

自治研報

かながわ

1979

9

No. 24 特集 第16回地方自治研究全体集会

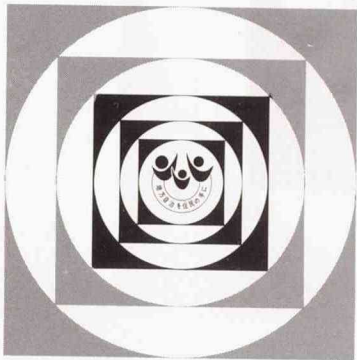


神奈川県地方自治研究センター



自治研 かながわ 1979 9

No. 24 特集 第16回地方自治研究全体集会



神奈川県地方自治研究センター

もくじ ◆◆ CONTENTS

第16回地方自治研究全体集会挨拶	3
基調報告	5
自治労神奈川県本部書記長 高野 博司	
パネルディスカッション	
今日の地方自治をめぐる状況と	
自治体綱領（政策）づくりの意義	
藤沢における市民参加のまちづくり	9
藤沢市長 葉山 峻	
今日の自治体をめぐる状況と	
自治体労働者のはたす役割	11
中央大学教授 横山 桂次	
自治体綱領づくり運動の基本と展開について	14
自治労本部自治研事務局長 田中 貞之	
編集後記	17

第16回地方自治研究全体集会挨拶



自治労神奈川県本部
委員長 広田 武治

第16回自治研全体集会開催に当たりまして、主催団体であります自治労神奈川県本部・地方自治研究センターを代表いたしまして一言ご挨拶を申し上げます。

74年の石油危機以来、資本主義経済の危機が一層深まる中でとりわけ地方自治体財政の危機を口実に、自治体そして自治体労働者に対する独占資本の攻撃が続く中で、さらに今後この合理化が一層強まるという予想をしています。

いわゆる不況が長びくということは、少なくとも地方自治体の役割が一層大きくなる場所ではありますが、独占資本に奉仕をする自治体を作るために、一方では減量経営とさらに増税という攻撃がかけられています。同時に独占資本体制の中に労働組合を閉じ込めようとする作戦も民間労働者（組合）の面でかなり成功しています。

これら、自治体の破壊攻撃を行ってゆく中で、とりわけ自治労に対する攻撃を強め、官民分断を行いながら「親方日の丸」を強調し攻撃が強まっています。

今、さかんに「地方の時代」という言葉が使われていますが、私は「地方の時代」とは正に主権者である住民の創造性が十分に生かされる中で、福祉・医療・教育といった政策が充実をしてゆくことでなければならないと思っています。言い変えるならば、地方自治の民主的な確立が「地方の時代」だと言えます。

私達は、自治体労働者として今まで以上に自治体労働者としての階級的使命を自覚して職場から抵抗闘争を進めていかなければなりません。しかし、単に抵抗するのではなく、少なくとも政策等について配慮をしながら闘いを進めていく必要があるでしょう。

職場自治研の発展と、地域自治研、地域共闘を一層強化していかなければならないと思います。

そういうことで今日の全体集会を初めとして、課題別に7月、8月にかけて分科会を開催していくわけですので、是非、日頃の経験交流を含めて運動の発展のために協力をお願いいたします。

自治研センターの運動と、私どもの自治研活動の連携を強めながら、この活動が一層強化発展することをお互いに確認し合いながら一言、主催者を代表してご挨拶に代えさせていただきます。



神奈川県知事
長 洲 一 二

皆さん、自治研集会おめでとうございます。是非、実り多い討議をしていただき成果を生みだして下さい。

昨年私は、「地方の時代」という考え方を提唱させていただきました。本人が驚くほどこの言葉が全国に広がっていますが、これは私の手柄ではなく、地方をもっと一生懸命考えよう、そうでなければ日本の21世紀は開けることがないだろうという気運が日本中に充満していたのだと思います。

私は、この神奈川の地で「地方の時代」を切り開いてみせるということが、私の二期目の県政の

公約でもございます。なんととしても、一步でも二歩でも具体的に前進させたいと考えています。

国の方でもおそらく一つのきっかけは、9月に予定されています「第17次地方制度調査会答申」がでる頃が一つの山場になろうかと思えます。この状況については多少は聞いていますが、もちろん全部が賛成というわけにはいきませんが、一つの歓迎できる線がでることも考えられる状況です。

私どもは、それに向けてなんととしても第一に、既存的に、第二に政治構造として今から準備を整えて行わなければなりません。

「地方の時代」が中央主導で行われるとしたら、これは漫画にはかなりません。

私どもは、「地方の時代」を私達の手で作り出していく、それだけの実力と気迫を持たなければならないと、私も自分自身を戒めているところで

す。是非、この自治研は多年の蓄積があるわけですから、理論的、実践的なご提言を私どもにさせていただくことを期待しています。

私は現場を預かっている責任者として、是非、なんらかの形でこれからの日本の歴史的課題を神奈川の地で解決していくつもりです。

どうか研究会を活発な討議で成功させていただき、適切な助言をいただけるようお願いを一言ですが挨拶に代えさせていただきます。



県評議長

露木喜一郎

今、地方の時代が強く叫ばれていますが、地方の時代のあり方として自治・分権・参加を基本理念にする新しい地方自治のあり方が探究されています。こういう時期に開かれる地方自治研究会の意義は極めて大きなものがあります。

私達も国民春闘の中で様々な県民の生活諸要求をまとめ、それを各自治体との話し合いの中で展開をしてまいりました。

特に「県民のいのちとくらしを守る共同行動委員会」を中心として展開をしてきました。

現在、反省をしていることは、県内労働者にとって地方自治のあり方、あるいは地方自治の諸問題についての理解の仕方がまだ不十分だということ、新しい政策を作り出すことが未経験だということから、この県民運動に迫力がないという点について反省をしています。

私は、そういう意味から、この地方自治研究会に寄せる期待は大きいものがありますし、「いのくら」の中心的役割を果していただける集会だとも思っております。

以上の点からも、本日の集会の成功と今後の各分科会の討論の深まりを県民の一人として期待したいと思います。

心から集会の成功をお祈りして、一言ご挨拶いたします。



衆議院議員

伊藤 茂

80年代は「地方の時代」と言われています。長洲知事は「地方の時代」ということを力強く提唱していますが、私はこれからの国の経済全体の方向、そして政治の全体の方向は、そのところに移っていくと思います。

西ドイツ社民党の代表の方は、これからの社会、街を考えるならば人口20万~30万人程度の地域を一つのセットとして、その中に各種の設備の整った街づくりを行っていくのがこれからの街づくり、社会づくりであると述べています。

私は来賓としての挨拶ということよりも、共に勉強をしていくこととしたいと思います。

基 調 報 告

自治労神奈川本部
書記長 高野 博 司

地方自治をとりまく情況

まず最初に、今日の地方自治体をめぐる情況は、インフレから不況へ、不況からインフレへとまさに、薬石効無しの感想が否めないほど現代資本主義体制の構造的矛盾をはらむなかで、自治体財政危機に象徴される如く、ますます地方自治の危機として混迷を深めています。また、失業や雇用不安など、社会不安の蓄積となり、今日の政治経済をとりまく、支配体制の危機へと転換していく必然性をもたらしています。政府独占資本は、すでに自らの危機としてとらまえており、あらゆる手段をこらして自らの延命を必死に図ろうとしているのが現状といえます。

そのため、私たちの周辺、つまり地方自治体に対しては、自治体財政の危機に名を借りた中央集権的な自治体行財政の再編成と住民ぐるみの自治体合理化を企図しており、まさに地方自治制度そのものを形骸化し、政府財界が一致して独占資本のための自治体づくりをめざしています。

このことは、一方で今日の社会的経済事情から住民生活安定のために、自治体への行政需要が年々増大し、住民のニーズが多岐多様に多面化しているにもかかわらず、三全総や田園都市構想による景気浮揚策としての公共投資により解決しようとする手法などはそのあらわれです。今後、生活環境や乱開発と環境保全、そして雇用確保等の問題がからみあって、資本と勤労国民の利害が対立することが必至であり、つまりその対策を遂行することはまさに住民の生活と権利を否定する逆コースともいえます。

また、今日の財政危機を克服するための手段と

してまさに、有事立法体制の財源づくりともいえる不公平税制の改革を放棄したまま、天下の悪税であり大衆収奪を意図する一般消費税を導入させようとしています。

もとより、自治体財政危機は、自治労が反対するまでもなく地方6団体すら指摘されているようにその要因は、制度そのものにあり、単なるコテ先で財政危機が克服されない事はすでに明らかとなっています。

例えば、地方財政計画の収支試算表を見ても1983年(昭和59年末)には交付税特別会計の借入金12兆1千億円となり、地方債残高は実に54兆円に達するとされています。今年(昭和58年)の国家予算が38兆6千億円ですからその規模が想定出来ると思います。従って、真に地方自治を確立するために自治体財政の確立は、重要なかつ早急に解決されねばならない問題であります。

私たちは、地方の時代論の登場を契機に、資本の論理に基づく、地方の時代論から住民本位の地方自治確立を基本にした地方の時代論の実践のためにも、民主的自治体行財政制度の確立なくして地方の時代はあり得ない事を意を新たに宣言しようではありませんか。

強まる国の自治体支配

今日まで、私たちは中央政府と地方自治体との関係について多くの問題提起や運動の実践を積み重ねてきました。

例えば、法制上の問題として、国と県市町村の関係、あるいは県と市町村の関係に機関委任事務事項が沢山あります。自治労の2年前の調査で横浜への機関委任事務は約150件程あります。本来

これは、国がやるべき事を委託している事です。しかもこれは横浜市議会に関係なくなんの議論の余地もないまま、国家の法律によって執行されるものです。

さらに、役所には通達行政というものがあります。政令、省令、規則等いろいろありますが、通達が非常に多く、しかもその通達が権威を持っており、まさに通達統制となっているのが実態です。これも2年前の調査ですが、東京の例で一年間に農林水産省から3,500、法務省1,400、自治省1,100、厚生省、文部省、通産省、労働省等各省合せて1万件がありました。「趣旨を徹底されたい。」「参考にされたい。」「とりあえず御報告します。」「このように検討中であるので留意されたい。」「適正な処理がされていると思うが念のため……。」等々であります。一片の紙切れ一枚でさわがせられているのが実態です。

また、国から地方自治体に対する天下り人事も大変なものです。現在、総務部長、財政部長、地方課長が全国で47都道府県中500名おり、建設省からの土木部長ポストは43名もあります。まさに、県が出先であり国の市町村への監督官庁といわれるゆえんでもありましょう。

神奈川県では地方課が市町村課に改名されたり一定の努力がなされていますが、天下りがなかったわけではありません。

さらに財政上から見ても、税源配分から起るいわゆる3割自治は依然解消されていません。自治体の基準財政収入額の事情によって、住民の生活環境と福祉に制限があってはなりません。しかしながら国のいう通りの公共事業を推進する場合は、地元負担金に事業補正を加えたり、国の意向に見合った人件費や公共料金を引上げる場合には、交付税算定基準値が勘案されるのが仕組みであり、特別交付税はもっと大変です。国庫補助金制度にしても国家の施策とし行う場合と、そうでない社会福祉については、補助金が削られます。また地方債の許可条件も同じです。

こうした財政上から中央支配が網の目のように

のしかかっている自治体支配の構造を変えるためには、一日も早く自治体労働者はもとより、勤労国民と社会党を中心とした革新政党の力量を強化して国政変革への闘いへと、発展させねばなりません。そしてその闘いの方向性は、いうまでもなく反独占、反保守の闘いを基軸に置いて闘うわけですが、同時に重要なことは、例えば、革新自治体を名乗る自治体では厳しい課題であるかも知れませんが、反官僚の視点をいかに重視しているかであり、そのことは、やがて自治体革新の道を切り開く重要なポイントとなることを強調しておきたいと考えます。

特に、昨年6月日本都市センターが発表した『都市経営の現状と課題』と『新しい市役所事務機構』論は、政府自治省発行の自治体合理化の教科書といっても過言ではなく、一貫して自治体を経営主義的にとらまえ、効率と能率を代名詞にその真意は、住民福祉とサービスの切捨てであり、住民本位の立場に立つ自治体労働者への徹底した合理化であります。そして、あの公労協の国労や全通にかけられたマル生の自治体版であり、まさに自治労の組織破壊攻撃でもあります。

幸い、昨年から今年にかけて自治研センターとの共同作業により、その反論がまとまり反論を基に対自治体闘争において、総論では一定の効果を収めておりますが、不十分さは否めません。従って、私たちはさらにその教訓を土台に、なお具体的な論争の未完成部分については実のあるものにするため、皆さんと共に引き続き作業を続けたいと思います。

そして内外へのアピールを急ぎたいと考えております。

自治研活動の教訓から学ぶもの

次に、本自治研集会は開催以来第16回目を迎えました。もとより自治研活動は、昭和20年代の財政危機の下で自治体労働者の首切りと労働条件の切下げや、政治反動化の下で民主主義を守る闘い

として登場しました。

つまり、1954年（昭和29年）自治労結成当時にはじまり、1957年（昭和32年）第1回自治研集会以来、自治労の地方自治防衛闘争として、自治労の組織運動そのものとして出発したといっても過言ではありません。

地方自治の確立とは、自治体行財政の民主的確立であり、中央集権化を排した地域民主主義を確立するために、自治体労働者が中心となって地域の労働者や住民、革新政党や学者・研究者等、多くの皆さんの協同研究と協同作業によってなされるものであり、まさに住民と共に築きあげる地方自治であります。そのためにも、自治労は意を新たに、組織的に自治研活動をしかりと自らのものにしなければなりません。

私たちは、今日までの自治研活動を今一度ふりかえり、80年代を展望する地方自治確立をいかに実現するかを問いたいただいたいと考えます。

とりわけ、自治体革新の闘い、自治体政策のあり方、あるいは、自治労本部が推進する自治体綱領づくり運動を新たな運動の基調に加えて、各種の研究作業と実践を自治体政策づくり運動に集約していきたいと考えます。つまり、今日までの自治研活動の組織論や運動論、そして研究活動の実践の総括として出された到達点であることを提起したいのであります。

また、そのことは、今日まで私たちが自治研活動を通じて実践した全体的ないくつかの教訓からもいえると思います。

その教訓の一つは、今日の自治体支配の根源である、中央集権や巨大開発と巨大資本と効率主義を指向する官僚統治に対して、中央支配から自治体が、分権しようとする思想の定着であります。二つには、低成長時代、つまり減速経済における施策の中心は、生活環境と福祉等を中心とする住民本位優先の政治方向であることであります。三つめに、今日の政治不信感を、反保守、反権力、反中央直結の闘いに向けた、住民参加の政治意識の向上であります。四つめに、革新自治体づくりと



革新自治体の統治制であります。つまり政策形成能力を現実の実証した事により、自治体革新への布石である、自治と分権と参加の理論が理論的にも実践的にも勝利した事でありましょう。

以上の成果をもとに、今後の課題は何んであるかということでもあります。その一つは、中央集権下の地方自治確立が、単に3割自治に対する分配論で終るのか、それとも自治権を住民の固有の権利として確立する積極的な施策と運動をどの様にどこまで成しとげるのかが焦点でありましょう。その二つは、基本的実践方向として、自らが内部点検により自己革新と革新性の追求をめざし、官僚性を打破し、そして自治体革新を追求しながらも、自治体労働者として住民サービスと労働条件確立の問題を、いかに共通の理解に立つ普遍性を追求することが出来るかでありましょう。その三つは、何よりも今日までの弱点であった地域経済と財政政策を政策形成する事が重要であります。例えば、地方の時代論が、単に構造的システムの変革をわすれた市民参加の手続きの保障であったり、政治不信から来るアンチ国家論ではなく、まさに自治と分権と参加の「デモクラシー」が保障されねばならないということです。また、いのちとくらしに直結する地方自治とその対策が住民に説得力のあるものとしてどう実践出来るかも重要であります。

もとめられる自治・分権・参加

今ふれた三点をさらに具体的にふれるとするなら

ば、県民ひとりひとりの自治権の保障であります。それは、一つに健康で文化的な生活を基本にした身近な生活環境を営む環境権があります。二つに住民参加が民主主義の原点とするならば、自治体政策が生活環境との関係に重大な影響を及ぼす以上、政策形成するまでの討議への参加権があります。三つにプライバシーを守る原則に立ちながらも、自治体の情報提供に基づく研究や学習のための知る権利としての調査、学習権があります。四つに、自主管理権が研究されています。すでにヨーロッパでは常識論となっていますが、革新市政下において、すでに市政の基本計画に、地区の集会所や公民館は、周辺の住民に自主管理させる方式を提起しています。これは、川崎市でも基本計画に出ています。藤沢市も来年の市長選でコミュニティ問題が目玉となるでしょう。しかし、私たちは自治とは建物づくりではありませんし、つくった建物を市民にただで解放する方式では行政責任と管理責任との関係でどうしても議論が残ると思います。また、昨今公立民営の合理化や公社公団による貸会館等の問題とも混同される心配があって、さらには討議が必要であることを付しておきます。五つに、第17次地方制度調査会が進める地方分権問題は、地方の時代に向けた作業の一つですが、長洲県政も、同様に行財政検討委員会により、「市町村への権限移譲」「手続きの簡素化」「本庁と出先の整理」等、国との関係を含めて検討されています。

分権の思想は地方自治の概念であります。例えば、国の事業の下請化や分権の名を借りた事務事業の押しつけ論にならないよう注目しなければなりませんし、特に、行財政制度の改革のないままの分権には、問題を残す場合も考えられるので、県と市町村の関係においては討議が必要であると考えます。

以上述べたこうしたひとつひとつの教訓や課題を行政施策にトータルし、自治体政策運動に位置づけることにより、従来の自治研活動における行政別研究の不充分さを、課題別、問題別研究に合致さ

せたいと考えるのが大きな特徴でもあります。研究成果を運動論へ、そして運動の未熟さをフィードバックさせ実践させる方式が必要だと考えました。

新しい自治研のあり方をもとめて

本年は自治体綱領づくりなり、自治体政策づくりの運動についてその意義を中心にしたキャンペーンと各分科会参加者へのコンパニオンとして自治労本部、革新市長会、自治研センターの協力の下に「パネルディスカッション」を開催し、改めて運動のスタートにして行きたいと考えました。

また、分科会においても日程上から従来の一人一分科会参加方式から、行政別と問題別相互に出席出来るように同日開催をやめて、本日の全体集会以降7月～8月にかけて、社会福祉、衛生医療、公営企業、企画財政、雇用労働、教育、清掃の7分科会を設け、さらに自治体綱領づくり運動分科会とまちづくりと市民生活分科会の課題別・特別分科会を設け、全分科会に参加していただくように企画しました。

それは、例えば医療行政の立場から街づくり分科会にも出席する。福祉行政の立場からも政策づくり運動へ参加する等々の方式を追求してみました。つまり、各分科会の討論を問題別・課題別へと集約し、さらに職場から市民生活の中から政策づくりに参加する方式により、そのトータルを必然的に“づくり運動”に発展させたいものです。

何故ならば老人福祉センターが出来ても、おじいちゃん、おばあちゃんから見ればお孫さんや家族から“かくり”されたかのような、畑の中の一軒家であったり、リゾートなライフタウンや田園都市が建設されてもそれは乱開発であったりする今日の傾向を克服して、まさに生産点と自然と生活のリズミカルなハーモニーが満ちあふれた生活環境づくりを求めて行きたいと思えます。

そして、それらの集約と11月の全国集会への参加者集会を兼ねた総括集会を10月に開催することにしました。

最後に、神奈川における自治研活動は、自治労の自治研から県評自治研へと発展し、そして運動体としての「いのちとくらしを守る共同行動委員会」方式と、研究と実践の自治研集會に整理されました。そしてさらに今日、自治研センターとの協同研究へと前進しました。

私たちは、今後の問題として水道研究集會や交通研究集會や教育研究集會等と一体となり、県評の政策研究委員会とも協同研究の道を追求しながら総合研究センターへの飛躍をもなしとげねばなりません。しかし、それは大きな目標であり課題でもあります。ことあたかも労働運動の中心である総評も大会へ向けて、参加の運動と政策論争を提起しています。その意味において、私たちはいつしか総評運動の軸はやがて自治労が果さねばならないと考えます。

いずれにせよ、自治労の力が春闘の足並みの中心となり、そして自治研運動が勤労国民の前に大きく拓げられなければ、長洲知事のいう地方の時代論も、そして新神奈川計画についても政策オンチな机上の空論となってしまうであらう。

また、自治研運動は地味で、しかも人も時間もお金も他の運動に倍して必要な実態となっています。繰り返すまでもなく、自治研活動を進めるのが自治労でもあります。自治労県本部としても、いうは易く事後処理が大変ですが、参加団体並びに参加者全体の心からの協力により、各単組や地域での運動が前進する事を期待したいと思えます。

以上、若干の問題提起も含まれましたが、第16回神奈川県地方自治研究集會に対する基調提起とします。

< パネルディスカッション >

今日の地方自治をめぐる状況と 自治体綱領(政策)づくりの意義

パネラー 藤 沢 市 長 葉 山 峻
中央大学教授 横 山 桂 次
自治労本部自治研事務局長 田 中 貞 之

藤沢市における市民参加のまちづくり

藤沢市長 葉 山 峻

私は、昭和47年に住民運動の盛り上がりの中で市長に就任しました。

藤沢の革新市政は、市民参加による手づくりのまちづくりということで出発しました。

しかし、実際に実施してみますと、選挙の時の熱気と違い、行政に市民参加をとり入れていくことは、なかなか困難な状況であったと言えます。

今から10年ほど前になりますが、革新市長会の

ヨーロッパ革新自治体調査団に参加して、モスクワ、レニングラードの都市行政、あるいはスウェーデン、パリ、マルセイユ、ローマ、ポローニヤ、ミラノなど住民参加の問題を中心に各市役所をまわって来ました。

ソ連では完全なリベラルプランがあり、それぞれの市の執行委員会の議長が最終的には決めるのですが、水道・下水道・天然ガスによるまちじゅうの暖房化まで含めて、このプランに基づいて住

宅や道路がつくられるという、完全な都市計画のもとでまちづくりが進んでいます。

したがって日本のように私的な資本が土地を買収して、あとからガスや電気を入れるというような問題はあります。

また、フランス、イタリアというのは、かなり中央集権的で、フランスなどではナポレオン時代の法律が現在でも通用されています。

特に住民参加の面では、イタリアの場合ですと、ボローニャなどで行われていますが、内務省との関係で問題があります。

ところが、左翼の中には革新市政は市段階だけでなく、区の中まで権限を移譲していき、それから様々な集会を行っていくということで、地域の評議会をつくりました。これは、同じ都市については内務省も認めようというところまで左翼運動が進んでいた時でした。

ボローニャ市自身が市内を18地区に分け、1地区を3万～8千人程度の人口における地域評議会の中で、財政問題などそれぞれの地域の問題を、できる限り分散させて討議し、そこから積み上げていくという方式をとっています。

帰国後、革新市長会では、日本の革新市政でも地域評議会なり市民会議なりを目指して、地域から民主主義を確立していく方向に踏み出そうということになりました。

それが横浜で実行に移され、藤沢でも暗中模索の中で実施にとりかかった次第です。

藤沢においては、市長をはじめ助役や幹部などが、神社・公民館などで市民と直接話し合う場を設けたのでありますが、限界がありました。

そこで、市民シンポジウムと職員都市問題セミナーという方式をとることにしました。

まず、基本計画作成の前段として、市民シンポジウムを重ねてきました。市民シンポジウムというのは、現状認識の上にたち、これからのまちづくりを行っていくということです。

例えば、昭和49年の「みどりのまちづくりを考える」や、昭和50年に子供の幸せを考えるという



ことで、「子供と学校生活」、「子供と校外生活」を行い、さらには住みよいまちづくりをするために、「くらしと広場」、また「ささえ合う福祉を考える」などがあげられます。

これと同時に、職員都市問題セミナーを行いました。たて割りのになりやすい行政組織を、なんとか横に結びつけ、日常市民と接している市職員の智慧を出し合い、当面する都市問題の解決や計画づくりのために市職員の参加という新しい試みを行ったわけです。これは、各部から職員を選び、テーマごとに体系づけて話し合い、考え合うということで実施しました。

こうした状況の中から昭和52年度から基本構想の審議を行うことになりました。

また、このほかに、地区別の住民参加方式、つまり、これまでの歴史的経過や地域の状況を考え、13地区に市域を区分し、市民センターを中心にこれからのまちづくりを考えていく地区組織を編成いたしました。1地区の集会を準備する運営委員の方は10～15人程度で、旧市民、新市民さらに政治的利害関係などもありますが、できる限り広く参加していただくというようにしました。そして、この方々が、集会の開催、司会進行、地区意見の取りまとめ、さらに市長への意見の提出など、基本構想・基本計画における地区ごとの住民参加を実施するための核になっていただきました。日程としては、土曜日の午後と日曜日が多かったのですが、平日の夜間という場合もありました。

当然、私も全部の地区集会に参加させていただ

き、討論をしました。

次に、どこの市でもありますように、総合計画審議会を発足させました。

この構成員は、学者など4人の専門委員、13地区ごとの運営委員会からの選任者、そして議会、および市側から助役、局長と計31名からなっています。

そこでは、従来の審議会のあり方と違い、各地区で討議された意見を審議会に反映させ、また、審議会で論議された意見を持ち帰り、各地区で考えて来ることができるというシステムになっていました。この審議会は、基本構想の段階から計23回開催され、10時間以上討議をしたこともありました。さらに、この地区別のほかに課題別市民集会を行いました。

基本構想の都市像は、「みどりと太陽と潮風のまち藤沢」、「市民による人間都市藤沢」と定めたのであります。

そして、藤沢市の総合計画は5本の柱からなっています。それは、①市民の福祉と健康をすすめるまち、②安全で快適な環境をつくるまち、③豊かな生活の場を育てるまち、④市民が創造する文化のまち、⑤市民の参加と連帯でつくるまち、で構成されています。また、基本計画の作成段階においては、基本構想で実施したように市域を13ブロックに分けての地区別市民集会を実施すると同様に、5本の柱ごとに課題別の市民討論集会を実施しました。この課題別・地区別の両集会から吸い上げたものを審議会で討議し、そうした中で今年の3月議会で満場一致で承認をいただきました。

まちづくりというのは、やはりよりよい市民の未来像をつくり上げていくという意味では大きな夢が必要であります。しかし、それはつくっていくプロセスが大切ですし、市民の合意された目標が必要であるわけです。都市がそこに住む人の意志に反して動き出した場合には、それは自治ではなくして妖怪スペクトルとなっていくわけであり、ます。

その意味では、組織的にまだ多くの問題が山積みされていますが、5年の歳月をかけ今年からスタートするルールがひかれるわけですが、着実にしかも市民の意見を生かしながら、これからのまちづくりに時間をかけたいと思っています。

今後の問題としては、80年代に入っていくとしている時に、職場における労働の質を変えていくことでありますし、それは、ある意味では人間の解放につながっていくと思います。

職場における労働の質を変える闘い、さらに地域における生活の質を変える闘いは、市民の生き生きとした活動、すなわち分権と自治により決定していくわけです。

そうした中で、私達は平たんな道ではなく、いくつかの試行錯誤を重ねながらも自分達の道を歩んでいかなければなりません。

ともあれ、自治労の皆さん、そして地域の住民、革新自治体とが一体となり、市民参加による手づくりのまちづくりの中から日本の民主主義を確立し、私達の生活と権利を守り発展させていくために、お互いに努力していきたいと思っています。

今日の自治体をめぐる状況と自治体労働者のはたす役割

中央大学教授 横山桂次

まずはじめに、今日の自治体をめぐる状況をどのようにとらえるかということです。先程、高野書記長の基調報告の中でも述べられていますが、私見を申しますと第一に過日の統一地方選挙にみられる特徴です。政党政治というものが非常に弱

まっていて、政治が地方において益々行政化しつつあるということです。これは自治研センターの月報21号で選挙特集の中でも触れていますが……その理由として1つには、首長に官僚出身者が出てきていることです。この人達は国の行政との直

結をしていこうし、さらに、県知事・大都市の首長である場合には、市町村に対してあるいは行政区に対して、官僚的な行政を進めるだろうと思われる。

もう1つは、政党政治が衰弱しているということで、「保革連合」とか「政党連合」という形で表われてきています。例えば、神奈川のように全政党が知事を支持するとなると、政策を形成していくリーダーシップが政党から官僚に移っていくことが明らかです。そのような意味では行政主導の県政が実施されていく可能性が大きくなります。

これに加えて、自治省を中心とする地方自治体の減量経営という指導方針です。これは財政問題を根拠にしてこのような方針が作り出されているわけですが、この内容はかなり地域住民に対して説得性があり、今後、官僚によって進められていくことは明白です。

政治の行政化というものがいわば、行政サイド、あるいは政府の諸政策において行われるということになると当然、それは自治体労働者及び地域住民に対してしわ寄せがでてくることとなります。そのことは例えば、三全総や田園都市構想等々になって出てくることとなります。

したがって、例えば神奈川のような「県の権限」を市町村に移譲するというようなことについても、長洲革新県政といっても、これらの作業は県の官僚が進めていくということになります。官僚のリーダーシップのもとに権限が市町村に移譲されるということではなく、逆に、市町村の職員及び住民達が県の権限を市町村に持ってくるということです。つまりリーダーシップは市町村に置くということを考えておかないと、なかなか、理想どおりに権限移譲は進まないだろうと思われる。

自治体をめぐるこれらの状況を見ると、私は80年代というのは中央・地方を含めて官僚に対する闘いをどう展開するか、運動をどう展開するかということにかかってくるような気がします。その闘争ないし運動は何を中心に行うかということ、やはり具体的な地域づくりということになります。

そこで第二に、革新自治体がなぜ後退してきているのか触れてみたいと思います。

革新自治体の実績としては、福祉とかあるいは生活環境において、先導的な役割を果たしてきました。これは、政府及び保守の自治体が後追いをし、承認せざるを得ないという程に実績を上げてきました。

もう1つは、行政と住民との間を短縮したということ。すなわち、住民直結の市政・住民参加の市政という実験にとりくんだということです。参加の内容については、それぞれの地域で多様な方法が試みられていますし、今、藤沢市長から報告がありました。

私は今日の参加というものが、かなり進んでいる段階で、新たに提起されている理念について一言申し上げておきたいと思います。藤沢市をはじめいくつかの市では、コミュニティセンターを中心にコミュニティづくりが行われています。その場合、コミュニティづくりは、その地域に住んでいる住民を中心にして行い、いわば住民の自主管理とでもいう新しい理念がかなり具体化されてきているわけです。

ただ、今日までの革新自治体の実績ということを見ると、ややもすれば、住民主導というよりは行政主導の傾向がみられるわけです。しかし、これは日本における地域民主主義の運動なり、作業が極めて限られた短い時間の中で行われてきたということを見ると、これはある意味ではやむを得ないと思います。

また、自主管理というものが自治の基盤としてどのように形成されていくかという方向で考えてみたいと思います。

革新自治体の実績の中から今日いわれているような参加・分権・自治というような方法が出てきます。

私はこれを国のために考える民主主義に対して、地域の生活を基盤にして考える生活原理としての民主主義の主張であると考えます。このようなものが革新自治体の実績、ないしは住民運動の中で

強調されてきたというふうに考えることができます。しかし、同時に今日のような財政問題、あるいは石油ショックを境にした経済的不況の問題を背景にして、今日の革新自治体が後退しているといわれています。

これについて1つの考え方として先程申し上げましたように、革新自治体が成長・発展していくためには、試行錯誤がかなり必要であり、時間がかなりかかります。これらは長期的展望の中で考えられ、同時に私たちとしては、後退の原因を的確につかみ、明確にしてこれを克服することが必要であります。

さらに考えると1つは、革新政党が極めて衰弱していること。2つには行政改革が充分に行われていないこと。3つに（先程述べたように）住民参加がまだまだこれからの問題であるということが指摘できます。

要約すると、革新自治体が成立した段階で考えられる2つの課題が、1つは政治課題、2つめは行政課題だと思います。

政治課題は革新政権を生み出した政治勢力（政党とか文化団体等）であり、これらを中心として考えられる地域の政治革新です。

行政課題の方は革新首長のもとで行われる政策提起とか、行政改革などがあります。これら2つの課題が本来ならば連動しなければならなかったのですが、かならずしも連動していなかったということは、各革新都市の選挙で敗れたところを見て廻ると、指摘できます。

例えば、自治労に限っていうと、やはり首長と労組の「もたれ合い」という関係が克服できない。さらに政党や労働組合の政策についての首長依存ということも克服できないといえます。あるいは革新政権を生み出していく政治勢力の政治活動がほとんど選挙運動に限られ、運動が大衆と結びついていかないともいえます。また、組合の様々な運動が社会党の力量を高めるという方向で働いたかどうかということが反省されなければならないと考えます。



今後どうすべきであるかということ、これまでの都市問題を個別的に対処していくということでは今日の問題は解決していかなくなっています。やはり総合的な街づくりを考えなければならないと思います。総合的な街づくりということで考えていく場合に、当然、その地域の経済・文化というところまで射程に入れて、私たちはどのような街づくりを構想するかということで、今後大変な問題に直面せざるを得ないわけです。

その場合に総合的な街づくりをするという基本的な理念というのは、物的に物を作っていくのが目的ではなく、いわば人間としての基本的な権利を拡大していくための条件づくりをどうするかということであり、新しい都市における人間関係をどのようにして作っていくかということではないでしょうか。

そのように考えると、昨日まで“東京サミット”が開かれ、石油問題で議論が行われていたわけですが、議論1つ聞いても、資源を浪費し、環境を破壊し、人間を疎外するような高度成長というのはもはや、私たちの将来を考えていかならばとるべき道ではないであろうと思います。

そこで自治体労働者・組織労働者として、まず、さしあたっての課題は何かということです。

これは2つに分けて考えて、先程、政治課題と行政課題の連動について申し上げましたが、1つは、地域運動です。これはまず、自治労がこのような自治研集会・自治研活動を日常化して地域に定着させるということをやらなければならないし、

その次に他の組織労働者と共に地域の様々な問題について、労働者の側から調査・研究・提案をし、活動と結びつけていくことが必要だと思います。

今日の私たちの労働力の再生産ということを考える場合、地域の生活条件や生活環境がたいへん大きな影響力、条件となっていることは明らかです。組織労働者が地域の様々な集団・住民に向けて、運動を拡大してゆく、そのことによって組織労働者と住民との共闘が成立するであろうということです。

2つめは、自治体における行政改革を進めるに当って、自治労がどのような役割を演ずるかということです。住民参加と共に職員参加が語られています。今日の3割自治といわれるような法律や制度のもとでの自治体では、職員参加が進めら

れていません。自治労としては、職員が出来るだけ住民の様々な要求や市政に対応できるような条件を職場の中に作りあげていくことが求められているといえます。

その意味で私は、自治労の運動がそのような条件を作っていくということをもっと積極的に捉え職員としてではなく、労働組合として地域活動の中に入っていたきたいと考えます。

さらにもう1つは、経営主義による自治体合理化に対して、組合側から対決をし、そのための行財政の点検活動を行っていく必要があると思います。

要するに、地域運動と行政改革をいかに連動させていくか、これがやがて地域の政治革新への展望を切り開いていくことになるだろうと考えております。

自治体綱領づくり運動の基本と展開について

自治労本部自治研事務局長 田 中 貞 之

私は昨日まで大分県の自治研集會に参加しており、帰路、福岡に寄ってきましたが、昨日来の大雨で今朝4時まで自治体労働者の仲間と一緒に洪水を防ぐための協力をしてきました。このなかで考えさせられたことがありました。

福岡では昨年大変な水不足で、市民生活に大きな不安と障害を与えてきました。ところが今年は一転して、2年分が一度に降ったような大雨で、道路・堤防等々が決壊して多くの犠牲者を出しました。これをみると、自治体行政の怠慢が、また無計画な都市計画が、行政主導・中央主導の政策によって増幅され、住民生活に不安を与え、生命と生活が脅かされていることがよくわかりました。建設行政・土木行政のあり方を職場から問い直すこと、住民生活に不安を与えない行政をつくり出すこと、こうしたことこそ自治研活動である、と職場の組合員と話し合ってきたところです。

さて、私たち自治労本部では、昨年、岐阜大会以降、具体的な産業政策や自治体政策づくりを行

うために、本部の機構を改め「自治体政策局」をつくりました。これに対していろいろ意見が出されています。しかし、私たちはこれまで住民の健康と福祉を守る闘争、医療闘争、現業闘争、清掃事業改善闘争など多くの行政改革の運動をしてきました。これらの闘いを通して得た教訓と反省のうえにたって、闘いの中から政策を提起すべきものではないかと考え、自治体政策局をつくったわけです。

そこで、今までの運動をふりかえてみると、運動がもり上らないままその現場だけの運動に終わっていること。例えば医療の現場でニッパチ（2人月8日夜勤体制）闘争をやっても看護婦や病院関係者だけの闘いで終り、問題の根源にある医療の民主化・社会化への方向に発展していかなかったことや、清掃事業改善闘争でも賃金や労働条件の改善はできても、現業労働者への差別が依然として続いていることなどの反省があります。

もっと自治労全体の職場・単組・県本部そして



全国自治労の大きな運動となっていく必要があるのではないかと。1つの教訓が、自分の職場の闘いの反省から全体の繰り返しの論議の中から、政策づくりへむかって進んでいく必要があるのではないかと。こうした総括のうえにたって「綱領（政策）づくり運動」が昨年末提起されてきたところだ。

いま、大平内閣は定住圏構想・田園都市構想などをうたいあげ、民主的に住民自治がすぐできるかのような幻像をふりまいています。これに対して私たちは注意深く反対する闘いを続ける必要があります。それは、これらの構想がいずれも官僚権力主導であるからです。具体的には、自治省は広域市町村圏を提唱し、建設省は定住圏構想をとりあげ、通産省は独占企業を中心とした工場再配分をうたい、農林水産省は地域農政型をめざすなど、いずれも「地域」「地方」をとりあげ、新たな自治体再編成を指向しているのです。「地域」の問題をとりあげながら、住民収奪をより強化し、権力行政を強くおし出す政策をとろうとしているわけです。

私たちは、これらの状況を打破するために、いままでの自治研活動・自治労運動をもう一度点検しながら、その運動のなかから住民主体の住民自治を模索しながら、政策を提起していこう、というのが自治体綱領づくり運動なのです。

では私たちは何に対して闘いをすすめていけばよいのでしょうか。

まず最初は、自らの自治体に対する闘いです。民主主義と自治を破壊する中央主導・官僚主導の

通達行政などに対し、自治を守るための自治体にむけた闘いが最初に考えられます。地方自治確立の闘いを通じて、職場の中で、はたして住民サイドにたった条例・規則・予算などができているかどうか、こうした点検＝職場自治研を深めていくことがスタートとなります。その中から反住民的な制度やしきみをつくり変える運動をおこしていくこととなります。

2番目には、労働者自身の問題です。行政のあり方をめぐって自らが住民支配にくみこまれていることから、どう自己革新していくかということです。自らの問題を問い直しながら、行政のあり方を見直す、こうした内部からの闘いが必要となります。自らが住民として自治体を見つめ直すということになり、そこに階級的視点をあててみると言いかえることもできます。

3番目は、国の自治体支配に反対する闘いです。いまの国の自治体政策では住民自治は行い得ないことは明らかであり、民主的改革をもとめて国へむけての闘いを進めていくこととなります。具体的には、自治労の作った地方自治総合研究所で提言している「地方自治制度の改革課題」へのとりくみです。行財政のしきみを改革すること、しきみに鋭いメスを入れるということです。

こうした運動が、自治体内部の革新と自己革新となって拡がり、革新自治体へ発展していくこととなります。もちろん、これらの運動は、地域住民や地区労などの労働者の結束・団結によって集められなければならない課題であることはいまでもありません。地域の地方自治を中心課題としてすえながら、さまざまな模索の中から進められていくことになるでしょう。

地域の運動を進めていく場合、自治体労働者のはたす役割はきわめて大きなものがあります。自治体内部の問題を、自己告発を含めて地区労や地域住民に提供していく、この中核は自治体労働者において他にないわけです。日常的な問題提供の場、それが地域自治研になるのです。

くり返しになりますがもう一度、いままでの自

治研活動をそれぞれの職場の中でふりかえってみましょう。職場の中で自分の権利を含めて日常的な業務点検を行うこと、通達行政・条例・要綱等々がはたして地方自治に対応し、住民自治に対応する基盤となっているのかどうか、これらの運動として積み重ね、知識を全体のものにしていく。これが自治体政策綱領づくり運動のスタートになるのです。我々の日常的な闘争を自治研活動の積極的な段階にまで引きあげ、それぞれの自治体ごとの運動として綱領づくりを行うこととなります。

こうした職場自治研は、ある意味では職場に労働組合を作ることでもあります。さらに地域春闘に拡がり、地域自治研となり、それらが全国的規模で行われることを運動化したいと考えているわけです。

これらのことは、言うはやすく、一朝一夕に作り出されるものでないことも承知しています。76年の倉吉大会で自治労は「自治体改革に関する10の提言」を行いました。しかし、この内容が職場

で運動化されていないのが現実です。文言で書いてあることを、ただ読んで終りになっているのです。したがって、本部で方針を出しそれを地域で討議するという従来のあり方に誤りはなかったか。その反省のうえにたつて、それぞれの地域で、各自治体ごとに、地域の特性にみあった政策づくりが運動としてとりくまれること、それを方針としているわけです。本年の青森大会以降、約3年間にわたって運動を続けようではないか、という方針なのです。

とりたてて新しく行動を開始するのではなく、従来の自治研活動をもう一度原点にたつて見つめ直して、やや中期的に目標をすえ、個々の自治体ごとにつくりながら、最終的には全体で体系化していこうと考えています。

自治体綱領（政策）づくり運動は、その意味でも、自治体労働者として本来あるべき運動をめざしての職場活動が基盤となることを申しあげ、まとまりのない提起ですが、終りしたいと思います。

分科会 7月～8月 (10:00～16:00公営企業は11:00～16:00)

7月7日(土) 教育(給食) 鎌倉商工会議所/教育(用務員) 鎌倉市役所
職場の民主化を通してよりよい教育環境を確立させよう

7月12日(木) 衛生・医療 藤沢労働会館
健康づくり対策について

7月17日(火) 雇用・労働 県政総合センター
雇用合理化・組合弾圧ならびに中小未組織労働問題に対し労働行政は何をなすべきか

7月19日(木) 社会福祉/保育所 大和中央文化会館
生きる権利としての福祉の確立 差別のない福祉と保育の充実をめざして

7月24日(火) 企画財政 県政総合センター
自治体の中央支配を阻止し地方自治の民主的確立をはかるために

7月25日(水) 清掃/教育(社会教育) 労働福祉センター
住民のための清掃事業を確立するために—はやくきれいにただてていねいに/住民の学習権を確立し自治体の役割を明確にさせよう

7月26日(木) 公営企業 相模湖大正旅館
水源地域住民の要求をどう実現していくか

7月31日(火) まちづくりと市民生活 藤沢労働会館
住民主体の街づくりをめざして

8月4日(土) 自治体綱領(政策)づくり運動 県立勤労会館
自治体闘争の強化発展をめざして

編集後記

第16回地方自治研究県集会の全体集会・分科会もおわり、まとめの作業で四苦八苦している。けれども、今年は自治労県本部・自治研センターとの共催となり、内容も充実してきているのではないかと自己満足!

10月24日には、まとめの集会、11月6日～9日には、全国集会在開催されることになっている。

単組から、多くの活動家が参加され、今後の活動が強化されることを願いながら、頑張っているこの頃である。(佐藤)

80年代の政治状況を占う衆議院議員選挙がいまたけなわ。これまた少数激戦といわれ、連日舌戦がくりひろげられている。理由なき解散とか、話し合い解散とかいわれながらも、争点はかなり明確である。「税」をめぐるやりとりがそれである。「増税か一般消費税の導入か」と二者択一のケンカを売られた国民には、両者とも「ノー」と答える勇気をもっているはずだ。増税をもくろむ保守絶対多数を許していいはずがない。

9月号の編集はいかがでしょう。従来とやゝ雰囲気は変わってはいませんか。9月某日の編集会議で、総選挙闘争期間中であっても月報は発刊しようと決意しあって、分担しあつての編集です。それにしても、国政選挙になると、どう

も話が大きくなりすぎて「地方自治」を真正面からとりあげる政党が少ないのは残念無念。地方自治は、国政と同レベルに位置づけられるのは重要なことなのに……。これではなかなか「地方の時代」はやって来ないのではないかと心配します。

(上林)

私にとってはじめてのおおがかりな自治研全体集会、約1カ月にわたる各分科会を終えてほっと一息……。

この集会を通して自治研の範囲の広さを感じました。常に問題意識をもち、1つ1つ自分のものにしていきたいと思います。

ただいま全国自治研集会へむけて取り組み中!(大野)

フー疲れた!

編集がこんなに大変だったなんて、今月号によって初めて知らされた次第。いつもの編集人さん、ご苦労さま。

ところで、人さまざまに表現力を発揮されていますが、つまるところ真に「地方の時代」の到来は、労働者および地域住民いかなんでしょう。

ではこの総選挙、保革の真剣勝負、さていかに?

お月さまと虫の音があれば、秋の夜長の舞台装置は完備。

私たち、労働者および地域住民のひとりひとりが主役となり演じられる「地方の時代」の準備はOKかしら…… (桜井)

1979年9月25日発行

自治研かながわ月報 第24号 (1979年9月号)

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 横浜市中区本町1-7 東ビル 5F ☎045(201)1211~3

振替口座 労働金庫本店 1365-100982 横浜銀行市庁舎支店 317-844970

自治研かながわ月報第二四号一九七九年（昭和五十四年）九月二五日発行（毎月二五日発行）定価一部二〇〇円
発行所／神奈川県地方自治研究センター 横浜市中区本町一ノ七 東ビル五階 〇四五（二〇一）一二一三

発行人／広田武治 編集人／上林得郎
印刷所／有株式会社 横浜プリント

会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局または自治労県本部にあります。会費月300円の半分または1年分をそえてお申し込みください。（80年1月以降は400円となります。）
3. 詳細は自治研センター事務局 ☎045 (201) 1211, または自治労県本部 ☎045 (681) 7821 へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」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350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、調査研究会などに参加できます。