

# 地方自治問題への基礎的検討

血の通った地方自治行政を求めて

## Fundamental Inquiry into the Problem of Local Government Search for the Sympathetic Administration of Local Government

渡辺 牧\*

Osamu Watanabe

### 1. 序

本研究は、筆者が企図している現代の「社会問題の社会学」研究の一環として、地方自治問題への社会学的接近を図ろうというものである<sup>(1)</sup>。地方自治問題は、日本国憲法は言うまでもなく、地方自治法、地方財政法などの広い範囲に及ぶ法律制度によって歴史的現実的な規定を受けている。さらに、地方自治問題は、それぞれの地域社会固有の「地域問題」との相互関連性において、空間的広がり、時系列的＝歴史的広がり、双方の課題解明を必要としている。

地方自治問題は、自治体行政の実践を積み重ねてきた自治体職員の課題であるだけでなく、地域住民の日常的な課題＝実践的課題である。

しかし、以下に述べるように、地方自治問題をめぐる不毛な対立、すれちがい、観念的な印象批評はあとを絶たないのが現実である<sup>(2)</sup>。

これらの問題性を克服してゆくための1つの方策は、地方自治をめぐる歴史と実態、さらには今後の展望に関する分析視角の検討と、実証的データの収集・分析作業であろう。

社会制度の分析は、制度の単位、細目、部分、個々の表現の持続的観察から、多くを学ぶ

\* 一般教育等

のである(Sidney & Beatrice Webb [1932→1982: 151])<sup>(3)</sup>。その文脈では、「自由主義社会」としての現代日本社会における地方自治のもつダイナミズムを理解するためには、地域問題の具体的な事例分析が不可欠とみる。

本稿は、以上の課題解明をめざす一環として、筆者の基本的発想を踏まえながら、戦後日本社会における景気循環(business cycle)、地域社会の諸種の変動、これらと自治体の関係などを簡潔な形で概観し、そのうえで、東京都の自治体行政の変遷過程の一端を跡づけてみることを企図している。

社会学は、個人と社会の相互作用の実証的理論的研究を営む学であり、地方自治問題は、その実証研究におけるもっとも基礎的領域の1つであるとみる。

同時に、この一稿は、共栄学園短期大学の初代学長および学校法人共栄学園理事として、同大学の開学・基盤構築に尽された故児玉工先生にささぐるささやかな追悼でもある。本稿の後半では、同先生がかつて東京都庁に在職中、1973(昭和48)年6月から杉並清掃工場建設推進本部長(同年12月の都の組織改正により、同月からは清掃工場建設推進本部長に就任)として重責を担われた、杉並清掃工場建設問題などに焦点を

あてる。なお、本文中では原則として、敬称を略することをお断わりしておく。

## Ⅱ. 基本的発想の検討

### 1. 地方自治——都市社会の光と陰

対象との距離が接近しすぎると、ものが視えにくくなることがある。筆者にとって、地方自治問題とは、都市と農村の地域経済、福祉、住宅、教育、清掃、交通などの日常生活の諸問題と接続した形で位置づけられてきた。だが、地方自治—都市問題の自明性が、いかに脆いものであるかは、アジアを旅してきた1人の旅人のつぎのような指摘に、鋭く表出されている<sup>(4)</sup>。

「80年代の日本の風景や家や人々は、ほとんどが私の見慣れないものばかりで構築されているように思えた。人々は健康で明るくなった。街や風景は整理され、清潔になった。『物』は、巷にあふれていた。しかし、この何不自由のない平和な光の中で、人々は、私がこれまで通過してきた国々の人々のどれよりも、生気に乏しいように思えた。この土地では、たとえば、私が通過したアジアの光の中で輝いていたような人間的なるものが、何か目に見えぬ巨大な力によって、管理され、封印されているように思えた」(藤原〔1983:80〕)。

敗戦後、日本の大都市のなかでも、とりわけ東京は、人口、民間企業が急激に増大した。日本経済の復興、高度成長は、先進諸国の経済水準へのキャッチ・アップ過程に他ならなかった。その過程で、東京には、かつてない規模で、中枢管理機能が集積されてきている。「臨界規模の次元では、社会が存続してゆくために必要なものは、その社会の生産性向上をさらに上回って増大してゆく」とL. コール(L. Kohr)は指摘しているが、東京はその典型例であろう(Kohr〔1977→1980:10〕)<sup>(5)</sup>。

中枢管理機能の集積や、文化の集積は、民間企業だけでなく、大都市住民にも、雇用機会、

文化享受、情報入手の利便性などの点から、大都市での生活を魅力あるものとしている。

現代都市の特徴を、都市社会学の研究史<sup>(6)</sup>から跡づけてみると、独自の都市理論を体系化させた鈴木英太郎は、「都市を村落より区別するものは、文化的社会的交流の結節機関の存在の有無であり、都市の大小を決定するのも亦かくの如き結節機関の存在の量と規模である」と、〈社会的交流の結節〉としての意義をもつ結節機関という概念を呈示している(鈴木〔1966:400〕)。鈴木は、現代都市のもつ吸引力について、「人が都市に集まるのは、都市に集まっている結節的機関に向う為である」と明快に説明を加えている。鈴木は、その最多の事例として、「商品を買う為とサービス機関を利用する為」だとしている(同上〔1966:319-320〕)。また、人口の都市集中の要因として、①近代的な結節機関が多い為、そこに職を求める人が多い、②都市の学校で習学し、そのまま都市の職場に居つく人が多い——という2点があげられている(同上)<sup>(7)</sup>。

一方、磯村英一は、都市の社会構造ないしは生活構造のダイナミックな機能分化に着目して、〈機能的な生活協同体関係〉という概念を呈示している。磯村は、都市における生活拡充的機能の具体的指標として、①人口の移動—基礎集団からの分離、②デパートの集中—消費機能の分化、③映画館の集中—娯楽機能の分化、④飲食店の集中—生活機能の分化、⑤旅館の集中—居住機能の分化、さらに、公会堂、博物館、音楽堂などの存在をあげている。居住と職場との分離によって、家庭に帰属する意識、地域に帰属する意識が稀薄化し、そこから、職場中心もしくは、職場から居住地への途中での〈機能的な生活協同体関係〉が形成される、と磯村は説明を加えている。

磯村は、〈機能的な生活協同体関係〉＝マス(mass)的情况として、具体的には、都市における通勤・通学・買物・娯楽・歩行・散歩などをあげ、そのうえで、重要な指摘をしている。

「マスの場においては、家庭や職場におけるように、それぞれの status にもとづく、フォーマルな role-actions を要求されない。地位も身分も教養も問題にされない、あくまで匿名をおし通せる、その意味できわめて〈自由〉で〈平等〉な人間関係の場である」（磯村〔1959：72-87〕）。

鈴木英太郎の都市にみる結節機関概念、磯村英一の機能的な生活協同体概念は、鋭い現実分析に裏打ちされたものであり、これらの概念の拡大再定式化は、都市生活の新たな可能性の探索に有効であるとみる。

だが、都市のこうした自由な魅力の背後には、ゴミ処理、防災、住宅、福祉、交通、環境、地場中小企業問題など、多様な都市問題が山積しているのも事実である。

さらに、前に紹介した藤原新也の指摘にみられるように、東京に代表される、我が国の大都市での生活実態を国際的視野から相対比較してみると、都市住民の生き生き度、生活のゆとりなどをめぐって、転換期に当面しつつあることが明らかであろう。M. ウェーバー (M. Weber) によれば、地縁、血縁のない多様な人々が集まってくる都市とは、社会契約に基づく自治から成立してきた。だが、現代日本社会では、会社の自治もしくは「会社コミュニティ」はあっても、社会の自治がないといった批判も呈示されている（宮本〔1986：33-53〕）。地方自治—都市社会の問題解明に際しては、以上を踏まえて、現在から未来にかけての客観的可能性と、社会病理的な負の側面とを複眼的にとらえるべきではないかとみる。

## 2. 地方自治における人間的現実

地方自治をめぐるのは、しばしば、自治体職員に対して「親方日の丸」といった印象批評が聞かれる。あるいは、自治体の首長の政治的基盤の差異に端を発するイデオロギー的批判も少なからず飛びかう。

これらの印象批評やイデオロギー的批判は、実証的データの裏づけに乏しいものが少なくないのではあるまいか？ その意味で、筆者は、地方自治法、地方財政法などの法制面の検討、いわゆる地域主義の検討などとともに、もっと具体的なレベルでの、地方自治における人間的現実の実態解明を重視したい。

自治体職員に対する「親方日の丸」論は、あまりに一義的、局域的な印象批評であろう<sup>(8)</sup>。実態面をみれば、しっかりした気質の若者たちが、自治体の行財政、都市—農村問題の実践的解決を志して、自治体に入り、職務に習熟してきたのである<sup>(9)</sup>。確かに、官僚制固有のタテ割り機構によるセクショナリズムという弊害はあるものの、例えば千葉県松戸市で先駆的な形でスタートした「すぐやる課」など、住民ニーズ対応への不断の努力は、各地の自治体にみられる。

自治体職員の人間的現実は一義的にはとらえられないものの、公務災害の発生状況は、この問題の作業仮説の一環に通じていよう。公務災害では、警察、消防、清掃、下水道部門などでの災害発生が多い。例えば、地方公務員災害補償基金東京都支部がまとめた1972（昭和47）年度の公務災害発生状況をみると、警視庁（1,897人）と清掃局（1,489人）が圧倒的に多く、全体の55%を占めていた。とりわけ、東京のゴミ処理にあたる清掃局員の発生率は高く、10人に1人が挫傷創などの公務災害を受けていたのである。また、福祉業務を担う民生局や、衛生局などの施設の職員には、腰痛などの傷病も多く出ていた。

「東京のゴミ処理の長期計画に関しては、ニューヨークよりも15年は進んでいる」（ニューヨーク市清掃局）と言われる<sup>(10)</sup>が、その背後には、都清掃局職員らのこれまでの地道な仕事の積み重ねがあったのである。

統計的データによる以上の確認だけではなく、筆者は、1975（昭和50）年以来、東京の夢の島地区などのゴミ処理の現場を訪ねて、取材

調査を重ねてきた。同年、初めて夢の島に入ったとき、膨大なゴミの山のなかで、土壌に決して有機的に還元されない発泡スチロールの箱が東京湾の風に舞い、清掃職員の人々が手を焼いていた光景が想い出される<sup>11)</sup>。

イデオロギー問題をめぐっては、自治体の首長の政治的支持基盤が保守であれば「保守自治体」、首長の基盤が革新であれば「革新自治体」と一般には呼ばれてきた。だが、現代社会の「負の経済」であるエントロピーの具体的立ち現われである、危険な金属やガラス片のゴミ処理に追われる自治体職員にとって、首長のイデオロギーはいかなる影響力をもっているのだろうか？ 地方自治をめぐっては、脱イデオロギー的 (post-ideological) な実証的視座が求められているのである。

### 3. 市場経済と地方自治のコンフリクト

1973 (昭和48) 年の第1次石油危機以降、戦後日本社会の経済成長を重視した政策過程に対する批判が相次いできている。例えば、市場経済における「規模の利益」(scale-merit) や、「消費は美德」といった考え方に対する批判は少なくない。「小なるは美なり」(small is beautiful) という提唱者にして、「超経済学」<sup>メタ・エコノミクス</sup> の概念を呈示した E. F. シュマッハーは、「巨大主義とオートメーションの経済学は、19世紀的状况と19世紀的思考の遺物である」とさえ言い切っている (Schumacher [1973→1976: 56])<sup>12)</sup>。

だが、経験的実証的にみれば、戦後日本の経済成長は、日本人の物質的制約からの解放を相対的に実現し、多様な便益を我々にもたらしてきたのも事実である。例えば、敗戦後、大きく発展してきた大規模量販店の道筋は、企業側だけではなく、我々消費者サイドにとっても、多くの便益をもたらしてきたことを看過する訳にはゆかないだろう<sup>13)</sup>。

さらに、シュマッハーは、都市の規模に関して、適正規模の上限は「住民50万人前後」であり、歴史上もっとも立派な都市は20世紀の

標準からみれば、もっと小さな規模であったと言う (同上 [1973→1976: 50])。 「人間は小範囲のグループの中でのみ、彼ら自身でありうる」 (同上 [1973→1976: 56])。

シュマッハーの提唱は、抽象度を高めた思想レベルでは、非物質的、非経済的価値を尊重した「脱近代」<sup>ポスト・モダン</sup> への視座転換という文脈で、触発される点は少なくない。しかし、我々が現実的視座をとるならば、戦後の日本経済の高成長は、1960 (昭和35) 年から1970 (同45) 年の間に、国民所得 (分配) 面で、1人当たり約14万円から58万円へと所得の増大をもたらしたのである。

「規模の利益」を自治体問題に接続させれば、敗戦後の市町村合併の道筋は、より広域レベルでの地域計画・地域開発や、自治体の行財政の効率的な運営に通じてきたことを直視しなければならぬ<sup>14)</sup>。

しかし一方では、市場経済のネガ＝現代社会の環境と資源をめぐる病理現象が、1960年代から顕在化し、1985年からは東京を中心とした地価高騰が社会問題化してきた。公害、環境、資源、エネルギー問題を、玉野井芳郎は「社会的症候群 (social syndrome)」<sup>15)</sup> ととらえ、これらの工業文明の危機は、「狭義の経済学」の守備範囲を大きく越えているという<sup>16)</sup>。玉野井は、「戦後の高度経済成長の過程で達成された今日の工業文明—18世紀末以降の第1次産業革命の基礎の上に200年にわたって技術変革を重ねてきた工業文明—は、人間生活に不可欠なエコシステムへの脅威となってあらわれる」 (玉野井 [1978: 24]) としている。「投入と産出の中間過程に生じる副々製品—廃棄物についてその環境上の生物学的反応は必ずしもチェックされるとは限らない」 (同上)。

玉野井は、自然科学における環境生物学の重要性を指摘するとともに、社会科学における「生命系」の視座を提唱している。「生命系」とは、目的がシステムの外にあるのではなく、系自体が自己目的化したものだという (同上 [1978

:34))。この視座は、玉野井の「上から下へと通じる集権的システムではなしに、逆に下から上へと、質の異なる内発的な文化をつくりだせるような諸地域をたがいに関連させる回路のあり方」という〈地域主義の思想〉に直接、接続している(玉野井〔1979:12〕)。

玉野井の以上の視座は、大量生産と大量消費がもたらした大量の廃棄物に手を焼く地方自治体、環境保全と地域開発のコンフリクトに直面する都市の実態解明に対して示唆的であり、今後の重要な検討課題となっている<sup>16)</sup>。確かに、大量生産—大量消費—大量廃棄とは、敗戦後の日本経済の成長の一産物にはかならない。だが、我々は、自由市場経済のもたらす多様な便益を享受してきたことも事実であろう。問題は、1つには、市場経済が、単に経済効率のみを優先させるのではなく、その構成主体である民間企業が、産業廃棄物処理などの社会的責任をどこまで果たしてきたのかという点に見い出されよう。もう1つは、市場経済の節度ある発展と、住民生活の社会的基盤確立という問題との接点で、自治体が後者のために、いかなる役割遂行をとげてきたのかという点である。

### Ⅲ. 地方自治の制度化の歴史的過程

ここでは、わが国の地方自治制度の歩みを簡潔に概観しておこう<sup>17)</sup>。

わが国で初めての近代的地方自治制は、1888(明治21)年の市町村制公布、1890(明治23)年の府県制郡制制定に始まっている。

近代国家成立後に制定された市町村制、府県制郡制は、基本的には、わが国の中央集権体制を補完機能するものとしての〈地方自治制〉であった。しかし、これらの制度化に際しては、地域に生きる住民の存在を無視しえなかったのである<sup>18)</sup>。

市町村制は、明治の元老である山県有朋が、ドイツ人、モッセの進言を受けいれて、当時のプロイセンの制度、法律にならって制定したものである。モッセは、「住民」、「名誉住民」の

意義を極めて重視していた(東京市政調査会〔1940〕)。

市町村制は、1880年代の自由民権運動が、大きな引き金となった形で制定された。自由民権運動は、わが国の民衆に政治参加意識を芽生えさせた(色川〔1964〕)。明治政府は、政治参加に視野を開いた民衆を統制、あるいは懐柔する必要性に迫られ、いわば、安全弁的性格をもたせたのが、市町村制であった。

これらの地方自治制度の端緒が象徴的なように、明治期の地方自治制度は、国家による社会統御の強化の一環という性格と、住民の政治的自覚の芽生え、民主主義的要求への対応という性格の双方をもっていたとみられる。前者について具体的にみれば、府県知事は官選であり、天皇の任命を受け、同時に、内務大臣による指揮監督下にあった。郡長は、府県知事が選んだ。また、町村長は、公民権者全員ではなく、町村議員によって選ばれたのである。さらには、郡長は、町村長や町議会を支配していた。官選の郡長は、町村長の懲戒権をもっていたのである(宮本〔1986:56-68〕)。

大正期は、1918(大正7)年の米騒動などを契機として、社会保障、社会政策問題が立ち現われてきた時代である。大正デモクラシーを背景として、地方自治に対しては第1に、普通選挙制度の要求がみられた。この要求に対し、1921(大正10)年に等級選挙制度が廃止され、1925(大正14)年には、男子にのみ普通選挙制が実現した。

第2に、農村部では、町村長がつくった全国町村会などは、町村にとって無益な存在であった郡役所の廃止を求めて運動を展開した。1921(大正10)年の郡制廃止に続く形で、この結果、1926(大正15)年に郡役所が廃止された(全国町村会編〔1958〕)。

第3は、財源に苦しむ地方が、地租(現在の固定資産税)と営業税(現在の事業税)を、国税から地方税へと移行させることを要求した。だが、この両税委譲運動は、都市側と農村側の主張の

ズレに、国がクサビを打ちこむ形となって挫折してしまっただ(宮本〔1986:79-109〕)。

大正期は、1925年の普通選挙法公布と同年の治安維持法制定が、アメとムチの政策対応であったように、近代日本の歴史の光と陰が(あるいは理性と狂気が)複雑に交錯していた。

全国町村会が1933(昭和8)年に「ファッション政治排撃決議」を行うなど、大正デモクラシーの思想的遺産は昭和に継承された一側面がみられる。

「大正期は、たんなる過渡期ではなく1つの歴史的個性をもつ時代でありえた。その生み出した最良の思想的達成は、日本国憲法の基本精神に直結しており、戦後民主主義の日本社会への定着は大正デモクラシーを前提としてはじめて可能であった」(松尾〔1974:vi〕)。

大正期は、一橋大学教授から大阪市助役に転じて、住宅中心の都市計画づくりに取り組み、『住宅問題と都市計画』を書いた関一(1873-1935)ら、先駆的な都市行政官や、開明的自由主義的な実業家が相次いで出現した時代であった。こうした積極的意味合いとともに、他方では、「大正デモクラシーがあればどうもすみやかに凋落していったのはなぜか」(鹿野〔1973:24〕)という基本的問題の検討は、大正期における地

方自治の歴史の検証にとって、今後の重要課題となっている。

敗戦を経て、1947(昭和22)年、「民主主義の学校」として、地方自治法が制定された。日本国憲法と地方自治法によって、戦後、新たにスタートした地方自治制度は、集約すると、つぎの2点が特徴である。

第1は、戦前の内務省一都道府県一市町村という上下のヒエラルキー、あるいは指揮・命令・監督の関係を廃して、市町村と府県を完全自治体として、独立性を認めた。

第2は、首長公選制の徹底、地方議会の権限拡大などとともに、住民の参政権の幅が拡大されたことである(加藤〔1968〕)。

このほか、参政権では、完全普選が実現した。直接請求制度の導入、公聴会や審議会などの制度化、政令指定都市制度による大都市の自治権拡充などが行われた。財政制度では、道府県は事業税と道府県民税中心に、市町村は固定資産税と市町村民税を中心にして、地方独立税体系が組まれた。また、内務省は1947(昭和22)年に解体されて、1949年に地方自治庁が発足、1960年に自治省へと組織改正された(辻〔1979〕、藤田〔1976〕、宮本〔1986〕)。

一方、戦後財政の特徴については、第1は、地方財政の規模が急激な膨張をとげてきたことがあげられよう<sup>19)</sup>。地方財政普通会計歳出をみ

表1 公務員数の内訳

(単位1000人)

	中央 政 府					地 方 政 府			合 計
	一般会計	特別会計	政 府 関 係 機 関	外 地 特 別 会 計	小 計	都道府県	市 町 村	小 計	
1945年度	83	246	—	46	375	…	…	…	…
1950	432	499	573	—	1,504	944	414	1,358	2,862
1955	537	335	664	—	1,536	986	409	1,396	2,932
1960	624	383	688	—	1,695	1,029	463	1,492	3,187
1965	586	571	753	—	1,910	1,173	586	1,758	3,668
1970	569	616	808	—	1,993	1,241	630	1,872	3,865
1975	578	613	802	—	1,993	1,411	799	2,210	4,203
1980	581	618	804	—	2,003	1,523	931	2,454	4,457
1985	565	622	326	—	1,514	1,568	942	2,510	4,024

(大蔵省『国の予算』1950年度版、自治省『地方財政要覧』各年版より作成)

ると、1960年の1兆9,249億円から、1984年には53兆8,700億円へと急増している。また、地方公営企業会計決算規模歳出をみると、1960年の3,560億円から、1984年には11兆4,053億円へと増大している（自治省〔1970〕、〔1986〕）。こうした地方財政の増大は、戦後の経済成長を下支えする機能と、地域生活基盤構築を促進していった。

第2は、前述のように地方税収入が地方自治体の財源の柱となったことである。第3は、国と地方自治体の財政の結びつき強化があげられる。戦後財政の特徴の2側面として、吉岡〔1987：132-140〕は、1つには、戦後の民主化政策にもとづく民主的諸改革、地方自治運動の成果の反映を指摘している。もう1つは、国による住民支配の結節点としての自治体機能の飛躍の高まり、つまり地方財政に対する中央集権の強化をあげている。

以上、地方自治の制度化過程を概観してきたが、こうした制度下での具体的な行政運営は各自治体の〈意思決定〉に大きく依拠している。制度的枠組と限られた財政の枠内で、自治体は自治権拡張に段階的に取り組んできている。

#### Ⅳ．敗戦後における地域変動と 地方自治体

ここでは、いわゆる革新自治体が生まれる歴史的社会的背景に通ずる、戦後の地域変動と地方自治体の関係について概観したい。

統一地方選挙が実施された1959（昭和34）年は、高度経済成長が本格化した年であったが、このとき革新知事は4県にとどまっていた。東京都知事選でも、同年、初出馬の東龍太郎が、革新の有田八郎を破り、保守の座を守った。

ところが、昭和40年代に入ると、1967（昭和42）年の美濃部亮吉東京都知事、1971（昭和46）年の黒田了一大阪府知事、翌1972（昭和47）年の屋良朝苗沖縄県知事、1975（昭和50）年の長洲一二神奈川県知事といった形で、急激に、革新の波が全国の自治体に波及していった

のである。1974（昭和49）年の年初には、東京、大阪、京都を含めて、革新は7知事を占めていた。朝日新聞社の調査によれば、人口10万人以上の主要都市では、1959（昭和34）年には、革新市長は、112市のうち30市であったが、1974年には、163市のうち47市を占めるに到った（朝日新聞社編〔1974〕）。

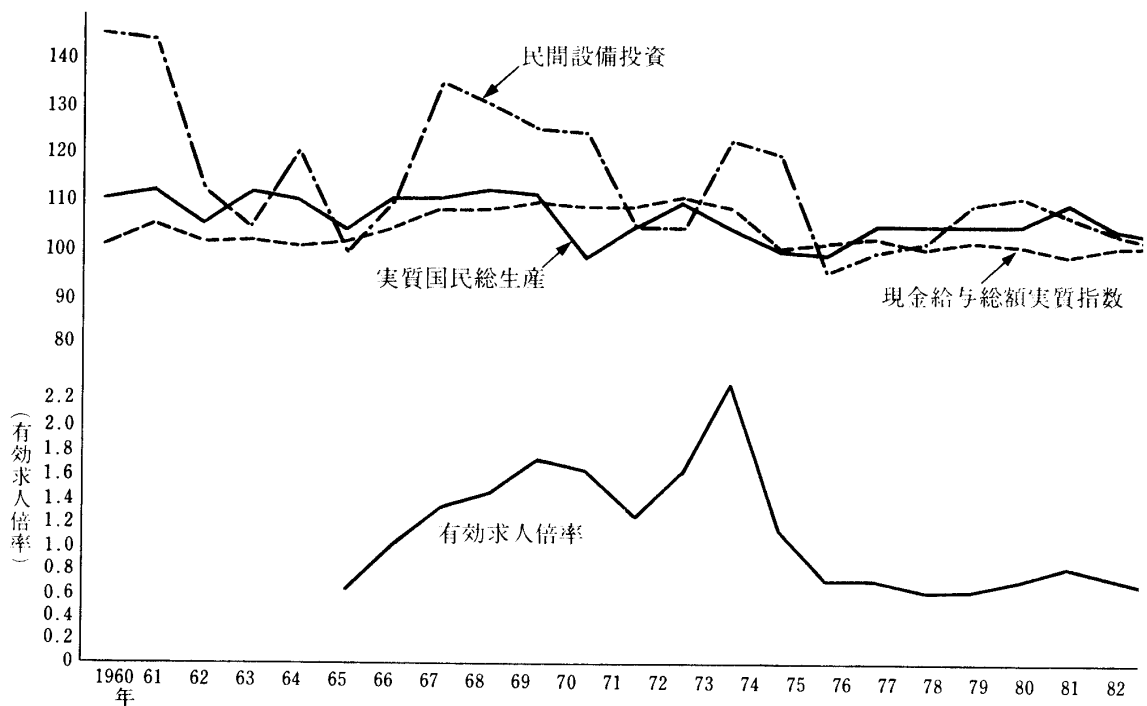
以上の推移にみられるような、昭和30年代から40年代にかけての地方自治体の首長の変容は、第2次大戦以後の地域開発政策と、それにとまらぬ地域変動を背景としていた<sup>20</sup>。

戦後の地域開発について、松原治郎はつぎのように年代区分している。第1期（1950-1955年）は、「資源開発中心主義の段階」である。第2期（1956-1960年）は、「工業開発中心主義の段階」である。第3期（1961-1964年）は、「地域格差是正主義の段階」である。第4期（1965-1969年）は、「過密—過疎対策の段階」である。第5期（1970-1973年）は、「大規模プロジェクト主義の段階」である。第6期（1974年以降）は、「安定政策主義の段階」である（松原〔1978：97-122〕）。

以上の年代区分のうち、第1期から第3期までの、すなわち昭和30年代までは、経済成長政策に対応した形で、地域開発が急がれた時期である。1960（昭和35）年の国民所得倍増計画では、拠点開発方式が提唱された。第3期は、地域間の所得格差が人口流出の要因と考えられ、地域格差の是正が提唱された。しかし、地方が求めたものは、重化学工業化を主軸とした地域開発であった。格差是正は、政策上のタテマエにすぎず、さらに格差が助長されたり、住民利益を犠牲にした形での企業誘致も少なくなかったと言われている（林〔1979：155-165〕、蓮見〔1980：128〕）。

松原が呈示した年代区分の第4期に、初めて革新都政が生まれたが、この時期は、人口流出にとまらぬ過疎問題と、大都市の過密問題、公害問題などが噴出した時期である。

東京都の人口が初めて1千万人を越えたのは、1962（昭和37）年であった。地域別でみれば、



- 注 1. 実質国民総生産は対前年比＝経済企画庁「国民経済計算年報」をもとに作成  
 2. 有効求人倍率は全年齢平均＝労働省「職業安定業務統計」をもとに作成（※学卒を除きパートを含む常用労働者の倍率）  
 3. 給与総額実質指数は対前年比＝労働省「毎月勤労統計調査(甲調査)」  
 4. 民間設備投資は対前年比＝経済企画庁、前掲をもとに作成

図1 高度経済成長期以降の景気循環

ば、1962年10月1日時点（推計）では、都の総人口は、10,180,203人で、そのうち区部人口は8,609,675人で、区部人口が都全体に占める比率は約84.6%に達していた（東京都編〔1976：16-17〕）。同年のわが国の人口総数は、約9,518万人であるから、東京はわが国の約10.7%の人口が集中する都市となったのである。

こうした人口集中は、住宅難、通勤ラッシュ、オープン・スペース減少などともなる環境の悪化、諸種の公害の発生といった都市問題の直接的な引き金となっていったのである。

一方では、高度経済成長は、1960年代以降にとくに強まる地域の不均等発展によって、第1次産業、鉱業などの衰退にともない、過疎地域を生み出した。過疎化の進展は、世帯の分化、解体といった深刻な問題を増大させてきた。また、東京、大阪などの大都市が住宅難などに直面する一方で、過疎地域では、住民の生業である産業基盤が崩壊していった（岩城〔1980：160-181〕）。

「地域開発」は、政策決定過程からみると、〈上からのリーダーシップ〉に基づいて進められたものであるとみていい。自治体における地域開発とは、「国策に対する、下からの必然的な対応形態であり、本質的に上から規定されて、あるいは導かれて現われたものである」（井出〔1972：54〕）。その背景として、井出嘉憲は、第1に、わが国の産業構造における変動と企業論理による新規産業立地の要請をあげている。第2は、国が「高度経済成長政策」、「所得倍增政策」を掲げ、そのための公共投資を「総合開発」の名のもとに展開したことである。第3は、自治体が、地域格差を是正し、財政再建のために、開発＝工業化の方向を打ち出したことである。しかし、そこでの問題は、地域開発政策は、自治体がステレオタイプの目標を設定し、実施計画を住民におろすといった形がとられたことであった。自治体に対して、昭和40～50年代にかけて、住民運動が活発化してくる背景には、地域開発政策実施をめぐる、



「住民は、政策決定過程への参加者であるよりもむしろ既定の政策の客体ないし受益者」（井出〔1972: 60〕）といった実態がみられたのである。

地域開発の進行にともない、昭和30年代末までに、住民生活に必要な生活環境の整備の立ち遅れ、福祉政策の貧困などが大きな問題となってきた。地域開発によって実現された高度経済成長と環境汚染の激化は、つぎにみるように有意な相関関係がある。

1960（昭和35）年を100として、1970（昭和45）年の汚染物質の発生量をみれば、その指数は、二酸化硫黄は351（年平均増加率13.4％）である。二酸化窒素は285（同11％）、COD負荷297（同12.7％）、産業廃棄物364（同13.8％）といった具合に、年率10％以上の増加を示している（音田〔1980: 352〕）。急激な都市化、工業化が生んだ環境汚染は、昭和30年代から40年代にかけて社会問題化してきた。水俣病、四日市ぜんそく、イタイイタイ病、阿賀野川水俣病という、いわゆる4大公害訴訟が提訴されて、判決が出たのは、1967（昭和42）年から1973（昭和48）年にかけてのことである。

1958（昭和33）年には、本州製紙江戸川工場の污水問題から、漁民と警官隊が衝突した。1964（昭和39）年には、住民の反対運動から、沼津・三島地区でのコンビナート建設が阻止された。さらに、1966（昭和41）年には、尾瀬沼への道路開発をめぐる、自然保護運動が活発化した。こうした環境汚染は地域開発と密接に結びついたものであっただけに、自治体行政のあり方の見直しを問う声が増大していったのである。

## V. 美濃部革新都政の基礎的検討

### 1. 「対話と参加」をめぐる理念と実態

昭和30年代から40年代にかけての都市問題の噴出を背景として、革新自治体は、ピーク時には、8都府県、130数市、全人口のおよそ3分の1を占めるに到った。だが、革新自治体と

言っても、東京都、大阪府など、支持基盤1つとってみても千差万別であり、一義的ではありえない。

以下では、3期12年間に及んだ美濃部都政の行財政問題の一環に対して基礎的検討を加えよう<sup>21) 22)</sup>。

1967（昭和42）年4月15日、前東京教育大教授・美濃部亮吉は、松下正寿、阿部憲一を破って、戦後3人目の東京都知事に選出された。美濃部は、初選挙の際の公約で、「都政の主人は都民である。都民との対話を深め、とくに都政は台所と直結する政治であるため、婦人の声に耳を傾ける」と語った。美濃部が打ち出した「対話」と「参加」に、都民の期待は高まった<sup>23)</sup>が、その後の帰結をみるならば、理念のレベルにとどまり、具体的実現には程遠かったのが事実である。

その例証を簡潔にあげよう。就任1年目に、美濃部は、「積極的に都民のなかへ入って、現実の都政の姿、進むべき方向をありのままに提示する」と、1967（昭和42）年6月議会で述べている。具体策としては、①市町村広報、相談の整備充実、②世論調査の利用、③対話集会の展開などをあげた。だが、現実には、過去の広報、広聴の各種機能の改善の域をほとんど出なかった（朝日新聞社編〔1979〕）。

1971（昭和46）年からの2期目に入ると、美濃部は、「都民による都政」を、同年6月の都議会で打ち出し、いわゆる「橋の哲学」を唱えた。住民運動に対しては、2期目の就任挨拶において「都政がときには、行政の許される限界をこえて市民運動と接触することが必要」と語っている。

しかし、こうした理念は、都の行政を少なからず混乱に陥れた。美濃部は、「運動としての民主主義」＝参加ととらえた。だが、美濃部が都民参加の前提にすえた「区政に対する区民参加」についてみると、美濃部は、2期目から3期にかけ、区市町村の自治権の拡充・強化には力をいれなかった。都の基礎的単位を構成して

いる区市町村の自治権強化はほとんど進まないのに、言葉のうえでの「参加」というテーマのみが、区市町村に投げかけられたのである。

美濃部が掲げた「対話と参加」という基本方針は、革新都政のシンボルとなり、ひいては革新自治体一般の政治的シンボルの役割を果たしていった。

しかし、対話にしる参加にせよ、東京都政の歴史を実証的に跡づけてゆけば、美濃部以前から、この種の試みは始まっていたのである。

1947(昭和22)年から1959(昭和34)年まで、3期に及んで東京都知事であった安井誠一郎は、1951(昭和26)年に、民主的都政運営のために、「知事・副知事相談」をスタートさせている。そのきっかけの1つは、安井が欧米自治体の視察旅行の折、米国の「苦情処理制度」(public hearing system)に注目したことであったという。さらに、戦後2人目の都知事に就任した東龍太郎もまた、1959(昭和34)年に、「知事を囲む会」をスタートさせている。「対話」や「参加」は、革新勢力に独自のものではなく、保守勢力でも重視してきていることは、国政レベルでも十分にうかがわれる。田中元首相は「国民多数との対話」を、三木元首相もまた、「対話と信頼の政治」を提唱した。福田元首相は、総裁選の際のスローガンとして、「幅広い国民参加」を訴えている。

一方、いわゆる対話集会は、美濃部都政では、1967(昭和42)年7月、「都民と都政を結ぶ集い」として開かれたものが、都の実施としては初めてのものである。

対話集会の目的そのものは、①知事が直接、ひざを交えることにより、都民と都政との信頼を高める、②都民の生の声に耳を傾けることにより、都の課題を探ってゆく、③都民と一緒に、都政の問題点を考えて、解決の方策を探るといったものであった。

この対話集会は、美濃部都政の第1期目には58回、2期目は68回、3期目には67回、それぞれ開催された。知事の出席回数をみると、1

期目は58回(出席率100%)、2期目は27回(同39.7%)、3期目は14回(同20.9%)となっている。

対話集会が実施された地域の内訳をみよう。1期目は区部37回、多摩8回、島部13回となっている。2期目に入ると、区部64回に比べて、多摩は3回、島部はわずか1回しか開かれていない。3期目も、島部は1回にとどまっている。

対話集会の参加者は、1期目は1回平均257人いたが、2期目は同141人、3期目になると115人と、減少傾向の一途をたどった。

以上から明らかであることは、①知事の出席率の低下傾向、②対話集会は区部に偏りすぎていたこと、そして③参加者の減少である。都の調査によると、1期目の1968(昭和43)年夏、早くも、「対話集会に参加したいと思わない」という都民の方が、「参加したい」都民を上回っていた。知事の出席率減少が如実に物語るように、「対話」への期待は次第にさめていったのである。

美濃部都政の功績の1つとして、しばしば、「都政が茶の間の話題になるほど身近なものになった」と言われてきた。「対話と参加」には、確かに、新たな地方自治への実験的意義もみられた。だがしかし、都民からの要求に対して、美濃部は当初は「善処」を約束したものの、以下でみるように都財政の危機が深まる過程では、「財源不足、権限もない」という応答へと変わっていったのである。

## 2. 〈開かれた都政〉の背後

地方自治体の行財政を実質的に支えているのは自治体職員である。彼らは、首長の政治党派や政治イデオロギーがどうあろうとも、住民の日常生活から発する多様な問題解決に、実務的に取り組んでいる。住民に対してもっとも身近に接している自治体職員は、その文脈で言うならば、脱イデオロギーこそが信条なのではないか。

表2 東京都知事選挙の記録

年 月	候補者名	党派	得票数	得票率
1947年4月	安井誠一郎	無	705,040	48.17
	田川大吉郎	社会	615,622	42.06
1951年4月	安井誠一郎	無	1,433,246	61.23
	加藤勘十	社会	811,616	34.67
1955年4月	安井誠一郎	無	1,309,481	50.93
	有田八郎	無	1,191,608	46.34
1959年4月	東龍太郎	無	1,821,346	51.77
	有田八郎	社会	1,652,189	46.96
1963年4月	東龍太郎	無	2,298,616	57.09
	阪本勝	無	1,634,634	40.60
1967年4月	美濃部亮吉	無	2,200,389	44.46
	松下正寿	無	2,063,752	41.70
	阿部憲一	無	601,527	12.15
1971年4月	美濃部亮吉	無	3,615,299	64.77
	秦野章	無	1,935,694	34.68
1975年4月	美濃部亮吉	無	2,688,566	50.48
	石原慎太郎	無	2,336,359	43.87
	松下正寿	無	273,574	5.14
1979年4月	鈴木俊一	無	1,900,210	43.28
	太田薫	無	1,541,594	35.11
1983年4月	鈴木俊一	無	2,355,348	60.16
	松岡英夫	無	1,482,169	37.86
1987年4月	鈴木俊一	無	2,128,476	57.81
	和田静夫	無	749,659	20.36
	畑田重夫	無	698,919	18.98

(東京都選挙管理委員会『地方選挙の記録』各年版より作成)

美濃部革新都政は、「対話と参加」のローガンに象徴されるように、〈開かれた都政〉を標榜し続けた。ここでは、その背後に対して検討を加える。集約した形で言うならば、都知事・美濃部の影武者とも呼ばれた1人の人物の存在と影響は、美濃部都政の1期から3期を通じて、最後まで不透明であり続けた。このことは、〈開かれた都政〉という政治理念ともっとも自己矛盾するものではなかったか？ この影武者とは、都政調査会専務理事であった小森武である。

自治体の首長が、行財政に関わるブレーンを起用する場合、そのブレーンの存在は、住民に

対して、どのような関係性をもつべきなのか？ 知事の影武者とも呼ばれた小森武が、東京都政と深い関わりをもち始めた直接のきっかけは、1955（昭和30）年の（財）都政調査会発足であった。同調査会は、東京都労働組合連合会が全面的に支援を行って、都政を革新陣営へ奪還するために発足された。だが、小森には財界などとの複雑な人脈があり、都労連発足に際しては、財界からの経済的援助もあったという（内藤〔1975：23-24〕）。小森の都政との関わりをみるためには、戦後の東京都知事選の過程を跡づけねばならない。

敗戦後、東京都では、1947（昭和22）年4月

に、初めての知事公選が実施されて、安井誠一郎が当選した。安井は、官選の新潟県知事などをつとめた旧内務官僚出身者である。安井は、戦災のため大きな傷を負わねばならなかった東京都の道路、住宅、経済問題などに取り組み、東京の戦後復興に実績を残した。安井は、1959（昭和34）年まで、3期12年間、都知事をつとめ、保守陣営の自治行政の政治的手腕の手がたさ、現実主義的政治能力を示したのである。

安井都政の3回目の都知事選が実施された1955（昭和30）年に、小森武は、知事選で敗れた有田八郎の政策研究に協力している。1959（昭和34）年には、東龍太郎 IOC 委員に対抗して、再び有田八郎を小森はかつぎ出したが、またもや敗れ去っている。さらに、1963（昭和38）年には、再選を期した東に対して、小森は阪本勝をかついで完敗している。

この間、小森は、1959年と1963年の2度の都知事選で、それぞれ、都政調査会をバックとして選挙参謀をつとめていた。

小森が選挙参謀として、3度目の宿願をようやく果たしたのが、1967（昭和42）年の都知事選である。この年、革新サイドは、刷新都議選の余勢のもとで、長期に及んだ保守都政からの「首都奪還」を求め、都知事選の候補者選びにやっきになっていた。

しかし、いったん内定していた太田薫が辞退したことにより、社会党は、東京教育大教授・美濃部亮吉に出馬要請を行った。共産党からの推薦もとつけられて、美濃部出馬が正式決定されたが、美濃部を選んだきっかけを作ったのは、九大名誉教授の高橋正雄と、小森武であった。小森は、都政調査会の活動などを通じて、都市問題、自治体の行財政に精通していた。革新都政誕生の2年前に公刊された小森の著作『都市づくり』は、日本の都市づくり政策、都市の概念と型、都市問題の現実と未来などに対して包括的にふれられており、終章では、つぎのような檄文が展開されている。

「日本の都市社会では、西欧的な意味での市

民意識が稀薄であるとはいえ、劣悪な環境にたいする不満と怒りが鬱積している。（中略）市民よ、あきらめを捨てて起ち上れ」（小森〔1965: 246〕）。

3度目の宿願を果たしたことで、小森は、美濃部都政の制度上の政策機構には含まれていないインフォーマル・ブレイクの頂点に立つと同時に、都知事および都幹部に対して絶大な影響力を行使してゆく。小森の事務所がある日比谷のビルには、副知事や、知事の特別秘書ら幹部が日参し、小森からの指示の電話も頻繁に都幹部に入っていた。

前述のように、美濃部都政誕生前に、小森は、山積する都市問題に対して「市民よ起ち上れ」と訴えた。しかし、革新都政が誕生し、その第2期、3期と時がたつにつれて、「影の知事」「影の参謀」といった異名をつけられた小森の存在は、都民からはほとんどまったくといっていいほど縁遠い存在となっていたのである。

### 3. 財政危機問題の分析

ここでは紙数の制約もあり、第3期美濃部都政を襲った、かつてない財政危機に焦点をあてて分析を加えよう。

美濃部都政は、第1期においては、初の年間予算である1968（昭和43）年度予算から、3年連続して、20%台の税収増をみこみ、達成していった。第2期に入ると、1973（昭和48）年度予算では、民生予算を大幅にアップさせた福祉型予算を組んだ。国が、土木費などを大きく伸ばした列島改造予算を編成したのに対し、都では公共事業費を抑制したのが対照的であった。1974年度は、第1次石油危機によるインフレへの防衛策として、生活防衛型予算が編成された。しかし、1974-1975年は、政府の総需要抑制政策下でのスタグフレーションのため、東京都だけではなく、地方財政全体が税収不足に直面した。

都では、1974年度は、最終補正では、1兆

1,843億円の税収をみこんでいたが、スタグフレーションのために1兆1,703億円の実績しか達成できなかった。

都が1975年4月の都知事選挙を控えて編成した1975年度予算は、いわゆる骨格予算であった。できる限り財政を留保、新たに選出された知事の政策判断の余地を残しておこうとしたものである。このほかに、当時、深刻な財政危機が訪れていたことも、骨格予算とした理由であった。不況という社会背景から、税収の見通しも明らかでないなど、革新都財政をめぐる状況は揺らぎ始めていた。この骨格予算の編成方針としては、「新規施策および行政水準のレベルアップは行わない」「建設事業の新規着工は行わない」などの厳しい施策が打ち出された。

美濃部都政が第3期に入って、深刻な財政危機に見舞われた最大の外部原因は、不況による税収減である。ちなみに、1975年末の地方財政の実態をみると、47都道府県で約6,000億円もの歳入欠陥が生じていたのである。さらに、都財政の危機を深めた要因は、膨張する人件費、インフレによる事務事業の経費増などである。

わが国の地方自治体は、その立地条件、産業構造、規模、人口などの経済的社会的条件は多様であり、その財政力は一様ではない。財政力の差異は、国民所得の地域格差に起因する経済不均衡が最大の原因である。その文脈では、東京都の行財政を支える大きな柱は、東京に集中して経済活動を営んでいる企業である。このため、不況による法人住民税、法人事業税の法人2税の落ちこみは、法人関係税が都税の約50%を占めていただけに、美濃部都政の第3期にとり痛撃となった。

一方、地域の財政格差是正を目的として、国から地方交付税が自治体に支給されているが、都には支給されていなかった。これは、都の財政収入額を、自治省が都分と23区分を合算して算出したためであった。

美濃部が設置した新財源構想研究会や、1975年発足の都行財政緊急対策プロジェクトチームは、再三、この地方交付税算定方式や、自治体の起債の発行許可権を国が握っていることを批判した。しかし、国は、これらの方式を改変する姿勢は全くみせなかった。自治体の起債増大は、究極的には、住民の“借金”が増えることに他ならない。景気循環の波が好況に転じて、税収が増大すれば、起債の償還は可能となるが、不況が長期化すれば、過去の起債は重たい負担に転じる。国は、革新都政から仕掛けられた「財政戦争」に対して、あくまで現実主義的対応を貫いたとみる。

このほか、美濃部都政は、財政危機に拍車をかけている原因として、超過負担問題をあげた。これは、都側の言い分によれば、「住宅、保健所建設などで、国が都に対し機関委任事務事業をゆだねているが、国は都に対して十分な経費を支給していない」というものであった。超過負担問題は、国政と地方自治行政とが錯綜してかみ合わない、いわば象徴的問題と言えるだろう。しかし、国側の単価算定、人件費算出の根拠に対し、自治体側では、科学的であると同時に、住民にもわかりやすい反証を行わなければ、その説得力は薄いと思われる。

結局、第3期美濃部都政は、1978年度末において、一般会計の事実上の赤字額が約1,981億円、公営企業の累積欠損金が2,380億円という膨大な赤字を残して幕を閉じた。自治体行政とは、住民の税負担によって存立が支えられているのであり、革新都政が残した財政赤字の後遺症は重かったのである。

この間の都財政を振り返ると、高度成長期における自治体財政の運営から、第1次石油危機を転換点とする低成長期への情況対応が機動性を欠いていた。美濃部都政は、第1期から2期にかけて、税の自然増収に依存して、多様な施策を展開した。とりわけ、福祉や物価対策では、国の施策の先取りを試みるなど、意欲的であった。例えば、福祉関連の民生費予算は、

表3 国・地方および都の財政規模累年比較

上段：金額（億円） 下段：対前年度伸び率（％）

年度 (昭和)	国の一般会計			地方普通会計		都の一般会計			予算の比較			決算の比較	
	当初予算 (A)	最終予算 (B)	決算 (C)	地方財政計画 (D)	決算 (E)	当初予算 (F)	最終予算 (G)	決算 (H)	(F) (A)	(G) (B)	(F) (D)	(H) (C)	(H) (E)
40	36,581 12.4	37,447 12.1	37,230 12.4	36,121 15.1	43,651 14.2	4,238 (4,287) 9.6 (10.9)	4,617 10.9	4,295 12.1	11.6 (11.7)	12.3	11.7 (11.9)	11.5	9.8
41	43,143 17.9	44,771 19.6	44,592 19.8	41,348 14.5	50,262 15.1	4,724 11.5	5,100 10.5	4,726 10.0	10.9	11.4	11.4	10.6	9.4
42	49,509 14.8	52,034 16.2	51,130 14.7	47,714 15.4	57,255 13.9	5,348 13.2	5,814 14.0	5,404 14.3	10.8	11.2	11.2	10.6	9.4
43	58,186 17.5	59,173 13.7	59,371 16.1	56,051 17.5	67,296 17.5	6,297 17.7	6,807 17.1	6,415 18.7	10.8	11.5	11.2	10.8	9.5
44	67,396 15.8	69,309 17.1	69,178 16.5	66,397 18.5	80,339 19.4	7,559 20.0	8,065 18.5	7,557 17.8	11.2	11.6	11.4	10.9	9.4
45	79,498 18.0	82,131 18.5	81,877 18.4	81,233 22.3	98,149 22.2	9,080 20.1	9,526 18.1	9,191 21.6	11.4	11.6	11.2	11.2	9.4
46	94,143 18.4	96,590 17.6	95,611 16.8	97,172 19.6	119,095 21.3	10,865 19.7	11,447 20.2	10,957 19.2	11.5	11.9	11.2	11.5	9.2
47	114,677 21.8	121,189 25.5	119,322 24.8	117,498 20.9	146,183 22.7	12,362 13.8	14,067 22.9	12,963 18.3	10.8	11.6	10.5	10.9	8.9
48	142,811 24.6	152,726 26.0	147,783 23.9	145,510 23.8	174,739 19.5	14,710 19.0	16,171 15.0	15,151 16.9	10.3	10.6	10.1	10.3	8.7
49	170,994 19.7	191,981 25.7	190,998 29.2	173,753 19.4	228,879 31.0	17,955 22.1	20,106 24.3	18,489 22.0	10.5	10.5	10.3	9.7	8.1
50	212,888 24.5	208,372 8.5	208,609 9.2	215,588 補正後 220,322 24.1 補正後 26.8	256,545 12.1	20,598 14.7	21,224 5.6	20,312 9.9	9.7	10.2	9.6	9.7	7.9
51	242,960 14.1	246,502 18.3	244,676 17.3	252,595 17.2 対前年補正 14.6	289,070 12.7	22,384 8.7	24,000 13.1	22,684 11.7	9.2	9.7	8.9	9.3	7.8
52	285,143 17.4	293,466 19.1	290,598 18.8	288,365 14.2	333,621 15.4	25,974 16.0	27,089 12.9	25,932 14.3	9.1	9.2	9.0	8.9	7.8
53	342,950 20.3	344,400 17.4	340,960 17.3	343,396 19.1	383,470 14.9	30,341 16.8	31,280 15.5	29,744 14.7	8.8	9.1	8.8	8.7	7.8
54	386,001 12.6	— —	— —	388,014 13.0	— —	29,966 △1.2	— —	— —	7.8	—	7.7	—	—

- (注) 1. 当初予算および最終予算には、前年度からの繰越額を含まない。  
 2. 決算は歳出決算額で、前年度からの繰越額を含む。  
 3. 40年度には、特別区へ事務の一部が移譲された。( )内は、移譲前である。  
 4. 都の50年度、54年度当初予算額は6月補正後予算である。  
 5. 地方財政計画の45年度、46年度は規模是正を行った。

(資料出所・東京都広報部『都政'79』434頁, 1980年)

1970, 1974年度には、前年比50-60%増となるなど力が投入された。物価対策では、生鮮食品の「一括買い付け」と「価格差補償」という2本柱の安定供給事業は、1973年、全国に先がけて実施された。福祉や物価対策事業などへの評価は高く、この分野では、美濃部都政は少なからず先駆的役割を果たしたとみられる。

しかし、都財政全般を総括すれば、美濃部都政は、内部要因としては、肥大化した組織の簡素化、行政コストの合理化、外郭団体の見直しをはじめとした「行政の効率化」が立ち遅れたのである<sup>24</sup>。美濃部第3期都政では、東京都交通局の車庫に、新しい電気検測車2台が、ほこりをかぶったまま放置されているといった実態

がしばしば見られた<sup>65)</sup>。こうした冗費が節減され、都民生活に不可欠な福祉、物価、住宅などの部門への予算強化があつてこそ、継続的にして強靱な福祉都政の実現可能性が高まったのではないかと思われる。

## Ⅵ. 住民参加と自治体——杉並清掃工場建設過程の事例分析

### 1. 杉並清掃工場建設までの過程

東京都の杉並清掃工場建設問題は、単に1地域のゴミ処理問題にとどまらず、従来の自治体行政のあり方を「住民参加」という観点から問い直すという重要な歴史的経過を示している<sup>66)</sup>。

杉並ゴミ戦争の端緒は、1939(昭和14)年5月、内務省が、高井戸の北東2キロの地に塵芥焼却場建設の都市計画決定の告示をしたことに始まる。その後、同計画は棚上げになっていたが、東都政末期の1966年11月、都は杉並清掃工場建設を抜き打ちに発表した。これに対し、地元反対派は同月、杉並清掃工場上高井戸地区反対期成同盟を発足させ、反対運動を続けた(財杉並正用記念財団〔1983〕)。

美濃部が都知事に就任直後の1967年4月、都市計画東京地方審議会は杉並清掃工場建設を事業決定、同5月には建設大臣告示が出た。反対同盟では、地主団が「土地は絶対売らない」と強硬な構えをみせた。松本清張、新日鉄副社長(当時)の故藤井丙午ら、地域在住者からも、以上の都市計画決定に対し強い反対の意見書、声明が出された。その理由は、建設予定地が高井戸駅前、区立高井戸小学校、幼稚園、保健所などが近くにあること、工場建設の許されない緑地地域に公害を伴うゴミ焼却場を作ること、環境が破壊され、住民の安全や健康が脅やかされるというものであった(同上〔1983:73-74〕)。同盟側は、事業決定取消請求訴訟などで抵抗した。

一方、都側は土地収用手続きを開始、さらに美濃部は1971年9月、「ゴミ戦争」を宣言し

た。背景には、他区のゴミが搬入されている江東区議会の「ゴミ持ち込み反対決議」などがあつた。同年12月、美濃部は都議会で、「ゴミ問題3つの本質」を明らかにした。これは、①産業から生活優先への都市改造の転換、②都民参加、③官僚主義の打破である。ゴミ戦争対策本部を設けて、「ゴミの地域内、自区内処理の原則」を打ち出した。1972年4月には、美濃部と反対同盟の話し合いの結果、高井戸の決定の凍結と、適地の再検討が約束された。

同年10月から適地検討のための都区懇談会が始まり、結局、1973年5月、同会はデルファイ法による評価によって、「高井戸が適地」との報告をまとめた。美濃部はこれを受け、同年6月、杉並清掃工場建設推進本部を設置した<sup>67)</sup>。その背景には、江東区の「杉並ゴミ搬入実力阻止」への対応と同時に、それまでの都行政に対する不信の打破、建設への積極的態勢の形成があげられている(総合研究開発機構〔1980:61〕)。その後、同本部は、高井戸地区住民との対話と信頼関係の回復に努めた。事業決定取消訴訟の審理をしていた東京地裁は、1974年2月、高津環裁判長が和解を勧告、結局、同盟も住民参加、無公害化などを条件として和解が成立した。同年11月、48億円の買収費で和解の調印が行われた。

その後、杉並清掃工場は、杉並区高井戸東3丁目に、1978年4月着工、1982年12月に竣工した。総建設費は、177億8,700万円で、敷地面積は36,958m<sup>2</sup>である。焼却炉は3基あり、実際上の焼却能力は1日あたり600トンとなっている。

1967年の事業決定以来、地元住民の激しい反対運動、訴訟といった経過をたどりながらも、杉並清掃工場は、公害対策に万全を期した工場として、地元について受け入れられたのである。都は、ゴミ戦争を貴重な教訓として、その後、計画段階から、住民の意見を十分にきき、福祉還元施設などの周辺環境整備に努めながら、清掃工場の建設を図ってきている。

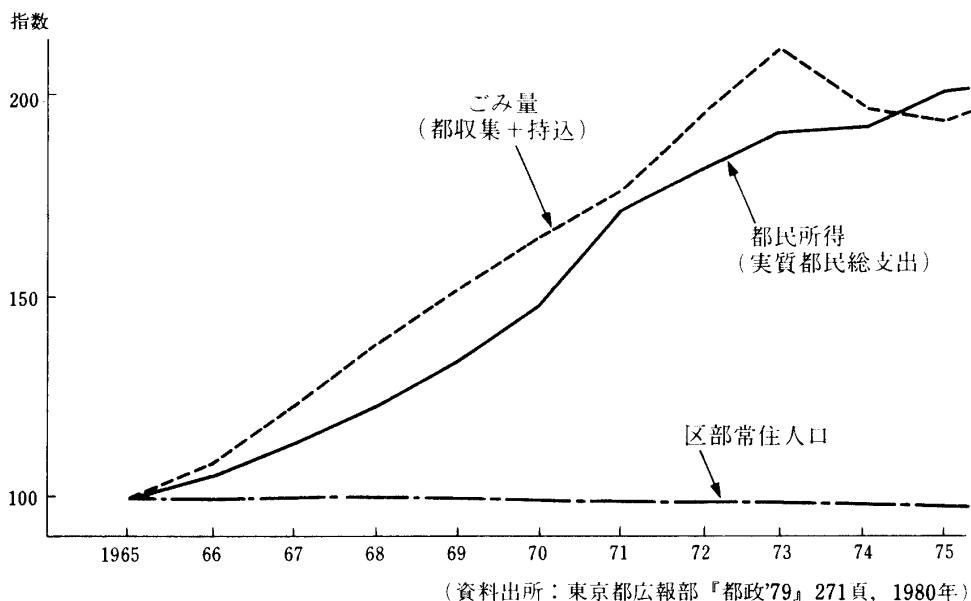


図2 ごみ量と都民所得・人口の変化

2. 清掃工場建設の歴史的体験に学ぶ

杉並清掃工場建設問題をめぐっては、「地域エゴを住民1人1人の問題として考えさせた」「1千万人都民にゴミ問題を考えさせた」といった評価が出ている。各種世論調査によれば、清掃工場への絶対反対は1969年から1973年の間にはほぼ半減した。条件つきを加えれば、賛成は70-80%に達した。反対から、少なくとも総論賛成へと、都民意識は大きく転じたのである(朝日新聞社編〔1979:63〕)。清掃工場建設は、都民参加による街づくり、都民の合意形成のもとでの都市問題解決への1つの試金石であり、貴重な歴史的体験であったとみる。

杉並清掃工場建設推進本部などの担当職員は、高井戸地区の予定地であって、2重3重の板ばさみを体験している。ゴミ搬入を拒む江東区の硬化、高井戸の反対同盟の行政不信、周辺住民が抱く公害発生への不安などを目のあたりにしつつ、一方では、現実の日々のゴミ処理に直面していた。この間の体験からは、自治体行政と住民双方にとって、今後の都市問題解決に向けて示唆される面が大きい。

反対同盟と都との間で和解成立後<sup>28)</sup>、この問題解決の陣頭指揮を務めてきた児玉工清掃工場建設推進本部長(当時)は、この問題への取り

組みから学んだことを、つぎのように述べている。

「昨年6月の知事から地元への口上書提出以来、反対同盟の家だけでなく、およそ1万世帯といわれる高井戸の地域を1軒1軒くまなくその主旨を説明してまわったわけです。8年前にはほとんど全地域をあげて反対の渦中があったのに、この10月実施した住民意向調査では、反対同盟の内藤委員長さえ意外ともらしたほど、都政に対する信頼感が回復されていた。今回の和解もこうした職員1人1人の努力の積み重ねによって成立したと思っている。(中略)住民の中に入り実際に接してみると、一般の住民の方には通じないこと、いいかえれば、長年の行政の独善的な考え方やルール、こういったものがたくさんあるな、と痛切に感じました。ですから、住民一般のレベルでものを話し、ものを考え、説明できるような態勢、こういう態勢を早くつくりたいと、会合をもって形式的になり、意志の疎通はできないな、と思いました。とくに恐ろしいのは、各局間とか国、都、区というような割拠主義、官僚主義が住民には一番敏感に映るとみえ、この点の指摘が多い。この問題はそう簡単に解決するものではありません。



せんが、こういったものも行政不信を生み出す1つの大きな要素になっているようです」(児玉工[1974/12月]=東京都広報室のインタビューに応えて)<sup>四</sup>。

児玉本部長(当時)は、以上の会見において、「住民パワーが強くなったといっても、しょせん行政の権力は強い。住民の方が我々に少々理論的でないことをいっても、それは住民にとっては行政に対応する武器。同じレベルで論議をすれば、行政の方が権力もあるし専門家だし、住民が太刀打ちできるわけがない。(中略)ですから、私は職員に、住民の武器を頭ごなしにくだいてはいけない、行政のものさしで相手の武器をはかってはいけない、大事にするように、とよくいいました」とも語っている。かくして、同本部が和解成立に成功した背景には、行政と住民側双方の価値の認め合いと、双方が一体となってゴミに対する自衛手段を構築しようと努めたことがあげられるのである。

「ゴミは汚なく、自宅のそばに清掃工場建設は困る」という各論反対の声は根強いものがあるが、工場建設は我々にとって、避けては通れない問題である。都はその点、清掃工場の排出ガスの絶対量規制などを加味し、非公害型の工場建設、周辺環境整備に力をいれてきている。昭和10年代の内務省告示に始まる高井戸地区への工場予定地選定は、あまりに性急に過ぎて、住民の反発を受けたものの、「杉並ゴミ戦争」は、これまで疎外されていたゴミ処理問題を考え直す契機を我々に与えた。ゴミ処理は、単に自治体の清掃部門のみの問題だけでなく、住民が都市生活のなかで生産—消費活動を営む根底にある課題なのである。

## Ⅶ. 結 び

わが国の都市社会学の原点を画したと言われる奥井復太郎は「都市研究の発足は、従来、問題処理的にうながされてきた」と述べ、都市研究史の第4,5段階に、都市社会学時代、都市

計画時代をあげている(奥井[1975:3-8])。第4段階はさておき、今後の都市研究の1つの焦点は、景気循環、産業構造、交通体系、福祉、住民のライフスタイル、住宅需要、地域情報の変動予測などを含め、段階的予測に基づく都市計画におかれるのではないかと筆者もみている。だがしかし、段階的予測による都市計画も、将来を見越した自治体の行財政も、過去から現在までの歴史的過程の検証を不可欠としている。自由主義社会における地方自治のもつダイナミズムは、その基礎的作業の蓄積のなかから鮮明に浮かびあがってくると思われる。

最後に、地方自治に対する脱イデオロギー的な実証的視座に関して、今後の作業仮説を呈示しよう。実証分析を進めてゆくためには、法律や条例、自治体財政などの〈客観的現実〉の分析とともに、自治体職員、地場企業、地域住民などがそれぞれ、ゴミ処理、地域開発問題など個別の問題に直面した際の〈主観的現実〉の分析が不可欠だとみる。法律制度の条文の定め、限られた財源の厳しい制約のなかで、地方自治行政に、心の温もるような血を通わせんとしている自治体職員が数多く活動しているのである。

かつて故児玉工先生は、地方自治体の固有の任務について、つぎのように論述した。

「市民の関心のドーナツ現象ということがいわれるが、やはり、多くの市民にとって、生活を不安にしている実感は、ベトナム問題よりも、日常生活にかかわる物価や交通や公害の問題である。そして、この市民生活の不安を取り除くという、日常生活にかかわる仕事こそが、自治行政本来の任務である」(児玉[1969:151])。法制の枠組、財政難という制約条件のなかで、いかにして自治行政が血の通ったものとなりうるかを、以上の言葉は現在から未来に向けて示唆している。

## 注

(1) 例えば、渡辺[1986:73-88]参照。

- (2) 地方自治問題をめぐっては、さまざまな論議のすれちがいが目につく。例えば、国の臨調、行政改革審議会では、権限委譲や機関委任事務問題を比較的大きくとりあげてきた。しかし、自治体サイドでは、これらの問題への改革の要望はそれほど大きくないことが、地方自治経営学会による1985年の調査で明らかになった。同学会編〔1986：232-316〕参照。
- (3) ウェップ夫妻は、社会制度研究において、現場を直接訪ね、現場観察することを習慣としていた。ここでは、①研究者が積極的役割を演じるインタビュー、②調査対象の組織の実務上の活動中に話されている言葉に関心を示す——という2つの相異なった方法が組み合わされた。この方法論は、今日の自治体への調査研究にも、そのまま有効であるとみる。
- (4) アジアへの長い旅に赴いた藤原新也は、その旅が〈同時代的行為〉に他ならなかったことを、「いかなるものも、時代と無縁であることはできない」という一文で、象徴的に物語っている。藤原〔1983:68〕参照。
- (5) L. コールは、社会の安定性と、人間の制御能力をとり戻すための唯一の方法として、社会の規模を人間の小さな身丈けに釣り合う程度に縮小させることを提唱している。Kohr〔1977→1980:11〕参照。
- (6) 日本の都市社会学の歩みについては、例えば、鈴木〔1985:3-16〕参照。
- (7) 鈴木英太郎は、『都市社会学原理』で、都市の基礎的構造は、正常生活をもとに構築されているとみなしている。これに対し、中野卓は、『『正常人の異常生活』はもとより、『異常人』のそれまでふくめて、現にある『生理』と『病理』を一貫しているものこそ都市生活を貫いている原理ではないか』と批判的検討を加えている。中野〔1964:40〕参照。
- (8) 地方自治体の給与水準比較のためのラスパイレス指数は、職種別、年齢別、地位別の職員数により加重平均して、国家公務員を100として比較したものである。革新都政時の同指数は、例えば1977年4月では113.6であり、都道府県では神奈川に次いで高かった。しかし、東京の住宅難や物価の高さなどをみると、同指数のみで単純に給与水準が高いか低いかを判断することは困難であろう。
- (9) 小池和男は、「勉強の志も高く、自分なりによく考え、積極的で、これはしっかりした若者だと思ふ人々が（それゆえ一流企業からひっぱられる）、続々と地方自治体にむかっている」と述べている。小池〔1981:276〕参照。
- (10) 『日本経済新聞』1987年10月27日付（夕刊）参照。
- (11) 『日本経済新聞』1975年11月4日付は、「魚市場に発泡スチロール公害」という見出しで、都などが発泡スチロールの投棄場所捜しに苦慮する実態を報じている。
- (12) シュマッハーは、「生産の問題が解決された」という幻想は、「近代の産業体制がそのあらゆる知的こじつけにより、体制が存立する基盤そのものを消耗している事実を自覚できなかったことに起因している」と述べている。Schumacher〔1973→1976:14〕参照。
- (13) この点に関しては、渡辺〔1986〕参照。
- (14) この問題との関連で、広域行政圏の設定は、行政効率化とともに、住民の生活圏の広域化にも対応するものである。自治省は1969年に、広域市町村圏構想を打ち出し、広域行政の展開を図ってきた。ただし、市町村が広域圏の計画に過度に従属すると、前者の自主性が薄れるといった問題もみられる。恒松〔1972〕参照。
- (15) これらに関しては、例えば都留編〔1968〕、石原他編〔1971〕、原田〔1972〕などをも参照。
- (16) 廃棄物問題に関しては、例えば日本都市センター編〔1968〕、『環境白書』などを参照。
- (17) 日本の地方自治の歴史（概観）に関しては、島・宮本編〔1968〕、辻〔1976〕、吉岡〔1981〕、宮本〔1986〕などを参照。
- (18) 辻清明は、明治以前のわが国の自治観を「権力先行型」、近代的自治観を「住民先行型」と分節化し、この2つの自治観が、日本の地方政策とりわけ都市政策の底流に隠見、対抗、交錯してきたと言う。

- 辻〔1972：126〕参照。
- (19) 戦後地方財政に対する包括的な実証的理論的研究としては、例えば吉岡〔1987〕参照。
- (20) いわゆる革新自治体をめぐっては、鳴海〔1972〕、井出〔1973〕、サンケイ新聞取材班〔1973〕、朝日新聞社編〔1974〕などを参照。
- (21) 美濃部都政下の行財政に関する基礎的データとして、本稿では、マクロの統計データは、主に東京都編『東京都統計年鑑』各年刊に依拠した。また行財政の個別データに関しては、都各局『事業概要』、都広報室発行の『週刊とちょう』、『東京都予算概要』（年刊）、『都議会レポート』（月刊）、『都政要覧』（年刊）などを参照。
- (22) 美濃部都政の展開過程に関しては、例えば、美濃部〔1979〕、朝日新聞社編〔1979〕、太田〔1979〕、神谷〔1982〕などを参照。本稿では、当時の新聞縮刷版や、筆者の取材調査記録なども活用するとともに、資料面で朝日新聞社編〔1979〕に依った点が多い。
- (23) 住民自らの提案や要望を行政に直接反映させたいという願いの背景には、それまでの政策や都市計画は、住民不在のまま決定され、住民は具体的な実施段階で初めて知らされるといった図式があげられている。東京都都民室〔1975：25〕参照。
- (24) 都の職員数は、1967年度には、警察、消防、教員を含めて17万6,664人であった。これが、1970年度には19万1,630人となり、1975年度（6月補正後）には21万7,777人に膨張している。このうち、知事部局（都立大学を含む）では、1967年度には4万5,231人であったのが、1975年度には5万8,138人へと増加していた。こうした職員数増加を

反映して、都の人件費負担が都財政に重くのしかかってきたことは言うまでもない。

- (25) 1975年に発足した都行財政緊急対策プロジェクトチームも、美濃部に対して、組織の統廃合などの内部努力の必要性を、抽象的内容ではあったが訴えている。さらに、急増している管理職のうち、主幹、副主幹などのスタッフ部門をもっと削減、ラインに吸収すべきだという提案も人事担当者から呈示されていた。だが、これらの課題は、美濃部都政下では十分な解決が進まなかった。
- (26) 美濃部がゴミ戦争宣言から5年後の1976年、都の三木清掃局長（当時）は「ゴミ戦争の一番の成果は、都民のゴミに対する考え方が変わったこと、それと江東区へ大変迷惑をかけていることが理解された。その結果、迷惑の公平負担—自区内処理の考え方が生まれた」と述べている。『週刊とちょう』第492号〔1976〕参照。
- (27) 杉並清掃工場建設推進本部は、児玉工本部長のもと、計画、事業部の2部が置かれた。同本部の開設により、それまで清掃局内の各セクションにまたがっていた用地取得折衝や、工場建設計画の策定などが一本化され、より強化された。『週刊とちょう』第367号〔1973〕参照。
- (28) 1974年11月14日、東京都収用委員会で和解調印が行われた。その内容は「地主11人らは、都が、希望する工場用地のうち約3万平方メートルを48億5千万円で売却する」というものであった。調印に出席した児玉工本部長は「全体の人に納得して頂けるりっぱな工場をつくりたい」と述べた。『週刊とちょう』第423号〔1974〕参照。
- (29) 『週刊とちょう』第425号〔1974〕参照。

## 文献

- 秋本律郎 1972『地域政治と住民』潮出版社。
- 朝日新聞社編 1974『地方権力』朝日新聞社。
- 朝日新聞社編 1979『美濃部都政—その到達点と限界（資料）』朝日新聞社。
- 原田尚彦 1972『公害と行政法』弘文堂。
- 蓮見音彦 1980「地方自治体の構造と機能」蓮見他編『地域社会論』有斐閣。
- 蓮見音彦他編 1982『地域生活の復権』有斐閣。

- 林茂樹編 1979 『生活変動と現代社会』 中大出版部.
- 藤田弘夫 1982 『日本都市の社会学的特質』 時潮社.
- 藤田武夫 1976 『現代日本地方財政史(上巻)』 日本評論社.
- 藤原新也 1983 『東京漂流』 情報センター出版局.
- 井出嘉憲 1972 『地方自治の政治学』 東大出版会.
- 1973 「都市政治革新の課題」 『岩波講座・現代都市政策Ⅲ』 岩波書店.
- 色川大吉 1964 『明治精神史』 黄河書房.
- 石原舜介他編 1971 『都市の制御』 日本放送出版協会.
- 磯村英一 1959 『都市社会学研究』 有斐閣.
- 磯村英一他編 1971 『都市形成の論理と住民』 東大出版会.
- 磯村英一編 1977 『現代都市の社会学』 鹿島出版会.
- 磯村英一 1982 『都市問題の系譜』 東海大出版会.
- 石塚裕道 1986 『東京都の100年』 山川出版社.
- 岩城完之 1980 「地域社会の社会問題」 蓮見他編 『地域社会論』 有斐閣.
- 神谷紀一郎 1982 『検証・東京都政』 行政問題研究所.
- 鹿野政直 1973 『大正デモクラシーの底流』 日本放送出版協会.
- 加藤睦夫 1968 「戦後の地方財政制度の確立」 島恭彦他編 『日本の地方自治と地方財政』 有斐閣.
- 児玉工 1969 「大都市問題を考える」 『自治研究』 8月号(45-8) 良書普及会
- Kohr, L. 1977 The Overdeveloped Nations, Christopher Davies = 1980 藤原新一郎訳 『居酒屋社会の経済学』 ダイヤモンド社.
- 小池和男 1981 『日本の熟練』 有斐閣.
- 小森武 1965 『都市づくり』 河出書房新社.
- 松原治郎 1978 『コミュニティの社会学』 東大出版会.
- 松尾尊允 1974 『大正デモクラシー』 岩波書店.
- 松下圭一 1970 『シビルミニマムの思想』 東大出版会.
- 美濃部亮吉 1979 『都知事12年』 朝日新聞社.
- 宮本憲一 1969 『日本の都市問題』 筑摩書房.
- 1980 『都市経済論』 筑摩書房.
- 1986 『地方自治の歴史と展望』 自治体研究社.
- 内藤国夫 1975 『美濃部都政の素顔』 講談社.
- 中野卓 1964 「『地域』の問題と社会学の課題」 『現代社会学講座Ⅱ・地域生活の社会学』 有斐閣.
- 鳴海正泰 1972 『都市変革の思想と方法』 れんが書房.
- 日本都市センター編 1968 『経済社会の変貌と清掃事業』 同センター.
- 大原光憲 1969 『都市問題と住民運動』 中大出版部.
- 奥井復太郎 1975 『都市の精神』 日本放送出版協会.
- 太田久行 1979 『美濃部都政12年』 毎日新聞社.
- 越智毅 1982 『鈴木俊一の挑戦』 サンケイ出版.
- 音田正巳 1980 「公害問題」 有沢広巳監修 『昭和経済史(下)』 日本経済新聞社.
- サンケイ新聞取材班 1973 『革新自治体』 学陽書房.
- Schumacher, E. F. 1973 Small is Beautiful, Bland & Briggs = 1976 斎藤志郎訳 『人間復興の経済』 佑学

社.

- 島恭彦他編 1968 『日本の地方自治と地方財政』 有斐閣.
- 総合研究開発機構 1980 『地域問題事典』 学陽書房.
- 勸杉並正用記念財団編 1983 『東京ゴミ戦争—高井戸住民の記録—』 同財団.
- 鈴木英太郎 1966 『都市社会学原理 (増補版)』 有斐閣.
- 鈴木広 1985 「概説 日本の社会学・都市」 鈴木広他編 『リーディング日本の社会学 7 都市』 東大出版会.
- 玉野井芳郎 1978 『エコノミーとエコロジー』 みすず書房.
- 1979 『地域主義の思想』 農山漁村文化協会.
- 地方自治経営学会編 1986 『役所活性化への挑戦』 ぎょうせい.
- 東京市政調査会編 1940 『自治 50 年史』 良書普及会.
- 東京都編 1971 『広場と青空の東京構想』 東京都.
- 1974 『東京都行政指標』 東京都.
- 1975 『都民の声 '74』 東京都.
- 1976 『(第 26 回) 東京都統計年鑑』 東京都.
- 1982 『東京都長期計画—マイタウン東京—21 世紀をめざして』 東京都.
- 東京自治研究センター編 1985 『都市・東京を解剖する』 第一書林.
- 恒松制治 1972 『変革の地方自治』 学陽書房.
- 都留重人編 1968 『現代資本主義と公害』 岩波書店.
- 辻清明 1972 「日本における自治」 『岩波講座・現代都市政策 I』 岩波書店.
- 1976 『日本の地方自治』 岩波書店.
- 渡辺牧 1986 「戦後日本社会における企業人—分析視角と解釈枠組の検討—」 『共栄学園短期大学研究紀要』 第 2 号.
- Webb, S. & Webb, B. 1932 Methods of Social Study, Longmans = 1982 川喜多喬訳 『社会調査の方法』 東大出版会.
- 山本正雄他監修 1983 『革新都市政策』 労働旬報社.
- 吉岡健次 1981 『日本地方財政史』 東大出版会.
- 1987 『戦後日本地方財政史』 東大出版会. 全国町村会編 1958 『全国町村会史』 同会.
- 自治省財政局編 1970 『地方財政のしくみとその運営の実態』 地方財務協会.
- 自治省 1986 『地方財政の状況』 同省.

——文献挙示は〈ソシオロゴス方式〉による——