにはルールそのもの、すなわち、目標・指針の設定から事務処理の仕組み等監査の対象となるシステム自体の適正さが問題とされるに至る。「監査がその名に値するためにはトップの意思決定それ自体にまでその権限が及ぶべきでない。それはあくまでもトップの遂行する行政管理、したがってまた行政執行に対する評価助言であり勧告の域を脱してはならない。そこに限界がある」といわれるが、行政監査、能率監査の推進はトップの方針、基本計画にタッチしようとするものであるといえる。この意味において監査の手續や基準は対象となるシステムと対応するようになる。

財務監査の改善には予算制度の改正が前提であるといわれて久しい。予算制度は行政の鍵ともいふべき要ではあるが行政そのものではない。監査が行政の監視機関として新しい役割、行政の批判から指導的立場を担うとすれば、新しい監査は行政システムの改善を前提とするといえよう。

行政システムの分析はとくに財政制度を中心として、事業別予算、計画別予算（PPBS）あるいはゼロベース予算といった制度の研究がなされたが、その成果は上っていない。シビルミニマムの達成を目標としたシステム化の検討についても同様のことがいえる。

「行政の科学的分析の方法のみならず、能率運営の原則や基準も客観的知識として成立していない」事情はあるが、限定された条件下での効率向上を図ることがシステム化の狙いである。

システム化の特徴は目的の明確化と標準化された手續等のバランスにある。目的と手段は相互依存の関係であり「最小の経費で最大の効果を」という考え方は抽象的にすぎる。「効果一定、経費最小」とか「経費一定、効果最大」の何れをとるか条件を限定して標準化を進めることがシステム化の第一歩である。

多様化とともに目まぐるしい変転をとげる行政のシステム化の推進は至難の業ともいえるが、行政監査、能率監査の前提として監査の基準、手法を包含した行政システムの開発が当面の課題であるといえる。



## む す び

福祉と文化を目指した地方の時代を迎え新しい展開を進めている行政において、その民主性と能率を確保し事務処理の公正と経費効率の向上、合理的な組織・運営に資するための監査機能の強化はいよいよ重要視されている。

現行監査制度にはすでにふれたような種々の問題がある。とくにその半ばをなす財務監査は「財務に関する規定は技術的なものが多くまた形式的で、ときには煩瑣に思えても、財政運営の適正を保つためにはこれらに従う必要がある」とされるような消極的姿勢を根本にもっている。また、現行監査基準は「監査実務のなかに慣習として発達したものの中から、一般に公正妥当と認められたところを帰納要約した原則」であるが、抽象的、未開発の分野が多い。

今後の新しい監査のために、これらの解決が待たれるところであるが、監査にとって最も基本となるものは、カウンターバランスとしての公正不偏の科学性、客観性を保持しようとする精神的独立性であろう。それは行政監視機構としてのお目付役的、あるいは憎まれ役的地位に徹した、良いものは良い、悪いものは悪いとする“きびしさ”として要求される。

「信頼を博する監査」これがわれわれの目標であるが、それは建設的批判者の精神とそれを支える新しいシステムの確立にかかっている。

## 参 考 文 献

- (1) 鈴木俊一「監査委員制度10周年を記念して」『都市監査論集』
- (2) 小林与三次「監査委員事務局長に与える書」『地方自治』S38年12月号
- (3) 吉富重夫「地方自治監査」『行政監査』
- (4) 古川栄一・可児島俊雄「経営監査論」『経営学全書』
- (5) 小関紹夫「都市行政監査の動向と課題」『都市問題』1977年12月号
- (6) 河合秀敏「現代監査の論理」
- (7) 達林正吉「地方監査」
- (8) 日下部与市「新会計監査詳説」
- (9) 吉田寛「地方自治体会計の近代化と情報開示」『都市政策』12号
- (10) 高寄昇三「財務公開と外部監査制度の必要性」『会計ジャーナル』1978年10月号
- (11) 池田昭義「監査委員監査のあり方」『都市監査』63号
- (12) 足立忠夫「監査委員制度改正の方向」『都市監査論集』
- (13) 日本アイピーエム社「EDPシステム監査への対応」『Access』1979年No.10~21

# 行政組織の現状と課題

室田 民雄・坂本 大祐

(神戸市企画局企画課長・企画課調査係長)

## 1 行政改革の必要性

行政改革については、国、地方公共団体を問わず、古くてかつ新しい問題として取りあげられてきたところであるが、今日、一般消費税導入に端を発して、まず行政の簡素化、効率化を優先すべきであるということから、その議論は一層高まりつつあるといえる。

行政改革というときは、(1)行政組織の整理・統合・再編成、(2)定員管理、(3)外郭団体など法人の整理合理化、(4)審議会等の整理合理化、(5)補助金等の整理合理化などが内容とされるが、これらのことを実現するには、まず、行政の役割の見直しが大前提である。環境から福祉へ、また福祉から文化へというように住民ニーズの変化や、都市政策の力点の変化がみられる時、行政の守備範囲を見直さなければならぬだろう。このことは、第17次地方制度調査会の答申に「戦後の我が国の行政は、めざましい経済成長に支えられて、行政の役割について必ずしも十分な検討がなされないまま著しくその領域を拡大してきた。そのことが今日行政の無駄や財政の膨張をもたらす一因となるとともに、国民の間に過度の行政依存の風潮を招き、自主自立の気風を阻害し、ひいては社会の活力の低下をもたらすことも懸念される。

このような状況に対応してあらためて行政の役割が問い直されているところであり、速やかに実効的な検討を進め、諸般の改革に資することが必要である。」と、述べられている。また、行政の役割の一般的な観点としては、一義的・普通的には定め難い面があるとしながらも「ア. 行政の目的とする国民福祉の向上は、行政のみの力で達成され得るものではなく、国民ひとりひとり自立自助の精神、家族の相互扶助、地域社会の連帯、企業の社会的責任等と相ま

ってはじめて可能となるものである。したがって、個人、家庭、地域社会、公共的団体、民間企業等が責任を負うべき範囲や、民間部門の創意や活力に委ねる領域を明確にし、それぞれの責任に属する事柄についてはその責任で処理することが促進されるべきである。

イ. 厳しい社会経済情勢の下においても、国民福祉の向上のため行政に積極的な役割が求められることに変わりはないが、今後は、民間活動等との役割分担の改善を進め、その上に立って行政は、国民生活、社会経済活動に係る各分野において、新たな社会的需要への対応を含め、適切な役割を果たすべきである。

ウ. 健全で活力のある社会を維持発展させるためには、社会において健全な民間活動の占める領域ができるだけ大きく、これに携わる国民の割合ができるだけ多いことが望ましいと考えられる。

したがって、社会的な需要を単純に行政の領域とするのではなく、民間活動が可能な領域では民間に委ねることを基本とするとともに、民間活動の領域拡大を助長すべきである。

エ. 一般に、行政は、極めて強い膨張的傾向を有しており、また、一たび膨張すればこれを縮小することが極めて困難であることも顕著な事実である。行政の役割の判断に当っては、このような傾向の抑止について十分考慮する必要がある。

オ. 行政が責任を負うべき領域に属する事柄であっても具体的な事務事業の実施については、常に国や地方公共団体がその主体となって直接行わなければならないものではなく適切な方法で公共的団体や民間企業等に行わせることも考慮されるべきである。また、基本的に行政の役割が認められる事項について、どの段階で、どういう方法と範囲でその役割を受け持つこととするかについても、十分な検討と適切な選択がなされるべきである。」と述べている。

しかし、行政と民間の守備範囲の見直しに当っては行政サイドのみで判断すべきではなく、住民など民間サイドとの十分な合意の下で行われる必要がある。

神戸市（以下「本市」という。）においても、行政、市民、企業の役割分担については、「神戸市民の環境をまもる条例（昭和47年8月1日条例第33号）」

に明示して以来言われつづけられているところであり、特に、昭和55年度予算に関する市長説明において、「最近、公務員に対する批判は、誠に厳しいものがございます。市民の市政への信頼の度をより強固なものとするため、本市自らが襟を正すこととし、事務事業の見直し、経常経費の5%カットなどの、厳しい歳出抑制策を講じましたほか、職員増の抑制や、さらに組織の見直しに格段の努力を払いながら職員の『志気』の高揚にも配慮したつもりでございます。このような厳しい状況のもとで市政を推進していくためには、やはり、市民、企業にも社会的役割分担を担っていただくことが是非とも必要であろうと確信いたしております。」と強調しているところである。以上のように行政の役割分担を明確にした上で、行政改革を推し進めていくことが必要だといえる。

行政改革、とりわけ組織改革を意図するときには、次の8項目に照らしていく必要がある。

#### ① 組織の簡素化

不必要なほど複雑な組織は、行政の効率性を高めるためにも、市民が理解するためにも、また行政の民主化のためにも解消しなければならない。組織を簡素化することは、組織力を低下することよりも、組織の弾力性、流動性にもなじむ性質が作り出されることから思い切った簡素化への配慮が必要であろう。

#### ② 住民対応体制の適合性

組織は、自治体内部の事務処理の観点からのみでなく、多様化した地域社会の住民の要求に的確に対応しうるような、あるいは、市民の理解しやすいものとなっていなくてはならない。

#### ③ 意思決定の合理性

首長等のトップ・マネジメントから低位のレベルまでに行われるあらゆる段階においても見られる意思の決定は、敏速に伝達されるような組織でなければならない。

#### ④ 事務処理の総合性

いくつかの組織にまたがる事業を完結させるためには、事務処理が有機的に絡み合っていなければならない。そのためには、事務処理が組織と横断的にも

垂直的にも関連しうるような組織を編成する必要がある。

⑤ 情報処理の円滑性

情報が組織に円滑に伝達されるようなものでなくてはならない。いたずらに複雑な組織は、情報の流れを阻害することになる。

⑥ 組織の弾力性・流動性

一般に組織は、一たん形成されると固定的な性質をおびる。地域社会の変動など、外部環境に適切に対応するためには、組織が弾力的に、あるいは流動的に運用されるようなものでなくてはならない。

⑦ 事務機構の効率性

市民の行政需要に対応して機能する組織は、事務の処理と遂行にあたっては一定の歯止め、すなわち、公共の福祉に合致する範囲ではあるが、効率的になされるものでなくてはならない。

⑧ 行政の計画性

行政運営は計画的に推進されなければならないが、無駄と無理のない行政体系が確立されてはじめてなされるものである。

(以上、財団法人日本都市センター「新しい市役所事務機構―第2次市役所事務機構研究委員会報告書」を要約。)

本稿においては、本市が取り組んできた組織改革について述べてみたい。

## 2 神戸市における行政組織の変遷

本市における昭和30年度以降、組織において、前年度よりも縮小しているのは、昭和51年度及び昭和55年度の2カ年度を数えるのみであり、いかに、組織増の抑制が、困難であるかを物語っているといえよう。以下、55年度と51年度の組織改正を比較しながら、過去10年間の組織の変遷について述べてみたいと思う。

### (1) 現行組織

本市における昭和54年度の事務事業の執行体制は、24局9区60部430課889係であり、その内訳は、表―1の通りである。



する。この場合、定数管理は総務局において行われており、予算編成は理財局で行われていることから、総務局、理財局との協議を、あらゆる段階において行なって、三者の意見統一を図るようにしている。

次に、各局から提出された要求案にもとづき、ヒアリングを行い第一次改正案を作成し、各助役へ説明を行い意見を受け、新年度の臨時事業予算ヒアリングにのぞむわけである。そこで具体的問題をふまえたうえで、第二次改正案を作成し、市長、助役へ説明し、意見を受け、最終案の作成に到るわけである。

最終案を作成した場合は、各局へ通知するとともに、職員労働組合へも通知する。

各局から関係規程の改正案の提出を受け、それにもとづき、市会への手続きを行い（事務分掌条例は、市長の部局の本庁の課以上の組織について定めている。）、審議を受け、その結果により、おおむね4月1日施行として公布するわけである。

本市における組織改正への手順は以上のようなものである。

### (3) 昭和55年度組織改正

昭和55年度の事務事業の執行体制については、54年夏に実施した「事務事業の点検、見直し」（いわゆる「サマーレビュー」）を踏まえて、次のような基本方針のもとに、54年11月から実施した。すなわち、

① 55年度の組織については、廃止・削減・縮小の方向で機構の再編成を十分に検討し、その成果を提出すること。

② 機構の廃止・削減・縮小にかかるものみの提出を原則とする。

③ 新たに増加する行政需要については、事務事業を可能な限り機能的に集約し、現行体制内で処理するとともに、やむを得ないものについてはスクラップ・アンド・ビルドによること。

以上のことを前提にして、具体的な削減・縮小基準として、

① 55年度から3カ年で組織の10%程度カット（55年度5%、56年度3%、57年度2%）を目標にする。

② 各局で自主的に削減・縮小計画をたてる。というものであった。

55年度の組織改正については、前述した一般的な事務の流れに加えて、数度にわたる局会長議（本市における庁議制度の一つであり、市政に関する重要施策の周知、協力及び事務事業の総合調整並びに情報意見の交換を図るものである）を開催した。この結果、各局からの当初提出された改善案において、はじめて、削減・縮小計画案が出されたのである。これは、最終的にマイナス組織になった昭和51年度においても見られなかったものである。全市をあげた組織改革への熱意のあらわれであるといえよう。組織改正の各局からの提出された当初案の比較をしたものが表一2である。

表一2

区 分	局	部	課	係	計
51 年度	1	4 △ 1	32 △17	87 △36	70
52 "	—	10	39 △21	110 △43	95
53 "	—	14	58 △29	144 △41	146
54 "	1 △ 1	17 △ 4	54 △23	155 △51	148
55 "	—	1 △ 1	15 △23	59 △67	△16

最終的には、廃止、降格で1室13課50係、新設、昇格で4課32係の1室9課18係の合計28の組織が減少している。（施設の新設による増6、廃止による減1を含めて計算している。）

なお、例えば、合区、大プロジェクトの完成等により、下半期に減少する組織は含んでいない。

それぞれを項目別に分類すると次の通りになる。

① 事業の終了又は縮小によるもの

区 分	部	課	係
民 生 局			共同住宅管理事務所の 廃止
環 境 局			妙賀山クリーンセンタ ーの4類への降格



行政組織の現状と課題

区 分	部	課	係
都市計画局			①生田都市改造課 補償第3係の廃止 ②西部清算課須磨清算 係の廃止
開発局		臨海工務課と 内陸工務課の統合	
消防局		消防音楽隊の3類への 降格	

② 行政需要の変化に対応するもの

区 分	部	課	係
農政局		北 区 } 農政課の廃止 垂水区 } 北 } 農政事務所の 西 } 新設	
開発局		臨海開発事務所の2類 昇格	多聞都市建設事務所 工事第3係の新設
下水道局			普及課相談係の廃止と 管理課管理係の新設

③ 局内他部課係と事務の整理統合するもの

区 分	部	課	係
理財局			税制課指導第2係を指 導第1係と統合
市民局	青少年対策室の廃止		
民生局			①婦人児童課母子医療 係を老人福祉課福祉 医療係と統合 ②総合福祉センター管 理係と福祉係の統合
環境局			①垂水事業所管理係と 作業係の統合 ②長尾山管理事務所を 布施畑管理事務所に 統合
都市計画局			計画課計画係を調査係 と統合
下水道局			普及課排水設備係を工 事課排水指導係と統合
住宅局			計画課庶務係を調査係 と統合
水道局		工業用水課の廃止	

区 分	部	課	係
交 通 局		用地課の廃止	
教育委員会 事 務 局		学校保健課の廃止	①管理課学校開放係を 管理係と統合 ②社会教育課管理係を 社会教育係と統合 ③体育課野外活動係を 市民体育係と統合 ④王子スポーツセンタ ー庶務係と事業係の 統合 ⑤中央体育館庶務係と 事業係の統合 ⑥高等工業専門学校 計係を庶務係に統合

④ 公共的団体へ事業委託するもの

区 分	部	課	係
市 民 局		勤労会館	
土 木 局			緑の相談所
教育委員会 事 務 局			三宮体育館

⑤ 既存機構の見直しによるもの

区 分	部	課	係
経 済 局		中小企業指導センター 副所長の廃止	
土 木 局		北土木事務所 副所長の廃止	

⑥ 新たな行政需要に対応するもの

区 分	部	課	係
民 生 局			保育所新設5カ所 (内、1カ所は従前の ものを合併)
環 境 局			自動車管理事務所 副所長の新設
教育委員会 事 務 局			三宮図書館

#### (4) 昭和51年度組織改正

昭和51年度組織改正については、各所属長に対して二度にわたって通知文を出している。一度目は50年11月に「スクラップアンド・ビルドの観点から組織の総点検を行い、新たな見地から再検討し、思い切った整理統合を図ること。また、他局部課係等との重複事務、責任、権限の不明確な事務の調整についても、配慮すること」というものである。しかしながら、各所属からの要求数は表一2にもあるように1局3部15課51係の合計70増のものであった。

以上のことから、51年1月に再度通知文を出している。即ち、「近時の財政事情等を考慮すれば、貴局案をもとに改正作業に着手することは非常に困難である。については現行機構の中で削減する課（又は2類事業所）最低1つ以上を含む新たな職制改正案を再度検討のうえ提出すること。なお新規施策・事業の実施等に伴う業務量の増がある場合も、施設の新設などやむを得ない場合を除き、機構の増設は原則として行なわないので、現行体制内で処理するよう工夫すること」というものである。

結果は、廃止降格で、2部9課8係、新設昇格で7課（内施設増3）15係（内施設増5）の2部2課の減ならびに7係の増であった。

改正の要点は、①組織の簡素化・合理化、②市民生活に密着する部門の強化、③同和対策事業の推進の3点である。各局の、増減の状況は、表一3の通りである。

#### (5) 行政組織の変遷

昭和45年度から昭和54年度に到る組織の変遷を見ると、表一4の通りである。

過去10年間の増加数を見ると、1区20部86課であるが、特に大きく増加したところでは、市民局の1部9課、民生局の5部13課、環境局の1部9課、土木局の2部3課、下水道局の9課、都市計画局の2部3課、住宅局の1部5課、消防局の1部5課、教育委員会事務局の3部11課等があげられるが、これらの局は過去10年間の市政の重点施策を推進していたところであることから当然のことといえよう。

表-3

区 分	減			増	
	部	課	係	課	係
企 画 局	①調整部 ②調査部			①総合調整課 ②総合調査課	
理 財 局			①管財課 管財第3係 ②用地課 用地第2係		
民 生 局		水上児童寮 の3類降格			①おもいけ園 ②保育所4カ所
環 境 局		妙賀山工場 の3類降格		公害監視セン ター	①自動車管理事務所 副所長 ②調査課 環境調整係
経 済 局			貿易観光課 調査係		
農 政 局		農業保険課		地域整備課	
土 木 局		舗 装 課	公園課自然 環境係と緑 地係の統 合		施設課建設第2係
下 水 道 局			工事課東部 工事係と西 部工事係の 統合		雨水課西部工事係
都 市 計 画 局		兵庫都市改 造課と板宿 都市改造課 の統合			再開発課業務係
港 湾 局		振 興 課			
開 発 局		臨海工事 事務所の3 類降格	須磨工事事 務所 防災工事係		管理課分譲係
水 道 局		北神拡張工 事 務 所	庶務課文書 広報係と経 営管理課監 査係の統合		
教育委員 会 事務局		産業技術学 院の3類降 格		公民館3カ所	①庶務課就学係 ②社会教育課地域教育係 ③文化課文化財係 ④文化課文化係

表-4

年度	局	区	部・ I類	課・ II類	増 △ 減		職員定数	予 算 額
					年度当初	年度途中		
㉔45	24	8	40	344			15,357	162,130,531
46	24	8	42	356	2部12課		15,578	199,102,810
47	24	8	45	373	3部17課		16,321	278,240,399
48	24	9	49	392	1区2部20課	2部△1課	17,088	299,493,984
49	24	9	53	394	4部2課		17,864	403,503,708
50	24	9	54	397	4課	1部△1課	18,457	498,372,058
51	24	9	52	395	△2部△2課		18,906	576,199,708
52	24	9	57	413	4部17課	1部1課	19,163	693,101,907
53	24	9	59	422	11課	2部△2課	19,661	832,450,143
㉔54	24	9	60	430	1部8課		20,120	950,522,347
増加率 ㉔/㉔	1.00	1.13	1.50	1.27			1.31	5.86

### 3 組織機構の課題

自治体の組織が、40年代の高度経済成長期を通じて大幅に増大したことは、あらゆる機会を通じていわれているところである。本市においても、先に見たように、45年度から54年度への10年間で課の数で約3割が増えているが、これらは、予算額で見られるように、好不況にかかわらず、都市の活力を増大し、市民生活の安定を目ざした、福祉、環境、文化、国際港湾の都市づくりに積極的に取り組んできた本市においては、むしろコンパクトなものであるといえよう。

しかしながら、だからといって現状の組織が最適なものとはいえないであろう。組織間における業務の繁閑は厳然として存在するものであり、新たな事務事業に対する柔軟な対応に欠けるところがないとはいえないであろう。

今後の課題としていかなければいけない事項としては、次のものが考えられるが、勇断をもって取り組んでいかなければならないと思う。

①本市においても、事務の複雑化、多様化に伴い、主幹、主査等のスタッフ的管理職が少なからずいる。組織の簡素化、責任の所在の明確化、住民の利便のためにも、位置づけを明確化し併せて削減の方向へ進むべきである。

②本市においては、前述したが、組織機構の担当部局と人事・職員定数担当部局と財政担当部局がそれぞれ異なっているが、これらの連携を一層緊密化することが必要である。

③組織は事務・事業の増減に柔軟に対応すべきであるが、組織に激変が伴う場合様々の問題が生ずる。中、短期計画と進行管理計画に基づいた事業執行が必要である。

④組織や、定数の削減は一方で、職員の志気にかかわる問題であることから、トップダウン方式によることだけでなく、下からのムード作り即ち、職員の意識がそのように向くようにすることが重要である。

⑤組織の改正は、ひとり長の部局のみならず、公営企業や行政委員会も含めて全庁的な協力のもとに行う必要がある。

⑥一般に、組織は、一たん作られると固定化する性質があり、組織維持のための仕事作りや、予算の要求をする場合が多々あるが、事業や組織にあらかじめ廃止予定期日を定めておき、特に再設置の決定がない限り、その期日をもって廃止するという、いわゆるサンセット方式の厳格な適用が必要である。

⑦行政の役割分担を明確にすると同時に、外郭団体を含めた民間エネルギーの思い切った活用が、一層の行政効果をあげうる場合があると考えられる。具体的にいかなる事務事業をそれにあてるかということは極めてむずかしい問題であろうと思うが、本市には、かつて神戸市行政制度調査会において「都市行政適正化への課題」と題する報告書が昭和50年度に出されているが、その11頁の第1図「行政サービスの分類と料金」において行政サービスをⅠ、選択的、基礎的以上のサービス（例えば、分譲住宅、宅地、市民会館、ホール、観光バス）Ⅱ、必需的、基礎的以上のサービス（例えば、一定量以上の上水道、粗大ゴミ）Ⅲ、必需的、基礎的サービス（例えば、上水道の基本量、家庭用ゴミ、し尿、小中学校）Ⅳ、選択的基礎的サービス（例えば、幼稚園、保育所、

交通、住宅)に分類していたが、民間エネルギーの活用も、このうち一定の分野については大いに期待されるところである。

⑨行政改革を実施しようとする場合、自治体の内部のみで行うには、一定の限界が生じる。市民、学識経験者等第三者が入った検討機関を設けて、過去のいきさつ、しがらみからぬけ出した思いきった改革が必要である。

# (財) 神戸市都市整備公社の現況と課題

赤 坂 典 昭  
(神戸市都市整備公社専務理事)

## 1 はじめに

財団法人神戸市都市整備公社（以下「公社」という。）は、民法第34条の公益法人として昭和38年5月に兵庫県知事の許可を得て設立された神戸市（以下「市」という。）の代表的な外郭団体である。公社は、民間資金を導入して、公共事業用地の先行取得、都市再開発、住宅の建設などの事業を幅広く行う全国的にもユニークな開発型多目的公社として設立されたものである。その後、地方公社に係る国の法制の整備に伴い、昭和40年11月、地方住宅供給公社法に基づく神戸市住宅供給公社の設立とともに住宅建設事業を、昭和48年7月、公有地の拡大の推進に関する法律に基づく神戸市土地開発公社の設立とともに、公共事業用地の先行取得事業をそれぞれ移譲した。また、昭和46年4月、地方道路公社法に基づく神戸市道路公社が設立され、昭和42年4月から当公社で受託していた市の有料道路の料金徴収業務を昭和48年4月に同公社に移管した。

このような変遷を経ながらも当公社は、新たな事業として、組合施行の区画整理業務の受託、パブリックゴルフ場の建設参画、公営駐車場等の料金徴収業務の受託、市の開発に係る団地利便施設の管理運営、六甲有馬ロープウェーの経営、学校教育施設の先行整備、組合施行の都市再開発事業への参加などの業務を取り入れてきた結果、公社事業はさらに拡大され、設立当初の多目的公社の性格はより強くなっている。

以下、公社の現況と今後の課題について述べてみたい。

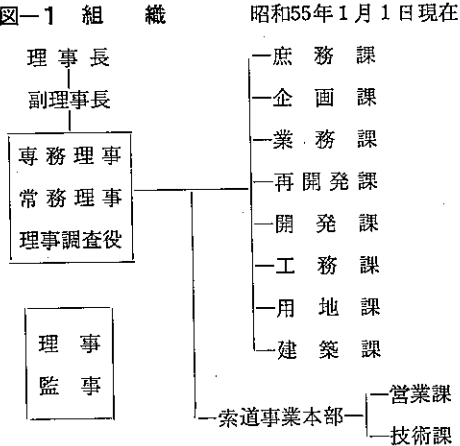
## 2 公社の現況

### (1) 組織



公社の組織は、図-1のとおりであり、理事長(1人)、副理事長(1人)、常勤理事(5人)、非常勤理事(10人)、監事(2人)のもとに1部、10課から

図-1 組織



らなっている。これらは、機能面において民間資金の調達や企画機能、用地買収機能、土木工事機能、建築工事機能などを備えており、それぞれが有機的に結合することにより、幅広い業務の執行が可能となり、用地買収から施設の建設、管理運営までの業務を一貫し

て能率的に行うことができる体制となっている。

また、設立当初から企業会計を採用し、各業務ごとの原価管理・損益の把握に努め、経営の合理化・安定化を図っている。

市との関係を見ると、公社は市が基本金2千万円全額を出捐して設立されたものであり、人的面でも、事業面でも極めて密接な関係にある。

人的面では、公社の理事長に市長、副理事長に助役、非常勤の理事10人のうち9人に市局長が、監事に市収入役と市局長がそれぞれ就任しているほか、常勤役員として市職員75人の派遣を受けている。

事業面では、後に述べるように公社事業の大部分が市からの委託・要請によるものである。また、組織の簡素化を適正かつ能率的な事務処理との両立を図るため、一定金額以上の請負契約等における請負人決定については、原則として市の契約機構に依頼しており、また用地買収の委託については、市不動産評価審議会の決定価格以下の価額によって、その業務を行っている。

なお、当公社の分身である神戸市土地開発公社との関係を見ると、神戸市土地開発公社は、常勤理事3人、庶務課、企画課、工務課及び用地課の4課制で

あるが、当公社との経理区分、責任体制などを明確に分別したうえ、当公社の役職員がすべて兼務し、業務を処理している。これにより庶務、経理、資金調達などの諸部門の合理化と経費節減が図れ、また、用地の先行取得、造成工事など業務執行部門でも両公社を分離した場合に比べ弾力的かつ効率的な業務の遂行が可能となっている。

(2) 常勤役員及び職員

公社の常勤役員は、専務理事1人、常務理事3人、理事調査役1人である。このうち市から専務理事に局長級の職員が、常務理事に部長級の職員2人がそれぞれ派遣されている。

公社の職員数は、表-1のとおりである。

公社の職員は、大別すると市派遣職員、狭義のプロパー職員、索道事業本部職員、嘱託職員に区分できる。市派遣職員は事務職と土木、建築、電気、機械などの技術職である。

表-1 職員数

昭和55年1月1日現在

所 属	課 長 主 幹	係 主 課長代理	長 査 事務職員	技 術 技術職員	嘱 託		計
					事業所長	その他	
庶 務 課	1 (1)	4 (3)	10 (6)	1 (1)		1	17 (11)
企 画 課	1 (1)	2 (2)	1				4 (3)
業 務 課	2 (2)	3 (3)	10 (1)		5	88	108 (6)
再 開 発 課	1 (1)	3 (2)	4 (1)	1 (1)			9 (5)
開 発 課	2 (2)	4 (4)	5 (2)	11 (10)			22 (18)
工 務 課	2 (2)	2 (2)	1	(5) 4			10 (8)
用 地 課	1 (1)	3 (2)	8 (5)			1	13 (8)
建 築 課	1 (1)	2 (2)		7 (6)			10 (9)
索 道 事 業 本 部	2 (2)	1 (1)	3	33 (1)	1	4	44 (4)
計	13 (13)	24 (21)	42 (15)	58 (23)	6	94	237 (72)

注 ( ) 内は市派遣職員で内数を示す。

プロパー職員は、昭和39年度から昭和49年度までの間に公社が採用した職員であり、事務職27人、技術職3人である。平均年齢は32才で、年齢的にも30代に集中している。プロパー職員については、昭和50年度から市の係長昇任に準じた選考試験を実施しており、現在までに3人が係長級となっている。

索道事業本部職員は、ロープウェー事業に従事している職員である。公社が、(株)六甲有馬ロープウェーから六甲有馬ロープウェー事業を承継した際、引継いだ職員とその後必要に応じて採用した職員とが、その大部分を占めている

嘱託職員は、主として公営駐車場等の料金徴収、会館の管理運營業務などに従事している職員で、大部分の者が市又は他の企業を定年退職した者である。

### (3) 事業

公社の事業は、公共用地先行取得事業、開発及び開発関連事業、都市再開発関連事業、都市交通施設関連事業、教育施設整備事業、観光レクリエーション事業、索道事業及びその他事業に大別できる。また、固有事業と受託事業とに分けることができるが、固有事業であってもその大部分が市からの要請によって実施しているものである。

現在実施中の業務は、表一2のとおりである。

市の事業との関係において、公社のはたす役割としては、主に次の点にあると思われる。

- ①行財政制度の制約から直接市においては、実施できないもの……例、補助制度活用の学校先行建設、民間資金導入による施設の先行整備。
- ②公社の性格などから市が直接行うよりも能率的な経営ができるもの……例、公営駐車場の料金徴収、ロープウェー事業の経営。
- ③用地取得部門、土木工事部門、施設建築部門を有機的に運営していることから、これらの組織を持たない市の部局の場合は、公社に委託した方がより能率的なもの……例、総合福祉ゾーン建設。
- ④市所有施設の管理運営を委託するにあたって、公共性、効率性、採算性を兼ね備えている公社が委託先として望ましいもの……例、団地利便施設運営、センタープラザ事務所棟管理。

表-2 業務一覽表

昭和55年1月1日現在

事業・業務名		開始年度	主な業務内容	施設の規模等
公共用地先行取得		昭和38	土地開発公社設立以前に市の依頼により取得した用地の売却	
開発・開発関連	押部谷第2団地造成関連宅地分譲	52 41	用地買収受託 募集・契約、登記事務等の受託	3地区  1,100戸
	土地区画整理	40	組合から換地設計・工事の設計・監督事務等受託	
	団地中心施設管理運営	47	会館、商業施設等の管理運営	
	美穂ガ丘団地上・下水道施設管理	47	簡易水道、下水道の管理	
都市再開発関連	湊川公園整備関連	45	ビルの残床部分の分譲	670㎡ 地下3階～地上2階 22,059㎡ 24階～25階 846㎡ 貸事務所 6,974㎡ 貸会議室 20室 公社事業費約50億円
	新長田駅前ビル店舗部分管理	52	ビルの賃貸	
	センタープラザビル事務所棟管理運営 三宮東地区再開発	50 53	事務室のテナント募集・賃貸会議室の運営 テナント募集、賃貸又は分譲	
都市施設関連	公営駐車場料金徴収 路外駐車場運営	45 41	料金徴収・管理受託 管理運営	4駐車場 15駐車場、収容台数 1,001台
	湊川公園地下道管理	48	地下道の管理受託 店舗の賃貸	9店舗 399㎡
教整 育施 設備	学校用地造成 学校等建設	47 48	造成工事受託 校舎等の先行建設 校舎増築工事の設計、管理受託	5校 5校 2校
観シ 光ョ レン ク施 設関 連	六甲山有料道路便益施設 管理	43	レストハウスの賃貸	延面積 500㎡ 土地面積 124ha コース 9ホール クラブハウス1,063㎡ 休憩所兼宿泊所 679㎡
	ゴルフ場施設等管理	42	施設の賃貸	
索 道 事 業	六甲有馬ロープウェー	47	運営	総延長 5,033m 駅数 4 車両数 6 53年度客数 46万人
	摩耶ロープウェー	52	運営	総延長 857m 駅数 2 車両数 2両 53年度乗客数 16万人

事業・業務名		開始年度	主な業務内容	施設の規模等
その他事業	地図等頒布	38	市の白地図、土木共通仕様書等の複製、頒布	地図 248種類 共通仕様書 5種類
	埋立処分地料金徴収	47	料金徴収受託	3 処分地
	施設等先行建設	50	建設・譲渡	3 施設
	総合福祉ゾーン（しあわせの村）建設	54	調査、用地買収、造成工事受託	

- 注 1. 管理、運営業務等の開始年度は、賃貸、分譲等の業務を開始した年度であり、建設期間を含んでいない。
2. 土地区画整理業務、学校用地造成業務などの規模等は、54年度実施中のもののみで示している。
3. 小規模な業務は省略している。

⑥市が直接実施することは困難であり、民間も資金面、技術面などから独力で実施できないが、行政上その事業の実施が必要なため、公社の参画が求められるもの……例、三宮東地区再開発事業参加、組合施行の土地区画整理業務受託。

なお、事業規模、収益性などから公社にとって主要な業務を若干説明したい。

### 3 都市経営への参画

#### (1) 三宮東地区再開発業務

市から三宮東地区の組合再開発事業に参加組合員として参加するよう要請があり、公社は、昭和54年3月組合参加に同意した。再開発組合が建設するビルは、鉄骨鉄筋コンクリート造地下2階地上10階建のビルで、延建築床面積は、約2万4千平方メートルである。公社の業務は、参加組合員となり、ビル建設費を負担し、ビルの保留床を取得するとともに地区内の土地を取得することによって権利床をも取得し、これらの取得床を賃貸又は分譲することである。組合は、この建築工事に昭和55年1月から着手しており、昭和56年4月に完成予定である。公社の事業費は、約50億円で、取得床はビル全体の約8割である。投資額が大きいため、この事業の成否は、公社の将来の経営面に相当の影響を与えるものと考えられる。この事業を成功させる鍵は、低利資金の導入と

優良テナントの誘致にあるので、この実現に努力を傾注しているところである。

## (2) 索道事業

六甲有馬ロープウェーは、日本最長のロープウェーで、市の開港 100年のモニュメントとして旧六甲有馬ロープウェーを建設し、昭和45年7月（一部は8月）に営業を開始したものである。その後乗客数の伸び悩みなどから経営が悪化し、会社の存在も危うくなっていったため、その公共性等にかんがみ市の要請をうけ、当公社が承継したものである。

摩耶ロープウェーは、神戸市背山開発計画の一環として、市交通局が建設し、昭和30年7月に営業を開始したものである。以来健全なレクリエーションのための利便施設として多くの市民に親しまれてきた。しかし、レジャーの大型化、多様化に伴い昭和31年度には44万人の乗客があったものが、昭和51年度には18万人にまで激減し、経営は悪化の一途をたどったため、より効率的な運営の必要性からすでに六甲有馬ロープウェーを運営している当公社に承継を依頼してきたものである。

公社は、承継後経営改善に努める一方、摩耶山に施設を持っている市関係団体と協同で、春秋の土曜日には無料の大型タクシーを山上駅から六甲山牧場までの間運行するなど積極的な乗客誘致に努めている。しかしながら、乗客の減少傾向は現在でも続いている。

## (3) 路外駐車場運営業務

路外駐車場は、態様から2つに分類することができる。一つは、市が公共事業用地として先行取得した土地について、事業が具体化するまでの間、公社が駐車場として管理し、広く市民の駐車需要に応じているもので、現在12駐車場（収容可能台数549台）を有している。その管理運営形態としては、無人の月極専用駐車場と有人の時間制・月極併用の駐車場とがある。他の一つは、団地利便施設と一体的に管理している主に団地住民を対象とする駐車場で、3駐車場（収容可能台数452台）を有している。前者の駐車場は、性格上臨時的なものであり、したがって短期間しか供用できない場合は、初期投資の回収すら困難で

あるが、長期間営業可能なものは、相当な利益を上げているものが多い。最近市の公共事業の進捗により、駐車場用地が減少しつつあり、新規駐車場開拓に努めている。

#### (4) 学校等建設業務

この業務は、西北神地区の団地造成に伴う人口増加に対して計画的に教育施設の整備を図るため、公社が市に代って民間資金を活用して学校等を先行建設するという「学校建設公社」方式により行っているものであり、これまで毎年度1～5校建設してきている。

先行建設の主な利点は、次のとおりである。

①国庫補助事業として何年次にもわたる施工に比べ、一括施行することによって物価高騰に対処しうるほか仮設校舎の新設・移設等二重投資的な経費が不要となる。

②先行整備により仮設校舎、特別教室の普通教室への転用等の問題が解消され、また、適正な学校規模の維持が可能となり、良好な教育環境が得られる。

この業務は、単に経費の節減のみにとどまらず、現在の国庫補助制度のもとにおいては、解消し得ない教育効果への貢献度は大きく、今後相当数の学校を建設する必要があることから、公社の基幹業務の一つとなっている。

#### (5) 総合福祉ゾーン（しあわせの村）建設業務

この業務は、市が実施する総合福祉ゾーン建設事業（構想では、総面積200ヘクタール、事業期間約10年）のうち環境アセスメント等の各種調査、用地買収及び粗造成を公社が受託して行うものである。用地買収部門及び土木技術部門を持たない市民生局からの委託による業務であり、業務内容、事業規模及び事業期間いずれの点からみても公社の能力をフルに活用できる業務である。

## 4 公社経営の実際

公社の経営状況は、設立初期の3年間を除き比較的安定しており、毎年度数百万円から2千数百万円の黒字となっている。各種業務を幅広く実施する複合経営体であるため、個々の業務別にみると赤字業務と黒字業務が混合している

が、全体として黒字となっているのである。

事業別にみた昭和53年度の損益計算書は、表一3のとおりである。

都市再開発関連事業で赤字となっているが、これは新長田駅前ビル店舗部分

表一3 昭和53年度損益計算書

昭和53年4月1日～昭和54年3月31日

事業名	収 益	費 用	損 益
	千円	千円	千円
公共用地先行取得	945,254	937,862	7,392
開発及び開発関連	292,706	288,083	4,623
都市再開発関連	787,722	802,283	△ 14,561
都市交通施設関連	393,921	335,458	58,463
教育施設整備	1,577,741	1,571,497	6,244
観光レクリエーション	208,481	206,811	1,670
索道事業	224,952	279,229	△ 54,277
その他事業	201,333	199,671	1,662
受取利息	525	—	525
計	4,632,635	4,620,894	11,741

管理業務において、開業費を5年間で繰延償却していることによる。この償却が完了すれば、黒字になる見込である。また、都市交通施設関連事業の黒字が大きいが、この主なものは、路外駐車場運営業務の黒字である。

索道事業は、5千4百万円余の赤字である。この事業引継後公社では、運行方法の改善、切符自動販売機の設置などあらゆる省力化に努め、六甲有馬ロープウェイでは職員数を会社経営当時の44人から32人へ、摩耶ロープウェイでは市経営当時の14人から12人へそれぞれ減少させるなど経費の節減を図っている。また、他方では、適時の料金改定と乗客誘致のほか物品販売等附帯事業にも力を入れ、増収に努めている。しかし、この事業の構造的赤字体質の解消は容易ではない。六甲有馬ロープウェイの場合は、減価償却費と支払利息を除く運営経費を料金収入で賄うことができるが、摩耶ロープウェイの場合は、料金収入で運営経費すら賄うことができない現状にある。索道事業の営業成績いか



## (財) 神戸市都市整備公社の現況と課題

んは、今後の公社の運営状況を大きく左右するものの一つと考えられる。

次に、昭和53年度末の貸借対照表をみると、表-4のとおりである。

流動資産の主なものは、事業勘定である。これは、主として市の依頼によって公社が先行取得している公共事業用地や先行建設した学校、各事業用施設など市が将来買戻しをするものと公社独自で分譲又は賃貸するため建設中の資産である。

表-4 昭和53年度末貸借対照表

昭和54年3月31日現在

資 産 の 部		負 債 及 び 資 本 の 部	
科 目	金 額	科 目	金 額
I 流動資産	9,485,904	I 流動負債	8,357,436
1 現金・預金	581,073	1. 短期借入金	2,900,000
2. 事業勘定	8,702,642	2. 前受金	4,474,873
3. その他流動資産	202,189	3. その他流動負債	982,563
II 固定資産	8,019,622	II 固定負債	9,005,575
1. 有形固定資産	7,733,649	1. 長期預り金	3,662,321
(1) 索道事業固定資産	955,448	2. 年賦償還金	5,023,065
(2) ゴルフ場施設固定資産	754,569	3. 退職給与引当金	60,189
(3) 新長田駅前ビル固定資産	6,329,260	4. 引当金	260,000
(4) その他固定資産	162,957	III 基本金	20,000
減価償却引当金	△ 468,585	IV 利益剰余金	122,515
2. 投資	285,973		
合 計	17,505,526	合 計	17,505,526

投資の主なものは、譲渡済の資産等の年賦未収金である。

流動負債の短期借入金は、市中金融機関から借入れているものである。

固定負債の長期預り金は、その大部分が新長田駅前ビル賃貸に係る保証金である。年賦償還金の主なものは、同ビル建設に係る日本住宅公団への割賦未払

金である。引当金は、災害準備引当金、特別修繕引当金及び団地整備引当金である。

基本金は、市からの出捐金である。

利益剰余金は、昭和38年度から昭和53年度までの損益の累計である。

## 5 今後の課題

公社は、設立以来17年目をむかえ、この間市と一体となって種々の事業を実施し、業務面でも経営面でも設立目的を十分はたしてきた。しかし、今後も地方公社として永続的に事業を実施していくためには、解決又は検討すべきいくつかの課題がある。以下これらの課題について述べてみたい。

### (1) 能率的な業務実施体制

公社は、ロープウェー事業のように構造的赤字体質のものをかかえているにもかかわらず、全体としては比較的良好な経営状況を維持してきた。これは、主として複合経営体の長所を生かし、各事業実施部門を相互補完的に活用して効率的な業務の実施を行ってきたことによる。

しかし、市からの受託業務及び依頼による先行整備事業の中には、業務量が年度により著しく増減するものや、年度中に平均的な業務量がないものがある。これに対処するため公社としても事業量の安定化、適正事業規模の確保、職制間にわたる職員の弾力的な配置等により効率的な業務の実施に努めているところであるが、なお一層の努力が必要である。

#### ① 適正事業量の安定的確保

公社の業務の主力となっているものの中で、学校の先行建設業務などは、年度によって事業量の増減が著しい。施設建築には、建築、電気及び設備の職員がそれぞれ一定人数のセットになって行うことが必要である。このため事業量に単純に比例して職員数を増減させることは、効率面からみても困難であり、一定事業量の確保が必要となる。これに対処するため事業量の少ない年度には、公社としても各種の公用公共用施設の建設業務の受託などに努めているが、常に十分な事業量が確保できるとは限らない。毎年度一定事業量を確保で

きるシステムを目ざしていく必要がある。このことは、土木関係業務、用地関係業務においてもいい得ることであり、事業量の安定的確保と繁閑期の標準化とは頭の痛い問題である。

## ② 業務量の拡大

無人の路外駐車場の管理運営は、本課において行っているが、巡回など管理業務においては、全体の規模が大きいほどコストが低くなる。また、有人の路外駐車場においても臨時的ということから全体の規模が大きいほど人事管理上も運営しやすい。市の事業用地を使用して路外駐車場の経営を行っている外郭団体の中でも当公社は、最も早く、最も大規模に行っているのであるが、さらに施設の拡大を図る必要がある。なお、施設の管理運営や料金徴収業務の受託についても規模が大きいほど弾力的な運営が可能であり、この面から業務量の拡大を図る必要がある。

## ③ 受託事業に対する人事管理上の対応策

受託事業の中には一定期間でその業務が終了するものや委託先の都合により年度末に業務が集中するものがある。受託事業である以上これらはある程度やむを得ないが、その影響を最小にするため、公社の受入体制として、業務の性格に適合した雇用形態、弾力的な人事管理などが必要となっている。

## ④ プロパー職員

公社のプロパー職員は、平均年齢が32才であり、最近新規採用を行っていない。これらプロパー職員の経験は、年とともに深まっており、市派遣職員に取って替る位の努力と自覚が望まれるところである。市派遣職員もプロパー職員の育成に十分な意をつくすことが必要である。

## (2) 経営の安定化

公社は、利潤を追求する法人ではなく、公益の実現を目的とする法人であるが、事業の採算性を無視しては、永続的に存立することは困難である。また、市と公社の関係からしても公社が赤字を出し続ければ、最終的には、市財政による補てんを仰がざるを得なくなるものである。

今後の経営上の問題として、恒常的な赤字体質の索道事業の経営改善と新規

事業採択における採算性と公益性の調和が重要な課題となっている。

### ① 索道事業の経営健全化

索道事業は公社引継後、あらゆる省力化を行い、引継前に比べ職員数を大幅に減少させ、経費の節減を図ると同時に適時の料金改定と乗客誘致により増収を図り、経営の健全化に努めてきた。しかし、今後も料金改定により大幅な増収を期待することは困難であり、経費の節減も安全性の確保の点からはほぼ限界に達しているといえよう。さらに、乗客誘致という点からは、六甲山、有馬、摩耶山地区全体の観光資源との関係によるところが大きく、当公社独力で大幅な乗客増加を達成することは困難である。現在まで索道事業の赤字は、他の事業の黒字で補てんしてきたが、最も利益の多い路外駐車場運營業務は、すでにみたように規模が縮小しつつあり、恒常的赤字を臨時的事業による黒字によって補てんしていることは、危険なことと考えられる。今後、市をはじめ関係団体に関連観光開発事業の実施を要請するとともに、収益性のある付帯事業を大規模に実施するなど抜本的な対策が必要となっている。

### ② 収益性の高い固定資産の取得

公社が所有している大規模な固定資産は、新長田駅前ビル店舗部分、ゴルフ場の一部施設及び索道施設にすぎない。経営基盤を拡充するため、公社固有の資産として収益性の高い不動産を取得し、不動産収入による長期の経営安定化を図ることも検討課題である。

### ③ 新規事業の採択

公社事業として実施を要請される事業の中には、市の行政上その事業を実施することが必要不可欠であるが、市が直接実施することが困難な事業や、民間ベースでは採算性、危険負担の点から実施困難なものがある。例えば三宮東地区組合再開発事業への参加業務がそれである。採算性と危険負担のみを考慮すれば、これらの事業を新規事業として採択することは困難といわざるを得ない。しかし、これらは市又は民間が実施するのは困難なため、公社の関与が求められているものである。したがって、可能なかぎり公社の複合経営体という特質を生かすとともに、ある程度の採算性の確保と危険負担の軽減ができる方

(財) 神戸市都市整備公社の現況と課題

法を新たに見い出し、積極的に公社事業として採択していく必要がある。

以上の諸課題の中には、早急に解決できないものがあるが、今後とも業務の効率的実施と経営の安定化に努めるとともに多様化、高度化する市民の需要に対して地方公社としての役割を十分果たしていきたい。

## 1 模範答案のような

都庁は意外と静かだった。坐り込みもなく、旗もなびかず、ビラも目立たなかった。3,005人という予想を上回る定数減を、ただ黙々と捻出することに腐心している大きな集団のようだった。

もともと東京都庁の建物は、地方の県庁などに比べて明るくない設計だが、それでも革新自治体の頂点として君臨していた都庁はそれなりに明るさがあったが、今では心なしか雰囲気まで暗くなってしまったようである。

財政再建は実にいやな跡始末だが、誰かがその貧乏役を引き受けなければならない。鈴木都知事はずい分損な役廻りを分担したものだと思っていた。ところが、11月9日中間答申が発表され再建への基本方向が決ると55年度当初予算原案はこの中間答申を忠実にまもって編成された。このような経過をみていると、意外と知事はこの再建に生き甲斐なり、やり甲斐を感じているのではないかと疑わざるをえなかった。

再建案や予算原案は、それほど水際立っていた。マンモス都市・東京の財政再建といえば、巨象がのたうち廻るような断末魔の苦しみがあるだろうと案じていたが、「怒りも興奮もなく」、数字合せのようにスムーズに展開しつつある。

もちろん内側の交渉の苦しさや外側からその結果だけを見るのとは、再建をめぐるドラマの迫力は全く違うであろうが、少なくとも外からは、再建は鈴木知事の手順どおり手際よくすすめられており、それはあたかも筋書きのあるドラマの進行に似ている。しかもこれからも意外性がほとんど感じられなかったような気がした。将来、「自治官僚の傑作」ともいえる再建案として語りつ

がれるのではなからうか。読売新聞はこのようなあまりの鮮やかな鈴木知事の手並みについて「つい一年前まで毎年のように『民間会社なら破産』と叫ばれていたのがウソのような鮮やかさだが、これで都財政の体質が本当に改まったのか、再建は達成されたといえるのかどうか、疑問な点も少なくない。」(55年2月1日付)と財政再建の初年度という55年度予算を評している。

## 2 再建予算の方針

55年度予算は、都財政再建の本格的な第一段階として

- (1) 中間答申の諸提言を可能な限り実行に移す。
- (2) 福祉を中心とする都民サービスの水準の維持に最大限の配慮を加える。
- (3) 年間総合予算を指向する。

の3つの点を基本として編成された。

55年度当初予算原案が、一種の芸術品といえるのは、中間答申に示された再建策を、ほぼそのまま予算原案として編成されていることである。表一にその概要をあげたが、それは数字にいたるまでそのまま実施されそうである。他の自治体ではなかなかできない芸当であるばかりでなく、東京都というきわめて政治的紛争の発生しやすい土壌のなかで、まとめ上げた鈴木都知事の力量は改めて評価しなければならないだろう。

都55年度予算案は、一般会計2兆8,294億円(前年度比6.5%増)、特別会計1兆592億円(10.3%)、公営企業会計1兆1,410億円(0.02%)、総計5兆296億円(5.7%)となっている。もっとも、一般会計で54年度予算では必要額1,812億円が未計上となっていたので、54年度予算にこれを加えると、55年度予算は実質-0.3%となる。

このような編成上の操作を考えると、実質的にはかなりの圧縮予算である。毎年繰りかえされた必要経費の翌年度回しという予算編成上の邪道なテクニックをやめ、都財政を慢性的赤字から脱するため、まず、内部操作から手直した姿勢は、一応、外部からは好感をもって迎えらるであろう。

ネガティブヒーローと自認する財政当局には、その出来ばえについて「内部

表一1 中間答申による節減額総括表

(単位：百万円)

区 分		中間答申 の財源期 待額	節減額	主 要 事 項
I 内部努力の 推進	定数削減 給与費の見直し など	40,000	19,328	定数削減 9,048 55年度給与改定 10月実施(2%) 6,881 期末手当への住居手当算入経費未計上 3,399
	徴税努力・財産 の活用	25,000	25,000	都税徴収率アップ 15,000 都用地売払 10,000
	計	65,000	44,328	
	II 事務事業の 見直しなど	50,000	36,090	既定事務事業整理 1,107 新たな財政負担の抑制 634 公営企業への財政支出の見直し 32,345 外郭団体の見直し 2,004
受益者負担の適 正化	19,323			使用料・手数料の改定 8,970 国保料金の改定 10,315 費用徴収基準の改定 38
計	55,413			
III	区市町村との事 務分担の見直し と財政負担の適 正化	35,000	23,795	都区財政調整算入 22,188 補助率適正化 971 財政補完的補助整理 6,636 調整交付金 △6,000 } 1,607
IV	税財政制度の改 善	20,000	17,064	義務教育教職員給与費国庫負担金財 源調整の是正 4,490 地方道路譲与税財源調整の緩和 2,074 首都警察の特殊需要への財源措置の拡大 500 宝くじ増発 10,000
合 計		170,000	140,600	

努力や値上げなど、多岐にわたる対策をとった結果、1,400億円余りの財政効果が得られた。このため、年度中に必要な経費の一部を翌年度に先送りするという悪習をやめ、必要額すべてを当初予算に組み込むことができた」と自賛している。



### 3 再建技術の限界

当初予算にもられた再建策をフォローしてみると、個々の箇所ではころびた粉飾が目立つのである。

第1に、1,400億円の中には都有地売り払いや給与改定の半年分カットなど、当年度限りしか財政効果を生まないものが含まれている。この分は、今後とも1年ごとに、その時々の方策を考えていかななくてはならない。

第2に、事務事業の見直しによって360億円の節約をしたことになっているが、そのほとんどが公営企業、とくに交通、下水道会計に対する任意補助の打ち切りによるものだ。都は「これによって各公営企業の赤字額を明らかにし、その赤字をどう解消していくかは、近く公営企業等財政再建委員会を設置して審議してもらおう」としている。

この点について、先の読売新聞(2月1日)は、次のように批判している。

「そこで検討される対策は、合理化、値上げ、一般会計からの補助の3つになるだろう。しかし、たとえば都営交通の場合、55年度末を目標にした財政再建計画を作り、人減らしや値上げを続けてきており、その結果、現在でも地下鉄、バスの運賃は営団や民営に比べて高くなっている。これ以上値上げすれば、逆に乗客の『都営離れ』を促す恐れもある。合理化にしても、バス部門の人員配置、ワンマンカー乗客手当などを見直したとしても、赤字解消には『焼け石に水』だ。

いくら独立採算といっても、赤字が都市の過密化、モータリゼーションなど、経営努力をこえた構造的なものであるなら、一般会計が補助を注ぎ込んでサービスを維持していくしかない。検討の結果、『やはり一般会計にすぎるしかない』という結論が出てくることも十分考えられる。そうなれば、息子が作った借金を『自分で始末をつける』とってはみたが、結局は父親が面倒をみるハメになる、というのと同じことだ。」

### 4 定数削減

内部改革は組合という身内の抵抗があり、財政再建でも1つの難問といえ

る。この点、「都自らが厳しい、身を削るような努力を行うことなしには、財政再建に対する都民や区市町村、国の理解を得ることは不可能」と、1月21日の予算原案発表の記者会見で、鈴木都知事は強調した。「身を削るような努力」の例として職員定数の削減を、都財政再建委員会中間答申の年平均2,200人より800人も上回る3,005人行ったと、とも強調する。

22万人のマンモス定員のなかで、わずか3,000人ともいえるが、施設増設など2,343人の増員要員を考えに入れると実質削減、5,348人（表-2参照）となっている。

表-2 55年度定数削減 55年1月17日総務局人事部調査課

区 分	54年度 定 数	答申に基づく削減（3年間）			55年度の削減		
		削減（5%）	増員（2%）	純減（3%）	削 減	増 員	純 減
知事部局 （議会・行政 委含む）	58,128				△3,460	849	△2,611
学 校	76,225				△971	1,371	400
警 察	44,174	△11,000	4,400	△6,600	△99	0	△99
消 防	18,070				△81	0	△81
公 営 企 業	交 通	11,007			△521	56	△465
	水 道	7,717			△142	37	△105
	下水道	5,012			△74	30	△44
	計	23,736			△737	123	△614
合 計	220,333	△11,000	4,400	△6,600	△5,348	2,343	△3,005

一方、この3,005人の削減のなかには、数のカラクリもある。

たしかに、都職員定数条例の上では3,005人の減だが、この中には都職員共済組合や地方公務員災害補償基金の職員を、条例の上でだけ定数から除外したものが380人も含まれ、実質は2,625人。前年度、美濃部都政が削減した2,669

人を44人と、わずかだが下回っている。

380人は身分上も給料の上でも従来と何の変わりもなく、定数から外したところで財政再建とは全く関係ない。

このほか、福祉作業所など8事業の区移管や、都立大塚病院の閉鎖などによる「当然減」まで差し引くと、事務事業見直しや民間委託化などによる本当の意味の削減は、半分以下の1,405人となってしまう。

しかし、この3,005人という削減について東京新聞（1月24日付）は、次のように批判している。

「『身を削るような努力』の中身がこれだとすると、いかにもうすら寒い。なぜ都はこんなに見えすいた“粉飾”をあえてやったのか。財政再建委中間答申の大きな柱である職員ベアの半年分カットを、54年度は全く出来なかったことから、それと引き換えに3千人を超す大幅な合理化をやったのけたのだという“実績”をつくる必要があったのだ、という説がある。

都財政再建のため、義務教育教職員給与費国庫負担の増額などで協力をあおいだ大平首相をはじめ大蔵省、自治省、自民党などへの鈴木さんのメンツが『3千人』にかかっていたというわけだ。

また、56年度以降の財政事情の好転で中間答申の求める3年間実績6,600人減の達成は困難になるとみて、今回、形の上だけでもせいぜいふくらませようとしたとか、美濃部前知事の実績をなんとしても上回ろうとしたため、という見方もある。いずれにせよ、鈴木さんの誇示する3,005人が人件費削減とは関係ないカッコつけだけの厚化粧で、真実の顔を隠した数字であることは間違いない。」

## 5 給与見直し

内部努力として定数削減とともに、給与費見直しが、世間的関心からみても大きな課題である。この点、退職手当（役付加算の段階的廃止）、55年度給与改定（10月実施による所要額を2%分計上）、期末手当（住居手当算入経費を未計上）の3点について重点的に行われ、103億円分の見直しを行っている。

ただ知事が最も重点を置いたはずの内部努力が計画通り達成できるか、も心もとない。給与改定の半年繰り下げは昨年度に続いて今年度も実施の予定だったが、定数削減に職員団体の協力を求める代償として取り下げた。55年度も同じ結果になる可能性は小さくない。手当の見直しも一部、実施されるものとして予算編成されたが、職員団体を説得し切れるかどうかは未知数だと危ぶまれている。

その他、事業廃止、委託、定数見直し、と表一3にみるようにそれぞれ内部努力が傾注されている。

表一3 事務見直しによる定数削減状況

事業廃止・縮小(計△735)	委 託 (計△146)	定数見直し (計△1,258)
(衛)大塚病院休止 △347	(主)事務所ボイラー等委託 △22	(清)し尿収集作業量減 △135
(衛)広尾病院仮設外来廃止 △84	(衛)病院等洗濯・清掃委託 △17	(清)ごみ収集作業計画見直し △81
(衛)府中病院神経内科入院廃止 △83	(養)老人ホーム清掃等委託 △17	(住)住宅戸数減 △43
(民)授産事業所廃止 △71	(民)理容学校運営委託 △11	(民)東村山福祉園配置体制見直し △25
(主)納貯組合事務縮小 △42	(出)用品配給業務等委託 △11	(主)事務所庶務・用務等 △56
(衛)病院等開設準備室廃止 △23	(市)市場巡視・清掃委託 △15	(清)工場配置体制見直し △41
(衛)松沢病院病棟一時閉鎖 △18	(衛)看護学校給食委託 △7	(建)各部・自動車事務所見直し △16
その他 △67	その他 △46	その他 △861

総計 △2,139

その他、財産の活用として、都有地のうち長期貸付地等の売却として100億円を計上している。借地権によって都が活用の仕方もない財産といえばそれまでだが、やはり不動産はそれなりの価値があるので、財政再建のためとはいえ売却を急ぐこともないといえよう。数字合せて100億円は大きいですが、財政再建は遅くなくても不動産売却まではなすべきではなからう。

## 6 都民・特別区への転嫁

財政再建とはいっても、大手術によって一挙に巨費を削減することなどは、のぞむべくもない。「三方一両損」といった方式をとらざるをえないが、今度の再建策はこの方式を地でいったといえる。

まず、都民への受益者負担の徹底がある。193億円が計上されているが、その内訳は、国民健康保険料の改定103億円を筆頭に、住宅使用料平均34%アップなどである。

使用料改定はほぼ全局にわたり90項目にわたるが、そのなかの70億円は公営住宅家賃の改定で、9,900円から13,300円に引き上げる増収策である。たしかに公営住宅家賃は低いかも知れない。しかし、公共サービスの恩恵を不当に安く享受しているのは、保育所入園児や病院患者・身障者・老人といった社会的弱者のみでない。

むしろ、土地建物所有者、自動車保有者など数限りなく存在する。固定資産税の不均一超過課税、自動車税の超過課税など当初から問題外として検討しないのは、やはり社会的公平負担という点から片手落ちという謗りを免れないだけでなく、財政再建委員会の性格論議まで呼びおこすことになるだろう。たとえば、東京都下に存在する官公庁・国の施設に特別負担金を求めるだけの十分の財政需要はあるはずであり、ある意味では政府こそ都政サービスの最大の受益者であるにもかかわらず、社会的に公正な負担をしていないともいえるのである。都市政策、都市経済という広い視点からこそ費用負担は論じられ、求められなければならないだろう。そのような視点からは、都労連の提唱する「首都特別交付金」などはもっと真剣に実現化を政府に働きかけるべきであろう。

区市町村との業務分担の変更も、負担の転嫁として注目されるであろう。都区財政調整算入として14事業、222億円、調整交付金11億円の計233億円である。

表一4にみられるよう、長い間、懸案であった身障者の訓練事務などが、区へ移管されたが、これは財源なしの移管であり、都のため区が協力したといえるが、要するに都の財政再建の犠牲となったといえる。定数だけでも688人減

表一 4 区移管事務 (計△688)

(民) 福祉作業所	△225
(民) 精薄見通園施設	△132
(民) 授産場	△117
(民) 生活実習所	△44
(労) 勤労福祉会館	△103
(労) 内職公共職業補導所	△25
(養) 軽費老人ホーム	△34
(教) 上井草運動場	△ 8

( ) 内数字は削減職員数

となり、かなりの区の負担となるであろう。

この都区の関係は国・地方の関係と酷似している。国・都が富裕であるときは、地方・特別区は財源をねだってきたが、今や、なし崩し的に財源交付を値切られつつあるといえる。国と地方との財政

勘定では現在、交付税の半分を起債で地方が肩代りさせられているが、都区では交付財源のなかに補助事業、都事業などを算入することによって、金額的には削減をなすことなく、実質的な都財政の負担軽減を図るという方式を採用している。

## 7 頑張った制度改正

都民や都下市町村に財政再建のため負担を強いる破目になったが、都自身、それなりに制度改正など歳入確保に努力のあとがみられる。

都税収入をみると、54年度予算1兆7,849億円に加えて、自然増収が久方ぶりに1,778億円と1割以上の伸びを示し、事業所税改正288億円が加わった。東京都は不交付団体であるので交付税で帳消しされることなく正味の増収となる。それに徴収努力150億円を加えて2兆65億円と対前年度比12.4%増となっている。法人2税だけみると9,958億円、対前年度比14.4%と景気回復に支えられている。

何といっても顕著なのは、東京都が富裕団体として“いわれなき差別”を受けてきた財政援助の削減が是正された点である。義務教育職員給与費国庫負担財源調整の是正45億円、地方道路譲与税財源調整の緩和21億円、さらに首都警察の特殊需要への財源措置の拡大として5億円を認めさせたし、宝くじの増発で100億円の増収を図るなど、政府の鈴木都政への協力もあったが、長年の財源調整の是正へ1歩踏み出した交渉能力は対決では不可能であった措置を

実現させた鈴木都政の“秘密戦力”ともいえよう。

しかし忘れてはならないことは東京都の財政構造は財源調整措置の手直しという、弥縫策ではどうにもならない欠陥をもっていることで、地方税制がもつ画一性の犠牲となっている大都市財政をどうするかという地方税体系を基本的に組みかえる改革を求めていかない限り、都財政の再建などはありえないのである。

## 8 行政経営の導入

行政経営の目玉商品は、財政調整基金の活用として、税増収分を基金にプール方式を打ち出した点である。

鈴木都知事は、財政健全化の一環として、現行の財政調整基金制度を、都税収入が予想を上回って伸びた場合、一定額を積み立てる方式に改定することを決め、この基準率を打ち出した。高度成長時代に、あり余る自然増収をそのまま予算計上してきた、美濃部都政の財政運営に批判的な鈴木知事が、「備えあれば憂いなし」の考え方から手がけたもので、これによると、「当初予算積み立て」は、3段階に分けられ、まず、ある年度の当初予算計上都税額が、前年度の当初予算計上都税額の5%を超え、15%までの場合、その額に1%を乗じた額を下回らない範囲で積み立てる。15~25%増となった場合、その5%を、また25%以上の額の場合には、その10%を、それぞれ乗じて算出した額を下回らない範囲で積み立てることにした。

積み立ての実施時期は、新年度の補正予算から、65年度まで適用すると、1,028億円の積み立てができる、とみている。

たしかにこのような強制貯蓄制度は、東京都のような不交付団体についてはより必要な制度であろう。もし、1,000億円の財政調整基金が50年当時あったとしたら事態はかなり変わった方向に進展していたであろう。なぜなら1,000億円の基金をプールすることは支出にあっても1,000億円抑制することであるから、上下、2,000億円の差となって表われるからである。

しかし、中間答申や55年度予算案をみて失望したのは、制度改革はともか

く、行政経営においてみるべき理論、政策、改革がほとんどみられないことである。外郭団体の見直しの20億円からして、貸付金の返還であり、要は信用保証協会の資金を民間融資に振り替えたに過ぎない。

これら外郭団体の見直しなどを含む、一連の手直し作業に、何らの新鮮味がみられないことである。行政サービスと人減らしをやればよいというのではあるまい。サービスを落とさずに如何に行政改革をやるか、新しい執行方式として中間セクターをつくり大幅に行政サービスの肩代りをやらすとか、企業方式を導入して各部局の経営管理を近代化するとか、要するに行政経営への取組みがみられないことである。

かつて美濃部都政は、福祉拡大をめざし制度改革にチャレンジし、超過課税をはじめとする地方自治権の発揮を試みた。財政破綻の汚名は甘受するにしても、それなりの成果をもたらした。今、鈴木都政にとって求められるのは、美濃部都政がなそうとして果せなかった行政経営の導入であろう。陳腐な減量経営をこえて、官僚意識や官庁会計を克服した行政経営の典型をつくりだし、全国の自治体を先導することである。

中間答申からはそのような方向づけも、気概もうかがうことはできなかった。本答申に期待すること大である。かつて新財源構想研究会は、その時代の要請にこたえて地方税財政制度という制度の壁を破って、東京都財政のあるべき像を描きだした。東京都財政再建委員会は、時代の要請にこたえて、積年の官僚体質を改革する行政経営の指針を求められているといえる。そうでなければ、都民は何んのためサービスの削減や負担の増加に耐えて財政再建に協力してきたかわからない。

## 9 展望のない労組

このような中間答申に基づく減量経営の対象となった労組は、やや取り組み方に立遅れがみられるばかりでなく、政策的展望に欠ける憾みがみられるのである。

なるほど中間答申に対して、抗議声明や都労連見解、知事への要請書、東京都政策 No19



都府財政検討委員会の「中間答申」批判などが散見されたが、要するに受身であり、抗議であり批判であるに過ぎない。たとえば要請書でも「行政の継続性について、十分配慮すること」とか「行政の民間委託は、自治の原則を放棄するもの」とかという従来陳腐な原理・原則の繰り返しに過ぎない。

中間答申とは異なる都財政再建策は示されていない。2月15日には50万人都民の署名をもって、都民との抗議集会を開催し、反対の氣勢を上げているが、現実の財政危機を既成事実とする執行部の再建策をどの程度、ハネ返す威力があるであろうか。対抗案を示して、都民にその選択の是非を迫るという建設的な対抗方法をとらない限り、ずるずると減量経営に引き込まれざるをえないだろう。しかも、それは肥大化した財政を改善するための必要なステップでもある。

東京都に限らず行政のなかには多くの制度のムダがあり、また、経済優先の政策も温存されている。そのような制度改革の図式を労働組合が何ら示すことなく、反対を唱えるだけでは、財政官僚と同じネガティブヒーローである。青写真もないまま福祉の打ち切りが行われつつあるが、創造的福祉のビジョンをもって対抗すべきである。論争のない財政再建ほど都民にとって不幸なものはない。

東京都の福祉政策の一部にあってたしかに行き過ぎがみられる。しかし、それは福祉政策の定着のための過程におけるマイナス症状ともいえる。高度成長をその底辺にあって支えた都民にとって、東京都の福祉拡張政策こそ生活の支えでもあった。財政危機の前に後退が余儀なくされるのはやむをえないとしても、福祉そのものの全面的崩壊につながるようなことにならないよう、新しい福祉政策体系が今こそ望まれるのである。

財政再建といういわば技術的色彩の濃い行政改革に、都民参加はいくべくして最も実現しにくい分野であることを考えると、労働組合の責任はきわめて重いといわざるをえない。人件費抑制、福祉削減、行政改革、税財政改正のいずれを労組は選択し、いずれにその力量を発揮するか、財政再建はある意味において、労働組合に踏み絵を迫るものともいえよう。

## 10 今こそ財政戦争

地方自治体の再建は、一見、きわめて困難なようにみえて、きわめて簡単なことではなからうかともいえる。そういえば福岡県豊前市もいつのまにか財政再建が完了したときいている。どうしてだろうか、それは歳出さえ抑えれば、歳入は行政サービスの如何を問わず入ってくるシステムになっているからといえる。

東京都の財政再建も苦しいけれども、減量経営をつづけていけば、財政再建はいずれ収支が均衡し完了するだろう。東京都の財政再建策をたどってみて気になるのは、制度の枠内の減量経営方式ということである。要するにサービスの見直し、定数の削減、負担の転嫁（特別区、特別会計、都民）であり、それらはこれまでの水ぶくれした財政をある程度、減量するため皆んなが、それぞれ負担するという方式であり、しかも、政府の基準を忠実に遵守していく方針である。

果して、そのような足して2で割るようなやり方で、東京都という大都市財政が本当の意味で再建されるのであろうかということである。早い話が一般会計から補助を断たれた交通事業は、国が認めた法律の枠内の援助で経営をやっていけるであろうか。

また、東京都は不交付団体と当然視されているが、豊富ななかの貧困に喘ぐ東京が、果して鹿児島などより豊かといえるのか。大都市富裕論という中央政府の先入観を打ち破って、交付税制度のコペルニクスの転換を迫らない限り、東京都財政の再生の途はないのではなからうか。課税自主権を大きく制限された今日、東京都は政府に必要な財源を求める権利があるといえよう。

80年代を迎えて、東京都に限らず大都市の都市構造にはっきりと凋落の兆しが見られる。経済成長の鈍化、人口の高令化、低所得化である。全国ベースよりも悪い経済・社会指標を呈しつつある。東京都財政が再建されるためには、政府にこのような構造変化を認識させ、東京都にふさわしい財政制度への変革をなしとげなければならない。その具体例としては、課税自主権の回復（事業税の制限税率の緩和）であり、交付税の算定方式の適正化による交付税の導入

である。

減量経営は当面の財政収支の回復のためには不可欠の手段であるが、財政構造を変革し、長期の安定基盤をつくり出すのは、行政経営、税財政制度における制度改革であることを東京都自身が自覚して、失敗と混乱を恐れずに、“官僚自治の真価”を示してほしい。

そして財政再建はあくまで財政収支の回復でなく、財政体質の改革であることを基本に制度の変革にチャレンジしていかなければならない。もしそうでなければ財政収支は回復したが都自治は死滅し、都民福祉は萎びてしまい、「手術は成功したが、患者は死んだ」という悲劇がもたらされるだろう。

高 寄 昇 三  
(神戸市企画局主幹)

## 1 財源主導か政策優先か

予算編成の基本原則は、もちろん政策優先にある。しかし、これまで自治体の予算編成にあって政策志向性がきわめて弱かったこともあって、財源の主導力が強かった。この傾向は、国庫からの財政援助措置の呼び入れや、政策の天降りによって深まっていく構造的要因があったことは否定できない。ところが40年代、このような財源主義を基本とする予算編成方針に対して、政策主導型の予算編成方針が主張され、各地方団体も政策主導型へ傾斜していったが、財政危機という事態に遭遇して改めて、財源主導型の予算編成が見直されている。それは政策主導型の財政運営においてどうしても財政力をオーバーして予算編成がなされやすいという体質的欠陥があったからで、一概に財源主導型予算編成を批判できない。

しかし予算編成の基本原則はあくまで政策主導型でなければならない。なぜなら財源主導型では、結果、増分主導に陥り、ムダの制度の淘汰とか効率的執行体制の形成とかいう、高次元の行政管理対応を自ら断念するにひとしいからである。

この欠陥を補うために、とすれば財源主導型がその代案として主張されるが、それは結局、政策主導型予算編成の放棄につながることになる。したがって政策主導型の予算編成の原則を保持しながら、如何にしてこの財政膨張、財源軽視という欠陥体質をカバーしていくかが課題となる。

しかしこのような体質的欠陥の克服は、減量経営を基調とする「入るを量って、出づるを制する」という財政均衡主義からはでてこない。そのような下では財源は総量規制されたとしても、増分主義とか前年度主義という予算編成の

原則は依然として健全であるといえる。そこではたしかに財政均衡・安定が図られるが、政策選別の最適化という視点からみたとき、それは決して合理的な方法ではないといえる。

## 2 地方行政の民主・計画化

予算編成改革はP P B Sとかゼロベース予算とかの外来文化としての発想・システムの導入が繰り返し叫ばれてきた。しかし、それらは必ずしも日本の行政風土に根付かなかつたのではなかろうか。むしろ伝統的な前年度増分主義が今日にあって編成における政策選別・財源配分の基準として根強さを保持している。

その理由は、それらの経営的科學手法を受け入れるだけの実質的合理性に培われた行政体質を持ち合わせていないからといえる。したがって、政策主導型の予算編成が、財源主義を克服し、また、政策主導型が財政運営の安定化を保持していくには、まず予算編成の民主化と計画化をすすめていくとともに、財政運営の経営化を図っていくことによって体質改善を図っていくことが先決条件となる。

これまでの予算編成は、それぞれの地方自治体にとってきわめて重要な決定がなされるにもかかわらず、計画性・民主性という要素はごく限られた導入しかされていなかった。神戸市の予算編成がここ十数年の間に、古い編成プロセスを徐々に脱却して、近代的予算編成へと改革を図ったが、この民主化・計画化を目標としてなされた。

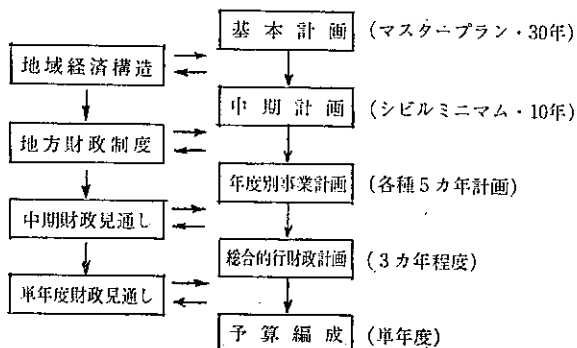
予算編成の眼目は「財源の重点的配分と経費支出の効率化」にある。それは単に財源のやりくりではなく、政策の優先順位の決定である。そのためには市行政全般が、1つの計画過程に組み込まれていなければならない。

図一1は、神戸市の行財政計画の関連図表であるが、現実のパターンでなく多分に理想図であることをお断りしておく。神戸市ではほかの市と同じように「総合基本計画」を策定している。一応、30年の将来計画である。これをベースにして「中期計画」が作成されているが、10年を前期5カ年と後期5カ年に

分割し、前期については財源見積りも行っている。

その下に各事業部門の5カ年計画がある。これらの計画は、多分に中央政府の各5カ年計画と連動して作成されている。この下に総合的行財政計画は事務局レベルでは検討しているが、正式の計画案としては作成されていない。この点、人員・財源政策にあってツメが甘い憾みがあることは否定できない。

図一 行財政計画の関連図



(注) 「51年神戸市行財政改善委員会報告書」31頁。

これらの計画化についての問題点の第1は、神戸市だけでなく、どの地方団体にも共通していえることであるが、計画と財源との関連がどうしても不十分となりやすい。計画だけが独り歩きすると、財政の硬直化を招く遠因となる。したがって総合基本計画というフィジカルプランの長期計画だけでなく、長期行財政計画の策定がのぞまれる。

このような財政の計画化は、公共投資が施設中心となり、高齢化社会が深まるにつれてますます必要度は高まっていくであろう。問題点の第2は、第1の問題と矛盾するが、施設計画にしても、行財政計画にしても、長期計画化にともなう予測がきわめて測定しがたいということである。たとえば財政計画をみても50年の不況による税収の減退があったが、公共投資による景気刺激策としての財源補填債の大幅な増加など、地方団体の財政見込みが、景気変動、政府

政策の動向によって大きく左右されることなどである。

これらの点については、将来予測に対するエコノメトリック・モデル方式などの数量経済学的予測手法の導入などとともに、複数の長期予測を策定し、政策選択の複数パターンを提出していくことがのぞましい。このような長期財政計画の複数モデル方式は、近年、全国ベースの地方財政に関してモデルⅠ、ⅡⅢなどの財政構造のパターンを示すようになったことからみても、地方団体であっても、独自の複数モデル化は必要であろう。

### 3 政策決定のパターン

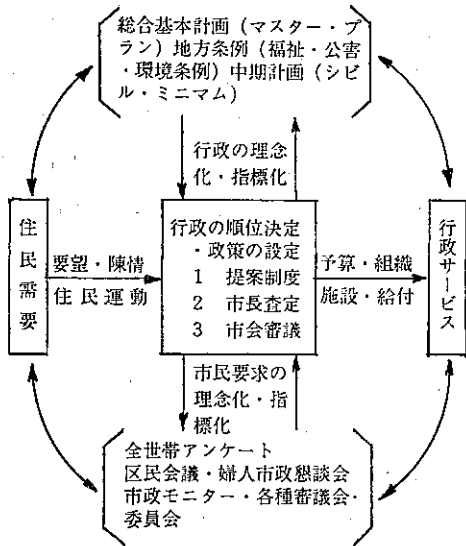
予算編成の政策決定は、不完全・不十分なものであっても計画化によって、一応の決定基準とか目標水準が決められる。そのことによって財政運営は海図のある航海となすことが可能となる。しかし、具体的にどのようにして政策決定していくのかは、政策決定過程の民主化という、次の課題に対応していかなければならない。

また、民主化は単に住民の声をより多く聞くことによっては達成されない。それでは陳情行政とあまり変わらない。一定のルールとシステムにもとづいて政策決定へ反映されなければならず、民主化であるためには、外部の住民が判断できるだけの科学的な指標が設定され、決定のメカニズムがわかっていなければならない。

図-2は、神戸市における政策決定過程のパターンを図表化したものである。いずれの地方団体であってもこのような決定の循環過程が作用しているが、問題はどの程度、円滑に行われているかどうかであろう。まず、神戸市は行政の理念化・指標化を図っていくため、長期・中期計画はもちろん、地方条例を制定する場合にも、自治体、事業者、市民の相互責任体系をはっきりさせながら、住民要求が適正な判断にもとづいて行われるように、判断基準の設定に努めている。

行政の理念化・指標化は、市民にとってのみならず、行政内部にあっては、前年度増分主導の惰性を破る管理技術の1つである。なぜなら財源主導型に比

図-2 政策決定過程のパターン



(注) 「50年度神戸市財政制度調査会報告書」16頁。

べて、その理念化・指標化の段階にあって、より十分な政策討議が行われているはずであるからである。

このような理念・指標の決定過程にあっては、表-1のように、数多くの審議会が主導的に決定したり、決定に関与したりしている。

この点について行政の“隠れ蓑”という批判があるが、むしろ政策決定過程への市民参加として評価すべきではなからうか。そしてこのような

計画化にあって、首長の恣意的決定や外部圧力の不当な介入を阻止する1つの抵抗線をつくりだすことができるのである。

表-1 審議会等の目的別分類

—神戸市の事例—

区 分	名 称
政 策 研 究	市政専門委, 下水道処理技術開発委, しあわせ村研究委, 生活指導研究会, 水産研究会連合会
政 策 決 定	行財政制度調査会, 総合基本計画審, 社会福祉審, 環境保全審, 港湾審, 交通審, 福祉条例検討委
個 別 施 策 の 決 定	都市計画審, 同和対策協議会, 下水道財政審, 交通安全対策審, 風致地区建築等審, 屋外広告物審
適 正 執 行 の 審 査 ・ 調 停	校区調整審, 日照調停委, 建築審査会, 住居表示審, 固定資産評価審査委, 宅地保全審
執 行 の 民 主 ・ 効 率 化	芸術文化推進会議, 水洗化あっせん委, 住宅建設促進協, 「光のまち神戸」推進協, 勤労市民センター運営委, 市民大学運営委, 神戸まつり検討委
執 行 の 連 絡 ・ 調 整	幼児教育連絡会議, 道路掘削工事連絡会議, 消費者保護会議, 防災協会連絡会議
市 民 主 体 の 政 策 研 究 ・ 決 定	区民会議, 婦人市政懇談会, 物価安定市民会議, 勤労者福祉懇談会, 福祉問題懇話会, 道路利用者会議

狩野学「都市経営と政策決定」神戸都市問題研究所編

『都市づくりの理論と実践』100頁



#### 4 住民ニーズの分析

予算編成は、先にふれたように結局、住民ニーズを行政ニーズに転化するプロセスの一段階に過ぎなく、しかも、行政は究極的には住民ニーズに如何に最適に対応していくかにある。したがって内部管理としての適応能力を高めるには、住民ニーズの科学的分析が不可欠の前提となる。

表一にみられるように、神戸都市問題研究所が全国の首長（知事・市長）にアンケートした調査結果（52年9月実施）でも、「住民ニーズ」は33.6%と「中央官庁」の28.0%を上回っている。しかも表一にみられるように、住民ニーズの科学的分析は85%が必要と感じている。

ところがこのような科学的分析どころか、住民ニーズの調査そのものが不足  
表一 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%

神戸都市問題研究所編『都市経営システムの開発』229頁

表二 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 何が多数意見かを見きわめるために、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%

神戸都市問題研究所編『都市経営システムの開発』228頁

している。そのような視点からみると、神戸市が行っている全世帯アンケートは注目されてよいのではなかろうか。

神戸市政にあって住民ニーズを把握するために、市政モニターとか市長への手紙なども他の市と同じようにとり入れているが、特殊な行政対応としては全世帯アンケートがあげられる。

全世帯アンケートを45年にスタートして以来すでに10年になるが、全世帯アンケートというほぼ完璧に近い意識調査方式によって、水準・内容はともかくかなりの住民ニーズの把握が可能となる。たとえば地域別、年代別、階層別、時系列別にアンケートを分析することによって施策へのニーズ・反応を確かめることができる。このことによって政策決定過程の循環過程の円滑化を図ることができる。

表-4 施策別要望率順位

年度	1 位	2 位	3 位	4 位	5 位
'70	公害	交通安全	住宅	社会福祉	下水道
'71	住宅	社会福祉	環境汚染	下水道	交通安全
'72	環境汚染	社会福祉	住宅	公園	交通安全
'73	自動車規制	住宅	環境汚染	社会福祉	病院
'74	自動車規制	社会福祉	住宅	病院	環境汚染
'75	社会福祉	住宅	公園	自動車規制 消費対策	
'77	老人福祉	病院	住宅	自動車規制	心身障害者 福祉

神戸都市問題研究所編『都市経営システムの開発』97頁

たとえば表-4にみられるように、住民ニーズはかなり変化している。また同じ市域でも新開発地域は道路・病院、既成市街地は緑化・公害などと分れている。また、新規施策についての住民の選好度とか実施済施策についての住民の評価などを個別アンケートをつうじて知ることができる。

もっとも全世帯アンケートの結果をどのようにして予算に系統的に反映させるかは大きな課題である。なぜなら意識調査の結果が常に最適選択とはいえ

ないからである。それはまた、生活情報システムとか生活環境分析とかの潜在的・客観的なデータ分析とも照合することによって、予算編成における行政側との価値・評価基準とは異なる基準を設定することになる。

## 5 集団広聴

住民ニーズの把握の方法は、調査広聴としての全世帯アンケート、個別広聴としての市政相談、苦情処理、陳情・要望などがあり、集団広聴としての各種懇談会などがある。

集団広聴としては、神戸市では市長を中心にしてかなり意欲的に対応している。集団広聴は圧力団体との好ましからざる接触であり、非市民的方法であるとの批判があるが、密室で個人的に行うのではなく、組織としてオープンに行われるので必ずしもその批判は当たらないのではなかろうか。

全市的の市民団体協議会とは各区・総括集会和計10回市長が出席して市政懇談会が行われている。特定の団体にどうして10回も行うのかの批判があるが、それは単なる要望集会でなく、各小学校単位で論議を重ねた行政課題の最終的集団討論会的色彩をもっているからである。集団広聴の欠陥は、一方的な要望・啓発に終わることで、それは住民の側にあって地区での十分な論議が不十分であるからであるとか、社会的活動の不足に起因するといえる。市政懇談会も当初はそのような欠陥体質をもっていたが、次第に回を重ねることによって、要望型から討論型へ、さらに政策提言型へと成熟していった経過がみられる。

市政がともあれ市内の組織をつうじて協力関係の下に展開されなければならない以上、個別広聴とともに集団広聴の重要性を改めて認識しなければならないだろう。

その他、集団広聴としては、総評、中立、同盟、県下全体の労働組織との懇談会として労働団体懇談会（年1～2回）がある。さらに議員懇談会が各党派別（6党）と各区別の議員懇（9回）が毎年行われている。もちろん議員は予算に対しては、本会議・予算委員会などで審議すべきであって、事前に予算案を審議すべきではない。議員懇はあくまで各党の政策基調・要望事項を説明し

て、意向を伝達する場である。その他、自治会のリーダーとの自治懇など、政策討議ができる団体との会合には極力出席して意見がかわされる。

これらの集団広聴の結果を、予算編成にシステムの的に反映するために広聴事項の一覧表・分析表を作成し、広聴結果を政策選別のデーターとして活用している。もっとも、要望の軽重を無視して予算編成のデーターとして利用しているのは技術的に問題があるが、単に苦情処理に止まるとか、各局別の要望処理で対応するのではなく、全市的レベルで予算化とドッキングさせ追跡調査することは、住民ニーズを可能な限り、政策化し、予算化するための必要条件であり、広聴としての義務でもある。予算編成にあって一般的に行われていることは、財源見通しとかの財政データをまず査定前に説明し、それらをふまえて予算査定が行われているが、地域社会・経済構造・住民ニーズの動向を説明している自治体は少ないのではなからうか。

しかし政策査定への転換を図っていくとすると、このような集団・調査広聴の分析結果を予算編成に先立って情報提供することは、これから行政サービスが拡大し、多様化するにしたがって次第にその必要性は高まってくるといえよう。

## 6 財政・企画主導型の均衡化へ

しかし、地方公共団体側にあっても、このような財源主導型の予算編成を脱却し、次第に政策主導型へと体質改善がすすみつつあるのではなからうか。

その背景の1つとしては、先にふれたように住民ニーズをはじめとする、各種の予算編成への要望圧力が強まりつつあることである。これまで地方団体の予算編成における外部的決定要因としては中央政府の財政措置がきわめて大きく、そして、今日にあってもその比率は最も大きいかも知れないが、市民ニーズなどを全く無視して、財源的要素だけで決定することはできなくなった。

その背景の2つは、低成長になって財源が限られてくると、政策選別はよりシビアに行わざるをえない。さらに地域の成熟化、市民生活の向上がすすむと価値の多様性がもたらされ、政策決定が従前の増分主義では対応できないよう

になってきたことである。

その背景の3つは、サービスにしる事業にしる、その行財政効果の最適化・極大化を図っていくには、単一目的の達成だけでは不可能で、複合・多目的効果を狙わない限り、きわめて非効率なムダなサービス・事業となってしまうケースが少なくないからである。

このような環境変化に対応するために、政策的予算編成改革の第1として神戸市は、先にふれた広聴システム・計画システムの充実を図ってきたが、予算査定プロパーとしては、まず、政策懇談会の設定があげられる。

神戸市の予算査定の日程は、図-3のとおりで、他の自治体とあまり変わらないといえる。政策懇談会は9～10月にかけて通常は、各局にまたがる重要課題を市長・助役・関係局長が一堂に集まって政策論議を深める機会とするものである。政策懇談会はすでに10年余をたって今日ではまったく編成過程のなかに定着しているが、やはり予算編成における大きな変革の1つではなからうか。

このような政策懇談会の55年度予算への議題は、たとえば、ポートピア'81博覧会、西神地区開発関連事業、既成市街地人口定着対策、などがあげられる。これらのテーマは1局だけでなく、関係部局が多数にまたがり、しかも、単年度事業ではなく、政策的にもきわめて重要な事業であるといえよう。

もちろんこのような政策論議は、どのような地方団体にあっても日常的に行われているのであるが、予算編成の事前調整として意識的に行われているかどうかである。通常、大型プロジェクトであっても主たる部局が先行独走するとか、トップが十分に政策的論議の機会をえぬまま事実関係が形成されてしまうという事例が決して少なくない。さらに予算査定そのものとしては、各局別査定でも限られた時間内に政策決定を行っていかなければならないため、事実として政策的検討を事前に行っていない限り、中途半端な決定がなされやすい。

政策的予算編成の第2は、市長査定の場に財源担当としての理財局のみならず、企画局（組織、総合計画、事業調整など）、総務局（人事、給与など）が同席して行われることである。これら管理系列の3局が行うことによって、予

図一 神戸市予算編成に関する日程

月	10	11	12	1	2	3	
予算編成作業	<ul style="list-style-type: none"> <li>概算</li> <li>財源の検討・経常経費の概算</li> <li>概算に対する見解調整</li> <li>予算編成要領の検討</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>各局経営経費の検討・計数整理</li> <li>・予算編成要領の通知</li> <li>・経常経費の概算額の明示</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・経営経費予算案の決定</li> <li>臨時事業の理財局検討</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市長査定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>予算資料の調整</li> </ul>		
各局の関連作業	<ul style="list-style-type: none"> <li>概算資料の提出</li> <li>経常経費の概算見積り</li> <li>概算に対する見解調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>経常経費の見積書作成</li> <li>・経営費予算見積書提出</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>臨時事業の計画立案</li> <li>臨時事業要求書作成</li> <li>・明細書提出</li> <li>・臨時事業費総括表</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>理財局へ説明</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>市長へ説明</li> </ul>		
市会	第3回定例会市会	第4回定例会市会				第1回定例会市会	

算査定が財源ベースだけでなく、人事・組織・事業などの視点・資料も加味した総合判断ができることになる。もっともこのようなシステムは20年以前からも行われている。このような方式は、歳出構成が公共投資中心からサービス・施設運営中心にシフトしていくにしたがって重要となりつつある。

## 7 財政運営の科学化

予算編成が以上のべたように、総合判断が要求されるようになったのも、地方行政が年々、複雑・高度・多様化してきたからである。したがって予算編成にあっても、従来のような伝統的方式、たとえば一般会計中心とか、首長の個人的価値とか議会・団体・市民の要求だけを配慮して決定できる次元の作業ではなくなりつつある。

景気動向とか地方財政計画とか政府予算にもとづく個々の補助率などはもちろん、予算査定の事前説明として、財政当局から事前に行われるが、それだけ

では不十分であるということである。奇妙なことであるがマクロの経済・財政分析よりもミクロのそれが不足していることである。

1つは、予算編成における財政指標の活用である。財政分析としてはいずれの市にあっても活用されているが、経常収支比率、人件費比率、実質収支比率、公債費比率などを一応の目安として編成することである。このような方式は財政保守主義といわれているが、予算編成が政策主導型になるにしたがって、その安定装置としての重要性は却って再認識されなければならない。

具体的にどのような財政指標を自分の市に適用すべきかについては、類似団体の財政指標などで設定していくのが、もっともオーソドックスな方法といえるが、自己の特殊な都市構造とか財政構造を考え、独自の指標を設定し、予算編成の基準として、財政運営のガイドラインとするのがのぞましいといえる。神戸市の事例は表一5のとおりであるが、近年の財源補填債の導入によって、表面的な財政収支の好転にもかかわらず、公債比率は危険の水準に達しつつある。

表一5 財政指標の例

指標名	比率
人件費比率	20%以内
義務的経費	35%以内
実質収支比率	1%以内
公債費比率	10%以内

(注)『51年度神戸市行財政改善委員会報告書』36頁

予算編成における財政指標の活用の第2としては、連結決算(表一6参照)とかストック会計の活用が考えられる。近年の地方財政は、企業化と福祉化がすすむとともに、各種サービスの拡大によって事業会計の新設などがつづいている。したがって予算編成が一般会計中心の収支ベースとか単年度収支ベースで行われることは予算実態から乖離することになる。

したがって一般会計、特別会計、企業会計、公社会計などを連結する「連結決算方式」がのぞまれ、各地方団体においてインフォーマルな方式で作成しなければならないであろう。ことに土地開発公社の予算が一般会計の半分近く占める団体などには不可欠といえる。

また、神戸市の事例でも企業会計の累積赤字は、構造的な産物であるとはいえず、財政収支はこのような累積赤字を算入して判断しない限り、虚像であって

実像とはいえないであろう。神戸市の事例をみても一般会計ベースでの黒字基調が新聞誌上で華々しく報道されるが、財政実態は特別会計の累積赤字の重荷をかかえて青息吐息といえる。

表-6 昭和50年度損益連結表 (単位千円)

会計区分	当年度利益(△欠損)金	累積利益(△欠損)金
一般会計	600,571	398,758
特別会計	△ 24,356	58,240
企業会計	△ 452,172	△14,402,502
交通事業会計	△ 2,692,810	△16,201,923
水道事業会計	12,354	△ 2,145,307
その他	2,228,284	3,944,728
公社	75,695	298,746
神戸市道路公社	0	0
神戸市都市整備公社	11,734	85,065
神戸市土地開発公社	18,982	30,234
神戸市住宅供給公社	35,524	164,550
神戸市フェリー埠頭公社	9,455	18,897
合計	199,738	△13,646,758

- (注) 1. 昭和50年度決算による。  
 2. 各会計間の繰入・繰出後の数値である。  
 3. 「公社」は神戸市100%出資のものである。  
 4. 「企業会計」「公社」の累積利益(△欠損)金は昭和50年度末貸借対照表の利益剰余金・欠損金を計上した。  
 5. 「企業会計」の「その他」には下水道・港湾・開発・病院・高速鉄道・工業用水道の各事業会計を計上した。

『神戸市行財政改善委員会報告書』34頁

このような表面上の財政分析が、財政実態とかけ離れた判断をつくりあげてしまう原因として、ストック会計の欠如がある。近年の地方財政は貸付金、基金、地方債残高、土地購入などフローの財政活動だけでなく、ストックの財政状況をベースにした予算編成を行わなければ、単年度の財政収支に一喜一憂するという偏った財源主義に陥り、かえって安定的な財政運営ができないであろう。



## 8 予算編成の技術現象

具体的な神戸市の予算編成システムについては、いろいろと問題点があるので順を追って説明してみる。

予算編成手順としては、予算編成方針を示し、臨時・経常については、前年度実績に対する最高限度を示す。この点に関する限り増分主義がとられているが、その枠内での各部局の事業の改廃・新設の裁量を与えている。もっとも、大型プロジェクトの実施のような例外事情があれば考慮する。

この点、財政ベースでは増分主義、各部局ベースでは政策主義という折衷主義をとっている。理財局長・助役査定も行われるが、市長査定によって案件整理がすべて行われる。そのため市長査定は実質10日以上に及ぶ、経常費以外のすべての臨時的事業が市長査定の対象となるためである。

市長査定がすべての臨時事業を対象とするのは、予算査定という場をつうじて市長は行政情報の収集を図り、各部局担当者は市長の政策志向を知るためである。

重点事業・政策的経費の取扱いについての難問は、総合基本計画をはじめとする各計画との調整である。急激な経済社会の変化によって住民ニーズや財政事情がかわるが、一応、5カ年単位の目標管理システムをとり入れているので毎年、ローリング・システムによって見直すということはやっていない。

計画によって予算が逆に拘束され、硬直化するおそれがあるが、それは執行方法、たとえば公営から民営などへと実施方法をかえることによって対応している。むしろ毎年、計画と実施との達成率を基準として、市会の審議にのぞんでいる。

財源との関係では、政府予算の編成後に市の予算編成が行われるので、政府の財源措置はフルに活用する方針をとっており、そのこと自体は批判されるべきではなかろう。問題は自治体の姿勢であって、神戸市は政府の財源措置に合わせて予算を編成するというのではなく、市独自の政策基準で事業選択を行いしかる後に利用できる財政援助システムは可能な限り導入する。

ことに起債主義によって、補助金まちなともなうロスを避けて、社会資本ストックの先行的整備を図ってきた。この点、インフレメリットとか開発利益などの社会的還元にならずに寄与したといえよう。

予算編成の合理化については、限られた財限で無限の財政需要にどう対応するかである。この点、減量経営も採用しているが、戦略的価値として重視しているのは、広い意味での都市サービスの費用負担の社会的公平化のための超過課税（住民税法人分）、宅地開発者負担、さらに使用料・手数料の見直しである。

## 9 予算執行過程

予算編成システムのなかで意外と見落されているのが、執行過程での選択である。これは行政の責任範囲、執行形態、さまざまな問題がからんでくる。このような執行過程について、数多くの選択肢を議会・市民に提示し、その決定を求めるというシステムを導入していかなければならない。

この点、原価主義をはっきりし、公共サービスにあってもその費用状況は明示しなければならない。原価主義は収益主義とか大衆負担傾斜とは異質の方針である。収益的事業に一般財源を投入したり、本来、一般財源でまかなうべき施設建設に使用料を充当したりするのは不合理であるということで、そのサービス・施設に見合った負担率を決定していくことが1つであり、2つは、特定のサービス・事業の費用構成をはっきりさすことによって、可能な限り低コストで供給することである。

予算編成過程でこのようなコストとの関連を純技術的に明らかにしながら決定していこうとするシステムの導入に立遅れているのではなからうか。

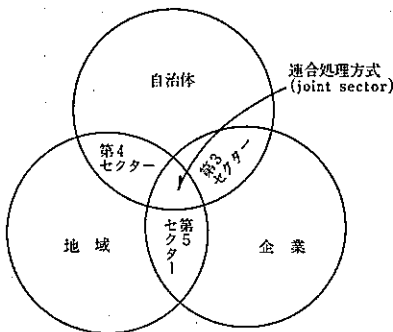
たとえば、施設建設にともなう負担区分だけでなく、維持運営費も含めたコスト収支比較表を作成してみればわかるが、生活施設とか地下鉄などのランニングコストは巨額となることが予想され、前者にあっては運営費の交付税算入、後者にあっては建設コストへの財政援助による経営コストの軽減がのぞまれるのであるが、ともあれ、現行制度の下にあってはこのようなランニングコ

ストの収支比率を配慮して編成することは実務ベースでは避けられない。

さらに特定のサービス・事業をどのような形態で行うかは、公立直営が唯一の形態ではない。図一4にみられるように民間委託をふくめてさまざまな方式がある。ことに地域生活サービスがふえるにしたがって、参加メカニズムを活用した第4セクターとか自治体・事業者・市民の連合方式もさらに重要となってくるであろう。神戸市でも福祉振興協会としてこの連合処理方式はスタートしている。

もちろん収益事業とか独立採算方式で行える分野は第3セクター方式を導入するなど、サービスの内容に最も適した処理方式がのぞまれるのである。

図一4 行政サービスの処理方式



(注) 「52年度神戸市都市制度調査会  
報告書」17頁

しかしこのような要素はともすれば減量経営的発想の注入となり、予算編成自体を財政収支の改善ということに焦点を絞って査定していこうとする矮小化に陥ってしまう危険があるが、政策査定をその基調として堅持していこうとするならば、管理技術現象の渦中にあっても、政策的視点からの判断要素を喪失してはならない。

たとえば今日、公共投資の効果にあって、投資過程で発生する「需要誘発効果」よりも、投資後に発生する「産出効果」として非経済・経営・財政効果の方がはるかに大きく、重要である。表一7は、その評価を5ランクの段階で評価したものである。このような価値判断の視点を拡大することによって予算編成の選別基準そのものが変わってくる。

そして、より現実的妥当な政策要素をより多く含むことによって、予算編成はより科学化し、最適体系へと収れんしていく。たとえば、文化行政が華やかに唱えられているが、地方自治体においてその経済的効果について十分認識し

表-7 投資類型別評価

	経 済				非 経 済			経 営		財 政		
	生産	消費	地元	雇用	環境	文化	福祉	所得	効率	建設 コスト	ラン ニング	雇用
住 宅	C	C	B	B	B	B	B	A	C	B	B	D
再 開 発	B	A	D	C	C	C	D	A	B	A	A	E
文化ホール	C	C	C	C	B	A	C	B	C	E	E	B
保 育 所	C	D	A	C	C	C	A	D	C	C	E	A
ゴ ミ	C	E	C	C	B	D	D	D	B	C	D	B
学 校	C	C	A	B	C	A	B	C	C	C	D	A
公 園	E	E	D	A	A	B	C	D	C	E	D	C
道 路	A	B	D	B	E	D	E	B	B	A	D	D
病 院	C	B	C	C	C	C	A	D	C	B	A	D
交 通	B	B	C	C	C	D	D	B	B	B	B	A

ていないのではないだろうか。しかし、神戸都市問題研究所編『公共投資の効果に関する実証的分析』は、次のように文化投資の経済効果にふれている。

「文化事業が観光などと結びつくとき、その経済・経営的效果を十分に評価すべきである。神戸市の明治異人館でも、投資額3年間で9億円であるが、観光客による地元での消費は年間130億円にも達し、市税収入の推定額1億3千万円となり、投資額は6.4年で償還される。山梨美術館の年間入場者が36万人、倉敷美術館が80万人と、かなりの観光収入を地元にもたらしている。

また環境回復事業も同じで、神戸須磨への海水浴客は年間150万人に達するが、地元市民の海水浴費用の節約、市外海水浴客による観光収入はそれぞれ75億円、15億円と見込まれかなりの効果があるとみなしなければならない。」（同報告書「要約」x頁）

また、予算執行過程における効率化にあっても、単なる経費の節減とか労働強化よりも、施設配置の適正化などの方が、はるかに経営コストの軽減をもたらすことを見落してはならない。先の『公共投資の効果に関する実証的分析』

はこの点につき、次のような事例をあげて説明している。

「公共投資の経営的視点からする評価にも改めて関心を向けなければならない。神戸市は人工島の内部に人口2万人のニュータウンを建設中であり、約13,000人（往復）の逆流交通発生量を見込めるが、全体の7万人の20%近くにすぎないが、それでも年間6億9千万円の運賃収入を生みだす。

また、第6次環境工場（450 t /日）を建設中であるが、完成によって収集距離は7.5kmから2.5kmと3分の1に激減し、年間約8億円の効果がフル活動の状態で見込まれている。」（同報告書「要約」x—xi頁）

予算編成の改革が叫ばれて久しいが、これまで技術手法からみる改革があまり成功しなかったのは、予算編成そのものを取りまく行政風土、官僚意識がいまだ政策的、いいかえれば民主的・科学的感覚に乏しかったという、早すぎた悲劇ともいえる。今日の財政危機克服にあつて財源確保よりも、より強いのぞまれるのは、予算編成の政策化のための自己管理能力の水準向上である。

## 文献紹介

# ハート；地方自治法概説(抄)

太田 修治  
(神戸市市民局相談課長)

### はじめに

“地方自治・住民自治の母国”といわれる英国の地方自治制度は、今日の日本の地方自治思想の根柢を構成・先導し、地方自治制度の根幹を構築していると言っても過言ではない。

地方制度がもつ今日的課題を解決し、長期展望に立って地方自治制度を見直す必要性が極めて強く求められる今日、英国の地方自治の研究は、地方自治の原点に立つ意味からその意義は大であるといえよう。

ここに標準的な教科書ともいふべきHartの“地方自治法概説”(Hart's; Introduction to the Law of Local Government and Administration, 第9版・1973年)を紹介出来ることは非常に幸いである。

紙片の都合から全部を紹介出来ないため、これまでの文献紹介と異なった独自の方法で、本紹介を構成し、文献紹介にかえることをとくに認めていただきたい。すなわち、本稿は英国の地方自治制度、中央政府と地方自治体との関係、条例、地方財政の4点について、本書の一部を訳しながら、紹介するものであって、このことは、英国の地方自治制度の紹介と文献紹介の二兎を追おうとするためのものである。

本紹介が少しでもハートの文献紹介に、それを通しての英国地方制度の紹介に役立てば幸いである。

### 1 ハートの“地方自治法概説”の構成と英国地方制度の概要

本書の初版は、1933年の地方自治法施行中に発刊されたものであって、第9版の本書は、1972年地方自治法(Local Government Act of 1972)によって、重版されたものである。

本書は第1部・地方公共団体、第2部・地方公共団体に対する中央監督、第3部・地方公共団体のサービスの3部に大別され、第1部は、地方公共団体の定義・種類・領域・代表・実業務、地方財政、会計監査、条例、地方公共団体の一般権限、司法機構、ロンドン都政の11章から成り、第2部は、法規制の必要性、権力の取得、委任立法、中央政府監督、地方政府と裁判所、地方政府の司法的監督、訴訟と地方公共団体の7章から成り、第3部は、健康、住宅、都市計画、高速道路・街路・橋、河川、警察、社会福祉、教育、企業、認可の10章から構成されており、歴史的な紹介よりも、現在の地方自治体のより詳細な解説を試みた(54p)ものである。

本書において、ハートは、国家的サービス組織と地方団体機能とについて以下のよう  
に解説している。

国家の基本的な機能は、第1に外部から  
構成員を守ることであり、第2に構成員の  
平和と安全を維持するの2点である。第1  
の機能は軍力の維持と外交であり、中央政  
府が、しっかりと保持しなければならない  
機能であり、第2の機能、すなわち国内の  
安全を保持する機能は、法によって規定さ  
れるとしても、時代と共に拡大され、国民  
の利益と政府の執行の両面からの配慮が必  
要である(3p)と言っている。しかも法  
による規制は、都市化とともに警察・警備  
を必要とし、警察・警備は街灯の助けを必  
要とすると言った有様で拡大され、大都市  
への人口流入集中は、平和を直接的に破壊  
するよりもこわい方法で、国内治安を維持  
するに脅威を与える方法で拡大された。ま  
た、衛生問題が現実の問題として登場し、  
公衆衛生強化のための規制は、国家行為に  
よる規制を広げる結果となった。さらに民  
間企業では不必要で喜ばれない、しかも便  
利或いは必要なサービスを拡大するに有用  
なエンジンの役割を国家は担うものである  
とみなされるに至っている(4p)。すな  
わち道や橋の維持、貧困の救済は、国家の  
プロパーの仕事と思われていた。しかし現  
在では、教育、ある種の年金、火災保険、  
国民の健康、基幹産業の国有化が、市民に  
利益を与えることの出来る唯一の権力者  
としての国家(市民・国家の協同の努力によ  
ってもたらされた)の役割となっている  
(4p)。

以上のようにハートは国家の国内的機能

・活動のすごさを示し、その為に行政の組  
織化の問題が提起されたとし、現在の英国  
での国家サービスを組織化の方法によっ  
て二分されることを指摘している。その1  
は中央集権化された行政システムで全国で  
公平・平等に扱われる国家的な重要事項で  
あり、そのためには中央政府の地方機関す  
らも必要でなく、中央政府の直接的な監督  
下にある各省が所管し、その2は、税の徴  
収・収納、雇用、恩給等公務員を主役とす  
る政府各省の代理としての行政サービスの  
2つであるとしている。さらにハートは、  
国家サービスにおける中央政府(各省)や  
公務員の役割に加えて、政府や国会からの  
直接的な政治的監督をほどよくはずされ、  
基本的には地方的な機能をもつ半独立の公  
社一郵便、英国放送、石炭公社(雇用上の  
相違によるため)、農産物市場公社(地方  
的な利益を求めるため)一の有用性を強調  
している(5p)。

地方団体機能は、ハートによれば、地方  
の重要性、機能性である。国家的機能か地  
方的機能かの判然としたラインはなく、国  
家的なベースでサービスがなされている  
か、地方的なベースでサービスがなされて  
いるかどうか過ぎないとしている。例え  
ば警察は、基本的には国家のサービスと考  
えられていたが、現在では地方団体のサー  
ビスの分野であり、労働・雇用は、地方的  
な必要で生まれたものであるが、いまや中  
央政府の地方代理機関によって執行されて  
いる。サービスの型を理論的に判断するこ  
とは出来なくてむしろ、地方団体によって  
執行される諸機能が、地方団体の機能であ  
ると定義している(6p)。

さらに地方団体そのものの特色として、ハートは、①法的独立体であり、②人民によって選ばれ、③地方税賦課に独立権限をもち、④ある程度の自主性をもつものをあげている（6 p）。ハートのあげる特色を少し詳説すれば、①の法的独立性は、地方団体の団体としての独立した法的存在を示すもので、地方団体は中央政府の単なる分家でもないし、王権の法的従僕でももちろんない。地方団体に雇用された職員は、法的に当該団体の職員であって、市民の従僕ではないことを明示したものである。

②は、地方選挙の独立性を示すもので、地方団体の法的独立性を支持するものである。

歴史的には地方選挙は新しく導入されたものであり、十分でなく、例えばガスや電気企業との関係で設置されている諮問委員や、1966年社会保障法による社会省の地方諮問委員会は、構成の方法からさげられないものとして、地方団体のもつ、住民による選挙という政治的な重みを欠いている（7 p）。

③は、地方団体は、エリア内の土地の居住者（occupier）にレイトを賦課し、地方団体の諸行政・諸活動を遂行するに必要な金を集める権限をもっていることである。すなわち、中央政府の各省や公社や出先機関がもちえない税徴収権をもつことである。この税の賦課徴収権は正に特色であり、レイトの徴収権の中に地方団体の独自性・ユニーク性があるが、あまりこの点にのみ重点をおき過ぎてはならないことをハートは、市債の現代的意味を併記して示している。すなわち、現在の地方財政は、国

会から供給される金一市債によるところが大きいことを示している（7 p, 209 p以下）。

④最後に地方団体は、自治的な団体である。すなわち統治する地方の政治問題を自ら決定していく自由をもち、全国的集中化された統一計画を遂行するための単なる代理出先機関として行動する必要はないわけである。ハートはこの自治性について完全なる自治は、アナキになると警告し、地方団体と中央政府との間のある程度のつながりを主張している。さらに地方団体の独立性の程度は相当の変化があったことを示している。ハートはさらに、この自治に関連して、地方的な重要な事項が、時とともに全国的に必要となってきた諸例を示している。例えば初期の段階で道路や橋の維持は全く地方の重要事であったものが、現在では道路交通量の増大で、いかなる地方団体の限界をも超えるものとなり、また公衆衛生・保健は、どこでもその重要性は等しく、一地方の衛生的な状況は国家的な広がりをもって普及していくことを例示している。

以上の地方団体の特色を通してハートは、時の経過とともに地方政治から中央政治へと機能の変化が顕著となり、またより大きな地方団体の手に権限が移譲する傾向をうみ出していることを明示し、中央各省が地方団体の行政にたえず監督権を増大させる権限をもち、拒否権と相まって、地方団体を強制する権限をも両有することを指摘している（8 p）。

以上のように地方行政と国家行政との関係を概説した後、地方政治のイギリスの方



法の理解に到達する真の方法は、言葉の意味での“昔からの言葉づかい”(a priori definition) (8 p) によって見出されるものではなくして、地方自治に力点をおいた英国歴史を研究することであるとの立場を明示したうえで、ノルマン侵攻 (the Norman Conquest) から、1939年の戦争までの英国の地方政治の歴史を5つの時代にわけ、そのいずれの時代にも1つだけはきわだった特色がみられるものであることをあげている。

このように論述したあと、ハートはその5つの分類と特色的な地方制度をつぎのようにあげている。第1は中世であり、組織的には、——County, Borough, 中央支配であり、中世システムの衰退がみられつつあり、治安判事 (Justices of the Peace) と教区 (the Parish) が特徴的である。

第2は Tudor 時代であり、その組織としては教区と治安判事で中央支配の強い時代であり、特色としては、司法監督 (Judicial Control) と特別団体 (Ad hoc Authorities) である。第3は18世紀であって、改善委員会 (Improvement Commissioners), 貧困者救済への組織化 (Corporations for the relief of the Poor), 通行料徴収受託者 (Turnpike Trustees) が特色であり、全体を通して Ad hoc Authorities の時代といえよう。第4は、19世紀で、地方行政改革の時代である。救貧法 (The Poor Law), 都市法人 (Municipal Corporation), 健康・衛生等の新しい行政組織 (New Authorities) がその特色である。

第5は、地方行政簡素化の時代である。

市域の統合、組織の簡素化、成文法 (Statute Law) の簡素化であり、19世紀後半から戦前までの時代である (32 p)。地方行政の現在のシステムの確立した時代であり、しかも都市の法人化の進んだ時代であるといえよう。

以上5つの時代分類についてハートは、その時代的要請と地方行政の特長を提示して、英国の地方自治制度を概略したものであるが、地方行政への種々のテストが結果的には、地方行政の本質を解明する最も重要なガイドとなっていることを指摘している。

この5つの時代的分類に加えて、1939年以降の時代を、地方自治の再構築の時代としてとらえている。それは、中央政府からの監督の強化、地方自治の限界、地方行政エリア等の特色をもつ時代としてとらえており、それは現在の英国地方自治制度そのものの特色として指摘している。

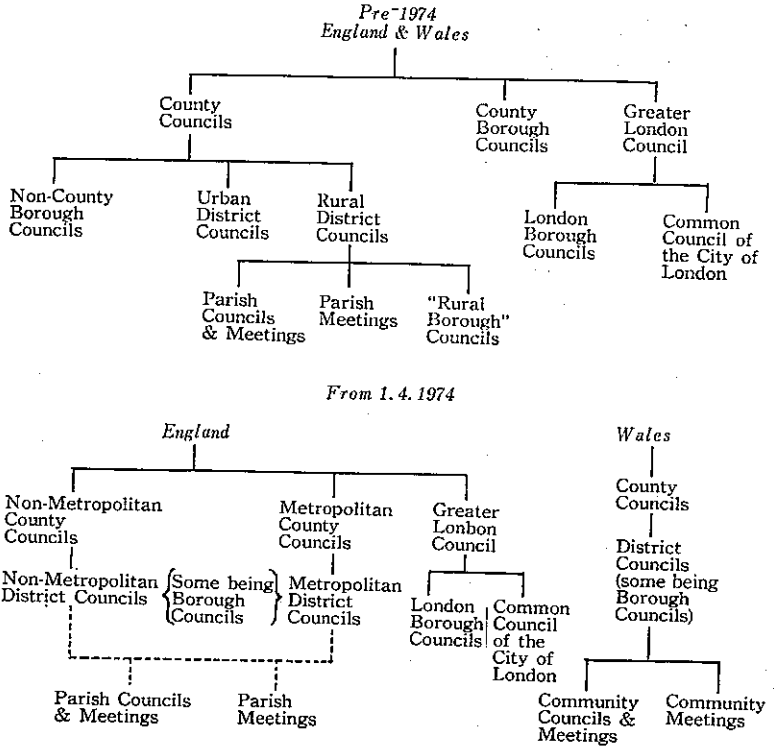
以上の歴史的な変化を受けて現在の英国の地方自治制度は、第1図の組織からなり、第2図の行政サービスをもつものである。

地方行政サービスについては紙面の都合で省略せざるを得ないが (参考資料1参照)、組織および行政エリアを第1図に従って概略しよう。

1974年以前の地方行政 (England & Wales-Greater London外) では、County と County Borough に分けられ、County は Non-County Borough, Urban District, Rural District から成る。いずれも議会 (Council) が領域内での権力のすべてを唯一つ発揮できるものである。

第 1 図

Local Government Act, 1972, §§ 1 and 20. The contrasting structures before and from 1 April 1974 may be shown diagrammatically:



1974年4月1日以降の組織の特色は、England と Wales の両者とも、州 (County) は州議会 (County Council) をもち、第2に市 (District) は England と Wales とともに市議会 (District Council) によって行政されるものであり、第3に

England のある所では、教区集会 (Parish Meeting) のすべてをもつものと、教区会 (Parish Council) のある Parish に、Wales では、全州が近隣集会 (Community Meeting) のすべてをもつものと、近隣議会 (Community Council) を一部もつものと

## 第 2 図

Public Health
Housing
Town and Country Planning
Highways, Streets and Bridges
Rivers and Streams
Police
Social Services
Education
Trading Undertakings
Licensing

で構成され、Wales Communities を形成している (54 p)。

以上の1974年4月以降の新機構 (56 p) の特色を概説した後で、ハートは、第2章において地方団体への中央監督について、地方団体は市民にとって最も重要なサービスを提供するものであり、中央政府は、これらサービスの最少基準の必要性を無視するのを期待してはならないのであるが (297 p)、先導性を発揮したり、実験したり、レイトの負担を少しでも減らそうとする地方団体と、処理のある程度の統一性を図り、公平性を図ろうとする正当な中央政府との間に、時々争いがあることを認めている。そして中央監督に3つの方式を概説し、そのいずれもそれぞれ別個のものではあるが、地方団体の機能を統一するに役立つものであるとしている。すなわち、第1は立法的監督 (Legislative Control) であって、昔から存在した法の優越による法的監督であり、国会の制度がその根幹である。この立法による監督を別の言葉で表現すれば、地方自治体が行なおうとする政治

に、法令上の権力の賦与が必要であるという事実を示すものに他ならず、立法による監督は、その性質上、出来る限り広範囲に作用されるものであるとハートは考えている (298 p)。第2の監督は、司法的監督 (Judicial Control) であるが、ただ裁判所は、行政の細部はもちろん、法令の制限内での政策の枠組みを監督する権限はないことを示している。以上の2つの監督は古くからあるものであり、地方政治に全く関与しない国会によるものと、地方問題を配慮する必要のない制度的な裁判所によってなされるものである (297 p)。第3の監督は、行政的監督 (Administrative Control) である。ここでハートは、地方政治の改革は結局のところ、これまで、中央政治への権力の賦課を意味したことを指摘し、一方で地方政治の新しい機能・組織を得ると同時に、一方では中央政治の新しい組織の造出というように、2つのプロセスは互いに併行していることを指摘している (298p.)、(Maitland; Constitutional History of England p498)。さらに新しく、1967年国会法 (the Parliamentary Commissioner Act) の成立に伴い紹介され、地方政治に適用してはと示唆されたものとして、オムズマン (Ombudsman) の制度がある。この制度は、地方自治体の調査を目的として創設したもので、1967年に国会コミッショナーとして設置された。この英国の議会コミッショナーの特色は、コミッショナーへの直接の苦情申立ては出来ず、必ず国会議員を通さなければならない点である (300~301 p)。

以上、英国の地方自治制度の概説と中央

政府と地方自治体との関係を概説したが、ハートはとくに、地方住民による地方選挙こそが地方自治体の法的独立性を支えるものであることを指摘するとともに、レイトの徴収権の中に地方団体の独自性がみられるが、地方団体の完全自治体化は、明らかなる無政府状態であり、中央政府の地方団体へのある程度関係・関与が必要であることを力説していることは興味深いところである。

## 2 条 例 (Bye-laws)

英国の地方自治体には、固有の立法権は存在せず、唯一の立法権をもつ国会による制定法によって認められ賦与されたものであり、しかも制定法に従うものであるというのが原則である (229 p)。

この地方団体に賦与された立法権は次の2種のものであって、第1は議事規則 (Standing orders) である。この議事規則は、議会と委員会との関係・役割、職員の仕事等を規定するものであって、地方自治体の事業が円滑に執行されるに極めて重要であるが、内部規程であって限定規程であることから、法的解決に制約が多いといえよう。換言すれば、議事規則は、地方団体の法的位相を示すものではなく、実務に関する指針であり、真の立法権の執行の為でなく、地方団体の各団体内の執行が効率的になされる根拠を必要とする為にあるといえる (230 p)。

第2は条例である。地方団体の条例制定権は、議事制定権とは全く別物であって、条例は“地方法”であり、住民に規制を加え、通常裁判所で効果の認められる下位法

である。現行の条例制定権は、法人格と共に存し、すべて法令に準拠する (230 p)。ハートは条例を以上のようにとらえるとともに、Kruse 対 Fohnson 裁判における Lord Russel の定義を引用し、“公共の全部もしくは一部に影響のある律令で、作為もしくは不作為を命ずる制定法を制定しうる権威 (地方政府) によって制定され、その不遵守に制裁もしくは罰 (金) を科することが出来る律令である。また合法的に制定される限り、法的きそく力と執行力をもつものである”と条例を定義している。

ハートはこのように引用しながらも、この定義は広すぎ、local 機関という限定が必要であることをつけ加えて、次のように定義づけている。条例とは“制定法に根拠をもち、罰則 (罰金) を裁判で課することによって強制力をもち、しかも当該地域の全住民を規範する地方法である。しかも通常裁判所は、条例の有効適法に制定されたものであるかどうかを判定し、条例そのものを再審査しうるものである”と (231 p)。

このようにハートは条例を定義しながら、条例の制定権は国会法 (Act of Parliament) によって認められたことを示すとともに、条例制定の変遷を略述している。すなわち1933年地方自治法 (the Local Government Act) 以前は3種の条例制定方法が認められた。その第1は特別市会と県会に“よいしつけ条例、(Good rule and government)の制定権が賦与され、中央政府の確認は不要 (ただ内務省に写しを送付するのみ)であったもの、その第2は特別市会及び県会に“迷惑防止条例、(the prevention and suppression of nuisances) 制定権

が与えられ、特別市会、市会、村会に“衛生条例”(Sanitary Byelaws)の制定権が与えられ(但し、両条例とも保健省の確認を要した)、その第3は特定サービスを根拠づける多くの法令によって、サービスを効率的にする為の条例制定権が、地方団体に与えられたものである。しかし1972年の地方自治法によって、条例制定権と確認手続が簡略化され、良いしつて条例と迷惑防止条例の両者の複雑な相違点を、地区会(district council)に制定権を賦与し、内務省の積極的な承認という形で克服し、特定サービス条例制定権を、地区会のみならず県会および教区会(parish or community councils)に、個々法の根拠に基づいて賦与する方法で解決したものである。

さらに条例制定の手続として1972年地方自治法によって、地方政府の公印を押捺のうえ制定され、1カ月間広報され、コピーを庁舎前に掲示して公衆の検閲・縦覧をうけ、所轄大臣の確認によって効力が生ずる原則が確定したとしている(233 p)。さらにハートは、各地方団体の種々異なる経験を基礎として作られたモデル条例の有効性を——時たま裁判所のテストを受けることがあっても——指摘するとともに、条例の有効性(validity)についてふれ、条例の制定の手続をふみ、関係特定中央各省の積極的な承認を得たとしても必ずしも有効でなく、法に遵う原則に立つ裁判所の監督下にあることを指摘している。また条例制定権の賦与されている法律に、通常、違反に対して20ポンド以下の罰金を課する権限が明示されているものであり、興味のあることは、条例違反で起訴された者は必ずとい

ってよい程条例の有効性を次の理由によって否定するとしている。すなわち①手続や確認が合法的でなかった。②権限踰越(ultra vires)であると(235 p)。

以上のように条例の有効性について種々の論述をした後ハートは、法的テスト(judicial test)についてふれ、裁判所によって条例の有効性を決定する説得性(stringent)のある規範が創られてきたことにふれ、それは4つのテストから成ることを示している。①条例はその根拠法の範囲よりも広がってはならない。狭義の意味で ultra vires であってはならない。②条例はその用語にある程度の確実性が必要である。③条例は普通法にも制定法にも矛盾があってはならない。④条例は合理的であるべきである(236 p)。

以上のように条例についてハートは、英国条例の特性を論述している。

### 3 地方財政

ハートは地方財政の重要性を指摘して、英国における地方団体的確な定義として、管理地域内住民に、地方税を賦課する権限を地方団体が有しているという事実の説明を落すわけにはいかないし、しばしば地方団体は、支出やレイトの基本的な増減問題の集約的な処理をなす例をあげている。

このことは正に、地方団体に財政権が賦与されているという非常に重要な事を物語る手助けになっていると指摘している(166 p)。

さらに行政執行に必要な地方団体の収入源にふれ、第1は財産からの収入であり、

第2はレイト (Rates)であり、第3は補助であるとしている。この3種の収入を England と Wales の地方自治体での1968-69でみると、総計 3,943百万ポンドのうちレイトは 1,398百万ポンドで、政府補助は 1,708百万ポンドであり、その他収入は 836百万ポンドであった事を論述している。第1の財産からの収入は、町の中央部の再開発への関心が高まるにつれ、再開発が効果的になるまで、地方自治体は、相当の土地・家屋を所有するはめになり、自治体が経営する企業とか議会議事堂からのものが、その主流を構成することとなったと問題を指摘している (168 p)。第2のレイト (Rates) について、地方財源の最も重要な財源であり、これは、1601年の救貧法 (Poor Relief Act of 1601) の“地区教区救貧レイト” (the parochial poor rate) の導入によったものであるとし、当時の趣旨は parish の住民の財産に地方税をかけようとするもので、当初は、土地や動産のような私財に課税されたが、家財は価値の消滅するものであることを知るに及んで、結局レイトは、不動産 (real property) の所有者に課することになったとしている (168 p)。現在のレイトは、地区教区サイドからみると、州という権威でなされているが、かつての地区教区救貧レイト評価と同一であると言っても過言でないと記述している。レイトの大改革は、1925年のレイト評価法 (Rating and Valuation Act), 1929年の地方自治法 (the Local Government Act) であって、これらの法律によって、レイトの課税区域と評価の単純化が図られたものである。また1948年地方自治

法によって財産評価が地方自治体から内国歳入庁 (the Inland Revenue Department) に移り、1956年から内国歳入庁の評価がはじまり、1961年、1963年の再評価の後、5年毎の再評価が行なわれている。以上のようにレイトは、不動産の所有の上に課税される地方税であり、レイト価値のポンド当りの表現であって、レイトの機関 (Rating Authorities) としては、地区議会 (district councils) で、レイト課税エリアは地区議会の行政範囲と一致するものである。レイトエリアで、40,000ポンドの不動産価値があるとする場合、10,000ポンドのレイトが必要とするとポンド当り25ペンスのレイトを課税することとなる。このことからレイトの価値の決定、即ち評価が最も大切であるとハートは記述している (169 p)。

さらにハートは、レイト評価 (assessment) の対象単位は、土地・建物、鉱業、Sporting rights 等の各々からなる相続不動産 (hereditament) であると説明している (170 p)。そして居住がレイトの支払いのベースであり、居住 (occupation) がレイト法では特に意味をもっていることを強調している。即ち①法的所有 (legal possession), ②現実居住 (actual occupation), ③相互受益居住 (beneficial occupation) がそれである。ここでハートは、居住は所有と同義でなく、空屋は所有であって居住でなく、レイト上の居住は現実所有とある程度の継続性 (permanence) を含み、単なる下宿はレイト上の居住でなく、テナント (tenant) はレイトの目的となる相続不動産であると例示している。すなわち相互受益 (beneficial) がレイト上の居住であ

り、地代 (rent) が評価の基準である。また相互受益居住は利益が居住によってもたらされるものに限定されず、例えば Show house もレイト上は相互受益居住と考えるものであることを示している。

このように考えるとき、修繕費、保険料、テナントレイト、税等、地主が不動産所有の為に通常経年的に支払う地代 (rent) 相当分が、レイトの粗評価 (gross value) であると言えるとハートは解説している (171 p)。

上述のようにレイトは、所有者に課税されるものでなく、居住者・占有者に課税されるものであるが、評価減免 (De-rating) が、1929年地方自治法の適用によって、不況時の農業用土地と建物について課税評価なしと判定を受けるとレイトの軽減が行なわれ、1961年課税評価法によって、工業用不動産と貨物輸送不動産の軽減が規定され軽減が行なわれるに至ったことを示している。

さらにハートはレイトの免税 (Exemption) についてふれ、下水と河川及び下水庁管理水路、福祉用建物 (Welfare Structure)、教会、慈善事業、特定工場、特定工業 (鉄道、運河、ガス、電気、水道等) に免税規定のあることを記述している。

とくに慈善事業について、1961年 (1963年発効) のレイト法で、総てもしくは主として慈善を目的とする事業に使われる不動産や、養育院について、50%の命令減免があり、第2に、宗教、教育、博愛、科学、社会福祉、芸術を目的とする事業団体の不動産について、レイト賦課官庁に裁量減免する権限があることを記述している (175 p~180 p)。

第3の地方財源である補助 (Grants in Aid) についても、本書はくわしくふれている。すなわち19世紀3~40年代から補助がはじまり、20世紀で特に拡充されてきたが、その理由として、①新しいサービスを刺戟する必要の為、②レイト負担を軽減する為、③レイト法の欠陥を是正する為に、ある種の階層にレイトを軽減することから生ずる地方団体の収入の損失を補填する為、④国内のサービスを均等化する為に、地方団体の財源を公平化させる必要の為の4点があげられている (192 p)。

補助の経緯については、①%補助がまずあげられる。1835年有罪犯人護送費用として1887年まで認められたもので、仕事量と支出の額を基礎とするもので、例えば1856年の県市地方警察法で、警官の給料と衣服の $\frac{1}{4}$  (1874年は $\frac{1}{2}$ ) を補助するのがこれである。②譲渡収入 (assigned Revenue) で、1888年の地方自治法の改正で、大部分の%補助に代って導入された地方自治体の収入で、1929年まで続いた補助である (195 p)。

③再%補助 (Further Percentage Grants) で、警察官の年金、教育、道路改良・維持、住宅、ある種の健康サービス、都市計画、福祉等の新しいサービスの為の%補助である。④ブロック補助 (Block Grants) で、1929年地方自治法の改正によって旧%補助の補完として認められた補助で、特定サービスの維持の為にない補助である。このブロック補助によって、%補助は、警察、教育、住宅、道路、特定の健康サービスについてのみ限定されることとなった (195 p)。このブロック補助も種々の変遷をへているものであり、第1に、1929年の地方

自治法で人頭補助の型態として現実の人口の割合による“ウエイト”で算出された“一般国庫補助”(General Exchequer Grants)がそうであり、第2に1929年地方自治法で各県市間サービスの平等化を維持する“国庫平等補助”(Exchequer Equalisation Grants)がそうである。この国庫平等補助は、多補助を無にしたものではないが、ただ1948年地方自治法によって一般国庫補助にとってかわられてしまったものである(197p)。第3に1958年地方自治法によって補助の実質的な改正が行なわれた(197~198p)。すなわちレイト不足補助(Rate Deficiency Grants)と一般補助の復活である。この改正は、地方団体への特目サービスでない一般収入の増加に役立ったわけである。第4は1966年地方自治法によるブロック補助システムの再編成である(200p)。すなわち、1966年地方自治法の一般補助、レイト不足補助と、1944年以來の学校給食、高速道路補助を廃止し、レイト支持補助(Rate Support Grant)を設定した。この補助は、3つの要素を含むもので財源要素(The Resources Elements—当該地域の生産をペニーで評価した人口1人当りの額が、全県の生産をペニーで評価した人口1人当りの額よりも少ないかどうか—)と、ニーズ要素(The Needs Element)—①小学生の高率、②人口密度、③道路1マイル当りの人口低率等がその例であって、特別のサービスを負担する為の増大する財政上の負担に使われ、各自治体の調整によるものである—と、家計内要素(The Domestic Element—1966年地方自治法で導入された住宅へのレイトの負担増

から、地域内住民を守るためのもの—)がそれであるとしている(201~4p)。

これらのレイト支持補助の3要素は、ブロック補助の性質をもつものであるといえ、ハートはとくに、このブロック補助システムにふれ、ある意味で、ブロック補助システムは、特定サービスの支出との関連性のなさから、より広い、より詳細でない中央管理を現実にするものであることを本書で指摘している(204p)。

上述の補助以外のその他補助として、①警察への実支出の $\frac{1}{2}$ 補助、②道路補助—1909年道路基金によって道路支出の為に補助が創設され、1966年地方自治法によって、この補助は廃止され、レイト支持補助に吸収された。さらに主要高速道路について principal roads として建設や改良の補助が創設された—。③住宅補助—1914~18年戦争の終りから補助金が地方自治体によって住宅設備条項に従って支払われ、1972年の住宅財政法(the Housing Finance Act)で地方自治体が受取るレントの増加に関連する住宅助成に改正—、④都市計画補助(Town and Country Planning)—1944年都市計画法では都市計画事業は補助対象事業であったが、1958年地方自治法で都市計画補助は廃止され、1966年地方自治法で再計された。現在第1に再開発、開発に必要な土地の取得やクリアランス、人口や工場の再移転と空間の保持の為、第2に社会的・文化的・創造的建物の準備の為、第3に都市計画法による地方計画庁の執行にかかる補償について補助が支払われる—。⑤司法補助—裁判や執行猶予事業に必要な費用への補助—。⑥その他の補助として、第1



に1966年地方自治法による港湾保健庁への補助と空港保健への補助、第2に移民に対する内務省の補助、第3に1969年地方自治補助法 (Local Government Grants Act) による社会的必要性 (Social Needs) のある地域への都市的計画 (Urban Program) の為の補助がそうであるとハートは解説している (206~9 p)。

最後に借入れについてふれ、この重要性を指摘している。地方団体が、土地の取得、建物の建設等一般行政権限もしくは国の法律によって特に賦与された権限にもとづき投資的な経費に当てる為に、借入れが認められるものである。すなわち、教育、住宅、主要幹線道路等の重要項目は、各省庁の個別の承認により、図書館、公園、プール、事務所等地方決定項目は、毎年度起債枠が割当てられる方法で行なわれる (209~213 p)。これらの借入れは、証券取引所で債券 (stock) を発行してもらうか、取引所を通さずに、縁故債として、証書により抵当方式 (private mortgage) で行なうかの方法がある。

いずれにしても、地方団体の投資的経費に対するこの借入れは、年々大きな影響を地方財政に与えていることを、ハートは指摘している。

以上ハートは、地方団体の独立性の根拠としての地方財政の確立の重要性を直視しつつ、中央政府からの補助や借入れの増大する現実を鋭く指摘している。

## ま と め

以上主として英国の地方制度、中央政府と地方政府との関係、条例、地方財政につ

いて概説を、ハートの論述の訳を通して解説し、同時にハートの本書の文献紹介をも兼ねたものであったが、ハートのもつきめの細かさ、学識の深さ、本書のもつユニークさ、面白さを少しでもくみ取って下されば幸いである。

## 参考資料

1. 地方公共団体の権限配分 (土屋正三、イギリスの地方制度改正批判; 自治研究 52-7, 147~8 p)

Non-Metropolitan		Metropolitan	
Counties	Districts	Counties	Districts
社会サービス 教育及び関連サービス 教育 図書館  博物館及び美術館 (共) 住宅及び都市開発 ある保留権能, たと えば人口過剰 都市開発	教育及び関連サービス  博物館及び美術館 (共) 住宅及び都市開発 住 宅 都市開発	教育及び関連サービス  博物館及び美術館 (共) 住宅及び都市開発 ある保留機能, たと えば人口過剰 都市開発	社会サービス 教育及び関連サービ ス 教 育 図 書 館 博物館及び美術館 (共) 住宅及び都市開発 住 宅 都市開発
都市及び県計画及び関 連事項 構造計画 地方計画 (特別の場 合) 開発規制 (戦略的及び 保留決定) 土地の獲得及び処分 国立公園 (委員会の 存在による) 県立公園(共) 歩道及び車の通れぬ 道路 共有地一登記遺棄さ れた土地の片づけ (共) キャラバンサイト一 設備(共) ジブシーサイト一設 備 貸付小農地及び小住 宅	都市及び県計画及び関 連事項 地方計画 (大部分) 開発規制 (大部分) 土地の獲得及び処分 遺棄された土地の片 づけ(共) 県立公園(共) 歩道及び車の通れぬ 道路 キャラバンサイト一 設備(共) 免許及び管理 ジブシーサイト一管 理 貧農に対する割当地	都市及び県計画及び関 連事項 構造計画 地方計画 (特別の場 合) 開発規制 (戦略的及び 保留決定) 土地の獲得及び処分 (共) 遺棄された土地の片 づけ(共) 国立公園 (委員会の 存在による) 県立公園(共) 歩道及び車の通れぬ 道路 共有地一登記 キャラバンサイト一 設備(共) ジブシーサイト一設 備 貸付小農地及び小住 宅	都市及び県計画及び関 連事項 地方計画 (大部 分) 開発規制 (大部 分) 土地の獲得及び処 分(共) 遺棄された土地の 片づけ 県立公園(共) 歩道及び車の通れ ぬ道路 共有地一管理 キャラバンサイト 一設備(共) 免許及び管理 ジブシーサイト一 管理
主要道路及び関連事項  輸送計画 主要道路 交 通 駐 車	主要道路及び関連事項  主要道路一市街地に おける未分類道路の 上の権力を要求でき る 公共輸送一運営	主要道路及び関連事項  輸送計画 主要道路 交 通 駐 車	主要道路及び関連事 項  主要道路一市街地 における未分類道 路の維持権を要求 できる

公共輸送(調整) 道路安全 街路照明 消費者保護 度量衡 食品及び薬剤 商業説明 消費者保護 その他の環境サービス	環境保健, 食品安全及び衛生 伝染病取締 事務所, 店舗及び工場敷地の取締 その他の環境サービス 地方下水 土地の排水 塵芥収集 公開場所に落とす塵芥 海岸保護 空気清浄 建築規制 街路掃除 妨害除去 墓地及び火葬場 市場 不快な生業 保健教育(共)	旅客輸送 道路安全 消費者保護 度量衡 食品及び薬剤 商業説明 消費者保護 その他の環境サービス 土地の排水 塵芥処理 保健教育(共) 警察及び消防 警察(合併もある) 消防(合併もある) リクリエーション及び観光 スウィミングバス(共) 公園及び広場(共) 体育及びリクリエーション(共) 観光アトラクションの宣伝 免許及び登記機能 出生, 死亡及び婚姻 養子縁組 その他のサービス 招待(共) 空港(共) 自然緊急(共)	環境保健, 食品安全及び衛生 伝染病取締 事務所, 店舗及び工場敷地の取締 その他の環境サービス 地方下水 土地の排水 塵芥収集 公開場所に落とす塵芥 海岸保護 空気清浄 建築規制 妨害除去 墓地及び火葬場 市場 不快な生業 保健教育(共) 警察及び消防 警察(合併もある) 消防(合併もある) リクリエーション及び観光 スウィミングバス(共) 公園及び広場(共) 体育及びリクリエーション(共) 観光アトラクションの宣伝 免許及び登記機能 出生, 死亡及び婚姻 養子縁組 その他のサービス 招待(共) 空港(共) 自然緊急(共)
---	---	---	---

(共) は共管を示す (Peter G. Richards: The Reformed Local Government System, 1973)

## ■ 情報公開制度

最近、政府・地方自治体が持つ資料・情報を住民の要求に応じて公開を義務づけようとする情報公開制に対する議論が活発になってきた。

外国では1966年、アメリカで情報自由法が制定されたが、それ以前からスウェーデン、フィンランド、デンマーク、西ドイツなどでは既に制定されており、アメリカでの制定後もノルウェー(1970)、オーストリア(1973)、フランス・オランダ(1978)など次々と情報公開が制度化され、カナダ・オーストラリアでは現在その立法化が進められているように、西欧諸国では情報公開制度を持つ国が増加しつつある。

わが国においては内閣審議室を中心として昨年末から情報公開に関する検討が進められてきたが、時期尚早との判断から①当面は現行の行政制度を見直し、いまの制度の枠組みのなかで行政情報ができるだけ公開されるよう改善を図る。②情報公開法については外国の法制度の研究など基礎的資料の収集に重点を置き、現行制度の手直しでは不十分との結論になった段階で制度の是非を検討するとして「二段構え」で取り組もうとしている。

政府の情報公開制度への取り組みはこの

ように足踏み状態であるが、地方自治体においては埼玉県、神奈川県、滋賀県を始めとしてその制度化を前提とした調査・研究が積極的に進められ、一部ではすでに制度化に踏みきった都市も出てきた。

それではわが国の現行法制の中での情報公開はどのようになっているのであろうか。京都大学佐藤教授の分類を参考にすると次のようになる。①公権力が自らの判断で積極的に情報を開示する場合(憲法、地方自治法の国会、裁判所及び地方議会の公開。危害防止のための食品衛生法、薬事法。その他政治資金規制法、独禁法など)②公権力が公益判断にもとづいて一定の個人・団体に一定事項の開示義務を課す場合(家庭用品品質表示法による品質表示制度など)。③何らかの理由に基づいて公権力が情報を開示しない場合、国民の個別的な要求に基づいて情報が開示される場合(行政不服審査、行政訴訟、民事訴訟、刑事訴訟の場における政府・自治体情報の提出要求など)の多岐にわたっている。

それではなぜこのような法制下にありながらも情報公開制度が議論されるのであろうか。その1つは航空機疑惑事件の追求、薬害裁判、消費者運動、環境破壊差し止め運動などが行政機関の収集した資料やデータが公表されず、また公務員の守秘義務の

壁に阻まれたため、所期の目的が達せられていないという「行政監視」目的からのものである。他の1つは「住民の行政参加」目的からのものである。行政は住民の主権にもとづいて行われるものであり、そのためには住民の行政への参加は当然のことである。しかし行政に住民が参加する権利があるということの前提には住民と行政との間に自由で豊かな情報の交流がなければならない。いいかえれば開かれた行政をめざすためには行政の意志によって選択された情報の提供にとどまることなく、住民の知る権利を守っていく必要があるということである。

地方自治体が現在検討している情報公開制は主に後者の考え方に立ったものである。しかし、住民の知る権利を守り、情報公開制を導入するためには解決すべきいろいろの問題点がある。

まず第1は権利主体（情報の開示を請求しうる者）の問題である。権利主体は一応「利害関係者」「住民」「国民」「何人」などに分けられるが、その範囲をどう定めるかである。まず「利害関係者」のみに限ることは情報公開の理念とは合致しない。次に「住民」としたとしても住民の権利義務は住所の有無とは必ずしも関係しないので、権利主体を住民に限定しても実際にはあまり限定的にはならない。残るは「国民」か「何人」かになるが、憲法上においても今日では、厳密に区別しないで「国民」となっている権利の性質によっては国籍の有無を基準とすべきでないとする考え方が有力になっている。

第二は義務主体（情報の開示を義務づけ

られる機関）の問題である。義務主体としては執行機関の長、特別地方公共団体、財産区は当然に義務主体になるが、地方公共団体の組合については議論がある。

第3は情報の定義の問題である。情報の概念はかなり広く、マイクロフィルム、コンピューターに入れられている情報なども含むと一般的には解されている。とくに問題になるのは職務に関連して書かれたメモまで含めるかどうかであるが、アメリカでも判例が分かれている。

第4は情報の非公開基準設定の問題である。個人の名誉・プライバシーに関する情報、職員の人事管理上の情報、法律で守秘義務が明示されているものなどは非公開とされるが、いずれにしても非公開とされるものは最少限に制限されるべきであり、非公開とされていても時限性や部分性によって公開が担保されなければならない。また機関委任事務の取扱いを始め非公開基準の設定が情報公開制の最大の難関である。

第5は救済方法である。情報開示請求をしても非公開情報にあたるとして請求を拒否された場合には何らかの救済方法をとることが出来るようにすることは情報公開を実効あらしめるためにきわめて重要である。アメリカのように裁判所による方法、スウェーデンのようにオンブズマン制度と裁判所の二重構造をとるもの、フランスのように第三者機関としての救済委員会などが参考になるであろう。

その他情報管理システムの確立、職員の意識改革、自治体の事務処理能力、住民側の行政情報利用意識など情報公開制を実施するにあたっては多くの問題をかかえてい

る。しかし情報公開制は歴史的、国際的にみてひとつの必然的な潮流である。

地方自治体での情報公開は国の場合とちがって、外交問題や安全保障に関する情報など一般に適用除外すべきとされている事項が比較的少ないため、やりやすいといわれている。しかし、行政が住民の生活に直結しているため国にはない難かしさもある。また住民ニーズの多様複雑化に伴って、自治体はより住民に密着したサービスが必要になり、住民の協力を求めるケースが増えてくる。そのためにも行政をガラス張りにし、相互の情報を交換しあい、行政と住民の信頼関係を確立することが必要である。情報公開は多くの問題をかかえているが、十分議論をつくり制度化への積極的な取り組みが望まれる。

## ■ 伊場遺跡訴訟

### 1 はじめに

60年代以降、急速に拡大する国土開発は、埋蔵文化財の発掘件数を急増するとともに、各地の貴重な歴史的・文化的遺産の破壊をも進めるものであった。

その代表例の一つを静岡県浜松市の伊場遺跡をめぐる訴訟にみることができる。

昭和24年、市内の一中学生の発見を端緒として一般に知られるようになった伊場遺跡は、弥生から平安時代にわたる複合遺跡であって、その後の学術調査でも「この遺跡において日本の古代史は語れない」（斎藤忠調査団長）といわれ、又「まさに日本古代史研究の宝庫」（吉田晶「伊場遺跡と歴史的意義」他）とも評されているもので

ある。

静岡県教育委員会も昭和29年3月には、東海地方における代表的な遺跡として県文化財保護条例に基づく県史跡に指定していた。

しかし、昭和42年、浜松市が東海道本線高架化と都市再開発による浜松駅前整備計画の策定内容において伊場遺跡一帯を電車基地の移転先とするにともない、昭和48年には県史跡指定の解除が決定されるに至った。

こうした経過において、伊場遺跡の専門的学術研究及び保存運動に尽力してきた地元の歴史研究者ら5名（歴史学、考古学、文化財保護行政、環境分析学の専門家）は、全国組織である「伊場遺跡を守る会」を代表して原告となり、当該指定解除処分取消しを求めて訴訟を提起した。

### 2 伊場遺跡訴訟

この行政訴訟は、①住民訴訟によらず抗告訴訟の類型をとるものである。従って、②訴訟要件としてのいわゆる原告適格をめぐる法的論議から住民・国民の文化財に対する権利・利益の評価、③専門的知識経験の持主であり、伊場遺跡の発掘と調査研究、啓蒙に直接関与し、深い利害関係をもつ原告らの代表的出訴資格の法的主張、といった点において注目される。

抗告訴訟を選択した主たる理由としては、既存の争訟形態としての住民監査請求、住民訴訟という類型に比して抗告訴訟が直截的な救済訴求に適しているとか、住民訴訟による適格性は浜松市民に局限されるのに反し、抗告訴訟はこの制約を免れるといったことが主張されている。

次に、最も重要な争点とされる当事者適格の問題について原告は、「文化財を享有する権利」即ち、当該文化財を構成要素とするめぐまれた歴史的文化的環境のもとに生存し、正しい歴史を知る権利、さらには学問の自由ないし学術研究上の利益は、行訴法第9条にいう「法律上の利益」にあたるとする。そして、請求内容において原告らは伊場遺跡に「国の指定に値する」学術的価値のあることを明らかにするものであるが、「むしろ文化財訴訟において原告らが主張しているのは、国民的共有財産としての文化財を保存すべきという公益」（「文化財訴訟と国民の権利」読売49.12.5）であり、こうした意味における伊場遺跡の公益性は単に開発の公益性との比較考量によって返けられるべきものではなく、従って、開発の公益性優先という行政処分にはその裁量権行使に違法性が認められると主張する。

### 3 地裁判決

この訴えに対して、昭和54年3月13日、静岡地裁は原告適格を否認するいわゆる“門前払い”の判断を下した。即ち、行訴法第9条は「法律上の利益」を有するものに限り原告適格を認めている。しかるに伊場訴訟の原告は、史跡指定解除処分の取消しを求めるにあたっての「法律上の利益」を有しないとすものである。

まず、行政訴訟における「訴えの利益」については最高裁判決（昭和53年3月14日、ジュース訴訟判決）の理論を踏まえて「史跡の保存、管理等が法的に確保され、地域住民や国民一般或いは学術研究者がこれを活用する利益を得ることは確かである

が、この指定はあくまで……公共の利益のために行なわれるものであり、文財法及び県条例の諸規定をつぶさに検討しても、これらの諸規定が原告らの主張する諸利益を個別的、具体的利益として保護することを目的とするものとは解せられない」として原告らに訴えの利益なしと判示する。

次に、代表的出訴資格については、「現行法上、これらの者に文化財の指定解除処分の取消し訴訟につきいわゆる代表的出訴資格を認めたものと解し得べき規定は存しないから、原告らの右主張は立法論としてはともかく、解釈論としては採ることができない」とする。

### 4 訴えの利益

行政訴訟における訴えの利益については、近年、「法的に保護する利益」から「法的保護に値いする利益」、そして「事実上の利益(の一部)」をも含めるべきとする見解が有力である。

判例でも、既存の公衆浴場業者が法定の距離制限違反の公衆浴場許可処分の取消しを求めた訴訟（最判昭37.1.19）以来、バス運賃の値上げ認可の取消しを利用者が求めた訴訟（広島地判昭48.1.17）等々で原告適格を肯定した判例を挙げることができる。

しかし、一方ではこのような訴えの利益拡大の傾向に行政訴訟の客観訴訟化あるいは行政権に対する司法の過剰な介入をおそれるいわゆる司法権の限界論によって歯止めがかけられつつある。とりわけ町名変更決定を区域の住民が争った事案で原告適格を否定した判決（最判昭48.1.19）、そしてジュース不当表示事件で主婦連の原告適格を否定した判決（前掲）の下級審判決に

与える影響は大きい。

伊場遺跡訴訟もその一つであるが、静岡地裁の判断も「実憲法規に明文なきかぎり個別的な権利・利益の認定が絶えず立法過程に依存されるというのでは、実質上、裁判の拒否にひとしい。」(ジュリストNo710、田代論文)との批判をまぬがれない。

又、立法論として退けられた代表的出訴資格についても、「文化財というものの特質に応じた利益状況、すなわち自己のための利益保護が同時に利他的であるような利益状況のところでは、完全な個人的利益の保護を追求する訴訟とは異なった訴訟のあり方」(前掲ジュリスト、宮崎論文)と考えるなら、現代行政訴訟の多様性に応え得る一つの方途ではなからうか。

## ■ 公共料金値上げ

公共料金の値上げラッシュが始まろうとしている。55年度予算案に盛り込まれた公共料金値上げは2月1日から米価を3.2%、麦価を14.1%引き上げるのをはじめ、3月からたばこ約20%、4月1日から国立大学授業料25%、4月20日から国鉄運賃6%台、7月には健康保険料、10月から郵便料金平均27%と秋まで値上げスケジュールがびっしりつまっている。経済企画庁によると、それだけで55年度の消費者物価を0.8%押し上げるという。こうした予算関連公共料金の引き上げに、政府が認可する企業関連公共料金の引き上げが加わる。すでに国内航空運賃(平均23.8%)は認可済、電力料金(大手8社平均で64.4%)、大手三社のガス料金(平均50.9%)、私鉄(20%程度)と値上げを申請している。公共料金引

き上げでこれだけそろうのは第1次石油危機のあとの49年度以来のことである。これらの予算関連公共料金、企業関連公共料金が予定通り引き上げられたとすれば、政府部内の非公式な試算であるが、55年度の消費者物価は公共料金値上げに伴う直接効果だけで2%、間接効果も織り込むと4%それぞれ押し上げられるという。少なく見積っても3%は押し上げられる。公共料金の平均値上げ率でみると約20%になる。経済企画庁によると昨年1年間の1世帯当たりの公共料金関連支出は約3万3千円(1カ月当たり)、これが仮に20%上がると1世帯・1カ月当たり6千6百円の負担増になる計算である。

政府は、「『物価非常事態』(正示経済企画庁長官)という認識のもとに、公共料金の値上げを厳正に査定するとともに、便乗値上げに対する徹底的な監視、財政金融政策など物価対策を総動員させて、ホームモードインフレの防止や消費者物価上昇率政府見通し6.4%達成に全力をあげる構えである。」(日経1.24)

各地の消費者団体は電気・ガス料金の大幅な値上げは家計や他の物価に与える影響が大きいうえ、申請内容にも問題点があるとして、国に対し、電気・ガス料金の大幅値上げの抑制、原価計算方法の明確化、企業努力を促す制度の設置、消費者に対する資料提供等の要望書を提出し、電力・ガス会社に対しては、事業の経営実態の公開及び民間公聴会の開催要求等をしている。

総評は、「当面の物価抑制を政府が怠るなら、春闘での賃上げ要求基準8%の見直しを考慮せざるをえないとして、電気・ガ



ス料金は申請の半分以下に引き上げ幅を圧縮する、国鉄運賃、郵便料金、国公立学校授業料・入学金を当面据え置く——との目標を定め、電力会社などとの交渉を進めている。」(日経2.23)

「マスコミは公共料金の引き上げに対し、「政府は(電力・ガス会社の)経営の全般にわたり経営の効率化を求め、厳正に査定すべきである。同時に、便乗値上げを徹底的に排除し、財政金融政策などを総動員して、一般物価の上昇をできる限り抑える必要がある。その前提に立って国民が率直に受けとめなければならぬのは、国の外からの他律的な値上げ要因は消費者、需要家が負担するほかない、ということである。打ち出の小づちなどは、どこにもないのである。」(日経2.2)、「公益事業の経営効率化を促すためにも、値上げ幅は極力圧縮すべきである。また、必要最小限の値上げであることが消費者にも分かるような資料を公開すること、原価主義の建前を崩さぬ限度内で、国民の最低生活水準の保障とか、資源節約などの考え方を料金制度に取り入れることが好ましい。公共料金の改定が物価全般に与える波及効果をやむを得ぬ範囲内にとどめるには、便乗値上げを防ぐ行政指導も必要だろう。」(朝日2.17)としている。

公共料金の制度は本来、公共性または公益性をもつ財・サービスを市場メカニズムを利用して供給し、資源の効率的配分を確保しようとするものである。しかし、供給される財・サービスのもつ公共性・公益性、外部性、自然独占的性質などから完全に自由な市場メカニズムにまかせておくわ

けにはいかず、多かれ少なかれ公共的なコントロールや企業による供給を行うものである。公共料金決定の基準について、現行制度は個々のサービスによって若干の差異があるが、①公正妥当の原則、②能率的経営のもとにおける適正原価を基準とする、いわゆる原価主義の原則、③事業報酬(認めない場合もある)の確保によって、独立採算制を建前として料金を決定し、経営を行うこととなっている。

公共料金の引き上げに関してまず第1に問題になるのは、公共料金の引き上げが卸売物価・消費者物価上昇にはね返ってくることである。このこと自体は新しいことではないが、石油価格値上がりが国内物価に波及し、国民経済全体に負担を負わせる点が従来とは異なる問題点である。石油価格の値上げは今後も起こるであろうし、その都度公共料金の値上げで負担が不公平に国民に波及するのではいけない。国民的合意にもとづいて負担の合理的配分を決めねばならない。財政がいくら赤字でも、政府が負担すべきものは負担すべきだし、国民の負担の衝撃を緩和したり、調整したりする政策をとるべきである。一般消費者も納得できる方法で負担をするのなら、ある程度の負担は我慢するであろう。また公益企業等は市場での競争という試練を受けないため、どうしても経営努力が不十分になり、コスト上昇などを安易に料金値上げで処理するきらいがないわけではない。したがって、公共料金については制度の本質から常にきびしい姿勢で考えることが基本として要請されている。

公共料金には国会や政府が決めるもの(

国鉄運賃、郵便料金など）、政府が認可するもの（電気、ガス、私鉄など）、自治体が決定するもの（公営水道、公立学校授業料など）があり、合わせて600項目を超えている。このうち国会で議決するという公共料金は次第に減っており（料金法定制緩和の動き）、公共料金に対する国民一般の民主的チェック機能は制度的機構のうえでは減っている。また公共料金改定の手続き

の運用の実態は、複雑煩瑣で一般国民にはわかりにくいものになっている。

公共料金問題において焦眉の急は、公共料金決定手続きの民主化、公共料金関連企業における経営状況等の公共的監視・情報公開等、国民的合意を形成する合理的機構・社会的効率と社会的公正をチェックする民主的機構の設定などである。

# 地域生活施設の市民の利用 (全文)

昭和54年3月  
神戸市都市制度調査会

## I 地域生活施設の現況と課題

### 1 地域生活行政の増加

近年、景気の低迷、地方財政の悪化にもかかわらず地域生活行政は増加の一途をたどりつつある。地域生活行政とは、福祉・教育・文化行政などのうち、福祉行政においては生活保護よりも、主として地域福祉、教育行政においては学校教育よりも社会教育、文化行政においては文化財保護よりも文化活動事業などを対象とする行政といえるであろう。

このような地域生活行政は、法律にもとづく明確な規定がある施設の管理行政ではなく、市民生活の充実という広い、漠然とした目的をもち、しかも、行政側の一方的な供給ではなく市民の能動的な参加がのぞまれる行政分野ともいえる。

地域生活行政はこのようにその性質上、確定的な行政サービスの方法、施設の運営方式はなく、また画一的には定められない。さらに、その施設も大規模なものより、小規模な多数の施設が必要となり、その管理・運営方式も住民参加による多様な形態をとらざるをえないのである。

地域生活行政への住民ニーズは生きがい、心のふれあい、健康の保持、余暇の活

用、文化的欲求の充足などの点から拡大の一途にある。このため、地域生活施設も増加し、施設管理への住民・団体の参加も浸透しつつある。しかしながら、あらゆる行政においてその増大過程で批判と検討がなされない限り欠点がひろがっていくものであり、神戸市の地域生活行政にあってもその兆候は否定できない。

はしがき<略>にもふれたようにこのような視点にもとづいて、地域生活施設に焦点をあててその将来のあり方を探っていくとすることは、きわめて今日的な重要な課題といえるのである。

### 2 地域生活施設の概念

地域生活施設がどのような施設を指すかについては、地域生活行政の拠点となるような施設であるということによって常識的にはわかる。

具体的には第1表にみられるように、市民の福祉・文化・体育ニーズなどにこたえるために市民の利用を中心として建設された施設であり、保育所、学校、保健所、区役所など一定の行政事務処理のための行政施設とは区別される。

ただこのような地域生活施設のうち、全市的な施設、たとえば文化ホール、中央体

第1表 地域別・用途別施設分類

施設	区分	全 市	行 政 区	ま ち 住 区	近 隣 住 区
一般・複合 集会施設		文化ホール 婦人会館	区民センター 公会堂	コミュニティ センター 公民館	集 会 所  学校開放施設
福祉施設		老人福祉センター 青少年センター 働く婦人の家	青少年ホール	児 童 館	老人いこいの家
文化施設		文化ホール 中央図書館 勤労会館 児童文化会館	図書館分館 勤労市民センター  文化センター		図書コーナー
スポーツ施設		中央体育館 総合運動場 市民運動場	区民体育館 プー ル 球 技 場 野 球 場		少年野球場
公 園		総合公園 自然公園	地区公園	近隣公園	ちびっ子広場 児童公園 市民公園

育館、中央図書館などは厳密な意味での地域生活施設の範囲には入らないともいえるが、広い範囲でとらえればこれら全市的な施設も地域生活施設のなかに含めてもおかしくはないとも考えられる。

これら地域生活施設は、第1表にみられるように地域別（利用圏別）・用途別に分類されるが、さらに第2表にみられるように所管別・階層別にも分類することができる。このように用途・階層・利用圏などに対応した施設がつけられることがぞまれるが、同時に、そのような単一目的・個別機能をもった施設は市民の利用という視点

からみて多くの問題があることはあとにふれるとおりでである。

### 3 地域生活施設の現況

このような地域生活施設が、市内に何か所あるかは民間施設も含めると正確な把握は不可能に近いが、一応、第3表にみられるように700か所にも達する。単純平均すると2,000人につき1か所の割合となり500世帯の地域住民組織に1か所となる。施設水準として一応の水準に達しているともいえるが、地域的偏在とか利用条件などを考えると、十分とはいえない面もあろう

第2表 所管別管理主体別施設分類

施設	所管局	市民局	民生局	土木局	教育委員会	その他
児童施設			児童館◎○△	児童公園◎ 少年野球場◎ 市民公園△ ちびっ子広場△	児童文化会館◎	
青少年施設	青少年センター◎				青少年の家◎	
婦人施設	働く婦人の家◎ 婦人コーナー◎	母子福祉センター○			婦人会館○ 婦人コーナー○	
老人施設		老人福祉センター○ 老人いこいの家◎○△				
勤労者施設	勤労会館◎ 勤労市民センター◎					
区民施設その他	地域集会所△	福祉センター◎ 年金会館○ (垂水海浜センター)	近隣公園◎ 総合公園◎ 運動場◎ 野球場◎ 各種体育施設◎	図書館◎ 文化センター◎ 区民センター◎ 公民館◎ 体育館◎△ 各種体育施設◎ 運動場◎ 野球場◎ 学校開放施設○	公会堂◎ 財産区会館◎ 地域集会所◎ (高層住宅)各種体育施設◎	

凡例：◎公立……直 営  
○公立……委託・補助  
△私立

現在、このような地域生活施設のなかで、児童館は1中学校区1施設が目標とされ、61中学校区に対して48館が設置されている。老人いこいの家は1小学校区1施設が目標とされ、150小学校区に対して、114施設（内訳市立69か所、民間42か所、老人

福祉センター3か所、53.8.1現在）が設置され、一応の水準に達しつつある。

体育施設の現況は第4表のとおりであるが、教育目的の体育施設が大半であり、市民の利用のニーズを第一義的に考えて、設立された公共・準公共的施設は少ない。現

第3表 年度別地域生活施設数の推移

施設	45	46	47	48	49	50	51	52
勤労市民・ 区民センター	2	2	2	4	6	6	7	8
図書館分館	5	5	5	5	7	7	7	7
区民体育館	1	1	1	2	3	6	(3) 6	(3) 7
公会堂	8	8	8	9	9	9	9	9
老人福祉センター	1	1	1	2	2	2	2	3
婦人会館	1	1	1	1	1	1	1	1
青少年センター	1	2	2	2	2	2	2	2
公民館	12	13	13	13	13	14	16	18
児童館	(2) 9	(2) 13	(2) 14	(2) 16	(2) 27	(2) 33	(2) 37	(2) 42
老人いこいの家	—	—	—	(30) 30	(35) 42	(41) 50	(41) 52	(42) 63
集会所	—	—	—	—	—	—	—	(332) 124
財産区会館	19	22	28	31	34	40	42	43
計	—	—	—	(32) 115	(37) 146	(43) 170	(46) 181	(379) 327

※ (1) ( ) は民間・外書き

(2) 45～47年は集計せず

況は学校施設開放などで不足を補っているともいえる。

つぎに地域集会施設をみると、第5表にみられるように約6割が持っていない。そして「持っていない組織」のうち第6表にみられるように約6割強が会長・会員宅で会合しており、公的施設を利用しているのは約3.5割に過ぎない。

#### 4 施設整備・運営の実態

地域生活施設の整備は、施設の増加にみられるように急ピッチですすめられている

る。

老人いこいの家、児童館などのみでなく、王子スポーツセンター、勤労市民センターなどの全市・行政区単位の施設の建設も活発で、第7表にみられるように着実に投資されている。

将来についても西神総合運動公園、中央図書館(建換え)、勤労会館、青少年会館、ポートアイランド国際水泳競技場などの大型事業があり、工事費の大きな伸びが予想される。

また、これら施設の運営費は第8表のと

第4表 小、中、高等学校及び大学等における体育・スポーツ施設の整備状況

施設		屋内運動場		屋外運動場		プール
		体育館	柔剣道場	運動広場	テニスコート	
小学校		146校 (含講堂)	0	150校	—	140校
中学校		60 "	0	60 "	—	57 "
高等学校	市立	10 "	9校 (11施設)	10 "	—	8 "
	県立 (含盲聾学校)	18 "	16 "	19 "	16校	18 "
	私立	17 "	7 "	22 "	20 "	11 "
大学(公・私立)		15 "	9施設	24施設	16施設	6 "
公共	市営	8施設	6 "	13 "	8 "	2施設
	県営	1 "	2 "	0	0	1 "
準公共		3 "	1 "	5 "	2 "	8 "
職場		6 "	2 "	10 "	8 "	3 "
商業		0	—	0	4 "	8 " (含会員制)
計		283	52	313	74	262

第5表 住民自治組織における地域  
集会施設保有状況

持っている	511件	39.5%
持っていない	751	58.1
無回答	30	2.4
計	1,292	100.0

第6表 地域活動における施設利用状況  
(地域集会施設が無い場合)

公立の集会所	110件	15.0%
児童館, 老人いこ いの家	106	14.5
学校, 保育所, 幼 稚園	45	6.1
神社, お寺, 教会	105	14.3
事務所, 会議室	44	6.0
会長, 会員宅	468	63.9
その他	78	10.7
計	956	100.0

注 二重回答あり

第7表 地域生活施設建設投資額

単位 百万円

施設	年度	49	50	51	52	53(予算)
勤労市民センター		225	495	1,136	130	183
区民センター		410	198	0	0	0
図書館		0	0	0	101	0
区民体育館		177	404	0	421	0
運動場・野球場		16	70	36	125	233
近隣・児童・地区公園		1,115	1,362	2,595	2,647	2,163
公民館		22	226	428	138	0
児童館		(69) 252	(18) 202	(77) 254	(148) 278	450
老人いこいの家		300	368	216	344	(222) 690
合計		2,517	3,325	4,665	4,184	3,719

( ) 内は前年度繰越分

おり約20億円になる。予算額3,000億円(53年度)に対して決して大きい支出額ではないが、建設費と異なり経常的支出であるので、今後の施設増加を考えると樂觀を許さないのではなからうか。

#### 5 市民の利用とその課題

この報告書でいう市民の利用とは、もちろん明確な概念ではない。強いてその意味するところをはっきりさせると、地域生活施設の建設計画、建築設計、管理・運営にわたって市民が参加し、その決定・実施に関与していくという形態を指すと、一応はいえるであろう。

形式的に市民が関与しているだけでなく、実質的に市民サイドの運営・利用が図られなければならない。そのことは市民が

単に施設の利用者という意識でなく、自分たちの施設として利用し、関与していこうとする自発的な意識が根底になければならない。

このような市民の利用の目的は、施設の運営・利用をつうじてコミュニティを形成していこうとする目的意識をもつことにある。

このような市民の利用の課題としては、つぎのような点が考えられる。

1つは、施設が住民ニーズに対応した水準・内容を持ち、地域的に偏在しないこと。

2つは、各施設の相互機能分担が図られ、効率的・効果的施設体系が形成されていること。

3つは、各施設の利用において、特定の



第8表 主要地域生活施設運営費（種類別）

52年度決算 単位 百万円

施設	区分	年間利用人員	歳入(A)	歳出(B)	$\frac{A}{B}$	備 考
勤労市民センター		千人 957	81	484	0.167	六甲道，兵庫，新長田勤 労市民センター
区民センター		419	25	151	0.167	東灘文化センター，北区 民センター
図書館		1,083	2	381	0.005	中央，東灘，王子，長田， 三宮，西神図書館
区民体育館		262	23	249	0.093	中央，東灘，王子スポー ツセンター
運動場，野球場		323 31,488件 22団体	29	110	0.265	市民運動場，野球場
老人福祉センター		125	—	18	—	東部，中部，西部老人福 祉センター，歳出の部は 委託金額
公民館		217	0	198	—	18館
児童館		1,085	0	278	—	市社協35館，年金福祉協 会1館，直営6館，民間 1館
老人いこいの家		669	0	61	—	市立(委託)46館，民間43 館，市立(直営)10館 公立補助5館
学校開放		1,797	0	20	—	285施設
計		7,567		1,950		1人当り費用 257.79円

(件数・団体×20人)

市民・団体が優先的に利用することなく、公平に開放されていること。

4つは、施設の運営において、広い各層からなる運営協議会が設立され、民主的運営が図られ、市との間に近代的契約関係に立つこと。

5つは、施設の維持運営費について、財務公開の原則が図られるとともに、基礎的

費用の市民負担の原則が貫かれること。

6つは、施設管理・運営・利用をつうじて、活力ある市民・団体が形成されるとともに、そのような市民・団体が地域にあって、コミュニティの育成にも寄与すること。

## II 地域生活施設の計画と整備

## 1 施設設計と市民参加

地域生活施設は一般行政施設と異なり、行政効率だけで設計されてはならない。当然、市民の利用を第一義的に考えて計画・設計されなければならない。

したがって、計画・設計の段階から市民の参加がのぞまれる。なぜなら地域生活施設は建設そのものより、建設後の維持・運営の方がはるかに大事であり、維持・運営が効果的に行われるには、計画・設計段階から市民が参加していることがのぞましいからである。

さらに、市民参加という視点からみれば、地域生活施設は概して利害対立が少なく、市民と市役所、市民相互が地域という共通の課題を考えるかけがえのない実践テーマと考えられる。したがって、全体計画、年度ごとの配置計画、個々の施設計画などに市民参加の方式が取り入れられることがのぞまれる。

## 2 地域生活施設の水準

地域生活施設の水準は、量的な水準と質的な水準が考えられる。

量的な水準については、先にふれたように生活環境基準にもとづいて鋭意整備されている。しかし、これらの地域生活施設は、近年、その必要性が注目されただけに、全般的に整備水準は低く、産業基盤施設はもちろん、福祉・環境施設にも劣っているのではなからうか。

地域生活施設が低水準にあるのは、他の施設と違って、基礎的生活サービスでなく、多分に選択的生活サービスの色彩をもっているためともいえる。

しかし生活・行政水準の向上にともなって、これら地域生活施設は、生活・行政面の双方から要求される。たとえば健康の保持のため病院とともに体育施設を、福祉の増進のために社会保障とともに地域福祉を、文化の向上のためには、学校教育とともに社会教育がのぞまれる。

自由時間の増加、生きがいへの欲求が増大するにつれて、地域生活施設への需要はますますふくらんでいく傾向にある。

将来、どのような施設をどのようなテンポで整備するかはきわめてむずかしい問題であるが、住民ニーズ、市の財政力、用地などの要因を考えて、計画的に整備されることがのぞまれる。方向としては、コミュニティセンター、地域スポーツ施設などの整備に高い優先順位が与えられるべきであろう。

質的な水準として、市民の共通の財産として立派な施設をのぞむ声と、日常生活に密着した施設として質より量をのぞむ声とに分かれる。

ただ、地域生活施設のうち全市的施設である文化ホール、中央体育館、中央図書館などは、区レベルの地域生活施設によっては充足されない高度の需要をみたく高水準の施設がのぞまれるが、行政区以下の利用圏を対象とする地域生活施設については、先にふれたように意見が分かれる。

具体的には勤労市民センターなどの伝統芸能、料理、陶芸などの特定目的をもった施設空間がどうあるべきかをめぐって意見が分かれる。今後とも高水準の施設整備により力点をおく説はつぎのような理由をあげている。

1つは、産業基盤施設に比べて、地域生活施設は冷遇されてきたので施設数の増加がのぞまれ、さらに住居水準の低さを考えると、地域生活施設であるからこそ立派な施設が建てられなければならない。

2つは、特定目的をもった施設は、民間では低料金で容易に利用できない。文化目的などからみても、行政目的に合致する。

3つは、行政区・コミュニティなど地域のシンボルとしてふさわしい施設がのぞまれる。

これに対して地域生活施設について市民的感觉からみて標準的な水準でよいとする説は、つぎのような理由をあげている。

1つは、日常生活の周辺とかけ離れた雰囲気のある施設は、市民が手軽に利用できない。

2つは、施設水準はより高水準なものを求めてエスカレートしやすい。全市的な施設と異なり、また、民間の老朽施設の存在などを考えると標準的なものでよい。

3つは、これら特定目的施設は利用率も低く、民間による代替供給も必ずしもものぞめないことはない。あまり特定の目的をこのような余暇利用施設ともいうべき地域生活施設に期待すべきでない。体育室とか会議室とか利用率の高い施設空間を優先させるべきである。

### 3 施設基準と配置計画

地域生活施設は、第1、2表にみたように多種多様にわたるので、確定的な配置計画は見出しがたい。

現在は、行政区、学校区などを一応の基準としてすすめられている。これら行政区

画は地域生活施設の整備基準としては、最良のものではないが、人口・利用空間などからみて適切な基準といえる。

ただ、行政区画のすべてが適切な区画割りとなされていない。たとえば学校区にあっても従来からの歴史的事情や人口変動要素などで必ずしも適正な編成となっていないので弾力的な適用がのぞまれる。

また、適当な施設が適切な立地条件の下に配置されていない憾みがある。たとえば都心部の三宮地区に勤労市民向けのプールがきわめて少ないが、勤労者の健康保持という視点からは建設がのぞまれる。大倉山公園のような中心地区に野球場が設置されているのも配置計画上有問題があるのではないか。観客の多い公式試合などもあまり開催されていない広場の利用がなされているが、それならばより多数の市民が多目的に利用できる市民広場の空間として利用する方が施設配置からのぞましい。

さらに、特殊な施設として地域集会所がある。地域集会所は基本的には民間施設であるが、地域にとって手近な文化・集会・家族行事（冠婚葬祭）などの共同施設として不可欠であるとみなされる。したがって、原則的には地域の自力建設が買われるべきだが、公的施設のない地域にあっては市補助金による整備は妥当な方針とみなされる。

### 4 施設体系と整備方向

地域生活施設の整備方向としては、市民ニーズや都市構造に対応していくべきであるが、ただ、適正な施設配置について、用地問題が大きな阻害要因となっていること

は否定できない。将来、このような用地問題も考えに入れての整備方向として、つぎのようなことが考えられる。

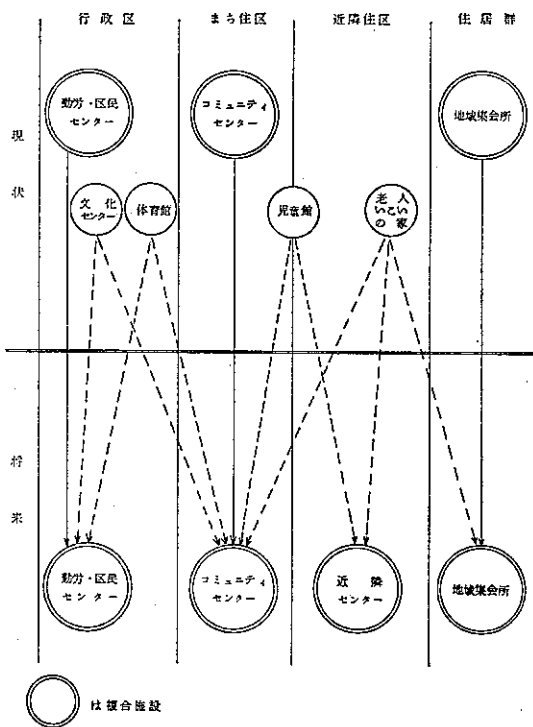
1つは現在、神戸市の地域生活施設は老人いこいの家、児童館、公民館など単一目的施設の整備が先行しているが、コミュニティ・センター方式の複合施設がのぞましいのではないか。単一目的施設は地域のシンボルとしての機能や連帯感の育成などにおいて複合施設より劣るだけでなく、維持管理費とか縦割り行政の弊害などの点から

も複合施設が優れている。

2つは、具体的な整備の方向としては第1図にみられるように上段から下段へ整備の重点を移すことがのぞまれる。すなわち新・増設の場合に、児童館と老人いこいの家を併設するなど、可能な限り複合的施設の形態をとることがのぞまれる。なぜなら多様化する住民ニーズに対して機能分化した単一目的施設より複合施設の方がより柔軟な対応が可能であるからである。

3つは、地域生活施設は、その整備のた

第1図 施設体系の整備方向



めの財政援助措置も弱く；また、どちらかという選択的施設とみなされているので用地上の隘路は厳しいものがある。

そのため新開発地においては計画段階で用地確保がなされるとか、既成市街地にあつては工場などの移転跡地とか、古い施設の統廃合によって用地を確保されることがのぞまれる。

4つは、地域集会所などの民間施設は、後で整備するのはきわめて困難であるので新開発団地（200世帯以上）、公営住宅、大規模マンションなどにあつては、建設時に外部利用も考えて設計・建築されることがのぞましい。

5つは、複合化によるコミュニティ・セ

ンター方式は、現行地方財政制度の下で援助措置がほとんどない。たとえば児童館には建設補助（1館当り約600万円）・運営補助（1館当り年間約40万円）があるが、コミュニティ・センター方式ではこれらの援助を受けることが困難になる。しかし設計上の工夫を凝らして併合施設方式を採用していけば十分、問題の多くは片付くはずである。しかも、建設後の維持運営費、市民の利用効果など実質的・長期的財政コストを考えると、複合化がこの点においてもより良い方式といえよう。

### Ⅲ 地域生活施設の利用

#### 1 利用実態

第9表 地域生活施設利用状況

昭和52年度推計

単位 %

施設	区分	体育室	競技場 球技場	集会ホー ル	小会議室	料理教室	特別室
				大会議室			
東 灘 文化センター	—	—	—	93.8	55.1	31.3	38.9
六甲道勤労市民センター	87.0	—	—	78.2	72.1	34.0	49.0
兵庫勤労市民センター	98.5	—	—	—	75.5	51.7	53.8
新長田勤労市民センター	96.1	—	—	60.7	54.1	—	30.0
北 区 民 セ ン タ ー	91.0	93.0	—	—	44.2		
中 央 体 育 館	91.0	90.0	/				
垂 水 体 育 館	105.2	84.2					
野 球 場（7カ所平均）	—	90.0					
球 技 場（3カ所平均）	—	61.0					
バレーコート（御崎）	—	9.0					
テニスコート（4カ所平均）	—	82.0					

注 六甲道勤労市民センターについては51年度推計

地域生活施設の利用実態はきわめて高い。ことに昨今の野球・テニスのブームを反映して、野球場・テニスコートはきわめて倍率の高い状態にある。需要が施設をオーバーしているのは体育施設だけでなく、集会室などの文化的なものにあっても土・日曜日の需要は旺盛である。しかし、第9表にみられるように、どちらかといえば体育施設が文化施設よりも需要が多く、いいかえれば利用率が高い。

ただ文化施設のなかでも料理・陶芸室と

いった特定目的の部屋よりも集会室などの一般目的の方が利用率が高い。

民間企業の開放施設の利用実態は、第10表のとおりであるが、利用率が公共施設に比べて低い。これにはさまざまな理由が考えられる。市民へのPR不足、立地上の不便、土・日曜日の利用ができないなどの要因があげられる。この点折角の施設開放であるので、教室の開催などによって利用率を高めることがのぞまれる。

第10表 民間施設提供種目別一覧表

施設	企業名	使用曜日	利用率	平均利用率
テニスコート	川崎重工	火	13.4%	13.6%
	三菱重工	金	6.0	
	三菱電機	木	21.4	
野球場	川崎重工	火	73.3	26.8
	神戸製鋼	月	20.9	
	三菱重工	金	32.2	
球技場	川崎重工	火	2.0	0.9
	神戸製鋼	月	0	
体育館	川崎重工	火	43.9	41.7
	三菱電機	木	32.6	
	富士通神戸	木	56.4	
	電電公社神戸都市管理部	金	—	

- ・昭和52年度利用者数 8,110人
- ・同 総利用率 22.2%
- ・平均利用率、総利用率とも利用回数合計÷利用可能回数合計

## 2 利用方法

このような地域生活施設は、施設水準が

低い現状にあるため、特定の施設、特定の曜日には申込が殺到している。したがって

申込の公平を期するため、抽せん、電話、葉書などの方法により、それぞれの施設に見合った方法がとられている。

具体的には申込場所は全市的な施設の野球場などは、みどりの窓口で、他の行政区単位の勤労市民センターなどは各施設ごとに、また、申込方法であるが、行政区単位の施設は電話申込も受付けている。さらに決定は競争率の高い施設は抽せん決めていくが、公民館・公会堂などは申込順で決めているところもある。

このような一般公開方式をとってもある程度、特定グループに利用が偏ることは避けられず、完全な方式の採用はきわめてむずかしいといえる。野球場・テニスコートについては登録制の採用が導入される予定である。公開方式では物量的な申込競争がエスカレートする傾向にあるので、競争率の高い施設については利用回数・地域・対象などを考慮してある程度の限定方式の導入を図っていくのもやむをえない。

特に体育・スポーツ施設については、施設の絶対的不足と旺盛な市民ニーズとによって過密スケジュールにもとづく百パーセント近い利用実態となっている。このような状況を緩和する方法として休館日開放が利用者側からのぞまれるのである。

休館日開放は、施設管理の責任体制とか職員の労働条件を考えると、一定の制約があり無条件にはすすめられない。

これらの条件を調整する方法として、増員による交代勤務制の導入とか利用者自身による住民自主管理とか、あるいはこの両者の折衷方式とかが考えられる。問題は、これら施設への市民ニーズが高いので施設

の管理条件から市民の自主管理が可能な施設においては、利用者管理を原則として休館日開放に努めることがのぞまれる。

このような問題は、児童館が日曜日に休館するために、休館日の振りかえも含めて開放の是非が論議された。日曜日は子供と両親と一緒に過ごすべきだという意見に対して、まとまった催しや行事の場として利用されるべきだとする意見がみられた。

しかし、児童館は管理も比較的簡単であるので、住民の自主管理を原則とし、又、それぞれの地域事情によって利用実態、市民ニーズも異なると思われるので、それぞれの児童館の運営委員会で自主的に決定していくのがもっとものぞましい方法ではなからうか。このことは丸山コミュニティ・センター、老人いこいの家など同種の施設にあっても日曜開放している例もあり、不可能な方式ではなからう。

特殊な問題として、勤労市民センターの碁・将棋コーナーなどは先着順で特定の人が一日中独占してしまうなど好ましくない利用形態も発生し、所によっては民営圧迫の弊害も生じているので時間制・申込制などによって混雑の防止、利用の公平などの措置がとられるべきである。

このような点は、碁・将棋コーナー、料理、陶芸、日曜大工コーナーなど趣味的なものであり、民間施設・教室などの代替利用も十分可能であるので、公的施設としては特定グループに利用が偏ることのないよう教室の開催などによって、より一般的利用が深まることがのぞまれる。

施設利用の問題点の一つとして、利用許可基準とか利用許可裁量の問題がある。こ

これらの問題はきわめてむずかしい問題である。なぜなら利用の実態をみなければ判断できないからで、それは必ずしも事前にわからないからである。

たとえば公的施設を利用して、内職のあっせん、商品の販売が行われ、住民との間にトラブルが発生した事例もみられるが、利用内容まで申請段階ではわからないからである。

これら地域生活施設とか教育・福祉施設の目的外利用について、許可基準が市民に

明確でない。市があまり大きな裁量権をもつとか画一的基準を定めてしまうのは問題があり、運営協議会などの意見をきいて決めることがのぞまれる。

利用方法の問題として目的外利用がある。その典型的事例として学校施設開放があげられる。学校施設開放の実態は第11表のとおりであるが、この方式は既成市街地にあっては運動広場、文化施設などの新設がきわめてむずかしいため学校施設の多目的利用として全市的にひろがっていった。

第11表 学校施設開放状況

昭和52年度

学 校 公 園											
運 動 場				体育館	プ ール			市室 民開 函書放	教室 開放	幼開 稚園 庭放	計
運動 公園	児童 公園	夜間 開放	休日 開放	夜間 開放	休日 開放	夜間 開放					
30	48	23	8	21	54	8	32	56	5	285	

学校施設開放については、ただ、学校は聖域であり一般住民は極力利用すべきでないという少数意見もあったが多くは、現状のような運動公園、体育館、文化施設などの低い水準の下では学校を補完的に利用せざるをえないという消極的賛成論、加えて、学校、とくに小学校の場合は学校と地域が融合してこそ真の教育目的が達成されるという視点からの積極的賛成論であった。

ただ学校施設開放を円滑に行っていくためには、1つは学校教育活動を阻害しな

いこと、2つは、構造上、一般教室と分離していること、3つは、開放にともなう受け皿として住民側の責任体制が確立されていることがのぞまれる。実際には利用住民間の施設の管理運営をめぐる問題が学校側に持ち込まれてきている例もあるようだが、学校側の消極的な態度はこの3つの条件が満たされていないことによるところが大きい。

このような阻害要因は、学校側と住民側との運営協議会によって克服されつつある。さらに、学校施設開放が契機となっ



て、地域のあらゆる団体が参加し、横の連絡が深まり、地域活動の核となった地域も少なくない。

### 3 利用料金

地域生活施設の利用料金は自己負担、受益者負担が原則といえる。それは民間の地域集会所が住民の会費などで運営されていることによってもわかる。しかし、同種公立施設である児童館・老人いこいの家が無料であるのは福祉目的からといえる。それは図書館などが無料であるのが社会教育的要請からだといえるのと同じである。

したがって、コミュニティ・センターとか勤労市民・区民センターなどの一般的施設については特定の行政目的がないので、

自己負担・受益者負担の適用が考えられる。ただ地域集会所が会費で運営されているように、一般的施設について租税という会費で運営する余地もあるわけであるが、地域集会所にあっても個人的・目的外利用については有料制が採用されているので、特定の市民が利用することから有料制が原則といえる。

結局、利用料金についての課題は、勤労市民センターなど行政区単位の施設について、料金水準をどの程度に決めるかである。地域生活施設の基礎的費用については利用者負担の原則を適用すべきであるとの意見が多い。第12表の維持運営費から割り戻すと現行の数倍の水準となるので、料金の手直しが必要であろう。

第12表 主な地域生活施設運営費

52年度決算 単位 千円

	歳 入 A			歳 出 B			A/B	A/a + c	備 考	
	使用料	受講料	合 計	運営費 a	人件費 b	事業費 c				合 計
新長田 勤労市民センター	13,731	15,180	28,911	84,130	41,985	22,610	148,725	0.194	0.270	
中央体育館	13,866	2,374	16,240	23,928	56,705	18,142	98,775	0.164	0.386	
王子運動場	9,171	—	9,171	15,696	41,240	14,422	71,358	0.129	0.305	
大倉山野球場	751	—	751	400	2,087	—	2,487	0.302	1.878	
長田公民館	—	—	—	9,484	36,085	8,869	54,438	—	—	
児童館	—	—	—	4,461	1,452	—	5,913	—	—	市社協委託 1館当り
老人いこいの家	—	—	—	408	—	—	408	—	—	(標準的) 1館当り 委託額

基礎的費用というのは、建設費（償還費）を含まないが、維持運営費のうち人件費を含む。しかし、現行料金水準からみて、当面物件費に限定せざるをえないのではないか。そして、このようにして想定された水準から営利的・公共的利用などに対応して料金に格差をつけることになるだろう。

現行料金は時間帯（1.5倍前後）、営利目的（数倍）以外は施設・サービス水準によってあまり料金差がないが、逆に、利用目的・形態によってあまり差があるのもおかしいともいえる。ただナイター施設の電気料金など実費弁償的な費用は特別徴収していくべきではなからうか。

同じような地域生活施設について、所管部局によって差があるとか、建設年次その他の理由によって差があるのも不公平なのでやはり維持運営費を一つの目安として決定していくべきであろう。

#### 4 施設の活用

限られた施設を如何に活用していくかはきわめて重要な課題である。これまで施設水準が絶対的に低かったため、施設数の増加に力点がおかれてきたが、施設運営についても検討すべき時期を迎えたといえる。すなわち、市民的資質の向上、地域生活の充実への貢献をめざしてより高度な利用方法をつくりださなければならない。

第1に、施設の有効活用、公平の利用、市民参加の導入、運営費の検討など、地域生活施設の運営をめぐる諸問題を検討し、具体的方策を決めていく機関として各施設ごと、また全施設をまとめた委員会・協議会などが設置され、活発に運営されなけれ

ばならない。

現在、近隣住区施設には学校施設開放運営委員会、老人いこいの家運営委員会などが、また全市的協議会としては勤労福祉施設運営委員会などがあるが、行政区単位の施設についても利用者、一般市民を含めた運営協議会をつくるのがのぞまれる。

第2に施設利用をつうじてコミュニティの育成に寄与していくためには、好きものが集まってただ利用しているだけという状況では公共的施設としては不十分といえるのではないか。1つは、民間では容易にえられない教室行事とか民間ベースの費用負担に耐えられない市民的活動とか集会などに使用されることがのぞまれる。2つは、よきリーダーによる充実した会館活動によって、不特定の市民層のなかから新しいグループ、連帯感ができてくるのがのぞまれる。3つは、利用層が固定すると、一般住民が利用しにくい雰囲気は自然に発生してくる。

老人いこいの家のないところでは、地域集会所が老人いこいの家として利用・開放されていることなどを考えると、閉鎖的利用を避け、他の地域集団の利用などを認めることによって地域にとけ込んだ施設として利用されることがのぞまれる。さらにこのような単一目的施設ごとの各階層別の利用・運営を回避するために運営協議会・市関係部局が協力し実態をよく調査し、一般的利用がひろがるよう打開策をとるよう努めるべきである。

第3に、施設利用が充実するためには、市民の参加・協力が必要である。それは広い方面にわたって行われることがのぞまれ

る。1つは施設の不足を補うため大企業の施設開放だけでなく中小企業の施設開放も考えられ、集会施設としては銀行・宗教施設・民間教育福祉施設の利用、遊休施設の一時的借上げも行われるべきであろう。2つは、市民そのものの人的・物的協力である。現在、スポーツ・リーダーとして企業の従業員等による地域での活動がみられるが、施設への派遣制などを導入することがのぞまれる。また、公共・準公共的施設に備えられている図書・運動用具など貧弱できたないという声がある。これら備品にあっても市民の協力がのぞまれるのである。

#### IV 地域生活施設の運営

##### 1 管理形態

地域生活施設の数が多くなり、しかも多種となり、さらに小規模施設が多くなるにつれて市による直轄管理方式のメリットが失われ、団体委託・市民管理がひろがりつつある。

その理由はこれまでの調査会などの報告にみられたように、管理・運営に専門知識・技能を要しないとか、画一的処理による効率化がのぞめないという消極的理由と、住民ニーズに即応した管理・運営ができ、施設の管理・運営をつうじて参加のメカニズムが働き、自律的市民の形成に寄与することができるなどの積極的理由があげられている。

しかし、団体委託・市民管理方式は、管理コストを判断基準として過度に、ピッチを早めてまでもすすめるべき方式ではない。それはあとにふれるように管理・運営

にともなう市と市民・団体との安易なもたれあい姿勢が助長されたり、利用をめぐる特定グループへの利用の偏りという事態が発生するおそれがあるからである。これらのことに十分に留意しながら受託団体・管理市民層の市民的成熟度にあわせて委託・管理が行われる慎重さが求められるのである。

地域生活施設の団体委託・市民管理の基準は大規模なものは市直轄管理で、小規模なもの（児童公園）は市民管理（自治会・老人クラブ）で、中規模なもの（児童館、コミュニティセンター）は直轄管理または団体委託（社会福祉協議会、自治会）でという原則によるべきであり、神戸市の場合、概ねこの基準どおりとなっている。

このような原則が導きだされた考え方としては、つぎのようにいえるであろう。もともと市が行政サービスを分担する分野は、市民が自ら行うだけの専門的知識や執行能力を保有できない分野であって、市民が自ら管理・運営ができる分野まで行政に依存する必要はない。したがって、地域集会所は自主管理・児童公園などは市民管理で行うことになる。市民管理とは、施設の管理・運営を行政から委託されたのではなく、むしろボランティア活動として市民が管理・運営しているとみなされている。ただ純粋なボランティア活動というには、奨励金、補助金的なものが支出されているし、一定の要綱にもとづいて管理・運営を引受けているので断定できないが、自主的な管理・運営であるといえる。

中規模な施設を市民・機能団体が引き受けているのは、丸山コミュニティセンター

などは住民団体の現地総合性に期待したからであり、また社会福祉協議会のケースは、専門知識とともに管理・運営体制としての機動性と柔軟性に期待したからである。

しかし、管理能力や責任体制において市民団体側は十分とは考えられないので、施設の管理・運営の責任者としては市関係者が担当するとか、実務的管理面は市が引き受け、業務的運営的には市民・団体側が分担するという機能分担方式も適切な方式といえ、現に採用されている。要するに委託・管理は費用の面よりも、適切な管理・運営が行われるかどうかの機能面からみた適格性をより重視すべきであり、このことは同時に市の管理責任との関連に波及するといえる。

## 2 運営費用

地域生活施設の運営は市民・市の間でどのように負担すべきかについて明確な一線は引きにくい。しかし、地域集会所の管理・運営費は地元負担で、全市・行政区施設は使用料の徴収があるものの公費負担でという一応の原則はひける。

確定的に決めたいのがコミュニティ・センターとか市民公園・老人いこいの家・学校公園などである。建設は市費で行っているので、公的管理が原則といえるが、一般行政施設と異なり市民の利用をベースとして建設され、運営を予定される。端的に言えば管理・運営は公私共同負担でという原則といえる。

そのためこれら施設については市民管理がひろがっているが、全ての費用を市場的価格で公費負担するというより、先にふれ

たように奨励的補助、助成的措置という色彩が濃い。

老人いこいの家でみると、53年度の予算上では運営助成費（公立59か所、私立56か所）は、4,600万円で、平均的な老人いこいの家(180㎡)では、年間約40万円となる。これらの費用は光熱水費、小修繕を含む消耗品費、管理手当などに支出されている。

管理運営費について少なすぎるという批判があるが、これは一般行政施設と同じ算定ベースで考えているのであって、地域生活施設は市民責任による自主管理が原則という視点に立てば必ずしも低くない。ことに、これら地域生活施設の管理・運営は、原則としてボランティア精神にもとづく参加によって管理・運営されるべきだという意見も少なくない。

たとえば老人いこいの家のなかには清掃・戸締などのために老人以外の人に費用が支払われているが、利用者はお客様ではなく、自分たちの施設は自分で管理すべきである。もっとも現実の問題として適正な管理のため、管理者、奉仕者に対してある程度の金銭的報酬を支払わない限り適格者が見出しがたいという現実的問題はあるが、あくまで基本的には自主管理でという精神で管理・運営されるべきではなからうか。

学校施設開放の53年度管理・運営費は約2,000万円である。学校施設開放の補助は、開放形態によって異なる。運動公園・児童公園的使用は年額3.5万円、以下同じく夜間・休日運動場・体育館5.5万円、休日プール4万円、幼稚園庭開放3.7万円、市民図書館初年度100万円、次年度図書購

入費43万円、雑誌・運営費20万円などとなっている。

人件費は指導員手当 2,200円（1回3時間）、管理者月額報酬 3.8～6.8万円となっている。

学校開放にあつては、管理者報酬の件が問題となる。専門的技術をもって参加する指導員はともかく、管理責任者は、本来、ボランティア活動として期待すべきで、管理は集団責任体制で分担するのが地域活動としてはより適正な方法であるといえるのではなからうか。報酬は一般運営費に充当し、運営協議会の自主的判断にゆだねる方が実態に即した運営ができるのではなからうか。

児童公園などの市民管理についてみると、52年度実績は 2,460万円、156団体が212公園を管理している。管理費の算出基準は公園敷割 3万円（1か所）～120万円（5か所以上）、面積割1万円（300㎡）～14万円（20,000㎡以上）、施設割 5,000円（照明灯、遊具など1基当り）、その他などとなっている。

1 団体の管理補助費の平均は15万円であり、人件費・報酬としての支出はほとんどないようである。公園管理会は、公園清掃という責任範囲にとどまらず、地域関係団体・組織の協議によって、もっと積極的な維持運営に展開を図ることがのぞまれる。

このような市民管理の助成にともなう監査は、公費であるため団体ごとに確실히行われなければならない。しかし、官庁相互の監査と異なり、つぎのような点が運用上のぞまれるのである。

1つは、地域生活施設の管理・運営費と

いう性格から、可能な限り弾力的な現地総合性に即した支出がのぞましい。

したがって用途を限定した費目区分は行わず、管理団体の自主性に委ね、施設の管理・運営に関係した経費に充当される限り、是認されるべきであろう。すなわちヒモ付き補助でなく、一般的補助の性格をもたすべきである。

2つは、助成にともなう監査は、会計監査よりも事業監査を重点として行うべきであろう。何に使ったかということより、何をなしたかということに関心が払われるべきであり、会計監査は市による外部監査よりも、運営協議会などによる自己監査に期待すべきであろう。

### 3 管理・運営の課題

地域生活施設の管理・運営に関する課題は、費用の多い少ないという点も無視できないが、むしろ、団体委託・市民管理によって団体・市民に過重な負担がかかっているか、また、管理・運営の実態が市民の利用、市民の自主管理にふさわしい内容をもっているかどうかであろう。

第1に、団体委託が将来どのような施設規模にまで行われるかどうかである。市民の施設への関心や余暇の活用、住民組織・機能団体の能力向上を考えると、かなりの施設を管理・運営する能力があるとも思える。

東京都下三鷹市では 3,700㎡のコミュニティ・センターを住民組織が受託管理しているが、神戸市では丸山コミュニティ・センター 1,100㎡が最大である。

ただ、神戸市の住民組織などの実態から

みて、行政区単位のセンターを委託するには受入れ体制、またセンターの専門性からみて検討すべき課題であるといえる。ただ、行政区単位のセンターなどの一部に限っての委託はその団体の専門能力・性格などから部分的に導入されているが、全体的委託よりも委託目的・条件が明確に定められるので是認することができるであろう。

第2に、受託団体・市民管理グループが固定・特定化され、市民的管理としての活

力と創造性が失われてしまうおそれがある。

公園管理会の構成団体をみてみると、第13表にみられるように、各種団体が母体となっており、好ましい構成となっている。さらには管理が十分に行われていない実態がある場合、管理団体の交代が円滑に行われ、最もふさわしい団体が引き受けるような行政指導などの措置がとられることがのぞましい。

第13表 公園管理会構成母体内訳表

(S53. 4. 1現在)

区	母体	自治会	婦人会	老人会	子供会	地元有志	連合	その他	合計
		東灘	8		5	1	4	4	
灘	8	4	2		3	6	1	24	
葺合	3	1			1		1	6	
生田	1					1		2	
兵庫	13	1	2		3	2		21	
北	9	6	3	2	1	4		25	
長田	17		1	1		3	1	23	
須磨	10		6	1	2	2		21	
垂水	10	1	2	1	1	3	1	19	
合計	79	13	21	6	15	25	4	163	
比率	48.5	7.9	12.9	3.7	9.2	15.3	2.5	100	

(注1) 連合とは、母体となる団体が2つ以上のもの

(注2) その他の内訳は、小学校2、PTA1、防犯協会1

第3に、委託団体・管理市民グループと市とが近代的な関係を保ちつつこのような施設の管理・運営が行われているかどうかである。

この点は、前年度の調査会にあっても一般的問題としてふれたところである。施設の管理・運営の問題に限っていえば1つは、委託・管理にともなう金銭的なことは

かなりははっきりしているが、管理対象・責任範囲などはあまりはっきりしていない。事故にともなう責任は重大な結果を引き起こしかねないので保険制度などを活用していくべきであろう。2つは、委託・管理費について利用者や付近住民が誤解している面もあるので運営協議会ではっきりさせておくことがのぞまれる。3つは、委託・管理にともなって必然的に利用順位の決定などの事実上の権限が発生することのないよう要綱・措置によって、適正な指導が行われることがのぞまれる。4つは、市民管理の場合、対象も多く、管理団体もすべてが強固なものでないのではどうしても指導・監視にあっても十分でない憾みがある。補助要綱・委託条件などに照らしてその趣旨がいかされていない現象があれば、行政指導によって改善されることがのぞまれる。

結論としては、地域生活施設の管理・運営については、市民エネルギーの活用や利用方法の充実のために団体委託・市民管理は、基本的にはのぞましい。しかし、市はそのメリットだけでなく、デメリットもはっきりと認識し、施設に対する責任をもたなければならない。すなわち繰返しふれるように、特定グループが実質的に優先利用することがないように注意するとともに、文化・体育のリーダーなどを地元住民のなかから確保できるよう情報を提供するなどして、参加による施設の管理・運営の真価が発揮できるよう行政努力をなすべきである。

## V 地域住民組織・団体

### 1 コミュニティをめぐって

地域生活施設の目的は、市民がこのような施設利用をつうじて、コミュニティを形成することにある。しかし、その目的とするコミュニティの内容は漠然としている。地域生活施設の市民の利用を図っていく上において、コミュニティにふれざるをえないが、コミュニティをめぐる問題は価値観が分かれ、きわめて複雑な問題なので施設利用に関連した点について簡単にふれるだけにする。

コミュニティの目的とするところは豊かな地域生活の形成であるが、豊かさの内容は環境ばかりでなく、地域活動に支えられたものでなければならない。そして、そのような活動を生みだしていくためには自律的市民層の存在が不可欠の前提条件となることを十分に認識しなければならない。

そのためにはコミュニティ内の住民組織・市民団体が上下関係をつくることなく、相互協力・機能分担関係にあることがのぞまれる。たとえば地縁的包括団体である自治会を頂点とするような階層的関係をつくることは好ましくない。地域生活施設に関する運営協議会なども地域内のあらゆる関係組織・団体が参加し自主的に運営することがのぞまれるのである。

ことに地域生活施設の利用、管理・運営は、行政との関係が避けられないが、住民組織・市民団体、市との双方が契約的關係にもとづいて活動を維持していくことが肝要である。すなわちコミュニティについて不明確な概念をそのままにして、コミュニティづくりが善であるとか、地域生活施設への補助が多ければ多いほどよいという発想

は警戒を要する。

本来、コミュニティは自主性を基本として、個人の自発性によって自然発生的に形成されていくのであって、行政が性急に育成し、指導するのは原則的には控えるべきである。

日本には欧米のように生活実感としてのコミュニティは成熟していないので、どんなコミュニティをつくりだしていくかが常に問題とされなければならない。

ことに、日本のように官公庁への依存心の強い精神風土の下にあっては、行政による抱え込み（“包摂”）、また、ミニ権力の発生、個性の抑制という悪しき体質がはびこりやすい。

地域生活施設を拠点とした住民参加・市民活動が豊かなコミュニティづくりにつながっていくためには、常に、うえにふれたようなマイナス現象への警戒心が必要といえる。

今後、現在の地域住民組織が、自主・自律性をもったコミュニティへ発展していく核となるか、個人生活に干渉するような組織になっていくかはこれからの市民・行政の努力の如何による。幸い神戸市は近代的市民層が厚く、機能的市民団体も活発であるので、市は実態調査などにもとづいて市民意識の成熟度と歩調を合わせて、コミュニティ行政をひろげていくべきであろう。

## 2 住民組織・市民団体の活動

地域生活施設がコミュニティづくりの活動の拠点として利用されるには、住民組織・市民団体の参加が必要であるが、それは単に施設を利用し、管理・運営するだけで

なく、そのような行為・活動をつうじて、市民相互の交流が育っていくのでなければならない。そのためにはつぎのようなことがのぞまれるのである。

1つは、住民組織・市民団体の相互の意見・情報交換の機会がない。各組織・団体が水平的協力関係に立ちながら、地域社会・地域生活施設などがどうあるべきかを論じあうべきである。この点、市側が仲介の労をとるべきではなからうか。

2つは、施設利用にあって自発的で活発な活動をしていくためには、優秀なリーダーの育成がのぞまれる。しかし、専門分野にあってのリーダーの確保は容易でない。体育・文化・余暇などの分野においてのリーダーを地域から発掘して、参加してもらうことがのぞまれる。そのためにも住民相互、市と住民組織・市民団体との情報交換がのぞまれるのである。

3つは、地域生活施設がコミュニティ活動の礎となるためには、施設での活動が地域へ還元され、さらに、地域での活動がより市民的な施設利用をめざして還流していくようなシステムがのぞまれる。

たとえば、スポーツ教室などの卒業生が地域のスポーツ指導者として活動することがのぞまれる。現在、スポーツ関係でみると、体育指導員（小学校区1名、190人）、スポーツ指導員（体育協会養成150人）、スポーツ・リーダー（市教育委員会育成300人）、スポーツ相談員（各区9人）など、種目、水準、活動項目、希望項目別に準備され、指導者自身も、地域のグループ内で指導の立場で活動している。しかしながら、全市的にみてまだまだ、すみずみまで



浸透しているとは言い難い。

スポーツ教室の修了生が、自らリーダーとなるとか、このようなリーダーの協力をえて、スポーツ・グループづくりをすすめることがのぞまれるのである。

### 3 生活行動の基準

地域生活施設の利用、管理・運営について、住民組織・市民集団の参加が不可欠なことは、先にふれたが、このような地域活動は行政との関係について主体性を保っていくことが大切であるとともに、市民相互の関係も近代的でなければならない。それぞれ価値観の異なる市民が共同して生活し、行動し、コミュニティの形成に寄与していくためには、つぎのような点に注意していくべきであろう。

1つは、市民の生活意識・様式・行動原理などについて、官公庁の介入は極力避けなければならない。また、住民組織・市民団体なども画一的・強制的行政を中心とすべきでない。これらの活動は原則として自発的参加によって行われるべきである。

2つは、市・住民組織・市民団体は、個人の生活に干渉すべきでないが、たとえば生活公害の抑制、溝掃除、害虫駆除、不法駐車 の 追 放、ごみの分別収集、不法投棄防止など社会生活のルールの保持のため、このように迷惑行為や生活規範の逸脱についてはなんらかの勧告・指導措置が加えられるのもやむをえない。

しかし、地域における文化・体育・教育関係にあっては、個人のより自由な行動とより自発的な意欲が求められるのであって、生活干渉にまでは及ぶべきでない。

3つは、地域活動については価値観や評価が分かれる。たとえば戦前の町内会との連想から地域活動を軽視する人々も必ずしも少なくない。それは地域活動が行政の下請とみなされてきたことにもよるが、市民的発想にもとづく地域のことは自己処理、自主解決でという市民的発想に立てば、一概にそうとは断定できない点もある。

ことに地域での文化・体育・余暇活動などにあっては、行政責任の分野よりも市民自身の活動分野がより大きく、また、その成否も市民自身の社会的参加の意欲・姿勢によるところが大きいといえよう。

4つは、施設利用の実態をめぐって、より社会的な生き方を求める考えと、個人生活の自由を追求する生き方を是認する考え方に分かれる。たとえば囲碁・将棋コーナーなど空気の悪い部屋で多くの老人が碁・将棋に1日中熱中している様子について、老後は自由気ままに生活を楽しむべきだという見方と、そのような老人自身も福祉活動にもっと参加していくべきだという見方に分かれる。

このようなことは施設利用の代償として、何らかの社会的奉仕という短絡的発想は慎しむべきだが、施設利用によって新しい生活様式・人間関係の発見という創造的なものであることがのぞまれる。

5つは、地域生活施設をはじめとして市民の公共物を使うマナーの水準はまだまだ低い。このような傾向は同じ市民層にあって、利用と管理が分離するとはなはだしくなるおそれがある。

本来、施設を使う前よりも使った後の方がより美しくなっていることがのぞまれる

のであり、少なくとも後で使うものが不快でない程度という最低限度のマナーはまもらなければならない。

## 提 言 と 提 案

- 地域生活施設の整備、管理・運営は市民参加の原則をふまえて行われなければならない。市民はこのような施設利用をつうじて市民相互の交流を図り、コミュニティの形成に寄与することがのぞまれる。
- 地域生活施設を市民的に利用していくために、各施設ごとに多種の住民組織・市民団体からなる運営協議会などを活用していくことがのぞまれる。このような運営協議会を各区・全市にも設けて情報交換・相互協力の場として定着させていくべきである。
- 地域集会所などをのぞく地域生活施設の整備は市の責任といえるが、管理・運営については市民の責任分野ともいえる。施設の基礎的費用の適正な負担（利用料金の手直し）、施設の利用者責任など市民的利用としての責務を果たすことがのぞまれる。
- 体育・文化・余暇の分野にあっても福祉と同じように振興財団を設立し、リーダーの育成・派遣、行事・教室などの企画・運営、官民双方にまたがる活動の調整などを充実していくことがのぞまれる。ただし、施設の運営受託は地域生活施設の性格からして地元運営協議会などが分担するのが原則といえる。
- 施設整備は単一目的施設よりも、それ

ぞれの利用圏に対応したコミュニティ・センター方式など複合施設の建設を優先的にすすめるべきである。現行の単一施設整備を基準としているシビル・ミニマム基準もその目的達成方法として併設施設などの方式を導入することによって、可能な限り複合化を実質的に図っていくべきである。

- 地域生活施設の整備などにもなつて地域活動が活発となることが予測されるが、豊かな市民意識にもとづく活動は必ずしも容易でなく、場合によって私生活への干渉、行政と組織・団体との非近代的接触のおそれもある。

地域活動がコミュニティの形成へと寄与していくために、地域活動の基本的原則、例えば、政治・宗教行為をしないとか、ボランティア活動を原則とするとか、行政は運営にまで介入・干渉しないとかいったことを明確化したコミュニティ憲章あるいは地域活動要綱の作成がのぞまれる。

- 地域生活施設の利用、地域活動の運営などについて、専任の指導員がいることがのぞまれるが、一般的な指導については各施設ごとにおくのではなく、各区ごとに指導員を配置する方がより効果的であり、各施設ごと、あるいは各行政目的ごとの指導員を再編成すべきである。
- 地域生活施設の整備についても、やや行政主導型ですすめられてきたきらいがある。各施設ごとに地域住民協議会がコミュニティ・マップにもとづいて自ら欲する施設の選択・優先順位を決めていくようなシステムとルールをつくりだして

いくべきである。

- 地域生活施設の運営についても、行政は、補助金・委託金の面で指導・監督し、また、苦情処理などについて接触すべきであるが、現状では行政依存が目立つ。住民リーダー・団体相互間のトラブルが行政に持込まれているケースがあるが、自主解決が原則である。

遊休施設の整備、活用などを含めた自主的・創造的努力が市民・団体に求めら

れるのである。

- 地域生活施設の市民管理・団体委託はのぞましいといえるが、管理・委託の条件が十分に履行されているかどうか。行政は責任をもって対応し、最もふさわしい団体に管理・委託するように努力すべきであり、管理・委託に伴い施設の利用順位の決定などにおいて事実上の権限が発生しないよう、公平化の観点から十分指導すべきである。

## 地域生活行政の拡充

— 区政を中心として —

昭和 5 5 年 3 月  
神戸市都市制度調査会

## I 地域生活行政の課題

## 1 地域生活行政の展開

地域生活行政の拡大は、すでに周知の傾向であり、昨年は地域生活施設の計画・運営などについて検討してきた。

しかし地域生活行政は、単に施設運営だけでなく、都市行政全般に関係すること。ことにこれまでの行政と異なり、自治体の行政に関して市民が協力するというタイプではなく、行政・市民との共同の対応分野が多い。そこにこれまでの行政処理、行政協力、市民参加とは違った発想と組織によって市民需要に対応することがのぞまれる。

## 2 地域生活行政の概念

地域生活行政とは何かについては、明確な定義はない。しかし昨年度も施設についてふれたと同じように、法律で定められた義務的な行政とは異なって新しい任意的行政としての色彩の濃い行政といえるであろう。

それは第 1 表にみられるような福祉、文化、スポーツ行政に代表される。たとえば民生行政では生活保護、老人医療費公費負担などと異なった老人の生きがい、子供会の運営、ひとり暮らし老人への友愛訪問などである。

第 1 表

区 分	広い意味の地域生活行政	狭い意味の地域生活行政
民 生 局	生 活 保 護 老人医療費公費負担	老人の生きがい対策 ボランティア活動の奨励
教育委員会	学 校 教 育 幼 稚 園	社会教育の推進 学 校 開 放
市 民 局	広 報 広 聴 物 価 対 策	婦人・青少年対策 自治会・婦人会行政
そ の 他	総 合 基 本 計 画 住 宅 ・ 環 境 対 策	生涯設計の策成 家庭環境の改善策

これら狭義の地域生活行政にはこれまでの学校教育・社会保障行政など広義の地域生活行政と比べて次のような特色がある。

第1に、行政サービスの選択において、義務的行政サービスとしての色彩がうすい任意行政であり、自治体・住民にとってするかしないかの選択の幅が残されている。この点は、学校教育と社会教育とを比べてみるとわかるように、行政サービスの幅・限界がきみにくい。

第2に、行政サービスとしての供給方法にあっても、法律にもとづく基準とか政府の政策方針などはそれほど明確ではない。この点も生活保護行政と老人のいきがい対策をみればわかるが、これらの行政は自治体だけの行政責任ではなく、市民の協力・参加が求められる共同責任分野の行政である。

第3に、行政サービスの内容にあって、

費用負担、施設管理、情報把握などの面にあって行政からの一方的供給という色彩がうすい。この点、ボランティア活動やコミュニティ活動をみればわかるように、市民の自発的参加を前提としたきわめて精神的な行政である。それだけに行政は市民の活動に対して援助するが、介入・干渉しないという原則をまもる必要がある。

### 3 地域生活行政と市民

地域生活行政は、これまでみてきたように、明確な基準のないにもかかわらず、行政と市民が責任をわかち合い協力をしていかなければならない行政分野である。

したがって他の行政と比較して、市民と行政は多くの面において濃密な関係をもっている。たとえば施設・情報の提供、活動資金・協力奨励金、行政事務の委託、行政協力員の参加という形で行われている。その現況は第2表のとおりである。

第2表 地域生活行政における自治体・市民の関係

区 分	内 容
事務・事業の委託	広報紙・区民版の配布、老人いこいの家の管理
奨励金・補助金の支給	地域集会所建設補助、青少年育成協議会
行政ボランティアへの参加	民生・児童委員、社会福祉協議会、クリーン作戦市民委員
地域生活・サービス施設の利用	学校公園の利用、コミュニティセンターの利用

### 4 地域生活行政の課題

このような地域生活行政の拡大の背景は、家庭機能の低下と生活の社会化にある。近年、核家族、老人家庭など社会変化の対応力においてひ弱い家庭をつくりだした。さらに家庭はその教育、医療、余暇機

能を家庭内で処理することなく、自治体をはじめとする家庭外に求める傾向が深まりつつある。

したがって地域生活行政への住民需要は根強いものがあり、その拡大基調はつづくと予測される。しかし、新しい行政サービ



さまざまな名称で呼ばれているが、その中心となる行政組織はない。

本来、これらの行政は市政全般にわたるので、一部局で対応できない。しかし、地域レベルにおいてこれらの地域行政をとりまとめ、市民とともにその連絡、調整、さらには立案・計画する機関が必要である。現行制度上では、区役所以外にそのような機関を求めることはできない。そのような意味において区行政を改めて見直してみることとする。

## 2 区・区役所の概念と現況

区役所は政令指定都市にあっては、地方自治法252条の20によって、行政事務を分掌するため設けられた行政機関である。現在、神戸市には9区が設けられており、一般的には振興課、広報相談課、市民課、福利課、市税課、会計室が設けられている。また、福祉事務所・保健所がそれぞれの区に付設され、区によっては土木事務所、消防署などが付設されている。

区行政は第1図にみられるように、市民課～会計室にあっては区長の一般的な管理下にあるが、それぞれの専門事務のなかには、政府（機関委任事務としての戸籍など）、各部局・委員会の個別管理の下にある部門もある。

## 3 区政の課題

現在の区は完全な自治区ではないが、単なる行政区でもなく、何らかの自主性・独自性を発揮することが、住民参加・権限分権化などの原則から求められるようになった。

その1つの方向は、区が本庁の単なる行政事務処理機構でなく、一定の政策・計画

・調査機能をもった自主・独自性を発揮することである。このような機能が少なく未発達であることが、区政への住民参加や区行政そのものが単なる事務処理機構とみなされやすい1つの原因でないかといえる。したがって区の独自性・自主性の発揮の前提として調査・計画機能を拡充し政策立案能力を向上させることがのぞまれる。

その2つの方向は、地域生活行政などにおける区の総合調整機能の充実を図ることである。区は一見、市の総合出先機関としての調整権をもっているかの感があるが、区長の直接の指揮下にある事務・権限は限られている。

そのため県管理河川の清掃とか国道の側溝・緑地帯などの維持運営について、タライ回しが行われたという苦情がある。また、市管理の事務でも土木・水道などの分野にあっては、区の連絡調整機能は十分といえないとの指摘がある。

さらに区政自身の縦割行政として、たとえば福祉事務所、振興課、福利課などに民生関係行政は分れているといった現況がみられる。

これらの点については、昭和48年の区政の「総合調整に関する規則」などによって区・区長自身が権限をもっていない事務について、不十分とはいえ地域関連行政や市民からの苦情処理についてかなりの連絡・調整機能を発揮している。

また、市民からの要望・苦情処理の窓口として、たとえば広報相談課なども設置され、かなり改善され、区の連絡・調整能力もレベルアップしたといえるのではなからうか。

もっとも区・区長があらゆる事務・権限をもつことは理想であるが、国・県・市との責任区分、本庁・区役所との機能分担などの視点からみて限界がある。むしろ実質的に区・区長の連絡調整機能をフルに発揮するためには、権限・事務を無分別に拡大することは、仲介・あっせん機能をかえって弱めるという逆機能が働くことを考慮しなければならないだろう。

また、区自身の縦割行政については、たとえば、先の民生行政の事例で、広い範囲の行政が異なる根拠法などで行われているので、所管がどうしても分れるのはやむをえない。しかし、空間的には同一庁舎内にあるし、機能的にも案内窓口を設けて、連絡調整に努め、可能な限り住民の不便を抑制・軽減することに努めているので、現況で一応満足せざるをえないであろう。

その3つの方向は区が単に生活行政の窓口ではなく、区民の要求を発掘し、調整し、仲介するパイプ役としての機能の強化

を図ることである。このことは区の機構改革として広報相談課、振興課などが拡充され、区長の下に副区長などが配置されたことなどによって新しい行政需要への対応策をとってきたといえる。

今後、区政はこれらの制度・機能をより活性化していくことが求められるのであるが、そのためこれからふれるであろう区レベルでの広報・広聴とか、市民団体との関連などの面において、差し当っては機能を拡大し、活発化して、地域レベルでの市民活動に対して、区としての対応策をさらに拡充することがのぞまれる。

そのような視点から区政振興費が注目される。なお、区政振興費(簡易要望処理費)の53年度執行状況は、環境整備関係13,664千円、コミュニティ活動・広報広聴関係44,563千円、その他6,456千円、計64,683千円となっている。

また、具体的事例としては第3表のような事業がある。ただ、区政振興費は発足後

第3表 各区における独自行事の例

---

東 灘	住吉川清流の会設立、清流の道整備
灘	都賀川クリーン作戦
	灘三カ町村神戸市編入50周年記念行事
葺 合	ビバノ 布引・市が原展
生 田	町の美化推進協議会の運営
兵 庫	兵庫区民寄席
北	農政連絡協議会運営
	北区開設5周年記念
長 田	老人意向調査
	苅藻川不発弾処理
須 磨	あいさつ運動の実施
垂 水	ため池、野つば危険注意立札

---



すでに9年を経過しており、次のような点から見直しの時期を迎えていることも事実である。

区政振興費の背景は、正式名称が簡易要望処理費といわれるように、公園、道路、下水の補修など、簡単なケースを区長権限で即決的解決するための財源として創設された。しかし、今日そのような緊急的な住民の土木補修的要求は少なくなり、一方、土木事務所など本来の所管部局で迅速に対応する体制が整ってきた。

したがって現在は先の事例にみたように、他の所管部局に属さない独自行事・事業に充当されたり、一般的行事・事業の付加的行事・事業に充当されたりさまざまであり、その性格は固まっていない。

これからの展望もふまえて区政振興費を考えてみると、第1に使途に関する問題がある。まず、発足目的としての簡易要望処理費としての活用が考えられる。先にみたように荻藻川不発弾処理、ため池、野つば危険注意立札などがそれで、他の部局に属さない事業で、しかも安全性などの点からみて行政ニーズが高く、かつ来年度予算をまつことのできない緊急性のある支出である。

つぎに、区独自の行事・事業としての活用が考えられる。先にみたように灘三カ町村神戸市編入50周年記念とか老人意向調査とか各区別の地図・歴史などであり、総合行政機関として当然、独自事業を独自財源で処理する方向である。

さらに、地域住民運動の振興費としての支出がある。先にみたように住吉川清流の会、都賀川クリーン作戦など個々の住民組

織とか地域への補助ではなく、広域的な区としての中心的事業への支出で、個々の住民組織としての経費で支出がむずかしい経費である。

今後、簡易処理費よりも区独自事業さらに地域住民活動費としての比重がより大きくなっていくことが予測され、区の計画・調査機能の充実とあわせて、区政振興費の支出方法の変革が求められるのである。

区政振興費の支出について検討されるべき第2の問題は、その総括支出項目としての利点をいかし、その弊害をどう防ぐかという点である。

区政振興費は市財政のなかでも、きわめて特殊な使途の限定されない費目である。これは区政という特殊な総合的行政機関の役割をいかすためのやむをえぬ項目であるといえるが、今後、地域生活活動への支出割合がふえるにしたがって、その包括的支出費目としての支出基準が改めて検討されなければならない。

それにもかかわらず区政振興費の活用がのぞまれるのは、それが区政の特色をいかす不可欠の費用であり、本庁の縦割行政のすき間を埋める潤滑油的機能を果しているからである。さらに本庁から全市的・画一的に市民・住民組織に財政援助がなされているが、どうしても活動実態とのズレは避けられず、むしろ奨励の補助金としての補完的役割が区政振興費に期待されるからである。

また、地域生活行政が拡大するにしたがって、その対象はきわめて多様化するはずである。その際、画一的補助方式ではその財源を十分に活用することは困難である。

したがって、市民の自発的活動に対する“呼び水”的な援助については、区政振興費により試行的・時限的補助を行ってはどうか。その効果のみた上で継続的な補助の是非を検討すべきであり、当初から全市の・画一的な補助制度を積み重ねるべきではない。

また、地域住民組織への補助金などの支出にあっても区・区長を経由して支出することによって活動実態と十分に対応した支出が可能となるので、奨励的補助金などにあって区単位の一括補助制とか、区長の意見を聴いて支出するとか、区が何らかの型で関与することが望まれる。

### Ⅲ 広報・広聴について

#### 1 区政と広聴

神戸市の広聴は個別広聴、集団広聴、調査広聴などに分かれる。個別広聴は、「市長への手紙」「市政相談ダイヤル」などであり、集団広聴としては「婦人市政懇談会」「自治組織懇談会」などがある。また、意識調査としては「全世帯アンケート」「市政オピニオン」などがある。

広聴全般の傾向としては、苦情の処理より政策提言による問題解決へとたどっており、「区民会議」などが市民相互の討議を基調とする新しいタイプの広聴方式として期待できる。区政レベルとして問題になるのは集団広聴であり、次のような問題点が指摘されている。

第1は、集団広聴として婦人懇、自治懇などがあるが、これらはいわゆる自立的市民層といえるが、非自立的市民というような未組織の一般市民に対する集団広聴は考

えなくてよいのかという点である。

この点については、市民の側である程度、問題点の検討がなされ、政策提言の機能とか問題討議の機能が期待される集団、組織であることがのぞまれる。そうでなければ単なる陳情か、言い放しというケースになるおそれが多い。婦人懇が集団広聴として活発であるという背景には地区レベルでの問題討議の積み重ねた結果の総括集会であることを注目しなければならないだろう。

第2は、調査広聴の活用である。調査結果の分析についてはかなり詳細に行われ、市民へのPRも行われている。しかし、それを市政にどのように反映させていくかがこれからの課題である。

第3は、区民会議の活性化である。区民会議は厳密な意味では集団広聴ではない。住民相互が問題点を討議する「市民委員会方式」といえる。しかし、区民会議の現況については、合区問題などで活発な展開をみたとか、個別のケースで成果が上がっているという意見と参加者の問題意識が低いとか、テーマの設定が抽象的で面白くないとかという意見が対立している。将来の活性化の方策はどうあるべきかが問題となる。

この点、区民会議設立の当初の趣旨に立ち返り、市民討議を基調とする市民委員会であることを再認識し、小人数による具体的なテーマで実質的問題討議を行う方針を貫くべきだといえる。

メンバーの出席率、参加者の人数などにこだわり、抽象的テーマ、たとえば子供の幸せとか環境問題などのみならず、新開地

の再開発のような具体的なしかも、地域住民の関心あるテーマを討論議題とすべきであらう。

このような具体的テーマを課題とした場合、区民会議は実践運動へつながっていった具体的先例をもっている。御崎公園の桜の植樹、都賀川を守ろう会の活動など、区民会議がその発想の場であり、また推進のための母胎となってきた。

したがって今後、市民と市が協力して具体的成果を上げていけるというようなテーマを中心に実践の運動の母胎となるような会議としての展開をめざすべきであろう。

## 2 区政と広報

神戸市の広報は、印刷物の広報としては、新聞「広報紙こうべ」、市民のグラフ「こうべ」、「くらしに役立つ市民便利帳」、各種「市政パンフレット」などがあり、その他、テレビ、ラジオ、展示による広報とさまざまな方法が行われている。

区政レベルで問題となるのは、広報紙「区民版」などであり、次のような問題点が指摘されている。

第1は、広報パンフレット、ちらし、ポスターなどの広報資料などの配布が多すぎ、掲示板などのスペースの制約や配布人員などからみて、さばき切れない。これなどは印刷行政の弊害の1つであるが、掲示板のスペースの拡大を図っていくのか、一般広報紙のなかに組み込んでいくのか、また地域によって掲示スペースに差があるはずであり、きめ細かな配布方法がのぞまれる。

第2は、行政資料、副読本、施設見学会など、市はそれなりの費用を使って、市政

を知ってもらうことに努めているが、その効果を活かす方法などの点にあって不十分ではないか、この点、市民の利用実態、見学会の感想など事後の追跡調査がのぞまれる。

第3は、広報についてはどちらかというとし側の一方的提供のケースが多いが、区民版への編集にもっと参画するとか、独自のメディアをもつことを検討してはどうか。この点、スペースの問題もあり、どうしても行事予定などに偏り勝ちであるが、やはり一工夫が求められる。

第4は、これからの地域住民活動の量的拡大、質的向上を考えると、地域オピニオンリーダーの情報交換、コミュニティ活動リーダーの体験交流などが必要であり、区レベルのミニコミ誌の編集・発行を市民の積極的参加をもってすすめることがのぞまれる。

## IV 地域住民活動の活性化

### 1 市民・行政の共同分野

核家族化、生活の社会化、生活の高度化にともなって、行政サービスは拡大しつつあるが、同時に、行政自身が直接に処理するのが不可能、不適切なサービスも増大しつつある。

それは地域福祉、地域環境、地域施設などの分野にあって多くみられるが、その理由としては、1つは、行政が行うことが不適格である。たとえば地域の人々の情報を十分に掌握できない。2つは、規模の利益、サービスの専門度からみて、民間でも代替は可能であり、直接執行は効率的に処理できないなどの理由である。

このような視点から、行政・市民の共同処理がのぞまれるのであるが、次のような点が十分に配慮されなければならない。

第1は、行政・市民の共同処理を円滑にすすめていくためには、行政・市民責任の範囲、機能分担の方法などを前もって決めておくのがのぞましい。たとえば溝の掃除は市民、排出物の除去は市と定めておくなどである。

第2は、本来、行政がやることを住民団体が半強制的に行わされることは行政の下請化となり、また、本来、市民のやるべきことまで市にさせることは市民の間に行政依存の風潮をうみ、行政経費の浪費につながるおそれがあり、場合によっては自主的住民活動の芽を摘むおそれすらある。

第3は、地域住民活動の実態において、かなり行政先導型の活動比重が高くなり、行政との関連・共同活動のタイプが多くなることにともなって、地域住民組織・リーダーのなかに行政依存化がすすんでいるのではないかということである。この点自主

的活動の範囲・水準を高めることによって、行政との共同活動にあっても受身になることなく、積極的に対応する力量を育てることがのぞまれる。

第4は、地域住民活動の分野は、半ば行政の責任、半ば市民の責任という性格のケースが多い。各種モニター、委員のなかには行政からの委嘱によって行政協力という型で行っても、住民の自主的活動という性格を失っていない活動もあり、その活動のタイプによって行政との負担区分・機能分担を適切に保っていくという柔軟性が求められるのである。

## 2 地域住民組織

地域生活行政の現状は、行政と地域住民組織との共同歩調で行われているケースがもっとも多い。したがって多くの地域住民組織の近代化、活性化をふくめた問題がきわめて重大なポイントを握っているといえる。地域住民組織は、第4表のとおりである。

第4表 地域住民組織の分類

区 分	名 称
包 括 的 組 織	自治会、町内会など
年 代・性 別 組 織	婦人会、子ども会、老人会など
行 政 補 完 的 組 織	クリーン作戦市民委員会、民生委員協議会
職 能 的 組 織	商店会、労働組合、医師会
機 能 的 組 織	文化、消費、余暇集団
問 題 別 組 織	住民運動、〇〇をする会

このような住民組織のうちで、行政に関係のある住民組織を目的別にみると、たと

えば下のような組織がある。

各種団体一覧表 (順不同)

消費者問題懇談会	食品衛生協会
クリーン作戦市民委員	保健所運営協議会
青少年問題協議会	少年団野球リーグ地区委員会
明るい選挙推進協議会	体育指導委員連絡会
災害救助協力委員	体育協会
社会福祉協議会	子ども会、同連合会
民生委員協議会	遺族会
防火協会	老人クラブ連合会
防犯協会	母子福祉会
交通安全協会	自治会、町内会
消防団	婦人会
納税貯蓄組合連合会	区民会議幹事会

これらの地域住民活動が、如何に広汎なものであり、地域社会の福祉に貢献しているかは神戸市の地域活動賞の実績をみればわかる。

たとえば54年度の表彰団体の活動事例をみてもきわめてユニークな事例が多い。楽生会（文化保存）、神戸高校子ども会（高校生の地域活動）、葺合視力障害者福祉協会（鍼・灸・マッサージの奉仕活動）、平野衛生自治会（テレビ難視聴対策）、里山地区自治会（女性消防団）、ウェスタンクラブ（ハイキングコースの整備）などがある。

したがって行政側の課題としては、いたずらに補助金・奨励金を支出して、行政活動の形態を整えることより、上のような自発的でユニークな住民の地域活動を育てるようにさらに努力すべきではなからうか。

### 3 行政協力活動

市政は行政側の単独作品ではなく、市民との共同の創作品であることはいうまでもない。ことに最近のような地域生活行政については、建前だけでなく、本音においても市民・団体の協力・参加がなければきわめてむずかしい。

このような市民との相互協力は具体的に行政側の事務委託・委員委嘱・財政援助などの方法で市民・住民団体に呼びかけられるが、問題はそのような呼びかけに応じて、市民・住民団体がスムーズに反応できるようなルールやシステムができ上がっているかどうかである。

第1に、行政協力へ市民団体・組織が機能的・効果的な参加ができるかどうかである。

これらの地域住民組織の活動システムに

については、次のような問題点が指摘されている。

1つは、行政協力について同じような協力問題について各方面から協力を求められることである。たとえば、インベーター問題でも、警察・教育委・青少年協などさまざまな方面から協力要請があったが、一本化を図ることがのぞまれる。それは組織の数をつくっても活動は比例して活発化しない。

2つは、行政は同じような組織の制度をつくりすぎるといふ批判がある。しかしこの点青少年育成委員は屋上屋ではないかという見解と、総合化・調整化のために効用があったとする見解に分れているように、組織の機能分担などの活かし方もいえる。

第2が、市政協力への個人的参加の問題点である。地域生活行政の円滑な展開のためには、純粋の民間ボランティアとともに、行政協力員としてのボランティアも不可欠である。通常これらの行政ボランティアは、第5表にみられるように個人労務提供型（統計調査員など）と組織協調型（民生委員など）に分けられる。

行政ボランティアのうち労務型は、統計調査員などにみられるように、個人の特殊的技能・専門知識などにもとづく行政協力である。このようなボランティアとしては第5表のとおりである。

協調型のボランティアは、第5表の民生委員などにみられるように、全市的な協議会の傘の下に、協議会との連絡・指導・協力によって推進されている。

このような行政ボランティアとしては、

次のような問題があげられる。

1つは、協議会型の行政協力員の選出についての問題である。地域によって、行政協力員のなり手としての活動層に格差があり、画一的選出方法では困難ではないか。また、民生委員の地区推せん会でも、地域がひろすぎて情報が不足し、形式的な審査に終る場合とか、秘密が洩れて困るなどの問題も一部で指摘されている。

この点については、行政側が一定の選出基準を打ち出すべきといえる。たとえば、行政協力委員については、原則として1期で任期は完了し、再任はなく、再選という方針で選出を求め、任期中に活動不足のある人は再選をしないなどである。

2つは、個人労務型・組織協調型を問わず、その活動状況の実態把握が不十分である憾みがある。この点、多人数の行政協力員の活動状況を完全に掌握することは不可能といえるが、個人的能力があっても地域活動をしていない人、また、個人的に活動していても適格性を欠いている人などさまざまなケースがある。

地域活動をより活発にしていこうためには、これら行政協力員について任命・委嘱だけを行って、その後の活動状況についての接触が不十分であるといえよう。

3つは、行政協力員の多層化である。この問題は、委員の特定化—たとえば高齢化などにどう対応するかということでもあるが、民生委員のケースは順次、若返りに成功しているが、性別・職業などによって多様化・流動化がのぞましい。このため行政協力員については、民生委員をはじめ他の協調型にあっても地域有力者に限ることな

第5表 市民・市民団体の行政協力

委員(事業)名	人数	補助等	事業予算		市民・市民団体への補助金等(54年度)(単位円)	備考
			53決算	54予算		
統計調査員	1,442人	報償	68,867 <sup>千円</sup>	58,579 <sup>千円</sup>	平均日当 3,780円	知事の任命区で選考
路上駐車追放モデル地区運動員	510	補助	1,050	1,380	@ 60,000 × 23 地区	モデル地区23
消費生活モニター	300	報償	2,907	3,600	@ 12,000 × 300人	公募
物価モニター	175	報償	1,891	2,570	モニター謝金@ 12,000 × 180人	公募
市政オピニオン	500	報償	7,084	7,850	謝金 @ 5,000 × 500人	公募
道路愛護活動	36 団体	報償	1,770	1,449	奉仕団体謝金 1m当り 10円	
道路情報モニター	42	報償	625	1,324	モニター委託報酬 @ 15,000 × 64ヶ所 道路情報提供者謝礼 @ 600 × 500回	
街路樹管理会	10 団体	補助	310	400	@ 40,000 × 10 団体	
学校施設開放	延べ人数 35,161	報償	113,322	131,253	開放管理者@ 49,000円/月 89人 体育施設開放指導員 @ 2,300 × 22,196人 市民図書室管理者 @ 57,300/月 36人 限定プール開放指導員 @ 370 × 214 枚 × 5人 × 12月	
博物館資料収集協力員	9	報償	800	1,200	謝礼@ 10,000 × 9人(9区) × 12月	

(組織協調型)

委員(事業)名	人数	補助等	事業予算		市民・市民団体への補助金等(54年度)(単位円)	備考
			53決算	54予算		
青少年育成委員	3,500人	補助	12,210 <sup>千円</sup>	16,000 <sup>千円</sup>	@ 78,000 × 150 支部 @ 430,000 × 11 地区	
区民会議幹事	273	報償	12,487	14,620	@ 12,000 × 273人	
災害救助協力委員	1,550	実費	1,802	1,845	@ 600 × 1,550人	
クリーン作戦市民委員	1,700	報償	4,953	8,500	@ 5,000 × 1,700人	
婦人防災安全委員	300	報償	1,256	1,256	報償 @ 3,000 × 300人 活動費@ 1,000 × 300人	
クリーン作戦協力員	186	報償	250	1,250	@ 5,000 × 250人	
明るい選挙推進協議会委員	492	報償	934	988	区推協@ 2,000 × 434人	
民生・児童委員	1,533	実費 弁償	53,775	57,745	実費弁償等 平均@ 35,680 × 1,550人 地区民協助成 @ 18,000 × 140 地区	

く、その業務にふさわしい専門的色彩をもったボランティアを適材適所に選出していくべきだといえる。

#### 4 地域活動の自立化

地域生活行政の担い手は、自律的・自主的な住民活動が不可欠であるが、そのためにはかなりの課題に対応していかなければならない。

その第1は、自主的な活動もみられるが、区民会議、青少年育成活動、体育・文化活動など全般的に行政主導型といえるのではないか。地域住民活動にとって経費・リーダーその他の面で自主的・自律的活動をするための要件は何か。また、その可能性はあるか。あるいはすでに独立しているが、行政との関係面でのみ接触しているに過ぎないのが問題である。

第2は、日常的学習努力が、地域住民組織の活性化には不可欠である。たとえば今日、活躍している市民団体が成長してきた背景には、会員のたゆまない学習があったことを忘れてはならない。市政との交渉を通じて、身近な問題から社会的問題へ眼を向けていった。

第3は、組織の運営経費についても、資金的に苦しいのはいずれの団体であっても同じであるが、補助金・奨励金・寄付金などに頼ることなく、自主的な活動によって生みだされるべきである。

たとえば資源回収・バザーなどによる自己財源確保の努力を重ねることがのぞまれる。

第4は、地域活動の層に偏りがみられることである。たとえば、全日制市民としての自営層・主婦が中心であり、サラリーマ

ン層の参加が少ない。ことに青年層が少ないという批判がある。この点については、青年層が地域活動に参加できる社会的条件はまだ十分でない。また、地域という範囲に固定せず、機能的な活動に参加してもよいのではないか。

第5は、住民委託の地域生活施設などで、特定グループの優先的利用・占有が行われているという批判があるが、この問題も管理責任とか施設運営のリーダーシップを発揮するという面からみて、ある程度はやむをえないともいえる。この点、昨年報告書にもふれられているように、地域活動リーダーなどで構成される運営管理協議会方式を活用することがのぞまれる。

第6は、地域活動にあつて、特定の団体のみが特定のサービスの処理を行うとやはり地域組織のなかで縦割の弊害が発生したり、また、地域問題について特定の団体では処理できないケースもある。このような課題に対応するため、これら地域住民組織の区、校区、地区などでの連絡調整組織の結成がのぞまれる。

第7は、市からの地域活動費が補助・委託などの名目で個人・団体に支出されているが、マンネリ化して活かされていないケースもある。したがって補助金・奨励金などは年限を限って支給するなどの工夫がのぞまれる。

また本来、行政委託の色彩の濃い事務に委託・補助金を支出するのはともかく、独自の地域活動として住民自身が活動すべき分野への画一的・一律的補助は抑制・廃止すべきであり、また、そのような活動は本庁にあって指導かつ監督することは困難な



ケースが多く、区政振興費とか地域情報を活用し、区政サイドで処理対応する方がのぞましい。

さらに市財政の支出は一定の条件の下に行われなければならないが、その活動状況という実質的視点からみると、市の地域施設補助が公立に限定されているのはおかしい。私立の同類の施設にも拡大すべきではないか。要するに活動実態に対応して、何らかの市からの財政援助がのぞまれるのである。

第8は、地域生活活動の多くは、市の行政の一部であるが、同時に、住民自身の活動・責任分野である部分も決して少なくない。したがって、市民・行政の責任分野をはっきりさせ、相互の機能分担を図っていかなければならない。

市民の責任に限れば、地域参加への自己啓発、地域施設の自主運営、施設利用のマナー、地域活動への協力など多様な義務・責任が考えられる。ことにスポーツ・文化活動などの分野は、福祉・環境などの分野と異なり、本来的に市民自身の責任分野と考えられるからで、この点、同じ地域活動といっても行政・市民の責任の比率・範囲は異なると認識しなければならない。

第9は、地域活動の分野にあって、行政・市民が相互に分担し合っても、どうしても市民が独自で活動しなければならない分野・ケースが生まれる。したがって、福祉のみでなく文化、スポーツ、環境などの分野にあって純粋のボランティア活動の広かつ厚い住民層がない限り効果的な展開は不可能である。

したがって昨年も報告したように、文化、スポーツ振興財団とかコミュニティ施設マップとかがボランティア活動を活発化していくために必要であるが、さらに、コミュニティ相談コーナーなどを中核とした住民活動の情報の交換、研究会の開催、コミュニティ・コンサルタントの配置・派遣など、住民の自主的活動のためのソフト面のシステムづくりが迫られる。

第10は、地域住民活動の自主化のためには、どうしても市民意識のあり方が問題となる。とくに近年、公共的関心、いいかえればパブリック・マインド(Public mind)の育成がのぞまれる。

このような精神の育成については市民憲章の制定なども考えられるが、自主的住民運動の展開の過程で、市民がそれぞれ経験的にそだてていくことが期待される。

## 新刊紹介

# 自治体における政策形成の政治行政力学 公共サービスの理論と政策 都市広聴の実践 地方政治と市民自治 欧米地方自治権の研究

### ■ 自治体における政策形成の 政治行政力学

自治体は民間企業と異なって、収益とか原価とかいった行動基準を持たない。ただ公共の福祉という抽象的原則があるのみである。しかし公共の福祉は結局、地域における社会的コンセンサスを固めることによってしか、その内容は決められない。そのためには自治体における政策決定の民主化・科学化が迫られるのである。

ところがこれまで自治体における政策決定についての研究はほとんどなく、伝統的・政策的思惑によって決められてきた。本書はこのような研究不毛の分野に分析のメスを入れた貴重な研究報告書である。

研究の核心は、政策評価や政策効果という価値分析ではなく、政策決定過程の分析に重点がおかれている。7市を対象とした実証的分析から、地方自治体の政策形成に影響を与える環境要因（国・県の動向、市の実情など）、行政外部主体要因（議会、各種団体、住民運動など）、行政主体要因（市長、管理監督者、組合など）の3つの要因からのみによって政策決定がなされるとしている。

その場合、市長主導型・一元的構造、市

長・組合・団体などが勢力をもっている多元構造型があるなどを分析している。また、市長（組織）自体が問題を提起する「問題提起型」と他から問題の検討を与えられる「問題形成型」に分かれる。さらに、政策決定に強い影響力が表われるのは「政策立案」段階型と「政策決定」段階型に分けられている。

これらの政策決定過程の分析から、市長の決定力を中心として議会、組合、住民運動などの相互関係が分析されている。

このような分析をもとに市長、組織、職員は如何にあるべきかが提言されており、自治体の民主・科学的政治行政力等に与える示唆は大きい。ことにこれからの自治体は、限られた財源のなかで、しかも多様な住民ニーズに対応していかなければならない行政環境下におかれることを考えると、本書は実用的価値をもった研究報告書といえる。

（地方自治研究資料センター編著）  
（ぎょうせい刊 3,000円）

### ■ 公共サービスの理論と政策

行政の守備範囲をいかにして決定するかということが今日の自治体行政にとって大きな論点となっている。公共サービスはこ

れまでの義務教育、消防、生活保護といった法令にもとづく義務的で明確な行政サービスから、消費者保護、環境・緑化、地域福祉、さらには余暇・文化行政など選択の裁量の幅も広く、かつそのサービス水準も弾力的な任意行政が増加してきている。

このように公共サービスの範囲が拡大の一途をたどり、質的向上が求められている現在、その性格の把握と適切な運営についての確かな論理が不可欠となっている。

公共サービスの解明には従来から財政学のもつ規範主義と公共経済学が有する実証主義がある。しかし現在の公共サービスを解明しようとしたとき、この両者の間に若干の距離が存在する。いいかえれば公共サービス論の核に公共財論が置かれるにしても、制度と機能、規範と実証、さらには理論と実際の間にはいくつかのギャップが生じる。ここに現代の公共政策の課題を考察するため「これらの距離を埋め、よりオペレーショナルな一つの総合システム」を目指す「公共サービスの経済学」が存在するわけである。

本書は、行政サービスと負担に関して、現代の経済は複雑な二重経済であり、「このとき最も必要なことは、公・私両部門の緊密な連繋のもとで社会全体の資源を最も有効に使用して高度な市民社会の福祉を実現することである」としている。具体的には公共財の性格づけを基礎に、公共サービスの供給についてはサービスの帰属を示す可分性とサービスの社会的便益を示す外部性などからその負担基準を提言し、一方応益収入（広義の受益者負担）の原則から目的税、特別賦金、利用者負担、手数料を明

解に分類し、それを公正基準で調整するという「受益と負担」の合理的基準づくりを提示している。また公営企業についても赤字の原因とその解決策を公営企業の効率の社会化という点から数々の提言を行うとともに、公共支出の公正さ、予算の効率化など財政運営面、さらに最も望ましい地方団体の在り方についても貴重な提言が盛り込まれている。

地方財政再建が行政の重要なテーマである今日、抽象的議論の多いなかで、本書の「サービスと負担」を始めとする実践的課題に対する具体的政策理論は公共サービスの諸問題に悩む自治体関係者にとって問題解決への大きな支えとなるであろう。

（能勢 哲也著  
日本経済新聞社刊 1,800円）

## ■ 都市広聴の実践

都市広聴は一つの転機に立っている。ここ10数年の間に各都市では市民ニーズを把握するための実践的広聴制度の充実ははかられてきた。しかし、広聴制度は行政機構の中で明確に理論的位置づけがなされないまま制度のみが先行してきたといえるのではなからうか。そのため広聴制度は「御用聞き」、「民主的姿勢へのカモフラージュ」などと批判され、その形がい化が指摘されながらも試行錯誤をくりかえし、あるべき姿を模索しているのが現状である。

本書はこういう現実の中で広聴のもつ機能をその原点に立って考察し、その理論的展開をはかろうとしている。そして広聴機能を「地方自治、住民自治の原点である」と位置づけ、神戸市の事例を中心に各都

市、外国の先験的事例を分析しながら豊富な実務経験にもとづいた提案を行なっている。

特に「市民要望・ニーズを政策・予算・計画の基礎とせず、フィードバックも十分でない都市行政は、広聴をもたない、都市経営の理念を忘れた、過去の都市行政であって、市民都市のそれではない」と言い切って都市広聴の根幹である市民ニーズの政策形成への反映と市民へのフィードバックシステムについて論じ、市民情報システムの構築の必要性を提言しているのが注目される。さらに、広聴・市民相談・広報の各々を都市行政装置として正しく行政の中に位置づけ、その相互の運用のシステム化の必要性、沈黙する大衆への対応、広聴の結果とともにその過程の尊重、議会との関係、市民参加と広聴の関係など各都市で共通してかかえている問題点の現状分析から実務的な提案をしている。

広聴制度は実践の科学である。そのため理論的研究の立ち遅れは否めない。しかし、広聴のもつ機能を直視し、市民参加の先導性を担う広聴の姿をはっきりととらえ、広聴の課題と展望を研究することは、市民参加のあるべき姿を展望するうえからも、また都市行政の基盤としての市民ニーズの生かし方を知るうえからも都市行政にとって極めて根幹的な問題である。

これまで比較的文献の少なかった都市広聴制度に焦点をあてた本書は、新しい市民と都市行政の関係における指標として、高く評価される。

(太田 修治著  
学陽書房刊 1,400円)

## ■ 地方政治と市民自治

60年代から70年代への転換の時期は〈価値〉の転換の時期であったと言われる。それは地方政治においても「〈重商主義的行政国家〉の問題を露呈し、新たな指導理念ないし価値の探求」を迫るものであったとも表現されている。

1969年、関西の地に一つの小さな研究会が発足した。当時関西学院大学の教授であった足立忠夫（現・同名誉教授）の主宰するこの研究会は、若い研究者たちが「互いに励ましあいながら、逆境の中にあっても、ともかく研究の火を絶やさないことを誓い合う場として」始められたとメンバーの一人山崎克明（北九州大学助教授）は述懐する。

それから10年、地方の時代、市民自治の意義と本質が問われる今、研究会に集まった研究者たちは、その成果をもちより、学恩に報いたのが本書である。

まず田中論文は、阪神間都市圏の実態分析から現代都市自治の抱える課題を明らかにし、「大都市圏の重症をこれ以上悪化させないための施策」から「人間の論理による施策」への転換を訴える。

高寄論文、山崎論文は地方公共団体の構成員たる住民、住民組織と行政の関係、或いは自治体労働組合運動の方向から、それぞれ自治問題の核心に迫まる。

即ち、「もっとも洗練された市民感覚を自治体、市民がとももっている地方団体にあっては、自治会との接触は相互に市民の意識の涵養となり、近隣生活行政も市民・自治体の共同の創作として見事な成果を

もたらす」為にも、行政と市民の責任分野の明確化と契約の精神が不可欠と説く。又、現代組合運動が「地域社会生活に立脚したく自治体改革」闘争へとその運動を拡大し、自らの「統括能力」ないし「自治」に関する能力をたかめるなかで、組合員の権利・生活を守り改善する方向へと転換することの必要を認識する」に至ったことを評価し、「その戦術として、〈政治参加〉・〈行政参加〉を志向する」ことの必然性を説く。

続いて、森脇論文は大都市周辺都市の予算作成過程を通して地方公共団体の意思決定過程における課題を提起し、豊島論文は、地方政党史を通して地方政治を分析する。

そして、最後に坂本論文は、市民と公務員の教育の観点から、地方自治の確立には「民主的感覚と公共性を身につけた市民の養成」と「民主的な市民感覚を身につけた公務員の養成」が急務であり、〈シティズンシップ〉教育の今日的意義を強調する。

「市民自治」という新たな視点から、体系的把握の困難な「地方政治」に果敢に取り組み、地方自治の抱える多くの課題を浮きぼりにした本書の意義は大きく評価される。

(高寄昇三・山崎克明)  
坂本 勝 共編  
〔玄文社刊 2,800円〕

## ■ 欧米地方自治権の研究

わが国の、地方自治体は明治以来、官治集権体制によって圧迫され続けてきたといえる。そのために、イデオロギー的自治権を振りかざしたり、性急に中央圧力を

はね返そうとしたり、また「三割自治」と自ら悲観的、時には自嘲的に、自治権の少なさを慨嘆している。しかし、筆者がいうように、具体的な地方自治権を検討してみると、欧米に比して日本の自治権は決して遜色のない権限を与えられている。例えば自治立法権としての条例制定権をみると、日本の条例制定権は非常に強力といえる。イギリスの地方条例は、中央官庁の許可が必要であり、アメリカでは条例制定権は地方的なことに限られ、その地方的なことは交通・通信の発達によって次第に狭められつつある。また西ドイツにあっては、日本に存在するような行政事務条例などは存在しない。このように概観しただけでも、日本の地方自治権は非常に大きいといえる。それにもかかわらず、日本の地方自治が中央官治の圧迫に悩むのは、伝統的支配構造によるからである。

今日の地方自治に望まれるのは、従来の伝統的支配構造にかわり、中央・地方の関係において近代的協力関係をつくりだしていくことであり、また、単なる国・地方の財源、事務の技術的配分方法でなく、地方自治とは何かという基点から現代の地方自治を問直し、自らの行動原理・政策方向を見出していくことであろう。

憲法第92条の「地方自治の本旨」といっても、抽象的概念であり、中央政府によって「実体的に無内容なもの」に空洞化することも可能であり、現にその現象はすすみつつある。地方自治権の具体的内容を明確化していくことこそ、現代の地方自治体にとって何よりも強固な制度的保障を形成することになる。筆者は、地方自治権は、ま

さに歴史的所産といえ、欧米自治を考察することによってその輪郭のみならず核心をも明確にすることができるとして、地方自治権の基礎的理論及び欧米の地方自治体の実態を法律構造・体系面から論じ、欧米の地方自治権がわが国で考えられているより拘束の厳しい制約を法制上受けていること、同時に欧米の地方自治はアメリカにあっては変化に富み、また、イギリス、西ドイツにあっては運営において地方自治の実質を損うことのないよう配慮され、制度改革への不断の努力が続けられていることを論

究し、最後に、わが国の地方自治権の将来展望にふれている。

欧米地方自治の研究については戦前から多くの研究があるが、本書のように欧米地方自治権の伝統と実態を具体的、体系的に探ることによって、本来の地方自治権のあり方についての理論を展開した研究は少なく、わが国の地方自治制度発展のために貴重な研究といえる。

(宮崎 辰雄著  
勁草書房刊 2,500円)

## ■ 発売中

- 神戸市「市政白書'79」『花時計からの報告』  
(B 6 版・634頁, 定価700円・送料200円)
- 『新・神戸市総合基本計画』(A 版・177頁, 定価2,000円・送料200円)
- 『神戸経済の将来ビジョン振興策』(A 4 版・207頁, 定価 500円・送料200円)

## 編集後記

- 国・地方を通じての厳しい財政状況の中で, 地方自治体は自治体財政再建の大前提として事務事業の見直し, 人件費の抑制, 組織の総点検などチープガバメントへの積極的取り組みを進めようとしている。
- しかし, 言うまでもなく合理性, 効率性を求めるあまり, 各自治体がこれまで積みあげてきた市民福祉, 市民サービスなどの低下という住民へのあるべき行政まで切り捨てるものであってはならない。
- 市民の複雑多様化する行政需要に対応し, 財政の健全性を維持していくためには, 国・地方間での税源配分の是正, 国庫補助・負担金制度の見直し等, 制度の抜本的改善が求められている。あわせて, 行政改革に必要な視点は, 住民の立場に立ち, 将来を十分に見通した長期的な取り組みに置かれる必要がある。
- 今回は「都市と行政管理」として, 人事管理, 組織管理, 監査事務など地味ではあるが行政運営上非常に重要なテーマを選び特集した。行政改革が自治体の最重要項目になっている現在, 行政管理の長期的視点に立った研究が必要ではなかるうか。
- また文献紹介では W. O. HART の「地方自治法概説」を研究された太田修治氏の論文を掲載した。

季刊 都市政策

第 19 号

印刷 昭和55年3月25日 発行 昭和55年4月1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18F)  
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

第5号 特集 都市自治の将来像 1976年10月25日発行

第6号 特集 現代都市計画の課題 1977年1月25日発行

第7号 特集 市民福祉の展望 1977年4月25日発行

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

第9号 特集 戦後自治30年 1977年10月25日発行

第10号 特集 都市と経済 1978年1月25日発行

第11号 特集 都市と文化 1978年4月25日発行

都市経済と文化開発/都市文化と市民生活/都市と港湾文化/あたらしい文化行政をさぐる/伝統文化と都市行政/神戸市の文化行政/欧米自治への考察IV/都市経営システムの開発

第12号 特集 都市の経営 1978年7月25日発行

自治体と企業経営/都市経営と行政需要/地方自治体会計の近代化と情報開示/都市経営の理論/地域社会経営/外郭団体の経営実態/高齢者事業団の現況/欧米自治への考察V

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/行政責任の課題をめぐって/公共サービスと社会的選択/自治体行政サービスの実態/廃棄物行政と市民協力/救急医療の実態分析/"すぐやる課"住民需要への対応/欧米自治への考察VI/市民スポーツ振興構想

第14号 特集 都市と交通 1979年1月25日発行

都市交通の課題と展望/都市構造と交通体系/これからの都市交通/シンガポールの都市交通政策/神戸市における公営交通の実態/新交通システムの導入/広島市の路面電車/欧米自治への考察VII/港湾経営の課題/地方財務会計制度の改革/ニューヨーク市における公営交通事業の概要

第15号 特集 地域開発と産業構造 1979年4月25日発行

都市と地域開発/低成長下における大都市の産業構造/基幹産業と都市構造/新産都市と地域社会/工場アパート・工場団地の課題/特定不況地域一大牟田一/欧米自治への考察VIII/宅地開発指導要綱の政策的考察/都市先端産業と生活文化

第16号 特集 上・下水道とエネルギー 1979年7月15日発行

都市と資源/下水処理の問題点/都市における電力供給の実態と課題/神戸市の水道事業/神戸市の下水道事業/神戸市水道における技術的課題/福岡市の水供給の課題と展望/欧米自治への考察IX/水需要予測の実際

第17号 特集 都市行政と家庭 1979年10月1日発行

青少年問題と家庭/都市社会と家庭/婦人と社会参加/神戸市における青少年行政の課題/自治体と家庭行政/神戸婦人大学の現状/兵庫県高齢者生きがい創造協会/欧米自治への考察X/チュービンゲンの道路建設反対運動






◇臨時増刊号案内◇

- 総合特集シリーズ・1  
**公 法 入 門**  
 A 5判・304頁・1000円
- 総合特集シリーズ・2  
**文 化 行 政 読 本**  
 A 5判・304頁・1200円
- 総合特集シリーズ・3  
**自 治 体  
 経 営 管 理 総 集**  
 A 5判・304頁・1000円

**特集・自治体情報公開  
 システムの研究**

I 近いかなるシステムが用意されるべきか  
 II 情報公開の概念規定  
 III 情報公開をめぐる地方自治体の現状と  
 争点  
 情報公開基準の設定  
 試論・情報公開システム  
 現行制度での可能性を探る  
 住民が望む情報の量と質  
 執筆者―堀部政男、三浦恵次、坂上順夫、  
 中村紀一 他

 公務職員研修協会 TEL03(230)3701 東京都千代田区神田神保町3-2

**自 治 研 修**

1980. 3 No. 237  
 3月号  
 毎月10日発行  
 定価300円  
 年間購読料4,300円

編 集  
 発 行 所

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  
 〒107 東京都港区南青山2-1-17  
 電話 (03) 404-2251  
 振替口座東京3-133197

- 特集 地方自治体の首長  
 (座談会)  
 地方自治体の首長  
 川村 市雄 原 孝文  
 山本 明 渡辺 保男
- (論説)  
 自治体首長の特徴……………加藤 富子  
 (私の首長論)  
 首長のリーダーシップ雑感……………遠藤 文夫  
 地方の時代に向って……………石川 信義  
 私の首長論……………高原須美子  
 (市長さんに聞く)  
 樺村純・掛川市長  
 ―生涯学習によるマチづくり―  
 青木茂・豊橋市長  
 ―信念と豊富なアイデアの市政―  
 柳原正之・長野市長  
 ―市民のための減量経営―  
 (特別寄稿)  
 ガメツイ首長の20年……………鈴木平三郎  
 (ずいそう)  
 「研修経費の削減」に思うこと……………内山 鉄男  
 書評……………  
 今月の出来事……………  
 エイチ教授の自治大とばなし……………

『都市づくりの理論と実践』

——都市づくりを如何にすすめるか、それは自治体にとって、永遠の課題である。50年代を迎えて、既成市街地の胴枯れ現象、スプロール・ミニ開発、住宅問題、そして財政、参加、環境など、大都市には時代の要求に即応する実践が求められている。本書は神戸市における都市づくりの豊富な先験的実践例をベースに問題の総合的把握と効果的実践の方途を探るものである。

都市機能と市民生活	田中 茂	神戸大学名誉教授
都市づくりの現状と課題	宮崎 辰雄	神戸市長
市街地における環境再開発の課題	笹山 幸俊	神戸市都市計画局長
都市化とスプロール規制	井上 清	神戸市都市計画局計画部長
神戸市都市景観条例について	浅井 活太	神戸市都市計画局計画部主幹
自治体の住宅政策の課題	早川 和男	神戸大学工学部教授
住宅行政の課題と展望	佐野雄一郎	神戸市助役
住宅管理の諸問題	福尾 重信	神戸市住宅局住宅部長
既成市街地における住環境整備と住宅供給および都市政策について	三村 浩史	京都大学工学部助教授
大規模ニュータウンづくりの課題	緒方 学	神戸市開発局次長
ポートアイランドの建設	中北 保次	神戸市開発局次長
都市づくりと市民参加	塩見 譲	日本経済新聞編集委員
都市づくりと財政	原田 健	神戸市理財局長
都市づくりと環境行政	飯島 猛	神戸市環境局公害対策部長

■ 昭和54年10月25日発行 ■ A 5 版 246頁 ■ 定価 1,900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(重版) 定価1,700円

都市政策論集第2集 「都市経営の理論と実践」 A5版 212頁  
発売中(重版) 定価1,500円

都市政策論集第3集 「コミュニティ行政の理論と実践」 A5版 232頁  
発売中(重版) 定価1,700円

勁草書房



季刊 都市政策 第19号 0331-974300-1836  
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 500円