

平成2年11月12日(月) 地方行政

自治体経営の将来を考える

飛鳥田横浜市政が残したもの

法政大教授 田村明

私と飛鳥田市長

去る十月十一日、飛鳥田一雄元横浜市長が亡くなった。昭和三十八年から、社会党委員長に出る五十三年までの十五年間、横浜市は輝いていた。それは、革新自治体という狭い枠にとどまらず、広く日本の市民自治と自治体の政策能力を大きく前進させたという意味で、保革を問わず全国の自治体に注目された輝いた日々であった。

私が飛鳥田市政の六年目からの十年間、横浜市の企画調整部長あるいは局長として、横浜市役所の中で、身近に接して仕事をする機会が与えられた。

飛鳥田市長と私が出会ったのは、いくつかの偶然が重なっているが、ひとつの宿命であったのだろう。

私は一生の中で、自分のすべき天職ともいえるものがあるのではないかとずっと模索していた。そこで、大学も三回卒業し、いくつかの中央官庁にキャリアとして入ったが、それも辞め、民間企業に勤め、やっと私が見つけた職業は、当時まだ民間では成り立っていない地域づくりを、その立場に立ち、総合的に考える地域プランナーである。

大阪から関東に帰ってきた私が住んだのは、米軍の占領からやっと解放されたばかりの、荒れ果てた横浜のまちであった。

私が住みだした直後、飛鳥田市長が誕生したのだが、面識はない。のちに、私のいた事務所が横浜を立て直す計画を考えることになり、飛鳥田市長との付き合いが始まった。

そのころの仕事の相手は、愛媛県、香川県、大阪府、三重県、茨城県、それに幾つかの市町村、体協、民間企業、それに大阪万博などであったから、いわゆる革新自治体との付き合いは横浜市が初めてである。

だが、私は、港の見える山下公園前の公団住宅に住んでいた。住民でもある立場の計画はやはり違う。荒廃した、金も、力もない横浜を立ち直らすための根本的な構想と戦略を立てるのだから、おのずから意欲がわく。

そこで、横浜市が政策の主体性を持ち、国、公団、民間企業を動かし、企業債をおこすなどにより、極力税金などの一般財団を当てにせず、市の基幹になる事業を行うプロジェクト方式を提案した。これが、都心強化(みなとみらい21などを中心に)、地下鉄、高速道路、ベイブリッジ、港北ニュータウン、金沢埋め立てなど、現在ほぼ完成に近づきつつある戦略的・基幹事業である。秘密主義的な市政を転換

四十年の新春記者会見で、飛鳥田市長は市民への提案として、私たちの案を六大事業として発表する。市民にも大いに議論してもらおうというのである。提案当時は、「必要性は分かるが、金もないのに一度に六つも大事業を行うのは不可能だ」と言われた。

官僚的な首長なら、成功のめどのない事業を先走って発表はしない。予算や外部との話を詰めて、実現が現実視されるころになって発表するころになって発表するのだが、それでは市の主体性は持てないだろう。だが、市民政治家飛鳥田は違っていた。

方向性が正しければ、思い切って市民の前に提案する。役所の内部に情報を閉じ込めずに市民に投げかけ、今までの秘密主義的な市政を変える。とかく消極的だった職員に夢と希望と方向を示し、自信を強めさせた。それにより困難に思われた障害を突破し、事業も推進されることになる。

六大事業には、それぞれ担当の部局が決められたが、市として総合的な立場から推進するために企画調整局（発足時は他の局を統合する普通の局ではない市長直属という意味で企画調整室といった）を四十三年四月から発足させることになった。

私は提案しただけで、市役所に入るとは夢にも思っていなかったのだが、その中心になる企画調整部長として横浜市に入ることになる。私がこのプロジェクトの立案者であり、しかも市役所のすぐ近くに住んでいたからである。飛鳥田市長と毎日のように親しくお付き合いするようになったのは、偶然の重なったこの時からである。

#### 飛鳥田市長と市民自治

三十八年四月に当選した飛鳥田市長の基本姿勢は、自治体の姿勢を市民に向け替え、市民に信頼されるものにするのであった。それまで自治体といっても、中央で決められた法規や方針を間違いなくやっていたら済み、市民の声に耳を貸さない、昔からの「お上」としての役所であった。それを百八十度方向転換させようというのである。

すでに日本は、二十年の敗戦、二十二年の民主憲法の制定により民主国家になり、自治体も民主主義の母体として位置づけられたはずである。しかし現実には、戦前から中央集権がかえって強化されるありさまで、市民の自治への自覚もまだ乏しかった。

この時期に飛鳥田市長で、市民が自治体の経営主体であり、そのための「直接民主主義」を提唱した。もちろん、それは議会制を否定するものではないが、四年に一度の選挙だけではなく、市民が常時、市政に参加する機会を確保することにより、市政に自らの手で触れ、活性化させる民主主義の原点に立ち返るもので、全国的に新鮮な衝撃を与えた。

その具体化政策が「一万人市民集会」と、市民参加担当の助役の設置である。市長はじめ幹部と市民との集会も各地で行われた。これに最も反対したのは市議会で、市民の直接参加は法で定められた市議会性を否定する、という理由である。「一万人の市民集会」だが、一万人という数そのものに意味があるのではなく、市政に関心の薄かった市民の目を自治体に向け、自治体を市民にとって身近で信頼できる存在に変えていくことに意味がある。

飛鳥田市長は弁護士の出身だから、論理的な論争もうまかったが、抽象的な論議に終始することは嫌いだった。政治をいかに市民の目に分かりやすく、具体的に示すかをいつも心がけている。そこで、理論としての「直接民主主義」という原則を掲げながら、市民の目にも鮮やかに映る「一万人市民集会」という姿描いてみせたのである。

具体的に目に見える手法を開発

飛鳥田市長はアイデアマンだった。市政を民主階市民に近づける、具体的で目に見える手法を

いろいろ開発した。

例えば、閉鎖的な視聴者の入り口の広間に「市民相談室」を設け、庁舎の奥にいる市長や局長も直接窓口で対応し、相談者の市民のいすには市政の主人公にふさわしいものを提供した。また、「市長への手紙」を創設して、市民はいつでも市政への意見を出せるようにする。市役所という堅いイメージを変え、市庁舎一階の広間では、昼休みに一般に開放するクラシックの小コンサートも開いた。

これらはすべて二十七年も前の話である。今なら保革に関係なく、市民参加はあまりにも当然のことになっているし、議会もそれに文句をつけることもない。また、ここに挙げた手法も、各自治体で極めて自然に採用されている。

この、今では当たり前に見えることも、始めた当時としてはどれも驚愕（きょうがく）的で、自治体を定形的な枠にはまった「お役所」から、その名に値する市民自治の主体に変えていく先導的な改革であった。

### 市民防衛の主体としての自治体

飛鳥田市政が「だれでもすみやすくなるまちづくり」「子どもを大切にする姿勢」を掲げて、お金がなくても何がやれるか、さまざまな実験を試みた。だが、何といても、中央省庁の下請け的な役所から脱して、市民を守る自治の立場から具体的な公害防止についてである。

前市長の時代に行われていた根岸湾の埋め立て地に立地する工場の公害防止を行うように、地元からの要望が出ていた。時は、高度成長期に入る一九六〇年代前半である。しかし、市は権限が無いとして取り上げなかった。国の法規に無いことは、いくら市民の健康にかかわることでとも関知しないというのが、その当時の役所的地方行政の常識である。

飛鳥田市長は、就任後、真っ先にこの問題を取り上げた。自治体は、中央で決めた法令を執行するためにあるのではなく、市民の信頼を基に、市民生活を守るために積極的に対応すべきだという、本来の自治体として行動する姿勢を示した。

まず、部に相当する公害センターを設け、専門の職員を置き、さらに外部の専門家の協力を求め、公害の科学的な踏査に入った。そのデータを基に、公害を発生させる企業に協力を求めた。観念論だけに走るのは嫌いなリアリストであった。

最初の相手になったのが電源開発株式会社であった。国の特殊法人であり、「地元自治体が、法的な根拠もないのに何を言う」という態度であった。もちろん、監督官庁も会社を支援する。

### 公害防止で横浜方式

しかし、市民を基本にする自治体ならば、法的な根拠はともかく、市民の健康と安全を守るために行動しなければならない。市長は市民の代表として企業に協力を求め、多くの曲折のあと、ついに法による規制ではなく、市民の代表としての市長と企業が協定を結ぶという、全国最初の「公害防止協定」が締結された。次々に他の有力企業とも協定を結び、公害防止の「横浜方式」と言われる。

公害に関する法令がなくて対応に悩んでいた各自治体はこれを見て、それぞれの地域で企業と交渉を始め、公害防止協定という方式はあっという間に全国に広がった。自治体は法令がなくて

も、市民のために必要な行動を独自に実行できることを実証してみせたのである。

#### 要綱行政の推進

公害防止協定は、国の行政の空白地帯を、市民の立場に立つ自治体で、率先して埋めた。ついには国も四十五年には公害国会を開き、自治体の先駆性を認める公害関係法を成立させ、翌年から環境庁が発足した。

自治体が抱える問題には、このような法の空白や不備はいたるところにある。それに、現行の法律は所管の各官庁ごとの縦割りの総合性を欠き、地域の視点、市民の実情を無視した画一的なものになっている。また、全国的に問題が起きなければ、国の段階での議論にはならないから、困難な政策は常に必要時から遅れる宿命にある。

自治体ではなく「お上」であるなら、国からの指示や法令が無いとって済ましていられる。だから自治体は市民と隔絶し、その信頼を得ていなかった。しかし、市民自治の立場に立つ自治体ならば、市民や地域にとって本当に必要なことは、法令が無くても何らかの手段を考え、実行しなければならない。

横浜市の丘陵部では、三十年代半ばすぎまでは法規制がなく、野放しの乱開発が行われた。このため、がけ崩れで人命が毎年失われ、たまりかねた神戸、横浜などの自治体が斜面地の開発を届け出制にする条例をつくった。国も自治体の成功を見て、後になって「宅地造成等規制法」「住宅地造成事業法」を制定する。

しかし、がけ崩れを防ぐのはあまりにも当然のことである。それ以外に学校用地や公園緑地をどう確保するのか、取り付けの道路や接続する街路はうまく整備されているのか。汚水や雨水の処理をどうするのか、駅からの交通手段の確保、人口増加に対応する水源、さらにはゴミ処理や医療、福祉、安全、文化的な施設などの整備など、問題はあまりにも多い。

ところが、成立した法律では、手続きさえ正当なら、このような宅地開発に伴う問題が何ら解決していなくても許可せざるを得なくなっている。

あとは、地元の自治体が始末に駆けずり回らなくてはならない。特に、当面すぐ問題になるのは、義務教育施設としての小中学校用地の確保だった。大きな開発が行われると、一学区で児童数が一挙に数倍になることさえある。その用地を開発後に購入するのは到底できなくなっているが、入学者を待たすわけにはいかない。

これらの問題は、たくさんの省庁が関係し、縦割りの法律では解決がつかない。

そこで四十三年、横浜市は「宅地開発要綱」を制定した。横浜市より早く兵庫県川西市はその前年に制定していたが、検討を開始したのは横浜の方が早い。しかも、県と同じ法に基づく許可権を持っている政令指定都市が制定した意味は大きい。それに力を得て、多くの都市で各種の要綱による行政を開始し、現在は千以上の自治体に波及した。

自治体が首長の責任で、地域に必要なルールを作る要綱行政は、自治体が市民の要望を入れ、時代に対応する政策手法になり、これ意を普及定着させた意味は大きい。

要綱の法的な位置付けはここでは述べない。ただ、弁護士でもある飛鳥田市長は、ギリギリのところで、法的な解釈としても柔軟性を備える工夫もしておいた。この要綱が無かったら、あの高度成長期に横浜市はめちゃくちゃにされるどころだった。

## 政策主体としての自治体の位置付け

飛鳥田市長は、市民自治に根ざすことによって、自治体が法令の枠に縛られた下請け機関から、地域住民のための政策主体になり得ることを公害防止協定や要綱行政で示し、そのほかにも多くの政策が可能なことを具体的に示し続けた。

三十九年に早くも「都市美審議会」を置き、四十三年には都心を通る高速道路を「みけんの傷」だとして、都市景観や大通公園の緑のために地下化させる。四十五年からはアーバンデザインチームをつくった。今、デザイン都市を宣言したり、都市景観が重視されるようになったが、当時は中央からの猛反対の中で行われてきたものである。

現在、やや違う意味を持ってきた「都市農業」という言葉の創始者は、まさに飛鳥田市長である。その後、都市計画法では「生産緑地」という制度もできた。「市民の森」という、買い上げによらず市民との契約により緑地を保全することも行った。

こんなことを数え上げれば切りがない。横浜発のニュースは全国に伝わり、各自治体を刺激し、実施されるものも多かった。別にニュースにはならなくても、当時は反対したが、その後、国の省庁の政策や常識になっているものも多い。横浜市は、自ら政策主体になることによって、常に国に先駆け、時代に合った政策を打ち出すことができた。

私が横浜市に入るきっかけになった六大事業にしても、できてしまえば当たり前だが、当時の自治体行政の枠や常識ではまったく不可能に見えていたのである。財源も、権限も無いのに、自治体が大事業を打ち上げるなど狂気のさたであった。

だが、自治体の総合的な主導性がなければ、各省庁や企業の言いなりに事業が進行され、都市づくりはバラバラになってしまうだろう。総合的な政策主体としては、市民自治に基づく自治体以外にはあり得ない。そのことを明快に実践してみせたのが六大事業の意味で、単に大きなビルが建つとか、大きな橋がかかったというだけの意味ではない。

これらに比べればずっと小さいが、飛鳥田市政の最後に実現した横浜スタジアムに執念を燃やした実例である。これには、市が企画を立てたが、税金はほとんど使わず、市民や中小企業の資金を集めて、市営の球場に代わりに株式会社として実現させ、球場は会社から市に寄付された。当時、民活という言葉はないが、これこそ市民参加による民間の実践事業と言える。

もちろん、難しい法的な制限をクリアし、関係官庁や野球関係の問題を解決する裏方は市の役割である。関係する多くの部局を“協働”させ、この事業を期日までに短期間で実現させたのは、横浜市の実践的な総合システムが確立していたからである。

小さな自治体ならともかく、自治体が政策主体として十分に機能するためには、どうしても市全体の機能が総合性を持ち、実践的に働き、それに質的要素を加えていくシステムを持つことが絶対の条件である。それにより縦割り系列化した自治体組織や民間企業などさまざまな主体を、地域と市民の視点から一つの目標に向けてプロデュースできる。

## 自治体に例のない統合システム確立

企画調整局は七〇年代に入ると、かなり有効に機能するようになる。市の政策を具体的に実行するために理念段階から、障害の克服、関連事業への戦略的波及、空間のデザインに至るまで、統合的に実行することが可能になった。

統合化というのは、ただ文書としての総合計画をつくることではない。企画調整部門が戦略事業を独占して行うことはでもない。また、市長の言いなりに動く側近部隊という意味でもない。時によって主張を抑えるのも、役割の一つである。

すべての関連部局にそれぞれの役割を提供し、参画して力を発揮させながら中央官庁に隷従せず、自治体全体の立場から関連部局や、引き入れた機関、企業にも十分に行動できるようにさせることである。

今、同じ名前や似た部局名は各自治体のどこでも見られるが、この時代の横浜のような実践力と本当の総合力を持ったものは、その後まだ出現していない。肝心の横浜市も、飛鳥田市長が辞任した三年後に組織を分割し、機関をなくしてしまった。

飛鳥田市長は、全く庶民的で市民的な人柄だったから、官僚的な人々が好む組織や人事のゴタゴタや、組織的、形式的な問題は好まなかった。だから、こうした統合的なシステムの必要性についての関心は薄かったかもしれないが、この機能がなければ、単発的なイベントや打ち上げ花火的なものではできても、都市の難しい問題を具体的に解き、解決へ向けて実現することはできない。

もちろん、金も権力もないのに戦略的事業とあって、六大事業を横浜市の立場に立って推進していくことはとてもできなかっただろう。また、当時、都市計画法の線引きや容積制など新しい法律が生まれていた。これらを、国の縦割り省庁の指導ではなく、自治体の立場から活用していくこともできた。

市長は、よく私に「都市のことはあなたが専門家だから、最終的にはあなたの判断に任せるよ」と言っていた。市の内部会議では、地位の上下に関係なく、いつも生き生きとした議論ができた。そうした自由な雰囲気と最終的な決断があったからこそ、今でも人に不思議がられる、他の自治体には例のない統合システムが働き、実践することができた。

何ととっても、仕事を進めるのは人である。それは、飛鳥田市長の親しみやすく、飾らない人間性と、周りの人々を楽しませる雰囲気づくりのうまさによる。とにかく古い枠に閉じこもってきた人々から見れば、統合的に動いていくというのは、自分たちの領域が侵されると考える。

それを包み込む組織全体の和が必要である。飛鳥田市長の人柄の大きさが、このシステムを人間的に動かしていたのである。

## 自治体の将来

飛鳥田の横浜市長としての業績は、到底この小論では述べ切れない。いち早く国の外交だけではなく、市民による国際交流を積極的に行ったこともその一つである。まだ正規の外交ルートを持たない国やアラブ諸国にまで及んでいる。今日の自治体で言われる国際化を二十年も前に「市民外交」として先取りし、実行する。市民が相互に理解し、交流し、助け合うのが世界の平和につながるかと考えていた。

飛鳥田市長というと、革新自治体のリーダーか、ベトナム向けの戦車阻止の闘争が当時のトピックとしてあまりにも有名になっている。現在、いわゆる革新自治体の数は減少し、あの時のベトナム戦争は終わり、別な様相になっている。

だが、そうした政治的に目立った仕事以上に、飛鳥田市長が時代を超えて全国に最も広く、深

く影響を与えたのは、第一には自治体を本来の市民自治の立場に立たせ、市民参加を当然のこととして定着させたこと。第二には、それによって、自治体を市民と地域に根差す政策主体として改革したことである。

自治体は意思があれば、多くの制約を超えて必要な施策を実行できるように率先してやってみせた。そのため、地道に自治体のシステムを変え、人々にヤル気を起こさせた。全国の自治体の可能性を呼び覚まし、自信もつけさせる。横浜で実行した原則や手法の多くは、どこで始められたのか知らなくて、今は保守も革新もなく、ヤル気のある自治体の採用されている。

飛鳥田が市長を辞めたころから「地方の時代」が叫ばれ、ユニークな知事や市町村長が多く輩出する。これにも保革両方の首長の活動が見られるが、いわゆる有名首長には、むしろ保守系の方が多かった。その人々は、首長のリーダーシップによって、従来の地方行政と言われる固定枠を超えて独自の地域性を持つ自治体経営ができることを実践で示している。また、数々の市民の“まちづくり”の活動も始まっている。

この時代の先駆けになる実践を示したのは飛鳥田市長であった。

#### 従来の枠から脱皮を

今、こうした地方の時代にうねりはやや停滞しているように見えるが、世界的な時代全体の流れは、飛鳥田の時代に比べ、確実に民主化、自由化、地域分権化、国際化、環境化に向かっている。本当にこの方向を実行していくには、国にのみ頼らず、市民も、自治体も果たすべき役割は大きいし、従来の枠から脱皮しなくてはならない。

東京一極集中の国土構造の是正も、解決しなければならない課題である。また、日本が経済的に豊かになったとはいっても、本当に市民の実感のある豊かさには程遠い。公害などのないことは当然だし、さらに個性ある、豊かで美しい地域が育つことが強く望まれている。こうした課題を解決していくカギになるのが、自覚ある市民の成長と、自治体が自立した政策主体になっていくことである。

中央集権の強い画一的な国家では、本当の人間性や、地域の文化、個性は生きない。それでは、豊かな社会とはいえないだろう。

市民の育っていない中央集権の国家は、古い体制や未成熟段階の国である。先進諸国では、とくに市民の自発的な行動と地域の自主性によって、人間にとって必要な政策が行われ、個性ある地域を育てるとともに、国全体を真に民主的なものにしていく。

それなのに、先進自由主義国に位置づけられているはずのわが国では、他の先進諸国に比べ、市民の声は遠く、中央集権制構造を根強く維持する、遅れた体制を守ってきた。それが、東京への一極集中を強める大きな原因になっている。

古い社会主義国も今、やっと人間の顔を持ち始め、民主的な市民の声の反映を求めている。二十七年間も前に始められた飛鳥田市長の、市民参加による主体的な経営力を持った自治体への改革の主張は、その時代の古い社会主義国家の官僚体制を目指したものではないことはもちろんで、今の日本の構造をより民主的な先進諸国に向かわせる主張と実践であった。

時代を見通した飛鳥田市長の主張と実践は、古びたイデオロギーとは全く別な新鮮な驚きを各地に与え、先進的な普遍性を持ち続けてきた。

切り開け、「地域の時代」

日本は、現状のままでは、本格的な民主的、国際社会に対応していくことはできない。また、市民にとって豊かな地域や都市をつくっていくことはできないだろう。

今こそ、民主国家の一員として日本にふさわしい、自立した自治体による個性ある民主的な地域社会を実現させるべきであろう。それが一極集中を救い、日本列島全体の可能性を最大に生かし、飛鳥田市長として行った方向性は、当時の遅れた社会状況を打破し、二十一世紀の日本にとって実現していかななくてはならない新しい状況を切り開くことであった。

市民の自覚と参加、そして生き生きとした個性と魅力あふれる地域の創出へ向けた根本的な日本国家のパラダイムシフトが求められる。それには、基本的な制度改革が必要になる。だが、まず、実践的にその可能性と必然性を証明する多くの輝ける自治体が次々と輩出して、再び熱気あふれる「地域の時代」を開くことが求められている。

「地域の時代」はとかく中央と地方という関係が強調されるが、「地域の時代」は自立する内発的な市民の自治体によって生み出されるものである。

種子は既に二十七年も前にまかれ、芽はいたるところに生え出ている。そこに多くの花の咲くことを期待したいものである。