

解 説

第1編 「日本型福祉国家」と地方政治の展開

第1章 高度経済成長から低迷期の県行政

第1節 高度経済成長から低迷期の県総合計画

日本の高度経済成長は、1955年から61年までの前期、61年から63年の「転型期」と呼ばれる踊り場状態、1964、65年の「昭和40年不況」、そして66年から1973年第一次石油危機までの後期と、四半世紀近い歩みをたどった。この間、GDP成長率は、前半は年平均9%程度、後半には12、13%という状況であった。また、この時期は日本だけでなく、他の先進資本主義諸国も高度成長期であり、アラブ諸国からの安価な原油に依存しつつ、セブンシスターズ（世界七大石油資本）の支配のもとで重化学工業化が進められた時代であった。

こうした状況の中、日本でも都市化・工業化が著しく進展し、その結果「公害列島」と呼ばれるほど深刻な公害問題が各地で顕在化した（宮本憲一『戦後日本公害史論』岩波書店、2014年）。

このような時代において、日本は欧米から積極的に新技術を導入する一方、国内農産物の自給率は低下していった。また、アメリカを中心とするケネディ・ラウンドによって世界的に貿易自由化が進む中、日本では通産省などの「行政指導」によって慎重な対応を続けていた。

日本の高度経済成長を支えた要因は、労働力の農村から都市部への流入と、兼業労働力の利用にあった。また、東京、大阪の二大都市圏に経済活動を集中させ、石油タンカーの基地を太平洋ベルト地帯に置くことで、輸送コストの削減も図られた。金融面では、日本銀行が企業の過剰借入れ（オーバーボローイング）に対処する形で資金供給を行った。長期信用銀行である日本興業銀行・日本長期信用銀行、普通銀行である都市銀行・地方銀行、さらには信用金庫などが重層的に機能し、間接金融による安定した資金供給が実現されていた。

しかし、65年には「40年不況」が発生した。戦後最大の不況とされながらも、経済成長率は3%程度を維持していた。40年不況は、証券業界全体を揺るがし、山一証券も赤字となったが、当時の田中角栄大蔵大臣の発言により日本銀行による無制限・無担保の特別融資が行われた。

他方で、戦後の財閥解体によって3社に分断されていた三菱重工の合併（1964年）、同様に日本製鉄が分割されて誕生した八幡製鉄と富士製鉄の合併（新日本製鉄、70年）、また大阪商船と三井船舶の合併（大阪商船三井船舶、64年）など、貿易為替資本の自由化をにらんだ構造変化が生じていた。

当時の財政政策では、財政法第4条第1項ただし書きに基づき、建設国債はのぞき、税収不足による赤字補てんのための国債（特例国債）発行は原則として認められていなかったが、「昭和40年不況」時には例外的に赤字国債の発行が行われた。ただし、これは一時的な措置であり、再び赤字国債が発行されるのは、第一次石油危機後の1974・75年不況時となる。

この高度成長前期、静岡県では1960年12月の「所得倍增計画」を受け、61年2月に第6次総合開発計画（資料1）が策定された。本県の総合開発計画は、国土総合開発法の施行（1950年）を受けて、51年度を計画の初年度とする第1次の10か年計画が策定された。その後、補正、更新がなされ、57年には、60年までの第5次総合計画が公表された。第1次から第5次までの開発計画は、継続して電源開発と食糧増産を二大基軸としていたが、その役割を果たしたとして、第6次総合開発計画では、経済発展に伴う地域産業構造の変革、道路、鉄道、港湾、工業用排水等といった産業立地のための条件整備事業に重点が置かれた。高度成長が本格化する。また、1965年の第6次総合開発計画の中間検討を踏まえて、66年「第6次総合開発計画後期計画」としてとりまとめ、「ひずみの顕在化」に配慮するとともに、公害を回避しての都市型機械工業と無公害型化学工業の誘致を図ることとした（資料2）。69年3月、竹山祐太郎知事は第7次総合開発計画（資料3）を策定した。この計画は、「物質偏重から人間尊重へ」を基本理念とし、県民の創造力を高める、全県土の調和ある発展、県民の生活を守ることが基本目標とされた。

この時期には、公害問題は、騒音等の局地的問題から、大気汚染、水質汚濁などの広域にわたるものが増加し、法制度による規制強化の必要であるとする。そうした中、70年、富士川火力発電反対の市民運動の中で、富士市に革新市長が誕生すると、富士宮市、沼津市においても革新市長が誕生している。

相対的に生産性が低い農林水産業については、大規模な農業基盤整備事業の実施、生産性基盤の整備、流通機構の改善等による近代的経営への転換が強調される。工業の振興に当っては、産業公害の防除と県土の効率的利用に留意し、機械系、雑貨型

の都市型工業の伸長が期待できるとする。

続く第8次総合開発計画(資料4)の目標(スローガン)は「心の健康 明るい社会」。竹山知事は、人間とその心を尊重し、生活環境をよくしていこう」という計画だと序文で述べている。

本計画では、その策定の基本的立場として、1 人間の尊重、2 環境問題の重視、3 公共投資主導型の経済への移行、4 国際化への多面的な対応の4点を明確にしている。

こうした基本姿勢に立つ5つの計画部門が立てられている。すなわち、人間能力開発計画(人にはじまり人におわる)、生活環境整備計画(住みよさをつくる)、県民福祉向上計画(生きがいのある福祉社会を)、産業振興計画(豊かな暮らしの原動力)、交通・通信・エネルギー基盤整備計画(安全により早く安く)である。

県民福祉向上計画では、「福祉国家としての道をすすむわが国にとって、社会保険は基本的役割を果すものである。医療保障制度の確立、とくに老人医療の公費負担制度の実現や、年金制度を充実強化するため、国の施策と相まって積極的にすすめる。」と積極的に福祉型社会を展望する。

また、公害対策については、「環境保全を重視した工業開発」の項で、「今後の工業開発をはかるに当たっては、公害発生を排除し、環境保全に徹しなければならない。このため、既存工場の公害防止施設の完備をはじめ、工場適地への工場の誘導や、住宅地に混在する工場の移転を促進するほか、緑地をもった団地造成を積極的にすすめ、工場公園化をはかる。また、公害防止の観点からも、新規に誘致する工業の業種は、公害発生が少ない知識集約型工業を中心とする。」と打ち出している。交通・通信・エネルギー基盤整備計画では、総合的な交通基盤の整備、情報化時代に即応した通信網の拡充、エネルギー源の確保を掲げる。交通基盤としては、道路網、鉄道網、港湾整備に加え、総合開発計画として初めて「空港の検討」の項目が加わったことが特徴的である。なお、空港建設の経緯については、既刊『静岡県史』資料編29「近現代八(富士山静岡空港)」を参照されたい。

高まる電力需要への対応としては、自給度の向上による電力供給の安定的確保を目標としている。新清水火力発電所、浜岡原子力発電所、船明発電所の建設を対応計画として示している。

第2節 第一次臨時行政調査会の方向性、地域開発と県財政

1950年代半ばの地方財政は深刻な状況下にあった。54年度末の赤字団体は1194団体にのぼり、赤字額は699億円と見込まれた。静岡県財政も例外ではなく数億円の赤字が予想された。第23回臨時国会に提出された「地方財政再建促進特別措置法案」は地方財政再建を目的に、地方自治体の機能を制約し中央集権化を図るものであるとして、地方六団体が猛烈な反対運動を展開した。静岡県議会でも「地方財政の確立に関する意見書」が決議された。同法は大幅な修正の上、可決されたのである。職員の昇給延期や公共事業の抑制などが予想されたため、同法案に対する運動と財政に対する措置要望と合わせて折衝が行われた（資料5）。1959年度においても県財政の困難が予想されたが、健全財政を堅持しつつ、伊豆の災害復旧などへの巨額の経費を要したものの、3.5億円の剰余金（黒字）が見込まれた（資料6）。

1960年代に入ると、全国総合開発計画のもとに地域開発政策が積極的に展開することになる。池田内閣の下での所得倍増計画の一環でもあった。62年に第一次全国総合開発計画が策定されると、全国で新産業都市の指定をめぐる問題が顕在化し、誘致合戦が繰り広げられた。重化学コンビナートの誘致によって雇用を創出し、人口100万人都市をつくるものであった。15の新産業都市、6つの工業整備特別地域の21が指定された。その一方で、公害問題も深刻な事態を迎えていた。県議会では1961年9月定例会にて公害防止条例案が可決され、同年に公布された。この条例案をめぐるのは公害に関する定義が定かではなかったため、社会党案による提起以降、2年にわたる議論の末に可決されたものであった。公害除去の必要性については意見が一致したが、公害の定義や基準などは不確定要素が多いなどの課題が残された（資料7）。

こうしたなかで、63年に東駿河湾地区工業整備特別地域の指定を受けて、整備計画の策定が進められることとなった。62年には四大工業地帯に集中している工業及び人口の分散をはかり新産業都市建設促進のために、新産業都市建設促進法が制定公布された。指定を受けると国の公共事業が優先的に配分され、起債の優遇、誘致企業に対する不動産取得税や固定資産税の減免に対する補てん措置がなされることから、全国から指定をめぐる陳情が展開された。県では東駿河湾地区1本にしぼって働きかけが実施された。新産業都市の指定に関しては10か所程度（のちに15か所）にしぼられることとなり、東駿河湾地区は6つの工業整備特別地域の一つとして指定されることとなった。同地域のブロック内において市町村合併も計画されるに至った（資料8）。

東駿河湾地区の沼津、三島、清水町などの地域に石油コンビナート進出計画が進められる一方で、地元住民を中心に地元経済との連関や公害問題への関心が高まりをみせた。政府は四日市の数倍規模の石油化学コンビナートをつくる計画を示し、1961年に県は沼津市に東部開発事務所を設置したが、65年3月末には閉所されることとなった。

石油化学コンビナート誘致反対運動は、学習型住民運動の先駆けとも呼ばれた。四日市公害の教訓を生かすなど、300回にもものぼる共同学習が実施された。国立遺伝学研究所の研究者や地元の専門家らが行った事前の公害に関する科学的な実験結果は、現在でも高く評価されている。これに対抗して、政府も黒川調査団を派遣して初めて公害事前調査した。こうした状況下で、三島市、沼津市、清水町が相次いで、石油化学コンビナート進出反対を表明するに至り、各市町の長が反対の意を表明している。国主導で進められる全国総合開発計画に対して、地元から問題提起を行った功績は大きく、その後の国の政策にも少なからず影響を及ぼすこととなる(資料9)。

この時期には、政府による臨時行政調査会答申の実施に対する国と地方の攻防も続いていた。国と地方の事務配分や地方自治をめぐる、地方からの改革意見にもとづいて地方自治の確立を促進するよう、1964年12月に県議会において「臨時行政調査会答申の実施に関する意見書」提出が議決されている(資料10)。

1960年代は高度経済成長期と呼ばれているが、実際には60年代半ばに不況に陥った。県においても65年には不況対策が課題となった。県内企業倒産件数、負債額とともに、戦後最高を記録した(資料11)。66年度予算編成をめぐる、地域開発、道路整備などを強力に推進する方針が打ち出された(資料12)。同年の9月補正予算編成では、道路、港湾等の公共工事推進、工業用水などの拡大に向けた予算増額が実施された(資料13)。こうしたなかで、地方財政には巨額の財源不足による危機への対応が課題となった。当時は地方交付税率2.5%引き上げ、臨時特例交付金の交付、地方債の増額等の臨時応急措置により危機が回避されたが、地方財政の確立が急務となった。県は「地方財政の確立に関する意見書」(1966)を内閣総理大臣、大蔵大臣、自治大臣あてに提出している(資料14)。具体的には、特別事業債に対する適切な財政措置、国庫補助負担金の超過負担の解消、地方公務員の給与改定に対する国による財源措置の3項目であった。

1967年には、中部電力から浜岡町に浜岡原子力発電所建設の申し入れがあった。中部電力は、三重県芦浜原子力発電所を予定していたが、地元反対運動により暗礁に乗

り上げたため、浜岡町への協力要請が行われた。原発建設による冷却水のくみ上げや排水による漁業への影響も懸念された(資料15)。69年には公害研究所が設置された。石油化学コンビナート建設は地元の反対により阻止されたが、製紙業を中心とする岳南工業地帯をはじめ、浜松、沼津両市でも公害問題が社会問題化した。公害職種別、種別発生状況は表に示されるとおりである。さらに、浜岡原発建設に伴う公害問題も議論され始めた(資料16)。

また1969年1月1日には静岡市と安倍6か村の合併が行われた。この結果、市町村数は18市51町7村の計76市町村となった。安倍6か村の人口(1965年国勢調査)は約1.5万人であり、典型的な農山村地域である。市域の面積は4倍となり、全国2位の面積を有する人口約40万人の市となった。69年から74年までの建設計画5か年計画において、約20億円の事業が推進される見通しとされた(資料17)。

同年、上述の浜岡原子力発電所の建設条件付認可がなされた。榛南5沿岸漁協関係者らの反対に対して、補償や沿岸漁業振興などを条件に推進されていくことになる(資料18)。東名高速道路の全面開通が実施された時期でもあり、産業基盤を中心とした社会資本の充実政策が図られていく(資料19)。として示している。

第3節 高度経済成長期の自治体運営

「もはや「戦後」ではない」(1956年度『年次経済報告(経済白書)』結語)と言われた50年代半ばには、日本は、戦後経済復興を成し遂げ、全国各地で道路網の整備や工業開発、治山・治水事業などの大規模開発が進められていた。1960年7月に成立した池田勇人内閣は、経済優先を掲げて同年12月に「国民所得倍增計画」を閣議決定した。計画では、70年度の実質国民総生産を60年度の2倍とすることを目標として設定し、具体策として社会資本の充実、産業構造の重化学工業化、輸出の拡大、科学技術の振興などを掲げた。また、国民所得倍增計画に基づき「全国総合開発計画」(一全総)を62年10月に閣議決定した。一全総は、「地域間の均衡ある発展」をはかるため拠点開発方式をうたい、長期的かつ国民経済的視点にたった国土総合開発の方向性が示された。

こうした中、策定された第6次の総合開発計画では、行政組織の効率化、近代化についても検討がなされた(資料20、21)。

1962年には、行政の近代化を図るべく、副知事を委員長とする行政近代化推進委員

会が設けられ、また翌 63 年には行政の近代化と組織化改革を図るための行政考査室が総務部に設置された(資料 23～27)。資料 29 は、行政近代化推進委員会の設置後 5 年目に当る 1967 年の同委員会の報告書である。報告書では、行政改善に向けた取組として、りん議制度(ハンコ行政)の改革、ファイリング・システムの実施推進、浄書印刷事務の集中管理、事務事業の民間委託、電子計算機の導入等について、その必要性がまとめられている。なお、電子計算機導入については、資料 33 で導入の必要性や実例が詳細に報告されている。

一方で、高度経済成長期には、行政は地域において総合的に処理されることが必要とされながらも、広域的な大規模開発や、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った。道路法の改正(1964 年)や河川法(1964 年)の制定により一般国道と一級河川の行政権限が国へと引き上げられ、また地方建設局や地方農政局、地方通商産業局といった国の出先機関の強化が図られるなど、いわゆる「新中央集権化」と呼ばれる動きが生じた。これに対して、国の第 9 次地方制度調査会による「行政事務再配分に関する答申」(1963 年)などの提言が様々なされたほか、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った。静岡県でも、複雑・多用化する市町村行政に対応するため、広域行政ブロックを設定し、公立病院や消防、各種委員会等の共同設置について検討することとした(資料 28)。

また、「行政事務再配分に関する答申」は、行政は、「住民の意思を反映しながら、住民の批判と監視のもとで行われるべき」としているが、1963 年に制度化された「県政モニター」は、それを具現化するものであった(資料 22)。この県政モニターは、県庁職員、市町村職員、民間人からなる PRD(パブリック・リレーションズ・ディレクター)、広聴広報担当者を 1955 年に組織化したことに始まる。PRD は、県政は住民の意志によって決定されるべきものという基本に立ち、県民が県政に何を求めているかを的確につかみ、それを施策に組み入れる広聴活動の必要性から全国に先駆けて組織化されたものであった。この PRD 組織は、後の国政モニターの制度化(1962 年)の先例となったと高く評価されたが、「PRD」の名称がなじみにくいことから「県政モニター」と改称され、モニターの選出基準を明確にするとともに、広聴事案の事後措置を明確にするための「静岡県広聴事案処理要綱」(1963 年)も制定された。

一方、国の臨時行政調査会(第一次臨調)の「行政改革に関する意見」(1964 年)には、「今日の行政組織は最も大規模な組織となり、行政事務の性質からくる非能率性もあ

つて、現代の緊要な行政事務を能率的に処理する体制にないことが指摘され、国民の強い不満となつている。〔中略〕行政組織を近代化し、これを有効に管理して効果的な運営をはかることは、きわめて緊要な問題になっているといわなければならない。ところが実際は、民間企業において経営管理の改革が進行している環境のなかで、ひとり行政のみ管理の近代化が立ちおくれ、依然として古い制度と慣行の下で、事務だけがいたずらに複雑膨大化している現状である。〕と記されている。これと同趣旨の質問が、静岡県議会1968年11月定例会でなされている(資料30)。第7次静岡県総合開発計画策定にあたって、「私企業であると行政であるとを問わず、管理の要諦は革新にある。行政管理も経営管理も、絶えず時勢の変化に即応していかねばならない」と、アメリカのワシントン大学教授の言葉を引用し、県の機構改革をどのように進めるかをたずねる内容となっている。

なお、事務量増大による県庁舎の狭隘化とコンピューター時代、広域行政化に対応するため、1970年に東館が建設されている(資料68)。

第4節 地域組織、自治会、連合自治

本節では、1960～1970年代のコミュニティ政策、ボランティア政策について述べる。

ボランティア活動に対する政策としては、まず、社会福祉協議会に善意銀行が設置される。善意銀行とは、技術、労力、金品の預託を受け、助けを必要とする人とボランティアとの間をとりもつ制度である。1960年代初頭から全国の社会福祉協議会で設置が始まり、静岡県内でも1962年に先進的な市町の社会福祉協議会で設置が始まり、次第にその数を増していった。そして、1967年には、県社会福祉協議会に「静岡県善意銀行」が設置される(資料34)。

善意銀行は、ボランティア活動の拠点として成長していき、1968年には、全国社会福祉協議会に設置されたボランティア活動研究委員会より「ボランティア育成基本要項」が策定されるに及び、ボランティア活動が全国的に社協活動の中で大きく位置づけられることになった(資料35)。

その後、1975年には、全国社会福祉協議会に全国ボランティア活動振興センターが発足(資料41)、同年、国庫補助による市町村奉仕活動センターが発足し、従来の善意銀行の補強とボランティアセンター化が促進されることになった。このような流れのもと、静岡県では、1977年に県ボランティア協会が発足(資料42)、県社協には「ボランティ

「活動振興基金」が創設された(資料43)。また、ボランティア活動が行いやすいように、全社協では、この年に、ボランティア保険を開発し、県社協では、市町村社協を窓口として加入促進に努めた(資料44)。

一方、自治会町内会に関しては、戦後GHQから解散命令が出たこともあり、国は静観の姿勢を保っていた。国が積極的にコミュニティの問題について政策を打ち出すのは、1969年の国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告書『生活の場における人間性の回復』が出されて以降である(資料36)。それは、旧来の自治会等をそのまま回復するというよりは、新しい形のコミュニティを形成しようとするものであった。すなわち、当時の自治省では、1971年に、コミュニティ問題小委員会報告書を受ける形で、「コミュニティに関する対策要綱」を定め、各都道府県に通知した(資料37)。そこでは、全国におおよそ小学校区レベルに、モデル・コミュニティが指定された(第一次選定は全国で39箇所)。指定された地区では、コミュニティ計画の策定、コミュニティ・センターなどの集会施設、近隣・児童公園を中心に、コミュニティ施設の整備が進められた。また、財源的には、地方債の起債が認められた。さらに、静岡県に関しては、市、県営住宅の建設により新世帯が増加している清水市興津地区(昭和58年)、沼津市に隣接する交通至便の地域で、住宅造成、工場進出等にともない人口増加している清水町柿田長沢地区(昭和59年)、交通網の発達により、浜松市の通勤圏となり、昭和40年代より住宅化が進展し、大幅な人口増加地区である豊田町南地区(昭和60年)が指定された。

静岡県では、1971年に焼津市東部地区が最初に選定地区となった(資料38)。県では、この動きを受ける形で、第8次静岡県総合開発計画(1972年)で人間性回復の場として、コミュニティ(近隣社会)の建設を検討すべきことがうたわれた(資料39)。次いで、1977年の静岡県総合計画では、コミュニティ(近隣社会)の建設を進めることが明記された(資料40)。さらに、同年には、有識者で組織した「静岡県コミュニティ研究会」が設けられて検討が進められた(資料45)。さらに、1979年には、民間レベルの組織である「静岡県コミュニティづくり推進協議会」が発足した(資料47)。

そして、1979年には、住民自身の手で地域の具体的課題を確め、地域の課題の一つひとつについて住民相互で原因と解決の方法を検討し、話しあいを通じて具体的な改善策について合意をつくりあげていく県民会議が発足した。

第5節 高度経済成長に対応した都市計画関係制度の整備

第2次世界大戦からの復興を経て、国は1960年の所得倍增計画に基づき、1962年全国総合開発計画などを定め、道路・港湾・鉄道などの産業基盤を整備して急速な産業発展を図った。一方で、都市部への人口集中や環境問題、交通マヒ、都市のスプロール化（無秩序な拡大）など「都市問題」が顕在化したので、1968年に改定された新法として都市計画法を定め、都市計画行政を本格化させた。

資料48は、前述の都市計画法施行前の景観保全のための風致地区規則資料である。風致地区制度は「旧都市計画法」（1919年）を根拠法とし、緑地・景観についての地域制に関する最も古い制度の1つで、国の権限下にあり、特に観光資源や歴史・文化資源の保護が主目的であり、地区の進むべき方向性を示した。静岡県では1933年4月13日の静岡市・清水市での風致地区指定を皮切りに、戦前期に33地区が指定された。

戦後、法律上は国に権限があるものの、実質的には県と市町村主導による風致地区管理が行われるようになった。静岡県は風致地区取締規則（1948年）などを施行した。そして1950年代より経済復興・発展で開発がブームとなり、風致地区制度の指定・運用はさらに重要となったが、本資料の規則・手続はそれを引き継ぎ、県風致地区行政の根幹をなすものであった。

高度経済成長期は旅客輸送もさることながら、特に貨物輸送量の増加、高速輸送に対応するため、自動車専用道路の建設が計画された。日本の高速道路建設の歴史は、名神、東名高速道路に始まる。国の東京・神戸間自動車道路計画は戦前より構想がたてられていたが、1954年に政府が計画を取りまとめ、その計画実現の一環として名古屋・神戸間計画のために、政府は1956年5月にアメリカ合衆国よりワトキンス調査団を招いた。ワトキンスが「日本の道路は信じがたいほど悪い」と述べたことは非常に有名である。東京・名古屋間建設の根拠となる法律制定時に、中央道案と東海道案で関係者の激的な誘致活動が繰り広げられた。いかに競争相手にも配慮しつつ静岡県にも利する決定へ持ち込んだかを知ることのできる資料である（資料49）。

法律制定運動の結果、中央道とは別に「東海道幹線自動車国道建設法」が制定され（1960年）、東名高速道路（通称）の建設が1962～1968年度の7か年継続事業で施行されることになった。資料50は、静岡～豊川間ルートのうち、県内で最も論争となった焼津・天竜川間の決定について、建設省案、静岡県案、そして建設大臣の現地視察

を経て、最終案に決定した過程の概要がわかる資料である。

東名高速道路は、1969年に全線開通した。建設は日本道路公団が担当し、ドイツのクロソイド曲線の道路カーブや最新の土木技術が結集された。県内では、軟弱地盤と景観に配慮しなければならない浜名湖に架けられた大橋、赤石山脈の南端が海岸に迫る場所に位置し工事中に大湧水に襲われた日本坂トンネル、箱根山など急峻な山岳地域を通る御殿場・大井松田間など、工事は困難を極めた。

資料51は、静岡市と清水市にまたがる土地区画整理事業についての資料である。土地区画整理事業は、1899年の耕地法を準用した宅地開発の実績を踏まえ、1919年制定の都市計画法で制度化され、第2次大戦直後に静岡市・浜松市などで戦災復興としても区画整理事業が活用された。本制度は不規則な土地を換地方式という方法で規則的な市街地に変換し、同時に公共用地を確保して、快適な市街地にすることを目的とした、都市計画でも最も重要な面的で総合的な開発方法である。本事業は静岡市と清水市にまたがる草薙地区で2市の協力の下、1963年9月（計画決定）から県事業として行われた。この事業は、戦災復興事業を除くと県内で最も早期に大規模に実施された区画整理事業の1つで、時は高度経済成長期の真っ只中、市街地化が急速に進行中の静岡・清水の両市の境界部にあり、好適な住宅地とともに副都心としての発展が期待されて立案されたものである。

事業では、公共用地の確保のために土地の各筆（土地登記の単位）は減歩されて、それぞれ元の位置か、その附近に換地される。土地の実際によって、合併換地、分割換地、飛換地がなされる。その所有土地面積が減る割合を減歩率というが、本事業では公共用地捻出のための公共減歩率は18.98%、保留地（事業実施へ土地所有者が費用負担するための土地）合算減歩率は21.84%と計画された（資料52）。

しかし、区画整理事業は土地所有者・住民にとって様々な負担の大きい事業で、しばしば反対運動が起こった。草薙地区でも、長い事業期間、減歩率、換地される場所、個人の住宅・生活に係わる実際の費用負担、事業中の生活などへの不安で、強い反対運動が起こっている（資料53）。

その後の動きを伝えるのが資料54である。開始直後から中断していた事業について、地元の対策協議会、（静岡県静清土地）区画整理審議会、事業区域内町内会長らが集まって協議し、事業実施の確認、事業実施の順序、今後の課題調整などに合意したという報道である。それでも1965年5月の事業認可後、換地処分公告を終えたのは1993年

8月で長い年月を要し、最終的な合算減歩率は18.2%となった。第1編第4章第3節の資料176にあるように後の区画整理事業では様々な工夫がされ、換地先での地権者によるまちづくり協議会制度も取り入れられるようになった。

第6節 国民皆保険・皆年金と社会保障各種制度の充実

社会保障において、1960年代は、現在につながる各種制度が一通り整い、社会の中に定着してゆく時期である。中でも、1961年の国民皆保険・皆年金体制の確立はとりわけ重要な意味を持っていた。

第6次静岡県総合開発計画書(1961年)は、「社会福祉計画」を社会福祉施策と労働施策とに大別した上で、前者をさらに、社会保険、低所得者対策、狭義の社会福祉として、当時の静岡県内の制度の現況・現状分析や今後の展開を示している。まず、資料55は静岡県内の国民年金の状況を示したものである。拠出制の国民年金制度が1959年に創設されたが、この拠出制の年金を受給できない者について支給された福祉年金の支給状況(Ⅷ-1表)と、拠出制年金の発足当初の制度への適用状況およびその後の見通し(Ⅷ-3表、Ⅷ-4表)である。

続いて、資料56は、皆保険の要となる国民健康保険について、静岡県内の適用状況を示した資料である(Ⅷ-5表、Ⅷ-10表)。このように順調に皆保険体制が整えられていく一方で、医療機関の整備はなお課題を残していた。資料57は、静岡県内の無医地区を示したもので、多くの無医地区が依然として存在していたことがわかる。資料58は、静岡県の医療状況に関する資料である。静岡県の医療水準として、医師数や医療提供施設の整備状況などの検討を行っている。ここでは静岡県の医師数につき人口に対する密度が低いこと(全国40位)、病床数についても他都道府県と比べて少ないこと(全国45位)などが指摘されている。そしてその原因として、人口密度や医学部の不存在という点からも検討を加えているが有力な手掛かりはなく、「非常に複雑な総合的なファクター」による、とされている。

次に、資料59は、低所得者対策、特に生活保護の状況に関するものとなっている。当時の状況として、県下の生活保護適用者が減少傾向を示していることや保護率が全国最低であることなどが指摘されていることとあわせて、「治療的施策から予防的施策」に重点が置かれるべき段階などと指摘されている点も注目される。

資料60は狭義の社会福祉の中で、身体障害者及び精神薄弱者福祉計画についての

資料となっている。ちょうど1960年に精神薄弱者福祉法（現在の知的障害者福祉法）が施行されたが、当時は精神薄弱者（知的障害者）への支援が立ち遅れていた一端を示している。資料61は児童福祉と母子福祉に関する資料である。児童福祉施策は戦後の社会保障関係施策では最も早くに着手されるものの一つであり、当初は戦災孤児等への対応を主としていた。しかし、1960年代に入ると児童福祉については、児童の「健全育成」に重点が移行することとなる。また、資料には母子世帯の状況についてもその一端が示されている。なお、1962年には、いわゆる生別母子世帯への対応として児童扶養手当が導入されるが、当該資料にはその点は反映されていない。次に、資料62は高齢者福祉に関するものである。高齢者の所得保障や医療と分けて扱われているものの、他の福祉領域の施策と比べても明らかに内容が少ない。現在の高齢者福祉の扱いとの違いという点でも、時代状況を反映したものと言えるのであろう。なお、1963年には老人福祉法が制定、施行されることとなる。

資料63は県下の精神保健福祉に関する資料である。見出しにもあるように、当時は、精神障害者への対応は、衛生行政として位置づけられており、他の障害者とは区別されて扱われている。また、優生保護対策として、優生保護法（現在の母体保護法）に基づき遺伝性疾患罹患者に対して積極的な優生手術を行う、とされている点も指摘しておかねばならない。

第7節 高度経済成長期の自治体財政（1960年代）

1961年に策定された第6次総合開発計画に沿って県政が推進されていく。京浜と阪神の2大経済圏を結ぶ輸送幹線動脈の中間に位置する県では、産業基盤の整備をはじめ、住宅、都市計画、上下水道、病院、学校などの生活基盤の整備の進められていくことになる。64年の県内生産所得額は6,652億円で、59年の1.8倍に拡大し、成長率は13%と国全体の成長率9%大きく上回った。県民一人当たり所得も数年間に倍増したが、これらは国の所得倍増計画によるものであった。高度経済成長から安定成長への移行に伴い、開発目標も地域間格差是正が重要視されるようになった。

1964年からは第6次総合開発計画後期計画に入る。前期計画と同様、後期計画においても、工業化を軸とした県民所得の向上を基本的な課題とし、重化学工業化を43.5%から58%に高め、工業分布の東中西部均衡ある配置をすることなどを目標に、計画実現のための経費を7002億円（交通・通信関係2,824億円、社会開発関係2,272

億円、経済開発関係 1,582 億円、国土保全関係 324 億円) と見込み、予算規模は 2,500 億円となった(資料 64)。

県財政は、県内インフラ整備を中心に大型予算が組まれるなど拡大していくことになるが、1968 年度予算編成にあたっては、国の政策との関係、地方財政計画、とくに地方交付税との関係や国庫補助金の超過負担などが問題となった。財政問題に対する県議会での質疑関係資料によると、国の予算編成において財政硬直化の原因に地方財政が掲げられ、地方交付税率の引き下げが実施された。また、住民税減税が実施される一方、地方道路の目的財源に充てるために自動車取得税が創設された。国庫補助事業の超過負担問題なども問題視された。地方財政計画の対前年度伸び率(約 20%) に比べて、県予算(18%) の伸び率が低いこと、その原因として、法人事業税の伸び率が低いことも課題として挙げられた(資料 65)。

国の住宅建設5か年計画(1966～1970 年度)に即して、県の住宅建設5か年計画(資料 66)が実施された。この計画は、県下の住宅不足数5万5千戸、新規需要見込み16万8千戸を加えた22万3千戸の住宅建設が必要であるとして、公営、公庫、公団住宅など公的資金による住宅6万7千戸、民間による住宅15万戸の建設を目標として、県民1世帯1住宅の実現を図ることを目標に掲げた。この計画に対しては、公営住宅建設についての国庫補助金の超過負担が多いこと、民間自力建設への依存度が高いことなどが課題となった。

当時、国庫補助金超過負担問題にみられるように、産業基盤整備に比べると、生活基盤整備の地方負担が重く、そのことが生活基盤整備を遅らせ、都市問題を深刻化させる原因となっていた。それに加えて、高度経済成長期には大都市化、重化学工業化による都市部への産業と人口の集中が加速化される一方で、農山村地域を含む町村においては、過疎問題が深刻化した。1968年2月に小笠町長が特別交付税についての陳情書を提出したのに続いて、県町村会長が臨時地方特別交付金の増額交付についての陳情書や弱小町村に対する交付税率引き上げ等特別措置についての要望も提起されている。

1969年度の県議会の決算委員会においては、県一般会計では歳入決算額約942億円、歳出決算額915億円となり、事業繰り越しに充当すべき財源を除くと約17億円の黒字となっているものの、国庫補助事業の県の超過負担は約7億円にものぼっていることが明らかにされている。特別会計においては、中小企業近代化資金特別会計におい

て、貸付金の未償還額が1億2千余万円となっており、母子福祉資金貸付金も未償還であること、企業会計については県立病院事業に対する一般会計からの繰り入れがなされているものの、単年度で欠損金を生じていることなどが示された。高度経済成長期において、産業基盤を中心とした社会資本充実政策が進められる一方で、生活基盤整備や社会福祉の遅れから、公営病院事業など社会サービス見直しや、中小企業や福祉受給者への厳しい対応がなされる状況が浮き彫りとなった（資料 67）。

第2章 経済停滞下県組織のリストラ的合理化

第1節 低成長期の総合計画―「静岡県総合計画」

第一次石油危機（1973年）以降の日本の経済成長は、年率10%以上の経済成長から一転して低迷し、74年には戦後初のマイナス成長を記録した。それまでの高度成長を前提とした経済計画の設定が困難になったのである。その原因の一つは石油エネルギーに依存し、石油化学コンビナートを柱とする地域開発政策を基本としていたことにある。同じ時期、資源の有限性が指摘され、「成長の限界」が問題視された「ローマ・クラブレポート」が発表されたのも72年のことであった。

当時の日本は、まだ高度成長を追求する「列島改造計画」（72年6月）を掲げる田中角栄政権（72年7月～74年12月）の登場で、沸き立っていたと言える。また、田中政権は、“新たなクリーンなエネルギー”として原子力エネルギーを推進し、電源開発促進税法、電源開発促進対策特別会計法、発電用施設周辺地域整備法のいわゆる電源三法（1974年）による原子力発電所の全国的な設置も目指した。こうした中、「静岡県総合計画」が、第8次の総合計画期間中である1977年2月に策定された（資料 68）。この総合計画査定の背景として、総論では、経済の高度成長から「減速経済」への移行、日常生活の利便性向上の反面での公害や災害の発生、物質的な豊かさから“うるおい”や“やすらぎ”など精神的な豊かさ追求への価値観の転換などを指摘している。1975年、通産官僚であった堺屋太一が、中東諸国からの石油が断たれた時の日本社会への影響を描いた『油断!』（日本経済新聞社 1975年）がベストセラーとなった。実際には、第4次中東戦争によるアラブ諸国の石油輸出規制は、武器輸出三原則（1976年～2014年）を採る日本には適用されず、堺屋が想定した状況には至らなかった。とはいえ、原油価格の高騰は避けられず、日本経済はマイナス成長に追い込まれた。

第2節 低成長期の県財政

1970年代はドル・ショックやオイルショックを経て、低成長期に入ることになる。1970年度一般会計予算審議においては、法人税収は15%増の見込みが示されるなど、税収増を背景に県予算規模は拡大傾向にあった。高度経済成長期から拡大した公共事業においても、起債との関係が課題となった。港湾施設整備の一環である、内陸コンテナ基地建設費については、全額が、運輸省の起債承認の見通しであることも議論となった。つまり、港湾開発において、全額起債、すなわち、後年度に負担を繰り延べる方式がとられたのである。特別会計においては、中小企業への貸付金や、病院会計における公営病院の高成長基準を超える部分に関する超過負担問題も課題として議論された。工業用水に関する地域開発の先行投資は、国から補助を受ける際の利用料金の制限などがあり、赤字のままになっている点なども指摘された（資料69）。

一方、高度経済成長期に計画された建設事業が次々に完成する。そのひとつが1970年の県庁東館の落成である。地下1階、地上18階の建物で、建設工事費22億円、総事業費約23億円、財源内訳は、国庫支出金610万円、県債11億円、財産収入約1億円、積立金約9億円となり、起債充当率は50%であった。日建設計（株）に設計が委託され、主体工事は清水建設（株）の請負で進められた（資料70）。

高度経済成長期には全国的に公害問題が深刻化したが、そのなかでも、田子の浦港のヘドロは県内で最も大きな被害をもたらし、70年代以降も引き続き、「県政上の重大問題」とみられるに至った。田子の浦港の背後地である岳南工業地帯すなわち富士市及び富士宮市などには、大小千百の工場や事業場があり、特に紙・パルプ・紙加工品製造の企業が集中する「紙の都」と呼ばれる地域が広がっている。排水量は1日約200万トン、このなかに含まれる浮遊物質は日量約970トンであり、このうち910トンが紙・パルプなどの工場から排出された。それがヘドロとなり、堆積したのである。駿河湾一帯のシラス、サクラエビ、養殖漁業等に被害を及ぼし、硫化水素ガス発生による地域住民への健康被害が問題となった。岳南排水路は県が1951年から1969年までに約30億円を投じて建設したものだが、駿河湾への排水をめぐることは反対運動も起こった。この時期の県議会は「公害県会」とも呼ばれ、「田子の浦港のヘドロ公害処理に関する決議」が行われた。岳南末端処理場が建設費80億円、国、県、富士市及び富士宮市及び企業の4者、4分の1負担で建設する計画が立てられつつあった（資料71）。

1971年には、深刻化する公害問題を背景に、公害防止条例の改正が行われた。国

でも1971年は「公害国会」とも呼ばれ、公害関係の法律が一挙につくられた時期でもあった。県においても、画期的な条例案が提起されることとなった。つまり、従前の条例が、公害の定義が不明確であったこと、公害の発生源に対する常時規制力が弱いことなどの問題に対応したものであった。従前の条例では、目的が「公害を防止して、県民の福祉をはかる」とされていたが、新条例では「公害の発生を防止し、もって県民の健康を保護するとともに、自然環境を保全すること」と定められ、公害を「知事が認めた」ものから、「事業活動その他の活動に伴って生ずる相当範囲にわたる大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下及び悪臭によって人の健康又は生活環境にかかる被害を生ずることをいう」と具体的に定義し、事業者、県、市町村、県民それぞれの責任を明確化した。公害防止センターの開所式も挙行された。大気汚染を監視する移動測定車など6,250万円、機器整備費3,000万円などの費用が充当され、公害監視体制の基礎が確立された(資料72)。

国庫補助金をめぐる問題も顕在化した。都市化、重化学工業化に伴う都市部への人口集中と核家族化によって、保育所のニーズが拡大したが、保育所国庫補助金においては、大阪府摂津訴訟に象徴されるように、地方の超過負担が社会問題となっていた。1972年には、県において保育所国庫補助金の増加に対する意見書が国に対して提出されている(資料73)。同年には、健康被害救済費補助金等に対しても、国の基準の低さが浮き彫りとなった。県議会では、富士地区、清水地区の大気汚染防止対策について、重油硫黄分の絶対量を削減するべきであるとの見解が示された。負荷量の8割を占める大手企業に対して、硫黄分2.0%から1.7%への切りかえを指導するなど、硫黄酸化物の排出規制が強化された。公害にかかる健康被害に関する特別措置法が適用された富士市への健康被害救済費補助金に関しては、富士市が独自で指定地域外での救済対策実施に対して、国に対し、指定地域の拡大を働きかけていくことなどが争点となった(資料74)。

1970年代半ばの県財政は、国に対して超過負担の解消をはじめ、適正な地方財源対策の要請とともに、事業の見直し、受益者の適正な負担、自主財源の確保などが検討課題となった。1975年度予算提案の知事説明では、既定の事業についての精査と重点効率化、県民の生命、生活、健康に直結する事業は配慮、公共事業については事業内容を精査し災害関連や生活関連などに重点化、使用料、手数料などの見直し、港湾使用料などの改正と負担の適正化を基本の進めることとされた。5つの重点施策は

災害復旧、県民生活の安定、教育の充実、農林水産業と中小企業の自立と信仰、県行政の計画的推進と近代化であった。自然保護、公害防止、生活環境、都市環境などのため、組織の再編整備を行うこととされた（資料75）。

1975年度予算において、法人事業税と法人住民税のいわゆる法人二税が前年度比マイナス10.7%の大幅な減収となった。歳入欠陥は280億円にのぼった（資料76）。地方財政危機が叫ばれるようになり、法人県民税の超過課税条例案について、議論がなされた。（資料77）

条例案の内容は資本金1億円以上、または法人税額4百万円以上の法人に対し、標準税率を限度いっぱいまで引き上げようとするもので、5年間の時限措置であった。議会では、企業側からは法人に重課することに対する反対の意が表されている旨の質問が出されたが、知事からは、個人県民税に重課すれば大衆課税になるため、47都道府県で個人県民税の超過課税を検討している自治体が皆無であること、事業税が企業の事業活動を行うに当たって課される応益負担であるのに対して、赤字企業は法人事業税を負担していないなどの不合理が生じていること、外形標準課税については国の税制調査会等でも審議の課題の一つとなっていることなどの説明がなされた。ちなみに、法人事業税の外形標準課税が実施されるのは2000年以降のことである。

地方財政危機への対応の一環として、1977年には、中央病院、養心荘、富士見病院の県立3病院の統合問題が課題となった。高度医療を受け持つよう近代化を図り、県民医療体制の再編成を行う構想と説明されたが、議会では、採算性を重視することから生まれた構想ではないか、子ども病院開院で8億3千万円の赤字となり、病院会計の赤字が増大しており、病院会計の赤字を一部貸付金として圧力をかけ、独立採算を強要しているのではないかと懸念が示された。知事との間では県立病院の役割をめぐる議論が交わされた（資料79）。

1979年度から法人事業税の超過課税が実施されたが、これは1976年度から実施された法人県民税の超過課税に次ぐものであった。この超過課税は、地震防災施設等緊急整備事業の財政需要に充てるべく、県税賦課徴収条例の一部改正条例案が、全員一致で可決されたものである。同時に、大規模地震対策特別措置法に基づき、79年8月、県内全市町村が「地震防災対策強化地域」として指定された。指定されたのは、静岡県内全市町村を含む6県170市町村に及ぶものであった。さらに同年9月に、国の「地震防災基本計画」が決定され、特別措置法の施行後初めての地震総合防災訓練

が実施された。法人事業税の超過課税の財源で県内の地震対策が実施されていくことになる(資料 80)。

第3節 低成長下の行政改革

1950年代後半から70年代前半にかけて、わが国は空前の高度経済成長を経験したが、急速な経済成長は、一方で公害や交通問題、過疎・過密の進行など、おおきな「ひずみ」も生み出した。こうした「ひずみ」は住民運動を頻発させ、住民の身近な行政主体として各自治体は対応をせまられることとなった。

とりわけ公害問題は、1956年5月に水俣病が公式に確認されて以来、第二水俣病、四日市ぜんそく、イタイイタイ病の四大公害病に代表される産業公害が各地で多発した。静岡県でも、高度経済成長とともに工業都市としての発展を遂げてきた富士市で、製紙業を起因とする大気汚染や水質汚濁、悪臭の問題が発生し、1970年にはヘドロ問題として全国的に注目を集めた。

こうした公害問題への対応をめぐって県議会でも多くの質問がなされている(資料 81、82、83)。静岡県でも、1961年10月に公害防止条例を制定(65年3月一部改正)しているが、公害発生未然防止指導を柱とするものであった。そのため、1971年3月に新しい公害防止条例を制定し、工場の新増設にあたっての事前協議をはじめとする規制措置、環境基準の設定、地域公害防止計画の策定等が盛り込まれた。また、公害対策を総合的に処理するため、副知事を会長とする公害対策会議を1970年7月に設置した。組織面では、1971年4月に公害研究所を改組して公害防止センターを新設し、公害課職員を7人増員して27人とし、公害防止センター職員も31人増員(うち一人は衛生研究所兼務)して36人とするなど、公害問題への行政組織の拡充強化を図っている。

一方、高度経済成長にも次第に陰りが見え始めてきた。1971年8月の米国ニクソン大統領のドル防衛政策により固定相場制は終わり、円高による不況が懸念された。しかし、72年の田中角栄内閣は、「日本列島改造論」による公共投資を中心とする73年度大型予算を編成したため景気は拡大したものの、景気過熱の様相を呈し、列島改造による土地投機も重なって物価は高騰した。さらに、73年10月には第4次中東戦争勃発を契機とする第1次オイルショックが発生し、トイレットペーパーや洗剤といった生活関連物資が不足、狂乱物価と呼ばれる物価高騰を招いた。74年には、実質成長率が戦後初めてマイナスを記録することとなった。各地方自治体の財政も厳しくなり、さまざま

まな財政改革が行われることとなった。

こうした状況の中で1974年7月に誕生した山本敬三郎知事は、翌75年4月に「自然保獲、生活環境整備に関する県民の要望が増大するなどの行政需要の変化に効率的に対応」する機構改革を行った(資料84)。企画調整部に代わって生活環境部を設け、生活環境行政を一元的に推進させることとした。自然公園事務や鳥獣保護等を所管する自然保護課を新設、公害課を大気保全課と水質保全課に分割する等、行政需要の変化に対応する組織改編を行った。

また、地方財政が厳しくなる中での県行政の在り方について、県議会では、山本知事が設置した県庁職員による行財政対策委員会のあり方や民生事務所の新設等について(資料85)、財政硬直下での行財政対策委員会の成果、行政改革への知事の基本的考え方が問われている(資料87)。

そうした中、1976年8月、地震予知連絡会で発表された「東海地方でマグニチュード8クラスの大地震が、いつ起きても不思議ではない」という東海地震説は、静岡県民に大きな衝撃を与えた。同年9月以降の県議会定例会でも、東海地震説に関する質問が相次いだ(資料86)。県は、10月1日に消防防災課に地震対策班を設置して、予知資料の収集、地震対策の再検討等を進めることとした。

一方、78年7月、神奈川県主催で「第1回地方の時代シンポジウム」が開催され、政治や行財政システムを委任型集権制から参加型分権制へと転換するとともに、生活様式や価値観の変革を含む新しい社会システムを追求する「地方の時代」が提唱された。また、大平正芳首相の「田園都市構想」も中央集権的な体制を改め、地方分権を押し進める地域主義の考え方に沿ったものと言える。

社会・経済状況が大きく変化し、県民の要請も高度化、多様化、複雑化する中で、地方の時代、地方分権に関する県議会での議論も確認できる。(資料92、93、95)。

また、地方の時代に対応するための機構改革も必要となった。地域振興センター構想(資料89、91、94、96)や総合事務所化構想(資料97)はその例である。

地域振興センターは、1980年代は「地方の時代」、「地域の時代」であるとの考えから、「従来のタテ割りの出先機関による事務・事業の執行を振興センターの下に総合調整させ、県行政の総合化を図るとともに、市町村との連携をより密接化させ、かつ、地域活動の拠点としてのコミュニティの育成化に力を注がんとしたものである」(資料94)。1978年度に伊豆振興センターを先行設置し、翌年に熱海、東部、富士、中部、志太

榛原、中遠、西部振興センターを設置し、知事公室長所管としたものである。資料 96 は、県下 8 地域に振興センターが設置されて 1 年が経過した 80 年 4 月にその歩みをまとめたものである。それによれば、地方の時代を形作る上で、「地域住民がみずから意識改革を図り、基礎的な自治体である市町村またはコミュニティ等の場におきまして、自主性、自立性のある参加によって住民自治を確立していくことにある」（資料 95）が重要であり、振興センターはその実現のためのハード・ソフト面の助成、支援を行っている。また、1978 年の「大規模地震対策特別措置法」に基づく地震防災対策強化地域に県下全域が指定されてことを受け、自主防災組織の育成や市町村が行う地震防災事業への助成に加え、自主防災組織におけるリーダー研修会を振興センターが中心となって開催するなど、地方の時代における地域づくりに取り組んだ状況が見て取れる。

また、県と市町村との関係では、権限委譲も議論されている（資料 93）。市町村の自治権の拡大、行政の簡素化、合理化および住民への行政サービスの向上を図るため、知事がもつ許認可事務のうちから、鳥獣の飼養許可など、より住民に身近な市町村長において処理することが望ましい 139 件の権限を 1981 年までに委譲している。

一方で、1979 年度に「オータムレビュー」と称する県行財政の総点検、事務・事業の見直しを実施し、1980 年度当初予算に反映させた（資料 93）。オータムレビューは、国が 1979 年 5 月から「サマーレビュー」と称して予算の見直し作業を行ったことを受けたものである。オータムレビューは、昭和 50 年度に設置した県行財政対策委員会を改正し、実施した。効果が薄い事業はもとより、国からの委任事務で県費が持出しとなっている超過負担事業、市町村に県費を上乗せしている付け増し事業、使用量、手数料でまかないきれない事業などについて検討を行った。結果、検討事業 3,097 事業のうち、1,133 事業が見直しを要する事業とされ、改善額は 97 億 4,500 万円となった。

また、行政の近代化を図るため、1960 年代半ばから地方公共団体において電子計算機の導入が進められたが、財政悪化が深刻化した 1970 年代後半には事務処理の合理化から効率的な電子計算機等の導入が積極的に推し進められた。資料 88 は、1978 年 4 月 1 日現在の県内市町村における電算機の利用状況をまとめたものである。これによれば、当時の県内 75 市町村のうち、電算機を利用しているのは 71 市町村で、全国の市町村での利用が 78.6% に対してかなり高率であった。

第 4 節 環境保全に方向転換した都市計画制度

1970年代は、経済成長を支える国の高速交通体系の建設とともに、住民生活を効率的に快適に支える生活基盤の整備が都市計画として進められた。特に無秩序な都市拡大を防止するために都市地域に、優先的に市街地化を図る「市街化区域」と、スプロールから区域をまもり市街地化を抑制する「市街化調整区域」に区域区分（線引き）する制度が導入された。そして、市街化調整区域での建築や開発行為に対し、開発許可制度が導入されて無秩序な開発が抑制されることとなった。またその後、時代とともに、都市計画の決定権限が、国から都道府県、都道府県から市町村へと移譲され、より地域の実情に合わせたまちづくりが進められることとなった。

資料 98 は 1968 年制定の「都市計画法」の施行に合わせて、静岡県で実施する区域区分制度を説明し、最初に静岡市・清水市で市街化区域・調整区域の線引き作業を行い、県知事が所定の手続きを経て決定し公示したことを報じた貴重な資料である。

市街化区域と市街化調整区域の指定は、土地所有者やそこで生活している住民に大きな影響をもたらす。資料 99 は市広報誌を通じた御殿場市の説明で、数度にわたって丁寧に、市民へどう説明されたかを知る貴重な一例である。両区域では開発と建築の 2 つの行為がそれぞれ制限され、禁止されたり許可が必要となる。なお区域指定前から調整区域内の土地の所有権、借地権をもつ人の開発・建築行為を許可する届出制度が定められ、さらに 1970 年の議員立法による改正で、調整区域内の（既存）宅地について救済が図られた。なお、既存宅地制度には建築行為者、建築物の用途、行為の内容に規制がなかったため、後述の 2000 年施行の都市計画法（第 2 編第 3 章第 6 節資料 439）にあるように廃止された。

1960 年代より都市計画法などで規制しきれない土地開発に関して、多くの地方自治体の実情を踏まえて指導要綱を定め行政指導を行うようになったが、必ずしも法令の根拠をもたず、また条例でもないため法的拘束力はなく、指導に反した行為には公表して歯止めをかけようとする手法であった。このような行政を一般に「要綱行政」と称しているが、行政課題の対処のために行政の新しい運営の方法として注目されている。

静岡県では、国の 1974 年制定の国土利用計画法により、県土地利用対策委員会を改組して土地利用に対する規制、行政指導を図るとともに、市町村土地利用対策委員会の設置を推奨し、総説、土地利用の現状と見通し、土地利用構想図・主要施策の提示などから構成される県土地利用構想を定めた。そして県は、一般の宅地だけでなく、盛んに計画・建設されているゴルフ場、別荘地などを実行ある形で規制すべく初めて制

定した要綱が資料100である。

江戸期の城下町・宿場町に近代期の鉄道や道路を整備したまちづくりは第2次大戦後の復興と急速な発展で、旧来の市街地では機能不全に陥ってきた。一方、明治期の東海道本線敷設時には市街地のはずれにあった静岡駅、浜松駅も発展につれて中心部に位置するようになった。その結果、国鉄東海道本線が市街地中央を東西に走って市街地を南北に分断し、踏切による交通渋滞を引き起こしていた。国鉄静岡駅地区では、その抜本的対策として、“連続立体方式”による鉄道高架化事業と駅周辺の都市計画道路の整備や後年には本格的な再開発事業などを行って、県都としての面目を一新させた。資料101はその貴重な事業資料である。なお静岡貨物駅の移転事業も1967年から行われ、その跡地で東静岡地区新都市拠点整備開発事業も行われ、静岡県コンベンションアーツセンター/グランシップ(1999年3月竣工)などが建設された。

資料102は、浜松市における鉄道高架化事業計画の概要である。浜松中心部を東西に走る東海道本線は、南北を結ぶ主要道路16本に踏切や狭隘な地下道などで交差し、都市内交通のあい路となっていた。浜松駅に隣接の貨物駅の貨車入れ替え作業などで、特に平田(なめた)踏切は開かずの踏切といわれた。本事業は静岡駅高架化事業よりも大規模で、1964年開業の高架式の東海道新幹線の建設の後を追って、浜松貨物駅の移転、東海道本線の移設、浜松駅新駅の建設、北口広場・バスターミナル整備とともに、遠州鉄道も高架式で浜松駅新駅の西に新浜松駅を建設し乗り入れした。ほぼ同時期に実施された(浜松)駅周辺地区土地区画整理事業地区ではアクトシティ建設も進められた(1994年10月竣工)。

国道1号線静岡バイパスは混雑する1号線を迂回させ、南北に伸びる幹線道路と交差する静岡経済圏の発展にとって最重要な路線である。1968年に事業着手し1997年に全線暫定2車線が完成し、全線4車線化は2018年12月ようやく完了した。その間、4車線への拡幅計画決定に不安を感じた地域住民が、1982年5月に裁判所に計画変更の際の手続きの違法性を訴えた。資料103は、住民と事業者の間で協議が図られ、最終的に住民が訴訟取り下げを決断したことを報じたものである。これを機に地域住民とコミュニケーションが図られ、意見交換会や様々な交流事業も実施された。

第5節 高齢化社会の社会保障

1970年には高齢化率(総人口に対する65歳以上人口の割合)が7.1%を超え、いよ

いよ高齢化社会に突入することになった。1970年代前半の社会保障は、1960年代同様、経済成長を福祉に反映させていくとして、なお様々な制度が創設された。そのピークは、「福祉元年」と呼ばれた1973年のいわゆる「老人医療費無料化」であった。しかし、これら数々の制度の拡充は、1970年後半の経済成長の鈍化と相まって、後の様々な財政問題の遠因となっていくこととなり、「福祉見直し」の議論が登場することになる。

資料104、105、106は、日本医師会による、いわゆる「保険医総辞退」について、静岡県内の動きを示した一連の資料である。1971年4月27日、日本医師会の会長が都道府県医師会長に通達を出して保険医辞退の方法を指示した。それは、国民健康保険法、結核予防法、生活保護法については辞退せず、健康保険（特に、組合健保）のみ辞退するというものであった。資料104はその手続きに関する通知とその際提出する「保険医登録抹消請求書」である。静岡県下でも、当該請求書はA会員（病院・診療所の開設者・管理者等）の90%程度集まり、5月末に県知事に提出され、7月1日に保険医辞退に入ることとなる（静岡県病院協会は6月23日に声明を発表したにとどまる）。このとき県内では1,783名、A会員の90%以上が辞退したとされる。資料105は、これらと関係して、辞退時と当面の対応を指示した通知であり、資料106は、県民に対する新聞広告の一部である（なお、この新聞広告掲載について、一部新聞は掲載を拒否していた）。保険医辞退の騒動は、その後、当時の厚生大臣と日本医師会会長の討議を経て、7月31日に解除となった。

資料107は、『第8次静岡県総合開発計画』の社会保障に関する部分を示したものである。経済成長に対応した「高次の福祉社会建設」をめざし、各分野の施策の展開に言及している。

資料108は、1970年代当時の静岡県内の医療体制の状況を記した資料である。病院数や医師数など数値の上から見た場合、全国的な比較の中では医療提供体制が脆弱であることが指摘されている。1967年2月の定例県議会において、静岡県の医療水準と医科大学設置に関する知事質問が行われるなど、医療をめぐる問題は当時、議会でも大いに論議されていた。医学部や医大を有しない県であった静岡県での医科大学設置の問題は、1968年9月の定例県議会において「医科大学設置に関する意見書」として決議され、1973年1月に国立医科大学の設置が決定されていくこととなる。

資料109は、1972年から新たに始まった児童手当の県内実施状況についての資料である。児童手当は、1962年から実施されている児童扶養手当とともに社会手当と位置

付けられる制度で、制度のしくみの上では、既存の各種社会保険や公的扶助(生活保護)とは区別される。また、制度のはざままで支給を受けられない、いわゆる生別母子家庭を対象とした(2010年からは父子家庭も対象となった)児童扶養手当に対して、児童手当は、児童を監護する者全般に対して支給されるものである(ただし所得制限はある)。

資料110は、1972年当時の、県内の生活保護の受給状況についての資料である。保護率の推移や保護開始理由の変化、保護世帯類型の変化、地域的傾向について言及している。

資料111は、いわゆる「老人医療費無料化」を実施するための老人医療費支給制度の県内での受給者証交付状況について言及している資料である。高齢者の医療費負担軽減はもともと、国に先行して各地の地方公共団体が実施していた制度であり(1972年時点で、未実施県は2県のみ)、この実施状況を踏まえ、後に国の施策として1972年の老人福祉法の改正により1973年から実施された。しかしこの制度によって高齢者の受療率が急激に上昇し、また結果的に、いわゆる「社会的入院」(医学的治療の必要性がないにも関わらず医療機関に入院している状況。福祉施設に入所するよりも入院の方が手続きも容易で費用負担も少ないために生じた)を助長することになったともいわれた。

第3章 選挙と政党 (1960～70年代)

第1節 総選挙、参議院選挙、知事選挙、県議会選挙

本節は、衆参両院の国政選挙の静岡県選挙区、および静岡県知事選挙、静岡県議会選挙結果の推移に関わる1960年代から1975年までの新聞報道資料を配置した。高度成長期、また自由民主党と日本社会党の保革対抗によって特徴付けられる時代である。その後の1990年代半ばまでの時代(衆議院の中選挙区制の時期)は、第5章第1節で扱う。紙幅の関係で、選挙情勢や選挙前の世論調査などは割愛し、一斉選挙で示された民意の結果を長期的に追跡することに絞った。

新聞記事に入る前に、資料112では、資料113以下の配置の目次も兼ねて、対象時期の投票率の動向を見た。総じて、投票率が65%を切ることがなく、80%を超えることも珍しくなかった時代である。戦後ようやく選挙権を得た女性の投票率は、1940年代後半から50年代は男性を下回る傾向を示していたが、1960年代の選挙を通じて男

性の投票率に接近し始め、70年代前半には、男性を上回る状況が常態化した。女性票の行方がそれまで以上に選挙結果を左右する時代が変わっていたのである。各級選挙別では、参議院選挙が他の選挙を下回る傾向が見える。

資料113は、安保闘争後まもない1960年11月衆議院選挙であるが、社会運動の高揚は、選挙には連結しなかった。一区は、まさに自民党の派閥が激突しつつ5議席中4議席を保ち（社会党1議席）、2区は報道の読み通り自民3、社会2が維持された。3区の自民3、社会1の議席分布も変化がない。

資料114の1962年7月参議院選挙（静岡県選挙区は定数2）では、6年前（1956年）に当選した社会党現職が議席を失い、全国的な自民党の優勢をも背景に、自民党が2議席を独占した。記事は、社会党の敗因を、革新票を独占できた政治状況が民社党や共産党の進出で崩れたことに求める。多党化の影響は、まずは社会党に苦戦を招いたことになろうか。

資料115は、斎藤寿夫4選を果たした1963年1月県知事選挙である。自民党の現職代議士佐藤虎次郎（第1区選出）を革新勢力が支えた選挙であるが、民社党を含めた統一は実現しなかった。第2節の政党資料144も参照されたい。

資料116の1963年4月県議会選挙では、戦後政界がほぼ20年を経過する中での新旧議員の交代が注目され、多選議員の後退と重なりつつ自民党が議席を減らし、他方で社会党が前年から反転して伸び、公政連（創価学会）2候補が一举に初当選した。県議会に初の女性議員（革新系無所属）が誕生した選挙でもあった。

資料117の1963年11月衆議院選挙でも新旧交代（石橋湛山元首相の落選）と自民党の得票率減少傾向、社会党の伸びが顕著に現れ、民社党も初の議席を獲得した。

資料118の1965年7月参議院選挙も、自民党は2人の候補を立てることができず、社会党候補は得票率を大幅に伸ばして議席を回復した。共産党の予想以上の得票が注目された選挙であった。

資料119の1967年1月衆議院総選挙では、自民党の苦戦、社会党の伸びという状況に変化が兆した。自民党は8議席と1議席減となったが、斎藤寿夫前県知事が無所属で当選したので、議席・得票率の変動は実質的にはほとんどなく、他方で社会党は、議席は維持したものの得票率を減らした。

資料120は、衆議院との同日選となり県知事選としては8割を超える高い投票率を記録した選挙の記事である。4人の候補が並び立ったが、竹山祐太郎候補が2位の遠藤

虎松候補に50万票の大差で初当選した(93万票)。

資料121の1967年4月県議会選挙でも、自民党の復調傾向が示された。他方で社会党の後退は18議席から14議席への減として現れた。公明党は1963年の公政連時代の2議席から3議席に伸ばした。

資料122は、1968年7月の参議院選挙である。社会党の青木勉治候補は反自民党票をまとめきれずに敗れ、前職の栗原祐幸候補と新人の山本敬三郎候補が、両者で90万を超える得票により静岡県地方区の2議席を独占した。

資料123は、全国的に自民党が議席を伸ばした1969年12月の衆議院選挙である。県下では、自民党は改選前の9議席を維持、社会党は4議席から3議席へ減、民社が1議席を維持、公明党が1議席を獲得した。共産党の得票の伸びを含めて、県内の衆議院選挙でも多党化の傾向が現れ始めた。

資料124の1971年1月の県知事選挙記事は、公害反対運動など当時の市民運動が、地方選挙での票にさほど影響しないのではという観測である。2選を果たした竹山祐太郎候補は、92万票を得、静岡県初の革新統一の知事候補であった松本広候補(資料146参照)は、40万票で、従来の得票分布からほとんど変わらなかった。

資料125の1971年4月県議会選挙でも、自民党・保守系無所属は、68%もの得票率を得る支持の安定ぶりを示し、他方で社会党は、前回の4議席減に続いてさらに4議席を減らし、現有議席は10人になった。代わって、共産党が一举に4議席を獲得、公明党が3議席を維持、民社党が1議席を得た。社会党の退潮による多党化状況であった。

ただし、資料126の1971年6月の参議院選挙では、社会党現職の松永忠二候補が、40万票を得て議席を維持し、3年前の参議院選挙に続く連敗は食い止めた。共産党の栗田みどり候補は14万票を得て、県議選に続く共産党の勢いを示した。トップ当選の自民党川野辺静候補は女性候補であり、静岡選挙区の国政選挙でも、女性候補が並ぶ時代に入った。

資料127の1972年12月衆議院選挙では自民党が8議席と1議席減、社会党は3議席と現状のまま、民社・公明が各1議席の現状維持、共産党が新たに1議席を獲得した。前年の参議院選挙の得票傾向が持続した。

資料128は、参議院選挙との同日選となった1974年7月県知事選挙である。竹山祐太郎現知事が任期前に退き、自民党は山本敬三郎参議院議員を擁立した。これに

対し、永原稔副知事が職を辞して対抗し、自民党の一部と社会党・労組・公明党などが支援する激しい選挙となった。結果は、投票率 81%という高い関心の中で、山本 80 万 6000 票、永原 80 万 2000 票の大接戦となり、保守票が流動化し革新票と結合した時の政治状況の行方を暗示する選挙となった。

資料 129 の参院選では、社会党青木しんじ（薪次）候補が議席を得て、71 年参議院選挙と同様に、自社各 1 議席の分け合いとなった。公明・共産・民社各党が候補を立てる中での、社会党候補の議席獲得であった。資料は、自民斉藤候補の票の伸び悩みの背景として、知事選をめぐる自民党内事情の影響を指摘する。

資料 130 は、1975 年 4 月県議会選挙（定員 75）である。自民党は現有 52 議席から 44 議席と苦戦したが保守県政の基盤は維持された。社会党は 1 議席増の 11 議席で県議会での議席後退を逃れたが、公明党 6 議席・共産党 5 議席への増、民社党の 2 議席維持の中で、県議会の 1 強他弱的な多党化の現れでもあった。

第 2 節 政党

第 1 節の選挙情勢に対応する政党資料として、自由民主党静岡県支部連合会の大会資料、および静岡社会文化会館所蔵の日本社会党静岡県本部の大会関係資料を各党別に採録した。

第 1 項 自由民主党

自民党県支部連合会の資料としては 1966 年以降の年次大会資料の提供が得られた。大会報告文書は、県連幹事長の総括的な「党情報告」、および政務調査会報告・組織委員会報告・広報委員会報告などの現況報告・活動方針(案)から成るが、ここでは、基調報告となる党情報告を中心に、党勢（支部組織、党員数）の推移、各級選挙への対応と評価、党の活動の特徴などを示す文書を年次別に配置した。

資料 131 は、1966 年大会当時の党勢を示す。第 1 節の 1960 年代半ばの選挙における自民党の苦戦状況に照応しよう。資料 132 は、1967 年の衆議院選挙・県知事選挙・一斉地方選挙で、自民党の復調傾向が見えた状況に対する自己評価が伺える。国民協会に関する報告は、県支部に対する財界・産業界の支援を示す。

資料 133 は、1968 年の大会当時、静岡県支部連合会が、全国一位の登録党員数を誇っており、優良県連として自民党機関紙『自由新報』静岡版の発行が行われていたこと、また青年部・婦人部・各級議員への講習・研修会を重ねていたこと、県下町村くまなく地元の要望を汲み上げる政調活動を通じて、県予算編成に地元の要望を反映させる

党活動を展開していたことなどがわかる。1968年7月の参議院選挙で、山本敬三郎が候補となる経緯も記される。資料134の党情報告では、全国有数の党支部組織であることを改めて示され、県内76の市町村に対し、73の支部が置かれていた。一方で、革新統一による市町村長選挙が広がり始める中で、保守の伝統的政治基盤に亀裂が起り始め、危機感を強めていたことも窺える。

資料135の1970年の大会報告からは、党員数の伸び、婦人党員が県内党員の約3割を占める状況が示される。革新勢力が伸びたと言われる時期ではあるが、自民党の党員数は着実に拡大していた。資料136の1971年大会報告は、同年4月の県議会選挙での保守の安定ぶりを確認しつつ、社会党の「衰退」と共産党の伸びに注目していたことが示される。1972年大会の資料137からは、婦人部・青年部の党員数も記されている。自民党は、青年・婦人・一般党員のあるべき比率として、3:3:4という割合を掲げ、静岡県支部は、女性党員数ではほぼその目標を達成していた。資料138は、青年層への党勢拡大活動の一端を示す。

1973年大会の資料139からは、前年12月の共産党の全国的伸長、静岡県選挙区での衆議院初議席獲得に強い危機感を示し、「その解析に努力が集中」されていると記す。資料140の1974年度大会報告からは、同年7月の知事選挙が、日程を繰り上げ、参議院との同日選挙となった経緯、および知事候補としての山本敬三郎擁立の経緯が見える。資料141の1975年県議会選挙の評価からは自民党の議席占有率は6割に近くで全国的議席率を上回り、他方で30%の議席をめぐる野党同士の消長が繰り広げられていると見通していたことが示される。

第2項 日本社会党

日本社会党の県組織資料は1950年代から揃うが、本巻が1960年代以降を対象とすることに鑑みて、統一社会党の県組織がほぼ整った1958年の大会資料をこの項の最初に掲げた(資料142)。労働組合運動を基盤とした社会党の性格もあるが、党員数と地方支部組織において、自民党の組織とは大きな差異があることが見えよう。国政選挙に比べての地方選挙での社会党の劣勢は、この組織面からも伺えよう。それを社会党支部自身が語るのが、資料143の1958年衆議院選挙総括である。県内の社会党の得票は、労働組合員数のほぼ2倍程度であったことも示されるが、それは、社会党の票(支持)の伸びが明確に限界を持つことも示していたと思われる。

資料144は、前節資料115で示した1963年1月の県知事選挙を社会党の資料から

みたものである。

資料145は、県下の社会党が選挙で苦戦していた1968年当時の選挙分析や労働組合との関係における内部の意見交換の貴重な記録である。社会党の組合依存の深さは時間を経ても変わらず、この時期の第二組合結成（組合分裂）や共産党の職場活動との競合が、党活動に影響し、選挙での苦境につながっていたことが伺えよう。

資料146は、1971年知事選の総括文書で、前節の資料124の選挙資料に対応する。ここでも新聞の観測と同様に、公害反対などの市民運動が革新政党への投票行動に直結しないと総括されている。資料147も県知事選挙資料であり、1974年知事選挙で永原候補を支持するに至る政治交渉の経緯を示した記録である。社会党は、全野党共闘を掲げて、知事選候補選定を進めていた。

第3節 基地問題と県行政

静岡県は、共用などを含め在日米軍が使用可能な基地面積では、北海道・沖縄に続いて全国第3位の県である。その面積は、8,916ha、それはほぼそのまま東富士演習場の面積そのものである（沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）』2010年、104頁。なお、同統計によれば、都道府県面積に対する施設面積の割合では全国第2位）。本巻では、この東富士演習場の使用、とくに日米安保条約に基づく米軍の利用を中心に、1960年代以降の演習場運用の経緯と時代的特徴を資料的に跡づけ、併せてその他の基地問題も静岡県行政に関わる範囲で取り上げる。

東富士演習場は、1959年以来60年を超えて、国と地元諸組織の間で結ばれた「東富士演習場使用協定」に基づいて運用・調整されている。演習場の使用は、民有・公有・国有地への権利関係、地方行政との関係、市民生活（基地環境問題）との関係という3側面に影響するので、「使用協定」は、御殿場市・裾野市・小山町との「行政協定」、土地所有者・民公有地入会農家・国有地入会農家などとの「権利協定」、付随する水利協定などからなり、1970年の第2次使用協定締結後は、5年ごとに改定されている。使用協定は、1959年1月の閣議了解「静岡県東富士演習場返還に伴う措置について」に基づいて成立したものである。閣議了解にあたっては、当時の斎藤寿夫静岡県知事も大きな役割を果たした。こうした経緯から、使用協定改定（締結）にあたっては、静岡県が立会人となり、また、随時発生する運用上の重要問題に関する協議・会議の議長は、静岡県の担当者が務めてきた。その関係から、東富士演習場問題を静岡県史の政治行政編で扱う。

東富士演習場使用協定に関わる最も重要な地元団体は、東富士演習場地域農民再建連盟である。演習場に関わる農民（土地所有者と入会農民）の生活権確立を標榜して1948年に結成された農民再建連盟は、演習場の土地所有者、入会権者、水利権者など4千数百戸で構成され、権利者諸団体を束ねる。

1959年の使用協定締結の背景には、1958年3月、国有地入会権に基づく、自衛隊の演習場使用禁止の訴訟があった。米軍管理の演習場を自衛隊が共同使用する法的論拠を問う訴訟提起であり、原告勝訴の見通しが強まる中で、国側は、訴訟の和解と地権者との演習場使用ルール策定及び現地協議制度の設定に踏み切った。資料148は、訴訟和解の詳細を取り決めた1959年6月16日の防衛庁での重要会議であり、農民再建連盟の記録によれば、静岡県知事が主催した。資料149は、訴訟和解を受けての演習場使用協定成立時（1959年6月24日）の現地協議会記録であり、静岡県知事が議事録署名人を務めた。資料150は、使用協定本文の抜粋であり、演習計画に関わる条文を中心に紹介した。協定文に、知事は立会人として署名した。

資料151の1960年6月の重要現地協議会開催の背景は、資料152の文面から伺える。演習場の返還が進まぬままに自衛隊の使用が継続されている現状に対し、静岡県知事の斡旋により当事者間の重要会議が設定された。しかし、事態は進展せず早期返還を期待する地元農民の不満と不信が高まる中で、1961年4月、資料153のように、県知事は、防衛庁長官に強く演習場対策の促進を申し入れた。その協議の結果を示すのが、資料154の1961年7月の第2次閣議了解である。資料153の知事要望にあった民生安定策につき、静岡県が策定した経済振興案を受け入れる形で示された。資料155は、米軍の演習場返還を見据えて、日本側管理下での米軍の演習場利用方針が公式に検討され始めたことを示す。

しかし、演習場返還は滞り、1965年、米軍がミサイル発射訓練を強行し、自衛隊がロケット試射を計画したことで、演習場の使用協定体制は難しい状況を迎えた。その混乱への対応が、防衛庁長官と静岡県知事との間で結ばれた資料156の1966年3月の協定である。「3・1協定」と呼ばれる演習場使用の節目となり、2年後の1968年7月31日、米軍は演習場を返還した。

1959年締結の演習場使用協定の適用期間は10年であった。資料157は、期限満了を前に、防衛庁から静岡県に使用協定の改訂・継続への仲介依頼があったことを示す。使用協定は、1年間延長ののち、1970年4月に第2次使用協定が締結された。これ以

降、協定の有効期間は5年間となる。

資料158は、東富士演習場の返還に伴い、沼津市の千本浜海岸に設置された米軍沼津海浜訓練場（今沢基地）の日本への返還計画（自衛隊管理への転換）が1970年に浮上し、返還との引き換え条件として、米軍が清水港の軍事的使用権を求めた一件に関するまとめである。米軍の清水港使用要求は1963年にもあり、その時の経緯もこの文書に付記されている。1970～71年の使用転換案は、静岡県・沼津市・清水市の反対で流れるが、資料159は、東富士演習場と沼津海浜訓練場を統合した自衛隊管理案に対し、御殿場市も反対したことを示す文書である。なお、沼津海浜訓練場史や上記管理転換をめぐる経緯については、荒川章二「沼津市今沢米軍基地の半世紀」（『沼津市史研究』第8号、1999年、沼津市教育委員会）を参照されたい。

資料160は、1980年3月の第4次使用協定締結交渉時の入会権をめぐる交渉箇所である。演習場使用協定の根幹は、入会権・入会補償であり、入会の調査と入会権の確認協議は繰り返し行なわれた。

第4章 臨調行革と地域自治体

第1節 第二臨調行革・臨時行政改革推進審議会と県計画

1987年1月、前年7月に初当選した斉藤滋与史県知事のもとで「静岡県新総合計画」（資料161）が策定された。「豊かな心と活力ある社会をめざして—21世紀へのみちづくり」を基本目標とする本計画は、21世紀に向けて対応すべき課題として、国際化、情報化、技術の高度化、経済構造の変化、高齢化、県民意識・生活様式の多様化を挙げる。

本計画は、1986年度から95年度までの10か年を計画期間としている。10年後の基本目標としては、人口は380万人となり、労働力人口も、昭和60年の189万人から208万人への増加を見込んでいる。経済面では、商業の活性化、社会資本の整備充実、県の潜在的発展可能性を十分に活かすことにより、国の成長率を若干上回る年平均4.5%程度をめざすとしている。

施策展開の基本方向としては、以下の5つを示している。

- (1) 快適で安全な県土を築く
- (2) 多彩で活力にみちた産業を育てる

- (3) 健康で心ふれあう地域をつくる
- (4) 明日を担う人材を育て、地域の文化を興す
- (5) 世界に開かれた個性ユタ間地域をつくる

具体的な施策としては、地震予知観測体制の強化、県民の防災意識の高揚など災害に強い県土づくりを掲げる。産業施策としては、「富士山麓研究産業集積ゾーン」、「遠州田園地域産業集積ゾーン」、「浜松テクノポリス」の建設など高付加価値産業集積地づくりを重視する。高齢化への対策としては、この計画の10年刊を高齢化社会への準備期間と位置付け、生活の安定、生活環境の整備、健康の保持・増進、福祉の充実、社会参加の促進の5つを柱とする高齢化社会総合対策の推進をうたう。

この新総合計画が示されてから5年が経過した92年1月、新総合計画をより一層推進するための「中期発展プラン」（資料162）が策定された。

「中期発展プラン」では、「社会資本整備をはじめ産業の振興、福祉や医療の充実、教育・文化・スポーツの振興などのほか国際化、環境問題への対応など、県政の重要な施策を幅広く盛り込」んでいる。

新総合計画策定後、1989年の「ベルリンの壁」崩壊や91年のソビエト連邦の解体など国際的な政治の枠組みや経済構造が大きく変化した。また、地球規模での環境問題への関心の高まり、東京圏への諸機能集中に伴う様々な問題の顕在化など、新たな課題も生じている。

こうした中、静岡県では、21世紀に向けた社会基盤の整備、具体的には空港、音楽公園、こどもの国、大規模スポーツ公園などの大規模プロジェクトが具体化される時期に当たるとし、96年度を開始年とする次期総合計画への橋渡しの役割を併せ持つとして中期発展プランを作成した。

21世紀初頭における本県の望ましい姿として、くらし・文化、産業、基盤の3つの側面から想定している。

くらし・文化の側面からは、「生活全般の豊かさを経済成長の成果が支える中で、真の豊かさを実感できる社会の形成、うるおいにあふれ、安心して暮らせる生活環境の整備、健康づくり・福祉施策の充実、静岡文化の創造などが進み、県内のどの地域においても、県民すべてが豊かで、質の高い生活を享受できる“生涯しあわせ県・しすおか”」の実現すると想定する。

特徴的なのは、今後の県土づくりの目標として、4つの都市圏、2つのゾーン、1つ

のベルトからなる「21世紀初頭における県土のイメージ」を示したことである。すなわち、学術研究文化都市圏（沼津市、富士山麓）、国際情報文化都市圏（静岡市、清水市）、臨空型多機能都市圏、高度産業文化都市圏（浜松テクノポリス等）、国際観光レクリエーションゾーン（にっぽんリゾート・ふじの国構想、伊豆観光21世紀プラン等、海洋環境レクリエーションベルト（人工島構想等）、森林環境文化レクリエーションゾーンと、調和と均衡のとれた県土の形成を重視した。

また、1999年6月の「男女共同参画社会基本法」の公布・施行を受け、中期発展プランでも「男女共同参画型社会の形成」に努めるとする。県民意識の啓発、育児休業制度の普及、政策決定の場への女性参加、婦人のための総合センターなどを拠点とした女性の社会活動の支援等を具体施策としてあげている。

経済のグローバル化への対応としては、メカトロニクス、光関連技術、情報・通信などの先端技術産業の育成、誘導を図るとしている。

また、「第四次全国総合開発計画」が打ち出した多極分散型国土の形成に呼応した「特色あるふるさと農山漁村づくり」の方向を提示する。

当時、暉峻淑子は『豊かさとは何か』（岩波新書、1989年）で「日本は豊かさへの道を踏み間違えた」と指摘したが、この中期発展プランは、ゆとりとうるおいある生活の実現や個性ある地域づくりへの取組を進めるものとなった。

第2節 自治体経営

1980年代は、国と地方が高度経済成長期に肥大化した行政機構や行政運営のあり方を簡素化・合理化することを目指して行政改革に取り組んだ時期である。本節では、この時期の国及び静岡県が行った行政改革の変遷を取り扱う。

1981年3月に発足した第2次臨時行政調査会（第二臨調）の第1次答申は、石油危機を契機とした経済成長の鈍化、財政赤字の発生、福祉国家をめざした社会保障関係費の増加といった財政の危機に対して「増税なき財政再建」を目標に掲げ、そのためには抜本的な行政改革が必要であるとした。そしてその改革は、単に行財政を縮減するのではなく「活力ある福祉社会の実現」、「国際社会に対する貢献の増大」の二つを理念として、新しい国民的、国家的課題を担いうる行政システムの構築を目指すものと位置づけた。1983年3月までに計5次にわたる答申が政府に提出され、行政機構改革や三公社（日本国有鉄道、日本専売公社、日本電信電話公社）の民営化に加え、許認可、

補助金、特殊法人等の整理合理化、地方公共団体の合理化、効率化方策等も提言し、国及び地方がこぞって行政改革を推進していく契機となった。資料 163 は、第二臨調の答申に対する静岡県の対応を示している。静岡県では 1975 年 10 月に副知事を会長とする「静岡県行財政対策委員会」が設置され、この委員会を中心に行政改革を推進していたため、その規模を拡張して第二臨調の提言に対応する行政改革の検討が進められていった。

資料 164 は、1975 年から 1985 年までに静岡県が取り組んだ行財政改革の成果をまとめたものであるが、地方行革大綱策定以前から、静岡県は行政の簡素化・合理化に積極的に取り組んでいたことが分かる。中でもワードプロセッサ、パソコンをはじめとした OA 機器の導入は全国でもトップレベルであった。また職員の自主的共同研究や職員提案制度を通じて職員の資質を向上させ、行政の効率化を図る取組みが行われていたことは注目されるべきであろう。共同研究、提案制度ともに年々規模が拡大しており、こうした取組みが 1990 年代以降の「ひとり一改革」に代表される全庁的な活動に繋がっていったと考えられる。職員定数・給与・手当の適正化についてもすでに政府が求める水準に達しており（資料 165）、国から必置規制とされている農業や民生関係の各出先機関を県独自で統廃合して一本化することも行っており（資料 167）、静岡県は政府が行政改革を強く要請する以前に、先進的な取組みを行い大きな成果を出していたといえる。

1983 年 7 月、第二臨調答申に対する政府の対応を監視するとともに、行政改革の具体的推進のための提言を行う審議会として臨時行政改革推進審議会（行革審）が発足した。政府は、地方行政に関する行革審の答申を受けて 1985 年 1 月に「地方行革大綱」を策定し、地方公共団体に対してこの指針に基づき、行革大綱を策定するように要請した。これを受けて、静岡県は早急に「静岡県行財政改革大綱」を策定する方針をとり、行財政対策委員会を行革推進体制の中核とし、会長を副知事から知事へと改めた。また民間人の立場から大綱づくりに意見を提言する「静岡県行財政改革推進懇談会」を発足させ（資料 166）、4 回の審議を経て 1985 年 9 月 13 日に意見書を知事に答申した。県はこの意見書の趣旨を大綱に反映させるため行財政対策委員会で検討をし、9 月 24 日に「静岡県行財政改革大綱」を策定した（資料 169）。静岡県行財政改革大綱は、これまで静岡県が行ってきた行政改革の流れを踏襲し、それを深化させようとするものであり、定員管理の適正化や組織・機構の改革、事務事業の見直し、外部委託等を通じて行政の簡素化・合理化を図り、歳出抑制を強く求める政府の地方行革大綱に沿う内

容となっている(資料168)。

1986年7月7日、山本敬三郎に代わり斉藤滋与史が新たに知事に就任した。資料170は知事就任直後の行政改革に関する県議会質疑の内容である。山本知事の時代は、行財政改革大綱の策定もあり、県議会において行政改革に関する議論が盛んに行われたが、斉藤知事に代わると、行政改革に関する質問は極端に減少し(資料171,172,173)、行政機構の改革(資料174)以外は、新たな取組みは行われなかった。1987年4月に第2次臨時行政改革推進審議会(新行革審)が発足し、1989年12月に国から地方への権限移譲などが提言されたものの、バブル景気の影響もあり、政府から自治体に対して一段と強い簡素化、合理化が求められなかったことが原因であろう。

以上のように、1986年以降のバブル景気の時期を除けば、1980年代は国と地方がともに行政改革に取り組んだ時期であった。しかし自治体の行政改革は、国の審議会や自治省からの通達を受けて進展したものであり、静岡県も他県と比較して行政改革に早くから取組み大きな成果をあげていたが、国主導の行政改革であったことには変わりはない。

第3節 バブル景気に対応した都市計画

景観(風景)に係わる保全行政は、1919年に制定された旧『都市計画法』の風致地区や『市街地建築物法』(建築基準法の前身)の美観地区などを出発点とする。しかし、戦後の復興・高度経済成長の時期に開発が優先され、地域特有の街なみが失われていったため街なみ保全の動きが起こり、歴史的な街なみ景観保全から一般的な市街地の景観の育成へと行政の対象が拡大していった。都道府県では1969年宮崎県「沿道修景美化条例」や、市では1968年の金沢市「伝統環境保存条例」、1978年神戸市「都市景観条例」などの制定を皮切りに、2004年の国の『景観法』の施行まで、全国の自主条例や景観(形成)ガイドライン(プラン)による景観行政が全国的に広まっていった。

静岡県では第1編第1章第5節の資料48でみたように、数多い風致地区の指定が行われて景観行政の先鞭をつけていた。静岡県は、富士山、伊豆半島、浜名湖を始めとする自然景勝地をもち、江戸期の浮世絵にも描かれた東海道や宿場町などの歴史的街なみにも恵まれているため、静岡県の景観形成ガイドプラン(資料175)の取りまとめは他県に比べても早かった。

一方、同じく第5節でみたように県内の主要都市では区画整理事業が実施されてきた

が、浜松市でも、郊外地域の産業地区や住宅地区の新規開発型とともに、再開発型の区画整理事業が活発に実行された。1947年から市街地中心部で戦災復興事業が始められ、1970年からの大規模な浜松駅周辺土地区画整理事業（-1988年）などによって、東海道新幹線・東海道本線高架化事業、浜松貨物駅移転事業も実施されて浜松駅前地区の様相は一新された（前出資料102）。しかしこの東地区では復興土地区画整理事業が当時の住民の反対などにより未着手のまま対象区域から除外され、手つかずのまま取り残されていた。そのため、様々な用途の建築物が混在し、街路も不定形もままで、都心地区としての発展が阻害されていた。

資料176の東地区土地区画整理事業は既成の中心市街地で実施され、第一地区・第二地区で施行期間は1977年から2010年度まで長期間にわたった。この間、約50haの区域に区画整理事業費だけでも1,120億円が投入された。浜松市が主にハード分野の基盤整備を進める中、ブロックごとに地権者による5つの街づくり協議会が設置され、コーディネーター役を果たすコンサルタント企業と契約して、街づくりのいわばソフト分野の共同化・高度利用化計画が進められたことが特徴であった。

第4節 社会保障の再編期（1980年代）

経済成長に後押しされ1970年代前半ころまでに展開されてきた各種社会保障制度は、1980年代に入ると見直しを迫られることになる。制度の拡充の結果膨れ上がるようになった社会保障給付費への対応の必要性や、高齢化の進展の中で指摘されるようになった、いわゆる高齢社会「危機」論に象徴される議論などからも影響を受けることになる。その結果、既存の制度の体系化・総合化といった社会保障の再編が様々な領域で行われるとともに、実施レベルでは領域ごとの各種計画の策定なども行われた。

資料177は、県単独事業として1980年から実施された母子家庭等医療費助成事業の資料である。当該施策に関しては、1977年11月および1979年2月の県議会本会議で論議されたものの実施にはいたっていなかった。

1976年の国際連合総会において、1981年を国際障害者年とすることが決議され、その後1979年には、障害を持つ人の社会への「完全参加と平等」という目標の実現を促進することなどを内容とする「国際障害者年行動計画」が決議された。このような動きを受け、静岡県でも1982年2月に「国際障害者年静岡県行動計画」を策定・発表した。資料178はこの国際障害者年静岡県行動計画の施策（前後期）の一覧である。障害者

福祉施策が細分化・専門化する中で、一貫性や継続性に欠け、タテ割り行政が行われていた反省に立ち、出生から高齢に至るまでのライフサイクル化を図る方向性を示すものとなっていた。

資料179は、高齢化社会への考え方や施策の基本的方向性を県として取りまとめたものの一部である。「活力ある豊かな福祉社会」を目標に掲げている点などには、「寝たきり老人」という言葉に象徴された当時の高齢者像を前提に、高齢社会は経済的にも社会的にも活力を失うという高齢社会「危機」論の影響のようなものも見て取れる。また、施策の「総合化」や「家庭基盤の充実」への言及なども特徴として指摘することができよう。資料180は、県の行った高齢者の生活実態に関する調査報告書のまとめである。調査当時の静岡県の高齢化率は9.8%に達しており、そのような状況の中で、特に、「ひとりぐらし」や「寝たきり」になっている高齢者の状況を調査したものとなっている。

資料181は、1987年1月に策定された「静岡県新総合計画」の一部である。施策展開の基本方向の一つとして、高齢化社会への対応を位置付けている。高齢者の増加に伴う、年金や医療等の社会保障の負担の増大、家庭・地域など社会の変化への対応、社会の活力の維持のために、「これまでに形成された年金制度や医療制度等の見直し」を課題としている点などに特徴がある。具体的には資料にあるような「高齢化社会総合対策」を推進していくとしている。

資料182は、静岡県が掲げる「日本一健康県」という目標のための具体的取り組みである「ふじさん運動」についての資料である。この取り組みは、以降の地域保健医療計画などでもしばしば登場することになる。

資料183は、静岡県における保健医療施策の基本となる『静岡県地域医療保健計画』の一部である。1985年の医療法の改正に伴い、都道府県の医療計画策定が義務づけられた。資料の地域医療保健計画は、この医療計画であり、同時に、県が1987年に策定・発表している『静岡県新総合計画』（上記資料181）の部門別計画としての性格も有する。この中ではあらたに保健医療圏を設定することとなった。この保健医療圏は、1次（日常生活に密着した保健医療サービスを提供する圏域）、2次（比較的専門性の高い保健医療サービスを提供する圏域）、3次（高度・特殊な保健医療サービスを提供する圏域）の3つのレベルの区分について、地理的条件や受動動向、保健医療資源の状況、交通事情、行政機関や各種団体の管轄区域などの社会的な条件なども加味して

設定されることになっている。

第5節 臨調行革下の県財政（1980年代）

1979年3月の米国ペンシルベニア州スリーマイル島の原子力発電所において発生した事故によって、放射性物質が周辺環境に洩れだし、住民の多くが非難する事態となったことで、浜岡原子力発電所周辺の地域住民の安全確保が課題となった。浜岡原子力発電所は1976年に1号機（出力54万KW）、78年に2号機（出力84万KW）がそれぞれ完成し、営業運転を開始した。地元関係3町（当時の浜岡、御前崎、相良）とともに、中部電力に対して「原子力発電所の安全確保等に関する協定書」に基づき、「県原子力災害対策計画」（1979年）を策定しているが、さらに周辺監視体制の強化を図るべく対策がとられた。

その周辺安全対策等の財源として、法定外普通税である核燃料税の創設が行われた。核燃料税の課税標準は、発電所原子炉にそう入した核燃料の価格であり、税率は核燃料価格の100分の5、課税期間は1980～1984年度までの5年間、税収見込み額は26億5,800万円（財政需要額58億5,400万円）とされた（資料184）。

1980年には、新過疎地域特別措置法（過疎地域振興特別措置法）が施行された。旧過疎法（過疎地域対策緊急措置法、1970年）では賀茂郡南伊豆町、田方郡中伊豆町、土肥町と周智郡春野町、磐田郡水窪町が指定を受けた。新過疎法では、人口減少率が過去15年間で20%以上（国勢調査ベース）などが要件となり、伊豆3町が外れて、榛原郡川根町、春野町、水窪町が指定地域となった。伊豆3町は準過疎地域となった。県の過疎地域振興計画では、1980～1984年度に過疎地域に約180億円、準過疎地域に約191億円、合わせて約371億円の事業債が投じられた。県計画と町計画の財政規模は指標に示される通りである（資料185）。

1973年のオイルショック後、深刻な財政危機に直面した。1970年代末には不況とインフレが同時進行するスタグフレーションに見舞われた。こうした状況下で、1981年3月、国において、第二臨時行政調査会が発足し、本格的な行政改革が実施されることになる。第一次答申として財政再建のための緊急課題に対する答申、1982年には第二次答申として、許認可等の整理合理化に関する答申、1983年に最終答申が出される運びとなった。

県においても、国の動向に呼応する形で全面的な行財政改革がすすめられることにな

る。すでに1975年に「静岡県行財政対策委員会」が設置され、1981年度には1室8出先機関を廃止して、1室6出先機関を新設し、各部局職員定数の一律1%削減などを行うこととされた。事務事業見直しについては国の行財政改革によるもの26件、県独自の見直しによるもの135件を見直し、総額21億5千万円の歳出削減が実施された(資料186)。

1982年度県予算においては、近年にない緊縮抑制型予算となった。対前年度比では4.6%の伸びにとどめ、県独自の事務・事業の見直し、県単独施策の展開、新広域市町村計画に基づく事業への助成の拡充、テクノポリス(高度集積都市)開発構想の具体化を推進することなどが盛り込まれた。一般会計予算は6,363億円とされた(資料187)。

1980年3月に産業構造審議会が通産省に答申した「80年代の通商産業政策ビジョン」では、日本経済の方向性を技術立国に求めテクノポリス構想が掲げられた。同年5月には「テクノポリス90建設構想」が発表され、産学住の各分野を有機的に結合し、地域社会の伝統と自然の調和をとりながら都市づくりを行う戦略であった。人口20万人~30万人の既存の地方都市を母都市として、近接する一体的な生活圏のなかに4万人から6万人のテクノポリスを立地するもので、半導体、コンピューター、情報、通信などの先端技術産業、工業系大学、医療福祉施設、国際会議場、ショッピングセンターなどを誘致、再配置、高層住宅団地を造成するものであった。

静岡県内では浜松市がテクノポリス地域に選定されるよう、要望書が出された。こうして、浜松地域(浜松市、浜北市、細江町、引佐町)がテクノポリス調査地域に指定された(資料188)。全国的には26の地域がテクノポリスの指定を受けることになるが、立地面などにおいて企業誘致が進まないなどの課題を抱えることになる。

1981年には公共工事の入札をめぐる問題も顕在化した。公正取引委員会は、1981年9月に県内の県建設業協会、静岡建設業協会、清水建設業協会、清風会などを「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」(以下「独禁法」という)に違反している疑いがあるとして、立ち入り検査を実施した(資料189)。県は、請負契約制度の問題点の検討を始めた。1982年静岡建設業協会、清水建設業協会、沼津建設業協会会館内清風会の3者に対し、独禁法第48条第2項の規定に基づく勧告を行い、公正取引委員会による独禁法違反の審決が下された(資料190)。

1984年には、「静岡県大規模地震災害対策基金条例」が可決された。1976年8月

に東海地震発生説が発表されて以来、地震対策は県の最重点課題として実施されてきた。こうしたなかで、大規模地震発生直後の応急復旧、その他の災害対策の推進を図るための資金を確保するため、積立総額を700億円として緊急時に備えることされた。

また、静岡県庁舎建設基金条例、静岡県土地開発基金条例、静岡県財政調整基金条例及び静岡県県債管理基金条例もそれぞれ改正して、設置目的を損なわない程度に、大規模地震災害等の応急対策などに充てることができるとした。つまり、大規模地震が発生した時には、災害対策基金として活用できるような体制がとられたのである（資料191）。

東海大地震の対策が強化される一方で、浜岡原子力発電所3号機の建設が着々と進められていた。1987年3月、浜岡原発3号機の起工式が挙行された。原子力安全委員会の安全審査も短期間に終了した。のちに断層が問題となるが、当時はほとんど実質的な地質調査などが行われることなく建設が進められていたことが窺がえる。周辺地域の整備には、電源三法（発電用施設周辺地域整備法、電源開発促進税法、電源開発促進対策特別会計法）に基づく交付金を受けるために「周辺地域整備計画」を作成し、国の承認を得た。公共施設の整備計画は表に示されるとおりである。事業費はスポーツレクリエーション施設の割合が最も高くなっている（資料192）。

1985年、自治省は「地方公共団体における行政改革推進の方針」（地方行革大綱）を策定し、地方自治体に対して行革大綱を策定するよう要請した。静岡県においても総合的、継続的に行政改革に取り組むこととされた（資料169）。

このころ、法人県民税の超過課税の課税期限を迎え、延長するか否かで検討がなされた。法人県民税の超過課税は1976年に開始、1981年に延長され、10年間実施されてきた。対象法人は資本金1億円超か資本金が1億円以下で法人税割の課税標準となる法人税額が400万円超の法人で、5%の標準税率に1%を上乗せ課税していた。この間の超過課税収入は約260億円にのぼった。この財源は、社会福祉対策、県民医療、交通安全対策、中小企業振興に充当された。当時の経済状況に照らして法人県民税超過課税の延長は見送られることとなった（資料193）。

1987年1月、静岡県新総合計画（1986年度から1995年度まで）が決定された。新総合計画の主要プロジェクトは、東名高速道路の拡幅、中部横断自動車道の推進、空港建設構想、鉄道網、港湾機能の強化などであり、このころから大規模プロジェクト構想が目白押しになっていく。さらには「浜松地域テクノポリス」の建設、「遠州田園地域

産業集積ゾーン」、「富士山麓研究産業集積ゾーン」づくりなどが掲げられ、地域産業の高度化・高付加価値化などが掲げられた。国レベルでは、1987年6月に第四次全国総合開発計画が閣議決定され、多極分散型国土の形成を基本目標として、大規模な開発構想が推進されることとなった。首都改造計画や総合保養地域整備法（リゾート法）に基づく開発構想も進められることとなり、静岡県においてもリゾート開発構想が進められていくこととなる（資料161）。

静岡空港建設については、1987年12月に空港建設予定地を、榛原（島田）に決定したことが明らかにされた。静岡県新総合計画のなかに、空港建設構想が最重要課題として掲げられ、国の「第6次空港整備5カ年計画」に間に合うように急ピッチで進められた。空港建設候補地は6月の初会合で示された45か所から14か所に、7月には5か所。9月には浅羽、掛川、榛原（島田）の3か所に絞り込まれた。空港建設候補地では、地区の地権者などによる空港反対運動も動き出した（資料194）。

1988年には「富士・伊豆国際リゾート」構想の策定が始まった。総合保養地域整備法（リゾート法）の対象候補地域として、富士山ろく地域に伊豆北部地域を加えて、沼津市、熱海市、三島市、富士宮市、伊東市、富士市、御殿場市、裾野市、伊豆長岡市、函南町、韮山町、大仁町、清水町、長泉町、小山町、芝川町、富士川町、蒲原町、由比町の19市町が選定された（資料195）。

四全総推進のなかで、リゾート地域整備と新総合計画が推進されることになる。四全総を強力に推進するため、人口及び行政、経済、文化等の社会的機能が過度の集中している地域から、これらの機能を分散し、振興開発を図るとともに大都市地域の整備のため、多極分散型国土形成促進法が成立した。この法律は、国の行政機関等の地方への移転のほか、地域の特性に即した各種の機能を集積させて、地域振興の拠点となる地域の開発整備を促進することを内容としている。こうして、静岡県においても大規模なリゾート開発構想が推し進められることとなったのである（資料196、197）（国の行政機関等の地方移転は進まず、むしろ東京一極集中が進んでいくこととなる）。

また1989年12月、静岡空港基本計画案がまとめられ、静岡空港の航空需要予測も175万人と見込まれるとの内容が示された（資料198）。この需要予測はのちに国の指摘を受けて106万人に下方修正されることになるが、概算工事費約400億円（用地取得費、物件補償費、国が設置する無線施設・管制塔。通信施設。気象施設、民間が設置するターミナルビルを除く）が示された（総事業費は周辺整備を含めて約1,900

億円)。

こうして、1980年代には地方行革が行われる一方で、テクノポリス、静岡空港、リゾート開発構想などの大規模プロジェクトが推し進められたのである。

第5章 選挙と政党 (1980～90年代)

第1節 総選挙、参議院選挙、知事選挙、県議会選挙

本節では、1970年代前半までの静岡県地域の選挙の動向を追った第3章第1節を引き継いで、1970年代後半から1990年代前半まで(指標としては衆議院選挙での、中選挙区制から小選挙区制への移行前)を対象とする。ロッキード事件などでの自民党政権への批判、および多党化の中で、静岡県では、保守が手堅く地盤の維持を図る一方で、公明・民社両党が第三局的な中道政治路線を明確化し、戦後政治の一方の旗頭であった革新の政治路線は頭打ちないし弱体化の傾向を示し、政局は流動化の様相を強めた。

資料199は、対象時期の投票率の推移である。第3章第1節の投票率の動向と比較すると、女性の投票率だけでは8割を超える選挙があるものの、男女の平均値では、国政・地方選挙ともに、有権者の8割を超える投票率に達することは無くなった。男女別に注目すると、女性の投票率の明確な優位が続き、それ以前とも以降とも異なる傾向を示す時期である。もう一つ重大な変化は、6～8割であった県知事選挙投票率の、5割からさらに3割台までの極端な低下である。選挙の意義を揺るがせる事態が見え始めた。

資料200は、1976年12月衆院選である。自民党の一部が新自由クラブを結成し、自民党の得票率は下がったが、新自由クラブを含む総保守票はさほど変動せず、5割を超えていた。自民党の地盤の強さは、資料201の1977年参院選からも見える。自民党は、2議席独占はかなわず社会党に1議席を譲ったが、社会党の得票率の2倍を優に上回った。

資料202は、1978年の知事選挙である。自民・中道連合が生まれ、社会党が自主投票と決定したため、革新系は孤立した。現職の山本知事圧勝となったが、5割台という前例のない低投票率となった。

資料203は、1979年4月の県議会選挙である。保守回帰の定着化という見出しが

示すように、自民党は前回県議選より得票率もあげ、78 議席中 50 議席を獲得した。資料 204 は、同年 1979 年 10 月の衆院選である。新自由クラブのブームは去り、自民党は 5 割強の得票率で現状を維持した。社会党の退潮とともに、民社党の頭打ち傾向も現れた。労働組合の組織率の低下が影響したものと思われる。

資料 205 の衆院選、資料 206 の参院選は 1980 年 6 月の同日実施選挙である。衆院選では、自民党が候補を統制できない党内事情を惹起しつつ、総体としては保守票が掘り起こされ、社会党、公明党、共産党ともに伸び悩んだ。参院選では中道票が社会党支持に回り、社会党現職が議席を維持した。

資料 207 は、1982 年 6 月の知事選挙である。現職の山本知事は、前回の選挙の無所属から自民党公認候補に転じたが、前回類似の自共対決型となり、得票結果もほぼ同様となった。

資料 208 および資料 209 は、1983 年 4 月の県議会選挙である。自民党は得票率 59%まで伸ばし、前回選挙の 50 議席をさらに 53 議席当選に上積みした。社会党、共産党は議席を減らし（社会 11、共産 1）、公明党は得票率を減らしつつ議席を 7 議席に伸ばした。

資料 210 は、1983 年 6 月の参院選である。自民党は、票田の区割りを徹底管理し、15 年ぶりに 2 議席独占を果たした。社会党の敗因として、政治的基盤であった労働組合の社会党離れを指摘する。

資料 211 は、1983 年 12 月衆院選である。保守候補の乱立傾向が強まる中で、保守票総計はここでも 59%を記録した（保守系 8 議席）。一方社会党も得票率を伸ばし 3 議席を得た。民社党 2、公明党 1 議席である。

資料 212 は、斉藤滋与史知事誕生の選挙である。社会党、民社党の自主投票によりこの選挙も自共対決型となり、100 万票対 20 万票台という得票分布が繰り返された。

資料 213、214 は、1986 年 7 月の衆参同日選挙である。参院選では社会党が得票を大幅に上積みし自民党との議席を分けたが、衆議院では、自民党が得票率を 6 割に乗せ（総保守票としては 64%）、1960 年総選挙以来の 10 議席を確保し、社会党は 2 議席、民社党も 1 議席に減らした（公明 1 議席）。

資料 215 の 1987 年 4 月県議選では自民党の勢いに翳りが現れる。自民党と公明党が後退し、社会党、共産党が議席を伸ばした。女性議員の当選は 12 年ぶりと特筆された。

資料 216、217 は、1989 年 7 月の参院選である。1988 年に発覚した政界・官界に広く及ぶ大規模な汚職事件であったリクルート事件、および世論の強い反発を排して導入された消費税（1989 年 4 月より 3%）が重なり、竹下内閣退陣に及ぶ自民党への激しい逆風となり、静岡選挙区の得票率は 5 割を切り、県内の比例得票では 3 割強まで下がった。リクルート事件は公明・民社両党にも及んだこともあり、批判票は一手に社会党に集まり、選挙区でも 3 割台の得票で 1 議席を確保した。参院自民党の過半数割れで政局は一挙に流動化し、連立政権時代が幕を開けた。

資料 218 は、1990 年 2 月の衆院選である。消費税への反発が続く中でも自民党は支持率低下を最小限に抑えて 56% の得票を確保し、10 議席を維持した。社会党は得票を前回の 15% から 20% に伸ばし 1 議席増の 3 議席を得る。公明党が 1 議席を維持したものの、メディアは自社対決と特徴づけた。

資料 219 は、1990 年 6 月の知事選である。県知事選では初の自・社・公・民 4 党の支持を得て斉藤候補が再選された。政党の合従連衡は静岡県にも及ぶも投票率は沈んだ。

資料 220、221 は、1991 年 4 月県議会選挙である。無所属当選が前回の 11 から 18 に増加したところに静岡県議会に政治的流動化が強く影響したことが見える。政党公認では、自民党が前回並みの議席を確保する一方で、一時的に浮動票で支持を回復していた社会党は、全国的にも大敗北し、県議会でも 12 議席から 7 議席に激減した。資料 221 は企業ぐるみ選挙の報道である。1970 年代から目立ってきた企業ぐるみ選挙は会社側主導が主流であったが、ここでは労働組合を軸とした労使一体型として注目された。

資料 222 は、1992 年 7 月参院選である。全国的には自民優勢、社会苦戦という状況の中で、自民が公認候補を 1 人に絞ったこともあり、静岡選挙区では社会が議席を得た。資料 223、224 の 1993 年 7 月衆院選では、既成政党 5 党に、新生党・日本新党・さきがけ・社民連という新党 4 党が参戦する政党流動化の頂点的状況を呈し、県内でも新生・日本新が立候補者を立てた。資料 223 の事前世論調査は、自民党自体の支持率は落ち込んでいるものの、新生党などを含めた保守系支持率で見れば、大きな変動はないと判断している。結果は、自民 6 議席、新生 2 議席、社会 2 議席、公明・民社・日本新・保守系無所属各 1 議席であり、世論調査と近かった。社会党は、全国的には議席をほぼ半減させる大敗北であったが、県内では 1 議席減に留まった。

資料 225 は、石川嘉延知事が誕生した 1993 年 8 月知事選である。社会党の榛村純一掛川市長擁立策が頓挫して、自社を含む 5 党推薦対共産党候補の選挙となり、投票

率は前回はさらに下回る 35%となった。

第2節 政党

第1節の選挙情勢に対応する政党資料として、自由民主党静岡県支部連合会の大会資料・日本社会党静岡県本部大会資料・公明党静岡県本部資料・日本共産党静岡県委員会資料を各党別に採録した。なお、自民・社会両党は、収集（提供）資料が対象となる全時期に及んでいるが、公明党・共産党資料の収集は一部時期に限られ、民社党資料に関しては後継団体に引き継がれず、資料収集が叶わなかった。

第1項 自由民主党

資料 226 の 1976 年大会報告では、県支部が全国自民党員の1割を占め、全国一の水準にある、その3割が女性党員であり、青年党員も 5000 人を超えると報告されている。この時期の自民党の苦戦状況に耐えうる政治基盤を県連は築き続けていた。この大会報告では、党組織の規律、分裂に及びかねない選挙での公認決定の仕組み、その際の県支部と党本部の権限の関係についても報告されている。資料 227 の 1977 年の報告も、選挙での公認をめぐる支部内の統制の困難や本部との関係について取り上げている。

資料 228 は、前節で取り上げた 1977 年7月の参議院選に係る自民党側の総括である。県東部の革新市政を如何に切り崩すかは、この時期の県支部の重要課題であった。

資料 229 は、自民党初の総裁公選が如何に党組織の拡大に寄与したのかを示す報告であり、県連は「倍増に近い党員拡充」を実現した。政治的危機を脱した自民復調の一因を見ることができる。活動資金の援護に関しては、報告にある国民政治協会が重要である。県内市町村に支部組織網をムラなく張り巡らす原動力となったのは、各市町村の対県政（および対国政）要求を隈なく吸い上げ、県予算に反映させる仕組みであり、その一端を本報告で見ることができよう。資料 230 は、山本県知事が無所属での知事選出馬を決めた経緯とその政治的効果を指摘している。資料 231 は、資料 229 の総裁公選の結果を示したものである。資料 232 は、メディアに「保守回帰」と評された 1979 年4月の県議会選挙に関する自民党の自己評価である。1980 年大会を記録した資料 233 でも、県連政調会での市町村からの陳情・要求実現の仕組みに注目した。また、党員数は、9万人にも近づき、女性党員は2万を超えた。資料 234 は、山本知事三選出場の際の経緯である。各級機関での承認を積み上げる公認への手順が示されて

いる。資料235は、1983年の参議院選挙、および衆議院選挙に関する自己評価である。組織委員会の報告では、県連が総裁公選実施について強い要望を上げていたこともわかる。

資料237では1985年当時の党員数を7万人余、全国第四位の党員数としつつ、組織委員会の報告では「十数年来六万名～八万名の安定した党員を擁し、・・・全国の模範県となっている」と自己評価している。1986年3月大会を記録した資料238では、自民党県連の新知事候補として山本現知事にかえて斉藤滋与史衆議院議員擁立の方針を決めた県・中央レベルの経緯を示した。前節資料212に対応する内容である。資料239は、1986年衆参同時選挙の候補者公認経緯と自己総括である。県東部への工学系大学の誘致の動きも示した。資料240は、1987年の県議選で、売上税問題などが投票傾向や党員数に少なからぬ影響を与えていたとの分析である。資料241は1988年度県当初予算編成に対する自民党県連の要求の骨子と成果に関する自己評価を示したものである。資料242は、消費税導入問題などで自民党への逆風が強まる中でも党組織拡大が強化され、翌年の参議院選挙にむけて11万余という「県連史上最高」の党員が確保されたことが報告されている。ただし、この党勢の水準は安定したものではなく、資料243のように、参院選後の1990年3月の党員数は、8万人弱まで減った。他方で、資料243からは、県連が築き上げてきた市町村からの要求を県予算に反映させる地方利益確保の仕組みが、長期的に見れば8万人という安定した党勢の水準に食い止めていた姿も読み取れよう。1991年県議選の報告を含む資料244では、自民党批判が強い時代に、候補者決定に関する党内の統制と県連・支部の組織的連携で乗り切っていたことが伺える。また同資料、および次の資料245は、この時期の対国政要求の中心が静岡空港実現と第2東名の事業着手であったことも示す。資料246は、総裁公選と参議院の比例代表選挙が、1992年という自民党批判が強い時期でも、党員拡大を推し進める強力な装置として働いていたことを示す。1991年度の党員数は、県連史上最高の12万6千人を記録した。資料246の党費納入4万人という実態は、その党員拡大がやはりバブル的であったことをも示すが、1993年大会報告である資料247からは9万人弱という安定水準に戻っていたと読み取れる。自民党県連は、この当時の各種選挙での得票の1割以上を党員票という固く安定的な政治基盤とし、得票網を拡大調達できる体制を作り上げていた。

第2項 日本社会党

日本社会党県連の資料としては、紙数の関係で選挙の基本的な動向、および政治行政編という本資料の性格に鑑みて、県知事選に対する同党の対応を焦点として選定した。

資料 248 は、1976 年 12 月衆院選の総括であるが、第 1 節資料 200 と比べてみると、メディアの総括よりはるかに深刻な敗北として総括していることがわかる。全県的な得票率の減は 1%であったが、2 議席を目指した 1 区の共倒れで議席を消失し、2 区では常勝であった勝間田清一が落選したことを県連史上の大敗北と総括した。資料 249 は、社会党県連が、足腰の弱さ、すなわち市町村議会選挙での弱体ぶりをどう分析し、党の課題としてどう受け止めていたのか見たものである。労働組合票に依存する社会党への投票網は、自民党はもとより公明党、共産党など他の野党と比較しても脆弱であり、その改善の必要性は自覚されつつも、実効性のある対策は打ち立てられなかった。資料 250 は、1978 年 6 月知事選挙に対する社会党県連の取り組みを示す報告である。資料中の第 52 回定期大会は 1977 年 4 月開催であり、資料の記録は 1977 年末から 78 年 5 月までの経緯である。反自民・反山本知事の野党統一を目指した社会党の試みは実現せず、社会党自身は自主投票という選択を余儀なくされた。前節資料 202 を合わせて参照されたい。

資料 251 は、その 4 年後の山本知事 3 選の選挙時における社会党県連の対応経緯である。公明・民社両党との共闘は実現の見込みなく、この選挙でも社会党は自主投票とした。資料 252 は、1986 年 7 月の衆参両院同時選挙に対する総括である。メディアは、静岡県における社会党の退潮は顕著と読み取ったが（前節資料 214）、県連は、参院選における善戦に期待を残したようである。その一縷の期待は、資料 253 の 1989 年 7 月参院選総括からも伺える。社会党の一時的躍進は、土井内閣誕生への期待まで膨らんだが、労働組合の基礎票への依存と一時的な浮動票のギャップの溝をどう埋めるのかという課題の掘り下げは行われなかった。資料 254 は、1993 年 8 月知事選で、社会党が榛村純一（掛川市長）擁立に頓挫し、自民党とともに石川嘉延候補を支持するに至った経緯である。基本的に労働組合出身候補に依存し続けた社会党県連は、知事選という他党や市民団体にまたがる選挙における候補者をつくり出す底力を持てなかったということになるのか。

第 3 項 公明党

公明党は、同党大会文書の性格と紙数に鑑み、選挙結果に見る党勢の状況と党の基本的活動を示す内容に絞った。

資料 255 は、公明党の市町村での政治基盤拡張に注目したものである。特に市議会議員の拡大に力を注ぎ、日常的な市民相談を重視していた様子が見える。党内では、組織単位である「支部会」の活動を展開させることと学習会に力を注いでいたようである。資料 256 は、1983 年の参院選・衆院選の総括である。衆議院選挙では、民社党との選挙協力の成果が強調されている。

資料 257 は、公明党が重視した婦人部の活動を見たものである。学習と同時に、地域の課題を実地に探る活動が重視されていたことが見える。

資料 258、資料 259、資料 260 とあわせて、市町村の政治基盤形成、市町村議会への進出に力を注いでいた様子が改めて確認できる。こうした地域に根を張った政治的蓄積が、資料 260 の衆議院選挙結果に見るような 1990 年代の政治的激動期における公明党の安定的集票力につながったと思われる。

第 4 項 日本共産党

日本共産党の資料は、県議団の議会質問や社会運動との接点に位置する資料が多いが、ここでは社会党との共闘関係、および共産党議員団が力を入れた県議会運営改善改革に関わる資料を採録した。

資料 261 は、1977 年 7 月の参議院選挙における共産・社会両党の選挙協力締結文書であり、この時期の県レベルの組織間では、各級選挙での社共協力が模索されていたことがわかる。しかし、現実には、参院選では日本共産党側も立候補して両党の協力は成立しなかった。資料 262 は、資料 261 で協議された知事選における共闘問題であり、1978 年 3 月までは、共産党と社会党の知事選共闘の準備が進められていたことが見える。しかし、革新統一は頓挫し、革新系無所属候補は孤立した。第 2 項資料 250 の社会党側資料と合わせて参照されたい。

資料 263 は、1979 年中に 2 回提案された共産党の議会改革案の一部である。二度の提案を合わせると、本会議で質問権の平等（会派の構成員数に連動させない）、全員協議会（非公開）の廃止、常任委員会の公開性を高めること（傍聴の自由化や議事録公開）、請願権の保障、議会運営委員会の改革など、県議会の運営全般にわたる提案であった。

第 3 節 東富士演習場

本節では、1978 年に国防会議と閣議で承認された「日米防衛協力のための指針」（ガ

イドライン)により日米共同作戦訓練が本格化したことが東富士演習場の使用にどのような影響、問題をもたらしたのかを中心に見ていく。

最初の資料264は、演習場内米軍管理地区(営舎地区)の事故であり、米兵8人が死に至る重大事故であった。報道が控えられた事件だったと思われる。

さて、1981年、前述のガイドラインに基づく自衛隊と米軍による共同演習・訓練が、空と海に続いて陸上でも始まった。同年9月、地元の懸念をよそに東富士演習場で陸上自衛隊東部方面隊と米海兵隊の日米共同通信訓練が実施され、続いて12月、防衛庁(現防衛省)は、日米の共同指揮所(図上)演習を滝ヶ原駐屯地で実施する計画を提示した。この時の提案は、駐屯地は東富士演習場使用協定の適用範囲に含まれない協定適用外地域であるという考え方を前提としており、東富士演習場地域全域について、演習に関する事前協議(使用協定の適用)を求めている地元側は激しく反発した。

この状況の中で、年が明けた1982年1月30日に山本敬三郎静岡県知事が主催する当事者間の重要会談が行われ、確認事項が、資料265に示した2月1日の会議で承認された。文書が示すように、この合意によって、自衛隊駐屯地も使用協定が「限定的」に適用される施設となった。陸上自衛隊員の生活地区である東富士の駐屯地区とは、富士学校、滝ヶ原駐屯地、板妻駐屯地、駒門駐屯地の4カ所である。なお、この合意では、1968年に東富士演習場が米軍から返還(自衛隊への使用転換)された際、米軍専用区域として残された営舎地区(118ヘクタール)についても、使用協定の条項適用について検討課題とすることにした。日米合同演習を契機として、東富士演習場内の自衛隊が管轄する演習地区・自衛隊駐屯地・米軍営舎地区という管理形態が異なる3地区総てに対する使用協定の適用が争点となった。

この資料265の会議では、東富士演習場の全面返還の壁となる日米共同訓練を恒常化させないために、地元側は、1982年度中には共同訓練を実施しないことを強く求めていた。しかし、防衛庁は、1982年11月中に東富士演習場で日米実働訓練をすることを計画し、地元側との激しい応酬の末に訓練は実施された。資料268は、1985年11月に相次いで実施された日米共同の指揮所訓練、および日米共同実働訓練に関わる文書である。合意議事録のほか、3点の別添付属文書を含む。掲載した別添1は、2つの訓練の実施部隊や期間を示す。訓練をめぐる質疑の議事録である別添2は割愛したが、東富士演習場に訓練計画が集中する理由とともに、共同訓練により、日米双方の指揮が統一され、双方が同一の場所・時間帯で演習をおこなう「二元管理状態」を

発生させることに懸念が示された。使用協定の遵守（訓練内容の規制）は、自衛隊と米軍の演習が時間的、場所的に区分されて初めて成り立ちうるものであり、二元管理状態は、使用協定の実効力に関わる問題であった。

資料 266 は、浜松の航空自衛隊の事故に関わる日本共産党議員団の申し入れに対する県の報告である。資料 267 は、1984 年までの演習場地区の入会権を持つ農民への補償としての国有地解放・民生安定策の経緯をまとめた文書である。農民再建連盟の側から、長期にわたる施策の成果と問題点が整理され、地域開発と両立する当面の課題が提起されている。農業政策に関連して、資料 270 は静岡県による農政事業の経緯概要、および現状・課題を整理した文書である。

資料 269 は、1987 年 9 月、東富士演習場米軍営舎地区に「核兵器事故などに備える爆発物処理要員（EOD 要員=Explosive Ordnance Disposal）が配置されている」との新聞報道を受けて以降のやり取り、および 11 月の日米共同実動訓練に続いて実施された 12 月の日米共同訓練に関する交渉記録である。詳細を割愛した前者は、核関連部隊であれば、非核 3 原則及び核兵器・毒ガスなどの持ち込み・使用を禁じた使用協定の双方に違反するという問題であったが、キャンプ富士司令官の「協定禁止武器不在確認」の公文発布により、一応落ち着いた。別添 5 は、12 月の共同訓練の概要を示す。地元との従来の交渉を踏まえた結果だろうが、装備に関する記載が詳しい。別添 6 は、1981 年以來の東富士での共同訓練の推移を示すが、1985 年の訓練は、当初提示された参加人員計画 2200 人に対し、3000 人に達した大規模な訓練であった。

第 4 節 社会変化の下での地域組織とコミュニティづくり

コミュニティの重要性に関する認識が進む中、「創意と参加で盛り上げる地域づくり」ということを重点施策とて、県民一人一人の責任を自覚した自主的な参加を得て、地域の風土にふさわしい個性あるコミュニティづくりのための施策を進めるため、県は、コミュニティ懇談会を設けて、検討を進めていく（資料 271）。また、その活動の拠点となる地区集会所やコミュニティ広場等の整備について助成を続けていくことが表明された。

一方、国（自治省）は、1973 年のモデル・コミュニティの指定終了から 10 年を経過した 1983 年に、人口の流動が激しくコミュニティ活動がもっとも必要と考えられる都市及びその周辺地域において新たに「コミュニティ推進地区」を設定し、コミュニティ活動の活発化を図ろうとした。さらに、国は、支援策として、市町村を通じて財政措置（特

別交付税)、情報提供を行うとした。昭和 58 年度 50 地区、昭和 59 年度 46 地区、昭和 60 年度 51 地区の計 147 地区が指定された。静岡県内では、清水市興津地区(昭和 58 年度)、清水町柿田長沢地区(昭和 59 年度)、豊田町南地区(昭和 60 年度)が指定を受けた。(資料 275)

さらに、市町村や自治会、町内会などが行うコミュニティ施設の整備に対し、1979 年から助成が行われ、1986 年以降も継続されることとなった(資料 273)。

1987 年に策定された県総合計画の、「活力あるコミュニティの形成」では、自由時間の増大、高齢化の進行、価値観の多様化など、社会環境が変化するなかで、生きがいを実現する場として、また、世代間の連帯による活力ある社会づくりの場として、コミュニティの重要性が一層高まっており、スポーツレクリエーション活動や祭り、防災活動など住民の交流や連帯を深めるコミュニティ活動が活発化している。このような中で、コミュニティ拠点施設の整備に加えて、地域リーダーの育成講習会、人材バンク等の整備・充実などの人づくりにも焦点が当てられるようになる。(資料 276)

また、ボランティア活動に関しては、福祉を中心としたボランティアに対する支援を強化するためもあり、社会福祉協議会の法人化が進められていく(資料 272)。市町村社会福祉協議会については、ボランティア活動の促進に加え、家庭奉仕員の増員などの対策を行うため、県としてその支援が進められた。1983 年には、国の法律の中に地域福祉が位置づけられ、福祉を中心とする地域ボランティアの育成のために、1983 年には、県は「ふれあい基金」を設けた(資料 274)。

また、国は、ボランティア活動を一層充実強化するために「ボラントピア事業(福祉ボランティアのまちづくり事業)」(資料 277)を 1985 年に開始、静岡県内では、静岡市(昭和 60、61 年度)、清水市(62、63 年度)、富士市(昭和 63、64 年度)、が指定を受け、新たなボランティア活動推進への取り組みが始められた。1980 年代後半には、高齢化社会の進展、福祉ニーズの多様化、高度化のなかで非営利の民間有料在宅福祉サービス組織(住民参加型在宅福祉サービス組織)が都市部を中心に急速に普及していく(全国社会福祉協議会報告書、1987)。県では、議会よりボランティア休暇の制度化が提案され(資料 278)、さらに、県では、ボランティアの育成強化として、「福祉を育てる県民運動」において、福祉触れ合いフォーラムの開催やボランティア情報誌の発行、さらに、社会福祉施設の訪問や社会奉仕活動等の体験を通じて、福祉への理解を深める福祉教育実践校の指定を、1990 年度は 32 校から 64 校に倍増するとと

もに、福祉教育副読本の積極的活用やふれあい基金を通じて、社会福祉協議会の行う高校生ワークキャンプや、県ボランティア協会の行うサマーショートボランティアの実施を助成することにより、その福祉意識の啓発を図っていることが議会にて報告された(資料 279)。

第2編 「分権改革」と地方政治の再編

第1章 地方分権開始期の自治体

第1節 長期化する停滞と県計画

齋藤滋与志県知事の病気による退任をうけて、新知事となった石川嘉延が策定したのが資料280の「静岡県新世紀創造計画」（1995年12月計画決定）である。

この計画の冒頭、石川知事は「県民のみなさまへ」として、「高齢化や少子化、環境問題の重要性、情報化や国際化」などによる「大きな変革」の時代における県総合計画と位置付けている。基本目標は、「未来への挑戦あふれる活力 輝く静岡」。行動のよりどころとなる計画の理念として、安全で活力ある社会を形成していくための「自立と共生」、国内外との活発な交流を促進し、活力ある地域を形成していくための「交流と連携」、新たな文化や産業の創造、明日の静岡県を切り開く人材育成のための「継承と創造」を掲げる。

計画では、将来の静岡県としては、陸・海・空の総合的な交通ネットワークの形成、都市機能の行動か、東西の連携強化による都市ベルトの形成、南北の連携強化による一体感のある地域の形成が描かれている。

また、計画の完成年度である2004年度の人口は390万人、1992年度から2004年度までの実質経済成長率を年平均2.7%程度と見込んでいる。個性輝く県づくり推進のための施策展開の基本方向を、「独創性ある多彩な産業」、「世界に広がる出会いと連携」、「未来を創る人と文化」、「健康で心ふれあう安心社会」、「自然を生かす美しい県土」の5点にまとめる。この5つの基本方向を柱とした基本計画が第2部で展開されている。第3部は地域計画として、県下9つの地域について、それぞれの特性を踏まえ、目標、基本方向、施策の展開を明示する、さらに、9つの地域区分を超えた広域的な5つの圏域を想定する。すなわち、やすらぎ創造圏（伊豆半島、狩野川流域）、かがやき創造圏（富士山麓、狩野川流域、富士川流域）、ときめき創造圏（南アルプス、安倍川流域、志太平野）、はばたき創造圏（大井川、菊川、太田川流域などと田園地域）、きらめき創造圏（浜名湖周辺、北遠地域、天竜川流域）の5圏域について21世紀の姿を想定している。

第2節 自治体経営

1990年代は地方分権とそれに伴う地方の行政改革が進展した時期であると言える。背景として、80年代以降、地域住民の多様なニーズに迅速かつ柔軟に対応するため、地方分権の必要性とともに、地方行政改革の必要性も叫ばれるようになったことがあげられる。また、バブル崩壊後の財政悪化は、国及び地方自治体の財政を圧迫し、行政の効率化をさらに促すこととなった。

この頃の地方分権に関する動きをみると、国は1995年に地方分権推進法を制定、これを受けて「地方分権推進委員会」が設置された。委員会では5次にわたる勧告と2回の意見提出を行い、これに基づいて99年には「地方分権一括法」が成立、2000年に施行される。この法律は、地方自治法や個別法の500本近くを改正し、国と地方の関係を「上下・主従」から「対等・協力」に転換するきっかけとなった。機関委任事務の廃止や、地方自治体が実施する施策や事業の実施に対する国の関与の縮小や明確化、2000年以降の市町村合併や広域行政の推進が図られた。これら1990年代半ばから地方分権一括法成立にかけての地方分権に向けた取組みは第一次地方分権改革と呼ばれるが、この改革により地方自治体は独自の政策決定権限を強化し、地域特性に応じた行政運営を実施するきっかけとなった。そして国と地方の関係が法制度上「対等」となったことで、地方自治の理念が一層具体化していった。

また、地方行政改革については、1994年に「地方公共団体における行政改革推進のための指針」、97年には「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革のための指針」が旧自治省から地方自治体に対して通知されるなど、1980年代の第二次臨調以降の流れを受けつつ、地方分権に対応した行政改革を地方に促していった。

1993年8月に新たに就任した旧自治省出身の石川嘉延知事は、民間企業における生産性の向上や業務効率化への取組を参考にしつつ、90年代半ばからの国主導による地方分権と行政改革の流れをうまく活用しながら、静岡県における行政改革を進めていった。(資料281、282)は就任の翌年、県議会平成6年9月定例会における県議会知事方針説明及び本会議での答弁であり、「行政の生産性の向上」を提唱し、「リエンジニアリング」の概念を用いて行政改革を推進する決意が述べられている。1995年には10年ぶりに「静岡県行財政改革大綱」を改定し、リエンジニアリングに基づいた改革を本格的に始動している(資料283)。それまではサービスを供給する側の視点に立った効率化が進められてきたが、ここで「県民本位」「ゼロベースからの再設計」という概念

が登場したことが特徴的である（資料 284）。

職員の意識改革を進めるための具体的な施策として示したのが（資料 285）にある、リエンジニア提案制度や事務ハーフ管理者研修であり、「しずおか百人委員会」は、職員から抜本的な事務改善策や自由な発想に基づく提案をねらいとしたものである。そして、行政の生産性向上を促す取り組みとして、朝の一定時間は原則として会議、打合せ、事務連絡及び各種照会は互いに行わないとする「3Cタイム」の導入ならびに文書や事務の処理時間を半減するために所属単位で考え、実践する「ハーフ運動」を実施した。また静岡県全職員による改革・改善運動で現在も継続して実施されている「ひとり一改革運動」もこの頃始まった取り組みである（資料 286）。

資料 287 は、各所属がそれぞれの業務に対する課題を発見、分析するツールであり、いわば県民本位の業務を遂行するための「作戦書」である業務棚卸表について県職員向けに説明した資料である。これを活用して行政評価を実施していった。資料 288 の知事答弁では業務棚卸表を各所属で作成することで、行政組織の再構築に活用する意図が確認できる。

1997 年度からは行政改革を組織的に進めていくための機構改革に着手し、同年度に人事課に「行政改革室」を設置（資料 289）、翌 1998 年度から 1999 年度にかけて、迅速的な意思決定を図り目的指向型の組織とすることを目的に組織のフラット化を行った。フラット化によって従来の「課」を小規模な「室」に再編すると同時に、「次長」や「課長補佐」といった職位をなくし、簡素化することによって迅速な意思決定、小回りの効く柔軟な組織運営を実施していったが、これは全国に先駆けた取り組みであった。また定員管理計画もこの時期に策定し、具体的な削減人数の目標値を毎年 100 人と掲げ、以後計画どおり削減を進めていく（資料 290）。

1990 年代の自治体経営についてまとめると、地方の行政改革は、地方分権改革と一体となって、日本の地方自治体の自立と効率化を促していった。国が主導して地方自治体に要請した側面はあるが、いち早く行政評価制度を導入した三重県や北海道などと並び、静岡県は早い段階から独自の改革に取り組んでいった自治体と言えるであろう。

第 3 節 1990 年代の自治体財政

1990 年度の県一般会計予算は 9,535 億円であり、空港建設、第二東名自動車道、地価対策、地震対策など「社会資本整備」に最重点が置かれるものとなった。これに、

「産業の振興」、「福祉・医療の充実」、「教育・文化・スポーツの振興」、「国際化の推進」を加えた5つが柱とされた。一般会計、特別会計、企業会計を合わせた歳出総額は1兆1,011億円、前年度当初比で10.1%の伸びとなり、地方財政計画を上回る積極財政となった。歳入内訳は県税4,730億円、地方交付税601億円、国庫支出金1,747億円、県債は717億円であった(資料291)。議会では、静岡空港の整備やリゾート構想についての質疑が行われた。静岡空港については、航空需要、建設費、地元のコンセンサス、空域調整の4点が課題として出された。リゾート開発においてはゴルフ場建設に伴う自然環境保全や農薬使用問題なども課題として挙げられた(資料292)。第二東名自動車道と関連アクセスにおいては、1990年に都市計画の策定手続きが行われ、1991年には整備計画などへ格上げされた。中部横断自動車道も基本計画へ格上げとなった(資料293、294)。

さらに大規模な開発構想が加わることになる。1990年から進められている大規模スポーツ公園の建設計画において、建設地が「小笠山」に決定し、「小笠山北西麓を中心とする区域」に整備することが決定されたのである。「2002 FIFAワールドカップ」や「ラグビーワールドカップ2019」の試合会場となった「エコパ」である(資料295)。

当時は、1989年の日米構造協議を受けて内需拡大のために10年間に430兆円もの公共投資基本計画が策定され、その受け皿として地方単独公共事業が推進されていた時期にあたる。地方単独公共事業を推進するために地域総合整備事業債が活用され、元利償還金に対して財政力に応じて最大55%の交付税措置が講じられるものであった。1989年はバブル経済の絶頂期であった。1993年度にはバブル経済崩壊による経済低迷期に入ることになるが、景気対策としてさらに200兆円が上乘せされ、全国的に630兆円の公共事業が推進されていくことになる。

1993年度の県予算においても、静岡空港、第二東名自動車道、大規模スポーツ公園、東静岡地区都市拠点整備、音楽公園、子どもの国などの大規模プロジェクトの積極的な推進が図られた。予算においては17年ぶりに県税収入の予算計上額がマイナスとなるなど、厳しい財政環境下にあったが、一般会計予算は1兆1082億円、前年度比3.5%の伸びとなり、地方財政計画を上回る積極財政となった(資料296)。

1979年度から実施している地震対策を目的とする法人事業税の超過課税は、94年3月末をもって区切りとなり、空港などの交通基盤整備に充当する方針に切り替えられた(資料297)。つまり、法人事業税の超過課税を継続するにあたって、地震対策から空

港などの社会資本整備に充てることが明言されたのである。

都市部では、1994年には浜松市が87年から推進してきた「アクトシティ浜松」が落成となった。アクトシティ浜松は敷地面積43,300㎡、延べ床面積230,600㎡、建設費(浜松市施設部分)約660億円、全体では約1,600億円の事業である(資料298)。浜松市の一般会計予算に相当する大規模な市街地再開発事業であった。旧国鉄跡地を活用し、官民一体で進めたところに特徴があるが、浜松市施設部分の落札価格399億円に対して、最終的には約660億円が支払われたことから、住民監査請求や住民訴訟が起こされた公共事業でもあった。

1995年には、個人消費、設備投信の回復が本格化していないことを背景に、景気の低迷状態が続き、雇用情勢が厳しい状況にあることから、年度予算では景気対策を積極的に実施していく方針が示された。9月補正予算において689億円が計上され、一般会計の累計額は1兆3280億円となり、対前年度5.4%増となった(資料299)。

1995年は「静岡県高齢者保健福祉計画(ふじのくに高齢者プラン21)」の策定が行われた年でもあった。1993年から99年までの7カ年計画である。国の「高齢者保健福祉推進十か年戦略」を踏まえた、老人福祉法第20条の9及び老人保健法第46条の19の規定に基づき策定され、市町村の高齢者保健福祉計画の達成を支援するサービスの供給体制の確保に関する計画である。計画を推進するための支援策として、国庫補助負担制度の充実を強く要望する内容などが盛り込まれている(資料300)。

当時、円相場が戦後最高値を更新した。一時は79円余を記録し、円高対策が実施された時期でもあった。政府が緊急円高・経済対策を実施したことを受けて、静岡県でも金融支援、中小企業・下請け企業対策、雇用対策の実施が行われた(資料301)。中部横断自動車道の建設促進連合会も設立された(資料302)。

こうした状況下で、新しい県総合計画「新世紀創造計画」が策定され、1995年度から2004年度までの10年間で計画期間とされた(資料303)。同時に静岡空港の環境影響評価書とともに、設置許可申請書が提出された。空港は島田市と榛原町にまたがる台地上の190haに建設、長さ2,500m、幅60mの滑走路、誘導路、エプロンなどを備えるもので、供用開始を2003年とし、事業費を570億円(国の直轄事業費の70億円を含む)が見込まれた。284人の地権者のうち273人から用地提供の同意書が提出されたが、空港反対を表明する未同意地権者11に加えてトラストによる共有地権者は53人になった(資料304)。空港建設においては、需要予測の算定方法の不備、空港

運営の赤字問題、環境アセスメントの不十分性、自衛隊との空域調整などの問題点も指摘されてきた。

1996年度予算策定にあたっては、雇用情勢が依然として厳しい状況にあり、県財政も引き続き厳しい状況にあることが示された。歳出面では事業の徹底した見直し等行政改革の推進により、一層の経費の効率化、節減を図り、歳入面では国庫補助金などの特定財源の確保に努めて、中長期的な視点に立った行財政運営に配慮した結果、一般会計の歳出総額は1兆2,715億円、対前年度比2.3%の伸びとなり、地方財政計画の伸びを下回ることとなった。一方で、社会環境基盤整備のための単独事業は地方財政計画を大幅に上回る10.1%増とされた。緊縮財政の一方で、空港などの社会資本整備に重点化する方針が貫かれたのである(資料305)。

1997年は国において財政構造改革元年と位置付けて、一般歳出を厳しく抑制する方針がとられた。県においても、消費税率の引き上げに伴う地方消費税の導入による地方税収増、消費譲与税の大幅な減収と地方消費税の2分の1が県内市町村に配分されることになり、実質的な県税の伸びは低いものとなった。歳出面では、景気対策のために発行された大量の地方債の償還期を迎え、公債費負担が急増するなどの厳しい環境下での予算編成となった。一般会計歳出総額は1兆2,985億円、対前年度比2.1%増と、1984年度以来の伸びとなり、地方消費税関係の収入から支出される市町村交付金や都道府県間の清算金を除く実質的な伸び率は1.6%減となり、1956年度以来の減少となった(資料306)。

1998年度予算においても、法人2税の減収が見込まれるなど、実質的な歳入の伸びが見込めない状況にある一方で、公債費が急増するなど、2年連続のマイナス予算となった(資料307)。

1998年、浜松市において開学が予定されている静岡文化芸術大学の起工式が行われた。完成は2000年であり、総事業費は216億円である。公設民営方式により、県が主体となって設立する学校法人が運営にあたる(資料308)。

同時に、小笠山総合運動公園エコパの工事着工が実施された。「2002 FIFAワールドカップ」をはじめとする国際大会や2003年静岡国体などの全国大会が開催可能な球技場兼用の陸上競技場である(資料309)。さらに、静岡県コンベンションアーツセンター(グランシップ)が完成した。建築工事費は502億円(用地取得費等を除く)であり、用地取得費を含めると700億円超の公共事業である(資料310)。静岡空港も榛

原町坂口の建設地において、空港本体部工事着工に伴う起工式が執り行われた（資料311）。静岡文化芸術大学、小笠山総合運動公園エコパ、コンベンションアーツセンター（グランシップ）、静岡空港本体などの公共事業が次々に着工、あるいは完成を迎えることとなった。

1999年には、長引く景気の低迷により、歳入の中心である県税収入が大幅に落ち込み、人件費や公債費を含む義務的経費増により、財政5基金が底をつくという状況になった。2000年度当初予算では一般財源が1,100億円不足するものと見込まれた。基金を全額取り崩しても予算編成できないという異常事態に陥った。「財政再建団体」に陥るという最悪の事態も懸念された。資料に示されるとおり、県税の大幅な落ち込み、県債残高の累増に伴う公債費（義務的経費）の急増（毎年10～17億円増加）、経常収支比率の急速な悪化。底をつく財政5基金残高といった財政状況にあった。緊急事態にあることが明らかになったのである（資料312）。

第4節 地方分権下の都市計画行政

1992年都市計画法の改正に基づき、市町村の都市計画に関する基本的な方針（都市計画マスタープラン）の策定が法制化されて、市町村での都市計画の推進の方向性が鮮明になってきた。静岡県内でも、1995年度に伊東市、三島市、長泉町、清水町、湖西市、1996年度に裾野市、森町、1997年度には熱海市、焼津市が都市計画マスタープランの策定を開始し、市だけでなく県の広域な都市計画区域に含まれている有力な町でもその動きがみられた。地方分権下の都市計画行政がさらに本格化したのは、地方分権一括法成立と関連して1999年7月に都市計画法改正が実施され、市町村の都市計画決定権限が拡充されて計画決定が国の「認可」・知事の「承認」から「同意を要する協議」に変更されたこと、さらに市町村都市計画審議会が法定化され、市町村の都市計画決定権限も拡充されたことである。

資料313は、現在も刊行されている『静岡県都市計画ガイドブック』の初版である。副題にあるとおり、まだ都市計画が市民に身近でなかった時代に啓蒙的な意味も含めて刊行された。都市計画の目的や、制度がどのようにつくられているかをわかりやすく、図表も多く使って説明されている。都市計画法第3条に第3項が追加され、国や地方自治体が都市計画を定める際に「都市の住民に対し、都市計画に関する知識の普及及び情報の提供に努めなければならない」とされたのは、後の2010年のことだった。

1980年代末より日本はバブル経済期を迎え、掛川市も全国の都市と同様に、地価の高騰、投機的な土地取引、乱開発、無秩序な市街化などへの対策が喫緊の課題であった。国の土地基本法、国土利用法、都市計画法、農振法は縦割りの法体系で土地問題の解決が難しく、掛川市は課題に向き合う自治体として、その間隙を埋めて実効性のある施策をめざして、総合的に体系的に開発・保全・まちづくりをめざす条例化を行った（資料314）。

掛川市は榛村純一市長の下、1979年に日本初の生涯学習都市宣言を行い、市民総代システムを築いて、住民の生涯学習活動による市政を実行していた。そのため本条例は単なる土地条例ではなく、公有の財産である土地を5共益5良質体制（地権者、周辺住民・自治区、開発者ゼネコン、誘致企業、掛川市の五者がともに益し、ともに良質である体制）によって開発と保全の両面から活用し、生涯学習運動と市民参加によって地区ごとにまちづくりを行う条例と位置づけられる。制定にあたっては法律の枠を超えるような先駆的な施策として、全国の自治体やメディアにも注目された。

条例で制定される特別計画協定区域は、地権者の80%以上の同意を得て、市と住民が土地利用のあり方を取り決めてまちづくりを行う区域である。その区域で建築物の新築・増築、土地の用途変更、区画・形質の変更などを行うとする者は予め市に届け出る義務を課し、その行為がまちづくり協定に適合しないと認められる場合には、市長は助言や勧告などを行い、結果を公表できるとした仕組みである。条例案は市議会にて賛成21、反対4で可決された。ちなみに平成の大合併直前の2004年12月現在、特別計画協定区域は市内15カ所、7,263.6ha、市域の39.1%にあたる。

最高速度100キロメートル/時で設計された東名自動車道は、1969年の全線開通から年月が経ち、交通量も限界に達していた。万一、事故や災害発生時には日本の大動脈として機能しなくなる恐れがあり、そこで計画されたのがさらに高規格の第二東名自動車道である（資料315）。第二東名自動車道は、1989年1月、国土開発幹線自動車道建設審議会で基本計画が定められ、2012年4月14日、新東名高速の一部として一挙に県内162kmが開通し、新時代が到来した。第二東名の計画立案にあたって、ルートが概ね現東名の北側の中山間地域に計画されることとなり、より一層、県土の効率的かつ合理的な土地利用の推進が重要になった。そして第二東名本線を都市計画として位置づけ、都市計画法に基づく都市施設として都市計画決定を行ったところに、従来の東名自動車道との違いがある。そのうち特に、インターチェンジ関連道路の計画作成

及びインターチェンジ周辺土地利用構想の策定を基本の「柱」として作業が進められたところにも新しさがある。

日本の高速道路として初めて時速 140km を想定して計画された第二東名自動車道に関連し、具体的な整備計画の策定にあたって、「環境庁が建設省に送付した環境評価意見書」が資料 316 である。特に、6車線道路ということもあって、騒音と排気ガス対策に留意して住居地域の近くを通過する場所では環境施設帯や遮音壁などの設置や、また静岡県に関連してサービスエリアなどの施設からの排水などに対する水質汚濁防止策を強く求めている。これを受けて3日後に建設省都市計画局長名で静岡県知事に対して事業実施にあたって環境庁長官の意見に十分配慮するよう指示している。

第5節 地域組織とNPO形成

国は、1990年度から1992年度にかけて、モデルコミュニティ地区として、「コミュニティ活動活性化地区」を指定し、特別交付税による支援を実施した。これは、先に指定された地域を除き、都市、農村を問わず指定したものであった。しかし、静岡県内の自治体での指定はなかった。

一方、県では、「静岡県新総合計画中期発展プラン」（1992）において、活力あるコミュニティの形成として、活動拠点としての地区集会所等の整備、県コミュニティづくり推進協議会を主体として、コミュニティカレッジの開設など地域リーダーの育成をうたった（資料 317）。

また、県民や企業からの寄附により設置された静岡県ふれあい基金により、県ボランティア協会の活動を支援し、ボランティアの育成や参加促進のための啓発、指導者育成研修会等を行い、ボランティアの育成強化に努めた。さらに、1991年度から、市町村職員を初め民間の企業や団体の職員などを対象に、「静岡・未来・人づくり塾」を開設をし、これを契機として、市町村においても、住民を対象とした地域づくり塾が開設されるなど、地域リーダーの養成が進められた。一方で、市町村社会福祉協議会のボランティアセンターに助成するなど、推進体制の整備を促進した（資料 318）。

資料 319 の生涯学習審議会「今後の社会の動向に対応した生涯学習の振興方策について（答申）」（1992年7月29日）では、ボランティア活動に対する社会的評価が取り上げられ、これを契機に中学校の内申書にボランティア活動を評価する項目が加えられた。また、県職員のボランティア休暇も1997年に導入された（資料 328）。

このような状況に大きな影響を与えたのが1995年1月に発生した阪神淡路大震災である。同災害では、全国から延べ130万人のボランティアが復興支援に携わり、公的機能だけでは災害対応が不十分であることが認識され、民間の非営利組織に対する社会的評価が高まった(資料321)。同年資料322の静岡新世紀創造計画(1995.12)では、多様な社会参加の推進として、総合的なボランティアネットワークの形成として、ボランティア活動への支援、ボランティア活動が行いやすい環境整備がうたわれ、また、同計画では、「コミュニティづくりの推進」として活動拠点の整備、自主防災組織の活性化などが示された(資料323)。さらに、県は、県民の理解と参加への機会づくり、参加のための条件づくり、整備づくり、情報の提供とネットワークづくりを柱とする「ボランティア活動の振興方策について」を1996年3月に取りまとめた。また、災害時におけるボランティア活動について基礎知識や役割等を学ぶ「災害時におけるボランティアコーディネーター」の養成が重要となり、県ボランティア協会では県の委託を受け「災害時のボランティアコーディネーター養成講座」を開始した(資料325、326)。

また、県民の自主的で営利を目的としない社会貢献活動を支援することを目的に、東部地域交流プラザ(1996年)、西部地域交流プラザ(2001年)が発足した(資料324)。

県議会でも、全国初となるボランティア議連連盟が1997年10月に発足した(資料329)。阪神淡路大震災は世論を喚起し、ボランティア団体等に簡易に法人格を与える特定非営利活動促進法(NPO法)が議員立法の形で98年に成立した。同年12月の施行を前にして、県は県庁内に相談窓口を開設するとともに、学識経験者やNPO・ボランティア団体関係者ら県内のNPO活動促進のためにNPO推進委員会を設置した。また、収益事業を行わないNPO法人の法人県民税の均等割を減免措置することとした(資料330～333)。

さらに、資料334の総合計画(新世紀創造計画第2次実施計画)(1999年)では、従来のボランティア活動に加えて、NPO法人を支援するための枠組みが示され、NPO活動を支援するふじのくにNPO活動センター(1999年)が静岡市内に誕生した(資料336)。また、総合計画では、ボランティア活動者数や、NPO法人の設立数に対する数値目標が設定された。さらに、2000年2月には、「市民」、「NPO」、「企業」、「行政」のそれぞれの役割を考えながら、静岡県としてNPO活動に対してどのように関わっていったらよいか、その方途について、NPO活動に関する基本指針の策定が策定され

た(資料338)。

第6節 高齢社会と少子化の進展の中の社会保障

1990年のいわゆる「1.57」ショック(合計特殊出生率が、それまで最低だった1966年の1.58をさらに下回る戦後最低となったことをいう)、また、1994年には高齢化率が14.5%を超え、高齢化社会から、高齢社会へと突入していくなど、1990年代は、高齢社会とともに、これと表裏をなす少子化にも目が向けられた。また、バブル経済崩壊後の低成長・マイナス成長の経済の中、非正規労働者の割合が増加するなど「格差社会」の広がりを見せることになる。

資料340は、静岡県你的生活保護の状況を示した資料である。時代区分ごとの保護の実施状況(保護率とその推移)や、被保護人員や保護費の推移に言及しており、時代と生活保護の実施状況の関係が明らかにされている。

資料341は、『静岡県地域保健医療計画』の一部を示したものである。1988年に策定された同計画(資料183)は8ヵ年計画で、途中1990年に見直すものとされており、これを受けて今回の改訂版の策定となった。各施策の具体的な数値には変更があるものの、基本的な施策等については大きな変化はみられない。

資料342は、『静岡県障害者対策行動計画』の概要を示したものである。「完全参加と平等」の理念を掲げ1982年に策定した『国際障害者年静岡県行動計画』(資料178)の実施状況を踏まえ、新たな計画として策定された。

資料343は、『静岡県高齢者保健福祉計画』の一部である。1989年に国が策定した「高齢者保健福祉推進十ヵ年戦略」(ゴールドプラン)を具体化し、静岡県の状況に即した施策の推進のために策定された。当該計画は、老人福祉法と当時の老人保健法(2008年改正により「高齢者の医療の確保に関する法律」)によって県が策定することになっていた老人福祉計画と老人保健計画を一体のものとして策定したもので、各市町村が策定する市町村高齢者保健福祉計画の達成のために「広域的な観点」から策定するものとされていた。また、静岡県地域保健医療計画(資料341)など関連する他の計画との整合性も考慮することになっており、この後に策定されることになる静岡県の総合計画にも内容を反映させることとされていた。この計画では、高齢者保健福祉圏域を策定することとされており、保健・医療・福祉の連携を図るため、地域保健医療計画の2次保健医療圏と一致する形で設定された。

資料 344 は、静岡県福祉のまちづくり条例に関するものである。ソフト面（思いやり
の心を育む）とハード面（施設の整備）の両方から推進するとされており、特にハード
面については、1994 年に制定・施行された「高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる
特定建築物の建築の促進に関する法律」、いわゆるハートビル法（当時。2006 年「高
齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」（バリアフリー新法）により廃
止）などを基準としながら、高齢者や障害者をはじめ誰もが使いやすい公共的施設（建
築物、道路、公園、公共交通機関の施設）を整備していくこととした。

資料 345 は、県の総合計画である『静岡県新世紀創造計画』の一部である。社会
保障に関連する様々な施策について言及されている。また、資料 346 は、『静岡県子育
て支援総合計画』の一部であり、『静岡県新世紀創造計画』（資料 345）の部門別計
画として、子育て支援施策の基本的な方向を示すものである。さらに、資料 347 は、『静
岡県地域保健医療計画』に関するもので、1991 年の計画（資料 341）の改訂版である。
ただし、新しい総合計画である『静岡県新世紀創造計画』（資料 345）が策定されており、
この部門別計画と位置付けられるものである。

資料 348 は、県内の高齢者在宅サービスに関する状況を記した資料である。県の高
齢者保健福祉計画（資料 343）の計画の実施状況の一端を知る資料となる。

第 2 章 選挙と政党—小選挙区比例代表並立制下—

第 1 節 小選挙区・比例代表並立制導入と地域の政界

この節は、戦後日本の政治史の中で、中選挙区制を基本にした代表制議会での与野
党間の対決と融和が通例の政治風景であったが、小選挙区・比例代表並立制が導入さ
れたことにより、政権交代の可能性が模索されることによって、政界の浄化と意思決定
の透明化が期待されてきた時期の衆参選挙、県議会選挙、県知事選挙と地方政治の
状況を静岡県に即して資料的に確認する。

7 党連立の細川政権の登場は、1980 年代末のリクルート事件を初め、全国各府県知
事選挙での与野党相乗りを一つの事情として、緊張関係が薄れていた府県議会との関
係の中で生じた金銭を巡る汚職問題等への国民的反発によってもたらされた。この政権
が打ち出したのが、小選挙区・比例代表並立制選挙制度であった。これは当時の財界
の強い後押しもあり、メディア、学者を初め、打ちでの小槌であるかのように喧伝された。

本県でも県議会の自民党圧倒の位置は変わらない下で導入される衆議院議員総選挙へのインパクトは大きく、これを示すのが、資料 349 である。通読するだけでも、保守の金城湯池と長く考えられて来た本県選出国會議員のあり方を大きく変える結果になった。人によっては国替え（地域割り、地盤変更）を余儀なくされるケースも生じるとまさに戦々恐々であったことが分かる。実際に選挙が行われると（資料 350）、明らかにそれぞれの選挙区で、二大政党どころか政党乱立の構図が中選挙区制以来引き継がれていることから、多数濫立するほど当選のための得票率は低下するのが明らかであり、それは同時に当選者が常に交代する可能性を秘めてもいるのは見られるとおりである。抽象的に言えば与野党伯仲から与野党交代の可能性を高めるとともに、その後の推移を見ると、日本の場合、政権維持の政治集団と批判的政治集団の距離を縮め、有権者には政治の争点が見え難くなってきたことも指摘できよう。

石川県知事の再選が企図されて以降、重要課題だったのが、静岡空港設置問題であった。資料 351 に示すように大型プロジェクトが争点になり、石川と、空港反対派の市民団体推薦による元厚生省官僚島野房巳、共産党推薦の板垣和子の三者対立の構図となったが、結果は石川、次いで島野、板垣の順の得票で、島野の追撃は小さくなかったものの、石川の再選となった（資料 352）。

1998 年 7 月の参議院議員選挙について見ると、資料 353 のように、静岡選挙区で 5 人がしのぎを削り、民主党 2 候補、自民党 2 候補、共産党 1 候補で争われ、結果は選挙区定員 2 名のところ、自民、民主がそれぞれ 1 名ずつ分けあった。自民独占は不可能となった。

99 年県議会選挙では、資料 354 に見るとおり、女性の活動がめざましく、女性候補擁立運動と勝利も見られるほどとなった。また自民党がついに過半数ギリギリに追い込まれたのだった。それは資料 355 に見るとおりである。また選挙の結果、資料 356 に見られるとおり、合計 78 議席中、自民 37、民主 2、公明 6、共産党 4 と、全国情勢とも酷似して多党化現象を生み出した。

第 2 節 政党

戦後政党政治の激動・再編期であった 1990 年代半ばから 90 年代後半までを対象とした本節では、自民党、社会党の解散から社会民主党の結成、新発足の民主党、再編期の公明党、日本共産党の 5 党を取り上げた。新進党・新党さきがけなど短期で消滅し

た政党の内部資料は収集が叶わず、対象から外した。

第1項 自由民主党

資料 357 は、任期をほぼ1年残して1993年6月に病気により辞職した斉藤知事の動静と石川嘉延を党の知事候補とした経緯である。同年7月の衆議院選で自民党が過半数割れして下野した時期の知事の交代であり、中央政局の激動は、県議会の勢力分布にも大きな影響を与えたことが報告されている。政権移行は、中選挙区制から小選挙区制への衆議院選挙制度の大改正としても展開したが、資料 358 の1994年度県連大会では、小選挙区制への変更が、自民党の候補者選定の仕組みに大きな影響を与えるだろうと見通していた。同時に、この大会の報告は、中央では野党となったが、県政での与党運営は変わらず、自民党の要求を中心に県予算が組まれていたことも示している。資料 359 では、1995年4月の県議会選挙に関する新進党との激戦が報告されている。自民党は過半数に届かず、中央政治での連立に似て、県議会内統一会派の結成により県政の主導性を確保した。このほか、同年の幹事長報告では、小選挙区の候補者決定が、党本部に完全に引き上げられ、かつ、自民党県連の支部が、県内9つの選挙区に区分され、さらに候補者が選挙区支部長に就任するとしている。小選挙区制は、自民党県連の組織形態と権限に重大な影響を与えていた。なお、組織委員会報告での女性部は、従来の婦人部の名称変更であり、党本部の婦人局が女性総局に改正されたことに伴い、1994年度より県組織でも女性部と改称された。

衆議院選挙区改正が、小選挙区と同時に比例代表制導入を伴っていたことは、資料 360 のように、自民党県連の下に職域支部が設立されたことにもつながった。特定郵便局長の横断組織や救世教、看護連盟などでの職域支部の整備が進められた。

資料 361 は、1996年衆議院選挙の結果であるが、選挙区支部制のもとの選挙の敗北は、直ちに支部長辞職に繋がった。落選候補は、直ちに淘汰、リセットされたのである。資料 362 は、職域支部設立の続報であるが、職域支部が、市町村組織と有効な連携を作れず、党費納入に関しても、職域支部からの党費は地域支部に入らず、党本部に吸い上げられる仕組みであったことがわかる。職域支部の拡大は、自民党地方組織の足腰の補強にはつながっていなかった。

資料 363 は、1997～98年当時、県議会における自民党への復党が進んでいたことを示す。自民党県議団は、統一会派から一旦自民党単独の名称に戻った。とはいえ、かつての50議席を上回る勢いはなく、資料 364 のように議席数は過半数の線上にあっ

た。2000年の大会報告である資料365では、県議会で再び統一会派が組織されている。同時に、この県連大会報告では、衆議院での候補者決定に、選挙の実働部隊である県連の意向を反映する仕組みがないことが改めて問題にされている。同資料の組織委員会報告が示すように、支部の権限・決定権の低下は、市町村所属党員の急激な低下としても現れていた。

第2項 日本社会党・社会民主党

日本社会党中央は、1995年、2大政党制を目指した新党結成への参加と党の解散を決定した。資料366は、その中央の解党決定への県本部の対応を示す。県組織は、とりあえず支持組織の結集を維持し、状況を判断しつつ、中央の新党に参加していくものとした。その後、1996年3月、社会民主党静岡県連合として独自活動を進めるも、党の支持母体である労働組合の主流は、資料367のように、中央の新党としての民主党支持の立場を選び、社会民主党県組織と労働組合の提携は崩れた。その中で、この1997年4月の社会民主党臨時大会報告は、党内の無気力、無活動を吐露する。資料368は、2ヶ月後の第3回定期大会報告であるが、社会民主党県連合の組織や労働組合との関係がより詳細に見えよう。

第3項 民主党

上記資料368の社会民主党資料は、民主党結成への動きをも示しているが、その民主党の静岡県総支部連合会は1998年に設立された(資料369)。民主党は、組織形態としては「分権型ネットワーク政党」として、党員をサポーターが包む構想を示し、基本理念には、「透明、公平、公正なルールに基づく社会を目指す」ことを掲げた。その成否・実態は、第4章で見ていく。

第4項 公明党

公明党中央は、1994年、2大政党時代を期待して新進党結党に参加した。資料370は、その際の静岡県における地方組織の再編を示す。県下の公明党組織は、1994年12月、県議・市町村議を中心として「公明静岡県本部」を組織して、公明党地方組織を実質的に維持し、地方政治の活動を従来通り継続した。1995年の県本部大会記録である資料371は、国政選挙では、新進党として活動を展開しつつ、地方政治や住民活動では、従来と変わらずに独自の活動を続ける公明党の姿が読みとれる。この報告では、公明新聞の県内読者は1万1千余りであり、当時の公明党のコアとなる活動家数を示すと思われる。

その後1998年、公明党中央組織が再結成され、翌99年、公明党は、自民党との連立与党体制に入った。資料372は、再建公明党の地方組織として再発足した公明党静岡県本部の大会記録である。地方議会では堅実に伸長しているが、小選挙区制導入により衆議院への壁が高くなってきていた様子が見える。

第5項 日本共産党

日本共産党については、スペースの関係で、1990年代後半4年間の議員団の実績の概要を示す文書を紹介した。静岡県政が、空港建設など大型国家プロジェクトを中心とし、それが県の大きな借金につながっていることを批判しつつ、産業から福祉、防災、教育、基地問題など県民生活の全領域にわたる対案を提示する野党の立場を継続した。

第3節 東富士演習場・日米防衛協力問題

本節では、1990年代から2000年代初めにかけての、東富士演習場および沼津海浜訓練場について、自衛隊と米軍の共同訓練および米軍の演習場使用の実態が示される資料を中心に採録した。

資料374は、1993年11月の日米共同演習に関する東富士演習場使用計画である。1980年代に本格化した日米共同演習については、第1編第5章第3節で当時の事例を紹介したが、本資料は、共同訓練に参加した双方の部隊の概要だけでなく、共同の内容をより具体的に示している。

資料375は、演習場使用協定が第6次から第7次協定に移行する時の1995年3月の総括文書である。既にこの時期に沖縄のキャンプ・ハンセンで実施している沖縄県道104号線越え実弾演習の本土移設が話題に上がっていた。また、不発弾爆発や米軍機による衝撃波事故の報告は、当時の演習場使用の問題の一端を示している。

同じ1995年の9月、沖縄基地問題を改めて重要な政治問題として認識させることになった米兵による少女暴行事件が起こり、その直後から、沖縄県道104号越えの実弾射撃訓練の本土分散が喫緊の課題として浮上した。そして、1990年代の後半期には、日米軍事協力の意義が冷戦後の新たな世界情勢の中で再定義され、沖縄の負担軽減の模索とともに、日米軍事協力の範囲を、日本国周辺を越えた範囲に拡大する新ガイドライン（日米防衛協力の指針）体制の法的整備が進められた。東富士演習場の使用は、この新たな防衛協力体制と沖縄の負担軽減問題を絡み合わせた構造の中に位置づけられることになったのである。

資料 376 は、1996 年 10 月半ばの自衛隊による銃撃・砲撃を中心とした大規模な訓練計画である。米軍の演習が併行して実施された。なお、県への演習通知は、陸上自衛隊富士学校長を通して行われていた。

資料 377 は、沖縄県道 104 号越えの実弾射撃訓練の本土分散、その一つの選択肢としての東富士演習場使用に関する 1997 年 1 月～4 月期の集中審議と訓練受入合意に至る経緯を示した文書である。5 月 1 日付けの総括文書と、議論の経緯・具体的内容を示す数点の別添文書を採録した。別添 5 は、訓練の分散理由や沖縄での訓練の実情、東富士演習場の利用に関する国側（横浜防衛施設局）の 1 月の説明文書である。演習実施部隊は沖縄駐留の海兵隊（砲兵連隊）、使用兵器は 155mm 榴弾砲である。別添 10 は、防衛庁長官が出席した重要協議における質疑の内容である。同文書中の第 3 議題（104 号越え実弾射撃問題）に関する地元の質問からは、実弾射撃移転候補となった国内大演習場における東富士演習場の位置付けや負担割合を見て取れる。別添 13 は、分散実施適格とされた 5 つの演習場の比較表の一部である。米軍の利用頻度が高い東富士演習場の特徴を垣間見ることができる。

資料 378 は、第 7 次演習場使用協定が終結する 1999 年度（2000 年 3 月）末に、104 訓練使用実績を、他の演習場での実績との比較において示した文書である。紙数の関係で協議部分を割愛したが、104 訓練での合意事項は、あくまで第 7 次使用協定の範囲内での合意であるという、地元側の使用協定の運用に関する基本的考え方を再確認することができる。使用協定は、その折々の事態に対する取り極めについては、なし崩し的に延長せず、5 年ごとの総括協議のなかで仕切り直しがされる運用方法を確立させており、このような総括と再合意の仕組みを通じて、使用協定の実効力、地元側の規制力が維持された。

資料 379 は、2000 年代初頭の沼津海浜訓練場の管理、使用の実情に関し、県の関係機関がまとめた文書である（同訓練場には一部県有地をふくむ関係で、県も訓練場の地権者である）。当時の訓練場の利用者は専ら海上自衛隊であり、米軍は、自衛隊がこの訓練場の一時使用を繰り返す形式ではなく、日米安保条約上の共同使用施設に転換することを日本側に促しており、その使用転換の承認を自衛隊が県に求めてきた関係でこの文書が作成された。演習場の使用実態や基地返還に関する考え方が手際よくまとめられている。

第3章 分権改革と県

第1節 2000年代の県計画

2001年8月に3選を果たした石川嘉延知事は、翌2002年4月に静岡県総合計画「魅力ある“しずおか”2010年戦略プラン-富国有徳、しずおかの挑戦-」（資料380）を策定した。

本総合計画は、「「富国有徳」の魅力ある地域づくり」を基本理念とし、「豊かな快適空間と有徳の志が織り成す「魅力ある“しずおか”」の実現」を基本目標とする。石川県知事から静岡文化芸術大学に招かれた川勝平太学長の「富国有徳」論を掲げた総合計画であることに特色をもつ。

知事巻頭言では、静岡県は、豊かさを意味する“富”と、有徳の人を意味する“士”を名前とする富士山をもつ“富士の国”と位置付け、美しく雄大な富士山のように、静岡県を物心ともに豊かな地域であると同時に、豊かさを有意義に活かす有徳の志を兼ね備えた地域にしようと提案する。

静岡県の置かれている現状として、グローバル化の進展、インターネットの飛躍的な普及により、国境を越えて人や企業が結びつく「大交流の時代」、世界的レベルでの各種制度やシステムの標準化が進み、国際競争に拍車がかかる「大競争の時代」、地球規模での環境問題や人口の増大、それに伴う資源・エネルギー制約に直面する「環境の世紀」と分析する。

また、人口の高齢化、少子化、人口減少予測も避けて通れなくなった。農業生産の弱体化と、モノづくり県であり他方で中国などへの生産拠点の移転、産業空洞化の危機があることを確認し、観光業などのサービス産業の展開、商業、運輸活動の低下を指摘する。さらに、交通通信の発展による立地の優位性も低下しているところに注目している。

このようにこの計画は、静岡県の強みを確認しつつも、弱点をどう克服するかを問い、期間中の目標数値を明確化している点に特徴がある。

第2節 平成大合併と政令指定都市

1999年に地方分権一括法が制定され、2000年から施行されるのに伴い、改正地方自治法において機関委任事務の廃止と自治事務、法定受託事務、国の直接執行事務への再編成などが行われた。それに伴い、分権の受け皿としての市町村合併の推進が進

められた。1995年に続いて、99年には市町村の合併の特例に関する法律が改正され、合併特例債の創設や普通交付税算定上の特例期間の延長などが盛り込まれた。合併特例債は、「新しい地域を基礎としてその一体性を確保するために行う投資的経費」について、合併した年度とそれに続く10年間に限り「まちづくり推進事業」のために一定額を発行できるというものであった。特例債の起債充当率は最大で95%、後年度の交付税で措置される元利償還率も70%と高く設定され、それが財政支援策の目玉として機能することになった。普通交付税の算定上の特例期間も5年から10年に延長されるなど、さまざまな合併支援策が盛り込まれた。

同年、旧自治省により「市町村の合併の推進についての指針」が出され、各都道府県に対して都道府県ごとの市町村合併の区割案策定が義務づけられた。2001年3月には、『市町村の合併の推進についての要綱』を踏まえた今後の取り組み』が出された。それには、都道府県ごとに市町村合併推進本部を設置し、重点地域を指定して1年以内に合併協議会が設置されない場合には、その設置について勧告できるといった内容が盛り込まれていた。

こうした国の動きのなかで、静岡県内では、静岡市・清水市の合併が進められた。2000年に策定された「新市グランドデザイン」（資料381）は、静岡市・清水市合併協議会が策定したもので、目標年次は2010年とされたが、概ね30年から40年後の長期的視点を見据えたものとされた。新市の目標人口は71万人であり、合併による追加税源及び追加財政支出額（投資額）は資料の通りだが、80億円の追加財源が想定された。両市の合併は、当時、面積で国内市の最大、人口で政令指定都市に次ぐ規模であった。当時の政令指定都市の基準では、要件を満たさなかったが、のちに要件が緩和され、政令指定都市を目指す合併へと向かうことになる。静岡市・清水市合併協議会の動きは資料に示されるとおりである。97年に清水JCによる住民発議によって始まるが、静岡市と清水市の新設合併、対等合併を見据えたものとして開始された（資料382）。のちに、新市の名称が静岡市になるため、清水市側には不満が残された。

全国的に市町村合併が進められる一方で、2004年には「三位一体の改革」が本格化する。税源移譲、国庫補助負担金の見直し、地方交付税の見直しを行うもので、9.8兆円の補助金と交付税の見直しに対して、税源移譲は3兆円であったため、地方財政に大きな影響を及ぼすこととなった。県内では三位一体の改革で大変厳しい財政運営が予測されることが明らかにされた。県は地方交付税の削減に対しては基金の取り崩しに

より対応したが、県内市町村は国庫補助負担金改革の影響額は68億円、地方交付税の影響額は対前年度比171億円減(マイナス17.9%)、臨時財政対策債207億円減(マイナス28.6%)などとなり、基金の取り崩しで対応を余儀なくされていることも想定された。合併特例債を発行した自治体も三位一体の改革の影響を強く受けることになり、実質的に多額の地方債負担が残されることとなった(資料383)。さらに、政令指定都市移行に伴う県から市への道路及び河川移管等の協議も行われた。市町村合併に伴う重点道路整備に対する支援、静岡市の政令指定都市移行に対する県の役割、政令指定都市制度導入による効果などについて、継続費を設定した理由などの質疑が行われた(資料384)。

2006年度の県予算では、東海地震対策、ねんりんピック静岡2006、富士山静岡空港、浜松市の政令指定都市移行、県立病院の新たな展開と地方独立行政法人化などの諸課題について説明が行われた。9月補正予算で義務的事業として国庫補助金の内示等や法改正等に伴い補正を要する経費など、10億7,700万円が追加され、一般会計予算は1兆1,413億円となった(資料385)。

2007年度県予算においては、三位一体の改革による地方交付税の厳しい抑制がある中、一般会計予算の歳出総額は1兆1,396億円で対前年度当初予算比0.1%減であったが、浜松市の政令指定都市移行により、実質1.2%増となった(資料386)。静岡市と浜松市の2つの政令指定都市に権限移譲されたことで、県の権限が縮小し、その分の負担軽減につながったとみることもできる。一方、静岡市や浜松市では、政令指定都市移行に伴い、交付税措置の対象とならない県単独事業の移譲分などの負担も課題となる。

平成の大合併期には、静岡県内の市町村数が35市町に半減した。県の市町村合併推進審議会・作業部会は、2005年に人口1万5千人未満の町を含む5地域について合併の枠組みを協議し、南伊豆地区は1市5町、静庵地区は由比町を静岡市とする部会案をまとめた。自主的な合併を基本としながらも、合併新法では、合併推進構想の対象市町に対し、知事の勧告権を持たせていたためである。

由比町と蒲原町はのちに静岡市に編入されるが、南伊豆地区では、住民投票により単独自治体を選択する自治体も多く存在した。国の方針により、住民不在で進められる市町村合併に対して、地元からは反対の意を唱える声も聞かれるようになった。南伊豆地区では「賀茂は一つ」とされても、複雑であり、新しい枠組みに慎重論も出されるよ

うになった(資料387)。

第3節 分権改革下の県財政

2000年度の県財政は、長引く景気の低迷による県税収の大幅な落ち込み、人件費、公債費当の義務的経費の増加により、財政5基金が底をつくというこれまでにない危機的な状況を迎えた。2000年2月に財政健全化計画が公表され、県債残高2兆円程度を上限に、起債制限比率を15%台に抑制し、経常収支比率を90%以下にすることを目標に据えられた(資料388)。県債残高の見込みは1兆9,000億円となり、議会においても行財政改革の取り組みについて議論が交わされた。県出資の三公社(静岡県住宅供給公社、静岡県道路公社及び静岡県土地開発公社)については、知事により独立採算を基本とし経営努力を促すとともに、経営状況等について県民への情報公開を一層促進すべきとの見解が示された。そのほか、県有施設の維持管理、グランシップの評価、静岡空港の必要性、未利用県有地等の活用、財政健全化計画の考え方、行政のアカウンタビリティなどのについても質疑が交わされた(資料389)。

2000年度決算の審議においては、業務棚卸表を活用した行政評価制度の実施、出先機関の数を4分の3に再編統合し、7つの外郭団体を統廃合するなどの取り組みが説明されたことに加えて、地方自治法第74条第1項の規定により、「静岡空港の建設の是非を問う住民投票条例」制定の請求について、議論が行われた。県財政が財政危機の緊急事態に陥り、財政健全化計画を進める一方で、静岡空港が聖域として見直されることなく推進されることに対して、住民投票条例を求める署名が約30万筆も集まり、県議会に提出されたことを受けたものである。知事からは、「その建設について、県民一人一人が主体的な意思を表明することが適切と考え、住民投票条例の制定について、賛意を表明する」との見解が示された(資料390)。その後、条例案は県議会で否決されることになる。

2000年代初頭は輸出、生産が大幅に減少し設備投資も減少し、失業率が1953年の調査開始以来、過去最高となり、景気は後退色を強めた。2001年度予算では構造改革の進展により懸念される中小企業や雇用などへの影響を注視するとして、県債増発を行わない範囲で4,000万円の9月補正予算が編成された。予算規模は1兆3,455億円となった(資料391)。

財政健全化計画が推進される一方、これまで計画されてきた社会資本整備は、着実

に継続されていく。県西部の浜松地域テクノポリスの中核ゾーンを形成する浜北新都市開発整備事業の工事が着手された。「ものづくりの本家・本元」の実現に向け、光技術等の先端的な産業集積を促進（フォトンバレー構想）する拠点づくりを目指すものであった。事業概要は表に示されるとおり、事業期間は2004～2018年度、概算事業費は約700億円の事業である（資料392）。

また、3号機まで建設が進められた浜岡原子力発電所において、2001年11月に1号機の事故が発生した。7日に非常用炉心冷却装置の定期点検中、配管の屈曲部が破断し、放射能を帯びた蒸気が原子炉建屋内に漏洩した。9日には压力容器下部の制御棒機構の下から原子炉水が滴下していることが確認された。事業者から県への通報が遅れた（資料393）。

完全失業率が最悪の5.4%と厳しい雇用情勢のなかで、国の雇用創出特別交付金の交付を受け、雇用及び就業創出を図る事業に要する経費に充てる緊急雇用創出特別基金（90億円）が創設された。県基金90億円のうち市町村に45億円が配分された（資料394）。

2000年代は、前述のとおり、分権改革の一環としての三位一体の改革により、地方財政に多大な影響が及ぼされた時期であった。2003年度予算において、国の地方行財政改革に関して国庫補助負担金、交付税、税源移譲の方向が不透明であり、歳入について先行きの見通しが立てられない中での編成となった。新公共経営（ニュー・パブリック・マネジメント）の手法を通じてゼロベースからの見直しを徹底し、「重点事業への戦略的な取組」、「前例にとらわれない原点からの発想」、「県民参加による新・行革と財政健全化の推進」を基本方針に予算編成され、一般会計予算の歳出総額は1兆1,770億円で、前年度当初予算比1.3%減となった（資料395）。

こうしたなかで、県東部では沼津駅周辺整備事業をめぐる動きがあった。県東部広域都市圏の拠点を担う沼津駅周辺において、県・地域振興整備公団、沼津市が進める鉄道高架事業、土地区画整理事業、市街地再開発事業などからなる沼津駅周辺整備事業を進めてきたが、そのうち、沼津駅付近鉄道高架事業については、1994年に国庫補助事業に採択されたが、2000年の「公共事業の見直し」で「関連する車両基地の用地取得に当面時間を要する」との理由で「国庫補助中止」となった。その後、計画の見直しを行い、国庫補助事業に新規採択された（資料396）。当事業の核となるのが、沼津駅付近の東海道本線・御殿場線の鉄道高架事業である。区画整理事業や市街地

開発事業を合わせると、総事業費は静岡空港に匹敵するほどの事業規模へと拡大することになる。

2004年度は国が進める三位一体の改革の影響が最も強く表れた年にあたる。景気が改善の傾向を強めているものの、地方交付税等が大幅に削減されるなど厳しい財政環境下での予算編成となった。新公共経営の視点から財政健全化が着実に推進され、県営住宅事業が特別会計になったこともあり、一般会計予算は1兆1,640億円と前年度当初予算比1.1%減となった(資料397)。

05年、県内の地方6団体で構成する静岡県自治体代表者会議と静岡県地方分権推進連盟は、国が進める国庫補助負担金等に関する改革が、地方分権改革に逆行する危惧すべき状況であるとして、5項目の緊急決議を採択した。決議には、国庫補助負担金の改革は地方6団体の改革案を十分に尊重し、地方の自由度の拡大につながるように行うこと、国の関与が残る交付金化などは行わないこと、生活保護は国の責任において実施すべき法定受託事務であり、生活保護費の国庫負担率の引き下げは地方分権に名を借りた負担転嫁に過ぎず、断じて受け入れられないなどの内容が盛り込まれた(資料398)。

05年、静岡県「森林(もり)づくり県民税」に関する条例(静岡県もりづくり県民税条例)案が県議会で可決された。課税方式は県民税均等割超過課税方式(県民税均等割の額に上乘せ課税)であり、個人は年400円、法人は標準税率の5%とし、課税期間を5年として、5年を経過した時点で見直しを行うこととされた。この財源は荒廃森林の再生に充当される(資料399)。市町村合併の進展と2つの政令指定都市の誕生後、静岡県は県行財政改革大綱の実施計画(集中改革プラン)を策定した。計画期間は2005年度から5年間である(資料400)。

06年には戦後初めて人口減少となり、少子高齢化が一層進展していること、経済の回復を確実なものとするために静岡トライアングルリサーチクラスター形成事業等を推進していく方針が打ち出された。2006年度予算では、地方交付税が前年度並みに据え置かれたものの、社会保障費等の義務的経費の増加が見込まれる大変厳しい財政環境下での編成となった(資料401)。

08年には「静岡県社会資本整備重点計画(2008～12年度)」が策定された。社会資本については、重点的かつ効果的・効率的な整備を推進していく方針が明示されたのである。「活力・交流」、「安心・安全」、「環境・景観」の3分野で、県民にわかりや

すいように達成される成果に重点をおいた16の重点目標と73の整備指標について、検証・評価を行いながら推進していくとされた(資料402)。

2009年8月11日、マグニチュード6.5の駿河湾沖地震が発生した。9月補正予算では被災者生活再建や災害復旧、防災情報システムの更新などの経費を賄う財源として、繰越金、基金繰入金などが活用された(資料403)。2010年度には業務棚卸表を活用して、103事業、約428億円の事業仕分けが実施される(資料404)。

2011年3月11日には、マグニチュード9.0の東日本大震災と福島第一原子力発電所事故によって、東北地方を中心に12都府県で2万人を超える死者・行方不明者が発生した。2012年8月、国(内閣府)が南海トラフの巨大地震による津波高・浸水域等及び人的・物的被害想定について発表した(資料405)。東日本大震災後、浜岡原子力発電所は稼働を停止した。こうしたなかで、「中部電力浜岡原子力発電所の再稼働の是非を問う県民投票条例案」が提出された。署名は直接請求に必要となる有権者の50分の1(6万1,641人)を上回る16万5,127人であることが発表された。知事は、条例案に条件付きで賛意を表し、条例案が上程されたが、県議会にて採択の結果、否決された(資料406)。

2013年には東海旅客鉄道(株)(JR東海)から県に対しリニア中央新幹線(東京都・名古屋市間)についての環境影響評価の提出があり、意見が交わされた。水環境、動物、植物など6項目について適切な調査・対策を行うとともに、報告・公表を求め、県中央新幹線環境保全連絡会議への参画を通じて調査や環境保全を確実に実施し、建設残土の処理、資材搬入ルート、林道東俣線の補修などの事後調査報告書に示された項目以外の懸念される事項についても、適切な対応を求めた(資料407)。

2014年、新たな「静岡県核燃料税条例」の制定された。核燃料税は1980年度に法定外普通税として創設し、5年ごとに総務大臣の同意(1999年度までは許可制)を得て、課税を実施しており、環境放射線監視、温排水影響調査、漁港や漁場の整備、非常時の避難路などに活用される財源である。浜岡原子力発電所3号機が1987年、4号機が1993年、5号機が2005年にそれぞれ営業運転を開始しており、この財源は発電所周辺地域の安全と振興に寄与してきたとされる。第7期の課税期間が2013年度で満了となるため、発電用原子炉に挿入された核燃料の価額に課税する価額割に加えて、稼働の有無にかかわらず、発電用原子炉の熱出力に対して課税する出力割を導入し、税率にして17%に相当する課税を5年間継続する条例案が可決された。第1期から第8

期までの課税期間と税率及び税収は表に示されるとおりである。第7期の5年間の税収は11億2,600万円であった(資料408)。

第4節 自治体経営

2000年代に入ると静岡県では本庁職員だけでなく、出先機関のすべての職員にパソコンが配置されると同時に、「しずおか・デジタルオフィス(SDO)」と呼ばれるパソコンネットワークが構築され、様々な面で業務の効率化が進められた。ひとり一改革運動についても過去の成果がデータベース化され、それを参考にしながら新たな改革案を入力できるようになるなど、職員が改革に取り組みやすい環境が構築された(資料409)。また総務事務担当職員の最小化を図るため、各部で行っていた旅費・報酬・報償の支払等総務事務をアウトソーシングし、一括して処理する総務事務センターを県庁内に設置、組織のスリム化及び業務の効率化を図っていった(資料410)。

2003年3月には5年ぶりに静岡県行財政改革大綱が改定された(資料411)。この頃から公共サービスの主体が行政のみでは限界があることが認識され、住民、市民団体、NPO、企業等が公共サービスの提供者や政策の意思決定に加わることが促進されていくことが分かる(資料412)。また市町村合併を促進し、権限移譲を進めていくことも明記された(資料413)。1999年の市町村合併特例法改正後、静岡県内でも市町村合併の機運が高まり、既に中核市となっていた静岡市および浜松市が2003年に周辺市町と合併、それぞれ人口約70万人、80万人の大都市が形成され、両市とも05年には政令指定都市に昇格した。他にも市町村合併により県内各市町の規模や能力が向上したことから、県の出先機関について05年度に整理統合が行われた(資料414)。こうした基礎自治体の規模が大きくなる流れと並行して道州制の議論が全国的に高まりを見せている中、静岡県は国の地方再生構想の提案募集に対して「静岡政令県構想」を提案しており、資料415では知事はその意義を述べている。

この頃国政では小泉純一郎政権(2001～06年)が発足、「自立した地方自治」を目指し、国と地方の財政関係を見直す「三位一体改革」を進めた。これは地方自治体の自由度を高めるため、国からの補助金を縮小・整理、地方交付税の見直し実施し財政調整機能を維持しつつ、地方の自立を促進するものであった。2005年に総務省が示した「地方公共団体における行政改革の推進の行革指針」ではNPM(新公共経営)による改革手法が紹介され、次第に地方自治体の行政運営に取り入れられるようになって

た。また同指針においては、各自治体に対して、行政改革に向けての新たな取組や数値目標を盛り込んだ「集中改革プラン」を策定・公表することが要請される。静岡県でも2006年3月に「静岡県行財政改革大綱実施計画（集中改革プラン）」が策定され（資料416）、「新公共経営（NPM）の一層の推進」が同プランの7本の柱の一番目に掲げられている（資料417）。

また、これに先立つ2003年には地方自治法改正により指定管理者制度が導入され、それまで公共団体等に限定された公共施設の管理主体として民間業者やNPOが管理を担うことが出来るようになった。さらに同年の地方独立行政法人法の施行により、公共上の見地から地域において確実に実施される必要がある事務・事業のうち、地方公共団体自身が直接実施する必要はないものの、民間の主体に委ねては確実な実施を確保できない事務・事業を地方独立行政法人に担わせることが可能になった。集中改革プランの中では、7本の三番目の柱として「県民参加と民間能力の活用」が掲げられ、指定管理者制度、地方独立行政法人制度、PFIといった新しい制度の活用を推進していくこととなった。資料418は指定管理者制度へ移行した静岡県の施設の事例である。また地方独立行政法人制度により、静岡県立大学及び静岡県立3病院がその後独立行政法人化された（資料419）（資料420）。

組織・機構の改革については、1998年度から、課を廃止し目的別の小規模な室を設置する「フラットな組織」を導入しているが、2007年度からは、それまでの農林水産部と商工労働部を統合し「産業部」とするなど施策実施部門を大括り化することで、部のレベルでも目的指向型の組織に再編成された（資料421）（資料422）。

この集中改革プランの計画に基づき、一般行政職職員数の削減、事業の見直しが行われ、またひとり一改革運動をはじめとした職員の意識改革も進むなど（資料423）、静岡県は自治体経営において大きな成果をあげることとなった（資料424）。

第5節 静岡県の合併支援策と県下自治体の合併の進展

これまで国を挙げての大合併政策は3度あり、それぞれ明治の大合併（1889年）、昭和の大合併（1953年～56年）、平成の大合併（1999年～2010年）と呼ばれている。それら以外にも昭和の大合併政策に続く新市町村建設促進法、1960年代の市の合併の特例に関する法律に加えて、新産業都市建設促進法や工業整備特別地域法に市町村合併の推進が盛り込まれた。1965年には市町村の自主的な合併を支援する「市町村の

合併に関する特例法」(合併特例法)が制定され、その間、合併は各地で進められた。特に静岡県では富士市(1966年)、静岡市(1969年)の特徴的な合併が進められた。

1980年代に入ると、市町村合併が政府の臨時行政改革推進審議会のテーマとなり、以降、全国の青年会議所の活動も相まって、合併議論が浮上してきた。第24次地方制度調査会「地方分権の推進に関する答申」(1994年11月)を元に、政府は翌年4月に上述の合併特例法を改正して積極的な姿勢へ転換し、2000年4月の地方分権一括法の施行、2002年からの三位一体の改革とともに、政府の3度目の大合併政策となる平成の大合併政策を推進した。地方分権の推進、人口減少と日常生活の広域化に対応、財政再建という目的を掲げ、アメとムチと評される施策であった。

この政策では小規模自治体の解消や市町村の整理(1,000程度)をめざしたが、市町村数は3,232から1,727に減少したものの、合併効果とともに今なお残された課題も多い。合併は地域的にアンバランスな形で進行し、市町村数減少率は全国の46.8%に対し第1位の長崎県73.4%、第2位の広島県73.3%、第3位の新潟県73.2%と続き、最下位の東京都2.5%であった。

合併特例法の制定以降、前述のように市町村合併の全国的な動きがなかったわけではない。1981年に発足した臨時行政改革推進審議会で地方分権が話題となり、国と地方との関係見直しや市町村連合制度の導入などが提言された。並行して1980年代から、全国各地の青年会議所が講演会を開催しパンフレットを作成して啓蒙活動を行った。資料425の社団法人磐田青年会議所の活動もその一つである。合併の想定圏域は、磐田市、豊田町、福田町、竜洋町の4市町とされたが、この当時、一部事務組合などの広域行政組織や国・県の出先機関の管轄区域も、(平成の大合併で新磐田市となった)豊岡村を加えた5市町村型と4市町型などさまざまあった。

1999年8月、自治省(当時)は都道府県知事に対して、合併推進要綱のとりまとめと市町村合併の推進を要請した。静岡県は事前に広域行政研究会を組織して、1999年3月に『県内市町村の地域的一体性状況に関する調査報告』、翌年3月に『市町村の規模に関する調査研究』の報告書をまとめていた。それらを元に2000年11月に作成されたのが資料426の『静岡縣市町村合併推進要綱』である。要綱は「1 市町村の地域の現況と今後の展望」「2 市町村の行財政の現況と今後の展望」「3 市町村合併の効果や合併に際して懸念される事項への対処」「4 市町村の合併パターン」「5 市町村の合併に関する国、県及び市町村の取組」「6 市町村合併の推進に向けて」

から構成されている。特に「合併が困難な地域への対応」の項目が設定されて、広域行政制度、交通条件の改善、情報通信手段の整備など合併困難地域の環境整備とともに、合併困難地域の自治体の運営に県の支援を示唆していることが特色である。

平成の大合併の政策検証として、総務省は2010年3月に『「平成の合併」について』を公表し、同様に全国の道県や市町村も合併の検証報告書を公表している。その中には、合併自治体と非合併自治体の現勢データの詳細な比較や、自治体当局や住民へのインタビュー・アンケート調査によって、示唆に富む検証を行った事例もある。都道府県では2000年度から2020年度末までに26県が評価・検証報告書を公表している。26県のうち県と外部組織による検証4県、非合併市町村の本格的な分析も実施6県、2015年度以降の検証6県など、様々である。これらの報告書では、全ての県で「規模の拡大による行財政の効率化・基盤強化」「規模の拡大による行政サービスの向上」「広域的観点に立った効率的・総合的なまちづくりの推進」「知名度・地域イメージの向上」「地域内分権の進展・地域コミュニティ活動の活発化」という効果・成果を認めている。課題も多く、「行財政基盤強化の未達成」「住民サービスの低下」「政治や市町村運営への住民の関わり方の低下」「周辺部の旧町村の活力喪失・中心と周辺との格差拡大」「旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名などの喪失」が指摘されている。

一般に、合併評価は行政の立場か、一般住民の立場かで大きく異なる。また平成の大合併に参加しなかったいわゆる非合併市町村への評価は分かれている。新聞報道などでは、同規模の合併・非合併自治体を比較して財政状況・人口増減の傾向から肯定的な評価が多い。ただし県による非合併自治体の本格的な分析によると、住民アンケートでは住民の全体的な評価が高いものの、県自身による評価では職員数の削減と1人当たり業務量の増加とともに、より専門的な行政運営、過疎化・高齢化の進展下での町村の機能維持、重点的な投資が困難など、多くの問題点が指摘されている。

合併の効果・成果と問題点・課題とは、上述のとおり表裏一体の関係があり、しかも事項は相互に深く関連しているので、全ての事項で満点の評価はあり得ない。合併市町村の行政の効率化・財政の基盤強化の過程は住民からは見えにくいいためか、住民の合併に対する全体的評価は高くない。評価時期による変化について、2度検証を行った県では、概ね10年経過し効果が現れたと述べ、合併効果をより高く評価している。

静岡県と合併市町による資料427『市町村合併の効果と課題』は、本編が「Ⅰ 合併の効果」、「Ⅱ 合併後の課題」、「Ⅲ 今後合併する市町へのアドバイス」から構成

されている。静岡県は、合併新法による2006年以降の合併推進が強力に引き続き行われていたため、上述のように他県に比較して取りまとめの時期が2007年3月と早かった。この合併検証報告書では、2005年度から実施された政府主導の『集中改革プラン』のため、非合併市町でも職員数の削減が断行されて、合併同様、厳しい自治体経営環境に置かれたことが読み取れる。この大合併政策で地域住民の声を新市町村の運営に反映するための制度として、政府が地方自治法、市町村の合併の特例に関する法律（旧合併特例法、1965年）、市町村の合併の特例等に関する法律（合併新法、2005年）による地域審議会や地域自治区、合併特例区の制度を整えたが、これらの制度の活用も訴えている。そして「Ⅱ章」でリストアップされている合併後の課題は、合併新法下で合併を検討している市町にとっても、重い課題であることが容易に推察される。

資料428によれば、静岡県市町村数は、平成の大合併政策開始の1999年4月1日に74であったが、合併特例法下で42に、政策終了の2010年4月1日には35となり、市町のみになった。減少率は46%ではほぼ全国平均並みであった。静岡県の特色では、合併の進捗は西高東低の傾向であり、東部・伊豆半島地域ではあまり進展しなかったこと、面積が1,000km²を超える静岡市、浜松市が誕生し政令指定都市（静岡市2005年4月、浜松市2007年4月）になったことなどである。

資料429は、1999年4月の合併第1号・兵庫県篠山市（現・丹波篠山市）誕生に先立つ1年半前の県議会での議論で、質問者は後の静岡市長田辺信宏議員である。地方分権の一方策としての市町村合併について、自治省による全国の自治体首長と議会議長に実施したアンケート調査（1997年6月実施）結果をもとに、全体では合併の必要性は理解されているものの、小規模な自治体ほど合併不要論が多く、その理由として小さな自治体が合併に加わると、より広域になる合併市町村内に中心部と周辺部で地域格差が生じることへの不安感を指摘している。その解決のため、議員は国や県から地方自治体に大きな権限と予算を移して広域の受け皿をつくりつつ、支所などの機関を充実させて狭い範囲での丁寧なまちづくりの必要性を指摘している。

資料430は、2000年4月の地方分権一括法の施行、2002年からの三位一体の改革の下での県議会質疑である。合併を進めて自治体の規模拡大をして行政効率化を進めるアイディアは、人口が比較的密集した地域には有効であるが、人口が散在する中山間地域ではかえって地域を衰退させてしまうという危惧を議員は指摘している。

答弁者の担当部長は、第27次地方制度調査会での合併が困難な小規模自治体の

あり方や事務の補完方法の議論を紹介しているが、この議論は2002年11月にいわゆる西尾試案として提示され、小規模自治体の不安を誘発して逆に合併推進に駆り立てたといわれている。そして2003年11月に、第27次調査会は合併が困難な小規模自治体を対象に特例的団体制度の導入の検討などを答申した。

政府は合併特例法の期限切れに合わせて、前述の合併新法を2005年4月1日に施行した(有効期間5年間)。新法では合併特例債を廃止する一方、合併協議会の設置、協議に係わる斡旋及び調停、協議推進の「知事の勧告権」が盛り込まれて、各県は合併推進構想を策定して引き続き合併を推進することになった。静岡県も「合併推進審議会」で合併推進地域について検討し、結果として新法下で7件の合併(複数回合併も含む)が成立した。全国の新法下の合併は60件であり、静岡県の成立数の大きさがわかる。

資料431は、県議会での上述の静岡県の合併推進構想の策定方針への後の三島市長豊岡武士議員の質問である。それに対し、石川嘉延知事は生活圏域を踏まえた行政区域の形成、指定都市、中核市、特例市等をめざす、おおむね人口1万人未満の小規模な町村を対象としてさらに合併推進に取り組むなどの基本的姿勢を表明している。

資料432から資料434は、は県内合併2番目の新伊豆市について1年間の振り返りの「伊豆市」誕生から1年」と題する連載新聞記事である。《上》は、合併自治体には、合併特例法による国の財政的支援や静岡県独自による支援制度があるものの、いざ活用となると新市での合意形成や国との事務手続きを経なければならず、新市という大海への困難な船出であったことを指摘している。合併すると新自治体の中心的位置からはずれる周辺部の町村で、昭和の大合併で経験した旧役場集落の衰退が危惧された。総務省は合併協議での事務組織・機構(庁舎の方式)の選択肢として、大規模な支所を置く総合支所方式や本庁組織を分割配置する分庁方式という庁舎の方式も例示した。《中》によれば、伊豆市では旧修善寺町役場の本庁舎が手狭なことと4町間のバランスもあり、各役場にも各部局を分ける分庁方式で、さらに支所機能も設置していた。合併特例債が使用可能なうちに、新庁舎の建設問題に一定の結論を得なければならないとしている。しかしながら、この後の市長の交代もあって、新庁舎建設問題は混沌としたままである。

市町村合併は目的ではなく手段であることは自明のことであるが、《下》でも、今後の市経営とまちづくりのために、合併によって得た組織・資源を如何に活用するか、県

内でも非常に魅力溢れる個性をもった伊豆市の奮闘ぶり、合併に係わる混乱ぶりがうかがえる。また元々の外郭団体の数・規模・種類は旧町間でも差があったので、発展・整理の方策は難しい。本記事でとりあげられている「虹の郷」はその後新しい指定管理者に引き継がれ、市民の憩いの場として親しまれている。

合併協議の重要な論点は、合併の方式（新設合併・編入合併）、新自治体の名称、新事務所の位置、事務組織・機構などである。合併特例法下で合併した全国の新自治体 557 では、そのスタート時には本庁方式 24%、総合支所方式 46%、分庁方式 30% であった。前述のとおり伊豆市は分庁方式を採用し、本庁・修善寺庁舎：3部+支所課 1、天城湯ヶ島庁舎：2部+議会+支所課 3、中伊豆庁舎：1部+教育委員会+支所課 3、土肥庁舎：1部+支所課 3が配置された（資料 435）。

大合併政策終了後 10 年を経て、上記の 557 自治体の庁舎の方式は本庁方式 74%、総合支所方式 6%、分庁方式 20% となり、事務組織・機構の集約が進んだ。伊豆市でも 2004 年 10 月 9 日に伊豆半島を襲った台風 22 号の災害対応で 4 庁舎間の連絡が円滑に行かず、組織を再編することとなり、翌年 7 月に上下水道部を土木部がある中伊豆へ移転した。その後、支所組織も縮小しつつ、10 年度に観光経済部・議会を修善寺へ移転し、本庁組織を修善寺地区内 3 庁舎へ分割配置して、次第に分庁方式が崩れつつある。資料にある 2015 年 4 月 1 日現在、部は修善寺地区以外には中伊豆に建設部・教育部（教育委員会）が置かれ、大規模組織は上記の 2 地区のみに配置されているだけとなった（資料 436）。ただし全国的に合併後の地区別人口増減を検討すると、結果的に分庁舎が置かれている地区は、本庁方式・総合支所方式の支所地区に比較して人口減少率がやや小さい。伊豆市でも 2000 年～2020 年では、修善寺-22%、土肥-44%、天城湯ヶ島-31%、中伊豆-23% である。

一方、合併協定書に調印後、合併が破綻した例は全国でも少ない。森町は 2003 年 6 月 26 日に袋井市、浅羽町と合併協議会を設置して協議を重ね、2004 年 5 月 18 日に合併協定に調印した。これに先立つ 4 月に町民有志が合併反対の立場から「合併の是非を問う住民投票条例の制定」を目指して署名活動を始め、5 月には直接請求に必要な有権者の 50 分の 1 を超える署名を集めた。合併の是非を問う森町議会 6 月定例会（6 月 23 日）は、合併関連議案とともに住民投票条例設置案を合併調査研究特別委員会に付託した。7 月 30 日開催の特別委員会は合併関連議案を継続審議とすべきとし、投票条例を一部修正の上、実施を承認し、8 月 3 日開催の本会議で住民投票条例を可決、

8月29日に「合併の可否」を問う住民投票が行われ、結果は「否」であった。

資料437にあるように、9月6日に森町議会は、6月議会定例会で継続審議としていた廃置分合および補正予算案などの合併関連議案を賛成者なしで否決した。そして新たに追加提出された合併協議会脱退を求める議案を全員の賛成で可決した。9月30日に袋井市、浅羽町は改めて1市1町による協議会を設置し、2005年4月1日に合併して袋井市となった。

第6節 人口減少・市街地縮小時代の都市計画

2008年頃より日本は人口減少に転じ、なお人口が集中する地域と人口が減少する地域の格差が拡大した。人口増加時代に行われた開発により膨張した市街地には人口高齢化が進む地域が存在し、都市の縮退・都市（市街地）のスポンジ化が進行する一方、中山間地域ではいっそう激しい人口減少にみまわれ限界集落問題が深刻化した。この変化に鑑み、前述した1999年の都市計画法改正に加えて、さらに2000年にも都市計画法が大きく改正されて（施行2001年5月）、線引きの選択制の導入、準都市計画区域の導入、開発許可制度の見直し、都市計画区域マスタープラン制度の制定（都道府県に制定の責務）など、一連の制度変更がなされた。またほぼ時を同じくして、大規模小売店舗立地法が施行されて大型店の郊外立地に強い規制がしかれ、中心市街地の活性化の方向性が明確にされた。

以下の資料438、439、440の3点は、2000年都市計画法の改正（制度の見直し）への対応の県議会議論と静岡県の実策についての資料である。2000年9月の議論では、都市計画（区域）マスタープランの策定方針や特に線引き制度の選択の方向性が質問され、ここから静岡県の本格的な検討が始まった（資料438）。

資料439は、線引き制度導入後30年を経ても、実際には市街化調整区域でいわゆるスプロール現象が起きていることと、山地から太平洋へ南流している河川流域に沿ってデルタ型都市計画区域設定を行ってはどうか、という議員の指摘である。担当の都市住宅部長は、部に設置した検討委員会での議論を元に、線引き制度自体は依然として必要なものとの今後の方向性を述べている。この事項に関して後述の資料442の第1編「5. 本県における都市計画の基本的な考え方」中に、「①環境と景観」や「③コンパクトな都市づくり」で、「線引きによる市街化調整区域等の積極的な活用を図る」「区域区分制度（線引き制度）等の活用」と明記されることとなった。

資料 440 は、人口減少局面での都市計画の方向性についての県議会議論である。その人口減少に合わせて、市街化区域も縮小させる必要性を踏まえ、さらには市街化調整区域、もしくは非線引き都市計画区域での農村地域計画のあり方を考えるべきという議員の指摘である。現実の動向は、市街化区域内では空き家が増加するスポンジ化現象と、外方への無秩序な拡大が依然、続いている。

前述の 2000 年改正の都市計画法では、線引きの選択制が導入されて都道府県が策定する都市計画マスタープランの中で決定していくこととなった。また市街化調整区域において、既存宅地制度が廃止される一方、都市計画法第 34 条第 8 号の 3 に政令で定める基準に沿って、条例によって一定の区域に開発行為ができる制度が導入された。さらには市街化調整区域においても地区計画の決定ができるようになった。

2000 年当時、浜松市は市街化調整区域が市域の 70% 以上を占め 17 万人以上の市民が居住していて、宅地化が進行している地域であっても農業振興地域で農用地区域(いわゆる青地農地)に指定されているなど、特有の事情があった。上記の法改正を受けて、浜松市は、県から中核市への権限移譲の一環として調整区域を対象に県内で初の条例化を進め、「浜松市市街化調整区域における開発区域等を定める条例」(資料 441)とともに、住民が土地利用協議会を設立し、利用方針を策定するまでの仕組みを定めた住民協議推進条例の制定と、地区計画手続条例の一部改正をセットで実行して、2004 年度より施行した。これらは「開発や保全などの具体的な手法を住民協議により選択できるシステム」で全国初の取り組みであった。ただし住民協議が難しく、実際の運用は進まなかった。浜松市は、市街化調整区域での工場立地等の開発許可制度と既存集落制度の見直しを行って、改正の「開発条例」を 2008 年度・2009 年度から施行した。

1992 年の都市計画法改正によって、あらかじめ長期的視点に立った都市の将来像を明確にし、その実現に向けての方針を「市町村の都市計画に関する基本的な方針」(いわゆる市町村都市計画マスタープラン)として策定することが法制化された。次いで 2000 年に「都市計画区域の整備、開発および保全の方針」が定められ、「都市計画区域マスタープラン」を都道府県が定めるものとされた。この区域マスタープラン制度については、2001 年 5 月から施行となり、各県は国の「都市計画運用指針」(2000 年 12 月)をもとに策定作業を進めることとなったが、それらの基本となる県の策定方針を定めたものが資料 442 である。

元々、都市計画法では、各々の市町村の範囲を超えて一体の都市としての整備、開

発及び保全すべき区域として広域な都市計画区域が定められていたが、それを対象に上述の区域マスタープランが制定されることとなった。これ以降、市町村の都市計画（マスタープラン）は区域マスタープランに沿って行うこととされ、逆に区域マスタープランも市町村マスタープランの特性を鑑みて策定される必要がある。

この区域マスタープランの策定指針には、2000年都市計画法改正での線引きの選択制の導入、準都市計画区域の導入を盛り込んだ県の方針が記されている。また静岡県重点項目として、自然環境や歴史的な都市景観などに恵まれていることから「環境と景観」に十分配慮、東海地震の発生が危惧され「防災」、そして東海道に沿う東西の都市群の連なりが強く意識されている。前述の資料439で議員より流域ごとのデルタ型区域の導入が示唆されていたが、2つのアイデアの議論は興味深い。

資料443から445は、駿東郡清水町の地区計画変更に関連する資料である。清水町は、町内を国道1号線が横切り、沼津市、三島市などから至便の位置にある。大型商業施設サントムーン柿田川は、元々、大東紡織（現ダイトウボウ）が1997年4月に自社の工場跡地に開設した複合大型ショッピングセンターである。清水町はその工場跡地に1996年に「伏見・玉川国道1号北部地区計画」（大東紡織工場跡地約8.2ha）を策定し、大東紡織が事業主体となってサントムーン柿田川を建設して開業した。

2000年以降、大型商業施設を主な対象とし、国の規制緩和の方針に基づく建築基準法の改正も進められて転機を迎えていた。清水町は第1次にあたる都市計画マスタープランを元に、2006年3月に「中心的な商業地の形成・大規模商業拠点の形成」「低中層住宅地を誘導」を旨とするとともに、大東紡織も事業者として規制緩和をにらんで地区計画の変更を提案した。それは隣接のソニー沼津工場跡地を含む約19haに区域を拡大して、用途地域を「工業地域」の一部を「近隣商業地域」へ変更する計画変更（同町都市計画審議会で承認）と、区域内における建築の制限等の条例の制定（町議会）である。この条例は建築基準法68条の2による地区計画区域内「建築物の制限や緩和」に対応する定めであり、特に全国2例目、所管局の中部地方整備局では初事例にあたり、国土交通大臣承認の運用基準が整備中の上、近隣市町との調整が必要だったため、予定より3か月ほど多くの時間を要した。資料443は地区計画の変更に関連する町議会での質疑や条例制定のための議論、資料444と445は市民の視点から、地区計画の変更に関連して大東紡織がサントムーン柿田川の拡張・充実を期して立案しつつある二期工事計画と、目玉施設のシネコン計画を報じた新聞記事である。その結果、

この大型商業施設は静岡県内でも有数の大型施設となった。

土地区画整理事業について、事業計画決定は行政処分であり、計画段階でも宅地所有者等が提訴できると最高裁判所が判断した事例が資料 446 である。資料中にある 1966 年の「青写真判決」とは、1966 年 2 月 23 日に最高裁判所が「事業計画はいわば事業の青写真たる性質を有するにすぎない」とし、土地区画整理事業の公告された段階では処分性がなく争えないとした判決のことである。2008 年 9 月 10 日の本判決は、浜松市上島区画整理事業（浜松市事業計画決定 2003 年 11 月）を舞台に、事業計画の適否が争われる場合、実効的な権利救済を図るためには、取消訴訟の提起を認めるのが合理的であるとし、「青写真判決」を変更した。審理は静岡地裁に差し戻されたが、差し戻し審理は 2011 年 2 月 25 日、宅地所有者側の敗訴となった。

第 7 節 NPO 政策の積極的多面的展開、地域協働と NPO 政策の多義化と変化

静岡県の NPO 政策は、NPO 法人の普及、設立支援、そのための中間支援組織としての東部・中部・西部の 3 パレットの運営（資料 447）、さらには、NPO 大学院（資料 450）などの各種人材育成機能に分けることが出来る。また、基本方針としては、総合計画に位置づけられる（資料 456）と共に、1999 年に NPO 活動に関する基本指針（2011 年改訂資料 477）、2016 年に協働に関する基本指針（資料 483）が策定され、NPO 振興のあり方、協働の進め方に関する基本方針が示された。

また、大きな流れとしては、NPO 法人の創立案数を増加させる当初の時期から、その質を重視し、事業費をアウトプット目標とする時代へと変化していく。また、県内の基礎自治体に支援センターが設立されるにつれ、県の支援施設である 3 パレットの場の提供機能に対する点が課題となり、県の事業仕分け（2009 年）もあって、その機能を縮小していく（資料 469、474）。また、県の体制も、NPO 法人制度ができてからは、NPO 室が設置されるが、認証権限の市町への委譲（資料 464）などによって、規模を縮小していく。

一方、2010 年からの民主党政権の「新しい公共」政策（資料 470）のもと、その事業を活用して行政基金としての「NPO 支援基金」が 2012 年に創設され、これを通じた補助事業が行われる。さらに、民間からの動きとして、2014 年に、ふじのくに未来財団が設立される（資料 482）。これは、寄付の仲介をする資金支援型中間支援組織であり、全国各地に出来たコミュニティ財団と同様に捉えることが出来る。

阪神淡路大震災を契機として、1998年にNPO法人制度が創設され、NPOブームが起き、県としては、その設立や運営基盤の強化に力を入れるが(資料457)、上述したように、2000年代後半からは、量より質、支援センターの規模の縮小が始まり、会議室などの場所の場の提供機能をなくした形で静岡市にNPO支援センターを、東部にもNPO支援センターが存続する(資料479、480)。また、狭義のNPO法人から、一般社団、任意団体も含めた組織と県や企業との協働に力点が置かれるようになる(資料475)。この間、課題に応じて、様々な委員会が立ち上がるが、終始NPO政策を牽引したのは、外部の有識者等で構成されるNPO推進委員会(1998-99年)、資料448のNPO懇話会(2000-02年)、NPOパートナーシップ会議(2003-年)だったと言えるだろう。また、2011年のNPO活動に関する基本指針は改訂(資料477)され、協働に関する基本指針(2016年)が策定された(資料483)。

また、社会的企業、ソーシャルビジネス、コミュニティビジネスといった分野では、2015年に、静岡県信用保証協会、(公財)ふじのくに未来財団(資料482)、日本政策金融公庫、静岡信用金庫、静岡県の地域支援機関5者が連携し、主に創業期から成長期にあるソーシャルビジネスに取り組む方を支援するネットワークが形成された。

一方、コミュニティ政策は、2000年代初頭の市町村合併により、基礎自治体の平均人口は増え、効率性を増した部分も大きい、しかし、きめ細かなサービス、住民自治に課題を残した(資料468)。国は、地方自治法を改正し(2004年)、住民の意見が反映できるように、地域自治区を自治体の内部に設置することが出来るようになった。しかし、この制度が導入されることは全国でもあまりなく、むしろ、自治基本条例や自治体独自の規則などによって地域自治組織(協議会型住民自治組織)が多く基礎自治体で設立され、静岡県内でも、東海道沿線の自治体を中心に多数の自治体で設立が進んだ。これらは、いずれも、おおよそ小学校区レベルに形成され、自治会を主要アクターにしながら、NPO、地域企業などをメンバーにしつつ、協議と実施機能を有し、コミュニティを代表する住民組織として市町から認証された。

第8節 社会保障のパラダイム転換—社会福祉基礎構造改革(2000年代)

社会福祉の制度に関しては、「措置から契約へ」というキャッチフレーズの下、2000年前後にかけて、「パラダイム転換」ともいうべき制度改正—いわゆる、社会福祉基礎構造改革—が行われた。この社会福祉基礎構造改革をもっとも端的に体现しているの

が介護保険であり、資料 484 は、静岡県内での実施状況について、制度施行当初となる 2000 年と、法律に基づく最初の法改正が行われた 2006 年時点を比較しながら示している。両年を比較すると制度の定着の様子がよくわかる。併せて、資料 485 は県内各市町村の介護保険料について、第 1 期（2000～02 年）、第 2 期（2003～05 年）、第 3 期（2006～08 年）が示されている。また、資料 486 は、静岡県の高齢者保健福祉計画であり、先の『ふじのくに高齢者プラン 21』（資料 343）の改訂版である。老人福祉法に基づく老人福祉計画と、（当時の）老人保健法に基づく老人保健計画、さらに介護保険法に基づく介護保険事業支援計画を一体のものとして策定したものとなっている。

2000 年 11 月には、超党派による議員立法として成立した「児童虐待の防止等に関する法律」が施行された。資料 487 は、これと関連して、県内の児童相談所における虐待相談の状況（2000 年前後）などを示したものである。資料 488 は、『静岡県新世紀創造計画』の子育て支援に関する部門計画として先に策定されていた『ふじのくにエンゼルプラン』（資料 346）の改訂版である。

資料 489 は、ハンセン病国家賠償請求訴訟の結果やその後の立法の動き等を受け、静岡県議会が行った決議である。

資料 490 は、2006 年 10 月から新たに実施されることになった認定こども園の概要を示したものである。少子化が進む中、従来の保育所と幼稚園とを一体的に運用し子育て支援を推進することを目的としている。

また、国民皆保険の堅持と医療保険制度の持続可能性といった点を踏まえ、2008 年から新たに後期高齢者医療制度が施行されることとなった。後期高齢者医療制度は、県下の全市町で組織する広域連合が運営主体となり、高齢者を被保険者として行う医療保険であり、資料 491 は静岡県の後期高齢者医療制度の実施状況を示している。

資料 492 は、納付者等を特定できない 5000 万件以上の納付記録が発覚した、いわゆる「消えた年金」問題に対して、静岡県議会がまとめた意見書である。

第 4 章 選挙と政党一分権改革と地域政治組織一

第 1 節 総選挙、参議院選挙、知事選挙、県議会選挙

資料 493 にみるように、2000 年代にはいると、本県でも女性の選挙への関心の高

まりが注目されるようになる。これは、1986年男女雇用機会均等法の制定以来の男女平等への関心が深まり、日常生活を律する政治への目が向いてきたということが背景にあっただろう。また資料494がつかえるように、94年の政治改革がある意味で見え出し、中選挙区時代ならば、選挙区ごと複数の与党候補者が登場し、しかもそれぞれが派閥利害（背景に業界団体利害の相異）を代表していたという点で、社会諸階層の意識の反映という側面もあったが、小選挙区制が導入されたことで、政党ごとに日常利害にかかわって異なった主張を鮮明にする傾向が出始めたともいえよう。

2001年の県知事選挙においては、現職の石川知事に対する明確な対抗馬として水野誠一参議院議員が登場した（資料497）。水野はフジサンケイグループを率いた水野成夫（小笠郡出身）の子息であり、空港建設などの大規模公共工事への反対の立場をとったが、この時期発足した小泉内閣への圧倒的人気の影響もあり、石川の圧勝となった。資料499では、水野の石川県政への批判に一定の意味を認めつつも、県民多数の意識との乖離が否めなかったことを指摘している。また、石川は空港の是非を問う住民投票実施に賛成すると表明しており（資料498）、これは一般論として、多数者が住民投票を希望しているので、これに従うべきだという論理であったろう。

03年の衆議院議員選挙（資料504、505）は一つの分岐点となった。資料501、502、503はこの時期の政治的課題への政党の対応と、長い期間、与党支持の基盤である業界や農協といった組織が、この時期必ずしも与党寄りにならず、他方労働運動の主流となった連合の巨大組織もかつての労働運動で培われた野党断固支持の強固な組織でなくなり、与野党ともにそれぞれを掌握する小さくないパイプが存在している状況でも、政党支持基盤があいまい化してきたことをうかがわせる。

04年の参議院選挙では資料506に見るとおり自民2、民主2、共産1が立候補し、鎬を削る戦いとなった。選挙結果は資料507に見るとおり、自民と民主で分け合って1人となった。これがその後の帰趨を表現するのだろう。

05年県知事選挙は、石川知事が4選を目指すこととなった。この選挙でも争点は空港建設の是非であったが、石川としては空港開港までほぼこぎつけたという前提であり、相手候補はなおも空港工事の中止を要求した。この構図は石川に有利に働いた。（資料508、509）

07年参議院通常選挙は、与党に厳しい状況が生まれていた。「消えた年金」と騒がれた、社会保険庁による年金保険料の納付記録が十分に管理できていなかったことが

これである（資料 510）。それに加え、本県の長年の課題である医師不足問題が 2004 年の新医師臨床研修制度を契機に再燃（資料 511）した。本県では 1960 年代から医師不足、医療施設の不十分さが問題として挙げられ、時に総合計画でも自ら指摘するほど全国と比較しても低い水準であり続けてきた。また教員免許更新制を盛り込んだ教育改革関連三法案など、「教育改革」の方向性にも注目が集まった（資料 512）。これらの相乗作用も働き、民主党への期待が大きく伸長した（資料 513）。選挙結果は民主候補がトップ当選を果たし、民主党優勢の状況が明確となった（資料 514、515）。

09 年県知事選挙はついに長年の自民党県政が崩壊する結果となる。この知事選挙は、そもそも石川県政第五期目にあたるはずであった。想像の域を超えないが、多くの県民は石川知事が任期を全うして、五期目に挑戦するとみていたのではなかろうか。辞表の提出に選出母体の自民党も慌てたはずだ。これには静岡空港の開港が迫った 08 年の 9 月、空港予定地の伐採対象外の立木が航空法の制限に抵触することが判明し、立木の所有者から撤去の条件として知事の辞職を求められていたという背景があった。空港は滑走路の一部縮減のうで、09 年 6 月開港できることとなったが、同時に石川知事は辞職を実行した（資料 516）。

知事選は、自民側が坂本元副知事（厚生省）と、出馬に若干の時間を費やししながら、当時の上げ潮の民主党の支持を得て前静岡文化芸術大学長の川勝平太、また民主党系であるがこれと袂を分けた元参議院議員海野徹の三つどもえ選挙となった（資料 517）。結果として、石川県政の時期にも文化面で大きく関係していた川勝が圧勝した（資料 518、519）。

自民党への国民的不信が顕著になったのが、09 年衆議院議員総選挙であろう。資料 520 は全国情勢ではあるが、大きな与野党交代の始まりなので掲載した。また資料 521 はこの選挙結果を県内についてみたものである。県内 8 選挙区中 7 選挙区で民主党が勝利し、1 選挙区は無所属であった。こうして自民王国は潰え去った。資料 522 は県選管の発表した衆議院選挙結果の劇的変化の確認である。

09 年 10 月参議院静岡県選出補欠選挙は医療改革が急務とした民主党土田博和、自民は岩井茂樹、共産は元衆議院議員平賀高成、幸福実現党から矢内筆勝が出馬した。結果は資料 524 のように民主土田の勝利に終わった。神奈川県選挙区でも民主が勝利し、民主会派が 120 議席であと 1 議席で、民主党のみで半数にまで迫った。資料 525 は県選管による選挙結果報告である。

第2節 政党

本節は、2000年～2010年頃（ほぼ石川県知事時代）の政党資料を配置した。対象とした政党は、自由民主党・民主党・公明党・日本共産党・社会民主党である。

第1項 自由民主党

資料526は、2000年6月の森内閣の下での衆院選で敗北した自民党が、小泉新総裁を誕生させた自民党総裁選を足がかりに復活する過程を静岡県支部連合会（県連）の側から照射している。県連は、自主的に総裁選党員投票を演出し、下から党を活性化させていった。資料527は、2001年の空港実現を争点とした知事選挙に対する自民党県連の取り組みである。空港推進の石川現知事が勝利し、空港問題での住民投票実施要求の帰趨を決めた。組織委員会の報告によれば、参院比例区の投票の仕組みの改革が、自民党の、特に職域支部での、党員減に繋がっていた。資料528は、小選挙区での衆院選の候補者となる選挙区支部長を関係地域組織党員の予備投票で決定した最初の試みである。小選挙区制の下での党中央の選挙候補者決定権に対し、選挙運動を実際に担う地元組織参与が模索されていた。資料529は、2003年の小泉総裁再選の際の県下の党員投票である。総裁選での党員投票は、自民党の下から活性化の有効な演出であった。

資料530からは、平成の市町村大合併に対し、自民党の地域支部は、地域の要求をきめ細かく組み上げる体制を継続するという観点から、従来の組織を維持する選択をしたことが見える。また、小選挙区制第6区（沼津市や伊豆地域）の支部長（公認候補者）の決定に、選考委員会による指名方式という形式で、地方組織の意向を反映した経緯が示される。

資料531は、郵政民営化を争点にした小泉総裁の下での2005年衆院選で自民党が圧勝し、県連も公認候補全員当選を決めた際の幹事長報告である。しかし、足元の県連党員数は、1970年代初頭の水準まで下がり、安定的な組織票を積み上げきれない事態が迫っていた。資料532は、2007年の県議会選挙結果である。自民党は、県議会定数が76人から74人に減る中で現勢を維持したが、かつての当選率の水準には届いていない。自民党の組織基盤の揺らぎは、2009年の知事選での自民党候補の敗北、衆議院選挙の小選挙区全敗を報告した資料533の姿として顕現した。自民党の政権下野に至った政治状況に、空港問題での対処も絡み、自民党県議団は分裂、県議会自民党系会派は、自由民主党と自民改革会議に二分した。

資料 534 は、2010 年の衆院選第 3 選挙区支部長の公募制での内定過程（最終選任は党本部）である。資料 535 は、2011 年の県議選を契機に自民党系会派が、自民改革会議として統一に復した報告である。同年の組織委員会報告によれば、自民党県連の党員数は 2 万人余まで減少した。

第 2 項 民主党

民主党静岡県総支部は 1998 年設立されたが（第 2 編第 2 章第 2 節）、県組織として整備されるのは、資料 536 のように 2001 年頃からであり、それまでの選挙活動に関しては、基本的に労働組合組織への依存が高かったと思われる。資料 537 は 2003 年の現況であるが、党員数は少なく、サポーターが結ぶ緩やかな組織を特徴とした。組織は、自民党同様に小選挙区単位であった。資料 538 は、2003 年衆議院選挙での静岡県下の得票を自民党と比較分析した報告である。比例区では強く、小選挙区の範囲では競り負ける傾向であり、県議選・市町村議選などより狭い選挙区ともなれば、地域に根を張る自民党との組織力の差はより顕著に現れる。資料 539、540 は、2007～08 年頃の組織の日常活動を示す。資料 541 は、政権交代と川勝知事の誕生で県議会与党になった時期の大会報告である。県連結成から 10 年過ぎて青年部組織が誕生した。支部組織は、小選挙区に対応した選挙区単位を基本とし、その下に、一部地域に市や区などの行政組織が作られていた。

第 3 項 公明党

資料 542 のように、2003 年県議選で公明党は県会での議席を 7 議席まで増やし、県議会の議席のピークを築いた。この時期の政治的勢いは、市議・町議選挙でも維持されたようである。その政治的伸長を強力に下支えしたのは、女性党員が推進してきた県下の女性の医療要求を実現する大規模な署名運動であったと総括されている。

第 4 項 日本共産党

日本共産党は、複数議席の時代から県議会運営の改善要求を行なってきたが、この時期は議席が 1 となり、会派として議会運営、質疑に関する権限が制約されていたため、資料 543 のように、一人議員の権限・参加の公平要求は切実、具体的であった。

第 5 項 社会民主党

社会民主党については、社会民主主義の地方組織の 2000 年代初頭の現況を示すものとして、また、一面では、民主党形成の裏面史として、資料 544、545 を掲載した。資料 544 は、党員と支持労組の主流が民主党に移行した後の厳しい党の現状を示す。

資料 545 のように、旧総評（日本労働組合総評議会）系で社会党の支持母体であった労働組合との連携も弱まり、小選挙区での候補者擁立は断念せざるを得なくなった。

第3節 東富士演習場問題

資料 546 は、2005 年の第 8 次使用協定終結時の協議経過書であり、21 世紀初頭の 104 訓練実績の部分を中心に採録した（104 訓練の意味・重要性については、第 2 編第 2 章第 3 節の解説を参照されたい）。5 年分の発射弾数を見ると、東富士の実績は最も高いことを確認できる。北海道の矢白別演習場は、東富士演習場に倍する面積をもつ国内最大の陸上演習場であるが、東富士の実績は、矢白別をさえ大きく上回った。なお、北富士演習場で 104 訓練が行われる場合、同演習場での訓練にも、東富士の米軍営舎地区が使用され、結果として、その面でも東富士演習場が、他の演習場以上の基地負担を負っていた。

資料 547 は、2010 年 3 月の第 9 次使用協定終結時の協議経過書である。掲載した部分は、この期間の 104 訓練実績に関わる内容である。104 訓練に限定すれば、演習場相互の負担の均衡という面でやや変化が見られた。なお、紙数の関係で割愛したが、長期にわたり国政の重要争点になっている沖縄普天間基地の移転問題に伴い、普天間飛行場所属ヘリコプター部隊の訓練の一部移転地として東富士演習場（米軍営舎地区）が候補となったと報じられた件で、地元と国側との厳しいやり取りが行われていた。

資料 548 は、2015 年の第 10 次使用協定終結時の協議経過書である。引き続き 104 訓練に関する部分と、安全面で懸念と不安が指摘されていたオスプレイ（垂直離着陸輸送機）の東富士における訓練実績を掲載した。資料中の主張のように、地元側は東富士でのオスプレイの恒常的訓練には合意していなかった。

なお、この 2015 年をもって、1959 年の第一次使用協定締結に始まった東富士演習場の使用協定体制は、国・行政・権利者・立会人という協議の構成を大きく変化させること無く、56 年目を迎えていた。半世紀を超えて基地問題をめぐる地元協議体制が維持される稀有の歴史であった。

第3編 災害と防災対策

第1章 水害の経過と対策

第1節 洪水災害と河川改修

狩野川の治水事業である放水路建設は、1954年（昭和29）に地元関係者と建設省で合意形成され（資料549）、狩野川台風（昭和33年）の災害復旧を契機に本格開始となった（資料551）。狩野川台風による田方郡の死者・行方不明者は854名で、静岡県全体の928名のほとんどを占めた（資料552）。狩野川放水路は15年をかけ工費66億円で1966年に完成（資料554）、地元の水養殖業者の補償も合意が成立した（資料555）。

巴川流域では、1958年台風11号通過に伴い支流長尾川の決壊で広範囲に水害となった（資料556）。静岡県は巴川の治水対策として大谷川へ放流する放水路計画を進めたが（資料557）、用地買収等は進展しなかった（資料558）。1974年七夕豪雨による氾濫（資料559）で清水市から大谷放水路建設の強い要望を受け（資料560）事業は進展、1987年に素掘り放水路の通水予定が示され（資料561）、1999年（平成11）に事業費553億円で完成した（資料563）。

太田川水系では、1954年の台風や七夕豪雨で洪水被害（資料564・565）に見舞われ、静岡県により太田川ダムによる治水対策の調査が行われた（資料566）。その後2001年に静岡県の河川審議会と事業評価監視委員会の提案をうけ、ダム本体高を2m縮小と上水道の需給計画を見直し（資料567）を行い、2009年に総工費385億円で完成した（資料569）。

馬込川流域では、土地改良事業の進展で農業用水の増大が招く流量低減による河口閉塞を防ぐため、馬込川河口に導流堤が設けられた（資料570）。1957年に天竜川に船明ダムが計画されると、静岡県は磐田、浜名両用水の取水を直接船明ダムに求めた（資料571）。これにより船明ダムは多目的ダムとして1973年に竣工した（資料574）。

第2節 由比地すべりと防止事業

1961年（昭和36）に由比町寺尾の山地斜面で大規模な寺尾地すべりが発生、静岡県と由比町は災害対策本部を設置し自衛隊に出動要請した（資料575）。地すべり対策

工事は、排土された約 120 万 m^3 の土砂が海岸に運搬され国道整備や東名高速道路の建設に使われ(資料 578)、1966 年に総工費 17 億円で完成した(資料 579)。

1974 年には七夕豪雨により山地から流出した土砂が民家五棟をのみ込み国道 1 号線と東海道線を遮断した(資料 580)。このため 1975 年に三度となる直轄地すべり対策事業が始まった(資料 581)。その後予測される東海地震の対応で増額(資料 582)となり大規模なコンクリート杭等が設置され、2001 年に全体事業費 470 億円で事業完了した(資料 584)。自動観測システムによる地すべり管理が稼働し、静岡県が地すべりの維持管理を担うことになった(資料 585)。

第 3 節 土砂災害と対策

1966 年 9 月の台風 26 号に伴う豪雨で安倍川上流梅ヶ島温泉は山津波に襲われ 8 旅館が流失、埋没し、33 人に上る犠牲者(資料 586)を生じ、狩野川台風につぐ大きな被害となった(資料 587)。土石流で埋まった梅ヶ島温泉は、河川改修工事、道路復旧、旅館施設等の近代化により復旧されるとともに山津波を生じた上流域は治山治水工事が進められ、1968 年 12 月にはほとんどの工事が完了した(資料 590)。

静岡市丸山町では、1974 年七夕豪雨時に賤機山で発生した斜面崩壊に伴う土砂が住家 7 戸を襲い 4 家族 9 人が土砂に埋まった(資料 591)。崩壊斜面には観光リフトが設置されていたことから観光リフトの存在と崩壊発生の因果関係が問われ(資料 592)、遺族はリフトを設置した静岡鉄道と認可した静岡県に損害賠償を求める二つの訴訟を起こした(資料 593)。1990 年に原告側の全面勝訴で(資料 594)、その後静岡鉄道との和解が成立(資料 596)、もう一つの被告静岡県の訴訟は 2000 年に最高裁で原告敗訴が確定した(資料 598)。

伊豆半島南部では、1990 年 9 月集中豪雨による山崩れなどで死者 2 名、行方不明 2 名のほか、伊豆急行線のトンネル二箇所が土砂流入で不通となる災害があった(資料 599)。災害を引き起こした豪雨は気象庁アメダス観測に捉えられず大雨洪水警報の情報伝達が遅れ、レーダ雨量計の活用が議論された(資料 602)。静岡県は 2001 年に松崎町大峠に局地レーダ雨量計を設置、伊豆半島南部の市町村にリアルタイムの雨量観測値と予測情報の提供を開始した(資料 604)。

第2章 地震防災と地域防災計画

第1節 1960年代～1970年代前半（東海地震説発表前）

静岡県が大規模な地震に襲われる可能性が高いと最初に指摘されたのは、1969年11月の地震予知連絡会であった（資料605）。地殻変動データや、過去の地震履歴等から、遠州灘でプレート境界型の大規模地震が発生する可能性が指摘され、当時は東海沖地震と呼ばれていた。そして、1974年には東海地方が地震予知連絡会により観測強化地域に指定され、地震予知に向けた研究のための重要な場所とされた。

このように地震学の世界では、1960年代から静岡県周辺が大規模地震の発生する可能性の高い地域として認識され、それに向けた観測が開始されていたが、一般への周知はあまりなく、そのため当時は静岡県の行政にこの認識が反映されることはなかった。例えば、1972年に発表された第8次県総合開発計画中にも、「地震対策の確立」として一般的なことは書かれているが、静岡県が特に大地震に見舞われる可能性が高いとの危機感は見られない（資料606）。

第2節 1970年代後半～1980年代（東海地震説と地震対策課設置等、予知と事前対策）

1976年8月の地震予知連絡会に、石橋克彦博士が、遠州灘で起こるとされていた地震は駿河湾で起こるという研究結果を提出し、あすその地震が起こってもおかしくないと話し、それを静岡新聞が大々的に報じた（資料607）。それにより、静岡県が巨大地震に襲われる可能性が高いという考えが一般に広がった。

そこで、静岡県は1976年10月に地震対策班を設置したほか、全庁的な地震対策ワーキンググループを組織した。さらに、地震対策を強化するため、1977年8月には18人からなる地震対策課を独立させ、地震防災対策を進めることにした。同課が最初に行った対策は、地震対策計画の策定、地震対策のための基礎調査、国が行う地震予知観測への協力であった。そして暫定的な応急対策として消防力の強化、情報網の整備を行うとともに飲料水の確保を行なった。さらに地震防災のための知識の普及・指導に力を入れ、建物の耐震化のため建築相談窓口を設置した（資料608）

東海地震のような巨大地震については静岡県だけが努力しても効果的な対策をたてるには限界がある。そこで、全国知事会に「地震対策特別委員会」を設置してもらい、山本知事自らが委員長となって、大規模地震のための特別立法を国に働きかけた。

その結果、1978年には「大規模地震対策措置法」が公布、施行された(資料 609)。

地震対策の目的は、大地震の発生に際して県民の生命と財産を守ることにある。そのため有効なのは地震の予知である。予知が成功するか否かによって、被害は大きく変わってくる。この法律は、予知がなされた場合の手順とともに、予知がなされなかった場合でも被害が最小限度に収まるように普段から行うべき対策が決められた。そして、この法律に基づき、静岡県全域が強化地域に指定された。また、東海地震の前兆とみられる異常現象が発見された場合、「地震防災対策強化地域判定会」が招集され、異常が地震発生に結び付くと判定された場合、「警戒宣言」が発令されるシステムができた(資料 609)。

一方、静岡県は東海地震が起こった際の被害想定を試算を行なった。この想定では、春又は秋の昼食時に予知なしで東海地震が起こった場合は、死者1万900人、重軽傷者11万5,000人、家屋の全壊6万9,000戸、半壊等2万9,400戸、焼失家屋27万5,000戸に及ぶ。この被害想定をもとに、これらの被害が軽減されるよう、またこれらの被害が発生した際に適切な対応がとれるように、「静岡県地域防災計画(東海地震対策編)」が作られた(資料 609)。

東海地震の被害想定は、地震予知があった場合と地震予知がなかった場合の両方が作られた。地震予知があった場合は、前もっての避難が可能であるとして、人的被害は求められていない。また、被災世帯、被災人口ともに予知がなかった場合の約半数と想定されている(資料 610)。

地震予知の業務は主として国の機関が行うが、県はそれに対してできるだけの協力を行う。また地震予知がなされた場合は、内閣総理大臣から「警戒宣言」が発令されることになった。

以上のように、県としては、東海地震に対して、予知がされた場合、予知がなく突発的に発生した場合の両面で対策を進めたが、その中で行うべき項目として次のものが挙げられている(資料 609)。

情報網の整備、初期消防力の強化、非常時の給水・物資の備蓄、医療・救護体制の整備、避難のための整備、交通・輸送の確保、建築物等の耐震化、危険物等を扱う企業に対する規制・指導、学校の安全化、自主防災組織の育成、地震災害警戒本部・災害対策本部の立ち上げ、防災知識思想の普及。

これらの、地震防災事業を緊急に実施するためには、巨額の経費を必要とする。そ

ここで、地震対策事業が円滑に実施できるよう国に対し、①地震対策事業の範囲の拡大②国庫補助金の引き上げ③地方債の特例を内容とする財政特別措置法の制定を強く働きかけた。その結果、1980年5月14日に地震財特法（「地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律」）が成立した（資料 610）。

また、東海地震のような大規模地震災害では、地域住民が協力して大きな災害に立ち向かう必要がある。そのため、県及び市町村では、装備品助成などを含め、自主防災組織の育成に努め、その結果、県下で自主防災組織の結成が進んだ（資料 610）。

その後、当分の間は昭和 54～55 年頃に作られた基本的な方針に沿った施策を継続、深化させることに重点が置かれ、1987年に 21 世紀へのまちづくりとして作られた県新総合計画にもその傾向がみられる。

その中で新たに力を入れているものに、地震予知観測の強化のための高精度レーザー測距儀の開発、地震防災意識の高揚を図る防災教育の拠点としての地震防災センター建設、応急対策のためのヘリコプターの導入及びヘリポートの整備、情報連絡体制の強化のための地震防災情報システムの整備充実等がある（資料 611）。

また、1986 年からは、昭和 19 年の東南海地震にちなんで 12 月第 1 日曜日を「地域防災の日」と定め、突発的に地震が発生したときの防災訓練をおこなうことになった（資料 612）。

時代は平成になり、1992（平成 4）年 2 月に県新総合計画中期発展プランが作成された。当時、神奈川県西部地震発生可能性の指摘や、伊豆群発地震とそれに続く伊豆東方沖での海底火山噴火が起こったため、それまで、地震対策とされていたものが、地震・火山噴火対策とされた（資料 613）。

それまで、地震予知研究につながる観測業務は国がやるものとして、県はそれに協力するという姿勢であったが、短距離水準測量、長距離水管傾斜計の設置、地下水位の観測、強震計・地震記録計の設置、火山監視体制の整備など、県自らこれらの観測に携わる姿勢がみられる。また、県庁別館の建設による防災本部機能の充実強化、総合的な通信回線網の整備をうたっている（資料 613）。

従来、東海地震説発表直後の 1979 年に作成した被害想定（静岡県地域防災計画（東海地震対策編））をもとに、その被害軽減を目指して地震防災対策行政を行ってきたが、1993 年に「第 2 次地震被害想定結果（人的・物的被害）」を公表した（資料

614)。予知がなされた場合とそれがなかった場合の2本立てであることに変わりはないが、1980年の被害想定では予知がなされた時は、避難が可能であるとして人的被害は求められていなかった。それは実際的でないと、1993年の想定結果では予知がなされた場合も人的被害を求めている。予知がなされなかった場合の人的被害は、1979年では、死者10,900人、重軽傷者11万5,000人であったが、1993年の想定では2,574人、重傷者+中等傷者9万1,346人に大幅に減少している。また、建物被害も家屋の全壊6万9,000戸、半壊等2万9,400戸、焼失家屋27万5,000戸であったのが、大破(焼失家屋を含む)15万5,253棟、中破27万8,302棟、一部損壊31万6,005棟になっている。全壊と焼失家屋を合わせたものが大破と解釈すると、こちらも減っている(資料614)。これが、約15年間の地震防災対策の効果と考えていいのであろう。

第3節 1990年代後半～2000年代(阪神・淡路大震災後、予知不能の議論)

阪神・淡路大震災が突発的に起き、警戒宣言の発令に大きな期待を寄せていた東海地震対策も、突発的に発生した場合の対策に重心を移すべきであると考えられるようになった。この震災で得られた教訓に基づき、1995年5月17日に、従前から進めてきた東海地震対策や神奈川県西部の地震に関する対策を原点から総点検する、地震対策300日アクションプラン30項目を具体的に明示した(資料615)。

新たに1995年12月に作られた「静岡県新世紀創造計画 1995-2004」では、東海地震の発生可能性が指摘された以降に積み上げてきた防災対策の実績をもとに、防災先進県としての情報発信に力を入れることになり、また、全国規模での支援体制の整備を目指すことにした(資料616)。

2001年には東海地震の新たな被害想定である、第3次被害想定を発表した。阪神・淡路大震災で得られた新たな知見を加えて計算した結果、第2次被害想定に比べ、死者、重傷者、木造建物の倒壊件数がいずれも増加した。なお、予知ありと予知なしの2通りの場合を求めていることは従来と変わりはない(資料617)。また、同時に「東海地震による被害発生と応急対応のシナリオの概要」も作成公開した。

この第3次地震被害想定をもとに、静岡県の地震対策をみなおすべく、新たな「地震対策アクションプログラム2001」を作成した。とくに、建物倒壊を減らすべく木造住宅の耐震化プロジェクト「TOUKAI-0」を開始した。なお、このアクションプログラムには、地震が予知された時の対応は含まれていない(資料617)。

2002年4月に出された静岡県総合計画では、防災先進県としての充実した防災対策の推進をうたっている。特徴的なのは、従来うしろの方に記載されることが多かった地震防災が安全社会づくりの施策1項目として揚げられていることである。しかし、内容的には特に目新しいことはない(資料618)。

「地震対策アクションプログラム2001」の結果を点検し、その施策をさらに進めるとして「地震対策アクションプログラム2006」が発表された(資料619)。

第4節 2010年代(2011年3月11日東日本大震災と震災後の対応 最大規模の地震を想定)

2011年3月に発生した東日本大震災では、従来の想定をはるかに超える巨大な地震と津波が発生したことから、国は、今後の地震・津波の想定に当たっては、あらゆる可能性を考慮した最大クラスの地震・津波を検討していくべきであるとの考え方に立つことにした。県もその考えに従って、国が実施した南海トラフ巨大地震の被害想定を踏まえ、静岡県第4次地震被害想定の見直しを行い、第一次報告を2013年6月に、第二次報告を2013年11月に策定した(資料620)。

この想定の特徴は、駿河トラフ・南海トラフの巨大地震だけではなく、相模トラフの地震についても想定していること、そして発生頻度が比較的高く発生すれば大きな被害をもたらすレベル1の地震・津波と、発生頻度は極めて低いが、発生すれば甚大な被害をもたらす、最大クラスの地震・津波の両方の場合について被害想定を行なっていることである。また従来は検討の外に置かれていた原子力災害との複合災害や富士山噴火との連続災害のシナリオも考慮している。

なお、レベル1では、死者総数約1万6,000人、レベル2では約10万5,000人を想定している。この被害軽減については、とくに津波については、堤防等の充実だけではなく、防災林、砂丘、道路等の充実など、その地域の特性に合わせた対策を、地域住民・県・市町で議論する「静岡方式」での被害軽減を目指している(資料620、621)。

第3章 火山噴火と地域計画

第1節 1981～1990年：火山への注目はじまる)

静岡県には富士山と伊豆東部火山群という2つの活火山が存在する。富士山は1707

年宝永噴火が最新の噴火であり、伊豆東部火山群は歴史時代に噴火した証拠自体が無かった。それゆえ、どちらの火山もあまり注目を浴びることはなく、噴火した際の対策も存在しなかった。

ところが、1983年9月に富士山が噴火するという予言が書かれた「富士山大爆発運命の1983年9月X日!」という書籍（相楽正俊著、徳間書店 1982年）がよく売れ、そのために富士山を訪れる観光客が1割減ったと言われたため、当時の国会でそのことが議論される事態となった（資料622）（注1）。その後も事あるごとに、この本の話は関係者の談話にたびたび登場し、ハザードマップ作成遅延の遠因になったとみられる（資料625、635、638、650）。奇しくも同じ時期に学者側から富士山のハザードマップ試案（資料623）が発表されるとともに、富士山の地下に火山性とみられる低周波地震活動の存在が発見され（資料624）、富士山が活火山であることが改めて認識された。

その後、1987年夏に富士山頂の直下で有感地震を含む地震が数度発生し、火山活動との関連性が疑われる事件が起きた（資料625）（注2）。こうした状況を受けて当時の建設省富士砂防工事事務所（現：国土交通省中部地方整備局富士砂防事務所）は、富士山のハザードマップ作成を見据えた「富士山火山砂防基本計画」の検討を開始した（資料630）。

一方、伊豆東部火山群の分布域の一角にある伊東市の沖合では、1978年以来数か月から数年の間隔を置いて断続的に群発地震が繰り返されるようになった。この群発地震は地下のマグマが上昇した際に起きる火山性の地震と考えられ（資料627）、そのことを劇的に証明した事件として1989年7月13日の伊東沖海底噴火が生じた（資料626）。この噴火を受けて静岡県は地域防災計画に火山災害対策計画を追加し（資料628）、伊東市は火山防災意識の向上と観光の両立を図るべく地震火山博物館の設立に向けて動き出した（資料629）。

（注1）ここに取り上げたのは1983年10月のものであるが、同年3月の第98回国会衆議院災害対策特別委員会でも同じ問題が議論されている。

（注2）この事件は各紙が取り上げたが、もっとも詳細な読売新聞のものを引用した。なお、当時のデータを改めて分析した結果、この事件は山頂火口の陥没未遂事件であった可能性が2018年の地球惑星科学連合学会で報告されている（日本地球惑星科学連合2018年大会予稿集、SVC 40-05）。

第2節 1991～2000年：火山防災対策忌避の時代

国は1991年の雲仙岳火砕流災害を受けて日本全国の火山のハザードマップ整備を促進するため、その作成マニュアルである「火山噴火災害危険区域予測図作成指針」を1992年に策定した。その中には富士山のハザードマップ2葉の試案(資料631)が含まれていたにもかかわらず、富士山のハザードマップ正式版の作成作業には至らずに数年が経過した。

建設省富士砂防工事事務所は、前節で述べた「富士山火山砂防基本計画」検討の成果のひとつとして、過去2000年間の富士山の噴火災害実績図を1999年3月に完成したが、静岡・山梨両県の自治体の意向をさぐるヒアリング調査の結果、その公表を断念した(資料635)。その事実を知ったNHK甲府放送局は富士山の火山防災の現状を扱った特集を作成し、朝のニュース枠(前後編2回)を使って同年6月に関東甲信越地域限定で放映した。この特集の内容は1999年7月7日に放映されたNHK「クローズアップ現代」の中に組み入れられる予定であったが、その情報を事前に知った山梨県側の有力者たちの抗議によって放送直前に内容が差し替えられた(資料650)。

しかし、翌2000年の有珠山と三宅島の噴火によってハザードマップの重要性が広く認識されたため、地元自治体の意識が火山防災対策の充実へと転換していくこととなった(資料637、638、650)。そんな状況の中、前節で述べた富士山下の低周波地震の発生回数が2000年の秋から2001年の初夏にかけて急増した(資料639)(注3)。

一方、伊豆東部火山群では1989年7月の噴火以後も毎年のようにマグマ上昇とそれに伴う群発地震が繰り返された。1995年10月には再び火山性微動が観測されて緊迫する事態となったが(資料632)、噴火には至らなかった(注4)。そうした事態が繰り返されるたびに観光客の激減に苦しむ地元の観光団体の防災意識は後ろ向きとなり、気象庁に群発地震の回数発表の制限を要望するに至った(資料633)。前節で述べた伊東市の火山博物館構想を進めたい県知事は、数度にわたって地元にもその実現を勧めたが(資料634)、それに対して伊東市側はつねに消極的な姿勢を示した(注5)。1999年以降は群発地震の頻度が低下したことも、地元の防災意識の低下を促進した(資料636)。

(注3) この事件をもっとも早く取り上げた静岡新聞の記事を引用したが、翌2001年1月31日の朝日新聞(全国版)は「富士山に黄信号? 低周波地震が急増マグマ活性化の可能性」との見出しを付して大きくこの問題を報じている。

(注4) この事件は、現在では噴火警戒レベル4（高齢者等避難）相当の事例として取り扱われている（「伊豆東部火山群の噴火警戒レベル」、気象庁）。

(注5) 知事は資料634で取り上げた1998年11月の移動知事室以外にも1996年1月、1999年10月の移動知事室の計3回にわたって火山博物館構想への前向き姿勢を示した。伊東市議会でも1995年11月、1996年3月と6月、2000年6月の4度にわたって火山博物館構想のことが議論されたが、その実現には至らなかった。

第3節 2001～2010年：火山防災対策の夜明け

前節で述べた富士山の低周波地震活動の高まりを受けて、静岡県議会でも富士山の火山防災対策が議論され、知事は対策促進の姿勢を示した（資料640）。2001年7月に国（内閣府、国土交通省、総務省消防庁）・関係自治体・専門家などから構成される富士山ハザードマップ検討委員会が設置され（資料642）、3年をかけた検討の結果、2004年6月に最終報告書とハザードマップ試作版が公表された（資料643）。それを受けて、静岡県は地域防災計画を改定してハザードマップにもとづく避難対策を盛り込んだ（資料644）。また、国の中央防災会議はハザードマップにもとづく避難対策の指針となる「富士山火山広域防災対策基本方針」を2006年2月に公表した（資料646）。その後、気象庁は2007年12月に噴火警報を導入するとともに、富士山を含む主要な活火山に対して「噴火警戒レベル」の発表を始めた（資料647）。

一方、伊東市では1999年から始まった市史編纂事業の一環として伊東市民大学・伊東市史講座「夏休み親子教室―火山がつくった伊東の大地と自然―」が開催され（2000年8月）、研究紀要に伊東市を火山観光都市とする提案が掲載された（資料641）。また、伊東市教育委員会主催の企画展「火山. 母なる大地の恵み」が開かれたり、地元NPO法人の手によって大室山登山リフトの駐車場に伊豆東部火山群の大型解説看板が設置されたりした（注6）。こうした活動が高まった結果、2005年12月の伊東市議会において市長が火山を活用したまちづくり構想に前向きな答弁をするに至った（資料645）。その後、2008年から日本各地にジオパークが設立され始めたことを背景として、ジオパーク指定を通じて伊豆半島の観光と防災を融合する提案が静岡新聞のコラムに掲載された（資料648）。この提案に対し、すぐさま県知事が賛同を表明し（資料649）、県の主導によって伊豆半島ジオパーク実現への道筋が示されることとなった（資料651）。

(注6) この看板は、現在は伊豆半島ジオパークの解説看板のひとつとして中身がアップデートされ

ている。

第4節 2011～2015年：火山防災対策の本格化

富士山では前節で述べた「富士山火山広域防災対策基本方針」にもとづいた具体的な避難計画の策定に進むはずであったが、その作業はしばらく中断した。しかし、3.11 東日本大震災発生の日後に富士山の直下で発生した中規模地震(資料 653)によって噴火が誘発される可能性が現実のものとなったため、2012年6月に山梨・静岡・神奈川の3県と富士山麓の自治体・関係機関が「富士山火山防災対策協議会」を設置し、具体的な検討作業が始まった(資料 657)。その成果として、2015年3月に「富士山火山広域避難計画」が策定された(資料 662)(注7)。その後、この計画にもとづいて山麓の各市町村の避難計画が次々と策定されている。

一方、伊豆東部火山群では、2009～2011年度に静岡県が立ち上げた検討会によって防災対策の方針と中身が取りまとめられた(資料 655)。確率を導入した噴火シナリオにもとづく先進的な防災対応システムの提案であり、それを社会実装するための噴火警戒レベルの導入(2011年)(資料 652)、伊豆東部火山群防災協議会の設立(2012年)(資料 656)、伊東市火山避難計画の策定(2015年)(資料 661)(注8)が行われた。

さらに、ジオパークの企画運営を担う伊豆半島ジオパーク推進協議会の設立(資料 654)(注9)や、日本ジオパークの認定(資料 658)(注10)などを経てジオパークのもつ地域防災への効能に関する認識が広まった結果、静岡県地域防災計画(火山災害対策の巻)には2012年度の改定時に「伊豆半島ジオパーク推進協議会と連携し、観光客等に対して火山に関する防災思想と防災対応を広く普及・啓発する」の記述が追加され(資料 659)、伊東市と伊豆市の地域防災計画にも同様の修正が施された。また、伊豆東部火山群防災協議会の構成機関のコアメンバーとして、2012年の発足当初から伊豆半島ジオパーク推進協議会が参加した。さらに、2015年に改定された静岡県地域防災計画(共通対策の巻)では、「県が伊豆半島ジオパーク推進協議会と連携した取組(ジオツーリズムを通じた県内外への観光客への啓発等)により、地質災害についての啓発に努める」との記述が追加され、火山災害に限らず広く自然災害に関する啓発をジオパークが担うことが明記された(資料 660)。

(注7) 富士山火山防災対策協議会はその後もさまざまな防災施策に関する検討を進めた結果、ハザードマップの改定版を2021年3月に完成させ、それにもとづいた避難計画の改定版「富

土山火山避難基本計画」を2023年3月に策定した。

(注8) その後、2019年の「伊豆東部火山群火山噴火緊急減災対策砂防計画」の策定に伴って噴火の影響範囲が拡大されたため、2024年3月に伊東市火山避難計画の改定版が策定された。

(注9) 当初は任意団体であった伊豆半島ジオパーク推進協議会は、他組織との統合の結果、2022年6月に一般社団法人「美しい伊豆創造センター」の一部となった。

(注10) 伊豆半島ジオパークは2015年に世界ジオパーク認定を目指して審査を受けたが、結果は保留となった。その直後の2015年11月に、それまでユネスコ支援団体が認定していた世界ジオパークがユネスコ直轄となったため、体制や認定制度の仕切り直しが行われた。伊豆半島ジオパーク側もさまざまな改善を施した上で改めて審査を受けた結果、2018年に国内9箇所めの「ユネスコ世界ジオパーク」としての認定を受け、現在に至っている。

第4章 原子力発電と地域防災の展開

第1節 県総合開発計画と原子力発電所問題

1969年3月に策定された第7次静岡県総合開発計画(資料663)は、67年によく決着した浜岡町(現御前崎市)への中部電力原子力発電所設置決定以降の最初の総合開発計画である。75年までの展望として「電力供給県から一転して受電県に」陥つたのを脱して、火力発電所、原子力発電所の設置で再度県内需要を満たす電力を得るため、「地域住民の福祉を守るため公害の発生の防止や、安全性の確保について最大限の配慮」しつつ「中西部地区の電力需要に対処するため、出力50万KWの原子力発電所を建設」としている。

資料664の第8次総合開発計画でも、第7次に引き続き県外からの受電が基調となっていることや他県と異なって水主火従の構成や、電力需給のひっ迫を指摘している。また、富士川を境にした電力の東西分断構造があることに加え、公害防止技術の立ち遅れからの火力発電所の用地取得難もあるため、注目されるのが原子力発電と揚水発電だとしている。「原子力発電の場合をみると、温排水の問題などもあるが、何といたってもその最大の課題は安全性の確保であり、国においてもこのためのきびしい規制を設けている。しかし、地域住民の放射能に対する不安感は大きく、容易に立地への協力はえられない実状にある。」

「このような点から、安全性確保のための万全の対策を実施すると同時に、地域住民の理解と協力を得るための広報活動、あるいは地域開発に対する協力などを積極的にすすめていかなければならない。」として、初めて地域住民の不安を指摘している。中・西部の需要と電力自給度の向上を考慮して「出力139万kw（1号機54万kw、2号機65万kw）の原子力発電所を建設する。」と明記した。

1970年代後半以降の原子力発電については次のような展開が見られる。資料665では供給体制の整備の一環として「(2) エネルギー源の多様化の促進」「ア 電力や都市ガス製成原料の転換、原子力やLNG（液化天然ガス）を新原料として利用することについて検討する。」としている。また、この『静岡県総合計画』の第3部地域計画においては、東遠地区の地域特性を「自然景観に恵まれた御前崎を中心とする海岸部は、多くの観光客を集め、レクリエーションの場としての利用が高まっている。さらに、御前崎港、浜岡原子力発電所の整備がすすむなど後進的農村地域からの脱皮がみられている。」とし、地域経済社会にとっての原子力発電所の有益性が確認されている。

第2節 浜岡原子力発電所設置と稼働の本格化

「浜岡原子力発電所の周辺地域における環境の安全を確認し、その周知を行うとともに原子力平和利用の健全なる発展を図る」ことを目的に、知事をトップとする静岡県原子力発電所環境安全協議会が設置されたのは1971年のことである（資料666）。翌1972年には資料667「静岡県環境放射能測定技術会規程」が制定された。技術会には県の環境専門機関と関係町、中部電力が参加し、会合は四半期ごととされた。80年に入ると使用済み核燃料の輸送問題が発生し、これに関する協定書とその運営要綱が資料668、資料669のように交わされている。協定に加わるのは、県知事、浜岡、御前崎の地元町長、それに中部電力社長であり、輸送に当たっての「周辺の住民の安全確保及び環境の保全」を図るものである。

第3節 チェルノブイリ事故と原発問題

1986年4月26日多数の住民が放射能汚染の被災者となったチェルノブイリ原発事故が発生した。その翌年の87年1月「県総合計画」（資料671）によれば、「原子力災害については、災害の特殊性に鑑み、その予防に万全を期する。さらに、防災関係機関及び事業所の連携により防災体制を強化し、情報伝達、医療対策、避難対策など防災

対策の充実を図る。」とし主要施策を列挙している。原発問題を総合計画でも危険性の側面からの指摘を必要としたわけである。他方でエネルギーの安定供給とエネルギーの多様化の見地から「浜岡原子力発電所3号機の建設促進等新規電源の確保と安全対策の確立」という二つの課題を提示している。

資料 672 はチェルノブイリ原発事故が引き起こした浜岡原発への衝撃を伝えている。1992 年1月の「静岡県新総合計画中期発展プラン」（資料 673）では「原子力発電所の防災対策」を項目建てし、原子力発電所の温排水の影響調査などがうたわれているものの、地域計画の編での「中東遠」地域についての記述では特段の指摘は見られない。

資料 674 は 95 年 12 月に策定されたが、「原子力発電所の万一の事故への対応を図るため、防災関係機関などとの連携により、監視や情報伝達体制の強化を進めるとともに、緊急時の医療対策や避難対策などの防災体制の整備を進めます」としている。ここから諸種の対策や方針が出る。

第4節 東海村臨界事故と浜岡原子力発電所

資料 676 は、1999 年9月に起きた東海村臨界事故に対する知事の認識を問う質問に対する答弁であるが、石川知事自らが、あってはならない事故との認識の下で、国に対して釈明を求めつつ、国の原子力防災対策等の必要性が一層求められているとの認識を示した。また同月7日の県議の質問に対して、知事及び総務部長はプルサーマル計画に関して一層の安全性を求め、防災訓練の強化に努めるとした。地域の安全性確保で、立地町としての浜岡町に限ることなく、大東町、小笠町、御前崎町、相良町に広げて原子力防災地域指定を行ったと答弁した点も注目される。

このような状況下、浜岡原子力発電所では 2001 年に1号機で非常用炉心冷却系に係る配管の破断、翌年には2号機において原子炉下部からの水漏れが発生した。資料 678、679 は、これらに対する県の対応を示すものである。

第5節 浜岡原発運転停止とエネルギー問題

この節は日本列島を震撼させた、1000 年来の大震災といわれる 2011 年3月11日の東日本大震災（M9）を受けて、静岡県も他の原子力発電所立地県と同様の危機感を県民が抱いた時期の資料からなる。11 年3月11日午後2時46分、東北及び関東地方を襲った地震によって、原子力発電所施設はまさにその安全性をが厳しく問われる事態

を招いた。資料 680、681 で県は、温室効果ガス排出削減と再生可能エネルギーの有効利用などを通じての低炭素・循環型社会を提唱し、「減災力の強化」の項目で、「原子力発電所の安全対策」を論じ、「人為的ミスによる事故の発生件数」、「事故・トラブルに関する情報公開率」について 2013 年度の数値目標を示した。14 年 3 月に策定された資料 682 では「福島第一原子力発電所の事故を受け、浜岡原子力発電所は全号機で運転を停止し、地震対策や津波対策に取り組んでいる。」と述べる。そしてエネルギーの地産地消を主張する。また、「浜岡原子力発電所の安全対策を確認するとともに、周辺での環境放射線の影響を調査し、県民に公開する。また、万一の災害発生に備え、関係機関との連携体制、災害応急対策等の充実・強化を図る。」とした。特に「原子力発電所の安全対策の推進」の項目を立て、「・県として、発電所の津波対策工事等の点検、国の検査への立会い等を通じ現地における監視を行うとともに、事業者に対して発電所の安全対策の充実を求めていく。〔略〕・事業者に対して情報公開の徹底を求めるとともに、県が把握した情報については県民に迅速に公開する。〔略〕・発電所周辺の環境放射線の監視を行い、その結果について定期的に静岡県原子力発電所環境安全協議会で確認を得るとともに公表する。」と詳しく論じている。「原子力発電所の安全性に関する検証と情報公開」の項で「・浜岡原子力発電所の安全対策について、原子力規制委員会による新規制基準に基づく審査を確認するとともに、静岡県防災・原子力学術会議（原子力分科会）を開催し、最新の科学的知見からの意見を頂き、県としての徹底的な検証を行う。〔改行〕・原子力に関する正しい理解の普及啓発を図るため、静岡県防災・原子力学術会議（原子力分科会）の公開、県民向けの原子力・放射線に関する講座の開催により、県民への情報公開を行う。」と記述している。

第 6 節 防災・原子力学術会議の組織と動向

県は従来、原子力行政に関して、アドバイザーで専門家を招致する一方で、危機管理に関する事務局整備と 1976 年の東海地震予知の情報を受けた県内各地の自主防災の組織化、学校及び官公署における防災訓練と防災教育に努め、防災センター設置による県民啓発を行ってきた。この取り組みは全国的にも高く評価されるものである。しかし 3・11 は一連の取り組みをさらにレベルアップする必要性をもたらし、津波の危険性から地域を守るための津波タワー設置、住居移転、学校の配置、工場、商店の移転等多くの課題に直面してきた。この 3・11 直前に県は静岡県防災・原子力学術会議の設

置と専門家による原子力分科会の新設を行った。資料384はその設置要綱である。その目的を「静岡県民が直面する東海地震をはじめとする自然災害と、県下に所在する浜岡原子力発電所に関する防災対策にかかる科学・技術について、その取り組み状況を明らかにし、県民に向け情報を発信することを目的とする。」とうたう(第1条)。また「自然現象や原子力について、防災にとどまらず、エネルギー、環境など、より広い観点から考察する分野の有識者10名程度で構成し、また、その一部構成員からなる原子力防災対策にかかる原子力分科会を設ける」(第2条)とし、構成員は県下各地での必要な講演等知見を広めることを期待されている。設置は事故前年の2010年3月、ほぼ一年前である。資料685は事故から半年後の原子力分科会・津波対策分科会合同分科会の会議状況を伝える。この会議組織には専門家と中部電力側の委員が加わっていて、中電側の防災事業の取り組みなどを報告、それに関する質疑という風に展開されているのが特徴である。

あとかき

現代歴史学を代表するイギリスの歴史学者 E. H. カーは、「歴史とは、現在と過去との間の尽きぬことを知らぬ対話」と述べている。現在の社会のあり方に問題や課題を感じ、どうあるべきかと問いをもちつつ歴史を学ぶ時、過去の出来事は、解決のためのヒントを与えてくれるであろう。

本巻『静岡県史資料編 26 近現代八(政治・行政)』は、令和6年(2024年)2月に刊行された『静岡県史資料編 27 近現代八(産業・経済)』同様、1960年から2009年前後のおよそ半世紀を対象としている。この対象期間を2つに分け、1960年から1995年前後までを第1編、1995年前後から概ね2009年までを第2編とした。

1995年前後で区分したのは、この時期に地域の政治構造のあり方に大きな影響を与える二つの出来事があったからである。すなわち、ひとつは衆議院に小選挙区比例代表並立制が導入されたこと、もうひとつはバブル経済が崩壊し、不良債権問題や金融危機に直面したのが、ちょうどこの時期であり、こうした出来事が県総合計画、財政政策、自治体運営、都市計画、選挙と政党の動向、地域組織とコミュニティづくり等、多岐にわたって県政の在り方に大きな影響を与えているからである。

第3編では時期による区分はせず、災害と防災対策をテーマとし、水害の経過と対策、地震防災と地域防災計画、火山噴火と地域計画、原子力防災に関する資料を収集した。これらも、本県の在り方を特徴づける重要な要因といえよう。

編集にあたっては、各編ともそれぞれのテーマについての国の政策の在り方を押さえた上で、それが静岡県においてどのように展開されたかを明らかにすることを目指し、資料の収集・選定を行った。

なお県史編さん専門委員として執筆にあっていた静岡大学教授川瀬憲子氏は、2025年5月に急逝された。本巻の執筆分担原稿はすでに脱稿済みであったが、研究に邁進されていたさなかでの訃報は痛恨の極みである。ここに生前の精力的なご協力に深甚の感謝を表し、その御霊に成果を捧げたい。

末尾となってしまったが、この膨大な編さん作業達成には県庁県史担当のみならず、関係機関、県下各市町、資料提供をしてくださった皆様の深いご尽力があったことを申し添え、感謝の意を表し、結びとしたい。

令和8年3月

山本 義彦

静岡県史編さん関係者名簿

令和8年1月現在

▽本巻関係者のみを記載した。

▽元委員については、在任中の職名を記載した。

静岡県史編さん委員会

会 長	鈴木 康友	静岡県知事
委 員	竹内 良訓	静岡県議会議長
同	豊岡 武士	静岡州市長会会長
同	星野 浄晋	静岡県町村会会長
同	後藤 康雄	静岡商工会議所相談役
同	戸野谷 宏	(一社)静岡県経営者協会副会長
同	山本 義彦	静岡大学名誉教授
同	鬼頭 宏	静岡県公立大学法人顧問
同	堀川 知廣	静岡産業大学学長
同	岩崎 康江	(一社)静岡県地域女性団体連絡協議会会長
同	鍋倉 伸子	(株)戸田書店代表取締役
同	池上 重弘	静岡県教育長
同	鈴木 学	静岡県総務部長
元委員	落合 慎悟	静岡県議会議長
同	中野 弘道	静岡州市長会会長
同	込山 正秀	静岡県町村会会長

静岡県史編さん専門委員・特別調査委員(政治・行政) (50音順)

専門委員	荒川 章二	静岡大学名誉教授
同	金川 幸司	静岡県立大学名誉教授
同	川瀬 憲子	静岡大学教授
同	山本 義彦	静岡大学名誉教授
特別調査委員	国京 則幸	静岡大学教授
同	小山 真人	静岡大学名誉教授
同	里村 幹夫	静岡大学名誉教授
同	土屋 智	静岡大学名誉教授
同	西原 純	静岡大学名誉教授
同	日詰 一幸	静岡大学学長

事務局

総務部

部長 鈴木 学

同法務文書課

課長 幸田 良隆

室長 衛藤 元英

文書班長 溝口 信哉

主幹 大城 光代

主任 松本 稔章

主任 伊藤 裕司

会計年度任用職員

同 内藤貴久美

同 大沼 由佳

静岡県史 資料編26 近現代八(政治・行政)

令和8年3月10日 発行

編集 静岡県
発行

静岡市葵区追手町9番6号

印刷 ナガハシ印刷株式会社