

# 自治研 かながわ

11

1977

Vol.-7

特集

東京都の起債訴訟  
をめぐって



神奈川県地方自治研究センター

# ●●● 東京都の起債訴訟をめぐる ●●●

## 地方自治研究センター事務局

11月8日から、第1回現代地方自治講座が始まり、毎日熱心な参加者にささえられながら25日で全日程（5日間）が終了となります。

この講座の第1日目「東京都の起債訴訟をめぐる」をテーマにしたもので、東京都から政策室主幹の網谷博氏より講演をうけました。引き続き神奈川大学の渡辺精一先生より「地方自治体の財政自主権」についての講義をうけ、討論をおこないました。

東京都は地方財政制度の矛盾を正すため「地方債の起債許可制度は、政府の施策を財政面から地方自治体に強制する手段である」として、許可制度の徹廃を求める訴訟を起すため、その議案を都議会に提案しました。都議会では多数野党の自民、新自由クラブ両党の反対で、この起債訴訟の同意を求める議案を否決しました。（10月12日 都財政

主税委員会）

この否決により実際の訴訟は行なわれなくなりましたが、地方財政制度の矛盾を打破する象徴的な手段として「起債訴訟」のもつ意味をみなおしてみたいと考えます。東京都がこの9月発行した「起債訴訟について」のなかで、国が地方自治体を支配する実態について言及しており、この内容を広く衆知する必要があると考え、主要な部分を特集することにしました。

本文掲載のもの他「起債問題問答集」「起債訴訟をめぐる法律用語の解説」などの資料があり、当自治研センターに保管してあります。

なお、第1回地方自治講座の講演内容の詳細は来年の1月号以降に特集として発行する準備をすすめていますので、ご期待ください。

## もくじ ◆◆ CONTENTS

**自治研** かながわ

11 1977 東京都の起債訴訟  
Vol.-7 特集 めぐる



神奈川県地方自治研究センター

東京都の起債訴訟をめぐる……………	2
起債訴訟について	
はじめに……………	3
1. 起債許可制度は誰のためにあるか……………	4
2. 地方財政と起債……………	6
3. 都財政の危機と起債……………	7
4. 地方債の新しい役割の創造……………	8
おわりに……………	10
自治体革新についての一考察（連載第3回）	
第三章 革新自治体をめぐる諸問題	
1. 戦後の革新自治体のあゆみ……………	11
2. 革新自治体をめぐる問題状況……………	13
’77年9,10月の主な首長選挙結果……………	14
かながわの自治体のうごき……………	18
今月の統計から……………	19
編集後記……………	19

# 起債訴訟について

昭和52年 9 月 東 京 都

## は じ め に

東京都は、自治体の〈起債自主権〉を回復するため、政府と法廷で争う決意を固め、いま、その準備を進めている。いわゆる起債訴訟である。革新都政の発足以来、東京都は、地方自治確立のためのさまざまな戦いを展開してきた。財政制度の面について言えば、ギャンブル廃止はその一つであり、法人事業税の超過課税は他の一つである。そういう戦いのどれと比べても、起債訴訟は、一層本質的な問題提起であり、一層大胆な挑戦であると言えよう。

言うまでもないが、地方自治は日本国憲法によって保障されている。地方自治を日本の民主制度の太い柱の一つにしようとすることは、憲法の意図であり期待であった。以来30年、たしかに地方自治は、この国にはじめて市民の時代の幕を開き、とりわけ革新自治体の活動によって、民主主義の活性化に寄与している。

それにもかかわらず、今日の地方自治制度の運営は、本当に、自治体すなわち地域住民のみずから治める権利と能力を信頼し、また、それを強めようとする方向でなされているだろうか。何よりも先に、「お上」としての中央政府があり、しかる後に、また、もっぱらその統御の下に地方自治体が存在する——こういう求心的な権力のパターンは、地方自治の思想と制度が戦前に比べて面目

を一新した今日でも、依然として、この国の政治の実態である。それでよいのだろうか。(中略)

政府の自治体支配の巧妙な装置は、現行の地方財政制度である。もう一度美濃部知事の言葉を借りれば、それは「自治体の政府従属を余儀なくさせる物質的基盤」をなしている(昭和49年第4回都議会定例会での発言)。国と地方との税配分における基本的な不公正、地方交付税制度の不合理的、国庫支出金の権力的性格——それらは、相集まって、自治体財政の構造的矛盾を形づくっている。

そういう中で、地方債の許可制度は、独得の地位と役割を有している。起債は、地方財政上、しばしば補助的な手段と見られがちである。しかし、事実はちがう。それは、「許可制度」というカラクリに組みこまれることによって、実は、自治体財政の構造的矛盾を蔽いかくし、ついには自治体そのものの生殺与奪の権をにぎる働きさえ持つに至っている。その機能は、玄妙とさえ言えるであろう。

くり返して言うが、政府権力の維持を前提とする今日の地方財政制度は、自治体にとって矛盾に満ちている。その多様な矛盾を最も端的に象徴するものとして、われわれは、地方債の許可制度をとらえ、これをいとぐちとして、この制度全体の変革と地方自治の真の解放に迫ろうと思う。

起債とは何か。起債許可制度とは何か。それは、今日の地方財政の中で、どんな意味と機能を持っているのか。以下の各項において、さらに具体的にそれを見よう。

## 1. 地方債許可制度は誰のためにあるか

政府による起債「許可」の制度は、ギャンプルと同じく、日本の戦後が生み落した奇形児である。

憲法による地方自治の保障を受けて、昭和22年の4月、地方自治法が制定され、憲法と手をたずさえて、同じ年の5月3日に施行された。自治法は、その後いくたの改正を経たが、それは別として、現行の自治法は、第230条で、自治体の起債について、「普通地方公共団体は、別に法律で定める場合において、予算の定めるところにより地方債を起すことができる」と規定している。用語はちがうが、同じ趣旨の規定は、制定の当初からあった。すなわち、自治法は、まず、起債の権限が本来自治体のものであることを明快に認めたのである。

ところが、同じ自治法は、すぐその後の250条で、〈当分の間〉という限定を加えながら、「自治大臣の許可を受けなければならない」と、この本来の権限を否定した。いわゆる許可条項である。この条項もまた、言葉を変えて最初から存在した。

同じ法律の中で、内容的に相矛盾する二つの条項が併存するこの不思議な現象は、なぜ起こったか。その時の政府自身の説明を引用すれば「……地方債の許可は必要ないこととなるのであるが、別に現下の資金計画の遂行上（傍点筆者）、中央及び地方を通じ、当分の間資金の流通を統制する必要があるので、なお暫くの間（傍点筆者）、所轄庁の許可を必要とすることとした……」（昭和22年12月地方自治法改正法立案理由）のである。起債権は、本来自治体のものである。しかし、さし当たり特殊な状況があるから、一時の応急措置として、政府が統制する——これが、政府自身の言い分であり、また、起債許可制度のそもそもの謂われであった。このことを、われわれは何度でも思い出さなければならない。

あの頃、日本経済は、たしかに疲弊のどん底にあった。資金の払底は言うまでもなかった。そういう状況の下で、〈なお暫くの間〉国全体として何らかの資金流通の管理が必要だという主張が力

を持ったことは認められる。それにしても、その対応として、たちまち国家権力による自治体の統制を考えた政府の発想は、自治法の源泉となった新しい憲法の精神から程遠い。そこには、政府官僚の昔ながらの思い上りと、新たに誕生した地方自治と、これをにう自治体への不信が歴然と窺われるのである。

それは措くとして、〈当分の間〉〈なお暫くの間〉の便法として始まった起債許可制度は、30年後の今日も厳然として存在し、自治体の財政を固く縛っている。日本経済は、その後、思いもかけない大躍進を遂げた。昭和31年の経済白書で、もはや戦後は終わったと宣言したのは、他ならぬ政府自身である。故池田勇人首相御自慢の所得倍増計画は、昭和35年に閣議決定され、日本の〈国是〉となった。この国是にもとづき、経済は、年々ほとんどスピード違反のような高度成長を続け、昭和43年には、アメリカに次ぎ資本主義世界第2位のGNPを達成するに至った。政府は、欣喜雀躍して方を叫びながら、一方、〈なお暫くの間〉だけ取りあげたはずの起債権を決して自治体に戻そうとはしなかった。自治体の側も、多くの不満は持ちながら、高度成長による税収の自然増に何となく気を許し、復権への強い主張を政府にぶつけなかったことは事実である。何よりも、貧しい自治体にとっては、まず、この増収によって為すべきことが多すぎたのである。

それはともかく、今日でも、政府は、許可制度の廃止を考えても見ないばかりか、自治体側がそれを要求すれば、色を為して拒否する。以下、政府の論理に対応しつつ、われわれの主張を述べる。

まず、**資金統制必要論**。国全体の資金需要を政府が一手に交通整理する。その手段として、地方債の許可制度が必要だという理屈は、一見もっともらしい。しかし、それならば民間はどうか。民間企業の事業債の発行には、何らの「許可」制度も存在していない。それでいて、十分にコントロールされているではないか。いや、それには他の

規制手段が働いており、また、金融機関そのものの自主規制もあると言うかも知れない。

まさにそのとおりである。そもそも資金統制は、国の財政政策もしくは政府資金の貸付、あるいは金利政策やマーケット・オペレーションを通じて行われるのが本筋であり、それでよいのである。資金の供給力を見ても、さっきも触れた20年もの高度成長によって、日本経済の力が、敗戦直後とは天と地ほども変わった今日ではないか。そういう一連の措置は、地方債の場合は有効に働かないと言うのだろうか。なぜ、自治体に限って、政府の「許可」を必要とし、自分の能力と責任によって起債を行うことができないのか。

くり返すが、「当分の間」は、30年間続いている。自治体だけは「戦後」の中に住み続けると言うのだろうか。要するに、資金統制一般論は、到底、許可制度存続の根拠にはなり得ない。理由があるとすれば、それは他になければならない。われわれは、それを政府から聞きたいと思う。

第2に、**弱小団体庇護論**である。まず、政府の「許可」こそ、弱小自治体の信用力を強めるという主張。これについては、単純な事実をあげよう。われわれは、昭和49年度に至るまで、言い換えれば、この異常なスタグフレーションの起こるまで、縁故債の引受け手がなくて自治体が困窮したという例を知らない。なぜならば、この時期までの縁故債の引受けは、ほぼ預金取引に見合っで行われており、その限りにおいて、金融機関が引受けを拒否するというようなことはなかったからである。

ただし、昭和50年度以降、一部においてこのバランスが崩れ、引受け手を説得するのに苦勞する自治体があらわれたのも、もう一つの事実である。しかし、その原因は何か。それは、政府が税の落ちこみを地方交付税で見ず、その代りに、大量の地方債を突然自治体に押しつけたからではないか。すなわち、事は政府自身のやり方によって起ったのである。このような団体の存在を根拠に、政府が許可制度の正当性を主張するとすれば、それは全く逆立ちした論理であり、みずからの責任を回避する詭弁であると言わなくてはならない。

かりに政府自身の言うとおりでであるとしても、もし地方自治を本当に尊重し、地方財政の安定を

進めようとするのであれば、今のようなやり方、すなわち、政府がまず許可権限を一手に握り、その操作によって自治体に信用力を与えてやるなどということではなく、自治体の自主的資金調達に無条件に政府保証を付する等の方法により、これを支援すべきであろう。それができないと言うのであれば、われわれは自治体連合による資金調達機構の創設を考えざるをえない。

もう一つ、政府の言い分には、許可制度が長期低利資金の配分に役立つということがあった。たしかに、そういう資金の配分は、東京都を含むあらゆる自治体が熱望していることである。そうして、場合によっては、その配分のウェイトが、それぞれの自治体の財政力の強弱に応じて異なることも止むを得ないであろう。しかし、このことは許可制度に依存しなければできないことであろうか。そんなことは全くない。それは、たとえば財政投融资資金の配分を、政府が一貸手として行うことによっても十分可能であり、また、地方債に政府保証を付する等の手段によっても達成できるはずである。

最後に、第3の理由すなわち**自治体財政の健全性確保論**がある。起債を自治体の自由にまかせておけば、「地方財政上由々しき結果を惹起するおそれがある」――。

思うに、この主張の中にこそ、政府のいつわらざる本音がある。これまで、われわれは、許可制度の存続について政府の主張する二つの理由を点検し、二つながら根拠に乏しいことを見てきた。そういう薄弱な理由をコジつけながら、何としても許可制度を維持しようとする政府の肚の底には、地方自治に対する抜きがたい不信と蔑視があるのである。それは、中央政府こそ絶対権を持つ本社であり、自治体はその命令によって動くべき支店であり、下請機関にすぎないとする昔ながらの思想と感覚から出ている。

さる5月2日、東京都の主催した憲法記念集会の挨拶で、美濃部知事は言った。「……地方自治は、住民による住民のための自治でなければなりません。しかし、今日の実情を見ると、政府による政府のための自治としか思えないのであります。」そのとおりである。現在の地方財政制度は、

自治体の自由をガソジガラメに縛りあげ、自治体がどうしても政府の顔色を窺わなければやっていけないように組立てられている。政府は、こういう自治体支配の体制を、どうしても崩したくない。だからこそ、理由にならない理由を言い立てながら、あくまでも地方債許可制度を維持しようとするのである。それは、はじめにも触れたとおり、この許可制度が、こういう自治体コントロールの有力な武器の一つになっているからだ。

それでは、現在の地方財政制度の中で、地方債はどんな位置と役割を占めているだろうか。次にそれを見よう。

それは、はじめにも触れたとおり、この許可制度が、こういう自治体コントロールの有力な武器の一つになっているからだ。

## 2. 地方財政と起債

地方財政の財源構成は、基本的には、地方税、地方交付税、国庫支出金および地方債の四つに大別される。この中で、地方債の占める比重は、昭和52年度でも10.5パーセント（全国ベース、地方財政計画）であって、他の財源に比べ、数量的にはウェイトが低いように見える。ところが地方債は、ほかの財源の機能と結びつくことによって、この見かけをはるかに上廻る重要な役割を演じており、最終的には自治体の死命を制し得る位置にあると言っても過言ではない。どうしてだろうか。

まず、地方税と地方債の関連を見よう。

今日、内政のほとんどが自治体を通して行なわれているにもかかわらず、国と地方の税配分は、あまりにも国に偏っている。よく引用される事実をあげれば、国民の税金は、政府が7割をとり、自治体のとり分は3割にすぎない。ところが、支出つまり事業実施の段階では、自治体が7割、政府が3割となり、この比率は完全にひっくり返るのである。いわゆる逆転現象である。自治体の財布には、はじめからわずかな金しかはいっていないのだ。

この数字を別にしても、地方税が極端に押えられていることは、たとえば大阪・愛知・神奈川など担税力の豊かな大都市、大府県でさえ、現在ことごとく地方交付税の交付団体になっていることで証明されよう。全国ベースで見ると、すでに地方税収入（31.3パーセント、50歳入決算構成比）だけでは、自治体職員の人件費（36.9パーセント、同歳入決算構成比）さえも支払えないという深刻な事態に立ち至っているのである。

そのおもな理由は、全国に及ぶ都市化の進行により、自治体の行政需要が増大の一途をたどって

いることである。こうした事態に根本的に対処するためには、当然、国と地方の税の配分が課題にならざるを得ない。事実、すでに全国知事会でも主張しているように7（国税）対3（地方税）の比率をせめて5対5にまで変更させようという強い要求が全自治体の間に生まれているのである。ところが、現行制度の中であって、この正当な要求をそらす役割を果たしているのが他ならぬ地方債なのである。たとえば、昭和50年度、51年度に自治体の税収は大幅に落ちこんだ。この場合、政府は、本来ならば地方交付税などの一般財源で措置すべきところを減収補填債という形でその穴を埋めた。このことに端的に示されているように、地方債は、税収の落ちこみや不安定さ、絶対量の少なさを蔽いかくし、それを糊塗する役割を政府によって与えられているのである。

第2に、地方交付税と地方債との関連を見よう。地方交付税は、地方税の少なさを補う制度である。前述のように、自治体の行政需要は年々増大しており、これに応じて地方交付税も当然増えなければならない。ところが、昭和41年度から12年間、交付税率は国税3税の32パーセントに据え置かれたままになっている。その秘密のカギはどこにあるか。これもまた、地方債がにぎっているのである。

現在、交付税額を決定するには、政府は、各自治体について、まず最低限の必要経費から特定財源を差引いた基準財政需要額（一般財源所要額）を算定し、これを基準財政収入額と比較する。そうして、需要額が収入額を上廻っている——つまり、収入が不足する——場合に、その差額として交付税額を決定する。ところが、この必要経費か

ら差引かれる特定財源の中には、国庫支出金と共に地方債が織りこまれており、その結果、地方債を増やしたり減らしたりする操作によって、基準財政需要額そのものの大きさを変えることができる仕組みになっているのである。

その上、最近顕著に見られる事例であるが、地方交付税の総額そのものに不足を生じた場合、政府は、その穴埋めをするのにも地方債を使う。地方交付税法の精神からすれば、今日の事態の下で、交付税率の引き上げは、のっぴきならない時代の要請と言わなくてはならない。これまで不交付団体であった自治体が相次いで交付団体に転落し、交付税率のワクを固定しておけば、それこそ国の言う弱小団体の取り分は相対的に減少し、全国的な行政水準は絶対的に低下するほかない。政府が、この矛盾をいまだに蔽いかくしていられるのも、地方債の許可制度を堅持し、これを権力的に運営しているにほかならない。

第3に、**国庫支出金と地方債の関連**である。国庫支出金は典型的なひも付き財源であり、国の政策を自治体に侵透させる直接的な手段である。ところが、ここでも、本来なら自治体の独自財源であるべき地方債が、その機能の補完に使われるのである。

すなわち、国庫支出金が交付されると、自治体はそれに自己負担分を継ぎたして事業を行なうが、もともと一般財源の乏しい自治体は、この自己負担分を地方債で肩代りし、一般財源の持ち出しを極力少なくしようとする。国庫支出金の権力的押しつけは、単に事業の内容ばかりでなく、いわゆる超過負担という現象にあらわれているが、この不当な超過負担に対する自治体の不満や怒りも、自己負担分の起債振替によって何となく和らげられているのが実情である。

それに加えて、国庫支出金対象事業への起債許可は、自治体が独自に行なう単独事業への起債に比べてはるかに優遇され、優先的に取扱われる。たとえば、自治体の単独事業は1件ごとに政府がきびしく査定するのに対し、国庫支出金対象事業は、起債量の総ワクが規制されるだけで、その中味については何らのチェックなしに許可されている。したがって、自治体はいやでも国庫支出金の

争奪戦を展開し、年中東京に出かけては、政府の役人に頭を下げる陳情合戦をくりひろげざるを得なくなる。

第4に、政府は、地方債が持つ自治体財政の収支合わせの機能を利用し、**許可制度を通じて自治体財政を最終的に支配している**。これこそ、起債許可制度の本質であり、政府が30年間、執拗にその存続をはかってきた決定的な理由と言えるであろう。

いままで見てきたとおり、現行の地方財政制度は、政府が自分自身の選択した画一的なナショナル・ミニマムを、全国の自治体に一方的に押しつけるためのほとんど完璧な構造を持っている。しかし、地域には地域独自の問題と要求と志向がある。多くの自治体が当然体験しているように、地域の実情に即し、住民の要求に忠実にこたえるような事業を進めようとすれば、国の計算とはズレが生ずる。それでも自治体が、「地方自治の本旨にもとづき」、あえて独自の事業を断行しようとすれば、どうなるか。いまの財政制度の下では、もし地方債が「許可」されない場合には、このズレは往々赤字となってあらわれてこざるを得ない。

しかも、赤字額が一定限度を超えると、自治体はいわゆる再建団体に転落して、国から起債制限を加えられ、自主的な財政運営は大幅に制約されてしまうのである。そうなるか、そうならないかは、ひとえに起債許可のいかんにかかっている。すなわち、起債許可制度は、自治体の生殺与奪の権をにぎっていると断言してよいであろう。

起債権は、本来自治体のものであった。それは地方自治法第230条が認めている。資金を借入れ、これを返済する計画と決定は、自治体が自分の能力と責任において為すべきことである。チェックは、政府ではなく、住民の代表としての議会がすればよい。それとも、今日の地方議会には、そんな能力がないとでも言うのであろうか。

要するに、起債許可制度の下で、政府は何ら自分の腹を痛めることなく、他人の金をあたかも自分の金であるかのように分配する。自治体もまた、自分の金をあたかも他人の金のような気持で懇願し、かつ使わざるを得ない。多くの自治体は、起債獲得のために目の色を変え、政府は居丈高にな

る。東京都も例外ではない。起債許可制度ほど自治の実体を奪い、その精神を麻痺させるものはな

いのである。

### 3. 都 財 政 の 危 機 と 起 債

これまで見てきたように、国家中心の現行地方財政制度の下では、自治体の財政運営は窮迫せざるを得ない。東京都も同じである。

都財政における一般会計の実質的な赤字は、昭和48年度150億円、49年度188億円、50年度537億円、51年度776億円と、年を追って増え続けている。赤字は一般会計だけではない。公営企業会計すなわち交通、水道、下水道等も巨額の累積欠損金をかかえて苦しんでいる。何とも心痛に堪えない事実だが、しかし、この現象は不可避だと言える。

景気が一向に浮揚せず、泥沼のように長期化するスタグフレーションの中で、あれほどの権限を一手に集中している政府も、国家財政の赤字克服の脱出口を発見できず、呻吟を重ねている。安定成長への軟着陸を目論み、産業構造の転換を模索する民間企業も、まだそのメドさえついていないのが実情であろう。そういう中で、自主的な財政運営の権限を大幅に制約されている自治体が、赤字をかかえこまない方が不思議である。

言うまでもなく、自治体の使命は、住民福祉を進め、その基本的な生活権を保障することである。不況だからと言って、そういう行政需要の水準を切りさげることは断じて許されない。いや、不況が深まり、長引けば、それだけ好況の時以上の支出を余儀なくされるのである。もし自治体が、このような本質と使命を放棄し、収支の帳尻だけを合わせようとする安全第一主義の財政運営に走るならば、それは自治と自治体の自殺にほかならないと言うべきであろう。

こうした信念から、東京都は、都民福祉は決して後退させないこと、また、そのために必要な財源は、どのような困難があろうとも、これを確保する決意の下に行財政三か年計画を策定し、その実現に死力を尽している。だが、現行制度のワク組みを据え置かず、いかに力を尽そうと、お

のずから限度があることも明らかである。すでに財政硬直化の指標である経常収支比率は、昭和51年度に100を超えた。それは、何らかの根本的な財政制度の変革を実現しないかぎり、新しい行政需要に対応し得る財源は、どこにも見当たらないことを意味している。そこから、起債の持つ重要性が今後ますます増していくことは疑いを容れない。だからこそ、不公正な起債許可制度を撤廃し、自治体の自主的な管理による地方債の新しい位置と役割を創造することが、いよいよ緊急の課題となっているのである。

さて、都財政は、このような収入の面だけでなく、支出の面において、むしろより深刻な危機に直面しはじめている。それは、こういうことだ。50年度以降、税収の落ちこみが、あまりにも深刻であっただけに、政府の都債許可の態度は、比較的ゆるやかであった。ある場合には、通常のベース以上の許可もあった。だが、前項で触れたような起債の機能から、東京都の支出構造は、単独事業から国庫支出金対象事業へと、大幅にそのウェイトを移しつつある。都の普通建設事業における両者の対前年度伸び率を見ると、昭和50年度、51年度で、単独事業の伸び率がそれぞれマイナス15.4パーセント、17.2パーセントであるのに対し、国庫支出金対象事業は、それぞれプラス0.5パーセント、5.9パーセントとなっており、その結果、単独事業と国庫支出金対象事業の比率は、49年度の6対4から、51年度には5対5となった。

東京都は、さきに述べた自治体としての本質的使命観から、あくまでシビル・ミニマム計画を基礎に置き、とくにこの10年間は、単独事業を重視する財政運営を行ってきた。それにもかかわらず、やはり国の地方財政制度に組みこまれていた現実を脱却し切れず、このような現象を内部にかかえるようになった。このことは、量としての財政の危機が、そのまま質としての自治の空洞化に



繋がる事実を端的に示している。

むしろ、これは起債許可制度のためだけではない。しかし、これによって、少なくとも起債は、量だけ確保されればそれでよいというものではないことが理解されるであろう。さらに言えば、都に対して起債がすでに通常ペース以上に「許可」されていることは、たしかに表面的には都財政の危機を緩和している。しかし、裏を返せば、このことは、東京都が、政府さえその気になればいつでも「不許可」にできる財源に頼っているという

ことでもある。つまり、ある意味で、東京都は50年度から、国の意向一つでいつでも起債制限団体扱いされる状態に置かれているのである。まさしく綱渡りの財政運営と言わなくてはならない。そうであればあるほど、起債許可制度が、どんなに憲法の言う地方自治の本旨をむしばんでいるかという真相を都民の前に明らかにし、都民の意思としてその撤廃を成就することが、いよいよ重要性を加えるのである。

## 4 地方債の新しい役割の創造

自治体の財政自主権を奪う地方債の許可制度を撤廃して、われわれは何を為そうとするのか――。

地方債は、いまや自治体にとって、とりわけ貴重な財源となった。だからと言って、定見のない、安易な地方債依存は、まさしく悪である。そういう財政運営をわれわれはキッパリと否定する。よく言われることであるが、長期的にコンスタントなサービスを供給する恒久的施設の建設は、地方債によってまかない、将来の受益者にも応分の負担――元利の返済――をしてもらうべきだという主張がある。われわれが、いわば起債の自由化をかちとろうとするのも、そういう起債の活用を目的とするからである。

しかし、それだけではない。大きな時代の流れが、地方債の前進と飛躍を要請している。言うまでもなく、地方債は金融活動の一翼を形成している。金融とは、資金余剰部門から資金を吸収し、これを資金不足部門に供給して活用する行為である。高度経済成長期の金融は、国民の零細な貯蓄まで総動員して、資金不足部門である基幹産業へ徹底的に資金を流しこんだ。これと歩調を合わせて、財政は均衡予算主義を墨守し、国債や地方債は極限まで縮小されてきた。それが、高度成長をささえたメカニズムの一つである。

いまはどうだろうか。不況によって、財政部門は深刻な資金不足に見舞われている。そればかりでなく、資源配分の構造をいやでも高度成長型から安定成長型に転換しなければ、日本経済そのも

のが立ちゆかなくなっているのである。そういう安定成長型の資源配分に当っては、資金の流れも民間中心から公共中心へ比重を移さざるを得ない。また、公共の資金計画も、産業基盤中心から福祉・生活基盤中心へと移行しなければならない。金融界の一部は、すでにこの変化を敏捷に先取りし、いかにして公共部門におけるシェアを拡大するかということに重大な関心を示しはじめている。こうして、従来、証券市場では地味なワキ役的存在でしかなかった地方債は、ようやく脚光を浴びるようになっている。

けれども、今日、公社債市場は相変らず未成熟のまま放置されており、その結果、権力的な金融統制が旧態依然たる姿で横行している。例をあげよう。今日、財政投融资計画や、国債・地方債あるいは民間事業債の総ワクや個々別々の引受量といった長期資本市場全般にかかわる問題はもとより、起債銘柄の発行条件等のランク付けのような事柄まで、われわれの知らないどこかで、いわばインフォーマルな形で決定され、われわれは、それを押しつけられるだけである。そればかりではない。東京都も公募債を発行している。ところが、その実態を見ると「東京都」公募債とは名ばかりであって、発行者たる東京都が発行条件に関与し得る余地は、ほとんどないのである。

このように、金融の世界だけ民主主義の埒外にあることが許されるのであろうか。地方債が重要性を増し、自治体と金融界とのかかわり合いが深

くなればなるほど、それは住民の利益に直結する。そうであるとすれば、金融をこれまでのような非民主的操作にまかせておいてよいはずはない。一刻も早く、公社債市場の整備による起債の自由化と、市場原理にもとづく起債銘柄の民主的な格付けがなされなければならないのである。

このようなことを背景として、東京都は都債の新しい役割、すなわち都民福祉に奉仕すると共に、国民経済の安定化と金融市場の民主化に貢献する機能を創造することをめざす。同時に、都債を政府の統制でなく、都民の自主的コントロールによって管理するため、東京都起債条例の制定を準備する。

この条例は、これまで政府が、何らの法的根拠もなく一方的に押しつけてきた「地方債許可方針」を地方自治の新たな視点から再編しようとするものである。現状では、起債ワクはもとより、適債事業の判断、起債充当率、借入れ先まで国の指導と許可にゆだねられている。この状態をこれ以上放置しては、都政は都民への責任を果たすことができない。あまつさえ、起債許可手続が極度に煩瑣であり、また、その許可が年度末に集中する現状では、限られた範囲の事業さえ計画的に執行することはできない。われわれは、地方債の自由化をかちとった上で、もっと能率的な、また、都民の信頼を受け得る管理と運営を確立する。この新条例の内容には、当然、(1)自主的な起債限度の設定、(2)起債方法、(3)償還方法等が含まれるであろう。

われわれは、訴訟と並行して、都議会、専門家および関係機関等の意見をとり入れ、早急にその成案化をはかるため、すでに原案作成の作業を進めつつある。

## む す び

起債訴訟は、以上述べたとおり、自治とはそもそも何であるかを根底から問い直すものである。そこには、東京都だけでなく、日本の地方自治全体の未来が賭けられている。

はじめにも一言触れたが、起債訴訟は、その精神において、ギャンブルの廃止および法人事業税

の超過課税と照応する。周知のとおり、東京都は、昭和48年、都営ギャンブルを全面廃止し、その収益をみずから断った。

続いて、東京都は、昭和49年に、多くの抵抗を排して法人事業税の超過課税を断行した。

いま、われわれは、さらに一步を進め、起債訴訟によって地方財政制度の矛盾を直撃しようとする。それは、政府権力への直接の肉薄であるだけに、前途の困難は思いなげに過ぎるものがある。東京都は、なぜ、このような困難な途を選ぶのか。第1には、憲法と憲法の保障する地方自治の本旨がこれを命ずるからである。第2には、この混乱と停滞を極める社会経済情勢の中で、東京都は、都民に身近な地域の政府として、都民に対する最小限度の生活と福祉の保障を、何としても貫き通さなければならないと信ずるからである。

そういうわれわれは、これまでも増してみずからの襟を正し、都政から、いかなる意味でも放漫と呼ばれるような要素を徹底的に追放しなければならない。われわれは、すでにそれを始めている。昨年度の1局削減および今年発表された事業2局の削減を中心とする行政改革は、時代と状況の変化に対応し、より合理的な、より効率の高い行政を確保するために、都政がみずから加えた前例のない自己手術である。それは、財政戦争とメダルの裏表をなすわれわれの切迫した課題である。しかし、問題は、これに尽きるのではない。懸案の事務事業の整理統合も、いっそう大胆な徹底をはからなければならない。さらに、今後の長期的戦略として、都区再編を含む都政全体の再構築が必要であろう。起債訴訟は、こうした大きな都政改造への突破口の一つにほかならないのである。

重ねて、美濃部知事の言葉を引いて、むすびにしよう。すなわち、「すべての政治的問題がそうありますように、被害者すなわち怒る資格のある者が立ち上らない限り、根本的解決はできません。今こそ怒る資格のある者が、真に怒るべき時であります。」(昭和48年度知事施政方針説明)

<紙面の都合で一部省略をさせていただきました>

〔連載第3回〕

# 自治体革新についての一考察

北海道道政調査会

事務局長 山内敏雄

(北海道地方自治研究所専任研究員)

## 第三章 革新自治体をめぐる諸問題

革新自治体はいま深刻な危機に直面しています。すなわち、財政危機の問題から、改革という名の合理化をめぐる、革新首長と自治体労働者が対立する。一連の自治体汚職のなかで「革新自治体、おまえもか」といわれるような事件につきあっている。革新自治体の政治的ヘゲモニーをめぐる革新陣営内部の対立が激化し、混乱する。などがそのあらわれです。

これらをめぐる、革新自治体とはなにか、といった基本が改めて問いなおされようとしています。

そこで、これまでの自治革新の運動—革新自治体のあしどりをふりかえりながら、今後のあるべき方向をさぐってみたいと思います。

### 一、戦後の革新自治体のあゆみ

#### (一) 草創期—

—昭和22年から30年まで

この時期は、いわば戦後民主主義の萌芽期であ

り、占領軍による民主化がすすめられると同時に、その十分な定着をみないまま、朝鮮戦争を契期として反動化の波にあらわれた時期でもあります。

まず、戦後の初期に自治体の民主的改革がおしすすめられ、「地方自治」がはじめて憲法のなかでうたわれました。そして自治体の制度に根本的な改革がくわえられました。とりわけ、①内務省の解体、②知事・首長の公選制実施、③町内会の解散、の三大改革は、地方自治の画期的転換をうながすものでした。しかし、国の法律による画一的な支配様式は旧態依然として残されました。

とくに25年、朝鮮戦争の勃発、アメリカの極東政策の変更にともなって占領政策の基本がかわるにつれて、自治体は再び反動と抑圧のなかで苦難の道をたどらなければならなくなります。自治体に対する機関委任事務・団体委任事務などのおしつけをとおして官僚統制が強化されてきました。

この時期、革新自治体が、戦後民主化のなみによって数多く誕生しました。まず北海道の田中知事、長野県の林知事が昭和22年に当選したのをはじめ、横浜の石河市長（一期）、京都の高山市長が誕生しています。さらに24年には神戸の原口市長、25年に京都府の蜷川知事が当選。27年には名古屋の小林市長、29年には兵庫県に阪本知事が革新的

な首長として登場しています。

この現象をみるかぎりでは、今日と同じように、大都市を中心として、さらにはそれらをかかえる府県に革新首長が出現したことになります。ところがこの時期には、アメリカ占領軍の政策的おしつけによる民主化、とかげ口が聞かれるような状況に象徴されるように、自治体においても真の意味での民主主義の成熟・定着はうかがえませんでした。

それに労働者の側も、戦前の急進的な革命思想がそのまま沸出するといったかたちになって誕生した革新首長に地域人民闘争的な革命路線をおしつける、という結果になってしまったようです。また革新首長の側も、政党側も確たる自治体政策をもっていなかったようです。

このような事情がかさなって、京都の高山市長をはじめいくつかの革新首長が、ラジカルな革命路線についていかれずあいついで右転回をするという現象がおきました。また横浜のように短命に終わってしまうというケースも随所にうかがえました。

これら革新自治体は、必ずしも民主的な土壌のなかで誕生したわけではない、いわば当時の政治的環境にたすけられて誕生したものでした。したがって内容的にみると、戦前の急進的な思想をもつ指導者のもとで、革命路線を追求しようとする都市の労働者にささえられた首長と、産炭地を中心とした一次産業の労働者にささえられた首長との、二つの型に分けられます。

特に後者には、北九州の大牟田をはじめとする中小都市、北海道の産炭地市町村などに数多く例がみられます。これらのなかでまだいくつかは今日でも革新自治体を継続させていますが、北海道ではいまでも、夕張市、三笠市などにその典型をのこしています。

## (二) 高度成長初期

——昭和30年から42年まで

草創期から高度経済成長の時代へ入る過程で、自治体は戦後最初の財政危機にみまわれ、赤字再

建団体を続出させました。またおりから、準備段階に入った高度成長政策の前段作業として、資本の要請に忠実な自治体づくりをめざして大規模な市町村合併がおこなわれました。

この時期に入る前に、労働者側にとっても特徴的な事件がおきています。昭和28年の尼崎製鋼のスト、29年の日鋼室蘭製鉄のストがそれです。高度成長の基盤となる鉄鋼生産の場で「総資本対総労働」のたたかいが行なわれたのです。はげしい長いたたかいでしたが、結果的には労働者側の敗北に終わってしまいます。

これを区切りとして終戦後の一時期がおわりを上げました。昭和30年の経済白書に『もはや戦後は終わった』とうたわれているのはこのことをさしています。

高度成長の初期は岸内閣の手ですすめられます。ところが35年に「三井三池の闘争」さらには「安保改定反対闘争」が国民的抵抗をささえとして展開されました。しかし結果は挫折を余儀なくされます。これによって高度成長政策が本格的に開幕するのです。池田内閣の所得倍増計画がそれです。

この時期は、前期で輩出した革新首長の多くが、民主的土壌をつちかい得ないまゝ変質又は保守にくらえします。しかし反面、地方都市で新しく革新首長が誕生しています。

昭和30年に北海道帯広市。31年に津山市、常盤市。32年には釧路市（山口哲夫＝自治労出身）と横須賀市（長野正義）。33年には宇治市、舞鶴市、前橋市、酒田市。34年に入って和泉大津市、枚方市、岡山市、秋田市、仙台市と続き、38年には横浜の飛鳥田革新市長の誕生へとつながっていきます。

横浜市の場合は別として、これらの都市はいわば地方中核都市ともいえるところですが、当選した首長を類型的にみるとつぎの二つのタイプに分けられると思います。そのひとつは地区労中心型であり、他のひとつは地方名望家型といえましよう。

地区労中心型としては、秋田市の地区労議長から市長になった川口大助氏などがその代表的なものです。また地方名望家型としては、いわゆる革新インテリとよばれる人たちです。例えば、酒田

市では小山様か本間様かといわれるほど大地主の名望家出身の小山市長、仙台の名門出の東大卒でマルクス経済学専攻の島野市長などがあげられます。

これらの首長は、戦後政治的不安定のなかで生れた一期のときの首長にくらべて、比較的安定した政権をかたちづくっていました。それというのも、これらの首長の多くが、戦後労働運動の高揚期を背景とした労働組合にささえられていたこと。さらには戦後の混乱からぬけ、ようやく落ち着きをとりもどした地方有力者の支持協力のうえになりたっていたこと、などによるものといえましょう。ともあれ、この時期に経済高度成長の強引な推進によって公害・都市問題の激化・インフレ昂進による生活破かいなど、ぬきがい矛盾がおきあがってきます。このような状況に対応するように、35年の安保闘争のあと「地域民主主義」の高揚という言葉が声高にさげばれてきます。ひらたくいえば、生産点での民主化と同様に、生活点での民主化をすすめようとする運動です。

「戦後は終わった」というようなことばがこの時期からいわれるようになりました。

### （三） 発 展 期

—昭和42年から50年まで

高度経済成長の発展とあわせておこってきた産業公害・交通災害・環境破壊・過密過疎・都市問題などの激化は、新しく住民運動、市民運動をよびおこしました。これらの波にのり、昭和42年に東京の美濃部都知事が誕生します。「いのちとくらしを守る」というスローガン、さらに「シビルミニマムの達成」ということがうたいあげられます。これが都市住民や国民各層に新鮮な感動をもってむかえられていきました。

「シビルミニマム」という聞きなれない言葉も、自治体のしごとがこれまでの生産第一主義から市民生活優先にきりかえられていくにつれ、しだいに定着していきます。これらをとおして、革新自治体は発展期をむかえていきます。

昭和39年、全国革新市長会が飛鳥田横浜市長の提唱のもとに結成されます。当時これに加入した

のは、わずか30数市をかぞえるにすぎませんでした。それが、この時期にはいって、大阪市、京都市、さらに神戸市、名古屋市という日本の大都市の多くが革新首長を出現させました。さらには沖繩に屋良革新知事を、那覇市に平良革新市長を実現させました。これによって全国革新市長会に結集するもの、百をこえるまでに発展し、「自治体が主戦場だ」と自負する首長もでるほどになったのです。

ところで、高度成長はその後にも相変らずのテンポで進行していきました。それだけにその矛盾もいっそう拡大していきます。そしてこの矛盾の拡大につれて、住民の批判・抵抗もつよめられていきます。このような状況のなかで革新首長の量的拡大がすすみます。

さてこのようにみえますと、革新首長、革新自治体の量的拡大は、皮肉にいえば高度成長政策によってもたらされたものだともいえましょう。これでは「高度成長が終れば革新自治体の時代も終る」などといわれかねません。事実、50年以降の状況をみたとき、必ずしもそれを否定できないようです。

ともあれ私たちは、46年のドルショック、48年のオイルショック、そして世界的スタグフレーションの進行、50年の地方財政危機という危機状況のなかで、第三期における発展期をもう一度冷静にとらえなおし、本来の自治革新の意味を問いなおさなければならぬのではないのでしょうか。

## 二、革新自治体をめぐる問題状況

—その停滞と混迷をつきぬけるために

### （一） 政治体制をめぐる問題

昭和50年の統一地方選挙において革新自治体のびなやんだこと。さらにはロッキード汚職と並行して問題となった自治体汚職のなかで、革新自治体もまた例外ではなく、住民の不信をよびおこ

していることなどもあって、革新自治体はいま一種の停滞と混迷におちいつています。

くわえて、地方財政の危機下において、政府キャンペーンの「福祉見なおし」を革新首長もまた同調しているかのようにマスコミが喧伝したことなどもあって革新自治体のイメージダウンを一そうつよめています。

ところで、これら混迷と停滞の原因は一体どこにあるのでしょうか。

#### ア、革新陣営内部の対立抗争

まず第一は、革新自治体の政治体制の劣弱さにあります。革新首長のもとでの議会勢力の多くは保守系がしめています。少数与党のもとにおいて革新首長は、その意図する政策などの半分も実行できない状態にあります。

そればかりでなく、かりに議会勢力の中で与党がかなりの数をおさえている場合でも、その与党内部での対立抗争がはげしく、革新首長をささえる政治体制を構築するなどということはおよびもつかない状態です。こうして革新自治体の政治体制をひどくぜい弱なものにしている面が少なからず見受けられます。

革新首長をささえる母体が、全野党にしろ、社共・社公民・社公共のいずれであるにしろ、その首長の与党間での抗争がおきてるようでは話になりません。それに加えて、首長を支持した労働組合の間で、また労働組合の相互の間でも利害が複雑に交錯しあって内部抗争をひきおこしていますから、事態は一そうむずかしくなります。

したがって、これらの対立をとりまとめ調整する役割をはたすことが重要なポイントになってきます。多くの場合、革新首長自身がこの役割をに

### '77年9月、10月の主な首長選挙結果 (内は推薦支持 円内数字は当選回数)

#### <知事選>

9月25日 徳島県 武市 恭信 60 自④  
10月2日 山形県 板垣清一郎 62 無(自・民)②

「第二次徳島戦争」といわれた保守内争の争いは、三木前首相派現職が辛勝共産を圧倒。社会は候補者を立てず、自由投票に

#### <市長選>

9月11日	岐阜県美濃加茂市	高橋 三郎 53	無保①	自民推薦で完全に独走
12日	埼玉県川越市	加藤 滝二 79	無保④	自民・自共推薦で社共統一に大差
18日	静岡県掛川市	榛村 純一 43	無保①	自民推薦で共産を圧倒
25日	青森県むつ市	河野 幸蔵 54	無保③	原子力船の母港存置派、返り咲く
"	愛知県知多市	近藤 昇吉 63	無保②	保・保対決は現職が逃げ切る
"	京都府城陽市	今道 仙次 46	無 ①	社公民と自民・社市連で共産圧倒
10月2日	埼玉県草加市	今井 宏 36	無(自・自共・社市)①	四党共闘で社共の現職倒す
16日	北海道釧路市	鰐淵 俊之 40	無(民・公) ①	自民の全面支援で社共の現職倒す
"	岡山県玉野市	杉本 通雄 60	無(自・民) ①	三井造船の労使バックに社党破る
23日	青森県八戸市	秋山 昇二郎 67	自 ③	社会が支持した共産候補に大勝
"	長野県長野市	柳原 正之 70	無(自・民) ②	前回に次ぐ保革対決、社共を圧倒
"	" 上田市	石井 泉 70	無保 ②	社共、前回60票差の雪辱ならず
"	島根県松江市	中村芳二郎 55	無保 ①	保守同士の対決も浮動票上乘せて勝つ
"	" 安来市	飯塚 静雄 62	無保(社) ③	保守新人の挑戦を革新票の支援で振り切る
30日	兵庫県神戸市	宮崎 辰雄 66	無(自・社・公・自共)③	オール与党で事実上の信任投票
"	広島県呉市	佐々木 有 47	無保(自) ①	保守の結末に革新市政奪回ならず

ない、そのことだけに終始させられているものも少なくありません。そこで首長の統治能力が問われるということになります。

本来、革新側の統治能力とは、権利主体としての住民の立場にたった政策をかかげ、それを実現していく政治力の総体をさすものです。それが政策以前のところで大きな隘路につき当ってしまうというのが、革新自治体の現実なのです。これをつきぬけるということは容易なことではありません。そのためには、革新自治体の政治体制をささえる革新諸組織、わけても革新政党が、それぞれの綱領・方針のちがい—その主体を相互に承認しあい、権利主体である住民の福祉を守るという点で一致していくこと。総論だけでなく具体的な実施にあたって一致していくことがつよくのぞまれます。

#### イ、地域の保守秩序への過少評価

それにしても革新首長をとりまく地域の政治状況、いわば保革の政治的な力関係があらかじめ見さだめられていなければなりません。というのは、かりに革新首長を出現させたといっても、その地域の保守の政治的な力関係の如何によって革新自治体の「革新度」が左右されるからです。そこで地域の政治状況の分析が重要になってきます。

革新首長といっても、労働者が中心となったいわゆる地区労型や、地域の有力者にささえられる名望家型などいろいろなタイプがあります。また実現された背景もさまざまです。保守の乱立で勝利したもの、住民運動にささえられたもの、野党間の協力がうまくいったもの、さらにはそれらの要素が重なりあったものなどいろいろです。いずれにせよ、地域における保守的な秩序とのぶつかりあいのなかからうまれてきました。それだけに保守的秩序の強さを思い知らされなければならないはずです。

ところが、革新側はこの保守的秩序の強さを過少評価するくらいがあります。このため政権維持にあたって思わぬ障害にぶつかってしまいます。これではだめです。革新側はむしろこのことを強く意識し、積極的に地域に入り、その保守的秩序

と格闘しながら、これを革新の側にとりこんで革新自治体支持のすそのを拡大していかなければなりません。

#### ウ、「権力」としての緊張感の欠落

ところで、革新自治体も一つの「権力」です。それだけに腐蝕の構造をかかえています。ところが革新首長をささえる革新政党や労働組合側は、どうすれば権力を守れるかという側面からのみとらえその政策や方針を無批判にうけ入れる傾向がつよいのです。このためそれぞれが持つ独自の政治課題の追求や、その構成員であり支持者である労働者・市民の要求をためらったり、自制したり、はては相互におしころそうとするかたちさえまれます。

これでは行政権力は肥大するばかりです。したがって行政体制としての緊張を欠落させます。行政体制の緊張の欠落、そのことがもたらす腐敗が革新自治体を崩壊させたというケースは枚挙にいとまがありません。

例えば18年間も続いた北海道の帯広革新市政が、財政課長汚職がきっかけとなって崩壊したのはその代表的なものといえるでしょう。また京都府の府議汚職、横浜市の日照権汚職などは、革新自治体の姿勢がきびしく問われている例といえます。

革新首長をとりまく政治集団から汚職がおきるのは、政治的緊張が欠落しているからです。革新自治体がほんとうの意味でみずみずしいはたらきをするためには、内部から自治体権力に対するきびしい異議申立が、つねにつきつけられていかなければなりません。

#### (二) 保革の政策の接近と革新政策の停滞

ここ数年の自治体選挙をふりかえてみますと、選挙公約やスローガンを見るかぎりでは、保守か革新かの弁別がつかない状況になってきています。

さきへのべた二期目の頃は、自治体政策の基調は、「中央直結」か「住民直結」かであらそわれま

した。したがって、保守・革新の主張には明確なちがいがみられました。ところが三期以降になりますと、革新側が「対話」をかかげれば保守の側もまた「対話」をいう。「福祉」がうたわれれば負けずに「福祉」をいう、というように革新側の主張やスローガンを、いつの間にか保守の側も使うようになってきました。最近はやりの「参加」も、はじめは革新側の専用語のようでありましたが、いまでは保・革の別なくそれをうたえるようになりました。

例えば、高度成長の矛盾をまともにうけた老人や子どもたち、身体の不自由な人たちに対する政策にしてもそうです。老人医療の無料化とか零才児医療の無料化などは、初めは革新自治体のメダマ政策でしたが、次第に国の福祉政策にくみ入れられるにおよんで、革新の政策としての独自性を失っていきました。それはそれなりに、先駆的意義はあったと思います。

ところが財政が苦しくなると、国も自治体も「福祉見直し」をいうようになってきました。無料化の弊害ばかり宣伝され、いわゆる「ゆきすぎた福祉」とか「バラマキ福祉」とかいったような、批判的なことばがなげかけられるようになりました。そして一部の革新自治体では、福祉政策の拡大をためらうような空気になってきました。このようにして、保革の政策の弁別がますますつかなくなってきています。これでは本来、住民の福祉

を優先する自治体の役割すら忘れられかねないことになりそうです。

ところで、このような事態をまねいてきたのは、これらの「政策」がつくりだされる過程にも問題があったように思います。この点がまず反省されなければなりません。すなわち一つはこれまで福祉サービスが革新自治体からの恩恵的贈物であるかのような印象をあたえてはこなかったらどうかということです。もう一つは福祉政策が、首長やその政策ブレーンの頭の中だけで考えられていて、権利主体である住民の福祉要求にみあったものになっていなかったのではないかと。という点です。

政策をつくる過程で、自治体労働者や地域住民の直接参加をもとめ、大衆の要求・吟味をうけていくことによって真に大衆的ささえをもつ革新の政策がうまれるのです。そして、こうして生まれた政策こそ、はじめて実現のための強迫力をもつのです。「政策」をたんに知的作業としてのみとらえないで運動としてとらえること。政策の策定過程で大衆の討議をくぐりぬけること。この方法を、革新首長も自治体労働者も真剣に考えなければならぬところにきています。

と同時に、今日、保革の別なくはやり言葉のように「参加」をうたいあげていますが、「参加はそれがはじまったときから、その形骸化がはじまる」という批判を、改めてかみしめてみる必要があると思います。

生活水準と福祉の国際比較(昭和52年度国民生活白書より)

項目 区分 年次 国名	① 所得		② 貯蓄		③ 社会 保 障			
	国民1人当たり 国民所得		国民1人 当たり 年間個人貯蓄	国民1人 当たり 金融資産 残高	国民1人当たり 社会保障給付費		社会保障給付費 の対国民所得比	
	30年	50年	50年	50年	30年	50年	30年	50年
日 本	8万円	112万円	25万円	162万円	4千円	105千円	5.6%	9.2%
アメリカ	168		12	357	173	46年	12.8	46年
西ドイツ	146		19	170	231		21.1	
イギリス	88		9	115	101		16.3	
フランス	138		13(49年)	—	148		19.2	
スウェーデン	183		—	—	300		26.0	



### ③ 「参加」の意味を問いなおす

「参加」がすでにマンネリ化しているといわれています。それは住民にとって「参加」の多くが『あつめられる』ことでしかないことへの疑念によるものではないでしょうか。『あつめられる』ことによって開かれる「参加」は、いまや住民にとってひとつの虚構でしかありません。私たちは、虚構としての「参加」をするどく見ぬくことが必要です。

政策を決定する権限は、首長に帰属しています。その政策決定過程に「参加」することによって、その政策への全面承認とみなされるならば、その「参加」は、「参加」という名の「翼賛」にはかなりません。「参加」は、権力を委任された側(首長)と、権力を委任した側(住民)との間の、緊張関係を持続させるために欠くことのできないものがあります。

したがって、私流の理解によれば、「参加」は権力の委任をうけた側にとって義務であり、権力を委任した側にとっては権利である、ということになります。このことが判然とされなかったために「参加」がともすれば責任不在を誘発しかねないとされてきたのです。責任はあくまでも、委任をうけた側にあります。委任した側には、いささかの責任もありません。

「参加」したからには責任がある、という見解が当然視され、いささかも疑れないところに「官制参加」が横行し、「参加」の形骸化がはじまることを見逃してはなりません。たしかに「参加」することによってその道義的責任を担わされることはさけることはできません。しかしそのことによって権力行使の委任をうけた側の政治的、行政的責任をいささかもあいまいにさせるものであってはなりません。

私たちはいま、あらためて「参加」の本質をただすとともに、あるべき「参加」の方法を創出していかなければなりません。

(この章・次号に続く)

#### 市民参加の意味

市民参加という場合の「参加」の意味を、これまでの政治参加(代表制)との違いに留意しつつ、説明せよ。

市民(住民)参加とは、市民ないしその集団が政治・行政過程に自らの利益を反映させるために、影響力を行使する運動および制度とすることができる。だが、今日、市民参加が問題とされる場合、それはもっぱら自治体行政の意思決定過程に対する市民の直接参加を意味し、国政参加や自治体への間接参加(代表制)とは一応区別して理解される。

市民参加とは、端的には「市民による政治」という民主主義原理の具現化である。それが近年、自治体レベルで注目されるようになったのは、とくに公害、ゴミ、住宅などに代表される都市問題の激化と、これらを解決しえぬ自治体当局、議会・政党に対する市民の不満を背景に、全国各地に市民(住民)運動が頻発し、一方、こうした動きに支えられて「対話」、「参加」を標榜する革新自治体が簇生してきたことにある。

戦後、わが国の政治は制度上、大幅に民主化された。自治体には首長公選、直接請求などの制度が導入され、市民の権利は増加した。だが、支配する側(自治体当局、議会・政党)と支配される側(市民)との関係はさほど大きな変化をみず、お上の「上意下達」と庶民の「下情上通」の政治体系は今日まで続いてきたと言ってよい。

市民参加はこうした旧態依然たる自治体行政に挑戦し、これを民主化・人間化せんとする新しい動きであり、官僚化した行政と形骸化した議会・政党を徹底的に批判し、自治体と住民との間に新たな関係を打ちたてようとする試みである。それは一方では、行政的対応として広聴活動という制度を生みだすが、他方、市民運動として逆に行政の参加すら要請する。市民参加とはこうして制度と運動を交錯させながら市民の意思を政治・行政過程に直接反映させ、と同時に市民の自治能力を育てる政治教育の場として、さらにわが国の政治風土(文化)に変容をもたらす契機の1つとして大きな意味もっている。

(有斐閣「都市問題の基礎知識」より)

# かながわの自治体のうき

## 相模川流域下水道の 左岸処理場 来月から一部運転

相模川流域下水道の左岸処理場（茅ヶ崎市柳島）が12月1日から下水処理を開始する。県が44年から当初見積もりで928億円の事業費で工事を進めてきたもので、既に右岸処理場（平塚市四之宮）では4年前から下水処理を行っており、これで左右両岸とも足並みをそろえて運転されることになる。

左岸処理場が当面、処理するのは茅ヶ崎市中海岸地域一帯の2万人分、湘南遊歩道沿いに完成している茅ヶ崎幹線の下水道管を利用する。処理された水は相模川河口に放水されるが、このあたりは野鳥が多く集まる干潟（ひがた）で、こうした自然環境に悪影響があってはいけないため、影響調査を行いながら慎重に放水することになっている。

既に右岸処理場では平塚、厚木、伊勢原三市の6万1千人分の汚水を処理しているが、問題は人口増の激しい上流の相模原市を中心とする地域の下水処理がいつ可能になるかの点。相模川流域下水道が全部完成すると右岸処理場の12系列を合わせ左右両岸33系列で1日に187万人の汚水を処理することになっている。(11/6 神奈川)

## 川崎市各区に区民懇話会

### 来年発足

川崎市は市政に対する市民の生の考えを行政に反映させる方法を検討していたが、7日までに①各

区ごとに市民の中から選んだ委員50人から成る区民懇話会を置く②区民懇話会で新しい町づくりへ向けての自主的な市民活動を行ってもらう一を骨子とする市民参加の基本構想をまとめた。市では来年早々に各区ごとに準備委員会を発足させ、4月から本格的な活動に入ってもらうことを計画している。この構想は、市民参加の器を全市民的な大ざっぱなものにせず、各地域の特殊性や実情に合わせた対応が出来るよう、各区単位の規模に絞ったこと、恒常的な組織として制度化する、の2点が大きな特徴で、市では市民参加の「川崎方式」としている。(11/8 神奈川)

## 県、横浜市が緊急融資

### 円高ショック企業に

円高ドル安基調を受けて、スカーフ業界、造船業界など県下の輸出関連業種は経営難に陥っているが、県と横浜市は10日、円高対策としての緊急融資制度をそれぞれ新設した。円高対策の融資制度としては国の制度が既に発足しているが、地方自治体が単独で発足させるのは全国でもまだ数少ない。

県内には中小貿易商社が470-480社あるといわれ、また輸出関連製造業者もスカーフ業者だけで670事業所に上っている。いずれも為替差損や受注減、取引減などで、経営不安に陥っており「国と同じような対策では地元の業界の手助けにならない」として、早急に融資制度を実現するよう要望し

ていた。

県の制度は2～3年の中期融資で、同市の制度は1年の短期。利率は県が5～5.5%、市の方は市が1%利子補給するため実質4.5%。都道府県単位でこうした緊急融資制度をスタートさせているのは大阪、愛知など。市単位でも名古屋、大阪、神戸などでスタートさせているが、県、横浜市とも「金利は最も低い」としている。(11/11 神奈川)

## 「福祉バス」を運行

### 伊勢原市

伊勢原市社会福祉協議会（飯塚清会長）は、14日から「福祉バス」の運行を始める。老人クラブの会員らからの約125万円の浄財がキッカケとなり、これに市民からの寄付金を加えて実現にこぎつけたもので、伊勢原市も維持費などに補助金を出す。

このバスは市老人福祉センター「阿夫利荘」（同市大山）を利用する老人を乗せる。ゆくゆくはセンター利用者のほぼ全員が乗車できるよう、市内の半径350mごとに計46カ所の「福祉バス停」を設ける予定。(11/12 神奈川)

## 相模原市の人口40万4,957人

### 県下3番目の都市に

相模原市の人口が今月1日現在で横須賀市を抜いていたことが15日、同市企画部の調査でわかった。それによると人口40万4,957人で、横須賀市の40万4,530人を427人上回っており、この結果、横浜、川崎市に次ぐ県下3番目の都市となった。(11/16 神奈川)

## 今月の統計から

- ▽ 卸売物価指数 168.8 (45年=100)  
 <基準月9月> 0.1 (前月同比)  
 0.5 (前年同期比)
- ▽ 消費者物価指数 120.2 (50年=100)  
 <基準月9月> 1.8 (前月同比)  
 7.6 (前年同月比)
- ▽ 労働力人口<基準月8月>  
 就業者総数 5,410万人  
 雇 用 者 3,752 "  
 完全失業者 106 "
- ▽ 賃 金<基準月8月>  
 全 産 業 188.8千円(定期給与164.3千円)  
 製 造 工 業 174.8 " ( " 152.9 )  
 卸 小 売 業 171.7 " )  
 実質賃金指数 89.7 ( 50年=100 )
- ▽ 国際収支<基準月9月>  
 総合収支(IMFベース) 5億1,000万ドル  
 外貨準備高 178億6,800 "  
 輸出総額 67億8,900 "  
 輸入総額 57億2,700 "

## 編集後記

自治研全国集会(松江市)での自治研センター交流集会で各地の報告を聞くと、「自治研活動の重要性を頭の中では理解していても、行動が伴わない弱さがある」ということが共通しているようだ。この神奈川でも同じ悩みはあるが、研究活動の実践に多くの示唆を得ました。

特に北海道では、地方自治研究所の他に、新しく道政調査会を発足させ、地域ごとの調査研究会を組織化しはじめているという。その任務に山内敏雄氏がついたとのこと。連載中の「自治体革新への一考察」を実践されているわけだ。そのため今号から肩書きを変更させていただきました。

第1回目の現代地方自治講座が開催され、この号が発行される頃には終了します。この講座の詳細を特集する準備をすすめています。テープで10余時間分を原稿にするのが大仕事。テープおこしの特技のある方の協力がほしいのですが……。(上林)

講座の第3日目、佐藤教授の講演は実践活動の裏付があり、住民参加について具体的視点を示してくれました。熱心に聴講している姿は、このセンター活動が少しずつではあるけれども広がっていたことを感じます。参加者のやや少いの淋しいのですが……。(桜井)

1977年11月25日発行

### 自治研かながわ月報 第7号

発行所 神奈川県地方自治研究センター  
発行人 広田武治 編集人 上林得郎 定価 1部 200円  
〒231 横浜市中区住吉町2-26 洋服会館3F ☎ 045(662)0743~4  
振替口座 労働金庫本店 1365-001882 横浜銀行市庁舎支店 317-844970

### 自治研センター会員募集中

#### 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治労傘下の各組合，自治労県本部または自治研センター事務局にあります。会費月300円の半年分または1年分をそえてお申し込みください。
3. 申込書がないときは自治労県本部 ☎045(681)7821, または自治研センター事務局 ☎045(662)0743へご連絡ください。

#### 会員の特典

1. 自治研センターのこの月報が毎月送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5判・120~150ページ 定価300円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用できます。