

柏尾川の改修工事 (1969年)

『県政写真ニュース』144号から

崩されて、ガケ崩れ災害の発生条件を用意していった。こうして横浜市は、水害のたびに多くの犠牲者を出すという、全国でも有名なガケ崩れの常習地帯と化したのである。

これに対して県では、一九六六年から「ガケ崩れ対策」を地域防災計画に加えたり、国の急傾斜地法の制定（一九七〇年）を機に、傾斜地崩壊危険区域を指定してずさんな宅造を規制するなど、対策ののり出したが、なお十分とはいえない。

次に河川の氾濫による水害についてふれておこう。戦後も一九五〇年代半ばになると、かつてのような大河川の水害は姿を消したが、かわって都市の中小河川の被害がめだちはじめた。

狩野川台風でも、鶴見川・帷子川をはじめ、横浜・川崎市内の河川の決壊箇所は、百三十二か所にのぼっている。また、狩野川台風に次ぐ大災害をひきおこした、一九六一年六月の梅雨前線豪雨では、横浜市の大岡川・帷子川、藤沢市の柏尾川、逗子市の田越川、横須賀市の平作川などが洪水の主役であった。これらの河川流域は、高度成長下の乱開発によって、その上流部まで農地や緑地が工場や宅地に変わり、雨水を吸収・貯水する

機能を失ってしまった。そのため、豪雨にあえば河川の流量が一時にふえ、下流の都市部では都市排水の増大と重なって氾濫や浸水を招くことになる。さらに、都市化の進行や地価の高騰で、河川改修が大幅におくれ、被害を一段と激しくする。

一九六一年の梅雨前線豪雨を契機に、神奈川県でも河川改修に本腰が入れられるが、それでも第三次総合計画の改修計画を見ると、一九七五年までに計画の五八割を終えるという、まことに遅々としたものである。また治山・治水のための行政投資額は、道路投資の十分の一（第三表）に過ぎず、これをみても住民の生活と安全に直結する中小河川の災害対策が、いかに軽視されてきたかがわかるであろう。

乱開発と農業

一九六四（昭和三十九）年に、県の農政部が発表した「農林漁業長期計画」によれば、一九六〇年に六万六百年に策定された第三次総合計画では、一九七五年の耕地面積を四万四千ヘクタールと見通してあった。また、その翌年に耕地の減少率を二〇割、二七割と見込んでいたのである。

ところが、現実の農地の潰廃テンポははるかに速く、一九七〇年ですでに三万五千七百ヘクタールに減少（四一割）し、七年はもろろん七五年の県の減少見通しすら軽くこえていた。農地だけでなく、林野面積もこの期間に、十万五千ヘクタールから九万四千ヘクタールに減少していた。しかも後半の五年間（一九七一〜七五年）の潰廃ぶりとはとくに激しく、林野で九千ヘクタール、耕地で一万五千ヘクタールに達した。

このような予想をこえた自然の破壊と農地の潰廃に遭遇して、県当局は一九七三年の「新総合計画」では、これまでの開発優先の姿勢を大きく転換して、自然の尊重と人間性の回復という画期的な方針をうち出した。

「新総合計画」ではその点をこう述べている。

第3章 「工業化」以後

この宅地開発は、私鉄とその系列下の不動産会社の占める割合が圧倒的に高いといわれている。いま横浜市内に限って、一九六二年から六九年までの二十ヘク

か。再三述べたように、六〇年代は本県の工業化と人口流入が最も激しく進行した時期であった。とくに「破壊の主力」といわれる宅地開発が、一九六五年以降は急激に伸び、年々の農地転用面積の六割前後を占めている（第九表）。

第9表 農地転用と宅造面積の推移

年次	転用面積 ha	宅造面積 ha
1965年	1200	650
66	1300	800
67	1600	850
68	1500	940
69	2200	1240
70	2400	1430

神奈川新聞社『緑の復権』から作成

われわれは、人間も自然界の一員であるという位置づけを認識し、自然の多様性のわくのなかで、将来にわたって安全で持続的な生存環境の保全をはかる必要がある。そのためには、これ以上自然を失ってはならず、残された自然を守るために最善の努力を傾けるとともに、失われた自然を可能な限り復元する努力を続け、県行政のすべての部門にわたって、自然の尊重を基調とした施策を有機的連けいのもとに推進していかねなければならぬ。

（『神奈川県新総合計画』）

そして、県土の約半分を占める残された自然を、緑地環境として保全するために、先ごろ制

第10表 横浜市内の大規模宅地開発

順位	会社名	開発面積 ha	開発地域
1	京浜急行	150.1	金沢区富岡、磯子区杉田、港南区下永谷、同区野庭
2	第百土地	81.0	戸塚区上郷、同区中野、鍛冶ヶ谷
3	西武鉄道	55.0	金沢区柴町
4	東急不動産	51.4	旭区中沢
5	東信不動産	43.9	金沢区六浦
6	浪速土地	43.1	戸塚区桂町
7	小田急電鉄	40.3	緑区奈良
8	太平不動産	33.3	保土ヶ谷区権太坂境木
9	電気通信共済会	28.9	戸塚区平戸
10	富士急不動産	26.3	金沢区釜利谷

神奈川新聞社『緑の復権』から

第11表 神奈川県農業の変貌

	1954年	1978年
農家総戸数	79,249戸 (100%)	50,030戸 (100%)
専業農家数 第一種兼業 第二種兼業	43.3%	11.3%
	25.8%	15.6%
	30.9%	73.1%
農業従事者数 (%)	220,110人 (100)	88,900人 (40.4)
耕地面積 (%)	53,497ha (100)	29,200ha (54.5)

神奈川県『私たちの神奈川県』から作成

し農業の兼業化の進行も著しい。次代の農業を背負うべき若者は都会へ集中し、労働力の老齢化はまぬがれない。このような変化は、本県の農業が大都市近郊の農業としての性格をもつだけに、他県に比して一段と激しいものがある(第十一表)。

このように農業の衰退と危機が叫ばれるなかで、本県の農業は一面では近郊農業の有利性をいかして、他県に劣らぬ「高収益、高能率」の収穫をあげていることも事実である。たとえば、農家一戸当たりの農業所得では全国二十一位だが、花き部門では八位、野菜部門では十七位、土地生産性では全国最高である。また、農畜産物の県内自給率をみても、野菜四二割、果物三二割、豚肉三四割で、県下における農業の重要性が確認できよう(統計はいずれも一九七七年度)。

「新総合計画」で自然保護と農業振興は県政のマスター・プランとなったが、この構想と方針が果たして言葉どおりに推進されるかどうか、工場立地や住宅開発の規制と合わせてこれからの正念場であらう。

タール以上の大規模宅地開発を十位まであげると、第十表のようになる。私鉄はその沿線を利用して、早くから土地の買占めと宅地造成にのり出していたのであった。県の総合計画の上で、はじめて「自然環境保全」を前面に掲げた新総合計画は、農林水産業の振興でもこれまでにない新しい意欲を見せている。すなわち、農林業は「緑の産業として改めて見直さるべき」だとして、自然の保全と環境の浄化、生鮮食料品の安定的計画的供給、治山治水、水源かん養、保健休養などの多元的機能と、社会全体に果たす公益的役割を強調している。ここにも自然保護と同様に、農業の振興を一つの思想・理念として見直そうという姿勢がみられる。神奈川県農業は、高度成長下に大きく変貌した。農地の潰廃減少と平行して、農従人口は激減

第二節 自治と住民参加

一 住民福祉と地方自治

地方自治の課 一九六二（昭和三十七）年二月に県企業庁の城山ダム建設工事がはじまった。十年前、立案された時には県
題「すみよさ」 内最後の水がめと目された津久井湖ではあったが、すでに水不足のため、水源地探しは酒匂川から遠く富

土川に移りつつあった。予想をはるかに上回る工業・都市生活用水が必要であった。こうして戦後、経済自立政策の先陣を自
任して推し進められた県の工業化・都市化は資源面から見直しを迫られることになったのである。この資源開発面でのゆきづ
まりは、さしあたり水資源、農地、漁場などの保全を県政の課題としたが、それだけで済むものではなかった。一九六三年六
月の『第三次産業構造の基本問題』が、「過大な成長をもたらした産業構造の上での、アンバランスと不均衡とが是正されね
ばならなくなっている」（はしがき）と指摘しているように、校舎・道路・下水道などの施設整備の遅れが耐乏を強いられてき
た住民の不満をかきたてるようになっていた。東部大都市地域ではばい煙の公害などが新たに住民を脅かしていたのに対し
て、厳しい財政指導を受けて、思いきった経済振興ができなかった郡部では施設の貧しさがめだった。それに加えて、せつか
くの産業投資が地元商業をうるおさず、購買力を首都に流出させてしまうことになった。

こうして一九六三年十月から検討がはじまった新たな県総合計画では工業生産力のための「開発」のみを追わず、それを住
民生活の向上に役立たせるような地域経営をめざすことになった。しかし、それには多くの困難が予想された。全国的におこ

った工場誘致ブームは地域格差是正をもたらすかに見えたが、大都市の臨海地帯への人口移動は激しさを増していた。この臨海都市部への人口集中は、当然県下を直撃し、一九七一年まで年々十万人をこえる社会増を記録することになる。そこで県域への人口流入の抑制が「住みよさ」の目減りを防ぐ主要課題となったが、それを実現することは困難であった。というのは、県行政の主たる事務は、広域資源開発と市町村自治体の連絡調整にあったからである。また、高度成長期を通じて公選知事の廃止と広域ブロック化がくり返し再燃しつづけ、一九六〇年代には河川・道路等の管理権、各種許認可権の中央省庁への撤回が相次いでいた。このため宅地開発を統御するにも有効な手段はないに等しく、市町村住民の先見性ある地域づくりだけが「すみよさ」を目減りさせない適正な開発の頼みの綱であった。しかし市町村住民に、利害にとらわれない自治能力の發揮を期待することは困難と見られた。一九六〇年に第一生命本社が進出した足柄上郡大井町における町政の試行錯誤や利害関係の調整のむずかしさは、福武直編『大井町』が詳細に伝えている。また六三年には厚木市の副議長が砂利乱掘で逮捕されるなど、数かずのおもわしくない事件が生じていた。こうしたなかで、すくなくとも、自治体優位の戦後自治の理念を住民が身につけていくことが必要となった。横浜・川崎・横須賀などで盛んになりはじめた住民要求運動が、そうした地方自治再興へ新たな動向を生み出していた。

一般に埋立地の造成、工業用水道、産業道路建設等の重点投資がそこねた生活環境をどう整備していくか、地方自治体に法定事務の履行を求める要求が住民たちの間からおこった。公共料金値上げ反対、土木・消防・校舎建築等の税外負担の廃止、義務教育費の父母負担の廃止、保育所増設、清掃し尿処理・上下水道・生活道路整備等、問題は多岐にわたっていた。こうした住民要求への行政の対応の一環として、一九六〇年ごろから川崎や横浜では町内会・自治会を育成することがはじまっている。六一年に半井横浜市長は、「町内会・自治会の組織は市政を行なう基盤である」（『庁内報』）と述べており、地域行政振興

費を大幅に強化しはじめ、このころ、防犯灯の設置などを目的として住民が自主的に組織してきた町内会・自治会は、ほゞ地域の全体を覆うようになり、一九六三年には全世帯の七七割に達していた。町内会・自治会は自主団体の性格をとっていたにもかかわらず、地元負担金や募金の割当てを受けることもあったので、市民の間からは「市当局は振興費というエサで、いろいろ募金を釣りあげているのが現状である。こんなことでは真の振興にはならない」（『市民生活白書―新しい横浜への展望』）との批判の声も上がっていた。そこに政府↓地方自治体↓地域住民組織という新たな「上意下達」の流れをとらせることができる。いわば、高度成長に見合った、地域の市政への組み入れが、貧しい生活環境整備状況を補完する政治的機能を果たしたのである。そこで、自治体などの労働者を中心に地域民主主義の運動がおきる。それは住民とともに福祉要求を正当なものとしてとらえて、本来の地方自治体に立ちもどらせることが目標であった。

こうして噴出しはじめた住民要求が幅広い支持を得るに至った横浜市では、そうした住民の声を背景にして一九六三年四月、市長に飛鳥田一雄が就任する。その市政がめざした「方法としての民主主義の確立」は地方行政からの脱皮という地方自治の新たな方向づけを持つことになる。

横浜市の自治体改革 当時、米軍接収の傷あともいえないまま、地元経済の不振にあえいでいた横浜市は、百五十万の人口をかかえ、郊外部の宅地開発、臨海部の公害など新たな問題に直面していた。この多難な市政をゆだねられた飛鳥田

市長は、就任とともに工業立地に偏した「基幹計画」に「福祉計画」の追加を指示し、九月市会で「これからの施策の重点は工業化とともに市民の生活環境の整備を行い、市民に直結する地方自治を実現することにある」（『市議会会議録』）と述べた。その施政方針にとくに過去の市政との違いを見るとすれば、施策実現の方法にあった。それを三つの公約にしたがって述べれば次のようなことになる。

まず「市民税は重点施策で市民に返す」という点である。これはそれまで産業開発投資にくいこまれた住民福祉を防衛するために、教育施設、道路・下水道施設など生活関連事業の財源を確保することであった。しかしこの福祉財政は、財政基盤が弱いままに都市開発投資に窮する困難をつくり出すものであり、それをどう克服するかが課題となる。次に「いっぺんで所用の足りる市役所・区役所にする」こと。これは、住民の多数化・流動化に対応する行政事務の効率化、窓口事務の改善にとどまらず、市民のサービス機関として役所が住民に近づいていくことをめざし、区に大幅な権限を与える「大区役所主義」をとることになる。また、たらい回しの弊害を改めるため、市役所の一階に市民相談室を置いて責任ある幹部職員に直接に接続させた。これらの「サービス行政」は部分的に実現したにすぎないが、少なくとも従来の地方行政としての市政という考え方を改めるのに役立った。さらに、「市長室の扉は開かれている」ということは、市長と職員・住民との上下関係を市民関係に改めようとするものであり、文字どおり開放された市長室から「ちょっとお茶を飲んでいけよ」と一職員に声をかけ、職員を驚かせたといわれる。また住民と市長が討議する住民集会在十日市場団地を皮切りに、三年間で五十六回開かれた。そして「市長への手紙」制度を設けて、聴き捨てにせず担当部局に責任ある回答をさせたことも、市民の市政への関心と理解を深めることになった。

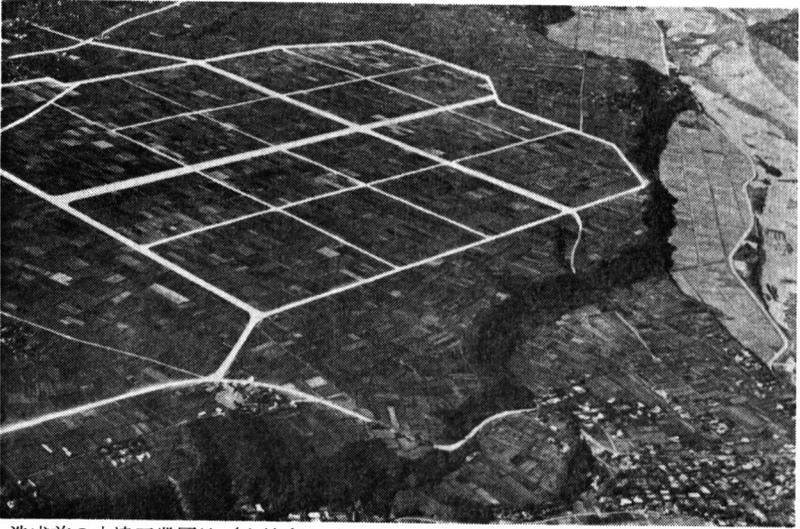
住民を主人として自治の施策を実現していく方法に新機軸をとり入れていく自治体改革の姿勢は、なによりも「一万人市民集会」の直接民主主義構想に結晶していった。百五十万市民から任意に選出された一万人が行う集会について、飛鳥田は「横浜は、ともすれば沈滞しているといわれますが、そういう沈滞した雰囲気や地方ボスの支配の基盤となるような無気力さはこの集会をつうじて、きつと変わってくるにちがいありません。すべての人が、思ったとおりの意見をのべる機会をもつということこそ、勤労者のいきいきとしたエネルギーが噴きだしてくるチャンネルとなるはずです。すなわち反動的な雰囲気にかえ

て、清新なムードにみちびく直接民主主義こそ市政運営の基本になるもの」(『自治体改革の理論的展望』)と説明した。この制度の提案は市議会で二度も否決されてしまった(しかし、六七年に至り市民団体により開催された)。だが、これはすべての市民が参加する自治体のあり方を具体的に示すことで、地方自治復権に大きな影響を与えたといえるであろう。

こうした市政の直接的な民主主義的改革とは別に、労働組合がとりんだ地域の民主化の流れがあった。これにとり組むために一九六四年一月に住民運動連合本部が発足し、「市民の要求をとりあげ、それを実現するために住民運動を起こし、地方自治への理解をうえつけ、市政にたいする協力者の層をひろげ地域に民主主義をひろげていく」(『住民運動誕生』)ことを目標に掲げた。いうまでもなく、町内会・自治会・連合町内会で地域有力者に頼らない住民をつくり出していくためであり、労働運動の活動家を中心に行っていた。

その方法は、住民に身の回りの不満を提出させて、その要求を市当局に持ち込み、即座に解決できることもあれば、権限上解決できないこともあることを住民が自覚していくことであった。こうした住民運動はそれまでの地域社会のありかたをかえていく地域の民主化運動としてそれなりの成果をあげた。横浜住民運動連合は、その後五年間に二千四百四十八件の要求をとりあげ、三三三割を実現したと報告している。

このように、横浜市政が単なる行政改革にとどまらないで、自治体改革といわれる理由は、住民と行政の頂点の両側から政治風土をつくり変えようとした点にあった。しかし、その反面、住民のさまざまな要求が直接に行政に向けられるにつれて、それまで民生委員などによって取り組まれてきた地域福祉が担い手を失い、急速に空洞化する徴候を示しはじめた。一度は町内会経由の広報紙配布の中止を検討した横浜市が、町内会・自治会温存へ転じた理由の一端もその点にあったといわれる。ともかく、飛鳥田市長就任とともにスタートした新市政は、単なる施策の変化だけでなく、市民の政治的成熟という目標と抱負



造成前の中津工業団地（白線内が予定地）

県企業庁『内陸工場用地分譲御案内』1962から

をもつものであった。

都市問題と自治体

横浜市が「だれでも住みたくなる都市づくり」

（一九六四年施政方針）の平明な地方自治イメージ

への第一歩をふみ出した年は、また東京オリンピック開催、東海道新幹線開通など近代化の到達点となってあらわれ、国民の血を躍らせた年でもあった。県下でも横浜（バレーボール・サッカー）、江の島（ヨット）、相模湖（カヌー）がオリンピック会場となり、急ピッチの建設事業が街を一挙に変貌させた。しかし、県企業庁の川崎県営埋立事業、中津工業団地造成、城山ダム建設事業が一九六四年から六五年にかけて終了し、神奈川県資源開発期はすぎ去っていた。すでに地域開発は国の工業再配置政策に依存するところとなっており、敷地狭少の制約を受けた京浜地帯は、スケールメリットを競いはじめた産業立地動向からとり残されるようになった。

この京浜地帯のかげりは、法人税収が頭打ちになった川崎市政に活力喪失をもたらしてもいた。また県央・県西の工業開発意欲も肩すかしをくったかっこうになっていた。たとえば六三年末、河野建設大臣の発表した西湘百万都市構想は、かつて相模原市が充分な投資を抜き

にしておちいった窮状を避けるべく、潤沢な国家資金を用いて魅力的な都市づくりを行おうとするものであった。

その構想は相模川以西に精密工業を擁する核都市を建設し、それを周辺四市十三町がジュズ状に取り囲むというものである。石井厚木市長が六四年に臨むにあたって「東名ハイウェイ・インター、西湘百万都市、中津工業団地と大きく変貌する第一年」(『神奈川新聞』昭和三十九年一月一日付)と抱負を語り、市民憲章を制定したのも、こうした動向を背景にしてであった。しかし、この構想が立ち消えになったように、国家規模での工業立地は県下をかならずしも好適地と見なすものではなかった。そのかわりに襲ってきたのが首都圏への人口集中がもたらした宅地開発の嵐であった。この年、長洲他『住みよい日本』、宮本・庄司『恐るべき公害』など、高度成長のひずみを正面から取り上げる著作が発表され、新たな問題が地域住民の生活を脅かしつつあることを警告する。それは、自治体行政が変動する社会の動向を見通して適切な手を打たねば住民の福祉を守りえないということを示していた。この課題に応じて横浜市では行政の先取りがはじまる。

一九六三年から六四年にかけておこった四日市コンビナート公害、新潟地震は京浜地帯が巨大な危険地帯と化していることを人びとに印象づけた。こうした工業地帯への住民の不安を背景に、横浜市が六四年十二月に電源開発火力発電所との間で結んだ「公害防止協定」は、通産省の主導する国の成長政策に対抗して、地方自治体も住民福祉確保の行政指導をなしうることを示すものであった。住民の健康を守るために企業も法定の基準にとらわれず、市民としての義務を守る必要があるというものが行政指導の根拠であった。この公害防止協定を結ぶにあたっては、中区・磯子区環境保全協議会、磯子区住民運動連絡会、学者グループなどの活動が大きき力となった。そうした市民の声にこたえて、たて割事務をこえて、総合的に自治体の行政が運用された。それは、福祉財源には手を触れず、行政手法の開拓により住民福祉を高めることができる新たな可能性を具体的に示すものであった。

横浜市は一九六五年一月に「横浜都市づくりの構想」を発表した。それは、福祉財源をとりくずすことなく都市開発巨大事業を行政指導の力で成し遂げようとするものであった。そこでは、「これらの事業は、どれ一つとっても、ぼう大な費用がかかります。しかし、その経費は市民の税金を使うのではなく、政府資金、起債、民間資金の導入によって行なうことになるでしょう。市民の税金はあくまで市民生活に身近かな施設整備を行なって市民に返すべきだからです」と述べていた。この都市づくり構想は多様な事業体の資金を横浜市本位に駆使しようとする点で当時の都市計画の常識を破る空想的プラン、とうけられた。

この時点で福祉財政の原則に基づき、規制・助言の行政指導を活用する横浜市の「先取り行政」の骨格がすえられたとみることができ、こうして政府の政策が地域住民にもたらす弊害・制約の側面を自治体行政が防御することに「地方自治」独自の役割が浮かび上がりはじめていた。

二 自治体経営と住民運動

県当局が「住みよい県土」を目標とする「第三次総合計画」の策定を終了したのは一九六五年十月であった。新たに市町村の福祉目標から積み上げられた施策事業経費は二兆三千八百億円と見積られた。そ

県域の再開発計画

れにあてられうる財源は七〇割を充たすにすぎなく、したがって、住民要求に応える途は市町村政にゆだねられていった。しかし第三次総合計画は、道路・鉄道・港湾の物流輸送網拡充による経済振興に力点をおくものであったから、交通の便利化の帰結はかならずしも明るくは描かれていない。その序文において内山知事は、公害、住宅不足、通勤地獄にとりまかれている

現状を指摘して、「人口の過度集中による過密都市の弊害を防止するため、人口抑制の措置を講じようとするものであるが、規制すべき法の定めは現在においてははない。ひたすら行政指導によるのほかない」と訴えている。しかも、地域振興のために交通網の強化をはかれば、人口の流入、地価の高騰が進行し、生活環境の保全どころか、市町村に巨大な負債だけが残ることも予想された。「過密化してからの再開発費用よりは、過密化以前の整備費用のほうが効率がよい」と計画書は国民経済の動向を批判しているが、開発を求める市町村の意向には抗すべくもなかった。そこで同計画は法の枠で財源を温存するために、「区画整理方式」の採用など経営上の工夫をこらすことを奨めていた。住居地域を脅かす各種公共事業に加えて、この地価に着目した新たな住民負担の導入は苦肉の策であったというべきであろう。

人口急増対策の処理については自治体にその負担が大きいかぶさってきたのである。こうして六〇年代後半期に県下各地で、「地縁政治」の土壌を激しくゆさぶる住民運動が広がっていくことになる。

**居住環境を守
る住民の運動** 一九六六年ごろから東海道沿線の辻堂、茅ヶ崎、平塚、鴨宮、国府津で、いっせいに区画整理事業反対の住

民運動がおこった。その詳細な記録がまとめられている辻堂南部地区についていえば、『辻堂南部ニュース』、安藤元雄『居住点の思想』、この年の十月、住民たちは藤沢市当局から減歩率一三割の事業計画を通告された。住民たちにとっては、泥だらけの道がなくなり下水道が整備されるのはよいとしても、意表をつかれたのは、平均一三割の土地を無償提供させられたうえに、十五分の幹線道路が貫通することであった。この点についてほとんど判明したことは、一年前に地主・町内会長たちが市の呼びかけに応じて「辻堂南部土地区画整理委員会」を結成し、市議会に「関係住民相寄り協議を重ねた」との「促進請願」を提出していることであった。土地を削られる借地居住者たちが関係住民から排除されたのは、区画整理をほどこすことで同地区の利便性が増し、その地価上昇分で減歩分が相殺されると見なされたからである。

住民たちはこうした事態にうろたえながらも、文字どおり「辻堂南部区画整理についての私たちの考え」で減歩率減と道路建設中止の提案をまとめ、一九六七年三月に署名を添えて反対請願を行った。これらの人たちは、都市計画の決定ずみということで押し切ろうとする市当局に対抗して、四月二日には「辻堂南部環境を守る会」（会長小野喜代司）を結成し、住民独自の町づくりに取り組みはじめていたのであった。『守る会ニュース第一号』が「市議会での審議を傍聴しよう」と呼びかけているように、この事件は新しい住民に市政への関心をかきたてさせることになった。

同じころ、平塚市でも、敗戦直後の区画整理の清算請求が行われ、その法外な額が住民を驚かせていた。藤沢市当局が本来買収方式をとるべき道路拡幅を区画整理で行おうとしたのは財源を温存するためであった。そして市議会は住民の反対請願に反対を示し、却下をくりかえした。

また、土地所有者の山林売却に風致（居住環境）地区を蚕食される鎌倉市でおこった「風致保全市民運動」も、市行政と議会の私権尊重の姿勢に目標を阻まれていた。こうして、公選首長の行政姿勢を地域政治の争点としてクローズアップするとともに、町内会でも住民自治の問い直しが進行了たことを見落すことはできない。

このような事態のなかで、ふたたび藤沢市に目を転じてみると、市当局への不信が高まっていた一九六七年十一月の『ニュース第五号』は、「辻堂南部の町内会に『新風』と題して、二十一の自治組織で市行政下請機関から脱皮する動きが生じたことを伝えている。そこには、こう書かれていた。「ほとんど全世帯が『守る会』会員になって結束し、民主的運営をしている。『高砂睦会』、区画整理促進委員会への参加を拒否した町内会長をもつ『西海岸町内会』、『南海岸町内会』、毎年あたらしい会長を選出し軒なみ『守る会』参加の『西海岸五月会』など、自治組織本来の姿に還る町内会がみられます」と。また住居表示整理で、「辻堂」の名を抹消するつもりであった市当局に反対して、住民参加で地名を残すことも行われた。このような経過

を経て「守る会」は九月四日に市民から計画の撤回を勝ち取るに至った。しかし、それで一件落着いたわけではなかった。住民たちは自前で居住地域をつくりあげていく「町づくり」をはじめたのである。

要綱行政と都市づくり 良好な居住環境を守ろうとする住民運動がおこった背景としては、県下の全般的な生活要求水準の高まりがあり、自治体の意表をつく都市問題が浮かび上がってきていたことを忘れてはならない。

横浜市では一九六六年に東急田園都市開発を地域住民の保護の立場から規制しようとしたことが、自治行政スタイルに都市政策を体系づけようとした最初の試みであった。ことのおこりは、東急の田園都市線長津田・溝の口間開通を控えた宅造計画が、市側の事業計画を考慮しないで、学校等の公共・公益施設を既設のものとして織り込んでいたことにあった。当時東急側との折衝にあたった横浜市の鳴海正泰主幹は、「横浜市は田園都市沿線の学校建設計画についてはなんら関知していないし、建設予定もない。もしそのまま宅地売り出しを続けるならば、横浜市として会場の前で、この完成予想図はウソだというビラを配る」(『神奈川新聞』昭和五十五年四月三日付)と申し入れた。市当局が試算したところによれば、同沿線地区からの十年間の税収は十億円であるのに、小中学校、保健所、清掃事務所、消防、下水など市税負担は約百五十億円に達すると見積られた。こうして、開発者の社会的責任を問う形で進められた交渉において、東急側も法定義務をこえた公共用地の提供を行い、市の行財政との折り合いを考慮する態度をとるに至った。

この先駆的事例を手がかりにして、一九六八年九月には一ヘクタール以上の大型宅地開発について、建築基準法の認可手続(時の行政指導の基準として『横浜市宅地開発要綱』を定めた。要綱はその趣旨について、「経過措置を講じなければ自治体財政を破壊にいたらしめるか、または宅地開発にもなって居住した住民に著しい苦痛を味わせることになり、ひいては健全な地方自治の発展あるいは健康で文化的な生活の保持という憲法の精神に反することになる」と、強い調子で説明していた。こ

の用地提供等の行政指針には、違反については「水道の供給、ゴミの収集及びし尿の汲み取り等その他必要な協力を行わないことがある」という制裁が示唆されており、ここに条例によらない行政独自の都市政策がうち出されたのであった。

こうした要綱による行政が横浜市にいち早く出現したのは、「だれでも住みたくなる都市づくり」の観点から導かれていたことに注意する必要がある。この要綱は「企画調整室」の手になるものであった。

国際都市横浜の再建をねらいとする都市づくり諸事業が実際に動きはじめたのは六七年からであった。戦略事業として抜き出された六つのビッグプロジェクトは、都心部再開発、港北ニュータウン、金沢地先埋立て、地下鉄、高速道路、ベイブリッジであり、それらはほぼ次のような有機的な結びつきをもっていた。すなわち、市の中心部に位置する三菱重工横浜造船所および市内中小公害工場の移転先として金沢地先六百六十ヘクタールを埋立造成し、その跡地を業務地区として整備するとともに、増大した人口受け入れのため港北地区に人口三十万人のニュータウンを建設する、という相互関連性である。そして数十年を要する事業にあわせて、交通体系を順次組み立てることをめざしていた。

しかし、市税投入は金沢地先埋立てのみにとどめ、他は住宅公団、運輸省、建設省などの事業主体にゆだねることにした。いわば、資金を各事業体におおぎ、それらを市の都合のいいように編成しようとするものであった。しかし、一九六八年四月に発足した「企画調整室」は、「だれでも住みたくなる都市」の強力な実践ビジョンを掲げて、アーバンデザインを含めた都市計画の実践にのり出したのであった。

自治体行政

「市民税は重点施策で市民に返す」の原則を保持し、都市開発事業にのり出した横浜市の動向は、政府に依存

と住民運動

しない地方自治の主体性を発揮するものとして注目を浴びるところとなった。しかし、住民の福祉そのものが見えて向上するほどの効果をもつわけではなかった。

県下全般にわたっては生活環境の悪化は進行の速度をはやめていた。県行政もその全力を民生に注ぐ方向に転じつつあったが、一九六八年からは事業費不足に悩む市町村へのテコ入れを行わざるをえなくなっていた。この年から全国ではじめて市町村への建設事業費の増額にふみ切ったほか、湘南二市一町の事務事業組合の結成などがすすめられた。

住民の要求もまた施設整備に集中し、モーターゼーションの進行とあいまって道路舗装が要望のトップをしめつづけた。こうしたなかで、県下各地の住民を大きく連帯させていくことになる二つの建設事業が新たに登場してきた。そのひとつは県当局と運輸省が相模川河口に計画した「新湘南港計画」をめぐってであり、県西で自然環境保全防衛の住民連帯をつくり出したことである。

これに対して、国鉄が「第三次長期輸送力増強計画」の一環として打ち出した横浜新貨物線への反対住民運動は、公共事業一般のみならず地方自治の限界を問う少数住民の権利に基づいており、住民自治を深める役割を果たすことになった。

市内の住宅専用地区を貫通するこの路線を国鉄が決定したのは一九六七年四月のことであり、これに反対する沿線住民八千七百世帯は反対同盟を結成して、関係各方面への働きかけをはじめた。

まず、この年六月二十四日に横浜公園に約三千五百名が参加して総決起大会を開き、さらに十二月十二日に日比谷野外音楽堂に約千二百名が集まって国鉄本社に抗議を行うなど、その結末は固いものがあつた。

この間、公害対策の検討をすすめていた横浜市は、一九六八年八月に「新貨物線の建設は必要だが、路線選定は市の都市計画と合わせて行ない、住宅地域の公害対策には特に万全の措置をとれ」との申入れを国鉄に行った。この国鉄への申入れは、住民保護行政の優先する横浜市政の地方自治観から帰結するものであり、その内容は、翌六九年七月四日の「十二項目の要望」にまとめられた。しかし、この厳しい対策条件はかえって住民の一部を硬化させることになった。というのは、それは横

浜市が新貨物線建設を「やむを得ぬ」と認めることであつたから、反対同盟内部で条件付賛成派と、路線変更は可能と主張する絶対反対派が分裂しはじめた。そして絶対反対派は、国鉄の強行測量の実力阻止にふみ切るとともに、どのような善政を行おうと自治体行政にとどまる横浜市政を認めることはできないとして、新たなよりどころを地域住民自治に移していったのである。

一九六〇年代の終了を目前にして自治体行政の開発姿勢に抗議する県下各地の住民運動団体の相互交流がはじまつた。その焦点には交通輸送網整備によって県域の再開発をすすめる「第三次総合計画」があつた。六九年十二月七日に横浜新貨物線反対同盟の呼びかけで「支援協議会」が開かれ、そこには九団体が集まつている。この会合には一月に発足した「神奈川自然保護連盟」に所属する「鎌倉風致保存協議会」「新湘南港反対協議会」「静かな平作を守る会」と、横浜・川崎の六団体が出席し、それぞれの孤立した戦いが共通の基盤をもつことを確認しあつた。その「声明」は、県下の自然保護運動、風致保存運動、公害・計画押しつけ反対の運動を「地域エゴイズムなどという言葉で否定することのできない社会問題」(宮崎一郎『公共性を撃つ』)に発するものと位置づけ、政府の首都圏政策とそれに追隨する自治体の行政姿勢を告発するものであつた。こうしてはじまる県下市民運動の相互支援が、最も住民保護に徹していられると見られてきた横浜市政への内部批判をテコにしていることに注目する必要があるであろう。そのことは自治体行政の限界として認識され、住民本位にたつて政治をすすめていくほかないという共通項を設定させることになつたからである。地方自治の基底に行政と一線を画した地域住民の横への連帯を確保することがそれであつた。そしてそれが「コミュニティ」の形成と下からの自治の流れに合していくわけである。

三 地域住民と参加型自治

地域福祉とボラ ンティア活動

県下の激しい人口流入・移動は、旧来の町内会・自治会の存在理由を防犯などに狭めつづけた。それは広域化する経済生活圏に沿って経済や文化の多様な機能的ネットワークが展開し、自由とプライバシーを尊重する都市的生活の欠陥として提起されたのは、巨大な居住棟を並べた団地生活においてである。

一九六七年に日本住宅公団の手で茅ヶ崎の浜見平団地や相模原の相武台団地について調査が行われ、その結果明らかになったのは、大部分の住民が自治会に加入してはいるが、それ以外の活動は皆無に近い状況にあるということであった（国民生活審議会『コミュニティ』）。この事例を先端として「住みやすさ」が地域の教育・医療・福祉施設や人間的交流、相互扶助に依存するにもかかわらず、県下全域にわたって逆の状態が進行していた。こうした状況を反映して『第三次総合計画改定版』（一九六九年）の示しているのは心細い社会福祉の状況である。それによると、要保育児童約四万千人に対して保育所は五五・二割しか対応できない。

高齢人口は約二十九万であるが、健康診査受診率は九・六割であり、在宅援護は三百八十二世帯にとどまる。身体障害者はといえ約五万人と推定されるが、施設定員は五百八名であり、大部分は在宅生活をしている。また心身障害児についてもその一部が施設に収容されうるにすぎないという状態であった。

しかし、こうした数字にあらわれたのは氷山の一角であり核家族化や共稼ぎの進行にともなう「かぎっ子」や、「孤独な老人」など新たな問題も顕在化してきていた。民生行政では手の届かない領域のひろがり急速に都市砂漠と意識されるように

なったのである。

こうしたなかで住民のボランティア活動から新たな地域福祉をつくり出そうとする実践がはじまっていた。たとえば、横須賀基督教会館の活動はそうした領域を切り開いていった活動のひとつである。同館は一九六八年四月に完成した建物に「資料調査室」を設けるとともに、三名のコミュニティ・オルガナイザーを配して、地域福祉への新たな取り組みをはじめた。その呼びかけに応じて、バザーはボランティア住民が運営することとなった。そして七〇年にはその収益金を田浦町の福祉に生かすことが検討され、「現在の田浦地区には、町ぐるみで子どもの問題をとりあげる場がないので、これを機会に青少年・児童の問題を話し合う場をつくる」（阿部志郎『地域の福祉を築く人びと』）との方針をまとめた。こうして各町内会五名の代表者からなる「田浦青少年活動協議会」をつくり、地域ニーズに積極的に取り組んでいこうとした。従来の給付行政を中心とする地域福祉団体のうち比較的包括性をもつ町内会と地域・地区社会福祉協議会の活動が著しく形式化し、「従来社会福祉の諸施策はかならずしも地域住民の意識と活動のなかに根をおろしたとはいえない」（『第三次総合計画改定版』）と反省しているなかで、新しいボランティア活動は若い婦人層に支えられていた。

こうして、しばらく模索期がつづいた後で「協議会」を足場に、ボランティアが民生委員に進出するとともに、「ひとりぐらし老人への給食サービス」など地域でなしうるものが新しい活動に選ばれていった。この社会館を中心とする地域福祉の再建は、「コミュニティ」が行政を取り込み活性化していく新たな住民自治の実践であるといっただけであらう。

高度経済成長の進行は県下に公害・環境破壊に抵抗する住民の運動を呼びおこしていたが、同時に、著しく機能化をとげた社会を地域住民の自発的連帯で下から再生させることも新たな地方自治の課題として自覚されるようになっていった。

藤沢市長後地区では農地を進出工場に提供して工場勤務についた農民たちが、六〇年代末にふたたび農業にもどりはじめた

ことが報告されている（『都市化と土地問題』）。たしかに、人間らしく暮らすことを求めて、地域活動に取り組む姿勢も生まれつつあった。

しかし、地域における人間連帯の創造の必要を痛感したとしても、人びとは「何をしたらいいのか」よくわからない状況におかれていた。そこで、求められたのは、地域住民の自主活動を先頭にたって活性化する自治体首長のリーダーシップであり住民主導の地方自治であった。

参加型自治 一九七〇年代に入ると、県下では都市地域の自治体に「対話と参加」をスローガンに掲げる新市長が続々と誕生した。一九七〇年鎌倉・正木千冬、七一年川崎・伊藤三郎、七二年藤沢・葉山峻のいわゆる「革新市長」にかぎらず、市町村行政全般に大きな変化が生じたのである。

人口増ひとつをとっても、山北町・清川村・藤野町を除いてすべての地域で増加しており、とくに相模原市は、西の高槻市（大阪府）とならぶ人口急増都市として名を知られるところとなっていた。

こうした背景のもとで、住民の声を結集して開発抑制の行政を支える「対話」、絶対的に不足する施設・サービスを住民主導でつくり出す「参加」が必然化されたと考えられる。しかし、それは単なる行政姿勢の表明にとどまらず、中央政府に対抗する地方自治の独自性を要求する内容を含むものであった。そうした県下自治体全般の変化をおしすすめた原動力としての県下住民運動の連携の広がりや深まりをたどっておかねばならない。

公害・環境破壊問題が国民的課題として爆発した一九七〇年に、県下各地の住民運動の交流は急速に活発になり、この年十月二十五日には三十八団体が参加して「住民運動連絡会議」が結成される。それは「県下各地で住民運動にたずさわる団体及び個人が密接に情報と意見を交換する場」「状況に応じて相互に協力する場」というつながりであったが、公害・自然保護な