

地域組織にみる 新しい市民意識



横山桂次

「市政と市民」ということを、市政と市民の結びつき、いかにすれば市民の市政参加がどこまで進んでいるか、という点から問題を考えてみたい。ところで市政参加とか住民自治とかいうとき、それは具体的にいかなる内容をもつのであろうか。現在の地方自治制度は、地方自治体に執行機関として首長を、意志決定機関として地方議会をおき両者を住民の選挙によって選出している。したがって住民の意志は、両者を通じて市政に反映されるタテマエをとっている。しかし、一方で国は自治体の執行機関を通じ、あるいは直接出先機関によって政策を住民に滲透させてゆく。しかも独占資本主義の発展にともなう国家機能の増大は、政治化を促進し、地方自治体に対する国の政策滲透が増大する。わが国では、とくに1960年以降の高度経済成長政策によってこの傾向が強まり、自治体の政策立案は国の政策によって大きく規制されることになった。かくて中央集権化が進み「中央に直結する地方自治」が実現したわけであるが、これは「3割自治」とか「1割自治」とかいわれるものにほかならない。こうして、市民の側からみれば、地域に展開する政策がきわめてわかり難く、しかも手の届かないところで決定されるということになる。しかしそれは一般市民だけの問題ではない。地域開発政策がだされた当初、あるいは新産都市問題について、いかに多くの自治体議員や首長がバラ色の夢を描いたことか。これが問題の第1である。

第2の問題は、工業化の進展によって起った大都市の巨大化がある。人口の増大、地域の拡大は、巨大都市の行政組織を複雑にし、官僚制を育ててゆくばかりでなく、自治体政策そのものが長期化・分化・専門化して、市民からみれば市政を市民共通の利害にかかわるものとして受けとめること

が困難になってきている。市政はますます市民の手の届かないところで決定されるようになる。なるほど市民を代表する議会があるが、そこで何が論議されているか多くの市民にはわからない。そればかりでなく、地区選出の議員の名すら知らない者が多いのである。ここには、現在の国家制度や巨大都市における複雑に分化した市民生活に、市議会のあり方が対応していないという問題がある。またマス化現象の進行が、市民の地域政治への関心を弱めていることも事実である。いずれにしても、市民は政治形成・執行を一方的に受け取る立場に追いやられている。こうして、市民が自己の利害にかかると地域の政策形成から疎外されているところに、市民の市政参加・住民自治の問題があらためて登場してきたのである。したがってこの問題は、「地方自治は民主主義の学校である」といわれた市民的デモクラシーの段階における問題でないことに注意すべきであろう。

以上のように考えてみると、今日市民は積極的に社会や首長に対し日常的共通の要求を反映させることが必要となる。少くともあれこれの政策が実施された場合、自己の生活とどうかかわりあうかを納得することが必要であろう。一方、首長や議会には市民のそのような積極的姿勢を引きだす努力が要請される。ところで現在横浜の市政と市民の問題を検討してみると、市政の民主化と、市という行政区画を越えた地域政治の民主化、さらに市政の民主化は、執行部対市民と市議会对市民の問題に分けられるであろう。

今日横浜市は都市構造からみても市民の性格からみても、かなりの変貌がある。こうした変貌は戦後とくに1955年以降の横浜の発展の仕方に基因する。いまそれを簡単にたどってみると、第1に京浜工業地帯が55年以降京浜葉工業地帯——東京湾工業地帯——となり、日本資本主義の中心基地としてその規模を拡大していることである。横浜の

工業化とくに臨海部の工業化はその一環を担うものとして造成されたのであり、鉄道・港湾・道路・工業用水道等の基盤整備だけでなく、労働力の確保のため住宅公団・私鉄等によって行なわれる住宅造成も含めて、それらの政策は、東京湾工業地帯を基軸とする総合的な構想にもとづいているのである。横浜における諸政策が、以上の点から強く規制されることは明らかであろう。

つぎに、東京湾工業地帯の形成は東京都の政治・経済管理中枢機能を強化しながら人口を集中してきた。その結果、東京都の郊外部および周辺都市のスプロール化を促進している。こうして現在横浜市は、国および財界が一体となっておし進める東京湾工業地帯の拡大のなかに組込まれているのである。こうして横浜には古くから居住する旧市民と、55年とくに60年以降転入してきた新市民とがあり、後者は年々その数を増大している。

2

1966年度市民生活白書によれば、市長は就任以来一貫して市政を直接市民に報告し、市民と共に市政を考えるという姿勢をとってきた。これは、市政に対する市民の関心を高めるということにかなりの効果があったと思われる。しかし、市民の関心を高めて市政の民主化を進めようという場合、そこにいる市民にはかなり性格のちがいがあつたことを留意しなければならない。

現在の横浜市民は前述のように旧市民と新市民に分けられるが、後者はさらに、生活圏を当市にもつ者と、東京、川崎その他にもつ者のふたつにわかれる。これら新市民は主として55年以降人口の増加した戸塚・保土ヶ谷・港北の各区に居住している。一方これら3種類の市民は機能的にみてどのような住民組織のもとにあるかといえば、一般的に ①下請装置型町内会 ②自治型町内会

に組織化されているのである。

下請装置型町内会というのは、市政に協力し、上からの行政をうけとめ、一方的に市政を住民に滲透する装置として機能するものである。したがって自治会の名称をとっていても、実質的にこのような機能を営むものは、ここに入る。これは、前からの各種伝達・調査、広報配布、各種募金等市政を忠実に町内住民に伝達するほか、防犯・防災・街灯維持、リクリエーション等を行なう。町内会の役員には、通常その町内の有力者達が交代でなる場合が多いが、これは「住民の面倒をみる事ができる人でなければならない」と認められているからである。住民は、これらの人に役員を「お願いする」形をとる。このような場合、町内会の運営はほとんど役員達によって行なわれる。極端な例としては、町内会費および市からの補助金の使途が不明確なことがある。住民も町内の親睦・自助、市政への協力機関としてみる傾向が強く、比較的町内住民のまとまりも強い。

自治型町内会は、市政を一方的に住民に滲透させるのではなく、住民の共通の要求を市政に反映させることを第1の目的としている。ゴミ・し尿処理、道路整備、上下水道、学校教育施設その他について、市や区当局に対し住民の要求を組織化するとともに、市行政を監視する。ここでは、一般に役員は住民の交代または選挙によって決定される。権利意識の強い住民が多数を占めたとき、こうした町内会がつくられ、その運営もかなり合理化される。なかには生活物資の共同購入、各種サークル活動等を行なうものもある。会の名称も古いイメージを連想させる「町内会」を避け、「自治会」を名のるのが普通である。しかしこのタイプの問題は、町内住民の要求を満たすという限度にとどまって、それ以上に活動を発展させないことである。自治会が集団エゴイズムに陥った場合それは圧力団体としてしか機能しなくなり、単な

る「物とり主義」に終って、市政全般にわたる関心や認識が弱くなる。

横浜市にある町内会は、以上二つの性格をもったもの、あるいは両者の混合形態をとるものである。しかし可能性としてはつぎの「民主型」といえるような住民組織もある。民主型町内会は自治型のさらに発展したものである。基本的には住民共通の要求を市政に反映させることを目的とするが、自治型とちがう点は、住民の要求を市政全体のなかに位置づけ、市政を民主化することによって自らの要求を実現しようとする姿勢もっている。ここでは町内住民に対する役員の指導性が重視されるから、役員の選出は立候補制をタテマエとし、町内会の運営に適任であるか否かを基準にする。

つぎに、市民と住民組織の関係を具体的にみてみよう。第1の旧市民に属する者は生活圏が横浜に定着している。その権利意識は高いものも低いものもあるが、ほとんどが旧町内会に組織されているため、公害でもひどくならない限り町内会が住民の要求を組織する機関となっていない。こうした町内会の例として、比較的環境施設のととのった既成市街地から西区のある町内会を抜きだしてみよう。町内会もしくは自治会を必要だと認めている住民にその理由をきいたもの、および住民のかかえている問題を、市政との関係でどう解決

表1——自治会の必要な理由

町内の親睦・和合などのため	53.7%
防犯・防火・保健などのため	21.8
市や区からの連絡のため	18.4
団結して市や区に要求するため	7.5
ただ何となく	2.7
その他	2.0
不明・DK	0.7
合計	106.8%

注：合計100%にならないのは2項以上の回答者が10名いるからである

表2——困った問題の解決方法

個人で直接市や区へ	16.0%
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
各種団体に呼びかける	4.3
有志の署名を集める	4.3
新聞・放送に投書する	1.6
その他	1.6
なし	0
DK	11.7
合計	100.0%

しようとしているかを調べた結果が次表である。

<「住民組織と自治意識に関する実態調査」P P 108, 136, 総務局調査室1965年>。

これで見ると、西区では、住民は町内会を「友誼的・生活機能的」団体と認めている者が圧倒的に多く、下町特有の伝統的古さを保っている。市の行政伝達機関と明確に認めている者は2割たらずであるが、これは「友誼的・生活機能的」意味を認める者と排除し合うのではなく、むしろ後者が前者を補強する関係にあるわけで、町内会の機能としては市政の下請装置型に属するとみてよい。つぎに「困った問題の解決方法」であるが、これを住民が市や区に解決して欲しい要求や問題をかかえている場合、解決ルートとして町内会がどう評価されているかという点からみてみよう。「町内会を通じて市や区へ」というのは、前項の質問からみてここでは町内会の役員に取次いでもらうということであり、これが半数近くいるということである。<もっとも、このなかには前項の質問に「団結して市や区に要求するため」と答えた7.5%が入っていると推察されるが。>

農漁村の部落会や地方都市町内会には、行政の下請機能と役員の世話役機能がほぼ一致しているものが少ない。しかし大都市の場合には、かなり伝統的形態を保つ町内会でも、問題の解決ということになると他の手段に訴えるようになる。ここ

の例でも、表によれば「個人で直接市や区へ」、
「各種団体に呼びかける」、「有志の署名を集める」、「新聞・放送に投書する」と民主的手続を支持する26%は、市民として権利意識をもった者といえようが、それがすぐ町内会＝住民要求の組織という発想に結びつかないのは、有効な指導がないからである。

つぎに新市民についてみよう。その大部分はホワイトカラー、労働者層であるが、かれらは市街地としての開発が遅れている市の郊外部に入ってきている。また比較的若い年令層であるが、労働組合における訓練を通じ、あるいは高い学歴・収入等によって権利意識が強く、市政への要求度も高い。このなかで生活圏が横浜に定着している新市民の例として戸塚区のある町内を、また生活圏が横浜に定着していない例として港北区のある町内をとりあげ、住民の町内会への態度、要求処理の方法等を調べたものが次表である。

さきに生活圏が定着していない多摩田園都市の住民をとりあげてみよう。ここは新しい住宅地として東急により大規模に開発された地域であり、全部が新市民といってよい。したがって住民組織もつくられたばかりである。ここの住民は平均すると戸塚の場合より所得水準が高く、住居も全部1戸建である<両者の所得・学歴その他については「転入市民層に関する実態調査」総務局調査室1966年を参照されたい>。さきにあげた西区の住

表3——自治会必要の理由

区分	戸塚	港北
町内の親睦	6.7%	3.9%
市政や区政の伝達	3.5	9.3
清掃・防犯・防災	38.5	31.4
市や区にして欲しいことをまとめる	14.5	26.2
その他	9.6	6.5
DK・NK	27.1	22.7
合計	100.0%	100.0%

表4——市や区に住民の要求を出すルート

区分	戸塚	港北
個人で市や区に伝える	14.5%	39.0%
自治会・町内会を通す	47.6	12.9
婦人会・PTA・青年団を通す	0	1.1
市会議員を通す	3.5	0.6
国会・県会議員を通す	1.0	0
地元有力者を通す	0.3	1.1
労組その他の団体を通す	0.6	0
全ての機関に働きかける	6.8	21.8
その他	17.0	20.2
DK・NK	8.7	3.3
合計	100.0%	100.0%

民とくらべて、ここの住民の特徴は、町内会を親睦機関とみたり、市行政の伝達機関とみている者を合計しても、わずか13%にしか過ぎない点にある。また逆に住民の要求を市政に反映させる組織とみる者は26%以上あり、明らかに自治型への傾斜を示している。市政に住民要求を反映させる手続きとしては、「個人で直接伝える」者が39%おり、これも西区の例とは対照的である。しかし、「町内会を通す」と答えた者が意外に少いのは、町内会がつくられたばかりでほとんど活動していないこと、地元の要求や苦情はかなりまとめて東急が市に持込んでいるからであろう。そのように考えてみると、「全ての機関に働きかける」者がかなりいることもうなづけよう。

戸塚区の場合は小さな土建会社によって少しずつ開発され、したがって住民も徐々に、しかし間断なく増加していった例である。この町内会の役員は、ほとんど以前農民で現地主・家主となった地着き住民が占めており、町内会の運営について新旧市民のあいだにあつれきがあるところが少なくない。ここでも住民が、町内会を親睦や市政伝達機関とみていないことは田園都市と同じである。しかし、住民要求を市政に反映させる組織とみることではかなり弱く、またDK・NAが多いこと

は、町内会運営が古い形態をとっているためであろう。一方住民要求の手続きでみると、約半数は「町内会を通す」と答え、西区や田園都市とは異った傾向を示している。市会議員・有力者層に頼る者がきわめて少いのは田園都市と同じである。以上新旧市民と住民組織のおおよそのちがいを検討したのであるが、さきにもふれたように新市民は絶えず増加しており、その市政に対する要求が強くなっている半面、市政全般への関心は必ずしも高まらない矛盾がある。とくに田園都市でみたタイプにその傾向が強い。こうした市民と住民組織を対象にして、市民とともに市政を考えるという市長の姿勢が、今後どれだけ効果をあげるかは、市当局の態勢いかにかかっているといえよう。しかし住民組織を「民主型」に変え市政の民主化を進めることは市民全体の課題である。

3

つぎにとりあげたいのは市民と市議会との関係である。この問題は現体制下の地方自治体における議会の位置づけから考えなければならない。経済の高度成長・所得倍増政策の過程で中央集権化がおし進められ、地方自治体の自治範囲は1～3割とまでいわれるに至った。こうして自治体に国の政策が滲透することは、一方で執行部の権限を拡大・強化するとともに、他方で議会の地位を相対的に低いものにしてきているのである。このことは東京都の場合最も典型的にあらわれているが、東京ばかりでなく、工業化にとって重要な拠点となるところでは、この傾向はさらに強まるとみなければならない。つまり自治体の政策決定における議会の機能の低下が進むということである。

ところで、こうして機能が低下する議会の議員はどうであろうか。一般的に多くの地方議員は地域の旧中間層によって占められ、その活動は選挙区における世話役活動にあったといえるだろう。従

って党派に属する場合でも、党派の消長にかかわることの他は個人プレイの域をでないのである。また地方政治は住民の日常的利益にかかわることだから、党派の対立を持ちこむべきでないという神話があり、これが世話役活動を支える大義名分にすらなっている。しかし国の政策の滲透がますます強まり、自治体の政策も長期計画のなかで実施されている今日、地方議会も党派の政策を軸に運営されなければならなくなっている。そこで活動する議員も単なる世話役活動ではなく、住民代表・市民代表として機能することが要請される。こうなることによってのみ、失なわれた地方議会の機能を取戻すことができるのであり、市民のための政策形成が可能となる。

前節でみたように、現在の横浜市民には、日常的要求を「議員を通して」解決しようとする者はきわめて少ない。住民の代表というタテマエはあっても、議員と一般住民とのつながりはきわめて弱いのである。この問題を住民の要求を市政に反映させ、市政を住民のものにする点から考えてみると、市民や住民組織は、もっと積極的に要求を議会に持ちこむべきであり、議員が住民代表として活動するよう交渉を密接にすべきであろう。現在国によって進められる政策は、鉄道にしても道路にしても、地域住民の利益を無視して行われることが多いのである。住民がみずからの利益を守るためには、地方自治のタテマエを首長および議会をしてタテマエ通り貫ぬかせることである。

つぎに議会との関係で町内会の圧力集団化の問題がある。60年以降多くの都市で、行政を市民に効果的に滲透させるため、町内会の再編が進められた。しかしその結果、町内会長会もしくは連合町内会長会が圧力団体化し、直接市政に影響を及ぼす例がふえている。こうしてあたかも地方自治体に2院制のごときものが生まれ、しかも議員と町内会役員との間に対抗関係すら生れている。筆者

の調べた範囲でも、横浜市において町会役員の議員に対する不信の声は少なかったのである。こうした問題も、ひとつには議会の機能低下に原因があるといえよう。

4

以上は横浜市の市政をさらに民主化し、市民の利益を市政に反映させるという立場から、住民組織と議会をとりあげ若干の問題を検討してみたのである。しかし市民の利益はそうした問題を解決するだけでは実現しないといえる。今は、横浜市民が直面している諸問題は、川崎・東京・市川・千葉・浦和・所沢その他東京の周辺に形成される地域の市民が共通にかかえている問題である。ということは首都圏構想とか広域行政圏構想にみられるように、国および財界が一体となって進める政策が、行政区画を越えた規模で展開されており、そこでひき起される諸矛盾も同じ規模で広がっているということである。その典型的な例は、川崎市の石油コンビナートによる被害が東京都世田谷区に及ぶというような公害の問題である。また外環状線・武蔵野西線のような貨物路線が住民の知らぬところで、住民の意思を無視して進められている問題もある。こうした問題に対処するには共通の問題をかかえる各都市市長や議会の協議機関を設け、対策を立案することが考えられる。

しかし、それよりも市民の側で、積極的に行政区画を越えた組織を確立することが緊急な課題である。まず労働団体や市民団体に各分野の研究者が参加する機能的な組織をつくり、地域住民が共通に直面する問題の内容・発生原因を明らかにしさらにその解決策を提示することである。こうして地域政治の民主化運動を蓄積し、国の地域政策の変更・修正を迫ることである。地方自治の危機は今日そこまで深まっているというべきである。

<中央大法学部教授>