

## はじめに

1980 年は地方の時代の幕開けの年であるといわれている。地方の時代の理念が広く一般に提唱されたのがちょうど 2 年前の 1978 年 7 月横浜において開催されたシンポジウム「地方の時代」であった。“地方の時代”はこの短い間に急速に浸透し、全国各自治体内部に自治・分権・参加をめざす動きが一つの大きな潮流となりつつある。これは単なる自治体内部の改革ではなく、社会システムの改革として認識されてきた証拠ではなかろうか。

それでは、なぜこの様に急速に広まったのか、県と市町村をとりまく状況の変化から考えて見たい。

まず社会的構造によるものとして、戦後わが国における経済成長第一主義のもとでの工業振興政策に起因する自然環境の破壊と公害問題の発生であり、またそれにとまなう都市への急激な人口の集中に起因する都市機能の不全による居住環境の悪化、管理社会のもとでの人間性の喪失、連帯意識の消滅といった人間疎外の問題等である。

これら様々な社会構造的矛盾の深刻化と、そうした現実に対応しきれなかった行政施策の立ち遅れとに対して、住民の切迫した生活要求や不満や抗議が爆発するに到り、それが地域を見直すこととなったのは社会的必然性をもっていた。

次に生活構造的要因として、急激な都市社会化の進行と高度経済成長は都市・農村を問わず住民生活の上で都市型生活様式を要求した。このことは従来個人または共同体内部で処理・解決が可能であったものが、より広範な地域社会及び自治体規模での問題として取組まれざるをえなくなったことを意味している。このような社会的、生活的構造の変化に対する自治体のあり方として、地域の主体者である住民を中心とした、下からの積み上げによる行政システムへの転換が要請されてきたわけである。

本年 1 月の新神奈川計画の実施計画の改定においては、県民総ぐるみの参加システムが行われ、県民参加による意見が 48%、市町村参加による意見が 32%も寄せられた。

このような状況の中でわれわれは「県政への市町村参加の理論と実態に関する調査研究」というテーマで昨年 9 月から調査研究を行ってきた。スタートするにあたってわれわれは 53 年度の「地方自治の理論と実態に関する研究チーム」が報告した市町村と県の間を基本的理念として継承し、その具体化としての県政への市町村参加はどうあるべきかという問題に絞ったわけである。

新神奈川計画の策定を中心に予算編成、市町村とかかわり合いの深い個別事業として、老人福祉、河川、高校建設を対象とし各セクションで実施されている現行システムを調査分析しながら、「地方の時代」の根源にある、「自治・分権・参加」をめざし、新しい参加システムの提言を試みた。

不十分な研究報告書ではあるが、意欲に燃えた若いエネルギーをぶつけ合った結晶である。これから「地方の時代」を模索していく中での議論の一素材として活用されれば、こんなに幸せな事はない。

# 目 次

第1章 県政への市町村参加 課題と提言	1
第2章 県と市町村の新しい関係	6
第1節 市民自治のための行政システム	6
1. 市町村を基軸とした新しい共同体の創造	6
2. 新しい政治行政システムの模索	8
3. 神奈川県政における行財政システム改革の試み	10
第2節 県の新しい機能を求めて	17
1. 県機能の現状	17
2. 県機能の変化	18
3. アンケート調査結果から	18
4. 市町村の仕事と県政	19
5. 県政の自己革新	20
6. 国の仕事と県政	21
7. 県機能の展望	22
第3節 県政への市町村参加の意義と諸課題	26
1. 市町村参加の意義	26
2. 市町村参加をめぐる諸課題	26
第4節 参加をめぐる諸問題	29
1. 今日的な「参加」の概念	29
2. 参加と責任	29
3. 参加と公正手続	30
4. 参加と効率	30
5. フィードバック	30
第3章 市町村参加のあり方に関する提言	32
市町村連合事務局としての県政を実現するために	
第1節 市町村参加の基盤づくり	34
1. 権限移譲の促進	34

2.	人事交流のネットワーク化	35
3.	情報のネットワーク化	36
4.	国との行財政構造転換の促進	39
<b>第2節</b>	<b>参加のシステムづくり</b>	<b>40</b>
1.	包括的な参加	40
2.	個別事業への参加	41
<b>第3節</b>	<b>新神奈川計画策定過程における市町村参加のあり方</b>	<b>42</b>
	21世紀の神奈川を創造するために	
1.	開発計画から総合計画へ	42
2.	新神奈川計画策定の現状と問題点	42
3.	新しい参加システム	44
<b>第4節</b>	<b>予算編成への市町村参加</b>	<b>47</b>
1.	はじめに	47
2.	県予算に対する市町村の評価	47
3.	予算編成への市町村参加をはかるための前提条件	48
4.	予算編成への市町村参加のアウトライン	50
<b>第5節</b>	<b>県単補助金制度の改善と市町村参加</b>	<b>54</b>
1.	県単補助金に対する市町村の評価	54
2.	県単補助金制度改善の方向と市町村参加	54
<b>第6節</b>	<b>老人福祉行政における市町村参加のあり方</b>	<b>56</b>
	高齢化社会に対応する福祉社会づくりをめざして	
1.	高齢化社会の到来と今日的課題	56
2.	老人福祉行政の変遷	56
3.	老人福祉行政の今日的課題	58
4.	提言	60
<b>第7節</b>	<b>河川行政における市町村参加のあり方</b>	<b>64</b>
	自然との調和のとれた生活環境づくり	
1.	河川行政をとりまく諸問題	64
2.	総合的河川行政の具体化の動き	65
3.	河川行政における市町村参加の課題	65
4.	河川行政への住民参加	67
5.	河川行政推進のための方策	67

第 8 節	高校建設行政における市町村参加のあり方	70
	豊かな人間づくりをめざして	
1.	はじめに	70
2.	高校建設における市町村参加の意義	70
3.	高校建設の現状と問題点	72
4.	県教育行政への市町村参加のために	74
第 4 章	県政への市町村参加に関するアンケート調査結果の分析	77
第 1 節	調査の概要	77
1.	調査の目的	77
2.	調査の内容	77
3.	調査の設計	77
4.	回収結果	78
第 2 節	調査結果の分析	78
1.	新神奈川計画策定過程における市町村参加	78
2.	予算編成・事業執行過程における市町村参加	80
3.	老人福祉行政における市町村参加	91
4.	河川行政における市町村参加	100
5.	高校建設における市町村参加	107
お わ り に		115

# 第1章 県政への市町村参加 課題と提言

## 総論

### 課題 自治と連帯の社会づくりを模索していくための県政への市町村参加システムの構築

#### 提言1 包括的・多様な権限・事務の移譲の促進

- (1) コミュニティづくりを醸成するための住民と関係深い権限・事業の包括的移譲
- (2) 地域性に合せ選択できる移譲項目のメニュー化
- (3) 県民参加による移譲
- (4) 市町村自治の強化と県機能の純化に連結した移譲

#### 提言2 市町村と県による「人材開発センター（仮称）」の共同設置

- (1) 活用型の交流
  - ア 人事交流～対等型人事交流
  - イ 共同研究～プロジェクトチームの共同化  
自主研究グループの交流  
研究誌の発行
- (2) 研究型の交流
  - ア 人事交流～職能別交流  
新規採用職員の相互派遣
  - イ 共同研修～共同意識の醸成

#### 提言3 情報のネットワーク化

- (1) 情報創造の一元化をはかる
- (2) 県民や各自治体が活用できる情報にするための情報加工システムの確立
- (3) 県民、市町村、県の共同利用機関としての情報センターの設置

## 提言 4 国との行財政構造転換の促進

- (1) 上昇型行財政システム転換へ連動させるための住民と自治体との合意形成づくり
- (2) 既存制度改革への積極的なアプローチ

## 提言 5 附属機関の強化と行政センターの機能拡充

- (1) 県政における基本的な施策形成の場である附属機関の審議権の強化と審議過程の公表
- (2) 住民や市町村の意見を反映させ地域の実情に応じた行政を展開するため、行政センターの権限の拡充をはかる

# 新神奈川計画策定過程における市町村参加

21世紀の神奈川を創造するために

## 課題 実効性のある新神奈川計画を策定するための参加の手法

## 提言 6 新神奈川計画の基盤的施策審議における組織の拡充と権限の強化

- (1) 総合計画審議会への地域別代表の参画
- (2) 各施策間に共通する基礎的事項の決定並びに優先順位の調整等の権限を有する市町村と県で構成する企画調整部会の設置

## 提言 7 機能別参加と参加システムの確立

- (1) 各施策体系に対応した機能別部会の設置と策定権限の附与
- (2) 新神奈川計画策定及び改定における住民参加と市町村参加の有機的結合をはかるための参加システムの確立

# 予算編成及び県単補助金制度の改善と市町村参加

計画をより確実に実行するために

## 課題 県の施策形成、意思決定過程に市町村の参加を含む予算編成システム

### 提言 8 施策形成における意思決定の分権化

- (1) 予算査定段階に集中する施策の形成・決定を分権化することによって分散をはかる
- (2) 地域を重視した施策の形成を推進するため、地区行政センターへの分権化をはかる

### 提言 9 施策評価システムの確立

- (1) 事業部局が行政目標を明確にし、目標に対する科学的施策の評価、分析を実施し予算査定に連動させる
- (2) 県の施策の評価にあたって、市町村による評価の導入をはかる

### 提言 10 財源情報の公開

- (1) 県と市町村の間に共通の土俵をつくり市町村要望の一方向的肥大化を回避する

### 提言 11 市町村相互間における自主的調整機能の活性化

- (1) 広域的施策における市町村相互間の調整機能を活性化することによって、共通認識のうえに立った参加をはかる

## 各事業における市町村参加

### 1. 老人福祉行政における市町村参加

高齢化社会に対応する福祉社会づくりをめざして

課題 地域福祉の推進をより確実にするための総合的老人福祉対策の確立

提言 12 老人福祉行政における企画連絡調整機能の充実

提言 13 老人福祉施策の総合化並びに体系化

提言 14 地域福祉の推進の主体は市町村と地域住民であることの認識

提言 15 行政内部及び公私との役割分担の明確化

提言 16 “上昇型福祉システム”への質的転換を図るための参加であること

提言 17 思い切った制度の改革と施策の見直しの実行

### 2. 河川行政における市町村参加

自然との調和のとれた生活環境づくりをめざして

課題 河川流域が抱える様々な広域的行政課題の解決

提言 18 河川の容量に対応した水系ごとの流域総合基本計画の策定

(1) 流域総合対策協議会の設置



- ア 流域総合基本計画の策定
- イ 流域関連事業の計画・調整

### **提言 19 調和のとれた河川流域の総合管理体制の確立**

- (1) 総合的連絡調整機関の設置  
農林漁業部門、自然環境保全部門、防災部門

### **提言 20 地域のシンボルとしての河川を守るための「河川環境保全会議」の設置**

- (1) 河川の環境を守るために必要な行政施策に対する意見具申、要望のとりまとめ、さらにはC & G作戦の展開、環境保全運動、啓蒙普及活動

## **3 高校建設における市町村参加**

人間性豊かな教育の充実をめざして

### **課題 地域の特性に合った高校づくりと地域文化の核となる高校教育**

### **提言 21 地域の特性を反映させるため市町村総合計画と連動した高校建設計画の策定**

- (1) 高校建設は広い用地取得、市町村の土地利用計画、都市計画さらには周辺関連公共施設等と深い関係にある
- (2) 建設後に高校をコミュニティの拠点とする

### **提言 22 高校建設推進のための県と市町村との総合的連絡調整機関の設置**

- (1) 市町村総合計画をより具体化するために実施の段階における連絡調整をはかる
- (2) 高校を媒体とした地域づくりの推進をはかる

## 第2章 県と市町村の新しい関係

### 第1節 市民自治のための行政システム

#### 1 市町村を基軸とした新しい共同体の創造

##### (1) 地域社会をめぐる地殻変動

昭和30年代に入ってから的高度成長は、完全雇用の達成、所得水準の上昇、大量消費文明の現出など物質的豊かさを実現した一方、さまざまな矛盾・あつれきを生みだした。それは、公害・環境破壊、住宅、交通、教育、福祉、医療など地域生活環境の危機を招いたことのほか、都市的生活様式の普及や急激かつ大規模な人口移動により、都市部においても農村部においても伝統的共同体秩序が崩壊したことに集約されるが、とくに都市の郊外部においてはいわゆる「新住民」が居を求めて大量に流入したため、これらの新住民はその生活基盤の大部分を企業に依存していることもあって、新しい生活様式に立脚した共同体の形成は困難をともなった。

このような変動はさしあたり「住民にもっとも近い政府」である市町村への住民要求や住民運動の高まりとなってあらわれ、それがひいては政治行政システムの転換へと波及していくことになるが、行論の関係上、コミュニティと市町村行政の関連について触れておきたい。

##### (2) コミュニティ論の提唱

「近年、近隣社会の崩壊がさげばれ、地域づくりの核として、また人間回復の場としてのコミュニティ振興を図ることが、価値観が多様化している時代において、地域のアイデンティティを得るために重要視されてきている」 去る6月6日自治省が発表した『市町村における地域政策の動向』はこう述べている。わが国で「コミュニティ」という術語が行政の場で本格的に使用されたのは、1969年9月の国民生活審議会調査部会・コミュニティ問題小委員会報告書『コミュニティ 生活の場における人間性の回復』が最初であるが、これに歩調を合わせるように行政施策への取入れが行われており、1971年からは自治省の「モデル・コミュニティ構想」が事業化されている。このモデル・コミュニティ施策の意義・効果について論ずる余裕はないが、この頃から国の省庁においてもタテ割による個別施策の限界が意識され始めたことを示すものといえる。むろんこうした認識が全国的になったわけではなく、依然として中央集権的なバラマキ行政や企業誘致中心の地域開発が優勢だったのであり、後述する「分権型上昇システム」も未だ市民権を得ていなかったが、現地総合型の行政展開を指向した施策として意義ある問題提起であったといえよう。

##### (3) コミュニティ施策と市町村行政

ともあれこのようなコミュニティ施策は、「地域主義」の提唱や定住化構想、さらには地域文化振興の主張の中でますます妥当性を帯びてきているように思われる。げんにコミュニティ施策の目的として地域

社会の活性化や住民の自主的組織への援助等が掲げられており、住民自治を指向する限りたいへん好ましい方向と思われる。

しかしまったく問題がないわけではない。第一に、ゴミ収集や防犯活動、さらには福祉にいたるまで「住民の相互扶助」が強調される傾向にあるが、これらは本来の行政サービスとの区分があいまいであり住民に税外負担をもたらしたり、行政が問題解決を回避したりすることになるおそれがある。第二に「住民の自主的組織」とは通例町内会・自治会を指すが、これが地域の「顔役」によって牛耳られている場合行政の下請け機関と化し、かえって自主性をそこねる危険性がある。

したがってコミュニティ施策が「住民自身の共同扶助、住民自身による問題解決」をめざしているとしても、団体としての市町村の比重が小さくなるわけではなく、むしろ増大し質的にも高度化していかざるをえない。けだし、社会的地位や利害関係、価値観が多様化するなかで、そこから必然的に生じる住民間の格差や利害対立を、資源と正統性(公共団体であることによる権力性)の両面から調整・解決しうる最小単位が市町村であってみれば、当然のことといえよう。かくして新しい共同体秩序の創造にとって市町村の役割は過渡的にも彼岸的にもカナメとしての位置を占めることになるのである。

#### (4) これからの市町村行政に求められるもの

そこで低成長化に伴う全国的レベルでの人口移動の沈静化<sup>(1)</sup>、高学歴化、自由時間の増大、生活優先への価値観の転換といった客観的な状況の変化の中で、これからの市町村行政に何が求められているのかに触れておく必要がある。

まず第一に、「そこで生まれ、そこで育つ」世代が増えることもあって、住民の目がこれまで以上に総合的生活居住環境に向けられるであろうから、対応する施策もより総合性が要求されることになり、極端に言えば潜在的にはあらゆる行政ニーズに対応しなければならない。またこの総合性が総花性に墮さないためには、確固たる将来構想が必要となる。

第二に、こうした総合性は地域の実情によって異なるから、多様性をもつことになる。たとえば大都市におけるまちづくりと過疎地におけるまちづくりでは狙いが当然ちがってくるだろうし、同じ過疎地の振興といっても観光による場合と地場産業振興による場合とは全く様相が異なるかもしれない。しかし違って当然なのである。

第三に、このような総合性・多様性は何よりも住民の自発性に基づいてのみ意味のあることであり、施策の展開も行政主導型から住民主導型へ転換しなければならない。

ところで「住民にもっとも近い政府」である市町村は、このような動向をいち早くキャッチしてきた。それは県や国の指導・助言を藉りずに独創的なまちづくりを試みるという自立化を示すばかりでなく、住民参加による総合計画の策定やコミュニティ・カルテ(「地域生活環境指標」などと称する場合もある)の作成など新たな行政手続・行政技術の開発や、公共施設の管理の地域住民への委託など先駆的な試みに表われている。さらに重要なことは、市町村同士が学び合うという気運がひろがり、しかも二市町村とか隣接市町村といった旧来からのパターンだけではなく、多数の市町村が自覚的に一堂に会して情報交換や経験交流をひんばんに行うようになったことである。そしてこのようなシンポジウムに地域の各種団体や青年代表が積極的に参加していることも注目に値しよう。

## 2 新しい政治行政システムの模索

### (1) 上昇型地方分権システムへの転換

これまでみてきたように、わが国の地方自治は住民の活発な地域参加、行政参加によって底部から地殻変動をおこしつつあるが、それが市町村のみならず全政治行政システムのあり方を問うていることはすでに指摘した。こうした地殻変動に対し、新しい政治行政システムの原理として、われわれの「前任者」でもある神奈川県公務員研修所における地方自治の理論と実能研究チームの口を藉りれば、「これまでの生産優先・経済優先から人間尊重・生活・福祉優先へと大きく国政の基調を転換せざるをえない状況」<sup>(2)</sup>に対応するには、「従来のような中央の主導性に重きをおく画一的中央集権システムでは不可能であり、生活の現場である地域の人々の意向や創意に重きをおいて、各地域の実情に即応したきめ細かな施策展開のできる地方分権的政治・行政システムへの転換が不可欠」<sup>(3)</sup>であり、「住民が自分たちだけでは処理しきれない仕事を処理するために集って市町村（基礎的自治体）をつくり、お金を出しあって公務員を雇いその仕事の処理を委ねる。さらに市町村では処理できない仕事を同じようにして都道府県（広域自治体）に委ね、次に都道府県レベルでも処理できない仕事を国に委ねるといふ、出発点を住民においた上昇型のシステム」<sup>(4)</sup>が要請されているのである。

このような新しい政治行政システムの構想は60年代初頭の地域民主主義論以来提唱されてきたわけであるが、幾多の試行錯誤を経ていまや保守であると革新であるとを問わず市民権を獲得してきたといつてよかろう。たとえば日本都市センタのアンケート調査によれば、各市長からも「府県は、国と市との中継的性格を持っているが、それは『国 県 市』という流れのルートではなく、逆に『市 県 国』という下から上へつなぐルートとして、市民、市の意思を国に伝達する役割を果たして貰いたい」<sup>(5)</sup>という声が寄せられている。

### (2) 政治行政システムの転換をめぐる四つの課題

さてこの政治行政システムの転換をいまいし詳細に検討してみると、四つの課題が浮びあがってくる。

第一の課題は、市町村 都道府県 国を通ずる役割分担である。この役割分担をめぐるのは、むしろ行政と民間との役割分担あるいは公 共 私 の役割分担の議論を欠かすことができないが、行政主体間の事務配分に限定した場合、昭和24年のシャープ勸告の三原則（行政責任明確化の原則 能率主義の原則 市町村優先の原則）以来問題状況に本質的な変化はなく、抜本的な是正も試みられていないといつてよいであろう。それどころか公害行政のように自治体手がけた事務であったものが機関委任事務化される、あるいは青少年行政や消費者行政のように地域社会に密着した行政が広域自治体である都道府県によって展開される、といったように三者の関係はますます複雑化し錯綜してきており、権限の所在や費用負担をめぐるの混乱はかえってふえている。かかる混乱を解決するには、事務だけの再配分にとどまらず、事務と一体になった“権限”と“財源”及び“人材”の再配分を、「住民に直結した基礎的自治体である市町村を基点とし、市町村は地域住民の日常生活に直接関連する事務全般を処理し、県は広域的行政処理を要するものなど市町村では有効に対処し得ないものを処理し、全国一律に実施する必要があるものなど県では処理不可能なものを国が処理するという上昇型の図式」<sup>(6)</sup>という観点から断行する以外にない。

第二の課題は、上記の役割分担論のカナメにもなることであるが、「中二階」といわれる都道府県の機能を明確にすることである。これは古くて新しい問題であり、しかも時代とともに変化しているわけであるが、われわれなりの考え方を次節に述べたい。

第三の課題は、参加型行政システムの確立であるが、住民参加についてはすでにこうした議論の大前提となった感があるので、ここ数年の論議として浮びあがっている県政への市町村参加及び国政への自治体参加とについて留意すべき点を挙げれば、この行政主体間の参加システムは相互に切離さるべきものではなく、両者が同時に構築されてこそ「上昇型システム」という本来の機能を果すことより大事なことであるが、いずれも広義の住民参加システムの一部として組みこまれるべきであり、住民参加の理念と制度の裏うちがあってはじめて意味をなすこと 役割分担との関連でいえば、抜本的に再編された新たな役割分担の下での国政や県政に参加する、というだけではなく、役割分担を明確化するプロセスそのものにおいても参加システムが機能しなければならないこと となる。この意味では役割分担に先駆けて参加システムが構築されねばならないといえる。

第四に、比喩的にいえば「市町村政への県の参加」「県政への国の参加」ともいうべき新たな問題領域であって、市町村の行政に県が、県の行政に国が協力・援助するものである。ただしともすれば「援助・協力」という名目でそのじつ指導・監督という上下関係に陥ることもありうるわけで、ここでは「市町村または都道府県がイニシアティブをとりつつ決定し、県または国がこれに従う」という原理としたい。むろん都道府県の行政、国の行政全般に適用されるべきではなく、具体的には地域性の強い出先機関や施設（たとえば社会福祉施設や医療施設、教育機関など）の業務の一部が当該の市町村や都道府県の行政サービスの体系に取込まれたり、総合計画の中に位置づけられたりという形になる。

### (3) システム転換の到達点

(1)(2)ではシステム転換の理念や考え方についてふれたが、次に現実はどう変化してきたのかについて述べておこう。

第一に、住民参加の理念や制度が定着してきたことをあげなければならない。このことはこれまでに何度も指摘されており多言を要しないが、一例をあげると、市長を対象としたある調査では90%強が何らかの形で住(市)民参加を積極的に位置づけている。<sup>(7)</sup> わずか前まで「中央直結」がプラス・イメージであったことを考えるなら、驚くべき数字といえよう。もっとも「意識調査」を参加の一形態とみなしたりする例や、種々の揺りもどしもありうること、さらに住民参加が形式化することによって同意調達システムになりうることなどを考慮する必要があるが、それにしても住民参加の定着は動かしがたい傾向といえよう。

第二に、住民や地方自治関係者の地道な努力によって、一定の制度改革を実現してきていることである。東京都における区長公選制の実施や、中野区教育委員の準公選制（これ自体についての評価は別に行う必要があるが）などを想起していただきたい。

第三に、県市町村関係の改善に、県が動きはじめたことである。市町村への権限委譲や市町村参加の拡充などがこれにあたる。中二階的存在といわれる県がこれまでに独自性をもって活動をおこなったのは開発行政や公害、消費者などの「先導的行政」の分野であり、行政システムの改革はいわば回避していただけに、このことの意義は大きい。むろんこれらの中には、たとえば権限委譲にあたって権力的に市町村

に押しついたり、全国的なブームに乗ったという側面もあろうし、市町村の模索に対して県が遅ればせながら対応したにすぎないと指摘することもできようが、県の自覚的な、しかも国との関係改善を射程に入れた動きであることは特筆に値しよう。<sup>(8)</sup>

第四に、自治体の国政参加が日程に上ってきたことである。これは国土利用計画の策定にあたって事前に知事の意見を聴取するなど若干の例はあるものの、総体としては地方自治体の意思が国政に反映されていない現状への、地方の側からの問題提起である。未だ総論的な提言の域を出ていないが、1976年七大都市首長懇談会が国の各種調査会・審議会への都市代表の参加、国の大規模プロジェクトの計画立案に対する自治体の参加等を内容として提案した<sup>(9)</sup>のを皮切りに、全国革新市長会の「地方自治委員会」構想、<sup>(10)</sup>全国知事会臨時地方行財政基本問題研究会の『新しい時代に対応する地方行財政に関する措置についての中間報告』(1978年11月)など相次いで自治体の国政参加が打出された。さらにこうした動向を踏まえて、昨年7月の全国知事会総会席上における長洲知事の提案により、国政参加とその制度化について全国知事会としての意見書が提出されるに到り、同9月の第17次地方制度調査会答申『新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行財政制度のあり方についての答申』においても、「都道府県及び市町村の全国的な連合組織は、地方公共団体の利害に係る法令の制定改廃について国会又は関係行政庁に意見を提出することができる等地方公共団体の意向が国政に適切に反映されるような方途を講ずべきである」とされているように、大方の合意を得られつつあるといえよう。<sup>(11)</sup>

このようにシステム転換はある程度進んできてはいるが、しかし環境アセスメント法案のように自治体の裁量の余地を狭めたりしようとする動きも一方にあり、資源・エネルギー問題や外交問題を軸とした中央集権的な揺りもどしの可能性は否定できず、予断を許さない。

### 3 神奈川県政における行財政システム改革の試み

1978年7月のシンポジウム〈地方の時代〉は、前述した地方自治をめぐる地殻変動を明るみに出し、行政のみならず社会経済的にも、文化的にも、また生態学的にも地方や地域のもつ重要性を再認識させた点で大きな意義をもっている。神奈川県政の基調である「自治と連帯の社会づくり」もこうした時代の流れと新たな社会システムの展望の中に位置づけられるものであり、「地方の時代」における県市町村関係を表わす考え方が「市町村連合の事務局としての県」である。そこで以下にこれに関連した改革の試みを跡づけてゆくこととするが、そのまえに神奈川における県市町村関係の特色について簡単にふれておきたい。

#### (1) 神奈川における県 - 市町村関係の特色

神奈川の社会経済的特色は、わが国の産業をリードしてきた重化学工業と巨大な人口とに集約されようが、一面では大都市圏または首都圏の一地域としての特性をもつと同時に、他面では類似県とも区別される特性をもっている。以下類似県との対比を念頭においてふれておこう。

第一に、鎌倉幕府の成立や近代化以前から東海道の宿場町が栄えるなど、歴史的に早期から開けていたという事情により、市街地形成が早く、ことかなりの都市が高度成長前にある程度骨格を整えていた。このため都市の個性が相対的に強く残されており、またアイデンティティも強固である。もちろん県内全域について言えるわけではなく、たとえば県央地区にはほぼ完全にベッドタウン化した地域も見られるが、

県全体としてみれば個性的な都市を数多く有しているといつてよいであろう。

第二に、既存の京浜臨海工業地帯のみならず、60年代前半を中心に湘南地域や県央内陸部にも工場が立地したこと、および50年代に市町村合併が進んだことにより、一市町村あたりの人口や税収が多く、行財政能力が高いことが挙げられる。もっとも、人口流入の圧力を受けた地域では都市基盤整備や学校建設に追われ、支出の急増による財政硬直化が進んでいる。

第三に、上述した都市の個性の強さや行財政能力の高さのため、県北や県西地域などを除き、一般にブロック意識は薄れてきており、市町村相互の連携は弱い。

第四に、工場や事業所が数多く立地していることは地元市町村の税収増の大きな要因となってきたが、現行の地方税体系のもとでは、好況の場合にはより県財政にとって有利となっている。神奈川県においても高度成長期は県財政の方が市町村財政よりも裕福であり、福祉行政や青少年行政などの分野について県が先取りまたは肩代わりし、横浜・川崎等一部の地区を除いてこれらの面での県への依存関係が生じた。このことは不況期（低成長期）には逆に作用し、補助金打切りをめぐってあつれきを生じることとなった。

第五に、いま少し詳しく県内をみると、県域全体としては都市化地域といいうるにもかかわらず、県内に都市部と農山村部との対立を抱えていることである。もっとも字義通りの対立ではなく、都市化された地域と都市化しようとする地域との対立であつて、これが開発抑制という前者に立つ県政と後者の開発指向の市町村との対立となつて表われているのである。しかも県は都市部の意向を代弁しているものの、その都市部においては県の権能は次々に縮小しているというパラドックスが生じている。

第六に、制度上の問題として政令指定都市を二市抱えており、ある局面では県市関係、別の局面では全く対等の関係という二面的な関係があり、人口でいえば6割弱がこうした関係に組みこまれている。したがつてあらゆる面で他市町村とは異なつた関係を結ばねばならない。この政令指定市問題は単に法制度上にとどまらず県の行財政全般に大きな影響を与えており、上下関係どころか開発指導要綱や公害防止協定、住（市）民参加による計画づくりなど逆に県政をリードしてきた例も多い。「指定市の行政区を市として独立させよ」という主張もあらわれている今日、「参加」よりも「協調」というイシューが追求される必要がある。

以上の県市町村関係の特色をひとくちで表現すれば、「神奈川県内の市町村は自立性が高く、そのぶんだけ県の権能は弱く、対等の立場に立ちやすい条件を有している」ということになる。したがつて、今後の県の役割として、市町村間の格差是正や連絡調整などが重要になってくるものと思われる。

## (2) 県政の取組み

神奈川県政において県と市町村との関係が行財政システム全般の中で見直され、市民自治システムの構成要素として組み込まれるべきであるとされるようになったのは、長洲県政になってからであるが、このような位置づけは早くも就任後半年で提起されている。やや長くなるが引用すると、「私はすでにしばしば言明してきておりますように、県民参加を二つの柱によって進めたいと考えております。第一の柱は県政への県民自身の参加であり、第二の柱は県政への市町村の参加であります。この二つの柱によって県民参加を立体的、重層的に、構造的に進めていきたいと考えています……。（中略）第二の柱は、基礎的自治体である市町村の自治を尊重し、助成するとともに、制度上本来は対等平等の関係にありながら、機関委任事務や補助金等の関係でややもすれば上下関係にあるかのようなユガミを呈しがちな県と市町村との

関係を改善、是正し、県民福祉のいっそうの向上のために、県と市町村との連帯と協調をより緊密にしようとするものであります。こうしたことを通じて『市町村連合としての県』という、広域自治体としての県の新しいイメージを創造したい<sup>(12)</sup>という趣旨である。このように県市町村関係の改善は、広義の県民参加の一環であって単なる行政内部の改革ではないことを示している。

こうしたねらいがどのように実現されようとしてきているのか、県市町村関係の改善につながる試みに絞ってその歩みを簡単に追うこととしたい。

## **ア. 首長間の意思疎通の強化**

### **(ア) 三首長懇談会の設置**

まず1975年10月に県・横浜・川崎三首長懇談会が開催された。これは両市が人口において県人口の57%を占めているという量的重要性ばかりでなく、前項に指摘したように政令指定市であり県とほぼ同等の地位を占めているため、一般市町村と同列には対応できないという事情を背景として、「従来の協調体制をさらに強めるとともに、首長段階のより緊密な連帯と協調を深めるため」(「県・横浜・川崎三首長懇談会の設置について」より)設置したものである。毎年1回のペースでほぼ定期的開催しており、公害研究機関の共同研究、高校建設にあたっての立地基準や用地取得についての調整、中小企業高度化資金の共同負担、横浜ベイブリッジ及びYCAT(横浜シティ・エアターミナル)の建設・設立促進等について具体的な成果を挙げており、事務レベルの協議組織である「県・横浜・川崎協調行政推進協議会」の設置ともあわせ、二市の県政参加というよりむしろ緊密な協調関係構築の点で大いに意義があると思われる。

### **(イ) 地域別首長懇談会の設置**

次に三首長懇談会と歩調を合わせるように地域別首長懇談会が設置された。これは「当面する共通の重要問題等について首長レベルの討議を重ねることにより、県と市町村との連帯を深め、あわせて県と市町村のあるべき関係を展望しつつ、より効果的な問題解決を図る」(「地域別首長懇談会の設置について」より)ことを目的としており、県下4ブロックに分け毎年1回ずつのペースで開催しているが、「会議の規模の面でも適切であること、地域的な共通意識をもっていること、柔かい雰囲気であることなどから、多少要望・陳情の場となるくらいはあるものの、比較的自由に討議できる会議であり非常に有意義」<sup>(13)</sup>な懇談会といえよう。この懇談会の成果としては、知事と市町村長同士の意思疎通のみでなく、県と市町村の役割分担を研究する自治行政研究協議会の設置、三浦半島の地域的共通課題である「海の問題の研究」などが具体的にあげられている。

## **イ. 行財政システム改革の着手**

### **(ア) 地区行政センターの拡充強化**

1977年5月に大規模な機構改革が実施された。この機構改革は、企画部の純化、県民部及び環境部の新設に加えて、地域行政の総合化を大きな柱に加えており、「住民の集約的行政ニーズを的確には握し、これに基づいて縦割りの各行政分野の施策についての総合的な調整を図り、さらに地域の基礎的自治体である市町村との情報交換の機会を拡大して、市町村行政との有機的連携を図るなど、地域として総合化、一本化される必要がある」<sup>(14)</sup>との観点から、本庁縦割制出先機関のうち県民生活に密着した部門の地区行政センターへの統合、地区行政センターに青少年課及び環境部を新設、総務部出先機関から知事直轄出先機関への位置づけの上昇、地区行政センター予算の編成にあた



っての事前協議 などの改革が行われた。さらに翌 78 年には、地域行政の総合調整機能の強化と内部調整機能の充実を図るため、補助金交付決定権限の一部委譲 地域調整費的予算の創設 地域にかかわる県の重要施策への地区行政センタ の意向の反映 調整担当主幹の設置 などの改善が実施された。

さて以上の機構改革自体は県 市町村関係の改善を直接目ざしたものではないが、「単に本庁事務の一部を処理したり、経由したりする機関ではなく、文字通り県の地域行政の中核となって、市町村との連携の下に地域の実情に即した地域施策を一体的に推進する任務を帯びるもの」<sup>(15)</sup>という位置づけ、すなわち「執行」のための機関から「現地解決」「企画立案」のための機関へという改革は、上昇型システムへの転換という文脈で考えるならば、県 市町村関係の改善に貢献するものといえよう

しかし地区行政センタ の総合化、拡充強化が、総合的处理を必要とする新しい行政課題の登場を背景にしている<sup>(16)</sup>ことを考慮すると、そうした新しい行政課題がともすると市町村行政と競合しがちな分野であるだけに、地区行政センタ 拡充強化が即市町村強化とはならず、今後なお検討すべき課題となっている。とくに本県においては、さきにふれたように、市町村の行財政能力が高いこと、交通の便がよいこと等を考えれば、地区行政センタ のあり方についても県内部の機構問題としてとらえるのではなく、市町村とのかね合いの中で検討すべきであると思われる。

#### (イ) 市町村への権限移譲

次に市町村への権限移譲であるが、これは長洲知事の「地方の時代」の提唱を受けて昨年 6 月に発足した「神奈川県地方行財政システム検討委員会」が掲げる三本の柱（許認可事務の権限移譲 行政事務手続の簡素化 県政への市町村参加）の一環として位置づけられ、昭和 55 年 1 月 26 日知事、市長会長及び町村会長とのあいだで合意が成ったものである。昭和 56 年度からは一般事務についても移譲が検討されている。

この権限移譲のねらいや内容、経過等についてはすでに他の機会にしばしば解説されているので、ここでは省略するが、一部の市町村に移譲の項目、財源措置、協議方法等をめぐる不満や「県は身軽になろうとしているだけ」という批判があることは事実であり、また「国に対して積極的に働きかける」ことを謳っている以上、県の積極的存在意義を提示していくことが急務であろう。

#### (ウ) 人事交流システムの推進

この人事交流システムは前項の権限移譲と同時に合意されたものであって、移譲の人的担保とみなすこともできなくもない。県・市長会・町村会の三者で設置した「神奈川県人事交流システム研究協議会」の報告をもとにした要綱によって実施されているが、旧来のシステムと異なる点を挙げれば、

県 市町村は特定行政課題解決のための派遣、市町村 県は研修のための派遣、という指導・被指導的な位置づけから、「相互応援」の理念のもとに特定の行政課題を解決するための交流という対等な関係になったこと 県 市町村間のみでなく、市町村間の交流も対象に入れたこと 期間を延伸するとともに、県から派遣された職員も派遣先の市町村に最初から採用されたと仮定して処遇されること などになる。県職員にあっては指導・監督意識が、市町村職員にあっては依存意識が未だに根強く残っている現状を考えると、対等の立場で双方の仕事を体験することはこうした意識の払拭にたいへん意義のあることと思われる。

しかしこの場合にも、市町村の希望する職員（技術系が多いようである）と県側の意向が必ずし

もマッチしない 依然として県職員を厚遇する傾向が一部に残っている などの問題があるが、このシステムが定着するにつれ解決されてゆくと思われる。

## ウ．参加システムの構築

### (ア) 県民討論会の開催

県民討論会は 1975 年 11 月に高校教育問題をテーマとして開催されて以来、新神奈川計画、これからの福祉施策、青少年問題、地震対策と、毎年度 1 テマずつ県下 6 地区で 1 回ずつ、総括討論会が 1 回というペースで開催されている。この県民討論会のねらいは、「県政の重要課題について県民同士が主体的に話し合う中から、連帯感や行政、住民の役割を培い、真に望む方向を探求し合い、“県政を県民との共同作品に”を旨とする」<sup>(17)</sup>ということであり、直接市町村の参加をねらったものではないが、市町村職員も多数出席している実態からすれば、県・市町村・住民の三者が一堂に会して意見交換するという新たな参加方式の萌芽たりうるといってよからう。しかし前述の位置づけや、「県（行政）からの問題提起」という運営方式のため、計画や資源配分、執行方針といった具体的なことがらについて県当局を方向づける 決定 はなしえず、単純に合意形成の場とは言い切れない面をもっていることは指摘しておく必要がある。<sup>(18)</sup>

### (イ) 情報公開制度の検討

参加の前提として必然的に生ずるテーマは、適切な情報提供であるが、最近は何々の疑獄や欧米の情報公開の潮流に刺激されて、情報公開として論ぜられるようになってきている。本県において情報公開を情報提供とは区別して本格的に検討すべきことを最初に提唱したのは、県民部の部内プロジェクト「県民参加システム研究プロジェクトチーム」においてであった。この当時（1978 年 3 月）は全国的にも情報公開の調査研究が進んでおらず、この提案自体も必ずしも具体的ではないが、知事のリーダーシップもあって翌 79 年 5 月には県民部次長を委員長とする「情報公開準備委員会」が発足し、昭和 58 年度条例制定を目的に準備が進められている。<sup>(19)</sup>

この情報公開制度をめぐる問題点としては、現在のところ行政主導型であり、本来イニシアティブを握るべき議会や住民の側の対応が遅れている 適用除外事項や救済手続の整備などについてなお今後の検討が必要である 情報管理システムの抜本的改革を前提とするなどを挙げるができる。この情報公開制度もまたそれ自体は市町村向けというより県民向けであるが、この準備委員会の設置趣旨である「県政を県民との共同作品とするためには、県民が必要なときは、必要なところで、必要かつ十分な県政情報を入手できることが絶対不可欠な前提である……。（中略）……真に『開かれた県政』をめざすためには、県民の意思によって選択された情報の提供だけにとどまることなく、県民の知る権利（情報へのアクセス権）に基づく『新しい情報公開システム』によって県政情報の公開を推進する必要がある」<sup>(20)</sup>というくだりの、『県民』を『市町村』と読み替えれば、県市町村間における情報問題にほぼそのまま適用できるとと思われる。公式情報すら十分に整理提供されていない現状を考えると、情報公開の制度化は市町村参加を進めるうえで大きなステップとなるであろう。

## エ．参加による総合計画策定 県民参加、職員参加、市町村参加

現行の県総合計画である新神奈川計画の策定は長洲知事就任直後に表明されたが、この計画の特色は社会計画という点にあるとされている。このことは、国・県・市町村の役割分担はもとより、行政と

民間との役割分担にまで触れている（基本構想のみ） 計画策定に様々な参加システムをとり入れたこと の 2 点に集約されよう。この参加による計画策定は、技術的な困難や参加システムの運営等にいくつかの問題を残しながらも、都道府県レベルではおそらく初めての試みであり、総体的には積極的に評価すべきであろう。

参加の三本柱のうち、職員参加は県機構内部の問題でもあるのでここではひとまず除外し、県民参加についてみると、「県政モニタ 会議」や「県政に親しむつどい」など従来の広聴システムに加えて、メインに前述の県民討論会を据えたことが注目される。この県民討論会は地区別に開催されたため、当然のことながらその地域の特性を色濃く反映した討論内容となっており、市町村職員も多数参加していたことも考えるならば、県全体の将来ビジョンのみでなく、当該地域のビジョンを素材にして討論することが検討されてよいであろう。この県民討論会は個人県民を対象としたものであったが、これと並行して新たな試みとして、県内の産業・労働団体や民生、衛生、環境、教育等の関係団体などのいわゆる法人県民との一連の懇談会を開催し意見交換を行ったことは、本章第 4 節でもふれるが、県という広域自治体における県民参加のあり方を考える上で大変興味深いことといえよう。

次に市町村参加は、従来の総合計画づくりでは「地域企画連絡協議会」(県下 6 ブロック)において説明と意見聴取に努めてきたわけであるが、新神奈川計画においては県民討論会の開催と並行して、市町村助役会議を開催して市町村の参加を依頼 市町村企画部課長会議を開催し、文書による意見提出を依頼 県下 6 ブロックで地域企画連絡協議会を開催し、意見を交換 地域別首長懇談会を開催し、トップレベルの意見を交換 等のプロセスを経ている。<sup>(21)</sup>

この策定プロセスをめぐる諸問題については、われわれの実施したアンケート調査の分析と絡めて次章第 2 節で論ずることとするが、このような市町村の意思を反映させようとする努力は、これが初めてではないし、また他県でも試みているので、さほど目新しいこととはいえない。しかし、これが「共同作品」論の中で位置づけられているがために、「素案には白紙の部分があってもよく、その部分を参加により埋めることを考えてもよいだろう」(アンケート調査より)といった市町村側の積極的な対応が生み出されてきたことは大きな成果といえよう。

註(1)自治省行政局『定住構想と市町村行政の役割に関する調査研究報告書』1980年3月、などによる。

(2)神奈川県公務研修所(現自治総合研究センター)地方自治の理論と実態研究チーム『地方自治の現状と課題』1979年8月、5ページ

(3)前掲書、5ページ

(4)前掲書、5ページ

(5)日本都市センター 都市行財政研究委員会『都市経営の現状と課題』1978年6月、177ページ、なお同書240ページなども参照されたい。

(6)前掲『地方自治の現状と課題』、23ページ

(7)地方自治協会『市民参加 その実態と首長・議長の意見』1978年11月

- (8)たとえば、宮沢弘広島県知事の「地方自治体は、永年、国に対して行政改革を強く要望してきた。……ほとんど実現されていないですね。……県と市町村の間にも同じようなことがあるに違いない……。国がやってくれなくても県でできることはやるべきではないのか」(「生活重視の市町村の時代」『エコノミスト』1979年2月13日号)といった発言や、長洲知事の「地方で自主的に考え実行することがこうした国政全体の中心課題の解決の緒にもなる」(「80年代の課題は“地方の時代”」『自治体学研究』第4号)という発言に見受けられる。
- (9)七大都市首長懇談会『大都市行財政制度に関する要望書』1976年6月
- (10)全国革新市長会『地方自治確立のための地方行財政改革への提言』1975年8月
- (11)神原勝「国政参加をめぐる自治体の動向」『自治体学研究』第2号、1979年8月、成田頼明「地方公共団体の国政参加」『自治体学研究』第4号、1980年1月、『自治研究』第55巻第9号、第56巻第11号、第56巻第4号などに詳しい。
- (12)長洲一二『燈燈無盡』1979年、56ページ 1975年11月22日の職員向け庁内放送から
- (13)施策形成システム研究プロジェクトチーム『施策形成システム研究報告書』1980年5月77ページ
- (14)神奈川県行政管理委員会「行政組織等の改正に関する答申書」『機構改革(昭和52年5月16日)に関する資料』神奈川県総務部行政管理課、1977年6月
- (15)『教養月報』昭和52年5月1日付
- (16)安達勇「府県の出先機関」『自治研修』昭和54年6月、を参照されたい。
- (17)神奈川県県民課・民生総務室『これからの福祉を考える』昭和54年3月、11ページ
- (18)「新神奈川計画策定に関する県民討論会実施要領に関する取扱い及び留意事項」によればその目的として、県民の英知と創意を計画に反映する 計画に対する包括的な同意(合意)を得る 計画を通して、行政に対する理解と協力を得る 県民の役割分担の自覚と県政への県民参加の促進を図るが挙げられており、また討論会のテーマと名称について「討論会のテーマは、次のことを考察して、問題を絞らず計画全体とする。(1)新神奈川計画は、長期性、総合性を追求する社会計画である(2)基本構想、基本計画段階ではその性格から県民にとって関心があり、かつ問題となる具体的な計画の内容が、明示されていない」となっている(傍点活用者)
- (19)その後今年8月の機構改革で県民部に情報公開準備室が設けられ、本格的に推進する体制が整備された。
- (20)神奈川県情報公開準備委員会設置要綱より
- (21)新神奈川計画実施計画の改定に際しては、従来の総合開発審議会を総合計画審議会と改称するとともに、市長会及び町村会代表を委員とすることとなった。

## 第2節 県の新しい機能を求めて

### 1 県機能の現状

県と市町村は、地方自治法上、ともに「普通地方公共団体」と呼ばれており、そこに上下の関係はない。しかし市町村は、「基礎的な地方公共団体」として、都道府県が処理するものを除いて、一般的に地方自治法に規定されている事務を処理する、と規定されている。これに対して都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体であるとされ、そこに機能的差異が考えられていることも確かである。地方自治法第2条第6項においては、都道府県の実務として、次の四つを掲げている。

広域にわたるもの（広域的実務）

統一的な処理を必要とするもの（統一的実務）

市町村に関する連絡調整に関するもの（連絡調整的実務）

一般の市町村が処理することが不相当であると認められる程度の規模のもの（補完実務）

このように市町村と都道府県は、その機能においては、基礎的・地方公共団体と広域的・地方公共団体とに分類され、重複しないこととなっている。

しかしこれまで見てきたように、県と市町村をとりまく様々な状況は大きく変化してきており、都市化の進展と人口の集中は、住民の生活様式と意識の変化をもたらした。そしてこうした変化は、地方自治のあり方を問うようになり、県と市町村の果たすべき機能は何かを問うところとなった。

全国知事会では、昭和48年に「新しい行政課題と府県」と題し、現在の府県が果している機能の見直し、再評価を行い、国および市町村と比較した場合の特殊性を、次の四つに集約している。

「先導性」……公害対策等にみられるように、国よりもいち早く対応した

「総合性」……タテ割行政下での過疎対策、都市計画行政、水問題の処理等

「広域性」……流域下水道事業や広域上水道事業

「行政技術の高度性」……公害行政

それでは県が現実に果している機能はどのようなものであろうか。この点に関する分類、整理の仕方は様々であるが、ここでは主に次の三点を掲げておきたい。

第一は、国の中央各省庁で作られる各種の法律、制度、計画等の実施を全面的に引き受けるという、国の出先機関としての機能である。財源の裏付けもなく、国のみならず、公社、公団等政府関係機関の仕事も増えてきている。

第二は、国と市町村との中間にあって、両者の調整役としての機能である。ここでは、国のタテ割行政の歪みを県段階で受け入れ調整したり、市町村で処理しきれない新しい行政課題を引き受ける、といった積極的な機能が掲げられる。その反面、国の指導、通達をそのまま市町村へ流すといった、国の代弁者的機能も果してきたことも事実である。

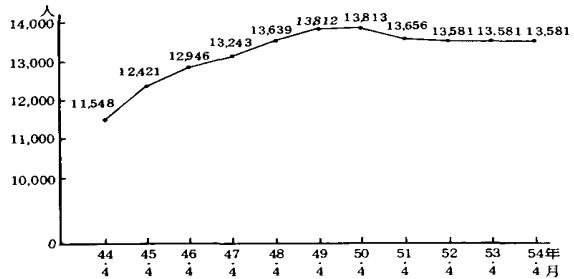
第三は、流域下水道事業や広域水道事業といった広域的機能である。

もちろんここに掲げたもの以外に県が果している機能を指摘することはできる。しかし近年いわゆる補完実務といわれるものが増大してきており、本来市町村が実施すべき事務の領域にまで県が進出していることも、

県の本来の機能を一層不明確にしている。このように「県の固有または独自の仕事の領域が必ずしも明確ではなく、両者の中間的なものというところに、府県の仕事の特色がある」<sup>(1)</sup>といえる。

## 2 県機能の変化

県機能の変化の経緯を職員構成を例にとってみると図 - 1 のようになる。知事部局（地労委を含む）全体の職員数は、昭和49年までは増加をしていくが、その後は若干減少し、横バイの傾向が続いている。これは昭和48年のいわゆる石油ショックを機に日本経済が高度成長から低成長へと移行したのと軌を一にしている。



図一 知事部局職員定数の状況 (含む地労委)

同様の傾向は、県普通会計の決算状況にも現われている。表 - 1 を見てみよう。歳出総額の対前年度増加率は、昭和50年

度を境に 7.6% と一けたに落ち込んでいる。目的別歳出内訳では、土木費がマイナス 19.0% と大幅に落ち込んでいるのが目立つ。これに対し、その後、労働費、農林水産費の伸びが見られる。こうした傾向は、県の果してきた機能の中心が、高度成長時代の公共事業優先的傾向から低成長時代の生活環境保全、住民福祉の重視へと推移してきたことを示している。

こうした傾向を踏えて、最近の県における特色を指摘すれば、次の二つが掲げられる。

第一は、県が直接県民と接触するようになってきた、ということである。裏を返せば、県民が市町村を超えて直接県に要望や苦情を提出するケースが増えてきているためであると言えるかも知れない。このため行政需要をは握しようとして、県民討論会や県政モニター等の制度が設けられる。県政を県民との共同作品とすることが叫ばれるのも、こうした傾向に符合するものである。

第二には、県は自治体としての自主性、独自性を強調するようになってきたことである。例えば公害行政に

表一 県普通会計決算対前年度増加率

年度	46	47	48	49	50	51	52
歳出総額	15.9	13.5	20.8	27.1	7.6	9.9	14.1
総務費	12.5	20.4	13.5	31.5	2.3	12.1	△5.7
民生費	26.2	15.7	25.1	20.3	△5.1	8.1	13.4
衛生費	15.3	△0.3	41.9	37.8	△2.6	10.7	9.6
労働費	△1.4	3.0	13.6	13.9	△3.7	△6.7	25.0
農林水産費	8.6	7.0	18.3	16.7	△2.2	3.4	29.6
商工費	13.4	1.8	29.9	△6.4	1.3	3.8	16.4
土木費	18.4	10.1	12.1	0.1	△19.0	16.0	12.2
警察費	13.0	18.9	28.1	32.4	7.8	13.1	14.4
教育費	18.3	13.2	34.2	52.7	15.7	7.0	16.0

資料「統計で知るかながわ」より作成

見られるように、県の対応が国の施策の先導的役割を果たしたことや、消費者行政、広域水道事業、流域下水道事業などのように、本来市町村が実施すべき事業にも、県が進出していることなどに現われている。<sup>(2)</sup>

## 3 アンケート調査結果から

こうした県機能の現状と変化を、市町村の職員はどのように見ているのだろうか。毎日の仕事の中で、県と直接関係を持っている県下の市町村職員の声を聞いてみよう。

「県が上位機関であり、市町村を指導・監督したり、命令し、(金を)与えてやるのだという(潜在)意

識がなくなる限り、また（県と）市町村間に優劣、上下の格差をせめて形の上からでもなくさない限り、県と市町村の新しい関係は実質化しない。」

「真に地域に密着した地域の特性を活かす自治体として、現行制度の中で最もその機能の発揮を期待できるのは市町村である。したがって、県は広域的、共通的事業にのみ任務を遂行し、市町村の、財政的機能も含めて、権限の強化を図るべきである。地方の時代というのは、市町村の時代なのである。」

「広い視点から重要施策または広域的事業を計画できるのは県であり、逆に地域の特性を把握し、住民と直結した行政を行うのは市町村のはずである。県も市町村もそれぞれの立場を尊重しつつ、接点に当る部分については協力し合う姿勢が望ましいと思う。」

私たちは、県政への市町村参加を考えるに当たって、その一方の当事者である市町村職員の方たちにアンケート調査を試みた。先に掲げた意見は、このアンケート調査に寄せられた回答の一部であるが、この中に市町村職員が抱く県の機能に対するイメージが集約されているのではないだろうか。すなわち、県は、市町村を指揮監督する上位機関であってはならない。県は、広域的行政機能を有すべきである。県と市町村は、対等の地方自治体であり、県は市町村の権限強化を図るべきである、ということになる。

昨年度の「地方自治の理論と実態研究チーム」が実施したアンケート調査結果によると、市町村職員の県政イメージは、「県の職員も市町村の立場を理解しようとしているとプラス評価を下すものが7割以上もいるが反面では県と市町村との間に依然として上下関係が残存していると指摘するものが80%に達している。（中略）県と市町村の望ましい関係を確立するにあたっての今後の方策としては、補助金行政の改革を筆頭に、市町村計画と県計画の整合性、市町村職員と県職員の人事交流・共同研究、県政への市町村参加、市町村への権限委譲などが期待されている」ということになる。<sup>(3)</sup>そして、県と市町村の関係の基本的な改革方向は「市町村強化」(80.6%)なのである。

そこで次に県政を現実の仕事との関係から検討することにしよう。

## 4 市町村の仕事と県政

最近の県政の動きを見て気づくことは、前にも指摘したように、直接県民と接触する仕事が増えてきたことである。直接住民と接して日常的に仕事をしている市町村にとっては、県が市町村の仕事の領域にまで進出してきたということである。

その第一は、従来市町村の仕事とされていたものを、県が行うようになったもので、水資源の開発（いわゆる県営水道）、流域下水道、産業廃棄物の処理などがこれである。

第二は、県が新規の施策を市町村の仕事の中にくみ入れて実施するもので、たとえば老人医療の無料化を、県が国の定めた基準以上に拡大しようとするとき、その拡大分を県が直接住民に給付するのではなく、補助金の形で市町村に交付し、その補助金を基に市町村が住民に給付するといったことである。

第三は、市町村の行う仕事に対して県が補助、助成するものである。たとえば市町村が実施する公共施設整備事業（図書館、プール等）対し、県が市町村振興補助金を交付して促進するものである。<sup>(4)</sup>

このように市町村の仕事にまで県が進出するようになったのは、第一に、都市圏の拡大に伴う広域行政の要請が高まり、市町村の力だけでは仕事の処理が困難になったこと、第二に、県が直接県民からの要望を受けるようになり、地方自治体として対処するようになったこと、によると考えられる。

しかし、こうした県の進出という傾向には批判がある。

第一は、こうした傾向が顕著になると、市町村の県に対する依存心を助長させ、何でも県がやってくれるという気持ちにさせてしまうというものである。あくまでも市町村の協力体制を確立させることが第一義的に考えられるべきで、市町村側の意欲を減退させるようであってはならないであろう。

第二は、市町村の行財政能力の格差に応じ、県と市町村間の事務の調整を図るという考え方ではなく、市町村間では規模や行財政能力に格差はあったとしても、その格差を是正したり補完したりするのは県ではなく、「市町村レベルでこれを処理するように市町村相互の関係をより緊密にする仕組みを考えるべき」<sup>(5)</sup> だというものである。

思うに、このばあい県は市町村を指導監督するという立場でなく、対等の自治体として仕事を行ううえでの相互の協力、協働を進めるという方向で考えていくべきである。たとえば、県営住宅団地を作るのは県だとしても、それができた後の街灯、ごみ処理施設、児童公園などの管理は市町村にゆだねるべきである。流域下水道も建設は県が行い、管理運営を地元の市町村にまかせる方式を検討してもよいであろう。

## 5 県政の自己革新

県はもともと地方自治法の四つの事務のうち、広域、統一、調整の各事務が主体であるとされてきた。これらは主に市町村を対象とする仕事であり、直接県民に働きかける類いの仕事は少なく、市町村を介して間接に住民と接触することが多かった。しかし最近では、前述したように、県民の生活環境の保全や福祉の向上を図るため、県が直接住民と接する機会が大幅に増えた。

こうして県民とのパイプが太くなればなる程、県の仕事は増大し、いきおいその実施は市町村を通じて行うようになるのが現状である。また地域特性の解明や県民ニーズの把握も常時実施できる体制を整備しなければならない。すなわち市町村への権限移譲の問題と総合出先機関化の問題である。

### (1) 市町村への権限移譲

現在全国の府県で市町村への権限移譲が進められている。「55年度から事務移譲の実施を予定している県や検討中のところも含めると、全国47府県のうち26府県にのぼる」とされている。<sup>(6)</sup> その目的とするところは、基礎自治体である市町村の機能の充実強化と住民に対するサービスの向上にある。地方制度調査会第17次答申においても、「自主的な事務移譲がさらに円滑に行われるよう法令の見直し、補助金運用の改善等所要の措置をとることが必要である」と指摘している。しかしこの問題も多くの課題を抱えている。

市町村への権限移譲における問題の一つは、これが機関委任事務の拡大にならないか、ということである。権限移譲の法的な根拠は、地方自治法第153条第2項を活用することにある。これは知事への機関委任事務の市町村長への再委任である。こうした権限移譲は、結果的には国の機関委任事務を市町村へ持たせようとするものではないだろうか。国の機関委任事務における指揮監督権が市町村長にまで及ぶとすれば市町村を国の下部機関化へと進めることになる。県としてはこうした事態を避けるための努力を惜しんではならないと考える。



## (2) 出先機関の総合化

府県と住民とのふれあいに関連して指摘される第二の傾向は、出先機関の総合化である。府県が直接住民と接して行政を展開するようになり、このため地域住民の意向やニーズを把握する必要性が生じたからである。わが県でいえば、「今日の行政需要は、これまでの縦割組織による単独の出先機関では適切に対応しきれなくなっているものがあり、総合的行政や現地解決の機能を発揮しなければならない問題が生じている」として、地区行政センターは「単に本庁事務の一部を処理したり、経由したりする機関ではなく文字通り県の地域行政の中核となって、市町村との連携の下に地域の実情に即した地域施策を一体的に推進する任務を帯びるものである」<sup>(7)</sup>とされる。

しかし県の仕事の多くは市町村を通して実施している。したがって、地区行政センターの責任と権限で最終決定されるのであるならば格別問題はない。ところが現実には書類の経由、受理にとどまり、決定は依然として本庁で行われるとするケースもあり、市町村の側からすれば屋上屋を重ねることを強いられることになりかねない。

また総合出先機関と称しても、内部の部門が環境部、農林部、商工部、建築部等本庁の縦割りそのままにつながっており、許認可、予算等はそれぞれの部毎の権限、予算を執行することになる。このため、地区行政センターの長が内部調整を行うことは困難が多い。

今後はできるだけ市町村が中心となって、行政を執行するような体制にしていかなければならない。事実、県下の市町村はかなり行財政能力を充実させてきている。したがって、一律に地区行政センターの事務を把握するのではなく、ある事務について、能力を有する市町村に対しては市町村に任せることとし、能力を有しない市町村に対しては地区行政センターの権限のみで処理できる体制にする等、市町村の多様性に応じられるような地区行政センターのあり方を考えていく必要がある。

## 6 国の仕事と県政

国と地方自治体との関係を事務、権限の配分という観点からみた場合、今までわが国においてとられてきた方法は、大きく分けて次の二つの方向がある。<sup>(8)</sup>

第一は、国が事務そのものを地方自治体に渡さず、国の出先機関、公団等によって直接実施する方法である。

第二は、国が事務そのものを地方自治体におろすが、国庫補助金、許認可権、機関委任事務、地方事務官制、法令通達による指導などの強力な統制支配の道具をもつことによって、あたかも地方自治体を、国の下部機関、出先機関であるかのように動かしてやらせる方法である。

こうした国と地方自治との関係については、早くから問題点が指摘されており、<sup>(9)</sup> 今日なお論議が展開されているという古くて新しい問題である。特に県においては、機関委任事務の増加が顕著である。機関委任事務の問題点は、機関委任事務と自治事務の区別の不明確性 機関委任方式をとる基準の不明確性 財源措置の不明確・不十分性 地方公共団体の自主性剥奪と総合行政の阻害・無責任性 知事の市町村長への事務委任などが指摘されている。<sup>(10)</sup>

機関委任事務は基本的には廃止し、その事務を地方自治体の事務に移管することが妥当である。しかし機関委任事務の廃止は従来から何回となく言われながらも実現を見るに至っていない。その理由は、中央各省の根強い反対や、政治的、社会的利害関係もさることながら、「機関委任事務制度を廃止したあと、どのような仕

組みが置かれるべきかについて具体的な制度が提案されなかった」<sup>(11)</sup>ところにもある。したがって、機関委任事務の改革は、「たんに現行の事務を国・府県・市町村のどれかの事務に切替えるということだけでは片付かない。それを含めて現行の事務の廃止や他団体への移管、また整理統合を検討する必要がある」<sup>(12)</sup>のである。そのためには、実際に仕事を実施する県の立場に立って、固有事務、団体委任事務、行政事務、機関委任事務といった伝統的な事務の分類を整理し、新しい事務区分の方法を考えるべきである。こうした試みの一つとして、国と地方の機能分担研究委員会が「事務に関する地方公共団体の義務性・任意性という観点から分類するのが有意義である」<sup>(13)</sup>として、随事事務、半随事事務、半義務的事務、義務的事務の四つに分類することを提言しているのが参考になる。

## 7 県機能の展望

今まで述べてきたように、県は対社会経済的な関係においても、また対住民、市町村、国との関係においても、少しずつ変化を遂げようとしている。しかしながら、過去に何度か繰り返された府県制度の改革を巡る論議に対する明確な回答は、未だ得られないでいる。首都圏域にあって、引き続き都市化現象の波をかぶりつつ広域市町村圏という市町村レベルでの広域行政への対応が整備されようとしている今日、県のあるべき姿 県機能の展望 という問題は依然として残された課題である。

県の機能を展望する前に、これまで展開されてきた府県制をめぐる論議の跡を、簡単にふり返ってみよう。

### (1) 府県制改革をめぐる論議

わが国の府県制の区画は、明治四年の廃藩置県以来ほとんど変わっていない。府県制が大きく揺らぐのは戦後になってからである。昭和 32 年第 4 次地方制度調査会が「地方制案」を決定し、「府県を廃止して道州制をしく」という考えを初めて打ち出した。この案は、結局全国知事会、全国都道府県議長会をはじめ各方面の強い反対に会い、消滅した。その後、大阪、奈良、和歌山三県の「阪奈と合併」や、愛知、岐阜三重の「東海三県合併」など地元財界を中心とする動きが強まった。そして 39 年には「府県連合法案」、41 年には「府県合併特別法案」が国会に提案されるに至ったが、これも野党や府県議会の反対にあっていずれも実現をみなかった。

次いで 44 年から 45 年にかけて、日本商工会議所、関西経済連合会が中心となって、「道州制」の構想が明らかにされた。おりしも高度成長の波に乗った経済界の要請を背景に、賛否両論が華々しく展開された。その後高度成長の終りとともに、府県制をめぐる論議もやや沈静化した感がある。

### (2) 県機能の展望

このように、県のあるべき姿を明確に示すことは極めて困難であると言わなければならない。もとより県のあるべき姿は、その地域の実情によって異なり、画一的に答を見出すべきものではないのかも知れない。こうした制約を承知のうえで、敢えて県機能の展望を試みることにする。このばあい、忘れてはならない問題として、次の四点が掲げられる。<sup>(14)</sup>

府県制度も決して固定的なものではなく、社会・経済条件の変化、時代の推移とともに変わっていかざるを得ない

府県のあり方は、基礎的地方公共団体である市町村のあり方に大きくかかわってくる。たとえば現在広域市町村圏制度が整備されつつあるが、これが充実強化されてくれば、広域行政主体としての府県制度の改革も早晚日程に上ってくるであろう

#### 都市化の進展

##### より実態に即した広域行政の処理

そこでわれわれは、これからの県機能を展望する視点を、次のように考えてみたい。

市町村の自治と分権への促進、およびこれを踏えた県民中心の県政を起点とした県機能の整理と統合すなわち、地方自治の主体者は県民であり、県民と直接交渉する市町村の自主性と権限の強化を図ることが「地方の時代」における県政の機能であると考えられるからである。

以上の諸点を踏えて、これからの県のあるべき姿を展望すれば、大きく分けて次の三つの機能を県は有すべきである。

第一は、媒介の機能である。旧来の「国 都道府県 市町村 住民」という下降型図式を「住民 市町村 都道府県 国」という市民自治を基点とした上昇型の政治・行政システムへと転換していくための支点としての媒介機能である。戦略的には「政治の課題が、憲法的意味をもつ市民自治による市民自由・市民福祉の保障であるかぎり、それは、第一義的には基礎自治体としての市町村の課題であり、それをふまえて、広域レベルで処理を必要とする問題領域は都道府県、さらに国レベルでの処理が適当な問題領域は国という連関において、住民 市町村 都道府県 国の上昇型の発想をとるべきである、という展望である」とも言える。<sup>(15)</sup> 県は国の意思を市町村や住民に伝える機関として働くべきではなく、住民や市町村の意見を国に伝達する役割を果たさなければならない。市町村の側から「県が上位機関であり、市町村を指導・監督したり、命令し、与えてやるのだという意識」を指摘されるまでもなく、県は自己革新と意識の変革を迫られている。「明治、大正、昭和の三代にわたって連綿と引き継がれてきた牧民と後見の意識を背景とした国家と地方団体との関係を逆転させるところに、ここでいう媒介の機能の存在価値がある」<sup>(16)</sup> と言えるのである。具体的には、

地域別首長懇談会の定例化と充実及び内容の公開

個別事業における実務担当者レベルの定期協議システムの確立

市長会、町村会の事務局体制の強化

県と市町村職員共同の研究プロジェクトチームの編成 テーマは、県と市町村の事務再配分等

県と市町村の行政情報の相互交換システムの確立

県と市町村の人事交流システムの確立

国政への地方公共団体の参加方式の検討

などが挙げられよう。

第二は、連絡調整機能である。県は国と市町村の中間に存在することによって、中央各省で作られる法律、計画、制度等の縦割行政を、県段階で受入れて調整し、そこに市町村の意向を反映させるようにするということである。このばあい、個々の市町村では処理できない行政課題については、県が市町村間の施策の調整役を果たすことも考えられる。

これにあわせて、市町村相互間における自主的な連絡調整システムを確立することが必要である。なぜなら「連帯性のない無数の大小の孤立集団の存在は、中央集権的政治組織の貫徹に絶好の場を与えるもの<sup>(17)</sup>」

だからである。

またわが国の大きな特徴である縦割行政のひずみを、県段階でかなりの程度調整し、それがストレートに市町村へ降りることのないような、「クッション」の役目を果たすべきである。国の縦割行政の現状については多くの弊害が指摘されている。<sup>(18)</sup>たとえばコミュニティ施設を多目的利用することができない。なるべく「集合施設」として利用したいのだが、各省ばらばらの補助金であり、市町村段階での対処は難しい。

こうした国の縦割支配の仕組みを変革するためには、どうすればよいか。その試みの一つとして、地方自治総合研究所が『地方自治制度の改革課題』と題する討議要綱を1979年5月に発表している。それによれば「中央各省庁の強力なタテ割り支配のメカニズムを断ちきることが、地方自治体の自律性を確保するために必要である」として、次の八つの課題を掲げている。すなわち、

通達行政の是正 機関委任事務の廃止 補助金行政の改革 許認可行政の是正 出先機関、  
公社公団の整理 地方事務官制の廃止 天下り人事の排除 国政への自治体参加

である。これらの課題は、一朝一夕に実現できる問題でもないし、財源や人員の面でも大きな問題を抱えていよう。その意味で「今後、本格的に参加、分権というシステムをつくろうとする場合、県政の体質改善が戦略のカナメになる」<sup>(19)</sup>と言える。

第三は、広域行政機能である。県は市町村に対しては広域的な事務を主とし、直接住民の権利義務に関する事務については、市町村に委ねるべきである。

都市化の進展と拡大は、必然的に広域行政の需要を生み出したといえる。水資源の確保や、流域下水道の建設は、その具体化である。もともと上下水道事業は市町村の事業である（地方自治法第2条第3項第3号）。それが、このように本来県の事業でないものを、個々の市町村ではもはや対処しきれなくなったので、広域的観点から県が実施するという傾向は、今後も続くと思われる。

しかし県の広域行政機能は、市町村の自治と分権の促進と合致したものでなくてはならない。言い換えれば、県が広域的行政であるとみなして実施することにした結果、市町村ではこれといった仕事もなく、すべて県に任せておけばよいという気持ちにさせてはならない。県は広域行政を市町村に代って実施するのではなく、市町村間の協同、協力実施を「促進」させるのである。すなわち、市町村間で自主的な協同実施体制ができあがるのを支援するのが、県の広域行政機能でなくてはならない。

市町村間の協力・協同といっても、地域によって特性があってよいし、抱えている問題により、協力する市町村が異なることも差支えない。画一的、一律に協力関係を県の指導で作ることは適当でない。地域の実情に応じて、それぞれ個性のある、多様な協力関係が作られることが望ましい。

県はこの市町村間の自主的な協力関係を促進するため、広域的（生活圏的・都市圏的）観点から、財政援助、条件整備、情報の提供、人事交流等を実施すべきである。県がこうした機能を果たすことを称して「市町村連合の事務局」と言うものと考えよう。

ちなみに広域的な事務を例示すれば、

農業・工業等の地域産業の振興

水・森林・エネルギー等基礎資源の確保

住宅の確保、自然環境の確保等生活環境の整備

総合交通体系の整備

大規模プロジェクトの実施

等々のほか、様々の事務を考えることができる。

- 註(1)全国知事会『変動期における都道府県政』1979年3月
- (2)上に同じ
- (3)神奈川県公務研修所地方自治の理論と実態研究チーム『地方自治の現状と課題』1979年8月
- (4)(1)に同じ
- (5)長野士郎「市町村段階説の問題」『自治研究』第44巻第1号
- (6)高橋清「府県と市町村との関係」ジュリスト増刊総合特集『地方自治の可能性』1980年7月
- (7)『教養月報』神奈川県1977年5月号
- (8)自治研修協会『国と地方の新しい関係』1977年3月 21ページ
- (9)シャウプ勧告(昭和24年8月)において、行政責任明確化の原則 能率の原則 市町村優先の原則の3原則を基本として「国の支配を減じ、地方団体の独立を増すこと」を述べている。またシャウプ勧告を受けて昭和25年12月に出された神戸勧告では、一層具体的に国と地方公共団体との間における事務配分の方針を考え、国と地方公共団体との関係、地方公共団体に対する国の関与等に言及している。
- (10)自治研修協会『国と地方の新しい関係』1979年3月 17ページ以下
- (11)上に同じ 25ページ
- (12)上に同じ 29ページ
- (13)上に同じ 25ページ
- (14)地方自治全集編集委員会「現代地方自治の課題」『現代地方自治全集』第23巻1979年2月
- (15)松下圭一『市民自治の憲法理論』1975年9月 51ページ
- (16)辻清明『日本の地方自治』1976年2月 134ページ
- (17)中根千枝「タテ社会の人間関係」1967年2月 112ページ
- (18)(財)日本都市センタ『新しい都市経営の方向』1979年10月 254ページ以下に詳しい。
- (19)法学セミナー 増刊『現代地方自治』対談「80年代の地方自治」松下圭一氏発言

## 第3節 県政への市町村参加の意義と諸課題

### 1 市町村参加の意義

われわれの調査研究のテーマである県政への市町村参加の意義は、前年の報告書においてもふれているし、われわれもまたこれまでに若干言及しているが、重複を承知のうえで再度確認しておきたい。

まず第一に、住民 市町村 県 国という上昇型政治行政システムの一環であり、市町村を通じて主権者である住民の意思を県政に反映させるという意義である。むろんこうした意義が実際に意味をもちうるためには、市町村において住民参加が十分に実現していることが前提になる。

第二の意義は、市町村 県を通ずる広義の行政効率の向上に資するという点である。前節に述べたようにここ十数年来県行政は市町村行政と競合する傾向があり、一部に混乱が生じていた。これに対し十分な情報交換・協議を通じて県行政の方向を定めてゆくことは、このような混乱、すなわち重複行政や依存関係などを解消し、県行政と市町村行政との整合を図ることを可能にするのである。

### 2 市町村参加をめぐる諸課題

市町村参加の意義を要約すれば以上のようなになるが、次にここから生ずる、国政参加との関連 県民参加との関係 従来の県 市町村関係との異同 といった課題を検討する必要がある。

#### (1) 国政参加との関係

まず国政参加との関係については、これも前にふれたように、県政への市町村参加と表裏一体のもの、さらに住民参加を入れれば三位一体のものであり、どれか一つのプロセスが欠けても上昇型システムとしては機能しないのは当然である。しかし国の省庁が「都道府県は国の出先機関」「国が企画・立案し、地方が執行する」といった官治的自治観になお根強く支配されている現状では、国政参加が最終的には国の決断に依るものである以上、具体的実現への道のりはなお遠いといわねばならない。

とはいえ県政の市町村参加は、その事実経過からいっても住民参加という、行政の「底辺」に源を発する潮流を背景にしているだけに、それが広範に実施されていくなればやがて国政参加に連動していくであろう。

こうした事情をもとに、県政への市町村参加は、県が踏み切りさえすれば部分的に実現できる上昇型システムの実践として意味づけられよう。

#### (2) 県民参加との関係

##### ア．県民参加と市町村参加の主従関係

われわれはさきに、市町村参加も広義の県民参加として位置づけられるべきであると指摘したが、具体的な参加プロセスを考慮するとき、どうしても住（県）民の県政への直接参加と市町村の県政参加の比重なり優先劣後なりを考えないわけにはいかない。

結論からいえば、われわれは、市町村参加は県民参加に優先すると主張したい。

その理由は、県民参加という場合、700万人近い人口規模を対象に不特定多数の「一般県民」が一堂に会して意思決定する。あるいは意思決定に参画することは事実上不可能であるため、参加の影響力を保持するには「県民代表の参加」ということになるが、この「代表」の普遍性や正統性に難があることである。

西尾勝教授の説を借用すれば、「広域自治体段階では、各種の市民運動ないし住民運動のグラスルツ・グループが相互に連携して、連絡協議会を結成し、さらには連合組織を設立する。しかも、これらの連絡協議会ないし連合組織は、一つには細分された事項別に専門化すると同時に、もう一つには政党派別・イデオロギ 集団別に分化していく。そして、それぞれの連合組織の役員ないし代表者は専従者化し、グラスルツ・グループがもっている土着性を喪失していく。一言でいえば、運動団体の組織化された圧力団体化である。(中略)そこでは『一般都民代表』の観念は実態的には成立しがたい。』<sup>(1)</sup>ことになる。また広域化すればするほど、こうした“圧力団体”が地域性を失い職能団体に転化する(あるいはとって替えられる)ことも指摘できる。新神奈川計画策定にあたって、「法人県民」の参加を設けたのは、このような事情を物語るものであろう。

これに対し、市町村は国法によって承認された地域団体であって、「地域住民の共同利益の公的代表者」<sup>(2)</sup>たる地位を与えられており、その普遍性や正統性においては他に抜きん出ている。また実務的な面からいっても、県行政と市町村行政とが競合・輻奏しているなかでは、市町村の協力がなければほとんど執行できない場合も少なくないことも指摘される。

## イ. その問題点

しかしなお検討すべき問題が残されている。

その一つは、市町村参加が十分に機能するための条件であって、市町村(長)が「地域住民の共同利益の公的代表者」としての役割を果たすこと、すなわち住民参加が実現されていること 県政への参加が、行政担当者同士のみ「意思疎通」に墮さないようにすること、すなわち当該の市町村民に対して県と市町村双方の意見や要望、さらには参加経過が公開されていること の二点が必須である。

第二の問題は、市町村参加の「並存」ということである。さきにわれわれは、市町村参加は県民参加に優先すると主張したが、もちろんそれは県民参加不要ということではない。それどころか、「聴きおく」程度の参加ならともかく、実質的な参加がもっとも困難と思われる総合計画の分野においてすら、県民参加が必要である。なぜなら、県民参加のもつ“直接性”が、上昇型システムの一環としての市町村参加を担保することになるからである。この意味で、先に指摘したように県民討論会は、県・市町村・住民の三者が一堂に会することによって市町村参加と県民参加の同時実現が可能な参加方式といえよう。

## (3) 従来の県一市町村関係との異同

さて最後に、「従来から市町村を対象とした説明会を開いたり、担当者間の情報交換を行っている」という率直な見方についてふれねばならない。たしかに、先程から繰返し指摘しているように、市町村の協力なしにはすでに県行政が成り立たなくなっているのが実情であり、国の政策や意向を無媒介的に市町村や住民に伝達することで事足りた時代からすれば雲泥の差があるのであって、すでに事実上市町村参加は行われているといえなくもない。

しかしこうした説明会・協議会、あるいは担当者打合せなども、なお部分的・便宜的であり、また既定方針の説明や合意調達(形成ではなく)の手段となりがちとなっていることも事実である。<sup>(3)</sup>ここに市町村の指摘する問題点があり、またシステマティックな市町村参加が要請される根拠となっているといえよう。

したがって、原則として県のあらゆる意思決定に市町村参加を不可欠のプロセスとして組みこむ(慣例化、制度化) 参加によって修正される余地を残すことをとり入れたシステムが望まれるのである。

註(1)西尾勝『都民参加の都政システム』東京都都民生活局、1978年2月 65ページ

(2)成田頼明「地方公共団体の国政参加」『自治体学研究』第4号、1980年1月。なおこのタイトルのように、国政参加における地方公共団体の地位を指しての表現であるが、県市町村関係にも援用できるものと思われる。

(3)53年度チーム『地方自治の現状と課題』1979年8月 62ページ参照



## 第4節 参加をめぐる諸問題

### 1 今日的な「参加」の概念

「参加」について、今のところ確定した概念はなく、今までに説明されている参加の概念は「住民参加」を念頭においたものが殆んどである。まして市町村参加を論じたものは皆無に等しい。そこでわれわれは、これまでの「参加」をめぐる理論を踏えて、今日的な「参加」の概念を考えてみたい。

一般的に「参加」とは「意思決定と実施の諸々の過程に、なんらかの方式で、市民ないし住民が、その意思を反映させる活動」<sup>(1)</sup>あるいは「住民に行政における決定に参加させること」<sup>(2)</sup>であると言われている。しかしこの参加という装置が期待どおりに作動しないのは、「距離・時間・争点という三つの要因」<sup>(3)</sup>に阻まれているからである。かくて今日における参加は、意見の陳述や交換といった「お客さん」としての参加から、自らが政策決定の過程に「主人」として加わろうとする傾向がうかがわれる。「住民が地方自治体に対して、随従的な協力を求められるのではなく、自治体当局と住民が、地域生活の発展のために相互の知恵を出し合って共同決定（co-determination）をおこなうパートナーの関係を形成する」<sup>(4)</sup>という主体的参加の方向である。われわれの言う「参加」も、単なる意見交換の場としてではなく、新しい合意形成を得る場として把えるものである。もちろん法的な最終決定権は知事ないし議会にあるが、参加を合意形成と把えることにより、住民本位の行政を進めることを意図しているのである。

### 2 参加と責任

それが住民参加であれ、市町村参加であれ、自治体が背負っている責任は、対住民における行政責任である。行政責任の概念については、未だ確定した定義づけはない。責任の観念には、次の四つの局面があるとする見解が極めて示唆に富む。<sup>(5)</sup>すなわち、 任務的責任 応答的責任 弁明的責任 受難的責任 である。

また行政責任の不明確さは、概念の未確定もさることながら、責任の範囲が限定できない点にも一因がある。かてて加えて、行政裁量の余地を少しでも多く残しておくという考慮も働いていると思われる。「したがって行政責任を明確化していくことを基調として、行政裁量の幅を可能な限り狭くしていくことがのぞまれる」<sup>(6)</sup>として、そのために、

法律の規定の仕方を明確にすること

判例を積み重ねること

事務配分を明確化すること

財政関係との関連を密にすること

行政政策・地方条例などによって具体的基準を設定すること

が望まれるとしていることは、参考にならう。

「行政が、たとえ民意を反映させるとしても、その民意が単なるエゴの場合でも、行政はそれを吸い上げ、住民がその結果に責任をもたぬというのでは、それは現代における、また、これからはなおさらのこと、本来の住民参加というものではない」<sup>(7)</sup>と言われるように、参加は責任を発生させる。参加主体は、政治形成の

主体として決定の結果について責任を持つとともに、それ以前の段階で、参加するに値するだけの知識と理解を常に持つように努力する責任もあるであろう。また制度的な参加として、権限の行使が自らの負担・損失となるようなシステムを作らなければならない。

### 3 参加と公正手続

参加の意義は、その結果にあるのではなく、参加の過程・手続の中にあるということができる。「 審議会には既に市町村代表が加わっているから市町村参加はできている」という考え方は、形式的参加をもってこと足れりとする免罪符的性格をも有しており、両刃の剣である。参加は、名前を連ねているだけでは無意味であり、質疑・討論の機会保障、採決権の附与、情報の提供、少数意見の尊重等公正な手続が保障されていなければならない。

また議会手続との関係も考慮しなければならない。日本の地方自治制度は公選の長と公選の議会をもっており、いわゆる議会制民主主義ではない。住民参加が意思決定に参画することが議会を軽視するものだという批判があるが、最終決定権はあくまで議会にあるのであり、住民参加は、首長、議会の双方が進めるべきものであると思われる。

### 4 参加と効率

いわゆる効率化とは、最小の費用で最大の効果をあげることだとすれば、現在における行政の効率化とは何であろうか。時間と費用といった経済的効率化の確保は依然として、財政危機の折からも、緊要の課題であるかも知れない。

しかし行政のすべてが時間と費用の尺度で測定できる訳ではなく、民主的な手続と主体的な協力を得ることによって、行政を進めることも多い。一本の道路を造るのに、点と点を結ぶように、直線を引けば時間と金が最も安かった時代は既に終わっている。地域住民の納得と理解、関係市町村の協力をとりつけることなしに、県行政は一步も進まないことを知った。効率化の意味はもはや質的に転換している。

### 5 フィードバック

納得、理解、協力は、事前の十分な情報提供と説明がなされることだけでは得ることはできない。事後における情報の還元、回答があって初めて得ることができる。フィードバックはシステム化しておかなければならない。図 2 のように、企画（PLAN）、実施（DO）のあとに点検（SEE）を行うことは、次の企画への改善につながる。具体的には

広報広聴機能の充実 情報の公開 行政監査の事業評価への転換  
などについて検討する必要がある。

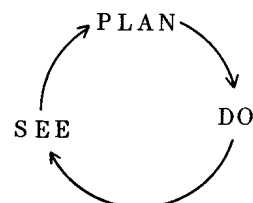


図-2 マネジメント・サイクル

- 註(1) 辻清明『日本の地方自治』1976年2月 139ページ  
(2) 佐藤竺『転換期の地方自治』1976年4月 138ページ  
(3) 辻清明前掲書 141ページ  
(4) 同上 154ページ  
(5) 足立忠夫「責任論と行政論」『行政学講座』第1巻所収  
(6) 高寄昇三『地方自治の経営』1978年12月 50ページ  
(7) 佐藤竺前掲書 138ページ

## 第3章 市町村参加のあり方に関する提言

### 市町村連合事務局としての県政を実現するために

最近、長洲知事が提唱した「市町村連合事務局としての県政」ということが、県レベルにおける重要な課題の一つとなっている。この「市町村連合事務局」とは、とりもなおさず市町村を基軸とした県政の実現ということになるが、まだこれに実質的な内容は与えられていない。そこでわれわれは、「県政への市町村参加」をこの連合事務局という言葉に意味内容を与えるキーワードとして位置づけ、これを具体的に展開し体系づけるように努めた。

まず基盤づくりとして、地域性・地域自治を醸成する方向での権限移譲、自治の担い手を育成するための人事交流のネットワーク化、また各自治体が豊富で良質な情報を共有するための情報のネットワーク化などが必要であるし、参加のシステムづくりとしては、企画・立案、意思決定、事業執行や評価レベルへの参加はもちろん、補助金制度に対する市町村の参加などあらゆる場面での参加手法が考案されなければならない。

この章では、まず次頁図 3〔県政への市町村参加体系図〕にしたがって、これらの諸条件や既存の参加システムについて概略といくつかの提言を行い、その後に新神奈川計画（第3節）、予算編成（第4節）、県単補助金制度（第5節）、老人福祉（第6節）、河川（第7節）、高校建設（第8節）という具体的な課題ないしは事業を例としてとり上げて、それぞれにその参加システムの提案を行う。なおわれわれがこれらの事業をその例としてとり上げたのは、企画・立案、意思決定、事業執行、評価というマネジメント・サイクルの各段階に市町村の参加が必要であると考えたからにほかならない。

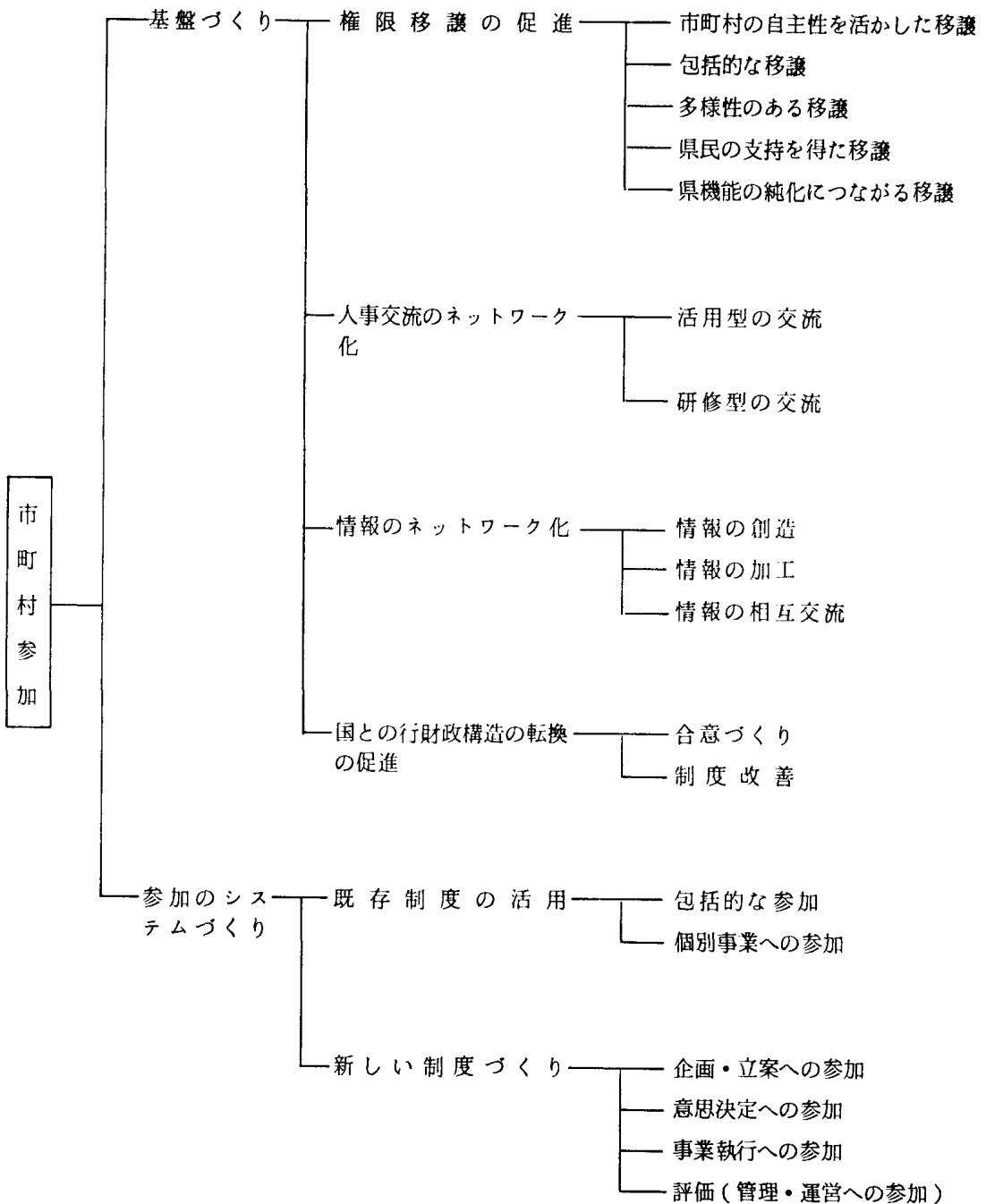


図-3 〔県政への市町村参加体系図〕

# 第1節 市町村参加の基盤づくり

## 1 権限移譲の促進

昭和55年1月26日、神奈川県市長会、町村会と神奈川県は、地方行財政システム改革の一環として、知事の権限に属する許認可事務の一部を市町村長に移譲することに合意した。

この経緯や内容及び意義などについては、前年の研究チームの報告書などでもふれているので、ここでは、56年度以降の移譲にあたっての留意すべき点をのべることとする。

### 〔提言〕

#### (1) 市町村の自主性を活かした移譲

今回の権限移譲の法的な根拠は、地方自治法第153条第2項すなわち「知事の機関委任事務の市町村長への再委任」である。そこで、これが機関委任事務制度の温存ないしは拡大につながらぬように、知事は指揮監督権（地方自治法第150条）を行使しない。市町村議会の審議に付することができるようにする。市町村の監査対象とすることを認める。十分な財政措置を講じる。などの市町村の自主性を活かした権限移譲を促進すべきである。

#### (2) 包括的な移譲

事務権限を移譲する際には、55年度に実施したような根拠法令中の許認可権限をひとつずつ分解してその移譲の可否を検討するといった方法ではなく、市町村自治を強化するという観点から「コミュニティづくり」に役立つような事務を中心に、言い換えれば特定の法令中にある許認可権を包括的に市町村に移譲すべきである。このような方法によれば、市町村の県に対する報告・届出事務等が軽減されるのみならず、県行政組織上の「係」ないしは「課」が統廃合されることが予想され、権限移譲の意義が一見して住民に理解されるようになる。

#### (3) 多様性のある移譲

権限移譲の大きな目的の一つとして、上述したように市町村自治の強化、すなわち市町村が地域住民の創意に基づいて推進する「コミュニティづくり」を容易にするような権限の付与が挙げられる。したがって、各市町村が多様性に富んだ「コミュニティづくり」を推進している以上、これに即応できる権限移譲を行うことは当然のことといわなければならない。その意味では、例えば移譲対象事務をメニュー化し各市町村に選択させる方法や、県条例にいわゆる「適用(地域)除外条項」を設け、これに基づいた市町村条例が存しない場合に限って県条例による許認可権の移譲を行うといったきめ細かな対策が望まれる。

#### (4) 県民の支持を得た移譲

権限移譲が、単なる市町村・県間の事務改善や事務の再配分にとどまらず、マクロ的には市町村自治の強化を基点として国との行財政構造の転換を図るという戦略をもち、ミクロ的には県民生活の利便性

の向上という目的をもつ以上、それは何よりも県民の組織化された支持がなければ実効性が上がらない。そこで56年度以降の権限移譲にあたっては、権限移譲の意義、対象事務、県民への影響に関する情報を事前に県民に提供するとともに、十分な検討期間のもとにこれについての県民討論会の開催、意見書の提出、常設の協議機関への参加、そしてその結果の県民への公表といった手続をとる必要がある。

## (5) 県機能の純化につながる移譲

権限移譲は、市町村自治を強化するといった視点をもつと同時に、県レベルにあってはその機能を純化するという視点をもつものでなければならない。したがって、この作業は県政のあり方を考える一つのプロセスとして位置づけられる必要があるし、将来県はどのような機能をもつべきかといった点の論議を経ずに行われる権限移譲は、上述した～の視点をも欠落させたものになる。なお将来県が持つべき機能については、前章第2節で述べたとおりである。

## 2 人事交流のネットワーク化

住民福祉の向上をめざして、各地方自治体が積極的な行政施策を展開していくには、それを担う人材の育成が不可欠であるが、それは各自治体内部でのみ行われるべきことではなく、同じ地方自治を担う県と市町村との相互交流、相互啓発を通じても行われるべきである。その意味で、県・市町村間の対等な交流市町村間交流の促進という二つを大きな特色とする「神奈川県及び市町村職員交流システム」が55年度から発足したことは、高く評価されてよい。ここでは、この人事交流システムを基礎に、その交流の質的・量的拡大を視点においていくつかの提言を試みることにしたい。

従来、人事交流は県と市町村職員間の研修的な相互派遣というように狭く考えられてきたが、これを地方自治を担うべき県及び市町村職員の相互啓発のための一手法として捉えれば、研修型の人事交流に活用型の人事交流、共同研究や共同研修を加えて考えるべきであり、それらの有機的な結合・充実があってはじめて相互理解、相互啓発を通じての職員の資質の向上という所期の目的が達成されるのである。

### 〔提言〕

#### 市町村と県による「人材開発センター（仮称）」の共同設立

##### (1) 活用型の交流

###### ア. 人事交流

各職員に蓄積された知識、経験等をその職員の意思を尊重しながら各自治体間で活用するという視点から、人事交流を希望する職員を登録などにより人材開発センターにプールする。人材開発センターでは、この人材に関する情報を整理・分類して蓄積し、各自治体が常時利用できるようにするとともに、一定時期に情報提供する。こうした

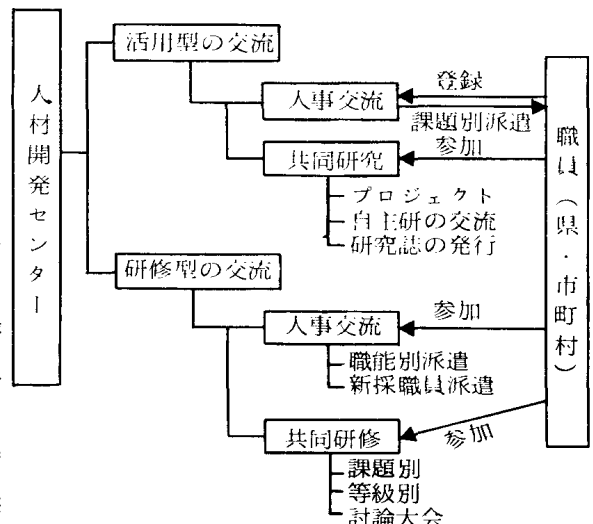


図-4【人材開発センターシステム図】

活用型の人事交流は、時間的に区切った派遣よりも、むしろある課題ないしは問題が解決されるまで派遣されることが望ましい。

## イ．共同研究

### (ア) プロジェクトチームの共同化

たとえば権限移譲、人事交流システム、県政への市町村参加など県・市町村を取りまく課題が山積しており、しかもそれらの課題に対して具体的なプログラムやシステムの提言が強く求められている。こういった問題に対して、市町村及び県職員の共同研究体制の整備が図られるべきである。

### (イ) 自主研究グループの交流

現在神奈川県では、数十のグループが自主的に結成され、地方自治に関する諸問題について様々な活動を行っているが、こういったグループは市町村内においても少なくないと思われる。これらは、もちろん任意団体であるが、職員の意識、資質の向上に寄与していると考えられるので、市町村と県の自主研究グループの情報や意見交換の場を設定する必要がある。

### (ウ) 研究誌の発行

上述したような共同の研究活動を通じて出された成果については、恒常的に発行する研究誌に登載して、県内に限らず全国レベルにまでアピールする方法が考えられるべきである。

## (2) 研修型の交流

### ア．人事交流

#### (ア) 職能別交流

市町村の事務と県の事務とは、密接不可分の関係にあるのが実情であるから、双方が相手の事務内容を理解し得ないのでは、住民福祉の向上に役立つ効率的な行政運営はできない。そこでこの解決策の一つとして、また人事交流の間口を拡げる意味で、恒常的に職能別ないしは部門別の交流を促進すべきである。

#### (イ) 新規採用職員の相互派遣

一般的に、県職員は市町村職員に対する“優越感”をもっているため、市町村の実情を知ろうとしないといわれ、市町村職員はその正反対の関係にあるといわれている。こういった職員の意識を改革する一助として、新規採用職員の研修の際1～2月程度の相互派遣を検討すべきである。

## イ．共同研修

各自治体の研修機関との重複を避けるため、このセンターでは、権限移譲などの市町村と県に係わりのある事項、または国との行財政構造の転換などについての共通の意識の醸成を図る研修を行うこととする。その方法としては、課題別、等級別、事例研究的なものあるいは職員の討論大会なども考えられる。

## 3 情報のネットワーク化

自治体が新しい施策を企画・立案したり既存の施策を改廃する場合、人口・経済・地勢などの統計情報、他の自治体の実施例や要望並びに地域住民の行政ニーズに関する政治的情報などの各種の情報のインプット如何



が、その施策の方向性を決するといわれ、またそれによって実施化された施策そのものが創出された情報として他の自治体や地域住民に伝達される。したがって、各自治体は一つの巨大な情報塊組織といっても過言ではない。

他方、市町村や県への住民参加はもとより、市町村の県政参加によってより良き意思決定を得るためには、住民・市町村・県との間で豊富な情報の共有が進まなければならない。

そこで、住民に対しては、市町村や県の豊富でわかりやすい情報の提供が必要不可欠であるが、本報告書のテーマである「県政への市町村参加」を考える場合には、上述したように各自治体が一つの情報塊であることから、その相互間の情報の効率的なネットワーク化を図る必要がある。また県は広域自治体として、各地域（市町村）間の格差是正、調整機能を持っていることからこのネットワーク化の促進が一層要請される。

従来は、中央集権的な行財政構造にみられるように、情報の回路も法令等に基づく通知、通達や報告義務によって国・県・市町村といった縦の流れが比較的太かった一方、市町村相互間、都道府県相互間といった横の流れが稀薄であった。また前者の場合でも、情報の交流が関連の事業部課に留まっていて全庁的に公開されていないため、その蓄積や処理が重複化ないしは不明確になっていたり、国 県 市町村という流れでは、本当に知りたい情報が伝わらなかつたりしていた。

## 〔提言〕

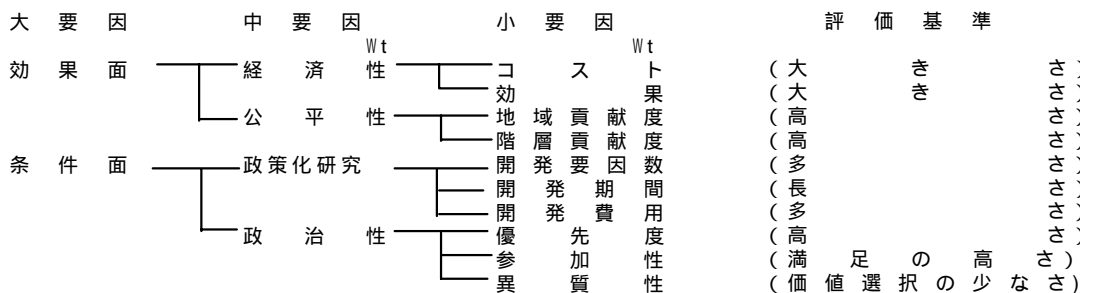
### (1)情報創造の一元化

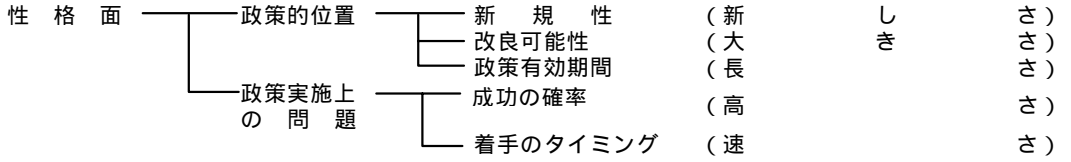
情報の収集、選択、蓄積、加工、活用を効率的に行うため、各行政機関を通じて把握した県民や市町村ニーズあるいは各自治体が行なった個性的な施策などに関する情報、また市町村、民間団体、他の都道府県あるいは国が提供した統計的な情報などは、最終的には企画調整室（計画室）に集中させる必要がある。

### (2)情報の加工（評価）システムの確立

県民や市町村ニーズ、または各自治体が行った先進的な施策などのいわゆる素材としての情報は、下記に提言するようなある程度客観的な基準で加工するという作業を経なければ、活用できない。この加工によって、素材としての情報は政策化されるものと再情報化して検討に付されるべきものに分けられ、「参加」を促進するための活きた情報の共有が図れる。

#### ア．評価項目





(注) 各要因レベルでのWt(ウェイト)の合計は1とする  
 小要因の評点は10点満点とする

図-5 [情報の評価図]

イ. 評価法

- (ア) まず、最も具体的な小要因全部について評価する。
- (イ) 次に、各小要因がその上のランクの中要因にどの程度寄与するかの重要度(Wt)を決め、各小要因の得点と重要度の得点をかけて、一つの中要因に属する全部の小要因について加える。
- (ウ) この加え合わせたものをその中要因の得点とする。
- (エ) 各中要因と大要因の関係については、上記イ及びウの計算法と同じ。
- (オ) この大要因の得点の高低により、政策化か情報化の判断ができる。

(3) 情報の相互交流

市町村と県が共同利用機関として情報センターを設置し、下記のシステム図に示すとおり、市町村と県の情報の相互交流を図る。

まず県民、他の市町村、他県の自治体や国などから得た情報は、市町村や県レベルでそれぞれ一定の「加工」がなされ、政策化ないしは再情報化される。情報センターはこれらの情報を総合化し、たとえば課題別、施策体系別、市町村別というように処理・蓄積を図って、県民、市町村や県などが容易に利用できる状態にしておく。また均質な情報を利用できるように、刊行物や放送などを活用して広報活動を行う。

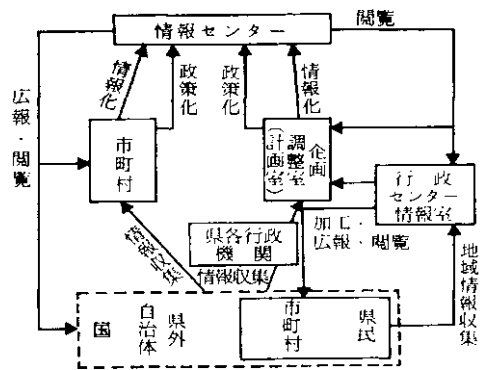


図-6 [情報のネットワークシステム図]

ただし、ある一定の地域内だけに關する施策や統計などの情報は、なるべくその地域内でネットワークされることが効率的であるから、各行政センターごとに情報センターのミニ版として情報室を設置し、情報センターと同様の機能をもたせる。

(4) 広報課、行政資料室の新しい位置づけ

情報センターが上述したような機能をもつことから、広報課や行政資料室は情報センターの中核として位置づけられることになり、したがってその役割の増大・強化が望まれる。

## 4 国との行財政構造転換の促進

三割自治という言葉に象徴されるように、戦後30余年の日本の地方自治は、その憲法の精神とは裏腹に財源配分と事務執行量の極度のアンバランス、機関委任事務制度、起債許可制、国庫補助制度といった中央集権的な行財政制度によって大きく歪められてきた。

もちろんその間にシャープ勧告以来地方制度調査会をはじめ、全国知事会、市長会・町村会などからこれらの改革に関する数々の報告や提言がなされたが、中央政府の地方政府不信、中央省庁間の権力争い、大幅な法制度改革を伴うための困難性などによって、一向に改善されないばかりか、機関委任事務を例に挙げると、昭和27年から同50年までの間に都道府県レベルで2.4倍、市町村レベルで1.9倍と増大してさえいる。

根本的には、国 県 市町村といった下降型の行財政の流れを、市町村 県 国といった上昇型の行財政システムに改革しなければ、真の意味での「自治・分権・参加」に基づく自治体運営の民主化は実現されないであろうが、それは過去の例を挙げるまでもなく、一朝一夕に転換できるものではない。

そこで当面は地方自治体・住民相互間で行財政改革についての合意形成や、漸進的な制度改善の試みなど草の根的な運動からはじめていく必要がある。

### 〔提言〕

#### (1) 合意形成

##### ア．県民討論会の共同開催

国を制度改革に向けさせるには、地方自治体間の合意形成だけでは十分でなく、なによりも住民の組織化された支持がなければならない。この合意形成のために、市町村と県の共催による県民討論会を定期的に開催し、その結果を「県民アピール」として県内外に公表すべきである。

##### イ．既存の試みの拡大

これに関する首長懇談会など首長相互の対話機会の拡大、「地方の時代」シンポジウムや県行財政システム検討委員会への県民や市町村の参加、こういった県内の動きを背景とした全国知事会や市長会・町村会への働きかけがより一層望まれる。

#### (2) 制度改善

##### ア．零細な補助金の返上

国庫補助事業には一件数千円ないし数万円のものがある。制度改革を唱える地方自治体の姿勢として、こういったものから国に返上していく試みが必要である。

##### イ．既存の試みの拡大

本報告書のテーマである県政への市町村参加や、県から市町村への権限移譲、人事交流システムなどの拡大が強く望まれる。

## 第2節 参加のシステムづくり

市町村と県とが意思疎通を図る機会、対住民の場合とは異なり、以前から比較的確保されていたといつてよい。法令等による意見照会、説明会への出席、首長ないしは職員相互間の定期的な意見交換会や事務連絡会、具体的な事務事業についての要望・陳情などがその例として挙げられる。したがって「県政への市町村参加」のあり方を考える場合には、その理論的な追求よりもむしろ具体的な事業内容に立ち入って現状の参加システムを検討し、今日的な視点から新しい性格を与えたり、実践的な参加システムを提案することの方がより現実であり、効果的でさえある。

### 1 包括的な参加

ここでいう「包括的な参加」とは、県政の全般的ないしは基本的な施策について市町村と合意形成を図る場であって、付属機関への参加、首長の参加、企画部（課）長の参加がその代表的なものとして考えられる。

#### (1) 付属機関への参加

昭和55年1月26日知事と市長会・町村会が権限移譲及び人事交流システムについて合意に達した際、県政への市町村参加を促進することも同時に合意され、当面審議会等付属機関への参加を目標に、企画調整室を中心にその作業が進められている。審議会等付属機関は、制度化された参加システムとして県の各行政分野の基本的な方針等について答申するという機能を持っているが、これへの参加がよりよく機能するよう次のことを提言する。

#### 〔提言〕

##### ア. 審議権の強化

現在の審議会等は諮問に応じた答申しか行っていないものが多く、審議過程が形式的なものになりがちである。そこで答申はもちろん、その前段階での独自の調査、公聴会や県民討論会の開催や積極的に建議する権限も与えるべきである。

##### イ. 審議過程の公表

県民や各市町村に情報提供をし、関心をうながし、参加を促進させるために、審議結果に限らず誰がどのように発言し、結論を導き出していったかまでの審議過程を原則として公表すべきである。なおこのような参加内容の公表は審議会に限らずあらゆる合意形成過程にも必要であり、この公表手続きの保障なくしては参加が単に一部の利益の統合の場と化してしまうことに留意すべきである。

#### (2) 首長の参加

首長の参加は、県政全般についての基本方針や事務レベルで積み上げた政策の最終的な合意形成機構として位置づけられるべきであるから、この参加をより効果的にするために、首長懇談会、県政フォー

ラムやシンポジウムの開催、知事の市長会、町村会への出席など日常的な意見交換の機会を質・量ともに充実しておく必要がある。

### **(3) 企画部（課）長の参加**

従来事務レベルにおける各市町村への対応は企画サイドで行われることが多かったが、今後はこれを包括的な問題について合意形成を図る場として位置づけ、各機能的な問題についての合意形成を図る場は、新たに設けるべきである。この機能別の参加については、第 3 節新神奈川計画策定過程における市町村参加のあり方のところで詳述する。

## **2 個別事業への参加**

個別事業への参加は、大別して市町村と県との共同事業の推進と県単独事業へのいわば狭義の市町村参加とがある。そしてこれらの事業は、一定範囲の地域内で実施されることが多いので、地域の実情に応じた多様な行政施策が展開されなくてはならない。このためには各地区行政センターの機能の充実が図られる必要がある。

### **〔提言〕**

#### **地区行政センターの充実**

個別事業への地域住民や市町村の参加を容易にし、地域の実情に応じた行政施策を展開するために、各地区行政センターの予算提出権や企画調整権を強化すべきである。それには大幅な人材の登用、庁内分権化と各土木事務所、保健所等へのセンター長の調整権の付与などを促進しなければならない。

# 第3節 新神奈川計画策定過程における 市町村参加のあり方

21世紀の神奈川を創造するために

## 1 開発計画から総合計画へ

日本の本格的な計画行政は昭和25年に制定された国土総合開発法にはじまるといってよい。それは戦後の混乱と疲弊のなかで産業基盤の復興・整備を達成し、物質的に豊かな国民生活の向上を図るために、資源開発と国土利用を全国レベル及び地域レベルで行なおうとするもので、いわば国主導型の計画体系であった。その後同法に基づく数次にわたる全国総合開発計画をはじめ、特別立法による計画は、その手法の違いこそあれ、一貫して産業開発優先をその中心理念として策定されてきた。そしてそのことによって、自治体計画は住民福祉の向上を図るためのものではなく、工場誘致条件の整備など産業開発を地域で展開する国の下位計画として位置づけられることになった。すなわち生活を基本とした地域住民のニーズに対応する施策の総合化や、こうした機能をもつべき地方自治体計画間の整合性よりも、むしろ全国及び地域レベルでの産業開発を中心に国計画 都道府県計画 市町村計画という上位から下位レベルへの施策の浸透に力点が置かれ、住民ないしは地方自治体(特に市町村)の参加に基づく計画策定は全く問題にならなかった。

ところが、70年代に入って高度経済成長の終焉、住民意識の多様化、公害・自然環境破壊など様々な要因が顕在化し、それまで発揮してきた国計画の先導性・優越性を行き詰まらせ、これに替わって各地域レベルでの生活を軸とした総合的な施策の展開が叫ばれるようになり、国の下部機関としてではない地方自治体の存在意義が大きくクローズアップされるようになった。地方自治体、特に市町村での独自性を持った総合計画策定の増大、この事実を国レベルで追認した地方自治法第2条第3項の「市町村の基本構想の策定義務化」の追加や「定住圏構想」などは、まさに開発優先から生活優先への転換を裏付けているといえる。

こういった各地域での住民生活を基点に据えた施策の計画化は、必然的に下からの発想をうみ出し、市町村レベルでは住民参加、都道府県レベルでは市町村参加と住民参加がその策定上の基本原理となりつつあり、「参加」によらない計画は自治体計画とは言えないかの観がある。

C.L.シュルツの見解を引くまでもなく、まさに「よい計画とは、有効性又は効率性の基準に合致したものよりも、むしろコンセンサスを得たもの」であり、新神奈川計画もこのような基本原理を内在させた自治体計画として位置づける必要がある。

## 2 新神奈川計画策定の現状と問題点 アンケート調査結果から

### (1) 計画の内容

周知のとおり、新神奈川計画は基本構想、基本計画及び実施計画の三層構造からなっており、基本構想はSDを使用した神奈川の将来予測とそための基礎条件についての社会計画であり、基本計画は基本構想を受けて、県が行うべき基本的な施策を体系化した行政計画であり、実施計画は今後5年以内に実施すべき事業を網羅したものである。

## 〔問題点〕

「新神奈川計画は実効性がある」と回答した市町村職員は全体のほぼ 3/4 に達するものの、この計画が全事業を網羅的にとり上げていることから、地域性・優先順位・実施時期などの明確化にかけていてわかりにくかったといった声もかなり多かった。

### ア．計画手法上の問題

実施地域が不明確であった

県単独事業と補助事業とが混然としており、区別されていなかった

県と市町村の費用負担の区分が明らかでなかった

計画全体が文章表現のみによる記載方法をとっており、イラストや地域マップなどの活用による“わかりやすい”計画をつくるという配慮に欠けていた

### イ．策定手続上の問題

優先順位や実施地域・時期を決定するシステムと計画への参加システムの結合ができていなかった

計画中に改定する際の手続きを記載していなかった。これについては、市町村職員の不満が意外に少なく、まだわれわれとの相互理解の不足がうかがわれる

## (2) 市町村参加の手続き

新神奈川計画策定への市町村参加の手続きは、市町村助役会議(3回)にはじまり地域企画連絡協議会(各地区1回計6回)、市町村企画主管部長課長会議(1回)、また各市町村からの文書による意見照会そして最後に地域別首長懇談会(各地区1回計6回)であり、この当時県総合計画審議会には市町村代表は入っていなかった(79年7月の審議会規則の改正により市長会、町村会代表が委員に加えられた)。なおこれらの参加手続きは、基本構想、基本計画レベルのものであり、実施計画への市町村参加は行われなかった。

## 〔問題点〕

### ア．参加手法上の問題

市町村職員は、地域企画連絡協議会などの事務レベルにおける参加が最も効果的だと考えており、将来(改定時)には計画原案作成の県職員との共同作業を望んでいる。そこで、首長から事務レベルの参加までの機能分担とそのシステム化が課題となる。

### イ．参加の内容上の問題

これについて自由意見欄からひろってみると「形式的且つ事務的な説明会・懇談会で、市町村がこの計画に参加したという意識はない」とか「担当部局とのヒアリングが少ないため、県との細部にわたっての調整が無理であった」などの意見があった。このことは、参加機会などの保障だけに止まらず、その参加の場にどのような機能・権限をもたせるかまで考慮に入れる必要があることを示している。

### ウ．「市町村への住民参加」との連絡機能の問題

市町村職員は「市町村が新神奈川計画の策定過程に参加することは、市町村を媒介に住民意思を県政に反映させることになる」と答えてはいるものの、実際はほとんど住民の意見や要望を市町村

内で吸い上げる措置をとらなかった。しかし今後は県に対する市町村の要望や意見も事前の住民参加を踏まえて決める必要があるとしていることから、市町村参加と住民参加との連結を図るシステムと住民へのフィードバックシステムの確立が課題となる。

#### エ．情報提供上の問題

アンケートによると、新神奈川計画素案を検討した際、「基礎的な情報を十分与えられた」と回答した市町村職員は、2割程度に過ぎなかった。これでは参加によってよりよい合意形成が得られるはずはないので、今後は提供の手法について工夫するとともにバックデータや地域性を考慮した情報を提供することが必要である。

### 3 新しい参加システム

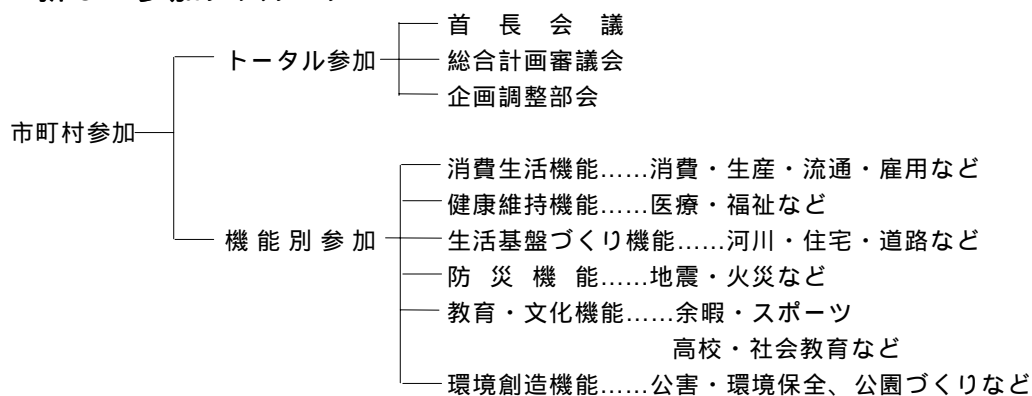


図 - 7 【新神奈川計画への市町村参加体系図】

#### (1) トータル参加

トータル参加とは新神奈川計画の全般的・基礎的な施策について合意形成を図る場であって、それには首長の参加と助役ないしは企画担当部課長の参加が考えられる。

##### ア．首長会議

首長会議は、事務レベルで策定した計画案の最終的な調整と合意形成をはかる場として位置づける。この参加が有効に機能するためには、地域別首長懇談会や市長会、町村会との意見交換会など日常的に首長相互の意思疎通を図っていなければならない。

##### イ．総合計画審議会

現在の総合計画審議会は、学識経験者、市町村代表（2名）及び県議会各会派代表から構成されており、知事の諮問に応じて調査審議し、また意見を建議している。なお総合計画審議会規則によれば、定員は30名以内とされ、その過半数は学識経験者でなければならないことになっている。

#### 〔提言〕

##### 市町村代表の増員

市町村の代表者を増員し、少なくとも各行政センター管内の市町村から1名委員を出すようにして、



審議会に県内各地域の実情を反映させることができるようにすべきである。なお審議会機能の活性化については、前節1(1)ア「付属機関への参加」で述べたとおりである。

#### ウ．企画調整部会

従来の地域企画連絡協議会や市町村企画主管部長課長会議は、単なる事情説明や意見交換の場となっていた。

### 〔提言〕

県企画部長及び市町村の助役ないしは企画担当部（課）長で構成する企画調整部会を設け、これに人口推計、土地利用計画、水資源対策など各機能別参加の基礎となる施策の策定を行ったり、後述する機能別参加における各機能間の優先順位を決定する権限を与える。したがって、上述した従来の協議会や会議は、名実ともに定期的な意見交換の場として位置づける。

### (2) 機能別参加

地方自治体が、「開発の論理」から「生活の論理」を基点に据えて計画を策定してきていることは既に述べたとおりである。

ところで、統治団体として各地域内でのどのような課題にでも対処し得るかのように見える市町村や県も、その担っている一つの機能をとり上げた場合、それが社会生活上の一部分しか影響を及ぼさず、意外に個人、法人、コミュニティーなどの活動に委ねられていることが多いのに気がつく。そこで、この機能別参加のねらいは、県行政を「生活の論理」を基点に据えていくつかの機能にパターン化し、そこに各々レベルの異なった機能を持っている個人、法人、コミュニティー、市町村を参加させ、この各機能の集合過程を通じて広域的な共同社会づくりのための計画を策定することにある。

この機能別参加によって、計画策定過程において従来言われてきた地域利害の対決がある程度回避できるとともに、住民相互、市町村相互ないしは住民と市町村の合意形成が促進できるだろう。また県機能のパターン化は、将来「生活の論理」を基点に据えた県行政組織の改革をもたらさずにはおかないだろう。

### 〔提言〕

この機能別（図-6〔新神奈川計画への市町村参加体系図〕参照のこと）に部会を設け、これに各機能内の施策を体系化し、各施策間の優先順位を決定する権限を与える。

### (3) 新神奈川計画策定及び改定システム

以下のような市町村参加システムを提言し、県レベルにおける住民参加と市町村参加の有機的結合をめざす。

### 〔提言〕

図-8〔新神奈川計画策定及び改定システム図〕のとおり、まず知事からの方針を受けて、計画室は各部からのヒアリングを行い、基礎的施策及び機能別施策の素案を作成し、その案と基礎資料をそれ

ぞれ企画調整部会と機能別部会に提出する。両部会は、それぞれ 問題点及び対策をコンパクト化した討議要綱を県民に提示し、 県民討論会やアンケートなどにより県民ニーズの把握に努め、これに基づき 原案を作成して計画室に提出する。 計画室は、この原案を知事に報告する。知事はこれに基づき 首長会議で最終調整したうえ、

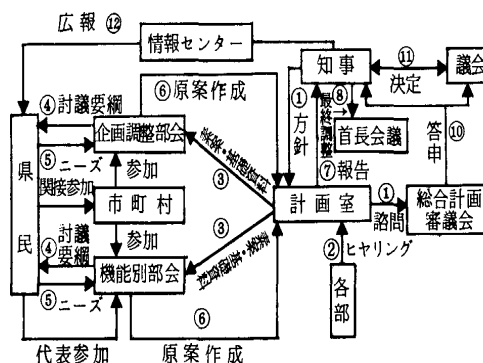


図-8 (新神奈川計画策定及び改定システム図)

総合計画審議会に諮問する。総合計

画審議会は場合により関係者から事情聴取などをしながら、 答申を知事と議会に同時に提出する。この答申に基づいて 知事と議会は制度上の質疑応答を行い、新神奈川計画を決定する。決定された計画及び策定経過は、 情報センターを通じて県民にフィードバックされる。

### ア. 十分な情報提供

部会への情報提供は、素案はもちろんその策定の基礎となったデータも行う必要がある。また少なくとも人口推計や土地利用など基礎的な資料については、各市町村ごとに作成して提供すべきである。

### イ. 機能別県民討論会の開催

地域別に加えて機能別の県民討論会を両部会の権限で開催できるようにすべきである。

### ウ. 文書照会の新しい位置づけ

文書照会は、現行では市町村参加システムの一つとされているが、上記のような参加システムが提言されたことから、これを計画改定時までの継ぎの意見表明の手段として位置づけ、市町村は任意に知事又は総合計画審議会に提出できるようにすべきである。

### エ. 法制度の改革

市町村が総合計画を策定する際、基本構想については議会の議決を経なければならない(法第2条第3項)とされているが、都道府県計画についてはこのような規定はない。このような現状では、県議会各会派代表が、知事の諮問機関である総合計画審議会に参画していることはやむを得ないと思われる。将来的には法制度を改革し、都道府県計画も基本構想については議会の議決を要することとし、公開の議場で討論され決定されることが望ましい。

### オ. 計画手法について

実施計画にはすべての施策を網羅的に記載するのではなく、優先順位の高いものすなわち重点事業のみを記載し、改定の際にその進行状況や経済変動などを考慮して追加または削除するようにすべきである。また県単独事業と補助事業を区別して別編に記載し、その際市町村と県の費用負担区分を明確にするとともに、実施地域や時期をできるだけ明らかにすべきであるが、この場合イラストや地域マップの活用が効果的であろう。なお、改定手続きを計画中に明記することももちろん必要である。

## 第4節 予算編成への市町村参加

### 1 はじめに

県の施策形成における実質的な意思決定は、現状では予算編成においてなされていると言えるだろう。それだけにアンケート調査結果でも、市町村の県予算の編成に対する参加の志向性はきわめて高いものとなっている。

市町村はなぜ県予算の編成へ参加する必要があるとするのか、その理由をアンケート調査結果から紹介してみると、計画段階では、具体的な施策の内容が明らかではないために、施策が具体化される予算編成へ参加する必要がある。県と市町村の役割分担を明確にし、連絡調整を図るためといったものとなっている。計画の策定過程へ参加しても計画と予算が連動していないため、県の具体的な施策に市町村の要望が反映される保障とはならず、結局実質的な施策形成の場である予算編成への参加がはからなければならないとするのである。

しかし逆にいえば予算編成が実質的な施策決定の場であるからこそ、参加をシステム化しづらい面も存在する。したがって、予算編成へ市町村参加をはかるためには、県の施策形成・決定過程が参加制度を内包しうようなシステムとして改善されることが、不可欠の前提となるであろう。従来の県の施策形成・決定過程をそのままにして、単に審議会といった参加のための機関を設けてみても、それは単なる予算の陳情・要望の場としてぐらいの機能しかなさないのである。

以上のような視点から、以下においては、市町村参加制度の具体的内容についてだけ述べるといよりも、むしろ参加制度が真にその機能を発揮しうような県の施策形成・決定過程はいかにすれば可能となるかといった観点を重視しつつ予算編成への市町村参加についてふれてみたい。

### 2 県予算に対する市町村の評価

具体的な論述に入る前に、今回のアンケート調査結果によって、主に市町村要望の県予算への反映度といった観点から、市町村職員は県予算をどのように評価しているかを紹介しておくことにする。

市町村要望が県予算に「ある程度反映されている」といった肯定的評価が48%にとどまったのに対して、「あまり反映されていない」が35%となり、否定的評価がかなり高くなっている。そして「あまり反映されていない」理由としては、県の予算が部局ごとのたて割りで編成されていること、県予算における施策の優先順位について、県と市町村間及び市町村相互間で合意形成がなされていないこと等があげられている。

これらの理由を分析してみると、県の施策が国の省庁を頂点とするたて割り組織の中で形成されがちであり、地域の行政需要を総合的にとらえて施策化するシステムとなっていないということであろう。また県がどのような評価基準によって施策を決定しているのか、あるいは、施策間の優先順位をどのような基準でつけているのか等が不明確であるために、市町村との間で生産的な施策論議が出来なくなっており、市町村要望が県の施策形成とリンクしていないということであろう。

### 3 予算編成への市町村参加をはかるための前提条件

#### 〔提言〕

#### 施策形成における意思決定の分権化をはかること

従来から計画による行政、施策の計画化が叫ばれているが、計画と予算とのジレンマは依然として解決されておらず、計画段階においては財源的なつめが甘く、計画に計上される事業も実効性がとぼしく、したがって実質的な施策決定がほとんど予算査定段階でなされているのが現状である。

ところが、予算査定段階は、現在の単年度予算を前提とするかぎり龐大な事務を短期間にしかも集中的に実施せざるをえず、本来的に参加をシステム化しづらいものとなっている。したがって実質的な施策の形成過程（予算編成）へ市町村参加をはかるには、現状では、予算査定段階に集中しすぎている施策に対する意思決定を、県の施策形成過程全体の中で分権化していく必要がある。この分権化は従来から指摘されているように企画部門の長期計画に基づく調整機能を重視するだけでなく、事業部局・行政センター等の出先機関に対してもなされるべきである。

とりわけ地域からの施策形成を重視するならば、行政センター等の出先機関に対する分権化をはかるべきである。アンケート調査結果にもあったように、県の予算は国の省庁を頂点としたたて割り組織による編成が多いために、地域の総合的な行政需要を反映しにくいものとなっている。現状では、法令等により実施が義務づけられている事業、あるいは国庫補助金等財源面で国の誘導を強く受ける事業等が多く、地域を単位に施策を形成しうるシステムを構築するにあたっては、当然制度改正といった問題に直面せざるをえない。しかし運用面で改善する工夫を怠るべきではないであろうし、たとえ範囲は限られたものであっても、県単独事業において地域を重視した施策形成を行うべきであろう。その意味でも本庁と出先機関における施策決定の分権化をはかるべきであり、特に地域の総合調整を期待されている行政センターに対して、従来にもまして施策決定の権限と予算を付与していくべきである。

#### 〔提言〕

#### 施策評価システムを確立すること

現状では施策を事前に評価し、施策間の優先順位づけを行わないまま、施策の決定が予算査定場に持ち込まれる傾向が強いといえる。予算査定にあたっては当然査定基準というものが存在するが、従来これらの基準については査定担当者の長年の経験に培われた勘にたよる部分が多く、予算編成が科学的な施策の評価・分析に欠け、財源のやりくり算段になっているといった批判がなされている。

しかし予算編成という限られた時間の中で、個々の施策について科学的な評価・分析を行うことは不可能なことであり、県の施策形成・決定過程全体の中で検討されるべき問題であるといえる。たとえば、事業部局が行政目標を明確にし、個々の施策が当該目標をどの程度充足するか（効率性）、投入と産出との比率（能率性）といった観点から日常的に施策を事前に評価し予算要求するシステムを確立することである。そして財政課による予算査定は、以上のような事業部局の施策評価を基本としつつ、県全体の視点からの施策の体系化の確保、財源面からの調整の場となるべきである。それが前述した施策の意思決定過程の分権化につながるであろう。

以上のような施策の事前評価の手法は、施策の事後評価の経験の積み重ねの中で開発されていくものである。しかし施策の事後評価という視点は従来軽視されがちであったといえる。予算獲得には熱心であるが、いったん予算化されてしまうと後は執行残を出さないように意を用いる（翌年度の予算要求にあたっての実績確保）だけで、実施された施策が当初の目標をどれだけ充足したか、あるいは能率的に行われたかといった評価はあまりなされていない。また監査委員による監査（地方公営企業に対するものを除く）・検査も予算執行の適法性に重点が置かれ、行政効果といった面からの施策評価はあまり行われていないといえる。

以上のような状況の中で、施策の事後評価を義務づける手法としての「サンセット方式」が注目されており、本県でもその導入がはかられつつある。サンセット方式は、施策の日常的評価を活性化する機能をもっているといえる。今回のアンケート調査結果でも、市町村は県が施策形成にあたってサンセット方式を導入することに肯定的評価をよせている。

しかし一方でこの手法が、県単補助金の一方的打切りに使われるのではないかといった危惧を示すものもみられた。このことは県施策の見直しにあたっては、県が一方的に行うのではなく、当該施策に対する市町村の評価を反映しうるような施策の見直し基準を形成することを、重要な課題として浮び上がらせているものといえよう。

## 〔提言〕

### 施策評価主体の多元化をはかること（市町村の県施策に対する評価の重視）

かつての「PPBS」あるいは県が現在導入を試みつつある「ゼロベ ス予算編成」にしても、それが機能するためには、いかにして施策を科学的に評価するか、その評価手法の開発いかにかかっているといえる。行政施策の評価にあたっては、企業活動の場合の“利潤”にあたるような基準は存在しないし、また評価基準を数量化し精緻なものにすればするほどその適用範囲は限られたものとなるであろう。したがって施策の評価基準は、複数の基準を多元的に組み合わせたものとならざるをえないであろう。このような視点に立てば、施策の評価主体も多元化すべきであり、施策の評価にあたっては市町村・県民の評価も導入していくべきである。

地域に対する総合的な行政サービスの供給主体である市町村の評価をとりわけ重視すべきである。県が国と市町村との間の中間的存在であることを反映して、県の事務事業も中間的な性格を有しており、住民への行政サービスは、最終的には市町村を通じて供給されることが多い。もちろん高校建設、土木事業等県が直接県民に供給する行政サービスもあるが、この場合には、市町村の関連事業との間に有機的な関連が確保されなければならない。以上のことから、県の施策評価にあたっては、市町村の参加を重視していくべきだといえる。

## 〔提言〕

### 財源情報を公開すること

参加を活性化するためには、情報の公開が不可欠であることは一般的に認められているところであるが、予算編成への市町村参加を考えるにあたっては特に県の財源情報の公開が重視されるべきである。特定施策の形成に市町村参加をはかる場合に、当該施策に充当しうる財源の規模・財源の構成等が県全体の財政

状況とともに示されることにより、施策形成にあたり、市町村との間に共通の土俵をつくることができ、市町村要望が一方向的に肥大化することを回避することもできるであろう。

## 〔提言〕

### 市町村相互間における自主的調整を活性化させること

市町村参加をはかるにあたって、「市町村」といった抽象的な主体を想定して参加制度を考えることは空想的である。現実の市町村とは、それぞれ個別の行政課題をかかえ、時にはその間に利害対立を含む行政主体である。たとえば、特定施策の形成に市町村参加をはかった場合、各市町村の要望が全く背反することがありうる。このような時に市町村間で自主的な調整が行われず、県に対してそれぞれ個別要望をするだけであったならば、参加制度が施策形成についての建設的な議論の場とはならず、従来のような一方的な陳情・要望の場にすぎなくなってしまうであろう。

したがって、市町村間における自主的な相互調整を活性化していくことが参加制度にとって不可欠の前提となるであろう。このような観点にたてば、広域調整機能は県にとって重要な機能ではあるが専横的な機能ではないはずであって、少なくとも数市町村間にわたる問題は、関連市町村間の自主的な調整に期待し、県はそれを側面から援助するようにすべきである。県の広域調整機能はこのような市町村間の自主的な調整をふまえて行うべきであろう。

## 4 予算編成への市町村参加のアウトライン

### (1) 予算編成への市町村参加の位置づけ

予算編成への市町村参加については、「計画」あるいは「事業執行」への参加の場合のように、明確な固有の参加領域を設定しにくい。問題は「計画への参加」・「事業執行への参加」等をバラバラに考えるというのではなく、県の施策形成・決定システム全体の中で、それぞれの過程に対して機能を分担し合いながら参加制度を構想していくことであろう。

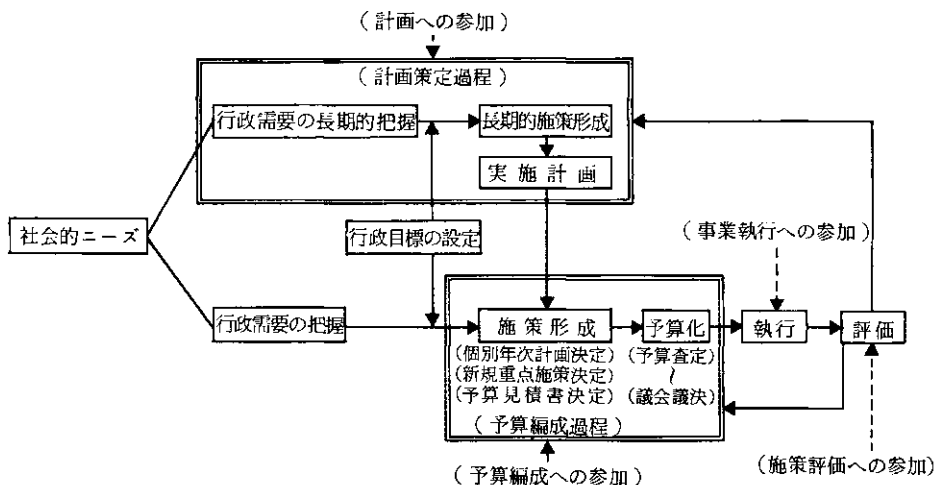


図 - 9 計画・予算編成への参加

以上のような視点に立てば、「計画への参加」は県施策の長期的方向づけ（どのような計画観をもつかによって計画の機能がことなるが）等に対する参加であると一応いえるであろう。予算編成への参加とは、このような計画が具体化され、予算化される過程における実質的な施策形成への参加であり、その意味で「計画に対する参加」と「事業執行への参加」を連結する機能をもつものとして構想しうる。

上記の図-9 でいえば「施策形成」・「予算化」の過程への参加が一応予算編成への参加の主たる領域となるであろう。予算編成へ市町村参加をはかるには、前述したように、施策の事前評価システムを確立すること、そしてそのような評価基準を市町村との間で共有化していくことが重要な課題となる。したがって、「施策の評価」過程への市町村参加を活性化することが予算編成への市町村参加の不可欠の前提となるであろう。

## (2) 予算編成への市町村参加制度の概要

### ア．「予算編成」過程の定義

「予算編成」過程とは、基本的には前掲の図における「施策形成」・「予算化」の過程と定義しうる。

ここで「施策形成」過程とは、現実の事務の流れでとらえるならば、「実施計画」に基づく「個別年次計画」の決定、「新規重点施策」の決定及び「予算見積書」の作成までを含むものであるといえる。

「予算化」の過程は、財政課による予算査定から議会における予算の議決までを含む過程である。

ところで、「施策形成」と「予算化」の過程のうち、市町村参加をはかりうるのは、前述した理由から「施策形成」過程であり、「予算化」の過程は、参加がなじみにくいと考えられる。

### イ．参加の機能

予算編成への参加は「計画への参加」と「事業執行への参加」を連結する機能をもつものである。したがって、計画段階で参加により確認された行政目標あるいは施策の長期的フレームに照して、具体化された施策が適合性を有するかどうかを確認すること（計画の進行管理）が、予算編成への参加に期待されることになるであろう。

しかし、以上は理想的な状態であり、現実には、計画は具体的な施策化にあたって施策の評価、決定基準として機能している（計画と予算の連動）とは言いがたく、予算編成へ参加することによって、市町村ははじめて県の施策形成過程への参加の機会が確保されることになるであろう。

### ウ．参加の範囲

アンケート調査結果によると「市町村事業と密接な関連を有する県事業」とある程度限定的にとらえるものが圧倒的であった。しかし抽象的にはこのように限定しうるとしても、県の施策は内部管理的事務を除けば、何らかの形で市町村と関連を有するものである。したがって、参加の範囲については一律に決定するのではなく、施策の内容に応じ市町村の要望をふまえつつ個別具体的に決定していくべきであろう。

一般的に県の施策についてその形成上の裁量度から分類すると、次のようになるであろう。

法令により実施が義務づけられている施策

国庫補助金・地方債・地方交付税等の国の財源措置により誘導を受ける施策

県が単独で行う施策

については施策の形成過程への参加はほとんど考えることができないであろうし、 についても現

在の国庫補助制度等を前提とするかぎり、施策形成において国の省庁による制約を受けざるをえない。したがって、施策形成への市町村参加をはかりうる分野としては、の県単独事業が中心とならざるをえないであろう。

## エ．参加の方式

アンケート調査結果によると、「意見交換の場を設けて参加する」が最も多くなっている。これは従来から市町村が予算要望等を行うルートは設けられていたが、県からのフィードバック機能に欠けていたために、一方的な陳情・要望に終る場合が多かったためであろう。

「意見交換」の場が建設的な施策論議の場として機能し、市町村要望が県の施策形成とリンクしていくためには、施策の評価基準を県と市町村が共有しうるようになることが不可欠であろう。そのためにも、前掲の表における施策の事後「評価」過程への市町村参加が重視されるべきであろう。

## オ．参加の主体

基本的には個別市町村ごととすべきであるが、市町村間の相互調整を活性化するという観点から、市長会・町村会等の既存の連合体はもとより、市町村の地域別の協議会または連合体等についても施策の内容に応じて参加主体として位置づけることも考えるべきである。

次に施策の内容によって関連を有する市町村の範囲がことになってくる。例えば県単補助金制度であれば全市町村が関連するが、ダム施設関連市町村に対する施策であれば、関連する市町村は特定されてくるであろう。また建設事業であれば、一般的に言って計画段階では全市町村が関連するが、施策化の段階では関連する市町村がある程度特定されてくるだろう。以上のように施策の内容あるいは段階に応じて、全市町村の参加あるいは関連市町村のみの参加といった多様性のある参加システムが構想されるべきである。

## カ．参加をはかるべき県機関

県のどのような機関に参加をはかるべきかは、施策形成についてどの機関が権限を有しているかに密接な関係があるといえる。現状では予算査定段階に集中しているが、前述したように予算査定段階は参加がシステム化しづらくなっており、そこで施策決定の分権化が必要となる。分権化の方向は事業部局に対してだけではない。県の施策が画一的になるのではなく、地域の特性を多様に反映するようにするため地域からの施策形成が強く叫ばれている。したがって分権化は出先機関、とりわけ地域の総合調整機能を期待されている地区行政センターに対しても行われなければならないだろう。

現在地区行政センターには地域の総合調整機能が期待されているが、権限の裏づけが十分ではない。そこで前述した分権化の観点から、地区行政センターの地域施策の立案権能の確保、総合調整機能の強化がはかれるならば、施策形成への市町村参加は、行政センターによる地域施策形成への参加としてまず位置づけられるべきではないだろうか。この場合「地域」というものをどのように構成するかが重要な問題となる。一応ここでは「地域」とは、市町村間及び県と市町村間において施策が有機的に確保されるべき単位であり、必ずしも産業構造上の特質といった基準によって設定する必要はなく（むしろ神奈川県の場合はそのような意味での地域性は弱いのではないか）、市町村間の相互調整を活性化するという視点から設定されるものとしておく。

事業部局への参加も考えられるが、その場合には個別分野ごとの施策への参加となるため、施策の地域総合性の確保がむずかしくなる（もちろん企画部門によって施策間の体系性が確保されるであろうが、



その場合調整の視点が全県レベルのものとなりやすい) こと、県対個別市町村といった図式が前面に出やすく、市町村間の相互調整がはかりにくいこと、さらには、異なる部局がそれぞれ類似する機能をもつ施策を個別に実施する場合、相互の補完関係が明らかにならないといった問題点が指摘できるであろう。

したがって、県の施策形成にあたっては、地区行政センターによる地域施策形成権能を強化すること、さらには事業部局が施策形成するにあたっては、地域総合性の確保といった観点から地区行政センターが当該施策に調整を加えることができるようにすることが必要である。そして市町村は行政センターによる地域施策の形成、あるいは事業部局の施策形成に対する行政センターによる地域総合性確保のための調整といった場に参加していくべきであるといえる。

## 第5節 県単補助金制度の改善と市町村参加

昭和53年度「地方自治の理論と実態研究チーム」が実施したアンケート調査結果によると、市町村と県の望ましい関係を確立するにあたって、市町村は県の補助金制度のあり方を最も重視している。そこでここでは県単補助金制度をとりあげ若干の検討をしておくことにしたい。

### 1 県単補助金に対する市町村の評価

今回のアンケート調査結果によると、現在の県単補助金制度に市町村の要望が反映されているかという設問に対して、約4割が「あまり反映されていない」と否定的評価をしている。そしてどのようなところに問題があるのかという設問に対しては、補助対象事業が「県下画一的であり、地域の特性に応じたものとなっていない」と答えたものが最も多くなっている。

市町村が補助を受けたいと考える事業が補助対象外であったり、あるいは補助対象となっても補助条件等の関係で施策形成上拘束を受ける等、市町村は補助対象事業の設定のし方を問題にしているといえる。現在県の施策形成において、地域の多様性を反映した地域からの施策形成が叫ばれているが、このことは県単補助金制度についても当然いえることであり、今後このような観点からの改善が重要な課題となるものといえよう。

### 2 県単補助金制度改善の方向と市町村参加

本県における県単補助金（交付金を含む）については、一般会計における個別補助金、特別会計における市町村振興補助金（メニュー補助金）、地方振興助成交付金といったものがある。これらのものは様々な補助目的をもってつくられたものであり一律に区分はできないが、一般的に言えば、一般会計における個別補助金と市町村振興補助金は、市町村に新規施策を定着化させる、あるいは市町村が実施する事業のうち県の利害に密接に関係する事業に対して県も応分の負担をすといった観点からなされるものであるといえよう。それに対し地方振興助成交付金は、比較的財政力の弱い町村と収益事業を行っていない一部の市に交付するもので、財政力格差の是正・財源調整の視点が強いといえよう。

これらの県単補助金制度改善の方向としては、一つには、一般財源化しいわば県内交付税化していこうとする考え方がある。地方自治体に対する財源調整・財源保障については地方交付税によって行われているが、それを補完するものとして県単補助金を改善しようとするものである。もちろん現在の地方税制度・税源の配分構造を前提とするかぎり、県内交付税としての機能は限界を有しており、また県の市町村に対する施策の誘導効果は失われることになるであろう。

もう一つの方向は、施策誘導効果と市町村の自主性確保という要請を両立させようとの観点にたつ総合補助金化の試みである。これは、県は補助対象としてある程度の幅をもった特定の行政分野を定め、その範囲内であれば市町村は自由に事業を選択しうとするものである。広島県においては昭和55年度から老人福祉と地域農業再編成の二分野において、本県では同じく昭和55年度から地域福祉振興事業において総合補助金化が行われている。

県単補助金の改善については様々な方向が考えられるが、1.で述べた観点をふまえつつ、なぜ県は市町村に補助を行うのかといった基本的な補助理念の再確認を行い、その改善の方向を県計画の中に示すべきである。その際重要なのは、県が直接実施主体として行うべきか、あるいは実施は市町村にまかせ県は補助金で対応すべきか、といった市町村との役割分担的観点からの検討を行うことであり（それは市町村との二重行政の解消にもつながる）さらには貸付金制度等の市町村に対する他の財政援助手段との間の機能分担を明らかにすることである。これらの検討過程に対しては、当然市町村参加がはかられるべきであり、それは県計画策定への参加の一環として位置づけられるだろう。そして市町村参加は以上のような計画策定段階のみではなく、具体的な補助要綱の策定段階・補助制度の見直し（サンセット）の段階についてもはかられるべきである。

## 【参考文献一覧】 第4節・第5節関係

### 1 計画と予算の関係について

- (1) 立田清士「計画と財政」『自治研究』55巻10号11号12号・56巻1号3号4号5号
- (2) 加藤芳太郎「企画と財政との関連」『都市問題』60巻8号
- (3) 高寄昇三「計画と予算」『地方自治職員研修』1978年11月

### 2 自治体の予算編成について

- (4) 小島昭「自治体予算編成の問題点と改革」『自治研修』1977年11月
- (5) 高寄昇三「予算編成過程の政策化」『都市政策』1980年4月

### 3 ゼロベース予算・サンセット方式等について

- (6) 特集「ゼロベースの発想、サンセットの展開」『地方自治職員研修』1980年2月
- (7) 森田徳『サンセット法概説』（公務職員研修協会）1980年
- (8) 秋山穰「地方自治体におけるゼロベース予算方式の万法と手順」『地方財務』1980年6月、7月
- (9) 特集「ゼロベース思考と自治体経営」『自治研修』1980年4月

### 4 行政施策の評価について

- (10) 西尾勝「効率と能率」『行政学講座』第3巻所収
- (11) 加藤一明「現代行政管理の課題」『都市政策』1980年4月
- (12) 竹下穰「自治体監査の現状と課題」『地方財務』1980年7月

### 5 広島県における総合補助金について

- (13) 高見貞四郎「広島県の総合補助金」『地方財務』1980年7月
- (14) 蒲谷亮一「権限委譲と総合補助金」ジェリリスト増刊『地方自治の可能性』1980年

### 6 神奈川県プロジェクトチーム報告書

- (15) 施策形成システム研究プロジェクトチーム『施策形成システム研究報告書』1980年3月
- (16) 地域施策形成システム検討会『地域施策形成システム検討報告』1979年5月
- (17) 財務会計プロジェクトチーム『財務会計システム報告書』1979年3月（53年度中間報告）  
1980年3月（54年度報告書）

## 第6節 老人福祉行政における市町村参加のあり方

高齢化社会に対応する福祉社会づくりをめざして

### 1 高齢化社会の到来と今日的課題

総理府統計局の調査によれば、全国の平均にくらべれば多少下まわってはいるものの、横浜・川崎市など10大都市における総人口に対する高齢人口の構成比は、昭和40年が4.5%、昭和45年が5.4%、昭和50年が6.5%と着実に増加しており、逆に若年層の構成比は減少しつつあることを指摘している（全国の総人口に対する高齢人口の構成比は、昭和40年が6.3%、昭和45年が7.1%、昭和50年が7.9%となっている）。

そして本県の総人口に対する高齢人口の構成比についてみると、『昭和60年神奈川の展望 システムダイナミクス基本モデルから』によれば、昭和50年が5.3%であるのに対して、昭和60年には6.8%へと着実に増加し、年平均伸び率は4.1%と総人口の伸び率の2倍以上のテンポとなるとしている。年齢別構成比も、右図で明らかのように、昭和50年には25～29歳階層が中心であったのに対して、昭和60年には35～39歳階層が中心になるとし、次第に高齢化社会に移行しつつあることを予測している。

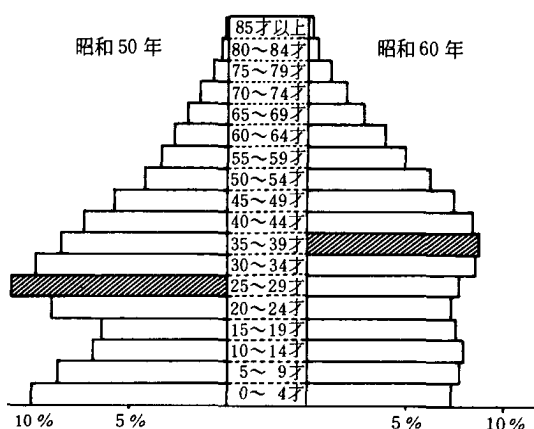


図-10 年齢階層別人口構成比

このような社会構造の変化に対応するべく、行政側は一樣に「地域福祉」を柱としながら老人福祉施策の充実に努めてきたわけであるが、この「地域福祉」を柱とする福祉社会づくりは、国・県・市町村・地域住民が一体となって協調していかなければ成しえないものとなっている。とくに県は、今年度から地域福祉推進補助事業や高齢者生きがい対策連絡協議会の設置などの新規単独事業を実施することにしており、これは「地域福祉」の最も重要な担い手となっている市町村の積極的な参加なくしてはその実効性を期しえないものとなっている。そこで老人福祉行政における国・県・市町村の関係を明らかにしながら、県の老人福祉行政に対する市町村参加のあるべき方向を模索することにした。

一般的に社会福祉行政は、経済成長とともにその変遷をとげてきたといわれてきており、老人福祉行政に焦点をあててその変遷をたどりながら、今日の行政施策をながめてみると次のようなことがいえる。

### 2 老人福祉行政の変遷

一般的に社会福祉行政は、経済成長とともにその変遷をとげてきたといわれてきており、老人福祉行政に焦点をあててその変遷をたどりながら、今日の行政施策をながめてみると次のようなことがいえる。

#### (1) 経済成長と福祉行政

老人福祉行政の始まりは、明治7年制定の「救恤規則」であるとされており、その後昭和4年に制定さ

れた「救護法」においては、貧困・老衰・労働不能・扶養不能といった人々を対象とする施策を中心として行われてきた。戦後の社会保障制度の創設もこういった観点から行われてきたものであり、いわば「金銭解決型」の福祉行政であった。

ところが、昭和30年代から始まった高度経済成長は都市への急激な人口集中をもたらし、一方においては過密、他方では過疎の状態を呈することとなった。その結果、地域住民の生活にさまざまな問題が惹起され、交通事故の急増・公害の発生・自然環境の破壊などの生活環境が悪化する一方で、核家族化の進行、住民意識の多様化、価値観の変化などが生じ、生活基盤としての地域社会や家族制度の崩壊を招くこととなった。これを老人福祉面にとらえれば、「私的扶養能力」が衰退していくと同時に（人によっては、戦後の民法改正時から生じたとする見解もあるが）、「精神的な貧困」がますます増大し、従来からの「金銭解決型」の福祉ではその欲求を満たすことができないほど福祉需要が多様化していった。こうした状況に対して、革新自治体を初めとして、いわゆる福祉の先取り行政が行われるようになった。

しかしながら、この高度経済成長も長つづきはせず、昭和48年のオイルショックを契機として低経済成長へ移行するにつれて、いわゆる「バラマキ福祉」が経済成長による自然増収をバックに行われてきたことから、「福祉見直し論」が台頭することとなり、一部福祉の足切りが行われることになった。

一方、高度経済成長もたらした地域社会や家族制度の崩壊は、容易にもとにもどるわけではなく、依然として老人の社会不安は増大していく傾向にある。したがって前述したような高齢者層の急伸長などによる高齢化社会の到来に対して、行政施策もますます多様な広がりが必要とされている。

## (2) 老人福祉行政の概要

厚生省の老人福祉対策は、いわゆる在宅福祉対策と施設福祉対策の2本の柱から成っているが、老人保健医療対策を含めて記述してみると、概ね次のとおりである。

老人保健医療対策	老人健康教育・老人健康診査・老人医療費支給制度・在宅老人機能回復訓練
在宅福祉対策	{ 老人保健医療総合対策開発事業 要援護対策 老人家庭奉仕員の派遣・日常生活用具の給付及び貸与・介護人の派遣・老人福祉電話の設置・ねたきり老人短期保護事業・デイサービス事業など
施設福祉対策	{ 養護老人ホーム・特別養護老人ホーム・軽費老人ホーム・有料老人ホームの整備（国庫補助等の財政措置がある） 老人福祉センター・老人福祉施設作業所・老人憩の家・老人休養ホームなどの整備

（注）老人福祉施設は必ずしも国庫補助対象となるわけではないが、厚生省はそれぞれについて設置運営要綱を設定しその指導をしている。

厚生省の行う老人福祉対策は概ね以上のとおりであるが、老人福祉行政を広義にとらえれば、厚生省ばかりでなく総理府、文部省、労働省、農林水産省、建設省などの各省庁がそれぞれの分野でその対策を実施している。

本県の老人福祉対策も、民生部老人福祉課がとりまとめた対策図によれば別掲（図 10）のとおりであり、民生部ばかりでなく県民部、衛生部、農政部、建築部、教育委員会などの各部局にまたがっている。そして国の施策を補完し、国の基準に上のせあるいは横出しをしながら、県単独の事業も取りいれきめ細かな推進を図ることによって、福祉社会づくりに努力している。

市町村の老人福祉対策は、地域にもっとも密着した基礎的自治体として、国・県の制度を導入しながら上のせあるいは横出しをし、さらに単独の事業も取り入れながら直接の行政主体として各般にわたる施策を実施している。

### 3 老人福祉行政の今日的課題

高齢化社会の到来に対応する福祉社会づくりは一朝一夕ではなしえないものであり、その基本的方向に沿った国・県・市町村及び地域住民の合意形成が最も肝要なものとなってきた。そこで、ここではアンケート調査にあらわれたいくつかの問題点を記述しながら、その老人福祉行政にかかわる今日的課題をは握することとした。

#### (1) 地域福祉推進上の課題

昭和44年9月の国民生活審議会の調査部に設置された「コミュニティ問題小委員会」の『コミュニティ 生活の場における人間性の回復』と題する報告は、前述の高度経済成長に基づく地域社会及び家族制度の崩壊をとらえて、様々な問題点を指摘しながら、「市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」を「コミュニティ」と呼び、その形成の意義と方策とを提言した。これを受けて自治省では昭和46年4月に「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を制定し、モデル・コミュニティ地区の設定を柱とするコミュニティ対策を実施した。これと相まって、昭和46年12月には中央社会福祉審議会のコミュニティ問題専門分科会が『コミュニティ形成と社会福祉』の答申を出し、今日の社会福祉対策における基本的な理念としての「地域福祉」論を登場させている。本県においても、昭和53年7月に神奈川県社会福祉審議会が『50年代における神奈川の社会福祉施策について』の答申を出し、地域福祉の展開に向けての具体的な方向を示しているし、これより先に策定された新神奈川計画においても、「県民連帯による社会福祉の推進」を掲げている。これらは、それぞれ視点は異なるものの、いずれも地域社会における相互扶助の精神を培い、そのための住民参加を促している点は同趣旨である。

しかしながら、この地域福祉は、老人福祉行政としての在宅福祉対策と施設福祉対策を拡充発展させながら地域社会の中で総合化することによって可能となるものであるにもかかわらず、各施策が個別に行われ十分に機能しておらず、その到達には程遠いかの観がある。それは、前述したようなそれぞれの行政主体の施策が縦割りの形で実施され、行政内部で総合化、体系化しえていないことに起因しているものと思われる。また地域社会に対するそれぞれの行政施策が、計画策定あるいは事業執行の過程において十分な住民参加が行われないまま持ちこまれ、行政主体と住民との間に十分な合意形成が得られていないことにも起因している。

アンケート調査にみる限りは、市町村側における住民意向の反映は約半数が行っているとはしているも

の、その手段・方法が確立されているとはいえ、また県への市町村の意向の反映や県の情報の提供が不十分であるとする傾向は、これを裏づけている。

## (2) 老人福祉制度上の課題

老人福祉、障害者福祉、母子福祉などの狭義の社会福祉制度は、国の機関委任事務あるいは国の指導要綱に基づくものが多いと言われている。前述した県・市町村の老人福祉行政のほとんどは、国の制度にのっとった形で行われていると言っても過言ではあるまい。制度外の県あるいは市町村の独自の施策はわずかである。もとより、地域社会や家族制度の崩壊による多様な福祉需要に対する対応は、最も住民に近密な自治体において初めて可能なのであって、前述の地域福祉の推進にあたっては、こうした福祉需要に直接対応する側の意向を充分反映させながら、その地域の実態に即した特色のある福祉施策が展開されなければならない。

しかしながら、市町村は、各制度に基づいて縦割りで持ちこまれる各般にわたる施策を行う直接の行政主体として、そのメニューを消化することに懸命になっているのが実情に近く、その施策に上のせあるいは横出しをするのが精一杯の観がある。

このことは、国の機関委任事務あるいは国の指導要綱に基づき行われている社会福祉制度に対する県下市町村の感じ方が、「根幹的社会福祉行政は全国一律で、国・県が中心となるべき」が41.8%、「全国一律であるが、市町村が機関委任事務として行うべき」が25.5%と国・県主導型に圧倒的に傾斜していることからもうなずけるところである。

また、個別の社会福祉制度の中から、地域福祉の推進の担い手ともなっている民生委員制度や社会福祉協議会制度について言及すれば、民生委員制度については、老人相談員制度などの他の行政協力員制度とのかねあいやその所掌する事務の広範さなどが問題となっており、社会福祉協議会制度についても、その組織の弱体化、活動の官製化などが指摘されている。こういった各種制度についても、整理統合や内容の充実をいかに図っていくかも今日の課題となっている。

## (3) 県単独事業の推進上の課題

国の指導要綱によらない県単独事業の主なものとしては、「ともしび運動推進事業」が端的にあげられる。このほか、今年度から実施されることとなった「市町村地域福祉振興補助事業」や「地域福祉活動育成強化事業」も県の重点単独事業となっている。

これらの事業は、地域福祉のよりよい推進をめざして行われるものであり、市町村・福祉団体・地域住民の協力がなくてはその効果を期待できないものである。したがって、これらの事業の決定にあたっては、それぞれの当事者の十分な合意を形成することが必要である。とくにその事業の目的・趣旨、事業内容、執行方法やそれぞれがその事業に対して受け持つ役割などについて、十分な理解と認識がとれていることが必要である。県下市町村は、県の単独事業を必ずしも否定しないが、市町村の意向を充分反映すべきであるとしている。

しかしながら、今年度から実施することになった「市町村地域福祉振興補助事業」については、数次にわたる市町村との協議のもとに決定したとされているが、その協議は必ずしも十分とはいえないかの観を呈している。したがって、事業決定のイニシアチブをどのようにとるか、協議をどのような方法で行う

かなどの計画策定過程における運営方法も研究されなければならない。そして「ともしび運動推進事業」に対する評価が比較的消極的であったことから、事業執行過程や効果測定に対する市町村意向の反映も検討されなければならない。

#### (4) 県・市町村協調推進体制上の課題

老人福祉行政ばかりでなく全ての社会福祉行政は、法の福祉という狭義の福祉概念ではなくて、それぞれの行政分野に関係する総合的福祉概念に変容してきた、あるいは変容しなければならないといわれる。それは、従来の社会福祉施策が対症療法的に縦割りの行政構造で行われてきたことが、施設福祉対策から在宅福祉対策を中心とする「地域福祉」行政へと方向を転換するうえで、最大の阻害要因となっていたことに対する反省のあらわれでもある。その意味で、それぞれの行政分野のかかわりあう福祉行政を横割りの行政構造で総合化・体系化しながら、行政主体相互が協調し合わなくてはならない。国段階では、総理府に設置された老人対策室が各省庁の老人福祉施策を総合調整する機関として位置づけられており、批判はあるものの組織的には確立されている。

しかしながら県・市町村段階では、この種の連絡調整機構は設置されていないか、あっても非常に不十分極まりないものと言っている。また依然として縦割りの行政構造で各般にわたる施策が持ちこまれており、その間の連絡調整も十分でない。県下市町村が、県に対する老人福祉行政に対して市町村側の意向が反映されていないとし、県側の情報の提供も不十分であるとするのは、こうしたことにも起因している。

少なくとも市町村は、県の老人福祉行政に対する参加を訴えているのであり、しかも既存の中途半端な協議会などによる参加ではなくして、総合的連絡調整、政策決定過程に対する参加を求めていることから、その参加方法も確立されなければならない。そして地域社会に対しては、それぞれの役割と責任を認識し合いながら総合的に施策を展開していくと同時に、国に対しては制度の改革をせまるといった相互の協調を深めていく方法と方策とを持つべきである。その意味では、今年度設置することとなった「高齢者生きがい対策推進連絡協議会」のもつ役割と機能をより一層充実させなければならない。

## 4 提 言 結 び に か え て

前述した老人福祉行政の今日的課題はたぶん重複しているかもしれない。それはいずれも総合老人福祉対策の確立を主眼としながら、地域福祉のより一層の推進を図るための課題をそれぞれの事象面からとらえたにすぎないからである。しかしながら、地域福祉の推進の一番の弊害は、行政機能の不徹底さにあるといっても過言ではないであろう。以下には、多分に近視眼的な発想となるであろうが、県の老人福祉行政に対する市町村参加の意義と方向とを行政機能の充実の観点から提言してみた。

### 〔提言1〕

#### 企画連絡調整機能の充実

前述したように、縦割りの行政構造が地域福祉の弊害となっていることは明らかであり、少なくとも県と市町村の間では、それぞれの施策を横割りの行政構造の中で相互に協調し合いながらおのおのの役割を確認し合うといった企画連絡調整機能の充実を図らなければならない。



## 〔提言2〕

### 老人福祉施策の総合化・体系化を図ること

各般にわたる老人福祉施策がどのような目的・内容で実施され、それがどのような効果を生じているかを精査し、高齢化社会における地域福祉の推進の観点から総合化・体系化していかなければならない。この場合「バラマキ福祉」や「思いつき行政」も単にそれだけの理由で切り捨てるのではなくして、それなりの意義と効果があることに着目すべきである。

## 〔提言3〕

### 地域福祉の推進の主体は市町村と地域住民にあることを認識すること

地域福祉の推進は地域社会の中で総合的な老人福祉施策がいかに根づいていかにかかっており、この場合の主役は基礎的自治体としての市町村と地域住民あるいは家族にあることを認識しなければならない。そして市町村側の意向と多様な福祉需要の中からの確な施策を選択し、これを支援していくといった姿勢が国や県に要求される。

## 〔提言4〕

### 役割分担の明確化

前記3の認識に基づいて、行政内部のそれぞれの役割分担を明確にすると同時に、公と私の役割分担についても住民参加により明確化していかなければならない。とくに県の先取り行政が行政内部のそれぞれの役割分担を不明瞭にしてきたことを反省すべきである。

## 〔提言5〕

### 参加を上昇型福祉システムへの質的転換を図るためのものとする

福祉行政に対する参加は、真に地域に根ざした福祉システムを確立するところにある。それは従来の国の機関委任事務や指導要綱に基づく下降型の福祉システムを、それぞれの参加によって地域住民 市町村 県 国という上昇型の福祉システムに転換することによって可能となるものであり、市町村は県への参加と同時に、自己の内部における住民参加に対して積極的な対応策を講じるべきである。無目的あるいは中途半端な参加は、かえって混乱を招くだけである。

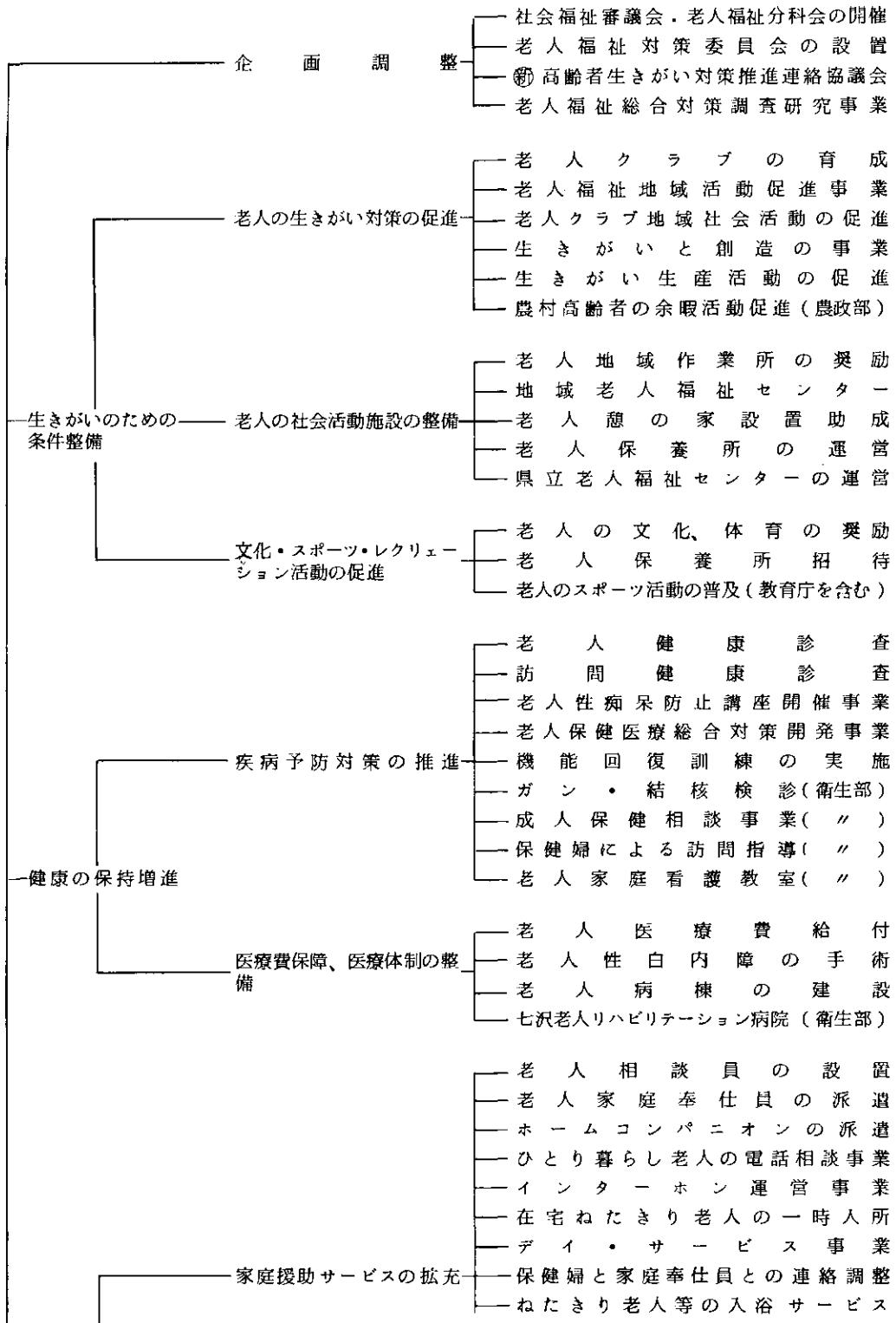
## 〔提言6〕

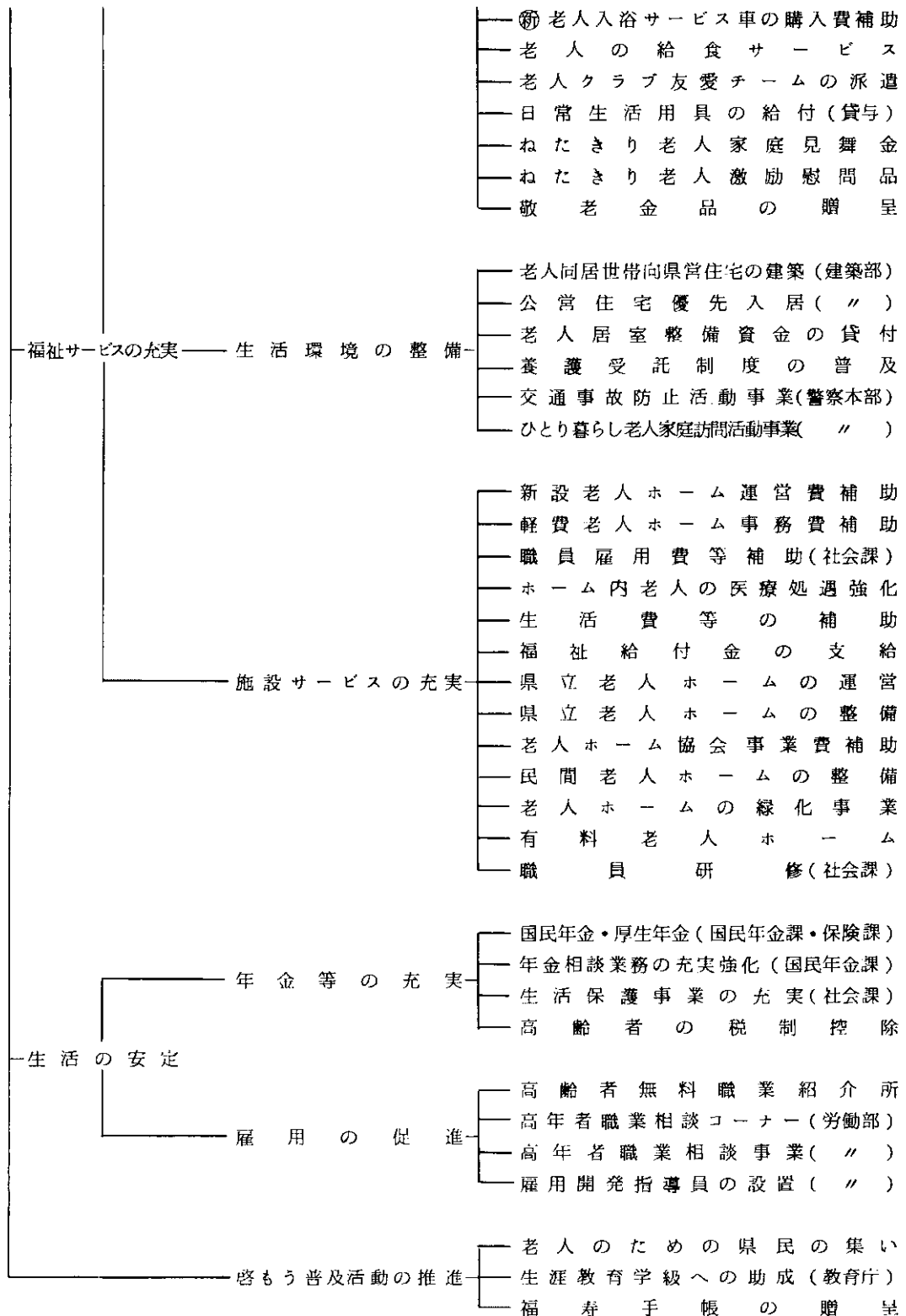
### 思いきった制度の改革と施策の見直しを行う勇気を持つこと

上昇型福祉システムの中で、多様な福祉需要を精査し、高齢化社会に対応しうる制度の改革と施策の見直しに取り組むべきである。この場合県は市町村と一体となって地域に入ってその合意を得ながら、国へ改革を要求するといったシステムを開発するべきである。

最後に、今年度県と市町村とが一体となって設置することとなった「高齢者生きがい対策連絡協議会」は、こうした視点からそのもつ役割と機能を充実させていく方向を相互に確認されることを期待したい。

図 - 1 1 昭和55年度・神奈川県老人福祉対策図(( )内は他部課所管)





## 第7節 河川行政における市町村参加のあり方

### 自然との調和のとれた生活環境づくり

#### 1 河川行政をとりまく諸問題

わが国の河川行政は、昭和39年に大幅な河川法の改正が行われ、従来の区間主義の管理体系を改め、水系を一貫とした管理とする水系主義がとり入れられた。一級河川は国土保全上または国民経済上特に重要とされる水系を、二級河川はそれ以外の水系で公共の利害に重要な関係あるものを指定し、本県においては、一級河川は、多摩川、鶴見川、相模川の3水系34河川が、二級河川は、境川、酒匂川など22水系79河川が指定されている。

県下の河川管理は、多摩川、鶴見川、相模川の一部国直轄管理区間以外は、国の機関委任事務として大半が広域的な県の事業として行われている。また一部地域住民の生活に密着した河川は、準用河川として19市町長が100河川を指定している。

さて、30年代以降高度経済成長期から今日まで都市への人口、産業の集中化が進展する一方、首都圏、中部圏、近畿圏などの大都市のスプロール化がめざましく、都市の生活環境が激変した。その結果、河川行政にも様々な課題がなげかけられるに至った。

まず人口の急増により水需要が増加する一方、河川流域の乱開発によって農地や山林は虫食い状態となり、保水、遊水機能は著しく低下した。また河川周辺の低地へ人口、産業が集積した結果、河川改修の遅れと相まって洪水の危険性が増し、都市の安全性は著しく低下している。

さらに都市の開発、発展に追いつかない下水道の整備と工場排水、家庭排水の河川への流入、廃棄物の投棄により水質は汚濁し、河川環境の変化はその極に達している。

また都市化の急激な進展につれ、都市部とその周辺における緑とオープンスペースの不足が目立ち、地域住民の憩いとレクリエーションの場が失われている。

第3次全国総合開発計画によると、その主要計画課題として水系の総合的管理の必要性をあげ、現状の問題として、まず第一に、都市化等開発の急速な進展により、国土保全施設の整備水準や施設整備の進捗速度と国土利用との不均衡による洪水等自然災害の危険性の拡大と多発、第二は、森林、水田、ため池等の土地利用転換による流域の保水機能の低下と既存遊水地の潰廃による洪水の危険性、第三に、河川の自然環境の容量に対する過度な汚染物質の排出及び流入による水質の変化、流水の不浸透域の拡大による地下水涵養力の低下、水循環系の短絡化による河川流量の減少、第四に、都市域における貴重な自然、生活環境空間としての機能の減退などをあげている。

これらの現状を踏まえ、水系管理の基本的な方向を示し、

水系ごとに、流域特性に基づく土地利用の可能性と限界を求めつつ、流域の適正な開発と保全の誘導  
降雨時の安全性確保のための治水、治水施設の整備目標の確立

森林、水田、遊水池等の保全をはじめ、保安林の整備、治山、砂防施設等山地保全施設の整備を推進し、  
流域の安全性の確保と都市域のオープンスペース機能を兼ねた治水緑地、防災用調整池、多目的遊水池等の  
整備

悪化した陸水環境の改善を図るため、下水道の整備、汚泥の浚渫、浄化用水の導入排水規制強化等による水質の改善、維持等をあげている。<sup>(1)</sup>

こうして河川行政では、上流の水源地から下流の河口域に至るまで、水系を一貫して総合的に国土の保全と利用の推進を図ることが重要である。水源地における水源涵養林、防災のための保安林の確保、乱伐を防止し、計画的な植林事業の推進、治水、砂防施設の整備、さらに中、下流域における乱開発防止など、適正な開発指導・規制、下水道の整備等による水質の保全及び排水規制による汚染物質の軽減と自然浄化能力の向上を図るとともに、河川の自然環境に容量に対応した適正な人口と産業の配置が必要となろう。

さらに、土地利用の合理化促進、農林業と他産業の調和、自然災害から住民を守るための安全性の確保、地域住民にとって自然・生活環境空間としてかけがえないオープンスペースの確保、都市用水、産業用水の供給確保など、河川行政をとりまく課題は多様化かつ複雑化しており、単に従来のような河川改修など構造物の維持管理では対応できず、線の管理から面的管理へ、広域的かつ総合的に取り組むことが要請されている。

## 2 総合的河川行政の具体化の動き

前述のように様々な問題をかかえた河川行政は、従来の縦割行政では、もはや適切な対応ができない時期に来ている。建設省においては、本年5月に流域の都市化の激しい洪水などの危険性のある10河川（本県は、鶴見川、境川、引地川）を対象に総合治水対策を推進する方針で、流域総合治水対策協議会の設置を打ち出した。この協議会は、これより先昭和53年6月に、本県においては、建設省を中心に県、市町村の参加した「鶴見川総合治水対策協議会準備会」を設置して、流域の現状、動向、浸水予想区域の問題等が討議され、流域整備計画策定に向けて検討が進められてきた。同様の趣旨で、境川、引地川にも本県を中心として流域市町村など関係者を集めた協議会準備会を設置し、検討が進められている。さらに相模川水系目久尻川についても、県独自に総合的な治水対策を進めるべく検討が進められている。

総合治水対策は、河川の洪水処理施設の整備と流域における保水、遊水機能の確保及び計画的な土地利用などを通じて、河川とその流域から水害の軽減と防止を図ることがねらいとなっている。

このように河川事業は、単なる線としての河川事業では十分ではなく、流域全体を含めた総合的施策が講ぜられなければならない。従来やゝもすれば河川そのものの治水対策に重点がおかれていたが、土地利用計画、環境問題を含めた横の連携を保ちつつ総合的な施策化が望まれている。

## 3 河川行政における市町村参加の課題

前述のように、河川行政は様々な行政分野とのかかわりをもち、地域住民の生活に密着した行政であって、アンケート調査でも、県の河川事業への市町村参加の要請がつよいことが明らかになっている。その参加の必要性の理由として、「一級二級河川が、国または県の管理であっても、上流支川の多くは市町村管理であり、管理の一体性を確保する必要がある、また河川管理は地域との関連性が強い」とか、「県の河川事業であっても、受益者は市町村である」などをあげ、また住民の側でも市町村を介して県へ要望する場合が多く、市町村が県と住民の橋渡し役を果たしている。

さらに「河川流域が開発され都市的土地利用がなされて起る水害発生増、排水の汚染問題が多様化している

今日、直接住民の生活にたずさわる市町村の参加が必要である」という意見にもあるように、都市計画、下水道事業と河川事業との関連性は極めてつよい。

また、「地元住民が長年経験あるいは体験したことは、机上ではわからない貴重なものである。これらを事業の中にとりこむには市町村のパイプが必要である」と指摘しているように、県では日常的に河川及び流域の実態を把握することはむずかしい。

従来土木事務所等を通じて、市町村との事務連絡会議等がもたれているが、やゝもすれば形式的あるいは開催頻度が少ないため、県と市町村との意見の調整や情報交換が不十分であったことは否めない事実であろう。

以下アンケート調査の中からいくつかの問題をとりあげ、県の河川事業への市町村参加の課題についてふれてみたい。

第一に、土地利用の側面から探ってみると、本県は戦後30年代の後半以降、高度経済成長期を経て、都市化が急速に進展し、さきに見たような様々な問題を惹起した。農地の転用、山林の開発による流域の都市化に伴う土地利用の変化によって、雨水の保水、遊水機能は減少し、雨水の流出時間は短縮し、下流域は洪水の危険にさらされている。河川改修事業の推進が叫ばれ、河川改修の努力がなされているが、地価の高騰、市街地の密集化、橋梁の架替など、むずかしい問題をかかえ、河川改修事業のみでは早急に解決できない問題が山積している。

市町村においても、人口の抑制、乱開発の防止を行うなど、農工住の適正化をめざし、都市の安全性、快適性を配慮した計画的な都市作りに努める必要があり、県と市町村が連携を保ちつつ、一体となって総合的な連絡調整・情報交換が要請されよう。

第二に、河川敷の利用をめぐる、しばしば河川管理者と地元市町村との間にトラブルを生ずることがある。河川は住民の生活の場として、地域社会との一体性を確保する必要があり、アンケート調査からも、地域住民のための運動施設、公園の設置や運営について市町村があたるべきと答えたもの47.4%とかなり高い比率を示している。その理由として、「市町村は地域の実態を知悉し、地域社会との密接な関係をもつ」とともに、その利用者である「住民の利便性」をあげている。具体的な意見を2、3あげてみると、

「地域との密着、地域住民の利便及び適切な維持管理と早期処理」

「各市町村の運動施設及び公園の整備状況との関連からその利用計画を立案し、合理的運用を図ることが市町村独自で行うことがよい」

「地域と密着した市町村が、最もキメ細かなサービスができる」

などをあげている。

このように、河川管理者と調整を図りつつ市町村が主体となって河川敷の有効利用が望まれる。

第三に、水質汚濁をはじめ、環境上の面からも市町村の役割は大きい。都市化の進展に伴い、ますます家庭雑排水による河川の汚濁が重要な行政課題となっており、県管理の河川であっても、市町村を抜きにしては考えられない状況にある。アンケート調査の市町村の意見では、「水質汚濁防止については、河川管理者のみでは不可能である。流域の下水道対策がこれに関連するので、これらの整合性をもっと必要と思われる」と指摘している。

河川がいわば下水化している今日、河川を住民の生活の場としてとりもどすには、地域の住民と市町村、県が共同歩調を合わせ、共通の認識にたつて県と市町村が相互の調整を行いつつ行政をすすめる必要がある。

さて市町村と一体となって水質汚濁対策を推進するため、すでに昭和41年に境川・引地川水系水質浄化等

促進協議会が県及び流域7市1町をもって組織され、河川汚濁原因と実態調査 水質調査 水質保全運動の展開などの活動を行ってきた。

こうした流域市町村との協議の場を全県的に輪を広げ、さらに住民を加えた総合的な運動として展開しなければならないと考える。

第四に、防災の面においても、河川の氾濫は住民の生命、財産にかかわる重大な問題である。水防法においては、水防の第一次責任は水防管理団体たる市町村が負うことになっているが、河川管理の不備からしばしば大きな災害になる場合もあり、両者は共同の責を負わなければなるまい。第一次水防責任者たる市町村では、河川管理者との関係の問題点として、次のような点をあげている。

「水防責任者と河川管理者の責任区分を明確にしてほしい」

「危険箇所の補修は、水防上問題のないようすみやかに施工を」

「河川管理が不十分なものを市町村の責任にするのは問題である」

「災害発生時の指揮命令系統が不明確である」

かように、災害にあたって責任区分の不明確さが指摘されているが、市町村職員の回答では、水防の第一次責任者はそれぞれの河川管理者があたるべきと答えたもの52.5%と、現行どおりの42.4%を10%も上まわっていることは、この間の事情を如実に物語っていると言えよう。

## 4 河川行政への住民参加

高度経済成長を契機に、産業の大規模化、無秩序な乱開発による都市の過密化は必然的に排水や廃棄物の増加をもたらし、これらの公害問題がクローズアップされてきた。

公害は大都市を中心に全国的に急速なテンポで広がり、産業公害、特に重金属汚染による水俣病、イタイイタイ病の発生など人々の健康を害するような悲惨な公害問題が発生したことは記憶に新しい。

こうした状況の下で、住民の側においても公害に対する関心が高まり、一部では地域の住民運動として展開されるに至ってきた。本県においては、河川汚濁防止のため、企業、漁協、農協、水利組合、市町村、商店会等からなる自主的な水質保全団体が組織された。たとえば、酒匂川水系保全協議会、相模川をきれいにする協議会などが設立され、水質調査、生物相調査、河川パトロール、河川美化啓蒙運動、稚魚放流、立看板の設置など活発な運動を展開している。

また境川流域においては、藤沢市河川をきれいにする市民の会が、地域住民を中心に昭和44年に発足、一方地域ごとに地区組織がつくられ、川を愛する市民の心がこうした機運をもちあげることになったといえよう。

これらの会は、河川浄化研究会、行政側との懇談会の開催、河川の清掃、川をきれいにする市民大会の開催、稚魚の放流、河川のごみ調査、自治体への要望など、様々な活動をくりひろげている。

## 5 河川行政推進のための方策

### 〔提言1〕

#### 河川の容量に対応した水系ごとの流域総合基本計画の策定を図ること

河川は流域ごとに異った機能をもっており、今や長期的展望にたつてその地域の特性を生かした土地利用

用の適正化、都市施設の整備、農工住の調和、保水・遊水機能の充実、都市用水と農業用水の調整、治山治水事業の推進、河川の自然空間の保全など、様々な行政課題を総合的に勘案し、市町村と一体となって水系ごとの総合プランを策定する時期に来ている。

従来道路、鉄道等の交通網を中心とした都市基盤の整備を基軸とした都市計画が行われ、やゝもすれば自然的条件への配慮が欠落していたきらいがある。しかも地域からの発想より中央からの発想になる計画立案がなされてきた。今日生産の論理より生活の論理を優先したまちづくり、村づくりが望まれている。

そこで具体的な流域総合基本計画立案の母体として、「流域総合対策協議会」を設置し、流域総合基本計画の策定にあたりとともに、第二の提言となる流域の総合的管理調整機関としての機能をもたせようというものである。

流域総合対策協議会の役割として、前述のように、流域総合基本計画の策定 流域関連事業についての実施計画、予算、事業執行状況について関係機関の連絡調整による事業間の整合性の保持 流域関連事業に関する情報交換を行うものとする。協議会は水系ごとに、たとえば鶴見川、平作川、境川・引地川、相模川、花水川、酒匂川等に設置する。構成メンバーは、流域市町村の企画（計画）、建設（土木建築）、経済（農林）、環境、下水道などの各担当部長、建設省河川工事事務所長、県地区行政センター所長、土木事務所長をもって構成する。

「流域総合基本計画」の策定にあたって、協議会は計画策定の基本方針及び計画の決定を行うものとする。計画素案の作成は、前記市町村等の関係部局からなる計画策定のためのプロジェクトチームを編成し、計画策定作業にあたる。なお計画策定についての専門的意見を求めるため、学識経験者からなる「流域総合計画策定専門委員会」を設置する。

また計画策定にあたり、流域の住民の意向を反映させるため、「流域市民会議」を設置する。この会議は流域総合基本計画素案について討議し、その意見、要望をとりまとめ、流域総合対策協議会に提出する。協議会はこれらの意見、要望を踏まえ、計画策定にあたる。この会議のメンバーは町内会、自治会の代表、農協、森林、漁協組長、婦人会の代表、水利組合の代表等流域の関係者をもって構成する。

これらの関係を図示すると次のとおりとなる。

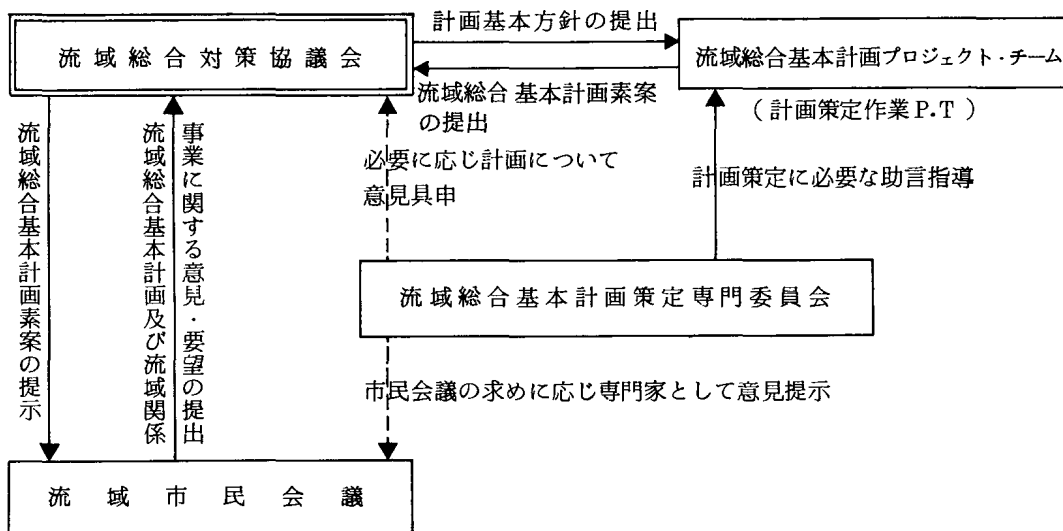


図-12 流域総合対策協議会構想図



## 〔提言 2〕

### 調和のとれた河川流域の総合管理体制を確立すること

流域総合基本計画に基づき、関係機関がそれぞれの事業の実施計画の策定、事業の施行にあたって、各事業主体間に齟齬が生じないよう相互の意思疎通を図るため、恒常的な連絡調整機関が必要となる。現在、一部の河川で行われている流域総合治水対策協議会の趣旨を十分生かすとともに、さらにこれを発展させ、農林漁業部門、自然環境保全部門、水防等の防災部門等を加えた総合的な連絡調整機関を設置する。

この組織は、「流域総合対策協議会」の政策実施のための下部機関として活動し、各関係機関の事業計画、予算、事業の執行状況等について、連絡調整を行うとともに情報交換を緊密にする。構成メンバーは、流域市町村の企画（計画）、建設（土木建築）、環境（自然保護を含む）、下水道、消防等の各担当課長、県の地区行政センター環境、農林、建築の各部長及び調整主幹、土木事務所河川担当部課長をもって構成する。

## 〔提言 3〕

### 地域のシンボルとしての河川を守るために、「河川環境保全会議」を設置すること

東京の隅田川、多摩川、大阪の淀川、京都の鴨川、さらにロンドンのテムズ川、パリのセーヌ川など、それぞれの都市を貫流する河川は、地域のシンボルとして人々の心に親しまれている。

河川は文化のバロメーターと言っても過言ではあるまい。河川の風情は人々の心をなごませてくれ、春の水辺や桜堤の散策、舟遊び、夏は水泳、つり、とうろう流し、花火大会、秋にはスポーツ、散策など、四季折々の楽しみを与えてくれる。さらに大気浄化や騒音の吸収といった「公害緩衝ゾーン」の役割を果たしている。しかしながら、ともすればわれわれの生活から忘れ去られようとしている河川を甦らせ、水と緑のオープンスペースとして自然環境を保全するには、積極的努力が必要である。これを実現するには、行政の力だけでは不十分で限界があり、また役所的発想になりがちである。市民的感覚が是非とも必要である。

河川を守るための具体策として、流域ごとに市民と市町村を中心とした「河川環境保全会議」の設置を提案したい。

河川環境保全会議の役割としては、河川を守るために必要な行政施策に対する意見具申、要望のとりまとめ、さらにC & G作戦の展開の中核となり、環境保全運動や、啓蒙活動を実施する。構成メンバーは、市町村環境担当部課長及び県地区行政センター環境部長、県土木事務所河川担当部課長並びに地域の市民代表者と地元の専門家市民をもって構成する。また日常の環境保全について認識を高めるため広報誌を発行し、市町村、市民に対する情報活動を積極的に行う。なお現在河川管理協力員制度が設けられているが、必ずしもその活動が活発とはいえない。きめ細かな河川行政を推進するには、地域の積極的協力体制が不可欠の条件であり、この制度をさらに質量ともに強化し、本会議とリンクさせ効果的かつ適切な河川管理が望まれる。

注（1）国土庁編『第三次全国総合開発計画』昭和52年11月37頁～39頁

## 第 8 節 高校建設行政における市町村参加のあり方

豊かな人間づくりをめざして

### 1 はじめに

『教育』ということばは、ラテン語のエデュカティオ（educatio）に由来するとされ、それは即ち『描き出す』ことの意味であって、人間が具有する天賦の本性を描き出し育てあげてあげることなのである<sup>(1)</sup>。日本の学校教育の中で高等学校は、「中学校における教育の基礎の上に、心身の発達に応じて、高等普通教育及び専門教育を施すことを目的とする」（学校教育法 4 1 条）とされる。この位置づけをされる高校が、上に記述した「教育」を真の意味で実践するためには、建物を含めてどのようにかたちづくらねばならないのかを考える必要がある。従来の縦割・下降構造の教育行政では、戦後 3 5 年を経過した現在の多元社会の中で多様な生活を送る人々に対して、高校を含めた学校教育が対応できなくなっていることを考えると、「教育を受ける権利」（憲法 2 6 条 1 項）を真に国民のものにするには、その行政構造を多様化に対応しうる上昇構造へと転換する必要があり、その転換のキーポイントとして「県政への市町村参加」があると思われる。以下その視点にたって記述する。

### 2 高校建設における市町村参加の意義 なぜ市町村参加が必要なのか

#### (1) 教育行政における上昇構造への転換

明治時代から現代まで、教育行政は国の重要施策のひとつとして位置づけられ、国の施策方針がそのまま県段階、市町村段階へと降りてきていたといえる。戦後の一時期、それは教育委員会制度によって上昇構造へと転換する兆しはみえた。教育委員会は行政委員会のひとつとして位置づけられ、それは「知事、市町村長への権限集中の除外と住民の行政参加の促進を主たる目的とし」<sup>(2)</sup>たもので、「被選挙権を要件とする委員会である」<sup>(3)</sup>とされる。行政委員会は三権分立理論の中で特殊なものとされ、そこでは「行政実施の専門家の集団たる委員会事務局に補佐された専門技術家によるアマチュア行政、あるいは常識的市民によるアマチュア行政」<sup>(4)</sup>が予定されている。行政委員会制度は戦後日本の民主化を進める上で採用され、地方機構において 1 9 4 8 年に教育委員会制度が発足した。

しかしこの教育委員会制度が十分定着しないうちに、その柱となる教育委員の公選制は、1 9 5 6 年に任命制に切り替えられた。この理由として、任命制の方が適任者が選出できる 地方行政全体の総合性を阻害する 日本の風土になじまない等<sup>(5)</sup>があげられるが、地域社会が成熟してきた現在、この理由が妥当するかは大いに検討の余地がある。

ここでは詳細には論じないが、現在の教育委員会制度の内包する問題をアトランダムに挙げると、国と都道府県教委との関係では、文部大臣の教育長に対する承認権（地教行法 1 6 条 2 項、5 8 条 3 項）、措置要求権（同 5 2 条）、都道府県教委と市町村教委との関係では、都道府県教委の市町村教育長の

承認権（同 16 条 2 項）、教育人事権（同 38 条 1 項、同 46 条）、措置要求権（同 52 条 2 項）、指揮監督権（同 55 条、自治法 150 条別表第 3 の 2）、首長と教育委員会の関係では、首長による任命制（地教行法 4 条）、教育予算の執行、教育財産の取得処分、議会への予算提出（自治法 149 条、地教行法 24 条）、規則制定権（地教行法 14 条 1 項、同 33 条 1 項）、教育委員と教育長との関係では、本来の教育委員会制度の意図する教育委員会とその事務局の長である教育長との地位権限の実質的な逆転現象（地教行法 18 条、同 17 条 1 項）、さらには行政委員会の性格上アマチュアであるべき教育委員の実質的なキャリア化（地教行法 16 条）などがある。これらはことごとく教育委員会の本来の趣旨に反すると考えられ、現在における教育委員会の機能と制度について「地方自治の本旨」に基づき全面的に問い直す必要があるが、住民自治を基軸にして市町村教委を基礎とする（このことは 1977 年 12 月の「10・4 通達事件（内申抜き処分事件）」福岡地裁判決主旨にもあらわれている）下からの再構築が望まれる。

戦後 35 年を経過した今、民主主義が育ち地域も成熟してきている中で、青少年の多種多様な生き方を認めその才能を伸ばし社会連帯を養う教育を行うには、縦割りの教育行政ではなく地域を土台にした青少年の生活圏すべてにわたっての教育が存しなければならない。そのためには、青少年の生活圏にあわせた教育行政のインテグレーションが必要であり、小・中学校は市教委、高校は県教委、私学および青少年会館は県の県民部、さらには青少年の補導は県警といった縦割りのワクをとり払った行政が必要である。

以上のような観点から、高校建設を含む高校教育行政への市町村参加の意義は、従来の中央集権的な教育行政を地方分権的な上昇構造へと転換させて民主化をはかり、画一的な縦割りの教育行政を廃し、個々人の多種多様な能力を伸張させる地域教育行政のインテグレーションにあるといえよう。

## (2) 行政の効率化

高校建設に市町村が新たな参加を行うことは、手間がかかり建設が遅延するとする意見もなくはない。確かに県が単独で計画して権限をもって事業を執行していくことは、一見効率的であるようにみえるが、いったん地域あるいは市町村との交渉が暗礁に乗り上げたときは、何らの解決策をもたず不信感を募らせるだけとなろう。何とかして建物は造りあげたとしても、その後の運営の問題が残る。地域あるいは市町村にかかわりのない学校運営はあり得ないはずだからである。将来にわたって学校運営に支障のある高校を造ることが、果たして地域に根ざした特色ある高校を効率的に建設したといえるのであろうか、長期的にみて甚だ疑問である。今までの「効率」の概念は、時間と費用の節約に力点をおいた近視眼的な「効率」に終わることが多かったのである。

行政の効率化とは、民主的な手続を踏んで地域住民と関係市町村の主体的な協力を得た上で事業の執行を行う過程が重要であり、長期的な視点で見れば、そのプロセスを踏むことが効率化へつなげると考えられる。そのプロセスとして県政への市町村参加が位置づけられ、それはシステムとして確立されることが重要である。

## (3) 地域コミュニティの育成

新神奈川計画は「高等学校を地域における教育・文化・スポーツ活動の核として地域のひとの生活に結びつけていくため、学校の施設を開放し、講座を開催するなど、開放を拡充していく」（実施計画）としているが、この実現には「地域は人間の生存と発達保障の場である<sup>(6)</sup>」とする理念が必要である。この

理念の上に高校建設および高校の開放を位置づけて、「高校建設を契機に新たな環境づくりにまで高めていく必要があり、学校施設を市民のために開かれた施設<sup>(7)</sup>」とすべきである。その開かれた学校への住民の参加によってコミュニティが形成される。「コミュニティ形成と学校開放とは相関関係をもっている<sup>(8)</sup>」のである。そして、これは条件整備を市町村とともに行わなければ達成できないのである。小・中・高校すべての開放を、コミュニティという場の中でインテグレーションさせることが必要なのである。ここにおいて、高校開放にかかわる県政への市町村参加が必要であると同時に、小・中学校開放にかかわる市町村政への県政参加も当然必要となる。すなわち県政への市町村参加は、地域コミュニティ育成の条件として位置づけられる。

以上のように県政への市町村参加は、一方では行政を縦割りの下降構造から上昇構造へと転換させる戦略として位置づけられ、他方では地域コミュニティの育成、住民自治意識の向上を促す方策として位置づけられる。そして県政への市町村参加は両者を結びつける契機となる。

### 3 高校建設の現状と問題点

#### (1) 高校建設の前提問題と高校建設計画

高校は義務教育ではないので（教育基本法4条）、入学選抜制度が実施され、神奈川県における進学率は1979年度で94%となっている。高校の設置および管理は都道府県の事務とされているため（地方自治法2条3項）、県は現在の進学率を維持するための受け皿づくりに最大限の努力を払っている状況である。高校教育は大学の進学準備教育という要素も無視しえないものではあるが、今や中学卒業者の94%が高校へ入学するということを考えれば、「完成市民教育」という要素により一層の重きを置くべきであろう。そのことは、従来の教育の範疇ではとらえられない多種多様な人材の育成をはかることにも結びつく。

そこで県では、「高等学校が、その地域や生徒の実態に応じて創意工夫をこらし、新しい試みや実験によって、個性ある高等学校の創造や、豊かな人間性の育成をめざすことが大切であり、それによって、適性、能力、進路、興味、関心などが多様化している生徒に対応していくことが必要である<sup>(9)</sup>」として、今までの画一的な高校教育からの脱却をめざしている。このような考え方は、今回実施した市町村職員の方へのアンケート調査の回答とも合致するようである。「地域に根ざした特色ある高校について、どのようなイメージをお持ちですか、具体的な提案をご記述下さい」との問に対して、「カリキュラム編成における独自性の確保、受験イメージの払拭」、「地域の特色と合致した学校づくり、地域文化の核となる高校」等の回答が寄せられている。

以上のような高校教育をめざして、1977年に新神奈川計画が策定された。これは1973年に策定された新総合計画における「高校100校計画」を継承しつつ新たな体系を与えられている。基本構想では「教育の機会均等を保障し、適切な教育を行うためには、その施設設備の整備が十分はかられていることを必要とする」とし、基本計画では「高等学校教育を履修する意欲と希望を有する者に対し、その機会の確保につとめる。このため、高等学校の新増設を計画的に進める」とし、さらに実施計画では「中学卒業者の増加に対処するため、長期的な展望のもとに、国民的教育機関として、特色ある、かつ、県民に親しまれる県立高等学校を計画的に新設する」として1982年までに42校を新設することになっている。

## (2) 高校建設過程

前項のように、高校建設は県政の中で重大施策として位置づけられ推進されているわけであるが、この施策の推進にあたっては、県民、市町村の協力が不可欠である。新神奈川計画の実施計画の中でも「県立高等学校を計画的に開校するため、県民、市町村などの一層の理解と協力を得て、用地の先行取得など造成を積極的に進める」、「学校周辺の道路、排水路などの関連公共施設、及び生徒の通学条件の整備について、地元市町村、交通機関などに協力を求める」としているが、実際の問題になると地域住民の反対、市町村の協力が得られないなどのトラブルが多いようである。

現在の秦野高等学校が1885年に創設されて以来、1972年までの87年間に県立高校が63校しか設置されていないことを考えれば、1978年から1982年までの5年間に42校、1973年から1985年までの13年間の総数として100校を建設しようとする計画の達成は、いかにも難しいことである。そのうえ全国第43位の狭小な県土に、しかも過密な人口（全国第3位）をかかえる土地に建設しようとするのであるから、発生する問題が多いのも当然であろう。実際土地取得、生徒の分布、通学区域、環境問題等を考えた設置位置の決定は、非常な困難を伴う。高校建設には建物を支持する層をもつ土地が1校あたり33,000㎡必要であるとされ、その土地は生徒が十分通学できる位置になればならず、市町村の行う関連公共施設の整備も行える場所とななければならない。今後ますます土地取得等は、困難をきわめることが予測される。

また高校建設は建設過程における工事騒音等、地域にめいわくをおよぼすことが多く、その苦情の処理も問題となっており、現在その窓口はほとんどが市町村となっている。アンケート調査によれば、高校建設に市町村の意向が反映されていると回答したものは、全体で47.3%と過半数を割っており、その反映の方法もほとんどが「申し入れ」、「要望・陳情」レベルであり、フィードバックがシステムとしてなされていないことがわかる。これから困難さを増してくると思われる高校建設の推進にあたっては、この点が大きな問題となるであろう。

## (3) 高校建設後

県は高校を「地域文化の核」とするために、体育施設の開放、コミュニティスクールの開設等、学校開放をすすめている。これは国の体育、スポーツ施設全体の70%近く（昭和50年で）を占める学校（小、中、高、高専、大学）を地域社会へ開放しようとする全国の潮流と一致しているが、高校開放はまさに地域の問題であり、市町村の設置・運営する小・中学校の開放との関連も生じるので、その運営には市町村が参加することが当然である。アンケート調査でも「県施設の開放と小・中学校の開放等、市町村側の施設開放との連絡調整は必要でしょうか」との問に対して81.8%の者が「必要である」とし、その理由として「地域住民の利便」、「効率的・補完的な開放」、「施設開放の要綱づくりの調整」、「市町村教育行政と県教育行政との一体化」があげられている。

以上のように、高校建設は計画策定過程、建設過程、建設後とすべてにわたって市町村との連絡・調整が不可欠であり、場合によっては市町村が主体となると考えられるような問題もありうるのである。

## 4 県教育行政への市町村参加のために

### 高校建設を中心にして

#### 〔提言1〕

##### 市町村の総合計画を積み上げた新神奈川計画の策定

地域に根ざした特色ある高校を1982年までに42校建設するという困難な目標を達成するには、その目標を設定する段階で、市町村長またはその代表が総合計画策定のメンバーとなり、そのメンバーが各市町村の総合計画を積みあげた教育計画をもちよって、新神奈川計画が策定される必要があった。それはその積み上げの過程で、県民と市町村の幅広く、深いコンセンサスが得られたはずであるからである。これからの新神奈川計画の改定は、各市町村の総合計画を基礎として、基本構想、基本計画については市町村長またはその代表が実質的な審議に加わり、県の進むべき方向を示すべきである。実施計画については、地域別の実施計画をブロックごとに各市町村を加えて策定すべきである。昨年県総合計画審議会に市町村代表を入れたことは、評価できるとしても遅きに失したの感はぬぐえない。今や一歩進めて、上記のような市町村参加を進めるべきである。

なお新神奈川計画における市町村参加の具体的なシステムは、第3章第3節を参照されたい。

#### 〔提言2〕

##### 県と市町村との総合的な連絡調整機関の設置

(3)で述べたように、事業執行過程において、市町村の果たしている役割は非常に重く、土地情報の提供、土地取得交渉、建設関連諸施設の整備、建設に伴う工事騒音等の苦情処理の窓口を市町村が担っているが、処理方法が個別的であり、この方法では問題処理が難しくなっているといえ、今や総合的な連絡調整機関の設置が必要である。アンケート調査でも「高校建設に関わる県政への市町村参加が必要である」とする者は、全体の80.0%であり、その理由として「立地等地域の実情をよく知っている市町村が参加しなければ、地域住民の意向をくみとれない。したがって建設も建設後の運営もうまくいかない(苦情の窓口は市町村となっている)」、「市町村計画との整合のため」とする意見が多かった。「高校建設に関して市町村は何らかの役割を担うべきである」と全体の69.1%の者が答え、その担うべき役割は「用地取得への協力・情報提供」、「新設位置の選定」、「市町村の都市計画への整合を計る」、「地元との調整、PR、苦情窓口」、「高校の性格決定、高校の地域への定着化のための助言・協力(高校開放への助言・協力)」と幅広い。そして市町村参加の方式としては、「県と市町村が意見交換のための政策連絡調整機関を設置して参加する方式」とする者が、全体の61.8%であり、「県と市町村との共同意思決定をはかるための機関を設置して参加する方式」とする者が、16.4%となっている。この調査結果からも県と市町村との総合的な連絡調整機関が必要である。

高校建設後に高校を「地域文化の核」とするための高校開放において、市町村との連絡調整はさらに密でなければならないことはすでに述べたが、アンケート調査でも「県政への市町村参加が必要である」とする理由の中に、「高校を媒体にした地域づくり、学校づくりのため」、「社会教育の推進のため」とする意見があった。

なお高校建設後においては、市町村政への県政参加が考えられる。すなわち高校を地域の核とすることは、基礎的自治体として地域をつくりあげる役目をもつ市町村行政に、高校がくみこまれる部分もあることを意味するからである。

以上のように、教育行政施策を円滑に、かつ民主的に進めるには図 13 のような市町村参加システムを早急に具体化する必要がある。

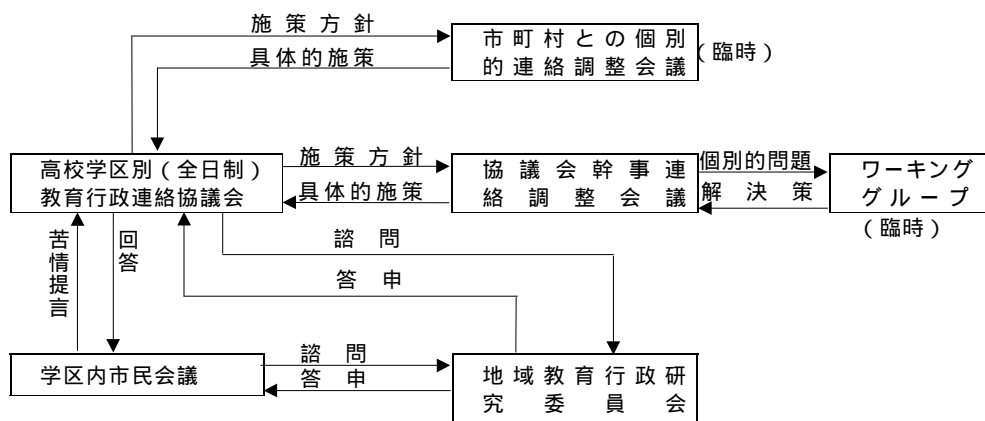


図 13 高校建設を含めた県教育行政への市町村参加システム図  
地域教育行政統合へ向けてのシステム図

〔図 - 13 の構成メンバー〕

は県教委事務局各関係部長、市町村教委事務局各関係部長、学区内高校小・中学校関係代表者で構成  
は県教委事務局各関係課長、市町村教委事務局各関係課長、学区内高校関係代表者、学区内小・中学校関係  
代表者で構成 は のメンバーのうち市町村関係者が個別市町村に限定される は県教委、市町村教委  
事務局事務担当者（課長補佐、係長、係員）で構成 は学区内市町村民の代表者（PTA、学校施設利用  
団体、町内会代表等）で構成 は学識経験者（市町村民の代表者）を中心として県教委、市町村教委事務  
局から選任された専門研究員で構成

〔図 - 13 の機能〕

は学区内における教育行政全般にわたる基本的事項について協議を行う。 は の下部機関として位置  
づけ、日常的な教育行政の連絡調整の場として設置し、 で協議された方針に基づき具体的施策を協議する。

は と並列した関係で設置、個別の市町村と協議する必要があるときに開催し、当面する問題について協  
議する。 は の下部機関として設置し、調整を行う必要のある地域教育行政の個々の問題について、県、  
市の事務担当者が共同して検討を行い解決策を協議する。 は学区内市町村民の自主的な機関として位置づ  
けられ、学区内の市町村民の要望・意見を幅広くとり入れて集約し、例えば学校開放の運営主体となるとか  
の積極的な役割を担い、 と一体となって地域教育行政を推進する。

現状では、以上のようなシステムを早急に具体化させることに力を入れるべきであるが、将来はこれにと  
どまらず教育委員会のワクを超えた行政の連けいのもとに、地域教育行政をインテグレーションさせるシス  
テムを構築すべきである。

註(1) 日本学芸協会『教育原理』1頁

(2) 川上勝己「行政委員会」『行政法講座第4巻行政組織』所収51頁

(3) 川上勝己 前掲58頁

(4) 川上勝己 前掲59頁

(5) 三上昭彦「教育委員会の機能」『ジュリスト増刊総合特集10』1978年5月所収248・269頁

(6) 海老原治善「地方自治体と教育計画」『ジュリスト増刊総合特集10』1978年5月所収269頁

(7) 県立高校の新增設に関する県民の意見「特集、地域から英知を集めて」『月刊かながわ』1978年4月14頁)

(8) 藤田親昌「学校と地域社会」『ジュリスト増刊総合特集10』1978年5月所収121頁

(9) 『教育月報』1979年5215号3頁

(10) 1979年の改定実施計画では1980年から1982年までの3年間に39校とされている。



## 第4章 県政への市町村参加に関する

### アンケート調査結果の分析

#### 第1節 調査の概要

##### 1 調査の目的

この調査は、県政への市町村参加について、その実態と問題点を県内市町村職員アンケート調査を通じては握し、よりよい県と市町村との関係の方向を探り、当研究チームの研究の参考にするために実施した。

##### 2 調査の内容

計画・予算関係、老人福祉行政関係、河川行政関係、高校建設事業関係の4分野について、各々別個のアンケート調査票を作成した。

###### < 計画・予算関係 >

新神奈川計画の実効性、対象事業、内容並びに市町村参加による策定プロセス

今後の新神奈川計画策定（改定）への市町村参加と策定過程における市町村の対応

予算編成、事業執行過程における市町村参加の現状と課題

県予算編成における市町村の対応等

###### < 老人福祉行政関係 >

市町村における住民参加並びに県政への市町村の意向の反映と情報提供の現状

市町村参加の必要性、参加方式等

老人福祉行政の役割分担とともしび運動など現行福祉事業の諸問題

###### < 河川行政関係 >

及び は老人福祉行政関係に同じ

河川行政の役割分担と現行制度における河川行政の諸問題

###### < 高校建設事業関係 >

及び は老人福祉行政関係に同じ

高校建設における市町村の役割並びに施設開放と高校建設の諸問題

##### 3 調査の設計

###### (1) 調査対象

県内全市町村の企画・計画、財政、福祉、河川、教育関係部門等の課長クラス及び係長クラスの各2名。

## (2) サンプル数

444 人（市 228 人、町村 216 人）

計画・予算関係	企画・計画担当部門	74 人
	財政担当部門	74 人
	事業担当部門	74 人
老人福祉行政関係	福祉担当部門	74 人
河川行政関係	河川行政担当部門	74 人
高校建設事業関係	教育関係部門等	74 人

## (3) 調査方法

アンケート方式により、調査の依頼はチーム員が出張して行い、回収は郵送により行った。

## (4) 調査期間

昭和 55 年 4 月 28 日（月）～5 月 15 日（木）

## 4 回収結果

回収総数（率）	346 人（77.9%）
有効回収数（率）	346 人（77.9%）
市町村別回収数（率）	市 180 人（78.9%）
	町村 166 人（76.9%）
	計 346 人（77.9%）
調査票別回収数（率）	
計画・予算関係	177 人（79.7%）
老人福祉行政関係	55 人（74.3%）
河川行政関係	59 人（79.7%）
高校建設事業関係	55 人（74.3%）

## 第 2 節 調査結果の分析

### 1 新神奈川計画策定過程における市町村参加

#### (1) 新神奈川計画の現況の評価について

新神奈川計画の実効性については、大多数の人があると答えているが（Q1）、個々の質問ではこれと異なる見解が出ている。新神奈川計画が対象とすべき事業については、県主体事業と補助事業を分けて、事業主体をはっきりさせることを望んでいる人が半数以上いるが、一方現況のままでもかまわないという人も約 3 割いる（Q2）。優先順位をつけたり、重点施策に絞って記述すべきだという意見

も多く、特に事業部門で著しい(Q3-1)。

計画中の事業の実施時期や年次を明記すべきだという意見も多くの人が支持している(Q3-2)。

新神奈川計画にもっと地域性を打出すべきだという意見は圧倒的に多数の人が支持している(Q3-3)。計画事業の財源内訳を記載することについては、賛否ほぼ同数であった(Q3-4)。

新神奈川計画中に具体的な改定手続を明記することについては、否定的な(現状肯定的な)意見の方が多かった(Q3-5)。

新神奈川計画の改定時に、前記の項目のうちどれを重視するかという設問に対して、地域性を打出すという意見が最も多く、これは前述の設問に対し、同意する人が圧倒的に多かったことを裏づけている。次に多かったのが実施時期・年次を明記するという意見であり、その次は優先順位をつけるという意見で、その他はほとんど選択した人がいなかった(Q3-6)。

次に、今回の新神奈川計画の策定に当たっての効果的な参加手法では、地域企画連絡協議会など担当部局レベルの協議をあげるものが最も多かったが、「その他の手法」の欄の自由記述の中には、現行の参加システムは形式だけのもので、実効性がないという批判もあった(Q4-1)。

参加の期間については、現行の約4カ月間に対し、ちょうどよいという意見が最も多く、短かすぎるといふ意見についても、適切な期間として大部分の人が約半年としているなど、それほど短かすぎるとは感じていないようである(Q4-2)。

次に協議や文書照会等の運営・処理についてどう思うかという質問に対しては、分らないという意見が約半数を占めており、次いで「適切だった」、「適切でなかった」の順になっており、運営・処理に関知していなかった人が多かったことを示しており、担当者段階の参加を考える場合には重要な問題となろう(Q4-3)。

また「適切でなかった」のSQの自由記入欄には「素案には白紙の部分があってもよく、その部分を参加により埋めることを考えてもよいだろう」という、原案の共同作成への意見も見られた。

次に「あなたの市町村が新神奈川計画素案を検討したとき、県は人口推計、土地利用計画、計画の代替案等の基礎的な情報を十分に提供したと思いますか」という問に対し、「わからない」が58.8%と最も多く、次に「十分だった」20.3%、「十分でなかった」19.2%とほぼ同率になっている。

しかし10万人以上の都市では「十分でなかった」33.3%、「十分だった」16.7%となっており、また企画部門でも「十分でなかった」35.7%、「十分だった」21.4%となっており、この分野の人は、情報提供に対し不満をもっていると思われる。

また「十分でなかった」のSQの自由記述の大部分は「市町村単位の数値を提供すべきである(人口推計・土地利用計画等)」や「地域的な情報が不足していた」に見られるように、地域ごとの細かい情報を望んでいるが、一方「首都圏における神奈川県的位置づけ、役割の明確な方向づけ」が必要であるという大局的な視点の欠如を述べているものや「県案の押しつけである」、「計画の代替案等は示されなかった」、「人口推計については県が市町村と十分協議をすべきである」のように県の一方的な態度に不満を見せる意見もあった。

## (2) 新神奈川計画の今後のあり方

市町村が新神奈川計画策定(改定)の過程に参加するのに最も必要と思われる参加レベルは基本計

画が最も多く、次に実施計画となっているが、事業部門では実施計画、基本計画の順位が逆転している。これは事業部門の人たちは自分たちの業務に深くかかわっていると思われる実施計画への参加に対して必要を認めているためであろう。また都市規模、所属を問わず基本構想への参加の必要性を考えている人は少い（Q6）。

次に今後の新神奈川計画の改定に際しての最も効果的な参加手法は、「計画素案の作成を県職員と市町村職員の共同作業とする」が最も多く、ついで「現行の参加システムで十分効果的である」「県総合計画審議会の市町村委員をふやす（現市長会長と町村会長の2名が委員）」の順になっており、計画素案が出来てからの参加ではなく、素案作成段階への参加が望まれていることや、県総合計画審議会が評価されていることが特徴としてあげられるが、一方現状肯定の意見もかなりの比重を占めている（Q7）。

特に素案作成を共同で行うことについては、前出の自由記述にあったような県の一方的な素案の押し付けに対する反感を述べた意見とつながるものがある。

新神奈川計画策定（改定）過程に市町村が参加することによって期待される効果としては、「県計画と市町村計画の整合が図れる」が最も多く、次に「市町村を媒介にして住民の意向がより県政に反映される」となっており、県と市町村の役割分担の明確化や、協調行政への展望と、住民市町村県という上昇システムへの転換を期待する意見が多かった（Q8）。

### **(3) 市町村内部および市町村相互間の対応**

新神奈川計画の策定（改定）にあたって、県が市町村の意見を求めたときの市町村の対応で最も多かったのが、「庁内各部署で検討した」で、ほとんどの市町村で少なくともこれは実施していた。ついで「隣接市町村と協議した」「地元選出の県会議員と市町村長との意思疎通を図った」「市町村の広報で計画の内容や協議結果について住民に知らせた」の順になっており、住民参加を実施した例は少ない（Q9）。

今後の新神奈川計画策定（改定）に市町村が参加するにあたって、市町村が住民に対してすべきことについては、「県に対する市町村の要望や意見も事前の住民参加をふまえて決める必要がある」が最も多く、ついで「庁内各部署で十分検討すれば住民に対し特段の措置は必要ない」「市町村の広報で計画の内容や協議結果を住民に知らせる必要がある」の順であり、ほぼ3分されているが、住民参加に対して消極的な意見が3割もあるということは、今回の新神奈川計画の改定にあたって市町村がとった措置とあわせて考えると興味深い（Q10）。

また今後の新神奈川計画策定（改定）にあたって、市町村が隣接市町村と形成すべき関係については、「県が設定する場を通じて、隣接市町村と協議して意見や要望の整合を図る必要がある」が約6割をしめて最も多く、ついで「自主的に隣接市町村と協議して意見や要望の整合を図る必要がある」が約3割となっており、大部分の人が隣接市町村と協議する必要性を認めているが、特にこの方面の県の役割が期待されている（Q11）。

## **2 予算編成・事業執行過程における市町村参加**

### **(1) 市町村参加の必要性**

県予算の編成・事業執行過程への市町村参加について、市町村職員の67.8%が「必要である」とし

ており、「必要でない」の24.3%を大きく上回った（Q12）。

市町村参加を必要とする理由としては、「県事業の執行と市町村事業の執行との間の役割分担を明確にし、お互いの連絡調整を図るべきだから」が43.3%と最も高く、次いで「新神奈川計画の基本構想は抽象的であり、具体的事業がどのように計画され、執行されるかわからないから」の38.3%の順となっている（Q12-SQ1）。

市町村参加は必要ないと答えた市町村職員にその理由を継続質問したところ、「新神奈川計画の策定（改定）における市町村参加が行われれば十分だから」が67.4%で、圧倒的に多く、予算編成過程等へ参加しても、「実効性がないと思われるから」は4.7%ときわめて少なかった（Q12-SQ2）。

## （2）市町村参加の対象・方式・段階

参加の対象については、「市町村事業に密接なかわりあいを持つ県事業」とするものが85.3%と圧倒的であり、「県単補助金事業」あるいは「県のすべての事業」とするものは、それぞれ6.2%、5.6%ときわめて少なかった（Q13）。

参加の方式については、「県と市町村が意見交換のための政策連絡調整機関を設置して参加する方式」が43.5%で最も多く、次いで「文書により市町村別に個別要望を出して参加する方式」18.6%、「県と市町村が共同の意思決定を図るための機関を設置して参加する方式」16.9%の順となっている（Q14）。計画への参加方式（Q7）では、「計画素案の作成を県職員と市町村職員の共同作業とする」といった共同意思決定を重視する考え方が最も多かったのと比較すると、対照的な結果となっている。これは予算編成が実質的な施策形成の場であり、これへの参加は、県の意思決定を拘束することになるといった認識があったためであろう。

次に参加の段階については、「予算編成」段階と答えたものが55.9%で、さらに「予算編成から事業執行のすべてにわたって」と答えた22.6%を加えると、約8割弱が「予算編成」段階から参加が必要としており、「事業執行」段階と答えた19.2%を大きく上回った（Q15）。

## （3）県予算及び編成手法に対する市町村の評価

県の予算が、市町村の意見・要望をどの程度反映しているかについては、「ある程度反映している」という肯定的評価が48.0%、「あまり反映していない」といった否定的評価が34.5%でかなり厳しいものとなっている（Q17）。

県予算に市町村要望があまり反映されない理由としては、「県の予算は部局ごとのたて割りで編成されており、地域別に編成されていないから」が34.2%で最も多く、次いで「県予算における施策の優先順位について、県と市町村間及び市町村相互間で合意が形成されていない」27.2%、「県の予算は、市町村の意向よりも国の経済動向あるいは施策方針等により決定される面が強い」16.7%の順となっている（Q17-SQ）。

県単補助金制度における市町村要望の反映度についての市町村職員の評価も、県予算に対する評価とほぼ同様であり、「ある程度反映している」という肯定的評価が48.0%、「あまり反映していない」という否定的評価が39.0%であった（Q19）。

県単補助金制度に市町村要望があまり反映されていない理由としては、「県単補助金の対象とす

る事業が、県下画一的であり、地域の特性に応じたものとなっていない」が 60.0%で大きな理由となっており、「県は、補助金算定基準（補助率、補助単価等）を一方的に決定してしまう」は 21.3%であり、市町村は補助率・補助単価等の補助金算定基準を問題とするよりも、補助対象事業の決め方を問題としており、画一的ではなく、地域の特性に応じた補助対象事業の設定が強く望まれている（Q19 - SQ）。

県では予算編成にあたり、いわゆる「ゼロベース予算編成」・「サンセット方式」を導入しつつあるが、これらの手法を市町村関連事業（県単補助金を含む）の予算編成に適用することについては、「適用した方がよい」49.2%、「適用しない方がよい」9.0%と市町村職員は一応の評価をしているものの、県において具体的な手法について模索中であるためもあって、「わからない」といった答えも相当多かった（Q20）。

「適用しない方がよい」という意見は、比率の上では少かったが、その理由を自由記述してもらったところ、ほとんどが県単補助金の一方的な打切りに使われるのではないかといった危惧を示すものであった。

また今後これらの手法を予算編成へ具体的に適用するにあたっては、事前の市町村への説明・協議を要望する意見も出された（Q20 - SQ）。

#### （４）県の予算編成に対する市町村側の対応

市町村では、県に対する予算要望事項を決定するにあたって、なにを重視しているかについては、「市町村総合計画における計上の有無」が 46.9%と最も高く、次いで「住民要望の強さ」27.1%、「担当部課の判断」16.9%の順となっている（Q16）。このことは、市町村は県に対してケース・バイ・ケースで予算要望を行うというより、むしろある程度市町村の施策の中で計画に位置づけられている事業を優先して予算要望しているといえるであろう。

市町村の予算編成に対する住民参加については、「地域代表（自治会長・町内会長等）を通じて参加する方式」が 34.1%と最も高く、次いで「市町村主催の住民集会の開催」25.5%となっている。また「住民参加は行っていない」は 14.3%と低かった（Q18）。この場合「地域代表」がどのような性格のものかが注目される。

次に「住民参加は行っていない」と答えたものに、その理由を継続質問したところ、「特に住民参加を求めるまでもなく、住民要望を反映させているから」が 42.2%と最も高くなっている。これは市町村は日常的に住民と接触しているため、予算編成にあたり特段の住民参加をはかるまでもなく、日頃から住民要望を施策に反映しているということであろうか。「計画段階の住民参加で十分だから」が 24.4%でこれに次ぎ、「予算編成は本来的に住民参加になじまないから」が 20%であった（Q18 - SQ）。

〔県政への市町村参加に関するアンケート調査単純集計表〕(計画・予算関係)

**Q1** 神奈川県が昭和53年2月に決定した「新神奈川計画」の実効性について、あなたはどのように思いますか。

回答欄	1. 十分ある						2. ある程度ある						3. あまりない						4. まったくない						5. わからない						6. 無回答						計																																																																											
	1. 十分ある		2. ある程度ある		3. あまりない		4. まったくない		5. わからない		6. 無回答		1. 十分ある		2. ある程度ある		3. あまりない		4. まったくない		5. わからない		6. 無回答		計																																																																																							
全体	21	129	14	0	12	1	177	11.9	72.9	7.9	0.0	6.8	0.5	100.0	2	7	0	0	1	0	10	20.0	70.0	0.0	0.0	10.0	0.0	100.0	4	35	4	0	5	0	48	8.3	72.9	8.3	0.0	10.4	0.0	100.0	3	24	3	0	1	1	32	9.4	75.0	9.4	0.0	3.1	3.1	100.0	12	63	7	0	5	0	87	13.8	72.4	8.0	0.0	5.7	0.0	100.0	8	54	5	0	3	0	70	11.4	77.1	7.1	0.0	4.3	0.0	100.0	10	42	8	0	5	0	65	15.4	64.6	12.3	0.0	7.7	0.0	100.0	3	33	1	0	4	1	42	7.1	78.6	2.4	0.0	9.5	2.4	100.0
備考																																																																																																																

**Q2** 新神奈川計画では県が主体となって実施する事業と、市町村が主体となって実施する補助事業とを区分しないで記述していますが、このことについてどう思いますか。

回答欄	1. 県よても主として事業はもかな補らゝ事両業方も記述にれ						2. 補県き助計だとも画は思は主主体は市業町のみに記述にれ						3. 双てに策方もけすも県、べに主おき計体のだおと業の思象と別個す助の事計に業画しとを						4. その他						5. 無回答						計																																																																		
	1. 県よても主として事業はもかな補らゝ事両業方も記述にれ		2. 補県き助計だとも画は思は主主体は市業町のみに記述にれ		3. 双てに策方もけすも県、べに主おき計体のだおと業の思象と別個す助の事計に業画しとを		4. その他		5. 無回答		計																																																																																						
全体	51	18	97	7	4	177	28.8	10.2	54.8	4.0	2.2	100.0	3	2	3	1	1	10	30.0	20.0	30.0	10.0	10.0	10.0	100.0	14	3	27	3	1	48	29.2	6.3	56.3	6.3	2.1	100.0	9	3	18	2	0	32	28.1	9.4	56.3	6.3	0.0	100.0	25	10	49	1	2	87	28.7	11.5	55.3	1.1	2.3	100.0	19	7	38	5	1	70	27.1	10.0	54.3	7.1	1.4	100.0	16	7	39	1	2	65	24.6	10.8	60.0	1.5	3.1	100.0	16	4	20	1	1	42	38.1	9.5	47.6	2.4	2.4	100.0
備考																																																																																																	

**Q3-1** 「新神奈川計画は総花的・羅列的であり、優先順位をつけたり、重点施策に絞ったりすべきである」という意見がありますが、これについてどう思いますか。

回答欄	1. そう思う						2. そまうまはで思よわいな(現行の)						3. わからない						4. 無回答						計																																																							
	1. そう思う		2. そまうまはで思よわいな(現行の)		3. わからない		4. 無回答		1. そう思う		2. そまうまはで思よわいな(現行の)		3. わからない		4. 無回答		計																																																															
全体	115	54	7	1	177	65.0	30.5	4.0	0.6	100.0	6	4	0	0	10	60.0	40.0	0.0	0.0	100.0	32	14	2	0	48	66.7	29.2	4.2	0.0	100.0	20	11	1	0	32	62.5	34.4	3.1	0.0	100.0	57	25	4	1	87	65.5	28.7	4.6	1.1	100.0	38	30	2	0	70	54.3	42.9	2.9	0.0	100.0	43	17	4	1	65	66.2	26.2	6.2	1.5	100.0	34	7	1	0	42	81.0	16.7	2.4	0.0	100.0
備考																																																																																

**Q3-2** 「計画中の事業の実施時期や年次を明記すべきだ」という意見がありますが、これについてどう思いますか。

回答欄	1. そう思う						2. そまうまはで思よわいな(現行の)						3. わからない						4. 無回答						計																																																							
	1. そう思う		2. そまうまはで思よわいな(現行の)		3. わからない		4. 無回答		1. そう思う		2. そまうまはで思よわいな(現行の)		3. わからない		4. 無回答		計																																																															
全体	127	45	3	2	177	71.8	25.4	1.7	1.1	100.0	4	6	0	0	10	40.0	60.0	0.0	0.0	100.0	34	14	0	0	48	70.8	29.2	0.0	0.0	100.0	20	12	0	0	32	62.5	37.5	0.0	0.0	100.0	69	13	3	2	87	79.3	14.9	3.4	2.3	100.0	52	16	1	1	70	74.3	22.9	1.4	1.4	100.0	43	30	1	1	65	66.2	30.8	1.5	1.5	100.0	32	9	1	0	42	76.2	21.4	2.4	0.0	100.0
備考																																																																																

Q3-3 「計画中の事業の実施地域を明記する とが、市町村単位に組み替えた計画も併記する など、地域性を打出すべきだ」という意見 がありますが、これについてどう思いますか。					
回 答 欄	1. そう 思う	2. そま うで はよ いわ ない (現 行の ま	3. わ か ら な い	4. 無 回 答	計
全 体	158 89.3	16 9.0	2 1.1	1 0.6	177 100.0
市	9 90.0	1 10.0	0 0.0	0 0.0	10 100.0
町	44 91.7	3 6.3	1 2.1	0 0.0	48 100.0
村	25 78.1	6 18.8	1 3.1	0 0.0	32 100.0
別	80 91.6	6 6.9	0 0.0	1 1.1	87 100.0
部	67 95.7	3 4.3	0 0.0	0 0.0	70 100.0
門	58 89.2	4 6.2	2 3.1	1 1.5	65 100.0
別	33 78.6	9 21.4	0 0.0	0 0.0	42 100.0
備 考					

Q3-4 「計画事業の財源内訳についても記載 すべきだ」という意見がありますが、これに ついてどう思いますか。					
回 答 欄	1. そう 思う	2. そま うで はよ いわ ない (現 行の ま	3. わ か ら な い	4. 無 回 答	計
全 体	84 47.5	92 52.0	0 0.0	1 0.6	177 100.0
市	4 40.0	6 60.0	0 0.0	0 0.0	10 100.0
町	26 54.2	22 45.8	0 0.0	0 0.0	48 100.0
村	15 46.9	17 53.1	0 0.0	0 0.0	32 100.0
別	39 44.8	47 54.0	0 0.0	1 1.1	87 100.0
部	30 42.9	40 57.1	0 0.0	0 0.0	70 100.0
門	32 49.2	22 49.2	0 0.0	1 1.5	65 100.0
別	22 52.4	20 47.6	0 0.0	0 0.0	42 100.0
備 考					

Q3-5 「新神奈川計画中に具体的な改定手続 を明記すべきだ」という意見がありますが、 これについてどう思いますか。					
回 答 欄	1. そう 思う	2. そま うで はよ いわ ない (現 行の ま	3. わ か ら な い	4. 無 回 答	計
全 体	68 38.4	87 49.2	21 11.9	1 0.6	177 100.0
市	2 20.0	8 80.0	0 0.0	0 0.0	10 100.0
町	22 45.8	20 41.7	6 12.5	0 0.0	48 100.0
村	12 37.5	17 53.1	3 9.4	0 0.0	32 100.0
別	32 36.8	42 48.3	12 13.8	1 1.1	87 100.0
部	34 48.6	30 42.9	6 8.6	0 0.0	70 100.0
門	16 24.6	38 58.5	10 15.4	1 1.5	65 100.0
別	18 42.9	19 45.2	5 11.9	0 0.0	42 100.0
備 考					

Q3-6 Q3-1からQ3-5に挙げたこと のうち、今後新神奈川計画を改定する 際にどれを最も重視すべきだと思いますか。							
回 答 欄	1. 優 先 順 位 を つ け る (Q3-1)	2. 実 施 時 期 年 次 を 明 記 す る (Q3-2)	3. 地 域 性 を 打 出 す (Q3-3)	4. 財 源 内 訳 を 記 載 す る (Q3-4)	5. 改 定 手 続 を 明 記 す る (Q3-5)	6. 無 回 答	計
全 体	28 15.8	45 25.4	96 54.2	3 1.7	2 1.1	3 1.7	177 100.0
市	3 30.0	2 20.0	5 50.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	10 100.0
町	7 14.6	13 27.1	25 52.1	2 4.2	1 2.1	0 0.0	48 100.0
村	9 28.1	6 18.8	15 46.9	0 0.0	0 0.0	2 6.3	32 100.0
別	9 10.3	24 27.6	51 58.6	1 1.1	1 1.1	1 1.1	87 100.0
部	5 7.1	15 21.4	50 71.4	0 0.0	0 0.0	0 0.0	70 100.0
門	12 18.5	19 29.2	26 40.0	3 4.6	2 3.1	3 4.6	65 100.0
別	11 26.2	11 26.2	20 47.6	0 0.0	0 0.0	0 0.0	42 100.0
備 考							



Q4 - 1 最も効果があったと思われる参加手法を次に挙げる中から選んでください。								
回答欄	1. 地域に別よる長懇談会、協議、助役会	2. 地当部企画レベルの協議など担当	3. 文書による要望・意見・提	4. その他の手法	5. わからない(特にない)	6. 無回答	計	
全体	28 15.8	75 42.4	29 16.4	8 4.5	36 20.3	1 0.6	177 100.0	
市町村別	指定都市	0 0.0	6 60.0	1 10.0	0 0.0	3 30.0	0 0.0	10 100.0
	10万人以上の市	5 10.4	19 39.6	9 18.8	5 10.4	10 20.8	0 0.0	48 100.0
	10万人未満の市	6 18.8	12 37.5	5 15.6	0 0.0	9 28.1	0 0.0	32 100.0
町 村	町	17 19.5	38 43.7	14 16.1	3 3.4	14 16.1	1 1.1	87 100.0
	村	15.7	28.6	24.3	7.1	22.9	1.4	100.0
部門別	企 画	11 15.7	20 28.6	17 24.3	5 7.1	16 22.9	1 1.4	70 100.0
	財 政	11 16.9	32 49.2	8 12.3	1 1.5	13 20.0	0 0.0	65 100.0
	事 業	6 14.3	23 54.8	4 9.5	2 4.8	7 16.7	0 0.0	42 100.0
備 考								

Q4 - 2 計画素案の発表から文書照会に対する回答期限までの期間は約4ヶ月間でしたが、これについてどう思いますか。						
回答欄	1. 長すぎる	2. ちょうどよい	3. 短かすぎる ↓ S Qへ	4. 無回答	計	
全体	13 7.3	117 66.1	44 24.9	3 1.7	177 100.0	
市町村別	指定都市	2 20.0	6 60.0	2 20.0	0 0.0	10 100.0
	10万人以上の市	3 6.3	25 52.1	18 37.5	2 4.2	48 100.0
	10万人未満の市	3 9.4	24 75.0	4 12.5	1 3.1	32 100.0
町 村	町	5 5.7	62 71.3	20 23.0	0 0.0	87 100.0
	村	7 10.0	49 70.0	13 18.6	1 1.4	70 100.0
部門別	企 画	3 4.6	40 61.5	21 32.3	1 1.5	65 100.0
	財 政	3 7.1	28 66.7	10 23.8	1 2.4	42 100.0
	事 業	7.1	66.7	23.8	2.4	100.0
備 考						

S Q Q4 - 2で「3」と答えた方へどのくらいあれば十分だと思いますか						
回答欄	1. 約半年	2. 約1年	3. 2年以上	4. 無回答	計	
全体	31 70.5	13 29.5	0 0.0	0 0.0	44 100.0	
市町村別	指定都市	2 100.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	2 100.0
	10万人以上の市	13 72.2	5 27.8	0 0.0	0 0.0	18 100.0
	10万人未満の市	2 50.0	2 50.0	0 0.0	0 0.0	4 100.0
町 村	町	14 70.0	6 30.0	0 0.0	0 0.0	20 100.0
	村	10 76.9	3 23.1	0 0.0	0 0.0	13 100.0
部門別	企 画	15 71.4	6 28.6	0 0.0	0 0.0	21 100.0
	財 政	6 60.0	4 40.0	0 0.0	0 0.0	10 100.0
	事 業	60.0	40.0	0.0	0.0	100.0
備 考						

Q4 - 3 協議や文書照会等の運営・処理についてどう思いますか。						
回答欄	1. 適切だった	2. 適切でなかった	3. わからない	4. 無回答	計	
全体	55 31.1	30 16.9	88 49.7	4 2.3	177 100.0	
市町村別	指定都市	1 10.0	1 10.0	7 70.0	1 10.0	10 100.0
	10万人以上の市	12 25.0	12 25.0	23 47.9	1 2.1	48 100.0
	10万人未満の市	9 28.1	4 12.5	18 56.3	1 3.1	32 100.0
町 村	町	33 37.9	13 14.9	40 46.0	1 1.1	87 100.0
	村	21 30.0	22 31.4	24 34.3	3 4.3	70 100.0
部門別	企 画	17 26.2	6 9.2	41 63.1	1 1.5	65 100.0
	財 政	17 40.5	2 4.8	23 54.8	0 0.0	42 100.0
	事 業	17	2	23	0	42
備 考						

Q5 あなたの市町村が新神奈川計画素案を検討したとき、県は人口推計、土地利用計画、計画の代替案等の基礎的な情報を十分に提供したと思いますか。						
回答欄	1.	2.	3.	4.	計	
	十分だった	十分でなかった	わからない	無回答		
全体	36 20.3	34 19.2	104 58.8	3 1.7	177 100.0	
市町村別	指定都市	2 20.0	1 10.0	7 70.0	0 0.0	10 100.0
	10万人以上の市	8 16.7	16 33.3	24 50.0	0 0.0	48 100.0
	10万人未満の市	8 25.0	6 18.8	16 50.0	2 6.3	32 100.0
	町村	18 20.7	11 12.6	57 65.5	1 1.1	87 100.0
部門別	企画	15 21.4	25 35.7	28 40.0	2 2.9	70 100.0
	財政	12 18.5	8 12.3	44 67.7	1 1.5	65 100.0
	事業	9 21.4	1 2.4	32 76.2	0 0.0	42 100.0
備考						

Q6 市町村が新神奈川計画策定(改定)過程に参加する場合、計画のどのレベルへの参加が必要だと思われるものを選んでください。							
回答欄	1.	2.	3.	4.	5.	計	
	基本構想	基本計画	実施計画	わからない	無回答		
全体	16 9.0	89 50.3	69 39.0	2 1.1	1 0.5	177 100.0	
市町村別	指定都市	2 20.0	6 60.0	2 20.0	0 0.0	0 0.0	10 100.0
	10万人以上の市	5 10.4	27 56.3	16 33.3	0 0.0	0 0.0	48 100.0
	10万人未満の市	1 3.1	17 53.1	13 40.6	1 3.1	0 0.0	32 100.0
	町村	8 9.2	39 44.8	38 43.7	1 1.1	1 1.1	87 100.0
部門別	企画	8 11.4	37 52.9	25 35.7	0 0.0	0 0.0	70 100.0
	財政	4 6.2	37 56.9	21 32.3	2 3.1	1 1.5	65 100.0
	事業	4 9.5	15 35.7	23 54.8	0 0.0	0 0.0	42 100.0
備考							

Q7 新神奈川計画に市町村の意向を反映させる手法として、次のどの手法が最も効果的だと思いますか。								
回答欄	1.	2.	3.	4.	5.	6.	計	
	行果 4の 1の 1の で あ ス テ ム よ う な 分 現 効	県 委 と 計 画 素 案 の 長 の 2 名 が 委 員	市 町 村 の 職 員 の 共 同 作 業 と す	地 村 元 長 と 働 き 出 の 意 見 を 交 渉 し て 決 定 す	そ の 他	無 回 答		
全体	52 29.4	33 18.6	72 40.7	8 4.5	9 5.1	3 1.7	177 100.0	
市町村別	指定都市	3 30.0	0 0.0	7 70.0	0 0.0	0 0.0	10 100.0	
	10万人以上の市	10 20.8	12 25.0	20 41.7	0 0.0	6 12.5	48 100.0	
	10万人未満の市	14 43.8	6 18.8	7 21.9	3 9.4	1 3.1	32 100.0	
	町村	25 28.7	15 17.2	38 43.7	5 5.7	2 2.3	2 2.3	87 100.0
部門別	企画	18 25.7	14 20.0	29 41.4	3 4.3	6 8.6	70 100.0	
	財政	19 29.2	11 16.9	28 43.1	3 4.6	1 1.5	3 4.6	65 100.0
	事業	15 35.7	8 19.0	15 35.7	2 4.8	2 4.8	0 0.0	42 100.0
備考								

Q8 新神奈川計画策定(改定)過程に市町村が参加することによって、どのような効果が期待できると思われますか。次のなかから2つ選んでください。								
回答欄	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	計
	県 が 計 画 に 参 加 し て 得 る 効 果	県 確 と し て 得 る 効 果	進 進 に 市 町 村 の 協 調 分 担 が 明 確 に な る	市 正 町 村 間 の 行 政 格 差 を 縮 小 す る	市 意 向 が 村 を 介 介 に 反 映 さ れ る	あ ま り 効 果 は 期 待 で き な い	そ の 他	
全体	116 33.9	51 14.9	60 17.5	11 3.2	101 29.5	2 0.6	1 0.3	342 100.0
市町村別	指定都市	6 30.0	5 25.0	5 25.0	0 0.0	4 20.0	0 0.0	20 100.0
	10万人以上の市	32 33.3	20 20.8	14 14.6	2 2.1	26 27.1	1 1.0	96 100.0
	10万人未満の市	22 34.9	8 12.7	12 19.0	1 1.6	19 30.2	1 1.6	63 100.0
	町村	56 34.4	18 11.0	29 17.8	8 4.9	52 31.9	0 0.0	163 100.0
部門別	企画	45 33.8	24 18.0	18 13.5	4 3.0	39 29.3	2 1.5	133 100.0
	財政	44 34.9	16 12.7	25 19.8	5 4.0	36 28.6	0 0.0	126 100.0
	事業	27 32.5	11 13.3	17 20.5	2 2.4	26 31.3	0 0.0	83 100.0
備考								

**Q9** 新神奈川計画の策定(改定)及び今回の実施計画の改定にあたって、県は市町村の意見を求めましたが、これについてあなたの市町村ではどのような措置をとりましたか。次のうちから該当するものを選んでください。いくつ選んでも結構です。

回答欄	1. 庁内各部署で検討した	2. 市民や村の議ら広げた結果で計画の内住	3. 住民に意新見神・奈望計を画求め対	4. 隣接市町村と協議した	5. 地町元村出との県会議員と市図	6. その他	計	
全体	156 66.7	15 6.4	6 2.6	34 14.5	16 6.8	7 3.0	234 100.0	
市町村別	指定都市	9 81.8	0 0.0	0 0.0	0 0.0	2 18.2	11 100.0	
	10万人以上の市	44 68.8	4 6.3	1 1.6	6 9.4	6 9.4	3 4.7	64 100.0
	10万人未満の市	27 77.1	0 0.0	2 5.7	4 11.4	2 5.7	0 0.0	35 100.0
部門別	町村	76 61.3	11 8.9	3 2.4	24 19.4	8 6.5	2 1.6	124 100.0
	企画	65 68.4	3 3.2	3 3.2	14 14.7	6 6.3	4 4.2	95 100.0
	財政	53 61.6	9 10.5	1 1.2	14 16.3	8 9.3	1 1.2	86 100.0
備考	38 71.7	3 5.7	2 3.8	6 11.3	2 3.8	2 3.8	53 100.0	

**Q10** それでは新神奈川計画策定(改正)過程に市町村が参加するにあたって、あなたの市町村では住民に対しどのような措置をすべきだと思いますか。

回答欄	1. 庁内民に各部署で特段の措置は必要	2. 市協要町議が果る広を報住で民計に画知のら内せ容るや必	3. 県見ても決対事めす前るの必市住要町民が村参あ加る要を望ふやま意え	4. その他	5. 無回答	計	
全体	53 29.9	49 27.7	64 36.2	8 4.5	3 1.7	177 100.0	
市町村別	指定都市	2 20.0	3 30.0	3 30.0	2 20.0	0 0.0	10 100.0
	10万人以上の市	15 31.3	10 20.8	19 39.6	3 6.3	1 2.1	48 100.0
	10万人未満の市	7 21.9	10 31.3	15 46.9	0 0.0	0 0.0	32 100.0
部門別	町村	29 33.3	26 29.9	27 31.0	3 3.4	2 2.3	87 100.0
	企画	22 31.4	19 27.1	23 32.9	6 8.6	0 0.0	70 100.0
	財政	20 30.8	19 29.2	23 35.4	1 1.5	2 3.1	65 100.0
備考	11 26.2	11 26.2	18 42.9	1 2.4	1 2.4	42 100.0	

**Q11** あなたの市町村が新神奈川計画策定(改定)過程に参加するにあたって、隣接市町村とどのような関係を形成する必要があると思いますか

回答欄	1. 特に配慮する必要はない	2. 自主的に隣接市町村と協議し	3. 要がある	4. 望の整合を図る必要がある	5. 無回答	計	
全体	6 3.4	58 32.8	108 61.0	3 1.7	2 1.1	177 100.0	
市町村別	指定都市	2 20.0	2 20.0	6 60.0	0 0.0	0 0.0	10 100.0
	10万人以上の市	1 2.1	11 22.9	35 72.9	1 2.1	0 0.0	48 100.0
	10万人未満の市	0 0.0	6 18.8	25 78.1	1 3.1	0 0.0	32 100.0
部門別	町村	3 3.4	39 44.8	42 48.3	1 1.1	2 2.3	87 100.0
	企画	0 0.0	28 40.0	39 55.7	3 4.3	0 0.0	70 100.0
	財政	4 6.2	22 33.8	37 56.9	0 0.0	2 3.1	65 100.0
備考	2 4.8	8 19.0	32 76.2	0 0.0	0 0.0	42 100.0	

**Q12** 県事業は、新神奈川計画の実施計画に基づいて、細部にわたる事業計画を策定のため、予算を編成し、具体的に執行されることとなりますが、あなたは、これら予算編成や事業執行に際して、市町村参加が必要だと思いますか。

回答欄	1. 必要である ↓SQ1へ	2. 必要でない ↓SQ2へ	3. わからない	4. 無回答	計	
全体	120 67.8	43 24.3	13 7.3	1 0.6	177 100.0	
市町村別	指定都市	8 80.0	2 20.0	0 0.0	0 0.0	10 100.0
	10万人以上の市	35 72.9	10 20.8	3 6.3	0 0.0	48 100.0
	10万人未満の市	19 59.4	12 37.5	1 3.1	0 0.0	32 100.0
部門別	町村	58 66.7	19 21.8	9 10.3	1 1.1	87 100.0
	企画	48 68.6	16 22.9	6 8.6	0 0.0	70 100.0
	財政	40 61.5	20 30.8	4 6.2	1 1.5	65 100.0
備考	32 76.2	7 16.7	3 7.1	0 0.0	42 100.0	

SQ1 Q12で「1」と答えた方にうかがいますが、市町村参加を必要とする理由は、次のどれですか。								
回答欄		1. 予算編成・事業執行過程における参加よりも、	2. 新事業の執行計画の策定に抽象的であり、具体的な事業がどのように実行されるかわからないから	3. 市町村事業の執行と市町村事業の執行との間の役割分担を明確にし、お互いの連携を図るべきから	4. 補助金等の財政的援助を受けるために必要であるから	5. その他	6. 無回答	計
全体		18 15.0	46 38.3	52 43.3	2 1.7	2 1.7	0 0.0	120 100.0
市町村別	指定都市	2 25.0	2 25.0	4 50.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	8 100.0
	10万人以上の市	4 11.4	15 42.9	15 42.9	1 2.9	0 0.0	0 0.0	35 100.0
	10万人未満の市	6 31.6	7 36.8	6 31.6	0 0.0	0 0.0	0 0.0	19 100.0
部門別	町 村	6 10.3	22 37.9	27 46.6	1 1.7	2 3.4	0 0.0	58 100.0
	企 画	7 14.6	17 35.4	22 45.8	0 0.0	2 4.2	0 0.0	48 100.0
	財 政	6 15.0	14 35.0	19 47.5	1 2.5	0 0.0	0 0.0	40 100.0
備 考		5 15.6	15 46.9	11 34.4	1 3.1	0 0.0	0 0.0	32 100.0

SQ2 Q12で「2」と答えた方にうかがいますが、市町村参加を必要でないとする理由は、次のどれですか。								
回答欄		1. 個別要望や陳情によって対応する	2. 新事業の執行計画の策定が済んだから	3. 市町村の執行計画の策定が済んだから	4. 実効性がないと思われるから	5. その他	6. 無回答	計
全体		2 4.7	29 67.4	4 9.3	2 4.7	6 14.0	0 0.0	43 100.0
市町村別	指定都市	0 0.0	1 50.0	0 0.0	0 0.0	1 50.0	0 0.0	2 100.0
	10万人以上の市	1 10.0	8 80.0	1 10.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	10 100.0
	10万人未満の市	1 8.3	8 66.7	0 0.0	1 8.3	2 16.7	0 0.0	12 100.0
部門別	町 村	0 0.0	12 63.2	3 15.8	1 5.3	3 15.8	0 0.0	19 100.0
	企 画	1 6.3	9 56.3	2 12.5	0 0.0	4 25.0	0 0.0	16 100.0
	財 政	0 0.0	15 75.0	2 10.0	1 5.0	2 10.0	0 0.0	20 100.0
備 考		1 14.3	5 71.4	0 0.0	1 14.3	0 0.0	0 0.0	7 100.0

Q13 仮に、県事業の予算編成や執行過程に対する市町村参加が行われるとすれば、その参加対象事業としては、次のどれが適当だと思えますか。								
回答欄		1. 県のすべての事業	2. 市町村あり事業を持つ密接な事業	3. 県単補助事業	4. その他	5. 無回答	計	
全体		10 5.6	151 85.3	11 6.2	3 1.7	2 1.1	177 100.0	
市町村別	指定都市	1 10.0	9 90.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	10 100.0	
	10万人以上の市	6 12.5	38 79.2	4 8.3	0 0.0	0 0.0	48 100.0	
	10万人未満の市	1 3.1	26 81.3	3 9.4	2 6.3	0 0.0	32 100.0	
部門別	町 村	2 2.3	78 89.7	4 4.6	1 1.1	2 2.3	87 100.0	
	企 画	10 14.3	56 80.0	1 1.4	2 2.9	1 1.4	70 100.0	
	財 政	0 0.0	57 87.7	6 9.2	1 1.5	1 1.5	65 100.0	
備 考		0 0.0	38 90.5	4 9.5	0 0.0	0 0.0	42 100.0	

Q14 仮に、予算編成・事業執行過程に対する市町村参加が行われるとすれば、その参加方式としては、次のどれが適当だと思えますか。								
回答欄		1. 文書にて参加する市町村別	2. 市長会・町村会	3. 既存の各種協議会等に市町村委員	4. 県と市町村調整機関を設置して参加	5. 県と市町村調整機関を設置して参加	6. その他	7. 無回答
全体		33 18.6	21 11.9	10 5.6	77 43.5	30 16.9	4 2.3	177 100.0
市町村別	指定都市	1 10.0	1 10.0	0 0.0	7 70.0	1 10.0	0 0.0	10 100.0
	10万人以上の市	9 18.8	3 6.3	4 8.3	18 37.5	12 25.0	2 4.2	48 100.0
	10万人未満の市	4 12.5	8 25.0	2 6.3	14 43.8	3 9.4	1 3.1	32 100.0
部門別	町 村	19 21.8	9 10.3	4 4.6	38 43.7	14 16.1	1 1.1	87 100.0
	企 画	7 10.0	8 11.4	4 5.7	35 50.0	13 18.6	2 2.9	70 100.0
	財 政	16 24.6	11 16.9	2 3.1	24 36.9	10 15.4	1 1.5	65 100.0
備 考		10 23.8	2 4.8	4 9.5	18 42.9	7 16.7	1 2.4	42 100.0

**Q15** 仮に、予算編成・事業執行過程に対する市町村参加が行われるとすれば、その参加する段階は、次のどれが適当だと思いますか。

回答欄	1. 予算編成	2. 事業執行	3. 予算すべてにわたって事業執行	4. その他	5. 無回答	計	
全体	99 55.9	34 19.2	40 22.6	2 1.1	2 1.1	177 100.0	
市町村別	指定都市	6 60.0	1 10.0	3 30.0	0 0.0	0 0.0	10 100.0
	10万人以上の市	29 60.4	8 16.7	11 22.9	0 0.0	0 0.0	48 100.0
	10万人未満の市	18 56.3	6 18.8	8 25.0	0 0.0	0 0.0	32 100.0
	町村	46 52.9	19 21.8	18 20.7	2 2.3	2 2.3	87 100.0
部門別	企画	38 54.3	12 17.1	17 24.3	2 2.9	1 1.4	70 100.0
	財政	45 69.2	11 16.9	8 12.3	0 0.0	1 1.5	65 100.0
	事業	16 38.1	11 26.2	15 35.7	0 0.0	0 0.0	42 100.0
備考							

**Q16** あなたの市町村では、県に対する予算要望事項を決定する場合に、次のうちどれを最も重視しますか。

回答欄	1. 市町村総上の計画にお	2. 住民要望の強さ	3. 担当部課の判断	4. 首長のインシヤティブ	5. その他	6. 無回答	計	
全体	83 46.9	48 27.1	30 16.9	10 5.6	5 2.8	1 0.6	177 100.0	
市町村別	指定都市	2 20.0	0 0.0	7 70.0	0 0.0	1 10.0	0 0.0	10 100.0
	10万人以上の市	24 50.0	14 29.2	8 16.7	0 0.0	2 4.2	0 0.0	48 100.0
	10万人未満の市	11 34.4	12 37.5	6 18.8	3 9.4	0 0.0	0 0.0	32 100.0
	町村	46 52.9	22 25.3	9 10.3	7 8.0	2 2.3	1 1.1	87 100.0
部門別	企画	37 52.9	19 27.1	10 14.3	1 1.4	3 4.3	0 0.0	70 100.0
	財政	29 44.6	15 23.1	13 20.0	5 7.7	2 3.1	1 1.5	65 100.0
	事業	17 40.5	14 33.3	7 16.7	4 9.5	0 0.0	0 0.0	42 100.0
備考								

**Q17** 県予算の編成にあたり、市町村から要望書の提出並びにヒアリングの実施等が行われていますが、あなたは、これらにより、県の予算に市町村の意見・要望が反映されていると思いますか。

回答欄	1. 十分反映されている	2. ある程度反映されている	3. あまり反映されていない	4. 全く反映されていない	5. わからない	6. 無回答	計	
全体	2 1.1	85 48.0	61 34.5	3 1.7	12 6.8	14 7.9	177 100.0	
市町村別	指定都市	0 0.0	3 30.0	4 40.0	0 0.0	2 20.0	1 10.0	10 100.0
	1万人以上の市	0 0.0	17 35.4	23 47.9	1 2.1	4 8.3	3 6.3	48 100.0
	1万人未満の市	0 0.0	20 62.5	8 25.0	0 0.0	1 3.1	3 9.4	32 100.0
	町村	2 2.3	45 51.7	26 29.9	2 2.3	5 5.7	7 8.0	87 100.0
部門別	企画	0 0.0	39 55.7	21 30.0	3 4.3	5 7.1	2 2.9	70 100.0
	財政	1 1.5	31 47.7	26 40.0	0 0.0	2 3.1	5 7.7	65 100.0
	事業	1 2.4	15 35.7	14 33.3	0 0.0	5 11.9	7 16.7	42 100.0
備考								

**SQ** Q 17 で「3」または「4」と答えた方にかがいます。県の予算に市町村の意見を反映させるうえで、障害となっていると思われる理由を、次のうちから2つ選んでください。

回答欄	1. 県の経済動向は市町村の意向より	2. 県の予算は、部局ごとに別々に編成されている	3. 県予算における施策の優先順位に	4. 相互間で合意が形成されていない	5. 県予算に関する情報(財政的見通し、重点施策等)が、十分公表されていない	6. 県の予算は、県計画と連動していない	7. 時期が遅い	計	
全体	19 16.7	39 34.2	31 27.2	11 9.6	1 0.9	9 7.9	4 3.5	114 100.0	
市町村別	指定都市	2 28.6	3 42.9	2 28.6	0 0.0	0 0.0	0 0.0	7 100.0	
	1万人以上の市	4 9.1	14 31.8	15 34.1	4 9.1	1 2.3	3 6.8	3 6.8	44 100.0
	1万人未満の市	4 28.6	3 21.4	3 21.4	3 21.4	0 0.0	1 7.1	0 0.0	14 100.0
	町村	9 18.4	19 38.8	11 22.4	2 4.2	0 0.0	5 10.2	1 2.0	49 100.0
部門別	企画	7 16.3	15 34.9	13 30.2	5 11.6	1 2.3	1 2.3	1 2.3	43 100.0
	財政	8 17.4	19 41.3	11 23.9	3 6.5	0 0.0	3 6.5	2 4.3	46 100.0
	事業	4 16.0	5 20.0	7 28.0	3 12.0	0 0.0	5 20.0	1 4.0	25 100.0
備考									

**Q18** 総合計画の策定にあたり、住民参加を実施することは、最近では一般的となってきましたが、あなたの市町村では、予算編成にあたって、次のうちの方法で住民参加を実施していますか。該当するものを選んでください。いくつ選んでも結構です。

回答欄	1. 住民参加は行っていない ↓S Qへ	2. ケート等により個別要望文書(首長への手紙・アン)を出して参加する方式	3. 市町村主催の住民集会の開催	4. (長)を通して参加する方式 地域代表(自治会長・町内会)	5. その他	計	
全体	45 14.3	63 20.1	80 25.5	107 34.1	19 6.1	314 100.0	
市町村別	指定都市	2 0.5	8 42.1	6 31.6	2 10.5	1 5.3	19 100.0
	10万人以上の市	13 13.4	24 24.7	24 24.7	29 29.9	7 7.2	97 100.0
	10万人未満の市	5 9.1	9 16.4	18 32.7	20 36.4	3 5.5	55 100.0
	町村	25 17.5	22 15.4	32 22.4	56 39.2	8 5.6	143 100.0
部門別	企画	23 18.1	21 16.5	32 25.2	42 33.1	9 7.1	127 100.0
	財政	13 11.1	27 23.1	31 26.5	38 32.5	8 6.8	117 100.0
	事業	9 12.9	15 21.4	17 24.3	27 38.6	2 2.9	70 100.0
備考							

**SQ** Q18で「1」と答えた方にうかがいます。住民参加を行っていない理由は、次のどれですか。

回答欄	1. 参加にはなじまないから 予算編成は、本来的に住民	2. 計画段階の住民参加で十分だから	3. 特に住民参加を求めなくてもいいから 住民要望を反映させる	4. その他	5. 無回答	計	
全体	9 20.0	11 24.4	19 42.2	4 8.9	2 4.4	45 100.0	
市町村別	指定都市	1 50.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1 50.0	2 100.0
	10万人以上の市	1 7.7	5 38.5	6 46.2	1 7.7	0 0.0	13 100.0
	10万人未満の市	3 60.0	1 20.0	1 20.0	0 0.0	0 0.0	5 100.0
	町村	4 16.0	5 20.0	12 48.0	3 12.0	1 4.0	25 100.0
部門別	企画	4 17.4	6 26.1	9 39.1	4 17.4	0 0.0	23 100.0
	財政	3 23.1	4 30.8	5 38.5	0 0.0	1 7.7	13 100.0
	事業	2 22.2	1 11.1	5 55.6	0 0.0	1 11.1	9 100.0
備考							

**Q19** 現在、県では県単補助金制度の改善を進めていますが、あなたは現行県単補助金制度が、市町村の意見や要望を反映したものとなっていると思いますか。

回答欄	1. 十分反映している	2. ある程度反映している	3. あまり反映していない ↓S Qへ	4. 全く反映していない ↓S Qへ	5. わからない	6. 無回答	計	
全体	2 1.1	85 48.0	69 39.0	6 3.4	8 4.5	7 4.0	177 100.0	
市町村別	指定都市	0 0.0	6 60.0	1 10.0	0 0.0	2 20.0	1 10.0	10 100.0
	1万人以上の市	0 0.0	16 33.3	24 50.0	4 8.3	1 2.1	3 6.3	48 100.0
	1万人未満の市	0 0.0	20 62.5	12 37.5	0 0.0	0 0.0	0 0.0	32 100.0
	町村	2 2.3	43 49.4	32 36.8	2 2.3	5 5.7	3 3.4	87 100.0
部門別	企画	1 1.4	34 48.6	24 34.3	3 4.3	4 5.7	4 5.7	70 100.0
	財政	1 1.5	30 46.2	30 46.2	1 1.5	1 1.5	2 3.1	65 100.0
	事業	0 0.0	21 50.0	15 35.7	2 4.8	3 7.1	1 2.4	42 100.0
備考								

**SQ** Q19で「3」または「4」と答えた方にうかがいます。市町村の意見や要望が反映されない理由は、次のどれだと思いますか。

回答欄	1. 県単補助金の対象とする事業が、県下の画一的であり、地域の特性に 応じたものとなっていない	2. 県単補助金は補助率(補助率)を一方的に決定し、補助金算定基準(補助率)	3. メイン補助金が多い ない補助金があるいは交付金化され	4. その他	5. 無回答	計	
全体	45 60.0	16 21.3	9 12.0	4 5.3	1 1.3	75 100.0	
市町村別	指定都市	1 100.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1 100.0
	1万人以上の市	12 42.9	9 32.1	3 10.7	4 14.3	0 0.0	28 100.0
	1万人未満の市	5 41.7	4 33.3	2 16.7	0 0.0	1 8.3	12 100.0
	町村	27 79.4	3 8.8	4 11.8	0 0.0	0 0.0	34 100.0
部門別	企画	21 77.8	3 11.1	2 7.4	1 3.7	0 0.0	27 100.0
	財政	18 58.1	7 22.6	3 9.7	2 6.5	1 3.2	31 100.0
	事業	6 35.3	6 35.3	4 23.5	1 5.9	0 0.0	17 100.0
備考							

Q20 県では、予算編成にあたり、いわゆる「ゼロベース予算編成」並びに「サンセット方式」を導入しつつありますが、あなたは、これらの手法を市町村関連事業(県単補助金を含む)の予算編成に適用することについて、どのように思いますか。							
回 答 欄	1. 適 用 し た 方 が よ い	2. 適 用 し な い 方 が よ い	3. わ か ら な い	4. そ の 他	5. 無 回 答	計	
全 体	87 49.2	16 9.0	55 31.1	13 7.3	6 3.4	177 100.0	
市 町 村 別	指 定 都 市	8 80.0	0 0.0	1 10.0	1 10.0	0 0.0	10 100.0
	1 万 人 以 上 の 市	23 47.9	8 16.7	12 25.0	4 8.3	1 2.1	48 100.0
	1 万 人 未 満 の 市	16 50.0	3 9.4	8 25.0	4 12.5	1 3.1	32 100.0
	町 村	40 46.0	5 5.7	34 39.1	4 4.6	4 4.6	87 100.0
部 門 別	企 画	32 46.0	10 14.3	20 28.6	4 5.7	4 5.7	70 100.0
	財 政	37 56.9	6 9.2	14 21.5	7 10.8	1 1.5	65 100.0
	事 業	18 42.9	0 0.0	21 50.0	2 4.8	1 2.4	42 100.0
備 考							

### 3 老人福祉行政における市町村参加

#### (1) 市町村参加と今後の方向

市町村側における住民意向の反映について聞いてみると、「反映させている」が 54.5%と過半数を上まわっており、その反映方法も老人クラブや民生委員等によるものが多いが、住民代表をも構成員とする「高齢者対策協議会」を設置しているとするものもあり、各種各様の感がある(Q1)。

一方、県の老人福祉行政に対して市町村の意向が反映されているかについては、「反映されている」が 12.7%であるのに対して、「反映されていない」が 25.5%と上まわっており、「どちらともいえない」という消極的な答えの 52.7%を考慮すると、市町村側の意向が必ずしも反映されているといえないように見受けられる(Q2)。

また、参加の前提となる県側の情報の提供についても、「十分である」が 23.6%であるのに対して、「十分でない」が 29.1%と上まわっている。情報が十分でないことによる不都合の事例としては、新規事業の実施や既存事業の廃止等の例を挙げて、予算編成や人事管理に支障を生じたとするものが多い(Q3)。

県に対する市町村参加の必要性については、「必要である」が 67.3%と過半数を上まわっており、その理由としては、地域福祉の担い手は市町村であるから当然だとするもの、施策や制度の重複を

解決するために必要だとするもの、今後の高齢化社会に対応するためには県と市町村との協調が必要だとするものなど各種各様である（Q4）。そして参加の対象事業については、「市町村の老人福祉行政に密接なかわりあいをもつ県事業」が80.0%と圧倒的であり（Q5）、参加の方式については、「意見交換のための政策連絡調整機関を設置する」方式が41.8%、「意思決定を図るための機関を設置する方式」が20.0%と、既存の協議会等による参加ではなく、総合的な連絡調整、政策決定過程に対する参加方式が望まれている（Q6）。また参加の範囲についても、「計画策定」が41.8%、「計画策定から予算執行」「計画策定から事業執行のすべてにわたって」が各々21.8%となっており、「予算編成」や「予算編成から事業執行」に対する回答が少なかった点を比較すると、「計画策定」に主眼をおいた参加が必要とされているとみてよいであろう（Q7）。

## （2）老人福祉行政の現状と課題

老人福祉行政などの狭義の社会福祉行政に国の機関委任事務が多いことに対する感じ方については、「根幹的社会福祉行政は全国一律で、国・県が中心となるべき」が41.8%、「全国一律であるが、市町村が機関委任事務として行うべき」が25.5%と国・県主導型をとるものが多い（Q8）。そして県単独事業に対する意見についても、「必ずしも否定しないが、事業決定にあたっては市町村の意向を十分反映すべき」としている（Q9）。

県の推進している「ともしび運動」に焦点をあてて聞いてみると、運動の効果については、「あった」とするのは27.3%にすぎなく、「なかった」とする理由は官製運動である点などが指摘されている（Q10-1）。推進協議会の設置については、過半数に近い人が「必要である」とし（Q10-2）、この事業に対する市町村の役割についても、積極的な支援をとるとする人、福祉団体への連絡調整の役割を担うとする人などがいる一方で、この事業は本来市町村の事業であることや社会福祉協議会などの既存事業とかわらない点などをあげて、協力に否定的立場をとる人もいる（Q10-3）。

また、今年度から県が市町村との協調のもとに実施する「地域福祉推進補助事業」について聞いてみると、この事業を決定するにあたっての県と市町村の協議は、「十分だった」がわずか20.0%にすぎず、協議のあり方に問題があるように見受けられる（Q11-1）事業の趣旨・目的に対する理解度も、45.5%にすぎず（Q11-2）この補助をもとに行う市町村事業やこれに先だつての住民参加の導入についても、具体的回答がなかった点がめだち、市町村側の対応が遅れているように見受けられる（Q11-3）。

さらに、県と市町村が共同して設置する「高齢者生きがい対策推進連絡協議会」について聞いてみると、その役割については、単なる情報交換、連絡調整的な場から政策決定の場とするものまで各種各様である（Q12）。

そして、民生委員制度や社会福祉協議会制度について聞いてみると、まず民生委員制度については、名誉職化・高齢化などの問題点が指摘され、また社会福祉協議会については、会の運営を行政側の職員に負っていること、組織の基盤が弱体であることなどが指摘されている（Q13）。

最後に、老人福祉行政のあり方全般について聞いてみると、高齢化社会における福祉は「行政・地域・家族等の社会生活上のすべての機能の一体化を図りながら前進しなければならない」と論ずることはできても、実現困難な問題だ」という意見に象徴されるように、その根の深さが物語られ、要綱行政制度、行政協力員制度、地域福祉（在宅ケア）制度、老人医療制度、財政制度等の問題点が浮きぼりにされている（Q14）。



	<b>Q1</b> あなたの市町村では老人福祉行政を推進するにあたって、住民の意向を反映させていますか。						<b>SQ</b> (Q1で「1」と答えた方へ) どんな方法で住民の意向を反映させていますか。簡単に記述してください。		
回答欄	(1) い る	(2) い ない	(3) ど ち ら と も い え ない	(4) わ か ら な い	(5) N ・ A	計	<p>老人クラブや民生委員会等の意見を取り入れて施策に反映させているのが最も多いが、老人意識調査等の実態調査や福祉モニター制度を導入している団体もあり、住民の意向を反映させる方法も各種各様の感がある。</p> <p>なお、異例のケースとして、高齢者対策研究協議会を設置している団体もある。</p>		
全体	30 54.5	7 12.7	15 27.3	3 5.5	0 0.0	55 100.0			
市町村別	市	20 66.7	5 16.7	4 13.3	1 3.3	0 0.0	30 100.0		
	町村	10 40.0	2 8.0	11 44.0	2 8.0	0 0.0	25 100.0		
備考									

	<b>Q2</b> 県が老人福祉行政を推進するにあたって、事前にあなたの市町村の意向が反映されていると思いますか。						<b>SQ1</b> (Q2で「1」と答えた方へ) どんな方法で反映させていますか。簡単に記述してください。		<b>SQ2</b> (Q2で「2」と答えた方へ) あなたの市町村の意向が反映されなかったために不都合が生じたことがありますか。具体的に記述してください。		
回答欄	(1) い る	(2) い ない	(3) ど ち ら と も い え ない	(4) わ か ら な い	(5) N ・ A	計	<p>市町村の意向が反映されているとする7人の中では、事務担当者等の各種連絡会議の場を利用して意向を反映させているとするのが多く、最近の県が重要施策として取り上げた地域福祉推進事業を決定するにあたっての会議を個別にあげた人もいる。</p>		<p>新規事業の実施や既存事業の廃止等の際の意向反映や情報交換が不十分だったため、市町村の施策がスムーズに展開できないこと、市町村の負担、とくに財政、人の問題を解決するのが困難な点をあげている。</p>		
全体	7 12.7	14 25.5	29 52.7	4 7.3	1 1.8	55 100.0					
市町村別	市	5 16.7	11 36.7	13 42.3	1 3.3	0 0.0	30 100.0				
	町村	2 8.0	3 12.0	16 64.0	3 12.0	1 4.0	25 100.0				
備考											

		Q3 県が老人福祉行政推進をするにあたって、市町村に 対する情報の提供は十分だと思いますか。					SQ (Q3で「2」と答えた方へ) 県の情報提供が十分でなかったために不都合が 生じたことがありますか。具体的に記述してくだ さい。		
回 答 欄		(1) 十分 である	(2) 十分 でない	(3) ど ちら とも いえ ない	(4) わ か ら な い	(5) N ・ A	計	特筆していない人も見受けられたが、不都合があ ったとする事例としては、新規事業の実施や既存事 業の廃止等の場合の県の通知が市町村の予算編成後 になされたために、これに対応することが困難であ った点をあげているのが多い。	
	全 体	13 23.6	16 29.1	24 43.6	1 1.8	1 1.8	55 100.0		
	市 町 村 別	市	5 16.7	11 36.7	14 46.7	0 0.0	0 0.0		30 100.0
		町村	8 32.0	5 20.0	10 40.0	1 4.0	1 4.0		25 100.0
備 考									

		Q4 県が老人福祉行政を推進するにあたって、あな たは市町村参加が必要だと思いますか。					SQ (Q4で「1」または「2」と答えた方へ) その理由を簡単に記述してください。		
回 答 欄		(1) 必 要 で あ る	(2) 必 要 で な い	(3) ど ち ら とも いえ ない	(4) わ か ら な い	(5) N ・ A	計	「市町村参加が必要である」とする理由としては、 地域福祉の担い手が市町村であることからその意向 を反映させるのは当然とするもの、市町村の実情 がそれぞれ異なっているために必要とするもの、 施策や制度の重複を解決するために必要とするもの、 今後の高齢化社会に対応するためには県市町村 の協調が必要とするものがほぼ同数に近い状態 であり、各種各様である。 「市町村参加が必要でない」とする人でその理由 を書いている人は2名にすぎないが、市町村の実情 がそれぞれ異なっていること、役割上県の事業に市 町村は参加する必要がないことをあげている。	
	全 体	37 67.3	4 7.3	10 18.2	2 3.6	2 3.6	55 100.0		
	市 町 村 別	市	24 80.0	3 10.0	3 10.0	0 0.0	0 0.0		30 100.0
		町村	13 52.0	1 4.0	7 28.0	2 8.0	2 8.0		25 100.0
備 考									

		Q5 仮に、県の老人福祉行政推進のための市町村参加が行われるとすれば、その参加の対象事業としては、次のどれが適当だと思いますか。					Q6 仮に、県の老人福祉行政推進のための市町村参加が行われるとすれば、その参加方式としては次のどれが適当だと思いますか。							
回	答	(1)	(2)	(3)	(4)	計	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	計
		老人福祉行政として行われるすべての県事業	市町村の老人福祉行政に密接なかわりあいをもつ事業	その他	N・A		文書を出しにより参加する別方式	市長会・町村会・首長懇談会等を通して参加する方式	既存の審議会や各種協議会等に市町村委員を入れて参加する方式	県と市町村が意見交換のための政策連	絡調整機関を設置して参加する方式	県の機関を設置して参加する方式	市町村が共同の意思決定を図るため	
全	体	6	44	1	4	55	7	7	2	23	11	4	1	55
		10.9	80.0	1.8	7.3	100.0	12.7	12.7	3.6	41.8	20.0	7.3	1.8	100.0
市町村別	市	6	23	0	1	30	2	2	1	14	8	2	1	30
		20.0	76.7	0.0	3.3	100.0	6.7	6.7	3.3	46.7	26.7	6.7	3.3	100.0
市町村別	町村	0	21	1	3	25	5	5	1	9	3	2	0	25
		0.0	84.0	4.0	12.0	100.0	20.0	20.0	4.0	36.0	12.0	8.0	0.0	100.0
備考														

		Q7 仮に、県の老人福祉行政推進のための市町村参加が行われるとすれば、その参加の段階としては次のどれが適当だと思いますか。									Q8 老人福祉行政を含む社会福祉行政は国の機関委任事務が多いと一般的にいわれておりますが、あなたはこれに対してどう思いますか。						
回	答	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	計	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	計
		計画決定	予算編成	事業執行	計画決定から予算編成まで	予算編成から事業執行まで	計画決定から事業執行のすべてにわたって	その他	N・A		国・県が中心となつて推進すべきであるが、全国的な根幹的社会福祉行政は全国一律に行われるべきであり、老人・障害者・母子等の根幹的社会福祉	国・県が中心となつて推進すべきであるが、全国的な根幹的社会福祉	国・県が中心となつて推進すべきであるが、全国的な根幹的社会福祉	国・県が中心となつて推進すべきであるが、全国的な根幹的社会福祉	国・県が中心となつて推進すべきであるが、全国的な根幹的社会福祉	国・県が中心となつて推進すべきであるが、全国的な根幹的社会福祉	
全	体	23	0	4	12	3	12	0	1	55	23	14	12	4	1	1	55
		41.8	0.0	7.3	21.8	5.5	21.8	0.0	1.8	100.0	41.8	25.5	21.8	7.3	1.8	1.8	100.0
市町村別	市	12	0	1	7	2	7	0	1	30	12	7	8	2	1	0	30
		40.0	0.0	3.3	23.3	6.7	23.3	0.0	3.3	100.0	40.0	23.3	26.7	6.7	3.3	0.0	100.0
市町村別	町村	11	0	3	5	1	5	0	0	25	11	7	4	2	0	1	25
		44.0	0.0	12.0	20.0	4.0	20.0	0.0	0.0	100.0	44.0	28.0	16.0	8.0	0.0	4.0	100.0
備考																	

	<b>Q9</b> 県は、老人福祉等の社会福祉行政をより充実させるための施策として、ともしび運動推進事業等の県の単独事業を実施しておりますが、あなたはこれに対してどう思いますか。							ともしび運動推進事業は福祉を支えるコミュニティづくりを目的としているものですが、この事業について以下の問にお答えください。 <b>Q10 - 1</b> あなたは、この事業の効果があったと思いますか。					
回答欄	(1) 県も先導的立場に立ちながら、率先して単独事業を行うべきである	(2) 十分反映すべきである 必ずしも県の単独事業を否定しないが	(3) 単独事業の企画立案は市町村が	(4) を主体とするべきである 市町村が主体的役割をになつべきである	(5) その他	(6) N・A	計	(1) 効果があつた	(2) 効果がなかつた	(3) どちらともいえない	(4) わからない	(5) N・A	計
全体	9 16.4	37 67.3	7 12.7	2 3.6	0 0.0	0 0.0	55 100.0	15 27.3	8 14.5	24 43.6	8 14.5	0 0.0	55 100.0
市町村別	市	4 13.3	22 73.3	3 10.0	1 3.3	0 0.0	30 100.0	11 36.7	2 6.7	12 40.0	5 16.7	0 0.0	30 100.0
	町村	5 20.0	15 60.0	4 16.0	1 4.0	0 0.0	25 100.0	4 16.0	6 24.0	12 48.0	3 12.0	0 0.0	25 100.0
備考													

	<b>SQ (Q10 - 1で「2」と答えた方へ)</b> その理由を簡単に記述してください。						<b>Q10 - 2</b> この事業の推進にあたっては、市町村を単位としてともしび運動推進協議会を設置することにしてはいますが、この協議会は必要だと思いますか。					
回答欄	事業の実施主体は民間組織であるとしているものの、実際は行政側が主導的役割を担っていること、施策の中味が期待できないこと、県からの押しつけであること、市町村事業と競合している点をあげている。						(1) 必要である	(2) 必要でない	(3) どちらともいえない	(4) わからない	(5) N・A	計
全体							27 49.1	13 23.6	13 23.6	2 3.6	0 0.0	55 100.0
市町村別							16 53.3	7 23.3	6 20.0	1 3.3	0 0.0	30 100.0
							11 44.0	6 24.0	7 28.0	1 4.0	0 0.0	25 100.0
備考												

	<b>SQ</b> (Q10 - 2で「2」と答えた方へ) その理由を簡単に記述してください。	Q10 - 3 この事業の推進にあたっての市町村の役割に についてどのように考えていますか。簡単に記 述してください。
回 答 欄	施策の中味が社会福祉協議会や各種福祉団体の 事業とかわらない点をあげ、二重組織となってい ることや、既に市町村においてこのような協議会 を設けていたことをあげている。	何らかの回答のあったものは 33 人であるがその 中でも、市町村のかかわりあいについてこの事業 を積極的に受けとめて支援すべきであるとする人 や、各種福祉団体への P R や連絡調整的役割を担 うとする人が半数を上まわっている。これに反し て、この種の事業は市町村の役割であり県が行う 事業ではないことや、社会福祉協議会の既存の事 業と何らかわりがない点をあげ、改めて市町村の かかわりあいをもつ必要がないことをあげている 人もみられる。

県は、老人福祉等の社会福祉行政をより充実させるための施策として、市町村と 体となって地域福祉推進補助事業を 推進することになりましたが、この事業について以下の問にお答えください。							
<b>Q11 - 1</b> この事業の決定にあたっては、ブロック別を 含め数次にわたる市町村との会議を開催する の協議が行われましたが、この協議は十分だ ったと思いますか。				<b>SQ</b> (Q11 - 1で「2」と答えた方へ) その理由を簡単に記述してください。			
回 答 欄	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	計	
	十分 だ った	十 分 で な か った	ど ち ら と も い え ない	わ か ら ない	N ・ A		
全 体	11 20.0	14 25.5	22 40.0	8 14.5	0 0.0	55 100.0	
市 町 村 別	市	5 16.7	6 20.0	14 46.7	5 16.7	0 0.0	30 100.0
	町 村	6 24.4	8 32.0	8 32.0	3 12.0	0 0.0	25 100.0
備 考	県からの意思表示が遅く十分な検討ができなかった 点、とくに県側の事業決定、予算編成後に協議が集中し 市町村側の事業計画・予算編成に影響を与えた点が指摘 されている。 そのほか、事務担当者のレベルの話し合いが少かった こと、県側の意思統一がとれていないように見受けられ たこと、質問に対し十分な回答がなかったこと等をあげ ている。						

		Q11 - 2 この事業の趣旨・目的について十分理解できましたか。					SQ (Q11 - 2で「2」と答えた方へ) その理由を簡単に記述してください。	
回 答 欄		(1) 理解 できた	(2) 理 解 で き な か っ た	(3) ど ち ら と も い え な い	(4) わ か ら な い	(5) N ・ A	<p>補助金制度とくにサンセット方式とする理由がわからないこと、補助対象事業に制約がないとするものの具体的明示がなくどのような事業をやってよいかわからないこと等をあげている。</p> <p>また、これによる市町村の負担を問題としながら、その実情を勘案してほしいという意見もあった。</p>	
	全	25	8	18	3	1		55
	体	45.5	14.5	32.7	5.5	1.8		100.0
	市町村別							
	市	12	5	10	2	1	30	
	町	40.0	16.7	33.3	6.7	3.3	100.0	
	村	13	3	8	1	0	25	
		52.0	12.0	32.0	4.0	0.0	100.0	
備	考							

		Q11 - 3 あなたの市町村では、この事業による県補助金を受けてどのような事業を行おうとしていますか。簡単に記述してください。	Q11 - 4 その事業の決定や執行にあたっては、職員の提案募集をするとか、住民参加方式をとるとか、特別な参加方式を考えていますか。簡単に記述してください。
回 答 欄		<p>老人の生きがい対策としてのゲートボール等のスポーツや老人の特性を生かした趣味等の大会・講座をあげる人が比較的に多い。そのほか、広場整備や生きがい対策の調査研究、地域福祉大会等の開催、PR事業等をあげている。特異なものとしては、保育所の地域開放事業、地域作業所の運営事業、あいさつ運動をあげている人もいる。</p> <p>なお、この補助金を受けない、あるいは計画がないとする人や現在検討中であるとする人が17人、回答のない人が8人と計25人にのぼっており、この事業に対する理解や対応の遅れがめだっている。</p>	<p>住民参加をとるとする人の中では、老人クラブ等の福祉団体の意見の反映、アンケート調査の実施、職員提案、住民や福祉団体関係者を含んだ協議会等の設置等が具体的参加方式としてあげられている。</p> <p>なお、特に考えていないとする人や回答のない人が31名と過半数を上まわっている。</p>

	<p><b>Q12</b> 県は、高齢者の生きがい対策を推進するために、市町村と一体になって高齢者生きがい対策推進連絡協議会を設置することになっていますが、この協議会の役割、運営や協議テーマについてどのように考えていますか。簡単に記述してください。</p>
<p>回 答 欄</p>	<p>この協議会の設置や運営についての市町村との協議も浅いためか、無回答の人が19人、考えていない、あるいはわからないとする人が7人、検討中であるとする人が2人と計28人の人が具体的意見を記述していないが、一応寄せられた意見の中からその概要を記述してみると次のとおりである。</p> <p>協議会の役割に関する意見としては、単に情報交換・連絡調整的な場とする意見に対して、あらゆる角度からの総合的な老人福祉施策を研究する場とすべきだという意見、全県的な視野にたって就労や生きがいの高揚を図る施策の決定の場とすべきだという意見、あるいは短期的な結論ではなく長期的な指針を模索する場とすべきだという意見等もあり各種各様である。</p> <p>協議会の運営方法に関する意見としては、市町村の参加についてその手法を十分考えてほしいという意見や、単に行政側だけでなく、老人・専門家・有識者等も加えるべきだという意見があったほか特にめだった意見はなかった。</p> <p>研究あるいは協議するテーマについては、生きがい事業団の設置運営、人材銀行・能力開発、老人の社会参加等の生きがい対策が中心であり、要援護対策についての意見がないのは意外であった。</p>

	<p><b>Q13</b> 老人福祉等の社会福祉行政の推進にあたっては、民生委員や社会福祉協議会の役割りに負うところが多いと考えられますが、あなたはこの制度についてどのように思っていますか。その問題点なり考え方を記述してください。</p> <p>(民生委員制度) (社会福祉協議会制度)</p>		
<p>回 答 欄</p>	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>問題点として一番多く寄せられた意見は民生委員の名誉職化・高齢化であり、制度の運用のあり方がうきばりにされている。これとあいまって、制度の充実、活動の活発化、専門的知識の育成等の問題点をあげる人が比較的が多い。また、業務量の多さや財政的援助(報酬)少ないといった点をあげる人もいる。特異な意見としては、これと類似する他の制度による奉仕員、相談員との役割分担が不明瞭である点を指摘している。</p> <p>なお、特に意見のない人、無回答の人が13人に及んでいる。</p> </td> <td style="width: 50%; vertical-align: top;"> <p>問題点として一番多く寄せられた意見は協議会の運営が行政側の職員に負っていること、組織の基盤が弱体であることを理由としながら、その活動が不活発あるいは形骸化している点を指摘している。そして、その活動が行政側のそれと変わりのないことや、制度がよく理解されていない点をあげる人が比較的多かった。また、協議会に対する財政的援助(補助金)や任意の協議会の法人化の問題点も指摘されている。</p> <p>なお、特に意見のない人、無回答の人が14人に及んでいる。</p> </td> </tr> </table>	<p>問題点として一番多く寄せられた意見は民生委員の名誉職化・高齢化であり、制度の運用のあり方がうきばりにされている。これとあいまって、制度の充実、活動の活発化、専門的知識の育成等の問題点をあげる人が比較的が多い。また、業務量の多さや財政的援助(報酬)少ないといった点をあげる人もいる。特異な意見としては、これと類似する他の制度による奉仕員、相談員との役割分担が不明瞭である点を指摘している。</p> <p>なお、特に意見のない人、無回答の人が13人に及んでいる。</p>	<p>問題点として一番多く寄せられた意見は協議会の運営が行政側の職員に負っていること、組織の基盤が弱体であることを理由としながら、その活動が不活発あるいは形骸化している点を指摘している。そして、その活動が行政側のそれと変わりのないことや、制度がよく理解されていない点をあげる人が比較的多かった。また、協議会に対する財政的援助(補助金)や任意の協議会の法人化の問題点も指摘されている。</p> <p>なお、特に意見のない人、無回答の人が14人に及んでいる。</p>
<p>問題点として一番多く寄せられた意見は民生委員の名誉職化・高齢化であり、制度の運用のあり方がうきばりにされている。これとあいまって、制度の充実、活動の活発化、専門的知識の育成等の問題点をあげる人が比較的が多い。また、業務量の多さや財政的援助(報酬)少ないといった点をあげる人もいる。特異な意見としては、これと類似する他の制度による奉仕員、相談員との役割分担が不明瞭である点を指摘している。</p> <p>なお、特に意見のない人、無回答の人が13人に及んでいる。</p>	<p>問題点として一番多く寄せられた意見は協議会の運営が行政側の職員に負っていること、組織の基盤が弱体であることを理由としながら、その活動が不活発あるいは形骸化している点を指摘している。そして、その活動が行政側のそれと変わりのないことや、制度がよく理解されていない点をあげる人が比較的多かった。また、協議会に対する財政的援助(補助金)や任意の協議会の法人化の問題点も指摘されている。</p> <p>なお、特に意見のない人、無回答の人が14人に及んでいる。</p>		

	<p><b>Q14</b> 現行の老人福祉行政のあり方全般について、問題点、ご意見やご感想をお聞かせください。</p>
回	<p>無回答の人が 22 人、特に意見がないとする人が 2 人と計 24 人が具体的意見を記述していないが、寄せられた意見は、老人福祉制度上の問題点に関するものが多く、その複雑さ、困難さを指摘している。とくに、高齢化社会における福祉は、「老人と福祉行政・老人と地域・老人と家族等の社会生活上のすべての機能の一体化を図りながら前進しなければならないと論ずることはできても、実現困難な問題だ」とする意見は、老人問題の根の深さを物語っている。以下にその概要を記述してみると、制度そのものに対する意見としては、要綱行政によるメニューが多く統合整理が必要だとするもの、とくに老人相談員等の行政協力員制度がその相互間あるいは民生委員と類似している点や、それぞれ兼任されている点を指摘して見直すべきだとする回答がある。</p>
答	<p>また、施策そのものが依然として要援護対策に片よりすぎており、在宅ケアに乏しい等の意見や、社会的弱者という観点からではなく、老人の能力開発や社会参加等の生きがい対策に焦点をあてた施策を充実すべきだとする意見もある。さらに、福祉施策は国・県レベルで統一した基準のもとに実施されるのが望ましいとする意見、とくに単独事業の実施等による地域的格差を是正すべきだとする意見がある一方、地域の実情に即した細かな施策を充実すべきだとする指摘もある。老人医療制度については、所得制限を撤廃すべきだとする意見がある一方で、医療費の急増や病院が一種のたまり場の性格になっている点を指摘して見直すべきだとする意見もある。</p>
欄	<p>人的・財政的側面に対する意見としては、国の機関委任事務として行われながらも、人材難や超過負担を訴える人が多い。とくにメニューとして掲げられた新規事業について、人材難・財政難を理由に見合わせているとする回答もみられた。</p> <p>そのほか単独事業にみられる県と市町村との二重行政を解消すべきだとする意見、収容施設・サービス施設事業については単一の市町村として行うのではなく、共同処理化を図り、市町村・地域ブロック・全領域のネットワーク化を図るべきだとする指摘もある。また、福祉の充実が逆に扶養意識の衰退と老人のわがままを助長しているという意見もあった。ユニークなものとしては、「老人」という言葉のもつイメージを考慮して「おとしより」とすべきだとする意見や一人ぐらし老人が増えていく状況への対応策として同居親族や世話人の優遇策を講じるべきだとする意見もある。</p>

## 4 河川行政における市町村参加

### (1) 市町村参加の現状と今後の方向

県の河川事業に対する市町村参加の必要性については、74.6%が「必要である」とし、「必要なし」とする否定的意見は 6.8%にすぎない(Q4)。参加の必要性の理由として、河川の上下流の管理の一体性の確保や地域社会との結びつき、さらに住民は市町村を介して県の事業に要望する例が極めて多く、市町村が住民と県のパイプ役を果たしているとか、下水道事業、都市計画、水質問題など市町村行政との密接な関連性をあげている。

しかしながら、具体的な県政への市町村参加の実態はどうか、県の河川事業の推進にあたって、事前に市町村の意向が反映されているか、という問では、「反映されている」35.6%に対し、「いな



い」8.5%、「どちらともいえない」という消極的意見が 50.8%を占めている（Q2）。一方、市町村側において住民の意向をどの程度反映させているかに対し、47.5%が「反映させている」と答えている（Q1）。具体的な住民の意向を反映させる方法として、積極的に住民の要望を聞く機会を設けているものや、自治会等の地域の代表を通じて要望・陳情をうけているものがみられる。

また、参加の前提条件となるべき市町村への情報提供については、「十分である」と答えたもの 22.0%、「十分でない」が 16.9%、「どちらともいえない」という消極的なもの 59.3%と過半数である（Q3）。市町村においては、県の河川事業に関する情報不足によって住民の要望にタイムリーに対応できないと指摘しており、全体的にみて市町村参加に対する県側の対応が現状では必ずしも満足すべき状態でないことを示している。

さらに、今後河川事業の推進のための市町村参加の方策として、参加の対象事業をどこにおくか（Q5）に対し全体の 79.7%は「市町村行政と密接なかかわりのある県の河川事業への参加」を、次に参加の方式については（Q6）同じく 50.8%が「県と市町村が意見交換のための政策調整機関の設置を」とし、また参加の時期については（Q7）「計画段階」が 44.1%、「計画策定から事業執行のすべて」が 39.1%という結果である。

## （2）現行河川行政の現状と課題

現行の河川法は、いわゆる水系主義により、主として国及び県（機関委任事務）の事業として行われているが、河川行政の事業主体については、「県が事業主体となり、関係市町村との協議会等を設けて事業を実施する」と答えたものが 55.9%、次に「現行のままでよい」が 30.5%となっている（Q8）。また準用河川の指定範囲の拡大については、「どちらともいえない」という消極的意見が 52.5%を占めている。一方、「必要とする」という積極的意見と「必要でない」とする否定的意見とも、その理由として、財政措置問題をあげているのが特徴的である（Q9）。

普通河川の管理責任と権限について、国・県・市町村間にしばしばトラブルが生ずるが、その管理問題については、住民の生活に身近な市町村があたるべきとするもの 59.3%、県が 28.8%という結果を示している（Q10）。また河川敷の利用については、市町村が施設を設置し維持管理すべきと答えたもの 47.4%とほぼ半数に近く、その理由としては、地域との緊密性、住民の利便性、キメ細かなサービス提供をあげている（Q11）。

さらに、水防法に基づく第一次水防責任については、現行どおり市町村とするもの 42.4%に対し、それぞれの河川管理者と答えたものが 52.5%にのぼり、現状の問題点としては、水防責任者と河川管理者の責任区分の不明確性や災害時の指揮命令の不統一、水防資材の援助などがあげられる（Q12）。また河川の水質汚濁等の環境問題については、水質汚濁防止の法的規制の強化と、これら公害対策についての県のバラバラな対応に対する厳しい批判や法基準の不統一を指摘している。加えて、環境アセスメントの条例の制定をはじめとして、下水道の整備などを含めた総合的環境保全対策が求められている（Q13）。

最後に河川行政全般にわたる問題として、河川改修工事の促進 河川整備の財政措置 河川敷地の問題 河川管理に関連する許認可 情報提供 環境保全の促進 河川事業と都市計画、下水道事業等の整合性の保持が提起されている（Q14）。

	<b>Q1</b> あなたの市町村では、河川管理(管内の河川・水路の維持管理、環境保全、改修事業等)について、住民の意向を反映させますか。	<b>SQ</b> (Q1で「1」と答えた方へ) どんな方法で、住民の意向を反映させていますか。					
回答欄	(1) いる (2) いない (3) どちらともいえない (4) わからない (5) N・A 計	具体的に住民の意向を反映させる方法として、積極的に住民の要望を聞く場を設けているもの、例えば 「理事者及び担当部課長が直接住民の意向を聞くために地区座談会を開き、要望のあった案件について実現可能なものを優先的に採択していく」あるいは 「河川水路等の改修事業については、毎年11月新年度予算編成資料として、自治会より要望を徴して、その中から必要性、緊急性を勘案して事業化していく」などがあげられる。また、自治会、区長(部落代表)などの地域の代表を通じて、要望、陳情をうけているものがみられる。一般的には計画段階において、住民の意向を反映させる場を設けているものより河川工事施工前に地元説明会を行っている例が多い。特殊な例として、行政囑託員あるいは導水路委員を委嘱しているものもある。					
全体	28 47.5	9 15.2	22 37.3	0 0.0	0 0.0	59 100.0	
市町村別	市	20 66.7	1 3.3	9 30.0	0 0.0	0 0.0	30 100.0
	町村	8 27.6	8 27.6	13 44.8	0 0.0	0 0.0	29 100.0
備考							

	<b>Q2</b> 県の河川事業(河川の維持管理、修事業等)を推進するにあたって、事前にあなたの市町村の意向は反映されていると思いますか。	<b>SQ1</b> (Q2で「1」と答えた方へ) どんな方法で反映させていますか。	<b>SQ2</b> (Q2で「2」と答えた方へ) あなたの市町村の意向が反映されなかったために不都合が生じたことがありますか。				
回答欄	(1) いる (2) いない (3) どちらともいえない (4) わからない (5) N・A 計	市町村の意向をどんな形で県の事業に反映させているか、これは大きくわけて市町村側からの働きかけによるものと県側の積極的な場の設定がみられる。  市町村側からは、自治会等を通じて地域住民の要望、陳情をとりまとめ、あるいは市町村独自の要望を県へ提出している。一方県側では、地元市町村への工事説明会あるいは市町村との連絡会議、事前協議を通じて、地元住民あるいは市町村の意向を県では把握している。	1年1回程度の市町村連絡調整会議では少なすぎる。  また県の計画が一方的であったり、あるいは情報不足で市の計画との整合性が保てない、などの指摘がみられる。				
全体	21 35.6	5 8.5	30 50.8	2 3.4	1 1.7	59 100.0	
市町村別	市	9 30.0	3 10.0	16 53.4	1 3.3	1 3.3	30 100.0
	町村	12 41.4	2 6.9	14 48.3	1 3.4	0 0.0	29 100.0
備考							

		Q3 県の河川行政の推進にあたって市町村に対する情報の提供は十分だと思いますか。						SQ (Q3で「2」と答えた方へ) 県の情報が不十分であったために不都合が生じたことがありますか。具体的に記述してください。		
回 答 欄		(1) 十分である	(2) 十分でない	(3) どちらともいえない	(4) わからない	(5) N・A	計	<p>年1回の連絡会議では不十分である。十分な情報が与えられていないため住民の質問に回答できない実状にある。例えば「予算の事業説明がなされたが、工事発注した旨の通知がなかったため、住民より問合せがあったとき、回答に苦慮し住民に迷惑をかけてしまう」とか「計画が決って地元測量なり、施工にかかる段階で住民への説明に入ることについての不満が多い」、このように計画段階における要望の聴取・情報の提供に併せて工事施工前の地元説明会の実施は是非とも必要としている。</p> <p>さらに、計画の実施にあたって、情報の不足による県と市町村の施工上の不整合を指摘している。</p>		
	全体	13 22.0	10 17.0	35 59.3	1 1.7	0 0.0	59 100.0			
	市町村別	市	7 23.3	7 23.3	16 53.4	0 0.0	0 0.0			30 100.0
		町村	6 20.7	3 10.4	19 65.5	1 3.4	0 0.0			29 100.0
備考										

		Q4 県の河川事業の推進にあたってあなたは市町村参加が必要だと思いますか。						SQ (Q4で「1」または「2」と答えた方へ) その理由を簡単に記述してください。		
回 答 欄		(1) 必要である	(2) 必要でない	(3) どちらともいえない	(4) わからない	(5) N・A	計	〔市町村参加を必要とする理由〕	〔必要でない理由〕	
	全体	44 74.6	4 6.8	10 16.9	1 1.7	0 0.0	59 100.0	<p>国または県管理の一級二級河川であっても、上流の支川は市町村管理の河川が多く、管理の一体性を確保する必要があり、また河川管理は地域社会との結びつきがよい。住民は市町村と介して県の事業に要望する例が多く、市町村が県と住民とのパイプ役を果たしている。</p> <p>また、事業との関連性がよい。例えば「関連水路等の整備計画案などをスムーズに行うことができる」、「河川流域が開発され、都市的土地利用がなされているために起る水害の発生増、排水汚染等問題が多様化している今日、直接住民の生活にたずさわる市町村の参加は必要」などをあげている。</p>	<p>〔必要でない理由〕</p> <p>管理体制が明確であるため、参加を必要としないが、計画の情報提供は必要である。これら市町村参加を必要とする意見は極めて少数である。</p>	
	市町村別	市	21 70.0	3 10.0	6 20.0	0 0.0	0 0.0			30 100.0
		町村	23 79.3	1 3.4	4 13.8	1 3.4	0 0.0			29 100.0
備考										

	<p><b>Q5</b> 仮に、河川事業の推進のための市町村参加が行われるとすれば、その参加の対象事業は、次のどれが適当だと思いますか。</p>	<p><b>Q6</b> 仮に、県の河川事業推進のための市町村参加が行われるとすれば、その参加方式としては、次のどれが適当だと思いますか。</p>	<p><b>Q7</b> 仮に、県の河川事業推進のための市町村参加が行われるとすれば、その段階は、次のどれが適当だと思いますか。</p>	
回答欄	<p>(1) 河川行政として行われるすべての河川事業 (2) 市町村行政と密接なかわりのある河川事業 (3) その他 (4) N・A 計</p>	<p>(1) 文書により市町村別に個別要望を提出 (2) 市長会・町村会・首長懇談会等を通して (3) 既存の各種協議会等に市町村委員の参加 (4) 県・市町村意見交換のための政策調整連絡機関の設置 (5) 県・市町村の共同意思決定を図るための (6) その他 (7) N・A 計</p>	<p>(1) 計画策定 (2) 予算編成 (3) 事業執行 (4) 計画策定から予算編成まで (5) 予算編成から事業執行まで (6) 計画策定から事業執行までのすべて (7) その他 (8) N・A 計</p>	
全体	11 47 0 1 59 18.6 79.7 0.0 1.7 100.0	10 3 1 30 13 1 1 59 17.0 5.1 1.7 50.8 22.0 1.7 1.7 100.0	26 2 0 7 0 23 0 1 59 44.1 3.4 0.0 11.9 0.0 39.0 0.0 1.7 100.0	
市町村別	市	4 26 0 0 30 13.3 86.7 0.0 0.0 100.0	2 1 1 18 8 0 0 30 6.7 3.3 3.3 60.0 26.7 0.0 0.0 100.0	13 2 0 3 0 12 0 0 30 43.3 6.7 0.0 10.0 0.0 40.0 0.0 0.0 100.0
	町村	7 21 0 1 29 24.2 72.4 0.0 3.4 100.0	8 2 0 12 5 1 1 29 26.7 6.9 0.0 41.4 17.2 3.4 3.4 100.0	13 0 0 4 0 11 0 1 29 44.9 0.0 0.0 13.8 0.0 37.9 0.0 3.4 100.0
備考				

	<p><b>Q8</b> 現行の河川法は、いわゆる河川水系をとり、主として河川行政が行われていますが、現行制度についてはどう思いますか。</p>	<p><b>Q9</b> 現行制度の下で、地域住民に密着した行政を積極的にすすめるため、河川法第100条の準用をえ、河川の指定の範囲を拡げますか。</p>	<p><b>SQ (Q9で「1」または「2」と答えた方へ)</b> その理由を記述してください。</p>		
回答欄	<p>(1) 現行の準用 (2) 指定の大川を除いて、地域住民がかかわりのある市町村を主体とした自治体行政とする (3) 主として県が事業主体となり、関係市町村との協議を設け、事業を実施する (4) 全面的に国の直轄事業とし、機関委任方式は廃止する (5) その他 (6) N・A 計</p>	<p>(1) 必要である (2) 必要でない (3) どちらともいえない (4) わからない (5) N・A 計</p>	<p>〔指定拡大を必要とする理由〕 準用河川の指定範囲の拡大の必要性について、第に財政的な理由をあげているのが特徴的である。 次に、「管理権の明確化を図るため指定範囲を拡大すべき」とする意見や「一定の範囲により下水道、水路の区別を行う」などをあげている。</p>	<p>〔必要でない理由〕 現行法上でも、指定の拡大は可能であり、現行の補助制度など財政措置問題をあげ、例えば「準用河川の範囲を拡大しても現行の補助制度あるいは事業費では整備促進は図れない」とか「小さい市町村では維持管理が無理である」など。</p>	
全体	18 7 33 1 0 0 59 30.5 11.9 55.9 1.7 0.0 0.0 100.0	15 12 31 1 0 59 25.4 20.3 52.6 1.7 0.0 100.0			
市町村別	市	9 4 16 1 0 0 30 30.0 13.3 53.4 3.3 0.0 0.0 100.0	9 10 11 0 0 30 30.0 33.3 36.7 0.0 0.0 100.0		
	町村	9 3 17 0 0 0 29 31.0 10.4 58.6 0.0 0.0 0.0 100.0	6 2 20 1 0 29 20.7 6.9 69.0 3.4 0.0 100.0		
備考					

	Q10 普通河川の管理についておたずねします。普通河川の管理責任と権限がしばしば問題になりますが、どこが管理するのが望ましいと思いますか。						Q11 地域住民のための運動施設、公園など河川の高水敷(河川敷)利用についておたずねします。これらの施設の設置及び維持管理は、どこが行うのが最も適当だと思いますか。						SQ (Q11で「1」、「2」または「3」と答えた方へ) その理由を簡単に記述してください。		
回答欄	(1) 国	(2) 県	(3) 市 町 村	(4) その 他	(5) N ・ A	計	(1) それ ぞれ の 河 川 管 理 者	(2) 県	(3) 市 町 村	(4) その 他	(5) N ・ A	計	〔それぞれの管理者〕 その理由として、河川管理者のしているものが多く、例えば「使用目的が治水に関係なくとも管理の責任を図り、行政を複雑化しないためとか」「河川全般を把握して管理して行く意味から、河川管理者が施設を設置して管理するのが妥当」と。 〔県〕 「市町村には管理体制ができていない」とか「財政的理由」さらに「隣接市町村との整合性をもたせ、広域的な計画をもった施設とする」など。 〔市町村〕 地域との密着、地域住民への利便性、利用効率とのサービスの向上、各市町村の運動施設、公園などの整備状況を勘案した施設計画をあげている。		
全体	1 1.7	17 28.8	35 59.3	5 8.5	1 1.7	59 100.0	14 23.7	7 11.9	28 47.4	8 13.6	2 3.4	59 100.0			
市町村別	市	0 0.0	6 20.0	19 63.4	4 13.3	1 3.3	30 100.0	5 16.7	2 6.7	17 56.7	6 20.0	0 0.0	30 100.0		
	町村	1 3.4	11 37.9	16 55.2	1 3.4	0 0.0	29 100.0	9 31.0	5 17.2	11 37.9	2 6.9	2 6.9	29 100.0		
備考															

	Q12 水防法に基づき、第一次水防責任は、原則として市町村にあります。あなたは、本来、第一次水防責任者はどこがあたるのが適当だと思いますか。					SQ 第一次水防責任は、市町村にあります。現行の河川管理者との関連で、特に問題を生ずることがあればご意見をお聞かせください。					Q13 河川の水質汚濁防止あるいは環境保全について、市町村からみた現行制度上の問題点を聞かせください。			
回答欄	(1) それ ぞれ の 管 理 者	(2) 県	(3) 市 町 村 ( 現 行 ど お り )	(4) その 他	(5) N ・ A	計	問題点として、水防責任者と河川管理者の責任区分の不明確さと指揮命令の不統一などをあげている。具体的なものとして「危険箇所の補修は、水防上問題のないように」、「河川管理の不十分なものを市町村の責任にするのは問題」「河川管理との緊密な連携と情報が必要」としている。					河川汚濁防止、環境保全上の法的規制の強化を訴えるものが多い。また、県のバラバラな対応に対する批判もみられ、縦割行政の弊害をなくし総合的河川汚濁防止対策が望まれている。 家庭雑排水の規制、下水道の整備など緊急に対処しなければならない課題であると指摘するとともに「県独自の環境アセスメント条例の制定を急げ」という意見もある。 さらに、山間部における山砂利採取に伴う河川汚濁に対する適切な指導監督、また排水基準の不統一など法の欠陥を指摘するものもある。		
全体	31 52.5	3 5.1	25 42.4	0 0.0	0 0.0	59 100.0								
市町村別	市	13 43.3	1 3.3	16 53.3	0 0.0	0 0.0	30 100.0							
	町村	18 62.1	2 6.9	9 31.0	0 0.0	0 0.0	29 100.0							
備考														



## 5 高校建設における市町村参加

### (1) アンケート全体について

高校建設に関して、県政への市町村参加を必要とする者は 80.0%であり(Q4)、また市町村の担うべき役割があるとする者は、積極的な者だけでも 69.1%にのぼっている(逆に市町村の担うべき積極的役割はないとする者は、1.8%にすぎない)(Q7)。したがって市町村職員は積極的に県政への市町村参加に意義をみい出しているとみてよからう。

その方式としては、要望・陳情レベルを超えた「政策連絡調整機関を設置して参加する方式」(61.8%)と「共同意思決定をはかるための機関を設置して参加する方式」(16.4%)を適当だとし、参加の段階としても計画策定段階(40.0%)を中心として、予算編成、事業執行まで幅広い段階での参加を求めている。具体的にも県施設の開放における市町村施設との連絡調整の必要性を 81.8%の者が認め、文化のための1%システム導入における市町村の参加を大部分の者が必要としている。

以上のように、市町村職員からみた県政への市町村参加の内容は、従来の要望・陳情型の参加を一步踏みだした積極的な参加、システムの中で位置づけられる参加を意味するものとなっている。

### (2) アンケート各項目について

市町村における住民参加については、県立高校の新設を申し入れるにあたって「住民の参加を求めている」とする者は 47.3%であり、「住民の参加を求めていない」とする者の 23.6%よりも率は高いが、全体として住民参加に消極的な傾向がみえる(Q1)。市町村の意向の反映については、県が高校を新設するにあたって「事前に市町村の意向が反映されている」とする者は 47.3%であり、「市町村の意向が反映されていない」とする者の 14.6%より多いが、やはり積極的な評価を与える者は過半数を超えていない。しかも自由意見(SQ1)にみられるように、その参加の方法はほとんどが要望・陳情レベルのフィードバックのない個別的なものであり、「市町村の意向が反映されなかったために不都合が生じたことがある」(SQ2)とする者の中にも、それを指摘する者が多かった(Q2)。

情報の提供については、「十分である」とする者は 30.9%、「十分でない」とする者は 14.5%であり、「どちらともいえない」47.3%を加味すると、比較的行われているとみることができる。

市町村参加の必要性については、「市町村参加が必要である」とする者は 80.0%であり、「必要でない」とする者の 7.3%を大きく引き離している(Q4)。

適当な参加の方式については、「県と市町村が意見交換のための政策連絡調整機関を設置して参加する方式」であるとする者が 61.8%で第1位であり、第2位の「県と市町村との共同意思決定をはかるための機関を設置して参加する方式」を圧倒的に引離しており、共同意思決定とはいわないまでも、従来の要望・陳情をこえた意見交換の場を求めていることがわかる(Q5)。

適当な参加の段階については、「計画策定(3年から5か年の建設計画)」が 40.0%で第1位、「計画策定から予算編成まで」が 23.6%で第2位、「事業執行(立地などの具体的事業執行)」と「計画策定から事業執行のすべてにわたって」が共に 16.4%で第3位となっており、計画策定を中心に幅広い段階での

参加が適当であるとしている（Q6）。

市町村の役割については、何らかの役割を「担うべきである」とする者は 69.1%であるのに対して、逆に「担う必要はない」とする者は 1.8%しかおらず、市町村の担うべき役割に対する関心の高さを示している（Q7）。

施設の開放における県と市町村との関係では、両者の連絡調整は「必要である」は 81.8%、「必要でない」は 9.1%と高率で必要であるとしている（Q8）。高校開放の管理・運営主体については、「県」とした者が 60.0%で第1位、「市町村」とした者が 14.6%で第2位、「地域住民」とした者が 12.7%、同じくその他（県・市・地域の管理運営委員会等）が 12.7%で共に第3位となっているが、自由意見（SQ）にもあらわれているように、最終的には県が管理・運営主体であるとする者の中にも、実際に現場で管理運営をする者は高校の存する地域をよく知る者、すなわち市町村あるいは地域住民であるとする意見があることに留意する必要がある（Q9）。

高校開放の費用負担については、「利用者」とする者が 47.3%で第1位、「県」とする者が 36.4%で第2位、「その他（県と利用者、市町村と利用者、県、市町村と利用者）」とする者が 10.9%で第3位、「市町村」とする者が 5.4%で第4位であった（Q10）。文化のための1%システムについては、「1%システムの導入は大変良い」とする者は 43.7%、「もう少し工夫があってよい」とする者は 21.8%であり、一応評価はされているが批判もあるようである（Q12）。

注 設問項目中のSQについては、アンケート集計票を参照されたい。Q11の地域に根ざした特色ある高校イメージ、Q13の高校建設全般の項目についてもまた同様である。



	<b>Q1</b> あなたの市町村では、県立高校の新設を申し入れるにあたって、住民の参加を求めていますか。	<b>SQ (Q1 で「1」と答えた方へ)</b> どんな方法で住民の意向を反映させていますか簡単に記述してください。	<b>SQ2 (Q1 で「2」と答えた方へ)</b> その理由を簡単に記述してください。				
回答欄	(1) い る (2) い ない (3) ど ちら とも いえ ない (4) わ か ら な い (5) N ・ A 計	「地域自治会を通して」「PTAを通じて」、「請願・陳情」、「高校建設協議会を通じて」とするものが多く、その他に「市政・町政懇談会を通じて」、「学校関係者の連絡会(校長会等)を通じて」、「メーデーを通じて」とするものもあった。	「施設の整備・充足は行政の責任であり住民参加の問題ではない」とする趣旨の意見が多く、その他に「住民参加は直接的な業務ではない」、「我田引水、建設に手間どる」とする意見もあった。				
全体	26 47.3	13 23.6	10 18.2	5 9.1	1 1.8	55 100.0	
市町村別	市	18 60.0	6 20.0	6 20.0	0 0.0	0 0.0	30 100.0
	町村	8 32.0	7 28.0	4 16.0	5 20.0	1 4.0	25 100.0
備考							

	<b>Q2</b> 県が高校を新設するにあたって、事前にあなたの市町村の意向が反映されていると思いますか。	<b>SQ1 (Q2 で「1」と答えた方へ)</b> どんな方法で反映させていますか。簡単に記述してください。	<b>SQ2 (Q2 で「2」と答えた方へ)</b> あなたの市町村の意向が反映されなかったために、不都合が生じたことがありますか。具体的に記述してください。				
回答欄	(1) い る (2) い ない (3) ど ちら とも いえ ない (4) わ か ら な い (5) N ・ A 計	学校の立地、適正配置について「申し入れ」、「協力」、「働きかけ」、「要望・陳情」をしているとする趣旨の意見がほとんどであったが、地域教育振興協議会を通じて「連絡調整」をしているとする趣旨の意見も部にあった。	「陳情に終わってしまい回答がないので、市町村として対応ができない」とする趣旨の意見が多かった。				
全体	26 47.3	8 14.6	18 32.7	1 1.8	2 3.6	55 100.0	
市町村別	市	17 56.7	6 20.0	7 23.3	0 0.0	0 0.0	30 100.0
	町村	9 36.0	2 8.0	11 44.0	1 4.0	2 8.0	25 100.0
備考							

		Q3 県が高校建設をすすめる上で、市町村に対する情報の提供は十分でしょうか。					SQ (Q3 で「2」と答えた方へ) 県の情報の提供が十分でなかったために、不都合が生じたことがありますか。具体的に記述してください。					Q4 県が高校を新設するために、あなたは市町村参加が必要だと思いますか。							
回 答 欄		(1) 十分である	(2) 十分でない	(3) どちらともいえない	(4) わからない	(5) N・A	計	「学区内のどの地域に設置しようとするのかわからず、土地および学区内市町の利害得失による綱引きが行われた」、「住民の誤解を招き一部から反対された」とする意見があった。					(1) 必要である	(2) 必要でない	(3) どちらともいえない	(4) わからない	(5) N・A	計	
	全 体	17 30.9	8 14.5	26 47.3	3 5.5	1 1.8	55 100.0						44 80.0	4 7.3	6 10.9	1 1.8	0 0.0	55 100.0	
	市町村別	市	9 30.0	6 20.0	15 50.0	0 0.0	0 0.0	30 100.0						25 83.3	3 10.0	2 6.7	0 0.0	0 0.0	30 100.0
		町村	8 32.0	2 8.0	11 44.0	3 12.0	1 4.0	25 100.0						19 76.0	1 4.0	4 16.0	1 4.0	0 0.0	25 100.0
備 考																			

		SQ(Q4 で「1」または「2」と答えた方へ) その理由を簡単に記述してください。					Q5 仮に、県が高校を新設するために市町村参加が行われるとすれば、その参加方式は次のどれが適当だと思いますか。												
回 答 欄		〔市町村参加を必要とする理由〕 「立地等地域の実情をよく知っている市町村が参加しなければ、地域住民の意向をくみとれない。したがって建設も建設後の運営もうまくいかない(苦情の窓口は市町村になっている)」、「市町村計画との整合のため(基礎データの整合)」とする趣旨の意見が多く、その他に「高校を媒体にした地域づくり、学校づくりのため」、「生徒の校外指導を含めた小・中・高の一貫性のある教育の推進、社会教育の推進のため」とする意見もあった。					〔必要でない理由〕 「市の直接の行政でない」、「小・中学校の建設で手いっぱい」とする意見があった。					(1) 各市町村が文書により要望を出して参加 (2) 市長会・町村会、首長懇談会等を通して (3) 県と市町村が意見交換のための政策連絡調整機関を設置して参加する方式 (4) ための機関を設置して参加する方式 (5) 市町村との共同意思決定をはかる (6) その他 計							
	全 体											5 9.1	5 9.1	34 61.8	9 16.4	2 3.6	0 0.0	55 100.0	
	市町村別	市											2 6.7	1 3.3	24 80.0	2 6.7	1 3.3	0 0.0	30 100.0
		町村											3 12.0	4 16.0	10 40.0	7 28.0	1 4.0	0 0.0	25 100.0
備 考												(5) その他の内容 (1)、(2)の併用、(3)または(4)の方式ただし学区単位とする。							

		Q6 仮に、県の高校新設事業を推進するために市町村参加が行われるとすれば、その段階は次のどれが適当だと思いますか。										Q7 県が高校を新設するにあたっては、地元市町村との協調の下に行わなければならない分野もありますが、あなたは、このために市町村が何らかの役割を担うべきだと思いますか。						
回	答	欄	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	計	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	計	
			計画策定(3年から5か年の建設計画)	予算編成(年度別建設計画)	事業執行(立地などの具体的事業執行)	計画策定から予算編成まで	予算編成から事業執行まで	計画策定から事業執行のすべてにわたって	その他	N・A		担うべきである	担う必要はない	どちらともいえない	わからない	N・A		
全	体		22 40.0	1 1.8	9 16.4	13 23.6	0 0.0	9 16.4	1 1.8	0 0.0	55 100.0	38 69.1	1 1.8	14 25.5	2 3.6	0 0.0	55 100.0	
市町村別	市		11 36.7	1 3.3	5 16.7	6 20.0	0 0.0	6 20.0	1 3.3	0 0.0	30 100.0	24 80.0	1 3.3	4 13.4	1 3.3	0 0.0	30 100.0	
	町村		11 44.0	0 0.0	4 16.0	7 28.0	0 0.0	3 12.0	0 0.0	0 0.0	25 100.0	14 56.0	0 0.0	10 40.0	1 4.0	0 0.0	25 100.0	
備考			(7) その他の内容 (1)と(3)とする															

		S01 (Q7で「1」と答えた方へ)市町村の担うべき役割について具体的に記述してください。										S02(Q7で「2」と答えた方へ)その理由を簡単に記述してください。										Q8 県では高校の開放等(体育施設の開放・コミュニティスクルの開設等)、県施設の開放を積極的にすすめています。小中学校の開放等、市町村側の施設開放との連絡調整は必要でしょうか。						
回	答	欄																					(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	計
			「用地取得への協力・情報提供」、「新設位置の選定」、「人口動態等を含めて市町村の都市計画との整合性をはかる」、「地元との調整、PR、苦情窓口」、「高校の地域への定着化のための助言・協力(開放への助言・協力)」とする趣旨の意見が大部分であったが、一部に「高校の性格決定」とする意見もあった。										「高校の設置者は県である」とする意見であった。										必要である	必要でない	どちらともいえない	わからない	N・A	
全	体																						45 81.8	5 9.1	2 3.6	3 5.5	0 0.0	55 100.0
市町村別	市																						28 93.4	1 3.3	1 3.3	0 0.0	0 0.0	30 100.0
	町村																						17 68.0	4 16.0	1 4.0	3 12.0	0 0.0	25 100.0
備考																												

		SQ (Q8で「1」、「2」または「3」と回答した方へ) その回答の理由を簡単に記述してください。		Q9 県立高校の開放が行われる場合次のどこがその管理運営をすることが望ましいでしょうか。					
回答欄	〔必要である理由〕 「地域住民の利便のため」、 「効率的・補完的な開放を行うため」、 「施設開放の要綱づくりで調整を行う必要がある」、 「市教育行政と県教育行政との一体化をはかる」とする趣旨の意見が多く、その他に「コミュニティスクールは市町村にまかせるべきだ」とする意見もあった。	〔必要でない理由〕 「支障がない」、 「同一条件をもって対処できない」、 「独自の建物である」とする意見であった。	〔どちらともいえない理由〕 「各々の主体性を尊重すべき点がある」とする意見であった。	(1) 県	(2) 市町村	(3) 地域住民	(4) その他	(5) N・A	計
				33	8	7	7	0	55
				60.0	14.6	12.7	12.7	0.0	100.0
				15	4	60	5	0	30
市町村別	市	50.0	13.3	20.0	16.7	0.0	100.0		
	町村	18	4	1	2	0	25		
備考				(4)その他の内容 県、市、地域との管理運営委員会、 県と利用団体との管理運営委員会、 県と市町村、利用者とする					

		SQ Q9のそれぞれの回答の理由を簡単に記述してください。			Q10 開放された学校施設を地域住民が利用する場合、その費用は次のどこが負担すべきだと思いますか。					
回答欄	〔県とする理由〕 「最終的には施設管理者である」、 「高校の正常な教育活動を阻害しないため」とする趣旨の意見が多く、その他に「県と住民との交流のため」、 「コミュニティが育てば地域住民へ」とする意見もあった。	〔市町村とする理由〕 「利用者の利便促進をはかり、責任の所在を明らかにするため」とする趣旨の意見がほとんどであった。	〔地域住民とする理由〕 「公共施設の保全等の面で、自覚と責任をもたせるため」、 「高校のコミュニティセンター的位置づけのため(県政参加への窓口・意識高揚)」とする趣旨の意見が多かった。	(1) 県	(2) 市町村	(3) 利用者	(4) その他	(5) N・A	計	
				20	3	26	6	0	55	
				36.4	5.4	47.3	10.9	0.0	100.0	
				12	1	12	5	0	30	
市町村別	市	40.0	3.3	40.0	16.7	0.0	100.0			
	町村	8	2	14	1	0	25			
備考				(4)その他の内容 (1)と(3)、(2)と(3)、(1)、(2)と(3)とする						

	SQ Q10のそれぞれの回答の理由を簡単に記述してください。			
回答欄	〔県とする理由〕 「施設の管理者であるから」、「社会教育等推進のため」、「県民へのサービスとして」とする趣旨の意見が多く、その他に「県が原則として負担すべきであるが、明確に負担割合のものは利用者負担とすべきである。そして将来は利用者負担を原則とすべきである」、「原則としては県負担、内容によっては市町村負担とする」とする意見もあった。	〔市町村とする理由〕 「施設を提供するのは、本来市町村である」とする。	〔利用者とする理由〕 「公平の原則から受益者負担が原則である」とする趣旨の意見がほとんどであったが、その他に「無料で利用できる施設は粗末に扱われる」とする意見もあった。	〔その他とする理由〕 県と利用者とするものは「設置者は基盤(施設)整備費用を、利用主体は管理、運営費を各々負担すべきである」とする。市町村と利用者とするものは「県の施設であっても使用者は地域の住民であるので、主として市町村が負担し、さらに受益者負担として利用者も負担すべきである」とする。県、市町村と利用者とするものは「それぞれの責任を認識する意味から」とする。

	Q11 現在、県は地域に根ざした特色ある高校をつくろうとしています。その意味であなたがイメージに描く特色ある高校について具体的な提案がありましたら記述してください。	Q12 現在、文化のための1%システムを取り入れた高校の校舎が完成しつつありますが、従来の学校と比較してどう思いますか。																																		
回答欄	「カリキュラム編成における独自性の確保、受験イメージの払拭」、「地域の特色と合致した学校づくり、高校と地域との交流、地域文化の核となる高校」、「スポーツ振興、体力づくりをめざした高校」、「社会奉仕活動と連帯責任の醸成を行う高校」、「社会要望に即した実業高校(全寮制も考えられる)」とのイメージがあげられた。	<table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>(1)</th> <th>(2)</th> <th>(3)</th> <th>(4)</th> <th>(5)</th> <th>計</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td>1%システムの導入は大変良い</td> <td>もう少し工夫があつてよい</td> <td>従来方式の学校の方がよい</td> <td>わからない</td> <td>N・A</td> <td></td> </tr> <tr> <td>全体</td> <td>24 43.7</td> <td>12 21.8</td> <td>2 3.6</td> <td>15 27.3</td> <td>2 3.6</td> <td>55 100.0</td> </tr> <tr> <td rowspan="2">市町村別</td> <td>16 53.3</td> <td>8 26.7</td> <td>1 3.3</td> <td>5 16.7</td> <td>0 0.0</td> <td>30 100.0</td> </tr> <tr> <td>8 32.0</td> <td>4 16.0</td> <td>1 4.0</td> <td>10 40.0</td> <td>2 8.0</td> <td>25 100.0</td> </tr> </tbody> </table>		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	計		1%システムの導入は大変良い	もう少し工夫があつてよい	従来方式の学校の方がよい	わからない	N・A		全体	24 43.7	12 21.8	2 3.6	15 27.3	2 3.6	55 100.0	市町村別	16 53.3	8 26.7	1 3.3	5 16.7	0 0.0	30 100.0	8 32.0	4 16.0	1 4.0	10 40.0	2 8.0	25 100.0
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	計																														
	1%システムの導入は大変良い	もう少し工夫があつてよい	従来方式の学校の方がよい	わからない	N・A																															
全体	24 43.7	12 21.8	2 3.6	15 27.3	2 3.6	55 100.0																														
市町村別	16 53.3	8 26.7	1 3.3	5 16.7	0 0.0	30 100.0																														
	8 32.0	4 16.0	1 4.0	10 40.0	2 8.0	25 100.0																														
備考																																				

	<p><b>SQ (Q12で「1」または「2」と答えた方へ)</b> 文化のための1%システム導入における市町村のかかわりあいについてどのようにお考えになりますか。簡単に記述してください。</p>	<p><b>Q13</b> その他、高校建設全般について、問題点、ご意見や感想をお聞かせください。</p>
<p>回 答 欄</p>	<p>「文化を施設面だけでのみとらえる必要はない。校地の所在する周辺地域の郷土文化の理解また向上のため、資料等をそろえコミュニティの場にしてもらいたい。そのためには事前に市町村と協議してもらいたい」、「具体的地域文化と融合させてほしい、地域のコミュニティとしての性格と機能をもたせるために、市町村民の意見を取り入れる必要がある」、「地域の文化活動と関連をもたせてもらいたい」、「周囲の状況と調和させるためにも市町村と協議されたい」とする趣旨の意見が多く、中には「全く市にまかせたら良い」とする意見もあった。</p>	<p>「用地取得、建設地の選定に当たっては、これからますます困難になると思われるので市町村との連絡を密にしてもらいたい」、「ブレハブ開校は避けて欲しい」とする趣旨の意見が多く、その他に「市町村を介在させることなく、県と住民とが直接接するシステムを考えても良い」、「私立高校を育てる必要がある」とする意見もあった。</p>

## おわりに

市町村総合計画の策定、緑のマスタープラン、地域防災計画等、今や基礎的自治体である市町村への住民（市民）参加は、「参加の時代」といわれる程定着した感がある。これに対し、県レベルにおける参加システムは、いろいろ試行されてはいるがまだ模索の段階である。このような中で県政への市町村参加システムの確立は、県民主体の「自治と連帯」の地域社会をめざす県政にとってさけることのできない絶対的要件と思われる。われわれはまず県内部における現状の参加システムはどのように行われているのか、またそれを受けとめている市町村がどのように感じているのかという点を中心に現状分析を試みた。

特に市町村の企画担当職員との意見の交換会、また県政への市町村参加についてのアンケート調査の実施等市町村の側から見た県政参加についての貴重な意見をもとに、次の五つの基本的理念の上に立って、新しい県と市町村の関係をつくりだすための提言を試みたわけである。

参加をより効果的にするための基盤となる土壌の醸成

地域性をとり入れた幅のある参加手法の導入

県の施策形式にリンクさせた参加システムの体系化

参加の結果のフィードバック

住民 市町村 県と連結した参加システムの国政への延長

皆様からいろいろな批判はあろうかと思われるが、われわれ素人が職場を持ちながら研究したものであり、今後県政への市町村参加が具体化されていく中で少しでも役に立てればと願うものである。

最後にわれわれの研究のために貴重な指導と助言をしていただいた神原 勝氏に厚くお礼を申し上げたい。またアンケート調査並びに意見の交換会に快く協力していただいた市町村職員の皆様に深く感謝をいたしたい。さらにご迷惑をおかけしたチーム員所属の職員及び常に研究しやすい場を提供していただいた自治総合研究センターの皆様に深く感謝する次第である。

昭和 55 年 8 月

### 「県政への市町村参加の理論と実態」に関する調査研究チーム

チームリーダー	奈良 勝	監査事務局第一課（前湘南地区行政センター）
	原 田 進	企画部市町村課（昭和 54 年 10 月から）
	田 代 球 喜	総務部秘書室（前企画部市町村課、昭和 54 年 10 月まで）
	大 谷 英 世	労働部労働福祉課（前横浜労働センター）
	田 村 進 一	建築部開発指導課（前土木部下水道課）
	牟田口 雄 彦	労働部職業安定課（前子ども医療センター）
	浄 園 英 史	工業試験所
	笠 井 郁 彦	藤沢県税事務所
コーディネーター	坂 本 茂三郎	川崎地区行政センター（前自治総合研究センター）
	中 村 英 二	自治総合研究センター