



Title	都市自治体の変動と再生：第Ⅱ部 都市自治体の現状と問題に関する実証的分析
Author(s)	岩城, 完之
Citation	『調査と社会理論』・研究報告書, 10, 19-78
Issue Date	1985
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/24254">https://hdl.handle.net/2115/24254</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	10_P19-78.pdf



## 第Ⅱ部 都市自治体の現状と問題に 関する実証的分析

## 第Ⅱ部 都市自治体の現状と問題に関する実証的分析

### 第1章 都市自治体分析の課題と方法

### 第2章 事務配分をめぐる都市自治体の対応・評価と事務共同処理の問題

#### 第1節 事務配分と権限関係の問題

#### 第2節 事務の自治体間共同処理の現状と問題

### 第3章 財政制度の問題と都市自治体予算の運用

#### 第1節 財政制度の問題と補助金政策

#### 第2節 都市自治体予算の編成と運用の問題

### 第4章 自治体政策に関わる諸団体との対応と現状での懸案問題

#### 第1節 各種団体との対応と問題点

#### 第2節 自治体にとっての解決すべき懸案問題

### 第5章 都市自治体政策形成と住民参加の問題

#### 第1節 政策形成過程での住民対応と「コミュニティ」

#### 第2節 住民参加と情報公開

## 第1章 都市自治体分析の課題と方法

すでに詳述したように、自治を実体化することが、きわめて困難な状況下におかれてきた地方自治体に関し、第Ⅱ部では、その現状と問題についての実証的分析を試みることにする。その場合、本稿ではその対象を都市自治体に限定する。そこでまず、都市を対象を限定したことの意味から検討していこう。

もはや産業資本主義段階より、はるかに高度化した国家独占資本主義段階における現代都市をここでの問題とする。筆者はかつて、そうした都市をつぎのように規定した。「現在の国家独占資本主義体制下における都市は、すぐれて重化学工業を基軸にした産業構造のもと、一国経済の総過程（生産－流通－分配－消費）を統合的に循環せしめる、その重要な環としての性格を付与されてきている。すなわち、首都ならびに地方中心都市にみる、その中枢的管理機能の集中化は、現段階での一国内における都市の骨格的地位をより明確化させつゝあるといえる」と<sup>(1)</sup>。同様にまた「剰余価値の生産と実現に未だ基底をもつ蓄積過程が、より少数ながら、ますます大きな経済単位の決定によって導かれ」<sup>(2)</sup>そして「今世紀の転換期にあつて、そうした資本蓄積における、ある爆発的危機にとつての歴史的解決策として出現した」法人企業都市（corporate city）<sup>(3)</sup>ともいふべき現代都市が、ここでの対象となる。このように確かに資本主義発展の高度化に伴い、都市は今や資本主義社会の体制的体现者として、明らかに自らを顕在化させてきたといえる。

とはいえ、すでに「都市社会（urban society）はアメリカ社会へと急激になりつゝある」といわれ、<sup>(4)</sup>また「都市は自らの存在のために都市的定住地（urban settlement）の領域をはるかに超える諸活動のネットワークに依存している」という指摘から、<sup>(5)</sup>対象としての都市を、いわゆる一国社会レベル（都市化社会として）に解消してしまう方法論に、私たちは賛成できない。都市を体制的体现者としてみる場合、もはや国内ならびに世界市場が出現している現段階、いわゆる体制の内包する矛盾や問題を端的に集約した実体として都市は現出せざるをえない。その意味において、一国社会との深い有機的関連構造を有する都市自治体の存在性がより一層、解明される必要があるのであつて、都市の相対的独自性を軽視する都市化社会論では、体制的矛盾を有する都市と全体社会との発展論理を導き出しえないと考えるからである。

さて、本稿ではそうした都市の全体的性格を規定した上になつて、その社会としての全体性ではなく、都市自治体そのものに分析の対象をしぼる。換言すれば、都市社会分析ではなくて都市自治体分析である。ところで都市生活の基本的特質を考えた場合、住民にとっての日常生活上、施設、サービス面における社会的共同条件（住宅、交通、上下水道、光熱源、教育、医療、福祉、廃棄・排出物処理、土地利用規制など）の体系化が前提となつて、住民の生活は個人的・家族的レベルで展開するといえる。<sup>(6)</sup>つまり都市生活にとって社会的・公共的条件は必須のものとなつており、それらの条件を担う自治体機能は、私たちの生活局面とより一層深く、関係づけられるようになってきている。例えば「個々人の精神的・肉体的保全を図る医療機関、また子弟の社会化、すなわち教

育機能を司る各種教育機関」の自治体としての実質的保障の必要性などは、その最も端的な実例といえよう。<sup>(7)</sup>

このように、地方自治体そのものは、本来、住民の基礎的な生活現実に根ざしていることにその存在理由を有している。つまり住民自治を前提にした自治体である。ところが現実には、その対極に、国家による統治機構の一環たる行政組織としての自治体という性格をも有しており、実際、この性格が、日本の場合きわめて強い。だがしかし、たしかに、機構として国に完全に従属したものではない少くとも相対的独自性を有する団体自治の体現者としての自治体という面は否定しえない。とはいえ重要な点は、この住民自治と団体自治とが、必ずしも即応しえず、かえって相矛盾する局面に、現実の自治体がおかれていることである。と同時にまた、自治体が国家による強い統制機能のもとで、その団体自治の実体をも弱化せしめてきている点は、前述の如くあらためて看過しえない問題である。この後者の団体自治の脆弱さは、かえって、住民自治との矛盾を先鋭化させる側面を、通常は生み出す。しかし、現代のように行政過程の地方への貫徹がすゝめばすゝむほど、そうした矛盾は一方、地域レベルで先鋭化するとともに他方、地域を超えた国家レベルでより拡大・先鋭化される。そして双方は相互に作用し合う傾向を有することになる。

さて、こうして自治体の果たすべき役割をめぐっての問題は、いまや個別自治体を超え、より広域化し、一国社会での問題をつねに射呈に入れて考察される必要がある。現代は体制をより一層、明確に体現してきているのが都市であるからこそ、私たちは、そうした観点から都市自治体にアプローチする必要がある。以上の点からして、とくに国との関係で現に都市自治体にとり、その十全な機能を果たす上での阻害要因や、その打開のための対応そして自治体がかゝえる解決課題さらにまた自治体の政策形成と関わる住民参加の問題を設定し、以下、一定の実証的分析を試みるのが、第Ⅱ部の目的である。

そこでつぎに、そうした意図にもとづき、私たちは解明すべき次のような四つの柱を構成し、実際の調査を実施したのである。

- (1) 国などとの事務配分、権限関係と事務、事業の自治体間共同処理の問題
- (2) 国の財政制度、補助金政策と都市自治体の予算編成ならびに運用の問題
- (3) 自治体政策に関わる住民諸団体との対応と自治体にとっての解決すべき懸案問題
- (4) 自治体の政策形成過程での住民対応と住民参加、情報公開の問題

ところで、これら四つの構成領域の狙いは以下の通りである。まず第一は、都市自治体の諸活動にとって、何んらかの規制・拘束条件ともなる国、府県との事務配分の実態、種々の権限関係や地方税制、予算原則などの現実が、都市自治体に果たして、どのような問題をもたらしているのかという点の究明である。つぎに第二は、そうした条件下にあって、都市自治体が自らの政策と関わって迫られる諸団体との対応やそこでの問題点の解明、そしてさらに自治体の内外を含めた、解決すべき懸案問題の所在を通して現出せざるをえない、都市自治体間格差の構造と問題が考察される。そして最後に第三は、都市自治体が自らの政策形成過程で必要となる住民対応の現実とコミュニティの問題が検討され、さらに今後、とりわけ考慮すべき住民参加、情報公開のあり方が究明される

ことになる。いわば、これらの問題構成群の底流には、日々の行政執行過程を通じてのさまざまな問題、矛盾の局面がどのような形で発現しており、それらへの自治体の対応自体の中に、どのような「自治への実体化」の志向性が生みだされようとしているのか、といった点への解明を強く求めているモチーフがある。

さて、以上のような問題意識にもとづき、都市自治体に対するアンケート調査がなされたのである。<sup>(8)</sup>もとより、必ずしも研究視角は同じではないが、とくに、事務配分（国と地方との）をめぐる実態調査は、他に同時期なされている。例えば、『地方行政改善調査結果報告書』（自治省、1980年4月）、『都市と国、府県との新しい関係——都市自治の確立をめざして——』（日本都市センター・都市行財政研究委員会、1983年8月）などはその代表的なものである。たゞ、これらは、調査結果の羅列的・平面的報告に終始しており、分析的とは必ずしもいえない。そこで、私たちの調査との資料的対照上、必要な限りにおいて、それらの成果をも参考にする。

- 注 (1) 岩城 完之 「都市社会の発展と都市問題」（『日本社会の社会学的分析』アカデミア出版会 布施 鉄治・鎌田とし子・岩城 完之 共編 1982 59頁）。
- (2) D. M. Gordon, *Capitalist Development and the History of American Cities*, in W. Tabb & L. Sawers (ed.) *Marxism and the Metropolis*, 1978 P 47.
- (3) D. M. Gordon, *op. cit.*, P 55. なお corporate city の訳語の「法人企業都市」は水口 憲人「アメリカ、都市の衰退と再生」（『科学と思想』no 48. 新日本出版社 1983. 4）によった。
- (4) E. Manheim, *Theoretical Prospects of Urban Sociology in an Urbanized Society*, *AJS*, V 66, no 43, 1960 P 228.
- (5) R. Mellon, *Urban Sociology in an Urbanized Society*, *BJS*, Vol XXVI, no 3, 1975 P 291.
- (6) 岩城 完之 「前掲論文」 69頁。
- (7) 布施 鉄治, 岩城 完之, 小林 甫 「社会学方法論」 御茶の水書房 1983 205頁。
- (8) 本調査は、全国の市（651市）と東京都23区を含む674市（区）を対象に、1983年2月から5月にかけて、メール・サーベイ（郵送配布・回収）でなされた。回収率は431（うち拒否9を含む）あり、有効回収率62.6%である。集計に利用した422市（区）の内訳はつぎの通りである。政令指定都市（7市）、東京都区部（12区）、県庁所在地（33市）、人口30万以上（16市）、20～30万未満（19市）、10～20万未満（60市）、5～10万未満（127市）、3～5万未満（121市）、3万未満（27市）である。なお、集計の中で、フリー・アンサーの部分は、全て都市名毎にその内容を記述したが、本報告では、都市名は匿名とし、その記述も分析に必要な限りの項目に整理し直してある。

## 第2章 事務配分をめぐる都市自治体の対応・評価と事務共同処理の問題

### 第1節 事務配分と権限関係の問題

すでに、国からの地方自治体に対する委任事務の増加が、自治体にとっての負担増の問題として指摘されてから久しい。「普通地方公共団体の処理すべき事務」としての「国有事務」や「その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないもの」としての「行政事務」などは、本来的に地方自治体に帰属するものといわれている。ところで、戦後のさまざまな領域における制度化の進展は、急速に行政上の事務量の増加と質的多様化をもたらしてきた。それは当然にも、国による基礎的かつ一元的な制度規準の設定とその運用・執行を地方自治体の協力体制を前提として、進めてきた現実からもみてとれる。

そうした過程の実現にあたって、端的には、国からの「機関委任事務」の増大を自治体にもたらしてきたことが指摘できる。つまり、それは「国及び他の地方公共団体等で事務の性質を有したまゝ、地方公共団体の執行機関に委任されたもの」としての「機関委任事務」のことである。これは、国の指揮監督のもとにおかれ、受け入れるかどうかにあたっての地方議会の関与が及ばない性格のもとで、国の代行機関としての自治体の現状を端的に示しているものである。いま、その「機関委任事務」の増加傾向を1952年から1978年の間でみると次のようになる。<sup>(1)</sup>府県で128から327（155.5%増）、市で74から139（87.8%増）、町村で53から81（52.8%増）というように、まず、国から府県、市、町村という順で委任されてきた特徴がわかる。このことは、府県から市、町村への委任がそのあとになされることを想定させる。つまり、府県を介しての国による市町村に対する重層的な行政過程の滲透が、強められてきたことを、このことは示している。

いわば、こうした現実が、国と地方との、いわゆる「事務配分」をめぐる深刻な問題を生みだしてきていることはすでに指摘されてきた。そこでこの点について、私たちの調査以外の資料でまず、検討してみよう。1980年の自治省資料によるとつぎのようなことが判明する。「地方自治の現状認識については、地方自治は全体として定着してきているが、事務、財源の配分が不十分で、国の関与、制約が多く、いわゆる団体自治の面で、早急な改善を要する状態にあるとする意見が、都道府県80.9%、市町村58.5%と大勢を占め、特に都道府県及び規模の大きな市町村ほどその割合が高くなっている」。そして、つぎに以下のような点が指摘される。第一として、「地域住民に係る行政需要を地域の実情に応じて自主的に処理するために必要な事務はできるだけ優先的に地方公共団体に配分すべきであるとする意見」は、都道府県46.8%市町村29.5%となり、そして第二に「広域的、統一的な性格を有する事務であっても実施面は、できるだけ地方公共団体に委ねるものとする意見」は都道府県36.2%市町村18.4%となる。さらに第三に「機関委任事務」を廃止するものとする意見では都道府県63.8%、市町村41.5%となる。<sup>(2)</sup>このように現状の「事務配分」や財源のあり方に、府県、市町村とも、ほぼ6割以上がその是正を求め、また自治体への優先的な事

務配分を求めるものが、府県、市町村ともにほぼ3割以上も存在している。たゞ、ここで注目すべき点として、各要求や意向表明で、市町村より府県の方が高い比率を示すことは、少くとも、府県の場合、市町村へさらに委任できる位置にあることによる。その意味で本来、市町村優先であるべき自治原則は大きく変容してきており、「事務、権限の配分の面では、基礎的自治体である都市は、第二義的、補完的に扱われ、都道府県が第一義的、基本的に扱われてきた」<sup>(3)</sup>という批判は正しいといえる。

さて、つぎに、私たちの調査結果からこうした点につき、さらに分析していこう。まずはじめに、表2-1から現状における機関委任事務の増加に関する対応上の評価をみってみる。全体として、約3割弱(28.4%)の自治体が、「今の程度なら処理でき

表2-1. 機関委任事務の増加に対する評価

( )内は%

都市規模	評価 今の程度なら 処理できる	今でもその処理 をする上で 無理している	これ以上、増え たら処理するの が困難となる	そ の 他	無回答、不明	計
政令指定都市		4 ( 57.1 )		2 ( 28.6 )	1 ( 14.3 )	7
東京都区部	6 ( 50.0 )	4 ( 33.3 )		2 ( 16.7 )		12
県庁所在地	9 ( 27.3 )	11 ( 33.3 )	6 ( 18.2 )	4 ( 12.1 )	3 ( 9.1 )	33
人口30万以上	3 ( 18.8 )	10 ( 62.5 )	2 ( 12.5 )	1 ( 6.3 )		16
20～30万未	4 ( 21.1 )	5 ( 26.3 )	6 ( 31.6 )	1 ( 5.3 )	3 ( 15.8 )	19
10～20万未	10 ( 16.7 )	24 ( 40.0 )	22 ( 36.7 )	1 ( 1.7 )	3 ( 5.0 )	60
5～10万未	39 ( 30.7 )	42 ( 33.1 )	34 ( 26.8 )		12 ( 9.4 )	127
3～5万未	39 ( 32.2 )	34 ( 28.1 )	31 ( 25.6 )	2 ( 1.7 )	15 ( 9.9 )	121
3万未	10 ( 37.0 )	6 ( 22.2 )	9 ( 33.3 )		2 ( 7.4 )	27
計	120 ( 28.4 )	140 ( 33.2 )	110 ( 26.1 )	13 ( 3.1 )	39 ( 9.2 )	422

る」としているのみで、その他の多くは、相当、処理上の困難性を訴えていることがわかる。そして現状でも処理上の無理をしているところは、とくに政令指定都市や人口30万以上の大都市で強くみられる。したがって、中小都市ではむしろ、今後、事務

量が増えた場合の困難性を予想しているといった特徴に気づく（なお、ここでの大中小などの都市の名称は、次の規準による。巨大都市〈政令指定都市と70万以上都市〉大都市〈30万から70万未満〉、中都市〈10万から30万未満〉、小都市〈3万から10万未満〉、零細都市〈3万未満〉）。いわば大規模都市ほど、行政需要の上昇への対応が、より強く迫られる中で、委任事務は、大きな重圧となっていることがわかる。

それでは、一体、「機関委任事務」は、自治体にとって、どの程度のウェイトを占めているのだろうか。そこでまことに数少ない事例の中から、東京都N区の場合を提示する。表2-2がそれである。総事務事業の中での機関委任事務の比率をみると、全体的に人員で32.61%、事業費で24.10%を示していることがわかる。もとより、一人の職員に関する明確な職務内容に応じた処理時間の内訳別に、委任事務とそうでない事務が測定しうるわけではない。しかし、制度上区分しうる事務内容に対応したこ

表2-2 国および東京都よりの機関委任事務

款名	総事務事業				機関委任事務計							
	人員		事業費		人員			事業費			内訳	
	A	率A/E	B	率B/F	C	率C/G	率C/A	D	率D/H	率D/B	人件費	物件費
総務費	人 467	% 16.31	千円 3,099,075	% 8.22	人 3001	% 3.21	% 6.43	千円 159,334	% 1.75	% 5.14	千円 77,271	千円 82,063
区民費	313	10.93	1,196,131	3.17	5140	5.51	16.42	145,422	1.60	12.16	132,356	13,066
民生費	1145	39.99	10,639,485	28.22	27,02	77.88	63.50	7,688,571	84.62	72.26	1,872,026	5,816,545
衛生費	149	5.21	1,209,813	3.21	58,09	6.22	38.99	313,944	3.46	25.95	149,604	164,340
環境費	61	2.13	331,011	0.88	24,06	2.58	39.44	95,749	1.05	28.93	61,954	33,795
産業 経済費	30	1.05	553,932	1.47	4,00	0.43	13.33	11,279	0.13	2.04	10,302	977
土木費	451	15.75	6,675,653	17.70	22,90	2.45	5.08	385,996	4.25	5.78	58,965	327,031
教育費	226	7.90	11,142,642	29.55	16,01	1.72	7.08	285,579	3.14	2.56	41,231	244,348
その他	21	0.73	285,793	7.58	-	-	-	-	-	-	-	-
計	E 2863	100.00	F 37,705,675	100.00	G 933.49	100.00	32.61	H 9,085,874	100.00	24.10	2,403,709	6,682,165

(注) 東京都N区企画課「機関委任事務調査第一次集計結果」(昭和50年度当初予算および同時補正予算より)

うした一定の試算でも、機関委任事務のウェイトの高いことに気づく。なかでも同表から、委任事務の高いものをあげると、民生費(人員で63.50%、事業費で72.26%)、環境費(39.44%、28.93%)、衛生費(38.99%、25.95%)となる。民生費などは、例えば福祉部門をあげるまでもなく、住民に密着した行政活動そのものを反映しており、これが「機関委任事務」であることに不合理性が示されていよう。

たゞ、福祉行政のもつナショナル・スタンダード的意味の重要性ならびに、現行の地方制度を考慮する時、こうした事務形態とならざるをえないのかもしれない。やはり問題は、国による行政水準の維持のみならず、自治体の独創的な政策形成をはかるような、財源にもとづく固有の事務を自治体が有することの必要性をここでは指摘しておきたい。

それではつぎに、現在でも事務処理上の困難や無理を抱いている各自治体は、そうした事態にどう対処しようとしているのだろうか。以下、その点の検討に入ろう。表2-3で気づくのは、もはや人員増が望めない中で、「現有人員でのやりくり」といった消極的対処は2割にすぎず、また、「機関委任事務を減らす」のを求めているのも15%である。これに対し、とくに、10万以上の都市、県庁所在地といった比較的

表2-3 機関委任事務処理上の無理や困難への対処・希望

( )内は%

対 処 希 望 都 市 規 模	現有人員の中 でやりくり するしか ない	条件が許せ ば人員増で 対処したい	今よりそう した機関委 任事務を減 らしてほしい	機関委任事務 の一部は市の 固有事務に うつつ財源保 障すべきだ	その他	無回答 ・ 不明	非該当 (今の程 度なら処 理できる 場合など)	計
政令指定 都 市				1 ( 14.3 )	3 ( 42.9 )	1 ( 14.3 )	2 ( 28.6 )	7
東 京 都 区 部	2 ( 16.7 )			2 ( 16.7 )			8 ( 66.7 )	12
県 庁 所 在 地	3 ( 9.1 )		3 ( 9.1 )	10 ( 30.3 )	1 ( 3.0 )	3 ( 9.1 )	13 ( 39.4 )	33
人口30万 以 上	3 ( 18.8 )			6 ( 37.5 )	3 ( 18.8 )		4 ( 25.0 )	16
20～ 30万未	2 ( 10.5 )		3 ( 15.8 )	5 ( 26.3 )	1 ( 5.3 )	3 ( 15.8 )	5 ( 26.3 )	19
10～ 20万未	16 ( 26.7 )	1 ( 1.7 )	9 ( 15.0 )	19 ( 31.7 )		4 ( 6.7 )	11 ( 18.3 )	60
5 ～ 10万未	29 ( 22.8 )	3 ( 2.4 )	16 ( 12.6 )	27 ( 21.3 )	1 ( 0.8 )	12 ( 9.5 )	39 ( 30.7 )	127
3 ～ 5万未	21 ( 17.4 )	2 ( 1.7 )	30 ( 24.8 )	10 ( 8.3 )		17 ( 14.0 )	41 ( 33.9 )	121
3 万 未	8 ( 29.6 )	1 ( 3.7 )	3 ( 11.1 )	3 ( 11.1 )		2 ( 3.7 )	10 ( 37.0 )	27
計	84 ( 19.9 )	7 ( 1.7 )	64 ( 15.2 )	83 ( 19.7 )	9 ( 2.1 )	42 ( 10.0 )	133 ( 31.5 )	422

規模の大きいところでは、「機関委任事務」の一部を市に移譲し、財源保障を求める意向が相対的に高い（3割前後）。そして、もはや政令指定都市となると、そうした意向以上に、「廃止」（1市）、「事務再配分」の全面的見直し（2市）といった制度改革を強く求めているのである。このように、少なくとも相対的に規模の大きい都市（10万人以上）を中心に、その負担増の打開として、財源にもとづく自治体の固有事務化といった制度上の改善を求めていることが判明する。他方、5万人未満といった、小零細都市では、現状でのやりくりか、事務量の減少化を求める方向にあり、いわば制度改革への意向は弱いといえる。そこには、都市規模による対応上の差異が明らかにみられる。

そこでとりわけ、制度改革という一定の積極的対応の部分を取りだし、その面からとくに検討してみる。表2-4の如く、確かに未だ、7割弱（68.2%）の都市は、国、

表2-4 都市自治体に移譲すべき委任事務の有無 ( )内 %

都市規模 \ 有無	あ る	な い	どちらと もいえない	無 回 答 ・ 不 明	計
政令指定都市	5 ( 71.4 )		1 ( 14.3 )	1 ( 14.3 )	7
東京都区部	3 ( 25.0 )		7 ( 58.3 )	2 ( 16.7 )	12
県庁所在地	14 ( 42.4 )	1 ( 3.0 )	11 ( 33.3 )	7 ( 21.2 )	33
人口30万以上	11 ( 68.8 )	1 ( 6.3 )	3 ( 18.8 )	1 ( 6.3 )	16
20～30万未	4 ( 21.1 )		11 ( 57.9 )	4 ( 21.1 )	19
10～20万未	11 ( 18.3 )	6 ( 10.0 )	35 ( 58.3 )	8 ( 13.3 )	60
5～10万未	21 ( 16.5 )	24 ( 18.9 )	61 ( 48.0 )	21 ( 16.5 )	127
3～5万未	10 ( 8.3 )	18 ( 14.9 )	67 ( 55.4 )	26 ( 21.5 )	121
3万未		5 ( 18.5 )	18 ( 66.7 )	4 ( 14.8 )	27
計	79 ( 18.7 )	55 ( 13.0 )	214 ( 50.7 )	74 ( 17.5 )	422

府県から市へ移譲すべき事務の有無について、態度を保留していることがわかる。これは別の調査結果とも類似した傾向を示す。つまり、住民に関連する事務は、市に優先的に再配分すべきであるか否かについては、「事務の廃止、縮小、手続の簡素化民間移管等、現行の事務のあり方の見直しをまず行い、市に対する事務の配分は慎重に行うべきである」という自治体は 89.3%という高率を示す。そしてその理由として「市の財政負担（人件費を含む）の増加に対する措置が十分、行われることは期待できない」（68.4%）や「専門職員の不足など市の事務処理能力に問題がある」（35.0%）が主なものとしてあげられている<sup>(4)</sup>。当然にも、財政不安の中で、行政改革を志向しつつ、配分による市への事務量増加を極力、回避しようとする自治体の姿勢が明らかにみられる。そこには、財源配分権が国の統制下におかれている現状のもと、それと切り離れた事務、権限のみの配分では、都市自治体にとって何んらメリットになりえない認識が端的に看取しうる。だとした場合、「都市自治体には一方で、地域の独自性に適合した施策を決定し、実施しうるだけの権限と財源が必要であり、他方でその権限と財源を適切かつ最大限に活用して地域住民の要望に応じていくだけの自律の精神と力量が必要」<sup>(5)</sup>という観点が、単なるタテマエや理念としてではなく、一定の実現可能な政策的課題として定置されることがまずもって重要となる。

このように、大部分の都市自治体における事務移譲に対する消極的対応がみられる中で、他方、やはり注目すべきは、そうした移譲に積極的姿勢をみせるのが、政令指定都市、県庁所在地といった県都、それに30万人以上都市などの比較的大規模な諸都市と東京都区部であることである。そこで、いま都市性格別に、そうした移譲を求める事務内容の主な特徴をみてみよう。<sup>(6)</sup>(a)政令指定都市—〈社会福祉、都市計画、都市再開発、道路、河川、土木、農林水産等で地域に密着した事務〉〈地方公共団体の事務として既に同化・定着しており、地方公共団体の自主的な判断のみによって処理することとしても、支障のないもの〉〈大気汚染法、旅館業法、美容師法、食品衛生法、都市再開発法等に基づく諸届出の受理やその他の措置業務〉など、(b)県庁所在地—〈母子医療給付、民生委員の委嘱〉〈衛生・公害関係法令に基づく立入検査〉〈都市計画区域の決定及び事業施行〉〈食品衛生法に基づく製造業関係の許可権限、その他許認可業務〉〈液化石油ガス設備工事届出の受理〉〈優良住宅の認定、路外駐車場の設置・届出等〉〈農地法に基づく許可証明書交付事務〉など、(c)30万人以上都市—〈民生委員の委嘱、都市計画の決定権限〉〈旅館業法、興行場法、公衆浴場法、墓地・埋葬に関する法律と畜場法などに基づく許認可等の業務〉〈国民年金保険料の免除、森林立入調査の許可〉〈都市計画に関する許可〉、(d)東京都区部—〈住民生活に密着した事務〉〈開発行為関係業務〉。こうした移譲を求める事務、事業があるということは、現行のような国の監督を要しない、自治体にとっての自主的権限にもとづく事務、事業の必要性とも関連した面を含意している。現に私たちの調査でも、その必要を認める自治体が 30.1%を占め、「どちらともいえない」の 47.9%と2分される。だが、やはり「必要」と認める都市は政令指定都市（85.7%）、30万人以上都市（68.8

%)、県庁所在地(57.6%)、東京都区部(50.0%)のように高い比率を示すことになる。こうした都市自治体の意向を考えると、行政執行過程における国からのさまざまな規制・制約条件下で、自治体自身、その自律的行政判断をなしえないことから生ずる矛盾の打開や問題の解決を強く志向している特徴がみられることである。そうした国による規制は行政指導、調査、監査、監督、協議の義務付け、許認可など多岐にわたっている。いわばこの規制・権限関係と自治体の相対的自律性との葛藤・矛盾の打開の一つが、前述のように自治体への権限帰属であり、他の一つが委任事務に伴う規制を排除した自治体の固有事務化となつてあらわれ、中でも自治体の自己権限強化への志向が強くみられた。したがってこの権限強化への志向性の射程内で、それほど負担にならない固有事務化が要望されているといえる。先述した、移譲希望の事務をみても、政令指定都市の場合、地域に密着・同化した行政展開の必要性から多様な部門にわたって総合的な移譲事務の希望が表明されている。また、その他都市の場合、諸法令に基づく届出の受理とその措置や委員委嘱、事業施行、検査、認定などに関わる許認可事務の移譲を殆んどが求めている。

それでは、そうした事務移譲にあたっての条件について具体的な各自治体の要望をさぐってみよう。政令指定都市の場合、「事務移譲に見合う財源の配分」の必要性、「超過負担の解消」や「財源配分の是正等、地方自主財源の強化のもとに市町村の行財政能力に応じた柔軟な移譲を図る」といった声の特徴的である。この主張は他の都市の場合でも、基調となっているが、つぎにその他の点で県庁所在地の場合をみても。「移譲を考える際、従来の事務の見直しを行い、国、県、市の役割分担をはっきりさす必要がある」といった、大枠の分担体系設定の必要性がのべられる。そしてまた「事務処理だけの移譲ではなく、判断、決定権をもたせる移譲でなければ意味がない。また移譲に伴う事務費、人件費などについて財源保障が図られなければならないのは当然」といった権限、財源を前提とした移譲条件が明示される。と同時に、移譲に伴う人員増への対応として、事務機構の簡素・合理化の必要性がのべられる。たゞ新たな事務の出現に伴い専門的知識をそなえた職員が必要となり、そうした職員の研修、教育のための費用負担を国に求めるといった要望も指摘される。さらにその他都市の場合、まず、10万未満の小零細都市では、「移譲も数が増えると人員、財源の面でも相当の負担になる。とくに小都市については処理能力の点で問題があり、必ずしもサービス向上にはつながらない」また「自主行革をすすめているが、上位団体からの順送りのな事務移譲は、末端行政体の必死の自助、努力を水泡と化すことになる」といった、移譲に対する消極性もみられだす。したがって単に権限、財源保障があったにせよ、その事務を遂行するに十分な人材、機構が具備されていない場合、自治体にとってかえって負担となるといった問題が浮かび上る。それ故、この問題は「事務の再配分、財源の再配分という基本的な問題から、国と地方のあり方にまで立ち入って議論する必要がある、単なる移譲は責任の所在の不明確さを助長させるだけで、何ら解決にならない」(30万以上都市)という制度本質に関わる論点からの捉え直しを求めることになる。

## 第2節 事務の自治体間共同処理の現状と問題

ところで、以上のような国、府県と市との関係の様態に関わる問題の他に、やはり国による広域行政の展開に伴い、進展してきている自治体相互の事務、事業の共同処理のあり方について、つぎに考察していく。表2-5をみていただきたい。全体的にみて、もはや8割以上にもものぼる「一部事務組合」は完全に、共同処理方式として自治体間で定着したといえる。たゞ、都市的諸施設の蓄積度の高い古くからの東京都区

表2-5 自治体間の事務の共同処理の現状(M.A)

共同処理方式 都市規模	公共施設の 区外 設置及び 共同処理	地方公共 団体の協 議 会	地方公共 団体の機 関等の共 同 設 置	地方公共 団体の事 務の委託	地方公共 団体の職 員の派遣	一部事務 組 合	地方開発 事 業 団	複 合 的 一 部 事 務 組 合	共同処理 はしてい ない	無 回 答 ・ 不 明	計
政令指定都市	2 ( 28.6 )	6 ( 85.7 )	1 ( 14.3 )	1 ( 14.3 )	2 ( 28.6 )	6 ( 85.7 )		1 ( 14.3 )			7
東京都区部	2 ( 16.7 )	8 ( 66.7 )	5 ( 41.7 )	2 ( 16.7 )	4 ( 33.3 )	9 ( 75.0 )		2 ( 16.7 )			12
県庁所在地	8 ( 24.2 )	20 ( 60.6 )	1 ( 3.0 )	7 ( 21.2 )	1 ( 3.0 )	21 ( 63.6 )	2 ( 6.1 )	1 ( 3.0 )	3 ( 9.1 )		33
人口30万以上	3 ( 18.8 )	9 ( 56.3 )		4 ( 25.0 )	5 ( 31.3 )	14 ( 87.5 )	1 ( 6.3 )		1 ( 6.3 )	1 ( 6.3 )	16
20～30万未	1 ( 5.3 )	11 ( 57.9 )		4 ( 21.1 )	2 ( 10.5 )	16 ( 84.2 )	1 ( 5.3 )			2 ( 10.5 )	19
10～20万未	10 ( 16.7 )	35 ( 58.3 )	5 ( 8.3 )	13 ( 21.7 )	11 ( 18.3 )	51 ( 85.0 )	1 ( 1.7 )	5 ( 8.3 )	3 ( 5.0 )	2 ( 3.3 )	60
5～10万未	12 ( 9.4 )	78 ( 61.4 )	16 ( 12.6 )	29 ( 22.8 )	16 ( 12.6 )	117 ( 92.1 )	1 ( 0.8 )	6 ( 4.7 )	1 ( 0.8 )	1 ( 0.8 )	127
3～5万未	9 ( 7.4 )	44 ( 36.4 )	11 ( 9.1 )	13 ( 10.7 )	12 ( 9.9 )	108 ( 89.3 )	4 ( 3.3 )	10 ( 8.3 )	4 ( 3.3 )	2 ( 1.7 )	121
3万未	5 ( 18.5 )	16 ( 59.3 )	1 ( 3.7 )	1 ( 3.7 )	2 ( 7.4 )	22 ( 81.5 )		3 ( 11.1 )	1 ( 3.7 )		27
計	52 ( 13.3 )	227 ( 53.8 )	40 ( 9.5 )	74 ( 17.5 )	55 ( 13.0 )	364 ( 86.3 )	10 ( 2.4 )	28 ( 6.6 )	13 ( 3.1 )	8 ( 1.9 )	422

部や県庁所在地では、この組合方式は低位となる。したがって、共同施設・機関設置による処理方式ははまだ1割前後と少ない事実がわかる。つぎに目立つのは、委任事務の共同処理、連絡調整、計画作成を目的とした「協議会」方式が、約5割（53.8%）を占め、とくに人口規模の大きい政令指定都市や東京都区部でその比が高いことに気づく。しかも、その内実の50～60%までは連絡調整、計画作成で占められていることである。とりわけ、人口集積地とともに人口移動・流動化の激しい政令指定都市や区部の場合、個別自治体を超えた範囲での「地域圏」（大都市圏など）を問題視せざるをえない現実が、自治体間での「協議」を必須にさせてきている事実がわかるのである。そしてその他では「事務委託」「職員派遣」が、13～17%みられるのである。たゞ、ここで注目すべき点として、5万未満の小零細都市の場合、「協議会」、「機関の共同設置」「職員派遣」「事務委託」のいずれをみても、低位となり、他自治体との連関の希薄さが示されていることである。この点で、いわば産業の停滞・衰退に伴う人口減の中で、大きな問題を内包している、それら都市は、孤立的かあるいはより上位自治体へと包摂された位置におかれている現実が看取できる。このように、都市間の格差構造は、簡単に共同処理方式を実現させえないものとしてやはり作用しているのである。

そこでつぎに、共同処理を行うことによる現実上の利点について、その意向をとりまとめると次のようになる。まず、政令指定都市の場合、「協議会」での連絡調整の面で「圏域市町村との機能分担が円滑に遂行されることにより、理想とする街づくりが可能となる」というその広域圏施策の有効性をあげている。また東京都区部の場合特別区の「人事厚生事務組合」「人事委員会」「競馬組合」といった「一部事務組合」に関し、「専門性や一元性が要求される事務については行政効率が高い」「特別区の一体性を確保する上で処理基準等の統一が可能」といったメリットを指摘している。そして県庁所在地の場合、「一部事務組合」に関し、やはり「経費の節減」「広域行政の推進」「規模のメリット」がその主な理由となる。また「共同施設・機関の設置」では「都市間交通網の整備に伴う広域消防、救急活動の充実」「サービスの向上」「行政区域にとらわれない事業の実施」などがそのメリットとして指摘されている。その他「協議会」では「起債面での優遇」「広域圏につながる市町村の計画を知りうる」「機能分担を図る上で有効」ということになる。またその他都市の場合も、前述した諸理由と殆んど同じである。総じて、個別自治体での処理が困難、非効率という理由のもとで、経費節減と重点投資によるスケール・メリットは、広域的なサービスの供与を可能とし、併せて、自治体間の協力・連絡体制がつけられることによる諸機能の相互補完体系への志向性は、より一層の自治体行財政の合理化を進展させるという論理が、こうした共同処理自体の中にみられる。

この点に関し、自治省が構想している、より一層の共同処理方式を企図した「新広域市町村圏計画」※に対する都市自治体の評価を検討してみよう。全体として約半数（50.9%）は賛否不明の「どちらともいえない」であり、34.6%が、賛成の意向を示すにすぎない。そこでこの「計画」に対するいくつかの批判を吟味し、こうした共同

処理と関わる自治の問題を考えてみる。

※この計画では従来の処理方式での事務内容をさらに広げ、産業振興、教育・文化・福祉施設なども含め、また府県の参加をも求めることになっている。

「県の本来行うべき業務を肩替りさせる」といった批判には府県参加への疑念が伏在している。これはまた「現在、地方公共団体は市町村と都道府県の二重構造になっており、市町村の広域的な観点で事務をとらえることが良いとしても、この二重構造の整理がつかない限り、スムーズな事務執行はおぼつかない」という府県と市町村との基本的な関係を問題にする発想と結びついている。そしてその他は「全国的、画一的な取扱いに問題」「かえて広域化は均一化し、きめ細かさに欠ける」ことでサービス低下に導くといった意見や、より広域化することによる「財政負担」への心配も指摘される。したがって「自治体の行政サービスは住民と直接対応する中から向上するものであり、単なる効率主義、スケール・メリットから施策を進めることは、地方自治の理念と相容れない。共同処理は施設管理など施策展開より、単なるスケール・メリットで判断しうるものに限定すべきである」といった「効率主義」への批判が、本質的なレベルから生みだされているのである。このように考えると、「効率」と「住民サービス」との鋭い矛盾関係の中で、あらためて「自治」の実質化が問い直されざるをえないことを、以上の点は物語っていよう。

注 (1) 都丸泰助 「地方自治制度史論」 新日本出版社 1982 319頁。

(2) 自治省 「地方行政改善調査結果報告書」 1980.5 9～10頁。

(3) (財)日本都市センター・都市行財政研究委員会 「都市と国、府県との新しい関係—都市自治の確立をめざして—」 1983.8 27頁。

(4) (財)日本都市センター 「前掲書」 76～78頁。

(5) (財)日本都市センター 「前掲書」 13頁。

(6) この点については、前述の自治省『地方行政改善調査結果報告書』の中で、各地方自治体レベルでみた、「事務移譲が特に必要とされる部門」としてつぎのようにまとめている(同書10頁)。

- ① 都道府県—輸送・交通(66.7%)、都市計画、都市開発(36.2%)、中小企業等の産業行政(34.0%)、農林水産行政(34.0%)、雇用対策(34.0%)
- ② 市—都市計画、都市開発(72.7%)、社会福祉(35.2%)、公害、環境の整備・保全(33.6%)、道路・河川等土木(33.0%)、保健衛生(29.8%)
- ③ 町村—農林水産行政(50.0%)、社会福祉(46.2%)、道路・河川等土木(39.7%)、保健衛生(33.4%)

### 第3章 財政制度の問題と都市自治体予算の運用

#### 第1節 財政制度の問題と補助金政策

現行の国家財政制度のあり方に、大きく規定されざるをえない自治体財政運用の現実が、自治体独自の豊かな政策形成にとって、きわめて困難な事態を生みだしている

ことは、すでに論議されてきたことである。そこで、そもそも「地方自治の本旨に基づいて」行政を地域住民や組織に対する公共的財・サービスの提供という観点から行おうとする場合、現行の財政制度の面で改善すべき点は、何んであろうか、それをみたのが表3-1である。まず、全体として5割強（52.6%）が、「地方交付税総額原資の拡大」を訴えている。これは1966年以来、国税3税（法人税、所得税、酒税）の定率分（32%）が、地方交付税となっている現状に対し、その比率上昇を含めて、原資拡大を求めているものである。これはとくに人口20万以下の中小都市と県庁所在地で高い意向を示し、政令指定都市のわずか14.3%と比べ対照的である。たゞこの要求は

表3-1 国税と地方税との現行制度のあり方に対する意見（M.A）

制度改善 都市規模	国税の一部を地方税にまわす	都道府県税の一部を地方税にまわす	地方交付税配分方式の改善	地方交付税総額原資の拡大	起債の地方自治体への自主的権限委譲	国庫支出金制度の改善	その他	無回答・不明	計
政令指定都市	7 (100)	4 (57.1)		1 (14.3)		2 (28.6)			7
東京都区部	5 (41.7)	6 (50.0)			5 (41.7)	5 (41.7)	2 (16.7)		12
県庁所在地	16 (48.5)	7 (21.2)	3 (9.1)	17 (57.6)	3 (9.1)	11 (33.3)	3 (9.1)	1 (3.0)	33
人口30万以上	8 (50.0)	1 (6.3)	4 (25.0)	7 (43.8)	2 (12.5)	7 (43.8)		1 (6.3)	16
20～30万未	11 (57.9)	3 (15.8)	4 (21.1)	7 (36.8)	4 (21.1)	8 (42.1)	1 (5.3)		19
10～20万未	22 (36.7)	5 (8.3)	18 (30.0)	36 (60.0)	5 (8.3)	27 (45.0)		3 (5.0)	60
5～10万未	43 (33.9)	24 (18.9)	36 (28.3)	69 (54.3)	10 (7.9)	50 (39.4)	7 (5.5)	4 (3.1)	127
3～5万未	41 (33.9)	18 (14.9)	44 (36.4)	68 (56.2)	6 (5.0)	51 (42.1)	2 (1.7)	3 (2.5)	121
3万未	13 (48.1)	2 (7.4)	14 (51.9)	15 (55.6)	2 (7.4)	6 (22.2)	1 (3.7)		27
計	166 (39.3)	70 (16.6)	123 (29.1)	222 (52.6)	37 (8.8)	167 (39.6)	16 (3.8)	12 (2.8)	422

「地方交付税の配分方式の改善」が3割弱（29.1%）もあることを考慮する時、現行の地方交付税のあり方自体を問題にしているものとみてよからう。

そこで「原資拡大」の具体的内容をあげると、それは第一に定率分のはゞ40%～50%への比率上昇、第二に3税以外に新たな税目を付加することなどが特徴となる。また「配分方式の改善」では「行政需要の増加に伴いより多くの費目算入の必要」といった地域の実情に見合った「基準財政需要額の算出」にすべきといった意向が強い。その意味で基礎数値、単位費用、算定方式の見直しが求められている。このように個々の自治体の行政実態をふまえ、かつ自治体間での格差是正（均衡化）を図ることが強く要望され、その結果、国の形式的配分方式には批判が強い。つぎの第二に目立つのは4割弱（39.6%）を占める「国庫支出金制度の改善」である。これは「支出金」の内訳たる国庫負担金、委託金、国庫補助金のうち、とくに国庫補助金が問題となっている。そこでは、補助率の引上げ以外に零細補助金を統合化した「総合補助金制度」への改善あるいはそもそも補助金を廃止し、一般財源への組み入れといった意向がまずみられる。これは現状での「超過負担」の解消と関連した補助のあり方を強く求めていること、深く関わる問題である。種々の「委任事務」による自治体支出の他に、補助金による特定事務・事業に対する自治体の強制的支出は、明らかに負担増を自治体にもたらし、自由な財源に基づく独自の政策形成を制約している現実があることからして、その改善が強く求められているといえる。第三の問題は、いわば「国税、府県税の一部の地方税化」ともいうべき、その徴税権を一部、都市自治体へ移譲するといった、税制上のかかなり根本的改善を求めるものが、4割弱（39.3%）を占めていることである。しかも政令指定都市にその意向は最も強くみられ、そして政令指定都市以外、「国税の一部の地方税化」では、20万以上都市、県庁所在地、零細都市（3万人以下）で目立ち、また「府県税の一部の地方税化」では、県庁所在地、東京都区部で高い比率を示している。まず、政令指定都市全てにみられる「国税の一部の地方税化」の具体的内容は、「法人・個人所得課税の市町村への配分割合の拡大」が中心を占める。また、「府県税の一部の地方税化」では、「消費流通課税」の市税化が求められている。この要求は他都市でも強く、その他費目でみても「不動産取得税」「自動車税」「事業税」「料飲税」などを主なものとして、その市税化を求めるといった特徴がある。たゞこの場合、国税より府県税の方に、市税化を強く求める傾向があるのは、国の場合、一定の制度的な「事務配分」のもとで、その責任主体がある程度明確になっていることに相応している。しかし、政令指定都市や県庁所在地にみられた、その移譲や配分増への強い要求は、地方中枢管理的な総合都市としての性格を有することによる、行政需要増への自主的な対応のあらわれとみられる。その点で、自治体機能面で、府県行政との鋭い対比が問題化せざるをえない。これに対し、中小零細都市（20万以下）の場合、その要求の基調は、現行の「地方交付税」や「国庫支出金」の運用改善に力点を置いた対応を示しており、そして30万以上の大都市や東京都区部では、双方の混在した要求がみられるといった特徴が看取できるのである。たゞ東京都区部の場合、都よりの移譲を求めるものとして、とくに「都市計画税」「固定

表3-2 国，府県にあらたに要求する補助項目

	政令指 定都市	東京都 区 部	県 庁 所在地	30 万 以 上	20~30万 未 満	10~20万 未 満	5~10万 未 満	5 万 未 満	計
公共施設用地確保	2		9	6	7	17	34	30	105
公園整備・緑地保全	2		2	1		7	2	2	16
下水道整備（一部上水道）	1				1	8	7	8	25
排水路整備				2		4	3		9
都市交通事業	2								2
交通安全対策			1			1	1	2	5
駐車場（自転車・自動車）		1		2	1		2		6
市道新設・改良・補修			1	1	1	2	12	12	29
港湾埋立，国鉄駅舎建設							1		1
遠距離通学								1	1
雪害対策						1		4	5
地震等防災対策		2	1			2	3	1	9
河沼改修		1	1			4	4	4	14
ゴミ・し尿処理施設			1			2	3	7	13
火葬場建設			1		1	5	4	5	16
生活環境整備					1		3	1	5
公害対策			1				4	2	7
社会福祉対策		1					4	4	9
老人福祉対策	2	2		1		1	3		9
障害児者福祉対策		2	1	1		1	3		8
医療・保健対策		1	2		1	6	6	6	22
保育園・幼稚園			1			2	4	2	9
学童保育対策		1				2	2		5
青少年対策		1	2				2	2	7
義務教育関連整備		1				5	8	14	28

	政令指 定都市	東京都 区 部	県 庁 所在地	30 万 以 上	20~30万 未 満	10~20万 未 満	5~10万 未 満	5 万 未 満	計
施設大規模修繕		1	1		2	2	4	6	16
教育機器整備・教育振興			1			1	3	2	7
学校給食整備			1			2		2	5
社会教育施設						1	2	1	4
文化施設・図書整備		1		1	1	3	1	1	8
体育・レクリエーション施設		1	1		1	3	2	8	16
コミュニティ・センター施設 (含公民館など)			3	3		9	9	11	35
消 防 施 設			1		2	1	6	6	16
役所庁舎建設			2			3	5	11	21
複 合 施 設		1	1	1	1		1		5
文化財保護・発掘調査		1		2		2	4	3	12
広域行政事務・施設				1			2	1	4
商工振興・中小企業対策			2		1	1	4	9	17
農林水産業振興						1	2	4	7
雇用・勤労者対策					1		2	1	4
OA導入等事務改善						1	4	4	9
諸事務(戸籍, 道路台帳, 国土調査など)				1	1	2	1	7	12
街路灯設置整備						1	1		2
その他(同和対策, ガス事 業など)						1		3	4
計 (都市数)	7	12	33	16	19	60	127	148	422

注：各自治体ごとに要求する補助項目を3つずつあげてもらって集計してある。したがって、各項目毎の計と総計はMAのため、自治体数を上廻る。

資産税」などをあげている点は特徴的といえる。

ところで他方、現行の補助金は自治体側にとって、大きな問題となっているとはいえ、やはり依存せざるをえない財源の一つであることに変わりはない。そこで、今後、国や府県に対し、あらたに補助金の対象として求めているものをさぐる中で、現に都市自治体のかゝる解決課題を考察していく。表3-2はそれを示したものである。まず、四分の一(24.9%)の自治体が、「公共施設用地確保」をあげていることに気づく。これは学校、公民館、公営住宅、社会教育施設、福祉施設、児童館、保育園、幼稚園、公園、道路などの新設にあたって前提となる用地取得に対する補助のことである。そして少なくとも20万以上都市や県庁所在地といった大規模都市自治体ほど、その要求が強いことがわかる。地価高騰や公有地の少なさが、たとえ諸施設の建設計画があるとしても、その達成を遅延または中止においこむことにもなりかねない。その意味で都市基盤整備にとって、土地所有形態に対応した利用体系のあり方が、かなり基底的要因といえる。第二に「下水道整備」「河沼改修」「市道新設・改良・補修」「義務教育関連整備」「ゴミ・し尿処理施設」「火葬場建設」といった、かなり基本的な都市条件整備への声は、20万未満といった中小都市で目立つことである。この中で、「義務教育関連整備」とは、小中学校校舎の解体、新築、増改築をはかることを指し、この点は校舎などを含む「施設大規模修繕」の場合と関連した内容のものである。そしてまたその他に、「商工振興・中小企業対策」「農林水産振興」といった産業対策や行政合理化を企図した「OA導入等事務改善」といった現実的で地道な施策に対する補助の声も、これら中小都市でみられるのである。これと対照的なのが、政令指定都市にみる「都市交通事業」やそれら都市も含めた、大都市(30万以上都市、県庁所在地)にみられる「公園整備・緑地保全」や福祉対策への要望の強さが指摘できる。第三には、国の施策でうちだされたが、各省庁の従来の補助対象には十分なりえていない、公民館、集会所等を含む「コミュニティ・センター施設」への要望が政令指定都市や東京都区部を除く各都市自治体で目立つことである。定住圏構想の一環としての「コミュニティ」形成は、その具体化レベルとなると、いまだ常規的なものはなく、したがってまずはハードな「施設」作りからスタートしようという発想がそこでは色濃い。この点で、地域に密着した街作りの現実的成熟化の進展の中で、このコミュニティ政策は一定の実効性を有することになるだろう。

以上、各都市自治体の特性に応じた、その補助対象化への要望をみてきた。このことはまた、現在の厳しい地方財政難の中でも、各都市が解決を強くせまられている問題と相即していることを意味している。表3-3をみていただきたい。そこには明らかに、都市規模・性格別に、その問題の所在が異なっていることが看取できる。まず全体的には、「上下水道の整備」「道路体系の整備」「市街地再開発等の全市的土地利用体系の改善」「地場(地域)産業の育成・振興」「工場誘致による産業基盤の確立」「文化・スポーツ施設等条件の整備」「教育・保育施設等条件の整備」「し尿・ゴミ処理問題」が、現在、解決を強くせまられていることがわかる。この傾向を体現しているのは、同表でもわかるように、ほゞ5万~10万未満の小都市であるが、それ

以上かそれ以下の諸都市で異なる傾向を示しているのに気づく。そこでその点を検討していく。まず、第一に政令指定都市の場合、地場産業振興や雇用対策といった産業労働問題が大きくとりあげられ、そしてその他に緑地保全、文化・スポーツ施設といった都市基盤の典型的な条件をあげている。つぎに典型的な過密地域としての東京都区部の場合、問題は多様化する。すなわち、緑地保全や全市的な土地利用のあり方を問題にする他、住宅、鉄道体系、福祉・文化スポーツ施設やさらに防災対策があげられる。都市再開発や改造が現在問題化する中で、それらの多様な問題が有機的連関のもとで、どのような解決への歩を進めうるかゞやはり重要となる。第三の人口増加地域である県庁所在地や30万以上の大都市の場合、上下水道、し尿・ゴミ処理や県庁所在地では住宅が問題になる他に、やはり緑地保全を含む全市的な土地利用があげられる。第四の10万～30万未満の中都市の場合、上下水道を除くと、とくに人口増にみまわられている20万～30万都市でみられるのは、やはり住宅、し尿・ゴミ処理の他、緑地保全を含む全市的な土地利用のあり方が問題にあげられ、30万以上の大都市と類似した傾向を示すのである。これらの対極として第五に5万未満の小零細都市をみってみる。まず、特徴的なことは、地場産業振興、工場誘致といった産業問題が目立つ他、教育・保育施設があげられる。そして3万～5万未満都市で道路体系がみられるのに加え、全て3万未満の零細都市で多様な問題があらわれるのである。住宅、保健医療・福祉・文化スポーツ施設、鉄道体系といった、基礎的諸条件での問題が、全国平均を上まわって高くあらわれている事実気づく。産業の衰退・低迷化による人口減の中で、これら諸都市の場合、産業育成を焦点に据えつゝ、住民生活に密接な教育、福祉、医療といった施設条件の整備を強く求めざるをえない現実が、明らかに看取できる。

さてこうした各都市自治体が抱く解決課題の所在が、先述したあらたな補助対象として求めていた事務、事業の内容と関連していることがわかる。そこでその場合、それらの解決課題は、戦後の激しい産業変動に伴う都市の分解・再編によって生みだされてきたことをあらためて確認する必要がある。低成長下での相対的過剰人口を抱える巨大都市（政令指定都市）と産業衰退にあえぐ零細都市とともに、産業・労働問題が指摘されていた。また20万以上都市や県庁所在地の人口増都市では、住宅、上下水道、し尿・ゴミ処理やその他諸施設の充足を求め、行政需要増への対応に苦慮している姿が浮かび上る。いわばこうして顕在化している諸問題はすぐれて具体的に定形・恒常化され、蓄積されてきたものであって、とりあえずの補助対象になるような性質のものではないのである。つまり、基礎的な都市構造レベルからの構築をはかるべきものとして、それら問題は存在している。この点で、利益誘導のからむような政策的補助金行政の展開は、自治体の抱く諸問題の基本的解決への志向性を生みださないといえる。

## 第2節 都市自治体予算の編成と運用の問題

さて、自治体にとって、上述の国家財政運用のあり方は、大きな作用を果たし、その過程を通して自治体独自の財政運用がなされていく。そこで、本節では、つぎに、

表 3 - 3 現在、つよく解決をせまられている問題 ( M・A )

問題	都市規模																			計	
	住宅問題	上・下水道整備	保健、医療施設の整備	し尿、ごみ処理問題	道路体系の整備	鉄道体系の整備	福祉施設の整備	公園緑地保全	産業の公害防止	教育、保健施設等整備	社会施設等整備	消防体制の整備	市街再開発等の全体的土地利用系の改善	地震、洪水、土砂ずり等防災対策	文化、スポーツ施設等整備	地場(地域)産業の育成、振興	工場誘致による産業盤の確立	失業、不安定雇用の雇用対策	その他		無回答・不明
政令指定都市		3 (42.9)	1 (14.3)	2 (28.6)	5 (71.4)	1 (14.3)	1 (14.3)	2 (28.6)			1 (14.3)		4 (57.1)	1 (14.3)	3 (42.9)	5 (71.4)	3 (42.9)	1 (14.3)			7
東京都区部	3 (25.0)	2 (16.7)	3 (25.0)		5 (41.7)	3 (25.0)	3 (25.0)	9 (75.0)		3 (25.0)	2 (16.7)		9 (75.0)	5 (41.7)	5 (41.7)	5 (41.7)			1 (8.3)		12
県庁所在地	4 (12.1)	27 (81.8)	4 (12.1)	14 (42.4)	24 (72.7)	3 (9.1)	3 (9.1)	2 (6.1)		5 (15.2)	1 (3.0)		25 (75.8)	3 (9.1)	7 (21.2)	15 (45.5)	14 (42.4)		2 (6.1)	1 (3.0)	33
人口30万以上	1 (6.3)	15 (93.8)	1 (6.3)	4 (25.0)	9 (56.3)	2 (12.5)	2 (12.5)	8 (50.0)		5 (31.3)	2 (12.5)		6 (37.5)	2 (12.5)	4 (25.0)	7 (43.8)	5 (31.3)		2 (12.5)	1 (6.3)	16
20～30万未	3 (15.8)	14 (73.7)	5 (26.3)	8 (42.1)	12 (63.2)	3 (15.8)		5 (26.3)		5 (26.3)	2 (10.5)		12 (63.2)	2 (10.5)	7 (36.8)	10 (52.6)	6 (31.6)				19
10～20万未	5 (8.3)	48 (80.0)	13 (21.7)	20 (33.3)	42 (70.0)	4 (6.7)	5 (8.3)	11 (18.3)		15 (25.0)	7 (11.7)		35 (58.3)	5 (8.3)	19 (31.7)	25 (41.7)	24 (40.0)	4 (6.7)	9 (15.0)		60
5～10万未	9 (7.1)	86 (67.7)	29 (22.8)	41 (32.3)	96 (75.6)	21 (16.5)	9 (7.1)	19 (15.0)	4 (3.1)	37 (29.1)	16 (12.6)	4 (3.1)	75 (59.1)	13 (10.2)	43 (33.9)	57 (44.9)	60 (47.2)	6 (4.7)	3 (2.4)		127
3～5万未	8 (6.6)	85 (70.2)	29 (24.0)	35 (28.9)	85 (82.6)	11 (9.1)	10 (8.3)	12 (10.0)	1 (0.8)	53 (43.8)	11 (9.1)		44 (36.4)	9 (7.4)	44 (36.4)	65 (53.7)	66 (54.5)	3 (2.5)	9 (7.4)		121
3万未	4 (14.8)	14 (51.9)	10 (37.0)	5 (18.5)	15 (55.6)	6 (22.2)	5 (18.5)	1 (3.7)		11 (40.7)	3 (11.1)	1 (3.7)	6 (22.2)		12 (44.4)	18 (66.7)	19 (70.4)	1 (3.7)	1 (3.7)		27
計	37 (8.8)	294 (69.7)	95 (22.5)	129 (30.6)	293 (69.4)	54 (12.8)	38 (9.0)	69 (16.4)	5 (1.2)	134 (31.8)	45 (10.7)	5 (1.2)	216 (51.2)	40 (9.5)	144 (34.1)	207 (49.1)	197 (46.7)	15 (3.6)	27 (6.4)	2 (0.5)	422

自治体による予算編成と運用にかゝる問題を検討していく。表3-4は調査時点(1983年2月)に最も近い年度(1982年度)の当初予算編成にあたっての方針を示したものである。たしかに約5割強(53.6%)は「総合計画の実効性を高めるために、遂次、継続的な実施計画にもとづいて編成」しており、計画に沿った一定の積上げによる事業実施の持続性の観点にたっている。これは、主として10万以上都市で強くみら

表3-4 昭和57年度当初予算編成の方針(M.A)

方 針 都 市 規 模	総合計画の実効性を高めるために、遂次継続的な実施計画にもとづいて編成	重点施策(あるいは事業)を前もって決め、その実施計画を中心に編成	補助金、交付金等の歳入見込みの動向を考慮しつつ、当面の義務的経費等を中心とした編成	その他	無回答・不明	計
政令指定都市	5 ( 71.4 )	2 ( 28.6 )		1 ( 14.3 )		7
東京都区部	8 ( 66.7 )	5 ( 41.7 )	1 ( 8.3 )			12
県庁所在地	20 ( 60.6 )	8 ( 24.2 )	5 ( 15.2 )			33
人口30万以上	9 ( 56.3 )	5 ( 31.3 )		2 ( 12.5 )	1 ( 6.3 )	16
20～30万未	10 ( 52.6 )	10 ( 52.6 )		1 ( 5.3 )		19
10～20万未	41 ( 68.3 )	18 ( 30.0 )	7 ( 11.7 )	5 ( 8.3 )		60
5～10万未	61 ( 48.0 )	53 ( 41.7 )	21 ( 16.5 )	2 ( 1.6 )	1 ( 0.8 )	127
3～5万未	65 ( 53.7 )	42 ( 34.7 )	22 ( 18.2 )	4 ( 3.3 )		121
3万未	7 ( 25.9 )	16 ( 59.3 )	4 ( 14.8 )	1 ( 3.7 )		27
計	226 ( 53.6 )	159 ( 37.7 )	60 ( 14.2 )	16 ( 3.8 )	2 ( 0.5 )	422

れ、3万未満の零細都市とは対照的といえる。こうした観点による運用では、一定の枠にそった総花的・一般的特徴を示すことが多く、比較的短期とはいえ、その個性的で思い切った政策的予算運用はなかなか出来ない。その点でいうと、「重点施策を前もって決め、その実施計画を中心に編成」する傾向は、やはり大規模都市(政令指定都市、県庁所在地、30万以上都市)では少ないのである。たゞ、総合計画の大綱をふまえつつ、単年度毎の重点施策をも組み込んだ編成は、可能ではある。しかし、その具

体的な展開は、個々の自治体の基本方針にもとづく戦略を考慮しなくてはならないとはいえ、やはり概して、大規模都市ほど、計画大綱内での予算編成の方式をとる傾向が強いように思える。そしてさらに指摘すべき点として、「補助金、交付金等の歳入見込みの動向を考慮しつつ、当面の義務的経費を中心とした編成」をとるところが、全体のうちの14.2%も存し、とくに、10万未満の小零細都市でそれが目立つことである。現行の国、地方を通じる財政上の仕組みでいくと、自治体の当初予算は骨格的性格にならざるをえない点は、すでに指摘されている（第I部・第4章・第1節参照）。そのために、政策的先取りを抑制した常規的対応が恒常化することによる、自治体政策能力の低下が問題とならざるをえない。

そこでつぎにそうした点につき、いわゆる予算原則（総計予算主義、予算単一主義、会計年度独立）にもとづく規制が、実際の予算運用面で、いかなる問題や矛盾を自治体にもたらしているかという事を検討していこう。全体として、予算運用の面で改善すべき点が「ある」とする自治体は16.6%であり、「なし」は約半数（52.1%）、そして「どちらともいえない」は29.6%となり、概して問題視している自治体はそれほど多くない。そこで、その内容を見ていく。まず第一の点をあげると、国と地方公共団体の会計年度が同じで、しかも会計年度独立の原則になっていることに起因して生ずる問題がある。「補助事業などに於て内示及び決定が、会計年度の中途となるため、事業の翌年度、繰越が生じる原因となる」といった財源と工事の発注時期との関連で会計年度の見直しが問題となっており、したがって年度末の予算完全消化が無理を強いるという弊害はつとに指摘されている。そしてまた、北海道や東北、北陸の各自治体からの声で、「国庫補助金の交付決定が遅いため、補正で対応しているが、下期の増加決定は、雪国の場合、工事が対応できない。雪の多い地域を考慮して国と地方との会計年度を異なるようにする」といったことにみられるように、交付決定を早めるか、国と地方との年度を分離するか、あるいは、単年度を超えて実施できるような形にするかなど、この問題は、全国的にみた各自治体の最も強い関心事となっている。ここには、総合計画による継続的実現をはかるあり方と予算の単年度消化主義とが、相互に矛盾せざるをえない事実が明確にみられる。「総計予算主義の場合、効率的な方法で予算が余ったとしても、見積りが甘かったとも受けとられ、どうしても消化する方向に傾いてしまう」といった原則そのものの形式化による問題が鋭く指摘される。もとより、単に国の交付決定が遅いというだけでなく、現在の厳しい財政難であればかえって1年以上の年度にまたがる事務、事業が増えざるをえない現実があり、そうした点からも単年度主義の歪みや不合理性がいろいろと顕在化しているのである。

つぎに第二の点として、「現在は会計別予算主義となっており、市財政全般の実態がわかりにくい」また、水道、病院等の各種の事業会計をも含めて「総合的に判断すべきであり、統一的な会計処理のあり方が必要」という問題がある。つまり「予算単一主義」のもとでの一般会計と特別会計との相互対比による全体の把握の必要性ということである。具体的には「一般会計とその他会計との連結予算制度」を提起している自治体もある。このことは国の財政との関連で、その国からの配分、交付による規

定性が強いことから、そもそも「補正予算に安易にたよりすぎる」体質を克服するためにも、種々の予算の構造的特質を把握しなおすことの重要性が、現在、自治体にとってますます強まってきたことを意味していよう。

## 第4章 自治体政策に関わる諸団体との対応と現状での懸案問題

### 第1節 各種団体との対応と問題点

都市自治体がその政策展開をはかる上で、発展の目標を示した「総合計画」を基本にすえることはいうまでもない。前述の如く、予算編成に際しても、「総合計画の実効性を高めるために、逐次、継続的な実施計画にもとづいて」行う自治体は半数以上（53.6%）にのぼっていたのである。たしかに「計画」の過程を狂わすような社会・政治・経済的諸変化はつねに存在し、その都度、自治体は現実との対応を迫られる。その意味で、個別自治体の計画とはいえ、国土計画、府県ならびに広域計画との関連、調整が求められることはいうまでもない。すでにみた如く、1969年の市町村における「基本構想策定の義務づけ」は、一面で、構想、計画に関する自治体の責任の明確化とともに、他面、国、府県の構想、計画との整合化が強く要請されたものとしての意味をもつ。そこでまず、そうした「基本構想策定」が義務づけられたことによる自治体の対応、評価の問題をさぐり、そして、都市自治体による政策形成に関わる諸団体との対応の問題を本節では考察していくことにする。

表4-1をみていただきたい。「基本構想策定」の義務化がなされて16年も経過したこともあり、「義務づけ以前と比べても策定作業のやり方はたいして変っていない」という、表面、中立的な評価が4割（42.2%）を占め、それとやらんで大宗を占めるのが「義務づけ以前と比べ、国、都道府県の計画構想を参考、配慮でき策定し易くなった」という肯定的評価の47.2%である。だが、その肯定的評価の場合、都市規模・性格別にみると明らかに差異があることに気づくのである。つまり、政令指定都市、県庁所在地といった府県レベルでの中枢管理的な諸都市の場合、その肯定的評価は全体に比べ27~28%ときわめて低位となり、ついで20万以上都市と東京都区部で低くみられ、明らかに20万未満中小都市の高率との対照的な様相が看取できる。なかでも3万未満という零細都市では7割までが肯定的評価をみせるのである。そこでつぎに、こうした差異が生まれる理由を考えてみる。まず第一には、中小零細都市ほど、概してみられる財政基盤の脆弱性が、国、府県という上位行政機関への依存性を高め、したがって、上位機関計画との整合化をはからざるをえない結果がもたらされることである。

これに対し第二は、少くとも20万以上の大中都市や、政令指定都市を含む県都の場合、既成の人口集積のみならず人口増加にみまわれる中で生じてきている、多様な行政需要の高まりは、複雑な都市問題を構造的に顕在化させ、それへの対応には、常規的方式ではない創意的・弾力的方策がつねに求められることになる。このことが、単

表 4 - 1 「基本構想策定」の義務づけに対する評価

都市規模	評価	義務づけ以前と比べ、国、都道府県の計画構想を参考、配慮でき策定し易くなった	むしろ国、都道府県の計画構想に拘束され地域の独自の策定がしにくくなった	義務づけ以前と比べても策定作業のやり方はたいして変わっていない	その他	無回答・不明	計
政令指定都市		2 (28.6)		4 (57.1)	1 (14.3)		7
東京都区部		5 (41.7)		3 (25.0)	3 (25.0)	1 (8.3)	12
県庁所在地		9 (27.3)		18 (54.5)	6 (18.2)		33
人口30万以上		5 (31.3)		6 (37.5)	2 (12.5)	3 (18.8)	16
20～30万未		7 (36.8)	1 (5.3)	8 (42.1)	2 (10.5)	1 (5.3)	19
10～20万未		28 (46.7)	3 (5.0)	25 (41.7)	4 (6.7)		60
5～10万未		65 (51.2)	3 (2.4)	48 (37.8)	10 (7.9)	1 (0.8)	127
3～5万未		59 (48.8)	1 (0.8)	59 (48.8)	2 (1.7)		121
3万未		19 (70.4)	1 (3.7)	7 (25.9)			27
計		199 (47.2)	9 (2.1)	178 (42.2)	30 (7.1)	6 (1.4)	422

に国、府県との計画面での連関性に、それほど配慮を結果的には必要としない事実を示すことになる。そして第三には、こうした都市規模・性格の違いという現実がもたらす、調査、企画、計画、立案に関する機構、スタッフ面での自治体間格差が、行政能力の差異を結果するという問題がある。

このように、「総合計画」の理念や方策の面に関し、その都市のおかれている現状とそこでの課題に応じ、それらが異なるのは当然だが、やはり、自治体にとって、国、府県の計画をつねに考慮せざるをえない現実がある。そうした中で、各都市自治体は、その固有の独創的な構想、計画を生みだし、その実現化の諸方策をどのようにしたら構築できるかという重い課題をつねに負っている。そこでつぎに、実際の政策形成やその実現の過程において、行政当局の対応のあり方を、諸団体との接触という側面で検討していく。表4-2はそれをまとめたものである。これは、審議会、陳情、請願、公聴会などの公式の方法や会合以外で、自治体の方から意識的に会合による接触もあったか否かについて調べたものである。まず第一に同表で気づくことは、町内会、自治会等の地域住民組織やPTA、青少年育成等の教育団体との定期的接触を行なった自治体が最も多く、約4割前後を占めていることである。その場合、政令指定都市と5万未満の小零細都市ではその比率も低くみられるのが注目される。

表 4-2 行政当局と各種団体との会合の頻度（1981, 1982年度の場合）

団体 頻度 都市規模	商工会議所, 商工会		農協・漁協		個別業界団 体		有力誘致企 業団体		町内会・自 治会		PTA, 青少 年育成団体		地区労働組 合		農民・漁民 組合		公害等環境 保護団体		消費者団体		医療・社会 福祉団体		計
	定期的 に 会合	時に 応じ 会合	定期的 に 会合	時に 応じ 会合	定期的 に 会合	時に 応じ 会合	定期的 に 会合	時に 応じ 会合	定期的 に 会合	時に 応じ 会合	定期的 に 会合	時に 応じ 会合	定期的 に 会合	時に 応じ 会合	定期的 に 会合	時に 応じ 会合	定期的 に 会合	時に 応じ 会合	定期的 に 会合	時に 応じ 会合	定期的 に 会合	時に 応じ 会合	
政令指定 都市	1 (14.3)	3 (42.9)	1 (14.3)	3 (42.9)		3 (42.9)		1 (14.3)	2 (28.6)	3 (42.9)	1 (14.3)	4 (57.1)	2 (28.6)	2 (28.6)	1 (14.3)	2 (28.6)		4 (57.1)	2 (28.6)	2 (28.6)	1 (14.3)	3 (42.9)	7
東京都 区部	6 (50.0)	6 (50.0)	1 (8.3)	3 (25.0)	1 (8.3)	8 (66.7)		1 (8.3)	7 (58.3)	5 (41.7)	10 (83.3)	2 (16.7)	2 (16.7)	6 (50.0)		1 (8.3)		7 (58.3)	6 (50.0)	5 (41.7)	6 (50.0)	6 (50.0)	12
県庁 所在地	7 (21.2)	19 (57.6)	7 (21.2)	20 (60.6)		12 (36.4)	1 (3.0)	10 (30.3)	18 (54.5)	12 (36.4)	18 (54.5)	12 (36.4)	4 (12.1)	12 (36.4)	5 (15.2)	16 (48.5)	1 (3.0)	10 (30.3)	10 (30.3)	15 (45.5)	9 (27.3)	17 (51.5)	33
人口30万 以上	4 (25.0)	11 (68.8)	3 (18.8)	11 (68.8)		4 (25.0)		4 (25.0)	7 (43.8)	7 (43.8)	8 (50.0)	7 (43.8)	2 (12.5)	8 (50.0)		9 (56.3)	1 (6.3)	10 (62.5)	4 (25.0)	9 (56.3)	5 (31.3)	9 (56.3)	16
20~30万 未満	6 (31.6)	9 (47.4)	6 (31.6)	11 (57.9)	3 (15.8)	5 (26.3)	3 (15.8)	2 (10.5)	13 (68.4)	4 (21.1)	11 (57.9)	5 (26.3)	4 (21.1)	5 (26.3)	2 (10.5)	8 (42.1)	3 (15.8)	9 (47.4)	8 (42.1)	7 (36.8)	7 (36.8)	10 (52.6)	19
10~20万 未満	16 (26.7)	38 (63.3)	12 (20.0)	37 (61.7)	2 (3.3)	26 (43.3)	8 (13.3)	24 (40.0)	27 (45.0)	25 (41.7)	24 (40.0)	29 (48.3)	6 (10.0)	21 (35.0)	4 (6.7)	33 (55.0)	5 (8.3)	25 (41.7)	12 (20.0)	32 (53.3)	19 (31.7)	31 (51.7)	60
5~10万 未満	19 (15.0)	100 (78.7)	13 (10.2)	91 (71.7)	1 (0.8)	67 (52.8)	5 (3.9)	35 (27.6)	65 (51.2)	53 (41.7)	46 (36.2)	67 (52.8)	12 (9.4)	58 (45.7)	3 (2.4)	57 (44.9)	7 (5.5)	39 (30.7)	21 (16.5)	70 (55.1)	34 (26.8)	81 (63.8)	127
3~5万 未満	18 (14.9)	93 (76.9)	19 (15.7)	92 (76.0)	7 (5.8)	58 (47.9)	4 (3.3)	49 (40.5)	57 (47.1)	56 (46.3)	29 (24.0)	77 (63.6)	4 (3.3)	54 (44.6)	6 (5.0)	57 (47.1)	4 (3.3)	43 (35.5)	16 (13.2)	58 (47.9)	21 (17.4)	80 (66.1)	121
3万未満	6 (22.2)	21 (77.8)	7 (25.9)	17 (63.0)	3 (11.1)	14 (51.9)		11 (40.7)	11 (40.7)	13 (48.1)	9 (33.3)	16 (59.3)	2 (7.4)	11 (40.7)	1 (3.7)	13 (48.1)	1 (3.7)	9 (33.3)	5 (18.5)	10 (37.0)	8 (29.6)	14 (51.9)	27
計	83 (19.7)	300 (71.1)	69 (16.4)	285 (67.5)	17 (4.0)	197 (46.7)	21 (5.0)	137 (32.5)	207 (49.1)	178 (42.2)	156 (37.0)	219 (51.9)	38 (9.0)	177 (41.9)	22 (5.2)	196 (46.4)	22 (5.2)	156 (37.0)	84 (19.9)	208 (49.3)	110 (26.1)	251 (59.5)	422

第二に、それにつき頻度の高いのは、医療・社会福祉団体、消費者団体そして商工会議所、商工会といった産業団体で、約2割前後の自治体が定期的接触を有している。この場合もまた、10万未満の小零細都市の方が、その比率も低くなるという傾向を示している（また政令指定都市は、医療福祉団体、産業団体との接触は低位である）。

だがいずれにせよ、これら5団体は、住民生活にとっての一般的条件や教育、医療、福祉、消費者問題、といった、きわめて基礎的な機能、役割に関連した組織体であり、自治体もそれらに対する配慮を示さざるをえないことを、このことは示している。

そこで、今までの事実で気づく、5種団体（地域住民、教育、消費者、医療・福祉、産業の各団体）との接触が相対的に低くみられた巨大都市（政令指定都市）と小零細都市（10万未満都市）の場合を考えてみよう。まず巨大都市の場合、審議会や連絡協議会などといった公的に制度化された方式で、それら団体との対応がはかられているのが特徴的といえる。それに対し、小零細都市では、そうした制度化という面は少なく、また形式的な組織対応というより、団体、個人を含めたかなり非公式的な接触が恒常化していることがみられるのである。いわば、前者のなかなか「見えない行政」に対する後者の「見え易い行政」という性格が対照的に明示される。

ところで第三に特徴的な点は、地区労、地区同盟などの地域の労働組合や農漁民組合といった労働者、農漁民層の団体との定期的接触面で、県都（政令指定都市、県庁所在地）の場合、相対的に高い比率を示していることである。労働者や農漁民にとっての固有の解決課題は、とくにこれら都市の場合、経済不況の深化につれて不安定階層を流入、増加させてきていることによる産業・労働問題として現出している。そうした生業、生活に関わる問題の深刻化が、これら都市で鋭くみられ、いわばそうした現実を背景とした、組織対応を自治体は迫られるといった事実にもとづいて、以上のような接触の相対的高さが現われているのである。

さらに第四は、すでにふれた各団体をも含む、多様な団体との定期的接触が、最も活発なのは、人口増加ならびに移動の激しい20~30万未満の中都市であることに気づくのである。ここでは、巨大都市や小零細都市でみられた、自治体側での個人、団体との対応における制度的包摂化ならびに非公式的接触の常態化で、事足りれりとするのが、かなり困難であることが示されている。そのことが、かえって自治体としての弾力的・実質的対応をもたらしてきているといえよう。

さて、そこで私たちは、そうした自治体の対応に関し、表記の各団体毎に、その具体的内容をさらに検討してみよう。はじめに県都を中心に他都市でもみられた労組、農漁民組合との対応内容であるが、「工場流出による雇用不安」「不況地域の振興」「季節労働者対策」「勤労者施設整備」「下水処理と漁業補償」「冷害対策」「水田利用再編による減反問題」「農業構造改善」「国鉄路線の廃止問題」などのように、産業再編を軸に雇用対策や補償問題が主となる。つぎに、最も頻度の高い町内会等の地域住民組織との対応内容のみをみる。ここでは都市規模・性格別の差はみられないが、まとめるとつぎのようになる。河川改修、下水道整備、排水処理、ゴミ処理、一斉清掃などの「生活環境」整備が最も目立つ。それについて、その他の地域条件整備

をめぐる問題があげられる。すなわち、公民館、集会所などのコミュニティ施設建設促進とそのための助成の充実、道路整備、そして街灯設置やその維持のための公費負担、また出張所、支所廃止反対、モーター建設阻止がその内容となり、これと同時に人口増減に伴う校区変更、学校統廃合といった教育条件の問題やそうした近隣施設と関わる地域防災体制のあり方をめぐる問題も重要な内容となる。そしてさらにその他では、町内会、自治会等の地域組織への助成充実や連合町内会結成、単一町内会組織分離などの組織再編成のことや市町村合併、議員定数の削減といった政治的問題をも話題となっている。その意味でこれらの局面は、いわば地域住民組織の機能と深く関連した問題を殆んど内包している。第三にはPTA等の教育団体との対応をみても、ここでの最も特徴的な点は、いわゆる、青少年の非行防止に関わる健全育成の問題が全体の8割以上を占めていることである。すなわち、有害図書追放のための自動販売機規制や問題施設（モーター、ポルノ、パチンコなど）の規制、通学路条件への配慮といったことが、現実的問題としてあげられている。そしてその他では、学校施設整備、校区変更、教材費の父母負担のあり方、また留守家庭児童対策、家庭教育さらに教育・文化諸団体への助成といった問題がみられる。つまりここでの自治体の対応は、一方で条例制定などによる規制や他方での積極的な教育環境条件創出への努力といった点で、きわめて重要な意味を有することになる。

つぎに第四として医療・社会福祉団体との対応がある。まず目立つ点として、老人保健法施行に伴う健診事業などの老人医療・福祉対策がある。そこには各自治体とも「高令化社会」への制度的対応が強くみられ、あわせて障害児者対策が、それにつづく。そしてその他では休日、夜間の救急医療体制の整備や健康センター建設促進といったことが、共通的にみられる。他に注目すべきは中小零細都市での公立病院（それは同時に総合病院）の新設、拡充やまた国・府県立病院の誘致さらにはとくに零細都市での「医師の確保、無医地区対策」がクローズ・アップされる。それでは最後に商工会議所、商工会といった産業団体との対応をみてみよう。まず、はじめに中小企業対策、企業誘致、観光開発などを含めた「地場産業振興」による商店街の活性化にもとづく市街地・駅前再開発の問題が目立つ。そしてこれとあわせて「大規模店進出」による利害調整や進出規制に関することが、やはり共通的な事項となっている。さらにまた、鉄鋼など不況業種をかかえた自治体では、産業衰退、人口減の歯止めや不況脱出策また倒産防止対策といった、きわめて切迫した問題が特徴的にみられる。

## 第2節 自治体にとっての解決すべき懸案問題

さて、以上のような、各種団体との対応を迫られる問題は、その行政区域内で個別具体的な性格を帯びたものとして現出しているものである。そしてその対応を経て自治体が行なう一定の活動は、自らの権限でできる行政的規制・統制の側面と問題に関わる他の主体への働きかけの側面がある。つまり、そこには、問題に関連した諸組織・集団の利害をめぐって、一定の解決・打開の方途を求めようとする、自治体の志向性が明らかにみられる。だからこそ、こうした団体との対応を通して形成される政策

表 4-3 都市自治体にとっての現在の懸案問題

	政令指定都市	東京都区部	県庁所在地	人口30万以上	20~30万未満	10~20万未満	5~10万未満	3~5万未満	3万未満
行財政改革	行政改革	区財政調整制度, 効率的区政運営	国の行革対応, 定数問題	財政再建, 事務改善		財政再建, 行財政運用の効率化, 定年制, 人勤, 定数削減	職員の勤務条件, 定数見直し, 事務見直し, 給食センターの民間委託	財政再建, 議員定数見直し	公営住宅の払下げ, 職員給与是正
交通体系		地下鉄誘致	地下鉄建設, 国道バイパス, 公営バス, 交通局再建	都市計画道路建設	高速自動車道路建設, 国道バイパス	架橋, 湾岸道路, 高速自動車道, 空港建設, 道路網	国鉄路線廃止, 道路舗装, インターチェンジ, 都市計画道路, 新幹線, バイパス	高速道路, 国鉄路線廃止, 空港誘致	過疎バス, 国鉄路線廃止
産業振興・開発			テクノポリス, 大型店進出, 地場産業育成		地場産業振興	不況対策, 地場産業育成, 大型店進出, 企業誘致	地場産業振興, 大型店進出, 企業誘致, 観光開発	大型店進出, 企業誘致, 地場産業育成, テクノポリス	石炭業助成, 観光開発, 地場産業育成
土地開発・造成・利用		国有地跡地利用, 基地跡地利用		基地跡地利用	国有地払下げ運動, 総合運動公園	総合運動公園, 大規模開発, 基地跡地利用, 土地区画整理	基地跡地利用, 団地開発, 土地改良	大規模開発, 土地区画整理, 土地改良	炭鉱跡地利用
都市再開発		駅前開発	中心駅周辺整備		駅前再開発, 中央市場移転		市街地再開発, 商店街の近代化	駅前再開発	
教育・保育・文化					青少年非行	大学誘致, 小中学校新設, 保育時間延長	大学誘致, 青少年非行, 義務教育施設, 高校建設	校区変更, 文化会館, 学校用地の確保, 幼保一元化	
保健・医療					公立病院経営難	救急医療体制, 公立病院誘致	公立病院経営難, 公立病院新設	公立病院経営難, 公立病院新設	

	政令指定都市	東京都区部	県庁所在地	人口30万以上	20～30万未満	10～20万未満	5～10万未満	3～5万未満	3万未満
水資源開発	水資源確保				ダム建設	旧農用水路の利用		ダム建設	
上下水道整備						下水道建設補償	水道料金値上げ、流域下水道	水道事業の赤字問題、用水単価	
し尿・ゴミ処理					ゴミ最終処理	ゴミの雨天収集	ゴミ処理場、衛生対策	し尿処理場	
公害対策・補償問題						航空機騒音、水質汚濁、基地対策	空港騒音	水俣病対策	
治山・治水・防災対策		水害対策	河川改修	河川改修			河川改修、水害対策	雪害対策、河川改修	河川改修
環境保全・安全対策				海浜埋立	住環境整備	運河埋立、自然公園建設、海浜保全	原発の安全性、海面埋立	火力発電所立地、原発の安全性、湖沼の埋立	電源立地
地域発展・振興	都市経済の発展							市内経済の活性化、人口減対策	過疎対策
市民福祉・同和問題	市民福祉、同和問題						同和対策		
その他			庁舎建設、平和教育			庁舎建設、斉場建設	庁舎建設、斉場建設	公共料金値上げ	
計（都市数）	7	12	33	16	19	60	127	121	27

は、具体的な内容を示すことになる。と同時に、問題の性質に応じた自治体責任のレベルと範囲が、明示されることにもなる。そこでこの責任論は、時には解決困難の合理化あるいは解決へ向けての行動化の契機ともなり、そのいずれを選択するかということとは自治体の基本姿勢を最も明らかに示すことになる。

したがって、こうした行政区域内での問題のもつ個別・具体性ならびに解決の責任主体性といったことは、種々の団体との対応局面において、顕在化し、限定化されて示される。だが、しかし、1970年代以降の構造的不況と慢性的な財政危機は、いまや、各都市自治体にとって、かなり基本的な解決課題を明らかに生みだしてきており、その課題も個別自治体を超えた性質を帯びるに至ってきた現実には私たちは注目する必要がある。つまり、従来のような団体との対応局面では現われにくい、しかし重要で困難な性質の問題がみられるに至ったことである。私たちは、この点に関し、行政当局も含め、議会においても最近、数ヶ年間にわたって議論されてきている、いわゆる「懸案事項」として、これらの問題をさぐり出してみた。以下、その問題を考察していこう。それが表4-3である。まず第一に同表からわかる点として、各自治体に共通して「行財政改革」はもはや避けられない事態になっていることである。国の「行革」に対応しながら、行財政の効率的運用の問題は、大きくたちはだかっている。「事務改善」「職員や議員定数見直し」「給与是正」「定年制」等は共通の検討事項となり、そして、小零細都市では、学校給食センターの民間委託や公営住宅の払い下げといった問題もあらわれ、いわゆる「財政再建」を目的にした施策見直しもなされてきているのである。そこで、第二にそうした厳しい状況下、やはり基底に産業振興を求めていることが共通にみられる。つまり、県庁所在地を含め、中小零細都市の場合に「地場産業」の振興・育成があげられ、それと併せて中小都市での「企業誘致」や「大学誘致」といった問題が目立つのである。この点、前述の産業団体との対応上の問題内容と重複するが、前者では「再開発」の必要が、むしろ都市の物理的・地域的な景観構造の整備におかれ、そのための「地場産業」振興策が問題だったのに対し、ここでの懸案では、その振興自体を目的にすることが強くうたわれている。だが、現に自治体が重点におく地場産業育成のためのとるべき産業政策手段をみると、「補助金、交付金、公共投資による経済団体、個人への財政的援助」が約8割弱（78.2%）も占め、それについて「民間資金を利用した融資」（55.2%）となり、その他「共同利用施設等の条件整備」（43.4%）「地域市場の開拓による需要の拡大」（20.4%）「試験研究機関普及員などによる技術の開発とその普及指導」（16.4%）「租税での減免などの優遇措置」（12.1%）となるように、とくに国からの助成に依拠した融資を強く求めざるをえない中で、自治体独自でなしうる政策的限界が問題となる。にも拘らず、「地場産業」育成を基本にした地域振興の志向性は現に各自治体とも強く、そのための課題解決のあり方は現状の政策選択の枠内にとどまりえない側面を有していることが判明するのである。それ故、つぎの第三は、振興のための条件作りの一つとして、道路、鉄道などの「動線」ネットワークの整備による地域的位置の優利性を高めることが目ざされている。「高速自動車道路」建設やそれへのインターチェンジ

によるアクセス、「国道バイパス」「都市計画道路」建設や「空港」建設・誘致などを求めている反面、小零細都市での「国鉄路線廃止」への反対が強くみられる。そしてまた東京地区部や県庁所在地では通勤対策として「地下鉄」建設があげられている。だがこれらとて、国の産業政策とも関わる交通行政のあり方が大きく影響を有するだけでなく、たとえ計画がはかられたにしても、前述のように（第3章・第1節参照）、公用地取得にあたっての困難性に自治体は直面せざるをえない。そしてそのことがまた、あらたな補助金を国に求める志向性を強めることになる点は、すでにみた通りである。

ところで第四は、そうした用地確保難と関連して、跡地（基地返還、国立施設移転や国有地払い下げ等による）利用計画の問題が、種々の利用主体の利害的思惑が公共性とも関わって入り乱れ、深刻化している事実が小都市以上でみられることである。それと対照的に産炭地の零細都市では、利用計画もたない「炭鉱跡地」問題が閉山によって惹起している。もとより総合的な土地利用の体系化をはかるに際しては、眼目として産業の配置・振興と住民の生活環境保全が軸となる。だが、こうした市民的規準ともいふべきものが是認されていたにしても、まことに数ない公有地の利用をめぐるのは、私的資本による動きもからみ、複雑な様相を示すことになる。この点は最近、とみに問題化してきた海浜・湖沼・運河等の保全をめぐる鋭い対立が、各自治体でみられる中で、いわゆる環境の自然性保護のあり方が大きく議論の焦点になってきたこととも関連した問題といえる。つまり既存の公共財利用の根本的見直しが、住民の生活環境の問題とも結合して生みだされてきている。だがこのことは、住民の生活基盤でもある産業が存立しえての問題であり、前述の炭鉱跡地が放棄されるような場合は、同時に住民の生活基盤・生活環境の崩壊を意味する。したがってそこでは、生活や産業ぬきの自然生態的な土地区画の問題に帰着せざるをえない。また他方、第五として、とくに中小都市にみられる「公立病院の経営難」とともに「公立病院の誘致・新設」といった医療施設充実への課題はますます強まってきており、これは前述の関係団体との対応の中でもとり上げられたものである。経営問題のむずかしさを見通しつつも、やはり身近かな所に高度な公立の「総合病院」への要望は、住民層からきわめて強い。いうまでもなく、財政難を口実にしえぬものとして、医療問題は存在している。そして、さらに同じことは都市生活の安全性という面での治山・治水・防災対策（例えば小河川改修、水害・雪害対策）が、やはり不十分な現実にあることも、問題にならざるをえない。こうした人命の保護、安全に関わる条件整備の必要性は、いまや「行財政改革」のあり方と鋭く対峙せざるをえない側面を内包しつつ、確実に深化してきているといえよう。

最後に第六として、やはり中小零細都市でみられるように「ゴミ・し尿処理」や「上下水道整備」といった基本的条件が、過疎化に伴い悪化しつつある点をあげよう。料金値上げのような上水道事業の経営悪化や長期にわたって懸案となっている下水道整備の困難性は、小規模都市ほど目立つ。同様に、ゴミ・し尿の高度な処理施設も都市の人口規模とは関係なく、求められている現実がある。また、さらに注目すべき

は、軍事基地や空港による騒音や原子力発電所の安全性といった、厳しい環境保全に関わる問題もまたこれら中小都市でみられることである。いわば大都市などの人口集積地を回避する形で、遠隔の中小都市に分散配置されるようになった、こうした大型諸施設の存在は、それら都市内部での条件未整備や、また財政難による自治体基盤の脆弱性も原因となって、かえって、問題を深刻化させる傾向を生みだす。このことはもはや、個別自治体のなしうる限界を超えた解決課題を明らかに示していよう。

さて、以上から、諸団体との対応局面でみられたイシューと自治体独自判断による懸案事項とが重複する形で現われていた問題は、①地場産業の育成・振興、大型店進出の問題、不況対策、②公立の総合病院体制、③ゴミ・し尿処理、上下水道等生活環境や河川改修等防災体制の三領域に大別しうる。そして青少年非行を中心とする教育問題は懸案事項として目立ってあらわれていなかった。それにしても、産業・労働、医療、生活環境・防災の各領域は、自治体として対応を迫られても、なおかつ、解決のむずかしい懸案問題として現出している点を再度、確認することは重要といえる。しかも、これらが、都市間の格差構造を反映した現われ方をしていることもあわせてである。

そこで問題は、自治体によって懸案問題と判断されている事象である。国の行政指導、財政統制といった規制のもと、半ば強制的になされつつある自治体の「行財政改革」は、その地域的特性を無視して画一的に進行した場合、都市自治体の自由で創意的な政策展開を大きく制約することが想定される。政策化の断念や不履行が、「行革」を名分となされることは容易であるが、自治体としては、住民との直接的対応を通して簡単にそうはなりえない。したがって、今後はさらに、国と地方との事務、権限、財源をめぐる、あらたな矛盾、問題が顕在化してくることが予想される。すでにみた行政区内外の総合的な交通体系確立への強い要望は、その実現責任を国、府県に求めている姿を示している。それはまた、産業の振興、配置と住民生活環境保全とを統一した総合的な土地利用体系の問題が、数少ない公有地の利用計画を契機に生みだされてきたことも無縁ではない。土地利用は交通網を必須としているからである。とくに、小規模都市でみられた、騒音公害や原発の安全性の問題は、住民の包括的な生活環境のあり方を、総合的な土地利用－交通体系の確立とその実現方途の中で、検討せざるをえない自治体の責任を明らかに示している。いわば、そうした自治体の住民に対する公的・社会的責任の所在が、いままで述べた「懸案事項」の中に含意されている。したがって、それは画一的な「行財政改革」が、いかに、そうした自治体の責任論理と矛盾せざるをえないかを明示している。換言すれば、自治体行政の包括性、統一性に対する国の省庁別にみられる行政の個別性、分断性といった対照性にもこそ問題がある。その意味で、これらの「懸案事項」は、そうした対照性にもとづく矛盾をつねに内包した問題性を示しているといえよう。

## 第5章 都市自治体の政策形成と住民参加の問題

### 第1節 政策形成過程での住民対応と「コミュニティ」

住民参加を通しての自治の発展という発想は、各自治体にとつていまや、一つの理念として定着しつつある。そしてその理念の実現のため、後述のように、さまざまな具体的方策が試みられている。だが、それらの方策もいったん制度化され、固定化されてくると形式化し、実質的機能を低下させてしまうことが多い。その意味で、前述の「自治の発展」は、日常的な点検と模索をつねに必要としており、自治体にとっての絶えざる課題として存在しているといえよう。そこで本節ではまず、総体としての政策形成過程での住民対応ならびに具体的な特定の事務・事業実施過程における住民との軋轢を考察し、一定の問題所在を明らかにする。そして、住民の合意、統合や下からの自治形成をも志向するものとしての、いわゆる「コミュニティ」の具体的な諸活動を事例的に分析することによる、その政策的意義についてもさらに検討を試みることにする。

まず、表5-1をみていただきたい。「総合開発計画」の策定と「都市計画事業」

表5-1 政策の策定・実施過程での住民との対応

都市規模	「総合開発計画」策定過程				「都市計画事業」実施過程				計 (都市数)
	住民との懇談会	全市的な説明・討論集会	住民へのアンケート等の調査	諸団体での説明会	住民との懇談会	全市的な説明・討論集会	住民へのアンケート等の調査	諸団体での説明会	
政令指定都市	4 (57.1)	5 (71.4)	7 (100.0)	3 (42.9)	7 (100.0)	2 (28.6)	6 (85.7)	5 (71.4)	7
東京都区部	5 (41.7)	3 (25.0)	5 (41.7)	5 (41.7)	10 (83.3)	2 (16.7)	5 (41.7)	8 (66.7)	12
県庁所在地	13 (39.4)	8 (24.2)	29 (87.9)	12 (36.4)	29 (87.9)	3 (9.1)	10 (30.3)	16 (48.5)	33
人口30万以上	8 (50.0)	6 (37.5)	10 (62.5)	4 (25.0)	13 (81.3)	2 (12.5)	7 (43.8)	8 (50.0)	16
20~30万未満	6 (31.6)		18 (94.7)	9 (47.4)	18 (94.7)		5 (26.3)	8 (42.1)	19
10~20万未満	24 (40.0)	16 (26.7)	44 (73.3)	19 (31.7)	53 (88.3)	4 (6.7)	15 (25.0)	28 (46.7)	60
5~10万未満	54 (42.5)	30 (23.6)	89 (70.1)	49 (38.6)	104 (81.9)	17 (13.3)	35 (27.6)	61 (48.0)	127
3~5万未満	50 (41.3)	16 (13.2)	90 (74.4)	53 (43.8)	94 (77.7)	13 (10.7)	24 (19.8)	50 (41.3)	121
3万未満	15 (55.6)	4 (14.8)	17 (63.0)	14 (51.9)	21 (77.8)	2 (7.4)	3 (11.1)	13 (48.1)	27
計	179 (42.4)	88 (20.9)	309 (73.2)	168 (39.8)	349 (82.7)	45 (10.7)	110 (26.1)	197 (46.7)	422

(注) 数字は、それぞれの対応事項を行なったものの自治体数である

表 5 - 2 - (1) 特定プロジェクト実施過程で住民との対応面で苦慮したこと(昭和45年以降)

政令指定都市	駅前再開発計画時の利権調整, 下水道処理場着工時の環境問題, 海面埋立の漁業補償, 斉場建設反対運動, 都市高速道路建設
東京都区部	清掃工場建設と環境問題, 斉場建設問題, 高層公共施設建設による日照権問題, 校区変更, 大学跡地の買収, 国技館跡地利用, 用途地域変更, 都市計画道路建設, 上越新幹線計画反対, 地下鉄の高架反対
県庁所在地	地下鉄建設, 迷惑施設建設反対(斉場, 下水道処理場, し尿処理場, 清掃工場), 火力発電所建設と環境問題, 高速道路ルート変更, 東北新幹線計画反対, 国鉄路線高架化に伴う用地買収, 廃棄物処理埋立地反対, 庁舎移転反対, 校区変更, 刑務所移転問題, 国道バイパス建設, 庁舎移転跡地利用, LPG備蓄基地の安全性, 空港拡張, 公営住宅改良への反対
人口30万以上	空港建設, 海洋汚染, 都市計画道路建設, 下水道処理施設問題, 清掃工場建設問題, 斉場建設問題, し尿処理施設問題, 校区変更, 公営住宅建替, 河川改修, 海浜埋立, 用地買収による環境整備, 駅前再開発事業
20~30万未満	清掃工場建設問題, 都市開発の用地買収, 埋立処分地の造成, 都市計画道路建設, 上越新幹線建設, 関越自動車道路建設, 鉄道高架化の用地買収, 斉場建設問題, 用途地域変更, し尿処理場問題, ダム建設計画の協力, 下水道処理場建設問題, 土地区画整理事業, ガス工場建設と環境問題
10~20万未満	運河埋立, 清掃工場建設問題, 海外炭輸入基地の粉じん, 校区変更, 都市計画道路, 土地区画整理事業, 斉場建設問題, 不燃物埋立地確保, 港湾開発事業, 高架道路建設, 駅前再開発, 心障者施設建設問題, 日照権問題, ダム建設の用地取得, 鉄道高架化の用地買収, 新設校の校名問題, 電波障害, 公害による住民集団移転, 海面埋立, 新庁舎建設地選定問題
5~10万未満	駅前再開発, 高速自動車路のコース, 校区変更, し尿処理場建設問題, 清掃工場建設問題, 下水道処理場建設問題, ダム建設, 国道バイパスのルート, 新設校の位置, 中央自動車道路, 小学校の移転, 土地区画整理事業, 新幹線通過問題, 宅地の代替地問題, 原子力発電所建設問題, 河川分流に伴う用地買収, 斉場建設問題, 東海北陸自動車道路反対, 鉄道高架化の用地買収, 道路拡巾の協力, 都市計画道路, 文化公園用地, 企業跡地利用, 道路新設に伴う用地買収, 開発に伴う集団移転, 海面埋立, 保育園設置への反対
3~5万未満	国鉄貨物取扱いの集約化, 火力発電所建設, 海面埋立, 過疎地域集落移転, 清掃工場建設問題, 国鉄の民営化問題, 駅前再開発, 新庁舎の移転, し尿処理場建設問題, 斉場建設問題, 港湾造成での漁民の協力, 下水道処理場建設問題, 国道バイパス建設, 校区変更, 都市計画道路建設, 道路新設に伴う用地取得, 北陸自動車道路, ダム建設補償, 河川改修, 土地改良, 土地区画整理事業, 複合施設建設場所問題, 電源立地での地元協力問題, 住民の集団移転, 食肉センター建設問題, 空港建設
3万未満	埋立処理地の悪臭公害, 庁舎の移転, 校区変更, 土地区画整理事業, 養鶏団地建設, 工業団地の用地取得, 離島のため住民の集団移転, 特殊農地保全整備事業, 海面埋立, 国鉄路線廃止問題, 運動公園建設

の実施のそれぞれの過程における、住民との対応事項をまとめたものである。「総合開発計画」の策定に関してみると、全体として7割強の自治体は、「住民へのアンケート等の調査」による意向集約をはかっており、また4割前後の自治体は「住民との懇談会」「諸団体での説明会」をもち、直接的な対話を行なっていることがわかる。

これに対し、「都市計画事業」の実施に関わる対応では、とくに当該地区住民の利害関係がからむことからして、「住民との懇談会」は82.7%も実施されていることが目立った特徴となり、つづいて「諸団体での説明会」が半数弱(46.7%)を占めているのである。そしてしかも、両者ともに、相対的に高い比率を示すのが、政令指定都市であることに私たちは気づく。とくに「総合開発計画」での「全市的な説明・討論集会」や「都市計画事業」の場合でも、「住民へのアンケート等の調査」や「諸団体での説明会」は他都市と比べて、きわめて高い比率を示しており、概して、対応手段の多様化と量的大きさが目立つ。住民の階層的多様化や、人口の流動化などによる変動の激しい、それら巨大都市の場合、政策形成にあたっての住民合意への配慮が、自覚的にはかられている特徴がみられる。他方、「総合開発計画」での「全市的な説明・討論集会」や「都市計画事業」での全ての対応手段の面で、5万未満の小零細都市の場合、他都市と比べ、対応比率は低くなる。いわば対面性(face to face)の高い社会関係や町内会等の地域組織の強固さが、敢えて行政側からの別の形による対応手段をそれほど必要としない現実を、その低さは反映していよう。そして、これら巨大・小零細都市を対極にしつゝ、他の都市自治体は、その中間的な傾向を示している。

つぎに、こうした対応手段のほかに、「総合開発計画」策定にあたって19の自治体ではつぎのような手段をあげている。(1)有識者との面接や会合による意見聴取、(2)児童・生徒を含む住民からの作文募集、葉書、電話(3)工場、自治体や団体へのアンケート調査(4)市長との直接対話集会(5)市政モニター制度の活用などがそれぞれである。とりわけ、(1)、(2)は比較的よくとられる方法である。たゞ、これらの方法をも含む種々の対応手段が講じられるにせよ、もし政策の策定や実施を正当化、合理化するものとしてのみ、それらがなされるとしたら、本来の対応的意味はなくなる。そのことは、すぐれて抽象度の高い構想や開発理念レベルでの、一定の合意が住民層間でありえたにしても、具体的な実行計画段階になると、種々の反対や批判が住民側からおこる現実からも明示される。その意味で、変更、修正、中止をも可能性として含んだ、一連の政策形成過程における弾力化が求められる。だが、このことは、行政過程としての進行が、ある段階で執行部の責任といった政治過程に転化し易い状況下では、きわめて困難といえる。この点で、団体自治を名分とした自治体の優位性は、住民自治の実質的有効性と矛盾せざるをえない現象がたちあらわれる。基本的な自治をめぐる論議が現在強く求められているのも、こうした事実があるからである。

ところで、つぎにそうした矛盾の発現ともいえる、特定プロジェクト実施過程で惹起した住民との対応問題をみていく。表5-2-(1)と同-(2)がそれである。この特定プロジェクト実施過程での住民対応上の事項とは1970年以降に顕在化したものであ

表 5 - 2 - (2) 迷惑施設の問題で苦慮した自治体 ( M A )

	ゴミ処理 施設	し尿処理 施設	下水道 施設	斎場 (火葬場)	その他の 苦慮件数	計 (都市数)
政令指定都市			1 ( 14.3 )	1 ( 14.3 )	4 ( 57.1 )	7
東京都区部	2 ( 16.7 )			1 ( 8.3 )	8 ( 66.7 )	12
県庁所在地	4 ( 12.1 )	4 ( 12.1 )	2 ( 6.1 )	5 ( 15.2 )	19 ( 57.6 )	33
人口30万以上	3 ( 18.8 )	3 ( 18.8 )	1 ( 6.3 )	1 ( 6.3 )	9 ( 56.3 )	16
20~30万未満	2 ( 10.5 )	1 ( 5.3 )	2 ( 10.5 )	2 ( 5.3 )	10 ( 52.6 )	19
10~20万未満	13 ( 21.7 )	1 ( 1.7 )		8 ( 13.3 )	23 ( 38.3 )	60
5~10万未満	21 ( 16.5 )	12 ( 9.4 )	8 ( 6.3 )	9 ( 7.1 )	43 ( 33.9 )	127
3~5万未満	17 ( 14.1 )	17 ( 14.1 )	4 ( 3.3 )	13 ( 10.7 )	38 ( 31.4 )	121
3万未満					12 ( 100.0 )	27
計	62 ( 14.7 )	38 ( 9.0 )	18 ( 4.3 )	40 ( 9.5 )	166 ( 39.3 )	422

(注) 各迷惑施設建設に関し住民との対応で苦慮した自治体数

る。まず、それらの問題事項を整理するとつぎのようになる。(1)環境悪化をもたらす代表的なものとして、最も住民の反対が強く、また、全体の中でもウエイトの一番高い、いわゆる迷惑施設の建設に関することがある。し尿処理、ゴミ焼却、下水道処理、火葬場の四つがそれである。表5-2-(2)をみても相対的にそれら施設整備が進んでいる政令指定都市、東京都区部を除くと、30万以上都市や県庁所在地、小都市(3~5万未満)の40~50%、そして中小都市(5~30万未満)の30%までの自治体が、それら施設をめぐる、住民との鋭い対立を経験している。この場合、地点変更するか、あるいは住民からの見返り事業の実施を約束して了承をとりつけるかしており、かなり建設までの困難が生じている。つぎは(2)道路新設・拡巾、鉄道の新設・高架化、港湾造成、空港建設に伴う用地買収や補償の問題である。この交通体系整備の必要性は、すでにみたように(第4章・第2節)、自治体がかゝえる懸案問題の一つとして指摘されていた。たしかに総合的な土地利用計画や都市計画のマクロな観点にもとづく、生産-流通-消費の効率の体系化を動線計画とのみ連結させて発想するあり方では、現に土地買収や補償による生活問題をかゝるであろう住民層と衝突せざるをえない。つまり、住民の生活現実即した交通体系と景観的・経済効率的な空間構造の再編を求める交通体系とは相互に矛盾する面が多くみられ、やはりより根本的な次元からの捉え直しが重要な課題となる。また(3)土地の造成・改良・区画整理・用途変更や都市再開発といったことによる問題が、概して中小零細都市で通常の土地区画整理事業や東京都区部、中都市(20~30万未満)での用途地域変更などは、土地条件の変容と関わって、住民の生産あるいは居住環境の問題として現出するものである。同様にまた、土地、建物を含む都市景観の空間構造的再編をはかる駅前・市街地再開発計画による中核的なシンボル形成の問題が、そこを生業の場とする、とくに自営業層の「利権調整」と深く関わってくる現実もある。この問題はまた、都心部の一角を担う庁舎の位置をめぐる住民との軋轢といった事態にも象徴的にみられる。こうした事実は、都市の物理的・空間的形態の変化が当然にも住民の

生産・労働－生活条件の変容を伴い、そのことによる問題発生を必然化させることを示している。ここで更めて、都市における土地所有に規定された土地利用再編の問題が重要な意味をもつ。さらに(4)学校統廃合、新設分離に伴う校区変更の問題が指摘できる。これは子供にとっての教育条件の改変に伴う問題として重要であるだけでなく、とくに人口減にみまわれつゝある小零細都市での廃校は、いわばコミュニティ・ケルンの崩壊を意味するものとして、住民層にとっても、深刻な問題となっている。たゞ、こうした条件変化は全て問題なのではなく、むしろそうした変化に対応した保障（例えば通学条件など）のあり方が重要となる。そして最後は(5)海面埋立、日照権、電波障害、原子力発電所建設などの公害・環境問題と河川改修、ダム建設などの治山・治水事業による補償問題があげられる。なかでも20万未満の中小零細都市では、この間、開発公害あるいは過疎化などによる「住民の集団移転」という大きな問題を経験していることがわかる。それは産業変動の激しさが、そうした住民生活を根底から変容させた一例といえる。いわば5万未満の小零細都市で、過疎化が集落移転をもたらしていることは象徴的である。

このようにみえてくると、都市においても、住民の土地所有のあり方に規定された、その生産・労働－生活環境の諸条件が、一方で行政主導的な土地利用計画や施設・交通計画のあり方と他方では産業の解体・再編過程（スクラップ・アンド・ビルド）とによって、大きく変容を迫られる事態の中で、問題は現出してくることがわかる。そしてこの場合、前者の公的計画自体は、変更、再検討の余地があるにしても、後者の産業変動の諸結果による問題に関しては、都市自治体のそれに対しないうる限界が試されることになる。その意味で、自治体の産業政策の内実が、住民にとってきわめて重要となることはいうまでもない。つまり、産業政策を基盤にすえない「街づくり」では、住民活動は活性化しえないのである。その点において、いわゆる「コミュニティ」活動とは果たして何んであろうか。私たちは、以下、その問題を考察していこう。

まず、各自治体において、政策の対象としている「コミュニティ」を有しているか否かについて、私たちの調査結果はつぎのようになった。有している比率は、全体で36.5%と予想以上に少なかった。それにはその目的のための施設の建設・配置にもとづく「コミュニティ」政策の対象という限定がつけられていたからと思われる。つぎに、有している比率を都市別にみると、高い順から3万未満（51.9%）、20～30万未満（42.1%）、5～10万未満（39.4%）、3～5万未満（38.8%）、県庁所在地（36.4%）、東京都都区部（33.3%）、政令指定都市（28.6%）、10～20万未満（25.0%）、30万以上（12.5%）となる。概して小零細都市ほどその比率が高い。人口集住・増加地域の大都市、巨大都市の場合、例えば「コミュニティ・センター」施設整備という点での不十分さを反映していよう。

さて、表5-3は、私たちの調査に関し、各自治体がその典型的な事例として明記したのを一覧にしたものである。その殆んどは1975年以降に完成をみたものである。これらは1970年以降に本格化する、政府のコミュニティ政策の進展に伴い、実施されてきたものでもある。そして、1977年の「第3次全国総合開発計画」の中の「定住構

想の圏域」が、一つのガイドラインとなつて、最も基礎的単位である「居住区」（50～100世帯）が複数あつまり、ほぼ小学校区を単位とする「定住区」がコミュニティ形成の基礎となつたとつたわれ、各自治体も、それを参考に施設整備をはかってきたものである。まず同表で気づく点は、従来の公民館、集会所、図書館、体育施設あるいはコミュニティ・センター施設が拠点となつていることである。そしてその場合、施設は集会室、図書室、料理室、老人室、視聴覚室、和室それに体育施設といった多用途性を有したものが目立つ。

また、施設運営も、いわゆる「公設民営」形式で、その主体は当該地区町内会（または自治会）やその他地区内各種団体（婦人会、防犯協会、子供育成会など）より構成される「協議会」が管理、運営をまかされているケースが殆んどである。ただ、施設の配置密度は、一応、一小学校区一拠点という目安があつても、既存施設の配置状況や自治体の基本姿勢（施設中心の活動か、在来の住民組織の活動あるいは全く自主的な住民の任意的活動のいずれを重点にするかによって異なる）などの要因によって、かなり多様である。

ところで、こうした施設を媒介とした活動の蓄積を通して、そもそも住民間の「ふれあい」や連帯を深めようとする「コミュニティ」活動自体、在来の町内会等のそれとどう違うのかが不明確な点が、やはり問題とならざるをえない。表5-3をもう一度みていただきたい。例えば「心身障害に関する啓発調査や実践活動」（北九州市）、「老人・児童の地域福祉事業」（東京都練馬区）のような福祉重点や「祭、伝統芸能の見直し」（都留市）、「伝統芸能 郷土資料保存」（小千谷市）などの数少ない例を除くと、他は、つぎのような活動内容に要約される。すなわち④スポーツ、レクリエーションなどの健康、⑤一斉清掃、花いっぱい運動などの環境美化、⑥心障者、老人、児童に対する福祉、⑦図書閲覧、料理、書道、映画、各種サークルなどの文化、教養、趣味、⑧交通安全、青少年育成、防犯などの地域の安全、教育、治安、⑨祭り、盆踊りなどの住民交流とふれあい、の以上である。つまり、これらは、従来の町内会などの地域住民組織が担ってきた活動ばかりであることに気づく。たゞ、ここでの「コミュニティ」活動の狙いは、それら個々の組織でなされてきたものを、拠点施設の利用を介して、組織相互間、活動相互間で連携をはかりつゝ、縦横の関係構造を住民間でつくりだすことにある。そしてそこにこそ「望ましい」ふれあいと連帯が醸成される筈であるという政策理念が貫徹されている。たゞ、これは理念であつて、現実にそうなっているのかは別である。同表より、「事務事業内容」の項に、たゞ施設の管理運営及び貸館業務としか明記されていないのを見ると、とりあえずの「場の提供」以上のものではない自治体も少なからずである。

そこでつぎに実際の事務、事業をとおした住民の活動面に関し、自治体レベルの声をさぐってみよう。「ボランティア活動への申込み」や「団体役員へのなり手」の少なさ、参加者の偏よりが指摘され、また町内会、その他地区団体間相互の連携がはかられていないこと、さらに、「行政依存型の事業展開」にとゞまっている問題などが、政令指定都市や東京都区部で見られる。また県庁所在地では、「行政主導」の問題の

表 5 - 3 典型的なコミュニティ・センターの一覧

	名 称	完成年	配 置 施 設	利 用 定 人 口	市内セ ンター の数	運 営 主 体	事 務 事 業 内 容
政 令 指 定 都 市	中央市民センター (福岡)	昭 55	図書室, 会議室, 実習室, 音楽室 5つの施設	205,344	1,050	福岡市	地域活動の場提供
	南観音地区 (広島)	—	—	10,241	111 (小学 校区)	社会福祉協議会ほ か各種団体	交通安全, 防犯, 清掃, 運動会など
	丸山地区(神戸)	昭 49	コミュニティセン ター	100,000	1	連絡協議会	センターの管理運 営, コミュニティ カレッジ
	大手コミュニティ センター (名古屋)	昭 56	会議室, 和室, 図 書室	11,000	247 (小学 校区)	運営委員会	—
	大蔵地区心身障害 者福祉モデル地区 (北九州)	昭 54	地区公民館活用	18,000	56	福祉連絡協議 会	心身障害に関する 啓発調査, 実践活 動
東 京 都 区 部	— (練馬)	—	地区公民館	2,000	30	区	老人, 児童の地域 福祉事業
	深沢区民センター (世田谷)	昭 56	図書館, 児童館, 集会室, ホール, 老人いこいの家	7,000	4	住民組織の運営協	施設の運営管理, 各種コミュニティ 事業
	上目黒住区住民会 議 (目黒)	昭 53	住区センター	13,498	22	住民会議	住区内コミュニティ 形成と行政への 住民参加
	北新宿第二区民福 社会館 (新宿)	昭 57	福祉会館	6,700	42	区	老人クラブ, 児童 館, 保育園
	荏原第2地区 (品川)	計画中	1施設	10,000	2	区	住民参加の活動予 定
	谷中地区(台東)	昭 54	1施設	15,000	3	コミュニティ委員 会	コミュニティセン ターの管理運営
県 庁 所 在 地	渭北地区コミュニ ティ (徳島)	昭 58	1施設	12,000	4	地区コミュニティ	地区コミュニティ 建設事業
	御野場コミュニテ ィ委員会(秋田)	昭 59	コミュニティセン ター	12,000	12	コミュニティ委員 会	地域活動全般
	地域市民館建設事 業 (青森)	昭 55	13施設	—	339	町会	市民館建設, コミ ュニティ活動
	泉が丘地区 (宇都宮)	昭 56	コミュニティセン ター	10,168	3	地区コミュニティ 推進協議会	センターの管理運 営, コミュニティ 計画の実践, 環境 整備
	広瀬コミュニティ センター(前橋)	昭 49	集会所, 体育館, 図書室	20,000	1	地区住民	サークル, スポー ツ活動, 教育・文 化活動
	高州地区コミュニ ティ (千葉)	—	コミュニティセン ター	90,000	6	運営委員会	施設管理
	北部総合コミュニ ティセンター (新潟)	昭 58	コミュニティセン ター	38,500	2	住民	集会, 学童保育, 老人いこいの家, 図書館活動
	針原地区コミュニ ティ推進協議会 (富山)	昭 57	コミュニティ広場 など	4,374	1	推進協議会	コミュニティ活動, 施設づくり
	検討中 (福井)	—	—	—	—	—	—
	北部市民セン ター (甲府)	昭 56	公民館	43,085	14	教育委員会	集会, 公民館活動, コミュニティ防災 センター
	松代コミュニテ ィ (長野)	昭 58	ホール, 桜の森, 文化財案内板	6,000	2	町づくり推進協議 会	機関誌発刊, 清掃 美化活動, コミュ ニティの杜の創造
	東部地区(岐阜)	昭 57	1施設	50,000	1	地区コミュニティ センター運営委員 会	—
	安全な町づくりの 会 (高知)	昭 57	1施設	20,000	3	支所と町づくりの 会	交通施設の見直し, 地区一斉清掃

	名 称	完成年	配 置 施 設	利 用 定 人 口	市内セ ンターの 数	運 営 主 体	事務事業内容
県 庁 所 在 地	武田上公民館 (鹿兒島)	昭 55	ホール, 和室, 会 議室, 図書室	40,000	8	教育委員会	公民館講座, 親と 子のふれあい運動, 自主学習グループ 老人会, ヨーガク ラブ, 公民館まつり 社会教育事業
	日見地区モデルコ ミュニティ (長崎)	昭 49	コミュニティセン ター	6,000	17	自治会, 婦人会等	
	小祿南公民館 (那覇)	昭 57	ホール, 会議室, 料理室, 視聴覚室	43,000	3	那覇市	
三 〇 万 以 上	東部住民センター (旭川)	昭 57	1 施設	50,000	53	地域住民組織	集会, スポーツ, 娯楽サークル活動 住民の自主的活動 の場 社会教育事業 施設の貸出 老人と子どもの交 流, スポーツ, 体 験学習 「わがまち」誌発 行 各種サークル活動
	町会会館(函館)	昭 56	5 施設	22,000	152	町会	
	公民館活動 (相模原)	昭 56	公民館	—	247	相模原市	
	コミュニティセン ター(八王子)	昭 58	体育館, 会議室	—	1	八王子市	
	都田地区(浜松)	昭 56	小学校, 保育園, コミュニティホー ル	6,500	27	運営委員会	
	西宮コミュニティ 協会(西宮)	昭 54	—	—	25(小 学校区)	協会と地区団体	
大冠北地区 (高槻)	昭 49	コミュニティセン ター	29,000	14	住民の自主運営管 理		
二 〇 〇 〇 万 未 満	桑野モデルコミュ ニティ(郡山)	—	公民館	—	1	市, コミュニティ 推進委員会	— 事業の企画, 立案, 利用計画策定 — 体育, レクリエー ション, 花いっば い運動, 映画会, 町民展, 誌発行 — 地域振興, 社会教 育 第1回和寺めぐり — 防犯, 清掃, レク リエーション事業 — 住民自治, 公民館 活動
	三和地区(市原)	昭 56	コミュニティセン ター	16,300	5	コミュニティセン ター運営委員会 住民の運営委員会	
	市民センター (日立)	昭 60	5 施設	18,000	22	推進協議会	
	高座地区コミュ ニティ(春日井)	昭 48	コミュニティセン ター	4,000	200	推進協議会	
	愛鷹地区コミュ ニティ(沼津)	昭 55	地区センター	12,000	26	地区コミュニティ 推進委員会	
	地区市民センター (四日市)	昭 62	会議室, 和室, 料 理室, 図書室	—	23	センター運営委員 会	
	久宝寺コミュ ニティセンター (八尾)	昭 56	コミュニティセン ター(公設民営)	14,000	5(中 学校区)	運営協議会	
	川中地区モデルコ ミュニティ (下関)	—	公民館, 集会所, 公園	30,000	1	コミュニティ管理 委員会	
青峰校区 (久留米)	昭 57	コミュニティセン ター	6,000	27	地元住民		
一 〇 〇 〇 万 未 満	胆振地方婦人会館 (室蘭)	昭 56	婦人会館	—	—	室蘭市	各種講座開催およ び貸室 — コミュニティづく りの場の整備 各種集会, スポー ツ — 各種講習会, 児童 老人福祉, スポー ツ, レクリエーシ ョン — コミュニティ活動 の推進, センター の管理運営 — コミュニティ活動 の推進
	緑西コミュニティ センター(帯広)	昭 57	コミュニティセン ター	40,000	23	運営委員会	
	銭函市民センター (小樽)	昭 51	集会室, 体育館	12,105	—	連合町会	
	豊川コミュニティ センター (苫小牧)	昭 56	集会室, 体育館, 老人室, 図書室, 料理室, 和室	—	1	運営協議会(連合 町内会, 地域町内 会, 各種団体)	
	行仁地区 (会津若松)	昭 57	コミュニティセ ンター	7,000	1	住民	
	泉ヶ丘モデルコ ミュニティ(泉)	昭 57	1 施設	4,500	1	住民	



	名 称	完成年	配 置 施 設	利 用 定 口 人 数	市内セ ンター の数	運 営 主 体	事 務 事 業 内 容
五 〇 万 未 満	広域交流センター (大館)	昭 58	センター, 体育館, ゲートボールコート	45,000	10	広域組合	青年, 婦人活動の 推進
	コミュニティづくり 運動協議会 (与野)	昭 56	1 施設	71,410	9	与野市	各種集会
	竜丘桐林地区 (飯田)	昭 56	公民館	1,170	16	地区住民	住民間のコミュニ ケーション, 地域 課題とりくみ, 文 化教養 施設の管理運営
	豊田地区コミュニ ティ(諏訪)	昭 57	運動広場, 卓球場, 休けい室	5,500	1	地区コミュニ ティ 推進委員会	
	下吉田コミュニ ティセンター (富士吉田)	昭 55	コミュニティセン ター	79,037	3	センター運営協 議会	会議室貸出, 各種 自主事業
	自治会館(綾瀬)	昭 58	会館	73,300	11	自治会	住民の自主的活動
	市民センター (粕江)	昭 52	—	1,650	6	粕江市	集会機能, 学習文 化事業
	集会施設整備事業 (銚子)	昭 57	勤労コミュニ ティ センター	3,600	8	銚子市	集会, 学習, 研修
	館野地区コミュニ ティ(館山)	—	公民館, 運動場	3,600	10	コミュニティ委員 会	健康づくり, 環境 整備, 生活簡素化 施設建設など
	神門コミュニ ティ(君津)	昭 57	集会施設	2,400	8	地域団体	
	常木コミュニ ティ モデル地区 (羽生)	昭 56	集会所	350	12	常木地区	きれいな街づくり, スポーツ, 料理
	北本コミュニ ティ センター(北本)	昭 55	—	39,611	1	北本市	コミュニティづく り推進, センター 貸館業務
	下原地区コミュニ ティ(今市)	昭 55	集会所	500	2	町内会	映画会, 体育祭
	東大芦地区コミュニ ティ(鹿沼)	昭 53	公民館	5,000	4	鹿沼市	公民館事業, コミ ュニティ事業
	前渡を明るく住み よくする会 (勝田)	昭 54	公民館, スポーツ 施設	10,000	5	住みよくする会	交通安全, 文化, スポーツ, 広報紙
	久住地区スポーツ 広場(成田)	昭 56	多目的グラウンド, 子供の遊び場	3,000	8	地元	スポーツ大会, 盆 おどり
	中通コミュニ ティ センター(柏崎)	昭 57	集会棟, 講堂	—	17	地元振興協議会	地域づくり
	青少年育成会 (浜北)	昭 57	—	全 域	5	各育成会	青少年健全育成, 講演会, 運動会, 空カン拾い 運営管理
	生涯学習センター (掛川)	昭 58	会議室, ホール, 催物場	40,000	—	掛川市, 民間団体	
	初島 (熱海)	昭 56	1 施設	210	2	自主	島民の憩いと安ら ぎの場
つつじが丘コミュニ ティ(知多)	昭 58	1 施設	9,000	2	地区	センター建設	
城山校区コミュニ ティ(尾張旭)	昭 53	公民館	—	1	コミュニティ推進 協議会	文化教育, 体育レ クリエーション, 交通安全, 保健衛 生, 福祉	
共長コミュニ ティ (大府)	昭 50	1 施設	8,931	2	地区	夏まつり, 運動会, 文化祭	
加木屋コミュニ ティ (東海)	昭 56	公民館	5,371	—	町内会, 各種団体	集会, 祭, 野球大 会	
古知野南小学校区 地区コミュニ ティ(江南)	昭 50	1 施設	92,000	1	コミュニティ推進 協議会	バザー, 住民間の 親睦融和	
城東小学校区コミ ュニティ(犬山)	昭 58	—	6,556	1	コミュニティ推進 協議会	盆おどり大会	

	名 称	完成年	配置施設	利 用 定 額 人 口	市内セ ンター の数	運 営 主 体	事務事業内容
五 一 〇 万 未 満	大井町コミュニティセンター (亀岡)	昭 57	会議室など	5,300	2	自治会	婦人会, 子供会, 老人会などの集会, 研修
	北陵コミュニティセンター (福知山)	昭 55	体育室, 図書室, 運動場	6,500	4	農業体験実習館管 理運営委員会	体験農業, 文化活 動, 野外活動
	コミュニティスク ール (芦屋)	昭 60	集会所, 体育館, 運動場	全市民	9	地区団体	小学校を活用して のスポーツ, 文化 活動
	上井地区(倉吉)	昭 56	—	12,000	12	地区自治公民館協 議会	花いっぱい運動, スポーツ, 研修会, 成人講座
	福本コミュニティ (東広島)	昭 56	コミュニティ会館	400	6	推進協議会	地域活動(村づく り)
	西部コミュニティ (総社)	昭 49	—	12,000	4	総社市	—
	番町コミュニティ (笠岡)	昭 53	コミュニティハウ ス	3,000	4	推進協議会	集会, 盆おどり, 花いっぱい運動, 敬老会
	八浜地区コミュニ ティ (玉野)	昭 58	市民センター, コ ミュニティ・ハウ ス	1,740	2	地区協議会	コミュニティハウ ス管理運営
	飯野公民館 (丸亀)	昭 50	会議室, 講座室, 調理室	9,000	9	運営協議会	婦人・老人学級, 子供書道教室
	南コミュニティ (大野城)	昭 46	コミュニティセン ター, プール	20,000	4	運営委員会	体育・文化活動
	吉武地区コミュニ ティ (宗像)	昭 57	—	8,500	1	推進協議会	コミュニティづく り
	上堅田地区公民館 (佐伯)	昭 55	公民館	4,232	8	教育委員会	各種講座, 趣味, 区長会事務
三 五 万 未 満	多目的研修センタ ー (名寄)	昭 58	会議室, 研修室	3,500	1	名寄市	社会教育, 生涯教 育
	コミュニティモデ ル地区(紋別)	昭 59	—	8,352	29	地区	—
	納内町コミュニテ ィ (深川)	昭 46	コミュニティセン ター	3,921	5	コミュニティ審議 会	交通安全, 福祉, 環境, スポーツ, 文化など
	夏井地区環境改善 センター(久慈)	昭 56	集会室, 体育室, プール	3,000	70	久慈市	学級, 講座, スポ ーツ, レクリエー ション
	市民センター (遠野)	昭 46	体育館, プール, ホール, 青少年ホ ーム	—	8	教育委員会	地域づくり, 社会 教育
	長部地区コミュニ ティ (陸前高田)	昭 56	コミュニティセン ター	2,400	11	推進協議会	地区課題の解決, 地区住民の交流
	鷹巣地区コミュニ ティセンター (白石)	昭 56	コミュニティセン ター	—	—	地区団体	—
	中川福祉村づくり (上山)	昭 51	—	3,800	—	福祉村常任委員会	福祉祭, 講演会, 講習会
	南内越コミュニテ ィ 振興会(本荘)	昭 50	体育館	12,000	1	振興会	体育・文化活動
	五里合コミュニテ ィ (男鹿)	昭 47	コミュニティセン ター	3,000	2	推進協議会	体育・スポーツ, レクリエーション, 環境美化
	柴平(鹿角)	昭 51	集会所	1,500	1	自治会	各種集会
	玉浦地区コミュニ ティ (岩沼)	昭 49	コミュニティセン ター	1,720	1	岩沼市	公民館活動
新しい大船渡市を つくる市民運動 (大船渡)	未 定	—	—	107	大船渡市	健康, 生活合理化, 交通安全	
ふるさとづくり (都留)	—	—	—	6	—	祭, 伝統芸能の見 直し	

	名 称	完成年	配 置 施 設	利 用 定 額 人 口	市 内 セ ン タ ー の 数	運 営 主 体	事 務 事 業 内 容
三 万 満	平 (大町)	昭 59	公民館, 体育施設	6,000	1	大野市 行政区 矢板市	— 多目的広場の利用 花いっぱい運動, 清掃, 文化祭, ス ポーツ
	神宮寺区 (旭)	昭 56	コミュニティ広場	870	59		
	片岡地区コ ミュニティ (矢板)	昭 54	コミュニティホ ール	6,500	1		
	総合文化セ ンター (岩井)	昭 60	公民館, 体育館, 野球場	12,200	118	岩井市	講座, 学級, スポ ーツ大会
	福沢公民館 (南足柄)	昭 57	公民館	5,000	1	南足柄市	公民館行事
	笹曽根地区コ ミュニティ (八田市場)	昭 57	1 施設	180	10	コミュニティ育成 委員会	環境整備, 組織育 成事業
	津沢地区コ ミュニティ づくり (小矢部)	昭 58	公民館	8,000	5	推進協議会	健康, スポーツ, 福祉, 環境, 教育 文化, 交流
	湯之川内地 域づくり (糸魚川)	昭 54	1 施設	280	10	地区	地域づくり
	片貝ふるさと 会館 (小千谷)	昭 54	ふるさと会館, ス ポーツ広場, キヤ ンプ場, 遊歩道 ホール, 会議室,	5,900	11	運営委員会	伝統芸能, 資料保 存, ふれあい, 特 産物紹介
	中央公民館兼 南公民館 (袋井)	昭 58	ホール, 会議室, 調理室	50,000	8	公民館	公民館活動
	中央公民館 (美濃加茂)	昭 58	1 施設	40,000	8	美濃加茂市	市民大学
	コミュニティ づくり振興協 議会 (湖西)	—	—	全市的	1	協議会	コミュニティづく りの企画, リーダ ー育成, 研修会
	中川原セ ンター (洲本)	昭 53	1 施設	1,900	1	地元	施設中心のコミュ ニティ活動
	地区コ ミュニティ 助成事業 (五条)	昭 59	リサイクル倉庫	35,000	9	自治会	リサイクル運動
	地区集会所 (境港)	昭 58	2 施設	—	—	自治会	自治会活動
	伊陸地区コ ミュニティ (柳井)	昭 48	1 施設	2,000	8	協議会	環境, 健康, 連帯 意識
	大井地区 ふるさと づくり (竹原)	昭 55	公民館, 集会所	1,175	12	協議会	コミュニティづく り
	中央公民館 (中村)	昭 55	会議室, 調理室, ホール	70,000	73	中村市	社会教育全般
	文化セ ンター (玉名)	昭 56	公民館, 図書館	45,000	—	玉名市	—
	下新町町 内会 (島原)	昭 53	水路	—	4	町内会	鯉の放流
老人福祉 センター (出水)	昭 52	—	5,060	4	出水市	老人の相談, 健康, 教養, レクリエー ション	
地区コ ミュニティ (大川)	昭 55	コミュニティセ ンター	2,500	6	地区協議会	広報, 清掃美化, スポーツ大会	
三 万 未 満	文珠会館 (歌志内)	昭 52	1 施設	6,493	8	歌志内市	各種団体の会合
	奥日光地区コ ミュニティ (日光)	昭 57	1 施設	1,544	1	推進協議会	生活環境, 社会福 祉, 住民の対話・ 協調
	コミュニティ 運動広場 (天竜)	昭 56	テニスコート, ゲ ートボールコート	500	1	自治会	スポーツ
	東地区コ ミュニティ づくり (庄原)	昭 57	—	—	1	地区	—
	水之上コ ミュニティ (垂水)	昭 49	集会所, 保育所, 運動広場	2,263	1	公民館	—
	中央公民館 (菊池)	昭 48	講堂, 実習室, 視 聴覚室	60,000	5	教育委員会	各種学級集会
	公民館 (松浦)	—	公民館	100	1	松浦市	集会, 研修

他に「サークル活動は活発化してきたが、その活動から更に地域の共通課題の解決ができるところまで」達していないといった問題も指摘される。参加による住民の自主的活動という場合、解決困難な課題（例えば、下水道の不備をドブの一斉清掃で処理するような）への共同的な自力主義（これは自己負担でもある）による解決への住民の努力をも、それは意味しているのだろうか。そしてまた、人口増加の20万以上都市の場合、「リーダー不足」「自治会、町内会のような単一団体の活動にとどまり、幅広い活動への必要」があげられ、また当地区特有の問題として「新旧住民の融和が求められている、とくに新住民の積極的参加が望まれる」といったことも指摘される。

そしてさらに注目すべきこととして、「コミュニティづくりが、ボランティア活動と同一視の傾向があると、特殊技能知識を有するものやること、という誤解」が住民層に少なからずあることが阻害条件になっているという指摘もみられる。これは、例えば福祉や美化運動にみるように、ボランティア活動なくては成立しえない部分をかなり有しているコミュニティ活動それ自身の真実をついている。それでは対極の小零細都市（5万未満）の場合はどうであろうか。これら都市では前述の如く、施設配置の比率は相対的に高かったのである。さて、リーダー不足、行政依存の問題は同じだが、その他に「コミュニティ計画」が未策定であることや施設自身の不備が活動を停滞させている自治体がみられる。そして町内会活動以上に広がりえない問題や町内会組織の有無が地域的活動差をもたらしており、さらにまた、利用する老人層にとって施設が遠隔であることや「就業構造の変化により昼より夜の活動が主体になっており、閉館時間が早いと思うような活動ができにくい」といった、いわば施設利用の前提的なことが問題として指摘されている。その他、活動が施設整備に重点がおかれ、活動の運営企画面での弱さやそれら活動の中で生じてきた「行政責任と住民活動との役割分担の不明確さ」が問題化してきている。最後に中小都市（5～20万未満）の場合、ほゞ、今までの問題が指摘されている中で、やはりリーダー不足、施設不備、参加者の偏り、新旧住民の一体的活動の不足、運営企画より施設整備に重点、行政主導的な点も同様にあげられている。そしてその他では、「社会教育活動との境界領域が不明でやりにくい」といったこともみられ、そこには端的に「すでにある各種の組織の上にコミュニティ組織をかぶせているのが現状であり、そのため自主的に活動することはむずかしい」という現実認識が、象徴的に示される。この点は、共通的にいえる問題である。

以上の考察から、「コミュニティ」活動の性格がほゞ浮かび上がってきたといえる。つまり、住民層が有する私的・家族的ニーズとしてのスポーツや趣味、レクリエーション、学習などの自主的な志向性に立脚し、その志向性を地域での課題である教育・保育、福祉、環境整備、交通安全などへの解決意欲へと転化させるように動機づける組織－活動の連関体系を、ここでの「コミュニティ」と呼ぶことができよう。したがってそうした体系を具体的に体現するものとして施設条件が重要視され、行政の背後的な援助体制がつけられることとなって、住民の主人公意識の醸成が企図される。だが、コミュニティ活動も、「すでにある各種の組織の上にコミュニティ組織」を重

層化させ、在来組織との連続・連動性のもとで展開しているところに、一方では「郷土愛」的エネルギーの活用をはかりうる面とともに他方での町内会レベルで自足的に限定化された活動にとどまるという問題をつねにはらむことになる。こうした基本的な性格から、前述のような自治体による問題指摘は発しているのである。私たちはやはり、地域での解決課題の根源が、産業変動の諸結果と行政・政治責任の果たし方にあることを再度、確認したい。そしてその時、客観的な地域の現実態は、自治体存立を含めた“地域社会”の実相を、私たちに認識させることになり、いわゆる「コミュニティ」の仮象性が露呈される。そして、また、その現実解明の論理的延長線上に、すでにのべた、自治体の有する「団体自治」と「住民自治」との矛盾止揚の地平が開けてくるものと想定することが可能になると考える。

## 第2節 住民参加と情報公開

すでにみた「コミュニティ」活動の現実にしても、都市自治体の立場からすれば、いまだ「住民参加による自治活動」が十全に展開しえていないことが判明した。単なる国の政策への適応、既存の組織と活動の単純な再編強化、活動内容におけるボランティア性の強調などといった、およそ自治体の独創的な発想にたたない政策では、住民の積極性を生みだしえないといえる。そこには、行政主導的な住民活動の包摂化、制度化のみでは、つねに限界に直面せざるをえない現実が存在する。とはいえ、都市自治体としては、自らの政策実行をする場合、やはり公的規準を示した「制度化」をつねに必要とする。だが、実際の住民活動は、そもそもそうした「制度化」の範囲に入らない自由な領域を有しており、それ故に、行政の「公準」と住民の活動とが、もともと相即してない関係になることは、当然といえる。その意味で、自治体と住民との新しい関係構造の創出のために、住民参加と情報公開の問題は、もはや理念としてでなく、その現実的方策として究明しなくてはならない段階に現在ある。そこで本節では、その問題を検討していくことにする。

表5-4は、まず「政策形成・実現過程における住民参加の最も望ましいあり方」について、自治体の、さまざまな意向を、まとめて整理したものである。全体で3割弱(28.2%)の自治体が、「無回答、不明」であるのに対し、7割までの自治体は何んらかの意向を表明している。たゞ、ここでもまた10万未満の小零細都市で「無回答、不明」の比率が高いのが、政令指定都市、東京都区部と対照的であることに気づく。

ところで、住民参加に関する各自治体の対応はどうであろうか。まず第一に、現行の参加方式の積極的活用と強化を求める自治体が、全体の20.4%と最も高いことである。そしてこの意向は小零細都市(5万未満)と政令指定都市の対照的な都市群で相対的に高くみられる。その内容は、市政・地区懇談会、団体代表者との会合、公聴会、モニター制、アンケート調査その他の広聴・広報活動であり、とくに市政・地区懇談会の重視、アンケート調査の活用などによる日常的な広聴・広報活動の積極的強化を志向している自治体が目立つ。第二は、そうした広聴、広報の基礎的なターゲットとしての町内会・自治会単位での地域活動が求められている。つまり「地域特性・課題

にもとづく活動を通じた地域組織などのコミュニティ・レベルからの参加」ということである。この意向は、概して20万以上の大中都市で相対的に高くみられる。具体的には「コミュニティ施設を核として、その住民協議会をパイプ役として住民参加の促進を図る」ことを求めている。そしてその場合、「住民参加が単に個人の参加でなく、地域の意見を集約した、また地域の合意を得た形での意見提示であるべき」とし、「全市的レベルとコミュニティ住区レベルの重層的な部門別の参加の推進とその体系化」が志向されている。人口増と人口移動の激しさによる地域的まとまりの欠如をみせる、20万以上都市の場合、とくにこうした意向が強いのもうなずける。たゞ、諸個人レベルからの自由な参加でなく、中間に地域内合意と同調を前提とした“地域単位の参加”を自治体は求めることで、政策の受容基盤をも強化することを狙いとしているところに、個人の自律観の希薄さがうかがえる。第三は、現行方式にとらわれないうで、「十分な情報提供などによる多くの多様な住民の意見、要望の集約とその政策反映のためのシステムの確立」が指摘されている。これは「市民の判断に役立つ確で豊富な資料の提供と広く与えられた参加の機会の必要」という理由が、ほぼ共通的となる。たゞ、ここでも10万未満の小零細都市の場合、概してその意向は低い。しかし、こうしたシステムの充実を求める際、自治体が提供する情報の量と質がどうしても問題となる。一義的解釈のものや統一見解的なものでなく、現実を反映した原資料の客観性が情報の性格として重要となるが、それはどこまで公開しうるか、後述する情報公開の問題と深く関わらざるをえない。さらに第四は、一方での「街は自分達でつくるという責任、問題意識や主体的な取りくみによる自治意識をもった参加」と他方での「行政・住民間の役割分担、負担区分の明確化と相互の交流・連携・協力の強化」を目的とした参加という点が指摘される。そして前者では、30万以上大都市、県庁所在地、政令指定都市が、また後者では20～30万未満と30万以上の大中都市が、それぞれ相対的に高い比率を示す。まず、この両者は、行政責任の限定＝住民自治・責任の自覚という発想で結合されており、それにもとづく参加論として、現在、かなりの自治体に浸透しつゝある発想といえる。「行政受益者意識、行政被害者意識からの住民参加でなく、自治意識をもった参加」や「要求参加から負担を伴う参加への転換」「要求する市民参加から計画づくりの市民参加、実施への市民参加体制」などは東京都区部、30万以上都市でみられ、その他「苦情処理から政策形成過程への参加」、「権利を主張するだけでなく、義務をも果たす参加」（いずれも20万未満都市）などが、その典型的な声である。そしてこの論理はまた、地域エゴや自分の利害を超えた、マクロな大局的観点からの参加といった視点から、補強されることにもなる。さらにこの発想はまた、「自分達の『まち』は自分達でつくるという、住民自治の基盤づくりが最優先であり、市民一人一人の意識改革をするため、行政の守備範囲を検討する必要」といった、自治体の役割、機能のあり方にまで波及する側面を内包しているところに、私たちは注目する必要がある。要約すれば、参加に対する住民個人の責任と自覚は、コミュニティを介して、地域住民としての連帯性と自治意識に昇華・高揚することにより、行政と住民との役割分担にもとづく両者の協同関係をつくりだしていくところ

に、本来の参加の意味があるという論理が、そこには看取できる。この論理には、地域に従属し、当然、同一化すべき個人が想定され、しかもまた、行政との協力、協同を前提とした参加に限定することで、一方では住民の自己努力、自己負担を求め、他方では、行政への批判、反対を抑制する意図がよみとれる。

もとより、自治体としては、その行政効率の論理からすれば、こうした参加論の方が、都合がよいのかもしれない。しかし、これでは、あらたな住民と自治体との関係をつくりだすことはむずかしい。その意味で、数少ない自治体とはいえ、「『市民のため』の市政から『市民による』市政への発展を図り、地方自治確立の根源とする」（大阪の中都市）、「制度による参加と運動による参加とのミックス型の導入」（沖縄の小都市）といった例のような、主体としての住民自治を基本にすえた参加のあり方の究明は、今後の重要な課題となろう。たゞ、ここで無視しえない点は、「計画策定段階からの政策決定過程に何んらかの形で参加」する必要性を指摘している自治体も少なからずあることである。この具体的内実は、私達の調査においてはまだ明らかではないが、はじめから「合意のとりつけ」を前提に、例えば、財源難を住民に事前に知ってもらって、要求を抑制してもらうような、いくつかの自治体にみられるものでは、そこに参加する住民は客体にすぎなくなってしまう問題が指摘できる。やはり、一事例として「政策形成過程では、全市民対象のアンケートより市民の声を聞き、把握し、地域的なカルテを市民代表の協議会等に提供し、そこからの声をもとに素案を策定する。当素案は、再度、全市民に提供し、修正していくべきと考える。実施段階では、財源等の条件を付し、協議してもらうべきである」（東京都内の小都市）という提言のように、まずは、丁寧に段階をふまえ、住民層へと課題がフィード・バックされていくような過程を、どう具体化していくかということが、当面、問題の焦点となる。

さて、こうした住民参加を考えた場合、十分な情報、知識が前提としての不可欠な要件であることは、各都市自治体でも認識されている。まず、表5-5のように、一

表5-5 情報公開の必要性

公開の 都市規 模 必要性	公開の必要あり	検討中又は公開の必要なし	無回答・不明	計 (都市数)
政令指定都市	5 ( 71.4 )	1 ( 14.3 )	1 ( 14.3 )	7
東京都区部	10 ( 83.3 )		2 ( 16.7 )	12
県庁所在地	25 ( 75.8 )	4 ( 12.1 )	4 ( 12.1 )	33
人口30万以上	12 ( 75.0 )	1 ( 6.3 )	3 ( 18.8 )	16
20~30万未満	13 ( 68.4 )		6 ( 31.6 )	19
10~20万未満	42 ( 70.0 )	7 ( 11.7 )	11 ( 18.3 )	60
5~10万未満	73 ( 57.5 )	15 ( 11.8 )	39 ( 30.7 )	127
3~5万未満	68 ( 56.2 )	12 ( 9.9 )	41 ( 33.9 )	121
3万未満	12 ( 44.4 )	3 ( 11.1 )	12 ( 44.4 )	27
計	260 ( 61.6 )	43 ( 10.2 )	119 ( 28.2 )	422

表5-4 政策形成・実現過程での住民参加の最も望ましいあり方(MA)

あり方	都市規模									
	政令指定都市	東京都区部	県庁所在地	30万以上	20～30万未満	10～20万未満	5～10万未満	3～5万未満	3万未満	計
計画策定段階からの政策決定過程に何んらかの形で参加		3 (25.0)	2 (6.1)	1 (6.3)	2 (10.5)	5 (8.3)	10 (7.9)	8 (6.7)	1 (3.7)	32 (7.6)
政策形成に関わる部門別・課題別・段階別参加形態の配慮	2 (28.6)	1 (8.3)		1 (6.3)		2 (3.3)	1 (0.8)	5 (4.1)		12 (2.8)
地域特性・課題にもとづく活動を通じた地域組織などのコミュニティレベルからの参加		2 (16.7)	4 (12.1)	2 (12.5)	5 (26.3)	6 (10.0)	14 (11.0)	8 (6.7)	3 (11.1)	44 (10.4)
行政・住民間の役割分担・負担区分の明確化と相互の交流・連携・協力の強化		1 (8.3)	1 (3.0)	2 (12.5)	3 (15.8)	5 (8.3)	10 (7.9)	10 (8.3)	2 (7.4)	34 (8.1)
地域エゴを超えたマクロな観点及び自分の利害と市民の立場を複眼的に捉える観点からの参加		1 (8.3)	4 (12.1)			1 (1.7)	2 (1.6)	5 (4.1)		13 (3.1)
街は自分達でつくるという責任、問題意識や主体的な取りくみによる自治意識をもった参加	1 (14.3)		8 (24.2)	5 (31.3)	1 (5.3)	7 (11.7)	7 (5.5)	6 (5.0)	1 (3.7)	36 (8.5)
十分な情報提供などによる多くの多様な住民の意見・要望の集約とその政策反映のためのシステムの確立	1 (14.3)	2 (16.7)	3 (9.1)	1 (6.3)	2 (10.5)	10 (16.7)	10 (7.9)	6 (5.0)	2 (7.4)	37 (8.8)
現行参加方式(地区懇, 代表者会議, 公聴会, モニター制, 広報, アンケート調査など)の積極的活用と強化	2 (28.6)	1 (8.3)	6 (18.2)		2 (10.5)	10 (16.7)	25 (19.7)	33 (27.3)	7 (25.9)	86 (20.4)
その他					2 (10.5)	5 (8.3)	9 (7.1)	5 (4.1)	1 (3.7)	22 (5.2)
無回答・不明	1 (14.3)	2 (16.7)	8 (24.2)	4 (25.0)	5 (26.3)	11 (18.3)	42 (33.1)	36 (29.8)	10 (37.0)	119 (28.2)
計(都市数)	7	12	33	16	19	60	127	121	27	422

注: 「望ましいあり方」の回答数はMAのため、総計(422)を超える。また、比率も百パーセントを超える。

一般的に「情報公開」の必要性を指摘する自治体をさぐると、それは、全体の61.6%にのぼり、明らかに、中都市以上（10万以上）の諸都市で、その必要性が高くみられ、この問題に対する、「無回答、不明」が3割～4割にも達する小零細都市とは対照的な様相を示す。いまや、政令都市を含む県都や30万以上の有力都市それに東京都区部では、とくに、この問題に対する自覚的対応が、強くみられるに至っている。

それではつぎに、この問題を概括してみよう。表5-6は、「情報公開」に関し、種々の意向表明されているものを、定性的に整理したものである。まず、公開に関する基調的意向は、「原則として出来る限り、情報公開することが望ましい」ということになる。たゞし、これは前提、条件ぬきにした場合の「原則論」として表明されているものである。と同時に、公開することの根拠あるいは理由も明示されての基調ということになる。それでは、情報公開を必要とする理由は何んであろうか。最も多い理由は「市民参加、市民自治、コミュニティづくりのために必要」となる。そしてそれについて「行政の円滑な推進や行政に協力してもらい、行政と住民との信頼関係の確保のため」と「行政を理解し、住民に問題を考えてもらうため」の必要性をあげている。具体的な事例をみてみよう。「市民がまちづくりや都市づくりに参加し、的確で責任のある判断がくだせるよう市民生活にかゝわる情報をできる限り、早い時期に適切な場と方法で公開」「単なる知る権利への対応や行政に対する監視型参加としてだけではなく、行政と市民とが一体となって、よりよいまちづくりを進めるための情報公開」（いずれも政令指定都市）の必要が指摘されている。すなわち、「まちづくり」という都市政策の主体である自治体との信頼関係や一体性のもとで、住民の参加（政策形成過程への参加の程度はさまざまであるが）を促進させる動因として、「情報公開」の必要があげられているのである。換言すれば、そこでの公開必要性は、あくまでも“手段的”発想にもとづいている。「市政にかゝわる住民の信頼を得る手段の一つとしても可能な限りの情報を住民に提供」することの必要性は、その典型的な例である。この場合、独立変数としての自治体にとって、住民は従属変数（あるいは、国と自治体との関係調整に住民が利用される場合は、媒介変数ともなる）におかれる。こうした理由に対し、数少ない自治体とはいえ、「住民の知る権利の保障」「住民の監視機能の強化のために必要」という、住民主体の立場からの発想も他方にはある。たゞ「住民の知る権利の保障」をあげた自治体は9にとゞまり、いまだこうした発想にたつところは、きわめて少ない。「情報公開は、役所に都合のよい制度ではなく、住民が本当は知りたい情報を確実に入手できる制度でなければ、十分な成果は期待できない」（広島県内中都市）という、自治体の独断を反省した指摘は、今後、この問題を深めるにあたって示唆的といえる。さらにまた「市民にとって最も知りたいと思う重要な情報の公開や情報の提供によって政策過程や行政施策評価について、公平にして民主的な情報公開を可能にするもの」（広島県内中都市）を検討すべきという見解は、自治体の民主的改革という重要な課題を、私たちに提起するものである。

とはいえ、このように「住民の知る権利」に対し、きわめて消極的な発想の底流に

表 5 - 6 情報公開の理由・条件等

基調	原則として出来る限り、情報公開をすることが望ましい。
情報公開すべき理由	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 市民参加，市民自治，コミュニティづくりのために必要</li> <li>(2) 行政の円滑な推進や行政に協力してもらい，行政と住民との信頼関係の確保のために必要</li> <li>(3) 行政を理解し，住民に問題を考えてもらうために必要</li> <li>(4) 開かれた市政の実現にとって必要</li> <li>(5) 住民の知る権利の保障</li> <li>(6) 住民の監視機能の強化のために必要</li> </ul>
情報公開にあたっての条件・前提	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) プライバシーの侵害にならない</li> <li>(2) 公共の福祉の侵害にならない</li> <li>(3) 個人的利益を増長することにならない</li> <li>(4) 行政効果のあるもの</li> <li>(5) 住民全体にとって有益で問題を生じない</li> <li>(6) 住民参加のあり方が整備されている</li> <li>(7) 機関委任事務のような関係機関との調整を要するものや法制的規制をうけているものは，慎重な対応が必要</li> <li>(8) 以上の前提として，文書管理体制（文書整理，組織体制，職員研修など）が不可欠となる</li> </ul>
公開すべき例示的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 市民サービスと公費負担の関係</li> <li>(2) 財政事情</li> <li>(3) 行政の選択優先順位</li> <li>(4) 入札結果</li> <li>(5) 議会議事録</li> <li>(6) 事務決済を除く計画策定過程の決断・判定資料</li> </ul>

は、いわゆる「プライバシー」侵害防止への極度な配慮が働いており、たしかに、住民に関する防衛的・消極的権利観が明示される。そしてまた、「プライバシー」を大儀名分化ならびに拡大解釈化することによる、情報公開に対する基本姿勢の消極性を正当化する傾向もみられるのである。その意味で、「情報公開」を是としている自治体の殆んどが「プライバシーと知る権利」の合理的調整にもとづく、公開条件をあげている。「情報公開は諸刃の剣である。原則や建前だけが先行し、マイナス面に対する考慮がなければ、再び暗黒の時代に入ることは必至である。知る権利は他人のプライバシーや公の利益を犯さない自制心に裏付けられたものでなくてはならない」（青森県内小都市）という指摘は、たしかに重要ではある。しかし問題なのは「プライバシー」「公共の福祉」「個人的利益」といった条件事項が、自在に解釈しうることであり、その「非公開規準」をどのような判断枠で設定するのかということ、ますます重要となる。このことは同じ、表5-6の中の「公開すべき例示的内容」に関し、私たちの調査で記入されたもの全てをあげても表中のものにとゞまり、少なくとも、ここでみる限り、積極的な公開事項が、あまり示されているとはいえないという問題が残る。この点はまた、さらに、自治体だけの権限で判断しえない事務、事業の錯綜化の中で、とくに機関委任事務の場合、国の公開に対する判断が前提になるという現実もあることとも関わる問題をも内包している。多くの自治体が、何んらの制度化を志向していても、そこには他市町村の動き、府県、国の判断をガイドラインにしようとしていることが、その事態を端的に物語っていよう。「都道府県、市町村が単独で制度化すべきものではない。国において基本的事項を明示し、その上にたって地方の独自性を考慮した制度を判定すべきではないか」。

以上、いままで検討してきた如く、「情報公開をすることが望ましい」という原則論は、その実現可能性を自治体レベルで、独自に模索しようとする、種々の困難な問題に直面せざるをえないのである。すなわち「プライバシー」などを中心とする公開条件に関する、高度な科学的準拠枠の設定は、単なる原則的理念からは導出しえない。また、事務、事業をめぐる国と自治体との権限関係による拘束条件の問題、さらには、公開のための前提としての「文書管理体制」の整備・確立も必須となる。国、府県と異なり市町村自治体は、日常的に住民との直接的対応を任務としており、それ故、住民生活の利害、関心の具体的局面ときりむすばざるをえない立場にたっている。住民の地域的共同関係を通じた、自治の高揚があつてこそ、自治体の行政能力も高まるといえる。そのためにも、科学的で正確な知識、情報にもとづく、現実認識の必要性は、自治体も住民諸階層も同じである。あるいはまた、さらに住民諸個人の日常的な生産・労働—生活過程の豊かな現実態を知らずして、自治体の政策に、どれほどの実効性が生みだされるだろうか、という問題がある。そうした現実態の把握と集約化自体は、一つの「住民情報」であり、それに対し自治体は種々の制度、非制度を含めた方策を創造する責務がある。そうした「生きた方策」の展開をなしうるのは、市町村自治体においてほかにありえない。私たちは、その責務の遂行過程に、自治の実体を生みだす源泉をみる。その意味で、そうした住民の現実態を基底に、さらにまた

産業の展開をふまえた、都市自治体の存在が、現在、厳しく問われているといえよう。したがってまた、「参加による住民自治」の実質も、そうした自治体存在を追究していく住民活動の総体を反映したものとなるにちがいない。

## 終章 まとめにかえて

都市自治体は、一方で、国との関係において、そのヒエラルヒー的行政機構の中での行政組織体として位置づけられている反面、他方で、住民との関係において、住民生活の公共的・共同的体制の維持、向上をはかる任務を有する自治組織体としても存在している。いわば、この<sup>↑</sup>双<sup>↑</sup>面<sup>↑</sup>神<sup>↑</sup>的<sup>↑</sup>存在<sup>↑</sup>形態<sup>↑</sup>によって、第一に国との組織体相互連関の相対性のもとで、都市自治体は、団体自治を根拠にその独自性を主張する面をもつと同時に、他方、第二として、住民自治に対する団体自治の優位性を主張する面をもつことにもなる。その意味で、団体自治は諸刃の論理として機能する可能性が<sup>↑</sup>つ<sup>↑</sup>ね<sup>↑</sup>にある。

さて、私たちは、本報告において、前者の側面を事務配分や財政制度、予算原則といった行財政システムをめぐる国と都市自治体との相対的矛盾の問題として剔出することにつとめた。そしてまた後者の側面を、自治体の政策形成に関わる住民参加や情報公開のあり方を通しての自治体と住民との関係上の問題として、私たちは検討した。そして、自治体自身が現にかかえる解決課題あるいは懸案問題の広がり<sup>↑</sup>と<sup>↑</sup>重<sup>↑</sup>さ<sup>↑</sup>が、それら両側面の交織のあり方と深く関連せざるをえないことを指摘しえた。私たちは、本報告の中で、その研究のモチーフをつぎのように述べていた。「日々の行政執行過程を通じての、さまざまな問題、矛盾の局面がどのような形で発現しており、それらへの自治体の対応自体の中に、どのような『自治への実体化』の志向性が生みだされようとしているのか」と。だが、この難問への答えは<sup>↑</sup>い<sup>↑</sup>ま<sup>↑</sup>だ<sup>↑</sup>用<sup>↑</sup>意<sup>↑</sup>さ<sup>↑</sup>れ<sup>↑</sup>て<sup>↑</sup>い<sup>↑</sup>な<sup>↑</sup>い<sup>↑</sup>。しかし、<sup>↑</sup>少<sup>↑</sup>く<sup>↑</sup>と<sup>↑</sup>も<sup>↑</sup>、自治体<sup>↑</sup>が<sup>↑</sup>そ<sup>↑</sup>の<sup>↑</sup>任<sup>↑</sup>務<sup>↑</sup>を<sup>↑</sup>十<sup>↑</sup>分<sup>↑</sup>に<sup>↑</sup>完<sup>↑</sup>う<sup>↑</sup>し<sup>↑</sup>よ<sup>↑</sup>う<sup>↑</sup>と<sup>↑</sup>す<sup>↑</sup>れ<sup>↑</sup>ば<sup>↑</sup>す<sup>↑</sup>る<sup>↑</sup>ほ<sup>↑</sup>ど<sup>↑</sup>、も<sup>↑</sup>は<sup>↑</sup>や<sup>↑</sup>双<sup>↑</sup>面<sup>↑</sup>神<sup>↑</sup>的<sup>↑</sup>性<sup>↑</sup>格<sup>↑</sup>の<sup>↑</sup>克<sup>↑</sup>服<sup>↑</sup>以<sup>↑</sup>外<sup>↑</sup>に<sup>↑</sup>な<sup>↑</sup>い<sup>↑</sup>という<sup>↑</sup>こ<sup>↑</sup>と<sup>↑</sup>は<sup>↑</sup>明<sup>↑</sup>ら<sup>↑</sup>か<sup>↑</sup>で<sup>↑</sup>あ<sup>↑</sup>る<sup>↑</sup>。それ<sup>↑</sup>は<sup>↑</sup>お<sup>↑</sup>そ<sup>↑</sup>ら<sup>↑</sup>く<sup>↑</sup>、住<sup>↑</sup>民<sup>↑</sup>自<sup>↑</sup>治<sup>↑</sup>と<sup>↑</sup>団<sup>↑</sup>体<sup>↑</sup>自<sup>↑</sup>治<sup>↑</sup>と<sup>↑</sup>の<sup>↑</sup>矛<sup>↑</sup>盾<sup>↑</sup>止<sup>↑</sup>揚<sup>↑</sup>と<sup>↑</sup>い<sup>↑</sup>う<sup>↑</sup>こ<sup>↑</sup>と<sup>↑</sup>に<sup>↑</sup>な<sup>↑</sup>ら<sup>↑</sup>う<sup>↑</sup>。そ<sup>↑</sup>し<sup>↑</sup>て<sup>↑</sup>そ<sup>↑</sup>の<sup>↑</sup>場<sup>↑</sup>合<sup>↑</sup>、そ<sup>↑</sup>の<sup>↑</sup>条<sup>↑</sup>件<sup>↑</sup>を<sup>↑</sup>つ<sup>↑</sup>く<sup>↑</sup>り<sup>↑</sup>だ<sup>↑</sup>す<sup>↑</sup>現<sup>↑</sup>実<sup>↑</sup>的<sup>↑</sup>基<sup>↑</sup>盤<sup>↑</sup>は<sup>↑</sup>果<sup>↑</sup>た<sup>↑</sup>し<sup>↑</sup>て<sup>↑</sup>何<sup>↑</sup>か<sup>↑</sup>と<sup>↑</sup>い<sup>↑</sup>う<sup>↑</sup>こ<sup>↑</sup>と<sup>↑</sup>の<sup>↑</sup>解<sup>↑</sup>明<sup>↑</sup>を<sup>↑</sup>必<sup>↑</sup>須<sup>↑</sup>と<sup>↑</sup>し<sup>↑</sup>よ<sup>↑</sup>う<sup>↑</sup>。そ<sup>↑</sup>こ<sup>↑</sup>で<sup>↑</sup>最<sup>↑</sup>後<sup>↑</sup>に<sup>↑</sup>、私<sup>↑</sup>た<sup>↑</sup>ち<sup>↑</sup>は<sup>↑</sup>、そ<sup>↑</sup>う<sup>↑</sup>し<sup>↑</sup>た<sup>↑</sup>課<sup>↑</sup>題<sup>↑</sup>を<sup>↑</sup>念<sup>↑</sup>頭<sup>↑</sup>に<sup>↑</sup>お<sup>↑</sup>き<sup>↑</sup>つ<sup>↑</sup>つ、本<sup>↑</sup>章<sup>↑</sup>に<sup>↑</sup>お<sup>↑</sup>い<sup>↑</sup>て<sup>↑</sup>、一<sup>↑</sup>定<sup>↑</sup>の<sup>↑</sup>ま<sup>↑</sup>と<sup>↑</sup>め<sup>↑</sup>に<sup>↑</sup>関<sup>↑</sup>す<sup>↑</sup>る<sup>↑</sup>考<sup>↑</sup>察<sup>↑</sup>を<sup>↑</sup>行<sup>↑</sup>な<sup>↑</sup>う<sup>↑</sup>こ<sup>↑</sup>と<sup>↑</sup>に<sup>↑</sup>す<sup>↑</sup>る。

まず第一は、行財政制度に関わる国と都市自治体との関係に関する問題である。国と地方との事務配分をめぐっては、すでに長期にわたって問題化してきた中で、とくに増大の一途をたどる「機関委任事務」の処理は、自治体にとってもはや限界に近づきつつあることが判明した。国が事務権限を有し、財源も不十分な中で、その処理のみを自治体に委任させるあり方は、国にとっての統制の妙味として片づけることのできない問題である。つまり、行財政の簡素・合理化が一層進む中で、委任事務の変則的重圧は、自治体本来の固有事務体制をゆがめ、その自治機能を漸次、喪失しかねない問題である。たしかに、政令指定都市や県都などの有力大規模都市と中小都市を比べても、委任事務への対応は一様ではないが、概して、その重圧・限界認識はともに同じといえる。しかも、委任事務の移譲化にしる、事務処理の自主的権限化にしる、自治体の希望はきわめて慎重であり、その底流に権限、財源、内容をセットとした事務体制を前提にしていることが明らかとなったのである。もう一つの点は、事務の自治体間共同処理のあり方に関してである。共同処理は、経費節減を契機に、しかもスケール・メリットを旨としてなされる中で、広域的サービスの供与を可能とし、自治体間の協力体制は、諸機能の相

互補完性を強め、行財政の合理化を一層、促進させてきた。とくに施設中心のこの方式では、その「効率化」が強く求められてきている。だが、自治体間格差の存在は、共同化にも一定の障壁となり、さらにまた「広域化」「効率化」への傾斜は、住民生活へのサービス、利便さの低下をも生じさせてきている問題がある。この意味で、国による広域行政の一環としての共同処理方式自体、効率化とサービスとの矛盾を内包したものとして、自治体においても捉え直しがなされようとしている問題が指摘しうる。

つぎの第二は、自治体の苦しい財政運用の現実からみた国の財政制度上の問題と自治体の解決課題と関わる国の補助のあり方に関してである。すでに、私たちは、国税と地方税の徴税実績が約65：35なのに対し、その租税の実質配分では、国と地方で25：75に逆転することの問題についてはふれた（第Ⅰ部・第4章・第1節）。実はここに徴税と配分のあり方をめぐって、問題が発生する原因がある。このことは第一の項でも述べた、「機関委任事務」の増加と財源不足が、自治体にとって具体的には「超過負担」をもたらしている事実からも証明されてきた点である。

私たちの調査では、そうした国の財政運用に対する自治体側からの強い要望と批判がきかれた。まず、現行方式の中でとくに、(1)地方交付税の原資拡大、交付税配分方式の改善、(2)国庫補助金制度の見直し、(3)一部の国税、府県税の市(区)税への移設の三点が自治体側からだされた要望である。(1)、(2)はとりわけ中小零細都市でみられるのに対し、(3)は政令指定都市や東京都区部で目立ち、大規模都市ほど、単なる是正以上の制度改革を志向していることが判明した。いずれにせよ、前述の実質配分の実情に見合った一般財源の必要が、当然ながら訴えられている。これは、前述の「機関委任事務」の増大に対する、個別的な財源保障を自治体に対して行なうというレベルではなく、上記のような制度上の仕組みをも含めた全体的な改善の必要性を物語っている。

とはいえ、現に都市自治体が解決を迫られている問題に関しては、一般財源で十分でなく、やはりあらたな補助等の対象として強い要望がうかがえる。公共施設建設のための用地確保、生活環境、道路、教育などの都市的基盤、コミュニティ・センター施設を中心に、その他緑地保全、福祉施設といった恒常的対策を要するものがみられ、それを補助対象で対処せざるをえない矛盾が指摘できる。都市がその「シビル・ミニマム」を確保しようとしても、その恒常的財源の保障は必ずしもない。したがって国の政策誘導をみこんだ、補助対象のアイデアを自治体はつねに求められることになる。それ故、恒常的施策の実現を基底にすえた、新政策の展開という自由で独自の発想は、やはり困難とならざるをえない現実がある。だが、この政策の創意性こそは、住民のニーズとも関わって、きわめて重要な問題であり、そのための国の財政制度の基本的な点検が求められている。

ところで、このことは、国の一元的な財政運用、補助金政策で事足りりとしえないほど、戦後日本都市の変化をふまえるべきことを明示している。産業組織の解体・再編（スクラップ・アンド・ビルド）の激化に伴う、都市自体の再編過程は、その都市の性格特性の実相を把握した行財政のあり方が強く求められていることを示している。すなわち、低経済成長下での相対的過剰人口を抱える巨大都市と産業衰退にあえぐ零細都

市では、ともに産業・労働問題の相対的高さがみられ、しかもまた、零細都市ではその他、都市における基礎的諸条件での不備を問題にしており、他方、20万以上都市や県庁所在地の人口増都市では、種々の生活関連諸施設の不充足を訴えていた。こうした都市のおかれた現実と相即した、財政運用のあり方がやはり検討課題となろう。

第三は、現に都市自治体が、その行政区域内外を含めて抱く問題所在の内実である。その一つは、当該住民団体との対応過程で顕在化している具体的なイシューのレベルと、第二は、府県あるいは全国的な関係をも含めた中で生じている、いわゆる懸案問題のレベルである。前者の場合、身近かな住区の包括的生活環境、教育、医療・福祉、消費者、産業・労働の5種の領域に関わることが、住民との関係で解決を迫られているイシューとなっていた。そこには例えば、下水、ゴミ処理などの生活環境整備や校区変更、青少年非行、公立総合病院の必要性、地場産業育成など、その公的機能発揮の点で自治体のなすべき具体的な事象が明確化している。つまり、自治体の実行の程度が、住民によっても確認しうるものとしてある。それに比べ、後者の場合、行財政改革、国鉄廃線、高速道路、国鉄新幹線、軍事基地、原子力発電所建設などといった、個別自治体を超えた事象をも含んだものが、いわゆる難題としての「懸案問題」化していることである。そして、この問題の質的差異自体、明らかに都市間格差と深く関連していることも指摘しえた。都市自治体ではいわば、これら2つのレベルの問題が重層的に構造化されており、ここに対住民、対国・府県での対応局面が交織してくる。

さて、つぎに私たちは、この2つのレベルで重複していたものを抽出し、検討を加えた。つまり、それは地場産業の振興・育成、公立の総合病院体制、ゴミ・し尿処理、上下水道等生活環境や河川改修等防災体制の三領域である。そしてこの場合、基本的には、産業の振興・配置と住民生活にとってのトータルな環境保全との統一的視点が必須であることをあげることができる。しかし、その方途の困難性として、画一的な「行財政改革」のあり方が、大きく立ちはだかつており、さらにまた、自治体行政の包括性、統一性と国行政の個別的、分断性との基底矛盾・問題が伏在していることをも確認しえた。そうした中で、自治体の公的・社会的責任とは何か、単なる制度改善、組織再編以上の問題として、私たちに提起されていることが明示しえたのである。

最後に第四は、そうした自治体の政策形成と住民参加、情報公開のあり方に関する課題である。「計画」策定や「事業」実施にあたり、アンケート、懇談会、説明会といった面で住民との対応を配慮している自治体は少くとも4割以上、存在している。しかし、問題は、そうした対応手段の形式でも、すでに巨大都市と零細都市との対比でみたように、例えば、町内会などの伝統的住民組織の構造・機能や社会関係のあり方といった、その都市の社会構造的性質とも関連していることである。住民間の組織や関係が機能しない場合、行政は、積極的に対応場面を公的に整備する必要に迫られる。そしてさらにまた、つぎの問題は、そうした対応が果たしていかなる実効性を有するかということである。自治体による合法的な対応手段によって、「計画」策定や「事業」実施自体も、正当化され、それらの策定や実施の変更、修正の余地が殆んどないとした場合、そうした対応は便法と手順としてのみあることになる。行政は自らの責任が政治的に決着づけ

られることを極度に回避するあまり、時には、政策形成過程での弾力性を低下せしめることは、普通である。

この点で、まちづくりの理念や構想に関し、住民間で、一定の合意が可能であるにしても、実際の実行段階になると行政と住民との軋轢が顕在化することは多い。し尿・ゴミ処理等のいわゆる「迷惑施設」の建設、交通体系整備による土地買収・補償、造成・改良・区画整理、用途変更などによる土地条件の変容と都市再開発、校区変更、公害・環境問題と開発に伴う補償、これらは、その軋轢の代表的なものとしてある。いわば、都市においても、住民の土地所有のあり方と生業形態に規定された、その生産・労働—生活諸条件の変容にともない、地域生活問題は現出してくるのである。そしてその背後に、それをもたらす産業変動と国・自治体の政治—行政過程の展開があることも看過しえない問題といえる。

さて、地域内でそうした矛盾、問題を内包しているが故に、自治体はまた、住民の統合化をはかることにつとめるようになる。つまり、住民相互の協同的・協調的な地域活動を通して、生みだそうとする「コミュニティ」である。それは、スポーツ、娯楽、学習、奉仕、福祉などの多様な活動を組織・集団の相互交流をはかりつつ、活発化させ、出来る限り地域問題の住民による自己解決をはかるように方向づける活動—組織の連関体系を意味している。その意味で自主、自助、相互協力を前提として成立する。だが、「コミュニティ」がそもそも地域問題を現に生みだす根源とメカニズムを抜きにした、あり方であるとするなら、それは所詮、住民の活動を活発化しえないし、行政責任を免罪化することになるのではないか、という問題が浮かび上る。

「住民参加による自治活動」という場合、その参加を内在的に動機づける地域でのリアルな問題性が、前提となる。そして、その問題性とは、いうまでもなく、現に労働し、生活している住民諸階層の現実態である。住民は自らの生産・労働—生活過程の様態を基点に、現実の生活観や生活志向性を形成する。そこで私たちは、こうした観点から、住民の「知る権利」にもとづく住民参加や情報公開を考えた時、自治体が発想するそれとの落差に、やはり気づかざるをえない。すなわち、自治体の考える住民参加の場合、そこには端的に言って、つぎのような論理がみられる。参加に対する住民個人の責任と自覚は、「コミュニティ」を介して、地域住民としての連帯感と自治意識に昇華・高揚することにより、行政と住民との役割分担・負担区分にもとづく、相互の協同関係を行政主導下でつくりだすところに、自治体の共通の発想がみられる。また情報公開に関しても、「原則として出来る限り、情報公開をすることが望ましい」としながら、その理由でみても、政策の円滑な展開をはかる上での必要性が強調され、「知る権利」という住民主体の発想は弱い。そしてまた、プライバシーや公共の福祉の侵害防止が、公開の限度を前提的に設定する役割を果たす論理にみるように、姿勢の消極さを合理化することになっている。

私たちは、とくにこうした住民対応で示される自治体の姿勢に、やはり「住民自治」に優越した「団体自治」の観念が色濃くあることをみるのである。住民参加や情報公開は、単に行政執行過程での必要な手段としてのみあるのではない。自治体は、住民の生

産・労働一生活過程の現実態をこそ基礎に，そこに依拠し，学びながら，一定の創造的政策の形成・展開をはかることが求められており，そうしたことの深化の中で，国と自治体との矛盾関係はより明確化してくるのである。そして住民はまたその矛盾関係を直視する中で，自らの「住民自治」としての力量を高めざるをえないわけで，そのことが，また，自治体の自治の実質化をはかる契機たりうると考えるのである。

本研究は，都市自治体の現状と問題に関する，基本的な解明を意図してなされたものである。行財政に関する組織や制度上の諸問題を，社会学の観点からとりおさえることの独自性は何かといった事が，つねに去来する中で作業を続けたが，まずはマクロ的に自治体を分析することを通して，少くとも，戦後日本における都市の解体，再編にもとづく諸問題の一端は明らかにしえたと思う。また，「行財政改革」が進む中で，現状の都市自治体がかかえる問題性をも一定程度，分析しえた。今後は，この研究をより一層，継続することを通して，都市社会学への一定の貢献を念じている。