

64648

KY318

.69

# 革新市政 の展望

横浜市政四年間の記録

飛鳥田一雄著



社会新報社

(横浜市図書館)

## はじめに

革新市政に大きな関心が寄せられるようになったのは、ここ数年来のことである。

昭和二十年代に、京都や北海道で革新首長が生まれたが、長つづきはしなかった。また、その経験も蓄積されないまま終わってしまった。その後、三十年、三十四年の地方選挙から、全国各地に革新市長が生まれはじめた。そして、いまでは、革新市長が三十いくつ、革新系までいれると一〇〇になろうとしている。北は北海道の旭川市から、南は熊本八代市までである。私などは三十八年に市長になったばかりで、革新市長としては、全くの後輩である。帯広市の吉村さん、秋田市の川口さん、仙台の島野さん、近所では浦和、与野、大宮、調布の各市長さんなど、先輩がたくさんいる。

その先輩、後輩が年に二度、革新市長会を開いて集まることにしている。そこでお互いの経験を交流したり、対策を話しあうわけだが、最初の頃はグチのこぼしあいの方が多かった。どこの市でも議会は少数与党、県やまわりの市町村は保守というなかで、ある当選した市長は、まるで単身落下傘で敵陣に降下するような気分だったというように、心ほそかったのである。しかし、いまでは数十人の革新市長が集まって話しあうたびに、もう孤立感はなくなり、住民や党のために苦勞しているのは自分のところだけではないと、すっかり勇気をもらいかえしている。この本は、なんといっても、そうした革新市長として献身的な努力をつづけてきた全国の市長さんの成果の一部であり、まずそうした諸先輩に捧げたいと思う。

ところで、革新市政のみならず、自治体改革について、わが党のこれまでの関心は、きわめて薄かった。全体の闘いのなかで、自治体改革の闘いをどう位置づけるか、具体的にどう行政を指導するかという点では、かなりたちおくれてきた。しかし、いまようやく各地の自治体民主化な闘いの経験、革新市政の成果の蓄積が、実を結びはじめようとしている。いま、そうした成果を、一人自治体関係者の間にだけとどめるのではなく、全党の闘いのなかに組み入れ、党組織の体質を変えていかねばならない。

そして、わが党にとってなによりも大切なことは、中央での闘いととも、国民生活のもっとも身近なところで、具体的に成果をあげ、国民の信頼を高め、政権獲得のできる党として成長していくことであろう。そうした闘いの中枢に、自治体改革がきちんとすえられてこそ、革新市政が本当に意味を持ちうるのである。四年間のささやかな経験ではあるが、本書がそうした願いを達成する一助になれば幸いである。

最後に、本書の統括をいただいた松下先生、出版のための労を惜しまなかった党出版局の諸君に深く謝意を表したい。

一九六七年三月一日

飛鳥田 一雄

## 目次

# 革新市政の展望

横浜市政四年間の記録

はじめに

- I 一万人市民集合の構想
- II 方法としての民主主義
- III 革新市長と自治体改革
- IV 横浜市政への出発
- V 革新運動と市政改革
- VI 地方政治のビジョン
- VII 住民組織の可能性

114 98 86 62 47 34 7 1

- VIII 大都市行政の構造
- IX 民衆の創る都市
- X 赤字・公害・ハンコ
- XI 四年間の反省と新しい展望
- XII 社会党政権の前提
- 私の足跡

- 資料1 わたしたちの市政
- 資料2 新しい横浜の記録
- 解説 革新市政の展望 松下圭一

265 239 231 217 195 151 135 130 120



## I 一万人市民集会の構想

### 「市民集会」の提案

最近の東京都政の混乱が示しているように、現在自治体問題については、いかにあるかの研究もさることながら、何をなすべきかが真剣に問われなければならない時期である。もちろん、何をなすべきかを考えるとき、現状の正しい評価をなおざりにすべきでないことは当然であるが、不妊の論議や、問題の所在をすりかえてしまうようなものを許すべきではあるまい。

わたくしは、いま、そうした学問的な評論を他の論文にゆずって、一つの具体的な提案をしたいと思う。

二年前の市長選挙にあたって、わたくしは、横浜市民に「三つの手紙」を送った。これまでの常識からいえば、それは、候補者たるわたくしの「公約」にあたるものであるが、あえて「公約」という言葉を使わなかった。わたくしの語感からすれば、「公約」とは、政治家が民衆に向かっ

て、「まあ任せておけ」と、胸を叩くことだ。どんなに美辞をならべても、しょせん、それは、高いところから民衆を見おろした姿勢である。だから、最後には、だまされ、裏切られても、人びとは、それをあきらめるしかなかった。

「三つの手紙」はほかでもない、政治のそうしたあり方を根本から改めたいと願って書いたものであった。そこに示された政策を、わたくしは、市民と一緒に考え、みんなの力をあわせて実現していこうという呼びかけの気持であった。

革新市長がボツンと生まれたからといって、それだけで根本から解決できるほど、現実はまだやさしくはないはずだ。

横浜市民の総意がそこに集まり、大きな市民運動の力が盛りあがるとき、はじめて、いろいろな政治的困難を一つひとつ解決してゆくことが可能になる。ひとりの政治家に左右できる政策の幅はしている。政治は、本来、民衆のもので、その力こそ政治を動かす本当の力だとすれば、わたくしたちは、民衆の力のなかにある政治の力をどう汲みだすか、そのことを、あらためて問わなくてはならない。元来、政治というものは、人びとがそれに関心をもとうともつまいと、いやおうなしに一人ひとりの生活にはいりこんできて、その一人ひとりのしあわせにからみあっている存在だ。それなのに、民衆のもつ政治のエネルギーは、日常生活のなかでほとんど道をふさがれている。

特別の場合をのぞくと、何年に一度の選挙だけが、ようやく人びとが政治というものに参加できる機会なのだ。この機会が過ぎると、人びとはまた、政治家に任せっぱなしの日常をくりかえしているのである。こうした形骸化した間接民主主義のしくみをどこかで乗りこえないかぎり、「民衆

の声と力に支えられた政治」ということも、抽象的な、単なる理想論におわってしまふであろう。そうしたわたくしの考え方を實際化する方法として、「一万人の市民集会」という道を提案した。いま、その一部を抜きだしてみよう。

「結論から申しあげれば、いま横浜市には助役が二人おりますが、わたしは、これを三人にして、その中の一人を市民担当の助役にしたいと考えています。彼は、したがって、庁内の仕事を担当しません。ですから、きょうは伊勢佐木町の商人の方がたを集めて市政について語り、あすは労働組合の諸君と討論することになるでしょう。こうして、一年三百六十五日、彼は、市民の意見をきいて廻ることになります。彼に必要な人員がどれくらいの数になるか、わたしはそのための予算を惜しまないつもりです。

さらに彼の責任において、市民集会を定期的に開くようにしようと思っています。百五十万市民の中から、一万人ぐらいの方に文化体育館に集まっていたとき、市政にたいする不平や不満、積極的提案をだしてもらいます。初日は総会、二日目は分科会。分科会は道路分科会、生活環境分科会、住宅分科会など、市民の要求に応じた分科会をつくって、気のついたかぎり細大もらず指摘してもらいたいと思います。これは市議会の議員諸氏と四大学の教授諸氏に助言者になってもらうのもよいと思います。分科会の意見は報告書に集約され、総会を経て市長あるいは市議会に提出されて、事実上の市政運営の基本資料となるのです。

一万人の方がたは、公平に百五十万市民のなかから選びだすこととしましょう。いままでのよう

一万人市民集会についての意見

| 分 類                 | (伊)<br>% | (青)<br>% |
|---------------------|----------|----------|
| 市議会があるから不必要         | 2.1      | 1.6      |
| 町内会があるから不必要         | 2.6      | 1.6      |
| やってもよいが効果疑問         | 12.8     | 14.8     |
| 市民の政治関心が高まるからよい     | 12.8     | 17.1     |
| 市長や当局が住民のナマの声をきけてよい | 25.5     | 33.1     |
| その他                 | 9.0      | 6.4      |
| 不明・DK               | 36.2     | 29.4     |
| 計                   | *101     | #104     |

\*2項目回答者2名 #2項目回答者10名

でも、市長の側からする「市民集会」の呼びかけは、そうした民衆を力呼び起こす啓蒙であり、同時に、民衆との一体化の決意でなければならぬ。このことを保証するためには、できるかぎり、市民のなかにおける論議をまき起こしておかなければならないことは当然である。<sup>(1)(2)</sup>

(1) 市内の商店主、町会長、知識人を含む「ニューヨコハマの会」が三十九年一月に結成され、その主催による「市民の手による市民集会」が一千名を集めて三十九年一月に開かれている。

に、その地区の名士や顔役や金持ちにかた寄るようなことがあってはなりません。年代的にも、人口比例をとりましょう。職業的には差別があつてはなりません。したがって、町内会長も婦人会長も、若いサークルのひとたちも、商人も、零細企業の主人や労働者たちも、大企業の労働者や港湾労働者も、家庭の主婦も、教師も、農民も、みんな、横浜市を建設する意欲と友情とをもつて集まつてくるでしょう。こうして市民集会は、横浜市が市民のために経営されることを保証します。わたしたちは母親大会や原水爆禁止大会などで、そうした大集会の運営にはすでに実績をもっています。

あらためてことわるまでもないと思いますが、この市民集会は、法律上の議決機関ではありませんから、けつして法制的に市議会の権能を損なうものではありません。むしろ逆に、市議会がいきいきとした市民の声をききながら、その議事を進める端緒となるわけです。横浜は、ともすれば沈滞しているといわれますが、そういう沈滞した雰囲気や地方ボスの支配の基盤となるような無気力さはこの集会をつうじて、きっと変わってくるにちがいありません。すべての人が、思ったとおり意見をのべる機会をもつということこそ、勤労者のいきいきとしたエネルギーが噴きだしてくるチャンネルとなるはずで。すなわち反動的な雰囲気をかえて、清新なムードにみちびく直接民主主義こそ市政運営の基本になるべきものと、わたしは信じて、これを第一の政策にしたいと思っていますのです。」

もちろん、これは、全体としてはまだ大まかな構想といえよう。この手紙にもとづいて、実際に

また、三十九年九月には、「市民集会を要求する横浜市民協議会」が結成され、市内の民主団体、一般市民の個人加入もふくめて数千人の会員を集めた。その会からは新聞『市民の声』が発刊されている。

また、社会党、地評を中心とした横浜市民運動連合が三十九年に結成され、各区単位に労働者の地域組織化がすすめられた。

以上のような組織のうち、「市民協議会」が中心になって、三十九年から四十年にかけて市民集会を要望する請願署名運動が行なわれ、十万人をこす署名をもって議会に請願された。

(2) 市民集会についての横浜市民の意見について、横浜市西区伊勢町と港北区青砥町における面接調査結果「住民組織と自治意識に関する実態調査」(横浜市総務局調査室、一九六五・四)では、前表のようにでている。

これで見ると、不明、DKをのぞいて、市民集会についての積極的反対意見は五%以下であり、積極的支持意見が大半をしめている。この意見を政党支持別とくみあわせてみると、積極的反対はほとんど自民党、民社党支持者に限定されているが、その自民党、民社党支持者の半数以上が開催を支持している。このことは、市民集会が政党支持のワクをこえて、市民の間に支持されていると考えられる。

### なぜ「集会」が必要か

はじめに、この「市民集会」がなぜ必要なのか、それは横浜の市政にとってどんな意味をもつか考えてみよう。

そのことを理解するためにはわたくしたちは、まず、いまの地方政治のカラクリがどんなものか

を知らなければならぬ。よくいわれることだが、市民は、とくに、地方政治についてはあまり関心をもたないのが普通だ。たとえば、市議会のなかで、どんなことが討議され、どんな問題があつかわれているかを知っている人は珍らしい。しかし、だれでも、道路が悪い、水道が出ない、蚊や蠅がなんとかならないか、ゴミや便所の始末に困っている、子供の学校の設備をよくしたい、役所が不親切だ、といった不平や要求の一つや二つをもちあわせていない人はいないはずだ。

じつは、そういう市民の身近の問題を一つ一つ納得のゆくように解決するのが、地方政治の根本的仕事でなければならぬ。教育、民生、交通、衛生、水道といった生活部門で文字どおり市民に奉仕するために「市政」があるのだと、よく説明されるのだが、そういわれても、実感として市民になかなかピンとこない。ピンとこさせないような大きなカラクリのなかに、いまの地方政治の全体がくみこまれているからだ。そして、このカラクリは、「二重のしくみ」で作られている。

第一のしくみは、中央政府と地方政治との関係だ。わたくしのところに、毎日のように市民がやってくる。そのどの市民も「市長さん、こんなに税金を払っているのに、なぜ道路が直せないのですか」という。実際、彼らは払いすぎるほど税金を払っている。たとえば、昭和三十七年の数字をとってみても、横浜市民は千五百億円以上の税金を払っている。ところが、市税は、そのわずか十パーセント前後である。中央に吸いあげられていったどこに使われてしまうのだろう。戦前だって、市民の払った税金の二十四パーセントは、市税として残された。おまけに年十万人前後の人がとが流入して、新開地の道路、水道、下水、教育に莫大な公共投資をしなければならぬ自治体にとって、どうすればよいというのか。こうして、中央集権的支配のなかにある地方自治体の長は、

住民から放たれる不平、不満の矢を一身に引き受け、中央権力者の御身を守る藁人形の役を背負わされてしまう。「三割自治」どころか「一割五分自治」にすぎないのである。

もちろん、十パーセント程度の財源では、身動きもできない。そこで政府は、地方交付税制度を設けて、いったん国に吸いあげた税金を、地方に権力的に分配する制度は設けてはいる。また、補助金制度もつくりあげた。しかし現実には、これらの制度は、反市民的な作用しか営まない。巨大資本の利益を中心にした産業道路や工業用地、工業用水などの開発や整備が市税を吸いあげて、これにつき込んでしまうルートになっている。横浜に瑞穂埠頭という古い棧橋があって、永年の間に地盤沈下が起こった。政府は、これを公共事業として認証して三分の二の補助金を承認した。しかし、市は、残りの三分の一に相当する一億数千万円を市民税のなかから支出しなければならぬ。さらでだに足りない自主財源を、ほんのわずかの人が使う埠頭に、わたくしたちはつき込むことを余儀なくされなければならないのだろうか。

義務教育国庫負担によれば、小学校教室については三分の一、中学校のそれについては二分の一を政府が負担することになっているのだが、現実には、小・中をあわせて九・八パーセントしか補助金はこない。認証の規準となる建築単価を、現代では想像もつかぬ安いものに据え置いて三分の一、二分の一を計算するからである。まさか、現場の責任者として、台風ひとつで倒れてしまうような校舎を、子供に与えることはできない。やむなく、足りない部分へ市民税を注入してゆく。こうして、市は、一坪について三万円を超過負担を余儀なくされる。市営住宅についても、道路についても、老人ホームについても同様なことが起こり、こうして横浜市はしなくてもよいはずの負担

を、年三十六億円もせざるをえない。かくて、市民は、その分だけ生活環境整備の縮小に甘んじなければならぬ。

こうしたしくみを市民はどれだけ知っているといえるのだろうか。市民の多くは、自分の払った県・市県税や国税の相当な部分が、市民のために市議会や市の理事者の手で、自主的に使われているものと思っている。戦前の日本ならば、たしかに、地方公共団体は中央政府の優先機関でしかなかった。市長でも、知事でも、政府の命令には服従するだけという、いわば、極端な中央集権のたまえがとられていた。けれども、憲法には、「地方自治の本旨」が明文化され、また、「地方公共団体はその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能」を有すると規定された。ところが、この権能が、いつのまにか、巨大資本の利益を中心とした中央集権制度にすりかえられ、市民のたくさんの要求がおさえつけられてしまっている。

第二のしくみは、残された「三割自治」と住民との関係。わたくしたちの多くは、ここでも目隠しをされた姿なのだ。なるほど、理論的には、市民は条例の制定権および解雇請求権、監査請求権、議会解散請求権、議員・長および役員の解職請求権、不法財産処理の監査請求および納税者訴訟等の権利をもっているが、しかし、なんと日常の生活に精いっぱいいる市民とは無関係なものだろうか。また、市議会の傍聴は許されていても、細分化された委員会制度、さらには、審議会を設置などによる形式的民主主義の複雑化、技術化などによって、市民は、市政の実体からは完全にひきはなされてしまう。住民不在、真接民主制の希薄化は、もはや、極限に達しているといえよう。ただ、端的に残るのは、市民が何かの問題をかかえて区役所や市庁の窓口に立つときの経験だけだ

う。そこでは、ちょっとした問題でも、「上の方の事情」や方針や手続きにひっかかると、どんなに筋の通ると思われる話でも、たちまちつかえてしまう。余計なことかもしれないが、なんと区役所の窓口の多いことだろう。そこには、中央の法務省につながる戸籍係が、厚生省につづく民生安定係が、農林省につながる農政係が、何のことはない、中央の省と同じ数の窓口が存在しているではないか。この中央政府の出店は、市長や市議会の意志をこえて、ときに、中央政府の方針を守らなければならぬのだ。「上の方の事情」とは、こんなことをも含んでいる。こうして、市や市議会のおえら方が、どんな問題で、何をやっているのかを知ることができないのだ。いらいらしながら、辛抱づよく待っているか、「役所というものはそんなものさ」と、諦めてしまうか、どっちにしても市政は、市民の日常感覚からは遠いところで動いている。

そこで、市民は最後に、町内会を通じて、地区の共同の問題を市政のなかにもちこんでゆく。あるいはまた、業種別や階層別の各種団体に頼る。これも、一面では、圧力団体が市政を牛耳るという市政を生み、ときに、不明朗な汚職の温床にもなりかねない。

こうしたしくみのなかで、ますます多くの市民が、市政に対して関心をもたなくなり、諦めを強いられている。

だからといって、市民のなかに、市政への不満や要求がなくなつたはずはない。じつは、市民一人ひとりの不満や要求のなかにこそ、本当の自治のエネルギーが積み重なっているのだ。問題は、このエネルギーをどう市政のなかにいきいきと貫かせてゆくかである。

いま、「市政を市民の手に」とりかえすための根本が、何よりも、「三割自治」中央集権打破に

あることはもちろんである。三割を五割に、五割を八割にひろげさせてゆくためには、「中央に直結する地方政治」の方向が、まったくの逆コースであることはいうまでもない。ただ、どうやってこの抵抗の構えを市民のなかに結集するかにかかっているはずだ。

もちろん、問題の全部を、中央政府と地方政治の關係に帰してしまうわけにはゆかない。いまの市政のわくのなかでも、改善し、改革しなければならないものがたくさんある。ただこの二つの關係が、市民の眼には一つのものにうつる。これを分けて考えることもできない場合が多い。そのために、不平や不満が、どこに向けられてよいのか、結局は、ぐるぐるまわって、ものをいう氣力もうすれてしまう結果となる。

したがって、まっさきに必要なのは、市政を担当するものと市民との間で、じっくりと話し合うことが必要だ。しよせん、日常生活に追われている市民に、理論的な原則論を強いても無駄なこと、なぜ問題が進まないのか、どこをどう解決すれば、わたくしたちの要求はかなえられるのか、具体的な不平や不満を通じてしか、人は、問題の本質を理解しないし、抵抗のエネルギーは盛りあがらない。

ともかく、じっくりと話し合う場はつくられなければならないまい。もちろんここでは、市の担当者として話し合うだけではなく、市民相互の交流が行なわれる。がんらい、市民要求といわれるものなかに、ときとして、地域的なエゴイズムを含んでいる場合が多い。自分の地区の小学校にピアノを買ってもらえれば、他の地区にいかにか危険校舎が存在しても一向にかえりみない。たしかに、無理からぬことではあるが、今朝、一杯のコーヒーが飲めれば、あくる日、地球がぶちこわれてもか

えりみないといったていの要求にしばしばぶつかる。革新政党の地域の要求を結集して闘うといったやり方にも、ときとして、こうした地域エゴイズムに迎合した党勢拡張の意欲を感じないわけにはいかないことがある。いずれにしても、市民は、たがいに膝をまじえて、港北区の人が磯子区の人と、戸塚区の人が保土ヶ谷区の人と市の担当者をまじえて語り合えれば、たがいの交流を深め、地域エゴイズムをこえて、問題の本質に迫りうるはずだ。「市民集会」は、中小の都市に可能であっても、百万都市には不可能だという議論があるが、むしろ、市民相互の交流を深めるとい意味では、大都市にこそ必要なものといえよう。

しかし、話し合うということ、諦めや、無関心からみんなが脱却し、他人任せのことではなく、自分自身の問題として市政のなかに、直接いきいきと参加すること、間接民主主義を補充する直接民主主義のニュアンス、抵抗の構え、それらはかならず、地方自治について強調されることであるが、どうしたらそれをつくりあげられるか、ふたたび、問題はここにかえってくる。

### 「市民集会」の構成

まず第一に、一万人という市民をどうやって選ぶか。片寄ることなく、あらゆる立場や職場の市民を、一万人も公平に選びだすことができるのだろうか。わたくしは、この点に関して、戦後世論調査や、標本抽出の技術を信じてよいと思う。よく、新聞社が世論調査をやるときに用いる方法である。具体的にいえば、まず、横浜の全有権者を年齢別、性別、職業別、地域別、それから、資産

や事業規模や所属別といったように、洩れのないようにたくさんに区分する。そして、その一つの区分ごとに、何名の代表者が適当か、答えは電子計算機がはじきだす。これがわかれば、それに区分された市民の名簿から無作為抽出という形で代表をきめてゆく。この代表決定は毎年やりなおさなければならぬ。もちろん、この一万人を選びだすためには、市民集会召集者の意欲がいささかでも加わってはならない。それは、どんな権威でも立場でも左右できない。新聞社が世論調査をやるときには、一五〇万横浜市民のなかから、八〇〇ないし一、二〇〇ぐらいを選んで調査をする。それでも非常に高い正確さを得ることができるとすれば、一万人を同じ方法で選んだ場合、これはもう最大限に正確な民意といえるはずだ。

むしろ、一万人もいらないのではないか、という当然の疑問も生まれよう。だが、新聞社の世論調査とちがって、「一万人の市民集会」では、単に、民意を調べるだけが目的ではないのだ。それだけならば、せいぜい千人も選べば十分だろう。けれども、問題は、一万人という市民が一つの場所に集まって、直接自分の口で、自分の眼と耳で、市政について語り、聞き、話し合うということに、はかりしれないほどの意味があると信ずる。そのことこそ、市政への直接参加ということの具体的な形である。わたくしは、それを「直接民主主義」という言葉で表現してみた。「市民代表」とはいつでも、それは選挙で選ばれるわけではなく、何か特別の権威や権限を与えられるものでもない。もちろん、いろいろな団体の立場を代弁する必要もない。普通の市民が、そのまま自然な気持で参加すればよいのである。

したがって、市民代表の大多数は、当然、政治や自治体問題についての専門家ではない。かたい



話や、むずかしい理屈をこねるような場所には顔をだすのもいやだという人もいるだろう。だが、そういう人びとにも、よるこんで参加してもらえてこそ、この集会の意義があるのだ。議論ばかりでなく、一種のレクリエーションのような要素も、「市民集会」のなかでは考えられてよい。何よりも、人間同士の温かい気持がよいあうことが、そこでは、もう一つの大切な特徴にならなければならない。

もちろん、籤で市民代表に選ばれることは、その人にとって、まったく偶然のことである。しかし、この機会をつかんだ人は、日頃から市政というものに注意深くなるだろう。自分のことだけでなく、隣近所や町内に、どんな問題が起きているか、家族や友人たちの意見はどうか、そんなことにも耳を傾けることになるだろう。毎年一万人の人びとが、そうやって事実を知り、交流してゆくにちがいない。それは、市民に対する政治教育のどんな試みよりも大きな影響をもつことになるだろう。

さらに、この市民集会は、議会制度をないがしろにして、市政を特定の政治的な意図であやつるのではないかという懸念も、一部ではみられるようだ。

だが、市議会は、市のただ一つの法律にもとづく議決機関であって、「市民集会」は、そういう法制上のしくみとは関係なく、横浜市が、まったく、自主的に、任意に起こしてゆく一つの運動である。集会が、市の政策をきめたり、その実行にたずさわるようなことは不可能である。たてまえの上でも、実際の役割の上でも、このけじめはきちんとしている。

同時に、市議会や市が、その政策をきめ、実行するときには、市民の実情をしっかりとつかみ、

正しい判断にもとづいて進めなければならない。もちろん、従来でも、市は、そういった資料や調査を、いろいろ行なっているが、かならずしも十分でない。官庁調査書や統計は、市民を静的な形にしかとらえていない。市議会が、市が、もっとも必要とするのに、市民の市政への直接参加といった動的な資料ではないのだろうか。

つぎに、それならば、町内会とか、青年会、婦人会、労働組合といった団体から代表を送って市民集会を開いた方がいいのではないかという意見もかなり聞かれる。しかし、どんな団体でも、そこから代表を選ぶとなると、どうしてもその団体の立場、政策、方針といったものが表面にでて、いつのまにか、それぞれの争いが先に立つようになる。また、どうしてもその団体間の顔役やボスが請け負ってしまって、末端からの声が届かなくなるおそれもあるのではないか。あげくのほては、この市民集会が「圧力団体の集まり」になり、何のために一万人も集まるのか、それこそ意味のないことになるだろう。

もちろん、そういう各種団体の幹部や世話役の人たちは、それぞれ能力もあり、識見も豊かな人が多い。だから、市民集会を準備し、開催するにあたって、それなりの役割を受けもってもらい必要がある。けれども、市民集会は、あくまでも、市民の一人ひとりの中から、何の政治的配慮もなしに選ばなければならない。どんなに口下手でも、学問はなくとも、横浜の町で、それなりに、精いっぱいの生き方をしている市民が、ありのままの声を、ここによせ合ってくれることこそ、何にもまして大切なのだ。

とにかく、「一万人の市民集会」に集まってくる人びとは、それこそ、全市民そのものの正確な



縮図である。だから、そのなかには、意見や立場のちがいが当然にある。政党、職業、地位がちがうために、利害がまったく正反対という人も、顔を合わすにちがいない。地域のちがいが対立が生まれる場合も十分に予想される。

そういう人びとが、それぞれに意見を述べるのであるから、この集会をうまく運ぶことは大へんなことである。誰かが、無理押しをすれば、かならず収拾がつかなくなる。もちろん、多数決で何かをきめる場所ではない。それでも強引なやり方をすれば市民集会そのものがこわれてしまう。誰でも自由に公平に発言する機会ができるだけ多く与えられ、その権利が十分に尊重されるところに、この集会の本質があり、多数決などによって結論をだすところではない。それならば、そうした親身の話し合いをどうやって進めることができるのか。

わたくしは、市民集会の第一日目を総会、二日目を分科会にすべきだと考えている。総会では、一万人の市民代表が、一つの会場に集まるわけだから、そこでは、じっくりと話し合ったりすることは望めない。総会は、あらかじめ、緻密に用意された資料にもとづいて、全般的な問題の報告が主な目的になるだろう。二日目の分科会が、みんなの話し合いの中心になる。どんな分科会をつくるかはすでに述べたが、その数は多いほどよい。口下手な人や、会議ずれをしていない人たちまでが、気軽に意見をだせることを保証するためには、せいぜい会場二百人どまりにしなければならぬ。したがって、五十の分科会が市内の各会場を利用していっせいに開かれることになる。

市民代表は、それぞれいちばん関心のある分科会に自由に出席するわけだが、多くの人は集会というものに馴れていない（このことが市民集会の特徴であるから、くりかえし、この点について説明しな

ければならない）。だから、うまく話の糸口をほぐしたり、スムーズに進めるためには、それぞれの分科会ごとに助言者をおいて、発言しやすい雰囲気をつくる必要があるだろう。市会議員や県会議員、学者、文化人、あるいは、町内会とか労働組合、青年団、婦人会といった団体の幹部にも、この助言者の役目を引きうけてもらう。ときには、名の売れた芸能界の人にも司会を頼んで、楽しく、なごやかな笑い声につつまれる会場があってもよい。

総会や分科会にどんな話題（資料）を用意するのか、進行の方法をどうするのか、といったことは非常に重要で、市民集会の成否をさえ左右するだろう。事前に、かなりの時間と経費をかけて、十分な態勢をつくっておかなければならない。

つぎに、市民集会の話をどう進めるのかということのほかに、そこで当然だされてくる数多くの要望を、実際問題としてどこまで実行できるかという問題もある。要望の全部をいっぺんに市の予算にくみこむことは不可能である。また、問題によっては、県や中央にもちこまなければならない場合もでてこよう。したがって、どれを優先し、どこから手をつけてゆくか、県や中央にもちこむ問題でもどという運動を起こせばよいのか、ということが、同時に、市民集会のなかで語られることになる。この場合、そうした経過は、当然、市議会に提出する報告書にそのまま語られ、最終決定は、市や市議会にしてもらうほかない。市民集会自身は決定の場ではなく、その最高の権限は市議会にあるのだ。この権限は十分に尊重されなくてはならない。こうして、市民集会にだされたいろいろな市民の声は、整理されて、市議会の重要な資料となる。

もちろん、一日や二日の期間では、みんなの意見を十分にこなすことはむずかしい。だが、問題

のきっかけだけでもだされたら、市や市議会の人びとは、その後のとりくみを強めてゆく。さらに、地域集会を随時開いて、アフターサーヴィスを行なうならば、市民集会でゆきとどこかぬ点もかなり補なうことができるだろう。こうして、市政は、官僚的な姿勢から住民自治へと転換しうるのである。

(3) これは、三十九年三月の市議会に提案した「市民集会の構想」である。

### 市民集会の開催について

かねて懸案の「市民集会」を、昭和三十九年七月上旬に開催することとして、三十九年度予算にその経費九百四十七万円を計上しました。

ここに、市民集会の開催について、とりあえず私の試案を示すことにしますが、これは将来、市、議会、市民の三者構成による公平な立場にたった「市民集会実行委員会」によって、さらに検討され、具体化されることになるはずであります。

私の案の大綱は、公約のなかで述べたことと大きな違いはありません。一万人の参加者は、市民の名簿から無作為抽出によって選びだすこととし、総会ならびに問題別の分科会を開くことによって運営することとします。ただ、市民の都合を考えて、二日間と考えていたものを一日で完結させることとしました。各分科会には、市内四大学を中心とした学者および市議会議員のみなさん全員に助言者になっていただくつもりであります。

市民集会の意味や目的については、これまでも述べてきましたが、簡単に要約しますと、私はつぎのよう

に考えております。

第一は、世論の動向、地域の具体的な状態を把握することによって、市政運営にとって貴重な指針と資料をうるができることとあります。市民との交流により、たえず市民の意見や動向を市政に反映させることは、市民のための民主的な市政を生き生きと保つための必須条件であります。

第二に、市民の間にひろく地方自治、市政への関心を高めるとともに、積極的な参画意識を呼び起すこととあります。市政の方向に対する意見や地域での不満や要求を出しあうことによって、それが解決されるのかどうか、できないならばなぜできないのか、さらに市政や自治体のしくみ、おかれている立場がどんなものであるかについても、市民と話し合うことができます。このことによって、市政への関心を一段と高めるとともに、三割自治といわれるカベを破って、自治を拡大し確立するために、市と市民が力を合せて協力することも可能になるでしょう。つまり、市民集会で市民が相互に交流しあうことによって、個人本位の狭い立場から、もっと広い視野で市政を考えるようになり、横浜に民主主義が定着していく手がかかりとなることを私は期待しています。

第三に、市民集会は市、議会、市民の三者の全面的な協力をするばかりでなく、さらに市内の国・県・その他の公共機関、民間団体、学者、芸術家など、横浜に関係するすべての機関やすべての人たちの総合によって、はじめてできるものだと考えます。したがって横浜の現状について、また横浜市はいかにあるべきかについて、これだけの市民がひとつの場所で共通の目標をもって話し合うことは、横浜をよりよい都市にしていこうという全市民のエネルギーを集集させるポイントを定めることになるでしょう。そして回を重ねていけば、「市民集会」は、横浜市民の楽しいつどいとして親しまれ、また全国的にも名物になるにちがいありません。

市民集会について以上のように考えていますから、市民集会では、決議をしたり、ちがう意見をおしつけ

たりするのではなく、あくまでも話し合い、交流することが大切です。したがって、市民集会は、市議会の権限や、市長の権限を制約したりするものであってはなりませんし、また市民集會に参加する市民は全く公平に選ばれ、一市民として参加することが基本ですから、集會に特定の政治色を持ちこんだり、特定の利害問題に結びつけることは、げんにつつしまなければなりません。

市民集會について、つぎのように一応の案をつくりましたが、これはさらに多くの人たちの意見を取り入れ、よりよい方法をとりたいと思いますので、広くみなさんのご検討とご協力を訴えるものであります。

#### 市民集會の実施方法（案）

#### 1 開催の時期 2 集會招待者

(1) 選り方 選挙人名簿により無作為抽出

(2) 数 一〇、〇〇〇人

#### 3 集會のもち方

總會および分科會を一日で完結する。

#### (1) 總會のもち方

ア 時 間 午前十時から午前十一時三十分まで

イ 會 場 文化体育館

ウ プログラム A 開 会

B 経過報告

C 来賓挨拶

D 市長基調報告

#### E 横浜市歌その他コーラス

○参加者に全員参加バッジを贈呈する。

○總會参加者を一時間三十分（午前十一時三十分～午後一時）で分科會会場へバスで送る。この間分科會会場で昼食。

#### (2) 分科會のもち方

ア 時 間 午後一時から午後五時まで

イ 會 場 開港記念會館、教育會館、南公會堂など二十四会場

ウ 種 類 社会福祉分科會

保健衛生 〃

清掃 〃

住宅 〃

道路・都市計画 〃

下水 〃

財政 〃

教育 〃

水道 〃

交通 〃

経済・農政 〃

港湾・埋立 〃

市政一般 〃 （区政・消防・総務）

○招待通知の時、出席分科会の希望をとり、その申込人員に応じて各分科会ごとの会場をきめる。  
○同一問題について会場が二会場以上になる分科会ができる。

エ 運営 各分科会は一会場ごとに、つぎの人びとにより運営される。

司会者（市職員及び有識者）

説明員（関係局長、次長、部長、課長）

記録員（市職員）

担当員（々）

助言者（学者、市議、市内選出県議等）

(3) 特別招待者

市内の各界代表を特別招待する。

(4) 集会報告書

各分科会の討議内容を総括し、報告書を作成する。

4 関係予算案

開催経費概要

- |                  |         |
|------------------|---------|
| (1) 実行委員会経費      | 四四三千元   |
| (2) P・R及び準備経費    | 一、〇四三千元 |
| (3) 招待者案内経費      | 二、二三八千元 |
| (4) 集会（総会、分科会）経費 | 五、五八二千元 |
| (5) 事務用品その他経費    | 一六七千元   |

合 計 九、四七三千元

5 実施のための機構

(1) 市民集会実行委員会

ア 組織

A 委員 二十一名以内 市・市議会・市民から各若干名

B 参予

市議会議員及び市内選出県議会議員

イ 要綱

要綱案別紙

(2) 市民集会事務局をおく。

「市民集会」の性格

市民集会の構想は、大まかにいって以上のようなものであるが、さらに、その性格を二、三考えておく必要がある。

「市民集会」には当然ながら、法律上の根拠はないけれども、しかし、市の起こしてゆく運動としての公的な面の性格がある。この点から、いわゆる大衆運動とか、国民運動とかいった考え方を、そのままではめることはできないし、原則上の区別をきちんとしておく必要がある。

たとえば、母親大会は、「母親」というかぎられた人びとの運動である。いかに母親大会の趣旨に賛成でも、まさか、男がその中心メンバーになることはできない。労働運動は、労働者の運動であり、経営者はいれない。逆に、商工団体の場合も同じことがいえる。市民集会は、文字どお

り、全市民の運動だ。どんな階層や立場の人でも、市民であるかぎり、平等にわけへだてなく参加する資格がある。

また、たとえば、原水爆禁止運動は、本来、超党派の運動だが、これは、原水爆禁止という政策上の目的を達成するために進められている。市民集会は、けっして、特定の政策を目標にして開かれるのではない。

それから、母親大会にしても、原水爆禁止大会にしても、その他いろいろの運動のすべてが、運動に参加する人を一人でも余計にふやさなければ、その目的を達成することはできない。いわば、組織の拡大ということが、運動の根本となる。だが、「一万人の市民集会」では、はじめから全市民の参加が前提となる。したがって、ここでは、組織拡大は当然のことながら目標とならない。

わかりきったことであるが、この区別をうやむやにすると、実際上は大へんな間違いを犯すことになる。前にも述べたように、市民集会は、わたくしたち横浜市民一人ひとりの声を市政につないでゆくパイプそのものであり、絶対に、それ以上でもそれ以下でもない。しかも、憲法の定めた「地方自治の本旨」にそって、市民の自治権を十分に発揮させるといふ民主主義の原則の実践にすぎない。ここで、わたくしたちは、ルソーの倫理的直接民主主義を、現代的な意味で再評価する必要がある。

もちろん、わたくしは、横浜市民一人ひとりの声を市政につないでゆくパイプそのものを設定することで、一切の問題が解決されるものなどとは考えていない。地域の住民の地方公共団体に保証された自治の権利が、実際には、おさえつけられ、ゆがめられ、脱け殻だけにされてしまってい

ることを打ち破らない以上、大多数の市民の要求が充足されないことを知っている。この三割自治に対し、打ちこわしてゆく道こそ、結局は、市政を完全に勤労市民のものとさせ、本来の革新市政を確立する道である。現在の地方自治のしくみそのものに挑み、これを大幅に変革することが、問題の根本的解決だといえるだろう。

だが、市民集会にかぎっていえば、これはそういう政治体制の核心に直接とりくむものではない。そこまでの役割を市民集会に押しつけることは、大へんな間違いである。市民集会の役割は、むしろそれ以前にあるといえる。何度もうように、これは憲法の原則や民主政治の大前提となるべきものであって、革新派はもちろん、保守派といえども、この市民集会の成果を自分たちのなかに生かしてゆくことのできるものである。ただ、現実の現象として、民主主義が、真に民主主義たるためには、現段階においては、抵抗の形態をとらざるをえないことを考えなければならぬだろう。だからといって、それがただちに、社会主義社会実現のためのものであるというべきではない。

また、社会党をはじめ、革新陣営が、政府や巨大独占資本と正面から対決して闘うことは、当然のことである。たとえば、地方政治についても、革新の側で、独自に、市民組織を作り上げたり、あるいは、地区労とか、共闘会議を中心にして、自治体行政に、いわゆる革新の影響を強め、その民主化を要求し、いわゆる地域民主主義の足場をきずくことが、重要な任務とされている。そうした革新の側の市民組織が強きずかれてゆくことは、きっと、「市民集会」をより実り多いものにするだろう。その意味では、政党の側の独自の民主主義運動と、「一万人の市民集会」とは、たが

いに、切りはなしえない影響をおよぼしあうことになる。だがそれは、あくまでも結果としてそうなるのであって、この二つは、質的にも、理論的にも厳格に区別してゆくべきである。

くどいようであるが、脱け殻だけにされた自治権に中身を盛りこみ、看板だけの民主主義に息を吹きかえさせるということは、それ自体はけつして、革新とか、変革とか、あるいは階級運動とかいうものではない。けれども、そうした政治的民主主義の態勢が強くなりすぎることをぬきにして、革新への道が成り立たないことは、たしかなのだ。いいかえれば、民主主義は社会主義そのものではない。だが、高度に発達した日本では、少なくとも、民主主義の成熟という基盤がなければ、社会主義への現実の道は成り立たない。

つまり、立派な革新市長が全国に生まれ、それぞれに、多くの見事な業績を残しつつあるが、どの革新市政にも例外なく、やはり三割自治という事実が存在している。実り多いといっても、それはそのわくのなかで「いくらかましな」政策をやっているだけの実態なのだろう。もちろん、それはそれだけでも意義はあると思うが、しょせんは、市長個人の行政手腕、人格、識見にもたれかかっているといわざるをえない。こんな状態のなかで、しかも、市長という全市民代表としての立場のなかで、何をなすべきか、そして何がなされるかが、真剣に問われなければならない。「一万人の市民集会」は、この根本問題に一つの答えを示そうとしているのである。それは、文字どおり、地方政治に対する中央の支配のしくみや、地方政治そのもののなかに存在する官僚的・封建的なしくみを、全市民が見ぬいてゆく手がかりとなるだろう。この手がかりを、しっかりとつかんだ政党の独自の活動態勢が加わるならば、この二つが補ないあつて、横浜市政には、どこの市政にもみ

られなかった新しい発展の道が開けるはずである。

(注) 市民集会の開催、性格をめぐって、市議会や市民の間からだされたおもしろな疑問は、つぎのようなものであった。

- ・市民集会をやらなくても、市民の声は市議会が代表しているからすむことで、市民集会はむしろ、議会制民主主義の否定につながる考え方であり、議会の権限を制約するものである。
- ・市長という行政的に中立であるべきものが市民集会を行なうべきでない。なぜなら、市民集会は一つの政治運動であり、社会主義路線につながるものだからである。
- ・市民の声は、町内会、自治会がとりまとめているのに、市民集会で個々の市民と結びつくのは、町内会、自治会を無視するものである。
- ・市民集会は自治体に定められた行政ではないのだから、税金を使ってやるべきものではない。
- ・市民集会は、市のなすべきことではなく、政党のやるべきことではないか。
- ・全市一つの市民集会でなく、区単位の区民集会でもいいではないか。
- ・市民集会は市が行なうべきものではなく、市民が自主的に行なうべきものではないか。
- ・市民集会は、無作為抽出による参加ではなく、労働者を中心にした民主勢力で行なうべきではないか。

(日本評論社『自治体改革の理論的展望』禁転載)

## Ⅱ 方法としての民主主義

### メトードの確立

——きょうは、飛鳥田さんの「民主主義観」についておたずねしたいのです。

戦後も二十年たちまして、憲法原理にもとづく民主主義意識は、広く国民のなかに根づいていることも事実であります。わが国の憲法制定の経過からみて、まだまだ憲法・民主主義原理を「与えられたもの」としてとらえ、主体的にみずからつくっていくという気概に欠けているように思えます。そうした傾向は、護憲運動において憲法・民主主義原理を条文に即して形式的・観念的に理解し、日常生活次元から構築しなおしていくという点において、そのとりくみがきわめて弱いところにみられるのではないのでしょうか。たとえば憲法・民主主義原理を当然のこととして、そのなかで成長した「戦後っ子」たちにとっては、憲法・民主主義ということは、日常の生活感覚となっており、こうした若い世代に形式的・観念的な民主主義談義をいくらやっても、その魂をつかむことはむずかしいように思います。

その点でいえば、横浜の一人市民集会は、現代の市民生活次元から民主主義を構築しなおすという、もっ

とも憲法原理の根底にふれた「実験」だといえるのではないのでしょうか。そこでこの市民集会と関連して、なぜ地方自治体に民主主義が必要なのか、ということからおたずねしたいと思います。

飛鳥田 民主主義は、大変むずかしい。しかし私は、民主主義を一口でいえば、個人の尊重つまり個人の権利を最大限に尊重していくことだと思ふ。本来、権利という言葉自体が民主主義的なものであって、共同しあう人間社会のなかで、お互いを尊重していくことが、要するに民主主義の基本だろうと思ふ。

だが、その基本だけをいくら強調してみても、民主主義について何ほども語っていないことになるだろう。お互いに人間が人間を尊重していくためには、当然それにとまって、一定のメトード（方法）が必要である。そのメトードを確立しない限り、民主主義は「絵に書いた餅」にすぎない。だから民主主義というものは人間を尊重していくものだが、当然その本質としては、人間を大事にしていくメトードが問題になる。おうおうにして、このメトードを含めないで民主主義を考えると、民主主義がエゴイズムに結びついたり、反動的な愛国心に結びついたり、「民主主義の名による非民主主義」が生まれるのだと思ふ。

たしかに人間の社会は、原始の時代から今日に至るまで、人間が人間を大事にしながら進んできた点に変わりはない。ところが、これにたいして人間が民主主義という一つのメトードを発見したことは、近代資本主義が生んだ一つの重要な点である。だから私は、民主主義を実現していくメトードに重点をおいて考えたい。

では私のいうメトードとは、どういふものか。本質的にいえば、すべての人間が平等に発言できるといふことでなければならぬ。しかしすべての人が平等に発言できるといっても、それから先がメトードの問題である。歴史をふりかえてみると、人口の少ないギリシャ時代には、都市国家のなかで市民全体が発言していく方法が考えられた。私たちは、これを「直接民主主義」とかたんによんでいるわけであるが、現代のように九千万、一億の人口になると、全体が発言できないから、結局、何人かの代表を選んでその代表に委任をしていくいわゆる間接民主主義の考え方になるわけである。

### 直接民主主義

そこで私はある人から、ルソーのいう民主主義についても一度考えなおしてみ必要があるのではないかといわれたことがある。ルソーのいう「一般意志」とは、彼が自分の理論のなかの原理的なものにして置いていたものである。だが私は、実はそうではなくて、民主主義を「直接民主主義」と間接民主主義に分類するなかで、ともすれば「間接民主主義」のなかで形骸化されていく民主主義を、「直接民主主義」的なものをひきいれることによってそれを是正していくことを、彼なりに「譲渡すべからざる一般意志」として表現したのではなからうかという気がする。しかし本来、メトードの問題として解決すべきものを、原理にひきこんだところに、ルソーの特長があったのではなからうか。

民主主義をメトードという、あるいは軽視する人があるかも知れないが、実は民主主義にとって、メトードは、本質的なもので、きわめて重要なのである。直接民主主義と間接民主主義は分類すべきものではなく、形影あいともなうて進んでいくべきであり、こちらでなければいけない、いやあちらでなければいけないというものではない。二つが互いにかみあっていくところに問題があり、それをつなぐのがメトードなのである。そこにメトードの必要性があるといっている。

こうした観点からいえば、いまの日本では、間接民主主義を主流としてとらざるをえないだろう。だが現実には、憲法の空洞化、民主主義の形骸化が、いまの日本で大問題になっていることは、ご承知のとおりである。したがって、直接民主主義的なものをできるだけとり入れ、その制度的なからみあわせをどこに設定するか、そのことが重要である。そういう意味でも、民主主義のメトードというものは、たえず反省されなければならない。そういう反省は、当然、憲法の枠内でおこなわなければならないが、憲法はそういう反省をたえずおこなうようにできている。それはどうして二つの要素をかみあわせていくか、あるときはこちを八分に、あちを二分にし、あるときはこちを六分に、あちを四分にするというような、調合を許しているということである。

そういうことへの反省が足りないから、先にものべたけれども、人間が人間を尊重する、すべてのものは平等に発言できる権利があるといういい方で、ともすれば原則だけを強調して、それがエゴイズムになってしまふ。人間尊重の理想と、それに到達するための多数の人間の訓練、この二つがともなわないところに、今日の日本における民主主義の欠点があるのではないか。民主主義のもつこうした要素を基礎にして、もう一度、横浜ではどうやったらいいか、東京ではどうやったらい



いか、国の政治はどうやりたいか、それを見直してみる必要があると思う。そうした面を検討しない限り、民主主義の定着への展望もでてこないのではないか。

## 戦後民主主義

——民主主義をどうみるかという点についてよくわかりました。その観点からいえば、戦後民主主義は原理的なものから出発したものが、戦後二十年の反省にたって、現実的なものからもう一度あみだされてこなければならぬといえます。現実的なものからあみだされてきたという点からいえば、飛鳥田市政は戦後民主主義の一つの結実を示しているし、同時に戦後民主主義運動の一定の成果として評価できるのではないのでしょうか。理論的にも実践的にも、こうした問題意識で一人市民集会を見直す必要があると思います。あなた自身は、このへんのことをどう考えていらっしゃいますか。

飛鳥田 私の理論は、昔の二段階革命論と混同されるおそれがあるのだね。まずブルジョア民主主義を確立して、その上に社会主義革命を達成する、というにみられがちなのだ。しかし、そうではない。私の市政における民主主義の考え方は、そういう政治的な段階などではない。われわれが建設すべき社会主義は、人間尊重とその手段・訓練をかなり徹底してみたいうでなければ、成立しないのではないかと、という考え方、つまり構造上はブルジョア革命から社会主義革命という一つのプロセスの問題ではなく、まさに社会主義自体の構造的な問題としても地域民主主義が必要なのであるという考え方にたっている。しかも今日では、とくにこのことを提唱する意義があるのでないか、つくづくそう思うのである。

もう一つは、この問題を検討するにあたって、もう一度プロレタリアートの独裁を考えてみなければならぬ、またその必要があると思う。ただプロレタリアートの独裁が、上部構造においてヘゲモニーを握っていて離さない、そして指導理念としてもはたらくということではなくて、一人ひとりの民主主義的訓練とそうして育成された理論のなかで、プロレタリアートの独裁ということを考えなおしてみる必要があるのではないかと、いうことである。この考え方をもちえば、プロレタリアートの独裁というのは、ヘゲモニーをぎゅっと上で握って、それに反する者を許さないという、政治的なテクニクのないし政治権力行使のメトードとしてでてくるのではなくして、みんなが民主主義的訓練をへるなかから、労働習の魂をもった者が支配的な指導力をもっていくんだというように、民主主義のなかでプロレタリアートの独裁をもう一度考えなおそうということだ。そうでないと、ソビエトのような農業国から社会主義になった国や中国のような場合ともちがって、日本の場合には、プロレタリアート独裁がほんものとして根づかないのではないだろうか。

——日本ではブルジョア革命、民主革命というものが大変に弱い、そのために民主的な意識なり民主主義的訓練というものが弱い形で戦後民主主義のなかに移入された、そういう反省があるうと思います。民主主義を考える場合、ともするとそういう考え方に同調しがちですが、そういう見方ではなくて、日本の歴史のなかに戦前と戦後があって、そのなかで民主主義が育ってきているわけです。やはり民主主義は一貫しているという観点から考えるべきでしょう。

飛鳥田 だから、日本のブルジョア革命が不徹底であったために、ブルジョア民主主義が十分に

いきわたっていないという分析のしかたは、西欧的理論で分析する限り、私だってその結論に到達せざるをえないし、またまちがいでない。しかもそれがもう一度、日本人の心の奥底にある政治への姿勢というものを反省しなおすためにつかわれるならば、その結論は、なお正しい。しかし、ブルジョア革命が不徹底に終わったから、日本の民主主義が育っていない、だからしかたないから成熟するまで待て、という考え方に導かれるなら、それは日和見主義である。

日本人の体質とか日本人の特殊性だけを強調することはまちがいだけれども、しかし民主主義というのは、政治のテクニクであると同時に生活態度だから、日本人の生活をぬきには考えられないものだ。非常にわれわれの皮膚に接した理解とトレーニングをしないと、失敗するのではない。だから国会で民主主義的な議論をとうとうとのべて、家にかえてくると、がぜん亭主関白で、女房の横っ面をはったおしたり、二号や三号をもつという矛盾がいともかるがとおこなわれていくという、そういう問題を解決できない。皮膚に接した民主主義を考えないといけないね。私は一万人市民集会というのはそれに参加する一人ひとりが、個人として民主主義の訓練をする場ではないかという気がする。

## 地域民主主義

——つぎに話をうつして、地域民主主義の形と性格について、どう考えていますか。市政を担当した経験をもとにお話しねがいたいです。

飛鳥田 地域民主主義といい、中央民主主義といい、その本質にかわりはないと思う。ただ、かんとんにいえば、地域というふうに限られている限り、そこでは無論、間接民主主義によるよりも、より多く市民、地域の住民が直接に発言するチャンスをもつということだと思う。

チャンスのもたせ方をどうするか、そのテクニクの問題がある。それを中央におけるテクニクと地域におけるテクニクのちがいが、それを市民集会で私はいつているつもりだ。しかし問題は、一万人市民集会を提唱したが、どういう点に反省をもっているかという点、社会党も共産党も自民党も全部が、地域民主主義と称しながら、実はトレーニングの方法をあやまっている。たとえば道路をつくるとき、皆で署名しようではないかというので、ある党が署名を集める、そして何千人かの署名をとってきて市長につきつける。これには二つの要素がある。一面では正しい方向だが、もう一面ではまちがっている。

一つは、現代の民主主義はどうしたって反権力的な形態をとらざるをえない。これは当然だ。反権力的な形態をとらない民主主義は、私は民主主義ではないと思う。お互いの生活や人権がどんなにじゅうりんされているか、いまの政治生活を考えれば、たとえば対象が革新市長であろうともそれは大きな体制のなかにおかれているのだから、反権力的にならざるをえない。その意味で、市長に署名をつきつけてくる形では正しい。しかし実はそれが終わり、道路ができあがると、そればつと終わってしまう。あとがつづかない。

反権力で市長へつきつける正しさまではいったけれども、それを局部だけに限定してしまつて、全体の権力に対決するところまで押し進めようとしな。結局、地域エゴイズムにあゆみ、い、よう

する結果に終わってしまう。実はその地域よりもっとひどいところが多いにもかかわらず、自分のところの道路がよくなれば、明日地球がぶっこわれたってかまわない（笑）という地域エゴイズムに迎合し、あゆみいしゅうすることを通じて党勢をのばしていこうとする。

大衆というのは具体的な利害でなければ動かないという神話がある。政党は、それをうちやぶる努力をおこたっているのではないか。大衆は具体的なものでなければ動かないんだという考え方は、一面、非常に正しいが、実はそれが大衆を馬鹿にしているという結果になっている。そして政党員と大衆の間に大きな溝をつくっている。上から下へいく姿勢ではないか。そういう具体的なものを持ち出しながら、実はその民主主義を伸ばす方向をとらないで、わが党をふやす方向に結びついてしまう。これはゆゆしき問題だと思う。

地域エゴイズムにあゆみいしゅうすること、せっかくの地域の要求を押しつぶしてしまう。わが党はのびたけれども地域の民衆の間には伸びていない。こういう形になってしまふのだ。結果としては、真の党勢拡大にならず、逆に後退現象さえおきる。そのへんを反省する必要があるのではないか。

くどいようだが、地域民主主義とは、本質にはかわりないけれども、テクニクとして、多数の人に発言させる、できるようにするということを考えなければいけないし、同時にそれが反権力の形態を当然とるべきだ。しかし反権力の形態が、実は地域エゴイズムに迎合する形で解体してしまい、党勢はのびたけれども、ダメだという形ではまずい、ということだ。そのへんの反省が必要だ。大衆は具体的なものでしか動かないという神話をぶちやぶるべきだね。

——民主主義、憲法が空洞化されているというが、市民集会ではこれを実施していくために、何が一番大事だと思いますか。

飛鳥田 私という市民集会というのは、非常にプリミティブな存在である。これをもって民主主義を達成できるとは、私はとうてい思っていない。本来に原始的な初歩段階であって、ここではすべての人に目を開かせるといふことだけしか考えていない。正直にいった。

それにいくらかプラスして、どのような全体の政治的な状況のなかに自分がおかれているのかということを、しゃべりながらささっとくれること、つまり自分が自分の教師になるという形ができれば、それは法外の成功ではないか、という感じだ。憲法の空洞化なんていう問題は、もっともするどい政治問題である。これこそ階級的な判断というものをシビアに適用していかなければならない部分。これをすぐ下におろしてきて、地域民主主義にビタリとはめようとすると、せっかちがでてしまった。ちがいないじゃないかと思う。だから市民集会をやるものとしては、そういう性急さを慎まなければならないと思っている。しかしそれなしには民主主義は成立しないというのも真理だと思う。

## 動乱型の脱皮

——政党の独自の民主主義運動のなかで憲法の空洞化は階級的問題なのですが、根本的にはそれを労働者大衆のなかから組みなおすことは、政党としてやはり考えねばならない問題だと思います。それと市民集会との関連はどういうことですか。

飛鳥田 だから、私のいう市民集会は、中間権力が実施する民主主義であって、本質的なものではないのだ。本来、一万人市民集会のようなものは政党が行なうべきものともいえましよう。ところが非力にして政党が行ないえないから、やむをえないから「開明君主」がそれを行なおうということになる（笑）。まわりの人が、私のことを「フリードリッヒ大王」だといって笑うのだが、まさに啓蒙期の脱皮思想であって、そこに一つのアナクロニズムを自分では感じているのだ。しかしいくらアナクロニズムを感じようと、政党がそれをやる力をもっていない段階では、だれであらうとやるべきであらうと思うのだ。

逆にいうと、こうしたものが意味をもつということは日本の民主的勢力の力の弱さを物語っているところに大きな問題がある。このことは強調しなければならないだろう。しかし私は開明君主といわれようが、啓蒙期の思想といわれようが、なんだろうと、とにかくやってみようと、こういうだけである。また考えてみると、啓蒙期だけともいえないと思うのだ。資本主義が極度に高度化していくと、国家独占の段階では既成の民主主義というのは形骸化していくのはあたりまえであっ

て、それにたいする一つの抗抵が市民集会である。しかしあくまでも、私がやるだけではなく、政党なり民主団体がやるべきものであることは否定できないね。

——図式的にいうと、戦後民主主義が上から下へという形ではいつてきたのですが、その民主主義の構造自体も逆ピラミッドなのですね。そして方法論もそうです。それが市民集会という形でやっと中間機関まで降りてきたという意味で日本の民主主義を考えると、必然的な方向ともいえるのではないのでしょうか。

飛鳥田 その意味では非常に日本的形態ともいえるね。明治の民主主義が上から与えられ、民間評論家といえども中江兆民、馬場孤蝶にしろ、堺枯川にしろ、やはり官僚的である。そしていつても日本では、優れた人によって上から民主主義をあたえられている。私が優れた人というわけではないが、市民集会もその形態の系譜をひいていることだけはまちがいない（笑）。

日本の戦後の民主主義はシュトルム・ウント・ドラングの時代には一つのスタイルを発見してきた。たとえば二・一ストを頂点とする米よこせ闘争、物資よこせ闘争という形がでた。これも一つの民主主義の形態であると思う。安保の時には、清水幾太郎さんが提唱したような請願闘争がでてくる。またそのなかでフランス式デモとかでてきた。あれも一種の民主主義の形態だと思う。またその下部では草の実会とか、各種の共闘組織ができた。狂乱怒濤の時代には、それに対応するなにかの形を発見してきたと思う。それはそれとして評価しなければならぬと思う。ところが割合に評価されていないのではないか。

ただはげしい闘争であったという回顧的な談話はあるけれども、戦後民主主義の萌芽であったという評価がないようだ。たとえば清水さんの請願運動もそうだと思う。草の実会などもそうだ。

ところがシュトルム・ウント・ドランクの時代でなく、きちんとおさまった平和の時代の民主主義にたいする発見というのはゼロだね。その時になると、民主主義の新しい形態は発見できない。だから依然としてブルジョア民主主義のなかで形骸化された形骸化されたいいながら、抵抗できないでいる。平和な時期における民主主義の形態をだすべきではないか、というのが、私の市民集会の発想でもあるわけだ。

戦後の革新運動は、一貫して動乱型である。そして何かがでくるとそれを受けてやるという、受身の運動であった。それはまだまだ民主主義原理なり意識が、主体的にとらえられていないことを意味していると思う。動乱期だけでなく平和期にも、何をなすべきかを常に論じていなければならぬ。

『月刊社会党』一九六六年六月号

### Ⅲ 革新市長と自治体改革

#### 革新市長をとりまく状況

「革新市長と自治体改革」についてということですが、この「革新市長」といういい方は微妙だと思っています。それは、かならずしも革新市政というものを意味してはいないと私は思うと思います。すなわち、敵の力とみずからの力を見定めていくということは、いかなる場合でも重要なことであり、「戦略的には敵をのみ、戦術的には慎重であれ」という毛沢東の話と同様であって、われわれは現実を正確に把握することから出発しなければいけないと思います。そうした場合、革新市長と革新市政というものをいちおう別のものとして考えざるをえない。

われわれが市長を握るにいたる力関係を考えてみますと、敵が乱立をして、われわれが勝ったという場合があります。もし、敵が一本になってくれればとうていかなわなかったろうと思う場合があります。また敵が汚職とか疑獄とかの事件をおこし、はしなくも、市民の感情を刺激し、その結果

がわれわれの勝利という場合になることもあります。東京都の実状もその一つであろう」と思います。

このように少なくとも保守と革新が一对で対決して、なおかつ、それを上回っていくわれわれの力がないにもかかわらず、市長ができてくるという場合が多々あったのではないだろうか。今まで私たちのなかで革新市長と称する者の約半分はそうじゃないだろうか。したがって市長がいよいよ当選をして、市役所にのりこんでいっても市議会は与党少数で、たとえば菊池宮古市長のところは与党は四人だそうです。こういう少数と私たちのように七十二人のうち十七人という少数もあります。

いずれにせよ少数与党であり、ひとたび庁内を見渡してみると、百年間の保守市政が続いた結果は、いわゆる官僚主義が横行し、出世主義が横行し、そして権力にはいちおう表面的には追従するが、内面的には完全に保守的な考え方を持っている官僚群、とくに高級官僚群に出会うわけです。町に出かけてまいりましても、汚職にある程度反発して新しい革新市長をつくりだすエネルギーがあるにもかかわらず、そのエネルギーが組織されていません。これは党や民主団体の非力さという問題だと思います。

それにくらべて町内会とか自治会とか、敵の側がつくった住民組織は権力をバックにして作りあげられてきておりますから、われわれが新たに民衆のエネルギーを集結していく組織よりも整っている。そして町内会長とか自治会長とかいう連中は、新しくできてきた革新市長には白い眼を向けている、という実状に直面するわけです。

そういう段階なのに革新市長が当選するとたちまち解放区になったような印象をもって事を処したとすると、大へんです。一度でわれわれは倒されてしまいます。この段階を私は、革新市長の段階といつていいのじゃないだろうか、と常日頃思っています。

たとえていえば富士山の頂上にヘリコプターでひとり降下したようなもので、頂上だけは占拠したけれども、下を見ると二合目かせいぜい三合目ぐらいのところを友軍が攻め登っているという状態であって、三合目から頂上あたりは、敵に占拠されている状況だといつていいでしょう。こういう状況のなかで下の友軍とさかんに無電連絡をとりながら、上、下から攻めかかるわけです。頂上をとったということは、解放区ではありません。したがって共産党の諸君が考えるように、いっぺんに解放区みたいなことをやるわけではありません。しかし、頂上を占拠したということは非常に大きなことであって、同じ大砲でも上から下へうちおろす大砲と、下から上へ向かってうち上げる大砲では相当破壊力が違うであります。こういう意味で、頂上をとったということは、われわれの革新市政にいたる第一歩を踏み出したものと考えていいだろうと思っています。

### 社会主義自治体への展望

この第一歩を踏み出すことによって、町の雰囲気を変えていく。その方法はいくらでもあります。その町の予算や組織に応じて、実状に応じて変えていく。議会のなかで少なくとも東京都のように社会党が多数になり、あるいは町のなかでも革新を望む声を組織しうるような状態がでてく

る。庁内においても一期なり二期なり訓練することにより、新しい官僚群をつくってゆく。もちろん新人をつれてくることは今の段階ではなかなか困難です。したがって既存の官僚のなかから良い者をこちら側に教育して使ってゆくという形をととのえていくと、はじめてわれわれが社会党として胸をはって遂行できる政策、いわゆる社会党らしい政策を実行できる段階になるのではないだろうか。これを私は革新市政の段階だと考えています。

全国にこのような革新市政が現われてきて、それが自民党のいわゆる「草の根保守主義」といわれる生活の末端にからみついた保守的なものをふっしょくして、革新市政の連合体のようなものが中央に向かって攻めかかるというかたちをとり、さらに国会のなかのわれわれの仲間と相呼応してたたかうなかで、社会党政権を樹立しうる足がかりをつくれるのだろうと思います。こうして革新市政は、社会党政権下の自治体というかたちに発展するでしょう。やがて社会党政権下の自治体は、社会主義自治体に変わるだろう。こう私は思っています。

このようにわれわれは、自分たちの戦術を決定していく足がかりとして、まず革新市長の段階、革新市政の段階、社会党政権下における自治体の段階を考えてからみずからの戦術を決めるべきではないか、すなわち、彼我の力を正確に把握しつつ、今われわれは何をなすべきかということを考えていきたいと思ったわけです。

いずれにもせよ私たちは、自分たちの都市における場を、社会党の革命路線のうえに立って、戦術的に決定するという必要をと思います。

### 市政革新の課題

そこでまず彼我の力をみくらべながら、私たちが革新市長として何ができるか、何をなすべきかということを考えてみますと、まず第一に、抵抗のかまえをつくることじゃないだろうか。私はどこにいても、革新市政の本質は抵抗闘争を本質とするのだといっておりますが、われわれがいま何か新しいものを作りだそうとするかぎり、抵抗の構えをとらない新しいものがあるはずはないのであります。こういう意味で、ごく漠然とした概念的な意味で抵抗闘争を本質とするといっているのです。

抵抗闘争を本質にするということをまず足場にふまえて、われわれに何ができるかということがあります。まず第一にしなければならないことは自治体の地位をかえることです。率直に申し上げて、今の自治体というものは完全な中央集権下にくみ入れられていて、むしろ自治ということではなくして、中央政府の出先機関としての性格を非常に強めつつありますし、むしろ三割自治とかいう比喩的な言い方のなかにはっきりとあらわれているように、中央政府の出先機関と考えざるをえないような状態におかれています。たとえばよくこんな言い方がされます。土木局とか計画局の役人がやってきて、「市長、東京に行ってきました」という点まではいいのですが、「上局と相談をしてまいりました」ということが何の疑問もなしにでるわけです。「へえ、上局ってどこ?」と聞くのですが、上局とは、土木局にとっては建設省であり、厚生局にとっては厚生省であ



るわけです。おそらくだれもがそう疑問をもたずに、そう言い伝えられてきているから、上局、上局といっているのでしょうが、この「上局」ということばの裏には重要な意味があると思います。

すなわち、横浜市の予算をみてみると、いわゆる税金の収入、あるいは競輪、競馬などをふくめた手数料収入をも含めて二百四十億くらいが四十一年度の収入です。にもかかわらず一般予算は五百何十億です。つまり収入の倍以上の予算を組んでいる。そうして交通局とかいう企業会計を含めますと、一千二百億ぐらいになるわけです。たった二百四十億しかない収入で五百何億かの予算をくむという手品は、この「上局」ということばのなかにあるわけです。それは補助金財政であり、起債財政であり、あるいは何らかのかたちで中央から出資をしてもらうという財政です。

ですから五百何億の半分は政府に依存していることは明確です。たとえば横浜市で道路を一本ひきたいと考えても、横浜の市税で道路をひくということとはごくわずかで、その大部分は政府から金をもらってくる、すなわち認承をうけるということ以外には道路をつくれないう。したがって道路をつくる計画をたてた場合、ここに計画道路をつくりましようという話を市長に計画として承認してもらう前に、まず本省にいつてご意向をうかがってきておく、また保守の市長であればまず政府の意向はどうなのかとかならず聞くはずで、聞かなければ実現性がないんですから……。

こうして市長よりも上局の方がこわいというかたちになり、また市長の方も上局がこわい。と申しますのは市民はそういうカラクリを知りませんから、市長のそういう「行政的な手腕」というものに期待するわけです。

行政的な手腕がもっとも端的にあらわれるのは、予算の総額の問題です。たとえば私が一千万円

の金をもっているとします。何をしようかと考え、まず保育所をつくることにします。まず横浜では土地をぬぎにしたい七、八百万円かかります。備品をつけるとちようど一千万でしよう。

一千万あるから保育所をつくらうとした場合、政府からやってくる補助金はたった七十万円、したがって保育所をつくらうとすれば、この一千万円を私は一千七十万円にしか使えないわけです。しかし産業道路（国道）をつくらうとしたら三分の二の補助金がある。そうすると三千万円に使えるわけです。また県道をつくれれば県から二分の一の補助金をとりますから、一千万円は二千万円に使えます。みなさん方は、市長としてどの方向をおとりになりますか？

やはり、一千万円の金を三千万円に使いたい誘惑というものは、なかなか断ち切りがたいものだと思います。こうして「あの市長は予算を大きくふくらまして、今年の前年度の予算の一割増しであり、しかもなかなか仕事をしているじゃないか」というふうに、市長の行政的手腕と称されるものを問われるということはしばしばあるわけです。

しかし、大道路とかいうものは、大衆自身のものではありません。やはり独占奉仕という性格が強いわけです。もちろん私は独占奉仕ということばは申しません。私はかなり大きな道路をつくっております。大きな道路をつくって、それにトラックなどの大型車をのせてしまわなければ、狭い道路をノロノロ大型車が走りますと、あぶなくて歩行者は歩けない。ですから、大衆を守るためには大きな道路をつくって大型車をそれに乗せてしまおうという以外には方法がないわけです。このように独占奉仕ばかりではありませんが、本質的にはそういう性格であることは否定できません。このように、政府が金をたくさんくれるものは市民生活に直結してはいない。



私は、そうした道路をある程度へらして、通勤、通学、お買物道路を舗装しようといいたしました。前市長の時は、その金は最低限度八億でした。それを私は十五億にしました。したがって横浜市の道路舗装率は、私がひきうけた時には二七%、昭和四十一年の三月で四五%、四十一年いっぱいやりますと、だいたい五〇%ぐらいにいくだろう。そうすると六大都市中で一番だということになります。ところが、この通勤、通学、お買物道路には一銭も補助がこないわけです。

こうして、三割自治とか一割五分自治とか口先ばかりでいうのではなく、行政的手腕としては非難をされても、大道路を優先的に作るよりも、通勤、通学など市民生活に直結した道路を作るやり方にひきもどしていくたたかいたが、中央政府にたいするほんとうの闘いではないかと思っています。

### 官僚の体質改善

私たちは、一方において中央集権を打破し、自治権を守るというスローガンをかけながら、そのスローガンを具体化していくというかたちで、大衆をわれわれの側にひきつけ、組織しながら自治を守るところに、徹底した抵抗の姿があるのじゃないかと思っています。なるほど、いきなり革新首長が、ベトナム戦争・北爆反対ということでデモの先頭にたって歩くことも重要であります。それは歩くことだけで問題をそらしてしまうことにはしらないか、スローガン政治に終わってしまうのではないか。そこには、革新首長としてのほんとうに大衆の生活を守っていくという抵抗があるだろうか、といういくらかの疑問を感じます。

それと別な意味で、各地の革新首長さん方が非常な苦勞をされながら、しかも中央集権に対決して仕事をすすめていることを知っています。と同時に、そのことが官僚に対する教育になるわけです。官僚にたいして民主的になれといくら説教してもダメです。具体的にいかに大衆に奉仕するかどうかという仕方、方法を教えてやらないかぎり、官僚の教育にはならないと思います。

官僚は、いちおうインテリですから、自分の生活から離れたところでは非常にラジカルです。急進的な考え方をもっています。局長や部長に個人的に会いますと「オレは社会党に賛成なのだ」といいます。しかし、いったん仕事に戻りますと、この人たちの理論ではなく、なが年やってきた体質がにじみでてきますので、この体質にたいして一つひとつ教えこんでやっていくという親切的な教育をしないかぎり前進しないでしょう。

このように庁内の官僚を教育して隊列を整えながら、中央集権に対決していく場合に、市長だけがどんなに考えても前進しません。その場合、やはり職場におけるわが党の党員、あるいは労働組合の人たちが、真剣になってキメこまかい闘争をしていかなければなりません。私のところでは共產党の人たちが多く、彼らのやり方は、何でもつきあげていけばいいのだということでは対案は出しません。今の段階で組合などが対案を出すことは、相当な危険があるだろうと思います。それは改良主義とはいえないまでも、敵の土俵へ乗ってしまいう危険を内包していることは事実です。

しかし、保守市政の場合と違って、市長が今度は自分の側でありますから、その危険は相当減っていることはいえるわけですから、具体性をもった対案を出していけば、大衆からおいていかれてしまおうと思います。具体的に、しかも市長とある程度の無電連絡をとりながら、市長をバック・

アップしたたかいにしてい、そういうたかいを通して官僚を変えていくことを革新首長下の自治体活動家にやっていただきたいと思います。

### 人事権の掌握

官僚群の教育は革新市長の任務の一つであろうと思います。と同時に、革新市長は官僚群に要求するかわりに、おこなってはならないことがたくさんあります。これはあくまでも私だけの考えです。皆さんのご批判をいただきたいのですが、劣勢な議会にたいして取り引きをしてはいけないということです。私たちのところでは七十二人のうち十七人で約四分の一ですから、十七人が頑張っているかぎり、私にたいして議会が不信任案を出すことは不可能であります。ですからその心配はありません。これを足場にして、与党工作はしません。他の党派に働きかけて政策協定をやり、与党にならないかという働きかけはしません。ところが、政策協定で与党になるという政党は日本にはありません。政策協定はうわべで、かならず後ではおつりがきます。あの人を係長から課長に、あの課長を部長にしてくれないかというおつりがかならずきます。議員はかならず自分の直系の子分をいろいろな場所に配置していい限り、市民の要求を自分だけがぬきんで先にやってやるということができないのです。これは何党であれ共通の問題であり、議会での取り引きをやればかならず人事へのはねかえりがやってきます。それからつぎは、利権的なもので「一つ市長頼みますよ」といつてくる。もし議会で賛成してくれと頼んでいたら、この要求を全部はね返すというこ

とはできません。

こうして人事の実権は議会へ移ってゆくわけです。そして庁内の官僚は何々系の議員の直系へと分断されていきます。

官僚の教育は適材適所主義において少し間違っても、それは決して革新市長にとって破滅的な欠点ではありません。しかし、もし保守党の有力者の手によって人が偉くなったり、民社党の人の手によって昇進したりするようなかたちが出てくれば、これは革新市長下における人事の破滅的な欠点であろうと思うのです。こういう意味で決して取り引きしてはいけない。人事はすべからず一挙に握るべし、手をとる足をとって教えこむことが必要です。民衆のためになる政治はだれだってめんどくさいものですから、内心は不満を持っていても、人事は飛鳥田が握っていると思うからこそ、がまんをしてついでくる。ついてくるうちに、やはり、「これはいいなあ」ということになるわけです。ところが人事権が乱れていけば、いうことさえ聞かなくなります。

私はこういう意味で、議会にたいしては無原則的な妥協をしてはいけなと確信しています。私の少ない経験のなかでは、市民が与党だという自信をもって、そう大きな失敗はないのじゃないかという感じがします。と申しますのは、市民が支持しているかぎり、彼らはグチグチ意地悪はしますが、最終的にはこちらの提案を否定できない。

こちらが断固たる態度をとっていれば、いろいろな妥協案を向こう側からもつてくるようになってきます。そして、こちら側が頑張っていれば、向こう側はだんだんさがっていくかたちになっていくわけです。と同時に、彼らは場合によれば否決することもあります。しかし、そうなくても大

丈夫です。彼らは大衆のなかで浮きあがり、拡散してしまいます。

私のところでたいした金額ではありませんが、アマチュア演劇をやる人のために、劇場をつくってやろうと思ったわけです。

ところが保守自民党の連中は「アマチュア」という言葉にひっかかって「アマチュアというのはロシア語じゃないか。ロシア語だったら共産党の政策だからこれは否決しなければ……」とせっせと勢力を結集して否決してしまいました。こちらは否決されても、泰然自若として動じなかったわけです。これは横道にそれますが、官僚というものは、否決ということにたいしてすごいショックをうけるわけです。そして、飛鳥田市長の政治力にたいして疑いを持ちはじめ足がかりになるわけですから、そういう時にはこちらまで青い顔をしてたらダメです。と同時に、アマチュア演劇が否決されると、その劇場を使えると期待していた婦人会のおばさんたちが自民党のところに押しかけ、自民党の連中も困りはててしまつて、結局、私のところにやってきて「市長、あれをもういっぺん出してくれ」と頼みにきました。私は未だに出さないわけです。私の方は一銭も使わずに、悪いのは自民党だということになり、大へんありがたいことになるわけです。市民が与党になるということは、結局こういうことです。

### 地域住民組織の民主的改革

結論的に申しまして、中央にたいする抵抗闘争を組む、その第一着手として市役所の中の官僚組

織を再教育していくという構えをつくりあげることだろうと思います。と同時に、それだけではいけないのであって、大衆を組織することが重要です。この大衆組織については、市役所が頭から官製の組織していくやり方をとるべきか、あるいは大衆のなかから自然発生的に起こってくるがごとき姿を装わして、われわれの仲間が下から組織をしていくか、あるいは党というかたちで大衆組織をすすめていくか、そのやり方は、その都市、その都市によって、実状にあわせて形成されなければいけないと思います。

横浜市では「住民連合」というかたちで、実はわれわれの仲間が各区に市民を組織し、その市民の中から市政にたいする不平や不満をくみあげ、それを私のところに持ってくる。私は、その住民連合と定期的な会合をして、その不平・不満を解消していく努力をする。

しかし、住民連合の方でもある程度、住民の不平・不満をセレクトして私のところにもってこない、すべての不平・不満が解決できるという幻想をもち、解消できないとなると、革新市長にたいする失望感となつてはねかえってきますので、十分気をつける必要があります。われわれは、明治以来百年の大衆の不満を、一期や二期で解決できるなどとうぬぼれてはならないのです。したがって、こういう事実を大衆にもよく知らしていくということが必要だろうと思います。

また、横浜市では「市民協」というルーズな組織をもっています。これは、ムードでまとめている組織で、先ほどの各区ごとに住民の不平・不満を吸いあげながらの大衆組織である住民運動と二本だてで進んでいるわけです。私の方は、上からの官製のものとしては、いろんなことをやっていますが、これは一般のお役所がやれる範囲を出ていないのではないかと思います。

大衆組織をどう作るかを、その都市にあわせつつやっていたくことによって、市庁全体が中央集権にたいして対決していくかまえを外から支えていくことができるのじゃないかと私は思うのです。皆さん方は、中央にたいするたたかいの中で、官僚が再教育されていくというふうにお考えになると思いますし、私もそれが本筋だと思っています。戦略的にはそういうことがほんとうなのですが、今われわれの力として何ができるか、どこで効果をあげられるかと申しますと、中央集権に常時接触しているお役人を拠点として、その拠点をつよめて、市民に直接的に役立ちうるものを中央からつかみとてくる必要があります。

市のおばさんたちをバスに乗せて、保育所をつくれと厚生省の前に座りこむだけではなく、厚生省のお役人とわたりあって、少しでも多くの金をとりあげてくる市の役人をつくりあげていくことも必要なのです。現実には、市民運動をしてもらって「たたかたけれどもダメだったよ」という言い方ができるのは、社会党も野党の場合はそうでしょう。なぜたたかたけどダメだったのかと疑問をもう一度なげかけて、市民を啓蒙するかたちでいいのですが、市政である限り、市民は生活を続けなければならぬので、納得しません。やはり権力を握っている市政である限り、十分ではないけれども何らかのおしるしがでなければダメです。そして、そのおしるしが出ることによって、やっぱり政党なり市民のいままでの努力にもっと力をつけることになると思います。

これは市長の側から考えられるやり方で、政党の側からは、大衆組織が先で官僚組織の改善がすぎというかたちになると思います。しかし、大局的には、ものを与えて政党の活動を支えていくという一分野をうけもった革新市長という側からいえば、官僚群の教育と再編成、中央集権にたいす

る闘争を日常的に一つひとつの折衝の中でやらしていくというかたちにし、それが大衆にうけとめられていくという論理的な順序を一応考える。そうしない限り、具体的なエネルギーが出てくる根源がつかまえられるわけです。その点については、いろいろ皆さん方の立場から議論があると思いますが、私はこういう立場をとっていききたいと思っています。

一言でいえば私たちは、現実的に自分たちがおかれた彼我の力関係を判断し、その判断の中にあつて何ができるのか、すなわち、それは中央にたいする抵抗闘争を組むということです。その抵抗闘争の最先端の槍先になっていくものとしては、市役所の官僚を再教育するかたちをとるべきでしょうし、そのためには議会等との関連性のなかで、われわれが行なうてはならないことがたくさんある、そういう原則を守るなかで、市民の力をわれわれの方に組織する。そのやり方は、地域の実状に応じた組織のやり方をしないと、画一的になり危険だと思っています。もちろん組織するについては内容が必要です。

その内容については、ここでは一言もふれてませんが、市民を守る市政については、皆さん方がかなり立派にやってらっしゃることですし、その場合でも端的に申しまして、「独占奉仕をやめて市民本位の市政へ」というスローガンだけでは、市民大衆の中にはいいこめないことだけはつけ加えておきます。

（「地方政治」一九六七年二月号）

## Ⅳ 横浜市政への出発

### 「市民への手紙」 「市長への手紙」

——軍事問題専門家で、同時に社会党国民運動委員長をしておられた国会議員としての飛鳥田さんが、一年前に突然市長に就任された時、地方自治行政についてどういう構想をもっておられたのですか。

飛鳥田 僕が国会から市長にかかわることには、正直に言っておく内心的な契機といえるものがあつたのではない。ほかには勝てそうな候補者がいないとか、あるいは飛鳥田なら一生懸命やるだろうという、周囲の状況によるのです。それにしても、ただみんなが言うからというだけで、いままでの国会の仕事から横浜市長にかわるには政治家として問題がある。自分なりに随分考えました。

それでふた晩かかって、「横浜市政に関する三つの手紙」という文章を書いたんです。四百字詰原稿用紙にして六十枚ぐらいですが、市政についての僕の考え方を懸命に述べたわけです。これは、いままでの市長候補者として、かなり斬新なやり方だったと思うんです。僕が決心したのは一

月ですが、この文章をパンフレットにして二月ごろからばら撒きはじめた。七、八万部刷ったかな。自慢じゃないけど、こんなに市民にあらそって読まれたパンフレットはありませんでした。文章なんかうまくないけれども、内容には自信がある。

いずれにしてもこれは僕自信、地方選挙のあり方について、一歩進めたものだと思っています。つまり、政策ぬきの地方選挙が多いのですが、政策で争う選挙に高めていくことです。

——その『市民への手紙』の内容にもなるわけでしょうが、横浜市長として何をしようと考えてこられたわけですか。

飛鳥田 簡単に言えば、市役所の行政事務の民主化と、市民自身の民主化と、この二つをどう相互に関連させながらすすめていくかがいちばん重点じゃなかつたかと思つたのです。国会から市長に転身していく際に何が自分を納得させる契機になるかということを考えてみました。結局、国会のなかで僕が体験したことからの反省として、日本にはメトードとしての民主主義が確立されていない、これを横浜で少しでも作り上げていこうということなんです。というのは外交問題にしても国内問題にしても、各政党がそれぞれ政策を出しながらも、現実には、その政策をしょり出していく過程で、各党で本当に民主的な討論を経てだされているだろうか。たいてい一人のアイデアが派閥争いのなかで、大衆とは無縁の形で出てくる場合が多い。あるいは一つの政策がきまつたあとで、それが大衆にほんとうに民主的に理解され、しみとおっていくかどうか。そういうことを考えてみると、一つの政策が出てくる過程、大衆のなかにはいつていく過程、そういうメトードの部分に、民主主義がほとんど存在していないのではないかというのが、僕の国会生活を通じて強く考え

てきたことです。

それは何に起因するかというと、国会議員にももちろん問題はあれども、それが拠って立っている基盤、地域における民主主義の確立がなされていないために、パイプがつまりてしまっていることを痛切に感ずるわけです。国会で感じていたそういうことを、もういちど出直してみる意味で、横浜市というなかで、地域民主主義の育成に手をつけ、自治体民主化の基盤にしたいと考えました。そのためのもっとも有効な方法は何かということを考えて、「一万人の市民集会」が出てきたし、内部行政の改革のいろいろな方法が出てくるし、この一年間やってきたものが、みんな出てきたわけです。明治の欽定憲法以前にできた地方政治制度は、当時の民権思想に対して先手を打って抑えていく支配機構だったわけでしょう。今日の地方自治行政は、その性格を脱却していないんじゃないだろうか。大正時代のヒューマンイズムがあり、戦後の民主主義はあるが、そのたびに、中身は変わらず、上着だけ着替えたという感じで、依然として地方支配の手段としての性格しか残っていない。そしてそれが天皇制とか、官僚制度に結びついてきたんだらうという感じがする。それを変えていくのはそう簡単なことではないが、その努力と目標なしに市長になっても、意味がないわけです。

ついこのあいだもある新聞が「飛鳥田は役所の局長クラスを市民相談室へ出して『虫干し』している」と評していたが、虫干しという言葉はよくないとしても、それは本音なんです。日本の役所全体にいえることだが、局長室に納まって、陳情に来る人に面会するという形では、役所の官僚制のアカを洗い落とすことは不可能だ。つねに大衆の風に曝らすこと、つまり虫干しすることということ

が、官僚化を防ぐに必要なことです。しかもそれは市民サービスになることなのです。

——市役所の機構や人事は変えたわけですか。

飛鳥田 形には見えてないけれども根本的に変えていますよ。たとえば、いままでの市の人事は、ほとんど外部からの注文がつくんです。部長なり、課長の人事に外部の有力者が介入している。そうなるとその部長、課長は、その有力者の言うことを聞かなければならなくなって、不正を拒否することができない場合もおこりうる。だから、どんなにえらそうなことをやったら、外部の有力筋から人事が独立していない限り、大衆の政治は絶対にできないですよ。これを正すことはたいへんなことだ。外には見えないけれども非常に重要なことだと思います。いままでは人事権は、形式的には市長にありながら、実質的には議会にあったとさえいわれていたのですからね。僕はそういうことに一驚しました。

それで僕は、最初の人事をほかに相談せずに思いきってやることによって、最初の人事を確立することを考えました。このことはあたり前のことのように見えながら実は自治体の現状では思いきった改革なのです。その後もなんべんか人事をやっているが、外部からはぜんぜん註文をもってこなくなりました。もってきても僕は断りますからね。

もちろん、こうしたやり方は、江戸の仇を長崎式のとんでもないところで仇をとられるようなこととはある。だが、人事権確立ということとは、執行機関と議決機関との正しい意味での併立という自治体本来のあり方になるのです。

——そういう人事権の確立ということは、市長の個人的性格ないしは力量でなければできないのか、あるいは

はなにか制度化できるような、ほかの地方自治体が学ぶような方法があるのでしょうか。

飛鳥田 毅然としてやる以外にないですね。制度としては、そうなっているんだから。地方自治ほど制度と現実がかけはなれているところは少ないんじゃないですか。地方自治法は、戦後なんか改悪されてきましたが、制度としては世界に誇りうるほどよくできています。しかし、残念ながら、その良さが育つ土壌なり運営のための組織には、明治以来の古さをあまりにも多く残しています。そのために、自治法のいい面を百パーセントに利用できない。

たとえば予算がそのいい例で、自治体を本当に市民に近づけていくためには、その予算の編成の仕方を、大衆にわからないような予算の組み方をしてる限りだめです。大衆がひと目見てわかるような、わかりやすい予算にかえていくことが必要ですね。

——制度の問題ではなくて、その政治的土壌の問題だということですね。

飛鳥田 その土壌に、どうやって鋳を入れるかというところが、いま自治体民主化のいちばんの問題点じゃないかという気がします。それで、とにかく最初に人事権の確立を努力し、同時に大衆の風がどんどん市行政のなかにはいってくるようにと考えて、各区役所に案内所を設けるとか、市役所のなかに市民相談室をオープンに、ちょうど証券会社の窓口と同じような形でつくったんですよ。見て下さい。あれはちょっと全国にもありません。全国から続々と見に来ますよ。

それから「住民集会」といって、団地や町内会から、要求があれば日曜日ごとに僕は出て行く。ちようど「一日内閣」と同じようなもので、土木局長、清掃局長、教育局長とか、関係局長をずらっと連れて行くんですよ。そして二、三百人集まった市民からどんどん質問を出してもらって、み

んなに答えさせる。なぜ道路ができないかという説明もそこするし、いつまでにやりますという約束も、そこでせざるを得ないでしょう。いままでのような、お役所おきまりの「慎重考慮中」ということもなくなる。それで僕はやかましく言うんですよ。約束したら、そのときまでにならずやれと。集会を一回やると、その土地の住民は一つや二つの収穫はかならずあるわけです。同時に、役所のほうからもPRする。三時間か四時間ぐらいやりますと、その住民とかなり溶け合いますよ。

これは千葉の加納さんがやられたことだが、『市民から市長に出す手紙』ということを試みた。横浜市のよう到大規模にやったのは、世界にもないそうですよ。僕は用紙を全世帯に配った。それで一万三千通の手紙がきました。その仕分けは全部できています。

——まじめな内容ですか。

飛鳥田 実にまじめです。これには僕はほんとうに反省した。というのは、ひやかし半分やら、飛鳥田のばかやろうというのが、僕はかなり出てくるだろうと思った。そうしたら、ぜんぜんない。ほとんどの人が、下書きしてから用紙に清書したと思われるようなものばかり。僕は自分が大衆政治家だとうぬぼれていたけれども、やはり大衆を少し低く考えていたのではないかと反省しましたよ。

ところでそのうち二百通を無差別抽出で選んで、パンフレットにして市民にもういっぺん返したのですが、さらに一万三千通を各区ごとに——横浜市は十区ありますが——分類して、これを実際に処理するための窓口としてそれぞれの区長と区の助役、土木出張所、清掃出張所など内容によつ



て分けて、一万三千通残らず返事を出した。最後に市の役人がその手紙を出してくれた人の家へどんどん訪ねて行って、現場を見て、問題の道路がどうだ、清掃はどうだという現場について、これはすぐできますとか、できませんとか説明をさせて、できるものは片端からやらせたんです。僕のところへ毎日お礼の手紙がきますよ。「はじめは半信半疑で、どうせ手紙で出したって、世論調査程度のものだろうと思っていたが、出したら返事をいただいて、あまつさえ、区役所の人が来て下さって説明をして下さり、昨日は私がお使いに行っていて知らないあいだに、家の前の、問題の個所が直っていきがあった。その舗装された道路の上で、うれしくて家中の者がおどりを踊りました」というのもあった。そういうふうにして、一万三千通の全部を個別訪問をして解決させたんです。それから一万三千人のうち千人を無差別抽出で選んで会合をやって、そこに集まったところで、勝手にみんな述べさせる会を開き、それには全部局長が出た。だから局長たちは、このごろゴルフのハンディが下がったそうですよ。(笑)日曜日ゴルフに行けないから。

## 「二つの柱」

——横浜市役所の雰囲気が随分違ったということは、あちこちで報道されましたね。ところでその一方では「飛鳥田市政はムード市政だ」という評もあるわけですが、飛鳥田予算といいますが、飛鳥田市政の骨格は何ですか。

飛鳥田 今度の予算で説明しましょう。その前に、その「ムード市政」だという批評ですが、実

質がともなわないうで、ムードばかりでは困ることは勿論だが、都市づくりのために、市民の力を結集していくためには、一つの目標に向かってのムードづくりは自治体にとって重要なことだと思っていますよ。

いまの自治体の財政のしくみでは、何をやろうとしてもお金が足りない。だから全部によくすると総花になって、バラバラと消えてしまっているの効果もない。いままでの予算の組み方は、えてしてそうなりがちだった。議員さんや地元の人たちがあれこれ言ってくる。その人たちの顔を立ててやる。ちやうど国家の予算編成と同じだ。それで僕は思い切って、二つの柱を建てたんです。「子どもを大切に市政」と「だれでも住みたくなる都市づくり」。あんまり言葉がうますぎると、みんなに言われるんだけれども(笑)。老人はもう少し待ってくれ、まず子どもを中心にしようというので、前年度そういうものに投じた金に比べると、約十八億予算をふやしました。もちろん物価も上がっているし、人件費も上がっているから、完全に十八億を事業費としてふやしたとは言えないが、でも、そういう目標をつくってふやしたということは、横浜市政にとっては画期的なことです。

「子どもを大切に市政」と言うと、人はすぐ「学校教育」と思うでしょう。僕はそれだけじゃないんです。生まれたときから二十歳になるまでの、子どもの成長を一貫してとらえて考えてみたいのです。生まれてから小学校へ上がるまでを第一期として、乳児・幼児期、小学校、中学校を第二期、高等学校以後を第三期青年期と分けて考えてみて、第一期で必要なものは健康管理としてけじゃないかと思って、そこへ重点を注いだ。二期はなにかというと、これは横浜市の特殊事情で



すが、教育設備です。東京の人口があふれて、横浜にやってくるので、まるでニュー・タウン建設です。一年に十万人ずつふえてくる。一夜にして山はきり開かれて団地に変わる。いままで八教室で足りていた農村の小学校がもう二十教室、三十教室になるので学校を建ててやらなければならぬ。それと、横浜は駐留軍の接収が長かったために、財政の立て直しが遅れ、学校設備でも、六大都市のなかでいちばんビリなんです。これを急速に回復しなければならぬ。第三期は、青少年の健全な育成で、これは、設備の問題よりも、僕は組織じゃないかという感じがしている。それも少年団とか、スポーツ・クラブとか、そういう形だけでは、今日の青少年の育成に魅力がないから、なにか新しいものをつくらなければいけないと考えています。

今度横浜ではじめてやったことですが、赤ちゃんが生まれると母子手帳を渡しますが、そのなかに育児相談券というのを刷り込んだんです。というのは、横浜市じゃ、いま一区に一つしか保健所がない。人口にすると十五万人に一つです。法律では十万人に一カ所なければいけないのだが、これを充足している都市はないです。だから生まれたばかりの赤ちゃんをおかあさんがおんぶして、バスで三十分、四十分かかって保健所まで来て、はじめて育児相談ができる。そういうのはし、どちらかというと高級なお母さんですよ。共稼ぎのお母さんは、そんなことはできない。といって、病気になるなければ健康保険は使えない。そこで相談券を刷り込んで、その相談券をちぎって近所の小児科の医者へとび込めば、ただで相談にのってくれる。そういうことなんですよ。

——お医者さんには、横浜市が払うわけですね。

飛鳥田 だいたい二百円しか払えないだろうと思うが、でも医者も理解してくれてやってくれる

と言うのです。近所の小児科へかけ込めばいいんだから、共稼ぎのお母さんでも、勤めから帰ってから、抱いて夜でも行けるわけです。だれでもかれでも、かならず年二回は育児相談ができるということです。同時に、あらゆる予防注射を全部ただにしました。しかし無料にただだけではだめで、保健所まで行くのがたいへんだ。そこで予防接種車という車と、無痛高速注射器（ハイジェット）という西部劇に出てくるピストルみたいな形のやつで、ちょっと軽くなったかたくりいで毛穴からはいっちゃり、そういうのを買ったんですよ。これだと一時間に千人注射ができる。だからコレラなんか横浜に上陸してきたときは、一日十万人ぐらいの予防注射ができる。いままで注射だというとふんぞり返っていやがっていた子どもも、今度は西部劇に出てくるピストル持っているんだから、お医者さんは西部劇のおじさんになっちゃう（笑）。三歳になると、同様のシステムで精密検査をやる。そういう形で、乳児期の健康管理を、市が責任持つてできるように今度の予算を組んでみた。

それから、しつけのことでは、保育の問題ですね。横浜市にはこれまで五、六年、市立の保育所は一カ所も増えていない。それで今度は思い切って、八カ所に建てることにした。

第二期の学校設備の問題ですが、これは現状ではいくら金を注ぎ込んでも、砂地に水を注ぎ込むようなものです。そこでここでも、できるだけ重点的に講堂の建設と教具、教材については父兄から寄付を取らなくていいような予算を組んだ。

——しかしそれは学校側や父母の要求にこたえるだけのものになるんですか。

飛鳥田 なります。ただし講堂についてはABCの三クラスぐらいの規格品をつくって、それ以

上のぜいたくをしようという父兄がいても、それはさせない。そのかわり、金を出さなくても建てるべきところには全額公費で建てる。

ここまではいいとしても、問題はその先にあります。というのは、講堂建設の財源の三割ぐらゐを、起債にしてあるんです。これはいままでの常識から言えば、非常に無鉄砲なんです。講堂について、政府は起債を認めませんし、補助金もだしていません。しかし、教室の例を見るといちばんはつきりするんですが、義務教育国庫負担法で、小学校舎については三分の一を政府負担、三分の二を地方自治体を持つことになっている。ところが実際は三分の一にならない。千坪の校舎を建てなければならぬのに、政府は七百坪しか認定してくれない。だから千坪のものを建てるのに、七百坪が補助対象になり、その三分の一しか出ない。また鉄筋で建てる、坪十万円以下じゃ絶対建たないのに政府は六万五千円で建つといって、その割でしか補助金をださない。横浜市で計算してみたら、小学校の教室に関する限り、政府からくる金は九・八パーセント、一割にならないんです。だから、あとの九割までは市費で出している。こういうことをそのままにしておいて、僕が苦しい予算のなかから全部ひねり出して、もう寄付はいりませんよとやれば、結局それは嘘になるか、現在の政府の教育政策そのものを是認する結果になるわけです。そこで僕は講堂の財源を三割、起債にしたんです。そして政府に向かって要求しよう、市会もいっしょに要求してくれと言ったら、満場一致で、政府に要求する決議をしましたよ。それから市民に対しても、こういう事情なんだと話をすると、たいがいの母親たちはあぜんとしている。そこで私は、三十九年度の予算を編成するにあたって、講堂建設費の一部を起債にして政府に要求するとか、保育所建設のための土地代を計

上せずに、土地を国や県、公団に提供させるよう市民運動をおこすとか、予算の編成・執行を市民との共同作業の過程としてとりあげています。この共同作業をすすめることは、自治体のあり方としてかなり重要なことだと思っています。

子どもたちにかにして組織を与えるかということが一番難しいかも知れないが、いま「青少年の家」を市費で三十一カ所建てています。これを中心に、青年活動やスポーツをやらせる、そのオルグを雇って配置しようといま考えているわけです。それにあわせて、行政機構の改革をやりました。二期、三期とずっと通してやれるように。

——二番目の「だれでも住みたいくなる都市づくり」というのは具体的には何ですか。

飛鳥田 「住みよい都市づくり」というのは、やはり言葉でしょう。「誰でも住みたいくなる……」というのはそのもう一歩上をいったわけで、主として市民の環境整備に重点を置いています。

この点については自民党の人から、飛鳥田市長は工業化に対してブレーキをかけ環境整備だけに力を入れている、これはいまはいいけれども、やがて経済的に栄養失調になって、財政的にも困るんじゃないか——というのが出てきました。これは僕は非常にいい議論だと思う。

しかし僕は、工業化をいたずらにチェックするのではない。横浜市という非常にいい特殊条件のなかでは、放っておいてもどんどん工場がくるわけです。だから工場誘致という形が重要なのではなくて、はいつてくる工場を自治体がどうコントロールするかということが課題です。新産都市とは逆なんですよ。

コントロールしたいもう一つの理由は水です。横浜は全国でもいちばん水の開発はよく行なわれ

ている都市なんです。いま三カ年計画で、百八十億を投じて相模川から水をとることをやっています。しかしこれ以上人口がふえていくと、もう水が足りなくなります。そうなると静岡県富士川からまでとらなければならぬ。しかし富士川まで水をとりにいく設備をして、人口数十万ふえることが、市としてはたしてプラスなのかどうか。むしろこの際、逆に人口制限、工業制限をした都市建設を考えていく方がよいのではないかという問題にぶつかってくる。だから工業化、工業化と言っても、工業用水一つ考えてみても、その手当をしないで、いたずらに工業化することは結局市民を断水の危険にさらす非をくり返すことにすぎない。それを防ぐためには莫大な取水投資をまたやらねばならない。いたずらな工業化は非常に高くつくわけです。これでは、市民生活が栄養失調になる。工業化というテーマは、もっと基本的な反省をしてみなければならぬと僕は言っているのです。それでとりあえず、われわれとしては、横浜市に住んでいる市民の生活が、あまりにも貧弱すぎるから、まず市民の環境整備からはじめるべきだと言ったわけです。これも前年度に比べて、二十億円ふやしました。

——飛鳥田市政の特色は、第一に行政の確立であり、二には地域民主主義の育成、三には、子供を中心とした環境整備だということになりますね。ところで、そうしたいわば「飛鳥田市政の三本の柱」とでもいえる重点政策の陰の部分があるだろうと思うのです。たとえばどこでもほとんど常識化されているような父母からの寄付をとらないで公費だけでまかなうということは、はじめて聞いたのでびっくりしたんですか、飛鳥田市政だって手品じゃないんで、財源の点で中小企業対策などその他かなり問題があるように想像するのですが。

飛鳥田 中小企業は、率直に言って、前年とほぼ同じにしか組まなかった。そういうことでの不

満は率直に言って、あります。そのほかのものも前年とほとんど同じ程度にしか組まないのですからね。前年と同じということは、物価高その他からみると実質的にダウンになりますね。

——「税金が安くならない」という批判もありますね。

飛鳥田 保守政権下では安くできませんね。市の税金を安くすると、こんなに安くできるのならということ、地方交付税の不交付団体にされてしまう。横浜市は、地方交付税をいまは三億もらっているが、その三億をもらえなくなるだけで済むかというと、そうはいかない。地方交付税の交付団体と、不交付団体とは、道路をつくるにしても補助率がぜんぜん変わってくる。少し大げさに言えば、三十億ぐらいいちがうんじゃないかしら。そうすると市民に対して二億なり三億なり安くしてあげても、一方で三十億近いものを失うことになる。

### 飛鳥田市政の夢と現実

——二つの柱、すなわち行政の確立と民主主義の育成はいつまでも続くんでしょうが、生活環境の整備というような問題は、飛鳥田市政の中ではいつごろを一応の完成期と考えておられるのですか。ことばを換えればつぎの時期にはという展望をもっておられるかということですが。

飛鳥田 少なくともこの四年間は僕がやるわけだが、それでも追いつかないと思う。しかし、それ以外に、あと始末があるんですよ。いままでやり散らかされて残っているものが……。

——それは「やり散らかされた」という感じですか。

飛鳥田 そうですね。いろんな政治的なものがからんだまま、未解決で残されている。たとえば下水の例だけでも鶴見の矢向というところに、鶴見区と神奈川区の二つの下水管が集中している。そしてこの場所に向けて、四十億ぐらいの下水管の工事が施されていて、今後もどんどん進められるわけです。ところが、下水管の集中しており、そこに処理場を建てなければならぬ土地が横浜市のものじゃないんですよ。この土地は以前は鶴見川の河川地の荒地だった。それを横浜市の某有力者が埋め立てた。そして、なんでも横浜市に、その当時一万円で買ってくれと言ってきたそうですよ。それ自体おかしな話で、その時はすでにそこへ集中していく道路、下水道の何カ年計画というのが建てられており、都市計画法に指定されている。それなのに民間の人に埋め立てさせたというのはおかしいのです。無許可の埋め立てを、横浜市はだまって指をくわえて見ていたわけです。しかも一万円で買ってくれというのを当時の市が蹴ったんです。その直後に、某有力者はその土地を、二万五千円で民間会社に売ってしまった。ところがこれは、市で都市計画決定してありますから、その会社は買っても建てられない。それで、いまになって僕に買えと言ってきている。また僕も、買わなければすでに投じた四十億ぐらいの金をむだにする。坪一万円でそのとき買っておけば二億七千万円で買えていたものを、いま僕は十数億で買わなければならない。たった二年か三年ですよ。結局これで市民に対して十億ぐらいの被害を与えているということなんです。そういうのがざらにある。このあいだ計算してみたら、この二、三年のあいだに、五十億ぐらい市民は損をしていますよ。

——こういっては失礼ですが、飛鳥田さんは風采に似合わず非常に近代的だと聞のですが、(笑)横浜の

新しい都市づくりという構想についてはどう考えておられますか。

飛鳥田 横浜は、明治時代は港湾都市です。それから大正から昭和にかけては工業都市です。いまは東京の一千万の人口があふれて、湯ぶねから水があふれるように横浜に土地を求めて流入して東京のベッド・タウンに変わりつつあるというのが現実です。百六十万のベッド・タウンというのは世界に例がないんじゃないかと思うくらいだが、結局港湾都市、工業都市、衛星都市という三つの性格を、どう総合させていくか、それを矛盾なく仕上げていくかということについて、横浜に特殊なビジョンがなければならぬ。

そういう点で、いちばん基本的に考えなければならないことは、六大都市のなかで横浜がいちばん田園をもっている、つまり、市街地面積が非常に小さいことです。なだらかな丘陵が幅横していて、地形的にはほんとうにいい都市です。

このあいだ二十五人のりのヘリコプターを借りて局長クラスと空から視察しました。するとせっかくの緑が削られて、赤裸になり、至るところブルドーザーが動いている。全く悲しくなっちゃうわけです。だから緑の温存という問題を、僕はいま真剣に考えているんです。したがって港北区、保土ヶ谷、戸塚区というとくに郊外地について、建築家の人びとに新しい都市プランニングをやってもらっているのです。

もう一つ大事なことは、横浜の街としてのなにか特徴があってもいいんじゃないかということですね。たとえば、京都建築を特徴づけているのは「格子」じゃないかと思うけど。それと同じようなものを、もっと手軽に、建築主になんの負担もかけずちょっとやれることで、やがて五十年、百年

先には横浜風になる——そういうものを考えられないかと思うんです。たとえば敷石に必ず大理石を使うとか、あるいは支関の柱には必ず「つげ」を使うとか……。そういうものを積み重ねていくと、やがては「横浜風」というものができるんじゃないか。そういうアイデアをなにか考えてくれませんかと専門家に頼んであるんです。また僕は花が大好きだから、花園などをあっちこっちにくらせていますが、そういうことまで含めて統一的な都市計画を当然もたなければいけないので、いま各専門家にお願ひしている。だけど結論はお金ですよ。それで僕はいま外債ということを非常に考えているんです。物の値段がどんどん上がって、今年一億でできた道路が、来年は一億二千万、そのつぎは一億五千万でなければできない。それなら金を借りて、今のうちに一億でつくっちゃおう、こう考えるのです。利子を取られてもけっして損はないです。

### 「革新市長の十字架」

——先ほど飛鳥田市政の二本の柱というお話を伺ったわけですが、それを遂行する飛鳥田市政の秘密とでもいいますか、組織的なブレンがあるのですか。

飛鳥田　いまのところは、僕の独断ですな。思いつきが多いことも事実ですね。そのために結果的には悪い面がきつと出てくると反省しています。

たとえば、今度桜木町の駅の前に、市民ギャラリーというのをつくったんですよ。昔の区役所を改造したんですが、展覧会場としてはずいぶん大きいのです。一階、二階、三階全部使え、一つの

階が、小学校の講堂ぐらいいありますからね。そこを僕は、無名の画家に開放して、自由に展覧させてやりたい。たとえば僕が絵が好きで描くでしょう。自分で描いたものをふっと人に見せたい衝動にかられたとき、その管理人のおじさんにちょっと断わって掛けておく。一週間は完全に預かってやるという形で、発表の場所をもたない無名作家に、そういう場所を提供したい。それには広いほうがいいだろうというので、思い切って考えてみました。

ところが、それではというので専門の人に頼むと、だんだん立派な話になって土地の芸術家とか、東京の人たちを呼んでやる、ということとで一流の展覧会場のように変わっちゃうということになります。結局僕が最初考えていた方向とちがう方向へいきそうですが、そういう欠点が出てくるんじゃないかという心配があるのね。

いまの役所の制度のなかや、また政党や労働組合もそうですが、獨創性がなかなかにくい。そこで市民集会、ギャラリ、結婚式場、屋外画廊、あるいは市政の民主化の問題にしても、みんな僕の着想です。やむなく現在は作家、写真家、建築家との個人的な話し合いの中から着想をえていくわけですが、この段階を早く脱却したいと思っています。このことは周囲からも始終言われるのですが、これは十分反省しなければいけません。

——せつかくの革新的な政策が、役所の機構のなかで実際には、十分にいかされないままに曲げられていくというような心配はないですか。

飛鳥田　率直に言って、ありますね。というのは、いいことを考え出しても、それを市役所という機構のなかへ入れて実行しようとすると、市役所の風土にぜんぜん合わなかったり、市の組織が

十分に理解できずに、市役所の機構が自分なりに理解して、非常に平凡化して実現していくことが多い。しかし、そのギャップを埋めていくのは結局僕の責任ですよ。

——その点に関連して、労組とか、横浜市や神奈川県、あるいは共産党という革新勢力などの、市政に対する態度をどう見ておられますか。一つにはせっかく実現した革新市政だからということもあるのでしょうが、そうした労組や革新政党が非常に強い要求をもってくる。しかし、もともと地方自治は「三割行政」だといわれるように中央集権化されているし、また一方にはいわゆる一般の「市民感情」というものもあって、当の首長は、なかなかそうした要求に応えられない。そういうことが契機になってせっかくの革新市政が崩れていった例は過去随分多いわけですが……。

飛鳥田 そうした条件というか問題はいくらか出ていますよ。

——それに対するご意見、または要請したいなものはあります。最近では革新市政を守るやり方についてその反省を求める声もかなりあるようですが。

飛鳥田 でも、それは仕方がないことじゃないだろうか。そのために政治家というものがあるんじゃないですか。たとえば労働者の立場に立って闘争している者に、三割自治下の知事の立場、市長の立場まで理解しろということは無理ですよ、正直言って。ほんとうに多数を制して僕が市長になつてない限り、また日本で革新的な内閣が成立して、そのもとで僕が市長になつていない限り、そのギャップは上からもくる、下からもくる。それはかならず出るものだと思います。それを理解が足りないとか言ってお互いに恨みっこしていったって、問題は全然前進しない。

これは、保守党政治下における革新知事とか、革新市長の負う十字架であつて、それは僕たち自

信が、僕たちの生活や仕事のなかでこなしていくよりしやうがないと思います。率直に労働組合とよく話していくことによって、解決をみいだしていくか、しかしそれも横浜のように何千と組合とがまんしてこらえながらどうやってすこしでもその人たちのためになる方法を工夫するかどちらかの方法をとるよりないですよ。

たとえば自労の人びとが僕のところへさかんに責めてくる。「四百何十円で人間が生きていけると思うか」と言うから「生きていけないだろう」「それじゃもつと出せ」と言うんです。法律でまっているんだから、だいたいと思つても出せないですよ。それを出したら、出した瞬間はこの人ら、結局はその人たちのマイナスになるわけです。中央検査官が来て、「何月何日には自労の対市動員のピラまであつていけるのです。また毎日の晴雨表を持ってきて」「この日は、あなたの地方は暴風雨でした。なぜ作業に出しているんですか」という。それで「賃金カットしちゃう屈きだ」といって結局は自労が自分で自分の首を締めるようなものだ。前よりも政府の圧力が激しくなることは目にみえている。そして、いまの条件のなかでは、横浜市だけでそれをね返すことは不可能です。市長がハネ上がればたかれるだけです。

しかし、だからもう少しおまえたちが理解してくれたいじゃないかと言つたって、また自労の人たちに、中央との折衝などをいくら説明しても無理なんです。またこの人たちの要求も当然

なわけです。この矛盾を埋めるための政治というものがあるんじゃないかと思う。それを政治家があまりこぼしちゃいけないんじゃないかな。

## 一万人市民集会

——お話しを伺っていると飛鳥田市政はいろんな困難のなかで、のびのびとやっておられるようですけれど、最大の障害はなんですか。／＼往くとして可ならざるはなしですか……（笑）

飛鳥田 確かにやりたいことはやってるな。しかし往くところいたるところ壁ありだ（笑）。最大の悩みはやっぱり少数与党ということですよ。議案を出しても七十二人中与党は十六人しかない。教育予算をふやすなどという問題は、野党もさすがに因縁つけながらも最終的には可決します。しかし市民集会のような政治的なものとすと、「飛鳥田市政は話し合いが足りない」「議会工作が足りない」と言ってくる。私とすれば、議会工作とはなにかと聞くんですよ。議会工作とは、宴会政治か一種の取引以外のなものでもない。僕はそんな意味の「議会工作」や「話し合い」は、国会にいてさんさん見てきている。だけど僕は断じて真正面からやると主張してるんです。地方自治にとって、それをやれば議会操作としては便利だとわかっているけどやってはならないものがあるということが、いかに大事かということを、仲間にも言っているんですよ。僕は市長の提案が議会とときには否決されてけつこうだ。市長が出したものが全部通るというんなら、自治体に議会なんて要らないのだから。むしろ筋をおすことが大切なのです。そこが市会に理解されない。「あ

いつ、坊やだ」といっているようです。

しかし、このことがいま地方政治の民主化のためにどんなに大事か、少しオーバーな言い方をすれば、歯を食いしばっても、地方政治の中で常套化されているもろもろの手は打たないというところ、これは、本当に大事なことじゃないかという気がする。一つひとつをとればそんなに悪いとは思えなくとも一歩下がれば、ずけずけとやられます。だからこそ与党が十六人しかないというところは、かなり苦しいですよ。

——それはどうすべきですか。

飛鳥田 四年間は仕方ないでしょう。そういう意味で僕は、議会のなかだけで政治を考えてはいけないと思っている。大衆的な世論を起こして、保守党の議員さんだって、中立の議員さんだって、自分の立っている選挙地盤から、「あれは先生、認めなくちゃいけないですよ」という市民の声を受けて、それで賛成するという形にしていかなければいかんのかな——。こんなことを言うから、「議会軽視だ」「人気とりだ」とすぐ言われるんだけど。大衆のなかにはいいことがあるがなぜ人気取りか、僕はそれがわからないんですよ。

——最後に、今度の予算で一万人集会が否決されたことですが、あれが飛鳥田市政の全てを象徴するものと受けとるのは間違いだと思いますが、しかし一つのメルクマールだと思います。そういう点、現段階で飛鳥田市政の反省と展望について、どう考えですか。

飛鳥田 市民集会のほしいの模様は、今井さんの論文（『朝日ジャーナル』四・一九）を読んでいただけばかりですが、いちばん大事なことは、日本の自治体の中では市民と市政というものがぜん



ぜん切れてるという感じがすることです。市民は四年にいったんは投票するけれども、あとは言いたいことも言えない。言っても聞いてもらえず、またいおうとすれば、政治家を通じてしか言えないところ、問題があるんじゃないか。だから、まず公けの場で市民に話す機会を与えるというところに重要性があるんじゃないか。

それから市政の側から言えば、たえず市民の声を聞いて反省し、方向をきめなければならぬ。それはけっして議会軽視でもなんでもない。議会に提案する原案をつくる、基本資料になるんですから。とくに全市一区の選挙区の場合と、東京や横浜のように区単位で行なわれる場合とは、かなりのちがいがあつた。A区から出ている議員さんは、かならずしもB区C区の実情を自分の区ほどは知りませんよ。それは知らないというだけじゃなしに、ともすれば、地域の利害代表者になりやすい。そういう意味で、全市から無差別抽出で、一万人の人が集まって来て、その人たちが分科会のなかで自由に話す、あるいは報告を読むことによって、市民のなかにある地域エゴイズムを全市民的な立場に組みなおしていくことができる。ということ、市民が、自分たちの住んでいるそばの道路が悪い、ここを直してもらいたいと陳情するのは当然のことです。陳情書がくれば直してあげる。この要求が満足させられれば、その人の運動のエネルギーは消失するんです。しかし、ただそういう形でそのエネルギーを解消させてしまうのはもったいない。だから市民相互が集会のなかで交流して、自分たちのところよりもっとひどいところがあるということがわかれれば、これは、単に持れのところを直せばいいということじゃないことになります。

——全体像をつくるということです。

飛鳥田　そうです。そういう形の市民相互のコミュニケーション、市が市民のなまの声を聞く、自由に発言できるチャンスを与えてあげるという形でこそ、民主主義がほんとうに定着する基盤が生ずるのではないのでしょうか。その基盤が非常に希薄で、上だけで議論をしているというのが、日本の政党政治の欠点じゃないかという気がする。

そういう意味で、僕は新しい地方自治の土壌をつくるために、市民集会というのは、横浜市だけでなく、全都市で行なわれるべきだとかねて考えて言っているんですよ。ところが現実には、それをやると飛鳥田の人氣がますます上がるばかりだとか、社会党の党勢拡張の資本に使われるんじゃないかというんです。だけど党勢拡張をやったらだめなことは僕自身よく知っている。原水禁が政党のエゴイズムを持ち込んだときにだめになったと同じで、それ自身、自殺行為なんです。

にもかかわらず今度市民集会を成立できなかったのは、ほんとうに民主主義を定着させる方向を省しています。現に、各新聞には投書がたくさんきているが、そのなかで、市民集会に対して反対した投書は一通もないということです。だからちやうど否決されたのはいいしおとして、今度はどうぞ市民の間に持ちこんでいこうと思うんです。そしてその基盤を市民の間につくって、もういっぺん予算化して、議会へ提案するつもりですよ。

『世界』一九六四年七月号「国の政治から地方の政治へ」



## V 革新運動と市政改革

### 抵抗闘争

——さる四月、徳島市で開かれた第八回自治研集会で、その一環として『革新首長との懇談会』がもたれたわけですが、そこで飛鳥田さんから報告された問題点について、編集部のメモをもとにしまして、あらためておうかがいしたいと思います。

まずはじめに、懇談会で、飛鳥田さんは、「革新市政の本質は抵抗闘争である」といわれましたが、住民の「革新首長への期待」の問題とも関連してお話したいのですが……。

飛鳥田 簡単にいえば、いまのシステムというのは、「三割自治」といわれているくらいで、都市経営にたいして国民の納めている税金のほんのわずかしが振りむけられていないという現状、まず、この制度的な問題を考えなければならぬ。自治体としては、市民が納めている税金の十分の一にもみない財源で市政をきりまわすことは不可能だ。そんなわけで結局、補助金を中央にあ

おぐということになる。——そのことからどうしても、「中央依存」ということが不可避の問題として自治体行政の前にたちふさがってくる。制度的にきめられているわけです。

こんな現状のなかで、かりに革新市政になったとしても、とてもすぐに革新的理想を市政に反映するということは困難だ。あれもやろう、これもやりたいといったところで、微々たる財源ではどうしようもない。しかしわれわれとしては、せつかくかちとった革新市政を、「仕方がない」でそのまま放置しておくことはできない。

こうした観点からしてまず手はじめにやらなければならないのは、自治体行政というものは、こんなにも中央からおさえつけられていて、これだけの財政的、あるいは行政的な自力しかないんだということを住民に徹底的に知らせることだ。それ以外にないと思う。そうした作業のうえにたつて、住民とともに、そうしたシステムをうちやぶってゆくという立場にたつより道はない。そのシステムを破ることによって、はじめてほんとうに住民の要求を満たしてゆけるのだということを知ってもらう作業、これが革新市政の姿勢としてなんといっても大切ですね。

中央段階では、山一証券の例でも明白なとおり、金をやりたりもらったりして自民党・政府や独占資本は、ヌクヌクとしている。しかし一方、自治体段階での住民の不平や不満は、貧乏な首長にモロにかぶさってくる。こんなバカなことはない。本来、制度的に中央政府にゆくべき大衆の不平、不満が、革新首長がうけとめなければならぬという現実——。いってみれば、いまのままでゆけば革新首長は「佐藤栄作の下請け」のようなものだ。まったく不本意なことだ。われわれとしては、もちろんそうであってはならないのだということを経済によく知ってもらい、その住民の結

集された力を中央にぶつけてゆくべきだ。そうでないと革新市政の意味がない。つまり革新市政の本質は抵抗闘争だということは、以上のような視点からして当然なことだと思えますね。

——いまの問題とも関連することだと思えますが、つぎに、革新市長と自治体労働者との関係についておたずねしたいと思います。この問題は、党および労組の指導の問題として議論のあるところだと思えますが、このへんのことについて——。

飛鳥田 その関係については、まえにいった「革新市政の本質は抵抗闘争だ」ということで十分説明できることだと思う。革新市長をとったといっても、それで革命が達成されたということではないし（笑）。……いずれにしても、中央に抵抗して「三割のカベ」をやぶるのだということになれば、自治体労働者は、その運動の直接の強力なバックボーンとして活動する責任がでてくるのではないか。しかし一面、いまある範囲内で少しでも労働条件をよくしようというたたかいを組むのはごく当然だ。自治体が中央集権の枠に組み入れられている限り、理事者と自治体労働者が対立点をもつのは、ごくあたりまえのことだ。ただ、その枠をぶち破ってゆくことにおいて、共同して行動できる分野はあるし、労働組合は住民の中核になる責任があるということです。

いずれにしてもわたくしは、このへんのことについてはむずかしく考えていない。自治労の栗山委員長も、この点についてしっかりと認識していることだし、問題はない。いまなによりも要求されるのは、そのような革新市長と自治体労働者との関係にたって、いかに積極的に抵抗闘争としての「バックボーン」の役割をはたすかということではないでしょうか。

「三割自治」の現状をあらゆる機会を通じて住民に知らせ、それと同時に住民の意向、要求とい

うものを吸いあげ、またそれを組織化するという努力、これはなんといっても、おかれている立場からしても、自治体労働者が、革新市長と一体となって果たさなければならぬことだと思ふのが……。

この場合、自治体労働者よりも、むしろ、党の自治体指導に欠けている点があることが問題なのではないかという気がする。革新市長をはじめ、それを取りまく党員・活動家にたいする指導・方針というものが確立されていない。これを早急にやってもらわんことには、いろんな支障がこれからますます多くなると思ふのです。

## 革新の構想力

——飛鳥田さんの報告のあと、それをめぐって自治研集会参加者の討論があったわけですが、そのなかで「いまの党の力量からして積極的に革新市長をとろうとするのは、全体的にみてかえって不利ではないか」という趣旨の意見がありました。その点、いかがお考えでしょうか。ある意味では、ひじょうにむずかしい問題だと思えますが、横浜市長の立場をはなれて、率直なご意見をおきかせいただければと思います。

飛鳥田 それはあまりにも消極的な考え方ではないか。党が、いまのままの「三分の一の壁」の中に「安住」するというのはいざしらず、その壁を破ろうとすることにほんとうに意欲的ななら、そうした発想はでてこないはずだ。「三分の一の壁」を破るには、なんとしても、住民にもっとも身近な地獄的政治の段階で党勢が根を張らなければならないことはいうをまたない。自治体は、と

にかく住民と直結している。ここで住民の支持を得ないで、どこに党の支持者を求めるというのか。たしかに党の勢力の非常に弱いところに革新首長をもつということには、多くの問題がある。たしかに「冒険的」ともいえるくらいの実情のところもあるかも知れない。しかし「冒険」も時と場合によっては必要なのだ。われわれの運動は、つねに前向きでなければならぬ。「革新」ということは、そういうことだ。「三分の一」に甘んじていないとするならば、もっと積極的なものを考え方をすべきだと思う。なるほど党の力は、まだまだ弱い。しかし、そうしたなかで生まれた革新首長だったらなおさらのこと、党は、その支援に万全をつくさなければならぬ。それをせずして、つまり革新首長を放置しておいて、なんだかんだというのは少し筋ちがいだと思うのですが……。

それはさておき、こんどの参院選では、党の岡候補への票がこの横浜市だけで自民党の票を四万票も上まわった。一対一でたたかって勝った前例のない横浜で、そうなったという事実を党全体のこととして考えてみる必要もあるのではないだろうか。それは少なくとも、社会党のうちだす政策、その実行力、そして社会党というものの政権に対してある程度の安心感のようなものが市民の間にあったのではなからうかと思う。そういう要素を全然無視することはできないと思う。なるほど、物価問題、ベトナム問題など客観的に有利な条件というものはあったが。

本筋にかえるが、とにかく革新首長個人にすべてを負わせるということは許されないことだ。しっかりした方針、対策というものを与えていないで、首長の能力や、人柄の問題に還元して、あれはダメ、これはヨイということでは、いつまでたっても革新市政は安定しないし、党も「三分の一

の壁」をやぶることはできないのではないだろうか。どこの革新市政の場合でも、党組織の力というよりは、保守市政では満たされない市民の一般的不満が、革新市長を生みだしているのではない。そういう革新市長のよってたつ基盤を考えねばならない。それに、革新市長といっても、個人的には非常なバリエーションがあるということだ。そうしたそれぞれの特徴をつかんだりえて、党の指導がされないことには、原則だけでは育ちません。

——たしかに、党の強力なバックアップということは必要ですね。と同時に考えなければならないのは、カスカスの財源のなかでむずかしいこととは思いますが、とにかく「これこそが革新の理想だ」という具体的な行政施策の実行ということが、革新市長自身の仕事としてあると思うのですが……。その「構想力」のことについていかがお考えでしょうか。少しそのへんのことをお聞きしたいのですが。

飛鳥田 たしかに、いまいうように十分の一以下しか財源を割り当てられていない実情では、新しい構想を出せといわれたところで、たしかにラクダが針のメドを通るように困難なことにはちがいないが、しかし、そのなかでも革新の構想力というものは自民党の構想力よりもすぐれているんだというところまで発揮しなければならぬことはたしかだ。ただ、肩をポンとたたいて「オジさん、どうや」という親切市政で終わったら、これは革新の値打ちがない。将来、政権を握っても大丈夫だという信念、確信というものを市民にうえつけてゆくことが、結局において「三分の一」を突破する重要な原因になると思う。その意味からも、さきいったように、革新首長をとるということに消極的になるのではなく、むしろ積極的に生み出すことにつとめ、いったんできたらあくまでもそれを擁護し、そこに党の英知を結集し「革新の構想力とはこんなものだ」ということを地域住民

に示すべきだと思う。それができてはじめて、大きくは「社会党政権」というものについて信頼感をつよめ、その実現を期待する方向に住民は積極的に関心をもち、顔を出さなければならぬ。このへんのことを、党の中央に、もう少し真剣に考えてもらいたいと思いますね。

いずれにしても「親切市政」には限界がある。なんとしても「革新」の釘を一本さしこんで行政にタッチしないことには、どっちをむいているのかわからなくなってしまうだろう。それがないと、いつのまにか敵の土俵のなかに組みこまれてしまう。これは重要な問題だ。ともかく「親切市政」から抜け出して、大きな革新の構想力をもって、「働く人たちの手による町づくり」ということを主眼にした都市経営をしなければならぬ。そうでないと、結局、住民に「保守とちつとも変わらんじゃないか」ということで、あきらまれてしまい、つぎの選挙では落ちてしまうという結果を招くだろう。乏しい財源で革新的構想を現実化することは至難なことだが、つねにそうした問題意識をもって努力すべきでしょうね。

## 理事者・議員・政党

——この前の討論で、「役所の幹部を徐々に革新化していくことも必要ではないか」という問題提起もあったわけですが、そのことに關してひとことおうかがいたいのですが。

飛鳥田 それはむしろ、党の仕事だ。もしかりに、それを首長が「〇〇君、社会党にはいれ」とやったらおかしいものだ。こちらはいちおう権力をもっているのだから（笑）……。そうすると結

局、佐藤栄作が、全国家公務員にたいして「自民党にはいれ」というのと同じ結果になる。これでは困るんで、そうした観点からすれば、その仕事は、社会党の場合などは、県本部の努力に負うばかりではないのではないか……。もちろん首長と市役所幹部というものは、日常的に交流があるから、影響をうけやすいとは思いますが、首長の立場から直接的な勧誘というものは行なうべきではないと考えている。結局、その仕事は、党が主体的にやるべきことではないでしょうか。

このことは、「懇談会」で東京・調布の本多市長から出された「市長の孤独感」にもつながることかと思う。市の職員は、はたしていまの革新市長は何期つづくだろうか、一期で終わりで（笑）……。などと敏感に計算しがちで、はじめの段階ではことさら、ほんとうに革新市長を信頼して仕事をするということにはどうしてもならない傾向もある。こうしたなかでは、革新市長たるもの、孤独感をいだくのは当然だろうと思う。このこともふくめて、この問題を考えなければ、正しい結論はでないのではないか。いずれにしても、党および自治体労働者の絶大な支援をねがわなければならぬ性質のものですよ。

——いまのお話しがでたところで、党員および地方議員にたいして、革新市長として希望すること。市長会などで、多くの革新市長とも語りあう機会がありますが、一般的にどんなことを希望しているか、お聞かせ下さい。

飛鳥田 とにかく、変ないい方かもしれないが、めちゃくちゃに活動してもらいたいということだ。革新市長みんながそう思っているはずだ。とにかく現在、活動力の不足というものはおおいきたいものになっていますからね。

ともかく革新首長をとったから、上から民主化が行なわれ、上から活動がつけられてゆくと考えて、それに過大の期待をかけることはまちがっている。むしろ逆に、革新首長をとったからということ、それに呼応するかたちで下部にハッスルしてもらわなければ、革新首長は二階にあがった方がいいがハシゴをおとされた結果になって、こんなバカバカしい仕事をだれがやるかということになってしまふことを恐れますね。

革新市長にたのまれたから動くというのではなく、革新市政をよりあげるのはまったく当然の、主体的な仕事であるという自覚を党員みんながもつことがいまほど要求されるときはないと思う。そういう作風が確立されないことにはどうにもなりませんね。

それから地方議員のことについていえば、情性でつっぱしらないでくれということだ。いま、このことがかなり問題になっているのではないか。議会活動も情性、地域活動もマンネリ化しているというのが現状だ。いまこそ、そうしたマンネリズムから抜け出すべきだ。新しい創意工夫をこらした活動、それをあみ出さなければ、とても党勢は拡大しない。そういう気がしてならない。地方議員の場合、それぞれ特殊な地域状況のなかにたっているわけで、それにつけても、地域の住民の要求にしっかりとこたえる地域活動、それをふまえたうえでの議会活動というものがどうしても大切だ。この点のことにさらに留意してやつてもらわないと、党は伸びないのではないでしょうか。

——ここで、革新市政を押しすすめるうえで、対共産党問題でもいろいろあるかと思いますが、いかがでしょうか。

飛鳥田 私、共産党と共闘してはいけないとは思っていない。要するに第一前提は、共産党も

社会党も、市民の利益のためにどうたたかうかということが問題だ。そうでなくて、闘争なり共闘の場で、おのおの党員の獲得競争にエゴイズムを発揮することになれば、その共闘はかならず失敗する。だから市民のためになにをなすべきかということ、なによりもまず、意見の一致がなければならぬと思う。現実問題としては、社会党の力と共産党の力のバランスの問題もあって、自治体内における「共闘」ということは中央レベルの問題とちがってあまり問題になっていない。このことは、横浜ばかりでなく、一般的なこととしていえるのではないかと思いますね。

## 生活体験からの政治

——これも懇談会でのことですが、“なんのために革新市長をとるのか”ということで、はっきりした統一見解ともいえるべきものは出なかったような気がします。市長をとることは、社会主義革命の前段としての仕事なのか、あるいは単なる“革新ムード”を醸成するためのものか、このへんのところに混乱があるという印象をつよくうけました。ここで、そうした意見を整理していただければと思いますが、いかがなものでしょうか。

飛鳥田 なんとしても「革新首長」をとるということは、中央集権を打破する重要なテコだ。それをやらなければならぬということだ。中央集権を打破しないで、社会主義革命などはできるはずがない。そういう意味ではどうしてもやらなければならぬことだ。そういう観点からすれば、現在の有能な党の国会議員クラスも、ほとんど首長にならないといけないのではないか。ほんとうにソ野をひろげ、それを党のものにしてゆくためには、それくらいのことは、当然、やられてしかる

べきだという気がします。

ともかく市民にたいして、ほんとうに日本の政治の構造を知らせるには、それは安保条約の説明も必要だし、日韓条約の説明も必要なことはいうまでもないが、そうした上からの説明ばかりでなく、住民の側から、その生活体験を通じて政治構造を知るということも、不可欠なことだ。ところが現実には、生活体験のなかからの理解というものは、道路をなぜ舗装できないのだといつて市長にせめつけ、実は、佐藤栄作の責任なのだが、首長の段階で住民の不平不満をチェックしている。つまり首長は、知らず知らずの間に、佐藤の矢表にたつて民衆からの矢をうけとめている役割をうながされている。つまり、そのことは、民衆の生活体験からの政治の理解というものを、首長段階でそれ以上にゆくことを防いでいる役割をしている。それを逆にとつて、首長もいっしょになつて、中央政府を追いあげてゆく方向、それがなによりも重要なのではないでしょうか。

この一例として、公共料金の値上げ問題があげられよう。党が「値上げするな」といくらいつても、それはたんに原則をいつているにすぎないといえるのではないか。値上げをしないで、こうして財源を捻出しろというのだったらわかるが……。国保の問題でも、現実には「子供はやめよ」というのならこれはそれなりに具体的だ。ところが、そこらへんをあいまいにしておいて、原則だけでやれということでは、革新市長はいったいどうしたらよいかということになる。そうなる結局、その市長の責任において解決しなければならぬということになる。それをする、社会党からも批判があとからついてくる。これでは革新市長はたつせがないというものです。

公共料金の問題にしても、いまの制度のなかでは、どうしても値上げをするという手段をとらな

ければならないことがある。その場合、革新政党としてつねに考えなければならないことは、いかにして住民の負担を軽くするか、あるいは値上げの理由を住民に理解してもらうためにどうしなければならぬかということだ。とにかく、そのへんのことを配慮しないでやってはいけないと思います。

——最後に、「地方自治の危機」がさげばれて久しくなりますが、中央集権を打破し、「地方政治」をいかにして確立するのか、それがまたいかに私たちの運動にとって大切なものであるかということを、党にたいする注文をふくめて指示していただければと思います。

飛鳥田 日韓でたたかい、ベトナム戦争反対でたたかうのは、そのこと自体まことに当然なことだ。しかしそれだけでは、党の運動はからまりする危険がある。もっと住民の生活体験から政治を理解させてゆく方向をとらない限り「三分の一の壁」を破ることは不可能ではないかと思ひます。

私も国会にいたとき、その「壁」をやぶるには、ということをずいぶん考え抜いたが、なかなかをやるようになって「これだ」という名案を見出すことができなかった。ところが正直いって、この仕事にエイドという確信をいだいているんだが……。その観点からしても、地方政治への党のよりいっそうの配慮が望まれるし、同時に、革新首長への的確な指示、方針というものも、党中央から責任をもって出されるべきだと考える。また、その指導体制の確立という点を考えると、どうしても、党中央政治局の拡充強化ということも、当然、考慮されなければいけないと思います。

## VIII 大都市行政の構造

### 大都市財政の危機

大都市財政は、いま戦後二度目の危機に直面している。

第一は、二十六年から二十九年にかけての地方財政全体におよんだ赤字危機のなかにおいてであり、第二は三十六年にはじまる現在のそれである。わずか数年にして再びあらわれた財政危機は、その内容においてはまったく違ったものといえよう。

横浜市についてみれば、二十九年度一般会計実質収支で十二億に達した赤字は、その後、経済の高度成長がもたらした地方税収入の増収によって解消していき、三十二年度には黒字に回復した。しかし、三十三年、三十四年、三十五年とふえた黒字は、早くも三十六年には実質収支は黒字となったが、単年度収支では再び赤字となった。そしてだんだん苦しくなってきた財政は、三十八年度にいたり危機が表面化した。三十八年度普通会計実質収支では五億五千万の黒字をだしているが、

国民健康保険の赤字、国道建設負担金、職員の給与改定による別途赤字額を考慮すると一億三千万の赤字となった。さらに、これが三十九年度決算見込みでは、相当の赤字額を覚悟しなければならなくなってきた。

ほかの大都市はいっそうきびしい。三十八年度で五三億の赤字をだした大阪市を筆頭に、北九州市の十二億、名古屋の四億、そして神戸、京都と軒なみに赤字をだしている。

大都市における急激な工業化と都市化の進行は、市民を混乱の中にさらしている。いわく、公害問題、地価の高騰、住宅不足、交通戦争、水不足など。このような連鎖的な都市問題が意識されはじめたのは、昭和三十一年以降のことだといえよう。

戦後の復興整備期を終えた日本経済は、三十一年頃から拡大発展の時期にはいった。この高度成長期における工業化の進展と消費流通部門の拡大は、地方税収入の増大となってあらわれ、地方財政全体へもその余波をおよぼした。そして、それと同時に、社会資本充実の政策が強行された。しかし、こうした高度成長の進行のなかで、大都市問題の傷は内部で拡大しつつあった。横浜市財政では、産業基盤整備のために、社会的生産手段たる産業道路、港湾、工業用水、河川、埋立などの公共投資が年々増加し、政府の政策に従属を深めていった。そして全国接収面積の六十％をかかえた横浜は、おくれをとりかえすため埋立地造成策がとられた。

他方、東京のあふれた人口は、年に十二〜三万もはいりこんでくる。都市化の進行による郊外市の都市化、市街地の高度化、そうしたことによる公共施設との格差がひろがっていた。そして、市民生活の構造的水準向上にともなって、行政水準の質が問われるという段階になってきた。



日本経済における高度成長の鈍化は、こうした状況のなかで地方税収入の伸びをストップした。今日の大都市問題は、一自治体で解決できる枠をこえている。しかし、その枠のなかでの税収の伸びの鈍化は、さらに大都市財政を苦境に立たせることになった。都市化の波のなかでの莫大な行政需要に対しては、収入はいくらでもほしい。市歳入のうち、一般財源として最も重要な市税収入は三十六年度で百十六億、歳入の五十%をしめていた。それが、三十九年度決算では百八十三億、構成比では四十三%と大幅に低下するのが確実とみられる。増加率では、これまで相当高かったのが、四十年度は今年度の十四%程度の増しか見込めないのではないか。

横浜市政を歳出についてみれば、特徴的なのは投資的経費の増大傾向である。投資的経費の増大は、政府の政策にともない地方財政全般を通じる問題であるが、横浜をふくめて大都市に共通してとくに強くみられる。道路、港湾、河川、文教施設に対する普通会計にしめる割合は、三十六年度の三五%から、三十九年度四三%と金額においてはもちろんのこと、大幅にふえている。

都市づくりの基本となる投資的経費の伸びはけっこうなことだ。しかし、現状は政府の政策によるものが、ほかの事業をおしのけてのびている。横浜市では、三十九年度に市民の身近かな生活環境の整備のため、通学通勤道路、小道路の舗装などに重点をおいた。ところが八月頃になって、公共事業の認証が都市産業基盤対策として大幅にふえ、留保財源のほとんどがなくなってしまった。

いまの自治体財政で、自治体の長の自主性にまかされる部分はどのくらいあるだろうか。

三十九年度一般会計予算三百九十八億を、人件費、扶助費、公債費、国庫補助金にともなう経費、国庫補助事業の附帯としてやらねばならない単独事業、最低限必要な諸経費と義務的な経費を

のぞいていったら、市長の手に残るものはおそらくほとんどないといってよいであろう。

現在の大都市制度では、横浜をはじめ大都市は国から事務のみをおしつけられて、それにみあい、都市行政需要に必要な財源はまったく認められてなかった。税制、補助金、起債や交付税制度をふくめた大都市制度の確立を、市民の意見をくみあげて、その協力によって進めなければならぬ。そして、四十年予算編成においては、市長の手に残った一割をふくめて、市民の税金は市民の手に返す施策をいかに行なっていくか、これが革新市長としての腕であろう。

大都市を中心とする地方財政全般の危機のなかで、革新市政はいま重大な試練に遭遇している。こうしたなかで、革新市政はその必要条件として、革新市政であるがゆえにとりくんでいかねばならない問題がいくつかある。

### 革新市政の条件

革新市政といっても、その内容はじつに多種多様なものがある。革新市長のおこなうところすべてが革新市政であるとはいえない。

また保守市長であっても、市政に、革新的な施策をもってとりくんでいる例もある。そして、なかには革新市長として選出されたが、二選、三選されるうちに保守市長となってしまうものもある。これはもちろん頭と足が別物であるからである。戦後二十年たって、いぜん地方議会で革新議員が過半数をしめることはできない。旧いものが多くをしめる地方政治で、多くの革新市長は方々の厚



い壁に頭をぶつけながら、革新市政の確立を模索しているといえよう。

このような状況のなかで革新市政とはなにか、その内容と意味があらためて問われなければならない。国の政策と自治体政策との矛盾、財政困難、議会対策、内部官僚性の打破など多くの壁にとりかこまれたなかで、いま、横浜市政が革新市政として、革新市政であるがゆえに、とりこんでいかねばならないことがある。

その一つは、革新市政として行政近代化の旗手でなければならぬことである。すなわちお役所システムの改革の問題である。市役所という建物のなかには、牢固として抜きがたいお役所主義、お役所家族主義が支配している。経営近代化がもつともおこなわれているのが、役所だといってよいだろう。この行政近代化の問題で、革新市長の大きな壁となるのは、内部官僚組織である。しかし、そればかりではない。よく知られるように、労働組合が同じく壁となってくる場合が多い。改革がたとえ机一つの移動、窓口一つの統合にしろ役人と組合からの強い抵抗のもとに、容易でない事実がこれを示している。

役所内部の改革は、じつに困難な問題である。こうした内部改革は、人事や機構改革をしていくりまわしても可能なことではない。しかし、根気よく市民の声をふきこみながら、革新市政が市民のために、本当の行政改革とはこういうものだということを示していくことが必要である。

その二つは、社会福祉万能主義からの脱却である。革新市政のパターンとして、まず、貧しい人への社会福祉充実型がでてくる。だから、その政策は、民生・教育事業重点しかでてこない。日本の革新勢力の構想力の貧困さを示すものである。もちろん貧しい人びとへの対策、老人福祉、母

子・児童福祉対策等々、問題は重要である。革新市政として第一にとりくむべき仕事である。しかし、国の政策が政治・経済構造の全体うえにたつて計画的にうちだされているのに、革新市政がとぼしい財布で繕いをしてもたかがしれている。それでは、社会福祉政策に矮小化された革新市政が、逆に現状維持の保守主義におちいる危険が生まれてくる。

革新市政としての都市づくりのビジョンがなければならぬ。工業化計画の先取り、社会資本充実を積極的に市民生活の分野へ転換すること、市民と一体となった政府への政策転換要求など、革新市政独自の都市経営政策のもとに施策を展開する必要がある。

その三は、自治体において地域民主主義、または住民自治をつくりだしていくことである。いいかえるならば、革新市政だからこそ、「ご用聞き市政」から脱却すべきだということである。革新市政はどこでも、広報、公聴活動が活発である。市民の声とか要請をきくため、市長が地域へみずから出かけたり、市民相談の強化を図る。しかし、革新市政が市民の声をよくきく、「ご用聞き市政」にとまってはならない。いま自治体にもっと必要なことは、地域政治の民主化を通して、市民の間に地方自治を支える根を下ろした素地を育成する仕事である。そのためには、市政と市民との間に正しいルートのパイプがつながれ、市長をはじめ組織の末端機構にまで有効に働かねばならない。さらに、市民の声を行政に反映させるルートを通して、市民啓蒙を系統的につづけることである。いま横浜で計画している「市民集会」は、一万人の市民を無作為に抽出して、古い疲れたパイプをおぎなおうとする一つの試みである。

その四つは、市民への市政公開の原則である。ガラス張り市政といってもよい。横浜市では三十

九年度予算の執行計画を公表した。それは新年度予算が成立すると同時に、各局で四半期ごとの事業の執行予定計画をつくった。そして広報紙の特別号外二面全部を使って、詳細に執行計画を説明し、全世帯に配布した。講堂、プール、道路舗装、保育所などの建設が、いつ、どこで着手され、いつ完成するかの予定である。

自治体の行政には、補助金、起債など自治体の思い通りにならない要素が相当ある。年度当初においては計画は立てにくい。そして自らを束縛することにもなる。それだけに内部にも相当の抵抗はあった。しかし、あえてそれを行なったのは、市民に執行の詳細を知らせることによって、予算にまつわる物神性をなくすこと。同時に、各局はその執行に責任をもたざるをえなくなる。そして、市民には執行の公平さを納得してもらうことができる。これは予算のことには限らない。お役所の物神性をなくしていくことによって、市民と市政との相互信頼を強めていけるものと信じている。

### 総合都市づくり

それでは四十年度の横浜市政の方向と、それを具体化する予算編成はどうしたらよいか。市政三年目にあたる予算は、革新市政としての正否が賭けられているといつてよいであろう。それには、革新市政としてのさきへのべたいいくつかの条件と、さらにいまの横浜のおかれた状況を考えれば、そこに必然的に一つの方がでてくる。

三十八年四月に革新市政がスタートした。そしてまず、横浜市政の長期的施策の方向として、「子供を大切にする市政」および「だれでも住みたくなる都市づくり」のスローガンを柱にした。横浜における急激な工業化と都市化の波のなかで、それまでの保守市政の産業基盤強化一本ヤリの施策によって、市民は混乱のまっただなかに放置されていた。東京のあふれた人口は年に一四・五万もはいりこんでくる。昨日まで緑であった丘や畑は切り崩されて家が無秩序にたちならぶ。交通事故はふえ、公害は激化し、郊外部の小中学校は二部授業を余儀なくされている。講堂もなければ、プールもない。

そうした状況のなかで、市政の当面の課題は、工業化と都市化の激化のなかから生じたゆがみを是正し、市民生活をいかに整備していくかにあった。

この意味では、革新市政として実際の予算編成をしたのは、三十九年度予算からであったといえる。三十九年度当初予算は、一般会計三九八億、特別会計三八〇億、公営企業会計三八八億、合計一、〇六六億の予算で、「子供を大切にする市政」と「だれでも住みたくなる都市づくり」の二本の柱に集約されたきまかい予算を組んだ。

前者については、乳幼児期、児童期、青年期と三段階にわけ、三才児の無料検診制度をもうけ、予防接種は一切無料にした。そして、それまで八年間つくられなかった公立保育所を八カ所新設することとし、また教育施設については大幅に拡充し、とくに講堂・プールに力をいれた。さらに海を奪われた子供たちに、三億円をもってプール団地の建設をすすめているなどである。

後者については、周辺住宅地域の生活環境整備に重点をおいた。身近かな通勤通学道路、小道路

の優先舗装、公園、下水、区画整理事業、公害対策の強化などにとくに力をそそいだ。

そこで、四十年度の予算編成においては、いかにして一歩前に進みでるかである。「子供を大切に市政」と「だれでも住みたくなる都市づくり」の二本の柱は、市政の長期的方向であり、新年度はさらにこれを「より積極的」「より具体的」に、そして「より効果的」におしすすめなければならぬ。

ここで一歩進めなければならないのは、市政が単に「ご用聞き市政」であつたら、施策が市民生活環境の整備のみに終わってはならないのであつて、いまや革新市政としての、総合的な都市づくりの骨格となる「新しい横浜のビジョン」を提示し、その具体化への道を歩まねばならないことである。いま横浜市では、予算編成と並行して、新しい横浜の都市づくりの提案を、詳細なフィジカルプランニングのかたちで百七十万市民に提示し、市民の徹底的な討論にかけようと思つてゐる。

いま、予算編成は以上にのべた方向ですすめられている。そして現在の厳しい財政事情のもとに、具体的にはつぎの方針をたてた。

その一つは、重点事業中心に必要な最小限の予算をくむ。

第二は、事業は市民に公開する上にたつて責任ある計画性ある見通しをもつこと。

第三に、年度中途の補正は原則として行なわないことにして、正確な見通しと綿密な見積りによること。

第四は、一般的経費は前年度以内とし、負担金、補助金については再検討を加える。旅費、食糧費は一律に前年度の一割減とし、投資的経費については前年度の三割増の範囲内とする。

第五は、公共事業はその認証を正確に把握すること。

第六に、行財政運営に企業経営的感覚をとりいれる努力をすること、とくに特別会計については十分考慮することとした。

今年の予算編成は想像以上に厳しいものがある。すでに内部では相当の不満がでている。

しかし、予算が十分でないから仕事はできない、ではすまされない。市民の前で、市役所内部にはなぜやれないのかを明らかにしていく。そして公平さによって納得してもらふ。

市民の声をくみあげ、革新市政が革新市政として働くことによって、百七十万市民の支持のもとに、総合的な都市づくりができるし、政府へも強く働きかけることによって三割自治からの脱却も可能となる。

『地方政治』一九六五年三月号

この機能を分離することなくして、ただ、図書館を近代的な建物に建て代えてみたって問題は解決はしない。そのためにまずわたしたちは、市民に、市民生活のなかで、問題を考え直してみる態度をどうしたらもってもらえるかを考えてみなければなるまい。そしてそれが壮大な都市の未来像の基盤となる民衆の市政参加であるはずだ。

『エコノミスト』一九六六年十一月十五日号

## X 赤字・公害・ハンコ

### コボシ話

東京周辺の各市長が集まると、かならずといってよいほど、団地造成、宅地開発のコボシ話が出る。コボシでも仕方のないことと知りつつ口に出さなければ気がすまぬのである。ある市長は、彼らを、〇〇に住んでいる東京人などと呼ぶ。新聞店が勧誘にゆけば、〇〇版は要らぬ、東京版を配達してくれ、と言われるそうだ。引越してきたその年は、地方税を、もとの東京で払っているのだが、案外、権利だけは主張して、すぐ設備の増強を要求する。どうせ開発は郊外地に集中しているのだから、既存の学校は、いわゆる農村地帯校にきまっている。したがって、東京の中心地にいるときとはおのずから違うのだが、東京ではこうだったなぞとかならず言う。

各市長たちは、内心はなんとかしなければならぬと思いながら、つい渋い顔をせざるをえなくなるわけだ。都心の学校すら不充分で、P・T・Aからやいのやいのと言われている最中に、にも

角にも、こうして新しい学校を建てなければならなくなる。まさか、増加する児童を、青空学級に入れるわけにもゆかないではないかと、苦しい財政のやりくりである。それでもなお、行政に不熱心であるかの如く責め立てられるのだから、市長たるもの立つ瀬がない。

ある時、団地の地方自治への熱度の話が出た折のことだが、東京都知事の名前は知っていても、自分の住んでいる市の市長は知らぬとの話が出て、みんな啞然としたこともある。

それはまあ、ともかくとして、わたしの住んでいる横浜でも、この四年間で、一、一五二件、面積にして一、〇五二平方メートルの宅地が開発された。その結果が、たちまち、苦情は道路であり、下水であり、学校である。元来が、緑の山地であったものが、一夜にして削られるのだから、雨水は、いわゆる鉄砲水となって、低い既成の市街地を浸す。浸水の度ごとに、わたしたちは、行政の怠慢を責められるのである。

よく、そんな団地造成は許可しなければよいではないか、と言われるのだが、行政は、オールマイティではない。法律なり条令に基づかないかぎり、行政指導という生ぬるい方法に頼らざるを得ないのである。行政指導とは、名前は立派なのだが、わたしたちは、あなた方に命令する権利はないが、これが望ましいから、ひとつお願いいたします、と言うにすぎないのである。きき入れてくれるか否かは先様次第である。

元来ならば、イギリスのように、将来開発されると思われる土地を広範に国が買い入れておいて——安く入手できる上に、土地価格を押さえるのにも妙手であるが、それを必要に応じて、市民に売り渡して開発するようなやり方とは違い、現在は、すべて農民（地主）と開発会社のじか取引に

なっている日本では、法律に基づかない制限を強要すれば、私権の不法侵害になってしまふ。

この場合、明らかに低地に浸水を生ずると思っても、それは、できてみないかぎり、法律的にはあくまでもおそれであって、おそれを理由にして、私権の制限はできない。市長さんは一体、なんの権限があって、そんな指図をなさるのですか、などと、ひらきなおられれば、どうしようもない。下流の整備をするのは、市の義務でしょう、とさえ言われる。もちろん、原則的には義務なのだが、その団地さえできなければ、その義務は発生しない。いや、それだけの金があれば、すでに、何十年と住んでいる市民にしてやらなければならないことが、まだ、山ほどあるのである。

それでも、農地を転換する場合は、農業委員会を通じて、不許可にできるが、山林については処置なしである。いや、農地でも、畑地の場合、勝手に土盛りをしておいてから、現況が宅地になっているからと申請してこれれば、農業委員会も、まさか、もう一度掘り出して畑地に戻せとは、なかなかいえはしない。

もちろん、政府も最近はおわたしたちの苦しみをに入れて、宅地造成等規制法を改正して、ずいぶんわたしたちが業者にいろいろな規制を加えられるようにしてくれた。

ところが、これでいくらか助かると思ったのは全く浅はかで、この法律では、中・小規模の団地造成は取り締まれても、大規模のものはどうしようもない。

大業者たちは、土地を直接買い入れて造成する方法を避けてしまふ。土地所有者たちに土地区画整理組合を組織させ、自分はその一員となり、その整理造成を請け負う形をとる。これならば、責任者は、あくまでも組合であって、業者ではない。宅地造成事業法は適用にならず、昭和の初期に

できた土地区画整理法が適用になるのであって、現代とはおよそかけ離れたゆるい規制、というよりは、何とか区画整理をやらせたいという原理に貫かれているのだからたまらない。住宅地の中の細網道路などの計画もさせられない。流末排水施設のないもの、道路等の排水施設の不十分なものが、そのままでもかり通ってしまう。またぞろ、市がなければならぬ金をはたく結果となる。

学校等についても、区画整理法は、造成にあたって、それらの用地を保留しておかねばならぬと義務づけてはいるが、その保留地を、市は買い取ってやらねばならない。区画整理ができあがって、土地の値が、山林の値から市街地の値段になったところで買わなければならぬように仕組まれている。そのバランスシートたるや、全く、旧来の市民には見せられはしない。

現に、横浜市北部田園都市線沿線に、大規模な土地区画整理が、この組合方式によって行なわれている。面積四九五万坪、入居人口三万人、世帯数三万九千世帯というのであるが、市は、その完成年度昭和五十年までに建設的経費として一八億四千六百万円、維持管理的経費として五億五千万円を投入しなければならぬまい。小・中学校の用地費、建設費から始まり、保健所、区役所の出張所、ゴミ焼の工場、消防、河川改修、道路舗装等々、少なくとも市民生活に欠くべからざるものばかりで、右の金額となる。

これに対し、昭和五十年までにはいつてくる市民税、固定資産税、都市計画税等の、いわゆる収入は、推定ではあるが、昭和五十年年度までの累積で、七一億七千万円にしかなるまいと思われる。もちろん、国や県からの補助等を考えて、これを差し引き、結果として市費だけを洗い出すと、前掲の支出合計は一五一億五千万円となるから、差引七九億の赤字となる。

別に、市長たちは、新しい人口に対して、特別の気持をもっているのではない。むしろ大歓迎なのだが、そのひとたちのはいつてくるに際して行なわれる団地や宅地の造成について、どうも釈然とできない。そして、法律の不備や、政府の施策の不徹底が、ここで、本来、温かくむかえたりむかえられたりすべき人びとの間に、何か、すき間風を吹き込むのである。

(『エコノミスト』一九六七年二月二十一日号)

## 『赤字』のカラクリ

別にめずらしい話ではないが、地方自治体の超過負担の問題は、いくど繰り返しても多過ぎるということとはなさそうだ。それが、一面には、現代政治のカラクリを、如実に示し、他面には、地方自治体の弱さを物語っているからだ。

高校の設置義務は県にあり、小・中学校の設置義務は市町村にある。もちろん、このうち、義務教育に関する分は、義務教育国庫負担法という法律があつて、建築費の、小学校については三分の一、中学校については、二分の一を補助することになっている。国民の払う税金のゆくえは、総額の七〇%が国、一五%が府県、そして、残りの一二%が市町村。しかも、その一二%の市町村が、教育、道路、下水、消防、衛生などと、市民生活を整える一切の仕事を背負わされているのだから、国が、これに対して、交付金とか、補助金とか、負担金とかの制度を使って補助するのは当たり前のことである。それでも、なおかつ、納税総額の一六%にしかならないのである。しかし、この、当然の財政的支出を通じて、地方自治がどんなにゆがめられているかを、改めていう必要も

なさそうだ。

二、三年ばかり前であったが、西独のハンブルグ市から、助役が、横浜を訪れた。雑談のなかで、わたしは、ハンブルグの税配分は、どうなっているか、ときいてみたら、かれ答えていわく、わたしのところでは、国、県、市の区別なく、三五%を中央政府へ送り、一〇%を州政府に渡す。残った五五%は、全部、市役所が、ハンブルグ市民のために使うのだ、と。もし、市民の払う全税金の五五%もの財源を、横浜市が受け取れたら、年間一、〇〇〇億を超えてしまう。それは、現在の税収、二五〇億の四倍以上である。それだけあったら、どんなやり方でも、二、三年で市の様子は一変するにちがいない。大勢のひとびとが、欧州旅行から帰ってくると、きまったように、いかに、ハンブルグやデュッセルドルフが横浜よりよいかを語りにくる。まるで、市長であるわたしの責任でもあるかのような。しかし、この方々は、そのちがいがどこからくるかを全然ごんじない。わずかの財源にしてはよくできている方です、と答えるのだが、そんな問答で都市はよくない。はしない。

話が横道にそれてしまったが、横浜市では、今年、小学校を八、中学校を二カ所新設した。人口の都市集中は首都周辺に著るしく、私たちの市でも、年一〇万から一五万の人口増であり、そうして、はいつてくる人びとは、都心ではなく郊外地に集中する。一夜にして丘は削られ、谷は埋められて団地ができる。できてしまえば、水道を、ゴミの収集を、学校を、である。増加人口は主として働き盛りの方がたであるために、子供はつきつぎに学齢に達してくる。そこで、やむなく（といつては語弊もあるが、気持の上では、全く偽りのないところ——というのは、戦災にあい、永年接

収を受けてきたこの都市では、既存の学校も、決して、十分とはいえない。数において、設備において、他都市に劣っているといつてよいのである——）長く横浜市に居住し、税金を払ってきた市民のための設備を最小限に止めて、新来の市民のために学校を造らねばならない。全く、やむをえずといわざるを得ないのである。

おまけに、土地はベラボウもなく高騰してしまっている。坪五万円として一校最低三、〇〇〇坪は確保したいので、一億五、〇〇〇万円、一〇校となると一五億である。もう少し安い土地もあるだろうと、よく、ひとに言われる。たしかに探せば、坪にして一万や二万安いところはあるのだが、そこに学校を建てると、全校生徒の半分以上は、頻繁な自動車道路を横切つて通学しなければならぬ。子供たちの安全にはかえられない、ということになる。義務教育国庫負担法は、建物についてであつて、土地は、全部地方自治体の責任になっている。

先般も、首都周辺の都市の教育委員会が、横浜に集まつて、この点にも補助金を出すように運動することにきめたのだが、全く、教育という、悦んで執行すべき施策が、実は、自治体にとって頭痛の種子となっていることは悲しむべきことではないか。

ともかく、こうして学校を建てる。たとえば一、〇〇〇坪の学校を建てようとして、文部省へ認承を求めにゆくと、その程度の生徒数なら、七〇〇坪で十分だろうと決めて、七〇〇坪の三分の一ないし二分の一の補助金をくれる。特別教室も用務員の部屋も玄関もない。場合によっては、廊下もない学校を建てれば別かもしれないが、中央政府とちがつて、市民に、じかに接している自治体では、まさか、そうもしかねる。やむなく、法律によれば出さなくともよい金を持ち出して一、



〇〇〇坪のものを建てざるをえない。

また、この頃は、学校はほとんどコンクリートのものを造る。わたし個人のこのみを言わせてもらえば、木造の方が、温かいし、柔らかいし、怪我也少ないのでよいと思うのだが、木造にすれば、一〇年に一度ぐらいは建てかえてやらねばならない。貧乏な都市の財政では、それも不可能なため、心ならずもコンクリート建とならざるを得ない。コンクリート造りとなると、横浜では、どう節約しても坪九万八、〇〇〇円以下ではむずかしい。ところが、文部省は、坪七万八、〇〇〇円で建つはずだとおっしゃるのである。

いくらはずでも、新潟地震ぐらいのがやってきて、コロリと倒れてしまわないという保証はない。生徒でも下敷きになったら一体どうするのか。文部省は、甚だいかんなことであると声明すれば足るかもしれないが、現地の自治体では、そうはゆかぬ。これも泣く泣く二万円、金を持ち出してゆく。法律によれば二分の一のものが、実は、四〇%もこないのである。

世の中には、理外の理があるのだそうだが、こんな馬鹿なカラクリが、日本全国で平然と行なわれている。

学校だけではない。市営住宅一種耐火建の建築費は、一戸当たり九九万二、〇〇〇円でできると政府は言う。しかし、実際は、一二九万一、〇〇〇円を下ることは不可能であって、ここでも、私たちは、約一戸当たり三〇万円を持ち出させられてしまう。

さなきだに足りない収入は、ますます、市民の本当の要求には向けられなくなるだろう。住民問題の緊急性を知りながら、各市が、これに対して消極的にならざるを得ない理由の一つがここにも

あるわけだ。

市が、法律によれば出さなくてもよい、しかし、政府より、より深く市民に愛情を感じているだけに、結局は出させられてしまう、この種超過負担は、横浜市の四〇年度だけでも三八億九〇〇万円にのぼった。昨今の新聞をみると、全国の地方自治体の出している赤字がいよいよ政治問題となってきた、とあったが、むずかしいことは一つもない、政府が、法律を守って、超過負担をなくせば、いま出ている赤字は全部消えてしまう。

『エコノミスト』一九六六年十二月十三日号

## 排気ガス

煤煙、亜硫酸ガス、そして自動車の排気ガスは、目下、都市公害の最大なものだろう。もちろん臭気、音響、水質汚染も重大なものだが、局地的に処理できるものが多い。

ところが面白い現象がある。右のうち、煤煙と亜硫酸ガスは、その発生源が大企業であるため、追及が容易であるせい、か、絶えずわたしのところへその取り締まりを要求してくる。もちろん、市として放置してよいものではないから、全力をあげて取り締まっているのだが、現在の取締法がルールであるせいもあって、なかなか要求者側の満足のゆくようにはゆかない。

元来、日本のように、平野の少ないところで工業立国を志すかぎり、公害は当然予想されることで、企業者の責任として、十分な上にも十分に施設することは当然なので、その限りにおいて要求者が無理をいっているとは思えない。ところが、フツと窓の外を見るとそのひとたちが乗って来

た自動車が大変と並んでいる。つい、他人は責めても自分は如何ですかと憎まれ口の一つもきいてみたくなるのである。オレの出す排気ガスぐらいとお考えになるのかもしれないが、とんでもない。東京都のオリンピック道路、いわゆる環状七号線と甲州街道をつなぐ世田谷区大原交差点周辺の住民たちの間で、自動車の排気ガスによって目まい、吐気、頭痛などおこり、酸素吸入器が使われ出したと十月十四日の朝日新聞は報じている。また、警視庁では、交通警察官に、この二月から酸素ボンベを支給したり、汚染度の高い交差点では、なるべく中心点には立たせない、同じ場所には連日勤務をさせない、などの決定をしたそうである。小さな自動車一つぐらいと考える結果は、まさにここまで来ているのである。

オレだけではない、と考えるかも知れない。しかし、それでは他人を責める資格はあるまい。ロサンゼルスは地形的、気象的条件が特殊なのかも知れないが、一日四百万台近くの車が走り回り、一万五千トンからの汚染物質を吐き出している。そのため、しばしばスモッグが発生し警報が出る。排気ガスの中の窒素酸化物の影響でオゾン濃度が高まり、眼が刺激されて痛くてたまらなくなる。街行く人も涙をふきふき歩くような状態は珍らしくない。特に、オゾンが影響するのは粘膜などだけではなく、ゴムなどの老化現象を促進するので、走行中にタイヤにひびがはいることがあり、危険だとのことである。

もちろん、横浜や東京がいま、そうだというのはないが、近くそうならぬという保証はない。もともと自動車の排気ガスの中には、一酸化炭素だけではなく、窒素酸化物、炭化水素、アルデヒド、鉛化合物といった有害物のほかに、ガソリンのオクタン価を高めるために混入されている四

エチル鉛(猛毒)がガソリンの燃焼に伴い、臭化鉛などの鉛化合物として排出され、これらを吸入した場合、たとえ低濃度のもので、長期間にわたった場合危険なことが考えられるのである。

本年三月、横浜市内四カ所でも、一週間にわたって汚染状況を調査してみた。本来、調査は、一日や、それもごく短時間のものではなかなか結論に達しえないのだから、金をかけて厚生省あたりが、丹念に行なうべきだが、ここでもちょっと常識に反する結果が現われている。

すなわち、第一号国道の鶴見警察署前の歩道では、一酸化炭素濃度、平均四一・一四PPM、最高二六PPMを示しているのに反して、同警察署前で国道と交差している鶴見駅方面への道路(幅約六m)では、交通量が国道側の約四分の一であるにもかかわらず約二倍から三倍になっているのである。また、横浜の代表的商店街とされる伊勢佐木町通りを野沢屋デパートの付近で調べてみると、土、日曜日の午後は車両が通行禁止になるので、その濃度は零に近いのに反し、月々金曜日の測定値は、九・二〇PPM、最高三〇PPMとなり、国道よりもひどい。

先にあげた猛毒、臭化鉛などの鉛化合物は桜木町駅前で一立方メートル中に一・九・四・五マイクログラム、野沢屋前で二・六・一・三マイクログラム検出されている。鉛の労働環境における許容濃度は二〇〇マイクログラム、一般の生活環境の許容濃度は、その十分の一から百分の一以下が望ましいとされているのだから、今回の測定結果は大変なものである。

いやそれよりも、市民の側でも、オレの家は道路ぞいでないから心配はいらぬ、とか、交通量が少ないから、とか考えていたら、これも、もっと大変なことだろう。こんなところかと思うところが道路の両側に家が立ち並んでいた、風通しや方向によっては、拡散が悪くなっているために高

濃度となり眼に見えないうちに健康をむしろ害されたりしているのである。排気ガス問題は、住家稠密な都市民全体の問題なのである。

しかも、一酸化炭素は、常識的には空気よりも、やや軽いとされているのだが、実際は拡散が早いため上層部に到るほど濃度は低くなる傾向を示す。昭和四十年七月、相模検査内で県警の調べたところでは、地上一メートル以下が最も濃度が高く、風のある場合は、地上四メートルでゼロに近くなっている。ということは、大人には少なく、子供にはその害が大きいということになるはずで、小児喘息はかれらの抵抗力が小さいという理由だけではなさそうである。

ひとりが悪事を行なったときは、大勢が口をそろえて非難する。しかし、大勢が、少しづつ悪事を行なって、それが大きな結果をもたらしているときは別だというのだろうか。ロサンゼルスでは、州法で、排気ガス除去装置を義務づけた。もちろん、こうした法律をもって義務づけていくことが、基本的であるにはちがいないが、ただ、法の制定をまっただけでよいだろうか。本年九月一日から、政府でも、新型車については、一酸化炭素濃度を、三%以下に規制することにしたが、自動車メーカーは、かならずしも、その準備が十分ではない。かれらは、スピードの上昇、居住性の問題等、車の性能向上には積極的だが清浄な車には関心を持たない状況だ。かりに新しい規制に合格をした車が売り出されたとしても、それに全部が入れかわるまでには長年月を要するであろう。横浜市では、昨年四月以来、市庁の車に国産品五種二一台、外国製一種二台の浄化装置をとりつけてみた。いままでの結果では、浄化率六〇―九〇%で、ほとんどガソリン一リットルあたりの走行距離や、坂道等における力などにも変化はない。触媒式浄化装置であるため、取り付け位置は、

プレマフラーまたはメインマフラーをはずして、その位置に取り付けるから、非常に手軽な操作でコトが済む。価格も外国製で五万、国産で一万九千円。車の暖冷房に投ずる金とそうちがいはない。自分だけが居心地よければ、ひとはどうでもよいというわけにはいくまい。自動車所有者は除去装置をまず取り付けつつ法の制定を求め、自動車会社の売らん哉主義を抑制する努力を必要とするのではないか。

『エコノミスト』一九六七年一月三十一日号

## ハンコと闘う

一日平均して、私が判を押したり、署名したりする数はどのぐらいになるだろうか。

市長決裁という書類を、ときには一尺も二尺も目の前につんで、えいやっ、と片っぱしから判を押すことは、毎度のことである。はた目にはメクラ判としかみえないであろう。市長という仕事に転身した当時は、山をなす書類を、一枚ずつ目を通して読んだものだが、そんなことをしていたら一日中、机に座りつきで、ほかはなんにもできなくなってしまう。

このごろは、できるだけ威勢よく、できるだけ速く、ポンポン押すのである。そのために尺をなす書類も、ものの数分で片づいてしまう。しかし、それで案外メクラ判でないという自信がある。毎日、行政のあれこれを職員と一緒に議論しているうちに、大体の見当がついているからだ。だから、決裁書類の表紙をさっとみ、押してあるハンコの顔をみると、大体の判断がつくわけだ。そして、問題があるという書類は、カンでわかる。そのカンは九割九分の精度であると自負している。

役所の決裁書類は、よく知られているように、仕事の実際を担当する職員によって起案されて、係長、課長、部長、局長、助役とまわされ、判が大体二〇から三〇も押されて私のところにくる、いわゆる稟議制をとっている。この稟議制というのは、明治の初年以來、日本の官僚制度の意思決定の伝統的な主要な方式である。辻教授の研究によると、この稟議という言葉が法令にあらわれるのは、明治九年の太政官布告で、民間の企業では明治四年に王子製紙であるという。稟議制度は天皇制官僚組織を支えてきた巧妙な技術であるばかりか、百年後の今日の役所組織にも、そのまま通用しているのである。

稟議制のメリットは、一つの議案に対して関係をもつすべての成員が参加する点にあるが、今日では多くの欠点の方が目立つ。その第一は、なんといっても時間がかかることで、スタートからゴールまで一カ月かかるのも珍らしくない。その間にどんな状況が変わってしまう。第二は、数十の判が押されているが、それは責任の確立というのではなく、責任の分散にすぎないことである。第三は、行政の指導性が硬直することである。一職員の手から上級者へ、また合議といって他の部局にまわされて、また下級から上級へもちあげられ、そうした上・下過程を何度かくり返して私のところに来たときは、ほとんど修正する余地がなくなっている。つまり、最終の私の段階で大幅に変更したら、稟議制に大きな混乱がおこるからだ。だから、多少の不満があっても、目をつぶってしまうこともないとは限らない。

一つの例をあげてみよう。かりのことだが、必要があつて、公共用地を取得する場合、もちろん下話しはあるが、まずその用地を取得してよろしいかという方針決裁の書類がまわされる。よいと

なると、今度は買収のために支出をたてますがいかがでしょうか、という決裁が回される。つぎが、その造成工事の書類である。そしてその造成が終了したという確認がされてから、その土地にたてられる建築物の設計が営繕部に回されるという具合である。そうした稟議は、一つの稟議が完全に終わらない限り、つぎの手続きはとられない。全く稟議のやり方としては正しいわけだが、なんとも時間がかかり、思ったように仕事はすすまないでイライラするが、そうした手続きが職員によってなされるのをじつとまつか、それともはやくやれとハッパをかけるかがせいぜいである。

稟議制のメリットを全く否定するわけではないが、なんとかならぬものかとつくづく考える。そこでいくつかの改革をやってみた。

一つは、細かいことまで市長決裁にしないでいいように、責任と権限を大幅に下に移すことである。決裁書類は、甲・乙・丙となっていて、甲は市長まで、乙は助役まで、丙は局長までとなっているのだが、仕事の質、金額の大小によって、局長、助役決裁の権限を拡大し、ものによっては課長にも権限を広げた。これでかなり私のところの書類は少なくなったし、職員も仕事やしやすくなった。二つは判を少なくすることだが、一つの書類について、せいぜい四つか五つにならないかといってみたが、稟議制である限り、これはいっこうにへらない。三つは、時間のロスや書類の停滞を防ぐために、判を押したものは、その目付を書き入れることにしたが、これは多少の効果がでている。

しかし、稟議制では下級職員が起案した文書に判を押すという確認の行為であつて、その起案に對して、自由に意見をだしあうということは不可能である。職員のなかには、その起案に多少不本

意なときは、判をさかさに押すということで抵抗の意を示しているものもいるということだが、その文書に意見を書き加えたり修正するということはまれである。そこで、そうした欠陥をなくすために、日常的な書類は別として、重要な政策にかかわるものはできるだけ会議制によって、つまり関係職員と首脳部の会議によって決めていくというやり方を大幅にとっている。その会議の席上では、市長も局長も一職員も平等の立場で議論する。むしろ、私は上級者に遠慮している実際の担当職員に、できるだけ発言させるようにしている。このために、会議がひんばんに開かれ、関係職員がいつせいに一定時間をそれにさかななければならないという、役所は会議ばかりという現象をふやすわけだが、やむをえない。

私のこうした役所組織への悪戦苦闘をみて、ある友人は、明治以来の山県有朋の亡霊とたたかってみても、急によくなくなるわけではないよ、というのだが、その亡霊が役所をむしばみ、市民の利益をそこなっている以上、断固、たたかわないわけにいかない。それが革新首長の重要な仕事のひとつであるが、稟議にしろ会議制にしろ、それが役所のなかだけで行なわれるのではなく、政策の決定が、市民の手のとどこかないところではなく、市民のなかで決められていくという新しいタイプの稟議制、合議制の創造が必要だ。それが、官僚制の物神性をはぎとり、自治体民主化をすすめるカギだと思う。

〔法学セミナー〕一九六六年八月号

## XI 四年間の反省と新しい展望 (F君への手紙)

### 国の政治の矛盾と市政について (第一の手紙)

#### 市長という仕事

F君、ご推察のように、ずい分忙しい四年間でした。登庁すると、もう何組かのお客さまが。そして、つきからつきへとおめにかかるわけですが、便所へ行く暇もない。とうとう昼近くなって、下腹をかかえて便所へ飛び込むような始末の毎日でした。ですから、市長になるには膀胱が大きくなければならんぞと冗談をいう有様です。あまりお客がみえるので、仕事が捗りません。やむなく、市役所の始業は九時なのですが、七時半か八時頃に出かけて行く状態。これでは、わたしに付き合う助役さんや局長さん、局長さんが早出をしていればその下の方たちも出て来なければなりませんので、その人びともたまらなかつたろうと思うのです。

しかし、市役所の仕事は無限です。市民の生活を整えてゆく義務は、あとからあとから、わたし

都市交通審議会、横浜市の高速鉄道計画を答申

8―市電生麦線、中央市場線廃止  
根岸線の大船までの延長ルート決まる。

9―教育相談コーナー開設 計算センター開設

10―庁用自動車に排気ガス浄化装置取つけ開始  
生れ変った野毛山公園遊園地開所

学校給食センター完成

市営地下鉄建設案、市会で可決される。

交通事業、財政再建団体に指定、53年まで赤字解消  
身障者福祉センター完成

11―民間自動車の排気ガス浄化装置取つけに助成  
鶴見会館建設さまる。完成は四十三年春

12―桜木町駅前地下道完成

高速道路羽田―横浜線延長、三ツ沢線建設決まる。

10―ベトナム反戦スト行なわれる。

## 解説

### 革新市政の展望―松下圭一

戦後民主主義の歴史は二十年になる。二十年といえば、明治百年の五分の一という時間の重みをもっている。

だがこの二十年、戦後民主主義が定着してきたとはいえ、それは国会における革新三分の一の勢力を中心に政治的に保障されたのであり、いまだ日本の社会の基礎としての自治体にはまだ充分展開されていなかったといわなければならない。東京都議会や茨城県議会に典型的にみられるように、地方政治の「黒い霧」は深いのである。しかも国会のように国民の監視がゆきとどいていないところに、自治体における民主主義の不在を鋭くとらえなければならない。

この自治体における民主主義の不在は、日本の民主主義が自治体レベルで無力であったといわなければならない。さらにこのことは、自治体に民主主義をうちたて、日本の民主主義を底辺から再構成する方法Vをこれまで発見しえていなかったことにもよっている。

教科書には、民主主義における自治体の重要性がくりかえし指摘されていた。しかし、それはかならず「地方自治は民主主義の学校である」というブライスの言葉からひきだされた△理念Vにす

ぎなかった。日本の風土のなかで、どのように地域民主主義をうちたて、自治体改革を実現していくかという「方法」の模索は問題としてすら充分成熟していなかったのである。

ここで飛鳥田市長が、横浜市で立候補した四年前、提案した「万人市民集会」はこの「方法」の模索にあたっての、新鮮な衝撃力となっていたことを、想起すべきであろう。

もちろん、すでに「安保」・「三池」の総括過程で、革新運動の内部から「地域民主主義」さらに「自治体改革」が「理論」としては提起されていた。それは、これまでの革新運動さらには戦後民主主義運動全体の構造的欠陥をふまえ、戦後民主主義の新しい活力源を自治体においてつくりだすという課題をもつものであった。前回六三年の統一地方選挙にあたって国会議員の飛鳥田一雄氏が横浜市、吉田法晴氏が北九州市、中島英夫氏が川崎市からそれぞれ立候補したのはこのような流れの一環をなすものであったともいえよう。

そのとき、飛鳥田市長は「万人市民集会」を提起したのである。それは横浜市に直接民主主義をうちたてようという呼びかけであった。民主主義がたんなる議会政治ではなく、むしろ市民の直接参加を意味するものでなければならぬかぎり、その組織化の「方法」が問われなければならない。それを飛鳥田市長は具体的に「万人市民集会」という具体的かたちをもったものに結晶させたのである。

この「万人市民集会」は、残念ながら市議会で毎年否決され、飛鳥田市長の四年の任期のうちに実現しえなかった。しかし「万人市民集会」の精神は、日本の戦後民主主義の思想に衝撃的な影響力をあたえ、そのゆたかな財産となっていた。

というのはこれまで、革新運動は「三割自治」という言葉をふりまわすことによって自治体を軽視しがちであったが、飛鳥田提案は、自治体問題についての新しい展望を準備したからである。それは地域・自治体レベルでの民主主義の意義を明確にする手がかりを具体的にあたえることができた。第一に民主主義は、たんなる「抵抗」ではなく、市民の直接の「参加」を前提としていることを鋭くうかがわがらせることになった。第二に革新市政は、「業績」をあげるだけでなく、自治体行政の姿勢を市民との対話ができるように「改革」することが必要であることをあきらかにした。第三に、自治体における民主主義の成熟には、地元エゴイズムや物取り主義からの脱却という市民自身の自己訓練が必要であることをきびしく問題とすることになった。

今日、戦後の新しい中央集権の過程、さらに大企業優先政策のもとで、自治体は、破綻にひんしているにもかかわらず、やはりその内部に、民主主義のエネルギーをそだていく可能性、したがってまた「方法」を、この「万人市民集会」の提起のなかにみいだすことができるのである。

たしかに、自治体における民主主義の可能性の追求としての地域民主主義の「方法」は、この「万人市民集会」だけではないであろう。これまでも民主的地域組織の結成や多様な市民運動のくみ方のなかで模索されていた。「万人市民集会」は、この意味では「横浜モデル」といってよい。しかし、草の根から日本の民主主義を育成するにあたっては、創意ある「方法」が多様にうまれなければならないのである。「釧路モデル」、「旭川モデル」、「秋田モデル」、「酒田モデル」といったようなかたちでうまれるべきなのである。この「横浜モデル」はその先駆的意味をもっているという位置を、まず、ここで確認しておいてよいだろう。



もちろん飛鳥田横浜市政は、この方法Vの模索のみならず、資料2にもでているように、保守市政が実現できない業績をあげている。それは市内に無数につくられた「チビユ砂場」から横浜海岸にかける「ベイ・ブリッジ」の構想にまでおよんでいる。これは市民生活と都市改革をいきいきとむすびつけるという市政の課題にこたえるものである。ここで革新市政が活力にみちた統治能力をもっていることを証明することができたのである。とくに「三割自治」のワクのなかでも、市民とともに、政府への抵抗を組むことができるならば、成果をあげうることを事実でもってしめたことは、日本の革新運動の活動家たちが「三割自治」だから何もできないというナメケモノ論理におちいりがちであるだけに、とくに注目しておくべきであろう。

いうまでもなく自治体は国家の地域的構成単位である。したがって自治体で処理しうる問題の領域は限定され、同時にあたらしい戦後的な中央集権の過程でその領域も空洞化しつつあることは否定できない。その意味では自治体行政は万能ではない。しかし限界の指摘から一歩つきで、市民とともに一つ一つ業績をつみあげ、市民の生活擁護の防壁となることが、今日の自治体の課題であるならば、革新運動こそがこの課題にこたえなければならぬのである。しかも革新市政は今日では一〇〇ちかくになっているが、五五六の全国の都市で三分の一ちかくになれば日本全体の行財政機構を改造する可能性をもっていることを改めて留意すべきである。

本書は、以上にみたような意味をもっている飛鳥田横浜市政の四年間の総括である。

ここでもう一度日本における地域民主主義ないし自治体改革の意義を考えてみよう。ことに本年四月には統一自治体選挙をむかえるが、自治体選挙は、日本では、国会選挙以上に日本の民主主義

がもっている体質的問題点をさぐるべくあがらせるだけに、自治体改革の意義を明確にする必要があるであろう。

自治体改革は、何よりも大企業労組依存の傾向がよい日本の革新運動の体質変革という意義になっている。それは大企業労働者の企業意識をどこで突破するかという課題、さらに地域横ひろがりの活動の組織化という課題にむすびついている。

そればかりでなく今日注目すべきは、高度成長の過程で、都市問題が激化するとともに地域格差が拡大してきた。その結果、労働者自身の生活擁護にあたっては、たんに企業内の労働条件のみならず、社会保障、社会資本の拡充、さらに都市計画、地域開発の問題にとりくまざるをえなくなってきたのである。それらは何よりも自治体に集約される。これまでも国民の生活要求の窓口は自治体であった。妊娠から墓場まで、教育・道路などを中心に自治体は生活と政治をむすぶ結節環であった。だがさらに今日、この意味で自治体問題にとりくまないかぎり国民生活の拡充はできないという段階にたいたったのである。

これまでのような労働組合依存だけでは、国民の生活要求のいきいきとした組織化が不可能である。この盲点をすでに地方議会から進出してきた公明党がついているのである。こうして革新運動が戦後民主主義に責任をもとうとするならば、自治体改革は緊急の課題となつていえるといえよう。

しかし自治体改革の意義は革新運動の体質改善だけではない。

第一は、地域民主主義という形態における、自治体レベルでの「直接民主主義」の実現である。この地域における民主主義の実現は、職場における民主主義の実現とあいまって、民主主義の原型

## 著者略歴

小学校2年のころ、関東大震災に会い、その後、神中・明大・同大学院卒業後、弁護士になる。24年市議に当選、つづいて県議から28年衆議院議員に当選し4期。党国民運動委員長など歴任。38年横浜市長に就任。

## 横浜市中央図書館

### 革新市政の展望 横浜市政四年間の記録

1967年4月5日 第一刷発行

著者 飛鳥田一雄

装幀 高橋錦吉

発行 財団法人 社会新報

東京都千代田区永田町1の1  
電話(580)1171(代)  
振替 東京 68776

印刷 日大印刷株式会社

定価 420円

とみなされるべきものである。コミュニケーションへの展望なくして民主主義の組織的基礎はありえない。

第二に国民内部における統治能力の国民的蓄積である。民主主義が人民の支配を意味するならば、国民内部における統治能力の訓練ないし蓄積を必要としている。ことに自治体の民主的管理は公的責任をともなった統治能力を国民ないし革新運動内部に蓄積していく。首長や議員に直接国民が就任することによって統治能力の訓練を蓄積し、それにともなり責任意識を培養していく。こ

でも国民は政治的受益者ではなくして、政治的主体者として成熟していくであろう。

第三に中央権力の民主的改造の基盤を自治体改革は日本の底辺から準備していくべきであろう。もちろん中央レベルでの革新政党のたたかいとシンクロ化されながらではあるが、自治体改革は民主主義の自治レベルでの基盤拡大をうみだしていく。

だが最初にみたように、自治体改革ないし革新市政については既成の案内図というものはない。というのはいまだ革新市政についての経験の蓄積が不足であり、この経験の蓄積がないから、日本の自治体改革ないし地方自治の理論は成熟しえないからである。

この意味で飛鳥田市長の四年にわたる個性ゆたかな経験と思索を凝集した本書の意義はおおきいといわなければならない。このような自治体改革の展望をきりひろくような経験の蓄積、さらに理論の深化が、日本の戦後民主主義のあたらしい可能性を約束するものとなるろう。