

# 都市政策

季刊 第13号 '78・10

## 特集 都市行政と市民協力

市民公共学の提唱	足立忠夫
行政責任の課題をめぐって	水口憲人
公共サービスと社会的選択	能勢哲也
自治体行政サービスの実態	小西秀朋
廃棄物行政と市民協力	坪田健児
救急医療の実態分析	中村温守
＊すぐやる課、住民需要への対応	友野守

---

欧米自治への考察Ⅵ  
市民スポーツ振興構想

宮崎辰雄  
市民スポーツ振興研究会

財団法人 神戸都市問題研究所

# 都市政策

第12号 主要目次 都市の経営 1978年7月25日発行

自治体と企業経営	伊賀 隆
都市経営と行政需要	板東 慧
地方自治体会計の近代化と情報開示	吉田 寛
都市経営の理論	宮崎 辰雄
地域社会経営	近見 敏之
外郭団体の経営実態	是常 福治三 高 寄 昇
高令者事業団の現況	森川 盛美

---

欧米自治への考察V 宮崎 辰雄

次号予告 第14号 特集 都市と交通 1979年1月25日発行予定

都市交通の課題と展望	秋山 一郎
都市構造と交通体系	枝村 俊郎
これからの都市交通	三輪 吉郎
神戸市における公営交通の実態	伊藤 治行
新交通システムの導入	砂田 隆助

---

欧米自治への考察Ⅵ 宮崎 辰雄  
港湾経営の課題 宮本 実  
財務会計制度の改革 財務会計制度研究会  
ニューヨーク市における公営交通事業の概要 神戸市交通局

---

## 都市行政と市民協力

---

現在の公共経済の病因の1つは、間違なく公共サービスに対応した公平・公正な費用負担がなされていないことであり、しかも、公共サービスの供給に巨額の費用支出を余儀なくされていることである。

低経済成長を迎え、バラマキ福祉に象徴されるように公共サービスの見直しが迫られたのは当然といえる。しかし、危機の元兇が福祉をはじめとする生活サービスの拡大にあるかの如く叫ばれているが、円高にもかかわらず日本の公共サービス水準は決して高くはない。公園、文化、体育などの生活資本ストックを欧米と対比すれば一目瞭然である。

問題なのは公共サービス、ことに生活サービスの範囲・対象・供給の方法である。すなわちパイの大きさではなく、パイの質であり、配布方法である。「最少の経費で、最大の福祉」というセオリーは、今や、公共経済とくに地方財政にとって虚心に対応すべき行政課題となった。今日、ややもすれば住民エゴとか、フリー・ライダー（ただ乗り）の名の下に市民責任と費用負担が強調される風潮がひろがっているが、短絡的発想ではなからうか。

都市社会の全体としての将来像を決定し、そのために、自治体、企業、市民がどう責任を負うのか、また、行政サービスをひろくとらえ、たとえば、自動車・土地保有者、老人などが、どれだけのサービスを受け、その対価として社会的公正の視点からどの程度負担するかを決めていかなければならない。

また、このような生活サービスはきめ細かく、価値観も混在し、専門的でない。そのためすべて自治体でという方式は崩れつつある。それぞれの責任の中間ゾーンといわれる、ソーシャル・サービスをどのように処理し、社会的ニーズを充足するか、また、そこに存在する市民協力の度合によってその都市社会の文化水準が決められるという時代を迎えたといえる。

---

## ■ 特集

## 都市行政と市民協力

市民公共学の提唱	足立 忠 夫	31
行政責任の課題をめぐって	水口 憲 人	21
公共サービスと社会的選択	能 勢 哲 也	33
自治体行政サービスの実態	小 西 秀 朋	44
廃棄物行政と市民協力	坪 田 健 児	61
救急医療の実態分析	中 村 温	76
すぐやる課、住民需要への対応	友 野 守	93

## ■ 特別論文

欧米自治への考察Ⅶ	宮 崎 辰 雄	98
-----------	---------	----

## ■ 研究会報告

市民スポーツ振興構想	市民スポーツ振興研究会	123
------------	-------------	-----

## ■ 潮 流

変る地方自治の構図 (148)	納税者の反乱 (150)	一般消費税の導入 (153)
-----------------	--------------	----------------

## ■ 行政資料

都市行政における責任と協力	神戸市都市制度調査会	156
---------------	------------	-----

## ■ 新刊紹介

		190
--	--	-----

# 市民公共学の提唱

足立忠夫

(関西学院大学名誉教授)

## 1 行政の究明

誰もが言うことですが、今日は行政の拡大の時代なのです。行政の拡大は政府機能の拡大であり、したがって政府権力の活動の範囲の拡大であります。しかも、権力の拡大はすくなくとも、かつての自由主義の図式によれば、個人の自由の縮小を結果するはずで

しかし、権力そのものの合理化の可能性を信ずるものにとっては、行政の拡大をもってただちに自由の縮小と考える必要はないようです。病気の治療に行政が介入することは、今日ではむしろ「健康な生活」という自由の実質的条件の確保のために不可欠であるというべきでしょう。又、芸術に行政が介入するのも、同様に「文化的な生活」という自由の実質的条件にとって不可欠なのでしょう。

しかし、同時に今日のような時代といえども、否、科学技術の異常な発達によって一瞬間で全人類を絶滅できるような時代であるからこそ、権力を合理化しさえすれば、行政の拡大は自由の縮小とはならないと安心するのは、あまりにも楽観的な考えではないでしょうか。いや、今日までの世界の発達の状況では、権力をすでに合理化しているのは、そのほんのさざやかな部分だけであると考えるのが、ただしい観察ではないでしょうか。

このように考えるならば、今日の我々の生活の中に深く喰い込み、それを大きく支配している行政というものを、まず最も根本的な立場から、しかも、あらゆる領域にわたって検討しなおすことが必要です。行政というものの徹底的な究明こそ、今日最も緊急なテーマであると確信します。

加えて、今日の行政は一口に言って、きわめて多面的なもので、そのため諸

学問の協同による総合的な解決を必要とします。

現代の新しい行政領域とされているところで発生する公害問題、都市問題、老人問題等々をみれば、これは明白でしょう。しかし、これは新しい領域にかぎりません。神代の昔からの古典的な行政、すなわち、警察や徴税においてもそうです。わたくしの愛する神戸は、以前、暴走族で日本中に名をとどろかせましたが、暴走族の大半は進学競争に挫折した中・高卒の、十代後半の、零細企業の従業員です。かれらは公務員や大企業職員のようにレジャー施設に恵まれていません。だからこの問題は防犯や交通取締といった警察の問題であると同時に、教育問題、青少年問題、労働問題、経済問題、余暇問題なのです。今日のあらゆる行政問題は、複雑にからみあって相互交渉しています。しかも、詳しく論ずる余裕がありませんが、ほとんどの場合、農業問題の解決が工業問題の解決の障害になるというように相互に矛盾しています。だからわたくしは、今日の行政問題を相互交渉相互矛盾問題とっております。

## 2 行政と神話的誤謬

本稿では、こういった行政問題に対する市民の態度について考えてみましょう。

今や、「市民は行政の依頼人であり、その費用の負担者でありながらも、その本質を忘れ、大多数の市民はいよいよ行政のたんなる受益的消費者になろうとしている」と表現されます。

ところで、市民を行政の依頼人(client)であると考えるのは、アメリカの行政学の発想です。すなわち、弁護士や医者への依頼人のことを client というのですが、それと同じく、たとえば、福祉事務所という行政機関が主として交渉する生活困窮者は、福祉事務所の依頼人としての市民であるというようにとらえるのです。ただ最も“進歩的”な法律学者といえども、福祉事務所のような行政機関のことを行政主体といい、それと交渉する生活困窮者市民を行政客体あるいは要保護世帯とよんでいることを指摘しておきたいと思います。意思のある主体を行政機関にのみ認め、市民に認めない考え方や、あるいは、市民

を、保護してやらなければならない人間として把える家父長的ないしは恩惠的考え方が、そこによくあらわれているからです。

ところで、今日の多数の市民が行政のたんなる受益的消費者になろうとしているという点については、すでに多くの人びと、とくに、政治学・行政学・財政学・社会学の方々の強調しているところであります。日本人が納税者 (taxpayer) 意識がきわめて稀薄で、役所にたかることばかり考えているということなどは、多くの人びとの指摘する通りです。したがって、ここでは、それらをくりかえすことをやめます。しかし、そういう受益的消費者としての意識が、最近、いよいよ強烈になり、それは市民のあいだに、否、学者や公務員のあいだにさえ、重大な神話的誤謬を蔓延させ、遂には、日本の民主政治を重大な危機におとし入れつつあると考えますので、いささか私見を述べさせていただきます。なお、ここで、神話的誤謬というのは、だれでも一寸反省すればすぐ気がつくほどの誤りであるのに、それを神話のごとく信じている誤りをいいます。

第一の神話的誤謬は、市民本位の行政という考え方と結合しますが、市民は自分の困ったこと、あるいは、自分や家族で解決できないことは、当然の要求として行政機関がやるべきであると考え、行政機関のほうでも、できるだけそういう要求に<sup>レ</sup>応答すべきであり、また、<sup>レ</sup>応答できると考えているということです。わたくしの学校のある西宮市に寄せられた市民の苦情をみますと、市役所、市役所というのがいちばん文句をいいやすいのですね、市役所に、犬の飼<sup>レ</sup>い方の講習会を開くべきである、最近、家の近くに青大将が出るから市役所はとり<sup>レ</sup>に来るべきである等々の要求があるのをみて、わたくしはびっくりしましたが、わたくしがそれよりももっと驚いたのは、市役所のほうでも、意識すると否とにかかわらず、そういう要求にできるだけ<sup>レ</sup>応答しようとしている態度です。市民の要求には<sup>レ</sup>応答すべきであり、しかも、ある程度<sup>レ</sup>応答できると考えているからこそ、そういう態度をとるのではないのでしょうか。しかし、これはちょっと考えれば、すぐ<sup>レ</sup>気付く誤りです。今日の市民の生活は多様な性格を持ち、したがって、その要求は無限の変化を持ちますが、それらのことごとくに

応答することは、市役所が賈金造りか魔法使いにでもならない限り、不可能なことです。それにもかかわらず、今日の市民は、どんな要求でも行政に持ちこもうとしますし、行政のほうでもそれに応答しようとしているのです。

第二の神話的誤謬は、行政に要求を持ちだす市民の大半が、つねに行政や公務員や国家を悪党の集団のように非難攻撃してやまない市民であるということです。そういう悪党の集団に多くの要求を出して仕事をやらせると、悪党の集団はいよいよ増大し、悪は倍加するはずであるのに、もっとやれ、もっとやれといっていることほど、不思議な神話的誤謬はないのではないのでしょうか。

こういう神話的誤謬はなぜ発生したのか。わたくしは次の諸点に原因があると思います。第一に、戦前は「滅私奉公」ということが強調されましたが、今日はその反動として「滅公奉私」ということが市民の中に絶対的な正しさをもって信じられているところにあると思います。「滅私奉公」というのは、読んで字のごとく、私の心を滅して、公に奉仕するということですが、実際には、これは一種の——あくまでも一種ののですが——「私の極大化と公の極小化」を意味していました。というのは、それは、国民は自分や家族のなかにどれほど困難な問題が発生しても、それらはできるだけ私的な生活の範囲内で解決し、  
<お上>、すなわち、国家や公的機関に御迷惑をかけてはならない、なぜならば、  
<お上>は、国防や治安の維持およびそれらに必要な範囲内での教育その他の機能といった最も重要な仕事に専念してもらわなければならないからであるという観念を、うちに含んでいたためです。ちなみに、こんにちの代表的な福祉行政機関である厚生省も、結局は、強力な兵隊をつくるというところに成立の根拠があったということを忘れてはなりません。このような「私の極大化」があったからこそ、人民の大多数が非常に貧乏でありながらも、世界に冠たる大和や武蔵という戦艦をもつことができたのです。そういう意味で、戦前のわが国では、自由放任の思想の支配した自由主義国家にみられたものとは全く異なりながらも、一種の類似点をもった「私の極大化と公の極小化」が採用されていたのです。これが市民の犠牲において成立していたことはいうまでもありません。したがって、戦後は、その反動として、「滅公奉私」すなわ



ち、私生活において解決すべき領域を極小化する意味の私の極小化と、そういう領域を無批判に公的機関にもちこむ「公の極大化」をもたらしたと思うのです。そして、第二に、それを支援する進歩的文化人と、かれらにカネやタイコで応援するマスコミによって、いよいよそれが拡大増幅されたと思うのです。ところが、さきの第二の神話的誤謬は、さらに、第三の誤謬へと進展します。いま述べましたように、戦前の行政機能は、国防および警察を中心として発展しました。ここで国防の問題を除外しますが、伝統的な警察の機能というものは、法律をタテにとって、権力と威厳をもって人民を畏怖させるものでした。明治の警察官の多くは鹿児島県の士族になりました。いまでも、大都会の警察官に鹿児島県出身の人が多いいことは変わりありません。戦前の警察官のよく用いたことばはオイコラです。これは鹿児島県の方言からきたものです。いささか飛躍しますが、日本の行政の、そして、公務員の伝統的な気質は、法律をタテにとって権柄づくで仕事をやるオイコラの精神です。ところが、今日、行政はいよいよ拡大し、北九州市のように、港湾の建設とその維持管理のような仕事をやっています。これは抜け目のないシャイロックのような商人を相手にやる仕事ですから、その仕事も抜け目のない商人の気質をもたなければ、かれらにコミやられてしまいます。また、今日の行政は、幼児保育や老人扶養といった福祉の仕事に拡大してきました。しかし、これらの仕事は伝統的には慈善心あふれるナイチンゲールのような人がやってきた仕事です。だから、今日の市民の行政に対する要求は、極端な表現をすれば、シャイロックのような人のやるべき仕事を、また、ナイチンゲールのような人のやるべき仕事を、オイコラの名人に、もっとやれもっとやれと要求していることになり、行政の体質の根本的な変革というものを伴わないかぎり、常識では、うまくいくはずのない要求をもちだしていることとなります。これもまた、神話的誤謬というべきでしょう。

こういういくつかの誤謬をはっきり認識せずして、高度成長下においては、市民の要求をどんどんとりいれていたのですが、わたくしは、そういう傾向がゆきつくところでは、市民、とくに若い青年は性欲の解決をいまに市役所に要

求するであろうと考えています。お笑いになります、これは決して笑いごとではないのです。かつて、わたくしたちの世代のものは、性欲をさえ満足させる行政の組織をもっていたのです。それは軍隊です。軍隊に慰安婦のいたことは周知の事実でしょう。性欲にまで面倒をみしてくれる集団を、われわれは経験したのです。そういうところまで面倒をみしてくれる国家は、当然、市民の私生活に深く干渉しますが、そういう国家を、アメリカのある政治学者は「兵営国家」(garrison state)と呼んでいます。まさしく、戦前は兵営国家であったわけですから。しかし、今日の日本もそういう兵営国家への道を進んでいるのではないかと、わたくしは心配しています。関東のある県では、県営住宅の各戸に仏壇をつくるということが計画されているそうです。わたくしにとっては、性欲と同じほど、いなそれ以上に大切な良心や信仰というものを、行政はゲタ箱やゴミ箱と同じように、市民に配給してもそう重大なことではないし、また、市民のほうでも、それをあまり重大なことではないと考えているほど、兵営国家への道はすでに進んでいるのです。この道を進むことは、わたくしには耐えられません。しかし、わたくしにとってもっと耐えられないのは、靖国神社問題に反対した革新的かつ進歩的な方々が、この道への進行に反対されないどころか、声援を送っておられるように見受けることです。とにかく、兵営国家への道、すなわち、自由の消滅への道を進まないと考えながら、行政への要求を無制限にもちだすことこそ、まさに第四の神話的誤謬というべきでしょう。自由の問題を無視した行政の拡大の肯定は、最初に述べたように、多くの問題をはらんでいるはずですから。

ところで、以上のいくつかの神話的誤謬から脱出する一つの安易な方法があります。それは多くの“革新的かつ進歩的”文化人の、そして、マスコミの、意識すると否とにかかわらず、もちだす方法です。それは、マルクス・レーニン主義とか、科学的社会主義とか、市民本位の思想とかといった一つのイデオロギーや主義を、全公務員が一斉に呑みこむと、それが頓服のような効果を發揮して、一切の権力の合理化がたちどころに可能となる、だから、それを呑めというのです。日本の進歩的文化人がこれを本気に説いているとは考えません

が、すくなくとも、かれらがそう受けとられてもしかたがないような表現をしていることだけは事実です。しかし、これは人間の悪魔的な実存的性格を無視した、あまりに楽観的な見解ではないでしょうか。その意味において、これこそ神話的誤謬の最たるものでしょう。ハーサーニという学者は、これをよいことはすべて一緒にやってくるという〈<sup>プラス</sup>正の相関関係の虚妄〉とよんでいます。

以上のような誤謬にもかかわらず、今日の日本の市民が徐々に政治的に成熟しつつあるということを、わたくしも無視しているわけではありません。公害反対運動などを中心とする市民運動に真剣にとりこんでいられる市民の中に、ごく少数ですが、そういう市民を発見するからです。しかし、そういう市民になる、すなわち、市民が政治的に成熟するということは、どういう市民になるかという問題は、決して容易に解決できるものではありません。今まで、政治的に成熟するということは、しばしば、いわゆる〈わけしり〉になることを意味し、そして、そういう人々は、現状を肯定し、変革を試みない人を主として含蓄していました。わたくしは政治的成熟とは、そういう人間になることではないと考えて、『現代の公共問題と市民』（ぎょうせい、53年1月）という書物を刊行しましたが、この問題こそ、やがてわたくしの提唱する市・公・学の協働体制によって解決さるべきものでありましょう。

### 3 専門的権威への挑戦

専門的知識および技術、以下には略して専門的知識といいますが、専門的知識とて、いうまでもなく、学問的知識の一種であります。わたくしは哲学者ではなく、その方面の研究を長くやったものではありませんから、ごく大雑把な大胆なことをいうにとどまるかもしれませんが、学問的知識ないしは学問について少々述べさせていただきたいと思います。

学問的知識というものは、まず第一に、人間の客観的な理性によってある程度抽象化された概念を媒介として、獲得された合理的な法則的知識であり、そして、それらが一定の秩序の中に整理された体系的な知識です。一言でいえば、合理主義の産物です。もちろん、今日、合理主義が批判され、また、合理

主義そのものについて種々の理解が示されています。たとえば、合理的な法則的知識という場合に、その法則が、理性によってつねに百パーセントの確実性をもつ因果関係において実証されるものでなければならないか、あるいは、一定の蓋然性しかもたない因果関係において実証されるだけでよいものかについて、学者のあいだに論争があるわけです。しかし、わたくしがこの論争の仲間入りをして、いずれかに軍配をあげるといふ大それたことができるとは思いません。ただ、わたくしにはっきりいえることは、現実のわれわれにこれが専門的知識であると示されるものの大半は、百パーセントの合理的な因果関係において実証されるものではなく、蓋然的な因果関係においてのみ実証されるものであるということです。むしろ、極端に言えば、専門的知識の多くは、一種の傾向とか、こうしたほうがよりよい結果がえられるであろうということをお説くにとどまっているといったほうがよいでしょう。

第二に、これも大いに議論の余地のあるところですが、しかし、わたくしには客観的な事実のように思われますものとして、学問的知識は知的エリートの産物であるということです。知的エリートというのは、まず、簡単にいえば、生まれつき学問に適した頭脳の持主であることが要求されるでしょう。しかし、それだけでは、知的エリートとして成長するには不十分です。さらに、学問に適した頭脳を十分に発揮させることができるような社会的環境にめぐまれていなければなりません。したがって、すくなくとも、赤貧洗うがごとき環境では知的エリートは成育しません。

学問的知識というものがつねにこの二つの特徴をもつとするならば、専門的知識も、その特徴をもちますが、それにもかかわらず、専門的という形容詞がつけられ、他の知識から区別されるのは、どういう特徴になるのでしょうか。

専門的知識は、まず、第一に、専門的知識、すなわち、professional knowledge が、profession に従事するもののもつべき知識であるということです。profession ということばについて英語の辞書をおひきになると、僧侶、医者、弁護士等の専門的職業という訳がかいてあるはずですが、それは、これらの三つが古典的な専門的職業であることを示しているのです。したがって、古典的な

専門的知識は、僧侶の神学、医者の医学、弁護士<sup>1</sup>の法律学の知識です。専門的知識が職業と結合しているということは、その知識が人間のなんらかの現実生活に応用されるべき知識であることを端的に示しています。したがって、専門的知識は、第一に人間の生活へ直接的に応用できる合理的知識なのです。この点において、たとえば、哲学や純粋数学などと、専門的知識は区別されるわけです。かつては神学、医学、法学にとどまっていた専門知識は、いうまでもなく、今日では、経済学、社会学、心理学等の近代的諸科学を経て、電子工学をはじめとする百花繚乱たる現代の諸科学にいたるまでに進展し、それぞれに対応した専門的職業を成立させました。そして、それらは、われわれのあらゆる生活にしみわたり、われわれの生活の合理化という現象をもたらしています。すなわち、われわれの生活との広汎な結合ということをも、専門的知識の第三の特徴とみることができましょう。専門的知識の第三の特徴は、そのように拡大した知識が特殊細分化しつつあるということです。かつては内科と外科といった程度の特殊細分化しかみられなかった医学において、今日では、外科だけでも、整形外科、心臓外科、脳外科等々と、数多くの特殊細分化がなされていることをみれば、これはまた、容易に理解されましょ。今日では、知識とは専門的知識のことであり、専門的知識とは特殊細分化した知識のことであると一般に考えられているほど、特殊細分化は進展しています。知識の専門化 (professionalization) はその特殊細分化 (specialization) とほとんど同意義なのです。専門的知識の第四の特徴は、その変化のスピードの早さです。日進月歩の発達ということばを用いなければならないほど、今日の専門的知識は非常にスピードをもって変化しています。おそらく、この点については、多くを述べる必要はないでしょう。きのうの医学はきょうの医学ではないということばを、われわれは、たえず、しかも、一種の不安 (脅迫感) をもってきかされているからです。

ところで、そういうスピーディな発達あるいは変化は、よく考えてみます

と、ほとんどすべての場合に、なんらかの価値的な社会的規範意識ないしはイデオロギーと関係をもっています。きのうの医学はきょうの医学ではないというほどの発達、たしかに、医学そのものの発達、あるいは、極端に言えば、医学という技術そのものに内在する自律的な進展の法則によって、もたらされたのでしょう。しかしまた、きのうの医学ときょうの医学とのあいだのズレや対立は、ほとんどすべての場合、たとえば、世代間の意識のズレや対立のごときものと関連し、それによって、いよいよきびしくなっているのも、見逃すことのできない事実です。もとより、そういう対立を生みだすものは、世代間の意識のズレという年齢的なひろきだけではないでしょう。おそらく、より重要なものとして、さきに述べた知的エリートを育成する社会的環境の変化があるでしょう。すなわち、いままでの知的エリートを育成した社会的環境が、中産階級 (middle class) ないしは上流中産階級 (upper-middle class) であったのに対して、近年の教育と経済 (あるいは経済的生活) の社会化ないしは均等化によって、下級中産階級 (lower middle class) ないしは下級階級 (lower class) の人びとも知的エリートを育成する社会的環境で生活できるようになったという変化に大きく依存しているでしょう。おそらく、そういう生活環境の変化が、世代間のズレと相俟って人間の信条や価値観のごとき社会的規範意識を変化させ、その変化によって、既存の老大家の専門的権威が挑戦されることになっていると、わたくしは考えます。

ところで、以上の諸特徴、とりわけ、専門的知識の内部における対立は、重大な問題をうちにはらむこととなります。それは、専門的知識そのものの権威の低下です。専門的知識ないしは学問の世界において傑出した人物をわれわれが〈権威〉とよぶように、かれらの説くところは、〈権威的〉な知識であるとされています。とくに、それが科学的な法則的知識であるとして説かれるときには、ほとんど抵抗しがたい〈権威〉となります。しかし、〈権威〉に対する挑戦と造反がまかり通るところでは、挑戦し造反するものの主張する権威をも含めて、専門的知識のもつ〈権威〉そのものが低下せざるをえません。しかも、そこにさきの専門的知識の特殊細分化が加わるときには、権威は一段と低

下します。というのは、この特殊細分化は、細分化された知識が一個の独立の専門的知識として成長することを意味し、その結果、個々の専門的領域においては、他の領域とあるていど無関係に研究がすすみ、そこから、それぞれの専門的領域が最も合理的 (rational) あるいは善 (good) とする権威的知識が相互に異なり、あるいは、ときには矛盾し対立するという事態が発生するからです。最善とする建物が、建築学者、心理学者、医者、経済学者等によって異なることは、われわれのよく知るところでしょう。かくて、人びとの知識に対する献身がすすみ、知識が発達 (変化) すればするほど、知識の権威は低下することになります。これは、まさしく矛盾であり、ディレンマです。今日のわれわれは、このディレンマを直視しなければならないのです。これを直視しない学者は、ほとんど例外なく、学問的奇型児であり、それにもかかわらず、その奇型児的知識を<権威的>なものとして他人に押しつけるときには、独断的学者になると思います。まさしく専門馬鹿です。

この点に関して、わたくしは、さらに大胆な発言をしなければなりません。最も合理的あるいは最善とする建物について、種々の専門家の説くところが異なるのは、たしかに事実です。だが、多くの場合、根源的なところで一致していることに注目しなければなりません。なるほど、建築学者は最も堅固な建物を善とするでしょう。心理学者は最も疲労のすくないものを、医者は健康に最もよいものを、経済学者は最も迅速かつ廉価に建築できるものを、それぞれ善とするでしょう。そして、それぞれの善とするものが相対立し相矛盾するとき、特定の専門家集団とその知識は、他の<外部の専門家集団から>挑戦されることになります。しかし、それにもかかわらず、いままで、専門的知識相互間の対立や矛盾があまり大きな問題として顕在化しなかったのは、それぞれの前提する根本的規準に一つの共通点があったからです。すなわち、以上の種々の専門家が合理的あるいは善とする規準の根底には、ことごとく、人間の生産力ないしは生産性の増大は善であるという共通の観念が横たわっていたからです。まさしく、「大きいことはよいことだ」というように、量的増大を善とする信念があったわけですから。GNPの神話はその代表例でしょう。

学問的知識の発達、そして、それらのもたらした生産性の増大は、一般に数によって測定されます。北九州から東京まで行くのに、いまから 100 年前ならば、おそらく 200 時間以上はかかったでしょう。いまは、飛行機で 2 時間で行けます。スピードは 100 倍になったわけです。農民の生産力も、肥料や機械などの発達によって、10 倍以上になっているでしょう。しかし、その間に、それらと比べものにならないほど物凄く量的に増大したものは、さきに述べたように、人をだます技術と人を殺す技術ではないでしょうか。このような専門的知識や技術の発達や変化を進歩とよべるのでしょうか。わたくしはいままで知識の発達や変化といい、進歩ということばを使用しなかったのは、このためなのです。人間の専門的知識への献身は、必ずしも多数の市民の幸福とは結びつかない。このような〈進歩〉をもたらしたのです。われわれ市民は、そのようなものに〈権威的〉知識としての高い評価を与えることができるでしょうか。答はいうまでもありません。ここに、今日の専門的知識の権威の低下の最も根源的な理由があると、わたくしは考えます。

と同時に、以上の専門的知識の権威を低下させたいくつかの理由のなかにこそ、今日では、専門的知識の形成を知的エリートにのみ任しておけない理由も発見できると、わたくしは考えます。そして、専門的知識の形成に専門家でない素人的市民も参加しなければならない理由も発見できると考えます。元来、知的エリートとそれ以外の広汎な市民とのあいだには、それぞれの生活（あるいは生活体験）において、したがって、それぞれが充足すべきだと考える欲求（あるいは欲求の価値判断）においても、つねにズレがあり、さればこそ、知的エリートがどれほど市民の欲求の充足のためにと称して知識を創造しても、その知識の充足するものと市民の現実の生活上の欲求とのあいだにはつねにズレが発生するものなのです。だが、いままでは、このズレは、あまり大きく顕在化していませんでした。ところが、今日では、一方では、専門的知識がさきに述べたような特徴的な変化をとげ、そこから、その権威が低下するようになると、また、他方では、教育と経済的生活の社会化によって広汎な市民が（わたくしのいう平均的市民が）専門的知識（や技術）の成果を利用するととも



に、それに大きな関心をもつようになると、このズレは顕在化せざるをえなくなってきました。かくて、専門的知識の創造者としての専門家と非専門家的な素人の市民とが協働して、このズレをうめるということが、今日の課題になってきたのです。

以上が、市民公共学の提唱の背景と動機である。

#### 4 行政問題と市民の権利

行政の専門的知識というのは、同じ専門でも、医学の専門的知識と異なります。では、どう異なるのでしょうか。

行政は、さきに述べたように、それを研究する人びとのイデオロギーのいかんにかかわらず、公共的な仕事、すなわち、あらゆる市民、あるいは可能な限り多くの市民の欲求や要求に答えなければならないという点では、すべての人が一致しています。したがって、やや短絡しますが、多くの場合、警察や消防に典型的にみられるように独占的な仕事です。したがってまた、多くの場合、権力の行使が正当なものとして認められます。こういう公共的な仕事の内容や、独占の程度や、権力の行使の条件などは、一般に、民主主義国家においては、法律によって定められています。行政に関する専門的知識が主として法律学の知識であったし、また、現在でもそうあるのは、このためです。だが、当初に述べた行政の拡大という現象があらわになってくると、事情は変わってきました。法律学のほかに、行政が組織で行われるところから、経営学や管理論が、行政の専門的知識として、行政の一般的な組織に入ってきました。また、古くから行政の関連学問として考えられていた経済学や財政学や会計学も正式のメンバーとして入ってきました。さらに、行政の個別的領域において、古くからその存在が認められていた医学、衛生学、土木工学、建築学等々の専門的知識も、今日では、ますます重要視されるとともに、上記の一般的な諸学問との関連性がいよいよ密接になり、そのかぎりにおいて、一種の一般性を獲得するようになってきました。以上のような意味において、行政の専門的知識は、非常に複雑な構成をもった、まさしく複合体的専門的知識なのであります。もっとも、今日は、医学がその端的な実例であるように、どの専門的知識も実は

こういう複合体的性格を帯びつつありますが、行政の場合は、それが最もいちじるしいのです。

わたくしはそこから、次の諸点を指摘したいと思います。

第一は、行政問題を研究する学者とそれに日夜悪戦苦闘している公務員の方々とを行政の専門家と規定しますと、それはこういう複合体的な知識の専門家なのです。複合体的な知識の場合には、その専門家は太なり小なり、そのうちのいずれかの部分に片寄ることがさけられません。知識の奇型児はさけられないのです。しかも、わが国の場合には、さきほど述べた学問相互間や行政組織の相互間のなわばりの割拠性が加わります。奇型児はいよいよ奇型児になるわけです。要するに、わたくしの指摘したいのは、行政の専門的知識は、専門家相互間の調整が最も必要な知識であるということです。

第二は、さきに述べた専門的知識の權威の低下が、ここでもみられるということです。複合的性格をもった行政の専門的知識においては、ひとしく權威の低下といっても、それは非常に特徴的な低下ですが、それについても、ここでは省略します。

第三は、ここでも、知的エリートの創り出す行政の専門的知識の充足する欲求と、市民の生活上の欲求とのズレがいよいよ顕在化しているということです。しかし、ここでは、他の専門的領域と異なって、このズレを顕在化させる特殊な要因のあることに注目しなければなりません。さきほど述べたように、行政は公共の利益を実現するものでなければなりません。しかし、詳述をさけますが、あらゆる市民に差別するところなく、しかも、全く等量の利益 (benefit) や、あるいは等量の負担 (cost) を与えるような行政はありません。一部の人が喜ぶものが、他の人の悲しむものであるということは、行政にはさけられないのです。消防の充実はだれでもそれによって利益をうけるような喜ぶべきことでしょう。けれども、隣りに消防署ができることを喜ぶ人がいるでしょうか。また、行政は、多くの場合、独占的な仕事であり、権力という強制力をともないます。そのような場合、ズレが一段とあらわになることは、いうまでもありません。もっとも、昔は国家が〈お上〉の權威によって、このズ

レを押えこむことが可能でありました。だが、いまはそれが不可能であることは、あきらかです。したがって、行政の専門的知識においては、ズレが最もいちじるしくあらわれるのです。しかも、市民は、民主政治の要求として、このズレをうずめる当然の権利をもっているのです。我田引水の表現を許していただくならば、わたくしのいう学者と公務員と市民との協働体制によってこのズレをうずめるのは、民主政治の当然の要求に由来するといわなければならないのです。

だが、このズレをうずめる協働体制において市民が大きな役割を演じなければならないことには、いま一つの注目すべき理由があります。それは、一口にいえば、今日の行政問題の諸特徴です。この特徴は、二つに分けて考えることができます。

第一は、現代の行政問題の地域的特殊性です。個々の行政問題の解決において、いわゆる現地性が大きく浮び上ってくるということです。現代の行政問題が多面的なものであることは、すでに述べました。この多面性は、どのような地域のどのような問題にも共通します。しかし、この共通性との関連において、今日の行政問題の多くは、全国画一的に発生する共通の問題であると、一般に考えられています。しかし、わたくしは行政問題の画一的共通性を過大視してはならないと思います。

まず、現代といえども、地方に独特の特殊問題があるということです。たとえば、鹿児島県の結核による死亡率は長野県の数倍になるといわれています。だから、結核の予防と治療が鹿児島県では行政問題になっても、長野県ではないことは、明白でしょう。こういう問題は、よく考えると、案外に多いのです。

だが、今日、全国に共通の一般的な問題が増えつつあることは、否定できません。公害行政や福祉行政といった現代の新しい行政はもちろんのこと、警察行政や教育行政といった古典的な行政においても、そういうことがいえます。しかし、極端にいえば、公害、福祉、警察、教育といった行政の頭にはりつけるレッテルや主題だけが、むつかしくいえば、それぞれの行政が実現しようと

する目的だけが、共通し、一般的であるにすぎません。一たび、そういう行政の問題を解決しようとするときには、すなわち、解決の具体的方法を考えようとするときには、個々の地域の特殊な個性性というものが浮んでこざるをえません。

最近の新しい行政分野でも、同様のことがいえます。裕福地域と低所得者地域とでは、「保育に欠ける児童」の数も、「欠ける程度」も大いに異なるはずです。前者の地域と後者の地域では、老人の数も、また、老人の要求も、大いに異なるはずです。それにもかかわらず、行政の専門家たちは、ここでも、意識的にも無意識的にも、しばしば画一的な福祉行政を説き、げんにそれが行われているのです。ズレが大きくならなければ、嘘じゃないでしょうか。

これに関連して、さらに、次の点を指摘しておきたいと思います。上記の画一的な福祉行政が、行政の専門家の好きな住民本位の行政という美しいタテマエと結合するとき、どうなるかということです。詳細は語れませんが、行政の専門家は比較的裕福地域に住んでおり、そういう地域では、市民の福祉に対する要求や運動も強く、したがって、福祉も充実するのに対して、低所得者地域では、その逆の現象がおこっているという厳然たる事実だけを述べておきます。わたくしが“革新的”な人びととともに「市民参加万才」と叫べないのも、ここにあるわけですが、とにかく、さきのズレは、よし勇ましい市民の声となってあらわれなくとも、低所得者地域で大きくなることは、いうまでもありません。市・公・学の協働体制は、ここで、最も必要なのです。

協働体制を必要とする現代の行政問題の第二の特徴は、その新奇性です。すなわち、いままでの専門家や専門的知識が知らなかった新奇なものを、現代の問題は必要としているということです。

アメリカの貧困克服行政においてしばしば槍玉にあげられたものに、スピロ・アグニューの「スラムの専門家は、スラムの住民よりスラムをよく知っている」といわれてきたことがありますが。これは、1960年ころまでの中産階級出身の白人の社会学者のスラムの専門家が、結局は、スラムの住民の苦しみや悲しみや怒りを、したがって、かれらの真の欲求をなにも知らずに、ただ高いと

ころから観察しただけで、スラム問題の解決の処方箋を書いていたにすぎないということに対する痛烈な告発を含んでいたのです。しかし、こういう告発にもりとまれている専門家の無知は、行政問題そのものの新奇性に原因するというよりは、かれらが問題に接近し解決しようとするときの態度に由来するというべきでしょう。すなわち、善悪は別として、すくなくとも、権力を行使してまでも助けてやることのできるという優越的な態度や立場に由来するというべきでしょう。ところが、次の場合のような専門家の無知は、優越的な立場に由来するとともに、むしろそれよりは、問題の新奇性に原因するというべきでしょう。たとえば、水俣病、カネミ油症問題、空港騒音問題等の場合です。わたくしは水俣病やカネミ油症については十分の知識をもっていませんが、空港の騒音問題なら、大阪空港の近くに住んでいますから、ある程度の知識をもっていますので、それについて語らせてもらいます。いままでの医学は、騒音、とくにジェット機の離着陸のときのような騒音の人体に及ぼす影響については、ほとんど研究をしていなかったために、全く無知だったのです。わたくしは生まれつき音に非常に敏感で、あの音を聞くと、気が狂いそうになり、自分が機関銃をもっていたら、撃ちおとしていたかもしれないほどですが、わたくしの妻は、「やかましいねー」というだけで平然としています。騒音から受ける肉体的、精神的被害は、人によって大変なバラツキがあるようですが、そういう点については、在来の医学は無知だといってもよいのではないのでしょうか。むしろ、被害者の市民のほうがよく知っているのではないのでしょうか。だから、わたくしはアグニューのことばをもじって、「空港騒音を一番よく知っているのは、騒音の専門家よりも、むしろ空港周辺の市民であり」、そのかぎりにおいて、医者等の騒音の専門家は専門家でありながらも一種の素人であり、周辺の市民は素人でありながらも一種の専門家であるといいたいのです。両者の協働なくしては、騒音に関する専門的知識さえ確立されないのです。ましてや、それをなくして、どうしてこの問題が解決できると考えられるのでしょうか。しかも、鷲のような鋭い眼でみるならば、これはあらゆる行政の問題に妥当するのではないのでしょうか。

かくして、わたくしはみなさんに、今日のわれわれの生活に、いな、ときには、われわれの生死にさえ深くかかわる公共問題ないしは行政問題の解明に対して、それぞれの地域における市民と公務員と学者の、すなわち、市・公・学の協働体制から市民公共学の必要性を提唱したいと思います。これなくして、問題の解決も、したがって、われわれの健康にして文化的な生活も、さらには、日本の民主政治も語り得ないのではないのでしょうか。

# 行政責任の課題をめぐって

水 口 憲 人

(大阪市立大学法学部助教授)

## はじめに

昨今、いわゆる行政責任をめぐっていくつかの興味ある動向があらわれてきている。たとえば、低成長下における自治体行政の事務・事業の見直しという動きと重なり合って、行政の守備範囲＝責任領域をあらためて問い直そうとする動向が顕在化してきている。あるいは、輓近の諸判決は、行政の積極的かつ能動的行為を要請する傾向を示し、その意味では、行政の責任をより厳しくかつより拡大して解釈しつつあるようである。ごく最近の「カネミ訴訟」判決が好箇の例であるが、他にも、「知事が県条例によって、野犬対策の権限を適切に行使すれば、本件事故（注、三歳の幼児が野犬にかまれて死亡）は防げたとも推認され、（行政の）作為義務違反を認める」とした東京高裁の例（1977年11月）や、自然を対象にした治水事業では行政の管理責任にも限界があることに力点を置いていた従来の考えをしりぞけ、「危険性を知りながら放置していた行政側の管理上の瑕疵」を認めた大東水害訴訟の判決（大阪高裁1977年12月）等が引照されよう。

ところで、行政責任とは住民ないし議会（＝本人）と行政（＝代理人）との関係にかかわる観念であり、かつ、この関係には遂行されるべき任務という契機が、両者の間に介在する。足立忠夫氏の整理によれば、この関係は別図のよ

	①任務的責任	②応答的責任	③弁明的責任	④受難的責任
本人	選人者	召命者	問責者	制裁者
代理人	受任者	応答者	弁明者	被制裁者

（注）足立忠夫「責任論と行政学」（『行政学講座』第一巻）により、引用者が表にしたものである。責任のサイクルは①から④へと推移し、それに伴い、本人と代理人の関係も変化する。

うな局面を持つ構造になる。(6) 行政責任の再考

本稿は上述のような動向を念頭に置きつつ、現在の行政責任をめぐるいくつかの問題や課題に言及しようとするものであるが、まず、行政責任に関する基本的な考察枠の検討からはじめよう。

## 1 行政責任の考察枠

### (1) 行政裁量と行政責任論

与えられた任務が機械のように決まりきった手順で、当初の予定どおり達成されることが想定されているとするならば「責任」の問題は発生しない。ひるがえらうていえば、責任とは行政の自由裁量＝選択行為とその結果にまつわる観念であり、その意味では裁量権限が最も広範に行使される局面＝応答的責任のレベルが、行政責任の核心的領域を形成することは多くの論者の主張するところである。われわれはこの意味をやや迂回した手続きで検討することから始めよう。行政責任の問題が理論的課題として自覚的に提出されたのはさほど古いことではない。1930年代後半のアメリカでのブレイナー＝フリードリヒ論争を嚆矢とするこの理論領域に関して、今、多くを述べる必要はないが、そこには、行政責任への、異なる二つの接近態度が存在していたし、現在でも存在していることに注目しておこう。この二つの態度とは、機能と権限とを拡大しつつある現代の行政官僚制をどう評価するかという根本的論点にかかわるものであるが、一方の考え方は、行政官僚制の比重の増大＝「行政国家」化の傾向それ自体を、議会中心の政治という民主主義の伝統的構造への挑戦と見做し、行政の機能や裁量行為の縮小を行政責任確保の本質的方向にしようとするものであり、他は、行政の比重の増大を、現代社会の複雑な諸問題に対処するためには必要ないしは是認されざるをえないことを考え、拡大した行政の権力や機能が、いわば、どのようにすれば適切に行使されるかという点に行政責任論の焦点を据えようとするものである。前者は行政の行動を可能な限り消極化することを理想と考え、後者は一定の留保はつけるものの、行政の能動化を望む立場



であるといえよう。

このような相違は応答的責任の次のような理解の違いとなつてあらわれる。今、応答的責任の問題を本人によって代理人に課せられた任務（Y）を実現するための手段（ $m_1, m_2, m_3, \dots$ ）を選択するという裁量行為を例として考えるならば、前者は「Yは $m_j$ によって遂行されるべきこと」を行政の外で決定し、行政の恣意性が生じる余地を事前に可能な限り縮小しておこうとする立場であり、後者は、Yにどのような手段で応答するかは行政に一任するという考え方——別言すれば、行政の裁量行為を積極的に承認することが、むしろ行政の能動性や創造性を引き出すことにつながり、本人たる国民や議会の意図や任務の性格等に照らしてみた、選択された手段の適切さや妥当性は、事後に、弁明的責任の局面で検証されれば十分であり、弁明不可能ならば受難的責任が追求されるべきとする考え方であるといふことができよう。

通常、前者の考え方は外在的責任論と称され後者は内在的ないし自律的責任論といわれているが、ともあれ行政責任の考察軸は裁量行為の理解の仕方を核心として、いわば分裂症的な様相を呈していることが知られるであろう。だがこのような様相は現代行政への期待や警戒の率直な反映である。なぜなら現代行政には、福祉・開発・環境等に関する種々の問題群の処理や管理にその先導的営為や積極的行動がたえず要求されつつも、他方では、かかる行動が「官僚支配」の増大につながらないために、外部からの監視の眼が一層必要とされているからである。このようにみてくると、行政責任確保の方向も、行政の主導的役割への期待と恣意性の警戒という対立的要請の安易な“止揚”を追求するよりも、各々の軸に即して問題が具体的に検討されることがさしあたって現実的な方途だといえるであろう。

## (2) 恣意性のチェック

まず、恣意性のチェックという文脈から考えてみよう。この文脈の伝統的な中心課題は議会の行政統制能力の強化ということであったが、わが国の場合、この課題は現時点でもとりわけ重要な意味あいを持つ。なぜなら、高度資本主義国家に共通する、行政権能の強化・拡大という「現代的行政国家」の様相に

加えて、わが国では、明治以来、官僚主導の統治構造が優位し、「議会中心の政治」による行政統制という原理がもともと十分に機能してこなかったという「伝統的行政国家」の色調を現代でも有しているからである。たとえば、官僚主導の地域開発路線に議会＝政党の大部分が十分な政策的対決能力を持たず、むしろこの路線の承認の上で、行政幹部と議員の双方が癒着し、開発事業から特殊な利益を引き出し、一連の汚職を生み出したといういくつかの自治体でみられた事例は、われわれの記憶に残るものであり、この課題の重要性を再認識させるものであった。

ところで、議会による行政統制というこの伝統的な制度に加えて、最近、行政を動的な政治過程として捉えることによって行政責任確保の枠組を考えようとする立場が登場してきている。この考え方は、住民諸団体や政治家、他の行政部局との接触や交渉という行政の日常的・動的な姿に注目し、このような動的過程では、行政の持つ価値観や裁量基準がたえず具体的な局面や問題に即して問い直され、行政執務者自身も自らの判断基準を日常的に変化・洗練せざるをえないことを指摘する。したがってこの考察枠に立脚すれば住民参加等による行政と住民との接触・交渉は行政の裁量権限を住民の側に取り戻そうとする運動としての評価が与えられることになる。いうまでもなくこのような論脈は、住民運動や住民参加の意義が行政責任論の中でも正当に位置づけられるべきことを示唆するものであり、かつまた、恣意性のチェックに関する今一つの課題を示すものである。すなわち、住民と行政との交渉や接触の態様をどのように構造化ないし手続化するかという課題であり、行政の裁量行為をより“民意”に即して制約する可能性はこの課題の自覚化の程度に依存していることが強調されてよい。

### (3) 行政の創造性と応答的責任

比喩的にいえば、現今の責任論は、恣意性への警戒以上に、行政の応答的責任をどのようにして創造的に発揮させるかに関心の力点を置いている。この点に関して寄本勝美氏はゴミ処理行政を分析して、おおむね次のようなことを述べている。すなわち、ゴミの収集回数や方法は、例えば国の法令などにより画

一的に決められるべきものではなく、それは地域の実情に照らして自主的・創造的に決められるべきものであり、このような創造性を発揮することが「地方自治の妙味」である、と。ここには、ゴミの収集・処理という任務的責任に、どのように応答的に対応することが責任的であり創造的であるかという関係が如実に示されていてよう。また、先に触れた判決例も、水害防止や野犬取締りという任務的責任に、行政が創造的行為によって応答的に責任を果すべきことを指摘したものと見做すことができよう。

このような文脈での行政責任は、もとより任務の性格や行政の能力・住民の行政に対する期待度等により多様であり、創造性発揮の条件や課題は具体的ケースに即して教訓化されるのが望ましく創造性一般を抽象的に強調するのは場合によっては有害ですらあろう。にもかかわらずやや一般的に指摘しておいてよいことは、第一に、必要以上の画一化や煩瑣な手続きは創造性の妨げになるということである。例えば地域の実情に即して環境基準を自治体独自の判断で厳しくすることを、国の画一的な基準設定により制限すべきでないことは今や多くの人の認めるところであろうし、やや特殊な事例であるが、戸籍事務の次のようなケースは煩瑣な手続きの代表的なものであろう。軽微・顕著な誤記や遺漏で先例の認めたもの等は市町村長の権限で戸籍訂正が可能であるが、誤字・俗字を訂正する場合、市町村長は監督局の長の許可を得て訂正せねばならずこの間、3～4週間の日時を要するという。このような“繁文縟礼”や“レッド・テープ”といわれる官僚制特有の病理で行政は自らの創造性をしばっていないかどうかをあらためて検討されてもよいであろう。

また、先に示唆したように、創造性の発揮＝裁量権限の積極的行使が恣意や独善であるか否かは弁明的責任の局面で事後的に検証される。したがって第二に、行政の創造的営為は、弁明の基準をたえず意識したものであることが望ましい。かつて、C・フリードリヒはこの点に関して、行政の専門化の進行に着目して、専門技術の水準にどの程度合致した行政が為されたかを、弁明的基準の一つとして示唆した。この点をやや現代風にいえば、いわゆる「政策諸科学」と総称される動向が提供する一連の諸手法の援用が“科学性”という弁明

の一つの基準になるであろうし、特に、行政施策の結果や到達点を分析的に確定しようとする行政事業の評価に関する手法は弁明の具体的素材を提供するという意味でも注目される。もちろん、この“科学性”の他にも社会的規範や法令への合致、手続的正義、“民意”等の基準が留意されるべきことはいうまでもない。

## 2 守備範囲—任務的責任をめぐって

つぎにわれわれは、行政の責任が守備範囲の問題と交錯して論じられている最近の状況について考えてみよう。行政のなすべきことをサービスの需要範囲や適切な分配方法という角度から再検討しようとするこの動向は、あるサービスがどのような主体（行政、住民、企業、あるいはこれらの組み合わせ）によって提供されるのが望ましいかという関心を基軸にしており、住民や企業の役割との関連で行政は何をなすべきかを確定しようとしている。その意味では、前掲図に即して比喩的にいえば、主として行政の任務的責任をめぐる問題であることが注目される。

この守備範囲—任務的責任の再検討の動きは硬直化した今日の行財政を打開するという現実的必要性に発条したものであることはいうまでもないが、しばしば指摘されるように、一面では、低成長・地方財政危機に行政サービスの縮小と低下で対応しようとする状況主義的・受動的な姿勢に由来したものであることも否めない。あるいは行政への市場原理導入の適否の問題等、慎重に検討されなければならないいくつかの論点を含んでいる。しかしながら同時に、守備範囲論は、限られた行政諸資源を有効・適切に配分することによって財政危機下でも行政サービス水準の維持・向上を目指すという前進的な試みとして意図されている場合も存在するし、行政と住民との関係や役割を再指定することによって、任務的責任を明確にしようとする興味ある観点を含んでいることに注目しておいてよい。

現在、神戸市行財政制度調査会「都市行政適正化への課題」、同都市制度調査会「都市行政における責任と協力について」、全国市長会「低経済成長下に

おける都市政策に関する提言」、全国知事会「新しい時代に対応する地方行政に関する今後の措置についての報告」、あるいは地方自治研究資料センター「公共サービスにおける役割と負担のあり方」等によって、行政の責任領域や住民との負担関係等が種々の形で提示され、また、守備範囲を確定する基準や考え方についての具体的なし総括的な研究も順次、公けにされつつある。これらに十分言及する余裕がない本稿では、地方自治体の守備範囲＝任務的責任を検討するに際しては、さしあたり次のようなことが必要とされることを指摘しておくにとどめよう。

まず第一に、江口清三郎氏が指摘するように任務的責任は少なくとも次のような見地をふまえて検討されなければならないだろう。すなわち第一に、地方自治体は本来何をなすべきかが論議の中心に据えられること、別言すれば、あるサービスを自治体の任務とすべきかどうかは、そのサービスの性格・効果・必要度等を自治体本来の機能や役割に照らして検討されるべきであり、制度的制約や財政事情等の特定の要因を先行させて考えてはならないということである。もちろん財源等の制約は無視できないが、「地方自治の本旨」に沿ってあるサービスが自治体の責任領域であると結論されたならば、そのための財源や制度改革、国への要請等の努力が行われるという発想の手順が踏まれるべきであろう。また第二に守備範囲論は「住民と共同の力でなすべきものは何か」の論議であるべきであり、住民との関係が、単に費用負担関係に解消されてはならないであろうし、したがって第三に、守備範囲論が安易な福祉切り捨て論や「地方自治体の失敗」の住民への転嫁に陥らないようたえず留意されるべきであろう。

ところで、何をなすべきかをどのような優先順位で決定するかということは、どのような過程や手続きを経て決定するかという問題と不可欠である。特に現在の守備範囲論が、行政と住民の協力＝負担関係の再構成という課題を提示している以上、どのような手続きや過程の下で、双方の守備範囲に関する合意を形成するかという論点はとりわけ重要となる。したがって第二に、先に言及した、行政と住民との交渉や接触の動的過程をどのように構造化・手続化

するかという問題が、守備範囲の決定に際しても重要となることが強調されてよい。この課題の現実化は、少なくとも、行政側の主観的願望に発する一方的な守備範囲の確定を妨げるであろうし、やや積極的にいえば、双方の任務的責任の“共同決定”的可能性を与えるであろう。

また、守備範囲論が、行政サービスの需要範囲そのものをコントロールの対象としようとする試みである以上、任務的責任の領域確定は、かなりの程度いわゆる“行政需要”の確定のされ方に依存する。したがって次に“行政需要”をめぐる問題が指摘されてよいであろう。たしかに、かつて吉富重夫氏が分析したように、実際の“行政需要”は「理念の現実態」（例えば、「開発」と「環境」のどちらが優先されているか）、その需要がどの程度計量化になじむか、あるいは実際に“行政需要”が形成・決定される政治体系＝権力構造の性格等の諸要因に規定される変数でありその一義的な確定は容易ではない。あるいは西尾勝氏が指摘するように、これまでの“行政需要”の観念は本来的に住民対行政という二分法に立っているという限界がある。つまり“行政需要”論の構造は住民が政治＝行政体系にその充足を期待する効用（氏はこれを狭義の行政需要ないし行政素需要といわれるものに相当するとする）の内から行政を核とした政策決定機構が特定のもを“行政需要”として認定する（氏はこの認定された“行政需要”を行政ニーズと命名している）という関係を前提にしたものであり、行政ニーズは行政側によって一方的に「認定」されるものではなく、住民との相互交渉の過程を経て、いわば「形成」されるものであるという見地に立てばある種の限界を持つ。しかしながら、行政素需要が行政ニーズに転換されていく際の基準が分析的客観性に裏づけられて公準化されるならば、あるいは行政素需要の検定方法が可能な分野で可能な限り開発されるならば、そしてまたこれらの基準や調査結果が公けの検討に供される機会が保障されるならば、何を行政ニーズとして確定するかに関する合意形成過程がより合理的な基礎の上で展開されることになろう。江口氏が守備範囲確定の当然の前提作業として、守備範囲が現実にはどのような要因によって決定されたり変容されたりしているかという実態を可能な限り認識しておくという分析的＝記述

的態度の必要性を強調しているのも、このような文脈に照らして傾聴しておいてよい。

ところで、行政の遂行すべき任務は法令上義務づけられるべきとするのが民主主義的行政の一つの規範的要請である。だが現実には行政素需要→行政ニーズの動態と法令上の規定とは必ずしも照応していないことは周知の事実に属する。特に都市自治体は、経済活動の拡大、都市化の進行、生活構造や価値意識の変容等の行政環境の変動に起因する行政素需要の増大や多様化に直面し、昭和40年代以降、法令上の規定とはある程度無関係に——つまり自らの政策的判断や裁量により行政ニーズを認定し、いわゆる任意的・選択的行政サービスを拡大してきた。この拡大は高度成長＝自然増収のメカニズムにも支えられ財源的にもある程度可能であったが、低成長が標榜される今日、任意的・選択的サービスを、そしてまた法令に基づく義務的サービスについてもその供給の方法や仕組みを、法令との関係で見直すという気運が醸成されてきている。そこで第四に、法令との関係における守備範囲の問題に言及しておこう。

まず、任意的・選択的行政の全てが法令で義務づけられる必要はないにしても、市民的常識からみて当然自治体が遂行すべきだと考えられる任意的行政は、法令上も責任が明確にされ義務的任務とされるのが望ましい。例えば、都市自治体が行っている救急医療サービスは、救急患者搬送は義務づけられていてもそれ以上の法令上の義務はないことになっており、この種のケースは、法令上でも任務的責任が整備され、行政サービスの断片化が防がれるべきであろう。第二に、自治体の任意的サービスを国の側が法令の要求する義務的・必需的サービスと認定しないことによって、補助金の交付や交付税の算定で不利を被るという問題がある。たしかに、ナショナル・ミニマム・スタンダードを確保するために、任務的・選択的サービスよりも義務的任務に財政的保障を優先させるという考え方は肯首できなくもない。だが、救急医療の例のごとく、任意的サービスも住民にとっての必需的サービスである場合が多く、国と自治体・住民間のサービスの必需度＝義務度の認識の落差に由来する財政上のネックは解決を要する重要な問題として残ろう。そして第三に、基礎的自治体

の任務的責任を明確にするためには、法令上の事務配分の再検討が必要とされよう。例えば河川はその等級により、国・府県・市町村間に管理権限が分割されているが、単に災害対策や治水という角度からだけでなく、環境整備や住民のレクリエーションという角度からも見直される必要のある現在の河川行政は「市町村優先の原則」や「現地性」という古くて新しい事務配分基準であらためて検討され、市町村中心に統合化がはかられてもよいであろう。やや一般的にいえば、守備範囲論の主たる関心が公私間の役割関係にあるにしても、“公”の相互間の責任領域の整備は依然として忘れられてはならない問題である。

### 3 住民の「社会化」と行政の責務

先に言及したように、現今の守備範囲論は住民—行政関係の再検討という論点を提示するものであった。しかもこの論点は、単に相互の費用負担関係の整備というレベルにとどまらず、地方自治の担い手としての住民像の再構成という課題を内包するものである。例えば「都市行政における責任と協力」と題した神戸市都市制度調査会報告には「行政サービスを無差別・無制限に要求する一方、市民意識が不十分なまま行政協力がなされている」現状の反省に立って、「市民の自己啓発」が呼びかけられていることは、この間の事情を物語るものであろう。

ところで、この動向は政治社会学の主題になぞらえていえば、住民の「社会化」の文脈で興味を引くものである。なぜならこのような課題設定は、現代行政と大衆民主主義下の住民とのある種の関係——“個我”化した大衆の行政受益者意識に対応して（足立忠夫氏の表現を援用すれば、“私”的な要求であっても可能な限り“公”＝行政によって実現されることを望むという意味での、“私”の極小化“公”の極大化という住民の行動様式に対応して）行政は守備範囲を拡大し、そのことによって行政自らも統治権力としての妥当性や正当性を証明し拡大してきたという関係——を改善する契機を含み、いわば“個我化した大衆”から“公共市民”へとより「社会化」された住民像を措定しようとしているからである。



われわれは、最後にやや角度をかえてこの「社会化」という文脈に関して行政責任の問題に言及してみよう。

端的に言って、そしてやや誤解を招きかねない表現を使えば、この文脈での行政責任は住民の「自己啓発」を行政がどのように“嚮導”するかという点にかかわっていると見える。まず、“嚮導”の方向に関する一つの考え方から検討してみよう。それは「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」と題された第16次地方制度調査会報告やこの答申に言及した中央政府サイドの発言にみられる考え方である。この考え方は「新しい時代に即応した地方自治制度のあり方の……根底にあるものは自治意識の向上の問題である」ことを正当に指摘しつつも、自治意識を専ら「一人一人の心の問題」に翻案し、かつこの「心の問題」を要求や権利を主張しても「義務を考慮しない」「最大の甘え」の問題に収斂させて把えている。あるいは「一部地域の反対運動のため当該団体にとって必要欠くべからざる公共施設の建設が数年も放置されていても、これに対する一般住民からの批判の声はほとんどなく、地方自治行政に対する関心の度合の低いことを示している」という答申の論述にみられるごとく、住民運動批判の世論の発生が自治意識向上のパロメーターになるとも読み取れる見解を示している。別言すれば、自治意識を義務の履行＝要求の自己規制へと“嚮導”するという「社会化」の方向を示しているのである。

われわれはこのような考え方に対して、“嚮導”の方向は“自助義務”先行の発想や、行政＝公共的とする単純な等式から“受忍義務”を一方向的に強調するという指向線で設定されるべきでないことを指摘しておいてよいであろう。

「自己啓発」を“嚮導”する行政責任はむしろ次のような基本線に即して探られるべきである。まず、住民運動に代表される住民要求の多様な表出に積極的な意義を付与することである。それは、行政へのたえざる問題提起者であろうし、行政の専門性を“いのちとくらし”に根ざした生活感覚で補強するものであろう。したがって“嚮導”の核心はさしあたって「義務を考慮しない」「住民エゴ」としてしか表出しようのない住民要求に、自らの“エゴ”をより普遍的な視野で対象化することを可能にし、そのことによって「自己啓発」が

促進されるという表出構造をどのように作り出すかという点にある。別言すれば、“エゴ”を自治への志向へと転換していく多元的チャネルを形成していく課題が、行政と住民との関係を再構成するに際しての行政の責務として求められているといえるであろう。

#### 参 考 文 献

- 足立忠夫「責任論と行政学」（『行政学講座』第一巻）1976年  
同「公共市民学の提唱」（『北九州大学法政論集』第四巻第三号）1977年  
江口清三郎「地方自治体における政策形成と守備範囲」（日本行政学会編『行政の責任領域と費用負担』）1978年  
斎藤達三「行政の守備範囲としての公的負担システム」（日本行政学会編 前掲書）  
西尾勝「行政需要概念の再構成」（日本行政学会編『社会変動と行政対応』）1976年  
村松岐夫「行政学における責任論の課題・再論」（『法学論叢』第九五巻第四号）1974年  
吉富重夫「行政需要とは何か」（『都市問題研究』第十六巻第六号）1964年  
寄本勝美『ゴミ戦争』1974年

## 公共サービスと社会的選択

能 勢 哲 也

(神戸商科大学教授)

### 1 公共サービスへの新しい関心

近頃は、「古きよき明治時代」ではなくて「古きよき徳川時代」という言葉が、ときに聞かれるようになった。つまり、各藩諸侯の自主開発精神を基軸として地方の文化が栄え、その傘下の村々にもある種の民主的合議制があって、かくして日本全土がバランスした発展をするという徳川時代に対して、明治以後の日本の富国強兵と中央集権を強力な武器とする近代化の過程は、あらゆる意味で地方のアンバランスと相対的衰退をもたらした、というわけである。もとより、戦後の高度成長に伴う社会経済的変動は、このことをさらに加速したわけであるから、この時点で地方の復権を唱えて徳川時代への郷愁が生じるのも意味のあることと言わねばならない。

そもそも明治以後の近代化の経緯は、大雑把に言えば「都市化」(urbanisation)の過程に外ならないが、都市化にはそれ相応の問題が生じることは、よく論じられるとおりである。ただ、ここでは都市化に伴う多くの現象を挙げることを止め、もっぱら市民の社会的な関係と政府の役割に話しを限りたい。

徳川時代の例をひくまでもなく、同一生産(農業)を特定地域で共同して行い、あるいは分業があってもその生産構造的に確に対応する状況では、おのずから共同社会的人間関係が生まれ、たとえ温情主義的(paternalistic)な政府のもとでも、古典的な政府の役割と市民との関係が成立したと考えられる。人間関係には適当な距離があり、集団の利害対立は基本的には存在せず、したがって政府(公共部門)はただ一般的なサービス(治安、刑事、一般行政)を提供すればいいし、また下部共同体では共同作業としての公共サービスの選択は合議制で十分決められる地盤がある。

しかし、都市化の過程は、すべてこれらの関係を打ち壊し、そのうえで政府の役割も変えてくる。中央集権化が伴えば、さらにこれに拍車がかかる。まず、工業化に応じて異った利害集団が発生する。あるいは社会集団としても都市と農村の分化が生れざるを得ない。そして、それらがおのおの異った新しい公共サービス需要を発生させ政府の役割をも変化させてゆく。加えて、都市では、混雑の最初の段階では集積の利益が生じるものの、人口が過度に集中すれば混雑によるマイナス（公害、犯罪、事故、等々）が生じ始める。とくに日本のように強力な中央集権を軸に近代化を進めた処では、さらに加えて中央と地方の政府の関心が必ずしも一致しない可能性も大いにありうる。

あるいは多少の混雑コストやマイナスがあっても、富国強兵とか経済成長という単一目標についての国民のコンセンサスがあれば、それはそれなりに集権的な父性的政府のもとで公共サービスが選択され、公私の分担、地方の位置付けも一貫したシステムをもちうるし、歴史的事情もそのように推移してきた。しかし、現在の高度な都市化と混雑、その社会的関係の複雑化、それに伴う価値観の多様化と多目標の出現は、今や上のような状況を許さない。

このような現在の高度な都市化に伴う問題を、再びここで公共サービスの本来の姿に還って見直し、中央と地方の役割分担と本来の政府の任務、市民の当然の負担を考える段階にきていると思うのは筆者だけではなく。現実の都市問題の解決一つをとっても、むしろ経済学の進歩を待たない位である。また、この問題は、単なる地方の復権といったスローガンではなく、より重要なのは、限られた日本の資源をどれだけ有効に公・私両部門で使って国民的幸福を永續させるかという、すぐれて経済的な課題でもある。つまり、新しい時代に対応して現在の中央、地方の公共サービスの提供の分担や地方団体の公私の役割は、果してこのままで良いのかどうか。もし適切、有効な国全体の資金利用が考えられるとすれば、どのようなものか。この点の解明が、いま最も必要である。このため、いま改めて「公共」サービスとは何であり、またそのうち本来地方団体の分担すべきものは何かを問う必要がある。

## 2 公共サービスとは何か

公共サービスの原始的な形は、山なみと川に囲まれた素朴な村の公会堂とか、川にかかる橋などにある。これらは、村の老若男女すべての人が共通に利用し、そのサービスから共同の便益を均等に受ける。またその利用が村の共同生活に必要な不可欠なために、その設置、修繕、拡張、維持についてはすべて村民の合議制による意思決定のもとで行われ、それに要する費用（労役を含む）もすべて共同負担になる。したがって、共同便益に対する共同負担という公共サービスの需給のルールが自然に成立し、これらのサービスの「非市場財」としての性格もおのずから生れてくる。のみならず、同一生活様式をとる住民による社会選択のルールの原型がそこに認められる。これに対し、一方では、自家消費（自家生産物の自己消費）にしる、他の私的消費にしる私的に供給され、私的に需要される「市場財」が、非市場財とは明確に区別されて流通することになる。私有財産と公有財産の区別と、その維持についても、公・私の截然とした役割分担がある。

ところが、まず第一に、現在の都市では上の意味の公共サービスを見出すことは、きわめて難しい。都市の社会生活に基本的に共通なサービスは、官公庁、基礎教育、治安、多目的の一般道路ぐらいを挙げるしかない。消防署になれば、早くもその位置がどこにあるかによって、個人が受ける便益に差が生じる。寸秒を争う消火サービスにとって、消防署より遠い地域の便益は加速度的に減少するであろう。こうした問題は、保育所、老人ホーム、文化施設、病院にも、さらには治安のサービスにすら存在する。

もっとも、これらのサービスの格差はある程度、公共施設の適切な配置によって解消することはできる。それが可能としてなお非市場的な共通サービスとして実際に残るものがある。たとえば、低所得者用公共住宅は、何故公共サービスたりうるのかという問題がある。公共住宅も住宅である以上便益を受けるのは特定個人であり、その点では公共性はない。そこで公共性を認めるとすれば「福祉」の要素であるが、福祉はどの意味で公共性を持つのかを問う必要がある。結論をいえば、それは社会的リスクの共同防除に求められる。つまり何

人といえども偶然の不幸あるいは不測の事態によって（怠惰によらない）貧困に陥る可能性をもっており、このことを社会的リスクと呼べば、これを社会成員全体でカバーすることは、社会全員の安寧になるわけであり、恰も最低生活費の保障と同じ意義がある。こうして社会全員の安寧を保障する意味で「公共性」があり、そのために社会全員がそのコストを支弁して、各々の生活安定という便益をうることになり、これが福祉の基本的内容になる。このとき低所得者用住宅のコストとして租税を支払う人は、低所得者に一つの贈与を行うことになるが、納税者自身もそのことによって便益を受けるわけである。しかし、実際にはこのような厳密な意味の低所得者用住宅はごく僅かしか存在しない。真の救貧住宅は過去のものである。そうだとすれば、現在の公共住宅は、そのサービスの中に社会が受ける便益（公共サービス）と個人が享受する便益が混在していることになる。

このようにみえてくると、現在の複雑な社会機構では、素朴な村の公会堂とか橋という具体的な形で公共サービスが存在するわけではなく、“公的に供給される公共財（非市場財）”という一つの抽象的な概念として存在し、相当広範囲の行政サービスの中に、あるいは完全に、または部分的に含まれていることが分る。このことは、実は、行政サービスのコストの負担問題と密接に関連する。つまり、共通の公共サービスが確定できれば、そのコストを一般的財源である拠出金（租税）で賄い、個人的便益を受ける部分は市場原理による価格決定に従って便益を受ける個人から徴収する論拠があるからである。公共住宅の家賃についても、もし公共サービスの要素が全くなければ、そのサービスのコストは、すべて市場価格表示の家賃に等しくするのが資源配分上合理的な方法になる。公営住宅の家賃をどの程度安くすべきかは、その住宅の社会性にあるともいえよう。

これに類する問題は、公的に供給される交通、水道、病院、開発、プール、保育などのサービスの中にすべて存在し、したがってこれらの公・私の負担区分の基準は、これらのうちにどの程度の公共サービスの要素を認めるかにかかっている。そこで、この判定基準をみるために、簡明な財の分類を示すと図一

図一 1

		供給の主体	
		私的部門	公共部門
需要の主体	個人……私的財	I. 市場財 (私的選択)	II. 公的市場財 (住宅, 駐車場など)
	社会……公共財	III. 私的非市場財 (テレビ放送, 公共の害)	IV. 公共サービス (非市場財社会的選択)

1 のようになる。

この図一 1 で I の市場財は、私的部門（主として企業）が提供して市場機構（marketable mode）で売買され、私的需要を満すものであり、通常の財・サービスである。その必要量の決定は、私的選択に委される。一方、その反対の極にある公共サービスは、上に述べた性格をもつ非市場財で何らかの非市場機構（non-marketable mode）によって社会的選択（social choice）の対象になる。後述のようにこの社会的選択のルールが明確になれば、この必要量の決定は考え方の上では容易であるが、今や公共サービスの本質は概念上のものであるから、行政上確然とした定義ができるかどうかは、大いに非経済的要素、社会慣習、価値観等に依存することになるのは止むを得ない。この点はさらに、II の公的に供給される私的財に当てはまる。たとえば、公営駐車場のサービスは全く私的便益になるが、それを公的に供給する理由は混雑解消、土地の有効利用（都市計画）などの非経済的要因によるものである。これらの要因は社会的便益の増加にはなるが、しかし本来それを妨げているのは車の利用者であるから、このとき費用／便益の純計算からみても、駐車場利用者がそのコストの全額を負担することが資源利用上正しいと考えられる。なお、III に分類される私的非市場財は、私的供給財で公共性をもつものであり、テレビの電波、さらにはマイナスの公共財（public bads）が挙げられる。全員が自動車で行動する場合の社会全体のマイナス、あるいは大気汚染等の社会活動に不可避免的に伴う一般的公害がそれである。これらについても、その解消には社会的選択と合意のルールが必要であることはいうまでもない。

### 3 社会的選択と財政民主主義

上に述べたように公共サービスとして政府や地方団体が提供すべきものを社会的選択に委ねるとき、実際に行政のどの点までがその範囲に入るのか、という判定はさ程容易ではない。それが容易でなければ、公費支出の基準も決らない。このために、社会的選択を困難にする原因を考え、それを手懸りとして何らかの解決を見出すことが要請されよう。

社会的選択を困難にする理由の第一は、もとより素朴な公共サービスの内容を部分的にもつ行政のタイプ、その量が経済発展と共に、ときには政治的プレッシャーのもとで飛躍的に増大したことである。前掲の財の分類でみると、ⅡとⅢの公的市場財、私的市場財までも公共サービスと同等のものとして私的財と区別し、公共部門の責任範囲に入ると考える誤解がある。およそ公共部門が提供するものは無料を原則としなければならないという誤解もここから生れる。しかしそれが誤解であることは、財の分類からみても、また合理的な便益の判断からしても明らかであろう。第二に、多様な社会・経済活動からくる公共性のタイプの相異がある。農業生産のみを基本とするナイーブな公共性より発して、都市化と産業構造の高度化が進めば、比較しようのないサービスについて同質の公共性が問われねばならなくなる。しかし、交通と病院、道路と教育、文化施設と保育所などの異質のサービスの公共性の基準を的確に定義する尺度がありうるであろうか。社会便益という抽象的な概念による公共性そのものが、社会的選択に委され、その結果選ばれるサービスが公共サービスであるという循環が生じる。そこでどちらかを決めるルールが必要にならざるをえない。第三に、とりわけ高密度構造をもつ都市では空間的な生活経済圏の入り組みと混在があり、相互に外部性を及ぼすことがある。単一組織の村においては、経済圏と生活圏、経済圏内の分離もほぼ完全である。しかし、高密度社会ではこれらの分離は期待できず、外部性の解消が公共部門の任務になるが、それは異質のプラス、マイナスの影響を何らかの手段で経済的または行政的に調整する仕事になる。このような問題を考えたうえで、公共サービスとして政府が行うべきものを選択する厄介な手続になるが、なお一つその前に社会的選択



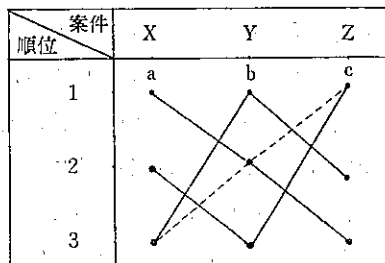
の基準とすべき考え方を決める必要がある。

その基準として最も基本的であり乍ら従来の公共意思決定の上で欠如していた点は、公共サービスのコストを誰が支払い、その便益を誰が受けるかという社会的合意 (social consensus) の観点であろう。公共サービスにもコストを要する以上、誰かの負担になるにも拘らず、そのサービスを受ける人の要求は限りないというような需要者と供給者の分離があり、そこに両者の合意がなければ公共行財政は成り立たない。したがって、負担者と受益者がそれぞれ市民としての判断に基づいて相互の便益を意識し、ある種の社会的契約に従って公共サービスの規模と内容を決めるのであれば、利益を受けない人が無関係なコストを支払ったり、利益を受ける人が無料でサービスを楽しむことが生じ、財政的混乱を招く。政治的圧力によって上の関係が歪げられれば、この事態は一層深刻になる。このような事態を避ける為には、政略を排し、デモクラシーの基本に戻って、市民主権を尊重する運用ルールを工夫して、合理的な収支の判断を行うことである。そして、少なくともこのような社会的合意が成立しないものは、公共性に欠けるものとして排除することが望ましい。第二の基準は、専門用語で「パレートの最適化」(Paretian optimality)といわれる政策上の確率である。これは、公共政策を行う以上は、市民の1人にも損失を与えないで他の市民の便益を増加させることをいう。基本的な非市場財の提供を別にすれば、公共性を若干でも含む公共私的財、私的非市場財については、その選択に当って上の点が重要になる。たとえば、空港の公共性は限られたものであり、あるいは公共性を認めて公共政策として提供するとしても、それによって蒙る損失以上のものを利益として受ける集団がカバーすることによって初めて公共サービスの対象となしうるし、公共資金を投ずる根拠もえられる。第三に、公共サービスの提供には以上の経済的基準には当てはまらないような社会倫理的基準が多少とも含まれることを注記しなければならない。公共財論では、価値財 (merit goods) といわれる側面である。小学校教育が公的に供給される理由は、教育の機会均等を他のあらゆる条件に拘らず、保障するという倫理的判断による。あるいは低所得層に対して住宅、保育所等々の料金を低廉

な価格に決める根拠は、適正な所得分配を目指すためである。学校給食などでは、これらの二つの要素の外に、さらに衛生上または集団生活訓練等の社会的要請もありうるであろう。いずれにしろ、このような社会的選択上の論点があれば、これについては賢明な政策集団が、討議、検討のうえ非市場的、社会倫理的要素の社会に与える影響を十分に判断して、選択の基準を示す必要がある。マイナスの価値財（犯罪、麻薬等々）の規制についても事情は同じである。そこで問題は、このような基準のもとで、具体的な公共サービスの社会的選択のルールを、どのような形で作るかということになるが、この点を現実にも則して考えよう。

(1) 社会的選択の望ましい手法を考える前に、まず現在あらゆる集合的な意思決定の場合にとられている多数決投票（majority voting）制度の限界を十分意識しておく必要があることは言うまでもない。多数個人の意思決定を単に集計してその投票数の大小を比較するのみでは、的確な集合的意思決定とはみなされない、というのがこの問題である。最も基本的な例を挙げると、X、Y、Zの3つの案件についてa、b、cの3人からなる社会がどの順序で選ぶかを考える。aはX、Y、Zの順に選び、bはY、Z、Xの順に、cはZ、X、Yと選べば、そのまま集計すると、 $X : Y = 2 : 1$ 、 $Y : Z = 2 : 1$ で $X > Y > Z$ の順になる。しかし、直接XとZを比較すると、 $X > Z$ となるのはaのみでb、cは $Z > X$ になる。したがって個々の選択の集計と社会的集計とは一致しない。これが有名な「投票のパラドックス」である。以上のメカニズムは図一2の実線の選好で表わされる。このように選好の山が2つあるときに集合的意思決定が一貫しない。しかし、cが点線のような選択をすれば、山は1つになり、このとき $Y > X > Z$ が、どの集計方法をとっても決る。

図一2



図一2の実線の選好で表わされる。このように選好の山が2つあるときに集合的意思決定が一貫しない。しかし、cが点線のような選択をすれば、山は1つになり、このとき $Y > X > Z$ が、どの集計方法をとっても決る。

そこで、このような決り方の投票制度を作ることが肝要であるが、それにはまず、奇数人数に限ることはもとよりX、

Y, Zの案件を選択順位のつけ易いものを順に並べることである。学校、道路、保育といった異質のものでなく同一内容をもつ（たとえば公共事業内の3種のタイプをとりあげる）ことである。いま一つ、前者のCのように好みの極端な人（Zを1位に選び乍ら、次位にはそれと全く反対のものを選び、中間案を最後にする非常識人）を投票グループから排除することである。しかし、以上2つの条件は制度上、技術上、可なり難しいこともありうる。その場合には、案件提出順序を工夫して、複数案件を一度に出すことなく、先ず確実に決着のつく2つについて順位を決め、後に残る1案件と決戦投票をすれば、集計の混乱は避けられるが、常識から言って中間案は最も重要であるから、まず極端な案について第1次投票を行うのが現実的である。

(2) この投票についての問題は、一般に大小すべての意思決定にあるが、それを解決したとして、さらに公共的意思決定の実際のプロセスで市民の選好が一貫する制度を工夫する必要がある。的確な市民の意思の顕示 (revealing) である。実際には市民は代表を選び、その代表が案件について投票するわけであるから、まずこの間接的意思決定のプロセスを、代表、当局共に保障する義務がある。さらに間接決定に伴うギャップが生ずる可能性があれば直接的意思表示の機構を採用して調整することは不可欠である。市民参加の基本的ルートがここにあり、方法としては、直接投票、市民会議の制度化、審議会への市民参加、公聴会の制度化、問題別諮問会議等々であろう。これらは、議会の意思決定と市民選好との不測のギャップを埋める意味で議会制民主主義と矛盾しないし、むしろ前記の投票のパラドックスを回避する手段にもなる。

(3) 最後に、政治的プレッシャーの善用がある。政治的プレッシャーのメリットは政策当局の技術的判断からする政策優先順位を、社会倫理的規範によってチェックし、(前述の用語では) 価値財としての公共サービスの性格付けをすることにある。また、その範囲に限定される必要がある。財政資金その他の効率的運用は当局の役割であり、直接・間接の政治的判断は、効率化が行われる前提の上で、いかに公正な財政運営を行うかという点に搾られなければならない、というのがここでの論点である。

以上の点を踏まえて、初めて財政民主主義が、一貫して具体化、制度化されると思われるが、なお現在の、とくに地方団体の行財政をめぐる、これらの点が十分に保障されているとは言い難い。そこで、今後どのような基本的な考え方に立つかが問題であるが、この問いに答えることは、世に言う「地方の復権」の問題の手がかりを与えることにもなるであろう。

#### 4 地方の復権と分権

地方の復権ということが、とくに最近叫ばれるようになってきている。しかし、復権とは、徒らに中央に集中している行政権を地方のみに分散することではない。問題は、国全体の望ましい公共サービスとそのコストの負担関係をめぐって、最も効率的かつ公正な制度を作り上げ、行政権を適切に配分することである。

ただ、ここで主要なことは、「市民主権」の原則と、国全体としての（上述のような）的確な財政民主主義を一貫させることである。財政的分権主義（Fiscal federalism）とは、このように市民の主権から出発して、まず適切な地方団体を構成し、それらの集合としての国を作り上げるという行政権の適切な配分をいうものに外ならない。そこで、地方と中央の関係を考慮し、現在の余りに集権的な行政の行詰りを打開するためにも、まず地方団体の望ましい姿を、地方自身が主体的に考える必要がある。このための問題点はどこにあるか、またその解決をどうするかをみることは、現在の行政単位を一応度外視しても、きわめて重要な課題である。

この問題は、つまるところ適切な行政単位の設定とその運営という点に帰する。これは2つの側面から考えられるが、まず、どのような行政単位を考える場合にすべての人口の公共サービスに関する意思表示が最も適切に行われるかという、公共サービスの需要条件である。いま一つは、公共サービスの供給条件であって、どの行政単位によって最も効率的な公共サービスの提供が可能であるかという財政的側面である。これらの点についての解答が出れば、たとえ大都市でもこのような基本単位を基準に問題を処理する必要があるだろう。

第一の的確な意思決定単位としては、小区域主義（いわゆるバルカン組織 balkanized system）も、また大区域主義もそれぞれ欠陥がある。小区域の場合、まずその区域と隣接区域の間に外部性が交錯して解消不能な混乱が生ずる。住民、滞在人口、通勤人口等のタイプも要求も異り乍ら、しかも行政単位が錯そうする人口移動に対応する場合のロスは消去できない。いま一つ、経済圏の拡がりとは行政圏の不一致による外部性の不均等がある。近隣地域間に、交通、水道、衛生、教育等の外部性が拡がるが、それらのタイプによってそれぞれ波及の差異がある。このために、地域間にサービスの供給の過小や、享受の過大さ、もしくは地域の只乗り（free rider）現象が生じる。しかし、他方大地域では、意思決定に伴うコストが逡増する可能性がある。小区域間の意思決定と集合的意思決定のズレを補う財政的または心理的コストが、人口・地域の増加より以上に嵩む現象は、十分実証される。

これらの点を考慮して、予想される地方団体の最高基準の規模は、人口約40～50万人からなる中規模地域であると筆者は考えている。根拠は、若干の資料からの推定であるが、上記のコストその他をみて、最少の行政コストをもって、最大の厚生を達しうる「便益・費用分岐点」が、人口40～50万人の規模の処にあると考えられるからである。もしそうであれば、大都市といえども、この単位を基準に意思決定、外部性の消去、適切な社会資本の配置、その他を行うことが要請される。

しかし、なお歴史的、地理的、行政的条件によって、この単位を基準とし乍ら解決の難しい地域間外部性は残る。このとき、とることが望ましい方法は4つある。1つは地域間の相互補償（分担金、負担金等）、2つは水道、交通等の特定のサービスを集権化して、都市間契約、協定、共同事業、公社組織をとることである。3つは、適切な規模での行政組織の統合（devolution）である。そして最後に、分権的地方団体の集合としての中央（上級団体）からの調整交付金による調整である。今や地方団体が、これらの問題を主体的に発想して、初めて地方の復権と分権が成功するであろうことは疑いなく、またこのことは、現在最も緊要である。

# 自治体行政サービスの実態

小 西 秀 朋

(神戸市企画局長)

## 1 はじめに

現行憲法下での地方自治は30年を経て、戦後自治の清算期を迎えたといわれる。地方自治の足跡をふりかえてみると、20年代の自治喪失、30年代の経済成長と中央統制、40年代の住民運動による自治の胎動、そして現在は財政危機と自治の見直しの時代といえ、自治の流れの変化は大きい。30年代における経済の高い成長は、多くの矛盾を40年代に残した。社会資本の不足、公害、物質文明等は、40年代の自治に大きなインパクトを与え、公害に対抗する住民運動を顕在化させるとともに、自治体そのものの社会に果す役割を増大させた。しかしながら、オイルショック後の不況は、自治体財政を危機に陥れ、“福祉見直し論”に見るように、そのサービスが財政面から抑制されている。

このような自治体の行政サービスの変化の実態と今後の方向を、特に変動の大きかった昭和45年以降の神戸市における具体的施策によって検討していく。

## 2 住民要望の変化と行政サービスの基調

### (1) 住民要望の変化

自治体における行政サービスは、社会・経済情勢の変化に適応していくことが要求されるが、行政自らが、変化の方向を把握し、対応していく場合と、住民の要望によって対応が迫られる場合とが存在する。公害防除を起点とした住民運動の高まりは、行政への市民参加を促し、今日、住民要望に起因する対応が増大している。

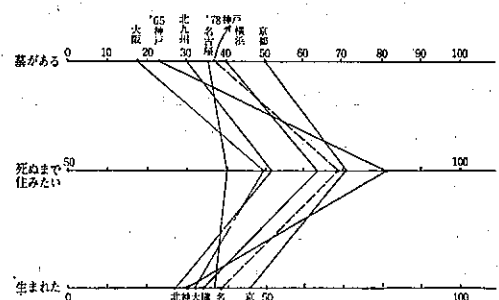
住民要望は、住民の意識により、建設的提案とも、エゴ的要求ともなりうる。集計中ではあるが、市民の生活意識調査から本市市民の神戸市に対する愛

着度を見、13年前の「六大都市と市民」（指定都市企画調査事務主管者会議報告書）の調査と比較すると、13年前では、お墓もなく、本市で生まれた人も非常に少ないが、死ぬまで神戸に住みたいという意識が非常に強く、愛着度が高い。この報告書では他都市と比較して「愛着度が一番高い神戸市と2位の京都市とは全くことなつた内容をもっている。すなわち京都市民の都市愛着度が地縁の関係における高い数字に基礎づけられていると考えられるのにたいして、神戸市民は、地縁関係においては京都市と比較にならないほど低い数字しか示しておらない……これは強いていえば、京都市が地縁の共同体を基底とした市民の高い愛着度であるのに、神戸市のそれは機能的側面を基底としているということであろう。つまり神戸市民にとって、神戸市と自己との関係はきわめて契約的なのであるが。彼らは、神戸市が契約から違反したと考えれば（たとえば、住宅街がスモッグにおおわれたり、水道の水質が悪くなったり等）、彼らはただちに神戸市からにげだすであろう。そこで彼らは、新たな契約の相手をさがすにちがいない。このような契約愛着は、京都市民の京都にたいする愛着とは全く別のものである。もし鴨川の水がかれたり、汚染したりしても、京都市民は京都から立ちさることはないだろう」（16頁）と解説している。

両方の調査結果を比較・図示したものが図-1である。13年の間都市にあつては、公害、交通難、住宅難、最近では不況下での就業機会の減少と種々の問題が深刻化し、環境のよい周辺都市へのスプロール、Uターン、Jターン現象

がみられ、都市から離れる人が増加したのであるが、本市における愛着度は、若干の減少はみられるが（否定の意見も、4.9%→2.8%へ減少しており、どちらともいえない人が増加している）、かなり高く、かつての京都市とかわらない。他方、地縁の関係は大

図-1 市民の都市にたいする地縁の関係と愛着度



幅に増大しており、京都に類似したパターンとなっている。しかしながら本来、契約的関係の市民が多い本市にあって、地縁的關係が増大することは、契約的市民の地縁的市民化であり、京都の地縁的市民とは本質的に異なる。その要求においても、単なる契約の保全要求から、市民として自らまちをつくる要求に変化しつつあるとみることができよう。すなわち、エゴ的要求が責任的・建設的要望に変化しつつあるといえるのであろう。

本市においては、早くから、広聴機能の整備に努め、現在22に及ぶ広聴活動を行い、住民要望の変化を把握し、行政サービスに反映させるシステムをとっているが、この結果をみるかぎり、施策方針が正しかったことを立証するものといえよう。なかでも、全世帯アンケート調査（市内全世帯にアンケートを配布し、郵送によって回収するもので、45年から実施しているが、毎年20%を超す高い回収率を維持している。）は、市民全体を対象としたものであり、他にあまり類をみないものといえる。この調査によって、住民要望の変化をみると表一1のとおりである。昭和45年以降48年までは、公害対策を中心とした要望であり、49年以降も、依然として、公害対策が高い比重を占めるものの、自動車の排ガス規制のごとく特定されたものに要望が変っている（設問も変化している）。また、48年の狂乱物価以来、消費者保護対策がクローズアップされて来ている。社会福祉対策への要望は強く、45年以降49年まで2位、3位を占めているが、インフレ・不況の50年、52年はトップとなっている。さらに健康をまもる立場から、病院・保健に対する要望が52年は強くなっている。一定した要望を持つものとしては住宅がある。他方、同じ都市施設としての下水道は徐々に減少し49年以降はみられない。環境美化への要望は、清掃という単なる清潔保持から、公園・緑化の創造的要求へと変化している。これら表一1に示される要望以外に（10位以下）文化・体育施設への要望も根強い。

全世帯アンケートにみる住民要望は、大別して2つの種類に分けられる。1つは、住宅、下水道、教育、清掃などの本来の行政サービスに対する充実・促進の要望であり、他の1つは、公害、消費者保護などの新たな行政サービスへの要望である。住民要望は、その全てが行政需要とはなりえない。要望が行政



表-1 市民要望の年度比較

順位	年度	45	46	47	48	49	50	52
1位		公害	公害	公害	公害	公害 (自動車 規制)	社会福祉	社会福祉 (老人)
2位		交通安全	住宅	社会福祉	住宅	社会福祉	住宅	病院・健 保
3位		住宅	社会福祉	住宅	社会福祉	住宅	公園	住宅
4位		社会福祉	下水道	公園	病院・健 保	病院・健 保	公害 (自動車 規制)	公害 (自動車 規制)
5位		下水道	交通安全	交通安全	消費者	その他の 公害	消費者	心身障害 病 難
6位		公園	公園	下水道	公園	消費者	その他の 公害	消費者
7位		交通事業	清掃	病院・健 保	交通安全	公園	病院・健 保	公園
8位		道路	病院・健 保	交通事業	下水道	交通安全	交通安全	その他の 公害
9位		病院・健 保	交通事業	教育	交通事業	教育	清掃	交通安全
10位		清掃	道路	文化・ 育	清掃	道路	緑化	教育
社会の 動き		田子の浦へ ド問題	初の公害白 書 悪臭防止法	国連人間環 境会議再配 置促進法 自然環境保 全法	老人医療無 料化制度発 足 狂乱物価 国民生活安 定法	国土庁発足 国土利用計 画法	緑の国勢調 査	三全総制定

のふるいにかけてはじめて行政需要となる。前者は、行政サービスとして多かれ少なかれ実施されているものであって、充実、促進を図るかどうかを検討されればよいが、後者については、非常に問題が多い。まず、新たな要望が行政需要となるには、緊急時（狂乱物価対策など）を除き、期間的成熟を必要とするとともに、行政サービスの提供に際しては、制度、権限、財政負担など解決すべき点が多い。

## (2) 市政の基調の変化

住民需要は、社会・経済の変化に鋭敏に反応しながら変って来ており、住民に直結する都市自治体は、積極的にこれら要望を吸収しながら、提供する行政サービスの内容を変化させて来た。

行政サービスは、予算編成によって具体化されるが、神戸市の場合、予算編成に際し、予算の骨組みが基調として打ち出される。昭和45年度以降の基調の変化をみると、45～47年度は、“しあわせな暮らしをつくるための市政”，“ゆたかなあすをひらくための市政”が、2本の大きな柱であり、そのサブテーマとして“住みよいくらしのため”，“子供と老人とめぐまれない人のため”，“健康と安全のため”，“ゆたかな生活をきずくため”の4つが掲げられている。しかしながら、ウェイトの置き方が変っており、公害対策が強く要望された46年には“健康と安全のため”にサブテーマが設けられ，“とくに公害の追放と緑化の推進”が謳われている。47年には、高齢化社会への積極的対応として“老人にしあわせを”が、また、公害対策、自然保護、緑化を目差した“グリーン・クリーン作戦をめざして”がサブテーマとしてとりあげられている。

昭和48年度以降は，“環境都市づくり”，“福祉都市づくり”，“文化都市づくり”の三本の柱を軸として（53年度は国際港湾都市づくりが加わり4本の柱となった），行政サービスの体系が作られ、これらに、社会・経済情勢を反映したサブテーマが加えられ、年度毎の基調となっている。48年を境とした基調の大きな変化は、47年8月の「神戸市民の環境をまもる条例」の制定、同時に行われた「人間環境都市宣言」によって、神戸の環境保全にさらに積極的姿勢を示したことに起因する。昭和48年度以降のサブテーマとしては、49年度・物価安定と社会的弱者保護（狂乱物価），50年度・物価安定・市民サービスの維持向上・弱者保護と社会的不公正の是正，51年度・市民のくらしをまもる（不況対策），52年度・市民のしあわせとくらしをまもる，53年度・市民生活の安定があげられている。これら基調の変化と住民要望（表一）を対比させてみるとほぼ一致したものとなっており、行政の姿勢が敏感に市民の要望に反

応していることがよく示されている。すなわち、新たな行政需要に対しても、制度的保障なくして積極的に対応して来たことを示している。しかしながら、この対応は単なるゼスチャーではなく、公害、消費者行政等に見られる如く、国を先取りする施策であり、「神戸市は神戸市民のためにあり、神戸市政は神戸市民とともに歩むべきもの」という本市市政の理念が具体化したものといえる。

### 3 行政サービスの現状

市政の理念としての基調の変化は以上にみるとおりであるが、具体的な行政サービスはどのように変容したであろうか。本市主要施策からその変化と特徴を紹介する。

#### (1) 公害から環境へ

公害問題は、本市においても早くから認識されており、昭和39年公害対策課が衛生局に設置されている。その後、住民問題として公害問題が顕在化するに伴い、市民生活局に移管され、課から部へと拡大する。この間、各種監視網の整備、施設改善融資制度の拡充を行ったのである。市民生活局に移管の後は、単なる権力的監視、規制から、関係企業の自主的規制を求めて公害防止協定締結が図られるようになった(45年)。さらに、公害発生予防のために公害問題地域調査や公害根絶のための公害発生工場の買収が進められた。これら積極的公害防止に加えて、水洗化促進、下水道施設整備が急ピッチで進められ、51年度までの計画区域100%の普及をめざした。下水道整備に関しては、国の補助を待っては整備のスピードが遅いため、起債による市の単独事業として積極的に推進したのである。

公害問題が本市市政においてより大きな比重を持つのは、昭和47年「神戸市民の環境をまもる条例」(環境条例)の制定及び「人間環境都市宣言」によってである。環境条例は、公害はもちろんのこと消費者保護も含めた、生活環境全体について積極的な取組みを示したものである。条例の制定と同時に公害対策関係部課は、ゴミ戦争の解決を目差し、クリーン作戦を展開していた都市環

境局（清掃担当）と合わせ、新たに“環境局”を発足させ、自然の生態系の中でのゴミ問題・公害問題の解決を図ることになった。さらに、単に守る環境対策から創る環境対策の強化を図り、グリーン作戦が拡大されたのである。

昭和51年度には、環境条例を親として、環境を守る面から「神戸市自動車公害防止条例」が、また、環境を創る面で「神戸市市民公園条例」が制定され、自動車公害に先制するとともに、市域の7割緑地、市街地の3割緑化を目差して、公園の倍増、緑化を推進したのである。さらに、近年問題となっている環境汚染の未然防止の手法としての環境アセスメントについても、国の法制化の遅れるなかにあつて、本年度、環境影響評価室を新たに設置し、「神戸市環境影響評価要綱」を制定するとともに、審査体制の整備を図っている。

現在、公害行政は、環境問題一まちづくり—という包括的な視野で把握されており、加えて、公害防止協定、クリーン・グリーン作戦、市民公園、市民トイレ、みぞをきれいにする日など、市民・事業者も一体となって問題解決を図るべく努力している。

## (2) 消費者行政

公害行政以上に大きな変化を示したものが消費者行政である。高度経済成長は、その終焉においてインフレーションをもたらすとともに、豊かな物質文明は、消費に対する意識を変化させた。しかしながら、オイルショックによる物不足、ハイパーインフレーションは、資源の有限性を再度認識させた。この間、常に弱者の立場に立たざるを得なかった消費者に対する行政サービスの拡大が必要とされたのである。

従来、消費者行政は、経済問題として、経済局にあつて、消費経済課が担当したが、インフレ・豊かな物質文明の歪みが顕在化するなかで、事業者と消費者という相対立する概念が切り離され、市民生活局に消費者行政担当課を移管した。買い物パトロール、原価販売、商品検査などを実施する一方において、市民団体である神戸市消費者協会（本年で11年目を迎えた）の過大包装追放運動が強力に展開された。47年環境条例制定に際し、消費者保護が公害と同様生活環境として把握され、市民団体としての物価安定市民会議の援助、過大包装

の規制などが規定されたのは、このような社会的成熟があったためである。環境条例制定後、市民生活局は市民局として、市民サイドに立った部局としての位置づけをますます明確にした。さらに、オイルショックの後には、消費者行政担当課が2課（物価対策課、生活情報センター）増設され、生活物資のあつ旋、物価対策、生活情報の集収・提供が行われた。49年には、単位価格表示、消費者集団訴訟の援助など新たな消費者保護を盛りこんだ「神戸市民のくらしをまもる条例」（消費者保護条例）が全国に先がけ、種々の困難を克服して制定され、主婦のお買物天気図の作成、消費者の国際交流、消費者規格等を提案した主婦の研究発表などの施策を充実したのである。

本市において、消費者行政サービスの拡充、先進性がもたらされたのは、また、消費者保護条例の制定が可能であったのは、神戸市消費者協会、灘神戸生活協同組合をはじめ、市民の強い支援があったからといえる。

### (3) 福祉の充実

経済第一主義の経済成長政策は、他方で社会資本の充実を遅らせた。40年代の自治体の急務は、住民要望で住宅対策が高い位置を占めるのにみごとく、社会資本の充実であった。また、市民生活環境の激変に伴い生活問題が拡大し、社会保障をはじめとした社会福祉への要望が高まった。基調の変化において既にみたように、本市福祉行政サービスは、早くからこれらに対処して来たのである。特に、高齢化社会に向けての老人、児童、障害を持つ人への対策など、社会的にハンディキャップの多い者に対する行政サービスを重点的に拡充して来ている。

老人に対しては、老人ホーム建設、ねたきり老人介護手当、老人手当、老人ホーム入所者への養老福祉金の支給、医養費の公費負担、ひとりぐらし老人への福祉電話・非常ベルの設置、ボランティアによる友愛訪問活動の援助などの公的扶助が実施されるとともに、1小学校区1老人いこいの家の建設、就労あつ旋、老眼大学、美術作品展、老人スポーツの振興などいきがい対策にまで範囲が拡大されている。さらに住宅問題に対しては、老人居室の増改築資金融資や老人向住宅建設が進められている。

からだの不自由な人のためには、49年民生局の障害福祉課を心身障害福祉室として拡充し、施策の総合化、窓口の一元化を図るとともに、教育委員会にも心身障害児教育を担当する課を設け、心身障害児教育の充実を図った。施策面においても身体障害者のためのまちづくりをはじめ言語訓練所、公立では全国初の身体障害者療護施設、精神薄弱者のための共同作業場、身体障害者向け体育館など種々の施設建設をはじめ、在宅障害児への施策、盲・ろうあ者の社会適応訓練の実施、雇用対策としての市施設への受入れなどを実施して来たのである。

さらに、児童に対しては、53年度末13,000人を目差す保育所建設の促進、運営の強化を行うとともに、児童への健全な遊び場・学習の場として、児童館を建設・運営（1中学校区1児童館）している。さらに児童館を中心に母親等の自主的な児童育成のための組織として母親クラブを育成しているほか、子ども会活動の助成、学童保育などを実施し、行政サービスの充実を図って来た。

一方、最近の低成長経済による財政圧迫、福祉の質的問題の顕在化から福祉行政の見直しが論議されている。しかしながら、本市においては、52年「神戸市民の福祉をまもる条例」が制定され、福祉を市民福祉という概念でとらえ、従来のように老人・児童という対象者別にとらえるのではなく、健康、教育、労働、住宅、家庭、地域社会という市民の生活要素別に構成し、既存の法律がカバーしきれない部分を補うとともに、コミュニティケア、福祉協定など市民、地域社会、事業者も含めた市民総ぐるみの福祉づくりを意図している。福祉3カ年計画も52年度を初年度としてスタートしており、今後福祉都市づくりへの努力が一層強められるであろう。

#### (4) 市民参加の市政

公害を起点とした住民運動の盛り上りは、行政への要求の段階から対決へと市民と行政の関係を変容させた。婦人市政懇談会、区民と区長との対話、自治組織との対話、全世帯アンケートなどが本市においても矢つぎ早に開始した。また、住宅難・交通難・物価上昇・環境悪化と世相に厳しさの増した47年度は、市民相談に加えて、電話での相談に応ずるための相談ダイヤル、直接苦情

を処理する総合パトロールなどを拡充したのである。さらに、49年度には、新・神戸市総合基本計画策定時に作られた市民会議を区民会議として、市民の恒常的な市政検討機関として位置づけるとともに、市長と語る日、コミュニティ相談コーナーを設置したのである。この間、神戸市物価安定市民会議、高速2号線検討専門委員会などが、市・市民一体となって組織され、公害の住民運動にみた対決の姿勢から問題解決型へ、さらに、区民会議や全世帯アンケートにみるごとく政策形成への市民参加へと変化しているのであり、同時に、市政における公聴機能も拡充され、施策の意義づけも変化して来たといえよう。

市民の参加に対する包括的窓口機能としての公聴は充実したが、実際の施策への参加は具体的に都市計画事業などを通じて表われ、市行政の執行に大きな変化をもたらした。高速2号線建設、板宿地区都市改造、垂水下水処理場建設などがその例である。板宿地区都市改造事業はまちづくりについての市民と市との話し合いが煮詰められ、現在、改造事業が進められており、垂水下水処理場は、垂水年金会館やプールといった地域施設を併設して完成をみ、迷惑施設といわれるものと地域との関係に一つの解決例を示した。いずれの場合においても事業進展に多大の時間、人力を必要としたのである。しかしながら、真に市民から信託を受けてまちづくりを進めていく上にあって当然のことといえよう。環境影響評価要綱の制定もこのような経験のなかから生れたのである。

本市の行政サービスは、財政難の中にあって、自らが公共デベロッパーとして、開発利益の社会還元を図り、外郭団体の活用による効率性、負担の公平を図ることによって、福祉をはじめとする行政サービスを後退させることなく提供して来た。また、市民の側にあってもこのような市の姿勢に対し協力が続けられたといえよう。

さらに、本市行政サービスの大きな特徴は各種の条例、総合基本計画、生活環境基準（シビル・ミニマム）と自らを規制するものを作り、議会を通じて確立するとともに、市民に知らせ、市政そのものを律して来たことである。

#### 4 行政サービスの方向

##### (1) 福祉・文化等ソフト行政の増大

都市化の進行、核家族の増大は家庭機能の崩壊とともに生活の社会化をもたらした。

育児、扶助から娯楽そして環境衛生と、従来家庭の機能とされていたものが、或いは地域社会で管理されていたものが、行政への依存から行政固有の機能とまで看做される傾向にある。

神戸市における保育行政一つを取り上げても、そのキャッチフレーズは、「10,000人保育」から「13,000人保育」へ、そして将来的には「15,000人の要保育児童」が推計される。住民需要の拡大に伴う行政計画の拡大自体非難されるものではないが、「保育に欠ける児童」の育成を目的とする保育行政は、今や、「保育を委託される児童」のための保育行政へと変化しつつある。

たとえ家庭の機能、あるべき姿が「時代における価値観の問題」とされても、保育の本質、重要性が変化するものではない。それは施設の建設をもって足れりとされるべきものではなく、保育の機能を求められてしかるべきである。

老人福祉にあっても、行政の増大が予測される場所であるが、老人ホーム、老人いこいの家等の施設整備だけで、高齢化社会への対応の全てとされるものではない。「活動の場の提供」から生きがい対策といった「活動の機会の充実」へと行政への期待は大きい。

もとより、これら福祉施設の絶対数の不足は行政の努力において早急な解決がなされなければならないが、同時に行政は家庭、地域社会に欠ける機能の質的補完を急がなければならない。併せて、低成長経済への移行を契機として、住民需要には生活の質的転換を迎えた姿が見られる。すなわち、「所得倍増」「消費は美徳」といった生活から、「生きがいの創造」へとその視点は移ってきた。「100人の市民には100種類の生きがいがあり、100の文化がある」とも云える文化行政においては、国をはじめとし、自治体行政はその端緒に立ったばかりである。



## (2) 行政の質的転換

生活環境の整備、生活関連サービスの増大には目覚ましいものがある。本市にあっても市民生活の充実を目差してあらゆる努力を重ねているところである。しかし、公共投資の量的側面からみると、他都市との相対的比較においてはけっして劣るものではないが、戦災復興計画以来投下された産業基盤の整備等、産業関連投資と比べて誠に微々たるものである。

住環境整備の要とも云える住宅行政を取り上げても、用地難という絶対的制約があるとはいえ、欧米の住宅事情と比較するとき、文化生活はおろか、慎ましい住民需要の達成にさえ一層の努力を要するところである。加えて、生活環境行政においては、住環境整備から都市景観の保全そして創造へと、「守りから攻めの行政」へ転換を図る時にある。

又、福祉・文化等生活関連施設整備の途にあつて、今、行政に望まれていることは、こういった施設の効果的利用である。すでに住民需要は行政による施設の維持運営から、施設の効果的利用の方向に向つても急激な拡大を開始している。

行政に対する市民の期待は、警察行政、制度的に保障された福祉といった範囲を超えて拡大してきた。それは老人の生きがい対策、都市美化といったグレイゾーンに及び、さらに純粋に「私」の領域とも目されていた余暇活動、レクリエーション活動の分野にまで拡大を余儀なくされている。

しかし、これら行政サービスの無限ともいえる拡大の意味するものが、「私」の生活の全てを行政に委ねるものであってはならない。市民は行政の従であつてはならず、市民こそ行政の主体でなければならない。行政には超えることの出来ない限界があり、責任を全うすべき守備範囲があるといえる。

## (3) 行政責任の認識

基礎的自治体が、市民生活の究極の保護者であることに異論はない。しかし、究極の保護者である故をもって自治体に全てを委ねることを是とすることは出来ない。

「自治体の行政をさして、『ふとんのあげおろしまで自治体がやるのか』と

という批判の声が強い。しかし、自治体行政の実態をみても、たとえば『行旅死亡人（行き倒れ人）』の面倒は自治体が引き受けているように、自治体は市民生活の最終的な責任主体として事に当るべく宿命づけられているのも実態である。（昭和50年度神戸市行財政制度調査会報告書）との認識を前提として、先ず自治体に求められるべき責任とは、家庭、地域社会での機能、努力のみをもってしては解決不可能な問題、すなわち、高度経済成長の終焉とともにクローズアップされてきた、物価・消費者対策、公害対策、自然環境保全といった課題である。

行政主体相互の責任区分では、物価、公害そして社会保障等は、ナショナルミニマムとして国の責任で解決されるべき課題ではあるが、地域特性が加味されるべきシビルミニマムとしては、やはり、「これらの行政分野においても、自治体は自らの行政努力によって解決を求める使命があり、その努力こそ市民サイドの行政の基本である」（前掲報告書）と考える。自治体事務において、国の機関委任事務が増加するなかであって、現行福祉行政の谷間ともいわれる寝たきり老人・身障者問題を国に先がけ解決していくことは、福祉サービスの担い手としての自治体の責務といえよう。

## 5 自治体行政の展望

(1) 行政サービスの選択基準  
自治体行政の責任は、先にも述べたように、正に「揺り籠から墓場まで」そして市民生活への「直接的関与と間接的関与を問わず」自治体行政の守備範囲はあらゆる分野に及んでいる。

狂乱物価、公害病の顕在化、乱開発による環境破壊を引き金とする消費者行政、公害の規制・防除から環境アセスメントの確立、そして市民の生活指向の変化に誘発されたともいわれる余暇開発まで、自治体は懸命に取組んでいる。しかし、一自治体の行財政力には限度があり、各種施策の実施に当っては優先順位なり選択基準が設定されなければならない。

こうした観点から昭和50年度神戸市行財政制度調査会は、「行政サービスの選択基準」をテーマとして取り上げた。報告書にいう「『選択基準』とは『各種行政サービス間に資源（人、金）を配分する上で、必要な優先順位決定のための尺度であり、そのうち『価値基準』とは、たとえば開発か福祉かといった異質な行政サービスについての優先順位の尺度であり、『技術基準』とは、一般福祉か個人福祉かといった同質な行政サービスについての優先順位の尺度といえる。そして、『実施基準』とは、選択された個々の行政サービスを実施する場合、その対象・負担・手法（供給主体、現物か金銭か）をどうするかという、いわばきわめて実務上の問題である」と、そして「価値基準」「技術基準」「実施基準」のいずれにしても決定的基準とはなり得ないが、「財政

表-2 生活サービスの選択基準

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

基準」なり「分配基準」を加味することによって一応の選択基準の設定を可能としている。この選択基準に前述の責任論からなる政府、自治体、企業、地域間の責任分担を併せて分類した一つの例示が表一2である。

「福祉サービスをケース・スタディとして検討したものはあるが、これら選択基準がより具体的に施策決定において生かされねばならない。

## (2) 市民協力

次に行政サービスが実施に移されるとき、かならずしもひとり自治体の手においてのみなされるものではない。むしろ個々の行政サービスをより効果のあるものとするのはそれを享受する市民である。実施の段階において、或いは各種の施設建設にあつては設置の後、それがいかに効率的に管理され、又、いかに効果的に利用されるかにかかっている。行政の主体たる市民の協力こそ行政サービスの効果をマイナスにもプラスにもなし得る鍵を握るものである。

市民参加は行政主導の参加でなくして、市民による主体的参加でなければならない。本市においては、先にみたごとく、政策形成への参加としての全世帯アンケート調査、婦人市政懇談会、区民会議等々を、そして実行への参加として市行政のあらゆる分野において果敢な取組みを進めている。又、自治体における人的、財政的限界を超えてより効果的、効率的行政の展開を図るには、自治体構成員たる市民、企業、地域の力強い協力体制が必要である。市民はよき市民としての自覚のもとに自己の責任を全うし、企業は善良な都市社会の一員としての市民的義務を遵守し、地域は身近なサービスの管理能力を蘇生しなければならない。これら構成員が法令に規定された消極的義務のみならず、もてる能力をフルに活用して都市社会創造への積極的参画をなすときこそ「活力ある都市社会」が創造されるであろう。

## (3) 条例主義

市民参加を単に行政への参加に終らせてはならない。行政施策の実施が即市民による行政でなければならない。このような姿こそ市民自治の原点であり、市民意思の集大成ともいわれる条例に謳われ、自治体の総力を上げて推進される必要がある。

本市にあっては、環境条例を起点として、近年、消費者保護条例、自動車公害防止条例、市民福祉条例等が積極的に制定され、神戸市における広い意味でのまちづくりに対する市民の意思が凝集されたといえる。このことはとりもなおさず、住民自治の制度的拡充であり、市民自らが自治体復権への第一歩を印したものである。

## 6 おわりに

「ものからこころへ」という言葉に代表されるごとく、近年の行政は、社会・経済の変動のみならず、多様な市民意識の変化への対応が要求されている。市民に直結した基礎的自治体としての本市行政サービスは、市民参加、ミニマムの達成、先取り施策などによってこれらに的確に、積極的に対応して来たのである。そして、それは旧来の行政範囲を度外視し、「公」、「私」の領域を本格的に論じるいとまもなく、必然的拡大を余儀なくした。その組織もまたパーキンソンの法則を無視して拡大せざるを得なかったのである。しかしながら、サービス・組織の無限の拡大はあり得ない、そこには「私」の領域と「公」の領域が存在しており、市民が新たな領域を「公」に委ねるとき、すなわち、新たな行政サービスが開始されれば、応分の負担が必要となる。ここ数年間の年本市財政の一般会計をみると、48年1,524億、49年1,873億、50年2,345億、51年2,674億、52年3,240億、53年3,848億円とインフレがあったとはいえ2.5倍に膨れあがっており、福祉、教育、住宅関連支出が飛躍的に増大しているのである。ことに、近年、公害をはじめとして全く新しい行政分野が増大するとともに、福祉にあって、「生きがい対策」など質的にも新たな拡大がみられる。本市にあっては、開発利益の社会還元をはじめ、都市経営的視点から、内部的努力を重ね、市民福祉が後退することのないように図っては来ているが、決して本質の問題を解決したものではないのである。行政はあくまでも、市民の信託によってその範囲が決定されるものであり、また、市民はその信託の程度に応じて負担をする必要がある。信託に応じ提供されるサービスも差異が生ずるのである。そのサービスのうちどれが優先されるかは、選択基準によらねばなら

ず、そこには、参加として市民の意思が生かされねばならない。また、行政サービスに対応する負担は、税としての負担以外にもある。市民協力はその一つの方法である。市民協力は個々の的であり、税ほどの汎用性はないが、負担の方法としては有効である。金銭負担は同一であっても市民の協力によって、行政サービスの拡大は可能である。行政サービスにおいて、質が求められるようになって来た今日、市民の税以外の負担の意義は大きい。

今後とも、市民福祉・文化行政の拡充など、行政の質的転換がますます要請されるであろうが、市民に直結する自治体として、今日まで、市民と一体となって培って来た経験を礎とし、神戸を愛する市民意識をバネとして、条例制定にみたごとき住民自治の確立を目差して、市民・市相互の役割を明確にしつつ行政サービスの提供が行われねばならない。また、市民の信託を受けた行政にあっては、常に市民のためにあり、市民とともに歩む基本理念が忘れられてはならない。

(文化・救急医療・廃棄物行政については、他の稿においてそれぞれ(文化は本書12号)論じられているので、参照していただきたい。

# 廃棄物行政と市民協力

坪 田 健 児

(神戸市環境局長)

## 1 ゴミ・ステーションを原点到

### (1) 西瓜の皮

うだるような猛暑がやってくると、きまって広報紙「こうべ」にお願い記事が出る。“夏場のゴミは水分が多くて、環境工場で焼却に困ります。よく水切りをしてゴミを出してください。”元凶は西瓜の皮である。

夏場のゴミの水分比は平均で55%くらいになる。収集職員は、頭からきつい匂いの腐汁を浴び、工場職員は燃焼管理に四苦八苦する。「西瓜の皮を塩で揉んで水洗いし一晚風に当てると $\frac{1}{4}$ に嵩が減ります。」主婦からの提案である。

本当は、ここまできめ細かくPRしたい。主婦の日常の生活態度、ゴミの出し方の心づかいが、廃棄物行政における程、鋭敏に響く行政領域は他に見当たらないのではないだろうか。

廃棄物の処理及び清掃に関する法律第6条を受けて、神戸市条例では、その第5条に市民の協力義務を規定している。

#### (市民の協力義務)

第5条 土地又は建物の占有者は、その土地又は建物内の一般廃棄物のうち、生活環境の保全上支障のない方法で容易に処理することができるものを自ら処理するように努めなければならない。

2 前項の占有者は、自ら処理しない一般廃棄物については、種類ごとに各別の容器に収納し、所定の場所に持ち出すなど市が行う処理に協力しなければならない。

3 前項の場合において、当該占有者は、有毒性、危険性、著しい悪臭などのため市の行なう処理に支障を及ぼすおそれのあるものを混入してはならない。

神戸市では、日常の家庭から出るゴミを普通ゴミ、荒ゴミに区分している。普通ゴミは厨芥など可燃性のゴミで、週2回20～30世帯ごとにステーション(所定の場所)を設けポリ袋(各別の容器)収集を行い、環境工場で中間処理

した後残渣を埋立ている。また、荒ゴミは不燃または焼却不適物で100世帯ごと  
 とにステーションを設け、月1回収集し、埋立処理している。このステーショ  
 ンが市民と行政の接点である。

### ステーションの配置

普通ゴミ	荒ゴミ	総数
17,283	6,107	23,390
	(4,501)	(4,501)

( ) 内は普通ゴミと併用ステーション数

### (2) ゴミの匿名化

神戸市では、ステーションでの収集方式を昭和37年ごろから取り入れた。神  
 戸市のゴミ収集方式の変遷は次の通りである。

<経緯>	<容器>	<特色>
戦前・戦後 }	リンゴ箱・石炭箱	収集は大八車で回り、容器はふけつで、 こわれやすい欠点があった。
昭和30年ごろ }	コンクリート箱	ゴミの量の増大とコワレやすさを補う ために徐々に普及した。水切の悪さ、 カキ出し作業を必要とするなど衛生面 では改善されなかった。
昭和37年ごろ }	ペールカン・ポリバケツ	ステーション方式開始に伴うものであ った。収集は週一回から週二回になっ た。
昭和38年ごろ	ポリ袋	容器回収の手間を省くためであった。

(主婦の見た荒ゴミの実態 p6 神戸市婦人団体協議会 1976. 3)

ステーション方式の採用により、ゴミが各家庭から離れ、ポリ袋採用によっ  
 て、ゴミは各自の管理から20~30世帯単位の地域管理に移された。ゴミ排出の  
 社会化である。この段階に到って、ステーション管理の必要上、ゴミの出し方  
 のマナーが議論されるようになった。昭和48年には婦人会と環境局が話し合っ  
 て、「ゴミのマナーと問題集」が作成され、以後改訂を重ねて現在に到ってい  
 る。(昭和53年度神戸クリーン作戦手帳参照)

ステーションでのマナーが次第に定着してきたことは、市民にも実感されて  
 いる。



家の近くにあるゴミのステーションを見て、どう思うか。

出し方もよく、大変きれいになった	27.4%
以前よりは、だいぶよくなった	36.8
少しよくなったが、まだまだだ	28.8
以前より出し方も悪く、きたなくなった	2.4
なんとも思わない	4.3
不明	0.3

(環境問題についての意識調査 p10 1976. 12 神戸市環境局)

「大変きれいになった」「だいぶよくなった」合わせて64%の人が可成りの評価を与えている。「悪くなった」は僅か 2.4%である。

しかし、この蔭には、ステーションの世話をする人達の血のにじむような努力が見られるのである。

「新婚さんが荒ゴミと家庭ゴミ(普通ゴミのこと)とを一緒に出してきたので、マナー、ルールの話をしたところ、早速主人の方から電話で文句を言われ、何の権利で言うのかと叱られた。」(主婦の見た荒ゴミの実態 p20)

「私が荒ゴミの日は早くから出て、ゴミの置き場を整理するものですから、住民の皆様も気の毒がり、この頃では考えて置いてくれる人が多くなりました。いつも根気よくしていることが自然にわかって頂けるものだと、この頃では喜んでおります。」(前掲書 p22)

しかし反面、社会化と裏腹のゴミの匿名化が、ステーションに病理的な現象をもたらしているところも少ない。

### (3) ゴミコミュニティ

ゴミコミュニティとは、ゴミ・コミュニティの略語で最近あちこちで使われるようになった。何人にも無縁であり得ないゴミを媒介にして地域社会創りを目指そうとする言葉である。

神戸市では昭和51年からゴミ・コミュニティモデル地区の育成に努め、現在までに20カ所が指定されている。モデル地区の活動は多様であるが、

ア、モデル地区内の不法投棄の一掃

イ、ゴミの出し方のマナーの徹底

ウ、その他ゴミの減量、資源の集団回収等の活動計画を行なえる地区の中から、神戸クリーン作戦区本部長（神戸クリーン作戦については後述する）が地区指定を行ない、区本部及び中央本部が地区活動に協力することになっている。（ゴミ、コミュニティモデル地区育成要領：神戸クリーン作戦手帳P76参照）

神戸市内には、普通ゴミ・ステーションが約17,000カ所あるが、そのうち52年度調査で65ステーションは何時行って見ても、ゴミが出されている状態である。

都心に近い旭通3丁目の関西電力変電所前ステーションもそんな状態であった。毎日毎日ゴミを収集しなければならなかったが、収集のすぐ後からゴミの山が築かれる。この地区は都心のドーナツ化過程の中にあつて、地区内に住民の自治的な組織が育たず、バラバラに住民が住んでいた。

モデル地区の話を持ち出すと「夜中にトラックでゴミを捨てにくるのです。神戸市の不法投棄監視報償制度も知っていますが、とてもこわくて窓からもよう覗きません」近くの住民の反応は冷やかだつた。また他の住民は「一間のアパート暮して家の中にゴミを置いておけません」商売人は「罰金でっか。罰金たまに払っても毎日捨てに行く方がよろしいわ」と言う有様だつた。

#### 不法投棄監視報償制度 昭和47年6月制定

不法投棄絶滅のための市民通報制度である。電話、口頭、文書で不法投棄の場所・日時・投棄物・投棄者・車のナンバー・色などを事業所或いは環境局計画課、警察署に通報する。事業所では証拠物を拾得し投棄者に現状回復させる。

通報者には、1,000円の図書券を進呈する。通報者の氏名は非公開

（神戸クリーン作戦手帳 p53 参照）

小野柄婦人会の人達が立ち上り、モデル地区の指定を受けて、地区の環境をよくしていこうと、葺合区役所で会議を開いた。婦人会役員、市民委員、関西電力社員、環境局職員、区職員、警察官など関係者が何回も会合した。ピラを持って一軒一軒廻って住民を説得し、変電所の汚れた壁面を塗り直し、街路灯をつけ、フラワーボックス20個ばかりをバリケード代りに歩道に並べ散水栓を取りつけ、大きな看板もつくった。毎晩夜中まで、役員と市の職員が立番して

ゴミを出してくる人を説得した。警察もパトロールを強化して協力した。

旭通3丁目のステーションは見違えるばかりにマナーがよくなり、現在までその状態は守られている。これは、ステーションでの不法投棄をなくするのに多くの機関と住民が持続的に協力して成功した例である。

何よりも、地区の環境を守るのは地区住民自身であるという自覚が、問題解決の根本であると言えよう。そして、行政に対する市民の協力、市民相互の協力、行政各機関が協力して市民活動に協力するなど多面的に複合されて町の美化が進められる。ゴミ・コミュニティ・モデル地区事業はこのような意味合いを含んだ制度である。そして、廃棄物行政は、市民性の高さ、コミュニティの熟成度の高さに応じて、より高度な行政も可能であり、また逆に低次元の行政に甘んじなければならぬ性格を色濃く持っていると言える。

## 2 神戸クリーン作戦の展開

今まで、ゴミ・ステーションを中心に100人（普通ゴミ）から300～400人（荒ゴミ）単位の最小のコミュニティ単位で市民協力を見てきた。100人という単位は自治会や婦人会の班くらいの大きさであり、行政側からは、自治会や婦人会の組織を通じて、これらの単位と関連を保っていくのが、通常のケースである。神戸クリーン作戦は、これら自治会、婦人会を基盤に各種の市民組織と市の各局や事業者が一体となって進めてきた。

### (1) 自治会活動—クリーン作戦がトップ

昭和52年度に市民局相談課が自治会を対象に、住民自治組織実態調査を行っている。現在の自治会は1,715団体あるが、当時は1,658自治会が組織されていた。推定組織率は全市人口の85%である。どんな自治会活動をしているかとの問に対して「ゴミのマナーの徹底、不法投棄の防止」の項目がトップで82%に達している。

環境整備、社会福祉、福利厚生各10項目合計30項目につき、活動している項目に○印を、特に力を入れている活動について5項目以内で◎を入れる調査方式である。活動ベスト10項目をみると次の通り。

1. ゴミのマナーの徹底・不法投棄	81.6%
2. 募金の協力	78.0
3. 街路灯の設置・管理	65.8
4. 防火・防犯・防災活動	64.7
5. 薬剤散布	61.7
6. 会報の発行やおしらせの回覧	54.6
7. 溝・河川・道路などの清掃	53.9
8. 慶弔の世話	53.7
9. 盆踊、お祭り	47.5
10. 住民生活に関する陳情、要望	43.4

(参照：住民自治組織実態調査結果について 昭和53年5月4日 市民局相談課)

「ゴミのマナーの徹底方法として「何等かの型でやっている」が97.8%と高く、各自治会にとって最大課題の一つとなっている、その方法をみると

1. 環境局からのチラシやパンフレットを配布回覧	82.2%
2. ルールを守らない人への注意や協力をたのむ	70.5
3. 自治会の会合で、できるだけ話題にしている	68.3
4. クリーンステーションの管理を利用者の当番制に	64.1
5. 自治会独自にPR用チラシ配布、会報に掲載	36.6
6. マナー教室やゴミの青空教室を実施	4.0

となっており、まちの美化に対する地域組織の認識は非常に高いことがわかる。

また、地域ぐるみの美化活動の実施状況をみると60%の自治会が実施しており、その実施内容は、山のクリーン作戦7.2%、川のクリーン作戦9.9%、町のクリーン作戦78.1%、海岸のクリーン作戦3.9%と、やはり身近かな町のクリーン作戦が圧倒的に高い結果になっている。

## (2) 婦人会の取組み

生活環境部会が中心になって、昭和49年以来婦人会はゴミ問題に主要な役割を果たしてきた。ゴミのマナーが定着する迄、宛に角ゴミと取り組もうと誓い合って地道な努力が続けられている。47年度には「ゴミのマナーと問答集」を作り、これが現在、基本教典になっている。

48年度には、「廃棄物管理計画に関する調査研究、その1の2」が、環境局から発行されているが、これは、昭和47年の10月から11月にかけて、婦人会の生活環境・自然環境両部会のリーダーが、400世帯に家庭廃棄物実態調査票をくばり、各世帯で1カ月間の家庭内の廃棄物の処理状況を調査したものが基礎になっている。この調査は、詳細を極め、婦人会でなければとてもここまで実態を明らかにできないだろうと高く評価されている。

49年度には、市、神戸新聞社、婦人団体協議会の提唱で環境美化キャンペーンを数次にわたって実施したほか、故紙の特別回収運動を展開しその益金をもって母と子の像「愛」を文化ホール前に建立している。

昭和50年度には、荒ゴミの実態調査を6月から7月にかけて1カ月間、早朝から各単位婦人会の生活環境部会のリーダー・サブリーダーが早朝からステーションに立ち荒ゴミの点検を行ない100以上のステーションで127品目にわたる点検を数量にまとめ、「まだまだ使えるものを捨てている」実態を会員にうたえている。その時の体験をまとめたものが「主婦のみた荒ゴミ実態」で地区毎に懇談会を開き、2,297の発言を、

- ゴミの世話とは——こんなことをして、こんな問題をかかえている。
- 荒ゴミの出され方——こんな風に出したら、みんながめいわくしないのに
- ゴミを少なくするための提言——心のこもった街づくりと真に豊かな生活のために

とまとめている。生の主婦の言葉がそのまま出ており示唆に富んだものである。

また、この年に厚生省のリサイクル委員会から委託を受け、リサイクルの可能性調査を行なった。この結果は51年度に「資源リサイクル社会、経済企画庁、国民生活政策課編」に収録された。

昭和52年度には、東舞子婦人会があきかん処理協議会の「あきかん回収モデル地区」に西日本ではじめて指定され、2,600世帯のかなり広範な地区で従来やってきた故紙の集団回収にあわせてあきかん、金属の回収にとり組み、資料を提供しつつある。

本年8月には、今までの取り組みをふり返って、再びゴミのマナーの原点にもどれと提唱、問題別婦人市政懇談会のテーマとして、「ゴミの収集」を取り上げ、主管助役をはじめ、環境局のわれわれと忌憚のない意見の交換が行なわれた。

(3) 神戸クリーン作戦の構成

神戸クリーン作戦は、市の各組織、市民、事業者の三者が一体となって進められており、昭和47年以來7年目の活動に入っている。

中央本部

本部長 市長  
 副本部長 助役  
 本部委員 関係局長および代表区長

区本部

区本部長 区長  
 区副本部長 副区長  
 区本部委員 関係行政機関の長および神戸クリーン作戦市民委員

中央本部は、毎年6月5日世界環境デーに各年度の神戸クリーン作戦本部方針を決定する。

各区本部は中央本部の方針を参考に各区の実情に合った区本部方針を区本部会議を開いて決定し、各区本部が中心となって作戦を展開するのである。

神戸クリーン作戦基本方針

昭和53年6月5日決定

項	目
1	あなたのまわりを快適に (1) 住まいのまわりをきれいにしよう (2) “みぞをきれいにする日”の推進 (3) タバコの吸いがらの投げ捨てをやめよう
2	神戸の町なみを美しく (1) 道路を広く美しく (2) 公園、広場を大切に (3) バス停留所を美しく (4) 美しい景観を守り、育てよう
3	まもり、育てる、憩える自然に (1) 美しい山に (2) 清らかな川、きれいな池に (3) きれいな海、海岸、運河、漁港に (4) 快適な大気、澄みきった空に
4	不法投棄はしない、させない
5	環境問題についての意識を高めよう (1) 美化推進グループを育てよう (2) ゴミのマナーの向上と事業者のクリーン作戦への参加推進 (3) ドライバーのマナーの向上の推進 (4) 路上駐車をなくする運動を進めよう (5) むだをなくし、ものを大切にしよう

神戸クリーン作戦市民委員は区本部長が、自治会、婦人会の地域組織を母体に推薦し、中央本部長が委嘱する。定員は1,600名であるが、現在1,658人（53年9月末）が委員に就任している。

因みに53年度の神戸クリーン作戦基本方針は以下の通りである。

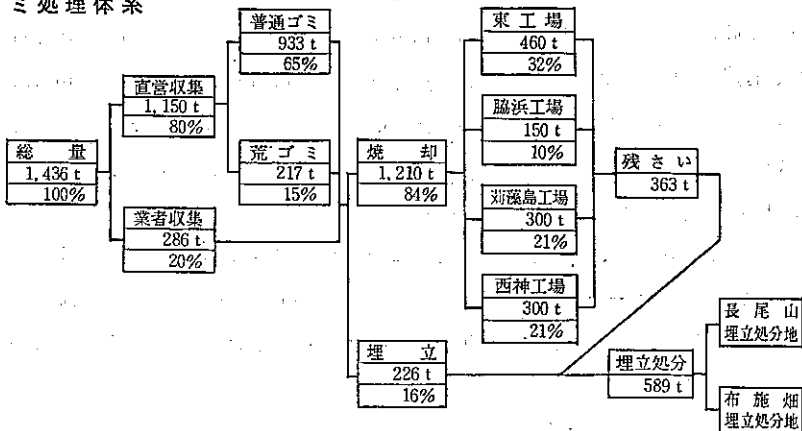
これで見られるとおり、住居まわりの美化から目を近隣コミュニティに注ぎ、更に山・川・海・空とより広い自然環境サイクルまで視野を広げ、一転して、内面的な環境問題意識に目を転ずる広範なものである。神戸クリーン作戦は、市・市民・事業者が一体となって進める運動形態であり、ゴミ問題を環境問題として、環境サイクルの視点の中で幅広く解決しようとする意識から出発させたもので、全国自治体の中にあっても極めてユニークな神戸方式ではないかと考えている。

（神戸クリーン作戦の具体的な活動については「神戸クリーン作戦6年目の記録を参照せられたい）

### 3 ゴミ処理の体系と傾向

神戸市は1日1,436トンのゴミを処理している。市民1人当たり1日約1kg強という計算になる。

#### ゴミ処理体系



1日あたりゴミ収集量

ゴミ量	一般ゴミ	荒ゴミ	1日1人当り 収集量
868	868		692
947	924	23	746
1,066	1,023	43	827
1,199	1,119	80	918
1,281	1,149	132	968
1,190	1,077	113	891
1,156	1,038	118	858
1,296	1,142	154	953
1,368	1,188	180	1,002
1,408	1,210	198	1,030

一般ゴミ＝普通ゴミ＋業者収集ゴミ

ここ10年間のゴミ量の推移と処理費の増嵩傾向をみると以下のとおりである。

まずゴミ量の推移をみると、この10年間に平均年率5%で増加しているが、この間の人口増加率は年率1%弱であるので、結局人口増によるゴミ量の増は僅かです。1人当りのゴミ排出量が大きくなったことを示している。このことは、経済の高度成長により、消費生活が高度化し消費は美徳、使い捨てる生活様式が定着化したことによる。48年の石油ショック時に一時ゴミは減少した。省資源・省エネルギーが叫ばれたが、ゴミ量の推移を

見る限りそれは意識の表面をかすったに過ぎなかったのであろうか。一方、増加の内容も問題をはらんでおり、いわゆる処理困難なゴミの増加が目立っている。耐久消費財の普及と短期の新製品への買い替え、プラスチック製品の異常な伸び、自動販売器に象徴される飲料の缶化移行、販売の合理化のためのワンウェイ方式の影響がモロに出てきている。スマートな歌い文句として囁やかれている消費革命・流通革命が、ゴミの量と質を変え、環境問題にいびつな影を落としていることも否めない事実である。

1トン当り処理費用

年度	ゴミ処理費 (A')			車両整備費 (B')	合計 (C' = A' + B')
	収集運搬費	中間処理費	(A')		
48	9,607	3,429	13,036	315	13,351
49	13,275	4,532	17,807	358	18,165
50	13,071	5,577	18,648	61	18,709
51	13,753	5,531	19,284	364	19,648
52	15,846	6,056	21,902	502	22,405

1トン当り処理費用の中には最終埋立処分費は含まれていない。



#### 4 三つの視点

ゴミの量・質の変化、特に質の変化が、廃棄物の適正処理を困難に且つ高価にしつつある。ゴミの適正処理とは、中間処理過程において、大気環境への負荷を最小なものにしつつ、ゴミを減量化・無害化・安定化させる方法として、現在では進んだ処理方式として通常焼却が行なわれている。普通ゴミはこの焼却の過程を経て残渣が最終処分地で埋立てられるのである。この普通ゴミ中に、本来は荒ゴミに分別されるべき、空カン、プラスチック製品、その他の不燃物が混入されている。

普通ゴミの組成分析

		単位 %
水	分	61.4
可燃	分	26.4
灰	分	12.2
1)	紙、セロファン類	36.4
2)	木、竹、燃料屑類	3.5
3)	ぼろ、布類	1.7
4)	皮革、ゴム類	0.2
5)	厨芥類	23.6
6)	プラスチック類	7.1
7)	ガラス、石、陶器類	9.8
8)	金属類	4.2
9)	土砂及び雑物	13.5

(注) 昭和51年度荻藻島工場年間平均値

プラスチック製品（就中塩化ビニール）の混入は炉温を上げ、塩化水素のガスを発生させる、神戸市の環境工場では、ガスを水洗いしているので54年12月に施行される塩化水素の排出基準430ppmを遥かにクリアしている。しかし、現在建設中の第6次環境工場においては、塩化水素の排出基準を30ppmに抑えるため、排ガス洗滌塔を設けアルカリ洗滌を行なうことにしている。環境基準以上に厳しい基準で環境負荷を少しでも小さくすることは大事なことであるが、その為には現在の焼却コスト平均

トン当たり約7,000円は10,000円以上のものになってしまう。こういった環境負荷軽減の面から今後更に徹底したゴミの分別持ち出しがのぞまれる。しかし、荒ゴミに分別し埋立てるにしても、処理困難物は腐敗して土に戻らず、嵩ばり、土壌が安定化しない。第一義的には、市民協力による分別の徹底が更に必要なのであるが、さらにつきつめて考えると、プラスチック、自動販売器、耐久消費財、ワンウェイ容器に支えられた生活様式を根元から問い直す視点が求められる。

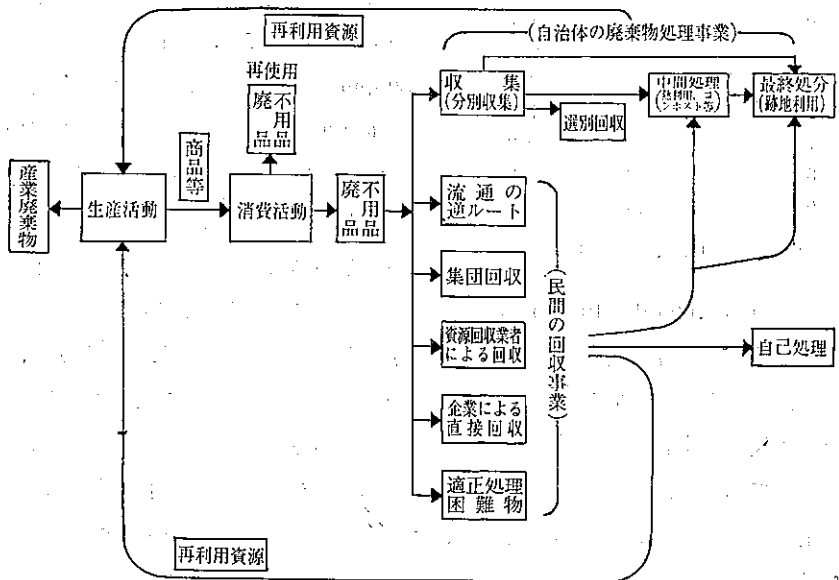
適正処理にからむ第2の問題は市民負担の増大である。環境負荷を軽減する

為の技術は日進月歩であり神戸市でも処理過程において大胆にこれを取り入れている。しかし、その為にかかる処理費の増大は、現行制度のもとにおいては、市の自己財源でカバーをしなければならず、それは結局において市民の負担にはね返ってくるものである。一方において廃棄物行政はもはや自治体だけの責任ではないと国に働きかける世論形成も必要であろう。しかし他方、ゴミの排出者である市民は、市税負担の増大に甘んじるか、ゴミの質・量を減らすことにより、負担の増大を抑えるのかの選択を迫られていることも認識しなければならない。

適正処理にからむ第3の問題は、ゴミとなる迄のプロセスである。ゴミをつくらない、ゴミを買わない、ゴミを出さないと言うゴミの三無がよく言われる。

次の図はゴミとしてステーションに出される迄のプロセスを描いたものであ

ごみ処理・再利用の総合モデル体系



(神戸市資源リサイクルシステム調査委員会資料集P31寄本教授フロー図による)

商品が生産・流通・消費され廃品・不用品となるフローの末端で、自治体が行なう廃棄物行政は一部の領域を担当している。消費者としての立場で、左に生産・流通段階を眺め、右に廃品・不用品処理をみるとき発言すべきこと、提案し実行すべきことが数多くある筈である。事実、全国的にもその活動ぶりは注目されている。神戸消費者協会は、神戸市と協力して商品包装の適正化運動を進めてきた。市民のくらしを守る条例（昭和49.5.1）第15条は過大包装の禁止を規定している。

事業者は、消費者包装について、消費者に内容を誇張し、廃棄物の量を増大させる等必要以上の過大包装をしてはならない。

昭和49年3月には消費者包装適正化委員会が発足し商品審査が行なわれている。また、耐久消費財に対しても神戸消費者協会は成果を収めた。市民のくらしを守る条例第13条、第14条において耐久消費財27商品に保証書を添付させ、部品の保有期間及び修理可能期間を明示させている。これは国や他自治体に先駆けて行ったもので原動力は神戸消費者協会に結集された主婦の力であると言えよう。

また、灘神戸生協では昭和51年3月から、全国で初めて各店舗で販売した空ビンの回収を実施している。店舗で販売された数量以上の空ビンが回収されることも聞いている。また、ノートレイ包装の実施についても、52年6月から根菜類トレイ包装基準を定め14品目についてノートレイ包装を実施している。

以上の例は、神戸消費者協会・灘神戸生活協同組合の流通段階での改善の試みの一部であるが今後の展望を明るくするものである。

一方、右側の廃品・不用品の処理についてみると、各種の市民集団が、自発的に集団回収を行い再資源化に取り組んでいる。昭和51年3月に神戸市立小学校のPTAによる資源集団回収の実施状況の調査によると、65%のPTAが集団回収を実施しており、また、第5回住民自治組織実態調査でみると60%の地区で廃品回収を実施している。

このようにみえてくると、今後の廃棄物行政は、消費者行政・社会教育行政等他の行政領域との関連を深めていく必要があり、そのことは同時に他面的な市

地域ぐるみで不用品（廃品）回収をしているか

区名 項目	全市	東灘	灘	葺合	生田	兵庫	北	長田	須磨	垂水	西神
実施している	656 60.2%	16 23.5	41 51.9	5 35.7	14 34.1	85 59.4	81 68.1	140 65.7	65 63.7	142 65.1	67 72.8
実施していない	335 30.8%	38 51.4	30 38	6 42.9	25 61	40 28	31 26.1	55 25.8	26 25.5	63 28.9	21 22.8
無回答	98 9%	14 20.6	8 10.1	3 21.4	2 4.9	18 12.6	7 5.9	18 8.5	11 10.8	13 6	4 4.3
合計	1,089	68	79	14	41	143	119	213	102	218	92

- 注 1. 全市では656組織60.2%（656/1,089）が実施している。  
 2. 区別の比率は、合計に対する比である。〔例 東灘23.5（16/68）〕  
 3. 「していない」の335組織のうち、73.22%は実施したいと答えている。

回収の実施団体

区別 団体	全市	東灘	灘	葺合	生田	兵庫	北	長田	須磨	垂水	西神
自治会	157	9	9		6	23	13	20	18	45	14
婦人会	311	3	32	5	6	45	48	91	29	23	29
子ども会	114	4	2	2		7	7	30	20	31	11
P.T.A	261	2	16		5	38	37	50	15	66	32
老人 クラブ	20	1	3			5		6	3	1	1
その他	10		1			4	1	2		1	1
無回答	9					1		5		2	1
合計	882	19	63	7	17	123	106	204	85	169	89

民との連携プレーが望まれるのである。

5 新たな廃棄物行政の展開

一より高次の市民協力を一

ステーションに持ち出された普通ゴミは、中間処理を経た後に、また荒ゴミは直接に埋立処分地に持ち込まれる。神戸市の埋立処分地は長尾山と布施畑の2カ所がある。先輩の努力により比較的他自治体より余裕があると見られてい

た神戸市の埋立処分地も逼迫してきた。長尾山は後4年しかもたない。現在新たな埋立地の適地調査を行っているが、今後埋立地を獲得するには可成りな困難と膨大な経費を覚悟しなければならない。布施畑の処分地は、その半分が借地であり、これも4年後に契約更改が控えている。

処分地を如何に大事に使っていくかが、今後の大きな課題である。従ってゴミ・ステーションに持ち出された廃棄物の再資源化は重要な問題である。リサイクル市場に乗らないで排出された廃棄物の中からも、収集機構のスケール・メリットを生かせば、市場性を持ち得るものを取り出すことは可能性がある。既に多くの都市で実験が行なわれている。環境局では神戸市資源リサイクルシステム調査委員会（委員長神戸大学新野幸次郎教授）を設け主として組織などソフト面での研究を重ねている。

一方、中間処理過程で、今迄の焼却方式から脱皮して、物質を回収したり、エネルギーを回収する方式が数年前から通商産業省工業技術院で研究されている。物質回収方式の実験プラントは100ton/8時間処理の実験機が40数億円で横浜市内に建設中で本年内には一部稼動の見込みである。これら新方式は未開発の分野で実用化へは未だ数年を要すると思えるが、環境負荷軽減の見地からも大きな期待が寄せられている。

われわれも手を拱いているわけではなく、神戸市廃棄物処理技術開発委員会（委員長大阪府立大学吉田哲夫教授）で研究を行っている。

ともあれ、廃棄物行政を ①環境保全 ②省資源と再資源化 ③市民負担の軽減（市税の効果的運用）の三つの視点から見つめ、新たな展開を図るためには、今迄以上に高次の市民協力が期待されることになると思う。

もちろん、われわれ自身もその使命と責任の重大さを痛感し、市民の信頼にこたえるために、懸命の努力を続けたい。

# 救急医療の実態分析

中 村 温

(神戸市衛生局長)

## 1 はじめに

昭和51年2月10日、全国ではじめての「たらい回し」訴訟が千葉地方裁判所に提訴されたのを契機として、救急医療という問題が大きくクローズアップされた。

我々は、生命にかかわる急病や交通事故の時には、救急車を頼めば何とかなると絶大なる信頼を置いていた。事実、救急にたずさわる関係機関の努力でほとんどの場合は適切な処理がなされているが、「たらい回し」という現象は、その場合こそ少ないが、絶対数として存在しており、こと人命に関することであるため非常に重大である。(昭和49年に消防庁が1年間調査した結果によると、全国で136万人が救急車で運ばれており、その内4.7%が1回以上転送されている。4回以上の転送のケースは全体の0.2%であった。)

このような、「たらい回し」の原因は、一口に言うならば、救急医療のもつ特質と救急医療情報体制の不備にあると言える。

表一 全国問合せ回数別搬送状況  
(調査対象 749)

問合せ回答	比 率
0 回	20.6%
1 回	60.1
2~10回	18.8
11回以上	0.5
計	100.0

調査期間

昭和49年1月1日~12月31日  
(消防庁調べ)

表二 全国転送回数別搬送状況  
(調査対象数 775)

転送回数	比 率
0 回	95.3%
1~3回	4.5
4~6回	0.2
7~10回	0.0
11回以上	0.0
計	100.0

調査期間

昭和49年1月1日~12月31日  
(消防庁調べ)

本稿では、救急医療の特質、対策の経緯などをふまえ、神戸市の救急医療の実態を紹介すると共に、救急医療の問題点、救急医療についての行政ならびに市民の役割について述べてみたい。

## 2 救急医療の特質と救急医療対策の経緯

### (1) 救急医療の特質

救急医療は、ごく初期の症状の患者を診察し、将来重篤な疾病に発展する危険性があるかどうかを判断しなければならず、もし重症の場合には、緊急の臨床検査をするいとまもない短時間で的確な判断を下し、処置をとらなければ、重大な事態に至るケースもしばしばある。その意味で救急医療は医療の原点であると同時に医学的にみても極めて複雑かつ困難さをあわせもっている。また、救急医療は人口移動等の様々な社会変動や疾病構造の変化を背景に有する問題であり、その具体的適用の場がそれぞれの地域である。そのため、地域の実情に応じた取り組みが必要である。

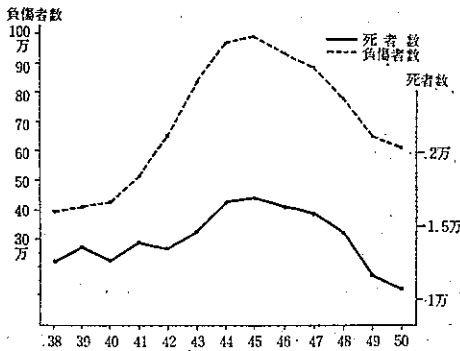
さらに、いつ発生するかも知れない患者のために、休日、夜間にも医療従事者を待機させねばならず、現行の出来高払い方式の社会保険診療報酬体系の下では採算をとれないという特質を有し、限られた医療資源、即ち医師や看護婦等の人的資源ならびに施設、設備の物的資源の効率の活用が不可欠である。

このほか、救急医療に係る教育の欠落などの特質をもつ。

### (2) 救急医療対策の経緯

わが国の救急医療対策は、昭和30年代後半から昭和40年代への急激な自動車の普及に伴って増加した交通事故による死傷者の救済対策を中心に出発した。この間の交通事故死傷者の増加は、「交通戦争」とまでよばれ、これらの不慮の事故による傷病者の対策の確立は、強い社会的要望となった。このため、昭和38年に消防法が改正され、救急隊による傷病者搬送業務が制度化された。これに伴って救急隊が傷病者を搬入する医療機関を定める厚生省令が制定された。この省令に基づいて都道府県が告示した医療機関が救急告示病院及び救急告示診療所であり、主として外科領域の診療にあたることになっている。しか

図一 全国交通事故による死傷者数年次推移



(警察庁交通局調べ)

しながら、近年では、交通安全対策の推進などにより交通事故による死傷者は減少してきた(図一)。一方、高齢人口の増加に伴う疾病構造の変化などから、脳卒中、心筋梗塞といった内科系の疾患に対する救急医療対策や、核家族化の進行等の社会的要因による小児科系の救急患者の受

入れ体制が望まれてくるに至った(表一)。

表一 全国主要死因の推移(率)

(人口10万人対)

年次	脳血管疾患	悪性新生物	心の疾患	臓老衰	全結核	不慮の事故	肺炎 気管支炎	腎ネ ローゼ	炎フ 自殺	高血 圧性 疾患	肝硬変
40	175.8	108.4	77.0	50.0	22.8	40.9	37.3	11.7	14.7	19.3	10.0
47	166.6	120.3	81.0	30.7	11.9	39.7	28.0	7.3	17.0	16.5	12.8
48	166.8	121.1	87.2	30.9	11.1	36.9	31.2	7.1	17.4	17.5	13.2
49	163.0	122.0	89.7	29.7	10.4	32.6	32.6	6.7	17.4	18.4	13.4
50	156.7	122.5	89.1	26.9	9.5	29.9	33.6	6.3	17.9	17.8	13.6
51	154.5	125.3	92.2	26.4	8.5	27.7	32.6	6.1	17.6	17.6	13.7

参考資料：衛生統計要覧(神戸市)

また、人口の急激な都市集中によって、大都市ならびにその周辺都市の人口が急増し、医療需要の増大を招いた。特に休日や夜間は医療機関が窓口を閉じるため、より一層深刻な問題となった。このような事態に対処するため、昭和49年から各地で休日夜間急患センターの設置が進められてきたが、昭和51年に、厚生省では、これまでの施策を見直すため「救急医療懇談会」を発足させ、対策をねった結果、昭和52年を救急元年とする3カ年計画で、総合的な救急医療体制の確立を図ろうとしている。

基本的な考え方としては、まず、救急医療は地域に密着した問題であり、救



急医療体制の整備に当たっては、原則として国・県・市町村の三者が協力して行うこと。第2は、救急医療の需要を充たすためには、公的医療機関だけでは不可能で、限られた医療資源を有効に活用するため、地域の医療機関の協力により推進していくこと。第3に救急医療がこれまで、地域の問題として、それぞれの創意と工夫により地域の実情にあった形で実施されてきたため、これに即した体制整備を行うこととしている。

### 3 救急医療体制の整備

前記の懇談会の提言にもとづき、厚生省は救急医療体制の整備を打ち出したが、これには、救急医療施設の体系的整備と救急医療情報システムの整備が含まれている。

まず、施設の整備においては、各医療施設の機能が効率的に発揮されるよう、初期救急医療体制、第二次救急医療体制、第三次救急医療体制と段階を分けて整備していくこととしている。初期救急医療体制は、救急医療体制の基盤であり初期の症状から将来重篤な疾病に発展する可能性があるかどうかを判断し、初度治療のみで可かあるいは症状に応じ後方病院に迅速に輸送するなど適切な措置をとらなければならない、重要な役割もっている。このため、その体制については、全人口をカバーするような体制を整備する必要がある。具体的には、休日夜間急患センターの設置の促進と在宅当番医制の普及定着化を図ることとしている。次に、第二次救急医療体制は、初期救急医療体制の後方体制であるが、「たらい回し」の起きる大きな原因の一つは休日夜間において、第二次救急医療施設における診療体系が整備されていないことであるとも考えられる。したがって、「たらい回し」の防止は、つとにこの二次体制の整備いかにかかっている。これは、主として入院、手術が出来る病院が担当すべき部門である。

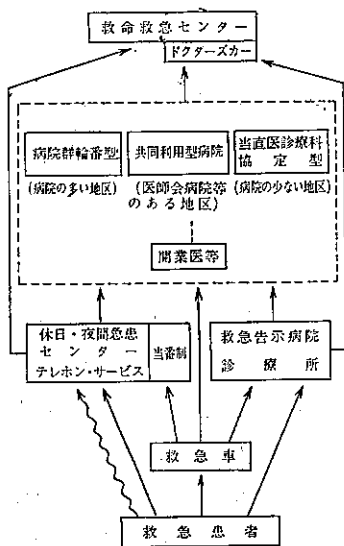
国の施策では、広域市町村圏を単位に、それぞれの地域の実情に応じ、地域内の国・公・私立病院を含めた病院群により輪番制で休日夜間に当直体制をとる病院群輪番制方式、医師会立病院等が第二次救急医療施設となり、休日夜間

に病院の一部を開放し、地域医師会の協力により運営していく共同利用型病院方式、前記二方式が実施できない地域での当直医診療科協定方式という三つの方式を考えている。

第三次の救急医療体制は、第二次救急医療体制においても処置困難な重篤な

救急患者を受け入れるための体制である。これは救命救急センターといわれ高度の診療機能を持ち、24時間体制がしられねばならず、公的病院や大学附属病院等がこの機能を担うこととしている。

図-2 救急医療体制  
(国の考え方)



施設の整備とならんで必要なことは、これらの施設が機能的、効率的に働くような情報システムの確立である。初期、第二次、第三次の各救急医療施設について、医師の配置状況、空床の確保状況等、救急医療施設の応需体制に関する情報を常に把握し、患者の症状に応じて輸送機関に対して即時に適切な搬送先を指示できるような救急医療情報体制が必要である。

#### 4 神戸市の救急医療の実態

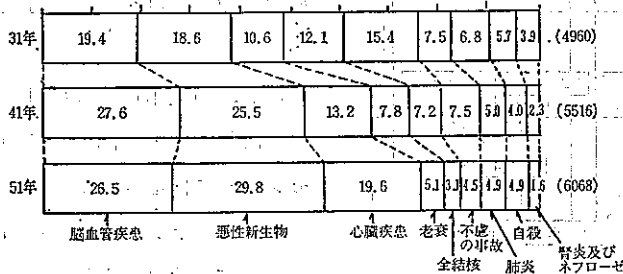
昭和52年度の神戸市全世帯アンケート調査によると、家庭で日曜、祝日などの休日に急に病気になって困ったことがあるかどうかの問に対し、「ある」と答えた人が40%あった。この中味は、つとめ人、男女とも30代、子供のいる世帯といった階層と、医療機関が少ない地域の人々の回答である。神戸市においてもいわゆる核家族化及び人口のドーナツ化現象を示している中で、救急医療の需要は増大している。

##### (1) 神戸市の救急医療対策

神戸市における救急医療体制は、市立病院群を中心とする救急体制と地元医師会の協力によって支えられている。

近年の社会環境の変化により、交通災害等による死傷者及び急病患者の激増は当市でも例外ではなく特に最近では、内科系患者の増大により、一休日夜間の救急体制の確立は急を要した。

図-3 神戸市主要死因の推移割合

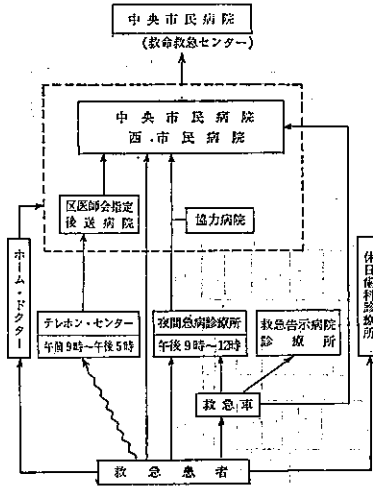


昭和45年11月「神戸市地域保健推進会議」が発足し、休日急病対策について協議検討がなされ、いわゆるテレホン・センター方式が採用された。これに基づき、昭和46年12月に神戸市医師会の協力を得て、東灘区に第一号のテレホンセンターを開設した。また、昭和48年には「神戸市医療問題懇談会」が発足し、休日夜間急病対策について検討がはかられ、休日急病対策としては、テレホンセンターを全市に拡大した。夜間急病対策としては、全市を対象とした夜間専門の急病センターを設置する旨の意見書が出された。これに基づき、医師会との協議のととのった区から順次テレホン・センターが開設され、昭和52年2月の葺合区の開設をもって全区に設置した。

夜間急病診療所については、早急に設置する必要があったため、昭和50年12月、当面の対策として医師会の協力のもとに、全市を対象とした診療所を設けた。将来は、恒久的なものとして設備、機能ともより充実した対策を講ずべく検討がなされている。

一方、市民病院においては、救急医療体制の整備が国及び地方公共団体の責任であるとの基本的方針のもとに、内科系の救急需要の増大に対応するため、

図-4 神戸市の現況



れたテレホン・センター方式は、センターに医師2名が待機し、患者からの電話受療相談を受けると、適当な在宅医を紹介するという方式である。

テレホン・センターの実施主体は神戸市であるが、その運営については、神戸市医師会に委託している。相談日は日曜、祝日、振替休日、年末年始の午前9時から午後5時までとし、主として内科・小児科についての相談を受け付けている。昨年度の取扱件数は表-4の通りである。1日1区の平均は15人と、多くはないが年々わずかながら増えている。

特に注目すべきは、処理別の中で20%の患者が電話で処理されているということである。

市民としては、急病であるか否かの判断をすることは非常に困難であるの都市政策 No.13

中央市民病院では、テレホン・センター、夜間急病診療所の全市的整備に先立ち、昭和48年7月より年中無休の24時間体制で内科・小児科他4診療科目の救急体制を実施してきた。また、西市民病院でも52年10月から、内科他1科目の救急体制をしき、万全を期している。

なお、中央市民病院は51年末、国の第三次救急医療機関としての救命救急センターに指定された(図-4)。

(2) テレホン・センターの実態

神戸市の休日急患対策として採用さ

図-5 テレホン・センター業務体制図

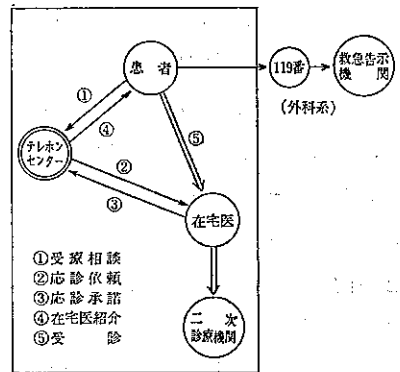


表-4 テレホン・センター取扱件数(52年度)

		東灘	灘	葺合	生田	兵庫	北	長田	須磨	垂水	計 実数<%>
総	件 数	1,469	913	244	292	1,020	1,387	1,092	978	1,657	9,051
1	日 平均	21.9	13.6	3.6	4.4	15.2	20.7	16.3	14.6	24.7	135.1
51年度・1日平均		19.3	10.2	1.7	4.4	13.3	17.4	13.5	9.8	21.0	107.8
時 間 別 (%)	9時	26.4	27.3	23.4	20.6	26.9	26.5	27.0	27.9	25.5	2,388<26.4>
	10	15.7	16.2	16.4	14.4	14.3	15.6	15.4	15.6	15.7	1,404<15.5>
	11	11.0	11.5	10.7	17.8	11.8	10.7	12.4	12.7	12.3	1,076<11.9>
	12	10.7	6.5	14.7	10.6	9.7	8.9	9.4	2.9	8.8	782<8.6>
	1	9.9	12.6	12.7	12.3	10.9	10.3	11.1	13.3	11.0	1,016<11.2>
	2	10.6	12.4	18.6	7.5	9.8	10.5	9.7	11.7	9.4	932<10.3>
	3	9.7	8.2	10.2	8.2	10.8	10.7	9.6	10.0	11.0	910<10.1>
	4	6.0	5.3	3.3	8.6	5.8	6.8	5.4	5.9	6.3	543<6.0>
科 目 別 (%)	内	20.8	18.2	23.8	25.7	22.8	15.7	18.3	22.4	16.2	1,742<19.3>
	小	45.8	49.9	45.5	39.1	46.5	60.6	52.5	48.8	59.4	4,702<52.0>
	外	18.8	13.5	14.3	16.1	12.3	12.6	12.4	15.8	11.4	1,261<13.9>
	眼	6.1	6.4	7.8	5.8	7.0	3.0	6.7	5.2	4.8	500<5.5>
	耳	6.7	9.5	5.3	9.9	10.4	6.2	7.5	6.6	6.9	680<7.5>
	産	0.7	0.8	0.8	1.0	0.6	0.8	0.5	0.4	1.0	64<0.7>
	その他	1.1	1.7	2.5	2.4	0.4	1.2	2.1	0.8	0.3	102<1.1>
処 理 別 (%)	電話のみ	14.3	11.9	21.7	18.5	12.2	30.4	27.7	15.3	24.0	1,820<20.1>
	在宅医へ	82.1	78.4	60.2	54.2	75.6	35.0	54.5	72.6	70.6	5,957<65.8>
	病院へ	2.3	8.9	2.5	26.4	11.2	0.0	15.0	9.4	1.1	587<6.5>
	中間機関へ	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	31.6	0.0	0.0	0.0	439<4.9>
	医院→病院	0.7	0.4	2.5	0.3	0.5	0.1	0.6	0.9	0.5	52<0.6>
	他区へ依頼	0.1	0.2	0.8	0.3	0.1	1.3	0.3	0.1	0.1	31<0.3>
	中央へ	0.0	0.2	0.4	0.0	0.2	0.4	0.0	0.2	0.4	20<0.2>
	119番へ	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	2<0.0>
その他	0.5	0.0	11.9	0.3	0.2	1.2	1.9	1.3	3.3	143<1.6>	
性別 (%)	男	54.8	58.8	53.7	57.5	56.8	54.7	55.1	56.0	53.1	5,009<55.3>
	女	44.7	41.2	45.9	42.5	43.1	45.3	44.7	43.6	46.8	4,026<44.5>
	不詳	0.5	0.0	0.4	0.0	0.1	0.0	0.2	0.4	0.1	16<0.2>
年齢 別 (%)	0才~5才	51.9	51.0	47.1	35.6	46.5	50.8	53.3	48.3	58.2	4,644<51.3>
	6~15	13.5	16.1	13.1	22.3	16.0	19.8	14.6	18.7	17.2	1,506<16.7>
	16~60	29.8	27.2	32.8	33.2	28.7	21.0	27.0	24.5	21.9	2,346<25.6>
	61~	3.9	5.4	6.6	8.9	8.6	8.4	4.9	7.9	2.7	528<5.8>
	不明	0.9	0.3	0.4	0.0	0.2	0.0	0.2	0.6	0.0	27<0.3>

で、テレホン・センターに医者が常駐して患者の相談に応じることは、市民の不安感を取ると共に、医療資源の効率的な利用を図ることができる。

センターの出務医ならびに在宅医は、神戸市医師会の会員から自由申告にもとづいて確保しているものである。テレホン・センター方式は、患者にとっても、医者にとっても便利な方法といえよう。

神戸市内で休日の急患が一体どれ位あるかを全医療機関を対象として神戸市医師会が調査した結果（昭和53年2月19日〈日曜日〉の1日のみ）1日1,051人の患者があった。この中で、急病でない人が3割近くもいることは注目される。もちろん、前述の如く市民の側で急病かどうかを判断することは困難であるが日頃から健康教育等により、ある程度の判断ができるようにしておけば無駄な不安を解消し医療資源のより有効な活用がはかれる。

### (3) 夜間急病診療所の実態

昭和50年12月に夜間急病の当面对策として全市を対象とした夜間急病診療所が開設され3年近くになるようとしている。神戸市が実施主体となり、運営を神戸市医師会に委託し、年中無休で午後9時～12時まで、内科・小児科の患者に限定して開設されている。出務者は医師2名、看護婦3名、事務員2名であり、いずれも神戸市医師会の協力のもとに円滑に運営されている。過去3年間の実績を見ると、わずかながら増加しているが、1日平均患者数は、昭和52年度10.5人と数字としては多くはない。これは、前記のテレホン・センターの実績に見られるごとく、ホーム・ドクターを持つ家庭が多いのと、中央、西の市立病院群が24時間体制で救急患者を受入れているためであろう。データは図—6～図—9の通りであるが、昨年度にくらべ急病か否かの別では、急病でないのが20.6%多くなっており5%程減少しているのが目立つ。この数字が低いほど、この診療所の効率的な利用が図られていることになる。

神戸市の休日夜間急病対策を実施するに当たり、後送病院の確保は必要欠くべからざるものである。幸い、神戸市では、市立病院群が二次、三次救急医療機関の中心的役割を果たしてきた。このほか、各区の医師会では、テレホン・センターの後送病院を確保し、また、夜間急病診療所においても14の公的、な

救急医療の実態分析

図-6 夜間診療所、科目別割合

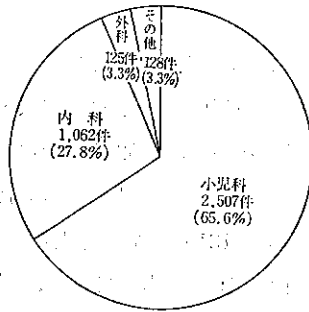


図-8 急病かどうか

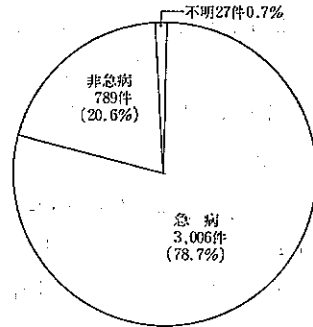


図-7 年齢別割合

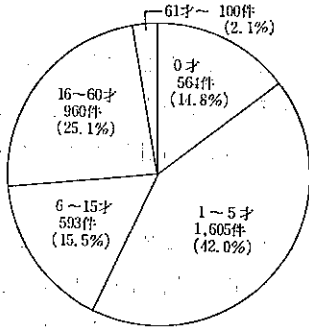
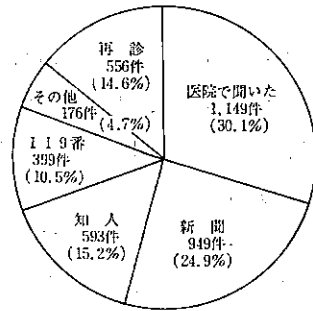


図-9 知った方法



らびに総合病院を中心にして二次救急医療機関を確保している。

(4) 市民病院の救急医療体制

神戸市の救急医療体制において大きな役割を果たしているのは、中央・西の市民病院であろう。中央市民病院においては、前述した如く、休日夜間救急対策の全市的整備に先立ち昭和48年7月より、6診療科目の救急体制を実施してきた。これは、年中無休の24時間体制で、内科・小児科・脳外科・CCU・産科の5科目と眼科・皮膚科・泌尿器科・耳鼻咽喉科・外科・整形外科のうち1科で、1日20~26名のスタッフが従事し、専用病床も24床ある。

一方、西市民病院においては、昭和52年10月から、内科系及び他1科の24時間救急体制を実施している。昭和52年の実績としては、中央市民・西市民あわ

せて1日平均72.5件の救急を扱っており、昭和49年の46.5件、50年の60.0件、51年の62.6件と確実に増加傾向を示している。

中央市民病院における救急患者の実態は、科目別に見ると、内科・小児科系が入院で70%、外来で80%と非常に高い比率を占めている。また、中央・西の市民病院とも、救急告示医療機関に指定されているが、昭和52年、神戸全市で救急車によって搬送された16,425人のうち、救急告示医療機関は、合計12,331人と75.1%を占め、このうち中央・西では、合計4,131人と全搬送人員の1/3を占めている。この内、内科・小児科は、2,894人と70%を占めており、救急車の内科系患者の搬送先としても、両市民病院が大きな位置を占めている。中央・西へ運ばれてきた患者の内、軽症が2,669人で搬入患者のうち約2/3をしめている。

このように市民病院群は、いわゆる二次、三次救急施設として機能すべく体制がしかれているが、実態としては、初期から三次までのすべての患者を受け入れており、医療機関の機能分担という点から、適正な利用がされるようPRする必要がある。

さらに、二次救急体制としては国の施策に従い、市内を2ブロックにわけ、それぞれのブロック内で輪番で救急体制をつくる病院群輪番制を実施しているとしている。これが実施されると、神戸市における初期から三次即ち、休日テレホン・センター、夜間急病診療所の初期救急体制、病院群輪番制の二次救急体制、市立中央市民病院の救命救急センターとしての三次救急体制が整うことになる。

#### (5) 救急搬送の実態

神戸市では、昭和38年の消防法改正による救急隊の搬送業務の法制化以前から救急隊を設置していたが、昭和39年の厚生省令による告示医療機関制度ができてからは、その出動件数も年々急増し、昭和42年には1万件を超え、昭和52年には18,980件と10年間で約2倍近くも増加している。これに対し、受入機関としての告示医療機関の数は、昭和39年の15から昭和46年の45までは増加傾向を示したが、その後減少し、52年には42となっている(表-5)。



表-5 年別告示状況

区分 年次	告示機関		病床数		病床数のうち 救急優先数	
	当年数	累計	当年数	累計	当年数	累計
39年	15	15	873	873	131	131
40年	7	22	1,485	2,358	45	176
41年	4	26	560	2,918	70	246
42年	4	30	107	3,025	28	274
43年	7	37	228	3,253	26	300
44年	1	38	6	3,259	3	303
45年	3	41	298	3,557	17	320
46年	4	45	173	3,730	9	329
47年	-4	41	130	3,860	-13	316
48年	1	42	7	3,867	1	317
49年	1	43	132	3,999	10	327
50年	0	43	-1	3,998	0	327
51年	-1	42	-17	3,981	-3	324
52年	0	42	0	3,981	3	324

このため、救急車は、その搬送先を確保するため苦勞しているのが現状である。収容機関の毎月10日のベッド状況及び診療体制並びに救急患者の状況を表-6～表-9に示しているが、これによると、救急病院における1日平均空床数は58.4床あり、1日平均入院患者は20人ほどであるから、入院は容易であるが、時間外救急体制は、外科系が主であり、内科系の空床は少ない。また、性別による病床のアンバランスもあり、空床はあっても、夜間の場合1医療機関に2人の入院が限度で、緊急手術等の重症患者1名を

収容すれば、以後搬入不能となる状況である。最近では、夜間の入院を要する

表-6 ベッド状況

病院数	ベッド状況 ベッド数	救急優先ベッド		1日平均ベッド	
		総数	1病院当り	空ベッド数	1病院当り
42	3,981	324	7.7	58.4	1.4

表-7 満床状況

病院数	1日平均満床病院数	1日平均搬入不能病院数
42	15.9	7.5

表—8 時間外当直医延科目（19時～翌7時）

計	内科	外科	小児科	産人	婦科	泌尿器科	脳外科	整形外科	形科	その他
48.0	11.9	21.9	2.6	3.6	2.1	3.8	1.8			0.3
100%	25%	46%	5%	7%	4%	8%	4%			1%

表—9 時間外救急体制と救急患者の比較（19時～翌7時）

救急病院の診療科目	外科系	内科系	その他
	58%	41%	1%
救急患者の診療科目	外科系患者 41.4%	内科系患者 58.1%	その他 0.5%

重症患者の収容は非常に困難となっている。

これまで、いわゆる「たらい回し」ということが、新聞紙上にとりあげられた例は市内ではほとんどないが、収容までに長時間を要するケースは若干は存在する。その原因としては、まず、現に医療機関に収容されている傷病者を他の医療機関へ搬送する「転院」では、処理不能が67%、満床が16.8%、科目外が9.6%となっており、救急隊が搬送中の傷病者を1の医療機関で収容できず、他の医療機関に搬送する「転送」では、満床がトップで36.5%、処置不能が28.9%とこれについている（表—10、11）。

表—10 転院搬送内訳

理由別 総数	処置不能	科目外	満床	手術中	医師不在	休診	希望	その他
1,037	698	99	174	5	34	1	7	19
100%	67.3%	9.6%	16.8%	0.5%	3.3%	—	0.7%	1.8%

表—11 転送搬送内訳

理由別 総数	処置不能	科目外	満床	手術中	医師不在	入院施設なし	応急手当のため到着した	その他
356	103	48	130	—	2	14	40	19
100%	28.9%	13.5%	36.5%	0%	0.6%	4.0%	11.2%	5.3%

救急搬送患者の実態を見ると、その症状別程度では、医師の診断の結果、入  
都市政策 No.13

院の必要のない軽症者が、全搬送人員中9,069人と55.2%あり、2人に1人は軽症者という結果になっている。これらの軽症者が、すべて緊急性がないとはいえないが、救急車の利用についても、問題は多い。

神戸市における救急医療体制ならびに搬送体制は以上の通りであるが、これらを有機的に結びつけるためには、救急医療情報システムの確立が必要である。現在、神戸市においては、消防本部の救急指令センターがこの役割を果たしているが、情報内容が十分とは云えず、より広域的かつ高度な情報処理体制を確立しなければならない。

## 5 救急医療の問題点

現在の救急医療における問題点は、大きく3つに分けることができる。第1は、現行の法体系である。前述した如く、救急に関する法令としては消防法と救急病院等を定める省令の2つがすべてであり、その中に含まれる問題点は数多くある。

第2は、救急医療における国・県・市町村の、いわゆる行政の役割分担である。

第3は、救急医療がすべて行政の責任であるかどうか、市民の側にも何らかの役割分担があるのではないかという点である。

### (1) 現行法体系における問題点

「消防法」と「救急病院等を定める省令」の二つの現行法規の中には、まず第一に救急業務は、医療と搬送が不可分でなければならないが、搬送業務の現定が先行し、医療機関は単にその搬送先としての位置づけにとどまっている。第二に、救急医療の責任主体についての規定が欠落している。第三に、省令では救急医療機関についての国の監視、必要な助成措置の規定がない。第四に、災害、交通事故等、いわゆる外科系中心であり、内科・小児科系救急患者には十分対応が出来ていない。第五に、現行救急告示制度は、医療機関にとって告示を受けることも、やめることも自由であるという不安定な状態におかれている。そこで、救急告示制度の再検討と共に、法律を制定し、救急医療対策の進

め方、救急医療施設の整備、医師の義務、国及び地方公共団体の責任、救急医療に要する費用の負担等について明らかにせよという意見が各方面から強く打ち出されている。しかしながら、国としては、法文化よりむしろ実質的な救急医療対策の推進を最重点施策としてとり組んでいく方針をかかげている。

### (2) 行政の役割

救急医療については、国・県・市町村がそれぞれ役割分担をして推進していかねばならないが、その役割を明確にする必要がある。

まず、国の役割としては、救急医療体制に関する基本方針の明確化ならびに、各施策に対する国庫補助制度の拡充が必要である。また、県は、二次三次救急医療体制の整備、救急医療情報システムの確立、現行救急告示制度の育成という責任がある。さらに、市町村としては初期救急医療体制の整備、地域住民に対する救急に関する広報、衛生教育などが考えられる。しかしながら、現実の問題としては、国や県の補助額は実態に見合ったものではなく、市町村の負担が極めて大きい（表—12）。

ここに、国・県の各実施主体に対する積極的な財政措置が望まれる。

### (3) 市民の役割

救急医療を円滑に進めるためには、医療機関、行政の努力もさることながら、市民の理解と協力が不可欠の要素である。先に見た如く、神戸市の救急医療の一環であるテレホン・センター、夜間急病診療所において、急病でない患者が2～3割をしめている。また、市民病院に救急車で運ばれてくる患者の内2/3は軽症者であり、全市における救急車の利用者においても50%が軽症である。これは、緊急の処置を要しない患者もかなりあることを示している。先にも述べたことであるが家庭における健康教育、応急救護知識の普及を図ることによって、市民に適正な救急医療施設の利用を啓もうすれば、限りある医療資源の効率的利用が飛躍的に増大することは明らかで、この意味でも市民の積極的な協力が必要となってくる。

参考までに、昭和50年度の市民全世帯アンケート調査をみても（表—13）救急処置に自信のない人及び処置が不可能な人は、9割以上を占めている。

表-12 神戸市救急対策事業費

(単位 千円)

事業名		51年度 (決算)	52年度 (決算見込)	53年度 (予算)		
テレホン・センター	事業費	110,808	141,614	137,000		
	内訳	国庫支出金	—	7,996.5	7,997.5	
		県支出金	—	7,996.5	7,997.5	
		一般財源	110,808	125,621	121,005	
夜間急病診療所	事業費	58,559	62,447	63,500		
	内訳	国庫支出金	3,187.5	7,519.5	5,012.5	
		県支出金	3,187.5	5,012.5	5,012.5	
		診療収入	11,366	13,824	38,325	
		一般財源	40,818	36,091	15,150	
中央市民病院	運営費	事業費	447,120	535,067	569,846	
		内訳	国庫支出金	6,332	16,264	10,850
			県支出金	4,600	10,844	10,850
			診療収入	255,972	325,066	354,972
			一般財源	180,216	182,893	193,174
	設備費	事業費	123,800	263,000	4,000	
		内訳	国庫支出金	39,000	52,000	—
			県支出金	39,000	—	—
			起債	45,000	211,000	4,000
			一般財源	800	—	—
西市民病院	運営費	事業費	75,290	99,121	120,928	
		内訳	国庫支出金	1,804	4,900	2,100
			県支出金	1,804	4,900	2,100
			診療収入	11,992	14,669	19,101
			一般財源	59,690	74,652	97,627

表-13

処置可	一応知っているが処置自信なし	処置不可
8.3%	52.6%	39.1%

次に忘れてならないことは、日頃からかかりつけの医師(ホーム・ドクター)を持つということである。かかりつけの医師を持つことにより、平素から医師とのコミュニケーションを密にしておけば、休日、夜間等診療時間外の診療も頼みやすく、医者にとっても患者の家庭の病歴、体質等を事前に把握しているので救急処置がとりやすくなる(表-14)。

さらに、たとえホーム・ドクターを持っていても、万一診てもらえないような時に備えて救急医療機関の所在地、電話番号、利用方法を事前に把握しておくことも大切である。

表-14 ホーム・ドクター制の普及度(50年度全世帯アンケート調査)

ホーム・ドクターの有無

ある……72.1%

ない……27.9%

(内訳)

① 居住年数別

ある	
戦前から	81.4%
戦後～39年	80.5%
40～44年	76.0%
45～47年	70.9%
48年以降	54.1%

以上、神戸市における救急医療体制を中心に都市における救急問題について述べてきたが、

最後に附言したいことは、医療関係者並びに国及び地方公共団体による救急医療対策の推進とともに市民の理解と協力が相まってはじめて救急医療体制は確立されるということである。

② 世帯構成別

(動位%)

世帯構成				ある	ない
単身	老老	人人	有無	76.2	23.8
	計			45.8	54.2
夫婦	老老	人人	有無	82.7	17.3
	計			53.8	46.2
夫婦と子ども				75.9	24.1
その他	老人有	子ども有	有無	84.8	15.2
		計		78.6	21.4
その他	老人無	子ども有	有無	79.3	20.7
		計		62.0	38.0
計				77.4	22.6

## 「すぐやる課」住民需要への対応

友 野 守

(松戸市すぐやる課 課長)

### 1 はじめに

昭和44年10月6日「すぐやらなければならないもので、すぐやり得るものはすぐにやります」をモットーにして、「すぐやる課」が誕生した。これは松戸市役所事務分掌規則「市政についての要望等の緊急処理及び連絡に関すること」に準拠したものです。そしてそれはともすればその機関が何のために、誰れのために存在しているのを見失いがちな中であって、市役所とは何であるかを見つめて、「市役所」とは「市民のために役に立つ人のいる所」であるという発想が誕生の原点にあった。

松戸市は、昭和18年に市制施行になり昭和34年頃までは、東京の郊外としてのんびりした田園都市であった、昭和35年に日本住宅公団により、常盤平団地が建設され、以来急速に新しい市民の流入が始まり年間2万人以上の人口が増えるという事態になった。このことは取りも直さず、否応なしに都市形態の変更を余儀なくされてしまった。首都圏の近郊都市はどこでも新しい市民の流入があったと思うが、都心から1時間とかからない立地的に便利な通勤圏として、本市に流入することは明らかであり、その受け入れとして区画整理事業等により環境の整備も併行して行って来たが、人口急増都市のかかえる問題は、他の人口急増都市同様並大いではありません。どこでも見られることでしょうが、例えて言えば今まで農道であったものが、生活道路に、また、農業用水路が家庭から出る雑排水の下水路として使わなければならないと、そのための施設設備が緊急かつ多量に求められることになった訳である。勿論どの役所でも、住民のために仕事をしています。そしてそれは予算に基づく計画的な仕事であり、道路、下水、環境衛生等々細かく分けられている。しかし時とし

て住民からの要望があった場合これらの計画を重要視しすぎると、動きが取れなくなり住民のためか、予算のために仕事をしているか分からなくなってしまう場合がある。ところが住民は税金を納めているから行政からのサービスを受けられると期待し、そしてその性急さにおいては、人口の移動の多少によって差はあるにしても、早急な解決を要求してきます。このことは一面において、市民が行政に対して関心を持って来ているとも言えることで否定すべきではないでしょう。むしろそれは、住民参加の行政の出発点として、話し合いによって何を優先させるか考えて行く契機とすべきではないでしょうか。「すぐやる課」はこのような住民要求に対し、それに対応する行政の縦わり機構によって生じる不合理な面をカバーし、お役所仕事と言われている悪い風潮を打破し、そして市民のための役所であるという認識をもって機能し、市民サービスの向上に努めている。

## 2 「すぐやる課」の要望受け入れ態勢

「すぐやる課」は、部制を敷いている松戸市役所の機構の中で、どの部にも属さず、市長直属という特殊な形をとっている。また、スピーディーに仕事が出来るように、伺い→仕事の実施という形をとらず、即決となっているのが特色です。現在課長を含めて7名の職員で構成されており、市民からの要望受付は全員であたっている。現場調査は男子職員が適宜行っている。

### 職員の事務分担

課長

主幹 (1)企画一般 (2)申出要望の検討

副主査 (1)作業計画 (2)作業指示及び作業員の配置 (3)出勤状況の確認  
(4)無線電話に関すること

主任 (1)資材の発注と検収 (2)資材受払簿の記録 (3)備品に関すること

主事 (1)作業日誌の記録 (2)作業規模の記録 (3)車両管理及び運行日誌の記録

主事 (女子) (1)経理に関すること (2)文書に関すること (3)特殊勤務、時間外、



市内・外出張の記録 (4)その他課の庶務に関すること

事務員 (1)取扱いの集計記録 (2)出勤状況の集計 (3)相談処理カードの整備

### 3 要望、苦情の受付、処理状況

市民は、電話、文書、来訪等により要望、苦情を申し出てくる。これに対しすぐ現場調査を行い、処理可能と判断した場合は即時作業に掛ります。新設工事、大規模な補修工事等については、主管課に通報し処理依頼してその回答を要望者に説明している、時には主管課職員の同行を求め、現場で要望者と話し合い、計画等を説明して納得してもらうよう努めている。また、市の行政範囲外である、国道、県道などの問題についても、それぞれの機関に通報し、同様の処理をしている。

「すぐやる課」が発足した、昭和44年10月6日より、昭和53年7月11日までの市民よりの要望、苦情等の受付および処理件数は、次のとおりである。

総受理件数 30,018件

「すぐやる課」処理件数 28,689件

他課通報件数 1,329件

「すぐやる課」処理率 95.57%

このような高率の処理は、発足当初の何もかも要望するということがなくなって、市民が「すぐやる課」で出来るかどうか判断出来るようになり、小規模な工事や、市民の活動による、道路、側溝等の掃除の跡始末などが増えて来たためである。しかし毎日の受付が10件を越える現状では、職員だけで完全に処理することは、不可能であり、作業員および器具を確保している。

#### 作業員および器具

稼働作業員 9名

小型トラック 2台

ロード、ローラ 1台

スコップ、ツルハシ等作業器具

ライトバン自動車 課専用

} 年間委託契約

無線機（行政用無線） 基地局1基 移動局3基 携帯局4基

カメラ 1台 清掃器具 一式

上記年間委託契約とは、市内の建設会社と契約し、常時作業員、小型トラックを借上げているもので、またその他の器具も必要に応じて借上げている。「すぐやる課」の足として、無線機を積んだライトバンを常備し、いつでも出動できる態勢を整えている。無線機は基地局を役所内に置き、走行中あるいは、作業中の職員および作業員に業務連絡を行い、市役所に戻らなくとも次の作業、調査にとりかかり、市民からの要望事項のよりスピーディーな処理に意を注いでいる。また行政用無線機は、台風や豪雨など災害時には、緊急連絡用として情報活動にも役立てている。

#### 4 「すぐやる課」の予算と決算

年度途中の発足であった初年度は、予備費より流用したが、当課の性格、要望内容などから昭和48年度より、一般会計の土木費、道路橋りょう費の中に、「すぐやる課事業費」として、独立した予算科目が設けられた、各年度の額は次のとおりである。

	予算額	決算額
昭和48年度	15,246千円	14,907,815円
昭和49年度	18,988千円	18,963,598円
昭和50年度	25,122千円	23,707,193円
昭和51年度	24,783千円	24,413,294円
昭和52年度	26,816千円	26,059,681円
昭和53年度	28,843千円	

すぐやる課も今年で9年目、市民からの要望は相変わらず多いが、発足当初のような「何かも」やってもらうという気持ちがなくなり、自分達で出来るものは、自分達でやろうとの気持ちが強まってきた。また、市の敏速な行動に対して市民の評価も、理解も深まり、市と市民の一体感も着実に強まって来ている。

すぐやる課、住民需要への対応

その現われとも言える。「すぐやる課応援団」は、市民が自発的につくった組織である。

しかし、私達もまだ研究改善を要することが多々あると思う。今後更に真の市民サービスの向上を目指して努力していきます。皆様の御協力をお願いします。

人口の推移  
(各年10月1日現在)

昭和	世帯数	人口		
		総数	男	女
18年	7,198	40,433	20,885	19,548
20	9,173	43,332	20,514	22,818
25	10,562	52,531	25,813	26,718
30	13,875	68,363	34,024	34,339
35	19,647	86,372	43,420	42,952
40	41,913	160,001	82,001	78,000
45	70,829	253,591	130,021	123,570
50	102,837	344,552	175,942	168,610
53/8.1	119,196	379,215	191,923	187,292

発足以来の実績

(自 昭和44年10月6日  
至 昭和53年7月31日)

要望種別及び件数	要望等の種別	受理件数	当課	他課通報
			処理件数	処理件数
土 木 関 係	側溝新設	165	99	66
	側溝補修	3,075	2,993	82
	暗渠ヒューム管布設	352	320	32
	暗渠ヒューム管補修	53	53	0
	側溝等の蓋補修	1,212	1,203	9
	横断管掃除	2,671	2,637	34
	側溝掃除	2,805	2,546	259
	マンホール補修	1,856	1,693	163
	道路補修	6,070	5,537	533
	道路舗装	66	12	54
	道路の残土処理	6,609	6,538	71
	その他	1,378	1,367	11
	清掃 関係	道路清掃	399	393
放置物処理		385	383	2
動物の死体等処理		1,970	1,970	0
その他	市民よりの各種要望等	952	945	7
計	土木関係	26,312	24,998	1,314
	清掃関係	2,754	2,746	8
	その他	952	945	7
	合計	30,018	28,689	1,329

## 自治立法権Ⅲ（アメリカ）

宮 崎 辰 雄  
(神戸市長)

## 1 ディロンズ・ルール

アメリカの自治立法権は、もちろんアメリカの都市(City)の自治立法権であって、州のそれではない。連邦国家の下での州の立法権は法律であって厳密な意味での自治立法権から除外される。

アメリカの都市が自治立法権をもつかどうかの根拠をアメリカ合衆国憲法に求めることはできない。合衆国憲法では、「憲法によって合衆国に委任されずまた、州に対して禁止されていない権限は、それぞれ各州又は人民に留保される」と、修正10条に規定されている。そのため地方制度または地方自治に関する事項はすべて各州の憲法または法律にゆだねられている。

したがってアメリカの地方自治体が有する自治立法権はすべて各州の憲法・法律に由来し、性格づけられ、制約される。それは立法権のみならず地方自治体そのものが州立法府の創造物(creature)であり、州立法府の全面的コントロール下にあるからである。このような州立法府の地方自治体、とくに都市自治体に対する絶対的ともいえる統治構造上の権限を抜きにしては、アメリカの地方自治、そして自治立法権も論ずることはできない。

そして、このような制度上の支配構造を前提にして、周知のディロンズ・ルール(Dillon's Rule)が導き出されるのである。それは華やかなアメリカの地方自治の発達と歴史から判断するとき、きわめて厳しく地方自治体の権能を規定する。

1868年、当時アイオワ最高裁長官であったディロンの手になる龐大な判例解説書「Commentaries on the Law of Municipal Corporation」は、アメリカの地方自治をめぐる古典の支配原則、解釈基準となった。そして、いわゆるディ

ロン・ルールなるものは、その著書のなかの次のような1節に代表される。

「地方自治体は、次のような権限をもち行使することができるが、それ以外は権限をもたないし、行使もできないということは、法律上の一般的かつ争いのない命題である。すなわち第一は、法律上、明白な文言で定められた権限、第二は、はっきりと認められた権限の中にあるか、それに付随するものとして当然かつ客観的に認められる権限、第三は、自治体につきはっきりと宣言された使命・目的の遂行のために必須な権限、それは常に便利であるというのではなく、不可欠の権限でなければならない。

権限の存在に関し客観的、合理的、本質的な疑いがある場合、裁判所によって自治体に不利に判定され、権限は否定される。……これらの原則は先験的な重要な原則であり地方自治体に関する法律の基本原則として存在する。<sup>(1)</sup>」

この文章は、第1巻第7章「自治憲章」—（一般的自治権能）のなかの第237節「権限の範囲、制約、解釈の基準」に関する解説である。このディロン・ルールの基本は、自治体が如何に大きくなり、實際上、重要な役割を果そうとも、自治体は“法の創造物”であり、法律が定める以外のことはできないことを、明確にさせたといえる。すなわち、「自治体もその職員も、制定法または自治体に適用される何らかの法規にもとづかなければ、何らの行為も、契約の締結も、責任を負うこともできない。認められた権限をこえたすべての行為は無効であり、また、憲章、法規が禁止しているいかなる権限も行使され、また、いかなる行為もなされてはならない。」<sup>(2)</sup>といわれるように、法律の規定を厳格に適用する。

このような解釈の底流には、自治体の権能はひろがりつつあるが、自治体といえどもつくられた法人として法律の制約の下に行動するのでなければ、国民として権利・自由が侵害される羽目に陥る危険意識に裏付けされている。<sup>(3)</sup>このように自治体といえども単なる法人となら異なるどころがなく、法律の枠内の存在に過ぎないとして、“法の支配”の原則の徹底を期するのは、やはり英米法系の伝統ともいえる。

また、このような法律の適用の原則は、英米系と大陸系が、地方自治体に権能を与える方法の相違によってもわかる。たとえばイギリスの地方自治体が特別の権限を得ようとするためには、特別法によって国会から授権してもらわな

なければならないという Ultra vires の原則が働くことは以前にふれたが、ドイツなどでは、法律がとくに国家又は他の地方自治体の権限・事務として留保しない限り、すべての自治体は自治行政の目的の関連事務のための、通常、全権限性 (Allzuständigkeit) を有することも、以前にふれた。このように法律による権限の授権・法律の適用原則に相違がみられる。英米系の法の支配、個別授権方式が、アメリカの地方条例にあってそのまま適用されているといえる。

しかし、ディロン・ルールにもとづいて、州法を厳格に適用していけば、地方自治体はやがて自治体としてのふさわしい行動の自由まで奪われ死滅してしまう。そこで、ディロン・ルールにあって、自治体の合目的な範囲内での権限、行為を認めることによって、法律の制約と自治体の行動との調和の余地をチャーチ (Church) 判事の表現をかりて、つぎのようにのべている。

「もし、自治体がそれぞれの憲章の文言のなかに、正当な根拠が見出すことができないならば、何事もなしえないという、自治体は団体として不可欠の目的を効果あらしめるための多くの必要な手段はもちろんのこと、ある場合には、自己存続のための権限までも否定することになる。したがって、自治体は明白に認められた権限を実効あらしめるために程よく合理的な、公正な意図と設立の目的の範囲内においてすべての権限を行使することができるということが、公共団体の法律のなかの確立された原則として、長い間かかってつくられた。<sup>(4)</sup>」

結局、きわめて厳しい制約の下に、憲法と市憲章・条例の関係を律しようとするディロン・ルール<sup>(5)</sup>の考えにあって、自治体の存在目的からみて合理的な範囲の権限は認めざるをえないといえる。しかし、その認容の範囲は、あとにふれるホーム・ルール制が拡大解釈的な方向をとろうと努力しているといえるならば、ディロン・ルールは限定解釈的方向をたどる志向性をもっているといえよう。

いずれにしてもディロン・ルールは今日まで何百という訴訟において適用され、ディロン・ルール (Dillon's Rule) として参照されてきた。そしてそれは団体に対する権限付与について制限解釈 (strict interpretation) の基準として

適用されてきたといえるのではなからうか。<sup>(6)</sup>

- (1) John F. Dillon Commentaries on the Law of Municipal Corporation, 5th. Vol I, p 448
- (2) ibid p 449
- (3) ibid p 451~452.

ショー首席判事の言を引用して、つぎのようにのべている。「人が寄り集ってつくった団体にあっては、概して、多数の行為および意思が、法律における全体の行為、意思とみなされ勝ちである。すなわち法人としての行為とみなされる。その結果、少数派は合意なしに、あるいは意思に反しても拘束される。そのような義務は厄介な義務——無制限に金銭を支払うとか、サービスを行うとか、土地を譲渡するとかなどまで拡大されるかも知れない。したがってもし、この義務が無限のあらゆる対象にまでひろげられるならば、市民は、法人の一構成員であるがために、彼にとっても最も価値ある個人的権利や自由を奪われるであろうことは明らかである。このような危険に対する保障は、先にのべた原則に固執することである。すなわち法人は個々のメンバーに対して限られた、はっきりとした目的を遂行することのみに行使されることである。この原則は社会的権利、自治法に関する一般原則として重要であるが、自治体の範囲がひろがり、人間のあらゆる関心事のすべてのことを包含するように肥大化してくると、それぞれの州にあって最も重要になってくる。」

- (4) ibid p 452
- (5) ibid p 921

「自治憲章、団体法が、条例・規則を制定する権限について時々沈黙している場合がある。そのような場合自治体は自治団体として関連する、適正な条例を遂行するための権限をもつ。時々、憲章、団体法は条例制定にともなう特定の目的をあげることなく、その地域の福祉・秩序のために必要であるとみなされるすべての条例を制定することができるという一般的・概括的権限を認めている場合がある。……しかし、特別の規定がある場合、それを無効にするような権限を与えることではないことははっきりしている。」

- (6) Sho Sato, Arvo Van Alstyne State and Local Government Law 1970 p 90~91

## 2 ホーム・ルール

もっとも、このような地方自治体の権限が、州の立法府に委ねられ、厳格に解釈されるという系譜に対立するのが、ホーム・ルール運動（Home-rule movement）である。このようなホーム・ルール運動やホーム・ルール制度は、州の立法府の過剰な都市自治体への干渉を排除し、自己の固有の事柄（purely

local concern, municipal affair) については、都市自治体が権限をもつということを制度的保障として原則的に確立したといえる。もっとも州立法府の地方自治体に対する統制権が崩れるとか、より狭く解釈されるわけではない。

ただ、アメリカの自治立法権を考える上においてこのホーム・ルール運動のもたらした結果は無視できない。まず、アメリカの都市自治体が、立法の建前からいえば州の法律の個別的委任または法律の施行という形をとって自らの組織・権限を決定し、執行ができるに過ぎないのに、州憲法・法律の一定の枠内とはいえ、自主的決定権をもつにいたったことである。もっともこのような一般的な権限委任は、西ドイツ、日本では、「法律に特別の定めのない限り」という一般委任条項となって表われるが、イギリスのように「for good rule and government…」となって一般的に委任される。

だが、その実質的委任権限においては、アメリカはきわめて幅広い権限を獲得したといえる。たとえば西ドイツの地方条例の制定権は先にみたように、一般的概括委任方式にかかわらず決して広くない。組織を定める「基本条例」にしても実質的には内部規則的なものであるし、また、一般条例にあっても主要な行政事務条例は、法律からの委任条例であり、本来の条例はごく限られた施設管理条例の類である。この点、イギリスの条例をみても同じであり、法律でかなり詳細に組織・権限について規定されているため、独自の条例は生活公害防止条例の類であり、しかも、条例制定に政府の認可が求められるため、条例そのものの裁量権はあまりない。

このような諸外国の実状からみて、アメリカのシティ・チャーター(City charter) はきわめて特異な存在である。もっとも制定権の広いのは、いわゆる法規範として市民を拘束する行政事務条例的な分野よりも地方行財政法といえる自治組織法の分野であり、地方自治体の自治立法権を考察する上において、本来の法律との関係からみての効力は、一般の地方条例とは異なるところがないとはいえ、制度法としては注目すべき立法権である。そして何よりも評価されなければならないことは、州の立法権の侵害に対して、地方的事項については自治体として固有の侵されるべからざる領域のあることを主張し、承認させ



た伝統である。

しかし、ホーム・ルールの原則は、今日、経済・社会環境の変化によって大きく修正され、その役割・機能も変化しつつある。

ホーム・ルールの系譜はイギリスの植民地時代植民地総督から特許（grant）または憲章（charter）によって、人口の集中した地区がバラ（borough）または都市（municipal corporation）として法人格を付与されたことにさかのぼる。

独立後、この権限が州の立法府に移るにしたがって、州立法府の地方団体に対する優越性、地方団体の州議会への従属性が強まった。それは地方団体への課税権の付与をつうじて始まったが、地方自治体側の行政のびん乱によって州議会の干渉を招き、特別立法の制定、特別行政機関の設置等の手段によって、次第に露骨化してきた。

このような州立法府の過度の干渉から脱却しようとする市民運動がおこり、やがて1870年代、特別立法の禁止の州憲法改正となって、まず自治復権の第1歩を踏みだし、ついに1875年にミズリー州憲法が、セント・ルイス市に州憲法および州法に違反しないことを条件に市憲章（ホーム・ルール）を制定することを認めた。

しかし、このようなホーム・ルールの制度が全部の州において認められたのではないし、また、市そのものの行政もこのような自主権を活用するだけ立派なものではなかった。ボス支配、スポイルズシステム、非能率と浪費にみちた、いわゆる「市政の暗黒時代」であって、市政の自治権が真に活用されるのは、19世紀末の市政改革運動後といえる。

このアメリカ独自のホーム・ルール制についてどのように評価するかについては意見のわかれるところである。フィリップス（J. C. Phillips）は、つぎのようにのべている。

「ホーム・ルール制には長所と短所がある。…第1に、支配原則としてホーム・ルール制は、基本的に妥当である。というのは地方的に最も重要なことに関する決定権を、最も関係の深い地方団体の職員の手集中している。こうして、これら地方団体の住民

は、州の立法府がこれらのことを勝手に決めるよりも、より深い関心と知識をもつことが期待される。第2に、ホーム・ルール制はほとんどの立法府が処理しうるよりも、近年、次第に重くなりつつある制定作業の重荷を軽くする。第3に、ホーム・ルール制は民主主義の基礎を強化するものと予測されている。というのはその地域共同体の権限と責任を増し、また、市民の広汎かつ生産的な参加を引き出すからである。

ホーム・ルール制に反対する者は、第1にホーム・ルール制は腐敗した政党組織(machines)と政治ボスを復活させる機会を与える。第2に、ホーム・ルール制は、地方的な事項は何かをめぐって、無限の訴訟へ発展していきだろし、ホーム・ルール制をとる地方団体の権限をめぐって継続的な不安定がもたらされ、現実的な意味において得るところは少ない。<sup>(2)</sup>」

たしかに、地方的な事柄の一義的解釈は後にふれるように至難のことであるが、ホーム・ルール制をめぐる環境は、新中央集権主義(new centralisation)の登場や、市政の改革によって、立法府の干渉より、如何に経済・社会の変化に対応するか重点が移行していきつつある。

しかし、いずれにしてもアメリカの地方自治を考える上の基本原則の1つとしてホーム・ルール原則は確固たるものである。

自治立法権を考察するとき、2つの論点があるといわれているが、1つは、ホーム・ルールとしてのシティ・チャーターの自主制定権の幅をめぐってであり、あと1つは、市憲章、条例(Ordinance bye-law)と法律との関係である

(1) アメリカの地方自治体の歴史については、弓家七郎『アメリカの地方自治』11～99頁、特に州政府の干渉については50～65頁、また、渡辺宗太郎『地方自治制の研究』(1)1～64頁参照。

(2) Jewell Cass Phillips Municipal Government and Administration in America 1960 p 67

### 3 市憲章の制定事項

アメリカの自治立法権の特色はなんといっても、市憲章(City-charter)、しかも自主憲章としてのホーム・ルール制にある。アメリカのホーム・ルールについてはすでにかなり紹介されているので省略し、自主立法として考察する上において留意すべき点についてだけふれることにする。

ホーム・ルール（municipal home rule）は、たしかにアメリカ地方自治史のなかの金字塔である。しかし、それは政治的・行政的意味において、州の立法部の不当な都市への干渉を排除したのであって、都市立法権の性格・権能の基本的な事項までが変わったのではない。

フィリップ教授（Jewell Cass Phillips）は次のように定義している。「ホーム・ルールはさまざまなホーム・ルール草案からえられた知識から実証される自主権（self-governing authority）よりも広い範囲の権能を意味するとしばしば通俗的には解釈されている。しかし、ホーム・ルールという用語は、自治体（時としては他の地方団体）の憲章を起草し変更し、その団体自身の“地方的事項”（local affairs）を統制する権能を指すに過ぎない。ホーム・ルールの特権を最大限に拡大したとしても、それは自治体の権限として地方的事項以上に州全般的事項を規定することを決して与えるものでないことは留意されるべきである。」<sup>(1)</sup>といている。

すなわちホーム・ルールの制度は、州の支配権から地方団体が全面的に独立し、自由にその自治権を活用しうるのではない。それはあくまで一定の制約の下である。その制約は州と地方自治体という統治構造から当然、導き出される制約である。シティ・チャーター（City Charter）で、州全体にかかわる事項（matter of state-wide concern, state affairs, general affairs）に関することを規制する権限はない。それらの事項については州立法府の専管事であるが、純粋の地方的な事項（purely local concern, municipal affairs）については地方自治体の全権限が認められるのである。このような州立法権に一定の制限を加えることによって州立法府からの自治権への侵害を実質的に予防するところに、ホーム・ルール制の制度的意義があるといえる。

フィリップ教授の言をかりれば、次のようにいえるであろう。「州法は、優れて地方的重要性をもった事項以外では、ホーム・ルール・チャーターや地方条例（local ordinances）に対して、優越性を発揮しかつ保持している。何がそこでいう地方的な事柄であるか、一般的な事項であるかの問題については、いまだかつていずれの州においても、また、どのような方法によっても満足に解

訳されていない。その上、ホーム・ルールは地方自治と同意語ではない。州の立法機関は、自治に関する極端に広い特権を自治体に与えることができるし、そのような先例もいくらかはある。しかし、それらの権限はホーム・ルールとは違う……、他方、純粹にホーム・ルール憲章や地方条例は、厳格に地方的な事柄については、衝突する場合にも、州法に対して優越性をもつ。<sup>(2)</sup>」

すなわち、わが国の場合、組織であれ、行政事務（公的規制）であれ、法律によってきわめて細かな規定によって枠組みが決められるとか、生活公害、近隣関係、施設管理まで中央政府によって定められると、それがたとえ法律でもって全国一律に規定するような事柄でなくても、法律事項として自治体を拘束する。たとえば制度法であれば議員の数、委員会、部局の数、決算の様式など訓令・通達ではなく、れっきとした法律事項または施行令で定められる。そこには地方的・自治的事項という観念の発達はなく、法律の地方的・自治的事項への介入に対する排斥的原則に欠けている感がある。この点、アメリカのホーム・ルール制は、地方自治体の権限・組織については、州憲法または一般法（general law）にもとづくとはいえ、一定の手續に従えば、自ら採択する憲章によって自主的に定められることになっているのは、やはり歴史的所産といえよう。

アメリカの自治立法権の第1の問題が、この憲章（charter）の制定事項として、どのような範囲について、州憲法、法律で認められているかである。地方自治の制度は統治構造の1部であり、また、地方自治の権限は州の統治権の制約ともなってハネ返ってくるので、現行の各州の憲法は、地方自治制度について何らかの規制をおいている。その内容は州によって多種多様であり、簡単な規定のものもあるが、きわめて詳細なものもあり様々である。各州の憲法の地方自治条項の内容は、著しい変化にとんでいるが、成田頼明教授は、(i) 州議会による特別立法の禁止、(ii) ホーム・ルールに関する規定、(iii) 州に対する一定行為の禁止、(iv) その他、と分類している。<sup>(3)</sup>

これらの規定は、地方自治体の自治権をホーム・ルールの制定手續、立法府の禁止規定などによって具体的に保障する制度的措置としてきわめてユニーク

なものである。そしてこの州憲法の禁止規定の裏がえしとして、ホーム・ルール制の裁量権が引き込まれる。

では、ホーム・ルール制にもとづく権限とは何かについて一義的な定義はない。マッキリン (McQuillin) ばつぎのようにいわれている。

「ホーム・ルール (Municipal home rule)とは、その最も広い観点では地方自治体 (local self-government) の権限を意味する。……ホーム・ルールという理念は、もっとも広い意味では、(1)地方団体の組織に関する特性の選択、すなわち、憲章の選択、(2)地方団体の事務の性質および範囲、(3)州法またはその団体の法規の遂行・実施であれ、市町村職員の手によるすべての地方団体の活動は、その地方公共団体が選択することといわれている。……一般的にいえば、地方自治体、ホーム・ルールということは2つの違った概念からなっている。一つは、市町村によって自己の憲章、および、機関（自己の存在目的を遂行するために活用し、行動の方向を指示するような）の選択に関する概念であり、あと一つは、地方自治体が何をしようとするかを決定する権限に関することである。」<sup>(4)</sup>

結局、ホーム・ルール制は団体自治を、地方自治体に保障しようとするものであるといえる。ただ、アメリカのホーム・ルール制は、わが国や西ドイツなどの憲法の保障規定がきわめて抽象的・概念的であるのに比べて、州憲法でより具体的かつ詳細に決められており、それだけ制度的保障としてはすぐれている。もっとも、これは“両刃の剣”といえ、あまり具体的かつ制約的に州憲法で定められると、地方自治体の権限はきわめて制限的なものとなり、抽象的概念規定の方が弾力的解釈の余地が残されており、地方自治体にとっては妙味があることになる。

いずれにしても、アメリカのホーム・ルールは州の憲法・法律の規定に従って、それぞれの市が憲章を定めているが、その憲章のなかには、通常、次のような規定が定められている。<sup>(5)</sup>

- (1) 地方団体の地域の範囲および境界についての記述 (2) 地方団体の組織形態 (3) 市の役職員の任命および選挙、(4) 税、予算、会計、財産取得、資産評価、財政管理、財政組織、財政手続などの財政事項、(5) 職員の資格任用制と人事管理、(6) 憲章の改正および廃止、(7) 経過措置、(8) イニシヤテ

タイプ、レフェレンダム、リコール、計画、用途制、住宅、再開発、公益事業、財産保有などのようなかなりの雑多な事項である。<sup>(6)</sup>そして、詳細な規定は条例(ordinance)に委ねられている。

市憲章の範囲は、市憲章がさまざまなタイプと内容があり、また、州憲法の禁止・制約事項もバラエティに富むので、一概にはいえないが、わが国の地方制度などと比較してつぎのようにいえるのではなからうか。

第1に、制度の多様性である。イギリスにあっては議会制、わが国にあっては大統領制と、地方行政制度は決められているが、アメリカにあっては、ホーム・ルール制によってそれぞれの市によって、大統領制、議会制(委員制)を選択し、大統領制のなかにも強い市長制、弱い市長制など、市の大きさや執行形態にあわせてやっている。多様性ととも選択性は、ホーム・ルール制の賜といえる。

第2に、州政府による地方税の賦課禁止、債務負担又は契約締結の強制の禁止、特別機関による地方団体事務への干渉禁止、州による地方団体の職員任命の禁止などは、地方自治体の権限保障規定としてきわめて有効であるといえるのではなからうか。<sup>(7)</sup>わが国の場合、憲法の保障規定は、第95条の特別法に関する住民投票しか明確な規定はない。したがって機関委任、直轄事業負担金、北海道開発局、知事官選制などをめぐって論争がおこっても、その拠りどころは第92条の「地方自治の本旨」しかなくきわめて不安定といえる。

第3に、財政に関する規定として、負債の制限、所得税などの創設の禁止など、逆に、一定の制限を加えるケースもあるが、一般的には、団体自治・住民自治を認めており、住民投票制、公選職員の指名、予算、会計制度など幅広い権限を推定している。

自治立法権、とくにアメリカのホーム・ルールにもとづく立法権について、ジョー・サトー(Sho Sato)は、次のようにのべている。「市町村は州の全面的な法的統制に従うこと、その権限は州法のみからえられるという一般的原则は、普遍的な意味からでは正確でない。多くの州において、憲法条項、授権法(市町村憲章にもとづいて地方的採用するかどうか条件づけられている)によ

って、地方的事項に関するホーム・ルール制による立法権限の方式が市町村に授けられている。このホーム・ルール制の特長は、自治的事項に関する立法については明白な法律の権限は必ずしも要求されず、その自治体に広い権限が授けられると推定されるからである。……そして、少数の州では、裁判所は、州の憲法、立法権能から独立して存在する地方自治体その規模の如何を問わず、固有の権限があることを認めてきた。……この固有の権能 (inherent right) という原則は、アメリカの憲法的制度の条件と全く矛盾すると攻撃されている。……その原則がなんらかの価値ある現代的意義をもっているという証拠はほとんど存在しない。<sup>(8)</sup>」

ホーム・ルール制は、アメリカ地方自治を支えてきた伝統的原理であるといえるが、今日、その存在理由について多くの批判が投げかけられているのも事実である。

(1) Jewell Cass Phillips *Municipal Government and Administration in America* 1960 p65~66

(2) op cit p 66

(3) 成田頼明「地方自治の保障」『日本国憲法体系』第5巻 192頁

(4) Eugene McQuillin *The law of Municipal corporations* 2nd 1928 Vol I 263

(5) Phillips op cit p 76

(6) アメリカ全国都市連盟 (National Municipal League) のモデル都市憲章 (model city charter) の1963年版は、つぎのような章建になっている。① 市の権限 ② 市議会 ③ 市支配人 ④ 行政部局 ⑤ 財政手続 ⑥ 計画 ⑦ 指名および選挙 ⑧ 市民の発案権および住民投票 ⑨ 一般的規定 ⑩ 経過規定

(7) 成田前掲論文 197~198頁参照

(8) Sho Sato, *Arvo van Alstyne State and Local Government Law* 1970 p 87

#### 4 条例の制定範囲

アメリカの自治立法権の範囲に関する問題の2つ目は、憲章、地方条例 (Ordinance, by-law) の効力であり、本来の課題である。アメリカにあって立法権は州政府の専有するところであるけれども、この立法権の1部を地方自治体に委任することができるという憲法上の原則はほぼ確立されている。しかも、明

文の規定がなくとも、その行政目的の遂行のため必要な条例制定権は認められている。<sup>(1)</sup> 州法は一般的事項について州法に違反しえないのはもちろん、州に劣るが、地方的事項については市憲章、条例が優越することも原則として確立されているが、問題は何が地方的関心事 (local concerns)、地方自治体の仕事 (municipal affairs) であるかをめぐって困難な問題が発生する。なぜならそれらの概念がはっきりしなければ、法律に違反する条例とか、自治的事項に介入した法律であるかどうか決められないという事態となる。

マックゴールドリック (Joseph D. Mcgoldrick) が、「初期の修正条項の起草者は、都市に与えた諸々の権限に対して細々とした制限を付することをのぞまなかったし、また、できもしなかった。ほとんどすべての場合、認可は“自治体の事柄”、または“地方的関心事”といった曖昧な意味の周辺に止まっていた。この結果、地方自治体の裁量事項であるかどうかを決定する重荷は裁判所に押しつけられることになった。」<sup>(1)</sup> といっているように、条例事項の核心は、この地方自治体の制定事項、地方的関心事であるかどうかを、判例を積み重ねることによって明確にすることにある。そして、このような判例そして条例の効力に関する解釈は、「デイロンズ・ルールとホーム・ルールとの2つのルールが、互いに縦糸となり横糸となって織りなされて行くものとみてよいのではないかと思われる。」<sup>(2)</sup> といわれるように、判例にあっても解釈にあっても強弱あいまって、未だ明確な線が打ち出されていない。

また、このような地方的事項を州法とか市憲章とかいった成文上の文言に求められるであろうか。一般概括目的でもって委任している場合、たとえば「福利と安寧」(well-being and good order) という表現であれ、また、特別目的で権限を付与されている場合であれ、さらに法律が黙示的であれ、地方自治体として一般的な付随権限は認めざるをえないのであり、州憲法・法に違反しない限り、合理的な権限は推定されるといえる。<sup>(4)</sup> もっとも、この推定、すなわち条例制定事項は、「合理的・合法的であること」「制圧的でないこと」「公平・公明・一般的であること」「取引を制限し



ないこと」「基本的権利を侵してはならないこと」そして、「法の一般法に違反してはならないこと」と、ディロンはのべているが、それにもかかわらず狭い解釈によっても確定するものではない。<sup>(5)</sup>

つぎに、法律・憲章において、条例制定事項として認められている場合、それに関連してどの程度まで認められるかも実務上、きわめて重要な問題でありわが国では条例制定権の妥当性とか、制定権の乱用とかいわれるが、要するに権限の“踰越”である。しかし、この点も、その行政目的の遂行のため合理的な範囲・関連の権限は認められるといわざるをえず、明確な基準はなく、判例に求めざるをえない。<sup>(6)</sup>

権限の推定、権限の踰越という条例プロパーの問題とともに、州立法部との関係では、地方的事項 (local affairs) をめぐって難問がある。この点はフィリップス教授も認めるように、結局、成文法の表現からは確定づけることはむずかしく、判例に求めなければならない。<sup>(7)</sup>そして、一般的には、自治体の行政・議会に関することは自治体の権限であることはほとんど疑問がなく、<sup>(8)</sup>「公衆衛生法、福祉、法律の執行、教育、財政などは、州の一般法が、ホーム・ルール憲章、地方条例と衝突した場合に、優越すべき一般的事項 (general interest) といえる。」<sup>(9)</sup>といわれている。

さらに詳細な基準としては、つぎのような4つの基準があげられている。<sup>(10)</sup>

第一に、市街地・非市街地・各市等を含め州全体を通じて統一的に規制することが必要かつ好ましいものは、州に関係のある事務である。たとえば、交通に関する規制、電話料金の規制等は市の事務ではない。

第二に、対象たる事項が地方的であるか州に関するものであるかを決定するには、歴史的考慮がなながしかの役割を果たす。たとえば、消防夫の勤務時間の規制は、歴史的にみて、消防署が市の機関であったこと、その組織・運営・監督等がもっぱら市に關係のある事務と考えられてきたことなどからいって、市の事務である。

第三に、市域外の人に対する相関的影響の有無を考慮すべきである。すなわち、その影響がホーム・ルール市の市域外の人に全く及ばないときは、当該事項は都市的であるが、市域の外にある多数の人に対しても大きな影響を及ぼすこととなるときは、州に関する事務とすべきである。たとえば、市警察は、対象となる人の住所のいかんにかかわらずなく、市域内にあるすべての生命・財産を保護する責に任ずるから、警察事務は、州

全体に関係のある事務である。また、公立学校、市立大学、保健衛生、電話会社の料金の規制等は、市域外の住民の利割と密接に関連するから都市的事務ではない。

第四に、政府・政庁単位の相互の間の協力が必要なもの、市の区域内における権限の行使が市域外における適切な防止のための措置なしには目的を達成しがたいものは、州全体に関する事務である。これに該るものとしては、広域にまたがる保健衛生、防火・防災、警察等の事務がある。

このような基準は、おおむね適正なもののみなされるであろう。しかし、今日では一般的傾向として、交通・通信の発達さらに社会福祉の必要性から一般的利益に関する事務が次第に多くなり、地方的事務の独自性は薄らぎつつある地方団体の内部的管理事務はともかくとして、一般行政については多かれ少なかれ州の利益が関係があるといっても過言でないであろう。

(1) Joseph D. Mcgoldrick Law and Practice of municipal home rule 1916~1930  
1967 序文

(2) 村上義弘「アメリカの条例」『公法研究』第35号 224頁

(3) Dillon op cit p 921

(4) Dillon op cit p 921

「一般的条項による条例制定の権限は、いろいろの行政事項に関連した特別条項によって与えられた権限を拡大したり無効にしたりすることはできない。しかし、自治団体としての性格上、合理的なもの、自治体の権限としての範囲にある他のあらゆる権限に関する条例制定権を含むが、憲法とか法の一般条項に矛盾してはならない」

(5) *ibid* p 924~944

(a) 福祉条項の下に、仮設のスタンドで免許税を支払うことなしにレモネードやケーキを売ることを禁止する条例は、不合理 unreasonable であり、認められない。

*Barling v. West*, 26 Wis. 307; *Dillon, op. cit. p. 627*

(b) 歩道に重量の重い日よけを市当局の同意なしに設けることを禁止する条例は合理的であり有効である。 *Pedrick v. Bailey*, 12 Gray (Mass.), 161; *Dillon, ibid*

(c) 車掌など責任を有する鉄道員が、はっきりと許可しないのに、列車が動いている間に、それに乗り降りしようとしてはならないということを規定する条例は合理的でなく無効である。 *Wice v. Chicago & N. W. R. Co.*, 163 Ill. 351; *Dillon, op. cit. p. 926.*

(d) ドラッグ・ストアに三カ月ごとに、誰に、どんな種類の酒をどれだけ売ったかを証拠とともに記録、提出するように要求する条例は合理的でなく、圧制的 oppressive であると主張された。 *Clinton v. Phillips*, 58 Ill. 102; *Dillon, op. cit. p. 925*

- (e) 「最高額入札者以外」に落札することを競売人に禁ずる条例は、そのような条例を制定する法律上もしくはチャーターによる権限の授権はないから無効である。  
Martin, Inre, 27 Ark. 467, Dillon, op. cit. 927 (村上前掲論文 221-222頁)
- (6) Sato op cit p 92
- (a) 住居およびその敷地を人間にとって安全であり衛生的であるようにするために生活環境の維持その他に関して最低の条件を含む地方自治体の住宅基準法 housing code を制定する権限を認める制定法は、玄関の電燈を要求することを授権しているけれども給湯設備を強制的に設備させる権限を認めない。Early Estates, Inc. v. Housing Board of Review, 63R. I. 227, 174 A. 2d 117(1961)
- (b) 建物の建築、安全、調査規準を規律する権限を市に認めている制定法は、建築請負人の資格を試験に基づいて許可する権限を市に与えるのに十分でない。Ives v. City of Chicago, 30 Ill. 2d 582, 198 N. E. 2d 518 (1964)
- (c) 市内におけるハイヤー用のすべての自動車を許可し、規律する制定法上の市の権限は、タクシーの不法もしくは不注意な運転によって生じた損害に対して賠償の責に任ずる市に、保険証書もしくは損害賠償金支払保証契約書 indemnity bond を提出するようにタクシー業者に要求する条例を制定する権限を市に認めるのに十分ではない。State v. Gullede, 208 N. C. 204, 179 S. E. 883 (1935)  
(村上前掲論文参照)
- (7) Phillips op cit p 68
- (8) ibid p 68
- (9) ibid p 68
- (10) Antieau, Municipal Corporation Law Vol 1 1955 p81 成田前掲論文 284~285頁なおcf. Joseph D. Megoldrick Law and Practice of Municipal home rule 1916~1930 1967 p299~351

## 5 憲章・条例と州法の対立

市の憲章、条例が州法と抵触するとき、州憲法、州法、市憲章などでどのように地方的事項とか立法権の授権の範囲について決めていたとしても、州法と市憲章、条例とが抵触するケースが生ずる。まず、条例の場合、ディロン・ルールによれば「地方自治体は、その憲章または施行中であり、その自治体に適用されている一般法と矛盾するような条例を通過させるべきではない。……そればかりでなく条例を制定する付随的権限として、または、一般的授権があった故をもって、一般法に表明されている州の精神を侵し、州の政策に反するよ

うな条例を採用することはできない。」<sup>(1)</sup>といわれる。

州法と市の条例との抵触は、日本もアメリカも同じで、州法の規定の解釈をめぐって争われる。すなわち市の法令と州法との間の抵触という問題は、直接言葉の不一致がないとか、競合する政策の実際の適用において矛盾をきたすことがないと、はっきりと明らかになったとき、かえって最も深刻な場面となる典型的な状況は、法律の形態が特殊な問題の種々の局面を扱っているが、すべてではないときに発生する。たとえば、“違反に該当する”という問題に関して犯罪法の分野における訴訟を思いおこすと、行動のたった1つの過程を視察し叙述するにも常に数多くの違った方法があることに気がつく。ところが法律は通常、法律上の取扱から特殊な一貫性のない行動というものからは断絶し、反社会的性格という視点から、証明の容易で、法律上の定義の簡明な実的な要素だけを選別する。そのため全行為の相関性からみたくつかの局面は多くの場合、法律的規定から削除されてしまう。そしてこのような除外した事項が地方団体の法令事項となったとき相互に相矛盾した違反事項として裁判所に選択が求められる。州法は削除した事項を補充する法令を地方団体が採用することを除外しないただ最小限の要件を決める法令上の基準を設定しようとしたのか。それとも、法律の条項はその分野における法令の許容される最高限度の水準を提示し、その事項についてどのような局面からも地方団体レベルにおけるそれ以外の統制を除外し、法律以外に関与させないようにしようとしているのか、これらのことについて“解釈上法律が先占している”<sup>(2)</sup>というこの種の問題について解決の基準はどのようなものであるか。いずれにしてもきわめて困難な問題である。

1962年カルフォルニア州のロスアンゼルス市でカーロラル・レイン (Carol Lane) 事件がおこった。事案は、未婚の男女の性交またはみだらな行為をするために公共施設その他への侵入を禁止したロスアンゼルス市条例をめぐって争われた(58 Col. 2d. 99, 22Cal. Rptr, 857, 372. P 2d 897. 1962)。結局、性交などは州法ですでに規定済みであり、また、州の法制事項であるとして、条例は州法に抵触すると判決された。

州法が先占するかどうかについて、司法裁判所が示した見解は、「この問題に関する決定は主として法律の分析、法律が規定しようとしている事実・環境にもとづいてなされなければならない。そして州立法部の意図は、用いられている文言だけでなく法律全体の目的・領域によってははかれるべきである。」<sup>(3)</sup>といえる。そしてこのような見解は、交通の発達にともなっていよいよ広域化する経済・社会状況から統一的規定がのぞまれることによっても支持される。しかし、同じ裁判所が、レイン事件の2年後、勝負事を禁止した地方条例を支持した。州法は賭事・勝負事のある種のものを選択的に禁止したのであってすべての種類を禁止したのではないという州法に対する見解は裁判所を満足させた。万場一致の見解は次のごとくである。

「一般法はすべての形式の賭事を違法としたのではない。ましてすべての勝負事まで違法としたのではない。……一般州法を特別に列挙した行為に対する規制・禁止に限定することによって、州立法部は、州法が沈黙しているこれらの事項について地方団体が規制することを妨げようとしてはいない。州は勝負事を規制している地方条例は一般法に抵触するという限度にまで賭事や勝負者のすべての分野にわたって先占しないという結論がみちびかれる。」<sup>(4)</sup>（In re Hubbard, 62 Cal. 2d 119, 41 Cal. Rpter 393. 398. 396 P. 2d 809. 814 1964年）

このようなレイン（Lane）事件ハップバード（Hubbard）事件の判決について、ジョン・ペピン（John Peppin）教授は、「（これらの判決を調査してみても）それはホーム・ルール制の権限の源泉としてほとんど価値はない。目にみえて償うだけの恩償をもたらすことなくカルフォルニアの地方団体の法制に不確定と困難をもたらすだけだった。……特に彼は地方的事項に限定することなく法令制定権を与えることは、州的事項を自治体がいじくりまわすだけであり」と主張した。<sup>(5)</sup>

カルフォルニア州の最高裁判所は、州一般法との抵触、地方団体の法制力の有効性などが存在するときの確定となる司法的に宣明された“指導的基準”を要約する努力をし、次のような事項を指摘している。

- (1) 抵触の事例は地方団体がすでに施行中の州法と実際に言葉の上で抵触する法規を施行しようとするような事態に限定されない。
- (2) 抵触は、州法と合致する条例が、抵触するとして無効とされるような、「不確実性と混乱をもたらすような二重法規を回避する」ような“必要性の原則”にある程度までもとづいている。
- (3) 抵触の決定は、州法が文言で地方団体に属する事項でないとか、地方団体がすでに存在している州法を侵害するような方法を施行しようとしているとかということではなく、その分野についてすでに先占していると思われる州的法律事項が存在しているという理由によって支持されるのである。
- (4) 州がその分野を地方的法令事項から除外して先占しているかどうかは、採用された法律の文言だけでなく、法制的計画の目的・分野によって決められる。<sup>(6)</sup>

一方、カルフォルニア州の都市連盟はレイン事件判決の後、その判決を無効にし、地方団体の警察力を強化するための憲法改正を支援した。この提案は支持されなかったけれどもカルフォルニア憲法の第11章第11節の改正をしようとするものであって、次のようにいっている。

「どのような村、市、市町、あるいは町も一般法に抵触しないような地方的な警察、衛生、その他の法令を制限の範囲内で制定し、施行することができる。そのような法令は次のような事例の場合のみに一般法に抵触するといえる。

- (1) 法令が一般法に重複するとき
- (2) 法令が一般法が明白に禁止している事項について権限を付与することを権威づけ、支持する場合
- (3) 法令が一般法が明白に許容していることを禁止すること、または禁止することを支持する場合
- (4) 一般法によって同じような事項について総合的な立法計画がある場合、そして、そのような一般法とは次のようにいえるであろう。
- (a) 条例がつくそうとしているような制定事項のすべての分野にわたってす

で先占しているとはっきりと規定している。

(b) 法律がその分野において他の規制とかより詳細な規制を明らかに禁止している場合<sup>(7)</sup>

結局、この問題は今日にあっては解決はむずかしいであろうが、次のような言葉は注目しなければならない。条例は「草の根民主主義に貢献するとか、地方政府のためにホーム・ルール制の権限の支持を進展さすということは、地方自治体がある場合にあっては基礎的コミュニティの破壊への大きな潜在的な力となるという事実を曖昧化することは許されない。地方政府はより小さな組織体、より小さく組織化された利害集団であるため、一般集団としてより同質性を強める傾向をたどり、社会的、経済的圧迫をより一層の強さで州立法部よりも安易に意見を異にする階層、コミュニティの他の少数グループに比較的安定した政治的多数の道徳的信条を強要するかも知れない。」<sup>(8)</sup>

しかし、このような行政的・政治的背景を考慮し、法律優越・先占の原則を厳格に適用していくと、いわゆる州法の先占領域はきわめて広く、一度、州法が一般的表現でもって規定すると、市の条例はその地区の特殊の事情のための条例が制定できないことになる。<sup>(9)</sup>

このような州法の先占的事項についての優先的地位を認める原則は、ホーム・ルール精神からは可能な限り限定して適用され、場合によって州法と条例の形式的併存を認めながら、実質的に具体的妥当性を求めていかなければ、地方自治体の自主性を完全に奪ってしまうことになる。ホーム・ルール制の採用後は、州法と条例との調和を図っていくとする裁判所の努力がみられ、そのような判例も少なくない。たとえば、一般的授權を広く解釈し、地域的施設・特例については条例の適用を認めるとか、州法を限定的に解釈し、条例の制定余地を認めるとかして、条例の州法との抵触を極力さげようとしている。<sup>(10)</sup> すなわち、<sup>(11)</sup>

「州と地方自治体が同じ問題について同時に権限をもつということは必ずしも否定されず、州がある問題について法律を制定したという事実だけでは、市が同じ問題について条例を制定する権限を市から奪うものではなく、もし両者

による規制が衝突しなければ、市は、州がすでに規制をなしているにもかかわらず、同じ問題について規制することができる」とされている。<sup>103</sup>

もっとも、直接に州憲法の授權にもとづいて制定された憲章と州法が矛盾したとき、どちらが優先するかについて、コロラド州の憲法（第 206 節）のように、憲章の規定が州法に優先すると定めている場合は問題はない。これは憲法自身が特別規定として市憲法に委任したので、一般法と特別法との関係からも理解できる。このような明文の規定のない州にあっても、地方的事項に関する限り、憲章又はこれにもとづく条例が優先するといわれている。

たとえば一般排水・堤防法が州法として規定されていたとしても、都市内の堤防や排水溝の設置に関する諸規定は、当該市の地方的事項である。このことはホーム・ルール憲章は常に「州の憲法ならびに諸法と調和し、従わなければならない」としても、州の憲法にもとづいて与えられた権限にもとづいて制定された憲章は「あらかじめ州の人民から与えられたもので、それを縮小することは立法部の権限内にはない」ともいわれている。<sup>104</sup>

しかし、このような結論が導きだされるのは、州の当該立法の主眼が全州域への適用を目途としていたものであって、一自治体への地方的限定的な適用を目途としていなかったからであるといえる。したがって、州法に対して憲章、または、条例の独自性をあまり主張することは“主権内の主権”（*imperium in imperio*）の教義にあまり強く傾斜しているとする批判を甘受しなければならない。<sup>105</sup>

判例によっては市の憲章の優越的地位を容認しながら、つぎのようにのべている。

「両者とも立法行為としてみる限りは全く対等である。——一方は州議会により、他方は住民の直接投票によるが、いずれも憲法に基づく立法行為者（legislators）である。——州法が憲章規定に優越し制限を設けることができるのは、憲法上に明白な指示がある場合だけである。これらの指示（憲法上の）はセントルイス市に適用される限りでは、われわれが上に述べたとおりである。」



しかしながら、憲章の規定は争いを完全に回避するために、その詳細部分について州法と一致していなければならないことはないが、憲章の規定は（公共政策等々において）、州の一般法ならびにそれによって定められている公共政策と適合しないものであってはならない<sup>153</sup>」

マックゴールドリックは、このような判例の内容を次のように解釈し、憲章と州法との関係を結論づけている。

「その範囲は漠然としているが、一定の範囲内において地方自治体が裁量の自由を有し、その観点から憲章の諸規定によって、『一般法へ読みこまれるか引継がれるような例外』を定めることができる（このことについては初期の判例が述べているが）、地方的事項の領域があると結論づけることができる。しかしこの領域を別にすれば、州の立法権は憲法が定めた制限の範囲内ではあるが、最高のものである<sup>154</sup>。」

具体的な判例の動向について、ショー・サトーは次のようにのべている。

(1) 問題が地方ごとに変化があって、統一的な州全体にわたる規制を行うのがむづかしいようなさまざまな状況を基礎に、地方的な政策を樹立する必要がある場合には、裁判所は地方の条例を同情的にみる傾向がある。

(2) 地方自治体内に住んでいない人に、その自治体の条例が潜在的にどの程度の影響を与えるかが授權法律が解釈される厳密さの度合いに影響を与える。というのは非居住者や滞在者は、条例によって不利に影響される場合があるが、その立法機関に影響を与える政治過程において十分代表されないか、全く代表されないからである。

(3) 自治体の中で結合力のある政治的影響力に欠けている少数グループ（すなわち民族、人種あるいは経済的少数グループ）に対する、政治的影響力が十分配慮されていない度合いが強ければ強いほど、裁判所は、そのような条例に対してきびしい態度を取るとみられる。

(4) 明白で、特別の制定法による授權なしに自治体内において制定された規制条例は活動の自由および財産利用に関する私権に対する現実の影響が、同じような状態にある他の自治体内における仕方と非常に違っている場合には、そのような条例に対して、通常、裁判所は同情的でない<sup>155</sup>。

このような判例の動向は次第に強められつつあるようであるが、ディロン・ルールの誕生の地であるアイオワ州で、地方的事項に関する限り自治体の優越

性を認めようとする法令〔Iowa Code 36 §8.2 (Supp 1968)〕が1963年に制定されたことは注目される。<sup>18)</sup>

「市町村に関する権限、特権、免除などに関する法令の条項において、厳格に地方的・内部的な地方団体事項は、自治体の自己決定権の広い権限が付与されているとみなされ、自治団体に有利に字句にとらわれず解釈されるべきであることオハイオ州の政策としてここに宣言する。

市町村は法律によって明白に与えられた権限だけを有するという原則は、法令には適用されない。法令条文は憲法上の制限範囲内であればすべての地方的・内部的事項について、地方団体に広い黙示的権限を付与されていると解釈されるべきである。また、市町村に特別の権限を与え、あるいは、合理的に類別化しようとする法令の条項は、市町村に対する制約が法律上、明白にのべられているか、その法律の条文が、その制定事項の分野にあって全面的に先占するというような總括的なものでもないならば、市町村に一般的に授けた権限について狭くかつ制限的に解釈するべきでない。」

結局、アメリカの自治立法権の範囲については、理論的にも、成文法上からも、また、判例によっても、明確な一線でもって決定することはできない。まして、今日、州と自治体との行政関係・分担区分は激しく動いており、確定的な輪郭を描くことは困難である。それはある意味では、それぞれの国にあって自治体の行政努力と自治権擁護の歴史的所産であるといえる。近年の日本における地方条例の制定範囲が実質的にいちじるしく拡大されたことによってもうかがい知ることができる。

- (1) Dillon op cit p 944
- (2) Sho Sato op cit p 259
- (3) ibid p 262
- (4) In re Hubbard, 62 Cal. 2d 119, 41. Cal. Rptr 393. 398. 396 p2d 809. 814. 1964 (cf. Sho Sato p265)
- (5) Sho Sato op cit p 265.
- (6) Abbott v City of Los Angeles, 53 Cal. 2d 67 4 3Cal, Rptr. 158, 163~164. 349 P. 2d 294, 979-980 1960. (cf Sho Sato op cit p258)
- (7) Sho Sato op cit p 266
- (8) ibid p 267
- (9) ibid p 944

たとえば、オハイオ州のある事件では、州の一般政策 the general policy of the State が、動物を自由に運動することを許すことである場合には、バラ borough が、その地域のよき規律と健康と清潔等のために必要と思われるすべての条例を制定する権限およびニュイサンスをなくするための権限をもっていたとしても、バラは、牛が自由に運動することを制限する条例を制定する権限を持たず、そのような条例は州の一般法に違反していると判示された。Collins v. Hatch, 18 Ohio, 523. (村上前掲論文 224頁)

(10) Per Lumpkin, J, in Savannah v. Hussey 21 Ga, 80, 86.

すなわち、市が「市の安全、福祉等のために必要と思われるすべての条例の制定権を一般的に授権されている場合には、市の権限は州の最高権限によって規定されていないすべての適切な事項をカバーすることができる。墓地、公有地、市場、車、火災、展覧会、外燈、営業許可、水道事業、夜廻り、警察、市税、市の公吏、保健、ニュイサンス等に関する条例はすべて適切である。否、少し拡げて、州法が犯罪を一般的にきめており、そしてタウンかカウンティか、それが行われる場所に言及せず罪を規定しておりそしてその行為が市の道路または公共の場所で行われた場合には、たとえば騒動のような一層悪い事情がつけ加わる場合には、特別な害悪を抑圧するという見地から、市はそれに対して条例によって規定することができる。そしてこの程度が限度である。」(村上前掲論文 225頁)

(11) 村上前掲論文 225～226頁。

またアラバマ州の事件において、地方自治体の区域をよく統治するための条例を制定する権限をもつ自治体は、州の法律に違反しないかぎりその区域内において行われる暴力行為に関する条例を制定する権限をもち、同一行為に対して州法の罰せられることは条例を根拠に、その行為を処罰することの妨げになるものではないと判決した。そしてその理由を次のごとく述べている。すなわち「チャーターによって与えられた権限の目的および条例そのものの目的は州の刑法に対する犯罪を罰することではなく、単に公共団体の区域内のよき秩序と静穏を維持するため警察規制を行うことである。……自治体の州に対する罪は区別することができ、完全に分れており、違った前提の下にあり、各々の訴訟手続での処罰である。すなわち一つは市の平和とよき秩序の遵守を目論んでおり、他はもっと広い目的、すなわち州の平和と尊厳に留意している。」Mayor, &c. of Mobile v. Allaire, 14 Ala. 400.

(12) Corpus Juris Secundum Vol. 62 §143 p286 (村上前掲論文 226頁参照)

(13) Mcgoldrick op cit p 20

(14) ibid p 22

(15) ibid p 23

(16) ibid p 24

今一つ例を挙げると、ウィスコンシン州のシェボイガン市は、衛生基準を守ることを

定めている制定法にもとづいて州機関によって許可を受けているパン屋をも含む、すべての食品業者に対して、市の調査を受忍する義務ならびに衛生に関する許可を受ける義務を課する条例を制定したが、裁判所はこの条例を有効と判示し、「制定法はパン屋の活動の一面（すなわち製造面）を規律し、条例は他の面（すなわち販売面）を規律しており、何ら衝突はないと述べた。Johnston v. City of Sheboygan. 30 Wis. 2d 179,140, N. W. 2d 247(1966)

(17) Sho Sato op cit p92～93（村上前掲論文 227-228頁）

(18) Sho Sato op cit p 94

## 市民スポーツ振興構想

昭和 53 年 10 月 1 日  
財団法人神戸都市問題研究所  
市民スポーツ振興研究会

### I 振興構想の基本的視点

生活水準の向上、自由時間の増加など生活様式の近代化は、都市施設に対する市民ニーズに大きな変化をもたらした。ことに市民生活サービスを中心とする文化・体育・福祉の面においていちじるしい。その基本的動向はスポーツニーズの一般社会化である。学校・職場スポーツによる競技から、一般市民による体育・スポーツの日常生活化である。

ここに体育・スポーツ振興について都市生活、都市行政の広い視点から対応策がのぞまれるようになった。その1つは、体育・スポーツの多目的活用である。スポーツは体力の増進だけでなく、健康の保持、自由時間の善用、地域連帯感の育成など市民の肉体的・精神的健全化のための有効な手段となりつつある。このことは市民生活において多目的の効用をもつだけでなく、都市行政にとっても、コミュニティ行政の推進、老人・婦人対策の実効化、青少年の健全化、都市環境の整備、さらには国民健康保険財政の健全化など、都市行政全般に影響を及ぼす波及効果をもっていることを認識しなければならない。

2つは、体育・スポーツニーズが日常化をたどるばかりでなく、生涯スポーツ化しつつある。先にふれたように体育・スポーツは学校や職域を中心に行われたが、今や、市民の体育・スポーツニーズは日常化・生涯化しつつある。しかもこれら市民の体育・スポーツニーズは「見る」体育・スポーツから「する」体育・スポーツへと転換しつつあり、日常生活において「いつでも」「どこでも」「だれでも」楽しく活動できる日常生活圏における運動を求めている。

このような市民の体育・スポーツニーズは、健康状況、住宅環境水準、自由時間の拡大傾向からみて基礎的ニーズとしてきわめて底辺のひろい根強い要求となって表われてきつつある。この傾向は高度成長によって賃金水準の向上が達成され、衣食という私的ニーズを充足されたにもかかわらず、欧米と比較して住宅を中心とする生活資本ストックの立遅れがいちじるしい状況によってさらに深まりつつある。体育・スポーツ施設の整備は緊急の社会的課題となりつつある。

このままでは市民の体育・スポーツニーズはいちじるしく抑圧化され、レジャー化され、歪められるおそれがある。現在の市民がもつ経済力・エネルギーは潜在的には巨大なものであり、このような市民の資力・エネルギーを社会的な生活ニーズへ自発的に注入していくようなシステムをつくりあげていくことが、本当に住みよい都市生活をつくるかどうかのキメ手を握っていることを見逃してはならない。

3つは、体育・スポーツニーズの多目的化、日常化に対応した受け入れ施設・体制を如何にしてつくり上げていくかという問題である。ことに管理・運営の問題は大きな問題となりつつある。学校・職域スポーツの場合では、その施設の運営・管理は、その利用実態との間にそれほど大きなズレはなかった。

しかし、体育・スポーツの日常化は、その利用者数において尨大であるのみならず、多様・多彩でありその指導・監督は容易でなく、本来、市民参加のもとに自主的管理がなされなければ、十分な目的を達成しえないといえる。したがって市民ニーズに対応した施設の整備・運営方式が求められ、公共・準公共・民間の各施設がそれぞれの市民ニーズに対応して機能を分担することがのぞまれる。たとえば、施設整備の方向、費用負担の基準、運営システムの開発などにあたって新しい視点からの見直しと創造が迫られているといえる。

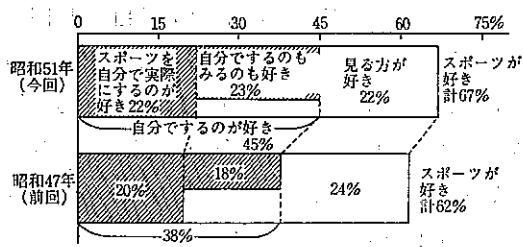
## II 体育・スポーツ・ニーズの現況

市民の体育・スポーツ施設へのニーズは根強く、その潜在的需要を算入すると、現在の施設の絶対的不足は覆い難い。市立の地域施設をみても、文化施設

の年間利用率は60～70%であるのに対して、体育館などは即日で90%をこす申込があり、最終的には100%にも達し、休日・平日、午前・午後・夜間を問わずフルに利用されている。

このような体育への住民選好性の表れは、全国的にはっきりといえる。総理府の世論調査でもこの傾向は、はっきりとうかがえる（図一参照）。スポーツ愛好層は47年から51年にかけて62%から67%へ増加しているが、「見る方が好き」は47年の24%から51年22%へ減っている。しかし「自らでする」層は38%から45%へと増加している。これらのことから市民はますますスポーツへの積極的な態度が形成されつつあることがわかる。「しかも、この傾向は若い人たちのみならず高齢者にまで及んでいるのが実情であり、スポーツニーズの観点からはすでに生涯スポーツの背景が整っている」（文部省体育局スポーツ課内

図一 スポーツ愛好者（実際に自分で行う者）の増大



出典：「スポーツに関する世論調査」 総理府 1976

社会体育研究会『これからのコミュニティスポーツ』4頁）といわれている。

これまで学校スポーツ、職場スポーツを中心としてひろがってきたスポーツは、現在、大きな

転換期を迎えたといえ、体育・スポーツ施設の整備・利用・運営にあっても、多様で柔軟な対応が求められるようになったといえる。すなわち施設を建設することとともに、それを如何に利用・運営していくかが重要視されなければならない。ことにスポーツ活動が家庭の主婦を中心とする地域分野の比重が高まっていくにしたがってその必要性は飛躍的に増大してくる。先の総理府のスポーツの世論調査ではスポーツクラブの動向にあっても、職場クラブから地域クラブへと重点が移行し、47年調査では職場クラブ51%、地域クラブ37%であったが、51年では地域クラブ51%、職場クラブ40%と、構成比は逆転している。

このような地域クラブ増加の背景としては、近年、全国的に各自自治体で推進

されたコミュニティ行政によって主婦・老人などの全日制市民のスポーツへの参加があったことが大きく影響している。コミュニティ行政は地方財政の悪化にもかかわらず、福祉とともに重点施策として各自治体ともすすめており、市民のスポーツへの愛好度はさらに深まるものと予想される。さらにこの傾向は、職場・学校のクラブがもつ拘束性を逃れて、自由なグループによる同好会をつくる階層が多くなることによって比重は高まっていくといえる。

市民のこのようなスポーツへの参加意欲は、余暇の活用、地域連帯感の回復という面もあるが、健康維持という基本的要求に根ざしている点を見逃してはならないだろう。神戸市衛生局が行った『市民健康意識報告書』（52年10月）によると、「健康についての心配事」（3つ回答）では、「運動不足」40%が最も多く、「仕事・勉強の無理」23%、「睡眠不足など生活不規則」25%、「食事・栄養の片寄り」16%、「住居環境悪化」13%、「生活不安定」6%、「職場環境悪化」6%、「その他」4%となっている。「運動不足」の原因は施設の不足か心構えの不足かははっきりしないが、年齢別にみると20代50%、30代42%、40代38%、50代33%、60代30%と若い層ほど高い率を示している。このことから施設さえあれば運動意欲のある年代であり、手頃な施設がやはり不足しているといえるのではあるまいか。もっとも、施設があってもそれを利用する契機をつかみかねているのかも知れない。

また、「健康維持のための実行している方法」（3つ回答）としては、「スポーツ」はわずか12%で、「栄養摂取」44%、「睡眠」45%、「気ばらし」34%、「健康診断」17%、「医者と相談」17%、「保健薬の常用」12%、「その他」2%、「なにもしない」14%となっている。健康についての神戸市民の取り組み方は、総じて消極的である。このことは健康維持のため「運動をしたい」という欲求が強いにもかかわらず、体育施設の不足から健康維持のため歪んだ対応の仕方を強いられているといえよう。

### Ⅲ 体育・スポーツ施設の現況

神戸市だけでなく、それぞれの市町村にあってスポーツ人口の予測はきわめ



て困難である。便宜的方法としては先の総理府スポーツ世論調査の「自分であるのが好き」（45％）の比率を適用することができる。神戸市の場合 140万人の45％、63万人となる。神戸市体育協会加盟団体の登録人員数は7万6,000人である（『神戸市における体育・スポーツ施設の整備充実について』52年9月）。したがって数十万人のスポーツ愛好人口が公立・民間施設を利用しているか、欲求不満のまま放置されているといえる。

このような状態は経企庁国民生活局の実施した「日常生活におけるレクリエーション需要調査」でも同じで、「レクリエーションの阻害要因」として「屋内スポーツ」（大阪市分）をみると、「身近な所に施設や場所がない」28.6％、「場所はあるがやりたいときに混んでいてやれない」7.4％、「どこへ行けば何が楽しめるかわからない」11.4％、「いっしょにやる友人がいない」7.2％、「技術が身につけていないのでやる気がしない」11.6％、「指導者がいない」1.8％、「健康がすぐれないためできない」3.8％、「用具の費用がかかりすぎる」1.1％、「施設使用の費用がかかりすぎる」4.1％、「無記入」23.2％となっている。施設の不足と利用のためのソフト・ウェア不足で大半を占めている。

このような状況を克服するため、神戸市でも一般的余暇活用施設として、近年になって勤労市民センターとかコミュニティセンターなどを建設して、これら需要に対応しようとしているが、絶対的不足は明白な事実であり、将来この需給ギャップを如何にして埋めていくかが課題といえる。

さて、現実には登録スポーツ人口以外の一般市民層は、何らか施設を利用していると予想される。前掲の総理府の調査によると、「空地・庭・道路」「山、川、海、湖」など非体育施設の空間利用が多く、あとは「学校の施設」25.2％、「公共の施設」23.6％、「職場の施設」17.7％、「商業施設」17.8％とほぼ3：3：2：2のような割合で利用されている。このような利用状況からみると、「スポーツを行った人」でも体育施設の不足のため、やむをえず非体育施設を利用しているのではなかろうか。

また、利用実態の施設別では、前掲の総理府スポーツ調査によると、運動広

場30.0%、コート8.9%、体育館16.6%、柔剣道場0.9%、水泳プール12.3%と運動広場が圧倒的に高い。また、利用の頻度では、「年1～3日」が40.9%、「年4～11日」が20.7%と月1日以下の人口が約3分の2を占めている。このような利用頻度の低さからみても、体育施設の不足は表面的数値をはるかに上回るとみなされるであろう。

設置数の全国的状況を前掲総理府調査によると、教育施設の数が63.8%で圧倒的に多いが、次いで職場の施設数が14.8%と多いのが目立ち、公共施設は10.5%と低位に止まっている。これらは日本の都市社会が一般市民を対象とした行政よりも、学校とか企業とかという特定目的集団の優越的社会であったことを物語っている。常識的には近隣社会などを対象とした公共施設の立遅れが目立つが、近年、伸び率は公共施設が高くなっている。もっとも伸び率では商業施設の方が高いが、これも特定目的集団から離脱した一般市民層の需要が商業施設の利用を押し上げたといえよう。

#### IV 体育・スポーツ施設運営の現況

##### 1 公立施設の収支率

将来体育・スポーツ施設はかなりの数の建設が見込まれ、しかも規模別にもさまざまあり、また、利用形態も多様な方法が予測され、市民のニーズに多彩な対応を示さなければならないだろう。これまでこれら体育・スポーツ施設は学校教育また、競技大会などの施設がほとんどであり、施設運営のための収支率はあまり問題にされず、極端に低かった。

行政管理庁の『公的余暇施設の現状と問題点』（52年12月）によると、体育・スポーツ施設の収支率は表一1にみられる85%が30%以下である。

しかし、昨今、市民体育・スポーツニーズの高まりにともなって、準民間・民間の体育・スポーツ施設も多くなりつつある。したがってすべての体育・スポーツ施設が同じ運営原則・経営方針である必要がなく、むしろ、市民の体育・スポーツの利用方法・形態に応じて違ってくるのが当然であるともいえる。いま各体育・スポーツ施設につき設置主体別に運営・経営状況を調べてみると

表-1 収 支 率 表 (昭和50年度)

施設の種類		調査対象 施設数	収 支 率 ( $\frac{\text{収入}}{\text{支出}} \times 100$ )				
			未満 0~10%	以上未満 10~30%	" " " 30~50%	" " " 50~80%	以上 80~ %
体 育 ・ ス ポ ー ツ 施 設	陸上競技場	4	2	1	1		
	野球・ソフト場	6	2	2	1		1
	運動広場	4	3			1	
	水泳プール	5		4	1		
	体育館	10	3	7			
	柔剣道場	1	1				
	バレーボール場	1	1				
	テニス場	4	3	1			
	弓道場	1	1				
	スキー場	1	1				
合 計 (構成比)		37 (100%)	17 (46%)	15 (41%)	3 (8%)	1 (2.5%)	1 (2.5%)

行政管理庁行政監察局編『公的余暇施設の現状と問題点』52年12月 64頁

つぎのようになっている。

第1に、公立の運動施設についてみると、全市の施設としての中央体育館、王子競技場などはそれぞれおよそ1億円の維持運営費が支出されている。この支出経費は人件費、管理費であって用地購入費、租税負担、施設償却費などは入っていない。この1億円に対する収支率は約15%前後である。

つぎに、行政区単位の東灘・須磨・垂水体育館、北区民センター、六甲・長田・兵庫勤労市民センターは、それぞれ支出費は4~5,000万円となり、収支率も10~20%となっている。各区施設はその利用実態からみると、全市の施設よりも競技大会が少なく、日常的グループ使用が多いことを考えると収入係数が、全市の施設とあまり変わらないのは施設が新しいため維持・管理費が多いためであるかも知れないが検討を要する点である(表-2参照)。

## 2 準公共・民間施設の収支比率

これらスポーツ施設を準公共団体である開発管理事業団の経営状況からみると次のようにいえる。開発管理事業団は3つのプールを経営しているが、その

経営状況は、租税負担は含まないが、借地料、原価償却費相当額を含んで、人

表一 二 スポーツ施設収支表  
52年度決算ベース 単位千円

		教育関係施設	勤労市民センター	開発管理事業団
入	受講料	8,748	4,100	170,023
	使用料	49,076	3,800	19,438
	雑収入	—	300	25,733
	計	57,824	8,200	215,194
出	人件費	390,261	9,500	53,760
	報酬賃金	—	7,200	16,927
	管理費	125,465	12,100	120,725
	その他	—	5,300	26,690
	計	515,726	34,100	219,102

※教育関係施設は、中央体育館ほか3体育館、王子陸上競技場、市民運動場など16施設。

※勤労市民センターは、新長田勤労市民センターの体育・スポーツ部分のみの推計。

※開発管理事業団は、3プール、4球場、1テニスコート（53年度予算ベース）。

ことは不可能である。ただ、運動広場である4つの野球場の管理においても収支均衡であるのは注目される。この点、プール、テニスコートであっても競技用の市立施設の場合は、収支は大きく崩れている点を考えて、一般運動施設は中核施設は別として、外郭団体による管理によって可能な限り収支均衡を保っていくことがのぞまれる。この点、行政区単位の体育センターで収支は大きく均衡を欠いているのは、体育館という施設の性質上、冷暖房費など管理費が多くいるためと思われるが、それら特別の施設を除いて収支均衡を一応の運営ラインとするのがのぞましい。

このことは同じ体育館（温水プールを含む）を運営しているYMCA（準公共）が、ほぼ独立採算を保って経営されていることからある程度の妥当性をもつといえるのではあるまいか。YMCAは非課税団体であるので租税負担は

件費・管理費と収入が均衡を保っているという状態である。このような経営状況は4つある野球場とテニスコートとも同じである。

開発管理事業団が体育・スポーツ施設を管理しているがら収支均衡を保っているのは、もともとスポーツ施設のうち採算ベースにのるプール、テニスコートを経営しているとか、管理業務を始めたばかりなので、人件費のコストが低いという有利な点があるからであって運動競技場、体育館を収支均衡で経営する

含まれていないが、人件費、償却費を含んで運営の収支は相償っている（表一3参照）。ただ、YMCAの経営で注目されるのは、原則として会員制（年会費子供3,000円、大人4,000円、入会金2,000円）を採用していることであるが、それは収入のわずか12～13%であり、収入の9割近くはプログラム費（教室費）である。このことから自己の施設をフルに活用しているといえる。この点、指導者層の厚さによるところが大きいといえる。公共施設の場合、施設と運営体制の結びつきの層の薄さはやはり目立っている。

つぎに準公共の運営タイプとして注目されるのが体育連盟などへの委託方式である。神戸市の事例では王子庭球場、剣道場、弓道場をそれぞれの連盟に委託しているが収支は均衡しており、市からの財政援助は全くない。問題は公共施設が委託によってその連盟に専用されてしまうのではない

表一3 YMCA体育施設収支状況

収 入		支 出	
項 目	金額(千円)	項 目	金額(千円)
会 費	20,565	人 件 費	45,433
プログラム費	147,743	プログラム費	38,234
雑 収 入	5,812	講 師 費	22,115
		広 報 費	2,816
		事 務 費	4,423
		会 館 費	21,385
		総 務 費	25,849
		そ の 他	13,865
合 計	174,120		174,120

かというおそれであるが、王子庭球場の場合、一般利用人員20,000人、ビジター利用1,200人、クラブ員利用23,000人と会員と会員外の利用者数はほぼ均衡している。しかも同時にかなりの公式・親善試合を消化している。これらの点を考えると特定目的施設は公共目的としての一般性を損わないという原則のもとにそれぞれの連盟への委託方式は十分検討に値する方式といえる。

商業スポーツ施設の経営状況を阪急電鉄事業部の3つのテニス・コートと2つのゴルフ場、1つのプールについてみる。営業収支は1つのゴルフ場のほかはすべて黒字である。全事業収支の営業係数では約5%前後の黒字となっている。しかし、電鉄会社にとってもスポーツ事業を完全な営利事業として経営することは不可能のようである。なぜなら事業収支のなかにはたしかに租税負

担、償却費などは入っているが、用地費は入っていない。もし、駅前の交通至便な土地を買収して事業経営を行うとすれば、その買収費の金利負担だけでも巨額に達するであろう。その意味でまさに遊休資産の活用と旅客誘致という伝統的な電鉄事業経営の方針にもとづいて行われており、総合的収支ではじめて採算が立つといえるのではなからうか。

もっとも民間企業の経営はたしかに公共・準公共に比べて一段と水準の高いものである。たとえば同じテニス・コートであっても、開発管理事業団の11面テニスコートは収入（見込）が18,000千円であるが、阪急の14面テニスコートは84,000千円の収入を上げている。これはナイター施設、会員制（正会員、ウィークデイ会員）、スクール（年間経費）などと、施設をフルに活用しているため、原則としてパブリックの準公共施設は、経営においてハンディを背負っているというもののやはり経営において見劣りする。収入の中心であるスクール事業において、コーチ陣を民間会社に依頼している民間企業に比して、民間の有志に頼っている準公共施設の場合、それだけ層の薄さとか不安定性は免れない。これらの点からみて、公共・準公共の部門にあっては営利を追求するというのではなく、施設をフルに活用していくという点において民間企業に学ぶ点が多いのではなからうか。

## V 施設整備の方向

### 1 施設整備の水準と機能分担

増大する余暇時間とスポーツニーズに対応した将来の施設整備の目標水準をいかに定めるかは重要な課題である。

諸外国では、西ドイツのゴールデンプランをはじめ米国のアウトドア・レクリエーション計画、英国のスポーツ審議会憲章等に見られるように総合的なスポーツレクリエーション計画が策定されており、その中でそれぞれ施設計画の基準が明らかにされている。

我国においては、これまでこうした本格的な計画は見られないが、文部省の保健体育審議会が昭和47年12月に答申した『体育・スポーツの普及振興に關す

る基本方針について』がある。その中で「日常生活圏域における体育・スポーツ施設の整備基準」を示している（表一4参照）。

この基準は、現時点での最低限の水準を示すものにすぎないが、これを基に神戸市における整備水準を試算してみよう。

表一4 日常生活圏域における体育・スポーツ施設の整備基準

人口規模		1 万 人	3 万 人	5 万 人	10 万 人
屋外運動場	運動広場	面積10,000㎡の運動広場 1か所	面積10,000㎡の運動広場 2か所	面積10,000㎡の運動広場 3か所	面積10,000㎡の運動広場 6か所
	コート	面積1,560㎡のコート 2か所	面積2,200㎡のコート 4か所	面積2,200㎡のコート 6か所	面積2,840㎡のコート 10か所
屋内運動場	体育館	床面積720㎡の体育館 1か所	床面積720㎡の体育館 2か所	床面積720㎡の体育館 3か所	床面積720㎡の体育館 5か所
	柔剣道場	床面積200㎡の柔剣道場 1か所	床面積300㎡の柔剣道場 1か所	床面積300㎡の柔剣道場 1か所	床面積400㎡の柔剣道場 1か所
プール		水面積400㎡のプール 1か所	水面積400㎡のプール 2か所	水面積400㎡のプール 3か所	水面積400㎡のプール 6か所

注 この表の面積は、実際に運動を行なう場所の面積であり、管理室、更衣室、シャワー室、便所、用具室等は含まない。

文部省『体育・スポーツの普及振興に関する基本方策について』48年2月

神戸市の体育・スポーツ施設の水準としては、一応、表一5から10万都市の単純倍数では14倍とみなされるが、規模に対応した補正を考えると10倍前後とも考えられる。神戸市の水準は表一5のとおりで、教育施設を加えると高い水準となる。小中学校施設についてはその大半が学校公園として開放され利用されているので、実質的にも体育・スポーツ施設といえるが、教育施設以外の施設は数が少なく、今後の整備がのぞまれるのである。

無限大に近い潜在的なスポーツ施設への需要に対して、いわゆる公共施設を中心に整備を図っていくことはきわめて困難である。たしかにスポーツという生活の基礎的ニーズを充足するには、市場メカニズムでなく公共性に根ざした「公共の施設」でもって整備していくのが理想といえる。しかし、財政上の負担とか利用上の効果を考えると、公共の施設だけでなく、多様な設立・運営主

表一五 神戸市内小、中、高等学校及び大学等における体育・スポーツ施設の整備状況

施設		屋内運動場		屋外運動場		プー ル
		体育館	柔剣道場	運動広場	テニスコート	
小	学 校	146校 (含講堂)	0	150校	—	140校
中	学 校	60 "	0	60 "	—	57 "
高 等 学 校	市立	10 "	9校 (11施設)	10 "	—	8 "
	県立 (含盲聾学校)	18 "	16 "	19 "	16校	18 "
	私立	17 "	7 "	22 "	20 "	11 "
大学(公・私立)		15 "	9施設	24施設	16施設	6 "
公 共	市営	8施設	6 "	13 "	8 "	2施設
	県営	1 "	2 "	0	0	1 "
準 公 共		3 "	1 "	5 "	2 "	8 "
職 場		6 "	2 "	10 "	8 "	3 "
商 業		0	—	0	4 "	8 " (含会員制)
計		283	52	313	74	262

体の施設の活用がのぞまれるのである。

しかし、今日の実状は生涯スポーツとか市民スポーツとかの視点からみると、決して満足すべき状態ではない。それは学校施設とか職場施設とかの比重が高く、公共的スポーツ施設の比重が低い。近年、種類別の伸び率からみる限りでは、公共的施設の伸びは高まっており、今後ともこのパターンが持続されることがのぞまれる。

現状の体育・スポーツ施設の利用は、これら公共的施設の不足を、学校開放などの教育施設の利用、また、職場施設の開放による市民利用などによって補っているといえる。このような施設利用の形態は、学校と地域との連帯、企業と地域との融和をすすめるということ、さらに、限られた施設を可能最大限に利用するという点から推進される方向といえるかも知れない。

しかし、これらはあくまで公共的体育・スポーツ施設の絶対的不足という事



態を考えに入れた上での、補完的・便宜的施策であることを忘れてはならない。もっともこのような体育・スポーツ施設の不足の状況は当分つづくことが予測されるので、地域への教育・職場スポーツ施設の開放は前向きにすすめられるべきだといえよう。しかし、利用需要の高い、休日・土曜午後などに限っていえば、教育施設であっても子供の需要があり、職場施設ではその企業の従業員の需要がある。したがってこれら施設の利用実態からいえば、やはり教育・職場施設の役割は補完的といえよう。

一方、公共的体育・スポーツ施設の不足は、商業スポーツ施設の増設となって表われていることは否定できないだろう。商業スポーツ施設についても公共的体育・スポーツ施設の飛躍的伸びが期待できない以上、当分、商業スポーツ施設の役割は無視できない。しかも、商業スポーツ施設は公共的体育・スポーツ施設と比べて、立地上、サービス内容、利用形態にあって秀れており、また、そのような高度かつ特別の体育・スポーツ需要を住民が持っていることもまたたしかな事実であり、このような市民の体育・スポーツニーズを充足するという点からは商業スポーツ施設の役割は十分に評価すべきといえる。このことは市民の文化ニーズに対する充足方法は、公共的施設よりも商業施設が主流を占めていることによってもわかる。

したがって市民の体育・スポーツニーズに対応していくためには、それぞれの運営形態の施設が機能を分担・補完しながら施設整備をすすめていくことがのぞまれる。今、体育・スポーツ施設の類型を設置主体別に区分していくと、公共、準公共、民間の3つに分けることができる。準公共とは自治体の外郭団体とかYMCAなどの非営利民間団体をさす。

これらがそれぞれどのような施設を分担するか、あるいは分担することができしめるかを検討し方向づけておく必要がある。

## 2 体育・スポーツ施設の種類と整備パターン

一口に、体育・スポーツ施設といっても多様な内容を持ち、また設置目的によっても大きく異なる。今、生活圏の地域的拡がりや施設の空間特性とを対応

させて分類すると表一6のように整理することができる。

地域の拡がりをも、住宅周辺の地区から、近隣住区（コミュニティ）、地域（行政区）、都市全体（全市）の4段階に区分し、それに対応する施設を、施設の空間特性によって建築施設を主体としたものと屋外のオープンスペースを

表一6 生活圏の段階構成と体育・スポーツ施設の位置付け

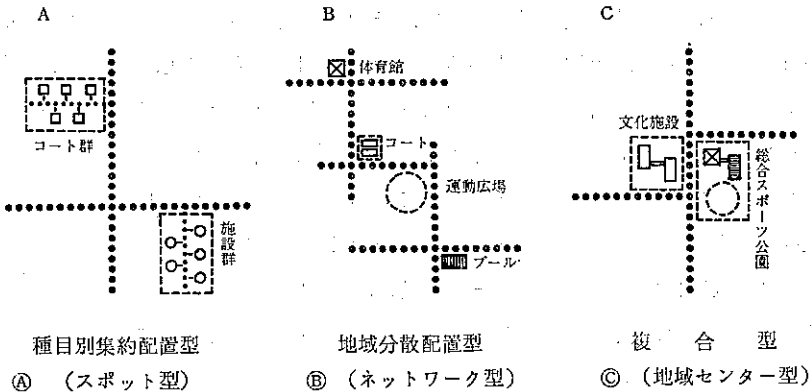
		地区 (住宅周辺)	近隣住区 (コミュニティ)	地域 (行政区)	都市 (全市)
		100世帯 (200~300人)	3,000世帯~1万世帯 (0.8万人~3万人)	3~4万世帯 (10万人)	30~40万世帯 (100万人)
施設等 ↑ ↓ オープンスペース等	体育館 プール等		学校体育館 ・コミュニティセンター ・学校・コミュニティプール	区総合体育館 ・勤労市民センター ・温水プール	中央総合体育館 ・中央競技用プール
	競技場 球技場等	(日常生活区域の 体育スポーツ施設)	・学校・公園 ・少年野球場	・野球場 ・球技場(各種コート) ・ゴルフ練習場	・中央競技場 ・中央球技場
	公園・緑地 スペース等	・プレイロット ・ちびっこ広場 (ラジオ体操)	・児童公園 ・近隣公園 (毎日登山・ 早朝マラソン)	・地区公園 (サイクリング)	・総合公園 ・自然公園 (マラソン) (ゴルフコース)
利用主体・集団		幼児・児童  (個人・家族)	児童・生徒・主婦 老人 (学校集団・ 地域集団)	勤労者 生徒・学生 (高校・大学) (職場集団・ 任意集団)	競技団体  (団体利用・ 競技大会)

主体としたものとその中間的な施設内容をもつものにと3区分をしてそれぞれの体育・スポーツ施設を位置づけたものである。

このうち、日常生活圏域の体育・スポーツ施設は当然近隣住区を中心としたものとなり、一方、全市レベルでの施設は公式競技用体育施設としての整備が求められる。また、行政区レベルでの施設は、この二つの中間的性格を有することとなる。

ところで、これ等施設の具体的整備を進める上で問題となる施設整備パターンとしては種目別集約配置型、地域分散配置型、地域センター型の三つのタイプが考えられる(図一2参照)。

図一2 施設整備タイプ



まず、種目別集約配置型は、各種コート類、野球場等の施設を種目毎に集約的に整備するもので、競技大会開催時の団体利用等に対して効率的配置と言える。

一方、地域分散配置型はコミュニティレベルでの施設整備に対応するもので、各種施設を利用圏に応じて分散配置するとともに、緑道等により施設相互を有機的に連結することも大切である。

地域センター型は、単一種目の施設ではなく、各種目の施設を備えた総合施設として整備したり、スポーツ施設以外の社会・文化施設との複合化等により地域センターとして形成を図るものである。勤労市民センターはこのタイプの一例と言える。

### 3 神戸市における施設整備の基本方向

体育・スポーツ施設の現況から判断するとき、近隣住区の体育・スポーツ施設は、運動広場・コート・体育館・プールなどほとんどすべてにわたって不足している。このような低い水準を補っているのが、学校開放であり、また、都市公園のスポーツ施設としての利用である。近隣住区プロパーとしてのスポーツ施設としては、団地内のチビッ子プールとかコミュニティセンターの大集会場を利用した卓球場など限られた施設がみられるだけである。

この点、先にふれた『神戸市における体育・スポーツ施設の整備充実について』の答申書も、「学校施設を除いて、それぞれ造られることが望ましいが、今日の財政事情や、土地の現状からは、かなり困難なものと思えるので、学校や企業施設の開放も含めてその目標に近づけるよう望みたい。また、ポートアイランド、六甲アイランド、西神ニュータウン等、新しく建設される町づくりの中にあっては、モデル住区として、このような施設の整備に取り組むべきである。」とコミュニティスポーツ施設についてのべている。

これら近隣住区の体育・スポーツ施設は、民間企業に対してはほとんど期待できない。また、公共団体にとっても対象施設がきわめて多数にわたるため施設水準の向上テンポはきわめて緩やかであると予測され、全施設が同時に整備されるとは限らない。したがって施設に合わせて利用グループをつくり、利用可能な施設をフルに活用する“生活および行政の知恵”がのぞまれるのである。たとえば児童公園でバレーボールができるようになれば、ママさんバレーを近隣住区の体育・スポーツとしてグループづくりをすすめ利用するような方法がとられなければならない。もちろんこのような施設はその数や、立地条件から考えて住民管理が基本といえる。

このことは行政区単位の体育・スポーツ施設は、市民スポーツの基本ニーズである「いつでも」「だれでも」「どこでも」という条件を充足することは困難であり、また、維持管理費も巨額にわたることから、コミュニティ・スポーツ施設の価値はきわめて高い。したがって、数多くのコミュニティ・スポーツ施設を一気につくることはむずかしいが、児童公園の整備をつうじて、運動広場を確保し、バレーボール、少年ソフトボールなどの屋外スポーツ空間を確保し、公園と体育・スポーツ施設などの多目的活用がのぞまれる。

行政区単位の体育・スポーツ施設については、神戸市は1区1体育館を整備目標として、ここ数年、鋭意努力を重ねてきた結果、ほぼ目標に達した。運動広場についていうと必ずしもそうとはいえない。区民専用の広場はきわめて少なく、全市的施設として使用され、決して手軽な施設とはなっていない。しかも、体育館、運動広場ともかなりの倍率の抽選などによってやっと使用できる

状況にある。プールについていえば公共・準公共施設を加えるとかなり整備されてきたといえる。

ただ地理的には都心部・北区などにプールがなく、ことに三宮地区の運動施設は磯上公園を除いて皆無に近いなど地域的偏在がみられる。

このような体育・スポーツ施設の絶対的不足をどう解消していくかは、きわめて困難な問題であるが、財源問題を抜きにすれば、工場移転跡地、埋立地などの購入をすすめていけば、物理的には不可能ではない。また、都心再開発ビルの屋上に最上階は温水プールなどを設置することによってかなりのスポーツ需要に対応でき採算的にも成り立つ可能性があると思うが必ずしも活かされていない。

このような状況の下で、手軽に行けて施設整備にもあまり費用がかからない施設としてランニングコース整備がある。次善の策といえるが、先の神戸市答申書もこの点にふれ、行政区単位の施設としてつぎのように推奨している。

「歩き走るということは、誰にでも気軽に行える運動である。安全に走れるランニングコースを、1区内に2か所以上設置する。1コースの長さは、1,000m以上で、100mごとに目印を置くのがよい。東灘区住吉川を利用したランニングコース（清流の道）にみられるように、大倉山公園、ポートアイランド南公園等工夫すれば安全なコースが設定できよう。」（8頁）

全市的施設は競技施設が中心となり、しかも商業ベースにのせることは原則としては不可能となる。現在の神戸市の施設は百万都市としては見劣りする水準にあり、現在、建設・計画済の施設が多く、近い将来にはその水準は高くなると予測されるが、これら施設のほとんどすべてが市立施設であり、県立施設の建設がのぞまれるのである。

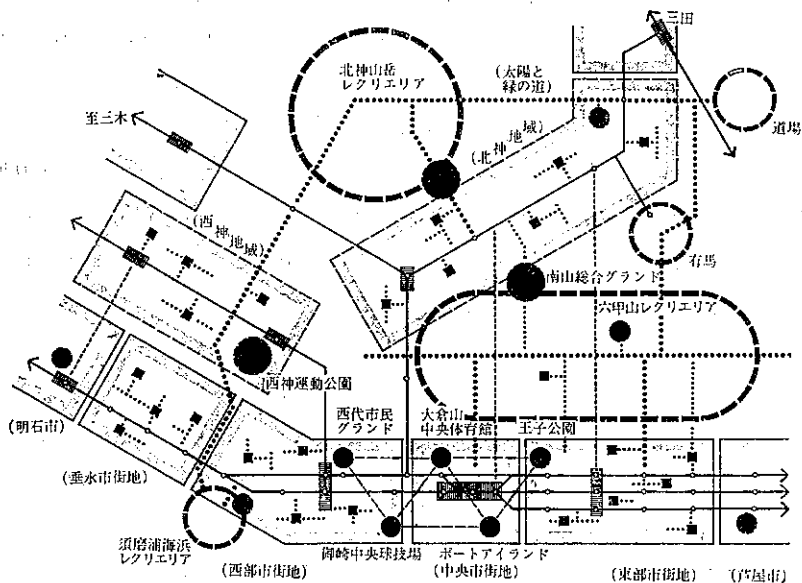
施設としては、運動競技場、広場としては東部に王子運動競技場、中央に御崎球場、西部に須磨海浜・神戸市民野球場がある。将来、西神総合運動場の建設が計画済であるが、北部にも中規模の運動公園の設置がのぞまれる。そして中央部は現在、運動公園がないがポートアイランド、または、六甲アイランドのなかに設置されることがのぞまれる。

体育館としては中央体育館と王子総合体育館があるので、一応、全市的施設はととのっている。プールもポートアイランドに競技用プールが計画済であるので、建設されれば一応、目標は達成されたといえる。

こうした神戸市における体育・スポーツ施設の配置整備の基本構想試案を示したものが図一3である。

東部・中央・西部の既成市街地及び北神・西神の各新開発地域についてそれぞれコミュニティレベルの施設を生活環境整備の一環として整備するとともに、行政区レベル、全市レベルの施設を地域の中心核として重点的に配置する。六甲山系及び北神の帝釈・丹生山系の自然レクリエーションエリアは、貴

図一3 神戸市体育・スポーツ施設配置整備基本構想試案



重な野外活動の場として施設整備を進めるとともに、登山、ハイキングコースや緑道等により市街地との結びつきに充分配慮が望まれる。また、市街地においても歩行者専用路やランニングコース等による施設相互のネットワーク化を

積極的に進めたい。

## Ⅵ 体育・スポーツ施設運営の方向

### 1 施設の効率的利用

文化・体育・福祉活動などにみられる共通の問題点は、施設の建設よりもはるかにその運営・管理がむずかしいことである。それは利用者、すなわち市民の自主的な参加意欲や責任意識が不可欠であるからであり、管理者側が一方的に強制し、処理することができない点において、如何に施設利用をつうじて市民のそのような意欲・意識をひきだすかという方法論にかかっていると見える。

運営・管理の第1の問題は、体育・スポーツ施設・空間の効率的利用である。住民の体育・スポーツニーズを充足するだけの施設・空間を準備することは当分の間、物理的にも経済的にも不可能である。したがって現有施設をフルに利用する方法がもっとすすめられるべきであろう。早朝利用、夜間利用、休館日利用である。早朝利用は垂水団地スポーツ協会などがゴルフ場利用で採用しているが、野球場その他にも管理上の責任問題が片付けばもっとすすめられるべき方式である。さらに環境上、支障がなければナイター施設を全て付設するのがのぞましい。現に野球場などにあって照明料（1時間当り4,000円）を負担しても、利用申込の倍率はかなり高い。ことに勤労青少年などのスポーツニーズに対応していくためには不可欠の方法である。

さらに休館日・閉館後の利用についても考えられてもよいのではないか。管理者の勤務条件からいえば定休日の存在はやむをえないが、利用団体の責任ある団体に限って、自主管理的利用を認めてもよいのではないか。

### 2 指導者の育成

第2は、専門指導者の不足である。このような現象は公共スポーツ施設だけでなく、準公共・商業スポーツ施設にもみられる。商業スポーツ施設においては指導者を株式会社に求める方法がとられていることは先にふれたとおりで、日本にあってもゴルフについてテニス、水泳などに将来ひろがっていくことが

予想される。

しかし現況は、各施設とも専任・専門の固有の指導者がいないばかりか、ボランティアの指導者にも恵まれない。施設建設を急ぐだけでなく、施設運営のための専門リーダーは不可欠の付帯要因であることを認識しなければならない。単なる事務職員の配置よりもこのような専門リーダーへの門戸開放がのぞまれるのであり、当面、専門リーダーを再雇用などの方法でも急拠、配置することが施設の効果的利用のためにも必要である。

先の神戸市の答申書は、各体育施設について市民参加の運営委員会を設置し、専門指導者を配置することの必要性を強調している。そして専門指導者についてはつぎのように答申している。

「市の体育施設が有効に利用されるためには、各施設に体育の専門指導者を配置することが望ましい。専門指導者は運営委員会と協力し、施設の有効な運営に携わるとともに、地域の各種指導者と協力して、市民のための体育活動の企画や指導に当たることが望まれる。

特に、各区に設けられた体育館には、コミュニティスポーツ担当の指導員を置き、積極的に各地域を訪問して住民と接触するなど、場の確保や組織づくり役に役立つようにする。

このように指導体制が確立されてこそ、単なる貸館や行事中心の活動から脱した市民のための体育活動が、積極的に企画運営され、市民の体育・スポーツの日常化に、大きく貢献することができるであろう。

また、専門の指導者を置くことができない施設は、近くの専門指導者を持つ総合体育施設のランチとし、随時、指導者の派遣を求めて、その運営を活発にすることも可能であろう。」（9頁）

### 3 申込方法と料金体系

第3が、施設利用にともなう申込方法とか料金問題がある。神戸市では市直接管理の施設と外郭団体管理の施設は、みどりの窓口を設けて受付・申込の一元化に努めている。しかし、市直接管理であっても競技用の施設は一般開放を



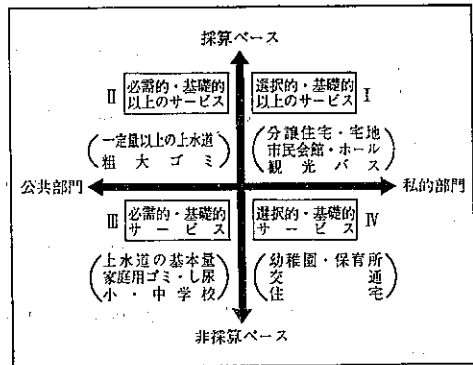
原則としていないので個別申込方式をとっている。また、各区ごとにある勤労市民センター、体育館なども電話申込の採用方式をとっているのではやはり個別申込方式を採用している。したがって特定の野球場とテニスコートなどについて一元的申込方法が適用されているに過ぎない。

施設の性質、申込方法、利用者層などの相違から一元的申込方式は簡単な様で、その完全実施はなかなかむずかしい。ことに近年、各区単位のスポーツ施設が設置されるにしたがって全市一括申込は地域性から必ずしも推奨されるべき方式とはいえなくなりつつあり、全市の施設についてのみの適用される方式といえる。むしろ、このようなみどりの窓口には体育情報センター的機能をもたすことがのぞまれる。

使用料についてはどのように考えるべきであろうか。これら体育・スポーツ施設は図-4にみられるように、一応、選択的基礎的以上のサービス施設である。したがって応能・応益的原理の適用は一応は可能である。ただ、体育・スポーツ施設といっても、教育的・公共的色彩の濃い施設とレジャー的施設とは料金設定において格差がみられるのは当然である。ただ、今日、体育・スポーツサービスは次第に行政上、基礎的サービスとなりつつある。

たとえばプールについてみると、商業スポーツ施設である阪神デラックスプールが1,000円(大人)、レジャー的色彩の濃い神戸大プールが750円、家族・地域的プールとしての鶴甲(2時間250円、1時間ごと超過50円)、かるも(鶴甲に同じ)、須磨海浜ファミリープール(500円)、競技用の市民・王子プール(150円前後)とそれぞれ格差があって当然である。

図-4 行政サービスの分類と料金



料金はこのように利用形 昭和50年度『神戸市行政制度調査会報告書』 11頁

態、運営主体、利用施設によって決められるが、一方、施設そのものの維持運営費からも決められる。なぜなら管理コストが高いということはそれだけ水準の高い、手厚いサービスを受けているからであり、その利用形態の如何にかかわらず、一応、負担すべきといえる。たとえば同じバレーコートであっても運動広場と冷暖房完備の体育館とでは料金に格差があるのは受益者負担の原則からいえば当然である。

ただこのような体育・スポーツ施設にあって、完全なフル・コストの原則を適用することはむずかしいが、公共施設の場合は、人件費、用地費、償却費を除いた管理費だけは負担することを原則とし、そこから利用目的、利用形態に応じて減額すべきといえる。たとえば表-7の中央体育館の料金表にみられるように傾斜料金を採用することがのぞましい。しかし、現行料金は1時間料金でみると、バレーコート150円、陸上競技場700円、野球場500円、庭球場300円ときわめて低い水準であり、民間施設料金との格差がありすぎるのではなからうか。

料金体系からいえば、一般市民が手軽に利用できる安い管理費のコミュニ

表-7 中 央 体 育 館

使用区分		使用時間		午前	午後	夜間	午前・午後	午後・夜間	終日
		9時～12時	12時30分～17時	9時～12時	12時30分～17時	17時30分～21時	9時～17時	12時30分～21時	9時～21時
競 技	入場料を徴収しない場合	幼稚園、小学校、中学校、高等学校	円	円	円	円	円	円	円
		高等専門学校、大学その他スポーツ団体	2,000	3,000	5,000	5,000	8,000	10,000	
	スポーツ、文化、その他諸集會、諸行事	3,000	4,000	6,000	7,000	10,000	13,000		
	営業宣伝に関する諸集會諸行事	9,000	12,000	18,000	21,000	30,000	39,000		
場	入場料を徴収する場合	収益を目的としない場合	24,000	32,000	48,000	56,000	80,000	104,000	
		収益を目的とする場合	54,000	72,000	108,000	125,000	180,000	234,000	

ティ・スポーツ施設の建設がのぞまれる。

#### 4 施設の管理方式

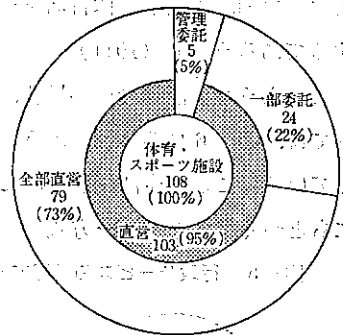
第4が、スポーツ施設の管理の問題である。これまでスポーツ施設は学校教育、競技大会中心であったので自治体による直接管理が原則とされてきた。しかし、一般市民のスポーツニーズが高まってくるにつれて、施設の効率的利用のために、外郭団体方式や住民委託方式がのぞまれるが、現状は必ずしも多くない。先の行政管理庁の公的余暇施設調査によると、管理委託はわずか5%で、一部委託が24%と、全体で3割ぐらいである（図—5参照）。

管理委託方式があらゆる施設について、のぞましい方式といえないが、競技・教育施設よりも一般スポーツ施設、地域スポーツ施設がふえるにしたがって、一部委託も含めて委託方式の採用が考えられなければならないだろう。

外郭団体方式は、すでに開発管理事業団で行われているように、プール、テニスコートといった市場性のある施設とか運動公園のように競技場のごとく専門的管理を必要としない施設などで、外郭団体方式は実績をあげていることはすでにみたとおりである。今後、開発団地とか工場移転跡地などの運動公園の管理方式として採用されることがのぞましい。

また、特定目的のスポーツ施設の連盟委託が試みられていることはすでにのべたとおりであるが、今後、コミュニティ運動施設の住民委託も十分に検討されるべき方式である。現在、児童公園、老人いこいの家

図—5 日常圏施設の経営形態別施設数調



- (注) 1. 当庁の調査結果による。  
 2. 管理委託とは、施設の管理運営全般について外部機関に委託しているものである。  
 3. 一部委託とは施設管理業務の一部を委託しているものである。

行政管理庁行政監察局編『公的余暇施設の現状と問題点』52年12月38頁

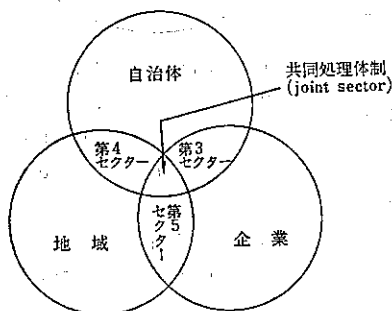
などは約半分近くが住民委託となっているように、スポーツ施設についても同様の方式が、住民の参加意欲を活用する意味からいってもものぞましいといえる。

先の神戸市スポーツ答申書は、委託管理方式の導入について次のようにのべている。

「市立体育施設の管理運営を、一括して委託する方式を検討する。このためには、委託をうける公社や事業団の設置も考えなければならない。この方式によって、直接管理からくる職員配置や人事管理の問題を軽減するとともに開館日や開館時間を大幅に延長することも可能となる。また、各施設における活動の実際の運営面を、地域の各種団体に委託する方法も、今後研究する必要がある。多数の指導者を持つ団体による運営が考えられれば、幅広い指導が可能になり、市民の体育の日常化へ大きく貢献するだろう。このような委託方法は、市民の早朝、出勤前の体育活動や、勤労者の夜間の体育活動の延長をも可能にするであろう。」(19頁)

このような生活施設の多様化、小規模化、大量化に対応して、一般行政にあっては、図一6にみられるようにさまざまな管理運営方式を導入していこうとしている。ことに生活関連施設にあっては自治体と地域・市民団体の委託契約にもとづく第4セクター方式の推進がのぞまれるといえる。

図一6 行政サービスの処理方式



『神戸市都市制度調査会報告書』53年3月  
11頁

ただこのような住民・団体委託によって、施設が一部の人に独占されたり、運営が初心者者を排除するような特権的利用とならないよう配慮しなければならない。そのためには自治体とこれら受託団体とが明確な委託契約関係にもとづくとともに、契約内容に一般利用のための施設利用率などを設けるなど公共的施設としての本質を失うことのないようにしなければならない。

市民スポーツ振興構想

このような弊害をさげ、また、市民のスポーツニーズに即応し、参加メカニズムを活用していくためにも、福祉と同じように「体育振興財団」の設立が求められる。すなわち先にふれた連合処理方式(joint sector)で、市が基金を設定し、民間団体と自治体で管理・運営し、実施にあたっては市民の広汎な参加を求めることを運営の基本方針とする財団である。スポーツの日常化という変化に対して、管理・運営の市民化が求められるのである。

財団の役員構成案

\* \* \*

研究会委員

代表委員	大熊 律夫	神戸市民生活協同組合専務理事
委員	井本 浩司	阪急電鉄株式会社事業部経営課長
"	安理 丑作	神戸大学工学部講師
"	古谷 武雄	神戸YMCA体育主任主事
"	是常 福治	神戸都市問題研究所常務理事

## 潮流

# 変る地方政治の構図 納税者の反乱 一般消費税の導入

### ■ 変る地方政治の構図

来年四月には統一地方選挙が行われるが、地方政治の構図は大きく変わろうとしている。知事選では京都府知事選で保守が革新から政権の座を奪還したが、香川では革新の再選を許した。しかし、市長選では釧路、鎌倉市など革新自治体が重要な拠点市を失った。

おしなべていえることは“中道勢力”の胎動、裏がえしているのは社共の衰退・分裂によって、かつての主流だった自民対社共の対決図式が崩れ、地方選挙が次第に争点のない無風選挙へと様変わりしつつあることで、それが高じると大阪府下の市長選挙（門真、守口、岸和田、箕面）にみられるように無投票当選が多く見られる事態となる。

ことに目立つのは、対決を避け保守・中道の連携、保革相乗りという現職首長への呉越同舟である。たとえば知事選挙でみると、滋賀県にみられるように七党推せんというパーフェクトの体制が誕生したように、地方政治における脱政治化現象の噴出である。しかもこのような無党派選挙を演出する幕開きの役割を担ったのがはかならぬ政党自身であるということを重視しなければならない。

たとえば滋賀県のケースでは自民党が有力な保守候補に立候補を固辞されたため、急転、革新系保守の推せんとなった。また、多くの知事選では革新系が対立候補を見送るなり、共同推せんへ踏み切っている。「地方自治にイデオロギーは必要でない」という信条は今や事実として地方政治に定着しつつある。

武村滋賀県知事は7党推せんについてつぎのようにのべている。

「七党の中央でのドラマを見てみると良きにつけ、悪しきにつけ、大きな矛盾を感じる。しかし、地方行政では党利党略を離れて真剣に話し合えば、ほとんどの問題は理解し合える。滋賀県は水の県だが、水というのはどんな器にも従う。これからの日本を考えると、相手との共通点を求め合い、その共通点を見い出せる範囲内で政治をやっていくことが大切」（53. 10. 6. 朝日）。

まことに玄妙な表現といえる。たしかに地方行政が政党とあまり密着すると、党弊によってゆがめられてしまう。しかし、政党と地方自治との関係は、地方自治をめぐる政策論争にあるのであって、党弊による病理現象は悪しき一面であり、40年代の保革対決が戦後自治の復権をもたらした点を忘れてはならないだろう。

では一体、革新とは何であるのか、武村知事は、「地方行政では保守とか革新というところがない方が望ましい。県民党がびつたりだ。ただ、前回の選挙で私は『革新県政』という言葉を使った。私の考える革新は非常に問題の多い今日からもう少し明るい明日へ橋をかけることで、大衆の願いを実現するのが政治だと思っている。そういう意味での革新性を今後も貫いていきたい。」(前掲朝日)といっており、前川香川知事は、「常に人間はねえ、新しいものを求めて努力している。そういう意味ではボクは『新』でしょうな。しかし、世の中、貴重なものもあるからな。それは残さないかん。『保』的なものもようけある。ボクは、通俗的、イデオロギー的革新ではない。保守か革新か、なんて聞かれると、次元がちがう革新だ、と言ってるんだ」(53. 9. 10. 朝日)。

要するに保守とか革新とかのレッテルはどうでもよい、住民サイドの行政が“革新性”の証しといえるとの表現にとれる。そして革新とは“新”であり、保守とは“旧”であるといえるが、それが一体、何であるか漠然としている。

この点、6党推せんを受けた宮崎神戸市長は、「革新とはどの党に属しているか、などという“ルーツ”の問題ではない。私自身は革新と思っていますが、どの党に属しているかなど考えたことがない。というより、いまの時代には政策は革新的にならざるを得ない。市議会で立候補表明(9月14日)したときも『革新的政策を遂行する』とちゃんと入れた。私はある意味では実利主義者かもしれんが、革新か保守かと

いった言葉のあやはどうでもいいと思っている。本当に必要なのは憲法の『健康にして文化的な最低限度の生活…』をどう保証するかでしょ。だから私の革新とは、その憲法をどう生かして市民の基本権利を守るか。それに先取りといえますか小回りのきかない中央政府に先がけ新しいことを実施することだと思う。」(52. 10. 5. 朝日)とのべているように、言葉の意味での革新は市民の基本的権利をまもり、そだてることであるといえる。しかし、それはいわゆる革新イデオロギーと一致するものでないといえる。

ただ今日、保守、革新といっても、政策の幅はせばめられてきたことは事実であり、その意味で保革の旗色をはっきりさせたところであまり実益はないかも知れない。

宮本憲一教授はその間の事情を次のように説明している。「社会情勢が大きく動いていた40年代の知事は、政治的判断を求められた。独自性とか中央との対決とか、展望型の政治家知事が出たのもそのためだ。50年代にはいって、深刻な財政危機のなかで、こんどは破たんのない、行政技術が求められだした。だから、実務型の官僚知事が進出している」(52. 11. 23. 朝日)。

たしかに50年代、地方自治をめぐる政治・財政環境は実務型首長の手腕に期待することが大きい。しかし忘れてはならないことは、「地方自治にイデオロギーは必要はない」しかし、政策的論争は地方自治の成熟のために不可欠の要素なのである。道路をつくるのに保守も革新もないのは事実である。しかし、どんな道路をどのように

してつくるのか、また、道路をつくるか、保育所をつくるかという政策の対立は常にある。

ただ革新が常にベターではない、むしろ、保守がよりベターな対応をしてきた面もある。保守と革新が相互に政策を競うことによって地方自治は成長していく、たとえば、地方財政の再建をみても、制度の歪みに厳しい革新と経営の放漫さに厳しい保守が、相互にからみ合ってこそ、地方財政再建の途がひらかれるのであり、そのような構造変革、体質改善をえることのない財政収支の改善だけの再建は無意味ともいえる。

篠原東大教授は、「古い保守も古い革新も役割を終え、これからは第三期の“地方の時代”だ。住民の幸福追求に独自の理念と政策を提示する機能を持つ政党間に争点がないはずはない。住民すべてに支持される首長は理想だが、セッサタクマを忘れた政党に乗った首長がそうだと決していえない」(53. 9. 20. 毎日)と指摘しているように、政策緊急感のないところの自治は必ず墮落するともいえる。首長は常に政策を住民に示し、住民の批判を仰ぐ謙虚さを失ってはならないし、政党は陣取り合戦に腐心することなく、政党としてのポリシーに殉じて政策論争を第一義的に考えるべきでないか。今日の無党派的思考をもつ実務派首長の胎動は、ベストではないがベターな選択でもあり、安定性を願う住民ニーズの反映像でもあるといえる。しかし、そのことはとりもなおさず政党ベースの政策の現実的適応性への危惧のあらわれであることを銘記しなければならないだろ

う。

## ■ 納税者の反乱

昭和53年6月6日、米国、カリフォルニア州において、プロポジション(提案)13が住民投票の結果63%もの支持を得て成立することとなった。

プロポジション13は資産税率の大幅引き下げ、その他の税の増税制限を内容とする住民案の州憲法改正案件で、提案者の名をとって、ジャービス・ガン発案(Jarvis-Gann Initiative)、または納税者の反乱(Tax Revolt, Taxpayer Revellion)と呼ばれている。

「この修正案は①固定資産税を3年前の評価額の1%以下(現行6%以下)に抑える②固定資産の評価増を年2%以下とする③州税の増額は州議会の3分の2の賛成を条件とする—という思いきった内容」(53. 6. 7朝日夕刊)で、この第1点によって、1年間に70億ドルの固定資産税の削減になり、57%もの削減率になる。これらの措置は原則として昭和53年7月1日より発効する。

## ○アメリカの地方税制度

プロポジション13の成立の事情を知るために、アメリカの地方税制度を把握する必要がある。

アメリカにおいては、連邦と州がそれぞれ独自の憲法を有し州内における地方税制度は州法によって定められ、州内のカウンティ(郡)、市町村、特別区等の地方政府も含めた3者で同一の税目が課されていることも多い。地方の税制度は、州法において税目、課税客体などの基本的な内容が定



められるが、具体的な税率は地方政府が毎年財政需要に応じて定める。プロポジション13は、州法の税率制限を下方修正したものである。歳入構成は主な内容でみると「連邦は個人及び法人所得税が、州は一般売上税や消費税が、そして地方は圧倒的に財産税がそれぞれの租税収入において重要な地位を占めている。また、州、地方においては他政府からの補助金も大きなウェイトを占めている。」「カリフォルニア州の財産税は、その課税権は郡、市町村、特別区等の地方に与えられており、評価は原則として郡が担当している。また、評価水準は州法により市場価格の25パーセントとされ、具体の税率は郡、市町村、特別区等が毎年独自に税率を決定することとされている。」（自治実務セミナー10月号、カリフォルニア州におけるプロポジション13）

#### ○背景

「もし、ニューヨーク市の財政危機を震度5という尺度で説明することができるならば、提案第13号に対する加州住民の投票結果は、震度10に匹敵しよう」（53. 6. 28. 地方行政 林省吾 負担と行政サービスの関係模策へ）とまでいわれるこのイニシアティブが成功をおさめたのは、つぎのような背景による。この種のイニシアティブは1968年、1972年の過去2回にわたり実施されているが、いずれも大差で否決されており、3回目で成功を納めたのである。「このように、1960年代後半から財産税の減税が住民の関心を集めてきたという事実は、同時期における政府財政規模の膨脹と、インフレ等による財産評価額の急騰による財産税負担の増大を背景にしているように

思われる。発案の趣旨説明書で“Cheap Government”“Tax Limit”という言葉が随所に使われていることによってこのことがうかがわれる。またこの動きの背景にあるものとしてアメリカで決して無視できないものに、近年における福祉行政の拡大下で顕著となっている負担者の受益者の不一致という問題があげられよう。」（前掲地方行政）。

事実、1967～77年度までの10年間に政府財政規模は2.7倍になっているが、加州の1人あたり個人所得は、1.94、GNPは2.32倍となっているにすぎない。また、単一家族住宅平均価格は、全米不動産業協会の調査によると北東部が'76に42,400ドルから'78、51,000ドルの上昇であったのに対し、加州を含む西部地域は、'76、47,000ドルから'78には70,600ドルへと急上昇している。これに伴い評価額及び資産税は増加を示しており、資産税は、78—79会計年度で人口1人当たり562ドルの年税額で、仮に平均1家族3人としても、1,686ドルとなり、1ドル200円とすれば34万円弱の負担をすることになる。「カリフォルニア州では不動産投機が盛んであり、かつ、慢性的な住宅不足状態が続いていることにより、住宅の値段が全国平均よりはるかに高い」（市政8月号浅野史郎・アメリカ通信）のである。また、受益と負担の不一致の問題は、「個人主義を建前とするアメリカ社会において、社会福祉政策の拡大が人種問題と所得の偏在という社会問題を抱えたまま実施されてゆく場合、負担と受益のカイ離は避け難くなってくるように思われる。」（前掲地方行政）

### ○反対論議

一方、多くの反対論議も存在するその主なものは「①提案は、財政的に無責任である。……基本的な行政サービスの削減、行政サービスの質の低下を必至とする。また、一部の地方債は償還不能のおそれがある。②提案は、地方公共団体の州及び連邦に対する依存度を高め、地方公共団体の事務に対する自らのコントロール (Local Control) を弱める。また提案は、住民自らが欲する行政サービスに対し、住民投票により自ら課税する権利を否定し、住民ニーズに対し、地方公共団体段階でこれに 대응することを制限するものである」(地方自治9月号 岩崎忠夫稿)。この他、同稿には、税負担の企業・地主から個人家庭への移行(減税分の%は事業用資産)、過大な減税規模に対する新税・増税、企業環境の悪化といったことが指摘されている。

### ○他への影響

反対論議に見るべきものも多い。しかし、現在のアメリカは、プロポジション13を支持しているようである。「中間選挙を3週間後に控えて、能率的で市民に責任をもつ政府・議会を連邦レベルと地方自治体レベルの双方で選ぶとする運動が米国で高まっている」そしてこの投票日には「カリフォルニア州の“提案13号”と同じような減税案、あるいは州政府の予算支出に厳しいワクをはめる案が14もの州で州民投票にかけられる」(53. 10. 13. 毎日)のである。

このような潮流は、「住民パワーによる減税の実現という事象にとどまらず、膨張を続ける政府行財政機構への挑戦であり、

伝統的な加州の地方税財政制度の見直しを迫るという極めて根元的な問いを投げかけたものであると理解されなければならない。その意味で今回の『The spirit of proposition 13』は、変革の実験室といわれるカリフォルニア州で生れたものではあるが、同種の問題を有する全米各州及び連邦レベルにまで」(前掲地方行政)波及しているといえるのである。

### ○日本への投影

アメリカ人は「『自分たちの金で政府は動いている。したがって政府の動き—特に金の使い方をコントロールするのは自分たちの義務であり権利である』という考え方が、単なる教科書的ではなく、身をもて体得されて」(前掲市政)おり、納税者意識が強い。しかしながら、わが国においては「地方自治法では税金に関する住民の直接発案は認められていませんが、そのことが原因となつてか、また結果であるのかわかりませんが、日本の国民の間での納税者意識の発達がアメリカに比べていまだしなのは残念なことです」(前掲市政)。自治体をはじめとし、行政サービスの拡大はいよいよ進んでいるといえ、不況下にあつて、国家財政においても国債依存度が高まり、一般消費税をはじめとした増税論議も盛んである。市民参加をはじめ、住民自治を標榜する市民の意識にあつて、良き納税者意識が培われていかねばならないであろう。

また、地方自治に関する住民投票としては、憲法95条に一つの地方公共団体のみに適用される際の住民投票が規定されているが、住民発案(イニシアティブ)によるも

のではなく、他の直接民主制についても、都市自治体にあつては十分に機能しているとはいいがたい。「直接民主制の現代的意義は、『代議機関に対する一般の不满』に適當なハケ口を与えることであります。とくにアメリカ合衆国においては、議会、ひいては代表民主制一般にたいするはげしい批判の結果としてこの制度の誕生をみており」(岸昌・住民自治の座標)、直接民主制の意義を改めて問う必要がある。さらに、公共団体の役割の増大するなかにあつて「日本も地域住民に重大な関心のある問題を住民の直接投票によつて決めることをそろそろ前向きに検討すべき時機に来ているのではないだろうか」(53.6.13朝日)。

## Ⅲ 一般消費税の導入

### 1 一般消費税導入をめぐる

国民の消費一般に課税する一般消費税は終戦直後の「取引高税」に類似し、以来税制調査会でも毎回のように取り上げられ、昭和45、6年頃からは「附加価値税」の名で論議されてきた。しかし、自治体レベルでの強力な反対運動、高度経済成長を背景とする所得税、法人税の大幅な増収の陰にあつて、その姿をあらわすことはなかった。

一般消費税構想が国民の前にはじめて姿を現したのは52年9月末、税制調査会「中期税制答申」からである。即ち、「石油ショック後の長期不況でもはや法人税負担を引き上げることが限界、かといって所得税増税は国民の根強い反対があつて、期待薄。国債という借金で辛うじてツジツマを合わせている財政を立て直すには、この際、新

税を創設する以外にはない」(53.8.27日経)とするものである。

又、大蔵省の財政収支試算(昭和53年2月発表)によれば、57年度まで増税が実施されず、予算規模が平均15.9%ずつ伸びると仮定(ケースA一特例公債依存型)すると、57年度の公債発行額は24兆5,800億円(うち特別公債13兆8,100億円)となり、公債依存度は41.1%、公債残高は122兆9,000億円(GNP比37.1%)にもなり、財政は破綻状態となる。57年度に特例公債依存から脱却するための増税必要額の試算(ケースC一増税依存型)では、57年度の公債依存度は18.5%に下がり、公債残高も93兆6,000億円になるが、そのためには54年度1兆9,000億円、55年度2兆3,700億円、56年度2兆7,200億円、57年度3兆3,400億円、合計10兆3,300億円の増税が必要となる。即ち、財政健全化努力のみでは、55年度の国債費さえ国債発行額の70%を占めてしまう状態である。加えて、「赤字国債は建設国債と違い『子孫に借金だけを残す』ことになる。また、大量の国債は歯止めがなくなるとの意味で『麻薬性』をもっていることも否定できない。」(53.8.読売)と増税の論拠を求めている。

### 2 間接税導入の視点

ここにおいて税制調査会は、一般消費税の導入に増税の照準を定めた。先ず増税の最大の理由とされるものは「わが国の国民所得に比べた租税負担率は先進諸国に比較して低い」、つまり「日本人1人当りの国民所得は144万5千円で、これに対する租税負担率は18.2%、イギリスの37.2%、西独の30.5%、米国、フランスの27.5%等に

比較してかなり低く、増税の余地は十分にある。」又、「所得税については、課税最低限がサラリーマンの標準家庭（夫婦と子供2人）で201万5千円と低く、米国は178万7千円、フランス165万5千円、西独113万1千円、イギリス84万2千円で日本はそれだけ税金を“おまけ”しているとの理屈である」（53. 8. 読売）。

そして、間接税制導入については「所得税は納税者の側からみれば、税負担感が強く、わが国の社会的、あるいは政治的風土の上で、これを増税するのは容易なことではあるまい。それどころか、所得税を減税しないことに対してさえ強い反発があるのが現実である。したがって、所得税については増税の余地があるにしても大きな期待をかけるわけには行かない。そこで、まとまった増収を上げようとするれば、間接税、それも一般消費税のような新税を取り上げざるを得ないのではなからうか。……間接税に重点を置く税制は、これまで我が国が模範としてきた米国型体系から、西欧型体系への転換を意味するわけだが、やむを得ない方向と考えられる」（53. 8. 29. 読売）。

昭和53年6月27日、税制調査会は一般消費税の導入についての具体的な仕組の検討について審議を開始した。同6月12日、異例のスピード審議の結果、税制調査会特別部会の試案が発表された。その基本的性格については「新税は、国内において事業を行う者及び輸入を行う者を広く納税義務者とするが、企業税ではなく、累積課税を排除するかたちが多段階の一般消費税であり、各取引段階において納付される税額が、財貨等の価格に上乘せされ、転嫁され

ることにより、最終的には財貨サービスの消費一般に対して負担を求めようとするものである。」と、そして具体的な仕組の検討に当っては、①「EC諸国の付加価値税における前段階税額控除方式（インボイス方式）」ではなくして「課税期間（原則として事業年度）中の総体としての売上高と仕入高とを把握すれば足りる方式（アカウント方式）を採用し、税率も単一税率とする」ものであり、②「食料品は原則として非課税とし、これにより一般消費税の問題点として挙げられている税負担の逆進性をできるだけ緩和することとした。」、③「さらに、物品税等 現行の個別消費税について、原則として新税の導入に伴い一般消費税としての性格をもつ新税に段階的に吸収して、現行間接税体系の合理化を図る」としている。

この試案は「今の財政危機を乗り切るには法人税や所得税などの増税ではもはや限界がある」、できるだけ早い時期に新税としての一般消費税を導入するよう政府にもとめたものである。

### 3 税制調査会試案の影響と課題

赤字財政再建のためには一般消費税の導入を不可欠とするのが、税制調査会、大蔵省の主張であるが、「大蔵省はまず増税か、赤字公債依存度の急増による財政破綻か、の選択を国民に求め、次には所得税などの直接税か、間接税によるべきかの選択を要求して、一般消費税を選ばざるをえないという形で国民を追いこんでいく。しかし、実は初めから結論は一般消費税による増税ということに決まっており、すべての論理はその結論に持っていくための巧みな

シナリオにすぎないのである。」(エコノミスト, 53.10.3. 山本論文)との批判もある。

新税導入の効果については、「設備投資の促進」「貿易収支の黒字」「消費者物価への影響は小」といったことも主張されているが、一方では、税負担のあり方、納税者意識の麻痺、物価上昇への危惧、等々企業、消費者の不信は大きい。

「現行の所得税や法人税に関する税制上のいろいろな不合理をそのままにおいて、これを一般消費税なら消費しただけ払う、平等が実現できるのだという非常に矮小化した議論をしているわけであって、むしろ税負担全体からするならば不平等の激化であることは言うまでもない」(自治研究8月号 和田論文)、税制調査会でも「こうした不公平税制を残したまま、国民に税の負担増を求めるわけにいかない」という意見が大勢を占めている。「税負担感が間接税の場合には少ないという点については、まさにそこが問題であって納税者に納税者としての自覚を麻痺させる危険性があることを逆に言っているわけです。」(前掲和田論文)又、企業にとっても「価格への転嫁は難しく」景気がようやく回復に向い始めているときだけに「増税より減税が先」とするのが大勢で、なかでも物品税、揮発油税などの形で消費税が課税されている業界では二重、三重課税になることを警戒する声が高く、政府が期待する設備投資促進の声は聞かれない。

消費者にとって最も切実な問題は、一般消費税の導入が物価の押し上げ要因となって、結局は消費者にツケが回ってくること

である。試案では生鮮食品など生活関連物資や中小企業製品には課税しないことになっている。「しかし、これはあくまで例外だ。実施されれば、現在、どんちょうと高級じゅうたんにしか物品税がかかっていない繊維製品はすべて課税対象となる。サラリーマンにとって必要経費ともいえる背広、ワイシャツ、ネクタイすべて税金がかかる。明らかにサラリーマンのコストは高くなる。それでも国が協力せよというのなら、やはり『税の不公平はこのようになりませんでした』『国の支出はこんなに削減しました』という“あかし”が必要」(53.7.読売)であろう。併せて、物価への影響については、付加価値税を導入した欧州諸国の例が参考となろう。それは便乗値上げを防ぐための政府の厳しい監視体制の必要を示している。

今一つ忘れてならないことは、「増税の前提となる環境整備をおろそかにしてはならない、ということである。『中間答申』は、増税に際して、歳出の節減合理化と不公平税制の是正が欠かせないと指摘したが、それが今年度の予算編成、税制改正に十分生かされたとはいえないのである。

補助金整理や行政改革は中途半端に終わったし、社会保険診療報酬課税の特例(いわゆる医師優遇税制)の是正は、またも見送られた。景気浮揚に名を借りて、投資減税などの新たな優遇措置すら生んだ。

「こういう状況のまま、政府が財政の危機と増税の必要性を国民に説いても、説得力に欠けよう。」(53.6.6.朝日)との指摘である。

## 都市行政における責任と協力 (全文)

～市民的行動をめざして～

昭和53年3月

神戸市都市制度調査会

I

## I 行政の役割と責任をめぐる

## 1 行政の現状と協力関係

今日、行政サービスの範囲は拡大の一途をたどりつつある。これまでの義務教育、消防、生活保護といった法令にもとづく義務的で明確な行政サービスから、消費者保護、環境・緑化、地域福祉、余暇・文化・体育行政など、選択の裁量の幅も広く、また、そのサービス水準も弾力的な任意的行政が次第に多くなりつつある。

このような任意的行政の拡大は、生活関連行政に限らず、企業関連行政、たとえば産業道路、工業団地、中小企業金融行政なども同じである。近年、このような任意的行政の比重は、義務的行政に匹敵しつつある。ことに40年代の高度成長期、経済活動の拡大、都市化の深化、生活水準の向上、核家族化の進展などによって飛躍的に増大した。このような任意的行政の拡大、増加、いいかえれば住民需要の高度化・多様化への行政的対応は歳入の自然増収でもって支えられることにより可能であった。しかし、このような任意的行政はかつての高度成長が急激であっただけに低成長を迎えて多くの見直しが迫られつつある。

しかも、このような見直しは、任意的行

政に限られず、義務的行政にあっても避けられない状況にある。たとえば、老人福祉・環境(ごみ収集)行政にみられるように、行政サービスの拡大・水準向上にともなう古い行財政的施策では効果的対応が困難となりつつあるからである。このような事態に当面して、行政側がとったこれまでの方向は、行政サービスの削減・水準低下へ傾斜しがちであった。もちろん安易なサービスは、資源・エネルギーの適正配分からみて是正されるべきであるが、基本的には、今日にあっても、行政サービスの水準は低く、その縮小よりも行政サービスの供給方法を見直し、行政サービスの実質的内容の充実を図るべきである。

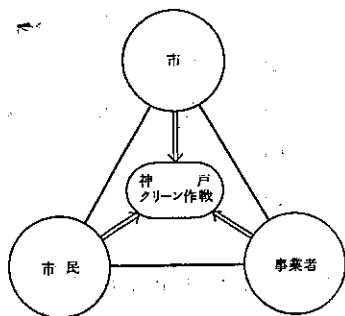
このような課題こそ、自治体・市民・企業が協力して対応すべき課題である。50年度の『行財政制度調査会報告書』において「行政サービスの総量(パイの大きさ)を縮小すべきであるとは考えない。しかし、パイの質、パイの配分比率、パイの配分方法において完全であったとは思わない。」(7頁)と報告されている。その後、神戸市政において福祉を後退させることなく、パイの質、パイの配分比率(施策の選別)において、一応の行政努力が重ねられたとみなされるが、配分方法において必ずしも

十分な方向づけと成果を見出していないのではなからうか。

ここに行政サービスにおける執行方法について協力関係を基調として検討し、あるべき自治体・市民・企業の間を探ってみたい。ただ自治体・市民・企業がそれぞれの都市社会における役割意識をもち、自らの責任を果しつつ、より完全な成果をめざして協力関係に立つというのぞましい社会状況は、日本の都市社会にあってはいまだ形成されていないといえるのではあるまいか。それだけに各界において近代的感觉の下に、慎重にすすめていかなければならない。なぜなら、日本の都市社会の現状にあっては、これらの協力関係の責任区分と役割を明確にせず、その形成を急ぐならば、かつての下請的（翼賛型）行政に陥ることを忘れてはならない。

神戸市は、近年、条例にもとづく行政を積極的に活用し、市、市民、企業の三者の役割と責任の下に行政効果の実質的達成を図りつつある。たとえば、クリーン作戦のしくみ（第1図参照）にみられるように、共同の目的のもとに三者の共同行動を基調

第1図 クリーン作戦のしくみ



とする試みが進められている。具体的には六甲山あき缶回収での六甲山美化協力会の活動やたばこの吸ガラ処理での企業のクリーン作戦への参加、また消費者行政における表示、保証書の添付などで成果をあげつつある。しかし、市政全般としてはこのような協力関係に立遅れがみられ、のぞましい協力関係をつくりだすためには多くの問題点がみられる。

## 2 行政の法令上の責任

都市社会にあって近代的な協力関係を成立させるためには、自治体をはじめとする行政責任をはっきりさせなければならない。通常、「これは自治体の責任である」とみなされるには、その行政責任が自治体の義務として法律上、明確に規定されていなければならないが、行政の実態は、それほどはっきりした法律上の根拠があるとは限らない。

行政責任とか行政の範囲が比較的はっきりしているのが、河川・道路・公園などの公共施設管理とか、教育・福祉施設などの公共施設運営である。ことに河川・道路・学校などのようにある程度規模別に、国・県・市が分担している場合は一応はっきりしている。しかし、高等学校については県・市いずれも建設・管理できるし、大学についても国・県・市立大学とあるので責任が重複してくる（第1表参照）。しかし、これら公共施設における、責任の範囲・分担について、国・県・市の間で争われることがあっても、行政責任としては、ある程度定着した固定観念があり、主たる行政責任をとるべき団体はきまっている。たとえば大学は国、高校は府県、小中学校関係は

市町村である。

幼稚園、福祉施設などにおける、民間施設

これに対して問題が多いのは、保育所、

との分担関係であり、明確な一線を引くこ

第1表 行政責任の範囲（施設の建設・管理）

		国	県	市	民間
河川管理	一級河川	○	○		
	二級河川		○		
	準用河川等			○	
道路管理	国道	○	○	◎	
	県道		○	◎	
	市道			○	
	私道				○
公園	国立公園	○			
	国定・県立自然公園等		○		
	都市公園等		○	○	○
学校	幼稚園			○	○
	小学校			○	
	中学校			○	○
	高等学校		○	○	○
	大学	○	○	○	○
社会福祉施設等	老人ホーム		○	○	○
	保育所			○	○
	身障者訓練センター		○	○	
	公民館・市民ホール		○	○	○
その他	病院等保健医療施設	○	○	○	○
	図書館等文化施設	○	○	○	○

1 ◎印は指定都市のみ

2 高校、大学及び病院等については、市の規模、能力に応じる（地方自治法第2条第4項但し書）。



とはむずかしい。さらに区分を困難にしているのは、行政サービスが、法律の上の規定の如何にかかわらず、実態は住民の要求や財政力を政策的に判断して行われている状態である。

このように、自治体、ことに都市自治体の行政上の責任は、法律から一応は決められているが、かなり重複し、曖昧であるのみでなく、住民需要に対応していくため法律・財政上の制度的区分にかかわらず、行政サービスとして採用している。そのため次のような問題点がある。

確定的な義務的行政サービスから裁量的な任意的行政サービスまで、行政責任において段階があり、すべてが同一でなく、サービスに応じて協力と費用負担を求めるときであるとみなされるケースもある。

今、行政サービスの義務の度合を、法令上の規定、制度上の措置などを基準にして判断してみると、次のようにいえるのではなかろうか。

第1に、都市自治体および市長が処理しなければならない事務は、地方自治法、別表第2、第4に表示されている消防サービス、住民登録、国民健康保険、清掃サービス、生活保護サービス、義務教育行政などである。しかし、その内容にまでわたって画一的に規定されているのは、生活保護、住民登録などであって、消防・清掃サービスなどは義務には違いないが、どのような施設を設け、どのようなサービスをするかは、都市自治体の裁量の幅がかなり大き

い。たとえば、清掃サービスにおいて普通ゴミ収集を週1回にするか3回にするかは自治体で決めることになる。

また、生活保護行政にみられる法外援助のように自治体が法律の基準を上回って行政サービスを行っている事例もあり義務的規定であっても、それ以上の行政を必ずしも禁止するのではない。したがって、義務的行政といわれる行政サービスであっても行政の範囲そのものは、かなり弾力的といえる。ただ、費用負担について確定的な義務的行政サービスほど国庫が負担し、裁量

第2図 行政サービスと費用負担

	社会保障的サービス	地域福祉的サービス
義務的サービス	国庫負担 (委託金・補助金)	
任意的サービス		自治体負担 (地方税・交付税)

的な任意的行政サービスほど自治体が負担するという原則はまもられなければならない。

第2が、任意的行政についての行政責任である。消費者行政、公害対策行政、老人福祉行政は、法律の明確な委任にもとづいている一部の行政をのぞいて、都市自治体にそのような行政をするかどうかの選択の自由がある。ただこのような行政にあっても、見逃すことのできないのは、補助金行政などで制度化されると実質的に義務づけられることである。老人福祉行政などは、老人措置などを除き法律上、努力義務規定しかおかれていないが、具体的には補助金行政でサービスの範囲・程度まで定められているケースが多い。一方、自治体自らも単独事業として採用する場合も少なくなく

第2表 神戸市老人福祉事業の類別

項 目	施 設	法定 補助	予算 補助	市単 事業	備 考
1 健康管理	医 療 費 助 成	○		○	
	白内障手術費公費負担		○		
	健 康 診 査	○			
	健 康 相 談			○	
2 ひとりぐらし老人対策	福 祉 電 話 の 設 置		○	○	
	非 常 ベ ル の 設 置			○	
	訪 問 活 動			○	
3 ねたきり 老人対策	ホームヘルパーの派遣		○		
	ねたきり老人介護手当			○	
	家庭介護の手引書配布			○	
	生活用具の貸与(支給)		○		
	寝具乾燥サービス			○	
	ねたきり老人短期保護		○	○	零細補助
4 生きがいと 社会活動	高令者職業相談紹介		○	○	
	老人クラブの育成援助		○	○	
	市バス等敬老優待乗車制度			○	
	老人美術作品展			○	
	老人居室整備資金貸付			○	
	老人世帯向市営住宅	○			
	老人スポーツ振興			○	老人福祉開発センターを經由
	老人福祉手帳交付			○	
5 老人施設	養護老人ホーム	○			
	特別養護老人ホーム	○			
	軽費老人ホーム		○		
	老人福祉センター		○		
	老人共同作業所			○	
	老人いこいの家			○	
	老人いこいの園			○	
6 敬老・慰問	老 人 手 当			○	
	長 寿 金			○	
	高 齢 者 慰 問			○	
	養 老 福 祉 金			○	

場合によっては条例化されているケースもあり多様である。たとえば神戸市の老人福祉事業をみても法定事業、補助事業、市単独事業（国基準等への上のせを含む）とわかれている（第2表参照）。たとえば、養護老人ホームをどれほどつくらなければならないという法律の基準はない。この点生活環境基準を自治体自らの手で作成し、政策基準・努力目標として設定する方式は注目されてよい。

しかし、そのような基準が果して妥当かどうか、他都市との比較、行政サービス全体のなかでのウェイトづけ、また、行財政力との均衡、そして行政サービスそのもののコストと費用負担などについての政策判断に関する資料を作成し、公開することが不可欠の要件であるが、現実にはこの要件を満していない。

第3が、法令上、義務的規定ではないが都市自体が住民需要を行政需要であると判断し、行政サービスとして採用している行政がある。たとえば救急医療、産業廃棄物中小企業融資などである。これらは法律上明文をもって規定されていないのみならず、産業廃棄物、中小企業融資などはむしろ府県行政として規定されている。したがって法律上は都市自治体の任意サービスのような感がある。

しかし、行政需要の実態と法律との規定は必ずしも一致しないのである。それは救急医療の実態が如実に語ってくれる。都市自治体は消防法にもとづいて救急患者搬送の義務はあるが、救急医療までを義務づけられていない。しかし、救急医療の立遅れを放置するわけにはいかないので、多くの

市では医師会などの協力をえて、救急医療を手がけている。

産業廃棄物行政にあっても同じことがいえる。これは法律上はむしろ府県行政とされ、産業廃棄物は企業が自己処理するのが原則となっている。しかし、中小企業などは現実に自己処理の原則を適用することはむずかしく共同処理がのぞまれる。そこで府県が廃棄物処理公社などによって対応するが、どうしても不十分なので、都市環境保全の第1次的役割を分担している都市自治体としては、行政指導などの方法によって共同処理体制をつくり上げる行政を実施せざるをえないのである。

中小企業金融なども、国・府県の行政となっているが、現実に中小企業対策が不十分な場合、基礎的自治体としてそのような現状を放置することができないのである。そのためある程度の重複行政を覚悟しても、敢えて中小企業行政を都市行政の一環としてとり上げているといえる。

このような実態から判断すると、都市自治体は、法律の規定の如何を問わず、行政需要を自己の行財政力からみて、行政として取り上げる余地があれば、行政サービスとして採用してきた。また、需要によっては権限・財源がないからといって放置できない住民需要もあり、積極的に対処せざるをえないケースもある。このような行政需要としての認定パターンは、基礎的自治体としてその行政責任の他団体への転嫁がきわめてむづかしい一面があるからだといえる。そしてそこに事務再配分における市町村優先の原則の実質的根拠があるといえる。このような実態をふまえるとき、現在の事務

第3表 行政サービス類型別の財源補填状況 52年当初ベース（単位 千円）

区 分	支出総額(A)	交付税算入額(B)	補助金(C)	一般財源(D)	(B)/(A)
消 防 行 政	6,773,188	6,865,286	14,140	6,349,347	1.01
区 行 政	1,831,653	1,549,615	—	1,643,327	0.85
監 査 委 員 会	122,722	355,882	—	122,722	2.90
消 費 者 行 政	266,277	85,814	16,100	137,715	0.32
公 害 対 策	2,665,842	746,218	52,962	389,642	0.28
救 急 医 療	465,226	109,206	14,787	300,453	0.23

1. 区行政については戸籍、住民基本台帳費のみ。
2. 交付税算入額は、神戸市の費目別基準財政需要額を10万都市の細目別比率（地方交付税制度解説—単位費用編—参照）で割り戻して算出した。

・権限・財源の配分は、行政能力に応じて行われていないだけでなく、行財政力を無視して行政責任の転嫁が上から下へと行われている。

第4に、先にみたように行政サービスの究極的責任が何処にあるかを別として、第1次的には基礎的自治体としての都市自治体に求められている。ところが新しく発生した行政需要は、概して法律の規定が不十分であるのみならず、そのため、国の制度としての認知が受けられず、補助金・交付税においてきわめて不利な取扱をうけている（第3表参照）。

一部には、これらの行政サービスは自治体の過剰サービスであることの批判もあるがすべてがそうとはいえない。公害行政や消費者行政の発展を考えてみれば、当初は自治体の独自行政としてスタートしたものが次第に国の行政としてとり入れられていった経過がそのことを示している。今日の文化振興・救急医療・再資源行政などは、

いずれ国の行政としてとり入れられていくであろうが、それでも、義務的行政として認知されたものに比べて相対的に不利な状態にある。

現在の行政サービスともなう事務・権限・財源の配分は、市民の需要よりも中央政府の志向性によって決定されており、それだけ都市自治体にとっては不満足な現状にある。都市自治体は需要と制度とのギャップにあえぐという苦しい状態に追い込まれている。

その事例の1つとして、事務・権限の配分の不十分なケースがある。河川・国立公園管理、中小企業行政などにみられるように、本来、現地総合性の視点からみれば、基礎的自治体である市に委任・移譲されるべき事務・権限・財源が国・府県の段階に止まり、市が現場の事務だけを処理せざるをえない現状にある。

たとえば河川の場合、1級河川は国、2級河川は府県、準用・普通河川は府県・市

町村と管理責任は区分されているが、同一市内で発生し終る河川は、市の管理として一元化を図るべきである。都市小河川制度があるものの、上流は市、下流は県というように管理責任が同一水系で分かれている。また、河川が緑化・余暇・清掃という面から重視されるにつれて、総合管理の必要性が高まってくる。現に河川清掃は市が県から委託を受けて行っているのみならず河川愛護団体による美化運動もひろがりつつある。防災・治水という視点からだけでなく、より広い行政サービスの対象として河川を考える場合、可能なかぎり市町村が管理するのがふさわしい。

国立公園にあっても、許認可の窓口事務だけを請負っているが、国立公園の管理を効果的に行うには建築・公害・道路・防災などの事務を担当し、行政監視・指導要綱の完備した都市自治体が所管するのが、実効を図れる方式といえる。現状はこのような権限の不足を補充するため開発指導要綱を定めて対処しているが、日常開発行為の許認可事務は、都市自治体に与えられるべきであろう。

中小企業行政に関する事務・権限の多くは、府県段階で止まっている。しかし、大都市にとって中小企業行政は不可欠の行政であり画一的に府県行政とするのは不適當である。補助事務などにあってはケースに応じて大都市も事業主体として認めるべきといえる。

このように大都市にあっては、行政事務としては処理しているながら、制度上、都市の事務として認められていないため、権限を欠き、十分な行政効果が発揮できないば

かりでなく、市民も二重手続・行政を余儀なくされている。

2つが、財源配分の不十分のまま、行政サービスが行われていることである。現行の地方財政における国からの財政措置をみると、義務的・法律的事務、産業関連事業について手厚い。前者に属するのが消防、戸籍、教育、生活保護などで、後者に属するのが港湾、道路などである。

任意的単独行政について国の財政援助が低いのは、一般的には財政学的にみても是認されるところであるが、その行政の性格の如何を問わず、また、たとえば救急医療サービス行政のように如何に行政ニーズが強くても、政府がその気になり認知し、重要施策としておしすすめない限り財源措置が不十分のまま放置されるのは不合理といえる。超過負担率や交付税不算入率が生活関連事業や任意的行政に多いのはそのためである。したがって現状は、国・県・市の協力関係の前提条件として、このような財源配分の是正が大きな問題となっている。

本来、適正な費用負担の下に、合理的な機能分担がなされるべきであるが、現状はまず市町村がとり上げ、府県・国へ補助金化・法制定化を迫るというパターンがつくられており、そこに制度の不十分さからくる行政サービスの不十分さは避けられない。それらを市政協力・要綱行政・単独財源などで補っているが、不完全のそしりを免れない。新規需要の採用・実施に当たっては国・県・市民・団体・企業も含めた協議会をつくり、協力関係の形成、制度化への運動などの展開が早い時期から行われることがのぞまれるのである。

第5に、行政サービスは住民需要に対応してなされるべきであり、法律や財政制度にあまり拘束されるべきでないというのは正論であるが、問題は果して住民需要を正確に自治体が把握し、行政サービスとして反映させているかどうかである。

1つは、行政の選択として、これまでの調査会報告書でもふれられてきたが、今回にあっては老人医療費公費負担（市単独分）の所得制限の高さ、市バス優待バス支給について批判的意見が多かった。2つは、国・県・市との行政サービスの重複である。たとえば中小企業金融制度は国・県・市がそれぞれかなりの制度を設け、しかも、中小企業対策として同類の行政が多い。市としては国・県と違った視点から法律の規定の如何にかかわらず勤労者、ことに中小企業労働者の権利、安全・衛生対策などに力点をおくべきであろう。また現在、海外駐在員を派遣し海外情報の提供、指導者のあっせんなどを行い成果をあげているが、地場産業の育成、地元経済の振興などの点からより一層の拡充がのぞまれる。

### 3 行政責任の範囲と協力関係の方向

行政責任の性質や範囲がある程度はつきりすると、義務的な確定的行政サービス以外の行政については、個々の自治体の行財政能力や都市経済における費用負担の社会的公平性、さらには市民、企業の社会的責任のあり方などを考えて、具体的にその方

## 第3図 廃棄物処理システム

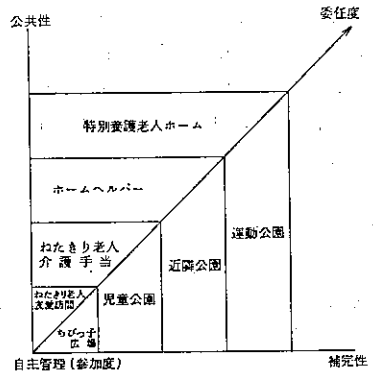
分類	処理責任	処理形態	処理内容
一般廃棄物	家庭系 荒み 普通 ごみ	神戸市	神戸市 月1回 焼却 埋立
		神戸市	週2回 焼却 埋立
	事業系	委託処理 (許可業者)	埋立 分
		自己処理	
産業廃棄物	事業者	有効利用	中間処理 自己 処分地 埋立 市営処分地 環境局 開発局
		委託処理 (許可業者)	

向づけが決められる。

しかし、その行政責任の範囲は確定的なものでない。たとえば中小企業に対する融資額、老人医療費公費負担の所得限度額、1人当りの公園面積、生活公害への行政指導の内容などすべてが流動的である。そればかりでなく、第3図の廃棄物処理システムにみられるように、処理責任は一応は決められていても、処理方法は市によってかなりまちまちであるし、処理の方法の比率にも差がある。

そして、先にもふれたように行政責任を

## 第4図 行政サービスと参加度



もつところがすべて執行するとは限らないサービス執行団体は、そのサービスを執行するの最がもふさわしい団体が担当し、費用は責任を負うべき団体が同時に負担すべきといえる。その典型的事例が、国と自治体または長との間の委任方式といえる。委任方式の現状はあまりにも拡大適用されすぎているが、方法としては秀れた方式であり、戸籍事務・選挙事務などにみられるように、“現地総合性”が期待されるからである。

また、自治体と市民との関係も、本来、現地性の強いものは住民の自主管理が総合性を発揮する点からものぞましいが、公共性・広域性の色彩が強まると自治体の分担（委託）となる。それは住民の能力からみて限度があり、自治体にその能力補完が求められるからである（第4図参照）。

今後、地域サービスなどについて、自治体と市民との間の協体制、共同処理方式が強まることは避けられないが、このよう

な関係が都市自治の基礎づくりとなるためには、多くの問題をはらんでいるといえる。

第1に、都市社会は、50年度報告書でもいわれているように、自治体、地域、家族、個人、企業などが、それぞれの役割意識をもって構成され、都市福祉の向上のためには“孤立的”タテ型社会から“連带的”ヨコ型社会への転換を図るべきである。

しかし、漠然と連帯社会を強調しただけではのぞましい協力関係は生れない。その前提としての責任をはじめとする、それぞれの役割の範囲を可能な限り明確にしなければならない。もっともこのようなそれぞれの責任の範囲は曖昧なものとみなされているようであるが、全く漠然としているとはいえない。廃棄物処理法（第4表参照）にみられるようにある程度方向づけはできるが、相互の役割分担について、その範囲に明確な一線を引くことはできず、執行過程において費用の相互分担、機能の相互補完、サービスの相互委託などが発生して

第4表 廃棄物処理法における責任体系

国	廃棄物処理の技術開発、県・市への財政的・技術的援助 市のごみ処理施設・し尿処理施設設置費用の一部補助	<第4条第3項> <第22条第1項>
県	市への技術的援助及び産業廃棄物の適正処理のための措置 産業廃棄物の処理計画(施設の設置、運搬、処分場所等)の策定	<第4条第2項> <第11条>
市	環境整備(美化)思想の普及、施設の整備、作業方法の改善 一般廃棄物処理計画の策定並びに収集、運搬、処分	<第4条第1項> <第6条>
市民	占有・管理物(土地・建物)及び公共の場所の清潔保持 市が行う一般廃棄物の収集、運搬、処分への協力	<第5条> <第6条>
企業	事業活動に伴って生じる廃棄物の自己処理 事業活動に係る製品、容器等の適正処理のための事前措置	<第3条第1項> <第3条第2項>

くことは避けられない。それ故それぞれの役割について少なくとも方向づけだけはもっていなければならない。

これまで都市社会にあって公共責任は、戦前は「公」の極小化と「私」の極大化が定着され、市民の生活保障への自己負担は大きく「滅私奉公」の名のもとに、公共責任まで市民負担が強制されてきた。戦後も30年代まではこのような負担が支配的であったが、40年代に入って徐々に是正されてきた。そして今日、都市社会にあっては老人医療費公費負担のような社会保障的相互保障がとり入れられつつある。

しかし、都市社会にあっては、このような社会保障的相互保障とともに、「地域保障的相互協力」の衰打ちによって、実質的な生活保障へと完備させていかなければならない。ところが一部にあって「公」の極

大化と「私」の極小化という戦前とは逆の現象もみられ、地域全体として行政サービスの受益者に甘んじている現状もみられる。もちろん市民としての権利と義務との兼ね合いはきわめてむずかしい情勢にあるが、自治体の生活保護者としての使命感と市民の地域社会への献身性との相乗効果を如何にはかるかという点から、今一度、都市社会における役割・責任分担を考えなおしてみなければならない。たとえば第5表にみられるように老人福祉における責任分担は自治体、地域（近隣）、家族、企業と分れており、その相互協力によって初めて老人福祉の実質的効果がうまれるからである。

第2に、行政サービスをすべて自治体が行うことは、決して「最少の経費で、最大の福祉」をもたらすことにはならない。行政サービスが、文化とか消費とかいう義務

第5表 老人福祉にみる責任の事例

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



的色彩が弱く、かつ、選択的余地が大きいという分野へひろがってくると、行政管理という画一的処理体制になじまないし、また、地域福祉とか地域環境というきめ細かなサービスには、行政処理という規模の利益とか大量処理の効率性というメリットも発生しない。

ここにこれまでの行政処理体制と異なる形態がのぞまれるのである。たとえば、仮りにその行政サービスが自治体の義務的サービスに属するにしても、それらをすべて自治体が処理するとは限らない。現在、行政サービスは直営方式以外に、民間委託・請負、地方公社・第3セクター、住民と自治体の協力方式である第4セクター、住民委託・ボランティアなどさまざまな方式で処理されている。もとよりこのような行政処理方式を全面的に奨励する意図はない。それはむしろ「安上りの行政」を狙って、過度に間接経営方式を導入することになり、行政責任の放棄にもつながるおそれがある。しかし、行政がそれぞれの行政需要に対応してそのサービスの供給形態を採用しなければならない状況にあることも否定できない。

どのような処理体制を採用するかを選択基準の一つとして、行政サービスそのものの性質よりみて、そこで支配すべき原則（メカニズム）に求めることができる（第5図参照）。市場サービス（高速道路など）

は市場メカニズムで処理されるのが最もふさわしいといえ、また、地域サービスは参加のメカニズムによって供給されるのが、最も効果的に行われるからである。ことに自治体と市民との協力体制であるいわゆる第4セクターは、地域サービスの拡大にもなってその役割分担が重視されるのである。

第3に、現在、行政需要があるとみなされ、自治体が行政サービスを行っているがその多くが市民または集団の援助・協力によって処理されている。その端的な事例がごみ収集におけるステーション方式であるかつては戸別収集が原則であったが、今日では市民がステーションまで搬出することが、法的にも義務づけられ、社会的合意としても確立している。このことによってごみ発生量の激増に対応できたばかりでなく、また、週1回から週2回へとサービスの向上を図ることができた。今後、再資源化などの目的から分別持ち出しが義務として求められるようになるかも知れない。

また、救急行政については、都市自治体としては救急医療までは義務づけられていないが、神戸市などでは市立病院に救命救急センターを設けて、救急医療に当たっている。しかし、多発する救急医療に対応することは不可能で、各区に医師会の協力をえて「テレホンセンター」「夜間急病診療所」を開設し対応している。このことによって

#### 第5図 行政サービスと行政形態

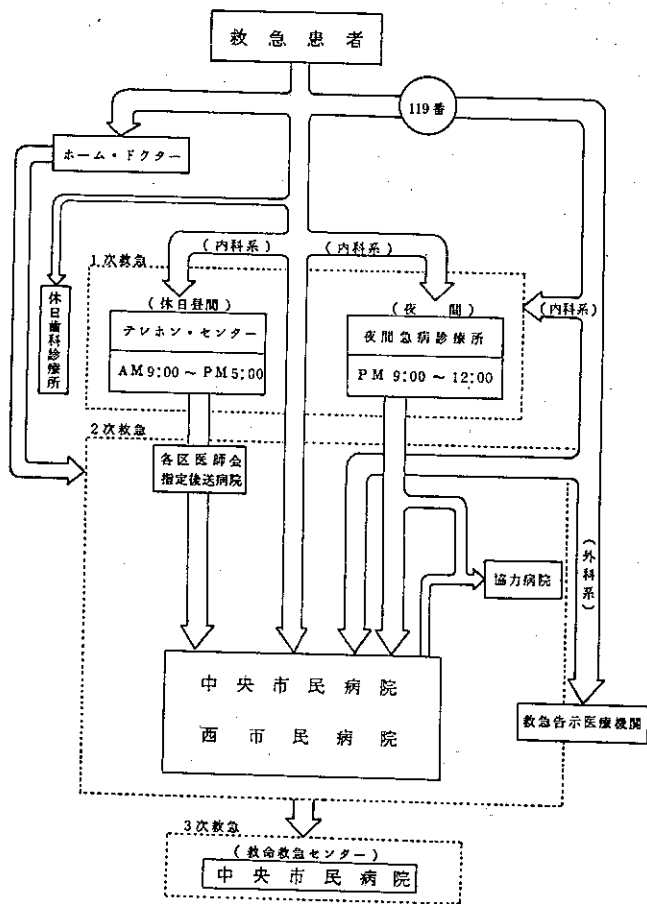
市場サービス（市場メカニズム）→開発公社・第3セクター（独立採算制）
地域サービス（参加のメカニズム）→財団・社団・第4セクター（実費補償主義）
公共サービス（行政のメカニズム）→直営方式・特別会計（収支均衡の原則）

市立病院は第2次救急病院として本来の機能を発揮することができるようになった(第6図参照)。

第4に、行政サービスを処理するに当たって、上のように自治体、市民、企業の協体制が不可欠であるが、現在、確定した方式はなく、清掃サービスにみられるよう多

彩な方式がとられている(第7図)。今、かりに、各自治体でとられている典型的なケースを図示すると第8図のようになる。たとえば、市民・自治体では住民団体の参加した福祉ボランティアなどの第4セクター、企業・自治体では地域開発のための第3セクターがある。しかし、市民と企業と

第6図 神戸市救急医療体制図



の関係は、今日、企業の施設開放、コミュニティ活動などによって高まりつつあるが、第5セクターといえるものはなく、廃品回収業者と地域住民組織などの共同作業による古紙などの再資源活動があげられるが、法人格をもつまでにはいたっていない。今後、消費者、ボランティア活動などで、その役割が期待されるのである。

今後、自治体・市民・企業の三者協力による連合処理体制（joint sector）の形成・活動・拡充が急がれるのである。現在、自治体のなかには高齢者福祉事業団などすでに不完全な形態であるが組織化され活動中である。さらに、自治体・市民・企業などすべてが参加した団体は、福祉・文化・体育などの社団・財団・基金などの活躍が期待されるのである。

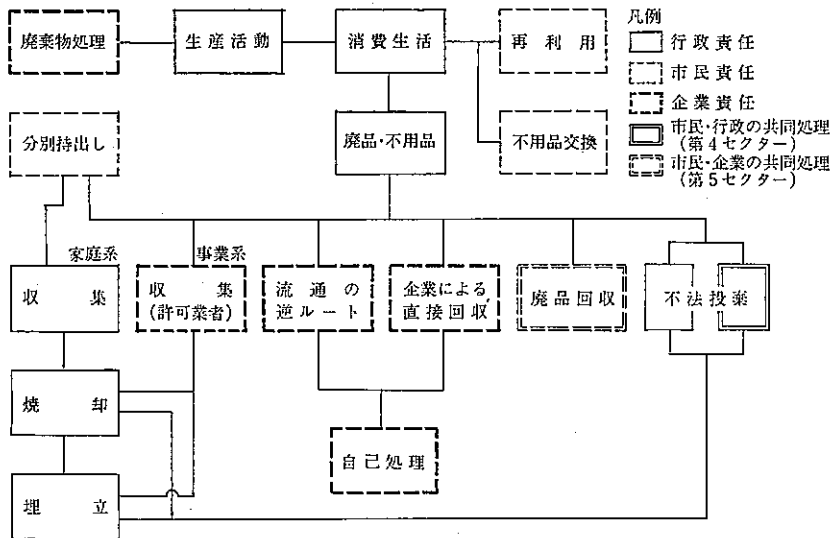
かつて開発行政が華やかなりし頃、第3

セクター・公社方式が数多く設立されたが、今後、老人・婦人・余暇・文化・体育などの分野で第4セクターの活躍が期待される。そのような団体が創造的福祉社会をもたらす活力源となり、都市自治体を先導する団体となるかどうかはきわめて重大な課題といえる。

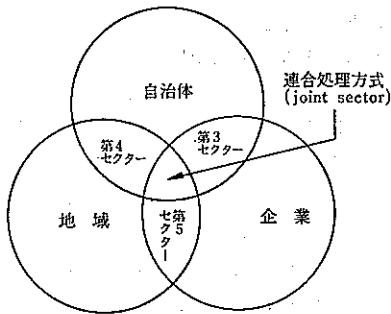
もっとも地域問題の解決のため、このような共同処理方式がひろがっていくであろうが、このことは、本来の自治体の行政責任の減少・縮小をもたらすものでないし、また、自治体の直接執行方式がふさわしい分野にあっての、直接方式の役割を軽視するものでもない。

第5に、市民が参加し、費用負担をしない限り、のぞましい協力関係は生れないであろう。「市民は行政の依頼人であり、その費用の負担者でありながらも、その本質

第7図 廃品・不用品の処理体系



## 第8図 行政サービスの処理方式



を忘れ、行政のたんなる受益的消费者になろうとしている」といわれている。

行政サービスは租税負担を考えると、それほど安いサービスでもないし、また、公務員の専門性・献身性も、市民の生活感覚に根ざした判断力・エネルギーに比べると必ずしも優れているとは思われない。そのようなことは抽象的に行政責任を論じてみても明らかとならないが、市民自らが具体的な行政に関与することによってはじめて実践的な知識がえられることも多い。しかもそのような知識は、住民運動のリーダーや行政サービスの受益者などとして行政と対応することによってもえられるが、同時に、参加し負担することによってより身についた知識となる。

このような知識・行動にもとづいてこそ自治体に対してなすべきサービスを要求しなすべき改革を迫ることができる。そして反面、行政へ無制限のサービスを要求することは「行政管理社会」への道をたどることになるであろうし、身近なサービスを管理する能力のある地域が、そのサービスを「自主管理」することは、市民自治の視点

からみれば、また、当然ともいえる。

しかし、このような発想は、えてして住民団体をして行政末端機関としてみながちであるが、住民団体はたとえ行政に協力することがあっても独立の団体であり、行政協力も対等の契約関係にもとづいて適正な対価の下に執行されるという、近代的関係にあることを認識しなければならない。

## II 企業の役割と責任をめぐって

### 1 企業責任の周辺

都市社会にあって、企業の社会的影響力は大きい。ことに高度消費社会が市民生活のすみずみまで浸透するにしたがって、これまでの雇用とか租税といった経済的責任だけでなく、公害、ごみ、消費など多方面にわたって、企業の責任が大きくクローズアップされた。高度成長期、公害と狂乱物価は改めて企業の行動原理に社会的責任を求める契機となった。

この結果、企業を性悪視するとともに、安易に企業の社会的責任を求めるといふ悪しき社会的風潮をつくりだしたが、企業に責任を迫るだけでは、のぞましい社会関係は生まれないであろう。しかし企業は雇用し、租税を払ってれば、企業責任をすべて果しているともいえないのではないか。

企業は都市社会における実在人として、さまざまな市民的責任を果す義務がある。なるほど企業は営利法人であり、市場メカニズムに即して行動するのが、自然であるともいえるが、同時に、都市社会の一員として市民的義務は遵守していかなければならない。

第6表 企業(法人)の責任

区 分	法 令 的 責 任	社 会 的 責 任
公経済的責任	租税(超過課税), 負担金, 分担金 身障者(高齢者)雇用	公法人・公益法人への寄付・援助
行政的責任	公正取引, 廃棄物の自己処理 公害規制の遵守 行政機関への届出義務履行	市政参加, 行政指導, 調査への協力 物価対策, あき缶回収協定, 公害防止 協定
地域的責任	環境保全(自然保護)	地域活動への参加・協力(地域紙発行, コミュニティづくり) 工場緑化, 地域対策専任職員
経営的責任	株主の利益保護 被雇用者の衛生・安全管理 消費者保護, 財務公開(連結決算)	被雇用者・家族の福利厚生 アフターサービス 消費者相談

問題は企業が都市社会にあってどのような企業責任・義務を負うかである。企業責任は企業が多方面に活動しているため、多くの類型化によって責任を分類することが可能であるが、一応、法令上の責任と社会的責任に分類してみると第6表のようになる。

## 2 法令上の責任

都市社会にあってのぞましい協力関係をつくりだすためには、たとえ責任を求めるにしても、その根拠・基準が明確・有限であることが前提となる。企業の法令上の責任・義務は社会的責任と違って比較的是っきりしているが、都市や市民に対して具体的にどのような責任をもつかは、経済関係ほど明らかでない。

しかも、都市社会にあっては、法律のいう確定義務だけでなく、広く企業の社会的貢献をうながす必要があり、それを漠然とした社会的責任ではなく、明確な基準とし

て設定することがのぞまれる。神戸市が環境条例、消費者保護条例、福祉条例、市民公園条例、自動車公害防止条例など多くの条例によって企業の社会的責任を法制化したのは、このような理由にもとづくものといえる。

これらの条例にもとづく法令上の責任は第7表にみられるように、ほとんど任意法規といえるが、それは単なる社会的責任ではなく、条例という法規によって強く協力・履行を求めているものであり、企業がまもってもまもらなくても自由というのではない。

このような条例にもとづく義務・責任には、自治体・市民の責務も同様にもられており、都市社会による三者の協力関係を、条例という合意システムを活用して、強くその遵守を呼びかけているといえる。このような企業の法令上の責任は社会的合意にもとづいて決定され、企業が存続していく

ための条件でもあるといえる。なお、企業の法令上の責任の問題点としては、次のような点がある。

第1に、法令上の責任のうち租税負担などは、一般市民と同じように、画一的に義務としての負担であり、法人特有のもので

なく、また近年になって発生したものでない。これに対し、環境保全（公害規制）、廃棄物の自己処理、消費者保護（保証書の発行、添加物規制）などは、企業活動における自己抑制だけでは不十分であるので、法的規制として採用された。

第7表 神戸市の条例に規定する義務

区 分	条 例 規 定 事 項
憲 章	福祉活動等の推進 (福祉をまもる条例第48条) 自然環境・文化環境の保全 (環境をまもる条例第28・29条) 事業者による苦情の処理 (くらしをまもる条例第19条第2項)
協 力	事業者の市民福祉向上への協力 (福祉をまもる条例第8条) 生活必需物資の確保にかかる協力 (くらしをまもる条例第27条第2項) 都市空間の公園的利用への協力 (市民公園条例第9条)
奨 励	市内生産者の優先出荷 (くらしをまもる条例第25条第1項) 市長の措置 (くらしをまもる条例第25条第2項) 市民公園の設置 (市民公園条例第11条) 施設の貸供与 (市民公園条例第18条) 市民の木等の指定 (市民公園条例第27条) 管理費用助成 (市民公園条例第29条)
指 導	欠陥商品等の提供の禁止 (くらしをまもる条例第5条) 事業者名等の公表 (くらしをまもる条例第7条) 過大包装の禁止 (くらしをまもる条例第15条) 事業者名等の公表 (くらしをまもる条例第18条) 指定区間への指定工場等の設置 (環境をまもる条例第33条) 操業等の制限 (環境をまもる条例第37条) 工業用水の供給停止 (環境をまもる条例第46条) 「指定廃棄物」の回収 (環境をまもる条例第74条) 勸 告 (環境をまもる条例第74条)
強 制	基準排出量の遵守 (環境をまもる条例第32条) 禁煙又は罰金 (環境をまもる条例第119条) 騒音の規制基準の遵守 (環境をまもる条例第49条) 禁煙又は罰金 (環境をまもる条例第119条) 駐車施設の規制 (自動車公害防止条例第26条) 罰 金 (自動車公害防止条例第42条)

このような規制は、企業への新たな負担でなく、都市社会にあって当然、遵守すべき規制であって、個人が交通ルール・建築基準・軽犯罪法を遵守するのと全く同じである。ただ法人は、環境・消費などの面において、個人と比較できない影響力を持っているので、法人特有の法的規制をうけるだけである。

このような責任は、神戸市の環境保全の現状をみればよくわかる。現在神戸市の空や海は一時と比べて格段によくなった。これは固定発生源としての市内各企業が規制基準を遵守し、企業としての環境保全への責任を積極的に遂行した結果であるといえるからである。

第2に、企業責任として、不況が深刻化すると、雇用が大きな問題となってくる。しかし、企業の経済的・社会的責任としてはともかく法令的責任として雇用責任を追求することはきわめてむづかしい。日本の企業は日本独特の経営的色彩を大企業といえども残しており、組合も企業別組合が通常である。そのため今日にあっては、過剰人員をかなり抱えているといわれている。他方、組合側からは雇用維持のための次善の策として出向制の採用などによっても、その確保を迫らざるをえない状況にある。

このような一般的な雇用責任は、今日のような不況期にあっては、最も重要な企業責任であるといえる。都市社会の観点からは、雇用安定こそが、自治体と市民の協力、市民の地域社会への参加、地域的特性の育成などの不可欠の前提条件である。さらに身障者の雇用促進なども、都市社会によって重視すべき企業責任であるといえる。

とはいえ、雇用一般について企業の法令上の責任を問うことはむづかしい。法令上の責任を問う事例として高令者、身障者の雇用責任がある。この責任は、たとえば身障者の雇用数が法定雇用率に達しない事業所（一定規模以上）は“負担金”として、不足分1人につき月3万円を徴収する雇用納付金制度で裏打ちされている。これなどは法令上、単なる「努力義務」であったものが、法改正によって「強制的義務」となった典型といえる。

自治体、ことに市町村は労働行政の権限がほとんどない現状にあるが、雇用の安定は市民生活安定の基本条件であり、都市自治体の公共的機能の一環として雇用の拡大・確保に良好な環境をつくり出すための努力が行われるべきである。たとえば、労働者・企業・自治体の三者会議を設け、この不況下の雇用安定という緊急の課題に対処することが、基礎的自治体として求められるのである。

第3に、法令上の責任のうち、努力義務規定だけとか、罰則がなく、また、あっても公表の措置のみの責任もあり、一方、奨励金・租税減免措置というような優遇対策によって履行を促す責任もある。これらは法令的責任といっても、後にのべる社会的責任と実質的には変らないとみなされており、企業の社会的責任意識に訴えて、その実行を図るといった性質の責任といえる。市が条例で規定している企業緑化とか適正な表示・包装などがそれに該当する。

しかし、これも正式の法令上の責任であり、まもってもまもらなくてもよいとはいえない。表示・包装の適正化と企業緑化

とは多少の違いはあるが、これらの責任は企業として極力、遵守すべきものである。ただ表示・包装についてはまもられない場合、企業名の公表という対抗手段を規定しているのは、企業緑化と比べて、その社会的影響力が大きいからである。

第4に、国の法律上の責任とは別に、今日、自治体の条例にもとづく責任が、かなり多くなりつつある。条例は軽微な法律どみなされてきたが、基本的には都市社会のコンセンサスにもとづいて制定された法的規範である。ことに条例が法律に先行し、条例が法律化されるパターンが、次第に定着しつつあることを考えると、条例上の義務規定は法令上の義務といえる。

ただ、そのような条例は企業の意見を聴取した、具体的妥当なものでなければならぬだろう。ことに、消費者保護条例のように企業協力を前提としているものにおいては、社会的合意の一環としての、企業との対話、協力関係は不可欠といえる。

### 3 社会的責任

企業の社会的責任は、経済界も提唱しているが、その見方はまちまちであり、社会的にも固まっていない。企業も高度成長期の反社会的行動に対する反省的視点からとり上げているふしもあり、反面、不況も加わり、企業は利潤追求、雇用確保以上の責任は負わないという考えも根強い。

一方、市民の側にあっても企業性悪説に便乗し、企業への単なる“おねだり”に墮しているケースもあり、企業にもこのような社会的圧力に対して、単なる財団づくりとか寄付金という金銭的支出で対応しようとする安易な姿勢がみられないこともな

い。

企業の社会的責任の本質とは何であろうか。それは先にもふれたように地域社会にあって、市民的義務を果すとともに、のぞましい社会関係をつくることにある。欧米流にえば“良き市民”となることに過ぎない。市民が納税の義務以外にその余力で文化・体育・福祉などの地域活動に参加しているのと同じといえる。ただ今日の企業の多くは、地域との関連は薄く、従業員も遠隔地からの通勤者であり、地域社会との関連の下で、どのように活動すればよいかは以前よりもむづかしくなっている。

企業が近隣社会、都市社会と遊離したところで生産・販売活動を行っていても、企業と地域社会との協力関係は形成しにくいであろう。企業、市民、自治体が集って、都市社会、市民生活における企業のあり方をはっきり打ち出していくことがのぞまれる。そして、このような方向づけは、企業にとっても消費者や社会のニーズを的確に把握し、長期的展望を持つことができる。そして、市民、自治体もこのような社会的感覚をもって行動しようとする企業を支援していけば、都市社会の一層の豊かさをもたらされるであろう。

このような企業の社会的責任をはっきりさせる上において考えるべき点として次のような問題点がある。

第1に、このような社会的責任のなかで特異なのが、公害防止協定とか、あき缶回収協定といった協定にもとづく社会的責任である。この責任は、公害防止協定にみられるように、法律・条例だけでは不十分であるとか、現地適応性がないため、企業と



自治体、場合によっては住民も参加して、社会的合意として結ばれた協定にもとづくものである。

たとえば、神戸市の六甲山あき缶回収協定は、神戸市と飲料メーカー団体が結んだもので、企業が費用を分担し、あき缶回収システムの調査・回収実験を行った。ただ、公害責任のように汚染者負担の原則をストレートには適用できない。このため、協定の趣旨を生かし、市民・企業・市の三者による協力体制として六甲山美化協力が発足した。なぜならあき缶回収は、たしかに原因者として事業者責任の一面をもっているが、基本的にはハイカーのマナーの乱れによるものであり、市民責任ともいえるもので、協会の活動としてもあき缶・あきびんの回収の他市民への呼びかけ、ボランティアグループの後援が行われている。

しかし、このような協定は、都市社会において法的規範としてまだ成熟していないとか、また法的規範として遵守を求めにくいとか考えられる分野において、一定の社会的合意の下に、社会的規範として遵守を求めるためには、かけがえのない方式である。

第2に、都市社会への参加である。企業は租税、雇用、その他企業の経済・消費活動を通じて、たしかに地域社会へ貢献している。それ以外の社会への貢献を求めることは、経済的存在である企業への過大な期待であるという反撥もある。

しかし今日あっては個人が、その余力を寄付・ボランティア・市政参加などの型で、社会へ還元することが、きわめて重要となってきたといえる。それと同じように、

企業もその余力を、自主的判断で社会へ還元させる姿勢・行動が求められるといえる。日本の場合、企業の社会的責任は寄付という型をとって行われやすいが、文化の振興環境の保全、青少年の育成などの分野で、企業の自主的な活動が期待されるのである。このような分野への参加は意見広告などの形で行われつつあるが、いまだ不十分であるといえるのではなからうか。神戸市の事例では企業の余暇施設の開放、川崎重工の奨学基金などがある。

第3が、地域コミュニティへの融和である。かって企業は地場産業でなくても、かなり地域との関連が強かった。そして、企業活動そのものを通じてでも地域への融和が可能であった。しかし、今日では大企業化と支店化などによって、地域と疎遠な存在となりつつある。このような現状は、必要以上に企業批判を強めているばかりでなく、企業自身の市民的感觉を鈍化させているともいえる。企業も個人と同じように、好ましい近隣関係をつくりだすことが求められるのである。ただそれは祭礼などの寄付だけでなく、企業がもてる能力を近隣社会で活用してゆくあらゆる方法、すなわち文化・体育施設の開放とか、コミュニティ誌の発行とか、地元業者への発注とかさまざまな方法が考えられる。

経済効率性から考えると、近隣社会との融合には、企業として心理的抵抗があるであろうが、今日の社会にあって連帯と協力は、個人と個人との間だけでなく、市民と企業、自治体と企業の間にも求められているのである。たとえば、このような要請にこたえる実践活動として、企業施設として

の工場・ビルのみでなく、市の公共・公益など施設も含めて、その週辺の美化・清掃を行うことが、コミュニティへの融合の第一歩ではなからうか。

### Ⅲ 市民の役割と責任をめぐって

#### 1 市民責任の周辺

行政責任、企業責任、という言葉に比べて、市民責任という言葉はなじみがないばかりでなく正面切って市民責任を論ずることは勇気がある。しかし、市民責任をはっきりさせなければ、行政とののぞましい協力関係も発達しなければ、市民的権利の要求も、その真の目的を達成することができないのではなからうか。

市民の法令上の責任は無数にあるといえる。憲法の遵守義務をはじめ、あらゆる法律は、経済・労働法など特殊な分野を別にすれば、個人を対象として規定されているそれは個人の権利、利益の保護をうたっているが、同時に市民の法律遵守、すなわち責任を規定している。ただ、市民の法令的

責任のなかには、強行法規的な責任と任意法規的な責任がある。

通常、自治体と個人との間の公法関係を定めているのは強行法規とされ、私人間の関係を定めているのは任意法規とされている。しかし、扶養義務のように私人間であっても、義務的規定もあるし、公法関係であっても、多くの基本法にみられるように任意法規的義務もある。

自治体との関係で特に問題となるのは、法律と道徳との中間的責任・義務であり、それらは行政の視点からみても、行政責任と私的責任の中間的領域で、いわばソーシャル・ゾーンといわれる分野である。市によっては、市民憲章、都市宣言などによって明文化し、市民協力を呼びかけているが法令的責任とはいえないだろう。

しかし、条例を定めて市民協力・条例遵守を呼びかけている場合、それは法令的責任である。たとえ、罰則がなくても、市民は遵守・協力を呼びかけられているのであり、それをまもらないことは、市民社会においての反社会的行為といえる。ただ、そ

第8表 市民の責任

区 分	法 令 的 責 任	社 会 的 責 任
公経済的責任	租税、使用料、手数料	公法人、公益法人への寄付
行政的責任	選挙、直接請求 住民監査及び住民訴訟	市政参加、行政協力 生涯教育、自己啓発
地域的責任	予防法、軽犯罪法、条例の遵守	各種地域活動(自治会・婦人会等) の推進・協力、コミュニティーづくり、ボランティア活動
親族的責任	同居の親族の扶養、就学 青少年の保護・育成	親族の相互扶助・相隣関係の健全維持

れより弱い規範で、奨励金をだすことか、租税を減免するとかして協力を呼びかけている場合は、それに応じなかったからといって反市民的とはいえないだろう。これは義捐金と同じで、相手方の自発的行為をうながすための措置であり、従わないとか、応じないとかについて精神的・社会的圧迫を加えたりするのは大きな誤りである。

市民の責任を考える上において、注目すべき点として次のような問題がある。第1に、責任の要求が、市民の正当な権利主張まで鈍らせてしまわないかである。ことに行政側が市民の要求を簡単に住民エゴとみなし、責任を強調することは、折角、芽生えてきた権利意識を摘みとるおそれがある。

一般的にいえば、市民は納税の義務をはじめかなりの義務・責任を果しており、そのような責任・義務に対する見返りが果して十分であるかどうか問題であり、また、住民は主権者といわれながらも、市政への参加において必ずしも、主権者にふさわしい扱いを受けていない憾みがある。

そして多くの場合、行政責任とみなされている行政サービスでも、住民が権利を主張しなければ供給されないケースが少なくなかったことも事実である。そしてこのような正当な権利の主張もまた市民の義務であるといえる。たとえば、就学義務・責任は、同時に行政責任と裏腹の関係にある。それは近年、身障者の就学の権利となって現われている。また、扶養義務は生存権との関連で、どうしても個人が扶養できないとき、公的責任として扶養、すなわち社会保障請求権が発生する。

今後、行政協力団体の必要性が高まるが

それらの団体にあってもそれぞれの課題につき住民の要求を統合し実現する団体としての機能を、同時に果たなければ単なる行政補助団体化してしまうおそれがある。

第2に、近年、社会的注目を集めている問題として、生活環境施設に関する受忍義務がある。環境工場（ごみ焼却工場）、環境センター（下水処理場）は地域環境のために不可欠の施設であるが、一部住民の反対によって建設ができない事態が起こっている。これら住民の反対運動が住民エゴか環境権の主張かを決めるのはむずかしい。

住民がこれらの施設を反対する理由の1つは、環境が悪化すること、2つは、計画が天下载的であることの2点に要約される。しかし、今日、第1の反対については、施設を改良し、環境保全にも十分配慮され、かつての“迷惑施設”としてのマイナスのイメージはなくなりつつある。たとえば垂水の環境センター（下水処理場）では、市民との対話の結果、処理場にフタをしてその上に垂水年金会館、プール、テニスコート等をつくることによってプラスイメージが高まっている。もちろん、排水・脱臭などは公害防止装置によってほとんど影響がなくなりつつある。

また、事業決定についても、近年は住民との話し合いを基本としてすすめられつつあり、自治体と住民とからなる協議会の動向が事業の方向をきめつつあるといえる。事業にともなう住民側の要求をすべて充足することは不可能であるが、どこまでが地域の環境のための受忍義務であるかを決定することも画一的には引かれぬ。しかし各種の環境基準がその1つの目安であり、

対策協議会の合意の下に決し、事業の推進をはかっていくのがぞましいといえる。

今日、市民との合意が求められるのは、このような迷惑施設だけでなく、消防・警察署さらにゴミステーション、バス停、横断歩道橋、街灯、街路樹などあらゆる生活施設が、同時にその近接の市民には何んらかの迷惑が及ぶので、施設の建設・管理に当っては十分配慮するとともに、市民も生活権の侵害といえないようなケースについては立地上受忍すべき義務があるのではなからうか。社会生活のルールにしたがって自治体と市民との話し合を基調として決定していかざるをえない。

第3に、市民の責任は行政との関係で問題とされるだけでなく、より重要視されなければならないのは、市民自身の都市社会における生活のルールとしてである。これらの中には軽犯罪法などによって強制され、法的責任とされているものがあるが、その多くは市民としての基礎的義務であるといえる。

今日、たばこの吸がらの清掃やあきかん回収などにみられるように、市民の道徳的

・法律的義務違反が、行政責任か企業責任かという“逆立ちの論議”が行われている。社会的に結果だけの効果を図るためには、たしかに行政・企業責任として行なわれなければならないが、本来はその発生源である市民責任といえよう。

このような事例は個人個人からみれば些細なことであるが、たとえばあきかんの回収・選別・焼却・埋立処分にもなう社会的費用は莫大な額に達する。本来、都市行政なるものはこのような些細な行政を完全に履行することを第1次の使命として存在しているのではあるが、そのサービスの受益者である市民が、それに対応すべき義務・責任を果さないようでは、住みよい都市社会はもたらされないとはいえよう。

生活公害に関する市民意識調査（第9表参照）では、紛争処理法としては自治会を通じて自主解決をはかるのが最も高く、また、なくするためには市民モラルの向上をあげている。

第4に、市民の役割・責任を考える上において、家庭の役割を無視してはならない核家族化は今日の一般的傾向であるとして

第9表 生活公害に関する市民意識調査

○ 騒音や悪臭でめいわくを受けた場合、どうするか。		○ 生活公害をなくするには、どうすればよいか。	
直接話し合う	26.8%	規制の強化	25.1%
警察にたのむ	4.7	市民生活に必要なモラルを大切にす	41.3
市役所・区役所に相談	16.3	住宅事情の改善	11.4
自治会を通じて話をしてもら	31.1	隣近所とのつきあいを大切にする	21.8
何もせず辛抱する	18.0	その他	0.6
その他	2.8	不明	0.1
不明	0.3		

(51年11月 実施)

も、家族としての役割は大きい。家庭はいわば小さな社会であり、社会生活の訓練の場である。家族が日常生活にあってそれぞれの役割をにない協力し合う慣習をつくりだすことは、社会生活のルール化、社会活動のエネルギー源として無視できない。

市民それぞれの役割とともに、それを補充し、育成していく上においての家庭の役割を再評価しなければならない。“よき市民”を育てる意味での“小学校”は家庭であるといえるのではなからうか。

## 2 市民の役割

市民の責任は、具体的には都市社会にあってどのような形態をとってあらわれるであろうか。ことに自治体との関係では、市民は主権者、協力者、受益者とさまざまな形態をとる、そして、多くのサービスが市民の参加と協力によって処理されている現状からみて、行政責任、行政の範囲との接触・重複する面もかなり多い。

したがって、より多くのより効果的な行政サービスを受益しようとするとき、市民の参加と協力はきわめて大きな役割を果たすといえる。ただ近年の風潮は、行政サービスを無差別・無制限に要求する一方、市民意識が不十分なまま行政協力がなされている傾向がないともいえない。

行政サービスについて市民の参加と協力は不可欠であるが、その意識、範囲、費用負担などは如何にあるべきかの問題をはっきり認識していないと、折角の“参加と協力”も、「安上りの行政」や官僚制の助長に寄与することはあっても、市民自治や市民福祉へは結果的には貢献しないであろう。

### (1) 市民の自己啓発

豊かな市民生活のためには、十分な生活知識と高い市民的モラルが不可欠といえる消費生活を考えればわかるように、高度な消費者知識をもたなければ、商品の選別すらできない。また、限られた行政サービスの中から、市民が必要なときに必要なだけのサービスを受けようとすれば、市民みずからが行政サービスを選択し、抑制・拡大への主体性を発揮していかなければならない。

行政サービスがきめ細かくなり、専門化するにしたがって、市民の側においての知識の習得、実践の積み重ねがのぞまれるのである。

#### i 生活の知識

市民が都市で生活するためには、市民道徳といった訓話的なものでなく、複雑な生活知識が必要である。交通安全ルールなどがそれであるが、新しい生活需要については不十分である。ことに核家族化はこのような傾向に拍車をかけるようになったといえる。それは市民としての最低限度に不可欠の生活知識であるといえる。

たとえば、近年、市民の健康管理が大きな課題となってきたが、初期救急、成人病健康管理などについて、知識の立遅れがみられる。たとえば救急サービスの乱用がみられるが、医療知識の欠如が一因であるともいえる。

これは行政サービスの浪費であるばかりでなく、他の市民が必要なとき必要なサービスを受けることができないという事態をひきおこしかねない。そして、これらの知識は行政との関係だけでなく、本質的には市民自身の安全と幸福のために必要な知識

なのである。このような知識の不足は、消防、ごみ、交通、公害など生活行政の周辺に数多くみられる。

しかし、このような生活知識の不足は、行政広報、行政情報が一般市民の一人一人にまで浸透する上において、自治体の創意・工夫とともに、受け手としての市民の関心度が足りないことも見落すことができない。

## ii 市民の学習

生活知識だけでなく、市民として婦人・消費者・福祉・環境問題などに取り組もうとすると、さらに専門知識が要求される。それらは一般的、かつ、大量に発行している市の副読本、マナー読本のみでは不十分である。生涯教育の一環として、このような行政関連だけでなく、教養としての大学の開放講座なども活潑に開催されているが市にあってはかなり広汎に市民講座が開かれている。

市民大学や老眼大学だけでなく、今年度は3年制の婦人大学も開催され、本格的な学習が始まっている。また、主婦の研究グループのように補助は受けているが、市民の自主運営という方法もあり、市民の主体的な学習がひろがりつつある。これら生活知識はさらに地域に密着した実利的なものが求められるので、市民相互のロコミや意見交換などによる方法も軽視してはならないだろう。

## iii 実践への参加

自己啓発のなかで、見落してはならないのが、実践への参加である。市民にとって単なる知識は、無益といえる。それが生活の場において活かされてこそ、はじめて価

値ある学習といえる。

これまで学習そのものは機会としては、決して少なくなかったといえるが、それが今一つ、広汎な市民層をひきつけなかったのは、その知識を活用する機会が少なかったからだといえる。市民がグループをつくり、その知識と実践を結びつけることが、市民の自己啓発として最ものぞましい方法であるといえる。それがボランティア活動、主婦の消費生活研究、美化運動、コミュニティ活動、そして、住民運動であれ、かけがえない学習の場といえる。さらに、このような活動は、市民の相互の情報・知識の交換によって生活データの拡大、実践活動の活潑化をもたらすであろう。

## (2) 市民の責任と協力

行政責任の範囲より以上に、市民の責任の範囲は決めにくく、多くの行政サービスの分野において、市民協力がなされているが、それらは、本来、行政責任であるサービスを行政が下請させているのか、また、市民相互の協力によって地域サービスとして自主管理すべきものか判別はむずかしい。

ここでも、施設についてはそれなりにかなりはっきりしており、概ね所有者とか建設主体によって区別される。道路などでも私道はもちろん私人の責任であり、公園でも児童公園は行政責任の範囲とされるが、「ちびっこ広場」は市民の自主管理が原則である。現にかなり広くとり入れられている(第10表参照)。

しかし、そのような生活施設を具体的にどう維持・管理・運営するかとなると、行政と個人との責任の交錯がかなりみられる。たとえば、私道の舗装・街灯について補助

が与えられているが、これは私道であっても利用する人がその地域の人に限られないため、効果が外部に及ぶとみなされたからである。また、逆に、地域施設などについて老人いこいの家が住民の自主管理にまかされているのは、その受益が特定地域・階層に限定されるため、建設主体が市であっても住民管理となっている。これは私道であっても利用形態が公道並みであるとき市が財政援助等をしているのと同じ原則の逆の適用であるといえる。地域施設であってもコミュニティセンターなどのような広

域的利用エリアをもつ施設は、公的管理が原則であるので、住民が管理する場合でも委託契約となる。しかし、このような市民協力は、いまだ行政上ははっきりと位置づけられていないので多くの問題点がある。

第1に、施設の管理については、理論的には公共施設は公的責任の範囲に入る。したがって公道の街路樹管理、街灯の管理、河川敷の管理などは、公的責任の下にある。したがって住民が管理する場合、委託契約によって管理業務を引受けることになる(第11表参照)。ただ、フラワーベース

第10表 児童公園管理の現況 (53.3.1 現在)

区 分	公 園		管 理 会				
	箇所数	面 積	団体数	箇所数	割 合	面積数	割 合
総 計	371	69.0740 <sup>ha</sup>	133	194	52.3%	33.9452 <sup>ha</sup>	49.1%
東 灘	64	10.2486	17	25	39.1	5.1747	50.5
灘	26	5.5494	17	18	69.2	3.6003	64.9
葺 合	24	3.6306	4	4	16.7	0.3941	10.9
生 田	4	1.0729	1	1	25.0	0.0900	8.4
兵 庫	32	6.0229	20	22	68.8	3.3830	56.2
北	70	13.5160	22	47	67.1	7.6464	56.6
長 田	30	5.3026	19	21	70.0	4.1644	78.5
須 磨	42	8.0256	16	30	71.4	5.4363	67.7
垂 水	79	15.7054	17	26	32.9	4.0560	25.8

補助基準一面積割一(他に公園数・施設数割もある。)

~ 300㎡	10千円/年	6,001 ~ 8,000 ㎡	85千円/年
301~ 500	35	8,001 ~10,000	95
501~1,000	40	10,001~16,000	110
1,001~2,000	50	150001~20,000	125
2,001~4,000	65	20,001~	140
4,001~6,000	75		

第11表 施設の市民管理の現況

(52年3月末現在)

名 称	施 設 数	管 理 数	名 称	管 理 数	
老いこの家	52カ所	35カ所	67%	緑と花の協定	2カ所
街 灯	70,006灯	16,163灯	23	市民の木	44 本
道 路	3,709km	273km	7	市民の森	24カ所
	(国・主要地方道合) 3,950			市民公園	15カ所
河 川	242河川	37河川	15	ちびっ子広場	156カ所
	459.8km	9.43km	2		
街 路 樹	312.8km	1.1km	0.4	フラワーベース 花 壇	800 12カ所
児 童 公 園 (53.3.1現在)	371カ所	194カ所	52.3		
	69.047ha	33.945ha	49.1	花 壇	126カ所
学 校 開 放	203校	120校	59		

のように道路の付帯施設として必ずしも認められないものは、住民自主管理の原則を適用しても、それほど不都合ではない。

また、河川愛護団体、道路愛護団体などによってボランティア活動の一環として、清掃を行っているケースがよくみられるが、それは、あくまでボランティア活動であって、管理責任、管理費用などと一応関係はない。したがって、住民側としても、清掃をしてもしなくても、また、どの程度しようと自由であるといえる。

第2に問題となるのが、地域環境の保持である。防犯・防災にはじまり、緑化・衛生など、地域の消極的防衛・積極的改善の両方がふくまれる。これらのサービスについて、どこまでが行政で、どこからが市民の自主管理であるかを明確に区分するのはむずかしいが、消防などにみられるように、出火にともなう消防車の出動などは行

政責任であるが、防火、すなわち出火しないよう、また、初期消火は住民の責任範囲といえる。

行政サービスはその性質として、全市的画一的にサービスが行われるのであり、また、地域に溶け込んでまでサービスは行われたい。そのような性質から判断して、地域環境については多くのサービスが住民の自主管理となる。たとえば露路裏の薬剤散布とか、街路のフラワーベースとかは、住民の自主活動に期待することになる。

もっとも、薬剤散布であっても、かつてのように空中散布の方式をとれば、行政側がすべて分担することになる。これはサービスとして規模の利益を目的とし、かつ、画一的サービスであるためである。

第3に、市民の市政協力があげられる。その代表的なものが市政モニター、消費生活モニター、道路モニター、クリーン作戦



市民委員，民生委員，統計調査員などである。このような市政協力員は多様なタイプがみられる。

民生委員・統計調査員などのように法律にもとづいているケースと，各種モニター，クリーン作戦市民委員のように任意的なものがある。神戸市には他市でみられるような法律的委員と任意的委員の中間制度としての市政協力員などの制度はなく，近代的

な関係を保っている。問題はこれらの協力員について，画一的な参加方式に止めることなく，第12表のクリーン作戦における参加の中心に市民委員が位置づけられ活躍しているように，多彩な協力形態を設定し，行政上，実効が上る方式をとることであり，形式に流れ，形骸化しないことである。

なお，一般行政につき類型化すると第13表のように表示される。

第12表 神戸クリーン作戦・行動への参加類型

区 分	活 動 内 容
個 人 型	クリーン作戦市民委員，ゴミの出し方・マナーの徹底，住居の周辺・道路・側溝の美化
ボランティア型	ボランティアグループによるクリーンハイキング，関西リサイクル運動市民の会，シルバークラブ
コミュニティ型	ゴミコミュニティモデル地区，集団回収，〇〇川を守る会，公園管理会
モチ ー フ 型	主婦の荒ゴミ調査
モ ニ タ ー 型	不法投棄監視報償制度，市民委員通信

第13表 行政協力等の類型分類

区 分	事 業 名
行政委託型	老人いこいの家管理・運営，区民版広報紙の配布，法律相談，百日咳サーベイ，※統計調査員
行政協力型	路上駐車追放，市民公園の維持管理，※市政モニター，※道路モニター，※消費生活モニター，※クリーン作戦市民委員，救急協力医
共同処理型	※区民会議の運営，飼い犬モデル地区，※民生委員活動，市民音楽祭，青少年育成市民運動，地区衛生の保全
住民協力型	※学校施設開放運営会，老人クラブの運営，私道舗装，地域集会所建設運営
住民自主型	児童公園等の維持管理，ハミング広場の維持管理，※ひとりぐらし老人友愛訪問，花壇コンクール，ボランティア活動

(注) ※印は，市政協力員をさす。

第4の問題点としては、共同処理方式がある。行政サービスのなかには、公私責任の中間（グレイゾーン）ともいうべきソーシャルゾーンが必ずある。このような中間・共同責任サービスをどのように処理するかが、その都市社会の市民的水準を表わすバロメーターといえる。このような分野が次第にひろがりつつある。ことに地域福祉的なサービスは、市民の参加メカニズムによって行われることが最も理想とされるので、多くみられる。

たとえば独居ねたきり老人に対するホームヘルパーの派遣などは、定期的専門的サービスが必要であり、また、個人の責任とするにはかなりの負担であるので行政サービスとして行われている。しかし、友愛訪問とか給食サービスなど選択性・地域性があり、サービスそのものに人間の交流がより強い比重をもっている場合、ボランティア活動とかコミュニティ活動に求めるのがよりふさわしいサービスといえる。

神戸市民の今年年中行事の一つとして親しまれつつある六甲全山縦走市民大会も、今年度から「六甲全縦友の会」のメンバーが世話役として参加し、市民と市との共同・協力によって運営されるようになった。また、消費者行政においても、生活情報センターでのテレホン・サービス、各区の消費生活相談を消費者協会のメンバーが担当し、専門性を発揮するとともに、消費生活活動の実践としても意義を高めている。

第5の方向として、市民の自主的活動が何よりもぞまれる。市が場所の提供とかリーダーの育成とかに協力することはあっても、地域活動の主体はあくまで住民自身

であり、リーダーの下に多彩な活動がなされている団体が多い。たとえば、市債購入活動で自治大臣表彰を受けた神戸市婦人団体協議会、朝日新聞社から朝日体育賞を受けた垂水団地スポーツ協会、「美しいまちづくり」全国住民会議からまちづくり日本一の表彰を受けた丸山地区文化防犯協議会など全国的に認められたものも多く存在する。

### 3 地域サービスと費用区分

自治体と市民との費用的関係は、何よりも税、使用料による関係が、最も周知の関係である。そのほかに分担金とか市債購入などもあるが例外的に止まっている。しかし、このような関係は、公共サービスを税であれ、使用料であれ購入する関係であって、国と地方との財政関係のように、ある特定のサービスをめぐる費用負担ではない。

通常、自治体と市民とはそのような費用負担区分はないといわれるが、今日のように地域サービスがひろがってくると、第14表のようにきわめて多くなっている。かつては、学校関係の費用を税外負担という形で市民に求めていたが、激しい批判の下に、今日では影をひそめたといえる。このような学校経費の負担は、原則的には公的負担によるべきであり、それを市民に求めるのは違法ともいえるであろう。

しかし、今日、市民との費用負担は、第14表にあるように、行政サービスの市民への事務委託、個人責任の分野への奨励的補助、そして中間サービスにおける費用負担と3つの形態が考えられる。

これらの関係はまさに政府と自治体との

第14表 行政協力と費用支出の状況 (52年3月末現在)

費用	事業名
委託料	老人いこいの家管理・運営, 救急協力医, 学校施設開放運営, 区民版・広報紙の配布, 法律相談, 青少年育成市民運動
補助金	路上駐車追放, 市民公園の維持・管理, 児童公園の維持・管理, 私道舗装, 区民会議の運営, 地域集会所建設・運営, 老人クラブの運営
報償費	市政モニター, 消費生活モニター, 道路モニター, 百日咳サーベイ, クリーン作戦市民委員, 民生委員, 統計調査員
奨励金	ひとりぐらし老人友愛訪問, バス停の清掃, 飼犬モデル地区
実物供与	地区衛生の保全(衛生自治会), 花壇コンクール, ハミング広場

関係にも酷似しているといえる。しかし、国と地方との財政関係は、周知のように戦前はもとより戦後であっても、伝統的支配関係の下に、国が一方的に決定するという非近代的関係が解消されたわけではない。そのため本来、国が負担すべき費用まで自治体が負担させられ、本来の市民福祉になかなか手が回らなかった。そればかりでなく、どのような財政支出であれそれなりの恩恵を地元にもたらずので、自治体は権限・財源を握る中央政府に追随せざるをえなかった。

自治体と市民との関係にあって、国と地方とのような関係が支配し、市民が自治体の“慈悲”にすがることがあってはならない。委託金、分担金、補助金であれ、対等の関係の下に近代的な契約関係にもとづいて処理されなければならない。費用負担の基準が不明確であれば、必ずそこに行政の裁量が発生し、支配服従の関係が発生するおそれがある。また、極端に高くとも低くとも社会的不公平をもたらすし、自治体と市民との関係を歪めることにな

る。契約関係、費用区分をはっきりさせることがのぞまれるのである。

もっとも対市民との関係にあって、今、ただちにその費用関係を委託料か補助金かに区分してしまうことは、従来からの感情問題もありむずかしく、助成金のような名称を便宜的に使わざるをえないが、考え方としてはサービスの性格と費用負担のあり方を対応させるよう行政努力をしていくべきであろう。

#### 4 協力団体の課題と問題点

今日の都市行政は、自治体が個人と直結しながら行っているケースはむしろ少なく、その過程でいろいろの団体との接触をえて決定される。それが反対団体であるか、協力団体であるかを問わず、市民参加の視点からはいよいよその役割は高まりつつある。

これらの団体を類別すれば、第15表のように、地域団体、職能団体、問題別団体に分類できる。そして、行政サービスのひろがりには次第にこれらの団体との協力を高めつつある。行政事務の受託であれ、地域サ

サービスの自主管理であれ、個々人がそれらの事務・事業に直接対応するのはまず例外であって、多くの場合、グループ・団体が執行にあたる。近年、地域サービスがびろ

がってくるにしたがって、多くの住民団体が、行政とのかかわりあいをもつようになった。

第15表 市民団体の類型

区 分	内 容
地 域 団 体	自治会、婦人会、子供会、老人クラブ、PTA、公園管理会
職 能 団 体	商工会議所、労働組合、商店街組合、医師会、弁護士会
問 題 別 団 体	ボランティア団体、スポーツ団体、自然愛護団体、消費者団体、住民運動団体、〇〇を守る会

今日の都市社会は、多分に企業管理型社会といえるが、老齢化社会の深化、婦人の社会的地位の向上にもなって、地域社会、ことに近隣社会の生活における比重は次第に高まりつつある。しかし、日本の社会には欧米のようなコミュニティ、すなわち相互の私生活には無干渉・無介入という原則をまもりながら、地域社会の課題については、相互に連帯・協力するという地域組織は未成熟であり、また、都市コミュニティという中での問題別市民団体もそれほど発達していない。

地域住民組織は40年代後半、コミュニティ行政として多くの関心と注目を浴びた課題でもあるが、50年代、住民運動の高まりが遠のきその組織化が進むなかで、改めて論議されなければならない課題となった。このような住民組織の問題の中心的課題が、基礎的地域団体としての「自治会」であり、この自治会が戦前型の「町内型」へ変質していくか、戦後型の「コミュニティ」へ成熟していくかが大きな決め手を握

っているといえる。ことに行政の協力関係というとき、基礎的住民組織としての「自治会」は、避けておることができない問題である。

一方、消費者問題での消費者団体、救急医療問題での医師会、福祉問題での社会福祉協議会、さらには都市づくりに関しての住民運動団体などの職能・問題別団体も、次第に行政をつうじて都市社会全体への関心・協力を深めつつある。自治体にとってこれら団体との関係、そして団体自治のあり方は重要な課題であるが、ここでは問題点だけをあげておくことにする。

第1に、地方自治体はあらゆる住民団体と接触し、交渉をもつべきである。ともすれば地域団体、職能団体との交流に傾斜しがちであるが、問題別団体とともに与えられた課題に対応しようとする前傾姿勢を失うべきでない。それは40年代、住民運動などが果たした役割を正当に評価すれば、自治体が常に市民サイドに立った体質をもち続けるには必要な批判勢力であるといえるか

らである。

今後、消費・福祉などの問題別団体・グループがもつエネルギーをどう行政のうえにいかすかも重要な課題である。

また、近年の注目されるべき動きとして、医師会の救急テレフォンセンターへの協力がみられる。これまで職能団体はどちらかといえば利益団体として、行政サービスを引き出す傾向が強かったといえる。しかし、職能団体ももつ大きなエネルギーはもっと都市社会に還元されなければならない。

第2に、住民団体、ことに地域的住民団体との関係にあって、「支援するが、統制しない」(Support and No Control)という原則を保持しなければならない。行政の便宜からいえば、全地域にわたって同じような組織をもった住民組織があることがのぞましく、ともすれば組織化を図っていくとするが、自然発生的な組織化を待つべきである。

また、全国各地のモデル・コミュニティのように地区内ごとに自治会、婦人会、子供会などの階層別組織を統合して、一本化を図るべきでない。公園管理会の現況にみられるように、受託団体が特定形態の団体・グループに固定されないことがのぞまし

いといえる。その行政事務を引受けるのもっともふさわしい地域団体が受託するのが、やはり効果的な結果を生み出すといえる。

第3に、団体自身が都市社会における期待される団体へ成長していくことを心掛けるべきである。都市には現在、無数の団体が存在しているが、市民福祉という全体的視点からみると、変革されるべき多くの問題点をはらんでいるのではなからうか。1つは、団体の目標が団体の利益保護型であり社会還元型でない。2つは、組織としては、強制加入型であり、任意加入型でない。3つは、リーダーも全員参加型でなく、無関心層にかかった寡頭支配型であるといった古い体質がみられる。今後、個々の団体には、これらの体質の克服のための主体的努力が求められる。

住民組織・社会集団などの問題は、これからの都市行後についてきわめて重要な問題を含んでおり、将来の検討すべき課題といえよう。さらに都市社会における市民・企業・自治体のあり方、すなわち“市民公共学”ともいうべき課題を調査・討議する自主的な民間懇談会・研究機関の設立がのぞまれる。

## 要

### I 行政の役割と責任をめぐって

- 最近の都市行政は教育・消防・生活保護といった義務的行政から消費者保護・地域福祉・余暇開発といった任意的行政がひろがりつつあり、新しい対応がのぞまれる。
- 国・県・市、市民、企業の責任分野は複雑に入り込んでいるが、それぞれの役割分担が決められており、その役割を忠実に遂行すべきである。
- 現行制度上、法律・財政上の制度的措置が不十分のまま、基礎的自治体である市町村に行政責任が転嫁されている。
- 行政サービスの増加に対応するためには、サービスの配分比率にあつて選択が求められている限りにおいて、サービスの配分方法にあつても多様性が求められる。
- 自治体・市民・企業の3者協力システムをめざして、第3（自治体・企業）、第4（自治体・市民）、第5（市民・企業）セクターおよび自治体、市民、企業の連合処理方式（ジョイント・セクター）の活用がのぞまれる。
- 地域生活施設・サービスにあつては、参加のメカニズムの活用、現地総合性の発揮、地域相互協力の保障などの視点から市民の自主管理・活動がのぞましいといえる。
- 自治体・市民・企業が潜在的にもつ能力・エネルギーは大きい。その余力を如何にそしてどれほど社会に還元していくかが問われている。都市社会には自治体・市民・企業の本来的責任・役割と決めに

## 約

くい老人の生きがい、都市美化といった活動の分野（ソーシャル・ゾーン）があり、そのような社会的需要をどれだけ見事に充足さすかによって、その社会の社会的水準が決るといえるであろう。

### II 企業の役割と責任をめぐって

- 企業責任は公経済的責任、行政的責任、地域的責任などが考えられるが、これは“よき市民”としての責任という基調から導き出される。
- 市条例にもとづく企業責任は、憲章、協力、奨励、指導、強制的なものと多岐にわたるが、地域社会の一員としての企業に社会的協力を求めた“社会的合意”を規範化したものといえる。
- 法人といえども、個人と同じように文化の振興、環境の保全、青少年の育成などで企業の自主的な社会参加が求められ、地域コミュニティへの融合がのぞまれる。
- 雇用問題は、市民と自治体の協力、市民の地域社会への参加、地域的特性の育成などの視点からも重要な問題であり、さらに、高齢者、身障者などの雇用にあつては企業の積極的協力がのぞまれる。

### III 市民の役割と責任をめぐって

- 市民は自治体との関係において、主権者、協力者、受益者であるが、行政協力にあつてはそれぞれの役割・費用分担を明確にしなが、近代的な契約関係・自己責任の原則をつくりだしていくべきである。

- 豊かな市民生活のためには、十分な生活知識と高い市民的モラルが求められ、社会的学習、実践への参加などによって充実させていくことがのぞまれる。
- 行政参加の類型は市民からみて、個人型、ボランティア型、コミュニティ型、モチーフ型、モニター型などがあり、行政からみて行政委託型、行政協力型、共同処理型、住民協力型、住民自主型などさまざまなタイプに分けられる。その行政の多くが市民参加・協力を基調にした選択的、地域的サービスであるので、市民の自主的運営グループの活動がのぞまれる。
- これからの都市社会にあって、個人とともに団体の役割が大きな比重を占めるであろう。地域団体、問題別団体など、それぞれの団体が都市社会全体のあり方について関心を払うとともに、団体内部の“市民的”体質を強めることがのぞまれる。
- 都市社会における市民・企業・自治体のあり方、すなわち“市民公共学”ともいふべき課題を調査・討議する自主的な民間懇談会・研究機関の設立がのぞまれる。

## 新刊紹介

# 現代大都市の構造 職業としての公務員 あすの都市経営 管理者と部下をめぐる問題事例 四つの交通路

### ■ 現代大都市の構造

大都市に対する多くの人々の印象は、その繁栄への羨望であって、その企業集積と歩調を合せて深化しつつある衰退現象にはあまり気をくばらない。ことに、戦後、日本にあっては大都市対策はその過大化を抑制し、如何に地方分散を図るかという政策が一貫してとられてきたが、大都市プロパターの政策は、交通、水、環境などの個別対策に止まり、大都市構造をそのものもつ歪みは、過密の弊害とか都市のスラム化という一面的把握に止まってしまった。

しかし、ニューヨーク市においてみられるようにインナーシティといわれる都心周辺部の衰退—中産階級の流出、雇用の減少、環境条件の悪化などは最早放置できない深刻化をたどりつつある。日本にあってはもその兆候はすでに顕著となりつつあり、成長期を過ぎた大都市にとって避けがたい問題である。

本書はこのような大都市のインナーシティを再開発し、都市をよみがえらすための厄介な課題について政策方向を論じたはじめての刊行物ともいえる。大阪、名古屋、シカゴ、ロンドンなどの構造分析をふまえて、それぞれの国の政府・自治体の対策を紹介していく。

米国にあっては人種問題を悪用し、不動産あっせん業者が、白人地区に意図的に黒人を導入したり、黒人の導入をにおわせたりして、白人の売り急ぎや、都市のスラム化を助成する過程で不当利得をえた事実は興味をそそられるが、同時に問題の複雑さを知らされる。

また、英国政府がニュータウン政策から、今やインナーシティ対策への転換を声明し、単なるスラム対策ではなく、雇用機会の増大のための都心周辺部への企業誘致、ニュータウンの人口削減を打出したことは、これからの日本の大都市政策にとってコペルニクスの転換を迫らざるにはおかないだろう。

本書は、このような政策次元において、従来、あまり関心の注がれなかったインナーシティの問題に焦点をあてた数少ない研究書としてこれから大都市問題を論ずるにあたって不可欠の出発点となるであろう。

(大阪市立大学経済研究所編)  
東京大学出版会刊 2,800円)

### ■ 職業としての公務員

本書は月刊誌「地方自治職員研修」で約2年半にわたって好評を博した連載物をまとめたものである。日本行政学会理事長でもあった著者が、多年の学問的蓄積と制度



への批判精神を本書に凝集させた感がある。

公務員の「生理と病理」というサブタイトルがつけられているが、豊富な事例と歯に衣をきせない役人たちの実態への批判は、小気味よい清涼感とともに、そのような批判をつうじて、本来、公務員がどうあるべきかを示している。公務員のタテマエとホンネのズレに対しては、過度なまでの形式的法律主義のもたらす“病理現象”として描き出されている。

ことに、市民サイドとか公僕とかを自認する革新的公務員への風当りは強い。それは丹頂鶴のように頭だけが目立って革新的に色がりしたが、足元は封建的権威主義の泥田にどっぷりとつかってきた、革新系の体質の弱さを鋭く指摘する。しかし著者が「わたしがよく<革新的>公務員労働者を目の仇のようにいうのは、日本の保守勢力にはサジをなげたくなるほど絶望し、わずかに革新勢力に将来を託しているからである」と記しているように、革新系にとってまことにえがたい支持者であるともいえる。

著者が求めてやまない理念は何であるか、それは『行政と平均的市民』（日本評論社）『現代の公共問題と市民』（ぎょうせい）そして、「市民公共学」（『都市問題研究』連載中）にみられるように、行政と対応した平均的市民のか弱い立場への同情であり、行政体を市民的なものへ脱皮させなければならないとする学者・市民としての情熱であるともいえる。

戦後、公務員制度は改正された。しかし、その精神も現実的改正も放置されたま

まであり、なし崩し的に骨抜きにされてきた。この点において保守の特権官僚も革新的一般職員も変ることはない。このような公務員制度の体質改善のためには、市民、実務者、学者を加えた“市民公共学”が不可欠であるといえる。

（足立忠夫著

）  
（公務職員研修協会刊 1,900円）

### ■あすの都市経営

現職の宮崎神戸市長の対談集である。地方自治体という1つのディレンマ社会をあくまで市長の苦悩とまた自信がそこに滲みでている。松下圭一、石原舜介、伊東光晴、橋本徹、会田雄次、陳舜臣、中内功、小松左京、庄司光、山田幸男、米山俊直、清家清など、その分野に的確な人物をえた対談だけに、随所に鋭い都市へのひらめきがみられるのはさすがである。

対談は46年から53年にわたる長い間のもものが収録されているが、少しも古さを感じさせない。「行政のすべきこと、するべきでないことをはっきりさせておくべきでしょう。それが本当の意味での市民サイドの行政だと思います。」という警句を47年当時の対談で松下教授がのべていることによってもうかがい知ることができる。

対談をつうじて神戸の先験的行政事例のルーツなり、背景が市長という行政責任者によって明らかにされていくのは興味深い。全世帯調査、学校開放、起債主義、市民の市債引受、福祉条例、消費者条例など、神戸という開放的風土がそだてあげた行政の成果物といえるが、「日本の都市行政は、全国的な国の基準で拘束され、独自

の行政ができないと講学上いわれているが、案外、自治体も持っている裁量は大きく、それぞれの都市の歴史や経験に培われて都市行政は行われているといえる。」という宮崎市長の言葉にもみられるように、与えられた制約のなかで可能性を追求していこうとする前傾姿勢のなかに自治体の責任者の期待されるべき一面をみることが出来る。

現実の行政のむずかしさの実感が、このような対談によってかえって鮮明に浮び上がっている。開発行政にあって「英国式の気長なプロセス」は日本にはなじめない。シビルミニマムの適用にあって地域的なズレが必然的に発生する。住民パワーは理窟でわかっても、解決方法がむずかしい一などの点が、行政の現場にあってどう消化され、解決への方策が展開されているか、示唆に富む対策は他の自治体・市長にとっては行政事実として重みをもって迫ってくる。

（宮崎辰雄著  
勁草書房刊 1,200円）

## ■ 管理者と部下をめぐる問題事例

組織における人、職場集団におけるリーダーシップと、その重要性を力説する書はあまた存在する。組織理論、人間関係論、人事管理論そして科学的管理法と、一般に説かれる理論、技法も又、正論であり、異論をはさむ余地はない。

しかし、正に「人はさまざまである。人はそれぞれ異なる星の下に生れ、育った家庭環境も違う。……その人の個人的歴史が、……その人の個性を形づくっている。」そして、「その独自の個性の持主

の何人か」によって構成される職場集団にも様々な組織目的が課せられている。

行政組織にあっては「組織といい、監督される職員といい、また各自治体の政治的風土といい、与えられた条件は千差万別」である。こういった職場集団の管理監督者にとって、今、望まれているのは「あるべき管理者論」でなくして、その具体的適用、具体的あり方である。

本書は、現在職場にあって、日夜、管理監督者として苦心を重ねておられる方々によって書き綴られた生々しい事例を体系化したものである。第Ⅰ章に「リーダーシップ」、第Ⅱ章に「管理者の条件」を説き、第Ⅲ章には「意思決定と命令のあり方」を探っている。そして、第Ⅳ章以下では、多様化と専門化を極める行政需要への対応策としてその真価を問われる「プロジェクトチームの運営のあり方」と、今目的課題から永遠の課題とも目されている「上司・同僚・部下との関係」「勤労意欲」「部下の指導・育成」へと取り上げる具体的問題事例は67項目に及んでいる。

もとより、これらの問題事例がすべて成功裡に終結したものではなからう。しかし、ケーススタディとしての本書の目的からすると、**「あるべき管理者論」**から**「活かしたリーダーシップ」**への指針を求める者にとって、並びなき書としての評価を惜しまない。

（後藤敏夫監修  
学陽書房刊 1,400円）

## ■ 四つの交通路

本書は、1939年、ナチス・ドイツがポー

ランドに攻めいった時に執筆された。そして、この戦争を蒸気機関から始まった100年の文明の崩壊・あと始末としてとらえ、その後の再建を素晴らしいものへとするための提案である。「願わくば、予測が焦眉の急に応え、提案が多岐にわたり、調和が100年に及ぶ」ものとするためへの。

「原題を直訳すれば『四つの交通路にて』である。この『にて』に原著者の体験がこめられている。」従って、さまざまな地域で実験された数多くの具体例を引用し、その思想を明らかにする。

「都市計画は、その目的として、四つの交通路、すなわち、土と鉄と水と空気の四つの規則を準用する。交通路は国土に張り巡らされ、それに沿って、生活が、一つの規則、それも新しい規則に基づいて立て直される。」また、「四つの交通路は、この世界で最善の展望を、もしくは、その展望のさまざまな局面を開いてみせてくれる。」そこから、居住と交通との「調和」を見出そうとし、田園都市の如くに逃げることなく、都市内部における問題解決を目指す。そして、機械文明のもたらした技術革命による成果を基礎とした「輝く都市」構想を引用し、「太陽・空間・緑という輝く詩を

構成する三つの言葉によって表現される」万人の「基本的喜び」をもたらす新しい都市計画を示すとともに、その円滑な進展のために、「建設・行政・予測という三つの専門的作業を調和させる」ことを主張する。

さらに「交通と住居の問題を制御することにより、都市計画の第三の要因が表われる。それは、生命のない物質に躍動する都市を造り出す精神を介在させることである。」そして「それこそ公民精神というもの」である。また、「都市計画は建築体に関する科学」であり、その結果「住民は太陽と空間、緑、土地の主人公」となりうるのである。すなわち、「建設されるものに万人の権利がある。なぜなら人間らしい目的のために建設されるからである。」と結ぶ。

本書は、40年近い以前に執筆されたものでありながら、なおかつ、現在の都市計画のあり方を、四つの交通路を媒介として、その新しい国づくり、まちづくりへの意気どみとともに、問いかけるものである。

（ル・コルビジェ著 井田安弘訳）  
鹿島出版会刊 980円

## ■ 発売中

- ・神戸市「市政白書」『花時計からの報告』

(B 6版・504頁、定価600円・送料200円)

- ・『新・神戸市総合基本計画』(A 4版・177頁、定価2,000円・送料200円)

## 編 集 後 記

- ☑ 厳しかった残暑が過ぎたとたん、急に涼しく、すごしやすくなった。同時に国家予算編成が本格化し、各地方自治体にあっても、予算の作成作業が進められていることであろう。
- ☑ 不況の長期化は、地方自治体財政を圧迫し、住民福祉を増進することが何よりも求められている基礎的公共団体としての市町村にあっては、トレード・オフの関係に立つ両者の調整に四苦八苦しなければならないであろう。そこに、地方自治体の工夫が生れ、住民と一体となった自治が推進されることであろう。安易に福祉切り捨てが行われることのないよう期待したいものである。
- ☑ 今回の特集「都市行政と市民協力」は、財政制約のなかにあっぴかきに住民福祉を増進していくかを検討する上での行政と市民協力のあり方について、理論と実践の立場からご寄稿いただいた。足立・水口・能勢先生からは、理論的に、市民の責任、行政の責任、そして相互の関係を行政・財政的視点から解明していただくとともに、神戸市の実践の場からは、行政サービス全般の動き、本来的分野としての廃棄物行政、新たな分野としての救急医療の実態を紹介していただいた。さらに、早くから「すぐやる課」を設置し、住民要望に対応されて来た松戸市からもご寄稿をいただいた。財政制約のなかにあっぴかきに、今、住民と行政との新しい関係が求められようとしている。今回の特集が、苦悩する地方自治体の問題解決に些かでも貢献することができれば幸いである。
- ☑ 当研究所での自主研究「市民スポーツ振興構想」研究が完成したので掲載させていたいただいた。この研究も、行政と市民との接点を求める点では、今回の特集の趣旨に沿うものである。特に、今後増加するであろう市民スポーツ施設の民間施設と比較した場合のあり方、市民管理の方向についても検討を加えている。特集論文同様、参考となるところがあれば幸いである。

季 刊 都 市 政 策

第 13 号

印 刷 昭和53年10月20日 発 行 昭和53年10月25日

発行所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 是 常 福 治

〒 651 神戸市葺合区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル3F)

振替口座 神戸 75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

〒 112 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 東京5-175253 電話 (03) 814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

## 都 市 政 策

第3号 特集 地方自治と市民参加 1976年4月25日発行

第4号 特集 都市と環境保全 1976年7月25日発行

第5号 特集 都市自治の将来像 1976年10月25日発行

地方自治法の現代的課題／都市自治の実践的課題／現代国家と地方自治／憲法と地方自治／自治立法権の理論的考察／市民組織の課題と展望／婦人団体と市政参加／市民政治意識の変遷に関する分析／環境法の現況と課題Ⅱ／「ミラノ大都市市長会議」報告

第6号 特集 現代都市計画の課題 1977年1月25日発行

現代都市計画を点検する／都市景観の設計／コミュニティ・プランニングの課題／都市計画行政の課題と展望／住宅政策の課題／地域開発の系譜／都市景観保全の方策／「環境カルテ」の意義と役割／都市財政と都市開発／宅地開発指導要綱の法制的考察／英国における歴史的建築・環境保全

第7号 特集 市民福祉の展望 1977年4月25日発行

市民福祉の概念／福祉と費用負担／神戸市福祉条例の意義と役割／地域福祉とボランティア活動／社会福祉協議会の課題と展望／社会福祉施設と地域の関係／摂津訴訟判決をめぐる／人間都市へのフィジカルプラン／欧米自治への考察Ⅰ／ニュージーランドの福祉

第8号 特集 地方自治体と公共サービス 1977年7月25日発行

公共サービスの本質と限界／公共サービスの決定過程／都市サービスと公共料金／公共サービスの供給システム／公共サービスと市民の協力／使用料・手数料概念と利用者負担／市民生活と公共サービス／広聴システムと市民相談／欧米自治への考察Ⅱ／使用料の適正負担と実態分析／諸外国の水道事情

第9号 特集 戦後自治30年 1977年10月25日発行

地方自治の本旨／戦後30年——行政管理へ／カリフォルニアの地方公共団体制度／東京都の戦後30年／倉敷市の戦後30年／神戸市の戦後30年／地方自治と市民生活／地方自治と自治体職員／欧米自治への考察Ⅲ／イタリヤ地方自治の入口で

第10号 特集 都市と経済 1978年1月25日発行

都市と産業構造／都市と商業／神戸経済の現状と市の経済施策／都市化と農業／ファッション都市の課題／ケミカルシューズ産業の課題と将来／生活を売るあすの商店街／都市先端企業と地域経済／市民のための企業分析のあり方／地方財務計制度の改革／ニューヨークの経済再建

第11号 特集 都市と文化 1978年4月25日発行

都市経済と文化開発／都市文化と市民生活／都市と港湾文化／あたらしい文化行政をさぐる／伝統文化と都市行政／神戸市の文化行政／欧米自治への考察Ⅳ／都市経営システムの開発

●公務職員研修協会＝新刊・重版案内●

綿貫芳源著

好評発売中！

# 解説 地方自治法 (正)

上巻 挿入A5判四〇〇頁 定価二、〇〇〇円 下巻 二、〇〇〇円

- ☆地方自治法を逐条ごとに詳解解説した決定版
- ☆最高裁判例を完全収録、主要な下級審判例ももれなく網羅した、判例による活きた解説書
- ☆自治実務資料、昇任試験対策として格好な書
- ☆重要字句ごとに解説、実務上の疑問を解決。
- ☆巻末には詳細な索引を付し、読者の便を計る。
- 第一編 総則、第二編 普通地方公共団体、第一章 通則、第六章 (以下統)

## 増補 公法演習

田中館照橘著 一、八〇〇円

地方自治の基礎である憲法／行政法／地方自治法／地方公務員法のポイント概説に加え演習二七〇問に解説と重要公法判例を付す。

## やさしい法令用語の解説

小島和夫著 一、一〇〇円

まぎらわしい法律法令用語の解説や難解な用法の意味をやさしく整理し分りやすくまとめた法律入門編

公務職員研修協会 〒101 東京都千代田区神田神保町3-2 TEL 03(230)3701(代)

# 自治研修

編集

自治大学校・地方自治研究資料センター

〒106 東京都港区南麻布4-6-2

電話 (03) 444-3281

第一法規出版株式会社

発行所

〒107 東京都港区南青山2-1-17

電話 (03) 404-2251

振替口座東京5-7739

毎月10日発行  
定価 300 円  
年間購読料 4,300 円

特集 自治研修	〔論説〕	企業における管理監督者研修井上 富雄 これからの中間管理者研修：原口 忠興 〔論文〕	地方自治体における 管理監督者研修：寺坂 智昭 堺市における管理監督者 研修の二つの試み：鈴木 利師 〔レポート〕	状況適応型リーダーシップ論 と管理者研修：北大路信郷	実践的課長研修……………岡田 耕栄	自治体女性管理 監督者研修会……………山根 文子	〔連載講座〕 管理監督者に必要な技法……………梅島 みよ 世界の地方自治シリーズ 老人福祉の情報サービス 〔すいそく〕	証人席にて……………谷 伍平 沖繩のこころ……………安里 和子 今月の出来事 エイチ教授の自治大こぼなし
---------	------	--	---	-------------------------------	-------------------	-----------------------------	---	---

『都市経営の理論と実践』

都市自治は長い苦難の途を歩んできた。40年代に開花した自治の知恵は今その真価を問われようとしている。その鍵を握るものは都市経営の確立にあるといえよう。本書は豊富な実践例をふまえ、都市経営の体系化をめざしている。

都市経済論序説	神戸大学経営学部教授	伊賀 隆
都市経営運営論	神戸市長	宮崎 辰雄
都市経済と費用負担	神戸商科大学教授	能勢 哲也
都市経営と地方公営企業	関西学院大学教授	橋本 徹
地方債運用論	神戸市助役	井尻 昌一
都市経営と政策決定	神戸市助役	狩野 學
行政運営の科学的手法	神戸商科大学助教授	河崎 俊二
都市財政における企業会計方式の導入	神戸商科大学教授	吉田 寛
公共デベロッパー論	神戸市助役	佐野雄一郎
都市経営の実践的課題	神戸市総務局長	池田 正治
地方公社論	神戸市企画局主幹	高寄 昇三
外郭団体の経営	神戸都市問題研究所	都市経営研究会

本の密野遊習書報

■ 52年12月25日発行 ■ A 5 版 212頁 ■ 定価 1,500円

都市政策論集第 1 集  
発 売 中 『消費者問題の理論と実践』 A5版 236頁  
定価1,700円

勁 草 書 房

季刊 都市政策 第13号 3331—973603—1836

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2の23の15  
振替東京 5-175253 電03-814-6861

定価 500円