

記録

革新自治体

「よこはま」における体験と資料



「市役所」は残った—政治

ドキュメント●'78年横

中央ヨコハマ ☎262-0050

横浜市立図書館



2019848216

「'78年よこはま」編集委員会

記録
革新自治体

78年よこはま「編集委員会」

横
31
8

発刊によせて

「革新自治体」という言葉は、このところかなり鮮度を失ってきたように思われる。何年か前まで、全国的に急上昇のいきおいにあった革新自治体は、すでに衰退の時代に入ったのだろうか。それとも、ようやくその第一期を終り、次の飛躍への準備の時期に差ししかかっているのだろうか。

一九七八年三月、飛鳥田一雄氏が市長の職を辞するまでの在職十五年間、横浜市政は、いろいろの領域で革新自治体の進むべき道を模索しつつ、きり拓いてきた。市民の立場からみて、わが国自治体の現状には改革・革新すべききわめて多くの問題がある今日、この飛鳥田市政のたどった足どりを、ここで、きちんと見直しておくことは、今後の自治体の課題を考える上で、是非とも必要な作業だと思われる。

私たちは視点も立場も異ってはいるが、発足当初から飛鳥田市政に積極的な関心をもち、あるいはこれに関与してきた。いま、とらわれのない目でふりかえり、いくつかの体験と資料とをまとめてみた。もちろん、ほかに検討されるべき問題は多いが、これが何等かの呼び水になれば幸いである。

一九七八年十二月

宮島 肇・今井清一・横山桂次・
日本社会党横浜市役所党員協議会

編集呼びかけ人

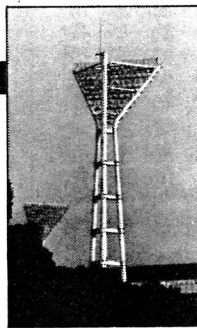
飛鳥田市政と市民との距離

「市役所」は残った
政治の論理と
行政の病理

座談会
飛鳥田来たり去る
新たな向けて
新発に

自治体における環境政策の課題

横浜市政のレス腱
●教育・文化・福祉行政



〈職場通信〉 市役所におけるQ君の仕事
ある職員からQ君への手紙

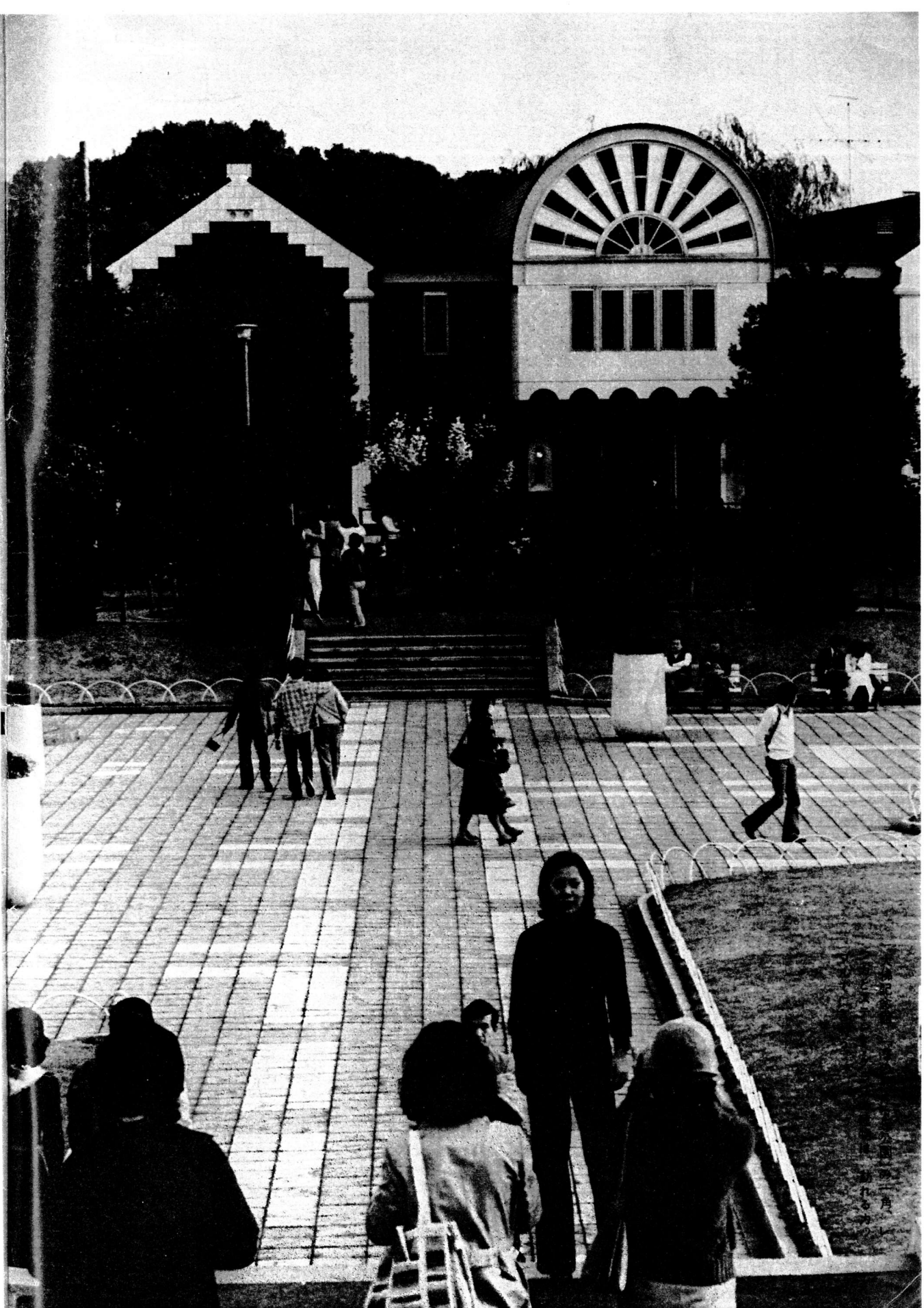
グラフィア
横浜・新しい空間
ヨコハマグラフィティ

資料
みる
飛鳥田市政の節目

革新自治体と住民運動

年表付
飛鳥田 市政15年のまとめ

ドキュメント
・78年横浜市長選挙



と市民との距離

中村 紀一

千葉大学助教授

ある筆者は、当時、こうした「市民参加」の新自治体に強い希望を抱いた。しかし、飛鳥て歩み、みつめる過程で、これからは「行政になすべきだ」と、強く提唱する。

一九六三年四月、横浜市に飛鳥田一雄革新市政が誕生した。得票数二七万九、九六四（四二・九％）、保守系二候補者の合計得票数は三七万三、二八二（五七・一％）と飛鳥田をはるかに上まわっており、文字通り辛勝であった。当選直後、飛鳥田は「選挙で公約したようにあらゆる市民層と語り合う市民集会をまず開きたい。」

●第一期（一九六三年——六七年）

そこで行っているような仕事が生れてくるだろう⁽¹⁾と語っている。「一万人市民集会」を中心とした「市民参加」の構想と制度は、その後一五年間さまざまな変化をとげながら、飛鳥田市政の一つの政策基調となっていた。本稿ではその軌跡を追う過程で革新市政と市民との距離をみることにする。

飛鳥田は国会議員から市長へ転身するきっかけを「日本にはメトードとしての民主主義が確立されていない。これを横浜で少しでも作り上げていこうということなんです⁽²⁾」と語っているが、市長に就任するとすぐに一連の行政施策を講じ始めた。六三年七月、広報室を市民相談部に拡充、広報課・広聴課を設置。八月には住民の招きに応じて港北区十日市場住宅での初の「住民集会」に出席。さらに十一月、「市長に手紙を出す旬間」実施。一二月に入ると「市民相談室」を市庁舎一階の市民広間に設け、従来、室に閉じこもっていた局長、助役から市長まで市民に直接応待。また、同月、一般公募の「市政モニター」制度を発足させている。六三年九月、飛鳥田は市議会で「市政が当面しているいくつかの問題」にふれ、中で「市民集会」をつぎのように説明している。

「私は、市政運営の基本は市民の世論の動向が基礎にならないかと思っています。そこで、百六十万市民の中からできるだけ多数の市民を公平な方法で選出された市民集会は、世論の動向を正確に把握し、市民が相互に交流し、あるいは市政の広聴、広報の活動を生かすためにも……欠くことのできない力を生みだしてくれるものと信じています。」⁽³⁾

これらの行政施策に対して市議会の大勢は反対であった。それは市議会議員の既得権を侵害し、議会を軽視し、市長の人気取り（社会党の勢力拡張）政策にすぎぬのではないか。すでに六月、市民担当専任の助役案は否決されていた。そしてその後、「一万人市民集会」は四度その実現を阻まれることになる。一方、市民にとって、こうした「市民参加」の制度は「まるで世の中がかわったような」新鮮な感覚で受け



飛鳥田市政

横浜の「市政モニター」1期生で制度を新鮮な感覚で受けとめ、革田市政15年の軌跡を、一市民としこそ市民に近づく努力を、積極的

とめられた。行政が設けたパイプであれ、従来の町内会など地縁組織ルートとはちがった直接参加の装置は好意をもって迎えられた。

飛鳥田市政のブレインの一人鳴海正泰は、この期の革新市政を「親切行政の徹底」として特色づけ、「市政の直接民主主義的参加は、初歩的形態であり、行政から市民へ、という市民啓蒙的手段がとられるのもやむをえない。保守的伝

第二期（一九六七年——七一年）

六七年四月、飛鳥田は四六万五、三七四票（六二・〇％）を獲得して再選された。市民を

行政に引き寄せる「市民参加」方式は選挙に際して、革新市政の象徴として十分その機能を果たした。選挙直後の座談会で飛鳥田は「市民参加」についてつぎのように語る。「いままでの官僚主義のつくってきた会議は、こっちからの意思をむこうに伝えることはあっても、むこうの発言をこっちに伝えることは、ひじょうに少ない。：（市民との対話を）何らかの制度として定着させる必要はあると思う。なにか形にだしてやらないと、住民の不満が累積するんじゃないか」（傍点は引用者）⁽⁵⁾。

ここには行政主導の「市民参加」の制度化に自信をもった市長の姿勢がみてとれよう。そしてこうした「啓蒙君主」型の行政思考は、すで

統のもとに長年おかれてきた役所機能が、革新首長が成立したとたんに、市民と行政が同じレベルにおいて対話が成立するというほど、わが国の自治体は民主化されていない」（傍点は引用者）⁽⁴⁾と述べている。

かくして飛鳥田市政と市民との関係は、行政が市民に手をさしのべる「親切行政」としての一步を踏みだすこととなった。

に就任当初の市議会演説にもあらわれている。

「……私は端的に申し上げまして、いまの日本国民の中に民主主義が完全に定着しているとは考えておりません。日本国民にとって民主主義はいま成長の段階にあります。したがってその段階を私たちの側からでもできるだけの援助をし、よき方向に導いていくという責任があるだろう。……こう私は思います」（傍点は引用者）⁽⁶⁾。

ところで六六年一月、飛鳥田市政は『市民生活白書—新しい横浜の記録—』を発表し、「革新市政四年間の記録」を報告すると同時に二期目に向けて「市政のこれからの課題」を明らかにしている。そこには後年、いくつかの住民運動との紛争のきっかけをつくる「六つの基幹事業」が盛りこまれている。これらは第二期飛鳥田市政の「都市づくり」の柱であり、これと

「市民参加」との関係が課題とされるであろう。

「この段階では、革新首長だけが直面する問題ではないが、市民の日常的次元の問題と、都市の将来を見通した全体計画との間のギャップに悩まざるをえない。ある部分の市民の要求がつねに全体の市民の利害と必ずしも一致しないという現実の処理に、悩まされざるをえない。それにもかかわらず、都市建設のビジョンと具体的な方向を市民に示し、トータルな都市そのものを市民的次元に近づけるといふ困難な作業を回避するわけにはいかない。その段階において、第一段階の親切行政の基盤が問われることになるし、革新自治体が真に行政執行能力をもち、都市的課題に応えうるかどうか問われることになる。この次元になって、行政から市民へとという一方通行的コミュニケーションから、行政と市民との間の対等の相互交通による対話もしくは参加の方法がとられなければ、都市建設の市民的定着はむずかしい。……」



昭和39・41年「市民生活白書」と「自治体改革の理論的展望」(同40年12月)。

横浜市においても、そうした第二段階の目標を、市民参加による市民的建設の目標を、具体的に六つの事業に限定して、市民に提案してきた。……

こうして、横浜市政の第二段階は、親切行政に加えて、新しい都市建設に市民の関心を動員し、それを背景としながら、ともすれば企業的要求が力を得たり、中央各省のたて割行政の末端化が及びそうな傾向に対する抵抗力としている。こうした段階においては、革新首長は単なる親切行政もしくは善政主義にとどまることはできない。(7)

「親切行政」から「都市づくり」へ

七〇年に入ると、飛鳥田市長を会長とする革新市長会は「革新都市づくり綱領(案)——シビル・ミニマム策定のために——」を発表した。飛鳥田は横浜市の方針をつぎのように語っている。

「私はむしろシビルミニマムをつくるのは市民が主体であり、市民が多数参加して、その討論のなかからできあがることの方が望ましいと思っています。つまり市民参加のミニマムづくりです。そして市役所は、その話し合いのための資料提供や事務的奉仕をしながら、市民と一緒に討論に参加し、市役所が上から押しつけることはできるだけ避けるべきだと思います」(市長から市民の皆さんへの手紙(8))。

「ハード」な都市・施設づくりと「ソフト」ムードの市民参加とを結びつける鍵は、従来の市民を行政に引き寄せる方法だけでは得られない。そこには翼賛型・協力型の市民が動員されてくるにすぎないであろう。「対等の相互交通による対話もしくは参加の方法」とは、行政が市民の言い分に率直に耳をかたむける方向をもっているはずである。「市民が主体：市民参加のミニマムづくり」であるならば、「情報の公開」はその基本的前提とならねばならない。革新市政は自ら、一歩でも市民に近づく努力をしたであろうか。

横浜新貨物線反対同盟連合協議会宮崎省吾事務局長は、横浜市が「住民の権利の無視」に終始してきた現実を批判しつつ、自治体における革新をつぎのように述べる。

「地方自治体における革新とは、みずから権力として住民の上に君臨していることに対する自己否定でなければならない。革新は名君であってはならない。住民の生活権に全面的に依拠しつつ、いっさいの問題を住民の手に帰すことからはじめなければならない」(傍点は原文)(9)。

二期目の飛鳥田市政と市民との関係は、蜜月期からしだいに倦怠期(マンネリ)に入り、対立への萌芽をのぞかせている。「市民参加」に引き寄せられる市民と、それに鋭く対決する住民と、さらに周辺に取り残された広範な無関心

層、不満層をかかえこんだまま、飛鳥田市政は 第三期に入って行く。

●第三期（一九七一年——七五年）

七一年四月、飛鳥田は六六万三、五四三票（六九・五％）と市民の圧倒的な支持を得て三選された。当選直後、飛鳥田は、今後市民の声を市政に反映させるため「区単位の協議会を設けてゆく」⁽¹⁾と声明し、新しい「市民参加」の方向を打ち出した。衆勝したとはいえ、今回の当選への道のりは平坦なものではなかった。

七〇年以降、わが国の政治を大きく揺り動かした始めた住民運動のうねりは、「市民参加」を標榜する飛鳥田市政にも及び、七〇年六月頃から住民運動独自の対立候補が話題とされていた。そして七一年に入ると「横浜新貨物線反対同盟連合協議会、高速道路三ツ沢線反対同盟、高速道路花見台線建設に反対する会を中心として住民運動の多数の有志によって」住民自治を獲得する会⁽²⁾が三月四日結成され、これを母体として……四月の横浜市長選に独自の候補を立てることが決定された⁽³⁾。革新自治体の切札ともいえる飛鳥田市政のもとにおこった住民の反乱は市長とその支援母体に深刻な反省をせまった。

市民と行政のいらだち

「三月一二日、飛鳥田横浜市長と神奈川県評、

第三期に入って行く。

浜労働協、横浜市従の三労働団体は、①貨物線については鶴見分岐点から羽沢貨物駅に至る間（反対同盟のカバーする地域）を地下式にするように国鉄に申入れる、②今後も住民運動の立場に立って住民の意志を尊重して協議していく、の二点について相互に確認する文書を発表した。

翌一三日、反対同盟三役は、飛鳥田市長及び労働三団体の代表者と個別に会見して、彼らの確認事項の「確認」を行ない、同夜の緊急連合協議会で激論の末、一応立候補を白紙にもどすことを決定した⁽⁴⁾。こうして住民運動との分裂はようやく回避され、前述の当選となったのである。

さて、「区単位の協議会」を提唱した飛鳥田は同年八月、「……大都市横浜の都市問題を、市民参加の市政によって解決していくための行政と地域社会のあり方を研究するために」（傍点は引用者）⁽⁵⁾「横浜市コミュニティ研究会」を発足させた。七四年十月に出された最終報告書『市民による新しい地域社会の創造』（パンフレット版）は「なぜコミュニティが問題になるのか」の中で「悪化する生活環境／市民の行動にも障害／行政の対応も不十分」から「市民と行政の

いらだち」が生じてくると書いている。

「市民の要望をうけとめ、実現に努めるべき行政の側にも、多くの問題があります。市民の不満がなかなか解決されない、という実感があるのは事実です。なぜこのような不満が正当にとりあげられないのか、なぜこんなささいなことでもすぐできないのか、という市民の素朴な疑問に、行政は充分こたえてきたとはいえません。

行政の側でも市民に不満をもっています。市民の参加を熱心によびかけ、多様な制度を用意しても、関心を示さない市民が大半もあること、また、個々の市民の要求は、概してそれがお互いに対立するようなものであっても、市民相互の間ではほとんど討論、調整されなまままで、行政になまのままでぶつけられてくることです。

市民にも、行政当局者にも、ともにこの同じ問題をかかえて、不満やいらだちがあります。」

「市民討議」の開催

こうした状況を打破すべく飛鳥田市政はすでに七三年八月より「あすの横浜を話し合う区民の集い」を開催していた。この区単位の市民討議について飛鳥田は語っている。

「……政治からの疎外感や被害者意識を取り除いてやるためには、一体どうすればいいのでしょうか。すなわち、できるだけ幅広く、その人たち自身の生身の要望を出させてあげる。そし



昭和46・50年「市民生活白書」と「自治体改革の実践的展望」(同46年1月)。

て要望を出したことによって、私たちは横浜市政に参加したという人間としての充実感をもたせてあげる。ただもたせるだけでなく、私たちはその人たちのなかからわれわれも学んでいく必要があります。たとえば、新総合計画については、市民討議での発言でかなりの部分を修正しました。……ささやかながら自分たちの発言を市が取り入れて修正したという事実は、やがてこの人たちを納得させるだろうと思います。⁽⁴⁾

各区の管理職を対象とした講義であるとはいえ「政治からの疎外感を取り去ってやる」といった発想は、「啓蒙君主」の域を少しも出ていない。飛鳥田は話を続ける。

「市民討議」は「最初は区のお世話で開催するという形式をとるでしょうが、これがやがて広がって、区民も大へんいいことだ、オレたちも参加して充実感を得ようと、区内のあちこちで行なわれてゆくようになるでしょう。そうなれば区のお世話もいらなくなるでしょう。しか

し、こうした状態においても、区役所は絶えず市民討議集会のモデル的なもの(区民会議)を開催する必要があります。⁽⁵⁾

「集会をやれば陳情型・苦情型となるのは事実です。市民には、最初から市民同士が討議し、自分自身を教育し、高め、政策を出すという状況にはありません。現段階では陳情型・苦情型でもやむをえません、いつまでもこの状態にとどまることなく、第二回目には全体の9割が陳情型で、残り1割が政策形成型に、次には8対2の割合になり、7対3の割合になり、やがてそれは、政策形成型が6割で陳情が4割というふうな比率が逆転してゆくでしょう。⁽⁶⁾

「……そして市民と市民、集会と集会のなかで、エゴイスティックな市民運動というのが批判され、そこで溶解し、市民のなかからあたかも砂に水がしみ込むように消えてゆくでしょう。そして建設的な、本当に横浜市全体を支えてゆくような市民運動がそういう市民の集会の中に残ってゆくでしょう。

こういう状態になるまでに10年かかるか、あるいは20年かかるか私にもわかりません。しかし、そこに行きつくに違いないのです。⁽⁷⁾

飛鳥田が「直接民主主義」を標榜して当選以来、すでに十年の歳月が経過していた。そして鳴海の革新自治体論に従うならば、この段階は「住民を主体として地方自治の構造を再構成し

直すという課題⁽⁸⁾を担い、「……市民対行政の交流から市民相互に交流しあう『each other communication』であり、『市民が主体』の行政であり『by the people』であり、『民主主義の分節化』decentralizationと呼ぶことができる」「新しい自治の理念について一つの展望⁽⁹⁾をもつ段階であった。

「理論」はバラ色 「現実」は灰色

だが、飛鳥田市政にとって市民討議はいぜんとして「直接民主主義の入口の役割を果たすもの」であり、区職員の「みなさんは自覚した指導者として常に市民全体の立場に立って指導をする必要がある⁽¹⁰⁾」とみなされるものにはすぎない。革新自治体「理論」はバラ色であっても、「現実」は灰色であった。

「市民討議」がひらかれたことを「知っている」市民は有権者の二〇・八%、実際に「出席した」市民は三・五%、さらに六三年以来続けられてきた「市民参加」制度(広聴活動)を使って相談や苦情・要求を市役所に訴える市民は約三割、残る七割前後の人たちは要求をしたことがない。しかも、市民の四割強は不満をもちつつも解決を要求することなく暮らしている。⁽¹¹⁾そして行政から最も遠心の位置に行政に抵抗し、批判的姿勢を持続する住民運動の担い手がいる。

今回の選挙過程で分裂のきざしをみせた市政と住民運動との関係はその後、決定的な対立となってあらわれていた。横浜新貨物線反対同盟は、選挙時の約束を誠実に履行しなかった飛鳥田を告発し、一方、飛鳥田市政は「市民との対話、市民参加……に名をかりた集団の暴力的要求にまで応ずるわけにはいかぬ」、「……住民自身による正しい運動のあり方についても良識ある発展を期待したい」^㉒としつつ、市庁舎に坐りこんだ反対同盟の住民を機動隊の力で強制排除した。

「市民討議」は住民運動の実践者にはきわめて評判が悪かった。反対同盟ほか市内の一一の住民運動団体は「真の市民参加」を求めて、飛鳥田市長に「申入書」を提出し、その中で「市民討議」を批判している。

「……この区民集会はどうみても官製のものであり、内容的にも言いっ放し、聞きっ放しでお義理にも充実した話し合いというものではありません」^㉓

一方、「市民討議」をうけて七四年四月以降、区民の手で発足した「区民会議」について一市民は筆者の手もとにつきのような書簡を寄せている。

「区民会議は出発の時と比べると、今は中村さんと同意見（形式的参加を通ずる行政による住民管理——引用者注）の人が多くなってきま

した。Oさんは私と同じK区の住民ですが、やはりK区民会議には幻滅を感じて出られないようです。……というのはK区民会議の責任者というのが……二〇年も連合町内会長をしていて自民党の下部組織を支えている人物なのです。とてもとても住民参加など考えられません。第

●第四期（一九七五年——七八年）

七五年四月、飛鳥田は七六万四、七六一票（六九・五％）の支持を得て四選された。当選直後、飛鳥田は「長洲さんと組んで仕事ができるのが最大の喜び、政治を変える新しい状況を作る下地ができた。政策では生活環境を整えるのに力をそそぎたい」^㉔と語っている。そこにはもはや「市民参加」の言葉はみられない。第四期に入った飛鳥田市政と市民との関係は、前期を引きついで「区民会議」を中心として展開されるであろう。

だが、今回の選挙には住民運動の代表、岡田道文が立候補し、二万〇、四九五票（一・九％）を獲得した。また、七五年一月、横浜新貨物線反対同盟は「横浜市から分離独立して『私たちの町』を作ろう」と呼びかけていた。

『『私たちの町』づくりを真剣に考えようではないか。革新とか、市民との対話などとは口さきばかり、こと市政に関する住民運動となると、

一にK区役所なるものが、少しも民主化されていませんし、お役所的、官僚的のですから、中村さんがおっしゃるように『一九八四年』どころか二〇〇〇年になって、少しかわるだろうか？ といった状態なのです」。

陰險きわまる術策で対処する飛鳥田市政と決別しようではないか」^㉕

割り切れない市民の気持ち

六大事業の建設など、「公共」事業をめくっても、いくつかの住民運動が飛鳥田市政ときびしく対立していた。前述したように「区民会議も、行政側の設定した参加の域を出なかった」

（「社説／飛鳥田革新市政が残したもの」『朝日新聞』一九七八年三月四日付朝刊）。行政主導の「市民参加」は制度が進むにつれて初期の新鮮さを失ない、形式化、官僚化が目立ってきていた。それらは行政の求心力・包摂力が強いだけに翼賛的参加に対して過保護的・護民的のぞむが、抵抗的参加に対しては仮借なく排除的・権力的性格を発揮した。「市民参加といっても、市長は市民の間をウロウロしてはいけない。結論をいえば、行政にはタイムリミットがある。市

長の指導性が重要だ。決断のない市民参加の政治は民主主義とはいえない(一九七三年四月革新市長セミナーにおける飛鳥田市長の発言)。(8)

ここでは「革新」市政も一個の権力にすぎなかったといえよう。極論すれば、アナキーに近い、無限の可能性を秘めた「自治」(self-government)の思想は、啓蒙型「地方政府」(local government)によって巧みにおさえこまれている。

七六年六月、この「地方政府」に汚職問題が起った。「生活環境の整備」を重点施策とした飛鳥田市政が力をそそいだ「日照相談室」に収賄事件が発生した。「あらゆる権力は腐敗の傾向をもつ。絶対的権力は絶対的に腐敗する」というアクトン卿の金言は「革新権力」をも見逃さなかった。

七七年八月頃より飛鳥田をめぐって社会党委員長問題が生じた。そして七八年三月、飛鳥田は「社会党を国民の期待にこたえられる党に再建し、政治に対する国民の信頼を回復すること」が今日の緊急な国民の課題であり、地方政治の発展にとっても重要(9)として横浜市長の座を去った。四期一五年、「そのひげざわと、後任者選定の経過に、割り切れない感じを抱く市民」を「かなり」(10)残しつつ、ここに飛鳥田市政は終焉を迎えることとなる。

● 評価

以上、対市民関係を中心に飛鳥田市政一五年の軌跡を概観してきた。見落とした部分はあるも多い。だが、ここではその歴史的評価をふまえて一応の締めくくりをつけておきたい。

七八年五月三十一日、社会党委員長となった飛鳥田は全国革新市長会総会で「われわれは、自治と地方分権を掲げて住民参加を推進、日本の政治と地方自治に大きな足跡を加えた」と革新自治体運動第一期を回顧し、「革新自治体運動第二期に向けて、さらに理論を深め、具体化しよう。住民参加こそ本流であり、政治の動向を決める」(傍点は引用者)と述べて、革新市長会会長退任のあいさつとした。

「市民」の自覚性に対応できるか

飛鳥田市政一五年をもって革新自治体の第一期とするならば、それは啓蒙型「住民参加」の時代であったといつてよいであろう。両び鳴海理論に従うならば、「行政から市民へ」の第一段階、いいかえると「親切行政の徹底」にとどまったと評価できる。しかも、第一期の選挙に辛勝した「自信のない」市長が、七割近い支持を得て「自信のある」市長になるにつれて「フリードリッヒ大王」(11)としての性格は強まり、啓

蒙の色彩は濃くなっていた。飛鳥田市政は市民を行政に近づけるさまざまな制度を講じたが行政が市民に近づく工夫や努力はほとんどなされなかった。行政と市民とは縦関係で結ばれ、市民は向上を期待される管理対象であった。

「啓蒙」のもつ意味をすべて否定するわけではない。たとえば、六三年一二月、筆者が第一回市政モニターの辞令を飛鳥田市長から手渡された時、市長が辞令書の「横浜市政モニターをお願いします」の文章中、「お願いします」の言葉が官庁用語になじまぬとのことで、一晚「お役人」と議論、説得したと口にしたのを、今でも印象ぶかくおぼえている。このエピソードは、当時の飛鳥田市政が、旧保守市政とちがっていかに行政を市民の身近かなものにしようと配慮していたかを伝えるものといえよう。

一方、「市長への手紙」が行政と市民との距離を接近させたことも確かである。

「……今回市民の声を聞くの此の朗報、雲は淡かったとは云へ今迄の空より一瞬直接の太陽に接する事が出来るかと思うと心暖く想います」(農業・55歳・男)。(12)

こうした状況からひきおこされた市民の△疑似√自発性は、やがて自発性へと転化して逆に

市政を巻きこむ可能性をもってくる。「一人前」の市民は管理対象とされるのを嫌い自主管理を要求するであろう。この時、飛鳥田市政がそれらにどう対応できるかこそ、革新の真価を問われる試金石ではなかったか。

行政こそ市民に近づき努力を

啓蒙型「住民参加」の中では、市民がいかに発言し、行動しようとも、所詮その効力は啓蒙的為政者の手にゆだねられている。啓蒙君主は君臨することを好み、自らを乗り越えようとする市民を許さぬものである。その政治は「父の子に対する如く人民に対する慈恵の原則に基づく……温情政治 imperium paternale であり、そこでは、したがって、臣民は自分にとって有用なものとは有害なものとは判別しえない未成年者であって、受動的の態度を保つことを余儀なくされる。——かかる政治は最大の専制政治である」。

ここでは、市民は受益者感覚を培われても、自治の何たるかを知り、そのきびしさに耐えつつ、ついにそれを謳歌することはできないであろう。革新自治体(運動)第一期が、「未成年」の市民を行政に近づけた「親切行政」であったとするならば、今度は行政こそ市民に近づき積極的な努力をなすべきである。「成年」となりつつある市民自治を信頼して、その実りをどこ

まで待つことができるか、このことこそ第二期革新自治体(運動)の課題である。デイドロの

指摘する如く「専制的な政治は、正しくかつ開明的な君主によっても、常に悪である」。

- (1) 『朝日新聞』一九六三年四月一九日付朝刊
- (2) 飛鳥田一雄『革新市政の展望』横浜市政四年間の記録―社会新報、一九六九年、六三頁
- (3) 『同書』二三八頁 昭和三八年九月一八日横浜市会第三回定例会飛鳥田市長演説「市政への考え方について」より。
- (4) 鳴海正泰「七〇年代の課題と横浜方式」飛鳥田一雄編著『自治体改革の実践的展望』日本評論社、一九七一年、五九―六〇頁
- (5) 「座談会／革新自治の現実」『朝日ジャーナル』第九卷第二二号、一二頁
- (6) 昭和三八年九月二〇日横浜市会第三回定例会岩本正夫議員質問に対する飛鳥田市長答弁(『横浜市会会議録』第一七号、六一―六三頁)
- (7) 鳴海一前掲論文「六〇―二頁
- (8) 横浜市企画調整室都市科学研究室「横浜と私―市民生活白書 昭和四六年」一九七一年、一六八頁
- (9) 宮崎省吾「いま、「公共性」を撃つ」新泉社一九七五年、一七四頁
- (10) 横浜市企画調整局都市科学研究室『私の横浜―市民生活白書 昭和五〇年』一九七四年、二八〇頁
- (11) 宮崎一前掲書「一九〇頁
- (12) 『同書』一九八頁
- (13) 横浜市コミュニティ研究会編『市民による新しい地域社会の創造』横浜市コミュニティ研究会報告 横浜市企画調整局、一九七四年、「はじめに」
- (14) 飛鳥田一雄『市民討議を進めるにあたって』市民相談部、一九七四年、五頁
- (15) 『同書』一一頁
- (16) 『同書』一一頁
- (17) 『同書』一一頁
- (18) 鳴海一前掲論文「六二頁
- (19) 鳴海正泰「首長のリーダーシップ」『岩波講座現代都市政策Ⅲ／都市政治の革新』岩波書店、一九七三年、六五頁
- (20) 飛鳥田『市民討議を進めるにあたって』九頁
- (21) 横浜市企画調整局都市科学研究室「前掲書」『市民の行政への距離』(一三七―一六二頁)参照。
- (22) 横浜市市民局相談部広報課「市民のみなさんへ／新貨物線問題と横浜市」一九七二年一月
- (23) 『環境破壊』第五卷第一号、六九頁
- (24) 『朝日新聞』一九七五年四月一四日付夕刊
- (25) 『環境破壊』第六卷第一〇号、二〇頁
- (26) サンケイ新聞地方自治取材班「革新自治体―住民の為の地方政治を考える」学陽書房、一九七三年、二三頁
- (27) 『朝日新聞』一九七八年三月四日付朝刊「社説／飛鳥田革新市政が残したもの」
- (28) 「同社説」
- (29) 『朝日新聞』一九七八年六月四日付朝刊「どこへいく革新自治体(8)」
- (30) 飛鳥田『革新市政の展望』四四頁
「本来、一万人市民集会のようなものは政党が行なうべきものともいえましよう。ところが非力にして政党が行ないえないから……「開明君主」がそれを行なおうということになる(笑)。まわりの人が、私のことを「フールドリッヒ大王」だといって笑うのだが、まさに啓蒙期の脱皮思想であって……だれであらうとやるべきであろうと思うのだ。」
- (31) 横浜市総務局市民相談部「市長への手紙―市長に手紙を出す句間」から、「一九六四年、四六頁
- (32) E・ハーバート・ノーマン著大窪憲二訳『忘れられた思想家―安藤昌益のこと―上巻』岩波書店、一九五〇年、一五九頁 引用は R. Aris, The History of Political Thought in Germany from 1789-1815, London, 1936 を再引用したものであり、引用に当って旧字体を新字体に改めた。
- (33) 同所より再引用

残った

政治の論理と 行政の病理

松本 得三

元横浜市都市科学研究室長

私は、一九六九年から七年間、横浜市役所に勤務し、よい先輩や同僚を知る機会に恵まれた。したがって、いまもそこを、ひとごとのように思い返すことはできない。とはいっても、私は主として都市科学研究室で調査・研究の仕事をし、「非常勤的常勤」といわれた参与の職だったので、まったく自分のことのようにそこを語ることもできない。

在職中、私の関心はただ一点にしばられていた。それは「市役所は、市民の問題を、どこまで市民の立場で考えることができるか」という問題である。舞台を市役所に限ってみると、現実の市政は、政治（市長・議員）と行政（官僚制）と市民・マスコミとのこみいったからみあいの関係で動くものとみることができ、そうした中から、化粧をおとした、広報などによって味つけされていない市役所の姿をどうとらえるか。行政やおとした、広報やマスコミ、まして市民の手には届かない深い病理的な土壌があることだけはわかるが、それらの関係をどう整理できるのか、またその病理にどう立ち向えるのか、いまの私には答えを書くだけの力がない。したがって、この小文は私が都市科学研究室にいた時から、多くの同僚と「自分たちの職場―市役所の問題」について話し合い、折にふれて発表してきたものの続編といった程度の内容である。

市民の市役所体験

横浜市役所では、私は自分の関心 としてもう一つは、採用後まもないと課題に近づくため、できるだけ多く こんなに多くの若い職員が、どうかの現場へ個室やついたての奥の席 同様に早くそんな職場の雰囲気とは違う一般職員の仕事場といった 同化していくのか、ということである。市役所の内側で感じたこの意味を語り、できるだけ多くの職員 同様に早くそんな職場の雰囲気と話し合うことに努めた。そこで ようなことは、市民が外側から見た不思議に思いついたことは、一つに して映るもののようにだ。飛鳥田市長は、こんなに多くの有能な職員がい のにどうしてお役所的な職場の雰囲気は変わらないのかということ、 横浜市本部が輿論科学協会に委託し

「市役所」は

ておこなった飛鳥田市政に対する市民意識の調査では、彼の多くの実績が評価されたにもかかわらず「市役所と職員の仕事の進め方が変わったと思いますか」という質問では、市民の点数は目立ってきびしかった（本書46頁「資料4・A」参照）。

この調査で評価が高かったのは飛鳥田市長の政治姿勢と政策の領域であり、評価が低かったのは行政の体質だったといえることができる。このうち政治姿勢と政策とはマスコミに報道されることも多く、市民はそれらを材料に判断したのだと思われるが、行政の体質はどのような情報によって判断されたものだろうか。時にマスコミでとりあげられる汚職記事を別とすれば、恐らく市民の判断材料は、主婦たちを中心とした普通の市民の市八区▽役所に対する日常的な小さな体験の積みかさねによるものではなからうか。

私はもう十年余りS市に住み、ここに二年近くはいわゆる全日制市民として近隣の主婦たちとともに地域に密着した暮らしをしているが、ここでしみじみ思うことは「ク

ルマと市役所がなかったら、この世の中、どんなに住みよいだらう」といった夢想である。クルマの話は一応別として、市役所の方は、住民票をもらう程度のことならともかく、複数の部や課にわたる少しこみいった要件をもって市役所へいった場合、主婦たちが腹を立てずに帰ることができたすれば、それは「有力者」

「革新」への期待はずれ

このS市役所と横浜市役所——前者は「革新市政」へいわゆる革新政党を中心にした支持層をもつ市政▽の経験をもたず、後者は「革新市政」十五年の歴史をもっているのだが、どちらの市でも地域に生活する普通の市民は平常、自分たちの市役所に対して五十歩百歩のながい体験を味わっているものようだ。

ところで、こうした体験的市役所観は往々にして計画、政策、予算の論議や自治体論、都市論など——ひろくはマスコミ一般にとかく低次元の話として軽く扱われがちのようだ。しかし、このことを出発点にも

の口利きがあったか、余程の幸運に恵まれた人に限られるだろう。彼女たちが腹を立てる理由をつきつめてみると、市役所に親切行政などという「美德」を高望みして裏切られたからでは決してなく、いったいこの人たちは自分の職業をどう考えているのだろうかということへのいらだちである。

たない自治体論や市民自治論議は、どうも役者のいない舞台をみている感だ。具体的にはさまざまに小さな体験ではあるが、市民の市役所観の奥には、市役所がもつ非△反▽市民的な病理に対する的確な診断があることを見過してはなるまい。△市役所の病理は、お互いに関連する次のような問題、すなわち①市役所は何をするところか、という本来の仕事の目標を忘れた、小さなセクシヨナリズム②同僚に対しても市民に対して、情報の公開を恐れる閉鎖的な体質③よりよい市役所との競争などによって決して倒産する恐れがな

い安逸、の三つにしほってみる事ができようか▽。

横浜に限らず、いわゆる「革新自治体」△革新自治体という言葉は、すでに自治体の革新が実現したような語感をもつので、それをさける意味でカッコに入れて使う▽は、このような市役所の病理体質をついに変えることはできなかったのだろうか。

十何年前にはじまる「革新自治体」の全国的な高まりと最近の衰えについては、勿論その大きな実績を含めていろいろの角度から研究されなければならない問題である。しかし、一つの見方として、かつて世論は「そうか、あのお役所仕事が変わるのなら」といった新鮮な期待を「革新自治体」によせたのだったが、いま人々はその点で期待はずれとも裏切られたともつかぬ気持ちになっているとみることができよう。

「明治以来のお上意識が、そんなにかんたんになくなるものか」とか「中央の政治状況が変わることなしに、市役所が変わることなどありえない」とかいった意見がある。しか

し、市民および市役所で働く職員にとって必要なことは、そういった評論家的な態度ではなく、今日の市役所がもつ病根を今日の市役所自体の中にとらえて立ち向うことではない

職場の病理と市長の理念

ここで、横浜市役所の職場の雰囲気

を多少、写実的にみるため、いくつかの感想文をみてみよう。一九七五年春、ちょうど飛鳥田市政が第四期に入ることであるが、勤務年限三、四年の職員がいろいろの職場から総務局の研修に集った時「仕事のほりあい」について書いてもらったものである。九十五人のうち、仕事にある程度のほりあいがあるという趣旨の答えをしたものはわずかに三、四人で、あとの大部分は「ほりあいはない」という答えである。たとえば次のようである。△庁内報より引用。断っておくが、これでも横浜市役所が他に比べて悪いということはまずないと思うし、また役所の中で若い職員がこのように発言すること、またそれが庁内報で活字にな

ったことは、むしろ評価されるべきことだと思っている▽。

「仕事がつまらないのなら、職場の雰囲気を変えようと思って、考えて、やろうと思ひ、やったのです。が、やはり年配者に頭からおさえられてしまうのです」「管理職の人は自分の出世に興味があり、職員に働きがいを与えるように仕事をさせるというのではない」「何か事故が起っても、管理職よりは、権限をもっていない担当者に責任追及を迫るようでは、ほりあいをもって仕事ができるだろうか」「採用されてしばらくすると、誰もがやめようと思う。そしてしばらくすると、配転をまつようになる」「仕事が多くて、仕事で疲れるのは何でもない。何もなくて一日をつぶす時の気苦勞の方

が、あとを引くような気がする」わずかに、ほりあいがあるグループも「私は運よく忙しい職場にいるため、ほりあいがある」「私が職場でわりとほり切れるのは、ちゃんと責任ある仕事をやらされているからだと思う」などといった調子である。

職場の雰囲気



有隣新書
各680円(千120円)

① **港都横浜の誕生**

石井 孝 著

② **鎌倉と運慶**

三山 進 著

③ **危険都市**

小田 貞夫 著

④ **古き横浜の壊滅**

O.M.ブル著 金井 圓 訳

⑤ **へボンの手紙**

高谷 道男 編訳

⑥ **1876ボンジュールかながわ**

E.ギメ著 青木 啓輔 訳

⑦ **鎌倉英人殺害一件**

岡田 章雄 著

⑧ **近代日本画を育てた豪商 原三溪**

竹田 道太郎 著

⑨ **炎の生糸商 中居屋重兵衛**

萩原 進 著

⑩ **相模のものふたち**

—中世史を歩く— 永井 路子 著

⑪ **将軍と町医**

—相州片倉鶴陵伝— 森 末 新 著

横浜どんたく(上・下)
石井 孝 著 東海林 静男 編
上 900円 下 850円

横浜ステンション
かながわの果物 世紀
850円 小田 貞夫 著

有隣堂

横浜市 中区 伊勢佐木町 1-4-1
電話(045)261-1231 振替・横浜203

問題はどこに

私は質問をうけるたびに「市長は知らないはずはないだろう」と答えるのがつねであった。事実、飛鳥田市長が職員研修などでしばしば話した内容をきいても「公僕」とか「全体の奉仕者」とかいったかわいた語

感とは味わいの違った新しい、積極的な地方公務員像、内発的なモラル、職業倫理を創造する力を、自治体改革のために欠かせない要素だと考えていたことは確かだと思う。八もつとも彼には、自分が市長をしている横浜市役所に限ってみても、行政の姿勢を変えることなどかんだにできることではないという判断もあつたであらう。ともかく、市長辞任の最後の日にも彼の頭の中には、恐らく職場の問題、職員の意識の問題が解決を残した宿題として、あるいは解決至難だった課題として浮んでいたものと想像できる。

さて、そのような市長の考えにもかわらず何故、意欲のある職員が無力感を訴え、また私が勤めていた間にも、あちこちの職場で職員のような気持ちが高まっていく実感をもつたのだろうか。

問題を「市役所内に限って」みるのだが、私なりに次の三つの点をあげてみたい。

《その一》

まず図式的に次のように整理して考えられないだろうか。

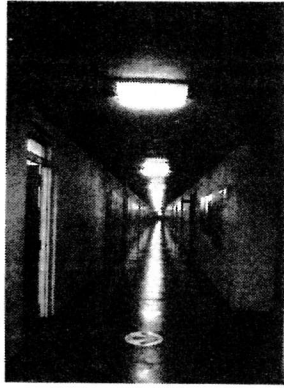
職場の問題は、職業倫理の創造——市役所の病理の克服——自治体の改革へと通じる問題であり、その担い手は職員自身——官僚制——市長、へと上向線をたどる。これに對

して逆に、市長の掲げる自治体改革の問題は、市役所の病理の克服——職業倫理の創造——職場の問題に通じ、その担い手は市長——官僚制——職員自身、へと下向線をたどる。八ここで「官僚制」というのは、市役所の行政機構とそこに配置された職員群という意味である。官僚制と平行して職員組合がある。いまふれている問題についての組合の果たすべき役割と責任はきわめて大きいと思うが、ここではふれない。ところで、職場の職員の無力感

は、この上向線と下向線のどちらもが中間の官僚制のところであつていて、職員の間には市長の考えが通じあえないことからくる現象とみてよからう。

上向線の場合、さきにあげた職員
の感想文でもわかるように、そこで
職員が投げかけている悩みはいずれ
も上司自身の問題であるのだが、上
司はまったくひとごとのようにとり
あおうとしていない。このように下
からだされた問題を理解しないへで
きないV姿勢は、有力者でない普通
の市民の声はとかくとりあおうとし
ない市役所の姿勢にも通じるのだが、
ともかくそれが官僚制の一つの特性
であることは確かであろう。

だからここでは、上向線は機能し
ていないのである。これに対し下向
線の場合はどうか。官僚制は、上か
ら要求される仕事は実に詳しい割り
ふりA事務分掌Vを決めておこなう
よう、どこから突かれても抜かりの
ない見事な仕組みをつくり上げてい
る。だが、飛鳥田市長の要求は、官



僚制自身の姿勢を市民の立場に立つ
ように変えよというのであり、それ
はとりもなおさず「下」の問題を、
上向線を通してもち上げよ、という
ものでもある。だから、服従の規律
を重んじることが建て前の官僚制
も、この市長の要求には、はたとた
めらいをみせた。この点では、下向
線も機能しないのである。このこと
は、次の問題と関係する。

《その2》

それは政治の論理と行政の病理に
関する一般的な問題でもあるのだ
が、飛鳥田市長は任期の第一期から
第二期にかけて、あとに続く「革新
自治体」の制度と政策の原型となる
ような独創的な手だてを、次々と精
力的に進めていった。だが、かんじ
んの官僚制の姿勢は、その制度や政
策を生かすにふさわしく生き生きと
したものに育っていくことはできに
くかった。かといって「革新市政」
の第二期も終りに近づくころともな
れば、政治はいつまでもそうした行
政の足どりに自分の関心と歩調とを
あわせているわけにはいかない。

政治家は、よい意味でも止むをえ
ないという意味でもA選挙はこの両
面をもつV世論の動きをみさだめ、
これを先取りして進む姿勢をとる。
とくに「革新自治体」はマスコミに
のって華々しく登場しはしたが、
その基盤は決して強くなかった。だ
から、それが引き続いてマスコミの
関心をひき、世論に訴えていくため
には、その「革新性」をますます目
新しく、ますます高めていかなけれ
ばならない。こうして足のおそい行

政の実態と先を急ぐ政治の言葉の間
には、次第にへだたりができてい
く。その距離が開きすぎると、「革
新市政」に期待していた職員的位置
からみれば、市政はもう自分たちの
手の届かないところへいつてしまっ
た——職場の問題などにもう関心を
もたなくなってしまう、といった
気持ち、無力感ひいては不信感をも
つようになるのも理解できないこと
ではない。A進んだ市民から「革新
市政」のぎまん、背信を問われてい
るのも、一つには、政治の言葉と行
政の実態のあいだのこのひらきに由
来するとみることができV。

《その3》

三番目は、これまでみたように、
官僚制は自らの姿勢を変えらるのに
消極的・否定的な性格をもつが、そ
うした中で飛鳥田市政は、自治体改
革の活力をどこに求めてきたか、と
いう問題である。飛鳥田市政の場合、
これは、市政の中の政治と行政の
領域を結ぶ地位にも関係することで
あった。

この地位は、「特別職」の助役が
受けもつのが官僚制の通例の型であ
るが、飛鳥田市長は変則的に「一般
職」の職員をそのスタッフとした。
このため、スタッフと官僚制の職員
のあいだには、はじめから微妙なも
のがあったに違いない。そんな中
で、飛鳥田市政のルールをしき、そ
の統治能力を示すのは並たいていの
困難ではなかったらう。だから、ス
タッフの関心が速効をあらわすよう
な手だてに傾いたとしても、それは
止むをえなかったといえよう。だが
同時に、より基本的な態度として現
場の力、現場のもつ意味を大切にす
る視点がかもし足りなかったとすれ

ば、それは大変に惜しまれることといわなければならない。

確かに職員意識は安定志向型である。△横浜市役所に採用された新職員の就職動機についてのアンケート調査によっても「職場が安定しているから」が一位で、二位の「市民のための仕事に意義があるから」よりもかなり多い。だがその故にスタッフに「役人は汚職さえしてくれなければいいんだ」といった言葉や素振りがみられたとすれば、それは「うぶ湯とともに赤子も」のことに当たらぬだろうか。現場で地をほうような働きをしている職員や「革新」の側にこそは立たないが市民的な批判力と意欲とをもつ少なからぬ職員の力に、いま一つの配慮と評価がゆき届いていたら、という感じが強く残る。

職員への期待がその程度であったとすれば、スタッフの関心は市長の権力、組合や政党の活動家の登用、それにマスコミへの期待などに傾くのは当然のことであったかも知れない。スタッフに、マスコミは勿論、時には学界に通じるような「高い」

言葉はあったとしても、それに比べて現場に通じる言葉の少なかったことは、飛鳥田市長の理念からいえば重要な点で一つのひずみがあったと思われる。個人的次元の問題またはないものねだりの印象になるのは本

「目玉商品」か「商品情報」か

さて、職員の内発的な力、新しい職業倫理△モラル△に期待して出発した「革新市政」ではあったが、市政は手持ち活動家たちの働きに次第に比重をかけていったかにみうけられる。それは、実績を印象づけた

めにも必要なことであった。そして確かに活動家たちは多くの実績を残した。しかし一方では、それがまた官僚制の中の有為な能力を、いっそう傍観者の側に追いやる結果にもなった。例の一九七六年の日照権汚職は、このような意味でのモラルなき環境の中で、生まれるべくして生まれた出来事とみることができ

意でないが、きちんと行政の現場に立って、そこで働く人たちと問題を共有することこそは、本当の意味の自治体改革にとって欠かせない要件だったと思う。

には、この事件を意外と感じている表情はまったくなく、活動家△仕事師△たちによって荒れていく職場の雰囲気に対するうっ屈した思いと、そうさせているものに対する非難の調子があった。

「田園まさに荒れなんとする」風情であったが、もはや自治体改革の初心に立ち帰るすべはなかったようだ。スポーツスマンは相変わらず、新聞の見出しになるように味つけされた市政の「目玉商品」を次々に探した。「目玉商品」は、新聞によく売れた。市民には、市役所の実態についての情報がほとんどといってよいほど提供されていないのに、スポーツスマンの思惑のように「目玉商品」が売れることは、新聞にとって

も決して名譽なことではなかったと思う。「目玉商品」はどのように味つけされるか。事情通のある課長が「スポーツスマンはセールスマン」といつて笑ったが、それはスポーツスマンと新聞の両方に向けられたユーモアを含む皮肉であった。かくて「目玉商品」はついに市民外交にまでふくらみ、飛鳥田市政は終った。

——以上、私は「影」の部分語りすぎただろうか。「光」の部分は、これまでも市役所が持つたくさんさんの広報手段やマスコミによって、すでに十二分に伝えられてきた。そして事実、飛鳥田市長が切りひらいてきた「革新自治体」の道は、日本の政治状況を変える上で大きな光の意義をもっていたと私は信じている。しかし、それにもかかわらず「消費者」にとって必要なものは、美しい「光」のコーマーシャル・ソングではなく、正しい商品知識——商品の品質をみきわめるための情報だということ私たちは誰も忘れてはなるまい。

現在、横浜市公害対策局には 150 人近い職員がいる。昭和39年初頭、市役所の公害担当者は3人に過ぎなかったのを7人に増やし、そこから後の「公害対策・横浜方式」が生まれた。筆者は、その生みの親でもあり、この15年間、横浜という巨大都市の環境悪化の芽を摘みとるべく全力を傾注してきた。

そうした体験から、「横浜方式」の成果と問題点を語り、今後の都市環境政策の主要な課題について提案してもらった。

自治体における 環境政策の課題

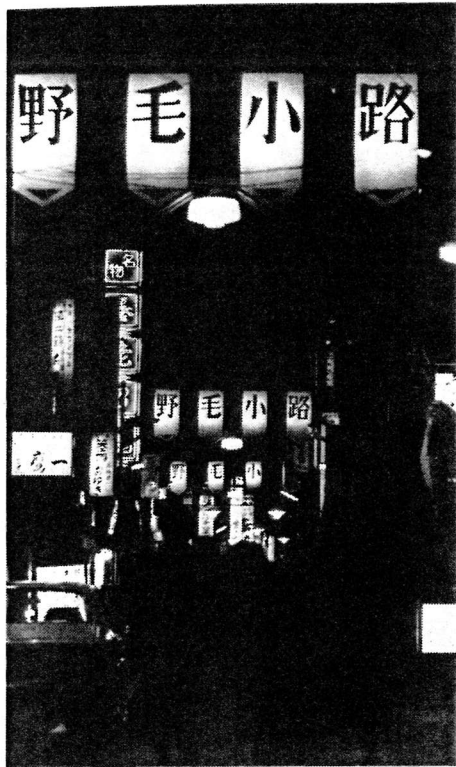
環境悪化の要因と横浜市の現況

一般に、巨大都市における環境悪化の要因としては、人口の過大な市域集中、住工混在下での工業規模のとめどなき増大、そして、これらに伴う自動車の大量利用の進展などを挙げることができる。さらに云うならば、市域内外の生産・流通・消費の場においては、物とエネルギーの使用量がおびただしいものとなって、その廃棄物が大気空間や水域、地域等に滞留しても処理処分は追いつかないようになり、環境悪化がとめどなく増強されるに至る。

昭和四十八年末以降、石油ショックの発生を契機として、物不足が起り、物価高、円高等の経済変動が相次ぎ、高度成長から低成長への転換

助川 信彦

横浜社会福祉協会医師
前横浜市公害研究所長



が進んで、市民生活や地方自治体経営を脅やかしたが、このことよって環境悪化の進行はやや停頓の傾向にあるようである。

昭和四十年代において、横浜市は人口の集中を抑止するために、限られた権能の範囲で、宅地開発行為の規制その他いくつかの間接的效果をねらった方策を組み合わせて実施したが、毎年十万人に近い人口増を十年来とどめ得ず、近年ようやく人口増が頭打ちの傾向となった。これも、見方によっては、経済変動の影響が加わったこととも考えられる。ともあれ、昭和五十三年、横浜市の人口は、二七〇万を越え、ついに大阪市を抜いて、わが国では東京都に次ぐ巨大都市になってしまった。

地方自治体の主要な使命は、住民及び滞在者の安全、健康、生活環境及び福祉を守ることにある。しかし、巨大都市化が急速に進むと、地方自治体がかなり強力な環境政策を展開しても、その使命は果たし難くなる。地方自治体当局の政策の質の良否や実践上の熱意の如何は、事の成否の中核をなすものであることは確かであるが、一面それは、多数の市民の支えなしには結実し難い。

多数の市民の市政への参加と協力は、当局からの押しつけによっては

得られず、市民の自治意識の昂まりの発露として現れなければ成果を産まない。多数の市民は、それぞれの地域に所在するので、その主な関心は地元注がれる。巨大都市の当局は、その具有する権能を極力地域に分散委任することを考えるべきである。

飛鳥田一雄横浜市長は、昭和三十八年の就任当初から大区役所主義を唱え各区長への権限委任を進めたが、国の法律の枠との関係もあって一定限度にとどまった。これはもとより公務員としての区長の権限を強化すること自体が目的ではなく、市民の手の届くところに、市政の要を移そうと試みたとみるべきである。また、昭和四十年代末以降、区民会議を興し、市民自治昂揚の苗を植えその培養に努力した。その成果が明らかに見られるところまで育たないままに昭和五十三年、飛鳥田市長は職を辞した。

一般に、民選の地方自治体首長と自治体議会の議員は、多数の市民の支持を受けてその地位にあるのだから、常に謙虚に市民の声に耳を傾け、その意向にそって活動すべきである。そして、その立場にある多くの人々は、そうすることに努めているに違いない。それにしても、都市の住民の転入転出等の流動は著しい。愛市の念などは育ちにくい状態にある。多くの市民に共通する意識は、特定の都市や地域に限局しない「コスモポリタンのな市民意識」とみるべきであろう。また、都市の環境自体も混沌と変質の歩みをとどめることがない。極端な云いかたをすれば、昨日までは有効とみられた施策が今日は陳腐で役立たないのに、自治体当局はそれにしがみついているようなことさえありそうだ。

また、一面においては、少数の市民たちの意見であっても、なかにはかなり先見性に富み、あすの都市づくりの備えて、早期に手段を講じなければならぬこともある。

筆者は、この十五年間、横浜市の公害行政を担った責任者の一員であるが、もとより多数の市民の意向を察しつつ施策を進めて来たつもりで

ある。そして、ときには、思い切って少数意見を重視し、先どりのな施策も併せ進めてみた。(と云っても決して独走したわけではなく、行政機構のなかの関係者の理解と協力が得られたものについて実施したのである。)その施策の一部には、当初は世の批判を受け、のちには支持された「公害対策・横浜方式」と呼ばれたものも含まれており、やがて、この方式は、他地域の地方自治体にも波及し、その有効性が確かめられた。

にもかかわらず、ひところの経済高度成長の波は、かなり先進的であったはずの公害対策の効果すら減殺するだけの潜勢力をもっていたようであり、たとえば光化学スモッグや酸性雨のような新型の公害問題がつぎと生じた。この巨大都市の環境悪化の芽をすべて摘みとるには至らないままに職を去った。顧みると、昭和三十九年初頭、市庁内の公害担当は三人に過ぎなかったのを七人に増やし、同年末、十三人にした。昭和四十六年の公害対策局発足時、そのスタッフは三十八人であった。現在は百五十人近い専任職員がいる。後事は、この人々に托したい。

それにしても、筆者は、このさい、深刻な反省をもって自己評価を行なうべきであろう。そうした視点から以下に若干問題を整理してみた。

「公害対策・横浜方式」の成立

筆者らが本格的に公害対策にとりくんだのは、飛鳥田市政発足二年目の昭和三十九年以降のことであった。横浜市は、すでに昭和三十四年ごろから横浜市域南東臨海部の根岸、本牧工業地域約九五〇万平方メートルの海面埋立を進めて来ており、その大部分は、大手企業十余社に売り渡されていた。医療保健に関心を抱く一部の識者は、造成当初から公害の発生を懸念していたし、飛鳥田市長自身も就任直後から、野口雄一郎氏、清水嘉治氏らの学者たちと、都市の工業化に伴う諸問題について検討を進め

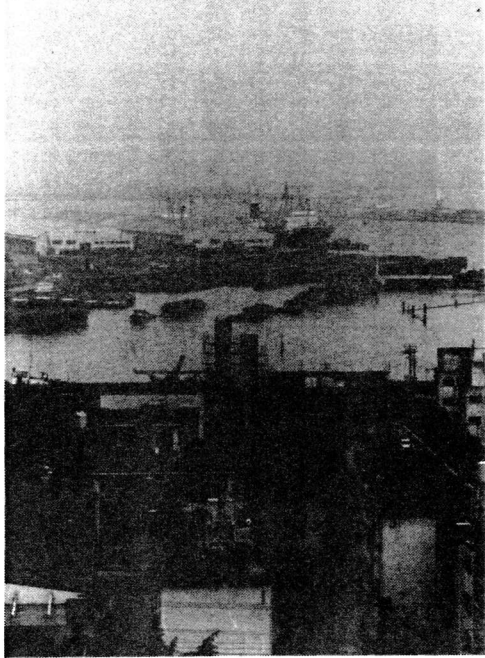
つつあった。市民層による自発的な公害反対運動の発端は、本牧臨海部に近い名園「三溪園」の文化財が新しい工業地域の操業に伴って汚損されるのではないかと——との文化人たちによる文化財保護運動として始まった。「死せる文化財保護も重要ではあるが、活ける市民の健康保護は、さらに、重要ではないか」との見地から、中区・磯子区の住民組織の結束による公害反対運動が「公害事前調査の実施要請」という形にまとまって、国・県・市に提起された。横浜市においては、国や県とも連携のうえ、まず、学者グループに提言を求め、根岸・本牧両地区の気象条件等について実地観測及び既往のデータの調査を実施し、風洞実験や排煙拡散計算等を行ない、医師会の協力による住民健康調査及び関東学院大学経済学部による住民意識調査のデータを踏まえて、市長の諮問機関として多くの市民代表を交えた市公害対策協議会を特設して、その席で審議をつくし、公害資料一切を関係住民に提示して討議のうえ、根岸に立地を予定していた電源開発(株)の磯子石炭火力発電所の建設に関し、同社と横浜市との間に公害防止契約を締結した。当時は都市自治体は、公害の規制権をほとんど有してはいなかったが、契約締結の形で実質的な規制権を獲得したのであった。(昭和四十六年に至って公害に関する世論の昂まりがあつて、大都市は公害法令に基く規制権の一部を受け持つに至った。)また、当時における大気汚染等の公害法令の煤煙排出基準は緩やかで、筆者らの検討によれば、横浜市域における既存の汚染との関係や地形気象等からみて、法律に基く基準の二分の一(粉塵)及び四分の一(SO₂)以下を確守することを求め、相手方の同意を得た。(このようなことは後年に至って大気汚染防止法、水質汚濁防止法にとり入れられて「上乘せ基準」と呼ばれた。)また、電気事業、瓦斯事業に関しては、通産省の職員でなければ立ち入り検査ができないことになってしたが、契約によって、実質的な立ち入り調査権を自治体職員にも認めさせ、公害発生時における自治体当局の手による代執行権を得た。(所

要経費は企業負担。)

このケースを皮切りに、石油精製業、電力、都市ガス製造業等の進出企業とつぎつぎに公害防止契約を結んだ。石油化学二社は、諸般の事情もあって、根岸・本牧への進出を断念した。つづいて、同様の手法を既設工業地区の鶴見・神奈川の工場に及ぼして行った。そうした規制に耐え得ない工場及び他に理由があった工場等は他地域に自発的に転出して行った。

「横浜方式」の成果と問題点

これらの契約の主要な対象は、 SO_2 や粉塵の排出規制にあったが、東京電力(株)と東京瓦斯(株)が提携して、S分を全く含まないLNG(液化天然ガス)をアラスカ及びブルネイから導入して発電及び都市ガス製造を行なうことになったさいには、 NO_x の排出をきびしく規制するとともに、災害対策について国の規制がないため、独自の見地からの規制を行なった。



昭和五十三年現在、横浜市と企業との公害防止契約は二十四件のほ
る。このなかには、横浜市が主導的な立場に立って神奈川県、川崎市の
両当局とともに日本鋼管(株)京浜製鉄所のリプレースに伴う公害防止協
定が含まれている。

初期の公害防止契約の場合は、産業排水中の油分の規制について一般
的な水準よりもきびしい規準の遵守を約束させたものの、ややキメのこ
まかさが必要なかったため、その後、水質汚濁物質のうちの未規制物
質の排出規制や浄化処理後の水を池に貯めて魚類を飼育し、安全性を確
かめたるうえで、公共用水域に排出することを求めることにした。(これ
を適用した工場数は現在のところ、十二件であり、魚類飼育池の構築が
進められつつある。)

ただし、昭和五十一年以降、公害防止契約の新しい締結は跡を絶つに
至っている。これは、工場の新增設や改築のさいに締結もしくは改定を
行なうことにしていたためであり、石油ショック以降、企業の設備投資
が手控えとなっていることと関係がある。

この公害防止契約については、学者や研究者の間に議論があり、これ
は企業と行政機関と間の紳士協約に過ぎないから、法律的な強制力を伴
うものではないとか、企業に対する行政指導の一態様とみるべきだとか
云われて来た。飛鳥田市長は、弁護士出身の政治家であるが、当時、筆
者に対し、民事契約とみなすと述べたことがある。さらに、契約違反に
からんで仮りに敗訴となった場合でも、多数の市民は横浜市の公害対策
を支持してくれるにちがいない——とも語った。幸か不幸か、この契約
違反に関して、現在までのところ、訴訟で争うようなケースを経験でき
なかった。契約項目のなかには、工場緑化など訓示規定的な項目も含ま
れていたから、それらは訴因としては弱いと思われる。環境汚染物質の
排出に関して、物質の数量を表示してとり定めた事項等についての違反
や代執行的措施に対する費用負担の拒否などは訴因となり得よう。

論議はともあれ、現在、各地方自治体と各企業とが締結した公害防止契約協定は約一千百件にのぼる。なかには不十分な協定とみとめられるものもあるが、わが国における公害防止手段の一様式として定着したと云い得よう。

法律による規制は、特定の環境汚染物質の排出を個別的画一的に一定基準以下に規制するに對し、契約方式は総合的にキメこまかく規制できるという特色をもつが、それは、あくまでも規制対象側の合意をとりつけることが必要であり、それがウィーク・ポイントでもある。その説得のためには、地方自治体はかなりの水準の高さを有する科学的資料を整えて交渉する必要がある。企業側としても、内部的に同意又は反論の根拠を検討する過程で、契約の履行の可能性について討論も行なれるので、活きた公害防止上の教育的効果を産む。法律的な強制と異なる利点と云えるかも知れない。また一面において地元住民の公害防止に関するきびしい意識や要請にささえられなければ、実質的な有効性を確保しづけることは難かしいことも想定できる。

筆者らは、横浜市の場合、企業側と契約に關し大方の合意の見通しを立てた時点で公表し、世論の反応をみたらうえて正式契約に進むようにして来た。

近来、国や一部の地方自治体で検討され、一部実施されている環境アセスメントの手法と基本的に類似点がないこともない。

横浜での都市環境政策の進め方

公害防止契約に基いて、大発生源からの汚染物質の排出を抑制することは、かなり有効な手法であった。しかし、中小発生源及び移動発生源からの排出の抑止のためには、他の手法によらなければならぬ。考えられることとしては、地方自治体の条例で規制するか、国の法律による

規制を強化する方法がある。

横浜市においても、昭和四十六年以降は、法律・条例に基く規制権をもつようになったので、対象発生源に對してその履行を求め、行政体制を強化した。しかし、鉄道公害や高速道路建設に伴う公害、家庭騒音などについては、未規制のままであったし、硫酸酸化物や窒素酸化物、炭化水素等の総量規制も具体化に至っていなかった。それらを補完する措置が必要であると考えられた。そこで、市公害対策審議会の議を経て、前記の諸対策に對する指導要綱をまとめ、対象発生源の協力を求めることにした。本来、要綱行政というものは、地方自治体の首長が各種行政の窓口で事務を取扱う職員に對し、事務処理の基準を示す庁内規定なのである。発生源に對して直接の強制力や罰則を伴うものではない。

指導に従わない者があつた場合には、その旨を公表する——というのが精一杯のところである。しかし、要綱をとりまとめ、対象者を集めてその根拠等を示して説明し、質疑応答を行ない、さらに個別的指導を行つてみたところ、かなりの程度まで協力が得られることが判明した。表一の横浜市における硫酸酸化物排出量経年変化のような成果は、この一見すると生温いような要綱行政がこれまでの諸規制に上乘せされることによって得られたものである。

これらの諸施策の根源には、昭和四十八年に策定された「横浜市総合計画・一九八五」があり、昭和五十年代のうちに、市民がゆたかな緑と清浄な大気のなかでくらしをいけるようにし、魚釣りや水遊びのたのしめる海や河川の環境を回復し、その他の環境悪化を防ぐ——という環境目標がある。この目標実現の具体策として、各種要綱があるわけである。

主要要綱名はつぎのとおりである。

- ①横浜市硫酸酸化物及びばいじん対策指導要綱 昭和五十年制定
- ②横浜市炭化水素系物質蒸発防止設備設置指導要綱 昭和五十年制定
- ③横浜駅周辺地盤沈下対策指導要綱 昭和五十年制定

表1— 横浜市における硫黄酸化物排出量経年変化（単位：t/年）

年	43	44	45	46	47	48	49	50	51	概算 52
工場の重油 SO ₂	97,500	89,900	77,100	66,500	46,300	27,900	16,387	10,606	7,299	5,500
工場の石炭 SO ₂	6,000	8,400	11,800	17,200	10,400	10,300	5,700	5,456	2,162	1,300
事業場 SO ₂	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	700	290	201	177	150
合計	104,500	99,300	89,900	84,700	57,700	38,900	22,377	16,263	9,638	6,950
47年を100としたときの比率	181	172	156	147	100	67	39	28	17	12
液体燃料使用量 (万kl年)	276.4	322.1	329.1	332.1	351.0	368.9	321.2	299.6	283.2	279.0

- ④横浜市工場騒音測定指導要綱 昭和五十一年制定
- ⑤横浜市公衆浴場大気汚染対策指導要綱 昭和五十二年制定
- ⑥横浜市窒素酸化物対策指導要綱 昭和五十二年制定
- ⑦工場等の排水に係わる魚類飼育指針 昭和五十三年制定

これらの要綱による公害行政運営の根底には、公害防止契約締結による対策と同一の発想が潜在している。つまり、理屈ぬきに法令で強制するのではなく、そのことを行なわなければならない科学的な根拠を理解のうえ、市民の一員として市政に自主的に協力して頂くということである。

この要綱行政についても批判がある。公害対策上規制を要するのであれば、法令を公布して強制するのが当然なことで、それが定石というべきである。現に、東京都や川崎市では条例に基いて同様の施策を進めつつある。筆者らもそれを知らないわけではなかった。ただ、巨大都市の実態は、流動と変質とが著しいので、素早くそれに対応することが可能な手法のひとつとして、要綱行政を進めて来たわけである。

世の中が落ちていけば、条例制

定で対応するという常道に復することになるかも知れない。

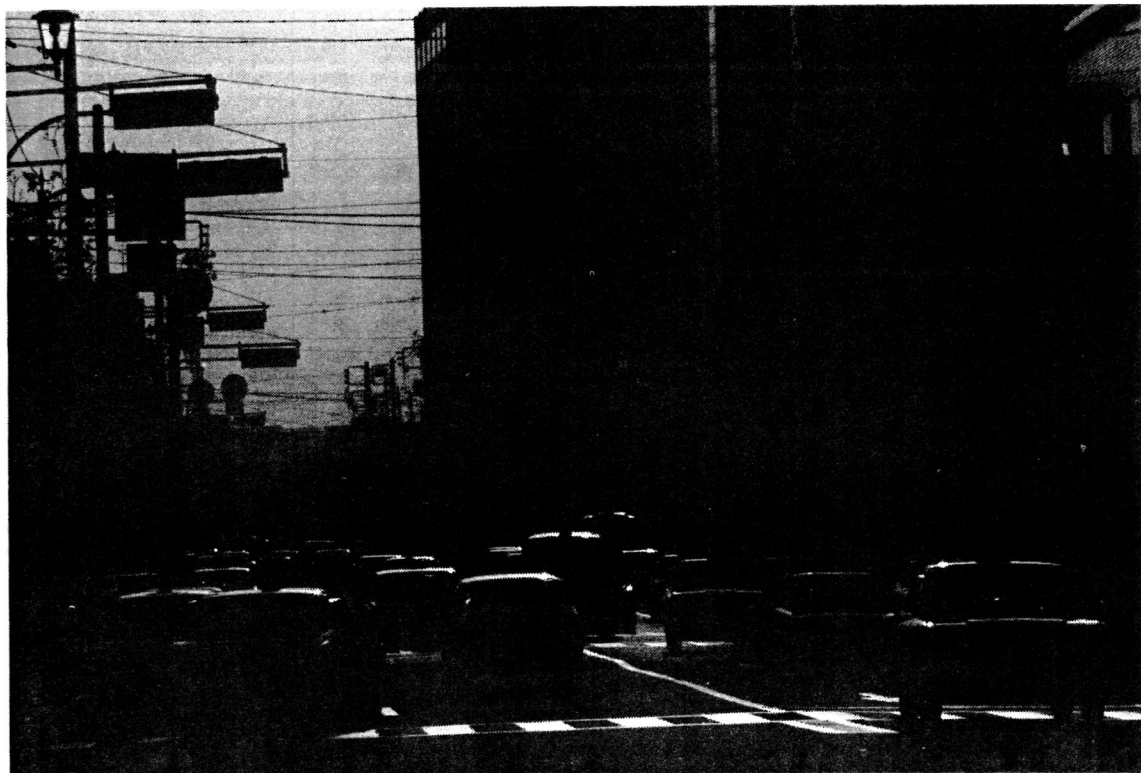
ともあれ、硫黄酸化物対策は表一のように成功したし、炭化水素系物質の排出量の大幅な削減についても成果ががりつつある。

現在、当面している難関は、自動車公害問題である。自動車台数の増加と道路の延長に伴って、その公害は点から線、線から面へと拡大して来た。今や、道路は自動車の占有物化してしまったが、本来、道路は歩行者のものであったはずである。地域住民への被害も多大なものがある。何らかの形で自動車総量の抑制を行なう必要があり、地方自治体を中心となって、自動車公害防止計画の策定を急ぐべきである。

クルマと省エネルギーへの提言

この問題について、横浜市公害研究所を拠点にして検討を続けて来た横浜市環境政策研究会（代表・清水嘉治関東学院大学教授）では、当面





は横浜市当局に対してつぎのような施策の具体化をはかることを提言したいと考えているようである。

それは、生活道路と幹線道路とに分けて、環境管理基準を設け、生活道路については地域住民の参加を得て、道路の管理や使用方法を定める。幹線道路については、地方自治体が主体となって環境保全面を考慮しつつ、その交通容量を割り出し、一定の監視機器を備えて容量の維持を図る。一方において歩行者の通行権の回復に努め、また、公共交通を整備して行く。このような施策の中心機構として市庁内に仮称「自動車公害政策センター」を特設する——という内容を含むものであるようだ。

また、昭和五十一年に「横浜地域におけるエネルギー・バランスはいかにあるべきか」について審議答申を行なった横浜市公害対策審議会の環境エネルギー部会（部会長・木村宏関東学院大学教授）においては、引き続きその具体策について検討中のもようであるが、環境の悪化を防ぐには、物とエネルギーの消費を適正な範囲に制御管理するのがキメ手となることを説いて、国・自治体・企業・住民それぞれの責任の程度を明らかにして、それぞれの立場から省エネルギー、エネルギー再利用、熱管理、原材料消費効率の向上、廃棄物排出の低減等に努めるべきだと指摘した。

つまり、工場においては、公害発生源出口からの汚染物質の削減に努めるだけでなく、生産施設への投入物質及び投入エネルギーを適正レベルにすることを指導せよ。運輸交通用のエネルギー消費に関しても乗用車については、汚染物質の排出規制と燃費節約の両面において最適化に成功した技術をトラック、バス、ジーゼルにも及ぼすように指導せよ。商店、事務所、ビル、住宅等については建物の断熱構造の強化や照明用エネルギーの節減を指導せよ——などと提言している。

経済の低成長期に際会している現在、環境政策の柱として、エネルギー消費の適正化や節減を据えることは賢明な方策と云えよう。

横浜市政 の アキレス腱

教育・文化・福祉行政

横浜が大阪の人口を抜いて、日本第二の大都市になっても、優っているのはベッド・タウンとしての夜間人口の数だけで、都市環境の整備をはじめ教育・文化・子どもの福祉という面では、まったく劣っている。こうした政策面での立ちおくれは、人口急増都市・横浜の不可避の帰結でもあったが、それは飛鳥田革新市政の一番の泣き所でもあった。

宮島 肇

横浜国立大学名誉教授
関東学院大学教授

飛鳥田革新市政 の泣き所

飛鳥田市政第二期末（昭和四五年秋）の頃だったと思う。「全国都市問題会議」なるものが岡山市で開催され、筆者もそれに参加して横浜市の青少年施策の進め方について報告を行ったことがある。ご承知の「チビッ子広場」や「チビッ子プール」や「少年広場」などの設置が勢力的に行なわれた時期だったので、その苦心談を二〇分ばかり報告したわけである。ところがその部会の座長をとめておられた島野仙台市長から、「さすがは飛鳥田市政のアイディアに

富んだ施策だ。大いに他都市も参考になった。」という、おほめの言葉をいただいた。しかし報告者である筆者自身は冷や汗ものとは言わないまでも、何となく複雑な割り切れない気持ちであった。というのは、「過密で市有地の乏しい、かつ財政的に余裕のない横浜としては、あれは苦しまぎれのせっぱつまった揚句のちやちな施設にすぎないのだ。緑と水の都・仙台などのまねすべきしろものではない。」というのが、筆者の心のなかのつぶやきであったからである。

日本の十大都市のなかで、下から数えた方が早い、横浜市の社会教育施設・教育文化施設・社会福祉施設等の貧弱さは――下水道施設等の生活関連施設のこととは別として、――統計表を持ち出すまでもないが、その原因は大ざっぱに言ってしまえば、次の一点に集約できる。即ち、それは他でもなく、戦後のベビー・ブームと昭和三八・三九年頃を頂点とする高度成長期の毎年一〇万人近くに及ぶ若年労働者の横浜市流入とそこから毎年二万人づつ生まれてくる子どもたちの激増とが、その後に当然やってくる義務教育的処置のために、いわば市の教育・文化予算の殆んどを喰いつぶし、他を顧みる財政的余裕

が無かった、という一事につきるのである。筆者の見たところでは、市立幼稚園の皆無、市立高校の絶対数の不足、市立図書館の不備、等々は右のことのひずみに他ならない、と考えるわけである。だから飛鳥田市政一五年を終えた今日の段階でも、この方面の施策で見るべきものといえ、唯一つ市立保育園の〇一五園の勢力的な建設（昭和五三年九月まで）だけである。

他に強いて挙げるとすれば、磯子地区や山内地区や戸塚地区などに見られる地区センターとB級図書館との複合併設と、教育文化センターや横浜スタジアムの豪華建設などであるが、これらとても二七〇万市民の教育的文化的社会体育的要求を手軽に地域的に充たすには全く不十分である。何といってもこれら教育・文化・福祉等の諸施策の立ちおくれと貧弱さは、飛鳥田革新市政の泣き所であり、アキレス腱であったことは、否定できない。では何故にこのような事態に陥ったのか。それを過去の事態をふり返りながら、若干原因究明を試みたい。

相手の保守陣営の内部抗争のせい、幸運にも飛鳥田革新市政が誕生したが、日本の高度経済成長期下の昭和三八年の四月であることは周知の通りである。しかし、飛鳥田新市長の受けついで横浜市政の課題内容はきびしいものであり、占領解除の全面的な立ちおくれからくる横浜市の都市づくりの無秩序な状況と、それか

らくるさまざまの都市問題だけであった。これは当時の道路舗装率や下水道普及率の著しい低劣さや各種公害の簇出などを調べてみれば誰でも気がつくところである。いわば、この頃の横浜市はあらゆる種類の厄介な都市問題―住宅、交通、上下水道、乱開発、地域崩壊、公園、緑地、学校、幼稚園・保育園、環境破壊、各種公害、大気汚染、日照権、等々の解決・整備など―の集約的展示場みたいな状況にさしかかっていたわけである。「誰でも住みたくなる都市づくり」と「子どもを大切にする市政」という飛鳥田市政出発時の二大標語は、これらに立向おうとする彼の文学青年的表現であるが、彼を待ちうけていた課題の実態は実にどれから手をつけたらよいか、見当もつかないほどの正に難問題だらけだったのである。とはいっても、そこ

にはおのずから軽重本末の順位があるはずである。即ち市民生活の根本的基盤をなす経済的産業的な諸条件や生活関連的な公共施設や生活環境の浄化などの整備強化と、それらを支える地域住民の市政参加への意識付けとコンセンサスを抜きにしては、教育や文化や福祉の向上は語られないからである。そういう意味で、飛鳥田市政の第一期と第二期とが、この最もおくれしている市民のための、生活基盤作りと都市問題の解決のために、その主たる努力が集中され、またそれを内から連带的に支えていく市民参加的

直接民主主義の高揚と定着に向って、幾多の試みが企てられたことは、極めて当然なことだったわけである。

厳しかった

学校建設の重圧

しかしながら、この頃になると横浜市特有の

毎年一〇万人弱ずつの人口の急膨張の連続と、そこからの産物たる小・中学生の急増、さらにはその義務教育的処置が、義務制という名のもとに、一切の教育・文化問題に優先することとなった。その帰結として、毎年小学校十四、五校と中学校五、六校の新設が絶対絶命の課題となり、またそれを教育的に支える新採用教員の数が、毎年八〇〇人から一、〇〇〇人ぐらい必要となり、北は北海道から南は鹿児島まで、教育事務当局者は、教員のかり集めに東奔西走することとなったのである。試みに手許にある昭和四九年度の資料を見ると、教育費予算は横浜市一般会計予算の約一八パーセントに当たっているが、その約七〇パーセントが教育施設整備費に当てられていたことを考えると、いかに横浜市が小・中学校の新設のために財政的に重圧を蒙っていたかが、よくわかるのである。それに比べて広義の市民の教養のための社会教育費は、たった僅かの二・二パーセントにすぎな



ったのである。さて、この財政的重圧を少しはねのけるために、横浜市の教育長などが世話役になり、太平洋ベルト地帯にある子どもの社会増の烈しい四〇都市を語らって、文部省に向って校地校舎建設のための国からの補助金の増額を訴えて、或る程度の獲得には成功した。また横浜市独自の行き方として大きな団地造成の開発企業には土地の五パーセントを学校用地として供出させたり、さらに先行的なメリットのある学校建設公社を設立したり、実に打てるだけの手は打ったが、それらも根本遡源的な解決にはならなかったようである。いわゆる補助金税制における地方自治体のおどろくべき過剰持ち出しという壁はなかなか一挙にはつき破れなかったのである。

このような状況だから、飛鳥田市政の第二期から第三期の始めにかけては、子どもを持つ若

い父母たちからの「保育園を作れ」「公立幼稚園を作れ」という強い声にも、また「高校教育をどうしてくれるか」「市立高校を新・増設せよ」というP・T・Aや高校教育関係者からの強い要望にも、市当局は耳をかすことができなかった。筆者のような、この方面の問題について多少飛鳥田市長にアドバイスをする立場にあった人間としては、十四区に一園ずつでもよいから、三〇〇園の私立幼稚園に基準となれるような市立の実験幼稚園の新設を試みに提案したり、また三年間に一校ぐらいの市立高校の新設はできないものか、昭和三九年以来新設中止になっている現状の市立高校（全日制普通高校五、職業高校五）では、人事でも教育実践でも行きづまってしまっ、市立高校は機能的に死んでしまっ、と提言したり、やるだけはやってみたが、成功したのは前にも述べたように一〇五園に及ぶ市立保育園の勢力的な建設だけである。これでは正直のところ、「子どもを大切にする市政」という標語が泣こうというものである。

飛鳥田市政も第三期目になると、このような教育・文化面での窮状や不毛状態を何とかして打開するきっかけだけでも掴もうと、飛鳥田市長の要望で、市教委内に「横浜市教育問題協議会」という諮問機関を作ることになった。それは昭和四七年秋頃の話であるが、横浜市の教育界―幼児教育、小・中の義務教育、高校教育、

特殊教育、生涯教育、教員研修等―の抱えているそれぞれの問題を、分類し整理して研究し、その中から緊要な問題を、諮問事項として取り出して、解決策を討議し答申するという仕組みである。数人の教育・心理学専門の学者を中心に、小・中・高の校長代表と各教組代表と言論界代表と市民代表とから成る「協議会」と、諮問要項毎に学校現場の教師を中心にした「専門部会」とを設けて、それぞれの諮問事項について調査、研究、討議を重ねて、この教年間に第一次から第六次までの答申を教育委員会宛に提出した。また他の「社会教育委員会」では、他の政令都市などと比べても社会・行政の弱点となっている図書館不備の問題を取り上げ、昭和五〇年に現在の野毛山図書館のほか、各地域に地域センターと併設して、十二万冊所蔵程度のA館、四万五千冊設備程度のB館、を設置して、地域住民の強い読書ニードに応えるよう、意見具申をしている。現在建設済みのB館が、前記の磯子地区、山内地区、戸塚地区、の三館であり、昭和五四年度中には、金沢地区にA館、鶴見地区にB館が、設立の予定になっている。しかしながら、このような追いつき作業をいくら努力してみても、現在のところ、教育・文化・子どもの福祉という面では、横浜市は一つの後進都市である。それは、名古屋、京都、大阪、神戸等の政令都市の教育・文化施設と比

べてみればすぐにわかることである。

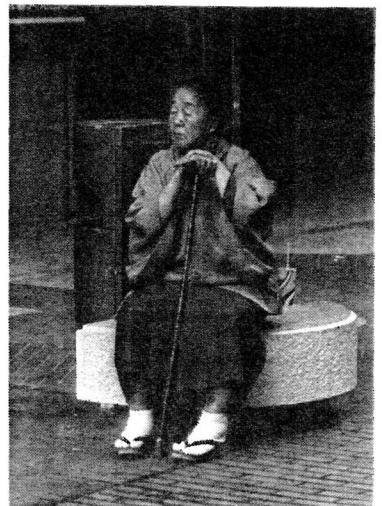
今後の課題に どう結びつけるか

このように見てくると、飛鳥田革新市政の教育・文化政策の貧弱さは、人口急膨張都市としての横浜の不可避の帰結であって、市当局者の主観的努力だけではどうにもならないものであった、と評価するほかはないように思う。個人としての飛鳥田さんは時として茶飲み話風に「本なんていうものは、自分で買って読んでこそ、味読できるものだ」とつぶやいたものだが、これも以上のような難問をふまえてのアイロニカルな表現だったかもしれない。「いくら図書館だ、幼稚園だ、と騒がれても、無い袖は振れない」と言いたかったのかもしれない。わかるような気がするのである。しかしながら、庶民としての市民や小さい子どもを持つ若い母親などというものは、市の財政のなかで教育費がどういう配分の仕方で行われているかなど、余りご存じがない。いや、たとえ知っていたとしても、自分の家計のなかで教育・文化費の負担の大きいのを考えると、公立の月謝の安い幼稚園を作れ、保育園を作れ、図書館を作れ、と強く要望して行く。これが彼女らにとっては一番直接的で切実な市民的欲求であるから、それを充たし

てくれるのが、市行政の大事な仕事ではないか、と彼女らは考えるわけである。ましてや市民本位の行政を唱えている革新市政ではないか、と彼女らは機会ある毎に強調する。特に他の都市との比較をはだで感じとっている港北区や緑区などの若い主婦たちからは、筆者などもよく、「公立幼稚園が横浜市には一校もない」、「小・中学校のピアノや図書設備が貧弱だ」などとやりこめられた経験が過去に何度かある。地域住民の生まの要求をできるだけ汲み上げて市の行政に反映させるといっても、それには軽重先後の順位もあり、他の旧地域との比較もあり、また財政手当上のかね合いもあるから、実現の段になるとそう簡単に一筋縄ではいかないはずである。

では以上のような事態であったとするならば飛鳥田革新市政におけるアキレス踵ともいえるべき教育・文化行政への評価や反省をふまえて、われわれはそこからどういう教訓を引き出し、それを今後の前進の課題にどう結びつけたらよいだろうか。

まず第一に誰でも思いつくことは、人口急増の抑制と中央対地方の税制上の、特に補助金税制上の実質的適正化とを、根本的に建て直すことである。既に見たように、昭和三八、三九年をピークにする前後一〇年間にわたる年間平均九万三千人の横浜市への人口流入が、横浜市の



都市作りの根本的なガンであったことを考えると、この問題への取り組みがいかに基本的な問題であるかは言うまでもあるまい。前述のように、あのぼう大に殖え続ける学童生徒への義務教育最優先のために、他の幼児教育、高校教育、社会教育の諸部門が殆んど顧みられなかったのである。この問題の根本的な解決を図るにはさらにナショナル・レベルの大きな問題につき当ると思うが、これについてはこれ以上立ち入らないこととする。

第二の問題は、教育・文化・福祉等の向上について、或る程度自主的独立性のある機関なり審議会を設けて、首長や議会に対して強力なる勧告をしようとするような組織をつくることである。

横浜市民よ！ 自信過剰に陥るな

飛鳥田市政の十五年間に、青少年育成関係や教育問題や文化行政などについて、それぞれの諮問機関や協議会から相当数の答申書や報告書が、行政当局に向けて提案されている。しかしそのなかで実際に行政で取り上げられて、実施に移されたものは、ほんの数えるばかりで、殆どものがお蔵じまいのようである。例としては適当でないかもしれないが、市教委の諮問機関である横浜市教育問題協議会では過去六、七年の間に、第一次から第六次までの答申を提出したが、その中で取り上げられて実施に移されたものは、皆無に近い状態である。それには前記のような財政の問題、教育予算配分の問題も、大きな要因になっていると思うが、もう一つには現在の教育委員会制度が、五人の委員たちの官選のために、公選時代にあったような独立の権限が殆んど剝奪され、そのために法的根拠と迫力を失ったことに起因するのではないかと考えられるのである。だから今日の教育委員会制度を、本来の活力のある教育推進機関に高めるためには、どうしたらよいか、検討し直してみるのは必要があるのではないかと考える。なお、これと関連して、青少年行政や文化・芸術行政や生涯教育行政を一元統合的に推進するために、新鮮強力な諮問機関の創設も考えられてよいではないか、と考える。文化・芸術等の行政が、単なる政治、経済、産業、都市問題等の



基礎構造的諸行政の飾りものではなく、地域住民の日常生活の近代化と文化性を高め、スポーツ、読書、音楽、絵画への自己創造の要求に対応できるような独自の活力をもったものにするためには、それぐらいの思い切った前進と改革は必要であろう。

第三の課題は、人口二七〇万という日本第二の大都市・横浜の自己認識にかかわる問題であるが、「横浜市民よ！市民自身がお互に、横浜市をその実力以上に錯覚しないで、自信過剰に

陥らないようにしよう」という提言である。昭和五三年の前期に、横浜の人口が大阪を追いこした時点で、各新聞が指摘していたように、産業経済構造や法人企業数や本社の所在数から言っても、横浜は到底大阪の敵ではなく、ただ優っているのは夜間人口の数だけだ、という指摘があった。そういう点では、横浜市は二一〇万の名古屋市にも劣ると言えよう。その上に、横浜市は神奈川県とともに首都圏の一部に繰りこまれている、文化や芸術や大学教育等の施設は殆んどすべて東京に依存していて、市としての自足性が乏しい。その上、警察や治安の点では全面的に神奈川県のお世話になっている。こう見ると、横浜市には行政単位として幾多の限界があるはずであるから、飛鳥田革新市政といえども、県と国に対する二重行政、三重行政の煩雑さと厳しさには、にがい経験もし、それをくぐり抜けてきたはずである。政治的手腕の豊かな飛鳥田さんは、その独自の機略と「要綱行政」で以て、この苦悩と厳しさをカバーしてきたと想像されるが、われわれ市民としては飛鳥田さんの機略に敬意を表する一方で、今後はその飛鳥田さんの手腕と機略に甘えることを止めて、市民自身がそれぞれ一人ひとりが独立独歩できるよう、お互に戒心すべきであると考えている。それでこそ、市民自治を学びとり実践できる真の横浜市民と言っているのである。

飛鳥田市政 15年 のまとめ

住民参加と行政の改革

横山 桂次
中央大学教授

今井 清一
横浜市立大学教授

革新自治体進出の歴史的背景

一九四七年（昭和二十年）の第一回統一地方選挙で、北海道、長野、徳島、福岡の四県と、横浜、大阪など一一市に社会党公認首長が誕生してからは、一〇年余りの時代は、戦後の革新自治体の歴史区分からすると第一期にあたる。この時期は、四七年の総選挙で一四二議席へ得票率

飛鳥田革新市政発足当初から、学者ブレイクンとして横浜市政に参画し、常に市民の立場から自治体改革の方策を提言してきた横山・今井両氏に、十五年間の経験をつまえて、飛鳥田市政のもつ政治的な意味や、主要な足跡である住民参加と自治権の拡大などについて、今後に残された課題を論じてもらった。

（本文を横山氏が執筆し、年表を今井氏が作成した）

二六・二%を獲得して比較第一党になった社会党が、五年の再統一を経てほぼ上昇を辿った時期である。つまり、労働組合運動および農民組合運動の昂揚と、それに呼応した社会党が「平和と民主主義」のスローガンによって革新運動のリーダーシップを握り、地方選挙もまたナショナルレベルの民主化運動の一環としてたかかわれた。とりわけ、北海道と福岡県では炭坑労働者を中心とする労働組合運動に支えられて多くの革新首長が生れた。この時期の革新自治体は、地域民主

主義や自治体改革の構想をもたなかったといつてよい。その後高度成長期に入り、資本主義が原料および燃料を石炭から石油に転換することによって炭坑労働者は激減するに至り、さらに企業が首長選挙に積極的に介入する地域では、これらの革新首長は保守に奪回されていった。地方自治体があらためて保守・革新の争奪の場となるのは、「三池闘争」「六〇年安保」の後に地域民主主義運動が展開され、都市問題がようやく問題化しはじめる第五回統一地方選挙からである。この時期に、自民党の「中央に直結する地方自治」に対抗する「住民と直結する地方自治」の政治姿勢によって、革新自治体は大都市圏から地方拠点都市へと拡大していった。こうした時期は一九七〇年の第八回統一地方選挙まで続く。

革新自治体が進出した六〇年代は、高度成長によって地域が経済的・社会的に激しく変動した時期である。それを地域の階級構成と政党状況についてみるとおよそ次のようになっている。まずはじめに、一九五五年(昭和三〇年)を起点として七五年までの変化を全国的規模でみると、「資本家階級」は二・〇%から五・九%へと約三倍に増えたが、なかでも会社役員と管理職の伸び率が目立っている。「自営業者層」は五三・二%から二九・四%に減少した。とりわけその大部分を占める農林漁業者は三七・七%から一二・七%に激減した。一方「労働者階級」は四三・六%から六三・三%と、国民のほぼ三分の二近くに達している。その中では工業労働者より専門技術労働者や事務労働者の伸び率が高い。以上の数字は資本主義経済の高度化を示している。

ところでこの時期の政党の対抗状況の変動を得票率でみると、二つの傾向が指摘できる。第一は保守合同後の自民党の得票率は六三年以降、再統一した社会党は六七年以降かなりの速度で低落していることである。第二は、自民・社会両党のこうした低落傾向に対して多党化の傾向が強まっていることで、とりわけ、公明・共産両党が二桁の得票率に達したことは、自民・社会の二大政党制の崩壊と政党連合の開幕を告げる

ものであった。こうした傾向は工業化によって経済機能の集積された大都市圏では、全国レベルよりも早くあらわれている。総選挙において自民党のシェアが全国平均で五四・七%を占めていた六三年に、大阪・名古屋・京都・横浜・神戸・北九州・川崎の各市では四〇%を割っていた。さらにこの時期、大都市住民の政党支持状況に大きな変化があらわれた。それは脱政党化・無党派住民の増加である。東京都の場合、六一年に支持政党を持たなかったのは一二・一%に過ぎなかったのが、七五年には四三・九%に達したのである。⁽²⁾しかもこの無党派住民は、政治には積極的な関心を示すが既成政党に飽き足りない人びとで、保守派も含まれるが大部分は革新派ないし中立派である。革新首長の有力な支持層を形成したのは、深刻化した都市問題に深い関心を持ち、積極的な対応策を提起しなかった保守首長に対して批判的であった無党派住民であった。横浜に革新市長を登場させた一一般の背景は、以上のような大都市の特徴であった。

飛鳥田市政の誕生と定着

こうした地域の経済的・社会的な変動について、横浜市の状態をみてみると、まず総人口では、六〇年の一三七万人が七五年には二六二万人とほぼ二倍の急増である。その間就業人口の中で「労働者階級」の比率は七八・六%から七六・一%へと僅かに減少しているが、実数では四八万人から九二万人と増えている。増加の著しいのは専門・技術職・事務職の「サラリーマン層」と、販売・サービス業の「不生産的労働者層」で、「生産的労働者層」は七〇年をピークに減少の傾向を示している。いわゆる「サラリーマン層」と「不生産的労働者層」の増加は、他的大都市と同様に横浜市においても多党化、無党派の増大を促した主因であるといつてよい。とりわけ前者には住民運動に代表される直接民主

(1) 関西大学経済政治研究所「現代日本の地域階級構成表」・1978年、以下階級構成については同書による
 (2) 東京都政調査会「流動化する都民の政治意識」・1972年、『朝日新聞』都内版1978・10・19による

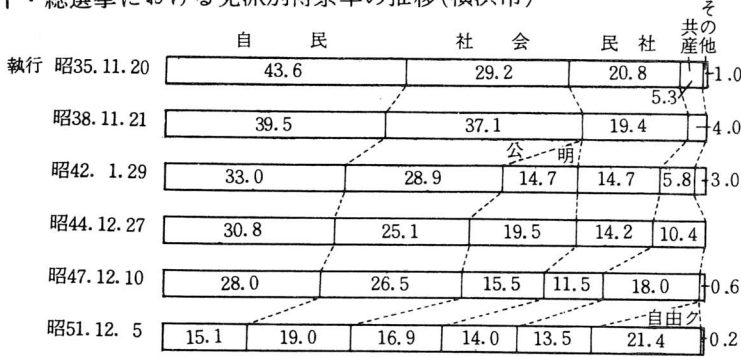
表1 横浜市における階級構成の推移

(単位 1,000人)

階級区分	年次	列番号	1960年		1965年		1970年		1975年		増減率		
			実数	比率	実数	比率	実数	比率	実数	比率	60-65年	65-70年	70-75年
労働年令人口(15才以上人口) 労働力人口(完全失業者を含む) 就業人口(休業中を含む)		1	1,011	165.2	1,378	160.1	1,707	159.1	1,952	160.9	36.3	23.9	14.4
		2	612	100.0	860	100.0	1,073	100.0	1,213	100.0	40.5	24.8	13.0
		3	605	98.9	847	98.5	1,059	98.7	1,185	97.7	40.0	25.0	11.9
A 資本家階級=(1)+(2)+(3)		4	22	3.6	39	4.5	69	6.4	108	8.9	77.3	76.9	56.5
(1)個人企業主		5	0.6	0.1	0.1	0.01	0.6	0.06	1	0.1	△83.3	500.0	66.7
(2)会社役員と管理職員		6	20	3.3	39	4.5	67	6.2	106	8.8	95.0	71.8	58.2
(3)管理的公務員		7	0.9	0.1	-	-	1	0.1	0.8	0.1	-	-	△0.2
B(4)軍人・警官・保安サービス員		8	9	1.5	11	1.3	14	1.3	16	1.4	22.2	27.3	14.3
C 自営業者層=(5)+(6)		9	103	16.8	127	14.7	146	13.6	188	15.5	23.3	15.0	28.8
(5)自営業者と家族従業者		10	97	15.8	120	13.9	129	12.0	133	11.0	23.7	7.5	3.1
{(a)農林漁業従業者		11	30	4.9	23	2.6	16	1.5	16	1.3	△23.3	△30.4	0.0
{(b)鉱工運通従業者		12	26	4.2	35	4.1	47	4.4	48	3.9	34.6	34.3	2.1
{(c)販売従業者		13	31	5.1	47	5.4	46	4.3	44	3.6	51.6	△2.1	△4.3
{(d)サービス職業従業者		14	10	1.6	15	1.7	20	1.9	26	2.2	50.0	33.3	30.0
(6)専門的・技術的職業従業者		15	6	1.0	7	0.8	17	1.6	55	4.5	16.7	142.9	223.5
(7)上記のうち家族従業者		16	39	6.4	50	5.8	49	4.6	55	4.5	28.2	△2.0	12.2
D 労働者階級=(8)-(14)		17	481	78.6	683	79.4	840	78.3	923	76.1	42.0	23.0	9.9
所謂サラリーマン層=(8)+(9)		18	145	23.7	216	25.1	302	28.1	356	29.3	49.0	39.8	17.9
{(8)専門的・技術的職業従業者		19	34	5.6	47	5.5	86	8.0	94	7.7	38.2	83.0	9.3
{(9)事務従業者		20	111	18.1	169	19.6	216	20.1	262	21.6	52.3	27.8	21.3
生産的労働者層=(10)+(11)		21	254	41.5	346	40.2	393	36.6	376	31.0	36.2	13.6	△4.3
{(10)農林漁業従業者		22	1	0.2	2	0.2	2	0.2	1	0.1	100.0	0.0	△50.0
{(11)鉱工運通従業者		23	253	41.3	344	40.0	391	36.4	375	30.9	36.0	13.7	△4.1
不生産的労働者層=(12)+(13)		24	75	12.3	107	12.5	132	12.3	163	13.5	42.7	23.4	23.5
{(12)販売従業者		25	40	6.5	62	7.2	80	7.5	103	8.5	55.0	29.0	28.8
{(13)サービス職業従業者		26	35	5.7	45	5.3	52	4.8	60	4.9	28.6	15.6	15.4
{(14)完全失業者		27	7	1.1	13	1.5	14	1.3	28	2.3	85.7	7.7	100.0
非労働力人口		28	399	65.2	517	60.1	634	59.1	742	61.2	29.6	22.6	17.0
非労働年令人口(14才以下人口)		29	365	59.6	411	47.8	531	49.5	670	55.2	12.6	29.2	26.2
総人口		30	1,376	221.8	1,789	207.9	2,238	208.6	2,622	216.1	30.0	25.1	17.2

出所：関西大学経済政治研究所「現代日本の地域階級構成表」1978年

図1・総選挙における党派別得票率の推移(横浜市)



出所：大都市啓発研究委員会「大都市有権者の投票行動」1977年3月

図2・市議選における党派別得票率の推移(横浜市)



主義的態度が強くみられる。次に、政党の対抗状況を総選挙および市議選挙の得票率でみると図1・2のようになる。総選挙レベルでは六七年の公明党の進出以降、自民・社会両党の低落と共産党の台頭によって多党制は定着した。七六年の新自由クラブ「ブーム」は自民党を二分した形となったが、保守勢力全体からみればかえって強化されたといえる。市議選もほぼ同じパターンで定着しているとみてよからう。

飛鳥田衆議院議員が社会党公認候補として市長選に臨んだのは六三年である。この選挙で飛鳥田氏は、「市民のための市政」を基本的政治姿勢とし、住民と市行政の距離を縮めるため「一万人市民集会」や「子どもと老人を大切に市政」などを公約した。だが、この段階では住民はまだ氏を社会党の市長候補としてみていたようである。住民と市長との心理的な距離はかなり遠かったといえよう。氏の得票率は社会党のそれを僅か六%上回る四二・八五%に過ぎなかった。それでも保守側の分裂によって辛勝できたのである(表2)。

市長としての氏の評価が住民の中で高まり、圧倒的支持が定着するのは二期目以降の選挙であった。それは皮肉にも社会党の支持率が低下するなかで高まっていった。飛鳥田氏は社会党市長としてではなく、横浜市民の市長とみられるようになった。それは「横浜方式」といわれた初期の革新市政が住民を強く捉えたからである。飛鳥田市政は「市長室の扉をはずす」ことからスタートした。まずはじめに、住民の声を市政に反映させるとともに市政を住民に周知するため「市民相談所」が新設され、広報・広聴両課および労働相談室がおかれた。住民の要望や苦情はまた、地域別「住民集会」における住民と市長との対話、あるいは「市長への手紙を出す旬間」などを通じて吸い上げられることになった。六六年の「市民生活白書」によれば「住民集会」は六三年度一〇回、六四年度二六回、六五年度二〇回開催され、参加者は七〇〇人以上に達した。その他、市政モニター制度、専門家と市幹部職員との市政懇談会などの設置をはじめ、市長以下幹部職員が出席する「市民相談室」の拡充なども行なわれた。

一方、住民の生活に関わる施策として公害センターの設置による公害問題の一元的処理態勢と公害規制の横浜方式(企業、市、住民の三者協議による公害規制)の確立、計算事務能率向上のためのコンピュータ導入、医師会とタイアップした無料育児相談制度、「チビッコ広場」や児

表2 市長選挙候補者別、区別得票数（1963年）

区別	党派別候補者別	日本社会党	無所属	自由民主党	計
		飛鳥田一雄	半井清	田中省吾	
鶴見区		44,772	41,755	15,711	102,238
神奈川区		33,238	30,433	14,543	78,214
西区		20,027	22,066	8,403	50,496
中区		19,445	23,174	10,377	52,996
南区		36,368	43,264	12,374	92,006
保土ヶ谷区		37,647	26,844	10,179	74,670
磯子区		16,793	14,013	5,906	36,712
金沢区		14,004	13,961	5,820	33,785
港北区		30,983	29,106	15,234	75,323
戸塚区		26,687	22,572	7,547	56,806
計	当	279,964	267,188	106,094	653,246
(得票率%)		(42.85)	(40.90)	(16.24)	(100.0)

出所：選挙のあゆみ・横浜市選挙管理委員会

童公園の拡充、全額公費負担による小中学校の講堂とプール建設、ゴミ、し尿処理など清掃事業の充実、都市公園・運動公園の拡充などが初期の施策であった。

このような初期の施策は、これまで保守市政が軽視してきた住民の日常生活に密着するサービスや施設を重点的にとりあげたものであって、都市問題を計画的、総合的に解決するためのいわゆる都市再開発事業は二期目以降の困難な課題となる。だが、初期の住民と市政を直結しようとした施策は、多くの住民によって支持されたばかりでなく、住民の自治体行政に対する関心を高めるうえで大きな役割を果たしたといえる。

安定した支持基盤内部の矛盾

こうして六七年度の二期目は六二・〇二%、七一年の三期目は六九・八四%、最後の七五年の四期目は六九・五二%と極めて安定した支持基盤を築いた(表3・4・5)。だが、それは「革新地方政権」の政治基盤というよりは飛鳥田市長個人の支持基盤であった。横浜革新市政は多分に飛鳥田市長の個人的資質に依存していたのである。そのことは、飛鳥田氏の後任市長候補選定をめぐる社会党や労組などの混乱、苦悩にあらわれている。なぜそうなったかについては、これまでも断片的な論議はあったが、総合的な説明は行なわれなかった。その理由は二つの側面から指摘できよう。第一は、革新市政を支える政治基盤内部(政党・労組・行政・政策など)の自己点検が不充分であったため、革新市政の可能性を拡大することができなかった。第二は、住民側に革新市政を監視し刺激を加え自治体改革を促す力量に乏しかったことである。もっともこれは横浜だけの問題ではなく、すべての革新市政が直面している大きな壁である。

さらには、革新自治体の主要な課題の一つとして、行政改革がある。革新自治体の都市づくりが住民参加を前提にする限り、市長の政治姿勢や政策を具体的に計画化する政策スタッフの充実、それを実施する現業部門の再編成、管理部門と出先機関の疎通、市の区への権限の分散と調整等々の改革が、地域住民を主体にした自治能力の可能性の拡大を志向するものでなければならぬ。つまり行政改革は、それによって一人ひとりの住民と自治体で働く一人ひとりの労働者が自覚的に都市づくりに協同できるものでなければならぬ。そうした意味で行政改革は、住民と自治体労働者の双方に利益をもたらすことになるということができ。ここでは、革新市政一五年間にわたる行政改革のすべてを点検する

表3 市長選挙候補者別、区別得票数(1967年)

区別	党派別 候補者別	日本社会党	無所属	日本共産党	計
		飛鳥田一雄	五神辰雄	佐々木修二	
鶴見区		61,316	36,903	5,900	104,119
神奈川区		48,198	29,378	3,312	80,888
西区		27,828	17,024	1,767	46,619
中区		29,851	20,867	1,823	52,541
南区		61,811	35,971	4,066	101,848
保土ヶ谷区		64,995	26,102	4,407	95,504
磯子区		26,666	12,177	1,335	40,178
金沢区		24,699	12,826	1,554	39,079
港北区		60,521	34,213	3,788	98,522
戸塚区		59,489	27,552	3,968	91,009
計		当465,374	253,013	31,920	750,307
(得票率%)		(62.02)	(33.72)	(4.25)	(100.0)

「一万人市民集会」の意義と役割

ことはできないので、さしあたって住民参加とこれに直接対応する行政改革がどの程度進められたかを、以上の視点から検討してみたい。

飛鳥田市長は六三年の市長選挙で「一万人市民集会」を提唱したが、これは以後の地域政治における直接民主主義つまり住民参加を提起したもので、その意義は大きい。氏は「一万人市民集会」を次のように意義づけている。住民が日常生活のなかで抱える諸問題、市政に対しても不満や要求は「一つ一つ納得のゆくように解決するのが、地方政治の根本の仕事でなければならない。教育、民生、交通、水道といった生活部

表4 市長選挙候補者別、区別得票数(1971年)

区別	党派別 候補者別	日本社会党	無所属	無所属	計
		飛鳥田一雄	川合武	樽井誠之輔	
鶴見区		73,670	29,802	976	104,448
神奈川区		59,498	26,836	536	86,870
西区		30,530	15,864	343	46,737
中区		32,957	21,010	379	54,346
南区		53,856	29,798	523	84,177
港南区		31,149	11,584	371	43,104
保土ヶ谷区		52,460	17,968	442	70,870
旭区		53,347	18,148	392	71,887
磯子区		34,533	14,959	204	49,696
金沢区		36,058	14,066	361	50,485
港北区		58,681	26,248	507	85,436
緑区		44,308	18,095	426	62,829
戸塚区		77,670	27,775	740	106,185
瀬谷区		24,826	7,960	153	32,939
計		当663,543	280,113	6,353	950,009
(得票率%)		(69.84)	(29.48)	(0.66)	(100.0)

門で文字どおり市民に奉仕するために『市政』があるのだと、よく説明されるのだが、そういわれても、実感として市民になかなかピンとこない。ピンとこさせないような大きなカラクリの中に、いまの地方政治の全体がくみこまれていくからだ。⁽³⁾

したがって第一に、住民のかくされたエネルギーを引出し、住民と行政が一体となることによって、地方自治体を「一割五分自治」にしていく今日の行財政制度、とりわけ税配分の問題、膨大な機関委任事務、超過負担などの問題を明らかにし、地方自治体の自治能力拡大の方法を模索することが必要である。第二に、住民と行政の協力をより効果的にするには、「地域エゴ」の問題を克服しなければならないから、「一万人市民集会」はまた住民相互の交流・討議によって、住民が全市の視野をも

表5 市長選挙候補者別、区別得票数(1975年)

党派別 候補者別 区別	日社会本党	無所属	無所属	無所属	計
	飛鳥田一雄	亀井善之	大友八郎	岡田道文	
鶴見区	74,276	26,457	2,576	1,767	105,076
神奈川区	62,421	25,389	1,782	2,993	92,585
西区	28,240	12,933	787	809	42,769
中区	33,213	18,511	1,105	1,050	53,879
南区	58,695	26,335	1,907	1,187	88,124
港南区	42,090	15,010	1,200	681	58,981
保土ヶ谷区	53,772	17,647	1,678	1,295	74,392
旭区	63,189	20,316	1,512	1,120	86,137
磯子区	47,347	16,687	973	829	65,836
金沢区	41,551	16,448	1,086	1,374	60,459
港北区	64,770	27,745	1,994	3,402	97,911
緑区	62,683	25,740	1,814	1,506	91,743
戸塚区	101,427	33,595	3,183	1,929	140,134
瀬谷区	31,027	9,656	726	553	41,962
計 (得票率%)	当764,701 (69.52)	292,469 (26.59)	22,323 (2.03)	20,495 (1.86)	1,099,988 (100.00)

って市政に参加できるような場として機能しなければならぬという。この提案には、政治指導者としての市長が住民を啓蒙して「公衆」にまで育成しようとする抱負とともに、革新自治体を保守体制に対する「抵抗」の拠点として位置づけ、その力量を住民の結集によって高めようとするねらいがある。だが、「一万人市民集会」構想の段階では、住民参加を起点とする行政改革・自治能力拡大への具体的プログラムは提示されず、したがって住民参加の位置づけ、具体的方法についてはまったく模索の域をでなかつたといつてよい。むしろ、直接的には、一期目の市長が「富士山頂に落下傘で降下した」ような状況の中で、圧倒的に保守派の強い議会を住民と直結することによって牽制しようとする効果をもねらつたともいえるのである。

「広く市民の声を聴き、かつ市民相互の交流を図る」ため、参加者を「市

民の名簿から無作為抽出によって選」ぶ「一万人市民集会」案は、市議会に四度提案されたがその都度否決された。その主な理由は、議会軽視であり議会制民主主義に反する、それは社会主義路線につながる政治運動だから行政的に中立であるべき市長が行なつてはならない、自治体というものであった。ちなみに「二万人市民集会」はその後六七年と七〇年の二回、市長の後援団体である「市長と市民の会」によって開催された。第一回は、第一分科会「教育文化と家庭生活の問題」・第二分科会「市民の健康と福祉を守るために」・第三分科会「住みよい都市に発展させるために」・第四分科会「市民と市政をより結びつけるために」にわかれて実施された。第二回は、各別に行なわれ最後は第一回と同じく「総会」で集約された。「一万人市民集会」が市長の後援団体によって主催されたこともあって、市政への住民参加には程遠いものになつたが、住民と市長との距離を縮めるデモンストレーションとしての効果はあつたといつてよい。

さて、行政側が住民に呼びかけて区単位の住民参加が制度化されたのは、七二年に「横浜市総合計画一九八五」―市民による新しいまちづくり―案の発表を契機とする。市民局の指導と準備によって、七三年八月から一〇月にわたり各区で新総合計画を考える「あすの横浜を話し合う区民のつどい」が開催された。市側はこの集会について「従来の説明会、陳情集会、対話集会の域を脱して、総合計画(案)の中からいくつかのテーマを選び、区民相互の討議の中で問題と対策を浮きぼりにして、その意見を整理して総合計画の中にとり入れていく方針」を明らかにした。

「区民会議」開催に伴う問題点

集会は各区ごとに三回行なわれた。第一回目は町内会、自治会などの

地域団体、職能団体、婦人団体、労働団体、住民運動団体などの代表者による集会で、総合計画全体について対議したほか、一般区民を対象とする集会のテーマの選定、運営方法の決定、世話人の互選など、次の二回の一般区民集会の準備が行なわれたのである。次いで一般区民の集会には各種団体のほか、各種モニター、選挙人名簿からランダムに抽出した住民および一般公募など三〇〇名を限度に参加が呼びかけられた。

集会の討議資料としては広報「よこはま・新総合計画のあらまし」が事前に配布されたほかは、当日参加者に新総合計画案を要約したパンフレットが配られた。また討議に先立ってスライド上映および市長の補足説明などがあったが、こうした計画案を討議するための事前の情報提供は明らかに不足していたといえる。この情報不足は、この集会を「この過密社会に生活しなければならぬ私達が、お互にその不満や要求を単に自治体に向けてだけでなく、限られた財源と権限しか持たない自治体の実態を知り、ともにその原因を考え、どのようにしたら、それらが解決できるか」⁽⁵⁾を住民に考えさせる点にあったことと関連する。つまり住民参加を、市の計画決定過程への住民の意思の反映としてではなく、行政に理解と協力を示す「市民」の討議とみていたのである。はたして、この集会に参加した住民運動の代表は「ここには、総合計画における区民集会の意味や権限に関する基本的な議論、あるいは市の総合計画を区レベルで討論することの是非、各区にまたがる高速道路、地下鉄、などはどうするのかといった問題、テーマは何故市の分類によらなければならないのか、しかもそれを何故絞らなければならないのか。時間の関係とすれば、何故区民集会は二回必要でしかも二回に限らなければならないのか、といった問題がすべて欠落しているのである」⁽⁶⁾と批判し、住民による「自主集会参加」を市長に申入れている。

「あすの横浜を話しあう区民のつどい」において、総合計画に対し討議された住民の意見や提案は整理され「横浜国際港都建設審議会」に提

出された。この審議会の答申で述べられた「一五項目にわたる意見の中八三項目は「区民のつどい」のものであった」⁽⁷⁾にしても、住民の意見や提案が計画案にどう影響し、計画案がどのように変えられたか、またそれは実施計画策定を規制できるのかどうか、は住民に明らかにされず、手続上の保障もないという問題を残したのである。

こうした対議の経験を生かし、各区固有の問題を討議するため、まず「あすの旭区を考える区民のつどい」が開催され、翌七四年四月「旭区民会議」が発足した。区民会議は五〇年五月までに一四区全部に設置されたが、市はこれに対応するため「区民会議事務取扱要綱」を制定するとともに、「市・区市政参加推進会議」および「市民の目委員会」を設置した。次いで「区民会議」に、「市長への手紙」・「陳情」・「住民集会」とならんで住民の要望を調整し、重要事項を選択して市の予算編成過程に反映させる機能が与えられるようになる。このように「区民会議」が常設かつ総合的な機能をもつことになったため、市は市民局の機構改革を行なって市民活動部を設け、市政参加推進室を新設した。

ところで、住民参加が区を単位に区固有の問題解決・地域づくりに関わるようになると、地域の問題処理はできるだけ区で完結することが要請される。とりわけ二七〇万以上の人口を抱える大都市横浜の場合、一四区それぞれが基本自治体としての規模をもつばかりでなく、都心部・郊外部というように各区の生活環境はそれぞれ異っている。したがって「区民会議」が区域を単位に区固有の問題を取りあげるようになると、区への権限の分散、出先機関の区への統合など、市役所と区役所および出先機関との機能上の調整・再編が課題となる。

区役所には「当事者能力」がない

いわゆる「大区役所主義」「現場主義」の構想は、飛鳥田市長が就任

(5) 佐久間健生「市民を動かす市民へ」環境破壊1975年・11号

(6) 宮崎省吾「真の『市民参加』の集会を」環境破壊1974年1、2号合併

した当時からでいた。「区役所をできるだけ大型化し、東京の自治区とはいかないまでも、市民と関係をもつ現業はそこでおよそ片づける」という構想がそれである。こうした考え方は六八年一〇月の行政区再編の際にも「横浜市行政区調査研究顧問会」から提言されている。だが、分區を伴う行政区の再編にあたって、各区における住民自治の理念の具体化を、行政側として受けとめる制度的な保障は実現しなかったといつてよい。分區に際して行なわれた区役所の機構改革はおよそ次のようになっている。即ち、区役所に区長室（区助役兼任）を設置し、そのなかでこれまでであった区民相談室と新設の調整係をおいた。また、市民課の二係制を廃止して新たに社会福祉、地域振興、社会教育の三係を設けた。だが、各局出先機関を区役所に統合することについては、福祉事務所、保健所、建築出張所などは仕事の専門性、技術性の故に、また土木事務所、清掃事務所は専門性、指揮命令系統、清掃車集中管理を理由に統合に強く抵抗したため、出先機関として存続することになった。なかには出先機関化したものもあった。農政課（係）は農業地域をもつ港南、保土ヶ谷、緑、戸塚の四区だけに農政事務所としておかれることになった。

このように当初の「大区役所」の構想は生かされなかったため、市はそれを助役通達「区と局およびその出先機関相互における事務の調整について」によってカバーしようとする。こうした措置が効果をあげたかどうか。第一は区役所の総合調整機能である。区長室の主な任務は市の出先機関の連絡調整、区内の公共機関（郵便局・鉄道駅など）との連絡、区民会議の資料作成、対議内容の調整（以上調整係）、市政への区民の要望・陳情の処理と連絡、区民への広報および区民会議の運営と推進（以上区民相談室）である。つまり区レベルにおいて住民の要望のうえに総合的市政を実施しようとするもので、調整係と区民相談室の間にはフィードバック機能が働くことになっていた。しかし、実際には出先機関の調整といっても情報交換が主で、調整ができることといえば事業の実施

段階で住民に迷惑をかけない、といった程度に過ぎない。各局および出先機関は、それぞれの特殊性を主張することによってタテ割組織を強化し、市行政総合化を阻む傾向が強い。しかも出先機関の長の権限は極めて小さいから、調整内容が少し大きい問題になると、調整係（長）は各局の課長以上の管理職と交渉せざるをえなくなり、結局調整は難航することになる。

第二は、区長室とならんで改革の焦点となった市民課である。これはいわばコミュニティ課を目指したものとわれ、将来この課が拡大される可能性は大きい、それは各局から大幅に権限が移管される場合である。今日の段階でここに降されたのは社会福祉および社会教育の二係に青少年に関するもの、コミュニティ施設（老人福祉センター等）の管理など一部の権限だけで、課の仕事の大半は従来のように区内の行政補助団体や各種住民組織との付き合いに費やされているのが現状である。このように、区レベルでの市政の総合化を目指す連絡調整機能はほとんど作動してないといつてよい。

また「区民会議事務取扱要綱」によれば、区役所は区民会議の事務局として市民局をはじめ各局と連絡をとりながらその円滑な推進を図ることになっていて、その事務を区長室が担当するようにしている。区役所はすべての能力をあげて区民会議に対応するテーマである。しかし、区民会議そのものは住民と行政または住民相互間の個別的な要求の調整の場ではなく、たとえば「横浜市総合計画・一九八五・案」の討議のように、住民は「市民」的立場から全市的計画案の討議に参加するよう要請されているのである。（こうしたテーマがふさわしいかどうかは、住民参加が試行錯誤の段階にあるのであるから問わない）。しかし、区にはそうした全市的計画案の策定に参画することはもとより、区の区域で行なわれる各局の事業計画決定過程に参加して、区側の要求を反映させる権限も手続上保障されていない。しかも区長には事実上人事権もなく

(7) 横浜市民政局相談部「新たな市民自治にむかって」1975年10月

(8) 横浜市内報編集委員会「市内報」№108

予算は市の決定する配布予算にまったく依存している。このようにみると「総合的行政機関だとされている区役所の事務は、各局の出先機関に属さない残りものを雑然と寄せ集めたに過ぎないといえないだろうか。しかも内容からみると、区の特異性に立った区自身の企画や裁量が必要なものとはほとんどなく、全体として機械的な定例事務か市の方針にもとづく伝達事務ばかりである。また事務の種類からみると、市民生活に積極的に働きかけるものはほとんどなく、むしろ市民に対して市側から要求する事務や干渉する事務が多い」ということになる。要するに、極言すれば区役所には住民に応待できる「当事者能力」がなく、したがって正確な意味で「区政」はないということである。

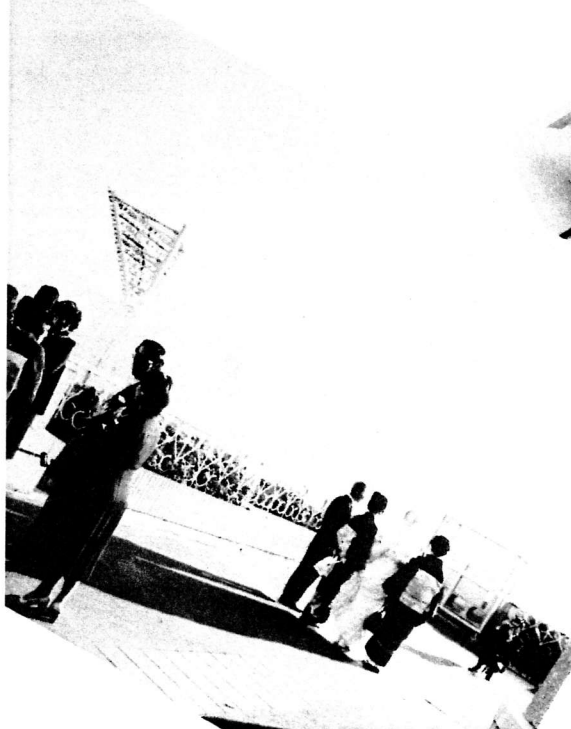
住民参加と自治権拡大への道

区の実情がそのようなものである限り、市側は区民会議を市政に住民の協力を求める手続きとして利用したくなるであろう。事実「区民会議事務取扱要綱」にもかかわらず、区民会議への情報提供、運営などは市民局の強いイニシアティブのもとにおかれていた。たとえば、区民会議が一定期間内に各区でいっせいに、つまり画一的に行なわれたのも、各区それぞれの事情より市側の都合が優先したといえる。かくて住民参加に対する市行政の包絡作用が働き、区民会議は「翼賛化」せざるをえなくなる。一九七五年二月に行なわれた緑区の第二回区民会議が、区内に清掃工場の建設を促進する決議を行なった経過、第四回区民会議が市バスおよび水道料金値上げのPR会議に終った¹⁰⁾、という例はこうした問題を考えさせる例である。区民会議が住民の創意と自発性に基づく区民自治の方向にではなく、市行政による包絡の傾向を辿るとすれば、参加者の熱意は減退するにちがいない。各区の区民会議の参加者が減少の一途を辿っているのは、PRの不足や住民の無関心だけでなく、そこに根本

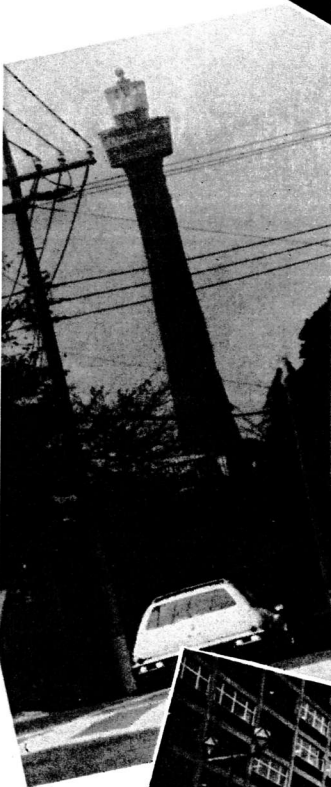
的原因があるといつてよい。

最後に指摘しなければならぬのは幹部職員の問題である。区政改革が以上のような結果に終わっているのは、住民参加に対応する行政改革に熱意を示さない幹部職員の問題と、市長以下首脳部のリーダーシップの欠如に起因するといえよう。幹部職員には市政の充実への権限集中は必然的に行政組織における企画管理機能の強化をもたらしたが、それはまた職員の中に中央志向、現場軽視の気風を育んできた。したがって職員の意識を支配する市役所中心主義を克服するには区権限の拡大とタテ割組織の打破が前提となるが、権限を分散しただけで区民自治が確立するとは限らない。分散だけではいわゆる官僚支配が可能だからである。区民自治を保障するのは区政における住民参加であり、そうした区民自治のうえに市政を考える職員の姿勢である。住民と直接交渉する現場の職員には区政拡大、区民自治に向けて行政改革を望むものが少くないが、職員管理の現状はそれを否定しているようにみえる。たとえば職員の強制配転年限は一四年といわれているが、区と市の人事交流は少く、秀れた人材は市に温存され、事実上市と区の職員がそれぞれ固定する傾向にある。たとえ秀れた人材が区に出ることはあっても、それはいわゆる「立身出世」のステップに過ぎない、と考えられているのである。こうした人事の停滞がさらに中央志向の気風を増幅することはいうまでもない。

もつとも、この点について市従業員組合など自治体労働組合の保守性も問題になろう。「地方自治を住民の手に」という方針のもとに自治研活動が開始されてから二〇年以上になるが、大都市自治体の区政拡大、区民自治について積極的な提言をしないのは領けない。職員参加の課題とともに組合の問題への対応が急がれる。



ヨコハマフムグラフィティ



れるヒューマンな横浜の実現を願う」と市民へのメッセージを
発表。

5月～8月

ポスト飛鳥田・細郷体制の発足

2 細郷市長の指示で、「開港記念日」を皮切りに、市役所、
区役所の屋上に毎日「日の丸」が掲揚。

10 細郷市長は、市会代表質問に対する答弁で「横浜市の要綱
行政」について「要綱行政は高度成長期の一つの生活の知恵だ
ったが、要綱である以上、法律に違反してはならない。運用に
は十分注意することが必要だ。情勢の変化に対応して見直しも
考えたい」との見解を示す。

30 大場正典・助役が辞任。後任に、市長選で細郷陣営の選挙
事務長を務めた松林義幸氏（元市総務局長）が選ばれる。

10 細郷市長は市幹部職員の異動を発令。飛鳥田前市長のブレ
ーンだった田村明・技監兼企画調整局長は技監兼都市科学研究
室長、鳴海正泰企画調整局専任主幹は、職員共済組合事務局長
兼職員厚生会長となり、「中核」から離れる。市長室担当の総
務局主幹に自治省から関良制氏が導入される。

25 技監設置規則の改正により、技監の権限が大幅に縮小され
る。

14 飛鳥田社会党委員長は、市長時代の退職金として「千五百
九十三万円」の請求書を横浜市に提出。条例によると同氏の退
職金は一億四千四百八十一万円だが「庶民感覚を大切にした
い」と「一般職員並み」の分だけ受け取る。

あしがき

▼一九七八年四月。「京都の嵯峨川」「横浜の飛鳥
田」両革新首長の退陣に伴い、後任を争う選挙で
は、いずれも保守系候補が当選した。東西二つの
代表的な革新自治体の灯が消えたことで、マスコミ
の多くは、地方政治における「革新の退潮」も
しくは「保守の巻き返し」と論評した。はたして、
「革新自治体」は衰退の時期に入ったのだろうか。

▼何年前かは、大都市の過密化をはじめとする高
度経済成長のひずみと、環境破壊の是正を訴える
革新首長が、地域の住民運動に支えられて多くの
都市で誕生した。しかし、現在では、自治体行政
における「保革」の政策上の差異が、鮮明に区分
けできぬほどに類似し、既存の価値基準による「保
革」二分法などあいまいになってきている。また飛
鳥田横浜市政はこの間、中央に対する地方の「自
治」の問題を提起し続け、自治体行政のいろい
ろな領域で革新自治体の進むべき道を模索してきた
が、後任市長選挙でみせた革新市政の自己否定と
もいえる「七八年・よこはま」での経過は、市民
にとってきわめて理解しにくいものであった。

▼八〇年代の新しい地域政治を拓く来春の統一地
方選挙を迎えるにあたり、今後の自治体の課題を
考える上で、いま、是非とも必要な作業は、この
「よこはま」における革新市政の体験を、さまざま
な立場から広く検討し、政治と行政に対する私
たちの市民的自治への関心を、もつと鋭くしてい
くことだと思ふ。こうした呼びかけに、協力を惜
しまれなかった他都市の市民の方々にも御参加願
い、手づくりで作成したのがこの小冊子である。

(S)

頒価480円

も	市	政	さ	こ	い	今	来	八
つ	民	治	ま	の	ま	後	春	〇
と	的	と	ざ	「	、	の	の	年
鋭	自	行	ま	よ	是	自	統	代
く	治	政	な	こ	非	治	一	の
し	へ	に	立	は	と	体	地	新
て	の	対	場	ま	も	の	方	し
い	関	す	か	」	必	課	選	い
く	心	る	ら	に	要	題	挙	地
こ	を	私	広	お	な	を	を	域
と		た	く	け	作	考	迎	政
だ		ち	検	る	業	え	え	治
と		の	討	革	は	上	る	を
思			し	新		で	に	拓
う				市			あ	く
。				政			た	
				の			り	
				体				
				験				
				を				

表紙・イラスト■戸井十月

写真・レイアウト■勝山泰佑

発行■「78年よこはま」編集委員会 横浜市中区太田町1-20
三和ビル6F C号室

印刷■(株)光洋社 新宿区山吹町184

1978年12月12日発行