

---

## 研究チーム制度について

自治総合研究センターでは、地域並びに自治体行政の基礎かつ長期的な課題に係る調査研究を通して、職員の資質向上をめざすとともに政策形成への寄与を図るため、毎年研究テーマを複数選定し、それぞれについて研究チームを設置し、自治体職員による研究事業を実施してきております。

研究チームは、県職員の中から応募研究員、テーマに関連した部局から推薦された部局研究員、そして市町村及び公共機関から推薦された研究員により8名程度で構成され、研究員はそれぞれの部局で業務を遂行しながら当センターに兼務となり、原則として週1日、1年間にわたって研究を進めてきております。

研究活動においては、既存の制度や制約をのりこえた自由な発想と新たな問題提起が最も重要な視点となります。

これらの共同研究の成果は報告書としてまとめ、県・市町村の各部課及び関係機関に送付しており、行政運営等の参考として活用されています。

昭和59-60年度においては、A高齢化社会における社会システム、B地域社会と住民運動、C神奈川の都市環境と住宅の3テーマについて研究チームが編成され、このたびその研究報告書がまとめられましたのでお届けします。

なお、この報告書は、B地域社会と住民運動の研究チームに係るものです。

おわりに、この研究活動に御支援と御協力をいただいた関係各位に対し、心から感謝の意を表します。

昭和60年9月

神奈川県自治総合研究センター所長

---

# 目 次

## 序 章

第1節	はじめに	1
1	返子・池子から	1
2	住民運動は冬の時代か	2
第2節	「自立型」住民運動の時代	3
1	住民運動と市民運動	3
2	住民運動形態の多様化と多様化の中の自立	4
第3節	地域社会と住民運動	6
1	地域社会の変貌と住民運動	6
2	住民運動と自治(問題提起)	8
3	研究手法	8

## 第1章 住民運動のひろがりーその歴史的展開ー

第1節	公害と住民運動	11
1	高度経済成長の展開	11
2	地域開発の進行	11
3	高度成長のひずみ	11
4	公害と住民運動	13
5	社会システムの歪みの警告指標	15
第2節	住民運動の発展	16
1	三島・沼津市民の勝利	16
2	革新自治体の誕生	17
3	国の対応の遅れと自治体の先進性	18
4	四大公害裁判の勝利	19
5	住民運動の新しい流れ	20
第3節	住民運動の新しい段階	23
1	住民運動の果たした役割	23
2	住民運動の新しい段階を規定するもの	25
3	住民運動の新しい段階	26

---

第2章 住民運動は今	31
第1節 住民運動を歩く	31
1 鶴見ハイツ住民協議会	31
2 池子米軍住宅建設に反対して自然と子供を守る会	33
3 大阪都市環境会議	35
4 真間川の桜並木を守る市民の会	37
5 食生活研究会	40
6 使い捨て時代を考える会	41
7 八王子消費者の会生活協同組合	43
8 奈良たんぼぼの会	46
9 障害者更生施設準備会「礎の会」	48
10 茅ヶ崎自由大学	50
11 社会福祉法人青丘社	52
12 藤沢婦人問題を考える会	54
第2節 住民運動の多様性	57
1 目的	57
2 主体	58
3 活動の内容・手段	61
4 資金づくり	65
5 自治体とのかかわり	67
6 組織と運営	69
7 運動の広がり	71
8 自立の意味するもの	73
9 これからの課題	73
第3章 地域社会と住民運動	75
第1節 住民運動と行政	75
1 自治体の成長	75
2 行政のガンバリとズレ	75
3 自立型住民運動と自治体行政	91
第2節 住民運動と自治	95
1 戦後自治論と住民運動	95
2 地域社会形成のメカニズム	100
3 地域形成における自治	108
4 地域社会と住民運動	113

---

住民運動と自治体の新しい関係をめざして

- 1 共に自治を担うパートナーシップの創造……………115
- 2 市民情報公社の構想……………116

おわりに

---

## 序 章

### 第1節 はじめに

#### 1 逗子・池子から

##### (1) 池子の緑と米軍住宅

池子は神奈川県三浦半島のつけ根に位置する逗子市の北東部にあり、その大部分を総面積約290ヘクタールの米軍池子弹薬庫が占めている。この地に弾薬庫がつけられたのは、1938年、旧日本海軍による東洋一の規模と機能をもつ弾薬貯蔵庫にさかのぼる。その後、敗戦により米軍池子弹薬庫となり現在に至っているが、皮肉なことに、弾薬貯蔵庫であったがために戦後の開発を免れ、三浦半島に大規模な森林、貴重な緑を残すこととなったのである。

'78年以来弾薬庫としては遊休化したこの森に、米軍住宅を建設するという計画が打ち出されたのは、'81年6月ハワイで行われた日米防衛首脳会議においてである。以来、米軍住宅建設の是非に緑の保護がからみ、大規模な住民運動を伴いながら逗子市を二分する大きな争いに発展した。

##### (2) 衝撃の3つの理由

'84年11月12日、いわゆる全国紙の夕刊は池子弹薬庫への米軍住宅建設をめぐる逗子市長選での自然保護派、富野候補の勝利を第一面で大きく伝えている。翌13日の朝刊においてもいくつかの新聞が社説においてこの選挙をとり上げ、「逗子にみる地方政治の原点」(朝日)『緑を守れ』の選択は重い(毎日)「逗子市民の選択と国の出方」(神奈川)などと題し、論評を加えた。

人口わずか5万人の一地方都市の市長選挙が新聞をこれほどにぎわしたのはなぜだろうか。

1つにはこの選挙が米軍住宅建設反対をめぐる、逗子市住民投票付託に関する条例の制定請求、市長リコール運動とそれに続く市長の辞

任など、これまでも広く人々の注目を集めていたという事情がある。

だが、その根底には各新聞の社説に示されたように、この選挙が地方自治、安保、緑など現代のホットな問題が絡みあった選挙であり、また脱政党、しろうと型と呼ばれ、主婦パワーに支えられた住民運動そのものの勝利であったことなどから、その結果が人々に次のような3つの衝撃をもたらしたからではないだろうか。

まず第1には緑という争点の問題である。緑の保護という、一見誰でも賛成であるが政治上の問題としてとらえると幅をもてず選挙では勝てない、いわゆるワンポイント(シングル)・イシュー(単一争点)で戦い勝ったことである。緑の保護は核廃絶と並び、西ドイツ、緑の党に見られるように世界的に大きな潮流といわれているが、日本においても政治レベルで大きな問題となった点が評価される。

第2に国の決定に対する住民の意思表示という問題である。安保、国政という中央政治、行政レベルの決定と地域の緑の保護という問題の相剋の中で住民自治の立場から”NO”を言えたことである。そこには、国の政治・行政をも自治の立場から変えていく可能性があるという民主主義の原点が示されたという認識がある。

第3は住民運動の勝利という問題である。オイルショック以来、昭和50年代に入って住民運動が沈静化し、新聞に大きく取り上げられることが少なくなった状況の中で、久々に住民運動が健在であり、しかも主婦パワー、脱政党など新しい側面がより鮮明に姿を現わしたからと言えよう。

##### (3) 住民運動勝利の要因

周知のように、住民運動は高度経済成長時代、生活破壊、環境破壊に対する公害反対運動とし

て広く世間の注目を集めつつ、昭和40年代には消費、自然保護、大規模開発、新幹線騒音などその対象も広がり、時代を動かす大きな力となってきた。しかしながら、昭和50年代に入り、社会基盤の整備が進み、公害規制に象徴される環境破壊の歯止めが整備される一方、経済の低成長下のなかで住民運動の沈静化が言われる。

このような状況のなかで、池子の緑を守る住民運動が逗子市長選で勝利した理由は何か。それには先に述べた3つの衝撃と表裏一体をなす次のような理由が考えられよう。

まず、緑の保護という価値の重要性が広く理解され、しかも国が決めたことだからといってあきらめず、住民の立場からの意見を表明することにもおじしない、そういった”市民の成熟”があるのではないか。

「国の計画だか何だか知らないけれど、まちなきれいな緑の山を守る方が大切だということ」「安保があるから、池子の山を崩して米軍用の大マンション群を建てなくてはならないという話の筋が、ちっとも理解できないと正直にいうこと」(注1)など、住民のストレートな主張がこのことを雄弁に物語っている。

次に、この運動の新しさのなかに、女性の社会進出、高学歴化、価値観の多様化、地域への関心の増大など、いわゆる成熟化社会の住民運動とも言うべき側面があることである。池子の緑を守る住民運動の担い手の中心は主婦層であった。新聞報道でも、「『お上(かみ)』対『おかみさん』の選挙だという声さえあった。全日制市民である母親の活動を逗子都民である父親が裏で支えた」(84・11・13、朝日新聞、天声人語)と論じられている。

担い手でもう1つのポイントは、「IGOC」(池子緑作戦本部)や「埋蔵文化人の発掘」と

称される各分野の専門家の協力体制であろう。住民運動の中にシンクタンク(「IGOC」)を持ったり、選挙を戦った経験がある人、デザインが上手な人などそれぞれが持てる知識と経験を発揮している(「埋蔵文化人の発掘」)状況がある。

現代のシロウトとクロウトの際がなくなる、あるいは前産業化社会の「誰でもない人」から産業社会の「誰でもよい人」を経て、いまや多くの人が自分を「誰かある人」を主張する時代(注2)などといわれる現象が運動に具体的に反映されている。

一方、運動の取り組み方の側面でも、ペンタゴンを訪問して池子の緑を残すよう国防長官に直接訴えたり、池子の緑を守る国際シンポジウムを開催するかと思えば、地方自治法の直接民主制度を駆使し、「逗子市住民投票付託に関する条例」制定の直接請求で市長・議会の行動を牽制し、市長・議会が米軍住宅を受け入れる方向に動けばリコール運動を展開し、市長を辞任に追いこむ。これらからは、運動のしたたかさもさることながら、国際化や戦後民主主義の定着という時代の潮流を感じないわけにはいかない。

## 2 住民運動は冬の時代か

「80年、マス・メディアを通して全国に伝えられるような大きな運動は新たに起ってはいない。そこには70年代後半、住民運動『冬の時代』に耐え、春を求めようとした実践者たちの真摯な態度がそう強く感じられない。住民運動の『日常化』といってしまえばそれまでであろう。だが、住民運動は現在、現象的には停滞の時期に入っているともいえる」(注3)。このような「住民運動・冬の時代」論は学識者ばかりでなく新聞でも言われている(注4)。

---

しかし、池子の緑を守る運動を見た目で昭和50年代の住民運動を見ると、果たしてそう言えるだろうか。私たちのまわりを目を凝らしてながめてみよう。今、世間の注目を集めているものにリサイクル運動がある。農薬を使わない有機農法による無農薬野菜の共同購入をしている人々がいる。まちづくりを自らの手でおこなおうとする人々がいる。これらは、運動の主体、方法いずれも池子の緑を守る運動に相通ずるものがある。

これらの運動のほとんどは昭和50年代に生まれ、広がっている。「住民運動・冬の時代」論は、これらのハデさをもたない住民運動を見失い、過去の”住民運動像”へのこだわりがあるのではなかろうか。今、見えてきているのは要求・抵抗をその内容とし、行政・企業に訴える住民運動から、自ら構想し地域・生活のあり方を決め、モノであれサービスであれ必要なものを自らの手で創造していく、要求・抵抗はそれらの1つの達成手段に過ぎない。そのような住民運動である。いずれにしても、社会や個人の成熟化を背景にした住民運動が簇生してきているのは間違いないであろう。

#### 注

1. 『市民協奏曲』P274
2. 『柔かい個人主義の誕生』P56を参照
3. 『地方自治の変動と対応』P320(「住民運動からみた地方自治」中村紀一)
4. 朝日新聞・朝刊、'74・6・8「冬」の住民運動(特集記事)

## 第2節「自立型」住民運動の時代

### 1 住民運動と市民運動

私たちが、池子の緑を守る運動ばかりでなく、リサイクル運動やまちづくり運動も含め住民運動の新しい展開として取り上げるならば、それは住民運動でなく市民運動ではないかという疑問が出よう。私たちの考える「住民運動」を明らかにするために、多少、長くなるがここで「住民運動」と「市民運動」について2つの文献を紹介したい。

1つは、『住民運動”私”論』(中村紀一ほか)である。

中村紀一千葉大教授によると、「住民運動」と「市民運動」には感覚からする両者の区別と、理論的な面での両者の位置づけの相違の両面があると指摘されている。実感の側面では、「たとえば、ベ平連運動はおそらく『市民運動』と言えそうだし、一方、全国各地の反公害運動などは『住民運動』の表現がふさわしい」とする。その理由として、「反公害運動には、その土地に存在することに根ざした特有の土着性といったものが感じられる。それに対してベ平連運動には国際的連帯というか、土地を離れて普遍的価値に仕える意識がある」とされる(注1)。

理論的な側面では、「住民運動」と言わず「市民運動」を用いる篠原一東京大学教授と松下圭一法政大学教授の考え方を取り上げる。松下教授は、「<市民>とは都道府県、市区町村というような行政区画の住民という意味ではない。また、小市民層というような特定階層をさしてもちいられるのでもない。<市民>とは、自由、平等という《共和》精神の形成をみた自発的人間型」(注2)という市民概念をもとに、「住民」から「市民」へ、特殊、個別的問題への取り組

---

みの中から、「普遍」的価値意識とか市民的「連帯」へと昇華させていく運動として「市民運動」を提起する立場である。

これに対し、中村教授は松下教授らの「市民運動」という概念は「住民運動」とほぼ同義であるとしながらも、そこからは「住民のもつ地域に根ざす、その意味で紐帯的な特殊な側面が捨象されてしまう」（注3）と批判し、「住民運動」という言葉を使う。

もう1つは、西尾勝東京大学教授が中心になってまとめた『都民参加の都政システム』（東京都都民生活局）である。この中で「住民運動」を「参加」という概念から、「自治権の拡充」、「市民参加の拡充」、「住民参加の拡充」、「コミュニティの形成」の4つの機能課題に分類する。

1番目の「自治権の拡充」は、国と県、県と市町村との関係での「分権化」を意味しており、住民運動との関係で言えば自治体の当事者能力の強化といえる。2番目の「市民参加の拡充」とは、「市民が日常的に自治の重荷を担っていくような市民自治の仕組みを確立」するために、市民間の討議や市民と「役所」との討議の拡大を内容としている。

これに対し、3番目の「住民参加の拡充」と4番目の「コミュニティの形成」は、それぞれ抵抗型の住民運動と自治的住民協約や安全食品の共同購入などの住民運動を意味している（注4）。

このように見てくると「住民運動」であれ、「市民運動」であれ、その用語の使い方と意味するものは、「住民」の自主的かつ組織的活動に論者が何を期待するか、に大きくかかわっているように思われる。

私たちは次の理由から、この報告書において「住民運動」という言葉を用い、その意味を”地

域社会において、住民がある要求や問題をもって、その解決のために自主的に一定の組織を持ち、さまざまな手段を構じる活動”と考えたい。

理由の第1は、抵抗・要求型や参加・自立型など、多様性のある運動を「住民運動」や「市民運動」といった定義により分類することで、住民の自主的かつ組織的な活動の時代的流れが見えにくくなるのではないかという点である。

2つ目には、地域をコミュニティレベル、市町村レベル、県レベルのいずれでとるにしても、この報告書では地域と住民の自主的かつ組織的活動との関係を明らかにすることがメインのテーマであることから、地域性の希薄化がイメージされやすい「市民運動」より「住民運動」の表現が適切であると考えられる。

## 2 住民運動形態の多様化と多様化の中の自立

このように住民運動をとらえると、現代は住民運動の運動形態が多様化している時代である。まず抵抗型がある。いわゆる迷惑施設の建設反対を初め、新幹線建設反対運動とか道路拡幅反対運動など、住民運動という言葉からまっ先にイメージされる運動形態である。

一方、企業活動の規制要求、保育園、公園などコミュニティ施設の建設要求、福祉、教育サービスなどの向上要求など、要求型と呼ばれるものがある。

また、昭和40年代に入りクローズアップされたものとして参加型がある。リコール運動や条例制定改廃要求運動、まちづくりをめざす運動などがそれである。

これらに加え新たに注目されているものとして自立型がある。住民運動が自らの人と資金と構想力で問題の解決を図る。たとえば、障害者の自立の場を自らつくる、学習の場を自らつくるなど、これまでの行政に求めるだけ、反対す



---

るだけの運動から自らの創意と工夫と努力で問題の解決をめざしている運動である。

このように住民運動は多様な形態をとりつつあるが、これらはいずれも類型であり、機能に関する理念型であって実際の運動はこれらの要素がさまざまに組み合わさっている。

「住民運動・冬の時代」論は、抵抗・要求型が影をひそめた状況をとらえており、自立型や参加型の住民運動の時代が到来しているのを見逃しているのではないだろう。

そして、池子の緑を守る運動に見られるように、抵抗型の中にも「自立型」や「参加型」が顕著に現われる傾向がある。

では、自立型運動とは具体的に何か、ここでいくつかの特徴をあげておきたい。

まず1つには、組織の自立である。既存の政党や団体によりかかることなく、敵対することもない。適度な距離を保ちつつ、自らの主張を貫いていく組織をもつ運動である。

2つには、資金の自立である。構成員のカンパ、寄附など出損行為だけにたよらず、自らの知恵と才覚で活動の資金をかせぎだす運動である。

3つには、運動方法とアイデアの自立である。かつては行政や企業に要求してかちとる行動であったものが、要求をせずあるいは要求しても受けいれられない場合自らの力で問題の解決を図る。また、高学歴社会の中で、地域での豊富な人材を活用するなど、自らの構想を打ち出せる人材を擁する運動である。

4つには、地域及びそこに住む人々の生活の自立をめざす運動である。産業社会の進展の中で、人々の生活は外部サービスに大きく依存し、地域もまた、政治、経済、文化など諸機能の中央への集中が進む中でその自立性を失いつつあ

る。このような状況の中で、生活を自らの手にひきもどし、また、地域のことは地域で決める、あるいは地域から何かを創造していく、このような運動である。

#### 注

1. 『住民運動”私論”』P13を参照
2. 同 上 P 22
3. 同 上 P 19
4. 『都民参加の都政システム』P9～15を参照

---

### 第3節 地域社会と住民運動

#### 1 地域社会の変貌と住民運動

##### (1) 住民運動の地域社会へのかかわり

すでにその定義でみたように、地域の住民による運動、地域の課題・問題に対する運動、地域で展開される運動など住民運動はすぐれて地域性をもつ概念である。しかし、住民運動の意味する地域性とは一定の地理的広がりの意味にとどまらず、生活空間としての地域社会へのかかわりまで含むことは明らかである。

地域社会とは、一般に、次の4つの要件から構成される。(注1)

第1は、住民の実体的な生活空間としての一定の地理的広がりである。

第2に、特定の地域的空間が集会所、図書館、公園、子供の遊び場、保育施設、山、森、川などの物的、社会的、自然的な生活・環境施設のネットワークにより体系化された空間であること、すなわち施設・環境の一体性があること。

第3は、消費生活、福祉、奉仕、宗教、教育・文化、スポーツ・レクリエーション、政治・行政など様々な分野で人々の生活における共同活動が営まれていることである。

そして第4に、地域社会全体の心理的帰属感、一体感あるいは定住意識をもちうること、すなわち共同意識である。

そこで先に述べた住民運動と地域社会とのかかわりは、次のように整理されよう。

まず、住民運動は地域社会の構成要件である共同活動の1つとしてとらえられる。共同活動とは、地域社会での奉仕から政治・行政など様々な分野での活動が想定されるが、住民運動もその1つに位置づけられる。

2つ目は、住民運動を通じての地域社会全体

の心理的な帰属感や一体感の形成という側面であり、ある意味では住民運動の”成果”と言える。

3つ目として、施設・環境の整備、充実、保護を求めたり、福祉の充実を求めるなど、前述の地域社会を構成する要件の形成に”力”を発揮する主体の1つとしてのかかわりがある。

##### (2) 地域社会を形成する”力”

地域社会構成要件を形成する、すなわち地域社会を形成する”力”とは具体的に次の諸”力”が考えられる。

たとえば、自らの住む地域をどのように利用するか、工場を誘致するか、宅地開発をしていくか、自然のまま残すのか、これらは地域社会のあり方を構想・計画していく”力”である。そして、これらの構想・計画に基づいて地域社会のあり方を決定する”力”がある。

また、地域社会のあり方の決定に関連するが、町村合併などに見られるような自らの地域社会の地理的範囲を選択する”力”や地域社会の構想、計画、決定に反対し、抵抗する”力”もある。

さらに、地域社会において、生活、福祉、教育などの分野で様々なサービスを提供する”力”がある。

しかしながら、住民運動が昔から、これらの諸”力”の全てを発揮してきたとは言えない。昭和30年代の公害反対運動などの抵抗から、施設の建設要求、福祉サービスの要求などの地域社会のあり方の部分的な構想・計画、また行政の計画・決定への参加から、地域社会全体の構想・計画、そして自らの手によるサービスの供給へと住民運動が時代を追って様々な”力”にかかわる主体として成長してきたことは間違いない。

表 1-1-1

したがって、地域社会においてこれらの”力”を発揮する主体は、様々に変化し、それぞれの時代における地域社会が形成されてきたと言えるが、このことは、いわゆる地域社会の変貌と表裏一体をなすものである。

そこで、戦後における地域社会の変貌をたどるなかで、その形成主体の変化と住民運動のかかわりを整理してみよう。

(3) 地域社会の変貌と住民運動

都市化、工業化に象徴される戦後の地域社会の変貌は、高度経済成長の時期とその前期、及びオイルショックによりブレーキがかかり低成長に転じたその後期の3つに分けられる。

前期を'45年-'54年、高度経済成長期を'55年-'73年、後期を'74年-現在としよう。地域社会は前期においては「都市と農村」の時代である。農村には生産生活と消費生活が一体となった、いわゆる「村落共同体」(部落会)が存在し、一方都市では既に生産生活と消費生活は分化しているものの、地域生活場において町内会という地域集団が明治以来維持されていた。町内会は部落会とともに、戦後まもなく禁止・解散を命じられていたが、実質上は存続し、'52年、禁止・解散令が失効するや全国的に復活したとされるが、その機能は、親睦機能(親睦、祭礼、社会教育)、共同防衛機能(防犯・防火、保健衛生)、環境整備機能(土木)、行政補完機能(行政連絡の協力、募金の協力)、圧力団体機能(行政へ要望、陳情・請願)、地元の総意を外部に代表する機能(各種選挙候補者推せんなど)、と統合・調整機能など多岐にわたっている。(注2)

'50年代以降、このような地域社会は一変する。バス、鉄道、自家用車など交通機関の発達に伴う生活圏の拡大が進み、都市ばかりでなく農村においても、工業化による生産生活と消費生活

の分化が進む。'50年代前半の町村合併や'62年の「新産業都市建設促進法」、「全国総合開発計画」に象徴される地域開発行政と相まって、「都市と農村」という図式はくずれ、農村の解体による都市化、更には都市化社会の時代へ突入する。

この時期は、激しい都市化の波の中でホワイトカラー等に代表される新中間層が大量に出現し、彼らの地域への無関心とボス支配など古い体質をもつ町内会・部落会への反発から、町内会・部落会は空洞化し、次第に地域の総意を代表するという機能を低下させ、地域生活の側面でも地域組織が見失なわれていくなかで、地域社会の崩壊が叫ばれるようになった。

同時に、新中間層を中心に都市化・工業化が地域社会にもたらした地域破壊・生活破壊に抵抗する住民運動が地域社会に多数出現した。このことは、地域社会の崩壊の関連から'70年代、国レベルでも新しい地域社会形成をめざすコミュニティ政策が展開されることとなった。

オイルショック後の地域社会は、経済の低成長のもとで、国や自治体のハードを中心とするコミュニティ政策が次第に影をひそめる中で、地域住民の主導による新しい地域社会への模索が住民運動を中心に胎動している時期である。

このような地域社会の変貌とそれを推進した地域社会の形成主体を地域社会形成”力”別にみたのが表1-1-1である。この表からは戦後の流れとして地域形成主体の「自治」化が読みとれる。「自治」化には2つある。1つは国から地方自治体へという流れであり、もう1つは、町内会・部落会など統治機構の末端的機能側面と歴史をもつ組織から、住民運動という自主的に発生した住民自治の組織へという流れ

時代区分		復興期 ('45~'54)	高度経済 ('55~)
地域形成力	地域の活性化	国・自治体(工業開発)	国・自治体(産)
	地域生活の向上	国・自治体(所得向上)	国・自治体(所 自治体・住民運 (生活基盤整
地域構想力	生活の総合的		

---

であ、地域サービス供給力と地域エリア選択については、P109.表3-2-2を参照。

る。

## 2 住民運動と自治(問題提起)

住民運動の抵抗、要求、参加、自立という多様化と、多様な形態の中の自立指向は、自治をめぐる状況に新しいインパクトを与えはじめている。

すなわち、現代における住民運動の自立型への移行の意味するものは、政治・経済・文化など様々な領域において新しい社会を住民の立場から形成していく積極的な動きである。同時に自立型要素を内包すればこそ、参加型の住民運動は自治体への主体的な参加につながり、自治体の活性化、自立をもたらすだろう。抵抗、要求型の住民運動においても、自立型要素の内包によって、エゴだけに終始することなく、また参加への展開も行政による包絡という事態をまぬがれることとなる。このようにとらえることができるのではないか。

ゆえに、地域社会形成力の発揮に見るごとく、住民運動は地域社会形成における住民自治の有力な担い手であることはもちろん、自治体改革、さらには自治を基点とする社会変革の重要な担い手として力を発揮していくのではないだろうか。

## 3 研究方法

私たちは、このような住民運動と自治のかかわり、地域社会とのかかわりを明らかにするためこの研究の課題を次のように設定した。

まず第1は、住民運動が抵抗、要求型から、参加、自立型へ移ってきたことを明らかにすること。

第2は、自立型の実態を明らかにすること。

第3は、住民運動と行政のかかわりを明らかにすること。

第4は、住民運動と地域社会及び自治とのかかわりを明らかにすること。

---

そして、これらの課題の研究を進めるために、住民運動団体のヒヤリング調査を行った。

ヒヤリング調査はできる限り住民運動の活動の場に赴き、そこでリーダーを始め、そのメンバーの話を伺った。特に参加・自立型に焦点をあて、県下ばかりでなく、関東近県、関西にも足をのばした。「みどり」「まちづくり」「生活」「福祉」「学習」「国際化」「婦人」の7つのジャンルから計22団体のヒヤリングである。

さらにヒヤリング調査の成果を補完し、より適確に住民運動と自治、地域社会とのかかわりを明らかにするため、住民運動リーダー、ネットワーカー、専門家との話し合いを行った。

#### 注

1. 『地域の復権』P19(「地方の時代の地域創造」松原治郎)及び『現代都市政策Ⅲ市民参加』P87～89(「地域社会と市民運動」奥田道大)を参照
2. 『「地域社会論」』P91(「地域社会の社会構造」高橋勇悦)を参照

## 第1章 住民運動のひろがり ―その歴史的展開―

### 第1節 公害と住民運動

住民運動が、地域社会の経済的・政治的・文化的生活構造の変動によって生じるものとするならば、まさにその契機となったのは高度成長である。

#### 1 高度経済成長の展開

敗戦直後のインフレーションと、その後の引き締め政策による不況に苦しんでいた日本経済に、立ち直りのきっかけをあたえたのは、朝鮮戦争による特需であり、アメリカの対日政策の転換であった。

これに支えられて、1955年には、鉱工業生産は戦時中の最高水準('44年)を突破した。また、'53年に実質1人あたりの国民総生産も戦前の水準を上まわり、'55年版の「経済白書」は高らかに「もはや戦後ではない」と宣言した。

昭和30年代にはいと、相次いで起こった自動車や家庭電機製品等の耐久消費財の需要拡大や、石油化学を中心とする技術革新の導入により、急激な成長が始まった。

特に、昭和30年代後半から昭和40年代にかけての経済成長はめざましく、'60年度には、16兆2千億円であった国民総生産は、'73年度には、115兆6千億円と約7.1倍となった。

また、'60年度に、14万2千円であった1人あたりの国民所得も、'73年度には、84万5千円となった。

このような経済の高度成長の過程において、産業が既成の大工業地域に集中する傾向が強まり、地域間の所得や経済力の格差はひろがっていった。

このため、工業開発の遅れていた地方自治体は、企業誘致によって、地域の雇用と所得の上昇を図ろうとした。

#### 2 地域開発の進行

自治体は、道路・港湾・工業用地などの産業基盤整備を積極的に推進するとともに、誘致企業については地方税の課税免除をしたり、納付された地方税に相当する額を奨励金として企業に交付したりすることを定めた企業誘致条例などを積極的に推進した。

国も'61年に「低開発地域工業開発促進法」を制定し、開発の遅れた地域に企業の進出を促進しようとし、地方の開発発展の中核となるべき都市を建設し、その波及効果によって、国土の均衡ある発展を図るという拠点開発構想にもとづいて、'62年に全国総合開発計画を策定した。

そして、同年に、この中核となるべき都市の建設のための「新産業都市建設促進法」、'64年には、これに準ずる「工業整備特別地域整備促進法」が制定され、新産業都市、工業整備特別地域の指定を受けた地域には、公共事業投資が重点的、集中的に行われることとなった。

この2法が制定されると、工業開発を中心とする地域開発により地域の発展を期待していた地方自治体は、競って新産業都市や工業整備特別地域の指定を受けようとして、激しい陳情が行われ、'66年までに、新産業都市15地区と工業整備特別地域6地区が指定され、工業の全国的分散が図られた。

しかし、この拠点開発を中心とした全国総合開発計画策定後も、大都市地域への人口や産業の集中はさらに進んでいった。

#### 3 高度成長のひずみ

##### (1) 過疎・過密

高度成長の過程で、企業は生産、流通、管理の諸機能の集積の利益などを求めて大都市地域

---

に集中し、同時に、人々も雇用の場を求めて大都市地域に集中した。

大都市圏における人口の推移をみると、三大都市圏（東京圏、大阪圏、名古屋圏）の人口は、'60年の3,496万人（全国比37.1%）から、'65年には4,040万人（全国比40.8%）に、'70年には4,558万人（全国比44.0%）、さらに、'75年には5,028万人（全国比44.9%）と増加を続け、全国の人口に占める比率も拡大していった。この15年間に、実に1,532万人の人口が三大都市圏に集中した。

そして、人口や産業の集中した大都市地域においては、都市構造のひずみが生じ、下水道、公園、廃棄物処理施設等の生活関連施設や文化・スポーツ施設等の整備のおくれにより住環境が悪化した。

また、大都市地域へ人口の流出していった地域においては、地域社会が崩壊したり、青年層の流出によって地域社会の活力が低下したり、また、租税収入等の減少に伴う財政力の低下によって公共施設の整備が立ち遅れるといった状況があらわれた。

## (2) 生活基盤の立ち遅れ

高度成長期には、国も地方自治体も経済成長と地域格差の是正のために積極的な産業基盤への投資が行われたが、市町村道、公園、住宅、下水道、廃棄物処理施設などの生活基盤の立ち遅れが目立ち始めた。

たとえば、道路の整備状況は、'70年度には、国県道の改良率は45.5%にも達しているが、市町村道の改良率はわずかに15.5%にすぎなかった。

また、'69年度の1人あたりの都市公園面積は2.4m<sup>2</sup>、'70年度の下水道普及率は21.0%にすぎない状況となっていた。

特に、都市部における住宅問題は深刻で、半数以上の人が住宅に関してなんらかの不満をいっていた。また、量的に不足していないものの、約4分の1が民間の賃貸住宅であり、公共住宅の建設もかなり増えてきたものの、「高く、遠く、せまい」といった不満があり、十分に解決されていない状況であった。

## (3) 環境問題の激化

高度成長に伴い、産業公害による大気汚染・海洋汚染、過密化による日照不足・交通公害・住宅不足等の環境問題は激化し、深刻化していったが、その背景としては、次の4つの要因をあげることができる。

その第1の要因は、37万km<sup>2</sup>あまりしかない狭い国土の中で、アメリカに次ぐ自由経済諸国第2位の国民総生産という世界に類を見ない高密度な経済活動が形成されたが、これに伴う弊害を除去する十分な政策措置を講じないまま著しい経済規模の拡大が続けられたことである。

第2は、高度成長の過程において、欧米諸国の先進技術の導入を図りつつ、重化学工業化が積極的に推進されたが、この急速な資源エネルギー多消費の重化学工業化による経済発展が、地域の環境汚染を加速させたといえる。

第3の要因としては、人口や産業が生産、流通、管理の諸機能の集積利益を求めて、大都市地域に過度に集中したことである。特に、大都市地域へは、重化学工業を中心とした工場も多く集中し、これと併せて、生活排水、交通騒音、自動車の排ガスなどの都市公害との相乗効果により、環境問題をいっそう深刻化させた。

第4の要因は、下水道等の生活基盤の整備は、環境汚染を防止する大きな要素の一つであるが、企業を主導力とする高度成長の過程の中で、併せて行うべき生活基盤の構築が立ち遅れたこと

が環境問題を深刻化させた。

#### 4 公害と住民運動

昭和30年代に始まった高度成長は、全国を工業化と都市化の渦に巻き込んだ。開発のうねりで地域は急激に変貌をとげ、工業化や開発が進むにつれ、産業活動に伴う大気汚染、水質汚濁、悪臭、騒音などの公害や、山林の開発、臨海部の埋立てなどによる自然破壊が進んでいった。

公害や環境破壊は住民生活を圧迫するようになり、公害反対、自然保護の住民運動の続出を招くものとなった。そして、自分たちの生活を防衛するために、企業や自治体に対して積極的な主張を掲げ、その実現を要求していった。

付け加えるならば、これらの問題の根底には、農業中心の生産構造によって形成されてきた地域資源の生産－流通－消費－廃棄－自然への還流という地域循環システムを工業生産が分断・解体させたということがある。すなわち、工業化による地域社会の生産－流通－消費過程の比重の増大と廃棄－自然への還流過程との関連性の分断と無視である。

高度成長、すなわち急激な工業化はそれを産業公害としていっそう顕わにしたのである。

典型的な公害事例といわれている四日市ぜんそく、熊本水俣病、イタイイタイ病、新潟水俣病の四大公害事件のうち前二者についての概要をみてみよう。

##### (1) 四日市ぜんそく

経済の高度成長の先兵である四日市の石油コンビナートは、大気汚染・海洋汚染による公害を発生させた。

石油化学製品に対する需要が急速に伸びるなかで、原料である基礎化学製品の供給不足が決定的となり、これらの製品の輸入に代えて、石油化学の国産化は緊急課題となった。石油精製

から二次製品にいたるまでの生産を同一地域内で集約的・体系的に行うことが、技術的・経済的観点から合理的とされ、コンビナートの建設が不可欠と考えられ、四日市が石油化学工業地域の一つとなった。

'61年頃までに、昭和四日市石油、三菱油化、三菱モンサント、三菱化成、中部電力、石原産業六社によるコンビナートは、ほぼ全容を整え、全面的な操業がはじまったが、コンビナートの稼働と同時に騒音、スス、悪臭が街をおおい、住民から苦情が相次いだ。

'61年夏には、それまで小さな漁師町として平穏であった磯津地区で、ぜん息発作に悩まされる患者が多数発生し、コンビナートからの排煙がその原因であると推測された。

'61年磯津漁協を含む周辺15漁協が「伊勢湾汚水対策漁民同盟」を組織し、異臭問題に対して、県に対策を働きかけるとともに、損害賠償30億円を工場に要求した。しかし、この要求は、県の調停によって大幅に削られ、沿岸漁業の対策費として、4年間で1億円を出すということでケリがついた。ところが異臭魚の問題そのものが解決されたわけでないから、豊漁の魚を買いたたかれる漁民の間で不満がつもっていった。ついに、'61年6月に、出荷したシラスが異臭を理由として全部廃棄されたことに怒った磯津の漁民が、中部電力三重火力の排水口閉鎖の実力行使を行う寸前までになった。その後、漁民と中部電力の交渉において、排水口つけかえの要求は満たされぬまま、3,600万円の補償金で結末をみた。

騒音、悪臭、大気汚染の問題については、塩浜地区連合自治会が、市や県に対して繰り返し公害規制や無料診療の実施を陳情した。塩浜地区だけでなく、さらに四日市市全体の市総連合自治会でも公害の早期解決など決議し、陳情し



---

た。'61年7月に革新政党、地区労、市議会議員などによって「四日市公害対策協議会」が結成され、この組織に各自治会や磯津漁協の代表が加わって、第1回の「公害をなくす市民大会」が市民の参加をえて開催された。

激化する公害に対して、行政の対応は効果をかき、住民運動は高まりを見せながらも有効な手段を見出せないまま沈滞し、何らかの局面の転回を必要とした公対協は、裁判そのものを目的とするというよりも、裁判をひとつのこにし、住民運動を組織し、また、裁判を通じて行政に対する警鐘を打ち鳴らすことを目標にして訴訟の準備に入った。

## (2) 熊本水俣病

熊本水俣病とは、熊本県水俣湾周辺で発生した、メチル水銀中毒症のことである。

'54年春、チッソ水俣工場附属病院の野田医師が発見した病気である。発見当初の病状は、子供では一見脳炎様症を、成人では脳腫瘍、脳出血あるいは精神病様の症状を呈し、症状が急激に出現し、短期間に死亡する例もあった。

多くの成人の例は、入院治療により生命を取り止め、ある程度は軽快したが、その場合でも、手足の末端のしびれ、知覚異常などの神経障害、難聴、歩行・言語障害などの症状が残った。

熊本水俣病の原因究明にあたった熊本大学医学部の研究者たちは、原因は水俣市にあるチッソ（旧新日本窒素）水俣工場の廃水中に含まれるメチル水銀が、水俣湾産の魚介類を介して人体に吸収され、中毒を起こしたものと結論づけた。研究開始から3年目にあたる'59年のことである。

また、'61年には、病気の原因となるメチル水銀が、水俣工場のアセトアルデヒド製造設備から採取した水銀滓より、メチル水銀化合物の存

在が証明されたことによって、その原因物質がチッソ水俣工場由来のものであることが明らかになった。

この水俣病の発生は、患者、家族と同時に水俣湾周辺の漁民にも重大かつ深刻な影響を与えた。その影響は、事実上、水俣湾周辺における漁獲制限が行われたほかに、消費者がパニック状況になり、この地域の漁民の魚を買わない時期が相当期間継続した。そこで周辺漁民は発生源と目されるチッソに補償を要求し、あるいは工場排水の即時停止などを主張した。チッソがこれに応じなかったことから、'59年11月2日、不知火海の漁民2,000人からなる大漁船団を仕立てて水俣に集まった。このうちの漁民たちが排水の即時停止を求めて大挙して工場に押しかけ、流血の惨事までに発展した。不知火漁民騒動といわれる事件である。

熊本県知事は、不知火漁業紛争調停委員会を設置し、そして、積極的に関係当事者間の調停を図った結果、12月18日、チッソが1億円の補償をし、かつ排水処理施設を早急に設置することなどで解決した。

水俣病発見当時はもちろん、その後も、患者家族に対する外部からの働きかけもなかったし、援助も皆無に等しかった。そのため、患者家族は、互助会を誰の力も借りずに、自発的に作り、重要な問題が生ずる都度、全家族総会を開くなどして、運営していった。

'59年12月30日に、不知火漁業紛争調定委員会のあつせんにより、患者、およびその遺・家族とチッソとの間に見舞金契約が結ばれ、補償処理がされた。

ところが、新潟県で第2の水俣病が発生し、訴訟にまで発展していったことに触発され、'68年1月12日、患者を支援し、工場の責任を追及

---

するため「水俣病対策市民会議」が結成され、'69年6月14日に、ようやく提訴のはこびとなった。

##### 5 社会システムの歪みの警告指標

地域の雇用・所得の上昇をもたらすものと期待された企業は、一方において確かに地域の豊かさに貢献したが、他方で企業の生産過程内で完結せずに地域に開いている廃棄—自然への還流過程を無視した生産活動による工業排水、排煙などによって、水、大気、土壌を汚染したばかりか騒音、振動、悪臭、地盤沈下などの地域住民の生命、生活の危機をもたらした。

工業化による地域形成の大きな主体として期待された企業は、この地域社会の歪みをもたらしたのである。

この生命・生活の危機に対して住民は公害反対の住民運動を展開した。

運動のめざすものは第1に、企業の生産活動における廃棄—自然への還流過程への問題提起と行動である。具体的には産業公害を出している企業に対する抗議行動であり、生産過程の改善要求であり、裁判を含めた被害補償といった事後救済措置であった。

第2は、工業的地域資源利用により分断された廃棄—自然への還流過程の自治体による整備要求（下水処理場、ゴミ焼却場、廃棄物処理場など）であるとともに、産業公害を生むような企業的（私的）地域資源利用のあり方の再編成を自治体に突きつけたのである。それは、産業公害を撒き散らしている企業に対する活動の規制と公害原因の除去を自治体から企業に行わせることであった。

そして、住民運動は地域のあり方に対する住民的合意が企業の是非を問わないものであるならば、そのような地域的合意＝政治に対して異

議を唱え、対抗し、変革する役割を担うものとなっていった。

## 第2節 住民運動の発展

### 1 三島・沼津市民の勝利

三島、沼津および清水の二市一町に起ったコンビナート進出阻止運動は、ナショナル・レベルの地域開発計画を背景としたコンビナート進出構想にたいする反対としてひきおこされたものであり、いわば産業優先主義にたった開発政策にたいする住民からの反撃という点で住民運動の夜明けをつけるものと高く評価されている。

'63年7月、工業整備特別地域として東駿河湾など3か所が指定された。東駿河湾に三島市、沼津市などが含まれていて、ここに富士石油、東京電力、住友化学などの石油コンビナート建設が計画された。

これに対して、三島市では「石油コンビナート誘致と二市一町の早期合併反対の市民懇談会」が結成され、住民運動が展開した。市民懇談会は石油コンビナート調査のため、'64年2月、3月に、四日市、水島、京葉工業地帯などを視察し、大気汚染など公害の実態を確認した。一方、市長は国立遺伝学研究所松村清二郎ら4名の調査団に調査を依頼した。調査団は、風向き調査やその他の調査をおこない、5月23日、「公害のおそれは免れない」という中間報告書を作った。これを受けて市長は富士石油に対して反対の意思表示をおこなった。

一方、沼津市では、'64年2月に、「沼津を守る会」が結成され、さらに3月には、高教組、地区労、社共両党、平和委員会などの代表者が集まり、「沼津市民協議会」の母体を形成した。そして静岡大学や沼津工業高校の教師、医師らを講師として招き、石油化学、気象、公衆衛生などの公害に関する学習会が開かれた。三島市進出に失敗した富士石油が、沼津市への進出計

画発表後は、反対運動は全市的に高まり、学習会も数百回にもおよんだ。しかも、この間新潟地震で、昭和石油新潟工場が火災をおこし、15日間燃えつづけるという実物教育があった。9月13日に、沼津市民協議会主催の「石油コンビナート進出反対市民総決起大会」に25,000人が参加し、市長に反対を要請した。それを受けて、ついに市長も誘致を断念した。

この間、清水町では、町長が誘致派で、かつ住友化学の土地取得が数億円に達するほどであったから、'64年7月に賛成派地主が石油化学工場誘致のために、「清水町地域開発建設同盟」を結成し、町は二派に分かれる対立状態がつづき、さらに、町長が再三交替するなどの混乱が続いた。しかも沼津市の富士石油拒否後学習活動がさかんとなり、ついに、10月の町議会で、町長はコンビナート誘致の自然消滅を確信する旨を表明し、議会もまたコンビナート進出拒否の請願を受理して結着した。こうして二市一町の住民による石油コンビナート進出阻止運動は成功した。

この運動は、これまでの地方自治体の環境汚染等公害に対する姿勢に大きな衝撃を与えた。それは、単にこの運動が勝利をおさめたというだけでなく、その後さらに富士市田子の浦港のヘドロ問題をめぐる住民運動にみられるように、生活環境破壊に対する地域住民の意識を高め、'70年の市長選において革新市長を誕生させるなど、自治体行政をかえ、その政治的変革まで射程にいれていったことにもみられる。昭和40年代各地に展開していく住民運動の先駆的パターンとなった。

この三島・沼津市の住民運動に象徴される全国的な住民運動の高まりは、次に述べる革新自治体の全国的な成立につながったといえよう。

## 2 革新自治体の誕生

すでに述べたように、昭和30年代から40年代の高度成長は大気汚染や海洋（河川）汚染等を伴う産業公害、生活排水・交通騒音や自動車の排ガス等の都市公害、また、地価の異常な高騰、劣悪な住宅事情、生活基盤に関する社会資本の不足等のために、生活環境の悪化を急激にもたらした。その結果、住民の生活の質はその表面のはなやかさとは裏腹に、いぜん低い水準にとどまっていた。

特に、東京、大阪、名古屋を中心とした三大都市圏等の大都市では、大企業や不動産業者が土地を投機の対象としたり、過度の人口集中によって住宅需要が急増したりしたために地価が異常に高騰した。このため、住民は、地価の比較的安い都市の周辺部に住宅地を求めざるを得なかった結果、一段と人口の効外化現象が進み、大都市周辺に無計画かつ無秩序に住宅地が拡大していくスプロール現象を加速化していった。その結果、下水道施設や義務教育施設、医療施設などの社会資本の供給整備のたちおくれに伴う不足がめだった。また、職場と住居との遠距離化が進み、ラッシュ時に主要幹線の乗車効率300%といわれるような混雑を伴う通勤難や道路交通の混雑というような大きな都市問題として新たに交通問題を生起させた。

これら都市問題は、公害問題と並んで、社会的弱者たる一般住民の生活の場をさらに悪化させる大きな要因となったのである。

その解決のため、住民自らが連帯して自らの生活の場から問題を提起し、解決を探る住民運動の高まりがあった。

以上のように、深刻化し、放置できなくなった都市問題が大きく顕在化されてくる中で、自治体における都市問題に対する対応や都市政策へ

の取り組みを争点とした地方選挙における革新系候補者の勝利により、さらに都市問題の解決へ向けて数々の方策が講じられていくこととなった。

'63年4月の第5回統一地方選挙において、大都市を中心に地方都市においても、革新市長の大幅な進出が注目を集めた。すなわち、横浜市、京都市、大阪市、北九州市の大都市に加え、地方都市でもいっきよに革新市政が誕生していった。このことは、選挙が都市問題と住民自治をテーマに行われたことでその意味をますます大きなものにした。

'64年に全国革新市長会が結成され、革新自治体が共通の組織と問題意識をもちはじめると同時に、自治体の果たす役割りが、ようやく全国的に浸透してきた。過疎・過密問題に象徴される都市化の激化のなかで、'67年4月の第6回統一地方選挙において、東京都にはじめて革新知事が生まれることになった。

こうして全国の革新自治体は数をましていき、自治体における直接民主主義が提起され地方政治に対する市民参加が広まっていった。

こうした60年代後半から70年代初頭にかけての革新自治体の前進の背景には、60年代の高度成長政策のもたらしたひずみが地域に集中してあらわれ、住宅・土地問題、公害問題をはじめとする都市問題、過疎問題に象徴される農村問題の解決を求めて、地域住民が広範な住民運動をひきおこすとともに、その解決を革新自治体に期待したということがいえる。

革新自治体を生みだす原動力の一つとなった住民運動は、自分たちの要求実現と同時に、地方政治に対しても自ら参加することを要求していった。今迄、権力に対する抵抗、異議申し立ての伝統に乏しい政治的風土にあって、住民運

---

動は、地域生活の場から行動のきっかけを引き出し、日常化していった。同時に、それが住民のうちにこれまで見失われがちであった政治に対する参加意識を呼び起し、政治や行政を身近に感じるようになった。

このように誕生した革新自治体の果たした役割はどのようなものだったか。

第1は、革新自治体の多くは、高度成長政策のひずみの中から生まれてきたという性格を一面もっており、その点で暮らしを守る諸施策の実現に大きなウエイトがおかれ、福祉の充実、公害の規制、生活基盤の整備などで注目すべき実績をあげ、三割自治といった限られた財政力や権限の中で、住民の暮らしを守るうえで一定の役割をはたしていった。

第2は、住民の「生活権」を守り、向上させる意味でシビルミニマムという理論的根拠をもつようになり、そのシビルミニマムという基準を設定するため、広く住民の意見を聞く必要があるため、住民の行政への直接参加というシステムが作られた。行政は直接住民との対話を通じて、政策決定過程に住民を参加させるような方法がとられるようになった。すなわち、地方政治における住民の主体的参加を実現し、住民の自覚を高め住民自治を発展させていった。

### 3 国の対応の遅れと自治体の先進性

昭和30年代に入り、経済が本格的に高度成長しはじめると、全国的な大気汚染等環境問題が激化し、昭和30年代の終りまでには、数多くの地方自治体において公害防止に関する条例が制定された。

一方、国の公害防止関係の最初の法律は、'58年に制定された「公共用水域の水質保全に関する法律」及び「工場排水等の規制に関する法律」であった。そして、大気汚染がいよいよ激化し

ていった'62年には、初の大気汚染防止法である「ばい煙の排出等の規制に関する法律」が制定された。

このように、国、自治体で一定の公害立法が行われたものの、現状の企業活動を前提とするものであったので住民の生命、生活の危機的状況に効果をもたらさず、悲惨な公害がつぎつぎにおこった。

公害対策を求める住民運動のたかまりを反映して、'67年には、公害対策等における共通の原則を定め、公害防止に関する基本的施策を確立するため公害対策基本法が制定されたが、それは公害を大気汚染・水質汚濁・土壤汚染・騒音・振動・地盤沈下・悪臭の7種類に限られており、必ずしも万全の策とはなっていなかった。

また、その第1条「目的」で「公害の規制は産業発展との調和をはかりつつおこなう」と規定されていることからみても、生産第1主義の姿勢をうかがわせるものであった。

一方、地方自治体においても、公害対策基本法を範として、公害防止条例の制定があいついで行われ、さらに、公害防止協定を企業と締結し、公害の未然防止を図ろうとする動きが全国的に広がっていった。

東京都においては、'68年に公害研究所を設立し、'69年には、住民の健康と快適・安全な生活、すなわち人間尊重こそ第一と宣言する国の基準より厳しい「公害防止条例」を制定し、大きな成果をあげ、全国に影響をおよぼした。

こうした中で、'70年には、いわゆる「公害国会」が開かれ、公害対策基本法の一部改正を含む14の公害関係法の制定・改正が行われ、公害対策基本法の「経済との調和」条項が削除され、工場公害への規制が進みはじめた。以後、それまで問題だった工場からの亜硫酸ガス、粉塵、

---

あるいは有害汚水の排出はかなり改善された。また、公害罪が創設されるとともに、従来より大きな議論となっていた地方自治体が条例で国の規制基準よりも厳しい基準を制定するいわゆる「上乗せ基準」についても正式に認められた。これによって公害行政は、国民の健康保護と生活環境の保全を図ることを優先に著しく強化されることになった。

また、'70年に東京都新宿区の柳町で自動車排気ガスによる鉛中毒が明らかになり、同じ年に、東京都杉並区で初の光化学スモッグによる被害者が発生し、自動車公害に代表される都市公害が生じた。これに対し、自治体は自動車の排気ガス規制の先導的役割を果たした。

このようにして、環境行政は一応の確立をみるようになったが、環境行政は地方自治体より始まり、地方自治体が中心的役割を果たして推進してきたものである。

一方、都市問題についても自治体が主導的役割を果たした。

自治体の「生きた法」としての宅地開発要綱は、企業主導の宅地開発がもたらす生活基盤形成の欠落した無秩序な地域形成に対して、一定規模の開発が地域をどのように形成するかをチェックし、自治体による生活基盤形成を可能とする用地の有償提供や関連生活基盤の整備を求め、企業を含む事業者の地域形成の誘導・規制を図ったのである。過密化に伴う日照問題についても同様に自治体が先行し、これらの成果は、都市計画法や建築基準法の改正にもつながっていった。

また、従来地域連帯性の下で機能していた相互扶助システムが機能喪失したあと、それに代る地域生活を支えるシステムが形成されないなかで顕わになったのは、社会的弱者（子供・老

人・心身障害者等）に対する福祉サービス供給の問題であった。

福祉ニーズの高まりは、給付水準の上昇、施設整備、対象者の拡大として要求されるものであり、要求型運動の高まりに対して自治体は、国の画一的基準による福祉サービスを乗り越え、地域の特性に応じた、いわゆる「上乗せ・横出し」的対応を図るものであった。

#### 4 四大公害裁判の勝利

四大公害は、新潟水俣病訴訟（原告・水俣病患者、家族、遺族77人、被告・昭和電工）が'71年9月29日、イタイイタイ病訴訟（原告・イタイイタイ病患者、遺族28人、被告・三井金属鉱業）は、'71年6月30日（第1次）、'72年8月9日（第2次）、四日市ぜんそく訴訟（原告・公害病認定患者、遺族12人、被告・四日市石油コンビナート6社）は'72年7月24日、熊本水俣病訴訟（原告・水俣病患者、家族、遺族138人、被告・チッソ）は、'73年3月20日にそれぞれ原告側の勝訴が確定した。

これらの勝訴は、明治時代の足尾銅山鉍毒事件以来、住民側が企業に勝った最初の大规模訴訟として、歴史的な意義をもつものといわれ、また、今後の公害行政に与える影響は大きいといわれている。これらの判決の意義、社会的影響については、次のようにいえるであろう。

新潟水俣病判決は、四大公害訴訟の中でイタイイタイ病事件の第1審判決につぐ二番目のものである。しかし、不法行為による本格的公害訴訟に対する判決としては、最初のものであり、他の公害訴訟の動向に計り知れない影響を与え、折りから高まりつつあった反公害運動にはずみをつけた。ことに過失論の中で「最高技術の設備をもってしてもなお人の生命、身体に危険が及ぶおそれがあるような場合には、企業の操業

---

短縮はもちろん操業停止までが要請されることもあると解する」と述べたことは、裁判所が公害に対して極めて厳しい姿勢を示したものと見て注目された。

四日市ぜんそく判決は、水俣病判決のような特殊な業種による被害についての判決ではなく、石油を燃料として燃焼するすべての企業に直接関係をもつものであり、各工場からの汚染物質が複合して被害を発生させる事例に関するものであったから、判決がきわめて厳しい企業責任を認めたことは、産業界に大きな衝撃を与えた。

また、この判決が、行政の立地政策の「落度」にふれたことは、行政に大きなショックを与えた。四日市判決の考え方は、全国どの工業地帯にも及ぼしうるものであったから、大気汚染になやむ川崎、千葉、西淀川などの住民の間には、この判決を手がかりとしてこれらの地域でも訴訟を進めていけるのではないかと強い期待が生じた。

イタイイタイ病訴訟の判決の特徴は、一審判決で被害者側の立証責任を軽減するため、因果関係の証明では疫学的方法を採用し、科学的証明と裁判上の証明の間に一線を画したことである。公害裁判の認定では最初の手法であり、この意義は高く評価された。また損害論では、一審で少額の請求額だったのに対して、原告側は二審になって請求額を倍増し、控訴審判決も請求額をほぼ全額認容したことは、実質的な患者救済に裁判所が積極的な姿勢を示したものであった。

熊本水俣病の判決では、前記三判決の線にそって、更に工場排水を工場外へ放水するには事前にその安全の確認が必要であり、それを怠ったチソに過失責任があるとした。水俣病の企業責任は、過去において一度も公的には認められなかったもので、この一点を認めさせる道は

長かった。しかし損害請求額の全面認容は得られなかった。

このように、四大公害裁判がすべて結審して企業の責任が明確にされ、患者への補償がよくなされ、日本の公害対策の歴史に一段階を画した。しかし、どの裁判でも、国の行政責任を直接明らかにすることはできなかった。

## 5 住民運動の新しい流れ

公害反対の住民運動にみられるように、住民運動は、「抵抗・告発型」のそれとしてスタートし、国や企業や自治体の政策の変更を求めていったが、運動をつづける中で次第に地域自治・住民自治の権利意識が高まり、運動目標や組織づくりも多様化していった。

一口でいえば、事後的な「生活基盤防衛型」から、事前の「生活基盤拡充型」への変質である。たとえば、それまでの公害、自然保護、建造物、交通問題、都市計画反対といった争点から、福祉施策、教育施策、医療衛生、消費者問題、生活環境改善などへの移行である。

また、道路、国鉄新幹線、空港などの輸送機関による公害も顕著になり、ゴミ処理工場、下水処理場等の「めいわく施設」の建設をめぐる地域間の対立も社会問題化した。

いわばこの時期の住民運動は、加害者としての企業の責任を追求するこれまでの運動から、公共性、公共事業による生活侵害と対決する運動へと質的に変化していった。

そして、とりわけ、昭和40年代後半から50年代にかけての住民運動の流れを代表するものは、大規模公共事業に対して「環境権」を掲げた運動である。それは、住民運動が被害者救済を目的とした事後処理的なものから、公害源そのものを予防する事前阻止的なものへ大きく性格をかえていった。

---

運動の方法としては、裁判にもちこむケースが多くなり、新幹線公害訴訟、大阪国際空港訴訟、北電伊達火力訴訟などの大規模公共事業の建設差止めや操業差止めの訴訟があいついだ。

このような状況の中で、従前の「抵抗・告発型」や「要求型」の住民運動ではなく、生活実践の中で、自分たちの生活の質を変えようとする運動があらわれはじめた。

第1は、消費生活から「生活の見直し」を考える動きである。

食品添加物や農薬による土壌汚染など食品の安全性が問題となってくるなかで、安全な食品を求める動きが生じてきた。それは、消費者から生産を考え、問い直すことを契機に、さらに有機農業を軸とし、生産者と結びつく住民運動の展開につながるものであった。

また、化粧品による肌荒れ、合成洗剤による手荒れ、湿疹といった欠陥商品による健康被害を契機として、同様の運動が志向された。

第2は、地域形成のあり方、構想に対する動きである。

沼津・三島のコンビナート建設反対運動に象徴される工業化による地域形成がもたらす豊かさから、環境的豊かさへの転換という地域社会形成の価値軸の転換である。その中から資源・エネルギー多消費型でない中間技術による工業化の地域形成の志向が生じ、さらに工業化に依存しない内発的な地域形成の動きも生じてきた。

第3は、公共性に対する住民運動の活発化である。

新全国総合開発計画や列島改造論にみる大規模開発、鉄道・道路などの輸送網の整備・拡充、高度成長をエネルギー的に支える火力発電所や原子力発電所の新增設に関係して提起され、また地域課題としてのゴミ問題や水質汚染に対処

するゴミ焼却場や下水処理場、あるいは福祉施設などの公共施設建設にからんで運動化した。

運動の相手方は、企業ではなく国や自治体あるいは電力会社などの公共的性格の強い事業者である。

ここでは、自治体や国の計画として提示される公共の福祉と建設地域の住民の福祉・基本的人権との相剋である。そこから、公共性がいかにして計画・決定され住民の意思はどのように反映されるのか、その手段はあるのかという問題提起である。

第4は、ボランティア活動の活発化である。

福祉ボランティア活動は、現在の市場や行政のサービスの種類や内容では欠落してしまう福祉サービスの木目の細かさやふれあいを、個人やグループの自発的活動によって地域の福祉対象者に提供しようという動きである。

かつて地域共同体的に提供されていた地域的福祉サービスを市民として提供していこうというのである。

それに対して、地域への行政サービスの不備の補完として位置付ける見方もあるが、まさにそれらを地域で自主的・自発的に担える、担う住民の都市的生活様式における出現という市民の成熟として、住民自らが地域課題を解いていこうという動きといえる。

それは、我々のいう住民運動による自立的・主体的なサービス供給の芽ということができよう。

それらの背景には、住民の様々な社会的参加活動の高まりがあり、社会潮流としての「余暇化」、「高学歴化」を底流に公民館やコミュニティセンター、あるいは個人宅を使ったりしながら、住民の学習活動、地域活動が展開しだしたこともある。



---

その中から女性の自立が語られるようになり、従来の労働場面への参加から、学習サークル、ボランティア活動、PTA、自治会、住民運動などの地域社会活動への参加となって展開していった。

第5は、生活環境創造の動きである。

環境破壊は自然や生活環境ばかりに生じたのではない。開発は、地域生活の質を構成する歴史的景観、文化遺産も破壊していった。

その中から、町並み保存や地域文化財保存運動などの守るべき環境に対する新しい動きが、各地に生まれてきた。

また、都市型公害といわれる自動車の排気ガス、騒音、振動などは、実は住民自身もその加害者であり、水質の汚染も産業排水とともに生活排水が大きな原因となっていることが明らかになってきた。

それに対して車の排気ガス規制強化や下水道・下水処理場の整備といった要求運動の高まりとともに、自らが環境の破壊者であり被害者である構造の認識から、破壊をもたらしている住民自らの生活の見直しへ向う流れが生じた。

換言すれば、農村型生活様式から都市型生活様式への急激な移行に伴う社会システムの原則的調整過程の進行の中から、今や都市型生活様式の定着化に向けた社会システムの具体的・実質的形成の動きが始まったといえる。

行政や市場システムに全面的に依存するのではなく、自らが主体的・自立的に社会システムを変えたり、行政を動かしたりすることによって、地域課題を解き、新しい地域社会形成とそのシステム構築の動きが始まりつつあった。

それらは、参加型・自立型住民運動ということができる。

先に述べた地域社会や住民生活を取り巻く変

化が、これらの住民運動の新しい芽をまさに息吹かせるものとなったのであり、住民運動の新しい流れを我々は抵抗・要求から参加・自立へ、または住民運動の地域化・内部化と考える。

### 第3節 住民運動の新しい段階

#### 1 住民運動の果たした役割

住民運動の提起した産業公害、生活基盤の未整備、乱開発や福祉サービス供給の欠落などは、地域社会の急激な工業化・都市化に伴う社会システムの歪みである。これらの課題解決に向けた運動が、都市型社会への移行に向け、地域社会を支えるシステムの骨格を、自治体を接点として形成したといえる。

住民運動の果たした役割を簡単に整理しておく。

第1は、工業化・都市化の急激な進展に伴う社会システムの様々な歪みの警告指標であり、「生活者の論理」からする社会システムの組み替えの提起である。

工業化・都市化に伴う急激な地域社会の変化によって生じた様々な歪み、それは取りも直さず農村型生活様式を支えていた社会システムから都市型生活様式を支える社会システムへの移行に伴う歪みであるが、それを住民運動は地域生活の中から提起した。

歪みとは、経済開発優先主義の国、自治体の政策、地域社会の生産－消費－廃棄－自然への還流という地域循環システムを無視した企業の生産活動、地域生活基盤の形成を欠落した無秩序な都市形成、自然破壊、地域連帯性の喪失や核家族化等による社会的弱者に対する福祉的サービスの欠如などである。

住民運動は、これらの様々な地域課題を提起し、解決に向けた運動を進めるなかで、公害防止条例や自然保護条例にみる自治体の開発優先政策の転換、宅地開発要綱による都市的生活を営める地域形成、福祉サービスの充実などをもたらし、かつ自治体を接点として国の計画・政策を変えさせ、企業の地域形成機能を地域公共

性のなかに位置付けた。

第2は、自治体の自立化・活性化をもたらしたことである。確かに自治論では住民の信託によって地域住民の福祉の向上を図る地方政府として自治体は位置付けられてはいるものの、実態はそうではなかった。それを住民運動が潜勢力として自立化・活性化させたといえる。その意味で住民運動は自治主体である。

住民運動の提起する公害問題、都市問題は、国の主導する計画・政策では現に生じている地域課題に対して有効でないこと、まして国の計画・政策を単に自治体政策として焼き直すだけでは、解決にならないことを明らかにした。つまり、自治体自前の計画・政策を立てる必要性を生じたのである。

自治体の計画・政策が国の計画・政策の延長線上にあるという、国の公共性に依存した従来の地域公共性から自立させるにはどうしたらいいか。

それは、住民による地域の現状を踏え形成された地域的合意を、自治体の意思決定過程に反映させることである。すなわち、住民の生命、生活の危機的状況をもたらした工業化、都市化による地域形成の歪みに対し、住民運動は住民参加をテコとし自治体のあり方に対抗し、変革し、地域公共性を形成していった。したがって、自治体への住民参加は、計画・決定過程への参加となって現われた。

一方、自治体は住民参加を得ることによって、地域課題に対処する自らの計画・政策立案の正統性の基盤を持つものとなった。

ところで自治体による計画・政策とは何であったか。

一つは、東京都の中期構想－いかにしてシビルミニマムに到達するか－（'68年）に示される地

---

域生活基盤の整備計画であった。

従来も計画はあったが、国の総合開発計画や政策を焼き直して工業生産額を何年後に何%伸ばし、産業基盤整備のための開発をどのように行うかといった経済開発中心であった。

しかし、経済計画は基本的に企業の投資動向や生産計画あるいは国の産業政策に大きく影響され、自治体の力は弱い。だが、地域生活基盤をどの水準まで引き上げるかは、財政的制約条件はあっても自治体が人的・政策的な力量を高めれば、自治体自身で計画し、決定しうるのである。

ここに自治体計画の実質があり、自治体の地域形成主体、自治主体としての自立が始まった。

二つには、公害防止条例や宅地開発要綱などの自治体政策がある。

企業活動は地域の雇用・所得水準の上昇をもたらす一方で、産業公害、地域生活基盤を無視した無秩序な地域形成といった、正と負の地域形成機能を果しているといえる。企業の地域形成機能が住民生活を困難にするのであれば、自治体は地域公共性のなかに企業の地域形成機能を位置付けることが必要となってくる。

例えば、都市において住宅・宅地供給を担う企業活動が、住宅は供給しても地域生活基盤が未整備といった無秩序な市街地の形成という地域形成機能を発揮し、住民生活を困難にすると共に自治体にそのしわ寄せをもたらすものであれば、それは住民の合意を得て形成された地域公共性の下に包摂される必要が生ずるのは当然である。

その一つの現われが宅地開発要綱といえる。宅地開発要綱は、企業を含む事業者の一定規模以上の開発に対し、公共用地（学校、公園、道路等）の有償提供を求めたり、開発内容の都市

計画的審査を行うものである。言うならば、開発と生活基盤を一体化して、都市生活を営める空間の整備を図るものであり、同時に企業の地域形成機能を地域的公共性の下に位置付けるものであった。

いかえれば、住民運動が都市化の進展のなかで都市的生活を営める社会システムの形成を自治体を接点として促したといえ、同時に企業の地域形成機能を「生活者の論理」に引きつけ地域的公共性の下に包摂する潜勢力として働いたといえる。環境（公害）行政についても同様といえる。

また、自治体は福祉や環境（公害）行政にみるように「上乘せ・横出し」といわれる国の法令・基準を越えた行政を展開した。国の画一的基準や企業活動を重視した基準では地域の抱えている課題の水準・質には対応できないからであり、地域独自の基準が必要であったからである。

つまり、国の計画・政策に主導されるのではなく、また企業の地域形成のあり方を是認するのでもない、自治体の地域形成主体・自治主体としての自立化と活性化が生じたのである。

第3は、地域形成主体としての役割である。

三島・沼津のコンビナート建設反対にみるように、工業化による地域形成がもたらす豊かさから環境的豊かさへ地域形成の価値軸を転換させ、また都市では無秩序な地域形成がもたらした生活基盤の欠如に対して整備を要求し、都市的生活様式を可能とする地域形成を推進した。つまり、どのような地域を構想し、どのような方法で、どう形成するか等々について、住民運動は自治体を接点としてではあるが、それぞれのレベルで機能しはじめ、地域形成主体となっていた。

## 2 住民運動の新しい段階を規定するもの

すでに述べた住民運動は、その提起する地域課題から明らかのように高度成長に規定されているという意味で高度成長型住民運動といえる。

この高度成長的住民運動のあり方を変化させた要因を検討してみよう。

### (1) 地域社会の様相の変化

まず、産業公害、都市生活基盤の未整備、乱開発、自然破壊、都市の生活を支える福祉サービス供給の未充足といった地域課題が、公害防止協定や公害防止条例、宅地開発要綱や日照指導要綱、自然保護条例、シビルミニマムを受けた自治体計画などの自治体の政策・手法の充実、さらには住民参加制度や窓口・組織の整備といった自治体の対応の変化によって、一定程度の解決をみたことである。

また、自治体の地域形成主体、また自治主体としての自立化を通して、国の計画・政策の変容がもたらされたことも付け加えられる。

次に、経済成長と連動した税体系によって、地方税や地方交付税の増加がもたらされ、この豊かな財源が、急激な工業化・都市化によって機能不全に陥った地域の私的・共的サービスシステムの担い手（家庭や地域）に代って、自治体による都市生活基盤整備や福祉ニーズへの対応という形で可能にするものであった。それは、私的、共的領域の公的領域への吸収過程の急激な進行であり、自治体への依存の増大であった。

そして、企業活動も一定程度の地域的公共性に配慮した活動を展開した。そのような行動準則は、消費者相談室といった苦情相談窓口の整備ともなって現われた。

住民運動をはじめとする地域の様々な主体が、上述のような地域社会の形成と維持のための社会システムの規範と構造をつくりあげたといえ

る。

これらの変化に加えて、次の要因が顕在化してきた。

第1は、自治体的公共性の出現である。

地域形成主体としての自治体の自立によって、地域社会を規定していた地域的公共性（国の計画・政策の地域版への焼直し）から自治体自前の計画・政策の形成という地域的公共性の重層構造が形成され、地域生活は自治体的公共性によって大きく影響を受けるものとなった。

第2は、住民ニーズの即応的取り込みによる行政領域の拡大である。

行政領域の拡大は、自治体という地域主体が領域拡大に対応し、地域諸資源の管理・配分・利用に関して様々な力を保持するものであり、地域社会または住民、企業などの地域主体の活動に対する様々な規制、コントロールの増大といえる。それが自治体的公共性として大きく出現した。

そのことは逆に地域社会形成のある段階において本来的に住民・地域社会や企業が提供した方がよいサービス、あるいは地域形成機能まで自治体に取り込んでしまうことにも結がる。

つまり、地域社会における行政領域と私的・共的領域とのグレーゾーンでの行政領域の一方的進出のみが目立つことになる。

高度成長期の地域社会の現状に対する自治体の発想・行動は、そうならざるを得なかったのであるが、地域社会がひとまず都市型生活様式への移行を骨格的に終了した段階では再検討されることになる。

このような地域社会の変化が生じているなかで、住民運動と地域社会の大きな転換点となったのがオイルショックである。

### (2) 象徴としてのオイルショック

---

オイルショックは、資源・エネルギーの無限の供給を前提としていた産業構造に、資源エネルギー価格の高騰という形で有限性を突きつけた。

その結果、資源・エネルギー多消費の素材型産業の設備稼働率の低水準化、全産業の減量経営（ヒト、モノ、カネ減らし）の急激な進行などの著しい影響が生じた。

一方、生産過程では資源・エネルギーの効率的利用が進行した。

この全般的な企業活動の減退と生産過程の改善によって、産業公害原因の総量的低下、縮小が生じ、産業公害は減少するものとなった。

企業活動の減退は、立地活動の減退でもあった。高度成長の神話や列島改造論により企業立地に期待をよせていた工業化による地域形成構想は、従来に増して実現困難性を生じた。

そして自治体の財政難がある。豊かな財源の上に、住民ニーズに即応した施策を展開し、行政領域の拡大を保障してきた基盤が崩れた。

それは、まず総花的政策、バラマキ福祉という批判もあった政策事業の見直しにつながるものであった。自治体は事業の見直しにより目的を達した事業の廃止と新たなニーズに応じた事業の形成や政策事業の優先順位付けを行うとともに、行政組織を再編成した。

大きな意味では自治体の行政領域の再検討が始まったのである。

財源難は自治体ばかりでない。住民もそうである。低成長期の所得水準の上昇率の低下は、高度成長末期の急激な地価上昇と相まって、住宅・宅地需要にブレーキをかけ、無秩序な都市形成の進行が低下することになった。

さらにオイルショックとそれに続く低成長は国民に最早高度成長の復活はない、あるいは資

源・エネルギーの制約を前提とする生活を意識の中に定着させ、生活価値としての「モノ的豊かさ」から「質的豊かさ」への転換の契機となった。

このようにオイルショックに引き続く低成長は、すでにみた高度成長に規定された住民運動を大きく変動させ、突き崩すものであった。

### (3) 定住化の進展

高度成長期後半から三大都市圏への人口移動が減少に向い、1976年には三大都市圏から人口流出が生じたように定住化が進行していった。

人々の地域への定住化の進行は、生活の場としての地域に目を向けさせ、「生活者の視点」で地域を考える契機が生じたのである。

そこに、かつての農村型の定住によって形成されたのとは異なる都市型の定住による生活システム形成の実質的な基盤が生じたといえる。

さらに、地域内の人口流動性の高さによって喪失した地域の共同関心が復活するものとなり、上からの押しつけでない新たなコミュニティ創造の基盤ともなりうる契機が生じた。

### 3 住民運動の新しい段階

住民運動の新しい段階は、急激な工業化・都市化の過程で形成された生活と地域社会を支えるシステムの骨格形成とそれを担う主体の性格・機能の明確化の段階を経て、かつオイルショックに引き続く低成長と定住化に規定されつつ、都市型生活様式の具体的・詳細設計の段階において展開されるものといえよう。

それは、まず高度成長期に形成された生活と地域社会の質及びそれを支える社会システムの、「生活者の論理」に立った問い直しとして生じるものである。

### (1) 生活の質の追求－住民運動の内部化－

生活の利便性・効率性を追求した結果、有害な食品添加物を含有する食品、農薬に汚染された土壌からとれた食物、あるいは肌荒れする化粧品や手荒れや発疹が生じる洗剤など利便性・効率性の代償に家庭の中に入り込んできた商品は多く、子供たちをも巻き込んだ健康被害をもたらした。

消費生活のこの現状から健康で安全な食品・日用品への要求が生れてきた。

この要求を突きつめていくなから、健康・安全性よりも生産性・利便性・効率性を優先させる、現状の生産と消費の市場システムへの疑問が生じてきた。また危害情報を提供しない行政への疑問としても現われた。

そして、自らの消費生活を問い直すことから、消費から生産を問い直すものへ発展し、さらに見直した生活を可能にする生産（者）へ働きかける動きが生じた。

しかし、現状の市場システムは、生活の見直しを可能にするものではないので、もう一つの消費－生産のシステムを構想するものとなった。

それが有機農業生産者と結びついたり、生協などの法人化を図ったり、中小企業に働きかけたりする動きとなって現われたのである。

学習・スポーツ活動や福祉・青少年のボランティア活動においても同様な動きが生じている。

学習・スポーツについては、学習・健康産業として市場を拡大している企業や自治体が提供するサービスの教える者と教えられる者の関係、住民が望むものとは違う画一的・一般的・押し着せのサービスであること、費用が高い、不便などにあき足らずに、自分たちで学習し合う、または日常生活に根ざした学習・スポーツを身近で提供しようという動きが生じた。

また、青少年活動のボランティアも、かつて地域社会が子供たちに持っていた遊びの仕方やグループづくりなどの社会的適応に向けた学習訓練・機能が核家族化や地域社会の変動によって外部化し、市場（レジャー）や自治体（学校）に依存せざるを得ない状況が、歪みを顕在化させる中で、再び地域でスポーツ・レクリエーション活動などを通じて取り戻そうとする動きといえる。

生活の質の追求は、このように地域社会において市場・行政システムのほかに住民の生活感覚に立ったサービスシステムの形成という複雑化を図っていく拡がりを持つものである。

また、79年度の環境白書にいう「産業公害から都市型・生活型公害」に象徴される不特定多数の人が環境の破壊者であり、被害者である構造が生活環境の領域でも明らかになってきた。

排気ガスによる光化学スモッグの発生、騒音、振動といった自動車公害、企業排水とともに合成洗剤を含む生活排水による水質汚濁または使い捨てによるゴミ問題などが典型である。

勿論、住民運動や消費者運動からも自動車については排気ガス規制を強化したり、洗剤についても有機リン含有から無リンあるいは粉石けんへという活発な運動が展開された。

しかし、下水道・ゴミ焼却場などの施設整備や企業活動規制的な解決方式だけでは生活の質の充実の必要条件にはなっても十分条件ではないといえる。

つまり、環境破壊をもたらすような生活のあり方を見直し、住みよい地域を形成するには、行政や市場システムへの依存によっては保障されないことが明確化されてきたといえる。

そこから自分たちの生活に根ざして生活を変える潮流、すなわち自治体・国・企業を視野に

---

入れつつも、自分自身の生活へ向う運動の潮流が生じ、かつ自分たちの地域で実践していく動きが生じたのであり、石けんを自ら製造したり、リサイクルを企業化する動きとなって現われた。住民運動の内部化である。

これらの活動は生活環境の創造を生活者の視点に立って、生活・社会システムの複線化、重層化としてのオルタナティブを提示し、実践していこうというものである。

このような住民運動の変化は、従来の抵抗・要求型の住民運動が、企業・自治体・国に対して自分たちの生活を守る、守らせるという運動であったといえるのに対して、住民自身が地域を、そして生活を見つめるなかで、基本線としてまず自分たちで生活を維持、創造していく、しかし、出来ない部分は「させる」という方向に転換が生じたといえる。

そこには住民自身の自立的・主体的な発想と実践がある。そして、それを担う多様な人材が地域に多数いるのである。市民の成熟というべき潮流が背景にある。

高度成長期に家庭や地域社会から社会化していった様々な住民の地域形成、維持能力・機能を、住民が今や都市型生活様式の詳細設計の過程で取り戻そうとしているといえる。それは、拡大した行政領域、すなわち私的、公共的部分の取り込みの再検討と軌を一にするものともいえる。その意味で自立型住民運動といえる。

また、住民運動によるオルタナティブな試みは、全国各地で自立的に展開しているとともに、人的・情動的交流の中で横断的なつながりが持たれてきている。点から線へという運動の展開となって生じているといえよう。

## (2) 生活環境の質の追求—住民運動の地域化—

生活環境の質の追求からも新しい動きが生じている。低成長や定住化によって地域生活が落ち着き、身の回りを見回してみると生活環境は貧しい。

身近な緑の消滅は依然として続き、過密化の進展、住宅と工場は混在し、裏通りまで車が入り込む車社会、老人や子供、身障者の活動がしにくい。「モノの豊かさ」の追求に目を奪われ、かつ人口流動性の激しさによって関心の薄かった地域生活環境が顕わになったのである。

簡単に言えば、住む地域に魅力がない、快適さがない、アメニティがないということであった。

そこから、新しく形成される地域について都市的生活を可能にするだけでなく、旧市街地を含む都市全体について生活環境を見直し、創造しようというまちづくりの契機が生じたのである。住民運動の地域化である。

まちづくりは単に施設を整備するといった地域を変えるということではない。保全し、改良し、創造することである。したがって、町並み保存や地域文化財の保存などの歴史的景観・文化遺産を含み、都市の緑、水、たたずまい等々の居住環境の質を豊かにする運動である。また、住民生活の総体（住む、働く、遊ぶ、学ぶ、憩う等）が可能となる地域ということである。このように住民生活感覚の地域形成視点の導入は、自治体の地域形成の詳細設計にインパクトを与えるものであり、まちづくり視点に立った上で地域の経済的自立・活性化が検討されるものとなり、地域形成の価値軸は逆転したのである。

## (3) 内発的地域形成の始動

この住民による地域づくりの構想は、他方で工業化によらない地域形成を始動させるもので

---

あった。

それは住民による既存の地域資源の活用による地域形成の動きとなって現われ、自然・伝統文化・祭りなどのイベント、観光などの資源を産業化することによって、地域外から人々を流入させ、地場産業の特産品を全国的に流通させ、地域経済の活性化と生活の豊かさを形成しようという動きである。

この内発的地域形成構想が全国各地で展開されている。いわゆるまちづくり、むらおこしであり、一村一品運動である。そのような地域形成構想を打ち出したのは誰か。

一つの流れは、地域の青年・若手事業主などであり、彼らが行政にはない斬新な発想と豊かな行動力をもって、地元有力者を説得し、行政を動かすことによって地域形成の起動力となったのである。

もう一つは、自治体の首長のリーダーシップによるものである。

このように都市の居住環境の改善、創造という地域形成の動き、また地方におけるむらおこし、まちづくりによる地域形成の動きにしろ、そこに共通しているのは住民自らが地域を構想し始めたということである。

地域社会形成の構想は、かつては国・自治体の専門領域であった。しかし、地域社会システムの具体的設計の場面に下りてみると、それは施設整備、生活基盤整備といった物的レベルでの専門性や有効性ではなかったか。

それが、オイルショック後において都市型生活様式的设计の具体化・詳細化が日程にのぼるにつれて、従来のような行政の発想・手法・政策では対応が難しくなっていることに現われている。

換言すれば、住民運動は、自立化したといっ

ても従来の行政スタイルに依拠している自治体の発想、手法、政策に対する問いかけでもある。

そのような問いかけの一つに、公共性に対する住民運動がある。

#### (4) 新たな公共性に向けて

高度成長期後半から目立ってきた各種公共施設建設などに対する住民運動は、その中から公共性（計画・政策）がいかなる形で計画され、決定されたかについて問題提起していった。そこから生じたのは二つあり、一つはある日突然に地域に計画が下りてきて、これは公共の福祉のためだ協力しろ、受認しろというのはおかしい。計画や決定の過程に住民の意向や地域的合意がどのように反映されたのかという事前手続過程を問う。

二つめは、計画、決定の際に利害関係者や利害要因を限ってしまうことへの問題提起で、例えば、都市再開発におけるマンション建設の場合、利害要因を日照や電波障害などに限定してよいのか。景観や眺望も要因とするならば利害関係者も該当地域も大きく変わってくる。また、緑などの自然を地域の財産として考えるならば、開発地域の住民以外にも大きく影響を及ぼすことになるとする。

そこで行政手続が住民参加を保障する大きな要素として期待され、その内実を事前的・大量的手続への要請として現われ、住民意思形成の重要な側面として提起されだしたのである。

また現在、市民の成熟や地域への関心の増大を受けた参加型・自立型住民運動が展開するなかで、地域情報、特に行政が保有する情報の十分な公開・提供がなければ、住民参加は形式に終るし、市民の活力は活きないし、様々な摩擦も生じる。



---

一方、複雑、多様化する地域課題に対して自治体も広報による地域計画・政策の住民への提起や住民ニーズの吸み上げのための広聴会や討論会から、さらに行政情報を公開して住民の行政への参加を推進するために情報公開制度が提起され、制度化が進んでいる。開かれた行政への変化が始まってきた。

その背景には、複雑、多様化する地域課題が多様な利害関係者とその網の目を産み出したことがある。すなわち、自治体が課題解決のため従来のように主導的な計画・決定・執行を行えるのではなく、地域課題に関わる多様な主体の存在とその活動によって、実は支えられており、自治体の役割・機能は調整的なものに大きく変化したということがある。

この多様な公共的主体との協働によって地域課題が解決されていく構造になるならば、公開、提供による情報の流通が必要となるのはいうまでもない。

さらに、新しい段階の住民運動は、活動の日常化の中から地域生活を支える社会システムの複雑化、重層化の志向が生じてきたわけであるが、これを単に住民運動の参加者のみにおいて考え、達成するだけではなく、地域生活を一方において規定する地方政治の場面で主張しているという動きが広がってきている。

以上、住民運動の新しい段階として検討してきたことを整理しておこう。

地域課題が、生活の「モノ的豊かさ」から「質的豊かさ」の追求という生活価値軸の転換を根底に置き、それが生活レベルから地域レベルまでにわたる生活の質の追求であることから、住民運動は生活や地域において展開する、すなわち運動の内部化、地域化さらには日常化としてとらえることができる。

新しい段階の住民運動は、市場システム、行政システムへの依存から、運動自らが地域社会を支えるシステムの複雑化、重層化を図るものとしてのオルタナティブの呈示という、住民自身が地域形成に関する具体的な構想力を持つものとなって展開している。

そのことは同時に、高度成長下の地域社会の変貌のなかで、市場システムや行政システムにあまりにもからめとられてしまった住民の地域形成・維持能力、機能を都市型生活様式の定着化のなかで復元する動きとしてもとらえられるから自立型住民運動と位置付けられる。それは、高度成長期に拡大した行政領域の再検討と軌を一にしている。

地域社会の骨格形成から具体的・詳細設計の段階へと移行するなかで、地域課題を構成する要因が複合化し、多様な利害関係主体とその網の目を形成するものとなってきた。それに対して、内実としての単一課題対応型のタテ割的、画一的政策基準を有する国や自治体の公共性主導では、地域課題を解くことは困難である。したがって、公共性形成の新しい制度・手続が求められており、住民運動はそのような行政スタイルを問い直す役割を果している。

## 第2章 住民運動は今

### 第1節 住民運動を歩く

住民運動が新しい段階にさしかかっていることは、既に述べた。本章では、新しい段階とは、具体的にどのような形で進行しているのか、地域で実際に活動している運動の現状を追いながら、探っていきたい。

住民運動が、今、何を考え、何をめざして活動しているのか、その実態を知ることが、住民運動の役割を考える基礎になる。そこで、まちづくり、生活など様々な分野で活動をしている運動団体にヒヤリング調査を行った。

#### 1. 鶴見ハイツ住民協議会 — 開発阻止からナショナルトラストへ —

##### ・「寝耳に水」のマンション建設

1984年4月27日、突然「どんぐり山」にマンションを建設するという看板が立った。

隣の常緑ハイツが70年に建設された際、総持寺が売却した土地は、その一部が3年程前にM建設に売却されていたのだ。よくある例といえよう。

今まで、あたり前のように鶴見ハイツ住民の生活の中に存在していた「どんぐり山」の緑が、開発によって消滅しようとしている。

そこで鶴見ハイツの住民は全員集会を開くと



調査対象は、できるだけ、手段や活動内容の面で“自分たちで行う”という自立的要素の強い団体を選んだ。

調査方法は、実際に運動している現場に赴き、運動を進める人々から直接話しを伺うやり方をとった。そのため、運動の目的、活動内容、組織、行政とのかかわり、阻害要因、自己評価、これからめざす方向などについて、運動のメンバーの生の声を聞くことができた。

それでは、ヒヤリング調査に協力いただいた22団体のうち、特徴的な運動をいくつか取り上げ、住民運動の実像をレポートしよう。

ともにアンケート調査を行った。その結果は、「緑が消えるのは堪えられない」、「現在ある自然の緑を残さないで調和した都市環境は考えられない」、「小さな緑を残すことが先決で、それが大きな緑を生む」という声に集約された。つまり、「開発」は自分たちの生活環境をよくしないということであった。

この「どんぐり山の緑を守ろう」という住民の合意を受けて開発阻止に向った。

##### ・緑の学習

運動を進めるにあたって、いざという場合は別として実力阻止を前面に押し立てた運動は展開しない。広く住民が問題の共有化ができ、参加できるように進めるという合意があった。

問題の共有化を図るために緑＝どんぐり山の学習を始め、単に鶴見ハイツや常緑ハイツの住民だけの問題でなく、地域の問題として取り組んだ。

その中で、どんぐり山は小さな森だが樹令100年～200年を越すカシヤシイの原生照葉樹林であり、また緑の乏しい京浜工業地帯の中心

---

にある鶴見区の緑の最前線としての重要性がわかった。そして、皆で1本1本の名前や太さを調べるなかで、1枚の「どんぐり山現況図」を作りあげた。

それには、近くの小学校の先生や学者・研究者の協力を得た。

緑の学習を続ける中で地域の財産としての緑あるいは公共財としての緑という考えにたどりつくことになった。

#### ・運動の多様な展開

その一方で、緑自体が消滅しては意味がないので、開発阻止の運動を多様に展開することになった。

阻止といっても最初は「緑を守る」と「開発」を調整したいという思いがあったが、業者との話し合いは「開発する」、「行政の許可は得ている」というだけで平行線をたどった。一方、許可を出した市との交渉でも「適正な申請」だからダメということで取りつく島もない。

そのような経過のなかで、業者の開発申請を検討してみると、申請面積のとおりならば総持寺の墓地や鶴見ハイツの土地を600m<sup>2</sup>ほど取り込んだものになることがわかった。これは、土地台帳を住民が一所懸命ひっくり返した成果だった。

この杜撰な申請を机上審査だけで許可したことはおかしいと市とかけあったところ、土地問題は住民・総持寺・業者の間で解決すべきで、それまでは工事着工を見合わせるよう指導すると話となった。

その間、全国紙や地方紙の横浜版に運動が記事となり、運動が広がりを持つようになった。

ところが、8月7日未明に業者が伐採を強行しようとした。これを阻止しようと主婦や老人あるいは子供たちが駆けつけ、作業員と睨み合

う一幕もあった。この時は、ひとまず阻止できたが、業者は市の指導がある筈だが依然として着工の構えを崩していない。

そこで開発申請の違法性を根拠に横浜地裁に「樹木伐採禁止の仮処分」申請を出す一方、横浜市に対しても他人の土地を600m<sup>2</sup>も取り込んだ開発許可には重大な瑕疵があると思われると交渉したところ、市も業者に対して「聴問」を検討し、また裁判所の判断がでるまで工事着工を見合わせるよう行政指導することになった。そして、'85年2月7日に住民側の仮処分申請が認められ、現在は凍結状態に入っている。

#### ・運動を支えるもの

以上のような運動の展開を支えてきた最大の要因は、運動を通じた住民同士の連帯性（自治）の形成といえるが、その他にいくつかの要因がある。

第1は、緑への関心の強さである。特に女性を中心とした生活の中の緑と子供の学習の場としてのどんぐり山への愛着である。

第2は、担い手としての女性の強さである。この運動を中核として支えてきたのは女性のパワーである。

第3は、他団体あるいは研究者などの情報交流、ネットワークの形成である。失敗あるいは成功した事例を吸収しながら、運動の方向性を柔軟に決めていった。

第4は、住民同士の情報の提供や吸み上げを集会や会報で適時に行ったこと。ともすれば、リーダー層と参加層で情報の断絶が生じたり、リーダー層の請負となり、運動の豊かさが失われることを避けたわけである。

第5は、単に鶴見ハイツや常緑ハイツだけのエゴに終わることなく、どんぐり山が地域の緑であり、現在活発な斜面緑地の開発がどんぐり

山の開発を先例として周辺の地域にも及んでいくことを訴え、地域の課題としたことである。

#### ・ナショナルトラストへの展望

運動を進めるなかで芽ばえてきたことは、緑が生活にとって必要ならば、常に開発に脅かされることなく永久に地域の財産として維持していくことが望ましいということである。

選択肢とすれば、都市緑地保全法による「緑地保全地区」の指定などの行政にやらせるということもある。しかし、地域の緑を自分たちの手でということに主眼を置いて運動としては、ナショナルトラストを考えた。

どうつくっていくか。まず、基金や緑の管理保全の受け皿となる公益法人を作る必要がある。

そこで財団法人総持寺どんぐり山保存会をつくりつつある。1万個の「どんぐりバッチ」や募金活動を進めるなかで、基金も一応2千万円の目途はついた。

しかし、解決すべき問題はいくつもある。例えば、小さな地域だけのナショナルトラストは可能か。坪100万円という土地の買入れ資金をどうするか。自治体等の助成は受けれるのか。募金・寄附金の税制面の問題等々山積している。

以上、鶴見ハイツ住民協議会の運動をみてきた。まだまだ解決すべき課題を多く抱え、運動中であるが、緑を地域の財産としてどのように維持していくかを考えるこの運動の意味は大きい。

## 2. 池子米軍住宅建設に反対して自然と子供を守る会

### — リコール宣言……そして市長選出 —

逗子の池子弾薬庫用地への米軍住宅建設計画をめぐって起きた、反対派住民によるリコール運動、そして「保守」から「革新」への首長交替ではなく、住民運動側の住民市長の選出という勝利。その原動力となった運動グループがこの「自然と子供を守る会」（通称「守る会」）である。

池子に関しては、マスコミ等でも数多く扱われているが、ここでは、私たちが市長選後の'85年2月に訪問した時の中から紹介してみたい。

#### ・国策と地方自治と

「池子」については、その背景に「安保」、「国防」、「基地問題」といった極めてデリケートな政治問題が横たわっている。このような問題をめぐる運動は、従来ならば、様々な要素が複雑に絡み合いながらも、革新政党などの政治勢力が住民運動を支援するという形の「保守」対「革新」という図式を一般的には描きやすい。

しかし、この「池子」に関する限りは少し様子が違う。この運動を敢えて図式化するとすれば、「国」対「地方」がより鮮明に現われており、また、政治の「玄人」対「素人」、そして「男性」対「女性」という図式が描けるように思う。

これまでの経過を概略すると、まず、遊休地化していた池子弾薬庫について、県と逗子・横浜両市は一貫して公園利用を目的に全面返還を要請していた。しかし、当時の地元住民は、この問題にさほど関心があったとは言えないようである。そこへふって湧いた米軍住宅建設の話。この時点で、住民は初めて「池子」を身近な生活の問題として意識したと言えよう。そして、「緑の保全」というイデオロギーとは別の次元の問題提起を行い、見返りの条件付き受入れを表明した市長を選択することなく、反対派市長を選出した。そのことは、国策と地方自治のあり方において、国家的公共性の受忍による一方

的な自治の制限を当然の理屈と片付けず、「緑も同じ公共性ではないのか」と、身近な生活感覚から厳しく問い直す結果となった。

・緑＝平和の象徴

「守る会」が結成されたのは'82年11月であるが、その契機となったのは、同年10月21日から始まった横浜防衛施設局の地質地盤調査だ。周辺住民が調査中止を求めて弾薬庫ゲート前に連日集まった。ただ、この時は個々人が「何かしなければ」とバラバラに集まったという。その大部分は主婦たちだ。主婦層が日常生活者であり、生活の有力な監視者であることがここに示されている。この集団の中から「守る会」が生まれる。やはり、主力は主婦たちだ。

守る会の目的は「池子の緑（自然）の保全」



である。「緑とはただ単に環境という生活の質の問題ではない。緑は平和の象徴であり、それは子供たちの問題でもあるのです」と彼女たちは言う。

そこには、男社会と言われる今までの政治や行政にはない、母親としての主張がある。それは、理念ではなく、母親の感性がこの本質をとらえたという点で、核配備という現実の危機にさらされた欧州の草の根の反核運動とも相通じるものを持っている。

・「素人」集団……「WHYがパワーの原動力」

守る会には、議員以外なら誰でも入会できる。それは「政党（イデオロギー）」から自由になりたいからだと言う。その背後には、「誰のためでもなく、自分たちのためにやる自分たち自身の運動」であるという意識がある。

この「素人」性が、形にとらわれない、それ故にバイタリティ溢れる運動を可能にしたと言えそうである。とにかく、手探りだったので、「WHY? (なぜ、なぜ?)」と問いかけてながら、とことん突き進んでいった。

その力が、守る会的主婦3人を46,681名もの反対署名と共にアメリカへ送り出した。渡米費用は、署名集めの時のカンパでまかなえてしまったと言うから、素晴らしい行動力だ。

この渡米は、ペンタゴンへの直接陳情や米国の自然保護団体・平和団体への協力要請を行うと同時に、情報自由法により計画決定までの経過を調べるなどの情報収集をすることが目的であった。そして「米軍が池子の住宅建設を要望しているのではなく、どこに建てるかは日本政府の決めることである」ことをつきとめた。

この「住民運動の国際化」とも言える活動で、運動はさらに勢いづいた。まさに行動力が次の行動力を生むのだ。

守る会は、市民意識調査などを行い、市民の過半数は住宅建設に反対であることを示そうとした。また、その住民意思を法的にも示そうという発想から「住民投票付託条例」制定の直接請求も行った。そこへ、前市長の受入れ表明。

「できればリコールは避けたい」と会の世話人杉浦さんは言う。リコールなど馴じみの薄い日本人のリコール自体に対する住民感情が、生活・平和という問題の本質をねじ曲げてしまう恐れもあるからだ。

しかし、事態がリコール、市長選へと進む中、守る会とは切り離された形で、選挙母体としての「緑と子供を守る市民の会」が結成される。

・サブグループシステム—この指とまれ！

この運動の行動力、パワーを生み出す要因として、もう一つ挙げられるのが「サブグループシステム」だ。会員個人が、アイデア・やりたい事を出し合う。そして、言い出しっぺが「この指とまれ」で人を集め、出来たグループが責任をもって事にあたるというものだ。

このシステムのメリットは、個人の自由が尊重される点だ。すなわち、やりたい事はやれる、逆にやりたくなければやらなくてよい。「安保」自体には賛成の人も自由に活動できるのだ。こうすることで、運動自体にも幅と多様性が出てくる。

しかし、一方では、運動が支離滅裂なものになる危険性も内包している。

だが、守る会は相手が「国という大きな力である」と、折角ある緑を守りたい」という大きな共通の目的によって結びついている。話し合えば歩み寄れるという楽観的なところもある。

けれども、結束力の一番の要因は「緑」という問題設定が、生活感覚から湧き出た要求だからに他ならないと言えるのではないか。

・I G O C = 池子緑作戦センター

この運動でもう一つ忘れてはならないのが、I G O Cの存在である。これは、守る会と独立した形で結成された、専門家グループによるシ

ンクタンクだ。もともとの構想としては、①建設計画に関する情報資料を収集・分析し、的確な運動の方向づけを行う、②シンポジウムなどの企画広報活動により市民や世論の理解を喚起する、という2つの機能を果たすことにあつたとされる。この中には、外国人の学者もいる国際色豊かなものだ。

このI G O Cの存在が、池子の運動を一味違うものにしたことは間違いない。例えば、渡米の際の情報収集や議員・団体とのコンタクトなどの実際面で大きな力となり、また、「国際シンポジウム」などの企画にも、学者や専門家のつながりや知恵を利用できたことが大きな効果をもたらした。ここにも、専門家と住民の連携をみることができる。

・これから……立場が逆転して…

市長選の勝利後、今まで攻める側だった守る会は、自分たちでは意識せずとも、与党の立場、守りの側になったのだと痛感するようだ。今は建設推進派の不当な宣伝を阻止する活動をしていると言う。前の様に活動したくとも周囲の見る目が変わったのでやりにくい。

けれども、「結果はどうであれ、今まで何もなかった逗子で、この運動をきっかけに市民が市政への意識を持ち続けてくれれば、それはそれなりに、この運動の成果と言えそう。私も、運動を通して、歩くことで、改めて逗子を知りました。初めて市民になった感じ」と、杉浦さんは最後に語ってくれた。

### 3. 大阪都市環境会議 — 市民の活力と町衆的才覚に依拠したまちづくりを目ざして —

・関西復権から市民によるまちづくりへ

関西復権、この言葉には常に東京と並び称されてきた大都市大阪の「地盤沈下」に対する都

市再生への思いが込められている。江戸時代には天下の台所とうたわれ、明治・大正・昭和初期へと引き継がれてきた日本における経済活動

の中心としての大阪の伝統は、戦後における政治・行政ばかりでなく経済・文化の領域での東京への機能集中が進むなかで急速に失われてしまった。近年、関西復権を唱え、関西新空港の建設を始めとするビック・プロジェクトの誘致により大阪の都市再生を旨とするという考えが関西政財界から打ち出されたのは、このような「大阪の地盤沈下」への新たな挑戦と言えよう。

しかし、関西復権の思いは同じでも、ビック・プロジェクトの誘致に頼る都市再生に対し、大阪を東京との比較だけで地盤沈下しているという発想がおかしいのではないか、大阪がそれ自体大阪らしさを失うとともに、まちが人々の生活の場から、仕事と消費だけの場へと変化し、人々がそこへの愛着を見失った状況こそ「大阪の地盤沈下」ではないか、と問いかける人々がいた。

1979年11月10日、これらの人々が集い、<大阪とは何か><これまでの大阪・これからの大阪>をテーマに「第1回大阪都市環境会議」が開催された。都市問題の研究者やプランナー、法律家、住民運動リーダー、作家、中小企業主など、大阪の市民と専門家によるこの集まりは、まちづくりを市民のエネルギーとアイディアから生みだしていこうとする運動の主体となり、その後の多様な展開の発端となったのである。

・大阪のまちづくりを旨とする「共同提案」「共同学習」

自ら「大阪をあんじょうする会」と愛称をつけたこの人々の現在の運動は、大きく大阪のまちづくりを旨とする「共同提案」と「共同学習」に分けることができる。

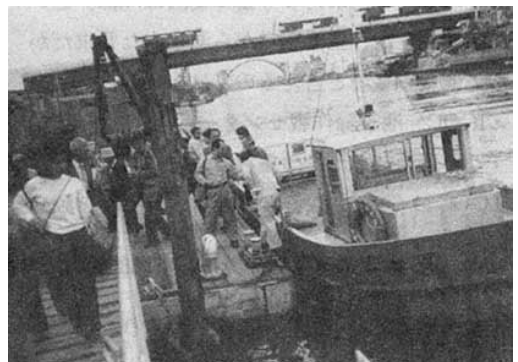
まず、「大阪都市環境会議」や様々なシンポジウムがある。「大阪都市環境会議」は第1回に続き、毎年秋開かれ、第2回は<大阪再発見を語

る><水都再生への提言>、第3回は<安全都市への道を探る><安全都市へのメッセージ>、第4回は<魅力ある都心へ — WE BACK TO THE CITY>へと拡がり、そのほか、'80年の「安全な都市を考えるシンポジウム — 大阪駅前改善提案」、'81年の「水都再生シンポジウム — 水の都の連帯」、'83年の「御堂筋シンポジウム — 都心再生と御堂筋の活性化にむけて — 」など様々なシンポジウムがある。これらは住民運動の情報センター、交流の場となり、大阪の都市再生への具体的な提案の場として機能し始めている。

更に、'84年には「市民運動サミット1984」を開催し、関西ばかりでなく、全国の住民運動のネットワークの核となりつつあると言えよう。

「大阪都市環境会議」などの「共同提案」活動に対し、「共同学習」は大きく3つに分けられる。

1つめは、「第1回大阪都市環境会議」のあと、まず第一歩として取り組まれた「大阪を歩く会」である。ターミナル、下町、盛り場などを歩き回り、その町の住民から話を聞きながら、その分野の専門家のコメントを聞く。歩きながらまちづくりを考えるこの運動は既に20回をこえ、時には何十人もの人がわいわいがやがや話しながら



ら、ぞろぞろ歩くという。壮観な運動である。

2つめと3つめは、「大阪を歩く会」から生まれた「大阪を語る会」、「研究会・タウンスタディ」である。

歩くだけではわからない、地域・テーマを設定しまちづくりの具体的な提案に向けじっくり取り組もうというのが「大阪を語る会」である。

「わがまち再発見」から「わがまち論議」へとつながった運動のなかから、積極的な提案活動が生み出され、「おおさか原風景」、「危険都市の証言」、「盛り場凶鑑」などの成果が出版されている。

「研究会・タウンスタディ」には、都市論をじっくり学習する場として、市民大学スタイルの「ゼミナール」、「タウン・スタディ」、さらに少人数で大学のゼミに匹敵する内容をもつ「宮本塾」などがある。

これらの「共同提案」、「共同学習」活動が活発となったことを受け、これらの人々をつなぎ、また意見の提案、主張の場としてオピニオン誌「ステイク」が'82年創刊された。「ステイク」の発刊や「中之島まつり」に川面から町を見るのだと称して遊覧船を就航させるなどの活動が、この運動の幅を更に広げている。

・ソフトな組織と独立採算

大阪をあんじょうする会の運動は1つの特長がある。運動はメンバーの自由な提案に基づいて1人でもやりたい人がいればやったら良い、そのための組織はその都度自由につくられる。また、運動はそれぞれ独立採算。「ソフトな市民運動」、「行動するサロン」を自認する人々の面目躍如といった趣きである。

このように、大阪をあんじょうする会は大阪の都市再生という大きなテーマを追いかける学者、専門家、市民などからなるグループであり、運動組織というよりは様々な運動を生み出す人々のネットワークの結節点のように見えるのが特長と言えよう。

・過去から未来へ、大阪の再生にむけて

「現代は大都市の衰退がはじまる時代」といわれる。そのような状況のなかで「セコンド東京」を拒否し、大阪の歴史を見つめながら市民自らの目で都市の現状を見、そのなかから何を換え、何を未来に残していくかを市民自らが問い、市民自らが都市再生の提案をする。大阪をあんじょうする会はそのような人々が核となり、シンポジウム（提案）— 共同学習 — シンポジウム（提案）というサイクルに幅広い人々をまきこんでいく組織となっている。

そして、今、これまでの運動のなかから大阪再生への2つの大きな方向、「水都再生」と「下町の復権・盛り場の再生」を見出したと自負し、今後の課題として、20世紀における大阪の市民運動・まちづくりをめぐる総決算書を作成し、市民運動・まちづくりの情報センターとなり、地域の人たちと共同で21世紀まちづくりのモデルプランづくりを考えるという。まちづくりという幅広くむずかしいテーマに、ソフトな運動という新しい意識で取り組むこの運動に注目していきたいと思う。

#### 4. 真間川の桜並木を守る市民の会 — 川を私たちの手で！—

私たちがこの会を訪ねたのは、丁度県の河川改修事務所と話し合いを行う時であった。その

話し合いに同席した私たちは、今までの役所と団体との折衝というイメージとは異なり、双方



が実にぎっくばらんに話し合っているという印象を受けた。しかも、改修設計図をはさんで、橋のデザインや公園のつくり方、芝生の植え方までこと細かに議論を行い、まるで、ある一つ的设计事務所の打合せのようでさえあった。

「このような話し合いがなぜ可能になったのか」そこに私たちの関心は集中した。

#### ・桜並木が切られる！

千葉縣市川市の市街地を流れる真間川の両岸に、約2kmの見事な桜並木があった。この桜並木が治水のための河川改修工事により全て伐採されることになり、それを知った周辺の住民が桜並木を保存しようと結成したのがこの会だ。1974年4月のことである。



ことは急を要する。そこで、「桜並木の伐採反対、並木が保存できるような総合治水対策、上流部対策の確立」の請願を市議会に提出するため、毎月発行の機関誌「さくら通信」約7,000部を沿岸の住民や各方面に配布し、並木の保存と治水の両立が可能なることを市民に訴えつづけた結果、3ヶ月で1万6千名もの署名が集まった。「こうした運動が反響を呼んだのは、私たちが政党や他の団体とは無関係に、自らその方向を模索しつつ純粋に運動を進めてきたからではないか」と彼らは言う。しかし、請願は不採択

となった。

#### ・真間川流域研究会の発足

運動当初は、桜並木への素朴な愛着から伐採反対が第一義であったが、「並木の保存と治水の両立」を唱えるうえで、上流部対策というより広い視野をもちうる芽があったことがうかがえる。さくらの会は、自ら提起した「本当に治水のためには桜並木を切らなければならないのか」という問題の原因を、自分たちでより客観的に研究しようと、運動組織とは独立した形の「真間川流域研究会」を'80年10月に結成し、運動とは一線を画した形で純粋な研究活動を始めた。この研究会は、多くの学者・研究者の参加を得、またトヨタ財団からの研究助成を受けることができた。ここに、学者・研究者と住民の連携がうまれたのだ。

そして、この活動の最中に起きた'81年10月の24号台風による水害のとき、学者たちと住民が一体となって水害の実態を調査した結果から、『水防都市構想－真間川流域の治水と街づくりの提案』（'83年7月発行）というレポートがまとまった。その基本的な考え方は、都市河川の治水を「流す思想」から「溜める思想」へと発想の転換をし、保水・遊水機能を重点においた対策とすることで、水害のリスクの公平な分散と軽減を図ると同時に、住民の水辺環境への意識を呼び戻そうというものである。

この研究活動の中で、上流の乱開発を放置したまま川幅を拓げても水害はなくなるという客観的データと確証を得た住民たちは、行政と「言い合い」をするだけの反対運動から、行政の専門性に対し、真間川流域全体を見据えた広い視野と客観的裏付けを兼ね備えた市民として、対等に「話し合い」ができる運動へと成熟したと言えないだろうか。

・運動の広がり

この時期は、さくらの会にとっても「全国街並みゼミ」や「全国自然保護連合」などの全国組織と連絡をとりはじめた時期でもあった。そして、市川市全域の問題についても積極的に係わるようになる。市川市内の諸団体をネットワークした「市川市民連合」の結成の大きな力となり、真間川改修と密接な関係にある都市計画道路2・1・3号線建設計画に対しても反対運動を緑地保全の立場から展開する。

・「伐採反対」から「川づくり」へ

このように反対運動を中心に進めてきたさくらの会も、'81年10月、'82年9月の2回の水害により、真間川改修促進を求める周囲の要求が増したことから、転換期を迎える。

さくらの会は、真間川流域研究会の活動の中で培った「治水と環境保全は本質的に対立するものではない」という成果のもとに運動の立て直しを図った。「全国自然保護大会」など、あらゆる機会をとらえて「桜並木の保存と治水事業の両立」を粘り強く訴えた。

また地域では、買収にかかっていた地権者を中心に「真間川流域の治水と環境を考える住民協議会」を組織し、県や市に一般住民も参加できる説明会を開かせた。

一方、改修計画の見直しを進めてきた県側も、当初伐採を予定していた桜並木のうち技術上可能な約半数を残す計画を提示した。また、伐採区間についても風致地区にふさわしい環境づくりの検討を始め、そのイメージ（親水公園プラン）を住民側に提示するようになった。このような行政の対応は、自主研究に裏打ちされた主張を行う住民との交渉によって引き出されたと見えよう。

この交渉の過程で、運動自体は「伐採の絶

対阻止」から”話し合い”による環境を重視した「川づくり」へ方向転換せざるを得ない状況となった。そして、ついに'82年10月、伐採区間の親水空間づくりと話し合いの継続を条件に、河川拡幅に同意し、69本の第一次伐採が行われた。

・話し合いの中で

「話し合い」も回を重ねるごとに、その性格を変えてきた。伐採前の説明会や交渉を多人数による団交的な主張だけの場とするなら、伐採後のそれは、「川づくり」の詳細な内容について具体的かつ建設的な「討論」をする場になったという。その「討論」を中心とした運動によって、'85年1月伐採区間に桜並木を復活させることが決った。その復活の支障となっていた「護岸から3m以内の高木植栽」を禁止する建設省通達を1.5m以内に変更させたからだ。

とはいえ、そのような実質的な話し合いが初めからできたわけではなさそうだ。やはり、初めは一方通行的な色彩が残っており、ほぼ行政内で固めてしまった案を示すだけのこともあった。

しかし、回を重ねるごとに、住民と行政が相互に理解を深め、発想やイメージを学びあうようになる。ただ、話し合いを続ければ、必ずそうなるというものではない。「ある時、会員と県職員さんで懇談会を開いた時に、お互いに、『いい川をつくりたい』ということでは共通なのだ」と気がついたのです。ただ、その視点が違うだけなんだと」小川会長は語ってくれた。

さくらの会の運動は、行政と住民とが、対立ばかりするものではなく、それぞれの立場は違うものの、同じ土俵に立って互いに刺激しあい競い合いながら、建設的に討論できるということ、理屈でなく、手探りで実践してみせた例として貴重である。

## 5. 食生活研究会 — 食卓のむこうに「土」と「農業」が見える関係を —

### ・研究会の発足

この会の会長である浅井まり子さんの子供のぜん息が、近代医学や漢方薬を使っても直らなかったが、玄米菜食の門をたたくことによって解決されたことにより、食べ物の重要性についての認識が深まったことがこの研究会の発端である。

そこで、1970年に浅井さんが中心になり、体が弱く健康を求めている人や、子供を育てていくなかで子供の健康に関心の強かった主婦たちが、「健康と食品」への素朴な疑問から、食品の安全性を問い直すことを始めた。

近所の主婦仲間5～6人ぐらいが、自宅あるいは団地の集会所に集まり、食品の安全性について学習会を開き勉強していくうちに、自分たちと同じように悩んでいる人たちも仲間になってもらい、共に勉強していく必要性を感じて、学習会への参加を呼びかけるビラを団地内に配って仲間を募った。

その結果、30人ぐらいの主婦が集まり、週1回の割合いで講師を呼び、学習会を重ねた。その間、浅井さんと市職員（農家出身者）との個人的なつながりから、本物の食べもの（いい豆腐、いい野菜、いい卵）の共同購入していくことを手始めに、この会は、'71年9月に正式に発足した。

### ・研究会の活動

研究会は、食べものや食べ方を研究しながら、そのことを通じて、家族や多くの人々の健康と有機農業の推進を最終目標にして活動している。会長と運営委員約10人が中心となり、毎月運営委員会が開かれ、会の運営を計っている。

この運営委員会のもとに、会計、渉外、文化、

広報、庶務を扱う総務部と、共同購入、ポスト配送、事務所販売、外部販売、バザーを扱う事業部の二部制で構成されている。

現在では、会員数200人ほどの大世帯となり、会員は、産直により、野菜、季節のくだもの、米、雑穀類、豆類、調味料等日常食卓にできるほとんどの食糧の共同購入を行っている。

一方、食生活を通じて、県消連、藤消連、有機農研、63牛乳連絡会等のいろいろな団体と交流しながら幅広い活動を続けている。

しかし、一定の入会金を払えばだれでも入会できるので、発足当初の会の趣旨からかけはなれて、安全な食糧の購入のみを求める人もあり、会員相互間の意識の差があらわれてきている。月例会、勉強会、行事の手伝い、援農等に積極的に参加することによって、意識の向上に努めているが、運動としての参加ではなく、ともすると、安全な食糧を得るだけの参加になりがちであるが、そこからのもう一歩前進が望まれます、と益津さんは語った。

### ・食を通じて生活を考える

この研究会は、'71年に食品の安全性を問い直すことから産直運動を中心にスタートし、現在の大きな柱は、「安全な食品を食卓に」、「消費者から農を考える」、そして「子供に引き継ぐ食文化」の3つである。

「安全な食品を食卓に」については、産直運動であり、地元二軒の農家から野菜を産直し、会員200名に15ポストで、週1回配送している。みそ、しょうゆ、うどん、パンなどは、原料を会が提携しているところから仕入れ、メーカーにつくってもらい、会員に供給している。

「消費者から農を考える」では、土づくり運

動と地元の農業を考える会が具体的な活動である。土づくり運動は、有機農業による土づくりと自給自足への国内産物作りを旨として生産者に呼びかけて、そこで生産されたものを共同購入している。静岡県清水市と天竜市のお茶づくり、岩手県のお茶、佐渡の雑穀、豆類、鹿児島県の紅茶等々である。毎年八十八夜にはお茶摘み大会も行っている。

地元の農業を考える会は、藤沢市、農協、流通、生産者、消費者で成り立ち、低毒性農薬から無農薬まで幅をもった会である。



市の協力で、堆肥センターもふえ、生産者も30軒あまりとなった。市内全小学校では、この会の野菜を給食に入れている。一般にむけては、藤沢駅前のさいかやデパートに常設の消費者コーナーを設け、シールつきで売られている。

「子供に引き継ぐ食文化」では、手づくり運動であり、子供に手づくりの味を伝えるため、

研究会が市の広報で呼びかけ、年数回みそ、しょうゆ、うどん、パン、豆腐等の手作り教室を行っている。

#### ・子供にいい環境を！

食の見直しだけでは、子供の状況は変わらない。そこで、子供を自然の中へと考えたのが「自然学園」である。子供にいい環境を！ということと新潟県佐渡で、夏休みを利用し開催している。もう10年間も続いているが、さらに発展した「田舎づくり計画」や「海の問題」への取り組みが自然の中に根をおろそうとしている。

#### ・研究会の今後

ボランティアによって支えられて活動している団体であるので、役割り分担をしっかりと行い、各自がその責任を果たすことによって、この団体のもつ目的、目標が達成されるのではないかなと思われる。

だが、会員相互間に意識の差があり、安全なものを得るだけの参加になりがちだとすれば、量、質ともに、現状維持にとどまらざるを得ないのではないかな。

しかし、自らの食生活を「改善」という目的を持つ活動は、各地に数多く生まれてきており、それらの団体がお互いに情報交換し、市域、県域をこえて、幅広い横の交流を進めるなかで、ネットワーク化の芽がでてきているように思われる。

## 6. 使い捨て時代を考える会 — 暮らしから社会を考える会 —

### ・豊かさの中で失ったものは何？

農薬や化学肥料に頼らなければならない農業、公害を引き起こす恐れのある工業……。現代の工業社会は私たちの生活を豊かなものにしたが、同時に多くのひずみも生み出している。もう一

度、豊かになった生活を見直し、自分自身の生活を変えることから、社会の変革を旨としているのが「使い捨て時代を考える会」だ。

会は、1973年、京都に発足した。その年の10月にオイルショックが起こり、成長を支えてき



た石油などの資源も無尽蔵ではないことに人々が気づき始めた年である。最初に集まったのは、学者、学生、主婦、農業生産者など25名で、まず、学習会を定期的に開くとともに、古紙回収を始めた。古紙回収は単なる資金集めではなく、何でも使い捨ててしまうライフスタイルを見直すためのものであった。

話し合いを進めるうち、会員の中では、食物に対する不安、農業の現実に対する危機感が次第に大きくなっていった。そこで、会が発足して2年目の75年から卵の共同購入を始めた。まず、新鮮で安全な食物を自分たちの手で供給しようというわけだ。その後、会で供給する食物の種類は増加して、現在は、野菜を中心に、ほぼ消費生活を満たす動きができています。

・食物供給を安定させるために

ところで、安全な食物の供給は、会とは別に設立した(株)安全農産供給センターが中心となっていて行っている。食物を供給すると一口にいっても、自分たちで本当にほしい野菜、牛乳、卵などを調達し、供給し続けていくのはたやすいことではない。責任をとれる体制が必要になってくる。資金の運用、食物の在庫の管理など、規模が大きくなれば単なるボランティア活動では追いつかなくなる。そのために設立されたのが

同センターなのだ。生活・社会の変革をめざす運動だからといって、法人化することにこだわらない姿勢は、既存の社会の仕組みでも運用できる点は活かして、自分たちのやり方に適したものに変えてしまおうという考えの表れであろう。

・目にみえる生産者と消費者の関係を求めて

農産物の供給を受けるためには、まず、安全農産供給センターの株主にならなければならないが、使い捨て時代を考える会の会員にならずに、センターの株主になることはできない。つまり、安全な野菜や牛乳を手に入れることのみを目的として参加してもらうことはすすめていない。会で所有している農場での学習会や、生産者との交流会にも参加して、現代の農業が直面している問題（農薬、化学肥料の問題、大型機械化、国際分業論……）、さらに、社会全般に横たわる問題に目を向けていくことが大切であり、そのためのひとつの手段として安全な農産物供給活動があるのだ。

今までの話しからも窺われるように、生活の基本となる食物を生産している農業の問題が会の活動の中心となっている。そのため、会には発足当初から生産者が参加して、消費者とともに有機農業について語り合ってきた。「生産者」、「消費者」という枠を越えて、両者が深い理解と信頼のもとに協力し合っこそ、新しい農産物の生産・供給の流れが生まれるというのが会の基本的な考えである。

また、農薬・化学肥料づけの農業を憂い、本来の農業を取り戻すべく苦闘している生産者を援助するため、農業基金を設立し、農家に無利息で貸し付けを行っている。1口10,000円の基金募集と、安全農産供給センターで供給する農産物への上乗せ金で基金は成り立っている。今までに、安全鶏卵生産のためのヒナ代や農作業

---

場建設のための資金として総計6千万円ほどの貸付けが行われてきた。

・個人の自由な発想を尊重する

会の活動は農業問題にばかり向けられているのではない。教育、水、平和など現代社会のひずみと言われるものに幅広く目を向け、学習会を開き、討論を繰り返している。

会では、地域ごとに会員が集まって地域ブロックを作ることができ、ブロックごとに活発な活動を行っている。こうしたブロックのひとつ、枚方ブロックの人々が中心となって水問題を考える会ができた。「淀川、水問題を考える会」である。飲み水に含まれる発ガン性物質トリハロメタンの問題を中心に、飲み水の水源の汚染追求、塩素消毒の適正化、家庭での蛇口対策を進めている。

10年にわたる幅広い活動のまとめとして、'83年にはシンポジウム「これからどうなる社会と暮らし」が開かれた。シンポジウムでは、いままでの成果の上に、これからどう運動を進めていくのか、くらしから社会を変えていくための問題が自由に話し合われた。

会が視野の広い活動を続けられるのは、個の自立をめざし、個人の自由な発想をできるだけ生かすやり方をとっているからだ。役員会や世話人会が運営方針を決めるのではない。会員の

一人ひとりが自分の関心のある問題を自由に取り上げ、他の会員にも働きかけていく、そうした活動を広げる場として会は考えられている。互いの自主性を尊重し、一人ひとりが自分の生き方を自分できめることが会の運営の基本なのだ。

個人の自主性を尊重する活動は一見まとまりがないかもしれないが、それぞれの生活の中から生まれてきた意見は、回りから与えられたものより強固なものとなるであろう。

安全農産供給センターの専従職員、干川さんに尋ねてみた。「欲しい物は大抵手に入る豊かな社会に生きながら、おいしいケーキを食べずに、質素なイモを選ぶことは難しいのでは。」それに対して干川さんはこう答えた。「確かに実際、多くの人はケーキを選ぶでしょう。しかし、たとえ少数でもいい。イモを選ぶことに固執することは大切なのではないか。社会全体を変えることは難しいが、まず、自分の生活を変えていく努力をする。その積み重ねが社会へ何らかのインパクトを与えるのではないかと思います。」センターの職員の生き生きと働く姿を見ると、確かにこうした人々の努力が実が結ぶ時が来るのかもしれない、そんな気持ちにさせられた。

## 7. 八王子消費者の会生活協同組合 —— ニュー生協をめざして

・安心して食べるものがない

一人の主婦（石崎百合子・現理事長）が、水仕事による手荒れ防止に石ケンを勧められ、その効果と合成洗剤の有害性に目ざめたことからこの運動は始まる。

有害性や河川に与える影響等、合成洗剤をめぐる問題は、自分一人の問題としてかたづけら

れない。その上、合成洗剤を売り込む大量のコマーシャル。これに対応するため何とか仲間作りをと、自分の住んでいる団地の430世帯に公害を考えるグループづくりのビラを配布。

しかし、誰れ一人集まらず失敗。

そこで、PTAの役員をしていたことで知り合った人々を個別訪問で説得。目標の100人の

---

仲間作りを3ヶ月で達成。それを契機に「暮らしの中の公害を追放する」消費者グループを結成。合成洗剤、食品添加物、農薬等々の問題について月1回の勉強会の開催、会報の発行。

こうした活動をして行く中から、会員の間“本当に安心して食べられる物がない”という意見の一致をみ、メーカーや行政に食品の安全性について質問をしたが、なしのつづて。そこで、見学会を計画し、メーカーとの懇話会の場で食品添加物を使用しないよう要望したが、「使用を望んでいるのは消費者」と逆に指摘された。それは、多くの消費者が、見た目の美しさ、長期保存を望んでいる事をさしており、これを変えて行くには、自分たち自身の力で安全な食品を開拓して行かなければならないという結論に到達した。

#### ・ニュー生協への道のり

何よりも子供たちに安心して与えられる食品をと、数多くの産地や生産者を訪ね、意見を重ねた。そして、除草、堆肥作りと努力して作った無農薬野菜も値段が高いと買ってくれない等々、生産者の悩みを知り、確実な買い取りが必要なことを痛感することとなった。

他方、メーカーの育成も手がけた。発ガン性物質の問題から、無添加ハムの開発を近所のハム工場にかけ合い、試作品を造ってもらってはみたが、それまでなれていた市販の色や味と違うことから「お父さんや子供が食べない」との声も会員から出される始末。食卓に並べ家族においしく食べてもらうための工夫も必要となってきた。

そして、ここでも消費者としての安定購入を求められ、最初はタクシーで他地域の消費者グループへの配送も行ったという。

手間をかけた分の価格問題、生産者との信頼

関係、無添加は無添加なりの保存方法等々を考える中から、生産者へ要求するばかりでなく、生産に対する受け皿としてのかしこい消費者の拡大を目ざして、一般市民に勉強会に参加する事を働きかけた。

受け皿が広がれば、扱う品物も増え、事務室や倉庫も必要となってくる。それらを考えると販売物品への3%の上乗せによる経費だけでは限度がある。さらに扱い金額が増え、商品が多種に渡るとそれなりの専門知識を持った専従職員の配置の必要性も出てきた。

職員を雇うには、事業所届け、その前に法人化の必要性などの問題もある。結局、協同組合を選択したが、「生協は経済性に走る。これまでの理念を失わないか」など、組織内部から不安の声も出た。

しかし、「今日の消費者問題は、安全性を取り戻し、生産と消費の経済バランスを取り直して行く事が急務である」とした初心は不変であることを確認し、運営組織として協同組合を受け入れることにしたという。そこで、通称も“ニュー生協”と呼ぶこととなった。

#### ・流行でない安全性を

生協にすることにより色々な人が入りやすくなり、受け皿としての消費者は増えた反面、以前のように口コミで入った会員と生協という組織に新しく加入した組合員とでは微妙な意識の差がある。やはり、安くて安全な物を手軽に手に入れようという感覚が先行しがちになる。

ミニ店舗の出店や即売の要求も多いが、利便性の追求だけでは、人のつながりもなくなり、みんなの手でつくり上げて行くという生協の根本さえくずれかねない。現在は移動販売車を導入しこうした声に答えているが、啓蒙活動を行う人員配置も怠ってはいない。

石崎理事長は、「安さと便利さに誘惑はあるでしょうが、それが今の危険な食品を生んできたもとなのですから、自らを守るためには、自ら努力する以外無いでしょう」と語る。

それをわかってもらうために、組合通信や月1回のグループ代表者会議を通して、生産者の声を伝え、消費者としての質問に答え、組合員に安全性の問題を考えてもらうという。「安全性が流行視されると誇大広告やイメージ宣伝によって、また消費者に誘惑の手が伸びてきます。安全性は人間が生きて行く上で必要な大切な条件であり、普遍性の問題です。それをわかってもらうためにも……」とも語った。

また、無添加食品や健康食品としてメーカーがマネをすることに対しては、「質の問題はありますが、ニーズの拡大にはなっていると思います」としたうえで、「しかし、本当に安全な野菜などは相当な労働力を要するため価格面で一般市場にのらないでしょう。生産者が消費者の需要を把握していて、消費者からも生産者の顔が見えるという信頼関係がなければ、安定生産、安定消費はできません。そのために私たちは援農活動などもやっています。また一般の流通機構の中に入ってしまうと途中で段階が見えず質が不明確に……」と語ってくれた。

さらに「安定性を考えない市場に負けないくらいの影響力を持つためには、八王子市民の5%ぐらいを組合員にしたいですね」と。

そして、全員の食が安全な物で満たせると思いますかという問に対しては、「労働力、作付面積の面では可能です。あとは消費者のガンバリだけです」とも。

#### ・消費者の結束が成功への道

今、ニュー生協では、無農薬の国内産の小麦粉を使った無添加パンを開発、生産し、組合員

へ供給している。

日本人の食糧自給率は25%、特に小麦の自給率は12%。また、輸入小麦は、農薬やくん蒸剤で汚染されている心配があると言われる。自給力の向上と安全性という二つの問題からとった対応である。

農家が米作に頼るのは生活のため。米作は保護されていて何とか収支が合うから。「わしらが麦を作っても誰が食べるのよ」という農民の声に、「私たちが食べるわ！」と答えたことを実行するために、国内産の小麦はパンにならないという定説を4年の歳月と資金を投じて乗り越えたという。その結果、日本の何処にもないパンを、今、ニュー生協の工場で作られている。

こうした取り組みに対して同理事長は、「今の社会は人を思いやる時間がありませんし、競争社会の中では協同は矛盾して存在します。しかし、消費者は協同してこそ暮らしが守れることを知り、その協同に参加し、結束する事が大切でしょう。そして、その結束力が高くなれば消費  
自ら  
れま  
と最  
語っ  
れた。



者は  
を守  
す」  
後に  
てく



## 8. 奈良たんぼぼの会 — 地域に届け込む新しいワークセンターづくり —

### ・ 1億円の資金づくり

奈良の薬師寺のそばに「たんぼぼの家」は建っている。その建物は障害者が働き、学ぶ場として、また地域の人々が集う自由学校として、しっかり大地に根づいているようだ。しかし、たんぼぼの家が現在の形を整えるまでには、12年にわたる長い運動の道のりがあったのだ。

運動の始まりは1973年。養護学校を卒業しても、障害者が自立した生活を営める場がないことに悩むお母さんたちが中心となって、たんぼぼの会は生まれた。養護学校内に事務所を置き、障害者のワークセンター「たんぼぼの家」建設のための資金作り活動がスタートした。バザー、拓本展、絵画展など、自分たちでできるものを提供して資金を得ることが基本であった。単に寄附を集めるのではない。一人ひとりが持っている知識、技術、経験を生かして、できるだけ良いものを提供する。その対価として、資金を集めるのだ。

こうした考え方は、会員から会費を納めてもらう場合にもあてはまる。会に共感して入会した人からただ会費を集めるのではつまらない。そこで考えだされたのがお誕生基金というアイデアだ。年に1度はだれでもお誕生日がめぐってくる。会員それぞれのお誕生日には、毎年バースデーカードを送り、その代わりに1口千円の会費を送ってもらおう。こうして集められた会費も、たんぼぼの家建設のための資金となるのだ。バースデーカードには会員の一人である画家がすてきな絵を描き、彩りを添える。

資金づくりを進める運動に変化が起った。わたぼうしコンサートを始めたことである。'75年、地元のフォークソングの仲間がたんぼぼの会に心を動かされ、会の障害者の作った詩にメロディーをつけて、コンサートを開いたのがきっかけとなり、感動は大きくひろがっていった。各地でわたぼうしコンサートが開催されるようになり、レコードも発売された。コンサートがきっかけとなり、たんぼぼの会は、障害者とその母親、一部の共鳴者の孤立した運動から、地域の人々が障害者について理解を深め、地域全体で福祉を考えるための開かれた運動へと変わっていった。

たんぼぼの家を建設するために必要な資金は1億円。会員の努力やコンサートなどによる運動の広がりによって資金は集まってきたが、目標額にはなかなか達しない。そこで、'76年に財団法人「たんぼぼの家」を設立し、家建設のための債券発行を始めた。“たんぼぼ債”と名づけられた債券は1口1万円、10年償還、無利息。この債券の発行は新しい試みとして反響を呼び資金集めは勢いを増してきた。

### ・ 出会い、交流する場として

様々なアイデア、会員の熱意により、'80年、たんぼぼの家は完成した。それではたんぼぼの家の日常を追ってみよう。

たんぼぼの家で自立のための学習、訓練をしている障害者は現在15名、皆、送迎の自動車がかよっている。たんぼぼの家での学習や訓練は、障害者が自分で自立のために何をするかプログ



ラムを組み、それに基づいて行動するのが基本である。おおざっぱに言って、火、水曜日はわたぼうしコンサートの会場で販売する書籍・レコード・テープの発送・在庫整理などのワークショップ、木、金、土曜日は自主学習や講座への参加となっている。自主学習や講座をどのように選び、学習するかは、各自の意志にまかされていて、現在は、ワープロ、民話の語り、七宝、陶芸などの活動を行っている。

こうした活動によって、障害者自身にも変化がみえてきた。自分一人では何もできなかったのが、次第に自主的に仕事や学習に参加するようになり、明るく積極的になってきた。

たんぼぼの家にやってくるのは障害を持つ人々ばかりではない。近所に住む人々もやってくる。地域に開かれた施設として自由学校も行っているからだ。現在開講している講座は、陶芸、英会話、詩吟、文化財などだが、地域の人々と障害者がともに学べる場として、また、互いに教え学びあう場として、自由学校を充実させようと努力が続いている。

また、たんぼぼの家はわたぼうしコンサートの拠点でもある。コンサートは、現在、日本全国で年間50回程度開かれている。各地で地域福

祉を考える人々が実行委員会を作り、たんぼぼの家に集まったボランティアの仲間とともにコンサートを開いているのだ。コンサートは、地域地域で、新しい福祉を芽ぶかせ、育てるための重要な活動である。

たんぼぼの家では、ボランティアの若者たちが集まって、わたぼうしコンサートの練習をしている。彼らはボランティアだからといって、手を抜かない。よい音楽がなければ、コンサートは成り立たないのだ。若者たちの熱気あふれる練習は夜どおし続いている。

#### ・自立をめざして

障害者の働く施設はかなり数多くできてきた。しかし、障害者が真に自立するための施設はなかなか存在しない。障害者を子どもにもつお母さんたちは、それなら自分たちで作ってしまおう、どんな施設が必要なのか社会に提示してやろうと、たんぼぼの家作りを進めてきた。

たんぼぼの家が完成した現在、たんぼぼの家を維持していくこと自体が大変であるが、さらに、運動は新しい目標をめざしている。障害者のための新しい施設「わたぼうしの家」を作ろうと活動を始めたのだ。わたぼうしの家は、ワープロやマイコンなどの先端技術が身につけられるトレーニングセンターであり、また、障害者が一人でも自活できる宿泊設備を持った自立生活センターでもある。

運動の発展のため、会は(財)たんぼぼの家を社会福祉法人として認めてもらおうと努力している。しかし、たんぼぼの家は、障害者の働く場としてばかりでなく、自由学校やわたぼうしコンサートの拠点としても機能している。こうした多目的の施設は、障害者の施設としては、社会福祉事業法の枠の外にあるため、なかなか社会福祉法人として認めてもらえず、苦勞している。

苦労はしても、たんぼぼの会はくじけない。これからも、たんぼぼの家は、障害者の個性を重視したワークセンターとして、また、地域の人々

## 9. 障害者更生施設準備会「礎の会」 — “ 貴<sup>き</sup>有<sup>う</sup>意<sup>い</sup>の郷<sup>きょう</sup> ” 作りをめざして —

### ・福祉とリサイクルのドッキング

ここに2つのグループがある。

1つは、「伊勢原市言語障害児親の会」。重度とはいえないうまでも、口が遅いとか、黙りこくっているとか発音がおかしいとかで、ことばに障害がある子どもを持つ親たちのグループである。

もう1つは、「丹沢グループ」。「生産されたものが不用になった時、それをかたづけることが産業として成り立たないとすれば、生産自体も間違っているのではないか」という発想のもとに、空き缶拾いから始めて、市民参加の資源回収システムをリサイクル産業として地域（伊勢原、秦野）に根づかせたグループである。

たまたま、丹沢グループの資源モニターをしていた親の会のメンバーが、ゴミ問題、ゴミにつき込まれる税金の多さ、限りある資源などを勉強する中から、不用品として廃棄された物が、お金となって返ってき、その還元金も積もれば大きいということを知った。

そこで、リサイクル運動で得た還元金を障害者の自立を助ける場づくりの資金として活かしたら、さらに、福祉とリサイクルを結びつけることにより市民にアピールできないかと考えた。

そして、1981年の国際障害者年を契機に親の会を発展させ福祉にリサイクルをドッキングさせた障害者更生施設準備会「礎の会」が誕生した。

### ・“ 貴有意の郷、建設へ

障害者の自立の場、親と子の教育の場、そして障害者と健常者のふれあいの場の建設を目指

に駆け込んだコミュニティセンターとして、前進していくにちがいない。

して、3年間で1,000万円を目標にお母さんたちの活動が始まる。

リサイクルのノウハウを得た丹沢グループからの援助をも受けて、トイレトペーパーの販売、不用品の回収、リサイクルショップの開店、そして、チャリティーコンサートの開催等々。福祉だから寄附してくださいを強要はしない。

福祉基金づくりに理解を得てもらうための説明、慣れない販売・回収活動、精神的・肉体的疲労の連続。お母さんたちのからだを張った活動が続いた。

2年半で目標の1,000万円の基金達成！1,000坪強の起伏に富んだ静かな土地を借り、会員たちの手で荒地を開墾し、公開作業所“ 貴有意の郷、(皆さんの意のあるところをくださいの意) のオープン。

今、貴有意の郷では、農作業ばかりでなく見て楽しめる庭園の要素も加味して、エビネらん、レンゲつつじ、ショウブなどが植えられ、作業所の名前にちなんで植えられたキウイフルーツがスクスクと……。そして、キャンプ場の開設や自然の滝を利用して水車も回そうと夢は広がっている。

### ・行政とのズレ～制度の壁

礎の会が自前でお金を集め、ここまで来るまでには色々なことがあった。

行政サイドの障害者地域作業所指導事業の補助金を受けようとしたが、室外の作業所であるが故に、補助要件の「利用者の保健・衛生及び安全の確保に十分留意するものとする」という

項目を満たすためにはお金がかかりすぎる。緊急時の避難用の建物を建てようにも市街化調整地域で建てられず、非常用の道路といわれても、そうやすやすとは……。

また、まだまだ親の会単独でつくる作業所に全責任を負わせるのは酷であろうという自治体の懸念も加わって入所を希望する市内の障害者が少ないという問題もあった。自治体の補助金であるが故に自治体の行政エリアという壁が立ちはだかった。

「障害者の地域ケア対策推進の一環として地域ぐるみの協力により、主に就労が困難な在宅障害者に対し、作業訓練等を行い、地域社会の一員として生活することを促進する」という行政サイドの事業実施要領に掲げられた目的と、貴有意の郷のめざす目的は同じでありながら、やはり行政がお金を出すことには一定のワクがある。

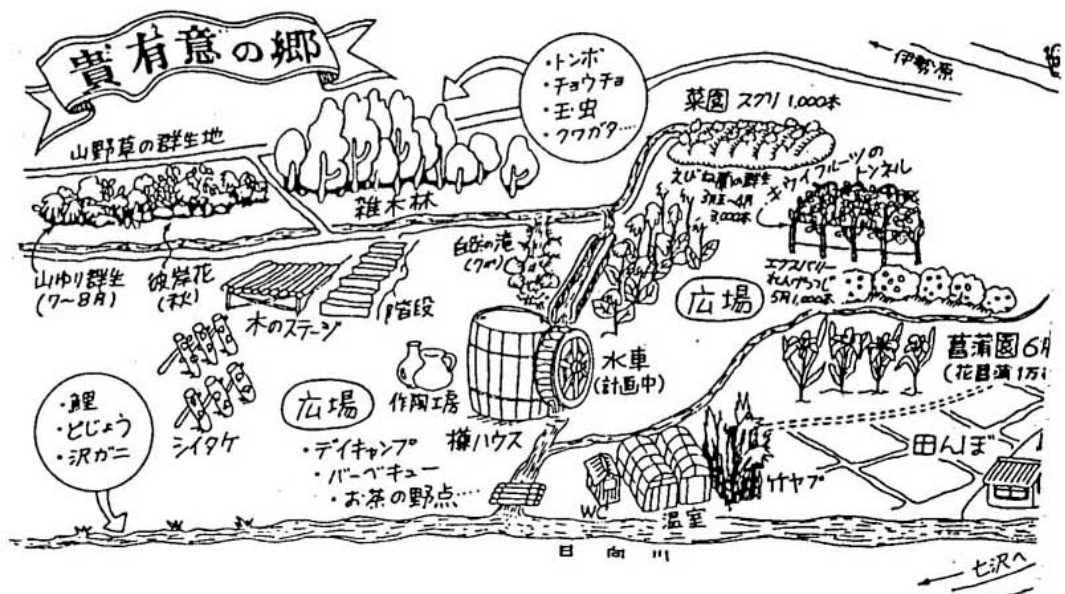
現在、補助要件を満たすために会員の有志が郷の近くに300坪程度の土地を購入し、農産物の販売や作陶工房のための建物を建て、貴有意の郷に作業所として貸付けるべく準備が進んでいる。

「補助金だけをあてにしている、とんでもないと改めて発奮せざるを得なかった」と代表者の小沢章子さんは語る。また、「親の会活動の体験から、今回は行政には相談を第一にしました。相談しないと後でウルサクいわれそうで」と行政への採点はカライ。

さらに、「発想、資金面相手とも従来なかった住民運動なので、行政に勝手にやれとほっぽられ逆に結束力や継続力がつき強くなりました。決して最初から強かったわけではありません」とも。

・今、地域の中で

礎の会が発足した国際障害者年のテーマは“完



全参加と平等。「障害者などを締め出す社会は弱くもろい社会であり、社会を障害者や老人などにとって利用しやすくすることは、社会全体にとっても利益となるものである」という考えによる。

礎の会の基本も、「障害のあるなしにかかわらず、子どもは家庭の一員であると同時に社会（地域）の一員であるとする、やはり、社会（地域）でめんどろをみる制度や場所や気持ちが必要では」という考えに基づく。

「奉仕感覚のない大人たちに育てられている子供たちをどう呼び集めるかが今後の課題」としながらも、「障害者自身、障害者の親、そして普通の親子、家族のみんな共にくらす、生活する、生きるという意味を自分の頭で体で考えてもらうことが先決。そのために、場所づくりから考え、人を交流させ、労働をしてもらいたいと先の長いことを始めた」という礎の会の活動は

## 10. 茅ヶ崎自由大学 — 学びたい人とそれにこたえる人の出会いの場をめざして —

・茅ヶ崎自由大学とは

茅ヶ崎に「自由大学」がある。あるという表現は正確でない。茅ヶ崎で「自由大学」をやっている、と言うべきかもしれない。大学といってもキャンパスや校舎があるわけではなく、特定の教授陣や学長もいないからである。

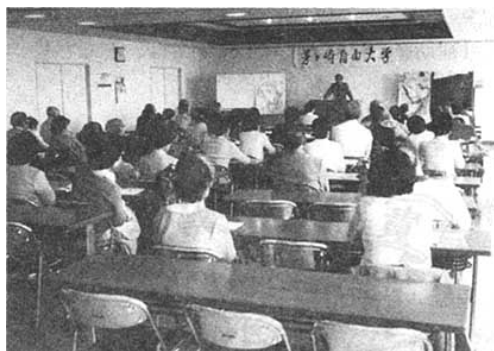
アメリカのカリフォルニア州に「キャンパスのない大学」と呼ばれるものがある。そこでは、「ビルのワンフロアを借りた『本部事務局』の他には教室がなく、専任教員も数名しかいない。授業は成人学習者の生活の場にもっとも近いところ、たとえば会社の会議室や病院の空き部屋など、さまざまところで行われ、講師が派遣される」（天野郁夫「『学習社会』への挑戦」）

徐々に地域に根づきつつある。

リサイクルショップへマンガを持ってきてくれる子供たち、空き缶を拾い集め回収日の訪問を楽しみに待っていてくれるお年寄たち、リサイクルを通じて人の輪が広がる。また、今年の夏、貴有意の郷では、キャンプに来た子供たちの歓声がこだましたという。

他市では自治体サイドの援助による障害者施設建設に対する問題が相次いでおり、建設の賛否をめぐる周辺住民の間に深刻な亀裂が生じている例もある。

しかし、福祉とリサイクルのドッキングを特徴とする礎の会の活動が刺激となって、他の地域でもリサイクルにより住民を巻き込み、同時に福祉も考えてもらうという運動体ができ上がりにつつある。



という。

茅ヶ崎自由大学は、'79年秋、このような「キャンパスのない大学」と日本における大学公開講座をミックスしたような「一般講義」からスタートしている。

毎年、春は4～7月頃、秋は9～12月頃の2回、「一般講義」といわれる連続公開講座が、人々が集まりやすい茅ヶ崎の駅の近くのホールなどを借りて開催される。'84年秋で、既に第11期を

教えたこの「一般講義」は、約4ヶ月にわたり隔週ごとに計8回、1回の講義は約2時間である。

講義のテーマ・講師は、各期ごとに決められるが、多岐にわたり多彩である。第11期('84年秋期)を例にとると、永六輔・中村八大による「おはなしコンサート」に始まり、「週刊誌と現代ジャーナリズム」、「文学から見た平和」、「佛敎經典の現代解釈」、「人間と聖書」、「秀吉・家康・武蔵の時代背景」、「詩人の秋」、「『雲南の道』をあるく」と続く。講師も、それぞれ週刊誌編集長、大学教授、高校の先生、詩人、映画監督など、その分野の一線あるいは第一級の人々である。ちなみに最近の「一般講義」の中から特色あるテーマを見ると、シナリオ・ライター山田太一氏の「テレビと日本人」、詩人大岡信氏の「詩歌に見る日本人のこころ」、作家小中陽太郎氏の「ベトナム戦争の残したもの」、西川潤早大教授の「第三世界の人々とどうつき合うか」などがある。

#### ・誕生のきっかけと運動の広がり

このようにユニークで、住民の手による学びの場づくりが、人口17万人、加山雄三とサザンオールスターズの活躍で少し有名になったものの、格別いわゆる知識人が多いわけでもない中都市にすぎない茅ヶ崎にどうして芽生え、育ったのだろうか。

現在茅ヶ崎自由大学の代表であり、この運動の生みの親であり、育ての親でもある重岡健司氏に会った。重岡氏は言う。「私はかつて柳島小学校のPTA会長をやっていました。PTAの活動をしているとそれはまさに学習活動なんだと強く感じました。しかしふりかえって茅ヶ崎の状況を見ると市民が地元で学ぶことのできる場は非常に少い。広く市民に学習の機会を提

供すべきではないか」確かに、茅ヶ崎に公民館が最初にできたのは'80年、それも「茅ヶ崎に公民館をつくる会」という住民の運動が大きき力となった、そのような状況があった。

重岡氏は3人の友人に呼びかけた。それが今は、20人の運営委員による茅ヶ崎自由大学へと広がり、運動も「一般講義」のほか、さまざまなジャンルの記録映画を通して日本の現実を考える「記録映画を見る会」、国際化時代において外国人と話す力をめざした「おとなのための英語コース」、不定期ではあるが特定のテーマを10回に分けて行う「連続講義」などが生まれた。「連続講義」ではこれまで、「平家物語」、「市民と憲法」、「エミール」などのテーマが組まれている。

更に'84年には、「一般講義」参加者の中から、「教育懇談会」が生まれた。月に1回、ひざをつき合わせながら、学校、塾、PTA、教師、子どもたちの悩みについて話し合っている。

#### ・運動の原則とネットワーク

茅ヶ崎自由大学の運動には2つの原則がある。1つは「無償は運動をだめにする」、あと1つは「一般講義」は60歳以上の人と障害者を無料参加とし、「一般講義」と「記録映画の会」ではボランティアによる幼児保育をおこなっていることである。同じコミュニティに住むものが助け合うという考え方による。

政治・経済等の講義には人が集まらず経済的に苦しいとか、社会教育団体として教育委員会に認められないために、市の施設を割引料金で使えないなどの悩みがある。

しかし、この方針には、茅ヶ崎自由大学としてのポリシーに基づく第一級のテーマ・講師により、身銭をきって学ぶ人々を魅きつけることができるのだという6年間の実績に裏づけられ

た自信が感じられよう。

また、茅ヶ崎自由大学発足当初は1館もなかった公民館が、今は市内に3館建設され、活動内容において競合的な状況も生じつつある中で、「行政に拘束されず、テーマ・講師の選定等の計画、実施を独自の案で実行できるので、今後この方向で続けたい」という重岡氏の主張には重みがある。

'83年夏、全国自由大学連合と称して、茅ヶ崎自由大学のほか、鎌倉市民アカデミア、練馬自由大学、私の大学世田ヶ谷キャンパス、むさしの雑学大学、法政大学平和大学、東京大学自主講

座などが合宿を行い、自由大学について話し合ったという。このような動きも、行政を離れ、さらに学習の場を公民館や学校に独占させない新しい息吹きが感じられる。

自由大学とは、自由な大学なのか、大学からも自由な学問の場なのか、茅ヶ崎自由大学のキャッチフレーズ、「地方の時代をに成る市民に考えるきっかけを提供します」を、その両者への意気込みと読み取りたい。

## 11. 社会福祉法人青丘社 — 共に生きる —

・いろんな人がいるんだ！

「韓国・朝鮮人、身体に障害を持った子供たちと出会うまでは、自分が日本人であるということ、健康体であることを、ごく当たり前とっていました。ところが、当たり前では通用しない中で、精一杯生きている人たちを知りました」桜本保育園に子供を入れていた大里さんはこのように語っている。

住民とはある地域に住み生活する人々のことだ。実に当たり前のことだ。

地域社会とは、そこに住むいろいろな人が共に生きる社会ということだ。

さらに、日本人と在日外国人が手を携えて共に生きる地域をつくるために運動を展開するならば、それは住民運動といえる。

・青丘社の歩み

社会福祉法人青丘社の活動には前史がある。1969年に無認可ではあるが、在日韓国・朝鮮人の多住地域であり、共稼ぎの多い桜本地域の子供たちのために在日大韓キリスト教川崎教会の会堂を開放した桜本保育園にはじまる。

園児は日本人と在日韓国・朝鮮人が3：2の割合で、二つの民族の子供たちが仲間となった保育の実践の場となった。2年目からは障害児の受け入れもはじめ、園児数も60名を上回った。

そして、'74年10月に社会福祉法人青丘社が認可された。「青丘」とは朝鮮半島の古代の別名であるという。

法人認可を契機に保育園事業も拡大し、'76年には川崎市の委託により学童保育も行われるようになった。

学童保育は「ロバの会」、高学年は「タンポポの会」、そして民族文化の「ケナリクラブ」が設けられ、また中学生などの基礎学力をつけるプログラムも含めて桜本学園と呼び、更に高校生までの一貫した地域活動をはじめた。そこには在日韓国・朝鮮人と日本人が職員として、あるいはボランティアとして多く参加していった。日によって約150名もの青少年、児童が建物を使っているという。

それは、施設を地域に開放する試みの拡がりでもあった。

---

園の活動を支える基本的な考え方は、差別される人は勿論のこと、差別する人にも人間的歪みが生れることを知り、差別を克服しようとすることである。

園の目標は、「日本の子供は一番近い他民族のことをきちんと知り、又在日韓国・朝鮮人の子供は自分の民族を知って誇りを持てる子になり、その上でお互いを認め信頼しあう対等な関係作りを進めていく」ことだ。

その一つの取組みとして、在日韓国・朝鮮人の子供に「本名使用」を投げかけた。それに対して父母からは、当初、地域で生きるために日本人らしく生きることを最高の方法と信じ、実践しているなかで、本名を名乗ることなど考えられないし、生活信条に反するという反発があった。

しかし、職員、ボランティアの努力あるいは子供自身の受け止めによって、親も子も変り本名使用が浸透していった。

#### ・壁

「ぼくの組では、ちょうせん人は3人います。ぼくとO君とM君です。みんな、にほんの名前をつかっています。本当は、ぼくは本当の名前をつかいたいけど、つかったらみんなにばかにされると思う。……ぼくの学校には、本当の名前をつかっている人がいます。やっぱりうらやましいと思います」と<sup>ホンソンジ</sup>洪淳之は語りかける。

職員、ボランティアの努力で保育園では本名を名乗り育っていった子供も、小学校に入学すると次々につぶされていくという。

園の外には、日本社会で多くの苦労をしながらも意を決して本名を名乗らせた父母と、その子供たちを支えるものが極めて少ない。

青丘社の運動は、保育園を基盤に、在日韓国・朝鮮人と日本人を共に生きさせない具体的な

壁を一つずつ明らかにし、取り除く活動を進めていった。

在日韓国・朝鮮人は、住民として税金を払っているのに基本的諸権利が保障されない状況が続いた。例えば、児童手当の給付であり、市営住宅の入居である。さらには融資や生命保険加入の差別もある。それぞれの不当性を訴える活動に青丘社は参加し、自治体や企業を動かし、住民の権利を復活させた。'79年の国際人権規約、'81年の国際難民条約の批准は、社会保障制度の国籍条項を撤廃させ、一応内外平等の原則の実体化に近づけた。

しかし、指紋押捺の問題がある。

日本人は、犯罪の被疑者以外は指紋をとられていないが、外国人には、指紋押捺の義務が課せられている。自治体も国際人権規約からして指紋押捺は人権を犯すとし、廃止を国に働きかけ、'85年2月の伊藤川崎市長の押捺拒否者を告発せずの方針は全国に広がっている。実際、在日韓国・朝鮮人といっても日本で生まれ、育った二世、三世、そして四世であり、気持のうえでは、指紋押捺には耐えがたいものがある。

この指紋押捺の問題を地域でも語りかけるなかから、桜本では在日外国人を住民として、人権を認めて<sup>イサンホ</sup>李相鎬主事は語ってくれた。

教育への働きかけも活発に行われている。'82年から教育の場で通名でなく、本名を名乗れる環境づくりをめざして、市教育委員会と積極的な話し合いを持ってきた。

その中で、「学校の場に差別がある」とする基本認識を共有し、'85年4月に川崎市教育委員会は川崎市在日外国人教育基本方針を打ち出した。また、教師の中の差別が見えない状況も変っていった。





#### ・共に生きる

そういった活動の中から、'84年には桜本小学校の運動会に保育園児や母親たちが民族舞踊で参加するという新しい動きも生じた。

また、保育園のバザーなどを通じて、地元桜本商店街の若手と青丘社のメンバーの交流の拡

がり、再開発された商店街と韓国の商店街と姉妹関係を結びたいという動きにも発展しつつある。

このように活動を進めていく中で、子供を取り巻く状況は在日韓国・朝鮮人の子供ばかりでなく日本人の子供にも共通であることが一層みえてきた。そこで、現在青丘社が進めている活動をより発展させるために、スペースにゆとりのあるコミュニティセンターを地域にと考えているという。この青丘社に集う在日韓国・朝鮮人と日本人が共働で進める試みと努力が、「共に生きる」地域社会作りをなし遂げつつあり、また「内なる民際交流」を実体化していく大きな力であると感じた。

## 12. 藤沢婦人問題を考える会 — ネットワークをつくる —

#### ・ネットワークをつくる

「婦人をめぐる諸問題の学習と解決」、これが藤沢婦人問題を考える会の目的だ。

会を支えるメンバーは32名。その半数は何らかの職業をもつ主婦である。

会発足の契機は、1976年からスタートした「国連婦人の10年」をうけて藤沢市教育委員会（社会教育課）が'82年1月に「婦人の集い」の呼びかけを行ったことだ。その際、公募によって市民の企画委員会が構成された。

この「婦人の集い」の企画グループに集まった女性たちが、イベントが终れば「はいさようなら」ではつまらない。これを契機に婦人問題をじっくり考えていこうと話がまとまった。そしてこのメンバーに新たに参加者を募って会が出来た。

集まったメンバーは、公民館活動や消費、老人問題、自然保護など地域サークル活動の中核

をなしている女性たちだった。彼女らは、地域活動を中心に据えつつも、その活動にとじこまることなくもう一步拡げた展開の必要性を感じていた。

しかし、会を各活動グループの上位に据えようとは考えていない。あまり具体的な目標を会が決めてしまうと自分たちが地域で関っている運動を拘束してしまうので、会のあり方を情報交換の場、そして活力を生み出す場として位置付け、会員相互のネットワーク的な結合体とした。

#### ・学習と交流

最初は、神奈川県「かながわ女性プラン」などを素材に学習会から手掛けていった。そして、他の活動グループの情報収集を行ったり、'82年9月にオープンした神奈川県婦人総合センターのオープニングの実行委員会にも参加していった。'84年1月には県内及び近県の婦人活動



グループに呼びかけ「新春交流会」を開き、各グループの現況、課題、悩みについて語り合った。そして'85年初めに小冊子を刊行し、これを素材に4月に市内団体を中心に交流会を開いた。

今後ともこのような「交流会」を継続し、目的を同じくするグループ間の連携を深めることの必要性和意義が増していることを感じており、諸団体間のネットワークの結節点となりたいと思っている。

#### ・会の活動を自分たちの栄養に

活動を続ける中で、会をどのように運営していくかが検討され、全般的・理論的な話し合いからもう少し課題に迫り、検討していくことになった。そこで、'83年7月に会則を定めるなかで定例会のほかに部会を設けた。部会は、教育、労働、家庭、老後の4つで、それぞれについて学習を深めていくことにした。

'84年度の各部会のテーマは、教育が「憲法とわたしたちの暮らし」、労働は「市役所をはじめ市内で働く女性との交流意識調査（女性が働くときの阻害要因）」、家庭が「性問題と家族のありかた」、老後は「21Cに向けて望ましい高齢化社会のあり方の模索、市への提言（実態調査、施設見学）」であった。

部会での検討は、毎月1回の定例会の議題を

各部会が持ち回りすることによって報告されていく。例えば、教育のテーマで深めたものを全体に還元していくとともに全体の女性の状況（労働、家庭、老後）の中で検討していくわけである。

こうして会員全体の糧にしていく。

#### ・会員のジレンマ

学習などの活動を続けてくるなかで女性からみた家庭、地域、社会の問題とは何かが一層はつきりし、そのために会は何をしたらいいかも具体的に見えてきた。そのことは同時に、では自分は個人として何をなすべきか、も一層明らかにするものであった。

'84年度に掲げた目標の中にもそのことが窮われる。「行政の中に女性の視点を入れた政策の推進」と同時に「自分の問題としての抱え直し」が入っている。

しかし、それをどのように行っていくか。大きくは自らの経済的自立という選択もある。夫の収入に依存するだけでいいのか。会員の中からはさまざまな職業への行動が始まっている。

だが、会の考え方の一つの柱は、地域で婦人問題を考える場合「働いている女性からの婦人問題への問いかけも非常に重要だが、主婦から発想するあり方のほうが、地域においては有効性を持つ時代ではないか」という考え方を実感として持っている。一つの潮流をなす考え方だろう。

#### ・開かれた市政へのアプローチ

目標に向って地域活動を進めていくとある場面で地域の行政や政治のあり方、考え方と喰い違ふことがしばしばある。活動を実質的にするためには行政や政治に身構えることなく、地域の中から、婦人の中から代弁者を出すことが必要となり、また代弁者を出すまでに力を持ちつ

---

つある。別の言い方をすれば、行政や政治の根柢は着実に低くなってきているといえよう。

このような流れの中から、会員の1人が市議会議員になったことも会の活動に大きな変化をもたらした。

しかし、会の市議選への取り組みについては様々の議論があり、原則として会員自身の自主的な判断とした。その結果は、ほとんどの会員が応援に向い、また市長選の際には「勝手連」への参加ともなった。

このことはサロンの学習会活動になりかけた会にとって一つのショックあるいは活性剤ともなるという副次的効果をもった。そして、結果として政治や行政が身近になった意味は大きい。

会は、現在、教育委員会や議会やその常任委員会の傍聴を行っている。小さいとはいえ、議員や市職員にインパクトを与えている。また、藤沢市に女性プランを要望するとともに女性問題担当窓口を作るために陳情活動を行い、市の新総合計画に婦人政策をもちこむきっかけづくりをした。

#### ・地域の女性を活かす

さて、彼女らは活動の様々な場面で素晴らしい女性たちに出会う。一般的な表現をすれば、高学歴化の所産でもあろう。そういう女性が着実に増加している。

そのような女性を地域あるいは行政が何故活用しないか。逆に活用しない手はない、という思いが彼女らにはある。女性たちと「協働」した方が、地域づくりの考え方などもより面白く、より実質的となるのだ。

会が提起しているネットワーク的なあり方や行政、政治を身近なものにしていく努力、あるいは男女共同社会への模索などは、今後とも住

民運動のあり方、行政のあり方に対する意味合いを増々高めるものとなるといえよう。

## 第2節 住民運動の多様性

住民運動は、それぞれ地域において多様な活動を展開している。その個々の姿については第1節でみたとおりである。

それでは、こうした住民運動の持つ多様性を自立型住民運動の視点から促えると、どのように整理できるだろうか。以下、目的、主体、活動内容などの項目に分けて、項目ごとに自立的側面を考えながら、検討を進めたい。

### 1 目的

今回、ヒヤリング調査を行った運動は22団体、みんな、それぞれの目的に向かって活動を続けているが、その目的を大きく分けると次のようになる。

- みどり…身近にあるみどり、あるいは丹沢などの貴重な自然を守る運動
- まちづくり…自分たちの手で、自分たちのまちを創る、あるいは、変えようとする運動
- 生活…自分自身の生活を見直し、本当の意味で安全で豊かな生活、社会を求める運動
- 福祉…障害者の社会参加など、地域の福祉を進める運動
- 学習…地域で学習する場を自主的に設け、運営しようとする運動
- 国際化…地域社会の国際化をめざす運動
- 婦人…女性問題を多面的にとらえ、解決をめざす運動

こうした目的をみると、運動のめざすものが実に多方面にわたっていることがわかる。多くの人々が現代社会の様々な課題に対して、正面から取り組んでいる。そこには、自分たちの感覚で問題を発掘し、自主的に問題の解決をめざす人々の姿がある。

#### (1) 目的はいくつ？

こうした7つの目的に、調査団体を分類した

表2-2-1 目的と設立時期

年	1959	1965	1970	1975	1980	1985
みどり	1959年 丹沢自然保護協会				新緑青山自治会 1979年 鶴見ハイッ住民協議会 1984年 自然と子供を守る会 1982年	
まちづくり				負向川の桜並木を守る市民の会 1979年	よこはまかわを考える会 1982年 大阪都市環境会議 1979年	
生活			食生活研究会 1970年 八王子消費者の会生活協同組合 1971年	茅ヶ崎市有機農業を考える消費者の会 1979年	かわさき、石けん工場をつくる市民の会 1984年	
福祉			奈良たんぼの会 1973年	使い捨て時代を考える会 1973年 淀川、水問題を考える連絡会 1980年	慶の会 1981年 コミュニティ保育かんらん 1979年	
学習				ゆりがおか児童図書館 1976年	茅ヶ崎自由大学 1979年	
国際化			青丘社 1969年		教育の国際化を進める会 1979年 信愛塾 1977年	
婦人						藤沢婦人問題を考える会 1982年

内訳は上表のとおりである。ただ、ここで注意したいことがある。単純に一つの目的に分類できない団体がいくつかあったことである。障害者の自立の場づくりを進めながら、リサイクルにも目を向ける礎の会、帰国子女の教育問題を通じて、日本の教育制度全体にも関心を持つ教育の国際化を進める会……。こうした活動は、運動を一つのジャンルに押しこめることを拒否

---

している。自由な発想で、目的を限定しない進め方が、これからの運動の展開にどう影響するのか、注目していきたい。

## (2) 設立時期

22団体の運動の設立時期をみてみよう。多くの団体が1970年以降、つまり、高度成長の終りに活動を始めている。

生活を見直し、安全で豊かな生活づくりに取り組んでいる運動は、'70年から'73年の間にスタートしたのが多い。高度成長が頂点に達し、一見、豊かにみえる生活の中にあるひずみを感じられ始めた時代である。そうしたひずみを最初にとらえ、行動を起こしたのが、食生活研究会や八王子消費者の会協同組合（以下略称「八王子ニュー生協」）であり、また、使い捨て時代を考える会であったと言える。そして'73年10月には、第1次オイルショックが起り、人々はトイレトペーパーを求めて走り回りながら、豊かな生活を支えていたものたよりなさを思い知らされたのである。

みどりを守る運動、まちづくりを進める運動は、ほとんどが'79年以降に活動を開始している。'75年を過ぎる頃から、開発によって破壊されるみどりや歴史的文化、環境を守ろうとする運動が各地で盛んになった。小樽の運河を守る運動、また、横浜の会下谷の緑を守る運動などが新聞に取り上げられた。こうした緑豊かで心なごむ環境のために立ち上がった運動の中には、真間川の桜並木を守る市民の会（以下略称「真間川を守る会」）や新鎌倉山自治会も入っている。

国際化を求める運動のうち、青丘社の場合、'69年から保育園を行いながら在日韓国・朝鮮人と日本人と一緒に暮らせる地域社会をめざして粘り強い活動を続けてきた。'77年からは信愛塾も同様の活動を始めている。しかし現在も、指

紋押捺制度が問題になるなど、依然として、在日韓国・朝鮮人の権利は確立したとは言い難い。青丘社、信愛塾のような、在日外国人と日本人が共同して住める開かれた地域を求める運動は地域の真の国際化をすすめるために、今後重要性を増していくと思われる。

運動が起こった時期を追っていくと、運動が社会の課題を前もってとらえている場合が多いことに気づく。公害、環境、まちづくり、生活、教育、地域の国際化などの課題を発見し、社会へ警告する役割を住民運動が果たしてきたと言える。

社会の課題を前もって発見するという意味では、丹沢自然保護協会が'59年から活動を続けているのは、大層意義深いことと思われる。

協会は、発足から25年以上にわたって、自然の大切さを訴え続けてきた。その間、開発によって自然破壊は激しさを増した。今、みどりを守ることの重要性に人々は気づくようになったが、協会はそうしたみどりを守る運動の先駆としての役割を果たしたと言える。まさに25年という歴史が意味のあることなのである。

## 2 主 体

### (1) 女性の力

運動の中心となって活躍する人たちは女性、特に主婦が多い。主婦は確かに時間的な制約をあまり受けずに、運動へ参加できる。しかし、それだけだろうか。

池子の緑を守る運動は、略称を「自然と子供を守る会」という。その名前が示すように、母親が子供たちの明日を考えた時に運動は始まった。「緑は平和の象徴であり、子供たちの問題でもあるのです」という言葉が彼女たちの願いを表わしている。

「最初は特に何かを意識したわけではありま

表 2-2-2 主体

運 動 名	主なメンバー、特徴	会員数
鶴見ハイツ住民協議会	鶴見ハイツの住民(女性中心)	500人位
新鎌倉山自治会	新鎌倉山の住民	500世帯
自然と子供を守る会	主婦中心	300人位
丹沢自然保護協会	一般の人々、(森の学校は大学生中心)	1.500 "
よこはま かわをを考える会	公務員、学生、研究者	200 "
大阪都市環境会議	デザイナー、建築家などの専門家	50 "
真間川の桜並木を守る市民の会	真間川周辺の住民(女性中心)	300 "
食生活研究会	主婦中心	200 "
茅ヶ崎市の有機農業を考える消費者の会	"	150 "
八王子消費者の会生活協同組合	"	3.300 "
かわさき石けん工場を作る市民の会	"	50 "
使い捨て時代を考える会	主婦、生産者、(安全農産供給センターには職員10名)	1.800 "
淀川水問題を考える連絡会	主婦、労働組合の人、研究者	300 "
奈良たんぼぼの会	一般の人々、(たんぼぼの家には職員8名、コンサートは若者中心)	3,000 "
礎の会	主婦中心	400 "
コミュニティ保育かんらん	2~4才の子供を持つ母親	50 "
茅ヶ崎自由大学	運営委員(20名)	20 "
ゆりがおか児童図書館	利用者の母親	40~50 "
教育の国際化を進める会	教員、海外在住経験者、学生	70 "
信愛塾	教員、学生、公務員、牧師	15 "
青丘社	主婦、労働者、学生	120 "
藤沢婦人問題を考える会	女性(仕事を持つ人は半分)	32 "

せん。個人個人が何かをしなければとバラバラに集まっていた」と会の世話人の杉浦直子さんは語っている。子供たちのために緑を残す、そうした個人的願いを出発点に話し合いを重ね社会へ目を向けていくと、何と生活者の感覚とは相いれないものが多いことか。

今、自分が住んでいる地域に必要なのは何かを考えた時、緑を失うことの損失の大きさは計り知れないものがある。緑と核の問題を観念としてとらえるのではなく、地域に密着した

生活の中からとらえ直して、社会へ還元していく、こうした過程の中で女性は社会へ参加していった。

障害者の自立をめざす礎の会もことばに障害がある子供のお母さんたちが中心である。トイレトペーパーの販売などで1,000万円もの資金を集めたバイタリティーの源泉には、やはり子供たちのためという意識がある。

このように、女性の進める運動は、子供たちのためというような身近な動機から出発してい

る場合が多い。しかし、それは、親としての利害を越えて、地域や社会で意義ある運動へ確実に広がっていると言えよう。

ここで、数字の面から実態を少しみてみよう。'80年神奈川県婦人の社会参加による調査(注1)によると、5割以上の女性が何らかの活動を行い、妻の方が夫よりも積極的に社会活動に参加していることがわかる。活動内容は、確かにボランティア活動や住民・市民運動といった社会的な活動よりも、趣味的・教養的個人活動の割合が高い。しかし、趣味・教養活動に参加するような、学習意欲の高まりが、女性による運動の発展を支えている面もあるのではないか。

また、女性の高校から短期大学、大学への進学率は、'66年、22.5%、'75年、41.4%、'84年35.2%と、全体の1/4~1/3に達している(注2)。様々な活動に参加する女性が増えている背景の1つに、高学歴化があると考えられる。

女性が運動を進める大きな力であることは、従来も同じである。公害反対運動や基地反対運動でも、女性のがんばりがあったことは言うまでもない。しかし、あくまでも”縁の下の力持ち”の存在であり、運動の先頭に立つのは男性であった。

それが、今は、女性がリーダーとしても活躍

表 2-2-3 夫と妻の活動参加状況

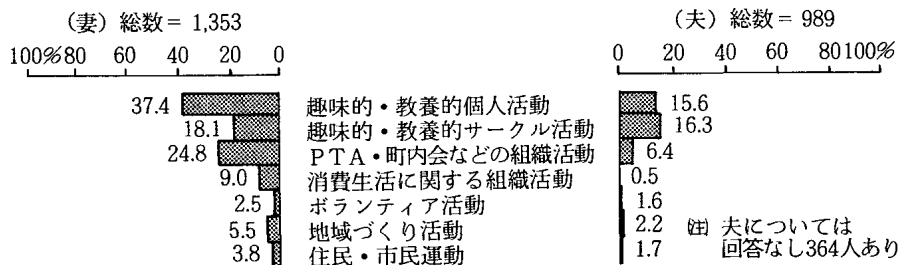
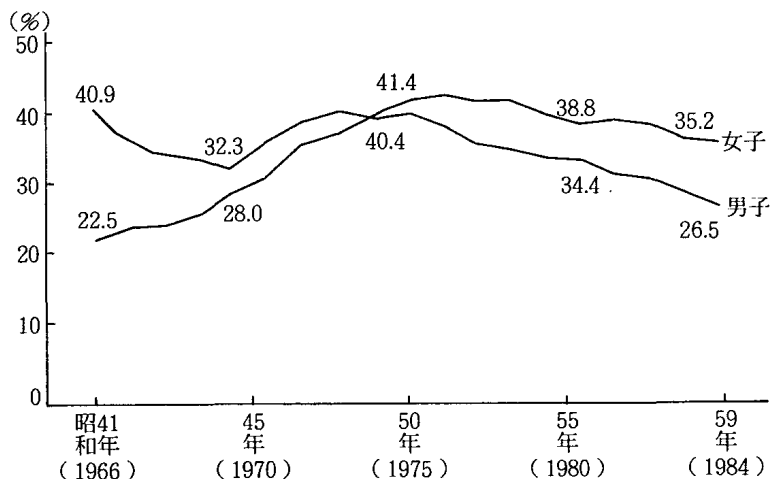


表 2-2-4 大学、短期大学等の男女別進学率の年次推移 (公・私立高卒)



---

している。自分たちの発想で運動を進めるようになった。大阪の市民運動のリーダーの一人、松井寛子さんは語る。「かつては男性の影で、自ら表現することがなかった女性が、運動にかかわる中で自分を表現することに楽しみを見出したのです。女性解放運動が女性の社会的訓練の場にもなりました。そこで、女性の自立が自律へと変わっていきました。女性の進める運動にはワクがありません。思いつくままに行動します。ですから、何かをやりたいという意見があればやるし、特にやりたくない人は参加しなくてもかまわないのです。」

## (2) 専門家の知恵

女性に代表される住民の力に対して、専門家の参加も運動を進める力として見逃せない。住民の生活に根ざした感覚は運動の原動力であるが、複雑化する地域課題に、素人だけでは太刀打ちできない場面も少なくない。法律の問題、客観的なデータの蓄積など、説得力のある運動を展開するには専門的な知識が必要になってくる。そこで登場するのがシンクタンクの機能を持った専門家集団や専門家を交えた勉強会である。

自然と子供を守る会には、会から独立したシンクタンク「池子緑作戦センター」がある。メンバーには、池子の緑を守ろうとする学者や専門家が地元や各地から参加した。そして、アメリカへ直接陳情に行った際の情報収集や、シンポジウムの企画などに大いに力を発揮した。

真間川を守る会でも、桜並木を守る運動とは別に研究会を設けた。「会のユニークな点は、会とは一線を画す形で、客観的調査研究を行う『真間川流域研究会』を持っていることです。研究会は運動を進める上での客観的データを提供しています」とメンバーのひとり語ってい

る。研究会には建築学や都市計画の専門家が参加している。

こうした、住民を応援する形で専門家が参加する場合とは逆に、専門家を中心となって運動を結成することもある。大阪都市環境会議（以下略称「大阪をあんじょうする会」）がそうである。会の設立メンバーは弁護士、デザイナー、建築家、中小企業主、ジャーナリストなどで構成され、皆、従来から大阪の町並み、淀川の自然環境、高速道路、地下街の労働環境などの問題にかかわってきた人たちである。彼らが企画したシンポジウムやゼミには多くの人々が参加し、運動を盛り上げている。

そして、専門家の参加が多くみられる中で、政党や組合とは、一線をはっきり画している運動が増えている。議員の参加おことわりの運動もある。政党や組合がリーダーシップを取る運動は、今回の調査ではほとんどなくなっているようだ。

こうして今、住民の力と専門家の知識の連携によって、多くの運動が新たな展開を見せつつあると言えよう。

## 3 活動の内容・手段

### (1) 様々な活動

運動がスタートする時、まず取り組んだ活動には、必ずといっていい程、学習会が入っている。また、現在行っている活動でも、何らかの形で学習の場が設定されている点は、すべての運動に共通している。しかし、それ以外の活動に目を移すと、運動団体それぞれの多様さに驚かされる。

運動の目的がそれぞれ違うのだから、目的達成のための活動が異なるのは当然である。しかし、それだけではない。各運動とも、活動内容を自らの手で限定せず、目的達成のためにあら



表 2-2-5 主な活動内容

運 動 名	主 な 活 動
鶴見ハイツ住民協議会	陳情、署名、ナショナルトラスト
新鎌倉山自治会	陳情、要望、市民集会の開催
自然と子供を守る会	シンポジウム、署名、直接請求
丹沢自然保護協会	森の学校などの自然教室の開催、行政への要望
よこはま かわを考える会	調査研究、催し（カヌーフェスティバル、川見会）、映画づくり
大阪都市環境会議	シンポジウム、ゼミの開催、本の発行、町を歩く会
真間川の桜並木を考える市民の会	行政との話し合い
食生活研究会	食品の供給、農家との交流
茅ヶ崎市の有機農業を考える消費者の会	食品の供給、農家との交流、講演会の開催
八王子消費者の会生活協同組合	食品の供給
かわさきせつけん工場を作る市民の会	廃油回収、石けん販売
使い捨て時代を考える会	食品の供給、シンポジウムの開催、講演会の開催、農場の運営
淀川水問題を考える連絡会	水質調査、要望
奈良たんぼぼの会	障害者の施設「たんぼぼの家」運営、自由学校、コンサート、文学賞
礎の会	障害者の施設「貴有意の郷」運営、リサイクル作業
コミュニティ保育かんらん	2～4才の子どもの保育（週2回）
茅ヶ崎自由大学	一般講義、連続講義、教育懇談会などの開催
ゆりがおか児童図書館	本の貸出し、各種講座の開催
教育の国際化を進める会	電話相談、要望
信愛塾	補習塾、クリスマス・キャンプによる交流
青丘社	統合保育、民際交流
藤沢婦人問題を考える会	議会傍聴、グループ交流会

ゆる手段を試み、また、常に新しい方法はないかさがっている。そうした活動をいくつかあげてみよう。

●シンポジウム・イベント

シンポジウムや市民集会を開催して自分たちの主張を伝え、広く交流を図ろうとする試み、また、コンサートやフェスティバルを開いて多

くの人に運動を知ってもらおうという企画がいくつかの運動で行われている。こうした外に向けての意見主張を新聞等が取り上げて、反響が大きくなることもある。

●情報紙

会員それぞれの意見や活動のお知らせなど、運動全体の合意形成に必要な情報を流すために、

---

多様な情報紙が発行されている。また、ただ情報を流すだけでなく、見やすいものをと工夫されている。

#### ●基金

運動を進めるために基金を設立している場合もある。緑を守るためのナショナルトラスト、福祉施設建設のための基金などである。

#### ●政治へのアタック

政治へ積極的にかかわろうとするグループもある。自分たちの仲間を議員にするなど、新しい感覚で政治に取り組んでいる。

#### ●共同購入

生活を見直す運動では、できるだけ安全な食物を手に入れるため、自らの手で、野菜や卵などを供給している場合が多い。

以上のような活動を追っていくと、そこにはいくつか共通する方向が浮かび上がってくる。それを大きく分けると、次の4つになると思われる。

### (2) 企画重視

第1は、自分たちで何かを企画しようとする姿勢である。

シンポジウム、イベントの開催や基金の設置などは、運動を進める人自身の手で計画し実行している。また、ただ実行するだけでなく行政や企業の企画とは違った、暖かい血の通ったものを作り上げようとしている。そのために、新しい発想を大切に、自分たちの企画力を向上させようと努力しているのである。日本リサイクル運動市民の会代表高見裕一氏の「行政が出てくると運動が陳腐化する」（注3）という言葉は、自分たちで生み出す発想に自信を持っている表われと言えよう。

### (3) 生活重視

第2は、自分たちの生活を重視する姿勢であ

る。

こうした、生活重視志向は、運動方針としての生活重視と、発端としての生活重視の2つに分けられると思われる。

使い捨て時代を考える会や食生活研究会などの生活を見直す運動は、文字通り、自分たちの生活の豊かさを問い直す運動であり、生活を通じて社会へ目を向けている。

個人生活は社会と切り離されたものではなく、便利な生活を望んだ結果が、食品添加物や農薬の問題、或いは公害や環境破壊などの社会のひずみとなって表われたとも言える。それならばまず、自分の生活を変えることが先決だというのが、生活を見直す運動を進める人々の意見である。確かに生活から社会全体のシステムを変えることは困難な道であるが、そうした地道な努力をあえて選んだのである。

直接、運動方針として生活を取り上げていない運動でも、運動の発端は、それぞれ身近な生活から出発している。

緑の大切さはみんなが認識しているが、毎日の生活の中ではなかなか実感できない。それが身近な環境が失われることになった時、緑は自分たちの問題となる。生活環境が破壊されることの恐れから運動は出発する。

また、先に述べた生活を見直す運動も、個人的な不安一手の荒れ、体の不調一から出発した場合が多い。

こうした動機は往々にして個人の問題だとと言われる。しかし、今回調査した運動は、発端としての生活実感は大切にしながらも、個人生活のレベルを越えて、社会全体の問題としてとらえていこうと努力している。

方針としてであろうと、発端としてであろうと、住民運動がその基盤を生活に置いているこ

---

とは確かである。それが、運動の持つパワーの源となっていると言えよう。

#### (4) 楽しい運動

第3は、運動を楽しくやろうという志向である。楽しくやろうというのは言い過ぎかもしれないが、運動にただ苦しみながら参加するのではなく、自分自身の生き方も運動をしながら充実させようとしている。

運動の目的は、どれも社会の課題として重要なものである。しかし、社会のために、ただ歯をくいしばって運動を進めるのでは、運動は一部の人の犠牲的な努力の産物でしかない。緑の保全、学習の場の確保などの社会の課題は、同時に、緑豊かな所に住みたい、もっと学習をしたいという個人の欲求でもある。運動に参加する人々は、社会の課題に取り組みながら、自分自身の欲求の実現のためにも努力しているのである。そうした個人の欲求と社会の課題の一体感を感じる時、人々は運動を進めることに充実感を持つだろう。

さらに、現在は、個人の生き方の充実だけでなく、個人の自主性を尊重した、もっとみんなが楽しめる運動をしようという動きがある。

松井さんはその点を「あらかじめ何をやるかではなく、自分に合えば楽しむ、自分で無理なく楽しみを見出す運動へ変わっています」と話している。

実際、様々な活動内容の中には、フェスティバルや川見会、町を歩く会などみんなが楽しみながら参加できる催しがいくつかみられる。

また、礎の会が設立した障害者の作業場、貴重な郷の未来図を聞いていると、めざす目的の重要性とは別に、その夢あふれる発想に驚かされる。四季の花々が咲きみだれ、小川があり、水車も回る田園の中で、障害を持つ人々と地域

の人々が一緒になって作業する姿を想像するのは、何と心暖まることか。現在の運動では、こうした楽しい構想を描くことも可能なのである。

#### (5) 「この指とまれ」

第4は、「この指とまれ」方式の採用である。

「この指とまれ」とは、つまり、会員個人の自主性を尊重し、会員が自分でやりたい事を企画し、その賛同者を募っていくというやり方である。この方式は、自然と子供を守る会、使い捨て時代を考える会など多くの運動に共通している。また、よこはまかわを考える会にみられるようなプロジェクト制も、この方式と言えよう。

自然と子供を守る会は、多くの人々に衝撃を与えたそのエネルギーを、サブ・グループ・システムによって生み出したと言える。

会員一人一人のやる気を生かしたこの制度について、池子の運動の軌跡を述べた『市民協奏曲』は、次のように書いている。

「『守る会』の仕事は言い出しっぺが、サブ・グループを組み、責任をもって実行する。口数の多い人が忙しい目に遭うシステムである。やりたい人が参加し、誘うけれど強制はしない。仕事に参加しないことを非難されることがない代わりに、よく働くから、うまく仕事できたからと褒められることもない。このシステムは、はじめのうち混乱もしたが、慣れるに従ってメンバーの実行力を大いに高めた。

発会早々、次のようなグループが組まれた。

○歴史グループ ○アセスグループ ○基地グループ ○展覧会グループ ○パードウォッチング・グループ ○署名集めグループ ○Tシャツ・トレーナーグループ ○資料集めグループ ○記録グループなど……。」

現在、運動は、原則にこだわらず、個人の考えの多様性を認め、一人一人のやる気をエネル

ギーとして活用する方向に向かいつつある。まさに、「何をやるべきか」の発想から、「何をやりたいか」の発想へ変わったのである。

#### 4 資金づくり

次に、各運動が行っている様々な活動の内容と意味を、資金づくり、自治体との関係、組織と運営、運動の拡大の4つの項目に分けて、詳しくみていきたいと思う。

##### (1) 資金は必要

運動を続けていくためには資金が必要である。多くの団体は会員が納める会費中心だが、個人の持ち出しだけでは限界がある。そこで、様々な試みを行って、資金を得ようとする努力がなされている。

従来は、運動は手弁当で当たり前だという考えが強かった。目的を達成するためにお金のお話をタブー視する傾向にあった。従って、資金が足りず、運動が困難になる場合もあった。

現在も、資金を集めるためにどの運動も苦労を重ねている点では変わらない。ただ、以前よりもっと積極的に、運動を通じて自前の資金を得ようとする活動が増えている。「運動は貧乏だから美しいのではなく、運動で得たお金をどう使うかが問題」(松井さん)になる時代となったのである。

##### (2) 基金

目的達成のための基金を設けている運動がある。

鶴見ハイツ住民協議会(以下略称「どんぐり山を守る会」)は、身近にある緑、どんぐり山を守るために始まった。そして、開発に反対し、行政へ働きかけるだけでなく、自分たちで緑を買い取るための基金設立＝ナショナル・トラスト運動へと進んでいった。ナショナル・トラスト方式を採れば、一般の人々、行政、企業など

から広く資金を集められる可能性がある。

運動を進める人々は、基金の受け皿となる、(財)総持寺どんぐり山保存会の設立趣意書で、次のように決意を述べている。

「……我々は、……今般財団法人総持寺どんぐり山保存会を発足させて緑のトラスト運動を発展させ、広く浄財を募って子孫のために美しい緑地を残したいと念願しています。その手始めとして、焦眉の急である「どんぐり山」を買取り、その実績を踏まえて、緑のトラスト運動を近きより遠くに及ぼし、横浜市における緑地保存と環境保全運動に先鞭をつけ、もって21世紀を展望する街づくりに寄与したいものと念願するものであります。」(注4)

緑を守る運動に限らず、募金や債券発行で集まった資金をプールして運動に活用しているケースがいくつかある。

奈良たんぼぼの会では、(財)たんぼぼの家を設立し、1億円募金運動を展開し、「たんぼぼ債」という債券を発行することで資金を調達した。

また、使い捨て時代を考える会では、財団法人は設立しなかったが、会の中に監理委員会を設ける形で、農業基金をスタートさせた。基金は会員からの出資や、会で供給する食物への上乗せ金で賄われている。集まったお金は、安全な農産物を作るべく努力している農家へ貸し付けられ、生産者と消費者の協力関係を資金的に裏付けるものとして役立っている。

両者とも無利息ではあるが、出資金や債券という形で集められ、単なる寄附金ではない点が注目される。

こうした基金活動は、運動がお金をタブー視しなくなった象徴とも言えよう。

##### (3) タダの寄附は求めない

自分たちで福祉のための施設づくりをしよう

---

とすると、多額の資金を要する。運動の成否の  
かぎは資金づくりがうまくいくかどうかにかか  
っている。

礎の会の活動は資金集めから始まった。会の  
代表者、小沢章子さんは語る。「陳情、請願、  
署名のたぐいは、'74年からやっていた言語障害  
児親の会の活動で一応の成果をあげていたので、  
今回は活動のもとになる資金運動からじっくり  
進めることにしました。名づけて『福祉基金づ  
くり』活動です。」

資金づくりのアイデアは、小沢さんたちが  
以前、リサイクル運動を進めている秦野・伊勢  
原回収管理センター（丹沢グループ）のモニタ  
ーを務め、資源回収やリサイクルについて学習  
していたことから生まれてきた。丹沢グループ  
の協力を得て、古紙回収やトイレットペーパー  
の販売、リサイクルショップの運営などのリサ  
イクル運動を開始したのである。

「慣れない回収作業や販売活動、それに、一  
軒一軒運動の趣旨を説明しながら回らなければ  
ならなかったので、肉体的疲労、精神的疲労の  
連続で毎日グロッキーでした」と小沢さんは当  
時をふり返る。しかし、運動を始めて3年をま  
たずに1,000万円もの資金を集めてしまった。

奈良たんぼぼの会も、障害者の施設建設のた  
めの資金づくりから始まった。バザーやチャリ  
ティー展覧会、それに、わたぼうしコンサート  
……。それでも、目標額になかなか達しないの  
で、家建設のための債券発行も行った。1口1万  
円、10年償還で「たんぼぼ債」と名づけられた  
債券は、新しい試みとして話題にもなった。

これらの資金づくり活動で共通しているのは、  
ただ、寄附を集めるのではなく、何かを提供し  
た見返りとして、資金を集めていくという感覚  
である。礎の会の小沢さんは「福祉だから寄附

くださいを強要はしない」と話す。また、たん  
ぼぼの会の中川さんも「ボランティアだからと言  
っていいかげんにやるのではなく、できるだけ  
いいものを提供して、その代償として資金を得  
るという考え方でやってきた」と話す。その為  
に、皆、様々なアイデアを出して工夫している  
のである。

また、資金づくり活動は運動を広げる手段に  
もなっている。トイレットペーパーを売るため  
に一軒一軒説明して回ることは、運動の理解者  
を得るための活動でもあったわけである。

#### (4) 独立採算

シンポジウム、講座やイベントなどの企画を  
実施している運動は、独立採算で運営されてい  
る場合が多い。

茅ヶ崎自由大学では「無償は運動をだめにす  
る」の精神のもと、運動で実施する講座ごとに  
受講料を取って、運営するようにしている。

よこはまかわを考える会も、プロジェクトご  
とに独立採算が建て前になっている。「例えば、  
カヌーフェスティバルを行う場合、100万円ぐ  
らいかかりますが、企業や会員などのカンパと  
カヌー競争に出場する選手の参加費で賄ってい  
ます」と言う。

講座やイベントに参加する人からお金を取る  
ということは、それだけ自分たちの企画に自信  
がなければ出来ない。独立採算制を採用するこ  
とによって、運動を進める人たちはよりよい企  
画をたてようと努力することになる。さらに、  
運動が閉鎖的になるのを避け、多くの人々が参  
加できるようなものにしようと注意することにな  
る。

現在、運動の資金源として会員の負担はもち  
ろんある程度やむを得ない。また、行政などの  
援助も必要である。しかし、それよりも運動を

---

進める中から資金を得ようとする傾向が強い。身銭を切って運動を進めるというよりも、自分たちの活動が広く資金を得られるような工夫をしているのである。

## 5 自治体とのかかわり

### (1) 視点の差

今回調査した運動の目的である緑、まちづくり、福祉、学習などは、各自治体に取り組んでいる課題でもある。しかし、同じ課題に取り組んでも、自治体と住民運動では、課題に対する視点、解決方法が異なってくる。

例えば、緑の問題についてみると、新神奈川計画では、都市の緑化について「都市気象の緩和、都市災害の防止、都市景観の創造などの貴重なみどりは、まちづくりを考えていくうえで欠くことのできない要素」であるとし、「都市の緑化をすすめる場合、まず考えなければならないのは、都市公園、道路、河川、海岸等の拠点の緑化です」と述べている。

一方、どんぐり山を守る会は、どんぐり山が開発されると知った住民が、「どんぐり山の緑が消えるのは堪えられない」、「小さな緑を残すことが先決で、それが大きな緑を生む」と感じて運動を始めた。

行政は、災害防止、交通網整備、住宅政策などの課題とも関連させながら、県なら県全体の緑化政策を考えていく。住民運動は、まず、ある一定の地域の中での緑の大切さに着目する。そこには、いわば、全体の公共性と地域或いはある一定区域の住民の公共性の差が現われていると言えよう。

各運動団体はこうした行政との差を埋めるべく、行政へ何らかの働きかけをしていることが多い。ただ、その働きかけ方は、運動によってかなり違う。

### (2) 緑を守るために

行政が何らかの対応をしなければ問題が解決しない、緑保全やまちづくりの運動では、自治体へ働きかける機会が多くなる。

どんぐり山を守る会では、まず、どんぐり山の開発を阻止するため、市長及び市議会へどんぐり山の重要性を訴える署名と陳情書を提出したり、市長へ都市計画法による立入調査などを求める請願をしたりした。さらに、市に対して、開発許可には瑕疵があるのではないかと、許可の見直しを求めて交渉してきた。業者が開発申請した土地には、どんぐり山だけでなく、総持寺の墓地や住民が住んでいるマンションも含まれている疑いが出てきたのである。

新鎌倉山自治会でも、広町の山を守る運動が始まった'79年に陳情書を提出したのを皮切りに、何回も陳情を繰り返してきた。「陳情以外に、特によい方法が見出せなかった」からである。

こうして自治体へ働きかけてきた経過の中で、自治体に対して不満を感じる場面もあった。

「風致地区を解除したり、机上審査で済せたり、市の対応に不満だ」（どんぐり山を守る会）或いは、「行政が民意を吸収しようとする真剣な態度に欠けていることに不満を感じている。質問に対する解答もおおざなりだ」（新鎌倉山自治会）という声がある。

しかし、行政の対応が必ずしも満足できなかったからと言って、運動が停滞することはなかった。ナショナルトラスト運動を推進したり、市全体の緑を考える運動を展開したり、広く住民に理解を求める運動へ変っていったのである。

### (3) 対案提示

まちづくりを進める運動では、行政の行うまちづくりに対案を提示していこうという動きがみられる。

---

真間川を守る会は、初め、治水対策による桜並木の伐採反対を中心に運動を進めてきた。しかし、洪水の被害の大きさも無視できないものなので、次第に、桜並木と治水事業が両立できるプランづくりへ運動は展開していった。そして、会での研究成果をもとに、行政と話し合いを行い、「いい川を作る」ためのまちづくりを進めている。

大阪をあんじょうする会では、直接、行政への働きかけは行っていない。しかし、会の行う活動全体が行政に対する提案という意味あいを持っている。

「直接的な働きかけでなく、シンポジウムの開催や出版活動などにより、市民が考える都市づくりの対策を提示していくのです。ある意味では、行政などのまちづくりを補完する役割もあるのではないのでしょうか」と、会の事務局長の高田昇さんは語っている。

住民運動の対案提示は、まちづくりのプランだけにとどまらない。地域課題の決定方法についても、住民の側から提案がなされている。

自然と子供を守る会では'84年、「逗子市住民投票付託に関する条例」の制定を求める直接請求を行った。池子の米軍住宅建設を認めるかどうかの判断を市民一人一人が下すために住民投票を行おうというのである。住民運動が19条から成る条例案を作ったのである。

この条例案は、議会で否決されてしまったが、地方自治に対する住民の側の考え方を示す提案として大きな意味を持つ。

こうした行政への対案提示の動きは、まさに、専門家との協同作業によって住民の力が確実に向上していることを示している。行政が現在行っている仕事に対しても、住民は充分に対案を出していく能力を持っているのである。

#### (4) 自分たちでやる

奈良たんぼぼの会や礎の会では、障害者の施設づくりのための資金援助を行政に求めている。施設の内容が法令の定める基準からはずれる点が多いため、なかなか援助が得られない状況にある。しかし、これまでも、障害者が生きがいを見い出せるような血の通った施設をつくろうと、援助をあてにしないで運動を進めてきた経過があるので、自分たちでもできるという意識は強い。

礎の会の小沢さんは語る。「行政へは、後で何か言われそうなので相談には行きます。でも自分たちで資金づくりをしなければいけない、補助金だけをあてにしているとはとんでもないことだと、がんばっています。」

生活を見直す運動や学習の輪を広げようとする運動では、運動の目的を行政に働きかけたり、活動の場の提供や資金的な援助を求めたりしてはいるが、全体として、行政とのかかわりは少なく、独自の活動を進めている場合が多い。

茅ヶ崎自由大学の講座は受講料を収めればだれでも参加できる。

また、教育の国際化を考える会では「海外子女、生活110番」という電話相談を行っている。海外で生活を送ることになって不安を感じている人、帰国して子供の教育に悩んでいる人はだれでも、会の人に電話をすれば相談にのってもらえる。

自治体とのかかわりが、住民運動の活動全体に占める割合は、どの運動もあまり小さくなってきている。行政の対応が大きな意味を持つ緑保存の場合でも、行政への働きかけだけが活動のすべてではなくなっている。もちろん、行政に対して厳しい目を向けているが、まず、自分たちでやってみよう、或いは、もっと広く住

民に訴えようという意識の方が強まっていると言えよう。

ただ、注意したいのは、緑を守る運動もまちづくりの運動も、一度は行政に働きかけてその結果が満足できるものでなかったのが、運動方針を変えた場合が多いことである。

福祉の場合も、行政がなかなか実行しないので、運動を進める人たちが、自分自身でやらなければならない面がある。

行政の対応が不十分であったために、逆に運動が強くなったとも言えるが、やはり、完全な一致はありえないとしても、自治体がもっと自治体の視点と住民運動の視点を埋める努力をしなければならない。

## 6 組織と運営

### (1) 柔かい組織

運動への加入条件は、ほとんどの団体が特にかけていない。会の趣旨に賛同し、会費を納めるのならば、だれでも参加できる。

どんぐり山を守る会や新鎌倉山自治会など、地域の緑を守る運動では、特定の地域に居住していることを加入条件にあげている。しかし、これらの場合もシンポジウムや署名活動で他地域の人々への働きかけは積極的に行い、運動への賛同者を広く求めている。できるだけ外に開かれた、柔かい組織構造を持っていると言えよう。

また、前にも述べたとおり、多くの運動が、いわゆる「この指とまれ」方式を何らかの形で採用している。運動に参加する人々の主体性を重んじて、会員自身が活動に参加するかしないかを定める。また、会長や役員がいても、運動で行う活動は、会員が自分のやりたい事を自由に企画できる。

組織は柔軟に、活動も会員の自主性にまかせ

る形態をとって、運動は広がりを持っていく。運動に参加しやすくなり、会員数の面で拡大する一方、会員一人一人の様々な発想を運動に取り入れることができ、運動の視野も広がっていく。

こうした柔軟な組織が運動に広がりを持たせる一方で、個人の自主性にゆだねる運営では対応できない面もでてくる。

### (2) 役割分担

ここで、自分たちで農産物などの供給を行っている運動の場合をみてみよう。

無農薬野菜の供給を行っているグループは、供給する物品の管理や資金の取り扱いなど、日常やるべき仕事が多い。そうした仕事をどう円滑に運営していくかが、運動の大きな課題となっている。

まず、第1に採られている方法が役割分担の徹底である。

食生活研究会の場合、総務部と事業部の2部を置き、さらに会計、渉外（以上総務部）、共同購入、事務所販売（以上事業部）などの役割を決めて、少数の人の負担が大きくなるようにしている。

また、茅ヶ崎市の有機農業を考える消費者の会（以下略称「茅ヶ崎野菜の会」）でも、事務所での仕事を当番制にし、会員全員の持ち回りでやっている。

こうした役割分担は農産物供給を行っている運動に限らず、多くの運動で行われている。例えば、藤沢婦人問題を考える会では、教育、労働、家庭、老後の4つの部会を設け、これらの部会が持ち回りで月1回の定例会を運営している。

従来から、役割分担により、一定の人に負担がかからないようにする傾向はあったが、役割分担が必ずしも順調に進むとは限らない。仕事



---

の分担について苦労しているという声がいくつかあった。先にあげた茅ヶ崎野菜の会でも「苦労している点は、月1回2時間の事務所当番が守られないことです。野菜が欲しいので会に入るが、会へのかかわりを、野菜の購入だけにしたがる人がいるのです」と語っている。

### (3) 古い器に新しい考えを盛る

仕事を全員で分担しようとする方法とは別のやり方をしている運動もある。

使い捨て時代を考える会では、会の運営全般については会員の自主性にゆだねて、自由な活動を行う一方、農産物の供給部門を独立させて安全農産供給センターとして法人化している。物の供給という、恒常的に行わなければならない業務は、組織的に責任のとれる体制にゆだね、専従の職員を置いて問題の解決を図っている。

運動を進める人々は、法人化したと言っても、一般の企業とはまったく性格が違っていると自負している。'76年1月に採択された「農産品取扱の方向について」の中で、安全農産供給センターの設立は、「農産物の生産、供給、消費における新しい流れの形成」であると述べられている。さらに続けて「私たちが、一つの家族のような緊密な信頼に結ばれた一つの輪をつくり、生産者、消費者の立場の違いをこえて協力する努力を始めたのならば、この輪は狭く閉じることなく拡げていかなければならない。この努力の継続によってこそ、安全な農産品の安定した供給は実現する方向に向かうだろう」（注5）と述べている。消費者と生産者が手を結ぶ具体的な「場」としてセンターを考えていることがわかる。

八王子ニュー生協も、供給業務を生活協同組合という仕組みにゆだねた運動である。どんな運営方法をとっても、生活の安全を追求するという運動の目的は変わらないという考え方で、

生協化の道を選んだと理事長の石崎百合子さんは語っている。

### (4) 規模と運営

運動の掲げる目的が人々の納得できるものならば、運動を続けるにつれて、規模が大きくなっていくのは当然のことである。

しかし、規模が大きくなると、運営面や会員の意識面で問題が出てくるのも事実である。会費の管理や会員間の連絡事務などの日常的な運営事務は規模が大きくなれば増える。会員の運動の目的に対する意識にも差が出てくる。

「会員間の意識の差で苦労しています」或いは、「これ以上、会員が増えると大変だ」という声もいくつかの運動で聞かれた。

こうした規模と運営の問題解決のためには、いくつかの方向が考えられている。

1つは、運動の規模が大きくなったら、組織をいくつかのグループに分けてしまうやり方である。いわば細胞分裂である。同じ目的を持ったグループが地域ごとにいくつも活動しながら、それらを有機的に結びつけて、結果として、運動全体を発展させようとする。

茅ヶ崎野菜の会では現在、会を東海道線の南と北で分離することを検討している。使い捨て時代を考える会でも、現在設けている地域ブロックを重視して、将来は供給のための配送センターを地域ごとに置くことも考えている。

また、先に述べた法人化、生協化の動きも、福祉、生活、学習など恒常的にサービス供給をしている運動では将来も増えると予想される。

もちろん、あくまでも個人の自主性を重視しながら、運動を発展させようとするグループもある。会員間の意識の差を認め、逆に会員の様々な関心を運動に反映させ、また、運営も会員の積極的な参加を待とうというのである。

---

これからも運動は、柔かい組織を維持し、運動の広がりを求めながら、運動を円滑に運営していくために、細胞分裂、法人化、「この指とまれ」方法などの様々な方式を取り入れ、試行錯誤を繰り返さなければならぬだろう。

## 7 運動の広がり

### (1) 一般の人々への働きかけ

運動に参加している会員数をみると、10名単位の場合から3,000名以上の場合まで実に幅広い。しかし、会員数を比較するだけで、運動の広がりを把握することはできない。

今、多くの運動で、会員以外の地域の人々、或いは地域を越えた一般市民へ働きかけようとする活動が盛んになっている。

シンポジウムの開催は多くの運動で試みられている。

大阪をあんじょうする会では、大阪のまちづくりをめざし様々な活動をしているが、その中でもシンポジウムの開催は重要な意味を持っている。

毎年1回定期的に開くシンポジウムは「大阪都市環境会議」と名づけられ、水都大阪再発見や安全な都市づくりをテーマに討議が行われてきた。また、そのほかにも、大阪駅前改善や御堂筋の活性化についてのシンポジウムを数多く開催している。

こうした活動を通じて、シンポジウムは多くの人々の交流の場となり、住民運動同士の情報センターの役割も果たすようになった。そして大阪のまちづくりを進める具体的な提案を共同して作り上げる場として機能しているのである。

シンポジウムだけではない。運動の目的を理解してもらうために、多くの人々が気軽に参加、交流できるコンサートやフェスティバルを開催している運動もある。

よこはまかわを考える会では、カヌーフェスティバルや夕涼み会、川見会などの催しを次々と行ってきた。「カヌーフェスティバルなどで一般市民の人々にも、多少は水辺に注目してもらえるようになりました。当初に比べれば飛躍的にメンバーが増え、予想していたよりもいろいろな企画ができました」と会の人たちは語っている。

コンサートを行っているのは奈良たんぼぼの会である。たんぼぼの会の運動に共鳴したフォークグループを中心に始まったコンサートは、今では全国各地で年50回も開かれるようになった。

フェスティバルやコンサートなどのいわばお祭りを開くことについて、松井さんは次のように語っている。「昨年（'84年）10月に開催した『たべものを変えようおおさかフェスティバル』の実行委員としての感想を言うと、イベントは今、最大公約数的感覚から運営がなされていると思います。主催者としては、場所を提供し、少しでも自分たちの目的がその中に盛り込めれば良しとしようということです。参加者が何を選び取るかは個人の問題なのです。」

マスコミが取り上げることで、運動の社会に対する影響が大きくなる場合もある。

どんぐり山を守る会は、新聞やテレビで報道され、多くの人々に知られるようになったが、マスコミの与える影響について会の人たちは「運動が自分達の問題からどんぐり山周辺の地域全体の問題へと広がりました。運動を進める人々の士気も高まりました」と語っている。住民運動がマスコミによって、力を得るケースは増えよう。

こうしてみると、現在各運動が行っているかざらずの活動はほとんど、運動の輪を広げてい

---

こうとする、また、地域の人々に運動の目的を理解してもらおうとするものであることがわかる。資金づくりのための働きかけや「この指とまれ」方式による柔軟な組織づくりも、運動が地域・社会へ広がっていくために役立っていると言える。

それは、運動がメンバー同士の情報交換にとどまらず、社会一般の人々への情報伝達手段を模索し始めたとも言える。運動が本来持っていた、メンバーの人的結びつきや、会報の発行などによる情報ネットワークの機能を、運動内部だけでなく、外部へも広げていこうとしているのである。

## (2) 運動が手を結ぶ

運動の輪を広げるために、一般の人々へ様々な働きかけを行う一方で、運動同士がもっと手を結んでいこうとする動きが生まれている。

結びつき方については、いくつかの場合が考えられる。まず、緑なら緑を目的とするグループ同志、生活なら生活を目的とするグループ同志といった同じ目的を持った運動の結びつきがでてくる。さらに、生活と学習、福祉とまちづくりというような、異なった目的の運動の結びつきも考えられる。一方、運動同士のレベルだけでなく、別々の運動に参加する人同士の個人レベルでの結びつきもあるだろう。こうした運動レベル、個人レベルでの重層的な結びつきを網の目のように張りめぐらし、情報交換、交流を活発に行いながら、新しいヨコ型の社会形成を目ざしているのである。

こうした動きをいくつか追ってみよう。

藤沢婦人問題を考える会は、異なった運動に参加していた人同士が結びついて始まった。すでに消費や老人問題などの運動をしていた人々が婦人問題を考えるために集まったのである。

こうした状況について会の人たちは、「会員がネットワークであり、それぞれの持つ問題が多様なので、ひとつの目標を作ることは無理だが、他で満たされないものを、この運動で満たすことができます。個人個人の活力の場になっているのです」と話している。

大阪をあんじょうする会でも、運動を進める人々の結びつきを重視している。会で開催するシンポジウムは、住民運動の情報交換の場であり、新たな結びつきの機会を提供している。さらに'84年には、「市民運動サミット1984」を開き、全国にまたがる運動の結びつきの結節点として、活動を始めた。

こうした運動同士の交流が盛んになると、運動の目的が複合化することがある。現在は、個人の自主性を尊重した活動をしている場合が多いので、複数の目的を結びつけた運動が増えていく。

福祉とリサイクルを結びつけた礎の会、障害者の施設を解放して地域の人々の自由学校を行っているたんぼぼの会、石けん使用運動に取り組み、リサイクルと結びつけて廃油を原料にした石けんを作っている川崎石けん工場を作る市民の会など、目的が複合化した運動は次々に生まれている。

一概には言えないが、目的が複合化すれば、運動の視野が広がり、多くの人々の参加も可能になる。例えば、リサイクルと環境の問題に取り組んでいけば、リサイクルに関心のある人も、環境問題に関心のある人も、運動に加わることができるのである。

今、運動は、人間の有機的な結びつきの場として重要性を持ち始めている。その結びつきは、地域の、或いは地域を越えた社会全体の新しいヨコ糸となるであろう。

## 8 自立の意味するもの

現在の住民運動を語る時に、自立型という言葉が使われる。

これまでの1～7の項目でみてきた住民運動の現状の、一体どこが「自立」と呼ばれる所以なのであろう。

運動を進める人々は、身近にある問題を発見し、自主性を失ってしまった自分たちの生活や地域に目を向けている。そして、生活や地域を見直す中から、問題を解決しようとしている。息の長い運動を通じて、生活、地域の復権をめざしている。

住民は、緑や福祉の問題の専門家ではない。しかし、地域に生活する人間として、今何が自分たちに必要なのか、或いは、何を自分たちがすべきなのか考えながら、運動を進めてきた。もちろん、必要に応じて専門家の知識も活用しているが、あくまで、運動を進める主体は住民である。そして、行政、企業などへ要求する時も、また、援助を受ける時も、対等な立場で、自らの主張を貫いてきた。

活動内容や資金の面でも、運動を進める人々自身による活動が重視されている。多くの人々が自分たちの手作りの企画を大切にして、様々な活動を行っている。

シンポジウムやイベントなどの催し物を開催し、行政へまちづくりの対案を提示し、安全な食品供給や自主講座開設などのサービスを供給している。そして、運動を進める人々だけでも、課題の解決策を考え出す力があることを証明した。

資金は、できるだけ自前のお金を得るための努力がなされている。ただ寄附を集めるだけでなく、運動を通して提供できるものの対価として資金を得るための試みも行われている。

こうした地域、生活の自立をめざす住民運動を進めるうえで、特に、運動に参加する人々の自立が大切な要素となっている。

「この指とまれ」方式も、メンバーの自立に基づいたやり方である。個人の自主性を尊重し、多様な展開を認めるやり方は、まさに、自立(自律)した人間の存在があって初めて可能なことである。さらに、「この指とまれ」方式によって生み出された自由な発想は、運動が地域・社会へ広がるのを助け、異なった目的の運動の結びつきを促している。

自立型住民運動は、単に、自分たちで何かをやろうという、手段の面だけの自立をめざした運動ではない。組織、資金、企画などの手段の自立のうえに、地域・生活の自立、さらに個人の自立を求める運動として意味をもつ。将来、住民運動のとり手段がどう変わっても、地域・生活の自立を求める運動としての自立型住民運動はなくなるであろう。そして、個人と社会を結ぶ新しい結節点として、より以上の重要性を持つであろう。

## 9 これからの課題

今、新しい展開を見せつつある住民運動、その進む道は、決して平坦なものではない。ここで、これからの自立型住民運動の課題と思われるものをいくつか考えてみたい。

第1は、主体の問題である。これまでは、女性が中心となって住民運動を進めてきた。しかし、地域に住む人間は女性だけではない。男性も地域の一員である。

確かに、女性は、生活者として鋭い目を持っているが、地域の形成には男性と女性の共同作業が必要である。職場に向いていた男性の目が、労働時間の短縮と余暇の増大、高齢化の進行、生き方の多様化などで、地域にも移ってきた時、

男性の感覚がどう変わり、住民運動に生かされるのか期待したい。

第2は、課題をとらえる視野の問題である。多くの運動は、生活の場から社会をとらえ自分自身の生活を見直したり、生活環境の向上を進めている。しかし、身近な生活から課題を発見し、何らかの働きかけを起こすことは容易ではない。特に現代のように、多くの人々が、一定水準の暮らしを維持し、一見豊かな生活を送っている場合はなおさらである。外部からのインパクトがなければ、日常生活に埋没してしまいがちである。

一方、生活を見直し、変えていくことで問題を解決しようとする、自分たちの食物を変える、或いは生活環境を快適にすることで満足してしまっ、その背景にある社会全体の矛盾をとらえることを忘れがちになる危険性がある。

運動を進める人々も、その点は自覚している。一部の人々の生活改善運動に終わることがないよう、多くの運動が模索を続けている。

地域生活を一方で規定する地方政治の場面に参加し、生活者の主張を議会に反映させようという動きがある。政治に参加することによって内部的な活動を、社会全体へ広げようとしている。

また、個人の活動の社会への波及という点では、運動同士のネットワーク化が、今後さらに重要性を増すと思われる。個人と個人の結びつき、運動の結びつきの中で、社会の全体像を考えながら、個人レベルの生活改革を、社会へとつなげていく道が見つかるのではないだろうか。

第3は、サービス供給に関する問題である。住民運動は今、地域におけるサービス供給主体としても、多くの働きをしている。

無農薬野菜の供給、自主的な学習の場の提供と実践、老人や障害者に対するきめ細かな介護

など、社会的に有益ではあるが、企業は採算の面から手を出さず、行政が行うまでには至ってはいないサービスを自らの手で行っている。地域の人々のそれぞれの必要性に応じたサービスを供給しながら、さらに、いくらかの収入を得る道も考えられ始めている。

女性の社会参加の面からも、意欲のある女性がやりがいのある仕事をしながら、収入も得られる分野として、住民の共同によるサービス供給は意味を持つと思われる。

しかし、人々のニーズの高まりとともに、従来は採算が合わなくて企業が乗り出さなかった分野のサービスへも、商品化の波が押し寄せている。高齢者を対象とする様々な産業や、無農薬、自然志向を売り物にする食品などが現われ、さらには、人々の自立の芽、生活へのこだわりまでも、多様な商品の供給によって、商品化が進んでいるように思われる。住民運動が社会へ働きかけて、人々の関心が高まれば高まるほど、こうした企業化の基礎ができるという矛盾も生じている。

今後、サービスを供給する主体として、住民の自主的活動が意味を持つためには、住民自身が共同して供給するという方法自体に価値を見出ししていくあり方、また、サービスを供給する側と受ける側の関係を重視し、それぞれの真に望むものを求めていくあり方など新しい方向を模索していく努力が必要であろう。

- 注1. 表は『かながわの女性』(神奈川県民部婦企画室'85年) P11より
2. 学校基本調査による。表は『かながわの女性』 P16より
3. 毎日新聞・朝刊・'84・12・12
4. 『公害研究』'85・1月号P70
5. 『これからどうなる社会とくらし』 P204

## 第3章 地域社会と住民運動

### 第1節 住民運動と行政

#### 1 自治体の成長

高度経済成長期に顕在化した工業化、都市化による地域社会の問題点に対し、自治体は「後追い行政」という指摘を受けながらも、国の画一的処理の要求と地域住民の生活課題の質・量に応じたサービスの要求との間に立って、地域の実情に応じた条例・要綱の制定、産業基盤投資から地域施設や福祉サービスの充実などの生活基盤拡充型投資へと政策の転換をはかることにより、自主政策を展開してきた。

また、行政の遂行にあたっては、住民ニーズの発掘に力を入れ「ドブ板政治、ならぬ「ドブ板行政」を推し進め、さらに千葉県松戸市の「すぐやる課」に代表されるように、自治体行政組織の再編成により、行政の速効性を生かした対応をも実践してきた。

こうした状況の下に、地域社会における自治体行政の比重は高まり、自治体を住民自治の最大の担い手として押し上げた。

しかし、'73年のオイルショックは、財源難や国からの締め付けとも相まって自治体の自主的政策の展開に大きなカゲを落とした。

だが、減量経営が叫ばれる中、各自治体はゼロベース予算、サンセット施策管理などの低成長型行政を進める一方、住民の定住化や生活の量から質へといった時代背景と経済開発第一主義の政策展開の反省から、政策の重心を一層住民、地域に置きタテ割行政の下での国の政策を総合化することや、後述する自治立法などを通して地に足の付いた地域政策を展開するに至った。

さらに、情報公開などにより開かれた自治体行政を自ずすとともに、職員（務）参加や文化行政を進めるなど行政の質的向上を図ることな

どを通して地域形成において国に対抗し得る主体として成長してきた。

高度経済成長期における自主的政策拡大期が自治体行政の「体の成長」期とすれば、まさに、この時期は自治体行政の「頭脳の成長」期といえよう。

#### 2 行政のガンバリとズレ

前述した自治体行政の成長過程において、自治体行政自身、国の政策の焼直しでない地域政策を展開し、地域に目を向けた「ガンバリ」を発揮してきた。しかし、地域住民との間には、なお「ズレ」があったことは否定できない事実である。

自治体の自立化、活性化をもたらしつつ、他方では、こうした「ズレ」を正し、地域社会において比重が大きくなった自治体行政に、部分的ではあっても方向転換をせまるべく、自らの手で地域社会を守り創造して行く活動を起こしてきたのが住民運動であったといえよう。

以下、この間の自治体行政の行ってきた住民への対応の中から、住民運動と直接深いかかわりのある自治立法、住民参加制度、住民参加を実質化する情報公開、行政手続にふれながら、その問題点、さらには、行政の手続第一主義や前例踏襲主義などが生み出す住民とのズレについて、住民の視点と行政の視点の相違として考察して見ることにする。

##### (1) 行政の対応とその問題点

###### ア. 自治立法

###### (ア) 自治立法の流れ

地方自治法（'47年改正）により自治体は、「法令に違反しない限りにおいて、……条例を制定することができる（第14条第1項）」こととなり、また、「行政の事務処理に関しては、法令に特別の定があるものを除く外、条例でこ

れを定めなければならない（同条第2項）」とされるとともに条例に違反した者に対する罰則規定の条例への委任（同条第5項）をも受け、行政事務条例制定権、いわゆる自治立法権を得るに至った。

自治立法の主な流れを概観すると次表のようになる。

（イ）自治立法の意味するもの

このような流れの中で、住民運動とのかかわりにおいて特筆すべき第1は、公害規制や福祉

制度に見られるように国の法令の限界を乗り越えてきた各種条例である。

公害規制を例にとれば、公害対策基本法の制定にもかかわらず、法の内容が経済第一主義の下で産業との調和を重視したものであったことから、その後も地域において公害の多発を招き、住民運動を激化させた。

これに対し、各自治体では、公害に反対する住民運動の力を背景に、進出企業との間に協定を結び、法律を上まわる公害対策を行うという

表3-1-1 自治立法の流れ

年代 区分	1950	1960	1970	1980
地方自治法改正の施行に伴う条例	各種検査条例（農産物検査条例、水産製品検査条例等）（1948）			
国の法令の補完先導的条例	売春取締条例（1948～） 売春防止法（1956） 東京都工場公害防止条例（1949）	横浜市騒音防止条例（1953） 神奈川県事業場公害防止条例（1951）	ばい煙の排出規制等に関する法律（1962） 公共用水域の水質の保全に関する法律、工場排水等の規制に関する法律（いわゆる水質二法、1962） 老人医療費支給条例（1967～）	消費者保護条例（1975～76） 消費者保護法 老人福祉法改正（1972）
人口急増地域での取締り要求による条例	押売り防止条例、めいわく行為防止条例等（1950年代後半～1960年代前半）			
政策の見直しによる条例の廃止	工場誘致条例の廃止等（1960年代後半）			
公害規制の“上乘せ・横出し”条例	公害対策基本法（1967） 公害防止条例（1970年代前半）			
定住化によるまちづくり条例	モーター規制条例、緑化推進条例等（1970年代）			
新しい傾向の条例	情報化社会、住民参加に伴う条例……情報公開条例、環境影響評価条例等 地域住民の意思を直接反映させる条例……原発住民投票条例、教育委員準公選条例等 住民の身近な問題に伴う条例……自転車放置防止条例、空かん散乱防止条例等 （1970年代後半～1980年代）			

「横浜方式」に見られるような公害防止協定を推し進め、その後、「上乘せ、横出し」条例の制定へと政策を展開してきた。

そして、この公害防止条例の全国的広がりやバネに各自治体は、国とは離れた目で地域社会における課題を読み取り、自治体固有の立法政策を確立してきた。

第2に、住民運動に端を発して制定された原発住民投票条例や教育委員準公選条例などの住民投票条例が上げられる。

法制度上は2つの住民投票制度（注1）が規定されているが、70年代以降自治立法により住民投票を取り入れようという構想がなされた。

これは、多様化する住民の意識の下にあって、住民参加の観点からも住民投票により地域住民の意思を自治体の決定に直接反映させようとするものであるが、この制度に対しては、議会制民主主義との兼ね合いや投票参加者の範囲の決め方などの問題が指摘されている。

しかし、逗子の池子の緑をめぐる動きの中で、住民投票付託に関する条例制定請求がなされたように、住民にとって大きな課題、特に議会との関係では選挙時の論争になっていなかったと言った問題に対しては、自治を住民の手によるものとするためにも住民投票の制度としての検討が必要となってきたといえよう。

こうした自治立法をめぐる状況を兼子仁東京都立大学教授は、「地方自治にかかわる日本の現行法制は、全国的に今や、各地域の条例を通ずる一種の大きな「慣習法的生成」の状況に在るのだと言ってよいのではなかろうか」（注2）としている。

#### （ウ） 法令の解釈権

かつて自治体の制定する条例は、国の条例画一化の指導と自治体の立法能力と自主性の欠如

が相まって、国の指導する条例準則などに基づき制定されるものが多く、法律の細則的役割を担うものが多かった。

さらに、この延長線上において、法令を所管する中央省庁は、通達や行政実例といった何ら法的拘束力を持たない行政指導を通して法令の解釈、ひいては、補助金等の制度をテコとして住民への行政サービスのあり様までも自治体に示してきた。

しかし、「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基いて、これを解釈し、及び運用するようにならなければならない」（地方自治法第2条第12項）と規定されているように、地方自治の本旨に基づいて、本来、法令の解釈、運用は自治体自らの責任においてなされなければならない。

また同様に、条例の制定にあたって、その内容が法令に違反するかどうかの判断も最終的には判例の示すところによるが、第一義的には自治体の判断にゆだねられている。（注3）

このような考えの基に、初めて自治立法の有効性が発揮されてきたといえよう。

こうした状況を兼子仁教授は「地方自治の本旨は、自治体が基本構想をたて条例や要綱などをつくり、地方自治行政を行っていくなかでこそ、十分に発展的に生かされなくてはならない」とし、条例によらない指導「要綱行政」については、「その実態に問題をはらんでいるとはいえず、住民の生活環境を守る地方自治として合法的なはたらきであると考えられよう」（注4）と述べている。

ここに、自治体行政のもう1つの動きとして「生きた法」としての自治体要綱がある。

#### （エ） 要綱行政をめぐる状況

生活基盤の形成が欠落した宅地開発や都市の



---

過密化による弊害に対し、生活基盤の整備要求運動や「日照権」を求める運動が各地で展開された。この様な動きに対し、自治体においては「宅地開発要綱」や「日照指導要綱」など要綱による規制や指導基準作りを展開した。

現在でも全国各地の1,000を超える自治体において「生きた法」としての要綱が存在し、それぞれ地域の課題に応じている。

最近、こうした自治体行政の要綱、指導行政にからむ判決が相次いで出された。

1つは、武蔵野市の給水拒否刑事事件判決、もう1つは、東京都の建築確認保留損害賠償請求最高裁判決であり、いずれも自治体側が敗訴したものである。

武蔵野市に対する判決は、市の宅地開発等指導要綱に従わず建てられたマンションへの給水を市が拒んだことに対し、元市長に罰金刑を科したものであり、東京都に対する判決は、マンション建設に対し周辺住民との間に紛争が解決されていないとし、都が行政指導の基に建築確認を留保したことに対し、業者に対する損害賠償を命じたものである。

いずれの場合も、'70年代前半の無秩序な都市形成防止のため自治体が、住民（運動）との「地域生活を営める地域を」という合意を背景に、企業という地域形成主体の行動を地域的公共性、すなわち「生活の論理」の下に包摂し都市空間の整備、住民の生活環境の確保という面から構築した政策に対する判決である。

このような政策は、当時、法の解釈、運用だけでは、地域社会の環境を守り、住民の多様なニーズに応えるキメ細かい配慮ができないと、自治体が法と現実のギャップを埋めるためにとった措置であったといえる。

武蔵野市に対する判決は、「指導要綱は、市

が法令によらず行政指導することの方針を示したものにすぎず、もともと法的な拘束力ないし強制力を有するものではなく、勧告的、任意的なものであって、相手に任意の協力を要請するものにすぎないものである」としている。

しかし、この要綱は、市議会の全員協議会の了解を得ていること、その後の建築基準法の改正にさいし、参議院建設委員会が法改正後のこれらのいわゆる宅開要綱の効力についても尊重すべき旨の付帯決議を付していること、さらに、現実問題として地域で受け入れられない建物に入居する住民の受け入れをよぎなくされる周辺住民への心理的影響や、自治体の新・旧住民との板ばさみ状態を考えたとき、判決は、要綱の「生きた」面を捉えていないように思われる。

また、最近、民間活力導入の大合唱の中、都市開発の障害となるとして宅開要綱に対する風当たりが強くなってきている。

こうした状況下において、一部自治体で土地利用政策の見直しなどから宅開要綱の基準緩和がなされてきている。

しかし、緑の創造という政策の一方でこのような基準緩和が、都市に残る貴重な自然を再び開発の波にさらすことになれば、住民の目をあざむくこととなり、「どんぐり山」を守る運動など緑の保全運動に水をさすことになるとともに、新たな対立をも生み出す恐れもあろう。

#### イ. 住民参加

都市化の波にもまれる都市住民にとって都市問題の顕在化は、生活環境基盤の整備や福祉、教育などさまざまなサービスの提供を自治体に依存せざるを得なくした。同時に公害に代表される環境破壊に対し反対運動などを進めてきた住民は、その運動の蓄積からも自治体の政策の形成過程や決定過程に強い関心を持つことになった。

他方、自治体自身も同様に都市化の進行によって多様化、複雑化する住民ニーズの増大に直面するに至り、新たな政策の展開を求められることとなった。

#### (ア) 参加の方式

逗子の池子弾薬庫跡地への米軍住宅建設反対運動のたどった、住民投票付託条例制定請求→議会による否決→市長のリコール運動→新しい市長の誕生という流れを見ると、住民運動は形成化された参加制度をも利用しつつ自分たちの意志を何とか、行政や政治に反映させようとしている。

こうした住民参加の方式は、おおまかに次の様に分類することができる。

#### <住民参加方式>

1. 現行の地方自治制度を前提とする方式 (1) 条例の制定・改廃請求、事務監査請求、議会の解散請求、議員・首長・主要公務員の解職請求……多数住民による方式 (2) 住民監査請求、決定に不服がある場合の住民訴訟……1人でもなしうる方式 (3) 請願（議員の紹介を要する）、陳情（議員の紹介を要しない）……議会活動による方式
2. 行政過程へ参加する方式(行政の住民への働きかけによるもの) (1) 公聴会の開催、アンケート調査、モニター制度、市（町村）長への手紙……お知らせから課題提起へ (2) 審議会、各種委員会への委員としての参加……行政の政策形成過程、意思決定過程への代表者参加
3. 住民の自立的活動に依拠する方式……市民集会から住民会議へ

#### (イ) 参加の問題点

以上、参加方式は3つに大別されるが、住民運動とかかわりの深いいくつかの方式について若干の考察をして見ることにする。

##### ・住民の直接請求

当初は石川県大聖寺町において物見遊山の視察旅行に端を発したリコール請求などに見られるように、住民の監視的役割としてのリコールとして現われ、'60年代前半までは議員の報酬引上げ条例に対する反対請求など参政的意味合いが強かった。しかし、'60年代後半以降は、生活環境破壊などに伴う地域住民の生存権、生活権に対する保障請求が増加した。

こうした中、住民の直接請求に対する可決率は決して高いものではなかったが、議会で否決された「みどりの憲法」制定請求が、「自然環境保護条例」制定の引き金となった川崎市の例にみられるように、自治体行政への住民参加の高まりの中で、直接請求は各地の公害防止条例制定などへのインパクトを与えてきた。

いずれにしろ、条例の制定・改廃請求は、発案権であり、決定権を住民にもたらずものでないことが、従来から指摘されている。

##### ・住民監査請求、住民訴訟

この制度は、一住民の提起であっても行政の不正や歪みを正すという効果を持つ。しかし、対象が、自治体の長、委員、職員の違法、不当な公金の支出、財産の取得、管理、処分に限られており、住民運動サイドでの利用は、静岡県田子の浦港のヘドロ公害追放にあたり、ヘドロのしゅんせつ費用の県費支出の不当性をめぐって住民訴訟へと持ち込んだ例など限定されざるを得ない。

なお、住民監査請求については、監査委員の任命方法、構成問題などが指摘されている。

・ 請願、陳情

請願、陳情は、住民運動においても教多く利用されているが、「お上」に対する請願、陳情といった感が強く、採択後の対応が効果的でない面も手伝って、運動パターンの1つにすぎなくなっているように見受けられる。処理経過をもっと住民の目に見えるようにすることが必要であろう。

・ 広報、広聴

かつての一方向的な自治体事業の「お知らせ」という広報活動から政策課題の提起を軸とした広報、広聴活動が盛んになってきている。

これは、政策形成や政策評価のための情報収集と住民ニーズ把握が、実際の政策の形成、展開にあたって住民の理解を得る上で重要であるとともに、政策の適正執行への機能が期待されているからにほかならない。

・ 各種審議会等への参加

神奈川県においては、表3-1-2に示すとおり83の審議会等が法律、条例により設置され、このほか、要綱などにより150を越える私的諮問機関的なものがあるとされている。

こうした審議会等の意見なり答申は、住民（運動）に対して第三者的機関による客観的意見として提示され、自治体の政策決定に大きくかかわっていることは確かである。

しかし、こうした審議会等に対しては、一般的に「執行部の「かくれみの」的役割を演じているという批判」があり、「委員の大部分は、各界の学識経験者であり、各種団体の代表者やマスコミ関係者であるところから、執行部の意見を世俗的な権威者の意見にすることによって、その主張の正当づけをはかる……一方、その答申にもとづく政策の評判がわるくても、それは審議会の意見であって執行部の意見でないとい

う責任転嫁をすることができる」（注5）という指摘がなされている。

こうした指摘を打破し、住民の信頼を得るためには、審議内容を公表、さらには一歩進んで会議そのものの公開をも考慮し、住民の目に見える状況にすることが必要となる。そのことにより、答申の有効性も強化されよう。

また、その前提として、審議会等のメンバーの選出方法の改善が望まれる。第1段階として、特定学識者の多用や経験者としての自治体OBの利用、また、団体の長などの職指定によるメンバーの選出を避け、若手学識者や団体の中でふさわしい人を推選してもらうといった方法への転換や、女性の委員の増加も必要である。

さらに第2段階として、地域の生活者としての視点をもつ一般住民の公募等による参加が必

表3-1-2

神奈川県における審議会等の設置状況

区分 部名	法律に よるもの	条例に よるもの	計
総務部		3	3
企画部	2	2	4
県民部	2	7	9
環境部	5	2	7
福祉部	7	1	8
労働部	1	2	3
衛生部	13	12	25
農政部	5	2	7
商工部		3	3
土木部	2	2	4
都市部	6	3	9
その他		1	1
計	43	40	83

「神奈川県行政組織規則」による。

要である。このことによって、初めて学識経験者の視点が、地域の視点と重なり活きた意見となって審議内容に反映され、ひいては、血のかよった政策として受け止められることとなろう。

#### (ウ) 住民の自立的参加

飛鳥田前横浜市長が、既存の住民組織である町内会や各種団体から一步離れて、個としての住民との触れ合いを追求し、市民参加により大都市の行政と政治に新しい息吹を吹き込もうと「1万人市民集会」構想を提唱してからすでに20年余が経つ。

市民集会は、地方自治制度を前提とする参加方式を一步進め、行政を直接市民に結びつける積極策であるとともに、住民が相互に交流しあい住民自身が自治に対し主体的かかわりを持つワンステップとしての場づくりであったといえよう。

この1万人市民集会構想は、市議会を通過せず、実現には至らなかったが、各地で住民による自主的な集会在開催され、この理想は横浜市総合計画(1985)策定に向けての「区民のつどい」(73年)そして、翌年(74年)から各地で発足する「区民会議」(図3-1-1参照)へと引き継がれたといえる。

こうした新しい型の住民参加は、習志野市の地域会議、武蔵野市の市民委員会、相模原市の住民協議会などのように全国各地に広がった。

抵抗、要求型住民運動は、地域的なものであったり、個別の問題を取り上げていることから「エゴ」というそりをまぬがれ得ない状況にあるが、この新しい参加方式は、様々な目的をもった個人や団体で構成されている都市を、住みよいまちにして行くために、行政だけでなく、住民相互の地域のあり方についての話し合いを通じて、利害を調整し、合意を形成して行く場

の設定といえよう。

しかし、その多くは、まだ試行錯誤の段階にあるといえる。

発足から10年を迎えた'83年、横浜市区民会議研究委員会は、その存在を知っている者が市民の約20%といわれる区民会議の今後の課題やあるべき方向性を検討した報告書を作成した。

報告書は、「都市化の急速な進展に伴う市民生活の変化や、価値観の多様化により話し合いや市民的合意を求めることがむずかしくなっている」、「市民は現実には日々の生活に追われながら生活しているため、市政に対して常に広い視点からとらえられるだけの余裕のない人も多く、ともすると区民会議は単なる苦情や陳情のはげ口となってしまうおそれがある」など現状と問題を指摘している。

さらに、報告書は区民会議を「市民自治の実践の場」として位置づけ、「区民会議は、行政との交流を通して区民自らが経験を積み重ねることによって、新しい参加のルールやシステムを求めて、各区の実状に合った区民会議のあり方を模索し、創造していかなければなりません」(注6)としている。

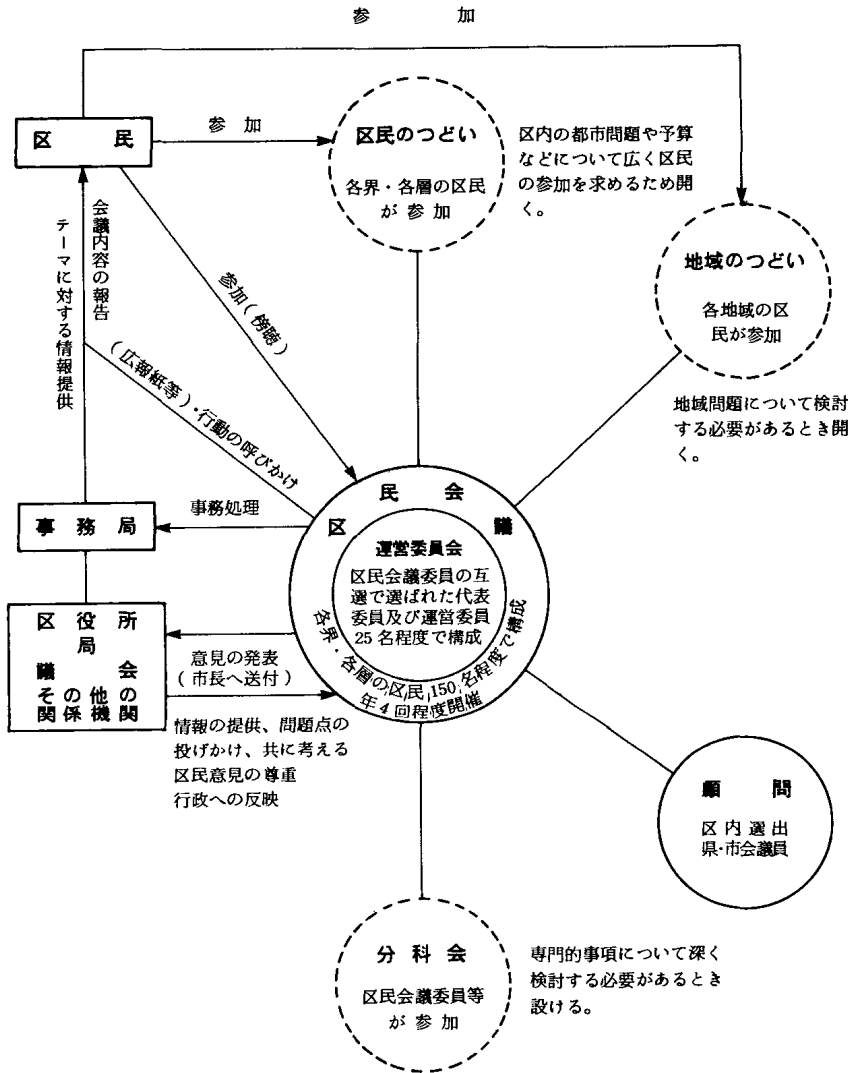
こうした区民会議の理念と実際の行政の対応とのギャップが、金沢区の斎場建設計画をめぐる発生している。(注7)

同区の区民会議においては、区民の要望として以前から斎場建設の必要性が提起されていたという。しかし、行政の具体的な働きかけもなく場所の特定には至っていなかった。

そうこうしているうちに、担当部局の建設地の発表に至り、地元自治会は計画手続における住民無視を軸に建設反対運動を展開している。

区民会議の場には、まだ、こうした問題に対処できるだけの力量がなかったのであろうか。

図3-1-1 区民会議のしくみ



区民会議のあゆみ(横浜市)より

「会議が大過なく終わりました、というのでは駄目な時期に来ている。混乱を恐れず、ダイナミックな討論とは何かを考えていく必要があるのではなからうか」(注8)という飛鳥田前市長の発言に見られる理念と、現実のギャップがあったといえよう。

参加システムは設けられたが、行政がそのシ

ステムを十分に活かしきれておらず、住民もまたシステムになれていないのが現状であろう。

住民参加の基本が、自治体の政策形成過程、決定過程の参加である以上、十分な住民参加が行なわれるとき、住民は自ら下した決定に拘束を受け責任を負う。同時に行政もその決定を適切に執行する責任を負うといった相互作用がなされな

なければならない。

その意味から住民も自治体行政も共に、自ら治める知恵と力を今、必要としているといえよう。

住民参加をこうした自ら治めるという点から真に可能とするためには、住民に適切な判断をうながす情報公開とともに行政手続の面での整備が大きな課題となってくる。

#### ウ、情報の公開、提供

住民参加の進展とともに参加の裏付けとなる行政情報の重要性が指摘され、各自治体において情報公開の制度化が進んできた。

情報公開に対するアカデミックな論議は別として、国内における情報公開の動きは公害や薬害裁判を契機とした消費者団体などの活動に始まったが、一般に論じられるようになったのは、ここ4～5年の話しである。

#### (ア) 情報公開の意義

「依らしむべし、知らしむべからず」の行政に対し、神奈川県の県民参加システム研究報告書は、「情報の公開、提供は、県民自治意識の啓発、高揚に不可欠なものであり、県民の県政への依存、従属意識を自主、自律意識にかえ、さらに、断片的な関心から、持続的な深い関心へと徐々にではあるが、県民の動きを基本的に変化させる原動力となるものであり、県民参加システムの中で、当面する最も大切な中核的な部分である」(注9)として、情報公開、提供の必要性を述べている。

小さな町の大きな試みとして、'82年山形県金山町で「公文書公開条例」が施行されて以降、県段階において神奈川県に次いで埼玉県が、県内においても川崎市が、国に先がけ情報公開に踏み切った。

それぞれ、請求者の範囲や公開の対象となる

文書の範囲など、その内容は異なる点もあるが、開かれた行政、住民の行政への参加を目的としている。(注10)

情報公開の重要性は、公開・提供される情報に行政サイドの選択が入らないというところにある。それは、神奈川県の情報公開の内容を例にとって見ても、生活環境関係情報、公害自然環境関係情報の公開要求が多く、住民の生活や地域に密着した生きた情報の入手を望んでいることからもうかがえる。

#### (イ) 情報公開の課題

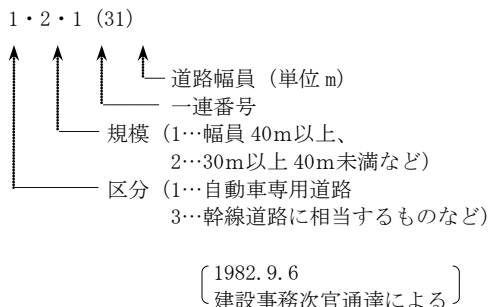
第1に、行政の持つ情報は、時として専門的、技術的であり、そのままでは充分かつ正しく住民に情報が伝わらない場合があり得る。

例えば、自分たちの住んでいる地域にどんな規制がかかっているかを見るため、神奈川県の土地規制図の提供を求めたでしょう。そこには、都市計画された区域、道路、河川、自然公園や自然環境保全地域などが、地図の中に見やすく色刷りで表現されている。

現在話題となっている湾岸道路を見てみると、1・2・1(31)とか、3・3・14(27)という得体の知れない数字が記入されている。

この数字が、図3-1-2に示されている意

図3-1-2



味であることを知っている人が、果たして何人いるであろうか。

住民にわからない情報を公開・提供してもそれは真の公開・提供にはなり得ない。

神奈川県の情報公開制度に関する有識者調査（注11）を見ると、表3-1-3のとおり情報取得に際しての不満として1/3の人が「担当者の能力がない、あるいは説明不足」をあげている。十分な説明能力を持つ担当者の配置や説明資料の提供が必要であるといえよう。

第2に、情報の公開内容の充実がある。

神奈川県の情報公開事例を例にとると、日照等周辺住民の生活環境に影響を与えるとして建築確認申請に関する書類の公開を求めた「逗子市内マンション建築確認申請書等公開請求」に対し、行政側は、設計者のノウハウの侵害につながるという理由のほか、「間取り等が明らかになり、プライバシー、防犯上問題がある」ことを非公開理由とした。

表3-1-3 情報取得に際しての不満

情報請求に際して「不満がある」と答えたのは、情報請求件数248件中107件で、それらの不満の理由は、大別して次の6項にまとめることができる。

① 担当者や部局が開示しなかった	13件	12.1%
② 担当者の開示の仕方が不適当だ	22件	20.6%
③ 開示するまでに時間がかかりすぎる	12件	11.2%
④ 県が保有している情報の数が不十分	20件	18.7%
⑤ 担当者の能力がない、あるいは説明不足	36件	33.7%
⑥ 県が保有している情報の内容が不十分	4件	3.7%

この間取り等をもプライバシー保護に含む非公開理由は、公文書公開審査会の場において否定されたが、今後ともこうしたプライバシー保護と公開との接点の問題が生ずると思われる。

プライバシー保護の名のもとに正当な公開請求が狭められてはならないといえる。

また、埼玉県においては、行政側の審議会運営規則の会議非公開規定を根拠とした「都市計画地方審議会の議事録」非公開決定につき争われた件に対し、浦和地裁において「公開すべき」との判決が下された。

住民参加の項で述べたように、住民との信頼関係の面からも、今後、各種審議会などの議事録の公開は避けて通れないものとなってこよう。

第3に、次に述べる行政手続との関連で、個人情報に関し本人から請求のあった場合の公開の拡充や、住民にとって文書目録等からでは抽出が困難である特定の案件に対する一連文書へのアクセスの充実が上げられる。

以上3つの課題を提起したが、今日の情報化社会においては、ますます情報公開、提供に対するウエイトが大きくなっていくことは確かである。行政サイドのこれらの課題に対する積極的な対応が望まれる。

#### エ. 行政手続

情報公開・提供は、住民参加を実体化するものであるが、情報の入手だけでは住民参加にはならない。

つまり、住民に情報が公開、提供されても、その情報を生かし、地域課題について住民の考えを述べる場がなければ、住民と行政の意思の疎通は図ることはできない。

ここに、行政の政策決定過程に住民の意思を反映させるための一方途として、行政手続制度が重要となってくる。

#### (ア) 事後救済から事前手続へ

第1章住民運動のひろがりですべてのように、'60年代後半からの公害の続発により直接被害を受けるに至った住民は、公害反対運動の展開の中で、当初、損害賠償請求や工場操業停止請求など事後における訴訟を提起してきたが、その後、事前に環境破壊などを防止する活動へと運動を展開した。

他方、各自治体においても、高度経済成長に伴う自治体行政機能の増大の中で、政策の決定や実行にあたって、地域住民の合意形成の上で広範で複雑な調整機能が要求され、適正な事前手続を重視するに至った。

そして、今や行政手続は、行政処分や決定に際しての住民の権利、自由に対する不当な侵害の防止策としての「適正な手続の保障」を基本とするが、住民の意思を行政に反映させるとともに、行政への信頼の確保を図るための「行政への住民参加」を目的とする事前手続として大きくクローズアップされているといえる。

#### (イ) 行政手続の制度化にあたって

'62年に発足した第1次臨調答申は、「行政の公正確保のための手続の改革に関する意見」を提示し、公正で民主的かつ能率的な行政を実現するために、統一的な行政手続の制定を求めている。

その後、個別の法令においては、事前手続規定が設けられた。しかし、その規定は、聴聞、審判、審理、審問、弁明・陳述する機会、意見の聴取・申し出等様々で、内容的にも統一性を欠くものであることなどから、一面ではかえってその適用にあたって住民に疑義を持たれる結果を招いているといえる。

'83年の第2次臨調答申も、行政運営の適正確保のための統一的な行政手続制度(法)の在り方の

検討が盛り込まれている。

答申における「近年の行政機能の高度化、複雑化に伴い、公正で民主的な行政運営を実現し、国民の権利・利益を保護するために行政手続を整備することの必要性が一層高まっている。また、行政の意思形成の過程において、できる限り国民の参加を実現するという観点からも行政手続の整備が求められている」とする行政手続の整備目的は、前述した事前的な行政手続の基本理念とも一致している。

しかし、同答申においては、行政手続の整備に当たって考慮すべき事項として、行政の実態にも配慮する必要性を訴え、行政処分を緊急に行う必要がある場合等に聴聞などの手続を要求することや、各種の行政手続を踏むことによりコストの増大や事務処理の遅延を招くことに対して疑念を提示しており、行政側の視点が見え隠れしている。

現行の法令の適用にあたって行政側は、「法律が定めているためにやむなく手続を行うという態度で臨んでいる場合が多く、その運営も形式主義に流れており、……むしろ、事前の行政手続そのものを煩雑なものと考え、これをキメ細かに実施することは行政能率の低下を招くという受け止め方が一般的であるといえよう」(注12)という指摘がなされているように、同答申における考慮すべき事項は、住民自治から見れば懸念されるところである。

#### (ウ) 個人手続から大量手続へ

当初の行政手続は、行政庁の不利益処分に対する個人の正当な権利、利益の保護という観点から当事者対行政という1対1の対立関係に重点が置かれていた。

しかし、生活環境破壊が深刻化する中で、住民運動の多発や住民参加要求とも相まって、緑



の問題に見られるように、開発地域周辺の住民はむろん、さらにそれ以外の住民への自然供与という面などを考えあわせると、こうした図式では捉えきれない状況が出現してきた。

こうした中、直接住民と接する自治体においては、ここでも国に先がけて環境影響評価制度を導入し、多数住民をも対象とする事前チェックへと乗り出し、川崎市('76年)、神奈川県('80年)などにおいて条例化がなされるに至った。(図3-1-3・4)

この、いわゆる環境アセスメント手続の必要性について、山村恒年氏は「通常、ある課題を達成するための手段がパノラマのように数限りなく見えるような理性的な人はいない。特に組織の一員として分業しているときは、視野がごく限られて他の分野のことを配慮しない傾向をもつようになる。例えば、道路建設課のスタッフは、道路を作ることに生甲斐を感じ、環境のことにあまり考慮しない傾向にある。このような組織の意思決定において環境を配慮させるためには、理性的意思決定手続を設けて、その手続を経ることを強制的に義務づける必要がある」(注13)としている。

つまり、タテ割施策が地域の中におりてきたとき、その施策は地域住民にとっては、行政担当者が考えている以上に多様な影響を与えることになる。このため、総合的な考察視点からの対応が必要となるというわけである。

また、山村氏は「いかにすぐれた制度や方法論ができたとしても、それを有効に機能させるエネルギーを欠いてはうまく動かない。環境アセスメントを支えるエネルギーは住民参加の活力にほかならないと考える」(注14)とも述べている。

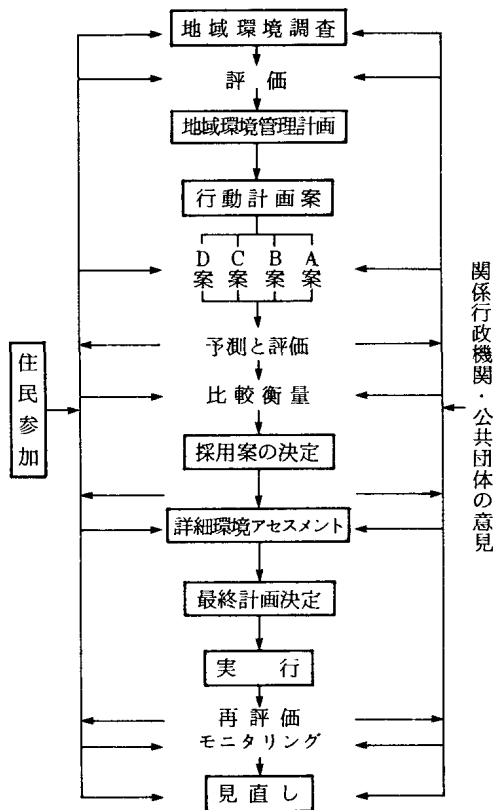
今、住民(運動)の問題意識は、例えばある

建物の建設に伴い直接被害を受ける住民の日照権などの問題から、建物により景観や自然を奪われるより広い範囲の住民の問題へ、さらに、各地においてまちづくりが進んでいるように街全体の問題へと広がってきている。

こうした住民の環境概念の広がりに対し、単一の建物などの事業アセスから、その建物をとりまく環境アセス、さらにもっと広い視点からの計画アセスへと広がる自治体の対応が問われているといえよう。

さらに、現状の環境アセスには、ミニ開発に対する限界や、事業計画の環境的側面に対する

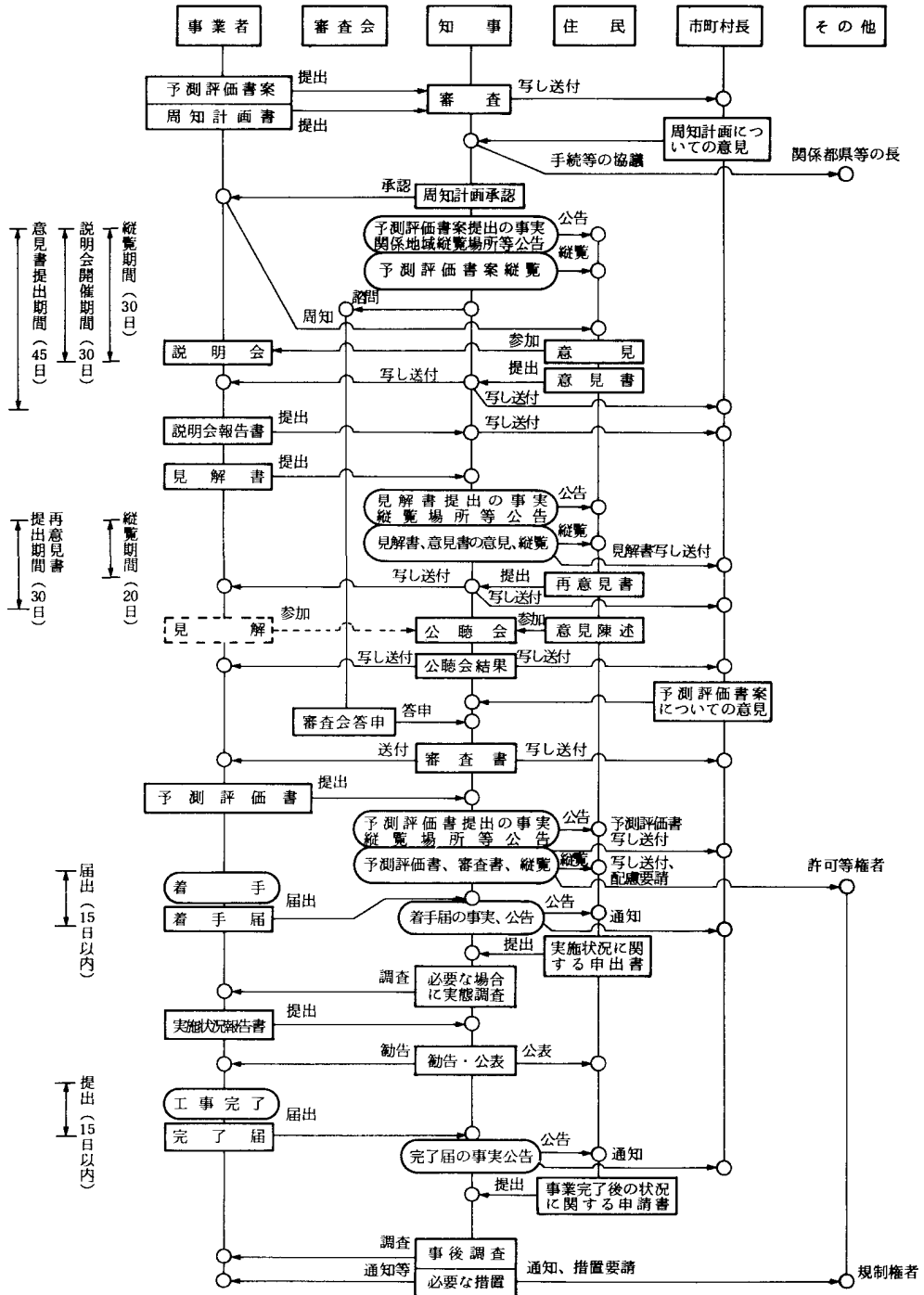
図3-1-3 環境アセスメントにおける住民参加の段階



『環境アセスメント』(山村恒年著)より

図3-1-4 神奈川県環境影響評価手続フローチャート

かながわ環境白書より



評価であり事業そのものの是非を決定するものではないといった制度そのものからくる限界がある。我々がヒヤリングを行った「どんぐり山」を守る運動に見受けられるように都市の中に残された小さくとも貴重な緑を守り育てようとする住民の要求に応えるためには、自治体の地域を見すえた環境に対するプランが必要となつてこよう。

そして、こうしたプランに対する住民参加は無論のことながら、現行の環境アセスメントにおける住民参加の実効性が、神奈川においては逗子市の「池子の緑」をめぐる声として今、問われている。

## (2) 住民の視点と行政の視点

日本リサイクル運動市民の会の高見裕一代表は、一般論として、行政には問題があると「よくお役人は「市民運動を育てる」なんて言い方をしますが、そこが間違いのポイントでしょうね。育てるんじゃない、一緒にやっつていこうという姿勢でなければだめなんです」(注15)と語る。

また、安藤元雄明治大学教授は、まちづくりの思想として、常に生身の人間の呼吸や体温が感じられる「まち」を形成するのは、「施設それ自体でなく、それらの施設を恒常的に共同使用しつつ営まれるその地域の住民の居住生活の総和である」。外から事業として持ち込まれたまちづくりは「合意ならぬ同意の取り付けがあるだけ」であり「共生空間としての「まち」とはその「まち」を形成する住民たちの精神や肉体から寸法をとった、注文服のようなものとなるに違いない」(注16)と述べている。

先に、自治体行政の変化を住民運動とのかかわりに触れながら述べ、個々の対応についての若干の問題点の指摘を行ってみた。

しかし、自治体の対応とその対象者とされる住民の間には、言ってみれば、市民の文化と行政の文化の違いとでもいった何か根底に流れる意識のズレがあるように思われる。

以下、行政と住民の意識の「ズレ」について触れてみることにする。

### ア. 女性の目と男性の目

#### (ア) 女性の目は生活者の目

第2章第2節で述べたように、現実の住民運動における主婦を主軸とする女性たちの役割には大きなものがある。

「今行われている運動に女性たちが多くかかわっているからといって、それを追求すると、「女性は全日市民たれ！」ということになりかねない」という指摘もあろうが、女性の社会の歪みに対する感覚には事実鋭いものがある。それ故、多くの女性たちが、主体性を持ちつつ様々な運動を創り上げ、やむにやまれぬ思いで活動の輪を広げてきたといえよう。

主婦でエッセイストの本間千枝子氏は、こうした女性の目を「私たち年入りの主婦の意識の方が、世の中でいわれるより平衡感覚があるようだ。私たちは次の世代や子どもたちが少しでもよりよき社会に生きてほしいと考えながら、物事を素朴な、しかし、透明な目で見つめている」(注17)と述べている。

また、アフリカ・ケニアで開催された国連婦人会議に参加した新聞社の男性特派員は、会議での発言にふれ「ふだん自分が発想しない観点から意見が飛び出すので、刺激的だったが、よく考えればどれも言われて当然のことばかり、と思えてくる。これを女性の発想、女性の視点と言いたがるのは、ただ男性の無神経を許され、深く考えずに済んでいるからではないか」(注18)と自戒を込めた報告をしている。

---

これを裏返すと、女性の目（視点）とは、職業的視点から離れて地域を見つめる生活者の目（視点）ということができよう。

そして、この地域生活者の目から見れば、男性の目にはズレがあるといえよう。

#### （イ） 行政の目は、男性の目？

例えば、行政が、歩道を造るときのかつての感覚は、男性の目を通した通勤感覚とでも言おうか、単に「通ればいい」という感覚が強かったのではなからうか。通勤の足の途絶えた後の主婦やお年寄りたちの立ち話しの場といった要素が十分に配慮されていたであろうか。それに、乳母車を押す母親、車いす利用者、お年寄りなどにとって歩きやすいものであったであろうか。

男性が職場へ散っていった後の生活者感覚が、現在進められているコミュニティ道路作りや歩道緑化へと引き継がれたといえる。

また、男性の感覚に対しては、「今ある社会は男性が造ったものであり、男性は自分たちの造った社会にどっぷりつかって感性がにぶっている。まして、自分の造ったものを自らの手で変えようとは思わない」という指摘がよくなされる。

これは、現状の社会が企業、社会を支える青壮年男性の視点を前提として造られたものであり、行政の視点もこの域を脱していないからといえよう。

#### （ウ） 生活者の目の活発化

現在、女性たちが中心となる運動の中から地域生活者たる自分たちの代弁者を政治や行政の舞台に送り出そうとする動きが県下でも多くなっている。

我々がヒヤリングを行った「藤沢婦人問題を考える会」にも見られるように、会員の中から

女性市議会議員が出たことによる会や市政に与えるインパクトには大きなものがあるといえる。

藤沢婦人問題を考える会では、当選した女性議員への支援の意味から始めた市議会本会議や各種委員会への傍聴活動を通して、いかに生活者の感覚とかけ離れた所で論議がなされているかを知ったという。また、婦人たちの傍聴活動により、他の議員たちの議会での対応や議会外での地域活動に変化が出てきたという。

今後、こうした女性たちを中心とする生活者感覚を持った人々による動きはさらに広がると思われる。

このことは、裏を返せば、政治や行政の男性感覚に対する大きな問いかけといえよう。

#### ウ． 行政スタイル

リサイクル運動を進める高見裕一氏は、「行政に何を期待しますか？」という問に対して、「残念ながら現状では行政が出てくると運動が陳腐化してしまうんですよ。お役所は、いのちがけで仕事をしないでしょ。お役目と考えたり、その担当のお役人が、次の転勤まで大過なく、のような考え方で仕事にあたるから陳腐化してしまうんですね」（注14）と語っている。

また、松下圭一教授は、「職員の方は、勤務時間以外は市民生活を営んでいらっしゃる。しかし、いったん朝になって役所にはいられますと、人間が変わってしまうのでは」（注19）とし、役人の住民としての発想のなさを指摘している。

しかし、両人とも、役人の中に熱心に地域に密着している人が大勢いることや、役人個人としての文化水準の一定の高さは認めている。

ここに、行政の風土とか文化、すなわち行政スタイルといった問題が生ずる。

以下、第2章「住民運動は今」で述べた自治体行政と住民運動とのかかわりを基に、指摘さ

---

れる行政スタイルについて若干ふれてみることにする。

#### (ア) 手続第一主義

まず、第一に、行政施策はその目的や手段、手続が国の自治体不信もあって法令等に細かく規定されているが、行政専門家集団はその手段、手続基準を忠実に実行すれば目的が達成できるという考えに陥ち入りやすいという指摘がある。

つまり、事業のもたらす結果より、事務処理の手段、手続を重視し、それがあたかも行政運営の目的となっているふしがあるというわけである。

その結果、その手続をうまく進めるために、「行政指導」や「根まわし」といったものが重視されるといわれるに至る。

「どんぐり山」を開発してマンションを建設しようとする業者の開発許可申請には、他人の土地を不当に開発対象に組みこんでいる疑いが濃くなり、机上の審査だけではなく事実関係を調べてくれるように申し出た住民に対する行政の対応は、どうであったであろう。

初めは業者から提出された書類はすべて適法であるとしていた自治体も、住民が何回か足を運んでいるうちに、やっと土地問題は所管外であるが、当事者間で話し合いが付くまでは、工事を見合わせるよう業者を指導するという対応を取るに至ったと言う。

都市の緑が問題となっている折でもあり、ミニ開発によって自治体自身もその対応に苦慮した経過を振り返って見たとき、なぜ、山の斜面がけずられるとか、緑がけずられるとかいう問題に対して、机上審査だけに終わらせず、もう少し慎重な審査をするという手続面でのシステム化がなされなかったのかという疑問が残る。

#### (イ) 規定の解釈、運用

次に規定の解釈や運用にあたって、「前例踏襲主義」や「タテマエ主義」といったものが顔を出すという指摘がある。

「貴有意の郷、づくりに対する障害者地域作業所指導事業実施要綱の適用について、補助金を出す自治体としては、設備要件の「利用者の保健・衛生及び安全の確保に十分留意すること」という項目を重視した。

市街化調整地域であるため緊急避難用の建物の建設は無理であり、畑や傾斜地であり緊急用の車が入れる道路もないことは事実である。

しかし、障害者の作業訓練等を行い、地域の一員として生活することを促進しようとする目的では補助を出す側も受ける側も同じである。規定の運用による打開策や、もう一步踏み込んで市街化調整地域に建設できる建物の見直しといった解決策はなかったのであろうか。

#### (ウ) 行政区域

「貴有意の郷、づくりの補助金をめぐるもう1つの問題として行政区域の問題がある。

補助金を出す自治体サイドとしては、どうしても自らの行政区域内の障害者がどのくらい含まれているのかを気にせざるを得ない現状がある。

しかし、他の自治体在住の対象者には、居住地の自治体から応分の負担を求める方法もある。

補助時点のことだけでなく、将来、地域の中でその施設がどういう役割を果たして行くのかという位置づけがしっかりしていれば、行政区域にこだわる必要性はないと思われる。

#### (エ) 行政の専門性

四番目に、自治体職員には、担当する施策に対する熱意と自信からか、自分の専門分野については、自分たちが良かれと思って行った事業

---

＝公共サービスであるから当然に住民に利益をもたらすものであるという観念があるといわれる。

「さくらの会」を例にとって見よう。

河川改修に対する行政の基本的考え方には、コンクリート護岸による治水対策の観念がある。つまり、改修により洪水が防げれば良しとする立場に立つ。

一方、川の兩岸の桜並木を見て暮らしてきた地域の住民にとっては、桜並木と川とは切っても切り離せないという意識が育まれてきた。そして、本当に桜並木を切らなければ治水対策ができないのかという疑問を抱いた。

住民は、研究者、学者をまじえた研究活動を開始するに至る。行政専門家集団と対等に話し合える土壌作りである。

幸い今、さくらの会と行政は、お互いに協同しながら「いい川を作りたい」という共通の目標の上に川作りを進めているという。

「外から事業として持ち込まれたまちづくりは同意の取り付けがあるだけ。「まち」とは、まちを形成する住民たちの精神や肉体から寸法を取った注文服でなければならない」という言葉を思い出す時、もはや、住民を抜きにしたまちづくりはあり得ないと思われる。

そして、今や地域の中に専門家はどこにもいる。また、地域を見る目では、住民＝生活者こそが、まず専門家であるといえよう。

以上4点、住民運動への対応を見る中から行政スタイルにふれて見たが、行政には、まだまだ、こうした「お役所仕事」や「錦の御旗」的なスタイルが残っている。

次に自治体の現在置かれている状況、自立型住民運動との関係にふれ、前述した行政と住民との「ズレ」を埋めるため、自治体行政に求め

られているものについて述べてみる。

### 3 自立型住民運動と自治体行政

#### (1) 今、自治体は

高度経済成長期から低成長期へという荒波を経る中で、自治体は一定の成熟をとげ、地域の主役は次第に国（中央）から自治体へと移ってきた。しかし、自治体の1日の仕事のうち都道府県で6割、市町村では4割を国とかかわる時間に費やすという現実が変わっておらず、最近では国庫補助金の一律カットなど財政のしめつけとも相まって自治体は、住民との間で苦しい立場に立たされていると言えよう。

このような状況についてマスコミは、「地方の要求や意思が抑えられるケース、地方の中央への従属化を促す動きが最近目立っている。指紋押なつ問題は一端だが、こうした政治問題に限らず、各地方とも大なり小なり、中央からの圧迫感を強めている。「地方の時代」などといわれたのは、過去の話。むしろ現在は、新たな中央集権化の時代を迎えているといえそうだ。

「戦後政治」は有権者自らの手でその方向を選択すべき新たな分岐点に立っている」（注20）と報じている。

八太昭道氏は「自治体が固有の権限を持たず、自らの意志で決定できない業務の下請を行っている現状、あるいは、財源を大幅に中央に依存し、その使用方法の細部に亘って、一律に決められた方式にあうように指導監督を受ける現状は、対等なパートナーとしての自治体の姿とは、大きく隔ったものであると言わざるをえない」（注21）と述べている。

ひるがえって、こうした自治体のおかれている状況下において、住民運動と自治体との関係はどうなっているのだろうか。

## (2) 自立型住民運動と自治体行政

我々がヒヤリングを行った団体の多くは、第2章第2節で見たように運動の1つのステップとしての陳情、意見書の提出や一般的な資金援助、場の提供の要請は別として、行政に対し特別な係わりを持つとはしていないように見受けられる。

しかし、単に行政から離れる立場を取っているのではなく、住民運動サイドの発想の豊かさを行政に突き付け、その意味では行政を意識して動いていると言える。そして、何よりもまず自分たちでやって見ようという姿勢が見られる。

この、地域の中に育った「まず自分たちでやってみよう」という活力を活かすことこそ地域活性化のキーポイントとなろう。

今や地域の中に専門家はどこにでもいる。そして、高学歴社会の中、地域を見る目を持つ潜在的専門家の数は計り知れない。自立型住民運動からは「私たちの力を活かさないなんて！」という声も聞こえてくる。

こうした力こそ、民間活力導入の大合唱の中で、土地規制緩和などにより外から持ち込まれる民間活力（企業活力）が地域を変えようとするとき、それに対抗し、自治体と協働して地域を守り、創造するものとなつていよう。

いずれにしろ地域社会にとって自治を担うものが、お互いに背を向けて行動することは、地域社会にとって不幸なことである。地域社会の充実のためには両者のパートナーとしての自覚が必要となつてくる。

そのためには、自立型住民運動には至っていないが、横浜の寿町のドヤ街でもくもくと識字教育を行い、地域の声に応えている人々から、市民感覚を読み取る自治体の努力が求められている。

同時に、住民にも文字どおり自ら治めるより以上の知恵と力が求められている。今、その実践の場が、自立型住民運動であると言えよう。

### ウ. 自治体行政の自己改革

今、自治体においては、行政の文化化、つまり、行政の施策や運営を市民的感觉で見直し、自治体行政の体質や意識の自己改革が模索されている。

神奈川県においても、市民の共感を得られる行政をめざして、行政の文化化が図3-1-5に基づいて進められている。

ここに掲げられている文化的視点を職員が持つためには、我々の数少ないヒヤリングの経験からも「職員よもっとまちを見、まちの声を聞け」という地域からの声を重視する必要がある。

例えば、「人間性」の問題では、ハンディキャップを持つ人の視点を持つためには、その人たちとのふれあいなくしてはありえず、「美観性」においても、1人よがりなものとしなないためには、地域からのまな差しが必要となつてくる。

さらに、「開放性」についても、住民参加の現状を直視するとき、単に座してまつ参加システムを設け、声をからして参加を呼びかけるだけでなく、例えば情報をたずさえ行政が出向いて行き地域で芽ばえた参加の芽を応援（決して育てようとか取り込もうなどというのでなく）するといったシステムが必要であると言えよう。

いずれにしろ時代感覚、個性、どれを取っても机の前に座わっているだけでは文化的視点もお題目にすぎなくなってしまう。そうしないためには、営業型行政マンが必要であると言えよう。

そして、自立型住民運動も意識ある行政マンの参加を望んでいる。各地で広がっている職員

の政策研究活動も自治体内の活動だけで終わっているようでは限界が見えている。

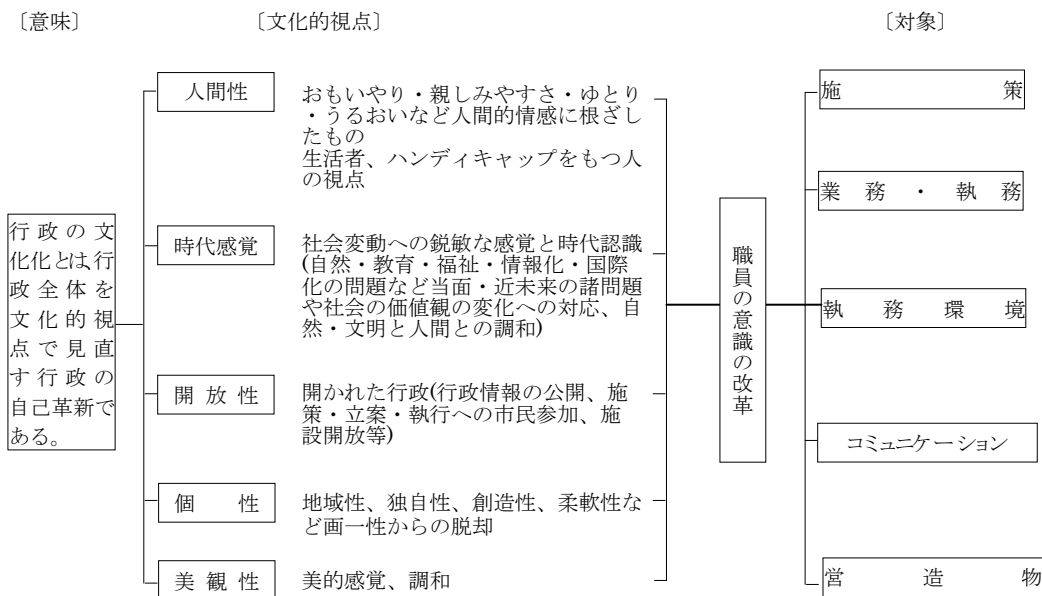
文化行政は人であると言われる。地域に溶け込んだ目を持ち、地域の息づかいを聞き分けることのできる行政マンが、今望まれている。

本項の最初に紹介した高見裕一氏の言葉（P 89）を続けると、「私は、この現状を改革するためには、お役人の出世の評価基準の1つに、「地域住民とどれだけかかわったか」の項目を入れたらいいと思うほどです」と語っている。

文化的視点と実行力を兼ね備えた人、その人を使いこなせる人の問題。さらに、視点を生かす裏付けとなる機構づくりが、今、自治体に問われている。

そして、こうした行政スタイルの自己改革によって初めて自治体は、住民との「ズレ」を埋めることができ、ひいては、本当に地域に受け入れられる「自治」の立場に立つ主体としての一歩を踏み出すことができると言えよう。

図 3-1-5 行政の文化化の考え方



注

1. 1つは憲法95条による「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところ（地方自治法第261、262条）により、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない」とする、

いわゆる「特別法の住民投票」であり、もう1つは、住民参加の頂でふれる直接請求としてのリコール（解散、解職）請求（地方自治法第76～88条）である。

2. 『条例研究叢書1 条例をめぐる法律問題』P



3. 例えば、駅周辺に大量に放置されている自転車対策として、県下の各市においても自転車放置防止条例の施行がなされてきている。この背景には、道路交通法の制定された当時は、自転車の大量放置は想定されていなかったことなどがあるが、根本的には法律に同種の規定があっても、条例が別の目的に基づく場合、地域の特性により自治立法が可能であるとの判断によるものである。

すなわち、道路交通法が「道路における危険を防止し、その他の交通の安全と円滑を図ること」を目的とするのに対し、同条例は自転車の放置を防止することにより「良好な生活環境を保持し、併せて災害時における防災活動の確保を図ること」を目的としている点で、その目的の違いから法律に違反しないという自治体の解釈があったといえる。

4. 『地方自治法』P21、26

5. 『現代行政と市民参加』P42

6. 『区民会議運営研究報告書』P3～4

7. 多くの自治体では、自治体自身現状の自治会、町内会が地域でのコントロール機能や行政の伝達補完機能の低下をきたしているという認識があるにもかかわらず、旧来の自治管理能力を従来どおり自治会、町内会に期待し、地域にかかわる問題を安易に提起しているように見受けられる。

こうした現状下において、問題を受け取る側、すなわち自治会、町内会の会長クラスの反応は鈍く、下部への侵透がなかなか図られず、図られたとしても、地域にとってシビアな問題でも地域のお祭りと同レベルの対応しかされていないくらいがある。

8. 『現代行政と市民参加』P107

9. 『県政を県民との共同作品とするために—県民参加システム研究報告書』P31

10. 新しく公開制度を設ける自治体においては、自治体行政をめぐる状況が複雑、多様化する中で合理的非公開規準の設定は困難として、非公開条項を設け

ないとする例や、行政の意思決定過程のものを含めて文書に記録されていない無形情報をもできるだけ提供しようとする動きもでてきている。

11. 『かながわの情報公開』P242

12. 『行政法序説』P242

13. 『環境アセスメント』P8～9

14. 『環境アセスメント』はしがき

15. 毎日新聞・朝刊、'84・12・12「サークル・ネットワーク」経済企画庁国民生活調査課長との対談

16. 『人間居住環境を考える』P99～105

17. 東京新聞・夕刊、'85・6・27「放射線—中高年女性の義憤」

18. 読売新聞・夕刊、'85・7・16「'85おんな—国連婦人会議」

19. 『地域と文化—新しい行政を求めて（第6回全国文化行政シンポジウム）』P67

20. 毎日新聞・朝刊 '85・7・10「転機の戦後政治—中央集権の波」

21. 『地域主義』P217

## 第2節 住民運動と自治

今まで述べてきたように、私たちは、住民運動を地域形成主体の一つであり「自治を担うもの」すなわち「地域（住民）自治」を担う主体の一つであると位置づけて分析を行ってきた。

いかえれば、地域社会に果たす役割からみて、住民運動を単に地域住民の不満の表れと捉えるのではなく、「住民の自治のもとに自ら地域社会を形成するための住民の運動」とすることである。

このような視点にたつて、本節では、第一に、「地域社会」の形成のしくみと「自治」との関わり（地域社会形成における自治のあり様）を明らかにしてみたい。

また、第2に、「住民運動」一とりわけ私たちのとらえた「自立型」住民運動一を再び自治の視点からとらえ直し、自治を担うとはどういうことか、「自治」のどのような側面・役割を担っているのかをできるかぎり解き明かすことにより、自治を視点とする地域社会形成に果たす住民運動の役割を展望してみたい。

まず、戦後自治論の流れと住民運動との関わりを概観してみよう。

### 1 戦後自治論と住民運動

#### (1) 三割自治と自治論

戦後地方自治が新憲法のもとで新たな民主的制度として発足以来約40年、地方事務官制や機関委任事務、補助金行政など戦前地方制度のなごりや、昭和30年代以降における知事権限の主務大臣への吸いあげ、国の出先機関の強化など新たな中央集権化の動きのなかで、地方自治の実態は「三割自治」とさえ言われてきた。

一方、地方自治をめぐるこのような状況に対

し、自治の実体化をめざすさまざまな理論が提起された。昭和30年代の地域民主主義論、昭和40年代のシビルミニマム論、市民参加論、地方政府論、昭和50年代の地方の時代などがそれである。それぞれの時代と状況のもとで提起されたこれらの自治論は、自治をとらえる面においても、あるいは自治に与えた影響の面からも大きな役割を果たしてきており、住民運動と自治の関わりを考える重要な手がかりと言えよう。

#### (2) 地域民主主義論

1961年、東京都政調査会は「大都市における地域政治の構造」と題する報告書を発表し自治体ないし地域政治の民主化を内容とする地域民主主義の確立を提起した。

当時は戦後の復興期を経て、高度経済成長のまっただ中である。かつてない好景気のなかで大企業を中心とする活発な設備投資は新たな工業発展の場を地方に求め、政策的にも地域開発が積極的に進められた。さらに、'60年の所得倍増・高度経済成長政策はこの傾向に一層拍車をかけ、産業の重化学工業化に伴うコンビナートを拠点とした大型開発や全国的な地域開発ブームをひきおこすことになる。

政治的には、いわゆる55年体制が確立し、自民・社会の二大政党による政局の安定化と自民党の長期単独政権化が進むなかで、'59年～'60年における安保闘争、三井三池争議など「保守対革新」、「総資本対総労働」の大規模な政治・労働闘争がくり広げられた直後である。革新、総労働の敗北に終わったこれらの闘争の後、人々の目が次第に政治から生活へ、中央（一点集中）から地域へ移りつつある時期と言える。

地方自治をめぐる状況はどうか。新憲法による地方自治制度は、'52年（第4次）及び'56年（第6次）の地方自治法改正により、東京特別

区の区長公選制の廃止、都道府県の部局増設の制限や都道府県と市町村の地位と権能の明確化などの手直しが行われ、'54年の警察法の改正による自治体警察の廃止、'56年の教育委員公選制廃止などと合わせ、戦後地方自治改革の集権的再編成が一段落した。

この間、'53年から'55年には、「30年代の国・地方を通じる新中央集権化体制の布石となった」(注1)と評価される大規模な町村合併が強引に進められ、わずか3ケ年で町村数は三分の一に減少した。

これらを受け、'60年代前半からは都市化、工業化に対応する都市計画・環境・公害・土地利用・消費者行政などの新しい行政事務が拡大し、これに伴う機関委任事務と国庫補助金の増大等、いわゆる昭和30年代の新中央集権主義と呼ばれる国の新たな地方コントロールシステムが完成されていく時期でもある。

こうした社会・経済・政治状況と、都市化、工業化の進展に伴うさまざまな都市問題、特に大気汚染などの産業公害の発生・激化やホワイトカラーなど、いわゆる新中間層が地域社会に大量に出現することを背景に、'60年代に入り住民運動は多発する。

地域民主主義論は、このような時代環境のなかで大都市における新中間層による住民運動に地域での民主主義確立の萌芽を見出し、これを基盤に自治体改革を提起したのである。

住民運動を自治との関連ではじめて位置づけた地域民主主義論は、その後松下圭一教授により自治体改革の三原則・五課題として、'65年次のように理論的整理がなされた。

#### 自治体改革の三原則

- 1 自治体における直接民主主義の実現
- 2 自治能力の国民的蓄積

### 3 政治体制の民主的改革

#### 自治体改革の五課題

- 1 市民の政治的自発性の喚起
- 2 市民生活基準としてのシビルミニマムの保障と拡充
- 3 地域生産力の増大をふくむ都市改造・農村改造の実現
- 4 自治権の拡大による国の政治・経済の再編
- 5 自治体機構の民主的能率化

このように地域民主主義論は、それまで国と自治体の行財政配分の組み替えを中心に三割自治の量的拡大をめざしていた自治体問題を、住民の自治権の確立を中心にとらえなおし、住民運動に地域政治の民主化による自治体改革の主役としての役割を期待した、と言える。(注2)

#### (3) 革新自治体と市民参加論、シビルミニマム論

地域民主主義論が提起した自治体改革は、その後現実のものとなる。'60年代に入ってから住民運動の高まりを受け、'63年の統一地方選挙では、横浜市、大阪市、京都市、北九州市などにいわゆる革新自治体の誕生をみただけである。'67年に東京都、'71年に大阪府、'73年に名古屋市と、'70年代前半まで続く革新自治体の時代は、この時期を象徴し、地域民主主義論に続く2つの自治論を生み出した。1つは市民参加論であり、もう1つはシビルミニマム論である。

ここで理論的提起ではシビルミニマム論に遅れる市民参加論を先にとり上げるのは、これが自治理論より運動論、運動論より政治課題が先行する形で既に'63年の革新自治体の誕生と同時に提起されているからである。

そもそも革新自治体の誕生は、'64年の沼津、三島における石油コンビナート進出阻止の運動

に見られる抵抗型住民運動の対症療法型から予防型へという変容と密接な関係にある。高度経済成長の後期にあたるこの時期、急激な工業化と都市化のなかで新中間層と呼ばれる、革新指向傾向をもつ人々の大量出現を基盤に住民運動は、既に生じている公害などへの告発から、その予防へと移行し、対象も公害から物価・住宅・交通・教育・医療・福祉など生活全般へと広がっていった。

このことは、自治体に対する各種事業計画への抵抗あるいは、福祉・保健や学校・公民館・道路・下水道・公園など地域生活基盤施設の整備・充実を要求する運動として自治体の政治・行政過程への参加を指向する形となってあらわれる。

住民ないしは住民運動による参加指向が、「市民による市政」（市民参加）を政治課題とする革新自治体を生み出し、これらの革新自治体を中心に市民参加が積極的に取り組まれた。

1973年、篠原一教授は『市民参加の制度と運動』において、「市民参加は、現代の民主主義を内から再構築し、民主主義の理念と現実の乖離を最少限にとどめるものであるとともに、都市における非人間的生活の人間化（humanization）のためにいまや必須の課題」（注3）という認識のもとに、参加を「運動」（あくまで非定型的なもの、代表的なものとして抵抗という名の参加運動がある）、「交渉」（二者の対抗という形で定型化され、さらに交渉権が確立することで一層定型化するもの）、「参画」（政策決定過程への部分的参加）、「自治」（市民による行政機関の直接的コントロール）の4段階に分け、我が国の現状と展望について分析した。（注4）

前二者は実質的、非制度的参加であり、後の二者は制度化された参加の形態を意味している。

このなかで住民運動は、対症療法型から予防型へ、予防型から参加型への変容に応じて「運動」から「交渉」、「交渉」から「参画」へと市民参加の諸段階に対応してとらえられている。

市民参加論は、市民参加の制度化の試みをたんに行政の民主化としてではなく、参加民主主義への構造的変革を意味するものとして評価するが、同時に、「市民参加には多かれ少なかれ『行政的包絡』の危険性はつきまとっている」であり、そのためには運動の制度化の反面、制度の運動化という、いわば運動に回帰する姿勢をつねにもちつづけることが必要」というように、住民運動の存在意義を強調することになる。

一方、シビルミニマム論は先に自治体改革の三原則・五課題で見たように、'65年松下圭一教授により提起される。

高度経済成長による都市化・工業化が公害や生活基盤の著しい立ち遅れをもたらしたことは既に述べた。これに対する住民運動の公害規制要求や施設の整備要求は、それまで国の構想を受けて自治体が進めた工場誘致などによる地域開発イコール住民の生活・福祉の向上という発想を拒み、自治体に、地域に根ざし住民の生活を中心とする地域構想を求めたのである。このような自治体の課題に理論的に応えたのがシビルミニマム論といえよう。

市民の生活権、自治体の政策公準という理論構成からなるシビルミニマム論は、市民生活全般にわたる制度的整備をめざすシビルミニマムの策定を要求した。（表3-2-1）

このようなシビルミニマムの策定は、自治体にとって地域開発から市民福祉優先への政策転換と、思いつきやセクショナリズム、あるいは国のバラバラの通達、補助金による政策形成から定量化による科学的かつ公平な政策形成への

表3-2-1 シビルミニマム

(注7) シビルミニマム (生活権)	— 社会保障(生存権) ……健康保険・失業保険・老後保障・公的扶助 — 社会資本(公益権) ……住宅・市民施設・都市装置 — 社会保健(環境権等) ……公共衛生・食品衛生・公害抑止
--------------------------	--

転換を意味していた。

具体的な自治体計画では、'68年「東京都中期計画」がシビルミニマムを「都民生活にとっての必要最低限の水準であり、現代の近代的大都市が、当然備えていなければならない最少限度の物的施設または整備」(注6)としてとらえ導入した後、革新自治体を中心に全国の自治体における自治体計画に導入された。

この結果、シビルミニマム論を背景に、自治体は「公害抑止から福祉、文化、都市づくりにいたるまで、……条例、要綱の制定によって国を先導」(注7)したといわれるまで、その自立性を発揮し始めたのである。

一方、シビルミニマム論は住民運動とどのような関係に立つのだろうか。

一つには、住民運動がいち早く問題にしてきた公害、福祉、生活基盤施設などの問題群を社会保障、社会資本、社会保健にまたがる生活権としてとらえたことである。いわば、経済活動優先から生活の優先へという住民運動の主張がシビルミニマム論とその自治体計画としての導入により、理論化と政策化が同時に果されたといえる。

二つには、シビルミニマム論が「市民自治による市民福祉」をめざした点である。このことは、①「市民参加」による自治体計画としてのシビルミニマムの策定、さらには②市民みずからの手によるシビルミニマムの策定、自治体への提起を意味し、自治体の政治・行政過程、特に

構想・計画段階への参加という住民運動の主張を理論的に裏づけることになった。すなわち、「シビルミニマムが自治体計画に対して有効性をもつにとどまらず、市民参加とリンクし、新しい政治構造を展望する方法論として位置づけられている」といわれる。(注8)

以上のように、市民参加論とシビルミニマム論は地域民主主義論が提起した自治体改革に具体的な指針を与え、その成果をもたらしたが、住民運動がこれらの理論にバックボーンを与えたとすれば、これらの理論は住民運動に、その正当性を与え、進むべき方向を示したとすることができるだろう。

#### (4) 自治権論と地方政府論

地域民主主義論、革新自治体と市民参加論、シビルミニマム論でみたように、'60年代から'70年代前半の自治体の活性化にはめざましいものがあつた。自治立法・要綱行政・住民参加制度、コミュニティづくりなど自治体の自主的行政の展開は、自治体改革論と異なるもう1つの自治論、すなわち国と地方の自治権をめぐる議論(いわゆる自治権論)に大きな影響を与えた。

自治権論で戦前、戦後を通じて有力であったのは、自治権を国の統治権に由来するという伝来説(国家承認説)である。

これに対し、'50年代前半には同じく国の統治権に由来することを前提にしながらも、自治権を「憲法により自治権擁護の方向で梓づけられ

た存在」(注9)とする制度保障説が主流を占める。

こうした伝來說、制度保障説に対し、'60年代後半からの自治体の活性化を背景に台頭したのが固有権説である。「地方公共団体の自治の権能は、個人の基本的人権と同じく、地方公共団体が固有の権利として有する不可侵の権利」

(注10)と見る固有権説は、'70年代に、自治体を「有権者から信託された機構としては、中央政府に対して憲法上対等な位置にある存在」

(注11)と位置づける地方政府論と発展していく。

このような地方政府論は戦後の自治論の一つの到達点と見られており、昭和40年代の革新自治体のガンバリと合わせ、自治体の自立性の確保という意味において、理論と実践、表裏一体をなしている。

#### (5) 地方の時代

'73年オイルショックは、我が国における政治、経済、社会状況を一変させた。約20年間続いた高度経済成長は終りを告げ、低成長経済へ移るとともに、政治における'55年体制は崩壊し、保革伯仲、連合の時代を迎えた。

社会的に見るならば、巨大技術や管理社会への疑問が提起され、価値観の多元化が進む。

このような状況を一言でいうならば、経済と技術によってすべてが人為的に操作されうるといふ産業社会の理念が崩壊し、産業社会型のそれまでの政治、経済、行政、社会、文化が大きな転機に立たされたということになる。

地方自治をめぐる状況でも、保革の差があいまいとなり、革新自治体が次々と姿を消した。

さらには、最近第二臨調による「標準行政、など、行政改革、行政の減量化のなかで新々中央集権主義とも呼ぶべき動きが生じている。

地方の時代は、こうした状況と昭和40年代に積みかさねられた「参加の政治」「分権型社会への転換」の試行をふまえ、「巨大都市問題、環境・資源・エネルギー・食糧の問題、管理社会と人間疎外の問題等々……よくよく考えてみれば、本当はどれ1つとして自治体抜きに解くことのできない問題ばかり」(注12)という認識のもとに、「『地方の時代』—それは政治や行財政システムをこれまでの『委任型集権制』から『参加型分権制』に切り変えるだけでなく、生活様式や価値観の変革をふくむ新しい全体的社会システムの探求でなければならない」(注13)と提起する。

そこで新しい論点として、次の3つの戦略目標を掲げ、「自治と連帯」の社会を模索する。

(注14)

- ① 常に全体性を頭におき、長期の方向性の中で個々の政策の位置づけを考えると意味での、自治体政策のシステム化
- ② 地域を経済的、社会的、生活的により多くのまとまりと実体をもったものとし、できるかぎり自足的な生活圏を意識的につくり出すという意味での、地域の実体化と大都市の分節化
- ③ 市町村への分権とそれへの市民参加、あるいは基礎自治体の再分化とコミュニティによる自治という意味での、市民自治と市民社会の時代

一方自治体においては「市民参加」の必要条件とされていた情報公開が、国に先行するかたちで積極的に取り組まれる。更に行政の文化化が全国を席卷した。

住民運動も、抵抗、要求型から、昭和40年代の参加型を経て、自立型へ新たな展開を見せはじめている。

「地方の時代」では、「市民参加」より広く深い概念として「市民自治」を提起し、「『市民自治』の時代には、自助の対象となるもの、そうすべきものは市民自らの手によって行うという傾向が支配的になる」（注15）として住民運動の新たな展開をいち早くとらえている。

このような、「地方の時代」の主張に対し、山本英治東京女子大学教授は「長洲知事らの主張は、住民運動に直接的に触発されたとはいえないかもしれないが、住民運動の展開と論理を前提とし、その延長線上に現れてきたといえよう」（注16）と論評している。

## 2 地域社会形成のメカニズム

序章第3節で述べたとおり、地域社会の構成要件は、①住民の日常生活が一定の生活空間で営まれるという地域性、②集会場、公園、学校、山林などの生活施設や自然環境が生活のうえで体系化された空間としての施設・環境の一体性、③消費、福祉、教育・文化、政治・行政など様々な分野で人々の交流と共同が持たれるという活動の共同性、④地域社会全体への心理的帰属感、一体感あるいは定住意識をもちうるという意識性、の4つに区分することができる。

現在は、交通・通信網の発達などに伴い生活圏が拡大してきている。

一方、高度成長期に比べ人口移動は鎮静化し、定住化が強まり、新たな地域の連帯が求められている中で、旧来の町内会・自治会といった近隣関係にとらわれず共通の関心を持つ人々が自由に結びつく傾向が見られる。

このような状況にある中で、上の4つの要件から地域社会として、具体的な地域のイメージを限定することは困難である。

現実には、地域の政治や様々な公共サービスが供給される市町村といった行政区画、自治会

・町内会などにより分けられる地域、小・中学校区といった子供の教育場面を通して意識される地域、サークルなどにみられる趣味や関心の共通した人々の結合によって意識される地域、生活用品が売買される購買圏あるいは通勤圏など、生活の個々の場面によって、構成される地域・空間は様々に切り取ることができるであろう。それらの総体を「地域社会」と呼ぶことはできるが、限定的にイメージするのは困難である。

そこで、この報告書では、地域社会の構成要件が様々な「力」によって形成されていると考え、具体的に次の諸力を設定してみた。

### ① 地域構想力

これは、地域社会のあり方（施設・環境の一体性、活動の共同性）を構想し、計画していく「力」である。例えば、地域の住民の生活空間をどうつくるか、生活施設をどのように配置するのか、工場誘致・宅地開発をどう行うのか、自然をどう保全するのか等、地域の空間を構想することである。また、福祉やサービスなど、人々の生活と共同性のあり方を構想することである。

### ② 地域抵抗力

地域社会のあり方を構想、計画、決定する過程で、それらに異議を唱え、抵抗する「力」である。

また、現状においても生活上の具体的な不利益や権利の侵害が生じる恐れのある場合あるいは起きた場合に、それに抵抗し、権利や利益の回復を求める力である。

### ③ 地域決定力

①の構想や②の抵抗力に基づいて、計画やその具体化など地域社会のあり方を「公共性」という形で決定する「力」である。

#### ④ 地域サービス供給力

地域社会において、消費、福祉、学習、文化などの分野で財や労力、施設提供など様々な形でサービスを提供する「力」である。

これらは、地域の生活や空間を実際にかたちづくるものであるが、同時に、人々の交流と共同の場を提供し、結果として地域の共同意識、帰属感をも形成するものである。

#### ⑤ 地域エリア選択力

これは、地域社会のあり方の構想、決定にも関連するが、地域社会の地理的範囲や空間を選択する「力」である。

そして、地域形成の基盤には、地域経済力があるが、この経済力をどのように増大し、活用するかを決めるのも、これらの諸力であるともいえる。

以下、これらの地域社会形成力が、どのような主体によって担われ、どのように地域を形成してきたのかを検討してみよう。その際、これらの形成力とその担い手の時代的变化は、大きく3つに区分することができる。それは、序章でみたとおり、この変化を地域社会の変貌の中に読みとることができるからである。

第一期を、戦後復興期から高度経済成長の前期（1945年－'60年頃）まで、第二期を、高度成長後期から第一次オイルショック（'73年）頃まで、第三期をその後の経済低成長期と第二次オイルショックを経た安定成長期として区分する。（注17）

##### (1) 第1期（1945－'60）

衣食住という基礎的な生活の確保から出発しなければならなかった当時の日本は、国を挙げて経済開発を推し進め、国民の生活水準の向上を図った。経済発展による所得の向上が必然的に国民の福祉向上に結びつくと考えたのである。

地域構想力についてみれば、国は、その経済発展を工業開発によって成し遂げようとした。'50年の国土総合開発法が最初の現れである。自治体も、雇用の確保と所得の向上という地域経済の発展を目標に工場誘致政策を展開する。それが地域を活性化し、地域経済力を増大させることでもあった。

このような国や自治体が展開した工業開発の裏には、「経済的生活の向上」という国民的合意があったと言え、その主たる構想は国が担い、自治体の政策は国の構想を地域に当てはめ、具体化するだけのものであった。

しかし、全国レベルの計画的立地政策もないまま、企業の自由な判断により立地が行われた結果、企業は活動に有利な条件を備えた一部地域に集中し、地域格差が生じた。

言うならば、表向きは国や自治体が地域のあり方を構想し、企業に地域経済と生活の向上をもたらず役割を期待したと言えるが、実際には、企業が地域空間を工業化・都市化という形で形成・再編していった。そこには、住民の生活のあり方が工業化によってどのように変容するか、それにどう対応するかの視点がなかったと言える。

一方、地域住民の身近な生活の維持と向上を志向するものとして、任意の住民組織である町内会・自治会があった。町内会・自治会は、地域の全世帯の加入を前提として、親睦、防火・防犯などの共同防衛、子供・老人の相互扶助など、日常生活の共同・協力と連帯を維持する地縁的な自治組織であり、その意味で、地域の共同生活を維持するものとして存在していた。また、地域の総意を形成するものとして自分たちの生活の向上を自治体に要求する町内会型運動の展開をしたものの、地域構想主体とはなりえなかった。



---

それは、彼らの主張が経済生活の域を出ない利益追求であったからであり、したがってその要求内容は、開発による地域活性化と生活向上という国や自治体の発想を肯定するものが多かった。

地域抵抗力については、抵抗が地域で展開されるにしても、基地闘争などの中央政治との関わりの中で展開され、政党・労働組合と結びついた「社会変革運動」的住民運動が中心だったと言えよう。例えば、砂川事件である。

一部の工業の発達した地域では、すでに公害が発生していたが、その反対住民運動はまだ局地的であったように、この時期の地域抵抗力の発現は少なかった。

地域決定力は、地域構想力に対し、地域形成に最終的な決定を下す力であるが、それは地域の「公共性」を決定する過程であるとも言える。

しかし、実質的には、地域決定力は各主体が発揮する地域構想力や地域抵抗力の相互作用（せめぎあい）によって決まると言ってもよい。

この時期、国が構想主体であり、その構想に自治体や住民の基本的合意があったことを考えれば、決定力も、まず国が担っており、自治体はその具体化によって決定力を発揮した。それは、自治体の置かれていた状況が、財源・人・情報などの資源の乏しさと、いわゆる新中央集権化による多くの権限の吸い上げにより、自ら構想し、あるいは抵抗し、対案を提示するほどの力量を示し得なかったからと言える。

そのことは、地域形成において企業を実質的決定力の主体として浮かび上がらせた。すなわち、国や自治体は、経済開発方策は決定しても、具体的な地域形成までは細かに構想せず、企業立地や宅地開発など具体的な決定・形成は企業の自由な活動に大きく依存したからである。

一方、住民の身近な生活場面では、国も自治体も、住民の生活のあり方までは構想し得ず、町内会・自治会が、地域有力者の支配による古い体質を持ちつづけ地域の利益や秩序維持などを決定・形成していた。また、彼らが地域の合意形成機能を持つことから、実質的には自治体行政に合意を与え協力するものであった。それは、この組織が、地域の利益を主張はしても、自分たちの生活を具体的に構想するものではなかったからだ。

次に、地域サービス供給力について見てみよう。

地域の生活を成り立たせるサービス供給は、企業や自治体行政が担っていた。自治体は公的扶助、公民館による社会教育などのサービスを供給していた。

しかし、第1期では、国・自治体の人的・財政的な乏しさから基本的なサービスは供給されたものの、公共サービスの多くは、地域の自給的・相互扶助的システムに依存せざるを得なかった。

地域においては、町内会・自治会が祭りや伝統芸能などの文化面や子供・老人の相互扶助などの福祉面、防火・防犯から情報伝達まで、様々な地域サービスを担っていた。

地域エリア選択力は、自分たちの地域の範囲を選択することであるが、その範囲は住民の意識だけで決まるものではなく、解決すべき課題に関わって地域のあり方をどう構想するかなどによって左右されるものである。

それは、行政区画に関するものと、住民の身近な自治区域（コミュニティ区域）に関するものの2つに分かれよう。

行政区画に関しては、市町村とそれらをいくつか包摂する都道府県という自治行政の二重構

造として存在している。

第一期に、この行政区域の再編として現れたのが「町村合併」であった。これは、当時の市町村の規模・行財政能力が、基礎自治体としての事務を遂行するうえで小さかったためとされ、'53年の町村合併促進法により「住民の福祉を増進するように規模の適正化を図る」ことを目的に、コミュニティ的な自然村が約3分の1の3975までその数を減らされた。

また、'57年には、都道府県レベルでも、地方制案が出された。その考え方は、自治体を市町村のみとし、国益としての産業開発を効果的に推進するため、都道府県に代ってより広域な、しかも国の総合地方出先機関としての地方府を設置し、行政の効率化を図るというものであった。このような考え方は、第二期の政財界における道州制構想に受けつがれる。

これらの行政区域の再編にかかわる流れは、①自治の単位としての適正規模はどうあるべきか、②自治の適正規模と行政の効率化・総合化のどちらを重視すべきか、あるいは、両者の関係をどうとらえるべきか、という2つの課題をめぐる動きであると言える。

一方、コミュニティ区域について見ると、第1期は、伝統的な住民組織である町内会・自治会がそのエリアとみなされていた。

## (2) 第2期（1961—'73）

第2期の地域構想力についてみると、'60年の所得増計画、'62年の全国総合開発計画の策定や新産業都市建設促進法から始まり、後の列島改造論に至るまで、国が地域開発政策に大きく踏み出した時期である。

国は開発の遅れた地域に公共先行投資を行い、産業基盤を整備して企業誘導、移転再配置をすすめ産業を分散拡大することで、すでに生じてい

た地域格差の是正と都市の過密化の防止、そして経済成長の維持を図ったのである。

このように、国は全国的視野から各地域の工業開発を図るという強い地域構想力を発揮し、自治体は基本的には国主導の地域政策に乗じて地域のあり方を構想・決定していった。それは、新産業都市などの地域指定に自治体が競って名乗りを上げたことから明らかだ。自治体は、未だ具体的に地域を構想する力をもっていなかったわけである。

しかし、国と自治体が一体となった工業開発による地域の活性化という構想は、期待した効果をあげないばかりか、過密・過疎の深刻化や公害・環境問題、都市問題の発生に伴い、その解決のために見直しを余儀なくされた。このような見直しを迫る大きな力となったのは、公害反対に代表される抵抗・要求型住民運動であった。

それまでの地域形成に対し、下水道などの生活基盤整備が追いつかず、また、自動車普及にみられるように消費水準の向上に伴い、道路や様々な公共施設の不備が認められるようになった。また、過疎地においても、人々の定住する条件として産業振興とならんで生活基盤の整備が必要であった。

国は、経済開発を優先させるなかで生じたこれらの社会問題に対し、その解決のために社会開発計画を提起せざるを得なくなった。

一方、公害・環境問題においては、自治体が住民運動の力に支えられて、公害防止協定など独自の公害規制を行い、国に対して先導的な役割を果たし、公害対策基本法の改正など国の政策を転換させるまでになった。また、福祉の充実や都市生活基盤整備など様々な生活環境上の要求に対して、シビルミニマムとして自治体計

---

画に位置づけ、要綱行政などの自主政策を展開することで、自らの地域構想の力量を高め、国から自立してきたと言えよう。

住民運動は、生活の安全性の確保や福祉の充実という課題を、個別的ではあるが提起した。すなわち、それまで生産面に傾りがちであった自治体の地域構想に対し、生活者の視点をその要素として位置づけさせた。その意味では、地域全体の構想主体は自治体であるが、住民運動もその構想の一翼を担う形で、地域構想力の担い手の一つとなった。

町内会・自治会などの既存組織を基盤とした運動も、生活の保守からその拡充を求める運動へと展開し、同様の機能を果たす場合があった。

以上のように、この時期の地域構想は、環境汚染の防止や生活基盤・福祉の充実を新たな柱としたが、産業開発も依然として基本的柱であった。すなわち、主たる構想を担う自治体は、産業と生活の両立した地域づくりを構想したと言える。

住民生活レベルでは、都市化による大量の人口移動が、過密・過疎地を問わず、町内会や自治会などの地域住民組織の自治機能を衰退させ、地域の共同生活も崩壊し、老人や青少年問題など地域住民間に発生する様々な課題を顕在化させた。すなわち、人々の関心が経済生活の向上や個人生活の利便追求に埋没し、地域に対する無関心の風潮が広がっただけでなく、地域ボス支配などの古い体質を持つ町内会・自治会が、「しがらみ」から解放されてきた転入者である「新住民層」の生活要求を吸収できなかったわけである。

そこで、国や自治体は、その施策の円滑な推進のためだけでなく、住民自らが地域課題を解決するために、町内会・自治会とは別に新しい

自治組織の形成を構想した。それが、コミュニティづくりであり、国や自治体は、コミュニティセンター建設などの場づくりによって、住民の自主的・主体的な自治活動の形成を促す政策を展開した。

地域抵抗力については、全国的な公害発生に対して、住民運動が公害被害の救済と公害防止の要求を掲げ、国や企業に事後的ではあるが権利の救済・回復を求める抵抗力を示した。

それは、後に環境汚染の恐れのある開発に反対する予防的な住民運動へと展開し、計画決定に対する抵抗・拒否として現れてくる。町内会・自治会主導の運動も同様であった。

このような住民運動の動きを受けて、自治体は、国や企業の開発による不利益（公害など）がある限りは、拒否するものとなった。そして、抵抗を示すことで、公害防止や地元利益の補てんを実現したと言えよう。

しかし、自治体自身も抵抗を受ける場合があった。自治体が行う開発だけでなく、迷惑施設と言われる廃棄物の処理・処分場や火葬場などの公共施設の建設反対といった運動も出現してきた。これらは町内会型運動に多かったと思われるが、自治体はこれらに対し「地域エゴ」として対立していくことになる。

この中で、最も強力に働いた抵抗力は、反公害・開発の住民運動である。他の抵抗と比べ、公害は身体・生命の侵害に対する防衛という絶対的なものだっただけに、他の抵抗主体と異なり、地域構想力にも作用し、変更させる力となった。

地域決定力に関しては、町内会・自治会が、地域ボスの地位低下に伴い、合意形成機能を失い、自治体の示す公共性に同意を与えたとしても、それは形式的なものとなった。

---

それに替って、新住民（新中間層）を中心とした住民運動が、開発反対といった抵抗力や施設・福祉充実要求といった部分的構想力の発揮によって、開発という「公共性」に修正を加え、決定力の一翼を担う主体となった。

このように、町内会・自治会の衰退は、地域住民間の合意形成＝住民的公共性の決定力を失わせ、住民の連帯によって決定・維持されていた相互扶助や紛争解決などの公共性の一部を要求型住民運動にみられるように、自治体的公共性に転嫁することになった。

自治体は、このような力に対応して、産業と生活環境の両立を目指した「自治体的公共性」を形成・決定し、国の「国家的公共性」を先導し、あるいは、それから自立した決定力の主体となってきた。それはまた、公害規制や乱開発の防止に見られるように、企業の活動を自治体的公共性に包摂させようとする動きであった。

このような自治体の自立を可能にしたのは、高度経済成長による財源の伸びと宅地開発要綱や公害規制の上のせ条項などに見られる、自主的立法能力の向上であったと言える。

地域サービス供給力に関しては、第2期になると、町内会・自治会の地域サービス機能が失われていった。

自治体は、それを補う意味からも、福祉面では社会保障の充実、文化面では文化会館などの施設づくり、さらに、この時期の後半からはコミュニティセンターの建設という地域住民の交流の場づくりによって、地域の共同体的な自治集団を育成しようとするコミュニティ政策を展開していく。

また、福祉面では、ボランティア・グループなども地域福祉サービスを担い始めた。これらは、行政と協力関係に立つものが多かったよう

だ。

一方、住民の間でも、共通の関心を持つ人々が「サークル」などを形成していたが、これらは、学習・文化の面で地域サービスを担っていたと言えよう。また、企業もサービス産業として、このような失なわれた地域の相互扶助・生活のニーズをとらえて、その領域に参入し始めた。しかし、これらは地域サービスというよりは、個人生活の充実・向上に寄与するものでしかなかった。

とりわけ、企業は、消費生活の面で、人々の関心を個人生活の向上へと埋没させたのみならず、集積を求める企業活動が、私的自由主義を重んじ、あるいは、地縁よりは職縁を重んじる、核家族化した勤労都市住民層を産み出した。その意味では、企業は個人レベルの生活像を形成してきた反面、地域の生活像、地域サービスを失わせる働きを示した。

住民運動は、このような企業主導の生活のあり方に対して、疑問を投げかける。合成洗剤追放から食品添加物、PCB問題などへとその課題領域は広がっていく。そして、安全な商品・食品を求め、各地域で、草の根の運動として産直・共同購入活動が起こってきた。このような運動は、正に現代社会の基調となる都市型生活様式にかかわる問題であっただけに、全国的な運動へと拡大していく。

同じような活動を、生活協同組合が行っていたが、生協運動との連携のもとに、住民運動は、共同購入などの活動を通して地域に安全な商品を供給させる機能を担い始めた。

第2期の地域エリア選択力においては、道州制構想の他に「広域市町村圏」構想（'69年）が浮かびあがってきた。

高度経済成長による地域開発や都市化が、職

---

住分離などの人々の日常生活圏を広域化させた結果、市町村の区域をこえた行政需要の広域化が発生し、市町村間の共同処理が必要となってきたことによる。このような、生活圏拡大による広域行政化の構想は、第3期に入り、'77年の「大都市周辺地域広域行政圏」や三全総の「定住圏」構想へと続く。

ただし、これらの構想をめぐるしたのは、住民側ではなく、国や県であった。

しかし、東京都の特別区長公選をめぐる問題の場合は、これらとは異なる。

'46年の東京都制の改正で、特別区の長は公選とされたが、'52年の自治法改正で「特別地方公共団体」から都の下部構成団体へと位置づけを下げられるに伴い、区長公選も廃止された。これには都と区の事務配分の問題があった。すなわち、都内23区については基礎自治体としての市並みの事務の大部分が都の事務とされ、区の事務は限定されていたからだ。

ところが、'60年代に入ると、東京都も「身軽な都政」をめざし、'64年の自治法改正で区への事務移譲がかなり行なわれた。

このような情勢の中で、練馬区民による「区長準公選条例」づくりの直接請求運動が展開され（'67年）、'71年には中野区へ波及、そしてついに'72年品川区で実現した。その後、練馬区、大田区、北区で相い次いで制定された。その条例は、区議会の区長選任にあたってはあらかじめ区民投票を経て候補者を定めるというものだが、この条例制定運動が'74年の自治法改正による区長公選制の復活を実現させた。都と区の事務配分も改善された。

この場合は、住民（運動）側が、自分たちの身近な自治体として特別区を選び、それを自治体化させた例である。つまり、住民が自分たちの

自治エリアとして都でなく、区を選択したのだ。

一方、コミュニティ区域については、町内会・自治会が衰退したのに伴い、国のコミュニティ構想を受けて、自治体がコミュニティ政策の中でその地域割を行った。しかし、このような地域割には、町内会・自治会からすでに存在している自分たちの地域範囲との関係について疑問や反発が投げかけられた例もあり、住民参加による地域設定が求められた。

これらの動きは、基本的には土地を結合の基盤とする連続した空間をその地域の範囲として選択するものである。地縁による結合とも言える。

### (3) 第3期（1974—）

'73年のオイルショックを契機に高度経済成長が困難となり、工業中心の経済開発による地域活性化の構想は変更を迫られることになった。安定成長下では、公共事業の拡大などの景気刺激策、開発政策が困難となったからだ。

このような状況の下で、地域構想力においては、各地域で自治体や住民が、新しい地域振興や生活環境の創造に向けて模索し活動している。

地域活性化の面では、自治体は地場産業の育成をねらったまちづくり・むらおこし政策などを進め、商工会・商店会・青年会といった地元団体なども同様のむらおこし運動を展開している。

地域生活レベルでは、物的・量的豊かさから生活の質を重視する傾向が見られる。国や自治体の余暇政策・文化政策や緑、景観といったアメニティ政策の展開は、ゆとりある生活や快適な環境の創造を目指すものである。一方、住民運動も、身近なみどりの保全やまちづくりなど、利便性追求が主だった自分たちの生活の質を見直し、ゆとりと快適さを求める運動として出現

---

してきた。

生活の安全性の確保をめぐる状況では、公害が鎮静化し、環境への被害が見えにくくなっていく中で、化学物質の氾濫する現代生活のあり方を見直し、人体や環境への影響のない生活の革新を目指す住民運動が起きている。

また、人口の定住化傾向が進む中で、自治体のコミュニティ政策だけでなく、ボランティア活動や住民運動などが新しい地域の連帯や協力関係を構想し、形成する動きも出てきている。

このように、国や自治体だけでなく、住民の側にも自分たちの意志と力で地域社会に関わろうとする様々な活動が出現してきている。それらは、自治体はその政策的自立を目指しながらも未だに企業誘致や開発という外部依存による地域づくりの発想を捨て切れずにいるのに対し、身近な地域に潜在する可能性を発掘し活用するという「内発的」な発想によって地域のあり方を構想しようとしている。

ここには、地域構想主体の多様化が見られ、それぞれの地域構想力を競い合っている状況にあると言える。

このような動きを受けて国においても、'78年に策定された第三次全国総合開発計画では、大都市における人口と産業の集中抑制と地方振興によって過密・過疎を解消し、人間の定住の場たるそれぞれの「定住圏」における「人間居住の総合的環境の形成」を目標としている。また、望ましい地域形成に向けての住民一人ひとりの自主的・創造的活動が強調されている。

ここに示されている思想は、それぞれの地域において、自らの計画と責任によって地域形成を図るということであり、地域構想の分権化の方向が示された。国が自らこのような方向性を示した背景には、従来の国主導型の画一的な政

策では、多様な個性を持つ地域社会の課題を解決するのに有効でないことが一層顕著になったことなどが挙げられよう。

とって、国が地域政策から手を引いたのではなく、現在でも、テクノポリス、テレトピア、アメニティタウンと言った数多くの中央主導による地域モデル構想や民間活力によるプロジェクトを展開している。

自治体でも、先端技術産業の誘致などによる産業構造の改善などがある。

第3期の地域抵抗力は、住民運動において新たな展開が見られる。

公害の鎮静化に伴い、生命・身体の侵害に対する防衛という要素に加えて、環境そのものに価値を置いた抵抗が現れてくる。すなわち、緑の保全に代表されるように、環境汚染防止のための開発反対としてのみでなく、その「緑」は保全されるべきものとして、開発に抵抗する。それは「新しい公共性」の主張と言ってもよい。

いわば、従前の抵抗・要求型が、生命や生活基盤という基礎的権利・利益の侵害や未達成に対して、その回復と実現を求めるものであったのに対し、現在のそれは、自ら生活と地域のあり方＝公共性を構想し、その侵害に対して抵抗する運動である。

地域決定力については、経済成長の減速によって「自治体的公共性」の決定のあり方を見直さざるを得なくなる。すなわち、福祉のパラマキのように、住民の要求に無秩序に答えるわけには行かなくなった。また、それに乗じて、開発規制の緩和など国や企業から、自治体的公共性に対する修正が要求されてきている。

一方、住民運動をはじめとする数々の住民団体によって、従来の「公共性」に対する質的見直しとして新たな「地域的（住民的）公共性」が提

---

起されている。そして、自治体的公共性にインパクトを与えるだけでなく可能であるならば地域課題の自己解決を目指し、地域的公共性を形成・決定しようとする動きが現れている。

これらは、地域構想主体の多様化と密接に関連する。そこには、構想力と決定力の一体化及びその主体の多頭化が見られる。

この決定力の主体は、地域においてそれぞれ自分の領域をカバーしながら、並存し、時には対立する。これらの決定主体間の示す「公共性」を如何に調整し両立させていくかが今後の課題となろう。

第三期になると、地域サービス供給力にも変化が生じている。生活の安定・余暇の増大・高齢化・高学歴といった社会の成熟が進み、それに伴う新たなニーズの発生と共に、画一的なサービスの質の見直しが要求されてくる。

自治体は、生涯学習などの新たなサービス分野に活動を広げ、また企業も、カルチャーセンターなど新しいサービス産業に乗り出している。

福祉においても、自治体は、地域に根ざしたより質の高い多様なサービスのあり方を探りながら、地域福祉政策を展開する。住民運動は、ボランティアグループなどと共に、身障者の自立と社会復帰の場を自分たちの手で、より望ましいものとして作り出そうとしている。また、学習の分野などでも、他から与えられたものでなく、自分たちで新しい型の学習システムを作るなど、自分たちの望むサービスを自分たちで供給しようとする運動が広がりつつある。

また、リサイクルや有機農業などのように、化学物質の氾濫する現代生活の革新を主張しながら、自分たちの会社を作って実際にそのサービスを行い、問題を解決しようとする住民運動の「自立型」への展開が見られる。これらは、小さいながらも、確かに地域サービスを担う主

体となってきていると言えよう。

地域エリア選択力においては、自治体は、地域福祉・地域保健など、より地域に根ざした政策の展開を図る中で、各地域をどのように設定するかを決定していると言える。

住民運動は、どうであろうか。

今まで見てきたように、住民運動は、様々な地域社会形成力を発揮しているが、その結果として運動による力の及ぶ範囲＝運動縁をコミュニティ的エリアとして選択していると言えるのではないか。すなわち「エリア」とは、町内会・自治会や自治体のコミュニティ区域のように、土地とそれにつながる空間＝面的に連続している枠組を指すのではなく、住民運動の「力」の及ぶ範囲を機能的にとらえる概念である。それは、人の意識の中で認識される「地域」であり、無限定的なものである。

このように、住民運動の示す地域エリア選択力は、ある面を選択するのではなく、あるコミュニティエリアの中で機能しているとするならば、そのエリア内のコミュニティを実体化するものである。

以上の形成力を時代区分により整理したものが、表3-2-2である。

### 3 地域形成における自治

本節では、1で戦後自治論の流れと住民運動のかかわりを概観し、2で地域形成のメカニズムを地域社会形成力を用いて分析してきたわけだが、この二つのことから地域形成における自治のあり方について考えてみよう。

#### (1) 自治を担う主体

1でみたように、戦後自治論の流れは、地域民主主義－市民参加論－シビルミニマム論という自治体の民主化をめざした自治体改革論と、固有権説－地方政府論と続く、いわば自治体の

表 3-2-2

地域社会形成力とその担い手の変遷

地域形成力	時代区分	復興期～高度成長期 (’45～’60)	高度成長後期 (’61～’73)	低成長期～安定成長期 (’74～現在)
地域構想力	地域の活性化	国・自治体（工業開発）	国・自治体（産業振興）	国・自治体（先端産業） 自治体・地元産業団体・住民 （まちづくり、ムラ おこし）
	地域生活の向上	国・自治体（所得向上）	国・自治体（所得向上・雇用 拡大） 自治体・住民運動 （生活基盤整備、福祉拡充）	国・自治体（余暇政策） 自治体（アメニティ、まちづくり） 住民運動（生活の質の見直し） （環境配慮のまちづくり）
	生活の安全性の 確保		自治体・住民運動 （公害防止、消費生活の安全）	自治体（環境アセス、都市政策） 住民運動（生活革新）
	地域の共同性	町内会・自治会（生活の維持）	国・自治体（コミュニティ政策）	自治体（コミュニティ政策） 自治体・住民運動・団体 （住民共同体としての まちづくり）
地域抵抗力	生活・環境保全	町内会・自治会（生活保守）	住民運動（反公害、開発反対） 自治体（環境汚染防止）	住民運動（新しい公共性主張） 自治体（開発と環境の調和）
	既得権防衛、利益主張		町内会・自治会・地元産業団体 （既得権防衛） 自治体（開発利益還元）	
地域決定力				
地域サービス供給力	消費生活		住民運動（安全商品）	住民運動（リサイクル）
	学習・文化	自治体（社会教育） 町内会・自治会（まつり、 伝統芸能）	自治体（文化行政・コミセン） サークル（人の交流）	自治体（生涯学習） 企業（カルチャーセンター、 施設開放） 住民運動（新しい学習システム） ・サークル
	福祉	町内会・自治会（地域相互扶助） 自治体（公的扶助）	自治体（社会保障、上づみ横 出し） ボランティアグループ	住民運動・ボランティア （キメの細かい福祉） 自治体（地域福祉）
地域エリア 選択力	行政区域の再編	国・県（町村合併） 国・自治体（区長公選廃止）	国・財界（道州制構想） 国・県（広域市町村圏） 住民運動（区長公選復活）	国（定住圏）
	コミュニティ区域	町内会・自治会	自治体（コミュニティ地区）	自治体（地域保健等） 町内会・自治会 （コミュニティ地区修正） 住民運動 （コミュニティエリアの機 能的選択）



---

制度的改革を支え、それに正当性を与える社会的分権の理論としての自治権論という2つの系譜があると言える。

とりわけ、自治体改革論では、その主役としての役割を住民運動に期待していた。市民参加論は、市民参加による自治体行政の民主化と参加民主主義の構造的変革を唱える制度論であり、シビルミニマム論は、経済から市民生活の優先へという政策の価値軸の転換と、定量的・科学的かつ公正な政策形成の方法を提起する政策論であったが、これらはいずれも、主権者たる住民による自治体のコントロールを担保する住民運動をその支えとしていたと言えよう。

しかしながら、これらの理論は、自治体といういわば「制度としての自治」を実質化させるためのものであった。すなわち、地域社会において自治権が法的に保障された唯一の自治機構として、「自治体」を位置づけ、その民主化を進めることで自治機能を実体化させようというものである。

国民主権を原理とする現行憲法の下では、理論上は主権者たる住民が自治の担い手であり、自治体はその自治を具現化するための機構（仕組）にすぎず、住民がその信託によって自治機能を担わせるものである。

けれども、自治機能を担うのは、「自治体」だけであろうか。

「自治」とは、住民が自分たちの合意のもとに、自分たちの地域社会を築くことであると言ってよい。そこで、地域社会形成を形成力の相互作用としてとらえたならば、自治とは、その地域で生活する住民を基盤とする様々な主体によって地域社会形成力が担われることであり、その力を発揮することで、他の主体の発揮する形成力をコントロールすることである。

このように、自治を形成力という視点から機能的・実態的にとらえるならば、自治体は法制度に基づき組織される機構にすぎないが、「住民の信託」によって正統性を与えられた権限を持ち、それ自体が独自に形成力を発揮する有力な自治主体である。

しかし、一方、自分たちの問題を自ら解決しようとする住民運動をはじめ、町内会・自治会、PTA、青年会、老人会などの住民組織の活動も、住民が個人個人の力を結集し自らの活動を通じて地域形成に関わろうとするものである。その意味で、個々の住民ではなく、これら住民団体・組織も、まさに地域社会形成力を発揮する自治主体である。

いふなれば、自治を担う主体を、主権者として静態的にとらえるのではなく、主権をもとに形成力という自治能力を発揮するものとして動態的にとらえるのである。

## (2) 自治の実体化の原理—「自立」と「自律」と「協働」

地域における様々な主体が発揮する「地域社会形成力」の相互作用として地域形成をとらえ、その中で「自治」の態様が明らかにされるのであれば、自治は県・市町村を単位とする制度としての概念ではなく、地域形成における運動概念としてとらえることができる。そして、自治主体の担う地域社会形成力は、「制度としての自治」を実体化させるものである。

従来の自治論は、戦後に輸入された「制度としての自治」の実体化に向けて、国—自治体関係あるいは住民—自治体関係を基軸に置いて論じられてきた。

憲法が保障する地方自治の原理は、一般に、国に対して自治体に自治権を保障する対外的自治原理としての「団体自治」と、自治体内部の

---

住民に地方自治への参加の権利を保障する対外的自治原理としての「住民自治」の2つとされているが、それは「制度としての自治」を確立するための要件（原理）である。（注18）

この2つの原理のもとで、自治論は、前者に関しては地方政府論、政府間関係論などとして、また後者に関しては、住民参加などの自治体改革論として展開されてきた。現在でも、権限移譲、国政参加制度、情報公開、住民投票制度などへの展開・模索が続けられている。

しかし、これらは自治体における「自治」の実体化を制度論に重きを置いて展開するものであったと思われる。とりわけ「住民自治」に関しては、制度を実効あるものにするためには制度の運動化が必要であることを指摘してはいるが、やはり制度論からアプローチするものが多いと言えよう。

一方、自治を運動概念としてとらえた場合には、「団体自治」は自治体の国あるいは企業に対する自立性を、また、「住民自治」は住民による自治体のコントロールを可能とする住民の自立性・主体性を内実とするものであると言える。

しかし、「運動としての自治」を考える場合、自治は必ずしも自治体の枠にとられないことは、地域社会形成のメカニズムからも明らかである。課題によって、それを解決すべき自治の範域は様々に考えられるからだ。いわば自治の重層化である。このことは、広域行政やコミュニティ政策などが行政から提起されてきたことから伺える。

2でもすでに述べたように、地域社会形成力からとらえた「運動としての自治」においては、力を発揮する様々な自治主体が出現してきている。そのことは、住民－自治体関係という自治の構造そのものを変容させ、自治体の自治主体

としての地位を相対化させることである。すなわち、自治体は、法的には依然として唯一の自治機構であるが、その果たす役割の内実は変化してきている。

したがって、「運動としての自治」を確立するための要件（原理）は、従来のように国－自治体－住民関係にとられるものではなくなる。

自治主体がその地域に「自治」を確立するために必要な要件（原理）は、対外的には地域の「自立」であり、内部的には地域の各自治主体間の関係における「自律」と「協働」であると言える。

地域の自立とは、自治主体の自立を意味する。すなわち、自治主体である地域の構成員（自治体、住民団体）が、その他の主体（国、企業）による地域社会形成力に対し、それに対抗し、コントロールしうるだけの地域社会形成力を発揮する能力と主体性を持つことに他ならない。このように、その地域の自治を担う各主体が「自立」することが、「地域の自立」につながっていく。

一方、ある地域で「自立」した各自治主体が地域社会形成力を発揮している場合、各自治主体間の合意をどのように形成し、形成力に「自律」的秩序を与えるかが内部的自治を確立するうえで問題となってくる。

すなわち、各自治主体が、他からの強制でなく、主体間のある合意に基づくルールに則って、その発揮している地域社会形成力を「自ら律する」ことが、地域における自治＝自ら治める、つまり地域の秩序を保つうえで必要となってくる。そのことが、地域あるいは自治体の「自立」をも成り立たせる基礎となる。

さらに、地域社会形成力を発揮する様々な主体の出現は、社会における価値観などの多様化

---

とも相まって、住民—自治体関係として一元化できない、キメ細かな自治のあり様を求めるものとなっている。そこに、地域における各自治主体の「協働」が求められてくる。すなわち、各自治主体が、自治におけるそれぞれの役割を尊重し合い、共に地域社会をつくっていくことがより望ましい自治の姿となっている。

これらの原理をめぐる現状はどうなっているのだろうか。

まず、「自立」においては、住民運動などによって自治体の活性化が進み、自治体の国からの自立となって現れている。さらに、各自治体で盛んになってきた政策研究活動は、自治体の政策的自立の試みであり、前章でみたような住民運動による「対案の提示」といった新しい動き、さらに地元産業界などによる地域活性化を目指したむらおこし運動なども、地域の自立を志向するものといえる。

「自律」については、まず、住民と自治体との関係において見ることができる。

自治体の政策（地域形成力）は「選挙」という一種の合意形成を経て行われている。それは、選挙という住民の包括的信託によって正統性を付与された自律的秩序形成の姿である。それは、時に「公共性」の名のもとに、一部住民に対して統治として働く。

しかし、様々な社会問題の発生とそれに対する住民運動の発生は、そのような自治機構が必ずしも住民の意思を反映した合意形成となっていないことを示した。そこで、住民は住民運動などを通して地域形成力を発揮することで、合意形成に主体的に関わろうとした。一方、自治体も住民参加などで個々の政策に直接的合意による個別的な正統性を得ようとし、さらに最近では、情報公開など参加の実質化を図る施策が展

開されつつあり、自治体の地域形成力を「住民のための」ものから「住民による」ものへと昇華させる試みがされている。

このように、地域の自律性は自治体という機構において住民と自治体の合意形成として現われるが、一見そうみえても、実は、住民同士の利害対立の調整という合意形成を保障するものではない。

迷惑施設の建設や保育園・障害者施設の立地における、施設とその周辺住民との対立関係に見られるように、「総論賛成各論反対」という住民意識（地域エゴイズム）をどう克服するかという問題がその典型である。

これらに対処するため、自治体の調整機能が増大され、住民協議会や区民会議などの場づくりもされているが、今後はその活性化が望まれる。そのためには、自治体の調整能力の向上とともに、住民側の自律性の育成も不可欠である。

我々は、前章でみた「自立型」的住民運動の個人を尊重した運営の中に、自律性への期待を見い出せるのみだが、将来は「市民の成熟」というトレンドの中に自律性を見出せるかもしれない。

「協働」については、現在、「共同作品」「連帯」と言ったスローガンのもと各自治体において様々な試みがされている。例えば、県民運動などの官製住民運動の試みは、行政から積極的に問題提起をし、住民—自治体間、あるいは、住民同士の連携による問題解決を図るものである。これらは、かつての施設づくりによるコミュニティ政策から、さらに一歩踏み出し、住民間あるいは住民—自治体間の「公共的領域」を形成・拡大し、自治体の行政領域の見直しとそれぞれの果たす役割を明確化するための模索である。（注19）

これらの試みが生実現可能となるためには、住

---

民運動などの主体的・自立的な住民の力をいかにその中に位置づけ、生かすことができるかにかかっている。

#### 4 地域社会と住民運動—自治を担う住民運動

すでに述べたように、住民運動は、その地域社会形成における自治の一翼を担うものとしての機能を持っている。自治を担うとは、地域社会形成力を発揮することであるが、住民運動は、抵抗・要求型に見られるように多くは地域抵抗力を発揮することで、自治体を通してあるいはそれを接点として課題を解決し自治を貫徹させていった。

しかし、現在の自立型住民運動あるいは、「自立的要素」を内包した抵抗・要求・参加型のそれは、地域構想力や決定力、サービス供給力を発揮するようになった。そこで、これらの形成力を発揮するために、現在の住民運動がどのような機能を果たしているのかを、簡単に整理してみよう。

##### (1) 地域・生活課題を発掘

住民運動の機能として、地域・生活課題の発掘がある。

課題発掘自体は、国や自治体、また学者や研究者によっても行われる。しかし、住民運動のそれは、自分の身のまわりで起きた出来事の中から、生活実感として提起されるものであることが重要である。それだけに、説得力もあり信ぴょう性の高い確かな情報として社会に提起される。

また、現代の都市型生活様式が定着した生活の中では、消費・みどり・まちづくりなどに見られる運動のように、地域の課題をこえた普遍性のあるものも多い。

さらに、最近では行政サービスなど、一見課題を解決し対応されてしまったようなものにおいても、その対応の質的差異や問題点を実感の中

から提起している。

##### (2) 「運動」と「課題」の共有化

住民運動は課題を発掘するだけでなく、「運動」そのものの活動形態が自治を担ううえで重要な役割を果たしている。

ただ単に、課題発掘をするだけなら、個人でも行政などへ要望・苦情などとして行える。現に、行政も広報・広聴から住民協議会まで、様々な住民参加の場を設けている。しかし、それらの場が要望・陳情や意見・苦情の発言の場としてしか機能しないものとなった場合には、行政の課題発掘機能を補完するものにすぎなくなる。

「運動」は、住民の主張を社会に提起し、世論の支持、共感を得ようとする活動であり、それ自体情報源となると同時に、社会的支持が得られればその主張はより普遍性を持つものとして位置づけることができ、単に自治体行政の担う課題発掘機能の補完に止まることなく、地域形成力を発揮するものとなる。

とりわけ、自立型住民運動においては、単に課題を発掘するだけでなく、自らその解決策を示し活動することで、より強いインパクトを社会に与えることになる。それは、住民運動がその内部において自ら問題を解決するという意味で、「自己完結」的自治を担うばかりでなく、運動そのものが、社会的歪みと自分たちの主張や解決策のギャップを埋める、すなわち「課題」を共有化する手段として機能している。

これが、現在の住民運動が果たしている最大の機能である。

##### (3) 価値創造性

現在の住民運動が示しはじめている第3の機能は、「価値創造性」と呼べるものであろう。

それは、課題の共有化を基礎として、自分たちの主張や解決策の中に示した「価値」を、地域

社会を形成するうえでの価値基準に位置付けさせようというものである。すなわち、「運動」によって課題の解決やその対案を示し、社会的共感を得ることで、社会形成において優先している既存価値に対して、自分たちの提起した価値をより優先すべきものであることを社会的に認知させようとするのである。

#### (4) 地域の再発見

このような住民運動が果たしているもう一つの機能として、「地域の再発見」がある。これは、言わば「運動」の成果とも言えるものである。

住民運動に参加した人々は、少なからず自分の住んでいる「地域」を意識し、その地域を再認識している。まさに、地域社会構成要件の一つである意識性を形成するのである。

そして、この地域への帰属感が、自治意識の基盤となると言える。住民運動は、一般的には争点解決志向であり一過性のものであると言われるが、その活動を通して培われた意識は一過性のもとは限らない。

そして、この自治意識は自主的・自発的に形成されたものだけに、コミュニティ政策や官製住民運動によって形成されるコミュニティとは異質のものである。

#### 注

1. 『戦後自治体改革史』 P130
2. 同上P168を参照
3. 『現代都市政策Ⅲ市民参加』 P32（「市民参加の制度と運動」篠原一）
4. 同上P24～32を参照
5. 『現代都市政策Ⅴシビル・ミニマム』 P3～4（「シビル・ミニマムの発想」松下圭一）を参照
6. 『戦後自治体改革史』 P222
7. 『現代のエスプリ 地方の時代』 P61（「続・

シビル・ミニマムの思想」松下圭一）

8. 『戦後自治体改革史』 P223を参照
9. 『地方自治 その法としくみ』 P22
10. 同上P21
11. 『戦後自治体改革史』 P224
12. 『現代のエスプリ 地方の時代』 P22（「地方の時代』を求めて」長洲一二）
13. 同上P22（同上）
14. 同上P28～33（同上）を参照
15. 同上P32（同上）
16. 同上P94（「解説『地方の時代』論」山本英治）
17. 序章と本章の時代区分が若干異なるのは、序章では地域社会の変貌に主として着目し、本章では経済構造の変化に主として着目したことによる。
18. 兼子 仁『地方自治法』岩波新書 P27参照
19. このような行政領域の見直しや市民による公共的活動の拡大について、松下圭一教授は「市民行政」の拡大として述べている。（『都市文化をデザインする』参照）

---

## 住民運動と自治体の新しい関係をめざして

### 1. 共に自治を担うパートナーシップの創造

自治体は、工業化・都市化の進行によって引き起こされた多くの問題に取り組むことで、地域形成主体として自立し、今や自治の最大の担い手と言えるまでになった。

一方、住民運動は、これまで社会に対して公害などの問題を提起する役割や、自治体に対して、都市型生活の基盤整備を求める役割を果たしてきたが、そうした活動を通じて、地域における自治を担うだけの力を蓄えてきた。「自立」と言う言葉で特徴づけられる現代の住民運動は、自分たちの力で、地域のあり方を考え、サービスを供給しようとしている。地域において、住民自身が考え、決定し、実行すると言う、自治の最も基本的な精神が、そこに現われている。

今、地域において必要なことは、住民運動と自治体が、地域を形成し自治を担う主体として、手を結ぶことである。それは、両者がお互いを自治を担うものとして認識し合い、パートナーシップを創造していくことに他ならない。

住民運動と自治体がパートナーシップを創造するにあたっては、まず、その前提として、住民自治の基体が住民による下からの積み上げにあることを認識することが必要である。国から自治体、住民へと下降する与えられた自治ではなく、住民自身が地域の自治を担い、その上に、住民の信託に基づく自治体の自治が積み上げられるあり方を実質化することである。

さらに、パートナーシップは制度として存在するのではない。基本的には、福祉、学習、まちづくりなどの様々な場面において、住民運動と自治体が連携をとっていく過程で、両者にそれぞれ関わる人々が意識していくものである。

こうした住民運動と自治体のパートナーシップを確立するために、次の三つの原則を提言す

る。

#### ① 相互理解の原則

住民運動と自治体は、共に自治を担う主体として、相手を認識しなければならない。

住民運動は、自治体に対して要求するだけでなく、生活者の視点から、自分たちの考え方ややり方を提案している。自治体は、単に要求を受入れ、或いは拒否するのではなく、住民運動が投げかけた主張を理解していく必要がある。

住民運動も、生活者の視点から投げかけた提案を、地域形成に生かすためには、自治を担うもう一方の主体、自治体の主張に耳を傾け、その一致するところを見いだす努力をするばかりでなく、相違点を明確にし、必要ならば意見を戦わせながら、相互に理解を深めていく必要がある。

#### ② 自立性尊重の原則

自治体は住民運動の自立性をそこなってはならない。

住民運動が行っている自発的な活動は、住民自治の基本である。自治体が住民運動を援助する場合、情報の提供や、活動の場の確保など、活動しやすい環境を整備することは必要であるが、過度の援助は、運動の自立性を失わせる恐れがある。また、住民運動に対して介入したり、自治体へ取り込んだりすることは避けるべきである。

#### ③ 協働の原則

住民運動と自治体は、自治の担い手として新しい地域形成のために協働しなければならない。

住民運動が担いつつある様々な地域形成の力を考えると、自治体が力を発揮する領域と、住民、或いは住民運動が担う領域について検討する必要がでてこよう。

従来は、地域形成の多くの分野で、自治体が

---

中心的役割を果たしてきた。しかし、これからは、自治体が本来やるべき分野、事業と、住民や住民運動がやれる、或いはやるべき分野、事業を地域において分担し、協働しながら地域形成を進めるべきである。

## 2. 市民情報公社の構想

今や住民は地域社会の構想・計画、決定、維持などの様々なレベルで大きな役割を果たしている。

それが可能となったのは、住民が自治論で想定する自治の担い手として成熟してきたばかりでなく、住民による生活課題、地域課題の発見、発掘、共有化が情報レベルでも活発化したことにもあった。

住民は生活、地域課題情報を収集し、生産し、流通させることによって、自治体行政や地域の諸主体のあり方を活性化させたのである。

一方、自治体も開かれた行政をめざし住民参加を推進しているが、言うまでもなく参加は住民自身が地域についての様々な情報を持っている、あるいは提供されていなければ実質化しない。

参加の実質化のために神奈川県や川崎市などの各自治体では情報公開制度により、市民の共有財産である行政情報を公開している。しかし、行政情報は行政の遂行のための収集、蓄積、加工されたものである。

したがって、行政情報は地域で必要とする情報の一部でしかない。

住民が主体的に生活課題、地域課題を解くには行政情報のほかに住民自身の産み出す情報や企業情報などが必要である。つまり、住民が地域において主体的に生活・地域に関わる情報を収集し、蓄積し、解説し、生産し、提供する組織形成の必要性が高まっている。

この行政と並立した住民主体の情報の流れをつくるのが、自治の実体化につながるといえる。

そこで市民の情報交換センターとしての市民情報公社を提言したい。

### (1) 市民情報公社の機能

市民情報公社は、当面、環境、まちづくり、商品、アボイド（危険回避）情報を主体として収集、蓄積、提供するものとする。

#### ① メディアとしての機能

収集・蓄積については主として住民・地域諸団体が保有する生活、地域情報と自治体の行政情報について行う。さらに企業からも商品の安全性・性能に関する商品情報なども受けれるようにする。

また、地域のなかの多様な人材情報（様々な活動の講師や助言者あるいは協働者となりうる人）の収集・蓄積も行う。

提供・クリアリングについては、収集・蓄積している情報は住民・自治体などを問わず提供するが、住民が必要とする情報を全て公社で収集・蓄積・提供することは無理であるし、効率的でないので、必要情報の所在についての情報提供も行う。

なお、提供についてはある程度の利用者負担を導入する。

情報の解説も行う。情報が専門的になると住民にはわからなくなるので、その内容を解説し、加工してわかりやすくする。

情報の生産・流通については、市民の活動記録などの印刷・出版を行い、広く住民の共有化に貢献するとともに、地域のミニコミ紙や機関紙などについても作成のノウハウや情報の提供などの支援を行う。

#### ② 情報交流・場の提供

---

住民同士がそれぞれ持っている生活や地域の「生の情報」を互いに提供し合う場（サロン）を提供し、住民の多様な交流を図る。

③ 研究・研修機能

生活課題・地域課題について、住民、行政、大学などが協働で研究できる機能を持ち、その蓄積を受けて住民、自治体職員、企業の社員などへの研修も行えるものとする。この場合、利用者負担を原則とする。

④ ネットワーク機能

県内、全国あるいは国外の同様な目的を持って作られた組織とネットワークを結び、相互に人的・情報交流を行う。

(2) その他

① 市民情報公社は人口100万人当たり1ヶ所程度とする。

② 市民情報公社に対して自治体は可能な限り初期費用の支援を行う。



## 調査にご協力いただいた団体一覧

団 体 名	所 在 地 ・ 連 絡 先	電 話 番 号
鶴見ハイツ住民協議会	横浜市鶴見区2-3	045-571-8307 (管野)
新鎌倉山自治会	鎌倉市腰越1716-65	0467-31-6080 (大木)
池子米軍住宅建設に反対して 「自然と子供を守る会」	逗子市池子2-19-50	0468-73-3472 (杉浦)
丹沢自然保護協会	秦野局内丹沢札掛	0463-21-4545 (中村)
よこはまかわをを考える会	横浜市金沢区並木3-5-3-404	045-783-7638 (宮本)
大阪都市環境会議	大阪市西成区岸里東2-1-12 COM計画研究所気付	06-653-1133 (高田)
真間川の桜並木を守る市民の会	市川市中山4-13-1	0473-34-6475 (小川)
食生活研究会	藤沢市弥勒寺83	0466-22-0635
茅ヶ崎市の有機農業を考える 消費者の会	茅ヶ崎市東海岸北4-5-60	0467-82-5026
八王子消費者の会生活協同組合	八王子市八日町8-13	0426-24-1101
かわさき石けん工場をつくる 市民の会	川崎市宮前区宮崎2-2-1	044-854-3711
使い捨て時代を考える会	京都市左京区吉田下阿達町9	075-761-8645
淀川・水問題を考える連絡会	枚方市南楠葉2-33-12	0720-51-7716
奈良たんぼぼの会	奈良市六条町五条山1527-4	0742-43-7055
礎 の 会	伊勢原市八幡台1-14-15	0463-92-1661 (小沢)
コアユニティ保育かんらん	秦野市東田原440-5若木保育園内	0463-81-6332
茅ヶ崎自由大学	茅ヶ崎市浜見平5-9-504	0467-83-7496 (斉川)
私立ゆりがおか児童図書館	川崎市麻生区東百合丘4-25-12	044-954-1740
教育の国際化をすすめる会	横浜市磯子区田中2-8-44	045-773-9747 (高杉)
信 愛 塾	横浜市南区中村町3-191-4	045-252-7862
社会福祉法人青丘社	川崎市川崎区桜本1-8-22	044-288-2997
藤沢婦人問題を考える会	藤沢市片瀬山1-11-13	0466-23-4949 (波多)

注) ( ) 内に個人名がある場合は、所在地・電話番号とも団体の代表者、または事務担当者の自宅のものである。

---

## 参 考 文 献

1. 『市民協奏曲－逗子市長選への軌跡－』  
緑と子供を守る市民の会'85 みみずくぷれ  
す
2. 『地域社会論－住民生活と地域組織－』  
蓮見音彦・奥田道大編 '80 有斐閣
3. 『柔かい個人主義の誕生』 山崎正和  
'84 中央公論社
4. 『ソフトウェーブ』 博報堂生活総合研究所  
'84 日本能率協会
5. 『地方自治の変動と対応』 佐藤 竺編著  
'80 学陽書房
6. 『住民運動「私」論』 中村紀一編著  
'76 学陽書房
7. 『都民参加の都政システム』 '77 東京都  
都民生活局
8. 『都市コミュニティの理論』 奥田道大  
'83 東京大学出版会
9. 『コミュニティの社会設計』 奥田道大他有  
斐閣
10. 『現代のエスプリ No.176 地方の時代』  
山本英二編集・解説 '82 至文堂
11. 『地域の復権』 松原治郎編著 '80  
学陽書房
12. 『ジュリスト増刊総合特集 37 地方自治の  
文化変容』 '85 有斐閣
13. 『ネットワークング』 J、リップナック、  
J、スタンプス著 '84 プレジデント社
14. 『市民参加』 岩波講座 現代都市政策Ⅱ  
'73 岩波書店
15. 『シビル・ミニマム』 岩波講座 現代都市  
政策Ⅴ '73 岩波書店
16. 『戦後自治体改革史』 鳴海正泰  
'82 日本評論社
17. 『市民自治の実験』 衣川光正・渡辺泰弘  
編著 '84 ぎょうせい
18. 『住民参加と自治の革新』 松原治郎  
'74 学陽書房
19. 『地域開発公害への対応』 佐藤 竺編  
'76 学陽書房
20. 『地方自治法』 兼子 仁 '85  
岩波書店
21. 『日本の公害』 庄司 光・宮本憲一  
'75岩波書店
22. 『地域開発はこれでよいか』 宮本憲一  
'73 岩波書店
23. 『地方自治の動向』 自治省編 '78  
第一法規
24. 『戦後政治裁判史録』 田中二郎・佐藤功・  
野村二郎 '80 第一法規
25. 『日本民衆の歴史』 藤原 彰 '76  
三省堂
26. 『住民運動・住民参加に関する研究』  
財団法人日本総合研究所 '76
27. 『これからどうなる社会とくらし』 使い捨  
て時代を考える会編 '84 柏樹社
28. 『新しい公共サービスの供給方式』 神奈川  
県自治総合研究センター 58年研究チーム  
'84
29. 『条例研究叢書1、条例をめぐる法律問題』  
兼子 仁 '78 学陽書房
30. 『地方自治通信』1984・No.173、No.174 (武  
蔵野市「指導要綱」裁判) 地方自治セン  
ター
31. 『公共事業の計画・実施における住民対応の  
手引き』 青山貞一、久慈勝男共著  
'78 武蔵野書房
32. 『現代行政と市民参加』 加藤一明編著  
'78 学陽書房
33. 『区民会議ハンドブック』 横浜市民局 '81

- 
- 34.『区民会議のあゆみ』 横浜市 '82
- 35.『区民会議運営研究会報告書』 横浜市区  
民会議運営研究会 '83
- 36.『新たな市民自治にむかって その4』  
横浜市 '76
- 37.『自治体学に関する研究』 神奈川県自治総  
合研究センター '85
- 38.『県政を県民との共同作品とするためにー県  
民参加システム研究報告書』 神奈川県県  
民部県民参加システム研究プロジェクトチ  
ーム '78
- 39.『かながわの情報公開』 神奈川県県政情報  
室編 '84 ぎょうせい
- 40.『情報公開』 平松 毅著 '83 有斐閣
- 41.『ジュリスト』1984・No.809 (特集・自治体  
の情報公開) 有斐閣  
『ジュリスト』1984・No.810 (行政手続法制  
定への提案ー法律案要綱) 有斐閣
- 42.『行政法序説』 成田頼明 '84 有斐閣
- 43.『環境アセスメント』 山村恒年 '80  
有斐閣
- 44.『人間居住環境を考える』 駒井 洋、樺山  
紘一、宮本憲一、淡路剛久編著 '83  
学陽書房
- 45.『地域文化ー新しい行政を求めて』 '84  
総合研究開発機構
- 46.『公害研究』 (どんぐり山合戦記) '85・1  
岩波書店
- 47.『地域主義』 玉野井芳郎、清成忠男、中村  
尚司共編 '78 学陽書房
- 48.『文化行政』 松下圭一・森啓編著 '81  
学陽書房
- 49.『地域生活の復権』 蓮見音彦・安原茂編  
'82 有斐閣
- 50.『町内会』 中川 剛 '80 中央公論社
- 51.『居住点の思想』 安藤元雄 '78 晶文社
- 52.『都市文化をデザインする』 松下圭一  
'84 有斐閣

## おわりに

テーマに取り組んだ当初から早く外に出よう、「生の動き」、「生の声」にぶつかっていきこうという気持ちがあった。

テーマからしても足でかせぐ研究手法と今をとらえる情報が必要だった。そして、冬の終りに私たちは地域に、様々な住民運動、様々な人々を求めて散っていった。

私たちは地域を歩く中で住民運動に参加している実に多様な人々に出会った。運動の重みの一方で、彼ら・彼女らの柔軟な発想・行動は私たちにとって新鮮な驚きであったと共に「自治を担う住民運動」という仮説を裏付けるものであった。

地域を基底において変えていくのは、このような住民（市民）の活動であり、彼ら・彼女らと協働して地域を形成していくことが、今自治体に求められていると感じた。

「自治体職員よ、地域を歩け」が一つの大きな収穫であった。

だが、地域で生起している住民運動が持つ意味合い、重み、または私たちへの衝撃などの程度報告書に反映することができたかは、お読みいただいた方々の評価に待つより他ないが、平板になっていないことを希うばかりである。

いくつか私たちが検討し尽せなかった課題をあげておこう。

第1は、住民運動間や個人レベルのネットワークまたはネットワーキングである。第2は、住民運動の中から女性を中心に地方議会へ進出が始まっていることに見られる、地方政治への参加の動きである。第3は、市民活力と企業活力の接点の問題としての消費や福祉領域にかかわる住民運動と企業の関係である。第4は、自治体職員が住民運動をどう考えているかである。

それぞれが興味ある課題であり、今後の研究を待ちたい。

いずれにしても、地域社会に自立的な住民運動が生じており、地域社会を支えるオルタナティブなシステムの呈示という動きは、明らかにできたものと思う。

なお、ヒヤリング調査は、内容の正確さを期すために照合などを行ったが、本報告書の記載内容に実情と相違する点がある場合は、すべて研究チームの責任であることをおことわりする。

最後に、心よくヒヤリングに応じてくださった団体の皆様と、適切な指導助言をいただいた諸先生に深く感謝申し上げます。

須田春海（市民運動全国センター代表）

奥田道大（立教大学教授）

家坂哲男（さがみ市民生活会議代表）

神原 勝（地方自治総合研究所研究員）

敬称略

## 「地域社会と住民運動」に関する研究チーム

石黒順一 チームリーダー  
教育庁社会教育課

小泉順子 消費生活課

牛島秀保 サブリーダー  
交通安全対策室

平林三幸 サブリーダー  
援護課

小田 清 環境総務室

町田哲男 川崎市選挙管理委員会選挙課

白井 真 コーディネーター  
自治総合研究センター