

# アメリカ・イギリスと横浜の市民参加

矢部勝彦（緑区保険年金課長）

## 一 序に代えて

今年の庁内報の一月号であった。ブックエンドの欄で「市民参加と都市開発」（鹿島出版会）①が紹介されていた。そのなかにアリンスキーの論文が収録されていた。またエドガー・カトン夫妻の論文も、横浜の市民参加を考える上で、多くの参考になるものがあると思つて読んだ。そのほか数々の論文と具体的な実例が紹介されている。

この本を読み市長の講演を思い出し、私なりにアメリカの市民参加をもう少し調べてみたいと思ひ、探し廻つたあげく、ようやく入手できた資料が「政治参加への戦略」② strategies for political participation という小さな本であった。このタイトルが示すように、政治への参加、政党活動、選挙運動への参加を中心的なテーマとしているために、十章あるうちの第八章「地方の組織」 Local Organization だけが地方都市の市民参加組織を扱い、およそ一五頁にわたつて

実例をまじえて論じている。

伝統的な参加と新しい参加についての沿革、「市民参加と都市開発」のなかでも紹介されていたアリンスキーにも触れられており、「ダラスの目標計画委員会」のほか、いくつかのカテゴリーに分類した十指に余る実例が示されている。

「ダラスの目標計画委員会」は、ダラス市長が提唱した市の総合計画策定のための市民参加方式であるが、「あすの横浜を話しあう区民の集い」と非常によく似ていることを発見するとともに、英国のロンドン・パーラー③・ウエストミンスターが前二者に類似した方式で「二〇〇〇年のウエストミンスターを考える市民集会」を実施したことを思い出して、私はヨコハマの市民参加の動きを、米・英との対比のなかで位置づけしてみた。気持ちに駆られたのであった。

この総合計画に関する市民参加の方式は、新しい政治の流れのなかの一つである。参加型の民主主義 participatory democracy という広い意味での市民参加

の新しい潮流が、一九六〇年代に米英両国と横浜に始まるとともに、その発端を年代順に並べてみたとき、横浜が先駆的に位置していることを再発見したのであった。

一九六三年（昭和三十八年）四月の統一地方選挙に、市民の立場に立った市政と一万人市民集會を政策の一つに掲げた市長候補者を、横浜市民が支持して革新市政が誕生し、同年八月に十日市場団地において第一回住民集會が開催されたということは、米・英の参加型民主主義に先んじていたのであった。そして一九六四年三月には一万人市民集會の具体的構想が発表されたわけであるが、「一六〇万人の市政」④といわれた当時の記録をひもといてみると、「構想それ自体が立派すぎてこれを具体化する機構も人手もそれに伴わないということだった。市民集會を招集する以前の段取りを組織する役割をもつ市民担当助役の設置が、議会の野党四派によって阻止されてしまった。同時に革新派の人々や支持者が、一

万人市民集會のもつ政治的・現実的意義を必ずしも正しく受けとめていなかった。」と、横浜市政調査会が書いている。当時、私の知る限り日本国内はもとより、海外にも参加型の民主主義の具体的な動きがなかった時代であった。

## 二 市民参加の必要性

アメリカの市民参加は一九六四年の経済機会法によるコミュニティ活動計画（CAP）が契機となっている。この法律ができた背景としては、フォード財団による「グレイ地区」コミュニティ活動計画（一九六一年）までさかのぼることができるようであるが、同年に「少年犯罪及び青年保護管理法」による地方近隣関係模範計画が十六カ所に設立され、この二組みの経験から、貧困に関する計画は貧しい者のコミュニティのなかで彼ら自身に処理させたほうが首尾よくできるという考え方が生れて、近隣関係者によるコミュニティの自治を奨励し、政治や

行政への参加と市民パワーを引出すことを目的として、経済機会法が創られた。

その法律のなかに「最大限可能な参加」maximum feasible participation という

言葉が使われており、その言葉の概念をめぐって論争が湧き起ったのであった。

一九六七年になって、経済機会法、グリーン改正の結果、それは地方のコミュニティ活動機関の運営理事会による意思決定のなかに貧しい者が直接的に参加するという意味を、明確にするとともに、運営理事会の総メンバーの三分の一を貧しい者による参加としなければならないと規定したのであった。これは貧しい者の参加を奨励するためであった。

このグリーン改正によって、新しい政治、参加型の民主主義に関する多くの研究や論文が発表されるようになった。シユビーゲルの編集による「市民参加と都市開発」、カーンとバセットの共同編集による「コミュニティの効果的変革」、アリンスキの「急進派のめざめ」などが一九六九年に、コックスの「コミュニティ組織の戦略」、モグロフの「市民参加」などが一九七〇年に、テレンス・クックとパトリック・モルガンの共著「参加型民主主義」、ラルフ・ネーダーの「変革への活動」などが一九七一年にと、枚挙にいとまがないほどである。

これらの研究や論文によって、「最大

限可能な参加」に触発された思想と活動が、新しい政治として、アメリカ全土にわたって発展しつつあることがうかがえる。

それらの考え方を代表する一つとして、ここに紹介したい一節は「市民参加と都市開発」のなかにもその論文が収録されている、カーン夫妻のものである。

▲「最大限可能な参加」の諸手順が直ちに活動に移され脚光を浴びていることは、われわれの年代とわれわれの時代のために、民主主義の意味と規模を解釈しなおす大きな努力の側面として認めなければならないのである。

解釈しなおす理由は多い。……生活はますます複雑になり、社会は連帯性を失ない、われわれの隣人は見知らぬ人となっている。……政府の機能は市民の理解と管理を越えて多様化し、拡大してしまった。……人種、階級、地域間の裂け目はわが国存立の重要な基盤を脅やかしている。……都市と産業社会はそのまま人間疎外を生み出し、われわれの連邦制度の意味と個人の存在そのものに対して挑戦している。……政府の機能、権限、計画の急激な拡大は、民主主義の本来的な参政権の意味を定義しなおすことを必要としている。……増大した専門化、特殊化そして職業かたぎは、選良と特権階級によ

る政府を避ける民主主義の原理に対して独得の脅威となり、市民としての市民のなかに根ざす権威を損おうとしている。

「最大限可能な参加」はいくつかの要素を処理する努力のなかに、実験の方法を演出し、どこかの単独の自治体あるいは個人の計画を越えていくことを企てる。本質的にこの語句は、個人の権利と自由の上に基礎を置く民主的な社会における市民とその政府との間の関係を、ふたたび定義するという永く遅れていた仕事のための触媒となつたのである。▽

また、テレンス・クックとパトリック・モルガンは、「参加型民主主義」のなかで次のように指摘している。すなわち、参加の要求は参政権が最も広く拡張されたときに最も強烈になり、行政官にメリットが約束されたときに最も堅固に確立されるものである。選出された公務員と任命されたエキスパートに権力が集中される傾向は、複雑な技術社会と政府の成長と平行したものであり、後者はより活動的であるべき責任を負っている。その結果、人々は政府と社会の制度はまったくの個人によっては影響を与えることもできない、速いもののように感じるようになる。参加のための理由づけは、個人の無力に向つてこの傾向を逆転するため

の試みを制度化する。

参加の要求は権力者、選出された公務員と任命された公務員、職業公務員、伝統的な参加の形式などに対する挑戦である。その要求は社会制度を作り、政府の権力を人々の身近かなものにするための分散化を図ることの要望を反映する。彼らは共通のものを多く持つてはいるが、要求はかならずしも一致していない、というのは共通する言葉のかけに、誰が参加するのか、どのように参加するべきか、なぜ参加が必要なのかをめぐって、意見が異なっているからである。

そして、一九七三年には「参加入門」a guide to participation ⑤が、一九七四年には「政治参加への戦略」が刊行された。この二冊はともにアメリカの市民参加が、将来も継続していく社会的な課題であるという見地に立って、やがて社会人になる学生が研究し学習するための教科書として書かれている。

### 三 伝統的参加と新しい参加

参加をめぐる最近の議論は、これが新しい論争点ではないという事実をふせておいてはならない④。参加は古典的な課題であると同時に現代的な課題である。プラトニーや、アリストートルという初期の社会哲学者は、国家のなかにどれだけ

民の声を容れられるかについて論争していた。そして民主政治の理論であつてさえも政治のなかの個人が所有する意見、個人をめぐる思想、そしてどれだけの意見が歴史を通じて変化したかに基礎を置き、一般的には参加を拡大する方向に進んできている。

人々による政府ということが、かつては君主がいくつかの権力を貴族に与えることを意味した時代もあつた。後になつて、それは財産権を持つ白人成人男子が指導者を選出するなかへ参加できることを意味した。さらに後になつてアメリカでは、参政権は財産権を持たない者にまで拡大されて、成人黒人男子、それからすべての成人女子、そして最近では十八歳以上のすべての人を成人とするように年令の引下げが図られている。

参加とは、かつては投票することであつたが、二十世紀に入つて投票のほか直接請求権、納税者訴訟、住民投票権などへ参加の道が拓けられてきた(4)。これらを伝統的な型としてまとめ、一九六〇年代の後半から活発に現われはじめたアメリカ全土に展開されている様々な市民参加の実例を、新しい型あるいは新しい政治と呼んで、議論や研究の対象にして今後の発展を期している。

アメリカの市民参加は、ヨコハマのそれと比較した場合に、政治、経済、文化

社会事情の違いから、かならずしも同じとは言えない面があるが、横浜の市民参加と区民会議を考える上で参考になる理論や実例が多々ある。とくに基本的な考え方、総論については、アメリカが一九七〇年前後になつて体系化している考え方が、一九六三年のヨコハマにはすでにあつたという歴史的事実をふまえて、私はいはこれらの資料を読んだのであつた。

#### 四 誰が組織を作つたか？

これらすべての問題に留意しながら、現在多くの地方コミュニティのなかに存在している市民参加団体のいくつかの種類を検討し進むことにしよう。

一般的に地方の組織は幾通りかのものに分類することができるが、「政治参加への戦略」にしたがえば、ここでは(1)誰がそして何が組織を作つたか。(2)誰がそして何が組織を管理しているか。(3)組織の目的。(4)関与する問題。(5)活動の手段というカテゴリに分類している。

ここで、誰にそして何によつて組織が作られたかという第一のカテゴリの書き出しを紹介しておきたい。というものは、昭和五十年五月三十日付の神奈川新聞の社説でも、横浜の区民会議に対して、「問題は情報の積極的公開などを十分に実践し得るかどうかであり、一面で

は行政の介入により『官製会議』に陥らぬような配慮も必要である」と書かれていたけれども、私が調べたアメリカでも英国でも、市民参加の会議の多くは行政主導型の傾向が強いことに気がついてきたし、それに対するこの本での評価はどうなっているか興味があるからである。

▲組織を作るについては、選ばれた人々の上位者によつて作られた場合には、それに続いて、市民参加は後になつて探し求められる。他方において底辺の市民により自発的に作られた団体がある。その間には、上位者と底辺に共通した努力がある。現存する成功した市民団体のなかで、大多数のものは上位者からの努力の結果を表わしている。▼

と総括され、実例としてはCAPが検討の対象となつている。情報公開の問題とともに、官製会議に陥らぬ配慮が必要であるという横浜市民の要望が強いとするならば、それらの問題と取り組み解決することは、ヨコハマの独特の課題であるといつてよいようである。

#### 事例一 東セントラル市民組織

誰が組織を管理しているかというカテゴリのなかで、計画に関して一つの異

なつた種類のものとして、オハイオ州コロンバスの、東セントラル市民組織(ESCO)が紹介されている。

近隣関係コントロールのためのこの計画は、地方の教会による近隣関係改善のなから始まつた。黒人と白人低所得者との協同組合を奨励するために、一九六〇年代の初期に隣保館 settlement house を設立した。その教会は実際の近隣関係センターを充分に支援することはできなかった。

そして一九六五年にその計画を変更して、近隣関係評議会を選出した。この直後に、およそ六、五〇〇人の近隣関係のなかでESCOが設立され、七〇%が黒人で三〇%が白人低所得者であつた。その資金は、サービス計画を準備するために、合衆国経済機会局(OEO)が探してくれた。そして約一、四〇〇名の地域一般集会は、運営評議会を通じて計画を発足させたのであつた。

限られたOEOからの資金と、その後になつて保健、教育、福祉の各局からのものがあつて、計画は一九六七年になつて急速に成長した。近隣関係センターは実際に多くのサービスを用意することができた。それらは教育計画、職業紹介、家庭身上相談、レクリエーションそして住宅サービスを含まれていた。その上さらに協同組合店舗を開設し、より良い教育

を要求して地方の初等学校に対するポイントを指揮したり、そして市当局はスラム・クリアランスと都市更新計画のためにECCO地区を選んだりしたのであった。

しかしながら財政的な諸問題は当初から計画を悩ませたり、十分に養成された人を諸サービスを執行するためにつけることは、いつでもできるものではなかった。その結果は諸サービスは質的には平均的水準のものであったし、計画は極端に連邦資金に依存していた。

他方において、その計画は政治上では認められ称賛されていたのである。これは実際に当初からコミュニティが計画を設定し、コミュニティが管理し、運営してきた。これが近隣関係政府 neighborhood government の輪郭をはっきりさせた本物の事例ではないとしても、あるものはこれを隣保館の居住者コントロールを設立するためのモデルと呼ぶのである。

貧しい者のための自治政府への出資と計画の設定と対照的に、ECCOは貧しい人々が彼ら自身の未来のために、いかに彼らが実際に計画を設定できるかを示す良い実例である。ECCOが設立されて以来、全国的に七十カ所の近隣関係協会が創設されたのである。

## 事例二 アクロン交通研究委員会

組織の目的は何かというカテゴリーに分類されている、活動中の協力模範を示す一つの実例として、オハイオ州にあるアクロン・メトロポリタン地区交通研究に関する市民参加委員会がある。

連邦の法律上要求される条件の結果として、この団体は一九七三年の春に設立され、アクロン・メトロポリタン地区の交通計画機関に対して市民の助言を提供することが目的である。

交通計画はほとんど二十年間にわたって、中央政府、州、地方自治体の専門職員によって指揮されてきた。そしてそれは漫然として自動車に合わされてきた。その結果、公共輸送は衰微し途方もない大衆的な拡大という、高速道路網の果しない建設が続いたのであった。けれども最近になって、汚染問題、ガソリン不足、そして多くの個人がどこへでも車で行くことを望んでいるものではないという認識が高まってきたこととあいまって、自治レベルにおいて、計画機関に対する市民の団体からの助言が相次ぐ状況が現われはじめたのであった。

アクロンの市民参加委員会は完全な公開式の団体であって、所属しようとするものは誰でもたんに事務所へ入って署名するだけでよい。会員は約束ごとで拘束されない。というのはそれぞれが同種類の様々な他の団体に所属し、専門の計画

技術者と一緒に仕事をするなかへ招待されるという形をとっているからである。

その委員会は共鳴的な専門職員の援助を受けて、目標とその優先順位の再評価あるいは疑問を投げかけるなど、活動的な参加を開始した。輸送手段として個人の自動車がおよそ可能な最高の手段であるという、独創的な仮説に基いた交通計画以来、その委員会の会員たちはその仮説以前から、大衆輸送機関の改善に現実的な努力が払われるべきだったと考えていたことを明らかにした。市民の広範囲な数による関心は不足していたが、委員会はおお発展段階にある。希望に満ちて、専門の計画技術者との現実的な協力協定のなかへ市民を参加させる努力は成功するであろうし、それによって関心もますます高まるであろう。もしそうであるならば、市民参加委員会は地方計画機関の比較的新しい形態に、発展的な先駆者として脱皮していくことであろう。

## 事例三 ダラスの総合計画

組織が関与する問題は何かのカテゴリーには「ダラスの目標計画委員会」と婦人有権者同盟などが紹介されている。

前者は珍らしく大規模な実例であって、新しいコミュニティ計画として、それはいまアメリカの諸都市で、次第に行ははじめている。

ダラスの市長によって一九六五年に創設されたその計画は、目標設定に七、〇〇人を越える市内居住者を参加させている。これは三つの局面から成り立っており、第一は目標設定、第二に優先順位の決定、第三に目標達成の継続的な評価である。

二十七名から成る代表者集団が、ダラス委員会の目標を先導するために任命されている。そして八十七名の代表が三日間の目標設定会議に出席する。これらの個人は主に市内の伝統的な団体——企業、労働、公務員、教育、職業人その他を代表した人達である。けれどもここに特筆すべきことは、企業人がこの委員会を発足させ、会員を支配する傾向があったということである。このことは、いくつかの最初の目標の選択に影響を与えていたことが疑いもなく事実である。

会議の後で九十八項目の提案された目標は小冊子に印刷されて、居住者に一冊一ドルで販売された。そしてその小冊子は市内二十数地区のなかで、三回にわたる近隣者会議における討論の基礎として使われたのであった。居住者が参加したのは主にこの時期であった。

計画指導者たちは、提案された目標の六〇パーセントが近隣者会議の結果として変更されたことを知らされた。目標を述べる用語もまた何カ所も加除訂正を受

けたのであった。そのすべてについて、第一段階はおよそ十五カ月を要した。第二段階としては二年間を要し、関係する十二の分野、すなわち市政府、市企画、保健、福祉、交通、公共安全、教育、高等教育、生涯教育、文化活動、レクリエーション、経済の各局間の優先順位を決定するために、十二の実施班 task force を創設した。その実施班は各分野を研究した二十人の会員から成り、実行のために特別な推薦を行なった。第三段階については、もちろんなお実施中であり、市役所の職員は一九七三年の中間において、当初目標の二十五パーセントしか達成できていないと苦情を言っている。

民間の有志 volunteer は計画日程に関する会議を点検するために市の機関を点検する。そして市の機関によって定期的に作られる達成した結果を報告する。組織が上から下へ降りてきたものの一つの事例として、市民は諮問的な資格の種類の中でダラスの目標に実際に参加した。その上さらに多くの居住者たちが近隣者会議で彼ら自身の所信を表明し、一千人を越える民間の有志は実施班と近隣委員会を援助し、市民はそれぞれの能力のなかで参加してきたが、百万人に近い市の人口のなかでは、まだ非常に小さな部分に過ぎないことを表明している。

**事例四 ウェストミンスターの総合計画**  
英国の市民参加は一九六八年の都市計画法の改正によって、はじめて制度化され、それは都市計画と都市開発への参加が主な対象とされている<sup>(6)(7)</sup>。それにもかかわらず、一般行政に関しては議会制にウエイトが置かれ、計画担当者は、市民参加よりも議会対策を重要視している<sup>(8)</sup>。

このような背景のなかで、ロンドン・パーラーの指導的な立場にあるウェストミンスター市は、ヨコハマのそれより二カ月後に、総合計画に関する市民参加集会を開催したのであった。私の手許に送られてきた資料によれば、その概要は次のとおりである。

ウェストミンスター市評議会は、今後二十五年間の市の環境基準を設定する新しい地域開発計画を策定中である。確定された後は、その計画は政策の骨格を形成し、市評議会がこれをコントロールする法的基礎となり、グレーター・ロンドン評議会が設定した総合計画の範囲内で二、〇〇〇年に向けて市が発展していく過程に影響を及ぼすものである。現時点におけるロンドン内のすべての計画は、前ロンドン県評議会が設定した指標開発計画によって支配されていた。これが二つの計画に置き替えられることになる。すなわち全体としてのグレーター

・ロンドンのための包括的な開発計画と、市内の実際的な開発計画をコントロールするための、さらに詳細な計画を含むウェストミンスター市開発計画とである。

ウェストミンスターは三段階の市計画への市民参加を企画し、各段階において市内に居住または働いている誰でもが計画を形成する途上に意見を述べられるようになっている。

第一段階は、市評議会による原案の提示、存在する問題点の公表、そして実施のための優先順位一覧表（その一部はすでに始められている）が対象になっている。

一九七三年十月と十一月を期間として、市評議会は四回の昼休み集会と八回の夕刻集会を用意した。それはウェストミンスターに関係ある誰でもが、計画はいかにあるべきかを考え、発言できる場である。

この集会の結果から、市評議会は特別な問題点と議論と選択をP I C 報告書にまとめ、市民の検討のために提供する。

第二段階は市の計画を進化させる修正案の調整である。これは同時に未来のための市の計画と政策を限定する、優先順位の確立を目標としている。このP I C 報告書は異なった目的の間で行なわれた選択を紹介し、いかに人々の要求と見解

が多様であり、異なった優先順位を導き出したかを示すとともに、多様な選択の結果が長期間にわたりそれぞれが係りあいをもちことを示すものである。これらについて市民はどの修正案が良いか討論することを求められる。

第三段階の調整は市計画の設計である。市評議会はその設計にあたって、選択されたすべての政策を系統だてて、市民に周知するために出版する。市開発計画は政策に関する説明文書と市の計画予定表と提案地図とを含むものになる。

そこで市計画は公式の異議申立の対象として、市民の検討と質疑を受けることになる。市評議会が最終決定をしようとするときは、市民の質疑に関する答申を添えなければならないのである。

## 五 あとがき

以上に紹介した米・英の場合を他山の石としてヨコハマを考えるならば、市民参加が官製に陥らないようにという助言は、わが国の文化的背景のなかで、参加型民主主義を草の根として育てようとする配慮のように理解することもできる。しかし、その助言は行政に手放すことを要求するものではないと、私は考えている。

また、市民参加活動のフィールド・ワ

ークは、政党がリーダーシップをとることによって促進されるというような説も一部にはあるが<sup>10)</sup>、草の根民主主義に政党色が入りこむことはむしろ発展性を阻害する場合が多いにちがいない。

地方公務員は全体の奉仕者であり、政治的中立の原則をふまえて、民主的かつ能率的に行政を運営し、地方自治の本旨の実現に努める立場に立つものである。

市民参加の組織を作ること、参加の行動を市民に勧奨することも、市・区職員と市・区民の有志とが連携して促進されるべきである。

米・英では公務員が行政のプロフェッショナルと位置づけられているように、現代における自治体の公務員は、たんに市民の立場に立って仕事をするだけでなく、市民パワーを引出すことにその使命があるといったら言い過ぎであらうか。

(注)

- 1 「市民参加と都市開発」シムビーゲル、田村明訳、鹿島出版会、一九七五
- 2 「Strategies for Political Participation」Frank Kendrick, Theodore Fleming, James Eisenstein, James

Burkart, Winthrop Publishers Inc. 一九七四

3 『調査季報』三九号、七十七頁、矢部勝彦

4 「百六十万人の市政」横浜市政調査会、一九六四

5 「A Guide to Participation」John C. Bollens, Dale Rogers Marshall. Prentice-hall Inc. 一九七三

6 昭和四十六年度海外派遣研修レポート集四十二頁、田口隆

7 「The New Citizen's Guide to Town and Country Planning」John

Ardill. Town and Country Planning Association. 一九七四

8 昭和四十七年度海外派遣研修レポート集八十九頁、矢部勝彦

9 「Planning for the Next 25 Years」published by City of Westminster-Information Office, October 一九七三

10 『調査季報』四十九号六十九頁、横山桂次

11 「市民参加の政治学」十四頁、本田弘、日本評論社、一九七五