

# 第一章 行政のすがた 財政の変化

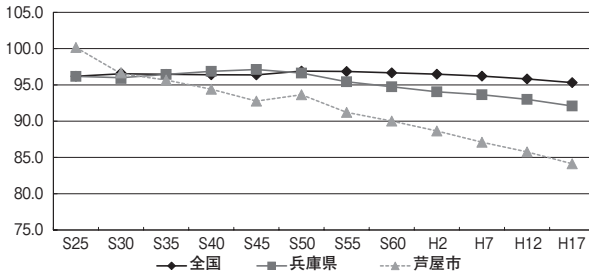
## 第一節 人口

### 一、人口の推移

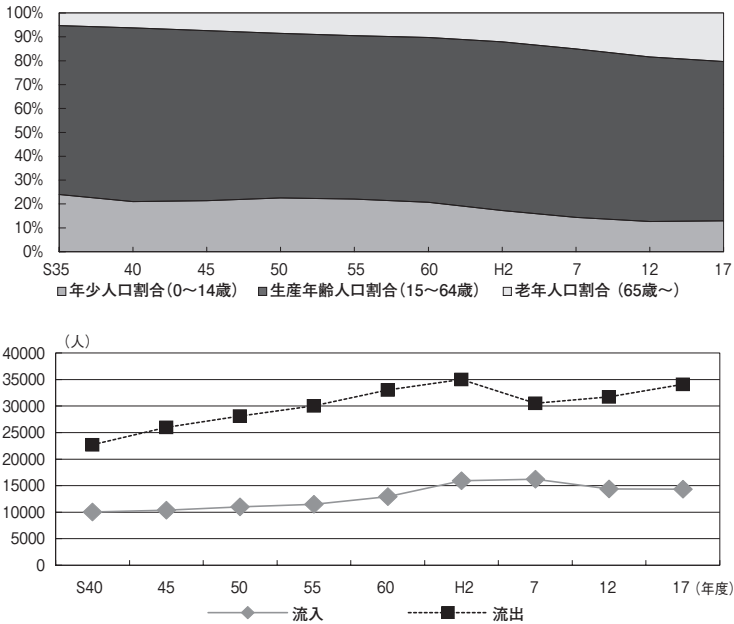
総人口の推移については、はじめに 芦屋市のすがたに記述しているの  
で、参照されたい。

**男女別・年齢別人口比** 女性の人口を100とした時の男性の比率は、  
戦後ほぼ一貫して減少を続けている。全国的にみても、本市の男性比率の低  
下は顕著である（1・1）。

他方、年齢別人口比の推移については、次のように傾向をまとめること  
ができる。年少人口の割合（0～14歳）は、昭和五十（一九七五）年  
二二・五％をピークに、その後は急低下を続け、平成十七（二〇〇五）年  
は一二・九％である。生産年齢人口（15～64歳）の割合は、昭和四十年以  
降平成七年頃までは七〇％前後を記録していたが、その後は低下し、平成



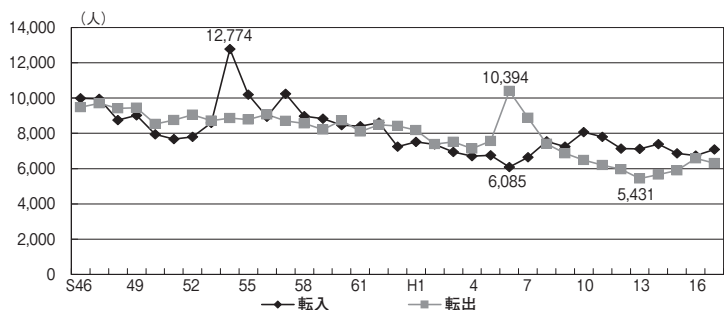
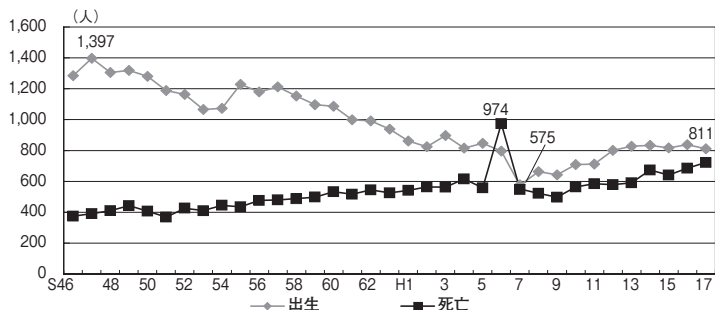
1-1 女性人口を100とした時の男性の比率の推移  
(資料)「国勢調査結果概要」



(上) 1-2 年齢別人口の推移 (下) 1-3 本市における流入・流出人口の推移  
(資料) 「国勢調査結果概要」

十七年は六六・六％である。それに対して老年人口（六五歳以上）の比率は、1・2にあるように、全国的な傾向と同様に一貫して上昇を続け、昭和六十年に一〇％を記録し、平成十七年には二〇％を超えた（二〇・三％）。

**昼夜間人口比の推移** 本市は、ベッドタウンとしての特徴を有している。市外から市内に通勤・通学する人口を流入人口、市内から市外へ通勤・通学する人口を流出人口と呼ぶが、本市では昭和三十（一九五五）年から統計を取り始めて以来、平成七（一九九五）年に震災が発生する前までは共に順調に増加したが、震災後にいずれの指標もいったん減少を経験している（1・3）。本市では、流出人口の方

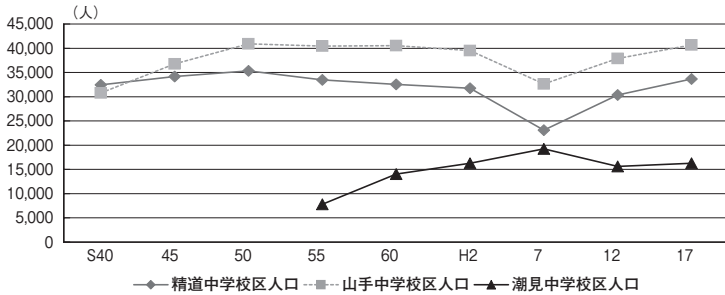


(上) 1-4 出生数と死亡数の推移 (下) 1-5 転入数と転出数の推移  
(資料) 「市統計書」

が流入人口よりも圧倒的に多く、これまで昼夜間人口比は八〇％前後の数値を示してきました。

本市からの通勤・通学先のトップは一貫して大阪市で、続いて神戸市、西宮市の順となっている。他方、本市は、主に神戸市、西宮市、尼崎市から、通勤・通学者を迎え入れている。

**自然動態の推移** 本市における出生数は、ひのえうまにあたる昭和四十一年を除いて常に一〇〇〇人を超えたが、昭和四十七年度の一三九七人を頂点に減少を続け、昭和六十一年度に一〇〇〇人を割り、阪神・淡路大震災があった次の年度にあたる平成七年度には五七五人にまで落ち込んだ。その後増加に転じたものの、平成十七



1-6 各中学校区別人口の推移 (資料)「国勢調査結果概要」

年度でも八一一人である。他方、死亡数はおおむね増加傾向にある。なお、震災のあった平成六年度は九七四人となった(1・4)。

### 社会動態の推移

本市の昭和四十年代の転入・転出人口とも九〇〇〇人

前後であった。その後、転入者数は芦屋浜シーサイドタウン入居が始まった昭和五十四(一九七九)年度に一万人を超えたが、それ以降は減少傾向が続いた。阪神・淡路大震災のあった平成六(一九九四)年度に本市への転入者数は六〇八五人にまで落ち込んだが、その後は回復し、毎年おおむね七〇〇〇人前後の転入者を迎え入れている。市外への転出者の数は昭和五十年代に二度九〇〇〇人台を記録して以降微減を続けたが、震災のあった平成六年度には一万三九四人を数えた。それからは急激に転出数が減少し、平成十三年度に五四三一人と底を打ったが、その後は再び上昇傾向にある(1・5)。

### 町別人口の推移

既に述べたように、本市全体の人口は、一九七〇年

代まで高い伸び率を示したが、一九八〇年代に頭打ちとなり平成七年の阪神・淡路大震災で大きく減少したあと、再び増加に転じた。ただ、各町別人口の推移をみると、地域によって相当の変動がみられる。1・6は、平成

十七年十月までの中学校区ごとの人口の推移をみたものであるが、市内中部にあたる精道中学校区（国道二号以南、防潮堤線以北）では、昭和五十（一九七五）年にかけて人口が微増したものの、その後は（震災期を除いても）減少傾向にある。それに対して、山手中学校区（国道二号以北）では、昭和四十年代に人口が急増し、昭和四十五年の時点で精道中学校区の人口を抜いたが、昭和五十年代以降はほぼ横ばいが続いている。その後震災で二割近く減少したものの、平成十二年にはその相当部分を回復した。そして防潮堤線以南の潮見中学校区では、一九八〇年代から震災後にかけて順調に人口が伸びてきた。

このような町別人口の変遷から、市内の人口分布状態を示す人口重心は、昭和四十年には上宮川町付近にあったのが、昭和五十年に J R（旧国鉄）荻屋駅付近まで北上したのち平成七年まで南下を続け、平成十七年は宮塚町付近に存在している。

なお、本市の人口密度は、戦後一貫して増加傾向にある。また、本市の面積が狭小ということもあり、全国的にみても高い数値を示している。昭和四十年には一平方キロあたり四〇〇〇人に届かなかった人口密度は、平成二年には一平方キロあたり五〇〇〇人に達した。震災によって平成七年には四三〇〇人台にまでいったん減少したが、その後再び増加傾向にあり、五〇〇〇人に達する勢いである。

**外国人登録者数の推移** 昭和四十年以降、市内の外国人登録者数は増加を続けている。昭和四十年当時五〇〇人台であったものが、昭和五十五年に一〇〇〇人を超え、平成十七年度末には一八〇〇人程度となっている。

国籍別にみると、期間を通じて韓国・朝鮮籍の人が最も多く、全登録者数の四から五割程度である。ついで中国籍、アメリカ籍の順となっているが、近年は中国籍の人が増加してきている。

## 第二節 施策

### 一 地方自治制度の安定

**地方自治制度の安定** 昭和二十二（一九四七）年、日本国憲法施行と同時に「地方自治法」も施行された。

現在に至るまで、日本の地方自治は、この地方自治法の規定に従って行なわれている。細かな改正でみると、地方自治法は毎年のように改正されている。しかし、都道府県と市町村の二層制自治、あるいは首長と議会の議員がそれぞれ住民によって直接選出される二元代表制、間接民主主義を基本としながらもリコールや議会の解散請求も認めて住民が直接参加する道を開いていることなど、地方自治制度の根幹は、六十年間変更されていない。

また、この間に特別市制度が地方自治法から削除され、代わりに政令指定都市制度が発足し、最近では中核市・特例市制度も導入されたが、人口を考えれば、これら大都市制度が本市に適用される可能性はこれまでなかった。

しかし、六十年の間には、地方自治制度にも多少の変化があり、それが本市にも影響を与えてきた。

## 総合計画

昭和四十四年の地方自治法改正は、市町村に総合計画の基本部分となる「基本構想」の策定を義務づけた。後述のように、本市でも昭和四十六年以降、第一次から第三次にわたる総合計画が立案され、さらにその内容を具体化するための実施計画がつくられ、それに沿う形で市の行政は行なわれてきた。

## 第一次地方分権改革

平成七（一九九五）年に設置された地方分権推進委員会は、地方分権を進めるために第一次から第五次までの勧告を行なった。その内容は、平成十一年に地方分権一括法（「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」）として可決され、平成十二年から地方自治制度の見直しが行なわれた。

機関委任事務は、本来国が行なうべき事務を、知事や市長などの機関に委任した事務であり、これが日本の地方自治をゆがめているという批判が永らくあった。まず、昭和六十年には、社会福祉行政で一部の事務が（機関ではなく、地方自治体に委任される）団体委任事務化された。さらに第一次分権改革では、機関委任事務が制度としても廃止されることになった。従来機関委任事務とされていたもので国の直接執行事務とされなかったものは自治事務に、あるいは、国が地方自治体に事務を委託するために新たにつくられた制度である法定受託事務に改められた。

## 三位一体の改革

地方分権一括法による改革に引き続き、平成十六年には三位一体の改革が始まった。これは、地方分権を進めるために、地方財政について国の関与を縮小し、地方の権限・責任を拡大しようという改革であった。国庫補助負担金の改革、地方自治体への税源の移譲、地方交付税の見直しの三つを一体として行なうというところから、三位一体の改革と名づけられたものである。この改革では、それまで累進課税であった住民

税の所得割分について、一律一〇%（都道府県四%＋市町村六%）に改めることにより、所得税とあわせた場合個人の負担は変わらないが、個人住民税の総額は約三兆円増えるので、地方自治体全体としては税収が増えるというものであった。

ところが本市の場合、高額所得者が多いことから、この改革は逆に市民税収入を減らす結果となった。

**平成の大合併** 平成十五（二〇〇三）年以降、市町村合併が急速に進み、これまで約三二〇〇あった市町村は、現在一八〇〇未満にまでその数を減らしている。県下でも、市町村合併が進み、平成十一年には八八市町あったものが、平成二十年には四一市町と半数以下にその数を減らしている。

## 二、基本構想、総合計画

**基本構想** 地方自治体はなぜ総合計画を策定しなければならないのか。前述のように、昭和四十四（一九六九）年に改正された地方自治法は、その第二条第四項で、「市町村は、その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない」と定めた。これによって、各市町村は、総合計画を策定しなければならなくなった。当初の総合計画は、地方自治体の活動を、長期的かつ総合的に調整することを主な目的としていたが、やがて各政策分野別計画とも連動するものとなっていった。

また、本市特有の事情としては、昭和二十六年に制定された「芦屋国際文化住宅都市建設法」がある。この法



律は、本市を国際文化住宅都市として建設することと定めており、本市が総合計画を立案するうえで、常に念頭におく必要のあるものであった。

### 第一次総合計画

本市が初めて定めた総合計画は、昭和四十六年に、昭和六十年度までの十五年間を期間として定めた「芦屋市総合計画」である。この計画では、都市ビジョンとして、「自然と調和した緑豊かな美しいまち」「都市機能の充実した住みよいまち」「豊かな人間性と文化をはぐくむ健康なまち」の三つを具体化し、海浜開発や上下水道の整備など、インフラ整備に重点をおいたものであった。

### 第二次総合計画

第二次総合計画は、昭和六十一年度から十五年間、第一次総合計画を引き継ぐ形で策定された「芦屋市新総合計画」である。この計画では、三つの柱として、「住宅都市としての自立と住文化の創造」、「コミュニティと市民福祉の充実」、「余暇・学習社会の整備」があげられており、前の計画の理念を受け継ぐ一方で、高齢化、定住化、地域化・広域化、情報化、価値観・意識の多様化、国際化など、本市が直面していた課題に対応しようというものであった。また、計画策定時に審議会に諮問された原案に四つ目の柱としてあった「海浜開発と都市機能の充実」が、その内容を一つ目の柱に吸収する形で最終的にはなくなっていることは、本市の政策が、ハードなインフラ整備から、ソフト面の整備により重点をおくものに代わったことを示していた。

### 震災復興計画

しかし、芦屋市新総合計画のめざしたまちづくりは、平成七年一月の阪神・淡路大震災によって大きな影響を受けた。この震災からの復興を進めるために、震災直後の七月に策定されたのが、「芦屋市震災復興計画」である。震災復興計画は、平成十七年を目標年次とする十年間の計画で、誇りと愛着を感じる国際

文化住宅都市を創生するため、「快適で安全なまち」、「自然と共生するまち」、「人々のふれあいと文化豊かなまち」を基本理念とし、「まちづくりの目標」として、「魅力ある芦屋のまちづくり」、「快適で安全なまちづくり」、「人と自然環境が共生したまちづくり」、「福祉が充実したまちづくり」、「ともに築き助け合うまちづくり」を掲げ、震災からの復興とともに、その教訓を生かしながら芦屋のまちを再生し、創出しようとする計画となっているのが特徴である（計画については零章を参照）。

**第三次総合計画** 第三次総合計画は、平成十三（二〇〇一）年度から十年間を対象として策定された「第三次芦屋市総合計画」である。この計画では、「知性と気品に輝く活力ある国際文化住宅都市」建設をめざすこと、また、震災復興計画の継続的な取り組み、財政の健全化と行政改革の推進、生涯学習社会における教育の充実を、直面する重要課題としてあげている。また、「まちづくりの目標」として、「活気あふれる豊かな生活環境づくり」、「健やかでぬくもりのある福祉社会づくり」、「人と文化を育てるまちづくり」、「快適でうるおいのある都市づくり」、「市民と協働してつくる自立した行政基盤づくり」の五つをあげている。第三次計画は、ソフト面重視という点では第二次計画を引き継いでいるが、震災による市財政危機の克服を課題としていることが前の計画と異なっている。

**策定方式と広報の変化** 総合計画の策定が始まってから三十年以上が経過したが、変化したのは計画の内容だけではない。計画の策定方式と計画に関する広報においても、大きな変化がみられる。

昭和四十六（一九七二）年に開始した第一次総合計画が策定された際には、世論調査や学識経験者の意見を集

めるとともに、市職員によって構成される総合計画策定委員会が計画案を起草し、最終的には市議会で可決することで計画の策定が行なわれた。「広報あしや」(昭和四十六年四月五日号)は、基本構想が議決されてから「芦屋市総合計画の基本構想がこのほどもありました」と伝えている。

これに対して、平成十三年に開始した第三次総合計画では、まず平成十一年に計画の素案づくりを行なう「素案作成部会」市民委員の公募が行なわれている。「広報あしや」(平成十一年九月一日号)に載せられた公募記事には、「市民参画」で素案づくりを行なうことが明記され、市民の参加を積極的に呼びかけている。さらに、素案を受けてからの計画策定では、世論調査や、市民グループとの懇談会、途中経過を広報やホームページで公表している。市民が参加した総合計画審議会への諮問、市議会での可決を経て最終的に決定するまでに、市民がさまざまな形で参画できるようになっていたことが第三次計画の特徴といえる。

### 三、 主要な政策

#### 渡辺万太郎市長時代

渡辺万太郎市長の任期は、昭和三十九から五十年までの三期(途中辞職)であるが、この期間、特に前半は、日本全体が高度経済成長にわいていた。渡辺市長の政策もこれに対応しており、人口の流入と税収の増加に対して、積極的にインフラを整備していくことがその中心であった。また、最終的に県が主体となって行なった芦屋浜の埋立は、当初本市が推進していたが、これもこの時期の重要な政策である。

二期目になると、インフラの整備だけでなく、「健康」や「安全」が、予算編成のうえでも重視されるようにな

る。本市でも、高度経済成長の負の側面である公害や交通事故の増加に対する政策が求められるようになった。また、昭和四十六年には、関西新空港の候補地として、神戸沖、阪神沖があげられたことから、これらへの反対意思の表明も重要な決定であった。さらに三期目になると、環境や福祉が政策としてより重視されるようになり、これはまた、昭和四十八年の「緑ゆたかな美しいまちづくり条例」の制定に結実することになる。

#### 松永精一郎市長時代

昭和五十（一九七五）年、渡辺万太郎市長が辞職したあとを引き継いだのが、松永精

一郎である。三期十二年間の松永市長時代、特にその前半は、市財政を健全化するための行財政改革が、常に政策の中心にあった。昭和五十一年には、四年間で赤字の全額解消をめざす「芦屋市行財政健全化計画」を策定したが、市財政は好転せず、のちに二年間の延長を余儀なくされる（行政改革については、第五節二、行政改革を参照）。

松永市政二期目のスタートとなる昭和五十四年には、芦屋浜への給水問題、県立高校の校区や同和加配教員の教育問題で、本市は県と対立する姿勢を示しているが、最終的には県と和解に至った。また、この時期の松永市政は、同和問題に対する積極的な姿勢が目立っていたが、二期目の終わりになる昭和五十七年には同和行政の見直しを開始した。

#### 山村康六市長時代

松永市長は四選をめざして昭和六十二年の市長選挙にも立候補したが、この市長選挙で

市民が選んだのは、それまで芦屋市選挙区から選出されていた県会議員で県議会副議長でもあった山村康六であった。山村市長は教育を市政の重点課題としてあげ、また市制五十周年事業に力を注いだ。しかし一方、平成

二（一九九〇）年の教育長の交代から山村市長への批判が行なわれるようになり、山村市政は一期四年間で終わることになった。

**北村春江市長時代** 平成三年の市長選挙で再選をめざした山村市長を破ったのは、前年の教育長交代で、市長を批判して教育委員を辞職した北村春江である。全国初の女性市長となった北村市長は、女性と教育を政策の目玉とした市政を開始し、前者は女性の意見を市政に反映させる女性モニター制度「アスパップ・レディ」の導入となった。一方、市政の悪化から平成五年には各種使用料・手数料引き上げ各条例案を提出するも、議会に否決されるということもあった。

そして平成七年の震災は、文字どおり北村市政を大きく揺るがせた。地震から二か月ほど経った三月に招集された市議会は、平成七年度当初予算を一度は否決し、北村市長は再提案を余儀なくされる。特例法（「阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律」）によって六月に行なわれた市長選挙で北村市長は再選され、震災復興計画の策定に始まる復興事業が、北村市政二期目の最大の課題となった。

平成十一年に始まる北村市政三期目には、復興と並んで市政が急激に悪化していくなかで、行財政改革が課題となった。震災から間もない平成八年六月に策定した「行政改革緊急三カ年実施計画（平成八～十年度）」以降、本市では常に行政改革の努力を継続しているが、財政状況は未だ厳しいままである（行政改革については、第五節二．行政改革を参照）。また、北村市政の最後は、現職の助役が市発注の公共工事に関係して収賄で

逮捕されるという事件とそれへの対応にも追われることになった。

**山中健市長時代** 平成十五（二〇〇三）年に北村市長の後を引き継いだのは、昭和五十四（一九七九）年から市議会議員を務め、議長も経験していた山中健であった。財政状況が厳しい状態から本市の再建をめざすために財政再建に取り組みながらも、一方で山中市長は、市民の相談窓口として「お困りです課」を設置するとともに、平成十六年一月に庭園都市宣言を行ない、全市庭園化構想を推進している。

また、平成十八年には、良好な住環境を守るために、六麓荘町においては高さ一〇メートル以上の建物の新築を禁止し、また原則として敷地面積四〇〇平方メートル以上の土地にのみ一戸建て住宅の建築を許可するという形に「芦屋市地区計画の区域内における建築物の制限に関する条例」が改正されたが、これは芦屋の「豪邸条例」として、全国に広く報道されることとなった。

#### 四．広域行政

##### 阪神広域行政圏協議会

本市を含む阪神地域六市一町（尼崎市・西宮市・伊丹市・宝塚市・川西市・芦屋市・猪名川町）は、昭和三十六年二月、任意の協議会としての「阪神広域行政都市協議会」を設立（昭和五十八年二月に三田市が加入）し、上下水道、ゴミ処理、社会福祉などの施設の共同化や職員採用試験の統一実施などの共同事業を推進してきた。その後、昭和六十三年十月には、同じ七市一町は、「大都市周辺地域振興整備措置要綱」に基づき地方自治法上の協議会として「阪神広域行政圏協議会」を設立し、阪神芸術祭の開催や、七市一町

の住民が各市町の図書館を利用できる図書館広域利用事業などを行なってきた。任意の協議会と自治法上の協議会の互いの利点を分け合う形で広域行政を推進してきたが、運営の効率化などの観点から平成十五年三月をもって「阪神広域行政都市協議会」は「阪神広域行政圏協議会」に統合された。

阪神広域行政圏協議会では、前述の事業のほかにも、阪神広域行政圏計画の着実な推進、阪神広域情報ネットワーク事業、広域防災訓練の実施、「はんしん自立の家」ショートステイ事業などを行なっていた。しかし、平成二十年に国から新たな「広域行政」の枠組みとして「定住自立圏構想」が出されたことから、平成二十二年三月をもって「阪神広域行政圏協議会」は廃止された。

**国際特別都市建設連盟** 「国際特別都市建設連盟」は、本市を含む「国際観光文化都市の整備のための財政上の措置等に関する法律」が適用される都市により昭和二十七年に結成されたもので、一一市一町が加盟している。この協議会は、相互の友好を深め自治の進展を図るとともに、国際観光文化都市の建設を促進することを目的として活動してきたが、特に震災後の平成九年には、災害時に救援や救助活動を相互応援する協定を締結している。

国際特別都市建設連盟加盟都市

別府市・伊東市・熱海市・奈良市・京都市・松江市・芦屋市・松山市・軽井沢町  
日光市・鳥羽市・長崎市

**阪神水道企業団** 昭和十一（一九三六）年、精道村を含む阪神間の一六市町村は、地方自治法でいう一部事務組合である「阪神上水道市町村組合」を設立して、上水道水の確保にあたることになった。この阪神上水道市町村組合による本市への給水は、昭和二十年に開始している。戦後の市町村合併により、一六市町村は、神戸市、西宮市、尼崎市、芦屋市の四市となり、「阪神上水道市町村組合」は、昭和三十七年に「阪神水道組合」（執行機関は「阪神水道企業庁」と改称した。さらに、昭和四十一年の地方公営企業法の一部改正により、「阪神水道企業団」という名称に変わった。

平成十三（二〇〇一）年四月以降は、尼崎事業所（一日最大給水量 一八万六五〇〇立方メートル）が完成したことにより、一日最大給水量 一二二万八〇〇〇立方メートルが全量高度処理で、本市のほか、神戸市、尼崎市、西宮市に供給されている。淀川を水源として大道ポンプ場<sup>だいちう</sup>および淀川ポンプ場から取り入れた水は、それぞれ猪名川浄水場および尼崎浄水場で高度処理され、甲東ポンプ場および西宮ポンプ場から本市に供給されている。平成十八年度では本市の自己水源が上水道の給水量に占める割合は一一・五％であり、残りの八八・五％は阪神水道企業団から受水して市民に供給されている。

この阪神水道企業団には定員一五名の議会があり、本市は一名の議員を、市長または市議会議員のなかから互選している。

**丹波少年自然の家** 昭和五十四（一九七九）年に設置された、丹波市にある「丹波少年自然の家」は、阪神（尼崎市・西宮市・伊丹市・宝塚市・川西市・三田市・芦屋市・猪名川町）と丹波（丹波市・篠山市）の九市一





1-7 広報あしや 創刊号  
(昭和24年8月20日)

町で構成される一部事務組合である「丹波少年自然の家事務組合」が、設置・運営を行なっている。この施設では、「自然とふれあい、自然と語る」ことを教育目標として、キャンプ・スポーツ活動・創作活動・勤労経験などができ、本市民の利用も多い。

「丹波少年自然の家事務組合」には、各市町の首長から互選で選ばれる管理者・副管理者と、首長（管理者・副管理者）に選任された者を除く）・各市町議会の議長が議員となる議会などの機関がおかれている。

## 五・ 広報

「広報あしや」 多くの市民にとって、市が行なっているさまざまな事業について知る、最も身近な方法は、「広報あしや」（現在は「広報」と書くのが一般的だが、昭和三十年代初めまでは全国的に「弘報」と表記していた）を読むことであろう。現在は、タブロイド判のものが月二回（一日と十五日に発行）、新聞折り込みで配布されているが、判型、発行回数、配布の方法そして「広報あしや」という名前そのものも、何度かの変更を経て、現在のものになったのである。

昭和二十四（一九四九）年に発行された「あしや」（1・7）は、小さなB六版の小冊子で、一〇円という頒価もつ

けられており、市の広報というよりも、ミニコミ誌のようにもみえるものである。最初は不定期刊であったが、昭和二十六年一月発行の二三号から、判型はB五版に大きくなり、月一回発行となった。さらに七月の一九号からは名前も「芦屋市弘報」と改まり、雑誌のような形から、表裏印刷のタブロイド判（ただし当時は白黒印刷の一枚）になった。後述する広報委員会（当時は弘報委員会）が各戸に配布するようになったのもこの時であった。名称はその後、昭和三十一年四月号から「芦屋市広報」、さらに昭和三十七年七月号からは「広報あしや」となって今日に至っている。

昭和四十七年四月からは月二回発行となったが、市財政再建のために昭和五十一年四月から昭和六十二年六月までは月一回に減らされ、その後再び月二回発行になった。

阪神・淡路大震災により、平成七（一九九五）年一月一日号の後三か月間発行できず（この間の広報については、後で述べる）、震災後初めての「広報あしや」が発行されたのは、四月十五日号であった。新聞折り込みによる各戸配布がスタートしたのも、この時であった。

視覚障がい者のためには、点字あるいは録音による「広報あしや」も発行されている。点訳版「広報あしや」については、昭和四十二年に設立された「芦屋点字友の会」によって点訳が継続しており、また昭和五十年設立の「あし笛」は、録音版「広報あしや」の録音奉仕を行なっている。

なお、「広報あしや」については、過去に発行されたすべて（震災時の「被害状況」、「地震災害情報」も含めて）のものを市のホームページでみることができるといえる。それぞれの時代の「広報あしや」は、懐かしい市民の暮ら



## 1-8 アシヤニューズレター

しをかいまみせてくれるとともに、本市がどのような問題に直面し、それをどのように解決してきたのかを教えてください。

**アシヤニューズレター** 「Ashiya Newsletter」(1・8)は、平成四年に刊行が始まった、主として外国人市民を対象にした本市のもう一つの広報紙である。現在では、英語および日本語版が、年四回発行されている。

**広報委員会** 「広報あしや」の各戸配布を行なうなど、本市における広報広聴活動で大きな役割を果たしてきたのが広報委員会である。昭和二十六年に設立された「弘報委員会」(昭和三十一年に「広報委員会」と名称を改めた)は、「広報あしや」の配布のほかにも、市民懇談会(現在の地区懇談会)を組織するなど、「民主主義の担い手」と評価されることもあった(地区懇談会については、第七節を参照)。

しかし、平成七年の阪神・淡路大震災は、それまで広報委員会が各戸配布してきた「広報あしや」の発行を中断させた。また広報委員のなかにも、被災して活動が十分行なえない人もいた。発行再開後の「広報あしや」が新聞折り込みになったのも、多くの市民が被災し、それまでの各戸配布方式では配れないためであった。

このような社会の変化をふまえて、平成九年二月、広報委員会は「閉会のつどい」を行なって、その活動に終止符を打つことになった。

**阪神・淡路大震災と広報** 平成七(一九九五)年の阪神・淡路大震災は、本市の広報にも大きな影響を与え

た。多くの市民が亡くなったり避難所に避難することになったりして、市からの情報提供が必要であったが、震災直後は「被害状況」として手書きのメモをコピーし、避難所に張り出す形で提供できたとどまる。その後「被害状況」は、救護物資や救急活動、仮設トイレの建設の予定などについてワープロ打ちしたものを、避難所に張り出すものになった。

一月二十五日には、「広報あしや」の号外として「地震災害情報」第一号が発行され、避難所や市役所での配布が開始された。「地震災害情報」第一号には、仮設住宅の申し込み、仮設共同浴場の設置など、当時市民が最も必要としていた情報が掲載されていた。「地震災害情報」は当初は毎日のように発行されたが、最初は新聞への折り込みもできず、避難所などでの配布にとどまっていた。しかし一月末からは、新聞への折り込みや各戸配布も可能となった。二月二十四日（第二五号）からは週二回発行されるものになるとともに、「復興へ」にタイトルが変更された。この頃の「復興へ」には、都市ガスや水道の復旧状況、あるいは公共施設の再開の情報が、毎号のように掲載されていた。「復興へ」は、九月二十三日に発行された第四九号を最終号として、その役割を終えた。

なお、外国人市民むけには、「EARTHQUAKE RELIEF NEWS」が、三月八日から九月二十八日まで、英語で発行されていた。

ケーブルテレビ・ホームページ 印刷された紙媒体の「広報あしや」がこれまでの広報の代表とすれば、ケーブルテレビを利用した広報番組やホームページによる情報発信は、新しい広報の代表であろう。本市でケーブルテレビ放送が開始したのは平成二年であるが、当時は「広報チャンネル」というチャンネルがあり、市の広

報番組を繰り返し放送していた。平成十七年度より、株式会社ケーブルネット神戸芦屋で「芦屋市広報番組」を一日に五回放送している。

ホームページも、本市の広報として現在ではたいへん重要になっている。本市のホームページは、平成十年四月一日に開設され（1・9）、平成十七年度では、年間二〇〇〇ページ以上が更新または新規に作成され、アクセス数は二七万回以上となっている。

本市のホームページとしては、パソコンでみるページのほか、携帯端末に対応したページや英語版のページが設けられている。さらに英語版のページは、「阪神地域多言語生活情報作成委員会」によってつくられた「在住外国人のための多言語生活ガイド」にリンクしており、英語だけでなく韓国語・中国語・ベトナム語・タイ語など、アジアそして欧米の多様な言語で、阪神地域の生活に関する情報を読むことができる。

### 第三節 選挙

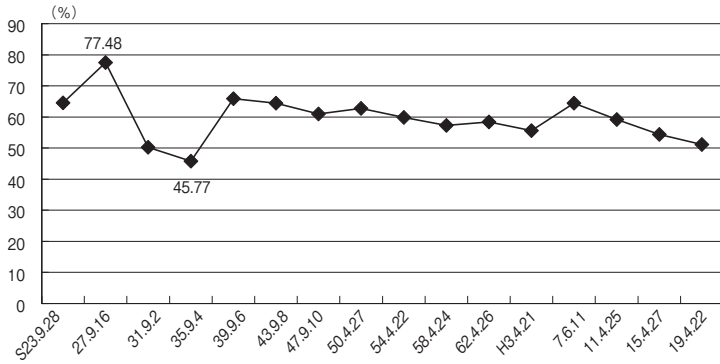
#### 一 市長選挙

#### 市長選挙の全般的な傾向

本市では、昭和二十二（一九四七）から



1-9 芦屋市ホームページ（平成10年開設時）



1-10 芦屋市長選挙投票率の推移  
 (資料)「選挙の記録(平成14年11月)」、「統一地方選挙の記録(平成15年9月)」、「市統計書」

平成十九(二〇〇七)年四月までに一七回の市長選挙が行なわれ、いずれも保守系の候補が勝利を収めてきた。永らくの間、市長選挙と市議会議員選挙は別々に行なわれてきたが、渡辺万太郎市長辞職による市長選挙が行なわれた昭和五十年以降は、同日選挙が続いている。

市長選挙の平均投票率は五九・五二%であり(無投票となった昭和二十二年を除く)、これまでの最低投票率は昭和三十五年選挙の四五・七七%、最高投票率は昭和二十七年選挙の七七・四八%である(1・10)。昭和二十二から平成十五年までの市長選に立候補したのべ人数は四八人であり、毎回平均して三人が市長選挙に出馬していたこととなる。

**戦後初期の市長** 本市では、昭和二十二(一九四七)年に杉岡藤右エ門、昭和二十三年に猿丸吉左エ門が就任したのち、昭和二十七年からは内海清が三期十二年にわたって市長を務めた。

**一九六〇から八〇年代にかけての市長選挙** 内海清は、昭和三十五年の市長選挙でも対立候補を圧倒的大差で退けて三選を果

たした。しかし、昭和三十九年の市長選挙には、内海のほかに県議会議員を四期務め、元本市助役でもある渡辺万太郎も名乗りをあげた。渡辺は内海を接戦で退け、戦後四人目の市長となった。

任期満了に伴う昭和四十三年の市長選挙も、現職の渡辺と市長返り咲きをめざした内海らとの戦いとなり、前回選挙よりもリードを広げて渡辺が内海らを破り再選された。昭和四十七年の市長選挙は、本市で初めての本格的な保守対立となった。自民党の推薦を得た現職市長の渡辺と、社会・共産・民社各党の推薦を受けた元毎日放送社員海野光雄が出馬し、渡辺が海野に七〇〇〇票近い差をつけて勝利を収めた。

渡辺市長辞任に伴う昭和五十年の選挙は、市議会議員選挙と同時にこなされた。市医師会会長の松永精一郎、前社会党県議会議員の福井義夫、そして共産党の推薦を受けた松本茂郎が立候補したが、「渡辺市政の継承と発展」を掲げた松永がほかの二候補を抑えて初当選を果たした。松永は、昭和五十四年の市長選挙では自民党・新自由クラブ・民社党の推薦と公明党の支持を受け、共産党公認の前市議会議員岡本義雄を破り、昭和五十八年も自民・公明・民社の各党と新自由クラブの推薦を受けて市長選挙を戦い、元市議会長の村上邦雄や共産党公認の井口清雄らに競り勝った。

しかし、四選をめざした昭和六十二年の選挙では、松永は政党推薦を受けられなかった。前県議会副議長の山村康六が自民党の推薦を得て出馬したほか、会社役員伊藤邦男、共産党が推薦した井口らも立候補したこの市長選挙は、山村の勝利で決着がついた。

### 一九九〇年代以降の市長選挙

山村は、平成三（一九九一）年の市長選挙に自民党の推薦を得て出馬した。

ところが、前年の市教育長人事をめぐって教育委員を辞任していた弁護士北村春江も市長選に打って出た。結果、北村が山村との一騎打ちをわずかな差で制して、ここに全国初の女性市長が誕生した。

平成七年一月十七日、阪神・淡路大震災が本市をはじめ近畿一円を襲い、本市に壊滅的な影響を及ぼした。「阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員及び長の選挙期日等の臨時特例に関する法律」などの施行により市長と市議会議員の任期が延長され、選挙執行日も四月二十三日から六月十一日に延期された。この時の選挙では、自民・新進各党や公明の推薦を受けた北村に対して、市長返り咲きをめざした山村が社会党と新党さきがけ、兵庫民社の推薦を受けて対抗したが、北村が他候補も破って再選を果たした。北村春江は、平成十一年の市長選挙にも自民・公明・自由各党の推薦を受けて出馬し、共産党の推薦を得た元市民生委員の北村勝美を大差で退けた。

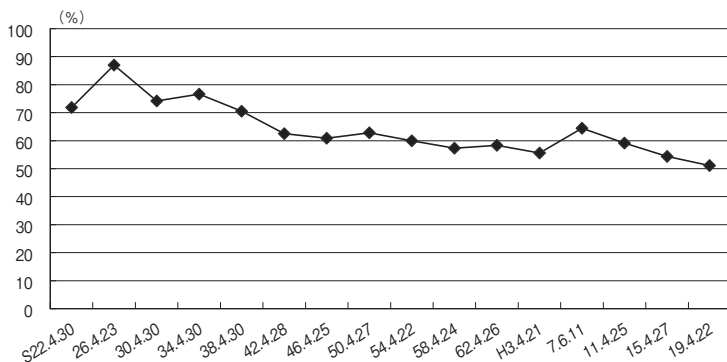
平成十五年一月、北村春江は市長引退を表明した。四月に行なわれた市長選挙には、自民党の推薦を受けた前市議会議員山中健と元長野県知事特別秘書の杉原よししたか（良孝）らが出馬したが、山中が杉原らを抑えて初当選した。平成十九年四月の市長選挙では、自民・民主・公明各党の推薦を受けた現職の山中が、共産党の推薦を受けた元市議会議員の田中恵美子を退けて、再選を果たした。

## 二．市議会議員選挙

### 市議会議員選挙の全般的傾向

昭和二十二（一九四七）年四月に戦後初の市議会議員選挙が行なわれて以





1-11 市議会議員選挙投票率の推移  
 (資料)「選挙の記録(平成14年11月)」、「統一地方選挙の記録(平成15年9月)」、「市統計書」

来、平成十九(二〇〇七)年四月までに一六回の市議会議員選挙と四回の市議会議員補欠選挙が執行されている。

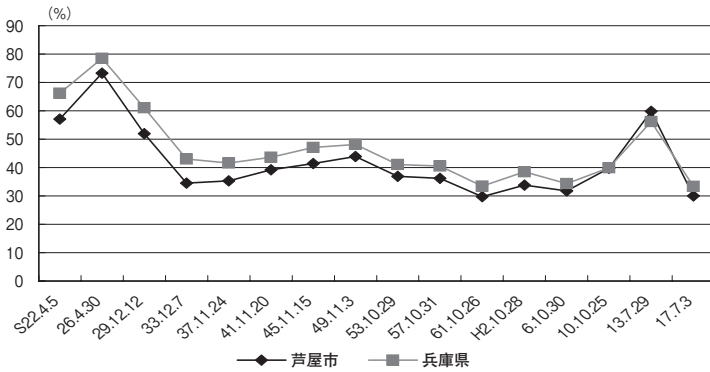
この間の市議会議員本選挙の平均投票率は六四・一七%であり、競争率(立候補者数を議員定数で割った数値)の平均値は一・四三であった。近年投票率は低落傾向にある(1・11)。

#### 市議会議員当選者の傾向

一般に、市町村議会議員選挙においては政党化が進んでいないといわれている。本市においては、戦後昭和三十四(一九五九)年選挙まで無所属議員の割合が八割を超えていたが、その後政党化が進み、昭和五十八年には、無所属で市議会議員選挙に立候補し当選した議員の割合は二割程度にまで下がった。その後二回の選挙では無所属議員の割合は三割台であったが、平成五(一九九三)年に始まる政界再編以降無所属議員の割合は再び五割を超えるようになった。

#### 三、県議会議員選挙、県知事選挙と国政選挙

**県知事選挙** 県では、昭和二十九年と昭和三十三年に知事に



1-12 本市における知事選挙投票率  
 (資料)「選挙の記録(平成14年11月)」 「市統計書」 「県統計書 年次データ」

当選した阪本勝以外はすべて保守系の知事が続いているが、本市における各知事選候補者の得票率は、県下における各候補者の得票率と大きな差はない。

他方、知事選挙の投票率については、本市における投票率が県全体の投票率を五ポイント前後下回る状況が、戦後一貫して続いていた。平成十三年選挙において初めて本市における知事選挙の投票率が県の平均投票率を上回ったが、この時の選挙が参議院議員選挙と同日に行なわれていることに注意する必要がある(1・12)。

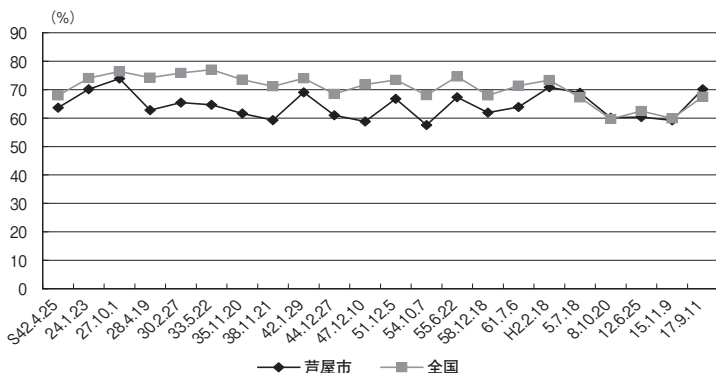
#### 県議会議員選挙

本市に与えられた県議会議員の定数は戦後一貫して一議席である。平成十九年四月までに一七回の県議会議員選挙(一回の補欠選挙を含む)が執行された。この間の平均投票率は五〇・一七%で、立候補者数の平均は二・三五人である。

平成十五年の選挙まで、昭和二十二(一九四七)年、昭和四十二年、昭和四十六年に革新系候補が当選した以外は、保守系の候補がそれぞれ当選してきた。

#### 衆議院議員選挙

昭和二十二から平成五年までの一八回の総選



1-13 衆議院議員総選挙投票率  
 (資料)「選挙の記録(平成14年11月)」 「市統計書」 「日本統計年鑑」

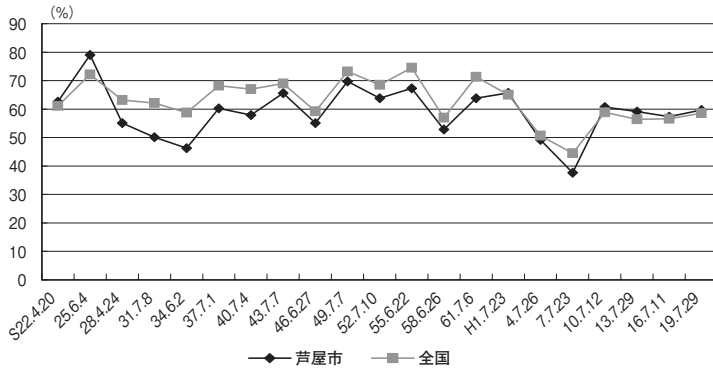
挙では、本市は、兵庫二区に属し五人の衆議院議員を国政に送り出してきた。兵庫二区全体と本市における各候補者の得票率を比較すると、そこには相当のばらつきが確認され、得票順が異なる場合も散見される。それぞれ候補者が兵庫二区内の特定地盤を得票の足がかりとしていることが想定される。

平成八年以降に執行された総選挙では、本市は小選挙区制の区割りでは西宮市とともに兵庫七区に割り振られた一方、比例代表においては近畿ブロックに属している。中選挙区制の時に比べて、各候補者の本市内での得票率と兵庫七区全体での得票率とが近似する傾向を示している。

戦後から平成十七年までに執行された衆議院議員選挙の本市の平均投票率は六四・四四%であり、全国平均の七〇・四五%を大幅に下回っているが、近年その差が縮小し、平成十七年の選挙では本市での投票率が全国投票率を上回った(1・13)。

**参議院議員選挙** 本市は、昭和二十二(一九四七)年の第一回

参議院議員通常選挙以来平成十九(二〇〇七)年七月まで、二一



1-14 参議院議員通常選挙投票率の推移  
 (資料)「選挙の記録(平成14年11月)」「市統計書」「日本統計年鑑」

回の通常選挙と五回の補欠選挙を経験した。本市は兵庫県選挙区に属し、県としては、平成四年までは各回の選挙で三人ずつ、平成七年以降は二人ずつ参議院議員を送り出している。このほか、昭和二十二から五十五年までは全国区、昭和五十八年からは比例代表制においても議員が選出されている。

この間の本市における選挙区投票率平均は五八・九九%であり、国全体の選挙区投票率平均である六二・六七%を四ポイント近く下回っていたが、平成十年以降平成十九年まで本市における投票率が全国投票率を上回る状況が続いている(1・14)。

#### 第四節 議会

##### 一、議会の構成

**議員定数** 昭和十五年の市制施行後に初めて市議会議員選挙が行なわれ、昭和二十二年以降は四年に一度、市議会議員が改選され

てきた。本市発足当時から定数は三〇人であったが、昭和五十八年改選時より二八人、平成十五年改選時より二四人、そして平成十九年改選時より二二人へと定数が削減されてきている。

**議会の構成** 昭和二十二年の市議会議員選挙後の初議会において常任委員会制度が採用され、議案は、委員会での審査を経て、本会議で議決されることとなった。

昭和二十二年発足当時の常任委員会は、財務、教育、民生、土木、建築の五つであった。その翌年、常任委員会は総務、教育、民生、復興の四つに再編され、その後三回の名称変更を経て、昭和二十七年に総務、民生、建設の三委員会制となった。常任委員会制度が固まったのは昭和三十一年の市議会委員会条例改正以降であり、総務、民生、建設、文教の四委員会体制が永らくの間続いた（この間、平成八年六月に文教委員会が文教公営企業委員会と名称変更となっている）。平成十五年、議員定数が二四人に減少になったことに伴い、常任委員会は総務、民生文教、建設の三委員会体制へ移行し、平成十九年に建設委員会が都市環境委員会に名称変更されている。

特別委員会については、昭和二十三年から決算特別委員会が、平成十三年から予算特別委員会が毎年設置されているほか、その時々的重要案件に関する特別委員会も設置されている。芦屋浜・南芦屋浜の埋立・開発を議論する総合開発特別委員会などの各特別委員会が昭和三十年代以降間断的に開かれたほか、昭和四十年代には市民生活に直結した交通安全対策特別委員会や公害・交通対策特別委員会などが、昭和五十年前後には同和対策特別委員会などが、昭和五十年前後には教育問題関係の各特別委員会などが、そして平成七年の震災後には災害復興対策のための各特別委員会などが、それぞれ設けられてきた。

このほか、議事運営について協議する議会運営委員会が昭和四十三年に設置され、平成三年の地方自治法の改正に基づき平成八年に任意の会議ではなく公式なものとして制度化された。昭和六十二年からは、全議員を対象とした議案説明会が開催されている。また、議員総会や全体協議会、各派幹事長会議（現在の代表者会議）も折に触れて開催されている。

なお、定例会の回数は、地方自治法の改正によって昭和二十七年に年六回から四回に変更され、それ以降今までおおむね三、六、九、十二月に招集される定例会とそれ以外の時期に招集される臨時会とが開かれてきている。

**議員報酬** 昭和十五（一九四〇）年の本市議会発足当初は日額で定められていた議員報酬であるが、その後年額換算に改められ、昭和二十三年十二月適用分から月額換算となった。それ以来これまで二〇回超の報酬改定が行なわれてきている。昭和二十三年十二月は月額二五〇〇円だった議員報酬は、昭和四十三年に月額一二万円となり、昭和五十一年には月額三〇万円、平成四（一九九二）年に六二万二〇〇円となった。その後、阪神・淡路大震災の発生と市の財政状況の悪化もあり、平成十一年から議員報酬の減額を行ない、平成十九年六月の議員報酬（月額）は、議長が六九万八〇〇〇円、副議長が六一万八〇〇〇円、議員が五六万円となっている。

## 二、歴代議長・副議長と会派の構成

**歴代議長・副議長** 議長・副議長の改選は、毎年、各種常任委員会委員の改選が行なわれる五月（平成七（一九九五）年以降は六月）議会において行なわれてきた。慣例により一年交替を基本としている。

市議選年	定数	会派名等(人数)
S34 (1959)	30	公友会 (24)、市民クラブ (6)
S38 (1963)	30	親交会 (12)、明政会 (6)、革新クラブ (6)、暁風会 (5)、公明党 (1)
S42 (1967)	30	芦政会 (11)、革新クラブ (4)、さつき会 (4)、火曜会 (3)、無所属クラブ (3)、公明党 (2)、民社党 (1)、無所属 (2)
S46 (1971)	30	芦政会 (9)、市民クラブ (7)、新政会 (6)、革新クラブ (5)、公明党 (2)、無所属 (1)
S50 (1975)	30	翠政会 (8)、公政会 (7)、公正クラブ (6)、共産党 (3)、公明党 (3)、社会党 (2)、無所属 (1)
S54 (1979)	30	自由クラブ (9)、新青クラブ (5)、明正クラブ (5)、共産党 (3)、公明党 (3)、芦政会 (3)、社会党 (2)
S58 (1983)	28	研政会 (8)、明政クラブ (5)、新青クラブ (4)、共産党 (4)、公明党 (3)、社会党 (2)、無所属 (2)
S62 (1987)	28	市民クラブ (11)、新青クラブ (5)、共産党 (4)、社会党 (3)、公明党 (3)、無所属 (2)
H3 (1991)	28	自由革新クラブ (6)、清政クラブ (6)、共産党 (5)、社会党 (3)、公明党 (3)、正志会 (2)、無所属 (3)
H7 (1995)	28	創生の会 (6)、清政クラブ (5)、政策集団「未来」(4)、ちゅうりっぷ (4)、共産党 (3)、公明 (3)、護憲社会 (2)、無所属 (1)
H11 (1999)	28	共産党 (4)、清政クラブ (4)、創生の会 (4)、政策集団「未来」(4)、公明党 (3)、新社会党 (2)、黎明会 (2)、煌21 (2)、無所属 (3)
H15 (2003)	24	創政クラブ (5)、英明クラブ (4)、日本共産党 (3)、公明党 (3)、ワークショップ (3)、新社会党 (2)、無所属 (4)
H19 (2007)	22	イーブン (6)、創政クラブ (6)、公明党 (3)、日本共産党 (2)、新社会党 (2)、無所属 (3)

1-15 市議選直後の会派等の所属構成  
 (資料)『芦屋市議会 60 年史』平成 12 年、  
 「議会だより」

**会派の変遷** 本市議会において、会派制は昭和二十九(一九五四)年から始まっている。昭和三十四年改選後の議会で初めて、すべての議員が会派に属した。なお、改選直後の会派などの所属構成は 1・15 のとおりである。

政党名を冠した会派に注目すると、公明党が昭和四十二年に会派を持ったほか、昭和四十六年に革新クラブが分裂した結果、社会党と共産党が会派として誕生している(社会党会派に属した議員は平成七年以降護憲社会、次いで新社会党会派に属した)。他方、保守系会派は分立しており、政党名を冠した会派は存在しない。

保革あわせて常時五ないし八会派が存在する状況が続いており、清交会（昭和三十三年～三十四年）、公友会（昭和三十四～三十五年）、弥生会（昭和三十九～四十年）、明政会（昭和四十九～五十年）以外に議会過半数を握った会派は存在しなかった。

### 三二 議会での主なできごと

戦後から昭和三十年代まで 昭和二十二（一九四七）年の市議会議員選挙後、委員会や定例会に関する規定や議会事務局が整備され、少しずつ市議会に関する制度が確立されてきた。

昭和三十一年、本市議会は「地方財政再建促進特別措置法」に基づく市当局提出の「財政再建申出について」に同意し、市の財政再建に協力することで、市の五年間の財政再建計画に対して一年早く財政再建団体から脱することに成功した。

一九六〇年代に入ってからには芦屋浜の埋立について本格的に調査を開始したほか、昭和三十六年にアメリカ・カリフォルニア州のモンテペロ市と姉妹都市提携議案も可決した。昭和三十七年には安全都市宣言を可決している。

昭和四十年代 この時期、本市議会においては、開発政策についての論議がされた一方で、住民の福祉にも目を配った政策を審議した。

昭和四十（一九六五）年に海浜埋立計画が具体化し、昭和四十三年に、県主体で埋立事業を行なう旨を表明し



た県からの諮問に本市議会は同意を与えている。また、J R(旧国鉄) 芦屋駅の改築や市民会館大ホール(ルナ・ホール)、下水処理場建設工事への支出も了承し、昭和四十六年には芦屋市総合計画の基本構想を可決した。

他方で、昭和四十三年に關西では初めて、住宅地で高さ制限を課した「芦屋市建築協定に関する条例」を可決し、昭和四十五年に平和都市宣言を行なっている。さらに、昭和四十八年には自然の保全と緑化推進をうたった「緑ゆたかな美しいまちづくり条例」を可決するなど、市議会は環境・福祉の分野でも先進的政策を採り入れることに尽力している。

#### 昭和五十年代

昭和四十年代後半のオイルショックに端を発した不況の影響を受け、本市の財政も逼迫ひっばくした。昭和五十(一九七五)年には、市議会が学校給食会への補助金の減額修正案を可決したことを受けて渡辺市長が辞職した。新しく就任した松永市長のもと、昭和五十一年に「芦屋市財政健全化計画」が策定されたが、各種手数料・使用料などを値上げする条例案の一部は否決や修正可決されるに至った。その後この財政健全化計画は、目標としていた昭和五十三年度において達成することが困難となり、二年間の延長を余儀なくされた。

芦屋浜の開発に關しては、昭和五十年に開発計画に関する全体協議会が九回開かれたほか、昭和五十年代半ばには県と激しく対立している。すなわち、県立芦屋高校の入学定員減や同和加配教員の引き上げ方針を県が打ち出したことについて、本市は市議会などとともに全面対決を宣言し県の芦屋浜事業に協力しない方針を明らかにした。

また、この時期市議会においては、同和行政についても頻繁に議論が展開されている。同和問題に関する意見

書や決議が採択され、昭和五十六年には「同和对策事業特別措置法の強化改正、基本法制定を求める決議」が可決された。しかし、昭和五十八年の市長による発言をきっかけとして同和对策事業の見直し論議が活発化し、紆余曲折を経たものの一部同和对策施策の推進に歯止めがかかった。

### 昭和六十年代から阪神・淡路大震災まで

昭和六十年代から平成の初期にかけては、本市議会が新たな試みに挑戦を続けた時代であった。昭和六十（一九八五）年には非核平和都市を宣言し、昭和六十三年には議会での禁煙を他市に先がけて実施している。情報公開についても積極的に取り組み、平成元（一九八九）年に「芦屋市公文書公開条例」を制定したほか、平成四年に「市議会だより」を創刊し、翌年には議会公文書の公開を実施している。



1-16 アキノ元大統領

平成五年には、本市で開催されたシンポジウム「地球家族会議」に際して、本市議会にも立ち寄ったフィリピンのコラソン・C・アキノ元大統領が、市議会議場にて全議員に対しあいさつを行なった（1・16）。

### 阪神・淡路大震災と市議会の対応

平成七（一九九五）年一月十七日、

阪神・淡路大震災が発生し、本市にも甚大な被害を及ぼした。震災の三日後、緊急の各派代表者会議を開き、芦屋市議会災害対策本部の設置を決めた。翌月十五日に全体協議会を開いて犠牲者に黙祷もくとうを捧げ、二十四日には議場が被災したため（1・17）会議室で臨時会を開き専決処分を含む震災



1-17 震災後の議場の様子

復旧対策補正予算を可決・承認し、災害復興対策特別委員会を設置している。会期を大幅に短縮した第二回定例会は三月十四から二十七日まで開かれたが、平成七年度の震災関連経費を含んだ予算案原案も組み替え動議も過半数に達せず当初予算が成立しないという事態が生じた。北村市長は震災対策分を増額した予算案を三十日の臨時会に提出し、ようやく議会過半数の賛成が得られ、災害関係経費三七一億円を含んだ七一五億円超の一般会計予算などが成立した。

「阪神・淡路大震災に伴う地方公共団体の議会の議員および長の選挙期日等の臨時特例に関する法律」等の施行に基づき、市長と市議会議員の任期が六月十日まで延長され、翌六月十一日市長選挙と市議会議員選挙が同時に執行された。六月二十六日から開かれた第四回定例会でも震災に伴う災害復興対策特別委員会が設置されている。このほか、被災者の援護や住宅復旧など震災復興に関する意見書や決議案がこの年には可決されている。

### 復興と新たなまちづくり

平成八（一九九六）年には、国に対して被災者支援を求める意見書が採択された

ほか、新たなまちづくりに向けて、「芦屋市生活環境保全のための建築等の規制に関する条例」や「芦屋市都市景観条例」が制定されている。この流れは平成九年にも引き継がれ、被災者支援法の成立を求める決議も引き続き可決される一方、「芦屋市空き缶等の散乱防止に関する条例」も成立し、南芦屋浜の埋立工事が竣工するなど、復興の歩みが力強さを増していった。もっとも、この間、本市の財政は厳しいものとなったのも事実で、平成十年

には議会として初めて議員報酬減額修正案を可決している。

平成十一年、「緑ゆたかな美しいまちづくり条例」を全面改正し、翌平成十二年には「芦屋市住みよいまちづくり条例」や「芦屋市廃棄物の減量及び適正処理に関する条例」を制定している。さらに、平成十三年には、震災復興事業を舞台とした前助役収賄事件の発生を受けて地方自治法第百条の委任を受けた「前助役収賄事件調査特別委員会」を設置し、「芦屋市議会議員及び市長等の倫理に関する条例」を制定したほか、平成十四年には「芦屋市情報公開条例」も成立させて、市民の期待にこたえる市政を展開するための制度を整えた。

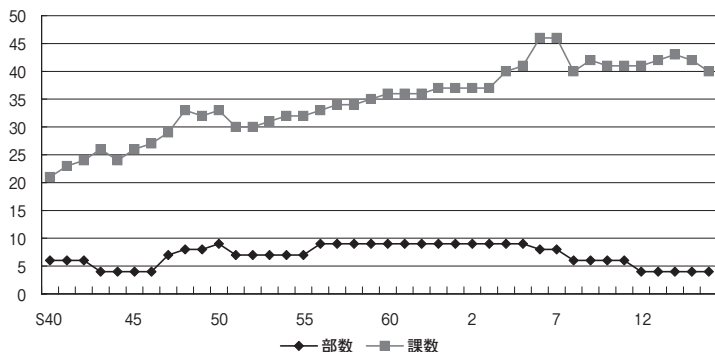
市議会は、平成十四年の予算議会において精道小学校の早期建て替えを求めて一般会計予算案を修正可決する一方で、平成十五年には芦屋市助役定数条例廃止案を提出・可決し、平成十七年には市議会議員報酬を減額するための条例案を可決するなど、震災復興と行財政改革とを両立させるべく行動を続けている。

## 第五節 組織、市民サービス

### 一．組織・職員数の変遷、外郭団体

#### 組織の変遷

戦後復興、高度経済成長、福祉国家化の進展という日本社会の変化に伴い、本市における行政需要は拡大し続けてきた。その結果、一九八〇年代初頭まで、職員数や市長部局における課の数はほぼ一貫して



1-18 市長部局（除く病院）の部数と課数の推移（資料）「市事務報告書」

増加してきた。しかし、一九九〇年代のバブル経済の崩壊や阪神・淡路大震災が本市の行政組織編成に大きな影響を及ぼした。行財政改革を迫られた本市は、より効率的な市政運営をめざした。その結果、本市職員数は横ばいから減少に転じた。一方で、行政需要の多様化に伴い、課の数は必ずしも減少していない（1・18）。

昭和四十（一九六五）年当時、市長部局の体制は、市長公室、総務部、民生部、衛生部、建設部および開発事業局の四部一室一局体制であった。その後、昭和四十三年度に市長公室と開発事業局が再編された。市長公室は、秘書機能は秘書室と改称され、それ以外の企画、広報公聴機能は総務部に再編された。開発事業局は建設部に吸収された。昭和四十七年度には、第一次総合計画に基づく諸施策を積極的に推進するために、大きな組織改正が行なわれた。市長部局の体制は、秘書室、企画部、総務部、市民部、福祉事務所、衛生部、建設部、同和対策部および下水道部の七部一室体制として整えられた。全体を通してみると、昭和四十年代は旺盛な行政需要の拡大に応じて、課レベルの部署の数はほぼ一貫して増加傾向にあった。

昭和五十年代に入ると、課レベルの部署数は安定するようになった。そのなかで、同年代前半は建設部、下水道部および住宅改良部といった社会インフラ整備関連の部署における組織変更が頻繁に行なわれた。昭和五十一年度には住宅改良事業部が建設部住宅改良事業所となり、建設部と下水道部は昭和五十三年度に建設部と都市計画部に再編された。建設部のうち、都市計画課、開発事業課、区画整理課および住宅改良事業所が分離し、都市計画部になり、下水道部が建設部の下水道課などに再編された。

昭和六十年代は大きな組織の変化はなく、それは平成に入ってもしくは同様であった。そのなかで、国際化、情報社会の到来を背景に、平成三（一九九二）年度に市長室に国際交流課と情報システム課が設置された。また、平成六年度に市民部と市長室にも総務課が設置され、すべての室・部に総務課が設置された。同年度にはあわせて開発事業部が都市計画部開発事業課に改組され、部の数が一つ減少した。

平成七年の震災以降、行財政改革の一環から市長部局の体制は大きく変化した。まず、平成八年度には震災復興事業および緊急行政改革にあたるため、市長室が企画財政部に、企画課は企画財政課に改称され、さらに防災対策課が設置された。建設部には家屋解体班や仮設住宅班が設置され、震災被害からの復旧および復興に従事した。

本市における行財政改革に対応するために平成十二年度より総務部、生活環境部、保健福祉部および建設部の四部体制となった。平成十四年度には係長制を廃止し、主査の員数を増やす制度変更がなされた。これは決定権限を下部に移譲することにより意思決定の迅速化を図ったり、幅広い職務を遂行することで職員の流動性を高めた。

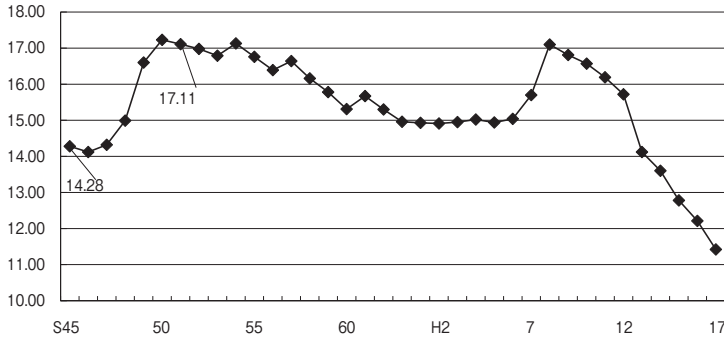
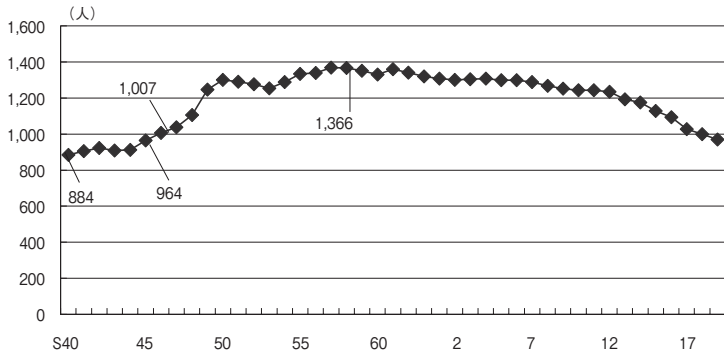
たりすることにより、弾力的で柔軟な組織の運営を図る目的があった。平成十五年度には、市民に対する公聴機能の強化を目的として、お困りです課を新設した。

お困りです課は「親切・ていねい・迅速」をモットーに女性スタッフだけの課として、平成十五年七月一日開設された。窓口の場所は市役所北館一階で、主な業務内容はそれまでコミュニティ課で行なっていた相談業務（家事相談・家庭裁判所調停委員、法律相談・弁護士、司法書士、公正証書相談・公証役場公証人、行政相談・行政相談委員）を引き継いだものと、その他の市政相談や公聴業務である。

設置初年度末（平成十六年三月末）における苦情・要望など受付総件数は三七八七件（窓口一六一七件、電話一五八一件、メール五五四件など）であった。項目別で多かったのは、歩道（凸凹、陥没、幅員などの改善）、街路灯、民家の生垣や木など、道路に関すること（一七一件）、行財政改革推進の一環として議論されていた美術博物館の存続に関すること（七七件）、不法投棄や収集などのゴミに関すること（六二件）、ペットの飼い方や散歩のさせ方、その他カラスなど動物に関すること（五九件）、雑草や植木の処理など空地の管理に関すること（五八件）となっていた。

#### 職員数の変遷

昭和四十年代、五十年代において本市の職員数はほぼ一貫して増加傾向にあった。昭和四十年には八八四人、昭和四十五年には九六四人となり、翌年度には一〇〇〇人を超えた。その後、昭和五十八年度に一三六六人となり、十五年足らずで約一・四倍になった。これは戦後の混乱・復興期を経て、高度経済成長期に入り、行政需要が一貫して増加し続けていることが理由であろう。また、本市は昭和五十年、行財政緊



(上) 1-19 職員数の推移 (下) 1-20 人口1000人あたり職員数  
(資料) 人事課

急対策本部を設置し市財政健全化計画を策定(昭和五十五～五十六年度)したが、その際にも職員数の削減は盛り込まれなかった。むしろ当時の行財政改革は行政サービスの増大傾向を認めつついかに財政体質を強化するかに主眼がおかれていた(1・19)。

人口一〇〇〇人あたりの職員数も昭和四十五年度の一四・二八人から昭和五十一年度の一七・一人へと人口の増加率よりも職員数の増加率の方が大きかった。その後、人口の流入は続いたが、職員数の増加は落ち着いたので、以降人口一〇〇〇人あたりの職員数は



減少傾向にある。

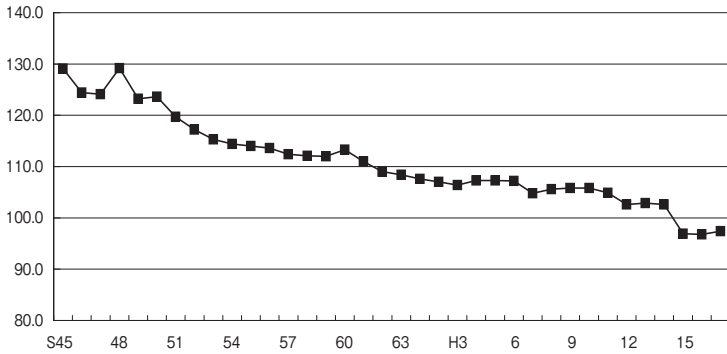
昭和六十年代においては、職員数はほぼ横ばいであったが、平成に入り職員数の減少が始まっている。ただし、平成七年の阪神・淡路大震災発生時に人口が急減したために、人口一〇〇〇人あたりの職員数が例外的に急増した。その後、人口の回復や、数次にわたる行財政改革により職員数、人口一〇〇〇人あたりの職員数ともに減少傾向にある。職員数は平成十八年度には一〇〇〇人となり、翌十九年度には九七〇人と一〇〇〇人を下回った(1・20)。

職員の男女構成比に関する詳しい資料は昭和五十九年度以降しか残っていないが、全職員に占める女性の割合はおおむね四〇%台前半で推移している(1・21)。このように本市職員における男女比はあまり変化していない

年	全体 比率(%)	市長部局(除く 病院)比率(%)	教育委員会 比率(%)
S59	39.67	30.48	48.61
S60	41.50	31.67	55.63
S61	41.18	31.03	55.81
S62	41.19	31.10	55.96
S63	40.76	31.31	54.45
H1	40.93	31.36	55.10
H2	40.58	31.35	54.79
H3	41.18	32.63	53.36
H4	41.62	33.71	52.82
H5	41.68	34.78	52.60
H6	42.19	34.83	53.05
H7	42.70	35.33	52.92
H8	42.86	35.85	52.72
H9	42.29	36.58	51.50
H10	43.12	37.32	50.22
H11	42.48	36.88	50.22
H12	42.19	37.22	49.54
H13	42.11	38.06	47.34
H14	42.98	39.59	47.34
H15	43.31	40.18	47.03
H16	44.52	41.19	46.67
H17	43.72	41.93	44.39

1-21 女性職員の構成比  
(資料) 人事課

いようにみえるが、少し細かくみてみると興味深いことがわかる。まず、市長部局の一般事務職に限定すると昭和五十九年度における三〇・四八%から平成十七年度には四一・九三%と一〇ポイント以上増加し、一般事務職員への女性の進出が伺える。逆に以前から女性の比率の多い教育委員会(一般事務職および教育職)においては女性の割合が減少し、男女比が逆転している。なお、総務



1-22 ラスパイレス指数 (資料)「財務統計」

省の「地方公共団体の勤務条件等に関する調査」によると全国の市区における地方公務員採用試験合格者に占める女性の割合は平成九年度以降おおむね五〇%前後で推移しており、平成十七年度は五一・三%であった。

地方公共団体職員の給与水準と国家公務員（行政職俸給表（一）の適用職員の俸給額）のそれとを学歴別、経歴年数別に算出したラスパイレス指数（国家公務員Ⅱ一〇〇）からみた本市の給与水準は1・22のようになっている。昭和四十年代後半には一二・〇以上となっており、全地方公務員平均（一一・〇・六、昭和四十九年）よりも大きい値であった。しかし、オイルショックを契機とした行財政改革（後述）が始まり、年々減少に転じた。そして、震災以降の行財政改革の結果、平成十五年以降、国家公務員と同等水準を示す一〇〇を切り、平成十七年には九七・四と全国平均（九八・〇）よりも低い数値となっている。

**外郭団体** 外郭団体とは、市役所の外部にあつてそれら組織と連携し、市の活動や事業を支援する団体である。市は外郭団体に対して

出資・出捐<sup>しゅつえん</sup>したり、市職員を派遣することにより、それら団体の活動を支援している。

外郭団体のうち、市の出資割合が五〇％以上の団体は、地方自治法第二四三条の三の第三項の規定により、「法人の経営状況を説明する書類」を市議会へ報告することとなっている。さらに本市では平成十八年度より議会報告の対象を拡大し、出資金が資本金の四分の一以上の団体は議会に報告が必要となった。芦屋都市管理株式会社（市の出資金…二九〇〇万円）がこの新规定にあてはまる。同社は、昭和六十年十一月設立され、JR（旧国鉄）芦屋駅前のラポルテ（昭和六十一年完成）の管理運営業務を行なっている。

以前、本市には市の出資割合が五〇％以上の外郭団体は後述する三団体存在したが、平成二十年三月末時点では財団法人芦屋ハートフル福祉公社一団体が存在する。

（財）芦屋ハートフル福祉公社（出資金…二億円）は、平成四年四月、本市の在宅福祉サービス供給の原動力となるべく市民参加型で事業を開始し、平成五年三月末、財団法人格を取得した。主な活動内容は、介護保険制度の各事業（居宅介護支援、訪問介護、訪問看護、通所看護）、市からの委託事業（ホームヘルプサービス、福祉給食サービス、デイサービス、高齢者住宅など）、公社独自事業（独自ホームヘルプサービス、紙おむつ給付宅配事業など）となっている。さらに、平成十八年度から始まった地域包括支援センター事業も行なっている。同公社は、在宅福祉の「核」として高齢者や障がい者などをはじめ、すべての市民が住み慣れた地域で、すこやかに安心して自立して生活できるよう、在宅福祉サービスを「だれでも、いつでも、どこでも」必要に応じて提供することを理念に活動を展開している。

財団法人芦屋市都市整備公社は平成九年一月に設立され、芦屋市特定優良賃貸住宅（ハーモニー住宅）や公営住宅、地区集会所の維持管理を行なっていた。特定優良賃貸住宅とは、国の特定優良賃貸住宅供給促進事業を活用した制度であり、民間の土地の所有者などが住宅・都市整備公団の民営賃貸用特定分譲住宅の制度を利用して取得した賃貸住宅である。この制度はこれらの賃貸住宅に対し、本市が家賃の一部を一定期間補助することにより、中堅所得者層に対して家賃負担を軽減した優良な賃貸住宅を供給することを目的としていた。本市では、市内に七団地（一四六戸）の賃貸住宅を供給していた。特定優良賃貸住宅の供給に加えて、本市の緑化推進および保全に関する業務や松浜公園テニスコートの管理運営などの業務も行なっていた。しかし、平成十五年の地方自治法の改正による指定管理者制度の創設などにより、行政の補完的組織として設けられた公社がその役割を終えたことから（市議会平成十七年九月定例会議事録より）、同公社は平成十八年三月三十一日解散し、都市環境部住宅課がその事業を引き継いだ。

財団法人芦屋市文化振興財団（出資金…一億円）は「芦屋にゆかりの深い谷崎潤一郎に関する資料を調査、研究、公開し、その他地域文化の振興を図る事業を行い、もつて豊かな文化環境を創出し、広く文化の発展に資することを目的」として昭和六十三年十月に設立された。設立と同時に本市から谷崎潤一郎記念館の施設の管理運営を受託した。その後、美術博物館、市民センター（ルナ・ホール）、体育館・青少年センターなどの施設の管理運営およびルナ・ホール事業やスポーツ振興事業などを受託し、本市の文化・スポーツの振興を担った。平成七年の阪神・淡路大震災により本市の財政状況がきわめて厳しい状況となり、本市が策定した「行政改革実施

計画」により、文化振興財団が管理運営している施設について民間活力の導入を検討するなかで、文化振興財団を含む外郭団体の見直しも避けて通れなくなり、その結果、解散せざるを得なくなり同財団は平成十八年三月三十一日解散した。同財団が管理運営していた施設は、本市の直営や指定管理者制度により引き継がれた。

出資（出捐）割合が五〇％以上の団体は以上であるが、さらに本市において重要な役割を果たしていた外郭団体に芦屋市土地開発公社（市の出資金…五〇〇万円、昭和四十八年設立）がある。同公社は「公有地の拡大の推進に関する法律」に基づいて、公共用地および公用地などの取得、管理、処分などを行なうことにより、本市各地域の秩序ある整備と市民福祉の増進に寄与することを目的に、昭和四十八年に設立された。設立以後、街路事業、住宅改良事業、土地区画整理事業などの公共事業のために必要となる土地の先行取得を行なってきた。しかし、近年は財政的な理由から本市における公共事業のほとんどが凍結されており、本市が同公社の保有土地を取得することが難しい状況にある。

この状況は本市における問題のみならず、全国的な問題となっている。そのため、総務省は平成十六年十二月、「土地開発公社経営健全化対策」による財政措置を開始し、本市もその対象となった。平成十七年度末、芦屋市土地開発公社が保有する土地は、一万三六一四・八二平方メートル、帳簿価格の総額が約九四億五〇〇〇万円となっている。この財政措置を活用し、平成十八から二十二年度までの五年間で土地開発公社が所有する土地（特に長期保有土地）を減らすことにより、抜本的な経営健全化に取り組むこととなった。本市における健全化計画額では、簿価総額約四〇億円の縮減を目標としている。

## 二、行政改革

本市における行政改革は、阪神・淡路大震災を境にして前後二分して考えるのが適當であろう。両期間における共通した特徴としては、オイルショックやバブル経済の崩壊といったマクロ経済環境の悪化による市税収入などの減少が引き金となっている点である。さらに震災は本市に壊滅的な打撃を与えたため、その復興にかかわる財政負担も多大かつ長期間なものとなっている。

### 震災前の取り組み

(1) 第二次財政再建（昭和五十～五十三年） オイルショックによる経済環境の悪化などを背景として、本市の財政は昭和四十九年度に普通会計の収支が赤字となった。さらに昭和五十年年度に入っても税収の伸びが予想外に悪化し、財政再建団体に転落するほどの赤字額が発生すると予測された。そこで、昭和五十年、行財政緊急対策本部を設置し、補助金整理などを柱とする「芦屋市財政健全化計画」（昭和五十～五十三年度）を策定した。その理由は本市の財政状態が「予想以上に窮迫を告げ、昭和五十年度末には全会計で、財政再建団体指定基準額を大きく上回る約一七億円もの赤字が見込まれたため」（『市議会六十年史』より）であった。加えて都市基盤整備のための公共用地取得や行政需要の拡大による職員数の増大も本市財政を圧迫した。

この計画は、昭和五十年度末の赤字額を「地方財政再建促進特別措置法」の準用団体転落限度額である一二億五〇〇万円以内にとどめ、昭和五十三年度までに赤字全額を解消し、財政の弾力性の回復もめざした。

しかし、行政サービスは縮減するべきではないという考えもあり、財政再建期間中の昭和五十一年度においても都市基盤の整備を主要施策の一つに位置づけている。

昭和五十三年度には、引き続き厳しい経済環境と旺盛な行政需要などとの関係から、目標達成が困難と予測され、計画期間を二年延長した。収支の均衡については、一年短縮して達成したが、経常収支比率は、変更計画で目標を七二%から七六・五%に変更したものの、昭和五十五年度でなお達成できず七七・八%にとどまった。経常収支比率とは、税などの一般財源を、人件費や扶助費、公債費など経常的に支出する経費にどれくらい充当しているかを表す。これが八〇%以下となっていれば、経常ではない、すなわち投資的な経費に充当する財源の余裕があることを意味する。すなわち財政的に健全であるということである。

(2) 「芦屋市行政改革大綱(昭和六十―六十三年度) 第二次財政再建計画による行政改革の経緯や社会経済の動向をふまえ、昭和六十年十月に、市行政改革推進本部を設置し、「芦屋市行政改革大綱」を策定した。当時、日本経済は一九八〇年代はじめからの円高の進行による不況にさらされていた。本大綱では昭和六十から六十二年度までの三か年計画で、行財政全般について健全化、効率化を進めた。具体的な内容は事務事業の見直し、行政組織などの適正化、職員給与の適正化、定員管理の適正化、人事管理の適正化、事務改革の推進、公共施設の設定および管理運営の適正化、公営企業の経営改善の八項目が中心であった。大綱策定の当初は円高不況にさらされていたが、その後、日本経済は昭和六十一年頃を基点としたバブル経済による好景気が続いた。

行財政改革による事務事業の見直しと長期にわたる景気拡大に伴う市税収入の堅調な伸びから、本市の財政構

造は飛躍的に向上した。ところで、歳入決算総額から歳出決算総額を差し引いた差額が「形式収支」であるのに対して、そこから翌年度へ繰り越すべき財源を控除した場合が「実質収支」である。これが財政運営の良否を判断する材料として使われることが多い。本市財政における平成三年度における実質収支は一〇億一九四八万円、過去最高の黒字額となった。主な財政指標も、標準財政規模に対する地方債の元利償還金（公債費）などの割合を示す実質公債費比率が七・四％、経常収支比率が六〇・〇％、基準財政収入額を基準財政需要額で除した指標である財政力指数は一・五一と普通地方交付税の交付基準である一を大きく上回り、弾力性に富んだ財政構造となった。

### 震災後の取り組み

(1) 行政改革 阪神・淡路大震災以前、特に一九八〇年代後半のいわゆるバブル景気の時期においては、本市は全国の自治体のなかでも優良な財政状態を示し、普通地方交付税の不交付団体であった。しかし、一九九〇年代以降のバブル経済崩壊によるマクロ経済の低迷と震災は税収の落ち込みとなって本市財政を圧迫し、本市は普通地方交付税の交付団体となった。さらに、震災復興計画として十年間で約三六八四億円を投じ本市の復興にあたった。この金額は平均的な本市の市税収入が二〇〇から三〇〇億円であることから考えると空前の額である。税収の落ち込み、復興計画や景気対策による支出は本市の財政を圧迫した。平成七年度には本市の経常収支比率は一〇六・九（前年度は八三・二）となり、最悪の場合、財政再建団体に転落する可能性が出てきた。つま



り、震災復興と財政再建を同時に行なわなければならなくなったのである。そこで本市では平成八年度以降、次に述べるように数次にわたる行財政改革大綱を策定し、行財政改革を続けている。

(2)復興への緊急行政改革（平成八～十年度） 平成八年、芦屋市行政改革推進懇話会からの提言を受け、

「行政改革緊急三カ年実施計画」を策定した。この行政改革は「非常時」の改革と位置づけられ、先例や慣行にとらわれずにゼロベースで施策を再検討することが必要とされた。そのうえでこの行政改革は日本で唯一の「国際文化住宅都市」の再生のための原動力になるべきものという理念が掲げられた。その内容は、次の三つの柱に分類された一二二項目、二八二億円に関して三か年で本市の行財政に関する見直しを行なうというものであった。

①「事務事業の見直し」…従来の事務事業を抜本的に見直し、重点施策に関しても優先順位を明確化する。例えば、少子化の進展をふまえた学校園の統合の検討を行なうことなど、三年間で八〇項目、二六三億八三〇〇万円の見直しを目標とする。

②「財政の効率的運営」…通常経費、通常投資的経費の削減、さらには補助金、負担金も根本的に見直す。例えば、外郭団体や補助対象団体の再検討や遊休資産の売却を進めることで、三年間で一七項目、一一億四八〇〇万円の見直しを目標とする。

③「組織・要員等の見直し」…部・課の統合や組織のスリム化を進める。例えば、民間委託を検討したり、OA化による事務の合理化を推進したりする。三年間で一五項目、六億九五〇〇万円の見直しを目標とする。

(3) 行政改革二カ年実施計画（平成十一～十二年度） 緊急行革の実績額は当初計画を上回る三五五億円であった。しかし、依然として景気の低迷により市税収入は回復せず、財源不足は継続していた。そのため、平成十一年度より「震災復興事業の推進」、「財政健全化への取り組み」、そして「市民参加のまちづくり」を見直しの視点として「芦屋市行政改革大綱（見直し編）」を策定した。この大綱に基づいて「行政改革二カ年実施計画（平成十一、十二年度）」を策定し、第一次緊急行革に加えて、新たに三三項目を追加した。継続六八項目をあわせて一〇〇項目、削減見込み額は二年間で九九億円という計画になった。しかし、この二カ年における実績額は当初計画をやや下回る九八億円であった。

(4) 第三次芦屋市行政改革大綱（平成十三～十四年度） 震災以降、二次にわたる行政改革を本市は行なっていたが、平成十三から十五年度までの三カ年を「財政再建緊急三カ年」と位置づけ、さらなる行財政構造改革に取り組んだ。その理由の一つとして、震災復興のために発行した市債の元利償還が本格的に始まったことがある。平成十年度末には市債残高が一〇〇〇億円に達していた。震災の影響に加え、経済不況が長引いたことによる市税収入の伸び悩みも引き続き本市の財政を圧迫していた。

そこで、本市は広報紙で「市は民間会社の「倒産」と同じような状況になってしまいます（広報あしや臨時号平成十三年二月二十六日発行）」との認識を市民に示すことで、市民に改革への協力を呼びかけた。平成十二年十一月には「第三次芦屋市行政改革大綱」を制定し、それに基づき「行政改革緊急三カ年実施計画（平成十三～十五年度）」を策定した。

行政改革大綱の基本的視点として、「自己決定・自己責任」、「最少の経費で最大の効果」の二つの要素を定めた。その上で特色あるまちづくりを進め、次の三区分に関して合計、六八項目、四三億円の収支改善効果を見込む行政改革を進めた。本大綱の特徴としては費用削減だけではなく、資金投入によって行政システムの充実を図る項目も設けられたことである。

①「主体性を発揮できる行政システム」：地方自治を担う人材の育成や総合行政・政策推進のための体制づくりに関して八項目、二六〇〇万円の資金投入。

②「市民との協力による行政システム」：民間活力やNPO、ボランティアとの協働を通じた行政システム整備のために一三項目、一二〇〇万円の資金投入。

③「柔軟でスリムな行政システム」：効率的な事務事業、組織・機構の推進や公社・財団の見直し、定員管理の適正化を通じて四七項目、四三億円の費用削減。

しかし、翌平成十四年二月、この「行政改革緊急三カ年実施計画」の見直しを実施し、「行政改革実施計画」を新たに策定した。資金投入によるシステム改善を見直し、より一層の費用削減を行なうことにより平成十四から十六年度までの三年間で約五二億円の収支改善する計画を再度策定した。

さらに、同年八月再度の見直しを行ない、平成十四から十七年度の四か年で約九一億円の歳出抑制および歳入確保に取り組むこととした。この見直しにおける主な追加項目は平成十五年度から五年間で一〇%の職員数の削減、職員給与の削減の検討、特別職の給与などの削減、ゴミ収集体制の見直しや市立保育所の民営化の検討など

となっている。

「行政改革緊急三方年実施計画」および「行政改革実施計画」の結果、経常経費や事業費の節減、補助金・委託料の見直し、職員定数の見直しや給与水準の抑制などで、平成十三年度は計画一三億円に対して約一七億円、平成十四年度は計画約一四億円に対して約一六億円の収支改善効果が得られた。

(5) 新たな行政改革実施計画の策定（平成十五～二十四年度） 平成十五年十一月に平成二十四年度までの「長期財政収支見込み」を新たに策定した。これによると本市は既に財政破綻の一手手前で、平成二十年度に財政再建団体への転落が必至との結果になった。この試算を受け、四か年で財政再建のめどを立て、十年間のうち単年度収支の黒字化を達成することを目標とした「行政改革実施計画」を新たに策定した。主な取り組みは次の四つに分類される。

- ① 「徹底した内部努力」：職員定数の削減、給与水準の抑制、特別職の給与削減によって一四四億円の収支改善。
- ② 「積極的な財源確保」：公有資産の有効活用、各種減免制度、使用料や手数料の見直しによって三九億円の収支改善。
- ③ 「施策・行政水準の見直し」：事務事業の見直しによって五九億円の収支改善。
- ④ 「民間活力の積極的な導入」：民間委託、NPO、ボランティア、地域住民への委託、外郭団体の見直しによって一八億円の収支改善。

平成十五年度は計画八億円に対して、一二億円の収支改善効果、平成十六年度は計画一〇億円に対して、一四億円の収支改善効果と当初計画を達成している。

さらに、平成十五年より、「市民と市長・集会所トーク」を開催している。これは、市長や市幹部が本市の財政再建と行政改革を直接市民に説明することにより、説明責任を果たし、計画推進のための一層の理解を求めるとともに、市民との意見交換を行なうために、まちづくり懇談会とは別に設置したものである。初年度は平成十六年一月二十三日から市内一四か所で平日の夜と土曜日の午後に行なわれた。

### 三、行政評価

行政評価制度とは、実施された行政サービスが市民のニーズを適切に反映しているかを、妥当性、有効性、効率性など多面的視点から評価を行ない、その見直しを進めていくための制度である。また、事務事業を総合的に評価し、体系的かつ継続的に見直していくとともに、評価結果を本市全体の計画策定と予算編成、行政改革に結びつけていく重要な資料ともなる。このような行政評価手法は、一九九〇年代後半以降、行財政改革の有効な手法として全国の地方公共団体に広まっている。

本市における同制度の導入は「第三次芦屋市行政改革大綱（平成十二年十一月策定）」に盛り込まれた。平成十一年度より実際の運用方法などの研究を開始し、平成十五年より本格的に導入されている。本市における行政評価システムは、行政活動の目的を明確にし、活動の結果や成果を一定の基準・視点に沿って評価することを

めざしている。さらに、評価にあたり、事業ごとの資源配分を明らかにするため、活動配分による人件費、直接事業経費、他部門経費、減価償却相当経費も含めた事業経費の計算を行なった。

加えて、総合計画の施策体系における位置づけ、事務事業の目的を明確にし、現状を評価する尺度として事業の現状をあらわす結果指標や、事業目的の成果、達成度をあらわす成果指標を設定し、妥当性、有効性、効率性の視点から次のようにA B C Dの四段階からなる総合評価を行なっている。平成十五・十六年度には本市の全事業に関して、それ以降は重要な事業に関してこれら評価を行なっている。

「A」評価：計画どおり事務事業を進めることが適当

「B」評価：事業の進め方の改善を検討

「C」評価：事業規模、内容、実施主体の見直し検討

「D」評価：事業の抜本的見直し、休止、廃止の検討

これらの現状評価、課題認識をふまえ、具体的な改善内容を検討するとともに、今後の方向性について「拡大・充実」、「現状維持」、「方法改善」、「民営化／民間委託等」、「縮小」、「統合／終期設定」、「廃止／休止」の七区分で方向づけを行なっている。

評価は、各事務事業の所管課で一次評価を行なうとともに、二次評価を行政経営課および財政課を主とするメンバーが行なう。さらに、評価の客観性、透明性を高めるため、大学教授、税理士、コンサルタントといった有識者で構成する若屋市評価委員会による外部評価も実施している。また、評価結果に関しては次年度以降の予算



1-23 新庁舎

編成や事業計画策定における参考資料としての情報共有もなされている。

#### 四・新庁舎の増設

各地に分散していた行政機能を集約するには既存の市役所庁舎（現在の本庁舎北館）では手狭であったので平成元（一九八九）年十一月市制施行五十周年事業の一環として、市役所新庁舎（現在の本庁舎南館）が市立精道幼稚園の移転跡地に増設された。新庁舎は平成二年十一月二十六日より業務を開始し、建物は地上四階、地下三階で、三、四階には市議会の議場、一階には市民窓口、そして地下には駐車場が設けられた（1・23）。

## 第六節 財政

### 一・自治体の財政

自治体の財政は専門技術的な側面があり、市民にはなかなか理解しにくい。しかし、北海道夕張市の財政破綻

の事例が明らかにしたように、市民が財政について知識を得ていることは重要である。市の財政は市議会が直接にはコントロールするが、市の財政が破綻に至るような決定や不正な操作が行なわれていないか、不急不要な支出が行なわれていないかを、議員と共に市民もまた注視する必要がある。

また財政によって、市がどのようにお金を得て（歳入）、どのようにそれを使って（歳出）いるかを知ることができる。財政とはお金の側面からみた市政の全体像である。

本市のホームページでは、本市の予算・財政というページに過去の分も含めて情報が掲載されている。また毎年出される決算カードをみることによって、その年の歳入歳出のあり方が一覧できるようになっている。

さて、本書の対象である、高度経済成長の最中であつた昭和四十（一九六五）年からの四十年間でどのように本市の行財政は変貌をみせたのであろうか。基本的には本市も日本の政治経済の浮き沈みに大きく影響されてきた。そのなかで本市はどのように対応してきたのか、以下では十年ごとに時代を区切ってみていく。

なお、以下で出てくる用語を簡単に説明しておきたい。本市の財政は、一般会計・特別会計・企業会計によって構成されている。「一般会計」とは、市税を主な財源として、学校、道路の建設や、社会福祉の充実など本市が行なう事務や事業の大部分を経理する中心的な会計である。「特別会計」とは、特定の事業を行なう場合や、特定の歳入をもって特定の歳出にあて一般の歳入歳出と区別して経理する必要がある場合に設置するもので、平成二十（二〇〇八）年度の予算では、国民健康保険事業、下水道事業、公共用地取得費、都市再開発事業、老人保健医療事業、駐車場事業、介護保険事業、宅地造成事業、後期高齢者医療事業の九会計がある。また、病院事業



と上水道事業は、独立採算制を原則とする企業的色彩の強い事業を行なう場合に設けられる「企業会計」となっている。

これに対して、「普通会計」とは、ほかの地方自治体との比較を可能にするためにつくられるもので「公営事業会計以外の会計を総合して一つの会計としてまとめたもの」である。この「公営事業会計」とは、本市の場合は、前述の特別会計と企業会計とを加えたものから公共用地取得費会計だけを除いたものである。

したがって、本市の普通会計は、一般会計と公共用地取得費会計との繰入れ繰出しの重複分を控除した純計である。本節では、四期に分けて歳入構造の変化や、歳出構造の変化など、他都市と比較可能な普通会計の決算額をみていく。

## 二、高度成長期の財政 昭和四十から四十九年度

**この期間の特徴** 昭和四十（一九六五）年に若干の景気後退があったものの、一九六〇年代は日本が高度成長を謳歌した時代である。税収も好調のなか、全国的に革新市長や知事などが登場し、福祉政策や公害対策などで新機軸を打ち出し、それらの政策が全国に広がっていっただけではなく、国の政策にもなった時代である。同時に高度成長によって国民の関心は成長第一から、公害防止や社会保障・福祉へと変化をしていた。しかし昭和四十六年には、一ドル三六〇円に固定された相場の時代から変動相場制への変化を告げたニクソンショック、また昭和四十八年には第一次オイルショックが日本を襲い、高度成長は終焉を迎え、安定から一転、変動の

一九七〇年代となった。

本市では、昭和三十五年度には戦後初めて健全財政を成し遂げ、待望の新庁舎も完成して、積極的な財政運営を行なっていた。昭和三十九年九月の選挙において初当選した渡辺市長が作成した昭和四十年度の予算の重点目標を「広報あしや」から主だったものをみると、人間尊重を基盤とする教育行政の推進、環境面における地域社会開発としての住みよい芦屋のまちづくり、文化面における婦人および青年対策と文化施設の前進、人間関係からみた社会開発としての社会福祉の増進、経済生活面からの商工観光行政、の五項目が示された。

この当時は、一般会計のほかに、国民健康保険費、下水道事業費、北部土地区画整理事業費、物品調達費の四つの特別会計と、市立芦屋病院費と上水道事業費の二つの企業会計とがあった。

昭和四十一年度の施政方針説明では「飛躍のための充実」をテーマに掲げ、海浜、山地・山麓に新市街地ができた時に備えるという課題を示した。昭和四十五年まで続くいざなぎ景気の始まりの年で、一般会計予算の伸びも二七・九%あった。最も多く経費を計上しているのは教育関係であり、学校施設の整備のほか、市民プール建設のための費用も計上されている。

昭和四十二年度には、公共用地取得費の特別会計が加わった。

昭和四十四年度は、市制三十周年を前に行政の基調を「健全なる飛躍を」とした。ルナ・ホール建設、市民病院の第二期工事への支出があった。岩園町と西宮市を結ぶトンネル工事に着手がなされた。市史の編纂も始まる。児童手当を市独自で実施することも行なわれている。

昭和四十五年度は「新時代への飛躍」をめざした。物品調達費は一般会計へ計上し、特別会計は五つに減った。教育文化の向上、都市の開発と整備、市民福祉の増進、市民の健康の増進、市民の安全の確保が五つの主要施策である。また、この四月から八〇歳以上の高齢者を対象にした医療費無料化が国に先がけて実施された。

また、同和対策事業の基本となる芦屋市同和対策審議会の答申（昭和四十五年十月二十六日）を得て、同和対策長期計画（昭和四十五年十二月二十八日）、同事業実施計画（昭和四十七年三月十七日）が策定されていた。昭和四十年代の後半には、本市でも社会資本や社会福祉についての要望が増えてきており、市政の基調も変化してきた。昭和四十六年度は、「人間の復興」を基調としたものになり、市民福祉の増進と共に同和対策事業の推進が初めて主要施策として掲げられた。下水道施設の早期完成も主要施策の一つとしてあげられている。

また、この時期は、今後の本市行政の基本方向を定める総合計画の「基本構想」（昭和四十六年三月二十三日）、「基本計画Ⅱ昭和四十九～五十八年」（昭和四十六年十二月二十八日）、「実施計画Ⅱ昭和四十九～五十三年」（昭和四十七年三月六日）が相次いで決定された（第二節二、基本構想・総合計画を参照）。

昭和四十七年度予算では、全市公園化が第一の主要施策として予算が組まれた。予算総額では前年度比四一％の増加となっている（決算では三八％の増加）。昭和四十八年度は国でも福祉元年と呼ばれた時期であり、本市では、老人医療の無料化を六七歳以上、本人の所得制限をなくした。相変わらず、小学校や幼稚園の建設用地の買収が続いている。「緑ゆたかな美しい福祉都市芦屋の建設」が目標となり、「緑ゆたかな美しいまちづくり条例」（昭和四十八年三月六日）が制定された。

福祉政策や緑化政策、同和対策などで財政規模が大きくなってきた時に襲ったのが昭和四十八年のオイルショックであった。昭和四十年代最後の年は、市税の伸び悩みと物価上昇という厳しい試練に立たされた年度となった。「全市公園化された緑ゆたかな美しいまちづくり」を目標とし、「福祉文化都市荳屋の建設」の実現が課題とされた。市民センター（公民館）や新清掃工場の建設などが支出項目となった。同和対策事業特別措置法に基づく長期計画後期五カ年の第一年度でもあった。

**歳入構造の変化（決算状況）** まず歳入の規模であるが、昭和四十（一九六五）年度の普通会計では一七・六億円程度であったものが、昭和四十九年度には九一・三億円と五倍以上に増加している。

このうち、市税が多くの割合を占めている。昭和四十年度和四十六年度には市税の構成比が七割を超えており、それ以外でもこの時期には六割以上であった。

この時期には税収の伸びも順調であり、昭和四十年年度に約一二・七億円だった税収は、昭和四十九年度には六一・四億円までに増加している。

財政力指数が高いことから、本市では普通地方交付税を交付されていない。普通地方交付税とは、基準財政需要額と基準財政収入額を算定し、前者が後者を上回る自治体に対して、一般財源として、使途を指定せずに交付するものである。本市の場合は、基準財政収入額が必要額をはるかに上回っていたために、多くの自治体には交付される地方交付税の交付を受けることができなかった。

独自財源以外の資金は、使途の決まった国や県からの支出金（負担金、補助金、委託金）ということになる。

(単位：千円)

	S40	S41	S42	S43	S44
議 会 費	56,023	61,921	62,319	74,068	85,503
総 務 費	300,429	357,124	455,562	610,226	893,101
民 生 費	148,851	131,557	152,431	208,206	219,500
衛 生 費	348,045	371,257	471,516	464,269	551,009
労 働 費	68,250	73,525	90,501	92,855	102,671
農林水産業費	5,727	6,603	5,929	6,017	6,582
商 工 費	14,035	44,561	43,229	50,121	48,358
土 木 費	229,899	302,092	364,984	529,544	657,962
消 防 費	69,617	63,234	74,069	91,976	98,836
教 育 費	363,344	576,982	440,306	430,844	507,537
災害復旧費	8,859		38,658		23,000
公 債 費	44,634	51,273	65,494	93,642	108,547
諸 支 出 金				22,554	149,612
繰上充用金					
合 計	1,657,713	2,040,129	2,264,998	2,674,322	3,452,218

	S45	S46	S47	S48	S49
議 会 費	89,505	111,867	126,828	142,490	163,523
総 務 費	721,200	618,738	903,427	1,216,180	1,310,808
民 生 費	256,973	414,604	693,227	836,439	1,476,838
衛 生 費	586,922	745,027	967,465	1,067,359	1,314,307
労 働 費	114,024	109,110	73,146	99,613	168,801
農林水産業費	7,343	8,466	9,116	12,669	21,563
商 工 費	36,637	42,129	67,698	77,376	121,999
土 木 費	898,846	724,211	1,228,196	1,744,986	1,713,129
消 防 費	109,455	114,864	167,492	180,225	272,370
教 育 費	645,687	1,141,702	1,336,952	1,954,467	2,094,583
災害復旧費	136,767	737	2,218	4,593	
公 債 費	132,561	152,044	200,981	271,716	430,755
諸 支 出 金	128,642	193,158	281,122	165,191	667,351
繰上充用金					
合 計	3,864,562	4,376,657	6,057,868	7,773,304	9,756,027

1-24 普通会計歳出（目的別）決算額の推移（昭和40～49年度）  
（資料）「財務統計」

地方債は公共施設の建設の際などに発行されることが多いが、地方債発行による歳入額は、この時期には三年間を除いては、一〇%以下であった。

それ以外に大きな項目は、使用料・手数料による収入である。

**歳出構造の変化（決算状況）** 歳出については、

性質別と目的別に分けて分類される。性質別とは、人件費や物件費、普通建設事業費など、経費の経済的性質によって区分する方法で、目的別とは行政目的によって区分する方法である。目的別歳出によってどの分野に本市がお金を使っ

年度 順位	S40	S41	S42	S43	S44	S45	S46	S47	S48	S49
1	教育費	教育費	衛生費	総務費	総務費	土木費	教育費	教育費	教育費	教育費
2	衛生費	衛生費	総務費	土木費	土木費	総務費	衛生費	土木費	土木費	土木費
3	総務費	総務費	教育費	衛生費	衛生費	教育費	土木費	衛生費	総務費	民生費

1-25 歳出上位3項目（昭和40～49年度）（資料）「財務統計」

ているかがよくわかるので、こちらをみることにしよう（1・24）。  
 歳入と並んで歳出も増加し、この十年間で歳出規模は、五・九倍となった。この時期の歳出の上位三項目は、1・25に現れているとおりである。

これによると、教育費が多く割合を占めていることがよくわかる。学校用の土地の確保や、既存の教育設備の充実などに多額の費用がかかったのである。次に、衛生費の割合も多い。当時は、種痘、腸チフス、パラチフスなどの予防接種の無料化や薬剤散布や消毒といった事業もまだあり、衛生費への支出がより多いのである。土木費が上位三位に入るのは、昭和四十三（一九六八）年度以降であり、また民生費は昭和四十九年度に入ってからようやく登場する。民生費とは、生活保護や、児童、障がい者などに対する福祉にかかる費用である。また総務費とは、一般的な管理事務、徴税、選挙、公共用地先行取得事業特別会計繰出金などの経費であり、ほかの経費に該当しない経費も含むので、記念事業があつたりすると、突然増加したりする。

歳入と歳出との関係（財政収支）はどうであろうか。この時期は、実質収支は五％前後で安定していた。経常収支比率も七〇％前後で平均七〇・四％。将来の財政運営に備えて財政調整基金が毎年累積されていた。

毎年、財政規模は大幅に拡大し続けたが、昭和四十九年度に普通会計が十八年ぶりに赤字

に転落した。經常収支比率も悪化し、この年度に八一・一％と危険信号を発することとなった。

### 三、 オイルショックから行政改革期の財政 昭和五十から五十九年度

**この期間の特徴** 高度成長は終焉し、国と地方の財政は危機的状況となったものの、日本経済はそれを克服し、安定成長期へと移行を続けた。財政がその移行を支えた側面もあり、徐々に国の財政赤字が増大していき、昭和五十年代後半には増税なき財政再建のかけ声のもと、中曽根行政改革が本格化していった。

本市では、昭和五十年三月三十一日をもって渡辺市長が辞任をしたため、昭和五十年からは市長選挙と市議会議員選挙が同時に行なわれることとなった。四月二十七日の選挙で松永精一郎が市長に就任した。渡辺市長が編成した昭和五十年年度予算は「自然と文化が調和した福祉都市芦屋の建設」を目標としている。既に大幅な税収減が見込まれたため、就任したばかりの松永市長は、市制施行三十五周年記念式典を取りやめ、行財政緊急対策本部を設置して、補助金整理など行財政健全化計画を策定することとなった。松永市長は就任当初から行財政改革に奮闘することになった。

昭和五十一年度は「住みよい芦屋と誇れるまちづくり」を目標とし、五十年末までは、普通会計の決算で一億円を超える赤字となっていた財政の非常事態突破を図った。五十三年度末までに完全解消する目標を作成し、四月からは水道料金を値上げし、「広報あしや」も月に一回の発行となった。使用料・手数料の値上げ案が市議会で否決されたあと、調整が行なわれ、行財政健全化計画が五月に策定された。また一般職員の採用も昭和

五十四年度まで凍結された。

昭和五十二年予算は、この行財政健全化計画に基づいて、新規事業をできるだけ抑え込んだ超抑制型として、「市民の協同の力で造りあげる住みよい都市芦屋」をめざした。そのなかで小学校区を単位にコミュニティ・スクール構想が進められた。

昭和五十三年度も抑制型の予算編成となったが、下水道整備七カ年計画が完了し、ほぼ全市域に公共下水道が整備された。九月の市議会の全体協議会には行財政健全化計画の二年延長が提案された。

昭和五十四年度予算も、前年度の当初予算とほぼ同じ規模の抑制型となった。この年、松永市長が再選されている。健全化計画が功を奏して、昭和五十四年度の普通会計決算において、昭和十八年度以来六年ぶりに赤字を脱し、昭和五十年代後半は黒字基調となることができた。

昭和五十五年では「人間尊重と生活優先の健康都市づくり」が目標とされた。

昭和五十六年度では、公債費が数年前に比べて倍増し、人件費、物件費と並んで財政硬直化の大きな原因となってきたことが指摘された。また、昭和五十年代の後半は「健康都市づくり」が継続した目標となっている。またコミュニティ・スクールの充実と集会所の設置も行なわれている。

昭和五十七年度予算では、健全化が達成されたものの、市債発行が増加しているため、引き続き財政構造の改善が図られていた。

昭和五十八年度でも財政構造の改善が図られ、一般会計の当初予算の伸びが前年度比でマイナスになった。こ



れは昭和三十六年度以来、実に二十二年ぶりであった。これには、各種施設の建設事業が二応終了したこと、「老人保健法」が施行されて、老人医療費が老人保健医療事業特別会計へ移ったことも原因となっている。

昭和五十年代の最後の年、昭和五十九年度は、前年の松永市長三選を受けて、引き続き「総合的な健康都市づくり」を基本とした。低経済成長期にあつて行政改革、進む高齢化社会への対応、物質的な豊かさから心の豊かさへの転換がこの時期の課題となった。

#### 歳入構造の変化（決算状況）

歳入規模は、昭和五十（一九七五）年度一九億円から五十九年度では、二二億円へと、約二倍の増加であった。

しかし昭和五十二年度の普通会計の歳入は前年度比マイナスとなり、この後も、昭和五十四年度に、さらに昭和五十七から五十八年度には二年連続で歳入がマイナスとなっている。高度経済成長が終わった時期の市財政の厳しさが表われている。

歳入の減少があつたものの市税のほうは、絶対額が前年に比べて減少するということはこの時期はなかった。六五億円から一五四億円へと二・四倍の増加である。市税が歳入に占める割合も、苦しかった昭和五十一年度の五・三%から、昭和五十九年度には六九・六%へと改善した。代わつて構成比が増えているのが、地方債発行による収入である。オイルショック後の昭和五十年年度には一四・二%と倍近く増え、昭和五十一年度には二・九%にも達した。その後は、健全化計画もあり、低下していく。

国からの支出金の動向も昭和五十三年度に二五・三%となり、一〇%を超えることが多くなつてきた。この時期

も地方交付税は特別地方交付税がわずかにあるだけで、依然として交付税不交付団体である。  
**歳出構造の変化（決算状況）** 歳出の規模も昭和五十（一九七五）年度の二一〇億円から昭和五十九年度の二一億円へ増加した。歳出規模が前年度比で減少の年もあったが、昭和五十年からの十年間は右肩あがりであった（一・26）。

(単位：千円)

	S50	S51	S52	S53	S54
議会費	165,406	198,694	210,987	245,640	246,981
総務費	2,069,349	2,381,843	2,129,624	2,372,800	2,455,968
民生費	1,367,720	1,647,692	1,785,023	1,899,505	1,943,866
衛生費	1,856,398	3,506,712	3,003,133	2,894,349	2,576,200
労働費	162,090	143,834	142,754	137,260	137,314
農林水産業費	27,881	9,901	14,293	11,660	17,821
商工費	119,450	111,119	124,465	114,117	116,943
土木費	2,161,047	2,035,080	2,073,631	4,620,905	3,325,148
消防費	314,136	271,642	343,929	406,936	460,979
教育費	2,909,459	2,841,684	2,827,135	2,219,443	2,490,804
災害復旧費	850	999	980		5,291
公債費	592,256	677,562	1,105,694	1,298,582	1,849,157
諸支出金	639,288	307,458	468,982	246,984	352,179
繰上充用金	621,228	1,155,975	809,515	644,354	142,571
合計	13,006,558	15,290,195	15,040,145	17,112,535	16,121,222

	S55	S56	S57	S58	S59
議会費	282,648	295,071	314,542	291,364	301,543
総務費	2,396,041	2,518,964	3,253,600	3,800,000	3,726,443
民生費	2,144,468	2,618,983	2,691,501	2,244,303	2,374,262
衛生費	2,868,261	2,372,997	1,831,592	1,722,837	2,220,656
労働費	155,957	158,043	103,800	104,090	210,172
農林水産業費	18,173	19,734	15,102	14,216	16,704
商工費	101,366	133,645	124,906	126,850	149,103
土木費	4,288,771	6,259,909	4,744,835	5,027,945	4,670,867
消防費	433,843	481,193	481,523	501,760	532,774
教育費	5,741,081	5,461,651	5,213,504	3,658,909	3,586,485
災害復旧費			5,372	11,267	3,478
公債費	1,353,171	1,744,759	2,641,004	2,076,395	2,138,820
諸支出金	94,605	1,091,429	278,761	1,166,417	1,201,467
繰上充用金					
合計	19,878,385	23,156,378	21,700,042	20,746,353	21,132,774

1-26 普通会計歳出（目的別）決算額の推移（昭和50～59年度）  
 (資料)「財務統計」

この時期の支出上位三項目（一・27）は、教育費が、恒常的に上位にある。衛生費が上位三項目にあるのは前半までだが、昭和五十一年度と五十二年度には第一位となっている。昭和五十六年度に保健センターが完成したのは、

年度 順位	S50	S51	S52	S53	S54	S55	S56	S57	S58	S59
1	教育費	衛生費	衛生費	土木費	土木費	教育費	土木費	教育費	土木費	土木費
2	土木費	教育費	教育費	衛生費	衛生費	土木費	教育費	土木費	総務費	総務費
3	総務費	総務費	総務費	総務費	教育費	衛生費	民生費	総務費	教育費	教育費

1-27 歳出上位3項目（昭和50～59年度）（資料）「財務統計」

衛生費の割合がこれ以降減っていく。これに代わって土木費が昭和五十三年度以降、常に上位を占めるようになる。民生費はこの時期には昭和五十六年度を除いて上位三位には至らない。また、昭和五十二年度以降、公債費が徐々に増えてきている。

財政収支は既に述べたように、この時期の当初は赤字となっていた。この赤字は昭和五十三年度まで続いたが、それ以降は黒字基調となった。しかし健全化計画の目標のものの一つの要素である経常収支比率をみると、変更計画で昭和五十五年度の目標を七二％から七六・五％に引き下げたものの、なお達成できず、七七・八％にとどまった。結局、昭和五十七年度に至って七五・五％になり二年遅れで達成となった。

#### 四、積極予算からバブル経済時代の財政 昭和六十から平成六年度

**この期間の特徴** この時期の日本経済は、内需を中心とした景気の拡大が続き、昭和六十一（一九八六）年十一月を起点として、平成三（一九九二）年三月まで四年あまり景気の上昇が続いた。しかしその後、このバブル経済は崩壊し、以降は長期の不景気が続くことになる。円高不況克服のため、またバブル経済崩壊後の景気対策として、公共事業を増加させたことに伴い、国と地方の赤字も増加していく。

この時期の当初に戻ると、本市では昭和六十年年度には、引き続き「総合的な健康都市づく

年度	S40	S45	S50	S55	S60	H2	H7	H12	H17
人件費の構成比(%)	42.4	34.2	31.3	26.9	24.1	20.7	10.9	15.1	20.0

1-28 普通会計歳出決算に占める人件費比率 (資料)「財務統計」

り」を基本とし、一般会計予算の伸び率が対前年度比で二〇%を超えた。これは昭和五十五年度以来五年ぶりのことであつた。充実の昭和六十年代へ積極型予算を組んだのである。国庫補助事業の施行に伴い、あるいは大型公共事業の実施に伴い国庫支出金や市債などの依存財源が大幅に増加している。

しかし、本市は、昭和六十年七月に、自治省から、職員に対する給与が高すぎるとして給与および退職手当の個別指導団体に指定され、給与水準の適正化について三か年計画で取り組むこととなつた。普通会計歳出の性質別の決算額をみると、人件費の割合がどのように推移しているかがわかる(1・28)。昭和四十年には四〇%を超えていた人件費は、指定を受けた昭和六十年には二四・一%に下がっていたが、これ以降も行政改革を受けて下がっていくことになる。指定を受けた三か月後の昭和六十年十月には、芦屋市行政改革大綱を策定し、昭和六十から六十二年度までの三か年計画で、行財政全般について健全化、効率化を進めることとなつた。

昭和六十一年度は、新総合計画の初年度にあたり、引き続き「総合的な健康都市づくり」がうたわれた。文化ゾーン構想の具体化として新図書館の建設の着手も行なわれ、谷崎潤一郎記念館の実施設計、郷土資料館・美術館の基本設計が始められた。

昭和六十二年度予算では特別会計が四五・七%減で、谷崎潤一郎記念館の建設、国際ハーブコンクール開催の準備など文化的色彩の強い予算であつた。この年の選挙で山村康六が松永精一郎

を破って当選した。

昭和六十三年度の予算は山村市長就任後初の予算組みであり、「ぬくもりのあるまちづくり積極型予算」をスローガンとした。

平成元年度になると、市制五十周年へ向けて大型積極予算が組まれた。一般会計は三〇・七％増額で、過去十年間で最高の伸びであった。バブル経済のさなかの現象である。美術館・郷土資料館の建設、市街地再開発事業の進展、市役所庁舎増改築事業など大型建設事業が着手された。

平成二年度は市制五十周年記念として新庁舎、美術博物館、打出教育文化センターが完成している。山村市長はここで「エレガント芦屋」の実現をテーマとしている。恵まれた財政状況が続き、平成三年一月の日本経済新聞では、「都市の豊かさ日本一」に選ばれた記念すべき年度となった。

平成三年度予算も再びエレガント芦屋の実現を総合テーマとしたが、教育長問題から教育委員を辞任した北村春江が市長選挙に立候補し、当選した。この年には、芦屋市長寿社会福祉基金が設立され、毎年二億円の積み立てを行なうこととなった。在宅福祉などの地域福祉も課題にあがってきた。この年度の決算においての実質収支は一〇億を超え、過去最高の黒字額となった。

平成四年度では、北村市長が初めての予算作成を行なった。市制の基本方針として「市民から信頼される行政」をあげ、「小さな大都市・芦屋」をめざした。税制では、小規模住宅用地に対し、都市計画税の減額措置を行なった。子育てセンターの開設、土地開発基金の新設、芦屋ハートフル福祉公社の設立などがあり、公共事業が

積極的に推進された。他方ではバブル経済の崩壊が既に始まっていたが、本市では市税収入の伸び率が鈍化した程度であった。

平成五年度にはいよいよバブル経済の崩壊が数字に表れてきた。市税収入が現行地方税制度の昭和二十五年度以来、初めて前年度を下回ることが生じたのである。事務事業が見直されるなかで、議会では、各種使用料・手数料改定案の大半が否決されている。環境処理センター施設整備事業、市街地再開発事業、学校園の施設整備など公共事業も積極的に推進された。

このように財政悪化が深刻化しはじめた平成六年度、本市を襲ったのが阪神・淡路大震災であった。本市の財政にも壊滅的な被害をもたらした。本市は、個人市民税の特別減税の実施、震災による個人市民税・固定資産税の減免を行ない、税収の歳入に占める割合も初めて五〇%以下に落ち込んだ。環境処理センター施設整備事業や市街地再開発事業の事業量が減少したために、国庫支出金も大幅に減少した。他方、市債の発行、県支出金、特別地方交付税は増加した。歳出では、災害救助費や災害復旧費などの震災関係経費が著しく増加し、保健福祉総合センター、総合スポーツセンターの建設事業が凍結された。

**歳入構造の変化（決算状況）** 昭和六十（一九八五）年度以降の十年間の歳入の規模は、二八四億円から四五八億円への一・六倍ほど増加している。昭和六十年の円高不況で翌年度の歳入が前年より少なかったあとは、昭和六十二から平成四（一九九二）年度までは六年続けて歳入額が増加している。これは、バブル経済の反映であり、昭和五十年代からの大きな変化である。しかし、バブル経済崩壊によって平成五年度には歳入が前年

比で減少となり、平成六年度の終わりには震災が加わる。

市税収入の動向は、昭和五十年代と同じく、六十年代も増加が続いた。これは平成四年度まで続き、この年度の二六二億円が本市としての最高の市税収入であった。この後はこの水準には達していない（平成十九年度決算まで）。しかし、歳入に占める市税の割合は平成元年度に六〇％を割り、最高の市税収入をあげた平成四年度も五二・四％である。これは国庫からの支出金や地方債による収入が増えたためである。平成六年度にはさらに五〇％を割ってしまった。それ以降再び六〇％台を回復することはなかった。それでも普通地方交付税の不交付団体ではあったのだが、震災のあった平成六年度には前年度の二六〇六万円から、一一・九億円に増加した（とにも特別地方交付税）。

国庫支出金の割合は、昭和六十二年度に再び一〇％以下となり、五年間はその状態が続いた。地方債による収入も同様に減ってきていたが、平成二年度から再び増え始め、震災のあった平成六年度からは急増した。

**歳出構造の変化（決算状況）**　この期の歳出規模は、二七三億円から四三七億円へと変化した。こちらは歳入の伸びほどは増えず、したがって赤字傾向を生み出す結果となっている。歳出会計が前年比マイナスとなっているのは、昭和六十一（一九八六）年度、平成五（一九九三）年度、六年度である。平成元年度から四年度までの間に歳出規模が大きく上昇したあと、震災前は若干減少していたのである（一・29）。

歳出で最も割合の多い項目は、以下のとおりである（一・30）。この時期においても、教育費については前半こそ三番目の支出項目であったが、平成四年度以降は上位三項目には登場しなくなる。増えているのは土木費

で、常に一位か二位を占めている。バブル期の開発政策の活発化はこの自治体でも特徴となっており、本市でも例外ではない。震災前に最も土木費が多かったのが平成四年度であるが、市街地再開発事業、改良住宅建設事業、市営住宅建設事業、公園緑地整備事業などが行なわれていた。バブル景気が続いている間は、平成二年度では、公債費割合も少なく、経常収支比率五七・六%と弾力性に富んだ財政構造になった。平成二年度は、市制五十周年事業の増加のために総務費が一位となっている。

(単位：千円)

	S60	S61	S62	S63	H1
議会費	315,858	316,623	324,477	361,131	367,942
総務費	4,735,532	4,801,166	7,499,522	5,014,538	10,545,135
民生費	3,604,625	2,856,687	2,950,902	3,333,624	3,734,953
衛生費	2,396,155	2,044,144	2,265,035	3,088,534	2,618,481
労働費	200,234	209,869	135,384	72,375	75,939
農林水産業費	15,350	14,760	14,574	16,372	19,057
商工費	143,762	174,740	181,787	161,517	149,174
土木費	6,923,095	8,064,186	5,346,264	6,902,756	11,069,114
消防費	544,699	553,928	626,959	622,341	669,333
教育費	3,433,061	4,411,384	3,689,539	4,081,246	4,275,029
災害復旧費	2,526				62,208
公債費	1,957,004	1,900,969	2,240,155	1,662,845	1,623,869
諸支出金	3,039,097	1,459,078	3,275,267	3,325,956	2,620,900
繰上充用金					
合計	27,310,998	26,807,534	28,549,865	28,643,235	37,831,134

	H2	H3	H4	H5	H6
議会費	425,520	432,659	464,215	461,556	448,562
総務費	11,838,533	6,688,886	7,698,664	6,134,598	5,793,794
民生費	3,533,034	4,729,453	5,727,565	5,569,876	10,283,303
衛生費	3,039,030	4,447,507	6,506,041	9,230,995	7,604,633
労働費	78,746	81,308	83,219	76,043	51,226
農林水産業費	18,302	19,162	26,380	23,984	29,826
商工費	161,181	166,310	198,962	228,412	187,742
土木費	11,057,092	16,191,516	19,015,750	14,409,944	7,811,507
消防費	709,522	741,673	947,281	933,160	933,632
教育費	6,824,401	5,036,599	5,615,704	5,231,215	6,068,784
災害復旧費	147,572	94			1,006,891
公債費	1,747,484	1,986,206	1,910,349	2,422,513	3,324,219
諸支出金	824,781	2,369,889	407,147	92,305	107,100
繰上充用金					
合計	40,405,198	42,891,262	48,601,277	44,814,601	43,651,219

1-29 普通会計歳出(目的別)決算額の推移(昭和60～平成6年度)  
(資料)「財務統計」

決算収支も、一般会計では昭和五十三年度以降連続十三年の黒字決算を続け、



年度 順位	S60	S61	S62	S63	H1	H2	H3	H4	H5	H6
1	土木費	土木費	総務費	土木費	土木費	総務費	土木費	土木費	土木費	民生費
2	総務費	総務費	土木費	総務費	総務費	土木費	総務費	総務費	衛生費	土木費
3	民生費	教育費	教育費	教育費	教育費	教育費	教育費	衛生費	総務費	衛生費

1-30 歳出上位3項目（昭和60～平成6年度）（資料）「財務統計」

全会計においても平成元年度、二年度と黒字決算が続いている。この二年の間は、經常収支比率は六〇%を切るまでに改善していた。

### 五、バブル経済崩壊以降と震災後の財政 平成七から十七年度

**この期間の特徴** バブル経済崩壊の後遺症に悩まされている時期に本市を襲ったのが阪神・淡路大震災であった。これ以降、税収の低迷と復旧復興への支出で二重に苦しめられることになり、以前とはまったく異なる税財政構造をみせるようになった。二十一世紀を迎えてもまだまだ財政は厳しい。

平成七（一九九五）年一月十七日に地震が発生し、三月二十七日の市議会本会議では、当初予算が成立しないという本市では例のない事態となったが、新たに年間予算の再提案を決定、同三十日に臨時会を招集して成立した平成七年度予算は、災害対策と震災復興に緊急に必要な事業を最優先して予算が組まれた。しかし、市税、国民健康保険料について、減免対象者を一部損壊まで拡大して実施し、市税収入は大幅な減収が見込まれた。国、県に対して補助金や特別交付税の要望、基金の活用と市債の発行で財源の確保に努めたのである。この結果、平成七年度の決算では、歳入の四五%が市債発行によるものとなり、市税からの収入は四四億円減少し、わずか二〇%となった。

一般会計では四七・五%増の大型予算が組まれた（特別会計は五・八%減）。歳出では災害復旧費が三八・三%、土木費、民生費、衛生費と続き、教育費が五番目の歳出項目となった。ひょうごフェニックスプランとの整合性を図りながら、芦屋市震災復興計画を作成し、そのなかで市長選と市議会議員選挙が行なわれた。

平成八年度もまた「小さな大都市・芦屋」の再建をめざして、震災復旧復興事業、防災対策事業を最重点事業として、緑ゆたかな芦屋のまちを再生するとともに、大震災の教訓を生かし、快適で安全なまちづくりの具体策を進めることが施政方針で強調された。このため、市税その他の収入の確保、使用料・手数料の見直し、各基金の取りくずし、大量の市債の発行などで財源の確保が図られたのである。またこの年度において、初めて普通交付税の交付団体になり、その後不交付、交付を繰り返しながら、現在交付団体になっている。

また、平成八年三月に芦屋市行政改革推進懇話会から提言を受け、芦屋市行政改革大綱がまとめられた。平成八年度から「行政改革緊急三カ年実施計画」として実施された。

平成九年度予算は、「二十一世紀を展望した誇りと愛着を感じる国際文化住宅都市の創生」を基本理念として、復興をめざした。引き続き、基金からの取りくずし、市債の発行に頼る財政運営を余儀なくされるなかで、行政改革を続けた。

平成十年度予算においてもまた、前年と同様に震災関係事業の促進を最優先とし、同時にその実現のために、財政の健全化をめざすという方針が採られた。平成十一年になって「行政改革二カ年実施計画」を策定している。

平成九年四月に実施された消費税率引き上げなどの橋本龍太郎内閣の緊縮財政に加え、アジア金融危機が日本経済にも影響を与え、平成十年にはついに実質マイナス成長に転じた。これを受けて本市でも震災の翌年人口の回復に伴い増加していた市税が再び前年比マイナスという事態となった。

平成十一年度予算は、市街地の復興を中心に、教育施設や福祉施設の充実に配慮したものとなった。この年は、市長選挙、市議会議員選挙が行なわれ、北村市長が再選された。

市債の償還が本格化したため、歳出に占める公債費が増加しているうえに、税収はさらに低下したので、財政状況は一段と悪化した。

平成十二年度は、市制施行六十周年、国際文化住宅都市建設法施行五十周年にあたる記念の年となった。芦屋国際文化住宅都市建設法の理念を基調に、新しい時代に対応したまちづくりを推進するため、市民参画のもとで、第三次芦屋市総合計画を策定した。また、四月からの介護保険制度の実施に伴い、介護保険事業特別会計が新たに設けられた。この年度も税収の低下の一方で、歳出における公債費が一〇〇億円を越えたために財政状況はさらに悪化した。

北村市長は、平成十三年度の施政方針演説を、前助役の取賄容疑事件についての謝罪から始めた。そのうえで、新年度は、新たな総合計画におけるまちづくりの目標に基づき、引き続き震災復興事業の促進を最優先としながら取り組むことになった。また、「第三次芦屋市行政改革大綱」と、「行政改革緊急三カ年実施計画」に基づき、財政の健全化に努めることとなった。市税収入は五年ぶりに前年度をわずかに上回ったが、市債の償還額が

依然一〇〇億円近くあったために、財政は厳しいままであった。

平成十四年度には、北村市長が、震災復興の早期完成、行政改革の断行、そして財政の健全化を、市政の直面する最重要課題と位置づけ、その解決に向けて取り組んだ。

このなか、震災復興事業として進めてきた芦屋中央震災復興土地区画整理事業が完了したことや、南芦屋浜のまちづくり計画に沿った道路や公園などの主要な基盤施設の整備について、用地取得が進み、工事の段階となったことで、歳出総額の決算は前年比で八割程度に減少した。

平成十五年度の一般会計予算も前年に続いて、総額が減少している。これは、震災復興事業として進めてきた西部第一地区土地区画整理事業がおおむね完成したことや、西部第二地区土地区画整理事業費や街路事業費の減少などが要因である。この年の市長選挙では、山中健が当選した。十月には、四年間で財政再建、十年間のうち単年度収支黒字化をめざす「行政改革実施計画」を策定し、不転の決意のもとに取り組む覚悟を示した。

平成十六年度においては、財政再建、行政改革の推進、市民参画・協働の推進、震災復興の総仕上げが市政の最重要課題として位置づけられた。また、「芦屋庭園都市宣言」のもと、花と緑いっぱいのもちづくりに取り組んだ。

三年連続で歳出総額が減少したあと、平成十八年度の歳出は前年度とほぼ同程度であった。震災復興事業が減りつつあるものの、児童手当や生活保護費の上昇、そして市債の償還金の増加から、公債費が増加していた。

なお国政では、小泉純一郎内閣によって「三位一体の改革」が行なわれていた。これは、国税から地方税への

税源移譲、補助負担金の削減、地方交付税の見直しを同時に行なうことで、財政的な地方分権を行なおうとするものであったが、実際には、補助金と交付税の減少ほどには、税源が移譲されていないこともあって、地方自治体は財政運営に苦勞することとなった。なお同時に、所得にかかわらず市町村民税の税率を一律六%にするということも同時に行なわれた（以前は、市民税も、所得に応じて累進的な税率が適用されていた）。多くの市町村では、六%以下の税率が適用されていた所得の少ない人からの地方税増加分が多い（同額の国税が減少するので個人としては税額は変わらない）ので税収が増加するが、高額所得者が多い本市の場合は例外的に、財源移譲前に平均六・九%あった市民税率が一律六%とされたために、一五億円ほどの減収となってしまうという異例な事態となっている。

平成十七年度の施政方針では、阪神・淡路大震災から九十年を経過し、震災復興事業もほぼ計画どおり進み、次へのまちづくりをめざす初年度ととらえた。また、市政の最重要課題として、財政再建、市民参画・協働の推進、時代の変化に対応できる行財政運営への取り組みを位置づけている。

**歳入構造の変化（決算状況）** 歳入は、平成八（一九九六）年度から四年連続して減少した。平成十三年度から再び四年連続して減少するなど、状況は厳しい。市税収入は平成九年度までは増加傾向にあったものの、この年の大型金融機関の破綻、消費税五%への引き上げなどを背景にして再び減少傾向、あるいは微増程度であった。そのなかで、ようやく平成十四年度以降で市税の歳入に占める割合が四〇%台の後半にあがってきた。

地方交付税も重要な収入源となっていたところに、三位一体の改革の影響で、交付税と国庫支出金が減らされ

(単位：千円)

	H7	H8	H9	H10	H11
議会費	449,622	452,927	452,416	456,401	468,946
総務費	5,873,768	4,716,523	4,243,015	4,474,867	4,211,973
民生費	28,462,782	7,796,934	6,953,528	7,224,956	7,519,569
衛生費	8,237,583	7,356,441	7,653,473	3,672,087	4,535,428
労働費	79,895	49,997	32,416	24,506	20,030
農林水産業費	19,229	19,667	19,499	18,443	18,820
商工費	821,653	641,735	497,783	473,398	730,915
土木費	26,613,105	28,503,836	24,049,416	25,051,617	21,273,412
消防費	985,889	1,143,155	1,203,289	1,336,845	1,365,662
教育費	5,289,983	5,198,368	4,109,699	4,444,355	5,031,587
災害復旧費	6,227,734	9,223,302	2,872,442	1,32,711	
公債費	2,708,785	3,421,000	4,466,145	5,443,682	7,024,674
諸支出金	195,397	120,485	607,934	848,268	685,713
繰上充用金					
合計	85,965,425	68,644,370	57,161,055	53,602,136	52,886,729

	H12	H13	H14	H15	H16	H17
議会費	472,054	461,537	441,569	407,476	394,327	382,622
総務費	5,414,689	5,405,650	5,721,936	6,044,723	5,338,476	8,460,433
民生費	6,112,873	10,516,836	6,710,603	6,848,017	7,206,181	7,202,314
衛生費	3,905,794	3,883,229	3,880,154	3,450,374	4,071,475	3,380,050
労働費	19,638	18,756	18,824	23,130	20,840	15,875
農林水産業費	19,369	18,774	18,467	16,926	16,133	15,881
商工費	409,577	310,297	264,152	209,195	156,231	119,726
土木費	31,067,317	19,292,923	12,400,117	8,496,938	7,267,650	5,777,155
消防費	1,145,135	1,182,128	1,118,561	988,359	983,634	912,207
教育費	5,809,208	6,067,364	4,172,331	3,844,810	3,744,589	4,181,234
災害復旧費	4,013	312			22,729	
公債費	10,061,075	9,475,505	9,434,436	9,684,532	9,951,099	9,840,728
諸支出金	266,691		840,682	516,961	1,277,082	1,007,884
繰上充用金						
合計	64,707,433	56,633,311	45,021,832	40,531,441	40,450,446	41,296,109

1-31 普通会計歳出（目的別）決算額の推移（平成7～17年度）  
（資料）「財務統計」

ているのはさらに影響が大きい。地方債の発行に頼ることになると、赤字が増大することになる。自治体財政破綻の未然防止を目的に平成十九年六月に「自治体財政健全化法」が制定されているので、財政再建団体にならないように注意しなければならない。このなかで財政運営を強いられるわけで、舵取りが非常に難しくなっている。

#### 歳出構造の変化（決算状況） 平成七（一九九五）年度

年度の決算は、震災の影響で八六〇億円と前年度の四三七億円から一挙に二倍近い歳出となった。

この後は、六八六億円、五七二億円と減少し、平成十二年度には公債の償還の

ているのはさらに影響が大きい。地方債の発行に頼ることになると、赤字が増大することになる。自治体財政破綻の未然防止を目的に平成十九年六月に「自治体財政健全化法」が制定されているので、財政再建団体にならないように注意しなければならない。このなかで財政運営を強いられるわけで、舵取りが非常に難しくなっている。

年度 順位	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17
1	民生費	土木費	土木費	土木費	土木費	土木費	土木費	土木費	公債費	公債費	公債費
2	土木費	災害	衛生費	民生費	民生費	公債費	民生費	公債費	土木費	土木費	総務費
3	衛生費	民生費	民生費	公債費	公債費	民生費	公債費	民生費	民生費	民生費	民生費

1-32 歳出上位3項目（平成7～17年度）（資料）「財務統計」

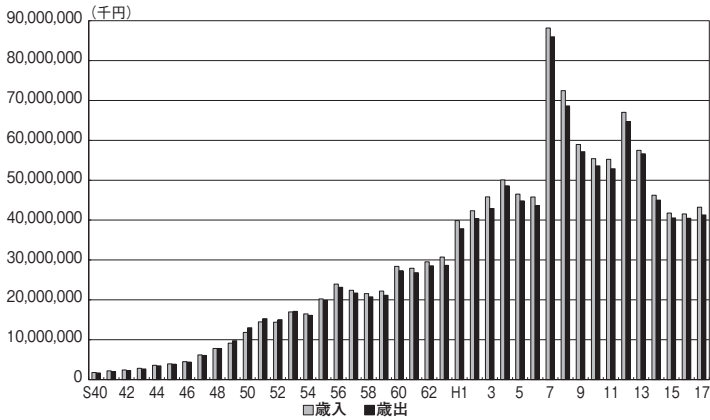
ために再び上昇した。その後は土木費を減らすなどして、四〇〇億円を若干超える程度、すなわち震災直前の歳出規模となっている（1・31）。

震災後のこの時期の特徴は、ほとんどの年において、土木費、民生費、そして公債費の三つの項目が上位を占め続けていることである（1・32）。

まず、土木費が平成八年度から七年連続で第一位の歳出項目となっている。また、震災のあった平成七年度だけは民生費が第一位となり、その後も、民生費は第二位か第三位を占めることになる。これに対して、公債費は平成十年度に第三位として登場して以来、二番目か三番目を四年続けたあと、平成十五年度からは三年続けて第一位を占める歳出項目となったのである。公債の償還が遅れて本格的に始まっていることを示す。

特に平成十二年度には震災関係の市債の償還により公債費が一〇〇億円を超えて前年度に比べて五〇・四％の増加をみせた。その後も毎年一〇〇億円に近い額を公債費として出費する状況となっている。

歳入と歳出との関係でいえば、経常収支比率が前期には六〇～七〇％であったものが、震災直後の平成七年度には一〇〇％を超え、その後も九〇％台を維持していたあと、公債費が一〇〇億円を越した平成十二年度には再び一〇〇％台に突入し、五年後によく九〇％台に低下した状況である。



1-33 歳入・歳出の変化 (資料)「財務統計」

一から四期までを通してみるならば、本市の財政も日本経済の浮き沈みとともに揺れ動いていたことがわかる(1・33)。高度成長で歳入も歳出も大きく増加していた時代から、オイルショックで、歳入がマイナスとなる時期があり、市財政は行財政改革に大きな努力を払った。昭和六十年代からバブル経済崩壊に至るまでは、再び財政状況が改善し、積極的な予算が組まれたが、バブル経済崩壊、そしてその直後に震災が本市を襲った。厳しい財政状況のなか、震災復旧復興事業にまい進した。その後は市債の返済に追われている。以上のように本市の財政状況は、公債費の負担のためにかつてとは比べ物にならないほどの厳しさをみせている。もともと、他市と比べれば、市街地の復興や南芦屋浜地域の開発によって市税は大幅な減少をみせているわけではなく、地方交付税に頼る割合も少ない。



## 第七節 地区懇談会

### 一．地区懇談会時代（震災以前）

本市では市民が日常直面している問題を、市長や市役所の関連部署と直接話し合う場が地区懇談会として設置されていた。これは、昭和二十年代中頃以降、阪神・淡路大震災による中断を挟みながらも、集会所トークとまちづくり懇談会として今日に至るまで続いている。そして、この地域における市民と市当局との対話が本市政の発展の一翼を担っている。

各回の懇談会では、市長をはじめ、部課長級の幹部職員が出席し、警察、保健所、県民局の関係者も原則的に参加していた。市民からの質問・要望に対して、その場で回答できるものはその場で行ない、できないものは持ち帰って検討すると返答した。開催回数は、開始当初は年二回（上期・下期）、会場数は、上期は七か八、下期は四（小学校区）であった。昭和五十三（二九七八）年度からは、年一回、小学校区割りの単位で（五～六会場）行なわれるようになった。

このような懇談会の第一回目が昭和二十七年七月十二日に、芦屋市広（弘）報委員会によって、山手小学校で開催された。なお、当時は市民懇談会と称されていた。市側は助役以下各課長、教育委員が出席した。一方、住民側はPTA会員を中心に約五〇名が出席した。懇談会では衛生、経済、厚生、税金、教育などの諸問題に関

して市側から説明があつたのち、質疑応答を行なつた（「荻屋市弘報」昭和二十七年七月二十日号）。

広報委員会・広報紙における懇談会の名称の定着にはしばらく時間がかかっている。右記のとおり、第一回が「市民懇談会」で、昭和三十一年上期開催時からは「地区懇談会」の名称が用いられることが多くなっている。

しかし、その時の途中経過を報告する「荻屋市弘報」第七十九号（昭和三十一年六月二十日号）においては「市民懇談会」の名称が再び使われている。さらに、その後、「市政懇談会」や「市政地区懇談会」といった名称も用いられたりしている。そして昭和四十年代後半に、この懇談会の名称は「地区懇談会」としてほぼ定着した。

懇談会で取り上げられる議題は、本市が直面している問題を映し出しており、たいへん興味深い。そのなかでも土木建設、教育問題および防犯に関しては、具体的な関心対象はさまざまに変化しているが、一貫して市民の関心の高さが伺える。また、本市の玄関ともいえるJR（旧国鉄）荻屋駅およびその周辺の整備についても常に関心が高い。

これらに加えて、年代ごとに関心のある事柄をみていくと、昭和三十年代には下水やゴミといった衛生関係に関心が集まっている。衛生に関しては昭和五十年代末まで大きな関心事であつた。また、昭和三十六年には当時設立構想が具体化しつつあつた市立荻屋高校に関する議論が活発に行なわれた。

昭和四十年代も引き続き衛生面にも関心が集まっているが、交通戦争という時代背景が反映され、交通安全に関しての議論も高まつた。昭和四十七年にはその年に発生した集中豪雨による浸水の問題や都市化の進展に伴う新たな問題について質疑応答がなされた。都市化の問題はマンションの建設ラッシュにより、人口の流入が激し

くなり、学校の増設の必要性や交通事故の増加という問題が現れていた。昭和五十年代には、引き続き交通安全や放置自転車の問題といった都市化に関わる問題に関心が集まっていた。さらに芦屋浜埋立事業が始まることにより、それに関する諸計画や工事に関する質疑応答がなされた。

昭和五十六から平成二年度までは、各回の懇談会開催に際してあらかじめテーマないしはタイトルが設定されるようになった。これは、この懇談会が開始から三十年近くが経過したので、議論が停滞し、参加者数も減少したために、市政に対する建設的な意見というよりは苦情を訴えることが中心の懇談会も散見されるようになったからであった。「広報あしや」昭和五十六年十月五日号。しかし、福祉や生活環境、青少年問題など、本市は新たな問題に直面していた。そこで、市政全般の問題を幅広く議論することに加え、これらのなかから毎年度テーマを決め、市民が市長を囲んで座談会形式で議論を行なうことにより、市民の自発的な市政参加を促す「市民会議」にしていく方針が立てられた。さらに、幅広い市民の参加を促すために夜間にも開催するようになった。

昭和五十六年度は福祉問題と青少年問題が討議された。福祉に関するテーマは昭和五十六年が国際障害者年ということで、本市のみならず、世界的にも福祉問題に市民の関心が集まっていたことから設定された。青少年に関するテーマは非行の問題や喫緊の対策を要する事態となっていたことから設定された。結果的にテーマ設定方式は一定の効果をあげ、参加者も倍増し、会場によっては時間をオーバーするほどであった（「広報あしや」昭和五十七年一月五日号）。

以降、昭和五十八年度は昭和六十一年度からの新芦屋市総合計画策定を控えて「これからのまちづくり」、昭

和五十九年度は「衛生問題（ごみ、薬剤散布、公害）について」、昭和六十三年度は「芦屋らしさ」のあるまちづくり」、平成元年度は「他人に迷惑をかけない快適なまちづくりのために」、平成二年度は「市制五十周年を機に、より誇れるまちづくり」という形でテーマ設定を順次行ない、地区懇談会を開催した。なお、昭和六十一年から地区懇談会報告書を広報委員全員に配布するようになった。

平成に入ってから、引き続き福祉への関心の高さと、ゴミ分別の問題、犬のふんの始末や空地の管理、違法駐車対策といった住環境に関することや、文化や生涯学習に対する関心の高まりがみられる。

このように地区懇談会は本市市民が抱える問題点を具体的に顕在化させることにより、解決したり、市政に対する関心を高めたりし、市民による自発的な市政参加を推進する重要な役目を担ってきた。さらに、地区懇談会における議論、要望は市総合計画など、市の政策決定・計画策定の重要な参考資料となった。しかし、地区懇談会は平成七年一月の阪神・淡路大震災によって開催が困難になり、中断されることとなった。

## 二、まちづくり懇談会としての復活

阪神・淡路大震災によって中断されていた地区懇談会は、平成十四年十一月、まちづくり懇談会として芦屋市自治会連合会の主催により復活した。懇談会会場は山手、潮見、精道の三中学校区で、市側出席者は市長、助役、収入役と幹部職員で、住民側の出席者は各会場とも約四〇名であった。その後も毎年一回十一月に行なわれている。

まちづくり懇談会は、本市における、「市民の皆様と協働してつくる自立した行政基盤づくり」（平成十五年度施政方針演説より）の一部を構成している。施政方針演説において市長は「市民の皆様信頼していただける行政を進めていくためには、情報をわかりやすく公開し、行政の透明性を高め、市民の皆様がまちづくりに参加できる仕組みづくりが必要です」とまちづくり懇談会の意義を説明した。

まちづくり懇談会においても地区懇談会当時と同じく、その時勢にあわせた問題に関心が集まっていた。当時の震災以降の厳しい市政運営を反映して、市の行財政改革に関する質疑が最も多い。さらに、住環境の保全問題や、市街地や駅周辺の整備といったまちづくりに関する問題や公共施設の管理、補修への関心が高かった。

## 第八節 同和行政の移りかわり

どの市町村においてもそうであるように、本市の同和对策についても、国レベルの政策の流れとの関連が重要となる。

昭和三十五（一九六〇）年、国に同和对策審議会がおかれ、翌年、「同和地区に関する社会的及び経済的諸問題を解決するための基本的方策」について諮問があった。四年に及ぶ審議のあと、昭和四十年に答申が提出された。これと軌を一にして、昭和三十五年には芦屋市上宮川協議会が結成されており、昭和三十七年には芦屋市同

和事業推進協議会が設置され、翌年には、上宮川町に市立上宮川会館（隣保館）が建設されている。

### 一・ 同対法（昭和四十四年）時代の同和行政

本格的な対策の展開は、昭和四十四（一九六九）年七月に、「同和対策事業特別措置法案（同対法）」が制定施行されるのを待って行なわれることになった。この法律の制定後、部落解放運動が活発となっていた。

本市では、昭和四十四年十二月に芦屋市同和対策審議会が発足し、「同和問題の早期解決をはかるにあたり、本市における具体的方策」について市長から諮問を受けた。昭和四十五年九月一日より市民部に「同和対策室」が設置され、室長、主査、係員を配置した。それまでは、市民部の社会課が同和行政の担当となっていた。同年十月二十六日には審議会が市長に対して答申を提出し、十二月二十八日には、同和対策長期計画が策定された。

これは、昭和四十五年度を初年度とする九か年の計画であり、前期の五年間では生活環境改善対策に重点をおくとともに、市民的権利を阻害する要因の除去について最大の努力を払うとし、後期においては、前期計画の実施状況に検討を加え、総合的、効果的な同和対策の推進を図るとした。同和対策室が連絡調整を行ない、隣保館が行政の窓口になる一方で、総務部、市民部、衛生部、建設部、教育委員会などに対して取り組むべき対策が列挙されている。

また同年には、部落解放同盟芦屋支部が結成されている。地区の生活環境改善、仕事、教育面での差別解消、人権問題に対する啓発徹底などの要求を市当局や、教育委員会に対して行なっている。

こうして昭和四十六年度の予算作成で、「市民福祉の増進と同和対策事業の推進」が主要施策五項目の一つとして初めて掲げられた。当時の同和対策事業のあらましとしては、①環境事業に関する対策として住宅地区改良事業②社会福祉に関する対策として、生活更生貸付金制度、集会所等指導事業、妊産婦対策制度③産業・職業に関する対策として、中小企業振興資金融資制度、中小企業高度化近代化融資制度、就職支度金給付制度、技能習得助成制度、職業育成制度④教育に関する対策として、奨学修学金給付制度、学力促進学級設置制度、同和加配教員配置制度、啓蒙資料配布などがあげられている。

以降、これらの事業が実施されていくことになり、「広報あしや」にも、同和問題についての連載記事が昭和四十六年から二〇回に分けて掲載された。市役所内でも、職員への研修が行なわれた。昭和四十九年八月には、同和対策事業部の住宅改良課を廃止して、住宅改良事業部を新設している。

住宅地区改良事業については、昭和四十七年から用地取得などが図られてきたが、昭和五十九年になって事業認可され、以後五か年計画をもって取り組みが行なわれ、平成六（一九九四）年に事業が完成した。

## 二、地対法（昭和五十七年）時代の同和行政

国レベルの動向に戻ると、十年間の時限立法とされていた同対法は、昭和五十三（一九七八）年十一月に三年間延長が国会で決定された。次に昭和五十七年四月に「地域改善対策特別措置法（地対法）」が五か年の時限立法として施行された。

本市においては、昭和五十年代に入って県が、同和行政推進のための基本方針として、同和行政の窓口一本化を廃止し、運動団体抜きのおゆるる兵庫方式を打ち出したことや、総理府の審議機関である同和対策協議会が昭和五十六年にまとめた意見書「今後における同和関係施策について」などから再検討の機運が始めた。昭和五十八年に行なわれた市長・市議会議員選挙の前に、それまでの同和行政を支持していた議員が見直し論を展開するようになり、選挙でもこれが争点となった。特定の団体が独占的に事業を受注していることに對する批判が高まってきて、見直しが提起されたのである。

昭和五十八年市議会に地域改善対策特別委員会の設置の提案があり、議論の末、十二月に設置が可決された。この委員会において昭和五十九年には同和対策事業の見直し論議が本格化した。部、部落解放同盟、芦屋支部をはじめとする関係住民の激しい抗議行動が連日のように続いた。

このなかで芦屋市同和対策審議会において、市長から諮問のあった「同和対策のあり方および啓発対策のあり方」について審議が開始された。市議会では活発な論議が繰り返されたが、このあたりの経緯については「芦屋市議会六十年史」が詳しい記述を行なっている。そして昭和六十一年十二月二十六日には、「芦屋市の同和行政のあり方について（基本答申）」が同審議会から提出された。ここでは、同和行政が曲がり角に立っているという認識のなかで、同和問題の解決に至る行政の課題は重いとして、諸政策を提言している。

また昭和六十一年五月には、上宮川文化センターがオープンした。老朽化していた建物を建て替え、隣保館事業を引き継ぎ、新たに児童センターを併設したものである。



### 三、地対財特法（昭和六十二年）時代の同和行政

国レベルでは、地対法施行の五年後にあたる昭和六十二（一九八七）年に、「地域改善対策特定事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」（地対財特法）が施行された。同年四月には、本市でも市長から、同和行政の具体的施策のあり方、具体的ななまちづくりのあり方について諮問があり、芦屋市同和対策審議会は、昭和六十三年十月四日に「芦屋市の同和行政のあり方について」を答申した。これを受けて、同和施策の全般的な見直しが進んだ。答申では、「本市の今後の同和行政を進めるにあたっては、同和地区住民の生活の実態に即し、行政の責務を認識し、主体性をもって生活環境整備、福祉保健、産業労働、教育等の諸事業や人権擁護のための、市民意識の啓発等の諸施策総合行政として着実に実行するという姿勢が望まれる」とした。

この地対財特法が一度延長されたあと、その期限切れを前にした平成八（一九九六）年には、国の地域改善対策協議会の「同和問題の早期解決に向けた今後の方策の在り方について（意見具申）」が出され、七月二十六日に、「同和問題の早期解決に向けた今後の方策について」が閣議決定されている。

本市でも対応して、平成八年七月十六日に諮問があり、十二月二十六日には芦屋市同和対策審議会が「芦屋市における今後の同和施策のあり方について」を答申している。これまで実施してきた同和施策について、所期の目的を達成した事業については廃止することとし、廃止できない事業については、原則として一般対策へ移行すべきであるが、同和施策の目標に照らして一般対策で対応できないものについては、一般対策に工夫をこらすな

ど、そのあり方について検討する必要があるとした。

翌、平成九年には、「地域改善対策特定事業は特別対策から一般対策へ移行することが肝要であるが、いくつかの事業については経過的に措置を講ずる」という趣旨で、地対財特法の一部改正が行なわれた。

#### 四、新しい人権施策へ

一方、同じ年の平成九（一九九七）年に「人権擁護施策推進法」が施行され、この法律に基づいて、法務省に人権擁護推進審議会が設置された。これは、社会的身分、門地、人種、信条または性別による不当な差別の発生に対して、広く人権を擁護しようとするものである。平成十二年十二月六日からは「人権教育及び人権啓発の推進に関する法律」が施行された。

本市においても、平成九年六月一日、芦屋市人権啓発推進会議が設置された。また十二月十七日上宮川センター運営審議会が「芦屋市立上宮川文化センターの今後のあり方について」を答申している。同センターには、「地域住民に対し、生活上の各種相談事業をはじめ社会福祉に関する事業の総合的推進に努めると共に、周辺地域を含めた地域福祉活動の拠点」としての役割と機能を遂行し得る適切な体制の整備を期待している。

平成十四年三月末に地対財特法は失効した。昭和四十四（一九六九）年の「同対法」以来の同和対策事業によって、道路や住宅などの生活環境の格差は一応の改善がみられ、財政上の特別措置によって行なわれてきた基盤整備もおおむね完了したという判断からである。今後は、教育や啓発といったソフト面での施策が重要となっ

てきたとされる。

本市でも平成十四年五月一日、芦屋市人権教育・人権啓発推進懇話会が「芦屋市人権教育・人権啓発に関する総合推進指針」を答申した。十月一日に芦屋市人権教育・人権啓発推進本部が設置されている。

こうして十二月二十日に、「芦屋市同和対策審議会条例」が廃止され、残された課題は一般対策で対応することとなったのである。平成二十一年、組織編制としては、市民生活部市民企画課が、人権施策の推進に係る調査、研究および企画に関すること、および人権擁護に関することを担当している。

## 第九節 国際交流

### 一、姉妹都市との交流

**モンテペロ市との交流** 昭和三十六（一九六一）年五月、アメリカ合衆国カルフォルニア州モンテペロ市と姉妹都市協定を締結し、交流している（モンテペロ市との交流開始の経緯については、『新修芦屋市史』本篇七九三頁以下に詳しい）。モンテペロ市との姉妹都市協定は、日本国内第三九番目の、比較的早い姉妹都市提携であり、同年の八月には、市民による「芦屋姉妹都市協会」が発足して交流にあたってきた。

さらに、昭和三十九年からは、学生親善使節の交換が始まった（毎年、高校生以上二名が、相互に約一か月

間滞在)。一八〇名以上の学生が、相互に訪問・滞在して友好を深めている(阪神・淡路大震災のあった平成七(一九九五)年は中止)。またこれとは別に、昭和六十三年から行なわれた市立芦屋高校の高校生を対象とした英語研修(平成五年からは中学生・高校生海外派遣事業となり、平成十三年まで実施)でもモンテペロ市をしば訪問したことも、市民レベルでの交流として重要であろう。加えて、姉妹都市協定締結から数えて節目の年(五年ごと)には「市民訪問団」を編成して市長・市議会議長などの訪問なども行なって市民の交流に努めており、近年では平成十八年に「市民訪問団」の訪問が相互に行なわれている。

このような人の交流に加えて、モンテペロ市には昭和四十七年に「アシヤパーク」が完成し、平成十五年には市庁舎内に「アシヤガーデン」が整備された。一方、本市には、昭和四十八年の岩ヶ平公園整備の際に、モンテペロ市花のバラ「ハーツ・デザイヤー」などの苗木が贈られ、「友情の鐘」、  
「友好の木(ニレ)」とともに、「モンテペロバラ園」として、広く市民に親しまれている(1・34)。

モンテペロ市はまた、平成七年の阪神・淡路大震災の際には、いち早く被災者へのお見舞い使節団を派遣してくれている。

**その他の都市との姉妹都市協定締結の試み** なお、モンテペロ市以外にも、中国広東省肇慶市ちやうけい、フランス共和国アルル市などと姉妹都市協定締結に向けた交渉や市民訪問団の派遣などが行なわれたこともあったが、相手方自



1-34 モンテペロバラ園

治体の合併や市長の交代により、姉妹都市協定締結までには至らなかった。

## 二、国際交流協会の設立

### 芦屋市国際交流協会

前述のように、モンテペロ市との姉妹都市協定締結を受けて昭和三十六（一九六一）年に設立されたのが、芦屋姉妹都市協会である。姉妹都市協会設立を伝える「広報あしや」（昭和三十六年八月五日号）によれば「市民と市民、団体と団体が親しく交わり、親善の実をあげることを目的として、市民が発起人となって設立されたものである。姉妹都市協会は、モンテペロ市との交流を中心とした国際交流を、市役所の担当部署と役割を分担してきた。

平成四（一九九二）年には、姉妹都市協会の活動をさらに発展させるために、市長によって「芦屋市国際交流推進懇話会」が設置され、本市における国際交流のあり方について検討し、具体的な国際化の推進についての方策を答申することを求めた。そしてその答申により、翌平成五年四月に姉妹都市協会を母体として設置されたのが、「芦屋市国際交流協会」（ACCA）である。芦屋市国際交流協会は、会長に井植敏三洋電機株式会社社長（当時）を迎え、理事一九名、監事二名を役員として発足した。

国際交流協会の会則には、芦屋市民と外国人との交流、国際協力、国際交流に関する諸活動を行ない、世界に開かれた地域社会づくりと国際社会の発展に寄与することが、その目的として掲げられている。モンテペロ市との姉妹都市交流に始まった本市の国際交流は、国際交流協会の設立により、さらに幅広い活動を行なうものに

なつた。また、平成二十年四月に、NPOとして法人格を取得している。

なお、国際交流協会の設立により、姉妹都市協会は平成五年五月に解散総会を開き、その活動と資産は国際交流協会に引き継がれることとなつた。

### 海技大学校との交流

西蔵町にある海技大学校は、昭和二十（一九四五）年に設立された、国土交通省所管の船員養成機関である。海技大学校は、平成二（一九九〇）年から、外国人船員養成も行なうこととなり、日本人と一緒に乗船し、また緊急時に使われる最小限の日本語を理解するために、船舶に関する専門科目だけでなく、研修科目として「日本語」および「日本事情」を教育している。

平成十年には、これらの科目の研修が芦屋市国際交流協会に委託され、国際交流協会の「研修生受入れ事業」（MTC研修生受入れ事業）として行なわれることとなつた。国際交流協会では、日本語教師養成のための教室を設け、市民が参加する形で日本語研修を行なっている。国際交流協会はさらに、市民との交流も考えた「音楽指導」や「市内見学」も実施し、日本に船員教育を受けに来た外国人学生との交流に努めている。