

第 **7** 号

1999 November no.7

# 政策情報

Review of public policy, KAWASAKI CITY

# かわさき

特集

## 政策争点の整理・ 合意形成手法の開発

～いくつかの事例をケーススタディとして

座談会

## ゼロ・サム時代における 自治体職員の責務について

～松下圭一氏(法政大学教授)を囲んで

〈聞き手〉木場田文夫 曾禰純一郎 三浦 淳

赤木 茂 太田 直

川崎市における公有地情報の公開をめぐる	赤木 茂
竹内謙鎌倉市長に聞く～緑地保全の現代的意味	竹内 謙
「都市型社会」における行政の役割とは ～緑地保全施策の検討を通して	内海麻利
コミュニティ施設の活用と学校施設 ～地域住民の合意形成の必要性	川崎市学校施設 活用研究会
地域開発における広域化・狭域化の バランスをめぐる～事業評価の視点より	川崎一泰
循環型社会の実現に向けて～市民の取り組み	飯田和子
循環型社会の実現に向けて ～量から質への転換	木村浩三
政策形成過程の公開 ～会議公開条例が期待するもの	大谷悦夫
地方分権の到達点と今後の課題	高橋慶子

## 成

成熟社会を迎え、戦後社会を形成してきた「成長型」の社会システムの転換が求められています。こうした時代にあつて、自治体現場でも、行政改革をめざす政策・制度の開発・研究の取組が、あらゆる職種を通して、職員一人ひとりの課題となつてきています。そのためには、職員個人の自由な発想による創造的意見・提案がなによりも重要になってきます。本誌の刊行の狙いもそこにあります。行政改革をうながす多様な意見の発表・交流の“ひろば”として、本誌に発表された職員の論稿は、原則として職員個人の意見・提案であることをご理解ください。(編集部)

最近、私は、日頃から川崎市の政策づくりにご協力いただいている研究者や市民の方々との対話を一冊の本にまとめました。タイトルが『川崎の挑戦—21世紀へのメッセージ』というやや大袈裟なものになりましたが、本の出版を思い立った動機は、予測困難な時代にあつて、都市政治・行政のあり方と、川崎という都市がこれから進むべき方向を確かめる機会にしたいということでした。

そのなかで、対話者の研究者の方から、市長としてのリーダーシップ観を問われ、私はそこで、つぎのように答えました。

「市民の要望は多様であり、しかも一つひとつの要望には切実なものがある。そのことを十分理解したうえで、しかし、財源にしろ職員にしろ、そこに投下できる政策資源が限られているとすれば、優先順位を遅らせたり、場合によっては施策のスクラップということも考えざるをえない。組織の長として、そこでの決断を逃げるわけにはいかない。

しかし、政治は市民との信頼関係がなければ成り立たないことも事実である。では限られた政策資源のなかで、

すべての市民要望に応えきれないとして、それでも市民との信頼をつないでいくにはどうすればよいか。基本は市民の声を聞くということが前提になるが、施策選択のプロセスを公開し、事業の優先順位について、その理由を市民にきちつと説明していく以外に方法はないだろう。

もう一つ、現段階では、必ずしも緊急の課題でなくても、将来予測のなかで、先行して手を打っておかなければならない施策もある。その場合は、困難な課題があつても決断せざるをえない時がある。そういう意味で、〈決断と調整〉が私なりのリーダーシップ論だと発言しました。

市長とは、いくつもある選択肢のなかから、最終的に決断しなければなりません。しかし、そこに至るプロセスのなかでは、いろいろと悩み、逡巡することがあります。その際、確信をもった決断ができるかどうかは、事前に、さまざまな角度からの試案が市民をふくめて討議されていたかどうかか鍵になってきます。

九〇年代にはいり、護送船団方式の限界とか官僚の失敗など、日本の政治・行政に対する厳しい批判がありま

す。そうした批判が起こる背景には、行政の判断には間違いがない、さらには公共的課題は行政が決めるものだという暗黙の前提があつたように思います。

しかし、都市型社会になり、市民間の利害が複雑・多様になってくれば、さまざまな政策争点を公正で透明な手続きのなかで調整し、一つの方向にまとめ上げていくことが極めて重要になってきます。

そういうプロセスがあつてはじめて、最終的な決定機関である長・議会での判断もよりの確なものになっていくと思えます。今日の地方分権改革という、自治体の自己決定という言葉も、こうした考え方に基づいたものでありましよう。

そういう意味では、それぞれ施策を所管する組織であれ職員個人であれ、こうした時代の流れをよく見極め、多様な市民意見や提案を一つの意見にまとめあげる合意形成の技術に習熟していくことが求められてきますし、〈調整と決断〉は、立場の違いはあつても、今後、自治体の仕事にとって大切な規範となつていくものと考えています。

特集  
**政策争点の整理・合意形成手法の開発**

特集企画にあたって ⑥

いくつかの事例をケーススタディとして

座談会

**ゼロ・サム時代における自治体職員の責務とは**

松下圭二氏（法政大学教授）を囲んで

【聞き手】 総務局行政システム推進室主幹

木場田文夫・財政局財政課主幹 曾禰純一郎

総合企画局企画調整課主幹 二浦淳・総合企画局公有地調整課主幹 赤木茂・総合企画局分権推進担当主幹 太田直

⑧

土地情報の整理・公開の試み

川崎市における公有地情報の公開をめぐる

総合企画局公有地調整課主幹 赤木茂

⑬

開発と保全の相克の中で①

竹内謙鎌倉市長に聞く 緑地保全の現代的意味

鎌倉市長 竹内謙

⑳

開発と保全の相克の中で②

「都市型社会」における行政の役割とは 緑地保全施策の検討を通して

総合企画局都市政策部専門調査員 内海麻利

㉒

既存資源の有効活用

コミュニティ施設の活用と学校施設 地域住民の合意形成の必要性

川崎市学校施設活用研究会

㉓

政策評価の試み

地域開発における広域化・狭域化のバランスをめぐる 事業評価の視点より

総合企画局都市政策部専門調査員（法政大学大学院博士課程） 川崎一泰

㉔

ごみ問題への視点①

循環型社会の実現に向けて 市民が望む新しい法制度

川崎ごみを考える市民連絡会 飯田和子

㉕

ごみ問題への視点②

循環型社会の実現に向けて 量から質への転換

環境局減量資源課主査 木村浩三

㉖



情報公開

政策形成過程の公開～会議公開条例が期待するもの

総務局情報管理部行政情報課主幹 大谷悦夫 57

地方分権

地方分権の到達点と今後の課題

総合企画局都市政策部分権推進担当 高橋慶子 60

本市の政策展開から①

川崎市住宅基本計画(平成二十一年五月改定)について まちづくり局総務部企画課主査 小林延秀 63

本市の政策展開から②

男女共同参画社会の実現をめざす市民の取り組みについて 市民局人権・男女共同参画室担当主幹 糸川孝 66  
～平成二十年度川崎市女性問題調査研究事業事例報告から

研修・研究レポート①

迫り来る施設更新時代への対応～ハコ物行政のターニングポイントをとらえて 多摩区役所区民福祉部保護課主査 大道進 69

研修・研究レポート②

「アメリカ障害者法」に学ぶもの～第16期海外派遣研修から 建設局土木建設部街路課 粕谷由紀子 72

研修・研究レポート③

主催旅行契約における規制について考え、感じたこと～大学院派遣研修から 財政局財政部契約課(横浜国立大学大学院派遣) 寺澤昌恵 74

研修・研究レポート④

二年目を迎えたシリコンバレー派遣事業～シリコンバレー通信④ 経済局産業政策部国際経済担当主幹 小泉幸洋 76

研修・研究レポート⑤

友好交流から政策交流、地域の国際化へ～韓国・富川市派遣職員から 総務局交流推進課 小田切督剛 78

市民の目 農業を担う私たちの活動 あかね会 坂本洋子 80

現場の目① 「健康づくり宮前区をつどい」市民と職員の双方の展開から 宮前区役所保健所健康課主査(保健婦) 大森ちよ寿 81

現場の目② 生活保護のケースワークに携わって見えてきたもの 宮前区役所区民福祉部保護課ケースワーカー 荻田真 83

記者の目 「疑り深さ」も大切に 共同通信社川崎通信部 山下憲一 84

川崎元気企業紹介② 新ものづくりベンチャーズの時代 財団法人川崎市産業振興財団総務課主任 櫻井亨 89

川崎市政日誌(一九九九年月～六月) 84

私が薦める一冊の本 17・32

編集後記 91

麻生区市民健康の森整備構想発表会

特  
issue  
集

政策争点の整理  
合意形成手法の開発

いくつかの事例を  
ケーススタディとして



## 特集企画にあたって

分権型社会への移行、経済や社会環境の変動とも関連して、市民の意識も大きく変わりつつあります。ものの豊かさから心の豊かさへ、使い捨てから省資源・リサイクルへと、価値観の変更や生活様式のみつめ直しが図られ、川崎市の各地でも、福祉や緑など、まちづくりに向けた市民による広範で多様な、そして主体的な活動が盛んになっています。こうした意識や活動の高まりは、地域社会の課題認識をより一層深め、さらに、自らも参画してこれらの課題に対応しようとする自治意識の高揚へとつながっています。

このような自治意識の高まりの中で、自治体が情報を独占し、自らの責任だけで課題解決にあたらうとするならば、そこには、市民意識との間に大きなヒズミが生まれ、地域社会への愛着や地域参画に根ざした市民からの多くの批判を受けることとなります。

今回の特集では、川崎市における「政策争点」のいくつかをとりあげました。川崎市が抱える「政策争点」を自らが提示することで、合意形成にあたって情報公開が当然の前提で

あることや、どうしたら共通の視点をもてるか、設定した共通目標に対して、お互いがお互いの変容を容認できるか、いま求められるべき新たな行政手法を模索します。

私たちは、「政策争点」を次のようにとらえます。

それは、一面では相対立し、隔たりの大きなものではありません。しかし、そこにある共通項、目標とすべき方向性が見出だされるならば、その対立は、お互いの譲歩と妥協によって解決の方向を見いだすという市民社会の構築、新たな公共を築く手がかりになっていくはずで、言い換えれば、「政策争点」とは、新たな時代を築こうとするさまざまな波頭の塊であり、地域社会を愛するがゆえのお互いの意識のぶつかりあいであり、それらさまざらありあい、からみあうことによって、自治体現場からの一つのうねりに昇華されていくべきものと考えます。

私たちは、ここに大きな期待を寄せるとともに、新たな時代の快い足音を強く、そしてそれが確かな響きであることを希望しています。

座談会

# ゼロ・サム時代における自治体職員の責務とは

## 松下圭一氏（法政大学教授）を囲んで

聞き手 総務局行政システム推進室主任

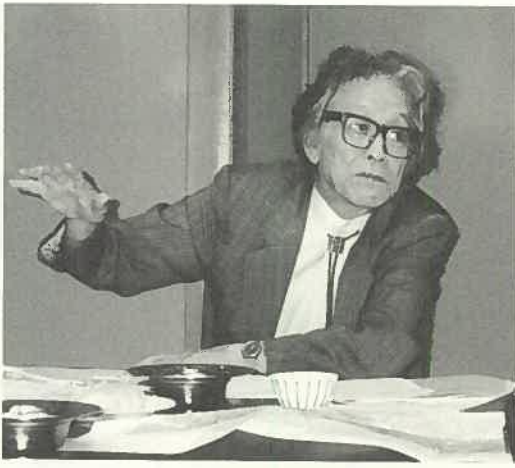
木場田文夫 財政局財政課主任

曾禰純一郎 総合企画局企画調整課主任

三浦 淳 総合企画局公有地調整課主任

赤木 茂 総合企画局分権推進担当主任

太田 直



編集部 今日には松下圭一先生をお招きし、「合意形成手法の開発」をテーマにみなさんと議論をしたいと思います。なぜこの特集を組んだかと言いますと、自治体政策を市民の合意形成のための「技術」つまりアートとしてとらえていらっしゃる松下先生の主張にヒントを得ています。地域の多様な政策争点を起点に、それを課題整理から政策化、つまり計画・施策として、可測性のある制度として組み立てていく。そのとき、財務・法務の重要性がでてきます。当然、この過程には長・議会による決定がはいります。この全過程を透明化しながら市民合意を得るための技術としてとらえるという考え方です。そして、この技術の習熟に、自治体職員の固有の課題があり責任もある。「市民合意」ということから、市民の側からみれば、この技術は市民が行政をコントロールする技術としてとらえることもできます。先生は、このことを、市民による「政策型思考の習熟」という言い方で強調されております。こうした視点からみた場合、川崎の課題とは何なのか、また、川崎市の職員は何をすべきかを考えて見ようというの、今日のテーマになります。

じつは、当初は編集部のインタビュー企画を考えていましたが、先生の方から、川崎市の一番アクチュアルな課題に取り組んでいる職員の皆さんと議論したいというご提案をいただきました。

松下 個人インタビューを断つたのには理由があつて、職員の発言のチャンスをつくるのが、この雑誌の課題だからです。他の自治体の雑誌のおおくはいわゆる職員へのお説教になつているわけです。だから誰も読まない。職員が発言しているため、「政策情報かわさき」は市販もできるようなつた。私個人とのインタビューではこの雑誌の性格を崩してしましますから、やはり職員の方々が参加すべきという考えです。

編集部 それでは早速はじめたいと思います。いま日本の自治体は分権改革の取り組みがはじまっていますが、他方で財政危機をむかえるなど、構造的な転換を迫られています。今日お集まりいただいた職員は、川崎市が構造転換を果たすうえで、すべてというわけではありませんが、主要課題を担当している方々です。そこでまず、それぞれ担当している課題を率直に述べていただきながら、川崎市が

取り組むべき問題、また、職員が果たすべき責務について、先生といっしょに議論をすすめていきたいと思ひます。では、木場田さんから順にお願いします。

### 川崎の行財政システム改革 何が問題か

木場田 平成八年度から行財政システム改革の推進に向けて基本方針、実施計画を策定し改革に取り組んできました。当初は、計画期間の三年間で改革をきっちりやれば財政再建ができて、あとは通常の状態に戻れるという目論見だったんですが、逆に事態はますます深刻化してきているということで、平成一一年度から、新たに第二次実施計画をつくり改革にとりくむことになってしまいました。

本年一月、第二期パワーアップ川崎・懇談会から「危機意識の共有化による新たなパートナーシップの確立と二一世紀の市民社会を展望した自治体運営のあり方」と題する提言をいただき、それに基づいて改革を進めていきます。これは、自治体や市民社会を取りまく状況を厳しく認識して、危機意識を共有化することから新しいパートナーシップを確立し、二一世紀の市民社会の扉を開いていこうという趣旨になつています。この提言にそつて実施計画をつくり、改革の基本的な方向を四つほど定めております。

その第一は、「開かれた施策決定システムの構築」です。今回のような財政危機を生み出した要因のひとつとして、今までの施策決定のあり方に問題があつたのではないかと、無駄な公共投資や事業をやり過ぎてきたのではないかとという批判があり、さらには、市民自身も豊かな財政状況を背景にして行政に依存しすぎてきたのではないかと、甘えがあつたの





緊急雇用対策とか緊急少子化対策の補正予算を提案しているわけですが、そういったものは突如国の政策で織り込まれてきて、自治体もある程度受けざるを得ない部分があります。そういったことが去年あたりからかなり続いてきて、当初予算では起債に頼るのを抑制したとしても中間段階で増え、決算では増えざるを得ない、こういう状況になっております。交付税についても、市税の落ち込みをカバーするのがせいっぱいですので、今後の見通しはきびしいものがあります。

今まで右肩上がりできた時には吸収できていた部分が、歳出構造の規模そのものがかかりふくれあがってきて、それをどう歳入に見合ったかたちに切り換えていくが大変に大きな課題となっています。今後、介護保険が入ってまいりますし、川崎の高齢化が今後急速に進むことも予想されております。職員の退職手当も、今のところ平成一九年度（二〇〇七年）にピークを迎え、今のほぼ倍近い退職手当（約二〇〇億円）を用意しなければまかなえない。このように、依然として厳しい財政環境が続くことが予想されます。

## 土地の買い戻し → 財政規模をはるかに超える

赤木 公有地調査課の赤木です。土地につきましては、土地開発公社や公共地先行取得等事業特別会計、土地開発基金というかたちで保有しています。それが五年、一〇年たつて使用できない状況で、単年度で買い戻しする部分が一〇〇億円少々の規模です。一〇〇〇億円を超える土地を持っていますので単純に考えても、毎年買い戻しをしても一〇年以上かかる規模の土地を先行取得している状況です。さすがにこれは財政規模から考え

てもまかないきれない。

じつは昨年の五月に最初の「中間報告」を出しまして、川崎市が自治省の指導のワクを超えた対策にうって出ると新聞報道等もあつたんです。その後、当面どうするんだという検討の中で、現在土地に関して新たな目的を付与して有効活用をはかっていく類型。それから用地の交換ということで、市が必要とする土地と交換して使っていく類型。それと売却処分する類型。目的がなかった土地に関しては新たな目的付与か、そうでなければ売却か売却。それ以外の道路・公園等の用地に関しては基本的には財政の努力で少しでも財源を回して買い戻しをしていく、そういったことで、こつこつやっけていくというニュアンスに変わりつつあります。

特にこの問題でややこしくなっておりますのは、土地開発公社が市とは別法人ですので、その関係で土地開発公社から市が土地を買い戻す際に、通常の実勢地価からしますと、かなり割高の金額で買うこととなります。そのことに関して市民オンブズマンの方などから、それは不当な価格で買うことになるのだから地方自治法に違反しているし、買い戻しをすべきではないといった指摘を受けております。特に、南伊豆の市民保養施設用地について買い戻しの差し止め訴訟を提訴されてまして係争中です。

松下 三鷹市です。その問題が市民からの訴訟になっております。

赤木 したがって、大胆な対策を講じれば、当然血が出る。そこに大きなジレンマを抱えています。

松下 先送りにして抱えていても利子が膨らむだけです。

赤木 問題は深刻化するんですが、問題の表

面化が避けられる。その辺が私どもが対策を講じる担当ですので、どのような方向性を打ち出すか、苦悩している現状です。

## 総合的な政策評価 → 事業選択のシステム確立

三浦 私の担当は政策評価・事業評価ということ、もう一つは、民間資金を活用して公共施設などを整備するPFIです。

まず、政策評価・事業評価ですが、このことにつきましては川崎は随分と前から問題意識をもつてとりにくみを進めてきたと思っております。一〇年近く前から科学的で計画的な行政運営を図るためにはどういったことが必要なのかということ、内部的な検討を進めてきました。それが具体的な形として見えてきたのがまず計画進行管理・評価システムです。

これは平成八年度から庁内の研究会を立ち上げて取り組みを進めてきましたが、現在は試行的な運用を行っております。このシステムは、中期計画に盛り込まれた事業、新中期計画では二八〇事業ほどになりますが、これとこの中期計画事業を支える予算の中事業、これは九〇〇事業ほどですが、これを事業ごとに目的や事業内容・手法を明らかにするとともに、その事業を進行管理あるいは評価するための指標である成果指標を開発し、その指標により事業評価を図ろうとするものです。

この進行管理・評価システムとあわせて進めてきたのが「事業再評価制度」です。これは昨年の五月に要綱化を図ったものですが、いわゆる川崎版の「時のアセス」です。これは中期計画に盛り込まれたハード系の事業に対して、一定の時間の尺度により事業を見直し、対応方針案を作成し、これを案の段階で市民・議会に公表し対応方針を決定するとい

うものです。本年度のとりくみとしては、進行管理・評価システムや事業再評価制度などのこれまでの成果を踏まえて、政策・施策・事業・業務といった政策体系に基づく評価や事前・中間・事後といった政策展開の時間軸による評価などを整理して、オープンにできるような形で見直しを行い、最終的には、「総合政策評価システム」として構築していくために作業を行っているところです。

この総合政策評価システムは、先ほど木場田から出ました行財政システム改革の実施計画の中で「開かれた施策決定システム」を担保する具体的な道具だとなるものです。

もうひとつがPFIです。PFIにつきましては、本年の七月に法律が成立し、九月に施行されたところですが、川崎ではPFI単体で検討しているということではなく、ただいま申し上げました総合政策評価システムとリンクした形でPFIを含めた新事業手法として検討しております。

たとえばある施策推進のために新たな事業をおこなおうとする時に、事業の目的を達成するためにどんな事業手法がよいのか。直営・民間委託・公設民営・第三セクター、さらにはPFIや民営化などさまざまな手法が考えられますが、どのような事業展開を図るのがよいのか。費用対効果を考えながら事業選択をおこなうわけですが、そのための評価手法の開発はどうするのか。あるいは、事業にかかわる職員の人件費などを含めたいわゆるトータルコスト、さらには運営管理やメンテナンスの費用を含めたライフサイクル・コストはどうなるのか。事業を行う場合に、従来方式で実施する場合と新たな手法で行う場合のコスト比較やメリット・デメリットを総合的に評価できる手法や考え方として、PFI



「を研究していきたいと思っています。そして施策・事業評価と事業選択をあわせてできるような仕組みを、是非作っていきたい。」

先ほど話が合ったように、改革が進まない中で、起債償還費の増大ですとか退職金の問題とか、近い将来大変厳しい状況が予想されますが、とにかく、事業選択や施策決定がきちんとできるような仕組みを早く作っておく必要があるのではないかと思います。

## 分権推進 「区づくり白書」の経験を踏まえて

太田 分権推進担当の太田です。今回の分権の中身は、機関委任事務制度の廃止など国からの関与の縮減が主な内容になっていて、自治体の裁量の幅を広げる内容になっています。こうした状況の中で、拡大した裁量の幅をどう扱っていくのか、団体自治は拡大したけれど住民自治の部分はどうしていくのか。このことが、自治体改革を考える時の視点の一つになってくるだろうと考えています。

これまで自治体の側には、課題を発見し、解決策を立案し、それを決定し、執行し、評価するという政策過程の全般にわたってかなりあいまいな部分がありました。それは、国の官僚が政策を立案し、国会や閣議または省庁内で決定し、執行のみが自治体の仕事であるという、いわゆる立案・執行分離の原則があったからだと思います。また、その仕事やり方、執行方法についてもあらかじめ国で決めてくれるといったことすら多かったです。この政策過程を国に任せるのではなく、自治体自身で循環させていこうというのが、分権改革であり、自治体改革の一つの視点にかなければならないと思っています。

以前、僕は各各区の市民とともに、「区づ

くり白書」の策定事業をやってきました。それは誰々さんがこれをやって欲しいといった、別の誰々さんは別のことをやって欲しいといった、それらを市民ニーズだとして別々にとらえるのではなく、市民の中で話し合いながら、何が地域で課題となっているのか、その解決のためには何が必要なのかを市民合意というかたちでつかまえ直そうという作業でした。うまくいったかどうかは別にして、市民間の合意、市民と行政の合意づくりを模索してきたわけですね。これは、国の示すメニューの中から地域に合うものを選ぶだけではなく、自治体自身で地域課題をしっかりとつかみ、解決策を立案したいという意識でやってきたことです。

いま三浦の方から出ました政策評価も始まった。案外、いま分権、分権といっているけれど、川崎ではすでに分権が必要となる自治体内の課題について、それなりにつかまえるがらやってきたのかなと思っています。

しかし、そうした「区づくり白書」などの経験もふまえて言うと、僕ら自治体内部の人間がいくら頭を悩ませても、それだけではダイナミックな改革はなかなかできないのではないかと。明治以降ずっと続いてきた行政体質を変えるには、市民統制といったものを強めていく以外には有効な方法はないのかなと思ったりしています。

そこで、市民意見を行政に取り込む仕組みづくりとか、市民と行政の情報共有が前提となるパートナーシップ型事業を進めていくことが必要である。その一つのかたちとして、川崎なりのパブリック・コメント制度を作っていったらいいのではないかと、そんなふうを考えています。審議会などの力を借りながら、これまでの「区づくり白書」などの経

験もふまえて、それらをオーソライズしていただきたいと思っています。

## 条例化の取り組み状況

松下 分権一括法による一九九九年の条例改正は、どのような対応を想定されておられますか。

太田 まだ政省令も出切っていないので、はっきりした数字は出ていません。今年度の条例改正は分権一括法に基づくものから、改正自治法の「四二条二項」の「権利を制限し、義務を課する規定」や「二八条で手数料について必ず条例化しなければならないこと」への対応、個別法の改正によって引用条項が変わった条例の改正など、来年三月までに全「国三三〇〇」余りの市町村が必ずやらなければならない作業です。これらは、一四二条二項の解釈の違いや、手数料条例を一つにまとめるか個別条例に規定するかといった技術の違いこそあれ、内容的には自治体間でたいした違いは出てきません。

むしろ、先生がよくおっしゃっている先駆自治体と居眠り自治体の差が浮き彫りになるのは来年度以降だと思っています。機関委任事務制度の廃止にみられるように、今回の分権改革の意義は自治体の政策決定の範囲を広げたことにあるわけですから、拡大した自由度の中で何を政策化するのか、それを条例としてどこまで制度担保するので大きな違いがでてくると思います。

例えば、昨年一月に地方分権を先取りする形で工場立地法が改正され、一律二〇%と決まっていた工場内の緑地率が一五%から二五%の範囲で条例で決められるようになりました。川崎臨海部の工場は、法施行以前につ

くられたものが多いため、平均すると八%に満たない緑地率ですし、二〇%の緑地率が足かせになってリニューアルが進まず老朽化し始めています。この自由度をどう生かして緑のある安全な川崎臨海部としていくのが政策の課題です。こういった問題意識から、川崎市では昨年度に研究会を設置して条例制定についての指針づくりを検討し、重要な政策は原則として条例化しようとの方向性を提言してもらいました。

## 庁内改革の基本論点 危機の実態を公開すべき

松下 川崎市がとりくんでおられる課題をおうかがいしたわけですが、川崎市は政令市ですから、たしかに頭がクラクラするくらいいきびしい大問題がかさなっていますね。しかし、よく考えてみますと、これらの大問題は、川崎市だけではなく日本全体の問題です。自治体理論家たちにも責任があるんだけれど、日本の自治体の位置の構造変動を的確にとらえてこなかったことからもきています。簡単に言えば、市民の方も職員の方も、市政の幹部の方も、また高度成長、それからバブルの段階の考え方をつづけているため危機感がない。

だが、まず第一に一九六〇年代前後には一〇%という成長率があり、それが段々下がってきて、九〇年代に入れば三%ぐらいになって、それから国の政策失敗が追いつきをかけ今はマイナスです。だが今日の不景気を乗り越えれば、成長率があがって税収が増えるかというが増えない。つまり、財源はゼロ・サム状況ないしマイナス・サム状況に入った、もし今後、景気が回復して財源がふえても、それは新しい政策には使えない。今までの累



積赤字を整理して借金を返し、公債費の比率を一〇％に落とす必要があるからです。それから、のちにのべる人件費膨張がある。この問題状況をはつきり広報などに載せるべきです。

第二に、少子高齢社会に入っていく。日本の市町村はこれまで、こども、若者向けの政策を中心にやってきた。だが、少子高齢社会にはいるため、当然政策の組み直し、これにともなう職員の人事配転は当たり前となる。いわゆる若年者が多かった時代にできた保育園・幼稚園・小中高をそのまま残しながら、高齢者用の政策をプラスすることはもうできません。政策体系全体を組み替えなければならぬ。だが、庁内の縦割り組織は、組織擁護のため相互に調整できない。文部省もようやく、厚生省と連名で空き教室を福祉施設に転用するには、「補助金等適正化法」の運用を変えて、報告だけでよいという通達を出します。しかし、この転用すらすまさない。教育委員会はまだ聖域として空き教室はないという。これでは少子高齢社会に対応できない。第三に、デフレ状態にあるのに、バブル時代にできあがったコスト感覚をそのまま維持しているということ。入札問題もこれです。実際にはデフレなのに下がらない。民間ですと建築費などは相当さがついていますね。公共事業の場合、それがなかなか下がらない。入札方法から見直さなければならぬ。企業はデフレ時代は大儲けとなる。

以上、この三つは構造問題です。これはすべて自治体に当てはまる問題。つぎに、個別自治体の責任に属する問題が二つある。

一つはバブル期に踊った自治体は大変です。一番典型的に現われているのが東京都ですが、大都市圏の県の財政は破綻状態です。農村県でも岡山県、長野県が著名です。

それから、人事管理に真剣にとりくまなかつた自治体です。職員の年齢構成が高齢化して、庁内自体が高齢社会になる。終身雇用、年功序列賃金ですから、人件費が増大し、退職金危機がやってくる。一九六〇年代は年齢構成がピラミッド型だった。今は菱形で、あと七、八年から一〇年たつと完全な逆ピラミッドになる。これだけの問題をもつ職員年齢構成は、はつきり公開しなくては行けない。公開しなければ、市民は退職金積立であるいは積増しなどを許容しないでしょう。

庁内改革の基本論点は以上にあります。これをつねに表にだして、市民、職員が議論をすることが不可欠です。ともかく従来、財政では大福帳式の予算・決算が帳尻が合えばいいという形でやってきたのですが、これからは連結財務方式をとって、地方公社、第三セクターなどの外郭組織をふくめて、総体としての資産がどれだけあり、負債がどれだけあるかを一件ごとと時価ではつきりさせ、公開する。それから人件費、退職金が年度ごとにくらかかると、また年度ごとの公債の返還額を公表する。もしこの二つのピークが重なる年があればその年は予算編成ができないと思います。この論点は予測できるわけですから、今日から公開してとりくむ必要がある。そのうえ、不況が長びけば、それ以前に財政再建団体に転落することもありえます。

この三つの一般的要因と、二つの各自治体の個別責任の問題は、これを公開しない限り、解決方法がでてこない。

## スクラップ・スクラップ&

### ビルドの時代

職員一人あたり市民二二〇名が限度

松下 行き着く先はどうなるか。東京の小金

井市では、実に職員一千人のうち二百人が勸奨退職を職員組合と合意した。経常収支比率

一一〇前後となり、退職手当債を発行するために、自主再建計画を出さざるを得なくなつたためです。五人に一人が勸奨退職となつた。かつて小金井市は職員一人あたり市民八五名だった。それをゼロ採用を何年もつづけて、ようやく市民一人あたり百人台までもつてきた。これからの市は職員一人あたり一二〇名以上でないともちませんが、今度の五人に一人の勸奨退職でようやく職員一人あたり一二〇名となる。マスコミでも有名になっていますが、さらに減員を考えているようです。問題が典型的にしているのでお話ししました。木場田 川崎市の場合は現状です。逆ピラミッド型に近い状況になっています。また、職員の平均勤続年数を見ますと、昭和四八年には平均八・八年だったんですが、平成一〇年にはちょうど倍の一七・六年になっています。川崎の場合、平均年齢が高いということが退職金の問題などとも関連して今後大きな問題になるのではないかと思います。職員数に關していいですと、すでに昭和五六年から定数条例を凍結しておりますし、行財政改革に取り組んできたここ数年は、局の統廃合などの効果もあり、減少しています。それでもいまだに、特に自治省あたりからは川崎は職員数が多いということを言われ続けられておりますけれども。

松下 公式には、川崎市は人口一二四万人で一六、四〇〇人だから、職員一人あたり七六人。政令市は県なみの仕事をしているから多くてよいといつても、政令市間で職員一人当たり市民数を比較してみますと、市民数で二倍の差がありますから、政令市間の実態をくわしく比較し公開する必要があるでしょう。

この公開がなければ庁内でも調整どころか議論もできません。

木場田 七六人というのは水道、交通、病院などの公営企業等の職員を含めた数字ですから、それを除くと九九人、さらに教育・消防の特別行政職員を除くと職員一人あたり一三四人になります。川崎市の職員数が多いのは、川崎の人口、とくに若年世代の人口が急増した七〇年代に、市民の要望に応えるかたちで保育園などを数多くつくつたり、清掃事業など市民生活に密着したサービスに力をいれてきた結果でもあります。いわば、行政が時代の要請に応えてきた結果でもあるわけで、少なくとも今日までそうした施策が市民のたかい評価を得てきたことも事実だと思います。もちろん、そうした施策もふくめて市の事業、サービス全般について、提供手法のあり方をふくめた検討の時期にあるのは確かですが。それから、職員数が多いということが話題になるたびに「だから民間委託」とよくいわれるのですが、そうとばかりも言えない。民間委託の費用対効果も同時に検証すべきだと思ふんですが。松下 ええ。職員一人あたり市民数は数え方でそのように数字が動きますから、政令市間の比較が大切なのです。一般市では病院をのぞき外郭組織のすべての常勤職員をふくめて職員一人あたり一二〇名以上でないと財政はもうもぢません。ついで、外部委託ですが、安くなるというのは、かならずしも安くならない。委託された民間業者が地域独占だったら後でどんどん上がつってくる。コンピュータもそうでしょう、ソフトを押さえられていまして、はじめは安くて年々上がついていく。そうすると、原価計算、事業採算のできる職

員プロを育て、プロジェクトチームを作って  
他市と比較して公開する。そういう人材を養  
成せずに、民間委託だけを万能業のように考  
えると失敗します。

問題の核心は右肩上がり及びバブル段階は  
政策のビルド&ビルドの時代だったため、安易  
にも増やしてビルドしてきた。これからはス  
クラップ&ビルドからさらにはスクラップ・ス  
クラップ&ビルドの時代に入るといふ危機意  
識をもっているかどうかが各自自治体に問われ  
るわけです。しかも、このとき、スクラップ  
は政策だけではなく、組織もスクラップせざる  
をえないわけです。また状況によってはす  
ではじまっていますように、個別自治体の  
自治責任として減給、減員も必要となる。す  
でに国は財政破産ですから、各自自治体が独自  
責任でとりにくんでいくのは自治体であるかぎ  
り当然です。

三浦 基本的にはそういう認識を持ってやる  
うということできたんです。平成五年の時か  
ら明らかに財政の構造的な変化があったわけ  
です。中期計画にしても、投資的経費は単年  
度あたり、一般財源はわずか四百億円くらい  
ですよ。ところが先ほど曾補も言ったように  
財政の中期的な見通しでは一般財源のベース  
で毎年三百億円から四百億円規模で財源が不  
足するという状況なんですから、当然のこと  
として、中期計画の策定においても財源面か  
ら大変厳しい制約があるわけです。

## 量から質整備へ ～思考の枠組みを変える

松下 財政緊迫そのものですね。長期計画に  
は将来の夢をのせることができるかもしれま  
せんが、今日の中期計画はスクラップ・スク  
ラップ&ビルドのための計画となります。中

期計画ができないということは、ビルド&ビ  
ルドを考えているからです。しかし心配する  
ことはない。というのは、川崎市ではすでに  
巨額が必要だった下水道は終わり、またハコ  
モノをふくめて、いわゆるシビル・ミニマム  
の量充足はほぼ終わっている。幼稚園・小中  
学校の再編問題はあっても、余ってくる  
ため高齢者用に転用もできる。

これからの自治体の仕事は、量充足はほぼ  
終わっているわけだから、質整備中心の微調  
整型になる。この転換ができないから、パブ  
ル時代に大型ハコモノを各自自治体は競ってつ  
くりムダな土地の先買いをやって今日の財政  
緊迫となった。国ないし大蔵省の政策失敗ば  
かりでなく、個々の自治体の政策責任も問わ  
れる。今後は政策評価もすすめながら、スク  
ラップ&ビルドをとまなうこの微調整の政策  
手法をどう開発するか。

さらに、自治体はすべての公共施策をにな  
うことはない。市民活動や団体・企業とのネ  
ット・ワークをつくる。これは今度の高齢者  
介護問題がまさにそこを狙っているわけです。  
そういう市民の活力、団体・企業の活力を組  
み込んだ政策システムをどうつくるかが問わ  
れている。行政で全施策を請け負うという、  
従来の考え方は、市民や団体・企業の水準が  
低かったときの反映で、今日では市民や団  
体・企業の水準があがって「行政の劣化」こ  
そが問われています。このシステムづくりの  
能力を川崎市の職員が持っているかどうかこ  
そが問われている。そのうえこれまで長く抱  
えているビックプロジェクトについては、思  
い切って見直さなければならぬ。

そうすると悲観することはない。もう一九  
六〇、七〇年代のようなナイナイづくしの時  
代は終わっています。ですから、この質整備

をめざした微調整をいきいきとやれる職場づ  
くりが必要で、これを庁内でおしすすめずに、  
職員が従来の縦割り行政に立てこもっていた  
ら何もできない。つぎは、これをやるリーダー  
シップをだれがとるかという問題となりま  
す。早く手を打った自治体が自治体間競争に  
おける勝ちとなります。むしろ、今日の財政  
緊迫を都市型社会に即応する政策・制度再編  
の好機としてとらえ、積極的にとりくむべき  
でしょう。

三浦 我々の発想も、すべてを行政がになう  
時代ではないという認識をもっています。今  
回の中期計画のローリングにあたっては、パ  
ートナリー型事業の積極的な展開という  
ことを計画策定の視点としています。

また、大規模プロジェクトの見直しにつき  
ましても、臨海部のサッカー場や新川崎地区  
のドーム球場などについて、先ほど述べまし  
た事業再評価制度を活用し、対応方針の案を  
市民に提案し理解を得て、中止や休止にして  
おります。

松下 政策評価にはパッサリ型とアミカケ型  
があります。このパッサリ型ですね。

三浦 ぱつさりやつたのも一部あるんですが、  
先生がおっしゃるようにまだまだ引きずって  
いて、なかなか断ち切れないものもあります。  
赤木 臨海部のサッカー場、ドーム球場、あ  
るいは総合文化施設、これはあくまで構想段  
階であって着工はしていない。実際に動いて  
いないのを止めようが、財務的にはまるつき  
り浮かないんです。例えば京浜急行の大師線  
地下化の問題があるんですが、これは、地元  
自治体の負担が大きい事業ですね。

そういったものが一端動き出すとこれはな  
かなか止められない。また、登戸の区画整理  
事業とか川崎駅の西口再開発、鹿島田駅前再

開発とかの事業計画がある。登戸については  
すでに事業に入って、川崎駅西口も近々、都  
市計画決定が打たれる予定があり、鹿島田は  
すでに都市計画決定が打たれた。先ほど、先  
生から基本的に「量」の時代は過ぎたと言わ  
れましたが、たしかに保育園とか学校とか公  
営住宅については、一応量は充足されていますが、  
質的な転換の時代だということはありますが、  
川崎の現実をみますと、いろんな事業が動い  
ています。また、都市計画道路の今の整備率  
はまだ五四～五五%。そういう意味では決し  
て量の充足が終わったとはいえないし、公園  
面積なんかについてもまだまだ低い。確かに  
下水道は基本的な整備が終わったけれども、  
高度処理というかたちで新たな事業が待って  
いますし、過去に巨大な整備をやった償還の  
圧迫もきている。だから、現実にはやっている  
職員からすると事業を止めるというのは非常  
に辛い、そういう意味では悲観的になる。

松下 それは認識の仕方に関連します。再開  
発事業もあるでしょう。道路計画もあるでしょ  
う。これはもう「量充足」と考えずに、微調  
整型の「質整備」政策と考えるべきです。公  
園面積にしても建設省基準を丸のみにするこ  
とはなく、むしろ防災計画との関連で緊急度  
をきめていくべきではないでしょうか。所管  
職員は計画があるから量が充足していないと  
いうわけですが、むしろ計画はたえず拡大し  
ていくため、いつまでも足りないという状態  
がつくられる。それに神社・仏閣なども緑地  
とみなしてよいではありませんか。公害は別  
問題で半永久的の課題ですが、他の施策につ  
いては今日では質整備のための微調整だとすれ  
ば急ぐこともない。人件費、退職金あるいは  
公債費との緊張のなかで、川崎市独自の戦略  
をたてながら、つまり長期・総合計画をたえ



ず組み替えながら、とりくむことにならざるをえない。

## ■本物の総合計画をつくるべき

木場田 先生が言われるゼロ・サム、あるいはマイナス・サム時代になった中で、我々は何をなすべきかということなんですが、世の中はまだ高度成長の夢を捨てきれないでいるんですよ。幻想をまだ持っているんです。

例えば財政が予算編成の前に、三〇〇億円の財源不足がありますと発表しますね。ところが、行政内部においてすら、この数字がどれほど深刻に受け止められているかということでは、いささか疑問です。もともと、こうした財源不足については、少なくとも平成一一年度までは、予算編成作業のなかで最終的にはなんとか穴埋めし、予算を作ることができた。そうすると「なんだ、厳しい厳しい」といながら、結局予算を組めたじゃないか」ということになる。最初は「三〇〇億足りません、危機的ですよ」といっても最後にはちゃんとつじつまが合ってくる。その背後にある厳しいやり繰りがなかなか表面的には浮かび上がってこない。そこはなんべん説明してもわかってもええなという悩みがあるんじゃないでしょうか。

松下 そうですね。大規模型の数字のヤリクリでごまかしてきたむくいといつてよいでしょう。時価による連結財務諸表（拙著『自治体は変わるか』第5章参照）をつくり、地方公社、第三セクターをふくめ外郭組織とあわせて総資産、総負債を大胆に公開しなければ、財務担当者も市の財務実態がわからず、数字アワセのトリコになってしまう。自分たちのつくった都合のいい数字にだまされた一九九

〇年代の大蔵官僚と同じ運命をたどることになりません。

木場田 手品を見ているような感じなんですよ。ね。そういう状況に入っているにもかかわらず、政策的な要望は相変わらず「これを作れ、あれも作れ、もつとこういふサービスをして！」ということが多い。総論としては、行政改革をきちんと進めるべきだ、職員数を減らせ、時代に合わない施策やサービスは見直せということが語られたとしても、各論になるとなかなか合意がえられない。

他方では、高齢者介護の問題はいうに及ばず、先ほど「量の充足」の話としてできました保育についても、少子化時代といひながら、とくに大都市圏においては、待機児の解消が大きな課題となつていますし、保育時間の延長や一時保育などの新たなニーズにも対応しなければならぬのが現実です。そういう中で我々はいまジレンマに陥っている、そこをどうやって突破しようかということですね。

赤木 一方でこういった厳しい数字がでているんですが、他方で、市営地下鉄をつくるという話もある。そこをどうバランスさせるか。松下 国でも国土計画とか経済計画はいわば事業部制の各省庁の縦割り計画のオセオセ状態ですから、そろそろ終りにしようという話になってきていますけれども、逆に自治体は、「時価」による連結財務諸表をにらみながら、総合計画を立てることになります。川

崎市の計画はどうなっているのか私は存じあげませんが、市町村や県は長を中心とするピラミッド型の組織ですから、財務情報を公開しながら本物の総合計画をつくれる。それには、大胆に財務状況を公開して市民参加、職員参加の手続で納得を得ながらすすめていく。もちろん、肉を切らせて骨を切るといった覚

悟は必要ですが、規範性があり実効性のある総合計画をたてながらすすめていけば理解は得られます。

計画の作り方が一つ問題なんです。私の考え方は、長期計画は一〇カ年計画とし、そのうちの前期五カ年は実施計画で予算の裏付けをもち責任をとる。後の五カ年は夢もいれる展望計画とします。実施するのは予算の裏付けが設定できる前期の五カ年分だけで、後五年分はわかりませんよといったかたちにする。しかも長の任期にあわせて四年ごとにローリングするわけだから、展望計画に入っている施策は四年に一回ずつ実施計画の中に組み込んでいくよう、計画の作り方自体を変える。

曾禰 いまの地下鉄整備計画は、一応財源の裏付けも精査した上で今度発表した中期計画のなかでは位置づけられているんです。松下 それだったら、やることになるかもしれません。だが、大型計画は最初の試算の数倍にふくれあがるのがつねにみられます。つまり、それぐらいの財源ならやれるというかたちで踏み切らせ、始まったあとはもう止められないため、予算規模がどんどんふくらんでいく。誰が試算したのか、責任をあきらかにしておくべきです。ことに地下鉄の場合、長期となりますから、とくに利子がどんどんふくらむ。ですからその試算や詳細設計も今日から公開の議論にゆだねる必要があります。

## ■連結財務諸表の作成が不可欠

松下 財務の問題ですが、公開すれば、専門家や市民から知恵もでてくるでしょう。外郭組織をふくめた連結財務諸表についてはバランスシートはつくる必要はないと考えます。売れない一般道路、上下水道、公園、それか

ら文化財などはのぞくから、企業会計でいうバランスシートにならない。むしろ資産は塩漬け土地をふくめて公有土地の原価、時価、利子総額など、細かく一件ごとに、あるいは負債の公債費、退職金などは将来の各年度ごとに公開する。

また、個別施策の原価計算は事前評価との関係で早く公表する。それから入場料をとるような美術館、体育館などは人件費、ランニングコストをふくめて各年度ごとに事業採算も公表する。これがなければ、連結財務諸表もつくれません。

原価計算は財政部だけではできない。個別の担当部課で原価計算の能力を蓄積する必要があります。人件費の試算は平均職員一人年間一〇〇万円前後となりますから、川崎市の平均人件費をつかうことになりました。第三セクター等の常勤職員もこれに加えます。

曾禰 これまでの財政指標には、それは入っていません。事業によるコスト、外郭団体の財務情報を含めた連結決算的な見方の重要性は良くわかっているんで、現在一生懸命に研究しているところです。

松下 ぜひ川崎方式をつくってください。自治省の経常収支比率とか公債費負担比率は本庁中心の外面の数字です。赤字のわきでいる外郭組織をふくめた連結財務諸表の作成が不可欠です。年度ごとの退職金を計算する場合も、外郭組織の常勤職員も入れなくては将来、計算があわなくなる。

日本の自治体は、国も同じだけれど、大規模方式に育っているから、連結財務諸表づくり、また原価計算ならびに事業採算の技術をいまだに持っていない。毎年の各部課の予算要求でも、補助金がありますからといって出てくるのが多い。また実際箱モノを作るとい



つても、セメント代しか予算にでない。とりあえず建物を建てるわけです。ランニングコストとか人件費は建った後にしか出てこない。しかも、昔はセメント代が高くて、人件費が安かった。今はセメント代が安くて人件費が高い。それに冷暖房完備だからランニングコストがかかる。建て替えるとランニングコストが数倍以上になってしまふのが実状です。そういう財務技術がまだ蓄積されていない。人減らさばかり議論するのは、私は反対で、職員の資質をどう高めるかをこの意味でも重視したい。財務技術をもっているベテランは新規採用すべきです。職員の水準がたかくなれば、各自治体の問題は情報公開もあつて具体的にたつきりしてやるではありませんか。

職員研修のあり方も抜本改善すべきです。曾瀬 予算編成にあつては、事業採算見通し、あるいは根拠法令などについては添付してもらつて、これを踏まえて議論しています。ただ、コストの中に人件費分までは算入されていないので、それをどうするかでカウソトしていくか、政策評価システムの中でも検討がはじまつていまして、それを予算編成とつなげようということでは一生懸命検討しているところなんです。

松下 遅いですね。天下の川崎市はもつと早くとりくむべきです。

## 自治体の政策水準は職員によつて決まる

木場田 「リストラ」という言葉がふさわしいのかどうかわかりませんが、企業が経営危機に陥つた場合は、まず不採算部門を切り落とし、採算の合う部門を軸にしながら、経営再建の道筋を付けていくことになるんでしょうけれども、自治体の場合は、まず、見直す

べき事業やサービスは何なのかという点で市民合意を得る必要がありますよね。その点が見直さなければ、その内容にそつて見直しを進めて行けばいい。ところが、その市民合意の内容が、そう簡単には把握できない。何を判断基準にすればいいんでしょうか。

松下 私はムダな既得権をつくる親切行政、請負行政は昔から反対でした。行政は不可欠のミニマム以上はしてはいけないというのが持論です。市民の要求、議員の集票、職員の思いつきに安易にのつて雑多でムダな細かい施策をたくさんつくり、これに職員、業者、当事者市民がそれぞれのかたちで既得権をもつていくわけです。施策については出発点の事前の評価が肝心なのです。今日、財源の右肩上がりで過信した水膨れ施策のツケが多く自治体ではまわつてきているわけです。事後評価についても、時価による原価計算、事業採算の公開からはじまります。そのとき序外の専門家市民、団体・企業から必ず知恵がでます。一般的判断基準は施策一つ一つ内容がちがいますからありません。合意手続が重要です。

木場田 いずれにしてもこれからは、厳しい財政の現状の市民にきつちりと説明しながら、この事業・サービスを、こういうやり方での程度やれば、このくらいの費用がかかりますと公開して、その内容と水準を決定し、また、費用負担のあり方も議論しなければならぬ。そうした、市民合意の手続きを経なければ本当の改革はできないと思つています。

ところが、やはり我々が日々悩んでいるのは、総論としてはゼロ・サム時代に入ったことを皆が理解しつつあるのに、やっぱりまだ幻想を捨て切れない部分が現実にはある。それをベースに要求が上がつてきて、そういう

中で、我々がどういう合意を取り付け、長の判断をもらうことができるか、そのところが非常に難しい。

松下 その点をどの自治体も組織の風通しが悪いから悩んでいる。一般論として言いますが、自治体の政策水準は長よりも職員の水準です。職員の水準がたかければ、どんな長が来ても一定の水準はたもてる。それから有能な長が来ればますます職員の水準がたかまると考えるべきです。職員の水準が低い場合には、どんな有能な長でもうまくいかない。職員が施策を法制にのせられないため、長の減俸条例を何度もみずから出している市もあります。政策対立と異なつて、職員が誰がみても違法の執行をやつてしまつとき長は減俸条例を出さざるをえない。しかも、長は事前にチェックできないではありませんか。ことに、川崎市は政令市ですからどんな有能な長でも全部決められない。としますと職員の水準の問題となります。職員の水準をいかにたかめるかを考えなければ、今日のような転換期は乗り切れない。しかも、これからは「予測」力のあるプランナー型あるいは庁内から市民間、団体・企業まで「調整」力のある「プロデューサー」型の職員の発掘養成が不可欠です。

三浦 川崎市は、これまで高度成長を支えてきた自治体ですから、人口も現在の二二四万人へと短期間で成長してきました。この間、拡大基調のなかで財源も増え、組織も大きくなつて、職員も一万六千人を抱える規模となつた。ところがバブルが崩壊し財源が伸びない中で、今までは違つた仕事をやっていかなければいけなくなつた。あまり金をかけないで効果的な事業をやらなければいけなくなつて、そういった能力が求められる時代に対応できる人材がまだ多くない。

松下 川崎市だけでなく新興市では日本のこの自治体でも同じだったわけです。そのうえ、自治体職員は機関委任事務中心のワクワクな中で国依存の書記型ないし技術型にとどまり、自治体独自の政策型思考・制度型思考をまだこなししていない。庁内ではまだ「事務事業」と言っている。政策は国が決めて、自治体は事務事業をおこなうという考え方です。これ自体がおかしい。政策は計画と施策と両方ありますが、事務事業とはちがう。この体質をどう変えるかです。

この体質を変えるにはプロジェクト方式をとり入れ、庁内の議論水準をたかめなければ市民の前にも出られない。それから、政策型思考・制度型思考を訓練するには自主研究サークルが庁内にどんなんでできていないと職員の行政水準はあがらない。月一回集まつて、政策の議論を自由にする。この積み重ねがないと、プロジェクトチームをつくつても誰も発言しない。そして、いつのまにか、どこかで、きまつている。だが、これではスクラップ&ビルドをめぐる政策・制度の再編はできない。

## 中間計画が大事 企画分権の時代

太田 僕は政策・制度の再編をするチャンスは、つぎの総合計画の策定時だと思うんです。川崎市は2010プランという基本計画をもつていますが、総合計画の作り替えというのが次のチャンスで、とにかく、これまでのような総花計画ではなくてなにに重点を置くのかをしっかりと示して市民の合意を得なければいけないんじゃないかと思つています。さつき先生は、これからは子ども、若者向けの政策から高齢者の政策だとおっしゃつた。

そういう政策シフトは、いくら財政が単年度予算でやるうとしてもできない。予算では、子ども施策と高齢者施策のどちらが大事かという相対評価はしないから、こっちからあつちの施策に重点を移しましょうということとはできないんです。これをやるのはやはり計画の役目だと思います。2010プランも、急激な社会状況の変化の中で七年近くたちますから、これをどういうふうに作り替えるのか、その時はどんな作り方をするのか、そもそも誰がつくるべきなのか、執行する主体は行政だけでなく、誰と誰なのかということを明確にせざるをえない。ひよっとしたら、それが政策転換の最後になるだろう。総合計画はそういう具合につかわなければならぬのだからと思っています。

松下 論点は、さらに深まって、計画担当者はこれまでは計画をつくるだけで、後は各部署がやれというわけです。そうではなくて、計画に携わった人で、これが緊急だと主張した人は担当部署という現場に移らなくてはいいけない。施策の実現について責任をとる。どこがうまくいって、どこがうまくいかないかを、次の計画の改定ときに生かすという、循環構造をつくる。でなければ計画は美文をつくただけでおわりです。

とくに大事なものは総合計画と個別施策をつなぐ「中間計画」です。公害防止だとか、子ども中心からお年寄り中心への市民施設のネットワークのつくり替えとかです。このとき、空き教室利用についての教育委員会と高齢者福祉課との間に、部課レベルでかならず内ケバが始まる。これを現場で調整できないければ、総合計画といつても美文にとどまる。つまり、部課という現場で話し合いがついていないと計画は実行できない。個別施策をめぐ

ぐる中間計画があり、それを集約するかたちで総合計画ができる。あるいは総合計画のもとで、中間計画をつくらなければ個別政策はもう実施できません。とくにスクラップ&ビルドをとまうとき、現場での調整が不可欠です。

私は企画集権の時代は終わって、企画分権の時代に入ったと考えています。企画課が参謀本部である時代はもう終わりました。とくに規模の大きな県あるいは政令市になればなるほど、企画は現場から浮いて、仕事の手順も分からない、原価計算もできない、そういう人が計画をつくりがちとなる。ここが問題です。

木場田 事業局の企画がいつもいきいきしているのは必要なことだと思うんですが、一方では、事業の現場ほど市民や議会の圧力が強いんですね。つまり事業を拡大しろ、充実しろという圧力が強いんです。

松下 だから川崎市全体で財政がどうなっているかとか、向かうべき方向について企画からつねに情報公開・発信するとともに、現場と企画、財務、総務と人事の循環構造をつくる必要があります。

木場田 人事の問題については、確かにおっしゃる通りかもしれません。今、我々が一番やりたいと思っているし、一部でやっていることは企画・財政・総務部門と各事業局の企画部門とが、どれだけ議論できるか、どれだけ議論してある一定の方向を見つけていけるかということです。

今後は、我々がきちんと市民と向き合って、これからの施策のあり方を具体的に提案しなければならぬ。そうしたことを迫られているのは事実だと思います。自治体は、一方的に仕事やサービスを止めるわけにはいかない

ですから、市民合意をつくりあげるためには、たとえば高齢者介護の問題はこうすべきだと、自己の職をかけて、各自がきちんと市民に向き合って語らなきゃならないわけです。そして問題は、そのときに何をもちって向き合うことができるか、ということなんです。気合いだけでは向き合っていけないですから。

松下 おっしゃるとおりで、先にも述べましたが、大事なことは新しい施策には必ず既得権ができることです。新しい施策をつくるとき、これはどういう既得権ができるか、わかっていないといけない。そのため、まず市民自治で解決できるところは市民にゆだね、ついでミニマム以上の政策は個人選択とし、シビル・ミニマムの量充足あるいは質整備として自治体としての政策責任がある領域でのみ政策選択をするという禁欲が必要だと思います。今日平成不況でなくても、政策資源はかぎられているのです。イイカッコシイによるムダづかいは禁物です。

木場田 ごみ問題にして、川崎は毎日収集を行い、その評価も非常に高かったのですが、それでも環境問題に対する意識の変化によって、いまの形でいいのか議論となっている。そうした問題提起が、むしろ市民から出ている。

松下 ええ、たしかに、市民の文化水準が職員の行政水準より高くなってきた。市民の方もそれぞれの生活・職業をめぐって専門家で、私はこの事態を「行政の劣化」といいます。

木場田 ところが、そうした主張が、議会を含めて最終的な多数派を占め、市民合意として形成できるかということになると、必ずしもそうじゃない。だからこそ苦労があるわけですね。そういった声を、我々職員の間でもいかに多数派としていくかという、その多数派を作るための、言い換えれば市民との合意

を作るための仕掛けっていうのは…。

松下 人件費をふくめ原価計算、事業採算をあるいはハコモノの全市にわたる分布地図などふくめた情報公開をおこなえば、市民から無駄な仕事はもう止めなさいと言ってきます。とくに、数字をあげて他市の同一施策等の失敗・成功との具体的比較の公表も、政策評価には不可欠です。

木場田 川崎でつくりかたっている「総合政策評価システム」も一つの情報公開のシステムだと思つので、そういうシステムを作るとか。

松下 アミカケ型の政策評価ですね。先にもいいましたように、政策評価にはパッサリ型とアミカケ型がありますが、具体的には各自治体それぞれ個性をもちますが、その中間でまみります。システムづくりを自己目的にしないようにしてください。最後は、長の責任による決断となります。

### 市民に説得力をもつ 情報開示方策を

太田 財政の危機的状况を公表したということになっていきます。「市政だより」などでPRできたかという、実はできていないわけです。見えるようにするということ、積極的にわかってもらおうとすることは別の話で、次元の違う話なんです。財政の危機的状况を多分わかってもらおうように出すことはできなかった。現状はできていないと思うんです。

松下 誰にもわかる連結財務諸表の公開といったインパクトのある政策情報がまだつくりだされていない。政策情報とお知らせ情報とは構造が違う。生の実態を公開する政策情報を出さなければ、市民、職員、議員、市長が情報共有できない。広報などのお知らせ情報は政策情報という「考える」材料になるには、あま



りに「口当たり」がいい。

先ほど話題になった財源不足の問題にしても、何百億円という数字はインフレでしか解決できないような国の何兆円の赤字債発行とおなじく、市民はたしかに不感症になっている。としますと、その数字がどういう意味をもつかを、工夫して政策情報ごとに争点情報に転化させる必要があります。現実には、市が破産して財政再建団体になると、職員はもちろん市民も現実の被害当事者になるのですから。太田 情報公開制度も、もともと情報はどこにあるのかということで、行政の透明性を高めるために文書を公開しようということから始まった。しかし、それだけじゃなく、会議の席にも情報があるんじゃないか、それは見せられないのかということでも会議公開となりました。そういうふうに、開示請求があれば出しますよという話と、課題を解決するためには市民の理解が必要なので積極的に出しますよという話には乖離がある。この乖離を埋めることをやらなきゃいけないわけですよ。松下 ええ。文書・会議の公開と情報公開とはちがうのです。ここでいう情報の公開は、川崎市政を考え、政策・制度改革に不可欠の政策情報ですが、市民・長・議会、職員が同一情報で議論しうる状況をつくりうるかどうか、政策情報の作成・公開のカナメとなります。曾根 ただ、本当に市民が必要なものとか、問題提起型のものを出すというのはまだ不足していると思います。財政としても、退職手当の問題を含めて、できるだけ整理して本当の数字を出すようにしています。また、予算編成に先立って確実に見込める財源をベースにして収支見込みも公表しておりますし、これもその時点ではきちんと詰めた本当の数字なわけです。その後、予算編成のプロセスの

中での財源対策等を行い、なんとか不足を埋めてきたというのがこれまでの実態です。

松下 ええ。ツジツマあわせから予測へと一歩ふみだし、問題提起型の争点情報をだすと、この共通の情報をふまえて、市民、長・議会、職員がはじめて議論できるようにになります。私は先をみこしながら、種々の意見間の合意をうるという「予測と調整」の手法つまりアートの政策だと考えていますが、ようやく論点がたまってきたようですね。

編集部 話は尽きませんが、時間もきましたのでここで終わりにしたいと思います。職員にとつて刺激的かつ耳の痛い話もずいぶんありました。今日の議論を聞きながら、実は本誌の創刊号で、先生から寄稿していただいた論文を思い出しました。そこでは「これからの自治体職員は、あらゆる職種をとおして書記型、労務型の職種は減っていく、プランナー型、プロデューサー型に変わっていく。それにつれ自治体機構は、それぞれの地域の『政府』であるのみならず『シンクタンク』になる必要がある。」という内容でした。これからそうした自治体像、職員像をつくりだしていかないかぎり、対市民への責任を十分果たせなくなるといってきょうし、職員の責任はますます重くなつてきます。川崎方式の「地域政府」をめざして、本誌もいっそう努力していきます。今日は長時間ありがとうございました。

## 私が薦める一冊の本

〔編集部から〕

冊になると思います。

〔総合企画局企画部副主幹 滝峠雅介〕

●書名 「ネットビジネス戦略入門」

出版社 翔泳社

著者 パトリシア・シーボルト／ロー

二・マルシャック著、鈴木純一監訳、

一九九九年発行 二、二〇〇円

●本書は、米国の著名な情報通信専門コン

サルタントが、ネットビジネスで成功している企業を分析し、インターネットで成功する企業と失敗する企業はどこが違うのかを説明している。副題に「すべてのビジネスは顧客志向型になる」とあるが、自治体においては市民志向と読み替えてもびつたりするヒントが多い。ひとつ引用すると、

「成功している企業は「すべての事柄を分

かりやすくして顧客が安心できるようにし、

さらに情報や取り引きの進捗状況などを顧客に適宜通知するようにしている。」

（経済局副主幹・川崎市産業振興財団情報係長 牧葉子）

●書名「急がないひとりの時間を持ちな

やう」

出版社 主婦の友社

著者 デイヴィッド・クッツ（畔上司訳）

一九九九年発行 一、六〇〇円

●「CS」が目ざされています。組織内部

の行動論理や達成状況を優先するのではなく顧客の満足度を指標とする、当然と言え

ば当然ですが、忘れられがちな点です。本書は、こうした視点から、CSの意義や調

査手法等について、企業に分かりやすい事

例を引きながら解説している「基礎編」で

読んだら、とても穏やかな気持ちにな

れる一冊だと思います。忙しい人こそ読

んで欲しい、おすすめの一冊です。

（総務局職員研修所主査 森部隆）

測の難しさが指摘される行政サービスにつ

いて、CSとは何かを改めて考えてみる一





川崎市はすべての低・未利用地に関する情報の公開を行いました。また、「公有地総合調整会議」において、土地利用の方針を定めるとともに、各低未利用地の具体的処分、取得の方向も明らかにしています。公有地をめぐる自治体が抱える課題、その中で川崎市が積極的に展開しようとする施策の方向を提示したうえで、用地行政に対する市民の信頼確保を図るために、公開性の高い議論がますます重要であることを明らかにしていきます。

## 川崎市における 公有地情報の公開をめぐる

総合企画局公有地調整課主幹

赤木 茂

### 塩漬け用地問題のメッカ・川崎市

今年、七月から八月にかけて横浜で市民オンブズマンの全国大会が開催され、かわさき市民オンブズマンから土地開発公社保有の未利用地について報告が行われたが、かなり大きく報道されたのでご覧の方も多いと思う。川崎市は、この報道でも塩漬け用地の比率が高いなどの点で取り上げられており、かつて「リクルート事件発祥の地」というありがたくない看板をいただいていた川崎市も、今では「塩漬け用地のメッカ」としての方が有名かもしれない。

最近では川崎市以外の都市についての報道もふえているが、一時は「塩漬け用地」に関するニュースでは、かならずといっていいほど

川崎市の「塩漬け用地」の映像が用いられており、まるで塩漬け用地問題は川崎市特有の問題という印象さえ受ける報道ぶりは、当の川崎市の職員としては、さすがに気の滅入るものであった。

しかし、川崎市は低未利用地に関する情報の積極的な開示により、結果として低未利用地問題と、その解決にむけた取り組みに先鞭をつける役割をになうこととなっており、この点は前向きに評価していただきたい。市としても積極的情報公開の姿勢を堅持し公開性の高い論議を展開するなかで、抜本的な問題解決策の策定にむけた市民合意の形成につとめる必要があるだろう。

### 「塩漬け用地」問題とは

「塩漬け用地」とは、公共事業用地などとして先行取得しておきながら五年以上使われていない土地をさすもので、市民オンブズマンの造語である。保有期間の長期化について十分説明のつくものも多いのだが、「塩漬け用地」という絶妙のネーミングの前に、すべては「役人の言い訳」としか聞かえない状況となってしまう。

川崎市の場合、土地開発公社保有地だけで一四〇〇億円、用地特別会計などをふくめた先行取得用地の総額では二二〇〇億円にのぼり、そのうち五年以上経過しているものが約六割・一三〇〇億円をしめており、保有量の増大と保有期間の長期化は深刻な事態をむかえている。

このような事態の背景には「先行取得」があり、またそのための資金手当ての問題があ



る。かつて高度経済成長と都市への産業・人口の集中がつづいた時代には、道路・公園・学校などの整備にたいする行政ニーズのたいへん高くなかで、つねに用地取得難がネックとなり公共事業が後追いとなり批判にさらされてきた。

そのため昭和四〇年代に用地の先行取得のための起債制度や特別会計、さらには「土地開発公社」制度などができている。用地先行取得は、地価高騰時には先行取得制度により行政の地価負担の軽減にも貢献してきた。とくに土地開発公社は市の予算とは別枠であるため、柔軟な用地取得を可能としたため民間の不動産業者と競り合って用地を確保する必要がある場合などには絶大な威力を発揮してきた。

現在のような保有量の増加・保有期間の長期化は、景気後退局面での税収減により道路・公園などの先行取得した土地を利用する事業がすすみにくくなり、また一部には事務事業の見直しのなかで計画が中止となる事例もあり、用地の買戻しがすすまないことが主たる原因である。また、買戻しが滞っている中で、用地先行取得に歯止めがかからなかったことも反省すべき点であると考えられる。

## 低未利用地対策基本方針と情報の開示

川崎市では平成一一年二月「低未利用地対策の基本方針」を発表しているが、ここでは先行取得用地の一件ごとについて調査し、A類型Ⅱ当初計画にそって使用すべき土地とB類型Ⅱ取得当時の目的がなくなっており対策を検討すべき土地に区分している。その結果、都市計画道路や公園などの用地がおおく、件

数で九割程度がA類型と区分されB類型とされた土地は四〇カ所ほどであった。

このような保有土地の分類からは、次のような基本的な対策がでてくる。

まず、A類型の用地については道路・公園などの事業を促進して早期に使用していくことが求められる。とくに、土地開発公社保有地については金利の問題もあることから、重点的に買いもどしをすすめる必要がある。平成一〇年度は、公社保有地が一四〇億円程度買いもどされ、毎年増加をつづけていたものが減少に転じており、対策初年度として方向を示すことができたと考えられる。

一方、B類型の用地については、個々の土地ごとの性状を確認しながら新しい目的での活用などの検討をすすめることとしている。具体的には、学校新設計画が中止された麻生区の第二西生田小学校用地について、都市公園用地にふりかえ、さらに「市民健康の森」事業の候補地としても利用をはかるなどの取り組みがすすめられている。

また、緑地保全については市民の要望がよいが、財政難もありなかなかすすまないでいた。そこで、低未利用地との用地交換で斜面緑地の開発計画にストップをかけ、緑地として保全するという対策なども検討されている。

この「基本方針」では、川崎市の土地行政にたいする市民の信頼の回復をはかるため、低未利用地の実態や対策が求められる用地の実情について情報の積極的な提供につとめている。もつとも問題が多く隠されがちなB類型の用地についても、単なる合計数字などではなく、個々の土地のリストを添付している。さらに重点的に検討した一件の土地については、地図なども添えて市民の検証にたえられる資料提供を試みている。

まだまだマスコミや市民オンブズマンの方々からは不満の声も聞こえるところではあるが、出せる情報は積極的に出していくという姿勢は次第に理解をえつつあるものと考えている。

## 情報公開制度を通じた情報開示

情報公開制度を利用した開示請求にたいしても、川崎市はそれなりに積極的な対応をとってきた。

川崎市は、公文書公開制度について、昭和五九年に政令指定都市では最も早く条例制定をおこなっている。制度内容や運用についてはマスコミや市民団体がおこなう「情報公開ランキング」などの企画で、最近是他都市の制度整備がすすみ、少しランクが下がる場合もあるが、川崎市はかなり上位の評価をいただいている。また公文書公開以外の資産公開・個人情報保護・会議公開などについても積極的に取り組んでおり、それなりに情報公開のすすんだ自治体であるといえるのである。

公有地に関する開示請求にたいしても、他都市などでは、先行取得用地などについて保有面積・金額などの合計数値は公表しているものの、個別用地ごとの場所や金額までは公開していないケースがおおい。しかし川崎市では、個々の土地の場所（地番まで）と価格（取得原価と利息の区分をふくむ）など、他都市で非公開とされがちな情報についても公開に踏みきり、さらに保有土地の全件についてのリストを作成・提供するなど請求者の便宜をはかっている。

表2 B類型用地内訳

平成10年3月末

	件数	%	面積(m <sup>2</sup> )	%	金額(百万円)	%
土地開発公社	16	5	84,612	19	31,340	22
用地特別会計	11	18	25,076	12	15,802	21
土地開発基金	15	31	7,152	16	4,277	56
合計	42	10	116,840	17	51,420	23

表1 類型別整理

平成10年3月末

会計	件数	面積(m <sup>2</sup> )	金額(百万円)	A類型		B類型	
				件数	%	件数	%
土地開発公社	318	455,656	142,281	302	95	16	5
用地特別会計	62	209,046	75,910	51	82	11	18
土地開発基金	48	44,452	7,585	33	69	15	31
合計	428	709,154	225,776	386		42	



B類型用地見直し一覧表

(単位:㎡, 百万円)

平成10年3月末現在

No	事業名	所在地	取得年度	面積	一次報告	見直し後	備考	所属
1	橋地区コミュニティプラザ用地	高津区	H1	4,072	B	A	都市公園	土地開発公社
2	王禅寺地内公益用地	麻生区	H5	1,010	B	B		
3	菅地内福祉施設建設用地	多摩区	S61	1,999	B	B		
4	特別養護老人ホーム等福祉施設用地	麻生区	S58	1,853	B	B		
5	山口台公益用地	麻生区	S62	2,001	B	B		
6	第2西生田小学校用地	麻生区・多摩区	—	12,520				
7		麻生区・多摩区	S57	(11,117)	B	A	都市公園	
8		麻生区・多摩区	H1	(1,404)	B	A	都市公園	
9	西菅地区教育用地	多摩区	S59	2,209	B	A	多摩土木事務所所定	
10	農業体験及び自然観察園用地	宮前区	H3	1,036	B	B		
11	菅(小谷)公共用地	多摩区	—	6,723				
12		多摩区	S47	(5,376)	B	A	自然環境保全地域指定	
13		多摩区	S48	(747)	B	A	自然環境保全地域指定	
14		多摩区	H3	(100)	B	A	自然環境保全地域指定	
15		多摩区	H3	(100)	B	A	自然環境保全地域指定	
16	王禅寺清掃場拡張代替地	麻生区	H2	6,609	B	A	自然環境保全地域指定	
17	川崎縦貫道路1期代替地	川崎区	—	63,856				
18		川崎区	S63	(15,495)	B	B		
19		川崎区	H1	(48,361)	B	B		
20	宮前区初山1丁目地内代替地	宮前区	H4	417	B	B		
21	金程地内公共用地(代替用地)	麻生区	S61	2,345	A	B		
22	山口台地内公共用地(代替用地)	麻生区	S62	1,978	A	B		
23	新丸子東3丁目地内公共用地	中原区	H4	2,361	A	B		
24	紺屋町地内公共用地(公共事業代替地)	幸区	H2	989	A	B		
25	下作延地内公共用地	高津区	H3	358	A	B		
26	藤崎(地内)公共用地	川崎区	S53	1,681	A	B		
27	久本地内公共用地	高津区	H6	1,228	A	B		
28	日ノ出1丁目地内公共用地	川崎区	H6	1,501	A	B		
29	新B類型小計			84,612		16件		
30	看護婦養成施設用地	高津区	H3	15,993	B	A	都市公園	用地特別会計
31	総合文化施設建設	高津区	H3	9,917	A	B		
32	代替地(公園)	多摩区	H3	615	B	B		
33	代替地(公園)	宮前区	H3	298	B	B		
34	代替地(社会福祉)	高津区	H3	631	B	B		
35	菅生ヶ丘公共用地	宮前区	H3	2,850	B	B		
36	代替地	高津区	H3	3,800	B	B		
37	宮内地内代替地	中原区	H4	4,341	A	B		
38	都市計画道路 小杉管線関連代替地	高津区	H4	261	B	B		
39	小川町地内代替地	川崎区	H5	271	B	B		
40	老人いいの家 上平間	中原区	H7	818	B	B		
41	登戸区画整理事業代替地	多摩区	H7	1,273	B	B		
42	新B類型小計			25,076		11件		
43	栗木合公共用地	麻生区	S56	15,545	B	A	緑地保全地区指定	土地開発基金
44	南生田2丁目地内公益用地	多摩区	H2	702	B	B		
45	王禅寺地内公益用地	麻生区	H2	164	B	B		
46	有馬7丁目地内代替地	宮前区	H3	558	B	B		
47	池田1丁目地内代替地	川崎区	H3	450	B	B		
48	神明町1丁目地内代替地	幸区	H3	304	B	B		
49	菅生4丁目代替地	宮前区	H5	368	B	B		
50	溝口北口再開発代替地	高津区	H5	333	B	B		
51	市道 菅生560号線代替地	東京都文京区	H6	1,482	B	B		
52	都市小河川 平瀬川河川改修事業代替地	宮前区	H6	864	B	B		
53	都市計画道路 稗原線代替地	宮前区	H7	616	B	B		
54	栗木地区代替地	麻生区	H8	270	B	B		
55	市道 宮前9号線代替地	宮前区	H8	318	B	B		
56	下小田中地内代替地	中原区	H8	241	B	B		
57	栗木地区代替地	麻生区	H9	343	B	B		
58	登戸新町地内代替地	多摩区	H9	137	B	B		
59	新B類型小計			7,152		15件		
60	新B類型合計			116,840		42件		

注: (1)複数年度にわたって用地を取得している事業については、その事業ごとの小計も併記している。  
 (2)数字の単位未満は四捨五入を原則としたため、合計欄と内訳の合計とが一致しない場合がある。  
 (3)事業名をゴシック体で表示している用地は、重点的に検討を進める用地である。  
 (4)網がけてある土地は、一次報告から分類を変更したものである。なお、そのうち斜体にて表記してある土地は、当初B類型であったものをA類型に変更したものである(平成10年12月末現在)。

土地開発公社と情報公開

開示請求に対する対応には問題がなかったわけではない。一つは土地開発公社の問題である。

低未利用地問題では、公社保有地は金利がかさむという点、議会の議決対象にならず用地取得費について予算計上されないという点、したがって比較的安易な土地取得がおこなわれているが、川崎市の情報公開制度ではまだ出資法人まで対象としていないので、直接土地

適用除外事項

適用除外事項に該当する情報の取り扱いも大きな問題である。公有地に関する情報では、「どこの土地」を「いくらで」買った(売つ

た)かということが情報の中心になる。この情報の公開をめぐることは訴訟にまで発展しているが、市の公金の支出を監視し、適正な行政執行を求める立場からは、「具体の土地と売買価格がわからなければ、適正な取引であったかどうか評価できないではないか」という主張はもつともであると感じられる。

しかし、地権者の相続や税などかなり個人生活に立ち入った話も出てくる交渉ごとを担当している用地行政の現場からは、きれいなことで情報公開をすすめれば仕事がすすまなくなるというつぶやきも聞こえてくる。公開を原則とするとしてたうで、弊害をとまなう場



合があることも理解すべきである。実際、同じような性質の情報について、所管課ごとに公開・非公開の判断が微妙に異なるものとなったり、また、いったん非公開とした情報について公開に変更するなど、多少の混乱があったのは事実である。

公有地関係情報では、従前地権者などの「個人情報」、爾後の用地取得交渉などに支障を生じる「市政執行情報」などの理由で土地の所在地（地番まで）や取得価格などの情報が適用除外事項に該当すると判断される場合がある。

川崎市の条例では、「個人情報」についてプライバシーにあたるかどうか不明確なものもふくめて非公開とし、プライバシー保護に万全を期することとしているが（条例第七条第一項第一号本文）、いっぽう、そのただし書では、公開することが公益上必要な情報をのぞくものとしている。公有地の所在地・価格情報については、特定個人が識別され得る資産情報であり第七条一項一号本文に該当するとして非公開とする判断がありうる一方、公益性が高く、ただし書該当として公開すべきという考え方もありうるところである。

公文書非公開決定処分取消請求訴訟の横浜地裁判決（平成一一年一月）は、地番・価格等の情報はひろい意味の個人情報には該当するが「プライバシーの要保護性の弱い情報である」とし、また「市又は公社の取得価格を明らかにするという意味で公開することの必要性が特に高い」とし、条例で適用除外とされる「個人に関する情報」には該当しないとしている。

非公開とするもう一つの理由として「市政執行情報」というのがある。用地取得交渉で「地価」には地権者の主観が色濃く反映する。

近隣の土地価格情報は「皮算用」的な主観的判断に誤解を招きやすく、交渉は難航を余儀なくされるおそれがある。この点については、清掃工場建設予定地の買収契約書の非開示決定をめぐる東京地裁判決（平成一〇年三月）でも「公共事業にとまなう用地買収が継続中に既買収地の買収価格が明らかにされると、未買収地の土地所有者が、……既買収地の買収価格を前提に自己に有利な価格を算定することは十分にあり得ることである。そして、このような場合には、用地買収を行う側で適正な買収価格を提示したとしても、未買収地の土地所有者が自己の算定した価格に固執することにより、買収折衝が難航し、未買収地の円滑な買収に支障が生ずるおそれがある」とは否定できないところである。」としている。なお、前記の横浜地裁判決では、これを否定し「現実的な事務支障は認められない。」としている。

しかし、用地取得価格がときの取得交渉に影響を及ぼすのは、街路事業のように複数地権者から連続して用地取得をおこなう場合であって、まだ交渉中の土地が残っている場合などに限られるのであり、買収価格を一律非公開とするような取扱いは無理があろう。ただ開示・非開示の決定を下す現場からすると、個々の用地情報についての判断はかなり困難であるので、事業形態や影響の及ぶと考えられる距離的・時間的な範囲など、公開・非公開の基準の整備などの手当てが求められる。

## 行政の体質改善と情報公開の推進

制度上の問題とは別の問題もある。情報公開制度は、個々の情報の開示もさることながら、行政の体質を改善し、つねに対外的に説

明責任を果たすことのできるよう執務する体制に導くことに意義がある。しかし、川崎市役所は情報公開条例が制定されてから一〇年以上を経過しているにもかかわらず、厚生省の「郡司ファイル」ではないが関係書類がなかなか見つからないケースなどもまったくないわけではなく、情報公開の趣旨が浸透しておらず、まだまだ体質改善が不十分であると感じざるをえない場面もある。

その意味では公開・非公開以前の情報の的確な管理が求められるところであるが、公有地情報については、土地開発公社と市、市のなかでの一般会計と特別会計などに区分され情報の一元的管理ができていない面があった。そこで、現在「土地バンクシステム」をパソコンシステムとして構築中であり、このシステムで情報の的確な管理と公有地活用などでの情報活用がはかられるものと期待しているところであり、将来的には、市民にたいする情報提供などにおいても有効に活用できるものと考えている。

低未利用地対策は提示された「基本方針」をベースとして、対策実施の段階に入っている。対策の実施状況とその効果などについても、適宜、積極的な情報開示・情報提供をおこない、用地行政にたいする市民の信頼の確保をはかりながら、公開性の高い論議を展開することが、ますます重要であると考えられる。いずれにしても、今後、土地行政における公開性・公正性の確保と効率性のいずれを優先するか等について、市民的合意を形成しながら、新たなルールづくりをはかつていく必要があるのであろう。

市街化区域における緑地保全をめぐる、首都圏の各地域で厳しい意見対立があります。この意見対立から垣間見えるものは、日本の「まちづくり」が、いまだ「計画なければ開発なし」という「まちづくり」本来のレベルに到達していないという現実です。また、自治体現場がなぜ緑地を保全しきれないのか、土地利用調整をめぐる法制度や税制度のあり様など、もう一步突っ込んだ本質的な議論はおこらず、安易な自治体行政批判にとどまっている面もうかがえます。

あるべき「まちづくり」に向けて自治体現場はどうすべきか、広町緑地保全をめぐる鎌倉市の現況をケーススタディとして、鎌倉市長にインタビューを行うとともに、緑地保全をめぐる争点、取り組むべき方向性を明確にします。

## 竹内謙鎌倉市長に聞く

# 緑地保全の現代的意味

鎌倉市長

竹内 謙

編集部 川崎市では、「たまのよこやま」を中心に斜面緑地がかるうじて緑の囲まりとして残っています。相続が発生した場合に、地権者としては昔からなれ親しんだ緑でもあり、保全したいという気持ちはありますが、巨額な相続税を支払う等の理由でやむなく緑地は事業者の手に渡っていきます。この後、良好な環境、緑を保全したいという市民要望は時に厳しい行政批判として現出します。川崎市は「住宅地事業調整要綱」をもとに開発者への行政指導を行います。最高裁の判例（昭和六〇年七月一六日第三小法廷判決、または、平成九年一月二八日の差戻審判決で

ある横浜地裁平成二一年四月二八日判決など）にあるように一定の条件に達すれば開発を許可せざるを得ません。それが、都市計画法など法の趣旨でし、そうしなければ逆に開発者から損害賠償請求を受けることになる。

私たち自治体職員は常に矢面にたちますが、これは川崎市特有の問題ではなく首都圏全体の問題であり、戦後五十余年にわたる日本のまちづくりの現況ではないかと認識しています。鎌倉市はこの問題の渦中にあるわけですが、首長として苦悩や困惑といったものも含めどこに問題があるのか、どうすべきな

のかをうかがいたいと思います。第一は鎌倉市における緑地の意味です。第二は、争点になっている広町緑地の問題について。第三は、現状においてなにが問題であるのか、首長としての個人的な見解をおうかがいたい。

### 緑地保全の現代的意義

竹内 鎌倉市も昭和三〇年代ぐらいから、首都圏への人口圧力の波を受けまして、大規模な宅地開発が行われてきました。昭和四八年の第一次オイルショックによりまして低成長時代に入りますまでの二〇年ぐらいがピーク



竹内謙鎌倉市長





であつたらうと思いますが、この間に鎌倉の緑は概ね五〇〇ヘクタールくらい消滅しまして、宅地に変わりました。

ご承知の通り、鎌倉では昭和三九年、鶴岡八幡宮の裏山に開発計画が起りました。それに対して作家の故大仏次郎さんたちが中心となってナショナルトラスト運動が興り、この結果、八幡さまの裏山開発はくい止めることができました。また、これをきっかけとしまして昭和四一年には古都保存法が成立し、中樞の緑が法的に守られることになりました。しかしながら古都保存法の対象地域になつたのは中心市街地を取り囲んでいる山の稜線まで、依然としてその外側の市街化区域に四〇〇ヘクタールの緑が残っています。

その多くは民有地であることから、相変わらずこの緑は大変な脆弱性を持っています。よく話題にでます広町や台峰、常磐山という鎌倉の三大緑地も、古都保存法の網がかかっている地域の外側にあり、市街化区域に位置しています。古都法成立後も三大緑地を中心として、開発か保全かという争いが展開されてきたわけです。

鎌倉には年間二千万人の観光客が訪れます。鎌倉の神社・仏閣等を中心とした観光客ですけれども、ただ単にお寺さんや神社の価値ということだけではなしに、やはりそれを取り囲んでいる背後の緑というものがあつてはじめて大きな価値を生み出しているわけです。そういう意味では首都圏のオアシスにもなっておりますし、やはりこれは守っていくべきであると考えております。

緑の問題をめぐりましては、かつてのように宅地を供給するという価値から、だんだん保全の価値の方が大きくなってきました。それがいまの時代の社会的価値観ということ

あるうと思ひますけれど、もちろんそうした中には山林が持つています保水の能力でありますとか、生物の多様性の問題でありますとか、あるいは海との関係ですね、やはり緑や山があつてはじめて肥えた海になり、魚が息をしやすい環境になります。さらに、最近の議論でいえば、CO<sub>2</sub>の吸収減ということも大変重要性をおびてきているわけで、そういった考え方から、山を削つても住宅地を開発しようという価値観から時代は大きく変わつて保全の重要性が大きくなってきたんではないだろうか。そういう意味で、これからの都市づくりの骨格に緑というものの位置づけをしていかなければならないと考えています。

## 開発・保全をめぐる法の争点

**編集部** それでは、次に広町の緑地に焦点を絞つておうかがいたします。

**竹内** 広町緑地をめぐる経緯ですけれども、簡単に説明させていただきますと、この開発計画が出たのが昭和五八年です。開発事業事前審査申請書というのが提出されて、これを契機にしまして市民の間にこの緑地を保全すべきであるという運動が起こつたわけですね。これはだいたい鎌倉の一番西の方、江ノ島に近い腰越地域というところの山ですけれども、だいたい六〇ヘクタールぐらい緑があります。そこに開発計画として出されているのが四〇ヘクタールぐらいです。ディベロップパーがこの土地を入手して、そのような計画を提出してきたということでございます。

私の前の中西市長さんの時代、平成元年には五〇%は緑を保全し、残りの五〇%は開発しようということで「緑保全を基調とした都市的整備」という方針を、出されたわけでご

ざいます。しかしながら、住民の方から五〇%開発されると困ると強い反対運動がありました。市議会の方も全会一致で保全をすべきであるという決議をしたわけです。その後、私が平成五年一月に市長に就任しまして、前の市長さんの方針を凍結しました。同時に都市緑地保全法の改正が行われました。市町村で緑の基本計画を作ることができるというような規定ができましたので、その法律を使いまして、「鎌倉市緑の基本計画」を策定しました。その中でこの広町や台峰、常磐山といった三大緑地の全域を保全するという方針を打ちだしたわけです。つまりこういった行政計画を作つて対応していきまないと、問題になつている山だけについてどうするということでは恣意的になつてしまいます。やはり鎌倉の緑の問題全体を見渡して一つ基本的な計画を作ろうということで、この緑の基本計画を作つて、保全すべき地域を明確にしたわけでございます。

こういう経緯のなかで、広町緑地の開発問題がでてきたわけですが、一方で事業者と市民、それから市も入りまして、三者で話し合ひをしようということ、何回か話し合ひをやつたんですが、結局は事業者の方は開発をしたい、住民の方は全面的に保全をしたい、対立をしたまままでこの話し合ひは中断してしまいました。

それで今度は事業者の方は、法的な手続に出してきました。平成八年五月に事業者から開発許可の申請書が提出されて、同じ年の八月に私どもの方ではこの計画を不許可処分にしました。不許可処分にした理由は事業者はまだ何も手続を進めてないんですね。都市計画法三二条の公共物管理者の同意の書面がない段階で申請を出してきたわけで、同意書が

なければ許可をすることができないので、私どもとしては不許可処分にしたと言うことです。

ところが行政処分不服があるとして、事業者の方が県の開発審査会にこの問題をあげ、県の開発審査会は鎌倉市の不許可処分を取り消すという裁定をしたわけです。これが平成九年八月です。これにつきましては私どもの法解釈は正しいと、県とも争いました。

いまでも間違っていないと思っておりますけれど、一応取り消されたと言うことは、法的拘束力はありますので、それではどうしようかという考えなのですが、平成一〇年一月に、事業者から、市が手続を進めないのがあるならば、損害賠償の裁判を起しますよ、という通告がありました。それをほっとくというのも法的に問題がありますので、手続を進めることになりました。ただし私どもは保全を求めているのだから、事業者の方も保全の話にも乗ってもらおうという約束で、この一年半ほど手続を進めてきています。

私どもが言っているのはこれはあくまで、指導要綱並びに法律に則った手続を進めるということであって、その手続の中ではイエスもあればノーもあるのは当たり前です。審査する前から全てイエスであれば審査する必要がないので、審査する過程で、もちろん補正してもらえますけども、手続を進めることと開発が許可されることは必ずしもイコールではない。これは事業者の方々にも言っておりまして、手続を進める一方で保全の話をしてしようという投げかけをしているのが現状です。

## 保全協議と財政的裏付け

編集部 わかりました。ここところが、最

後におっしゃった「手続に入ることと、開発許可とは違う」ということは、その背景に鎌倉市としての緑地保全についての指針とか、緑をこういう形で守りたいという考えにもとづいて、手続の中に入っていくことということだろうと思います。けれども、この自治体の指針が現行法の中で、あるいは裁判所の判断の中でどうなんだということになると、難しい問題が絡んでくるのだらうと思えます。今後の展開としてはどのようなことをお考えですか。

竹内 事業者の方は保全協議をすることは結構だよ、ただし、ちゃんと財政的裏付けのある保全協議でなければ乗れませんよということをおっしゃっています。私の方は財政的裏付けができた保全案というのをつくるのは少々時間がかかります。それは今、緑政審査会に保全の方策を諮問をしています。その答申をもらわなければならぬ。それから県や建設省とも協議をしなければならぬ。従って少し時間がかかります。財政的裏付けを含めた話ができるのはもうちょっと先になりますけれども、もう手続の方はこの辺にして、少し保全の方の基本的な話に入りましょうよ、とこういうことを言っているのですね。

編集部 財政的な話というのは買い取りとかそういう話なんですか。

竹内 都市公園の中の都市林公園という案が浮かんでおりまして、それを審議会で検討してもらっているんですね。都市公園にするというのであれば計画決定して、それを買収していくこととなる。そこで当然でいくことは、事業者の方はなるべく早く買ってくれというでしょうし、うちの方は財政事情でかなり長期にかかるかもしれない。その辺の具体的、財政的な裏付けのある話まではまだで

きないけれども、都市林というのは考え方で一つ話を進めませんかということを上げているんですね。

## 保全と住民の意志

編集部 鎌倉市は水際のところで許可のやりとりとか粘り勝ちという形で開発をくい止めてらっしゃるわけですが、開発をくい止めるだけでなく両者間の調整を行う、あるいは、市民と事業者の歩み寄りを図る、そういう可能性はどう考えていらっしゃいますか。

竹内 住民の意思としては、緑は残り少なくなってきたんだから、全域を保全してほしいと言うのが圧倒的な声であります。議会もそういう決議をしています。住民の意思なり、議会の意思がそういうことであるならば、やはりできる限りまで追求をしていくという立場をとるべきではないかと思えます。

編集部 鎌倉市における緑の価値というのは、鎌倉の歴史や文化によるところが大きいように思います。守るべき緑は何か、市民によるコンセンサスと意識の高まりがあるんですね。

竹内 こういう雰囲気都市ですから保全の意識というのは、大都会に近い都市の中では強いのもかもしれません。

## 都市計画と地方分権

編集部 竹内市長の行動なり判断というのは、住民の意志をバックにして、法的にいえば常に辛い思いの中で頑張っているかなければならない。そこに市長としての栄光と苦しみがあるような感じがするんですけども、ただそこまで苦しまなくても、本来まちづくり



というのは、地域の状況をいちばんよく知っている住民と自治体の中で計画がきちんと作られて、それに見合って執行されるのが望ましい姿だと思っただけでも、なかなか現実にもそういうことを可能にしてくれないというのも事実です。いま分権時代とは言いますが、そもそもでは権限を基礎自治体に付与するという所までは行ってない。それらを含めてこれだけは言いたいんだということ、本来ならば今後こういうことをなすべきであるということ、最後に市長から言っていたように、それを締めくくりにさせて頂きたいと思えます。

**竹内** いま都市計画法の抜本改正を議論していますが、現行都市計画法が昭和四三年にできて、市街化区域と市街化調整区域の線引きをやりました。私はあれがあまりにも時代を見る目がないというか、あるいはまだまだ開発の時代が続くと考えていたのか、あの時に民間のデベロッパーが持っていた土地をみんな市街化区域にしまったんですね。

調整が難しいものだから、やはりそこに都市計画の発想が足りなかったのではないかなと思っただけです。時代は確かに開発の時代ですけれども、もう少し長い目で見るような視点がある頃あってしかるべきだったのではないかなという気がするんですね。

**第二は、**地方分権の時代といっても、実際問題、首長は法律でがんじがらめにされておられます。法律の枠の中で権限を使うだけのことであって、非常に狭い枠の中に閉じこめさせられてしまっていると思えますね。やっぱり地域の意志が反映出来る法制度に本当はしなくてははいけないと思っただけです。

よく新聞記者の人なんかに言うんですけど、たとえば産業廃棄物の処分場の建設問題、

全国で起こっているけども、住民は住民投票してみれば総反対だけど、知事はその意志に沿えますか。なんで沿えないかというところ、法律がそうなっていて要件が整っていたらそれは許可しなければいけないという法律になっているんだから。もし許可しなければ今度は知事は損害賠償で訴えられてしまう。だから法律の中でやらざるを得ないんですね。住民の意思を県知事が反映できるような幅を持った法改正をしない限りは、地域の特性を生かす行政はとてできないでしょう。

**町長** だって村長だって知事だって市長だって産廃処分場を不許可にしたいと思っただけ、そうする手がない。法制度が悪いと言っているのは国会もわかってもらわないといけませんし、また地域住民もそういう窮屈な中でどうしたら自分たちの意志を貫く手立てを見出せるのかというところまで考えないと。ただただ不許可にしてください、と言ったって、そういう術を見つけてくれないと対処のしようがないわけですね。逆にいえばそういう法改正へのプレッシャーがないとなかなか難しいですね。

**第三は、**マスコミの報道にも問題があると思えます。このあいだ日弁連の公害委員会何十周年かのシンポジウムに行ってきたんですけど、みなさんも住民の方々の味方になって「反対だ反対だ」と言っているけども、法的にできないことは知っているでしょうと。弁護士の方たちですからね。どう法改正をしていかなければいけないかという方向に議論を持ってきてもらわないと議論が建設的になりません。

新聞報道も、町長はけしからん、知事はけしからん、そう言っているだけでね。そこから先になかなか議論が発展しないんですね。本当に一番肝心なところに議論が行きません

と、住民もわかんないでしょうしね。どういうことをやったら可能になるのか、なかなかわかんない。そういうところに言論人とか、法律家とか評論家とかそういう人たちの力は発揮されなければならぬ。

今こういうことを国会にやってもらわないといけないのか、どういうことを都道府県にやってもらわないといけないのか、どういうことを首長にやってもらわないといけないのか、もう少しきちっと整理をして、ただ反対側の意見のみを取りあげていけば問題が解決すると思っただけの大間違いです。けしてそういうことではないですからね。もう少し実りある議論に発展させて行かなくてはいけないと思えますが、そういう力量がないことが住民自治を阻害している要因になっているのではないのでしょうか。

**編集部** 確かに紛争がおきているという「出来事」としての報道が多いですね。本当はなぜ緑地をめぐる紛争が起きるのか、その構造分析が欲しいのですが、結局詰めていくと法的にはしょうがないですね、と言う話だけで終わってしまう。しかも、市民間、行政と市民の間には大きな亀裂ができる。それは誰も修復できない。その繰り返しになってしまっているんですね。開発と保全の相克の中にある、自治体首長の苦悩と困惑、それは自治体職員も苦悩や困惑でもあるわけですが、今回のインタビューを通じて、そういったものが浮き彫りにできたと思えます。

# 「都市型社会」における 行政の役割とは

## 緑地保全施策の検討を通して

総合企画局都市政策部専門調査員

内海麻利

### はじめに

近年、川崎市において、法令に基づく土地利用転換と市民の要望との乖離が緑地（斜面緑地）の開発紛争として顕在化しており、乖離解決の道筋を描き、良好な都市づくりを進めることが川崎市の重要な政策課題となっている。

この課題は、先の鎌倉市の苦悩にもあらわれているように、川崎市に限るものではなく、成熟型都市を迎えるわが国の自治体の多くが抱えるものであり、緑地という側面のみならず、都市づくり総体の共通したものであるともいえる。また、近年、緑地の開発紛争として顕在化している理由は、環境財としての緑地の価値が高まっていることにくわえ、緑地が開発されることは同時に樹木が伐採されることを意味し、保全と開発の問題が端的に表現されやすいからであるといえる。

このような乖離が顕在化している背景には、日本の社会が急速な都市化が進行する中で、

これまで国の個別法令でさだめる画一的な基準が一定の有効性をもちえた「都市化社会」

から、地域の個性を生かした都市づくりが重視される「都市型社会」へと時代が移行してきたことがあげられる（注1）。言い換えれば、都市づくりの主体を国におき、法令に基づく基準や手続（許可や確認）などにより確保されてきた「法令による公共性」に対して、主体を市民におき、市民の意向を最大限に生かしていこうとする都市型社会の新たな公共性を創出する理論や手法がまだ確立されておらず、その結果「法令に基づく土地利用」と「市民の要望」が乖離していることに、紛争の最大の要因があると考えることができるといえる。

そこで、この乖離を埋め、解決の糸口をさぐるためには、法令による従来の公共性の限界を見極め、市民と自治体との合意形成プロセスを通して組み立てられる公共性（以下「市民的公共性」と称す）をどのように確立するかが緊急の課題となっている。

都市計画中央審議会基本政策部会は、一九八七年六月に、今後の都市政策の基本的方向

を明らかにする「都市政策ビジョン」（中間とりまとめ）を発表し、その中でわが国の都市の状況が「都市化社会」から「都市型社会」

への移行期にあり、歴史的転換期にあるとの認識を示した上で、都市行政における行政、住民の役割分担として①プロセスを重視した公民協働のまちづくりの推進、②情報公開、③まちづくり協議会や都市プランナー等の活用、④公共の福祉のための強力なシステムの四点を主要な論点として整理している（注2）。

とりわけ、①については、「都市住民の間におけるまちづくりに対する参加意識の向上や、地域固有の多様なニーズに関するきめ細やかな対応の必要性の増大、都市という限定された場において高密度に居住すること等による利害関係対立の先鋭化等を踏まえ、プロセスを重視した公民協働のまちづくりをすすめるシステムの確立が必要である。このため、都市整備の各段階において、地方公共団体の判断でより柔軟な意見交換等ができるよう、運用・制度面での充実を図ることが重要である。」として「様々な仕組みに関する「主体」

注1

小林重敏「都市と法／都市の構造転換と都市計画のあり方の変化」岩波講座現代の法九（一九九七・一二）岩波書店 六九―九九

注2

都市計画中央審議会「今後の都市政策のあり方について」の中間とりまとめ（一九九七）





及び「プロセス」に係る問題が施策の対象、内容そのものに劣らず重要である」ことを強調して述べている。

これに整理されている論点は、各自治体が多様なニーズをもつ主体すなわち市民の意向を汲み取り、地域独自のプロセスを重視した都市づくりを促すものである。つまり、自治体の中心的な役割として国の法令を執行することから、市民的公共性を創出するプロセスを重視した都市づくりシステムを確立していくことへ期待が移ってきているといえよう。また、これらの新たな行政の役割は、個性豊かな都市づくりを促そうとする地方分権推進法の制定に見られる分権化の動きと呼応するものでもある。

昨年度、川崎市総合企画局では、緑地の開発競争として顕在化する市民の要望と法令に基づき土地利用転換との乖離に対し、いかなる施策が展開可能であるかを探るため、庁内を横断するワーキンググループを組織し、これによる議論を踏まえ、報告書「川崎市における緑地保全施策の課題と可能性―市街化区域の緑地保全を考える―」（以下「報告書」と略す）として取りまとめた（注3）。

その内容は、六つの章から構成されており、第一章、第二章では、問題提起を行い、緑地保全に対する市民の要望と、法令の枠組みに基づき土地利用転換との乖離を示している。第三章、第五章では、川崎市の緑地保全施策の可能性と課題について考察および検討を行っている。最終章第六章では、これらの検討結果を踏まえ、川崎市における三つの新たな緑地保全施策を提案している。そして、結論では、今後の緑地保全における行政の役割を示唆している。つまり、この報告書は、川崎市の抱える課題を明確化し、その解決方法を

探ることで「都市型社会」における行政の役割を緑地保全という側面から提示するものとなっている。

そこで、本稿では、ここで取りまとめた成果の紹介を通して、行政の新たな役割の必要性を検証し、市民的公共性を創出するプロセスを重視した都市づくりシステムを提示してみたい。

## 一 緑地に対する市民の要望と法令に基づく土地利用転換との乖離

まず、「報告書」の第一章、第二章で描き出した市民の要望と法令に基づく土地利用転換との乖離するベクトルを整理してみよう。ベクトルの一つである市民の要望は、良好な住環境、街並を構成する貴重な空間として、市街化区域に唯一残された緑地保全することであり、その期待が年々高まっている。川崎市においては、その高まりを市民意識実地調査（注4）に見ることができ、一方、いま一つのベクトルである法令に基づく土地利用転換は、都市計画や建築基準法などの一定の制約（基準による規制）を受けつつも、都市計画における市街化区域は「すでに市街地を形成している区域及びおおむね一〇年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域とする」（注5）として位置づけられていることである。つまり、法令が定める一定の基準に適合すれば、開発及び建築行為が許可され、その土地利用転換により緑地が消滅することになるのである。

こうしたベクトルをさらに詳細に地権者、事業者、周辺住民、行政の立場から紛争の経緯を通して眺めてみると、各々の意向（利害関係）が錯綜していることがわかる。まず、

地権者は多額の相続税支払いに迫られ長く親しんできた土地（緑地）を、やむを得ず売却しなければならぬ。このことが紛争の起因となる。次に開発事業者は、経済効果の見込める事業を法令制度に適合（都市計画法第二条の基準に適合）した形でその開発計画を申請する。この時、開発事業者も利潤を追求することに主眼をおいてはいるものの、周辺住民との軋轢を避けるため、また購入地の価値を下げないためにも、公園や緑地の確保など環境との調和を意識していないわけではない。一方、周辺住民は、生活の一部となっていた緑地が消滅することや中高層建築物が建設されることによる環境の悪化を、当該開発が法令に遵守した計画であることを理由に容認せざるを得ない。これにより周辺住民と地権者や事業者との間で軋轢が生じ、法令及びそれを執行しようとする自治体への不信感が高まる。しかしながら、法令に遵守している当該開発行為は開発事前審査の手続が終了すると許可されることとなる。それに対し周辺住民は、反対者を集め組織し、事業者への開発反対の抗議、また、市に対し事前協議に關する承認を行った点についての抗議を行う。すなわち、反対運動が展開され、場合によっては訴訟に発展していく。

既にこの時点では、こうした抗議に対して自治体は、法令に基づく基準及び手続に遵守している開発事業については承認をせざるを得ない。また、開発許可を留保し行政指導を強固に継続することは、最高裁判例（一九八五年七月一六日）（注6）等に見られるように違法とされている。

このように、開発許可申請が市に持ち込まれる段階となつては、また、法令に基づく開発手続においては、市民の要望に対して自治

注3

川崎市総合企画局「川崎市における緑地保全施策の課題と可能性―市街化区域の緑地保全を考える―」（一九九九年三月）、筆者を含む総合企画局都市政策部が中心に取りまとめた報告書

注4

「平成五年度緑に関する市民意識調査」川崎市（一九九五年）かわさき緑の三〇プラン

注5

都市計画法第七条二項

注6

最高裁判例（一九八五年七月一六日）「行政指導による建築確認の留保」三辺夏雄、別冊ジェリスト、行政判例選―二二―二二三

体は無力である。また、永続的な緑地保全が可能となる緑地の取得（買取り）については財源に限界があり、法令で用意されている周辺住民との合意形成による緑地保全の仕組みも十分なものとはいえない。

では、市民の要望と法令に基づく土地利用転換との乖離に対し、行政はいかなる役割をになうことができるのか、また、この乖離を解決に導くどのような手立てがあるのか。以下に紹介する「報告書」の第三章から第五章では、このような論点から、自治体の総合性・自主性・積極性・創造性（注7）をもって新たな施策を創出するための検討を行っている。

## 二 我が国で展開されている 緑地保全施策の実態

「報告書」第三章では、市街化区域における緑地保全施策の限界と可能性を把握するため、我が国で展開されている緑地保全施策の実態を「国の法令による緑地保全施策の限界と可能性」「自治体による緑地保全の展開」の二側面から考察している。

これらの考察を通して明らかにしたことには、第一に、法令による制度は主体の選択肢が限られたものであり、行政と主体との硬直的な関係に基づく施策である点、第二に、近年、各自治体では、多様な主体との関係において柔軟に対応する施策を創出し、緑地担保性の高い法令制度と組み合わせることにより重層的な施策展開を図っている点である。以下では、その具体的な考察内容を紹介したい。

### (1) 国の法令による緑地保全施策の限界と可能性 法令で用意されている市街化区域における

緑地保全制度には、風致地区、近郊緑地保全地域および近郊緑地特別保全地区、歴史的風土保全区域及び歴史風土特別保全地区、緑地保全地区などの「地域制緑地」や「都市施設（緑地）」と総称されるものがある。これらは、一定の土地の区域に対して指定し、その土地利用を規制するという受認義務の範囲内で私権を制限する規定、また、私権を制限することに対して買取り、助成等の損失補償（財政措置）を規定するものである（注8）。また、この他に開発許可制度（都市計画法第二十九条）では、開発を許可することを前提に、開発規模に応じた公園設置基準などの許可基準（同法第三十一条）に適合することを義務づけている。

これらの制度を行政と主体の関係という視点から見ると、地域制緑地、都市施設においては、行政からの法的手段の協力依頼に對して、地権者は応諾または拒否を選択し、その補償措置として限られた財源の範囲内で買取りを行うという関係にある。また、開発許可制度においては、事業者の申請に対し、行政は開発計画が基準に適合していれば許可するという関係にある。つまり、これらの緑地保全施策は、「法令による公共性」に基づき地権者および財政負担の上に成りたち、また、地権者と行政、事業者と行政との硬直的な関係において選択肢が限られた施策であるといえよう。実態的には、これらの法令による制度を執行するだけでは、地区指定に対して買取りが前提とされないかぎり地権者の同意を得ることが難しい。そして、大規模開発に対して十分ではない基準（都市計画法第三二条）（注9）しか有しない開発許可制度では緑地を担保していくことは困難である。従って、買取りのみが緑地を保全する唯一の手

段となり、財源が確保できない買取れない緑地の開発に対し紛争がおきてしまう。

しかし、その一方で、市民的公共性を創出することが可能な都市計画制度もある。具体的には、市民の意向を反映させることが可能な事業手法（市街地開発事業等）や住民の合意形成に基づき策定される地区レベルの計画制度（地区計画等）、開発事業のインセンティブを緑地の保全に活用可能な緩和制度（総合設計制度等）などがある。ただし、これらの制度を緑地を保全するために活用するためには、環境関連の所管課と都市計画関連の所管課が連携することが不可欠であり、調整を行うために早期対応が必至となる。

### (2) 自治体による緑地保全施策の展開

以上のような法令による制度で対応できない課題に対し、各自治体ではどのような対応を図っているのか。また、近年それらの対応はどのような動向を示しているのか。川崎市を含む首都圏の自治体で展開されている緑地保全施策（条例、要綱等）（注10）を施策の主体と内容から分析してみた。当初（一九七〇年前半頃）、法令による緑地保全施策を補完する施策を策定している自治体が多くみられた。すなわち、地権者と行政、事業者と行政との硬直的な関係において、法令の上乗せ・横だし基準を規定するものである。しかし、近年（一九八〇年後半以降）では、これらの施策にくわえ、市民、企業、行政等多様な主体との柔軟な関係において市民的公共性を創出するプロセスを重視した次のような施策を展開する自治体があらわれてきている。

まず、買取りを可能とする財源を確保するための施策として「みどりの基金」「トラスト」、短期的な契約を結ぶ等、地権者の同意

注7 石田頼房・田村明・林泰義「座談会・地区計画と市町村のまちづくり」自治体革新政策と構想（上）地方自治センター編一九七二―八七、ここで田村は総合性・主体性・積極性・創造性が現状の自治体に重要であるとしている。

注8 都市施設の緑地として指定する場合も買取りが前提となる。

注9 開発区域が三〇〇㎡以上の開発に対し三％以上の公園の設置が義務づけられている。

注10 首都圏域緑地計画連絡会議（一九九八―一九九）「各都府県市における独自の緑地保全施策の概要」



が得られるよう緩やかな関係を築くことを目的とした「契約制度」、緑地の管理を市民の手で行い、緑地保全において、市民の理解を得ることもその目的となっている。「市民の森制度」などがあげられる(注11)。また、開発許可手続に住民説明会、公聴会、意見書の提出など市民の意向が反映される自治体独自の手続を盛り込むものがある。

全国の自治体においても、上述した動向がみられ、特にこれらの施策を先進的に策定している自治体では、みどりの基金、トラスト、契約制度、市民の森制度等の市民、企業、行政等による、いわゆるパートナーシップ型の緑地保全施策を展開しており、法令制度との重層的な施策展開により緑地保全の実効性を高めている。

また、開発許可審査手続時に展開する施策では、自治体独自の「ゾーニング」「規制誘導基準」「開発手続」を策定し、これを根拠づける客観的な指標に基づく市民に公表された「保全目標」を策定している。さらに、緑地保全という視点ではないものの、住民合意あるいは住民発意によりまちづくりを可能にするために「地区レベルのまちづくりの仕組み」を展開している。

しかしながら、以上の近年展開されている施策においても市民の期待する緑地を○  
○%担保していくことは困難である。それは、緑地を担保することは、いずれにしても地権者の負担あるいは財政負担(買取り)がともなうからである。むしろ、これらの施策は、法令による施策のように私権を制限することで緑地を確保することのみをめざすものではなく、市民の多様な意向にきめ細かく対応し、各主体間の軋轢を軽減するために機能しているといえる。つまり、市民の要望と法令に基

づく土地利用転換を市民の意向が組み込まれた市民の公共性を創出するプロセスを重視した施策を段階的に展開することでその乖離を近づけようとするものである。

### 三 川崎市の緑地保全施策の課題と可能性

『報告書』第四章、第五章では、第三章の考察を踏まえ、川崎市の現状と課題を整理した上で、先に紹介したワーキンググループによる検討をくわえ、川崎市の緑地保全および市民の要望と法令に基づく土地利用転換との乖離を解決するための可能性を検討している。

川崎市では、条例および要綱に基づく緑地保全施策として「川崎市における自然環境の保全及び回復育成に関する条例」に規定される自然環境保全地域、保存樹林・保存生垣・保存樹木、「緑地保全事業要綱」に規定される緑地保全協定、「ふれあいの森設置事業要綱」によるふれあいの森制度を展開している。これらの施策は、先に紹介した近年の自治体が展開している新たな施策であり、先進的自治体と同様に、これらの施策を法令制度に基づく施策とあわせ重層的に展開しており、その点では評価できるといえる。しかし、さらに多様な主体の意向に柔軟に対応するための施策展開や、計画的な財源措置を図るためには、早期対応を図っていくことが必要とされる。また、住民の合意、あるいは住民の発意に基づく緑地保全を可能にするために住民参加による地区レベルのまちづくりの仕組みを展開していくことも重要である。

一方、開発許可手続における緑地保全施策としては、法令による開発許可事前協議にくわえ、「住宅・宅地事業調整要綱」がある。し

かし、この施策は緑地保全を主旨としたものではないため、宅地開発にあたって小規模な緑地地として確保を義務づけるもの(注12)に止まっている。また、縦割り行政の問題として、緑地保全に関し庁内を横断的に調整するツールや手続がない。例えば、緑地保全の観点から都市計画ツールを活用していない、開発許可基準により定められた公園を確保しようとした場合、緑化と緑地保全の指導が分化している等である。これらの問題を解決するためには、既述した先進自治体で展開されていた独自のゾーニング、規制誘導基準、開発手続の導入を検討するとともに、公共の福祉としての緑地の価値を示し、公表された「保全目標」を策定し、機能させていくことが必要とされる。

以上の川崎市の緑地保全施策の課題とその検討結果を整理すると以下の五つの新たな施策の必要性に整理できる。

- ① 多様な主体の要望に柔軟に対応するため、また財源措置を計画的に行うための「早期対応の必要性」
- ② 市民の意向を反映し、地域の実態に即した「地域独自の基準及び手続の必要性」
- ③ 市民の総合的な意向に対応するため、分野を越えたさまざまな施策を活用、創造するための「横断的な対応の必要性」
- ④ 市民主体のまちづくりの基盤をつくり、きめ細やかな対応を図るための住民参加による「地区レベルの緑地保全施策の必要性」
- ⑤ 公共性として緑地の価値を示し、市民の総意としての「保全目標の必要性」

とくに、ワーキンググループによる検討においては、具体的な強化策として、段階的な協議の場づくり、住民の意向を反映するためのシステムの構築、公表された保全目標の創

注11

これらの施策はその重要性が認知され、一九九五年都市緑地保全法の改正により、緑地管理機構制度・緑化協定の拡充(緑地協定)・市民緑地制度として法令に位置付けられることとなる。

注12

開発区域が三〇〇㎡以上の場合、住居系は建築敷地面積の二〇%、近隣商業地域では一〇%以上の緑化地の設定が義務づけられている。

出が議論された。

#### 四 主体とプロセスを重視した 緑地保全施策の提案

最終章第六章では、「報告書」で検討した結果を踏まえ、川崎市の課題に対応する三つの新たな緑地保全施策の提案を行っており、その提案を概念的に示したものが、次ページの図1である。これらの提案はいずれも緑地保全におけるさまざまな主体の意向を反映させるものとなり、また、法令制度に至るまでのプロセスを重視した法令の執行のみにとどまらない新たな行政の役割が求められるものとなった。

第一に、二つの「協議の仕組み」の創設および導入である。これは、フェーズ1とフェーズ2との段階的な協議の場を提案している。つまり、フェーズ1は、開発許可申請が行われる約三年前の相続税対策相談段階であり、フェーズ2は現在行われている開発許可事前審査申請（都市計画法第三二条に基づく協議）の段階である。

まず、一つめのフェーズ1の協議の仕組みは、開発許可事前協議の段階では、事業者と行政の申請、許可という硬直的な関係の下で協議が行われるため、早い段階、すなわち開発計画が行われる前の相続税発生前に対応することで、地権者との柔軟な協議を行おうというものである。これは、JA（農協）に、緑地を所有している地権者が相続税の相談に訪れるということに着目（注13）したもので、市とJAが連携することによって、相続税対策相談段階で地権者の相続税相談に対応しつつ緑地保全を念頭にいたさまざまな施策提案を行うというものである。これにより、地

権者の多様な要望に応えつつ緑地保全が行える可能性が広がり、納税時期まで猶予期間があるので効果的な買取り計画も立てられ、さらに、フェーズ2の段階では地権者の事情を把握した上での協議が行なえる。

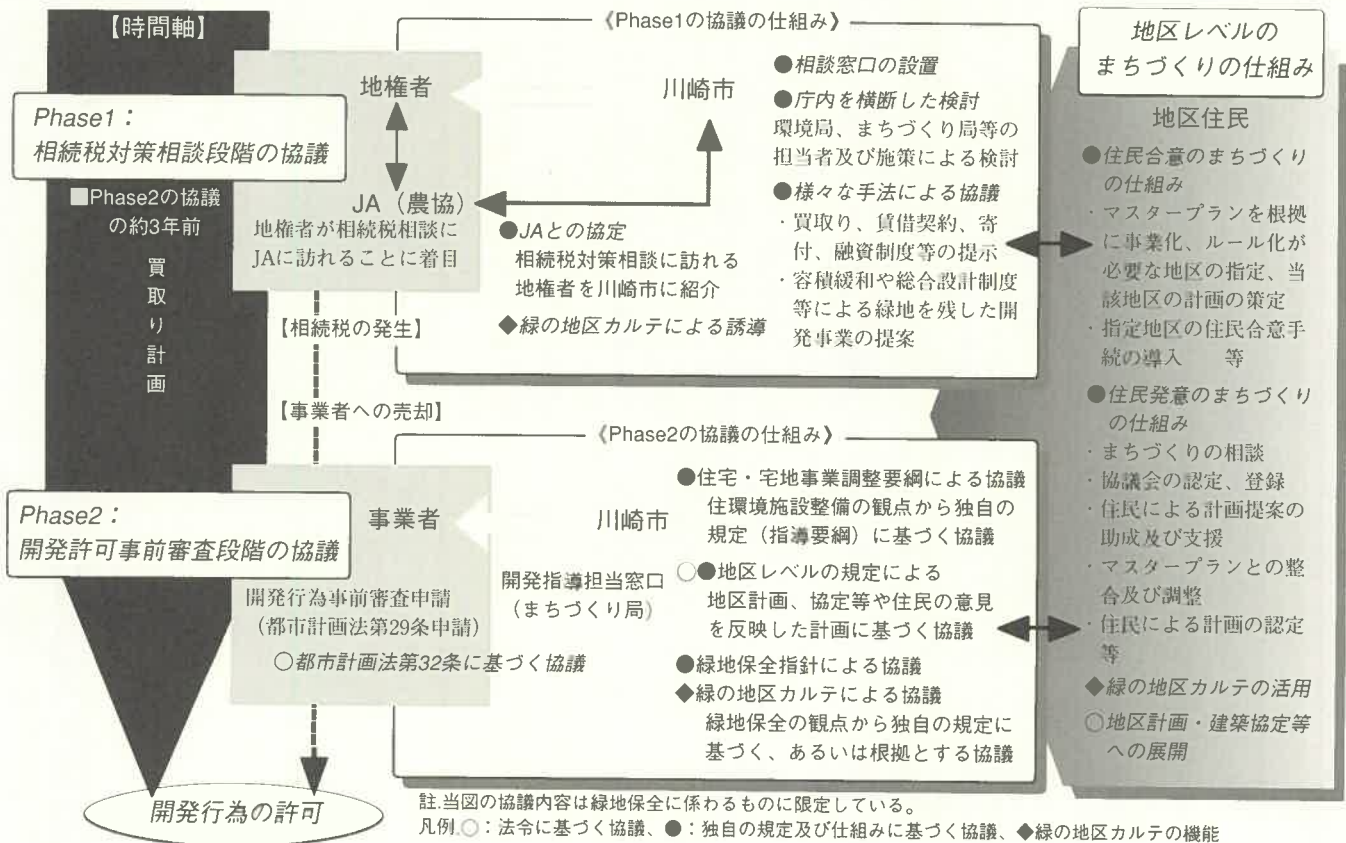
二つめのフェーズ2の協議の仕組みは、現在、施行している住宅・宅地事業調整要綱による指導にくわえて、緑地保全の観点から川崎市独自の規制誘導基準を策定し環境サイド（環境局）から指導を行うものである。もちろんこの協議を行う際には、まちづくり局、環境局の連携と一連の協議手続が必要である。

第二に、「地区レベルのまちづくりの仕組み」の創設である。この提案は、緑地保全を行うための重要な要素である住民意見反映システムの構築を意図したもので、緑地保全を単一分野の課題と捉えず、まちづくりという観点から提示したものである。

図1に示すように、具体的には二つの仕組みがあり、その一つは、「住民合意のまちづくりの仕組み」であり、行政サイドから緑地を保全する地区を提示し、住民の合意形成を図る仕組みである。いま一つは、「住民発意のまちづくりの仕組み」であり、緑地保全の提案等のまちづくりに関する提案が住民発意で出てきた場合に、それを受け止めてルール（法定地区計画、建築協定、緑地協定等）および事業へと反映させていくという仕組みである。とりわけ、後者については、住民の総合的な意向や要請に対応するため、各分野（各部署）を横断的に機能する相談窓口の設置や「まちづくり条例」の創設を提案している。

第三に、「緑の地区カルテ」の創設およびその公表である。この緑の地区カルテは、川崎市における緑地の実態を正確に捉え、客観的な情報として公共の福祉の観点を踏まえた

図1 時間軸（プロセス）を重視した緑地保全の仕組み





環境評価や住民の要請に対応した目標設定を行い、意志決定をともなう保全目標として明示したものである。

## 五 「都市型社会」の都市づくりにおける行政の役割

「報告書」の検討および提案を通して、緑地保全における課題、新たな施策の必要性から「都市型社会」の緑地保全における行政の役割の変化をうかがい知ることができる。

従来の緑地保全における行政の役割の中心は、法令による公共性によって規定を行い、法令に基づく施策を執行する、あるいは、法令に基づく基準により許可及び確認を行うものであった。たしかに、法令による規定で対応できない問題に対し、条例や要綱を施行し、対処していた側面もあるが、市民の意向を組み込むシステムを持たない法令の枠組みに限定される補充的なものであったといえる。これは、既述した首都圏の市町村による緑地保全施策の分析で、当初の緑地保全施策が、そうであったことから明らかである。

しかし、近年あるいは今後の緑地保全における行政の役割の中心は、市民が都市づくりの主体であることを前提に、市民的公共性を創出するプロセスを重視した独自の展開によって、市民による緑地保全を支えていくことにあるといえよう。

この役割の必要性は、先に示した五つの新たな施策の必要性(①～⑤)からも明らかであり、これらが法令で対応できない独自の展開であることから理解できる。むしろ、法令との関係は、独自の展開を可能にするため、市民的公共性に基づく基準等を正当化するための強力なシステムとして、私権を制限する

必要が生じた場合等の効果的な施策として、法令に基づく制度をいかに活用していくかという視点となる。

そして、以上の新たな役割の必要性は「報告書」第六章で提案した「段階的な協議の仕組み」「地区レベルのまちづくりの仕組み」「緑の地区カルテ」という三つの施策に集約され、実態に即したシステムとして描かれているといえよう。そこで、これらの施策を都市づくりという普遍的視点から見ると、プロセスを重視した三つのシステムに整理できる。

第一に、「調整システム」である。これは、市民、企業、行政等の都市づくりに関わるさまざまな意向を総合的に調整していくシステムである。これには、パートナーシップとして各々の能力を活かして都市づくりを行うもの、さまざまな立場による利害関係を調整するものなどがあるが、その対象の違いにより二つの調整が考えられる。その一つは「主体間の調整」であり、これは「都市型社会」の都市づくりの主体となる地権者、周辺住民、市民団体(NPO)、企業等の多様なニーズを総体の意としてまとめていくシステムである。二つめは、「行政内の調整」であり、市民の総合的な意向に対応するために各行政分野を横断的に調整する、すなわち縦割り行政を総合的に機能させるものである。

これらの調整システムが効果的に機能するためには、行政と市民等の共通したビジョンとなる「目標像」、最低および誘導指標となる「基準」、調整の時と場と内容を定める「手続」が必要となる。また、その時期が早期であればあるほど柔軟かつ計画的な調整を行うことができる。

第二は、「意向反映システム」である。こ

れは、市民の意向を組み込んだ都市づくりを実現するものであり、これには二方向からの仕組みが考えられる。

その一つは、「行政主導の市民合意による仕組み」であり、行政主導により進める計画に市民の合意形成がなされた上で都市づくりを実現する仕組みである。これは、従来と同様に行政側からの働きかけによるものであるが、従来のシステムと異なる点は市民の意向を組み込んでいくことである。つまり、市民不在の行政による都市づくりではなく、市民の意向が介在する都市づくりを実現するものである。例えば、マスタープラン策定にあたり市民の合意を図る、あるいは、地区住民による地区レベルの計画と行政によるマスタープランとの整合を図ることで都市づくりを行うものがある。また、地区住民の意向を反映、あるいは合意を得た基準により規制誘導を行うものもある。

他の一つは、「市民主導の市民発意を支える仕組み」であり、市民の発意を行政計画および施策、法令制度へと反映し、都市づくりを実現していく仕組みである。具体的には、相談窓口の設置、まちづくり協議会の認定および登録、地区住民によるまちづくり計画の策定、コンサルタント派遣、まちづくり助成などにより、さまざまな段階において市民による都市づくりを支えるものである。

先の調整システムと同様に、これらのシステムを効果的に機能させるためには「目標像」「基準」「手続」が必要となる。さらに、目標像については、市域レベル、地域レベル、地区レベルなどさまざまな段階のものが存在し、各々に整合させることで実効性を高めることができる。

第三に、「地域情報システム」があげられ

注13

一九九八年度川崎市環境局とJA(セレス川崎)を中心に行われた「山林緑地等に係わる税問題研究会」で議論されたことから着目。

る。これは、先の調整システム・意思反映システムに不可欠な「目標像」「基準」「手続」の根拠となる地域の情報を市民と行政の共通した基礎情報として作成・公表することである。つまり、これまでの行政のみによる公共的観点ではなく、市民と共有した公共性、すなわち市民的公共性の基礎となる客観的データの創出と蓄積を行うシステムである。

くわえて、この3システムを見ると、調整システムにはマネージメント、意思反映システムにはプロデュース、地域情報システムにはシンクタンクという能力がさらに期待されることがわかる。

以上の「報告書」の紹介を終えて、分権化時代に突入した「都市型社会」における、市民の要望と法令に基づく土地利用転換との乖離による問題（紛争問題等）、それは時代の変化に対応することを促す一つの警告として受け止めることができる。その変化への対応すべき要点は、市民的公共性を創出する調整システム、意思反映システム、地域情報システムの確立によりプロセスを重視した都市づくりを展開していくことである。また、これらのシステムを確立するためには、国に委ねられる事務の執行にかわり、マネージメント、プロデュース、シンクタンク等の機能がより自治体に期待されることになる。

さらに、この変化は自治体のみに課せられたものではなく、市民の自立を促すものであり、国においても、このような自治体の役割をどのようを受け止めるか、また、新たな役割を担う自治体にとってどのような権限が不可欠なのかを問いなおす時期がきているのではないであろうか。

## 私が薦める一冊の本

（編集部から）

●書名 「都市計画と利権の構図を超えて」

出版社 岩波書店

著者 五十嵐敬喜 小川明雄

一九九三年発行 六四〇円

◆都市計画法は、「母なる法」と呼ばれているが、都市が活力ある状態で機能し、都市住民が良好な環境の下に質の高い生活を営んでいけるようにする都市計画が求められている。本書は、地方分権時代を先取りし、都市計画は身近な自治体が地域の個性を生かした政策を実践していく自治体改革であると、また、身のまわりのまちづくりの視点で「市民の手による都市計画」を強く主張している。本市の開発行政も紹介されており、まだ読まれていない方は一読を。（総合企画局都市政策部長 浅岡 水城）

●書名 「尾瀬と山小屋三代の記」

出版社 岩波書店

著者 後藤 充

一九八四年発行 六四〇円

◆多くのファンを持つ尾瀬ヶ原も、これまで幾度かダムの底に沈む危機にさらされてきた。この本は、尾瀬の自然と共に生きてきた初代平野長蔵をはじめ、二代目長英、三代目長靖の三人の自然破壊とのたたかいが記されている。山守りとしての強い意思や苦悩と共に、尾瀬に対する愛情が伝わってくる。長英さんの「私は、尾瀬の自然の中に生きる一個の生物にすぎない」という言葉が印象的だ。

私達は今、一万年前の姿をとどめている

といわれる尾瀬の風景に接することができるといわれる。しかし、既に破壊された多くの自然があるということに胸に刻んでおきたい。（環境局中部公園事務所 磯部由喜子）

●書名 「ラスヴェガス物語

ラスヴェガスの街から究極の

リゾートへ」

著者 谷岡一郎（大阪商業大学教授）

出版社 P H P 新書

一九九九年発行 九〇〇円

◆二〇世紀を支配し続けたアメリカ。その繁栄は豊かな浪費に結びつく。戦争とギャングはその典型である。一九〇〇年わずかに五人の開拓者しかいなかった砂漠のオアシスが、一〇〇年の間に一二〇万人の人口を抱えるにいたり、まだ膨脹を続けているラスヴェガス。特に九〇年代からのホテルラッシュは、街のコンセプトを変えた。ギャングブル、エンターテインメント、アミューズメント。そして、豊かさにはマフィアを排除し、市民にゆとりを与え、安全な街にも変えていった。私も、二五年ぶりに今年再訪したが、かつてのイメージが一変したことに驚いた。三人のキーマンを中心とした大変貌をたどる本書を一気に読んでしまった。（総合企画局都市政策部副主幹 板橋 洋二）

●書名 「まんが日本昔ばなし」

出版社 講談社（バイリンガル・ブック

ス）

著者 川内彩友美（訳ラルフ・マツカ

ーシー）

一九九七年発行 九八〇円

◆駅前留学で有名な英会話学校に入学した

の頃、児童文学専攻のイギリス出身の先生がいて、日本の童話をもとに良く話をした。桃太郎が入った桃が川をドンブリッコと下ってくる、これを英語でどう表現すべきか、かぐや姫が出現する、その驚きの有様をどう表現するかなど、この本は随分と役だった。スウェーデンの子どもたちはこの本を見た時、挿絵の素材が北欧の生活や歴史にマッチしているらしく結構うけた。地球市民時代の地方自治体職員として、このあたりから、英会話へのとりかかりを。

●書名 「社会構想の社会学（岩波講座

現代社会学第26巻）」

出版社 岩波書店

著者 井上俊他編（船橋晴俊他著）

一九九六年発行 二、一〇〇円

◆本書は七つの論文から成っている。そこには、個人の行為が、地球環境という「有限空間内」での行為であり、自分以外の他者の存在を同じ時空間に内属させた上でのものであるということへの問題意識が提示されている。私たちが関係の網の目のなかから逃れられないということへの認識は深められたが、「まず危機感をもつ」、「認識し続ける」という人間の意志的な部分に解決の糸口があるということに困難さを感じた。しかし、そのような意志は人と人が知り合い、かわりあう過程でしか育たないとも示唆している。

（高津区役所区民課 小森さやか）



「既存資源の有効活用」として、学校の余裕教室の活用や学校施設の活用が掲げられます。学校の余裕教室を如何に活用するか、この課題に的確に答えるためには、学校関係者、PTA、自治会など、学校をめぐる地域住民の合意が是非とも必要となります。ここでは、昨年一二月に開設した「虹が丘小学校のコミュニティルーム」を一つの事例としてとりあげ、学校の余裕教室活用のためには地域社会の合意が必要であること、地域が一つになって育てていくコミュニティ施設の意味を明らかにしていきます。

また、小学校の統廃合という課題についても、どのような課題整理が必要か、他市の事例を引きながら、検討の素材を提供します。

# コミュニティ施設の活用と学校施設

## 地域住民の合意形成の必要性

### 川崎市学校施設活用研究会

#### 1 はじめに

大衆社会から市民社会への転換が今日的な社会状況だと言われている。大衆社会が自らの意思をもつことのない人々の集団だとすれば、市民社会は自らの価値の基準をもち、自らの意思をもつ人々の集団だといえる。市民社会は、その構成員が主権者としての自覚と構成員としての自覚をもって、意思決定にあたっては、集団における権利と義務を認識している人々によって組織された社

会である。

現代の教育は、学校教育では個性あふれる小さな市民の養成につとめ、社会教育では、それぞれの自立した市民的力量形成への学習支援につとめている。

大衆社会は強力なリーダーシップを発揮する指導者によって集団の統率とその維持発展がなされるが、市民社会は、人々の経験や背負っている文化のちがいによって多様な価値をうみ、それゆえ、集団の構成員はさまざまな考え方をもっている。そうした集団では民主的な手続きによって集団の合意形成をはか

り、意思を決定しようとする場合、大変な時間と労力を消費することになる。

神奈川県では、少子化による県立高校の統廃合問題が急浮上している。また、学校施設の余裕教室を活用したコミュニティ施設の設定も各地でおこなわれている。川崎市でも、九八年一二月に虹ヶ丘地区の住民の総意により「虹ヶ丘小学校コミュニティルーム」が誕生した。本稿では、学校施設にかかわる地域住民の合意形成のあり方について事例研究をおこない、今後の政策形成の一助としたい。



料理教室

## 2 学校施設に関わる今日的状況 ～少子化、余裕教室の転用

近年、都市型社会の成熟、核家族化の進行、女性の社会進出や就労機会の増大など、社会情勢の変化のなかで、出生率の低下がづいてきている。学校においては、児童生徒数が減少することにより、学級減となり、以前使われていた教室も使われない状態が生じてきている。これが余裕教室または空き教室といわれているものである。

余裕教室とは、普通教室保有数から学級数を引いた数であり、将来とも恒久的に余裕となると見込まれる普通教室である。また、空き教室とは、余裕教室のうち、将来計画がなく、当該学校では不要となると見込まれる普通教室のことである。余裕教室と空き教室とは以上のような定義のちがいがあ

「川崎新時代二〇一〇プラン新中期計画」によると、学校施設等の公共施設を、身近な地域における貴重な資源として位置づけ、弾力的な運用による多目的活用や他施設への転用などにより有効活用をはかるとしている。

学校施設については、生涯学習の進展のなかで開放の要求が、従来の校庭や体育館開放にとどまらず、図書館・音楽室などの特別教室の地域開放の声もたかまわってきている。当然のことながら、少子化傾向のなかで、学校の余裕教室を活用しての事業展開は、教育委員会のみならず、市民局・健康福祉局、また各行政区からも問いかけられてきている。しかし、前述した定義の教室は、学校現場において本当に余裕ある教室となっているのであろうか。

学校の教室は、義務教育施設整備基準によ

り整備されているが、児童生徒の大幅な減少により、使用されていない普通教室を生活科室・ランチルーム等に転用したり、本来整備されなければならない家庭科室や工芸室に普通教室を転用して使用している例もある。また、二〇〇二年の完全学校週五日制実施にむけ、指導要領改訂による「総合的な学習」にともなう教室使用、コンピュータ導入による教室使用、学校教育上の教室配置など、数字に表れているほど学校現場における教室数に余裕はないのが実情である。

## 3 国(文部省、厚生省等)の政策

余裕教室は、近年の少子化により学級数が減少するなかで、全国的に増加している状況にある。これらの余裕教室は、学校では情報化・多様化に対応する学習スペース等に利用されているが、将来とも余裕が見込まれる教室については、学校教育以外に転用をはかることについて社会的な要請が、つよまっている。文部省では、余裕教室について積極的にその活用をはかっていく必要があるとの考えから九三年に「余裕教室活用指針」を策定している。基本的考え方としては、学校施設の質的整備に関する今日的課題に即して高機能化をはかること。また、地域住民の学習活動を支援するための多機能化をはかる必要があることをしめした。

しかしもう一方、生涯学習、社会福祉、地域防災など豊かで安心できる地域の生活基盤整備が社会的課題となっていることから、余裕教室も施設整備の一環として社会教育にとどまらず、社会福祉、地域防災等、有効活用の範囲の拡大をはかることが求められている。厚生省は九四年に「新ゴールドプラン」計

画として、デイサービスセンター、老人保健施設、ケアハウス等を、また、同年「エンゼルプラン」を策定し、子育て支援のための保育所、児童館等を、九五年には「障害者プラン・ノーモライゼイション七カ年計画」を策定し、グループホーム、福祉ホーム等の設置の計画を発表しているが、将来、余裕教室がこれらの計画に対してどれだけこたえられるかが大きな課題となってくる。

また、九五年一月に阪神・淡路大震災が発生し、大きな被害を受けたことから学校は地域における重要な防災センターとしての役割をつよくもつようになり、避難場所に指定された学校に、地域住民の防災備蓄のための大規模な施設の設置が求められている。

## 4 川崎市の余裕教室の活用と実態

川崎市の小・中学校は、九九年五月現在、一時的に八〇五教室の空いている教室をかかえているが、これを国の余裕教室の定義に従って整備していくと二五一教室しか余裕教室が残らない計算になる。これは、川崎市の小・中学校の施設設備が必ずしも十分でないことをしめしている。すなわち、理科室、音楽室、図書室、コンピュータ室など特別教室がまだ整備されていない学校があること。教職員の事務センター、更衣室、休憩室などが整っていない学校があること。また、二〇〇二年の完全学校週五日制にともなう「総合的な学習」に向けた施設の整備など、学校施設の質的整備が望まれていることによっている。

しかしもう一方では、少子化対策として「放課後児童の施設」、高齢化対策として「デイサービス」、防災対策として「災害用備蓄



ホール



自転車のパンク修理



庫」(現在小・中学校七二校に設置)、生涯学習として「コミュニティルーム」(現在小学校一校に設置)の設置など余裕教室の活用について各方面から強い要請がなされている。九九年、川崎市では初めて川崎小学校に「留守家庭児ホール」と「デイサービス」を設置することになった。今回、余裕教室が川崎小学校で活用されることになった条件は、余裕教室があったこと、各施設の管理区分が容易にできたことや、余裕教室がまとめて一階に取れたことによるものである。このように好条件が整っているケースは稀で、ほとんど整っていないのが実情である。これは余裕教室が学校の管理運営上、校舎の四階や三階に生ずることによるものである。

今後は、このように校舎の二階以上にある余裕教室を有効に活用する観点から、学校の管理運営に支障をきたすことなく、有効活用できる方法を見つけ、社会の要請に添えていくことが必要となる。

## 5 コミュニティルーム構想とその取り組み

川崎市教育委員会は余裕教室の増加や多様な市民要望に添えるため、九五年三月から「川崎市学校施設利用検討委員会」を設置し、余裕教室の有効活用について二カ年にわたり検討を行ってきた。

初年度は、余裕教室の活用にあたっての基本的な方針を確認した。その方針の主な内容は、各学校施設の質的な整備を最優先としたうえで、社会教育施設等への活用やさまざまな市民ニーズに応じた活用を推進することにより、地域为中心的施設機能がはかれるよう整備することを基本とした。具体的には、(1)

学校施設としての活用、(2)学校施設開放としての活用、(3)地域と連携した生涯学習の場としての活用、(4)社会教育施設としての活用、(5)社会福祉施設としての活用、(6)防災施設としての活用を掲げている。

九六年度の協議では、後述の全庁的なプロジェクトである「コミュニティ施設研究会」も連携をはかりながら、学校が地域の最も身近な公共施設として、市民の学習やボランティア活動等ができる場となるよう、「コミュニティルームの施設」を設置することは緊要な課題であるとの報告がまとめられた。コミュニティルームの施設の具体的な内容は、学校教育に支障のないことを前提に、学習スペース、ふれあいの場、和室、調理コーナー、情報コーナー等を、三教室程度の改修により設置していくことが方向づけられた。

企画財政局企画室が主催したプロジェクトのコミュニティ施設研究会は、学校施設利用検討委員会の他、区生涯学習システム研究会、青少年行政検討プロジェクト会議などと連動して、余裕教室の活用、こども文化センター・留守家庭児ホールなどの施設整備をふくめた青少年の健全育成のあり方、地域における施策展開を踏まえたコミュニティ施設の配置基準、既存施設の有効活用・多目的活用方策、効果的な施設管理・運営について検討し、九七年三月に報告書を作成している。

コミュニティ施設については、「目的別に設置した施設を、それぞれの機能をよりたかめつつ、さまざまな市民ニーズ、市民の声に対応すべく改変していくこと。既存の施設を貴重な資源ととらえ、有効活用・多目的活用をはかり、コミュニティ活動に関するニーズに積極的に応えていく」ことが現時点での求められる施策展開であると指摘した。そして、

中学校区に一校の単位で余裕教室を活用したコミュニティルームの施設の整備をおこない、市民の身近な生涯学習、地域老人福祉活動その他、地域のコミュニティ活動全般のための場とすると提言し、今日のコミュニティルーム構想の全庁的なコンセンサスの形成を創出したのだった。

## 6 虹ヶ丘小学校コミュニティルームの開設まで(地域住民の合意形成)

### ◇各種要求の調整、課題の解決

九六年六月、地元で組織されている三三の団体による「虹ヶ丘地区コミュニティセンター建設推進委員会」(以下「推進委員会」という)により、虹ヶ丘地区コミュニティセンター建設についての請願が出された。

虹ヶ丘地区には、こども文化センター、老人いこいの家その他、銀行や病院、その他公共施設がなく、日常生活のほとんどを隣接する横浜市青葉区すすき野地区に依存する状態だった。二十数年前に開発された虹ヶ丘地区は、新興住宅地特有の、住民相互の共通意識が希薄だったが、高齢化がすすみ、また災害への対応から、人と人とのつながりを求めるために、地域内に交流の場、共生の場となるコミュニティ施設建設を要望する声が高まったのである。請願は九七年一月議会で趣旨採決され、学校施設(虹ヶ丘小学校の余裕教室)を活用して整備するということが、教育委員会社会教育課(機構改正で九七年四月からは生涯学習推進課)が所管することになった。九七年度に入り、生涯学習推進課と推進委員会事務局とが折衝をかさね、また虹ヶ丘小学校の協力、了解を得ながら施設部管理課との協議をへて整備予算を編成した。この間、



健康体操



マンドリン

推進委員会からは、教育長あてに予算確保の要望書も提出された。

生涯学習推進課は、九八年度予算が議決された後、推進委員会はもちろん、虹ヶ丘小学校PTA、地元住民など関係各方面への説明会をおこない、余裕教室を有効活用してのコミュニティルームの整備であることへの理解を求めた。

コミュニティルーム整備に関しては、(1)学校教育に支障のないこと (2)余裕教室が集中していること (3)運営について地元の協力がえられること (4)学校施設開放の一環であることを教育委員会の基本方針とした。

具体的な施設整備については、請願各団体の意思もあり、部屋の仕様や設備について、次のようなさまざまな課題が出された。

- ①施設整備の順位——厨房・防音室・多目的室・会議室の順
- ②校内への不特定多数者の出入り——児童の安全への配慮
- ③利用対象者——王禅寺・虹ヶ丘地区在住者に限定するのか
- ④自動車利用——騒音と駐車問題
- ⑤玄関の場所——車椅子利用及び運動場利用への配慮

これらの課題解決にむけては、事務局相互の頻繁な打合せはもちろん、実際にハード面を担当するまちづくり局の担当者ともども、昼夜を問わず何度となく地元を足をはこび、運営委員会準備会の席で理解を求める努力をした。

そんななかで、校舎の構造上、壁をとりのぞいて二教室を一教室にはできないことや、会議開始時間・終了時間の設定など、お互いのできることをできないことを忘れないことと、誠実さが心にとり、主張しあうことにより、

れるようになり、相互の信頼関係が生まれてきた。

地域住民の合意形成にとって、それ以上に大きかったのは、「地元」の学校であり、地域あつての学校」という学校長をはじめとする虹ヶ丘小学校の教職員の理解と協力がえられたことと、そして、施設整備の順位を主張しながらも、話し合いをかさねることにより協力体制がとれていった地域のまとまりがあったことが指摘できる。

これと並行し、運営方法についても、運営委員会準備会のなかで、九八年九月より毎月一回のペースで検討をかさねた。課題として、(1)運営主体 (2)日常の管理 (3)利用対象者 (4)利用時間 (5)使用料などが出されたが、学校施設開放の一環とする教育委員会の基本方針を踏まえ、地域の要望も取り入れたかたちでの運営形態とし、九八年二月一日から利用が開始された。

## 7 虹ヶ丘小学校コミュニティルームの実際、運営と利用の実際報告

九八年二月一日にオープンした虹ヶ丘小学校コミュニティルームは、次のように運営されている。

- (1)運営主体——虹ヶ丘小学校学校施設開放運営委員会コミュニティルーム部会
- (2)日常の管理——学校の管理をはなれ、地域住民の自主管理とし、登録者四〇名の運営ボランティアが、九時から二二時までの利用時間を、四時間三交替で二名ずつ管理業務についている。
- (3)利用対象者——市内在住在勤在学の方。
- (4)利用申込み——利用については、団体利用中心とし、団体登録の上、三カ月に一

虹ヶ丘コミュニティルームだより 1999年 5月 5日発行

# 虹のかけはし

第5号発行

編集・発行  
虹ヶ丘コミュニティルーム 運営部会  
〒215-0015 磯谷地区センターE1-21-2  
虹ヶ丘地区センター  
☎044-987-2881

---

**ふれあい伝言板**

★編み物教室「二輪車」  
おしゃべりしながら、自分のペースで、ゆっくり作品を仕上げてください。  
楽しい時間、一緒にすごしませんか?  
5/6 (木) から  
日時 第1・3 (木)  
10時~12時  
場所 第1学習室  
会費 1回 200円

★「音楽体操教室」  
中高年の方対象に、やさしく、ゆったりと、音楽に合わせて、楽しむ体操です。  
日時 5/17 (月)  
24 (月)  
2月回  
10時~12時  
場所 第2学習室  
会費 1回 100円

★「中川健康体操」  
腰痛・肩こり・手足の痛みなどでこまっていますか?指圧をとりわけて、無理のないペースで、軽く体をほぐしていきます。運動できる服装で、気軽にどうぞ!  
5/11 (火) から  
日時 毎週 (火)  
19時~21時  
場所 第1学習室  
会費 1回 100円

★「虹ヶ丘カラオケ同好会」  
※問合せ先 (連絡先記入のないもの)  
☎987-2881

★「特時」★「麻雀」

---

**コミュニティルーム運営部会掲示板**

**いきいき教室**  
5/22 (土) 10~15時

一緒に食事をしたり、体を軽く動かしたりおしゃべりしたり、地域の方々と楽しい時間を過ごしませんか?  
体の不自由な方、一人、二人暮らしの方一人の食事は淋しいなと思っている方などでもどうぞ!  
定員 先着31名  
参加費 一人500円  
※申込み 5月19日 (木) 987-2881  
20時まで

検温・血圧測定・軽い体操  
ゲーム・手作り昼食・おやつ  
「虹の里」専門家指導あり  
料理・配膳・受付・お話し相手・ゲームなど、大人だけでなく、お父さんも、小中学生・高校生・大学生の皆さんも一緒に、異世代交流しませんか?できる事を、自分なりに探しながら楽しむ地域のふれあいの場です。お待ちしております。  
毎月第4土曜日 次回 6/26 (土)

**親子修理教室 こうもり傘**  
6/12 (土) 14:00~16:00

大人にとっては、うっとおしい雨の日も子どもたちにとっては、楽しい時間。雨傘も、時には遊び道具にもなりよく骨を折ることができます。使い捨ての時代!? これなら捨てて買えばいい? お気に入りの傘も? リサイクルが見直されています。物を修理しながら、大切に使う楽しさを子どもたちに伝えていきましょう。  
参加費 無料 (材料、修理材料費)  
お申し込み 5月19日 (木) 987-2881  
※ 修理道具はあります。お家にある人は、持ってきてもいいよ。

**おかし工房**  
5/12 (水) 10~13時

作って、味わって、ボランティア! ちよっただけ試食?! 翌日の「木曜喫茶室」のケーキづくりの指導とレシピ付き  
作り方の指導とレシピ付き  
参加費・材料費とも 無料  
持ち物 エプロン・三角巾・筆記用具  
※申込み 先着8名(5/11日)  
次回(6/12日) 6/9

---

**自転車パンク修理**  
6/13 (日) 13:00~17:00

便利な自転車も、きちんと整備していない、思わぬ事故のもとになりかねません。子どもたちの安全のために、今一度ご家庭で点検してみませんか? 機械に詳しいママもパパも一緒にちよっただけ「えら〜い」に挑戦! ぜひ、親子で参加してください。  
参加費 無料 (材料、修理材料費)  
お申し込み 5月19日 (木) 987-2881  
※ 修理道具はあります。お家にある人は、持ってきてもいいよ。

**木曜喫茶室**  
5/13 (木)

地域のの方々のおいしい、手作りケーキを紅茶・コーヒーで召し上がれ! お一人でも、グループでもそして、ご家族でもどうぞ!  
会費 300円  
※お申し込みは、毎月19日 (木) 987-2881  
毎月第2木曜日 次回 6/10

---

料理苦手・や仕事のない「思のたの料理教室」が、こぞりじまったぞり



回の一斉利用申込み・利用調整会を開いている。その後は随時受付けている。(七月末現在の登録団体数一〇八団体)  
 なお、九九年七月末現在の利用状況は、下記の表のとおりである。

オープン以来、定例化された主催事業は次のようなものがある。

□おかし工房——毎月一回。水曜日にいるようなお菓子づくり。ただし定員制。

□木曜喫茶室——毎月第二木曜日。おかし工房で作ったお菓子やコーヒ―、紅茶で交流をはかる。

□いきいき教室——毎月第四土曜日。毎回テーマを決め、老若男女多数の参加で、思いっきり楽しんでいく。

□郷土を語る会——毎月最終日曜日。地域住民が出身郷土を語り、それを肴にその土地の地酒と料理を楽しみながら、交流を深めている。

また、特技を生かしながら、物を大切にすることを伝えようと、「親子修理教室」と銘打って、こうもり傘直し・自転車バンク修理教室も開催された。このようなさまざまな催し物や日常の運営は、はじめは女性中心でこなわれてきたが、コミュニティルームの内部改装や親子修理教室、周辺の草刈り等々、女性達に引張られながらも地域に疎かった男性の参加も多くなり、だれいとうなく「おやじの会」が発足した。特に、郷土を語る会は男性主導で料理などもおこなわれ、女性たちもゆつくり飲み、かつ食べる雰囲気になっている。

## 8 虹ヶ丘小学校コミュニティルームの今後

このように、虹ヶ丘小学校コミュニティルームは、地域の方々のボランティアな運営により順調に利用され、まもなくオープン一年を迎えようとしている。

毎日朝九時から夜九時まで、運営委員会室には必ず誰かがいるということは、地域住民にとつて一つのオアシス状況を呈している。散歩の途中にちよつと立ち寄ってみたり、子育て中の若い母親の休憩場所ともなっている。また、鍵を忘れた子どもたちが、夕方親の帰宅までの時間を過ごす場所として、コミュニティルームは、子どもたちにとつても、親にとつても安心できる空間である。

上記で紹介したように、子どもから高齢者までを対象に、さまざまな事業・催し物が行われているコミュニティルームだが、住民の熱意は理解できるものの、張り切りすぎて疲労し、途中で挫折しても困ることを考え、運営は地元の運営部会委託といながらも、ある程度ブレーキをかけながら、無理のない長続きする運営をお願いし、見守っている。

虹ヶ丘地区は王禪寺中学校区に属している。王禪寺中学校区においても、九八年度に地域教育会議がスタートした。地域住民の教育に関する自主的・自治的な組織である地域教育会議の事務局を、将来的に虹ヶ丘小学校コミュニティルーム運営部会が担当することも視野に入れながら、円滑な運営に心がけている。

### ◇今後のコミュニティルームの整備方針

教育委員会によるコミュニティルーム整備事業は、6に記述のほかに、(1)市民館・図書館及び分館から遠い地域に設置する、(2)学習グループの学習拠点とし、将来的には地域教育会議の事務局にするなど、多様な機能をも

った施設とするを基本方針として掲げている。

しかし、コミュニティルームは地域の要求にそいながら、基本的には学校の余裕教室を活用するが、余裕教室のない地区への設置の場合、他の施設転用が可能かどうか。また、改築校に整備している特別活動室(専用出入口・トイレ・流し設置)の活用をコミュニティルームとして位置づけるのか。さらに、市民局中心の放課後児童健全育成事業、健康福祉局の高齢者デイサービス事業等、他局の事業とのかわりもあり、教育委員会としても既存施設の有効活用という前提に立ちながらも、コミュニティルームの整備については、早急に方向性を出すことが求められている。

## 9 他都市の学校統廃合の事例

地域住民の合意形成事例

### ◇学校の統廃合についての国の方針

公立小・中学校の統廃合方策については、五年六月一日五日付文部大臣あて「中央教育審議会への答申」の中において、次のように指摘されている。

公立小・中学校のうち小規模校の占める割合は大きく、これらの小規模校は職員組織の充実と施設設備等の拡充をはかる上に困難をとまなうことが多いので、それを適正な規模にまで統合することは義務教育水準の向上と学校経費の合理化のため極めて重要である。

特に、ここ数年来画期的な規模において町村の合併が行われ、合併市町村ではその建設計画において地域の文化的中心であり精神的結合の基礎である学校の統合を重要な課題としてとりあげているので、この機運とあわせて、小規模校の統合を促進することは極めて適切なことである。

虹ヶ丘小学校コミュニティルーム利用状況

(1999年7月末 現在)

一	団体数	利用者数	個人利用者	一	団体数	利用者数	個人利用者
12月	60	659	324	4月	80	936	100
1月	60	657	248	5月	119	966	153
2月	59	539	181	6月	100	988	171
3月	105	1,289	313	7月	111	1,124	308



書道教室

これらの諸点にかんがみ、合併市町村における学校の統合はもとより、その他の市町村における学校についても、次の要領により積極的計画的に実施する必要がある。

### 一、学校統合の基本方針について

(1) 国及び地方公共団体は、前文の趣旨に従い、学校統合を奨励すること。ただし、単なる統合という形式にとらわれることなく、教育の効果を考慮し、土地の実情に即して実施すること。

(2) 学校統合は、将来の児童・生徒の増減の動向を十分に考慮して、計画的に実施すること。

(3) 学校統合は慎重な態度で実施すべきものであって、住民に対する学校統合の意義についての啓発については特に意を用いること。

### 二、学校統合の基準について

(1) 小規模校を統合する場合の規模は、おおむね一二学級ないし一八学級を標準とする。

(2) 児童・生徒の通学距離は、通常の場合、小学校児童にあつては四キロメートル、中学校生徒にあつては六キロメートルを最高限度とすることが適当と考えられるが、教育委員会は、地勢、気象、交通等の諸条件並びに通学距離の児童・生徒に与える影響を考慮して、さらに実情に即した通学距離の基準を定めること。

### 三、学校統合に対する助成について

(1) 国は、学校統合により必要とされる施設の建築費について十分にかつ計画的に助成すること。

(2) 国は、各種振興法に基く補助金等の配分については、統合を行った学校に対し格別の考慮を払うこと。

(3) 国は、学校統合に伴い児童・生徒の通学

を容易にするために必要とするスクール・バス、スクール・ボート等の交通機関の設置に対して助成策を講ずること。

以上のように五六年には、町村合併が盛んであつたため、学校の統合について重要な課題として取り組んでいた。その後の実施状況を考え、七三年には文部省より各都道府県教育委員会あてに次の通達が出されている。

一、学校統合の意義及び学校の適正規模については、さきの通達に示しているところであるが、学校規模を重視するあまり無理な学校統合をおこなない、地域住民等との間に紛争を生じたり、通学上著しい困難を招いたりすることは避けなければならない。また小規模学校には教職員と児童・生徒との人間的なふれあいや個別指導の面で小規模学校としての教育上の利点も考えられるので、総合的に判断した場合、なお小規模学校として存置し充実するほうが好ましい場合もあることに留意すること。

二、(1) 通学距離及び通学時間の児童・生徒の心身に与える影響、児童・生徒の安全、学校の教育活動の実施への影響を十分検討し、無理のないよう配慮すること。

(2) 学校統合を計画する場合には、学校の持つ地域的意義等をも考えて、十分に地域住民の理解と協力を得て行うよう努めること。

(3) 統合後の学校の規模が相当に大きくなる場合や、現に適正規模である学校について更に統合を計画するような場合は、統合後の学校における運営上の問題や、児童・生徒への教育効果に及ぼす影響などの問題点をも慎重に比較考慮して決定すること。

このように、七三年以降の統合については、地域住民等との間の紛争をおこさないように、または地域住民の理解と協力を得て行うよう求めている。

### ◇京都市の事例

京都市の小学校児童数は、ピークであつた五八年度には一五四、八一五人であつたが、第二のピークをむかえた八一年度の二二一、三六七人を境にして減少している。

特に、市内中心部の上京、中京、下京区については都心のドーナツ化現象もあり、五八年度以降、一貫して減少をつづけ、これにもない市内中心部の小学校の多くは小規模校となつた。このため、保護者や教育関係者のなかから「子どもを遅く育て、協調性を養つたり、向上心を培つたりするのに支障があるのではないか」という教育上の諸問題が指摘されるようになった。また、児童数の減少は将来にも引き続くことが見込まれたため、小規模校問題の解決を、教育行政上の最重要課題の一つとして取り組み、八三年に研究プロジェクトを発足させている。

京都市ではこれ以前にも二つの統合事例があつた。一つは教育委員会が計画を提示した中学校二校の統合であり、最終的には計画どおり統合することとなつたが、統合にいたるまで地元で反対運動が起こり、短期間ではあつたが「同盟休校」という事態も生じた。もう一つは小学校二校の統合であり、一方の小学校の保護者から少人数での教育を憂慮する声があがり、地元の自治連合会もこれを受け、教育委員会への要望という形で、統合をすすめた経緯がある。

他都市では審議会方式による統合問題への取り組みが多いが、この二つの事例をふまえて



て、京都市における小学校創設の経過と、地元と学校との関わりを重視し、この問題の「解決策の論議」については、徹底して地元主導でおこなうこととし、行政が「青写真」を示さず、地元主導でおこなった。これを「京都方式」と呼ぶ。

八八年には小規模校問題を考える冊子「学校は今……」を配布、各学区にPTA・自治連合会等地元関係者で構成する検討委員会を設置し、小規模校問題についての検討を要請した。二年間の地元論議のなかで、小規模校問題の解決には学校統合せかないのではとの認識が広がってきたため、どの学校とどの学校とが統合するのが望ましいのか、ブロック化を含めて、具体的な統合の構想についても地元で論議をすすめてもらうために、九〇年に「統合によるモデル校構想」等を関係地域に配布し、一校区内だけでの検討から一歩進め、他校を含めた論議を要請した。その結果、小規模校問題への理解が深まり、関係地域への合意の上に立って「地元からの要望」という形で統合がすすみ、九七年度までに二五校を七校に統合させている。

#### ◆岐阜県恵那市の事例

次に岐阜県の恵那市においては、三町三校の中学校があつたが、いずれも四八年から五年までに造られた木造校舎であり、施設の老朽化が著しかった。また同時に生徒数も減少がつづき、一定規模による適正な教育環境の維持が困難な状況がつづいていた。このようななか、八六年から市議会でも学校再編成が検討されはじめ、長い期間の住民との対話をかさねながら、八九年によく地元の合意をうけ統合が実現した。

三町による統合校ということから、その実

現にあたってはさまざまな課題があつたが、統合中学校の建設位置を三町のちょうど中心となる地区に決定し、用地確保をおこなった。生徒達がゆとりをもって快適な学校生活を送ることができる教育環境を備えたことで、統合が実現したようだ。

以上、京都市および恵那市の事例をあげてきたが、いずれの市にしても、建設にあたっては、子供たちにとって「楽しく、夢と希望に満ちた魅力ある学校」とし、地域の人々には「心のよりどころとなる開かれた学校」を、また「地域住民の生涯学習の場としての機能」等をめざしている。

#### ◆本市における現状

川崎市においてはの統合、いわゆる小規模校対策については、「川崎新時代二〇一〇プラン・新中期計画（第三次）」や、行財政システム改革の実施にむけた方策において、全国的に少子化が進む中、本市の小・中学校においても児童生徒の減少による小規模な学校が増えてきつつあり、また一方、再開発等により児童生徒の急激な増加から大規模な学校が生まれている状況に対して、学校現場における教育の効果等を考慮し、学校規模の適正化にむけた検討が必要であるとしている。そのため、教育委員会では、学校規模に応じた教育の効果や、教育環境の整備などのメリット、デメリットを明らかにするために、児童生徒の今後の動向を踏まえ、調査・検討を現在すすめている。

## 10 学校と地域(コミュニティ)との関係の移りかわり

かつて学校は地域の文化センターであつた。

学校が地域住民にとって、地域文化創造の主体形成の場として機能し、地域共同体的中心的存在であつた。さまざまな学校行事に地域の人々は参加し、地域の諸行事は学校でおこなわれていた。学校は、わが町・わが村のシンボルとして人々の共同体意識を育んだのであつた。

それが急激な都市化によつて地域共同体が崩壊すると、学校が地域の文化センターであつた時代は終焉をむかえた。都市化は住民の流動性を生み、人間関係を稀薄なものにし、匿名文化社会による大衆社会をもたらした。そこでは無関心住民層と権利要求型住民層が多数生まれた。都市化は、地域連帯感の喪失による住民の孤立化と人間疎外状況を生み、同時にさまざまな都市問題による生活環境の悪化を招いた。そうした問題解決に立ち上がった市民運動とそれに基づく行政政策が新たな地域社会(コミュニティ)の形成をうながし、みずからの判断により自主的に行動する市民型住民層による市民社会を登場させたのだつた。

コミュニティの定義については、共通の帰属意識と連帯感、共通の目標、共通の行動、といった人間の行動様式に求める社会学者が多い。しかし、その範囲は一定でなく、自治省のモデル・コミュニティ地区(七一年)は、日常生活圏としての小学校区を想定している。

大衆社会では、子をもつ親をのぞくと地域住民にとつて、学校は遠い存在となつてしまつたが、しかし、都市化は子どもたちから遊び場を奪い去り、子どもの遊び場の確保から「学校施設開放」の考え方が生まれた。

やがて、市民社会の到来とともに「生涯学習社会(ラーニングンサエティ)」の時代をむかえると、ヨーロッパのスクールイクステ

ンション（学校拡張）運動が紹介され、学校施設開放は子どもの遊び場だけにとどまらず、学校のもつ教育的資源を地域に開放し、成人の学習に役立てることが期待されるようになった。また、日本の学校荒廃の背景に家庭の教育力の低下、地域教育力の低下が指摘され、学校と地域の連携の必要性から地域の人材が教室に招かれて教壇に立つようになる。これらは、地域からの教育改革運動として「開かれた学校づくり」運動の成果となつて、学社連携、学社融合の考え方を導き出したのだつた。

今日の少子化現象は学校に余裕教室を生み出し、都市における地域公共施設の貧困な状況を打開するための方策として、その再活用が検討されるようになった。虹ヶ丘小学校へのコミュニティルームの開設はこの代表的な事例である。

さらに、少子化現象は小規模校問題を生み、子どもたちの教育条件にまで影響を与えることから、学校統廃合にまで問題が拡がったのである。同時に、女性の社会進出をうながす条件整備として留守家庭児対策が求められ、現在では学校施設を活用した放課後教室の開設が要請されるようになってきた。

このように、学校と地域の関係は時代とともに変遷してきており、今や地域との関連なしに学校を語ることはできなくなっている。

現在、学校は今日的社会の要請をうけて、コミュニティ形成のキーワードとして期待されるようになり、これからの地域再編にむけた重要な役割をになうことになったのである。今後川崎市では、地域文化創造の主体形成や新たな地域創造の主体（市民型住民）形成は、教育の住民自治をめざした「地域教育会議」にその役割が期待される地域教育会議の実践

は、地域における学校の復権をもたらし、コミュニティ形成の核となるだろう。

## 11 おわりに

虹ヶ丘小学校コミュニティルームと他都市の学校統廃合の事例から地域住民の合意形成のあり方について言及してみる。市民運動の発展形態は、生活防衛から発して抵抗・反対型ないし要求型から参加・参画型をへて提案・創造型による行政との協働（パートナーシップ）型へと変容する道筋が紹介される。

虹ヶ丘の事例は、まさにこの図式があてはまる。それは、コミュニティ施設の設置要求（議会請願）の運動から始まり、施設内容へのさまざまな住民の意見の調整とその決定、そして施設の管理運営にいたるまでの取り組みに現れている。伝統的な地域組織を中心に、地域の諸団体を包含した推進委員会の設置によって地域が一丸となった運動をつくりだし、行政とのパートナーシップを実現させた質の高いコミュニティリーダーの民主的統治能力と自治能力の存在が地域住民の合意形成を可能にした事例といえる。

他方、学校統廃合の事例は、「子どもたちの最善の利益」の視点から、子どもたちの教育環境にとつて、望ましい「学校規模の適正化」について地域住民とともに考えあう機会が必要であり、そのための行政情報については、地域住民が相互に共有しあえるよう公開されることが住民の合意形成にとつての前提条件であることを実証した事例といえる。それは現在の小規模校の実態と将来予測、小規模校が抱える子どもたちへの教育的な問題点、などについての情報である。

話し合いの場は、地域住民が主体的、創造

的にとりくむ地域住民主導でなければならぬ。その展開にあたっては、学区住民の地域感情を大切にしながら、参加者の参加意識、役割意識にもとづく自己存在感が充足されるよう、複数の小集団によるきめ細かなワークショップの実施が望まれる。

ワークショップは、地域再編と学校との関係を地域課題としてとらえ、地域の将来構想を住民自身が描き出せるように回数をかさねることが大切で、その過程を通して住民同士の異なる対立した意見の調整がはかられ、住民提案（参加者提案）というかたちで地域住民の合意形成が生まれてくると思う。

価値観の多様な社会における地域住民の合意形成は、非常に困難を極める。多くの時間と労力を必要とする。しかし、この合意形成への道筋こそが、民主主義の学校だとも言える。多くの違った意見を調整し一定の方向性を決定する営みの体験が市民の自治能力を確かなものにするのだ。

自分たちの街づくりは、自分たちの手で、という基本的な考え方が、市民参加の実質化を生むのである。



- ◎参考文献紹介
- 「コミュニティと社会教育」 千野陽一編 一九七六 東洋館出版社
  - 「子どもの学習権と学校統廃合」 伊ヶ崎暁生編 一九七三 労働旬報社
  - 「学校統廃合の社会学的研究」 清水修二著 一九九四 八潮社
  - 「地域社会と学校統廃合」 若林敬子著 一九九九 お茶の水書房
  - 「教職研究」 25 「学校統廃合の適正規模」 一九九七
  - 「学校経営」 41 「学校統廃合の現状と問題」 一九九六
  - 「活力ある教育行政を求めて」 「徹底した」住民主導による都心部小規模校問題の解決」 文部省 一九九六

川崎市学校施設活用研究会（教育委員会事務局・五〇音順）

伊藤長和、岸 陽一、郡司常雄、小磯 毅、瀧尾正文、夏井 賢、松尾陸男、諸節正美



首都圏における川崎の位置、そのことから求められる広域的な視点と、地域社会の要望にもとづく川崎市の主体的な施策、両者の要請にどう応えたらいいのか、どのような方向づけが必要か、いくつかの事業評価モデルを提示し評価軸の整理を行いながら、今後の事業選択の方向性を提示していきます。

# 地域開発における 広域化・狭域化のバランスをめぐる 事業評価の視点より

事業評価の視点より

総合企画局都市政策部専門調査員  
（法政大学大学院博士課程）

川崎一泰

## 1 はじめに

地方分権関連法案が審議されている中、各地方自治体は自らの責任において、社会資本整備などのまちづくり事業を進めていくことが求められている。一九九七年六月の閣議決定では、「地方の財政健全化のためには、各地方自治体が自らの強い自覚をもって徹底した行財政改革を行う必要がある」としている。こうした中で自治体の事業を再評価し、事業を整理・再編していくことが急速に求められてきている。

このように事業評価が求められている時代背景としては、税収の伸びの鈍化にともない財政危機をむかえ、厳しい事業選択が迫られている一方で、少子・高齢社会に向けた新た

な事業展開が求められてきており、行政課題の複雑化・多様化という二つの方向からの要請があるものと考えられる。このような時代要請から、分権化と行財政の効率化が近年、緊急の課題となってきた。

公共事業を経済学的に評価するための有効な方法論として、「費用便益分析」がある。この「費用便益分析」は効率性の視点からの分析であり、この視点のみでの事業選択については、筆者は反対の立場をとるが、効率性の視点から評価された中で、効率性の低い事業が高い事業よりも優先されるようなケースについては、行政として説明の必要があるものと考えている。効率性の観点から評価された事業は公開され、説明され、広くチェックを受けなければならぬものと考えている。

このような優先順位が逆転する根拠の一つ

として、事業の社会的な役割があげられる。一つの事業が行政区域で完結する場合もあれば、周辺都市との関係で連携して、連続的に事業を進行させないと、その効果が発揮できないような場合である。たとえば、首都圏のエネルギー供給拠点の一つである川崎市が、この事業を止めてしまうことは、首都圏全体の活動に大きな影響を与えてしまい、大混乱を引き起こす可能性を持っている。エネルギーを供給するための施設整備（石油やガスを運んでくる港湾施設、これらを各地に配分するための道路など）も川崎市に課せられている役割のひとつであろう。さらに、広い視点でとらえると、地球環境という意味では、川崎市だけ、あるいは日本だけが環境に配慮した政策を実施しても、地球規模での効果にはおのずと限界がある。このように、市の事業

として、事業の社会的な役割があげられる。一つの事業が行政区域で完結する場合もあれば、周辺都市との関係で連携して、連続的に事業を進行させないと、その効果が発揮できないような場合である。たとえば、首都圏のエネルギー供給拠点の一つである川崎市が、この事業を止めてしまうことは、首都圏全体の活動に大きな影響を与えてしまい、大混乱を引き起こす可能性を持っている。エネルギーを供給するための施設整備（石油やガスを運んでくる港湾施設、これらを各地に配分するための道路など）も川崎市に課せられている役割のひとつであろう。さらに、広い視点でとらえると、地球環境という意味では、川崎市だけ、あるいは日本だけが環境に配慮した政策を実施しても、地球規模での効果にはおのずと限界がある。このように、市の事業



においても広域的な視点から、事業展開を考えなければならぬケースが多くなってくるであろう。一方で、地域住民の立場からその事業をみた場合、別の評価がありうることは十分予想される。そこで、この二つの立場をどのようにバランスさせながら事業選択をおこなうのかは重要な課題である。「グローバルに考え、ローカルに行動する」という視点が川崎市においても求められてきているものと考えられる。このような社会的な役割をになつて川崎市の事業を評価する際に、広域的な視点と、狭域的な視点のバランスはどのようにとらえられるべきかが大きな課題となってくる。

そこで本稿においては、事業評価の視点から広域的にとらえなければならぬ財の供給と地域的に限定された狭域的な財の供給の齟齬をどのように考えるか、あるいは、川崎市はどのような方向に向かうべきかということについての考え方、評価軸を整理し、提案することを目的とする。したがって、事業評価の細かい設定についての説明はできるだけ割愛し、イメージしやすい事例を用いて考え方の整理に努めるものとする。

## 2 評価モデルからのアプローチ

この節では、事業評価モデルの基本的な考え方を整理し、その論理プロセスについて明らかにする。

公共事業の効率性を検討する費用便益分析は各事業の費用と便益を比較するモデルである。ここでいう費用とは、いわゆる事業費（建設費、用地費、維持管理費など）に騒音や振動などの社会的費用をくわえたものである。一方、便益とは、料金収入など目に見え

る収入と、「きれい」「便利」といった目に見えない満足度との和である。このような費用と便益を比較し、便益が費用を上回る事業が効率的であると評価するのである。

この目に見える事業費などの費用や料金収入見込みなどの便益は、これまでも分析され、公表されてきたが、これらの分析においては市場を介するリスクに対する考え方が不足してきたものと考えている。つまり、いくつものシナリオに対するバリエーションが必要かと思われる。

事業評価の中で特に目に見えない費用や便益を客観的、科学的にとらえる方法論として、「ヘドニック・アプローチ」というものがある。これは一人一人が考える財の質的な評価を貨幣単位で表現するものであり、政策によって「都市の質」がどれくらい変化するかを見るのが、このアプローチによる評価の特徴である。

このモデルを理解するための簡単な例として、アパートを探している人を想定してみる。通勤時間や生活環境がほぼ同じ二つに候補を絞れたとしよう。このとき、この人は二つのどちらの家を選ぶのであろうか。家賃の差が八千円なら家の近くに公園のある住宅を選ぶが、もし家賃の差が一万円なら近くに公園がない住宅を選ぶ場合、この八千円がこの人にとっての公園の価値となる。このように価格と品質との関係を統計的に探るモデルがヘドニック・アプローチである。

このヘドニック・アプローチの特徴としては、いま例示したように従来の方法では欠けていた社会資本相互の相対的比較を可能にすることに加え、以下に示す三つの視点も指摘することができる。①政策の有無による比較、②ストック評価、③誰（どこ）に便益が帰着

するかの三点である。

まず、①について簡単に説明をくわえよう。政策の有無とは、政策を実施しなかったケースと政策を実施したケースとを比較し、その差を評価する考え方である。たとえば、河川事業を考えてみよう。最近の河川事業は、浸水を予防することと同時に、親水機能も重視されている。このようなケースでは、質的には浸水を予防する「安心感」と親水機能の付加による日常的な「快適性」の二点を改善するものと考えられる。事業を実施したときの結果（この場合は浸水確率が何ポイント減少できたかということと親水公園の整備で何ポイント快適性が高まったかということ）と、何もしなかったとき（つまり、現状はどうかということ）の差を貨幣単位で表現したものが便益である。この事業評価の視点で考えると、政策立案者はその事業を実施することで「何がかわるか、日常生活あるいは生産活動にどのようなインパクトを与えるか」を意識しておかなければならなくなる。

次に、②のストック評価であるが、施設の存在、あるいは利用にともなう発生する効果を測定するという考え方である。この考え方にたつと、建設中の段階では効果が発生せず、完成して使える段階になってはじめて効果が発生することになる。一方で、一般的に経済波及効果と呼ばれるものは、施設やサービスを供給するのに使ったお金の循環にともなう発生する効果を測定するものである。極端な話ではあるが、この考え方からすれば建設中の段階でも、道路に穴を掘って埋めるだけでも効果が発生してしまう。地域開発には前者の効果が重要であり、施設が使えるかどうかが決定的なのである。広域のか狭域的かという観点からすれば、広域的に使わな



いと効果が減少したり、狭域的な財にするこ  
とでは逆に費用がかかるということが一つの  
評価軸になってくるであろう。

最後に③の便益の帰着先についてであるが、  
その社会資本の便益が誰（あるいは、どこ）  
に帰着するかという議論である。究極的には  
すべて地域住民あるいは地域企業に帰着する  
ことになるのだが、その社会資本から受けら  
れる便益の大きさは、それぞれの立地条件に  
よって異なってくる。この異なる立地条件で  
異なる便益の大きさを把握することで、その  
事業が広域的なのか、地域限定的なのかを特  
定することができる。つまり、各事業の影響  
範囲の議論が広域的か狭域的かという論点で  
は重要なポイントとなり、広く薄く便益を及  
ぼすのか、狭く厚く便益を及ぼすのかとい  
うことである。

この影響範囲について議論するためには、  
次に示す例は理解の助けになるであろう。  
公園事業について考えてみよう。公園のよ  
うな財は基本的に多くの人にとって、生活の  
場に近い方がうれしいものであると考えられ  
る。したがって、公園が近くにあればあるほ  
ど、その効果が高いものとする。このような  
状況を表したものが図1である。図1は上半  
分が地図でいう等高線を表しており、評価額  
の分布を表現したものである。これを切断線  
で切ったときの、線上の評価額を表現したも  
のが下図である。

図1では、最初にB公園がB点に立地して  
おり、評価額がその公園からの距離に応じて  
低下していく状況を考え、新たにA公園をA  
地点に整備することによって発生する便益の  
概念を表している。つまり、B公園が最初に  
存在していて、A公園を新たに整備するよう  
な事業を想定している。前述のとおり、ある

政策の便益は事業を実施しなかったケースと  
比較することで測ることができるので、A公  
園の便益は、A公園の整備にともない変化す  
る評価額と事業を実施しなくても得られたB  
公園からの便益との差である図1の網掛けの  
部分がこれに相当する。

当然のことながら、A公園はB公園から離  
れれば離れるほど、大きな総便益を獲得する  
ことができる。この議論でいうと、便益の及  
ぶ範囲が広い事業を広域的な事業と位置づけ  
られ、狭い事業を狭域的な事業と位置づける  
ことができる。つまり、A公園を整備するよ  
うな事業実施の結果から、広域的か狭域的か  
という議論を展開しているのである。たとえ  
ば、図1でA公園、B公園が既に存在してい  
るところで、C地点に新たに公園を整備する  
ような場合、便益の及ぶ範囲はA公園を整備  
したときよりも狭くなる。つまり、C公園の  
整備は結果的にはA公園を整備したときより  
も狭域的になるといえる。

このようにヘドニック・アプローチによる  
事業評価モデルを整理することができる。し  
かしながら、このモデルを政策評価に結びつ  
けるためには、「モデルを使って何をやるの  
か」という、評価の目的、評価軸などの関  
連のなかでの議論が必要となってくる。

### 3 分権型社会における役割分担

地方分権が叫ばれて久しいが、分権型社会  
における各自治体の事業は狭域的な視点から  
のみで組み立ててよいのだろうか。各自治体  
がばらばらに社会資本を整備すると、相互  
に協力しあって整備するのでは、その効果  
は大きく異なってくる。分権型社会で重要な  
のは広域的な財の供給と狭域的な財の供給の

組み合わせが重要となってくるものと考えて  
いる。この「組み合わせの効果」を上手に引  
き出す方法を考え出すことに政策立案者の手  
腕が問われるところであろう。以下、地方公  
共財の特性を整理し、前節で示されたモデル  
の考え方をベースに、時間軸、空間軸の視点  
をくわえた評価の考え方を示した上で、費用  
負担のあり方を整理してみる。

#### (1) 財の特性

この小節では、公共財、あるいは地方公共  
財の特性を整理し、広域行政と狭域行政の基  
本的な考え方を明らかにする。その前提とし  
て、「そもそも」公共部門が社会的に供給し

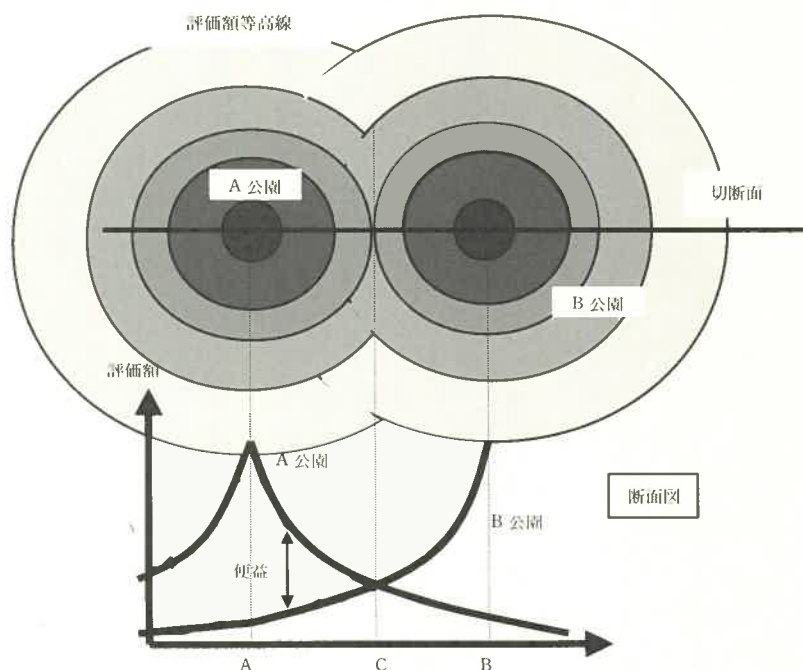


図1 影響範囲のイメージ

なければならぬ財はどのようなものか、あるいは、どのような考え方に基づいているのかということについて整理してみる。

地方自治体が税金を使って提供すべきものは、「排除原則の適用が不可能のものであり、かつ消費における非競争性を具えている財」というのが、経済学や財政学の教科書的な答えである。しかしながら、現実社会ではこのようにきれいに財を分類することはできない。日本の自治体が供給している財・サービスをみると、このような物理的な特性を持たないものの方がむしろ多い。たとえば、小中学校は、多くは公共部門によって供給されているが、私立の小中学校も存在している。このような一般的にはグレーゾーンに位置する公共サービスを自治体が供給する理由はどこにあるのだろうか？

一つには、消費者自身に直接的に利益をもたらすと同時に、地域社会にも間接的な利益をもたらす場合である。先ほどの小中学校の例で考えると、教育サービスを子供たちに直接提供すると同時に、子どもたちが知識を得ることによって、社会的には文字による意思の伝達をスムーズにし、社会的な費用を抑制する効果もつことになる。また、自治体の首長や議会が、住民全員で消費する価値があると判断した財・サービスも予算を使って供給される場合もある。政治過程の中から出てくる供給である。以下、やや教科書的な議論を展開し、広域行政と狭域行政の基本的な考え方を整理する。

まず、先に述べた公共財の特性について整理しよう。その特性について先ほどは排除原則が働かないものと消費における非競争性を述べた。ここでいう排除原則とは、料金を支払わない人をその財の消費から排除するこ

とをいい、私的財はこの原則が働くが、公共財にはこれが働かない。たとえば、ビアホールのビールは料金を支払わないと飲むことができないが、道路は料金を支払わなくても通ることができ、つまり、ビールには排除原則が働くのである。道路については、高速道路のように料金徴収することが可能なこともある。しかしながら、一般道に料金所を設置し、全国いたるところに配置することは不可能であると同時に、料金徴収に禁止的な費用がかかってしまう。したがって、道路については排除原則が働かない（あるいは働かなかった）のである。

また、消費における非競争性とは、利用者の増加によってサービスを供給する費用が全く変わらないことを意味する。ビールは一人分供給するのと、十人分供給するのでは生産費用が異なるが、道路については、一定の容量までは、一人で利用するのも、十人で利用するのも供給費用は変わらない。このような非排除性と非競争性を有する財を（純粹）公共財といい、防衛、司法、外交などがこの性質をほぼ完全に有しているとされている。逆に、排除性が働き、競争性のある財を私的財といい、民間で供給されることが望ましいとされている。

また、純粹公共財でもなく、私的財でもないグレーゾーンに位置するものを準公共財といい、その中でも便益の広がりがある地域にとどまるような財を地方公共財という。外交については、その交渉が東京でおこなわれたとしても、その便益は北海道から沖縄までの住民に及ぶが、川崎にある公園はその便益が周辺住民にとどまる。このように外交については（純粹）公共財ということができ、公園については地方公共財ということが出来る。

地方公共財はその特性から理論上、受益地域と負担地域の一致が求められる。しかしながら、公共財の便益の広がりはその事業の特性によって異なる。また、現実の行政区域は歴史的な産物であり、公共財の便益の広がりを意識して設定されたものではない。さらに、便益の広がりが行政区域を越えるような公共財も存在している（このような現象をスピル・オーバーという）。今日のように交通機関が発達し、生活圏が広がってきているなかでは、スピル・オーバーが発生する可能性は増大しているものと考えられる。実はより広域の行政主体が補助金を交付する理論的な根拠の一つはこのスピル・オーバーの議論なのである。

地方自治法第二条では「地方公共団体は常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の自治体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない」としている。広域行政が支持される経済的な根拠は二つある。

第一の根拠は、多くの公共サービスは、それを供給するためには相当規模の施設を必要とする。つまり、受益者の数が一定規模に達するまでは一人当たりの費用負担が減少するようなケースである（これを規模の経済性という）。

第二の根拠としては、先に述べたスピル・オーバーの存在である。つまり、公共サービスの便益の広がりが行政区域を越えて拡散することは避けられない。たとえば、市境に公園を整備したとしよう。この公園は川崎市民のみならず、周辺自治体の住民にも利用可能であり、公園の便益を享受することができる。このようなスピル・オーバーが存在するケースでは、共同で公園を整備したりするような意



味で広域行政を求めるとして働くであろう。

一方、狭域行政を求めるとしては、受益のための移動コストと合意形成のコストの二点が指摘される。受益のための移動コストは、図1で示した公園のように、施設から離れるにつれて、受益の大きさが小さくなるようなケースは容易にイメージできるであろう。つまり、施設から離れたところに住んでいる人は、その施設に行くコストが近くに住んでいる人に比べて高くなるため、施設からの受益が減少してしまうのである。このような財は狭域化を求めるとして働くであろう。次の合意形成コストについては次小節で詳しく述べることにする。

## (2) 事業のタイミング

### ① 時間軸からの評価

事業評価をおこなう上で、時間的なファクターは重要な評価軸の一つである。時間の経過が費用を押し上げ、事前に評価された費用を大きく上回ってしまうような現象は多くの事業で観察される。用地交渉、事業説明などの長期化はその分の費用を発生させているのである（経済学ではこの費用のことを取引費用という）。

このような事例を直観的にとらえるために、土地区画整理事業を例に考えてみよう。区画整理事業は社会資本が未整備な地区を効率的にするために施工地区をさだめ、この地区内の土地の交換・分合・整頓（換地）により道路、公園などの公共施設の整備とともに宅地の区画形状を整える事業である。

仕組みとしては、地区内の権利者が公共施設用地等を生み出すために必要な土地を公平に提供し（これを減歩という）、区域内の土地における利用価値の増進を図るものである。

一般に、土地区画整理事業は交渉や予算の関係で、長期にわたって進めていくものである。このような事業について、前節で述べたヘッドニックアプローチを使って評価したものから各年の純便益（＝便益－費用）を導出し、プロットしたものが図2である。

たとえば、このような事業で、道路整備が計画に比べて三年遅れたとしよう。この場合、便益の発生が三年遅れ、計画どおり進んだ場合の便益から比べると、このケースでは五七億円の損失を被ることになる。

一方、三年前倒して、道路整備を進めた場合、便益の発生は三年早まり、計画どおり進んだ場合と比較すると約七三億円の純便益を獲得することになる。また、計画を基準に考えると、事業進捗が三年前後すること純便益が正になる（つまり、投資した費用を使益が上回る）時点を七年も前後させてしまうのである。つまり、事業を三年遅らせることによる社会的な損失はプラスに転じる年次を七年遅らせるとともに、五七億円の純便益を失っていることになる。

このことは、事業を遅らせることにも社会的損失分を道路整備に重点的に予算配分して、道路整備の効果を早める方が社会的な損失を抑えることができるという政策的なインプリケーションを示唆している。同様に、道路整備を三年前倒しすることによる社会的な便益はプラスに転じる年次を七年早めるとともに、七三億円の純便益を増加させることになる。これらのシミュレーションは、現在の事業費の削減が将来に与える影響を分析しており、重点整備をうながすための手段として用いることができる。また、事業費の一律削減という最悪のシナリオに対して警鐘を鳴らし、重点的な政策実施の意義をこのシミ

ュレーションは示唆している。

次に、費用と便益の分布を特定することによって、合意形成のツールとしての応用を考える。事業は住民の合意のもとに、実施されるものであり、合意形成のコスト（つまり、交渉費用）は一般に多大なものである。この合意形成のコストを削減するためには、交渉相手とできるだけ少数にする必要がある。つまり、この合意形成コストの存在は狭域行政を求めるとして働くために、利害関係のない投票者を排除するルールが必要なのである。利害関係者を特定するツールとして事業評価の考え方を応用することができよう。

利害関係が比較的単純な街路事業について考えてみよう。事業評価の関数を特定することで、社会的便益の受益者と社会的費用の負担者を特定することができる。この関係が線形であったとして図3のような関係が明らかになった場合、この事業の交渉相手は誰にすべきなのだろうか？

政策の実施により、少なくとも現状よりも状態が悪化する人は誰もいないという基準（パレート基準という）で考えると、Dゾーンの住民には防音措置やゾーニングによるボーンナスが与えられ、補償する必要がある。しかしながら、実際の交渉が図3でいうAからDゾーンすべての住民を「市民」というひとくくりの主体として扱ってしまった場合は、交渉の長期化につながっていく。なぜならば、Aゾーンの人たちは利害には関係がない（つまり、賛成する理由も反対する理由もない）ために、感情などの確率要素に影響されてしまったためである。このように費用（特に社会的費用）と便益を特定することで、交渉相手特定し、合意の短期化が図れるものと考えられる。

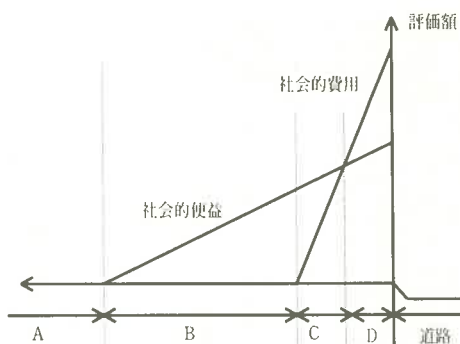


図3 街路事業の費用便益のイメージ

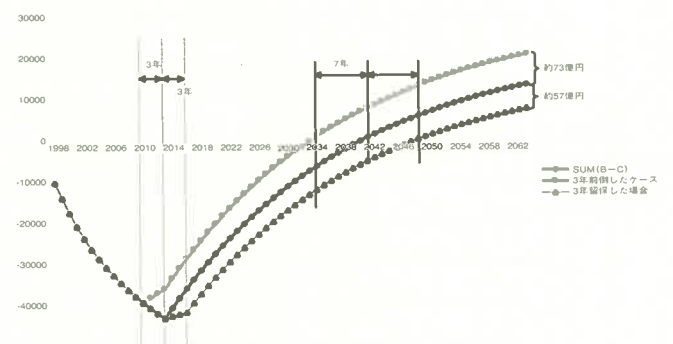


図2 純便益の予想推移

このように時間軸からの評価は事業のタイミングをシミュレーションできるメリットとその影響の範囲を特定することで交渉相手を特定することができる。特に、広域的な財については、事業の遅れにともなう損失を多くの人に被らせてしまう。

### (3) 地域特性を活かした事業選択 ～空間軸からの評価

次に考えなければならぬのは、地域特性を活かした事業選択である。これは前小節で示した時間軸からの評価に対して、空間軸からの評価である。この空間軸の議論は前節で示した便益の帰着先と密接に関わっている。便益の地域分布、費用の地域差を考慮すると、日本全体、首都圏という中で見ると、川崎市は小さなエリアであるが、川崎市の中でも地域の特徴は異なっている。直観的な整理では、生産拠点地域、商業・業務の拠点としての都心型地域、東京方面への通勤者の住宅地である郊外型地域に分けられるものと考えられる。こうした空間軸からの評価が実は広域的か狭域的かという財の特性を決める重要なファクターの一つなのである。以下、簡単なモデル分析の結果を用いて説明していく。

「どの地域にどのような事業を展開すべきか」という問題に対して、費用便益分析はその答えを導出する一助となるだろう。本稿では、推定された関数を使って、郊外型地域と都心型地域の発生する便益を比較することによって、このことを明らかにしたい。

表1は推定された関数をベースに、同じ変量を生み出す政策を実施した際の便益を示している。表の見方であるが、「変数」とあるのはモデル分析のための指標であり、「前面幅員」とは、各立地点の前面道路幅員を表

し、「東京」とは、東京方面の主要ターミナルまで行くのにかかるであろう時間を表し、「公園」とは、公園・緑地までの直線距離を表している。「商業集積」、「浸水得点」はそれぞれ商業集積の度合い、浸水経路度を表す指標であり、「区画整理」とは、土地区画整理事業を過去に経験した土地か否かを表す指標である。「複合分」とは、いくつかの事業を組み合わせたことにより発生する効果を表す。

次に、「変化量」とある列は何らかの政策によって、どれだけ各評価項目が変化するかを設定したものである。たとえば、「公園」の欄にマイナス二百メートルとあるが、これはこの立地点から公園・緑地までの距離が二百メートル縮んだことを表している。つまり、この政策を実施する前は、家から五百メートル離れたところに公園・緑地があったが、この政策によって、家から三百メートルのところに新たに公園・緑地が整備されたことを意味している。また、A地点は郊外型地点、B地点は都心型地点を想定している。このような簡単なセッティングをベースに絶対額で評価すると、前面道路幅員、商業集積の影響は郊外型地点の方が大きいことが明らかにされている。

このように地域によって、事業選択のあり方は異なることがモデルから明らかになったが、どのように、折り合いをつけるかという疑問に対しては、これだけでは不十分である。表1の議論は、点の議論のためである。つまり、A地点、B地点というように立地点と比較したためである。この点を集めて面にしたときの評価で、地域に何が 필요한のか、何を求めることができるのかといった点がおのずとみえてくるはずである。広域的な財と狭域的な

財の折り合いとはこのような空間的な組み合わせの議論といえることができる。

### (4) 費用負担のあり方

費用便益分析では、社会的な便益と社会的な費用を比較し、評価するものである。この便益は住民の満足度を含んでいるために、必ずしも現金収入に結びつくものではない。特に、公共財のような排除原則が働かない財においては、直接的な現金収入は見込めないものが多いであろう。このような公共財の費用負担は誰がすべきなのだろうか？ 公共部門がすべてを負担すべきなのか？ 民間企業と負担をシェアすべきなのか？ 地元住民にも負担を求めめるのか？

「受益者負担の原則」から考えると、公共部門がすべてを負担する場合は受益が広く、国民もしくは市民全体に及ぶ場合に適用されるべきである。一方、受益者が狭域的であり、かつ特定される場合は、民間部門を含めて費用負担を求めべきものである。また、民間部門の方が良質なサービスを提供できるようなケースにおいては、公共部門が費用負担をしてサービス提供を民間部門がおこなうようなケースもありうるであろう。このように、費用負担とサービス提供の関係を直視する際には、事業評価は有力な道具となってくる。最近話題となっているPFI (Private Finance Initiative) などは、費用負担とサービス提供の関係を明確にし、地域住民を含めた官民の役割分担を議論するものである。

このような民間部門との分担を検討する際、リスクの所在を明らかにし、市民の便益を特定した上で、公的負担部分を決めなければならぬ。これらを特定する道具として、事業評価は必要不可欠なのである。先に述べた広

表1 モデル分析の結果

変数	変化量	A地点	B地点
前面幅員	2 m	¥9,691	¥8,304
東京	-5 分	¥19,653	¥47,107
公園	-200 m	¥2,175	¥2,318
商業集積	5,000 m <sup>2</sup>	¥1,112	¥1,033
浸水得点	-1 点	¥3,723	¥5,058
区画整理	1	¥19,730	¥26,805
複合分		¥3,159	¥5,322
合計		¥59,242	¥95,946



域的な財と狭域的な財についても同様の考え方をを用いることができる。広域的な財については広く費用負担を求められる方法を、狭域的な財については狭い範囲での費用負担を求める方法を探るべきであろう。国、県からの補助金などは広く費用負担を求める一つの方法であり、市民税などの財源は狭域的に費用負担を求める一つの方法である。このように財源から事業の特性を分類する方法もありうるかと思われる。

さらに、十分な便益があるにも関わらず財源がなく、事業が実施できないようなとき、基金を創設して事業化するような新しいタイプの公共財の供給も考えられるであろう。昨年、横浜フリューゲルスが解散し、有志で出資しあつて新しいチームを創設したが、このような方法は考えられないであろうか？ 花火を数発分ずつ買い取り、このような人が集まり花火大会を開催するような方法で、公共財を供給できないであろうか？ このような形で供給する際には、事業目的、計画、見通し、効果・影響の評価が透明で結果の予測が見通せれば、多くの人の賛同が得られ、実施にこぎつけることができるであろう。

本当に必要なものであれば、多くの人に賛同を得られ、資金が集まるはずである。事業計画やその評価についての透明性が高いときに、多くの資金を個人や民間企業から集められる事業とそうならない事業を選別することが必要なのではないだろうか。

このように費用負担のあり方を考えるために、PFIや基金創設のような最近話題となつてくる新しい公共財の供給方法を考えてみた。特定の民間部門に費用負担を求める際には、事業目的と見通しが透明であることが非常に重要であることを指摘した。必要性の高

いものとそうでないものは、公共部門と民間部門がそれぞれ事業を評価して、自然に峻別されてくるはずである。

## 4 むすび

最後に、本稿で明らかにした考え方と提案された評価軸を整理するとともに、今後の方向性と公開のあり方を明らかにし、むすびにかえたい。

まず、評価モデルの考え方から政策立案者の視点として、「何をやる政策なのか」、「何が変化する政策なのか」という、いたってシンプルで基本的な論点について検討してきた。評価モデルではこの考え方を出発点として、「誰のための政策なのか」、つまり、「便益の帰着先はどこにだけあるのか」という究極的な目的に向かうという論理的プロセスについて説明してきた。

これらの評価モデルの考え方を受けて、政策評価と結びつけるために、三節では、「そもそも」公共部門が社会的に供給する（地方公共財はどのようなもので、どのような考え方に基づいて供給されるべきなのかについて概念的に整理した。また、これらを受けて公共事業をどのような軸で評価するかという点について、相互に関連し合う「時間軸」と「空間軸」を使って分析する手法を提案した。これらの分析から、広域か狭域かということについては究極的には純便益の分布が決定的な要素であることを明らかにした。さらに、これらの議論と財源の関係で、いくつかの提案をおこない、計画、評価、透明性の重要性を指摘した。

今後の方向性については、「点から面」の評価をおこなうために、地域データの整備と

地図情報とのリンクが求められる。これは事後評価のためにも重要なものであるが、便益の分布を明らかにするためにも必要な情報である。さらに、これらのデータをベースとしたさまざまな政策の組み合わせを比較検討をしていくことが求められるであろう。

最後に、公開のあり方についてであるが、以下の二点だけ指摘したい。一点目は「わかりやすい」ことが必要である。これはデータから計算プロセスまですべて公開することも必要と考えるが、大部分の人にとつての関心は、その政策で何がよくなり、どの程度の負担が求められるのかということであろう。したがって、情報を垂れ流すのではなく、整理して公開されることが望まれるものと考えている。求められた場合はデータからプロセスを公開することは少なくとも必要ではあるが、このことが理解の妨げになるようでは本末転倒である。

二点目は「市民のつごう」を最優先することが必要であると考えている。役所のつごう、つまり、セクションのつごうで事業が分割されることは多々あるが、これを市民のつごうに置き換えてあげる必要がある。市民にとつては、浸水を予防するという意味においては、河川事業でも下水道事業でも同じことだし、地区の整備という意味では、再開発事業でも道路、公園などの事業を単発で組み合わせても同じことなのである。

役所の説明としては「このことをやるためにさまざまな方法を検討した結果、この事業で実施することになりました」という説明をしなればならないのではないだろうか。この理由づけは評価のプロセスで見えてくるであろう。なぜならば、純便益が大きい（効率的である）ことが明らかにされるためである。

社会環境の変化に応じ、自治体施策のあり方が問われています。ここでは、「循環型社会の実現に向けて」と題し、市民ニーズにふさわしい行政サービス提供の中身や、市民と事業者と行政の役割や責任などを国の動きと関係させながら考えます。

# 循環型社会の実現に向けて

## 市民が望む新しい法制度

### はじめに

環境問題のなかでも最大の、そしてさし迫った深刻なものとして、ごみ問題がある。産業廃棄物の不法投棄、最終処分場の環境汚染、焼却場からのダイオキシン発生、埋め立て地をめぐる反対運動……等々、ごみ問題は新聞やテレビをにぎわすことが多い。

もはや「ごみは燃やして埋め立てる」という時代は終わった。そこで市民はごみ問題解決のために身近にできることとして、リサイクルのため新聞など古紙を分別して出すように努めていたところ、古紙の余剰でお金をつけなくては回収業者が引き取ってくれなくなつた。一時期、余剰の古紙は燃やされていた。もつたない話である。日本は紙パルプを輸

入しているのに、現在は、再生資源としてさばききれない分の古紙は輸出している。そして余剰分を少なくしようとしている。

古紙を一つの例としてみたのであるが、今日読み終えた新聞のリサイクルをどうするかは、一市町村のごみ問題の枠にとどまらず、国内外の経済循環システムと大きく関係してくることがわかる。

拙論の依頼を受けてから構想を考えていくうちに、ごみ行政のあり方、責任や負担の問題を川崎市に限定して話を進めることは、たいへん困難であることがわかった。

そのうえ、国レベルにおいても環境庁、厚生省、通産省、経済企画庁、建設省、農水省の関連審議会等で、循環型経済社会構築に向けての報告書等が出されている。今始まっているこの議論に参加して理解を深めていき

川崎・ごみを考える市民連絡会

## 飯田和子

と思う。各省庁や産業界、市民、自治体が話し合いのなかで変革の時代の姿を描き、合意を形成していく必要がある。

### 川崎市の特徴

毎日収集から資源物の日設定へ

現在、家庭から排出されるごみは、一般的には市町村の責任で処理することが決められている。ごみの収集、中間処理、最終処分を市町村がごみ行政として行っている。これができるだけ速く、きれいに衛生的に処理するということにより、人々の見えないところに行き渡り処理することになった。これを行政サービスと呼び方をするのであるが、川崎市においては、この行政サービスとして毎日収集が求められ、一九六一年にはじまり、

●川崎・ごみを考える市民連絡会

川崎市の「ごみ非常事態」を背景に一九九二年に設立された。市内のごみ問題に取り組みグループのネットワーク。生協、消費者の会、生活学校、パッコ連などの市民グループと市職清掃支部など二〇団体と個人が加入している。市への循環型ごみ処理の提案でスタートしたが、その後、一九九四年と九七年にはスーパー、生協、コンビニのごみ減量・リサイクルチェックのため「私たちが変わればお店が変わる」を発行し、市民や事業者にも働きかけてきた。一九九九年三月には行きづまっていたごみ問題解決に向けて、「川崎発」ごみを出さない燃やさない市民プラン」を作成した。これは市民にとどまらず国内へ発信し反響を呼んでいる。





六九年には全市域で、完全直営、全量焼却で実施され、一九九五年までおよそ三〇年間にわたり続けられた。この毎日収集の存続をめぐっては、非常に政治的に議論が展開されたことは、川崎市の特徴である。

ごみに関心をもつ市民から過剰サービスと批判された毎日収集は、一方では便利な行政サービスとして支持されたが、結果として市民のごみへの関心を背けさせる結果となった。しかし、意識ある市民グループは、空きびんの回収や牛乳パックの回収を自らの手ではじめる一方、市に対して分別収集を要求した。そして、川崎・ごみを考える市民連絡会のネットワークの設立（一九九二年）へとつながり、毎日収集の見直しが要望されていく。その後、川崎市廃棄物対策審議会の答申「川崎市における今後の廃棄物対策のあり方について」（一九九五年）の中で毎日収集の見直しが提案された。この答申を受けて一九九六年二月より、空き缶・空きびん・雑金属・乾電池を対象として「資源物の日」がスタートし、一九九九年七月末にはほぼ市全域において実施された。

私事で恐縮であるが、私は一九九二年より廃棄物減量指導員を私の町会で務めている。この町会地域に今年七月「資源物の日」が導入されるにあたり、地域の人たちに説明したり、空きびん容器の管理をお願いしたり配布物を作成・配布したりするのが指導員の役目であった。その中で、普通ごみの日が減り、「資源物の日」が設定されることに批判的な意見は何一つ聞かれなかった。それどころか、ほとんどの人は「資源物」の日を心待ちにしていたと感じた。

ごみから資源物を分ければごみは減るのは当然である。一方、びん・缶・雑金属などの

資源物をそれぞれ別々の収集車で収集すれば、収集費用は増える。実際、資源物の日には、ごみ集積所には三台の車が次々とまわってくる。さらに、資源物の選別・圧縮・保管のためのリサイクルセンターの建設や運営にも費用が必要となる。川崎市の経年のごみ処理費用を見ると、年々増加していることがわかる。したがって、毎日普通ごみを集めながら分別収集をおこなうことは不可能でありかつ不要である。このようなことは、ごみ連の活動の中では指摘している、それを市民が一人ひとり知ったとは思えないが、地球環境保全の必要性やリサイクル推進という時代の流れの中で、毎日収集の終焉は市民にほとんど抵抗もなく受け入れられスムーズに移行がなされたことが大変印象的であった。

### リサイクルの拡大に対応するために 今後の課題

生ごみを堆肥化したり庭に埋めたりして自家処理している人たちは、普通ごみ収集は一週間に一度で十分であるという。生ごみはごみ量の全体の重さで三分の一を占めるので、これがなくなれば軽し、腐らず、悪臭が発生しないから一回でいいのである。ドイツ・スウェーデン・デンマークに私はごみ問題の勉強に出かけて実際に見聞してきているが、どこでも週一回あるいはところによっては二週に一回である。確かに川崎市内で生ごみの自家処理できる人は少ないのは事実であるから週一回は無理があるが、昔と違って市の財政が厳しい現状では、早晚、収集回数についても、週四回が必要かどうかの検討が始まるに違いない。

さらには、容器包装リサイクル法が二〇〇

〇年には完全実施され、対象物にPETボトル以外のプラスチック容器包装と、紙製容器包装が加わる。法律に従って分別収集を行うなら、普通ごみの回数を減らし、その分でプラスチックと紙をそれぞれ収集するのであるうか。

市町村の分別収集が際限なく拡大していくような流れは、はたしてごみ問題を解決させ循環型社会へ向かう道であるうか。ごみ処理の観点でなく資源をいかに生かすかという観点に、これからのごみ行政が変わる必要がある。しからば、資源を生かすにはそのためのシステムが必要であり、そのシステムを作るのは行政の役割であるが、再資源化事業は市町村がみずから行えることではない。企業の役割とするところである。また、回収業界としては、ほそぼそではあるが、古紙回収業がいまだに健在である。このようなノウハウをしっかりと持っていて効率的に仕事をしている回収業界をつぶすようなことになつてはならないのはいうまでもない。一方、市町村の財政状況から見ても、これ以上の負担を背負いきれないのはあきらかである。

### 持続可能な社会へ

一九九二年、リオの地球サミットが開催され、「環境と開発に関するリオ宣言」が発せられた。この宣言では、地球の資源が有限であること、それ故に、人類の生存基盤である良好な環境を次世代に引き継ぐことは私たち世代の責任であり、持続可能な開発が人類の大きな課題であるとされた。

私達の社会の生産・消費・廃棄の流れを見ると、地球から資源を採り、それを原料として製品をつくり、消費し、廃棄するというも



のである。地球の資源には限りがある。ゆえに資源はリサイクルさせて循環型に変え、持続可能なものに変えなければ次世代に資源と良好な環境を引き継ぐことはできない。

環境白書(平成一一年版)では、持続可能な社会の条件として次のように記している。

①経済活動へ投入される物質量や一次エネルギー供給量の削減

②投入物質やエネルギー供給源の質の転換(地下資源から地上資源の活用)

③自然界へ物質の排出量(ごみ発生量)の削減、無害化や最終エネルギー消費の削減

このような社会を、私はここでは循環型社会と呼ぶことにする。

## 循環型社会のごみ処理の責任は？

循環型社会においては、ごみ処理の責任をだれがどのように負うかということが今議論されている。事業活動から出されるごみは、事業者責任が法律でさだめられているので、ここでは家庭系ごみについて論じることになる。今までの大量生産・大量消費・大量廃棄の社会システムを循環型に変える必要があるなら、それには責任の担い手を変える必要がある。市町村が処理のコストをもちや負担しきれないほどの多量のごみ、および質的に多様で有害なごみなのである。さらに分別・リサイクルの必要性が出てきている。ここで責任の所在とコストの負担は必ずしも同一のものではないことを断っておきたい。

一九九〇年代に入って、市町村でなく、生産者・流通業者に責任をもたせる動きがある。この点についてはよく知られている例としてドイツのデュアルシステムがあげられる。ドイツでは一九九一年包装廃棄物政令を制定し

た。家庭ごみの中で容量で六割を占める包装廃棄物を、事業者により設立されたDSD社が、行政の収集とは別ルートで回収・リサイクルするシステムを作った。責任を付託された事業者である生産者と流通業者は、DSD社にグリーンネフunktのマーク使用料を払い、回収・リサイクル業務をDSD社にまかせることにした。消費者は、使用料が価格に内部化された製品を購入することになったので、事業者責任という仕組みの中では、回収・リサイクルコストは消費者が払っているわけである。グリーンネフunktの使用料は重量によってさらに素材ごとに異なり、リサイクルしやすい素材は安価となるよう設定されている。

ものの流れを川の流れにたとえるならば、川上の生産者は川下のこと、つまり廃棄後のことには責任がなかった。しかし、このドイツのシステムでは、事業者が廃棄物の回収・リサイクルの責任をもたせられた。このことにより、リサイクルを考えた製品設計の必要が生じ、包装材料をなくしたり、少なくしたり素材を変更したりする動きが生じた。ドイツではこの数年間に包装ごみの削減に成功したのである。

## 拡大生産者責任(EPR)

ヨーロッパではこのドイツの事例の影響を受けて、フランス・オーストリア・ベルギーなどで同様な動きが見られる。これを受けてOECD(経済協力開発機構)では拡大生産者責任(Extended Producer Responsibility=EPR)の議論となった。さかのぼって一九七二年にOECDは環境問題解決のあり方として汚染者負担の原則(Polluter Pay Principle=PPP)

P)を加盟各国に勧告しているが、これをごみの分野においても適用しようとEPRの議論へと進んだ。前述のドイツのデュアルシステムで見たように、生産者が責任をもったことで、これまで分断されていた川上と川下がつながったことが大きな意味をもつ。生産者は、原料の選択、設計、製造、流通という今までの責任領域に加えて、製品の廃棄までのライフサイクル全般にわたり環境負荷を考慮して製品の製造を行うので、「拡大」という言葉が使われている。

拡大生産者責任の考え方は市町村がこれまで行ってきたごみ行政から、製品をつくる生産者、売る販売者、消費者へと処理責任を移すということである。そして、生産者が第一義的な費用負担者となるのであっても、実際には、生産者は処理コストを内部化するので、コストを負担するのは消費者である。OECDは拡大生産者責任の導入を、ごみの発生抑制、削減、再生資源の使用の増加、環境コストの製品価格への内部化を促進するものとしている。

さらにその後ドイツでは循環経済・廃棄物法が制定されたが、そこでは拡大生産者責任が貫かれていて、電池、自動車などについてもリサイクルシステムが構築されたことはよく知られている。

日本においては、容器包装リサイクル法(一九九五年)と家電リサイクル法(一九九八年)が制定され、これまでのようにすべて回収から処理を市町村の責任としていた点とは異なる考え方が取り入れられたのである。容器包装リサイクル法では、分別収集された場合の容器包装を再商品化する義務を事業者(容器・中身メーカー)に負わせたこと、家



電リサイクル法では、製品の引き取りを販売店に、リサイクルを生産者に義務づけ、排出時の費用負担を消費者に義務つけた。日本のこの法律にはさまざまな課題が残るが、拡大生産者責任の考え方により環境コストの内部化によりごみの削減など、環境負荷を減らすのに大きな効果があることを理解し、形を変えて導入されたと考えられる。日本政府は本年にはOECDの会議に代表を送るなど積極的に参加討論しており、今後の施策に反映されることを期待したい。

## 最近の日本の動き 〜循環型社会をめざす報告書が次々に

現在、日本の中でも廃棄物の法体系や考え方あるいはリサイクルシステムについて各省庁の審議会で検討する動きがでてきている。

①環境庁は、中央環境審議会廃棄物部会のまとめとして「総合的体系的な廃棄物・リサイクル対策の基本的考え方に關するとりまとめ」を三月に発表。

②厚生省は、生活環境審議会廃棄物処理部会で「ごみ行政プロジェクト報告案」を六月に発表。

③通産省は、産業構造審議会地球環境部会、廃棄物・リサイクル部会合同基本問題小委員会報告書「循環型経済システムの構築にむけて」を六月に出している。

④経済企画庁経済審議会の答申を受けて、「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」を閣議決定（一九九九年八月）。その中で循環型社会の構築が述べられている。

その他建設省関連では、「解体・リサイクル制度研究会報告——自立と連繋によるリサイクル社会の構築と環境産業の創造をめざし

て——」（一九九八年十月）

内容をそれぞれ検討する余裕はないが、ほとんどがこれまでの大量生産・大量消費・大量廃棄物経済システムから脱却し、循環型システムの構築が急務としている。また役割分担を見直して事業者の役割を重要だとしているが、排出者としての消費者の役割も大切だとしている。

## 市町村になにができるか

冒頭、ごみ問題は最大のそしてさし迫った深刻なものととらえた。最新の動きとして、これまで処理責任をもっていた市町村だけでは、この問題はどうして解決できないもので、その解決にあたっては、社会経済システムの変革が必要であるとの認識が広まりつつあることは前述のとおりである。

しかし市民にとっては、最も身近なごみ問題である。市町村でできる限りのものを望むのも市民の心情である。

川崎市では四月から透明・半透明のごみ袋による排出が義務づけられたが、これもほとんど混乱なくおこなわれた。これは減量化・資源化のための意識が高まり、市民がきちんとやっていくという姿勢ととらえたい。

### ●PETボトルの分別収集

容器包装リサイクル法の施行後、小型PETボトルが急増し、PETボトルのごみが増加の一途をたどっている。南部地区を対象とする南部リサイクルセンターで、一九九九年二月より開始したPETボトルの分別収集は四月から九月までの半年のあいだに、すでに一九九九年度の収集計画量に迫るものと聞く。計画量を超えるものは、指定法人に引き取ってもらえず、市みずから来年度まで保管しな

ければならないという事態も考えられる。

このPETボトルについては、その回収方法と資源化推進方策のあり方について川崎市廃棄物対策審議会が答申を出し（一九九七年）、PETボトルのリサイクルのあり方として事業者による自己回収を基本として推進することが望ましいとした（ここには拡大生産者責任の考え方が盛り込まれている）。そのうえで、容器包装リサイクル法の下では回収を市町村としていることから、当面は、市は収集を補完的に行うとした。しかし実際に行われてみると、事業者の参加は全体の四％でほとんどがあるコンビニ二十生協に限られている。南部地域では大部分が市の収集に出されている。つまり市の収集が補完ではなく、主は市収集である。

このように事業者こそ、循環型社会づくりに参加してほしいという答申の意図は、容器包装リサイクル法という新たな枠組を盾に事業者のほとんどが参加しないゆえに、反映されていないことを知らされたのである。

しかしながら、多大な経費を使って分別収集されたPETボトルはすべて確実にリサイクルされねばならない。市町村こそ一番困っているのだから、市民としても生産者のモラルを信じて、全量の引き取りをつよく要望したい。

●次の課題は、二〇〇〇年からはじまるPETボトル以外のプラスチック容器包装の分別収集を行うか否かである。プラスチックはダイオキシン発生との関係が議論されている中で、一九九八年から分別に踏み切った自治体もある。ところが、これらは今、どこも例外なくたいへんな問題に突き当たっている。市町村が分別収集するというのは、できない話ではない。問題は、そのあとをどういう方法







# 循環型社会の実現に向けて

## 量から質への転換

環境局減量資源課 主査

木村浩三

### 1 はじめに

ゼロ・エミッションという言葉が聞こえてきた。何のことかと思えばエミッションとは排出のこと、つまり排出物ゼロのことだ。そういえば、ビール会社のゴミゼロ工場が話題になったことがあった。昔前なら製造業者がゴミゼロ工場を持つなんて考えられなかったというのに、リサイクルを取り巻く環境も徐々に変化し進化していく。

ごみは燃やして埋め立てる時代からごみの減量化・リサイクルの時代へと廃棄物問題をめぐる社会情勢は目まぐるしい変転を見せた。

一口にごみの減量化・リサイクルといってもその経過とともに、その内容は変化を見せている。一九九〇年、川崎市が「ごみ非常事態宣言」をおこなったころの課題といえは、空き缶や空き瓶の分別収集のことだった。今ならば、当時はまったく考えられなかったペットボトルであろう。将来の課題でいうと、容器包装リサイクル法によって平成一二年から

分別収集の対象になるプラスチック製容器包装や紙製容器包装がその役を担うことになるのかもしれない。

川崎市の廃棄物問題を過去から将来にわたり、特に分別収集を中心として考察してみたい。

### 2 資源物の分別収集

#### (1) 空き缶

空き缶の分別収集は、一九七七年一〇月から川崎区の約一万余帯で試行的に開始し、その後、実施地域を順次拡大し九一年度末に全市で収集するようになった。全市拡大までに一四年を要している。

ごみ量が急激な増加を見せはじめるのが八五年あたりからで、この後は年率五%ほど毎年ごみが増えつづけ一九九〇年の「ごみ非常事態」にいたるわけだが、空き缶分別をはじめた昭和五二年（七七年）頃というのはまだ牧歌的時代とでもいふべきか、ごみはとにかく集めて燃やして埋めればよいという考えが主流をしめていた。そのため、空き缶の分別

といっても気合が入らず、とりあえずやってみようかというような状態だった。

はじまってしばらくの間は足踏み状態にあった空き缶収集だが、ごみが増えはじめるの一躍脚光をあびるようになる。ごみ問題が世間で喧伝されるようになり、川崎市内でも分別の推進を求める声が大きくなった。しかし、当時の川崎市はごみの毎日収集をつづけており、それと並行して空き缶の分別収集をおこなうというのは、増員増車をともなうものだった。そう簡単に人員車両の予算がつくわけはなく、産みの苦しみをつづけたあげくなんとか空き缶分別収集が全市に拡大されたのが九一年度末であった。

#### (2) 空き瓶

空き瓶の分別収集は、九一年三月から大師生活環境事業所のエリアで試行的に一年間実施し、九二年度から各区にモデル地域を設定し、以後徐々に地域の拡大をはかった。九六年度からは「資源物の日」の実施にともない実施地域を拡大し、全市実施が完成したのは



九九年度に入ってからだった。空き瓶も全市実施までに八年を要した。

### (3) 使用済み乾電池

使用済み乾電池は、八四年一〇月から月一回(第三水曜日)の分別収集を開始した。当時、乾電池に含まれる水銀が問題になり、有害廃棄物としての分別収集開始であった。八四年四月からは収集日を毎週水曜日とし、「資源物の日」の導入に際しては「資源物の日」に収集するものとした。当初は水銀が問題になったが、技術開発により、乾電池の無水銀化がはかられ、九二年一月までにマンガン電池、アルカリ電池ともに水銀ゼロ使用が達成された。まだ輸入物の乾電池は一部で水銀を使用しているものの、乾電池は有害廃棄物から亜鉛やマンガンを取りサイクルするための資源物へと位置づけが変わってきている。

### (4) 雑金属類

雑金属類は、「資源物の日」の実施により新たに分別収集の品目として登場した。ナベやフライパンなど一辺が三〇cm以下の小型金属類を雑金属類と名づけた。

ナベやフライパンは本来は粗大ごみなのだが、ナベひとつを粗大ごみで申し込むというのも市民にとっては気がひける話で、つい小さいなナベやスプーンを普通ごみで出してしまふ。こうした問題を解決する手段として雑金属類という品目を設定した。

### (5) ペットボトル

ペットボトルは、九九年二月から川崎・幸・中原区で分別収集を開始した。高津区以北への拡大を急がなければならないが、市北部にはペットボトルの処理施設がない。処理

施設の完成をまつていては一〇年かかってしまう。なんとか現在の体制を活用して北部地域でのペットボトル収集を開始しなければならない。今、知恵をしばっている。

## 3 資源物収集量の推移

空き缶の収集量を見てみると(表一)、九四年度をピークとして横ばいとなっている。九二年度末に空き缶は全市で収集するようになり、その後しばらくして収集量が安定したとみることが出来る。

空き瓶の収集量は、収集地域の拡大に並行して毎年増えつつけている。空き瓶は空き缶より収集量がおおくなると予想されており、九八年度にはじめて空き瓶収集量が空き缶収集量を上回った。空き瓶の全市収集は九九年度となったので、まだしばらくの間は空き瓶収集量は上昇すると予想される。

使用済み乾電池の収集量は、「資源物の日」がはじまった九六年度以降、急激に増えている。市民意識の向上がみとれる。

## 4 「資源物の日」

九八年度に川崎市が集めた資源物は二万七〇七八tとなり、はじめて二万tを超えた。国の集計資料で九七年度の全国市町村の分別収集量は、空き缶五七万七千八百九t、空き瓶六万四千二百四十二tとなっている。川崎市では、それぞれ缶八千三百三十三t、瓶七千八百四十四tで、空き瓶は今後さらに増える。全国の人口が約一億二千万人、川崎市は約二〇万人と考えると、なかなかの数字といえる。これだけの資源物が集まったのは市民の協力もさることながら、川崎市の「資源物の日」は資源物を集めやす

表1 川崎市のごみ処理量の推移

年 度	人 口 (人)	家 庭 系 ご み (t)									1人1日 排出量 (g)	事 業 系 ご み (t)			道 路 清 掃 ご み (t)	合 計 (t)		
		普通ごみ	粗大ごみ	資 源 物						計		大口扱	自己搬入	計				
				空き缶	空き瓶	古 紙	雑金属	ペット ボトル	乾電池								資源物計	
58	1,066,080	349,525	10,999	882						882	361,406	926	35,640	20,154	55,794	2,620	419,820	
59	1,077,254	352,600	12,678	1,224						37	1,261	366,539	932	33,901	17,659	51,560	2,842	420,941
60	1,088,611	370,929	14,237	1,685						92	1,777	386,943	974	34,823	18,725	53,548	3,026	443,517
61	1,106,148	403,891	15,712	2,720						54	2,774	422,377	1,046	37,388	21,707	59,095	3,235	484,707
62	1,126,485	421,813	16,111	3,275						38	3,313	441,237	1,070	39,149	25,210	64,359	3,022	508,618
63	1,142,953	441,325	18,694	3,720						58	3,778	463,797	1,112	41,400	28,087	69,487	3,371	536,655
元	1,157,005	460,041	19,654	4,077						42	4,119	483,814	1,146	46,127	30,578	76,705	3,283	563,802
2	1,173,606	458,961	20,547	4,817	12					62	4,891	484,399	1,131	47,805	29,383	77,188	3,798	565,385
3	1,187,034	452,291	21,369	6,499	351					106	6,956	480,616	1,106	47,909	28,827	76,736	3,664	561,016
4	1,195,464	432,779	21,633	7,232	711	1,046				109	9,098	463,510	1,062	47,656	29,471	77,127	3,932	544,569
5	1,199,707	417,775	20,949	8,251	1,799	1,279				125	11,454	450,178	1,028	46,011	31,353	77,364	3,679	531,221
6	1,202,069	405,016	20,939	9,076	2,798	1,722				134	13,730	439,685	1,002	48,538	32,798	81,336	3,143	524,164
7	1,202,811	395,786	20,126	8,998	3,424	1,533				134	14,089	430,001	977	47,076	32,957	80,033	2,617	512,651
8	1,209,203	397,752	20,105	9,066	4,963	1,499	305			161	15,994	433,851	983	44,771	36,188	80,959	2,505	517,315
9	1,217,359	394,227	17,686	8,373	7,184	1,348	1,009			179	18,093	430,006	968	43,168	42,813	85,981	2,612	518,599
10	1,229,789	386,826	17,056	8,160	9,529	1,129	2,009	38		213	21,078	424,960	947	41,488	43,358	84,846	2,347	512,153



いシステムだということが出来る。

「資源物の日」は、行政内部のごみ収集処理体制の大幅な変更をはじめとする、さまざまな難問をクリアして実施にこぎつけた。これから解決しなければならない課題もおおいが、市民の協力の部分を中心に話をすすめたい。

### (1) 「資源物の日」の取り組み開始

品目ごとにバラバラだった資源物収集日は、「資源物の日」の実施によって、火・水・木曜のいずれかに設定されることになり、スッキリした収集システムとなった。必然的に普通ごみ収集日は一日減ることになり毎日収集の便利さになった市民からは一部反対の声があった。しかし、全国的にみれば週二回、週三回の収集が主流をしめるなかで、川崎市の普通ごみ週五日収集は特異な存在であった。過剰サービスだという声も当然聞こえてくる。これからのリサイクルをどうするのかと考えれば、普通ごみ収集日を一日、資源物収集にふりかえれば資源物収集を充実させることができるというのは自明の理だった。

### (2) 「資源物の日」の特徴、問題点

「資源物の日」の特徴の一つは集積ポイントの多さである(表2)。ごみ集積所をできるだけそのまま資源物集積所にするようにした。資源物集積所が身近にあれば市民も資源物を出しやすい。その結果が二万tを超える資源物となった。

しかし、利点があれば欠点もある。空き缶や空き瓶の収集容器を常設にしているため、市民はいつでも缶や瓶を出せるが、それは逆にいつでもごみが路上に置かれていることでもあり、通行の妨げとなることもあり、また、まちの景観上の問題もある。資源物は「資源

物の日」の朝に出してくださいという広報はおこなっている。しかし、現実問題として収集容器が置かれていれば容器のなかに四六時中資源物が出されるのは避けられない。

### (3) 「資源物の日」の今後

当初は、資源物の収集容器は撤去して、資源物は収集日の朝に透明・半透明な袋に入れて出してもらうつもりでいた。「資源物の日」当日には資源物を出して普通ごみを出さないよう徹底するためには収集容器を撤去したほうがよいであろうし、容器を撤去すればまちの景観もよくなると考えた。しかし、資源物を一括して袋で出した場合は空き瓶が一部割れて残渣となってしまうという意見が出され、収集容器の撤去そのものにも各方面から異論が上がり、容器撤去はけっきょく沙汰止みとなった。容器排出、袋排出、どちらも一長一短があることはたしかである。

最近、こうした収集容器の設置に住民サイドから疑問が出され、空き缶容器を撤去した地域がある。当初、反発が予想されたが幸い大きな混乱はなく、空き缶とペットボトルが透明・半透明な袋に入れられて収集日の朝に出されるようになった。

「資源物の日」は歴史がまだ浅い。改善すべき点もおおい。今後、議論を重ね一つ一つハードルをクリアしていかなければならない。

## 5 量から質へ

かつては空き缶や空き瓶を普通ごみと分けて別に集めることが重要だった。市民への広報の内容も空き缶や空き瓶の分別収集にご協力くださいというものが主流だった。

ごみ問題がマスコミをにぎわすようになって

て久しい現在では、空き缶や空き瓶の分別収集に協力することは市民にとってもあたりまえのことになった。つまり、行政にとっても量を集めることは問題ではなくなったのだ。問題は量ではなく質へ移りつつある。

### (1) 資源物の中の異物

空き瓶やペットボトルにキャップがついたまま出される。飲み残しの入ったままの空き瓶がある。あるいは空き缶が灰皿がわりに使われる。こうしたものは、すべて異物となつて資源化をさまたげる。資源物の質を落としてしまうのだ。量を集めれば集めるほど質の低下が問題となる。

### (2) 悪臭

ごみ集積所付近の住民にとって問題の一つは悪臭である。缶や瓶に残ったジュースなどは腐つてにおつてくる。缶・瓶が一つ一つなら問題は無いが、収集容器のなかに大量に入ると、そのにおいたるや相当なものとなる。こうした缶や瓶の汚れは付近住民の迷惑になるばかりでなく、収集後の選別作業のさらばげとなり、再製品化する際に品質を落とすことにもなる。

### (3) ガラスであっても瓶ではない

かんちがいによるものと考えられるのが、空き瓶容器に入れられている瀬戸物や蛍光灯である。瀬戸物はガラスではない。蛍光灯や電球はガラスだが、ガラスの材質がちがうため瓶と混ざると資源とならない。まさに「混ぜればごみ、分ければ資源」である。

### (4) ペットボトルのキャップ

ペットボトルのペット(PET)とはポリ

表2 川崎市内のごみ集積所数

普通ごみ	空き缶	空き瓶
32,101カ所	21,872カ所	19,020カ所

(平成11年4月現在)

エチレン・テレフタレート等の略でプラスチックの一種である。ペットボトルのキャップはボトル本体と材質がちがうため、キャップは外して普通ごみとして出してくださいと広報している。同じペットでつくればよさそうなものだが、キャップもペットにしてしまうと気密性が保たれない。このため、わざわざペットボトルのキャップは材質を変えている。

### (5) 広報の問題点

このような事実をおおくの市民は知らない。だから空き瓶やペットボトルのキャップがいたまま出されてくる。空き缶容器が異臭を発する。

こうしたことを広報するのめわれわれの仕事である。しかし、リーフレットなどの印刷物でキャップを外してくださいと広報することはできても、その理由までとなるとむずかしい。印刷広報媒体のつねとして、文字数をおおくすれば読まれない、文字数が少ないと情報を伝えられないというジレンマがあるのだ。テレビのスポットCMや新聞広告がうてるわけではない。せいぜい市政だより、回覧板、ごみ集積所貼付ポスターくらいが限界である。たまに取り上げてもらえる新聞記事あたりがもっとも効果的かもしれない。どちらにしても、市民にたいする効果的な広報媒体というものをわれわれはもたない。現行の広報手段を地道に積み重ねていくしかないのだ。

## 6 リサイクルの将来

空き缶や空き瓶はリサイクルの歴史がながく回収率が年々向上し、全国レベルで九七年

度はスチール缶の再資源化率七九・六%、アルミ缶は七二・六%、空き瓶は回収されたカレットの利用率六七・四%と高率をしめしている。

ペットボトルは歴史が浅いため、九八年度でやつと二〇%の回収率である。ペットの回収率は今後上昇が予想されるわけだが、回収後の再利用がむずかしい。スチール缶やアルミ缶は、それぞれ金属としてスチール、アルミに再生されるし、空き瓶は細かく砕かれて瓶をつくるカレットとして使われる。ところが、回収されたペットボトルは今のところ繊維への需要が七〇%以上でボトルへの再利用は九%にすぎない。

ペット繊維の作業服などが市場に出まわりはじめているものの、まだまだ一部にすぎない。すでに、回収されたペットボトルが供給過剰でダブついているという話も聞こえる。ボトルへの再利用が可能になるように研究がすすめられているというが、ペットボトルはペットボトルに再利用というルートを早く確立してほしいものだ。

ペット繊維の作業服がすりきれて穴が空いたらどうしようとは誰もまだ考えていない。ペットボトル本体の回収が先決であり、ペット繊維のことまではまだ考えることができない。そんな先のことまで考える余裕がないのは当然といえば当然だが、リサイクルとは、あくまでも資源循環であり、ペットボトルをペット繊維に再生しておしまいはない。ペット繊維を回収・再利用して資源循環の輪を完成させなければ、本当の意味でのリサイクルにはならない。この一事だけでも、途方もない時間と金と知恵が必要となる。

## 7 おわりに

川崎市のごみ非常事態宣言から九年が経過した。この間、ごみ減量化・リサイクルにむけて各種方策に取り組み、それなりの成果はあった。しかし、「資源循環型社会の実現へむけて」と大上段にふりかぶって考えてみると、われわれの取り組みはまだまだ序盤戦にすぎないのだとあらためて思う。これから先、いつから中盤戦なのか、あるいは終盤戦はあるのか。いや、終わりのない延長戦がつづくのではないか。考えてもきりが無い。

リサイクルとは、地球というこの星に人間が住むかぎりつづく永遠のテーマなのだと思う。

表3 川崎市のごみ処理原価の推移

( )は収分量/年

年度	ごみ処理原価		
	普通ごみ	空き缶	空き瓶
平成2年度	27,029 (506,778)	101,232 (4,817)	—
平成3年度	28,966 (500,551)	102,886 (6,499)	—
平成4年度	30,950 (481,481)	100,515 (7,232)	175,725 (711)
平成5年度	32,382 (465,065)	90,288 (8,251)	179,185 (1,799)
平成6年度	34,161 (455,276)	86,795 (9,076)	166,414 (2,798)
平成7年度	37,991 (444,395)	94,075 (8,998)	174,565 (3,424)
平成8年度	39,255 (444,022)	99,817 (9,066)	125,530 (4,963)
平成9年度	39,078 (438,743)	108,552 (8,373)	103,714 (7,184)

※1 ごみ処理原価は、人件費、物件費、減価償却費、公債利子等の直接経費に、本庁の業務に係る管理的経費と、焼却や埋立等に係る処理処分経費を加えたものを処理量で割ったものである。

表4 年度別粗大ごみ処理原価

年度	粗大ごみ処理原価
平成2年度	72,506円/ト (20,547)
平成3年度	73,368円/ト (21,369)
平成4年度	87,392円/ト (21,633)
平成5年度	91,844円/ト (20,949)
平成6年度	96,768円/ト (20,939)
平成7年度	120,056円/ト (20,126)
平成8年度	119,891円/ト (20,410)
平成9年度	117,363円/ト (17,686)

( )は、収分量/年