

住民運動と市民参加

齋藤昌男

一九六〇年前後から現在まで、わが国各地で起こった住民運動は相当な数で、千とも二千ともいわれている。それらの発生地は都市内ばかりでなく、農村でも漁村でも起きている。運動の課題はさまざまであると同時にその形態も一様ではない。

しかし、どの運動をみても、特定の地域住民の日常生活と深く関連した問題を契機に住民運動は発生していることが共通の事実である。したがって特定の地域住民による地域的に限定された課題を設定していない運動は、ここで扱う住民運動の範疇に入らない。具対的には、火力発電所や原子力発電所などの建設に反対する運動や日照権をまもるためのマンション建設反対運動などは住民運動としてとらえるが、原水禁運動やベ平連運動などは住民運動とは考えない。つまり、住民運動はあくまで特定の地域に属する人びとが彼らの地域生活のうえで解決をせまられた課題を住民の力で解決しようとする組織的運動をいう。しかし特定地域の問題は、その多くが他地域と関連があり、またより広い地域の問題でもある。特定の地域固有の問題というより、問題の性格はより普遍的なものである場合が多いことは事実である。それにもかかわらず運動自体は地域住民によって主体的に展開される。そして同様な課題をもつ他地

域の住民との間で連携がとられるようになる。したがって、特定の地域でなく広範な地域の住民が特定の問題について連携し合い、組織的な運動を行なうようになった段階では、住民運動というより市民運動としてとらえるべきであろう。

住民運動に関しては、従来政治学や行政学をはじめ、社会学の立場からも分析がこころみられており、また直接個々の運動を推進した人びとによってその記録が残されている。本稿では、これらのデータをふまえて住民運動が地域社会研究に提起したいくつかの問題をさぐり、地域民主主義ないし地域民主化という側面に焦点をあわせて考察を進めたい。

一 住民運動の社会経済的背景

地域経済問題調査会答申⁽¹⁾(一九六三年九月)のなかで、太平洋戦争後のわが国の地域開発政策の過程を、およそ次のようにのべている。すなわち、戦後の数年間は、食料確保のため緊急対策が個別的に行なわれたのであるが、一九五〇年ころになり、食料やエネルギーなどの基礎的物資の生産増強を目標にかかげた政策がうち出され、一九五〇年に「同土総合開発法」や「北海道開発法」が制定された。そしてこれらの法律のもとに特定地域総合開発計画がたてられたのである。この段階の北海道開発は電源開発、食料増産、地下資源開発、産業基盤整備であり、また特定地域総合開発は電源開発、食料増産、国土保全、工業立地条件整備であった。

朝鮮戦争(一九五〇～一九五三)の影響をうけて、わが国の既成工業地帯では重化学工業を中心とした設備の新增設が活発化し、その結果として産業・人口の大都市集中が進み、過密問題がクローズ・アップされてきた。

そこで既存の工業地帯の過密を解消する目的をもって、東北開発促進法(一九五七)、九州(一九五九)、四国、中

国、北陸の各地方開発促進法（一九六〇）が制定される。他方では、一九五六年に首都圏整備法が制定されている。さらに一九六二年全国総合開発計画が作られ、同年に新産業都市建設促進法が制定された。

以上の分析のように、太平洋戦争後のわが国経済は、戦災復興期のあと、高度成長を目標とした工業化を内容としたものであった。つまり、戦後の国民生活をもっぱら工業化によって回復し、その結果ひきおこされた大都市への過度の人口集中を解消させるためにもまた地方の工業化をはかってきたのである。過疎地帯に対する政策にも同様のことがいえる。つまり農林漁業よりは工業の方が付加価値率が高いという条件、さらに地方自治体側からは固定資産税の増加を見込んで工場設備を積極的に誘致しようとする風調が根強く存在していたのである。そして、工業出荷額の増加がすなわち地域の発展であるかのごとき地域開発への期待があった。また、工業化による所得水準の上昇はすなわち地域住民の福祉向上に通ずるものと信じられていたのである。

ところが工業化による地域の経済水準の上昇は、かならずしも住民生活の福祉向上にはつながらない。したがって経済開発と併行して社会開発を行なう必要があるということを描する意見もあつた。⁽²⁾しかしその後の公共投資の動向は生活基盤の整備よりは相変らず産業基盤の整備にウェイトを置いたものであつた。国民総生産の上昇を最優先とする公共投資を行なってきた結果、公害などの生活環境の悪化をはじめ、国民生活のうえに各種の歪みをもたらすにいたつたものと考えられる。すなわち、地域開発↓工業化↓所得上昇↓福祉向上という図式はなりたたなくなつたことを意味する。福祉を構成する四つの側面、つまり安全・健康・利便・快適のうち、産業基盤の整備のプラスの波及効果として、国民の利便性は高まったけれども、安全や健康がそこなわれ、快適性を失なつてしまい、結局、四側面のバランスがくずれてしまったわけである。そのシワよせは国民が負わされた。

この間に、公害問題がクローズアップしてくる。全国各所で大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、悪臭、地盤沈下な

どが深刻化してくるのである。公害問題は一九六〇年代の初めころにすでに全国的に散発している。⁽³⁾そして主として政治学や経済学の側面からの公害研究が活発に行なわれるようになり、⁽⁴⁾一九六七年八月には「公害対策基本法」が公布されるにいたった。

高度経済成長を目標とした工業開発は、結局住民の生活を破壊するものだとすることを市民に知らせたのは、四日市、北九州、川崎、などに大気汚染による犠牲者が現われ、また水俣、神通川（富山）、阿賀野川（新潟）などの水質汚濁による犠牲者が数多く発生してからである。いわば、工場の操業によって付近住民の生命や健康が奪われる事実がいたるところで発生するにいたって、工業化を地域社会発展のための基礎条件のように考えられてきたことが反省されるに至ったのである。

しかし、市民が地域の工業化に対して疑問をもつようになった時期においても、地方自治体（府県や市町村）では相変わらず工業化をおし進めようとするものが数多くあった。地域住民の生命や健康がそこなわれるおそれが多分にあるにもかかわらず、あえて工業化をおし進めようとするのはなぜか。この問題を解くためには、地域開発のメカニズムを明らかにしなければならない。

戦後わが国における地域開発の過程をみると、まず第一に国家的な政策が法制化され、その政策をうけて地方別の開発計画がたてられ、そしてこれが末端の市町村に下されるといったプロセスがあった。つまり上部の機関から下部の機関へという過程で進行されており、けっしてその逆ではないということである。では国家レベルの開発はどんな内容をもったものであるか。たとえば国土総合開発法（一九五〇年）では法律の目的を次のようにのべている「この法律は、国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用、開発し、及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資することを目的とする。」と。

右の法律の目的で明らかのように、それは国土をいかに効率的に利用するか、ということが主要課題であり、国民一人びとりの生活を総合的に向上させることを主目的としたものではない。またさらに重要なことは、開発が現実には私的資本に依存していることである。したがって産業立地の適正ということは、結局資本の効率にとって適正かどうかということの意味する。全国総合開発計画や地方総合開発計画は、結果的には関係住民の生活を中心に考えるよりは、むしろ資本の効率を重視していることは明らかである。開発計画に民意が反映するのは、地方総合開発計画をたてる場合に、都府県の議会の議決を経なければならぬことになっているので、かろうじて間接的に可能であるにすぎないのである。

関係の地域住民の生活基盤が根底的に変えられてしまうような地域開発計画がたてられることがしばしばあるが、計画の内容は、地域住民の生活環境がどのように変化するかという予測よりも、むしろその地域の生産力の変化、工業出荷額の増大についての予測に力点がおかれているものばかりである。

開発の進行につれて、地域住民生活に問題が発生する。いわば「予測せざる事態」が全国各所で発生する。だが、正確には予測できなかったことではなく、たんに予測しなかったにすぎない。各地でひき起こされた地域開発による地域住民のさまざまな被害については説明するまでもないであろう。開発の結果、地域住民の生命や健康が奪われている事実が各所にあり、また生業をおびやかされている者が各地に存在するのである。

住民の生命や健康を守るべき行政が、逆にそれを破壊してやまない資本の論理にひきづられてか、適確な行政的処理をなしえない例が随所にあらわれてきた。

このような状況のもとで、住民の生活を守るのは住民以外にない、という意識がもりあがるのは当然のことである。この場合、住民運動は、資本への挑戦と行政への反発といった形であらわれてくる。

しかし近年わが国でみられる住民運動は、そのすべてが資本と行政に対抗するものとみることができない。一般的には右のような傾向が目立っているが、住民の主体的な運動によって子供の遊び場を作ったり、あるいは集会所を建設したり、街の美化を推進している運動の存在することもまた事実である。いわば企業資本と深く直接的に関連する地域的問題もあれば、かならずしもそれと直接的な関連のない問題もあり、さきにもべたとおり、住民運動は、さまざまな課題をもった、さまざまな形態の運動があつて、篠原一氏のことばをかりれば「こぎれいな分析にはなじまない」⁽⁶⁾性格をもっているということができよう。

二 住民運動の提起した諸問題

特定の地域住民が、彼らの生活課題を解決するために、組織的な運動を起こした例は過去にも多くある。たとえば一八八四年（明治一七年）、埼玉県秩父郡の農民が減税や徴兵反対などをスローガンとして蜂起した秩父事件や、一九一八年（大正七年）、富山県に端を發した米騒動、また一撥と称する民衆運動はさらに古くから存在したものである。

これらの民衆運動は、それぞれの時代の社会経済的状況のなかから、生み出されたもので、それぞれの運動は、その時代の社会がかかえた問題をなげかけている。

さて、一九六〇年前後から続発するわが国の住民運動はどんな問題をなげかけたであろうか。

まず経済成長を目標に行なわれた国土の工業化政策、コンビナート作りに対する反対運動は、生業や健康を奪われようとする農漁民を含めた地域住民によって生業権と生存権の主張となつてあらわれた。

しかし従来の農漁民とはちがひ、農地や漁場を補償金とひきかえに売りわたす際のたんなるカケヒキといった反対

ではなく、他の要素が強く打ち出された。それはまず、地域住民の生活の基盤をかえるような変化が予想される開発計画が、住民の知らないところで作られ、これを権力的に住民に押しつけることへの反発である。第二に、行政機関を通して住民に流される開発の必要性についてのインフォメーションと開発後の住民生活についての予想に対する疑問と不安である。⁽⁷⁾

これら住民の疑問や不安は、たんに農漁民ばかりでなく都市の住民も事柄の違う問題に関して大なり小なり経験していることであった。たとえば自動車道路の建設やトラックターミナルの建設について都市の住民は同様な経験をもっているのである。

したがってそれは補償金の大小の問題ではなく、まさに人権の問題であり、技術的に処理できる問題ではないところに重要性がある。工業化に志向する開発によって、住民生活がいかにおびやかされ、また破壊されるかについては、四日市、鹿島、瀬戸内海沿岸などの例によって実証されている。四日市、川崎、北九州などでは大気汚染により多数の呼吸器系の患者を出し、何人もの死者を出しながら企業の操業が続けられ、それら企業は繁栄を謳歌しているのが現実である。

三島・沼津などでみられた住民運動は、企業の進出に対する住民の反対運動であった。三島・沼津の例では石油資本の進出計画が発表され、その安全性を裏づけようとする国の調査と、住民側の独自の調査結果による危険性の証明といった科学的な論議をまじえながら、住民の組織的活動が効を奏するのであるが、運動自体は石油化学コンベンター建設に対する反対運動であった。

しかし運動の過程では町内会連合会や婦人会連盟などの地元組織の「反対運動諸団体連絡協議会」と外部の専門研究者、地元の高校教員などによって、国・県の行政の方向を変えさせるために、各種の調査や住民による学習会が行

なわれ、その過程で、地域住民の主体性がつくりあげられていった。つまり住民運動はたんに反対すべき対象（生活課題）、この場合石油化学コンビナート建設を阻止するという本来の目的を達成したばかりでなく、住民の主体性を自覚させる結果をもたらした。もちろん住民の主体的自覚なくして目的を達することはできないが、住民とは何か、行政とは何か、そして企業とは何かを住民自身が考えることを重ねた。そして、地域的な課題が展開されていくにしたがって、住民の生活を支配する権力的な仕組みと人間関係が住民の前に明らかにされていったのである。

このように、住民運動は「〇〇に反対する運動」という形で各地で発生しているが、その動きのなかで権力構造との関連でもう一つの目立った点は、各政党や労組との関係である。端的にいえば、特定の政党の指導性や労組の主導というよりは、それらの組織力や宣伝力などを内包した、複合的な組織構造をもっているということである。ただし工場公害に対する反対運動あるいは告発に関しては、労組が非常に消極的であり、かえって住民運動に敵対的な姿勢すらみられることがある。この点に関してはわが国の場合、企業内労組の限界として指摘されるところである。⁽⁸⁾

しかし、住民運動の提起した最大の問題は、わが国における代議制民主主義に対する疑問をなげかけ、そして地域民主主義のありかたを考え直すキッカケを与えたことであろう。

それは住民運動の過程で、地域の政治権力を動かすだけのパワーを運動組織自体が持つにいたったことがまず前提となる。

直接民主主義的な発想のもとに、飛鳥田横浜市長は、「一万人市民集会」構想を実行に移すべく一九六四年三月に具体案を市議会に提出している。この構想は、市民の代表で構成する市議会が政策を決定し、それを市長が実行するという議会制民主主義に対する一つの問題提起であった。つまりさまざまな職業の種々な考え方もった個々の市民を集め、そこから直接生々しい意見や希望を提出させて、これを市政に反映させようとしたのである。この方式はい

うまでもなく議会制民主主義の限界を認め、これをのりこえる一つの方法としてうち出されたものであった。

この市長の提案に対し、当然のことながら議会の内部から議会の軽視とか議員の立場を無視するものとか、あるいは、市民の声は町内会、自治会がとりまとめている。市民集会は町内会、自治会の存在を無視するもの、といった批判がよせられた。

しかし市長があえて直接市民からさまざまな意見をきこうとしたのは、じつは「民主主義」の原点にもどって市政を考えようとしたことであった。つまり市民集会は、「市民一人ひとりの声を市政につないでゆくパイプそのものであり、絶対にそれ以上でも以下でもない。しかも憲法の定めた『地方自治の本旨』にそって、市民の自治権を十分に発揮させるという民主主義の実践にすぎない。」と飛鳥田市長はのべているのである。⁽⁹⁾

さて一方において、従来われわれは地方政治の支配構造を、国↓県↓市町村↓町内会・自治会↓住民といったタテの系としてとらえ、いわば住民にもっとも近い組織としての町内会・自治会をもっぱら権力の末端を担う上意下達の役割を演ずるものと理解して来た。また現実にもそのような役割をはたしてきたことは歴史的に明らかである。

しかし各地の住民運動の過程で、町内会組織はかならずしもそのような一面的規定をすることができない事実もあらわれてきた。

たしかに町内会・自治会は一般的に行政の末端下請機関の役割を演じ、その役職者は旧中間層を中心とする末端権力者たちであることが多いといえようが、三島・沼津の石油化学コンビナート反対運動では町内会は運動に強力な役割を演じており他市での運動でも町内会の体質自体が改革の対象となり、住民運動を支える組織となつてゆく例もみられる。⁽¹⁰⁾

町内会・自治会は旧態依然たる組織形態をもっているものが多く見られるが、そのことはさておき、その機能が行

町内会・自治会への依頼実態

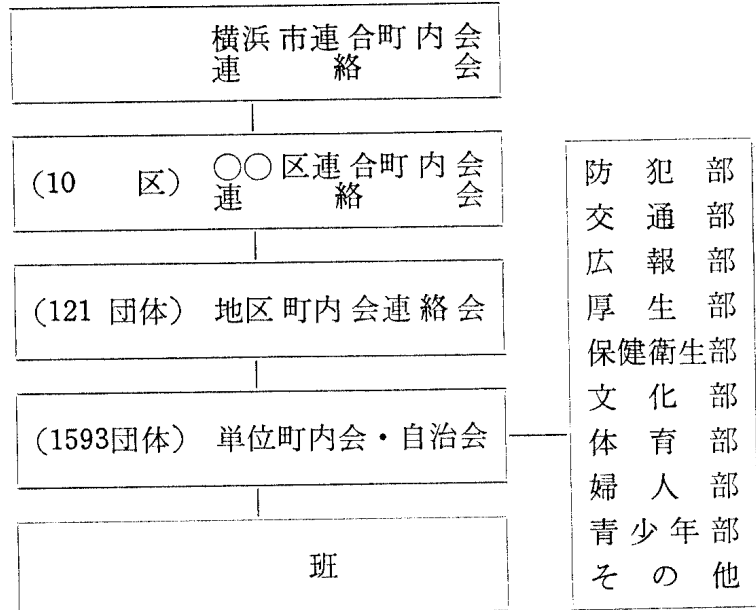
依頼者名	件名	依頼の内容その他
M 区 長	子供を交通事故から守る運動の実施について	チラシ、ポスターの回覧ならびに掲示板への掲出依頼
警察署長	子供を交通事故から守る運動推進会議の開催	"
市民局長	広報よこはま	全戸配布
県知事室長	県のたより	"
市経済局長	消費生活モニター推せん、消費対策協議会委員推せん	チラシ配布、特定人への依頼、推せん依頼
電話局	電話工事について	チラシ、リーフレットの回覧依頼
警察署長	町内会交通部の強化について	チラシ、リーフレット配布の依頼、とりまとめ依頼
市子供会連合会	子ども会、交通共済について	"
市教育委員会	社会教育協力委員、体育指導委員の選任について	とりまとめ依頼
警察署長	交通安全モデル地区の設定について	"
M 区 長	動く交通安全教室の実施について	チラシ、リーフレットの回覧依頼とりまとめ依頼
市保健所長	日本脳炎、ジフテリア、百日セキ予防接種、小児マヒ生ワク投与	チラシ、リーフレット回覧依頼
市体育協会	区民野球大会の開催について	"
囲碁連盟	区民囲碁大会の開催について	"
市選管	選挙人名簿の登録について、選挙公報・立会演説会ポスター	チラシ、リーフレットの全戸配布、ポスター掲示依頼
県知事	県の消費生活モニターの募集について	チラシ、リーフレット回覧依頼
市保健所長	狂犬病予防接種の実施について	"

鳴海正泰「都市変革の思想と方法」れんが書房、1972年12月、p.247より。

政の末端下請機関となつてい
ることとを横浜市M区に例を
とつて明らかにしよう。上表
は一九六七年四月中に単位町
内会・自治会に対して行なわ
れた行政依頼事務の一覧であ
る。

この表で明らかになつて、
町内会・自治会への行政各部
局からの依頼がいかに多く、
また多岐にわたっているかが
わかる。このように町内会・
自治会が市行政の末端をにな
つていれば、おのずから市行
政に対する発言力も強くなら
ざるをえない。そして町内会
・自治会は地区ごとに統合組
織がつくられ、全市的な組織

横浜市町内会・自治会組織図



(前掲書, p. 244より)

につながってゆくのである。

このように横浜市の住民組織はピラミッド型をつくり、これが住民要求を行政につなげる有力な力となった。しかし最近ではさまざまに婦人組織や目的別に組織された住民組織が直接行政に要求を出すことが多くなっており、市民要求のパイプの町内会への一元化が困難になっている。一万人市民集会とか市長に手紙を出す運動などが活発になると、ますますその傾向に拍車をかけることになる。⁽¹¹⁾

三 反対運動から参加の運動へ

道路建設、区画整理、工場建設、マンション建設、ゴミ処理工場建設、火力発電所建設などの反対運動にみられる特長は、建設事業そのものは、なんら法律や規則に違反するものでなく、“合法”であることである。なかには非合法のものもあるが、そのほとんどは規則どおりの建設を進めようとしているものである。いわば合法的行為に対して住民が反対するのである。そこに住民運動の一つの特長がある。合法的な行為に対して反対する以上、反対の理由はそれなりに強力なものでなければならぬ。その理由は端的にいえば“生活権”であり“生存権”である。

生活権、それは憲法で保障された健康で文化的な最低限度の生活がおびやかされることへの抵抗運動である。したがってこれには妥協の余地がない。負けられない運動といえることができる。⁽¹²⁾

住民運動は、さらに住民主権を前面にうち出している。神奈川県藤沢市の例では、生活環境をまもるために「辻堂南部の環境を守る会」を結成し、バイパス建設反対、区画整理反対、湘南港建設反対などを効果的に進めている過程で、市内の多様な組織と提携し、市長選挙に際して「藤沢市政を明るくする市民の会」を結成、さらに市内の労組、政党、婦人団体などに呼びかけて「藤沢市民連合」をつくり、市長候補との間で政策協定を結んで選挙にのぞみ、結局住民運動側の推す候補が当選するという成果をあげている。その過程で、住民運動組織はあくまでも主体性を失なうことなく、明確な住民主権の論理をつらぬいたのである。⁽¹³⁾

このように、住民の主権者意識は運動によって高められ、その結果、住民運動の母体が自治体の首長を推すというケースが、そのほかにも多くみられる。住民運動の課題が地域住民の生活課題であり、それはまた地方行政と直接関係する面が多いところからすれば、地方政治とのかかわりを避けることができないのは当然のことであろう。住民運動が、たんに反対を指向する段階から、地方行政を住民が主体的な役割をにないながら動かしてゆく方向に発展していることが注目されるわけである。

住民が地域社会の主権者として主体的に行政に「参加」する方式にはいくつかある。制度的に保障されている陳情、請願、直接請求をはじめとして、各種委員会、審議会などへの代表参加とか、公聴会での意見陳述などは行政の意志決定への住民参加を形式的に保障している。しかしこれらの住民参加方式は、従来とかく形式的にしか意味をなさないきらいが多く、十分に住民の意志を行政に反映する形で機能しているとは必ずしもいえるものではなかった。それゆえに、あえて住民運動を起こして、真の住民の意志を行政に投げかける必要があったわけである。

住民運動が、運動初めには特定の事柄についての反対を主目的としていたものが、運動の進展に応じて組織の拡大をとめないながら、たんなる反対運動ではなくむしろ積極的な施策を要求する方向に向かう傾向が現われていること

は先にのべたが、その一つの例は神奈川県川崎市にみられる。

川崎市の住民運動は、市北部の緑で覆われた丘陵地帯に「流通センター」を建設しようとする市の計画に対する反対運動から始まった。場所は東名高速道路のインターチェンジに近く、立地条件からみると、巨大なトラックターミナルができあがる可能性がある。この流通センターができれば、トラックの交通量が急激に増加し、付近住民の生活が破壊されるおそれがあること、それに建設予定地が緑で覆われた丘陵であり、川崎市に残り少ない緑の帯として貴重な存在であり、これを破壊することへの反対であった。

この流通センター建設反対の運動は、建設予定地付近の住民が中心となって行政への働きかけを行ってきたものであるが、緑の確保ということは広く市民の生活環境の保全の問題と深く関係することでもあり、限られた地域的な問題というよりは、川崎市全体の問題としてとり組む必要があるところから、全市的な運動に発展していった。そして、川崎市内の公害病患者友の会などとの連携をはかり、「川崎市自然環境保全条例」制定の直接請求を行なうにいった。

住民運動側から提出された条例案では、その前文で「わがふるさと・川崎は、いま恐ろしいまでに病んでいる。『産業優先』の都市づくりは、わがふるさとの自然環境を破壊し、生活環境をいぢるしく悪化させてきた。とくに市南部地区においては、すでに自然の緑が失われ、大気汚染などによって市民の生命と健康が奪われるまでにいたっている。北部地区においても、自然の緑豊かな多摩丘陵は乱開発によって荒廃し、多摩川の自然破壊が進むなかで、われら市民のふるさととしての誇りは奪われてきた。」とのべ、過去の開発の性格づけと現状の認識とを明確にしたうえで、多摩丘陵や多摩川などの自然は市民共有の遺産であり、これを積極的に保存することは市民の任務である旨をのべている。

条例案の内容は十六カ条からなり、市長が現存する緑地空間のうち一ヘクタール以上のもので、植物相が豊かなものについて「永久緑地空間」を指定し、指定された区域内では開発行為を行ってはならないこととする。この指定によって損失をうけるものに対しては市長が補償する。また既成市街地においては、市長は「緑地空間」を復元する計画を策定し、これを積極的に推進しなければならない、としている。また、市長の付属機関として住民代表を含む「環境保全委員会」を設けることを求め、さらに規定に違反したものには二年以下の懲役または十万円以下の罰金を課すこと、がもられている。

この条例案が市議会に提出されると、農協をはじめとする地元住民の反対運動も起こり、私有財産権の侵害であるとか、指定や補償の技術的な問題が指摘され、結局議会では否決されることとなった。しかしこの条例の趣旨には議会でも行政内部でも賛成意見が多かった。そこで市側では住民運動側の条例案の趣旨を生かし、独自の条例をつくるために、市民代表を含めた川崎市自然環境保全審議会を構成、このなかに住民運動組織の代表も加わった。このような経過をたどって、全八章四四条にわたる「川崎市における自然環境の保全および回復育成に関する条例」が制定されたのである。

以上川崎の例でも、さきの藤沢の例にしても、住民運動はまず住民自身の生活上の課題を解決するために組織を作り、行政当局に働きかけけるが、その過程で同様な課題をもつ他地区の組織と連携するようになり、また異なった地域生活の問題をも発見し、結果的には生活課題をかもし出す行政そのものを動かす原動力となっていくことがわかる。つまり住民運動組織が何らかの形で行政の意志決定に直接かかわりをもつに至っている。これは住民自治の一つの発現形態であり、住民主権の現実的な姿とみてよいであろう。

住民運動が、市政への“参加”を指向することによって、行政側の対応が他方において問題とされなければならない

い。つまり住民側において都市化された多様な価値感を有するものの意識的コンセンサスをどのようにうる事が可能か、ということが最大の問題であると同時に、他方において、市民の直接的な行政参加の要求を行政体制としてどのような形でうけとめるか、という問題がある。

四 住民参加の行政体制

東京都では住民参加の都市づくりを方向づけ、都市計画決定のプロセスのなかで、どのような仕組で住民参加を実現してゆくかを、一つの試案として明らかにした。⁽¹⁴⁾

そもそも住民運動は、地域住民の生活環境の悪化や環境の条件変化に対する抵抗を目標とするもの、あるいは行政手続の非民主性に対する批判という形で現われてくる場合が多かった。したがってこのような形の運動においては、都市計画の内容そのものと、計画立案過程に問題が求められる。

東京都の場合、まず「政策形成または計画策定の段階における市民参加は、これまでかならずしも十分ではなかった」⁽¹⁵⁾ことを認め、「従来の行政は、市民には事業の計画もできるだけ秘密にし、いよいよとなって地元説明会を開いて協力を要請する方式が通例であった」⁽¹⁶⁾ことを反省し、都市計画の専門性、技術性の美名にかくれて、計画を一方的に市民に押しつけることは許されない、としている。本来、市民の価値感の多様性をもっている。多様な要求をエゴイズムとして抑えることなく、その要求を行政の活力として、場合により代案を提示して市民間の合意をはからなければならぬ、とのべ、新しい市民参加の方式をつぎのように画いている。⁽¹⁷⁾

a 都市計画市民会議

地域における将来構想や整備方針について、市民代表と行政側が共同で検討する会議を都レベル、区市町村レベ

ルに設置する。

b 地域市民懇談会

それぞれの地域社会において関係市民とともに、計画や事業の必要性、その利害関係等を十分に話し合い、市民の合意を求める。

c 市民提案

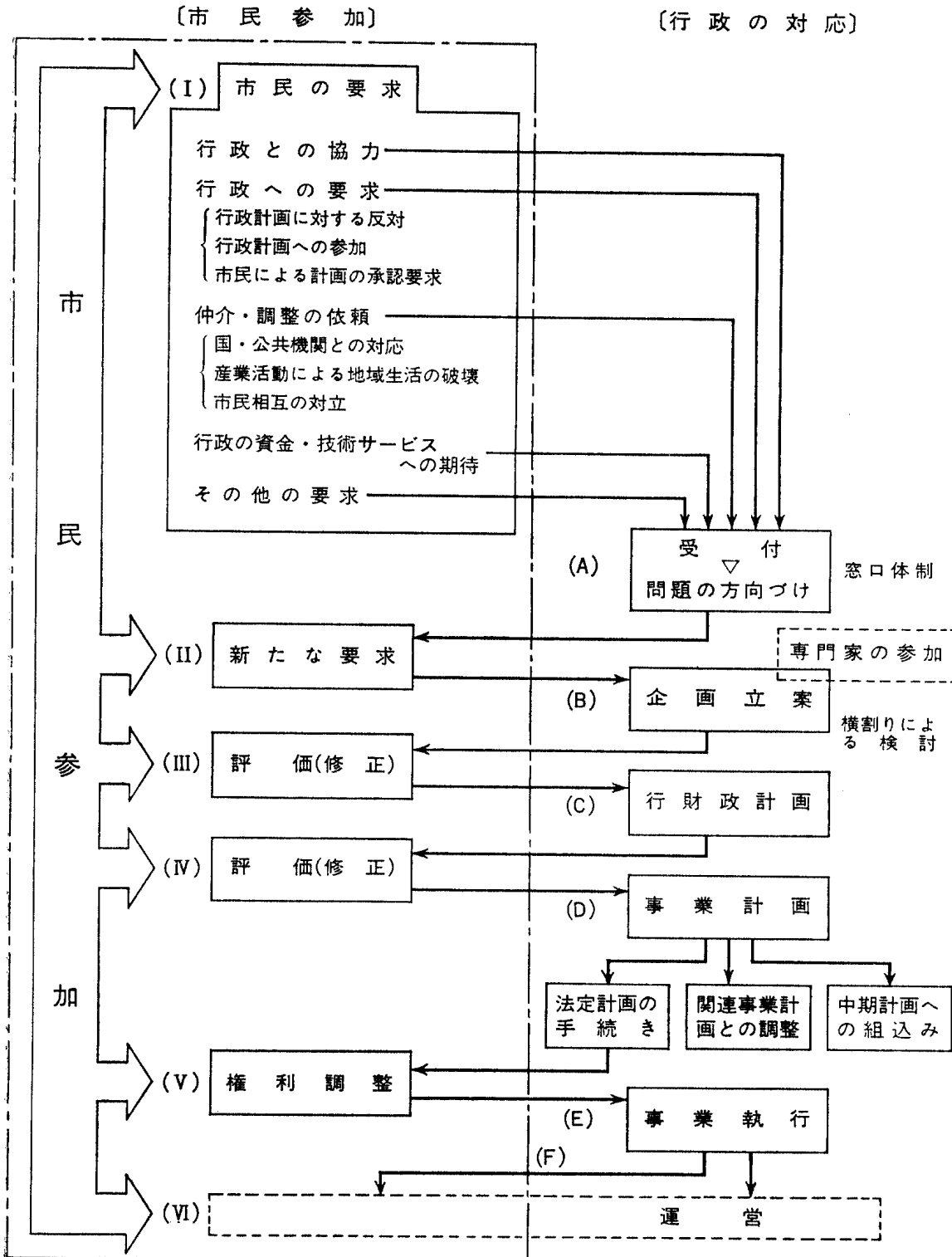
行政各分野に関する市民の提案を積極的に計画にとり入れる。なお、とくに重要な問題で市民の利害が複雑に錯綜し、改めて市民意思の確認を必要とする場合には市民投票の方法なども検討する。これらの運用にあたってとくに留意すべきは、実効性への配慮である。真に市民の発想を求めるのであれば、必要と認められる情報を的確かつ迅速に提供するとともに、市民の発意を基礎として、それを公正に検討する姿勢をもたなければならない。

……………(略)

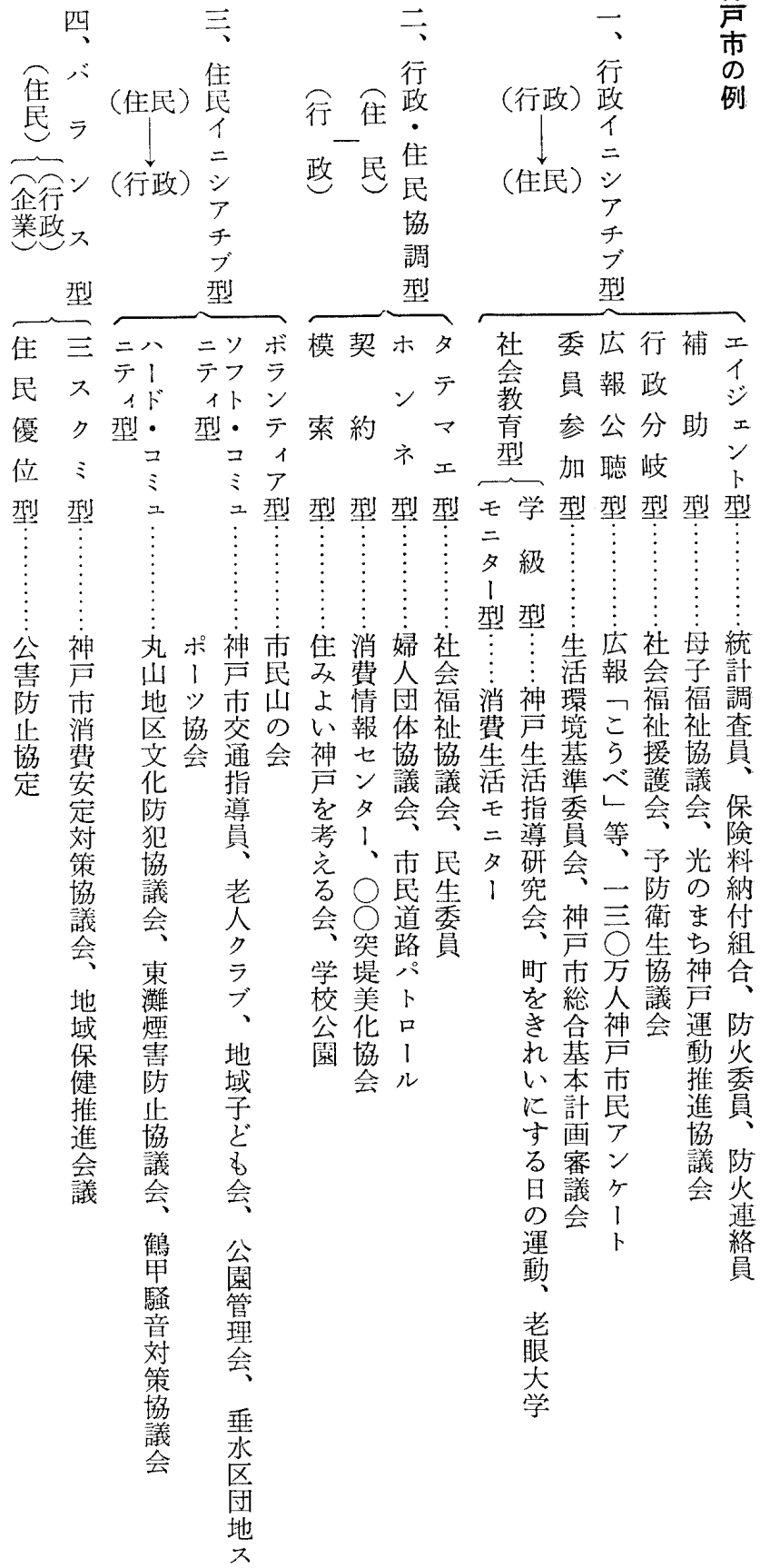
都市の総合計画は、まず各地域社会、ついで区市町村の特性に応じた地域計画が基本となり、地域相互の矛盾を全都的に調整するという帰納的手法によって策定されることが望ましい。市民が強い関心をもちうる身近な問題から計画づくりをスタートさせることによって、市民の実質的な計画参加——市民主体による都市改造——が実現するといえよう。

ここで重要なことは、住民要求を受けける行政側の体制と、その後の行政施策を実施するまでの過程で、住民との間をいかに関連づけるかである。住民の意志を行政がくみとり、これを行政側で実際の施策に移すまでにはいくつかの段階を経なければならぬ。その過程は次図に示すとおりである。⁽¹⁸⁾

市民と行政の対応



神戸市の例



行政側と住民側とが同一土俵で「対話」を行なうだけにとどまらず、さらに一歩進んで市民が自分たちのまちの計画を自主的に作り、これを行政が施策に移すところまでを意図した「市民参加」方式を、東京都の試案では示している。東京都の模式図自体、実際の住民参加の現実の場では、さまざまな問題をかもし出すことであろう。住民相互の利害の調整や行政と住民とのコンセンサスを作り出す過程には多くの曲折が考えられる。とくに住民側よりむしろ行政内部の機構上の問題や行政担当者の意識上の問題に重要な課題が残されている。住民参加の前に行政機構内部におけ

る「職員参加」が求められていることも忘れてはならないであろう。⁽¹⁹⁾

また宮崎神戸市長は、神戸市の事例から、住民参加の形態をつぎの四つに分けて説明している。⁽²⁰⁾（前頁一覽表参照）

- 一、伝統的なもので、行政がイニシアチブをとって、住民とタテの関係でつながっているもの。
- 二、行政と住民が対等にヨコの関係で結ばれており、かなり理性的な形で意志の交換ができるもの。
- 三、少なくとも初期の段階では、住民がイニシアチブをとり、行政が受け身の形で関係しているもの。
- 四、やや変形のタイプで、行政と住民のほかに企業とか医師会とかいった第三の当事者を独立させて入れたほうがわかりやすい場合。

五 都市と住民主権

住民運動は、特定の地域住民によるもので、地域生活のうえで共同の課題を解決するために起こされる運動であることは最初へのべたが、特定地域の問題が出てくる背景には市なり県なり、さらには国の行政施策があり、社会全体との関連がある。地域的課題は行政のありかたを問う形でなげかけられることが多いのはその意味で当然であろう。

ここで、都市のあり方を成文化した一例を紹介する。それは「川崎市都市憲章」（案）であり、都市研究者が市長の委嘱により草案を作成し、これを数回にわたり市民討議に付して市民の意見を取り入れながら成案されたものである。⁽²⁰⁾

この都市憲章は、かならずしも市民の要求によってつくられたものでなく、むしろ行政の基本的「道しるべ」として求められたものである。それにもかかわらず、住民主権を明確に規定すると同時に、都市のありかたを明文化したもので、川崎なるがゆえに市民に最も必要な憲章といえることができる。

生物の生存の限度をはるかに超えた大気汚染と東京湾の水質汚濁をもたらし、緑の破壊をほしのままにしながら肥大し繁栄をしつづける巨大企業の操業の場を提供しながら、市民生活の惨状に目をつぶってきた行政の姿勢を市民本位の行政に正す足がかりともなるものである。

憲章の「前文」では都市のあるべき姿を示し、川崎の進むべき目標をつぎのようにかかげている。

「……………」

現代の都市は、物質文明の向上を背景として生活の便利を増大した反面、人間と自然の結びつきを破壊し、また人間同志の暖かい心のふれあいを奪い去りつつある。私たちの新しい都市は、失われた自然をとりもどし、疎外された人間関係を再建し、真に人間らしい営みを楽しむことができる共同生活の場となるべきである。そこでは、子供は夢をもち、青年は希望に満ちあふれ、老人は生きがいを感じ、また心身障害者など恵まれない人にはいたわりがある、明るく人間生活の環境が確保されなければならない。

私たちは、この川崎市を青空と緑のもとで働き、いこい、真に市民の心のふるさとと呼べるにふさわしい都市に
よみがえらせるため、人間と自然の融合をはかり、文化の香り豊かな風格と魅力をもち、ほのぼのとした市民の心
がこだまする都市として創造していくことを決意し、ここに全市民の名において、川崎市を「人間都市」とするこ
とを宣言する。

「……………」

憲章の内容は三編に分かれ、第一編で平和、市民主権・自治、第二編で人間都市川崎の創造、第三編で最高性・改正が扱われている。そして全体は十一章、六〇条からなっている。憲章の性格は市の各種条例の基本となるもので、

「最高条例」と自己規定している。

この憲章のなかで、とくに市民主権・自治に関する条項の部分を、やや長いがつきに紹介する。

(市民主権)

第四条 わたくしたち市民は、川崎市の主権者であり、都市づくりの主体である。

2 わたくしたちは、この原則に基づき、つねに市民としての意識の高揚に心がけ、市政に対し積極的な関心をはらい、これに参加するようつとめる。

(自治権)

第五条 わたくしたち市民の自治権は、わたくしたちの基本的な人権であり、かつ都市の自治権は、地方自治の本旨に基づき固有権である。

2 市民および市は、自治権を不当に侵害する行為に対し抵抗する権利を有する。

(自治権の確立・充実)

第六条 わたくしたち市民は、自治権の確立・拡充につとめ、川崎市を名実ともに民主的な自治都市とする。

2 市民および市は、自治権の確立・拡充のため、つねに一体となって、かつ他の都市等と連携して、最大限の努力をばらわなければならない。

(主権者としての市民の権利)

第七条 わたくしたち市民は、次にかかげる権利、その他主権者としての権利を有することを確認する。

(1) 選挙権および被選挙権

(2) 直接請求権

- (3) 住民投票権
- (4) 住民監査請求権
- (5) 市のサービスをひとしくうける権利
- (6) 市の施設をひとしく利用する権利
- (7) 市の財政状況を知る権利
- (8) 請願権
- (9) 陳情権

(知る権利)

第八条 わたくしたち市民は、川崎市の主権者として、つねに市政の実情を知る権利を有する。

2 市長、市議会議員その他市の公務員（以下「市長等」という。）はつねに市民に対し具体的な手段方法により、市政の実情を知らせなければならない。

3 市議会の会議、議事は、公開が原則である。市長は、市民にあらかじめその日時、議案等について知らせなければならない。

4 市長および市議会は、市の条例、規則集、予算書、決算書、議会の会議録、財政状況の報告書、広報、市政概要、統計書、都市計画図書その他市政に関する資料について、公共の場所で市民が自由に閲覧できるようにするなど、最大限の便宜をはからなければならない。

(参加する権利)

第九条 わたくしたち市民は、川崎市の主権者として、市政に参加する権利を有する。

2 市長および市議会は、法令で定める審議会等のほか、公聴会その他各種集会を開催するなど、市民が最大限に市政に参加できるように配慮しなければならない。

3 市民主権と参加の原則に基づき、市政に関する調査・研究・審議等を行なう市民の会議を設置することができる。

4 市民は、有権者総数の三分の一以上の者の連署をもって、市政上の問題につき、市長に、住民投票を行なうよう要求することができる。

(市民の義務)

第十条 わたくしたち市民は、普通教育の義務、勤労の義務、納税の義務および市から提供をうけるサービスに対して負担する義務等を、市民としての自覚のもとに、誠実に履行しなければならない。

(市民の責務)

第十一条 わたくしたち市民は、市民に保障された自由と権利の乱用をいましめ、権利の行使にあたっては、つねに市民全体の福祉を配慮しなければならない。

2 わたくしたち市民は、近隣相互、地域社会および全市の市民の利益を配慮しながら、快適な市民生活を営める都市づくりをすすめるようつとめなければならない。

3 わたくしたち市民は、共同生活の規律を守り、公共の場所または施設等を全市民の共用の財産として清潔に保持し、大切に扱わなければならない。

4 わたくしたち市民は、相互の人格を尊重し、よき市民としての榮譽と誇りをもって行動するようつとめなければならない。

5 わたくしたち市民は、世界に窓をひらく川崎市の一員として、広い視野と良識をもって、国際的連帯の推進に
つとめなければならない。

(事業者の社会的責任)

第十二条 すべての事業者は、その事業活動により、市民の健康、生活その他の良好な都市環境をおかすことのないよう、みずからの責任と負担において必要な措置を構じるとともに、市の施策および都市づくりに積極的に協力しなければならない。

(市外からの通勤・通学者等)

第十三条 川崎市外に居住し、市内に土地・建物等を所有する者、市内に通勤・通学する者および市の公共の場所または施設を利用する者等は、法令に定める例外を除き、この憲章の適用をうける。

このように川崎市都市憲章(案)では、市民主権を明記するとともに、市民の権利・義務に関して、かなり細かく規定している。そして、市長や市議会などの責務にまでおよび、さらに、市外に居住し、市内に通勤・通学する者や、業務を営む者にまでこの憲章を適用することをうたっているのである。

憲章は、いわば精神規定であって、これに反した行為をしたからといって罰せられるという性格のものではない。しかし、だからといって憲章のもつ意味が左右されるものではなく、むしろ精神規定だからこそ重要な意味をもつものというべきであろう。つまり、川崎という一個の都市が自治体としての自己認識を明らかにし、市民の主権を明記することによって、都市づくりの主体者が市民であることを公的に認め、その自覚を市民にうながすことになるからである。

しかし市民主権はただ理念的に憲章に明記すればよいというものではない。市民生活のなかに日常的に生かされなければ意味はない。市政の意志決定に市民の意志をどのように反映し、市政そのものを市民のものに実体的に変えていくかが、川崎市民のこれからの課題といえるであろう。

行政との関連で市民参加を考えると、わが国の地域社会の特性と住民の意識形態が問題となるであろう。つまり町内会・自治会等の地域社会組織とそのリーダー層の役割をめぐる問題、および行政を「お上」と考える住民の意識、あるいは大衆社会的情况のなかにあって一般的にみられる無関心型住民の問題、さらに行政内部における官僚性の問題などが残された課題である。

注

- (1) 地域経済問題調査会答申 一九六三年九月。
- (2) United Nations, International Survey of Programmes of Social Development, 1955.
United Nations, Technical Assistance Programme, Public Administration Aspects of Community Development Programmes, 1959.

United Nations, Report on the World Social Situation, 1961.

人口問題審議会「地域開発に関し、人口問題の見地から特に留意すべき事項」一九六三年八月等。

- (3) 庄司光・柴田徳衛『恐るべき公害』岩波書店、一九六四年四月。

- (4) 前掲書のほかに例えば次のような研究がある。

日本行政学会『公害行政』勁草書房、一九六八年四月。

宇井純『公害の政治学——水俣病を追って』三省堂、一九六八年七月。

佐藤竺・西原道雄編『公害対策』(I)(II)有斐閣、一九六九年六月。

都留重人編『現代資本主義と公害』岩波書店、一九六八年三月。

『法律時報』特集・日本の公害、日本評論社、一九六九年九月。

『ジュリスト』臨時増刊 特集・公害、有斐閣、一九七〇年八月。

本多淳亮・片岡昇編『公害と労働者』法律文化社、一九七一年六月。

原田正純『水俣病』岩波書店、一九七二年十一月、等々。

(5) 新生活運動協会『地域開発と住民生活』、一九六三年九月。

新生活運動協会『地域開発と住民組織』、一九六四年。

新生活運動協会『地域開発と住民運動』一九六五年九月。

松原治郎『日本の社会開発』福村出版、一九六六年八月。

(6) 『市民』第二号、一九七二年五月、一七頁。

(7) たとえば西岡昭央・吉沢徹「清水・三島・沼津石油コンビナート反対運動」(日本行政学会編『公害行政』一九六八年四月、勁草書房刊、二一七～二四一頁)、星野重雄・西岡昭夫・中島勇「沼津・三島・清水(二市一町)石油コンビナート反対闘争と富士市をめぐる住民闘争」(島恭彦他編『現代日本の都市問題』8、一九七一年七月、汐文社刊、七二～二八三頁)などにくわしく記されている。

(8) 本多淳亮・片岡昇編『公害と労働者』法律文化社、一九七一年六月。

(9) 飛鳥田一雄編著「自治体改革の理論的展望」、一九六五年十二月、日本評論社、一九頁。

(10) 柳下勇・山田操「住民運動の現状と課題」(飛鳥田一雄編『自治体改革の理論的展望』、一九六五年十二月、九一頁。安藤元雄「辻堂南部地区の町づくり運動」(島恭彦他編『現代日本の都市問題』、汐文社、一九七一年七月、三二七頁)

(11) 鳴海正泰『都市変革の思想と方法』れんが書房、一九七二年十二月、二四九頁。

(12) 安藤元雄「住民運動の方法論的試み」(『都市問題』六二巻三号、一九七一年三月)

(13) 安藤元雄「市民連合綱領と市長候補」(『市民』八号、一九七二年五月) 参考のために市民連合綱領の内容を紹介すると、

この綱領は三章に分かれ、第一章では「縁と太陽に恵まれた、文化的な、首都近郊のライフ・タウン(居住都市)」という、藤沢市のあり方の基本理念を定め、「高度成長のもたらす過密化とたたかいながら市民生活のための社会資本の充実に全力をそそぐ」ことを市政の基本方針としている。第二章では、そのライフ・タウンを実現するための方法論をとり扱い、(1)中央直結・大企業本位だった市政を住民生活優先の市政に切り替えること、(2)行政における「企業主義」を一掃すること、(3)居住区ごとの地域住民自治活動を高めて住民の直接参加をめざすこと、(4)財源の再配分を国に要求すること、(5)官僚主義的

だった市の行政姿勢を住民本位のものに改めること、(6)市の職員に住民自治への助力者としての立場を与えること、(7)市政は上からの統治でなく、下から盛り上がる住民の声に常に依拠して進められることを主張している。そして第三章で具体的な施策をのべ、住民生活のあらゆる局面にわたる一二〇項目の措置を列挙している。

この綱領は市民代表と政党代表とがいっしょになって討議し立案されたものである。したがって、それだけでも市政の全般にわたる政策立案段階の住民参加が開始されたことを意味する。この綱領の実現を誓った人物が、市民連合によって統一的に市長候補として推せんされ、そして当選すれば、綱領はそのまま市政の基本となり、文字通り「市民の作った市民の政策」となるわけである。そして、市長候補選定の際の確認事項には、「市長候補者は藤沢市民連合綱領の実現につき、当選後は市民連合を通じて全市民に責任を負う」と明記されている。

(14) 『広場と青空の東京構想——試案・一九七二』東京都広報室都民資料室、一九七一年八月。

(15) 前掲書、七二頁。

(16) 前掲書、七二頁。

(17) 前掲書、七五頁～七六頁。

(18) 前掲書、七九頁。

(19) 大島太郎「職員参加の可能性」(岩波講座・『現代都市政策Ⅲ』、岩波書店、一九七三年二月)

(20) 宮崎辰雄『市民都市の創造』勁草書房、一九七三年三月。

(21) 市内在住の研究者が中心で、憲法学・行政学・経済学・社会学・都市計画などの専攻者で、筆者も入れ計八名で「川崎市都市憲章起草委員会」を構成。(委員長・小林直樹東大教授・憲法学) 一九七三年二月に草案を作成、同年六月と九月に市議会に提案、条例化をはかったが、自民党など保守系会派の反対で否決されている。

参考文献

- 1 飛鳥田一雄「一万人市民集会の構想と理論」、飛鳥田一雄編『自治体改革の理論的展望』、日本評論社、一九六五年十二月。
- 2 柳下勇・山田操「住民運動の現状と課題」、飛鳥田一雄編『自治体改革の理論的展望』、日本評論社、一九六五年十二月。
- 3 大道安次郎「市民参加の新しい意味と役割」、『都市問題』五八巻九号、東京市政調査会、一九六七年九月。
- 4 横山桂次「大都市における市民参加」、『都市問題』五八巻九号、東京市政調査会、一九六七年九月。
- 5 浪江虔「市民参加の現状とその前進対策」、『都市問題』五八巻九号、東京市政調査会、一九六七年九月。

- 6 加藤富子「住民との対話と議会」、『都市問題』五八巻九号、東京市政調査会、一九六七年九月。
- 7 小出正吾「市民参加の実態——三島市民委員会の実態——」、『都市問題』五八巻九号、東京市政調査会、一九六七年九月。
- 8 羽仁五郎「市民参加の意義と役割」、『都市問題』五八巻九号、東京市政調査会、一九六七年九月。
- 9 古屋野正伍「地域社会の構造と住民運動」、『新生活特信』八二号、新生活運動協会、一九六八年四月。
- 10 NHH海外取材班『自治と民衆——欧米にみる地方政治』、日本放送出版協会、一九六八年十一月。
- 11 斎藤昌男「住民運動と地域指導者」、『新生活特信』一〇四号、新生活運動協会、一九七〇年三月。
- 12 奥田道大「都市における住民運動の構造と展開」、『日本労働協会雑誌』一三三号、日本労働協会、一九七〇年四月。
- 13 秋元律郎『現代都市の権力構造』青木書店、一九七一年二月。
- 14 松原治郎「市民と住民運動——新しいコミュニティをめざして——」、磯村英一他編『都市形成の論理と住民』、東京大学出版会、一九七一年三月。
- 15 奥田道大「コミュニティ形成の論理と住民意識」、磯村英一他編『都市形成の論理と住民』、東京大学出版会、一九七一年三月。
- 16 松下圭一『都市政策を考える』、岩波書店、一九七一年六月。
- 17 島恭彦他編『都市問題と住民運動』（講座・現代日本の都市問題8）、汐文社、一九七一年七月。
- 18 松下圭一編『市民参加』、東洋経済新報社、一九七一年十二月。
- 19 北海道新生活運動協会編『地域社会と住民運動』、北海道新生活運動協会、一九七二年一月。
- 20 阿部斉『アメリカの民主政治——その伝統と現実——』、東京大学出版会、一九七二年二月。
- 21 秋元律郎『地域政治と住民——市民参加のために——』潮出版社、一九七二年三月。
- 22 R・J・プランジャー著、佐藤瑠威他訳『現代政治における権力と参加』、勁草書房、一九七二年四月。
- 23 馬場明男「参加の社会学」、『社会学論叢』、五三号、日本大学社会学研究室、一九七二年四月。
- 24 松井やより『現代を問い直す旅——海外の住民運動——』、朝日新聞社、一九七二年六月。
- 25 本田弘『市民参加』、日本経済新報社、一九七二年七月。
- 26 アリンスキー著、長沼秀世訳『市民運動の組織論』、未来社、一九七二年十月。
- 27 中田幸子「地域活動における民間活動の役割——市民参加とその機能——」、『地域活動研究』六巻一号、一九七二年十一月。

- 28 篠原一「現代政治と都市」、『岩波講座・現代都市政策』(I)、岩波書店、一九七二年十一月。
- 29 中田幸子「社会福祉における住民参加——ボランティア活動を中心に——」、『立正大学文学部論叢』四五号、立正大学文学部、一九七二年十二月。
- 30 篠原一「市民参加の制度と運動」、『岩波講座・現代都市政策』(II)、岩波書店、一九七三年一月。
- 31 日高六郎「市民と市民運動」、『岩波講座・現代都市政策』(II)、岩波書店、一九七三年一月。
- 32 奥田道大「地域社会と市民運動」、『岩波講座・現代都市政策』(II)、岩波書店、一九七三年一月。
- 33 久保孝雄「労働運動と市民運動」、『岩波講座・現代都市政策』(II)、岩波書店、一九七三年一月。
- 34 佐藤竺「行政システムと市民参加」、『岩波講座・現代都市政策』(II)、岩波書店、一九七三年一月。
- 35 阿部斉「デモクラシーと市民参加」、『岩波講座・現代都市政策』(II)、岩波書店、一九七三年一月。
- 36 大島太郎「職員参加の可能性」、『岩波講座・現代都市政策』(III)、岩波書店、一九七三年二月。
- 37 国民生活センター『現代日本のコミュニティ』、国民生活センター、一九七三年三月。
- 38 宮崎辰雄『市民都市の創造』、勁草書房、一九七三年三月。
- 39 中村八郎「都市における住民活動——神戸市苅藻地区の場合——」、中村八郎『都市コミュニティの社会学』、有斐閣、一九七三年五月。
- 40 阿部斉「アメリカのコミュニティ活動」、『住民活動』四号、新生活運動協会、一九七三年七月。
- 41 色川大吉「開発の大罪と住民運動の原点」、『潮』一七一号、潮出版社、一九七三年九月。
- 以上のほか、『市民』(勁草書房)および『住民と自治』(自治体問題研究所)の各号には住民運動の豊富な事例が紹介されている。

(本稿は一九七二年度立正大学国外研修報告書の前文に相当するものである。)