

## 目次

### はじめに

#### I. 現状認識（自治体学の背景）

1. 自治の現在	1
(1) 戦後日本の社会的構造変動	1
ア. 都市型社会の成立	2
イ. 成熟型社会への移行	2
ウ. 国際化社会の進展	4
(2) 自治制度の変遷	5
ア. 戦前の自治制度	5
イ. 戦後の自治制度	7
(3) 市民と自治体の成熟	10
ア. 市民の成熟	10
イ. 自治体の成熟	11
ウ. 自治体イメージの再構成	14
2. 自治体論の自立	17
(1) 自治体立法論	18
(2) 自治体経営論	19
(3) 政府間関係論	21
(4) 民際外交論	22
(5) シビル・ミニマム論	23
(6) 地域経済論	24
(7) 地域福祉論	25

#### II. 自治体学の概念

1. 自治体学の成熟	27
2. 自治体学の特色	28
3. 自治体学の定義	29
4. 自治体学の原則	30
5. 自治体学の内容	30
6. 自治体学の当面の作業課題	31

### III. 自治体学の推進体制

1. 全国自治体の状況	32
2. 政策研究調査	33
3. 自治体の研究誌	36
4. 自治体主催のシンポジウム	38
5. 神奈川県自治総合研究センターの状況	44
(1) 政策研究機能	44
(2) 「季刊自治体学」の発行	44

### IV. 神奈川県自治総合研究センターにおける政策研究

1. 研究の状況	49
2. 自治体における施策評価	54
3. 国政参加制度の構想	60
4. 地方交付税制度	65
5. 住民参加と県行政	71
6. 地方自治の理論と実態	77
7. 県政への市町村参加の理論と実態	83
8. 国・県・市町村の役割分担（県労働部事務事業を中心に）	89
9. 急迫する高齢化社会の実像	96
10. 広域都市構造へのスタート	102
11. 国・県・市町村・民間の役割分担（県民生部事務事業を中心に）	108
12. 地方の時代のまちづくり	114
13. 神奈川の韓国・朝鮮人	120

V. 自治体学年表	126
-----------	-----

## はじめに

最近、自治体に関する研究が、自治体職員ばかりでなく多数の自治体研究者によって手がけられ、その研究成果が各方面で発表されるようになってきました。当センター研究部では、こうした分野を「自治体学」として認識することが可能なのではないかと考え、その研究を続けてきたところです。

「自治体学」の成立要件はすでに充たされているとの認識から出発しましたが、これは確認できたように思われます。また、自治体によって立つ基礎理論が固まりつつあり、今後の自治体の活動領域がますます広がることが予測されます。さらに自治体学の理論が積み上げられ、研究の交流が活発化するなどの新たな展開が期待されます。

この報告書の構成は、次のとおりです。

まず、自治体学成立の背景を探るため、戦後日本社会の構造変動を概観し、戦前戦後の自治制度の変遷を辿り、市民及び自治体の成熟状況を分析した。これをもとに自治体学の概念として、定義・特色・原則・課題を整理し、さらに自治体学の推進体制として、全国自治体の調査研究機関及び政策研究の動向についてとりまとめた。次に当センターで実施してきた政策研究のうち、自治体学の基礎になると思われるものを選んで要約し、末尾に自治体の動きを歴史的に見るための年表を付け加えた。

この研究報告書が、今後の「自治体学研究」の端緒になれば幸いです。

1985年3月

**神奈川県自治総合研究センター所長**

# I. 現状認識（自治体学の背景）

## 1. 自治の現在

戦後の日本社会は、昭和30年代から始まった高度経済成長によって飛躍的に発展した。これは、政策的には国の中央集権的な経済、地域開発政策によるところが大きい。しかし、この成功の裏では、過密過疎による農村の衰退、人口集中や公害発生等による都市生活上の諸問題が噴出していった。これらの問題に直面した時、中央集権的諸政策のひずみを解く鍵として、地域に存在する政府、すなわち自治体が、初めてクローズ・アップされたのである。

やがて、低成長への移行に伴い、生活優先、量より質、画一性より多様性の尊重といった価値観の転換が進行し、新しい価値実現の場として地域が注目されるようになった。この結果、中央主導の地域政策は発想の転換を迫られたが、それにとどまらず自治体と市民の双方に、地域自治にむけての新しいあり方が問いかけられたのである。この問いかけにこそ、「自治体学」成立の基盤があるといえよう。

ここでは、戦後の日本の社会構造の変動や自治制度の変遷等を概観することによって、自治の可能性をさらに追求することが時代的要請であることを明らかにすると共に、自治体が現在当面する課題を浮かび上がらせたいと考える。

### （1）戦後日本の社会的構造変動

「自治体学」を考えるにあたっては、日本の社会の構造変化が地域社会や市民生活に何をもたらしたかについて、まず検討する必要があるだろう。

戦後の日本社会は、人口構造、産業構造において共に大きな変化を遂げている。前者については都市への人口集中や核家族化を、後者については戦後の急激な工業化やサービス経済化等の産業構造の高度化をあげることができる。更に、高齢化、情報化、国際化が飛躍的に進展すると考えられる。

ここでは、これらを「都市型社会の成立」、「成熟型社会への移行」、「国際化社会の進展」に分けて考えてみた。（なお、「国際化社会の進展」については「成熟型社会」の一側面であるとする見方もできるが、「国際化」のもつ意味を確認するため別建にした。）

#### ア. 都市型社会の成立

戦後の日本社会は、工業化とそれに伴う都市への人口集中によって、「都市化の進行」という不可逆かつ構造的変化をとげた。従来の農村型コミュニティは崩壊し、モータリゼーション、サービス経済化の進展によって都市ばかりでなく農村においても、人々の生活様式は都市的なそれに一変した。この時期、都市地域においては、人口の急増に都市基盤の整備がおいつかず、自治体はこれらの対策に追われた。

しかし、昭和40年代には10%台を続けていた都市人口の増加率も2.8%（58年）まで低下するなど、人口移動が鈍化し、定住化傾向が強まった今日では、「都市化（urbanizing）」社会という過渡的段階は終わりを告げ、都市を居住地とする新市民層が生まれ、「都市型（urbanized）」社会が成立したと言える。ちなみに、昭和20年には27.8%にすぎなかった市部人口が、55年には76.2%におよんでいる。ここにおいて都市生活の新たな基盤づくりとルール化が必要になった。すなわち、都市型社会に相応しい地域社会づくりが望まれるようになったのである。

この「都市型社会の成立」は、次に述べる社会の「高齢化」「情報化」「国際化」といった新たな社会的動向を生み出す基本的前提になっているといえる。

#### イ. 成熟型社会への移行

今日の社会は、人口構造が高齢化し、経済成長率の停滞・安定化が進む等、社会のサイクルから見れば、すでに成熟期に入ったと言える。

<高齢化> 中でも高齢化は、地域における社会構造の成熟化をもたらす最も大きな要因である。日本は、1970年（昭和45年）に65歳以上の人口が総人口の7%を越え、高

齡化社会に入ったと言われる。この比率は、2000年（昭和75年）には15%台になると予想されており、欧米諸国に比べて格段に早い速度であることが特徴である。しかし、急激な高齢化は、世代間、所得階層間での社会的格差をより拡大していくおそれがある。また、高齢化は単なる老人人口の増加にとどまらず、人々のライフスタイルの多様化をみちびき、雇用、医療、福祉、文化、消費など様々な側面で高齢化社会特有のニーズを生みだすことが予想される。

<情報化> 一方、成熟化現象は、産業構造の高度化など産業・技術面において著しい。特にME技術の革新が通信技術の発達と結んで生みだした情報化の進展は、産業分野に留まらず地域、市民生活に大きな影響をもたらしている。情報は単なる知識ではなく、物質やエネルギーと同じように社会の資源となり、ニューメディアの普及とあいまって社会全体が情報システム化し、それへの依存度を増していく。その無秩序な拡大が進めば、高齢化と同様に社会的不均衡を増大する要因となるが、情報の適正なネットワーク化が推進されれば市民生活の豊さに寄与することが考えられる。

このように成熟期に入った社会は、生活の豊さ実現への可能性と、社会の停滞・混乱拡大の可能性という二つの側面を持っている。

これらを調整しながら、成熟化にともなう生産・生活構造の変化に適応していく「問題解決の場」は、「問題発生」の場である「地域」において他にない。なぜならば、成熟型社会がもたらす課題の多くは、中央からの操作では捉えられない社会的・文化的によりソフトな性格をもつとともに、地域地域の産業や文化の集積・構造に深く依存して発生することが予想されるからである。そこでは、個々のニーズの多様性、個別性を前提にした地域における解決システムが必要である。そしてそれは、住民自らが問題解決に参画できる参加協働型社会の形成と密接不可分の関係にあるものと考えられる。

## ウ．国際化社会の進展

戦後の日本社会の歴史は、国際社会への組み込みの歴史でもある。人の動きでは、年間400万人を超える人々が外国に出掛け、170万人（1982年度）の外国人が来日するようになってきた。中央政府間での国際交流に加え、これを支える市民の交流「民際交流」や、地域の意思を担う自治体の交流が盛んになっている。

中央政府間の関係だけを限定して「国際交流」としたのは国家建設を急務とした時代においてであり、これが長く続いた。しかし、いまや人間の営みは単一の枠組みに収束出来ない豊かな広がりと多様性をもってきており、相互依存化し、その影響する範囲は国家の枠を越えてしまっている。市民を中心にした国際交流の広がりはずでに覆すことのできない潮流となっている。交流の主体も、それぞれの問題領域に応じて異なり、多種多様な非国家主体がみられるようになった。

このように市民の日常生活が国際化していくものとすれば、地域社会の国際化もまた必至である。このとき自治体自身が国際化し、地域社会における市民的価値の増進に果たす役割は大きいと考えられる。また、市民には外交権があるとし、自治体は市民の外交権の確立・擁護に動くべきである、との主張もされるようになってきた。

国際交流の理念が、支配と服従の関係ではなく、独自性、自主性及び異質性を尊重し合う対等の関係であるとするれば、地域こそそれに相応しい場であると言えよう。そして、開かれた地域社会の形成と自治体や市民による交流が日常化されなければならない。今日、地域社会の中の在日外国人との関係が、「内なる民際外交」として改めて問直されるようになっていくが、これには、自治体自身が、自治主体としての自立性をたかめることによって自己革新を遂げながら、対応していくことが望まれている。

## (2) 自治制度の変遷

自治制度は、必ずしも順調な発展を遂げてきたわけではない。1888年(明治21年)から1890年(明治23年)にかけてつくられた戦前の地方制度の原形から、幾多の変遷の後、戦後の改革を経、幾多の修正を加えて現在に至っている。これを大きく区分すると、戦前と戦後に、更に細分すれば、明治、大正、戦時下、戦後の10年、高度成長期、高度成長反省期から現在に分けて捉えることができる。その大半は、戦後の一時期を除き中央政府への集権的再編の歴史とも言えるが、その集権の構造は単一ではない。また、自治・分権化の動きは、民主化の動きと相互に連動して歴史の中に繰り返し現れてきている。そして、現在の自治制度の構造は、先に述べた社会構造の諸変化が問題解決の分権的構造を要請するにおよんで、きわめて矛盾の多いものになっていることを指摘したい。

### ア. 戦前の自治制度

#### (ア) 明治の地方自治制度

明治以前の幕藩体制のなかでも地方自治の萌芽をみる、とする見解もあるが、近代的地方自治制度は明治維新後に始まるとするのが一般的である。1878年(明治11年)に本格的な地方制度としての三新法(郡区町村編成法、府県会規則、地方税規則)が制定され、1880年(明治13年)に町村会法が定められて一応の地方公共団体としての形式が整う。全国的に広がった自由民権運動の力も加勢して1890年(明治23年)に国会開設された。この時期の地方自治制度確立の中心になったのは山県有朋である。

1886年(明治19年)に地方官官制が公布され、府県の職制や機構が定められた。これによって府県の長は知事として統一されるが、これはすなわち府県が国の下級機関として位置づけられることでもあった。

1888年(明治21年)に市制町村制が、1890年(明治23年)には府県制及び郡制が法制化(公布)された。この段階では法律上では、市町村には法人格はあったものの府県郡にはそれが無かった。しかし、府県郡の法人格は事実上認められていたと言われる。

明治の中頃から産業が急速に発達し、政府は国内体制の整備を急いだ。1899年(明治



32年)に府県制が改正され、正式に法人格を認められて、議員の直接選挙が認められた。産業基盤の整備と平行して都市問題が多発してきた。市民生活は向上せず、府県や市町村は国からの委任事業の増大に苦しんだ。市制町村制の矛盾が大きくなり、1911年(明治44年)に新しい市制町村制が公布され、地域組織の再編が進んだ。

#### (イ) 大正時代の地方自治制度

第一次世界大戦後、米騒動をはじめとして小作争議、労働争議が全国に頻発し、社会政策が取り上げられ、これが地方団体へ委任され、地方財政が急膨脹する。民主主義運動の基盤が熟してきて大正デモクラシーの時代に入り、護憲運動が盛り上がる。地方自治における公民権が拡張され、府県、市町村に対する国の監督権が緩和され、認可、許可事項が整備された。大正から昭和の初期にかけて、地方自治制度は大きく改善されて、1929年(昭和4年)には府県にはじめて条例規則制定権が与えられるようになる。

#### (ウ) 戦時下の自治制度

昭和の初めの世界恐慌は日本にも及び都市にも農村にも失業者があふれ、政府は失業救済のための事業をおこすが好転せず、満洲事変(1931年・昭和6年)、日華事変(1937年・昭和12年)、太平洋戦争へと進んでいった。恐慌対策も社会政策も、その多くは国から地方団体に委任して行い、地方団体の下請化が進んでいった。1938年(昭和13年)に国家総動員法が成立して、地方団体や部落会、町内会は、国策遂行のための末端機関となった。地方団体の権限は軍国主義体制の中で後退して行き、1943年(昭和18年)に府県制・市制・町村制が改革され、更に同年地方行政協議会令が公布されて、市町村長への国政事務の委任は省令でもできることとなる。法的には地方自治は無くなったと言われる程に、中央集権行政体系が出来上がっていった。

## イ. 戦後の自治制度

1947年（昭和22年）5月3日、新憲法と同時に地方自治法が施行された。ここから新しい（革命的な）地方制度が始まることになった。戦後も以下のように区分して自治制度の変化をみることができる。

### （ア）戦後の10年

終戦からの10年間は、新しい自治の理念と、新制度の定着に腐心した時代であった。しかし、新制度下においても、戦前の中央集権的要素、例えば機関委任事務のようなものが残されたままであり、以後現在に至るまで自治の理念との矛盾を拡大していくことになる。この時期は、講和条約を境に、前半の占領時代と後半に二分出来る。

①戦後改革の時代（占領時代） 1947年（昭和22年）5月、GHQが、戦時体制を支えた町内会・部落会の解散を指示し、その名称は消えていった。同6月には、内務省が解体された。GHQが自治の尊重と、この制度的保障を、日本占領政策の重要な柱としたからである。この時には、新しい地方制度を三つの原則に従って整備しようと考えられていた。

A. 住民自治の原則、B. 団体自治の原則、C. 効率化の原則である。

住民自治の原則は、住民の権利、地位の向上をめざしたもので、普通選挙制度、首長の公選、直接請求制度、住民訴訟制度を創設させた。団体自治の原則は、自治体の自主性を強化しようとしたもので、警察、消防、教育等の国の事務を自治体に移管し、課税権の拡大と条例制定権を強化した。効率化の原則は、コストの掛からない効率のよい行政をめざし、行政運営の簡素化と公正を期したもので、独立委員会制度（選挙管理委員会、教育委員会等）を設けた。

新しい地方制度は出来上がったが、自治体の業務は増大し、財源が必要になってきた。そこで、地方税財政制度の改革を図るために、シャープ使節団が来日し、自治体の財政力を強化すること（地方平衡交付金制度の設置等）、国と自治体の行政事務の再配分することを中心に各種の方策を提言した。行政事務の再配分については、行政責任の明確化、能率化、市町村優先の（三）原則によったものであった。日本側はこれを受けて、1949～50年（昭

和24～25年)に、地方行政調査委員会議(通称神戸委員会)が具体化し、政府に答申(神戸勧告)を出した。

②戦後改革手直しの時代(講和条約締結後) 1951年(昭和26年)に講和条約が締結されると、占領時代の行き過ぎを是正するという名目で、民主化の原則より効率化の原則を優先させた手直しが行われる。内閣総理大臣の自治体に対する措置要求という形で国の自治体に対する干渉が行われるようになり、自治体警察は都道府県警察へ、教育委員の公選制は廃止された。こうして、シャウブ勧告、神戸勧告の内容は中途半端な形でしか実現しないことになり、問題を後々まで残すことになる。一方、この時期、町村合併が促進され、九千近くあった町村は約三千となり、現在にいたっている。

#### (イ) ニューセントラリゼーション(高度成長とその準備段階)

昭和30年代は、20年代後半からの民主化政策の後退と中央集権強化の流れの上に、ピラミッド形の下降型統治システムが完成された時期である。特に、1956(昭和31)年の自治法改正は、府県と市町村の関係を実質上、上下関係に位置づけた。

さらに、1960(昭和35)年に所得倍増計画が発表されると、高度経済成長に向かつて各種総合開発計画が制定されたが、行政の広域化への要請が強まると共に、国の出先機関の新設、権限強化が相次ぎ、ニューセントラリゼーション(新しい中央集権)の時代に入っていた。政策の重点が大工業地帯から主要地方都市に移動するにつれ、経済合理性、巨大性、画一性が全国的規模で追求され、分散型集権構造(国に権限を留保したまま、自治体を通して事務と予算を実施していく構造)が定着する。その一環として、機関委任事務及び補助金の漸増による国の自治体への干渉が強まった。

このニューセントラリゼーションの展開は、戦前型の中央集権の復活ではなく都市化社会における新しい質の集権構造を意味した。すなわち、肥大化した中央政府の仕事を自治体に機能分担させ、自治システムを国家の統治機構の一部に位置づけるものであった。

1963年(昭和38年)と1965年(昭和40年)に出された地方制度調査会の答申は、自治体への大幅な事務配分と市町村優先の原則を強調したが、実現にはいたらなかった。

(ウ) 制度矛盾の顕在化（高度成長反省期）

昭和40年代は、自治制度そのものには大きな手直しはなく、制度的には中央集権的改革路線が定着し、安定化した時期とも言える。しかし、昭和40年代後半に入ると、経済成長の行き詰まりと開発政策のつけが、自治体財政を圧迫し、深刻な財政難を生じた。多くの自治体が交付団体に転落し、緊縮財政が組まれた。しかも、中央政府の財政も同じく危機的状況におそわれ、もはや国の「後見的」姿勢に期待することは出来ず、自治体は現行自治制度の枠内で、ときにはそれとぶつかりながら、その運用に創意工夫を重ねたのである。その成果が、地域に特有な要綱や条例の様々な成立であるといえよう。

やがて、昭和50年代に入り、厳しい財政難をひとまず切り抜けると、改めて高度経済成長を前提にした行政運営の見直しを迫られることになる。膨大な補助金、機関委任事務によって、権限をともしなわれないまま、見掛け上「大きな地方政府」に膨脹していた自治体は、集権構造の矛盾に直面せざるをえなかった。

こうして、中央集権の行き詰まりと制度矛盾の深刻化は、「分権化」の主張や、中央政府による行政改革の動き（「中央と地方をつうじる行政改革」）へとつながり、現在に至っている。

### (3) 市民と自治体の成熟

以上見てきたように、戦後の改革が手直しをされてきて以降、自治の制度はニューセン  
トラリゼーションに象徴される集権化路線が定着した。今日、第二次臨時行政調査会の提起  
する「標準行政」や自治体の内部管理（職員数、給与等）への介入、国・自治体行政の一体  
化といった方向は、この集権化の流れを一層進めたものと言える。

しかし、それでは、戦後の地方自治が一貫して、この流れに貫かれているかというとい  
てそうではない。自治制度の戦後改革の定着と共に地域における市民と自治体の力量は高ま  
り、新しい自治体イメージの転換が進められようとしている。「地方の時代」は、これを基  
盤にして提起され、成立したものと言えよう。自治をめぐる今日の状況は、この二つの流れ  
のもとにあるが、次に市民と自治体の取り組みについて述べたい。

#### ア. 市民の成熟

都市化の進行の激しかった時期において、市民は、公害反対など「生活破壊防衛型」運  
動や生活向上、福祉充実、と言った生活諸要求を掲げた「要求型」運動を繰り広げた。この  
背景には、住民が急激な都市化の「ひずみ」に直面する中で市民的諸権利にめざめ、運動の  
中でこれを主張するという、主体的な意識の萌芽があった。1970年代次々に誕生した「革  
新自治体」は、これら市民意識に支えられその要求を大きく取り込みながら市民生活優先の  
先導的施策を展開したのである。

しかし同時に、雇用者率の増大・核家族化の進行など人々の生活パターンが単一化し、家  
族が「生産と生活の有機的単位」から「消費の単位」へと移行するにつれ、「生活に必要な  
サービスは行政・企業から提供され、市民はこれを利用する」という構造、すなわちサー  
ビスの社会化と市民の依存化が進んでいった。とりわけ高度成長期には、住民の受益的消費者  
の性格が構造的に強まった。しかし、都市型社会が成熟していくにつれて、都市を居住地と  
する新市民層を中心に、自らが地域社会の運営に主体的にかかわっていきこうという新しい動

きがうまれた。この時期、教育水準の向上や自由時間の増加、(とりわけ、婦人層の高学歴化と家事労働の省力化、老人層の自由時間の増大、週休二日制の拡大)は、市民の社会参加潜在力の増大に大きく寄与したのである。

この新しい型の運動は、単なる要求・依存型の運動パターンを脱し、高度成長期に肥大した行政領域に対して市民の公共的領域を拡大することをめざした。コミュニティ・センターの自主管理や住民協定づくり、また自主保育などボランティア活動では、行政と一定の距離をおきながら市民による公共的活動を繰り広げ、まちづくりやそのための政策学習・提言活動を通じては、地域形成における行政との協働関係を創り出そうとしている。この中には、特別区の準公選運動など直接請求制度を活用して、直接自治のシステムを変革したものもある。

一方今日では、地域に密着した文化戦略をもたない企業は生き残れないとさえいわれ、例えば、地域企業者の集まりである青年商工会議所でも、地域づくりをテーマに政策フォーラムやセミナーを開いている。

こうして、受動的地位に閉じ込められていた住民は、政治的行政的に能動化し、参加型社会の確立と市民自治に向けて、より広範な社会的基盤を獲得しようとしている。これらの過程を通して、市民運動は、従来行政側の論理であった「公共の福祉」を市民の側の論理として組み替え、「公共の福祉」の市民的構成とその領域拡大によって、市民自治機構としての自治体の再編を提起するに至っている。

## イ. 自治体の成熟

### (ア) 地域自治の展開

地域産業の急速な展開の過程では経済発展＝地域発展と受けとめられ、自治体の政策は企業誘致、工業地帯形成などの経済の振興に傾斜し、地域社会の変動を市民生活の面から受けとめようとする政策選択は、ほとんどなされなかった。

自治体が真に「自治」体の名に相応しい政治・行政主体として登場するのは、すでに述べ

たように中央主導の地域開発政策が破綻をみせた1960年代後半からである。この時期、自治体は、顕在化する都市環境問題に取り組むべく公害行政をはじめ福祉・環境などで独自の政策領域を開発し、自治体の財政投資は、生産基盤から生活基盤投資へ、さらには生活・福祉サービスなどソフトな領域へと変化した。

この変化は、農村型社会から都市型社会移行に伴って必然的に発生した社会的需要に応えるものであったが、自治体はこれに主体的に取り組むことによって地域の社会的サービス供与の主体として自らを確立したのである。すでに一部の自治体では、市民にとって必要最低限の生活水準と都市が備えるべき最少限度の物的施設を「シビルミニマム」という政策水準として設定し、計画的実現をはかるなど、本格的な都市政策に着手した。

自治体が市民生活に直接むすびついた行政を展開するにつれ、市民生活の多様化は自治体業務の拡大を要求したが、現行自治制度の枠内では権限も財政もそれに追いつかなかった。しかし、自治体は、地域の要求に対応するための施策を模索し続けた。法令上の権限が明確にされていない部分は、条例、要綱等を工夫し、場合によっては財政上の超過負担も辞さず、国の行政に先駆けた形での対策が各地で行われた。

#### (イ) 自治体政策の自立化

ところが1973年のオイルショックによって経済成長が急激に落ち込むと、すでに述べたように中央政府の財政も自治体財政も危機的状況に追い込まれていった。サービス削減、民間委託など減量経営が叫ばれる中で、自治体は、自らの行政の質をみなおすことによって低成長型の行政に転換し、この危機を乗り切ろうとした。例えば、財政運営ではゼロベース予算、行政管理ではサンセット方式、あるいは政策運営では福祉見直し（福祉社会への転換）など、国に先駆けて行政改革に着手した。

これらの自治体改革と共に、自治体は、行政水準の質的向上をめざす「文化行政」の推進、地域自立の基礎としての「地域経済政策」の形成、近代技術の見直しと自然との共生を前提とした「適正技術の開発」、「環境アセスメント」の実施など、実に多岐にわたる地域政策を確立した。また、開かれた行政をめざして制度化した「情報公開システム」は、明治以来

の行政の官治的体質の変革をせまるものであり、「参加と分権の時代」が自治体によって本格的に始動していることを印象づけた。さらに、「参加と分権の時代」は、「計画の時代」でもあった。基礎自治体では多くの市町村総合計画がつくられ、自治体計画による縦割り行政の地域的総合化がこころみられた。このように、地域と市民を重視した政策展開がはかられ、独自の政策技術の開発と政策の「市民化」が進められたのである。

これまで、行政の役割は法律の執行であるといわれ、自治体は国の定めた法律の執行機関として位置づけられることが多かったが、これらの自治体政策の自立化・総合化によって、自治体は政策の形成・執行を行う独自の機関であり、法律といえども、政策立案をおこなうための基準にすぎないという考え方が定着し始めた。

また、この過程において、国の地域政策は、市民生活の現場から離れているため対応が遅れがちであり、個別的問題への適切な施策が打ち出させないという側面が明らかになってきた。緊急の対策がせまられる都市づくりや、市民生活に直結する公害行政・消費者行政などで、政策形成の流れは先駆的自治体の試みから国による立法化へと上昇型の動きをたどるようになってきている。市民の要求が自治体をとおして政策化され、全国に広がるという新しい流れは、従来の上昇型統治システムを事実上のりこえようとしているといつてよい。

#### (ウ) 自治体職員の質の向上と自治体間交流の活発化

自治体が政策主体として自らを確立し始めた背景には、自治体職員の政策能力の向上と政策研究の高まり、職員参加による自治体行政の活性化があげられる。ちなみに、自治体職員の学歴構成は、都市地域ではすでに国のそれを上回っている。都市づくりや自治体外交などで専門的能力をもった職員も多く採用され、自治体は質の高い職員を擁するようになった。

同時に、自治体が、市民ニーズに即した行政展開を進めれば進めるほど一方的な権力行政は行き詰まり、地域の錯綜した問題に対して調整能力を持った「地域の専門家」が必要となってくる。地域問題への関心を高め市民運動などの経験を積むことによって、自治体には今、「市民型」とでも言うべき新しいタイプの職員が育ちつつあるといえよう。

また、自治体職員の質の向上と自主研究・政策研究の高まりは、自治体政策の自立化とあ



いまって、自治体間の政策経験の交流を喚起し、「地方の時代シンポジウム」をはじめ多くの自治体間交流を生んでいる。1984（昭和59）年10月には自治体政策研究交流会議が開かれ、政策研究レベルでの活発な議論が展開された。近年、活発化している各方面への自治体の職員派遣も、職員の経験の質を高め、自治体間交流の実をあげている。これらは、自治体間の主体的な広域問題調整システムを形成し、政策レベルでの水平的協力・連帯関係に発展しようとしている。

さらに自治体は、市民や自治体の国境を越えた交流が、国の外交では実現できない民衆同志の信頼をもたらし、直接の文化の接触が地域の活性化に寄与することから、積極的に「国際外交」を提唱し、国際レベルでの自治体間交流を展開している。ちなみに、1955年に長崎市が日本で初めてアメリカのセントポール市と姉妹提携を結んで以来、425の自治体が姉妹提携をおこなっている（1984年）ほか、各地域の特色を活かして「北方圏」「南方圏」「日本海岸沿岸圏」といった圏域交流も進められている。自治体は、自治体と市民による「相互理解・相互信頼」をその理念にかかげ、外交主体としての独自の役割を見出したのである。

#### ウ．自治体イメージの再構成

先にのべたように、今日もなお自治制度は、高度成長期に確立された分権型集権構造の矛盾からぬけだしていない。しかし制度的矛盾の深化にもかかわらず、市民と自治体は、地域づくりや自治体改革への取り組みの中で、都市型・成熟型社会に相応しい自治体イメージの再構成と新しい行政スタイルの創造に向けて模索をつづけている。

「自治体学」は、この模索を基盤にし、従来の集権構造の枠内での「地方自治論」や「国・地方関係」論（補助金・交付金の引き上げ、事務の再配分など）をこえて、市民自治に立脚した新しい自治構想とそれにふさわしい行政概念の転換を自らの課題にするものである。

ここでは、本論（II 自治体学の概念）に入るに先立って、自治体行政の質的・構造的変換を迫る今日的状況について簡単にふれておきたい。

まず第一は、行政主体の多元化が進んでいることである。今日では、公社・公団・事業団等多数の特殊法人がつくられて公共的仕事をしている他、公益法人・民法法人等民間的要素を持つ団体が、優れて公共的機能を果たしている。また、先に述べたように、市民活動によって切り拓かれた公共的領域においては、市民自身が公共的主体として問題解決に当たっており、都市再開発など地域づくりにおいては、企業活動もまた公共的役割を果たしていると言える。更に一方では、審議会・協議会等をとおして、住民や各種団体の行政への取り込みが見られる。このような中で、自治体行政が、その果たすべき領域を確定し、行政活動と市民・企業活動との協働化をはかるためのルールを見出すことは、緊急の課題であるといえよう。

第二には、市民ニーズが量的充足から質的充実へと移ったことである。これにともなうて、これまで、全国的な画一基準（補助金や交付金の基準）のもとに繰り広げられていたサービス給付や都市整備は、地域特性と市民の文化水準に添ったものに高めていくことが求められる。特に、量的供給が先行し、ストックの質が問われることの少なかった都市空間の質的再編（都市景観形成・町並み保存・アメニティーの確保）や、都市生活のソフトなインフラストラクチャーとして高齢化への対応が待たれる福祉・生活サービスの地域的再編（ネットワーク化・サービスの質の向上・費用負担の適切な構成）は、政策技術の革新を要請してこよう。

第三には、多様化した地域の個別的問題に対策を講じるため、柔軟でソフトな政策思考が求められていることである。すでに、条例、要綱、協定などの形成過程で見られるように、変動する行政需要とそれに追いつかない法律との狭間で、自治体は法律が予想しなかった独自の手段で政策の実効性を担保してきた。今後、自治体行政は、単なる権限の行使、法的基準の執行にとどまらず、地域における個別課題の解決と地域形成にむけて、その裁量を拡大・調整しながら、市民の参加のもとに合意形成を基軸とした行政へと移行せざるをえない。行政の調整能力の強化と、参加手続きの制度化・情報公開など行政体質の「市民化」「非権力化」がますます求められてこよう。

第四には、地域にはそれぞれの責任領域を負った複数の政府が存在しているという認識が重要になっていることである。地域に生じる問題には、全国一律の基準で保証しなければならないものもあるし、一定の圏域において個々の対策を必要とするものもある。中央政府や、地方政府である広域自治体（都道府県）、基礎自治体（市町村）がそれぞれ対等な関係のもとに行政領域を役割分担し、場合によっては共同領域を形成しながら問題解決にあたる、といった重層的構造を地域において構想することが求められている。市民ニーズに対する行政責任の明確化の上でも、このような行政領域の整序が必要となつてこよう。特に大都市圏における多段階広域政府システムの形成は、新しい自治体イメージの創造に大きな役割を演ずるものとおもわれる。

以上挙げた4点の自治体をめぐる今日の状況は、相互に関連して新しい自治体イメージを再構成しようとしている。たとえば、都市空間の質的再編は、市民活動や企業活動との協働を不可欠にするし、またそこでは当然のことながら、広域空間をめぐる政府間の役割分担も含め、行政の調整能力が問われることになる。

このように今日、自治の現場である地域では、様々な公共的領域をめぐる多様な主体が多元的な活動を繰り広げている。このような活動の絶えざる統合と見直しこそ、自治体と市民の「学」としての「自治体学」が対象とすべき世界であろう。

## 2. 自治体論の自立

自治をめぐる論議は、戦前からすでに存在したと言える。思想的には、自由民権運動の理論的基礎として用いられ、都市運営の面では、岡実や関一の業績が残されている。戦後に入ると、新憲法に「地方自治」の章が設けられ、その92条の「地方自治の本旨」をめぐって、自治の理論が様々に展開された。それによる「自治」の論拠の主張を大まかに区分すると、①大陸系自治観の伝來說、②欧米系自治観の固有説、この二つの中間に位置する③制度保障説がある。これらについては、すでによく知られているところである。

一方、日本の社会科学の多くが、明治以来、欧米の水準に到達することを目的とした国の政策に沿っていたこともあり、地域の実態が学問の対象となることは少なかった。それは、むしろ学問の体系の中では、二次的三次的分野とみなされたのである。しかし、地域の中の問題に目を向けない限り社会的諸問題の解明が難しいという認識が広まるにつれ、従来の社会科学やまたそれにとどまらず自然科学の分野においても、「地域」を対象とした学際的研究が行われるようになってきた。

このような中で、自治体行政の対象領域の拡大、自治意識の定着と共に、地域に密接に関係し、しかもその変革の主体である市民と自治体をめぐる議論が再び活性化し、「自治体論」は官僚主義的な中央政府に対する「市民社会の論理」として多彩な展開をみせている。例えば、次のようなものがある。「地域開発論」「住民運動論」「市民参加論」「地域民主主義論」「自治制度論」「都市経営論」「都市政策論」「シビル・ミニマム論」「社会資本論」「革新自治体論」「地方政府論」「自治体改革論」「自治体経営論」「地方財政論」「地域主義論」「地域福祉論」「地域経済論」「大都市制度論」「広域行政論」「府県制度論」「国政参加論」「政府間関係論」「自治立法論」「情報公開論」「地域環境論」「自治体計画論」「まちづくり論」「都市文化論」「民際外交論」等々。

以下に、その中から、いくつかの例を拾ってながめてみる。

## (1) 自治体立法論

1970年代後半から、各地域における条例が新しい特質を持ちはじめたと言われる。1950年代からの、売春取締り条例、めいわく行為防止条例、公害防止条例は、法令補充条例あるいは上のせ条例の典型として知られており、国の法令を先導しあるいは法令の未整備を補強するものであった。1970年代後半からは、各自治体には地域特有の課題が噴出し、各地域ごとの特色に合わせた考え方、自治的な解決方法が求められ出して、ここに「自治固有立法」とでも言うべき条例（情報公開条例、原発住民投票条例、教育委員準公選条例等）が設置されるようになった。更に、人々の生活要求に基づく条例請求運動が展開されるようになっており、住民による自治条例づくりの制度論の深化が望まれている。

### ア. 自治体条例の動向

1960年代までは法令補充的条例であった。1956年の売春防止法を先導した都県・市町の売春取締り条例、1960年における「めいわく行為防止条例」、国の公害防止法令を先導した1950年代の公害防止条例と1970年代にかけての公害規制「上のせ条例」などには、国の法令を先導し法令の未整備をおぎなうという意味合いが強かった。

1970年代後半から80年代かけて「地方自治条例の時代」とよべる新傾向がみられる。各地域社会の特徴ある立法需要に応じて、必ずしも国の法令を先導するのではなく、独自の各自治体の地方自治立法として位置づけられるものが多い傾向にある。

1970年代後半から80年代にかけて日本の地域社会と自治体は、情報化社会、新資源開発時代、財政危機下の産業振興や福祉政策、新しい形の都市環境・地域公害問題等各地域にとってそれぞれ特徴的な課題と考え方を見出し、自治的な取り組みをしていかざるを得ない状況にたたさされている。そこから生み出されつつある新傾向の「地方自治体条例」には、(1)たんに国の法令の空白を埋めるというよりは、国の法令とは別個な地方自治固有立法と解される（放置自転車条例・情報公開条例・原発住民投票条例・教育委員準公選条例）。(2)条例立法を求める住民の要求や法意識の変化。条例づくりにとって「直接請求」の運動。人々の生活要求にもとづく条例請求運動が多くなり、この扱いが（アメリカの州

法の直接請求制度等と比較して) 検討されだした。

#### イ. 条例と機関委任事務

情報公開条例に関して機関委任事務にかかる文書が、公開の対象たりうるかについて、機関委任事務の処理と文書保管を区分して、文書保管は自治体の固有事務であり条例事項たりうると自治省も判断した(1982年4月13日衆議院内閣委員会)。

#### ウ. 自治体の法令解釈権

国の法令については、所管法令にかんする省庁の通達や行政実例が「公定解釈」と呼ばれたが、自治体にたいしては、行政指導にとどまり法的拘束力をもたない。法制的にはあくまでも地方自治事務に関する法令の解釈運用は各自治体がその地方自治体として自らの責任で行うのにほかならない。そこで、条例づくりに際しても、関係法令に違反しないかどうかの解釈は、各自治体の責任で決定しなければならない。そこで条例制定権には、自治体の法令解釈権が含まれているということになる。

地方自治条例をめぐる国の法令のいかなる解釈が正しいかという場合、「地方自治の本旨」を生かす解釈こそが正しいことを認識しなければならない。

## (2) 自治体経営論

自治体経営をいかに捉えるかについての論議は、自治体そのものをどう捉えるかにかかっており、自治制度や自治意識の進展に則して変わってきている。

明治政府のもとでは、地方自治体は国家行政の下請機関的なものであり、財源は少なく、国政処理のための管理技術だけが強調された。この時代にあっても、片山潜(都市社会主義・明治36年)や安部磯雄(応用市政論・明治41年、都市独占事業論・明治44年)は、都市政策を重視した都市経営論を主張した。

大正においては、都市問題が深刻化しだして、自治体が都市問題との係わりで論じられる。池田宏(都市経営論・大正11年)、ビーアド(東京市政論・大正12年)そして岡実(都市経営革新の急務・大正12)が都市経営論を発表し、注目された。「経営主体としての自

治体」がこれら都市問題にどう対処すべきか、具体的な調査分析に基づいたもので、現在でも評価される。

昭和に入ると、自治体の企業体論が出てくる。前田多門が「地方自治の話」（昭和5年）関一が「都市政策の理論と実際」を著し、企業的経営を模した「余剰主義」といわれる経営方式を主張する。しかし、この当時には一方で自治体の経費膨脹、放漫経営がみられ、地方自治体の未熟な管理能力が問われることになった。

このように戦前の自治体の経営論は、大都市を中心とする都市問題との対決の中で発展してきたが、第二次大戦とともにこれらの論は振り出しに戻り、戦後に新たな出発をすることになる。戦後の自治体は、GHQの影響のもと科学的な管理経営から出発した。行政の科学的な能率的運営が目標とされ、自治体の枠組みの民主化は、その運営が能率化しなければ無意味であるとする論調がみられる。

自治体財政は、戦後何度かの危機的状態を繰り返し、その原因をめぐり国と自治体の間に論争が続いてきたが、50年代に入って慢性的な地方財政の悪化と経済基調の低下から財政危機に直面すると、改めて減量経営が言われるようになった。昭和53年には、日本都市センターから「都市経営の現状と課題」が出されると、これをきっかけに都市財政の効率化、収益化の観点から、厳しい行政サービスの削減が主張された。

しかし、これに対しても、実質的な行政水準の切り下げであってはならない、とする反論がだされる。減量経営が住民福祉の衰退につながってはならないという認識は、新しい政策経営の視点を生み出す。自治体は行政機関であると同時に、都市経営の主体である。開発優先から福祉優先の政策価値の転換をふまえ、自治体運営の目的を住民福祉に明確に位置づけることによって、企業的減量経営とは異なる視点から自治体の都市経営・地域経営の有効性が模索されるようになった。

今日、自治体経営論は、総合的で個性的な地域経営の実現のため、その科学化・市民化を推進する具体的手法の検討がすすめられている。

### (3) 政府間関係論

政府間関係の概念は、まず自治体を「地方政府」とみる観念を確立することが基礎である。昭和40年代には、自治体が国の下請機関化されていることへのアンチテーゼとして、「地方政府論」がとなえられた。そこでは、自治体は単なる行政的存在以上のものであり、国と地方の関係は「政府間関係」として捉えられべきものであることが主張された。更に今日では、この「政府間関係」概念は、「対等な政府間の協力的な依存関係」を意味し、「全国と地域という異なったレベルのそれぞれに政府が並立して存在する」ことを表現するものとして使われている。従って、それぞれの政府の間に仕事の分担や、財源・情報の流れにそって垂直的・水平的に一定の相互作用が形成されることになる。

このとき、政府とは、①中央のそれだけではなく自治体も意味する、②機構だけでなく統治をも意味する。そして、政府であるためには、③立法・司法・行政の三権の総体でなければならないとされる。また、政府間関係の概念を構成するにあたっては、次の二点について対象範囲を拡げておくことが望まれる。①同レベルの政府間関係は異レベルの政府間関係と密接不可分の関連をもつことを認識して、同レベルの政府間関係も政府間関係論の対象とする。②政府間関係論は正規の政府の相互関係を論じているだけでは十分でなく、広く国際政府に準ずる国際機関を視野に入れて、近隣政府に準ずる地域自治組織も対象に加える。すでに、1983（昭和58）年には「政府間関係研究集団」が自治体の中央依存体質を強化するおそれのある「新々中央主権主義」的動向に対し、自律的・総合的な地方政府の確立と対等な政府間関係の確立を提言している。また、政府間関係を確立するためには、市町村が都道府県に参加し、自治体の側で、意思を調整し統合し、それを国政に反映させていくメカニズムが必要であろう。このための「国政参加」についての研究も進められている。

政府間の仕事の分担は、「事務」の配分の問題ではなく、「権限」の配分の問題である。従って、これからの日本の政府間関係は政府間の政策・計画の作成、税源配分、財政調整のあり方を焦点にして変動していくものと思われる。

### (4) 民際外交論



「民際外交」は、市民同士の国境を越えた交流のことである。「外交」は、中央政府専用のものでなく、市民もその主体になり得る。近年の市民同士の交流は、国家の枠には収束出来ない広がりを見せており、今後もこの傾向は拡大していくことが予測される。このことは、市民同士の納得がない限り政府の外交交渉も進展しがたいことを意味している。従ってまた、「民際外交」は、国家の外交の行き詰まりをも打開する可能性を含んでおり、国際社会において重要な要因として認識されるようになっている。

民際外交の担い手は、第一に市民であり、第二に自治体である。自治体の係わり方は、市民の民際外交を促進することであり、これについては次のような論点がある。

①交流促進機能の拡充 自治体は、地域社会がかつて無かったような国際化の影響を受けていること、また地域住民の国際的意識が高まっていることを認識しなければならない。市民は、自らは国際化の流れの中にあっても、自治体がこれにどのような係わりを持つようとしているのかについては関心が薄いのが現状であろう。自治体の民際外交への取り組みが比較的新しいことであり、法律や条例等に規定される程には明確になっていないことも一因となつていよう。自治体は、民際外交の施策化を市民に対して明確にし、民際外交促進の機能を拡充しなければならない。

②国際化の計画 地域を国際化との関連でどのようにしていくのか、自治体はこれについての計画を持たなければならない。自治体計画の中に、これを組み込み、市民に明確に提示することである。地域社会がどのような国際社会を望むのかを検討する計画策定プロセスには、市民参加が望まれる。

③人材の育成 民際外交にふさわしい人材の育成が、自治体にとって急務である。民際外交が言われ出して日が浅いこともあって、これにふさわしい人材の確保は今までほとんどなされていない状態である。従って、専門的能力といっても単なる外交官の養成ではなく、国際社会の変動を自治の観点から見つめていく人材を育てなければならない。これには、自治体ばかりでなく、大学や研究機関等の協力が望まれる。

④アイデンティティの確立 自治体が、地域社会の特性を背景に民際外交を推進するもの

とすれば、自治体は自らの地域の「特性」の把握、或いはその確立に意を用いなければならない。これは、民際外交の基本的な前提であり、自治体が国際化ばかりでなく自立していくためにも欠かせないことである。自治体同士が姉妹提携を行った後、交流がそれ以上に進展しないものの多くが、お互いに相手の特性が把握出来ないことに起因していると言われている。

⑤民際外交のテーマ 民際外交の内容について、国の外交のそれとの比較で示して、第一に国と同じことをして国の政策を補完する、第二に国と別なことをして国の政策では出来ないことを実現する、第三に先導的なことを行って国の政策を変えていく、という分類が行われる。民際外交のそれぞれのテーマは、以上のどの部分に位置すべきかを意識しながら定められなければならない。

「核軍縮一平和」「飢餓」「環境問題」「人権問題」等については、国家外交で行き詰まりをみているものであり、民際外交に期待される分野であると言えよう。「北方圏交流」「日本海沿岸圏交流」等は、国境を越えて同種の地域（自治体）がお互いに学び合おうとする交流の例である。

一方、地域社会の中の在日外国人との関係は、「内なる民際外交」として問直されている問題である。

⑥民際外交のコスト 民際外交にかかる経費は決して少ないものではない。しかし、民際外交の経費を財政変動の調整弁にしてはならない。すでに述べたように国際化の進展が必然であるとするならば、民際外交は自治体施策の中で優先度の高い施策として位置づけられるべきである。民際外交は地道な努力なくしては目的を達しないが、これは自治体の財政面においても考慮されなければならないことである。

### **（５）シビル・ミニマム論**

「シビル・ミニマム」は、日本における都市問題の激化にいかに対決するかという政策科学的方法から提起されたもので、「市民生活にとって必要最低限の水準と、都市が当然備

えていなければならない最少限度の物的施設又は設備」を意味する。市民生活の向上は、賃金の上昇だけでなく、生活基盤中心の社会資本の拡充、社会保障の整備及び社会保健の確立をともなうべきであり、これらの領域でも最低基準としてのシビル・ミニマムが設定される必要があるという。

シビル・ミニマムは、都市における市民の生活権（環境権を含む）としての性格と、自治体の政策公準という二重の性格がある。市民生活に直接責任を持つ自治体レベルで、まずシビル・ミニマムが策定される必要があり、各自治体がその特殊性を反映しながら独自にミニマムを設定すると共に現実の達成率を明らかにしていく。東京都の中期計画（1968（昭和43）年）では、「いかにしてシビル・ミニマムに到達するか」を副題にして、ミニマムの設定と実現を主軸に据えた。シビル・ミニマムを公準とした場合の自治体政策の原則として、市民自治、市民生活優先、科学的計画性、広域協力及び自治権拡充の五つが挙げられる。

また、シビル・ミニマムは自治体計画にたいして有効性を持つにとどまらず、市民参加とリンクし、新しい政治構造を展望する方法論として位置づけられている。なぜならば、シビル・ミニマムは、単なる行政基準ではなく、市民の生活思想として提起されるからである。

シビル・ミニマム論によって、都市問題は、トータルな自治体の政策課題として整序され、初めて政策的アプローチを得ることができたと言える。

## （6）地域経済論

1970年代に、人間生活と生態系の調和をはかり、地域という空間的に限定された範囲で主体的に内発的な経済振興をはかるべきだという「地域主義」が台頭した。「地域主義」は、市場経済に任せておけば地域が活性化し、経済の地方分権化が進むといった市場経済決定論を批判し、地域計画の策定を政策的に進めることによって、経済の活性化・地域分権化が促進されるという見通しから始まった。この立場からは、住民参加による計画策定、行財政の地域分権化等、地域政策の主体としての自治体のあり方が問題になってくる。

この当時、地域開発といえば、産業を誘致し雇用と所得をふやすということを意味したが、

実際には産業の誘致は必ずしも地域の総合的な発展にはつながらなかった。地域のバランスのとれた発展のためには、産業だけでなく、文化、教育、福祉といった要素にも地域社会の目が向けられなくてはならない。そこで、80年代にはいると、生活から切り離れた産業の発展ではなく、生活の必要に適合し生活をより快適にするための、「地域経済の自立化・総合化」と自治体の「地域経済政策」の必要がとらえられた。こうして、単に工業出荷額がふえれば地域経済の充実が実現出来るという段階から、農業や三次産業など他の産業部門との相乗効果を持つ工業の育成や、消費の量的増大でなく生活内容の充実に結び付くような産業発展の途が探られ始め、地域を基盤にして産業と生活の総合化をめざす「地域経済論」が活発に議論されるようになったのである。

「地域経済論」は、①産業から経済へ、経済から生活へという目標体系の連環、②地域経済の発展の論理、③経済問題を考える主体（政策主体を含む）の拡大、と言った新しい視点を経済学や産業論の中に生みだした。

現在、地域経済の論理のなかで、公共経済と民間経済との統合、地域経済の内包的発展と外延的発展との総合などが検討され、また、そういったものを統合する主体としての自治体、それらを統合する方法としての地域計画というものを、もっと意識的に追及する必要があるのではないかという視点から、「地域経済論」が論じられている。

## （7）地域福祉論

従来、福祉論は「福祉国家論」（財やサービスの行政による給付）として論ぜられてきた。福祉国家は、国民の福祉の向上を国家目標として追及するという考え方に立ち、そのための国家中心の政策の体系をもつものであった。「福祉国家論」の思想の根幹をなしているものは、市民の福祉に対して国家が福祉の領域・対象・内容を決定し、責任を負うという考え方である。これに対して「福祉社会論」は、社会全体の活動が福祉を目標として展開されているといえるような状態をめざすものである。

今日の福祉ニーズは、従来の経済的生活の困難さや身体的、精神的ハンディキャップばか

りでなく、環境問題や都市問題などの地域問題に起因するものが増大している。さらに、「ノーマライゼーション」の思想と「インテグレーション」の方法論によって、ハンディキャップを負った人びとの様々な可能性を大切にしようという考え方が一般化してきた。これらは、福祉国家的政策によっては充足されがたいのであり、不可避免的に「地域福祉」の方向にむかわざるをえない。それは、全体としての地域社会の生活のあり方そのものを見直し、つくりなおそうという考え方につながる。

ここに、地方自治体を中心とする地域の諸主体こそが、福祉政策の担い手とならなければならないという分権的な方法論を必然的に伴うものとなる。

それには、①地域のさまざまな主体の参加する福祉活動を志向するものでなければならない。その意味では、行政が福祉を「請け負う」というかたちの施策ではなく、行政も地域の有力な主体の一つとして、多元的なイニシアティブの一端を担い、ハンディキャップを負った人々の自立と、地域住民との「共生」を促進することを基本的な目標としなければならない。②地域政策のあり方を、地域計画のなかに位置づけて考える必要がある。

地域の生活全体に責任をもち、適切なイニシアティブを発揮することを期待されている自治体は、地域の福祉の現実に関心をもち、同時に福祉社会の観点からその地域計画をたえず改善していくことを求められる。さらに、地域に生活する全ての人々の精神と行動のなかに社会福祉の本質に関する理解を発展させるための努力を積み重ねることが求められる。福祉政策は、基本的には、地域計画・地域政策の対象であり、地域福祉論を根底において進められなければならない。

## Ⅱ．自治体学の概念

### 1. 自治体学の成熟

自治体学は、無から有をつくり出すように、新たに「創造」するものではなくて、「成熟」するものであろう。前章Iで見てきたように、すでに自治体を舞台にして、新しい理論と実践が蓄積されている。地域社会に日々新しく「前例なき課題」として生起してくる生活課題を発見し解決するための理論と実践がそれである。

急速に都市化がすすんだ60年代以降を概観するならば、まず60年代においては、市民運動の胎頭という画期的な社会状況をめぐって「市民参加の理論」、「市民自治の理論」が生まれ、自治、分権、参加を基軸とする自治体改革論が提起された。つづいて、環境、資源、人権をめぐる様々な都市問題が噴出し、これらの課題を解明するため、政策公準としての「シビルミニマム論」、乱開発をめぐっての指導要綱を契機に「自治立法論」、さらに資源問題をめぐる「適正技術論」、そして「自治体計画論」が提起された。

自治体は、これらの理論をもとにして現実に生起してくる様々な「課題」を解決するため、先駆的な模索を積み重ねてきた。

70年代には、参加をより実質化するため、「情報の公開と提供」が自治体の重点課題となり、さらに地域社会の個性が重視されるようになって「まちづくり」が自治体の重要課題となり、アーバンデザイン、景観条例、文化行政など様々な技術の開発、制度の創設、理論の蓄積が進んだ。

80年代にいたり、自治体をめぐる問題状況は、さらに急激にすすみ、自治体は制度と政策の全面的な組替えを迫られるに至っている。すなわち、行財政改革が中央と地方の政府に共通する課題として提起され、「第二次臨時行政調査会報告」を契機にして、あらためて自治と分権の基礎理論の構築の重要性に関心が集まり、「政府間関係理論」が提起された。さらに、シビル・ミニマムの量的な充足とともに、政策の質が問われるようになり、スクラップ・アンド・ビルドによる政策の組替え、OA機器の導入などによる自治体内部の能率革新、

立法や計画などの行政技術の開発が、自治体の新しい課題として登場した。そして、これらに対応するため、自治体内部においても職員による政策研究活動が活発になり、さらには全国的な交流の場を求める運動となって広がっている。

このように、自治体を舞台に前例のない新しい課題が次々と胎頭し、それらを解明するための理論が求められ、模索的実践がつづけられている。

これらの理論と実践の集積は、一つの新しい学問の成熟を意味するであろう。すなわち、われわれは、それを「自治体学の成熟」として認識すべきものとする。

本報告書のⅣ．（神奈川県自治総合研究センターにおける政策研究）に要約した研究成果は、そのような自治体学の蓄積であるとする。

## 2. 自治体学の特徴

日本の社会科学は、「近代国家」を形成するための「輸入学」として出発した。そのため、それらの学問は「国家」、「国民社会」を前提として、国家権力や国民経済を理論枠とする「国家学」が主流であった。このため、急速に進行した都市型社会において生起してくる、医療、産業、技術、資源、エネルギー、福祉、文化、環境などの「前例なき課題」について、部分的な問題点の指摘は出来ても、トータルな解明は出来ないでいる。とりわけ、既成の学問にはこれらの課題を生活の場で自治の問題として解決する「市民自治の視点」が根本的に欠落している。このため最近における自治参画型の市民運動が提起する論点に回答することが出来ない状況がつづいている。

学問は本来、現実社会の「課題」の解明に役立つものでなければならない。

課題を解明するために、学問が必要となるのであって、現実社会と離れて学問が存在するのではない。したがって、歴史上かつて体験したことのない程の変化が今、地域社会に起きているのであるのだから、学問もまた基礎概念の再構築や、理論枠の組替えが必要となるのは自明であろう。しかしながら、「既成の学問」は大学の講座と結びついているなどのこともあって、現実社会の変化に対応することができ難い状況がつづいている。

そこで、成熟しつつある自治体学は次のような特色を持つであろう。

第一の特色は、地域性である。解くべき課題はすべて地域的な特色をもっている。全国画一的な課題設定はあやまりである。したがって、自治体学は地域特性に即した理論と解決策を探究することになる。

第二の特色は、実践性にある。既成の理論に現実をあてはめて解釈するではなく、現実の課題を解くために理論をつくり、概念の転換をはからなければならない。すなわち、現実の課題の解決に役立つ実践的な理論と手法の探究が、自治体学の特色となる。

第三の特色は、学際的総合性である。地域社会の「課題」を解くためには、既成のタテワリの学問分野の境界をこえた総合科学が必要である。それはまた、既成の学問自体の理論や枠組みの組み替えを求めることにもなる。ことばを換えて言えば、そのように組み替えられた学問による学際的協力が必要なのである。自治体学は、既成の学問とまったく無関係に新しくつくり出されるものではない。そうではなくて、既成の学問自体が現実社会の課題を解くために、理論枠を組み替え、概念の転換をはかり、その再編成された学問の協力によって自治体学が成熟していくのであろう。自治体学は、そのような学際的な総合性を特色とする。

したがって、自治体学は「現実社会の課題を解明するために、組み替えられ再編成された、自治体関連の諸学の総称の学」と規定することが出来るであろう。

### 3. 自治体学の定義

自治体学は、急激に変化しつつある地域社会から噴き出てくる「前例なき課題」を解くための、実践的な学問であり、絶えず自己革新を求められる。したがって自治体学に、当初から「完結した理論体系」をみることはできないし、また求めることは、誤りであろう。また、自治体学は、すぐれて実践的な学問であり、運動論的な側面を分かち難く包含している。すなわち自治体学の基礎理論である「自治の理論」は、既成の国家を前提とした「統治の理論」と対立することになる。ならざるを得ないであろう。そして、そのような基礎理論の正当性は市民意識に基礎をもっている。したがって、自治体学の概念は、市民による自治を基



礎概念として出発する。さらにまた、自治体学は「課題」を解決しようとする実践的問題意識が伴わなければ、自治体学の概念を理解することは困難となるであろう。

そこで、このような考え方のもとに自治体学を定義するならば、「自治体が国家中心の思想・科学から市民自治の思想・科学へと脱却するための学」と規定することが出来るであろう。しかしながら、自治体学は、実践によって修正され、新たに生起してくる課題を解明することによって創造される、終点のない学問であるから、自治体学の概念はつねに「仮定義」として規定することになるであろう。

#### **4. 自治体学の原則**

ここで、自治体学の原則とは、自治体学を実践的に構築するための最少限の共通確認を意味する。つまり、以下のような、自治体学の最少原則である。

- ①市民主権の原則
- ②地域課題解決の原則
- ③自治体の民主的能率化の原則

それは、「国家」を大前提とした国家主権による「統治の理論」ではなくて、主権の主体は、あくまでも市民であり、「市民の自治」を基本に据えて自治体学を構想することの確認である。

#### **5. 自治体学の内容**

自治体学は、概ね次のような理論と実践を蓄積しつつあると言えるであろう。そして、これらは、同時に自治体学の課題でもある。

- ①自治体学基礎理論
- ②制度論・構造論
- ③政策論
- ④個別領域

- ア. 生活環境論
- イ. 都市構造論
- ウ. 国土構造論
- エ. 地域福祉論
- オ. 地域文化論
- カ. 地域産業論
- キ. 市民行政論
- ク. 自治体外交論（民際外交論）

## 6. 自治体学の当面の作業課題

上記の自治体学の課題を解明するために、当面次ぎのような分野について、実践の中から理論を創り出すことが必要であろう。

### (1) 行政情報の整備と市民化

- ア. 政策情報の整備・分析・公開
- イ. 行政内部での情報流通システムの開発
- ウ. 市民による情報コントロール手法の開発

### (2) 行政技術の革新

- ア. 法制運用、自治立法
- イ. 自治体経営
- ウ. 計画手法の開発
- エ. 適正技術の開発（ゴミ、下水、緑化）

### (3) 行政スタイルの転換

- ア. 行政文化水準の質的向上
- イ. 公共領域の市民的編成
- ウ. 政策のスクラップ・アンド・ビルド
- エ. 民間活力論の検討

### (4) 多段階政府間関係にふさわしい行政領域の再編

- ア. 自治事務領域の主體的確立
- イ. 新しい国－自治体協同領域の形成
- ウ. 行政領域間の相互協力原則の定立

### Ⅲ. 自治体学の推進体制

自治体学を推進する体制は、今全国の自治体で模索しながら作り上げられようとしている。以下、自治体における調査研究機関、政策研究の状況、研究誌の発行状況、自治体主催のシンポジウムの開催状況、神奈川県自治総合研究センター研究部の状況を調べてみる。

#### 1. 全国自治体の状況

(1) 都道府県及び政令市の社会科学系の調査研究機関の設置状況をみると、昭和60年2月現在、次のとおりである。

##### ①都道府県が直接設置しているもの

- |                  |                   |
|------------------|-------------------|
| a 東京都・労働経済局労働研究所 | b 神奈川県・自治総合研究センター |
| c 愛知県・経済研究所      | d 京都府・労働経済研究所     |
| e 大阪府・商工経済研究所    | f 大阪府・産業能率研究所     |
| g 兵庫県・労働経済研究所    |                   |

##### ②政令市が直接設置しているもの

- a 横浜市・都市科学研究室

##### ③財団法人によるもの

- |                   |                   |
|-------------------|-------------------|
| a (財)山形県高齢化社会研究所  | b (財)埼玉総合研究機構     |
| c (財)静岡総合研究機構     | d (財)岐阜県シンクタンク    |
| e (財)三重社会経済研究センター | f (財)滋賀総合研究所      |
| g (財)和歌山社会経済研究所   | h (財)21世紀ひょうご創造協会 |
| i (財)愛媛県社会経済研究財団  | j (財)佐賀経済調査会      |

- |                 |                |
|-----------------|----------------|
| k (財)熊本開発研究センター | l (財)沖縄地域科学研究所 |
| m (財)東北経済開発センター | n 神戸都市問題研究所    |
| o (財)北九州都市協会    | P (財)福岡県都市センター |

④ 社団法人によるもの

- |                 |               |
|-----------------|---------------|
| a (社)北陸経済調査会    | b (社)中部開発センター |
| c 大分県地域経済情報センター |               |

(2) 以上の他に、地域や自治体の問題を研究対象にする団体（シンクタンク）には、次の例がある。

- |                   |                      |
|-------------------|----------------------|
| a (財)新潟経済リサーチセンター | b (株)日本地域社会研究所       |
| c (財)青森地域社会研究所    | d (財)広島地域社会研究センター    |
| e (財)北陸経済研究所      | f (財)関西経済研究センター      |
| g (社)中国地方総合調査会    | h (財)関西情報センター        |
| i (社)北方圏センター      | j (社)北海道未来総合研究所      |
| k (社)労働調査研究所      | l (社)地域問題研究所         |
| m (財)神奈川経済研究所     | n 総合研究調査機構 (N I R A) |
| o 地方自治総合研究所       | p 神奈川県地方自治研究センター     |

## 2. 政策研究調査

(社) 地方行財政調査会が全国の自治体の政策研究の実態を、1984（昭和59）年7月1日現在で調査したが、これによれば全国の各自治体では、それぞれの自治体の課題を幅広く調査研究していることが明らかになっている。この概要は以下のとおりである。

政策研究がどのぐらい行われているか、この調査によれば、自治体（全都道府県、一部の特別区及び市）175のうち、何らかの形で政策研究をしていると回答したものは、155

(89%)にのぼっている。実に自治体の9割が政策研究を行っている。

この調査では、研究主体の構成によって次の6種に分類した

- ①「プロジェクト研究」・各部局内あるいは複数部局にわたる関連職員でグループを構成して行う調査研究
- ②「チーム研究」・定められたテーマに基づき公募を主として構成員を集めて行う調査研究
- ③「組織研究」・政策研究を目的とした専任機関で行う調査研究
- ④「自主研究」・自発的に職員が研究グループを作って行う調査研究
- ⑤「外部研究」・いわゆるシンクタンクなどによる委託研究
- ⑥「その他の研究」・以上の類型に属さない自治体内での調査研究

これを詳しく調べてみると、プロジェクト研究を行っているとする自治体が73%、チーム研究13%、組織研究11%自主研究38%、外部研究43%、その他の研究が37%となっている。

自治体の政策研究の広がりや、扱っているテーマを見れば容易に確認出来る。代表的なテーマを各政策研究ごとにみると、①プロジェクト研究では、ニューメディア、高齢化対策、生涯教育、環境管理、情報公開、地域産業、文化行政、財務会計、地域福祉、中長期計画、緑化、②チーム研究では、自治体のイメージアップ、国際化に対応した地域社会、福祉施設の今後のあり方、特色あるまちづくり、市民参加、民間委託の適正化、第三セクターのあり方、委託制度の見直し、③組織研究では、福祉政策の総合化、住民参加と行政手続き、地域情報システム、大都市圏行政のあり方、活力ある地方都市、組織機構、給与適正化、④自主研究では、パソコンの利用、野菜産地の育成、企業誘致と地場産業、組織風土と職員の自己実現、豊かな農村づくり、ローカルエネルギー、病院におけるCATV

**〔全国自治体の政策研究の状況・調査結果〕**

(社) 地方行財政調査会が、神奈川県のご依頼により、1984(昭和59)年7月現在で調査したものです。

**1. 政策研究実施状況**

調査自治体	回答数	政策研究をしている	政策研究をしていない
都道府県	47	46 (98%)	1 (2%)
特別区	7	7 (100%)	0 (0%)
指定市	10	10 (100%)	0 (0%)
その他の市	111	92 (83%)	19 (17%)
合計	175	155 (89%)	20 (11%)

**2. 政策研究の内訳**

自治体	プロジェクト研究	チーム研究	組織研究	自主研究	外部研究	その他の研究
都道府県 47	38 81%	8 17%	2 4%	28 60%	27 57%	29 62%
特別区 7	6 86%	1 14%	1 14%	5 71%	3 43%	3 43%
指定市 10	10 100%	4 40%	4 40%	3 30%	8 80%	5 50%
その他の市 111	74 67%	10 9%	12 11%	30 27%	37 33%	27 24%
合計 175	128 73%	23 13%	19 11%	66 38%	75 43%	64 37%

上欄は実施自治体数 下欄はその割合

アメニティータウンづくり、地方自治制度、科学物質と市民生活、⑤外部研究では、高齢化社会に関する意識調査、総合交通体系、産業構造ビジョン策定、シミュレーション分析、対策、県長期総合計画、総合福祉政策、高齢者の社会参加、まちづくり、総合交通体系、情報ネットワーク、コミュニティーづくり、情報公開制度、市の長期的課題と基本方向、という具合である。

これでわかるように、あらゆる領域のものを取り上げている。政策研究の分類別には、①から③までの自治体が主体となるものと④の職員が主体となるもの間にテーマの広がりにおいて差は見られない。テーマだけから見ると、各自治体の課題は比較的類似していて、しかもよく一般に知られている最新の流行りのものばかりのようでもある。しかし、各自治体で研究する場合には、その地域の実情を視野に入れていることは言うまでもない、また具体的な研究の段階では問題の絞りこみが行われる。同じようなテーマであっても、研究内容はそれぞれに特徴のあるものになっている。上に述べたようなテーマの他に、使用料・手数料、組織改革、定員管理、補助金、人員配置のような、地味ではあるが自治体に普遍的な課題を多くの自治体が研究対象にしている。

### 3. 自治体の研究誌

自治体関係の調査研究誌は、各自治体でも発行されるようになり、職員が執筆する例も多くなっている。以下にその例を掲げる。

- \* 行政管理・東京都職員研修所・季刊      \* 調査季報・横浜市都市科学研究室・季刊
- \* 21世紀ひょうご・(財)21世紀ひょうご創造協会・季刊
- \* 都市問題研究・都市問題研究会・月刊      \* SIRIUS・仙台都市科学研究会・季刊
- \* 都市政策・(財)神戸市都市問題研究所・季刊
- \* 季刊自治体学研究・神奈川県自治総合研究センター・季刊      (内容後述)
- \* 企画情報・川崎市企画調整局調査部・年一回
- \* 都市問題調査報・札幌市企画調整局企画部・年2回

- \* 茨城公論・茨城県企画政策研究会・年2回
- \* 21さいたま・埼玉総合研究機構・隔月      \* あすの三重・三重社会経済研究センター
- \* 21世紀わかやま・和歌山社会経済研究所
- \* 岐阜を考える・岐阜県シンクタンク      \* 熊本開発・熊本開発研究センター
- \* 都市問題・(財) 東京市政調査会・月刊      \* 市政研究・大阪市政調査会・季刊
- \* 月刊－自治研・自治研中央推進委員会事務局・月刊
- \* 自治研究・良書普及会・月刊      \* 住民と自治・自治体研究社・月刊
- \* 自治研修・地方自治研究資料センター・月刊
- \* 地方自治の窓・(財) 地方自治協会・季刊      \* 自治総研・地方自治総合研究所・月刊
- \* 市政・全国市長会・月刊      \* 地方自治・(株)ぎょうせい・月刊
- \* 地方自治職員研修・公務職員研修協会・月刊
- \* 地方自治通信・地方自治センター・月刊      \* 地方財政・(財) 地方財務協会・月刊
- \* 地方財務・(株)ぎょうせい・月刊      \* 地域問題研究・(社) 地域問題研究所・隔月
- \* 地域開発・(財)日本地域開発センター・月刊
- \* まちづくり研究・首都圏総合計画研究センター・季刊
- \* 農・(株) ぎょうせい・月刊      \* CRDRO・(社)中部開発センター・季刊
- \* 自治実務セミナー・良書普及会・月刊      \* 都道府県展望・全国知事会・月刊



#### 4. 自治体主催のシンポジウム

地方の時代と言われるようになって以来、この趣旨に沿って多くのシンポジウムが開催されてきており、年を追うごとにその数も増えてきている。以下に経緯をたどってみる。

1978 (53)・7・14～15	シンポジウム「地方の時代」 (主催) 東京都・埼玉県・神奈川県・横浜市・川崎市 第一分科会「市民参加」 第二分科会「地域社会と文化」 第三分科会「地域経済」 第四分科会「首都圏への構想」 第五分科会「自治権の可能性」 第六分科会「都市と文明」
1979 (54)・11・8～9	第一回全国文化行政シンポジウム (主催) 神奈川県
11・17	環境整序権シンポジウム (主催) 埼玉県
11・28	地方自治の新段階めざして (主催) 神奈川県
1980 (55)・7・3～4	文化デザイン会議 (後援) 横浜市・神奈川県
10・28	シンポジウム「国・地方」 (主催) 広島県
11・17～18	第二回全国文化行政シンポジウム (主催) 兵庫県
11・17～18	快適環境シンポジウム (主催) 大阪府・環境庁
11・2	第二回環境整序権シンポジウム (主催) 埼玉県
11・21	情報公開シンポジウム (主催) 神奈川県
11・27～29	「地方の時代」映像 (主催) 川崎市・神奈川県

- 1980 (55)・11・28 シンポジウム「県と市町村の新しいあり方をめぐって」  
(主催) 神奈川県
- 12・1～5 アジア平和研究国際会議 (後援) 神奈川県
- 1981 (56)・2・4～5 資源エネルギーシンポジウム (主催) 静岡県
- 4・17～18 地名全国シンポジウム「地名を通して地方の時代を考える」  
(主催) 川崎市 (後援) 神奈川県
- 7・16～17 シンポジウム「高齢化と地域」 (主催) 山形県・NIRA
- 10・8～9 文化デザイン会議 (後援) 仙台市・宮城県
- 10・22～23 第三回全国文化行政シンポジウム (主催) 秋田県
- 10・29～11・1 81「地方の時代」映像祭 (主催) 川崎市・神奈川県
- 11・4～7 アジア・アフリカ・ラテンアメリカ文化会議  
(後援) 川崎市・神奈川県
- 11・10～11 地方の時代シンポジウム「地域経済」 (主催) 神奈川県
- 11・21～22 自由民権100年全国集会 (後援) 神奈川県
- 11・25～26 快適環境シンポジウム (主催) 東京都・環境庁
- 1982 (57)・5・28 エネルギーシンポジウム ―ローカルエネルギーを考える  
(主催) 神奈川県・NIRA
- 5・28～29 柳田国男没後20周年記念シンポジウム  
(主催) 川崎市・(後援) 神奈川県
- 7・17～18 第一回全国城下町シンポジウム (主催) 松本青年会議所
- 7・28 21世紀へ自然と人間を考え行動するシンポジウム  
(主催) 神奈川県津久井町 (後援) 神奈川県

- 1982 (57)・8・5～6 ムラおこしシンポジウム「地域づくりの新戦略」  
(主催) 大分県
- 8・8～9 快適環境シンポジウム (主催) 岩手県・環境庁
- 8・15～19 環境問題国際シンポジウム 都市と緑ー快適な環境を求め  
て (後援) 神奈川県
- 9・10～12 82「地方の時代」映像祭 (主催) 川崎市・神奈川県
- 9・16～17 第四回全国文化行政シンポジウム (主催) 滋賀県
- 10・7～8 地名全国シンポジウム (主催) 新潟県
- 11・4～5 文化デザイン会議 (後援) 金沢市・石川県
- 11・11～12 地方の時代シンポジウム「自治体の国際交流」(第一回)  
(主催) 神奈川県
- 11・18～19 シンポジウム「科学技術の国際化と地域」  
(主催) 千葉県・NIRA
- 11・22～23 「緑の地球防衛」国際シンポジウム (後援) 神奈川県
- 11・30 情報公開シンポジウム (主催) 大阪府
- 1983(58)・4・21 「地方自治体と情報公開」シンポジウム(東京)  
(主催) 地方自治協会・NIRA
- 4・30 ナショナル・トラスト・シンポジウム(和歌山県田辺市)  
(主催) 日本土地法学会
- 5・24 緑のトラストづくりを進めるシンポジウム(主催) 埼玉県
- 5・25 潤いのあるまちづくりシンポジウム  
(主催) 兵庫県立野市・自治省
- 6・11～13 第六回全国町並み保存ゼミ(大分県臼杵市)  
(主催) 全国町並み保存連盟

- 1983(58)・7・2 相模川シンポジウム (主催) 相模川を愛する会
- 7・14～15 シンポジウム「緑の明日へ」 (主催) 朝日新聞
- 7・22～23 潤いのあるまちづくりシンポジウム  
(主催) 岐阜県高山市・自治省
- 7・30～31 第二回水車シンポジウム(福岡県黒木町)  
(主催) 西日本水車協会
- 7・30～31 全国の百姓がとりあえず集まってみよう・東京座談会  
(主催) 佐藤藤三郎他有志
- 8・6 21世紀へ自然と人間を考え行動するシンポジウム  
(主催) 津久井町(後援) 神奈川県他
- 8・6～7 全国村おこしシンポジウム(福岡県浮羽町)  
(主催) ずーけんね一会・明日の浮羽を考える会
- 8・19 第三回市町村文化行政研究交流集会(厚木市)  
(主催) 神奈川県市町村文化行政研究会議・厚木市
- 8・20～21 入浜権ー世界と日本第五回シンポジウム(神戸市)  
(主催) 入浜権運動推進全国連絡会議
- 8・25 シンポジウム「国際化社会と日本の教育」(平塚市)  
(主催) 全国高校PTA連合会
- 9・1～10・31 国際彫刻シンポジウム (主催) 川崎市
- 9・9～11 83「地方の時代」映像祭 (主催) 川崎市・神奈川県
- 9・21～22 快適環境シンポジウム (主催) 石川県・環境庁
- 10・15～17 第一回村づくり・町づくり会津シンポジウム(福島県熱塩  
加納村)
- 10・22 国際デザイン会議(横浜市)

- (主催) 横浜ファッション協会他
- 1983(58)・11・1～2 地方の時代シンポジウム「自治体の国際交流」(第二回)  
(主催) 沖縄県
- 11・8～9 地方の時代シンポジウム「先端技術時代の産業と地域」  
(主催) 神奈川県
- 11・17～18 第五回全国文化行政シンポジウム (主催) 鹿児島県
- 11・24～25 文化デザイン会議 (後援) 神戸市・兵庫県
- 1984(59)・1・31～2・2 雪国の未来社会を考える国際シンポジウム (主催) 山形県
- 3・26～29 アジア、太平洋地区における平和と変革シンポジウム  
(主催) 神奈川県
- 4・26 東京湾シンポジウム (主催) JAPIC
- 5・31～6・1 第六回全国文化行政シンポジウム (主催) 埼玉県
- 6・15～16 研究開発型企業全国交流研究会 (主催) 神奈川県
- 6・19 潤いのあるまちづくりシンポジウム (和歌山県高野町)
- 6・22 シンポジウム地方の時代と農業 (主催) 全国農協中央会
- 6・30 潤いのあるまちづくりシンポジウム (北九州市)
- 7・29 21世紀へ自然と人間を考え行動するシンポジウム  
(主催) 津久井町
- 8・1 第四回市町村文化行政研究交流会議 (横須賀市)
- 8・27～31 '84世界湖沼環境会議 (主催) 滋賀県
- 9・4～5 城下町シンポジウム (会津若松)
- 9・5～6 富山バイオテクノロジーシンポジウム—新技術で開く地方  
の時代 (主催) 富山県・北日本新聞社
- 9・5～6 異業種交流全国集会 (主催) 神奈川県

- 1984 (59)・9・7～9 '84「地方の時代」映像祭 (主催) 川崎市・神奈川県
- 9・28～30 環日本海国際シンポジウム (金沢)
- 10・3～6 都市づくり川崎国際セミナー (主催) 川崎市
- 10・4～5 快適環境シンポジウム (主催) 長崎県・環境庁
- 10・18 自治体政策研究交流会議 (横浜)
- 10・19～20 文化デザイン会議 (後援) 札幌市・北海道
- 11・1～4 第二回アジア・アフリカ・ラテンアメリカ文化会議  
(川崎) (主催) 日本アジアアフリカ作家会議他
- 11・2 かながわトラストシンポジウム (神奈川)  
(主催) みどりのまちかながわ運動推進協議会
- 11・2～4 牛窓国際芸術祭 (主催) 岡山県牛窓町
- 11・3～4 ナショナル・トラスト全国大会 (神奈川)  
(主催) ナショナル・トラストを進める全国の会
- 11・7～8 地方の時代シンポジウム「高度情報社会と地域」  
(主催) 神奈川県
- 11・7～8 海のシンポジウム (主催) 清水市
- 11・8～9 シンポジウム「さわやかかわが街ヨコハマ'84」  
(主催) 横浜市
- 11・16～17 '84「奥の細道」文化会議 (主催) 余暇開発C・山形県
- 11・19～20 地名全国シンポジウム (第三回) (主催) 地名研・川崎市
- 11・24～25 自由民権100年第二回全国集会 (早稲田大学)
- 11・29 第三回国連平和のつどい・平和シンポジウム  
(主催) 神奈川県他
- 1985 (60)・2・5～6 地方の時代シンポジウム「自治体の国際交流」(第三回)  
(主催) 北海道

## 5. 神奈川県時事総合研究センターの状況

### (1) 政策研究機能

神奈川県の政策研究の組織は、昭和52年5月に公務研修所に研究部を設置して始まり、続いて昭和55年4月に公務研修所から自治総合研究センターに改称（公研改革）して現在に至っている。

この時の改革のねらいは、

- ①神奈川という具体的な「地域社会の現状認識」と「普遍的な学問」との結合をめざす、
- ②自治の担い手、特に30代の人材を育成する、
- ③ひらかれた研究機関をめざして、県民、市町村職員との共同学習・共同研究をすすめる、ことにあった。

ここでは、(1)部研究（研究部が行う研究）、(2)チーム研究（職員参加を制度化して、そのチームが行う研究）、(3)自主研究（職員の自主的グループによる研究）の三種類の形態で政策研究を行っている。

### (2) 「季刊自治体学」の発行

神奈川県では、「自治体学」創造を目的に、1979（昭和54）年4月から「季刊自治体学」を刊行してきた。地方や地域の重みをなおざりにできないという認識が確実に定着しつつあり、その理念と具体的な方法論をつくりだすことが急務であり、そのための強力な武器になり得ると考えたからである。

この「季刊自治体学」誌刊行にあたっては、次の四つの原則を堅持することを内外に明示した。

～～～四つの原則～～～

- ①「季刊自治体学」誌は、自治体革新のために働くすべての神奈川県職員の積極的な参加によって企画編集する。
- ②思想信条の違いや、県職員としての地位や権限にこだわることなく、自由で積極的な議論の場を保証する。
- ③あく迄も科学的・実証的な態度を尊重し、正しい相互批判のルールのもとで理論水準を高めていく。
- ④県職員だけにとどまらず、県民・学者・研究者や他の自治体関係者の積極的参加を可能ならしむるように門戸を大きく開きたい。

※「季刊自治体学」の特集テーマ及びその内容は次のとおりである。

創刊号 昭和54年5月発行 特集テーマ「地方の時代」

地方の時代の理念を明らかにし、神奈川におけるこれらの実現への可能性や問題点を提起した。

2号 昭和54年8月発行 特集テーマ「地方の時代と文化」

地方の時代の重要課題として文化を取り上げ神奈川県文化行政の現状と課題について言及した。

3号 昭和54年12月発行 特集テーマ「情報公開への展望」

情報公開に対する時代の要請とその考え方を明確にし、県行政における現在の課題と方向をさぐった。

4号 昭和55年1月発行 特集テーマ「地方自治の新段階をめざして」

神奈川県が54年11月に開催（横浜市で）したシンポジウム「地方自治の新段階をめざして」の特集をした。



- 5 号 昭和55年6月発行 特集テーマ「もう一つの技術政策」  
エネルギー政策の方向（ソフトエネルギーパス）と科学技術のあり方についての各分野からの発言、さらに神奈川県における科学技術の理論と実践について取り上げた。
- 6 号 昭和55年9月発行 特集テーマ「頭脳センター構想」  
頭脳センター構想が取り上げられた背景や商工行政との関連のなかで、神奈川県をめざすべき方向を明らかにした。
- 7 号 昭和55年12月発行 特集テーマ「総合福祉政策」  
総合福祉の重要性の強調と自治体における総合福祉の実践と課題について各分野ごとに取り上げた。
- 8 号 昭和56年3月発行 特集テーマ「国・県・市町村の関係」  
議論から実行への段階を迎えたとされる国・県・市町村を通じる行財政システム改革の現状と今後について多面的に取り上げた。
- 9 号 昭和56年6月発行 特集テーマ「開かれた府県財政」  
自治体が真の「自治体」となるためには、その実践的管理能力の向上や経営システムの確立が要請されているが、そのような観点から府県財政を特集した。
- 10号 昭和56年9月発行 特集テーマ「都市化社会の総合防災対策」  
地震による災害を中心に都心の防災対策を特集した。予知に対応した自治体の施策の現状と課題防災まちづくりの考え方、調査研究の動向について取り上げた。
- 11号 昭和56年12月発行 特集テーマ「都市の緑化」「情報公開の新局面」  
アーバンデザインや都市の骨格という観点から都市の緑化の今日的意味を取り上げた。神奈川県情報公開準備委員会の報告を軸に情報公開の新局面を取り上げた。
- 12号 昭和57年3月発行 特集テーマ「地域経済の確立をめざして」  
昭和56年11月に開催されたシンポジウムをもとに主として都市化の進んだ

地域における〔地域経済〕の意味と課題を多面的に取り上げた。

13号 昭和57年6月発行 特集テーマ「新しい政策課題と自治体」

創刊3周年を記念して行われた論文募集入選作とパネルディスカッションを中心に新しい自治体像を構想するための政策課題と自治体改革の方向を特集した。

14号 昭和57年9月発行 特集テーマ「京浜工業地帯」

転換期にあると言われる京浜工業地帯を取り上げ、現状分析、産業政策等いくつかの政策的視点からの課題と方策の提起、技術論からの展望の三つの側面から特集した。

15号 昭和58年1月発行 特集テーマ「婦人政策論の確立」

国際婦人年以降、各自治体に誕生した婦人行政の成果を総括し新しい政策課題としての婦人政策の今後を展望し、総合政策としての理論化を試みた。

16号 昭和58年3月発行 特集テーマ「地方自治体の国際交流」

市民と市民の相互交流を原点とする民際外交の大きな流れの中で、国際交流に果たす自治体の役割、また国際交流が自治体にもたらす新しい可能性等について特集した。

17号 昭和58年6月発行 特集テーマ「政府間関係論の視座」

独立した一つの政府として自治体を再確認し、参加と分離の視点から真に対等な中央-地方関係の創造と都市型社会にふさわしい自治構造、自治体間関係の形成を「政府間関係」という新しいパラダイムの中で考慮した。

18号 昭和58年9月発行 特集テーマ「情報化社会と自治体」

情報化社会の進展の中で自治体が開かれた行政を実現すると共にこれらの変化に対応した情報政策の原則の確立をいかに図っていくべきかについて特集した。

19号 昭和58年12月発行 特集テーマ「自治体の地域空間戦略」

規制緩和、宅開要綱の見直しが進められる中、自治体の地域空間形成への主体性の確立、また神奈川における「くにづくりプラン」の展開について特集した。

20号 昭和59年3月発行 特集テーマ「自治体学への招待」「こどもの状況へ」

20号記念として「自治体学への招待」を企画するとともに、「騒然たる教育論議」等子供の現在への関心の高まりを受け、問題状況への接近、掘り起こしを試み、自治体の課題を探った。

21号 昭和59年7月発行 特集テーマ「自治の設計—公共性の市民的形成のために」

市民による公共性の形成こそ自治の基盤であるとする考え方から、自治体行政の可能性を探り、臨調行革への代替案の提出を試みた。

22号 昭和59年10月発行 特集テーマ「都市文化論—生活・出来事・まなざし—」

自治体が都市文化にいかに関わるべきかを問題意識の基礎に据え、「都市生活者」の視点と「都市の出来事」の視点から「都市の読み方」を提起した。

23号 昭和60年1月発行 特集テーマ「自治体の政策研究」

いま、全国の自治体での「政策研究」に取り組む気運が高まっているが、これは地域の政府として「政策的自立」を確立しようとする自治体の実質的な試みである。このようなかきの中で、政策研究の現状を探り、その課題を明らかにした。

## IV. 神奈川県自治総合研究センターにおける 政策研究

### 1. 研究の状況

自治体政策にかかわる社会科学的な調査研究を拡充するために設けられた神奈川県自治総合研究センター・研究部での、調査研究の経緯や結果をたどってみることによって、「自治体学」の領域やそのめざす方向が具体的に確認出来ると考える。

「自治体学」の「創造」という目的からみれば、十分に完成したとは言い得ないが、この八年間程に行われたそれぞれの調査研究は、自治体や市民に視点を置き、論議を集約し、を發展させて来た。今後のこうした調査研究の積み上げが、「自治体学」の「創造」の実践になるであろう。

神奈川県自治総合研究センターでは（その組織改革前の組織・神奈川県公務研修所での研究活動も含めて）、1977（昭和52）年度から1984（昭和59）年度の間に、研究部員による調査研究10件、研究チーム員による調査研究24件を行ってきている。

以下、主だったものをとりあげ、この研究の流れを概観する。

#### （1）研究部員による研究

研究部員による研究は、庁内の調査研究活動の中核とすべく1979（昭和54）年度に発足したもので、自治体として県が直面するさまざまな政策課題の基礎的調査研究、及び各部署の現実的行政課題に関連した調査研究を行ってきた。

1980（昭和55）年度に行った「施策評価システムに関する調査研究～自治体における施策評価」は、行政施策に関連してその必要性が強調されながら未着手であった施策評価の手法を実例を調査しながら研究したものである。評価の手法ばかりでなく、施策の扱いにも触れている。1981（昭和56）～1982（昭和57）年度にかけて行った「自治体

の『国政参加』の実現方策に関する調査研究～国政参加制度の構想』は、憲法の原則である「地方自治の本旨」の研究や諸外国の事例研究から、国・県・市町村の対等な関係を結論づけ、地方自治体の意向を国政に反映させる国政参加の制度を構想したものである。1983（昭和58）年度に行った「地方交付税制度に関する調査研究」は、深刻な状況にある地方自治体の財政危機を打開するために、その基盤である制度を神奈川県の場合に則して分析し、地方交付税制度の改革を提言したものである。

## （2）研究チーム員による研究

研究チーム員による研究は、自治体を取りまく諸問題について、職員自身の手で調査研究を行い、科学性のある政策形成の基礎づくりと、併せて人材の育成も行う、という目的で1977（昭和52）年度から行っている。

1977（昭和52）年度の研究チームBの行った「広域自治体としての県レベルにおける住民参加のすすめ方～住民参加と県行政」は、従来からある「参加」の理論を詳しく研究分析し、住民参加型の県政をめざして、住民参加推進体系を提言した。1978（昭和53）年度の研究チームBの行った「地方自治の理論と実態～地方自治の現状と課題」は、住民自治を基本とした分権的政治・行政の必要性を主張し、その基盤である理論や法的根拠をまとめた。さらに現行法制度の問題点を調査に基づいて、また外国の例も引用しながら指摘し、地方自治体と国の役割分担を明確にしている。

1979（昭和54）年度研究チームBの行った「県政への市町村参加の理論と実態に関する研究」は、1978（昭和53）年度の研究チームBの行った「地方自治の理論と実態」の研究の基本理念を継承し、このなかから「県政への市町村参加」について具体的な事業ごとに調査研究したものである。1980（昭和55）年1月に知事と市町村長の間に権限移譲の合意があったが、これにかかる方向についても提言をしている。

1980（昭和55）年度研究チームAの行った「国・県・市町村の役割分担に関する調査研究～神奈川県労働部事務事業を中心として」は、役割分担論については既に一般論は出

尽くしているとし、一般論を裏付けるために労働行政に限定して実証研究したものである。そして、具体的な役割分担について提言している。

1980（昭和55）年度研究チームBの行った「神奈川における高齢化社会に関する調査研究～急迫する高齢化社会の実像」は、神奈川の人口の推移と産業構造の変化から、今後の中高齢者の就業問題を分析し、対応策を提言している。1980（昭和55）年度研究チームCの行った「大都市周辺地域における総合居住環境に関する調査研究～広緑都市構造へのスタート」は、首都圏の居住環境の悪化の原因を法律上の矛盾を分析しながら指摘し、これが緑を回復することにより転換出来ると考え、具体的な緑行政の提言を行ったものである。

1981（昭和56）年度研究チームAの行った「国・県・市町村・民間の役割分担～神奈川県民生部事務事業を中心として」は、従来の研究（1978（昭和53）年度研究チームBの行った「地方自治の理論と実態～地方自治の現状と課題」、1979（昭和54）年度研究チームBの行った「県政への市町村参加の理論と実態に関する研究」それに1980（昭和55）年度研究チームAの行った「国・県・市町村の役割分担に関する調査研究～神奈川県労働部事務事業を中心として」）が、国・県・市町村の関係を調査研究してきているが、この流れをくむものである。住民（市町村）→県→国→い→上昇型システムの考えも受け継いでいる。民生の分野を具体的に調査研究し提言を行っている。

1982（昭和57）年度研究チームAの行った「地方の時代のまちづくり～都市計画制度の再検討に関する調査研究」は、現行の都市計画制度の問題点を分析し、地区マスタープランをはじめまちづくりの推進体制について研究して提言したものである。1982（昭和57）年度研究チームBの行った「国際化に対応した地域社会のあり方に関する調査研究～神奈川の韓国・朝鮮人」は、国際化社会の問題として見落とされがちな在日韓国・朝鮮人に焦点をあて、実態調査を主にして地域・神奈川の実情を分析した。その結果、県行政が対応すべきことを中心に提言を行っている。

### (3) 調査研究の傾向

当初の調査研究は、各種学界の理論を収集し、これを自治体あるいは住民を基点にして置き直してみることから始まった。当然抽象的な理論の検討に終始したのであるが、調査研究も回を重ねると、現実性、実証性が意識されだして、特定地域や具体的な例を対象にするようになった。理論も独自のものを展開し、それに基づいた提言も具体的になってきた。

研究体制も、研究チームにおいては、チーム員を県からだけでなく市町村に、更にはその他の団体からも受け入れて行うようになっている。

これらの研究の成果がどのように活用されたかが、よく論じられる。そして、施策化されない限りこれら調査研究の意味がないと主張されることも多い。しかし、これらは直接施策化されている訳ではないけれども、確実に県行政に或いは市民にもインパクトを与えてきた。研究テーマの選定や報告書作成の後には各部局との意見交換の場も持ち続けている。すでに報告書の余部が無くなった数年前のものも、後の研究の時ばかりでなく、各方面において参考資料として利用されることが多い。各調査研究の結果は、その年度以後も繰り返し読まれているようである。

神奈川県自治総合研究センター・研究部において、各年度毎に行われた調査研究は別添(神奈川県自治総合研究センター・組織研究及びチーム研究一覧)のとおりである。

これらの研究のうち、以下に12の研究報告書を選び要約して掲載した。

## 神奈川県自治総合研究センター・組織研究及びチーム研究一覧

1. 研究部員による研究（組織研究）テーマ一覧	
1980年度 (昭和55年度)	(1) 施策評価システムに関する調査研究 「自治体における施策評価」 (要約あり) (2) 神奈川県における地域動向と地域政策に関する調査研究 － 県央連環都市圏の形成と可能性
1981年度 (昭和56年度) ～ 1982年度 (昭和57年度)	(1) 「福祉政策の総合化」の具体的方策についての調査研究 － 福祉のまちづくり政策の総合化 (2) 自治体の「国政参加」の実現方策に関する調査研究 「国政参加制度の構想」 (要約あり) (3) 京浜工業地帯の工業の現状分析についての調査研究
1983年度 (昭和58年度)	(1) 「自治体学」に関する調査研究 (2) 地方交付税制度に関する調査研究 (要約あり) (3) 福祉機関のあり方に関する調査研究
1984年度 (昭和59年度)	(1) 「自治体学」に関する調査研究 (2) 「住民参加と行政手続」に関する調査研究 (3) 「地方財政計画」に関する調査研究
2. 研究チームによる研究テーマ一覧	
1977年度 (昭和52年度)	A. 県民ニーズの長期的・構造的変化に関する調査研究 B. 広域自治体としての県レベルにおける住民参加のすすめ方 「住民参加と県行政」 (要約あり) C. 自治を支える人材育成プログラムの開発
1978年度 (昭和53年度)	A. 県民ニーズ把握に関する研究 B. 地方自治の理論と実態「地方自治の現状と課題」 (要約あり) C. 組織活性化に関する研究
1979年度 (昭和54年度)	A. 地域特性と住民意識に関する研究 B. 県政への市町村参加の理論と実態に関する研究 (要約あり) C. 神奈川における第三次産業の動向に関する調査研究
1980年度 (昭和55年度)	A. 国・県・市町村の役割分担に関する調査研究 神奈川県労働部事務事業を中心として (要約あり) B. 神奈川における高齢化社会に関する調査研究 「急迫する高齢化社会の実像」 (要約あり) C. 大都市周辺地域における総合居住環境に関する調査研究 「広緑都市構造へのスタート」 (要約あり)
1981年度 (昭和56年度)	A. 国・県・市町村・民間の役割分担 神奈川県民生部事務事業を中心として (要約あり) B. 都市社会の総合防災対策 C. 都市美・都市景観の創造に関する調査研究
1982年度 (昭和57年度)	A. 地方の時代のまちづくり － 都市計画制度の再検討に関する調査研究 (要約あり) B. 国際化に対応した地域社会のあり方に関する調査研究 「神奈川の韓国・朝鮮人」 (要約あり) C. 神奈川の交通体系の将来構想に関する調査研究
1983年度 (昭和58年度)	A. 神奈川の水－その循環と保全－に関する調査研究 B. 情報化社会と自治体に関する調査研究 C. 新しい公共サービスの供給方式に関する調査研究
1984年度 (昭和59年度)	A. 高齢化社会における社会システム B. 地域社会と住民運動 C. 神奈川の都市環境と住宅



## 2. 自治体における施策評価

(1980(昭和55)年・神奈川県自治総合研究センター・専任研究報告)

施策評価システムに関する調査研究であり、施策評価の内容と方法を、実例を紹介しながら検討したものである。

---

### 1. 序

低成長、住民ニーズの多様化という状況下で、行政が住民の福祉の向上を図っていくためには、新たな施策の計画立案、実施を進める一方で、絶えず既存の施策を見直していくことが必要である。施策の評価に関連した研究は行われているものの、具体的な施策評価の方法については、まだ研究の余地が残されている。そこで、この研究では、施策評価の内容と方法を中心に、その実施に係わる問題点を、実例を紹介しながら検討する。

ここで言う「施策評価」とは、「自治体内部部局及び第三者が、施策の実施による影響、問題点などの効果を、施策実施途中に、計画立案、経営改善のための情報として、できるかぎり体系的、客観的、定量的に測定し、分析評価すること」である。

### 2. 関連事項

#### (1) 評価の視点

既存の施策を評価する視点は、評価が必要とされる目的によって当然異なるが、たとえば次のようなものが考えられる。

①必要性(住民ニーズ、役割分担などのあり方からみて施策は必要なものか) ②効果性(施策の実施による住民や地域社会への影響、問題点等の範囲、程度からみて施策は効果を上げているか) ③適切性(事業量からみて施策は適切に実施されているか) ④能率性(予算や人員の、事業量や効果量との対比からみてその施策は他と比べて能率的に実施されているか)

か) ⑤適正性(予算や人員、施設等は法規等に照らして適正に管理運営されているか) ⑥  
斉合性(施策の目的、対象などからみて他の施策との斉合性がとれているか)

### (2) 地方自治体における評価の現状

これには、内部評価と第三者による評価がある。

内部評価では、一般に施策担当部局、更には中央管理担当部局がそれぞれの目的に応じて行っているが、経験や勘に頼った評価になりがちである。施策をまず必要性、効果性の視点から体系的、客観的に評価し、施策の改善や計画の見直し、更には組織等の管理面の改善へ結びつけてゆくことが必要であろう。

第三者による評価には、監査委員によるものと議会によるものがある。監査委員の職務権限つき、一般監査と、住民、議会、長、主務大臣の請求や要求に基づく監査とでは、監査内容に違いがあるとされるが必ずしも明確でない。特に一般監査の範囲が財務に限られるかは、明確になっていない。議会は、案件の審議、決定等を通じて行政の監視に大きな役割を果たしているが、決算の審議、認定については適正性の視点からのみなされている。議会自体の調査権も事務に関して書類や報告によって検閲または検査できるが、それ以上は監査請求による調査が認められているにすぎない。

### (3) 評価目的と時期

評価は計画段階における事前評価と、施策実施途中で施策の改廃等の検討のために行う途中評価とに分けることができる。それぞれ対象とすべき施策の性質が異なるが、一般的には、事前評価は、不確実性を含む因果関係の検討、把握すべき効果の範囲、比較すべき代替案発見の困難さなどから実施が難しく、むしろ途中評価を着実に進めるべきだとの声強い。

## 2. 四つの実例

### ①東京都事務事業監査

監査委員による一般監査は財務に関するものに限られると通常理解されているが、東京都においては積極的に解して、事務事業について運営の状況をとらえ、執行の適否を判断する監査を行っている。一年当たり4施策を選んで実施している。

### ②行政管理庁新規施策定期調査

国政レベルでの評価は各省庁の内部監査のほか、行政管理庁による業務の執行状況の監察、会計検査院による決算の検査、大蔵省による予算の執行状況の監査などがある。このうち、行政管理庁による監察で昭和52年度から実施されている新規施策定期調査は、従来の行政監察が特定の行政分野についてまず制度面、次いで運用面から該当する施策群を調査していたのに対して、計画－執行－評価－計画という一連の過程の中で特に弱体である評価機能の充実という観点から、運用面中心に行われている。調査は施行後4年のものを対象としている。

### ③米国ウイスコンシン州評価システム

米国の州レベルでは唯一という予算編成と連結した評価システムである。1972年、予算編成の合理化と事務の改善を目指して、すべての施策を対象に実施されたが、予算編成のための間に合わせの評価では施策の改善に役立たないとして、1979年より、施策を選択し、一に施策の改善、企画立案のための情報提供、二に予算及び人事配置の適正化を目的として実施されることになった。施策評価は「将来の施策改善に役立てるため、システム的に施策の結果を分析すなわち計画的、科学的に収集したデータに基づいて分析すること」とされ、「効果と能率の二面があり、効果は効率に先行するが、施策によってどちらを重点とするかが決定される」としている。

#### ④米国・都市問題研究所施策評価例

都市問題研究所は1968年、連邦政府や州政府も加わって設立された公益的研究所である。州等と協同して施策評価の具体的実施方法について70年代初めから研究を進めている。施策評価は「施策の市民社会への短長期にわたる正負両面の影響の内容と程度について、体系的にデータ収集、調査、分析を行い、施策の改善と予算編成を考える際の指針とすること」とされている。

### 3. 評価の内容と方法

米国大統領府の施策評価専門家の一人が、「評価の手續を全政府的に標準化、体系化すればするほど有用ではなくなる」と書いている。施策評価の方法は、施策内容と目的に即して個別に考えられなければならない。しかし、一般的、包括的方法はないものの、評価を実施する上での指針として、踏むべき標準の手續は種々研究されている。実験例（米国都市問題研究所の例）では、次のような手續が用いられている。

①施策の目標設定 対象とする施策の目標を明確にすることがまず必要である。施策を多面的に捉えるため、目標の数は多い方がよい。

対象施設：レクリエーション施設の運営管理

目標（下線部分が目標）：すべての住民にバラエティに富んだ、利用しやすく、安全、快適な施設で、混雑しない、楽しいレクリエーションの機械を提供すること。

②目標からの指標の設定 指標は個々の状況を定量的に示すものである。多くの場合、一つの目標を厳密にあらわす指標の選択は難しく、代わって、それぞれの目標毎に代替指標（群）をできる限り体系的、客観的になるよう設定することが課題となる。

目標	指標と内容	データ収集法
1. バリエティの豊富さ	① 利用者満足度 ② 非利用者不満足度	利用者調査・世論調査 世論調査
2. 利用しやすさ	③ 近さ	人工メッシュ推計

③指標の測定 満足度等については世論調査が必要。手軽さや回答率を考慮して電話調査も提案されている。

④測定結果の分析 測定した指標値の変化が施策の実施によるのか否かを検討する段階である。分析で最も難しいのは指標値の変動に影響すると思われる施策外の要因を探し出し、その程度を見積もることで、評価者の経験、技量などが問われるところである。

測定結果の分析方法の例

名称	前後比較	前後トレンド比較	対象者別比較	実験比較	計画目標比較
費用	◎	○	△	×	◎
難易	×	○	△	◎	×

(費用欄にある、◎の意味は最低、×の意味は最高のように読む)

⑤報告書の作成 簡潔に、わかりやすく、地域、対象、時期などの比較や、データ数が少ない場合には精度を考慮して一定の範囲を越えたもののみを報告するなどの工夫を求めている

る。

標準的手順は以上の通りであるが、測定されたデータそのものは、人為的に設定された指標体系に依存し、それ自身で意味を持つものではない。施策評価に問われているのは、証明の厳密さではなく、できるだけ体系的、客観的であるように測定されたデータの合理的な解釈と、それが意志決定に影響できるだけの説得力がある内容を持ち得るか、であろう。

#### **4. 施策評価の意義、限界及びその推進条件**

施策評価は、具体的事実の調査と分析によって施策の影響問題点の程度、範囲を明らかにし、社会経済の変化に伴った施策のあり方を探り、改善していく際の有力な情報を与えることができる。しかし、複数の施策についてその効果や能率の優劣等を論じることはできない。そのためには、数多くの目標、指標を統合する重みづけや、広い意味でのコストに関する調査研究や社会的合意が必要である。

施策評価を進めていくにあたっては、さし当たり次の三つの要素の検討が重要だと考える。第一は評価実施体制作り、第二は評価技術の向上、蓄積、第三は評価結果を不正の摘発や勤務評定ではなく、善意の助言と受けとめられる組織風土の形成で、これにはトップの積極的支援が欠かせない。

### 3. 国政参加制度の構想

(1983 (昭和58)年・神奈川県自治総合研究センター・「国政参加研究会」報告)

地方自治体の「国政参加」の理論と現状をもとに、その改革を構想し、神奈川県の記事及び先進諸外国の制度等を報告している。ここでは、その改革構想をとりあげた。

---

#### 1. 「国政参加」の定義

「国政参加」とは、地方自治の制度およびその運用に密接に関連する国の法律、計画、政策などの立案および実施過程へ、地方自治体の代表者およびその連合組織が一定の制度上の保障のもとに直接参加し、地方自治体の意向を国政に反映させることをいう。

国政参加制度を構想するにあたっては、次のような基本的な考え方を前提にしている。

- (1) 日本国憲法の原則の一つである「地方自治の本旨」を新たな角度からとらえ、より一層発展させるものであること
- (2) 国と地方自治体の関係を対等な政府間関係としてとらえていくこと
- (3) 国政の内容としては、行政府の活動を中心におきつつ法律の制定など必要な限りで立法府の活動も含めて検討対象とすること
- (4) 原則として、都道府県と市町村の両者が同じ位置づけで扱われるべきこと
- (5) 国の立法・行政の過程への参加であり、国会、内閣等の関係機関の最終決定権を侵すものではないこと

#### 2. 「国政参加」制度の必要性

国と地方自治体の関係については、本来二つの側面からの検討が必要である。一つは、国の地方自治体に対する関与の側面であり、二つは、地方自治体の国に対する関与の側面である。「国政参加」とは、まさにこの二つめの側面から地方自治を強化しようとする構想である。

る。

地方自治体は、本来、地域の総合的な行政活動の主体として、地域を統合・発展させる基本的な任務と責任を負う立場にある。そして、近年においては、住民の価値観が多様化し、行政分野においても多様化・地域化が要求されている。これに対応するためには、地方自治体が地域住民の立場を代表してその意向を国政に反映させるよう、現行の下降型の統治構造を上昇・参加型のものに転換させることが必要である。

### 3. 「国政参加」の根拠と効果

地方自治体が国政に関与する根拠は、地方自治体の有する機能および地方自治体の置かれている立場から導かれる。この機能は、①媒介機能（国と地方自治体の相互補完関係に由来するもので、国政は地方自治体が地域住民と国との間を媒介することにより有効に機能する）、②参加機能（国民の国政への直接参加に代わるものとして、地方自治体が地域住民の意思を代表する立場から国政へ参加する）、③批判機能（国政レベルにおける立法・司法・行政が相互の権力抑制・均衡機能を有しているのと同じように、地方自治体が国との関係で有している抑制・均衡機能である）に分けて考えることができる。

さらに、国の政策決定によって地方自治体の行財政が深甚な影響を受ける状況からすれば、自治体の意向を事前に十分尊重するよう手続きを整備することが、法治主義に基づく「行政手続」の観点からも求められている。

「国政参加」の制度化は、国政にとっては、それを住民に身近かなものとする効果があり、地方自治体にとっては、ナショナル・ミニマムとシビル・ミニマムとを調整し、総合行政を進展させる等の効果が期待できる。

### 4. 「国政参加」関連制度の現状と問題点

(1) 現状の下で、地方自治体はその意向を伝える手段としては、陳情や要望などによるほか、国からの事実上の意向打診などもっぱらインフォーマルな方法が中心になっている。



一方、現行法令や審議会の現状をみると、地方自治体の「国政参加」を認めているといえる制度も存在する。法律・政令に限っていえば、国が意思決定するに先立って地方自治体あるいはその長から意見を聴いたり、協議を行い、あるいは同意を得ることを義務づけ、また地方自治体から意見や措置要求を申出ることができることを定めた規定がある程度存在している。

(2) しかし、現在の「国政参加」に関する制度はきわめて不十分なものである。法令の規定については次のような問題がある。

①国からの一方的意見聴取によるものが多く、地方自治体から意見具申できるものが少ないなど、消極的な制度となっていること。

②参加が認められている事項が、地域に関する計画や地域指定、あるいは地方自治体の経費負担を伴うものなど、自治体の政策にきわめて重大な影響を及ぼすものでしても、その一部に限定されていること。

③国と地方自治体との応答関係が保障されていないこと。地方自治体の意向がどこまで尊重されるか不明のままでは参加の実効性に乏しい。

審議会等については次のような問題がある。

①地方自治体に相当なかわりがある審議会等で、自治体関係者が参加していないものが多くあり、また委員の構成比が低いなど参加が不十分であること。

②地方自治体関係者の位置づけが明確でないこと、地方自治体の代表者として位置づけられた参加は非常に少なく、ほとんどは学識経験者に含まれる扱いになっている。

#### 4. 「国政参加」を実現するための方策

以上の理論的位置づけと現状認識にもとづいて、「国政参加」制度の内容とこれを実現するための方策を次のように構想した。

##### (1) 参加の主体

国政参加の主体は、対象事項の性質により、地方自治体の長および議会の議長またはその

連合組織とするのが適切である。

## (2) 参加の対象分野

参加の対象とする分野は原則として、地方自治の制度およびその運用と密接に関連する分野とする。しかし、今日の地方自治体の行政が広範な分野に及んでいることを考慮すると、自治体の参加が明らかに適切でないと思われる分野を除き、さしあたり重要な分野を重点的・例示的にかかげると次のようなことになる。①国の法令・基準等の新設・改廃  
②地方税財政制度 ③国の重要な施策（例えば、エネルギー対策、年金制度の改革、高齢者の雇用対策、水田利用再編成対策、国鉄の路線廃止など） ④国の計画および大規模プロジェクト ⑤機関委任事務制度

## (3) 参加の段階

「国政参加」は、原則として、国の意思決定過程および実施過程にわたって行われる必要があるが、この一連の過程は個別的・具体的になるほど複雑であるから、参加の段階を固定的にとらえるのではなく、むしろ必要に応じて参加できるよう柔軟な対応を可能にするシステムとしておくべきである。特に、事業的性格の強い分野では、状況の変化に対応できるシステムが必要であり、部分的参加では不十分である。

## (4) 「国政参加」の新たな方策

「国政参加」を実現するための方策をまとめて列記すると次のようになる。

### ア. 地方自治体に係る法令・制度等への参加

①立法過程において、地方自治体の代表者および全国的連合組織が意見を述べるができるようにする。このため、地方自治法など関係法令を改正する。また、行政手続法の制定を検討する際に、行政立法手続の整備に関連してこのことを配慮する。

②法令・基準などの新設・改正にあたっては、「意見聴取」、「協議」、「同意」、「申出」などの規定を設け、参加規定制度の活性化をはかる。また、地方自治体の意見を採択しない場合には、国はその理由を開示する。

③地方自治体の代表者およびその全国的連合組織に対して、国会の委員会での発言権を付与

するよう国会法、衆・参両院規則などの関係法令を改正する。

#### イ．国の計画・大規模プロジェクトへの参加

①基本方針、基本計画の段階から、関係地方自治体との間で「意見聴取」、「協議」などを行う手続を制度化する。また、地方自治体の意見を採択しない場合には、国はその理由を開示する。

②国と地方自治体間の早期・確実な情報のフィードバック・システムを確立する。

③特定地域に係わる国の計画・地域指定などについては、法令などで関係地方自治体の原案作成権または参加権を保障する。

④これらの事項は、個別法の規定の改正によるほか、行政手続法制定の検討を行う際に計画手続の整備との関連で考慮する。

#### ウ．審議会等への参加

国の審議会などへの地方自治体の代表者の参加を促進する。また、その参加が地方自治体の代表者としての参加であることを関係法令に明記する。

#### エ．国との協議

①国と地方自治体の合意形成をはかるため、内閣総理大臣・各省庁大臣と自治体の代表者、その全国連合組織などとの定期的な協議の場を設定する。

②「国政参加」制度の具体化をはじめ、地方自治制度、地方行財政制度、機関委任事務制度などの改革のため、専門的委員会あるいは既設の委員会などに専門部会を設置し、地方自治体の代表者、その全国的連合組織などを参加させ実質的討議を深める。

③地方自治体の代表者の全国的連合組織を強化し、人材育成、情報収集、政策研究機能を充実し、自治体間の意見調整機能を高める。

## 4. 地方交付税制度

(1984(昭和59)年3月・神奈川県自治総合研究センター・研究報告)

地方交付税制度について、神奈川県の実態を踏まえながら、その理論と問題点等を調査研究したものである。

---

### 1. 地方交付税制度の目的

この制度の目的として、①地方自治の本旨の実現、②地方団体の独立性の強化があげられている。この目的実現のためには地方財政基盤の確立という裏付けが必要とされるが、地方交付税制度は、地方団体間の財源の均衡化をはかることによって、地方行政の計画的な運営に必要な財源を保障している。ただし、地方財政の財源確保のためには、地方税等の独自財源の充実が最善の方法であり、財源調整制度は次善の策であるといえる。最近の地方交付税制度は、地方財政の財源保障という目的からみれば、交付税総額の確保において混乱してきている。

(地方交付税には、普通交付税と特別交付税の二つの種類がある。地方交付税の総額の、94%が普通交付税であり、残りの6%が特別交付税である。)

### 2. 地方交付税の総額

(1) 総額 地方交付税の総額は、所得税、法人税及び酒税の32%と決められている。この交付税率は、昭和41年度以降改正されていない。特に、50年度以来地方財政には多額の財源不足額が生じているが、交付税法で予定している交付税率等の変更を実施せずに、毎年度特例措置によって臨時的な対応が行われている。

(2) 特例措置 この特例措置は、年度により変更があるが、おおむね①交付税特別会計の借入金、②起債への振替え、③臨時特例交付金として一般会計からの繰入れによって財源不

足額を補填している。①と②の措置は、本来は国が負担すべきものを、①についてはその半分を地方の負担とし、②についてはその償還費を交付税の基準財政需要額に算入する等、国の負担の先送りと地方へのしわ寄せを行った結果となっている。

(3) 地方財政計画との関連 内閣は、毎年度、次年度の地方団体の歳入歳出の見込額に関する書類を作成して国会へ提出することとされ、一般的にこれを地方財政計画と称している。地方財政平衡交付金制度においても同様の規定があり、この制度では、地方財政計画の財源不足総額が交付金総額となり、両者は連動していた。しかし、地方交付税制度では、総額が国税三税の一定割合とされ、最近は変更されないため地方財政計画は交付税総額を決定する直接的な根拠とはならず、地方財政政策の一環として交付税総額を決定する役割を担うこととなった。なお、地方財政計画は、専ら国の政策、指標によって作成されているので、作成プロセスも地方団体には判り難い。国は、その作成過程を明らかにするとともに地方団体の意向を反映させる方策を講じる必要がある。

### **3. 地方交付税の機能と性格**

機能としては、①地方団体の自主性の確保、②地方団体間の財源の均衡化、③地方行政の計画的な運営の保障があげられている。その機能を果たすために、地方交付税は国税三税の32%が地方の固有財源であり、地方団体全体の共有財源である。また、その交付に際して用途を指定されない一般財源である、という性格を有している。しかし、交付税総額の不足額を特例措置により対応している現状では、交付税制度の機能は十分発揮されているとはいえず、地方の固有財源という性格も弱まっているといえる。また、需要額算定に際し国庫補助基準等を用いていること、事業費補正により国庫補助金の裏負担を算入していること、特例措置による起債の償還費を算入していることなど、国の政策誘導による交付税の特定財源化が強まり、一般財源の性格や地方団体の自主性の確保という機能が揺らいでいる。

### **4. 地方交付税の地方行財政に及ぼす影響**

地方自治の本旨の実現を目的とする側面も、その運用によっては、地方行財政を統制する側面につながる。

(1) 地方行政運営の画一化 あるべき行政水準の設定によって地方団体の財源を均衡化しつつ地方財源を保障する地方交付税制度は、先の第二次臨時行政調査会の答申でいう「標準行政」の考え方に示されるように、地方行政の画一化による中央統制の強化にもつながるおそれがある。

#### (2) 国の財政状況の影響

地方財政の恒常的財源不足が続く中で、国の財政状況の悪化に伴い、地方財政の借入金金は58年度当初で約43兆8千億円とほぼ歳出総額に迫る金額になっている。また、交付税特別会計の借入金は11兆5千億円で、このうち地方が負担する償還額は5兆7千億円となっており、国の負担が地方へ押しつけられた結果となっている。合理的、妥当な行政水準の維持を義務付けられた地方行政は、財政状況の如何を問わず、その責務を果たさなければならぬので、国の財政状況の影響をある程度遮断した運用がされるべきであろう。

### 5. 地方交付税の運用

交付税は、法的には国の惣意の排除が規定されているが、具体的な数値や補正係数は省令に委ねられ、算定方法から交付額の決定まで専ら国の機関によって運営されており、地方団体の意向が入る余地は法的にはない。また、運営の実態は地方団体には判り難くなっていると同時に、地方団体側にも国から交付される財源という意識が強まり、地方の固有財源という性格が薄れてきている。地方自治の本旨の実現をはかるというこの制度の目的に照らし、地方行政の現場の実情や制度の現実的妥当性を反映させるよう、この制度の運営に地方団体の参加を制度として確立する必要がある。

### 6. 普通交付税の算定

57年度普通交付税算定の結果、神奈川県は、基準財政需要額4474億円、基準財政収

入額4762億円で、差引288億円の財源超過団体とされた。ところが、この基準財政収入額に対応する決算収入額は4248億円であり、結果的には226億円の財源不足となり、この額とほぼ同額の普通交付税が交付されるべきところであった。結局、基準財政収入額は514億円の過大算定となり、多額の起債措置を講じざるをえなかったのが実態である。過大に算定された基準財政収入額の大部分は法人二税で、これは、国が法人二税の収入見込額を算定する際に前年度比39%増という高い伸び率を全国一律で適用したことによる。ちなみに、神奈川県決算では、これが3.3%の伸びにすぎなかった。

また、財源超過団体に対する財源調整（減額措置）がある。地方交付税の算定に多くの問題点があり、普通交付税算定の結果、財源超過団体とされても必ずしも財源に余裕があるといえる実態ではない。それにもかかわらず「富裕団体」として他の地方財政制度において財源調整されることは、究めて不合理な措置といわざるをえない。まして神奈川県のように実態としては財源不足団体である場合、その影響は大きい。この措置は、地方交付税による財源調整制度の結果行われるもので、二重の財源調整となり、なかでも国庫負担金に関する財源調整は、国と地方の財政秩序を自ら乱すものである。

## 7. まとめ

地方交付税制度の問題点を解決していくためには、次のような改革をはかっていく必要がある。

(1) 根本的には、地方財政制度全体の問題として国と地方との事務配分のあり方を検証し、これに基づいて自主財源強化の方向で必要とされる財源配分を再構築する。地方交付税制度もそのなかで抜本的解決を検討する。

(2) 現行制度上生じている地方財政の財源不足を解決するためには、まず、地方税源の拡充をはかり、その上で所要の交付税率の改正を行う。

(3) 地方交付税制度を本来の目的・性格に戻していくためには、事業費補正の縮小、国庫補助基準や設置基準を実態に置き換えること、収入伸び率を実態に合わせたものにする、

国の政策を一方的に地方交付税制度に持ち込まない措置、制度の運用への地方からの参加を制度として確立すること等が考えられる。

～普通交付税算定の基本的しくみ～

<p>[各団体の普通交付税額] = [基準財政需要額] - [基準財政収入額]          [基準財政需要額] = 各行政項目（費目）の財政需要額の合算額          = <math>\sum</math> 単位費用 <math>\times</math> 測定単位の数値 <math>\times</math> 補正係数          [基準財政収入額] = (地方税 - 法定外普通税等) <math>\times</math> 80/100 + 地方譲与税等</p>									
		基準財政需要額							
		基準財政収入額							
特 別	普 通	地方譲 与税 及び 交通安 全対策 特別交 付金	80%	20%	超 過 課 税	法定外普通 税及び目的 税 (除自動車 取引税、軽 油引取税及 び事業所税 )	国負 庫担 補金 助	使手 用数 料料	雑 収 入
			標準税率による収入						
地方交付 税		法定普通税、自動車取得 税、軽油取引税及び事業所 税							



- ①測定単位 これは、各行政項目ごとの財政需要を合理的に算定するために用いられる指標であって、例えば、警察費には警察官数が、道路橋梁費には道路の面積と延長が用いられる。
- ②単位費用 測定単位1単位当たり費用であり、標準的な条件を備えた地方団体（標準団体、道府県は人口170万人、市町村は10万人）を想定し、この標準団体が行う行政に必要な一般財源所要額を基礎に算定される。――毎年度法定
- ③補正係数 各地方団体の置かれた地理的、社会的条件等の差異により生ずる単位当たり経費と単位費用との差を修正するための比率である。――各費目に適用される補正の種類は法定、具体的係数の算定は省令
- ④行政項目（費目） 基準財政需要額を合理的に算定するための基礎となる経費の種類で、経常経費25項目、投資的経費14項目、その他の経費8項目の47種類に細分されている。

## 5. 住民参加と県行政

(広域自治体としての県レベルにおける住民参加のすすめ方)

(1978 (昭和53)年・神奈川県自治総合研究センター・チーム研究B)

「参加」の問題は世界的に大きな潮流となっているが、県レベルにおける住民参加のすすめ方について調査研究したものである。

---

### 1. 序

「参加」、この流れは、西ヨーロッパ諸国においては西ドイツを中心とした労働者の経営参加として、アメリカにおいては1960年代の都市開発事業にかかわる住民参加として、またイギリスにおいても(1969年のスケフィンントン委員会報告で)都市計画へ住民参加が提唱されているという状況である。

このように参加は世界的なものであるが、我が国においては、経済の高度成長政策の結果に起因するひずみ是正等を求める住民運動が昭和30年代後半以降全国的に噴出し、一方それに呼応するかのように住民参加、市民参加、シビルミニマム、地方政府論、地方財政論などが一斉に提起されてきた。また、いわゆる革新自治体による対話行政、参加行政の推進とがあいまって参加の問題が登場してきたといえる。

#### (1) 住民参加台頭の背景

住民参加については、これまで多くの角度から論じられてきた。それらは、一般的には「行政サイドでの規定」と「住民サイドでの規定」があり、「行政学的には、行政内的要請として一定の制度として具体化をみたものに規定の視角があるのに対して、社会学的には、住民運動をふくめ住民自治の脈絡において参加の規定がこころみられている」といわれるが、他方政治学や経済学の分野からも論じられ、さらに最近では法律学の分野においても論議さ

れるようになってきた。

ここでは、これまで著されてきた多くの主張の中から、住民参加の基本的論点と考えられるいくつかの事項について概観しておく。

#### ①現実的状况

多くの論者によって基点とされているのは高度経済成長に伴う都市化であり、これを中心に多くの派生的現象が論じられている。ところで、都市化は世界的な現象であるが、日本の場合にはやや特殊な事情がある。日本の工業化の特徴は、(1)その速度が速く、しかも持続的である。(2)出発点において資本蓄積は低かったものの、国民的統合や産業モラル、さらに革新を遂行するエリート層やそれを受け入れる中間層の知識、活力、判断力は、西欧に比べて劣っていなかった。(3)工業化を支えた、下級武士出身の官僚と財閥と民間企業の三者が相互依存的補完的であった。

住民運動は、住民の日常生活から出発し、究極的には、価値指向的運動にいたるまで様々の展開をみせているが、最近では「抵抗型」の運動から「参加型」の運動へと進展しつつあるといわれている。住民意識の変化が、都市行政における市民参加の必要を生んだともいわれている。

急激な都市化とそれに伴う社会構造の変化は、多様な行政需要を生み出した。これらの多くが、住民の生活に密着した地域的解決を要求するものであったため、地方自治体を中心となって独自に解決することが要請されるようになった。これが、地方公共団体を地域政治の場へ登場させることになり、「地方政府論」の主張とつながっている。

戦後地方自治制度が改革され、地方議会は「自治体の意思を自主的に決定する機関」になった。しかし、実際には、自治体の処理している事務には機関委任事務がおおいので、議会の議決対象となる事項はいちじるしく限定され、議会で審議される議案は、原則として首長が提案し、議員提案は例外的なものになっている。こうした状況にあつて、日常生活を出発点とする住民運動はいきおい行政に直接請求するようになった。

## ②理念的状況

議会制民主主義はイギリスにおいて発展したものであり、多数決原理の上にたったものである。その基本は、住民の同質性、協調性、少数意見の尊重であるが、現代社会の住民意識・価値の多様化により、多数決原理は変質し、議会制民主主義に大きな影響を与えてきた。参加指向型の政治として出発した近代民主主義国家は、時の経過とともにますます権力指向型の方に傾斜しつつある。このような現実の圧力に抗して、普通の市民の権利の主張として台頭してきたのが参加民主主義であり、これは代表民主主義の空洞化に対する人間回復の復元作用と考えられる。

また「政治参加の多元化」がいわれ、「市民」を中心にした論理思考法が行政のあり方から政治学、憲法学、行政法学などの論理転換をせまっており住民参加の実践においても「市民」が重要な視点となっている。

### (2) 住民参加の意義と機能

住民参加の目的或いは意義として主張されているものをまとめてみると、次のようである。

- ①間接民主制の空洞化への挑戦、すなわち直接民主制への回帰志向であり、民主主義の理念と現実とのかい離を最小限にとどめるものである。
- ②住民自治・地方自治を確立させるものである。
- ③組織の決定によってもっとも影響を受ける関係者が、自らの組織の決定に参加し責任をもつ自律的な秩序である。
- ④行政過程の民主化・合理化の主たるルートとしておおきな意義がある。
- ⑤住民参加によって富と機会の配分が均衡のとれたものになるよう積極的に取り組むようになる。
- ⑥都市における非人間的生活の人間化のために必須の課題となりつつある。
- ⑦政策の形成・決定過程への実体的な参画行為であり、計画の形成に加わること。

⑧住民は、その福祉に直接関係する問題について、関心を払う権利があり、住民参加は、それを行政手続として保障するものである。

住民参加の機能或いは効果として主張されるものをまとめてみると、次のようである。

①行政と住民、住民と住民の間に合意が形成される。

②住民参加手続は、行政計画などの行政決定を実施することによって権利・利益に影響を受けことになる関係住民の意向を行政庁に伝達するチャンネルとしての意義を担っている。

③行政施策をめぐる多くの関係者（市民相互、市長と市議会、のような）のあいだの利害や意見の調整をすることが可能になる。

④関係者全てに相互教育効果が期待される。

### （３）住民参加と議会制の関係

議会制民主主義の中で住民参加の位置づけは、①住民参加は議会制民主主義にとって代わるものではなく、議会制を尊重し、かつその機能の充実をはかりつつ、それを補完するものと、②代議制を前提とする都市社会にあって、市民参加は、「参加の政治」の位置づけが与えられなければならない、とするものがある。

### （４）都道府県レベルにおける住民参加

市町村レベルでの住民参加に比べて実効性が確保され難いという理由で都道府県レベルの住民参加を否定的に解する意見もあるが、広域自治体であるが故のいくつかの条件を考慮して都道府県レベルでの住民参加を考えるべきだとする意見がある。広域自治体としての県の役割・機能を市町村との関係の中で確認し、地方自治の回復をめざす住民参加としては、県レベルの住民参加は国政に対して一つの主張の先導となりうるのではないかということが重要な視点となろう。

### （５）住民参加の限界

住民参加に限界を認める意見は少なくない。「住民参加が、有効な方式であることはいうまでもないが、しかし万能でない。そこにはおのずから限界があることを知るべきである。」と指摘されている。

## 2. 住民参加による県政を考えるために

### (1) 参加のとらえ方

従来は住民参加というと、①住民運動への対応、②行政機能の拡大、③住民意識の変化、④行政の官僚化防止、⑤直接民主制への回帰志向、といった必要論が中心であった。住民参加の名で呼ばれるものも、①モニター、対話、懇談会、の意見拝聴型、②公聴会、審議会、の意見具申型、③協議会、委員会方式によるパートナーシップ型、④作戦、運動方式による奉仕活動型などさまざま、住民参加という言葉自体がかなり広い意味に使われており、そのため意味が不明確になっている。このため「住民参加の必要論」の華やかさに比べて、現実の実践は各自治体の努力にもかかわらず、依然として住民側、行政側双方に多くの不満や疑問を残している状態にある。

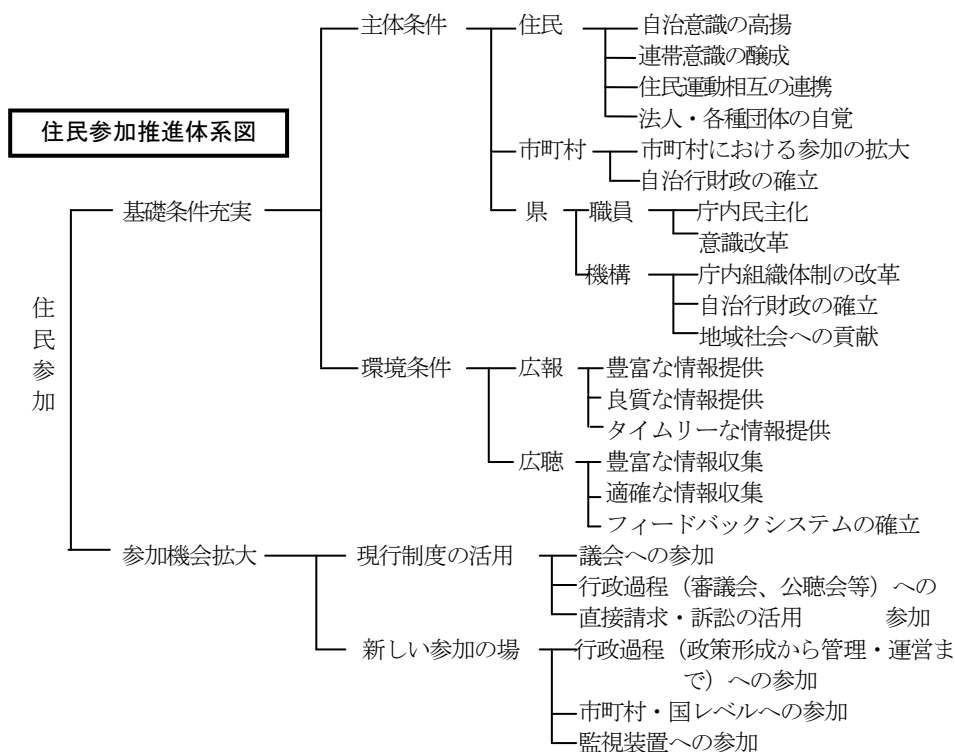
従来のまごとの参加論ではなく、より行政過程へ立ち入った、より細かいくだかれた参加論が必要になってくる。行政は、政策形成から執行、管理・運営に至るまで多くの段階を踏んでゆくプロセスがあり、住民参加は、こうした段階ごとに考察される必要がある。

### (2) 参加のすすめ方

行政過程における住民参加のかかわり方は、知ってもらう 話し合う 伝える 役割分担 共同作品で表現される。つまり住民参加は、行政における広報・広聴の段階から政策形成、決定、執行、管理・運営までの多段階的な性格と、住民、市町村等との主体当事者とかかわりを通したその風土づくり的性格と、自治権の拡大という性格を併せ持っているといえる。従って住民参加を実践化させていくためには、単にその装置づくりだけでなく、それを支える基盤づくりが重要になってくる。この基盤とは、主体的条件としての住民、法

人・各種団体、市町村と県（機構・職員）であり、また環境条件としての広報、広聴である。

住民参加推進の体系図を次のように考える。



## 6. 地方自治の理論と実態

### 「地方自治の現状と課題」

(1979 (昭和54)年8月・神奈川県公務研修所・研究報告)

地方自治の現状と課題について、住民自治を基本とした分権的政治・行政のあり方を求める立場に立って研究をしたものである。

---

#### 1. 序

これからの政治・行政は、市民自治を基本としたものに改められなければならない。

効率性よりも民主性、人間性阻害よりも自己実現と連帯、経済優先よりも人権の優先、全国画一化よりも豊かな地域性の重視等の価値選択が必要である。

#### 2. 住民と地方自治体の関係

(1) 地方自治法における住民

##### ①憲法における住民

国民主権の理念は、単なる国家統治の構造の原理にとどまるものではなく、何よりも地方自治において実現されなければならない。

##### ②地方自治における住民

住民には、地方の行政を自らの責任と負担において行うという極めて積極的な位置づけがあたえられている。地方自治にとって、自治意識が不可欠である。自治意識の醸成のためには、住民を地域行政の主体として位置づけ、さらに住民が自ら決定できる事項の範囲—自治権—の拡大をはかることが何よりも必要である。

##### ③地方自治法における住民

地方自治法における住民の意義は、一般論として住民が地方自治運営の主体たる地位が与



えられている、と説明される程度である。これは、地方自治法の構成そのものに問題があるのではないと思われる。

その問題とは、(1)地方自治制度が明治憲法下とは一変しているにもかかわらず、地方自治法の構成は、旧市制・町村制の規定をきわめて多く引き継いでいる。(2)地方自治法の構成は、初めに団体があり、次に参政権＝選挙権と考え、代表機関による自治を中心に考え、住民の位置づけは受動的なものになっている。(3)住民の参政権は、平常の状態において積極的に住民の意思により地方行政を運営させるというのではなく、異常事態において代表民主主義の欠陥を是正させるための権利として予定している。(4)条例制定改廃の直接請求については、地方税の賦課徴収等に関するものが除外されている。(5)補助金、機関委任事務体制の強化に対して、地方自治法は抵抗する力を持たなかった。

#### (2) 住民の政治に参加する権利

これには、①間接民主制的制度として憲法が保障する長及び議会の議員の選挙、②直接民主制的制度として、憲法で保障する地方自治特別法に対する住民投票、③直接請求その他の直接民主主義的制度、④委員会・審議会等への参加、⑤非制度的住民運動等の住民参加、⑥陳情・請願、があるが、住民が地域の主体として地域行政を行うためには、制度化された政治に対する参加する権利は当然のこととして、より積極的に非制度的な住民参加の権利を容認する必要があると思われる。

#### (3) 地方自治法における事後救済手続

本来、もっと住民を中心に考えるべき事後救済手続において、地方自治法は住民の事後救済の権利を犠牲にしているきらいがある。

地方自治法256条(不服申し立ての前置)の事後救済手続きは、行政事件訴訟法が訴願前置主義を原則的に否定したにもかかわらず、広く地方公共団体の事務に関する処分について不服申立前置主義を原則的に採用している。また、自治事務と機関委任事務を区別して、自治事務について不服申立前置主義を採用、機関委任事務については主務大臣の一般的指揮監督権があることになっているものの、その区別の趣旨は不明確である。

### 3. 市町村と県の関係

#### (1) 市町村と県の関係の状況

市町村職員を対象にしたアンケート調査によれば「現在の地方自治は、実質的に中央集権的であり、自治体の自主的判断が実行できない状況下にある。このようなタテ型行政が県と市町村間にもある。」としている。また「市町村の意向が県政にあまり反映されていない。」と考えられている。神奈川県内における県と市町村の関係は、在来の中央集権体制による上下関係の存続がある一方で、新たな対等・協調関係擁立の兆しが交錯した状態とみることができる。

#### (2) 県政への市町村参加

住民の声を背景とした基礎自治体の声を、県（広域自治体）や国の施策に反映させてゆく「上昇」機能が活性化されなければならない。市町村の県政への参加の意義は次の四つが考えられる。①県と市町村の間の重複行政の解消、②行政の整合的・効率的な運営の確保、③市町村の県政参加、それ自体が上昇型システムに転換するための実践となる、④自治体の国政参加への展望につながる。

#### (3) 市町村と県の役割分担

県と市町村の役割分担をめぐる問題の解決に当たっては、国・地方自治体を通ずる行財政制度が密接不可分に関連しているため、国の施策を転換させ、中央集権的行財政構造を、分権的行財政へと改革していくことが不可欠である。しかし、緊急の問題として、県の機能として地方自治法上規定されている広域事務、統一事務、連絡調整事務、補完事務の四機能の執行と運用について実態的に再検討しなければならない。また、市町村の機能についても実態的に再検討して、県と市町村の役割分担を明確にしていくことが必要である。県は広域自治体としての機能を純化していかなければならないが、これには、漸次その機能を市町村へ委譲していくことが必要となる。この委譲の対象は、当面許認可権限に限定するとしても、将来は市町村の生活基盤整備に関する事務事業なども委譲の対象としてい

かなければならない。基本的には、法律などの制度改正が不可欠の条件となる。

#### (4) 市町村条例と県条例

市町村が自治権を行使するための条例制定の動きが活発化してくると、市町村条例と県条例が抵触することも予想されるが、これを回避するためにも市町村条例と県条例を検討するに当たって重視すべき点は、①市町村に関係ある県条例の制定過程に市町村が参加できるシステムを確立すること、②市町村自治を尊重した県条例の立法形式を推進していくことである。この②は、建築基準条例のように、県条例の適用を市町村の裁量に委ねる、或いは県条例は必要最小限の要件ないし基準を定め、細目は市町村条例に委任する等が考えられる。また、市町村自治を確立するためには、市町村の自主解釈権の強化が求められる。

### 4. 地方自治体と国の関係

#### (1) 地方自治体と国の役割分担

行政事務の再配分の必要性は、過去 30 数年間一貫して主張されてきた。しかし、それは遅々として進展しないばかりか、逆行する現象すら現れている。このような状況を克服し、あるべき地方自治体と国の役割分担のもとに、行政事務の再配分を実現していくことが今後課せられた重要な課題である。今までこれが実現しなかった理由としては、次のものがあると言われている。①中央省庁の強い権限欲、官僚体制、自治体への不信任感、②我が国の自治精神基盤の弱さ、未成熟。③補助金、利害関係によって、がんじがらめに縛られた日本社会の特質。④自治体側の意思統一が不十分。⑤住民の立場、視点からの検討が不十分。⑥財源面からの手当のしくみが検討不十分。

この状況を打開していくためには、従来の制度的沿革は一応白紙に戻し、地方自治体が行っているすべての事務を再点検し、一般的・抽象的ではなく、具体的・実態的にあるべき地方自治体と国の役割分担を明確にすることが必要である。

#### (2) 機関委任事務体制

機関委任事務は、地方自治法 148 条第 1 項に規定するとおり、普通地方公共団体の長が法

律及びこれに基づく政令によりその権限に属する国・地の地方公共団体の事務を管理し、執行するものである。昭和 27 年 8 月の地方自治法の改正で地方制度調査委員会議（神戸委員会）の答申の趣旨を取り入れ、団体委任事務と機関委任事務とを別表を設けて表した。この別表設置の理由は、①委任事務が一目瞭然とわかるようにすること、②法律又はこれに基づく政令に根拠を置かなければ地方公共団体に国の事務処理を義務づけられないこと、③委任増加を防ぐため必ず地方自治法の改正を伴うものとし、チェックができるようにしたこと、④事務再配分に資することができることなど、とされている。しかし、機関委任事務の項目は増加のし続けてきた。従って、別表は、その増大を防止するという当初の役割は失われて、後追い整理表的な性格のものとなってしまっている。

機関委任事務から派生する問題点として、次のようなものが指摘される。

①地方自治体の機関に対して国が有する強力な指揮監督権の問題。②住民参加の拒否という観点からの問題。③行政責任の不明確という問題。④機関委任事務の事務量が多いという問題。⑤事務の吸い上げ現象の問題。⑥超過負担の問題。⑦機関委任事務と補助金統制に係わる問題。

機関委任事務体制の改革は、便宜的に純粹に国の事務とされるものを委任する方式が止むを得ないとしても、この場合は地方自治体に経費負担のないようにすべきである。また、現行の自治事務の再編成を含めて、できるだけ地方自治体に事務と権限を委譲し、自主自立に委ねるべきである。その際に用いる原則は、①行政責任の明確化、②現地性・総合性の確保、③国と地方の経費負担の明確化である。

### （3）自治体の国政参加

国の政策決定の表現形式としての「国法」や「国家計画」などに、地方自治体が何らかの形によって参加できる仕組みが求められている。このような参加の仕組みへの模索は、地方自治にとって新たな展望を切り開くことにつながっていくものと思われる。

国会審議の場における公聴会などで、地方自治体関係者の意見が聴取される場面はよくみかけられるが、地方自治体が「ノー」と言えば法律制定ができないといったような決定的な

仕組みはない(西ドイツでは、都市会議が強力な発言権を持っていることが、参考になる)。  
法律に基づき各省庁に設置されている各種審議会については、少なくとも地方行政に関連のある審議会等に地方参加を義務づけるべきものと思われる。また、国家計画や大規模プロジェクトの計画・実施には、国が決定したものを、一方的に地方に示してはならない。地方の参加なくして、事業の円滑な遂行はますます困難な時期をむかえていると思われる。

## 7. 県政への市町村参加の理論と実態

(1980(昭和55)年8月・神奈川県自治総合研究センター・研究報告)

県政への市町村参加に関して、理論と実態の調査研究を行ってたものである。ここでは、その結果として出された提言を中心に取り上げる。

---

### 1. 序

前年(昭和54年)に、神奈川県公務研修所(55年に神奈川県自治総合研究センターに改組)で研究報告された「地方自治の理論と実態」研究の「市町村と県の関係」の部分を基本理念として継承し、その具体化として「県政への市町村参加はどうあるべきか」という問題に絞って調査研究した。

「市町村連合事務局としての県政」ということが最近言われ出し、県レベルにおける重要な課題の一つになっている。この「市町村連合事務局」とは、とりもなおさず市町村を機軸とした県政の実現ということになるが、まだこれに実質的な内容は与えられていない。そこで、この研究では、「県政への市町村参加」をこの「連合事務局」という言葉に意味内容を与えるキーワードとして位置づけ、これを具体的に展開し体系づけるよう努めた。(以下それぞれの分野において提言をしている。)

### 2. 市町村参加の基盤づくり

#### (1) 権限移譲の促進

昭和55年1月26日に、神奈川県知事は市町村長にその権限を移譲することに合意したが、56年度以降の移譲にあたって留意すべき点を次のように考える。

①市町村の自主性を活かした移譲 機関委任事務の拡大につながらないように、知事は指揮監督権を行使しない。市町村議会の審議に付すことができるようにする。市町村の監査対象

とすることを認める。十分な財政措置を講じる、などの市町村の自主性を活かした権限移譲を促進すべきである。

②包括的な移譲 法令中の許認可権限をひとつずつ分解して移譲するのではなく、特定の法令中にある許認可権を包括的に市町村に移譲すべきである。

③多様性のある移譲 各市町村が多様性に富んだコミュニティづくりを推進していることに鑑み、移譲も一括に行うのではなく、各市町村に相応しい選択の余地を持たせた移譲とすべきである。

④県民の支持を得た移譲 単に県と市町村が合意した移譲ではなく、県民の組織化された支持があるようにすべきである。それには事前に県民に情報の提供が必要。

⑤県機能の純化につながる移譲 権限移譲は市町村自治の強化といった視点と同時に、県の機能の純化の視点もなければならない。

## (2) 人事交流のネットワーク化

昭和55年度から「神奈川県及び市町村職員交流システム」が発足したが、この交流は、単に県と市町村職員間の研修的な相互派遣ではなく、地方自治を担うべき職員の相互啓発の一手法としてとらえ、共同研究や共同研修を加え、相互理解、相互啓発を通じての職員の資質の向上という目的が達成されるべきである。このためには、市町村と県による「人材開発センター」を共同設立して、人事交流、共同研究、共同研修を行うべきである。

## (3) 情報のネットワーク化

各自治体が巨大な情報塊組織であるという認識で、その相互間の情報のネットワーク化を図る必要がある。それには、情報創造を一元化を行い、情報の加工（評価）システムを確立しなければならない。

## (4) 国との行財政構造転換の促進

三割自治という言葉に象徴されるように、日本の地方自治はその憲法の精神とは裏腹に中央集権的な行財政制度によって大きく歪められてきた。機関委任事務を例に挙げてみても、昭和27年から同50年までの間に都道府県レベルで2.4倍、市町村レベルで

1.9 倍と増大している。しかし、この方向は一朝一夕には転換できるものではない。

そこで当面は、地方自治体・住民相互間で行財政改革についての合意形成（例えば県民討論会の共同開催）や、漸進的な制度改善の試み（零細な補助金の返上）などについて草の根的な運動からはじめていく必要がある。

### **3. 参加のシステムづくり**

（1）包括的な参加 県政の全般的ないし基本的な施策について、市町村と合意形成を図る場として、付属機関（審議会等）への参加、首長の参加、企画部（課）長の参加が考えられる。

（2）個別事業への参加 市町村と県の共同事業の推進、県事業への市町村参加の二つがあるが、ともに地区行政センターの機能を充実させ、地域の実情に応じた多様な行政施策が展開されるようにすべきである。

### **4. 新神奈川計画策定過程における市町村参加のあり方**

（1）開発計画から総合計画へ 日本の本格的な計画行政は昭和25年に制定された国土総合開発法にはじまるといってよいが、これらは住民ないし地方自治体（特に市町村）の参加に基づく計画策定ということを全く問題にしていなかった。しかし、開発優先から生活優先への変化と共に住民生活を基点に据えた施策の計画化が行われるようになり、必然的に生活を軸とした総合的な施策の展開が要望されるようになった。それには、市町村レベルで住民参加を、都道府県レベルで市町村参加を、施策計画策定上の基本原理としなければならない。

（2）新神奈川計画策定の現状と問題点 新神奈川計画に関する市町村職員のアンケートによる意見によれば、計画手法上の問題（実施地域が不明確、県単事業と補助事業の区別がないこと、県と市町村の費用負担区分の不明確、文章表現が主でわかり難い等）や、策定手続き上の問題（参加システム、改定手続きがはっきりしない等）がある。これに対しては、市町村代表を増員し、機能別参加を推進し、県レベルにおける市民参加と市町村参加の有機的



結合をめざさなければならない。

## 5. 予算編成への市町村参加

(1) 予算編成への参加をはかるための前提条件 計画による行政、施策の計画化がいわれるが、計画と予算とのジレンマは依然として解決されていない。実質的な施策決定はほとんど予算査定段階でなされているのが現状である。しかも、予算査定は、短期間に集中的に実施されており、本来的に参加をシステム化しづらいものとなっている。したがって、行政センターに対して施策決定の権限と予算をもっと付与していくべきである。また、施策評価システムを確立し、施策評価主体の多元化（市町村や県民の評価も導入していく等）をはかり、財源情報を公開し、市町村相互間における自主的調整を活性化させることが必要である。

(2) 予算編成への市町村参加のアウトライン 予算編成過程の全てに参加することは難しい。従って、施策形成過程への参加とすべきである。

## 6. 県単補助金制度の改善と市町村参加

現在の県単補助金制度に対しては、補助対象事業が県下画一であり地域の特性に応じたものになっていない、との意見がある。地域の多様性を受け入れる制度にしなければならない。本県における県単補助金は、①一般会計における個別補助金、②特別会計における市町村振興補助金（メニュー補助金）、③地域振興助成交付金がある。これらの制度の改善の方向は、一つには、一般財源化していこうとする考え方があり、もう一方に、施策誘導効果と市町村の自主性確保という要請を両立させようとの総合補助金化の考え方があり。なぜ県は補助を行うのかといった基本的な理念の再確認を行い、その改善方向を県計画の中に示すべきである。それには、県と市町村の役割分担的観点からの検討を行うことになるが、この検討過程には市町村参加がはかられるべきである。

## 7. 老人福祉行政における市町村参加のあり方

県と市町村の間では、それぞれの施策を横わりの行政構造の中で相互に協調し合いながらおのおの役割を確認し合うといった企画調整機能の充実をはかりながら、老人福祉施策の総合化・体系化を図らなければならない。この場合、地域福祉推進の主体は市町村と地域住民にあることを認識しなければならない。さらに、役割分担を明確化し、地域住民や市町村の参加を上昇型福祉システムへ転換し、思いきった制度の改革と施策の見直しを行う勇気を持つことが必要である。

## **8. 河川行政における市町村参加のあり方**

わが国の河川行政は、1964（昭和39）年に大幅な河川法の改正が行われ、従来の区間主義の管理体系を改め、水系を一貫とした管理とする水系主義がとり入れられた。しかし、河川事業は単なる線としての河川事業では十分ではなく、流域全体を含めた総合的施策が講ぜられなければならない。治水対策だけではなく、土地利用計画、環境問題を含めた総合的な施策化が望まれている。これには地域住民、市町村の参加は欠かせない。つまり、土地利用の側面からは市町村の都市づくりが、河川敷の利用をめぐるは地域住民の具体的利用方法が、環境の面からは下水化等の問題が、防災の面では第一次防災責任者としての市町村の対応が考慮されなければならないという具合である。また、住民の間にも公害に対する関心が高まり、一部では地域の住民運動として展開されるに至っており、自ら河川汚濁防止の運動をする他、自治体への要望なども行っている。

これらを踏まえて、①河川の容量に対応した水系ごとの流域総合計画の策定を図ること、②調和のとれた河川流域の総合管理体制を確立すること、③地域のシンボルとしての河川を守るために「河川環境保全会議」を設置すること、を提言する。

## **9. 高校建設行政における市町村参加のあり方**

### **(1) 高校建設における市町村参加の意義**

戦後35年を経過し、民主主義が育ち地域も成熟してきている中で、青少年の多種多

様な生き方を認めその才能を伸ばし社会連帯を養う教育を行うには、縦割りの教育行政ではなく地域を土台にした青少年の生活圏のすべてにわたっての教育が存しなければならない。そのためには、青少年の生活圏にあわせた教育行政のインテグレーションが必要であり、小中学校は市町村教委、高校は県教委、私学および青少年会館は県の県民部、さらには青少年の補導は県警といった縦割りのワクを取り払った行政が必要である。従って、高校建設を含む高校教育行政への市町村参加の意義は、従来の中央集権的な教育行政を地方分権的な上昇構造へと転換させて民主化をはかり、画一的な縦割りの教育行政を廃止し、個々人の多種多様な能力を伸張させる地域教育行政のインテグレートにあるといえよう。

## (2) 高校建設の現状と問題点

1977年に策定された新神奈川計画では、1973年に策定された新総合計画における「高校100校計画」が継承され、新たな体系が与えられた。しかし、高校建設過程では、土地取得、位置決定等での困難さに加えて、工事過程における騒音等が問題になる。地域に迷惑を及ぼしながら建設が行われるが、その苦情処理の窓口はほとんど市町村となっている。高校建設後においても、高校の地域社会への開放は、市町村の小中学校の開放とも関連しており、その運営には市町村参加が必要になってくる。このように、高校建設は、計画策定過程、建設過程、建設後とすべてにわたって市町村との連絡・調整が不可欠である。

高校建設の面において、(県の教育行政へ)市町村が参加するためには、市町村の総合計画を積み上げた新神奈川計画の策定がなされるようにすべきであり、県と市町村との総合的な連絡調整機関の設置が必要である。

## 8. 国・県・市町村の役割分担

(神奈川県労働部事務事業を中心として)

(1981(昭和56)年・神奈川県自治総合研究センター・チーム研究A)

諸々の権限が国に集中し過ぎていると言われる実態を、神奈川県労働部の事務事業を具体例として調査研究し、国・県・市町村の役割分担のあるべき姿を提言したものである。

---

### 1. 序

近年「地方の時代」が提唱され、全国的にその実現に向けての気運が高まっているが、これは何故であろうか。

戦後産業優先の目的のもとに経済的効率が求められ、諸々の機能を過度に中央に集中する社会システムがつくられたが、国と地方自治体を通じる行財政システムも例外ではない。地方自治体はその権限と責任において処理すべきものにまで国が関与し、地方自治体の自主性と創意性を著しく阻害してきた。更に、1973(昭和48)年の石油ショックを契機として安定経済成長期に入ってから、従来の中央集権的システムでは、多様化する住民ニーズに対応することは難しくなってきた。今後は、住民と地域を基盤とした政策とそれを可能にする、地域や自治体が機能するシステムへの転換が必要である。

ところで、国・県・市町村の役割分担論は、分権論の主軸をなす課題であり、それだけに以前から様々な議論がなされてきた。それらの議論をふりかえてみると、国・県・市町村の役割分担についての一般論はすでに出尽している感さえある。にも係らずこれが議論され続けて来たのは、一般論の正当性を具体化する手立てがないままであったと考えられる。

この調査研究では、労働部行政に限定した。個別の行政分野における実証研究が、今後の県政の全部局に拡大されることによって県政全体としての役割分担論を再構築できるものと展望している。

## 2. 経済社会環境の変化と労働行政

労働行政に係わる分野では、経済社会環境の変化に応じて、次のような課題が考えられる。①雇用の場の確保と職業の安定（特に中高年齢者の雇用問題）、②社会的弱者の社会参加（婦人・心身障害者の雇用問題）、③産業構造変化への対応。このような課題に対して国では、昭和46年「中高年齢者等の雇用促進にかんする法律」の制定、昭和52年「昭和35年制定の身体障害者雇用促進法」を抜本的に拡充すべく全面改正、昭和54年雇用対策法に基づく「第四次雇用対策基本計画」を策定、といった法制面からの対応がなされている。しかし、これらの課題の特質を考えると、中高年齢者、婦人、心身障害者は地域移動性が少なく、雇用の場を地域に求めることが多い。また、それぞれの課題は単に労働分野だけではなく、福祉、医療などの諸分野との関連の中で総合的に取り組む必要性が高いと考えられる。従って、今後は、省庁間の独立性が強く、総合的な取り組みをしにくい国よりも、地域の行政を総合的に担当する自治体の役割が増大すると考えられる。

## 3. 国・県・市町村の労働行政と今日的課題

### (1) 国・県・市町村の労働行政の領域

(1) 行政機構および組織の実態 国における労働行政の所管は労働省で、内部部局としては、総括管理部門である大臣官房・統計情報部を除くと、労政局、労働基準局、婦人少年局、職業安定局および職業訓練局の5局と3部、30課、2室からなり、その他附属機関として各種審議会、研究所等がある。また、各都道府県に設置されている労働省直属の支局分室として、各都道府県に一個所の労働基準局と婦人少年室があり、その他の出先機関として各都道府県に数個所の労働基準監督署と公共職業安定所が設置されている。

県における労働部の機構は、労働総務室、労政課、労働福祉課、職業安定課、雇用保険課、職業訓練課、失業対策事業課の1室6課からなり、出先機関として労働センターが県内9個所、職業訓練校が11校と技能開発センター等の訓練関連施設が4個所、失業対策事業所が3個所、公共職業安定所は国の機関であるが、県内に15個所、さらに労働福祉会館等の福

社施設が8箇所設置されている。職員構成としては、職業安定課、雇用保険課、失業対策事業課及び各公共職業安定所には、地方事務官又は労働事務官が総計で722人配置されている。労働部の職員総数が1407人であるから、半数以上は国の職員で占めていることになる。

次に県内で労働関連行政を実施している市町村の担当課をみると、労働関連部門だけで独立した部課があるのは、横浜・川崎の政令指定都市を含めた大規模な市に限られており、その他の市町村では経済商工関連の部門等で付随的な事務として実施されているのが現状である。

(2) 国・県・市町村の労働行政の分野 組織体系からも労働行政は基本的には国と県との行政分野とされており、そのうち職業安定行政、雇用保険行政及び労働基準監督署が行う労働災害、労働安全衛生行政等に関しては、国の機関又は国の職員が直接的に執行している国の事務である。また、労政行政、労働福祉行政、職業訓練行政、失業対策事業行政については、都道府県がおもに実施主体となっているが、基本的には国主導型の行政であり、最終的な権限を国が保留している機関委任事務や団体委任事務が多い。

また、市町村レベルの労働行政へのかかわりは、住民ニーズに対応して増大していく傾向にある。市町村が実施している労働行政は、おもに地域に密着した福祉サービスの観点からなされており、県と市町村との役割分担の関係においては、労働福祉行政の領域で競合する関係にあるといえることができる。

## (2) 雇用促進事業団と労働行政

労働行政は、わが国の経済政策と密接な関係を持ちながら、経済発展に即して様々な政策の展開をみせている。国のコントロールの下に時代の要請に即した労働行政の展開を支援するものとして第三セクターである特殊法人が設置された。労働行政関係の特殊法人は、昭和32年に設立された労働福祉事業団をはじめとして中小企業退職金共済事業団、雇用促進事業団等がある。その中で雇用促進事業団は、労働者の技能の習得及び向上、地域間及び産業間の移動の円滑化その他就職の援助に関し必要な業務を行うことを目的として、昭和3

6年に国及び地方自治体の共同出資により設立された法人である。しかし、事業団と県の労働行政の間には、相互協力といいながらも種々の問題点が存在しており改善が期待される課題が多い。

### (3) 労働行政の総合化

労働部の行政課題は、過去においては、職業安定、雇用促進、労使関係の調整、職業訓練など、他の行政分野と直接かかわりが少なく、独立した形で存在していた。しかし、行政の今日的課題と思われる分野（中高年問題、婦人問題、心身障害者問題等）における労働部の施策は、県の各部局で実施されているそれぞれの施策と深いかかわりをもっているため、他の部局と連絡調整の上、総合行政が行われなければならない。

### (4) 地方事務官制度と労働行政

地方事務官は、都道府県の組織に入っている国家公務員である。職務上は知事の指揮監督を受けながら、その身分が国家公務員であるため、人事及び予算上の権限は国が行う変則的なものとなっている。この制度の存在によって、国・都道府県の役割分担があいまいになっており、また、行政主体間の責任を不明確にする原因となっている。従って、国・都道府県の役割分担を明確にしたうえで事務の再編成を行い、地方事務官制度を廃止する必要がある。

### (5) 労働福祉施設と地域性

労働者の余暇時間の増大に伴い、労働福祉施設に対する設置要望も多くなってきており、これに応えるため各自自治体が労働福祉施設を建設する方向にある。地域性の強い施設であるので、市町村設置が相応しいと考える。県はその補完的役割を担うようにすべきである。国は、雇用促進事業団を通じて、各県に労働福祉施設を設置しているが、必ずしも国の役割が明確になったうえで行っているとは思えない。役割分担の視点を踏まえて検討することが大切である。

### (6) 県労働行政の改革の方向

県の労働行政の改革は、①国主導型の労働行政から地域性に根ざした労働行政への転

換、②県機能の純化と役割の明確化、③縦割行政から総合行政への方向に向かうべきである。

この観点から労働行政の各分野別に国・県・市町村の基本的な役割分担の方向を示せば次のようである。

(1)労働基準、安全衛生行政及び雇用保険行政は全国統一的基準も必要であるので国の事務であることは適正である。(2)職業安定行政は、地域適合性の高い行政に変質してきており、県の事務とすべきである。(3)職業訓練行政は、本来国の事務とするべきものもあるが、一般的に県の事務として定着化しているものが多く、地域性も高いので基本的には、県レベルの事務とすべきである。(4)労働福祉行政は、本来基礎自治体に馴染む行政分野であり、県がハード部門で先導的な役割を担い、ソフト部分は市町村に移行する方向が望ましい。(5)労政行政は、地域社会とのかかわりのなかで県行政が相応しい。

## 5. 提言

①職業安定行政については、ひろく国の事務とする現行法体系を改め、当面、比較的雇用の機会に恵まれない中高年・婦人・心身障害者については、職業紹介、指導等雇用の促進に関する事務を自治事務化し、国はその事務を地方自治体に移譲すべきである。

②中高年・婦人・心身障害者の雇用促進に関する事務の自治事務化にあわせて職業安定行政における地方事務官制度は廃止するべきである。

③駐留軍関係離職者対策の根幹は国の責任であるから、国の制度の拡充を図るべきであり、県が上のせとして助成金の給付をすることはやめるべきである。

④労働福祉施設の設置にあたって国(雇用促進事業団)は地域の主体性を尊重し、その設置・運営制度を地方自治体の主体性が生かせるよう改善すべきである。

⑤労働福祉施設設置にあたっては、設置主体間の連絡調整を密にして競合を避けるべきである。また類似施設の統合化を施設利用者のニーズに応え、支障のない限り進めるべきである。

⑥労働金庫は、地域の労働者の生活と深い関連性を持つため、現在機関委任されている事務については権限を県に移譲するとともに、その他労働金庫の指導監督に必要となる権限事務



は、全て自治事務化し国はその事務を県に移譲すべきである。

⑦中小企業退職金の認定制度事務は、現在機関委任事務であるが、利用者の利便性などを考慮して市町村への事務委託方式に変更することが望ましい。

⑧中小企業従業員持家資金利子補給制度は、地域性の強い事務事業であるため、市町村の事務事業とすべきである。県は、市町村間の連絡調整や広域的立場からの事務事業を実施すべきである。

⑨生活資金貸付制度は、地域性の強い事務事業であるため、市町村の事務事業とすべきである。しかし、現在は、県が先導的に実施しているため、本制度の目的などを市町村に説明し、調整することが望ましい。

⑩労働安全衛生対策は、労働者を保護するために統一性が必要となるので原則として国の事務事業とする。しかし、今後、地域性を考慮する必要から危険防止基準づくりや労働災害防止計画策定の際に地方自治体の意向が反映されるような方途を講ずべきである。

⑪職業訓練計画の策定事務は機関委任事務であるが、都道府県の特徴、地域対象者のニーズ等を十分反映させる必要があると考えられるので、機関委任事務としてではなく、都道府県レベルの事務として取り組み、自治事務化すべきである。

⑫事業内職業訓練の認定事務は機関委任事務であるが、地域性の高い事務事業であるので都道府県の事務として取り込むか、あるいは具体的事務処理についての事務権限をできるだけ都道府県に付与すべきである。

⑬技能検定の実施事務は機関委任事務であるが、技能検定制度は国家検定制度であるため、本来、国または国の期間が直接実施すべきである。もし、広域等の理由により、都道府県に実施を委ねるのが適当であるとすれば、あくまで委託契約等の方法により、経費負担は全額国がおうべきである。

⑭国（雇用促進事業団）設置の神奈川県総合高等職業訓練校は、職業訓練短期大学校などに転換するなど、国・県・市町村の訓練校のあいだに重複がないよう分担すべきである。

⑮職業訓練校設置は、団体委任事務となっているが、訓練事業については、国の省令や通達などで枠が定められている。都道府県がその地域の特性やニーズに応えられる職業訓練を実施できるよう都道府県の主体性を生かせるシステムに改善すべきである。

⑯失業対策事業は、県営及び市営が並立し、実施内容は国による統一基準で行われているが、地域的にも競合しているので、市町村で行うのが望ましい。

⑰現在、県が実施している市町村に対する補完事務は、県機能純化の観点から原則として、市町村に移譲すべきである。また当面補完事務として存続するものについて、県はどの程度の行政水準を維持するかという基準を持つべきである。

## 9. 急迫する高齢化社会の実像

(神奈川における高齢化社会に関する調査研究)

(1981 (昭和56)年・神奈川県自治総合研究センター・チーム研究B)

65歳以上の人口が割以上に達しようとしている現在の状況を、神奈川県の高齢化社会に焦点をあてて調査研究し、その対応策を提言したものである。

---

### 1. 序

高齢化社会とは、人口年齢構成において、若壮年層が人口の圧倒的多数を占めていた従来の構成から、各年齢層の間に均等な人口分布が見られる構成へと移行する社会のことである。こういう移行の過程で、各年齢層ごとにそれぞれ異なった問題状況が発生していくものと考えられる。

この研究では、神奈川県における人口構造及び就業人口の中高齢化の推移と中高年齢者の就業意識を把握し、産業社会における中高年就業の現状と動向について、①産業分野、②企業規模、③従業上の地位、④定年制の4つの角度から分析した。

### 2. 人口構造の中高齢化と中高年齢就業者

#### (1) 神奈川県における人口構造の中高齢化と就業人口の中高齢化

神奈川県における人口増の特色は、京浜工業地帯の中心として、若年労働力を集中したことにより、まず著しい若年層の社会増が起り、次いでそれが高い出生率(自然増)をもたらすという二重の人口増の姿となっていることにある。社会増の最盛期は、昭和35年から46年にかけてであり、その後、急に増加数を減らし、現在では最盛期の3分の1程度となっている。自然増の方は、それより遅れ48年をピークを示したのち下降して現在に至っている。

神奈川県の中高齢化の速度はきわめて速く、全国レベルとは異なっており、これに見合った対応策が必要とされる。

45歳以上の中高齢人口の構成割合				
昭和55年現在で	全国	30.4%	神奈川県	25.5%
昭和65年予測	全国	35.8%	神奈川県	34.2%
昭和75年予測	全国	40.6%	神奈川県	41.3%

人口構造の著しい中高齢化の進行を反映して、就業人口構造も著しい中高齢化が生じている。予測によると、労働力人口（神奈川県一男女計）に占める45歳以上の構成割合は、55年で33%程度であるが、65年には42%、75年には49.4%と約5割に達する。

### （2）中高年齢者はどこでどのように働いているか

神奈川県の上44年における45歳以上の中高齢就業者数は、男子658,000人、女子297,000人である。産業別の中高齢者の多いところは、男子の場合、製造業29.9%、サービス業19.1%、卸・小売業15.5%、建設業11.2%である。女子の場合は、サービス業30.0%、卸・小売業29.0%、製造業19.9%となっている。

企業規模別にみると、中高齢者の多くは中小企業に在る。特に65歳以降は千人以上の大企業にはごく少数割合しかおらず、10～99人規模に6割も集中している。大企業における高齢者排出システムは、歴然と機能しており、大企業の割合が大きい神奈川県では、大企業から排出される高齢労働者の就業問題が深刻化することが予測される。

中高齢者の就業への意欲は大変大きい。特に男子の場合60歳代後半に至るまで働いている者は6割を占め、働き続けたいとする意識も60歳代後半においても非常に強く認められる。

### （3）産業構造の変化と中高齢就業者の動向

産業構造の第三次・サービス化が進行する中で、就業構造も変化してきている。45年から50年の経済変動期において、製造業に吸収された就業者は僅か8.5%に過ぎず、第三次で73.3%、サービス業だけで28.3%を占めた。50年から55年の低成長期におい

でもこの傾向は変わらない。逆に各企業から排出された就業者は、製造業から排出された雇用者が著しく、45～50年で57.2%、50～55年で70.7%を占め、このうち45～50年では女子が70.1%と大多数を構成し、経済変動期の調節弁的役割を果たしていることが認められる。

45年から50年の期間について、中高齢層における就業参入状況を見ると、第三次産業がその78.2%までも占め、サービス業だけでも41.0%を占めている。製造業は、わずか4.7%に過ぎない。

中高齢化の進んでいる産業は、農業、建設業、製造業のうちの在来型産業、不動産業、運輸産業、サービス業の各業種である。

神奈川経済研究所の調査によれば、第三次産業全体の中高齢者比率は約3割であり、全産業の平均値程度となっている。しかし、三次産業の中でも卸・小売業は中高齢比率は低く、サービス業の多くの業種、不動産業、運輸業などは高齢化が進んでいる。

#### (4) 定年制等

神奈川県労政課の調査(昭和55年7月調査)によれば、定年制のある事業所は91.5%である。企業規模が大きくなるに従って、定年制を定めている割合が多くなっている。定年制の形態は、一律定年制が65.7%、男女別定年制が26.9%、職種別定年制が2.2%となっている。合理的理由のない男女別定年制は無効であるとする最高裁の判決があるにもかかわらず、これが1/4以上もあることは、婦人労働者にとって厳しい現状といえる。

### 3. 神奈川県における中小規模企業の中高年問題とその実態

この研究のなかで、神奈川県の中規模企業を対象として、中高年問題の調査をしている。これにれば、①定年制を定めている企業は7割程あるが、従業員規模が小さいほどそれは少ない。②定年制を定める企業の8割が男女一律定年制だが、その定年年齢は60歳及び60歳以上とする企業が52.7%と非常に高い。③定年制を定めている企業で定年延長や再雇用等の勤務継続を実施している企業は5割前後で大企業に比べて比較的低い。

中小規模企業における中高年問題は、「体力低下による能率ダウン」、「賃金支払額の増大」、「企業活力の低下」等であると指摘している。

#### 4. 高齢者の新しい就労の場を求めて

人は高齢になって就労から引退する時、フルタイム就労から直接引退するのではない。それは個々人の能力により、選択的就労の場を経て段階的に引退することが望ましい。しかし、現実には労働省の調査からもみられるように、55歳当時雇用労働者であった者が60～64歳の時点で1/4が不就業者となり、この中の3/4が他の就業を経ないで直接不就業者となっている。この実態は、高齢者が就業から引退するとき、段階的引退の場がほとんどないことによる。

高齢者事業団は、この段階的引退における選択的就労の場として、高齢者の自主的参加により作られたが、「一般の雇用になじまない」「収入の保障がある」などの条件の下に、一部の高齢者が対象となっていない。今後、より多くの高齢者の就業の場として、一般の雇用を希望する者も含めたさまざまな選択的就労の場を開拓することが急務である。

#### 5. 提言

急速に進行する高齢化の波の中で、中高年齢層特に高齢層の労働力人口が増加するとともに、女子労働者も著しく増加し、一方若年労働者の絶対的減少と、その高学歴化が進み、さらに産業構造の変化に伴う労働力需要面の変化や、雇用者比率の上昇、女子労働者の就業意欲の高まりなど雇用をめぐる状況は、いわば今後に予想される数々の高齢化をめぐる問題の前触れとして、当面最も重要な課題である。

中高年齢者の雇用の問題は、長期的な取り組みを必要とするが、当面次の五つ分野（①企業における中高年の雇用確保、②中高年齢者の雇用の創出、③生活設計への支援、④中小零細企業の振興策、⑤県行政における高齢化問題への取り組みについて提言する。

### (1) 企業における中高年の雇用確保

中高齢者の雇用状況は、わが国の雇用慣行の中でかなり厳しい状況におかれており、中期的にみても団塊の世代が加齢するに従い、その上の世代も含めて年功序列、終身雇用などが制度的に成り立たなくなると見られる。とくに大企業の雇用責任の比重は大きいので、大企業に対して中高齢者の雇用に関する様々な対策を講ずるよう協力を求めるべきである。

(1) 60歳までの定年延長を今後5年以内に確実に実現する。(2) 61歳以上の定年延長についてもできるだけ実現をはかる。(3) 中高年の雇用確保を目的とした「中高齢者等の雇用促進に関する特別法」(各企業は雇用者のうち55歳以上の高齢者を6%以上雇用する努力義務がある)による中高齢者の法定雇用率は大企業ほど低いので、その雇用率の改善に努める。(4) 高齢者の技術や技能を十分に活用し、定年前後の高齢者の雇用を確保することを目的とする子会社の設立を推進する。

### (2) 中高年齢者の雇用の創出

(1) それぞれの企業が中高齢者を優先的に雇用するよう制度として確立する。(2) 医療、保健、社会福祉、文化、教育といった今後雇用の増大が見込まれる産業、職業のうち特定の職種については、一定年齢以上の者を雇用の資格とする雇用資格制度(逆定年制)を採用する。(3) 県内の公共施設を維持管理する「公共施設管理公社」を創設し、中高齢者の積極的な雇用をはかる。中高齢者雇用媒介システムとして「人材登録センター」を設置する。(4) 高齢者に対する公的な就労あっせんや地域での就労機会の積極的な掘り起こしのため、現在の高齢者事業団や、生きがい事業団を強化・拡充し、高齢者就労に重点を置いた事業団へ転換すべきである。(5) 職業安定法45条に認められている労働組合の人材派遣事業を活性化し、産業別や企業別といった企業の枠を越えた地域組織(地評、地方同盟など)が運営主体となった人材派遣(職業紹介)会社の設立をはかる。

### (3) 生活設計への支援

中高齢者を対象とした能力開発と就労意欲の向上をはかるため、企業と行政を含めた中高齢者の自立を促すシステムの整備拡充を通して中高齢者の生活設計を支援することが

必要である。

(1)中高年齢労働者の能力の向上をはかる職業教育・訓練システムの確立、中高年齢向け仕事の設計を進める。(2)入社から定年に至るまでのライフステージに応じて従業員の体づくりや、健康管理を充実する。(3)職業情報の開発、整備、提供を中心として職業相談センターの見直しをはかる。(4)県内15箇所の職業訓練校のカリキュラムを編成しなおし、中高年齢者の離職に添った分野を拡充する。また専修学校、各種学校との有機的連携をはかり職業訓練制度の弾力的運用に努める。

#### (4) 中小零細企業の振興策

(1)雇用面で重要な位置にある小売・卸売業など3次産業に対して、経営・技術指導を拡大、充実する。(2)中小零細企業に関する各種給付金制度は100種を越える、また縦割り行政の弊害もある。これらの制度を県レベルで一本化し、雇用対策の視点で見直す必要がある。(3)中小企業の労働者に対し、体系的、計画的な教育・訓練を実施するための援助、支援をすべきである。

#### (5) 県行政における高齢化問題への取り組み

(1)県の労働行政は製造業中心に取り組まれている傾向があるが、これを全産業にわたる行政需要に対応して視野を拡大すべきである。(2)総合行政として取り組む必要がある高齢化問題については、その関連する施策と部局の総合調整を担当する組織を企画部に設置する。また、庁内推進組織として「高齢化問題推進委員会」を設け、高齢化に関する調査・研究、白書などの作成を通してその取り組みを強化する。(3)高齢化問題を全県的に推進するため「高齢化問題推進懇話会」を設置し、県民参加によるプランづくりを進める必要がある。(4)中高年齢者に関するデータを県レベルで整備する。



# 10. 広緑都市構造へのスタート

(大都市周辺地域における総合的居住環境に関する調査研究)

(1981 (昭和56)年・神奈川県自治総合研究センター・チーム研究C)

首都圏の劣悪な居住環境の中で、緑とオープンスペースの問題こそ、今日緊急かつ最善をつくすべき居住環境問題である、との認識から、「緑」を守り育てることについての調査研究を行ったものである。

---

## 1. 緑政研究の課題と方針

自然は人間が生活していくための基盤であり、これを代表する緑は都市生活に欠くことのできないものである。しかし、大都市圏の緑は急速に減少している。失われつつある緑を守り、さらに増やし、育てあげるために「公共」として「私人」としてを問わず、緑の保護・育成を推進しなければならない。

研究のタイトルの「広緑都市構造」とは、都市の中に緑豊かな公園があるという従来の観念を打破し、「広い緑の中にある都市」を生み出していこうということから付けたものである。これにより、都市の緑はすなわち公園といった狭い観念から、都市型社会に相応しい、総合的な「緑」観に転換できるであろうし、従来とかく別のものと扱われがちであった「緑地保全」と「都市緑地」とを一体のものとして把握できる。

また「緑政」を「緑地保全と緑化推進のための政治行政」と定義したが、これは、「その複合的展開をすすめる市町村政・県政の総合システム」でありその行政領域の総称である。

「緑政」の原則は、①「緑政」を都市行政なかんづく居住行政の柱に据え、都市計画行政、建築指導行政、都市開発・公共施設整備事業のあらゆる分野の行政を結合すること、②「過渡性」と「自然成長原理」とから、行政機構や人員の膨脹を抑え、民間に蓄えられている知識とエネルギーを引き出すこと、③市町村が「緑政」展開の主軸となり、県はこれを補完す

るというシステムに転換するとともに、「住民自身による緑の育成・管理」をめざして住民参加を推進することである。これらの原則を早急に樹立するならば、「広い緑の中にある都市」は決して画餅に終わらないであろう。

## 2. 緑政空間の現状と評価

神奈川県緑政環境の現況について、昭和49年と同54年の都市計画基礎調査によれば、①市街化区域においては自然的緑政対象空間地（自然緑地であって、田・畑、山林、河川等）の減少が進み、昭和54年のその構成比は25.8%である。昭和49年から54年の間に自然的緑政対象空間地は22.2%減少している。②それと対照的に、都市的緑政対象空間地（都市施設用地であって緑化が必要な空間）が増大している。昭和54年で市街化区域面積の27.3%を占めており、49年から54年の比較でも36.4%増加している。③自然的緑政対象空間地の一人当たりの面積の減少は、県央地域において最も著しい（73.8㎡ → 51.0㎡ ⇨0.9%の減）である。④都市公園面積の水準が低い（一人当たり全国平均2.0㎡ 県央地区の市では1.0㎡以下が少なくない）。つまり、神奈川県緑政環境の動向は、市街化区域に即して言えば、田、畑、山林の減少が進む一方で、都市公園整備が追いつかず、しかも公的な緑化が可能かつ必要な空間は増加しているということが明らかである。

## 3. 緑政制度の運用と論点

### （1）現行制度運用の実態

市街化抑制を即ち開発規制とする方向（都市計画法の市街化調整区域を主要な手段としながら、首都圏近郊緑地保全法の近郊緑地保全区域と同特別保全地区を設ける。また都市計画法の規定により定められる風致地区条例の風致地区の指定）と、計画的市街地の制度即ち開発誘導の方向（市街化区域における開発許可制度と8種類の用途地域に対応する建築基準法の建築確認制度で担保している）がある。しかし、これらの諸制度の下でスプロール的

な市街地化が進行しているということ自体が、制度とその運用に大きな問題をはらんでいる。

緑政の観点からみたとき、現行の土地利用規制制度の中で最も重要なものは、市街化区域と市街化調整区域を区分する制度の役割である。しかし、実際の区域区分にあたっては、基本的な部分があいまいにされ、さまざまな圧力によって市街化区域の過大な設定が避けられなくなった経緯が各方面から指摘されている。

次に重要な制度として、用途地域制とこれに関連する制度がある。都市計画法により8種類の用途地域（一種住専・二種住専・住居・近隣商業・商業・準工業・工業・工専）と2種類の用途地区（高度地区・高度利用地区）に係わる建築規制の内容は、建築基準法の規定にもとづいて都市計画決定により定めることになっているが、緑政の観点からみたとき重要なものは、宅地を緑化するためのベースとなる宅地内の空地の確保に関する諸規定である。そのなかで特に重要なものとして、①建ぺい率、②一種住専地域での境界から建築物の外壁までの距離の設定（1.5m又は1m以上）、③高度利用地区指定、が既成市街地の居住環境の向上に関連してある。しかし、これが十分に活用されておらず、個々の宅地の細分化等、緑豊かな人間居住環境が脅かされている。

緑政と直接に関係している制度として重要なものに、首都圏近郊緑地保全法の近郊緑地保全地域と同特別保全地区、都市緑地保全法の緑地保全地区、そして都市計画法とこれに基づく風致地区条例の風致地区がある。しかし、指定要件が極めて広い等から面的な緑地が市街地の内部に確保されないまま市街化が進行している。

## （2）緑政の新しい流れ

これまでの国主導の現行緑政の行詰りにともない様々な取り組みが地方自治体で試みられている。

①都道府県レベルでは、都市緑地の保全のための条例や、一定以上の開発行為における緑地保全・緑化協定、一定以上の特定開発及び建築行為における緑地確保のための指導基準設定、ミニ開発による密集市街地の形成を抑制するための最小画地にかかる条例がある。特に、埼玉県では、住宅都市行政の一環としての緑地行政を、自治体固有の機能としての「環境整序

権」に求めようとしている。

②市町村レベルでは、緑化条例、生垣条例、農業緑地制度（条例、要綱）、市民農園制度、保全樹木及び樹林（条例）、市民の森、宅地開発指導要綱などがあげられる。特に横浜市及び神戸市では、これらの施策を体系的に条例・要綱化して都市行政と農政の中間領域としての緑政と位置づけ実践している。

③国レベルでは、こうした動きの中で、建設省が、都市計画中央審議会答申にもとづき「緑のマスタープラン」を策定する作業を地方自治体におろし、現在その作業が進行中である。しかし、この「プラン」の実現を担保するものが、現行の緑政制度のみという状況であり、実現の可能制は薄いと思われる。また、この作業の過程及び結果が、現在のところ庁内においても、住民に対しても非公開であることは問題である。

以上のような地方自治体による先行的取り組みから導き出される現状克服の視点は、①都市政策全体の変革とりわけ現行の地方行政制度を、参加・分権・自治の観点から根本的に転換しなければならない。②地方自治体で取り組まれている施策を積極的に吸収・総合化し、緑政改革を追及する主体的態度が求められる。③都市が人間居住環境たり得るか否かは、都市の緑の質と量にかかっており、それを保障する第一義的責任は地方自治体にあり、その根源的な力を住民に求めるという基本的立場に立たなければならない。

#### 4. 緑政条例

緑政改革の柱を、新しい条例の制定に結晶させたい。条例の第一の役割は、国の官治的で集権的な縦割り行政の支配下にある自治体の緑政関係部局を、自治体独自の法的根拠となる条例を軸に再結集、再統合をはかる。第二に、自治体の条例制定を通じて、緑政における自治体行政の主導権を国から奪いかえす。第三に、住民間の合意を原動力として条例による土地利用規制を行い、「住民自治機構」としての自治体の性格を明確にする。

これらを通じて、緑豊かな人間居住環境の形成という緑政の目的を達成したい。

条例の課題としては、①基本スペースとしての宅地内オープンスペースの確保、②一定規

模以上の開発・建築行為における緑地・オープンスペースの確保、③日常の都市生活に密着した面的な緑地・オープンスペースの保全、が必要になる。

## 5. 緑政作戦の手法と構図

「広緑都市」として期待される効果は、①災害時の安全性が高い、②緑蔭の提供、③歩行空間のネットワーク化、④公害の防止、⑤都市景観の整備、⑥文化のかおり高い環境整備、である。

現在、公的空間と私的空間が分断されているが、美しいまちをつくりあげるには、両空間が融合し、共有空間が創造されなければならない。そのためには、まず行政が先行して公共施設を緑化し、そのネットワークの中に人々を導いていかなければならない。

(1) 街路空間緑化 街路空間はグリーンフレームとして捉え、①歩道の緑化、②歩道の遊歩道化、③法面の緑化と斜面景観、④細街路の緑化、⑤緑道の建設が必要である。

(2) 水際線の緑化 都市河川は生活環境の面から捉え直し、水際を緑によって縁どりすることにより、緑と水があいまって一層魅力あるものとして蘇らせることが重要である。これには、護岸の緑化、堤防道路の緑化、用排水路の緑化等が考えられる。

(3) 公共施設の緑化 学校、庁舎、病院等の公共施設の緑化は積極的に行われなければならない。これらが市民に波及する効果は測り知れない。

(4) 都市公園づくりの理念と手法の転換 都市公園の絶対量を増やすことも必要だが、地域に合った、地域を生かす公園設計が必要である。これには、設計段階から住民参加をはかる必要がある。都市の中で公園的利用が可能な遊休地等は、土地所有者の協力を得て市民の手づくり公園として設置する。この代表的事例として神戸市の市民公園制度が参考になる。

(5) 広場づくりの理念と手法の開発 公園ほど大きくはないが、街角あるいは裏通りに小さな広場を設置する。用地は、当面利用目的のない遊休地の所有者の協力を得て確保し、自治体が施設整備（植樹、ベンチ、噴水）を行う。また自治体はその所有する公有空地の台帳を整理し、5年以内に開発の予定のないものは臨時広場として活用する。鎮守の森の復活に

も心掛けたい。

(6)民有宅地緑化作戦の技法 まずコンクリート塀に蔦性植物をからませて壁面緑化をはかり、次にブロック塀を生垣に、生垣から植樹帯に、というふうに頂次緑を増やす工夫が必要である。

## 6. 県民緑政展開への提言

都市緑政をすすめるために、①県条例案と、②市町村条例案を提案し、③緑を集中管理する「緑化管理センター」の設置を提案する。さらに④参加緑政について提案をしている。

参加緑政については、庭先参加と地域自治参加が考えられる。具体的に、児童公園の自治管理、緑の住民相互協定、緑地管理自治連合組織、市民農園制度、市民援農制度、地域環境整備アドバイザー制度、緑政市民委員会、住民投票制度、市町村参加のシステム、県政参加のシステムの設置等を提言する。また参加の前提とし、情報の公開と提供が必要である。

# 1 1. 国・県・市町村・民間の役割分担

(神奈川県民生部事務事業を中心として)

(1982(昭和57)年・神奈川県自治総合研究センター・チーム研究A)

国・県・市町村の施策が重複したり、行政の守備範囲が不明確だといわれる実態を、神奈川県民生部の事務事業を具体例として調査研究し、国・県・市町村の役割分担のあるべき姿を提言したものである。

---

## 1. 序

国・県・市町村の関係については、1978(昭和53)年度「地方自治の現状と課題」、1979(昭和54)年度「県政への市民参加の理論と実態」、1980(昭和55)年度「国・県・市町村の役割分担に関する調査研究―神奈川県労働部事務事業を中心として―」と、毎年研究チームのテーマに取り上げられており、この研究も、これらの過去になされた研究テーマと一貫性をもっている。この研究では、住民 市町村 ⇄ 国と⇄⇄上昇型システムの考え方を受けつぎ、新たに「民間」という新しい分野を研究対象に加えた。

役割分担については、一般論としてはすでに出つくしていると言えよう。そこで、この研究では、具体的な福祉の分野を対象とした。高度成長期を境に、福祉サービスは、量的には一応整ったかのようにみえる。しかしながら、サービスを受ける住民の側からみると、行政がその守備範囲を越えて、私的な分野にまで介入していたり、国・県・市町村で同様の施策を講じていたりなど、提供主体の異なる様々なサービスが錯綜しているのではないかと考えられている。このような問題点について、福祉分野の事務事業調査を行い、分析研究した。

## 2. 国・県・市町村・民間の役割分担の方向

### (1) 福祉における公私の役割分担

福祉においては、民間社会福祉施設、ボランティア、社会福祉協議会等、民間の活動

主体が多く存在しており、これが他の行政分野にはない大きな特徴である。しかし、わが国の場合、民間の社会福祉施設は、福祉の公的責任の名もとの「措置」と公費投入によりその活動が拘束され民間性を発揮できない状況におかれている。また、ボランティア活動も行政サービスの不十分な部分を埋めているという側面もある。一方では、「社協」のように、補助金等による行政の介入によって、行政を含めた福祉全体の調整者としての本来の役割を十分果たせていないものもある。

社会福祉施策は、「施設福祉」から「在宅福祉」への重点がおかれるようになり、それに伴い住民の福祉活動への参加をはじめとする「地域福祉」の推進が重要視されてきている。一方、行政は、民間（住民・地域・団体）の手で解決できない問題について、その解決をはかることを基本とすべきであり、民間の社会福祉活動への介入は極力さけるべきである。そこで、社会福祉施策については、①行政が行うもの、②行政が介入すべきでないもの（民間で行うべきもの）、③公私が協働して行うものに区分する必要がある。そして、地域活動拠点の設置は行政がやるべきものであり、組織づくり・人づくりは民間で行い、情報整備は行政と民間が協働で行うべきものである。

## （２）行政主体間の役割分担

行政の事務については、①住民に一番近い存在であり、地域の事情を十分に把握している市町村が一義的に対処するのが住民にとって一番意義があり、②県は市町村を包括する広域の地方自治体として、広域的行政・補完的行政・統一的行政・連絡調整的行政を行い、③国は、地方自治体が自己の責任において処理することが不可能な事務あるいは地方自治体が処理することが不適当な事務を担い、また全国的な行政水準を維持するようすべきである。

なお、国と地方自治体が並立的な政府関係としてとらえられるならば、国が一方的に基準や計画を設定し、地方自治体がこれに従うということは不当であり、その基準や計画の立案段階からの参加が保障されなければならない。

## 3. 福祉における国・県・市町村・民間の役割分担を明確にするための提言



## (1) 福祉サービスと役割分担

①在宅福祉サービスのうち、身辺介護サービスについては、市町村の役割とし、国・県は通達・要綱等により制度の内容について細かな関与を行うべきでなく、財源についても、移譲ないしは交付税的な方策を講ずるべきである。

訪問指導サービスなど専門性の高いものや住居改造のための資金貸付(補助)事業など多額の財源を要する事業については県の役割とし、更に対象の拡大に努めるべきである。

精神面での援護サービスや単発的なニーズについては、社会福祉協議会やボランティアなどは民間での対応とするのが望ましい。

②隔離・収容的発想を基本とした現行の措置制度を改め、利用者の選択権を尊重した施設福祉サービス体系に転換するべきである。

福祉施設は原則として利用施設とし、その設置は一部事務組合方式も含めて市町村が行い、運営は民間にゆだねる方式とし、県は、高度に専門技術的援護を要する対象者のための施設を設置するよう役割分担すべきである。また、施設を利用する者に対しては、措置費による施設単位の補助ではなく、利用者への補助に改めるべきである。

措置費については、当面県の上のせ補助を廃止する方向で見直し、その財源を既存施設を利用した地域福祉サービスの充実にあてるべきである。

## (2) 地域福祉の展開と役割分担

①地域福祉協議会(社協)が本来の役割を発揮できるようにするために、

社協は、行政への財源依存をやめ、個人や企業会員の増加、共同募金会との統合化等により自主財源の確保に努めるべきである。

県社協は、世帯更正資金の貸付、生活保護の法外援護、社会福祉振興資金の貸付等行政の下請的事业は行政に移管し、直接的なサービス供給事業は基本的に行わず、調整機関としての機能を高めるべきである。

市町村社協の事務局においては、行政からの出向や行政との兼務職員が多く、行政と未分

化状態になっているところもみられるので、社協独自で職員の採用を行い組織的に行政から独立することが望ましい。

②共同募金は、市町村を単位に行い、募金の実施主体は市町村社協とすることが望ましい。また、配布計画の策定にあたっては、住民参加によるべきである。

③社会福祉事業団への委託については、施設ごとの委託方式から一括委託方式に改めるべきである。また、差引補助方式はやめ、少なくとも保養所については早急に事業団への補助ではなく、利用者への補助という方式に切り換えるのが望ましい。

④ともしび運動をすすめる県民会議は、会費による運営を原則とし、県から補助金を過度に受けることは避けるべきである。また、県で行っているともしび運動関連事業は、県民会議の事業に取り込むことが望ましい。将来的には、ともしび運動をすすめる県民会議は県社会福祉協議会に統合する方向での検討が望まれる。

⑤民生委員の委嘱は、当面、厚生大臣から都道府県知事へ移譲し、将来的には、地域住民による委嘱へ転換すべきである。

民生委員は、主体性をもった存在として、地域住民の福祉のニーズを社会福祉協議会の活動に反映させる役割を担うとともに、ボランティアについても、発掘・情報の提供は民生委員、育成、研修は社協とするなど役割を分担することが望ましい。

このためにも、行政の下請機関化している現状を早急に是正すべきである。

⑥ガイドヘルパー・手話通訳の派遣等行政がボランティアに委嘱して行っているサービスは、社会福祉協議会のボランティアセンターにまかせるべきである。また、ボランティアの育成や研修も社会福祉協議会の役割とすべきである。

⑦単位老人クラブに対する行政の運営費補助は廃止の方向で見直し、市町村及び県レベルの老人クラブ連合会に対する補助も自主的な活動を阻害しない範囲で社会参加活動に対してのみ行うべきである。

高齢者事業団は、地域の高齢者の就労要求に広く対応するため、職業紹介機能を併設することが望ましい。また、将来的には、運営主体を会員・地域（個人及び団体）・行政で構成

する第三セクターとし、運営経費は会費と地域からの出資をあてることが望ましい。

### (3) 行政主体間の役割分担

①現行の県・市に対する福祉事務所の設置義務については早急に見直し、福祉事務所の機能を市町村の判断により当該行政組織の中で自主的に対応できるようにすべきである。

保険・年金にかかる事務は、全国一元的に国の組織において直接処理することとし、地方事務官制度は廃止すべきである。

②国（厚生大臣）の権限に属する社会福祉法人の設立にかかる定款の認可、変更・解散の認可及び認定、合併の認可については、早急に県知事の権限事項とすべきである。

県知事の権限に属する老人福祉施設、児童福祉施設、生活保護施設の設置にかかる認可については、施設の設置基準を見直した上で、県知事への届出事項に改めるべきである。なお、社会福祉法人の設置するこれらの施設については、市町村長と社会福祉法人が協議することが望ましい。

県知事の権限に属する児童扶養手当、特別児童扶養手当の受給資格及び手当額の認定や身体障害者手帳の交付については、市町村長にその権限を移譲すべきである。

③社会福祉施設整備費及び措置費等については、国庫負担金の算定基準を国が一方的に決定するのではなく、実施主体である地方自治体との協議の場を設け、そこで決定することとし、自治体の超過負担を生じさせないようにすべきである。

④県の単独事業である被保護者等援護（いわゆる法外援護）事業は、ナショナル・ミニマムの保障という意味で本来国の役割に属する事業であり、県は、生活保護の内容の改善を国に働きかけていくべきであり、今後、発展的に廃止していくべきである。

県市町の単独事業である敬老金品給付事業は、少なくとも県の事業としては廃止すべきである。

県市町の単独事業である交通遺児弔意金支給事業について、県は、市町村の同種事業との重複をさけ、見舞金的性格ではなく、交通遺児家庭の援護に重点をおいて制度の純化をはかるべきである。

老人医療費助成事業など、国の制度を先導してきた事業については、国の制度化に伴い見直しを行うことが望ましい。

地方自治体が単独に事業を施策化する場合で、対象範囲が広く、予算額も大きいものについては、できるだけ条例等住民の意思を直接反映しうる方法によることが望ましい。

⑤在宅重度障害者等手当支給事業、ねたきり老人家庭見舞金慰問品支給事業など、県が政令市民も対象にしている事業で、政令市でも同種事業を実施している場合、県は、その事業について原則として政令市民を対象からはずすべきであり、存続させるとしても、事業相当分を一般財源化して政令市に交付することが望ましい。

政令市民のみに施設を有する社会福祉法人の監査については、政令市にもこれを認めるべきである。

⑥福祉行政にかかる機関委任事業を全面的に見直し、自治事務化するとともに、地域住民と最も密接な立場にある市町村に対し優先的に事務配分すべきである。

地方自治体の固有事務に関する国の通達要綱は全面的に見直し、また、その財源を地方自治体に移譲すべきである。それが直ちに実現できないときでも、補助事業については徹底的にメニュー化すべきである。

⑦ナショナル・ミニマムである生活保護にかかる費用は、すべて国の負担とし、現行制度のもとでの地方自治体の負担分 2/10 については、地方自治体の独自の施策に使えるようにすべきである。

生活保護の級地の指定については、国は、地方自治体の意見を取り入れて基準を明確にした上で、県に移譲すべきである。

⑧在宅福祉事業、地域福祉事業などで県が市町村へ補助する場合は、室課をこえた横断的なメニュー補助方式により行うべきである。

## 12. 地方の時代のまちづくり

(都市計画制度の再検討)

(1983 (昭和58) 年9月・神奈川県自治総合研究センター・研究チームA報告)

今「まちづくり」は有効に行われているとは言えない。まちづくり制度の活性化を求めて、神奈川の現状分析から、その方向を探り、提言している。

---

## 1. 現行都市計画制度の問題点

### (1) 神奈川の市街地の現状

神奈川の市街地形成は、スプロールによるビルドアップを中心に、昭和35～55年の20年間に集中的大量に行われたことが特性といえる。これらの市街地は、①既成市街地、②進行市街地、③新市街地に区分して考えることができる。この研究では、現行諸制度では、居住環境整備について十分な対応がなされていないと思われる「進行市街地」を中心に検討をおこなった。

地域によってスプロール化の形成時期にズレがあり、まず東海道沿線、次いで県央東部そして県央西武や既成地の後背地の順で展開し、現在でも量的には減少したがスプロール化は進行している。前期スプロールは借家、後期は持家によるのが特徴といえそうであり、老朽木賃アパート密集による地区衰退の可能性が潜在している一方、市街化区域までスプロールが及んでいる。

スプロール地区には、建てづまりと道路空間の貧弱さがあり、ミニ開発による居住環境の悪化がある。住宅ストックはミニ開発の集積による部分が多いが、現存する狭小住宅の老朽化、既存宅地の細分化による狭小宅地の発生など、ミニ開発対策はフローだけでなく既存ストックも視点に入れることが重要である。

### (2) 制度運用の問題点

国土利用計画、全国総合開発計画等の上位計画は、相互に整合性が薄いと同時に、都市地域、農村地域、森林地域等を対象とする個別法による土地利用関係の全体調整機能も極

端に弱い。都市計画制度と個別公共施設整備事業が必ずしも連動する仕組みになっておらず、総体としてのまちづくりのための都市基盤整備が有機性をもっていない。良好な市街地形成を目的とする都市計画法の開発許可制度も、規制の対象、範囲、誘導手法等にあいまいさが残っているのは否定できない。

昭和43年制定の新都市計画法と昭和44年の農振法によって、都市的土地利用と農業的土地利用の調和・調整は理想的には担保されたが、都計法上の開発圧力コントロールシステムの運用実態からは、それが十分実現しているとはいえない。市街化区域内の農地は、農業生産機能とともに開発の種地として高い存在価値をもっており、その都市的利用転換をミニ開発、不整形開発を防止する規制手段の中に位置づける必要がある。公共公益の立地に伴う農業的土地利用から都市的土地利用への転換は、比較的軽易な手続きであり、個別手続きでなされているが、問題は法令の趣旨である農業等との十分な調整が実現しているかどうかであり、個別手続きにおける対症療法的対応や安易な妥協があってはならない。

効率的な公共投資を行うには市街化区域が広範囲に設定されすぎたため、スプロール市街地を容認する結果になった反面、都市計画制度自体は適切な市街化区域の設定を前提としているためスプロール地域への制度的な対応が十分なされていない。法で掲げられている都市施設のうち、学校、小公園、保育園等の住民による身近なコミュニティ施設が都市計画決定されている事例がほとんどなく、したがって、地区レベルの居住環境施設の立地に関する総合性が都市計画に欠落していることになる。地区計画制度は、地区レベルの細かな市街地整備のコントロールを行うものであるがスプロールによってビルドアップした地区や「進行市街地」への適用が難しいことが指摘される。

「線引き」制度の趣旨を担保する開発許可制度は、一定規模以下の開発は対象外とし、また、個別住宅地規模、建物への配慮がない等良好な市街地形成の誘導には問題を含んでいる。用途地域規制の実態も、建物用途の混在を招かざるを得ない条件を内包しており、各々の地域に適合した都市環境の整備を図るという機能は十分に果たされていない。都市施設整備については、事業実施と時間的に近接した計画決定、計画区域内における住宅の連担現象、道

路河川整備の個別事業法による実施等運用面における担保位置に問題点が散見される。

### (3) 組織・主体の問題点

都市計画制度そのものの問題の他に、制度の理念を実現すべく具体的にそのしくみを動かしている行政自身の問題に言及する必要がある。その中でも、行政の内部秩序、計画関係の組織及び組織間の調整、さらには市民との協働が重要である。計画の実効性確保のためには、組織間の調整という過程が重要視される。各組織間にままたる価値判断のすれ違いを乗り越え、意味のある合意に導くための視座の拡大、共通の物差しの形成が問われている。

市民との協働に関して、縦覧時点における計画の硬直性、意見書提出に対する応対義務の欠如、公聴会運営の画一化等、既成の参加手続きにはきめて不十分なものが散見される。所定の手続きの中でも、住民の合意形成のための努力は、いろいろなレベルで積み重ねられている実績もあるが、住民説明会における住民の範囲、開催時点、合意形成の意味といった直面した課題も多い。一定の地域や地区の総体としてまちづくりのあり方を住民に問いかけようという各地の「まちづくり協議会」の試みも注目に値するが、具体的なプラン形成へつながる例はまだ少なく、ヨコの連携等行政側の受け入れ体制にも問題がある。

### (4) 制度活性化の方向

現行都市計画のいろいろな局面での問題に対して、これを克服する試みが皆無ということでは決してなく、自治体の手になる宅地開発指導要綱、国の各種モデル事業がその例として一定の評価が与えらよう。宅地開発指導要綱は、現行法の枠内では提起できなかった一定のコントロールを実現したものであり、指摘される問題点は容認される部分もあろうが、今後とも小規模な開発行為や個々の宅地のあり方を規定した基準の重要性が減ずることはないと考えられる。モデル事業について功罪の議論があるが、具体的な都市環境改善の実績が計画の実効性への信頼回復の手段となるという評価とともに、自治体の自前の取り組みという努力も要請される。

現行制度の問題点として、計画体系、内容の総合性の欠如、組織間調整・住民参加制度の不十分さ等が指摘されてきた。それでは、これらを受けて制度の活性化のための「キー」はなにかとえば、①住民の合意形成、②制度間の調整、③行政内の整序であり、④マスタープランの策定である。

①住民の合意形成 まちは、各々固有の歴史性、社会性をもっており、住民はその構成主体であるとともに諸々の事象を享受する客体でもある。特に居住環境整備の視点から住民参加のまちづくりが本来のまちづくりであり、住民の意向を無視したまちづくりは絵に書いた餅にすぎない。そこで、住民の合意を形成してその意向を反映させるためのルールを用意しなければならない。

②制度間の調整 まちづくりに関連する法制度は、都市計画法を中心に数多く用意されているが、全て、たて割りの行政の中で作られており、総論部分では、各々の制度との十分な調整を図るべく規定されているが、現実の場では、相互調整が十分に機能し得ない状況にある。これは、各々の制度を横につなぐための調整が欠如しているためであり、まちは単一的な性格をもっているのではなく、諸々の制度や事象が複雑に絡みあって出来上がっているところから制度相互の十分な調整が必要である。

③行政内の整序 制度と同様に行政組織においても計画部門と事業部門との連携が不十分である。他部局との関係では各々のセクショナリズムで一方向的に計画されている等のたて割りの問題があり、まちづくりに十分機能し得ない実態にあることから行政内の整序が必要である。

④マスタープランの策定 都市計画全体の総合性、実効性を担保するには、現行制度の枠内での対応は難しく、枠外で計画体系の中に組み入れられるものとして「マスタープラン」の策定が考えられる。マスタープランは、都市計画体系上では具体的な位置づけがなされていないが、その必要性は認知されている概念といえる。マスタープランは、その目的と内容によって、都市づくりの計画行政の指針となる「都市マスタープラン」と、地区の居住環境整備を対象とする「地区マスタープラン」の二つに区分できる。



二つのマスタープランの内容は、一般的に次のようなものである。

A. 都市マスタープランの概要

(1)適用地区 都市計画区域

(2)計画策定主体 市町村

(3)計画内容

- イ. 都市づくりの目標
  - ・都市計画の目標及びフレーム
  - ・都市の将来像
  - ・都市環境の整備水準
- ロ. 都市の骨格計画
  - ・土地利用の計画
  - ・交通体系の整備計画
  - ・市街地開発整備計画
- ハ. 部門別基本計画
  - ・都市排水施設等整備計画
  - ・都市防災基本計画
  - ・自然地保全、公共空地整備空地整備計画
  - ・住宅の建設、居住環境整備計画

(4)計画期間 概ね20年をめやすとする。

## B. 地区マスタープランの概要

(1)適用地区 市街化区域内、住区単位 (2)計画策定主体 市町村

(3)計画内容 地区の物的な環境整備を総合的にすすめる。

- ・土地利用の方針 ・公共公益施設の整備計画
- ・建築、開発行為の規制誘導の指針
- ・その他特定課題の整備方針

(4)計画期間 概ね20年を見通し10年

## 2. 提言

### (1) 地区マスタープラン積み上げ型の計画策定

地区をベースとして計画を作成する一方、それらを積み上げたものとして都市マスタープランを定め、都市計画の総合性・実効性の担保手段とすること。

### (2) 住民主体のまちづくり施策の推進の場づくり

まちづくり協議会をつくりたい。この組織は、①住民一人ひとりの意見が反映される開かれた人選、②運営のルールが誰の目にも明らかこと、③意見調整不能の場合は、公開の討論会を開いて、理を競うなどのある程度の手続き担保もあるものとする。

### (3) 計画部局間の調整ルールの確立

計画をめぐって意見が対立するのは正常な姿であり、縦割りの弊害とは、その收拾の仕方と結果にある。従って、当事者間調整のルール化と、調定制度の確立が望まれる。

### (4) 整備費用負担ルールの確立

地区整備資金の不足と地区整備の負担の公平化をはかるため、道路、公園、広場、緑地、学校敷地等の地区施設整備のため、都市施設整備基金を創設する。その際には、施設の必要量、それに要する費用と施設からの受益を換算できる量的な基準を定める。

(5) その他、①人材育成プログラムの推進、②境界整理手続きの法制化、③法制度制定プロセスの見直しが行われなければならない。

# 13. 神奈川の韓国・朝鮮人

(国際化に対応した地域社会のあり方)

(1984 (昭和59)年2月・神奈川県自治総合研究センター・チーム研究B)

神奈川県内の韓国・朝鮮人の問題を具体的に聴き取り調査し、その結果から外国人市民に対する自治体の係わり方及び神奈川国際人権条例の制定を提言した。

---

## 1. 序

海外渡航が一般化し、1982年度には408万人の日本人が海外に出て、170万人の外国人が日本を訪れている。このように国際化はどんどん進んでいるが、はたして私達自身、これに対応する心の準備はできているだろうか。

私達の住む地域をみるとさまざまな国籍をもつ外国人が住んでおり、1983年6月末現在の神奈川県内に住む外国人は43,873人である。その大半の69%を占めるのが韓国・朝鮮人であり、中国人を入れると83%に達する。この在日韓国・朝鮮人、中国人は法的には外国人登録を義務づけられた「外国人」でありながら、欧米人とは違って、いまだに差別と偏見が日本人の心の中に存在している現実がある。

この研究では、地域における外国人市民の権利を尊重し、差別をなくすことが、日本人自身が国際化できるかどうかの試金石であると推論し、最も問題が先鋭に出ている在日韓国・朝鮮人に焦点を絞った。

研究の目的は次の三点に置いた。①在県(神奈川県)韓国・朝鮮人に対し差別があると言われる実態を明らかにする。②県民生活の中に生きつづける在日韓国・朝鮮人の歴史をみる。③神奈川の在県外国人の人権を考える「内なる民際外交」に資するための提言を行う。

## 2. 歴史

### (1) 在日朝鮮人の歴史

現在の神奈川県域とアジア世界の結びつきは古く、日本の国家形成とも関連をもつよ

うな形ではじまった。その第一歩は朝鮮からの渡来人によってしるされており、大磯の高麗山や、箱根（韓国古語で「はこ」は神仙、「ね」は山嶺の意）の地名にもその名残を留めている。また日本人の倫理観を形成する上で大きな要因となっている儒教、特に朱子学は朝鮮の影響をつよく受けている。

こうした伝統的な友好関係も、近代になるとその形相が変わってくる。日清戦争はアジアとの関係を変え、日本がアジアに対する抑圧国としての立場になった。日露戦争を経て、1910年（明治43年）「日韓併合」をむかえた。日本が朝鮮を植民地にしたのである。「日韓併合」により、日本国内に居住していた朝鮮人は「日本人」として処遇されることになる。第一次世界大戦下の好景気のもとで、鉱山や紡績工場の労働者が不足すると朝鮮から人を集めた。低賃金（日本人より3割少なかった）、長時間労働であった。朝鮮における植民地支配の強化は土地収奪となり、土地を追われた人達が日本に渡航するとう状態になっていく。日本には、朝鮮人が増え続けるが、これは差別を増幅する形で続いたのである。折りしも1923年（大正12年）9月1日の関東大震災時には、当時の日本人の思想状況を表して、多く朝鮮人が虐殺されるという悲劇を生むようになっている。

1925年（大正14年）当時、神奈川県内に約六千人の朝鮮人がいたといわれ、そのほとんどが、土木関係で働いており、朝鮮人部落を形成して生活していた。

日中戦争が本格化する1937年（昭和12年）頃から、「内鮮一体」化政策（朝鮮人の日本人化政策）が展開され、同時に戦時下の軍事協力への参加が強要された。国内労働力が不足してくると本人の合意なしに日本に連行した「強制連行労働者」が多くなってきた。

1945年（昭和20年）8月15日を朝鮮人は解放とよぶ。永年の民族の願いであった朝鮮の独立の日と受け止めたのである。在日朝鮮人は活発に活動を始めたが第一の課題は朝鮮への帰国援助であった。この活動によって1945年（昭和20年）12月末までに99万余の人々が帰国し、翌年2月までたえることはなかったといわれている。それでも、1946年（昭和21年）3月にはおよそ64万余の人々が日本国内で生活をしていた。

1947年（昭和22年）外国人登録令が、1951年（昭和26年）出入国管理令が施行され外国人

管理が行われるようになった。新たな友好の主張もあったものの、戦時下の朝鮮人に対する処遇については特にかえりみられることはなかった。

## (2) 在日韓国・朝鮮人の抱える一般的問題

日本人の在日韓国・朝鮮人にたいする蔑視観は、敗戦後38年たつ現在でも変わらず、「朝鮮人」であることがわかるとさまざまな差別があるため、在日韓国・朝鮮人のほとんどが「本名」と「通名（日本名）」の二つの名前を使い分けて日本社会で生きている。現在、在日韓国・朝鮮人のうち、一世はすでに15%を割っており、二世以後の世代の多くが日本人学校へ通い、母国語を知らないと民族的なものから遠のいていく傾向にある。毎年多くの外国人が帰化しているが、その約八割が在日韓国・朝鮮人である。それでは、帰化して日本人となれば、韓国・朝鮮人に対する差別はなくなるかと言えば、必ずしもそう簡単にはいかないようで、結婚、就職、事業活動、日常生活に根深く問題を残している。

1952年(昭和27年)4月28日サンフランシスコ平和条約の発効により日本は、主権を回復し、朝鮮の独立を承認して朝鮮に対する権利を放棄した。この時日本政府は、朝鮮人及び台湾人は平和条約発効の日をもって日本の国籍を喪失する(外国人となる)として、国籍選択の道を開かず一律に外国人としてしまった。自分の意思とは無関係に外国人にされてしまったこれらの人々の在留資格が問題になり、特例の法律が設けられたりしたが、その後、在日韓国人の法的地位についての基本的な解決は1965年(昭和40年)の日韓基本条約までまたなければならなかった。しかし、朝鮮民主主義人民共和国との関係では国交が開かれていないため、いまだに解決をみていない。

## 3. 在日韓国・朝鮮人は今

### (1) 文化

在日韓国・朝鮮人の生活から、彼ら固有の文化が風化し続ける中で、頑固に風化を拒んでいる行事がある。それは祭(チェサ)で、日本で言う法事である。祭のやり方は、故人の命日に祭壇をつくり、写真を飾り、果物や野菜、魚などのごちそうを並べる。

そして香をたくことから始まり、一同が再拝して終わる一連のセレモニーである。祭のやり方にはいろいろな流派がある、従って他人の家庭の祭に口出しをしないのが最低限のエチケットである。

祭も儒教にまつわる行事であるが、在日韓国・朝鮮人の行動を規定しているのは、儒教道徳である。在日韓国・朝鮮人との話しの中でも、「父親の前では、酒を飲んだり、タバコをすったりしない」という話をよく聞いた。また、目上の者に対する敬語も家の内外に関係なく使われる。儒教の上下意識は、今も在日韓国・朝鮮人の間に生き続けているのである。

## (2) 教育

在日韓国・朝鮮人の日本社会への同化が進む中で、民族文化を守っていくことは、容易なことではない。風化しつつある朝鮮文化の伝統の保持と、民族意識の確立を目標にしている学校がある。神奈川県内には、民族学校は六つあり、現在1207人の児童・生徒が学んでいる。日本では、これらの民族学校は、欧米系のインターナショナル・スクールなどとともに、学校教育法上の正規の学校とは認められず、各種学校とされている。従って、民族学校を卒業した生徒が大学へ進学する場合には、全ての大学で門戸が開かれている訳ではない。ほとんどの大学では、民族学校を卒業しただけでは入学試験が受けられないのである。

教育の場にも差別があるが、異文化理解の一つのきっかけとして、日本人の身近にいる在日韓国・朝鮮人は貴重な存在であることを認識しなければならない。川崎地区県民討論会で韓国・朝鮮人の子供たちの問題を訴えた人が、「差別の事例は掃いて捨てるほどあります。差別はする者もされる者もダメにします。」と発言している。

## (3) 就職

神奈川県内に住む在日韓国・朝鮮人からの聴き取りを通して、在日韓国・朝鮮人であることを理由とする就職差別は現在も存在しており、少なくとも本名を名のって職場で生きていくことは困難であることを知らされた。

就職問題では、公務員特に地方公務員について調べてみると、日本国籍を有しない者を排除することは法的には行われていない。各自治体の人事委員会が定める仕組みとなっている。

従って地域によって異なる扱いとなっているが、原則的には閉ざされているといわざるをえない。自治体が率先して門戸を開いていく必要があり、受験資格の見直しは早急になされなければならないと考える。

#### 4. 15の提言

開かれた地域社会の創造へ向け、在日韓国・朝鮮人の歴史や現状を基礎として、自治体としてどのような意識で国際化をすすめるべきか、ここにその施策を提言する。

(1) 県民・県・市町村職員啓発のための施策を実施すること。

- ①在日韓国・朝鮮・中国人の歴史及び現状についてのパンフレットを作成すること。
- ②県・市町村職員研修に在日韓国・朝鮮・中国人の歴史と現状についての講座を設けると。
- ③企画部作成の中学生用副読本のなかに、地域に生きる在日韓国・朝鮮・中国人の歴史と現状を説明した記載を盛り込むこと。
- ④在日韓国・朝鮮人とともに関東大震災の朝鮮人犠牲者の追悼式を行うこと。

(2) 民族文化の紹介と在日韓国・朝鮮・中国人との文化交流を積極的に進めること。

- ①「神奈川芸術祭」、「かながわふるさとまつり」へ民族文化を継承している芸術・芸能団体の参加を促すこと。
- ②県民ホール、県立音楽堂、県立博物館の自主事業として民族文化を紹介すること。
- ③民族学校と小・中・高校との交流を文化・芸術・スポーツを通じて促進すること。
- ④地域文化を高校教育に導入することを目的とする、高等学校教育地域文化導入推進校事業があるが、川崎市など比較的在日韓国・朝鮮人子弟が多く在学している県立高校に朝鮮文化講座を設けること。
- ⑤県民アカデミーに民族文化の講座を設けること。
- ⑥県立青少年会館で実施している「国際理解啓発事業」を通して民族文化、在日韓国・朝鮮・中国人の現状の理解をはかるとともに、地域日本青年との交流を進めること。

- ⑦民族文化を継承している芸術・芸能団体に対して、その奨励のため補助金を交付すること。
- (3) 県・市町村の教育委員会は、本名指導等の具体的な施策をもちこんだ外国人（主として在日韓国・朝鮮人）の子供たちに対する方針を作り、それに基づき施策を予算化していくこと。
- (4) 外国人児童・生徒の教育問題研究機関を設置すること。
- (5) 公立中学・高校で、第二外国語（韓国・朝鮮語、中国語）を選択科目としてとりいれること。
- (6) 県は、在日韓国・朝鮮人を含む外国人が職員採用に応募できるよう制度を改善すること。
- (7) 県は、在日外国人の職業選択の自由が保障されるよう企業に働きかけること。
- (8) 県は、在日外国人の事業活動や資格取得の制限を緩和するよう国に働きかけること。
- (9) 在日外国人の居住権保障のための施策を実施すること。
- (10) 在日外国人の福祉向上のための施策を実施すること。
- (11) 在県外国人女性の県政への参加を促すため、婦人の地位向上プランをはじめとする各種行政施策の中で積極的にとりあげること。
- (12) 県内在住外国人のための行政相談窓口を設置すること。
- (13) 県は、外国人登録法に基づく指紋押なつ及び外国人登録証明書常時携帯の義務を撤廃するよう、積極的に国へ働きかけること。
- (14) 県は、在県外国人の県政への参加を進めること。
- (15) 神奈川国際人権条例を制定すること。



## V. 自治体学年表

※この年表作成にあたっては、次の資料を主に参考にした。

- ・『地方自治総合年表』（『現代地方自治全集』25，ぎょうせい）
- ・『地方自治年鑑』（財）自治研修協会・地方自治研究資料センター，第一法規）
- ・『自治労運動史』（自治労運動史編集委員会，けい草書房）
- ・「県政の動き」（『季刊自治体学研究』神奈川県自治総合研究センター）

## 自治体学年表（戦前）

- 1868 (M1) ・政体書（府、藩、県を地方行政区画とし、府に府知事、藩に諸侯、県に県知事を置く）
- 1869 (M2) ・版籍奉還（旧藩主を藩の知事とする）
- 1871 (M4) ・京都・東京・大阪を府とし、その他すべてを県とする
- 1871 (M4) ・戸籍法公布
- 1871 (M4) ・廃藩置県（藩を廃し、全国の行政区画は府県の二種、3府 306 県となる）
- 1872 (M5) ・県治条例公布（最初の統一的な地方制度の設定、県治職制、県治事務章程、県治官員並常備金規則よりなる）
- 1873 (M6) ・内務省設置
- 1876 (M9) ・府県統合（3府 35 県）
- 1878 (M11) ・三新法（郡区町村編成法・府県会規則・地方税規則）制定
- 1878 (M11) ・府県官職制公布（府に知事、県に令を置き、これを長官とし、部内の行政事務を総括し、法律及び政府の命令を執行することとなる）
- 1880 (M13) ・区町村会法制定（区町村の公共に関する事件、経費の支出、徴収を議定、規則は地方の便宜による。府知事、県令が会議の中止、解散権をもつ）
- 1881 (M14) ・このころ自由民権運動たかまる
- 1885 (M18) ・町村法取調委員会、内務卿山県有朋に町村法案を提出
- 1886 (M19) ・地方官官制公布（府県官職制を廃止、知事以下の職制、機構を定める。府知事、県令の呼称を知事に統一）
- 1886 (M19) ・モッセ、町村制に関する意見書を内相山県有朋に提出
- 1886 (M19) ・ロエスレル、町村制にかんする意見書を内相山県有朋に提出
- 1888 (M21) ・市制、町村制公布（1889 (M22) 施行）
- 1889 (M22) ・「大日本帝国憲法」発布
- 1889 (M22) ・町村合併進行（前年末 71314 町村が 15820 町村に減少）
- 1890 (M23) ・府県制公布、郡制公布
- 1890 (M23) ・国会開設（11 月 25 日）
- 1899 (M32) ・府県制、郡制改正（府県を法人と規定、復選制、大地主選挙制を廃して直接選挙制を採用する）
- 1911 (M44) ・市制、町村制改正（市町村の法人性、その機能、負担の範囲を明らかにし、市の執行機関を参事会より独任制の市長に改める）
- 1914 (T4) ～1918 (T7) ・第一次世界大戦
- 1923 (T12) ・郡制廃止 関東大震災
- 1926 (T15) ・郡役所廃止
- 1929 ( 4) ・世界恐慌
- 1931 ( 6) ・満洲事変
- 1938 (13) ・国家総動員法公布、施行
- 1938 (13) ・自治制発布 50 周年記念式典
- 1940 (15) ・地方分与税制度の創設（道府県に還付税、配付税として還元分与、市町村税に配付税として分与する）
- 1941 (16) ・対米英宣戦布告
- 1942 (17) ・府県に地方事務所をおく
- 1943 (18) ・府県制、市制町村制改正

## 自治体学年表（戦後）

- 1945 (20)
- ・戦後初の民間知事登用（京都・山梨・宮城・和歌山）
  - ・農地調整法改正（第一次農地改革）
- 1946 (21)
- ・新憲法草案に地方自治の一章設けられる
  - ・第一次地方制度の改革（知事公選・直接請求権・選挙管理委員・監査委員・選挙権・被選挙権・議会権限）
  - ・地方制度調査会設置
  - ・五大府県、特別市制討議
  - ・電話税等新税の認可申請殺到
  - ・警察制度審議会、消防組織を警察から分離、自治体への大幅委譲を答申
  - ・傾斜生産方式、閣議決定
- 1947 (22)
- ・地方制度調査会国政事務処理特別小委員会「特別地方官庁は廃止すべし」と答申
  - ・2. 1 ゼネスト、GHQの命令で中止
  - ・地方税法改正（還付税制度の廃止等）
  - ・地方分与税法改正（還付税を廃止し、配付税を分与税とする）
  - ・教育基本法、学校教育法制定
  - ・町内会、部落会廃止
  - ・第一回統一地方選挙
  - ・新学制による小学校、中学校発足
  - ・新憲法、地方自治法同時施行  
（地方自治制度の第二次改革）  
（住民の権利拡大・都道府県と市町村を完全自治体として位置づけ・知事等の職員を国の官吏から地方公務員に切り換え・議会の地位と権限の強化・行政委員会制度設置・特別市制度設置）
  - ・経済実相報告書（初の経済白書）発表
  - ・労働省設置（厚生省から分離）
  - ・全国地方自治協議会連合会（全国知事会の前身）発足
  - ・農業協同組合法制定
  - ・地方自治法改正（地方自治制度の第三次改革）  
（行政事務に関する権能付与・議会の増額修正権・マンデマスプロシードング制度採用・都道府県の部制の法定）
  - ・警察法制定（自治体警察の誕生）
  - ・内務省解体、地方財政委員会、全国選挙管理委員会の設置
- 1948 (23)
- ・地方財政委員会の発足
  - ・警察法施行（1610市町村に自治体警察設置）
  - ・総理府官房自治課発足
  - ・教育基本法（従来の中央集権的な教育行政を、地方に分散し、公選による委員で組織した教育委員会に移した）
  - ・地方自治法改正（地方自治制度の第四次改革）  
（地方自治体の権限明確化 自治事務の例示・議会権限の拡充・住民監査請求）
  - ・宮城県、売春に罰則の独自条例設置

- 1948 (23)
- ・大阪市、デモ、集会に初の市条例設置
  - ・地方財政法、国費、地方費の負担区分原則樹立
  - ・地方税法改正（国税体系にたいする地方税法体系の分離独立を徹底）
  - ・行政管理庁設置
  - ・地方分与税の廃止と地方配付税の制定
  - ・建設省設置
  - ・「政令201号」公務員のストライキ禁止
  - ・国家公務員法改正（人事院発足）
- 1949 (24)
- ・シャープ、日本の税制調査のため来日（5月）
  - ・シャープ勧告発表（9月）
  - ・神奈川県下15町で「自治体警察」返上を決議
  - ・広島平和記念都市建設法、憲法95条の当該地方公共団体の住民投票の手続を経て制定
  - ・全国町村議会議長会結成
  - ・地方行政委員会議（神戸委員会）設置
- 1950 (25)
- ・行政制度審議会、行政機構改革案決定（中央行政機構簡素化・地方出先機関の整理・地方自治体に対する行政機構簡素化の勧奨）
  - ・宮崎県ではじめて地方事務所全廃
  - ・地方自治法一部改正（直接請求手続整備・都道府県議会に事務局設置）
  - ・地方財政平衡交付金制度の創設
  - ・横須賀市、「旧軍港転換法」を住民投票により適用決定
  - ・首都建設法、住民投票で成立
  - ・朝鮮戦争起こる（6月）
  - ・新地方税法成立（地方団体の課税の自主性を拡大）
  - ・警察予備隊令（8月）
  - ・全国地方自治協議会連合会、全国知事会と改称
  - ・綾部市、世界連邦平和都市宣言、以降10年間（1960(35)年4月まで）に11府県、207市町村で同種宣言
  - ・地方行政委員会議（神戸委員会）、行政事務再配分に関する勧告を国会、内閣に提出（行政責任の明確化・能率主義の原則・市町村優先の原則）
  - ・地方公務員法成立（施行は翌年）（都道府県に人事委員会、市町村に人事委員会または公平委員会を置く）
- 1951 (26)
- ・全国市長会、国家地方警察の廃止を要望
  - ・警察法改正（人口5000人以上の市町村は自治体警察が必置であったのを市町村は住民投票でやめることができる 運用面での障害と市町村財政への負担 1610団体から402団体に減る）
  - ・政令諮問委員会、行政制度について答申（市町村規模の適正化・行政事務の再配分・行政委員会の原則廃止）
  - ・警察法改正（全国市町村の約8割が国警に編入され、10府県で自治警察皆無（10月1日現在））
  - ・政令諮問委員会「教育制度の改革に関する答申」決定（教育委員会は都道府県と人口15万人以上の市だけ置き、委員は公選でなく任命制とすること）

- 1952 (27)
- ・対日平和条約、日米安全保障条約発効（4月28日）
  - ・全国市長会、府県廃止決議
  - ・東京、最後の特別区長選挙
  - ・義務教育費国庫負担法成立
  - ・地方自治法大幅改正  
(機関委任事務の別表掲載・特別区区長公選制廃止)
  - ・自治庁発足
  - ・全国の市町村教育委員会発足（9965の委員会新設）
- 1953 (28)
- ・NHKテレビジョン本放送開始（2月1日）
  - ・佐賀県、京都府などで職員給料の支払い遅延
  - ・自治大学校設置法成立
  - ・神戸市で婦人有権者同盟が市政を聞く会を開く
  - ・町村合併促進法  
(10月1日施行 昭和31年9月末までの限時法)  
(人口8千人未満の町村を解消しようとするもの。当時9622の町村が  
昭和31年9月には約1/3の3500に減少)
  - ・第一次地方制度調査会、地方制度改革に関する当面とるべき措置について答申（市の基準人口を5万に引き上げ・警察は府県自治警に一本化・付加価値税の廃止・地方財政平衡交付金制度を地方交付税制度に改める・地方交付税の総額は、所得税、法人税、酒税の一定割合とし、特別会計を設置して繰り入れる）
- 1954 (29)
- ・札幌市騒音防止条例制定
  - ・全国市長会、全国市議会議長会代表、内閣官房長官に対して、市町村権限の強化と知事官選の実現を申し入れる。
  - ・焼津市議会、第五福竜丸に関連して、原爆使用禁止を決議
  - ・地方公団体の財政運営、極度に窮迫、公共事業費の返上が現実に現れる
  - ・地方税法の改正（付加価値税を廃し、事業税を存置
  - ・地方交付税法（地方財政平衡交付金法を改正して、交付金制度を廃止し、交付税制度とする）
  - ・警察法全面改正（都道府県警察として発足）
  - ・全国市長会、府県制廃止打ち出す
  - ・全国町村長大会で教育委員会の全廃を決議
  - ・全国都道府県五大市共同で全国自治宝くじ発売
- 1955 (30)
- ・全国自治体の四割が累積赤字 財政破綻寸前へ（29年度決算）  
実質赤字団体が2281、都道府県は34
  - ・補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律設置
  - ・厚生省、イタイイタイ病、原因不明の奇病として公表
  - ・東京都、煤煙防止条例施行
  - ・長崎市で初の姉妹都市提携（米国ミネソタ・セントポール市）
  - ・地方財政再建促進特別措置法（赤字棚上げのための歳入欠陥補填債（423億）を起こすことができる）
  - ・経済自立5ヶ年計画決定（初の政府公式の経済計画）

- 1956 (31)
- ・京都府及び京都市の財政再建計画承認（自治庁承認の第位置1・2号）
  - ・大分県と埼玉県蕨市で敬老年金制度（無拠出）を始める
  - ・財政再建指定申請団体598にのぼる
  - ・新教育委員会法案、警官隊を導入して可決成立
  - ・地方自治法一部改正（都道府県と市町村との地位、権能の明確化・議会の定例会4回以内・常任委員会の数の制限・都道府県の局部数の制限・特別市の制度の廃止、指定都市制度の設置）
  - ・第10次経済白書「もはや戦後ではない」
  - ・町村合併3カ年計画終了（9月30日）
    - 村は、7643から1571に、(6072の減少)
    - 町は、1967から1904に、(63の減少)
    - 市は、285から498に、(213の増加)
- 1957 (32)
- ・町村合併最終結果（3月31日）6263町村減少
  - ・第四次地方制度調査会「地方制」答申
    - （国と市町村との間に中間団体として全国を7～9ブロックに区分した「地方」を置く）
- 1958 (33)
- ・北陸、四国地方建設局を増設
  - ・千葉県、全国に先駆けて県負担のガン検診、健康相談を実施
  - ・新国民健康保険法 国民皆保険制度の基礎確立
- 1959 (34)
- ・一部の特例を除きメートル法を実施
  - ・首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律
  - ・広島県芸北町、国保医療費を10割給付
  - ・国民年金法成立
  - ・自治庁、35年1月1日から文書の横書実施を通達
  - ・東京都、緑のおばさん交通整理を始める
  - ・水俣市の新日本窒素工場汚水問題で漁民と警官隊が乱闘
  - ・三井鉱山再建案で、戦後最大の三池争議始まる
- 1960 (35)
- ・新日米安全保障条約、行政協定調印
  - ・山口県で中小企業優遇の工場誘致条例制定
  - ・自治省発足（7月1日）
  - ・政府、所得倍増論、高度経済成長政策発表
  - ・四日市市、大気汚染対策に「四日市公害対策委員会」を設置
  - ・第五次行政審議会、行政運営の簡素能率化について答申
- 1961 (36)
- ・大阪市、八尾市で広域都市行政に「行政協定」方式
  - ・自治省、地方団体の公社などの設立は好ましくないと勧告
  - ・亀山市、全国初の交通安全都市宣言
  - ・国民皆保険、皆年金実施（4月1日）
  - ・町名地番制度審議会発足
  - ・都道府県の臨時職員5万人を越す
  - ・地方自治法の改正（公有水面の境界の決定手続きの簡易化・広域的計画作成のための協議会）
  - ・臨時行政調査会設置法（委員7人）

- 1961 (36)
  - ・低開発地域工業開発促進法
  - ・富山県、イタイイタイ病対策に「富山県地方特殊病対策委員会」を設置
  
- 1962 (37)
  - ・大阪府、市、戦後初のマルク債発効調印
  - ・家庭用品品質表示法
  - ・住居表示に関する法律
  - ・新産業都市建設促進法
  - ・全国総合開発計画、閣議決定
  - ・鹿沼市で初の記号式投票実施
  
- 1963 (38)
  - ・大阪府、スモッグ情報で、大気汚染防止
  - ・自治省、地方公務員給与は国家公務員のそれに準ずるよう通達
  - ・「水俣病の原因は、工場廃液」と発言（熊本大学、入鹿教授）
  - ・臨時行政調査会「地方庁」構想打ち出す
  - ・北九州市発足（4月1日）
  - ・全国知事会、河川法反対決議
  - ・農林省、全国ブロックに地方農政局設置
  - ・第九次地方制度調査会答申「行政事務の再配分」
  - ・静岡県で市町村に工場誘致条例廃止を呼びかける
  
- 1964 (39)
  - ・名古屋市、公害防止施設の設置促進のため、公害防止施設に対する固定資産免除条例を可決
  - ・滋賀県で工場誘致に事前届出制
  - ・新河川法成立
  - ・第18回オリンピック東京大会
  - ・横浜市で公害防止協定に横浜方式登場
  
- 1965 (40)
  - ・神奈川県で消費者保護行政に乗り出す
  - ・地方住宅供給公社法（公社の設立は、都道府県又は政令で定める人口50万人以上のこと）
  - ・北九州市で移動市役所を開催
  - ・第十次地方制度調査会答申「府県合併促進」
  - ・秋田市で乳幼児収容（0歳～2歳まで）の保育所設置
  
- 1966 (41)
  - ・地方交付税法改正（交付税率 29・5%から32%へ）
  - ・成田市で三里塚新空港反対の住民総決起集会開く
  
- 1967 (42)
  - ・不法建築に対して市は給水制限をすることは出来ないと判決（大阪地裁）
  - ・公営企業の財政再建（指定163団体）
  - ・首都圏革新市長会発足
  - ・公害対策基本法
  - ・横浜市、一万人集会開催
  - ・宮城県で迷惑防止条例を制定
  
- 1968 (43)
  - ・東京都、公害研究所設置
  - ・堺市、高層市営住宅を建設（公営住宅としては全国初めて）
  - ・厚生省、イタイイタイ病はカドミウムによる中毒と断定

- 1968 (43)
- ・大気汚染防止法、騒音規制法
  - ・第十二次地方制度調査会答申「社会経済情勢の変化に伴う地方行政の変貌に対応する行財政」
  - ・横浜市、宅地開発要綱制定（公共及び民間の宅地造成事業者に対する公共公益用地の負担を義務化）
  - ・西宮市、宅地開発指導要綱を実施
  - ・東京都、中期計画（いかにしてシビルミニマムに到達するか）を発表
  - ・瀬戸内海をきれいにする運動協議会が発足（瀬戸内海沿岸11府県）
- 1969 (44)
- ・東京都知事、公営競技の全面廃止を打ち出す
  - ・東京都で交通遺児手当制度新設
  - ・自治省、広域市町村圏構想を推進
  - ・新全国総合開発計画決定
  - ・国民生活審議会コミュニティ問題小委員会「コミュニティ生活の場における人間性の回復」の報告書を提出
  - ・第十三次地方制度調査会答申「広域市町村圏及び地方公共団体の連合に関する中間答申」
  - ・千葉県松戸市、市長直属で「すぐやる課」設置
- 1970 (45)
- ・神戸市、日曜市民相談室開設
  - ・奈良県、緑を守る県民協議会発足
  - ・青森市、75歳以上の老人に対し国民健康保険10割給付
  - ・奈良県、景観保全に風致地区条例制定
  - ・総合農政基本方針決定（米の生産調整等）
  - ・稲沢市、母子家庭に対する家賃助成と進学児童激励金支給制度を実施
  - ・弘前市、有益な市民の研究著作の出版に補助金を交付
  - ・東京都、公害シンポジウムで公害追放東京宣言を採択
  - ・横浜市、空中権買い取り第一号として240戸の市営住宅建設を決定
  - ・過疎地域対策緊急措置法
  - ・愛知県、産業廃棄物処理で10府県会議開催
  - ・横浜市、民間開発団地での建築協定
  - ・前橋地裁、カドミウム公害で工場側の刑事責任初めて認める
  - ・警視庁、銀座、新宿、池袋、浅草で歩行者天国決定
  - ・神戸市、住民参加を織り込んだ公害防止協定を神戸製鋼と締結
  - ・自治省、コミュニティ構想発表
  - ・札幌市、住宅公団と市が提携した全国初のげたばき福祉施設完成
  - ・仙台市、公害市民憲章を制定
  - ・第十四次地方制度調査会「大都市制度」答申
  - ・岡崎市、70歳以上の老人の医療費を無料化
  - ・大気汚染防止法の改正（目的規定を改め、産業の健全な発展との調和規定の削除等）



- 1971(46)
- ・奈良市、調和のとれた町づくりの一環として公共建築物を若草色に統一
  - ・東京都教育庁、全国初の公害教科書作成
  - ・滑川市、事業者に植樹を義務づけた緑化推進条例制定
  - ・大阪府、市共同で出資で全国初の産業廃棄物処理公社が発足
  - ・岸和田市、すぐやる課発足
  - ・第7回統一地方選挙、大阪市、川崎市に革新市長誕生
  - ・名古屋高裁、津市の体育館起工式における神式の地鎮祭は信教の自由に反すると違憲判決
  - ・四日市市、モーテル建築物規制条例設置
  - ・川崎市、建築協定条例（建築基準法に基づく地域防衛協定を制度化）
  - ・全国都市清掃会議でポリ容器使用反対決議
  - ・沖縄返還協定調印
  - ・環境庁設置
  - ・札幌市、福岡市が政令指定都市に
  - ・東京都、ごみ戦争を宣言
  - ・八王子市、全国初のノーカーデー実施
  - ・武蔵野市、日照権で全国初の中高層建築物に関する指導要綱策定
- 1972(47)
- ・釧路市、公共施設の色彩検討で委員会
  - ・第11回札幌オリンピック冬季大会開催
  - ・沖縄返還実現（5月15日）
  - ・老人医療費の無料化（老人福祉法一部改正）
  - ・田中角栄通産相「日本列島改造論」発表
  - ・東京都品川区議会、**区長準公選条例を可決**
  - ・川崎市、都市憲章条例を議会へ提案、否決される
  - ・川崎市、市内76企業と全国初の工場緑化協定を締結
  - ・横浜市、米軍戦車輸送を路上ピケで阻止
  - ・京都市、美観条例（町並みの保存）
  - ・日中国交正常化
  - ・第十五次地方制度調査会答申「特別区制度の改正、区長公選制等」
  - ・栃木県、乳児の医療費を完全無料化
  - ・環境庁、「光化学スモッグの原因は自動車である」と発表
  - ・福岡市、福祉バスを運行
  - ・金沢市、日照権で建築指導基準を作成
  - ・横浜市、日照等指導要綱発表
- 1973(48)
- ・北海道池田町、町営CATVスタート
  - ・草加市、保育室を備えた体育館を建設
  - ・列島改造で土地買い占めすすむ
  - ・東京都、都営ギャンブル全廃
  - ・北九州市、市営バスに老人と身体障害者の優先席設置
  - ・福岡市、休日急患診療センター10大都市で初めて開設
  - ・熊本地裁、熊本水保病判決、患者側が全面勝訴
  - ・埼玉県、工場跡地の乱開発防止へ
  - ・刈谷市、樹木保存要綱を実施
  - ・呉市、老人の市バス料金無料に
  - ・仙台市、市施設へ身障者10人を雇用

- ・神戸市、開発許可面積を引き下げ、1000㎡以上から500㎡以上に
- ・浦和市、小規模開発行為にも行政指導
- ・神戸市、乱開発防止へ給水規制
- ・Uターン現象増える
- ・埼玉県、人口抑制策発表
- ・滋賀県新旭町、無公害洗剤を無料配付
- ・人事院、週休2日制を提言
- ・尼崎市、老人医療無料化を65歳に拡大
- ・撰津市、国に対し保育所設置の超過負担金の支払い請求を東京地裁に提訴
- ・仙台市、身障者福祉モデル都市づくりに着手
- ・堺市、建築協定制度を条例化（住民が自主的に協定を結べるようにした）
- ・第十次中東戦争勃発 オイル・ショック
- ・各地で、トイレトーパー、洗剤、砂糖の買いだめに殺到
- ・神戸市、各区ごとの住民参加区民会議で人間環境都市計画
- ・国民生活安定緊急設置法（この法律による権限は地方公共団体の長等に委任することができる）

- 1974(49)
- ・三鷹市、コミュニティ・センターの運営を住民に委託
  - ・広島市、高層市営住宅に身障者の安全施設を設ける
  - ・名古屋市内新幹線沿線住民が新幹線公害原告団を結成
  - ・松山市、大気水質汚染を総量規制
  - ・三重県、三年計画で、環境調査、事前評価を先取り
  - ・高知市、コミュニティカルテを完成
  - ・地方自治法一部改正（地方公共団体の事務に環境の整備保全を加える・特別区の区長公選制採用・監査委員の任期3年設4年へ）
  - ・大気汚染防止法の一部を改正（総量規制基準の導入）
  - ・埼玉県等7府県、急増府県知事会議を発足
  - ・川崎市、老人のバス無料化、民営にも
  - ・彦根市、福祉基金積み立て金条例を制定
  - ・町田市、福祉のまちづくりに向けて「環境整備要綱」を制定
  - ・千葉市、民間と提携のコミュニティセンター設置
  - ・旭川市、人間優先の道路管理基準決定
  - ・東京都、高齢者事業団を設置
  - ・神戸市、車イス常用者住宅が完成
  - ・川崎市、公害企業43社と患者組織が33億円の公害補償協定に調印
  - ・埼玉県行田市、VTRを使って動く広報、市役所が市民の広場に

- 1975(50)
- ・自治省、地方公共員給与のラスパイレス指数を発表
  - ・大牟田市議会、電気ガス非課税で国に対する行政訴訟議案を可決
  - ・第8回統一地方選挙（東京都特別区の区長公選復活第一回選挙も）
  - ・いわき市、吏員、雇員制度廃止
  - ・仙台市、敬老祝金の差別撤廃（外国籍市民にも）
  - ・横浜市、区民会議開催
  - ・自治省、人件費の抑制、公共料金の適正引き上げを通達
  - ・西宮市、自治体初の管理職組合を設立
  - ・神戸市、市事業にマルク債

- 1975(50)
- ・ 山口県、メニュー補助方式老人福祉対策で要領
  - ・ 松山市、母子家庭医療費を完全無料化
  - ・ 泉市、宅地造成業者が学校建設（完成後、市が年賦払いで買い取る仕組み）
  - ・ 初の先進国首脳会議開催
- 1976(51)
- ・ 東京都、52年度都職員の新規採用中止を決定
  - ・ 松本市、岩国市、姉妹博物館提携
  - ・ 大阪市、外国人にも市営住宅を開放
  - ・ 法人住民税に対する超過課税団体急速に増加
  - ・ 山梨県、新年度から係長制を全廃
  - ・ 豊中市、小売商業活動の調整条例施行（小売店の開設を建築前に調整、指導しようというもの）
  - ・ 摂津市、「住民自治課」を新設
  - ・ 第十六次地方制度調査会答申「住民の自治意識の向上に資するための方策」
  - ・ 仙台市、住民台帳の閲覧全面禁止
  - ・ 訪問販売等に関する法律
  - ・ 戦後初のマイナス成長
  - ・ 駒ヶ根市、駐車料金でゴミ処理
  - ・ 東京都知事、国に対する財政戦争を宣言
  - ・ 川崎市、全国初の「**環境影響評価に関する条例**」  
可決
  - ・ 小金井市、高齢者事業団を設立
  - ・ 建築基準法改正（住宅地の日照確保のため建築物による日影に関する基準設置）
- 1977(52)
- ・ 神戸市、「神戸市民のくらしを守る条例」（家庭用耐久消費財の保証書添付を義務化）
  - ・ 東大阪市、文化財に税減免
  - ・ 横浜市、「ペット条例」施行
  - ・ 神戸市、新交通システムで第三セクター設置
  - ・ 横浜市、主要225道路に愛称
  - ・ 美濃部東京都知事、自治体が自由に起債できるよう国を相手どり起債訴訟を起こす考えを表明
  - ・ 高岡市、全市民にスポーツ保険
  - ・ 埼玉県、自治振興センターを発足
  - ・ 第三次 全国総合開発計画閣議決定
- 1978(53)
- ・ 大阪府、放置自転車の実態調査発表
  - ・ 保谷市、大型スーパー自転車置き場設置を約束
  - ・ 調布市、寝たきり老人に短期入院制度
  - ・ 京都市、点字の市電、市バス案内書配付
  - ・ 豊中市、公文書の敬称を「様」に統一
  - ・ 藤沢市、財団法人「生きがい福祉事業団」誕生
  - ・ 水質保全へ「湖沼県連合」スタート
  - ・ 埼玉県、10市町村共同でワインづくり
  - ・ 埼玉県、「行政の文化化」を推進
  - ・ 愛知県、しあわせ電話スタート（県社協に委託運営）

- 1978 (53)
- ・成田空港開港（5月20日）
  - ・旭川市、視力障害者にガイドヘルパーを派遣
  - ・大阪府、カラオケ騒音で公害防止条例を適用
  - ・「地方の時代」シンポジウム開催  
（東京都、神奈川県、埼玉県、横浜市、川崎市の首都圏自治体主催）
  - ・厚生省、51年度の社会保障費は、初めてGNPの1割を超えたと発表
  - ・二酸化窒素規制は旧基準とする自治体が続出（基準緩和を受けて）
  - ・東京都杉並区、住民記録の電算化に動き出す
  - ・広島県、知事の許認可権限を大幅に市町村に委譲
- ・川崎市、環境アセスメント条例づくり初の公聴会開催
  - ・東京都中野区議会、教育委員準公選条例公布
  - ・武蔵野市長、宅地開発要綱無視のマンション建設紛争で起訴される。
- 1979 (54)
- ・自治省、「新広域市町村圏計画」の策定要綱をまとめる
  - ・大阪府八尾市、市の公害防止条例案をカラオケ騒音を規制
  - ・国土庁、防災緑地網構想をまとめる
  - ・埼玉県、ふるさとの緑を守る条例（仮称）の原案をまとめる  
（保全地区の指定、違反した場合の罰則、指定地域内での土地の買入など、前例のない思い切った新制度盛り込む）
  - ・北海道、環境アセスメント条例施行
  - ・埼玉県、全国初の下水道公社設立
  - ・静岡県、大規模店舗進出の客観的判断基準として「チェックリスト」による調整手法まとめる
  - ・川崎市、地域活動を盛り上げるため、全国ではじめての公益法人「市民自治財団」を設立
  - ・福岡県、全国初の中高齢者雇用促進協会を発足
  - ・自治省、知事の許認可事務の市町村委譲について、各都道府県の動向まとめる、実施（予定含む）25府県
  - ・相模原市、係制廃止
  - ・掛川市、全国に先駆けて「生活学習都市宣言」
  - ・東京都中野区、「教育委員準公選条例」公布
  - ・埼玉県と神奈川県、共同で「地方の時代をめざす文化行政」（小冊子）発行
  - ・神奈川県公務研修所（1980(55)年4月に自治総合研究センターに改称）、季刊誌「自治体学研究」を創刊（自治体学の創造に活用することを目的にした調査研究誌）
  - ・近畿サミット開催
  - ・政府、大規模地震対策特別措置法に基づく地方防災対策強化地域に、静岡他5県の170市町村を指定
  - ・第十七次地方制度調査会答申「新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行財政制度のあり方」（国・地方を通じる行財政の簡素化、地方分権の推進）
  - ・宮城県、生涯教育相談ダイヤル、スタート
  - ・滋賀県、全国初の、合成洗剤の販売使用禁止などを盛り込んだ「琵琶湖富栄養化防止条例案」をほぼ原案どおり可決
  - ・神奈川県、都市計画法に基づく工業地域への無秩序なマンション進出を規制するため、新たに「指導基準」を制定

- 1979(54)
- ・全国「文化行政シンポジウム」横浜で開催
  - ・岡山郷土文化財団発足（会員制の県民組織）
  - ・埼玉県、**環境整序権を考えるシンポジウム**開催
  - ・西宮市、医師が同乗の「救急蘇生プロジェクトチーム」テスト始まる
- 1980(55)
- ・大分県、「一村一品」運動提唱
  - ・自治省、地方公務員の定年制の実施方針を固める（定年年齢60歳、昭和60年から実施）
  - ・埼玉県、第三セクターで新交通システム
  - ・広島県、全国10番目の政令指定都市
  - ・静岡県、婦人対策室、資源エネルギー課新設
  - ・川崎市、文化室設置
  - ・自治省、都道府県と政令都市の「情報公開に関する検討状況」調査、（2府6県2市が制度化を検討中）
  - ・環境庁、54年度の環境白書発表（産業公害は危機的状況を脱し、都市・生活型公害が増大と指摘）
  - ・神奈川県、「施策形成システム研究」報告書まとめる（ゼロベース予算とサンセット方式を日本に導入する場合の方策を探る）
  - ・東京都、職場における男女差別苦情処理委員会発足
  - ・都市計画法及び建築基準法の一部を改正（地区計画制度の導入）
  - ・「田園都市構想」報告書まとまる
  - ・神奈川県、情報公開制度に関する調査研究報告書
  - ・小樽運河一部埋め立て、小樽市都市計画審同意
  - ・岡山県、松下電気産業との共同出資で身体障害者の福祉工場設置
  - ・第一回六都府県市合同防災訓練実施
  - ・静岡県掛川市で、「生涯学習シンポジウム」開催
  - ・広島県、「地方の時代」を考えるシンポジウム「国・地方」を開催
  - ・神奈川県、情報公開シンポジウム開催
  - ・川崎市と神奈川県、「地方の時代」映像祭を共同企画で開催
  - ・第十八次地方制度調査会答申（地方自治体の監査制度の整備等）

- 1981(56)
- ・能代市、身障者へ本の出前開始
  - ・原発の土地調査をめぐりリコールで高知県窪川町の賛成派町長解職
  - ・**第二次臨時行政調査会発足**  
 (肥大化した行政の合理化と守備範囲の見直し・新たな時代に即応する行政の基礎的制度の改善・行政機構の再編成)
  - ・岡山県、農林漁業担い手育成財団設立
  - ・香川県仁尾町で太陽博が開幕
  - ・ポートピア'81開催(3月20日～9月15日・神戸)
  - ・地名を通して「地方の時代を考えるシンポジウム」開催(川崎市)
  - ・神奈川県市町村文化会議と藤沢市、神奈川県が「第一回市町村文化行政研究交流集会」を開催
  - ・沖縄県、国際交流財団を設立
  - ・関東知事会、あきカン散乱防止のための条例制定案などをまとめる
  - ・自治省、住民組織と市町村行政の調査結果発表  
 (住民自治組織 274783 組、組織規模は 200 所帯以下がほとんど、7割の市区町村が住民自治組織に何らかの事務委託をしている)
  - ・横浜市、みなとみらい 21 の基本計画発表
  - ・東京都江戸川区住民、都議会議員選挙での「一票の格差」めぐり訴訟
  - ・大阪市、戸籍・住民票の閲覧・交付について、使用目的が「結婚・縁談・就職」の場合、本人が請求しても応じないこと決定
  - ・新潟県、事業見直し課発足
  - ・和歌山県、(財)和歌山県社会経済研究所発足
  - ・第三回全国文化行政シンポジウム「風土と文化」、秋田県で開催
  - ・熊本県、環境美化条例施行
  - ・京都市、「あきカン条例」を制定
  - ・日本地名研究所、川崎市に設立
  - ・地方の時代シンポジウム「地域経済の確立をめざして」開催
  - ・岩手県、市町村、民間会社など 58 団体出資の第三セクター「三陸鉄道株式会社」設立
  - ・**自由民権百年集会開催**
  - ・武蔵野市議会、都市計画税を引き下げるための市条例の改正案を可決
  - ・秋田市交通局、バスロケーションシステムを全線でスタート
  - ・神戸市、住民参加のまちづくり条例制定(都市計画法の地区計画制度を条例化したもの)
- 1982(57)
- ・六カ国九都市が集まり、初の北方都市会議開催(札幌市)
  - ・山形県金山町・**情報公開制度実施**
  - ・自治省、自治体の情報公開について、国の機関委任事務も公開可と判断
  - ・北海道下川町「下川町ふるさとづくり特別町民条例」設置  
 (町外住民から「ふるさと会員」「子牛の会員」等を募集)
  - ・自治省、文化行政懇談会を設置を決定
  - ・横浜市、全国初の職能開発総合センター設置(障害者、低所得者等を対象に就業促進、自立更正を目的)
  - ・テクノポリス建設基本構想決定
  - ・滋賀県、公共工事の入札現場を公開
  - ・国連アジア太平洋都市会議開催(横浜市)
  - ・国土庁、第四次全国総合開発計画策定着手を決定

- 1982 (57)
- ・東北新幹線開通
  - ・高知県窪川町、原発住民投票条例を可決
  - ・プライバシー保護研究会、「個人データ処理に伴うプライバシー保護対策」を答申
  - ・第二次臨時行政調査会、「行政改革に関する第三次答申」  
(租税負担率は高めない・国鉄民営化・中央省庁統合・人勸維持・機  
関委任事務を2年間で1割程度整理合理化)
  - ・岩手県和賀町、第一回全国マイコンキャンプ開催
  - ・富山県利賀村、第一回世界演劇祭開催
  - ・老人保健法成立
  - ・厚生省、地方自治体の上乗せ福祉の見直しを要請
  - ・埼玉県、神泉村でデポジット方式によるあきカン回収システムの実験開始
  - ・神戸市、高齢者むけマンション建設計画
  - ・福島国際セミナー、猪苗代町で開催
  - ・政府、国家公務員給与の引き上げ凍結を決定
  - ・自治省、地方公務員の給与引き上げ凍結を通達
  - ・北海道斜里町で「日本におけるナショナルトラストを考える」シンポジウム開催
  - ・茨城県、霞ヶ浦の富栄養化の防止に関する条例施行
  - ・広島県、「県行政改革市町村委員会」を設置
  - ・茨城県、マイナスシーリング導入決定
  - ・建設・自治両省、宅地開発指導要綱の運用緩和を全自治体に通達
  - ・第一回日米都市行政経験交流会議開催
  - ・北海道、神奈川県、兵庫県、沖縄県共催で、「地方の時代の国際交流」をテーマに地方の時代シンポジウムを開催
  - ・建設省、まちづくりシンポジウム'82開催
  - ・埼玉県、情報公開条例設置
- 1983 (58)
- ・山形県、「雪国の未来社会を考える国際シンポジウム」開催
  - ・長崎県、(財)長崎県アジア交流財団設立
  - ・愛知県、老人医療に福祉給付金制度新設
  - ・堺市、議会議員及び市長の倫理に関する条例施行
  - ・富士宮市、ダブルリコール成立
  - ・神奈川県、情報公開制度スタート
  - ・埼玉県川口市、有料福祉サービスを行う社会福祉コミュニティ制度スタート
  - ・山形県最上町、公民館併設駅舎建設
  - ・鎌倉市、風致保存基金を設置
  - ・大阪府、緑化基金、緑化センター発足
  - ・福島県で「村づくり町づくり会津シンポジウム」開催
  - ・大阪府、バイオテクノロジー懇談会設置
  - ・埼玉県、緑のトラストづくりを進めるシンポジウム開催
  - ・大和市、下水汚泥消化ガス発電システムを導入
  - ・埼玉県、情報公開制度スタート
  - ・神戸市、OAセンター開設
  - ・三重県立美術館と神奈川県立近代美術館の姉妹提携
  - ・北九州市、「緑の街かど賞」を創設
  - ・神戸市、自転車条例施行

- 1983(58)
- ・ 第一回富山県国際アマチュア演劇祭開催
  - ・ 川崎市、国際彫刻シンポジウム開催
  - ・ 香川県志渡町「緑の銀行」スタート
  - ・ 熊本県、「いまなぜ緑なのか」をテーマに「緑化シンポジウム」を開催
  - ・ 大分県、国際車いすマラソン大会開催
  - ・ 大分県、地域技術振興財団及び高度技術開発研究所設立
- 1984(59)
- ・ 武蔵野市、「環境浄化条例」と「旅館、レンタルルーム規制条例」施行  
(レンタルルーム、個室喫茶等を規制)
  - ・ 政府、テクノポリスで九ヶ所を指定
  - ・ 富士市、文化施設の管理運営で公社設立
  - ・ 西宮市、ワンルームマンションを条例で規制へ
  - ・ 政府、臨時教育審議会設置
  - ・ 盛岡市、都市景観建築賞を創設
  - ・ 埼玉県、会議、会議録などの公開対象を拡大
  - ・ 福岡県春日市、プライバシー保護条例を設置
  - ・ 滋賀県、風景条例設置、
  - ・ 滋賀県、世界湖沼環境会議開催
  - ・ 川崎市、国際的な非核自治体ネットワークづくりを提唱
  - ・ 三鷹・武蔵野でINS実験開始
  - ・ 神奈川県他・自治体政策研究交流会議開催
  - ・ 健康保険法改正
  - ・ 逗子市、市長選挙で市民運動リーダー当選
  - ・ 東京都、キャブテンシステムで情報提供
  - ・ 静岡県、(財)静岡総合研究機構設立
  - ・ 埼玉県、(財)埼玉総合研究機構設立