



戦後20年と大都市行政

鳴海正泰

① 戦後史にみる二つの時代区分

いま、戦後20年の歴史をめぐって、論壇、ジャーナリズムはあげて特集を試みている。われわれは戦後20年の流れのなかに、たんなる思い出や感傷だけでなく、戦争体験をふまえて、20年の歴史のなかでわれわれ自身が歩んできた足どりにたいする厳しい反省をみいださねばならないだろう。

われわれはこの20年間にさまざまな体験をへてきた。身のまわりの生活をみても、日本全体をみても、市民の生活構造の変化、先進国も驚く日本経済の激しい成長ぶり、国民の政治的な成長など、社会的、経済的、政治的に、かつてない戦後の激しい変貌をみる事ができる。それはわれわれが明治・大正の60年間におきた変化より激しいものであったとさえいえるであろう。

こうした戦後20年は、いくつかの時代に区分できるが、昭和30年以前と30年以後と10年ごとに大きく二つに分けることも一つの見方である。すなわち、28年に戦前の最高の工業生産を回復した日本経済は、31年に「戦後は終わった」と宣言し、新たな発展段階に突入した。戦後を10年目ごとに一区切りにして考えるならば、その前半期は敗戦とその復興の歴史であり、後半期は復興をおわった拡大発展の時期としてとらえることができる。

同じように横浜の戦後史のなかにも、はっきりとその区別をみることができる。戦後前半期の戦争後遺症にたいして、後半期の横浜市における特徴は、一口にいえば大都市問題と工業化の進行、すなわち大都市への集中と過密化、農家人口の減少、都市人口の増加という日本経済の構造的変化のなかでのいわゆる大都市問題の激化に象徴されているといえよう。

戦後20年を地方自治体についてみるならば、21年8月第1次地方制度改革が行なわれたあと、つづいて新憲法とともに、22年5月地方自治法が施行され、民主的な地方自治制として再出発した。24年のシャープ勧告は戦後地方自治の民主化への方向を、地方税財政改革を通じて再確認したものであった。

シャープ勧告にもとづいて設置された神戸委員会は、25年末と26年9月の2回にわたり、市町村優先の原則により、事務再配分を勧告した。その後の歴史の流れはこの二つの勧告

とは逆の方向で進んでいくが、とにかくも、この時期までは、地方自治の拡大期であるとみることができる。しかし、25年をさかいに早くも地方自治は国の中央集権化政策と自治体再編成の波のなかで後退をつづけることとなった。そのもっとも象徴的なのが、28年からはじまる市町村合併の促進と地方財政の赤字問題である。

戦後経済の発展は政府機能の増大となってあらわれ、それはとりもおさず国の行政事務が自治体への委任の増加となってあらわれた。そのため自治体の人件費増が赤字の原因として耐えがたいものとなっていった。

地方財政の赤字は25年頃から顕在化しはじめ、29年には公称でも実質赤字700億円に累積していった。こうした地方財政の窮乏化は、国庫補助金と起債による中央ルートを通じて国の統制の枠に組み入れられていった。28年の町村合併促進法は行政的中央集権化の第一歩と目される。この大規模な市町村合併は、なによりも地域市場圏の拡大と行政圏との矛盾の解決をもとめたものであり、拡大しはじめた日本経済の要請であったといえる。

こうして30年ごろまでに地方行財政整備の基礎作業は、ほとんど完成し、急激な発展段階をむかえた日本経済のなかで、地方自治体は新たな役割をうけもっていくことになる。一口でいえば、地方自治体は国の経済計画のなかに組み入れられ、大都市財政の投資的経費急増に端的にみられるように、高度経済成長政策の重要部門を担当させられたのであった。かくて戦後20年、地方自治体の歴史は復興と経済成長のなかでの地方自治の理念の変質化の過程でもあった。

② 工業化のなかの横浜市政

つぎに戦後20年の歴史を横浜についてみてみよう。

戦争は横浜をガレキの野原にした。横浜はそれに加えて大きな被害をうけた。厚木の飛行場におりたったマッカーサーはニューグランドホテルに直行した。こうして横浜は震災と接収という二つの大きな負担をかかえて出発しなければならなかったのだ。

戦争直後のこうした状況のなかで、横浜市民の関心はまずどうやって生きていくかにあった。横浜市は21年1月に設置した復興局を中心に、市民の食糧対策、薪燃料、浮浪者対策、両親を失った子供たちの保護など、戦争のあとしまつにその後の数年をついやしたのだった。かつての港町横浜は瀕死の横浜に変わってしまったのである。

22年4月登場した石河市政は、震災と接収という悪条件のなかで、市民の身のまわりの世話に忙殺されて、市の長期的発展のプランを考えるような状況にはなかった。

横浜市に復興のきざしがみえてきたのは、25年の横浜国際港都建設法の住民投票が行われたときからである。横浜を国際港都として国が援助するということは、市民が一丸となった、かつての栄光あるミナト横浜の復興という目標と希望を与えるものであった。この法律は、その後の経過のなかでは有名無実化されてきたが、うちひしがれた市民にとって

は明るい希望であった。

そして26年、横浜市議会は保守・革新をとわず一致してサンフランシスコ講和条約の早期締結の決議を行なった。それは講和条約の締結によって接收解除が促進される見通しがあつたからである。ともかくも、この時を契機として市街地と港湾の接收解除が徐々にすみはじめたのだ。ほかの大都市の都市づくりに5、6年おくれてようやく横浜は本来の都市行政を回復しはじめたのである。

こうしたときに、横浜市民の復興と発展の願望をこめて、横浜のチャンピオンとして登場したのが平沼市政であった。この期待は平沼個人というよりも、復興という市民の願いが、強力な大市長を必要として、平沼さんに寄せられたものといえよう。横浜がこのときからはじめて都市行政らしさをそなえたのであった。分散していた市役所を25年末には反町に移して一カ所にまとめ、市役所らしさをとりもどすこともできた。

このときの市政の方向は、横浜市の復興はなによりも経済力の回復にあるとした。そのために、港湾機能の回復と港湾を中心とした工業化の推進が図られた。26年7月には港湾管理権が市に移管された。まず、接收解除されはじめた港湾の整備と防災街区建築助成による既成市街地の復興であった。それと同時に、大黒町の埋立てによる工業地帯の造成が計画された。28年には最初の国際港都基幹計画が作成されている。

つぎに財政的に問題をみてみよう。横浜市は戦後のきびしい経済事情のなかで辛酸をなめてきた。29年には累積赤字が一般会計で12億円にまで達する。そうした辛酸からある程度解放される契機となったのが、30年の市警の県への移管であった。同時にこの頃から日本経済は高度成長期に入ることになる。市財政が市民生活の要求にむけて、ある程度こたえうる体勢がそなわってきたのもこのころからである。工業化の進行と消費経済の活発化は税収増となってあらわれ、市財政の赤字も30年以降減りはじめて、33年には一応の黒字にまで回復した。

こうして30年ごろまでに、全国的にみて30年以降の高度経済成長のための基礎がためは完成したといってよい。しかし、横浜は他都市より1テンポおくれて、そのあとを追いかけるをえなかった。前にのべたように、これを契機に自治体に対する国の政策は質的に転換する。それは30年ごろまでの国の自治体政策は、自治体への全面的圧迫による中央集権化の強行で、自治体からいえば国への従属の過程であった。だが31年以降の国の政策は、たんにそれのみでなく、従属化した自治体を、積極的に国の経済計画の一環に組み入れ、高度成長経済計画の重要部門を担当させる方向に変わってきた。

それを保証するために、31年に一連の地方自治に対する国の政策がうちだされている。すなわち、30年末の地方財政再建促進特別措置法〈赤字団体に対する国の統制をつよめた〉が成立した。さらに31年の地方自治法の改正は、地方議会の権限を制限し、地方執行機関の強化を図った。地方議会の開催数や常任委員会の数を制限した。

また地方公営企業法が改正され独立採算制が強化された。教育委員の公選制が廃止されたのもこのときである。横浜市については、大都市に対する特別市制度が廃止され、かわって指定都市として16項目の機関委任事務が委譲された。

自治体に対する国の政策はたんなる従属の強制から、国の計画に合致するものには、積極的に財政支出をすることになってきた。30年までに一応の蓄積と自立を終えて、技術革新、設備投資と日本経済は新しい拡大発展の時期に入ってきた。そこで急テンポの経済成長にとって、道路、鉄道、港湾、電話、工場用地、工業用水など、高度成長を保証する社会資本の不足が新たなネックとして登場してきた。そうした社会資本の不足を、自治体、とくに集中化の激しい大都市の負担において、またはその責任において行なうことが強制されてくる。こうした国による公共投資拡大政策は、そのまま都市財政の投資的経費の増大となってあらわれてくる。このことは横浜においてはとくにいちじるしい。

そういう投資的経費の増大、社会資本の充実、重工業化の進展は、戦後後半期のもっとも特徴的な様相である大都市問題として、市民生活になによりも強くしわよせされてくる。すなわち、31年首都圏整備委員会がつくられ、経済基盤強化政策に対応した大都市対策の立案が要求されてくる。この時期に横浜では根岸湾埋立計画がそういう路線ののってでてくる。当時の横浜市の合言葉は「工業立市」ということにつきていた。

こうしてみると、横浜の歴史をとおしての一つの画期が、必ず埋立を契機にしているということが、明治・大正期のみならず、戦後20年史のなかにおいてもみることができる。

④ 前面の問題と背後の問題と

30年以後の横浜の問題は、一方では工業化の進展と、他方では東京を中心とした首都圏地域の市街地化の拡大、そして東京への人口集中とその分散傾向の増大である。すなわち横浜の郊外部において宅地化が激しいテンポで進行し、そこに新しい市民がなだれのように転入しはじめた。横浜市が一方で経済基盤強化、工業化の進展を前面の海側で専心していたとき、その背後では新しい都市化の進行が激しい勢ではじまっていた。だが、そのときの横浜市政の力としては、前面と背後の二つの問題を同時にかたずける余裕がなかった。というよりは、背後の問題には目をつむっていたともいうことができよう。そして前面の問題とたたかい多くの戦果をおさめたが、背後の問題はその間にとり返しのつかぬ事態にまで悪化し、深刻化していった。こうして都市問題がますます尖鋭化していったのが、35～36年にかけてであった。

しかし、日本経済は36年をピークとして高度成長のゆきずまりが明らかになってきた。そして横浜においてとられた臨海工業地帯の造成、内陸工業地帯の造成という一直線の工業化による都市経済力の強化政策が、一つのゆきずまりになる一方では、横浜における新た

な道路などの社会資本の不足が顕在化してきた。しかもこうした工業化の推進は、大都市として当然行なわれねばならぬ市民生活分野の犠牲において強化されてきたのであった。戸塚、保土ヶ谷など内陸部のアーバンゼーションの進行は、初期のうちは見逃してもすんではきたが、この時期になるともう完全に虫喰い状態が進行してきたばかりでなく、そこでの劣悪な生活環境施設に対する市民の不満は、耳をふさぐにはあまりにも大きな問題になりすぎていた。そして、将来の都市づくりに致命的な欠陥になるほど重大化し、表面化していた。ここにおいて横浜市は、工業化という前面の問題完成と、そのアフターケアと、背後の計画的な配置、公共施設の充実とを、同時に行なわれねばならなくなったのである。こうして30年以降の戦後後半期は前半期のテンポより激しく動く歴史のなかで、都市の変化の激しさ、変貌への対応性の硬直化が端的に表明されている。そしてこの時期にはじめて、大都市問題が政治的・社会的な問題として、また地方行政のなかで重要な問題としてとりあげられるようになってきた。戦後後半期の横浜に大都市問題が集中的に表現され、36年を契機として、前面の問題のみにとりこんでいたのが、背後の問題をともに並行して解決しなければならなくなった時期に登場したのが、38年以降の新しい市政であるといえる。この前面と背後との二つの象徴的な問題は、新しい市政がになった戦後の二つの十字架である。

それと同時にみのがすことのできない問題は、大都市が単に量的に拡大し、それにおうじて行政の内容が膨大化したという問題ではなくて、戦後20年の後半期の高度経済成長のなかで、大都市の市民生活の構造が質的に変ってきたことである。したがってそれに対応する大都市行政も当然量的な拡大だけでなく、質的な内容の転換をせまられていた。その端的な例が公害行政にあらわれているように、たんに行政の規則やカンではなく、そこには新しい行政の体系と新しい科学・技術の採用なくしては、市民生活を守れなくなってきたことである。このことは下水、清掃などの事業においても顕著である。また、土木建設事業についても、道路を中心とした社会資本充実への要求が質的に変ってきた。すなわち、道路にしても単に道路の拡幅や舗装ではなくして、高速道路とか、少なくとも高速に耐えうる道路舗装が社会的に要求されてきている。それまでになかった別の次元の行政需要が、戦後後半期に生みだされてきたのだ。

そこで38年に誕生した飛鳥田市政は、新しい市政の方向を、「子供を大切にする市政」、「だれでも住みたくする都市づくり」という二つのスローガンに要約される、産業基盤整備優先から工業化のひずみを是正し、市民生活環境整備への重点的転換をうちだした。このことは、横浜の戦後史の反省のうえのみに立つのではなくて、横浜の将来の発展の見通しの上にとった方向である。いいかえるならば、38年以前の歴史の否定ではなくて、38年までの歴史に対する厳しい反省と、その正しい承継のうえにたって、将来への新しい市政の方向をうちだしたのである。

④ 市民の立場に立った市政への転換

われわれは横浜の戦後20年の歴史から、なにを反省し、なにをくみとらねばならないかを考えてみよう。

戦後20年の地方自治の歴史のなかで、自治体の内部における変化とそれをつつむ外部的条件の変貌が交互に重なりあい問題を複雑化し、深刻化してきている。地方自治が民主的な地方分権制度として戦後の歴史のなかに根をおろし、充実してきた反面では、知らず知らずの間に地方自治の形式化、官僚化、あるいは時代にとり残された古い習慣の温存など、動脈硬化・組織の老化現象が進行してきている事実気がつかねばならないであろう。

たとえばこんどの東京都政の問題は、たまたま東京都に偶然に現われた問題ではなく、戦後20年の地方自治のなかに、あるいは大都市行政のなかに沈澱してきたアカともいべきものが、今日においてようやく顕在化してきたものとみるべきではなからうか。

そうした点から問題をみなおせば、たとえば市民の声をくみあげて市民と市政をつなぐべきパイプがマンネリ化し、老朽化して、既成の固定化したパイプだけになってはいないだろうか。一方、大都市行政が複雑化し、高度化していくのにしたがって、行政の側に高度の知識と専門的な知識が要求されてくる。したがって、そこに各行政が狭い専門化の枠の中にとじこもり、行政が技術化され、そして市民からいつのまにか離れてしまっていないだろうか。こうしか現象が行政機構の膨大化、複雑化とあいまって、行政のセクショナリズムを生みだし、あるいは肥大化し、そのため行政機動性を失なうことになっているのではあるまいか。

したがって、市民と行政とのつながり形骸化し、行政内部における狭い技術化、専門化が進行していくと、行政が固着して行政対象の変化に適應していくというよりも、行政が行政そのもののために、あるいは、行政担当者のために行なわれることになってくる。そこで、大都市行政が質的に転換することができず、古い行政をいぜんとしてセクショナリズムで抱えこみ、古いものを打切ることができず、必要性のないまま行なわれることになる。すなわち、市行政についてみれば行政の弾力性はすでに失なわれているのである。

以上のような状態は、なにも地方自治体にかぎったことではない。事態は中央各省、各機関、中央と地方との関係についても同様であり、昨年、臨時行政調査会が克明に報告し、改善案がだされているとおりである。しかし、そうしたことが、じつはいかに改革することが困難であるかは、その臨時行政調査会の改革案がまだなにも一つ実施されないばかりか、実施案に移されたものは、各省・各機関のなかでほとんど骨抜きにされていることでもわかる。アメリカのフーバー委員会の日本版の意気込みで出発した、臨時行政調査会のこうした結果は、その改革案が法制的とか技術的に間違っていたり、不可能なことを提案

しているのではない。そこに最大の欠陥があるとすれば、行政改革がなにもによって支えられるかというきちんとした立場と、行政改革というのはテクニックの問題ではなく、国民的基盤にあるということについての認識の甘さがあったといえよう。

戦後20年の今日の大都市行政の第1の課題は、地方自治の定着と民主主義をどう結びつけるか、いいかえると地方自治体における民主主義をどう回復していくかが最大の問題となってくる。すなわち地方自治体の組織および内容は民主主義的な制度であるにもかかわらず、それが現実に機能する場合には、形骸化されたものとしかでてこない。こうした地方自治制の本来の中味をとりもどし、民主主義を回復するということは、行政の内部だけで、行政担当者だけで克服することは困難である。そのためには、市民と大都市行政との間に新しい民主的なコミュニケーションが不可欠であり、市民の側においても行政の側においても、その確立に努力しなければならない。さもないと、これまでせっかく定着した戦後20年の地方自治の歴史は、戦後30年史が書かれるとき、没落の歴史として書かれねばならないだろう。そこでわれわれは、市民の立場に立った行政の自己点検、あるいは市民との共同点検を行なわなければならない。行政の自己点検は、市民の批判をうけ、市民の前でさらに点検される。そうしたことが横浜市のあらゆる行政面で行なわれねばならない。いまこそ、そうした時期に立っているのだ。

これまでみてきたように、現在の横浜にみられるような大都市の急激な変貌、都市構造の地すべりの現象、行政需要の量的な増大と質的变化のなかで、地方自治体はこれまでの伝統的地方自治の概念をこえた条件のもとにおかれている。第2の課題は、そういう状況のなかで横浜市行政の方向として、当面なにを考えるかということである。それは一口にいうと、親切市政あるいは、たんなる御用聞き市政から将来への長期的展望をもった科学的な市政へと脱皮していくことである。

こうした観点で40年度予算方針にみれば明らかなように、われわれは市民生活の変化に対応した新しい行政のシステムを追求しつつある。それはなよにも市民と協力しなければならない問題であり、新しい将来の市政をつくりだしていく努力である。

40年度予算でわれわれはつぎのような重点の方向をのべた。

その1は、“子供の気持にたつ施設の拡充”，その2は，“主婦の立場からの消費生活擁護”，その3は，“横浜にふさわしい都市美の形成”，その4は，“市民の声にこたえた道路整備の重点的展開”，その5は，“新しい横浜の胎動”ということばでのべている。こうした表現は文学的、情緒的な表現としてうけとられるかもしれない。だが、そこにふくまれている考え方は次のようなものである。

これまでの予算編成が行なわれるプロセスでは、ほとんど市民とは無関係に、たまたし関係あるとすれば古い形骸化したパイプのつながりによってであった。すなわち役人本位のやり方で、しかも非公開的に予算編成が行なわれてきたのである。われわれが40年度の子

算編成でめざしたものは、こうした役人の目からみた行政需要の把握ではなくて、市民みずからの要求を予算のなかに表現したかったのである。すなわち予算編成に対する市民参加の道を開きたかった。その意図を表わしたのが先の文学的、情緒的と思われる表現なのである。

“子供の気持にたつ施設の拡充”ということは、これまでの社会福祉、教育あるいは青少年対策があったような行政の立場からではなくて、それを行政サービスをうける側の市民または子供の立場に立って問題を考えようという転換をとげたいという方向を示したのである。

第2の“主婦の立場からの消費生活擁護”についていえば、自治体における経済行政が戦後ずっと企業中心主義で業者の保護育成政策に主力がそそがれてきている。そういうことは戦後の経済回復期においては意味があった。今日では、そうしたことにも少しは役割があるが、生産者ではなくして消費者を中心とした行政システムを考えていかねばならないだろう。日本の行政機構、政治機構は、これまで常に生産者が主流をしめてきた。だがいまや、大都市の経済行政の中心は消費者保護行政に移行していかねばならない。ここではそうしたことを意図したのである。

つぎに“市民の声にこたえた道路整備の重点的展開”である。これもあえて“市民の声にこたえた”という表現をつけたのは、単に道路整備ということが重要だということではなくて、それが正に市民生活重点に行なわれなければならないし、それが横浜の道路行政にとって必要なだということを意図したのである。

最後に一言つけ加えるならば、大都市の激しい変貌のなかで、大都市行政の質的転換を行なうには、これまでのべてきたように市民1人1人のエネルギーが吸収されるかたちで行なわれねばならない。なぜならば、そういう基礎の上に立ってはじめて行政が外部条件に適応することができるからである。いいかえれば、大都市における新しい民主主義の確立が、市民の側と行政の側との協力によって作りだされていくことのなかに、大都市行政は生れかわり、新たな段階へ進むことが可能となってくる。

大都市行政の責任と義務は、たえず発展する工業化と人口増加、それに比例する社会的費用の増大につれて、さらに近代的市民生活の欲求と質量両面での高度化につれて、ますます大きくなっていることを、われわれは銘記しなければならぬ。近代的都市にとって最少限必要な行政水準は、けっして固定的ではなく、たえず上昇していくのである。市政内容そのものが、たえず合理化され、近代化され、高度化されていかねばならぬ。それだけにまた市政そのものが、工業化と都市化の変化を見通し、それを先どりして長期の計画のもとで改善されていくことが必要であろう。そして、それと同時に必要なことは、個々の市民の要求に応えるということだけではなくて、市政全体の長期的な発展の方向を市民とともに考えていくことである。

<総務局調査室副主幹>