

目 次

はじめに	1
第1章 住民参加の理論	3
1 住民参加台頭の背景	3
(1) 現実的状況	3
(2) 理念的状況	7
2 住民参加の意義と機能	9
(1) 住民参加の意義	9
(2) 住民参加の機能	10
3 住民参加と議会制の関係	11
4 都道府県レベルにおける住民参加	12
5 住民参加と行政組織	13
6 住民参加の制度化	14
7 住民参加の限界	14
第2章 本県における住民参加の現状	19
第1節 社会的側面	19
1 人口の都市集中化	19
2 農業の衰退と就業者産業別構成の変化	20
3 公害・環境問題	21
4 生活構造の変化	21
5 行政機能の拡大	22
6 住民運動団体	23
第2節 制度的側面	23
1 直接請求	23
2 住民監査請求と住民訴訟	25
3 公 聴 会	27
4 審 議 会	28
5 陳情・請願	30
6 住民投票	31
第3節 事業的側面	34
1 広報・広聴	34
1-1 広 報	34
(1) 本県の現状	34
(2) 問 題 点	38

1-2 広聴	39
(1) 本県の現状	39
(2) 問題点	44
2 事例研究	45
(1) 新神奈川計画	45
(2) 高校建設	49
第4節 主体的側面	51
1 県民	51
(1) 本県の現状	51
(2) 問題点	53
2 行政	53
2-1 機構	53
(1) 本県の現状	53
(2) 問題点	54
2-2 職員	55
(1) 本県の現状	55
(2) 問題点	56
第5節 職員アンケート調査からみた側面	57
1 地域住民としての意識	57
2 職場環境	57
3 住民参加イメージ	59
4 新神奈川計画	61
第3章 住民参加による県政を考えるために	63
1 参加のとらえ方	63
(1) 位置づけ	63
(2) 議会との関係	64
2 参加のすすめ方	65
(1) 基礎条件	65
(2) 手法を考えるにあたって	71
第4章 住民参加による県政をすすめるために	75
1 基礎条件の充実	75
(1) 主体条件	75
(2) 環境条件	78
2 参加機会の拡大	79
(1) 現行制度の活用	79
(2) 新しい参加の場	81

★	★	★	
検討素材の提供		85

－ ブレインストーミングから －

おわりに		91
------	-------	--	----

< 付 属 資 料 >

1. 住民参加に関する職員アンケート調査結果の分析		99
2. 他自治体における住民参加の状況		130
3. 諸外国における状況(省略)			
(1) 米国における情報公開制度について (奥平康弘東大教授からのヒヤリング)			
(2) 西独における職員参加制度について (岡部晃三労働省労働法規課長からのヒヤリング)			
(3) オンブズマン制度について			
(4) アドボケイト・プランニングについて			
(5) スケフイントン委員会報告について			

はじめに

現代は参加民主主義の時代であるといわれており、「参加」の問題は世界的に大きな潮流となっている。

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年代の都市再開発事業にかかわる少数民族問題等が絡んだ住民参加として、それぞれクローズアップされている。また、伝統を重んじる議会制民主主義の母国イギリスにおいてすら、1969年のスケフィントン委員会報告で都市計画への住民参加が提唱されている。さらにグローバルにみれば、いわゆる第三世界諸国の台頭が、米ソ二極体制から多極化へと移行している現象も、参加の流れの中でとらえることができる。

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論、市民参加論、シビルミニマム論、地方政府論、地方行財政論などがいっせいに提起されて、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。

しかしながら昭和48年の石油ショックが我が国の政治・経済に投じた波紋は大きく、最近では機能分担論等も登場し、また、実践面でも試行錯誤してきた住民参加の手法が停滞ぎみで、住民参加自体がひとつの転換期を迎えている。

このような状況のなかで、私たちの研究チームは県レベルにおける住民参加のすすめ方について研究し、この報告書をまとめた。

この報告書では、まず第1章でこれまでに著わされた多くの論者の主張を概観し、私たちの視点への足がかりとするとともに、第2章で本県における住民参加の現状と問題点について触れ、第3章で住民参加についての私たちの考え方を述べ、さらに第4章で若干の提言を行っているが、「住民参加に関する職員アンケート調査」の結果（詳細）等は付属資料とした。

第 1 章 住民参加の理論

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。」(1)といわれているが、他方政治学や経済学の分野からも論じられ、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ている。(2)

このような学問的規定の視点は別としても、私たちは住民参加の考え方を模索するために、こうした多くの角度からの主張・アプローチを再認識する必要がある。そこで、本章ではこれまで著わされてきた多くの主張のなかから、住民参加論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、私たちの視点の位置づけの足がかりとしたい。

1 住民参加台頭の背景

住民参加台頭の背景については多くの点が指摘されているが、ここでは、具体的・現実的問題と抽象的問題を区別する意味で、現実的状況と理念的状況の二つに大別して考えることにする。

1 現実的状況

ア 急激な都市化

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急激な都市化であり、これを中心に多くの派生的現象が論じられている。

都市化現象について柴田徳衛氏は、「人類の長い歴史を通じて、19世紀初頭から都市人口は相対的に増加を示しはじめた。第二次大戦以後、その傾向はさらに顕著となって、いまや『爆発する都市』(Exploding Metropolis)といった表現さえ使われている。」「日本もちろんその例外をなすものではない。否、世界諸地域中でも、とくに第二次大戦以後、きわめて注目すべき急激な都市化現象を生じている。」(3)と評している。また、「現代の都市の特徴は、それが工業化過程の産物だ」(4)といわれている。似田貝香門助教授は、日本における資本主義発展との対応で都市問題の歴史的発生をみて「明治30～40年の産業資本確立期においては都市工業の急激な発展にともなって、過剰人口が蓄積され、本格的な『都市下層社会』が形成された。」当時の都市問題は、犯罪、売春、疾病、貧困などであり、「とくに都市の最貧困問題が最大の問題となっていた。」「第1次世界大戦後の独占段階においては日本の6大都市への人口集中ならびに大平洋ベルト地帯に零細都市が形成される。この段階に

においては」前記の問題に加えて、「都市への人口集中・都市地域拡張により、都市行政問題（当時『都市経営』とよんでいた）が生じ、衛生問題、都市財政、都市計画問題が生じてきた。」「戦後の都市問題は、日本資本主義の再編過程期である昭和20～25年までは、前述の問題に加え、非行、家族問題、離婚などの社会病理が大きな問題に加わった。昭和30年以降の高度経済成長政策以降においては、都市問題の質は大きく変化した。すなわち、一地域、一階層の問題ではなく、都市住民全体・都市全体にかかわる土地、住宅、道路、交通、下水道、公害、災害、公園、教育などの生活環境問題や、社会福祉、社会保障などの問題が都市問題」（5）となってきたと述べている。

ところで、都市化は世界的な現象であるとはいえ、我が国の場合にはやや特殊な事情にあった。伊藤善市教授は、我が国の工業化の特徴について、第一にその速度がはやく、しかも持続的であり、とくに国民所得、工業生産、輸出、教育、人口集中については西欧をはるかに上回る速度で成長した。第二にその出発点の経済水準において、実質所得、農業生産性が低く、資本蓄積も低位であったが、経済発展にとって重要な役割を果たす制度的資本として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はいなかった。第三に工業化が一種独特の混合方式をもち、しかもその能率が高かった。工業化を主導したエリートは、下級武士出身の官僚と財閥と民間企業者との連合体であり、三者の関係は対抗的、競合的という面もあったが、それよりはむしろ相互依存的補完的であったと指摘している。（6）

このような工業化の特殊性に対応して、都市化にともなう社会資本と産業資本のアンバランスな現象が、資本主義的経済政策のマイナス面として問題化され、住民運動噴出の契機となった。

イ 住民運動の展開と変化

松原治郎助教授は、「60年代の地域開発をとおしての、・・・地方自治体の体質変化は、・・・地域住民にとっては、住民福祉の反対物への転化と映じた。それはまさに地方自治の本質が問われる危機とってよい。住民運動という新しい波が、地方自治体に向けて展開されるようになったのは、とうぜんの帰結である。」そして「社会変動のなかでの地域生活上の構造的ストレインの深まりは、新たな信念の広がり結びつき、それが日常生活上での個別具体的な出来事に出遭うときそれが『きっかけ要因』となって、住民運動が発生する。」（7）として、次のように類型化している。（8）

すなわち、①工場・企業公害や高層建築物建設などに対する反対運動、自然や文化を守る運動などの「地域生活防衛運動」は、②工場誘致反対、発電所建設反対、高速道路建設反対、公共料金改定反対といった「市民生活防衛運動」と、③地域緑化運動、ノーカー運動のような地域連帯による生活向上へと向う「地域生活向上運動」へと発展している。

一方、④社会福祉施設の充実、学校教育の充実など、物的な生活環境施設の建設要求などを中心とした「地域生活基盤整備運動」や、⑤これに類似するが性格の異なるものとして、広い見

地からは生活基盤として必要なものであるが、局所的には「めいわく施設」の形で受けとられ、住民の反対の動きとなっている「地域エゴによる地域生活基盤整備阻止の運動」があり、また、⑥市町村合併反対、学区変更・学校統合反対、町名変更反対などや、政治浄化運動、リコール運動など政治・行政へ直接要求や抵抗をする「地域政治革新運動」がある。そして、⑦これらの運動を総合させ、地域社会の民主的運営をめざしていこうとする「コミュニティ形成運動」がある。

こうした住民運動の特徴として、佐藤竺教授は、第一に、運動の目的、組織のありかた、メンバーの構成などにおいて多様性を示していること。第二に、なんらかの意味で部分的利益の実現を旨とし、自己主張が顕著であること。第三に、それがどんなに小さい部分利益に発するものであっても、その存在の正当化のために普遍化につとめること。第四に、住民運動の側が現実的利益の理念化につとめるのに反して、逆に自治体などが現実的でありすぎることが、ときに住民運動と行政との衝突をひき起こすということ。第五に、住民運動の側の理論武装や戦術が非常に向上してきていること、を指摘している。(9)

このように、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(10)、最近では秋元律郎教授が指摘するように、「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。(11)

ウ 住民意識の変化

「今日、一般的にみて、我が国の住民意識は大きく変化しつつあり、昭和30年代前半までの状況と著しく様相を異にしてきているように思われ」(12)、それは「地域社会としてとらえると、都市化または伝統社会の急激な解体過程」(13)の中にあらわれているといわれている。

佐藤竺教授は、住民意識の変化が次の四点にみられると指摘している。(14) すなわち、第一に、都市化、脱農化の進展に伴う農村における集落的秩序の弛緩により、従来の地域有力者層による意識統一はできなくなり、地域社会のために自己を無条件で犠牲にするということがなくなってきた。第二に、住民のあいだに権利意識が強まり、また自分やその身内を大事にするマイホーム主義が広まってきた。第三に、かつての自給自足の時代とちがって現金で必要な物資やサービスを手に入れるようになり、しかもその手に入るものが誰か特定の人によってつくられたということが眼に映じないために、社会の協力関係を認識できなくなり、ドライな自己主張の風潮をうみ出した。第四に、都市社会においては、生まれ育った背景や環境のちがいの大きいさまざまな人々が集まってきており、しかも絶えず激しい流動を繰り返しているので、住民の利害意識、価値感が多様化してきて、全体に共通する統一的価値観はアприオリに存在するはずがなくなっている実状である。

さらに同教授は、地域における新住民と旧住民の意識対立の表面化を指摘し(15)、こうした住民意識の変化が、「都市行政における市民参加の必要性を生んだ」(16)としている。

エ 地方行政機能の拡大・変化

急激な都市化とそれに伴う地域社会構造の急激な変化は、非市場的領域の拡大とともに、多様な行政需要を生み出した。このため地方団体の行財政機能は著しく拡大したが、このことは行政組織にも大きな影響を与えてきた。すなわち、拡大しつづける行政需要に対応するために、職員の数は飛躍的に増大するとともに、行政内部においても著しく分業化・専門化が進行し、行政機構は複雑化した。それとともに、「地方自治は、『行政の系列化』という事態のなかで変質」(17)し、その「進行のなかで、地方自治体の存在をより深刻な形に陥らせたのが・・・、すなわち『たて割り行政の弊害』であった。」(18)

さらに1960年代に、「開発政策がおし進められた過程で、国が地方自治体に多額の危険負担をさせ」、「多額の公共投資における地元負担」(19)を課することになったが、地方自治体もこれに便乗し、企業に対する過保護・生産優先の施策を展開し、産業基盤整備に力をそそいだため、生活基盤の整備はたち遅れ、都市問題の激発を招いた。(20)

こうした地方自治体の姿勢も、高寄昇三氏が指摘するように、①成長優先の開発政策、②住民無視の計画行政、③生活冷遇の行財政サービス(21)として批判された。また、多くの行政需要は、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。これは、かつては中央政府の決定を執行する「地方行政機関」として位置づけられていた地方公共団体を地域政治の場へ登場させることになり、井出嘉憲教授の指摘する「地方行政の政治化」あるいは「地方政府論」の主張(22)が高まってきた。

オ 地方議会の機能の相対的变化

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。」(23)「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多いので、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」(24)となっている。また、議員は地元代表の性格がつよく、地元有力者層の支持によって選出される形態であったから、個々の住民の意向は地元有力者層によって濾過され、それを自治体当局に表明するのが議員の役割であった。(25)

こうした議会の体質に対して、高度経済成長がもたらした都市化現象は大きな影響を与えた。第一に、急激な都市化によって住民の利害や関心は多様化・複雑化し、従来の地元有力者→議員というチャンネルとは別に、自治体に対して直接要求する傾向を強めることになった。(26)第二に、都市人口が飛躍的に増加し、しかも流動がはげしい状況にあって、人口に比例してあまりにも少数の代表に代弁させることは物理的に不可能となり、さらに多数決原理の形式的運用などから、住民の多元的階層を十分に反映しえなくなってきた。(27)第三に、議員は地域代表として、住所を有する住民の選挙によって選出されるが、大都市およびその周辺都市では職住分離の傾向が強く、通勤者の声は反映されにくくなった。(28)第四に、行政需要の著しい多様化・拡大化は、自治体に対して独自の政策を決定し、推進することを要求し、それだけ施策の決定機関である議会の役割を増大させた。しかし、変動する事態に対応し、政策立案能力の

弱い議会が独自の施策を提示することは容易ではなくなった。(29)

また一方では、間接民主制の制度が住民の期待どおりに機能しない理由について、第一に、地理的な疎隔という「距離」。第二に、選挙が一定の期間において行われるという「時間」。第三に、選挙で争われる論点や政策が多様で、個々の争点に対する反応は異なっているにもかかわらず、すべての争点が一人の候補者にだけあわせとなってしまう、「争点」が不明確となる、との辻清明教授の指摘がなされている。(30)

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要求するようになった。

2 理念的状況

ア 参加民主主義の主張

篠原一教授は、「参加の噴出 (Participation explosion)」は世界的な政治革命であり、「近年議会制民主主義ないし代表民主主義に対して参加民主主義 (Participatory democracy) という言葉が使用されるようになった。」(31)と述べている。

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、多数決原理のうえに立ったものである。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。(32)

また、「民主主義政治には二つの極がある。一つは権力であり、他は参加である。そして現実の民主主義体制および民主主義理論は、この権力と参加を二極とする直線上のいずれかの地点において均衡点を見出すことによって成り立っており、「参加志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志向型の方に傾斜しつつある」ため「市民は政治を動かす力を失い、政治の決定から疎外されるようになった。」「このような現実の圧力に抗して、ふつうの市民の権利の主張として台頭してきたのが、この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の復元作用と考えてもよいであろう。」と篠原一教授は結論している。(33)

イ 政治参加の多元化

現代は大衆民主主義の時代であるといわれているが、「今日のマス・デモクラシーの下でのもっとも一般的な政治参加の方法は、いうまでもなく投票」(34)であり、これを主体とする代表制が広く採用されている。また、「地方自治のレベルでは、参加の方法はさらに多面的であり、多くの国でイニシアティブ、レファレンダム、リコールなどが制度化されている。」(34)

(注)イニシアティブ…住民発案、レファレンダム…住民投票、リコール…住民罷免

しかし、こうした政治参加の方法は、世界的に広がっている都市化によって大きなインパクトを受けた。すなわち「デモクラシー思想の古典的伝統の中には、理想的ポリテイをはかる・二つの基準」「第一は、市民がポリテイの決定を十分にコントロールするためには、市民は、

これらの決定形成に直接的に参加しなければならず、また決定形成に直接的に参加するためには、市民の数はきわめて小でなければならないという市民有効性(citizen effectiveness)の基準と「第二は、ポリテイが市民に対して十分に反応する能力をもつべきであるとするれば、ポリテイは、完全に自治的であるか主権的でなければならないというシステム能力(system capacity)の基準」があるが、「とくに地方的レベルにおける規模の拡大は、イニシアティブ、レファレンダム、リコールなどの代表制デモクラシーを補強すべき直接参加の諸装置の現実的効力の低下を導くという点で、市民有効性をそいできた。」(35) (注)ポリテイ…政治形態

一方、「フォーマルな参加方法に加えて、インフォーマルな方法としては、政党やその他の社会集団への加入を通じての参加(36)や市民運動・住民運動を通じての市民参加がある。「これらは、いわゆる市民自由権に基礎をおくものであり、その意味で、政治参加方法の多元化は、デモクラシー発展の関数であるといえよう。」(37)

ウ 「市民」の形成

松下圭一教授が、「今日の市民運動は台頭しはじめたばかりの試行錯誤の段階にあり、多様な問題を指摘しうる。しかし、市民運動は、工業の成熟が、資本主義・社会主義体制を問わず、緊急としてきた公害・都市問題、さらには自然破壊、資源涸渇との対決を、その課題としているだけではないことを見うしなってはならない。市民運動の背景が、資本主義の体制選択を模索しながらも、全地球的規模をもって文明的意味で成熟してきた(工業化)、(都市化)、(市民化)にあるかぎり、市民運動は、批判と参画という両極を内包しつつ、新しい都市型生活様式の創造、したがってまた市民による民主主義ないし政治の新しい可能性の追求こそを課題としているとみたい。とくに、市民運動の台頭は、共和意識をもった市民的人間型の、日本史における最初の歴史的形成を意味していることを注目したい。」(38)としているように、近代的市民概念の形成が住民参加の拡大を思想的に要請してきたことが指摘されている。(39)

そして、さらに、こうした「市民」を中心にした論理思考方法が、行政のあり方から政治学・憲法学・行政法学などのあり方まで論理転換をせまっており、住民参加の実践においても重要な視点となっている。(40)

エ 行政観の変化

「市民」的論理の主張や住民運動の拡大は、その過程の中で、住民、行政側双方における行政観の転換をせまっている。佐藤竺教授は、我が国の行政の意義づけは、明治中期以来天皇制官僚の支配と結びついた行政法学の手によってなされ、法治行政原理、すなわち行政の固有法である権力の発動としての公法に規定されて、行政とは国家目的を実現する作用であり、地方自治体は、この国家目的を具体的に執行するための国家の下部機構にすぎないとされた。したがって、市民の個々の利害やあるいは自治体にとっての利害は、つねに部分利益にすぎず、全体の利益を代表する「国益」に従属させられることになり、対立する部分利益は全体利益に道を譲らねばならなかつた。しかし、産業優先政策が展開され、住民の地域生活に大きな影響を

与え、権利意識に目ざめた住民と衝突するようになって、住民の行政観は大きく転換を遂げはじめ、住民の生活を守り、向上することを求めて行政に対応していったとき、国益中心主義や法令中心主義の行政がいかに不合理であるかを自覚するに至った、と指摘している。(41)「こうして、行政は、市民にとって、従来の支配されるための道具から、逆に主権者としての自らに奉仕する手段に転ずる。」(42)

さらに、こうした行政観は、松下圭一教授の提唱する「分節民主主義」すなわち、「国→都道府県→市町村→住民という垂直の集権型」から「今日あたらしく市民→市町村→都道府県→国という分権型に転化すること」が必要となってくるということにもつながるものである。(43)

2 住民参加の意義と機能

1 住民参加の意義

現在のところ、住民参加についての「定義」といわれるようなものはなく、むしろ定義づけることは住民参加の考え方をかえて限定してしまうおそれがあるとさえいわれているが、住民参加の目的ある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になる。

ア 住民参加は「間接民主制の空洞化への挑戦」(44)すなわち「直接民主制への回帰志向」(45)なのであり、「現代の民主主義を内から再構築し、民主主義の理念と現実との乖離を最小限にとどめるものである。」(46)。

イ 住民参加は「住民自治・地方自治を確立」(47)させるものであり、「地方自治制度とその主権者あるいは、担い手たるべき住民の意識との間に最初から大きな溝があった。われわれは、最近の住民運動にこの溝を埋める役割を期待する。」(48)

ウ 住民参加は「組織の決定によってもっとも影響を受ける関係者が、自ら組織の決定に参加し、責任をもつ自律的な秩序である。」(49)すなわち「市民主権の尊重」(50)であり、そのめざすところは「住民が投票の瞬間にだけ地方自治体の主人公になるのではなく、常時住民の意向が行政のうえに吸いあげられ、真の意味での住民のための住民の手による行政が行われるようにしよう、というところにある。」(51)

エ 住民参加は「行政過程の民主化・合理化の主たるルートとして大きな意義」(52)があり、「都市計画などの行政計画とその執行が行政の専門領域として独占されていることから生じる一つの欠点として、計画内容に、官庁の政策判断の片よりが結果される危険があり、住民参加を通じてなされる住民の検証と建設的な批判提言が、この計画の独占から生じる弊害を抑制する機能をはたす」(53)のである。

オ 「現代の社会では、いまだ富と機会の配分が平等に行われていないという現状認識があり、この認識が均衡のとれた配分に対して積極的に取り組む姿勢を助成し、これ住民参加を求める社

会的基盤になっている。」(54)

カ 住民参加は「都市における非人間的生活の人間化 (humanization) のためにいまや必須の課題となりつつある。」(55)

キ 住民参加は「政策の形成・決定過程への実体的な参画行為」(56)であり、また「計画の形成に加わること」(57)でもある。これは、「政治・行政過程における住民の発言力拡大の要求」(58)であり、①行政あるいは行政官のセクショナリズムへの挑戦、②行政の中立性概念への挑戦、③官僚制の秘密主義批判、④行政組織の中の人間の在り方を問い、そして、⑤公共性の転換を求めているのである。(59)

この点は参加論の本質(60)、あるいは中心をなすものであり、たとえば、「地方団体の意思決定と実施の諸々の過程に、なんらかの方式で、市民ないし住民が、その意思を反映させる活動をいいます。」(61)とか、「住民をなんらかの形で決定過程に参画させること」(62)であるというように、多くの論者によって主張されているところである。さらに、住民参加は「政府＝行政機関の決定によって影響を受ける人々の決定作成への接近・影響・関与の増大」(63)であり、「参加は、決定作成へのアクセス (access) としてとらえることができる。」(64)とする主張もなされている。

ク 「住民は、その福利に直接関係する問題について注意を向ける権利があり、住民参加は、それを行政手続として保障するものである。」(65)

2 住民参加の機能

住民参加の機能あるいは効果として主張されているものをまとめてみると、次のようになろう。

第一に、行政と住民、住民と住民の間に合意が形成される。すなわち「住民が地方自治体に対して、随従的な協力を求められるのではなく、自治体当局と住民が、地域生活の発展のために相互の知恵を出し合って、共同決定 (C o o r d e t e r m i n a t i o n) をおこなうパートナーの関係を形成する」(66)。そこでは「住民参加は行政官庁と関係住民相互の間の説得的機能 (P e r s u a s i v e f u n c t i o n) をはたす。」(67)そして、行政需要の優先順位と行政と住民の役割分担が明確にされ、その相互信頼関係の中で「行政の遂行促進」(68)がはかられる。

第二に、「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る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のであろう。」(69)すなわち住民参加は、「専門技術的または政策的資料・情報が関係住民から提供される情報収集の場として機能する」(69)のである。さらに、「行政への問題提起という役割」(70)があり、「行政決定過程を利害関係をもつ権利者に公開することによって、争点を整理し、公正妥当な事実認定が行われる。」(71)のである。

第三に、「市民参加は行政施策をめぐる市民相互間、市民と市理事者、市長と市議会、市理事者と市職組といったあいだの利害や意見の対立を調整」(72)することが可能になる。

第四に、「参加する住民の側はもちろん、関係するすべてのもの、理事者、議員、職員にとって」

の「相互教育効果」を「さらに飛躍的に高めることが期待される」(73)

住民参加の意義と機能が、上述した点にあるとするならば、今後住民参加の構想を考えるにあたっては、その機能が実質的に働きうるように考慮されるべきであろう。特に、行政過程における手続の確立と、情報の公開を中心としたフィードバックシステムの確立が課題となっているといえよう。

3 住民参加と議会制の関係

これは、住民参加論の本質にもかかわることであり、無視ないし検討なしに住民参加を展開することは、近代民主主義の基礎をゆるがすことにもなりかねない。そこで、議会制民主主義の中での住民参加の位置づけを確認することが重要となってくる。

このことについて、多くの論者は、住民参加は議会制民主主義にとってかわるものではなく、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して位置づけている。

たとえば、手島孝教授は「代議制と住民参加の間は、けっして後者が前者に取って代わる関係ではなく、あくまで相補関係、むしろ — 時間とエネルギーの経済の観点から — 前者の退行を後者が補完する関係として基本的に把握されるのが、近代憲法規範の全体構造からは正しい。」(74)といい、佐久間彊氏は「問題のいわゆる住民参加は、議会の本質的な任務である。しかも、現行地方自治制度は住民自治の徹底を図るために、議会制民主主義を原則としながら、これを補完するものとして、直接民主主義の原理による住民参加のいくつかの方式を定めているのである。私は、この制度の建て方が、憲法の精神からみても現実政治の運用上からみても適切であると考えてるのであって、その本末を転倒しないようにして、まず、議会の本来の機能を十分発揮させるように努力工夫しながら、補完的に直接民主主義に基づく諸方式を拡充する方向をとるべきであると考えてるのである。」(75)という。さらに、阿部斉教授も「現代の政治において、もし行政国家化の傾向が避けえないものとすれば、われわれのなしうことは、一方で議会制デモクラシーの価値を擁護しつつ、他方で行政部門のなかに討論の場を拡大していくことであろう。」(76)と主張している。

一方、こうしたとらえ方に対して、井出嘉憲教授の「間接参加の効果が確保されることによって、直接参加の実効性も高められる可能性が増大する」(77)という指摘や、本田弘助教授の「議会や議会制民主主義の機能低下が事実として認められるにしても、そのことがただちに、市民参加や市民運動へと市民の欲求構造を形成させたのではない。代議制を前提とする都市社会にあっては、市民参加は、議会機能の補完的役割を果たすものでもなければ、市民の自治意識を自治体当局へ反映させるたんなる補助的機能をになう要素でもない。『参加の政治』としての位置づけが市民参加に与えられなければならない。」

「代表民主制の真の生命が、直接民主制に内在しているからこそ、市民の要求が、間接民主制においても直接的になしうするという正当性をもつ」(78)という主張にみられるように、行政の政治化、行政の社会化の中で両者は民主主義の政治・行政として共存あるいは内在するものであるとする見方もある。

前の見方も後の見方も要するに、住民参加は議会制に反するものではなく、相互に機能しあうことが

可能であるということであろう。

今後の課題としては、行政における住民参加と議会制が適正な関係を保つということと、議会においても、「住民参加論によって指摘され提起された不信論に対しては、謙虚に大きく深い警鐘として耳を傾けるべきであり」(79)、「参加の機能は地方議会に向ってもその創造的活力を注入」(80)しうよう「委員会公開、公聴会制度の活用」(81)などによって、議会の民主的機能を充実させることが必要となっているといえよう。(82)

4 都道府県レベルにおける住民参加

都道府県レベルにおける住民参加について一般的論議は少ないが、たとえば、佐藤竺教授が、「住民参加をここでは自治行政との関係において論ずるが、これはまた住民参加のすべてであるといつてよいように思える。というのは、国政段階における住民参加というのは現実にはまずほとんど不可能に近いからである。」「ということは、現行の都道府県の区域全体での住民参加も、規模の点からみて同様に困難であることを示唆する。都道府県の場合、出先機関の単位での住民参加を考えるとすれば格別、全域にわたる参加は形骸化せざるをえないものと思われる。」(83)と述べるように、住民参加の規模の限界からみて消極的に解されている。また、地域政治への参加を容易ならしめる条件として、時間がかからない、コストが安い、心理的距離感がない、身近な関心事である、直接具体的である、親近的接近が可能である、共感をもてる、などがあげられる。したがって、一般的には住民参加は市町村レベルで展開されてはじめてその実効性が確保されるものであり、より広域的、抽象的レベルである都道府県においては、市町村レベルにおける住民参加の基礎の上になつたものであって、独自に展開することは困難であるといわれている。

これに対して、西尾勝教授は、「都民参加の都政システム(東京都都民生活局)」の中で、「<都民参加の都政>は『広域自治体における参加』の問題であることを再認識し、この基本認識に立つて<都民参加>の重層構造を設計しなければならない。」従来の理念と方策において「決定的に欠けていたのは、基礎的自治体たる市区町村の自治権を前提に、広域自治体としての機能を純化すること」であり、「<都民参加>を拡充するには、まず市区町村の市区町村政参加を拡充しなければならない。」(84)とし、そして「都段階の参加は、都民が都政に無媒介に参加する<都民参加>の系路と、都民が市区町村を媒介にして都政に参加する<市区町村参加>の系路と、この両系路から構成されるべきである。」(85)とし、さらに、都の国政参加として、「国または公社公団・公益企業体等が計画・施行主体となる建設事業の領域」において「都が国段階の計画過程に参加する必要がある。」(86)と指摘して、「広域自治体であるが故のいくつかの条件」(87)を考慮して<都民参加>の方式を考えるべきであるとする。

こうした西尾勝教授の指摘は、道府県レベルにおける参加においても、東京都における特別区制の特殊条件を除いては、事情は同じであると考えられる。本県においても新神奈川計画策定にあたって、個人県民、法人県民、市町村の参加手法を導入しているが、視点は共通するものと評しうる。

今後に残された課題は、①直接に県民(法人・団体を含む)が参加しうるシステム、②市町村参加が

可能となるシステム、さらには、③市町村レベルでの参加を拡充するための方策、④国政等への参加のシステム、の確立などである。その場合、広域自治体としての県の役割・機能を市町村(政令指定都市とのかわりも重要となる)との関係の中で確認すること、市町村レベルで住民参加があまり展開されていない場合、県ではどのように対応するのか、そして、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る。

5 住民参加と行政組織

「市民の要求は極めて多様化しており、その領域は広範多岐にわたっている。しかも、その要求の中には、権限や行政機構・組織などが障害となって、早急に解決できないものが少なくない。そこで、こうした市民要求をシステムティックに処理し、「市民にフィードバックさせていくような庁内体制を整備していくことが必要であろう。」(88)そして、それに対応した企画立案の段階においては「問題の性質いかんで都市自治体当局または他の行政機関を横断するものであるから、いわゆるタテ割り行政のヨコ割り化が必要となる。」(89)こうした住民参加に対応する庁内体制のあり方について渡辺保男教授は、「庁内では住民の信託をえて公選された行政首長の明確な政策とその庁内への浸透、そのもとにおける諸施策の調整、職員の意思統一が必要となってくる。」そのためには「政策が行政首長および、その周辺の一握りのエリート職員の発案にとどまり、一般職員がそれに懐疑的であったり、無関心で」あってはならず、「庁内における首長と職員との間に、相互の信頼とコミュニケーション」が行きわたり、「常に職員の創意をくみあげ、首長の方針がフィードバックされ浸透してゆく努力がなされることが肝要である。」そして「斉合性を欠いた施策の独走を回避し、個々の施策と全体との関連性を確保するために調整の役割が重要」となり、そのために会議、調整担当個人の設置、調整専門部局の設立、関係部門の統合等の方式が時と場合により試みられる。広聴・広報機能が常に調整機能と結びつけられて考えられ、リーダーシップの機能はこれを支えなければならない。もしタテ割り行政がそのまま存続し、企画調整、広聴・広報関係部門と自己の専門部門との有機的結びつきがないと、庁内はまとまりがつかない。」と指摘している。(90)

篠原一教授も、市民参加は「官僚的セクショナリズムを克服しない限り成果をあげることはできない。このために強力な統制力をもったプロジェクトチームが庁内につくられねばならず、この企画調整的機能をもった新しい部局に対して窓口もまた一本化されなければならない。」(91)と指摘している。

また職員の意識改革について、渡辺保男教授は「組織のお膳だてがかりにできても、つまるところ組織を動かすのは人である。であるから、職員の意識の転換、実力の涵養が大事」(92)であると力説している。

こうした組織と権限の問題について、F・E・ロークは、「行政権限が広く分散された構造形態には、政策展開にあたって多様な見解を促し、行政機関相互間での活発な討論を促進するという利点がある。」そして「そのことによって、官僚制部内の討論過程が活気づけられるということだけにとどまらず、

「権限の分散によって権限と知識との結合が促される」といった点を重視している。(93)

組織・機構の改革や職員の意識改革、職員参加の推進などとともに、行政権限の分散もまた重要な課題となっている。

6 住民参加の制度化

住民参加の制度化については多くの論者により、重要な指摘がされている。

たとえば佐藤竺教授が、「早くも住民参加の制度化の必要さえ論じられるようになった。だが、いまのところ制度化は不必要だし、むしろ有害であるとさえ考える。」「いまのところは、制度化を考えるよりは、むしろ自由に大胆な方式が各地に展開されることによって内容を豊富にするよう努めるべきである。」「それは画一化によって創造性の芽を摘んでしまうことのないようにすべきだという理由である」(94)とか、篠原一教授が、「政治参加にも制度化されたものと運動的なものがあり、この制度と運動とは、運動が制度化し、制度が運動化するように、つねにダイナミックな関係にある。」「直接参加も、それがひとたび制度化されれば容易に形式のジレンマに陥るであろう。」(95)とか、また高寄昇三氏も、「住民運動はもともとドロドロした多核的・重層的な運動の連続体であって、行政組織としての制度化にはなじむものではない。また、市民参加といっても、システムティックに展開されるものではなく、手続化の成文法に収まるほど単純なパターンを示さない。むしろ自治体が官治主導型行政から市民主導型行政へ、という変質の過程で、自然発生的に形づくられていくものだといえる。」(96)といわれ、住民参加の制度化傾向には一種の危惧感があるように感じられる。

それは画一化による形式化への危険が理由であると思われるが、こうした状況をさけるためには住民参加に必要な条件を段階的に満たしつつ、制度化をはかるようなこと、すなわち奥田道大教授が述べるように住民参加の機能の拡大と制度化は(1)行政情報の量的、質的拡大(2)決定過程への住民のコミットメント(3)管理運営権限委譲という段階をもって、地域社会(住民)の自治能力の蓄積との対抗(緊張)関係において相対的に策されるという視点が必要である。(97)一時にすべての住民参加形式の制度化をはかるのではなく、時系列的に徐々にシステム化を進めることが必要になってくる。住民参加のシステム化は、基礎条件の確立の過程を経て段階的に進めることが今後の課題となろう。

7 住民参加の限界

これについては、佐藤竺教授は、「住民参加が今日の自治行政においてきわめて必要性の高い、しかも有効な方式であることはいままでもないが、しかしそれは常にどのような隘路でも打開できるほどに万能ではない。そこにはおのずから限界があることを知るべきである。」(98)と指摘している。

多くの論者の限界的指摘をまとめてみると抽象的には「市民参加という〃虚像〃の操作によって、再び無力化する危険をはらんでいる。」(99)とか「参加の運動が、瞬発力を発揮しながら、けっきょく一時の線香花火のごとく、解消してしまう可能性がある。」(100)といわれ、さらに「責任なき参加の域を

でない場合、自治体としては完全な住民参加を期待することはできない。」「権限なき市民参加は一種の祭典である。」(101)といわれている。

より具体的には、佐藤竺教授は、第一に、参加の規模の限界、第二に、住民参加の機構による限界、第三に、参加の形式化の危険による限界を挙げている。(102)また、井出嘉憲教授は、第一に、参加者の範囲＝規模の問題、第二に、参加のコスト（資金、時間、人間エネルギー）とサービス効率の問題、第三に、積極的参加者と消極的参加者との間の参加較差の問題、第四に人格的要素や人間的動機の浸透によるシステムの緊張や不安定性の問題、を挙げている。(103)要するに、住民参加の規模が拡大しすぎると形式化すること、住民参加が特定施策の中で展開される場合において、利害調整がきかないときは公選の長の責任において決断せざるを得ないこと、住民参加に要する費用がサービス効率に比べ著しく不均衡な場合には問題が残ること、などがその主要な論点である。

このような住民参加の限界について、さらに重要なこととしては、行政領域による限界があることである。住民参加にも、それになじまない領域があることは認めざるをえない。これについて、小高剛教授は、①規則制定過程、②計画作成過程、③将来向って広範に一般利用者などに影響を与える経済規制領域における許認可過程、において明らかに求められているとし(104)、佐藤竺教授は住民参加の必要領域として、①基本構想、長期計画策定の分野、②都市改造、都市計画事業、③住民に関係の深い特定プロジェクト、④特定の事務事業執行過程、⑤情報管理の領域などをあげている。(105)(106)

こうした限界はまた、住民参加批判の根拠ともなっているが、今後はこうした限界を認識しつつ、これをいかに克服、充実させるかが課題となろう。

<注>

- (1) 奥田道大「住民参加の現状と課題」(ジュリスト特集「現代都市と自治」259頁)
- (2) 経済学の分野から論じたものとしては、加藤寛・丸尾直美編「民主主義の経済学」、武藤忠義・丸尾直美・住谷馨著「福祉経済学」、梅津和郎著「国民の経済学—国民の参加と責任」などがあり、法律学の分野から論じたものとしては、小高剛「住民参加手続の法理」、池田政章「憲法における住民参加の地位」(田中二郎先生古稀記念「公法の理論 下I」)、山田幸男「行政過程と住民参加」(杉村章三先生古稀記念「公法学研究 下」)などがある。
- (3) 柴田徳衛「現代都市論」3頁～4頁
- (4) 伊藤善市「都市の形成・発展」(「都市問題の基礎知識」2頁)
- (5) 似田貝香門「資本主義の都市問題」(「都市問題の基礎知識」7頁)、また、日本の都市化の史的展開については、柴田徳衛「現代都市論」59頁～、建設省編「日本の都市」2頁～76頁を参照
- (6) 伊藤善市「日本の工業化と都市化」(「都市問題の基礎知識」4頁)
- (7) 松原治郎「地方自治の変質と住民運動」(松原治郎編著「住民参加と自治の革新」2頁)
- (8) 松原治郎 前掲(7)12頁～15頁
- (9) 佐藤竺「転換期の地方自治」109頁～111頁
- (10) 奥田道大「地域社会形成と住民運動」(「社会学講座14社会開発論」91頁)は、運動の高次化として、(1)状況的用具、(2)組織的行動への動員化、(3)規範指向的運動、(4)価値指向的運動へのプロセスがあるとみる。

- (11) 秋元律郎「自治体行政と住民参加」(都市問題 1976 1月号 18頁)、なお、佐久間彊「住民参加論について」(自治研究 52巻 3号 47頁) 参照
- (12) 佐藤竺「住民参加と自治行政」(佐藤・渡辺編「住民参加の実践」6頁)
- (13) 中村靖雄・清水英治「公共事業と地域住民」(月刊用地 1975 11 14頁)
- (14) 佐藤竺 前掲(12) 6頁～7頁
- (15) 佐藤竺 前掲(9) 123頁～136頁
- (16) 佐藤竺「行政システムと市民参加」(「現代都市政策 II」164頁)
- (17) 松原治郎 前掲(7) 6頁
- (18) 松原治郎 前掲(7) 7頁
- (19) 松原治郎 前掲(7) 10頁
- (20) こうした状況については、佐藤竺「地域開発と公害の激化」(佐藤竺編著「地域開発・公害への対応」3頁)を参照
- (21) 高寄昇三「自治体からみた住民運動」(「地域と自治体(3)」141頁)
- (22) 井出嘉憲「地方自治の政治学」3頁～47頁、また、同様の指摘は、高木鉦作「地方議会と住民参加」(「住民参加と行政」57頁)においてもなされている。
- (23) 高木鉦作「地方議会と住民参加」(「住民参加と行政」59頁)
- (24) 高木鉦作 前掲(23) 59頁
- (25) 高木鉦作 前掲(23) 60頁
- (26) 高木鉦作 前掲(23) 61頁
- (27) 佐藤竺 前掲(16) 166頁
- (28) 佐藤竺 同前
- (29) 高木鉦作 前掲(23) 61頁 なお、新藤宗幸「地方自治と地方議会の改革」(都市問題 1977 5月号 15頁) 参照
- (30) 辻清明「日本の地方自治」141頁～147頁
- (31) 篠原一「市民参加」1頁
- (32) 議会制民主主義の発達については、内山秀夫・岡野加穂留・堀江湛・内田満「デモクラシーの構造」、阿部斉「デモクラシーの論理」、多数決原理については、福田敏一「近代民主主義とその展望」137頁～を参照
- (33) 篠原一 前掲(31) 1頁～3頁
- (34) 内田満「政治参加の方法」(「現代政治学の基礎知識」187頁)
- (35) 内田満「政治参加の構造的変貌と政治過程」(日本政治学会年報「政治参加の理論と現実」26頁～27頁)
- (36)(37) 内田満 前掲(34) 187頁
- (38) 松下圭一「市民自治の憲法理論」2頁～3頁
- (39) 「市民の形成」が現在なぜ要求されているのかについて史的に究明したものとしては、内山秀夫他「デモクラシーの構造」12頁～参照、また「新しい市民」としての存在規定については、同書254頁～を参照
- (40) 松下圭一「市民自治の憲法理論」は特に憲法学、行政法学の再検討の問題を提起しており注目される。なお松下圭一「新政治考」を参照
- (41)(42) 佐藤竺 前掲(16) 165頁
- (43) 松下圭一 前掲(38) 59頁
- (44) 辻清明 前掲(30) 140頁
- (45) 本田弘「市民参加」82頁
- (46) 篠原一 前掲(31) 135頁
- (47) 大原光憲「都市自治の革新」198頁
- (48) 佐久間彊「住民参加論について」(自治研究 第52巻 3号 50頁)
- (49) 加藤寛・丸尾直美「民主主義の経済学」119頁
- (50) 高寄昇三「地方主権の論理」214頁

- (51) 佐久間彊 前掲(48)48頁
- (52) 手島孝 「行政国家の法理」122頁
- (53) 小高剛 「住民参加手続の法理」150頁の注(14)
- (54) 小高剛 同前
- (55) 篠原一 前掲(31)135頁、なお、このことは管理社会における人間性とも関連するが、これについては、辻清明「日本の地方自治」147頁～参照
- (56) 本田弘 前掲(45)89頁
- (57) 「スケフイントン報告」(横浜市企画調整局都市科学研究室訳 10頁)
- (58) 松村岐夫 「自治体行政と住民参加」(都市問題研究 1969 12月号 4頁)
- (59) ①②③④について、松村岐夫 同前4頁～10頁、⑤について、佐藤竺 「住民参加をどうとらえるべきか」(土木学会誌 1977 6月号 12頁)
- (60) 佐藤竺教授は、行政側からみて「住民をなんらかの形で決定過程に参画させること、およびそのために住民に対して徹底的な情報の公開を図ることの2点」、住民からみて「参加の度合に応じて責任が発生すること、および必要な利害調整を図ることの2点」に住民参加の本質的要素があり、これに欠けるところがあれば「それは住民参加のなかに含めるべきではない。」とする。「住民参加と自治行政」(「住民参加の実践」3頁)
- (61) 辻清明 前掲(30)139頁
- (62) 佐藤竺 前掲(60)
- (63) 井出嘉憲 「行政と参加」(辻清明編「行政学講座(3)行政の過程」344頁)
- (64) 井出嘉憲 同前 310頁
- (65) 小高剛 前 掲(53)
- (66) 辻清明 前掲(30)154頁
- (67) 小高剛 前掲(53)190頁
- (68) 小高剛 前掲(53)194頁
- (69) 小高剛 前掲(53)188頁
- (70) 佐藤竺 前掲(60)12頁
- (71) 小高剛 前掲(53)193頁
- (72) 佐藤竺 前掲(16)179頁、なお、西谷剛「計画行政と住民参加」(公法研究39号 132頁)、および司「住民参加と開発行政」(「住民参加と行政」179頁)は調整機能を重視している。
- (73) 佐藤竺 前掲(60)10頁～11頁
- (74) 手島孝 前掲(52)121頁
- (75) 佐久間彊 前掲(48)51頁
- (76) 阿部斉「デモクラシーと市民参加」(「現代都市政策 II」220頁)同教授は、多くの利害対立の現代において、民主的討論の場として議会以上のものはないとして、議会を重視し、これの機能充実に説いている。
- (77) 井出嘉憲 前掲(22)161頁
- (78) 本田弘 前掲(45)80頁
- (79) 佐久間彊 前掲(48)51頁
- (80) 辻清明 前掲(30)163頁
- (81) 高寄昇三「地方自治の再発見」241頁
- (82) 香山健一「行政システムのフィードバック構造」(自治研修 51年3月号 2頁)は議会を通じてのフィードバックの必要性を力説している。また、水口憲人「住民運動・革新自治体と住民参加」(「地域と自治体(3)」139頁)は、代議機関の住民の自主統治ルートの確立を主張する。各党の意見については、「都市問題1967 9月号」に掲載されている。住民参加と議会制の関係については、なお佐藤竺「行政への由民参加と議会制民主主義」(大阪府地方自治研究会「新地方自治論集(2)」)を参照
- (83) 佐藤竺 前掲(60)4頁

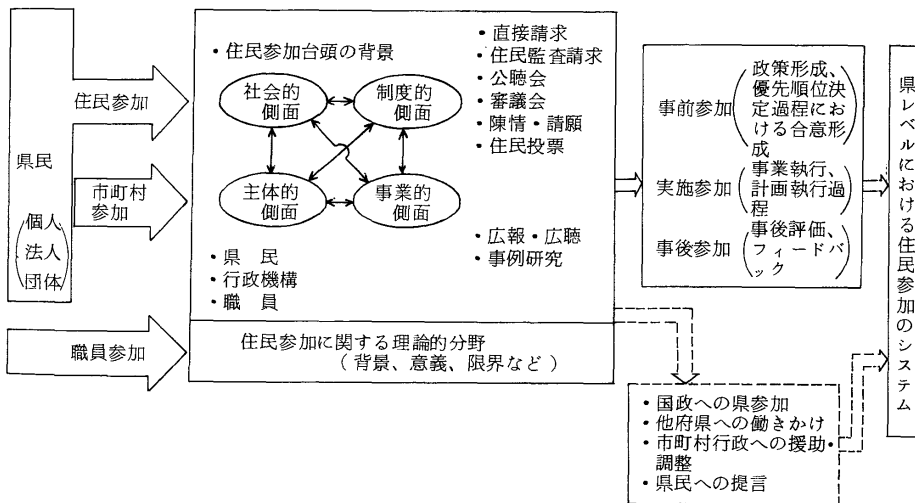
- (84) 東京都都民生活局「都民参加の都政システム」37頁
- (85) 東京都都民生活局 前掲64頁
- (86) 東京都都民生活局 前掲70頁
- (87) 東京都都民生活局 前掲63頁
- (88) 小林直樹他「川崎における新しい市民参加のあり方」3頁
- (89) 本田弘 前掲(45)93頁
- (90) 渡辺保男「まちづくりと庁内体制」(「住民参加の実践」323頁)
- (91) 篠原一 前掲(31)146頁
- (92) 渡辺保男 前掲(90)323頁
- (93) F・E・ローク著、今村都南雄訳「官僚制の権力と政策過程」181頁
- (94) 佐藤竺 前掲(60)2頁、3頁、10頁
- (95) 篠原一 前掲(31)6頁
- (96) 高寄昇三 前掲(81)222頁
- (97) 奥田道大「コミュニティ形成をめぐる行政と住民」(松原治郎編著「住民参加と自治の革新」201頁～204頁)、
なお、篠原一前掲(31)115頁～を参照
- (98) 佐藤竺 前掲(60)16頁
- (99) 本田弘 前掲(45)94頁
- (100) 辻清明 前掲(30)155頁
- (101) 高寄昇三 前掲(50)221頁、222頁
- (102) 井出嘉憲 前掲(63)356頁～357頁
- (104) 小高剛 前掲(53)195頁
- (105) 佐藤竺 前掲(60)12頁～15頁
- (106) なお特殊個別的な領域で論述したものとしては、本田弘「地方公営企業への住民参加」(都市問題52年9月号)、北野弘久「税制・税務行政と住民参加」(都市問題 51年7月号)などがあり、住民参加の例として一番多い都市計画行政については、石田頼房「都市計画法における住民参加」(都市問題 52年10月号)、田村明「都市を計画する」、西谷剛「計画行政と住民参加」(公法研究39号)などがある。
- さらにアメリカの都市改造事業等に係る住民参加については、西尾勝「権力と参加」、大森弥「新しい政治参加」(斉藤編「総合研究「アメリカ」③民主政と権力」)に述べられている。また、西ドイツの都市計画については、成田頼明「西ドイツ都市建設促進法の概要と問題点」(ジュリストNo.508)、同「西ドイツ連邦建設法とその改正問題(上)(下)」(ジュリストNo.574・575)、同「西ドイツ連邦建設法改正法案のその後の推移」(ジュリストNo.620)、に述べられている。

第 2 章 本県における住民参加の現状

前章では住民参加の理論について概観・整理したが、本章では本県における住民参加の現状と問題点について、第1図のような考え方のもとに社会的側面・制度的側面・事業的側面・主体的側面及び職員アンケート調査からみた側面の5項目に分けて、その状況をみる。

なお、「住民」参加については「市民」参加或いは「県民」参加といういい方もあり、またいわゆる「市民」概念から「市民」と「住民」とを区別している論者もいるが、この報告書では「住民」参加に統一した。

第1図 「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」研究の考え方



第1節 社会的側面

前章「1 住民参加台頭の背景」において、住民運動・住民参加が台頭した背景として、高度経済成長政策をおし進めた結果人口の都市集中化とそれに伴ういろいろなひずみの発生、住民意識の多様化、行政需要の拡大などを挙げたが、ここではいくつかの指標により本県における状況をみることにする。

1 人口の都市集中化

高度成長の一番大きな影響は何といても人口の都市集中化であるが、本県においても京浜工業地

帯を中心に激しい人口の流入が進むとともに、東京のベッドタウン化現象が人口増加に拍車をかけた。

この状況については第1表のとおりであるが、もはや戦後ではないといわれた昭和30年に約290万人であった本県の人口は、高度成長期を経た昭和50年には約640万人と、

約2.2倍に達した。しかもその増加人口の6～7割は若年労働力を主体とした社会増によるものであった。

人口の増加に伴って当然に過密化も進み、昭和30年に1Km²当り1,236人であった人口密度は、昭和50年には2,676人と2.2倍に増加した。

また一世帯当りの人員も、昭和30年の4.67人から昭和50年には3.36人と減少し、世帯当り人員の減少すなわち核家族化現象が進行した。

これらはいずれも全国都道府県中1～3位に位置づけられるもので、人口の都市集中の典型的な現象が本県に表われているといえる。

なお、昭和52年度住民基本台帳人口によると、全国644市のうち上位100市には横浜、川崎、横須賀、相模原、藤沢、平塚の6市が入っており、さらに人口10万人以上の180市まで枠をあげると、小田原、鎌倉、茅ヶ崎、大和、厚木、秦野の各市が加わることになる。したがって、県内18市のうち12市までが全国都市ベスト180に入っていることになる。

第1表 本県の人口推移

年	人 口	指数	前5年間 の増加率	増加分に占める社会増 の割合	一世帯 当り人 員	1K m ² 当 り人口 密度
	人		%	%	人	人
30	2,919,497	100	17.3	53.7	4.67	1,236
35	3,443,176	118	17.9	72.4	4.21	1,458
40	4,430,743	152	28.7	66.4	3.85	1,866
45	5,472,247	187	23.5	57.8	3.57	2,295
50	6,397,748	219	16.9	28.4	3.36	2,676

「県勢要覧」による

2 農業の衰退と就業者産業別構成の変化

高度成長は急激な工業化をもたらしたといわれているが、本県においても農業の衰退化が進んだ。

まず耕地面積の推移であるが、第2表のとおり昭和30年を100とすると、昭和50年は56.3に減少したがこの減少分は工場或いは住宅用地となったといえる。

第2表 耕地面積と就業者産業別構成の推移

年	耕 地 面 積		就 業 者 産 業 別 構 成		
	面積 ha	指数	第一次 産 業	第二次 産 業	第三次 産 業
30	約 52,427	100	16.8%	31.5%	51.7%
35	52,079	99.3	11.1	42.5	46.4
40	43,858	86.6	6.8	45.9	47.3
45	36,883	70.3	4.5	46.8	48.7
50	29,515	56.3	3.1	42.9	54.0

「県勢要覧」及び「国勢調査」による

また農業を中心とする第一次産業従業者も昭和30年の16.8%から昭和50年には3.1%と大幅に減少した。一方、第二次産業就業者の割合は増加している。なお、近年第三次産業就業者の割合が増加傾向にあるが、これは石油ショック以後の景気後退による産業構造の変化と、住民の生活の質的变化に伴う余暇・レジャー産業や流通産業などのサービス部門の増加によるものと考えられる。

3 公害・環境問題

高度成長はそのひずみとして公害・環境問題をもたらしたといわれているが、県及び県内市町村公害主管課で取扱った公害苦情の件数は第2図のとおりである。

これによれば、昭和42年から47年まで毎年苦情は増加している。

なお、48年以降は減少傾向にあるが、これは法令による規制の効果とともに石油ショック以後の景気停滞によるものと考えられている。

4 生活構造の変化

高度成長は我々の消費生活を質的にも豊かにし、高学歴化と意識の多様化をもたらしたといわれているが、ここでは消費支出の構成と進学率についてみる。

消費支出は第3表のとおり、食料費の占める割合が昭和30年の46.6%から50年には30.7%へと減少し、

第3表 消費支出の構成

年	食料費	住居費	光熱費	被服費	雑費
30	46.6%	5.8%	5.0%	10.9%	31.7%
35	41.1	9.0	4.9	12.1	32.9
40	34.9	9.4	4.2	11.3	40.2
45	31.2	11.1	3.1	10.6	44.0
50	30.7	8.6	3.6	9.7	47.4

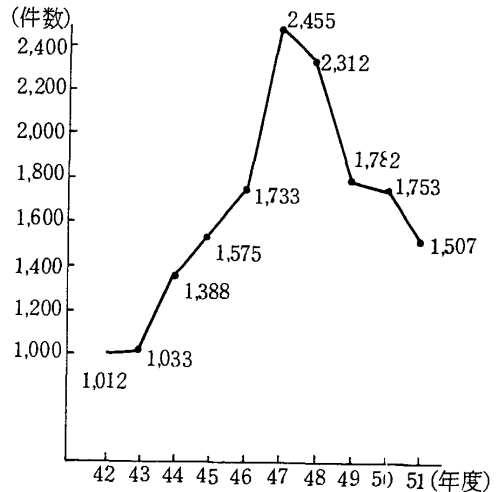
「家計調査」による

第4表 進学率の推移

年	中学卒業者の高校進学率	高校卒業者の大学・短大進学率
30	59.6 %	22.7 %
35	64.8	23.1
40	80.7	34.3
45	91.0	30.7
50	94.2	40.8

「県勢要覧」による

第2図 公害苦情件数の推移



「県環境白書による」

その反対に雑費の割合は31.7%から

47.4%へと増加している。これはエンゲル係数の考え方によれば、生活が質的に向上したことを示しているが、さらに雑費の内容を細かく分析できれば、意識変化の状況についても明らかになるのではないかと考えられる。

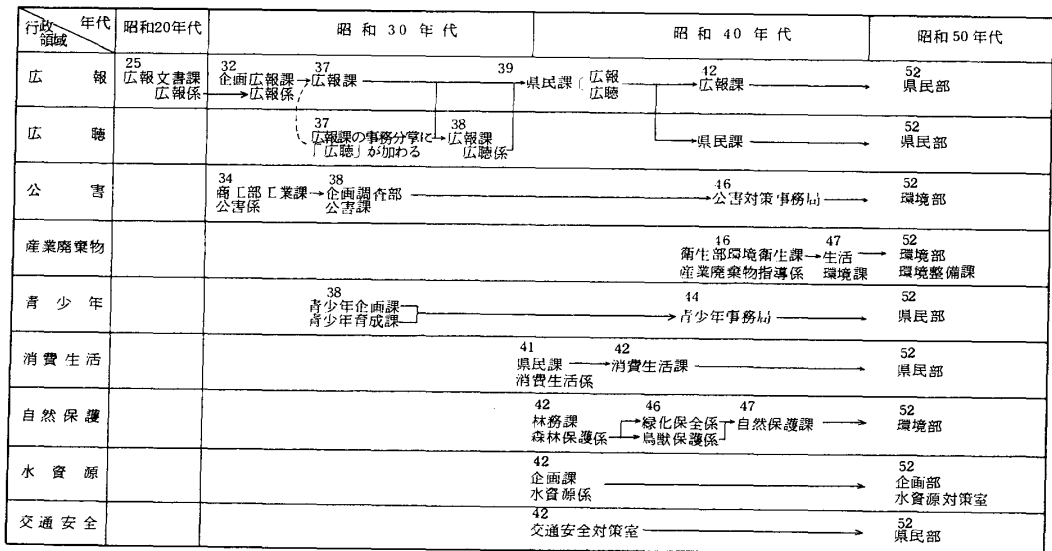
次に進学率であるが、第4表のとおり昭和30年に59.6%であった高校進学率が50年には94.2%とほぼ全員が進学するまでになっている。大学進学率についても、22.7%から40.8%へと2倍近くなるなど、高学歴化が進んでいる。

5 行政機能の拡大

高度成長のひずみは新たな行政需要の発生をもたらし、行政機能が拡大したといわれているが、本県の状況について職員数及び予算額の推移は、それぞれ第5表及び第6表のとおりである。職員数は昭和30年の11,624人から昭和50年には35,245人へと3倍になっており、予算額は255億円から6,424億円へと25倍に膨張している。

次に、新しい行政需要に対応するために設けられた機構の主なもの第3図のとおりであるが、広報・広聴はもとより—広報は戦後米軍の指導により早くから行われていたが—公害、消費生活などが新たな行政領域として登場した。

第3図 新たな行政領域とそれに対応する県機構の整備状況



「県職員録」を参考にして作成した

第5表 県職員数の推移

年度	職員数	指数	内 訳					
			知事部局	企業庁	教育庁	県立学校	警察本部	その他
30	11,624人	100						
35	18,548	159						
40	23,756	204	10,003	1,203	557	3,788	8,053	152
45	29,785	256	12,106	1,275	883	4,727	10,618	176
50	35,245	303	13,258	1,400	957	6,640	12,802	188

「県勢要覧」による

第6表 予算額の推移

単位 千円

年度	予算額合計	指数	内 訳		
			一般会計	特別会計	企業会計
30	25,525,025	100	18,805,617	4,149,519	2,569,889
35	52,775,506	206	36,695,360	7,388,885	8,691,261
40	126,686,712	496	89,829,183	15,950,187	20,907,342
45	308,429,775	1,208	222,998,233	55,205,210	30,226,332
50	642,420,283	2,516	484,907,671	92,279,232	65,233,380

「県勢要覧」による

6. 住民運動団体

住民運動団体についての動態的資料は入手できなかったが、地方自治総合研究所が昭和49年8月に発表した「全国住民団体名簿」によると、全国で6,427団体が把握されており、うち本県に所在するものは385団体となっている。この名簿によれば、本県は東京都の1,876団体に次いで全国で2番目となっている。

第7表 全国住民団体数

分類	開発・環境公害など	自然・文化財保護	消費者	食品・医薬品医療被害者団体	心身障害者団体	教育、地域福祉	基地、反戦、平和	その他	計
神奈川県	98	56	120	12	18	49	18	14	385
全国	1,375	770	3,402	173	144	253	95	215	6,427

自治総研「全国住民団体名簿」による以上、住民参加台頭の背景となる本県の社会的環境の状況について若干触れてみた。

第2節 制度的側面

我が国の地方自治制度は代表制民主主義を基本としており、住民の直接的な参加制度はその補完として位置づけられている。

現行法上の制度的なものとしては、憲法及び地方自治法に規定する特別法の住民投票、地方自治法に規定する町村総会、直接請求、住民監査請求及び住民訴訟のほか、公聴会或いは審議会などにすぎないが、これらの主なものについてその概要と現状等をみてる。

なお、職員アンケート調査によれば「住民参加の制度として審議会、公聴会、直接請求などの機能は生かされていると思うか」という質問に対して、「十分生かされている」及び「ある程度生かされている」と答えたものが62.8%で、「あまり生かされていない」及び「ほとんど生かされていない」と答えたもの25.4%、その他(無回答を含む)11.8%で、回答者の6割は現行制度が機能していると評価している。

1. 直接請求

(1) 概要

我が国の直接請求制度は、昭和21年に当時の米軍による指導をうけ採用され、翌22年の地方自治法制定の際に法制化されたものであるが、アメリカのいわゆるイニシアティブ、レファレンダム、リコールの考え方を導入したものであるといわれている。

直接請求には、条例の制定改廃の請求、事務監査の請求、議会解散の請求及び主要公務員の解職請求がある。

(2) 現状

地方自治法施行以来51年3月末までの間における直接請求の件数は、自治省の調べによると第

第8表 地自法施行時から 51.3.31 までの直接請求件数

	県							市 町 村							合 計
	条 改 例 廃 制 定	監 査 請 求	議 会 解 散	議 員 解 職	長 解 職	主 要 公 務 員 解 職	小 計	条 改 例 廃 制 定	監 査 請 求	議 会 解 散	議 員 解 職	長 解 職	主 要 公 務 員 解 職	小 計	
神奈川県	4						4	15	8	7	2	10	1	43	47
全 国	82	9	5	1	4	2	103	659	401	372	188	485	11	2,116	2,219

自治省調べ

8表のとおりであるが、これによると都道府県103件、市町村2,116件の合計2,219件となっている。そのうち本県関係では県4件、市町村43件の合計47件である。

次に請求の内容であるが、都道府県の約80%に相当する82件と市町村の31%を占める659件を合わせた741件が条例の制定改廃にかかわるものであり、特に本県の場合は4件とも条例の制定改廃にかかわるものである。(第9表参照)

このように条例の制定改廃の請求が多いのは、請求に必要な有権者の署名が50分の1で(監査請求も同じ)、他の請求が3分の1であることと比べ容易であることも考えられるが、一方、年度別件数資料によると全国的に昭和35年頃から増加しているため、背景に住民運動の台頭とともに

第9表 本県における直接請求4件の内容

年月日	内 容	結 果
23.6.	神奈川県電気ガス税賦課徴収条例廃止の件	否 決
38.3.27	神奈川県義務教育諸学校の教科用教材の無償に関する条例の制定	証明書交付のみで終わった
43.2.26	私立学校等の生徒、児童、園児の教育費の父母負担軽減に関する県条例について	否 決
50.2.24	私立高等学校及び私立幼稚園授業料補助に関する県条例について	〃

住民の自治意識が高まり、住民自らの手による政策立案への要求の盛り上がりがあったと考えられている。

特に昭和45年以降の状況をみると、全国的に広がった老人医療無料化、乳幼児医療無料化や私立学校の授業料助成などに関するものが多く、最近では大阪や富山で救急医療の確立を求める請求等が出されている。

また条例制定改廃の請求をうけての議会の審議状況であるが、可決されたものは修正可決を含め70件で、請求件数741件に対し9.4%にすぎずその達成率は低い。しかし否決されたとはいっても、他の方法によりかなりの目的を達成している事実もあり、本県においても「私立高等学校及び私立幼稚園授業料補助に関する条例」の制定請求は否決されたものの、私学助成の措置が実質的に行われている。

(3) 問題点

ア 有権者の署名数の要件について

議会の解散及び主要公務員の解職にかかる有権者の署名数は3分の1以上とされているが、

都道府県及び大都市のレベルでは実際問題としてこの要件を満たすことは困難である。したがって、この要件を例えば人口規模に応じて段階的に緩和するなど、運用が容易に行われるよう検討する必要がある。この点については多くの論者の主張するところであり、また第16次地方制度調査会でも指摘しているところである。

イ レファレンダムについて

現行の条例制定改廃制度は、間接民主制の欠陥を補完するという考え方に立っているため、直接請求によって提起された問題の最終的な判断は本来の権限者たる議会に委ねるという立場から一この考え方は他の直接請求の場合にも貫かれているが一住民のイニシアティブでありながら、決定については住民投票に付されないことになっている。しかしアメリカのレファレンダム制度にならって住民投票を導入することを検討してもよいのではないかと。

ウ 条例制定改廃の請求の対象制限について

現行規定では「地方税の賦課徴収並びに分担金、使用料及び手数料の徴収に関するもの」は請求の対象から除外されている。これは制定当時定められていなかったものが、翌年の法改正で加えられたものである。その理由として、当時全国各地において一本県でも一電気ガス税の廃止をはじめとする地方税の賦課徴収条例の改廃請求が行われたため、それに対する措置として「地方税等の賦課徴収に関する条例の制定又は改廃に関する住民の直接請求は、制度そのものをして必ずしも適当でないものがあるのみならず、近時におけるその運営の実情をみるに、地方公共団体の財政的基礎を危くし、その存在を脅かすものであると認められる(長野士郎著 遂条地方自治法)」とし、改正されたものである。

しかし、戦後の混乱期であった当時と異なり、タックスペイヤーとして受益と負担との関係について十分な判断力をもった自治意識の高い市民が育ちつつある今日、この問題は再検討に値するのではないかと。あたかもアメリカのカリフォルニア州では、固定資産税の減税に関するイニシアティブによる州憲法改正案が、減税になっては学校・警察・消防などの公共サービスが確保できなくなると州政府や地方自治体が反対したにもかかわらず、住民投票で成立してしまったと伝えている。公共サービスがどのように低下するか、それに対して住民がどう反応するか、今後の動きに関心が集るところである。

2. 住民監査請求と住民訴訟

(1) 概要

この制度は、いわゆるアメリカの納税者訴訟制度の考え方を導入したものであるが、普通地方公共団体の住民による普通地方公共団体の執行機関又は職員の違法又は不当な財務会計上の行為又は職務懈怠についての予防・是正のための監査請求及び当該監査請求を終えたものの住民訴訟の制度であり、地方自治法上直接請求としての事務監査請求と並ぶ住民による行政監視制度である。

なお、直接請求と住民監査請求との相違点は第10表のとおりであるが、住民訴訟については監査請求前置主義がとられているので、監査請求を行わないかぎり訴訟を提起することはできない。

表10表 直接請求と住民監査請求の相違点

	直接請求	住民監査請求
目的	監査の公表によって責任の所在及び行政の適否を明らかにする（住民参加の一手段としての意義）	住民として損失を被ることを防止するために、住民全体の利益を確保する見地から職員の違法、不当な行為の予防是正を図る。終局的には裁判所に委ねる（一種の司法的統制）
要件	有権者の1/50以上の署名が必要	住民一人でも請求できる 選挙権は関係ない
請求の内容	行政全般	違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実の予防是正

(2) 現状

本県においては、直接請求としての監査請求が皆無であったのに比べ、住民監査請求については、制度発足以来20年の間に第11表のとおり10件の措置請求があった。

昭和42年度以降についても数件程度の措置請求が行われたものと推定されるが、資料を入手することが出来なかったため詳細は明らかでない。

なお、住民訴訟については第11表及び昭和42年度以降のもので3件程度提起されているようであるが、やはり詳細は明らかでない。

次に、県内市町村関係で最近新聞等で報道されたものとしては、横浜市の職員団体ヤミ専従の件や川崎市の汚職職員に退職金を支給した件などがあり、後者は住民訴訟に進展し現在東京高裁へ控訴中である。さらに、全国的に住民訴訟へ発展したケースとしては、有名な津地鎮祭違法判決や田子の浦へドロ公害訴訟などがある。

第11表 昭和21年から41年度までの間における措置請求のあったものの一覧表

受理月日	措置請求事項	措置状況
1 24. 4. 1	労働部問題非違行為不正事件監査請求書	健全なる会計経理状態ではなかった。地方自治法第243条の2第1項後段の規定により監査の対象とならないので返戻する
2 25. 2. 8	県知事並県職員違法不当行為禁止措置請求書	
3 25. 2. 7	県職員違法行為禁止措置請求書	
4 30. 9. 23	神奈川県知事違法行為禁止措置請求書	本条項に該当しないので返戻する。
5 32. 2. 26	神奈川県企業庁水道局長不当行為禁止措置請求書	地方自治法第243条の2第1項の規定に係る事実がない。
6 35. 5. 30	神奈川県出納長黒崎謙一及び神奈川県教育長鈴木重信の違法すくなくとも不当な行為の禁止措置請求書	請求に係る事実が認められない。
7 41. 10. 26	神奈川県知事、教育長に関する措置請求書	本請求に理由がない。
8 41. 12. 16	神奈川県知事に関する都市請求書	本請求に理由がない。
9 42. 1. 23	神奈川県職員措置請求書	本請求に理由がない。
10 42. 2. 8	神奈川県職員の職員措置請求書	合議が整わなかった。

「監査20年のあゆみ」による

(3) 問題点

ア 監査委員について

直接請求の場合でもいえることであるが、監査委員に公正中立な人材が選ばれることが条件である。

イ 監査委員の合議について

現行地方自治法の規定では、監査委員の定員が2人以上の場合においては、その合議によるものとされ多数決制を否定しているが、全員の協議が整わない事例を、監査の権威性からできるだけ回避する必要がある。そのためには多数決制又は可否同数のときは代表監査委員が決定できるようにするなど、制度の改善について検討すべきである。なお、この点については「監査20年のあゆみ」でも指摘するところである。

3. 公 聴 会

(1) 概 要

公聴会とは「公の機関がその権限に属する一定の事項を決定する場合に広く利害関係者、学識経験者等の意見を聞いて参考にするために設けられる制度で、利害関係者の利益を保護し決定を公正にするための、或いは広く民意を政治・行政に反映させるための制度である。(行政百科大辞典)」といわれているが、現行法上は議会の常任委員会が行うものと行政機関が行うものとに大別される。

議会の常任委員会に関するものとしては、地方自治法第109条第4項は「予算その他重要な議案、陳情等について公聴会を聞き、真に利害関係を有する者又は学識経験を有する者等から意見を聴くことができる」と規定している。

また、行政機関が行うものについては、それぞれの法律により規定されているが、いわゆる聴聞的なものも多く、住民参加の観点からは都市計画法等ごくわずかしかない。ちなみに都市計画法第16条は「都道府県知事又は市町村は、都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは、公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする」と規定している。

このほか、原子力発電所の建設にかかる公聴会のように法律上の根拠はなくとも運用で開催しているものもある。

(2) 現 状

第一に、議会における公聴会の開催状況であるが、本県においてはこれまでに次のとおり3回開催されている。しかしここ20年間ほどは開催されていない。

① 昭和26年2月12日 農林常任委員会

「神奈川県松くい虫等その他森林病虫害の駆除予防に関する法律第10条の規定による分担金に関する条例案」について

② 昭和29年3月25日 土木常任委員会

「神奈川県県営上水道条例案」中分担金の規定について

③ 昭和31年11月22日 農政常任委員会

「県営土地改良事業分担金徴収条例案」について

この制度は、議会が公正な判断をするための手段として直接住民の声をきくということで重要な意味を持っているが、全国的にも地方自治体レベルではあまり活用されていない。

第二に、行政機関による公聴会であるが、都市計画法の関係で本県における最近の動きとしては、横須賀市から東京湾の沿岸各都市を経て千葉県富津市に至るいわゆる東京湾岸道路の建設に反対する住民運動団体から、都市計画決定の取消しを請求する行政訴訟が横浜地裁に提起されているが、その理由のひとつとして「公聴会を開催しなかったことが手続上違法である」ということが挙げられている。

(3) 問題点

ア 議会の公聴会について

委員会において公聴会開催を決定してから実際の開催に至るまでの事務的な手続が非常に煩雑であり、さらに公示から開催までにある程度の日数を必要とすることなどから、会期の短い地方議会の場合日程上の問題も出てくるので、制度面での簡素化とか参考人制度の導入などの検討が望まれる。議会制度の活性化のためにも公聴会の活用は検討されるべき事項であると考えられる。

イ 都市計画法の公聴会について

昭和44年から施行された新都市計画法は、それ以前のものに比べ公聴会の規定をはじめ住民参加の考え方をかなり取り入れており、それなりに評価されてはいるが、公聴会の開催は知事又は市町村が「必要があると認めるとき」だけであり、如何なる場合にも行われるものではないこと、また公述された意見をどう生かすかということも規定されていないことなどが問題点として、多くの論者によって指摘されている。

いずれにしても、アメリカの地方議会における公聴会、イギリスのスケフィンントン委員会報告にみられる考え方などに比べ、我が国の公聴会制度は検討する余地がある。

4. 審 議 会

(1) 概 要

地方自治法第138条の4第3項は審議会等について「普通地方公共団体は、法律又は条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として自治紛争調停委員、審査会、審議会、調査会その他の調停、審査、諮問又は調査のための機関を置くことができる」と規定しているが、審議会等はその設置目的から、①行政施策の立案・運営上各種の専門知識を導入し、民意を反映させるためのもの、②行政を公正中立に執行するためのもの、③行政に利害関係者等の意向を反映させるためのもの、④各種行政の総合調整を行うためのもの、などに分類される。

また、権限の内容からは①諮問（政策の調査審議）機関、②参与（審査・調停・検定）機関に大別でき、後者には準司法的な色彩を帯びているものもある。

ところで住民参加の観点からは、主として諮問機関としての審議会等が考察の対象となるが、

上記の法令に基づくもののほか要綱等に根拠をもついわゆる私的諮問機関も数多く存在する。

(2) 現 状

本県における審議会等については、神奈川県行政組織規則に規定されているものとしては、諮問機関、参与機関を合せて法令によるもの48、条例によるもの40計88の組織がある。このほか法令に基づかない私的諮問機関的なものについては、正確なデータが入手できず明らかでないが、懇談会、懇話会その他類似のものは約160(議会事務局資料による)となっている。

(3) 問題点

ア 委員について

委員に一般公募制は採用されておらず、人選は行政機関によって行われるため、行政機

第12表 本県における審議会等の設置状況

部名	法律によるもの	条例によるもの	計
総務部		4	4
企画部	2	2	4
県民部	2	3	5
環境部	7	2	9
民生部	7	1	8
労働部	1	3	4
衛生部	15	12	27
農政部	5	5	10
商工部		3	3
土木部	4	4	8
建築部	5	1	6
計	48	40	88

「神奈川県行政組織規則」による

関に都合のよいものになりがちである。学識経験者については、従来ともすれば肩書を重視するあまり、有名学者を委員にしても多忙のため欠席が目立ち有名無実化している例もある。今後は若手学者の委嘱などが望まれる。次に行政機関職員については、諮問すべき側からの参加であり審議会の第三者的任務を考えれば矛盾している。昨年12月政府でも「行政改革の推進について(閣議決定)」により国レベルの審議会についての整理統合・委員構成等の改善が進められているところであるが、すでに国の審議会では行政機関職員で委員から外れたものがでてい。第三に議員の参加であるが、本来審議会は行政機関の意思に基づいて政策を審議する場であり、答申によって行政機関が長の責任において政策化すべき性質のものである。したがって、議員は議会や政党の場において活動することが望ましいのではないか。第四に関係団体・組織の代表者であるが、とかく自己の所属する団体の利益に固執するあまり、対立ばかりが浮きぼりにされる例もある。最後に一般住民の審議会等への参加であるが、専門的、技術的な課題については学識経験者に譲るとしても、地域社会の真の問題点は住民自らが日常生活の中で精通しているはずであるし、学識者や利益代表者との討論を通じて血のかよった政策審議が期待される。公の施設の建設運営等に関する審議会を手はじめに、一般住民の審議会への参加について真剣に検討されるべきである。

イ その他の問題点

その他の問題点としては、行政の責任回避のかくれみに利用されているとか、答申を行政は無視ないし軽視し、単なるご意見拝聴会に終わっているなどということが指摘されている。行政機関が審議会の答申と異った決定を行ったときは、行政機関はその理由を公表することを義務づけたり、行政機関が作成した原案に意見をいうだけでなく、審議会自らがスタッフをかかえ主体的な答申を行えるような体制を作るとともに、アメリカの諮問委員会法や日の当る政府

法（サンシャイン法）で規定しているような公開原則を導入することを検討する必要があるのではないか。

5. 陳情・請願

(1) 概要

陳情・請願は、住民が政治の担当者に対し実情をのべたり要望をしたりし、住民の意思を地方行政に反映させる手段として広く行われているものであるが、ここでは一応行政機関への陳情については広聴活動の中でとらえることとし、議会に対する陳情・請願について考える。

陳情はある一定の事項についてその実情を訴えて措置を要望する事実上の行為をいい、法律上に根拠を有するものではなく、陳情をうけた当局側も何らかの処理を特別に要求されるものではないとされている。したがって、本県議会規則でも「陳情書の取扱については議長が定める」とし、具体的な規定は設けられていない。

一方、請願は憲法第16条に規定されている住民の基本的な権利のひとつであり、地方自治法は第124条及び125条でその手続き及び採択請願の処置について規定しており、本県議会規則でも規定が設けられている。

(2) 現状

最近の5年間における本県及び全国都道府県の陳情・請願受理件数等は第13表のとおりであるが、全国的な傾向としては、陳情は昭和43～46年が年間7,000件台であったのに比べ、47年以降は大幅に増加しており、請願も43年に6,797件であったのと比べると増加している。たゞ陳情、請願とも48年頃がピークとなっているが、これは石油ショック後の景気停滞の影響による住民運動の沈滞ムード等が原因していると考えられている。

第13表 陳情・請願件数調

区 分 年	陳 情						請 願					
	受理件数		採 択		不 採 択		受理件数		採 択		不 採 択	
	神奈 川県	全 国	神奈 川県	全 国	神奈 川県	全 国	神奈 川県	全 国	神奈 川県	全 国	神奈 川県	全 国
47	107	13,550 (288)	33	3,094 (66)	21	342 (7)	126	7,939 (169)	69	3,608 (77)	28	561 (12)
48	155	14,006 (298)	56	3,693 (79)	45	394 (8)	159	12,181 (259)	68	3,693 (79)	28	1,203 (26)
49	115	13,442 (286)	54	3,012 (64)	8	293 (6)	122	10,395 (221)	79	3,112 (66)	8	2,945 (63)
50	118	13,171 (280)					216	7,900 (381)	38	2,623 (56)	—	493 (10)
51	171	8,354 (178)					174	5,682 (121)	60	2,234 (48)	—	519 (11)
52 1～6	105	3,329 (71)	14	711 (15)	13	195 (4)	125	3,350 (71)	17	817 (17)	9	285 (6)

()は一県当たり平均 前年からの継続審査は受理件数とした 全国議長会資料による

請願関係では、まず請願者への通知であるが、昭和47年には議会における審査のあと、採択又は不採択の結果を請願者に通知していたのは本県を含む35県であり、採択した分のみを通知しているのは6県となっていた。これが昭和52年にはそれぞれ39県及び5県となり、いずれの通知も行っていないのは3県となっている。次に処理状況の追跡を行っているかどうかについては、昭和52年現在で行っているところ34県(本県を含む)、行っていないところ13県となっている。

陳情の取扱いについては、請願と同様に委員会で採否を決しているところは本県を含め20県となっている。

(3) 問題点

ア 請願審査について

現在請願審査にあたっては書面によるものが中心で、請願者を委員会に出席させたり委員会を公開にすることが行われていないが、これらについて検討する必要があるのではないか。

イ 紹介議員制度について

現行地方自治法では「請願しようとする者は、議員の紹介により請願書を提出しなければならない」とされており、さらに本県では先例により紹介議員は2人以上(石川県も2人以上)とされている。紹介議員の制度の趣旨は、請求の公正さを期するため請願そのものを特に制限しようとするものではないとされている。しかし、大都市や都道府県では議員と住民との結びつきが弱くなっており、そのことが住民運動や直接民主制への回帰の要因のひとつとなっている現状を考えると、この制度について再検討を要するのではないか。紹介議員がいない場合には陳情として取り扱う道が開かれているからよいではないかという意見もあろうが、実情はともかく、制度上陳情と請願の重みの違いは明白である。

ウ 採択した請願の実現について

住民の立場からすれば、請願は執行機関において処理されてはじめて納得されるものであり、議会において採択されただけでその趣旨を実現させる努力が少ないと制度そのものが空洞化し、制度への期待が薄くなるだけである。議会と執行機関は制度を形骸化させないような努力をなすべきではないか。

6. 住民投票

(1) 概要

現行法上のものとしては、憲法及び地方自治法に定める「特別法の住民投票」と、前述の直接請求のうち議会の解散並びに議員及び長の解職についての2つがある。

前者については、憲法第95条は「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない」と規定しており、地方自治法第261条ではその手続きが規定されている。

このほか、最近では複雑化する住民の利害調整を図るために、法律に基づかない住民投票が全国各地で実施されるようになってきている。

(2) 現 状

特別法の住民投票については、これまでに全国で18件行われているが、いずれも昭和24～26年に行われたものである。内容的には宣言規定的なものが中心であるが、本県関係では、横須賀市の旧軍港都市転換法（昭和25年6月4日投票 成立）及び横浜市の横浜国際港都建設法（昭和25年9月20日投票 成立）の2件である。

次に、法律に基づかないいわゆる事実上の住民投票の動きとしては、本県関係では昭和45年3月当時の橘町で小田原市との合併についての住民投票が行われて、その結果小田原市に編入されたケースがある。全国的には、東京都の品川、大田、練馬の各区で区長候補者選定について、石川県志賀町や新潟県柏崎市などで原子力発電所建設について、それぞれ住民投票が行われている。なお、これは条例制定改廃にかかる直接請求に関することであるが、福井県の敦賀市民の会という住民団体が、原子力発電所設置に際して住民投票を行うこととするための市条例制定の直接請求をしたところ、請求代表者証明書交付の申請が門前払いされたとして、敦賀市長を相手どって福井地裁に行政処分取消しを求める訴訟を提起している。

外国における住民投票の状況であるが、アメリカではこの制度がかなりひんぱんに利用されており、前述したカリフォルニアの減税に関する住民投票をはじめ、同じカリフォルニアの原子力発電所設置にかかる件、デンバーのオリンピック開催返上にかかる件などが我が国でも大きく報道されている。ヨーロッパ諸国でも、スイス、西独、イタリア、フランスをはじめ、イギリスにおいてすらEC残留についての国民投票が行われるなど、欧米諸国では住民投票の制度が政治文化の中に定着している。

(3) 問題点

ア 投票の対象者の範囲について

住民投票でまず問題となるのは、投票権者の範囲をどの程度までにするかである。この問題は、公共性とは何か、地域エゴとは何かという論議が背後にあるが、新幹線とか道路のような線的施設の建設の場合にはその対象範囲も広く、建設によって利益を受けるものが必ずしも地元ではないという場合も出てくる。〇〇センター等の点的施設の場合には、線的施設に比べ対象者を絞りやすいが、やはりいろいろと問題は残る。地方自治体の全域を対象とする場合には、常に少数者の犠牲の上に多数者の利益を優先させるという批判が出るだろうし、狭い地域に限定すれば、少数者のエゴによって全体の公共性が維持されなくなるという批判が出てくる。全体の利益と部分の利益を如何に調和させるかむづかしい問題である。

対象の範囲に関連して参考までに「環境政策を考える（華山謙著 岩波新書）」から、米国ダーラムの例(チームで要約)を紹介したい。

『ダーラムはアメリカニューハンプシャー州の大西洋に出口を持つ深い入江に面し、伊勢エビの産地として知られた町である。住民の大部分は漁民と農民で、あまり大きくない海軍の基地を除けば雇用の機会はなにもない田舎町である。

ここに世界最大規模の石油精製工場を建設する計画が発表され、折から中東の石油ショックで大騒ぎの最中だったため、州知事は誘致運動を展開し、地元新聞が行った世論調査ではニュー

ハンプシャー州の有権者は25対1の比率でこの計画に賛成であった。

ところが住民の中にこの計画に反対するグループができて、ダーラムの住民に対してこのグループと知事との間で激しい説得合戦がはじめられた。そこで知事は州立大学に環境破壊が起きるか否かについて調査させたところ、調査結果は石油精製基地ができると油もれのためにダーラム湾は著しく汚染され、名物の伊勢エビは全滅するかもしれないというものであった。知事はあわてて調査結果の発表を中止させた。

たまたまダーラム町では、町の全域にわたる土地利用計画をもっており、その土地利用計画を変更しなければ石油精製工場を受け入れることができなかったが、町の条例では、土地利用計画は住民投票によって賛成を得なければ変更できないと定めてあった。

1974年3月ダーラム町の住民投票が行われ、土地利用計画の変更は1,254対144で否決されてしまった。しかし奇妙なことに投票率は42%という低さであった。この町の有権者のほぼ半数を占める海軍の兵隊が自発的に投票を放棄したからである。町の命運にかかる決定に、その町に一時的にしか住まない者は参加すべきでないという論理である。

怒った知事は直ちに州議会を招集した。州憲法には、州の利害にかかわる問題については州議会の決定が市町村の決定に優越するとの条項があり、この条項を発動しようとしたのである。新聞の事前調査によれば、州議員の10人のうち7人は計画に個人的に賛成であったというが、まる一日をつぶした討論の後の採決の結果は、233対109で知事の提案は否決されてしまった。州議会は計画に反対だったのではなく、地元住民の意思を無視することに反対だったのである。

こうしてニューハンプシャー州の約80万人の住民の圧倒的な支持を得ながら、1,200人あまりの地元民によってつぶされたのである。』

勿論このケースについては、それでは石油の精製というエネルギー問題の解決をどうするのか、いずれどこか他の場所に建設せざるをえないのではないかと、所詮住民のエゴにすぎない、などとの反論もあろう。しかし今こそ私たちは、シュマッハーの中間技術・適正技術論ではないが、発想の転換に迫られているのではないだろうか。

イ 住民投票の対象となる事項について

如何なる事項もすべて住民投票の対象になるのかというと、やはり適当なものと不適当なものがあると考えられる。適当なものとしては、イエスカノーか二者択一的なもので、かつ簡単明快なものに限られるのではないかと。

ウ 住民間の感情的対立について

住民投票の結果当該地域内の対立が決定的なものとなり、しこりが永く尾を引き他の面でマイナスになる恐れがある。欧米と異なり、黙約の社会というか、根まわし、義理人情を大切にす我が国では特に懸念されるところである。

エ 前提的な条件について

住民投票を行うに際しては、あらかじめ情報の公開が十分になされ、説明会、公聴会などが徹底して行われることが必要である。

オ 責任回避等について

住民投票は、首長又は議会が果たすべき本来の任務を回避し責任のがれになるのではないかと、首長が議会に対して優越的な立場を作りあげるために利用するのではないかなどの批判もある。さらに、一般大衆はものごとを感情的にとらえがちであるから、独裁者が世論形成に悪用する危険があるなどと、ナチスドイツがヒットラーの独裁制に利用したことを忘れぬ批判もある。

以上のように住民投票にはいろいろな問題点もある。しかし、我が国においても議会制民主主義が住民の意向を十分に反映しきれない現状を考えると、住民に重大な関心のある問題を住民投票によって決めることを、前向きに検討すべき時を迎えているのではないだろうか。

第16次地方制度調査会も「住民の自治意識醸成の見地からも、例えば地方公共団体の廃置分合、特定の重大な施策、事業を実施するために必要となる経費に係る住民の特別の負担、さらには議会と長との意見が対立している特に重要な事件等について、住民投票制度を導入することを検討する必要がある。しかし、住民投票制度は、代表民主制に対する補完的な制度として採用されるものであって、それにより議会や長の本来の機能と責任を損うことのないように配慮する必要があると思われる。」と答申している。

第3節 事業的側面

情報公開なくしては住民参加はありえないといわれているが、本節では、情報提供機能としての広報と、県民ニーズをは握し施策に反映させていく広聴の、まさに車の両輪とでもいうべき2つの機能について、その現状と問題点を整理する。さらに、企画・立案、執行、管理の各行政過程において住民参加がどのように行われているか、県行政の領域からいくつかの事業をとりあげ、事例研究を試みる。

1. 広報・広聴

第14表 昭和51年度本県における

刊行物発行状況

白書 年報	事業 計画	事業 概要	広報・ 啓蒙	統 計	学 術 研 究	名 簿 等 其 他	リ ー フ レ ッ ト	内部用	
								事業 概要	研修 必携
9	3	66	60	32	31	27	69	27	29
297								56	
353									

企画調整会議刊行物部会資料より

1-1 広 報

(1) 本県の現状

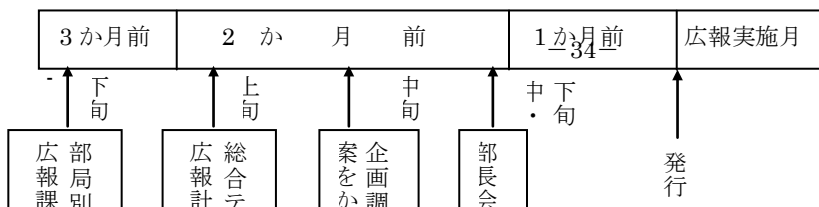
ア. 広報活動のしくみ

広報活動を組織的形態からみると、各種事業概要、事業紹介、年報などの刊行物の発行のような個別業務的な色彩の強い広報は、部門別広報として各事業主管課で、また「県のたより」、「月刊かながわ」のように、高次の政策的内容にかかわるもの、対象が広範囲にわたるもの、各部課にま

たがる内容のものなどは、一般広報として広報課が中心となって実施している。もとより、個々の情報において、両者いづれかに区分できる明確な基準はないが、行政の専門分化に伴い、個々の行政に付随して行われる部門別広報の比重は大きい。つまり、刊行物の発行状況を

第4図 県政広報計画の策定過程

みても、第14表のとおりか



なりの種類と量にのぼっており、その大部分は各行政部門毎に発行されたものである。

したがって、情報提供を効果的に行うためには、両者の調整が課題となる。本県の場合、昭和52年5月の機構改革に伴い、行政の総合的企画と効率の運営を確保するため、企画調整会議が設置され、同会議に「主要な広聴・広報計画が付議される」こととなった。一般広報については、月

「広報事務の手引き」より

毎に「県政広報計画」が第4図のような決定手続きを経て策定され、実施に移されている。

また、部門別広報については、それぞれの行政部門毎に縦割りの機構の中で、その内容、実施時期などを決めて行われている。ところで、昭和51年度より、折からの財政危機ともあいまって、刊行物の効果的な発行を期すためその見直し作業が進められ、昭和52年度からは新たに設置された企画調整会議刊行物部会を中心に改善策の検討が加えられてきた。その結果、同会議の提言を受け、昭和53年3月28日の部長会議で「刊行物の改善に関する基本方針」が決定され、53年度より、同方針にそった改善が実現される運びとなった。

イ 広報の方法と内容

本県における広報活動の方法としては、(1) 県独自の刊行物による広報、(2) マスコミの利用(テレビ、ラジオによる番組提供)、(3) パブリシティの活用、(4) 刊行物コーナーを中心とする情報の提供 などがある。そしてそれらは、第5図のように、複雑にからみあって行われている。

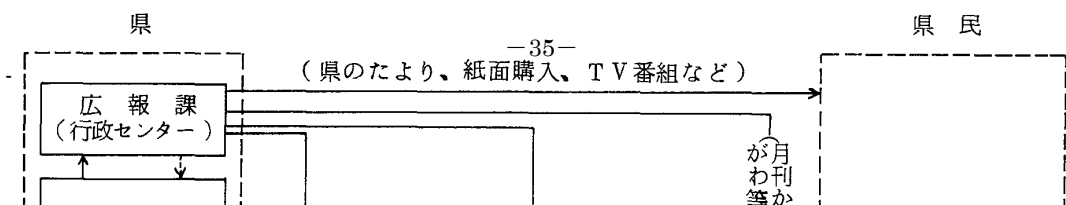
(ア) 自主媒体による広報

県独自の媒体による広報活動は、印刷物の発行、新聞紙面の購入など活字によるものと、テレビ、ラジオなど電波媒体を利用する方法とに大別されるが、部門別広報はその大部分が印刷物によって行われている。

一般広報は、広報活動を合理的に進めるため、媒体の面からほぼ第15表のようになっている。

一方、部門別広報における刊行物の場合、その種類、内容、形式なども複雑多岐にわたる

第5図 広報の方法



第15表 広報の媒体別体系

<ul style="list-style-type: none"> ・告知広報（県民の窓） ・文芸 	<p>紙面購入</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・電光ニュース ・広報短編映画 ・神奈川ニュース映画 ・神奈川県だより（F M 東京） ・声の掲示板（F M 東京） ・サンデー神奈川（ラジオ関東） ・特別番組組（UHF・VHF） ・神奈川ウイークリー（日本テレビ） ・おはようかながわ（〃） ・こんにちは神奈川（〃） ・神奈川県からお知らせ（〃） 	<p>視聴覚媒体</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・月刊かながわり ・県のたより ・広報パンフレット 	<p>印刷媒体</p> <p>ているが、それらの中には、主要統計書、予算書、個別行政課題の現状を分析した各種の白書、年報など政策情報の類型に含まれるものも少なくない。</p> <p>ところで、昭和50年9月、県民課が実施した世論調</p>
--	-------------	---	--------------	---	---

直ぐは「衆のしことを主としてこのよなものから知りえているか」という設問に対し、45%が県のたより、31%が新聞、テレビ等、15%が市町村広報紙という結果であった。一般的な県政情報を知るうえで、県のたよりのウエイトはかなり大きいといえる。またそれに関連して、読まれる記事内容については、お知らせ・行事・案内が39%、県の動き、解説等の記事が21%、地区行政センター版と施設紹介等の記事がそれぞれ17%であった。県民参加の前提となる情報提供のあり方が問われている一方、暮らしに身近なお知らせ等に強い関心が示されており、県民全体を対象とする広報紙（誌）は、多様な情報を盛り込んだ多角的な編集が要求されているといえる。

なお、地震などの緊急情報については、それぞれの計画の中で、即時性のある報道機関と情報提供についての協定などを結んで、協力体制がとられている。

(イ) パブリシティ活動

マスコミへの情報提供は、広報活動の中でも独自のウエイトを占めている。自主媒体の一

方的な伝達に比べ、マスコミを通じての情報は、報道機関としての独自の客観性により、県民にとっては信頼度の高い情報として受けとめられる。また即時性というマスコミの機能からいっても、タイミングのよい情報提供ができるという利点もある。そのためのパブリシティの方法としては、記者発表、記者会見、取材協力があるが、本県の場合、トップによる定例会見を毎週1回実施するとともに、緊急を要する場合は、随時、事業主管課等による記者発表を行っている。また、県政にかかわる新聞記事等は、そのコピーを幹部職員に配布するとともに情報分析の参考に資している。

第16表 昭和52年度各部局記者発表実績

区分 部局	発表		掲載率 (%)	資料配布		掲載率 (%)
	実績	掲載		実績	掲載	
知事	48件	45件	93.8	一件	一件	—
総務	8	7	87.5	35	16	45.7
企画	17	17	100.0	122	57	46.7
県民	7	7	100.0	108	58	53.7
環境	24	23	95.8	41	29	70.7
民生	2	1	50.0	52	42	80.8
労働	3	2	66.7	45	33	73.3
衛生	17	16	94.1	77	69	89.6
農政	11	11	100.0	21	9	42.9
商工	4	3	75.0	54	28	51.9
土木	6	5	83.3	8	5	62.5
建築	1	0	0.0	13	12	92.3
渉外	11	11	100.0	26	21	80.8
企業	1	1	100.0	2	2	100.0
議会	—	—	—	7	1	14.3
教育	28	28	100.0	55	39	70.9
その他	13	12	92.3	22	20	90.9
計	201	189	94.0	688	441	64.1

「広報事務の手引き」より

昭和52年度の発表実績は第16表のとおりであるが、発表と資料

配布の合計件数は889件で、そのうち新聞への掲載件数は630件となっている。発表と資料配布による掲載率は、発表94%、資料配布64%と、発表の場合の方が圧倒的に高くなっている。

(ウ) 行政情報の公開

昭和53年4月より、前述の「刊行物等の改善方針」にそって、県庁と各地区行政センターに、刊行物展示コーナーが設置され、各種行政白書、事業概要書、統計資料など県が作成した刊行物約300点が展示され、県民の利用に供せられる運びとなった。県政情報をより多くの県民に積極的に公開する場としての役割が大いに期待される場所であるが、所期の目的を達成するためには、情報の生産にあたる各部局の情報公開への積極的な姿勢と協力が必要である。

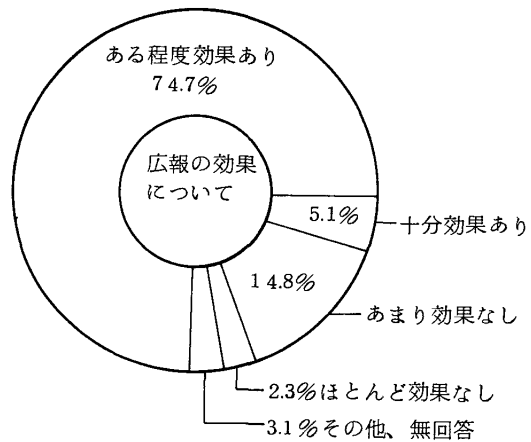
また、刊行物の頒布についても、県公報、県勢要覧、神奈川県史をはじめ、最近では、月刊かながわなどが有償頒布されているが、「刊行物の改善方針」でも有償頒布に積極的な方向が打ち出されており、漸次増加していくものと考えられる。なお、東京都では、本庁舎内に

都民資料室を設置し、同一資料を3部ずつ展示し、2部は貸出用、1部は館内閲覧用として、利用者の便宜をはかっているほか、比較的わかりやすい統計資料、都民の関心度の高い調査資料、白書、其他都刊行物を廉価で一般に配布している。

(エ) 広報の効果

適時性のある情報を提供していくうえで、広報効果や到達度の測定は重要な役割をもつが、職員アンケート調査で、一般広報の効果について調査したところ、第6図のような結果で、約80%弱が何らかの効果を受けていた。効果がないと答えた者の意見としては「真の問題点が公表されない」、「県民の声をフィードバックする情報の流れがない」、「県政への関心度が低い」などであった。

第6図



「職員アンケート調査」より

広報効果の測定は、技術的に困難な点もあるが、テレビ、ラジオ等では、その質的側面は別として、到達度の面では視聴率によってはかられる。ちなみに本県の広報番組でいえば、「おはようかながわ」（テレビ神奈川）3.4%、「ワイド神奈川」（同上）6.8%、「こんにちは神奈川」（同上）6.4%となっている（「広報事務の手引き」より）。

なお、本年4月より一般広報についての意見・提案等を組織的・継続的に収集し、広報活動を効果的に推進するため、広報モニターの制度が設けられている。

(2) 問題点

ア 職員意識について

職員アンケート調査では、情報公開について、一般的に「すべて公開すべき」「できるだけ公開すべき」と積極的な反応を示したものが77%で、部門別にみれば、企画部門84%、窓口部門84%、管理部門68%、公共部門67%という結果であった。情報公開は個々の職員の意識にかかわる点が大きいため、職員の情報公開に対する積極的な対応が望まれる。

イ 情報公開規準について

行政情報には、個人のプライバシーに関するものや政策的に秘密にしておいた方がよい情報があるが、規準が明確でない。現在は所属長や個々の職員の判断に委ねられているケースが多く、情報の公開を狭めていることが多い。そこで、何を公開し、秘密にするか規準を設ける必要がある。

ウ 情報提供機能の一元化について

53年4月より、職員のための情報提供システムが発足し、各部に情報主任、各課（室）に

情報担当者が設置され、職員参加の基盤づくりに一歩踏みだした。ところで、職員参加と県民参加の前提となる情報の多くは本来、同一のものであるはずである。その限りでは県民を対象にした一般広報システムとの組織的な関連が不明確であり、情報収集機能の面でも重複することがあり、効率的でないように思われる。職員、県民への情報提供の一元化へ向けて検討の余地があるのではないか。

エ. 刊行物の登録制について

県が発行する刊行物の状況については行政資料室の行政資料目録によって知りうるが、それは、あくまでも資料の提供に応じてつくられたものであり、刊行物等の登録が義務づけられていない以上、全ぼうをつかむのは困難である。また各種刊行物は、全庁的に統一されないまま発行されているのが現状であるが、各部局間の横断的な事業もふえている今日、効率的な情報提供のためにも、相互調整がはかられるような刊行物の登録制を検討する必要があるのではないか。

オ. 広聴との連携について

広報のもつ本来の意味でのフィードバック機能は、広聴との関連で未だ不十分といえる。提起した情報が広聴によって評価を受け、さらに問題点を再提起していくことは、広報活動を進める上で欠かせない条件であるが、個々の事業主体において情報提供についての十分な理解がないと実現は難しい。

カ. 情報管理システムについて

上述の「オ」のような情報提供を行う場合、系統的・科学的に評価された情報を収集し管理する体制が不可欠である。本県の場合、このような情報管理についての実態的な研究あるいはシステム化は未開の分野であり、本件についての全庁的な規模での研究、システム開発への取り組みが必要と思われる。

キ. 広報媒体の拡充について

前述の県民意識調査にもあったように、県政情報を得る媒体としての県のたよりの役割は大きいと同時にお知らせ広報に対するニーズも高い。お知らせといえど、中には事業自体が命令的内容をもつものも少なくない。そのような情報については、十分な説明が必要であり、また、行政需要の増大に比例して、一般県民の暮らしにかかわる情報も多くなっている中で、現行の県のたよりのスペースでは意を尽くした情報提供にも限界があるのではないか。

1-2 広 聴

(1) 本県の現状

ア 個別広聴

(ア) 窓口相談

県民からの照会・質問・要望・苦情・提案・意見及び相談を適切に処理し、その意向を県政に反映させて県民との共同作品としての県

第 17 表 過去 5 年間の相談事案受理状況

内容別		年度別				
		48	49	50	51	52
一般相談	(提案意見) 県	(165件) 11,011	(23) 10,066	(77) 7,673	(73) 4,285	(255) 4,597
	国市町村等	3,806	3,482	2,716	2,201	2,443
	民事関係	12,187	12,215	10,383	4,645	3,774
	小計	27,004	25,763	20,772	11,131	10,814

政を積極的に推進することを目的として、県民部県民課及び地区行政センターに合計16箇所の県民相談室を設けている。

相談事案を迅速かつ適確に処理するため、各機関(本庁各室課及び出先機関)に相談主任を置き、各部局の総括企画(管理)主幹が当該部局の総括を行っている。

また、時間、場所などの制約によって、これらの機会に参加することが困難な者のために、ハガキ(手紙)による提案や意見を述べる制度として「私の提案」制度を昭和52年度から実施している。(52年度は203件)

(イ) 巡回県民相談

県民参加の行政を積極的に推進するため県下各地において巡回相談を実施し、県民の県政に対する意見・要望・苦情等を聴きこれを県政に反映させるとともに、日常生活におけるさ

まざまな問題についての相談を受けることにより、県民と県政との一体感の醸成をはかることを目的として、県民部県民課及び地区行政センターが、市町村との共催による合同方式により実施している。

第18表 巡回県民相談過去5年間の実施状況

区分	年度分	48	49	50	51	52
実施回数 (1回平均件数)		376回 (15.5)	375回 (13.6)	214回 (13.5)	206回 (12.5)	241回 (10.0)
一般相談		4,309件	4,019件	2,357件	1,294件	1,076件
特別相談		1,508	1,097	539	1,293	1,345
計		5,817	5,116	2,896	2,587	2,421

式により実施している。

実施に当っては、住民の利便と相談事業の効率的運営をはかるとともに、当該地域のより多数の住民の来訪可能な場所を選定し、相当期間前に県のたより・市公報等に実施を掲載し、さらに当該地域に対しては、ポスター、チラシ、当日は広報車、立看板などを活用し周知を図っている。

なお、この事業の実施に際しては、法律相談担当弁護士及び交通事故相談員等が同行し、より専門的相談に応じている。

(ウ) 合同総合相談

巡回相談事業において、住民のもつ様々な問題について、県、国(行政管理庁、法務局等)及び市町村の共催により、比較的地理的条件の良い場所を選んで実施している(第19表参照)。

イ 集会広聴

(ア) 県民討論会

行政の推進にあつ

第19表 昭和52年度合同総合相談実施状況

センター名 区分	横浜	川崎	県央	湘南	津久井	計
実施回数	9	3	2	1	1	16
受理件数	345 件	115	137	77	9	683
1回平均	38 件	38	69	77	9	43

て、行政と県民との
 “タテの対話”によ
 る参加方式だけでな
 く住民同士“ヨコの
 対話の”を広げる

ことよって、県民自らがお互いに連帯意識を深めつつ、行政の役割、住民の役割を培うなか
 で自治と連帯の精神を醸成し、「県政を県民との共同作品」をめざす参加の場として、第20
 表のとおり県下6地区において実施した。

第20表 「あすの神奈川を考える」県民討論会の開催状況

(1) 地区県民討論会

項目 地区名	開催日時	開催場所	参加者数					発言者 延人員
			意見 発表者	討 論 参加者	司 会 行政側	来賓	計	
横 浜 地 区	52.8.27(土) PM1:00~ 4:00	県政総合センター 2階ホール	人 5	人 379	人 4	人 17	人 405	人 33
足柄上・西湘 地 区	9. 3(土) 〃	小田原商工会議所会館 1階ホール	6	379	4	17	406	30
県央・津久井 地 区	9.17(土) 〃	県高相合同庁舎 4階ホール	5	377	4	19	405	30
横須賀三浦 地 区	10. 1(土) 〃	県立横須賀青少年会館 3階ホール	5	325	4	12	346	34
湘 南 地 区	10. 15(土) 〃	県立平塚農業会館 1階ホール	5	335	4	15	359	32
川 崎 地 区	10.22(土) 〃	県立川崎労働福祉会館 4階ホール	5	287	4	11	307	32
計			31	2,082	24	91	2,228	191

(2) 地区総括討論会

開催日時	開催場所	参 加 者	発言者延人員
52.11.19(土) PM 1:00 ~4:30	県民ホール 6階会議室	(1)地区県民討論会参加者 各地区10人 計60人 (うち当日欠席3人) (各地区ごとに意見発表者5人、討論参加者5人) (2)県側出席者 知事、副知事、企画部長ほか 計10人 (3)司会者 藤村義美(フリー放送ジャーナリスト) (4)来賓・傍聴者 113人 合計180人	38人

県民討論会は、県民部、地区行政センター及びテーマ関連部局等の共同実施とし、各地区
 ごとに意見発表者(公募で4~5名)を共同実施者との協議により選定し、討論参加者は、地

区行政センターにおいて公募などにより募集した。

討論会は、シンポジウム方式で、行政側は、知事、副知事、関係部長等が出席し問題提起を行い、県民同士の話し合いが行われた。なお、地区討論会終了後、地区討論会の意見発表パネラー及び会場発言者(数名)を中心とした地区総括討論会を実施した。

(イ) 県政に親しむつどい

地域住民を対象に県の仕事や施設の紹介とあわせて県政に関する話し合いを行い、その声を県政に反映させるとともに、県政への理解と関心を深め住民相互の連帯感を醸成し、もって県政への参加意欲を高めることを目的として、地区行政センターが、地域一般住民及び各種団体に対して、公募などにより広く参加者を募っている。

事業の実施にあたっては、あらかじめテーマを決め、これに関連した施設を紹介し、併せて県政全般、特に当面の県民運動などの事業を紹介し、話し合いを行っている。

第 21 表 過去 5 年間の実施状況

区分		年度	48	49	50	51	52
実施回数					60回	76回	65回
参加人員					3,833人	4,623人	4,242人
話し合い	意見・要望・苦情	- 県政懇話会 (問題別・地域別) - - わたしたちの県政教室 - その他の広聴集会			238件	493件	424件
	照会・質問				156件	448件	348件
	計				394件	941件 (含県以外130件)	772件

ウ 調査広聴

(ア) 県政モニター

県政に対する県民の意見を組織的継続的に聴くことにより、世論の動向を正しくは握し、県政の合理的運営を図ること、及び地区においては地区行政センター管内における県の仕事に対して、認識と理解を深め、行政及び県政モニター同士が密度の深い交わりをし、相互の理解と信頼を深める中で県政に対する批判・意見などは握と参加の行政を推進することを目的として、県民部県民課及び地区行政センターで実施している。

県政モニターは、一般公募とし、応募者の中から書類選考のうえ150名を選定し、任期は1年となっている。

県政モニターの仕事は次のとおりである。

- ① 県政モニター会議(全体会議 2回、地区会議 2回)への出席
- ② 特定テーマに対する意見の提出(年4回)
- ③ 随時意見の提出

(イ) 県民意識調査

県政に対する県民の意向・意識をは握し、県政の企画、立案に資するため、県民部県民課において、県内在住20才以上

第 22 表 昭和 51・52 年の実施状況

の男女を対象に選挙人名簿か

調査内容	実施年月	サンプル数	回収率
防 衛 対 策	51. 2	2,000 人	61%
県 政 へ の 要 望	7	〃	60
地域の連帯と県政への参加	12	〃	60
国 際 交 流	52. 2	〃	60
県 民 の 水	7	〃	66

ら人口比例により無作為等間隔で抽出し、郵送法により（手紙による県政アンケート）調査している。

エ. 県民部県民課において実施された広聴事業における相談事案の処理

(ア) 個別広聴

個別広聴における相談事案のうち、陳情書、要望書等重要なものについては、直ちにその写を知事に供覧すると同時に、その事務を分掌する各機関に処理を依頼し、各機関からの回答を得て申出人に回答している。

その他の相談事案は、内容的に即答可能であれば即答し、必要に応じて各機関に照会のうえ回答しているが、相当期間を要するものについても、その後の処理状況を回答することになっている。

また、国または市町村並びに各種団体に関する相談事案は、当該機関にそれぞれ照会のうえ回答しているが、複雑なものについては、相談先を知らせ、併せて関係機関に処理依頼している。

(イ) その他の広聴

集会、調査広聴事業における個別的な相談事案については、(ア)の個別広聴の処理方法と同様であるが、その他のものについては、必要に応じて発言者並びに質問者に対して調査あるいは検討結果について回答している。

(ウ) 事後措置状況調査

相談事案の回答に際して、県政に対する要望・苦情・提案及び意見に属するもので「意向にそうよう措置する」または「検討する」と回答したものうち、措置状況をは握する必要がある事案については、「広聴事案事後措置状況調査実施要領」に基づき調査を実施している。

オ. 各部局等における広聴活動

(ア) 一般広聴

各機関の事務事業の遂行に関して、個々あるいは集団的に照会・質問・要望・苦情・提案・意見・相談などが出された場合、一般的には電話などの口頭が多いため、担当者段階での口頭説明などで処理され、必要に応じて上司へ伺い処理されている。

また、文書などで提出された場合、あるいは口頭であっても内容が各室課との協議及び予算措置の必要なものについては、各部局総務室を中心として関係各課と協議し、処理されているが、必ずしも各総務室を中心とした集中処理はなされていないのが実状である。

この集中的は握についても機構、人的な面からも難しい状況にある様である。

(イ) 集会的広聴

制度的なものについては、既に第2章第2節3で触れたとおりであるが、非制度的なものとしては、事業遂行に関連して当事者及び利害関係者に対する協力依頼的説明会(例えば、法令等により公聴会が義務付けられていない公共用地の取得など)、広報的説明会(例えば新規事業説明会、法改正に係る当事者への説明会など)が各部局において行われている。

(2) 問題点

ア 個別広聴

個別広聴の実態は前掲実施状況のとおり、行政相談に比して民事相談の件数が多いのが目につくが、反面、合同総合相談においては逆の面も見られる。

この様な状況を十分踏まえ、実施回数などの検討が必要と思われる。

さらに、県は当面事業遂行に関して経済的効果にとらわれることなく、窓口相談・巡回相談などの運営方法の検討・改善を重ね、県政への親密感、信頼感を醸成し培っていくことが大切である。

また、「職員皆広聴マン」が叫ばれているなかで、広聴事業部門のみが取組むだけではなく、全庁的に強力に推し進めていかなくてはならないのではないかと。

イ 集会広聴

県民討論会は、住民参加の県政を推進するに当り、当然ともいえまた画期的であるともいえる。特に、従来からの行政と住民の「タテの対話」から、住民同士の「ヨコの対話」へと広げ、自治と連帯の精神を醸成、県政を県民との共同作品にしようとする趣旨は、高く評価しなければならない。

しかしながら、現段階においてはまだその趣旨が十分生かされていないのではないと思われる。

既に、2回実施された経過のなかで、①実施準備期間の短かさ ②テーマの選定方法 ③地域の特性 ④参加者の募集方法 ⑤行政主導型の討論進行方法などの問題はあったが、今後特にマンネリ化防止のためにも、より一層の検討改善が必要ではないと思われる。

「住民同士の対話」については、住民サイドにおいても不慣れさがあるため、行政サイドの一工夫が必要ではないかと。

また、県政に親しむつどいにおいても、行政との距離感縮少、理解と関心への果す役割は大きいものと言えるが、現状においては昼間市民(主婦、高齢者など)を中心とした実施方法となっており、話し合いに際しても県側幹部の出席が少なくなっており、今後の検討の必要が感じられる。

ウ. 調査広聴

県政モニターは、県が県民の意向・世論動向をは握し、併せてモニターの県政への理解と認識を深め、住民参加の行政を推進することを目差しているが、趣旨が十分生かされれば、今後の住民参加の県政を推進するにあたり、主導的立場の人材が期待できる。

しかし、現状においては、その趣旨も十分生かしきれず、また、モニターの選定方法（質の向上）、任期（現行1年が適当か）、OBの活用などの問題も残されている。

さらに、検討を重ね活性化していかなくてはならないのではないかと。

2. 事例研究

ここでは、県行政の具体的な事務事業を、参加を考える上での諸条件を手がかりとして、いわば縦に検討を加えてみることにする。

作業にあたっては、まず県行政の事務事業をいくつかのパターンに分け、そのパターンごとに典型的な施策を選択して行うことにした。私たちの考えたパターンとは、計画に関する事業、物的提供（ハード）に関する事業、人的提供（ソフト）に関する事業、補助金に関する事業、許認可に関する事業の5種である。

しかしながら、諸般の事情から十分な調査研究を行うことができなかった。ここでは計画事業としての新神奈川計画、ハードに関する事業としての高校建設について不十分ながら事例研究の素材としてとりあげてみた。

(1) 新神奈川計画

21世紀を展望する新しいタイプの計画を目指して、社会計画としての新神奈川計画が策定された。当初より計画策定のプロセスが重視されつつ計画づくりが進められ、県民との共同作品として完成するに至ったものである。そこでこの計画の策定過程に焦点をあて、「参加」がどの程度行われたかについて考察しようと、ケーススタディのひとつに取り上げてみた。

ア. 策定の経過

昭和50年4月長州知事が就任し、選挙公約でもあった新計画の策定を6月議会の所信表明で明らかにした。

昭和51年4月総合開発審議会委員が著名な学者や議員の中から任命され、この審議会は翌52年に計10回の会合を開いた。またこの昭和52年には、6月に入って県のたより、月刊かながわ、スライドなどによる情報提供を行うかたわら、一般県民から県政モニター会議、県政に親しむつどい、わたしの提案などによる意見収集を行い、職員からも職員提案の課題提案として、また意見文書などにより意見収集が行われた。一方、県民討論会も8月以降「あすの神奈川を考える」と題して開催され、この計画の「基本構想」、「基本計画」について討論が行われた。地区討論会が6回、総括討論会が1回、計7回である。さらに並行して市町村助役会議、三首長懇談会、地域別首長懇談会、意見文書などによる市町村参加が企図されると同時に、経済団体、労働団体、その他各種団体との話し合いも持たれた。

昭和53年に入って、審議会は2回の会合を経たのち、2月8日知事に答申した。

イ. 問題点

このような総合計画の策定段階で、ともかく情報提供がなされ、各種の県民参加、市町村参加、職員参加が行われ、意見の収集が図られたということは他自治体にも類例がなく評価しうるものである。

事実、アンケート調査の結果では参加者の71%が県民討論会を有効と答え、職員の46%が十分またはある程度の県民参加があったと回答している。しかしながら、こういう新しい試みはやはりそれにまつわる齟齬もところどころに見受けられる。そこで「参加」の観点からみた問題点を指摘してみたい。

(7) 情報提供について

- a 県のたより、月刊かながわなどによる情報提供は昭和52年6月に入ってから行われたが、県民討論会は8月から開催されているので、まさに直前に情報提供がなされたことになる。特に基本計画の部分については8月に入ってからであり、全文が掲載された月刊かながわは、横浜の討論参加者の場合、当日配布されたが、まずこの時期の遅れが問題となるのではないか。
- b 最初に情報提供のあった昭和52年6月は知事が新計画の策定を表明してからちょうど2年経過している。この間事務局ではSDモデルの開発をはじめ、計画原案の作成を行っていたものであろうが、このSDモデルの全体フレーム及びデータは公開されなかった。ここに公開されるべき情報の種類、内容の問題がクローズアップされよう。

(8) 県民討論会について

- a 参加者を集めるのに苦慮した地区もあったと聞く。これは、開催日時の問題、PRの仕方、募集の方法などの問題に帰着するのではないだろうか。
- b あすの神奈川を展望するという大きな全体計画の討論会にしては、参加者数、階層、回数等が十分であったかどうかとも問題となるであろう。これは、少数者による意見発表方式でよいのかという討論会の内容形態の問題にもかかわってくる。
- c 既に終了した地区の討論内容を迅速に他の未了地区の参加者をはじめ一般県民に対して周知させるという努力が少なかつたようである。各地区ごとの討論内容は常に行政側に一手に握られ、全ての討論内容の概略が冊子としてまとめられたのは答申後であった。

(9) その他

- a 市町村参加はどうであったか。市町村との懇談会や意見書の公開の問題や、特に市町村計画との整合性を求めるならば、実施計画への参加の問題が必要になってくる。
- b 団体や法人県民の参加はどうであったか。部局ごとに対応の仕方がマチマチであったり団体の選択も明確な基準がなく、県当局が恣意的に選んだ団体になりやすくなる傾向もあるのではないか。
- c 職員参加はどうであったか。職場を通じての参加と、別パイプの参加の職員提案制度の二通りであったが、データ等が知らされておらず、どうしても場あたりの提案におわってしまいがちである。職場を通じての参加も本庁と出先機関で取り組み方が違っていたようである。
- d 審議会はどのように機能したか。昭和51年4月に委嘱されて以来、翌年の1月まで審議会は開かれていないが、審議会の主体性の問題が出てくるのではないか。また県民討論会等の県民参加と審議会との関係がはっきりしていなかったように見うけられる。

ウ 課題及び提言

(7) 情報提供について

- a 県民にも情報を受けてからそれを理解し、さらに意見にまで高めていく準備期間が必要なことは言うまでもない。したがって情報提供にあたっては、この準備期間が十分確保できるよう配慮して行う必要があるのではないか。
- b SDモデルの分析結果によれば、神奈川の21世紀は灰色になるといわれているが、その根拠となるデータ等の公開は現在にいたるまで行われていない。また情報は事務局の原案にいたる前の骨子の段階で公開し、論議を呼び易くした方がよかったのではないか。
- c 情報提供があり、意見収集の対象にされたのは、新計画のうち「基本構想」と「基本計画」だけであり、「実施計画」は除外された。これについて論議の対象としなかったことは、実施計画が特に県民の利害関係におよぶものであるだけに残念である。

(4) 意見の収集について

a 県民討論会

テーマが大きすぎて各地区の意見がかみ合わなかった印象を受けたので、やはりテーマをもう少し小さい課題別とし、討論そのものを活発化させ、地区ごとの意見をかみ合わせていく方法をとってもよかったのではないか。また討論会の開催前に参加者を中心として事前に専門家による学習機会を持つというような工夫も試みてよいのではないか。

b 市町村参加

県レベルの計画は市町村や各種の横断的団体にとって重大な関心があることはいうまでもない。そこで計画を市町村別に、あるいは事業分野別に組み直してみたりして、討論を行い易いようにする方向性も試みてよかったのではないか。

c 職員参加

実際に参加のあったのは個人及び自主研究グループが主だったが、今後計画の執行事務局となっていく各職場単位の意見を義務として求めてもよかったのではないか。

(5) 審議会について

価値の多様化や自治の確立が叫ばれている現在、できるだけ各層の県民、団体や市町村の代表をも参加させていくべきではないか。そのため部会や分科会方式を採用することも考慮してよいのではないか。また審議過程を公開するため、傍聴方式とか議事録の公開などが行われてよいのではないか。

(6) その他

- a 収集した意見のうちどれが反映されたのか明確にすべきであり、また反映されないものについてはその理由を付して公表すべきである。これにより本来の意味での県民との応答システムが確立されることになる。
- b 実施計画には達成予定年次を示したり見直し調整を行うこととし、不断に県民意識の高揚、県民意見の誘発に努める必要がある。

第23表 新神奈川計画策定過程における参加経過表

項目 年	総合開発審議会	情報公開	県民参加		職員参加	備考
			県民討論会	その他の参加		
50年		県のとより7月号に高校教育問題 で問題提起 県のとより11月号に "	5月27日 県民会議構想発表 (地域・テーマ別) 11月22日 鎌倉で初の県民討論会 (高校問題)	10月27日 三首長懇談会		6月19日 知事議会で所信 表明
51年	4月 審議会委員任命	県のとより1月号に "	2月7日 小田原・高校問題で県民 討論会 4月7日 相模原 " 5月8日 川崎 " 6月5・6日 横浜 " 10月22日 高校問題代表討論会	4月28日 県下市長会 10月 地域別首長懇談会		
52年	1月22日 第1回審議会 2月26日 第2回 " 3月19日 第3回 " 4月26日 第4回 " 6月2日 第5回 " 7月11日 第6回 " 7月21日 第7回 " 7月26日 小委員会 10月29日 第8回審議会 12月3日 第9回 " 24日 第10回 "	2月19日 SDの概要を発表 2月26日 基本構想素案レジメを発表 3月 高校問題の冊子発行 5月 グラフかながわ→月刊かな がわへ(3万部) 6月2日 基本計画 骨子案発表 6月 県のとより6月号に計画 のあらまし掲載 7月 月刊かながわ7月号に 基本構想の全文掲載 8月 県のとより8月号にあらま し掲載 8月 スライド「21世紀への選 択」製作 8月24日 月刊かながわ臨時号に 基本計画全文掲載 新神奈川計画小冊子発行	6月21日 県民討論会の計画発表 8月27日 横浜地区県民討論会 9月3日 足柄上・西湘地区 県民討論会 17日 県央・津久井地区 " 10月1日 横須賀・三浦地区 " 15日 湘南地区 " 22日 川崎地区 " 11月19日 総括討論会	4月 わたしの提案制度 4月27日 県政モニター会議 7月29日 助役会議 8月 県政モニター会議 県政に親しむつどい (~10月) 10月7日 労働団体との懇談会 8日 経済団体 " 13日 その他の団体 " 10月 地域別首長懇談会	6月 基本構想素案 全職員配布 8月 基本計画素案 全職員配布 職員参加(提 案9月末まで)	5月16日 機構改革
53年	1月12日 小委員会 21日 第11回審議会 2月4日 第12回 " 2月8日 答 申	3月 新神奈川計画 小冊子発行 5月 月刊かながわ臨時号 「新神奈川計画のあら まし」発行				

(注) 本表は新聞記事などをもとに作成した

(2) 高校建設

神奈川県政は「教育と文化の先進県を目指す」方向性を打出している。現在高校進学率は93%を超え、ピークの昭和60年には約12万人が進学すると見込まれている。これに対応するため、県はこの「器づくり」を重要課題のひとつに掲げ、昭和60年までに県立高校を100校建設するといういわゆる「100校計画」を進めている。

このことから私たちのチームは、これを県事業における物的施設の提供というパターンとしてとらえ、その計画から管理にいたるそれぞれの段階における「住民参加」の可能性について考察してみた。

ア. 課題

今日高校教育は「普及」から「機会均等」の時代を迎え、国民的教育機関としての性格を強めている。これに伴い、その課題として新しい教育プログラム並びに新しい高校像の実現・展開とそれにふさわしい施設の整備及び地域社会への接近ということが強調されている。具体的には、施設の整備面では財源、用地取得、学区等の問題であり、地域社会との接近では高校を生涯教育の観点に立って見直そうということである。

イ. 現状

現在、教育庁内にはこれらの問題に対処するため、施設の整備面では入学者選抜制度研究協議会が設置されている。学識経験者9人、教育行政関係者5人、学校教育関係者11人の計25人で構成されている。同協議会は専門部会、運営委員会を下部組織として持ちほぼ同様の構成員から成っている。

地域社会との接近面では、施設を地域社会づくりの拠点として活用できるようにするため、それに見合う施設づくりを建築部とのプロジェクトチームによって進めている。

また周知のように初年次の県民討論会では「高校教育問題を考える」というテーマが選ばれた。応募により選ばれた県民による討論により地区ごとに6回の討論会が行われ、最後に総括のための代表討論会が行われ、県民の声の集約化が意図された。

主な声は「特色ある高校づくりを」「国庫補助金制度の拡充とその対策」「県債購入の促進」「授業料公私格差是正をといったもので、総じて100校建設には賛成か条件つき賛成のものが大半を占めた。

この討論会には知事をはじめ教育長、地元議員、市町村関係者が列席しこの討論を見守った。そしてこの討論会の内容はまとめて刊行物にされ、教育庁をはじめ県庁内外に回覧された。

ウ. 参加面からみた問題点及び提言

(ア) 100校建設計画の優先順位について

重点施策としての100校計画の県施策上の優先順位についての県民の意見はどうかのかがまず問題となる。限られた財源の中では、計画段階で自治体が施策と負担のメニューを示し、それを県民が財政の具体的な項目を一つひとつ吟味、どれを優先していくかを判断するというルールが作られなければならない。計画の優先順位について県民の合意をまず取付ける必要がある。県民討論会でも、この面の討論がなされるようにすべきであったのではないかと。

(イ) 100校建設の実施計画について

中学卒業予定者の年次別人員数を知り、必要な数、必要な場所を決定する場合現行通学区域の再編問題が生じる。特に適地を確保することが、昨今困難になりつつある現状からも、この問題はクローズアップされる。また建設にあたっては、どこから建設していくのかという問題も含めて、県民の合意を取付ける必要があるのではないか。そのためにも100校建設の実施計画を示すべきであろう。

(ウ) 県民討論会について

a 参加者について

県民討論会はもちろん、住民参加の場への参加においては、必要十分な層から代表が選定され、参加代表者がそれぞれある程度の規模の集約意見を背景に持っているという形が望ましい。県民討論会においてもこのテーマにおける当事者である中学生・高校生、そして中学・高校教員がどう考えているのかの声が聞けなかった。この実現のため書面参加の方式による形態も考えられて良いのではないかと。

b フィードバックについて

県民討論会の内容の県行政へのフィードバックがどのようになされたのか明確ではない。県民討論会への担当職員の出席も含めて、県民意見の政策システムを確立させるべきであろう。

(エ) 協議会について

用地確保の困難性から、現状では容易に入手できる土地から買っていくという方法を採用するを得ないため、従来の通学区域ごとの高校位置の偏在が著しくなってきた。そのためこれを再編成する必要が生じ、入学者選抜制度研究協議会が検討を進めており、昭和53年度中に中間報告を行い、これを県民に示し、意見を徴していくという方針を打出している。従来よりみればこの方式は一步前進でありそれなりに評価してよいであろう。しかしながら、参加は原案の作成段階で行われてこそその真の意義を見出せる。従ってこの協議会のメンバーに住民代表を加えることができるよう、検討が加えられる必要があろう。

(オ) 職員参加について

住民参加の前にまず職員参加をとらばしばいわれるところである。高校教育問題に限らず、県事業上の優先順位などについては全庁的な討議や意見の交流があつてよかつたのではないかと。

(カ) その他

a 住民グループの誕生について

県民討論会の開催がテコとなって、横浜市及び鎌倉市に高校教育問題を考える住民グループが誕生した。その後、高校教育問題の全般にわたって提言を行うなど、積極的活動に入っていると聞く。住民参加のひとつの試みとしての県民討論会の効果の表われとみることができよう。

b 施設開放について

高校を当該地区の核とするため、校舎、体育館、運動場等の開放が盛んに検討されている。今年度より、建築部との連携によって新設校について設計段階からこのような配慮が加えられることが決定し、既設校については改良を加えて、この方向に沿った利用がなされるよう検討されている。こうした高校を地域連帯のためのコミュニティ施設的性格を持たせようとする配慮は評価してよい。

なお、将来さらにこの利用を主眼とした地域住民の管理・運営方式も指向されてよいのではないか。

第4節 主体的側面

本節では、住民参加の主体者である県民と行政の両面について、個々に分析し、県民については、県民意識を中心に、行政については、住民参加の視点からとらえた県の機構と職員について述べることとする。

なお、職員についての意識面の分析は、第5節の職員アンケート調査からみた側面で述べることとし、ここでは、職員参加について記述することとする。

1. 県 民

(1) 本県の現状

本県には、約670万人の住民が居住しているが、県人口の半数以上は政令都市である横浜市、川崎市に居住している。このような本県の特殊性を踏まえて、県民として、広域自治体である県というものに、何を感じ、どのような意識をもっているのか、また地域においては、どのように考えているのかを考察してみる。

昭和51年7月に県企画調査部（現企画部）で調査した神奈川県民意識調査及び同年7月に知事室（現県民部）で調査したてがみによる県政アンケートから県民意識を探ることとする。

ア. 神奈川県への親しみ、住み心地

まず、現在住んでいる神奈川県への親しみであるが、76%の県民が親しみを感じている。これを地域別にみると、定住性の強い三浦半島地域、県西地域、湘南地域では、84%と高率で、県外からの転入者が多い川崎地域では、65%とかなり低い。居住年数で見ると、5年未満では45%であるのに、5～10年未満では、68%というように、居住年数が永くなれば永いほど親しみを強く感じている。次に、住み心地であるが、72%の県民が、他の県より住みよいと答えている。

親しみと住みよさは、相関しており、住みよいと答えた人のうち91%は、親しみを感じている。しかしながら、住みよさの将来予測では、楽観派が29%に対し、悲観派は31%、無関心派は、40%である。

イ. 県政への関心

県民は、県政に対してどの程度の関心をもっているのか。「非常に関心がある」18%、「や

や関心がある」42%とあわせて60%の県民が関心をしめしているが、「あまり関心がない」29%、「まったく関心がない」7%と関心のない人も36%ある。

地域別では、三浦半島地域で、非常に関心が強く24%、関心がうすいのは、県西地域の10%である。関心がある理由としては、「日常の暮らしに関係のあるところだから」49%、「地域を住みよくしたいから」23%が主な理由で、「県政が身近かに感じられるようになったから」は、わずか5%にすぎない。

関心のない理由としては、「県政はむずかしくてわからないから」29%、「県政は現在の暮らしにあまり関係がないから」25%、「期待してもなにもしてくれないから」24%が主な理由である。

地域生活との関連でみると、県政に関心がある人は、「権利要求型」(75%)、「自治型」(67%)に多く、関心がない人は、「無関心型」(62%)に多い。「伝統協調型」では、関心がある53%、関心がない43%と、関心と無関心は接近している。

ウ. 地域生活

地域生活をどう考えているのか。「お互いに協力し、住みやすくする」(自治型)44%、「しきたりにしたが、人々との和を大切にする」(伝統協調型)27%、「意見を県政等に反映していくのは、住民の権利である」(権利要求型)14%、「地域に関心や愛着はない」(無関心型)6%である。

これを地域別にみると、自治型の比率が高いのは、湘南地域55%、川崎地域49%、県央(県北を含む)地域49%で、低いのは、県西地域で36%である。伝統協調型で比率の高いのは、三浦半島地域32%で、低いのは湘南地域で19%である。権利要求型で比率の高いのは、横浜地域18%、三浦半島地域17%で、低いのは、川崎地域で7%である。無関心型で比率の高いのは、県西地域18%で、低いのは、三浦半島地域で3%である。年代別でみてみると、20代は権利要求型も多い反面、無関心型も多い。30代は自治型が多く、40代では権利要求型が多くなっている。60歳以上となると、伝統協調型が多くなっている。

エ. 地域活動

実際に地域での連帯感を深める活動意志はどのくらいあるのか。「だれかがきっかけを作れば、自分もそれに加わる」(消極的活動型)48%、「積極的に活動する」(積極的活動型)13%、「活動したくない」(無関心型)30%であり、6割は、地域活動への参加意志を持っている。

次に活動の内容であるが、「町内会や自治会の活動」24%、「スポーツ、レクリエーション活動」24%、「趣味や学習などのサークル活動」18%、「地域でかかえている問題を通じての活動」15%で、趣味的な活動と自治的な活動は、ほぼ同じ割合となっている。

以上のように県民意識を総括すると、地域によつての意識の相違があらわれている。三浦半島地域では、県に親しみを感じ、県政にも強い関心をしめしている。横浜、県央、県北地域では、まあまあといった関心をしめすが、横浜地域が、権利要求型の傾向があるのに対し、県央、県北地域では、自治型、伝統協調型である。県西、湘南地域では、神奈川県という土地には、

愛着をしめすが、県政には、無関心である。川崎地域は、県西、湘南地域と全く反対の傾向をしめしている。

また地域活動では、他人依存型の消極的活動が大半で、趣味的活動に興味をしめしているのが特徴的である。

(2) 問題点

「(1)本県の現状」で、県民意識をみてきたとおり、一口に神奈川県(県民)といっても、地域における住民の意識の差は歴然としており、地域の特性を考えたアプローチが必要となる。

県政への関心の理由では、暮らしに関係があり、地域を住みよくしたいという願望が多く、反面、県政が身近かに感じられなく、むずかしくてわからないという声も多い。県政をより身近かに感じられるような施策がのぞまれる。また、地域での他人依存型の傾向は、今後ますます自治意識の高揚の必要性を提起しているといえよう。6割の権利要求型、自治型に期待できるとしても、4割の無関心層をどうするかが問題となつてこよう。

自治意識の高揚を考えると、地域に定着している自治会、町内会の組織の活性化に注目しなければならない。従来ともすれば自治会、町内会は、行政事務の受動的処理機関としての色彩が強かったが、最近では、このような形式的参加ではあきたらない真に住民自治の意識に立った目的別・課題別の組織が誕生することによって、新しい形での地域コミュニティが形成されつつある。これらの組織では、住民一人ひとりが地域まちづくりの主体者として、行動的自治意識を内包しているため、住民相互の連帯感は強く、住民と行政の役割を明確にしつつ、地域の問題を自らの課題として解決している。

今後は、旧来の行政の造り物であった自治会、町内会の体質を打破した名実共に伴った自治会の再生により、生き生きとした住民相互の関係の中で、連帯感を強める一方、地域にある他の団体や企業との協力を深めながら、トータルな地域コミュニティへと転換する中で、自治意識の高揚をはかっていくことが必要である。

2. 行 政

2-1 機 構

(1) 本県の現状

本県では、いわゆる石油ショック以来の急激な社会情勢の変動に対応すべく、全庁的なシステム転換を旨として、昭和52年5月に大規模な機構改革を行なった。改正の基本的視点を、①県民の利便を基調とした現地解決型の組織を考える。②県民にわかりやすい組織にする。③個別的問題対応型の組織から総合的に体系化された組織にする。④混在型の組織から機能を中心に純化した組織にする。⑤横断的、機能的な動態的機能を導入する、という五つの項目に置いていることが注目される。

まず、企画部を純化し、総合的企画調整機能の強化をはかった。

次いで、県民生活とかかわり深いいわゆる消費者保護行政、交通安全対策、青少年育成行政、文化行政、婦人行政、広報広聴行政などを総合的に統合し、有機的に連携させるために県民部

を新設するとともに、県民の利便をはかり、現地で適切に解決する機能の発揮を可能にするため、散在していた各事務所を統合した地区行政センターを設置し、地域行政の総合化をはかった。

また、機能的、効率的行政を確保するために、班制を導入し、部長のスタッフとして次長の複数制を採用し、さらに、総括企画主幹及び総括管理主幹を設け、部長のスタッフとして部内の総括調整機能を果たすとともに、全庁的には企画調整会議及び管理調整会議を横断的な組織の中心に位置づけ、部長会議の補助機能としての役割を持たせた。さらに、既設の組織によっては処理が困難な場合や、数個の部・課で横断的に取り組む必要がある場合には、従来からの連絡調整会議に加えて、問題ごとにプロジェクトチームを編成して、これに対応する体制を確立した。

(2) 問題点

機構改革は昭和50年頃より多くの地方団体において行われているが、それは高度経済成長期を通じ膨張、複雑化した行政組織を48年以降の低成長時代に合致させようとするものである。その特徴は、(ア)行政機構の簡素合理化、(イ)事務事業の見直し、(ウ)定員管理の適正化、が主なものである。これらは、地方団体の経営的観念の導入と行政の責任領域の明確化の要請によるものであって、組織体自体の改革としては評価しうるものである。

ところで、行政改革のこうした状況は主として行政側の要因によるものであり、必ずしも住民の立場を十分に考慮しているとはいいがたい。しかしながら、本県が行政改革の視点として「県民の利便を基調とし」「県民にわかりやすい組織にする」という項目を挙げ、住民に密着した行政機構を強化したことは評価されてよい。こうした動きは他自治体でもみられる。たとえば、東京都の都民生活局や岡山県の地方振興局などである。

だが、こうした動きも、必ずしも所期の目的通りに機能してはいない。行財政改革の動向の中での問題点としては次のようなものが考えられる。

ア 住民参加担当部門の設置にともなって、それに関連すると思われる事務事業は「その部課」で執行するものであり、他の部門は関係ないといった逆の心理的効果を与えることもある。行政の各分野で行われる事務事業は住民とかかわりがあり、住民参加の可能性を追求する必要があるといえる。住民参加担当部門に、住民とかかわりのある行政領域(住民参加の必要領域)を担当する事業部門の施策の指導・調整をなすような権限を実質的に付与すべきであろう。

イ 企画調整会議を活性化するために、総括企画主幹にスタッフを設け、実質的に機能を充実させるとともに、企画調整会議を住民からの情報に対するフィードバックの中核に位置づける必要がある。

ウ 総合的機能を集約した出先機関とする場合には、単なる合併とするのではなく、窓口も統合化して、かつての「行政相談」で批判されたように、単なる受け継ぎ窓口と化さないよう、出先機関内部における実質的調整権限を付与して、現地解決の要請を強化すべきであろう。

エ 総合出先機関の場合、本庁の各部課からタテ割りに事務事業が流されることもあり、出先機関において複雑、多量な事務となる。むしろ、人員、経費増ともなるので、そうした事務事業を統一的に流すよう工夫するとともに、適正な人員配置と予算権限を付与すべきである。

う。

2-2 職 員

住民参加をすすめるうえで、庁内における職員参加が活発に行われているか否かが重要な意味あいをもってくる。つまり、行政内部が旧来のままの上意下達やセクショナリズムに固執するならば本来的にはルール化にはなじまないダイナミック住民参加は、行政とのかかかわりの中で、強い不信感を残すか形式化せざるをえないからである。

職員参加には、二つの側面があるといわれている。ひとつは担当業務や所属を通じての意欲的・創造的な参加であり、もうひとつは各自の担当業務、所属をこえた行政全般について、自由・率直な建設的提言を行うことである。

これらの二つの側面について、本県の現状と問題点を述べることとする。

(1) 本県の現状

ア. 担当業務における参加

重点事業等の企画、立案は、どのレベルで進められているのだろうか。職員アンケート調査によれば、一般職員のレベルでは52%で、39%は所属長か管理監督者レベルである。本庁と出先機関を比べると、所属長レベルで進められているという答が本庁は出先機関の2倍もある。

イ. 自主的な参加

本県における職員の自主的な参加の制度としては、職員提案制度、自主研究活動グループ、公務研修所研究チーム及び研修制度がある。

(ア) 職員提案制度

この制度は、昭和40年に創設され、従来は事務の能率向上や改善が主たる内容であったが、最近では、政策的提案に力点が置かれ、課題提案と一般提案に分けられている。

昭和52年度の提案数は、課題提案29件、一般提案40件である。課題提案の内訳は、次のとおりである。

- ① 国、県、市町村、住民、企業の役割分担 6件
- ② 県政における省資源、省エネルギー対策 13件
- ③ 県政への職員参加の方法 10件

(イ) 自主研究活動グループ

昭和51年4月、県行政に関する事項について、自主的に研究を行う職員のグループ活動を援助することにより、職員相互の啓発意欲を高めるために、「神奈川県職員自主研究活動促進要綱」が制定された。

昭和52年の活動状況は、39グループ、556人である。内容は、文化行政、都市政策、コミュニティ、農業政策、衛生問題等幅広い分野に及んでいる。

(ロ) 公務研修所研究チーム

昭和52年5月、地方自治、県政の運営、職員の能力開発を調査研究するために、公務研修所に研究部が誕生し、9月に研究チームが発足した。研究チームは、「公務研修所研究

チームの設置及び運営に関する要綱」に基づくもので、1年間の期間で、部局推せん、公募、公務研修所職員により構成されているが、昭和52年度は、次の三つのテーマについての研究が進められた。

- ① 県民ニーズの長期的・構造的変化に関する調査研究(研究員10人)
- ② 広域自治体としての県レベルにおける住民参加の進め方(研究員9人)
- ③ 自治を支える人材育成プログラムの開発(研究員11人)

(エ) 職員研修制度

職場研修や公務研修所が行う一般研修のほか、職員派遣研修制度として、大学院等派遣研修及び海外派遣研修がある。

大学院等派遣研修は、県行政の事務事業遂行上の諸問題について専門的に研究させ、その成果を県行政に反映させることを目的として、昭和51年度から始められ、延16人の職員が派遣された。昭和53年度には、12人が予定されている。

海外派遣研修は、外国における行政制度等を調査研究させ、職員の視野を広めることを目的とし、昭和44年度から始められ、延73人の職員が派遣された。昭和53年度には、7人が予定されている。

派遣の期間は、大学院等派遣研修は1年以内、海外派遣研修は3箇月以内である。

(2) 問題点

ア 担当業務における参加

職員アンケート調査からもわかるように、重点事業等の企画・立案への職員の参加は5割程度である。今後は、職員の一層の参加がのぞまれるところであるが、そのためには、日常的な職場討議の気運の確立と討議の慣行化が必要である。

職場討議は、職員一人ひとりが広い視野と冷徹な思考により議論されるなかで、一般職員の積極的な発言と、幹部職員にあつては職員の意見をそしゃく出来る勇気が必要ではないだろうか。また、職員にあつては 常に上司の命令を待ち、従順に事務を処理している無気力な姿勢を大いに改めなければ、職員参加という言葉も死語と化してしまうことを心しなければならない。

イ 自主的な参加

職員提案制度や自主研究活動グループの提案に対して、施策に反映されていかなければ、この制度は形骸化せざるをえない。今後は、主管部局で積極的に追跡調査を行い、提案した本人に結果を知らせることはもちろんであるが、庁内紙に公表することも考えるべきである。

公務研修所研究チームにあつては、テーマに関して、プロジェクトチームとの明確な分担、性格づけが必要である。また、研究員は、所属との兼務であるため、職場での支援体制が十分整わなければならない。

職員研修制度については、一般研修にあつては、職員の自主的なプログラムの拡大と地域における講座の開催がのぞまれる。講座の内容としては、地方自治体としての都道府県のあり方

をより鮮明にし、神奈川県という自治体を特徴づけた講座の開発が期待されるとともに、講師についても、県内学者の一層の活用がのぞまれる。本年3月、文化室の主催で、文化アセスメント研究シンポジウムが開催され、大変好評だった。今後も、県行政の重要施策について、職員の理解を深めるために、この種の講座が数多く開催されることを期待する。

第5節 職員アンケート調査からみた側面

私たちの研究チームは、住民参加を研究する過程で、一方の当事者でもある行政側の職員が、住民参加をどのように考えているかについて、県職員を対象として、昭和53年3月意識調査を実施した。

調査結果の詳細は、付属資料の「住民参加に関するアンケート調査結果の分析」を参照してもらうこととし、ここではその概要を述べることにする。

設問は、1. 地域住民としての意識 2. 職場環境 3. 住民運動、住民参加 4. 新神奈川計画 5. 自由意見の五項目に分類したが、以下分類にしたがって述べる。

1. 地域住民としての意識

職員が職場を離れて、地域住民であるとき住民としてどのような意識を持っているかを調査した。

地域住民として、住民相互の連帯感を深める活動や生活環境を守る住民運動へのそれぞれの参加意思と県が提唱する県民運動への実際の参加を問うたところ、前者についてはさそわれたら参加するという他律活動型が多いが、自律型と合わせると6～7割が参加の意思を示している。しかし後者の実際の参加となると4割で、意思と行動のギャップがあらわれている。

地域活動への参加については、昭和51年12月に実施した県政アンケート調査と同じ設問で、県民意識との比較をしてみた。特にきわだった差はみられなかったが、県民に比べ自律活動型が多く(職員25.4%、県民13%)、活動内容では子供、老人、婦人の集まりへの参加が、県政アンケートの3分の1と少ない。

2. 職場環境

県政への住民参加を考えるためにはまず住民参加を受け入れられるような職場体制が十分整っていないなければならないが、その素地としての行政情報の周知度、事業の企画・立案段階、出先機関の意見の生かされ方、職員の自主的研究制度及び県民への情報公開について調査した。

(1) 行政情報の周知度

「県の重点事業、トップの考え方、県政の動向を知りうる状態にあるか」との設問に対して、職員の76%は、知りうる状態にあると答え、その情報源は、主として上司からが48%、次いで、教養月報などの庁内紙が15%で、以下広報紙12%、マスコミ11%となっている。

この設問では、性別の差がはっきり出ている。つまり「十分知りうる」が女性は男性の4分の1であり、「あまり知りえない」とするのが、男性の2.5倍もある。これは、女性が情報を知りえない状態にあるのか、たとえ知りうる状態であったとしても無関心なのかのどちらかであろう。

担当部門別でみると、公共事業部門では他部門に比較して、「十分知りうる」が極端に少なくなっている。

等級別では、1～2Aの98%が知りうる状態であるのに対し、これが4～6では60%と等級が下がるにつれて、知りえない状態が増加している。このことから先細りとなっているパイプの改善が必要とされるであろう。

(2) 事業の企画・立案段階

「重点事業、新規事業、予算などに関する企画・立案がどのレベルで進められているか」という設問に対して5割が事業担当レベル、3割が管理監督者レベル、1割が所属長レベルでと答え、幹部職員のレベルで、企画・立案がなされているとの答は4割になる。

担当部門別でみると、窓口部門では、事業担当レベルが多く、管理部門では、所属長レベルが他の部門より比率が高く、公共事業部門では、管理監督者レベルが高くなっており、事業の性質を反映しているといえよう。

(3) 出先機関の意見の生かされ方

「出先機関の意見が生かされているか」という設問に対して、6割強は、生かされていると答えているが、3割は、生かされていないと答えている。

この設問では本庁と出先機関で意見の差が出ている。つまり、本庁では73%が生かされているとしているのに対し、出先機関では生かされているとするのが58%である。

担当部門別でみると、生かされているとするのは、管理部門(77%)と公共事業部門(78%)に多く、生かされていないとするのは、窓口部門(42%)に多い。

生かされていない原因として挙げている意見を要約すると、次のとおりである。

1. 本庁の職員が出先機関の実態を知らず、相互の意思疎通が欠如している。
2. 企画・立案、予算編成等の制度が出先機関を生かすようになっていない。
3. 本庁の意識の中に、出先機関を管理するという上命下達の風潮がある。

(4) 職員の自主的研究制度

「職員提案制度や自主研究活動グループ制度について、どのように考えるか」という設問に対して結構な制度であるとするのは4割であるが、6割は施策に反映されているとは思えない形式的な制度であると答えている。

担当部門別でみると、管理部門と企画調整部門で、結構な制度であるとの評価が高いのに比べ、公共事業では形式的制度であるとの評価が目立つ。

等級別では、結構な制度であると考えているのが1～2Aで65%であるのに対し、4～6では26%というように、等級が下がるにしたがい、この制度を評価していない傾向がみられる。

(5) 県民への情報公開

「仕事に関連した情報を広く県民に公開することについてどのように考えるか」という設問に対し、7割はできるだけ公開すべきであるとし、2割は必要最少限度のものに限るとしている。

担当部門別でみると、窓口部門と企画調整部門で積極的な姿勢をしめすのに対し、管理部門、公共部門では、消極的である。

これらの結果からは、当然のことながら行政情報の内容によって公開の困難さに相違があることが浮き彫りされている。

3. 住民参加イメージ

職員が住民参加をどのように考えているかについて、住民運動及び住民参加のイメージ、住民参加の現行法上の制度、住民参加と県・市町村との関係及び役割分担、事業と住民参加の段階との関係、実際の仕事上の住民参加の可能性及び本県の広報、広聴について調査した。

(1) 住民運動及び住民参加イメージ

「住民運動についてどのように考えるか」という設問に対して、8割が住民意思の表われとして評価しており、また「住民参加についてどのように考えるか」という設問に対しては、現行諸制度を充実するとともに住民参加も必要であるとするのが76%であった。この設問では現行諸制度は形骸化しているため、住民参加が必要であると答えているものが11%で、合すると87%は、何らかの形で、住民参加は必要であるという意見である。

住民運動と住民参加のイメージは、関連しており、担当部門で類似の傾向をしめしている。すなわち、企画調整部門では積極的評価をしており、管理部門は堅実型で、公共事業部門は拒否的評価をしている。窓口部門は、やや積極的な評価である。

(2) 住民参加の現行法上の制度

「住民参加の現行法上の制度である審議会、公聴会、直接請求制度などの機能が、生かされていると思うか」という設問に対しては、これらの機能が十分又はある程度生かされているとするのが61%で、25%は、生かされていないと答えている。

生かされていない原因として挙げた意見を要約すると、次のとおりである。

ア. 審議会、公聴会

- (ア) あらかじめ当局の案が用意されていて、単なる手続きのひとつとしてしか考えられていない。
- (イ) 構成メンバーが一部の者に片寄っており、十分民意が反映されていない。

イ. 直接請求制度

- (ア) 制度が理解しにくく、手続きが繁雑である。
- (イ) 住民に活用しようという関心がない。

(3) 住民参加と県・市町村との関係及び役割分担

「住民参加と県・市町村との関係についてどのように考えるか」という設問に対して、県政への参加は、住民の直接的参加と市町村参加とが必要であるとするのが一番多く76%である。次いで、住民参加が市町村レベルで行われれば、県政への参加は市町村参加だけでよいとするのが12%である。とくに公共事業部門においては、後者の意見が多くなっている。

次に、「住民、市町村、県、国の役割分担について」の設問に対しては、38%が役割分担なり

権限委譲をするものがあると答えているが、そのうちの主な意見を要約すると次のとおりである。

ア. 住民自身で解決することが望ましいもの

- (ア) 地域における環境美化
- (イ) 住民相互の利害調整
- (ウ) 会館の運営
- (エ) 福祉、青少年問題

イ. 県から市町村に権限を委譲すべきであるもの

- (ア) 青少年会館等地域施設の運営、管理
- (イ) 相談等の窓口業務
- (ウ) 消費者問題、福祉行政
- (エ) 許認可事務(建築基準法、地域環境整備、屋外広告物関係等)

ウ. 国から県に権限を委譲すべきであるもの

- (ア) 機関委任事務の見直しによる事業
- (イ) 起債発行権
- (ウ) 自主課税権の拡大
- (エ) 地方事務官
- (オ) 許認可事務(労働、運輸関係)

エ. 県内部で、本庁から出先機関に権限を委譲すべきであるもの

- (ア) 地域特性がある施策の企画、予算編成権
- (イ) 補助金の交付
- (ウ) 許認可事務

(4) 事業と住民参加の段階との関係

「県民が利用する各種施設の建設(ハード)と総合計画の策定(ソフト)について、住民(個人、団体)、市町村、職員はどの段階での参加が望ましいか」という設問に対する回答は次のとおりであった。

ア. 各種施設の建設

いずれの対象者においても、企画・立案段階での参加が多く望まれており、市町村の参加は8割近く、職員の参加は7割である。

執行段階や管理運営段階では、参加の必要があるとするものは、企画・立案段階に比べると約2分の1程度に減少しているが、3割以上は参加することが望ましいとしている。

イ. 総合計画の策定

いずれの対象者においても、構想、基本計画策定過程をあげているが、次いで、市町村と職員にあっては、レジメ作成過程への参加、個人や団体の住民参加は、実施計画作成過程となり、ローリング過程での参加は、職員を除いては消極的傾向がみられる。

以上により対象者の参加を総合すると、計画当事者である職員や市町村の参加を第一義的に考え、その上で個人や団体の住民参加を加えていくということがうかがえる。

(5) 仕事上の住民参加の可能性

「現在の仕事を進めていくうえで、住民参加の可能性があると思うか」という設問に対して、十分あるとするものが56%、あると思うが現状ではできないとするもの15%で、住民参加を肯定的に考えているのは合すると7割となる。一方、ありえないとするのは、14%である。

担当部門別でみると、十分あるとするのが窓口部門に多く、75%で、次いで、企画調整部門と公共部門の53%であるのに対し、管理部門では、18%である。これらの数字は、前記の情報公開とも考え合わせると、業務を通じての住民参加についてかなりの理解が示されているといえるのではないか。

(6) 本県の広報・広聴

住民と密接な関係にある「本県の広報、広聴活動をどう評価するか」という設問に対しては、広報と広聴活動は相関関係を有しており、いずれも8割近くは効果をあげているとしている。

部門別では管理部門、公共部門でよい評価をしているのに対し、直接の担当部門ともいえる窓口部門や企画調整部門では、きびしい評価をしている。等級別では、等級が下がるにつれて評価がきびしくなっている。

広報、広聴活動が効果をあげていない原因として挙げている意見を要約すると次のとおりである。

ア. 広報活動

(ア) 行政側からの必要とおもわれる情報は提供しているが、住民側が真に求めている情報は提供していない。

(イ) 県政に対する県民の関心は高いとはいえない。

イ. 広聴活動

(ア) 形式的で、意見が具体的施策に反映されていない。

(イ) 世論を吸収するシステムとしては未発達である。

(ウ) 情報提供が不十分で、行政側の切実な問題についての提起がない。

(エ) 討論会等における発言者、参加者が特定の者に限定され、固定化している。

4. 新神奈川計画

本県の将来を方向づける新神奈川計画の策定に、職員はどのようにかかわったのか。また、県民の参加をどのように評価したかについて調査した。

(1) 職員のかかわり

まず、「基本構想(案)、基本計画(案)を読んだか」との設問に対しては、「十分読んだ」22%、「ある程度読んだ」42%、「担当部分や関心のある部分を読んだ」28%で、9割の者はいずれにせよ読んでいる。

性別でみると、十分読んだとする男性が24%であるのに対し、女性は、わずか5%にすぎない。前記の行政情報の周知度とも関連づけられるであろう。等級別では、十分読んだと答えている者が1~2Aで55%なのに対し、4~6では、6%にすぎない。担当部門別にみると、十分読んだが企画調整部門44%であるのに対し、公共事業部門では11%で、読んでいないとする比率

は、企画調整部門と比較すると13倍もの開きがある。(企画調整部門1%、公共事業部門13.3%)

次に、「計画づくりとのかかわりについて」という設問に対しては、「職場を通じて参加した」が45%で最も多く、以下「関心があったが、積極的に参加しなかった」が29%、「参加しなかった」が22%であるが、職員提案などによる職員の自主的参加は5%である。以上のように、参加した者と参加しなかった者が丁度5割ずつで二分された結果となっている。

担当部門別でみると、職場での参加が企画調整部門で65%であるのに対し、窓口部門ではその半分の32%である。等級別では、1~2Aで参加しなかったとするのが、1割にもみたないのに対し、4~6では74%と多い。以上を総合すると、新神奈川計画の策定は、企画調整部門で関心があり、参加が十分に行われたのは当然として、他の部門では、管理、監督者レベルで主に参加が行われたといえよう。また、窓口部門での参加が少ないのを見ると、主に本庁レベルで策定され、出先機関でのかかわりは、あまりなかったともいえよう。

(2) 県民の参加

「新神奈川計画策定過程における県民参加についてはどう思うか」という設問に対しては、十分又はある程度行われたとするのが46%で、不十分であったとするのが41%であり、数字は接近している。

部門別でみると、企画調整部門で行われたと評価している比率が高いのに対し、公共事業部門では不十分であるとする回答が、十分であるとする回答を上回っているのが注目される。

第 3 章 住民参加による 県政を考えるために

1 参加のとらえ方

(1) 位置づけ

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行政の官僚制化防止、⑤直接民主制への回帰志向といった諸現象を背景とした「住民参加の必要論」が中心であった。住民参加の名で呼ばれる現状も、①モニター、対話、懇談会方式による意見拝聴型、②公聴会、審議会方式による意見申立型、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で、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、そのため意味不明確になってしまっている。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。

住民参加は、今、一つの転換期にあるといえないだろうか。つまり、これまでの「住民参加の必要論」を踏まえた住民参加の試行錯誤的ともいえる実践過程の反省の上に立った再実践の時期にきていることを深く認識する必要があるということである。いうまでもなく、住民参加は目的ではなく、手段であり、真の住民福祉を実現するための大きな装置として正しく位置づけられなければならない。

このためには、従来のまる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。つまり、これは自治行政における「行政手続の保障」といえよう。従来の行政不服審査や行政争訟などが、行政における事後救済といわれるのに対して、事前（救済）手続の保障ということになる。保障とは、行政の個々の分野における住民参加の手続の法的ルール化を図ることである。今後の住民参加はこうした行政過程のより公正の確保あるいは行政過程の民主的統制という観点から論じられるべきであろう。

行政手続については、昭和 25 年ごろより論議され始め、行政不服審査法などの事後的救済手続について改革はあったものの、事前の行政手続の保障などを含めた全面的な改革には至らなかった。最近では都市計画法で広く地域住民の権利・利益にかかわるものについて、事前の「公聴会」開催や、計画案の「縦覧」が義務づけられる等の手続が導入されているが、参加の時間や参加者が限定されているなどを見ても十分とはいえない。現在話題になっている環境アセスメントにおいても、事前評価システムへの住民参加の導入を明文化するか否かが中心課

題になっている。また、各地で提起されている道路、ゴミ焼却場等の公共施設の設置に関する住民の集団訴訟、日照や眺望をめぐる住民の集団訴訟なども、やはり、こうした従来の行政手続の過程そのものを問題にしている。

一方、こうした行政過程での法的ルール化による住民参加の場づくりとともに、行政過程のより公正の確保を図るということは、参加の時間、参加者の公正の確保という問題を提起する。従来、時間については比較的短い一定期間内であったり、参加者については当事者及び利害関係人とされるのがほとんどであった行政手続において、何時でも、一般的な資格で参加できるという方式の採用が求められているともいえるのである。

(2) 議会との関係

住民参加と議会制との関係については、補完関係にあるという理解が通常なされている。本県においても、知事は、「参加は議会制民主主義と対立するものではなく、社会生活の高度化、複雑化に伴って、遊離し、形式化しがちな代議制度と市民の関係をより緊密にすることによって、議会制民主主義を補完し、それを一層生き生きと機能させる」ものにとらえ、新神奈川計画でも「議会制民主主義の基本をしっかり踏まえ、県議会の意思と活動を尊重しつつ、県民の県政への参加の道を開いて」いくものと記している。

しかしながら、今後の住民参加は、行政過程への実践化が課題となる。議会との関係についても、この観点からとらえていくべきであろう。

形式論的にいえば、広い意味での行政の全過程は、立案→決定→執行→管理・運営の四段階に分けることができる。周知のように、一般に、住民参加は、行政部の権限に属する立案、執行、管理・運営の過程に住民が直接関与することを目差そうとするものであり、議会の権限に属する「自治体としての意思決定」に加わろうとするものではない。

一方、議会制民主主義は、もともと住民による民主主義的な行政統制の手段として形成されてきた。その場合、それが真に目的通りの機能を果たするためには、住民から選出された議員で構成される議会の議決が行政から独立し、且つ行政を完全に拘束しうる内容をもって行われなくてはならない。

しかしながら、昭和48年の石油ショック以来、わが国経済の低成長、安定成長への傾斜は、現代社会において価値の変位をもたらし、これに伴う行政の領域拡大・複雑化はますます顕著になってきた。行政に対する住民の期待は増し、これに応えようとする自治体は、必然的に行政運営の方向転換を迫られることになった。

このような行政機能の拡大化は、議会機能を十分に発揮することを困難にしはじめ、議会の決定は、行政が立案した原案にかなりの程度依存せざるを得なくし、決定それ自体の内容も、執行過程での行政の裁量幅を大きく残すものとならざるを得なくした。

このような現実を直視するとき、住民による行政の民主的統制は、議会にのみ依存するばかりではなく、住民をして、行政部における意思決定や裁量権行使に直接関与していくことも、その不可欠の条件ということになってこよう。すなわち、行政の現実には、住民参加を議会とともに

に政治的民主主義制度の基本形態として位置づける必要性を提起しているといえないであろうか。

2 参加のすすめ方

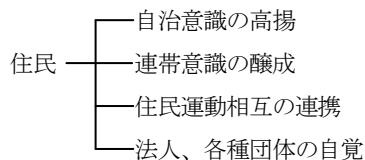
(1) 基礎条件

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→考える→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のかかわりを通じ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。この基盤づくりなくして、参加の実践化及びその進展はあり得ないといえよう。

基盤とは、主体的条件としての住民、法人・各種団体、市町村と県自身(機構、職員)であり、また環境条件としての広報、広聴である。

ア. 住 民



周知のように、現行法上、自治体の住民は、何よりもまず自治体及びその機関からサービスを受ける受益者であり、そのサービスに必要な経費を負担する義務者であるとされ、主権者としての住民の地位が軽視されている。

1960年代以降高度経済成長の波は次第にそのひずみを露呈し始め、住民は生活環境破壊に対して何よりもその生活を守ることに必要にせまられるとともに市民としての権利要求への意欲を触発されるに至る。居住地を中心とする住民の新しい連帯への志向性が生まれたのもこのような環境の下であったといえる。

また同時に、住民は、自分たちの不満や要求が世間の関心を呼び、それが何らかの政治的効果にもつながることを知るとき、運動という形をとって一層積極的な姿勢を強めてきた。この活動ないし姿勢が自治意識の形成要件ともなるものである。

(ア)自治意識の高揚

住民参加の成否が結局は住民意識に深くかかわってくることはいうまでもない。住民意識の豊潤な醸成のためには、行政との対話や学習機会を積極的に確保しつつ、日常の政治的訓練を含めた自治意識の高揚に努める必要がある。また直接請求や陳情・公聴会や広く広報、広聴活動への参加機会を積極的に活用し、必要なものは整備、改革していくという努

力も必要であろう。

(イ) 連帯意識の醸成

わが国民性は公共心に乏しく、ヨコの連帯意識に欠けるといわれる。加えて、都市化の進展とともに住民が流動化し、住民の地域的連帯意識がますます稀薄化してきていることは以前より指摘されている。そこに連帯意識醸成の必要性が叫ばれる所以があるが、愛郷心、地域的連帯意識というようなものは、民族の長い歴史的・社会的訓練を通じて形成されてきたものであるだけに、これを政策的に形成しようとするのはなかなか難しいといえよう。

連帯意識の醸成のために、住民の組織化と風土づくりが必要となる。

住民の組織化は、住民参加をより実効性あるものにするための一助ともなる。住民が行政に対して単に批判し、クレームをつけるだけの無責任な態度に陥ったり、住民個々人の私的利益が相反し、矛盾するような場合、それらの調整は小集団から大集団へとまとめあげていく必要がある。参加においては、より総合され、調整されたもの－すなわちより一般化され、公共化されたものと対話することが効果的だからである。

風土づくりは、コミュニティづくりに等置される。コミュニティ自体は、本来動的で狭小な地域性を持つものであるが、様々な人間の、様々な生活空間と意識空間をヨコに貫ぬく共通領域はコミュニティしかないといえよう。コミュニティは、高度管理社会における人間性を回復する生活の場として、及び住民の社会的訓練の場として適しているといえる。

この新しいコミュニティの創造という課題に取り組むには、住民のボランティア活動による参加をはじめ、自治会、町内会などの住民組織はもちろん、企業もこれに結集されることが望ましい。企業とその従業員は、自らコミュニティの構成員であることを再確認し、企業が一法人住民として、従業員が一住民として地域社会にとけこみ、新しい社会的責任の一環としてコミュニティづくりに参加することが必要である。

(ウ) 住民運動相互の連携

住民参加は、住民運動の発生と不可分である。「抵抗から参加へ」という動きは、ここ数年間にわたる住民運動の経過を通じて住民側から湧き起ってきた。一口に住民運動といっても、それは運動の行動主体、目的、方法、規模、対象等をとってみても同一の性格を持つものでない。その内容も、単発的な地域エゴによるもの、イデオロギー的なもの、価値観の相違に基づくものなど様々であるが、これが住民にとって生活防衛の手段であり、産業開発優先から人間生活優先への時代の動きの中で、生活権又は環境権の侵害に対する強い抵抗の表現であったことは否定できない。

この運動という形をとって、積極的に表現される住民の要求を正確に把握することは、行政側に課せられている役割を果すのに欠かせないものといえよう。参加によって、住民運動に一定の発言権を与え、さらにそれらの代表と行政側との間で折衝を進めることは、相互間での妥協や譲歩を可能にする場を設けることを意味する。また今後は、各種の運動を体系的につなげることによって、どのように生活の共働性を実現し得るか、といった作業に

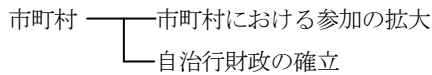
従事するという努力も必要になろう。

(エ) 法人、各種団体の自覚

県レベルにおける住民参加を進めるにあたっては、その意見集約の過程で、各階層要求の積上げ方式を念頭に置かざるを得ない。

公益的団体をはじめとし、各種民間団体なども最近は増加する傾向にあるが、組織的にも、問題領域としても市町村の範囲をはるかに超えるものが多いだけに、県レベルにおいては、参加主体として把握しておく必要がある。同時に、法人や各種団体側も、普段より、行政側との連絡を密にし、その情報や施策に接することによって、参加主体としての自覚を養う必要がある。

イ. 市町村



県レベルにおける住民参加を進めるためには、市町村レベルの住民参加とのかかわり、及び現行地方自治制度における地方自治の二重構造化(政令指定市を加えると三重構造ともいう。)における県の役割、機能を踏まえた上で考察しておく必要がある。

産業基盤整備から生活環境の安全確保に行政の視点に移り、都道府県よりは市町村の役割が増大してきている現在、県レベルにおける参加主体としての市町村のあり方を問題にする意義は大きい。

(ア) 市町村における参加の拡大

市町村における住民参加が拡大しなければ、住民から見た場合、「住民→市町村→県」という住民参加のルートは中断してしまう。従って県レベルにおける住民参加の基礎には市町村レベルの住民参加の拡大が図られなければならない。もとより、市町村レベルの住民参加は、各市町村独自のものが展開されてよいのであり、その個性は尊重されるべきである。

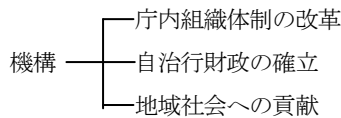
県においては、市町村の住民参加の状況を調査し、それを情報として他の市町村に提供するとともに、県施設を市町村の住民参加の拡大のために開放するという方向性も望まれるところである。

(イ) 自治行財政の確立

石油ショック以来の不況の影響を受けて、地方財政は窮地に陥っているところが多い。この状況を打開するには、まず行政の守備範囲を明確にしつつ、国と地方公共団体が権限の面でも財源の面でも十分な当事者能力を備えて、自治行政に対処する必要がある。

また、県と市町村という地方公共団体間についても同様のことが言え、特に補助金については、最近メニュー化方式とあって、市町村の行政能力を助長する方向性が打出されているのは注目してよかろう。

ウ. 機 構



現代の地方自治がかかえている究極的問題は、民主的統制を確保しつつ、経済的・能率的で積極的な行政をいかに展開していくかにあるといえよう。その中心課題ともいえる住民参加の内実化のためには、住民の自発性、自己主張を抑圧することなく住民自治が確立されていくような対応体制を整える必要がある。いわゆる「自治体の自己革新」といわれるものである。

(ア) 庁内組織体制の改革

住民参加の有効性は、事務事業遂行のための権限と責任とが庁内組織の個々の部門に確保（移譲）されていることが前提条件である。つまり、決定された政策を実施に移す機構と過程を分散させ、分権化を徹底させることである。この意味で、出先機関の現地性、総合性、効率性といった原則とともに、それを裏づける予算編成権、人事権、調整権等の付与について考慮されるべきであろう。また現在の高度に分化した行政機構は縦割り型組織から成っているため、諸部門にかかわる案件が生じた場合にはその事務処理過程において窓口が増大し、手続きも細分化してくるなど複雑さを増すことになるので、住民の立場からみて行政が一体となっているような改革がなされる必要がある。

(イ) 自治行財政の確立

中央集権的財政構造に組み込まれている地方財政は、国、地方公共団体及び都道府県と市町村間の事務配分、税体系、国庫支出金、地方交付税、補助金、地方債などのあり方を通して主体性を取り戻し、自主的に財源確保の途を構築していく必要がある。

また、財政は行政側の特権ではなく、納税者たる住民の監視の下に維持されることが望ましい。そのため納税者の知る権利に応じて、行政側から積極的に財政情報を公開していく必要がある。住民の当面している具体的な問題を通して行政サービスとコストとの関係を明らかにし、施策の優先順位の判断基準を提供するとともに行政と住民との役割分担を明確にすることになるだろう。そして将来的には財政計画から財政政策決定に至る財政運営への住民参加の糸口を数多く提供することが可能となる。

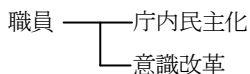
(ウ) 地域社会への貢献

学校、会館その他の事務・事業所等各地に所在する数多くの公共施設は、地域活動、住民の組織化、コミュニティづくりの拠点となり得る。これらの施設の開放等を通して、体育活動、文化活動を開催することにより、住民意識も向上し、地域住民間の交流が図られ、さらに行政と地域住民とのコンタクトが可能となる。

こうした観点から、既存の公共施設について、設置目的に限定されることなく、多目的な利用可能性の再検討がなされるべきであり、今後設置されるものについては設計の段階からそのような配慮が加えられるとともに、運営面においても可能な限りの努力がなされる

ことが望まれる。

エ. 職 員



住民参加の展開は、行政と住民とのフィードバック的なかわり合いを通じて職員自身の主体的な判断や裁量の余地の問題を一層切実な形で提起することになる。つまり単に上からの決定や指示を忠実に実施するというルーティンだけではとても済まされなくなり、職員の意識や行動に体質的な変容が要求されてくる。

(ア) 庁内民主化

政策が首長及びその周辺の幹部職員の発案にとどまり、一般職員がそれに懐疑的であったり、無関心であったりすることのないようにするためには、庁内における職員間のコミュニケーションを行きわたらせ、職員参加の実現、情報提供、人事の公平化を図るなどして庁内の民主化が企図されなければならない。

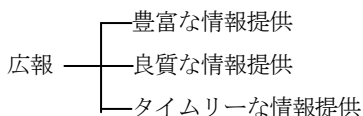
住民意思の体現者としての職員は、住民要求を政策に反映させるためにそれぞれの職場における英知を結集し、経験を総括し、行政担当者としての責任を果たさなければならない。これを保障するために、職員参加と人事交流の徹底ということがクローズアップされる。特に職員参加の要請は、組織の中で働く職員のモラルを高め、自らの自己実現を確保しながら行政課題に挑戦する意欲を引き出し、自治体行政の新たな展望を切り開くために強調されるべきである。

(イ) 意識改革

住民参加の展開は、住民と職員との接触をいやが応でももっと直接的のものに切り換えさせる。従来条例や規則に基づく執行というのが第一義で、その解釈、運用を中央省庁に委ね、自らの自主解釈権を放棄していた姿勢を排すとともに、幹部職員を含め職員一人ひとりが住民自治の担い手として厳しく自己規定し、その上に立って自己点検を行い、そしてその自己点検を踏まえて行政点検を行っていくという意識改革の方向性を明示する必要がある。

また、自治体職員には公務員と労働者と市民の三面性があるといわれる。今後は職員の市民性を強調し、自治会・町内会活動、青少年活動、福祉ボランティア活動などの地域社会への参加を推進することも考慮されるべきである。欧米企業では、このような社員の社会参加に対して勤務時間を割いて与えたり、その費用を負担するばかりでなく、社会参加の度合いを考課の対象にしているところもあると聞く。

オ. 広 報



住民参加を成功裡に導くための主な要因の一つに広報活動があげられる。住民参加による行政の推進に一日の長をみるアメリカ合衆国（連邦及び諸州）において、情報公開の諸法を基調

とした広報活動の中軸として展開する現状を想起するとき、いかに広報の重要性を認識することが大切か知らされる。

(ア) 豊富な情報提供

最近住民の側においても自主的に多量の情報を把握しているが、しかし絶対的に多量の情報を提供し得るのは、自治体当局において他になく、行政への参加を触発し、行政に対する知識を増殖するのに十分な情報提供がなされなければならない。

特にアメリカにおける情報公開制度をみるまでもなく、一般情報、政策情報、緊急情報などすべて情報は原則としてマスコミ、刊行物、県機関等のあらゆる媒介手段を使って住民に公開されるべきである。住民には「知る権利」があり、この公開を要求できるといわれる。プライバシーに関するもの、公開することによって行政の遂行を著しく阻害するものであっても、当事者あるいは直接の利害関係人に対して、又は一定期間経過後は公開に移すといった方向性が導入されてよいのではないかと。

(イ) 良質な情報提供

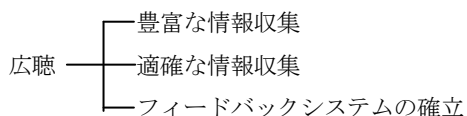
情報は、まず、住民との間に新たな政策形成のための共同基盤がつけられるようその内容に工夫が加えられなければならない。このため、情報の性格をどう考えるかといった次元から検討を加えるとともに、行政情報の造出の過程に内在する情報加工の仕方と利用目的を精緻に把握するよう努めるべきである。

(ウ) タイムリーな情報提供

情報に対して何らかの反応を示す必要のある参加や運動においては、住民が必要とする時点で情報提供がなされなければならない。

また、広報は広聴との密接な連携を図りつつ、収集されたニーズ情報に基づき、先導的な政策をも積極的に住民に提供していくとともに、広報効果の確認等を適宜実施し、より良い広報に資していく努力を怠ってはならない。

カ. 広 聴



住民参加システムを前提とする自治体行政では、広聴活動を実質化させていくことが重要である。住民が何を望んでいるかを適確にとらえることなくしては、行政サービスを考えることができないといえよう。

(ア) 豊富な情報収集

テーマ、時期、回数などをできる限り豊富に重ねることによって、より多くの対象者から情報を収集する必要がある。神戸市では昭和45年より全世帯アンケート調査を実施していると聞く。行政施策に対する認識の覚醒、意識の高揚に役立つという利点も期待できよう。

(イ) 適確な情報収集

現在のように価値観の多様化している状況の下では、単に意見の多寡によってそれを行政需要とするというのはむしろ適切でなかろう。そこで、できる限り長期的なニーズの把握に努めるとともに、その手法の開発に意が注がれるべきである。

(ウ) フィードバックシステムの確立

広聴は広報とともに車の両輪といわれるごとく、両者の結合を図ることによって広聴活動の実質化を進め、その結果を情報として広報に反映させていくとともに、収集された情報を系統的に分析し、一定の判断を下して、それを政策として行政に反映させていくシステムを確立すべきである。

(2) 手法を考えるにあたって

ア。県レベルにおける参加の特徴

従来、多くの参加論は、市町村レベルのものを一般的に説くものであった。都道府県レベルの実例や議論も若干あったものの、その性格を踏まえたものは少なく、あっても消極的評価をするものがほとんどであった。消極的評価の理由は、都道府県レベルでは地域的にみても、人口的にみても規模が大きすぎるというものであったり、都道府県は基礎的自治体である市町村が参加方式を採用し、住民と協力して自治行政を実現しているならば、その広域的、連絡調整的、補完的役割をしていればよいというものであった。

しかしながら、今日、次の理由により、県レベルにおいても住民参加を進める必要性は増大し、その実現は急務であると考ええる。

① 県行政自体の質的拡大、転換化

今日、県行政において、住民と直接かかわる領域が拡大しつつあり、ここに住民参加が機能する余地がある。県行政の領域の拡大は、我が国経済の高度成長から低成長の期間を通して、都市化とか住民意識の変化により、住民ニーズが多様化し、強化されたため、これに対応せざるを得なくなったことと、首長選挙の際の住民の関心が、いわゆる「親切行政」や「御用聞き行政」に真面目に取り組む姿勢があるのか、また平素の行政の中に住民の意向を十分に反映させていこうとする姿勢があるのかといった点に移り、首長も政治スローガンや公約としてこれを掲げるため、ここに公選される首長自身の個性あるいはスローガンを背景とした行政の側からする住民への直接接近化という現象も一因となっているといえよう。

さらに、国の委任事務のうち機関委任事務の問題については様々な論議を呼んでいるが、この委任事務で都道府県が基礎的自治体として事務を行うものが増大しているという点も加えておく。

② 行政の高度化、広域化

地方公共団体の行政は、地域住民から発する行政需要を充足すべき地域団体の行政であるから、地域住民の要求を如実にその行政に反映できなければならない。地域住民の地域

的行政需要は、広範にわたり、多種多様であるが、昨今の都市化現象と価値観の多様化現象は、行政への要求を高度化し、広域化しつつあるといえる。市町村の単位だけでは、どうしても能率的に処理できないものであったり、あるいはいくつかの市町村を連ねて処理する方がより合理的であるものが増大してきたわけである。

③ 市町村自治との協働化

周知のように、県行政は市町村を補完するという役割を負っており、この補完機能は市町村の自治を強化するという形で推進されるべきである。このため、国との関係で市町村を含めた地方自治体の自治行財政権の確立をはじめとする地方自治構造の再編を図ったり、都市問題や公害問題等による住民の生活やその環境への侵害を防ぐために、県行政は住民の意思を十分反映させた施策を行い、いわば市町村と一体となって住民自治の権利を擁護する役割を担う必要がある。これは広域的住民自治の下からの拡大をめざすということでもある。

イ. 県レベルにおける参加の構造

(ア) 県行政へ住民が直接参加する場合

対象となる行政領域は、市町村固有の行政領域の外にある事務事業のすべてで、高校建設、県営住宅の建設などが代表例である。国の委任事務で知事又は他の機関が執行機関として機能している保健所、警察などの事務事業も対象になろう。

この場合の参加の形態は、多くの市町村が実践している委員会、集会、討論会等の方式も有効であろう。

参加者は、当該事務事業が特定地域を対象にしている場合には、原則として当該地域住民の全員が参加できるようにするとともに、それが特定地域以外にもかかわる場合には、特定地域住民を第一義的に考えた上でその広がりに応じて参加できるようにする必要がある。しかし、県下全域を対象としている場合は、住民全員の一堂の参加は不可能なので、地域別とか階層別とか課題別とかいった方式を組み合わせることによって意見の集約を図っていくべきである。ここにおける参加主体としての住民とは、一般住民、市町村、法人、団体等すべてである。

(イ) 市町村が介在する場合

対象となる行政領域として、市町村への補助金交付にかかる事務事業があげられる。この場合には、県が直接行う事務事業と異なって、市町村が直接住民とコンタクトする位置にあり、当該市町村独自の施策の中で行われることが多いので、市町村の独自性、すなわち自治権を損なうことのないよう配慮する必要がある。

形態としては、本県において新神奈川計画策定の際、市町村参加の一環として、県・横浜・川崎三首長懇談会及び地域別首長懇談会が開催されるとともに、市町村からの意見書提出による方式も採用されたが、参考にするべきであろう。

参加主体は、市町村ということになるので、市町村を通したいわば間接的な住民参加ともいうべきものになる。

(ウ) 市町村における住民参加へ県政が参加する場合

市町村の行っている参加には、コミュニティ創造のための運動、シンボル施設の設置・運営及び区民会議、市民委員会等さまざまな形態がある。この拡大のために、県政も参加主体の一人として加わっていかうというものである。

これは、市町村の参加システムの支援、助長をめざすものであって、特にコミュニティの創造の場では、市町村民であり、県民でもあるという二重の性格を有する住民の意識の向上とともに連帯の基盤の醸成に役立つものであるだけに、県独自の施策もかみ合わせながら行っていく方向性も必要といえよう。

(エ) 国政へ参加する場合

機関委任事務、超過負担、自主財源の問題など、市町村を含めた地方公共団体の自治権拡大のため、国との間で整理していくべき問題は多い。

このためには、県レベルを中心とした各地方が有機的に連携し、結束することは勿論、国の決定機構に地方代表を送り込み、国と地方との役割分担を明確にしていく以外にない。地方公共団体が権限の面でも、財源の面でも十分な当事者能力を備えて、現代的な地方自治行政に対処できるような仕組みをつくっていくべきである。

ウ。県レベルにおける参加の課題

(ア) コスト

住民参加は、短期的には決定過程の効率を低下させる可能性が大きく、結局コスト高になるとの批判がある。

前にも述べてきているように、住民参加とは行政過程の民主化であり、住民自治の実現に通じるということによって議会制民主主義と等置されるというものであるだけに、長期的展望に立って息長く制度を工夫していく態度が必要である。

(イ) 行政責任

考え方も異なり、利害関係が複雑に絡み合っているものの中で利害を調整し、全てのものの納得のいく形で結論が出て合意が形成されることは容易に期待し得ない。

参加制度の形成においても常に少数意見に対応できる柔軟な態度が要求される。しかしその場合に、ただ一人でも反対があれば決定をしないという行政態度は行政責任の放棄とみなされ、行政の停滞によって蒙る社会的損失に対する配慮が加えられなければならない。

ここにおいて、首長のリーダーシップにまつわる行政責任の問題がクローズアップされてくる。

(ウ) 既存制度

現行の地方自治制度は、地方自治体の運営について住民の公選による首長、議会の議員による間接民主制を基本にしながらも、場合を限って直接請求などの是正手段を設けており、こういった制度上の保障以外にも議会に対する陳情・請願、各種審議会への委員としての参加、公聴会、聴聞又は広く広報、広聴活動への参加などの道が開かれている。

今後これら積極的な活用を図っていくべきであるとともに、新しい参加制度の導入

にあたっては、これらの既存制度とのかねあいを考慮に入れて行う必要がある。

(エ) 監視機関

参加は、制度化されると同時にダイナミズムを失い、いわゆる包絡に陥るといわれる。参加そのものが行政側から装置されるため、やがて行政のメカニズムの中に規定され、行政側の論理でものを見がちになるわけである。

そこに監視機関が必要とされる所以がある。議会制民主主義の下においてはこの機能は議会が果してきているが、さらに第三者機関を設置し、事後的救済を行うことを含めた監視強化の方策が考えられてよいのではないか。

第 4 章 住民参加による 県政をすすめるために

県政への住民参加を進めるにあたっては、まず、参加の基盤としての基礎条件を充実させなければならない。すなわちこの基礎条件には、住民、市町村、県という主体条件と広報、広聴という環境条件があり、これらを参加の支持基盤として培養するということである。

次に、住民参加による県政を進めるにあたっては、参加そのものの装置をさらに拡大させなければならない。このため、議会や審議会、公聴会等の行政過程や直接請求・住民訴訟といった既存の参加制度の活用を図る必要があるとともに、さらに政策形成から管理・運営までの行政過程の各段階や市町村政、国政や事後救済としての監視装置への参加が可能となるようにその領域を拡大していく必要がある。これを体系的に図式化すると、次ページ第7図のようになる。

本章では、これにしたがっていくつかの具体的提言を行っていく。

1 基礎条件の充実

(1) 主体条件

ア。コミュニティづくり

コミュニティの形成は、何よりも強い住民同士の連帯を基盤とするが、この連帯の基盤は、住民の居住地域に対する「ふるさと意識」といえるであろう。「ふるさと意識」といっても歴史的伝統を有するもの、自然環境に恵まれたものなどその内容はさまざまである。しかしながら、コミュニティの形成が住民の生活文化の創造という課題であるとするなら、何れの地域住民であってもそこに個性を持たせることは可能と考える。

<提言>

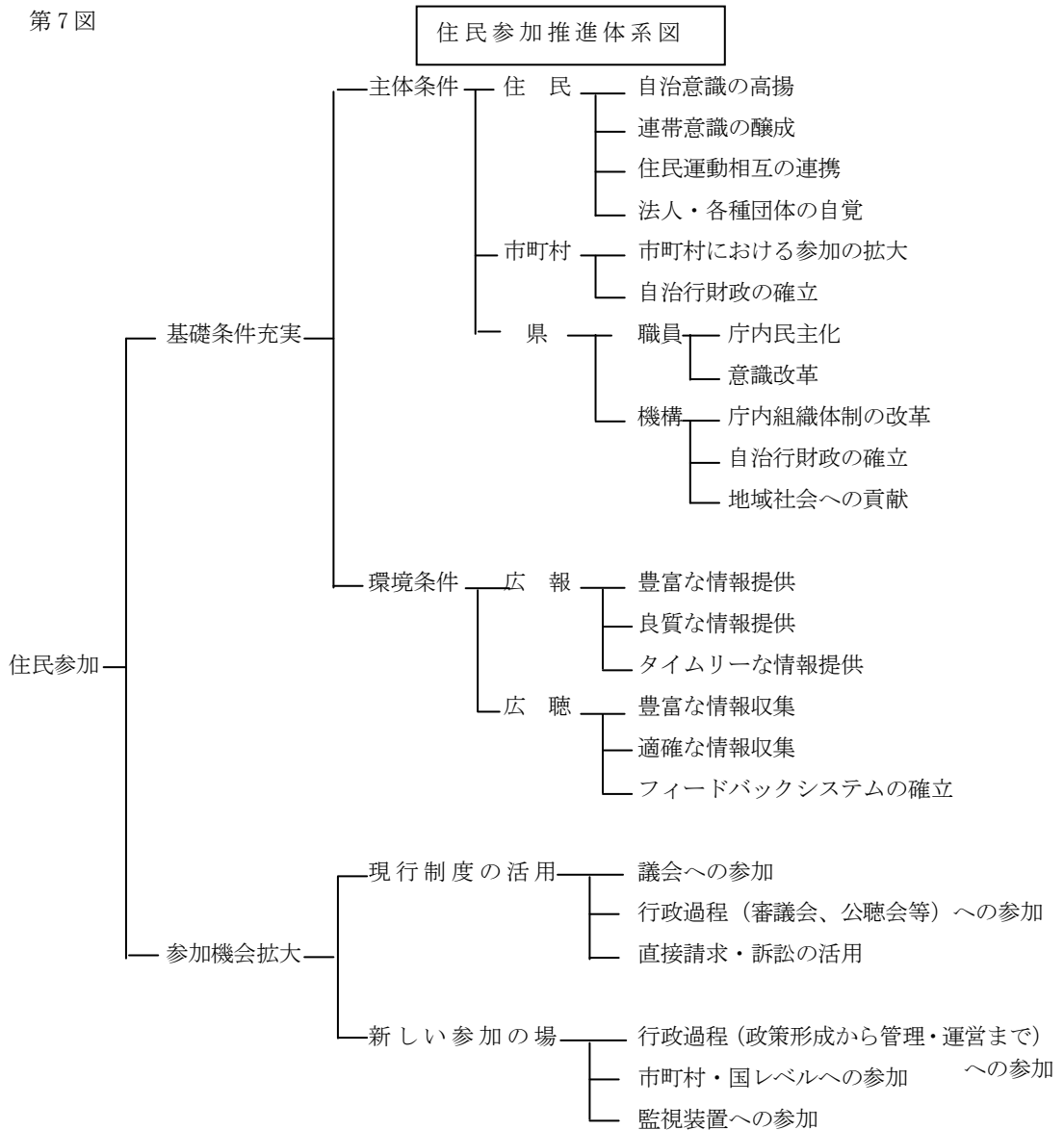
① 神奈川自治の日及び神奈川自治週間の設置

神奈川自治の日を設け、その前後1週間を神奈川自治週間とし、その期間内に後述する提言「県民ひろば地区委員会」の企画・立案により、県下いっせいに下記の行事等を行う。なおこの自治の日は、関心を誘発するために公募によって決定する。

(行事)

クリーンアンドグリーン作戦、ふるさとまつり、健康づくりなどの各種県民運動
県民の1日相談室長、県民の1日出先機関事務所長、県民の1日本課・室長
商工まつり、農業まつりといった各部ごとの行政展示会
論文募集、学習会、シンポジウムなど

第7図



② 公共施設等の開放

県有未利用地や学校、会館、センターをはじめとする公共施設を、その所在する地域コミュニティの核とするために開放の積極化を図る。開放にあたっては公有財産としての取扱い上考慮しなければならない点多々あると思われるので、公共施設の開放を目的とした財産上の管理・運営要綱の策定、傷害保険制度の導入などが望まれる。

イ. 職員参加の徹底

庁内民主化及び行政の体質改善のための有力な手段の一つに職員参加がある。この職員参加を可能にする条件は、①職員への行政情報の周知徹底及び首長の意見や政策の浸透、②職員の意識改革にも通じる職員研修のあり方及び人事の公平化、③参加ルートの多様な確立、であると考える。

<提言>

① 行政情報収集のための出先機関職員への配慮

最近作成された「職員への行政情報提供システム」によれば、職員の間へ回覧される情報は必要にして最少限と思われるものだけで、さらに詳細に知りたかったり、プロジェクトチームの活動状況等の特殊情報を知りたいときは、企画調整室か行政資料室へ自ら出向かなければならない。このような情報を得る機会を全職員に平等に与えるためには、出先機関職員のハンディキャップに配慮が加えられなければならない。そこで出先機関職員に、行政情報収集のための時間を、月に2度半日づつ職専免によって与えるようにする方向性も考えられてよいのではないか。

② 職員研修と人事のあり方

今後の研修にあたっては、従来の法律拘泥主義に陥ることなく、住民の側に立った解決能力を伸長させ、新しい事態への対応能力を高めるような研修カリキュラムが要請される。

また、人事の不公平、不明確さは、行政担当者としての職員のモラルを弱め、職員間の不信感を増長したりする。そこで人事の取扱いにあたっては、異動、昇給、昇格等の基準を明確にするとともにこれを公表する必要がある。さらに本庁と出先機関との職員の交流を徹底させるために、少くとも1度も県民と接する現場勤務を経験したことのない職員は、行政の中核的部門に配置させない位の措置が行われてもよいのではないか。

③ 既存の参加制度に次の装置を加える

1. 地区別職員討論会の開催

当該地区の県民討論会を行う前に、同様のテーマで当該地区ごとに、当該地区に居住する職員による討論会を開催する。これによって職員の地域住民としての自覚も促される。

2. プロデューサーシステムの導入

職員提案やプロジェクトチームにおける提言内容の実現の機会を当該提言者に与えようとするもの。モラルの向上に役立つ。

3. 職場別オープンプロジェクトチームの設置

全庁的な職員参加を進めるために、職場ごとにプロジェクトチームを結成しておき、職員提案の課題提案やプロジェクトチームのテーマに対し、提言を行ったり意見を述べたりすることによって参加していく。職員参加の基本形態といわれる職場討議を活発にする基盤となり得る。

4. 地域社会への参加

職員の特殊能力あるいは担当業務を通して得た能力を活用して、地域における〇〇教室、学習会、町内会、自治会活動等への参加の促進を図る。この場合、当該職員派遣の便宜を図るとともに、この活動の状況を考課の対象にしていく方向性も考えられてよいのではないかと。コミュニティ形成への職員参加ともいえよう。

(2) 環境条件

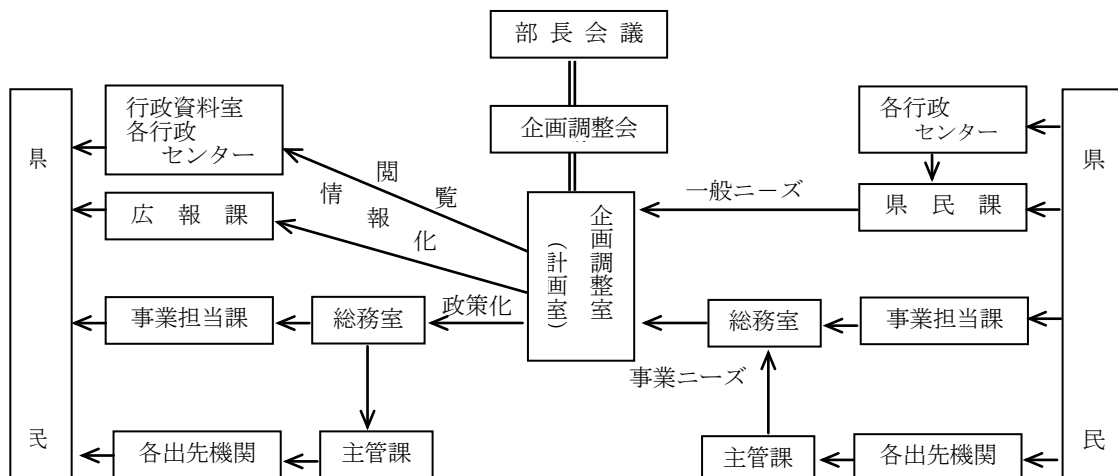
ア. フィードバックシステムの確立

現在行われているさまざまな広聴活動を形式的なものに終らせずその実質化を図るには、単にその結果を広報に反映させていくというだけではなく、広聴活動を通して得られた情報を系統的に解析し、これに優先順位をつけたり事前評価を行ったりして一定の判断を下し、それを行政に反映させていくシステムの確立が望まれる。つまり、住民ニーズの適確な把握とこれに対応する情報化及び政策化システムの確立である。従来このようなシステムはフィードバックシステムといわれ、本県においてもそのシステム化が企図されているが、関連システムの一つひとつが少しづつ未消化のままにあるため、全体として十分な機能を果しているとはいえない状態にあるといえる。そこでこれらの関連システムを有機的に連携させることによって、フィードバックシステムの活性化を図ることが課題となる。

<提言>

- ① 新しいフィードバックシステムの呼称を「エコシステム」と名づけ、その内容を次のとおり体系化する。

[エコシステム]



県民の不満、苦情、要望、意見、提言等を県民ニーズとして把握する場合、主として行政一般にわたるものは「相談」、「集い」などを通して各地区行政センターによるか「アンケート」、「モニター」、「提案」などを通して県民課により行われる。一方、直接事業に関係するものは「事業説明会」や個々の具体的事務を通して職員や事業担当機関によっ

て行われる。

次に、一般県民ニーズは県民課が、事業関係ニーズは各部総務室がとりまとめ、企画部企画調整室へ回送される。ここで計画室との連携の下に、新神奈川計画の実施計画とのかねあいや事前評価、優先順位等について検討が加えられるが、情報化及び政策化に対する判断は企画調整会議において下され、重要事項は部長会議にて決定される。現実にはこの企画調整会議は上意伝達に関する内部調整機能としての役割しか持たないような色彩が強かったが、エコーシステムでは、これをこのシステムの中心に据えた。なおこの企画調整会議に広報課長、県民課長、各地区行政センター次長を加えることが望ましい。

企画調整会議によって決定の下された県民ニーズは行政需要としてとらえられ、情報化されるものは広報課へ、政策化されるものは各部総務室を経て事業担当機関へ回付され、実現が図られるものである。そしてこれらの措置状況はすべて記録され、行政資料室及び各地区行政センターの刊行物コーナーにて閲覧可能な状態に置かれる。

エコーシステムは、県民に開かれた庁内対応体制を確立させることによって行政に対する県民の信頼を増嵩させると同時に、職員のスタッフ能力の育成にも役立つものとする。

② 県民討論会の新しい位置づけ

現在県民討論会は、県民課が主管する集会広聴の一つに位置づけられている。後に提言する「県民ひろばシステム」が、常設された課題別又は地域別の県民同士の話し合いの装置として機能し得るので、今後はこの県民討論会を、地区ごとの行政と県民との対話の場として位置づけるようにする。テーマ、開催時期、回数、規模等はすべて各地区行政センターが企画、立案し、当該センター所長がその開催を司るものとする。これによって、県民討論会は個人単位の集会広聴として正しく機能することになるので、従来より各地区行政センターが行っている団体単位の集会広聴としての「県政に親しむ集い」と対置できるとともに、エコーシステムの中の県民ニーズ収集の一つの装置として位置づけられることになる。

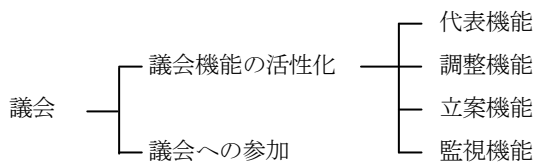
なお新しい県民討論会は、「〇〇地区県民討論会」と名称を明確にするとともに、討論会出席者には出席しやすいように委嘱状を交付するなど一層の便宜を図る工夫が考えられてよいであろう。

2 参加機会の拡大

(1) 現行制度の活用

既成の参加制度の運用が形骸化していることはよく指摘されることである。事実これらによる住民意思の反映については、実質的な参加を保障するものとはなっていない。議会及び行政側が本気になってやろうとすれば、現在のシステムの中でも相当実のあることができるはずである。従って議会及び行政側は、制度の周知及びその積極的な活用を呼びかけるとともに、それらを実効性ある参加の仕組みとして機能させていくよう努力していくべきである。

ア. 議会



<提言>

① 代表機能の活性化

住民の要求は日常生活をめぐる具体的なことが多いので、実際には選挙以外のときに生じるのが常である。従って、議員が議会と住民との間のパイプ役としてより積極的に日常活動を行い、民意を吸収し、住民の要求を先取りして施策に具体化する努力をしていくとともに、価値の多様化する今日では民意吸収の方法に工夫を加えていく必要もあろう。

② 調整機能の活性化

住民や住民運動のとりあげる問題には地域エゴと見られる面も多々あるが、この地域エゴと全体の利害の調整は議会に課せられた重要な任務といえる。議会は、住民全体の立場から住民間の錯綜した利害や分裂した意思を統合調整する機能を一層強化する必要がある。

③ 立案機能の活性化

議員や政党が政策面で遅れをとっていることが、今日行政側優位の体制を保持させている一因といわれる。従って今後より政策立案能力を強化して住民の要求に応え、施策に具体化するよう努力する必要がある。

④ 監視機能の強化

行政側優位の時代といわれる今日、議会は、住民全体の立場に立って行政側の行動に対する批判や監視の機能を一層強化していく必要がある。また議会の審議を通じて明らかになった諸問題や議会としての調査権を活用して行政側に情報の提供を要求し、それを公開の場で検討するというような方向性も必要になろう。

⑤ 議会への参加

予算案とか住民の利害に重要な影響を与える議案については、公聴会を活用する方途がとられるべきであろう。

また請願提出者に対し、その趣旨を議会で説明する途を開くとともに、その委員会を公開するという方向性も考えられてよいであろう。

イ. 行政過程

行政の責任回避のかくれみに利用されているか、単なる意見拝聴に終わっていると指摘されている現状を回復し、第三者機関的性格を強調するために、審議会や公聴会等のあり方を改めていく必要がある。

<提言>

審議会に次のような方向性を導入していく

公開性の導入

公募による一般住民委員を参加させる。行政側職員の委員としての参加を止める。

県内若手学識者を委員として、その活用を図る。

(2) 新しい参加の場

ア. 行政過程

個々の行政過程において、手続的観点から見直しを行い、参加主体である住民や市町村意見が反映されやすいような流れにする必要がある。技術的には、政策形成から決定、執行、管理・運営の各段階においていかにして意見集約化を達成するかが主眼となる。なおこの行政過程の領域は、要綱行政とか行政指導の行われる分野にまで拡大することも考慮される必要があろう。

私たちのチームは、当初、県行政の事務事業パターンを、①物的施設提供(ハード)に関する事業、②人的サービス提供(ソフト)に関する事業、③許認可に関する事業、④補助金に関する事業、⑤計画に関する事業に分け、それぞれのパターンごとにその手続過程への参加装置の開発を試みた。

新神奈川計画は、今年2月県総合開発審議会より答申がなされたが、その中で実施計画については、「県民に対し、情報提供を行いながら常に参加の窓口を開き、その意見を吸収するなど繰り返し見直し作業を重ねながら、その改善に努めることを期待する」と結んでいる。そこで、さきの事業パターンのうち、「計画に関する事業」に着目し、対象を新神奈川計画に絞って、そのローリングと進行管理のあり方と参加の手法の開発に努めた。

<提言>

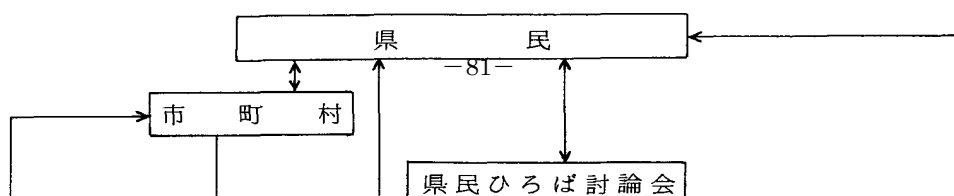
① 「県民ひろばシステム」の設置

趣旨 「県民ひろばシステム」は、新神奈川計画の実施計画のローリングと進行管理を行うことを目的とするシステムを提供するものであるが、県行政全般にわたる課題別の合意形成システムとしても使用できるように設計した。このシステムを作成するにあたって、できるだけ市町村参加、職員参加を取り入れるように配慮した。

「ひろば」としたのは、「ひろば」が、本来、誰でも、自由に、いつでも、無料で参加できるという場であることから、県政をこれに置き換えられるのではないかと考えたためである。県政に要望のある人は「ひろば」にきて要望する。要望しにきた県民同士が「ひろば」で話し合う。県政に関する情報ばかりではなく地域情報にも接することができる「ひろば」。「ひろば」の外にいる人をもまきこんでその「ひろば」を大きくする。そういうイメージとして「ひろば」を考えた。

内容

〔県民ひろばシステム体系図〕



「県民ひろばシステム」は、主として「県民ひろば地区委員会」、「県民ひろば全体会議」、「県民ひろば地区センター」により構成される。

「県民ひろば地区委員会」は、各地区行政センターごとに設置され、公募による県民、市町村職員、公募による県職員のそれぞれ若干名をもって構成される。役割りは、各地域において新神奈川計画の実施計画が目的どおり進んでいるか、計画が現状に適さなくなった部分はないか、事業ごとに参加が十分行われているかなどを検討することで、必要に応じ報告書、提言書を作成し、当該地区行政センター所長に提出する。またこれらの活動を行うために学識者、団体代表者、県職員等から意見を徴したり、県民に呼びかけて「県民ひろば討論会」を開催することもできる。このため、必要に応じて県のたよりや月刊かながわなどを広報のために利用できることとし、独自に広報紙を発行できるようにする。

「県民ひろば全体会議」には、新神奈川計画の大項目ごとに部会を設けることとする。すなわち、「健康福祉部会」、「文化教育部会」、「自然環境部会」、「産業農林漁業部会」の四つである。構成員は、「県民ひろば地区委員会」の委員が兼ねることになるが、各部会には、独自の委員として学識者や団体代表者を加えることができる。また、新神奈川計画を答申した総合開発審議会とは全体会議の場で交流を図れるようにする。役割りは、各地区ごとの意見の調整を行うほか、概ね「県民ひろば地区委員会」と同様である。報告書、提言書は企画部長に提出する。

「県民ひろば地区センター」は、「県民ひろば地区委員会」ごとに設置する。構成員は、「県民ひろば地区委員会」の県職員委員と行政センター所長によって任命された職員若干名である。役割りとしては、「県民ひろば地区委員会」の事務局を担当するほか、刊行物センター、会議室、ホール等の管理、県民大学の開催、地域情報センターとしての任務、地域振興費の管理、地域情報紙の発行、地域コミュニティリーダーの育成、団体やグループ活動の助成などを行うことである。なお「県民ひろば全体会議」の事務局は企画部内に置くこととする。

イ. 監視装置

行政機能の拡大化は、住民の生活分野において行政側とのかかわりを密接かつ多様にした。そしてそこに必然的に行政機関の事務処理の遅延、不適當、不親切、公共施設維持管理の不適當など住民側に多種多様の苦情が生じることとなった。それらの苦情は、現行の不服申立や訴訟などの煩雑で時間のかかる方法によることなく、簡易・迅速でしかも確実な手段によって解決されることが望まれる場合が多く、ここに新しい行政救済制度としての監視装置の意義を見出せる。

<提言>

① 行政公開審議システムとしての「行政調停委員会」の設置

趣旨 このシステムは、従来問題となった行政への住民参加の事例の原因の多くが、住民と行政庁との意思疎通の欠如にあることに鑑み、その意思疎通の最大のネックになっている双方の情報交換不足に対処しようとするもので、中立・公正の第三者たる「行政調停委員会」を設置し、その公開の審議の場で、徹底した情報交換、すなわち対話を行い、論議を尽くすことによって、個人の権利や利益を保護するとともに双方の意見調整を行うことを目的とするものである。高度に分業化された社会では、個人の権利や利益も極めて錯綜しているので、その適法性を争うというようにはっきりと白黒をつけることよりも、社会の中でそれがどの程度認められるべきかといった全体調整の問題がポイントになりがちになる。そこで、行政庁の公共の利益（全体利益）を優先させる立場と住民の個人としての権利や利益を守るという立場とを社会的に調整を図っていこうとする場が必要と考えられるわけである。

内容

1 性格

このシステムを担当する機関は、住民と行政庁との間に位置するものとして中立・公正の立場にあるべきで、第三者的位置づけが必要である。また独任制の委員方式より複数の委員による合議制の委員会方式の方がベターであると考えられる。

2 権限

「行政調停委員会」は、対話の場の提供だけでなく、意見調整を図るという役割があるので、形式的な審議だけでなく実質的な審議を必要とし、その実効性を担保するために、独自の調査権、すなわち立入調査、職員の召喚、秘密文書を閲覧する権限を持たせる必要がある。そして、結審を行うときには勧告権を与える必要がある。この勧告権については、個別的事例に対する勧告のほか、制度的な改善を要するものについても、一般的な勧告を認める必要がある。勧告の相手先は、行政庁だけでなく当事者たる住民を含ませるべきである。なお参考人のような第三者の召喚についても配慮される必要がある。

3 審議方法

一次的には裁判所と同様に住民と行政庁との弁論、すなわち当事者主義によるが、

二次的にはその弁論の中に委員も参加して双方の意見調整を図っていくという方法が考えられる。

この委員会の委員は、中立かつ公正な人であって、欧米のオンブズマンと同様に「法律的素養のある者」が望ましく、裁判官出身者や弁護士が相当であろう。またこの委員の活動を助けるために、委員の下に専門職員を置き、実際の調査等にあたらせる態勢も考えるべきである。

4 今後の課題

このシステムは、当面は住民対行政庁という図式を想定したが、将来は住民対住民、住民対企業といったケースについても活用を図っていけよう。

またこのシステムは、住民の事後的救済システムとしてばかりではなく、環境アセスメントの事例にみるように政策形成過程における住民との合意形成を目差す住民参加システムとして活用を図ることも可能である。

② 新モニター制度の導入

趣旨 新モニター制度は、県民を代表して県政により深く接し、県民の目からみた県政のあり方、行政全般にわたる改善、推進などについて提言することにより、県政をより県民に近いものとし、併せて県政の合理的運営を図るための行政監視的役割を果そうとするものである。このため、現行の県政モニター制度は、「県政アドバイザー」と名称を改め、広聴制度の一環として正しく位置づけることになる。

内容

1 選定

公募により行う。応募者からの論文により県で選考する。

モニター数は20名前後とする。内訳は、本庁4名、地区行政センターごとに2名とする。

2 任期

2年間とし、半数を1年おきに改選する。

3 役割

県政に対する調査及び監視を行い、定期的に調査報告書を提出するとともに、必要に応じ具体的提言も行う。このため、モニターは個人として活動するほか、県民による行政監視委員会として集団活動も行うことができる。なお、モニターから調査や報告書等作成のために資料の請求や説明を求められた場合には、原則として所属長が対応しなければならないこととする。

検討素材の提供

—ブレインストーミングから—

住民参加のすすめ方について私たちが検討した際に話題となった事項のうち、第4章で提言したものを除き、そのいくつかを検討素材として紹介する。

1 広報に関すること

(1) テレビ世代に合わせた広報を

テレビ世代、マンガ世代といわれる層が増えてきた。彼らは直接視覚に訴えられるものしか受け入れられないらしい。イラスト、グラフ、写真など視覚に訴える工夫も必要だ。

(2) 広報に県民の声を反映させよう

広聴でとりあげられた内容を紹介する欄を設けたり、意見欄を設け、それについての再意見を求め翌月号で紹介するなど、県民の声を載せよう。

(3) 広報の編集に県民参加を

県民、マスコミ、学識者などをまじえた広報委員会をつくり、企画・編集に県民が参画できるような方法を講じたり、県民の中から記者を募集して、一定の欄を提供し、自由に記事を書いてもらうなど、広報紙への住民参加を進めたらどうか。

(4) 情報公開をすすめるために

情報公開は県民参加の前提条件であるが、実際問題としては解決しなければならない問題が山積している。

そこでまず、現段階では情報公開と審議会公開の条例化を目的とした情報等公開検討委員会（仮称）を設ける。これには、県民特に情報の公開を要求したことがある県民と、それに常時対応している県職員・学識者などが参加する。

そして下記第一段階から第三段階の条例制定化を行うまでの期間を2～3年を目途として、神奈川県における情報公開システムを確立する。

第一段階 議会や各種審議会などに提出した文書の目録を作成し、別に定めた要綱にもとづき情報公開を行う。

第二段階 各種審議会の公開を目的とした条例の制定化を行う。

第三段階 県のすべての情報公開を目的とした条例の制定化を行う。

(5) 県民への知事からの手紙

県政に無関心な層に対し、県政に関心を向けさせるための一方法である。県民の中から無作為抽出で約1,000人程度を選び、1年間「月刊かながわ」等を無料配布するとともに、合わせて、知事から県政に関する諸問題について問題提起した手紙を送ることにより、直接県民に訴える。これには返信用紙も同封しておき、県民はそれを利用して、知事に返事をかく。或いは県政に関する一般的要望でもよい。

現行の「知事への手紙」は用紙が県民相談の窓口等に置いてあるので、積極派の人しか手紙を出さないが、「知事からの手紙」なら、もう少し返事を期待できるのではないか。

なお、PRのために「月刊かながわ」等は必ず配布すること。

2 広聴に関すること

(1) テレビ版「街頭録音」の実施を

戦後間もない頃、NHKで街頭録音というのがあった。街頭で市民が気軽に参加できる市民討論会の一環で、その模様がラジオで放送される番組であったが、そのテレビ版を提唱したい。

現在の県民討論会は会場の収容能力から、200～300人しか参加できない。そこで建前として全県民の参加が可能となるように、テレビを利用しようとするものである。

討論会の方式は従来と同じとしても、これをテレビ(TVK)で同時放映し、視聴者は茶の間でテレビを見つつ自分の意見を表明したいときは、電話でテレビ局に通知し、局は受付けた県民の声をすぐさま会場へ送り、討論の場で紹介され、討議に参加させる。

このような方法によれば、多人数の参加が可能となり、茶の間に入りこんだ県民討論会となるのではないか。

(2) 現代版「巡視制度」の復活を

行政に対する住民からの要望について、住民から指摘をうける前に、行政側として職員自身が事前に対処する必要がある。

そのためには、職員が現場をよく知らなければならない。法律や書類に目を通すだけでは現場のことはわからない。首長から一般職員まで管内を巡回し、まちなかに行政上どういう問題があるのかを、住民より先に自分の目で知る必要がある。まちの中をボヤツとして歩くのではなく、問題意識を持って歩くことが必要で、これは朝晩の出勤や帰宅の途上でも同様である。

巡回後レポートを提出させ研修する方法も考えられる。

いずれにしても、これからは現実から直接自分の目で問題解決法を学ぶ職員を育てることが必要である。

(3) 駅毎に行政連絡員の設置を

地域住民に密着し現地の声をいち早く行政に反映させるため、各駅の周辺にオンブズマン的な行政連絡員の設置を提唱する。

日本の都市では、大体国鉄や私鉄の駅を中心としてまちが発達してきたから、現在でも日常のショッピングは駅周辺になっており、したがって日常生活圏を駅勢圏としてとらえることができる。そこで、この日常生活圏のなかで1か所ずつ設置する。

県内の駅は約360であるが、ひとつの日常生活圏としてとらえることができるのは、実際は半数位ではないかと考えられるが、その駅周辺に普通の店舗やしもたやを借り、これを住民が気軽に立ち寄れるサロンのような相談所にし、県又は市町村の退職公務員を連絡員にあて、県と市町村の共同事業とする。

住民の日常生活から出てくる要望や陳情又は相談の窓口になるとともに、町内会や自治会の簡単な会合のできる会場等の提供により、地域コミュニティの拠点とすることもできる。

(4) 知事面会日(ハローナガス)を設けたらどうか

県民参加による県政をみざす県にとって、県民の県政への関心は必須条件である。県民にとって知事と直接話し合い、或いは自分の意見を直接知事が聞き、県政に反映される期待を持つことが可能であれば、行政への関心が高まるのではないか。

- 1 名称 ハローナガス(知事面会日)
- 2 実施日 毎月1~2回(あらかじめ決めておく)
- 3 場所 県内の公共施設や公園等

(5) 職員は交替で相談窓口へ

住民参加による県政をすすめるためには、職員がまず県民と直接接し、そのニーズを適確には把握する必要がある。そのためには、相談窓口を担当職員だけにまかせるのではなく、職員は交替で相談窓口勤務したらどうか。場合によったら、各部の代表選手を派遣することも一方法である。

(6) 住民参加のセンターを

住民運動・住民参加のセンターを各行政センターごとに設ける。そこでは次のような事業を行う。

- ① 住民運動・地域活動に関する情報の収集と提供
- ② 住民運動・地域活動のサロン
- ③ 住民運動・地域活動への援助

(7) 特別調査員制度(県政リポーター)

この制度は、県が大規模な事業を実施する前や審議会に諮問する前の段階で、その課題について特別調査員に事実(fact)についての調査を依頼し、県はその結果を踏まえて事業を実施したり諮問したりするものである。

特別調査員は、あらかじめ登録されている県民の中から、そのつど委嘱する。

登録の方法はいろいろ考えられるが、例えば行政領域ごとに公募・団体推せんなどがある。

調査員は、自分ひとりでも、又は自分の所属するグループ員の協力を求めてもかまわないうが、委嘱された時点から、当該課題について多方面から取材し、それらを出来る限り客観的には握し、報告書として県に提出する。

県は、その報告書を諮問文と一緒に審議会へ提出したり、またはそれを参考にして事業の計画を立てる。

3. 地域活動への参加

(1) 地域活動に参加しやすいような配慮を

県政への参加を県民に求めるばかりでなく、県職員も地域住民として、地域で応分の役

割を担うべきである。そのためには、地域社会において積極的に活動を行っている職員に、必要な手だてを考える必要がある。例えば、自治会やPTAの役員になった県職員が、これらの活動のためにやむをえず勤務時間内に参加する場合には、一定の条件のもとに職免扱いにすることなどを考えてもよいのではないか。

(2) 職員皆広報マンとして、ポスターをはろう

職員は、県民運動や行事予定などの県のPR用ポスターなどを、自宅の扉にはったり、自宅附近に掲示するなど、県政のPRに積極的な姿勢を持とう。

4 議会に関すること

(1) 「神奈川県議会ぼう聴人取締規則」の名称を変えたら

地方自治法は議会傍聴人の取締りについて第130条で規定しているが、同条第3項で「議長は、傍聴人の取締りに関し必要な規則を設けなければならない」としている。本県議会でもこれをうけて「神奈川県議会ぼう聴人取締規則」を設けている。

この趣旨は、いうまでもなく議会の紀律を維持するためのものであるが、しかし主権者たる県民を取締るという感覚は一考を要するのではないか。

(2) 議会の広報活動をもっと積極的に

大多数の県民にとって、議会は4年に1度の選挙のときだけのものとなっている。最近では県のたよりも若干議会記事のコーナーが設けられたり、本会議のTVK中継、ポスターなど、以前に比べれば議会のPR活動もかなり行われるようになった。

しかし、ポスターにしても東京都ではもう5～6年も前から国電内広告までしているし、さらに毎会期ごとに全世帯配布（新聞折込み）の「都議会だより（タブロイド版 4ページ）」や月刊の「都議会レポート（B5版 40ページ 有償価格40円）」を発行している。

県民に開かれた県議会とするためにも、委員会のTV中継も含め、議会の広報活動をもっと充実させるべきである。

(3) 議会の空洞化を防ぐために

住民参加が叫ばれるようになった背景として、議会制度の空洞化・形骸化が挙げられているが、議会制度活性化のために次の事項を提案する。

- ① 委員会の公開 すでに実施している県もあると聞くが…。
- ② 移動委員会の開催 陳情・請願などに対する審査は、もっと議会自らが地域に入りこんで、問題提起をしたり住民と一緒に考えるなど、積極的な活動を
- ③ 公聴会の活用や参考人制度を設けること

5 その他

(1) 市町村への補助金に住民参加を条件づける

市町村が設置する住民のための施設 — 例えばコミュニティセンターや会館など — の建設費等の一部を県が補助する場合、住民参加を補助条件とする。ただし、住民参加の方式は当該市町村に一任する。

(2) 住民参加の観点から地方自治法を見直してみよう。

現行の地方自治法は、住民参加の観点から見ると十分とはいえない。直接請求にしても事後措置的なものが大半だし、基本構想の策定にしても規定がない。(市町村の場合は議会の議決が規定されているが)

住民参加の観点からは是非見直してみるべきである。

(3) 社会的負荷公正の原則の確立を

住民運動の原因をみると、いわゆる迷惑施設の設置等が挙げられるが、より根本的には、地元住民に迷惑をかけてもその補償負担について、社会的にはなんらの措置も講じられていないことがあげられる。

具体的にいえば、市町村が小学校を建設し、それによって日照の問題が起きても地元住民に対し固定資産税等が軽減される訳でもない。

だまっていれば地元のみが一方的に社会的な負担を蒙り、その他の住民は逆に大きな利益を、直接・間接に受けており、その受益と負荷との間を調整する措置が社会的システムとしてビルトインされていない。

このような社会的負荷を、すべての住民が公正に負担するような自動制御装置をもった社会システムの研究開発が必要である。

(4) 要綱行政に住民参加を

近年、地方自治体において要綱行政がきわめてさかんに行われている。要綱行政としては、補助金や許認可の事務取扱を定めた要綱も含まれるが、ここでは住民（企業を含む）に負担をかける要綱を問題として取りあげてみたい。

市町村には開発負担金を内容とする宅地開発要綱があり、本県でも最近高校建設の開発負担金を内容とする要綱が策定されている。これらの要綱をみるといずれも行政庁が独自に定めた規約であり、議会の議決を経たものではなく、また要綱策定に際し、住民参加が行われたことも聞いていない。住民からみれば民主的コントロールを欠いたものである。

武蔵野市のマンションにかかる開発要綱の訴訟においてその法的効果が否定される判決が地裁の段階で下されているが、このような法律論以上に、この問題はもっと根が深いことを指摘したい。即ち、憲法上、租税法主義が定められているが、これは国王(行政庁)の専横的な租税等の強制的負担をチェックするために市民運動により議会の議決を必要としたためであり、近代史上民主主義運動の金字塔といえるものである。この歴史的背景を知っている者にとって、要綱行政にそれなりの評価は認められるとはしても、要綱行政は正に歴史の針を逆回転させるように感じられるのである。

近代史の歴史を踏まえたうえで、その合理主義又は個人主義のもとに築きあげられた西欧の法体系が、歴史的経験のない日本の土壌に移されると表面的には根づいても、その根本精神がいつも簡単に忘れられてしまうことはままあるが、ここでもその現象をみるように感じられるのである。

一方で住民参加を積極的に推進しながら、他方で要綱行政を進めることは矛盾している

といえよう。

行政は、正当の理由があるからといって認められるものではなく、正当の手続（due process）を必要とするのである。なかでも住民に直接負担金等を課すような行政については特に慎重な配慮が望まれるのである。

(5) 行政手続きの整備を

近年アメリカ、西独などの欧米諸国では、行政手続法が制定され、行政措置の事前の告知、公開の聴聞などがなされることによって、行政の適正化のための事前抑制や住民、利害関係人の行政への参加の手段としている事例が多い。

我が国でも、具体的立法においてこうした規定を設けているが、各特別法に散在しておりかならずしも統一されていないし、運用にあたってはその趣旨が十分理解されているといい難い。特に最近では、法律的措置によらず、行政指導によっている行政領域が多くなり、また行政が利害調整機能をも果たすようになってきているため、行政手続きの整備の問題がクローズアップされている。

行政手続きは行政過程への住民参加の問題でもあるが、より具体的には、行政の執行にあたって利害関係人や近隣住民の権利を実質的に尊重するためのものである。

本県においてもこうした手法を多く活用するとともに、各法令に散在している手続きを統一的に運用できるようモデル(要領等)を制定することを検討したらどうか。

(6) 住民参加を理念とした県憲章の制定を

県政において「住民参加」の県政システムを展開するにあたって、県民、市町村、職員にアピールするため、住民参加の理念を導入した「神奈川県憲章」を制定したらどうか。

(7) 住民と県職員によるプロジェクトチームの活用を

住民参加の新しい方法として、住民参加と職員参加を結合する意味で、住民と職員によるプロジェクトチームを活用したらどうか。

課題によっては一般県民から公募する場合もあるし、学識者を参加させることも考えたい。

なお、住民の代表が参加するためには、チーム活動は土曜・日曜などが中心となるが、平日実施の場合には、参加者の雇用主に協力依頼を行うなどの配慮も必要となる。

(8) プロジェクトチームの報告書を職員の共同財産にしよう

プロジェクトチームなどがいくつも作られ、その研究成果が発表されているが、それを職員同士の共有財産とするために、ひとつの提案をしたい。

まず各種のプロジェクトチームに中間報告書の提出を義務づけ(もちろんレジメ程度でもかまわないが)それを教養月報などを利用し職員に知らせる。そこにはあわせて、その中間報告書の説明と討論のための集会開催のお知らせを載せる。

集会はプロジェクトチームの方から目的と中間報告内容を簡単に説明し、その後会場参加者との討論の場にする。新しい観点からの意見や批判などをとり入れることによって、よりよい報告づくりができ、まさに職員同士の共有財産とすることができよう。

なお報告書は中間報告であるから、少数意見もあわせて載せておくことが望ましい。

(9) 職員討論会を開催しよう

県民討論会のテーマは、通常年度当初に決まるので、県民討論会が始まる前に、同一テーマで職員間の討論会を行うという提案である。

形式は公募で意見発表者と参加者をつのるという、県民討論会と同一形式で実施すべきである。ただしいくつかの特色を持たせる必要がある。

たとえば意見発表者の一定数は関係部局（の応募者）の中から選出するとかである。また討論会には一般県民の傍聴も可能にすべきであろう。

そして他の県民討論会に先んじて行い、総括討論集会にも参加できるようにすべきだろう。それによって職員自身が問題をほりさげていき、そしてそれをオープンにしていくことによって、県民自身が討論をする時の参考にもなるだろう。

おわりに

私たちの研究チームは、昨年9月知事から「兼ねて公務研修所勤務を命ずる」という辞令を受けスタートしたが、以来毎週1回の割で10か月の間に50回近い研究会を持った。

与えられた研究テーマは「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」ということで、住民参加の方法論・手法論的なものであったが、私たちは、まずはじめに住民参加とは何かその理論面の研究から入ることとし、それと並行して県行政のいくつかの領域における事例をとりあげ、いわゆるケーススタディから問題点を探り、あるべき住民参加の方法を考えようとした。しかし、ケーススタディからのアプローチは現実の県行政を俎上に乗せることになり、資料収集等の調査活動に入ったところ関係部局の事情その他諸般の状況から困難であることが明らかになったので一部方向転換を行い、実証的なデータとしては職員意識に関するアンケート調査をもって代えた。

また私たちは、住民参加は住民の日常生活に密着した基礎的自治体である市町村レベルにおいて最も活発に行われるべきであり、県レベルの参加を考える場合には、市町村レベルでの状況をしっかりと踏まえなければならないという立場をとるものであったが、残念ながら県内市町村の状況を十分に把握することができなかった。

その結果、いわゆる文献研究が中心となり、内容的には総論の域を出ることができなかったが、しかし研究の過程で著名な先生方から直接ご指導を受ける機会を得たことは、私たちにとって感銘深いものがあった。

行政の目的は住民福祉の追求であり、住民参加はその目的達成のための装置である。住民の意識や価値観が多様化した多層構造の現代社会において、安定した社会をつくるためには、参加により利害調整を図ることが最も有効な解決方法であると私たちは考えている。

ところで、職員アンケート調査の結果によれば、住民参加の必要性について「現行制度は形骸化しているので新たに住民参加を進める必要がある」及び「現行制度を充実させるとともに住民参加も進

める必要がある」と答えたものが全体の86%に達しており、「議会制民主主義を建前としているので現行制度以外の直接参加は必要ない」の8%に比べ、回答者の大部分は住民参加の必要性を認めていることが明らかとなったが、しかしなんといっても住民参加をすすめるためには、まずその前に全職員が住民参加の意味を理解するとともに、活発な職員参加が行われなければならない。そのためには、もういい尽された言葉ではあるが、職員の意識改革が何よりの急務とされなければならない。

住民参加は、ひとり広報・広聴等の部門だけが取り組めばよい問題ではない。是非、各部門の全職員がそれぞれ担当する日常業務のなかで考えていただきたい、と私たちは願っている。

私たちの研究も限られた時間と制約の下でのことで、十分な討論を尽しきれなかった部分もあり、内容的にも掘り下げが不十分で未熟なものである。特に県行政を何らかの基準により分類し、それぞれの領域における参加方式の提言を試みたかったが、力及ばず果たすことができなかった。

。 。 。

神奈川の自治を考える懇話会の委員の先生をはじめ、いちいちお名前を挙げることを略させていただきますが、私たちの研究のためにご指導・ご助言を賜りました諸先生に厚くお礼申し上げます。特に日本都市センター研究室の金子修先生には、ご多忙の中を職員アンケート調査の設計や分析の面でひとかたならぬご指導・ご援助をいただきありがとうございました。

最後に、私たちの研究を自由なふん囲気の中で行わせていただいた公務研修所当局並びにチーム活動にいろいろとご協力・ご支援をいただいた関係所属にお礼を申し述べさせていただきます。

昭和53年7月

公務研修所

「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」研究チーム

井 尻 皓 嗣	県民部県民総務室 (チームリーダー)
岩 淵 三 男	鶴見県税事務所納税課
浅 倉 利 之	企画部市町村課
津 留 利 彦	県民部広報課
川 村 均	横須賀土木事務所用地課
水 上 哲 也	横浜地区行政センター県民課
石 渡 信 栄	横須賀三浦地区行政センター消費生活課
秋 津 和 雄	公務研修所研究部
坂 本 寿 男	公務研修所研究部

参 考 文 献

この報告書をまとめるにあたり、次の文献を参考にさせていただきました。また、中にはその一部を引用させていただいたものもあります。厚くお礼申し上げます。

- 佐藤 竺 「転換期の地方自治」「行政システムと市民参加」(現代都市政策Ⅱ)「地域開発・公害への対応」
「行政への住民参加と議会制民主主義」(新地方自治論集 (2))「住民参加をどうとらえるべきか」
(土木学会誌 1977. 6)
- 佐藤 竺・渡辺保男 「住民参加の実践」
- 奥田 道大 「住民参加の現状と課題」(ジュリスト特集 現代都市と自治)「地域社会形成と住民運動」
(社会学講座14)
- 松原 治郎 「住民参加と自治の革新」「コミュニティと教育」
- 松原治郎・似田貝香門 「住民運動の論理」
- 井出 嘉憲 「地方自治の政治学」「行政と参加」(行政学講座 (3))
- 高 寄 昇 三 「地方主権の論理」「地方自治の再発見」「自治体からみた住民運動」(地域と自治体 (3))
- 松 下 圭 一 「市民自治の憲法理論」「新政治考」
- 石 田 頼 房 「都市計画の決定過程における住民参加」(政策決定と公共性)「都市計画法における住民参加」
(都市問題 1977. 10)
- 西 尾 勝 「権力と参加」「都民参加の都政システム」
- 阿 部 齊 「デモクラシーと市民参加」(現代都市政策Ⅱ)「デモクラシーの論理」
- 内 田 満 「政治参加の方法」(現代政治学の基礎知識)「政治参加の構造的変貌と政治過程」(政治参加の理
論と現実)
- 内 山 秀夫他 「デモクラシーの構造」
- 高 木 鉦 作 「地方議会と住民参加」(住民参加と行政)
- 成 田 頼 明 「現代社会と自治制度の変革」
- 辻 清 明 「日本の地方自治」
- 坂 田 期 雄 「新しい都市政策と市民参加」
- 本 田 弘 「市民参加」
- 華 山 謙 「環境政策を考える」
- 宇都宮深志・荒木昭次郎 「開かれた市民参加を旨として」
- 小 高 剛 「住民参加手続の法理」
- 堀 部 政 男 「アクセス権」
- 飯 塚 良明他 「現代政治学」
- 徳 田 徳 衛 「現代都市論」
- 伊 藤 善 市 「都市形成・発展」(都市問題の基礎知識)「日本の工業化と都市化」(都市問題の基礎知識)
- 中 村 紀 一 「アドヴォカシー・プランニング」(都市問題の基礎知識)
- 似田貝 香 門 「資本主義の都市問題」(都市問題の基礎知識)
- 池 田 政 章 「憲法における住民参加の地位」(公法の理論下Ⅰ)
- 山 田 幸 男 「行政過程と住民参加」(公法学研究下)
- 村 松 岐 夫 「住民参加と行政」(新地方自治論集 (2))「自治体行政と住民参加」(都市問題研究1969. 2)
- 大 原 光 憲 「都市自治の革新」
- 手 島 孝 「行政国家の法理」
- 大 森 弥 「新しい政治参加」(総合研究アメリカ (3))
- 福 田 欽 一 「近代民主主義とその展望」
- 加 藤 一 明 「現代行政と市民参加」
- 加藤 寛・丸尾直美 「民主主義の経済学」
- 武藤忠義・丸尾直美・住谷 馨 「福祉経済学」

- 梅津和郎 「国民の経済学」
- 黒沼稔 「地方自治総点検論」
- 島津康男 「環境アセスメント」
- 大野明男 「市民運動と政治」
- 飽戸弘 「社会調査入門」
- 片桐薫 「イタリア民主主義の構造」
- 都市生活環境研究会 「自治体の広報・広聴」
- C. ペイトマン 寄本勝美訳 「参加と民主主義理論」
- F. E. ローク 今村都南雄訳 「官僚制と権力の政策過程」
- 秋元律郎 「自治体行政と住民参加」(都市問題 1976. 1)
- 佐久間 彊 「住民参加論について」(自治研究52巻3号)
- 新藤宗幸 「地方自治と地方議会の改革」(都市問題 1977. 5)
- 西谷 剛 「計画行政と住民参加」(公法研究39号)「住民参加と開発行政」(住民参加と行政)
- 中村靖雄・清水英治 「公共事業と地域住民」(月刊用地 1975. 11)
- 香山健一 「行政システムのフィードバック」(自治研修 51. 3)
- 水口憲人 「住民運動・革新自治体と住民参加」(地域と自治体(3))
- 若林良之助 「直接請求制度の現状と展望」(自治研修 50. 4)
- 岩切孝一 「議会における請願及び請願の受理について」(地方自治 49. 10)
- 本間 光 「地方議会における公聴会制度について」(地方自治 50. 9)
- 細見友昭 「直接請求に係る実態調査の結果について」(地方自治 52. 5)
- 苧坂和邦 「諸外国のオンブズマン制度」(自治研究53巻8号)
- 議会制度研究会 「都道府県議会の改革についての意見」(地方自治 49. 1)
- 小林直樹他 「川崎における新しい市民参加のあり方ー参加と連帯の市政を進めるための多摩区からの提言ー」
- 横山桂次訳 「スケフイントン委員会報告 住民参加と都市計画」(横浜市都市科学研究室)
- 武蔵野市 市民参加による長期計画策定とその展開
- 東京都都民生活局 「都民の声 '76」
- 愛媛県シンクタンク 「県民の行政への参加ー住民参加の愛媛方式を求めてー」
- 大阪府地方自治研究会 「行政への住民参加」
- 北海道住民参加プロジェクトチーム 「新計画における住民参加の方法」
- 埼玉県社会経済総合調査会 「県政における住民参加 ー埼玉方式へのアプローチー」
- 経済企画庁 「総合社会政策を求めて」
- 地方制度調査会 「住民の自治意識の向上に資するための方策に関する答申」
- 行政大百科辞典
- 長野士郎 「逐条地方自治法」
- 地方自治総合研究所 「全国住民団体名簿」
- 国会図書館調査及び立法考査局 「情報の自由に関する法律」(外国の立法 1976. 1)
「日の当る政府法」 (" 1977. 1)
「連邦職員代表法」 (" 1975. 1~5)
- 神奈川県 「県勢要覧」
「環境白書」
「監査20年のあゆみ」
「広報事務の手引き」

(敬称略、順不同)

研究チームの活動記録

回数	月 日	主 な 記 録
1	52. 9. 1 (木)	研究チーム員に知事から公務研修所への兼務辞令が手渡され、チームが発足した。 (原則として、毎週木曜日がチーム活動の日と定められた。)
2	52. 9. 8 (木)	研究の進め方について検討
3	52. 9. 22 (木)	研究の進め方について各人の作成した研究フレームの発表と検討 当面の作業日程の決定
4	52. 9. 29 (木)	各部事業概要の検討 「市民参加 (篠原 一著)」「住民参加と行政 (自治大研究部編)」を教材として配布
5	52.10. 6 (木)	新神奈川計画策定過程における県民参加の状況について検討
6	52.10.13 (木)	講義「都市計画と住民参加について」都立大石田頼房助教授 「転換期の地方自治 (佐藤 竺著)」を教材として配布
7	52.10.20 (木)	道路建設における住民参加の現状について検討 事例研究のすすめ方について検討
8	52.10.24 (月)	講義「県レベルにおける住民参加のすすめ方」成蹊大佐藤 竺教授
9	52.10.27 (木)	事例研究実施のための打合せ及び資料収集
10	52.11.10 (木)	作業日程の確認と分担の決定 「開かれた市民社会をめざして (宇都宮深志・荒木昭次郎編著)」を教材として配布
11	52.11.17 (木)	講義「茅ヶ崎市における市民参加の現況と県政への市町村参加について」茅ヶ崎市池田広報課長 講義「本県における広聴活動の現況と展望」県民部渥美県民課長
12	52.11.19 (土)	県民討論会総括討論会を見学 (各地区県民討論会についても分担して見学)
13	52.11.24 (木)	講義「市民参加について」51年度自主研グループ知事表彰 市民参加研究会 後藤正幸衛生総務室主査 講義「アメリカにおける市民参加の近況等について」国際基督教大渡辺保男教授
14	52.11.29 (木)	講義「県レベルにおける住民参加のすすめ方」法政大松下圭一教授
15	52.12. 9 (金)	事例研究の進行状況の検討 職員アンケート調査実施についての検討 県民部プロジェクトチーム及び都市政策研究会 (自主研究グループ) との意見交換
16	52.12.15 (木)	講義「意識調査の考え方と進め方」日本都市センター研究室金子修研究員
17	52.12.22 (木)	職員アンケート調査の設計について検討
18	52.12.27 (火)	職員アンケート調査の設計について検討 今後の研究の進め方について検討
19	53. 1. 5 (木)	講義「県レベルにおける住民参加のすすめ方」東大井出嘉憲教授
20	53. 1. 3 (金)	講義「県レベルにおける住民参加のすすめ方」筑波大安田八十五助教授
21	53. 1.19 (木)	職員アンケート調査の設計について日本都市センター金子修研究員の指導をうける
22	53. 1.26 (木)	研究報告書フレームの検討
23	53. 2. 2 (木)	各自分担事項の研究
24	53. 2. 9 (木)	講義「米国における情報公開関係法制度について」東大奥平康弘教授
25	53. 2.16 (木)	職員アンケート調査の実施内容を決定 (実施時期 3. 1～3. 15)
26	53. 3. 2 (木)	講義「西独における職員参加制度について」労働省岡部労働法規課長

回数	月 日	主 な 記 録
27	53. 3. 9 (木)	講義「県レベルにおける住民参加のすすめ方」横浜国大成田頼明教授 職員アンケート調査票回収分整理点検
28	53. 3. 16 (木)	職員アンケート調査票回収分整理点検
29	53. 3. 23 (木)	職員アンケート調査票回収分整理点検し、電子計算課へ集計を依頼 他府県における住民参加の状況について調査結果の報告
30	53. 3. 30 (木)	講義「住民参加について」県民部武井県民総務室長
31	53. 4. 5 (水)	各自分担事項の研究
32	53. 4. 13 (木)	各自分担事項の研究
33	53. 4. 20 (木)	講義「米国における情報公開諸法制度について」東大奥平康弘教授
34	53. 4. 27 (木)	講義「住民参加と職員意識」日本都市センター金子修研究員
35	53. 5. 1 (月)	各自分担事項の研究
36	53. 5. 4 (木)	作業進行状況の検討
37	53. 5. 11 (木)	各自分担事項の研究
38	53. 5. 18 (木)	各地区行政センター県民課職員と意見交換
39	53. 5. 25 (木)	各自分担事項の第一次原稿提出
40	53. 6. 1 (木)	第一次原稿の検討
41	53. 6. 8 (木)	研究報告書フレームの調整
42	53. 6. 15 (木)	第二次原稿の提出
43	53. 6. 22 (木)	第二次原稿の検討
44	53. 6. 29 (木)	研究報告書フレームの最終決定 第三次原稿の提出
45	53. 7. 6 (木)	職員アンケート調査の分析結果について日本都市センター金子修研究員から指導をうける。
46	53. 7. 7 (金)	第三次原稿の検討
47	53. 7. 13 (木)	最終調整
48	53. 7. 14 (金)	公務研修所長に研究報告書を提出
	53. 8. 31 (木)	公務研修所兼務(任)を解く旨の発令があり、研究チームは解散した。

なお、上記研究日以外にも、少グループごとに分担事項について適宜打合せを行った。

1 住民参加に関するアンケート調査結果の分析

I 調査のあらまし

1 調査の目的

この調査は、住民参加について、職員がどのような意識をもっているかその状況を調査し、本チームが進めている住民参加に関する研究の参考とするために実施した。

2 調査の内容

- (1) 地域住民としての地域活動への対応
- (2) 職場における情報や意見の流れ
- (3) 住民運動及び住民参加
- (4) 新神奈川計画
- (5) 自由意見

3 調査の設計

(1) 調査対象

窓口担当部門(各地区行政センター県民部、各青少年会館)、管理担当部門(各部総務室総務班、人事課、財政課、行政管理課)、企画調整担当部門(各部総務室企画調整担当班、計画室)、公共事業担当部門(道路補修課、道路建設課、都市施設課、各土木事務所道路補修課及び道路都市課)の職員

(2) 標本数

673人

(3) 標本抽出法

職員録により、課(室)所単位で無作為抽出(窓口4:管理2:企画調整2:公共事業2の割合による)

(4) 調査方法

調査票を直接回答者に送付し、直接回収

(5) 調査期間

昭和53年3月1日～3月15日

4 回収結果

- (1) 回収数(率) 572人(84.9%)
- (2) 有効回収数(率) 566人(84.1%)

II 調査対象者の属性

1 性別

	(実数)	(百分比)
1. 男	500	88.3
2. 女	61	10.8
3. 無回答(NA)	5	0.9
計	566	100.0

全体の9割近くが男性であり、女性は1割程度である。

2 居住市町村

	(実数)	(百分比)
1. 横浜	217	38.3
2. 川崎	21	3.7
3. 横須賀・三浦	48	8.5
4. 県央	82	14.5
5. 湘南	108	19.1
6. 足柄上	13	2.3
7. 西湘	40	7.1
8. 津久井	9	1.6
9. 他	20	3.5
10. 無回答(NA)	8	1.4
計	566	100.0

現在、住んでいる地域は全体の約4割が横浜地区であり、以下湘南地区、県央地区の順になっている。これは勤務場所と相関を深くするものである。

3 居住年数

	(実数)	(百分比)
1. ～2年	53	9.4
2. 2～5年	85	15.0
3. 5～10年	88	15.5
4. 10～20年	106	18.7
5. 20～30年	104	18.4
6. 30～	122	21.6
7. 無回答(NA)	8	1.4

計	566	100.0
---	-----	-------

現在地での居住年数は、30年以上が2割強で最も多いが、10～20年および20～30年も2割弱、また、2～5年および5～10年も約15%を示しており、全体に分散する傾向にある。このことは、人口の移動(増加を含む)がここ20～30年の間、常にくり返されていることを物語るものであろう。

4 担当部門 ※

	(実数)	(百分比)
1. 窓口	239	42.2
2. 管理	105	18.6
3. 企画調整	102	18.0
4. 公共事業	120	21.2
計	566	100.0

窓口部門が全体の約4割を占め、残り6割を管理・企画調整・公共事業部門で3等分しそれぞれ、2割前後を示している。

※調査のあらましの項参照

5 等級

	(実数)	(百分比)
1. 1～2A	89	15.7
2. 2B	93	16.4
3. 3	134	23.7
4. 4～6	242	42.8
5. 無回答(NA)	8	1.4
計	566	100.0

4～6等級が全体の約4割を占め、以下3等級、2B、1～2Aの順で等級が上に行くほど回答者数は減少していく。

6 勤務場所

	(実数)	(百分比)
1. 本庁	230	40.6

2. 横浜	28	4.9
3. 川崎	22	3.9
4. 横須賀・三浦	47	8.3
5. 県央	77	13.6
6. 湘南	78	13.8
7. 足柄上	25	4.4
8. 西湘	30	5.3
9. 津久井	23	4.1
10. 無回答(NA)	6	1.1
計	566	100.0

勤務場所は4割が本庁で、以下湘南地区、県央地区となっており、ほぼ居住市町村と対応しているが、次のようなずれが若干生じている。

勤務場所	居住市町村	差
本庁	40.6	-2.3
〃 (横浜含む)	45.5	-7.2
湘南地区	13.8	+5.3
県央地区	13.6	+0.9
足柄上・西湘地区	9.7	-0.3
津久井地区	4.1	-2.5

このずれは正確には集計が行われていないので推定になるが、本庁(横浜を含む)に勤務している職員の中に湘南地区に居住している人々がかなりおり、また津久井地区に勤務している職員の中に県央地区に居住している人がいるためであるといえよう。

7 県勤務年数

	(実数)	(百分比)
1. ～1年	10	1.8
2. 1～5〃	57	10.1
3. 5～10〃	133	23.5

4. 10～20年	191	33.7
5. 20～	166	29.3
6. 無回答(NA)	9	1.6
計	566	100.0

勤務年数で最も多いのは10～20年の人で、全体の1/3にあたる。次いで20年以上が約3割、5～10年が2割強である。

上記のような調査対象者の属性を前提として、次に各設問の結果をみることにする。

Ⅲ 設問の結果（分析）

1 地域住民としての立場からみた地域活動について

(1) 地域活動への参加（問1）

Q1 あなたは、地域のつながりや結びつきを深めるために、あなた自身積極的に活動をするお気持ちがありますか。			
			県政アンケート
1. 積極的に活動する	144人	25.4%	13%
2. だれかがきっかけを作れば、自分もそれに加わる	234	41.3	48
3. あまり活動したくない	113	20.0	25
4. 活動しない	34	6.0	5
5. わからない	33	5.8	8
6. 無回答(NA)	8	1.5	1
	計 566	100.0	100.0

「だれかがきっかけを作れば加わる」とする他律活動型の回答が最も多く、約4割を占めている。次いで「積極的に活動する」という自律活動型が全体の1/4である。この2つのタイプを合せると全体の2/3となり、地域への関心は一般にいわれるような無関心型であるとは、必ずしもいえない。

しかし、この設問は気持ちを問うたものであり、実績についての問であれば、当然何らかのかたちで活動を行うタイプが減少することは容易に予想されることであろう。

逆に「あまり活動したくない」は2割で「活動しない」と合わせると全体の1/4になることも、前述のことから見逃すことのできない数字である。

なお、県政アンケートによる結果との関係では、「積極的に活動する」タイプは職員調査において約2倍の回答を示しているのが注目される。少なくとも気持ちの上では県民よ

り高い意識を有しているといえよう。

※ 県政アンケートとは、昭和51年12月に県民部が実施したてがみによる県政アンケート調査「地域の連帯と県政への参加」のことである。(問4、問5も同じ)

(性別) 女性の回答が他律活動型の「だれかがきっかけをつくれれば」と消極対応型の「あまり活動したくない」に集中する傾向が結果に示されている。

性別、県政アンケートとの対比

	積極的	さそわれ たら参加	あまり参 加したく ない	参加わか らない	NA
全体 566人	25.4	41.3	20.0	6.0	5.8
男 500	28.0	40.4	19.0	6.6	5.0
女 61	4.9	47.5	29.5	13.1	3.3
NA 5					
県政 アンケート	13	48	25	5	8

(数字は百分比、以下同じ)

(居住年数) 全体を通しての傾向は見られませんが、30年以上の居住年数を有している回答者において、積極的に活動する気持が4割をこえており、他の居住年数に比べて2～4倍の値となっていることが注目される。

(担当部門) 自律活動型と他律活動型を合わせると、どの部門でも6割台であり異なる結果とはなっていない。しかし、2つのタイプを別けてみると、自律活動型は窓口部門に多く、公共事業部門が少なく、他律活動型では管理部門が多くなっている。

担当部門別対比

	積極的	さそわれ たら参加	あまり参 加したく ない	参加わか らない	NA
窓口部門 239人	31.8	36.8	18.8	4.6	7.2
管理部門 105	21.0	47.6	21.9	5.7	
企画部門 102	25.5	40.2	16.7	7.8	7.8
公共事業 部門 120	16.7	45.8	23.3	7.5	5.0

計 566

(等級) 自律活動型は1～2Aが多く、4～6では少ない。勤務年数とも合わせて考えると、4～6の若年層は地域社会とのかかわりを生活の中でとりこむことができず、1～2Aの高年層では地域社会の中に十分根をおろしていることがうかがえる。

(勤務場所) 本庁とその他の地区という二分する集計ではあまり大きな差は生じないが、その他の地区を個別にみるとかなりの差が生じていることがわかる。まず、自律活動型と他律活動型の両活動型を合せてみると、横浜地区では活動型が少なく、特に自律活動型は平均の半分以下で、またDKが平均の3倍以上にも及んでいる。一方、川崎、西湘、津久井地区では活動型が多く、特に西湘、津久井地区では8割をこえていることが注目される。但し、この2地区について自律活動型と他律活動型に分けると全く異なる構成となっている。西湘地区では自律活動型が川崎地区に次いで少なく、他律活動型が全地区の中で最も多いのに対し、津久井地区では前者が全地区の中で最も多く、後者は足柄上地区に次いで少ないという、まったく逆の傾向を表わしている。

勤務場所別対比

	積極的 たら参加	さそわれ た参加	あまり参 加したく ない	参加しな い	わか らない	N A
全体 566人	25.4	41.3	20.0	6.0	5.8	1.5
本庁 230	22.6	43.9	20.4	6.5	4.8	1.8
その他 330 NA 6	27.3	39.4	20.0	5.7	6.7	0.9
横浜地区 28	10.7	42.8	25.0	3.6	17.9	
川崎地区 22	27.3	45.5	13.6	9.1	4.5	
西湘地区 30	16.7	63.3		10.0	10.0	
津久井地区 23	52.3		30.4	8.7	4.3	4.3

(本県勤務年数) 20年以上の年数の層に自律活動型が多く見られるが、全体として年数が増えることによって自律活動型になるという傾向は見られない。

(1-1) 活動内容 (問1 SQ1)

SQ1 (Q1で1又は2と答えた方)		県政アンケート	
あなた自身が、具体的に活動をおこなうとしたら、あるいは活動に加わるとしたらどのような活動ですか。			
1. 町内会や自治会の活動	83人	22.0%	24%
2. 地域での趣味や学習などのサークル活動	75	19.8	18
3. 地域でのスポーツ・レクリエーション活動	120	31.7	24
4. 子供や老人・婦人等を中心とした集まりや行事	14	3.7	12
5. 地域でかかっている問題を通じての活動	65	17.2	15
6. 地域のミニ情報を知らせる広報活動	6	1.6	2
7. その他	6	1.6	2
8. 無回答 (NA)	9	2.4	2
計	378	100.0	100.0

全体ではスポーツ・レクリエーションが約3割と最も多く、以下町内会・自治会、趣味・学習、地域問題などで、それぞれ2割前後の回答となっている。県政アンケートと比べてみると順位は変わらないが、スポーツ・レクリエーション活動を県職員がより多くイメージしており逆に子供・老人・婦人の集まりや行事は県政アンケートの1/3にすぎない。

(性別) 男性と女性では活動内容についてかなりの差がみられる。特に町内会・自治会活動は圧倒的に男性が多く、趣味・学習活動では女性が多い。

性別、県政アンケートとの対比

	町内会 自治会	趣味 学習	スポーツ・ レクリエ ーション	子供 老人 婦人	地 域 問 題	ミ ニ 情 報	そ の 他	N A
計 378人	22.0	19.8	31.7	3.7	17.2	2.4	1.6	1.6
男 342	24.6	18.4	32.0	3.0	16.4	2.6	1.8	2.2
女 32 NA 4	3.1	34.4	25.0	9.4	25.0	3.1		
県政 アンケート	24	18	24	12	15	2	2	2

(等級・本県勤務年数) 等級別では等級が高くなるに従って、町内会・自治会活動の比率が増え、逆にスポーツ・レクリエーションでは減る傾向をみせている。これは勤務年数とあわせて考えると次のような関係がなりたつことによる。

地域との関係	密	疎
等級	高	低
本県勤務年数	長	短

(2) 住民運動への参加 (問2)

Q2 ところで、あなたの近所で住民の権利や生活環境を守る住民運動が起きた場合、あなたはどのように対応しますか。		
1. 積極的に参加する	165人	29.1%
2. さそわれたら参加する	162	28.6

3. あまり参加したくない	116	20.5
4. 参加しない	27	4.8
5. わからない	87	15.4
6. 無回答 (NA)	9	1.6
	計 566	100.0

「積極的に参加する」と「さそわれたら参加する」がともに3割弱で、次いで「あまり参加したくない」が約2割という回答であった。前二者の自律参加型と他律参加型をあわせると約6割近くの人に参加するという回答になり、参加比率はかなり高いといえよう。しかし、この間も気持を問うたもので、実績についての回答でないことを考えておかなければならないであろう。

(性別) 地域活動と同様に住民運動においても、女性は自律参加型が少なく、他律参加型が多くなっている。

性別対比

	積極的に参加	さそわれたら参加	あまり参加したくない	参加しない	わからない	NA
計 566人	29.1	28.6	20.5	4.8	15.4	1.6
男 500	30.4	27.2	20.8	5.4	14.8	1.4
女 61 NA 5	19.7	41.0	18.0		19.7	1.6

(居住年数) あまり差は見られないが、問1の地域活動で見たように居住年数が20年以上という回答者に自律参加型が若干多くなっている。

(担当部門) あまり差は見られないが、居住年数と同様に問1との相関が若干みられる。自律参加型は窓口部門で若干多く、管理部門は少ない。そしてこの管理部門では消極参加型が若干多くなっている。

(勤務場所) 自律参加型と他律参加型を合せた参加で、西湘、津久井の2地区が高い参加率

を示しており、問1の結果と相似している。

一方、地域活動では低率であった横浜地区は住民運動への参加においては平均を上回る高い比率となっている。

この設問は全般的に問1の地域活動と相關する傾向があるが、問1に比べると回答が平準化する傾向にある。

(3) 県民運動への参加 (問3)

Q3 あなたやあなたのご家族は、「ふるさとまつり」、「ともしび運動」、「クリーンアンドグリーン作戦」などの県民運動に参加したことがありますか。		
1. 積極的に参加した	105人	18.6%
2. たまに参加した	133	23.5
3. 参加したことがない	299	52.8
4. 関心がない	14	2.5
5. その他	12	2.1
6. 無回答 (NA)	3	0.5
	計 566	100.0

最も多いのは「参加したことがない」で半数強に達している。次いで「たまに参加した」「積極的に参加した」の順で2割前後の回答となっている。そして、「関心がない」は非常に少なく2.5%にすぎない。参加したことがあるという回答を合計すると約4割になるが、それでも参加したことがないとする回答の方が多い。なお、本年4月に発表された県政アンケート調査によると、「かながわふるさとまつり」に参加したことがあると答えた者は5%で、知らないと答えた者が44%に達している。こうしたことから、県民運動の内容や方法について検討がなされる必要性も感じられよう。

(性別) はっきりとした傾向を読み取ることはできないが、問1、問2と同様、女性では「積極的に参加」や「たまに参加」が少なく、「参加したことがない」や「関心がない」が多い傾向にある。

(居住年数) 居住年数が永くなる程、県民運動は積極的に行われ、2年未満の人が9%であるのに対し30年以上では25%となり約3倍の値となっている。

(担当部門) 部門によって大きな差が生じている。県民運動に積極的に参加しているのは窓口部門で全体の1/3を占め、管理、企画調整、公共事業部門の4~5倍を示している。そして、逆に「参加しない」では窓口部門が全体の1/3であるのに対し、他の3部門ではその約2倍を示している。窓口部門で積極的参加が多いのは各地区行政センターが、事業実施の担当部門の中心として活動したことが影響しているのではないかと考えられる。

部門別、本庁・出先別対比

	積極的に参加	たまたま参加した	参加したことがない	関心なし	その他	NA
全体 566人	18.6	23.5	52.8	2.5	2.1	0.5
窓口部門 239	33.5	28.5	32.6	2.9		0.8
管理部門 105	7.6	17.1	71.5			1.9
企画部門 102	5.9	23.6	63.7	2.9	2.9	1.0
公共事業部門 120	9.2	19.2	67.4	1.7	2.5	
本庁 230	6.5	18.7	69.6	2.2	2.6	0.4
その他 330	27.0	26.7	41.5	2.7		1.8
NA 6						0.3

(等級) 積極的参加とたまたま参加するという回答をあわせた集計によると、1~2Aが58%、2Bが47%、3が40%、4~6が35%というように等級が高くなるにつれて、参加も増加傾向を示している。これは、問1、問2で得られた結果と一致するものであり、また後述の勤務年数とも係っている。

(勤務場所) 本庁と他の8地区の二分する集計によると、その差がはっきり現われてくる

ことがわかる。「積極的に参加する」とするのは本庁6.5%に対し、それ以外の8地区計では27%で約4倍に達している。本庁においてこのような低い値を示すことは、一つの問題として提起することができよう。

(本県勤務年数) 1年未満は数が少ないため全体の傾向と一致しないが、これを除いて考えれば、勤務年数が永くなるほどほぼ参加の割合が多くなる傾向にある。積極的およびたまたまという2つの参加の合計でみると、1~5年40%、5~10年32%、10~20年37%、20年以上55%である。(1~5年の40%という値の中にはたまたま参加が33%ある)

以上の結果から、強引に一つの関連を作りだせば、積極的に県民運動に参加しているのは、男 - 永い居住年数 - 窓口部門 - 高い等級 - 本庁以外の勤務 - 永い勤務年数といえよう。この図式は再集計による裏付によって証明しなければならないが、大筋において誤りはないといえよう。

(4) 行政との話し合いへの参加 (問4)

Q4 あなたは今後「県民討論会」や「市町村政懇談会」などのような、住民と行政側との話し合いの場が地域で開催された場合、参加しますか。それとも参加しませんか。			
		(県政) アンケート	
1. 積極的に参加する	146人	25.8%	16%
2. さそわれたら参加する	169	29.9	40
3. あまり参加したくない	115	20.3	13
4. 参加しない	86	15.2	11
5. わからない	47	8.3	19
6. 無回答 (NA)	3	0.5	1
	計 566	100.0	100.0

「さそわれたら参加する」という他律参加

型が最も多く約3割で、以下、「積極的に参加する」という自律参加型26%、「あまり参加したくない」という消極参加型20%、「参加しない」という拒否型15%の順とな

っている。この問と前述の問2はほぼ同じ傾向を示しているが、ここでは「参加しない」という拒否型が問2の約3倍あることが注目される。

また、県政アンケートとの比較では、自律および他律参加型を合せると共に56%となるが、今回の調査においては自律参加型の比率が高く、問1と同様の傾向を示している。一方、県政アンケートでは、「あまり参加したくない」消極参加型と「参加しない」拒否型の合計が24%であるのに対し、今回の調査では約35%と高い率になっていることが注目され、県職員としての問題が内包されている。

(性別) 問1～3と同様、女性において自律参加型が少なく、消極参加型および拒否型が若干多くなる傾向にある。

(居住年数) 全体としての傾向は見い出せないが、問1～3と同様、30年以上の居住者において自律参加型が多く見られる。

(担当部門) 部門による特徴を示すと

自律参加型	窓口部門
中間型	企画調整部門
他律参加型	公共事業部門
拒否型	管理部門

となり、前述の設問と同様の傾向にある。

県政アンケート、部門別、等級別対比

	積極的 に参加 した ら	さそわ れら れ た ら 参 加 し た く な い	あ ま り 参 加 し た く な い	参 加 し な い	わ か ら な い	N
全体 566人	25.8	29.9	20.3	15.2	8.3	0.5
県政 アン ケ ー ト	16	40	13	11	19	1
窓 口 部 門 239	32.6	26.8	19.3	12.1	8.8	0.4
管 理 部 門 105	20.0	28.6	21.0	22.9	7.5	
企 画 部 門 102	26.5	25.5	18.5	15.7	11.8	2.0
公 共 事 業 部 門 120	16.7	40.8	23.3	14.2	5.0	
1～2 A 等 級 89	47.2	24.7	13.5	7.9	5.6	1.1
2B 93	29.0	29.0	18.3	17.2	3.5	
3 134	28.4	32.9	24.6	10.4	3.7	
4～6 242	16.1	29.8	21.9	19.8	12.4	
NA 8						

(等級) 全体を通じてみるとほぼ等級が高くなるに従って自律参加型が増加する傾向にある。そして、1～2Aと4～6では問3と同様にまったく逆の傾向を示している。

(本県勤務年数) 全体としてははっきりした傾向は見られないが、前問と同様、1～5年未満では拒否型が多く、20年以上では自律参加型が多くなっている。

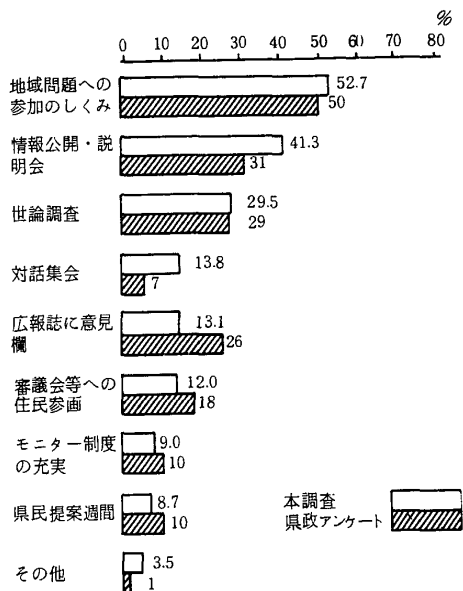
(5) 県政への参加方法 (問5、MA)

Q5 今日、行政におけるすべての問題が複雑多岐にわたってきており、住民と一体となった行政が必要となつてきています。本県でも県政を県民との共同作品とするためいろいろ努めていますが、あなたは県政に県民が参加する場合、どのような方法を実施したらよいとお考えですか。次の中から2つまでお選び下さい。

1. 県が実施する事業についての情報の公開や説明会を開く	234人	41.3%	(県政アンケート) 31%
2. 「県民討論会」などの対話集会を開く	78	13.8	7

3. 県民の意識を把握するため、世論調査や意識調査を数多く実施する	167	29.5	29
4. 各種の「審議会」や「協議会」などに住民代表を入れる	68	12.0	18
5. 県民提案週間などを設けて意見を聞く	49	8.7	10
6. 県の広報紙に県民の意見欄を設ける	74	13.1	26
7. モニター制度の充実をはかる（人員の増加等）	51	9.0	10
8. その地域の生活に影響を及ぼす問題については、地域住民も参加するようなしくみをつくる	298	52.7	50
9. その他	20	3.5	1
10. 無回答（NA）	10	1.8	5
	計 1,049	185.4	187

県政アンケートとの対比



県政アンケートと合わせてみると次のようになる。

上位3位まではパーセンテージは異なるが同じ方法があげられている。4位以下は異なる回答となっているが、この中で目につくのは、広報紙に意見欄は県職員が13%に対し県政アンケートでは26%と倍になっている。また、対話集会では県職員14%に対し、県政アンケート7%となっており、この2つの方法は大きく意見が分れている。

（性別）大きく異なることはないが、男性では世論調査が多く、女性では対話集会、審議会への住民参画、広報紙への意見欄が多い傾向にあり、強いて言えば男性では間接的方法女性では直接的方法を志向している。

（居住年数）2年未満および2～5年の居住年数において、情報公開、説明会が低率で、逆に対話集会が高率となっている。これは、一方的な方法より、やりとりのできる方法が新住民に受け入れられることを示している。また、30年以上の居住者にあつては世論調査に期待がよせられている。

2 職場情報や意見の流れについて

- (1) 県の情報を十分知りうる状態であるか
(問6)

Q6 あなたは県職員として、県の重点事業、トップの考え方や県政の動向などに関する情報を知りうる状態にあると思いますか。

1. 十分に知りうる状態にある	100人	17.7%
2. ある程度知りうる状態にある	330	58.3
3. あまり知りえない状態にある	100	17.7
4. ほとんど知りえない状態にある	31	5.5
5. 無回答（NA）	5	0.8
	計 566	100.0

「ある程度知りうる」とする回答が最も多く58%で、次いで「十分知りうる」と「あまり知りえない」がそれぞれ18%である。

「十分」と「ある程度」を加えると全体の3/4が、一応知りうる状態にあるといえよう。しかし、残りが1/4あることは注意しなければならないであろう。そして、今後の情報周知にのっての課題といえる。

(性別) ここにおいても女性について問題が生じており、「十分知りうる」のは男性の1/4にすぎない。そして「あまり知りえない」は男性の2.5倍に達する38%であり、今後女性に対する情報の提供については十分検討されなければならないであろう。

性別対比

	十分知りうる	ある程度知りうる	あまり知りえない	ほとんど知りえない	N
全体 566人	17.7	58.3	17.7	5.5	0.8
男 500	19.2	60.0	15.2	5.0	0.6
女 61	4.9	45.9	37.9	9.8	1.5

NA 5

(担当部門) 「十分知りうる」とするのは管理部門では全体の1/4であるのに対し、公共事業部門ではそのまた1/4で約7%にすぎない。そして、このことが、公共事業部門で「あまり知りえない」とする回答を26%と他部門より多くしている。

「十分」と「ある程度」を加えてみると、企画調整88%、管理80%、窓口74%、公共事業65%となり、公共事業部門に問題が多く含まれている。

(等級) 情報を知りうる程度と等級は完全相関を示しており、高い等級ほど十分な状態に

あり、4～6等級では不十分な状態にあることがはっきりとしている。このことから、情報の流れるパイプの整備と流れをよくする潤滑油の必要性が課題としてあげられよう。

(勤務場所) 本庁と他の8地区の計でみると、本庁に比べ他の8地区に問題があるといえる。

「十分」と「ある程度」を加えると本庁85%に対し、他地区計では70%である。8地区のうちでも特に、川崎、横須賀・三浦県央などにおいて問題が顕著である。

(本県勤務年数) 1～5年と5～10年の勤務年数の回答者について「あまり知りえない」と「ほとんど知りえない」を加えてみると、前者は44%、後者は40%と非常に高い比率となる。この中で5～10年の勤務をしている人においても40%という高率であることは、組織面での問題と併せて考える必要があるのではないか。

部門別、等級別、本庁・出先別対比

	十分知りうる	ある程度知りうる	あまり知りえない	ほとんど知りえない	N
全体 566人	17.7	58.3	17.7	5.5	0.8
窓口部門 239	18.8	55.6	18.0	5.9	1.7
管理部門 105	25.7	54.3	17.1	2.9	
企画部門 102	19.6	68.6	7.8	2.9	1.1
公共事業部門 120	6.7	58.3	25.8	9.2	
1～2A 等級 89	52.8		44.9		2.3
2B 93	19.4	69.9	6.5		2.1
3 134	13.4	68.7	14.9	3.0	
4～6 242	6.6	53.0	29.3	10.3	0.8
NA 8					
本庁 230	20.9	63.9	12.2	2.6	0.4
その他 330	15.5	54.5	21.5	7.6	0.9

NA 6

(1-1) 情報を知る方法 (問6 SQ1)

SQ1 (Q6で1、2又は3と答えた方)
あなたは上記の情報を主として、どのような方法で知りますか。

1. 職場の上司などから	253人	47.7%
2. 教養月報などの庁内紙(誌)から	80	15.1
3. 県のたよりなどの広報紙や県提供のTV・ラジオ番組から	66	12.5
4. 新聞・TV・ラジオなどのマスコミから	58	10.9
5. その他	52	9.8
6. 無回答 (NA)	21	4.0
計	530	100.0

最も多いのは「上司から」で約半数、次いで「庁内紙」、「広報紙、県番組」、「新聞、TV、ラジオ」が1割台で続いている。

(2) 事業、予算などの企画・立案レベル (問7)

Q7 あなたの職場では重点事業、新規事業、予算などに関する企画立案は、主としてどのレベルで進められていますか。

1. 所属長レベルで方針が出されて進められる	58人	10.2%
2. 係長、補佐クラス以上の管理監督者レベルで進められる	162	28.6
3. 特定係(管理担当係など)のレベルで進められる	21	3.7
4. 事業担当係の職員まで含めたレベルで進められる	293	51.8
5. その他	18	3.2
6. 無回答 (NA)	14	2.5
計	566	100.0

最も多いのは事業担当係レベルで約半数の52%、次いで管理監督者レベルの29%、所属長レベル10%となっている。約半数は事業担当係で進められているということであるが、特殊なものを除き更に企画立案は下からの意見が反映される方途を考えなければならぬであろう。

(担当部門) 部門によって事業や予算の企画立案のレベルは異なっているが、これは仕事の性格によるところが大きいと考えられる。最も権限の委譲が行われているのは窓口部門で、他の部門より20%程度高く60%に達している。公共事業部門では管理監督者レベルで行われることが最も多く、これは仕事の性格によるものといえよう。また、管理部門では所属長レベルの比率が高くなっているがこれも同様に仕事の性格によるものであろう。

部門別対比

	所属長	管理監督者	特定係	事業担当係	その他	N
全体 566人	10.2	28.6	3.7	51.8	3.2	2.5
窓口部門 239	8.4	20.5	2.5	63.2	3.3	2.1
管理部門 105	16.2	27.6	6.7	43.7	2.9	2.9
企画部門 102	12.7	30.5	4.9	43.1	4.9	3.9
公共事業部門 120	6.7	44.1	2.5	43.3	1.7	1.7

(3) 出先機関の意見 (問8)

Q8 あなたは仕事を進めるうえで、出先機関の意見などが生かされていると思いますか。

1. 十分に生かされている	35人	6.2%
2. ある程度生かされている	328	58.0
3. あまり生かされていない	121	21.4
4. ほとんど生かされていない	47	8.3
5. その他	22	3.9
6. 無回答 (NA)	13	2.2
計	566	100.0

最も多い回答は「ある程度生かされている」の58%で、以下「あまり生かされていない」

21%、「ほとんど生かされていない」8%
 「十分生かされている」6%の順になっている。
 「十分」と「ある程度」を加えると64%であるが、「あまり」と「ほとんど」を加えると30%となり、出先機関における意見の聴取は、今後とも更に充実させていかなければならないであろう。

(担当部門)「あまり生かされていない」および「ほとんど生かされていない」とするのは窓口部門に多く、「ある程度生かされている」は管理部門および公共事業部門に多くなっている。

(等級) 若干の変動は含まれているが、意見が生かされていないと感じているのは4～6等級に多く、逆に等級が高くなると生かされているという回答が多くなる傾向を示している。

(勤務場所) 本庁と本庁以外では回答が大きく異なっている。「十分生かされている」と「ある程度生かされている」においては本庁で高い比率を示し、逆に「あまり生かされていない」と「ほとんど生かされていない」では本庁以外が高い比率となっている。この回答を二分する方法でみれば、

	十分+ある程度	あまり+ほとんど
本 庁	73%	19%
本庁以外	58%	37%

となり、出先機関に勤務する人々の意見が生かされていないことをきびしく評価していることがわかる。

	十分生かされている	ある程度生かされている	あまり生かされていない	ほとんど生かされていない	その他	NA
全体 566人	6.2	58.0	21.4	8.3	3.9	2.2
窓口部門 239	2.9	49.4	28.9	12.6	4.2	2.0
管理部門 105	9.5	67.6	11.4	10.5		1.0
企画部門 102	5.9	55.8	20.6	9.8	5.9	2.0
公共事業部門 120	10.0	68.4	15.8	5.8		
本庁 230	10.9	61.7	14.8	3.9	7.4	1.3
その他 330	3.0	55.3	25.9	11.3	3.0	1.5

NA 6

(3-1) 生かされていない原因 (問8 SQ1)

問8で(3)又は(4)と答えた者に、その原因がどこにあると思うか記述式できいたところ、その意見は大体次の通りであった。

- (1) 本庁の職員が出先機関の実態を知らず相互の意思疎通が欠けている。
- (2) 企画・予算編成などの制度が出先機関を生かすようになっていない。
- (3) 本庁の意識の中に、出先機関を管理するという上命下達の風潮がある。
- (4) 職員提案制度、自主研究グループ制度についての考え (問9)

Q9 あなたは、職員提案制度や自主研究活動グループ制度について、どのように考えますか。		
1. 職員参加のひとつとして、結構な制度である	210人	37.1%
2. 結構な制度であるが、施策に反映されているとは思えない	215	38.0
3. 形式的な制度にすぎず、あまり期待できない	106	18.7
4. これらの制度があることを知らなかった	16	2.8
5. その他	12	2.1
6. 無回答 (NA)	7	1.3
計	566	100.0

結構な制度であるとするものは全体の 3/4 に達するが、そのうち半分は施策に反映されていないとする意見であり、形式的制度と合わせると半数以上が満足していない結果となる。

75.1 { 37.1…………… 結構な制度
38.0…………… 施策に反映されない
56.7
18.7…………… 形式的制度

(担当部門) 提案制度や自主研究グループ制度について「結構な制度である」とするのは、管理部門、企画調整部門に多く、逆に「施策に反映されない」や「形式的制度にすぎない」と評価するのは公共事業部門に多く見られる。

(等級) 「結構な制度である」と回答するのは等級が上に行くに従って増加し、逆にマイナスの評価である「施策に反映されない」や「形式的制度にすぎない」は等級が下がるに従って増加する傾向を示している。

部門別、等級別対比

	結構な制度である	反映されていない	形式的である	知らない	その他	NA
全体 566人	37.1	38.0	18.7	2.8	2.1	1.3
窓口部門 239	38.5	34.7	20.1	2.5	2.1	2.1
管理部門 105	47.7	37.1	11.4		3.8	
企画部門 102	45.0	37.3	15.7		2.0	
公共事業部門 120	18.3	45.9	25.0	3.3		1.7 0.8
1~2A 等級 89	65.2		29.2		5.6	
2B 93	43.0	36.5	19.4			1.1
3 134	35.1	36.6	20.9	2.2	5.2	
4~6 242	26.0	43.0	22.3	5.4		2.1
NA 8						1.2

(5) 県民などへの情報提供時の対応 (問 10)

Q10 あなたは、これまでに県民(団体、企業を含む)、マスコミなどから、あなたの仕事に関連する資料の提供を求められたことがありますか。そのとき、主としてどのように対応しましたか。

1. 上司に相談し、求められたものは全部提供した	20人	3.5%
2. 上司に相談し、さしつかえないと思われるものを提供した	306	54.1
3. 上司に相談し、断った	2	0.4
4. 自分の判断で、求められたものは全部提供した	7	1.2
5. 自分の判断で、さしつかえないと思われるものを提供した	68	12.0
6. 自分の判断で、断った	2	0.4
7. 求められたことはない	148	26.1
8. その他	9	1.6
9. 無回答 (NA)	4	0.7
計	566	100.0

最も多いのは「上司に相談してさしつかえないものを提供した」で約半数の54%である。次いで「自分の判断で、さしつかえないものを提供した」が12%で、上司・自分の判断でさしつかえないものを渡したのは66%に及び、「求められたことがない」を除いて考えると約90%に達する。

(性別) 女性で「求められたことはない」という回答が多いのは職務の関係によるものであろう。

(担当部門) 当然のことであるが企画調整部門において情報提供の機会が多く、逆に管理部門では「求められたことはない」という回答が多くなっている。

(等級) 4~6等級が全体と異なる値を示しており、「上司に相談してさしつかえないものを提供した」と「自分の判断でさしつかえないものを提供した」という回答が少なく、

「求められたことはない」が多くなっている。これは4～6等級における権限の問題によるものといえよう。

(6) 情報公開についての考え方 (問11)

Q11 あなたは、自分の仕事に関連した情報を広く県民に公開することについて、どのように考えますか。		
1. すべての情報を公開すべきである。	48人	8.5%
2. できるだけ公開すべきである	390	68.9
3. 必要最小限度のものに限るべきである	105	18.6
4. 情報公開は必要でない	4	0.7
5. その他	13	2.3
6. 無回答 (NA)	6	1.0
	計 566	100.0

情報の県民への公開については、約7割が「できるだけ公開すべきである」と回答し最も多い。次いで「必要最小限度のものに限る」が約2割、「すべて公開すべきである」約1割となっている。結果からみると約8割の人は情報の公開は原則として行うべきであるとしており、県政をすこしでも県民に近づける指向をしているといえよう。

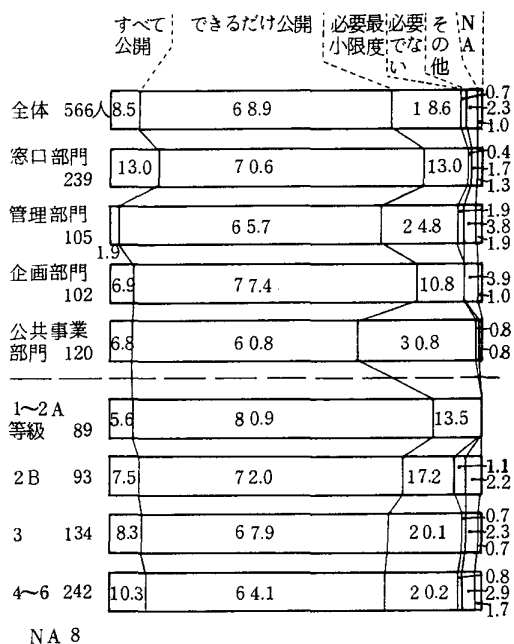
(担当部門) 情報の公開について窓口と企画調整部門では公開を原則とする意見がより強く見られる。そして、窓口部門では「すべて公開すべきである」とする意見が部門中最も多い結果となっている。

逆に管理と公共事業部門は他の2部門に較べて「最少限度のものに限るべきである」とする意見が多い。そして、管理部門では「すべて公開すべきである」という意見が極端に少なく、また公共事業部門では「必要最小限度のものに限るべきである」とする意見が3割に達し、部門中最も多くなっている。

これらの結果は各部門の性格を考えると十

分に納得できるものであろう。窓口部門では原則的にはほとんど全てが公開すべき情報であることによるであろうし、企画調整部門でも情報を公開して県民の意見を聞くことが前提として考えられる。一方、管理部門では一概に公開すべき情報以外のものが多く含まれるであろうし、公共事業部門では情報の無秩序な公開は事業の進行に多くの影響を与えることから慎重にならざるを得ないことによるものと考えられる。

部門別、等級別対比



(等級) 等級とのクロス集計では変った傾向がうかがえる。それは、「すべて公開」と「必要最小限」の双方とも等級が下がるにつれて若干ではあるが回答率が増加し、逆に「できるだけ公開」は減少する傾向にある。これは若年層において公開の原則が支持されることと、公共事業部門の若年層が公開による事業の支障を懸念することにより生ずる現象であろう。

3 住民運動や住民参加について

(1) 住民運動の考え方 (問 1 2)

Q12 あなたは、住民運動についてどのように考えますか。		
1. 住民の意思の表われとして、十分尊重すべきである	144人	25.4%
2. 住民の意思の表われとして、ある程度の評価はすべきである	318	56.2
3. 住民意思の表われではあるが、あまり重要視すべきではない	15	2.7
4. 一部の住民のエゴであり、それによって行政が左右されるべきではない	47	8.3
5. その他	32	5.7
6. 無回答 (NA)	10	1.7
	計 566	100.0

「ある程度は評価すべきである」とする意見が最も多く約半数に達している。そして、「十分尊重すべきである」が全体の1/4あり両者を合計すると住民運動を肯定的に評価するものは8割をこえている。逆に否定的評価を行うものは約1割となる。

(担当部門)「十分尊重すべきである」という積極的評価をするのは企画調整部門が高く、この部門における「その他」も多くは原則として積極的評価に類するものであり、実質的には約4割に及んでいる。また「ある程度は評価すべきである」という肯定的評価は管理部門に多く、仕事の性格上堅実な回答であるといえよう。逆に一部の住民のエゴであるという拒否的評価をするのは公共事業部門が最も多く、平均の2.5倍にも及んでいるのは、現実の事業執行において直接かかわりあいをもっていることによるものであろう。

(等級)等級別では、拒否的評価である「一部の住民のエゴ」とする意見が、3および4～

6等級に平均の倍近く見られるのは、公共事業部門の若年層が該当するためと考えられる。

部門別対比

	十分尊重すべき	ある程度評価	あまり重視しない	住民エゴ	その他	NA
全体 566人	25.4	56.2	2.7	8.3	5.7	1.7
窓口部門 239	28.1	54.4	3.3	5.9	5.4	2.9
管理部門 105	21.0	66.7	1.0	5.5	4.8	1.0
企画部門 102	31.4	54.8	2.0	1.0	10.8	1.0
公共事業部門 120	19.2	51.6	3.3	21.7	2.5	1.7

(2) 住民運動への対応 (問 1 3)

Q13 あなたは、仕事を進めるうえで住民運動に接したとき、主としてどのように対応しましたか。		
1. 積極的に対応した	168人	29.7%
2. 必要最小限の対応をした	119	21.0
3. 接したことはない	258	45.6
4. その他	8	1.4
5. 無回答 (NA)	13	2.3
	計 566	100.0

「接したことはない」が最も多く半数近くになっている。対応した経験のあるなかでは「積極的に対応した」が3割、「必要最少限度の対応をした」が2割である。このことから約半数の対応経験のある人の中で、6割は積極的に対応していることになる。

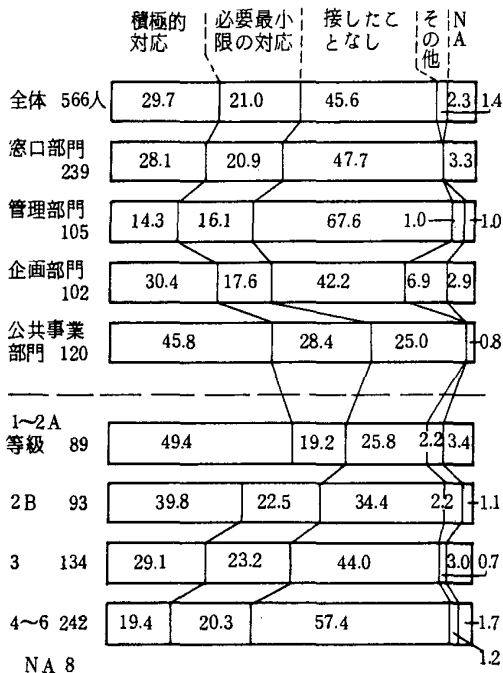
(担当部門)「積極的に対応した」は公共事業部門で最も多く、平均の1.5倍に達している。逆に管理部門では平均の半数でしかない。これは仕事の性格が大きく作用していることによるものであり、「最少限度の対応をした」に

おいても公共事業部門が最も多いことによつて明らかである。そして、対応の経験は管理部門3割に対し、公共事業部門では7割以上にも及んでいる。

(等級) 等級別にみると、等級が高くなるほど「積極的な対応をした」が多くなり、1～2Aの等級では約5割と高率を示している。逆に4～6等級では約2割であり前者の半数以下となっている。そして、対応経験においても1～2Aは7割に及ぶのに対し、4～6では4割と低率となっている。このことから住民運動への対応は、若年層ではなく、高年層で職務経歴の長い人達に大きく依存しているといえよう。

(本県勤務年数) 勤務年数が長くなるほど、「積極的に対応した」とする回答が多くなることは、前述の等級と対応するものである。

部門別、等級別対比



(3) 広報活動について(問14)

Q14 現在、県で実施している広報活動(県のため、月刊かながわ、マスコミの県提供番組など)についてどのように思いますか。

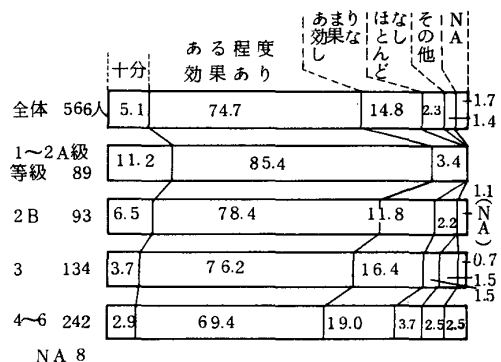
1. 十分効果をあげている	29人	5.1%
2. ある程度効果をあげている	423	74.7
3. あまり効果をあげていない	84	14.8
4. ほとんど効果をあげていない	13	2.3
5. その他	8	1.4
6. 無回答(NA)	9	1.7
計	566	100.0

「ある程度効果をあげている」という一応評価する意見が全体の3/4を占めている。次いで、「あまり効果をあげていない」が15% 「十分効果をあげている」は5%にすぎない。

あらゆる種類の情報が犯濫する社会の中で県民の生活にかかわる情報の伝達である広報活動は、ある程度の評価を得られているということで満足するのではなく、今後の課題として積極的な展開方策を考えなければ、社会の中で日ごとの情報に埋もれる可能性を常に含んでいるといえよう。

(等級) 等級別にみると、等級が下がるにつれて広報活動の評価がきびしくなる傾向を示している。この結果は、若年層への広報活動について、今後の課題を提起するものといえる。

等級別対比



(3-1) 効果をあげていない原因(問14 SQ1)

問14で(3)又は(4)と答えた者に、その原因がどこにあると思うか記述式できいたところその意見は大体次の通りであった。

- (1) 行政側からの判断が必要と思われる情報を提供しているが、住民の側で真に求める情報は提供されていない。
- (2) 県政に対する県民の関心は高いとはいえない。
- (4) 広聴活動について (問15)

Q15 現在、県で実施している広聴活動（県民相談、モニター制度、県政世論調査、県民討論会など）についてどのように思いますか。			
1. 十分効果をあげている	20人	3.5%	
2. ある程度効果をあげている	406	71.7	
3. あまり効果をあげていない	80	14.1	
4. ほとんど効果をあげていない	23	4.1	
5. その他	29	5.1	
6. 無回答 (NA)	8	1.5	
計		566	100.0

「ある程度効果をあげている」という一応評価する意見が約7割を占めている。次いで「あまり効果をあげていない」が14%、「十分効果をあげている」は4%にすぎない。

この結果は、前問の広報活動とほぼ対応する数値となっており、広報と広聴はダブルイメージを形成しているといえる。

(担当部門)「ある程度効果をあげている」という評価が最も多いのは管理部門で、逆に「あまり効果をあげていない」は企画調整部門に多くなっている。

(等級) 前問の広報活動と同様、広聴活動においても等級が下がるにつれて広聴活動の評価がきびしくなる傾向を示している。広聴活動についても、若年層からの意見の取り込み

方が今後の課題として提起されるであろう。

部門別、等級別対比

	十分	ある程度効果あり	あまり効果なし	ほとんど効果なし	その他	NA
全体 566人	3.5	71.7	14.1	4.1	5.1	1.5
窓口部門 239	4.2	66.9	15.1	5.0	6.7	2.1
管理部門 105	2.9	81.7	6.7	2.9	4.8	1.0
企画部門 102	2.9	67.7	23.5	2.9	2.0	1.0
公共事業部門 120	3.3	75.8	10.8	4.3	5.8	
1~2 A 等級 89	9.0	84.3		4.5		1.1
2 B 93	3.2	75.2	16.1	2.2	2.2	1.1
3 134	4.5	75.4	14.2	3.7		1.5
4~6 242		64.1	16.5	6.2	10.3	1.7
NA 8						1.2

(4-1) 効果をあげていない原因(問15 S Q1)

問15で(3)又は(4)と答えた者に、その原因がどこにあると思うか記述式できいたところその意見は大体次の通りであった。

- (1) 形式的で、その意見が具体的施策に反映されない。
- (2) 世論を吸収するシステムが未発達である。
- (3) 情報提供が不十分で、行政側の切実な問題についての情報提供がない。
- (4) 討論会等の参加者、発言者が特定の者に限定され固定化されている。
- (5) 審議会、公聴会、直接請求などの機能(問16)

Q16 住民参加の制度として、審議会、公聴会、直接請求などがありますが、これらの機能は生かされていると思いますか。			
1. 十分に生かされている	10人	1.8%	
2. ある程度生かされている	345	61.0	
3. あまり生かされていない	115	20.3	
4. ほとんど生かされていない	29	5.1	
5. その他	47	8.3	
6. 無回答 (NA)	20	3.5	
計		566	100.0

につれて増加している。

等級別対比

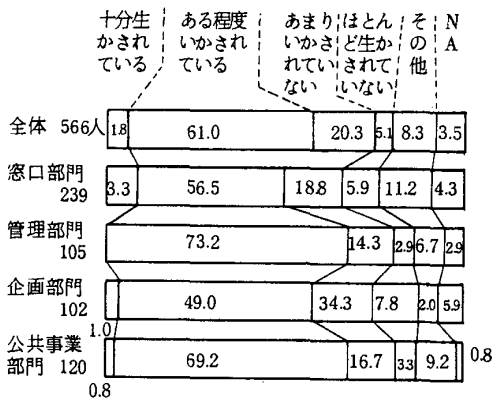
	生かされている	生かされていない
1～2A等級	83	15
2B	68	25
3	71	23
4～6	50	30

「ある程度生かされている」が61%で最も多く、次は、「あまり生かされていない」の20%である。また、「十分に生かされている」という回答は2%にすぎない。そして全体でみると63%が一応の評価をしており逆に25%はこれらの制度が機能していないと指摘している。

なお、広報・広聴と比較を試みても、この設問は積極的評価や一応の評価が低くなっており制度自身の問題も含まれていると思われる。

(担当部門) 企画調整部門において、他の部門と異なる傾向があり、「ある程度生かされている」という評価が少なく、「あまり生かされていない」という評価が多くなっている。

部門別対比



(等級) 評価を「生かされている」と「生かされていない」の2分するかたちにまとめると、等級が高くなるほど「生かされている」とする傾向にあるといえよう。また、逆に「生かされていない」とする傾向は等級が下がる

(5-1) 機能が生かされていない原因(問16 SQ1)

問16で(3)又は(4)と答えた者に、その原因がどこにあると考えるか記述式できいたところその意見は大体次の通りであった。

1. 審議会、公聴会

- (1) あらかじめ当局の案が用意されていて単なる手続きのひとつとしてしか考えられていない。
- (2) 構成メンバーが一部の者に片寄っており、十分民意が反映されていない。

2. 直接請求制度

- (1) 制度が理解しにくく、手続きが複雑である。
- (2) 住民に活用しようという関心があまりない。

(6) 住民参加について(問17)

Q17 あなたは、住民参加についてどのように考えますか。		
1. 現行の諸制度は形骸化しているので、新たに住民参加を進める必要がある	60人	10.6%
2. 現行の諸制度を充実させるとともに、住民参加も進める必要がある	428	75.6
3. 議会制民主主義を建前としているので、現行制度以外の直接参加はとくに必要でない	46	8.2
4. その他	16	2.8
5. 無回答 (NA)	16	2.8
計	566	100.0

最も多いのは「現行の諸制度を充実させる

とともに、住民参加を進める必要がある」で全体の3/4に達している。次は、「現行の諸制度は形骸化しているので、新たに住民参加を進める必要がある」であるが、これは10%にすぎない。こうしたことから、住民参加は県政のなかで一応その考え方が定着してきているといつてよいであろう。

(担当部門) 部門別にみると、「現行諸制度の充実とともに必要」とする意見が管理部門で多く、逆に公共事業部門では少なくなっている。また「住民参加は必要でない」とするのは、企画調整部門で少なく、公共事業部門で多くなっている。これは、住民運動に関する設問の結果と相似しており、特に公共事業部門においては、消極的立場をとる人が多くなっている。この部門においては、日常業務の中に運動や参加と係ることが多いため、そのことによる反作用として、前述の結果が導き出されているのではなかろうか。

この住民参加に関する設問では、フェイスシート項目とのクロス集計において、はっきりとした傾向をみることがあまりできない。これは、住民運動が具体的イメージをもてるのに対し、住民参加は理念として語られることが多いことによるためと思われる。しかし逆の見方をすれば、住民参加という言葉の定着により各項目内での差が見られなくなってきたともいえる。

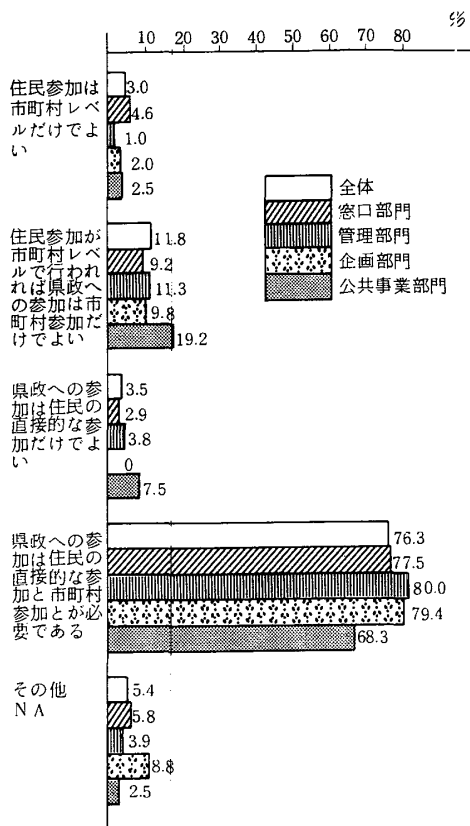
(7) 住民参加と県・市町村の関係 (問18)

Q18 あなたは、住民参加と県・市町村との関係についてどのように考えますか。		
1. 住民参加は市町村レベルだけでよい	17人	3.0%
2. 住民参加が市町村レベルで行われれば県政への参加は市町村参加だけでよい	67	11.8
3. 県政への参加は住民の直接的な参加だけでよい	20	3.5

4. 県政への参加は住民の直接的な参加と市町村参加とが必要である	432	76.3
5. その他	15	2.7
6. 無回答 (NA)	15	2.7
計	566	100.0

「県政への参加は住民の直接的な参加と市町村参加とが必要である」とする最大限の参加が最も多く、全体の3/4に達している。次は、「住民参加が市町村レベルで行われれば県政への参加は市町村参加だけでよい」という身近な自治体への直接参加だけでよいとする意見が12%である。このことから、住民参加は全てのレベル=市町村及び県に必要であるという考え方が中心であり、県政であるから住民参加は必要でないとする意見は少数である。

部門別対比



いて「県政への参加は住民の直接的な参加と市町村参加とが必要である」とする意見の回答が少なく、「住民参加が市町村レベルで行われれば県政への参加は市町村参加だけでよい」という限定された参加レベルへの回答は多くなっている。これらの回答の傾向は、住民運動や住民参加の評価に対する回答と関連をもっているといえよう。

(8) 事業と住民参加段階 (問 1 9)

ア 各種県施設の建設への参加 (問 1 9-1)

Q19 あなたは、事業と住民参加の段階との関係についてどのように考えますか。

(1) たとえば、県民が利用する各種施設を建設する場合、住民、市町村或いは職員の参加はどの段階で進められるのが望ましいと考えますか。該当する番号を○で囲んで下さい。(いくつ囲んでもかまいません。)

1. 何れかの段階に参加するのが望ましい	508 人	89.8%
2. 参加はとくに必要でない	19	3.4
3. その他	15	2.7
4. 無回答 (NA)	24	4.1
計		566 100.0

上記で 1 と答えたものについての回答数を該当欄に集計した。

段階		企画・立案段階		建設(執行)段階		管理・運営段階	
		人	%	人	%	人	%
住民参加	個人	271	47.9	81	14.3	137	24.2
	団体	382	67.5	110	19.4	203	35.9
市町村参加		440	77.7	162	28.6	206	36.4
職員参加		405	71.6	197	34.8	206	36.4

百分比は分母を 566 として算出した。

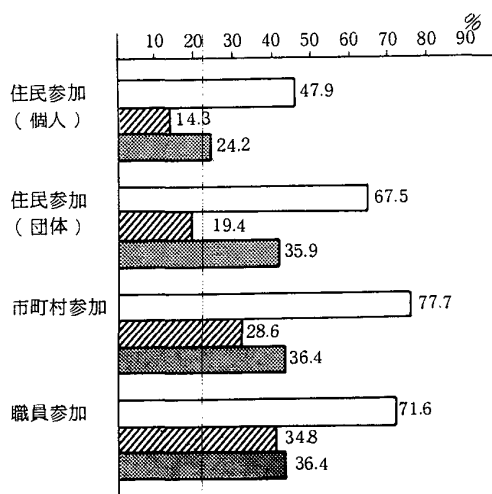
まず、参加の必要があるかどうかについて集計すると、「何れかの段階に参加することが望ましい」が約9割を占めている。どのような段階への参加であるかは別として、各市町村、職員の段階をみると、次のような傾

種県施設の建設にあたって、誰かが何らかのかたちで参加することは大きな前提事項であることがわかる。

個別にみると、いずれの対象者においても企画・立案段階への参加が多く望まれており、市町村にあつては8割近くに達している。また、職員参加も7割以上の回答であり、自からの立場を表明しているといえる。また、建設(執行)段階や管理・運営段階では参加の必要があるとするものは、企画・立案段階に比べると約1/2程度に減少しているが、この中においても、ほぼ全体の1/3以上は参加することが望ましいとしている。

なお、通常、住民の参加が大きく取り上げられる傾向にあるが、この結果で見る限り、それ以上に、団体、市町村、職員の参加が必要で、行政執行者や組織の参加という前提の上に、更に住民が加わるという図式が考えられよう。

参加主体と参加の段階



(注) 複数回答 (MA) 比率は回答者総数 566 人を 100% とし個別に算出した。

企画立案段階
建設(執行)段階
管理運営段階

(担当部門) 部門別に住民 (個人・団体)、向をみる事ができる。

企画・調整部門では個人・団体、市町村、職員のいずれにおいても企画・立案段階への参加が高く望まれている傾向を示しており、他の設問における回答と同様の結果であることがわかる。しかし、市町村と職員における建設（執行）、管理運営段階への参加が低率となっていることは一つの問題として提起されるところであろう。

一方、公共事業部門では管理・運営段階への参加について低い回答となる傾向は、これまでの設問からもうかがえることであるが、建設（執行）段階への参加は強く望まれており、この部門における参加方法に一つの示唆を与えているといえよう。

イ 総合計画などの策定への参加（問19-2）

(2) たとえば、総合計画を策定する場合、住民、市町村或いは職員の参加はどの過程が進められるのが望ましいと考えますか。該当する番号を○で囲んで下さい。（いくつ囲んでもかまいません。）

1. 何れかの過程に参加するのが望ましい	500人	88.3%
2. 参加は特に必要でない	17	3.0
3. その他	14	2.5
4. 無回答（NA）	35	6.2
	計 566	100.0

上記で1と答えたものについての回答数を該当欄に集計した。

過程	骨子(レジメ)作成過程		構想・基本計画策定過程		実施計画策定過程		進行管理(ローリング)過程		
	人	%	人	%	人	%	人	%	
住民参加	個人	113	20.0	247	43.6	138	24.4	95	16.8
	団体	164	29.0	329	58.1	190	33.6	143	25.3
市町村参加		246	43.5	360	63.6	243	42.9	203	35.9

まず、参加の必要があるかどうかについて集計すると、「何れかの過程に参加する

ことが望ましい」が9割近くを占めている。前問と同様に、どのような段階への参加であるかは別として、このような計画づくりにあたって、誰かが何らかのかたちで参加することは大きな前提事項であるといえる。

計画の策定などに係る参加過程についても、前問の公共施設建設の参加段階と同様の傾向を示している。

レジメ作成、構想・基本計画策定、実施計画策定、ローリングのそれぞれの過程において、いずれも職員の参加は強く望まれており、自からの位置づけを行っている。そして、この間も前述のように、計画策定当事者である職員や市町村の参加を前提として、その上に、個人や団体の住民を加えていくことが図式として考えられているといえよう。

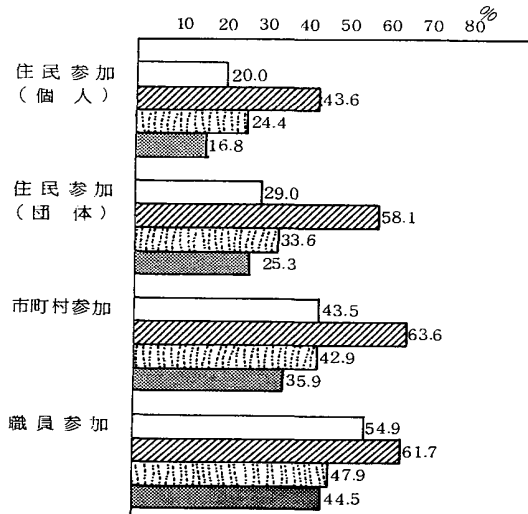
また、それぞれの過程の中で、どのような過程への参加が望まれているかについて、最も多いのは、どの対象者においても構想・基本計画策定過程をあげている。次は、市町村と職員にあつてはレジメ作成過程となり、個人や団体の住民参加では実施計画策定過程となり、対象者の性格に合わせた回答が選択されているといえよう。それは住民にあつてはより具体化した計画イメージを把握される段階に参加することを望ましく思い、一方市町村や職員にあつては、当事者として計画の当初過程から参加することが望ましいということであろう。

(担当部門) 部門別にみると、管理部門ではそれぞれの成員においてレジメ作成過程への参加が低率であり、この部門における特性がはっきりと示されていることがわかる。企画部門では職員を除く三つの成員（個人・団体市町村）において、構想・基本計画策定過程への参加を望む回答が多く、これも部門の基本的性格を表

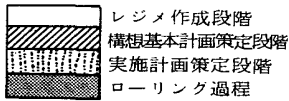
6. 無回答 (NA)	22	3.9
計	566	100.0

わしているといえる。また、公共事業部門では、職員を除く三つの成員において進行管理（ローリング）過程への参加を低く見る傾向にあり、他の設問の結果から見ることで、この部門における事業とのかかわりの難かしさが表わされているといえよう。

参加主体と参加の段階



(注) 複数回答 (MA) 比率は回答者総数 566 人を 100% とし個別に比率を算出した。



(9) 住民参加の可能性 (問 2 0)

Q20 ところで、あなたは、あなたの仕事を進めていくうえで、住民参加の可能性が有ると思いますか。

1. 十分ある	316 人	55.8%
2. あると思うが現状ではできない	87	15.4
3. ありえない	77	13.6
4. 考えたこともない	13	2.3
5. わからない	51	9.0

「十分ある」とするものが半数をこえており、最も多くなっている。次いで、「あると思うが現状ではできない」が 15% で、住民参加を肯定的に考える回答は約 70% に及んでいる。逆に、「ありえない」は 14% あるが、この中には職種上不可能な部分が相当数含まれていると考えられる。

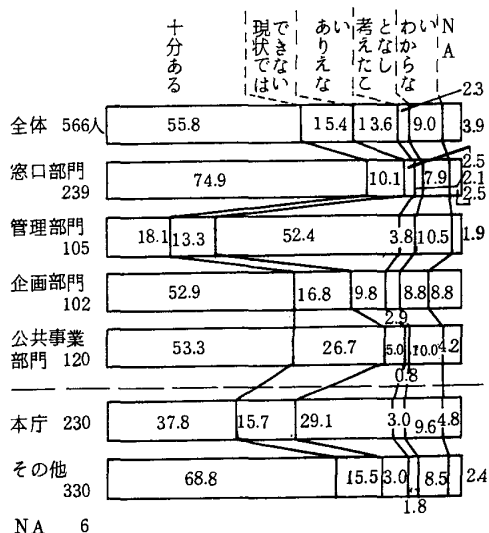
(担当部門) 部門別でみると、住民参加の可能性について管理部門は他の部門と全く逆の結果になっている。窓口、企画調整、公共事業の三部門では住民参加の可能性が「十分ある」とするものが少なくとも 5 割以上あるのに対し、管理部門では 2 割にも満たない。そして参加の可能性が「ありえない」とする回答では前述の三部門が 1 割に満たないのに対し、管理部門では 5 割を上回っている。これは、管理部門そのものが住民対応業務をほとんど持っていないという、部門の性格によるためである。なお、住民参加の可能性が十分ある三部門の中では、特に窓口部門においてその比率が最も高い。

また、公共事業部門では「現状ではできない」という回答が他の部門に比べて多くなっており、今後の参加方策についての検討が課題として提起されている。

(勤務場所) 勤務場所別では、住民参加の可能性が「十分ある」とするのは本庁が 38% に対し、本庁以外の 8 地区合計では 69% と非常に高い比率となっている。この 8 地区はすべて同様の傾向にあることから、本庁における業務と本庁以外における業務は質的な差があり、そのことが大きく作用しているといえよう。それは、本庁業務において管理的側面が多く、本庁以外では具体的な施策執行による住民対応が多いという一般的概念から十分理解できるであろう。逆の住民参加の可能

性が「ありえない」という回答結果も、本庁 29%に対し、本庁以外は3%で大きな差を生じているが、これも前述の理由によって説明が可能である。

部門別、本庁・出先別対比



(9-1) 住民参加がむずかしい理由 (問20 SQ1)

Q20 SQ1 (Q20で2、3又は4と答えた方へ)		
住民参加がむずかしい理由はどこにあるとお考えですか。		
1. 仕事そのものが住民参加になじまない	83人	46.9%
2. 現在の制度などを改正しないとできない	28	15.8
3. いたずらに混乱を起こし、時間や経費がかかるだけである	56	31.6
4. その他	10	5.7
	計 177	100.0

回答の中で最も多いのは「仕事そのものが住民参加になじまない」で47%、以下「いたずらに混乱を起こし、時間や経費がかかりすぎる」32%、「現在の制度を改正しないとできない」16%となっている。このことか

ら、参加がむずかしいと回答した人が、住民参加そのものに拒否的であるためではなく仕事の性格や現行制度の制約といったことに起因するものであることがわかる。そして、住民参加それ自体を否定的にとらえている人は、全回答者の1割いることになる。

(10) 住民、市町村、県の役割分担 (問21)

(10-1) 行政より住民自身による解決が望ましいもの

Q21 (1)		
行政と住民との関係で考えた場合、住民自身で解決することが望ましいと考えられるものがありますか。		
1. ある	259人	45.8%
2. ない	68	12.0
3. わからない	200	35.3
4. 無回答 (NA)	39	6.9
	計 566	100.0

「ある」46%に対し、「ない」は12%である。

住民自身が解決することが望ましい具体的な事例は、記述式回答によれば次のようなものがあげられている。

環境美化 住民相互の利害調整
会館の運営 福祉・青少年問題

(担当部門) 担当部門別では、「ある」が企画調整部門に多く、逆に「ない」は公共事業部門で多くなっている。

(等級) 等級別では、等級が高くなるほど住民自身で解決するものが「ある」とする回答が多くなる傾向を示している。

(勤務場所) 本庁へ勤務する人に、住民自身で解決するものが「ある」とする回答が多い。

(10-2) 本庁から出先機関に権限を委譲することが望ましいもの

Q21 (2)		
県内部で考えた場合、本庁から出先機関に権限を委譲すべきであると考えられるものがありますか。		
1. ある	211人	37.3%
2. ない	72	12.7

「ある」37%に対し、「ない」は13%である。

出先機関に委譲することが考えられる権限の具体的な事例は記述式回答によれば、次のようなものがあげられている。

補助金の交付、予算編成権の一部、許認可事務、所長専決の拡大、地域特性のある施策の企画

(担当部門) 担当部門別では、「ある」が企画調整部門に多く、逆に「ない」は同部門と管理部門で少なくなっている。

(等級) 等級が高くなるほど、権限を委譲すべきであるという回答が多くなる傾向がうかがえる。

(勤務場所) 本庁に勤務する人に、権限委譲をすべきであるとする回答が多い。

(10-3) 県から市町村に権限を委譲することが望ましいもの

Q21 (3)

県と市町村との関係で考えた場合、市町村に権限を委譲すべきであると考えられるものがありますか。

1. ある	203人	35.9%
2. ない	65	11.5
3. わからない	245	43.2
4. 無回答 (NA)	53	9.4
	計 566	100.0

「ある」36%に対し、「ない」は12%である。

市町村に委譲することが考えられる権限の

具体的な事例は記述式回答によれば、次のようなものがあげられている。

相談等の窓口業務、青少年会館の運営管理、保育所関係事務、消費者問題、許認可 (建築基準法、屋外広告物) など

(担当部門) 担当部門別では、「ある」が企画調整部門に多く、逆に「ない」は企画調整部門で少なく、公共事業部門で多くなっている。

(等級) 等級別では、等級が高くなるほど委譲するものが「ある」とする回答が多くなり、逆に「ない」とする回答は少なくなる傾向をはっきりと示している。また、DKについては、等級が下がるほど増加していく。

(勤務場所) 本庁に勤務する人に、権限委譲をすべきであるとする回答が多くなっている。

(10-4) 国から県に権限を委譲することが望ましいもの

Q21 (4)

県と国との関係で考えた場合、県に権限を委譲すべきであると考えられるものがありますか。

1. ある	200人	35.3%
2. ない	43	7.6
3. わからない	270	47.7
4. 無回答 (NA)	53	9.4
	計 566	100.0

「ある」35%に対し、「ない」は8%である。

県に委譲することが考えられる権限の具体的な事例は記述式回答によれば、次のようなものがあげられている。

起債許可、地方事務官、地域交通に関する許認可事務、補助金行政、職業安定業務、機関委任事務、公共事業等の執行、自主課税権の拡大など

(担当部門) 担当部門別では、「ある」が企画

調整、管理部門に多く見られ、逆に「ない」は少なくなっている。前三問と異なり、管理部門においても権限を委譲すべきとする回答が多いのは、国から県ということで、この部門に係わる業務が多いことによるものであろう。

(等級) 等級別では、等級が高くなるほど委譲するものが「ある」とする回答が多くなり逆に「ない」とする回答は少なくなる傾向を示している。

(勤務場所) 本庁に勤務する人に、権限委譲をすべきであるとする回答が多くなっている。

(1)～(4)の4つの回答はほぼ同じ傾向を示しており、これを次のように整理するとはっきりとする。

	移譲する 必要があ る比率	移す必 要ない	DK	NA
行政→住民自身	45.8%	12.0	35.3	6.9
本庁→出先機関	37.3%	12.7	41.2	8.8
県 →市 町 村	35.9%	11.5	43.3	9.4
国 → 県	35.3%	7.6	47.7	9.4

そしてこの設問の特徴はDK (わからない) が非常に多いことである。

4 新神奈川計画について

(1) 新神奈川計画の基本構想・計画(案)を読んだか(問22)

Q22 あなたは、新神奈川計画の基本構想(素案)と基本計画(素案)を読みましたか。		
1. 十分読んだ	125人	22.1%
2. ある程度読んだ	239	42.2
3. 自分の担当部分や自分の関心のある部分を読んだ	159	28.1

5%に対し、4～6では39%、また、「読ん

「ある程度読んだ」が最も多く42%で、次いで「自分の担当部分や関心のある部分を読んだ」28%、「十分に読んだ」22%の順になっている。これら何らかのかたちで読んだことがあるのは9割をこえており、新神奈川計画が相当周知されていることがわかる。

(性別) 性別では、他の設問と同様に女性において低い値となっている。特に「十分に読んだ」と回答したものは、男性24%に対し女性では5%にすぎず、全体からみれば1/4と1/20という大きな差が生じている。

(担当部門) 部門別に見ると、「十分に読んだ」という回答は企画調整部門で平均の2倍以上を示し、44%であり、非常に高率となっている。これは職務として当然それに係わっていることにもよるが、他の設問と合わせて解釈するなら意識の高さによる要因も考えられる。それに対して、公共事業部門では「十分に読んだ」は11%で平均の1/2である。

また、企画調整部門において「読んでいない」は1%と極端に低い数値となっている。

(等級) 等級別では、等級が上がるにつれて「十分に読んだ」が多くなり、逆に等級がさがる、「自分の担当部分や関心のある部分を読んだ」と「読んでいない」が多くなる傾向をはっきりと示している。

「十分に読んだ」は1～2Aで55%に達するのに対し、4～6では6%にすぎず、非常に大きな差を生じている。「自分の担当部分や関心のある部分を読んだ」は1～2Aで

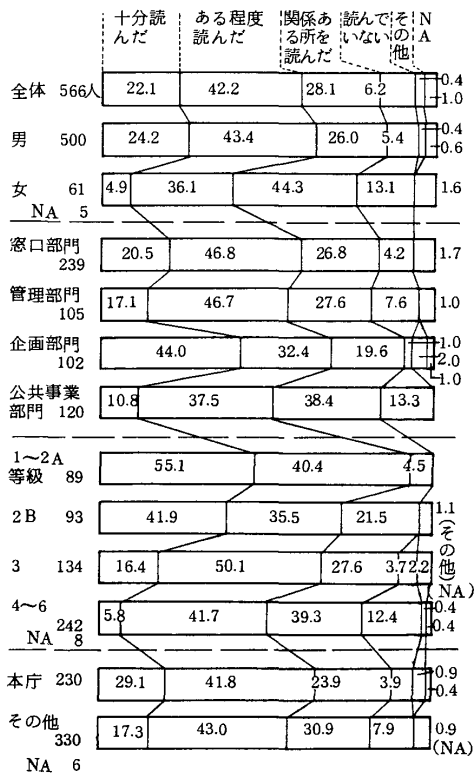
でない」は1～2Aと2Bは0%、4～6

で12%といずれも大きな差を生じている。

このことから、等級によって県政への関心が大きく異なる要因の一つとして、職位によって計画への係わりに濃淡のあることが指摘できるであろう。

(勤務場所) 勤務場所では、本庁に勤務している人で「十分読んだ」が多く、本庁以外に勤務している人は「自分の担当部分や関心のある部分を読んだ」や「読んでいない」が多くなっている。

性別、部門別、等級別、本庁・出先別対比



「職場を通じて参加した」が45%で最も多く、以下「関心はあったが参加しなかった」29%、「参加しなかった」22%で、全体を参加した人と参加しなかった人に二分すると両者とも50%となっている。但し、複数回答のため合計は104.9%である。

(性別) 性別では、これも他の設問と同様に男性の方が高い参加率を示している。「職場を通じて参加した」では男性46%に対し、女性は20%、逆に「参加しなかった」では男性17%に対し、女性54%となっており参加した人と参加しなかった人の比率は男性と女性で逆転する結果となっている。

(担当部門) 部門別では、「職場を通して参加した」が企画調整部門で65%あり、最も高い比率となっている。逆に窓口部門はその半分である32%と低くなっている。これは企画調整部門では当然のことながら計画づくりにたずさわらなければならないことに起因するとともに、関心の高さのあることによることも他の設問から推測できる。

また、管理部門においては、「参加しなかった」が比較的多くなっている。

(等級) 全体を通じての傾向をはっきりと見ることはできないが、「参加しなかった」人は等級によって大きく異なり1~2Aが1%に

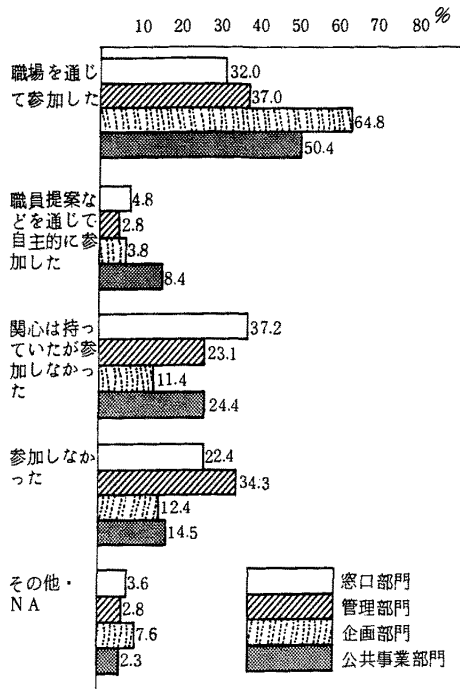
(2) 新神奈川計画の計画づくり段階のかかわり (問23) (MA)

Q23 あなたの、新神奈川計画の計画づくりとのかかわりについておたずねします。(回答は2つまでかまいません。)

1. 職場を通じて参加した	254人	44.9%
2. 職員提案などを通じて自主的に参加した	30	5.3%

すぎないが、4～6では74%に達している。

部門別対比



(3) 新神奈川計画における県民参加 (問 24)

Q24 新神奈川計画策定過程における県民参加についてどのように思いますか。

1. 十分に行われた	20人	3.5%
2. ある程度行われた	242	42.8
3. やや不十分であった	127	22.4
4. 不十分であった	107	18.9
5. その他	56	9.9
6. 無回答 (NA)	14	2.5
計	566	100.0

「ある程度行われた」とするものが43%で最も多く、以下「やや不十分であった」22%、「不十分であった」19%の順になっている。そして、参加が行われたと不十分であったに二分すると、前者は46%、後者は41%となっており、一応参加が行われたとする回答が多くなっているが、更に参加の機会、

方法などについて検討する必要も読みとれる。

(担当部門) 部門別にみると、「ある程度行われた」は企画調整部門に多く、十分という回答も含めると59%と高い比率になる。

また、管理部門も同様に合計すると54%とこれも高い比率である。逆に、「やや不十分」と「不十分」を合計すると、公共事業部門では58%となっている。

(等級) 等級別では、「十分」と「ある程度行われた」という回答は1～2Aで合計すると76%であるのに対し、等級が下がるにつれて評価も下がり4～6では33%となる。逆に「やや不十分」と「不十分」では等級が下がるにつれて増える傾向にある。特に「不十分」とするものは1～2Aでは7%であるのに対し、4～6では25%と約3.5倍増加している。

(勤務場所) 勤務場所では、本庁勤務の人は十分とする回答が多く、本庁以外では不十分とする回答が多い。本庁では「十分」と「ある程度」を合わせると57%になるが、本庁以外では43%で、一方、「やや不十分」と「不十分」を合わせると本庁34%、本庁以外52%となる。

部門別、等級別対比

	十分行われた	ある程度行われた	やや不十分	不十分	その他	NA
全体 566人	3.5	42.8	22.4	18.9	9.9	2.5
窓口部門 239	3.3	41.9	24.7	16.3	11.3	2.5
管理部門 105	4.8	49.5	19.0	14.3	8.6	3.8
企画部門 102	5.9	52.9	14.7	15.7	8.8	2.0
公共事業部門 120	0.8	30.0	27.5	30.8	9.2	1.7
1～2A 等級 89	7.9	68.5	12.4	6.7	4.5	
2B 93	6.5	48.3	18.3	16.1	9.7	1.1
3 134	3.7	40.3	28.3	18.7	7.3	1.5
4～6 242		32.6	24.4	24.8	13.6	3.8
NA 8	0.8					

IV 調査結果の総合的評価

1 対象者の属性による評価

今回の調査における対象者の属性は、前述のように、性別、居住市町村、居住年数、担当部門、等級、勤務場所、本県勤務年数の7項目を採用した。

このなかで、集計された結果から、性別、担当部門、等級、勤務場所、本県勤務年数などの属性において、回答の差が見られた。

(1) 性別

調査結果にみる性別比は、男性9割に対し、女性は1割である。これから男女差を判断するには無理が生じるところであるが、このことを前提として女性の場合、慎重あるいは消極的の回答に傾いているといえる。このことについては、地域活動への参加(問1)、住民運動への参加(問2)、県民運動への参加(問3)、行政との話し合いへの参加(問4)、県の情報周知度(問6)住民運動への対応(問13)、住民参加の可能性(問20)、新神奈川計画(問22、問23、問24)などの設問において、その傾向が生じている。

(2) 担当部門

担当部門は今回の調査において、窓口部門、管理部門、企画調整部門、公共事業部門の4部門に分類した。それぞれの構成比率は前述したが、このうち窓口部門が他の3部門の回答者の倍になっているが、部門間における分析に際して、このことが大きく影響することはないと考えている。

この部門間における意見の相異は、各設問においてははっきりと見ることができる。全体の傾向としては、企画調整部門と公共事業部門のあいだに回答の差が大きく生じ

ている。特に、住民運動や住民参加に係わる項目において、現場にある公共事業部門ではきびしい評価が行われる傾向を示している。また、管理部門においては、部門の性格上、慎重な回答となる傾向にある。窓口部門では企画調整部門と似た傾向を示すものが見うけられるが、全体の設問を通じるとそれほど積極的であるとはいえない傾向にある。

(3) 等級

全体としては、1～2Aの等級において高い評価を行っている傾向を示している。このなかで、若干の設問についてはこの傾向と異なり、例えば情報の公開(問11)では4～6等級の若年層において、原則として情報は全て公開すべきであるという意見が多くなっている。また、住民運動の評価(問12)において、4～6等級の若年層が「住民のエゴ」という意見に多く回答をよせており、注目する必要があるところであろう。

(4) 勤務場所

今回の調査では、勤務場所を本庁、横浜、川崎、横須賀・三浦、県央、湘南、足柄上西湘、津久井の9地区に分けて集計を行ったが、分析においては、各地区間に相当のバラツキがあるため、本庁とそれ以外の地区の2つに分けて結果をみることにした。しかし、全体として、勤務場所による意見の差を正確に把握することは困難であった。但し、県の情報を十分知りうる状態にあるか(問6)および出先機関の意見が生かされているか(問8)という問に対して、本庁以外の出先機関に勤務している人々にとっては、きびしい評価を示している。このことは、出先機関に勤務するもの自身の実感としての評価であり、卒直にうけとめなけ

ればならない課題として十分留意する必要がある。

(5) 本県勤務年数

大部分の設問において、勤務年数が永くなるとともに良い評価を行う傾向が示されている。この項目は等級と高い相関を示すものであり、ほぼ等級における回答と一致するものといえる。

2 設問間における評価

(1) 地域住民の立場からの地域活動について

地域活動について参加の意思があるか否かという設問においては、どの設問にあってもほぼ6割以上の人に参加するという回答をしているが、県民運動に参加したかというような事実を回答する場合には、参加した比率が4割程度となっている。事実を回答する設問は1問だけであるため、この結果から多くを知ることはできないが、意識と行動のギャップは明らかといえよう。

これは、問1、2、4におけるあまり参加したくないという回答が常に2割程度あることによって表徴されている。

(2) 職場の情報や意見の流れについて

県の情報の周知度は約3/4に達しているが前述したように出先機関の意見が活かされているかという設問とともに本庁以外の職員の場合、問題を含んでいることに留意しておかなければならない。

職員提案制度や自主研究活動グループに関する設問では、ある程度の評価がなされると考えられるが、今後反映方法について検討することが望まれるものである。

情報の公開については、8割近くが公開の原則を支持しており、現実にも求められた場合も十分な対応がとられているが、部門によっては無差別に公開することが必ずしも良い結

果を生むとは限らないという意見もあり、公開にあたってのルールを考えることも必要であろう。

(3) 住民運動・住民参加について

県政への住民参加の方法（問5）において地域問題の解決には住民の参加できる機構をつくるのが最も多く回答されており、また住民運動の評価（問12）についても8割以上が尊重しなければならないことを認知している。しかし、その現実的対応はまだ十分とはいえない傾向にある。

また、広報、広聴活動は8割近くがその効果を評価しているが、審議会・公聴会・直接請求などに関しては評価が下がっており、住民参加としての制度として再考しなければならない問題が含まれているといえる。このことは、住民参加についての考え（問17）によって、更に明確となっている。

具体的な参加方式については、県政への参加は住民と市町村がともに行うことが考えられている。その場合の参加段階については参加する主体者がだれであるかによって比率は増減するが、施設づくりにあっては企画・立案段階、計画づくりにあっては構想・基本計画策定過程への参加が望ましいと考えられている。いずれの場合においても、当初から参加が必要であるとされているが、今後を展望するならば、管理・運営段階および進行管理過程への参加が問題として取り上げられることとなるであろう。それは、市町村におけるコミュニティ計画や施設にその兆候を見ることができる。但し、県政にあっては、より広域的な観点から計画や施設が考えられるため、市町村と同じ形態になるとはいいい切れない。

更に、住民参加の可能性については約半数

の回答者が十分あるとしているが、あると思うが現在の制度などを改めないといけないとするものもあり、問題を内包しているといえる。そして、この場合住民参加はあり得ないとするものも1割強あって、これは担当している仕事に参加になじまないものによるためである。

住民自身、市町村、県、国の役割分担については、行政→住民自身、県→出先機関県→市町村、国→県に権限の委譲などを行った方がよいとする意見は35～45%あり、特に住民自身による解決が望ましいとする意見が多くなっている。

(4) 新神奈川計画

本県の将来を方向づける新神奈川計画策定に対する職員のかかわり方については、まず基本構想・基本計画の読まれ方であるが、「十分読んだ」22%、「ある程度読んだ」42%、「担当部分又は関心のある部分を読んだ」28%となっており、職員の9割は何らかの形で読んでいる。

また、計画づくりへのかかわり方であるが「職場を通じて参加した」及び「自主的に参加した」が50%で、「参加しなかった」が51%であり、ほぼ二分された形となっている。(複数回答を認めたので、答は100%を若干上廻っている。)

一般に、新神奈川計画の策定については、企画調整部門で関心が高く参加が十分に行われたのは当然として、他の部門では管理監督者レベルで主に参加が行われたといえよう。また、窓口部門での参加が少ないことを考えると、主に本庁レベルで策定され、出先機関でのかかわりはあまりなかったともいえよう。

次に、新神奈川計画策定過程における県民参加の状況については、「行われた」と評価す

るものが46%で、「不十分」とするものが41%である。部門別にみると、企画調整部門で、行われたと評価している比率が高いのに対し、公共事業部門では不十分とする比率が高い。

V 自由意見

「住民参加、市町村参加及び職員参加のあり方や方法あるいは、県職員からみて住民のあり方、住民像などについて考えていることがありましたら自由にご記入下さい。」というところで、調査票の最後に欄を設けたところ、108件の記述があった。

内容は、住民参加肯定論、否定論、方法論等多種多様にわたった。その中のいくつかを抜すいのうえ、原文のまま掲載することとする。

1. 「一口に住民参加といっても、参加する住民の意識は多種多様である。なにか自分に又は地域に直接火の粉がかかる問題でも起れば別に県が仲介するまでもなく、住民参加がどんなものか関係なく大衆行動が必然的に起きてくるものである。住民の欲求は無限であり、行政は有限である。ここに住民参加に問題があるように思える。」(窓口部門)
2. 「もはや現代においては、行政への住民参加を否定することはできない。それは、執行の段階ではなく、計画立案段階からの積極的参加を意味する。従来は、往々にして執行の段階で住民へ知らせることが多かった。それでは住民のための行政にならず、そこには行政の自己満足しかない。計画、立案の段階から県民、市町村、県が一体となり、地域住民のためになる行政をしなればならない。」(窓口部門)
3. 「住民参加のための自治法の改正素案を提案する必要がある。……………地方公共団体を地方自治体にする必要性」(管理部門)
4. 「県政に住民の意思を反映させるための県政への住民参加という方法は、最大限に活用するべきであると考えられる。このことは、小さな形での住民参加、たとえば図書館の運営に住民を参加させるとかの形で、量的にできるだけ多くの住民参加の機会を設ける試行を行い、ある程度定着した時点で質的に検討するといった方法も考えられる。」(管理部門)
5. 「最近、行政への住民参加がとみに重視され、そのあり方、方法等があれこれ検討されているが、この制度自体は、今後とも行政を円滑に進めていく上で、必要欠く

べからざることであるのはいうまでもない。しかし、住民自身は、もっともっと行政の本質を理解する必要があるし、その中で自己の果たすべき役割を十分認識した上で、責任ある意見なり、主張をする必要があると思う。」

(管理部門)

6. 「現行法の県、市町村の役割分担からみれば、一部事業(総合計画策定、庁舎建設等)を除き、県政に住民参加を求めるものは、原則としてないのではないか。県民に密着した行政は、市町村が行っていると理解すれば、県行政の段階で住民参加を積極的に推進する必要があるのかどうか。」(管理部門)
7. 「これからの行政は、住民参加にはじまって、住民参加におおわることであると思う。より多くの人々の参加により、つまり多いほど妥当な平衡感覚のある住民世論が形成されるものであるとの前提のもとに、より広く県民に呼びかけることしかないのではないか。結局そうした努力がいま求められているのだと思う。」(企画調整部門)
8. 「住民参加は、参加問題として論議され、検討される時期は、もはやすでに終わったとみてよい。もっと端的に言うと、参加させることに意味があった時期から参加を行政に反映させる時期になったといってよい。総合計画などの基本的な政策づくりに参加させることより、都市

計画事業、街路事業、会館建設事業に住民の智恵を取り入れ、行政を社会化すべきである。」(企画調整部門)

9. 「巨大都市において、本来的な意味での住民「参加」などがありえないことは、当初から明らかであろう。それをあたかも可能であるかのように観念操作することによって、「住民参加」という制度が成り立つわけである。従って、「住民参加」について考えようとする場合、それが本質的に擬制の産物であること、極論すれば、虚構であることを前提にして、その効用なり、必要性なりを考えなければならないであろう。」(企画調整部門)
10. 「参加というものを不平、不満を述べる手段と考えているのではないか。自治というものは、みずから治めるもので、それを他人にやれ、行政がやれということではない。こういう基本に立った住民とその住民参加なら積極的に対応したい。」(公共事業部門)
11. 「公共性と個人の利益が相反するものの取扱い方の問題であるが、現在では、住民参加とか住民無視といういい方で、すべてが行政悪の名のもとに対処させられることが多すぎる。
もっと毅然たる態度で住民と話しあうべきだと思う。住民エゴにおもねる行政が多いようにも考えられ、今後の公共事業の推進速度を考えるとほだ寒い感がある。研究の余地大いにあり。」(公共事業部門)

2 他自治体における住民参加の状況

1. 都道府県における住民参加について

(1) 総合計画策定過程における住民参加

都道府県がその総合計画策定過程において住民参加を重視するようになったのは近年共通してみられる特徴であるが、都道府県別にみた概要は別表(1)のとおりである。

住民の参加方式としては、次のように大別される。即ち、第一に県民を直接対象としたアンケートによる意向調査や選好度調査、またモニターを活用する方法、第二に公聴会や県政懇談会、知事との対話、シンポジウム等による意見交換、第三にアイデア、提言、論文等を募集する方法、第四に新聞、テレビ、ラジオ、更に県自身が発行する広報の活用方法、などである。

別表(1)ではアイデア募集等や広報の方法は比較的少ないようにみえる。しかし、これらは確かに単独の住民参加方式として取り上げられることは少ないが、公聴集會等において実質的なアイデアや提言が出されていることも考慮する必要がある。また広報については、調査時点において見直し作業中であり、まだ具体案として広報に掲載されるには至らなかった府県が多かったためと思われる。

また、新計画を策定する際、それ以前の計画策定時には実施しなかった様々の住民参加方式を創意工夫し、実行しているのが注目される。なかには有識者を対象としたデルファイ方式の調査を実施し、将来の課題を明らかにして、計画にとりいれている団体もある。県民からの意見や要望については、どの府県でも審議会に報告し、計画策定の資料としているが、更に一歩進めて住民に公表したり、計画書に記載しているところもある。

(2) 広報公聴活動について

自治省では毎年都道府県の広報公聴活動に関する調査を実施しているので、昭和51年度分を参考にしながら、その概要にふれてみたい。

ア. 公聴活動について

公聴活動については、県民対話集會、県政懇談会、県民討論会などの公聴集會を、なんらかの形で37団体が実施した。実施団体数は前年度より2団体減少しているが、団体別にみると愛媛県の「お茶の間懇談会」の245回、岡山県の「知事と話し合うつどい」の101回開催というように、熱心な団体は非常に開催回数も多い。

モニター制度は39団体で採用され、その種類は65で、前年度より8種減少した。モニターは全国で合計14,000人となるが、多い県は2,500人(岡山県)もいる。モニターの選定方法としては、市町村長の推せんが24種類で最も多く、市町村長の推せんと公募の併用が11種、公募のみが10種、市町村長と民間団体の推せんの併用が2種、その他が18種となっている。

次に世論調査は昭和51年度は23団体が実施し、延32回行われた。県政一般をテーマ

別表(1)

都道府県の総合計画策定状況について

総合計画策定状況（53年3月末現在）				総合計画策定過程における住民参加（52年1月現在）				
都道府県	計画名（副題）	策定年月	計画期間	アンケート	論文等募集	懇談会公聴会等	広報	備考
北海道	北海道発展計画（安定した生活と豊かな地域社会の創造をめざして）	52.7	53～62（10）	○		○	○	基本構想案を新聞掲載
青森	第四次青森県長期総合計画（豊かで住みよい活力のある地域社会をめざして）	52.11	51～60（10）	○		○	○	第一次原案を新聞広告等によりPR
岩手	第三次岩手県勢発展計画	51.12	51～55（5）	○		○	○	岩手日報に審議会答申の概要を掲載し（1ページ）意見提出を呼びかける
宮城	宮城県長期総合計画（新しいふるさとづくり）	47.5	47～60（14）		○	○	○	「60年代の宮城の方向」について、提言及びアイデア募集
秋田	第四次秋田総合開発計画（真の豊かさをめざして）	51.3	51～60（10）	○			○	「四総シリーズ」の放送・放映
山形	山形県第六次総合開発計画	52.3	51～60（10）	○				県民生活基盤実態調査（全県下44市町村の13,900世帯）
福島	福島県長期総合計画	52.12	53～60（8）	○	○	○		昭和50年代の福島県、立県21世紀へ向う福島県についての論文募集
茨城	茨城県民福祉基本計画（真の豊かさをもとめて）	51.9	51～55（5）	○		○		新しい郷土づくりを考える懇談会（県内15会場）
栃木	栃木県新長期総合計画（連帯感あふれた地域社会をめざして）	51.6	51～60（10）	○		○		知事を囲んで県政を語る会
群馬	群馬県新総合計画（幸せな県民生活の創造をめざして）	51.3	51～60（10）	○		○		「新しい県計画づくりのため」の懇談会（県内20か所）
埼玉	埼玉県中期計画	51.12	51～55（5）			○	○	県政の基本方向（50頁、3千部）中期計画の大綱（100頁、5千部）を配布し、知事との対話集会
千葉	千葉県新総合五か年計画	51.9	51～55（5）	○				県民在住の20歳以上の男女1,500人（無作為抽出）を対象とするアンケート調査
東京	東京都行財政三か年計画	52.12	53～55（3）	○				都民要望に関する世論調査（1,500標本）都政モニターアンケート（500名）
新潟	新潟県長期総合整備計画（魅力ある郷土の建設のために）	51.11	51～60（10）	○			○	新聞紙面購入による広報、県民アンケート等
富山	住みよい富山県をつくる総合計画修正計画	53.1	53～60（8）	○	○	○		住みよい富山県をつくる総合計画標語募集
石川	県民福祉総合計画（生きがいのある県民生活の創造をめざして）	52.6	52～60（9）		○	○		「拝啓石川県知事殿」（意見募集）
福井	第三次福井県長期構想	53.3	51～60（10）	○				県民生活意識調査
山梨	山梨県長期総合計画（豊かさで活力にあふれた山梨をめざして）	51.12	51～60（10）	○		○		県民選好度調査

総合計画策定状況（53年3月末現在）				総合計画策定過程における住民参加（52年1月現在）				
都道府県	計画名（副題）	策定年月	計画期間	アンケート	論文等募集	懇談会公聴会等	広報	備考
長野	県勢発展第二次五か年計画（生きがいのある郷土づくりをめざして）	50. 8	50～54（5）	○				県政世論調査 県政モニターアンケート
岐阜	岐阜県第三次総合計画（みどりの連帯社会をめざして）	53. 2	52～60（9）	○	○			「10年後の岐阜県」意見論文募集 県勢の展望に関するデルファイ調査
静岡	静岡県総合計画	52. 2	51～60（10）	○	○	○		「あすの静岡県への提言」懸賞論文募集 県民と知事と語る会
愛知	愛知県地方計画（住みよい愛知県づくりのために）	51. 3	51～60（10）	○		○	○	公開シンポジウム「広報あいち」による基本構想案と答申の全戸配布 知事と職員の間で懇談会
三重	三重県長期総合計画	51. 2	50～60（11）	○		○	○	素案の巻末に意見聴取のための私製ハガキを添付 素案の概要を「県政だより」で全戸配布
滋賀	滋賀県総合発展計画（より豊かな湖国の創造へ）	48. 3	47～56（10）	○	○	○	△	作文（中学生を対象）及び論文（15歳以上の県民を対象）の募集（現計画はPR用映画がある）
京都	第二次京都府総合開発計画	46. 3	46～60（15）			○	○	関係諸団体に対し説明会、一次試案を府公報に3回・新聞に1回掲載
大阪	大阪地方計画	42. 3	39～50（12）	○		○	○	基本方向（討議資料）の概要を5大紙に折込みとして掲載（275万部）
兵庫	兵庫県総合計画（21世紀への生活文化社会計画）	50. 3	50～60（11）	○		○		新社会指標体系調査 総合計画シンポジウムの開催（32回、意見提出用葉書を同時に配布）
奈良	奈良県長期基本計画（第三次）（豊かな県土づくりの指針として）	48. 3	48～60（13）			○		奈良県県民代表との懇談会
和歌山	和歌山県長期総合福祉構想（みどりと生きがいをめざして）	52.10	51～60（10）			○		老人・主婦・青年勤労者の4グループ別に「県民の意見をきく会」の実施（55回）
鳥取	第三次鳥取県総合開発計画	51. 3	51～60（10）	○			○	県民意識調査 県広報を通じ県民の意見聴取
島根	島根県新長期計画（活力ある住みよい郷土を築くために）	52. 1	51～60（10）	○		○		福祉についての県民意向調査 地域別意見を聞く会
岡山	岡山県総合福祉計画	52. 3	52～55（4）			○		福祉問題懇談会の体系的開催（第1次～22の階層集団延べ42回、第2次～1代表者25名、第3次～学識経験者を交えて）
広島	広島県新長期総合計画（新しいコミュニティづくりをめざして）	52. 3	51～60（10）	○		○		地域別公聴会 県政モニターの意見聴取
山口	第二次県勢振興の長期展望	47. 3	46～60（15）	○		○		住民選好度調査 住民の意見を聞く会を予定
徳島	徳島県新長期総合開発計画	47. 3	46～60（15）	○		△		県民生活に関するアンケート調査（現行計画では県民会議を開いた）
香川	香川県県民福祉総合計画	51. 3	51～55（5）	○		○		県政懇談会 「定例知事対話」「訪問知事対話」
愛媛	愛媛県長期総合計画	53. 3	53～60（8）	○		○		県民ニーズ調査 地域別懇談会

総合計画策定状況（53年3月末現在）				総合計画策定過程における住民参加（52年1月現在）				
都道府県	計画名（副題）	策定年月	計画期間	アンケート	論文等募集	懇談会 公聴会 等	広報	備考
高知	高知県総合開発計画	53. 3	52～60（9）	○		○		県民選好度調査 県政功労者・県議会議員待遇者からの提言を受ける（現行計画では懸賞論文及び県政中央（東京）懇談会）
福岡	福岡県長期ビジョン（人間中心社会の創造）	47. 4	47～60（14）	○	△			「長期ビジョン、中期計画に関する県民の選好度調査」
佐賀	佐賀県長期総合計画（物心ともに「豊かで伸びゆく郷土」をめざして）	52. 12	52～60（9）	○				県政モニター、各界代表など550名に対する意向調査
長崎	長崎県開発計画	46. 3	46～50（5）	○				「あすの長崎県への提言」を募集市町村オピニオンリーダーに対し「県民意向調査」
熊本	熊本県基本構想（県民生活と地域開発の調和をめざして）	48. 8	48～55（8）		○	○		県内各界の有識者（15名）による「基本構想審議委員会」の意見聴取
大分	大分県長期総合計画	53. 3	53～60（8）	○		○		県民意識調査 計画概要の地域別説明と意見交換
宮崎	宮崎県新総合長期計画（改訂計画）	51. 9	51～55（5）	○				県民選好度調査（結果を県計画に、「県民福祉と価値意識」と言う章を設けて収録）
鹿児島	県政推進三か年計画	51. 3	51～53（3）			○		各部門で関係団体からヒヤリング
沖縄	沖縄振興開発計画（平和で明るい豊かな沖縄県をめざして）	47. 12	47～56（10）			○		県下3大学の教授との意見交換関係諸団体からの意見聴取

（注）この表は自治省調べによる「総合計画策定状況（53年3月末現在）」と地方自治情報総覧の「都道府県計画における住民参加（52年1月現在）」を合せたものである。

とするより特定部門をテーマとした調査ものが増えている。

その他の公聴活動としては、「住民相談」があげられるが、これは全部の団体に窓口が設置されている。他には「施設見学」、「知事への手紙」、「知事の面会日」などがあげられる。

イ. 広報活動について

定期刊行物はすべての都道府県で発行されており、その種類は156種にわたっている。

全戸配布の定期刊行物は20団体、21種発行されている。なお点字広報は24団体で発行され、近年急速に増えはじめている。

テレビの活用については、45団体で実施し、延189番組で、前年度に比し9番組増加している。ラジオの活用は39団体、85番組で、テレビと同様前年度より若干増加している。ラジオの活用は昭和45、46年頃一時減少したが、その後カーラジオ等が見直され、いまでは昭和40年頃の状況に戻っている。

更に新聞の紙面購入による広報活動については、45団体で延209回実施された。これまで増加傾向にありながら、昭和50年度に一時的に減少したものが、またもち直したということのようである。 別表（2）

都道府県の公聴活動

次に映画の製作については、20 団
体、124 本の映画
が製作されたが、
団体数、製作数と
も減少気味で、特
にニュースものが
著しく減少した。

ウ. 組織及び予算

広報公聴主管課
の設置形態をみる
と広報主管課と公
聴主管課とが近年
分離する傾向がみ
られ、昭和 51 年度
は 3 分の 1 の団体
が分かれている。
名称からみると広
報課または公聴課
と県民課の名称を
つけている団体が
多い。また広報公
聴課の所属部をみ
ると、これまでは
総務部から生活部
または知事直轄
(「知事室」等)へ
推移する傾向がみ
られた。生活部は
県民との直接の接
触を、知事直轄は
トップマネジメ
ントとしての役割
を重視したものと
思われる。しかし、

都道府県	住民相談	公聴集会	モニター 制 度	世論調査	知事への 手 紙	知 事 の 面 会 日	施設見学
1 北海道	○	○	○		○		○
2 青 森	○	○	○				○
3 岩 手	○	○	○	○			
4 宮 城	○	○	○				○
5 秋 田	○	○	○		○	○	
6 山 形	○	○					
7 福 島	○	○	○			○	○
8 茨 城	○	○	○	○	○		
9 栃 木	○	○	○	○			○
10 群 馬	○	○	○				○
11 埼 玉	○	○	○	○			○
12 千 葉	○	○	○	○	○		
13 東 京	○	○	○	○			
14 神奈川	○	○	○	○			
15 新 潟	○	○	○	○	○		
16 富 山	○	○			○		○
17 石 川	○	○			○		○
18 福 井	○	○	○	○			○
19 山 梨	○	○	○		○		○
20 長 野	○	○	○		○		○
21 岐 阜	○			○			○
22 静 岡	○		○				○
23 愛 知	○	○	○				○
24 三 重	○	○	○				○
25 滋 賀	○	○		○			
26 京 都	○						○
27 大 阪	○	○	○	○	○		○
28 兵 庫	○	○	○		○		○
29 奈 良	○	○	○	○			○
30 和歌山	○	○					○
31 鳥 取	○		○	○			
32 島 根	○		○				○
33 岡 山	○	○	○	○			○
34 広 島	○		○	○			
35 山 口	○						○
36 徳 島	○	○	○		○		○
37 香 川	○	○	○	○			○
38 愛 媛	○	○	○				○
39 高 知	○		○	○			
40 福 岡	○	○		○			○
41 佐 賀	○		○				
42 長 崎	○		○				○
43 熊 本	○		○	○			○
44 大 分	○	○	○				○
45 宮 崎	○	○	○		○		
46 鹿 児 島	○	○	○	○			○
47 沖 縄	○		○				○

昭和 5 1 年度はこの傾向とは逆に、前年度に比し総務部所属が増加(4 団体)する現象がみら

れる。

次に予算についてみると広報公聴関係予算は、住民1人当たり全国平均81円で、前年度に比し5円減少したことになる。前年度より減少したのは昭和41年度以来のことである。

なお、予算面でみると団体間のバラツキが大きく、最高と最低の団体間では10倍弱の開きがある。また住民1人当たりの広報予算対公聴予算の関係では10:1の比率で広報予算が圧倒的に大きい、伸び率だけをみると公聴予算はこの10年間位でみると広報予算の2倍の伸び率を示している。しかし、昭和51年度の予算では公聴予算は前年度比30%も減少し、注目すべき現象がみられる。

2. 県内市町村の広報公聴活動について(昭和53年度)

(1) 公聴活動について

対話集会及び市(町村)政懇談会等公聴集会を開催している団体は、県内37市町村のうち8割以上に達しており、都市化の進展に対応して市の段階ではほとんどの団体がなんらかの形で公聴集会を開催している。

次にモニター制度については半数近くの団体で実施しており、市の段階では8割以上の団体が実施している。

住民相談については、市では約9割の団体が、町村では半数の団体が実施しているが、相談事項は市(町村)行政に関する相談だけでなく、法律一般や住宅相談にまで及ぶ住民の生活一般を対象としたものが多い。

その他の公聴活動としては「市(町村)政見学会」や「市長(町村長)への手紙」の制度が広く市町村に定着しつつあるほか、「移動市役所」、「公聴パトロール」、「住民意向調査」、「論文募集」などをあげることができる。

(2) 広報活動について

印刷媒体として、月1回以上発行の定期的な広報は、県内全市町村において実施されている。そのうち3割の団体では、月2回発行している。更に定期的な広報以外にお知らせ版を発行している団体が3分の1近くあり、しかも町村に多いのが注目される。市の段階ではグラフ的な刊行物を併行して発行している団体も多い。

なお、定期的な広報に関し「点字広報」及び「声の広報」、更には「子供広報」を出している団体も相当の数にのぼっている。「点字広報」は6分の1の団体が、「声の広報」は3分の1近くの団体が、「子供広報」は年間数回の発行であるが6分の1の団体が、それぞれ発行している。

次に視聴覚媒体としてのテレビ、ラジオの活用についてみると、活用団体は人口30万以上の都市が中心であるが、マスメディアの利用価値はある程度大都市に限られてくるといえよう。

なお、町村の段階においては、有線放送や電話を利用する団体が多くみられ、コミュニティにおける広報媒体としては注目に価するといえよう。

(3) 組織及び予算について

県内の市町村においても広報主管課と公聴主管課とが分離する傾向がみられ、4分の1の団体が分離した形態をとっており、特に人口の多い団体ほどこの傾向がみられる。

次に広報公聴の担当課についてみると、広報公聴担当課が秘書課(室)のなかにあるのが市の段階では4分の1近くに達しており、市長室や総務部所属まで含めると、市長直轄が半数近くの団体になっている。

なお、町村の段階では広報・公聴の担当課は分離せず、ほとんどが総務課、住民相談室、または企画課となっている。

更に予算については住民1人当たり、年間平均267円を支出しているが、団体間のバラツキは相当大きいものがある。また住民1人当たりの広報予算対公聴予算との関係では大体8:1で、広報予算の方が圧倒的に大きく、都道府県と同じ傾向がみられる。

3. 他自治体の住民参加事例

(1) 東京都 ――― 都民生活局について ―――

東京都では、都民の住民参加について都民生活局が担当しているが、ここでは都民生活局の前身である都民室の時代から東京都における住民参加を取りあげてみることにする。

都民室は、昭和46年6月発足したもので、住民参加について対話集会の段階から一歩進めて都政参加へと進展を図る意味から、都民の声をとりあげ、都民参加の基盤、方法等について検討することを目的として設置されたものである。

具体的には、都政全般に関する都民に開かれた総合窓口として集団公聴機能(提案・要望の解決促進、都民対話、世論調査の実施、都政モニターの担当)及び個別公聴機能(生活相談、交通事故相談及び日照相談)をもち、都民意識の動向及び都民のニーズ把握につとめ、都政への反映と都民参加のパイプとしての役割をになった。

そして都民室は特別の権限や予算をもたずに都民あるいは住民運動を都政参加のエネルギーと受けとめて都民の側に立って庁内関係部局との調整を図ってきた。都民から問題が持ちこまれると、すぐに現場調査を行い、住民との話し合いを行い、都民の参加意識の醸成と庁内における都民参加の積極的対応の基盤となってきた。

都民室の運営としては、従来の役所方式とは違い、都民のなかにとけこんだ行政組織として、都民との徹底した対話路線を敷いた。

このような都民参加のシステムにより46年の発足以来51年3月末までの5年間に、日照等の相談ものを除いて600件以上の意見要望等の問題提起があったが、そのうち解決済となったのは約3分の2に達している。

このような都民室は、昭和51年8月の組織変更により、物価局、広報室等と合体して、都民生活局と名称を変更することになったが、その機能及び路線は変更されることなく現在まで受け継がれている。

行政組織のなかに、従来の発想とは異なる都民参加の窓口を設定したこと及び都民参加方式として住民運動との太いパイプを設定したことが、旧都民室・現都民生活局の特徴といえよう。

(2) 愛知県 ――― 総合計画の策定について―――

愛知県では、昭和51年に新しい総合計画「愛知県地方 1976～1985」を策定したが、その策定過程において地方計画委員会、アンケート調査、モニター制度の活用、シンポジウムなどの形態により県民参加を実現した。

地方計画委員会は条例により設置され、学識経験者及び市町村関係者等59名で構成された。そしてこの委員会は形式的な会議ということではなく、事実上の策定作業を行ったのが特徴である。委員会の下に専門部会(総合調整、福祉と健康、教育と文化、住まいと環境、暮らしと産業、地域計画)を設置し、学者60人と行政機関の職員60人、合計120人が専門委員となって実務にあたった。

委員会、専門部会はすべて公開で、逐一議事録にとり、次の会議の際、意見・提案等への対応を明らかにして合意を重ねていく方法をとったので、意見調整がスムーズに行われた。

次に県民を対象としたアンケート調査の実施であるが、これは約1万世帯を対象として地域開発の評価、福祉、豊かさ、生きがいなどについて意見、提案をフリーアンサーの形で回収し、県民の声を巾広く聞く方法をとった。また県政モニターが700人いるのでこの制度を活用し、県民アンケート調査と同じようなテーマについて意見聴取する方法をとり、県民アンケート調査を補完した。

更にシンポジウムを6回開催した。シンポジウムでは総合計画の説明と参加者との意見交換が行われたが、県当局の出席者は知事や県のトップクラスではなく、総合計画策定に実際にたずさわっているスタッフで、これらのスタッフが参加者(平均200人～300人)と膝をまじえて対話する方法をとった。

その他の住民参加としては、各種関係団体との対話で、商工団体、婦人団体、農村漁業団体、青年団体等をはじめとして75回の開催を数え、巾広く意見交換の場を設定した。

(3) 兵庫県 ――― 総合計画の策定及び県民会議について ―――

ア. 総合計画の策定について

兵庫県の総合計画は、昭和50年3月に「21世紀への生活文化社会計画」として策定されたが、その策定段階において計画専門委員会、県民アンケート調査、審議会及びシンポジウムなどにより住民参加を実現した。

前2者は計画の検討用基礎資料を作成する段階において、後2者は計画案を策定する段階において実施された。

計画専門委員会は、県内外の学者を主要メンバーにして、庁内の関係課長も参加して新しい総合計画のあり方について科学的な究明を行った。

その成果が「兵庫県ダイナミックシステム」の開発である。これは、人口、産業、資源、環境汚染などの主要部門について50年後の兵庫県の将来像を予測したものであった。この独自に開発した手法は、総合計画策定のための重要な基礎資料となった。

次に県民アンケート調査であるが、昭和47年から「新しい社会指標体系」を設定するための作業の一環として県民意識調査を行ったもので、調査は3,000世帯を層化多段抽出により

対象とした。県民の基本的欲求と生活上の不安に対する意識，社会環境に対する不満度，施策の順位づけ，住みやすさの総合的評価等を調査して，生活基盤整備の目標水準設定の基礎資料とした。

次に総合計画の審議会であるが，この審議会は昭和48年11月に発足し，学識経験者をはじめとして78名の委員をもって構成された。審議会の設立目的は，諮問に応じた答申ということではなく，総合計画のたたき台そのものの作成であったので，総合計画の柱である「文化社会開発の推進」と「生活基盤の充実」等のテーマについて重点的に審議した。

更に審議会の活動と並行して地域住民シンポジウムが開催された。県下7地区で32回開催し，約1万人の県民が参加した。参加者にはすべて事前または当日に資料の要旨が配られ，討議の充実を図った。またシンポジウムで集められた県民の意見等は審議会に送られ，その計画案の作成に反映された。

なお，総合計画の事務的作業としては，このほかに地域開発プロジェクト，地域開発構想の調査研究も行われ，総合計画の基礎資料としている。

イ．県民会議

昭和50年4月から発足したもので，直接総合計画における住民参加だけを目的としたものではなく，住民参加及び合意と連帯による県政の推進を目的として設置された。

県民会議は地域別県民会議のほかに産業別，問題別の県民会議がある。

地域別県民会議は，県下6ブロック（神戸市を除く）に分けて開催されて，昭和50年度は全部で13回開催され，地域の身近かな問題である水，道路，下水道等をテーマとして討論を行った。

運営方法としては，1会議100人の出席者を見込み，半数は無作為抽出により，あと半数は各市町，各種団体の推せん者とした。会議はすべて出席者の自主的運営にまかす方式をとったので，この会議の下に運営委員会をおき，その任にあたった。本会議を開く前に数回の運営委員会等を開き，会議の準備と勉強を行い，審議内容の充実に留意しているのが特徴である。

次に産業別，問題別県民会議（この場合神戸市を含む。）として，教育，青少年，農林業，健康づくり，福祉ボランティアなどについて会議が13設置され，テーマ毎に県民会議を開催している。