

我が国の地方自治の成立・発展 第7期

第7期 高度成長期～戦後地方自治制度の定着・発展期  
(1961-1974年)

小山 永樹

前筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授

財団法人 自治体国際化協会 (CLAIR)  
政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター (COSLOG)

本誌の内容は、著作権法上認められた私的使用または引用等の場合を除き、無断で転載できません。  
引用等に当たっては出典を明記してください。

## 問い合わせ先

財団法人 自治体国際化協会（交流情報部国際情報課）

〒102-0083 東京都千代田区麴町1-7相互半蔵門ビル

TEL: 03-5213-1724 FAX: 03-5213-1742

Email: [webmaster@clair.or.jp](mailto:webmaster@clair.or.jp)

URL: <http://www.clair.or.jp/>

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター

〒106-8677 東京都港区六本木7-22-1

TEL: 03-6439-6333 FAX: 03-6439-6010

Email: [localgov@grips.ac.jp](mailto:localgov@grips.ac.jp)

URL: <http://www3.grips.ac.jp/~coslog/>

## 序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成21年度には、前年に引き続き、『自治関係の主要な統計資料の英訳』、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』、『我が国の地方自治の成立・発展』の作成を行うとともに、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を行うこととしました。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成22年3月

財団法人自治体国際化協会 理事長 香山 充弘  
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫



## はしがき

本冊子は、平成 17 年度より、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会と連携して実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における平成 21 年度の成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。

同事業のうち、『我が国の地方自治の成立・発展』（全 10 冊）の作成については、我が国の地方自治の成立、発展の経緯、歴史について研究を進めることは、今後の各国における地方自治の発展を考える上で参考になる点が多いとの考えのもと、平成 20 年度からその検討を進めることとしました。以下の委員を中心に検討が進められ、21 年度から 22 年度にかけて、各委員により冊子として順次とりまとめられる予定になっています。

- (主査) 井川 博 政策研究大学院大学教授  
上子 秋生 立命館大学政策科学部教授
- (副査) 小西 敦 全国市町村国際文化研修所調査研究部長  
小山 永樹 前筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授  
(平成 21 年 3 月まで)
- 中平 真 金沢大学大学院人間社会環境研究科教授 (平成 21 年 5 月から)  
松藤 保孝 高崎経済大学地域政策学部教授

本冊子は、『我が国の地方自治の成立・発展』シリーズの No.7 として、1961-1974 年（第 7 期）における日本の地方自治の発展の経緯、歴史について、小山委員によって執筆されたものです。

第 7 期（1961-1974）は、我が国経済の高度成長により地域社会が急激に変化する中で、地方自治がその対応を迫られた時代であるといえます。本稿では、この時代の地方自治の歴史、地方財政の変化を、時代の流れや国政の動きを踏まえながら紹介しています。

今後とも、我が国の地方自治の成立・発展について、研究、検討を進め、本シリーズの充実を図っていくつもりです。

ご執筆いただいた小山委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成 22 年 3 月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長  
政策研究大学院大学教授 井川 博



## 第7期 高度成長期～戦後地方自治制度の定着・発展期 (1961-1974年)

前筑波大学大学院 図書館情報メディア研究科 准教授

小山 永樹

### はじめに

第7期(1961-1974年)は、概ね我が国経済の高度成長期に相当する。

我が国経済は、1958年7月に始まった景気上昇が1961年12月まで42ヶ月に及んだ。1960年7月に成立した池田勇人内閣は経済優先を掲げて、1960年12月には、減税、社会保障、公共投資を柱とする国民所得倍増計画を閣議決定し、高度成長を本格的に推進した。既に全国各地で地域開発のための工場誘致などが行われていたが、それに拍車がかかり、産業基盤整備のための公共投資が積極的に行われた。1962年には、新産業都市建設促進法が制定され、同年10月に閣議決定された全国総合開発計画では拠点開発方式と言われる手法が採られた。

1961年末から1962年にかけての調整期はあったものの、1962年11月からは東京オリンピック(1964年10月)に向けての公共投資の効果もあって景気は回復し、日本経済は急速に発展していった。1964年にはIMF8条国への移行とOECD加盟が実現した。我が国は先進国の一員となり、国際経済社会における地位も急速に上昇した。

この時期、都市圏、生活圏の拡大に対応して行政の広域化の要請が高まり、いわゆる「新中央集権化」と呼ばれる動きが生じた。従来、地方自治体の権限であったものが国の権限に引き上げられたり、各種公団が設立されたり、国の出先機関の強化が図られたりした。これに対して、国と地方との行政事務の再配分に関する様々な提言がなされたほか、地方自治体においても、市町村合併や広域行政圏施策の推進を行い、また、府県合併、府県連合に向けた動きなども見られた。

1964年11月、佐藤栄作内閣が成立した。この頃、経済にかげりが見え始め、1965年に入ってから深刻な不況となった。これに対して、国が均衡財政主義から大量の国債発行による積極財政へと政策転換するなど、対策が講じられた結果、1965年11月からは経済は再び好況期に入り、1970年7月まで57ヶ月にも及ぶ当時としては戦後最長の好景気となった。1968年には、我が国は西ドイツを抜いてGNP世界第2位の経済大国となった。なお、1968年6月に小笠原諸島、1972年5月に沖縄が我が国に復帰した。

このような高度経済成長が我が国社会を物質的に豊かに変化させては行ったことは確かであったが、成長が急激であった分、その「ひずみ」も深刻であった。公害や交通事故は激化し、過疎・過密はますます進行した。地方自治体は、住民に最も身近な行政主体として、これら高度成長の「ひずみ」の問題への対応を迫られることとなった。また、人々の不安、不満は権利意識の高まりもあって、住民運動を頻発させた。革新自治体の増加もこの時代を特

徴づけている。こうした動きの中から、地方自治体は、地域の実情に即し、国の政策を待つことなく独自行政・先導行政と呼ばれる取組を見せるようになっていった。

1971年8月の米国ニクソン大統領によるドル防衛政策発表後、12月にはスミソニアン協定によって1ドル308円となり、円高による不況が懸念された。しかし、我が国産業が技術革新に努めたため国際競争力は回復し、また、1972年7月に成立した田中角栄内閣の日本列島改造というスローガンの下、公共投資を中心とする1973年度大型予算が編成された。1972年1月～1973年11月、景気は拡大したものの過熱の様相を見せ、列島改造による土地投機もあって物価が高騰した。そこへ、1973年10月に第1次石油ショックが発生し、我が国は、生活関連物資が不足し、狂乱物価と呼ばれる混乱が生じた。1974年の実質経済成長率は戦後初めてマイナスを記録した。このようにして、我が国経済は国際化の大波を受けて高度成長が終えんを迎え、以後、低成長の時代へと移行することとなる。

上述のような第7期の時代背景や地方自治の動きを踏まえ、本稿の構成は次のようになっている。

まず、第1章では、高度経済成長を背景とした地域開発の推進と、それに対応した地方行財政の制度改正等について述べる。

第2章では、行政の広域化の要請の中で生じた新中央集権化と言われる動きと、市町村合併、府県合併論、広域市町村圏行政など、地方自治体における広域行政の取組について述べる。

第3章では、公害、過疎・過密、乱開発、地価高騰など高度成長による「ひずみ」に地方自治体がどのように対応していったかを述べる。

第4章では、高度成長による「ひずみ」の深刻化といった時代背景の中で頻発した住民運動や、革新自治体の動向などについて述べる。

第5章では、新たな自治行政の展開として、戦後の改革では十分に整備できなかった事項に関する制度改正などについて述べる。

第6章では、地方公務員制度に関する動きについて述べる。

第7章では、地方税財政の動きについて述べる。地域開発への対応、過疎・過密対策など個別の課題への対応については、それぞれの章において述べているので、ここでは我が国経済の動向に対応した地方税財政面での大枠の対応について述べることとする。

## **1 地域開発の推進**

### **1.1 地域開発の推進**

#### **(1) 各種開発促進法の制定**

1950年の国土総合開発法の制定以降、地域格差の是正を目指して様々な地域開発促進法が制定された。北海道開発法（1950年5月）、東北開発促進法（1957年5月）、九州地方開発促進法（1959年3月）、四国地方開発促進法（1960年4月）、北陸地方開発促進法（1960年12月）及び中国地方開発促進法（1960年12月）である。これらの法律は、後進的な地域



について、資源の総合的な開発を図るための開発促進計画の作成などの事項を規定している。

一方、大都市圏については、深刻化する大都市問題に対処するため、首都圏整備法が1956年4月に制定された。その基本方針は、既成市街地の過密化を抑制するとともに、人口、産業を周辺の都市に分散誘導し、既成市街地との間に近郊地帯を設け、市街化の拡大を抑制するものであった。こうした法律は、近畿圏整備法（1963年7月）、中部圏開発整備法（1966年7月）と相次いで制定され、全国ほぼすべての地方について地域法が存在することとなった。

## (2) 全国総合開発計画の策定

1950年に制定された国土総合開発法は、政府に対して全国総合開発計画の作成を求めていたが、同法制定後10年余り作成されないままであった。この間、国土の総合開発は、前記のように特定地域を中心に実施されてきてはいたが、全国計画に基づき体系的に推進されていたものではなかった。その後、急速な経済発展の結果として生じた「都市の過大化」と「地域格差」の二つ課題に対応することが要請されるようになり、全国総合開発計画を速やかに作成することが要請された。

1962年10月5日に閣議決定された全国総合開発計画は、「都市の過大化防止」と「地域格差の是正」に配慮しながら、地域間の均衡ある発展を図ることを目標としており、それを効果的に達成する方策として拠点開発方式という手法を採っている。拠点開発方式とは、東京、大阪、名古屋及びそれらの周辺部を含む地域以外の地域をそれぞれの発展段階に応じて区分し、それらの地域に、既成の大集積と関連させながら、大規模な開発拠点を設定するとともに、中規模、小規模の開発拠点を置き、優れた交通通信施設によってこれらをじゅず状に有機的に連結させ、相互に影響させると同時に、周辺の農林漁業にも好影響を及ぼしながら連鎖反動的に発展させる開発方式である。この開発方式に基づき、各種の拠点が選定され、整備されることとなる。

## 1.2 新産業都市建設促進法の制定

拠点開発方式の具体的な促進のために制定されたのが、新産業都市建設促進法（1962年8月施行）及び工業整備特別地域整備促進法（1964年7月施行）である。

新産業都市建設促進法は、既存大都市への人口及び産業の過度の集中を防止し、地域格差の是正を図るとともに、雇用の安定を図るため、地方の開発発展の中核となるべき新産業都市の建設を促進し、国の均衡ある開発発展と国民経済の発達に資することを目的としている。新産業都市の区域は、次の要件を備えている区域で、その区域に将来相当規模の産業都市が形成される可能性を有するとみとめられるものが指定される。

- ・ 新産業都市の建設が総合的に行われる自然的・社会的条件を備えていること
- ・ 相当規模の工場用地及び住宅用地の確保が容易であること
- ・ 相当量の工業用水及び水道水の確保が容易であること

- ・ 道路、鉄道、港湾等による輸送が便利であり、かつ、これらの施設の整備が容易であること
- ・ 洪水、高潮、地盤沈下等による災害の発生のおそれが少なく、かつ、その防除が容易であること

新産業都市に指定されると、誘致企業の固定資産税、事業税などの不均一課税をすることができることとし、それによる減収分を地方交付税で補てんすることとされた他、「新産業都市建設及び工業整備特別地域整備のための国の財政上の特別措置に関する法律」（1965年5月施行）により、区域内の公共事業に関しては、道府県に対しては地方債充当率の引き上げ及び利子補給、市町村に対しては国庫補助負担率のかさ上げの特別措置が講じられる。

重化学工業のコンビナートを中心とした拠点開発を目指したこの新産業都市には、非常に多くの自治体が名乗りを上げ、世紀の陳情合戦となった。その結果、新産業都市には、政府の当初の想定よりも多い15カ所、ほかに工業整備特別地域整備促進法に基づく6カ所が新産業都市と同様の取扱いを受けることとなった。

### 1.3 地域開発推進及び地域格差是正のための地方税財政措置の拡充

#### (1) 事業費補正の導入

地域開発の推進に関連して、地方交付税においては、1962年度から港湾費及び海岸保全施設費について、いわゆる事業費補正が導入された。これは、公共事業費の地方負担額を基準財政需要額の算定に反映させるため、公共事業費の地方負担額と国の直轄事業費の負担金の額を指標として、投資的経費の割増補正を行うというものである。特定の港湾等の所在する地方公共団体に莫大な財政負担が発生するという状況に対応するために執られた措置であるが、これによって、地方交付税は、「あるべき財政需要」を保障するという性格に加え、「なされた財政投資」を補償するという性格をも併せ持つこととなったと言える。

さらに、1963年度からは河川費にも事業費補正が導入され、この方式は以後順次拡大していくこととなる。

#### (2) 後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律の制定

一方、経済の高度成長に伴って地域間の格差が拡大していく中で、開発の遅れた後進地域の経済基盤の強化と住民の福祉の向上を図ることが、重要な課題として認識されるようになった。

このために制定されたのが、「後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律」である（1961年6月施行）。この法律は、後進地域における公共事業の増大を図るため、財政力が弱い地域について、公共事業の国の負担割合を高めようとするものである。それまでも、地方財政再建特別措置法や東北開発促進法、九州地方開発促進法、四国地方開発促進法など個別の法律の中に国の負担割合のかさ上げ制度があったが、これらを発展的に統合したものである。

具体的には、財政力指数（基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数）が全国平均（0.46）に達しない都道府県に対して、次の算式により、公共事業の国の負担割合を最大25%かさ上げする（ただし、地方負担が10%以下とならないよう上限が設けられている）。

$$1 + 0.25 \times \left( (0.46 - \text{当該適用団体の財政力指数}) \div (0.46 - \text{財政力指数が最少の適用団体の当該財政力指数}) \right)$$

### (3) 辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置に関する法律の制定

1962年には、「辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置に関する法律」が制定された（1962年4月施行）。従来より、経済成長の恩恵にあずからない辺地への対策として、電灯施設について農山漁村電気導入促進法、通学施設についてへき地教育振興法、診療制度について医療法があった他、特定の地域の対策として離島振興法があったが、これらを有機的に関連づけ、総合的な辺地対策を講じる必要性が高まっていたのである。

この法律では、「交通条件及び自然的、経済的、文化的諸条件に恵まれず、他の地域に比較して住民の生活文化水準が著しく低い山間地、離島その他のへんぴな地域で、住民の数その他について政令で定める要件に該当しているもの」を辺地と定義している。辺地を包括する市町村は、辺地に係る公共的施設の総合的な整備に関する財政上の計画を作成して自治大臣に提出することにより、当該計画に基づいて行う公共施設の整備について辺地対策事業債が許可され、その元利償還金の57%が地方交付税の基準財政需要額に算入されることになる。また、この辺地対策事業債は、地方財政法第5条の特例が設けられており、通常は地方債をその財源とすることが出来ない経費に対しても充当することができることとされている。

## 1.4 地方自治法の改正

### (1) 公有水面のみにかかる市町村の境界を定める手続の整備

地域開発の進展等により必要とされる工業用地のうち、公有水面の埋立てによって供給されるものは広い面積に及んだ。ところが、公有水面の埋立地には工場等が設置されることが多く、市町村にとっては固定資産税などの重要な財源となるものであるため、関係市町村間で当該埋立地の所属をめぐる争論となる事例が多かった。

1961年11月に地方自治法が改正され、公有水面のみにかかる市町村の境界を定める手続の整備が図られた。すなわち、公有水面のみに係る市町村の境界変更及び公有水面のみに係る市町村の境界変更に関する争論は、簡易な手続きによって処理することができるようにするとともに、公有水面の埋立地の所属をめぐる関係市町村間に争論の起こることが予想される場合などには、自治大臣又は都道府県知事は、できる限り速やかに、この簡易な手続きにより埋立区域に係る市町村の境界を決定させることとした。

## (2) 自治体が出資等している法人への関与方法の整備

また、地域開発の進展に伴い、地方自治体の事業の一部を行うことを目的として、地方自治体が全部又は一部の出資をして設立した法人（いわゆる開発公社）が急増した。産業基盤の整備や都市開発などを進めるために設立されたものが多いが、地方自治体はその法人の損失補償等を行うなどの事例や、地方自治体がこれらの法人のために大きな財政負担をしている事例が多く、事業が失敗した場合に住民の負担につながる可能性があるにもかかわらず、それら法人の運営は、住民や議会の監視の届かないところで行われている点が問題であった。

そこで、1962年5月に地方自治法が改正され、地方自治体が出資、債務保証、損失補償等をしている法人に対して必要最小限度の関与方法を定める規定の整備が図られたのである。すなわち、地方自治体の長は、当該地方自治体が資本金の2分の1以上を出資している公益法人、株式会社、有限会社や、当該地方自治体が債務保証、損失補償等により負担している債務の額が当該法人の資本金の2分の1以上である公益法人、株式会社、有限会社について、調査をし、報告を求め、その結果に基づいて必要な措置を講ずるべきことを求めたり、監査委員に要求して監査をさせ、報告を徴させることができることとされた。

## 2 新中央集権化と広域行政の推進

### 2.1 新中央集権化と行政事務再配分の提案

#### (1) 新中央集権化の動き

##### ア) 地方権限の国への引き上げ

1896年制定の旧河川法は、治水を中心に規定されており、河川管理については、原則として国の機関としての府県知事が行うこととされていた。この改正機運が高まってきた背景には、地域開発の進展に伴う水資源の確保とその高度利用が必要になってくる中、上流の管理者と下流の管理者が異なることによる調整の困難さに対応する必要性、つまり河川行政の広域化の必要性が生じたことがある。旧河川法は全面改正され、1964年新河川法が成立した。新河川法は、河川を水系別に一級河川、二級河川に分け、一級河川は建設大臣が、二級河川は都道府県知事が管理するものとし、建設大臣が指定する区間については都道府県知事にその管理の一部を行わせる。このようにして、主要河川の管理権限が都道府県知事から建設大臣に引き上げられたのである。

また、道路法も1964年に改正され、従来の一級国道、二級国道の区別が廃止されて一般国道に統合、それまで都道府県知事にあった二級国道の管理権限が建設大臣に引き上げられた。

##### イ) 地方出先機関の強化

国の一部省庁の地方出先機関を強化しようとする動きが広がった。

農林省は、戦後、土地改良等の国直轄事業を中心とする農地事務局をもっていたが、1963年5月、農業構造改善事業の指導、助成などを始め、農家経営の改善などを含めた広く農業行政を対象とする地方農政局を全国7カ所に発足させた。

建設省は、戦後全国 8 箇所には置かれた地方建設局について、道路、河川等の国直轄事業を中心とするものから、河川、道路、都市計画、住宅等建設行政一般についての指導監督、助成まで所掌を広げようとしたが、1963 年に国会に提出した法案は成立しなかった。

また、1963 年 3 月、臨時行政調査会第二専門部会が「地方庁」構想を打ち出した。これは、全国 7～9 ブロックそれぞれに 1 つずつの国の総合出先機関（仮称「地方庁」）を設け、そこに国の権限を移譲しようというものである。しかしながら、この構想は、地方自治を圧迫するものとして各方面からの反対があり、臨時行政調査会の答申（1964 年 9 月）においても一般的な意義を否定されている。

#### ウ) 公団の設立増加

同じ時期、行政に関する公的な事業を推進するため、特別の法律に基づいて設立される公団等が増加した。1962 年に阪神高速道路公団、水資源開発公団、産炭地域振興事業団が、1965 年に公害防止事業団が、1967 年に京浜外貿埠頭公団、阪神外貿埠頭公団などが設立されている。

#### (2) 行政事務の再配分に関する諸提言

こうした新中央集権化の動きに対して、地方制度調査会、臨時行政調査会において、行政事務再配分についての検討が行われ、答申が出されている。

1963 年 12 月の第 9 次地方制度調査会「行政事務再配分に関する答申」では、行政事務再配分に関する基本的な考え方を示している。すなわち、国は中央政府、地方自治体は地方政府として、両者を機能分担しつつ協働する関係としてとらえた上で、行政責任の所在の明確化、事務処理の責任と経費負担の責任の原則一致、地方自治体なかでも市町村にできるだけ多くの事務を配分するよう配慮することなど、行政事務再配分の方針を示している。これを踏まえ、1965 年 9 月の第 10 次地方制度調査会「行政事務再配分に関する第 2 次答申」では、各行政分野にわたる事務再配分と関与是正の具体的措置を答申した。

また、1964 年 9 月に内閣総理大臣に提出された臨時行政調査会答申のうち「行政改革に関する意見—総論」は、行政改革全般についての提言であったが、「行政事務の配分に関する改革意見」にも言及している。まず、再配分の原則として、①現地性の原則（行政事務は、地域住民の生活に密着した事務はできる限り地方公共団体、特に市町村に優先的に配分する。）、②総合性の原則（行政事務は、行政の総合調整機能が発揮される地方公共団体でできる限り配分する。）、③経済性の原則（行政機関の側においても、国民の側においても経費が最少限度となるよう配分する。）を示している。そして、主要な行政分野に関し、国及び地方公共団体に再配分すべき行政事務を具体的に勧告として示した。

ただし、これらの答申内容が、実現されることはなかった。

## 2.2 広域行政の推進

### (1) 市町村合併の動向

いわゆる昭和の大合併の後、大規模な市町村合併の進展はなかったが、経済の高度成長を背景に都市圏、生活圏の拡大が進んだため、都市を中心とする区域の再編成の機運が一部の地域で生じてきた。ところが、昭和の大合併を進める際の町村合併促進法は、小規模町村を解消するための合併促進を目的としていたため、市同士の合併はその対象とされていなかった。そこで、1962年5月、市の合併の特例に関する法律が制定された。この法律は、2以上の市の対等合併を対象とするものであり、1963年2月の5市対等合併による北九州市の発足はこの法律の支援を受けたものである。

また、新産業都市建設促進法及び工業整備特別地域整備促進法は、それぞれの関係市町村について、市町村合併により規模の適正化及び組織・運営の合理化に資するよう配慮しなければならないとして、合併の特例措置を規定しており、当該区域における大規模な合併も行われている。この合併は、将来一体的な都市を建設していくための先行的な合併という側面があった。

以上のように、この時期、多様な背景の下での市町村合併の動きが見られはしたが、それらに対して様々な特例措置が並立し、同じように合併の特例措置が講じられるという状況にはなっていなかった。そこで、広く市町村合併一般について関係法律の特例措置を設けた市町村の合併の特例に関する法律が1965年3月に制定され、それまでの各法律の特例措置はこの法律に整理統合された。この法律は、町村合併促進法のように全国的な計画のもとに市町村合併を促進しようというものではなく、市町村が自主的に合併しようとする場合にこれを円滑に進めるため、合併の障害となる事項を除去しようとするものである。具体的な特例措置は、市町村の議会の議員の任期及び定数の特例、地方交付税の額の算定の特例、市の要件の特例などである。なお、この法律は10年間の時限法で、1975年3月末に効力を失うとされていたが、その後3回、10年間ずつ期間延長する改正が行われた。

### (2) 府県合併、府県連合の動き

市町村が合併によりその範囲を大きく変更してきたのに対して、都道府県は、1890年の府県制施行以後ほぼその範囲・名称を維持しているが、経済の高度成長につれ、都道府県の区域を超える行政需要の増加に伴い、都道府県についての論議も盛んになされるようになった。

1963年には、経済界を中心として、関西では大阪・奈良・和歌山三府県の合併論（阪奈和合併構想）が、東海地方では愛知・岐阜・三重三県の合併論（東海三県合併構想）が活発になった。

このような中、1963年9月、当時の自治大臣から府県連合構想が打ち出され、同年12月には、第9次地方制度調査会が「行政事務の再配分に関する答申」の中で、新たな地方公共団体の共同処理方式の一つとして、「地方公共団体の連合要綱」を示した。地方公共団体の連合は、特別地方公共団体とし、執行機関としての理事会（構成団体の長をもって構成）と、

重要な事項について調査審議する審議会（半数を構成団体の議員から、半数を学識経験者から選任する 20 名程度の委員をもって構成）からなり、財政的には、構成団体の分担金のほか起債能力が認められることとされていた。自治省は、この地方公共団体の連合を法案化した。都道府県合併論との調整がつかず、結局、審議未了廃案となった。

一方、自由民主党では、1964 年 4 月、都道府県合併促進特別措置法案要綱を発表したが、国会提出には至らなかった。

また、1965 年 9 月、第 10 次地方制度調査会は「府県合併に関する答申」を報告した。都道府県の自主的合併を建前とし、合併の手続きや、国会議員の選挙区、府県議会議員の任期及び定数、職員の身分保障、地方交付税の算定等合併を阻害する要因となるものについての特例措置などについて、答申したものである。

自治省は、1966 年 4 月、この答申の趣旨に基づき、都道府県合併特例法案を国会に提出したが、自主的合併では地域ごとの取組に差が生じるのではないかと、合併後の圏域内での地域間格差が広がるのではないかとといった批判もなされ、法案の審議は進まず、合計 3 回提出された法案はいずれも廃案となった。

なお、都道府県の合併や連合についての動きがなかなか成案を見ず、阪奈和合併構想や東海三県合併構想も周辺県の消極姿勢から実現に至らない中、1969 年 3 月には関西経済連合会が、1971 年には日本商工会議所が、道州制についての意見を発表するなど、一部に道州制の実現を望む声も起こってきた。

### (3) 地方行政連絡会議法の制定

1965 年 4 月、地方行政連絡会議法が制定された。1963 年 4 月に法案が国会に提出された後 5 回目の国会において成立したものである。

地方行政連絡会議は、地方自治体が、国の地方行政機関と連絡協調を保ちつつ、地方自治体相互間の連絡協同を図ることにより、地方における広域行政の総合的な実施及び円滑な処理を促進し、地方自治の広域的運営の確保に資することを目的としている。地方行政連絡会議は、全国 9 つのブロックの一つずつ置かれ、都道府県知事、指定都市の長及び国の地方行政機関の長により構成される。会議において協議が整った事項については、会議の構成員はこれを尊重して担当事務を処理するよう努めるものとされるほか、必要があるときは、協議事項に関係のある大臣などに意見を申し出ることできる。

地方行政連絡会議の権限は必ずしも強いものではないが、都道府県の合併や連合に関する法案が成立しないという状況の中、都道府県レベルの広域行政の一つの実践として期待された。

### (4) 地方自治法の改正

#### ア) 普通地方公共団体の協議会に関する制度の合理化

協議会は、地方公共団体が協議により規約を定め設立するもので、地方公共団体の組合と

は異なり法人格はないものの、広域行政を実施するための制度である。

従来、協議会は、事務を共同して管理執行する場合とその連絡調整を図るためにのみ設立することができたが、1961年11月の地方自治法改正により、広域にわたる総合的な計画を共同して作成するためにも設立することができるようになった。また、合わせて、公益上必要があるときは、自治大臣及び都道府県知事は、協議会を設けるべきことを勧告することができるようにするなどの規定の整備が図られた。

#### イ) 地方開発事業団の創設

1962年10月の第8次地方制度調査会「地方開発都市に関する答申」は、「地方開発都市は数市町村の区域にわたるものとして構想される場合が多く、その建設を広域にわたり総合的かつ一体的に行なうためには、関係地方公共団体が共同して事務を行う必要がある。この場合、広域にわたる数種の事業を総合的かつ一体的に処理するとともに、大規模な建設事業を短期間に能率的かつ弾力的に実施する必要があるが、現行の一部事務組合ではこれらの要請を充たす上に必ずしも十分でない点があると認められる」とし、新たな特別地方公共団体として、地方開発事業団制度の創設を答申した。

1963年6月、地方自治法が改正され、地方開発事業団制度が創設された。地方開発事業団は、一定の地域の総合的な開発計画に基づく事業を総合的に推進するために、複数の地方公共団体が共同して設置するものである。地方開発事業団が行う事業としては、①住宅、工業用水道、道路、港湾、水道、下水道、公園緑地などの施設の建設、②①の施設の用に供する土地、工場用地などの取得又は造成、③土地区画整理事業に係る工事、があり、これらの事業を実施するに際しては、地方開発事業団は、設置地方自治体からその事業の実施の委託を受けることとなる。

### (5) 広域市町村圏行政の展開

#### ア) 新全国総合開発計画

1969年5月30日、新全国総合開発計画が閣議決定された。新全総は、1965年度を基準年次とし、1985年度を目標年次とする20カ年計画であったが、その手法の特徴の一つに、広域生活圈構想がある。これは、「生活水準が向上し、モータリゼーションが普及するに伴って、生活の広域化が進み、新たな生活圈域が形成されつつある。この生活圈域を広域生活圈としてとらえ、圏域内に諸施設を適正に配置し、住民に一定水準の生活環境を保障する必要がある。」とし、市町村単位では対応できない生活環境、教育、医療、文化等のナショナルミニマムの確保をこの広域生活圈に担わせ、国土の再編成を図ろうというものであった。この構想は、次の広域市町村圏施策として具体化された。

#### イ) 広域市町村圏行政の展開

第13次地方制度調査会は、1969年10月の答申で、「広域化しつつある住民の日常生活圏



を広域市町村圏として設定し、市町村の共同処理方式により、道路、消防救急、医療、清掃、教育文化、社会福祉、産業振興等の施設の整備および事務の処理を広域的かつ総合的な計画のもとに促進し、市町村が当面する諸問題の解決を図り、あわせて国土の均衡ある発展および過疎問題の解決を図る。」とした。

この答申を受けて、自治省では、1969年から広域市町村圏行政を展開した。広域市町村圏は、概ね人口10万以上の圏域で、都市とその周辺農山漁村地域を一体として形成している日常社会生活圏の地域について、関係市町村と協議の上、知事が設定する。広域市町村圏内の関係市町村は、協議会又は一部事務組合の制度を活用して、広域行政機構を設置する。この広域行政機構が、広域市町村圏計画を策定して広域市町村圏の総合的かつ合理的な振興整備を図っていくのである。なお、東京、大阪、名古屋などの大都市とその周辺地域については、別途、大都市周辺の都市行政に関する研究を行うこととし、広域市町村圏の対象から除外されている（注1）。

広域市町村圏は、1969～1972年度に合計329圏域が設定され、

関係市町村数	2902（全市町村の88.8%）
域内人口	61,396千人（全国人口の58.7%）
面積	349,883km <sup>2</sup> （全国面積の94.0%）

となった。広域市町村圏に対しては、計画策定費等に対する補助金や、地方交付税、地方債の特別措置などの財政措置が講じられ、道路、環境衛生施設、教育文化・体育施設など様々な事業が実施された。

#### ウ) 複合的一部事務組合の創設

一部事務組合が複数の事務を共同処理しようとする場合は、構成団体の全てがその複数の事務を共同処理するの でなければならないと解されていた。このため、共同処理すべき事務の増加に伴い必然的に、同一地域における一部事務組合の数が増加することとなった。1972年8月現在で全国329の広域市町村圏の設置されている地域に2777組合、一圏域平均8.5の組合がある状況であった。この結果、責任の所在が多面的となり、相互の連絡調整が不十分で、総合的な広域行政の展開が十分にできなかつたり、また、それぞれの一部事務組合ごとに議会や管理者等を設置しなければならず、効率的な行政運営が妨げられた。

このため、1974年6月の地方自治法改正により、「相互に関連する事務」を共同処理するのであれば、組合を組織する市町村がすべて同じ種類の事務を共同処理するの でなくても、一部事務組合を設けることができることとされた（複合的一部事務組合）。

### 3 高度成長による「ひずみ」への対応

#### 3.1 公害対策等の推進

##### (1) 公害防止協定など地方公共団体の対応

高度成長による経済の飛躍的拡大、地域開発の進展による工場の地方分散などにより、1960

年代後半から大気汚染、水質汚濁、地盤沈下など各種の公害問題が広域化、深刻化していった。水俣病（有機水銀被害）、イタイイタイ病（カドミウム被害）、四日市ぜんそく（大気汚染被害）などの、公害被害の発生が認められたのもこの時期であり、公害問題は大きな社会問題となった。

国では、1950年代の後半に水質保全の法律が制定されるなど、公害問題に対処する動きは見られたが、経済優先の考え方も根強く、その対策も個々の発生源に対する個別規制にとどまり、一般的に取組が進まなかった。一方、地方自治体は、地域における公害反対の住民運動が活発化していたこともあり、国に先立ち、公害問題への対応を進めていくこととなった。

東京都は、既に1949年に東京都公害防止条例を制定していたが、1969年にはそれまでの公害対策を統合し、法令を上回る厳しい規制を設けた東京都公害防止条例を制定した。同様の条例制定の動きは他の地方自治体にも広がり、1971年には、すべての都道府県が公害防止条例を持つこととなった。また、地方自治体が事業者との間で公害の発生を規制するための協定（公害防止協定）を結ぶ動きも広がった。最初のもは、1952年にパルプ工場と紡績工場の進出に当たり、島根県と事業者の間で締結された協定である。1970年の時点で見ると、公害防止協定を締結している地方自治体は106団体（27都道府県、79市町村）、相手方企業は496企業となっている。これらの協定は、法令に根拠があるか否かを問わず、地方自治体の企業に対する立入権、操業停止権、損害賠償請求権などを定めることも多く、公害防止条例と合わせて、法令の不備を地方自治体が穴埋めする形で、地域の実情に即し課題の解決を図る独自行政・先導行政の代表的なものであった（注2）。

また、高度成長期を通して自然が豊かな地域において開発が進められたことから、開発による破壊から自然を保護する取組も広がっていく。1970年に北海道で自然保護条例が制定され、他の地方自治体にも同様の動きが広がっていった。

## (2) 公害対策基本法の制定等

このように地方自治体の取組が先行する中、1967年8月に公害対策基本法が制定され、国においても公害対策の総合的推進が図られるようになった。1968年には大気汚染防止法、騒音規制法、1969年には公害に係る健康被害の救済に関する特別措置法、1970年には公害紛争処理法が制定されるなど、順次関係法律の整備が図られた。1970年7月には、関係閣僚からなる公害対策本部（本部長：内閣総理大臣）が設けられ、公害対策の一元化が図られた。

また、1970年11月には、公害国会と言われる臨時国会が開かれ、公害対策基本法の改正など公害関連の14法が成立した。公害対策基本法の関係では、法律の目的規定から「経済の健全な発展との調和」について言及していた項が削除されたほか、施策の対象とされる公害の範囲の拡大、環境基準設定に関する権限の一部の地方自治体への移譲、都道府県の公害対策審議会設置などの規定が盛り込まれた。大気汚染防止法及び水質汚濁防止法では、法律による規制の他に地方自治体が条例で独自の上乗せ規制を行うことができる旨を明記した。

さらに、1972年7月には環境庁が設置され、公害規制に関する権限の一元化等が図られた。

このように、国における公害行政は大きく前進してきたが、その後も引き続き、地方自治体にとって、公害対策の推進は大きな行政課題であり続けた。

### (3) 交通安全対策の推進

1960年代に入ると、我が国の自動車保有台数は急激に増加した。また、1963年には名神高速道路が開通し、本格的なモータリゼーションの時代を迎えた。一方、交通事故による死傷者数も増加し、交通事故は高度成長によりもたらされた「ひずみ」の一つとされ、交通安全対策が重要課題とされるようになった。

1967年8月、道路交通法が改正され、交通違反についての反則金制度が設けられた。反則金は国庫の収入となるが、交通事故の発生件数や人口集中度等を基準として、その全額が交通安全対策特別交付金として都道府県及び市町村に対して交付される。この交付金の使途は、信号機、道路標識、横断歩道橋などの道路交通安全施設の設置及び管理に要する費用に限られ、交通安全対策の推進が図られた。

また、1970年6月、交通安全対策基本法が制定され、国、地方自治体を通じた交通安全対策の総合的かつ計画的な取組が行われるようになった。その後の施策展開により、増加を続けていた交通事故は1970年をピークとして減少していくこととなった。

## 3.2 過疎・過密対策の推進

### (1) 過疎対策の推進

高度成長の中、農村部から都市部への大量の人口移動が継続し、1965年の国勢調査結果が公表されると、過疎・過密の問題が本格的に論議されるようになった。

この人口移動の最大の原因は、高度成長が都市部に大量の労働力を必要とさせたことであるとされるが、人口流出の激しい農村部においては、防災、教育、医療等の地域社会の基礎的条件の維持に支障を来すとともに、農林漁業等の生産活動の停滞をも招き、地域社会の活力が低下する事態に至っていた。中には全く消滅してしまった集落もあった。

このような状況を踏まえ、地方自治体を中心に過疎対策のための立法を望む声が高まり、1970年4月、過疎地域対策緊急措置法が制定された。この法律は、「最近における人口の急激な減少により地域社会の基盤が変動し、生活水準及び生産機能の維持が困難となっている地域について、緊急に、生活環境、産業基盤等の整備に関する総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、人口の過度の減少を防止するとともに地域社会の基盤を強化し、住民福祉の向上と地域格差の是正に寄与すること」がその目的であり、10年間の限時法であった。対象となる過疎地域は、国勢調査による5年間の人口減少率が10%以上で、財政力指数が0.4未満の市町村の区域である。

過疎地域対策緊急措置法に基づく過疎地域振興のための財政上の特別措置としては、小中学校の統合校舎の建設などに対する国庫負担・補助率の嵩上げや、集落を結ぶ市町村道、小中学校の統合校舎、診療施設、保育所、老人福祉施設などの整備について発行する地方債（過

疎対策事業債)の元利償還金に対する地方交付税措置(措置率70%)などがある。過疎対策事業債については、辺地対策事業債同様、地方財政法第5条の特例が設けられている。また、その他の特別措置としては、基幹的な道路の新設・改築についての都道府県代行制度、医療の確保や交通の確保についての特別の措置などがあり、多岐にわたる支援措置が講じられている。

過疎地域対策緊急措置法の下で1970年度から1979年度までに講じられた過疎対策事業費の総額は、市町村4兆3千億円、都道府県3兆5千億円の合計7兆9千億円にのぼり、各種公共施設の整備水準はかなりの程度向上した。

なお、これらの対策と並行し、1972年には、へき地医師確保のための医師養成機関として自治医科大学が創設された。地域医療に責任を持つ全国の都道府県が共同して設立した学校法人によって運営され、学生の修学に要する経費を貸与するとともに、卒業後一定の期間へき地の公的医療機関等に勤務した場合には、その返還を免除することとされた。

## (2) 過密対策の推進

一方、都市部への人口集中は、過密問題を引き起こした。深刻な住宅難、水不足、交通や用地の逼迫、大気汚染、水質汚濁などの公害問題をはじめとして、大都市における生活環境の悪化がもたらされた。

特に、大都市周辺で人口が急増した都市の状況は深刻であった。人口急増都市の代表とされるのが、神奈川県相模原市と大阪府高槻市である。相模原市では、国勢調査人口が、1965年16万3千人、1970年27万8千人、1975年37万7千人と急増、高槻市でも、1965年13万1千人、1970年23万1千人、1975年33万1千人と急増した。いずれも、国勢調査の行われる5年ごとに約10万人ずつ増え、10年間で人口が2.3~2.5倍となっている。学校や保育所の建設、ごみ処理、下水道整備などあらゆる施策が人口の増加に追いつかず、財政的にも窮地に陥った。

このような状況に対し、1971年度から、小中学校用地取得費に対する国庫補助制度の創設など国の財政支援措置が講じられるようになり、順次拡充されていったほか、住宅公団の行う大規模宅地開発、住宅団地建設については、小中学校、道路、公園などの関連公共施設についても住宅公団が地元市町村に代わって建設し、後年度に市町村が住宅公団に償還していくという立替施行制度が1967年度からとられている。

## 3.3 土地対策の推進

### (1) 土地対策の推進

高度成長は、土地利用の混乱、宅地・公共用地等の取得難、地価高騰などの土地問題も発生させた。特に、1973年の第1次石油ショック後の物価上昇は、田中角栄首相の列島改造論による土地投機とも重なって、地価の高騰をもたらした。

政府は、1968年に新都市計画法を制定して、都市計画区域を優先的、計画的に市街化すべ

き区域（市街化区域）と当面市街化を抑制すべき区域（市街化調整区域）に分けて、段階的な市街化を図ろうとした。また、1974年には、国土の利用に関する基本理念や、国土利用計画、土地利用基本計画の作成について定めた国土利用計画法を制定した。

## (2) 宅地開発指導要綱

民間ディベロッパーによる開発が行われる地域においては、スプロール現象と呼ばれる小規模で無秩序な開発が進み、それに対して地方自治体が各種公共施設の整備をしなければならないという問題が生じた。しかし、全国画一的な都市計画法による制度ではこの動きを止めることができなかつたため、地方自治体がいわゆる宅地開発指導要綱を定め、小規模な宅地開発の規制や公共施設整備のための負担金徴収などを行うという手法がとられるようになった。この方式が最初に行われたのは、1967年兵庫県川西市においてであり、その後全国的に広まった。

ただし、これは要綱という行政指導による手法で、あくまでも相手方の任意の同意に基づいて効果を発揮するものであり、例えば、指導に従わない場合の水道給水の拒否などを要綱に定める場合においては、関連法令との関係で問題を生じるケースもあった。

## (3) 公共用地の先行取得

住みよい地域づくりを進める地方自治体にとっては、地価の高騰による公共用地の取得難が大きなネックとなった。このため、従来から、公共用地先行取得事業債の創設（1967年度）、国庫補助事業等のために先行取得した用地も補助対象とする取扱いの開始（1968年2月）、土地開発基金費の地方交付税算入（1969年度）などの土地取得財源の充実を図る対策が講じられてきた。

また、1972年6月には、公有地の拡大の推進に関する法律が制定された（1972年9月施行）。この法律によって、地方自治体は、市街化区域内の先買いにかかる土地や公共・公用施設の用に供する土地などの取得、造成、管理などを行う土地開発公社を、単独又は共同して設立できることになった。

## (4) 税制による対応

税制面での対応も行われた。1969年度には、主として宅地供給を促進する観点から、個人の長期保有土地の流動化をねらいとして、長期保有土地に係る譲渡所得に対する税負担を大幅に軽減した。

また、1973年度には、土地投機抑制を主たる政策目標としつつ、同時に土地の供給促進を図るため、国税における土地譲渡益に対する重課制度とともに、地方税として特別土地保有税が創設された。

## 4 住民自治の高まり

### 4.1 住民運動の増加

高度成長による公害、過疎・過密などの問題が生じる中、1960年代中頃から住民運動が本格的に展開されるようになった。その嚆矢となったのが、1964年に静岡県三島の沼津地区で起きた石油コンビナート誘致反対運動であり、大規模コンビナートの誘致を中止に追い込んだのである。1970年には、福島県いわき市の小名浜地区で、住民と企業との間に直接に公害防止協定が結ばれた。また、環境権、日照権、静穏権などの様々な権利が住民の間から主張されるようになった。

このような住民運動が全国的に起こるようになってきた背景には、全国各地での公害被害や自然破壊、人口の都市集中による過密・過疎問題など、高度成長のひずみが顕在化してきたことや、住民の権利意識の高まり、政治、行政への不信感があった。住民運動の特徴としては、①地域性（地域の日常生活上の利害から出発していること）、②自発性（他者の計画・指導によるものではなく、自発的に行われたものであること）、③脱政党性（素人の市民による運動であること）などが挙げられる。

住民運動の成果としては、①行政の方向性を「開発・成長から環境・福祉へ」と大きく転回させたこと、②行政が住民の意向に留意するようになったこと、などがあるが、一方で、住民運動の弊害面として、公共事業などが停滞を余儀なくされ、地域によっては後々まで各種施設整備の遅れといった禍根を残すことになったということが指摘されている。

### 4.2 革新自治体の増加と住民参加

1963年4月の統一地方選挙において、横浜、京都、大阪、北九州という大都市に一気に革新市長が誕生するなど、いわゆる革新自治体旋風が起こった。この動きは、東京都に初の革新知事が誕生した1967年の統一地方選挙、さらには1971年の統一地方選挙で最盛期を迎えることとなった。1971年の統一地方選挙直後には、革新自治体は全国都市の2割にも及んだ。

このように革新自治体が多く出現した背景には、高度成長によるひずみが顕在化し、住民運動が増加する中で、革新自治体への期待が高まったことが挙げられる。革新自治体には功罪両面があったと指摘される。評価されるべき点としては、①住民に目を向けた住民中心の行政を行ったこと、②市民との対話、対話から参加へという行政姿勢により、市民参加を打ち出したこと、③国・地方の行政施策を開発・成長から生活・福祉へと転換させ、リードしていったこと。一方、①都市問題を始め、賛否両論の分かれる多くの問題が、解決を見ないまま放置されがちであったこと、②革新自治体内部においても、独善化、官僚化や政策のマンネリ化が進み、革新であるが故に、かえってこれを克服できなかったこと、③革新首長は、学者や労働運動、市民運動のリーダー出身者の場合が多く、行政の「素人」でもあるとともに、とかく支持母体偏重の弊をみせがちであったこと、といった点が批判すべき点として指摘されている。

革新自治体は、1973年以降、その躍進にかげりを見せ始めた。

### 4.3 コミュニティ施策の推進

2.2 で述べたような行政の広域化が図られた一方で、市町村の区域よりも狭い住民の日常近隣生活圏を単位として、コミュニティ施策が推進された。

都市部においては、急激な人口の流入、都市化の進展に伴い、拘束的な地域共同体からの離脱や無関心化が進み、地域社会は地域共同体としての機能を喪失した。また、農村地域においても、急激な人口減少により、地域社会が崩壊の危機に立たされていた。このことが生活環境の悪化、青少年の非行、ひとり暮らし老人の問題など様々な問題を発生させたため、人間性を回復し、社会的連帯を取り戻す場としてコミュニティづくりが構想されたのである。

1969年9月、国民生活審議会調査部会は、「コミュニティー生活の場における人間性の回復」という報告書で、経済の高度成長や都市化の進展に伴って従来の地域共同体が崩壊していく中で、新しいコミュニティの創造を訴えた。

この報告書を受け、1971年4月、自治省は「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を定めた。1971年度から3カ年にわたって全国83地区（都市的地域46地区、農村地域37地区）をモデル・コミュニティ地区に設定し、これらの地区では、市町村と地域住民の協力のもと、コミュニティ計画が策定され、コミュニティ・センターなどの集会施設をはじめ多様なコミュニティ施設の整備や住民の自主的な活動が積極的に進められた。また、地方自治体、特に地域住民に最も身近な市町村において、コミュニティを活性化させるための様々な施策が講じられるようになった。

## 5 新たな自治行政の展開

### 5.1 住居表示制度の創設

我が国の町名地番制度は、沿革的に土地の権利を表示するために用いたものを、そのまま住所の表示として使用していたため、番地が入り組んでいたり、公称と通称が併用されていたり、飛び地があったりした。このように町名地番が複雑になっていると、①火災などの緊急時に間に合わない、②郵便物、荷物等が迅速に、しかも正確に配達されにくい、③訪問客や観光客に不愉快な印象を与える、④市町村の事務能率を阻害する、といった各種の障害を生じる要因となる。

1961年11月の町名地番制度審議会答申に基づいて、1962年5月、住居表示に関する法律が制定された。この新制度は、住居に番号を付することとし、その付け方は街区方式か道路方式のいずれかの方式によることとした。

街区方式	〇〇県〇〇市	<u>〇〇町</u>	<u>〇番</u>	<u>〇号</u>
		町名	街区番号	住居番号
道路方式	〇〇県〇〇市	<u>〇〇通り</u> (街路)	<u>〇番</u>	<u>〇号</u>
		道路の名称	街区番号	住居番号

こうした新しい住居表示の実施によって、①住民登録、②国民年金、③国民健康保険、④市税関係調査、⑤選挙、国勢調査等市町村の事務能率が向上し、住民サービスの増進に大き

く寄与するという効果が生じたほか、郵便・貨物等の集配、運送業務の能率化あるいは、電気、ガス、水道等の集金業務に多大な利便を与えた。

## 5.2 地方財務会計制度の改正

地方財務会計制度は、戦後の地方自治法制定後も、戦前からの制度がそのまま引き継がれてきたため時代にそぐわないものとなっており、かねてから抜本的改正の必要性が指摘されていたが、1962年3月の地方財務会計制度調査会の答申を受けて、1963年6月、地方自治法の財務に関する規定が全面的に改正された（1964年4月施行）。改正内容は、大きく①財務組織に関する事項、②財務運営に関する事項、③公の施設に関する事項に分けられる。

①財務組織については、議決機関と執行機関との間の関係を整理し、予算の執行に関する事項についても、重要な契約の締結や財産の取得・処分に関しては議会の議決事項とした。また、出納長・収入役の制度については、その職務権限に、財産に関する現金及び有価証券の出納保管の事務を加えるなどその範囲を広げた。さらに、監査機能を重視する観点から、監査委員を市町村にも必置とするとともに、その権限を強化した。

②財務運営については、予算について、歳入歳出予算だけでなく、継続費、繰越明許費、債務負担行為、地方債等についても予算の内容とすることとした。収入・支出について、住民の利便性を考慮して、証券による歳入の納付の方法、口座振替による収入・支出の方法等の規定が設けられた。契約について、一般競争入札を原則とするとともに、契約の履行を確保する制度、電気、水道の供給等の長期継続契約の制度を新設した。財産について、公有財産の範囲を法定し、これを行政財産と普通財産に分類して管理することとされた。また、指定金融機関の制度、住民監査請求、住民訴訟の制度が設けられた。

③公の施設については、財産管理の観点から営造物として財産とともに規定されていたが、住民の利用という観点からの規定に改め、「公の施設」として独立の章を設けられた。

## 5.3 地方公共団体の議会の解散に関する特例法の制定

1965年3月、東京都議会の議長選挙をめぐる贈収賄事件等により、現職議長を含む都議会議員17名が逮捕された。都議会に対する批難は日増しに高まり住民による議会の解散請求の動きも激しくなったが、大規模な地方自治体において、有権者の3分の1の署名を得てこの請求を成立させることは困難であった。一方、都議会内部でも議員総辞職により出直しを図ろうとする動きが出たが、一部議員の反対により実現できなかった。

このような状況を受け、1965年6月、地方公共団体の議会の解散に関する特例法が議員立法により制定された。これは、議員数の4分の3以上の者が出席し、その5分の4以上の者の同意によって議会の解散をすることができる旨を規定しており、同月、東京都議会はこの特例法に基づいて解散した。



#### 5.4 住民基本台帳制度の創設

従来、市町村における住民に関する記録は、関係法令ごとに個々にその処理方法が定められ、相互間の連絡の仕組みがなく、住民にとっては、引越などの際に住民登録、選挙人名簿への登録、国民健康保険、国民年金などの手続きを別の窓口で行う必要があり、市町村にとっても、住民の正確な把握ができず、行政事務の総合的、統合的な処理を困難にしていた。

1966年3月、内閣総理大臣の諮問機関である住民台帳合理化調査会は「住民基本台帳制度の合理化に関する答申」を提出した。この答申は、窓口業務の改善を図り、国民に便利な行政を展開するという見地から、新たに住民基本台帳を設けて、住民に関する各種の台帳を統合し、市町村におけるあらゆる住民に関する行政の基礎とすることとし、また、住民の住所変更などに伴う各種の届出も統合して一つの届出で済ませるようにするべきであるとした。

この答申の趣旨にのっとり、住民基本台帳法が1967年7月に制定され、同年11月10日から施行された。

#### 5.5 永久選挙人名簿制度の創設

戦後の公職選挙法における選挙人名簿は、すべての選挙に共通して使用される毎年定時に調製される基本選挙人名簿と、選挙に際して未登録の有権者を登録するため調製される補充選挙人名簿が併用されていた。この制度には、異動しない人をも含めて毎年基本選挙人名簿を作り直すことは必ずしも合理的でなく、また、選挙の都度補充選挙人名簿を作ることは、多忙時でもあり正確さに不安を残すといった課題があった。

1966年6月、公職選挙法が改正され、選挙人名簿はカード式の永久据え置きの名簿とし、当初の名簿調製後は、新有権者及び住所移転者についてのみ、毎年定時に追加登録を行うという制度となった。これを永久選挙人名簿制度といい、原則として同年9月30日から施行された。

永久選挙人名簿制度は、住民基本台帳制度が整備された場合には、その記録に基づいて行うことを予定していた。1967年の住民基本台帳法施行を踏まえて、1969年5月には、公職選挙法が再び改正され、選挙人名簿の登録は、住民基本台帳の記録にリンクして定時に職権で行うこととして、名簿の正確性を確保するとともに、選挙の際にも臨時の登録を行い、有権者の救済を図ることとした。

#### 5.6 市町村の基本構想

急激な地域経済社会の変動の中にあって、市町村が真に住民の負託に応え適切な地域社会の経営の任を果たすためには、市町村そのものが将来を見通した長期にわたる経営の基本を確立することが必要である。このことは、この時期、全国総合開発計画、広域市町村圏計画、都市計画、農業振興地域整備計画など、地域の計画的な振興に関する制度が相次いで整備されたこととの関連でも改めて認識された。

このような中、1969年3月、地方自治法が改正され、市町村は、議会の議決を経て総合的

かつ計画的な行政運営を図るための基本構想を定め、これに即して事務を処理しなければならないものとされた。

## 5.7 行政財産である土地の貸付け等

公有財産には、地方自治体において公用・公共用に供し又は供することを決定した行政財産と、それ以外の普通財産とに分類される。

行政財産には私権を設定することができず、これに違反する行為は無効であるが、現実には、庁舎等と民間施設を合築して区分所有をする事例や、公の施設の敷地の下を地下鉄が通る事例などが増えてきており、これらをすべて行政財産の目的外使用許可という法律関係のみで処理することは実情に合わなかった。また、土地の有効活用という観点からはむしろ好ましいものであり、1974年6月、地方自治法が改正され、非常に限られた範囲ではあるが、行政財産である土地の貸付け及びこれに対する地上権の設定を認めることとされた。この制度は、一般に行政財産の合築制度と呼ばれる。

## 5.8 特別区制度の改正

### (1) 都と特別区の事務配分の合理化等

東京都と特別区の関係について、1962年11月の第8次地方制度調査会「首都制度当面の改革に関する答申」は、「都は、府県の事務のほか、特別区の存する区域においては、市の事務をも併せ行うものとされているため、人口及び産業の過度集中の進むにつれて、都行政は、質量ともに複雑ぼう大となり、一つの経営体としての円滑かつ能率的な運営が期せられなくなっているばかりか、都行政に対する住民の批判と監視も十分に行われていない現状」と指摘し、「都の事務を大幅に特別区に移譲し、都は、総合的な企画立案、大規模な建設事業、なかんずく首都にふさわしい公共施設の整備、特別区及び市町村の連絡調整等の重要な事務に専念することができるようにすることが必要」として、都と特別区の事務配分などについて提言した。

この答申の一部は、1964年7月の地方自治法の改正で実現する。市が処理することとされている住民に身近な事務はできるだけ特別区に処理させることを基本的方針として、社会福祉などの事務が特別区に移譲されたほか、特別区の事務処理権能の拡大に伴い、特別区に概ね一般の市と同様の課税権を認め、また、都と特別区及び特別区相互間の連絡調整を図るための都区協議会を設置することが定められた（1965年4月施行）。

### (2) 区長公選制の復活等

特別区の区長は、1952年8月の地方自治法改正以降、特別区の議会が都知事の同意を得て選任することとなっていた。このことは、地方公共団体の長を住民が直接選挙することを定めた憲法93条2項との関係で議論があったが、1963年3月に「特別区は憲法の地方公共団体に当たらない」とする最高裁判決が出され（注3）、ひとまず終止符が打たれる形となった。

しかしながら、区議会の多党化傾向もあって、区長不在という異常事態が長期化する特別区が続出し、実質的に区長を公選とするために、中野区長候補者決定に関する条例など独自に条例を定める特別区も出てきた。このような中、1974年6月の地方自治法改正で、区長公選制が復活することとなった（1975年4月施行）。

さらに、この地方自治法改正では、保健所に係る事務などが新たに特別区に移譲されたほか、特別区の区長の機関委任事務に従事するために都職員が特別区に配属されていた配属職員制度を廃止するなどの改正もあわせて行われた。

## **6 地方公務員制度**

### **6.1 ILO87号条約の批准と地方公務員法の改正**

#### **(1) ILO87号条約の批准問題**

ILO87号条約（結社の自由及び団結権の保護に関する条約、1948年採択）は、軍隊及び警察を除いて、すべての労働者及び使用者に団結権を与えることを定めた条約である。この条約の批准については、労働大臣の諮問機関である労働問題懇談会から批准すべきであるとの答申（1959年2月）がなされ、条約批准承認案及び関係国内法改正案が1960年以降6回にわたり国会に提出されていたが、毎回審議未了となっていた。

この間、総評、自治労等から、労使紛争に関して組合の権利侵害が行われているとして、相次いでILOへの提訴が行われた。ILOは、10数回にわたり日本政府に対し同条約の批准を勧告したが、批准がなされなかったため、1965年にはドライヤー氏を委員長とする実情調査調停委員会が現地調査に派遣された。このような経緯の後、批准承認案及び関係国内法改正案は、1965年5月、ようやく成立するに至った。

#### **(2) 地方公務員法の改正**

ILO87号条約の批准に伴う関係国内法の改正の一環として、地方公務員法も大幅に改正された。まず、組合費のチェック・オフ禁止に関連して、職員の給与は、通貨で、直接職員に、全額を支払わなければならないことが規定されたほか、単純労務職員が職員団体も結成できることとされた。これらの改正は、1965年8月に施行された。

また、職員団体の組織、管理職員と一般職員の区別、職員団体の登録、職員団体の法人格、職員団体の交渉、職員団体のための職員の行為の制限など、改正法の大部分の規定は施行が延期されたが、公務員制度審議会の答申に基づき、1966年6月から施行された。

さらに、職員は職員団体の業務に専ら従事することを原則として禁止されることとし、例外として、任命権者の許可を受けて登録を受けた職員団体の役員として専従する場合に限り、これを認めることとした。このいわゆる在籍専従の制度については、1966年12月から施行された（適用は、1968年12月から）。

### (3) 消防職員の団結権問題

労働問題懇談会条約小委員会は、1958年9月の報告の中で、ILO87号「条約第9条は、軍隊及び警察についてはその適用を除外し、各国の国内法令の規制にこれをゆだねているが、本条約において軍隊とならんで警察を排除している趣旨は国の治安確保についての警察作用の特殊性を考慮したものと解され、従って、わが国における消防、海上保安及び監獄の作用は、その歴史的な組織、現行の法制からみて、右の条約にいう警察に包含されるものと解することを妥当と考える。」と述べた。

一方、ILO結社の自由委員会は、1954年に、我が国の公務員の団結権について、「警察及びこれに類似する若干の公務」についての例外を除き保障されているため問題はないとの見解を示したほか、1961年にも、同様の見解を示している。ところが、条約批准後の1973年に至り、ILO条約勧告適用専門家委員会が「消防職員の職務が軍隊及び警察に関する本条約第9条に基づいてこの種の労働者を除外することを正当化するような性質のものであるとは考えられない」という意見を述べたため、以後、消防職員の団結権問題については、様々な検討が行われることとなった。

## 6.2 公務員の争議権禁止問題

### (1) 公務員の争議権禁止問題

我が国の公務員や公共企業体等の職員は、現業・非現業を問わず、その職務の公共性に鑑みて法律で争議行為が禁止されている。このことが、憲法28条の「勤労者の団結する権利及び団体交渉その他の団体行動をする権利は、これを保障する。」との規定に違反しているか否かについては、最高裁判決もその論理構成に変遷を重ねた。

当初、最高裁は、1953年4月8日の大法廷判決で「国家公務員は、国民全体の奉仕者として公共の福祉のために勤務し、且つ職務の遂行に当たっては全力を挙げてこれに専念しなければならない性質のものである」として、「一般の勤労者とは違って特別の取扱を受けることがあるのは当然」とした。

### (2) 限定的合憲論

これに対して、1966年10月26日の最高裁大法廷判決（全通東京中郵事件判決）は、関係法律を限定的に解釈することによる合憲論を展開した。

公務員（この事件の場合は、現業の国家公務員）の労働基本権は、①制限が必要最小限のものであり、②制限が国民生活の保障上やむをえない場合であり、③制限の違反者に対する不利益処分が必要最小限のものであり、④制限に代わる代償措置が設けられている場合においてのみ、これを制限しても憲法違反とはならないものであり、これらの要件にかかわらず一律に制限するならば憲法違反の疑いを免れない旨判示した。

また、①争議行為が政治的目的のために行われた場合、②争議行為が暴力を伴う場合、③争議行為が社会通念にてらして不当に長期に及ぶなどして国民生活に重大な障害をもたらす

場合には、争議行為をあおり、そそのかす行為に対して刑事罰を科すことも合憲であると判示した。このような、争議行為の禁止規定と制裁の規定の両方に限定解釈をする法理は、「二重のしぼり論」と称された。

### (3) 全面的合憲論

限定的合憲論の趣旨は、その後のいくつかの最高裁判決において踏襲されたが、1973年4月25日の最高裁大法廷判決(全農林警職法事件)は、これを大幅に変更する法理を展開した。

同判決は、公務員は憲法28条にいう勤労者であるが、公務員の職務には公共性があり、法律によって勤務条件が定められ、身分が保障されており、かつ、適切な代償措置が講じられているので、公務員の争議行為及びあおり、そそのかし行為を禁止するのは、勤労者を含めた国民共同の利益の見地からやむをえない制限であって、憲法に違反しないとした。その具体的な理由としては、①公務員は全体の奉仕者であり、公務の停廃は国民の共同利益に重大な影響を及ぼす、②公務員の給与その他の勤務条件は、私企業のように労使間の自由な交渉によって定められるのではなく、国会において法律、予算で定められる、③公務員の場合、争議行為に対し当局はロックアウトのような対抗手段がなく、市場原理からくる抑止力の働く余地もない、④労働関係における公務員の地位の特殊性は国際的にも一般に是認されている、ということが挙げられている。

この判決の趣旨はその後の判決においても踏襲され、限定的合憲論の下で見られたその基準の不明確さに起因する行政上や裁判上の取扱いの不統一、混乱等が解消された。

## 6.3 地方公務員の福利厚生制度の充実

### (1) 地方公務員共済組合法の制定

地方公務員法は、職員の公務によらない死亡、負傷、疾病等及び被扶養者のこれらの事故に対する共済制度と、職員が退職した場合の退職年金等の制度が実施されなければならない旨を規定していた。しかし、従来の地方公務員についての共済制度は、都道府県と市町村の区分、身分や職種の相違によって恩給法系統の制度と共済組合系統の制度に分立し、不統一であった。

これらを統一する新しい共済制度として、1962年12月、地方公務員共済組合法が施行された(注4)。この新しい共済制度を運用し、実施する主体が、常時勤務する地方公務員を組合員として組織する共済組合であり、組合員の掛金及び地方自治体の負担金を財源として、短期給付(療養費の支給等)、長期給付(退職年金等)及び福祉事業等を実施することとなった。

### (2) 地方公務員災害補償法の制定

地方公務員法は、職員が公務により死亡し、負傷し、若しくは疾病にかかったような場合には、地方自治体により補償されなければならない旨を規定していたが、統一的な補償制度

の定めがなく、非現業職員については労働基準法が、現業の職員については労働者災害補償保険法が適用される一方、地方自治体の長や議会の議員等については何ら定めがないなど、補償の認定や水準について差異が生じていた。

1967年8月、地方公務員の公務上の災害に対する補償について、民間労働者及び国家公務員との均衡を図るため、地方公務員災害補償法が制定された。また、全国の見地からの統一的、専門的運用を確保し、補償の迅速かつ公正な実施を行うために、その実施機関として、同年12月に地方公務員災害補償基金が設置された。

## 7 地方税財政の動き

### 7.1 財政規模の拡大

この期間、我が国経済の急速な成長に対応して、国及び地方の財政規模は大幅に拡大した。1961～1974年度で、国の一般会計決算の額は2兆635億円から19兆998億円へと9.3倍に、地方の普通会計決算（純計）の額は2兆3911億円から22兆8879億円へと9.6倍に増加している。

国民総支出に対する国・地方の財政規模の割合は、1961年で国10.2%、地方11.9%、1974年で国13.8%、地方16.5%とそれぞれ上昇している。これは、財政規模の大幅な拡大は、国民経済自体の急速な拡大を背景としていたものではあるが、特に後半において、福祉政策の展開や景気対策としての財政支出の拡大などが積極的に行われたことが影響したものと考えられる。

表1 国内総支出増減率、国の一般会計決算、地方の普通会計決算（純計）の推移

(単位：%、億円)

年	国内総支出 増減率		国の決算 (一般会計)		地方の決算 (普通会計)	
	名目	実質	総額	増減	総額	増減
1961	20.9	11.5	20,635	18.4	23,911	24.2
1962	10.7	7.7	25,566	23.9	28,874	20.8
1963	17.5	10.1	30,433	19.1	33,088	14.6
1964	15.9	9.8	33,110	8.8	38,220	15.5
1965	11.1	6.2	37,230	12.4	43,651	14.2
1966	17.6	11.2	41,592	19.8	50,262	15.1
1967	17.0	10.9	51,130	14.7	57,255	13.9
1968	18.3	12.8	59,371	16.1	67,296	17.5
1969	18.4	12.1	69,178	16.5	80,339	19.4
1970	15.7	8.0	81,877	18.1	98,149	22.2
1971	10.1	5.1	95,611	16.8	119,095	21.3
1972	16.4	8.8	119,322	24.8	146,183	22.7
1973	21.0	4.8	147,783	23.9	174,739	19.5
1974	18.6	△ 0.0	190,998	29.2	228,879	31.0

注) 大蔵省主計局調査課「財政統計」及び自治省「地方財政統計年表」による。

## 7.2 高度成長下の地方税財政

### (1) 減税と地方交付税率の引き上げ

我が国経済は、1958年以降の好景気が長期に及び、1961年末から1962年にかけての調整期はあったものの、1962年末からは東京オリンピック（1964年10月）に向けての公共投資の効果もあって再び景気は回復し、日本経済は急速に発展していった。

高度成長を背景とする多額の自然増収は、国の財政規模の拡大と同時に減税の実施を可能とした。このような国税減税の地方への影響を遮断しつつ、地方の財政需要の増加にも対応するため、1955～1958年度に引き続き1962年度及び1965年度において、地方交付税率（国税である所得税、法人税、酒税を地方交付税として交付する割合）の引き上げが行われた。これは、この間の国の財源の順調な伸びがあってはじめて可能となったものであり、地方財政の健全化に果たした役割は極めて大きかった。

具体的には、1962年度には0.4%引き上げられた（28.5%→28.9%）。うち0.3%に相当する額は、1960年度から住民税減税による減収補てんの一部として地方に交付されていた臨時地方特別交付金を廃止して地方交付税に振り替えたものであり、0.1%に相当する額は、地方公務員の退職年金制度実施に伴うものである。また、1965年度には、国税の大幅減税に伴う地方財源の減収に対処するため、0.6%引き上げられた（28.9%→29.5%）。

### (2) 国債の発行と地方財政

我が国経済は、1964年からかげりが見え始め、1965年に入ってから深刻な不況となった。戦後、国は、均衡財政主義に立って、長期間にわたり国債に依存しない財政運営を行ってきたが、不況から脱出するため財政が積極的役割を果たすとの立場から、本格的な公債政策の導入が図られた。1965年度補正予算では国の歳入欠陥に対処するために赤字国債を発行し、1966年度予算では、大幅減税を行う一方で、大量の建設国債を発行した。

このような国の財政政策の大きな転換は、地方財政にも大きな影響を与えることとなった。すなわち、均衡財政の下においては、国の財政が歳出を拡大する場合には、その裏付けとして国税の自然増収があり、その一定割合が地方交付税等として地方に交付されるため、国の歳出増に伴う地方の歳出増を賄うことができる。しかし、国が国債を財源として財政規模を拡大する場合には、地方の歳出が増加するにもかかわらず、歳入の増加が望めないからである。そこで、1966年度の地方財政対策において、地方交付税率の引き上げ（29.5%→32%）、臨時地方特例交付金の交付、特別事業債の発行（公共事業の消化促進と一般財源不足に対するためのもの）等の総合的な対策がとられた。

### (3) 地方交付税率引き下げの動き

1966年からは経済は好況期に入り、1971年前半まで戦後最長の好景気となった。この間は、国の財政も地方財政も大幅な自然増収に恵まれて、安定的に推移した時期といえ、地方財政制度について抜本的な改正は行われていない。

この時期、大蔵省は、国庫財政硬直化論、地方財政好転論などによって、地方交付税率の引き下げや、景気の変動に応じて地方交付税の額を年度間で調整することをめざす動きを見せた。これに対し、地方自治体、自治省は、地方交付税は地方の固有財源であり、国庫財政の硬直化の原因とするのはおかしいこと、むしろ、地方交付税は国の一般会計を通すことなく国税収納金整理資金から直接に交付税特別会計に繰り入れるべきであることなどを主張し反論した。結局、交付税率引き下げ、年度間調整が行われることはなかったが、1968～1970年度の3年連続で交付税特別会計から国に貸すという措置がとられた。

#### (4) 高度成長の終えん

我が国経済は、1971年8月のドル・ショックの影響を受け、深刻な不況に陥った。これに対して、1971年度補正及び1972年度において、減税、公共投資の追加等を行ったため、地方財政は大幅な財源不足となり、臨時地方特例交付金の交付、交付税特別会計の資金運用部資金からの借入れ等によって手当てがなされた。

1972年以降景気は回復の兆しを見せたが、1973年には過熱の傾向を見せ物価上昇が見られたため、1973年度は、公共事業の施行延期等が行われた。1973年10月に発生した第1次石油ショックは、物価の高騰、生活関連物資の不足等を起こして経済をかく乱した。1974年度の地方財政は、総需要抑制として公共事業が抑制されたため、地方交付税を減額して国の一般財源に繰り入れることとした。

この第1次石油ショックを契機に、我が国経済の高度成長の時代は終えんを迎え、低成長の時代へと移行する。

#### (5) 地方税制度の改正

この期間は、経済の高度成長に支えられて、大幅な自然増収が見込まれたため、所得税の減税と合わせて毎年のように個人住民税の減税が行われた。

新しい地方税としては、市町村の道路目的財源とすることを主たる狙いとして、1968年度に自動車取得税が創設され、1971年度に国税として創設された自動車重量税の4分の1を市町村に譲与するため自動車重量譲与税が設けられた。

また、宅地開発の急激に進む市町村において、関連する公共施設の整備に充てるための目的税として宅地開発税が創設された。

なお、土地税制については、3.3(4)を参照されたい。

### 7.3 地方公営企業の健全化対策

#### (1) 地方公営企業の経営悪化と財政再建に関する規定の創設

地方公営企業は、1960年頃から経営状況が急激に悪化し、地方公営企業法の適用を受けて企業会計方式を採用している企業の累積赤字は巨額に達した。

自治大臣の諮問機関として設置された地方公営企業制度調査会は、1965年10月の答申で、



地方公営企業の経営の基本原則は、「企業会計と一般会計との負担区分の明確化をはかったうえで、企業の負担とされたものについては、徹底的な経営の合理化と料金の適正化をはかることにより独立採算を堅持する」ことにあるとし、「すでに生じた赤字を計画的に解消して行くことが必要である」とした。この答申を受けて、1966年に地方公営企業法が改正され、地方公営企業法の適用範囲の拡大、管理者の地位の強化、企業会計と一般会計等との負担区分の明確化などの制度改正が行われた他、地方公営企業の財政再建に関する規定が新設された。

1965年度末において不良債務を有する企業は、自治大臣に再建の申出を行い、財政再建計画を策定する。財政再建計画が承認されると、歳入欠陥や退職者の退職手当に充てるための財政再建債を発行することができ、その償還に当たっては利子補給等の支援を受けることができることとされた。

## (2) 地方公営企業の財政再建の推移

地方公営企業法に基づく財政再建を進めた事業は、当初、水道 58、交通 13、ガス 8、病院 76 の合計 155 事業であった。

これらのうち、水道事業及びガス事業はすべての事業が財政再建を完了したが、交通事業については、路面電車の撤去、バスのワンマン化、料金改定などの努力にもかかわらず、モータリゼーションの普及による利用者減といった経営環境の悪化により、再建の困難な事業が生じていた。そこで、地方公営交通事業の経営の健全化の促進に関する法律が制定され、累積した不良債務を全部企業外の負担で解消することとし、財政再建債への利子補給もより手厚くなるなど踏み込んだ財政措置が講じられ、財政再建が図られることとなった（1973年8月施行）。

また、病院事業についても、再建のはかばかしくない事業が見られ、引き続き 1974年に公立病院経営健全化対策による支援措置が講じられることとなった。

### 【注】

- 1 大都市周辺地域については、1977年から、圏域人口が概ね 40 万人程度の規模を有すること、地理的歴史的又は行政的に一体と認められること等の要件を具備した圏域を大都市周辺地域広域行政圏として設定することとされた。
- 2 伝統的な行政法学における「法律先占論」では、国の法令による規制が存在する場合、地方自治体の条例がその法令と同じ目的で規制を行うことはできないものと解されてきた。公害対策におけるような地方自治体の自主的な取組が実効性を発揮してきたことにより、「法律先占論」が現実の側面から切り崩されてきたことが指摘されている。
- 3 その判旨は、「憲法にいう地方公共団体は、基礎的・普遍的な地方団体であり、かつ沿革的・制度的にもその実態を備えているものをいう。しかるに、特別区の実態をみるに、

東京都という市の性格をも併有した地方団体の一部を形成しているにすぎない。したがって、かつて区長公選制が認められていたとはいえ、憲法制定当時も、公選制廃止時の今日も特別区は憲法にいう地方公共団体にあたらない」とするものであった。

- 4 地方公務員共済組合法は、1964年、地方自治体の関係団体職員に長期給付制度に準じた制度を適用するべく改正され、法律名も地方公務員等共済組合法となった。

### 【参考文献】

- 宇賀克也『地方自治法概説〔第2版〕』（有斐閣、2007年）
- 緒方俊則『日本の環境行政と自治体の役割』（分野別自治制度及びその運用に関する説明資料No.7、2008年）
- 国土行政研究会編『現代行政全集 第18巻 国土』（ぎょうせい、1985年）
- 国土庁『国土庁十年史』（ぎょうせい、1984年）
- 小早川光郎編『史料 日本の地方自治 第3巻 1960年代～1980年代 地方自治の発展と変容』（学陽書房、1999年）
- 小林実『現代地方財政講座 第2巻 財政制度』（ぎょうせい、1986年）
- 坂弘二『地方公務員制度 第7次改訂版』（学陽書房、2004年）
- 坂田期雄『地方自治制度の沿革』（ぎょうせい、1977年）
- 地方自治百年史編集委員会編『地方自治百年史 第3巻』（地方財政協会、1992年）
- 橋本勇『新版 逐条地方公務員法 第1次改訂版』（学陽書房、2006年）
- 林省吾『自治行政講座 第7巻 地方財政制度』（第一法規、1986年）
- 松本英昭『要説 地方自治法〔第4次改訂版〕』（ぎょうせい、2002年）
- 松本英昭『逐条 地方自治法〔第4次改訂版〕』（学陽書房、2007年）
- 湯浅利夫編『分権時代の地方財政運営講座 第1巻 地方財政の発展と新たな展開』（ぎょうせい、1995年）
- 横道清孝『日本における最近のコミュニティ政策』（『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料No.5』、財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学比較地方自治研究センター、2008年）
- 吉岡健次『戦後日本地方財政史』（東京大学出版会、1987年）

【参考資料】

表 2 人口、国民所得、国の歳出、地方歳出、地方税収、消費者物価指数の推移

(単位：千人(人口)、億円(国民所得、地方税収)、十億円(国と地方の歳出)、100(消費者物価指数2005年)、%(増減率))

年(年度)	人口	増減率	国民所得	増減率	国の歳出	増減率	地方歳出	増減率	地方税収	増減率	消費者物価指数	増減率
1961	94,287	-	160,819	-	2,165	-	2,391	-	9,065	-	-	-
1962	95,181	1.0	178,933	11.3	2,645	22.2	2,887	20.7	10,567	16.6	-	-
1963	96,156	1.0	210,993	17.9	3,139	18.7	3,309	14.6	12,129	14.8	-	-
1964	97,182	1.1	240,514	14.0	3,452	10.0	3,822	15.5	13,996	15.4	-	-
1965	99,209	2.1	268,270	11.5	3,888	12.6	4,365	14.2	15,494	10.7	-	-
1966	99,036	△ 0.17	316,448	18.0	4,633	19.2	5,026	15.1	17,686	14.2	-	-
1967	100,196	1.2	375,477	18.7	5,335	15.2	5,725	13.9	21,495	21.5	-	-
1968	101,331	1.1	437,209	16.4	6,145	15.2	6,730	17.6	25,801	20.0	-	-
1969	102,536	1.2	521,178	19.2	7,282	18.5	8,034	19.4	30,902	19.8	-	-
1970	104,665	2.1	610,297	17.1	8,627	18.5	9,815	22.2	37,507	21.4	32.5	-
1971	106,100	1.4	659,105	8.0	10,166	17.8	11,910	21.3	42,358	12.9	34.6	6.5
1972	107,595	1.4	779,369	18.3	12,624	24.2	14,618	22.7	50,044	18.2	36.3	4.9
1973	109,104	1.4	958,396	23.0	15,364	21.7	17,474	19.5	64,913	29.7	40.5	11.6
1974	110,573	1.4	1,124,716	17.4	19,804	28.9	22,888	31.0	82,375	26.9	49.9	23.2
平均増加率		1.2	-	16.1	-	18.6	-	19.0	-	18.5	-	11.3

注) 以下の資料に基づき著者が作成した。

- 1 人口は、総務省統計局監修 日本統計協会『新版日本長期統計総覧』による。
- 2 国民所得は、(財)地方財務協会『地方財政要覧』(平成19年度12月)による。
- 3 国の歳出は、(財)地方財務協会『地方財政要覧』昭和53年10月による。国の歳出額は、一般会計と交付税及び譲与配付金、国有林、特定土地改良工事、港湾整備、道路整備、空港整備、治水、石炭及び石油対策、厚生保険、電源開発促進の特別会計の純計決算額である。
- 4 地方歳出は、『新版日本長期統計総覧』(第1巻)総務省統計局監修による。(普通会計、純計であり都道府県と市町村との間の重複額を控除したもの)
- 5 地方税収は、(財)地方財務協会『地方財政要覧』(平成19年度12月)による。
- 6 消費者物価指数は『新版日本長期統計総覧』(第4巻)総務省統計局監修による。

## 年表 第7期(1961-1974年):高度成長期～戦後地方自治制度の定着・発展期

時代の動き・国政の動き	地方自治の動き（地方行政・地方税財政）
1955-1974年 高度成長期(時)	
	1961年 後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律施行(6月)(財)
	1961年 地方自治法改正(公有水面の境界決定手続等)施行(11月)(行)
1962年 新産業都市建設促進法施行(8月)(国)	1962年 辺地に係る公共施設の総合整備のための財政上の特別措置に関する法律施行(4月)(財)
1962年 全国総合開発計画(10月)(国)	1962年 市の合併の特例に関する法律施行(5月)(行)
	1962年 住居表示に関する法律施行(5月)(行)
	1962年 地方自治法改正(出資法人等への関与方法)施行(5月)(行)
	1962年 地方公務員共済組合法施行(12月)(行)
	1963年 地方自治法改正(地方開発事業団制度の創設)施行(6月)(行)
	1963年 第9次地方制度調査会「行政事務再配分に関する答申」(12月)(行)
1964年 OECD加盟(4月)(時)	1964年 地方自治法改正(地方財務会計制度の改正)施行(4月)(行)
1964年 工業整備特別地域整備促進法施行(7月)(国)	1964年 地方行政連絡会議法施行(4月)(行)
1964年 臨時行政調査会答申(9月)(国)	
1964年 東京オリンピック(10月)(時)	
1965年 (新)河川法(一級河川の管理権限を建設大臣に移行)施行(4月)(国)	1965年 市町村の合併の特例に関する法律施行(3月)(行)
1965年 IL087号条約批准(5月)(国)	1965年 地方自治法改正(都の事務の特別区への移譲)施行(4月)(行)
1965年 新産業都市建設及び工業整備特別地域整備のための国の財政措置に関する法律施行(5月)(国)	1965年 地方公務員法改正(IL087号条約関連)(5月)(行)
	1965年 地方公共団体の議会の解散に関する特例法施行(6月)(行)
	1965年 地方住宅供給公社法施行(6月)(行)
	1965年 第10次地方制度調査会「行政事務再配分に関する第2次答申」(9月)(行)
1966年 全通東京中郵事件最高裁判決(10月)(国)	1966年 公職選挙法改正(永久選挙人名簿制度の創設)施行(9月)(行)
1967年 公害対策基本法施行(8月)(国)	1967年 地方公営企業法改正(財政再建)施行(1月)、(適用範囲等)施行(4月)(財)
	1967年 地方公務員災害補償法施行(8月)(行)
	1967年 住民基本台帳法施行(11月)(行)
1968年 小笠原諸島復帰(6月)(国)	
1969年 新全国総合開発計画(5月)(国)	1969年 地方自治法改正(市町村の基本構想)(3月)(行)
	1969年 自治省・広域市町村圏振興整備措置要綱(5月)(行)
1970年 過疎地域対策緊急措置法施行(4月)(国)	
1970年 交通安全対策基本法施行(6月)(国)	
1972年 沖縄復帰(5月)(国)	1971年 自治省・コミュニティ対策に関する要綱(4月)(行)
1972年 環境庁設置(7月)(国)	1972年 自治医科大学設立(2月)(行)
	1972年 公有地の拡大の推進に関する法律施行(9月)(行)
1973年 第1次石油ショック(時)	
1973年 全農林警職法事件最高裁判決(4月)(国)	1973年 地方公営交通事業の経営の健全化の促進に関する法律施行(8月)(財)
	1974年 地方自治法改正(複合事務組合、行政財産である土地の貸付け)施行(6月)(行)
	1975年 地方自治法改正(特別区長公選制等)施行(4月)(行)

注) 「(時)」は「時代の動き」に関する事項を、「(国)」は「国政の動き」に関する事項を、「(行)」は「地方行政」に関する事項を、「(財)」は「地方財政」に関する事項を、それぞれ示している。