The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	革新自治体の政治学的研究 ： 黒田革新府政の誕生
Author(s)	川北, 直生
Citation	国際公共政策研究. 2011, 16(1), p. 195-210
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/23040
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

革新自治体の政治学的研究
―黒田革新府政の誕生―

The Establishment of the Kuroda Local Government
—A View from Today—

川北直生 *

Naoki KAWAKITA *

Abstract

It is well known that the reformist autonomies were established in the late period of high economic growth. Their organizations mainly expanded to the cities. However, their powers collapsed in the late 1970s. How these reformist autonomies were positioned in Japanese political history after the war, and the question of their spreading through urban areas is currently the subject of inquiry. In this paper, I will consider the change of regime from the conservative to the progressive in Osaka through the local elections in 1971.

キーワード：革新自治体、高度経済成長、都市住民、福祉、公害

Keywords：reformist autonomy, high economic growth, urban habitant, welfare, pollution

* 財団法人大阪市博物館協会

はじめに

高度経済成長の後半に誕生し、わずかな間に国民の４割が住む都市部を中心として広がり、そして1970年代末には歴史の舞台から一斉に退場した革新自治体とは、わが国の戦後政治史においていかなる存在であったのか。革新自治体が、なぜ60年代後半から70年代にかけて、時代を席巻したのか。革新自治体を支えた主体は、市民運動や安保闘争のリーダーでもない。それは公務員、教員等の官公労働者のみならず、零細企業労働者、学生、文化人等、広範な職種の無党派層であった。そして、その支持基盤は彼らのみならず、都市圏の大企業労働者であるホワイトカラーをも巻き込んだ。企業社会に組み込まれた都市の大企業労働者は、国政レベルでは高度経済成長政策路線を推進した自民党を支持していたが、地方自治体の首長選挙においては、その多くは革新候補者を支持していたのである。革新候補者を支持した彼らの思いは、単に都市における保守政治体制に対する不満だけではなく、国政に対する不満と改革を求める期待の表現[1] であった。革新自治体は、公害、環境、福祉、住宅など、都市住民が日常生活で直面している様々な課題に対する先進的な行政の展開が求められたのである。

本稿は、1971年の統一地方選挙において革新知事が誕生した大阪府に焦点をあわせ、保守から革新への政権交代の断面を振り返ってみる。最初に、革新知事が誕生した政権交代の背景が、長年にわたる自民党保守政治の様々なひずみに対する、大都市住民の異議申し立ての意思表示であることを選挙結果から考察する。さらに、革新府政最初の予算を概観して、その政策と課題を検証する。

１．革新大阪府知事誕生

1971年４月の統一地方選挙において、東京では社共共闘の美濃部亮吉が168万票もの大差で保守を圧倒し再選を果たし、大阪では選挙告示直前に社共統一戦線の支持を得た新人の黒田了一が現職で４選を目指した自民党知事の左藤義詮を表１で明らかなようにわずか２万５千票差の大接戦の末破った。前年の春に行われた京都府知事選挙で６期目の勝利を手にした蜷川虎三知事に続いて、東京、大阪、京都と日本を代表する３つの都市で、革新知事がそのイスを占めた。衆議院の定数486のうち303議席を占める自民党圧倒優位の中央政治に対して、これら３大都市の有権者は、地方政治の場で反自民の革新政治を選択したのである。社共共闘は、北海道でも僅か１万４千票の差まで保守陣営を追い詰める健闘を示し、保守政治の中央支配を都市が包囲する形となった。

自民党は、衆議院303議席の基盤を固めることと記録的な佐藤長期政権の面目にかけて、この統一地方選挙に総力を傾けた。しかし、佐藤首相自らが街頭演説に立ち、なりふりかまわず批判した東京の美濃部知事は、自民党支持層をもつかんで圧勝した。「ストップ･ザ･サトウ[2]」を掲げた美濃

1） 渡辺治「高度成長と企業社会」渡辺治編『高度成長と企業社会』吉川弘文館（2004）92頁。
2） 美濃部陣営は、ベトナム戦争等の国政問題を知事選に持ち込み、「ストップ・ザ・サトウ」を連呼して首相の佐藤榮作批判を

部が、長期政権であった佐藤内閣を正面から批判して、史上空前の360万票を得た[3]。美濃部の訴えが、自民党政治に不満を持つ都民に確実に食い込んだのである。

一方、大阪では、日本一深刻な公害に反対する住民運動の盛り上がりを背景[4]として、護憲派で知られた大阪市立大学教授の黒田が知事に当選した。企業誘致を熱心に推進した現職の自民党知事は、公害問題を引き起こした企業に対する甘い態度に対して府民から批判を受け、告示直前に立候補を決めた新人の憲法学者の前に、当初の予想を覆し敗北したのである。高度経済成長が消費水準を上昇させ、先進国への道を成功裡に歩んでいるという錯覚が支配的であった当時、支持率の低下にもかかわらず、保守政権の土台は崩れそうにもないと思われた[5]。左藤は、知事在任時、日本列島に東京と大阪の二つの拠点をそろえ互いに競い合うことで日本経済全体の水準を引き上げようと「日本二眼レフ論」を主張した。左藤の主張は、政府自民党に受けいれられ、東京オリンピックを開催すれば、大阪で万博開催が実現した。大阪万博を開催地知事として成功させ企業誘致に熱心であった現職の左藤は、一般府民には無名に近かった大学教授の黒田になぜ敗退したのか。左藤保守府政が大都市大阪の住民の支持をつなぎとめることができずに、自ら敗れ去ったのではないかという見方も可能である。

表１：第７回大阪府知事選挙結果

投票日1971/4/11　　投票率：63.06%

候補者	党派（推薦）	得票数	得票率
黒田　了一	（社会、共産）	1,558,170	49.77%
左藤　義詮	自民党	1,533,263	48.98%
藤井吉三郎	無所属	39,248	1.25%

＊『朝日新聞』1971. 4. 12朝刊をもとに作成。

表２：第６回大阪府知事選挙結果

投票日1967/4/15　　投票率：55.22%

候補者	党　派	得票数	得票率
左藤　義詮	自民党	1,667,551	72.38%
菅原　昌人	無所属	339,902	14.75%
村上　　弘	共産党	260,661	11.31%
藤井吉三郎	無所属	35,872	1.56%

＊『朝日新聞』1967. 4. 17朝刊をもとに作成。

71年の大阪府知事選挙では、当初、現職の左藤知事の優勢予想が支配的であった。実際、左藤は、表２で明らかなように前回の選挙で圧勝し、３期12年の実績のもと40万人を抱える後援会組織「左藤会」と自民党票の大半に加えて、中立の立場をとった民社党、公明党の半数以上を獲得するであろうと推測された。この選挙において、当時、野党再編成構想を計画していた民社党と公明党は自主投票の立場を表明した。両党支持者の共産アレルギーからその多くは自民党よりであり、それを根拠に当初、左藤優勢が予想されたのである。敗退した左藤を泣かせた要因のひとつは、大阪に根を張り地盤とするこれら民社、公明支持者の票の行方であった[6]。それは同日に実施された大阪府

展開した。
3）進藤兵「革新自治体」渡辺編前提書（2004）241頁。
4）進藤 前掲書、238頁。
5）大島太郎『自治体革新の展望』未来社（1981）189頁。
6）『読売新聞』1971. 4. 13朝刊。

議会議員選挙及び大阪市議会議員選挙の結果を見ると明らかになってくる。表３で明らかなように府議選では、まず、共産党の躍進と自民の減が目立つ。そして民社、公明両党は、それぞれ前回を維持したものの、得票数では、民社が42万、公明24万と、ともに社会60万、共産50万の後塵を拝した。投票率が前回よりも大きく伸びているので、得票率で前回と比較すると、共産が17%と倍増しているが、社会の４%減をはじめ公明、民社、自民の各党はいずれも減らしている。また、市議選では民社、公明ともに３議席ずつ減った[7)]。単に中間政党の衰退という傾向だけではなく、民社･公明両党が知事選挙を戦わなかったために両党への票が伸び悩んだともいえる結果となった。黒田の得票は、府議会の社共110万の基礎票に、民社･公明の得票総数66万の内35万前後およびこれまで自民党を支持していたホワイトカラーの内10万前後が黒田に流れたと推定できる。

表３：大阪府議会党派別勢力分野推移表

第６回投票率：56.3%　　第７回投票率：63.23%

政党名	第6回統一地方選挙			第7回統一地方選挙			増減		
	当選者数	得票数	得票率	当選者数	得票数	得票率	当選者数	得票数	得票率
自民	42	644,479	29.25%	37	850,748	28.39%	▲5	206,269	▲0.86%
社会	24	524,346	23.81%	23	597,818	19.95%	▲1	73,472	▲3.86%
公明	11	214,303	9.70%	11	239,730	8.00%	0	25,427	▲1.70%
民社	16	323,178	14.67%	16	420,807	14.04%	0	97,629	▲0.63%
共産	3	191,963	8.71%	14	500,063	16.69%	11	308,100	7.98%
諸派	3	11,452	0.52%	0	0	0%	▲3	▲11,452	▲0.52%
無所属	11	292,906	13.30%	8	387,443	12.93%	▲3	94,537	▲0.37%
合　計	110	2,202,627	100.00%	109	2,996,609	100.00%	▲1	739,982	―

＊大阪府選挙管理委員会　昭和42年度・昭和46年度『統一地方選挙結果調べ』をもとに作成

左藤のもう一つの敗因は、選挙体制そのものにも問題があったことである。左藤の選挙のやり方は、昔ながらの大物依存や後援会システム、アカ攻撃など古い農村型選挙であった。左藤の古い後援会型選挙については、党が十分参加できないとこぼす国会議員もおり、自民党内でも批判があった。マスコミに「あまり激戦と書かないでくれ、盛り上がらなければ知名度で勝てる選挙なのだから」と後援会幹部が注文し、政策を十分有権者に訴えずに、肩透かしでいこうという戦術だった。だが、有権者はこれを許さなかった。そして、左藤の苦戦を見た政府自民党は、選挙戦の最後になって大変な危機感を持ち、党幹部や閣僚を大阪に送り込んだが、彼らの応援演説はお決まりの中央直結論のみで有権者には効果はなかった[8)]。

一方、黒田を支えた社共共闘は、統一まで時間がかかり選挙告示直前まで、その実現が危ぶまれたものの、いざ社共共闘が決まると、文化人や住民団体の支援もあって足並の乱れもなく機能した

7）『朝日新聞』1971. 4. 13朝刊。
8）『朝日新聞』1971. 4. 13朝刊。

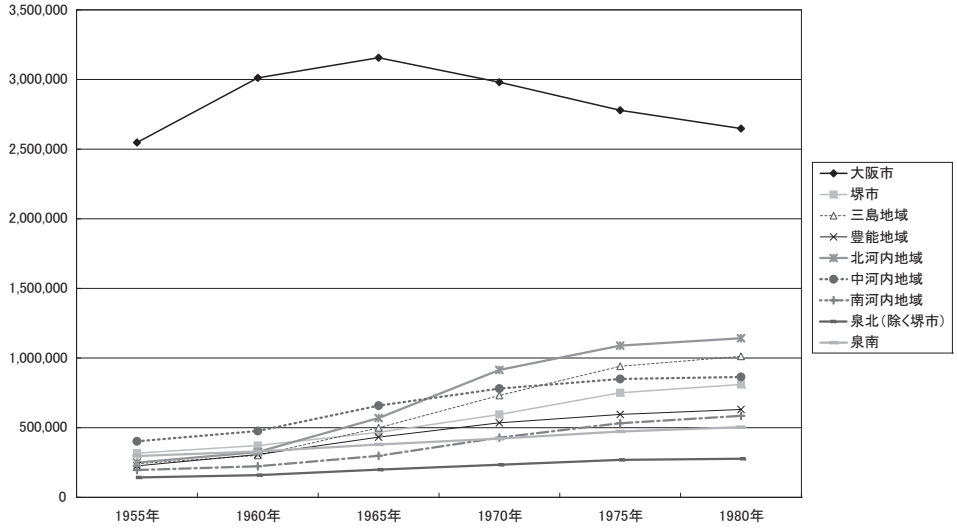

図１：大阪府の地域別人口の推移（1955年～1980年）

＊平成20年度『大阪府統計年鑑』をもとに作成

のであった。当時、図１のように都市化が進んだ大阪では、様々な都市問題の激化に対する住民の不満が高まっていた。1960年代に、自民党政府の高度成長政策の下に、関西経済の地盤沈下を盛り返そうとする関西財界と左藤自民党府政の協力で、堺・泉北臨海工業地帯を中心に重化学工業が急速に発展した。それと同時に、大気汚染などの公害が激化し、さらに都市開発、道路計画の推進によって府民の生活環境が破壊された。それとともに公害に反対する住民運動が展開した。68年11月に「堺から公害をなくす市民の会」、69年には、岬町の多奈川第２火力発電所建設に反対する「岬町関電対策連絡協議会」、3000人以上の公害病認定患者がいる「西淀川から公害をなくす市民の会」など、大阪湾沿岸部に組織された数十の住民運動を中心に公害反対運動が展開した[9)]。公害をはじめ住民の日常生活に直結する不満は都市の巨大化とともに強まっていた[10)]。それらを背景に知事選挙においても、既成の団体のほかに広範な職種、団体から、自発的に支持団体が誕生した。『大阪から公害をなくす市民の会』などの多くの住民運動組織、学生、文化人や労働組合が黒田を支持し、大阪府職労、大教組、大阪保険医会など1800の推薦団体、梅棹忠夫、司馬遼太郎など800人以上の学者、文化人の支持を受け[11)]、改革ムードのなだれ現象を引き起こした。選挙戦当初、知名度不足であった黒田は、この組織力に乗ることで一大ムーブメントを巻き起こし、浮動票や中間票の多くをさらっていった。いわば現状改革のムードが反左藤の形をとってなだれ現象を起こしたのである。黒田の勝利を、共産党側の「明るい革新大阪府政をつくる会」の菅生事務局長は「社共共闘の実現」であ

9）芹沢芳郎『革新大阪府政』自治体研究社（1974）221頁。
10）進藤 前掲書、232頁。
11）『読売新聞』1971. 4. 13朝刊。

ると評価しているが、社会党側の平垣大阪地評事務局長は、「大阪の奇跡が実現した。本気で労働者が闘ったから勝利した。」と述べている。

都市が抱える様々な課題に不満を持つ多くの労働者やホワイトカラーが、開発優先の左藤の政治姿勢に危機感を感じ、住民自治をスローガンとする黒田に閉塞状態にある都市生活からの脱皮を期待したのである。身近できめ細やかな政策をたずさえて「憲法を暮らしの隅々に生かす」と訴えた黒田の主張が、府民に支持されたのである[12)]。これは、憲法による地方自治の基本課題を追求する自治体造りを目指すものであった[13)]。71年の大阪府知事選挙は、保守対革新の構図といっても、イデオロギー的な面は弱くて、むしろ、せっぱつまった生活上の要求みたいなもので住民は革新候補を推したのである[14)]。

2．革新知事誕生の波紋

東京、大阪をはじめ都市部での革新自治体の誕生は、保守政権による自治体支配と中央からの官僚的規制に対抗し、地方自治の中央直結を切断するものであった[15)]。革新陣営が勝利を収めた東西の知事選挙結果に対して、当時、自民党幹事長であった田中角栄は、国民の審判が下ったのだからと謙虚に受けとめる。しかし、28の知事選挙や道府県議会議員選挙を振り返ると大勢は不変であり保守は強固である。大阪は共産党の戦術に引っかかった。東京は政策と有権者が結びついていなかったのが反省すべき点である[16)]、と都市地盤開拓の必要性を強調した。それにしても70年安保を乗り切り、国会の絶対多数に安住してきた自民党内閣は、今回の知事選挙結果に大きな衝撃を受けた。佐藤体制への批判が自民党内で表面化することも予想され、６月の参院選の結果次第では、その後に予定されている内閣改造、自民党役員人事も党内反主流派の動きと絡んで、これまでのように佐藤首相が意のままにおこなうことは困難である。高度経済成長を支えた主軸である太平洋ベルト地帯で、大都市住民の自民党に対する反逆が拡大したことが示されたことは自民党政権に反省を促せた大きな事象である。自民党政権は、既に1970年末には公害対策基本法を改定して公害対策重視路線を打ち出し、環境庁の設置を決めた。また、72年には65歳以上の医療費無料化、児童手当制度創設など、社会保障政策を前進させ、政策転換を図った[17)]。

これに対して、社会党書記長の石橋政嗣は、京都と合わせて日本の３大都市で革新が勝利した意義は大きいとしたうえで、有権者は25年の保守政治に飽きているうえに、物価、公害などの諸問題で危機感を持っている。何とか、この流れを変えなければならないと有権者が求めていることを示したことであり、これで70年代の日本の針路が足固めでき、地方にも波及できるものとしている。

12)『朝日新聞』1971. 4. 13朝刊。
13) 山田公平「地方自治改革の軌跡と課題」日本地方自治学会編『戦後地方自治の歩みと課題』敬文堂（1998）44頁。
14) 大島 前掲書、207頁。
15) 山田 前掲書、44頁。
16)『朝日新聞』1971. 4. 12朝刊。
17) 進藤 前掲書、241頁。

そして、社共共闘が不満票を吸引できたと評価したうえで、共闘が短期的には社会党にプラスでないことは明らかであると認めた。しかし、長期的にみて、社共共闘が社会党の低落傾向の歯止めになっており、この勢いを参院選にまで持ってゆかねばならない、と述べている[18]。また、共産党幹部会委員長の宮本顕治は、大阪府知事選挙で社共統一候補が当選したが、大阪はわが国第二の都市であるだけでなく、自民党が鉄壁の強さを誇ってきたところだ。しかし、昨年の万国博も、庶民にとっては決して輝かしい栄光をもたらすものにはならず、逆に公害その他日本一悪い各種の指標が数多く集中していた。大阪で革新府政が誕生したことは、共産党、社会党を軸とする革新統一戦線にとって、統一地方選挙での決定的な勝利と前進を画したものである。東京だけでは「ストップ・ザ・サトウ」を成功させることはできないが、新たに大阪で自民党府政を破ったことは「ストップ・ザ・自民党内閣」の確信を広範な勤労大衆に与えた、と述べている[19]。

一方、大阪で誕生した革新知事に対して、地元関西経済界の反応は厳しく、今後どう協調していくのかが財界の大きな課題であった。関西経済界が指摘する問題点は、①府と財界の意見の対立が起こるだろう、②革新知事が京都、大阪と２人になったので関西国際空港の建設など大型プロジェクトの実現に影響する、③黒田府政のもとで公害規制がさらに強化されると発電所建設に支障をきたし電力の供給不足を招く懸念がある、④政府の公共投資の配分で大阪が不利になる恐れがある、などの点で黒田知事の今後の施策を見守っている。そして、関西経済界がもっとも心配することは、府、市、財界の三者の足並が乱れることである。とりわけ、年末の国家予算の編成時には、この三者ががっちりチームプレイを組んで予算ぶん取り作戦を展開し多くの成果を挙げてきた実績と自負があり、他府県の羨望の的であった。

当時の大阪は、府、市、財界の三者が共同で進めようとしているプロジェクトが目白押しであった。なかでも関西の地盤沈下を防ぐには最大の大事業であると実現に向けて運動していたのが、関西国際空港の建設事業である。特に、関西の経済８団体が協力して、70年10月に空港建設の促進母体「関西新国際空港推進協議会」を結成し、新空港実現に向けて注力していた。黒田は、有力な建設候補地で誘致反対運動が起きている泉南地方[20]で、リードこそできなかったが同地方全体の45%の89,000票と予想以上に大きく票を獲得している。これは黒田の総得票の5.7%である。財界はこのことから新空港建設に大きな懸念を抱いていた[21]。一方、左藤は保守地盤の強い泉南地方全体の54%の107,000票を獲得している[22]。しかし、前回の選挙では、左藤は同地方全体の77%の票[23]を獲得しており、23ポイント得票率を落としている。また、財界は70年７月に能勢町に建設される計画が具体化したナイキ基地問題[24]について、左藤知事が防衛庁長官であったことからその実現を楽観

18)『読売新聞』1971. 4. 13朝刊。
19)『朝日新聞』1971. 4. 12朝刊。
20) 大阪府の区分では、岸和田市、貝塚市、泉佐野市、泉南市及び泉南郡をいう。
21)『読売新聞』1971. 4. 13朝刊。
22) 大阪府選挙管理委員会『昭和46年度統一地方選挙結果調』(1971)。
23) 大阪府選挙管理委員会『昭和42年度統一地方選挙結果調』(1967)。
24) 能勢町の山間部周辺が航空自衛隊の国産防空ミサイル「ナイキJ」の基地に内定していることが明らかになった。深山に設置すると、防空範囲は二府八県に及び、ミサイル9基とレーダ4基と爆薬庫、整備施設などを70ヘクタールにわたって建設する

視していた。しかし、知事選で黒田は明確に「ナイキ基地反対」を主張し、当選後も重ねて明言していることにも懸念を抱いている[25)]。このように大阪府と地元関西経済界との共同歩調は、これまでどおりにはいかなくなることが容易に推測された。

革新府知事の誕生は、大都市圏の革新パワーに大きな力を与えることが期待された。71年の大阪府知事選挙を支えたのは戦闘的な左翼勢力ではなく、一般労働者やホワイトカラーを中心とする都市住民が、日常生活で直面している地域の中で起こった様々な課題に対するせっぱつまった生活上の要求としての意思表示であったといえる。こうして東京、京都、大阪と太平洋ベルト地帯の日本の３大都市において、自民党政権に対する都市住民の反逆が拡大したことが明確になった。それは大きな政治の変化の流れを感じさせるものであった。都市の保守基盤は、大都市になるほど、当時安泰ではなくなった[26)]。しかし、政府自民党は、すでに大都市圏がその他の地域と際立った意識の差を見せ始めているのに、衆議院で303の議席数をもっているために、こうした流れに目をつぶってしまっている。一方、革新政党も、大都市に誕生した革新知事を支援できる政策形成能力を持つことが求められたのであった。

３．都市住民の反逆

1971年の統一地方選挙を振り返ると、戦後民主主義の曲がり角を象徴しているといえる。この選挙で改選された18都道府県知事のうち、14都県で現職知事が再選され、内２人が５選、４人が４選、２人が３選である[27)]。農村部を多く抱える地方では、自民党公認･推薦の保守候補が圧倒的な強さを発揮した結果がでている。しかし、一方で、農村党的体質の色彩が強い自民党の中央レベルでの政策では、工業立国への道をひたすら歩み経済成長を推進していかざるを得ないという矛盾も指摘されるところである。その矛盾の多くが都市部にしわ寄せされ、公害問題や交通地獄などによって顕在化している。社共共闘を軸に革新側が、東京、大阪で勝利を収め、その他の地域でも都市部で善戦したのは、自民党保守政治に対する都市住民の異議申し立ての意思表示である。

高度成長が消費水準を上昇させ、先進国への道を成功裡に歩んでいるという錯覚が支配的であった60年代末まで、支持率の低下にもかかわらず、保守政権の土台は崩れそうにないと思われた。そして、70年代に、ようやく都市における公害の累積と生活環境施設の遅れが、広く意識されるようになり、住民にも耐え難いものになってきた。国民の投票行動の変化は、70年代に入ってから、かなり顕著になった。その変化は、特に大都市において著しく、東京都知事選挙における革新候補者への雪崩のような票の集中は、保守永久政権という妄想を大きく動揺させた[28)]。そして、大阪にお

計画であった。これらの施設は、るり渓の景観を奪うばかりでなく、発車後のブースター落下によって住民が直接危害と不安にさらされることになるため、園部町、能勢町、京都府から大規模な反対運動が巻き起こった。

25)『読売新聞』1971. 4. 13朝刊。

26）福武直『福武直著作集』第8巻、東京大学出版会（1976）481頁。

27)『朝日新聞』1971. 4. 12夕刊。

28）福武 前掲書、489-490頁。

ける自民党の敗退が、この動揺に拍車をかけた。それは、都市住民が左翼化した結果ではない。公害問題や生活環境をめぐる不満が、住民の側に立った候補者を支持させ革新自治体が生まれたということである。

71年の大阪府知事選挙において、黒田は公害問題を大きな争点とした。堺市、大正区など公害地区の投票率が67％を示し平均よりも４％も高かった[29]ことは、住民の政治関心の反映とみられる。表４で明らかなように、黒田の得票率は、深刻な公害で苦しんでいる堺市で55％、高石市で58％、西淀川区で54％に達し、府下平均の50％を大きく上回っている。大阪では、深刻な公害問題に直面した府民が健康や環境に対して危機感を抱き緊張感を深めつつあった。このことが府民の共同体意識を強め絆を深めた側面もあるのではないか。そして、公害問題を真正面から訴えた黒田を支持することに結びついたのではないかと考える。

この統一地方選挙で、知事選挙と同時に行われた44道府県議会議員選挙の結果は、表５で明らかなように、自民党は1,659から1,525と若干議席を減らしたが、絶対数で全体の６割近くを占め、依然として保守が圧倒的に強いことを示した。その中で特徴的なことは、社会党が相変わらず低落の傾向を示し、これに代わって共産党が大幅な進出を成し遂げたことである。社会党は、60年安保の直後から、現代的な課題について問題提起をし、その一環とし自治体改革を取りあげてはいるが実際は何も着手していない[30]、のが実態である。当時、東京をはじめとする各革新自治体により、これまでの社会党の体質や運動になかった日常生活における様々な課題解決に向けての政策が、つくられつつあった。それを大切にする風潮を社会党全体がもつべき時期であったのである。しかし、革新自治体を支える革新政党としての基本が、社会党には欠落していたのであった。県議会議員レベルの社共共闘では、同県内の共産党の候補は当選し、社会党候補は落選するというケースもみられた。

共産党はこれまで議席がなかった24県のうち21県で議席を埋め、県議会議員数を改選前の53から124と大幅に増やした。一方、社会党は、533から499と大幅に議席数を減らした。社共共闘による選挙戦術は、44道府県会議員選挙で得票数を２倍近く伸ばしたことで示されているように、共産党の組織動員力を中心に力を示した。しかし、政党レベルでいえば道府県選挙全体を通じて自民党・保守勢力は、健在なのである。保守体制の裾野では、依然として自民支持＝利益還元」という図式が、票集めに有効であることを物語っている。

東京、大阪といった都市部での社共共闘の勝利は、その得票数がそのまま両党の勢力拡大を表すということより、農村党的体質の自民党に対するいわば都市党の存在を世の中に示したのである。その意味で、都市住民の反逆であるともいえる。革新政党の中には、野党共闘を通じて再編を目指そうという方向も生まれているが、その共闘も社共、社公民という二つの路線の中で、一貫した方

29)『朝日新聞』1971. 4. 12朝刊。
30) 大島 前掲書、211頁。

表４：第７回大阪府知事選挙　市・区・郡別得票数

	黒　田	得票率	左　藤	得票率	藤　井	得票率	計
堺市	139,601	55%	111,025	44%	3,171	1%	253,797
岸和田市	35,668	47%	39,291	52%	764	1%	75,723
豊中市	71,246	51%	67,896	48%	1,654	1%	140,796
池田市	21,461	50%	21,188	49%	323	1%	42,972
吹田市	57,644	56%	45,029	44%	567	1%	103,240
泉大津市	10,767	52%	9,953	48%	165	1%	20,885
高槻市	50,842	59%	35,164	41%	695	1%	86,701
貝塚市	14,829	43%	19,352	56%	313	1%	34,494
守口市	35,077	51%	33,341	48%	810	1%	69,228
枚方市	49,183	55%	38,798	44%	687	1%	88,668
茨木市	31,797	51%	29,909	48%	346	1%	62,052
八尾市	47,321	51%	43,902	48%	924	1%	92,147
泉佐野市	15,935	44%	19,598	55%	353	1%	35,886
富田林市	15,393	49%	15,977	50%	280	1%	31,650
寝屋川市	36,861	54%	30,879	45%	1,089	1%	68,829
河内長野市	13,340	50%	13,165	49%	226	1%	26,731
松原市	25,422	54%	21,024	45%	437	1%	46,883
大東市	19,376	52%	17,498	47%	410	1%	37,284
和泉市	19,461	44%	24,127	55%	462	1%	44,050
箕面市	11,278	45%	13,894	55%	136	1%	25,308
柏原市	8,843	42%	12,126	57%	148	1%	21,117
羽曳野市	17,040	48%	18,076	51%	267	1%	35,383
門真市	26,398	47%	26,670	51%	719	1%	53,787
摂津市	13,666	55%	11,045	44%	244	1%	24,955
高石市	13,457	58%	9,399	41%	224	1%	23,080
藤井寺市	10,489	53%	9,289	47%	171	1%	19,949
東大阪市	94,220	47%	102,012	51%	2,160	1%	198,392
泉南市	7,029	42%	9,315	56%	199	1%	16,543
四条畷市	7,229	51%	6,887	48%	133	1%	14,249
衛星都市計	920,873	51%	855,829	48%	18,077	1%	1,794,779
北区	9,427	41%	13,548	58%	234	1%	23,209
都島区	18,919	48%	20,075	51%	590	1%	39,584
福島区	14,542	45%	17,079	53%	443	1%	32,064
此花区	17,960	53%	15,309	45%	671	2%	33,940
東区	6,655	40%	9,652	59%	179	1%	16,486
西区	8,846	40%	13,099	59%	265	1%	22,210
港区	22,321	50%	21,600	48%	902	2%	44,823
大正区	18,774	47%	19,934	50%	877	2%	39,585
天王寺区	12,085	43%	15,728	56%	321	1%	28,134
南区	7,409	35%	13,313	63%	242	1%	20,964
浪速区	11,465	43%	14,558	55%	551	2%	26,574
大淀区	9,511	48%	10,068	51%	230	1%	19,809
西淀川区	25,344	54%	20,612	44%	816	2%	46,772
東淀川区	63,171	51%	59,047	48%	1,806	1%	124,024
東成区	19,743	43%	25,442	55%	716	2%	45,901
生野区	40,811	48%	42,002	50%	1,392	2%	84,206
旭区	27,972	47%	30,289	51%	770	1%	59,031
城東区	51,977	50%	50,929	49%	1,606	1%	104,512
阿倍野区	30,392	47%	33,050	51%	799	1%	64,241
住吉区	61,868	50%	59,784	48%	2,028	2%	123,680
東住吉区	81,867	51%	76,338	47%	2,811	2%	161,016
西成区	33,292	43%	42,284	54%	2,123	3%	77,699
大阪市計	594,351	48%	624,740	50%	20,372	2%	1,239,463
三島郡	3,641	52%	3,313	47%	74	1%	7,028
豊能郡	3,173	37%	5,256	62%	34	1%	8,463
泉北郡	3,100	51%	2,900	48%	52	1%	6,052
泉南郡	14,988	43%	19,542	56%	308	1%	34,838
南河内郡	10,721	39%	16,343	60%	233	1%	27,297
北河内郡	7,323	57%	5,340	42%	98	1%	12,761
郡部計	42,946	45%	52,694	55%	799	1%	96,439
総　計	1,558,170	50%	1,533,263	49%	39,248	1%	3,130,681

投票日：昭和46年４月11日　　投票率：63.06%　　＊『朝日新聞』1971. 4. 13朝刊をもとに作成。

表５：第７回統一地方選挙・都道府県議会新勢力分野

単位：人

政党名	改選前	改選後	増減
自民	1,659	1,525	▲134
社会	533	499	▲34
公明	103	120	17
民社	97	100	3
共産	53	124	71
諸派	31	26	▲5
無所属・保守系	68	264	196
無所属・革新系	47	60	13
無所属・その他	12	24	12
合　計	2,603	2,744	139

＊『朝日新聞』1971. 4. 13朝刊をもとに作成。

向を見出していない[31]。野党再編成にかける公明、民社両党は、今回、候補者を絞る手堅い戦術をとった事情もあって、公明は103から120、民社は97から100と改選前の議席を若干上回る成績を収めた。従って、両党が目指す野党再編成がどのような動きで現れるかは、社会党中央のみならず都道府県レベルでの社会党組織が社共共闘の成果をどのように評価するかによってかなり違ってくる形勢となった。

ちなみに、同時に実施された大阪、横浜、名古屋、京都、神戸の市議会議員選挙において、党派別の５大都市の合計数字は、自民党が148から129、公明党が61から55、民社党が57から50と議席数を減らしたのに対して、社会党が83から87、共産党が24から52と議席数を増やしている[32]。大都市における、社共の躍進、特に共産党の大幅増が目を引く。

1971年の統一地方選挙においては、都市住民の間に脱政党の意識が強かったことが特色である。投票率を前回の選挙と比較すると、東京都知事選挙で67%から72%、大阪府知事選挙で55%から63%[33] と大きく伸びている。二大都市の知事選挙において、政党の系列化に入ることを嫌う市民運動グループや住民団体を引き寄せたことが革新側の勝利に大きく結びついている。特に東京都知事選挙においては、美濃部が、佐藤内閣を批判して、「ストップ・ザ・サトウ」のスローガンを掲げ[34]、これに同調したホワイトカラー層や住民団体をいち早く引き寄せたことが大差の美濃部勝利につながったといえる。このことは、前年の京都府知事選挙において、保守陣営が社共共闘の蜷川知事をアカ攻撃して敗れ去ったことにも如実に示されている。都市化、工業化が進んだ時代において、自民党が都市部でも生き延びる道は、政策の重点を公害、環境、医療、福祉、住宅問題などの

31）福武 前掲書、492頁。
32）『朝日新聞』1971. 4. 13朝刊。
33）『朝日新聞』1971. 4. 13朝刊。
34）進藤 前掲書、241頁。

都市政策に移し農村党からの脱皮を図ること以外にないのである。自民党の反共意識は、都市党の成長を助長することに結びつくだけである。

高度経済成長を支えた主軸である太平洋ベルト地帯で，大都市住民の自民党に対する反逆が拡大したことが示されたことは自民党政権に反省を促せた大きな事象といえる。高度成長が一定の成果を達成したこの時代において、都市の住民は、相対的に教育程度が高くホワイトカラーが多く、政治に批判的な意見を持つ無党派層が増えている。それに対して、政府自民党及びその政策は相変わらず地方及び農村志向型であり、都市住民はこのことに強い不満を持っていた。当時の自民党政治は、公害問題、環境問題や住宅問題など都市政策への貧困が具体的に顕在化していた。それに対する反発が大阪府知事選や東京都知事選で象徴的に噴出したともいえる[35]。まさに数多くの無党派層の票の行方が勝敗を大きく左右したといえる。この層が、黒田陣営に大きく動いたのがこの選挙の特徴である。選挙の構図は保守対革新ではあるが、住民は、必ずしも社会主義的政権を望んでいたわけでもない[36]。多様な住民の要求に広くこたえていくためには、政党間の対立とか、観念的なイデオロギーを持ち込まない配慮が黒田にも求められていたのである。そして、1971年の統一地方選挙における、これまで以上の都市部の投票率の高さは、地方自治意識、住民自治への住民の関心の強まりを示す時代の転換期のあらわれであるといえる。大阪では投票率63％と前回を８ポイント上回った。まさに、71年の統一地方選挙は、戦後民主主義のターニング・ポイントであった。

４．革新府政の政策と課題

革新自治体は、憲法による地方自治の基本課題を追求する自治体造りを目指すものであった。それは、国家レベルにおいて未完成である福祉国家構築の課題を地方レベルにおいて追求するものである[37]。第42代大阪府知事に、黒田了一が就任し、大阪に初めての革新府政が誕生した。黒田は選挙戦で有権者に訴えた様々な政策を、今度は自らが実行しなければならない立場となった。革新知事が生まれたからといっても、議会勢力や制度の関係があり、急激な変革が実行できるとはいえない。長年の保守政権で保守色に染まっている府政を変えていくからには、それなりの抵抗があるであろう。そして自民党をはじめとする圧倒的多数の野党に対抗していかざるを得ない府議会運営という難問が控えているのである。黒田が公約を実現し、政治姿勢を貫くためには厳しい努力が要求される、まさにこれからが正念場である。しかし、自民党の政治姿勢に飽き足らない有権者、具体的には環境、公害、福祉、住宅といった生活環境を取り巻く様々な問題に悩む数多くの府民によって支えられた以上、黒田新知事には個人のイデオロギーにとらわれることなく、府民の切実な問題をとりあげ、その解決を図ることが求められていた。

35）『朝日新聞』1971. 4. 12夕刊。
36）大島 前掲書、207-208頁。
37）山田 前掲書、45頁。

（1）開発優先型から住民福祉優先型への転換

1971年春からの日本経済の不況により、地方税の大幅な減少による財政危機のなか、革新府政初めての昭和47年度一般会計予算総額4,633億円が発表された。その内容は、これまでの開発優先から住民福祉優先へと大きく転換している。

昭和47年度の府税収入総額は、表６で明らかなように前年度比1.18%減の2,529億円で歳入総額の54.59%[38] を占めている。府税収入の半分以上を占める法人２税である法人事業税及び法人府民税は、高度成長とともに順調に伸びてきた。しかし、ドル危機[39] 以後の景気悪化の影響を受け、法人２税収入は急激に落ち込み、府税収入が減少している。このような財政危機という厳しい状況の中、革新府政が誕生した。自主財源である税の確保は、住民生活重視を掲げた自治体がその政策を展開するためには重要な課題である。

表６：一般会計歳入予算内訳昭和46/47年度比較表

単位：千円

区　分	46年度		47年度		増減率
	予算額	比　率	予算額	比　率	
府税	255,945,370	65.40%	252,934,520	54.59%	▲ 1.18%
地方譲与税・交付税	1,355,725	0.30%	2,217,458	0.48%	63.56%
分担金・負担金	3,770,356	0.96%	5,616,878	1.21%	48.97%
使用料・手数料	7,119,349	1.82%	8,940,974	1.93%	25.59%
国庫支出金	64,568,527	16.50%	78,522,197	16.44%	21.61%
財産収入	2,407,523	0.62%	4,713,300	1.02%	95.77%
繰入金	444,561	1.14%	6,872,629	14.83%	1445.94%
諸収入	32,598,489	8.33%	45,390,444	9.80%	39.24%
府債	23,097,500	5.90%	58,098,500	12.54%	151.54%
その他	24,100	0.01%	54,100	0.01%	124.48%
合　　計	391,331,500	100.00%	463,361,000	100.00%	18.41%

＊大阪府昭和47年度予算書をもとに作成。

昭和47年度一般会計歳入予算のなかで、府債は580億円で、46年度の230億円の2.5倍[40] と大幅に増えている。主な起債対象事業は、府営住宅建設事業を含む一般補助事業がその大半を占め、下水道、港湾、高等学校建設事業がそれに続いている。その資金区分は、比較的低利の公募地方債が30%、高利の公募縁故債が70%で、借り入れ条件は悪い。府債の大幅な増加は、ドルショック等に起因する景気悪化による税収入の減収分を補填するものである。公害、福祉、住宅等の様々な都市化の進展とともに増加する行政需要に対応するためには、府債なしでは考えられないのが実体である。

38）大阪府『昭和47年度予算書』。
39）1971年8月、ニクソン米国大統領の発表した、ドルの金との交換停止によって、ドルの価値が急落し、ドルを基軸とする国際通貨制度（ブレトン＝ウッズ体制）が崩壊したこと。この結果ドル切下げが行われた。
40）大阪府 前掲書。

表７：一般会計歳出予算部局別・特別会計総括表（昭和46/47年度）

単位：千円

	46年度	47年度	増減率
知事室	505,683	468,800	▲7%
総務部	42,868,579	49,450,251	15%
企画部	15,394,440	18,331,215	19%
生活環境部	6,897,250	10,623,202	54%
民生部	10,423,665	20,522,291	97%
衛生部	11,249,929	13,102,575	16%
商工部	20,822,571	22,379,136	7%
農林部	12,364,373	12,620,965	2%
労働部	4,473,299	4,532,966	1%
土木部	80,977,374	88,294,599	9%
建築部	51,873,028	56,511,017	9%
企業局	335,000	522,000	56%
水道部	1,703,010	1,749,746	3%
公安委員会	39,830,540	46,964,169	18%
教育委員会	91,612,759	117,288,068	28%
一般会計合計	391,331,500	463,361,000	18%
特別会計	101,150,751	126,229,768	25%
総計	492,482,251	589,590,768	20%
重複控除額	37,450,323	47,072,762	26%
差引純系	455,032,000	542,518,006	19%

＊大阪府昭和47年度予算書をもとに作成。

昭和47年度一般会計歳出予算は、これまでの開発優先予算から住民福祉優先予算として方向転換した。表７で明らかなように福祉行政を担当する民生部の予算は前年の２倍に増えた。しかし、そのために、府債の大幅な増額や減債基金取り崩し等による財源確保がおこなわれた。一般会計歳出予算の特徴は、民生費、保健医療費、公害対策費の大幅な増加と、70年万博をピークに年々増加を続けてきた土木予算のなかの単独事業が前年を下回ったことである。左藤前知事時代の開発指向型予算から黒田が選挙で公約した府民の生命と健康を守るための施策への転換を、明確に数字で打ち出したことは評価できる。しかし、その内容は多くの問題を内包している。表８の歳出の性質別内訳をみると、歳出に閉める投資的経費は、伸び率は相対的に低いとはいえ、構成比で依然として建設事業費が35%を占めている。国の補助金、起債を中心とする相変わらずの産業基盤優先から脱却できず、結果として大阪府の財政運営に反映している。また、貸付金が466億円と大きいのが目立つ。この貸付金は年々大幅に増加している[41)]。

41）大阪府 前掲書。

表８：一般会計歳出予算性質別内訳昭和46/47年度比較表

単位：千円

区　　分	46年度		47年度		増減率
	予算額	比　率	予算額	比　率	
人件費	137,042,966	35.00%	157,402,756	34.00%	14.90%
物件費	14,630,366	3.70%	16,050,527	3.50%	9.70%
扶助費	5,593,981	1.40%	7,084,419	1.50%	27.00%
負担金・交付金等	26,226,135	6.70%	38,189,419	8.20%	42.50%
維持補修費	2,870,327	0.70%	3,911,769	0.80%	37.50%
建設事業費	135,568,140	34.70%	161,987,899	35.00%	19.50%
出資金	2,695,351	0.70%	3,186,327	0.70%	18.30%
貸付金	40,645,966	10.40%	46,596,403	10.10%	14.60%
積立金	164,030	0.00%	163,716	0.00%	▲ 0.20%
繰出金	25,642,868	6.60%	28,383,365	6.10%	20.60%
公債費	51,370	0.00%	104,400	0.00%	103.20%
予備費	200,000	0.10%	300,000	0.10%	50.00%
合　　計	391,331,500	100.00%	463,361,000	100.00%	18.40%

＊大阪府昭和47年度予算書をもとに作成。

革新府政として住民福祉優先の施策を積極的に展開していくためには、大阪府と市町村の協調が不可欠である。府の財政運営をみるにおいて、市町村財政の実態や府と市町村との財政協力の実態を見ておく必要がある。ドル危機以後、市町村の財政は急激に悪化した。大阪市の昭和47年度予算は、一般会計3,130億円、特別会計4,674億円の総額7,804億円で、前年比18%増である[42)]。しかし歳入を見ると税収が大きく減少しており、大阪府と同様にその減収分を起債で補うという財政構造の悪化が見られる。その他の市町村においても同様で、大阪市と同じく地方債の増額で税収の減少を補い収支を保っている状況である。このように市町村の財政状況が悪化している中、広域的、補完的、調整的機能を発揮するべき府の役割は大きい。しかし、これまで府は下水道、河川、道路等で法律を根拠に市町村にその負担を求めるもののみならず、府が本来おこなうべき府営住宅の建設事業等の大規模開発事業の関連公共施設整備で、市町村に受益があるからという理由で多額の負担をさせている。

財政面における府の補完的役割としての市町村に対する財政援助の実態はどうか。大阪市に対する支出金は、昭和45年度実績で補助金20億円、委託金４億円、交付金79億円、貸付金42億円と総計145億円が支出されている[43)]。しかし、国税、地方税の地域別税収入配分からみても、大阪市の昼間人口が385万人という1970年の国勢調査の実態からみても大阪府は補完的機能を十分果たしているとはいえない。また、その他の市町村に対しては、大阪市に対する支出金の約2.5倍の365億円である。

42）大阪市『昭和47年度予算書』。
43）大阪市政調査会『市政研究24号』（1973）43頁。

府の補助金は補助金額、種類とも年々増加しており、大阪府の補助金行政の縦割り、総花的性格が見られる。

おわりに

高度経済成長の末期、1967年の美濃部東京都知事に続いて４年後に、大阪に革新知事が誕生した。それは、都市住民が革新化した結果ではない。生活環境をめぐる不満が、住民の側に立とうとする候補者を支持させ、革新自治体を生み出したことだけは確かである[44)]。地方自治体の首長選挙における争点や誕生した革新自治体が実現した政策も、都市の公害問題や老人医療無料化など、自民党政府の経済成長最優先の政治がそれまで軽視してきた政策やそのひずみを是正する政策であった。新しく誕生した革新自治体は、開発優先から住民福祉優先への転換を政策に掲げ、それまでの行政の方向転換から始めなければならなかった[45)]。革新自治体は、その政治的革新の部分だけでなく、自治体そのもののあり方も同時に問われていた[46)]。知事は革新であるが議会の保守勢力は強大である。また、戦後25年間の保守政党支配により職員の保守性は非常に強く、知事の意思が十分府政に反映するとはいえない。黒田の一期目は、財政確保が厳しさを増す中、自民党をはじめとする議会や地元財界との軋轢、幹部職員の抵抗をうけながら公約に掲げた公害規制をはじめ、老人医療無料化・府立高等学校増設など、住民の健康と生活を重視した政策を展開していくのである。問題はこれらの具体的施策を、どのような体系で、どのような方向で実現していくのかということである。開発優先型から住民福祉優先型への政策転換を実行する黒田府政の実態の分析は、次の論文の課題とする。

44）福武 前掲書、490頁。
45）鳴海正泰「戦後地方自治と革新自治体論」日本地方自治学会編『戦後自治の歩みと課題』敬文堂（1998）77頁。
46）鳴海 前掲書、80頁。