

ここでの問題にどんな理由があったかは別として、一般的にいえば、現場から学ぶものはなお非常に多いように思われる。

## 2 開かれた自治体へ

**市民討議の試みと背景**  
昭和四十八年八月十二日から十月二十八日にわたる期間に、横浜市では「新総合計画」をテーマとして、「あすの横浜を話しあう区民の集い」が各区別に開かれた。

集会は各区ごとにそれぞれ三回もたれ、第一回目は、区を組織の単位としている各種の団体の集会で、第二回、第三回は、一般区民の集会であった(表26)。団体代表者の集会は、政党、宗教団体をのぞいて、自治会、町内会などの地域団体をはじめその区にある職能団体、婦人団体、労働団体、文化・スポーツ団体や住民運動団体、その他社会団体などに広く呼びかけら

れて開かれたものであった。主催は区役所がおこなひ、横浜市で作成した新総合計画案についての討論のほか、そのつぎに開かれる予定の区民集会を市民参加でおこなうための討議事項、世話人の互選(表27)、集会の運営方法などが相談のうえきめられた。

このような市民討議集会がもたれ、いわば「市民参

表-26 市民討議集会実施状況

区 分	参加者数	発言者数	合計係数 総関意見
第一回集會 (各種団体の長によ る市民討議集會 計14回)	1,317	198	284
第二回集會 (市民討議集會) 計14回	4,297	596	570
第三回集會 (市民討議集會) 計14回	3,158	598	641
市長への手紙等	—	—	80
合 計 42回	8,772	1,392	1,575





横浜の私たち

加」の新しい方法が模索された背景には、少なくとももつぎの二つのことがあったように思われる。第一には、経済の「高度成長」と巨大化、政府の工業開発と大企業優位の諸政策によって、都市の過密化が急速にすすみ、環境破壊、公害など都市の荒廃が深刻になってきたというここ十数年の日本の都市社会の構造的な変容という問題がある。第二には、それにともなつて、政治と行政、あるいは行政諸機構とその機能が、本質的には市民や市民生活と遊離しつつあるという状況があった。

都市の荒廃は、経済的領域だけではなく、市民の日常的な健康、文化や教育、都市の文化風土にまで浸透し、また自治体の機能そのものをも、主として財政面からであるが、その土台からほりくずしていく状態があらわれている。

横浜でもこのような社会的、経済的要因によって市民層の複雑な社会的分化が進行し、その同質性がうしなわれつつあるが、地域的、階層的な利害の矛盾と対

表-27 市民討議世話人の選出分類の例

区 分	該 当 す る 団 体
自 治 会	自治会、町内会
教 育	小学校長会、中学校長会、PTA連絡協議会等
社 会 福 祉	社会福祉協議会、保護司会、更生保護婦人会、老人クラブ連合会 民生委員協議会、ライオンズクラブ、ロータリークラブ等
地 域 生 活	消費生活対策協議会、交通安全運動推進協議会、交通指導員会 交通安全協会、防犯協会、防火協会、公園愛護会、消防団等
青 少 年	青少年指導委員連絡協議会、子供会、はたちの集い、ボーイスカウト、ガールスカウト、健民少年団、その他青少年団体
商 業	商店街連合会、民主商工会、生活協同組合、青色申告会、法人会 納税貯蓄組合等
農 工 業	工業会、農業委員会、農業協同組合等
医 師	医師会、歯科医師会、獣医師会
保 健	保健指導員会、食品衛生協会、助産婦会、薬業会等
婦 人	婦人団体連絡協議会、婦人団体連絡会、日本婦人会議、主婦同盟 新日本婦人の会等
労 働	地区労、地区同盟等
技 能 職	神奈川県全調理師協会、県理容環境衛生同業組合等技能職団体
住 民 動 運	市長と市民の会、住民運動連合、保育所設置協議会、日照を守る 会、心身障害児父母の会等
文 化 ・ 体 育	体育協会、体育指導委員連絡協議会、音楽、絵画、文学等文化関 係
専 門 職	弁護士、税理士、計理士等専門職団体

立がひろがっている。

毎年約九万人近い人口増加にもなつて、学校、保育所などの公共施設のいちじるしい不足、不動産投機による住宅難、郊外地における「無医村」的な状態など市民生活の最低基準もおかされようとしている。

そのほか、慢性的インフレの結果、出稼ぎ労働者、臨時工、若年労働者や社会的弱者の生活の悩み・不安が増大してきており、自治体の責任とその性格があらためて問われたのである。

市民討議の主催者側の意図は、新総合計画に市民の広範な意見を反映させるだけでなく、過密都市のひずみをめぐつての市民、地域間の矛盾や対立を市民相互の討論を経て解決の方向をみい出すこと、そしてこのことを通じて、住民自治を基礎とした「市民参加」の意識と制度をつくらうとすることにある。そのため、区民集会の運営も、区民によって互選された世話人と区役所によっておこなわれたのである。

#### 市民討議における問題点

新総合計画案に対する市民の要望が審議会や市当局にかなり取りあげられたことは、**「あすの横浜を話しあう区民の集い」**が、住民自治をもとにした真の「市民参加」——開かれた自治体へ——の場であった、と単純にいうことはできない。四十八年八月九月の集会を準備した代表者会議においても、これらの集会が官製の集会になるのではないかという危うがかなり強くだされた。事実、調査（一四四ページ表16参照）によると、この「市民討議」を知っていると答えた人は全体で二〇・八％、参加した人三・五％の内四〇歳—六〇歳代の層が七〇％を占めていた。また参加者全体の八割が昭和四〇年以前から横浜に居住する人で、民間アパートや寮に住み、おおくの切実な生活上の問題をかかえている人たちの参加が非常にすくなかったといえる。

また参加した人々も、参加したそれなりの意味をもちながらも、新総合計画案を判断する資料も情報も日ごろ手のとどかないところにあり、施策の優先順位、





横浜の私たち

政策の選択を全員で語りあうことのできる状態ではなかったといえよう。発言が陳情あるいは告発的なものが多かったというのもそのためであり、また集会のうち、新聞や「市長への手紙」を通じて、市民参加のためには、十分な情報と資料を求める声が多かったことも、このことをいいあらわしている。市民は管理されない真実の情報を求めているのであって、市役所の情報の公開にもとづく市民との情報の共有こそ、市民参加の前提であるからである。

もう一つ重要なことは、住民運動団体の連絡組織である「横浜住民運動集会」からの、「市民参加」とは何か、と問いただす手きびしい批判があったことである。これらの集会が、いっばなし、聞きっぱなしの官製集会であり、自治体行政がまだまる裸になって運営されていないという不信感が強く表明されていた。まえにものべたように、行政と企業を告発するさまざまな住民運動が全国的におきてきたのは、「繁栄と公共の福祉」という名目のもとに、個人と住民生活の根

底を危機におとしいれる政策がすすめられてきたからである。それらの住民運動はいわゆる「地域エゴ」「住民エゴ」といわれながら、現代政治社会と産業を告発する正しい真理をふくんでいるのであって、「市民参加」もまたこれらの要素をもつことなくして、現代的意味をもつことができないであろう。

#### 区民討議と旭区 民会議の誕生

以上のような問題をもちながら横浜市では、新総合計画案の市民討議ののち、地域の身近かな問題をテーマにして、各区ごとに区民独自の運営で「区民討議」の集会が、四十九年二月にひらかれた(表28)。さらに同年五月から「区民生活と市政」を討議する集会が、四十九年度予算の説明を市から受けて開催された。これらの集会の討議の特徴は、区民生活の具体的問題が多かったことと、それらの問題の背景にあるいわば今日の都市問題(住宅や学校用地難の背景にある土地問題、クルマ社会と人間生活の問題、人口急増の問題、



市民と市役所

自治体財政や技術主義的開発計画のことなど)を住民自身の力で解決していく方法や運動についても意見がひろくだされていた(横浜市民局相談部編「新たな市民自治にむかって——その2」参照)。

このような各区の集会が開かれるなかで、同年四月二十七日「旭区民会議」が結成されたのであるが、「区民会議」の制度は、その後、各区にも波及し市民の政治生活にとって重要な意味をもつものといえよう。その背景と会議の性格を説明しておきたい。

旭区は、人口急増の典型的な郊外区であり、ここ十数年間に、多くの山林や農地が宅造業者によってつぶされ、住宅地域へ急速に開発されてきた。市民の急激な増加に対応する、道路、下水、病院、ゴミ処理施設、学校などの行政需要をみたすことができず、そのため区民のあいだには行政に対する潜在的な不満が蓄積されていた。とくに区民の保健・医療の条件は、大都会でありながら、無医村に近い寂莫たる状態である。新総合計画の討議のうち、旭区の区民集会がとり

表-28 「区民討議」実施状況(49年)

区名	月日	区内の問題を話しあいのテーマに
鶴見	2月23日(土)	環境改善, 福祉
神奈川	2月27日(水)	岸根公園の整備について
西	2月23日(土)	生活道路, 工場移転跡地利用
中	2月20日(水)	中区の再開発, 消費生活
南	2月26日(火)	道路行政, 公害対策, 国大跡地利用, 保健医療, 幼児教育, 区民経済生活
港南	2月16日(土)	道路交通, ゴミ処理, 刑務所移転と跡地利用
保土ヶ谷	2月9日(土)	道路交通, 環境と公害
旭	12月7日(金)…48年	道路交通と交通体系の確立, 保健医療
〃 (第2回)	2月23日(土)	道路交通, 区民討議集会の今後の進め方について
磯子	2月20日(水)	学校教育, 道路交通, 災害対策
金沢	2月23日(土)	金沢文庫駅周辺地区の再開発について
港北	2月23日(土)	岸根公園の整備について, 道路・下水道の整備, 地域施設の整備と公共用地の確保
緑	2月17日(土)	消費生活, ゴミ処理
戸塚	2月2日(日)	道路交通, 治水対策(河川改修を含む)
瀬谷	2月23日(土)	道路交通, 河川・下水道

注: 区民討議はこれ以降も続けられている。



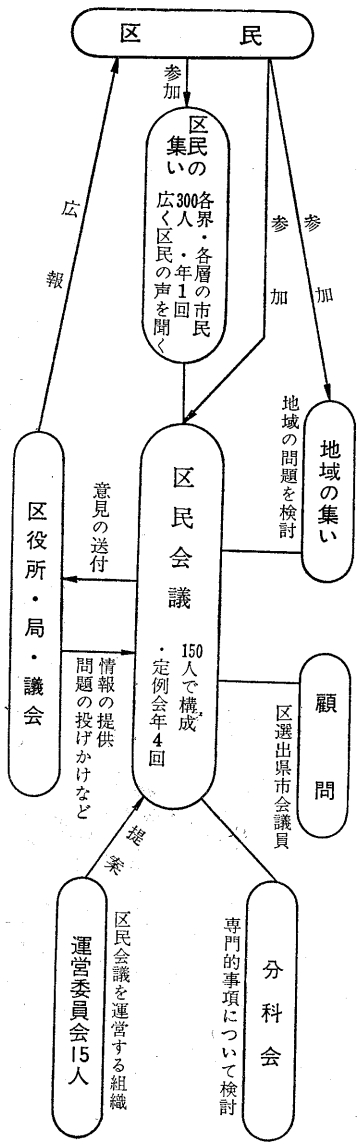
横浜の私たち

- 1 趣旨  
旭区民は、区内の諸問題について自主的に話しあい、住みよい旭区と横浜のまちづくりに参加するため、旭区民会議(以下「区民会議」という)を設置します。
- 2 性格  
区民会議は、すべての区民に開放され、機会均等、平等の原則にたつて民主的に運営される区民の自主的な組織です。
- 3 役割  
区民会議は、主として次のことで市や区、その他関係機関に正しい情報を求め、それにもとづいて話しあい、意見を提出します。  
近代的な市民生活を営むための最低限度の生活環境基準や都市施設の配置の仕方など、区の将来構想について。  
区民生活に密着した生活環境の整備について。  
市や県などが予算案を作るにあたり、区民生活に関連した事項について。  
都市問題による諸矛盾の解決策について。
- 4 構成  
(1) 区民会議は、委員、専門委員、代表委員、運営委員で構成し、全体では一五〇人程度とします。  
この場合、職業、年齢、性別、地域等が、かたよらないようにします。  
委員は、次の基準にしたがつて選ばれます。  
①各種合同内会から一人ずつ選ばれた代表者  
②各種の市民組織(自治会、町内会を除く)から一人ずつ選ばれた代表者
- 5 任期  
(1) 委員の任期は原則として二年とします。  
委員が途中でかわるときは、前任者の残任期間とします。
- 6 会議  
(1) 会議は、すべて代表委員が招集します。  
区民会議は、定例会を年四回とします。  
ただし、必要により臨時に開くことができます。  
(2) 区民会議は、公開とし、会議の内容は記録され、市民に広報されるとともに、その記録を市長に送付します。  
(3) 区民会議は、意見交流の場であつて、少数意見も十分反映できるようにします。また、必要と認められたとき、区民への呼びかけ等を行います。  
(4) 運営委員会は、会議の日時、議題、進め方等の運営事項を協議し、会議に提案します。  
(5) 運営委員会は、運営委員並びに委員の中から司会者二
- (2) 区民会議は、区内の諸問題について自主的に話しあい、住みよい旭区と横浜のまちづくりに参加するため、旭区民会議(以下「区民会議」という)を設置します。
- (1) 区民会議は、主として次のことで市や区、その他関係機関に正しい情報を求め、それにもとづいて話しあい、意見を提出します。  
近代的な市民生活を営むための最低限度の生活環境基準や都市施設の配置の仕方など、区の将来構想について。  
区民生活に密着した生活環境の整備について。  
市や県などが予算案を作るにあたり、区民生活に関連した事項について。  
都市問題による諸矛盾の解決策について。
- (1) 委員の任期は原則として二年とします。  
委員が途中でかわるときは、前任者の残任期間とします。
- (1) 会議は、すべて代表委員が招集します。  
区民会議は、定例会を年四回とします。  
ただし、必要により臨時に開くことができます。  
(2) 区民会議は、公開とし、会議の内容は記録され、市民に広報されるとともに、その記録を市長に送付します。  
(3) 区民会議は、意見交流の場であつて、少数意見も十分反映できるようにします。また、必要と認められたとき、区民への呼びかけ等を行います。  
(4) 運営委員会は、会議の日時、議題、進め方等の運営事項を協議し、会議に提案します。  
(5) 運営委員会は、運営委員並びに委員の中から司会者二



市民と市役所

図-15 旭区民会議のしくみ



(9) 人を委嘱します。司会者は運営委員会の方針にもとづいて会議を進めます。  
 (8) 運営委員会の協議事項は、原則として全員一致で決めます。  
 (7) 区民会議は、専門的事項について特に深く検討する必要があるときは、分科会を設けることができます。  
 区民会議は、会議で話しあった問題について、広く区民の声をきくため、規模を広げて年一回程度区民の集い(三〇〇人程度)を開きます。  
 また、特に必要ときは、地域的な問題でその地域の集いを開くことができます。  
 それらの開催、運営については、区民会議を参考と

- 7 します。
- 8 区選出の県、市会議員を区民会議の顧問とします。  
 (1) 顧問は、区民会議に出席し、代表委員が必要と認めるときは、発言することができます。  
 事務局  
 区民会議の事務局は、旭区役所区長室内に置きます。
- 9 その他  
 ここに定めたもののほか、必要な事項は、運営委員会で協議し、区民会議で決めます。



横浜の私たち

あげてきた問題は、この医療問題を中心とする切実な区民生活の問題であり、それらについての区民の討議の積みかさねが、区民会議結成のバネとなったことは否定できない。旭区の医療問題を討議するうちに、現行の医療行政からくる矛盾のしわよせが、その原因であることがいろいろの面から追究されてきたのである。

このようななかで、旭区一市民からよせられたつぎのような「市長への手紙」は、新しい「区民会議」に対する積極的な市民的構想をよくあらわしている。

「区民会議は、役所なり議会の手のとどかない問題を取りあげると同時に、絶対に干渉を受けないで、区民会議でまとまったものを議会なり役所に報告または提案あるいは答申する。こうして区民会議を役所や議会とはつきり区別することによって多くの市民から信頼されるものが区民会議の基本的立場でなければならぬ」と思います」

#### 旭区民会議の 性格と構成

設置要領によると、区民会議は、すべての区民に開放され、機会均等、平等の原則にたつて民主的に運営される区民の自主的な組織であるとされている。また市民生活の上でどんな役割をもつかといえば、区の将来構想、区民生活に密着した生活環境の整備、市や県などが予算案をつくるにあたってそのなかの区民生活に関連した事項について、さらにいわゆる全般的な都市問題による諸矛盾のため区民生活にあらわれている障害や社会的諸問題について、市や区さらに関係諸機関に情報を求め、区民の意見を討議し、市や区やその他に意見をだすものとされている。

また会議の構成メンバーは、委員・専門委員・代表委員・運営委員など約一五〇名であるが、それらは、地域の市民組織や公募などから、職業、年齢、性格、地域などがかたよらないように選ばれる。区選出の県、市議員は顧問として出席し、代表委員が必要と認めるときは発言できるが、委員となることはできない





市民と市役所

い。それは、区民の自立的組織であるためである（表29、図15）。

以上のような性格をもって、旭区民会議が設置された。旭区民の行動が、他の区民にあたえた影響は大きく、区民討議の継続をしながら区民会議づくりがおこなわれた。すでに中区、神奈川区などほとんどの区で結成されつつある（表30）。

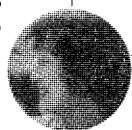
### 区民会議の若干の課題

横浜市における区民会議が、どのような意味をもつか、またその問題点を外国の事情とくらべながら若干とりあげてみよう。

市民参加とその制度化は、決して日本の現象ではない。アメリカ、イギリス、フランス、イタリアや北欧諸国においてもとりあげられている。前にも指摘したように、生産効率至上主義によってもたらされた、らんとした現代文明社会と政治の中央集権的な行政化にもとずき、地域住民のもっとも身近な、しかし生命の維持と再生産にとつてはもっとも基礎的な条件が危機におとしいれられつつあることなどを背景にして生れてきたものである。その意味では「参加」の方法と制度は、それぞれの国の政治文化的風土の相異にもとずいてそれぞれ独特のものをづくりあげているが、共通している点は、住民自治を基礎にした「市民参加」と

表-30 区民会議結成状況

名 称	発足年月日
旭区民会議	昭和49年4月27日
中区民協議会	7月30日
神奈川区民会議	9月14日
鶴見区民会議	9月21日
緑区民会議	9月29日
西区民会議	10月7日
瀬谷区民会議	10月12日
港北区民会議	10月20日
保土ヶ谷区民会議	10月21日
金沢区民会議	10月22日
港南区民会議	10月25日
南区民会議	50年3月1日
戸塚区民協議会	3月8日
磯子区民会議	(準備中)



なりつつあるということである。市民参加の制度が行政機関の情報源であり、あるいは事実上は行政機関の機能的な末端機関の役目をはたしたり、住民の陳情を媒介するような役割をもったものから、住民自身の自治権を拡大し、政治と行政を市民自身によってコントロールする制度となりつつある。

イギリスにおいては、すでに一九六〇年代に、住民にとって政府の中央計画は、その形成過程への参加が可能なものでなければならぬし、計画の対象区域にかかわりをもつ住民には、個人であろうと団体であろうと自分の立場を主張し異議を申立てる権利をもつことが認められつつある。また、イタリアにおいては「地域評議会」という市民参加の制度がつくられているが、それは第一には、地域住民が、市の予算案、都市計画、道路計画の作成と決定に参加するための制度であり、第二には、市政の分権化をすすめ、市民による社会的施設や教育・文化の領域での自主管理をおこなう組織であり、第三には、住民の新しい共同体を

つくりあげ、社会的にはさまざまな権力の底辺への移動を実現するための市民の活動の基盤となるものとされつつある。評議会そのものは、これらの目的を実現するための媒介的機関であって、主権は、住民の地域集会にもたされている。

横浜市における「区民会議」はいま誕生したばかりであり、またそれは横浜市の伝統的な文化的基盤の上に育ったものであり、これらを外国のものと機械的に比較してみることは誤りであるが、ただつぎのことが検討されなければならないと思われる。

①磯子区の「区民討議集会」に一人の身障者が、青年に車いすを押してもらって「参加」して「みなさんと同じように話しあいに加えてください」と発言し多くの参加者に深い衝撃をあたえた。このことは逆に、この種の区民会議に参加できないいわゆる社会的弱者と、低所得者層や出稼ぎ労働者が無権利状態のまま広範に居住していることを示している。横浜の新しい区民会議は、これらの層の人々も事実上参加できる地域

的集會を広くもつための、系統的努力が必要ではなからうか、ということである。イギリスでは「コミュニティ・フォーラム（地域の公会場）」設置の提案、未組織の住民や明確な意見をもちえない住民、孤独な老人、移民、貧しい人々の意見もひきだす特別の方法にも重要な考慮が払われている。このような努力がなされないならば、選任された委員による「区民會議」は、地域住民に対して、事実上独自の権限をもつものとなるおそれを含んでいるからである。

②第二に必要と思われることは、市役所は、予算案その他基本政策の作成の過程に、地域集會を通じて住民を積極的に参加させる姿勢をもつことである。住民の陳情集會であったり、市民の意見を吸収する行政側の一方的な機関であってはならない。「区民會議」を通じて住民を自治体の基本政策の作成にも参加させるということは、議会の権限を軽くみるものではなく、むしろその逆であらう。巨大な中央行政権力と經濟権力によって地方議會とその行政は、次第に自立性を失

いつつあるので、資本の計画に対抗し、地域住民の文化的な最低生活基準をまもり、新しい人間の社會關係と地域的共同体をつくりあげるために、地域住民と共同する機関であり制度である、との認識が求められているのではなからうか。

③第三は、よく指摘されていることであるが、区役所をふくむ市役所の縦割りのな行政機構改革と職員の自己革新の問題である。市役所の権限の分権化と現場である区役所の役割を強め、開かれた自治機構をつくりあげる問題である。

横浜市における「区民會議」は、以上の課題をかかえながら、地域政治の革新を土台として、さらに日本の閉塞された政治状況と市民社會の再生を求める運動となることだが、求められているといつてよい。

\*昭和三十八年からの「市民参加のあゆみ」は二二〇ページ参照。

