

第五章 新しい高槻をめざして

第一節 財政困難に直面する市政

オイルショック 一九七三（昭和四八）年秋の第四次中東戦争を契機として、アラブ石油輸出国機構（O A P と不況の長期化 E C）は、原油生産の二五パーセント削減と一部の国への輸出制限、価格の大幅引き上げなどのいわゆる石油戦略を実施した。戦争直前に一バーレル当たり二・六二五ドルであった原油価格は一〇・四六ドルへと四倍にはね上がった。わが国は石油全消費量の九九・七パーセントを輸入し、そのうち約七〇パーセントを中東産油国に依存している。したがって、この石油戦略は、わが国にとって文字どおりのオイルショックであった。政府は一九七三（昭和四八）年末、石油について「緊急事態」を宣言し、翌年一月には石油と電力の規制を強化した。

石油価格の高騰は、異常なインフレ心理をひきおこし、諸種の生活物資の需給関係を逼迫させた。それによって「狂走物価」と呼ばれる危機的事態が生まれた。一九七三（昭和四八）年十一月から翌年二月にかけてのわずか四カ月の間に卸売物価は二一・一パーセント、消費者物価は二二・九パーセントの急上昇を記録

したのである。政府・日銀は、このインフレを収束するため財政・金融両面からきびしい総需要抑制策をとった。その結果、物価の騰勢は鈍化の方向に向かったが、反面、景気は急速に悪化し、一九七四（昭和四九）年第一・四半期から、日本経済は、戦後最大の不況過程に入ってしまった。民間設備投資はめだつて減少し、個人消費は停滞した。そのため一九七四（昭和四九）年度の経済成長は、戦後はじめてマイナスを記録した（『大阪商工会議所百年史』）。

市 財 政 こういった経済情勢を背景に各地の地方自治体においても財政危機をうったえるところが続非常事態 出してきた。高槻市もまたその例外ではなかった。一九七四（昭和四九）年度にはすでに市の財政は非常事態にたちいたっていた。

「広報たかつき」第三五二号（昭和四九年五月二五日）は、市財政が赤字となった原因を次のようにうたえている。

市民要求——人口の急増に伴い市民の要求も多種多様化するとともに激増の一途。市民福祉の向上をめざし、本市はこれら市民要求にそって行政を進めてきましたが、国の高度経済成長政策に起因する本市の人口急増は、学校をはじめとする公共施設建設の超過負担問題などで市の財政を窮迫し、市の台所はまさに非常事態を迎え、市民の要求にそった



写518 狂走物価の報道
（「朝日」昭和49年1月13日）

IX 現代の高槻

施策もままならなくなっています。

ではなぜ、こうまで人口が急増し、それが市の財政を窮乏してきたのでしょうか。

昭和三十年代に、国は、大都市周辺部に人口を集中させ、しかも地域住民の福祉向上のためのきめ細かな施策を無視したかのような産業中心の高度経済成長政策を打出してきたのです。本市も、この波をもろにかぶり人口の増加をみました。また、府下衛星都市唯一の市バスの運行や、京阪間の通勤圏にあり、住宅用地として比較的安い価格で宅地造成できたこと、イメージ的に自然環境の良さ、それに新都市計画法の施行にあたって市街化区域を広くとったことなどが、本市独得の人口急増の原因としてあげられます。

このような人口増加は、そのほとんどが社会増で、たとえば昭和四十年から五年間の増加人口約十万人のうち約八八％の八万八千人が流入人口なのです。平均年齢も二七・六歳ときわめて若く青年の町ともいえるのですが、その年齢別構成は零歳児から五歳児までが非常に多く、変則的で、時期によって行政需要の強弱があることを示しています。

一方、本市は戦後間もなく、一早く住民の福祉向上をめざし「福祉都市建設」の大構想を打出し、市内に国の全額負担で建設されて当然の義務教育施設などを含む公共施設の建設など種々の施策を実施しました。しかし市の財政は国の補助対象基準単価が低いためこのような公共施設を設置すればするほど苦しくなるようになっていっています。

最近のように、義務教育の学校建設だけで年間四―五校ありますと、市の台所は学校建設どころか従前通りの国より数段進んでいる福祉施策も実施できないようになります。まさに、市の台所は、人口急増によって財政が強烈に圧迫され、すでにパンク寸前のピンチに立たされています。

今後、市はこの危機を乗り切るため、市民と一体となって国に人口急増による財政の苦しさを訴え超過負担を解消してもらおうよう強力に要請していくなど努力していきます。

表194 小・中学校建設費 (単位：千円)

年 度	45	46	47
建 物	1,057,070	1,293,201	1,387,718
用地(A)	1,271,000	865,947	5,110,356
計 (B)	2,328,070	2,159,148	6,498,074
普通建設 事業費 (C)	7,093,509	6,972,168	11,259,882
A/B	54.6%	40.1%	78.6%
B/C	32.8%	31.0%	57.7%
新設校数	2	4	5

注)「広報たかつき352号」(昭和49年5月25日)

この「広報たかつき」の「うったえ」にもみられるように、市財政が赤字になった原因にはいろいろのものがあるが、その大きな原因の一つに義務教育費の増大があった。

いま、義務教育費を例にとって赤字の原因を追及してみよう。

高槻市では、人口の増加と都市化の進展にともない、当然児童生徒数は年々増加の一途をたどってきた。市では毎年四・五校の小中学校を新設しなければならないような状態であった。

したがって小学校の建設費も年々増大し、一九七二(昭和四七)年度には、表一九四にみられる

ように、高槻市の建設事業費総額一・二億五、九八八万円のうち五七・七パーセントも占めるにいたったのである。また表一九四をみてもわかるように義務教育施設関係の建設事業のうち、七九パーセントが用地費によって占められている。しかも、土地の単価は、一九六五(昭和四〇)年に一平方メートル約三万円であったが、一九七三(昭和四八)年には約八万三、〇〇〇円と三倍近くに急騰し、用地の取得もますます困難になっていたのである。

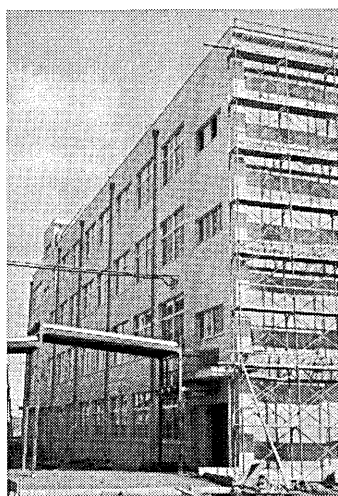
IX 現代の高槻

赤字再建団体 義務教育費にその一例をみたように、市の人口が増加すればその分だけ学校などの各種の施設をつくったり、いろいろの施策が必要となるため、当然そのためのお金、つまり財政

需要が増大する。こうして高槻市の普通会計の財政規模は、加速度的に膨張をつづけ、一九七三（昭和四八）年度の財政規模は、八年前の一九六五（昭和四〇）年度に比較すれば、約一・三倍にもなったのである。

さらに市では、義務教育施設建設などに必要な公共用地の確保と各種の事業を実施していくためのお金（財政需要）が、市税などで構成されている一般財源では全く不足する状態であった。市は借金（市債の発行）をしてやりくりしていたが、その市債の額も、一九七三（昭和四八）年度だけでも、一九六五（昭和四〇）年度（約二億円）の実に四五倍、約九〇億円に達し、過去からの市の借金の総額は、企業関係も含めると実に約三三〇億円にもものぼったのである。このほか高槻市には、用地確保のため二〇三億円の先行投資分もあった。

普通会計の場合、一般に市の赤字額が、国の基準による財政規模の二〇パーセントをこえれば（昭和四八年度の場合の制限額は約一一億円）、市は、国から赤字再建団体に指定されることになる。もし、この指定をうけると、市は国の監視のもとにおかれ、たとえば国より福祉政策がすすんでいる場合、それが国の基準にまで後退させられるなど、市民は大へんな不利益をこうむることになる。

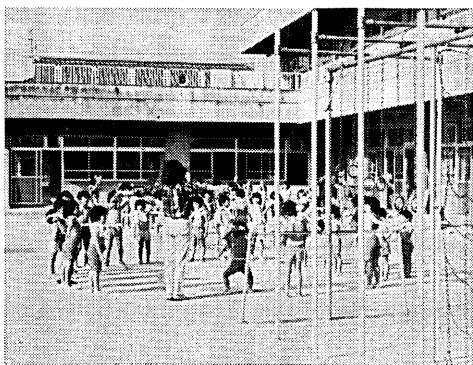


写519 建築中の小学校
（建築課提供）

高槻市では、何とか赤字再建団体への転落を避けるため、小・中学校などの義務教育施設、幼稚園・保育所・道路などの建設は、市税を使わず、一部の補助金を除いては、ほとんど借金（市債の発行）で事業をすすめたのである。そのため借金合計額は、市開発公社・市開発協会の公共用地確保のための先行投資と企業会計分を含め、元利合計で五三三億円にもなったのである。こういった状況のもと、もし高槻市が赤字再建団体に指定されるようなことになると、借金（市債の発行）も一部の事業を除いて認められなくなり、公共施設の建設も暗礁に乗り上げることになる。こうして高槻市財政はまさに非常事態に直面するにいたったのである（「広報たかつき」第三五二号、昭和四九年五月二五日）。

超過負担の解消を要望 高槻市にみられるような地方自治体の財政危機は、国の補助金制度と税制にその原因があり、その解決にはこれらの抜本的改正が必要であることはいうまでもなかった。しかし、財政危機打開の当面の対策として高槻市では、国に対して超過負担の解消を働きかけ、この働きかけを市民運動として展開しようとしたのである。「広報たかつき」第三六二号（昭和四九年一〇月二五日）は、このことを次のように述べて、市民にうったえている。

本市のような地方公共団体の財源は、地方税などの税金のほか、地方債（借金）や国からの支出金などから成り立つ



写520 高槻市立芝生保育所
（市内芝生町二丁目）

ています。

このうち税金をとってみますといまの税制のしくみでは、市民がいろいろな名目で納める税金のうち、国が六七・五％もと、次に都道府県が一七・二％、私たち市町村への配分はわずか一五・三％にしかならないのです。

このため、地方公共団体の収入は乏しく、事業のほとんどは、国からの補助金することになり、独自の事業はなかなかできない状態にあります。

地方公共団体が行う事業のお金の出どころには、大別して次の二種類があります。

○国が負担するもの、地方公共団体が負担するもの

○国と地方公共団体の両者でお金を出しあい、それぞれが負担しあう割合が法律で定まったもの

そして、両者が負担しあう事業について、国の負担分に関しては、この法律の中で、国は地方公共団体に対し、「必要でかつ十分な金額を基礎として算定しなければならない」と定めています。

しかし、国は、この「必要で十分な金額の算定」をせず、不当に少ないお金しか出さないのです。このため、本市のような地方公共団体は、税金の一五・三％しかはいつてこないにもかかわらず、法律で定められている以上の出費をせざるをえないのです。

国が法律を守らずお金を出しおしむために、地方公共団体が法的な負担以上の出費をせまられる——これが超過負担なのです。

特に、本市のような人口急増都市では、他市に比べ、学校建設など色々な都市施設の整備が急がれるとともに、福祉施策の充実も重要な問題となってきました。

しかし、施策を実施すればするほど、国が実際にかかるお金を正當に負担しようとしないうえに本市の台所は苦しめる一方なのです。

この超過負担といういわれなき出費は、昭和四十四年度から四十八年度までの五年間で約七十二億円（市民一人当たり約二万円の負担）本年度では実に約五十七億円（同約一万七千円の負担）にもなっています。

いわれなき出費——超過負担が起きる原因には、大別して、次の三点が考えられます。

(一) 単価差による超過負担

国の土地や建築物に対する単価が、本市の実情にあわず、非常に低い。

(二) 数量差による超過負担

国の補助金などの交付対象となる数量（公共施設の面積や職員数）の算定が少なく、国の基準では、ろくろく建物が建たず、また運営もできない。

(三) 対象差による超過負担

当然国の補助金などの対象とされるべき経費が、対象からはずされている。

これら三点の原因は、いずれも国の地方公共団体への不当な扱いによって起こるものです。

具体例を上げますと、現在建設中の仮称芝生保育所に国庫補助がついたとして、建物面積は約一千平方メートル、工事費の総額は一億四千万円となっています。それが、国の基準事業費によると建物面積は六百平方メートルとなり、工事費の総額は約三千六百万円でよいことになっています。これを比較しますと、国の単価と市が実際に建設している単価では、なんと二・二六倍も差があり、市は一平方メートル当たり約七万六千円も超過負担していることになります。

表195 高槻市の過去5年間で本年度（見込）の超過負担額

年 度	超過負担額(千円)
44	563, 667
45	510, 592
46	1, 291, 304
47	1, 262, 839
48	3, 594, 943
49(見込)	5, 705, 987
合 計	12, 929, 332

注)「広報たかつき362号」による。

IX 現代の高槻

この超過負担分について、国は「本市が基準以上にデラックス化した施設をつくるからだ」といい「市独自の負担ですべきだ」と決めつけています。

しかし、現在の市立保育所のどこがデラックスといえるのでしょうか。乳幼児を安全に保育するのに、最低必要限の設備しかないのが現状です。

それに加えて、保育所を建設する際の土地買収金は、全く補助対象とされず、全額市負担となっています。国は、保育所建設に土地は不必要とでも考えているのでしょうか。

超過負担の発生原因の二つめ、数量差による超過負担の実態も、前述の仮称芝生保育所の例をとってみましょう。

市の保育児一人当りの必要面積は、保育室をはじめ、遊戯室、便所など全てを含んで、八・五平方メートルとしており定員百二十名ですから、建物面積は約一千平方メートルとなります。

これが、国の基準によると、保育児一人当りの必要面積は非常に少なく五平方メートルとなり、六百平方メートルの建設面積でよいことになります。この国の基準に従って建てたなら、安全な保育のできる施設は望めません。国の基準金額で、市立保育所を建てれば、保育室だけしか建たないことになります。

国は、安全な保育には、市の基準の保育室だけがあればよく、廊下や便所、また管理室など



写521 「超過負担はもうごめん」
(「広報たかつき362号」より・広報課提供)

は不必要と考えているのでしょうか。

第三点の原因の対象差とは、どのようなことをいうのでしょうか。

国の補助には、その対象物が一方的に決められており、保育所では、その遊具や門、さくなどは補助対象にはなっていません。つまり、国の基準で建てた保育所には、土地も門もななく、不十分で危険な建物しか残らないことになります。つまり国は、単価や数量で値切った上に、これでもかというように、補助対象までも、制限してくるのです。

国は、最近の世論におされ、地方公共団体の超過負担解消のため学校や保育所などの建物に対する補助単価を徐々にですが、引き上げつつあります。しかし、保育所の例でも上げましたように、保育児一人当りの床面積などの基準は実情にあったものにしようとはしませんでした。これでは、「仏つくって魂入れず」と同じこと、根本的な解決策とはなり得ないのです。超過負担を解消すれば、国の不当な出しおしんでいるお金がはいってくるだけでなく、もっとほかの財政的メリットも出てきます。

つまり、国の補助金が増加すれば、市がお金を借り入れて（地方債の発行）する事業も多くなります。地方債を発行するのに、国の許可を必要とするのですが、この許可に当たっても、国の補助基準が用いられるのです。

例えば、国の補助単価を越える事業費（単価差による超過負担）には、地方債の許可がなされず、補助基準内だけで許可されることになっています。

現在、この単価差によって越える財政負担は市税で補っているのですが、補助単価が上がれば、地方債の許可される範囲も広がり、市の台所、財政の負担も軽くなってくるのです。

財政危機突破 対策本部を設置

—強力な方策を検討中—

[illegible]

写522 「財政危機突破対策本部を設置」
 (「広報たかつき365号」より・広報課提供)

一方、地方交付税も、地方債と同じように補助対象範囲を広めることによって、地方交付税の算定基準を広めることにもつながります。

このように、超過負担の解消は法律で定められた、国と地方公共団体の正常な財政秩序を保つというごく当りまえのことなのです。これによって、私たちの町、高槻も、より住みよい環境にすることができるとのことです。

市として最善の努力をしているのはもちろんのことですが、市民の皆さんもこの超過負担問題をご理解いただき、全市民的な運動として盛り上げていただきたいものです。

財政危機突破対策本部の設置 さらに高槻市では、財政危機から市民生活を守り、よりよい生活環境の整備・強化と福祉の充実をめざして、諸種の対策を練るために、一九七四（昭和四九）年一〇月一五日、市役

所内に吉田市長を本部長とし、助役・部長など計三〇名で構成される「財政危機突破対策本部」を設置した。

この対策本部は、早速、同月二五日早朝から国鉄・阪急の高槻駅前において、市財政の現状を示し、超過負担に起因する財政危機をうったえたビラを市民に配布するなどの活動を開始したのである。〔「広報たかつき」一九七四年一〇月二五日〕

全国革新市 長会の要望 一方、吉田市長は、同年一〇月八日、全国革新市長会（会員一三四市長）の一員として、地方自治体の財政危機をうったえ、その解決を求めて自治大臣室において午後一時から六時すぎま

で、タスキ掛け姿で座り込みを行った。この行動は、次に掲げるような総理大臣田中角栄あての要望書に対する回答を求めて行ったものである。

都市の生活環境整備に対する住民要求が爆発的に高まっている今日、急激な物価高騰のため、地方自治体財政の危機

は深刻化し、憂慮にたえない。

福祉充実、生活優先等の多様な市民要求に応えるため、地方自治体の財源の拡充、強化が緊急の課題となっている。全国革新市長会は、地方自治体の財政の確立をはかるため、下記のとおり適切な処置を国において、速やかに行うよう強く要望する。

記

① 国庫補助事業については、建築資材及び労働費の高騰などのため、実勢単価が、補助基準単価を大幅に上まわっており、このままでは諸事業の完全実施は不可能である。

地方自治体の超過負担が生ずることのないよう、補助基準単価を実勢に即した単価に改定するため、国と地方自治体の協議を行なう委員会を設定されたい。

なお、すでに自治体では多額の超過負担を行なってきたので、過去五カ年計画にわたる超過負担の解消の措置をされたい。

② 人事院では、国家公務員の給与改訂勧告を行なったが、給与改訂が行なわれる地方公務員の給与について、国はすみやかに財源処置等の方針を決定し、完全な補填の処置をされたい。

右にみられるように全国革新市長会の主な要望事項は、(一)市民の福祉の充実、生活優先の地方行政を行うための諸要求で、具体的には地方自治体の財源の拡充・強化に関する事項であり、なかでもとくに強い要望は超過負担の解消措置についてであった。

また同じく一〇月八日には、全国から集まった革新七四市の市長五〇名と各市職員および市民約五〇〇名が、右の要望に回答を要求して自治省の鎌田事務次官とも交渉した。しかし、納得のいく回答がえられな

め、午後五時から国会議員とともに町村自治大臣と直接交渉がもたれた結果、次のような回答をえたのである。

(一) 今年度実施した文教施設等についての関係各省の実態調査の結果に基づいて、本年度補正予算において超過負担の解消のため最大限の努力をする。

(二) 明年度予算においても、引き続き超過負担の解消のために努力する。

(三) 今後における超過負担の解消のため、地方関係団体において委員会を設置するときは、関係各省庁は随時これに出席して、意見の交換協議を行うよう、自治省が努力する。なお、自治省はこの委員会に委員として参加する。

(四) 既往の超過負担については、調査検討する。

(五) 国家公務員の給与改定に関し、給与問題関係閣僚協議会が、十月中に開かれるよう努力する。

(六) 行政局長通達に従わなかった場合、報復措置は行わない旨の、国会における大臣答弁を確認する。

この回答は文書に作成され、国と革新市長会が保有することとなった。一〇月八日の、この交渉経過は、決して満足のいくものではなかったが、全国の革新市長らが団結して、地方自治体の財政問題の解決に乗り出したことは高く評価されてよいであろう〔「広報たかつき」第三六二号、昭和四九年一〇月二五日〕。

市長・市議・教育四団 また高槻市では、一九七四（昭和四九）年一月一・一二の両日、吉田市長をはじめ体の直接陳情・請願 市議会の「人口急増対策特別委員会」のメンバー、収入役、関係部長ら二二名が、市

財政を圧迫している超過負担、とくに学校建設の超過負担解消と学校用地資金の確保について、文部大臣・大蔵省・自治省・地元選出の国会議員らに、次のようにうったえ、陳情を行った。

本市の財政を圧迫し、ピンチの原因となっている超過負担は、本年度（見込）で約五十七億円、昭和四十四年度から六か年間は、実に百二十九億二千九百三十三万二千元にも及んでいます。

その中でも、義務教育施設（学校）の建設の超過負担の割合は、非常に大きいものがあります。現在、小・中学校は四十三校ありますが、今後の学齢人口の伸びを考えますと、これからの十年間に四十八校もの建設をしなければならぬのです。しかし、国の負担すべき補助金が不当に少ないため、建てれば建てるだけ超過負担がかさんでいきます。この超過負担もあって、本市の本年度当初予算の四三・一％を教育費が占めるような状態となってきました。

また、国の金融引き締め策は、第一線で市民の生命と暮らしを守る本市のような地方自治体にまで及んできています。つまり、この影響で学校建設用地の確保も困難な状態となってきたのです。

次に陳情回答（抜粋）と回答（要旨）を掲げておく。

【人口急増都市に対する緊急財政援助措置の立法化と超過負担解消に関する陳情】

(一) 教育施設整備事業に係る過去五年間の超過負担額を本年度補正予算で措置すること

(二) 本年度事業実施分についても補正予算において確実に措置すること

(三) 人口急増都市における財政需要の増加に対処するため、国庫負担、補助金について、その単価、算定基準、対象範囲等を実情に即するよう改善し、来年度以降は絶対に超過負担が生じないよう措置すること

(四) 学校建設の実施事業費（用地費、建築費）に対して国庫負担、補助率を八割とすること

(五) 人口急増都市に対する特別財政援助措置の立法化を緊急にはかること

【義務教育施設整備に係る資金の選別融資枠からの除外措置と、国庫負担金等の早期決定に関する陳情】

(一) 義務教育施設等建築及び用地取得に要する資金については、融資抑制策の対象から除外する措置をはかること

(二) 本年度の義務教育施設用地に対する国庫補助金及び地方債の早期決定をはかること

(三) 義務教育施設物については、国の公共事業繰り延べ措置の対象外とし、当該（開校）年度に国庫負担の措置をするにと

【陳情に対する回答】
（要旨）

〈校舎〉超過負担の解消については、緊急課題として取り組んでいるが、過去五か年間の解消という点では、まだ結論が出ていない。しかし本年度の校舎建設では、単価改定など、補正予算でいくらかの上積み of 負担金が交付される。また、補助基本額の改定など、補助制度の改正と、地方交付制度の改善を検討していく。

〔用地〕学校用地は補助基本額六〇％の交付率を、来年度予算では七〇％にするよう努力する。一方補助金制度の改定を検討する。

「〔広報たかつき〕第三六四号、昭和四九年一月二五日」。

一方、同月二〇日・二一日の両日には、高槻市PTA協議会・市教育委員会・市校園長会・市教職員組合代表約八〇名が、バス二台に分乗して上京、市民一五万名の署名を添えて「人口急増都市に対する教育施設整備に関する請願」を国に対して行った。この請願は、高槻市の人口急増に加えて、地価や建築資材の高騰するなかで、学校のマンモス化、プレハブ教室の解消などをはかって、児童・生徒が正常な教育をうけられるようにすることを願うものであった。請願内容は、次のとおりであった。



写523 「超過負担解消を陳情」
 (「広報たかつき364号」より・広報課提供)

人口急増都市に対する教育施設整備に関する請願（抜すい）
（イ）人口急増都市に対する教育施設整備に関する特別措置
の立法化をはかること

（ロ）学校建設の実施事業費【実際に必要な用地取得費及び
建築費（建築費には校舎、プール、体育館、給食棟を
含む）】に対し、国庫補助を八割行うこと

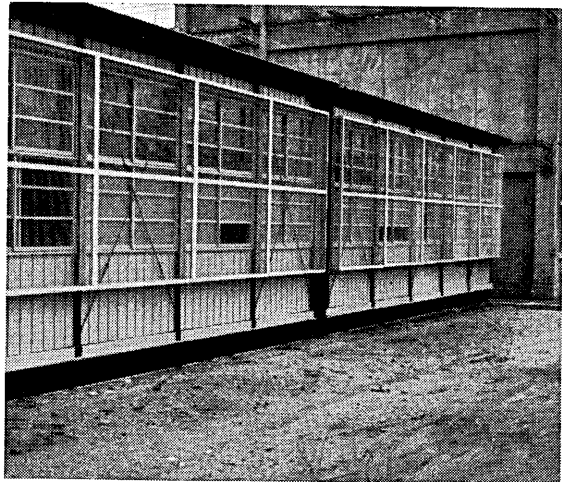
（ハ）学校建設には、幼稚園、小学校、中学校、高等学校を
含めること

（ニ）過去五か年間にわたって累積された教育施設整備に要
した超過負担額を本年度中に予算化して交付すること

【「広報たかつき」第三六四号、
昭和四九年一月二五日】

上述したような運動が効を奏して、一九七五（昭和五
〇）年度には学校校舎の建築単価が、わずかではあった
が実際の価格に近づくように改定され、また地方債の政
府系資金（利子などが市に有利）の占める率が、前年の六〇・三パーセントから六四・七パーセントに引き上
げられるにいたったのである。

「ヤミ手当」 このようなきびしい財政状況のなかで市民感情を逆なでするような事件が起った。高槻市
支給事件 が、一九七五（昭和五〇）年六月の給与支給の際に「未払いの超過勤務手当の精算」の名目で



写524 プレハブの教室（教育委員会提供）

全職員約三、〇〇〇人に一人三、〇〇〇円ずつ計約九〇〇万円の「ヤミ手当」ともいえる金を支払っていることが、明らかとなったのである。これについては早速市民から批判の声が上がり、市議会においても公明・社会・無所属の議員九人が相ついで「三、〇〇〇人の職員全員が三、〇〇〇円ずつもらえる仕事（超勤）をしているのか」、「五分十分の超勤は切り捨てるのが民間会社では常識」、「給与表をみると、三、〇〇〇円は正規の超勤手当欄とは別の白紙の欄に記入されているが……」、「超勤手当が出ないはずの管理職にも支給されている」などと激しく理事者を追求した。

これに対して、吉田市長らは「超勤の微調整でヤミ手当ではない。正規の超勤手当と区別するために給与表では別の欄に記載した。管理職も集中豪雨や火災など災害出勤に対しては超勤手当は出せる」と答えた。けれども、職員ひとりひとりの超勤積み残しや管理職員の災害出勤を具体的に裏付ける資料もなく、一律に三、〇〇〇円を支給する根拠もきわめてあいまいで、質疑途中で理事者側が答弁に窮し、一時休憩するといった事態も生じたのである。

高槻市職組の林委員長も「未払分がある超勤手当を精算してもらったもので、決して夏期一時金の上積み分やヤミ給与といった性質のものではない」と理事者側の答弁に同調した発言をした。

しかし、既述したように高槻市は、赤字財政のもと、一九七四（昭和四九）年度決算では五億三、〇〇〇万円の赤字となることが明らかとなり、六月には市バス運賃・し尿くみ取料・保育所保育料をいっせいに値上げし、さらに不況によって大幅な税収不足が予想されるため、一九七五（昭和五〇）年度予算の一部削減も検討されるという事態にあった。このような時に疑義の多い手当を支給した高槻市当局に対して市民から批判

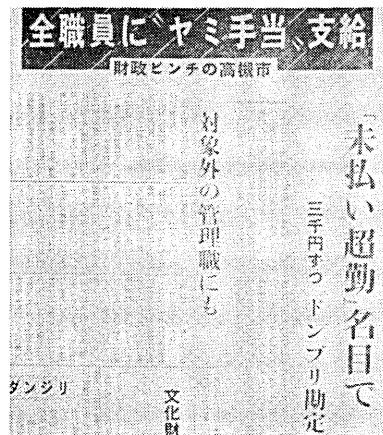
が出るのも無理からぬことであった〔「毎日新聞」昭和五〇年八月八日号、昭和五〇年九月八日号〕。

西島市長の登場と 一九七六（昭和五二）年二月二七日、財政再建への努力 吉田市長は健康状態がすぐれず辞表を提出、四月には選挙の結果、西島文年が市長に当選した。

西島市長は、当選後まもなくの同年六月七日、一九七六（昭和五二）年度の予算審議に先だって、同年度の施政方針の大綱を表明した。西島市長は、高槻市にとってかつてない財政危機のなかで、いかに市民生活を守っていくかについて「太陽と緑に恵まれ、市民が喜々として生産活動に励み、そして憩うまち」をつくりあげていくことを理想像として、まず財政の自主再建、市民会議の設置、庁内体制の整備の三点を中心に取り組んでいく構想を示した。このなかで、本節に関連する財政の自主再建について、西島市長は次のように述べている。

本市の財政状態がこのままいきますと、たちまち法適用の再建団体に転落するのは火を見るより明らかであります。永年にわたり市民と共に築きあげてまいりました誇りとすべき数々の本市の福祉水準は守りきれず、市民生活に多大の影響を与えることとなります。したがって財政の自主再建を当面の最大の課題として取り組んでいきます。

自主再建の方策としては、今日の地方財政を硬直化させた原因はなんであるかを自ら正し、冷静に探究し、また庁内にも企業経営意識を導入すると共に、避けて通ることのできない人件費問題も含め、行財政の全面的な見直しを



写525 ヤミ手当支給の報道
〔「毎日」昭和50年8月8日〕

実施いたします。

一、經常経費の抑制

二、投資的経費にかかる事業の選別

三、市有財産の有効的な活用

四、市税の課税客体のは握と、滞納整理による徴収率の向上

五、適正な公共料金への見直し

六、新税構想の確立と、税制度の改革による国・府税の大幅移譲のための運動

七、抜本的な行財政制度の改革のため、関係機関に対する積極的な運動

これらの具体策を早急にたて、実現化に取り組んでいきます【「広報たかつき」第四〇一号、昭和五十一年六月一〇日】。

一方、高槻市では、一九七六（昭和五二）年九月一〇日・一八日の両日、広報号外ビラを新聞折り込みで配布し、財政危機を市民にうったえた。このビラは、このままの状況では赤字再建団体に転落せざるをえない市財政の危機を市民にうったえ、自主再建を行うために、市財政の実態を市民に知らせるとともに市民に対し財政危機打開のための意見・提案を求めたものであった。また一三・一八日の両日には、市の国鉄・阪急の各駅で西島市長を先頭に市職員らが同じビラを通勤・通学者に配布し、市財政の実情をうったえた。両日とも西島市長と森脇助役が、国鉄・阪急の両駅、富田の各駅に出て広報車のマイクを手にして市財政の苦しい状況を説明し、その打開策について述べ、市民に対し理解と協力を求めたのである。

九月一八日には市役所大集会室において「高槻市の公共料金を考える市民の集い」が開かれた。これは当時、市議会に提案中であつた各種公共料金の改定案を中心として財政問題についての市民の意見を聴くため



写526 西島文年市長
(広報課提供)

に市が開いたものであった。集会では昼夜二回、延べ四時間以上にわたって、市当局者と市民の間で活発な意見交換が行われた。

開会冒頭、西島市長は、次のように市の基本的な考え方を述べている。

市は、今や、断がい絶壁から足をすべらせ、かくも木の根にぶらさがっている状態である。赤字再建団体への転落を回避するためには、国への制度改革の運動を続ける一方、市自体の努力による厳しい対策が必要である。その一つとして、極めて心苦しいが公共料金の改定を提案した。このせっぱつまった状況を理解していただき、市民の協力をお願いしたい

〔「広報たかつき」第四〇八号
昭和五十一年九月二十五日〕

つづいて企画財政部長が市財政の概要と改定趣旨を説明したあと、参加者から次のような質問や意見が出された。

- 赤字財政の根本原因は、国にあることはわかるが、値上げ幅は最少限にとどめるべきだ。受益者負担金をとりながら下水道使用料をとるのはおかしい。
- 職員の給料が非常に高い、下げるべきだ。
- 市民会館使用料が二倍になるのは困る。営利を目的とする場合は上げてよいが。
- 職員の勤務態度が悪い。実態をつかみ、もっと真剣に取り組むよう指導せよ。
- 再建団体になれば、市民生活にはどんな影響があるのか。職員の給料が上がらないだけではないのか。

― 改定を認めれば、何年後に財政立て直しができるのか。

― 親方日の丸意識、政策上の不手際の結果が、しわよせされては困る。〃市役所一一〇番〃をつくれとの声もある。

― 改正案は「原価」計算より低くなっているが、これではますます赤字は増えるのではないか。

― 従量制のゴミ処分料が三倍になり、これでは清掃業の経営が成りたっていないか〔「広報たかつき」第四〇八号、昭和五一年九月二五日〕。

これらの質問や意見に対して、市当局は、市の考え方や改定理由の説明を行うとともに、市民から指摘された問題点については、すべての部門にわたってきびしい見直しを行う方針を明らかにした。

一方、財政危機打開の意見・提案を求めたビラに対しては、五四通もの手紙が寄せられた。その中で一番多かった提案は、「市民が市の発行する債券を買ってはどうか」という、いわゆる「愛市債」発行を求めたものであった。ついで直接、税金の増収をはかれという意見が多く、「電話加入税や広告税をとってはどうか」、「市民税の税率を上げては」、「固定資産税の税率を上げては」、「固定資産税の課税基準の引き上げを」などや、当然の意見として「税金の滞納をなくするよう努力せよ」のほか「悪質な税金滞納者の名前を公表しては」などの意見も寄せられた。

また人件費についても多くの意見が寄せられた。その中で多かったのが「低経済成長時代における行政のあり方を検討するとともに、職員の効率的な運用をはかり、人件費を少しでも減らせないか」というものであった〔「広報たかつき」第四一二号、昭和五一年一月二五日〕。

上述したような赤字財政克服への西島市長の積極的な取り組みが効を奏して、一九七七（昭和五二）年度の普通会計の概算状況においては、累積赤字は最悪であった前年度の二四億六、七〇八万七、〇〇〇円から



写527 「赤字の減少」
 (「広報たかつき454号」より・広報課提供)

二〇億七、五八九万四、〇〇〇円に減少し、財政健全化へ向けて、着実に前進したことが示された。

すなわち、一九七六(昭和五二)年度決算では、高槻市政はじまって以来最悪の二四億六、七〇八万七、〇〇〇円もの累積赤字が計上され、一九七七(昭和五二)年度は非常にきびしいスタートとなった。これは一九七五(昭和五〇)年度において公債費比率(借金の元利償還額が一般財源に占める割合)の過去三カ年平均が二〇パーセント以上となり、起債制限をうけた額が赤字に上積みされて生じたものであった。

しかし、一九七七(昭和五二)年度決算(概算)では、単年度収支で三億九、一一九万三、〇〇〇円の赤字解消が可能となり、累積赤字額が二〇億七、五八九万四、〇〇〇円に減少したのである。これによって高槻市は、懸念されていた赤字再建団体への転落の危機から少し遠のくことができ、吉田市政から西島市政へと続けられた高槻市の財政自主再建への努力が徐々に実を結びはじめていることが明らかになったのである。

しかし、歳入内訳では、市税収入が全体の四〇・二パーセントとなったものの、伸び率は一四・九パーセントにとどまり、前年度の一五・八パーセントを下まわり、経済不況の影響が如実にあらわれていた。反面、

使用料や手数料は、それぞれ五七・三パーセント、三五・六パーセントの伸びとなり、市街地再開発事業の保留床（ビル再入居者以外の権利者の持分床）の一部売り渡し金収入二七億五、〇〇〇万円などの財産収入などとともに大幅な増加率を示した。

市債（借金）は、前年度より四一・三パーセントも減少し、全体に占める比率も一三・一パーセントと、前年度より半分近く低下した。

このように市財政打開の曙光は見えはじめたものの、以前に教育施設整備などのために借入した借入金返済のための公債費は依然として増えつづけ、公債費比率は三カ年平均で二六・一パーセントと、二〇パーセントを大きくこえるにいたった。また一九七六（昭和五二）年度に取り入れられた起債制限比率によっても、三カ年平均で二〇・二パーセントとなり、高槻市はふたたび一九七八（昭和五三）年度から起債（借金）の制限をうけなければならなくなった。したがって、高槻市の財政健全化への前途はきびしく、西島市政はさらに累積赤字の解消と財政構造改善へのいっそうの努力を求められたのである【「広報たかつき」第四五四号、昭和五三年八月二五日】。

市街地再開発 西島市政の財政再建の苦闘がくりひろげられつつあった一九七七（昭和五二）年一〇月三日、市政として特筆すべき二つの事件があった。一つは、国鉄高槻駅前（南）市街地再開発事業

の大詰段階として、二号館の最大テナント松坂屋百貨店と鹿島建設・市との三者による実施細目の「覚書」調印であり、いま一つは、後に述べる「市民憲章」制定のための七〇団体起草委員会の発足であった。

そして、翌四日には、二号館敷地北側で、三つの再開発ビル合同の起工式（くわ入れ式）が行われ、事業計画策定からまる七年半、都市計画の条例公布からでもまる六年ぶりに、高槻の旧市街地に高々と工事のつち

音が鳴りひびいたのである。

国鉄駅前の再開発は、高槻市としては最初の市街地再開発のとりくみであった。一九六九（昭和四四）年四月、市の建設部に都市開発課が設置され、翌年二月はじめて市街地再開発事業計画が策定されたが、そのころ国鉄高槻駅の南側は、駅の裏正面にあたり、小さな改札口の前には東西に道路が走り、その向こうに市役所・警察署・郵便局などの公共機関、倉庫、その間をぬって南駅前通

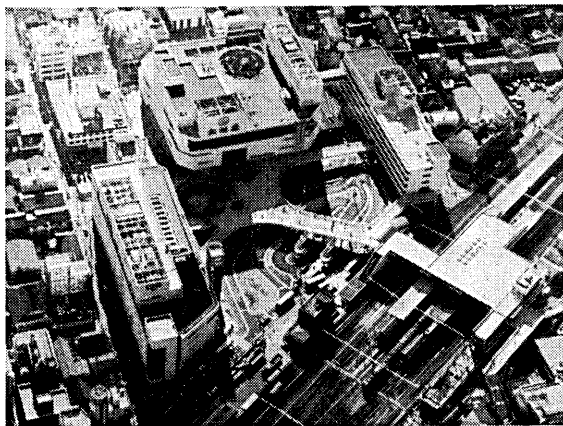
商店街が南北の狭い町並みをみせて新京町・出屋敷につづいていた。年老いた市民にはなつかしい芝居小屋「寿座」も戦時中から映画館に変わっていたし、市役所前の広場も、人口増による、福祉・教育・交通など諸機関の施設でみるみるうちにつぶされて、急造のバラック、プレハブが立ち並ぶ有様だった。そしてなによりも、町並みは戦前のままの状況で、密集する商店街はいずれも老朽化しつつあった。高度成長下にあっても、この地域の商業地盤は沈下の一途をたどっていたのである。

再開発の事業は、全体としては、三〇万都市にふさわしい交通・経済・文化など諸施設の充実したコミュニティ・ターミナルを建設するという目的をもっていたが、同時に駅前南地区の商業活動の活性化という地域住民の要求に適應する面ももっていた。いち早く市が市役所移転計画を発表、一九七一（昭和四六）年一月に新庁舎が現在地桃園町（上田辺）に完成し、高槻警察署も移転をすすめると、急速に地元（国鉄南駅前地



写528 旧南駅前通商店街
（都市計画課提供）

IX 現代の高槻



写529 国鉄高槻駅前再開発ビル
(市内紺屋町・都市計画課提供)

区再開発対策協議会（南対協）の気運も盛り上がってきたといわれている。

国鉄駅前（南）再開発事業の規模は、先述の旧公共機関と商店街部分を中心に駅前から新京町・出屋敷交差点にいたる二・八ヘクタールの区域で、そこに再開発ビル三館をたて、国鉄高槻駅を橋上化し、南北のタミナルの一本化を図って、三〇万都市の核となる近代的商業地区を建設しようというものであった。一九七五（昭和五〇）年の国鉄駅南北側の西武百貨店の進出も、その促進のための刺激剤になったともいわれている。

しかし、好事魔多しとか、一九七三（昭和四八）年から七五（昭和五〇）年にかけて日本経済を震かんさせた石油ショックによる急激なインフレと不況は、再開発事業にも大きな影響を与えた。進出を予定されていた大型テナントの対象も、こうした状況の中で変更されることもあった。国の都市計画諸法の施行も、いわば高度成長経済の落し子的側面もあっただけに、急転直下のこの事態は、いっそう深刻なものであった。起工式までの六年の紆余曲折は、さきにもた市民生活を取りまく情勢の変化と、市財政の困難とに色どられていたのである。西島市政は、一方で財政の再建に努力しながら、前市長時代から懸案の再開発事業を完成さ

せた。再開発ビルは、「グリーンプラザ」と名付けられ、新聞報道によると飯店舗を含む四二人の権利者が新しいビルに入った〔読売新聞、昭和五二年一〇月五日〕。しかし、同時に諸般の事情で「譲渡」（売り切り）を余儀なくされた一〇〇人の権利者の人たちのことも忘れてはならない。直接には、これらの人々の協力があってこそ、はじめてこの事業の完遂が保証されたのだからである。

第二節 市民憲章の制定

西島市長 一九七七（昭和五二）年三月八日開催の第一回市議会定例会において西島市長は、同年度の施政方針の大綱を明らかにした。市長は、既述したような市財政の非常にきびしい状況のもとで、既成観念にとらわれず、全く新しい発想で市政を運営するとして、三つの重点目標、（一）きびしさの中に発展の原動力を見つけ出すこと、（二）守りの地方行政から攻めの地方政治に大転換すること、（三）暗く沈滞した現状に明るいさわやかな新風を送ること、を表明した。

市長は、二番目の守りの地方行政から攻めの地方政治への具体的方策として四つの提案を行った。その第一は市役所内部の意識の刷新、第二は市民とともに歩む市民参加の道筋の確立、第三は都市経営の考えを徹底し、国に対し地方行政制度の改革を求める行動を起こすことであり、第四が市民憲章を制定することであった。市長は一九七七（昭和五二）年度が日本国憲法施行・自治法施行三〇周年、そしてその翌年の一月一日市制施行三五周年であることを認識し、市民憲章をぜひつくりたいと述べたのである。

十数年来、人口流入が激しかった高槻市は、ふるい歴史と伝統をもつ町というものの、三四万市民が、郷土意識・愛着心をもつまでには、まだまだ市民相互の心の結びつきが不足しがちであった。市民憲章は、このような現在と将来のあるべき高槻市民像・高槻市像が盛り込まれたものとして、高槻市民の精神的バックボーンとして「共同の道しるべ」、「心のよりどころ」となるべき柱を作り上げることがめざされたものであった〔号「広報たかつき」第四三九号、昭和五年一月一〇日〕。

市民憲章制 市長の市民憲章制定の呼びかけには市内の各種団体が賛同し、市民全体で制定に取り組もうと、同年一〇月三日、市役所六階大集会室に各種団体代表ら六八人が集まり「市民憲章制定市民会議」が発足した。この市民会議は市長が「行政の手をはなれた独自の立場で、制定の作業を進めていただきたい」と市内の八九の団体などと呼びかけて結成されたもので、市制施行三五周年式典において発表することを目標に市民会議において市民憲章制定の作業がすすめられることになった。

この会議では、京都大学樋口謹一助教授の記念講演「市民と市民憲章」があり、出席者からは「前々から市民憲章があればと考えていた。ぜひ立派な憲章をつくり、明るい町を築きたい」といった意見が出て、積極的に市民憲章制定に取り組もうとする姿勢がうかがわれた。市民会議では、会長に学識経験者の井上智勇氏（前奈良教育大学学長）が選出された〔号「広報たかつき」第四三三号、昭和五年一〇月一〇日〕。その後、同会議内で実質的な審議をする市民憲章の起草委員一八人が選ばれた。

井上智勇、大前英世、小林宗二郎、川上若江、荻田武、佐久間律、小阪謙造、松村力、広瀬孝子、吉田てる子、小坂元章、朝倉新太郎、海野一隆、大野真義、奥野郷太郎、泰地靖弘、矢部達雄、鈴木実（順不同）

高槻市民憲章制定市民会議



写530 市民憲章制定市民会議（広報課提供）

の各氏である〔「広報たかつき」第四三六号、昭和五二年一月二五日〕。

起草委員会では、流入人口の多い高槻市においては、市民の連帯感を高める必要があるとの考えから、市民からのアンケート調査や郵便による意見の聴取によって、市民憲章に多くの市民の意見を盛り込むようにと、人権・差別・教育・自然・緑・健康・環境・婦人・文化財・青少年・老人・障害者・文化の一〇項目を柱として審議をすすめた。こうして一九七七（昭和五二）年一月一八日に開かれた委員会において「高槻市民憲章草案」が作成されるにいたったのである。

この草案の内容は、前文において高槻市の地理的・自然的・歴史的条件をうたい、高槻市民としての明るい未来への願いと決意を述べ、つづいて快いリズムをもって簡潔に五つの高槻市民の目標を掲げたものであった。

市民憲章

市民会議では、この原案を市民に公表し、意見を求めたうえ、同年一月五日の市民会議において次のような「高槻市民憲章」を制定し、井上同会議議長から西島市長に市民憲章を今後生かしていくための要望書ともいうべき「答申書」を手渡した〔「広報たかつき」第四三七号、昭和五二年二月一〇日〕。

〈高槻市民憲章〉

前 文

わたくしたちのまち高槻は、北は景勝摂津峡をいだく北摂連山につつまれ、南は淀川の豊かな流れに臨み、平和な風土に恵まれています。

わたくしたちのまち高槻は、祖先の心をしのばせる遺跡・史跡をはじめ、多くの文化財をもつ由緒のあるまちです。

わたくしたちは、この地であって、真に生きがいのある文教・福祉都市を建設し、子孫が誇りをもって「わが郷土・高槻」と語り継げるよう、明日への願いをこめて、ここに市民憲章を定めます。

条 文

一、高槻は わたくしたちの 自治のまち

わたくしたちは、市民としての自覚と責任をもって、進んでまちづくりに参加します。

二、高槻は 心と心を 結ぶまち

わたくしたちは、信頼と愛情を深め、すべての差別をなくし、自由と公正を守ります。

三、高槻は 住みよい環境 めざすまち

わたくしたちは、あらゆる公害をなくし、生活の安全を守り、花と緑を育てます。

四、高槻は 生きるよろこび 燃やすまち

わたくしたちは、体を鍛え、仕事に励み、明るい家庭と社会を築きます。

五、高槻は 文化の華を 咲かすまち

わたくしたちは、人間性豊かな教養を高め、輝く市民の文化を創ります。

この市民憲章の趣旨を「広報たかつき」第四三九号（昭和五三年一月一〇日発行）は、次のように説明して

いる。

前文の冒頭の一節は、次のように書かれています。

「わたくしたちのまち高槻は、北は景勝摂津峡をいだく北摂連山につつまれ、南は淀川の豊かな流れに臨み、平和な風土に恵まれています」

「景勝摂津峡」は、高槻の中央部を貫通する芥川の上流七ノ九キロメートル、塚脇から原にかけての、美しい流れと奇岩に富む溪谷。春は桜、夏は清流、秋は紅葉で、高槻市民だけでなく、他市からも多くの観光客でにぎわいます。

市バスを下りの口で降り、塚脇橋を渡って坂をのぼると「桜公園」。毎年満開のころ「桜まつり」が開かれます。ここから道は二手に分かれ、左側の山道を奥へたどると「少年の家」を中心にしたキャンプ場で、シーズンには若者たちの元気な声がこだまします。さらに奥へ入ると「匹見の森」。姉妹都市・島根県匹見町から移植された木々が茂っています。

桜公園から右側に沿って進むと原・上の口まで約二キロメートルの溪谷コース。岩と清流をながめながら、弁当を囲む家族連れでにぎわいます。



写531 桜まつり（市内塚脇五丁目・広報課提供）

歴史を語る淀川の流れ

「淀川の豊かな流れ」——江戸時代、大阪が天下の台所といわれたのも淀川あつてのこと。北陸の米は、琵琶湖から淀川をくだって大阪に運ばれました。当時高槻の岸には多くの浜がつくられ、茶店、茶舟（くらわんか舟）、旅館があつて栄えたということです。

現在は、何といつても三十四万市民の飲料水や、工業用水の源として、大きな恩恵をもたらしています。市の水道に占める府営水＝淀川の水の割合は、五七・五％と半分以上。

淀川のヨシも有名。「鶴殿のヨシ原」は、今では他で見ることができません。復活したヨシ原焼きは高槻の名物であり、ヨシで織ったヨシズは、貴重な特産物となっています。

祖先の心伝える多くの遺跡

前文では引き続き、「わたくしたちのまち高槻は、祖先の心をしのばせる遺跡・史跡をはじめ、多くの文化財をもつ由緒のあるまちです」とうたわれています。

市内各地に、三百か所余りも遺跡や史跡が点在し、「文化財の宝庫」といわれる高槻。日ごろなげなく接している神社や仏閣、道標など、私たちのほんの身近なところで、今も生きている文化財は少なくありません。弥生時代の安満遺跡や、継体天皇陵ではないかといわれている今城塚古墳、古代の狩りを再現するハニワが出土した昼神車塚古墳など…。これらの祖先の遺産を守り、後世に伝えていくため、「埋蔵文化財調査センター」（南平台五丁目）は、文化財の保存や発掘調査に、地道な活動を続けています。

「わたくしたちは、この地にあつて、真に生きがいのある文教・福祉都市を建設し、子孫が誇りをもって「わが郷土・高槻」と語り継げるよう、明日への願いをこめて、ここに市民憲章を定めます」と、前文は結ばれています。

「平和な風土」に恵まれ「由緒のあるまち」——高槻を、その伝統にふさわしい「真に文化的な都市・高槻」につくりあげていこうという、「明日への願い」が込められています。



さて、条文の一つ一つを追ってみましょう。

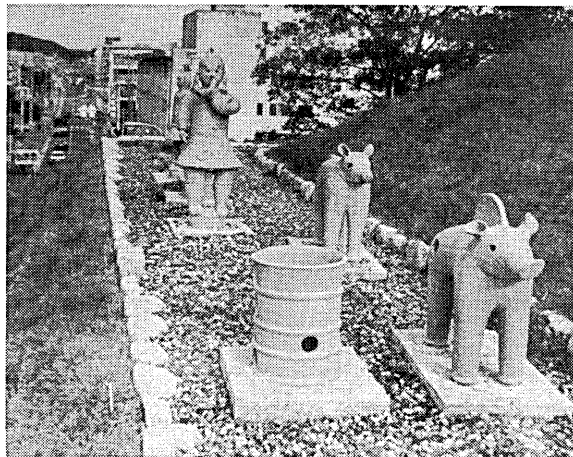
(1) 高槻はわたくしたちの自治のまち

第一条は、自治体の「原点」を明確に示したものだ。まちづくりは市民こそが主人公であり、そのことを基盤にして、市民・議会・市が一体となって「ともに考え、ともに悩み、ともに解決する」という原則は、市の基本姿勢でもあります。

市民憲章を実現させた「市民会議」は、高槻独自の市民参加方式として、今後も様々なまちづくりの課題に活用されていくことでしょう。また、各地域で取り組まれているコミュニティ活動、自治会活動の展開は、「自治のまち・高槻」を創造する原動力といえるでしょう。

(2) 高槻は心と心を結ぶまち

「連帯」は、町が町として活動し、発展していくための基礎条件。市民みんなが、お互いに信頼と愛情を寄せ合う——言うはやすく行うは難い、最も大切な事であって最も難しい課題です。特に、人権の尊重。すべての差別をなくしていくことは、市政の大きな目標です。



写532 昼神車塚古墳（市内天神町一丁目・教育委員会提供）

IX 現代の高槻

部落差別、障害者への差別の解消に努める一方、お年寄りや児童に対する福祉の向上もあわせて進めていかねばなりません。

と同時に、これらの課題は、市民自らの心と理解の仕方に深くかわる問題です。あくまで市民的自由を守りながらお互いの人権を認め合う、そんな市民の結びつきを、この条文は望んでいるといえるでしょう。

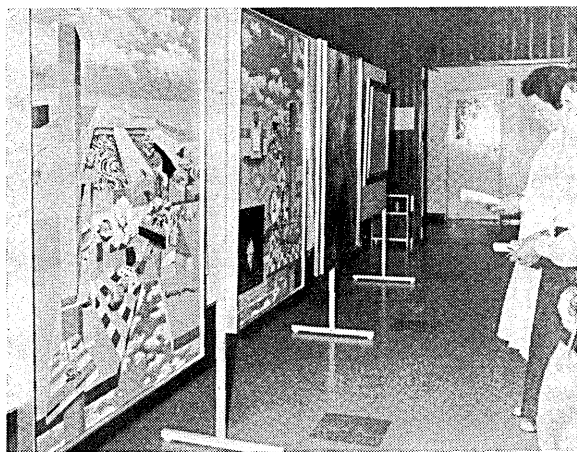
(3) 高槻は住みよい環境めざすまち

「住みよさ」は、まず「安全」であることが第一。お年寄りや子どもを交通・水の事故から守る。市内から暴力を追放する。病気やケガに備えて医療体制を整える……それぞれ、欠かすことのできない行政の大事な役割です。また、公害をなくし安心して住める環境づくりも、さらに強力に進めていく必要があります。

これら予防・防止行政とは別に、積極的に環境をよくしていくことも見逃せません。「花と緑に包まれた清潔なまちづくり」Ⅱ「グリーン・アンド・クリーン運動」を提唱する高槻市は、この分野でも市民自らの参加と活動を呼びかけています。地域で、学校で、工場で、花と緑の輪は大きく広がっていきこうとしています。

(4) 高槻は生きるよろこび燃やすまち

わたしたちは、常に「生きがい」を求めています。その基礎



写533 市民文化祭（教育委員会提供）

になるのが健康な体と明るい家庭、それに勤労者にとっては仕事。

学校教育から社会教育にわたって、次代を担う青少年を中心に、幅広いスポーツ・文化活動が取り組まれており、学校や各種施設を核にして、地域と人の結びつきが徐々に深められつつあります。また、高槻は勤労者の町。不況が続く厳しい経済情勢の昨今、他市にさきがけた勤労者対策はより充実強化されなければなりません。働くすべての人たちが希望をもって生きる——市の大きな願いです。

(5) 高槻は文化の華を咲かすまち

毎年十一月、市民会館を中心に開催される「高槻市文化祭」には、美術、音楽や伝統芸能からエスペラント展まで、日ごろの文化活動の成果が一堂に会します。地域の公民館や集会所などを集いの場に無数のグループ、サークル、同好会がもたれ、教養や生活技術、コミュニケーションが高められ、そして深められています。これらの地道な人と人との結びつきの中から「市民の文化」が創造されてくるのでしょうか。その底に流れるのは「人間性」。市民も行政も、ゆきつくところは、ゆたかな人間性を求めて、たゆまざる努力を積み重ねているのです。

以上、紹介した「高槻市民憲章」は、一九七八（昭和五三）年一月二一日の市制施行三五周年の記念式典において公布され、高槻市民の誇るべき精神的バックボーンとして今日にいたっている。

第三節 新たなるステップ

四つの一九七八（昭和五三）年一月一日に市制施行三五周年を迎えた高槻市は、いよいよ新たなる基本施策ステップをめざして、その躍進を開始した。西島市長は次の四項目を同年度の重点施策として決定した。

(一) 個性豊かな市民性を育むための施策

(二) 魅力ある都市づくりのための施策

(三) 住みよく美しい生活環境づくりのための施策

(四) 自治体を真に市民のものにするための施策

これら四つの施策は新たなステップへの飛躍を目ざす高槻市の基本方針となるべきものである。次に四つの施策についてさらに具体的にみてみよう。

個性豊かな 第一の施策は、次の四つに分かれる。

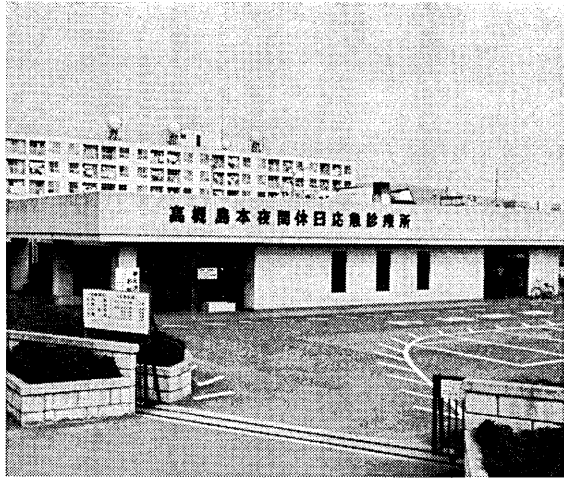
市民性の育成 (一)生涯教育を通じての市民性の養成

これは「高槻は生きるよろこび燃やすまち」、「高槻は文化の華を咲かすまち」という市民憲章の精神を生活の中に生かし、市民の生涯にわたる教育を最大のテーマとしながら、人間性豊かな教養を高め、生きる喜びを自ら創造できる市民性を育む機会を積極的に作ろうとするものである。

まず義務教育諸条件の整備、とりわけ過大校の解消をはかるため、将来を見定めた校区の見直しと、その上に立った小中学校の分離をすすめ、一九七八（昭和五三）年度は仮称芥川第二小学校の新設に着手する。

また公立高校および私立高校の誘致についてひきつづき努力を重ねるとともに、子弟の大学教育に資し、地域文化に貢献する大学の誘致にも努め、文教都市にふさわしい姿に導く。

次に学校の地域開放を重点施策として推進する。学校は地域住民の交流の場として、また青少年の健全育成の場として開放されることにより地域活動の促進に貢献することが期待されるのである。



写534 高槻島本夜間休日応急診療所（市内南芥川町）

談活動への援助、各地区の福祉向上のため民生児童委員活動の充実、老人福祉センター隣接地への府立養護老人ホーム誘致等の施策を実施する。

また医療関係団体やボランティアの人々による市民健康教室を新設し、火災に備えて、市民の相互扶助による市民火災共済制度を一九七九（昭和五四）年度からスタートさせるため、一九七八（昭和五三）年度はそ

また容易に自分の作品を展示できる市民ギャラリーを新しく開設するほか、公民館・図書館および各種文化サークル活動の拡充においっそう努力する。さらにスポーツの生活化に対応するため、市有地などの暫定的活用や府所有地の借用などにより、体育施設を確保する。

（二）市民福祉の向上による市民性の養成

市民憲章にうたわれている「高槻は心と心を結ぶまち」こそ、福祉都市建設の正しい理念である。市民の心と心のふれあいを基礎として、その上に必要な行政施策が展開されてこそ、真に地域の福祉が確立されるのである。

このような考えにもとづき、目の不自由な人々の社会生活を促すため、ボランティアの助力によるガイドヘルパー制度の創設、老人クラブが自主的に行う老人健康相

IX 現代の高槻

の検討準備をすすめる。

一方、不況が続く中で、失業者や生活困窮者のために、国・府の機関と協力して雇用相談に応じるとともに即応性ある一時融資を実施するよう努める。

さらに、救急・急患医療センターは、一九七八（昭和五三）年春にオープンし、休日の歯科診療を加えて診療を開始する。

二次救急医療体制については、市内の有床医療機関の協力を得てその体制づくりを行う。三次救急医療体制についても、大阪府立救命救急センターを誘致すべく隣接市町と連合して強力な運動を展開する。

（三）差別を認めない市民性の養成

高槻市は、被差別問題の解決のため、行政が市民の先頭に立つべきであるとの認識に立って、国・大阪府および市独自の趣旨に沿って最大限の努力をしてきた。一九七八（昭和五三）年度はさらにこれをすすめ、昨年の市議会における決議に呼応して、まず第一に最終年度を迎えた同対策事業特別措置法の強化延長と国際人権規約の批准を国に対して強く働きかける。



写535 市役所に掲げられた人権尊重の横断パネル

第二に、よりいっそう積極的な社会同和教育を推進し、市民ひとりひとりの基本的人権の尊重を徹底させ市民の連帯により、どのような心理的・実態的差別をも認めない市民性を育成する。

また、「部落地名総鑑事件」問題の深い反省の上に立って、一九七八（昭和五三）年度は、関係諸機関の参加による高槻労働対策連絡協議会を中心に市民ぐるみで企業に対する啓発を行い、一切の差別を許さない市民性の育成に努める。

（四）市民の自主的活動力の尊重

第一には、結成以来、順調な発展をしてきた市民会議において、一九七八（昭和五三）年度の活動テーマとして提起された学校・民間企業の体育施設の開放運動を市としてバックアップする。

第二には、市制三五周年を記念してつくられた市民憲章および市民の森が真に市民のものになるよう、市民の自主的組織づくりなどを通じて努力する。

そのほか、勤労青少年ホームを婦人団体の利用に供するなど、市民交流の場をより多く設定し、市民の自主的活動力の育成をはかる。

魅力ある都 第二の施策は、次の三つに分かれる。

市づくり （一）都市再生のシンボルづくり

高槻市においては、一九七八（昭和五三）年二月に四五人の市民代表によって構成される基本計画審議会（会長井上智勇氏）を発足させ、二一世紀に向けての高槻市の町づくりはいかにあるべきかについての将来計画の策定に乗り出した。

しかし、当面、高槻市の都市再生のシンボルづくりの核は、第一に国鉄高槻駅前の市街地再開発事業である。これは三棟のビルで、魅力に富んだレジャーショッピング・ゾーンのシンボルとなるものであり、一九七九（昭和五四）年度完成がめざされている。また、駅前広場・ビル周辺道路等の公共施設整備によって、市内交通のターミナルを改善し、市中心部の交通体系の確立をはかる。

第二に再開発関連事業として行われている国鉄高槻駅舎改築工事を、北側駅前広場に接続する人工デッキ等の工事を含め、一九七九（昭和五四）年四月に供用開始ができるようにすすめる。

また長年の懸案である阪急京都線連続立体交差化事業は、一九七八（昭和五三）年二月に大阪府の都市計画決定を終了し、これにもとづいて具体的に大阪府と設計協議をすすめ、事業化をはかる。阪急沿線北側の整備もその用地買収をさらに促進する。

第三に市街地中心部の交通渋滞対策として、道路改良・バス優先道路および専用信号の設置等を関係機関に強く働きかけるとともに乗降場の整備、停留所標柱の改良などもあわせてすすめる。

第四に防災体制は、予防対策として、焼死ゼロをめざし、独居老人宅の防火診断をはじめ、防火対象物の査察を強化するなど、漸増する火災に対処する施策を行う。

(二)人と環境の調和をめざす環境影響評価制度の導入

「すべての人々は、良好な環境を享受する権利と保全する責任を有する」という原則に立って、自然的・社会的・文化的諸環境を良好な状態で保存し、将来の世代にこれを継承する必要がある。この理由から開発行為その他の活動が環境に及ぼす影響を事前に予測評価する環境影響評価制度、いわゆる環境アセスメント



写536 防災訓練（広報課提供）

大をはかる。

また都市の静脈としての下水道の整備は、一九七八（昭和五三）年度は高槻東排水区および高槻中排水区を中心に整備し、累計整備面積約三六七ヘクタール、整備人口普及率約一四パーセントに高める。一方、同年一〇月には淀川右岸流域下水道の高槻処理場における増設工事が完了し、稼動する予定であるが、今後も

制度の導入を検討する。

（三）うるおいのある快適な生活環境の確保

近年、国の農業政策は、増産、減産と目まぐるしく変化し、その一貫性の欠如が指摘されている。そこで高槻市としては、国に対して食糧の自給体制を基本とする農業政策の確立をうったえるとともに、当面、都市近郊農業の有利性を生かした各種採取園や貸農園等のレジャー農業の推進をはかる。これによって都市住民と農家のふれあいの場を提供し、緑の補完と防災空間の設定に寄与することができると考えられるからである。

一方、林業対策として、林業構造改善事業をひきつづき実施し、自然の中に市民憩いの場を確保しつつ、大気汚染の浄化、水資源の確保等、山林の有する公益的諸機能の増

流域下水道整備の促進方を国および府に要望する。

河川・用排水路対策は、女瀬川バイパス等の河川整備をはじめ、各地用排水路、ため池の改修等、大阪府および土地改良区と一体となりすすめていく。昨年にひきつづき水難防護柵の設置も行う。

次に水道事業は、一九七八（昭和五三）年度において摂津峡配水池を完成させ、月見台地区・摂津峡キャンプ場に給水する。また阿武山配水池を二カ年計画で着工し、周辺丘陵地域の安定給水をはかるとともに、いわゆる赤い水についても積極的にその解消策をすすめる。

住みよく美しい 第三の施策は、次の二つに分かれる。

生活環境づくり

(一)グリーン・アンド・グリーン運動の展開

まずグリーン運動として、高槻市を花と緑でいっぱいにすることを目標に、魅力ある町づくりに努める。その方策には次の三つのものが考えられる。学校等の公共施設の緑化を強力に推進し、各家庭の緑と連ねていこうとするものである。

第二は、緑化促進に備えるため、苗床を準備し、苗木の育成や寄贈樹の仮植を計画することである。

第三は、市民の緑化意識を啓もうするため、緑化教室・緑の相談日・緑化実施研修などを開催し、その充実をはかることである。このほか、可能なかぎり自然保護に意を用い、開発行為による自然破壊がこれ以上すすまないよう、自然と開発との調和をめざしてその万全を期する。市街化区域内緑地保全に関する要綱は、減っていく緑地空間を守る必要性から、さらに一年間延長して実施する。

次にクリーン運動として、第一にあらゆる機会をとらえて、この運動に対する市民の行動の拡大を呼びか

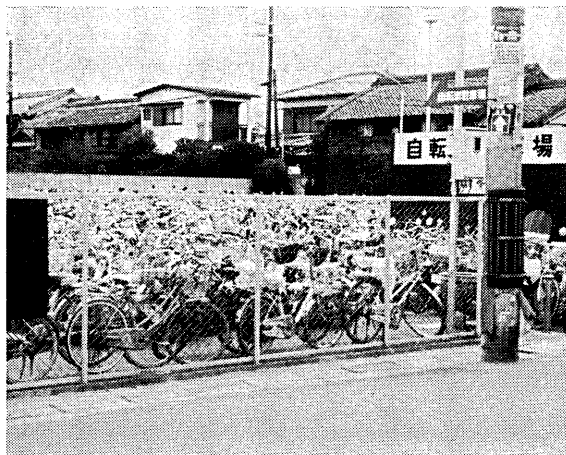
ける。その一例として児童遊園の管理を地元自治会に依頼したり、空き地の雑草除去を所有者に依頼する。こうして、身近な地域からのごみの一掃をはかる。

第二に行政側としては、町の美観を損ねる不法看板等の撤去と放置自転車対策を強力に推進する。とくに駅周辺の放置自転車対策としては、自転車路上放置禁止圈の設定など、取り締まりや指導ができるようにして、駅前の清潔さの維持と交通安全のために効果のある指導の徹底を期する。

(二) ごみ問題への取り組みの前進

ごみ処理問題については、過去の実績をふまえ、市民と連携をはかりながら徹底したごみ分別と資源回収をすすめると同時に、分別収集モデル地区を選定して、分別状況の実態調査を定期的に行う。さらに、その成果を発表してキャンペーンをするなど、ごみ減量の実効をあげる。このほか空ビンのテスト回収を行い、これをもとに将来は全面実施をはかる。

ごみ焼却炉の建設については、一九八〇（昭和五五）年春の完成をめざして着工する。



写537 仮設自転車置場（市内上町田辺）

自治体を真に 第四の施策は、次の二つに分かれる。

市民のものに (一) 市政参加システムの拡充

今や市民運動は、市民個々の生活環境改善をはじめとする要求段階から、自らの地域社会は自らの手でつくり上げるという、自治と連帯意識の高揚の段階に到達している。この動きを大切にして市民とともに地方自治を守り、発展させていく。

そのため市政の状況を市民に理解してもらう目的で、財政の状況、施策の内容、事業の進行状況等、できる限りの行政情報を市民に提供し、その上に立って市民とともに語り、市民の建設的な意見を充分市政に反映させるといふ、行政当局と市民の間のサイクルシステムを確立し、市民とともに歩む市政を展開する。

(二) 時代の要請に合った庁内体制の確立

庁内体制整備については、当面の問題として、急を要するグリーン・アンド・グリーン運動の推進、企画部門強化等のための執行体制を整備する。そのほか、市政調査、政策立案機能、各部門の業務量のバランス、部長権限による職員の部内配置および機動性の向上等の根本的な改革につ



写538 市役所本庁ロビー

いては、一九七八（昭和五三）年七月改正を目的に、プロジェクトチームを設け、職員参加の中で徹底した改革をすすめる。

また市民から親しまれ、期待される市役所として、市役所の玄関であり、顔である一階部分のロビーと窓口のレイアウトの改善等を行い、利用される市民の利便の向上をはかるとともに、事務の効率化をはかるため、印かん証明書および財政事務の電算処理等の事務改善についても、一九七九（昭和五四）年度実施を目的に、いっそう市民サービスの向上に努める〔以上「広報たかつき」第四四三号、昭和五三年三月一〇日〕。

市民憲章の実 市制施行三五周年を迎えた高槻市は、以上にみたような諸施策を西島市長のもとに展開す現をめざして べくあらたなるステップをめざして、その一步を踏み出したのである。

しかし、どのような施策もその財政的裏付けなくしては、それは所詮、絵に描いた餅にすぎない。西島市長は、この点について、その決意を次のように表明している。

本市財政は普通会計で約二十四億円の累積赤字を抱え、公債費比率も起債制限を受ける二〇％を超えるなど、非常に困難に直面しております。昭和五十二年度におきましては、議員をはじめ市民各位のご協力により、これ以上の財政収支の悪化は一応食い止めることができる見込みであります。しかし、なお約六百億円近い市債残高による公債費をはじめ義務的経費の増高により、財政構造の早急な改善、弾力性の回復は望み難く、その健全化への道は極めて厳しいものがあります。

財政が不安定な状況では、市政の伸展は望み得ません。まずもって、強固な財政基盤を確立することが先決、緊急の課題であり、財政の再建は私に課せられた最大の責務と考える次第であります。

そのためにも、本市財政の自主的な健全化への努力が現下の急務となつてまいるわけであります。併せて、国・府に

対しても引き続き強力に超過負担の解消など、制度改善の要求をしてまいらなければならないことは申すまでもありません。

私は市長就任当時、累積した赤字の短期完全解消を計画致したのでありますが、全国的にも例をみない人口急増現象により、多くの行政需要を抱えた今日、累積赤字の短期解消のみに主眼を置いて行政を運営することは、現行のサービス水準の維持さえも困難となり、多大の御迷惑をお掛けする結果となりますので、いかに厳しい財政環境の中においても市民のニーズに応え、いささかなりとも行政水準の維持・向上を図りつつ、かつ財政をも健全化するという長期漸進的な財政運営対策を採らざるを得ないのであります。

このため、本年度から向こう三か年を目途として、赤字比率の減少等財政構造の改善を図ることとした次第であります〔「広報たかつき」第四四三号、昭和五三年三月一〇日〕。

右の西島市長の言明をみても、地方自治は、財政の裏付けなくしては、その健全な発展を望みえないことがよく理解されよう。

日本国憲法は、その第八章において地方自治を規定したことにより、地方自治は法、制、上、はいちおう確定された。しかし、すでに述べたところからも明らかなように、国は、地方自治を事実上、有名無実にする政策を行ってきた。高槻市の財政危機の根本的原因も国の政策にあったこともまたすでにみたとおりである。

西島市長の「財政が不安定な状況では、市政の伸展は望み得ません。まずもって、強固な財政基盤を確立することが先決、緊急の課題であり、財政の再建は私に課せられた最大の責務と考える次第であります」といった言葉の中にも、私たちは、財政危機の中で地方自治がいかに危機にひんしているかを、ひしひしと感じることができる。

しかし、日本国憲法は、現在もなお我が国の最高法規である。その日本国憲法は、地方公共団体が地方自治の本旨にもとづいて組織され、運営されることを求めている。いま新たなステップをめざして、その一歩を踏み出した高槻市民は、憲法のいう地方自治の本旨を常に反省しながら、高槻市を市民憲章にうたわれている自治のまち、心と心を結ぶまち、住みよい環境めざすまち、生きるよろこび燃やすまち、文化の華を咲かすまちにするように力強く邁進することが期待されているのである。