

# ◎参加から協働へ

## ① 横浜のコミュニティ行政と市民活動の軌跡―149冊の調査季報で振り返る

### ■編集部

調査季報とは、その時々市の職員や市民がそれぞれの知恵と知識を持ち寄って形成した、他の自治体に類を見ない横浜オリジナルの都市政策のデータ・バンクである。この政策研究誌のバックナンバーを開くことで、私達は、今抱えている都市・横浜の課題のルーツとその処方箋を、先人達に、問いただし、訪ねることができる。

本稿では、これまで発行されてきた149冊の調査季報を参照しながら、飛鳥田市政以来のコミュニティにおける「市民参加と協働」のあり方が、時代の変化に応じて、どのように変わってきたのかというところを、行政と市民（住民）活動の両方の視点から概観してみよう。

### 1 孤立する新市民と開かれた参加のチャンネル

#### ―前期飛鳥田市政期（1963～1969年）―

1963年の横浜市長選で、「市民本位の市政」をスローガンに立候補した飛鳥田一雄は、その回想録で語っているように、他の地域では劣勢であったにもかかわらず、港北区（注1）の票が開いたことで逆転当選する。このエピソードが象徴するように飛鳥田市政とは、郊外の、特に北部郊外の市民に押し上げられるようにして成立し、彼らとともに成長し、歩んだ市政である。

飛鳥田市政が、誕生し、その歩みを始めた1960年代は、横浜市にとって都市膨張期であり、大量の新市民が当時農村であった横浜の郊外部に流入し始めていた時期にあたる。この時期の横浜周辺部に住み始めた新市民は、「大家族」（血縁）と「地域共同体」（地縁）に依る暮らしとは無縁な状態で、そ

れだけに身近な生活環境について、要求や不満があったとしても、それを地域社会の課題として共有化し、解決に向けて行動して行くための人間関係や組織・集団を持たずに、いわば政治的に孤立したまま存在していた。調査季報13号に掲載された「地域組織にみる新しい市民意識」と題された論考では、アンケート調査の結果をもとにこのように地域の中で孤立する郊外の新市民の政治意識と行動を、都心部の既成市街地に住む旧市民と比較しながら、実証的に分析している。（注2）

そうであればこそ、飛鳥田市政が最初に打ち出した市民参加の手法が、地域の中間集団を介さずに、行政（市長）がダイレクトに、個々の市民に対して意見や要望を聴くスタイル―例えば「区民相談室の設置」や「市長への手紙旬間の設定」、「地域集会・1万人市民

① 149冊の調査季報で振り返る横浜コミュニティ行政の軌跡  
② 「地域社会の変容とコーディネート型行政」座談会  
③ これからのコミュニティ行政と新しい公共

1―孤立する新市民と開かれた参加のチャンネル  
2―住民自治と問われる公共性  
3―コミュニティ行政の誕生と住民による地域資源の再評価と保全活動  
4―NPOの勃興と中間的な仕組みづくり

（注1） 当時の港北区は、現在の緑区、都筑区、青葉区を包含しており、「平成13年度市民生活白書 よこはまの暮らしやすさ」で示した北部郊外のエリアとはほぼ重なっている。  
（注2） 例えば、「困った問題の解決方法」を見ると西区民では、「町内会を通じて市や区へ」（45・6%）、「市会議員に頼む」（11・7%）、「有力者に頼む」（3・2%）といった地縁による解決方法が6割を超え、その反面、「個人で直接市や区へ」という回答は16・0%に過ぎない。それに対して港北区民の回答を見ると「自治会・町内会」、「市会議員」、「地元有力者」など地縁ルートは、あわせても14・6%に過ぎず、「個人で市や区に伝える」は、逆に39・0%にのぼっている。

集会の開催」(注3)などであったことが理解できる。これらの参加の手法は、十日市場団地で開かれた最初の地域集会で市民が「市長と直接会えるなんて」と感激したように、政治的に孤立する新市民に対して「開かれた市政」をアピールする政治的パフォーマンスとして、まずは有効に機能した筈である。

もちろんパフォーマンスに留まらず、この政権がどれだけ本気で、市民の声を市政に反映しようと考えていたかは、「市長の手紙」一つとっても、その傾向を折りに触れて大量解析し、マクロとしての市民の意識やニーズを構造的に抽出する社会科学的な視点と、投稿者が手紙を出すに至った生活背景や心情にまで踏み込んで追跡調査する過剰なまでの浪漫主義を併せ持つ自治体としては先駆的な調査広聴のシステムを持っていたという一事だけで窺い知ることができる。(注4)

ただし、本来、地域社会の中に自治的な中間集団がしっかり機能してさえすれば、そこで解決されるべき問題が区民相談室にそのまま持ち込まれたり、1万人市民集会で、野毛山動物園に歩道橋をかけて欲しいという子どもの発言に市長がその場で執行を約束してしまふなど、議会軽視であるという批判と共に、「啓蒙専制君主」のもとでの陳情対応型の公聴制度という性格を抱えた限定的な参加のシステムであるという指摘が当時からあったことも事実である。(注5)

## 2 住民自治と問われる公共性

後期飛鳥田市政期(1969~1978年) —

70年代における後期飛鳥田市政が、初期の

行政主導の個別的な公聴制度から市民自治的な参加のシステムへの転換を目指して導入したのが、イタリアの地域評議会をなぞらえた区民会議制度であった。しかし、住民の自発的運動をきっかけに始まったといわれるこの制度も、49号で論じられているように、受け皿になる区役所機能の脆弱さや一般区民の無関心さなどの課題が発足当初から指摘されていた。

市民自治という観点からすると後期飛鳥田市政において、むしろ着目すべきは、郊外部の団地における新しい自治会活動の動きであろう。29号では、旭区左近山団地の例が取り上げられ、団地の生活環境の未整備—道路や学校や保育所、商店街、バスなどの問題—から権利と連帯の意識とが芽生え、住宅公団や横浜市を課題解決の交渉相手とするために自治会が結成され、遂には連合自治会にまで発展する経緯が郊外における新しいコミュニティづくりの動きとして住民自身の手によって書き記されている。

従来までは行政の下請け機能的な側面も強かった町内会とは異なる、郊外で新たに誕生した「要求・要望」型の新市民の自治会活動に対して、当時の横浜市は、住民集会を共催し、市長自ら出向くなど積極的にアプローチすることで、彼らの声に真摯に耳を傾けようとしている。しかし、この「要求・要望」型の自治会活動にみられるような新市民の新しい地域共同化の論理が、海岸線の埋め立てや高速道路建設など大規模公共事業に対する絶対反対型の住民運動として表出された時には、飛鳥田市政が掲げてきたこれまでの市民

参加の枠組みでは対応し切れない事態に陥ってしまう。

本来、公共事業とは、都市全体(市民)の公益のために執行されるものである。しかし都市全体(市民)の公共性が、地域コミュニティ(住民)の公共性と、時と場合によって、鋭く対立してしまうのが大都市自治体の宿命だ。その際に公益に反対する住民運動を「地域エゴ」として切り捨ててしまうことは容易い。しかし、そもそも、「公共性」とは、一人、ひとりのエゴから出発するものではないか。そこで問題になるのは、横浜市全体の公共性が形成されるうえで、立場の異なる住民相互の、またコミュニティ相互の、そして住民(コミュニティ)と行政の間での合意形成と意志決定の主体が誰なのかということに他ならない。

60年代後半から70年代にかけての市内最大の住民運動「横浜新貨物線反対運動」のリーダーが「向こう3軒両隣の公共性」の論理や「橋を我が物にする」思想によって、当時の飛鳥田市政に鋭く投げかけたのは、まさにこのような「公共性」形成のためのダイナミズムを、「参加」という緩衝材によって、見えにくくし、結局、行政が全て担ってしまっているのではないかという問いかけであった。(注6)

都市・横浜がまだ若くて、元気であった飛鳥田市政の15年が、私たちに大変ドラマチックに映るのは、市政への市民参加一つとっても、このような時代と場所を超えた普遍的な「問い」をその内奥にいくつも抱えているからに他ならない。

(注3) 「市長への手紙旬間」については、2号の「市長への手紙」から(能登久喜) また「区民相談室の設置」については、10号の「区民相談室のその後」(能登久喜)のそれぞれ論考によって、当時の横浜市にとって、これらの参加の制度の持つ意味と実際に市民にどのように活用されていたのかということを知ることができる。

(注4) 6号の「お役所仕事を批判する」、9号の「横浜市をめぐる人口移動の地域的構造」(田添京二)や9号、13号、14号、15号に連載された「横浜の変貌と新住民の自治意識」(横山桂次、18号の「人口急増に伴う市民の変化—市民意識調査から」(山口辰夫)などから当時の調査公聴の充実ぶりの一端を知ることができる。

(注5) 歴代の調査季報には、飛鳥田市政の問題点を鋭く抉るような論考も数多く掲載されている。それは、この政策研究誌の持つ「単なる市政の御用雑誌にはならないぞ」という心意気とこの時代の自由闊達な雰囲気との賜物であろう。その中でもとりわけ秀逸な論考として、9号「横浜の都市づくり」を讀んで(小此木彦三郎)と50号「私見—横浜市政の自立度をみる」の二本を挙げたい。

(注6) 調査季報では「横浜新貨物線反対運動」に関しては、ほとんど触れていない。ただ、戦後の社会運動の歴史を画したこの運動の全貌については、「いま、公共性を撃つ—ドキュメント横浜新貨物線反対運動」(宮崎省吾著・新泉社)などによって知ることができ。特にこの運動が最後に行きついた横浜市の分権独立に関する極めて現実的な写真等は、その当時の郊外型地域社会における住民自治の一つの到達点を、まがりなりにも示したものであると言える。