

# 特集4

区民生活と行政の対応

## 行政権限の分散と住民参加

行政区のあり方を考える

横山桂次〈中央大学教授〉

### 1——これまでの改革への提言

大都市の区政のあり方について「調査季報」は過去2回にわたって特集を組んでいる。即ち、第10号（1966年2月）——区役所問題——と第39号（1973年9月）——大都市における地域行政——である。第10号と第39号ではともに学者および市職員が区政の課題，市役所と区役所の関係（権限の配分，人事および予算，住民組織との関係等）について問題点の指摘や提案を試みている。また第36号（1972年12月）では区政問題を直接取り上げてはいないが，今回緑区で行なわれた意識調査と同じ方法で，神奈川区住民の要求および市長への手紙に対する市民局を中心とした行政側の対応の実態を，追跡調査によって明らかにしつつ，いくつかの問題点を指摘している。しかし以上の3号において指摘された区政改革を要請する諸原因は少しも除去されていないばかりか，改革要請の緊急性はいよいよ高まっており，そこでは指摘されたいいくつかの提言は現在でも生きているといつてよい。当市は1969年10月郊外4区の分区を伴う行政区の再編を実施したが，それを期に行なった区政改革の不徹底さが，今日市内各地域の住民運動を背景にした住民参加——自治を求める気運によって問われている。また，それと関連することであるが，中央集権をいっそう強化しようとする政府に対し，地方自治体は「地財危機」を契機に行財政制度の改革による地方分権の強化をいっそう主張せざるをえない状況におかれているが，そのことは大都市自治体が区政の自主性を確立することと相関しているのである。

そこで，今回行なわれた緑区住民の意識調査およびケース・スタディを基礎に区政問題の共同研究によって明らかにされた問題点を整理するにあたって，既に「調査季報」第10号および第39号において指摘された課題と提言を検討することから

### 目次

- 1——これまでの改革への提言
- 2——行政区の再編と区政改革
- 3——区政改革の実態
- 4——住民参加と区政改革

始めたい。まず第1に取り上げなければならないのは第10号の高木論文——大都市の自治と区政——である。高木論文はまずはじめに大都市自治体の自治区と行政区との間にほとんど機能上の差はないとした後、行政区政の貧困の実情を次のように要約している。「(1)区役所の事務とされているものは、主として戸籍・住民登録・税の徴収など画一的な窓口事務や日常事務か、または、市の方針に基づく伝達事務に限られている。(2)そうした事務の執行については、市が細目まで決めていて、区としての創意工夫を示す余地は乏しい。したがって、区役所内の各課が、それぞれ対応する市の各局の出先機関に相当し、むしろ区役所は『個別出先機関の集合体に近いもの』でしかない。(3)しかも、住民生活と密接な関連をもった行政は、市直轄か区と同じ区域を単位にして設置された市の各局の出先機関を通じて処理されている。さらに、そうした区レベルで行なわれている各種の行政がバラバラに行なわれていても、それを区長が調整することはできない状況にある」。要するに区役所は「地域の実情に応じた独自の行政を行なう総合的な出先機関としての機能を果たしていない」というわけである。

高木論文はその理由を地方自治制度の沿革史から解明し、今日の大都市行政のもつ「大量性・多様性・高度性」を適切に処理するには1段階の自治体では不可能で、どうしても2段階の地方自治体、つまり市と区が「相互に補完し合いながら、全体としてひとつにまとまった行政施策を遂行することが要請される」が、そうした要請を区政の現状に照らし区政改革の課題として次の3点をあげている。第1は、市と区間の事務配分つまり区への事務移管である。その場合、区政が町内会・自治会などの住民組織との関係で「非公式かつ受身の形で果している調整的媒介機能をより積極的なものに改めていくことが、先決問題」であっ

て、その方法としては清掃・保健・水道・防火など地域的性格の強い仕事はもちろん、公私を含めた各種の出先機関の行政を区長を中心に調整するシステムが必要である。と同時に、市全体におよぶ計画策定に区が参加すること、つまり「大都市自治体のトップ・マネジメントに区長が参加できるような組織・方法を具体化」しなければならない。第2は、区が地域的特性に基づいた独自の調整機能をもつために区の自主性が保障されなければならない。第3に、地元有力者層との「相互依存関係をつくり出している区政と町内会・自治会との結合を改革してひとりひとりの住民と区政を結びつけるようにしなければならない。その理由は大都市自治体の自主性の強化は、その区政の自主性の強化と無関係には、実現しないからである」。

次に市の職員によって書かれたものは、多少のニュアンスの相違はあるにせよ、いずれも「市政の現場中心主義」「大区役所主義」を具体化するための区政改革について提言している点では共通している。高木論文と共通するところもあるが、整理すると次のようになる。まず第1は、区長権限を強化し（事務移管、区予算制度の確立、その他）、区長の総合調整機能を認めること。第2は各局出先機関を統合し、区長の指揮命令権をある程度認めること。（以上は第10号の山本、中田、諏訪部、添田各氏の論文、第39号の佐久間、添田両氏の論文）。第3は市民課、区民相談室の機能を拡大し、区民相談室に企画調査機能をもたせ、これらを総合統一して区政の方針をまとめるよう区助役制度を活用すること（山本論文）。第4に、区的意思決定を行うため各種会議を組織化する（添田論文）。その他、区長に市議会に出席する制度を設け区行政を積極的に市に反映させる、区長は市助役と局長の中間に位置づける、シビル・ミニマムとならんで住民参加によるワード・ミニマム

(区のビジョン)の設定、区政と住民を結びつけ住民参加を保障するための区段階での情報公開、職員参加の徹底、など検討に値する興味ある提言もみられた。

## 2—行政区の再編と区政改革

ところで、横浜市において区政改革が市政民主化の問題として取り上げられるようになったのは、飛鳥田市長が就任してからである。市長就任にあたって発表された「市政の考え方」では、『区役所をできるだけ大型化し、東京の自治区とはいかないまでも、市民と関係をもつ現業はそこでおよそ片づける』(斤内報No.108)という方針が示されている。いわゆる「現場主義」「大区役所主義」といわれる構想である。そして1963年7月には区長会を設けるとともに、区役所に区助役を置き、さらに翌64年6月には区民相談室を設置して、窓口事務の改善と市民サービスの向上を図ったのである。だが、市長の区政改革の方針に沿って〈区役所問題〉が本格的に論議されるようになるのは、郊外4区の人口の激増、スプロール化による市政の地域格差の増大が顕著になった1966年頃からであろう。既にふれたように「調査季報」がはじめて〈区役所問題〉をとりあげたのは1965年2月であった。その翌年、市は行政区の再編成に関する調査研究を「横浜市行政区調査研究顧問会」に委嘱し、その意見書は68年5月に発表された。意見書は行政区の理念を次のように述べている。(横浜市行政区再編成に関する意見書)

「大都市における現在の行政区は、かつての市町村制が構想した単なる『処務便宜のため』の行政区にとどまるべきものではない。人口・面積等その規模において拡大化した大都市における行政上の最大の欠陥は、いわゆ

る『遠隔の行政』に陥り易いということ、つまり市民と市政との間の交流を不徹底ならしめるという点にある。大都市における行政区は、この欠陥を除去し、住民自治の本来の成果を保障するための市政末端の組織でなければならない。すなわち、現在の行政区は、大都市行政の各種サービスを十分市民に浸透させ、市民の行政需要を適切にくみあげるための末端機構として重要な組織であるとともに市民と市政との間の円滑かつ緊密な交流を保持するため、それ自体、市民と市政とをつなぐパイプとしての政治的機能を十分に発揮しうる市政の地域的単位でなければならない。

(以下略) (傍点は横山)

さらに意見書は行政区再編の課題として (1)住民自治の充実 (2)住民生活の利便性の確保 (3)新開発の近代的市民的な行政需要への対応 (4)行政の円滑な運営 (5)区相互間の行政サービスの不均衡是正 を挙げ、これらの課題を達成するため郊外4区の分区を提言した。市はこの意見書に基づいて68年10日行政区の再編成を実施し、行政区は従来の10区に新しく緑、旭、瀬谷、港南の4区が加って14区となった。いうまでもなく、行政区の再編は区域を分割すること自体が目的ではなく、それによって意見書に示された理念に内実を与え課題を達成することにあつたはずである。市も分区を機会にその具体化に着手し区役所の機構改革を行った。即ち、区役所に区長室(区助役兼任)を設置し、そのなかにこれまであった区民相談室、と新たに設けられた調整係をおいた。また、市民課の2係制を廃止して新たに社会福祉、地域振興、社会教育の3係を設けたのである。しかし、各局出先機関を区役所に統合することについては、福祉事務所、保健所、建築出張所などは仕事の専門性・技術性の故に、また土木事務、清掃事務所は

専門性、指揮命令系統、清掃車集中管理を理由にそれぞれ抵抗したといわれ、出先機関として存続することになった。逆に出先機関化したものもある。農政課(係)は農業地域をもつ港南、保土ケ谷、緑、戸塚の4区だけに農政事務所としておかれることになった。こうした経緯から、12月には『区と局およびその出先機関相互における事務の調整について』助役通達が出されたが、これは、『市民の利便を増進するため区における各種行政が区役所を中心に運営されるよう、その総合化を図ること』を目的としたものであった。そのため各局の行なう事業等について区長に周知し、区長が区内で行なわれる施策の進捗状況をつねに把握できるように、区と各局との間の協議事項を定めている。それとともに『区の区域内における事務連絡調整会議規定』を改め、(1)区長および市出先機関の長が所管する事務事業の計画または実施 (2)住民の陳情・苦情などの処理 (3)住民への広報等について区役所と出先機関が月1回の定例のほか必要に応じて連絡調整会議をもつことにしたのである(庁内報No.110)。

### 3-----区政改革の実態

以上のような行政区の再編に伴う措置が『分区によって区役所を市政の拠点として、その他の行政機関を逐次整備し、市民サービスの向上と地域民主主義の育成を図る』(庁内報No.108)ことなるかどうか実態を検討してみよう。まず第1は区役所の総合調整機能についてである。区長室の主な任務は、市の出先機関の連絡調整、区内の公共機関との連絡および区民会議の資料作成、討議内容の調整(調整係)、市政への区民の要望・陳情の処理と連絡、区民への広報および区民会議の運営と推進(区民相談室)である。つまり区レベルにおいて住民の要望のうえに総合的市政を実施しよ

うとするもので、調整係と区民相談室の間にはフィードバック機能が働くことになっているのである。しかし実際には、出先機関の調整といっても情報交換が主で、できるところでも事業の実施段階で住民に迷惑をかけない、といった程度の調整に終わっている。各局および出先機関は専門性、技術性を重視することによってタテ割組織を強化し、市行政の総合化を阻む傾向が強い。しかも出先機関の長の権限は極めて小さいから、調整内容が少し大きい問題になると、調整係(長)は各局の課長以上の管理職と交渉せざるをえなくなり、結局調整は難航することになる。こうした障害を区側からではなく市側から解決するため、たとえば金沢区では調整係に都市開発局の副主幹(課長待遇)をおいて金沢区の埋立問題担当とし、住民と行政との調整にあたらせたといわれている。しかしこうした仕事はほんらい区民相談室長のやるべき仕事であって、金沢区の場合は極めて特異な例外といわなければならない。いずれにしても、今のところ、たとえば区民相談室が「市民と市政をつなぐパイプとしての政治的機能を」自覚したとしても、調整係との間にフィードバック機能は働かないであろう。

また、区長室とならんで改革の焦点になった市民課は、いわばコミュニティ課を目指したものとわれ、将来この課が拡大される可能性は大きい。それは各局からここに大幅な権限が移管される場合である。今日の段階でここに下されたのは社会福祉および社会教育の2係に、青少年に関するもの、コミュニティ施設(老人福祉センター等)の管理など一部の権限だけで、課の仕事の大半は従来のように区内の行政補助団体や各種住民組織とのつきあいに費やされているのが現状である。こうして「区でもっとも重要な会議といえる年12回の定例会を半分ぐらい休会する区もあるよう」(庁内報No.110)で、一般的に市政の総合化を目指

す連絡調整機能はほとんど作動してないといっ  
てよい。

また、「区民会議事務取扱要綱」によれば、区  
役所は区民会議の事務局として市民局をはじめ各  
局と連絡をとりながらその円滑な推進を図ること  
になっており、その事務を区長室が担当するよう  
にしている。区役所はすべての能力をあげて区民  
会議に対応するタテマエである。しかし、区民會  
議そのものは住民と行政または住民相互間の個別  
的要求の調整の場ではなく、たとえば「横浜市総  
合計画・1985・案」の討議のように、住民は市民  
的立場から全市的計画案の討議に参加するよう要  
請されているのである。ところで区にはそうした  
全市的計画案策定に参画することはもとより、区  
の区域で行なわれる各局の事業計画決定過程に参  
加して区側の要求を反映させる権限も手続上保障  
されていないのである。しかも区長には事実上人  
事権もなく、予算は市の決定する配布予算にまっ  
たく依存している。このようにみえてくると「総合  
的行政機関だとされている区役所の事務は、各局  
の出先機関に属さない残りものを雑然と寄せ集め  
たに過ぎないといえないだろうか。しかも内容か  
らみると、区の特異性に立った区自身の企画や裁  
量が必要なものはほとんどなく、全体として機械  
的な定例事務か市の方針にもとづく伝達事務ばか  
りである。また事務の種類からみると、市民生活  
に積極的に働きかけるものはほとんどなく、むしろ  
市民に対して市側から要求する事務や干渉する  
事務が多い」(庁内報No.113)ということになる。

要するに、極端ないい方をすれば区役所に「当  
事者能力」がなく、したがって正確な意味で「区  
政」はないということである。区の実情がそのよ  
うなものである限り、市側は区民会議を、市政に  
住民の協力を求める手続きと見做す誘惑に抗しが  
たくなるだろう。

事実「区民会議事務取扱要綱」にもかかわらず

区民会議への情報提供、運営等は市民局の強いイ  
ニシアティブのもとにおかれているようである。  
区民会議が一定期間内に各区でいっせいに、つま  
り画一的に行なわれるのも、各区それぞれの事情  
より市側の都合が強く働いたということであろ  
う。かくて住民参加に対する市行政の包絡作用が  
働き区民会議は「翼賛化」さざるをえなくなる、  
という問題がでてくる。1975年2月に行なわれた  
緑区の第2回区民会議が、区内に清掃工場の建設  
を促進する決議を行った経過、第4回区民会議が  
市バスおよび水道料金値上げのPR会議に終わった  
(みどり新聞、1976年3月15日号)という例は、こ  
うした問題を考えさせる材料であろう。区民會議  
が住民の創意と自発性に基づく区民自治の方向に  
ではなく市行政による包絡の傾向を迎るとすれば  
参加者の熱意は減退するにちがいない。各区の区  
民會議の参加者が減少の一途を迎っているのはP  
Rの不足や住民の無関心ではなく、そこに根本  
的原因があるのではなからうか。「参加者が減っ  
ても充実した討議が行なわれるから問題はない」  
という意見もあるが、区民會議は審議会ではない  
から参加者の激減は、区民會議に対する行政の対  
応が問われているとみるべきである。現在市民局  
は区民會議のほかに多数の小規模の地域會議を構  
想しているようである。しかしながら「区内の問題  
はできるだけ区で処理する」態勢を区役所につ  
くの方が、まず必要なのではないか。市と区の関  
係が現状にとどまる限り、つまり住民参加に対す  
る行政側の対応を変革しないで住民集会の形態を  
変えても、自治能力は高まらないからである。

#### 4———住民参加と区政改革

以上「現場中心主義」「大区役所主義」に基い  
て着手された区役所の機構改革を通じて、区政上  
の問題点を概観したのであるが、最後に区政改革

を構想する場合の基本的考え方を述べておきたい。はじめに紹介したように「調査季報」の諸論文によって具体的に提案された方策の多くは今日でも有効と思われるが、それらを改めて検討するためにも基本的考え方は必要であろう。

第1は今日の大都市自治体行政の構造の問題である。大都市の行政は工業化を基底に都市規模の拡大、人口集中、環境破壊、公共施設の不足等々で要約される都市問題を反映して、その規模を拡大した。横浜市の市長部局は3名の助役以下21局を数え、その他各種委員会事務局を合せると市の職員は約2万人に達する（但し14区役所は1局として計算してある。1974年5月現在）。このような組織の拡大は行政の計画化、専門化の結果であるが故に、効率的管理化を図るためタテ割組織を強化しつつ市役所への権限集中を促進することになる。つまり、区役所を末端の行政機関として、また各局の出先機関を通じて市行政を住民に浸透させ、住民を管理する機能をもたせることになるのである。たしかに交通運輸、上下水道といった事業をはじめとして、全市的もしくは大都市圏規模で統一的行なう必要のある施策も少なくない。しかし、また清掃、社会福祉などのような地域の諸条件に応じた施策を必要とするものも多いのである。今日の大都市においては統一的、画一的集中管理行政では対応できないばかりか、行政効率を下る可能性すら少なくない。

第2に、以上のことと関連して行政担当者なかならず幹部職員の意識の問題がある。幹部職員のなかに、市政の充実が区政の充実によって達成されるという認識が欠けているようにみえることである。市役所への権限集中は必然的に行政組織における企画管理機能の強化をもたらしたが、それはまた職員のなかに中央指向、現場軽視の気風を育くんできた。したがって職員を支配する市役所中心主義を克服するには区権限の拡大とタテ割組

織の打破が前提となるけれども、権限を分散しただけで区民自治が確立するとは限らない。分散だけではいわゆる官僚支配が可能だからである。それを保障するのは区政における住民参加であり、そうした区民自治のうえに市政を考える職員の姿勢である。住民と直接交渉を経験する現場の職員には区政拡大、区民自治に向って行政改革を望むものが少なくないが、職員管理の現状はそれを否定しているようにみえる。たとえば、職員の強制配転年限は14年であるといわれる一方で、区と市の人事交流が少なく、優れた人材が市に温存され、事実上市と区の職員がそれぞれ固定する結果をもたらしている。たとえ優れた人材が区にできることはあっても、それはいわゆる「立身出世」のステップに過ぎない、と考えられているのである。こうした人事の停滞がさらに中央指向の気風に拍車をかけることになるのはいうまでもない。事実、職員の中には「区に行ってみたいが一度区に行くとなかなか市に戻れない」という声も聞かれる。そうした実態が区行政を停滞させ、区政拡大への意欲を鈍らせる。もっとも、この点については市従業員組合など自治体労働組合の保守性も問題になる。「地方自治を住民の手に」という方針のもとに自治研活動が開始されてから25年を経過しているが、大都市自治体の区政拡大、区民自治に関して積極的な提言をしていないのは頷けない。職員参加の課題とともに組合のこの問題への対応が急がれる。さらに、職員の意識の問題と関連して行政へのボランティアの導入についてふれておきたい。住民参加が地域問題に関する豊富な情報を前提にすることはいうまでもないが、さしあたって区レベルにおける広報広聴活動に自発的住民の参加を求めることが考えられる。現在でも民生委員など行政の補助機関に地域住民が参加しているが、それらは文字通り行政の補助ないし下請機関である。ここでいうボランティア活動は住民参

加に必要な情報を職員とともにつくる仕事をいうのであって、住民の創造的活動が職員を刺激するばかりでなく、地域住民の参加意欲を引きだすうえでの効果を期待することができる。

第3は住民参加と地域範囲の問題である。環境破壊、社会福祉などの都市問題に対する住民の関心の増大によって、自治体は住民参加による自治の場として認識されつつある。自治体とは行政や議会だけをいうのではなく、その区域で生活する住民が地域生活に必要な公的決定に主体的に加わる、そのような自治の団体でなければならぬという理解である。地域生活を根拠に、あるいはその一側面としての公的領域への参加を自治として理解することは、これまで政治・行政のたんなる客体または受益者に過ぎなかった住民が、自治を創造する主体へと変貌しはじめたことを示している。住民が地域生活の公的領域に関わりをもつのは、己れの欲求を社会的関係において充足しようと決意し行動する時からであるが、その欲求は生活の環境や基本的条件に関するものであるから、行動する範囲はそれほど広くない。たとえば住民集會を想定すると、多くの住民が射程に入れる範囲は広くて中学校区ぐらいである（1972年、南区、港南区における意識調査結果から。但し未発表）。こうした住民の態度は区の区域内の公共部門即ち行政サービスや諸施設の決定を住民参加で行なう場合、できるだけ区に権限を下すべきだという態度に傾くのである（川崎市民意識実態調査報告書、1975年12月）。

第4は、ナショナル・ミニマム、シビル・ミニマムあるいはワード・ミニマムといったミニマム思想の問題である。今日自治体が住民のために整備すべき公共施設と行政サービスについて、環境問題および住民参加の2点から検討を加える必要がある。大都市の最大の問題は環境破壊であるがこれは技術信仰に支えられ効率・利便主義によっ

て追求された高度経済成長の結果であった。したがって環境問題は、誤解を恐れずにいえば、この効率・利便主義を否定することなしには解決できないであろう。つまり大量生産——大量消費——大量破棄という経済生活の否定である。こうした視点に立って都市づくりを考えると、もっとも重要な枠組みは都市の環境容量の問題である。それは大気汚染、騒音といったものだけをいうのではない。住民が安全・快適な生活を営むのに必要な条件をまず決定し、次いで、自然をはじめ私的・公的な諸施設やサービスすべての質量を検討することである。これは高度成長に首まで潰ってしまった私達には難かしいことだが、決して荒トウムケイではない。たとえば大気汚染を総量規制によって防止する場合、それは工場やビルの排ガスのみならず、自動車の台数規制に及ばざるをえないが、それはクルマ社会の否定につながる。また、ゴミ問題は私たちの消費生活を再検討し、できるだけゴミを出さない生活に変えない限り解決は難かしい。こうして私たちは大量生産——大量消費——大量破棄の効率・利便主義の生活を否定せざるをえなくなるであろう。それはまたナショナル・ミニマムの拒否であり、管理社会の否定でもある。自治体の公共施設づくりや行政サービスもこうした文脈の中で再検討が迫られるということである。ほんとうに必要な施設は何か、もっとも重要な行政サービスは何か、を決定することはまた選択の問題である。その選択は住民参加によって決定すべきであろう。もちろんこうした考え方を直ちに実行することは不可能に近く、たとえ実行したとしても簡単に結論はでないかも知れない。しかし、住民参加によって決定するということは行政と住民、住民相互間の討議を経ていくつかの選択肢の中からひとつの合意を形成する過程にほかならないのである。その過程で討議素材、判断資料などを提供するのとは主として専門的能力

をもつ行政の役割なのである。たとえば市財政の急迫が住民にとって切実感をもちえないのは、いうまでもなく財政制度、租税制度によるところが大きい、同時に住民が負担すべき費用を含めた諸計画案を選択するという経験がないからである。簡単にいえば公共施設や行政サービスから受ける利益と負担する費用——あるいは不利益といってもよいであろう——との比較考量によって住民は選択が可能になるはずである。住民参加に必要なのはこうした経験の蓄積ではなからうか。

第5に、市長の権力基盤培養と行政の役割との関係からでてくる問題にふれなければならない。一般に革新政党の地域的組織基盤が弱く、無党派住民が増加している今日的状況のもとで、革新市長が支持されているのは主として市長の個人的魅力と、住民本位の市政というかれの政治姿勢および政策によるものであったといつてよい。革新市長の座がこうした個人的能力によって支えられる限り、市長と住民とを強く結びつけるうえで行政のもつ役割は大きい。とりわけ、行政の中で行なわれる広報広聴活動がそうした政治的機能をもたせられるとしても不思議ではない。問題はそれが区政拡大、区民自治との関係でどうなるかということである。既にふれたように、区民会議に参加する住民は居住地域の問題の解決処理は地域の実情に応じて区で完結することを望んでいる。これは各区の特殊性の強調であって、自治とはそうしたものであるが、そのような住民の態度が直ちに革新市政支持に結びつくとは限らない。とりわけ都市問題が絶えず住民の新しい欲求と不満を生みだしている場合はなおさらである。しかし、区政拡大、区民自治について革新政党が各区でリーダーシップをとりうる場合には、こうした行政の負担は軽減されるはずである。それを専ら行政当局に依存する時は、行政への権限集中や区民自治の阻害を招きやすい。たとえば官僚主義による町内会

の区民会議順馴化というように。区政拡大、区民自治が提起されたことによって、革新政党の地域活動および行政への革新政党のコミットの仕方が改めて問われているといえよう。

以上の5点から導き出される結論は、集中管理の行政から分散サービスの行政への転化が必要である、ということであろう。区制度を行政区とよぶか自治区というかはさして主要な問題ではない。問題は区民自治に接近するために行政担当者とりわけ幹部職員および革新政党がどれほど熱意と工夫をもつかということである。ふたたび高木論文を引用すれば「大都市自治体の自主性の強化は、その区政の自主性の強化と無関係には実現しないからである」。