

特集・都市行政の主体性⑦

私見横滨市政の自立度をみる

滝沢東彦／朝日新聞横浜支局▽

自治の充実をめざして努力している横浜市政を外からみればどうか。新聞記者として他の官庁もみてきた筆者は、横浜市政と職員の「自立への努力」に対して、率直な指摘をする。

一 はじめに

『調査季報』が五十号発刊の日を迎えた。外部にいて、この雑誌に啓発されることの多かった者として、心からお祝い申し上げたい。

振りかえってみると、第一号が発行された昭和三十八年十一月当時、私は新聞記者一年生だった。60年安保反対運動が頂点に達した6・15デーを含め、全学連の国会デモにほとんど「皆勤」しては「岸内閣打倒」を叫んでいた私が、この月に行われた第三十回総選挙で帰省した岸信介前首相（当時）のポーズ写真を撮りに行って、貫録負けというのだろうか、カメラ持つ手がふるえたのを覚えている。たしかケネディ米

大統領もこの月に暗殺され、私は新聞一ページの大の号外を持って、支局でぼう然としていたような記憶がある。

『調査季報』は飛鳥田横浜市政とともにスタートし、それまでの地方自治に関する文献とは異なる視点から数々の問題を提起することによって、独自の地歩を築いてきた。一方、同じころ記者生活に入った私は、この間に進歩したといえる材料があまりない。現に、私は都市科学研究室から依頼されたテーマを前にして「市政の自立度って何だろう」と、とつおいつ考え、苦悩している始末である。

私は行政実務の専門家でもなければ、財政のエキスパートでもない。行政権限や財政力の有

- 一——はじめに
- 二——部分的な一大意識変化
- 三——さびしい飛鳥田「啓蒙専制君主」
- 四——霞ヶ関に勝ち、市民の共感を博する努力を
- 五——人心にしみついた中央集権思想

無とその程度から自立度を見るといふなら、それはむしろ横浜市政の専門分野である。私は横浜市政記者室に籍を置いた三年余と、そのまゝに東京・霞ヶ関の官庁街ですごした約四年間の経験をもとにして、横浜市政の自立度を霞ヶ関との力関係から観察しようと考えているが、両者のいわば「限りなきたたかい」をリングサイドで見つめてる立場上、歴史的に挑戦者として位置づけられてきた横浜市政側の戦闘能力に注目せざるをえない。私の声援を激励と受け取るか、ひいきのひき倒しととるか、単なる観客席のヤジとして聞き流すかは、皆さんの自由である。同時に、私も声援の内容に責任をもちつつ、自由に発言させていただく。あえて「私見」

とことわった所以であり、なるうことなら痛烈な声援でありたいと願っている。

二 部分的な一大意識変化

三十八年四月の横浜市長選挙は、保守陣営の分裂下で行われた。

当 飛鳥田一雄(社会新) 二七九、九六四

半井 清(無所属現) 二六七、一八八

田中省吾(無所属新) 一〇六、〇九四

初当選時の飛鳥田氏の得票率四二・七%。それが四十二年六二・〇%、四十六年六九・三%と圧倒的な強さに変わり、五十年四月の市長選では、

当 飛鳥田一雄(社会現) 七六四、七〇一

亀井善之(無所属新) 二九二、四六九

大友八郎(無所属新) 二二、三三三

岡田道文(無所属新) 二〇、四九五

と、得票率六九・五%を記録した。

この飛鳥田「長期安定政権」が続く間の、横浜市役所内部の雰囲気の変化を示す二つのデータがある。一つは三十八年十月、飛鳥田市長が東京で開かれた「革新市政の報告と研究集会」に出席したときの講演内容から。

「私の場合はとくに保守政党が二つに割れ、三つ巴で選挙しましたので、私が当選しまして

も、市民、とくに保守系の方々は、もし一対一で勝負すれば飛鳥田市政はできはしなかった、という感じを持っているようであります。市民は、今度もし保守党が一本になってたち上があれば、四年先には飛鳥田は負けるかもしれないという感情を持っておるようです。そのことは、一万六千人の市の従業員の気分にも反映せざるをえません。横浜市役所にこういうコトワザがあります。えらくなるためには「休まず、遅れず、働かず」という格言であります。事なかれ主義です。この際はとくにそういう態度を持していくことが賢明ではないかという考えを、少なくとも係長以上の管理職は持っているようであります。」

もう一つは、十三年後の今日、ほかならぬ現在の(十三年前のではない)「係長以上の管理職」氏から、私が「都市自治体が都市経営の主体になるべきだ。この観点に立って、横浜市政の自立度を見てほしい」と頼まれたという事実である。

「休まず、遅れず、働かず」で保守市政復活の日を指折りかぞえていた管理職と、自ら「都市経営の主体性」といった問題を提起する管理職と——十三年の歳月は、役人の世界にこうも顕著な意識変化をもたらすものかと深い感慨に打たれる半面、この変化は一体本物だろうかと

疑ってみた。

たとえ部分的にもせよ、このような変化が起こった根源は、改革者、市政自立論者の飛鳥田市長が十三年の間、ずっと自分の政治理念を市職員に説き続けるチャンスに恵まれたことにある。同市長だけでなく、同市長が自分の片腕として外部から登用した田村明技監・企画調整局長や鳴海正泰企画調整局専任主幹らが、各種の集会やマスコミを通じて、政府主導型自治体行政から自治体主導型自治体行政への転換を訴え、保守政権の伝統的自治体政策に対するレジスタンスを全国的規模で指導してきたことも、大きく作用しているといえるだろう。彼らは三十九年の全国革新市長会結成に始まるいくつかの革新首長グループの誕生、企業との協定による先駆的公害規制、都市のスプロールの開発への歯止めを試みた宅地開発要綱の制定、相模原と横浜を結ぶ米軍戦車搬送阻止、自衛官募集事務サボタージュ、未承認国との自治体外交、人件費や超過負担をめぐる地方財政論議など具体的な行政課題の解決に中心的役割を果たすことによって、市政自立への道を開き、広げてきた。

さて、私は「部分的にもせよ」と書いた。なぜなら、私は意識変化が全体に浸透していると思わないからだ。むしろ、全体への浸透を妨げている要因が目につく。そして、このことが市

職員全体の闘争心と戦闘能力を弱めているのではないかと考えている。私は問題を①浸透しない飛鳥田市長の真意②対霞ヶ関、対市民の関係③中央集権の長い歴史、の三点から追求してみたい。

三——さびしい飛鳥田「啓蒙専制君主」

私は四十八年三月、横浜市政記者室に籍を置くことになった。以来、毎週一回の市長定例会記者会見や市長室をわずらわせた単独会見、カミシモを脱いだ懇談などの席で、市首脳部の人たちと何百回、延べ何百時間顔を合わせ、議論をしたか、もはや見当がつかない。

この間、私は飛鳥田市長にしばしば「飛鳥田さんは啓蒙専制君主だ」と申し上げている。もちろん、直接民主主義の首唱者で、市民に幅広い人気を持つ人だから、大勢の市民に取りまかれることは多いのだが、市長室のソファに一人で見るとときに見える飛鳥田市長の表情は、じつにさびしげだ。市長はたいいてい「オレは啓蒙するけど、専制君主じゃないよ」と弁解するが、それでも二、三度「オレのいうことを本当にかかっているのは、市役所の中に一割もいるかなあ。市長を十年つとめても、そんなもんだよ」としみじみ語ってくれたことがある。

市長自身が専制君主の性格をそなえているのか、周囲が専制君主に仕向けているのか、どちらにしても私の印象はぬぐえない。四十九年三月だったと思うが、区民会議発足直前の区役所管理職研修会で、飛鳥田市長は次のように語った。「私が皆さんに直接お会いしなくても、書いたものやよそでしゃべったことを通じて、私の考え方はご理解いただけておると思っていた。ところが、そうでもないそうで、やはりじかに話してくれということだ」。この例が示すように、飛鳥田市長の真意は、比較的接する機会が多い管理職にさえ伝わりにくくなっている。

ここでの問題点を、組織の巨大化に結びつけるのは安易にすぎず。市人口がふえ、行政需要が増せば、程度の問題はあるにしても、市職員がふえるのは当然であろう。行政機構が巨大化、複雑化すれば、数多い情報伝達ルートのごどこかで故障し、目つまりするのは避けられない。この欠陥を克服するのは、一握りの市首脳部の手に余る仕事であって、やはり個々の市職員が日ごろから市長の言動、行動に注目し、その内容をわが身の問題としてどれだけ消化するにかにかかっている。そこができていないのではないか。

四十八年秋「横浜市総合計画1985」が市民討議にかけられたとき、市職員の間で「市民

PRは熱心だが、職員にはさっぱり説明してくれない」という不満が噴き出した。これを聞いた田村局長が「市首脳部の説明がなければわからないとは何事か。君たち自身に参加意欲、問題意識が不足しているからではないか。自分の不勉強をタナに上げて、何をいうか」と激怒したという。私が同局長からじかに聞いた話だ。

上司から与えられたテーマを、手慣れた行政事務処理のルートに乗せて、それで事足りりとしている人、他局や他課の仕事に絶対口出ししないことを美德としている人、得点を望まず失点を恐れる人、自分の職務を市政全体の中に位置づけて考える習慣のない人——こんな人物が、まだまだたくさんいるように、私は見受けるのだが、私の偏見、誤解だろうか。

こうした人たちの思考範囲は、通常、役所の先輩から教えられたワクの外へ出ない。自ら発案することもなく、市首脳部の指示や多様の市民要求も自らの狭く、硬直化した思考範囲の中でしか受けとめられない。そこには「自立」のかけらもない。十三年前の「休まず、遅れず、働かず」と同じである。当然の結果として、飛鳥田市長が「日暮れて、道遠し」となげき、はた目に啓蒙専制君主と映ることになる。

私は、市職員の皆さんに「つねに自分のカラを破る勇氣と努力」を要求したい。「失点を恐

れるな」といいたい。ケタ外れの人間を、とか

く煙ったがる空気がどこの職場にもあるが、これでは進歩がない。とくに管理職諸氏には、部下の造反を歓迎するぐらいの腹の太さ、造反職員のツノをためずに飼いなすぐらいの技量を要求したい。元氣のよかつた新入職員が、数年後には小ぢんまりとまとまった思考の持ち主に変わり、上司の顔色をうかがいながら指示を待つ「将棋の駒」に墮していくという話をよく耳にするし、目撃もする。本人の意思の弱さもさることながら、管理職の職員育成法に一考を促したい。

四 霞ヶ関に勝ち、市民の共感を得る努力を

どこの役所でも、一部の職場を除いて、職員は午前九時に出勤し、午後五時にさっと退庁する。超過勤務をすれば、超勤手当がつく。じつにきちんとしている。民間企業、とくに中小企業で働く労働者からみると、じつにうらやましい。私はこれほどきちんとした制度を確立するために長年努力された自治労翼下の活動家の皆さんに、敬意を表したい。

だが、市政自立という目標を達成するために、このままでいいかといえ、私の答えは「ノー」

である。

まず第一に、皆さんが「夕方五時になったらさようなら」といつているうちは、打倒霞ヶ関はおぼつかないということ。

第二に、自分の仕事をタイムとマネーで測定しては、市民の支持を得られないということ。とりあえず、この二点を指摘しておこう。

私は冒頭に、横浜市政の自立度を霞ヶ関官僚群との力関係で観察する、と書いた。四十四年五月から四十八年二月まで私の仕事場だった農林、大蔵、通産、経済企画、建設各省庁、首相官邸、総理府などでは、必ず「自分で納得できる仕事ができる、すっきりした気持で帰宅できるなら、帰宅が遅くなるのはいとわない」という「ある部分」があった。ある部分を「キャリア組」「エリート官僚集団」といつてもよい。

彼らは明らかに、現在の横浜市職員の大多数よりも、はるかにときまされた問題意識を持ち、自己鍛練に励んでいた。バーや赤提灯で上司の悪口をいいながらウサ晴らしをしている連中もないではないが、彼らエリート集団は会議や陳情者との応対から解放される午後五時以降を「自分の実力を蓄える時間帯」と考えていた。

課長、課長補佐、二十歳台か三十歳台前半ぐらいの若手官僚ら数人が車座になって、法令集や実態分析データ、学者の論文、各政党の動向を

伝える新聞記事などを持ち寄って、申論乙駁している風景は、どこでも見ることができた。

その議論、相互の鍛練は、大体が上司から命令されたものではなく、彼ら自身の職業意識から出ているものであった。幹部候補生のイスが約束されているとはいえ、その数は限られている。競争は激しい。私は何人かの若手官僚から「定時退庁？ そんなことをしていたら、たちまち脱落ですよ。お前なんか用事はないっていわれるに決まっている。さっさと帰る仲間もいますかね、そいつは自宅で夜中まで勉強しているんですよ。その証拠に、翌朝きちんと問題を整理して、結論を出してきますからね」と聞かされたものだ。

この連中が、じつは横浜市政自立の前に立ちかたまる壁である。彼らに数倍する努力をしなれば、この壁は破れない。ところで、横浜市職員は総体的にその努力をしているか。おさえもあふれるほどの熱気が、どこの職場にあるか。残念ながら、私の目にはごく少数の職場しかとまらない。「五時になったらさようなら」「六時になったらマイホーム・パパ」という市職員がじつに多いように見受けられるが、この人たちは恐らく霞ヶ関官僚群を相手に、がっぶり四つ相撲をとる実力を持ちえないだろう。霞ヶ関の主人公たちを評して、権力をカサに着て

いる、地方自治体職員を上下関係で見ている、政治家気どりで革新自治体にいやがらせをする、などと批判するのはたやすい。だが、いくら口先で批判してみたところで、実力がなければ力関係をくつがえしようがない。条例に優先する法令をタテにとり、財源付与の裁量権を握り、その上に国会や他省庁、自治体関係者のツワモノたちにもまれながら研鑽を積んでいる彼らの底力を、皆さんは甘く見すぎではないか。

第二の問題は、恐らく市労連の皆さんと見解が分かれるであろう。しかし、たとえば正午から四十五分間、昼食休憩のために区役所窓口その他がストップすること。平日の夕方六時すぎや土曜午後、日曜などに開かれる区民会議の世話役が超勤手当のない管理職によってまかなわれていること。どれも、私には納得できない。

前者については、正午からの休憩時間が市職員以外の市民にとって、役所を利用するのに最も便利な時間帯だということが、よくいわれる。それならば、市職員に市民の行政需要をいまま一歩満たそうという意思があるならば、職員の昼食休憩に「時間差方式」を採用して窓口事務を途切れさせないようにするのが「市民サービス」だと思いが、この考え方は市労連の活動論理に反するの。一斉に席を立って、食堂の前で行列するぐらいなら、もっと時間を有効に使って

はどうか。

現に、皆さんが利用される商店、銀行、その他の民間サービス業で、正午の時報とともに閉店するところがどれだけあるだろう。交代制で食事をとるか、食事中でも客の姿を見たらすっ飛んできて応対するのが、民間サービスのつねである。なぜか。激しい競争社会の中で、サービスを怠ると、ほかの店に客を奪われ、一度失った客を呼び戻すことがむずかしいからだ。役所も、競争がないからといって、アグラをかいていてはなるまい。

区民会議については、私は市職員が市民から学ぶ場だと思っている。「市民にものをいわせる場」だなどと思いがっている市職員はまさかないだろうが、公会堂や学校の講堂へ行くだけで、何百人かの市民から市政に対する反応を直接聞くことができるのだから、むしろ市職員のほうで「謝礼代わりに裏方で働かせて下さい」と頼み込んでもいいくらいのものだ。それが、実際にはどこの区役所でも午後五時以降の裏方役は管理職の仕事と決まっているそうだ。超勤をめぐる労使交渉の結果だという。ここがわからない。

数多くの市民の声を聞き、何かを摂取して、自分の仕事に生かしていくのは、行政のプロフェッショナルとしての市職員の「原点」ではな

いのか。市労連委員長が飛鳥田市長の選挙責任者をつとめるほど、理事者と労組のトップが密着しており、市労連が飛鳥田市政を支える基盤であるならなおさらのこと、市長の重要施策の一つである区民会議の運営に協力し、率先して「自主的無償労働」を提供または奨励してもバチは当たらない。結果は、金銭にかえられないプラスとなって、労組とその構成員に還元されるであろう。

労組が労働条件の改善に取り組むのは当然のことだが、それだけで十分と思ってもらっては困る。労働のすべてを賃金や労働時間、人員などに換算しようとする「経済万能主義の亡霊」から一刻も早く逃がれ、組合員ひとりひとりの能力向上に積極的に関与すべきだと思いがどうか。自己犠牲の精神、創造への意欲を助長する方向への転換こそ、革新市政の「市民参加の市政」を支える労組に課せられた重大な責任であろう。労組の悪口ばかりいっているとと思われるかもしれないが、この程度のことを説得できないでいる理事者側のふがいなさも責められて然るべきであろう。管理職の口から「組合がこわい」「組合ににらまれると、ろくなことがない」と「さわらぬ神にたたりなし」的発言を時折聞くが、革新自治体だからこそ、労組を恐れてはいけないのだと思う。猛省を望みたい。

要するに、理事者も労組も、労働内容の質的充実、向上に一層努力し、このことを保障するフレキシブルな労働体系を確立することが急務だ、と思っていたきたい。これがないと、霞ヶ関には勝てず、市民との協力関係も深まらず、従って市政自立への基盤強化ははかどらない。

五——人心にしみついた中央集権思想

建国二百年のアメリカは、歴史の浅い国だが、地方分権の歴史は日本よりはるかに古い。「政治が植民地内の根から上に向かって成育していく傾向が、最初に主要なはけ口を見出したのはヴァージニアにおいてであった。ヴァージニア植民地ができてからほんの数百年ばかりの頃、ロンドン会社は、その現地総督および参議会の権限は選挙人により選出された代議院と呼ばれる植民地の代議体により制約される、と布告した。代議院の議員は一六一九年に選ばれ、そして正式に召集されたこの立法部は植民地事務の処理に関する法律をつくりはじめた」(ピアード「新版アメリカ合衆国史」)。日本では、一六一五年に徳川家康が定めた武家諸法度や禁中並公家諸法度を、二代將軍秀忠が律義に実行に移していた時期である。

一六三九年、アメリカ・コネチカット植民地

で、最初の成文憲法といわれるコネチカット基本法が制定され①各タウン代表者によって議会を構成すること②知事や参政官を毎年改選すること、などが内容に盛り込まれた。植民地を単位とするコモンウェルスの発生である。同年、日本では鎖国体制が完成し、三代家光による閉鎖的中央集権体制が確立期に入った。

徳川幕府二百六十余年の治世は、日本人の心の奥底にまで、中央集権思想を浸透させた。家柄や職業による貴賤の別、官尊民卑、男尊女卑の思想、タテ型社会の確立等々をあげることができるが、これは明治期以降、立身出世型社会に形を変えて現代人の心に影を落としている。「地方の大学より東京の大学へ」「市立小、中学校より国立大学附属の小、中学校へ」「同じ就職するなら中小企業より大企業、地方公務員より国家公務員」といった具合だ。

さて明治期に入り、地方自治は政府の重要関心事の一つになるが、それはあくまで中央集権を妨げず、国家目的を補強する意味での地方自治についてであった。明治二十三年二月、第一次山県内閣の首相兼内相山県有朋は地方長官会議で次のように訓示した。「市町村は国家の行政組織上、最下級の団体であって、国家の基礎に属し、市町村制は法律の範囲内でその事務を行わせるものである。だから完全な自治組織を

作りあげ、自治精神を發達させ、国民が市町村の公務に慣れて国事に於たる實力を身につければ、立憲政治の根本は完べきとなり、国家の基礎を強固にするであらう」。

この地方自治観を植えつけられた歴代の内務省首脳部が、国内最大の国際貿易港と京浜工業地帯の重要拠点をかかえる横浜市政を、自らの支配下に置こうと考えても不思議はない。事実、明治三十九年にオランダ公使三橋信方が、とき原敬内相らのあっせんによって五代目横浜市長に就任して以来、十三代半井清が昭和二十一年退任するまでの四十年間、内務省は「市議会の推薦した人物を、内相が勅裁をへて選ぶ」という市長選出システムを利用して、次々に同省OBの任命制知事や大都市助役経験者を送り込んだ。六代荒川義太郎は長崎県知事から転出。

七代安藤謙介は千葉、愛媛、長崎の知事、八代久保田政周は栃木、三重、東京の知事、内務次官と官界の頂点をきわめた大物。九代渡辺勝三郎は徳島県知事、本省地方局長、新潟、長崎の知事。十代有吉忠一は宮崎、神奈川、兵庫の知事から朝鮮総督府政務總監をへて関東大震災で壊滅したまらの復興を手がけた。十一代大西一郎は同省を出て東京、横浜の助役。十二代青木周三は内務、鉄道省を通り、渡辺市長の下で助役。半井は佐賀、宮崎、神奈川、北海道、大阪

の知事、長官と本省社会局長官をつとめた。後年、飛鳥田市長の前任者として返り咲く。

もちろん、内務省OBのレットルだけで歴代市長を評価するのは妥当でないが、彼らの育った環境から現代的意味での地方分権思想をうかがうことはできない。同時に、この間の横浜市民が官僚OBの市長を歓迎したことも、ほぼ間違いない。当時を知る人たちが口をそろえて「内務省からきた市長は大物だといわれ、助役あたりは小物とみられた」といっている。市政自立の発想は、市民の側にもなかったといってしまう。

戦後、十四代石河京市という革新市長を生む

が、戦災復興以外に見るべき業績がない。十五代平沼亮三は接収解除とスポーツ振興が主な仕事。続く第二次半井市政は「市長登庁は週に二日か三日」といわれ、カゲの実力者が権勢をふるった。結局、三十八年市長選が流れを変えた。

十三年余がすぎたいま、横浜市政は一面で大きく変貌した。しかし、市政自立への歩みが、長かった中央直結型市政の歴史を完全にふっ切ったといえるかどうか。肝心の飛鳥田市長も一昨年末、日本社会党副委員長に就任してからは「次は委員長就任か」といわれ、保守陣営がポスト飛鳥田にそなえて動く気配もある。

いまのところ、同市長は「任期いっぱい、市

長職に全力を傾注する。党委員長になる意思はない」と語っているが、政治の世界はロッキード事件や三木首相退陣にからむ自民党内の紛糾ぶりを例にとるまでもなく、一寸先はヤミ。横浜市政自立への道が、飛鳥田市長にもいつかは訪れる市長交代の日とともに途切れるのか、すぐれた後継者によって着実に引き継がれるのか。私は外部から注意深く見守っていくつもりだが、市職員の皆さんに対しては、この問題を「雲の上のできごと」だと傍観視したり、処世術の材料に利用することなく、自分が一翼をになっている地方自治の重要課題として、心の一番奥で受けとめることを強く期待したい。