

住民による集会施設づくり の問題

——中区のある地区センター計画に
考える——



仲田五郎

目次

- 1——参加論に対する若干の感想
- 2——市民の地域参加への可能性
- 3——市民と公園と都市生活
- 4——〇〇地区福祉文化センター計画
- 5——計画の意味するもの
- 6——市の地区センター条例の周辺
- 7——おとなのための施設づくり
- 8——集会施設への新しい視点
- 9——住民組織の通念と実際
- 10——集会施設の活用を

1——参加論に関する若干の感想

都市における主人公は、市民であるという確認が自治行政担当者にとって、古そうで新しい問題である。最近の市民運動の高まりは、地方自治体やそこで働く職員に、衝激波を与え続けている。都市生活者としての市民は、くらしの中から具体的要求を、自治体につぎつぎと表明し、市民の自治について追究しようとしている。

横浜市民の場合も、公害問題、新貨物線問題、日照問題、金沢埋立問題を通じて、いま住んでいる街とそれらの問題がどのような係りになっているのか、好むと好まざるとにかかわらず、こうした都市問題を考えなければ、快適な都市生活が、求められなくなっている。今では、市民の要求運動を、単に一部の者のことで、それは自分の利害に関係がないと放言することは許されない。つまり、都市問題を考えるのは、自治体や専門家、大学教授だけではとうていありえず、都市生活者たる市民個人にまで拡大してきている。

こうした状況の中で、大都市に革新自治体が出現してきたことは、都市問題に対応できる地方自治体を求める市民の期待が作用していることから、当然のことである。

一方、市民の政治参加という現象がある。これは従来の議会制民主主義の補完作用をするものと意義づけるだけでは不十分で、市民自身が、自から人々の幸福を守り、不満をやわらげるために、動きだすための現状改革の正統理論の性格を持つものである。市民参加が意味するものは、全市民が直接に政治参加をするという理念への、今日的問いかけである。市民が投げかける問題は、伝統的政治や行政が、都市生活にうっ積している矛盾から出たものである。市民にとって、市政に参加をするということは、署名や陳情によって代表されるようなものでなく、また自治体の協力団体とし

て行動することでもない。自治意識を根底において、自治体と市民、市民相互、市民と企業など、多様化した価値感のうず巻くなかで都市問題へのアプローチである。住民参加という方法は、大都市の市民の自治意識を高め、外側から都市問題の解決を図ろうというものであるとしても、参加論には、それなりの前提がある、と思う。多数の価値観をおたがいに認めあいながら、何万人、何十万人の市民が一同に会し、議論することが物理的にも実際的にもむずかしいことは誰でも知っている。しかし、みんなが住むこの都市をすばらしいものにする、あるいは、これ以上に住みにくくしないために、開かれた自治体をつくり、市民の政治参加を現実の課題として、追究していかなければ、行きづまってしまう。市民の参加がないような自治体は、特定の職員と首脳部による独善行政に落ち入り、市民社会の生きた自治機関として、組織体の活動は死んだも同然である。

また内側からは、自治体内部の改革が、くり返し言われている。けれども職員の参加理論は弱く、もっと掘り下げていかなければ、市民の自治体行政への民主的な参加はとうてい望めないであろう。市民参加・職員参加という言葉で総括される現状改革の方法論は、市民にしろ、職員にしろ、窮極的には、地方自治体が、民主的であるために、官僚的組織およびそれが陥ちいりがちな独善への絶えざる疑問を投げかけうる人と論理を発見する試行錯誤であると思う。

2———市民の地域参加への可能性

これからの地域社会を考える場合、市民が今後、増大されるであろう余暇を、個人の自由時間への配分するだけでなく、いかに地域社会へふりむけるかということを考えなければ、十分論じられた

ことにならない。市民はどんな市民運動や組織に参加していても、個人として必らず居住している、地域社会が原点になる。

アメリカ、カナダ、オーストラリア、イギリス、西ドイツ、イタリア、スイス等々、欧米諸国では、既に週休二日制を取っている。日本でも、週休二日ないし、隔週二日制を実施する企業が増加し、今後数年間のうちに、かなり一般化することが予測されている。今後、労働時間が短縮された教養の高い多くの市民が、余暇時間の一部を地域社会へ参加するという期待をしてもよいのではないかと同時に、それらに加えて、主婦層の参加も、より重要な意味を持つてくるだろう。

3———市民と公園と都市生活

区では、児童公園のある地域ごとに、地域の住民組織からなる公園愛護会を通じ、その管理、清掃など保守に対する依頼をしている。地域の人は、いつも自分たちが使っている公園が、子どもたちなどの奉仕活動で、美しく保たれていることを知っている。

一方、例えば中区の横浜公園や山下公園、港の見える丘公園などの都市公園は、広域的な市民相互のオープン・スペースとして使用して、施設の共有意識が強いようである。このごろの横浜市民の公園利用法は、欧米型の都市公園と同じようになりつつあるのではないだろうか。市街地での生活は、個人で庭を持つことをできなくしているし、そうしなければ都市で多数の人が一緒に住むことはできないだろう。

市民が都市施設を、積極的に求めたり使用するようになってきたことは、それらが自分たちの税金で建設された共有財産としての意識が強くなってきたことを示すといえよう。

《どなたでも自由にご利用できる》— これは、中区のある地区の住民が、自から建設しようという「○○地区福祉センター」の趣意書のキャッチフレーズである。偶然とはいえ、本市の「地区センター条例」が制定されたのは、ことしの6月のことであったが、趣意書は、その直前の4月に出了された。○○地区10町内、約5,500世帯、人口約20,000人の地域住民どうしが、呼びかけ合って、建設の寄付集めが現在、進められていると聞いている。この趣意書は、資料としても興味あるものなので、全文を紹介させてもらい、その持つ意味や問題を整理してみたいと思う。

○○地区福祉文化センター 建設趣意書

高度の経済成長を堅持する我国に於いて看過すことの出来ない事象の一つは社会福祉文化の拡大と増進の立ち遅れであります。

為政者は年度予算の編成に当り昭和48年度は福祉関係に注目すべきものと称し、それぞれの立場に於いてこれが充実と具現化を即刻にも実施できるが如くに表明しておりますが、その実情は虚夢と申しても過言ではありません。

『海は健康の源』と長いこと思い続けてきた○○○○地区の住民は海浜の埋立、臨海工業用地の造成により最も大切なものを失ってしまいました。

土地の開発造成は当然の帰結として人口の流入増加が予測され、そこには必然的に公共の社会福祉文化施設が建設されるべきものと考えられますが、為政者の現状はこれに対し夢想するところもないといえましょう。

地域住民の大多数はその地域に優れた社会福祉文化施設を持ち、環境の改善と共に心豊かな人生を過ごすことに至上の喜びと根強い願望を持って

おります。

『他に頼ることなく自らの努力で造る』この精神で発起人一同は○○地区福祉文化センター建設のため下準備を進め3年越しに根廻し工作を続けて参りました。

幸にも港湾当局のご理解あるご協力により市有地約160坪を確保することに成功いたしました。

発起人一同は幾度となく会合を持ち慎重に協議検討した結果、別表の通り具体案を得ることが出来ました。又センター運営についても充分満足の得られる予測ができ、建設資金の基金も○○地区連合町内会加盟の町内において負担することが決定いたしました。

然しながら基金には自から限界があり建設資金の多くは地域内の篤志家のご理解あるご支援を仰がねばなりません。勿論、市・県当局にも絶大のご援助を要請すると共に強力な地下工作を進めております。

福祉文化センター建設は○○地区連合町内会の長年に亘る懸案であり発起人一同はこれが実現のため微力ながらも情熱を注いで参りました。

今はただ地域住民各位のセンター建設に対する高邁なご理解をいただき絶大なご支援を懇願するのみであります。

昭和48年4月1日

<以上、地区名を除き原文のまま>

建設の発起人は、○○地区を構成する10の町内会長、民生委員、老人クラブ代表、保健指導員代表、体育指導員連絡協議会代表、青少年指導員連絡協議会会長、住民代表、相談役<市議員1人>となっている。

計画の概要は①場所・中区の本牧埋立地の一部<528平方メートル>、②建物・鉄骨コンクリートブロック造り、第1期工事<1階175.5平方メートル、2階81.0平方メートル、計256.5平方メートル>

ル>、第2期工事<未定>、③工期・昭和48年5月～8月、④建築費・第1期分2000万円、⑤資金計画・基金<〇〇地区連合町内会加盟町内会>、助成金<市、県など>、寄付金<地域内の篤志家>、⑥使用目的・青少年、老人、婦人等を主とした地域住民の研修、憩の家、連合町内会および各町内会の各種行事開催のための集会場、その他一般公開の集会場とする。——4月現在の計画から。

5—————計画の意味するもの

趣意と計画の概要は、上記のとおりだが、現在その資金を調達するため、主として大口寄付を各方面に要請していると聞いている。しかし、計画には、紆余曲折があったようである。私は他区に同様な区民から出された計画があるかどうか知らない。しかし、中区の区民から提出された「センター計画」が三つのことを考える機会となった。

まず、発起人である10町内にも及ぶ広域の住民組織が、幾度となく横の連絡をとりながら、住民の求める地域センター構想をまとめ、計画から実行へ踏み出した。エネルギーと可能性についての確認である。

つぎに、こうした計画が区民から区役所へ相談されたときの対応についてである。一体どの程度のことか、できるだろうか。区役所が、こうした計画について、一般的に取る態度を予想してみると、①青少年の家を併設するというので、既成の補助金を出すようにする、②ある程度、可能性を認めるが、現在の制度では取りあげにくいとする、③区レベルでも取りあげる内容でないとする、④今後の課題として時間をかけて検討する、⑤本庁の関係局や市長への陳情をすすめる、⑥市議会議長への陳情をすすめる、⑦市長への手紙その他で大量に市へ要望するようすすめる等々いろいろあ

る。

区役所が、より区民への行政サービスを質的に高めるところであり、地域民主主義の実践をする第一線であるといっても、関係局への取り次ぎなど、働きかけることが主体となっている。区行政の質的向上を図ると言われてきた、それは予算編成権を持ったり、区長権限の拡大などで、区が地域の福祉の向上や地域民主主義の実現を計るために、市<局>段階の計画に主体的に参加することでもあるという。しかし、実際は先の庁内報「区政を考える」シリーズで指摘されるまでもなく、各局の企画した配布予算を消化するということが主体となり、「〇〇地区福祉文化センター」計画のように、多額の予算を要し、また他に事例がない場合には、区役所はそれを早く実現させる決め手を欠いている。人も金もないという以前に、旧来の予算編成や権限から脱する新しい方式をそこに打ち出せなければ、現実の市民要求に十分こたえられない。たとえ、区民が実際に区役所の権限が小さいことなどについて、多少の理解があったにしろ、区民からいちばん身近かにある区役所が、住民要望に積極的な態度を取っていないという不満を残すが実情である。

一方、区役所にも、もっと努力が必要である。地域住民の福祉を増進するというこのために、区独自の地域計画や長期展望を持たなければいけない。各局段階で、計画、実施している諸事業に対し、区民の立場にたってチェックするシステムを明確にできない限り、区行政の状況は、いぜんとして本庁各局指向型を、走り続けであろう。そのことは、自治体が官僚組織を取っていることから、一層、矛盾を増大させる。

三番目には、住民組織である町内会・自治会が集会施設を持たないところが多いということ、改めて考えさせられたことである。集会施設に対する、住民の欲求が根強いということである。〇〇

地区に関して実状をいえば、10町のうち5町が集会施設を持たない。中区の平均にしても、114組織のうち約6割が、また全市平均にしても1990組織のうち7割が集会施設を持っていないということである。

地域の住民にとって、町内会館や集会施設は、会の運営に欠くことのできない施設である。昭和46年度の自治会・町内会実態調査く住民組織の現状とその意見くでも明らかなように、町内会館が地域住民の情報交換や行事などのための拠点となっている。それ故に、町内会・自治会において集会施設の有る無しは、組織活動にかなりの違いを生じさせているし、集会施設は、地域社会づくりに重要な機能を発揮しうるものであと言える。

町内会館・集会施設は、住民組織にとって、建設のため、多くの会員が精神的にも金銭的にも努力して確保した、歴史的な共有財産である。もし、いま集会施設を持たない住民組織が、これから建設しようとした場合、土地や建設費が高いというだけでなく、適当な土地の入手が難しいと思われるので、集会場確保はたいへんな事業となる。そこで、私は地域住民の共通の場として、集会、情報交換の場として機能を果す集会施設について考えながら、現実的なコミュニティ施設の可能性に触れてみたい。

6——市の地区センター条例の周辺

ことしの6月に、「横浜市地区センター条例」が制定された。設置の目的は、地域住民が、自らの生活環境の向上のために自主的に活動し、スポーツ、レクリエーション、クラブ活動等を通じて相互の交流を深める場として、地域住民だれでも気軽に利用できる施設にすること、そのためには、管理を公共的団体に委託できることになっている。

これからは、市民施設づくりを通じて、新しい地域社会創出を期待している点、今までにない条例の制定である。

地区センター条例制定に関連して、広報よこはま8月号1面で「希望ヶ丘地区センター」を、また4面戸塚区版に「本郷地区センター」を取りあげ、それぞれの区民が座談会で、これらの地区センターのあり方を語っている。特に戸塚区版の「本郷地区センター」の座談会での、地区センター館長の高橋四郎氏、運営委員長の原良作氏、市政オピニオンの壺井雅子氏の発言は、地区センターへの期待とその課題について、つっこんだ話し合いがされているので、私の言っている「集会施設」との関連からも、いろいろの問題を含んだ貴重なものなので一部を抄録させていただきます。

× × ×

原 そうですね、すべてが自主的運営という、今までに例のないルールのもとで育てていかなければならないだけに、たいへんむずかしい。構想としてはいろいろ出ているのですが、予算的な制限や職員の問題など、まだ不十分なこともあるわけです。要は、誰でもが気軽に利用できることと、この施設が住民自身の財産であるという価値観を植えつけていくような運営内容にもっていきたいですね。

壺井 何と言っても、住民参加による運営方法は、ほんとうにユニークな発想ですね。今までの施設づくりはほとんどが行政依存型のものばかりで、何か一つつくるにしても、地域住民が“わっ”と集まって目的を完成させるといった“共同体”がまったく見失なわれていると思う。

これからは、こうした施設ひとつつくるにも、そこに住民が参加し、共通目標のもとに連帯意識を持ち合えるようなコミュニティの核づくりを、この施設の運営方法で、より広角的に発展させていくべきではないでしょうか。

高橋 まったく同感ですね。その点、この地区センターの基本構想では、施設の利用圏を、人口5万人としています。何と言ってもまだ市内で2カ所目だから、現状では30万人という全区民が必然的に利用対象となってしまふ。

壺井 その構想なんです。昭和60年までに、区内ではあと6カ所の建設を計画していますね。

そうすると、今後は用地確保がキーポイントになってくるのではないかしら。

原 おっしゃるとおりで、これからの施設づくりは、用地問題の解決から住民参加がなければ、なかなか実現は困難だと思う。

だって、今日と明日とでは土地形態がガラッと変化してしまうくらい、激しい勢いで宅地化が進行しているんですから……。

× × ×

7———おとなのための施設づくり

引用が長くなったが、今まで本市は「こどもを大切に市政」ということで、次代をになう子どものために、青少年図書館や青少年会館などを中心に建設し、各区へ配置する努力を重ねてきたが、いずれも利用層を限定した単独の目的別施設の性格があった。ところが、一方最近では、おとなのための集会施設などに対する要求が強まり、ひとつの転換期に來たといえるのではないか。こうした背景には、例えば戸塚区における婦人グループの図書館設置運動の存在からもうかがえる。

上記の対談について感じたことをいえば、原氏が言っているように、都市施設が住民の財産であるとの認識には、まったく同感である。また、壺井氏のいう共通目標と連帯意識の獲得のために住民の参加を強調している点も必要だと思う。しかし、高橋氏が説明した、地区センターの施設利用圏を

5万人に計画している点については、地区住民にとって集会や情報資料が得られ、自由に使えるために、地理的にも近距離に配置された施設であるべきで、現在想定している利用圏の数分の1が好ましいと思う。むしろ、用地確保や土地がらを考慮しながら、実態にあった所くということ、地域住民の納得した場所にあるということへ配置していく方が、地域住民にとって身近かでより現実的なものといえるのではないか。

8———集会施設への新しい視点

先にふれたように、中区における町内会・自治会の集会施設保有数<一部共同使用を含むと推測する>は、昨年8月現在で114組織に対し49カ所で約4割の保有率となっている。全市平均では、1990組織のうち641カ所と約3割の保有率となっている。

地域組織を形成するために重要な役割を果たしている「集会施設」が、7割にも及ぶ住民組織で保有していないことは、地域住民が、集会の場に苦勞していて会の活動の障害となっている様子が見られる。

そこで、不足するこれらの集会施設を、市と住民組織とが、新しいルールをさがしながら確保していったらどうだろうか。つまり、地域住民を固定化させない柔構造の地域を想定した「集会施設」を考えることである。「集会施設」を持たない相互に隣接しあう2~3の住民組織が「集会施設」の計画、位置、保守、管理などを決めたものに、市が資金援助などを積極的にして、施設づくりを通じた市政参加を検討してみたらどうであろうか。そうすれば市民が自から計画した施設、身近かな日常生活に密接した施設が「共有財産」として、区民の中にとけこんだものになる。

市と住民組織との関係は、住民組織が自主的集団であることから、従来たてまえとして付がず離れずという態度で来ている。が、ここで市が半歩踏み出し、「集会施設」づくりを契機として、市と住民が新しいルールをつくるとともに、近隣住民どうしが新しい地域社会の展望について具体的に話し合える機会にしたらどうであろうか。

「集会施設」に対する資金援助は、市にとって負担額がばく大になるであろうが、地域社会の基礎的な「集会施設」づくりを投げ出してはならない。施設をつくるあらゆるものが、みんなで討議する内容になるだろう。つまり「集会施設」は、新総合計画案で想定している「地区センター」以前の次元として、基礎的なものとして考えたらどうであろうか。もし、「集会施設」が実現されることになれば、地域住民と市との共同努力の結晶であるばかりでなく、市民施設として全体のものとして評価されるであろう。

町内会・自治会において、会館・集会施設は、常会、サークル活動、こども会、婦人会、学習会、老人クラブ、各種行事など利用は多彩で、地域住民の核として使われていながら、現実には不足している実情に目をむけなければ、地域社会において、失なわれた人間性を回復しようとして行くであろう、多くの市民の地域社会への参加は望めないのではないか。

9———住民組織の通念と実際

町内会・自治会は、よく保守的団体であると言われるが、果してそうであろうか。一般的に言って、私は保守的でも革新的でもない多数の価値観の存在を基礎におく、親睦的なゆるい自治組織であると思う。住民組織そのものが歴史的な経過をたどって形成されたものである限り、戦前、戦後、時

代による変動があったであろうが、最近における都市部の住民組織は、保守とか革新とか単純な区分や画一的、とらえ方をしているかぎり、住民を真に理解できない。

昭和47年2月に出色された、横浜市コミュニティ研究会の中間報告書に「町内会・自治会はコミュニティ形成にどのような関係にあるか」という設問のアンケートで、多くの委員から指摘されているように、新旧複雑な問題があるにもかかわらず、コミュニティ形成に寄与していると答える人が多かった。現実には、コミュニティがあるべき地域社会の期待概念であるならば、地域の組織体である町内会・自治会を、新しい観点からもっと調査研究して実体を理解する必要がある。複雑な地域住民の気持を理解しないまま、行政の合理性や経済性が走りがちだとすれば、市行政と地域住民の信頼関係は、いつまでたっても回復しないであろう。旧来から一部町内会・自治会役員のボス化問題も、これからは、新旧世代の交替や、今まで埋もれがちな会員、日常活動に機動力を持つ婦人層の参加によって修正されるだろう。もともと、大部分の役員やリーダーになっている人は、個人の特定のイデオロギーを組織体に持ちこまないばかりか、むしろ包容力のある地域全体に奉仕的な行動をするタイプが多いことを、もっと評価すべきである。

10———集会施設の活用を

住民自治の思想が、市民により深く認識されるのは、単に「集会施設」づくりで解決するほど樂觀できることではない。むしろ、地域社会で生活する人々の中から、地域社会へ奉仕的に参加する市民が多く生まれることが課題であろう。

「集会施設」が持つ大きな意味は、そこが住民の話し合いと討議の場、交流の場、情報の場として、

開かれた自治へ向うために、なくてはならない市民施設であるからだ。余暇をたくさん持つようになって、今まで地域参加をしぶってきた人たちにとって、まず身近に参加できる場は住民組織であるだろう。

区・市にとってそれぞれの市民が住む地域に「集会施設」があることは、そこが行政サービスの原点と位置づけることができる。区役所の区民相談室の出張相談、保健所の出張サービスなどのように、区・市における各種計画、行事の一単位として「集会施設」の活用プログラムを地域住民と接触しながら組むべきではないだろうか。

<中区役所区長室区民相談室>