

都市政策

季刊 第3号 '76・4

特集 地方自治と市民参加

地方自治制度と市民参加	山田幸男
市民参加と政策決定	宮崎辰雄
住民運動の実践的課題	遠藤晃
市民参加の制度的考察	高寄昇三
都市における住民組織	長島隆
公共事業と市民参加	上羽慶市
企業の社会的責任と地域参加	山田昇一

市民参加と区行政の課題	佐野雄一郎
全世帯調査と市民意識	板東慧
英国の都市計画と市民参加	地方自治研究会

都市政策

第2号 主要目次 1976年1月25日発行
特集 大都市財政の課題

大都市問題と市場メカニズム	伊 賀 隆
地方財政における国と自治体	宮 本 憲 一
大都市財政の構造分析	橋 本 徹
神戸市財政の課題と展望	宮 崎 辰 雄
都市装置と交通財政	安 好 匠
開発者負担制度について	鈴 木 啓 吾
家計と神戸市財政	松 原 喜美子

自動車公害対策と道路環境管理権	山 田 幸 男
課税自主権をめぐって	高 寄 昇 三
イギリスの広域用水公団(RWA)の発足	能 勢 哲 也

次号予告 1976年第4号 1976年7月発行予定

特集 都市と環境保全

環境権の現況と課題	西 原 道 雄
入浜権の法的諸問題	田 中 唯 文
神戸市の環境保全行政	宮 崎 辰 雄
自動車公害防止条例の意義と役割	野 中 明
都市緑化の課題と展望	矢 木 勉
企業における公害防止対策	櫻 田 利 雄

特別論文 養浜事業と海岸防災	古 米 浩
都市行政の研究の回顧	竹 中 龍 雄
海外レポート 米国の環境保全行政	地方自治研究会
研究会報告 六甲山環境保全構想	六甲山環境保全研究会

お申込みは

財団法人 神戸都市問題研究所 TEL 078-252-0984 振替 神戸 75887
株式会社 勁草書房 TEL 03-294-6121 振替 東京 175253

特集「地方自治と市民参加」をめぐって

「対話から参加へ」、50年代の地方自治は市民参加をかかげて大きな展望を開くかにもえたが、それは容易なことではなかった。冬の住民運動、という言葉がささやかれるように、住民運動もその目標を見失い勝ちであるし、行政側も住民投票制のように、政策決定を住民に委ねるのは時期尚早だと判断せざるをえない。

住民・自治体とも参加への模索の時期にあるといえる。今一度、地方自治制度と住民自治・住民運動のあり方、市民参加のパターンの分類、公共事業の利害調整手段、市民・企業・自治体の関係と責任区分など、多くの視点から市民参加を分析・評価しなおし、段階的に市民参加の環境・制度づくりをすすめていかなければならないだろう。

欧米の都市と日本の都市を比較して、その都市のたたずまい、公園・文化施設の格差にともすれば目を奪われ勝ちであるが、そのような都市を育み、そして今日も守っていくため市民参加に努めている精神・制度を見落してはならない。

地方自治体にとって住民は主権者である。だが主権者として住民の位置づけが曖昧であるばかりでなく、その参加制度も不十分である。住民に権限・情報を与えることについて、一抹の不安とためらいが自治体にあるであろう。しかし、「小児に利刀を与える」決断を何時かはなさなければ、地方自治は、上からのコントロールによってのみその存続の安定装置を求めるといふ古き地方制度から永久に抜け出すことはできないのではなからうか。

市民参加とは地方自治における一つの文化運動である。今、市民・自治体に求められるのは、さまざまな実験をつうじて市民参加にこたえられる市民層を少しでも厚くすることであり、また、市民参加のルールとシステムをできるだけ図っていくことである。

山田幸男

(神戸大学法学部教授)

■ 特集

地方自治と市民参加

地方自治制度と市民参加	山田幸男	3
市民参加と政策決定	宮崎辰雄	18
住民運動の実践的課題	遠藤晃	32
市民参加の制度的考察	高寄昇三	43
都市における住民組織	長島隆	55
公共事業と市民参加	上羽慶市	69
企業の社会的責任と地域参加	山田昇一	79

■ 特別論文

市民参加と区行政の課題	佐野雄一郎	96
全地帯調査と市民意識	板東慧	109

■ 海外レポート

英国の都市計画と市民参加	地方自治研究会	128
--------------	---------	-----

■ 応募論文

板宿における住民参加の町づくり	宮本隆男	137
-----------------	------	-----

■ 書評

「行政と平均的市民」	足立忠夫著	(148)
------------	-------	-------

■ 潮流

「宇都宮判決」	(17)	「日本の住民投票」	(68)
「住民組織の課題」	(78)	「アメリカの住民投票」	(108)

■ 行政資料

丸山コミュニティの系譜と現況	神戸市企画局総合調査課	149
神戸市住民自治組織実態調査の概要	神戸市市民局相談課	163
神戸市全世帯アンケートデータ集	神戸市市民局	172

はじめに

本稿は、「行政過程と住民参加」(杉村章三郎先生古稀記念・公法学研究・下巻所収)を執筆して以来、ここ1年余の間に生起してきた計画行政の分野での若干の問題を対象として試論を述べるものである。

(1) 公害防止計画・都市計画の策定と市民参加

最近の行政法の動向を見ていると、伝統的な行政法学の手法では説明しがたい事例が散見される。従来の行政法の立法手法は、たとえば食品衛生法におけるように、「1つの目的」・「1つの許可」という単一立法である。ところが最近では「複合目的」の立法が目立つのであって、公害防止計画の策定を「総合的に」行なう(公害対策基本法19条)とか、政府は、公害を防止するために「土地利用」に関し、必要な規制の措置を講ずる(同法11条)とか、という規定がそれである。

公有水面埋立法(大10・昭48改正)は、埋立の免許基準の中に、「其ノ埋立ガ環境保全及災害防止ニ付十分配慮セラレタルモノナルコト」および「埋立地ノ用途ガ土地利用又ハ環境保全ニ関スル国又ハ地方公共団体ノ法律ニ基ク計画ニ違背セザルコト」ということを定めている(4条)。さらに同法は、免許前の手続として、告示、公衆の縦覧、利害関係者の知事に対する意見書の提出などを規定している(同法3条)。

都市計画法(昭43)は、都市計画基準の中に「当該都市について公害防止計画が定められているときは、都市計画は、当該公害防止計画に適合したものでなければならない。」(13条)と規定し、さらに、「都道府県知事又は市町村は、都市計画の案を作成しようとする場合において必要があると認めるときは

公聴会の開催等住民の意見を反映させるために必要な措置を講ずるものとする。」(16条)と定めている。

都市計画法(昭49改正)は、開発許可の基準を2項目追加し、「政令で定める規模以上の開発行為にあっては、開発区域及びその周辺の地域における環境を保全するため……開発区域における植物の生育の確保上必要な樹木の保存、表土の保全その他の必要な措置が講ぜられるように設計が定められていること。」(33条1項8号)および「……環境を保全するため……騒音、振動等による環境の悪化の防止上必要な緑地帯その他の緩衝帯が配置されるように設計が定められていること。」(9号)としている。

以上のように見てくると、都市計画と公害防止計画とがリンクしているところから、都市計画法16条の公聴会の規定の重要性が浮き彫りされてくるであろう。これが市民参加の一態様であることは、いうまでもない。公有水面埋立法の昭和48年の改正は、講学上の自由裁量行為についての抜本的改正であり、そういう利害関係者の意見書の提出というのも、市民参加の一態様であるといつてよい。

(2) いわゆる環境アセスメントについて

複合目的の計画行政法を叙述しつつ、疑問をもった点は、開発許可の基準とか埋立の免許基準という私人の権利に直接関係するものが、きわめて抽象的な不確定概念で規定されていることである。

この疑問点を氷解することが可能となるのは、いわゆる環境アセスメントの手法⁽¹⁾であると考えられるのである。

- (1) 中央公害対策審議会・防止計画部会・環境影響評価制度専門委員会・「環境影響評価制度のあり方について」(検討結果のまとめ)昭和50年12月22日。

1 本稿執筆の動機

(1) ここ数年、大学公開講座の一環として、公害行政法について、一般市民の方々に講義をする機会が何回かあったのであるが、質疑の段階で必ず出てき

たのは、「住民運動」をどう評価するのか、ということであった。筆者は、それは表現の自由の問題であるとか、公害防止協定の締結の誘因であるとか、という一応の答えをするに留っていた。しかし、考えてみると、ここでいう「住民運動」というのは「脱政党」の立場で行われてきているもので、代表制民主政——国民(住民)代表と多数決原理という二つの擬制によって支えられるもの——に対する不信感に立脚し、なんらかの方法によって直接民主政の実現が可能なのではないか、という問題の提起をしているものであること、換言すれば、解釈法学的に表現すると、こと公害に関する限り、民法の不法行為法の土俵の中で「自力救済」が認められるべきではないのか、さらにいえば緊急避難の法理が働くのではないのかということ、を志向しているものではなからうかということに気付くのである。

(2) 又、ここ二年、筆者は大学において憲法の講義・演習を担当してきているのであるが、兼担の行政法の場合と異なり、学生諸君の反応は、東京都特別区の区長の準公選条例のごとき事案に対してきわめて活発である。「特別区の区長は、特別区の議会の議員の選挙権を有する者で年齢25年以上のものの中から、特別区の議会が都知事の同意を得てこれを選任する」(地方自治法281条の3第1項)という現行法のもとで、特別区の議会が多党化を極めたために特別区長の選任ができず、一年半もの期間にわたって特別区長の不在という現象をもたらし、当該特別区議会としては、実質的にいうと地方自治法(昭和27年改正)のかつての住民の直接公選に等しい「準公選条例」をみずから制定するほかなかったという事例である。この事例における問題点は、準公選条例にもとづく住民の投票が特別区議会の区長選任についての審議権を制約するものであるから地方自治法に違反するかどうか、かりに違反するとしても当該特別区議会みずから準公選条例を制定した段階で右の審議権を放棄したと解すれば違法ではないというべきかどうか、さらに特別区議会の構成員が替ったときはどうなるのか、という諸点に存する。

(3) つぎに問題となるのは、卸売市場、ごみ焼却場等の都市処理施設に関する住民運動である。この関係の法令は数多あるが、その中心となるのは建築基

準法である。

「卸売市場、火葬場又はと畜場、汚物処理場、ごみ焼却場その他の処理施設の用途に供する建築物は、都市計画においてその敷地の位置が決定しているものでなければ新築し、又は増築してはならない。ただし、特定行政庁が都市計画地方審議会の議を経てその敷地の位置が都市計画上支障がないと認めて許可した場合又は政令で定める規模の範囲内において新築し、若しくは増築する場合においては、この限りでない」(建築基準法51条)この規定は旧法54条(昭45法109)によって繰上げられたものである。右のただし書の部分については、「(1) 市街化の傾向のない場所に位置し、若しくは比較的小規模である等周囲に及ぼす影響が少ない場合(2)将来の情勢の推移によって移転すること等が予想される暫定的なものである場合……以下省略」(卸売市場ごみ焼却場等の都市供給処理施設に関する建築基準法第54条の規定の取扱について—昭35.1.25建設設計第29号)という通達が出されている。

このように周到的配慮が行われてきているのに、なぜ汚物処理場、ごみ焼却場などについて設置反対の住民運動が多発しているのか。一つの見方をすれば自分の居住する地域に設置されるのは絶対に反対であるが、他の地域なら良いということであろう。しかし、こういう考え方が「自己中心的」(ego-centric)であることはいうまでもないところである。筆者は、かねてより地方自治法上の公共事務(固有事務)に該当するゴミ・廃棄物には、おのずからその限度があるのではないか、ということを考えてきたのであって、廃棄物の処理及び清掃に関する法律(昭45法137)が、一般廃棄物と産業廃棄物とを別建にしたことに賛成である。そして、この法律の制定を契機として、たとえば、深夜の地下鉄で一般廃棄物の埋立地への搬送を行うというような方法によって問題の解決をなすのではないかと考えるのである。

(4) 最近の住民運動で最も脚光を浴びているのは、高層建築物ないしマンションに関するものである。日照権・環境権・眺望権・健康権などを、憲法13条の「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」及び同25条の「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」を援用して、「社会権」として構成しようとするものである。しかし、解釈法学的には非常に難しい問題のあるところで簡明直截に論じうるものではなく、詳細は後述することとしよう。

(5) 土地区画整理反対というスローガンが随所に見られる昨今である。なぜ反対するのかと土地区画整理事業の対象地に居住する知人にきくと、公共減歩もさることながら、「通勤権」を奪う事業であるからだという。通勤権とは何かときくと、「駅まで徒歩で3分、雨が降っても傘がいらぬ」ことをいうのだという答えである。他方、所管行政庁に照会すると、都市計画地方審議会の議を経て知事決定が行われてしまった以上、仕方がないという答えである。

「埒もないはなし」とは、こういうことかと思ったが、ここにも、重要な法律問題が内包されていることに気付くのである。その一は、公聴会(都市計画法16条)及び原案の縦覧(同17条)(土地区画整理法55条)という行政手続が十分に活用されなかったのではないか、そのために関係人のコンセンサスがなままで土地区画整理事業が先き走ってしまった悔みがあったのではなからうかということである。その二は、土地区画整理法(昭29法119)は、耕地整理法(明42法30)に由来するもので、土地の農業上の利用の増進を目的として行われた耕地整理の手法が、旧都市計画法(大8法36)の制定に際して、はじめて「土地区画整理」として制度化され、都市近郊の新市街地の造成のために広範囲にわたって適用されるに至ったという経緯を踏えて考えねばならないということである。

(6) ジェット機による騒音に対する住民運動については説明を要しないと思われる。ただし、大阪国際空港のように内陸地区に国際空港を設置していることには筆者としても疑問をもつということである。北海道の場合、あれほど巨大な面積があるにもかかわらず、千歳空港より札幌市までのバスの所要時間は1時間を上回る。法律論以前の問題ではあるが、過疎・過密という見地からみると、どうも考え方が逆になっているのではなからうかということである。

なお公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律(昭42法110)についての論評は後に述べることにしたい。

(7) 家庭用品品質表示法(昭37法104)は、消費者の保護、薬品・食品による危害の防止という立場から、政令で項目を列記してきている。ところが、地元の婦人団体協議会などが、右の項目のみでは不十分であり、実例を挙げて、

地方公共団体の条例・規則で右の政令上の項目を追加すべきであるという主張がつよく行われている。このタイプの住民運動は、典型例としては「灘・神戸生協」の誕生の住民運動の経過に見られたもので、生協を誕生させた実績があるために、右の主張には説得力があると思われる。しかし、法律論としては、「法律と条例」という問題があり、この関門を素通りすることは出来ないのであって、この法律論は後述することとしよう。

* * *

以上の住民運動の7項目は、いわば「無作為抽出」(random sampling)によるものでしかないが、欧米においても、かなり似た問題——計画行政と住民参加——が最近になって論ぜられていることに着目しなければならない⁽²⁾。そこでわが国の場合に、右の7項目を素材として、行政学・行政法学的にどう考えるべきか。これが本稿執筆の動機なのである。

- (1) 丹羽信夫「都市計画と土地区画整理の問題」(山田幸男・下出義明・園部逸夫編・都市計画・区画整理・収用の法律相談(昭46有斐閣)93頁参照。
- (2) Derek Senior, Public Involvement in Planning, W. A. Robson, and B. Crick, The Future of the Social Services, 1970, p. 92 et seq. Willi Blümel, "Demokratisierung der Planung" oder rechtsstaatliche Planung?, Festschrift für Ernst Forsthoff, 1972, S. 9 f.

2 問題解決のための試論(行政論)

(1) 以上において考察したように、最近の住民運動にみられる共通した特色は、なんらかの形で「直接民主政」の原理の導入をはかる途があるのではないかとこの点にあるといつてよいであろう。そして、地方自治法94条・95条の町村総会の規定にみられるように、現実的に考えると、直接民主政の原理が補完的であるにせよ働きる土俵は、第一線の行政すなわち市町村であると考えてよいであろう。ところで、右の土俵である市町村において「住民自治」が存在するかどうかは、かなり問題のあるところである。例えば、西鶴の「永代蔵」にいう「早起きは三文の得」というような「自然発生的な住民自治」は、もはや存在しないのではないかと思われる。

自治会・PTA・婦人団体・消防団などは住民自治の母体であるということではできようが、「自然発生的」なものとはニュアンスがかなり異なるというべきであろう。自治省が二年前に「モデル・コミュニティづくり」を提案し、現在までに全国に53箇所のモデル・コミュニティ地区を設定したことは、前述した問題と密接に関連するもので、いわば「行政誘導型の住民自治」の形成を志向するものとみてよいと思われる。とくに神戸丸山地区の住民が関連公共事業費の調達のための地方債のほぼ全額を買いとったということは、従来の地方債＝縁故債という慣行の例外をなすもので、全くの異例というに留らず、「この地区はわれわれのもの」という住民自治意識の新しい誕生として評価してよいであろう。いわゆる「職住分離」の現代社会において、行政誘導型とはいふものの注目に値するものである⁽¹⁾。

(2) 行政学の分野においては、その学問の性質上、行政現象を社会現象としてとらえ、仮説——検証という社会科学の方法論によって、実証的研究が行われてきていることは、いうまでもない。ただし、ここで一言しておかなければならないのは、「右にいう行政現象は行政法という法規範の存在を必ずしもその前提としなくてよい」という認識が行政学者間にほぼ共通してあるということである。この点は、行政法学——とくにドイツ的なもの——の立場からいえば議論が岐れているところであるが、「法律による行政」・「法律の留保」という本稿とは別の次元における論争であるからここでは立ち入らないこととする。

(3) 行政法学と行政学の関係は、いわば、民法と法社会学の関係と同一に考えるべきであるというのが筆者のかねてよりの見解である。たとえば、民法に根抵当の規定が入ったこと(昭46法99追加、398条の2以下)、民法上に明文のない譲渡担保が国税徴収法上では追加規定されていること(同法24条以下)などは、それぞれの経済現象を受けての法規範化が行われたものであるといえる。

このように考えてくると、まず第一に、前述した「行政現象と行政法規範の有無」という命題は、それ自身命題として成立しえないということである。第二に、現行の地方行財政制度の運営面においても、右の命題とかなり相似形的

な点があるのではないかということである。地方公共団体は、地方税法等による自主財源が乏しいために、公共事業を行なうためには「紐付き国庫補助金」・「地方債の発行」に依存せざるをえない。したがって、中央官庁と折衝の上で、右の紐付き国庫補助金の額ないし率が決定すると、公共事業費の自己負担分がいわば自動的に決定することになる。こういう仕組みの歳出予算の編成は随所に見受けられるところである。地方債の発行の認可についても同様である。地方自治——住民自治の理念からいえば、地域社会の需要→行政需要→財政需要（歳出予算）というステップになるべきであるのに、実態は、その逆になっている面がかなり多く存するということである。

(4) 行政学者の住民運動・住民参加・市民参加についての論文は、当然のことながら、その数も多く、その内容も多彩である。国民主権・住民主権である以上、住民参加ないし住民参加権が認められるのは理の赴くところ当然の帰結であるという「演繹的方法」による論文もあるし、公聴集会とか長期計画策定過程における市民会議・市民参加とかについての実例を具体的に分析し、その結果を積み上げていくという「帰納的方法」による論文もある⁽²⁾。又、アメリカを比較対象とする論文もある⁽³⁾。又、アメリカ⁽⁴⁾を比較対象とする論文もある。

筆者には、右の行政学者の諸論文を論評する資格はない。しかし敢えて若干の論文の論旨について筆者の所見を述べさせていただくこととしよう。

まず辻教授は、住民運動が特定の公共事業（たとえばゴミ処理事業）を対象とし、その局地的な解決が達成されれば、そのまま解消してしまうという「一過性」の運動であると観測すれば、それでよいという考え方もありうるということ、そして、住民運動が反対運動という形をとっているときは、「後手」の運動であるということ、を指摘される。その上で、『そこで、この後手を先手に転換し、住民運動の一過性を恒常化してゆくためには、政策の決定過程に、住民の要求を反映させる制度なり手続が必要となってくる。これによってはじめ、被害の発生を事前に予防する地方自治体の抑止機能が働くことになる。げんに、東京都の放射道路案に反対した住民運動のリーダーは、その交渉過程における都庁側の態度の豹変に失望しながら、「いわゆる公共事業が地域の住民自

身の事業となれば、加害者も被害者もなく、そのためには計画の段階から、住民が参加することは絶対の条件になる訳です」と述べている。このことは、政策が決定実施される以前の計画段階へ住民も参加することによって、決定された政策が将来招くかもしれない被害をできるだけ事前に消去しておく必要があることを語っている。』と述べられる。この論旨の基調については、異論の成立する余地は全くないといってよいであろう。とすると、残る問題は、住民参加における参加者の資格要件、参加の時機と方法、参加の結果と公共事業計画の策定との間の拘束力の有無というような行政過程における行政手続的な分野における行政法技術をどう活用すべきかということになるのである。

つぎに加藤（富）教授は、「参加とは、この高度に技術化され、組織化された現代社会において、自主的な個人としての自己を主張することであり、教育レベルも向上し、自由平等の意識が身について来た近代的市民は最早や自己に深い関係のあることについて、他の人々の決定を受忍するだけでは満足できなくなっていることを示すものであろう。したがって、地方自治における住民参加要求の底流は、経営参加や大学の管理機構に対する学生参加の要求と同じ基盤の上に立つものである。したがって、住民参加の要請は、代表者に決定をゆだねるという間接民主政治に対し、より直接的に住民の資格で決定に参加することを要求する直接民主政治的なものであって、直接民主政治の補完としてのみ間接民主政治を認めようとする傾向につらなるものである。」と述べられる（傍点筆者）。教授は、「我々は、今から直接民主主義を基盤として、それを補完する形の議会のあり方を模索してゆく必要があると思われる。」とも説かれる⁽⁶⁾。この論旨は鮮明であるのみならず、前掲の辻論文よりもかなり急進的である。ただし、法律論としては、憲法93条が代表制民主政を定めていることとの関連で強い疑問が生じてくる。おそらく、教授とされては、憲法93条を頂点とする実定地方自治制度はそのままとしておき、住民参加の親しむ計画行政などを公聴集會方式によって問題の所在を煮つめてゆき、その結論を、地方議会なり執行機関なりの計画・施策の策定過程に投影してゆく、というような考え方をしておられるのではなからうかと思われる。

ちなみにW・A・ロブソン教授が、「市議会の委員会は、両国において重要であるが、その性格は若干違っている。両国ともに、委員会は市議会によりその議員のなかから指名されるが、英国では、財政委員会以外の委員会に議会外から少数の一般市民を選任することができる。」⁽⁷⁾と解説しておられることを付言しておく。

- (1) 地方自治研究会編・コミュニティ読本(1972年帝国地方行政学会)。
- (2) たとえば、松下圭一「市民参加と法学的思考」世界(1973年7月号)35頁以下参照。
- (3) たとえば、佐藤竺「住民参加の一実験——武蔵野市の事例——」(行政学会・行政計画の理論と実践(1972年))。
- (4) 村松岐夫「自治体行政と住民参加——参加行動論ノート(序)」(都市問題研究・1969年12月号)2頁以下参照。
- (5) 辻清明「住民運動と都市・地方計画」(自治研究・48巻1号)3頁以下参照。
- (6) 加藤富子「住民と公聴活動」(都市問題・1970年9月号)25頁以下参照。
- (7) 東京市政調査会研究部訳・W・A・ロブソン・危機に立つ地方自治(1967年勁草書房)4頁参照。

3 問題解決のための試論(法律論)

(1) 行政法学においても、行政過程において住民参加の問題をどのように考えるべきか、という点については、前述の行政論と発想法に関する限り、特段の差異はない。しかしながら、「司法過程における住民参加」という問題となると、技術的性格をもつ解釈法学が登場してくる。現行法としては、地方自治法242条の2が「住民訴訟」について規定していることに注目すべきであって、同条は、かつて「納税者訴訟」といわれていたものを、周知のように、同法の改正(昭38法99)によって、「普通地方公共団体の住民は、……普通地方公共団体に代位して行なう当該職員に対する損害賠償の請求若しくは不当利得返還の請求又は当該行為若しくは怠る事実に係る相手方に対する法律関係不存在確認の請求、損害賠償の請求、不当利得返還の請求、原状回復の請求若しくは妨害排除の請求」(同条1項4号)を行うことができることとなった。

いうまでもなく、右の住民訴訟は、「司法過程における住民参加」という概念
都市政策 No.3

とは異なるもので、普通地方公共団体の住民(地方自治法10条)に、かりに一人であっても又直接の利害関係がなくても「原告適格」を認めるものであって単なる住民参加ではない。さらに、陪審法(大12法50)(施行停止・昭18法88)とも論拠が異なるもので、かりに陪審法が社会的通念を度外視してはならないという思想に立脚するものであるとするならば、住民訴訟は直接民主政の理念が底流として存在することに由来するものであるというべきであろう。

(2) 最近、いわば「主観的訴訟の客観的訴訟化」ということが問題となっている。たとえば、国立歩道橋事件にみられるような「無名抗告訴訟」(行政事件訴訟法3条1項)とか、法定抗告訴訟(同3条2項以下)における「訴えの利益ないし原告適格の緩和化」とか、「通達に行政処分性を認めるべきか」、さらに「争訟性」を行政過程のどの段階で認めるべきか、というような事案が論議の対象となってきている。本稿は、住民参加を対象とするものであるから、右の「争訟性」——訴えの成熟性——に論点を限定して考えることとしよう。一つの事例を挙げて検討するとしよう。

建築基準法施行令131条の2の2項は、

『建築物の敷地が都市計画において定められた計画道路(法第42条第1項第4号に該当するものを除くものとし、以下この項において「計画道路」という。)に接する場合又は当該敷地内に計画道路がある場合において、特定行政庁が交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認める建築物については、当該計画道路を前面道路とみなす。』という規定をおいている。

上の規定は、かんたんにいうと、たとえば現在5メートルしかない前面道路が、将来、都市計画道路として道路の幅員が20メートルになるという場合に、現時点において、特定行政庁が交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと「認定」すると、現時点において20メートルの前面道路があるとみなす、ということである。したがって、前面道路の幅員が建築物の高さとの比例関係があることからいって、現時点における特定行政庁の右の認定が行われるか否かで建築物の高さの許容限度が非常に異なってくることになる。

この問題は、本稿がさきに指摘したマンションないし高層建築物に関して生

起してくるのであって、都市計画法の「開発行為の許可」→建築基準法施行令上の前述の「認定」→同法上の建築主事の建築物の適法性の「確認」という一連の行政過程において、右の「みなし道路の認定」のみは利害関係人の申請にもとづいて行われるものではないということに注目しなければならない。換言すれば、「みなし道路の認定」が不作為のまま放置されていても、「処分その他の行為を申請した者」(行政不服審査法7条)、「法令に基づく申請」(行政事件訴訟法3条5項)という原告適格の定めがあり、建築基準法にも右の原告適格についての特則がない以上、原告適格という関門を通過できないということになる。又、「みなし道路の認定」がなされたとしても、マンション建築に反対する付近住民についても右と同じことになる。このように考えてみると、「みなし道路の認定」について、すでに開発行為の許可がなされている場合には、施行主に原告適格もあり、争訴の成熟性もあると法的構成をなすべきではなかろうかと考えるのである。もしそうすると、同じ論理が、マンションないし高層建築物に反対する付近住民の場合にも、働いてくるということになる。

(3) 前述したことと密接な関連性を有するのは、日照権の問題である。環境権・眺望権・健康権・安息権などが、さらに最近論議されていることは人の知るところである。筆者は、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利」(憲法13条)と「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」(同25条)という憲法の規定に根拠を求めて、日照権・環境権・健康権・安息権などを「社会権」として構成しようという考え方そのものについては、理解し賛成しうるのであるが、「なにか」が右の法的構成に抜けているのではなかろうかという疑問をかねてよりいただいていたのである。この自問自答的な疑問というのは、(i) 憲法の規定を受けて実定法——法律・行政事務条例——が制定されている場合とされていない場合とを同一視できるのかということ、(ii) 憲法13条・25条は、もはやプログラム規定ではなく、実定行政法の有無を問わず、裁判規範であるというべきかということ、(iii) 日照権・環境権などと健康権・安息権などとは、同じ社会権とはいうものの相違点があるのではないかということ、である。

結論的にいうと、次のとおりである。健康権・安息権というのは、その定義の仕方にもよるが、朝日訴訟・堀木訴訟に例示されるように、社会保障法の系列に属するもので、最低文化生活権の範疇に入るといってよいであろう。したがって、生活保護法・児童扶養手当法などの制定によって、一定の給付請求権の要件をみたすときは、国はその給付を行う義務が生ずるということになり、給付請求者と国との関係は権利・義務の関係となる。これに対して、日照権・環境権・眺望権というのは、本来、相隣関係的な分野にその出発点がある。そこに都市計画法とか建築基準法とか美観条例とかが介入しているために、マンション施工者、付近住民、行政庁とが、いわば「三角関係」のようになっており、住民運動が施工主と行政庁を相手として激化してきているのもこのためである。建築基準法は、いわゆる北側斜線制限(56条1項3号、昭45法109による全面改正)とか高度地区(58条)とかの規定をおき、建築物の北側における日照について配慮することとしている。しかし、これらの規定の名宛人は施工者である。したがって、北側における日照というのは、これらの規定から生ずる「反射的利益」でしかない。具体的にいうと、建築物なりマンションなりが建築基準法上「適法」である場合に、付近住民が右の反射的利益の享受が不十分であるとして建築確認処分の取消しの行政訴訟を提起しても却下となろうが施工主を相手方として民事上の請求——不法行為による損害賠償ならびに物権的請求権としての差止め請求——を行うときは、原告勝訴の可能性がありといえよう。又、建築物なりマンションなりが建築基準法上「違法」である場合には、行政庁としては違法な部分について除却命令を出し行政代執行法の適用まで行いうるし、付近住民も違法な建築確認処分の取消しを求める原告適格が認められうるであろうし、さらに前述の民事上の請求を行うときは、建築基準法上の違法性があるために、原告の立場はより有利になるであろう。以上に述べたことは、美観条例(建築基準法68条)についても同様である。

以上のように考えてみると、前述した自問自答的な疑問の(i)については、日照権・眺望権について実定行政法はなんらの「権利性」を認めていないし、又、民事上の請求に関する限り、日照の利益・眺望の利益の侵害で事足りるの

であるから、現段階では論議する実益があまりないということになる。前述の(ii)については、生活権・健康権・安息権は、これらの要件と効果を法律によって規定しなければ、権利の具体化が不可能であるから、憲法13条・25条は依然としてプログラムの規定であるといわざるをえない。前述の(iii)についてはすでに述べたとおりである。

(4) 土地区画整理・ジェット騒音に対する住民運動が激しく展開されており消費者行政においては家庭用品品質表示について消費者側からの強い要求が出されていることも前述したとおりである。これらの問題について詳細な法律論を述べることは省略して、要点のみを抽出することとしよう。

まず、土地区画整理法は、たとえば道路の幅員を広くすると周辺の土地の価格が上昇するということを前提として「公共減歩」ということの合法性・合理性を認めようという考え方に立脚している。しかし、今日のモータリゼーションの時代では、右の前提は失われているのではないか。現地換地の場合において、右の疑問はとくに濃厚である。もし道路の幅員を広くする事業を土地収用法によって行った場合と比較すると雲泥の差がある。

つぎに、ジェット騒音と住民運動の問題であるが、公共用飛行場周辺における航空機騒音による障害の防止等に関する法律（昭42法110）が十分に機能していないのではないかということに関連して、同法は、空港の設置者（国）から騒音の被害者に対する損失補償の規定（10条）をおき、ジェット騒音の第一次的不法行為責任者である航空会社に対する国からの求償権行使の規定すらおいていないということに注目すべきである。同法は、ただ、騒音により生ずる障害の防止に必要な施設の整備等についての費用の分担を航空会社に課しているにすぎない（4条）。

おわりに、家庭用品品質表示法施行令に列記してある項目以外の項目を行政事務条例で補完することができるかという問題がある。考え方はいろいろあるけれども、同法自体が行政指導型であるから、条例も行政指導型であれば、「法律と条例」という規制権力行政の分野における論議を行う必要はないということになる。

結 論

本稿において、筆者は、「代表制民主政を補完する直接民主政」という見地に立って、「行政過程と住民運動ないし住民参加」という問題を模索してきたのであるが、明確な結論を導き出すことができなかつたと残念ながらいわざるをえない。多種多様の審議会を「行政庁の原案の隠れみの」としてはならないということ、計画行政の分野においては事前手続としての公聴会に重点をおくことによって、行政庁の独善性を排除し住民側の行政に対する不信感を除去しようということ、という平凡な結語をもって本稿をとじる外はない。

*

*

本稿の「はじめに」を除く部分は、杉村章三郎先生古稀記念『公法学研究』下巻所収の「行政過程と住民参加」を転載したものである。

潮 流

宇都宮判決

都市計画法で準工業地域に指定された栃木県栃木市の新興住宅地の住民が、県を相手取って起していた用途地域指定取り消し請求の判決は、50年10月14日、宇都宮地裁で「住民の環境権は最大限尊重されなければならない。計画を立案した県と市には住民への誠意がみられず、裁量権の乱用である」と準工業地域の指定取消という住民側の訴えを全面的に認める判決を出した。都市計画法による用途地域変更で、“環境権優先”の法的判断が初めて示されたという点で関心をひかれるだけでなく、用途制の裁量権、公聴会のあり方など、行政側にとって無視できない判決である。

公聴会の運用について「都市計画法で定められた公聴会の意見口述は1地域1人5分だけという具合で形式的だ。また意見書は全部で120通あったが、96通が指定変えに反対であったのに、指定変えを強行したのは住民の意思および既得利益に対する正当な配慮がなされたとは到底言えない」と裁量権の乱用だとしている。

指定変えの事実認定については「都市計画の全体像からみて、それを根拠づけるだけの強い必然性がなければならない。県はバイパス沿いをガソリンスタンドなどの沿道サービスや流通業務地域に利用する考えのようだが、バイパス沿いは住宅が建てこみ、それらの業務に適した空地はほとんどない。……また指定変えの前に県が実施した“小山・栃木都市計画構想図”でも、綿密な基礎調査の結果、本件地域を住居地域としており、これらの点からみて、指定変えする必然性はなかった」とその矛盾を指摘した。そして住民は「限度を超える環境破壊に対し防止する権利を有する」と“環境権的”権利を有することを認めた。

市民参加と政策決定

宮崎 辰雄
(神戸市長)

1 市民参加の壁

50年代に入って、市民参加も初期的形態から離陸し、政治文化への成熟のための陣痛を迎えようとしている。市政参加とか住民運動とかいっても定型はなく、また、欧米社会のように市民社会としての“参加”志向性という精神基盤があるわけではなく、市民参加の前途は厳しいといえる。

市民参加という言葉に、市民のみならず自治体も、市政をめぐる住民と自治体とのトラブル解消の万能薬的効用を見出そうとしたが、それは現在までは少なくとも速効薬としての効き目はなかった。その理由の1つは、市民参加という言葉の意味が正しく理解されていないからである。余談めくが、著者などは現職にあるためハガキ、電報、電話など私宅まで常時、住民運動の余波を受ける一方、あらゆる会合に対話のため駆り出される。たしかにそのような住民の意思表示、市民との対話も、市民参加の一環には違いないが、それがすべてではない。現在、求められるのは、そのような低次元の市民・自治体のかかわり合いをこえて如何に、市民が政策決定へ文字どおり“参加”するかであり、そのため市民の意識・制度づくりが求められる。

「市民権とは、われわれの訓練された判断を公共善のために寄与することを意味する。」(ハロルド・J・ラスキ『政治学大綱』)といわれるように、市民の市政へのより一層の関心が不可欠である。だが、現在の地方行政をつぶさに眺めるとき、残念ながら市政への関心は全般的には低い。その結果、住民と自治体の関係はきわめて疎遠な状況にある。すなわち「うまく運営されている都市国家では、各人は集会にかけつけるが、悪い政府の下では集会に出かけるために一足でも動かすことを誰も好まない。なぜならそこで行われることが、

予見されるし、また最後に、家の仕事に忙殺されるからである。」(ルソー『社会契約論』)といえる。すべての自治体の行政がそうであるとはいえないし、また、そうあってはならない。だが、華やかな住民パワーの高まりにもかかわらず、住民層全体としてみれば無関心派は多いといえる。

市民にとっても自治体にとってもこのような住民層を市政へそして公共の関心事へ呼び込むことが大きな課題であることは間違いない。後にふれるが、種々の批判にもかかわらず神戸市が全世帯アンケートを敢えて採用したのはこのような、住民の市政への関心を掘り起すことを狙ったからである。

市民参加の定着を阻む2つ目の理由としては、市民参加のルールづくりの立遅れがみられる。「権限なき市民参加は、皮肉な祭典である。」といわれるように、市民参加に権限はなかった。現行法上、権限ある参加がないわけでない。首長・議員の選挙も権限ある市民参加の1つであり、また、自治法上の直接請求制度もまた市民参加の1つの方法であるが、それらはいわば非日常的な手段で、現在の自治体と住民とのかかわり合いからみれば不十分な制度である。

したがって、市民と自治体との間に噴出する問題を片づけていくには、公式、非公式を問わずさらに濃密できめ細かな接触と信頼される処理方法が求められるのである。

このような住民・自治体間に権限ある市民参加が成熟していないのは、自治体側の官僚制とか制度上の不備だけでなく、住民運動側に抵抗型・要求型のタイプがこれまで多く、参加・協力型の住民運動が低調であったからだといえる。たしかに30年から50年にかけての社会変化はあまりにも急激であったため、住民の側にあって参加・協力型の市政参加が根付く余裕がなかったともいえるが、住民運動のアキレス腱は、自治体からみれば責任なき市政参加であったといえる。

保育所設置、市バス路線延長、ゴミ・下水処理場反対などを契機として盛りあがった住民エネルギーが、問題解決とともに鎮静化し、やがて伝統的無関心へと退化してしまう。市民参加が、単なる要求・抵抗型から市政への参加へとその形態を高めていくには、自治体において市民参加の制度を定型化し活用し

ていく姿勢と、市民の側において非日常的・断続的関心でなく、日常的・継続的な参加意欲と地方行財政の仕組みを知り、その上で、自治体にて実行可能な具体的施策を迫るといった政策志向性を発揮することがのぞまれる。

2 要求型から討議型へ

それにもかかわらず、市民参加は、次第に中央依存を強めつつあった自治体にその変革を迫り、自治体もこの市民参加のエネルギーを吸収し、自から革新をなしとげ、本来の地方自治の復権をめざそうとしている。

地方行政に限らず、民主主義行政は権力と参加のバランスの上に、その妙味を発揮できるといえる。ところが戦後、自治体は巨大化、官僚化、中央指向性などによって著しく権力志向型を強めてきた。そのため自治体行政は悪循環に陥ってしまった。すなわち「参加志向型政治は大衆の創造性」をつくりだしていくが、権力志向型では、市民の創造性が圧縮される。「すなわち、ある社会が参加志向型政治における最もすぐれた政治的行為を発見しうるのは、創造的な政治的経験を通してのみなのだ。けれども、権力志向型政治になれた市民は、そうした新しい経験に身をおき、それに習熟するのに不向きであることが多い。つまり彼らは、そこでの政治文化によって無能にさせられているため、無関心かつ無知である。」(R・J・プランジャー『現代政治における権力と参加』156頁)

このような閉塞状況を打破って、市政参加へと昇華させていくためには、自治体側のリーダーシップ(先導性)と市民側の参加意欲(公共性)が、民主主義という古めかしいが、普遍的な価値の充実をめざして、両方から献身を重ねていかなければならないだろう。

市民参加はいわば新しい政治文化の創造である。もちろんキメ手もなければ促成栽培も不可能である。神戸市政における市民参加の事例を紹介しながら市民参加のあるべき方向を探ってみたい。

表-1は、49年10月17・18日と、神戸市で「北陸・東海・近畿3地区共催都市監査事務研修会」で講演したとき用いたもので、この図表にもあるように、

表-1 神戸市政における「市民参加」の分類

市民との対話	—要求型から討議型へ—
1. 要求把握	—苦情・要望の処理, 陳情書の処理, 新聞投書 —市長への手紙, 広聴はがき
2. 相互理解	—住民自治組織指導者との対話・各種懇談会 —市長と語る日, 市長の現地視察, 市民参加パトロール
行政への参加	—対決型から解決型へ—
1. 実施への協力	—民生委員, 統計調査員, 消費生活相談員 —公園管理会, 学校公園運営協議会, 生活情報センター運営
2. 実行への対話	—物価安定市民会議, 高速2号線再検討専門委員会 —高速2号線対策協議会, 明石架橋住民連絡協議会
政策への参加	—市民参加の政策形成—
1. 提言と選択	—全世帯アンケート調査 —市政モニター, 市民提言
2. 問題討議	—区民会議, あすの神戸を考える市民会議 —婦人市政懇談会, 市民シンポジウム —神戸グリーン市民会議, 交通審議会, 消費者保護会議
基盤づくり	—活動への基盤づくり—
1. 意識づくり	—市民大学, 公共広告, 市政白書 —コミュニティ相談センターの設置 —住民自治組織実態調査, 自治組織への資料提供
2. 施設づくり	—地域集会所新築等の補助制度 —集会施設設置, 運営・調整(コミュニティセンター)
3. 市組織づくり	—副区長, 区広報相談課, 住宅環境課 —日照調停委員会, 総合パトロール, 市民相談

市民参加の第1は、その第1歩ともいうべき「市民との対話」であろう。今日、政策参加とか政策提言とか高次元の市政への関与が強調されているが、その底辺に住民と自治体の相互信頼がなければ進展はのぞまれないであろう。そのような意味で、苦情・要望・陳情などについて一つ一つ丁寧に対処していく行政の姿勢がなければならない。

このような住民の苦情について、従来、ともすれば机上でたらい廻しにしていたうらみがあったが、松戸市の「すぐやる課」以来、実践的体制を各市とも固めつつあり、神戸市にあっては道路・環境などのパトロールなどに加えて、総合パトロール制を採用し、縦割行政の空隙を埋めることに努めている。問題はこのような親切行政が、当座の問題の処理に止まらず住民・自治体にとってこれからの生活・行政を見直す契機となることがのぞまれる。ゴミの不法投棄、外燈の破損、野犬の横行など、今後まだまだ住民・自治体が協力して問題解決に当るべき性質のサービスが多いといえよう。

つぎに、「市長と語る日」とか「自治会リーダーとの対話」とかの施策は、如何にも啓蒙型首長主義ともいえ、一般的には好ましくないといえるかも知れないが、現実には、市政へ反映される声は、利益団体の要望とか住民運動の圧力が増幅されて、市政に影響する現状は避けられず、どうしても平均的な市民の考え方、いわゆるサイレント・マジョリティ（沈黙する大衆）といった人々の声、気持は見落され、市政の中で欠落してしまう危険性がある。

そこで、神戸市では遅まきながら「市長と語る日」を設けた。著者も幾分の心理的抵抗を感じたが、住民台帳等から無作為抽出して人選する。そして、老人・子供・婦人・青年などテーマごとに相手をしばって突込んだ話ができるよう企画した。幾度かの会合の実感からいえば、市政が住民の間でどう評価され、また、どう流れついているか、教えられるところが多く、要求だけでなく提言もあり、考えさせられる点が多い。そういうことは、市職員、団体代表からの分析・情報・要求が市民の生のニーズと遊離する可能性が十分ある事実を思い知らされた。

3 協力型市民参加

「市民との対話」と「政策への参加」の間に介在するのが、行政の現場における住民との対応であり、協力型としての「実施への協力」と抵抗型の典型として現われる「実行への対話」（対決）に大きく二分されるであろう。

「実施への協力」としては、民生委員、統計調査員などがあり、各局別にみればかなりの市民協力者がいると予想される。このような協力型で注目されるのが、公園管理会とか学校公園運営協議会である。公園管理会というのは市内にある大きな公園は市が直接管理するが、児童公園などは老人クラブ、自治会などと委託契約（年額平均15万円前後）を結び管理を委託している。42年に発足し現在95団体に134の公園（全公園数293公園）を分担してもらっている。けして管理費の“安上り”を狙ったわけではなく、申し出によって地域の人々の地域内公園の自主管理という意欲にこたえてきたのがその趣旨である。

学校公園というのは私の造語であり、42年第17回医学総会で主張して以来、神戸市では行政ベースにのせてきた。だが、学校公園は学校は“聖域”という考え方に加えて、開放中、誰が責任をもって管理するかが大きな難問であった。そこで、地域の人々に運営協議会をつくってもらって、地域が主体となって管理に当ることになっている。今では運動場だけでなく、プール、体育館、図書室などにも及び、高倉台小学校のように、当初から学校開放を意図し、設計・建設している事例もある。

このような協力型の市民参加につき、常に加えられる批判が、行政の下請型の復活だという事である。たしかに全市的な住民組織を通じて、画一的、強制的に行政を分担・委託することは、自治体の意図がそこになかったとしても結果的には行政の下請となりかねない。だが、個別的な施設の管理を、住民組織と契約・合意の上で、自主管理にまかすのはむしろ地域住民の主体性を確保する点において新しい方式として評価されてよいのではあるまいか。神戸市では丸山コミュニティセンター（1,500㎡）のように、かなり大きな施設についても、その運営、管理を住民に委託する方式を導入しつつある。

あらゆる生活サービスを自治体にまかせきりで、果して、市民という名にふ

さわしい自律的市民に成長していくであろうか。また、そのような受益型サービスによって住民の敏心をえることに汲々としている自治体から、果して市民サイドの行政が形づくられていくであろうか。

私はかつて、住民組織にもとづく協力的市民参加を評してこうのべた。「広場づくりに流した汗、住民集会であじわった共感、保育所づくりで養った行動性は、真の市民意識を育て、地域と個人、自治体と市民をしっかりと結びつけ、住みよい都市への地固めをしていくであろう。」（日本評論社刊・拙著『市民都市論』から）

今も、この考えに変わりはない。問題はむしろこのような市民の協力に対して行政がそれにふさわしい体質改善をなしていくかである。市民の協力を奇貨として、その上に安住するような怠慢は許されない。そのためにも市民の市政参加がまた不可欠ともいえる。

4 対決型市民参加

行政への参加で、自治体はその真価を問われるのが「実行への対話」である。その中でも公共事業をめぐる住民との交渉は、抵抗型として典型的なタイプが多く、自治体との間に事業をめぐるしばしばエキサイトする。

このような住民の反対運動に対して、住民エゴとして片付けるのはあまりにも短絡的発想であって、それだけではとても実際の行政はやっていけないであろう。ひるがえって考えてみると、これまで自治体は“公共性”を錦の御旗にして事業をすすめてきた嫌いがあった。そして以前は施設規模も小さく、当時は道路なども必ずしも公害源とはならず、地域環境にプラスの要因となっていた。ところが、施設の大型化や住民意識の変化などによって、公共施設というだけで住民に極度の受忍を求めることがむづかしくなった。このような背景と事業の計画・実施・管理をつうじて住民の関与を排除してきたことが手伝って、住民の反対運動がきわめて根強く展開されるようになったといえる。

神戸市にあって60年代まで、高速道路などでも反対運動がなかったが、70年代に入って市街地改造ビルのみならず下水処理場、ゴミ焼却場も反対運動に直

面した。事業によって訴訟にまで発展したケースもあったが、最終的には住民との話し合い解決によって事業完成をみている。

公共施設の建設について住民との対話は必須の前提条件であろう。しかし、対話だけでは事態は解決しない。そのため公共施設はプラス要因と同時にマイナスの要素をもっていることを認識し、極力その抑制に努めるとともに積極的にプラスの要因を付加し、地元の生活環境に寄与するよう行政の知恵を働かすことが秘訣ともいえる。

神戸市の事例でいうならば、垂下水処理場のケースがあげられる。住民と数年にわたって話し合ったが、悪臭が最大の阻害要因となってデッド・ロックに乗りあげたままだった。この膠着状態を破ったのが、下水処理場を有蓋方式にし、悪臭を高濃度で一カ所に集め、脱臭して排気する方法であった。そのため京都大学にも研究を委託し、新方式を開発した。これによって大きく話し合いは進展した。

しかし、有蓋方式を採用するといっても、建設費の増加は5億円前後にも達する。補助対象として認められても、裏負担額は財政圧迫として無視できない。そこで年金会館をその上に建設しその資金を年金福祉事業団に求め、用地費として一部を浮かす妙案を採用した。この方式は、将来、玉津環境管理センター（40万人の下水処理場）にも採用する予定で、ここでは上部を公園にしサッカーグラウンドが2面ほどとれるので、運動公園としても立派な施設になるであろう。

板宿地区というところの都市改造でも山陽電鉄を高架立体交差させず、地下鉄方式にしその廃道敷を道路として再利用することによって、住民との事業解決の糸口を開いた。西神のゴミ焼却場でも公害防止装置に費用を惜しまなかったばかりでなく、グラウンドも併設し、緑と噴水のグリーンゾーンとして地元の人々に利用していただくことによって公共施設としてプラスの要因を加味していった。今後、公共施設の建設は、このようにマイナスの要因をできるだけ抑え、プラスの要素を導入することによって、住民の信頼に実証的にこたえていくのみならず、事業実施にあっても住民参加を基本としていくべきである。

垂下水処理場の場合は、住民と最終的に覚書を交わしたし、板宿の場合は、住民が改造プランをつくって市原案に修正を迫った。単に協議会、委員会をつくるだけでなく、住民と自治体は対等であり、事実として住民の心証を保障するだけの参加の手続を踏んでいかなければならない。そしてどうしても解決困難な場合は、第三者の調停に委ねるとか、不幸なことであるが、司法判断にまたなければならぬケースもでてくるかも知れない。反対のための反対という不幸なケースを回避し、司法救済という異常事態に至らないためには、自治体は費用を惜しまず公害防止に努めるとともに、誠意をもって根気強く話し合えないでであろう。ただし住民側も地域エゴにのみ執着せず、建設的に対応すべきことは勿論であろう。

5 政策への参加

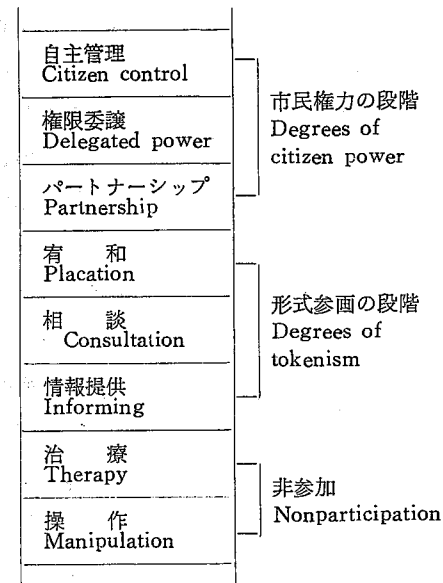
市政参加の究極の目的は、「政策への参加」である。しかし、政策への参加は容易なことではない。識者はよく日本の市民意識が不十分であることを指摘されるが、それとともに、市民に責任とリーダーシップが欠けていることも否めないのではあるまいか。現状では“甘え”の構造ではないが、ゴミ処理場、下水処理場、場合によっては保育所、老人ホームまで反対の憂き目にあう。それでも、自治体は何とか用地をみつけ、住民と折衝し、結局は建設にこぎつける。

だが、市民の政策参加が実現すれば、少なくとも数カ所の候補地の中から建設カ所を決定するとか、その具体的な事業順位の決定など、ある程度の政策的決断は避けられない。しかし、現実には容易なことでない。

第1に日本ではそのような政策的参加へのプロセス・システムがあまりにも未成熟であるといえる。アーン・スタインは、市民参加を第1図のように8段階に区分しているが、神戸市の現状からみると、第2グループの形式参画の段階に止まっている。残念なことであるが、第3グループとしての市民権力の段階はごく例外的な事例に止まっている。

政策参加の初歩的形態としては、市政への提言があげられる。各自自治体でも

図一1 市民参加の階梯



現代都市政策Ⅱ 24頁

行っている行政モニター、住民提言がある。その中でも神戸独自のものとしては、先にふれた全世帯アンケートがあげられる。当初、市政への関心を誘発するため敢えて全世帯にアンケートを行うことにした。今年ですでに7回目を迎えるが、郵送方式による回収率としては25%前後と非常に高い率を確保し、ようやく市民の中に定着しつつある。そこで当初は住民ニーズの動向把握を主たる目的としてスタートしたが、徐々に政策の選択項目をより多く設けるようにしていく意向である。全世帯

という調査方法の壁があるが、これまで老人対策、緑化施策などで設問してきたが、住民の政策選別観を知る上において貴重なデータとなった。

政策参加の2つ目は、集会方式による問題討議があげられる。区民会議とか市民シンポジウムなどは、市が主導しているのではなく市民が自主的に会議を主催し、運営している点がユニークといえよう。このような中で著者として印象的なのが婦人市政懇談会である。

この懇談会は市内に会員10万人を擁する婦人団体である「婦人団体協議会」との市政についての対話集会で、この十年来、行っている。もともと消費問題を手がけるうちに、どうしても市政をもっと知り、市政に注文をつけようという会員の意向をもとに懇談会が生まれた。各区で数回、延べにして数十回の懇談会をもとにして、各区懇談会、そして総括(全市)集会へと積み上げ方式で行われる。著者は各区懇談会と総括集会しか出席しないが、底辺からの対話・

討議のエネルギーは巨大なものといえる。

ところが、当初、懇談会をもって陳情や苦情ばかりで、正直なところ著者もがっかりし、うんざりしたが、毎年、そういう討議を重ねているうちに、行政の仕組みも知り、市政の実情にも明るくなると、市としてふれられたくないところを突かれたり、官僚的発想の転換を迫られたりして、通り一ぺんの答弁では済まなくなり、緊迫したやりとりが行われるようになった。婦人団体も成長したが、市役所にも実りのある会合となってきた。

婦人団体協議会は過大包装の追放などですでに消費者行政では実績のある団体であるが、このような市民団体の下支えがあったからこそ、神戸市では全国で初めての本格的な「消費者保護条例」の制定にこぎつけることができ、商品表示適正化基準とか単位価格表示制度など、政府の施策をリードすることができた。

ゴミ問題でも廃品回収や不用品交換など、積極的な取り組みが目立ったが、最近では前号にも紹介した、神戸市債7.7億円の引き受けが注目される。創設25年余、会員10万人余ということに加えて、その行動力が加わった成果は高く評価していきたい。

このような住民団体の協力型の展開について、権力側の「包絡」(involvement)を注意せよとか、運動の翼賛化に陥るななどとの批判がある。だが住民団体が抵抗型拒絶と受益型接触という極端な対応だけで果して、市政参加の途が開けていくであろうか。コミュニティのメッカといわれる丸山について「戦う丸山、考える丸山、実践する丸山」という有名な言葉があるように、1つの団体が、抵抗・思考・協力というタイプを内蔵しながら、行政への関心を深め、自らの活動・生活の一環として取り込んでいこうという志向性を示さない限り、「形式参画の段階」から「市民権力の段階」への浮上は永久にできないのではなかろうか。そのような将来を予想しているのが、「丸山コミュニティセンター」の住民管理で、市政にとっては“点”ともいべき部門であるが、理論的にはアーン・スタインのいう自主管理(Citizen control)、権限委譲(Delegated power)、パートナーシップ(Partnership)の3つの要素を備えている。

将来、市民シンポジウム、区民会議などが保育・住宅・ゴミ問題について政策提言をなす可能性を秘めているといえ、すでに公共料金の決定、プロジェクトの開始にあつては、市も事前にデータを提示し、そこで勉強し研究していただけ慣習が成熟しつつある。将来、どのような成長を示していくか、著者自身、非常な関心をもって推移を見守っていきたい。

6 市民参加の将来像

市民参加に対して、今、自治体には理念として理解できても、実務者の間ではかつてのような期待感が次第に薄れてきつつあることは禁じえないのではないが。だが自治体は市民参加を一つの基本原理としていかない限り、いずれ自治体自身の破滅へとつながることを認識しなければならない。

その理由の1つは、市民参加が地方自治のよってたつ民主主義の支えとなるからである。市民参加は単なる間接民主制の欠陥を補うだけでなく民主主義のかけがえのない手だてともいえる。「民主主義のエッセンスは、政党、連邦制人民投票、自然権、普通選挙等の機械的なものにあるのではなく、すべての人が参加できる組織のなかで共通に享有できる目的が展開していくところにある」(ワルドオ『民主的行政理論の発展』)といわれるように、市民参加のないところに民主主義の精神が発育することはないだろう。

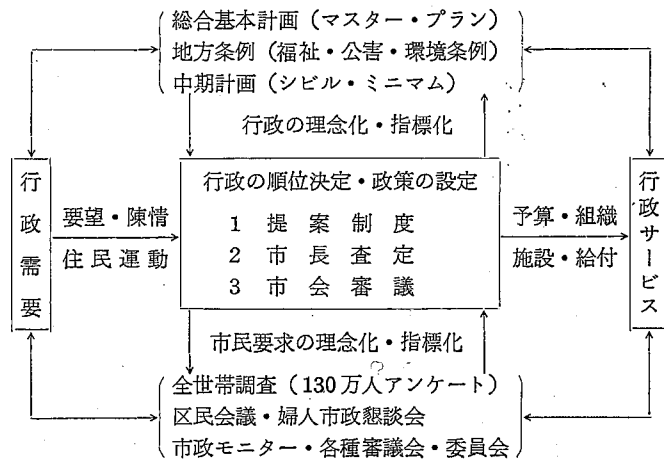
さらに、もし自治体が中央政府に対して地方分権を主張するとき、そのよって立つ理論は、分権・参加の理論であり、それはそのまま住民運動が地方政府に対して主張する理論でもある。市民参加はまた地方自治を根拠づける理念であり、システムでもある。

市民参加を自治体がとり入れていかなければならない理由の第2は、地方行政、地方自治体変革にとって不可欠のエネルギーだからである。現代の地方行政・地方自治体は、戦後、対中央政府との事務・財源再配分によって、戦後自治の基盤を固めようとした。そしてそれは残念ながら成功をみたとはいえない。一方、経済社会の変動は、自治体にさまざまな解決困難な行政需要をひきおこした。

このような背景からみて、自治体はむしろ市民参加のエネルギーを前向に取
り込んで、行財政改革の意欲と刺激をそこに求めざるをえないであろう。コミ
ュニティ活動、そしてその発展形態としての市政参加によって、地方自治は、
新天地を見出すのではあるまいか。

神戸市はそのような市政参加の基盤づくりとして「意識づくり」「施設づく
り」「市組織づくり」(図一1参照)を目ざしている。この点につき上からの
市政参加であるという批判もある。しかし、果して自治体が何ら市民の意識づく
り、組織づくりに手助けをしないでいるということがよりベターだとして評
価されるであろうか、要はその方法論である。市によっては自治会連合会をつ
くったり、市広報を自治会をとうして配布するなど、市政の翼賛化・下請化を
意図しないとはいえ、事実としてその方向へ傾斜しつつある傾向がみられる。
神戸市の基本セオリーは、「Support no control」, すなわち「支援するが統
制しない」という一線を守ってきた。そして、自治会が他の機能集団と併存し
て、排他的包括的地域集団となることなく、その地域・グループに見合った独
自の活動をしてくれることをのぞんでいる。

図一2 政策決定過程のパターン



(昭和50年度 神戸市行財政制度調査会報告書 16頁)

市民参加が究極の目標とする政策決定への参加は、現況では必ずしも決定的
なものになっていない。しかし、政策決定の過程において与える有形無形の影
響は無視できない。そのパターンは図一2のようになっている。市政の総合基
本計画、地方条例、中期計画などの理念化、指標化に、市民ニーズ、市民の発
言は反映されずにはいかないだろう。問題は、この政策決定過程が、市民参加
の名にふさわしい好循環をたどるよう、市民、自治体が互いに辛抱よく、市
民参加のルールとシステムをつくりあげていくことであろう。

市民参加について、首長の間には真の市政の中核にすえようとする気はな
く、単なるキャッチフレーズに止めている嫌いが無いとはいえない。今、この
拙文を終るに当たって、戦前、都市経営の理論家として著名であった岡実(東京
市政調査会理事)の言葉を引用しておきたい。

「従って、市政改革の方策としては、都市の行財政自治権を拡充するとか、
都市に対する国家の監督制度を改善するとか、適性ある市議員を得べき選挙
方法を案ずるとか、市理事者、吏員の地位を安定にして、適任者を得るの途を
開くとか、都市の行政組織を合理的に改造するとか、諸種の手段が在るのであ
るが、最も緊要なる根本的方策は市民をして市政に十分関心を有たしめること
である。……

市政は市民の市政にして、その良否の根本的責任は市民自身にある。この源
を清うせざれば真に根本的市政の刷新、改善は望まれない。」

(東京市政調査会創立10周年記念論文集「市政改革と自治教育」372頁)

住民運動の実践的課題

遠 藤 晃

(立命館大学産業社会学部教授)

“住民運動の実践的課題”なるテーマは、その“実践”の含意によって、狭
 広二義に解することができる。一つは、住民運動のさしあたっての解決目標
 を念頭においた運動の方法論である。これを戦術的実践課題とするなら、いま
 一つは戦略的実践課題といえようが、住民運動の今日的な社会的意義を視座に
 おいて、その意義にかなう運動のあり方、ないしは運動の発展方向を論じるも
 のである。

前者については、すでに何度か論じる機会があったので、以下では、後者の
 今日的意義にかかわる住民運動の実践的課題を検討してみることにしたい。

1 運動基盤としての現代的生活構造

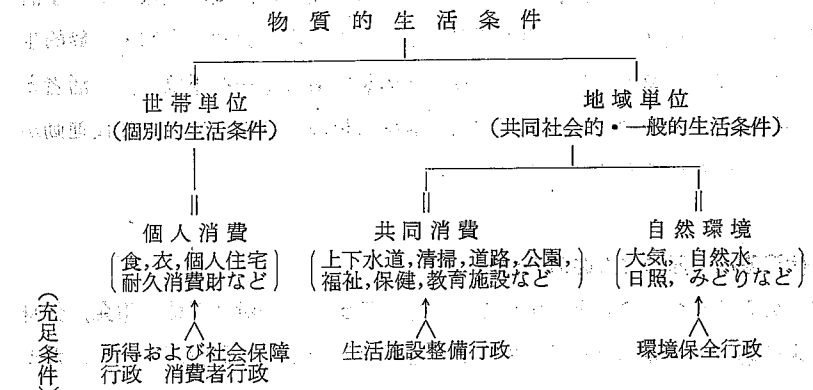
住民運動の意義を考えるさい、それを論者による恣意的な空論としないため
 には、まずは住民運動の現実に着目し、それがなにを形成基盤とし、どのよう
 な発展方向をたどりつつあるのか、を確認しておく必要がある。

住民運動の形成基盤を一口でいえば、それは住民の生活諸条件の資本主義的
 「社会化」の進展に規定された貧困の形態変化にある、といえるだろう。

資本主義の発展は、「そう意図してではなく、いわば本不意に」ではあるが
 たえず生産の「社会化」をおすすすめずにはおかないが、住民の生活過程（労
 働力再生産過程）についても、それは同様である。その結果、住民の物質的
 生活条件を構成する①個人消費 ②共同消費 ③自然環境のうち、より高次に「
 社会化」された後二者の生活条件——合せて「共同社会的・一般的生活条件」
 といえる——の比重は、いちじるしく高まっていかざるをえない。たとえば、
 かつては個別的に充足し処理した生活用水の確保、清掃処理、育児等々は、

こんにちの都市的生活様式のもとでは社会的対応が不可避となり、個人消費か
 ら共同消費へと移行しているし、大気、日照等々の自然環境もまた、もはや単
 なる自然ではなくて、社会的に保全し確保されなければならない社会的生活条
 件となっている（図-1参照）。

図-1 物質的生活条件の構成



しかし、こうした変化はあくまでも資本主義的「社会化」の産物である。し
 たがって、資本主義の社会的起動力が利潤の追求にある以上、より「社会化」
 された生活過程そのものが同時に追加的搾取と収奪の機会の拡大となることは
 避けがたい。個人消費の領域での独占価格とインフレーションによる収奪、ま
 た有害食品や欠陥商品による生命健康の「収奪」がそうであるし、共同消費の
 不足もまた国家独占資本主義機構を通じた労働力価値の引下げであり、追加
 的搾取にほかならない。公害や乱開発による環境破壊は、それ自体が人間の本
 源的生活条件である自然の資本による収奪である。さらに、「社会化」は生活
 諸条件相互間の有機的連関のいっそうの深まりをもたらすが、資本主義の無政
 府性は、生産力の無秩序な地域的集積などを通じて、逆にその有機的連関性を
 攪乱し、破壊することにもなる。このようにして現代的な住民生活は、かつて
 の時代のような所得の不足にもとづく個人消費充足の困難という古典的貧困だ
 けでなく、生活条件の全側面にわたる収奪に規定された現代的貧困のもとにお

かれるのである。

住民運動が今日なぜ各地で普遍的に組織されるのかは、以上であきらかであろう。このような現代型の生活困難は、所得を増大させるという方向での個々の世帯ごとの努力だけでは解決できない。また、主として生産・労働過程での矛盾を契機として組織される労働組合運動、農民運動、業者運動だけでも、解決は困難である。消費生活過程そのもののうちに直接的契機をもつ生活困難であり、“地域ぐるみ”の生活条件といってもよい共同社会的・一般的生活条件の確保が課題である以上、消費生活の場である地域を単位に、生活者としての住民が主体となって、共同的な生活権の擁護・確立をめざす住民運動が組織されていかざるをえないのである。

2 住民運動発展の二つの方向性

以上のような条件のもとで組織される住民運動は、一般に単能、単発、受身の要求運動、反対運動からはじまる。単能とは、たとえば保育所づくり、たとえば公害反対など、一つの課題のみを扱うということであり、単発とは、その課題がなんらかの形で決着をみれば、運動自体も組織ぐるみ消滅することである。受身とは、ことが起り、身に火の粉がふりかかってから、運動に立上るということである。

ところが、そのようなレベルの運動の反覆のなかから、最近に至って、かなり普遍的に二つの発展方向が生れてきたように思われる。その一つは、個別的な要求運動、反対運動から、総合的な“まちづくり運動”への発展という方向性である。単能・単発・受身に対比するなら、総合的・持続的・能動的な運動だといえるだろう。こうした発展をもたらす事情はさまざまであるが、共通して指摘できるのは、(1)ある課題をめぐる個別的運動の発展、高揚が、地域に潜在していた他の要求を掘りおこす作用を果すこと。(2)一つの課題への対応が、生活諸条件相互間の有機的連関に規定されて、波及的に他の課題をも運動対象としてゆく結果をもたらすこと。(3)運動経験が事後的対処の困難性や限界を住民に教え、治療よりも予防という方向で先行的な運動の形成をうながすこと。

(4)以上による運動課題の多様化は必然的に運動組織の定着、恒常化をもたらしている。あるいは町内会・自治会等の既存の地域住民組織の運動体化をすすめ、それがまた新たな運動課題をとりあげてゆく契機となること、などであろう。

いまの時点で、まちづくり運動と呼びうるレベルにすでに到達している運動は、まだ少数である。しかし、すでにみた今日的な生活構造の基礎のうえに、個別的運動の経験がいま述べたような作用をそこにもたらすとすれば、まちづくり運動への発展という方向は、きわめてたしかな住民運動発展の方向性といえるであろう。

いま一つは行政とくに自治体行政とのかかわりであるが、そこでの“対立”から“参加”へ、さらに“参加”から“主体”への発展の追求である。1960年代後半に各地で住民運動が組織された時期の住民と行政との関係は、そのほとんどが“対立”そのものといってよい状況であった。今日でも、個別的な要求運動、反対運動の初期には、そうした関係をなお多くみることができる。ところが、住民運動の全体的な力量の増大、それへの社会的評価の高まりとともに、次第にあるべき関係は住民参加だという見解が定着しはじめ、自治体行政側からも参加の制度化が模索されるようになってきた。さらに、まちづくり運動の実践を試みつつある地域では、すでに参加の域を超えて「住民主体、行政参加こそが、住民運動と行政との間の正しい関係だ」との主張が提起されるようになってきている。

この側面での発展もまた、さきにみた今日的な生活構造に基礎をもっておりそれゆえに必然性をもつ発展方向であるといえよう。共同社会的・一般的生活条件は、それが非排他的な共同社会的・一般的生活条件であるがゆえに、個別企業や個人がその整備保全の主体となることはできない。整備保全の主体となりうるのは公的な行政である。したがって住民は、生活権の擁護・確立のためには行政に関与していかざるをえないことになるが、そのさい住民にとっては、“対立”に象徴されるそのつどの交渉等々の形態での関与よりも、当然に、恒常的制度的な“参加”の方がより望ましいわけであり、さらには住民みずからが共同社会的・一般的生活条件の整備保全を主導する“住民主体”がい

っそう望ましいということになる。こうして対立から参加へ、さらに主体へと
いう発展方向が住民運動の共通の志向となってゆくのである。

3 住民運動の歴史的意義の評価

住民運動の戦略的実践課題は、このような現実の住民運動の発展方向に対す
る評価のうえに提起されるべきことであろう。

今日ひろく確認されている住民運動の意義は、つぎの二つであろう。一つは
住民自身にとっての必要性であるが、すでに述べてきたとおりの生活権の擁護
確立のための不可欠の手段だという意義である。保育所などの生活施設整備の
進展にせよ、公害規制などの環境保全対策の一定の進展にせよ、住民運動があ
ってこそ今日の状況に到達しえたといつて決して過言ではなからう。いま一つ
は、自治体行政の側からみたメリットであるが、適時に適切な行政を効率的に
実施していくうえで、また中央政府の統制に対抗して地方自治権を拡充してい
くうえで、住民運動がその契機をつくり、力となったという点である。じっさ
いに数多くの新しい自治体行政の領域や対象、方法が、この間、住民運動に示
唆されて開拓されてきたし、都市計画事業などをめぐる紛争回避のためには、
事前の“参加”が不可欠の条件となることも認識されてきた。公害規制権限の
拡大にみられるように、この間のいくつかの自治権の拡充も、住民運動を背景
としていた。

では、住民運動の意義は、こうした現実問題に対するさしあたってのよりよ
き対処の手段ということに止まるのであろうか。さきにみた住民運動の二つの
発展方向は、そうではないということを示しているように思われる。住民の“ま
ちづくり運動”とは、住民が共同の意志と共同の努力にもとづいてみずから地
域の生活諸条件を整備し、管理していこうという運動である。“住民主体”の
自治体行政とは、いまのこの別の表現であり、住民がみずから地域社会——
地方自治体の統治者になっていこうという運動である。地域の生活諸条件と統
治行為の“客体”から“主体”へ、これがいま住民運動を通じて住民が歩みつ
つある方向なのであり、この点にこそ、住民運動のもつ今日的な、さらにいえ

ば歴史的といつてもよい意義が認められるのではあるまいか。

ともより現実の住民運動は、まだそのような域に到達しているわけではない
し、少数の先進的な地域の運動が、それへの接近を開始しはじめたという段階
にある。そのうえ、いま述べたような意義が、運動参加の住民にひろく自覚さ
れているのかどうかも疑わしい。しかし、住民運動の発展方向そのものが、客
観的過程としてそうであることはだれも否定することはできない。そして客観
的過程がそうであることは、やがて必ず意識のレベル、自覚のレベルにおいて
も、それが確立されていくということである。

住民運動の今日的な最大の意義を“統治主体としての住民の自己形成”にみ
るとこの見解には、あるいは異論がさしはさまれるかもしれない。しかし
今日のわが国において、“いのちとくらしの危機”といわれる物質的貧困を基
礎に、“管理社会”などと呼ばれる疎外状況等々、住民が有形無形の人権の侵
害にさらされ、人間性を抑圧されているという事実は否定できないだろう。で
は、そうした疎外状況を根絶した人間社会とは、どのような社会なのであろう
か。ごく抽象的な表現になるけれども、それは生産力の高い発展段階のうえに
きずかれた“自由な共同社会”だといえる。「貧しさからの解放」「基本的人
権の保障」「生きがいの回復」「真の民主主義」「人間の尊厳の確立」等々、
あるべき社会の姿についてしばしば述べられるこれらの言葉はいずれもこの
“自由な共同社会”の実体的な諸側面を表現したものである。

社会的な諸事象の評価は、やはり、それがこの“自由な共同社会”への接近
であるのかどうかによって、決せられねばならない。そして、この“自由な共
同社会”は、ある日突然にこの世に誕生してくるなどというものでもない。一
つ一つの生産の場において、また一つ一つの生活地域において、制限された条
件のもとでも、それへの接近の階梯が一段づつ登りつめられ、それと同時に、
国民の間に“共同社会”の管理能力が経験を含めて蓄積されてゆく過程をへて
“自由な共同社会”への到達がやがて果たされるのである。住民運動の発展方
向が、地域からの生活諸条件の問題を介したこのような接近の一つの道程をな
すとは、疑いえないところであろう。

ここで注目したいことは、住民運動の対象課題である共同社会的・一般的生活条件の性格である。消費生活の側面だけでなく生産側面に属するものも含めていえば、それは「社会的生産と生活の共同社会的・一般的諸条件」といえる。それが共同消費と自然環境とからなり、個別企業や個人々の私的所有、私的管理になじまない性格をもつものであることは、すでに述べた。さらにいえば社会における個別的（企業・生産者単位の）生産の過程と個別的（世帯単位の）生活の過程は、その共同社会的・一般的諸条件の利用のうえに、はじめていとなむことができるものである。

このようにみたとき、その生産と生活の共同社会的・一般的諸条件の住民による管理をめざす住民運動、とりわけ“住民主体”の“まちづくり運動”がもつ大きな意義は、ますます鮮明になってこよう。共同社会的・一般的諸条件を住民が管理するということは、それが個別的生産と消費の基礎条件であることによって、間接的にはあるが、個別的生産と消費をも住民が統制することを意味している。このことのうえに、さきにあげた“自由な共同社会”成立の経済的基礎が「社会的生産と分配の、したがって消費の、人間による意識的統制」であるという点を重ね合わせてみよう。住民運動は、地域の規模でまさにそれへの一階段をきづく事業であることを、いま一度確認できるのである。

4 統治主体形成への実践的課題

導きだされる住民運動の戦略的実践課題は、統治主体としての住民の統治能力をいかに形成してゆくのか、ということになるであろう。この点で、今日までの運動の発展、それを通じての経験と知識の蓄積のうえに、住民運動が今後とくに目的意識的な努力を集中する必要があると考えるのは、つぎの四つの課題である。

第一は、運動の対象領域の拡大、とくに生産・流通の領域への拡大である。地域の統治、あるいは地域社会の管理というとき、それは生産・流通・消費の全領域が対象となることはいうまでもない。ところが住民運動は、最初にも述べたように、消費生活過程での矛盾を契機として、しかもそのうちの地域ぐ

るみの生活条件——共同消費、自然環境——をもっぱらの課題として、組織されてきたという事情がある。そのため“まちづくり運動”といっても、生活諸施設の整備と環境保全という範囲での“まちづくり”というのが通例である。統治主体としての自己形成のためには、生産や流通の領域にまで運動課題を拡大し、文字通り全面的な地域社会の管理主体の地位にみずからを押しあげてゆく必要がある。

地域には、すでにこのような方向への運動展開を必要とする条件が形成されまた端緒的なとりくみも開始されている。それは、(1)個人消費の側面での矛盾が消費者運動、地域生協活動などの発展をうながし、それがたとえば産地直結の生鮮食料品確保の運動にみられるように、流通活動へのとりくみ、生産者との結合をつくりだしつつあること。(2)公害対策、交通安全対策などへのとりくみは、それが一面では生活条件の問題であるとともに、他面は生産・流通活動の問題であることによって、中小企業問題を含めて総合的な地域のあり方を考える必要性を提起してきたこと。(3)とくに最近の経済危機の深刻化とともに過疎地だけでなく都市部においても、雇用機会、所得機会にかかわる産業問題をより重視しなければならぬ事情が生じてきたこと、などである。こうした条件に着目して、“まちづくり運動”の対象領域の全面化を目的意識的に追求し、また労働組合、農民組織、業者団体との提携を強めてゆくことは、これからの重要な実践課題である。

第二は、長期的計画的な地域将来構想の確立であり、運動課題の設定である。事後の対処型の住民運動から先行的予防的住民運動へという場合、その先行的予防的の段階レベルは、何重にも考えることができる。道路事業に例をとるなら、工事着手段階→事業決定段階→計画（路線）決定段階→都市構想策定段階というように、先行的であるためには、数年、数十年前の対応が必要であったというような例も、決して珍しいことではない。地域問題のこうした特質を考えるなら、住民主導の“まちづくり”展開のためには、住民側は10年のオーダーでの長期的な地域の将来構想を持つことが必要であり、行政と住民とのいずれの側がより長期的な構想・計画を持ちえているのか、いずれが地域の

“主体”であるかを決する一つの指標となるといってよいであろう。

この場合に、資本主義の無政府性を考えれば、そのように長期の構想はどうてい持ちえないのではないか、との疑問が当然に提起されるだろう。しかし、地域の将来構想が住民の合意によって確立されていることが、そうした無政府性による攪乱を防止する運動のよりどころとなり、力となるという別の一面をも確認しておかなければならない。そして、この課題をめぐっても、これまでの住民運動はすでに先行的であればあるほど運動の優位性を発揮することができ、また住民相互間の内部矛盾の統一が容易であるという経験を蓄積してきている。この教訓を活かし、住民の日常的な生活経験から提起される要求と地域の将来予測を含む科学的分析とを結合させた将来構想をつくりあげ、計画的にそれを追求してゆくことは、“住民主体”を実体化してゆく必須条件だといえるだろう。

第三は、地方自治体の財政問題、とくに財源問題を運動課題とすることである。

自治体財政は地域社会の管理運営の物質的基礎であり、それを掌握管理してはじめて“統治主体”としての地位を確立したことになる。ところが、今日までの住民運動は、この点ではきわめて低い到達段階のままに推移してきており財政民主主義の原則はまったく形骸化されたままといつて過言ではない。これは一つには、住民運動が“まちづくり運動”へと接近しつつある場合でさえも直接の具体的即物的な課題さえ解決すれば、財源確保を含む財政処理は行政当局まかせで放置してきたことに原因があり、いま一つには、行政当局側に財政民主主義の具体化という姿勢がほとんどなく、住民を財政運営から隔離してきたことに原因がある。このために住民運動のエネルギーが自治体財政の確立へと結集されず、結果として、要求の実現が全体として押えられ、その中で地域間・領域間の運動の分断対立が組織され、またせつかくの要求実現が超過負担などの形で住民へ再転嫁されるなどの状況がつづいてきた。

こうした現状を打開してゆく出発点となるのは、住民運動が財源問題を含めた要求運動を組織するという立場に立つことであろう。具体的な要求を提起す

るさい、企業への適正課税なり、国と地方の財政関係の改革なり、要求課題に即した財政政策を合せて提起してゆくということである。そうしたとりくみを通じて、直接的な財源確保という成果とともに、財政が住民自身の課題として意識され、やがては財政民主主義の“主体”としての住民が形成されてゆくことになる。地方財政の危機が叫ばれ、自治体財政への関心がかつてなく高まりつつあるいまの時期は、住民運動が財政問題を課題としてゆく絶好の機会であるといえるだろう。

第四は、地域社会の管理ないしは統治の実質的・制度的権限を積極的に確保してゆくことである。

この課題は、昨今さかんに唱えられる「住民参加」、さらには「参加の制度化」というものの内容を住民運動が正確に規定し、それをより高次のレベルへ高めてゆく、ということでもある。「参加」の実質が、行政側があくまで主導権、決定権を留保したうえでの住民の意見聴取であるとすれば、それは本来的な——アメリカで participation と呼ばれてきた——意味での参加ではない。参加とは、少なくとも決定権の一部を住民が掌握している状態であり、統治主体のレベルは、それをさらに高めて決定における主導権が住民側に移っている状態である。そして制度化とは、そうした状態がそのつどの諸条件に規定されて結果的に生じるのではなく、少なくとも課題ごとに定着しているということであろう。

実践的には、この課題についても個別的な要求運動の到達点を重視し、そのなかで一つ一つ言葉の正しい意味での参加の制度化を確立してゆくことが重要であろう。たとえば同意権、拒否権などの形態の積上げもあろうし、“まちづくり運動”の段階では、一定範囲の問題処理についての権限委譲という形態もある。統治主体への到達は、こうした努力の意識的な積上げと、その過程での住民のじろさい的な統治能力の蓄積を通じて果されてゆくのである。

5 自治体行政の対応の姿勢

これら四つの戦略的な実践課題の成否は、もとより主体である住民運動の成

熟にかかる。住民全体の知的水準の高まり、そして地域での運動に投じうる余暇の増大という、資本主義の発展が「いわば本意に」作りだす大局的に有利な条件のもとで、いかに目的意識的な努力が払われるのか、それが住民運動の今後を決してゆくことになるだろう。

そのこととともに、いまの課題の成否にかかわる重要な要素となるのが、自治体行政の側からの対応の姿勢である。自治体行政が統治主体への住民の自己形成をうながす姿勢に立つ場合、つぎの三つはかなり大きな影響を住民運動に与えるように思われる。

その第一は、“まちづくり運動”“住民主体”へと向う契機をつくる役割りである。内容的には、二つのことが重要であろう。一つは、生活諸条件のとくに劣悪な地域に対する条件整備の実施である。それが住民の定着性を高め、“まちづくり”への志向をつくりだす一つの基盤となる。いま一つは、“まちづくり”への住民間の討議を触発するような課題を積極的に地域へ投げかけることである。

第二に、地域と自治体行政にかかわる諸情報を住民に提供する活動がある。不十分さをなお残しているとはいえ、自治体行政が集積している情報量はきわめて豊富であり、それを住民が活用するなら運動の科学性を格段に高めることが可能となる。この場合に、諸情報を小学校程度の小地域単位に整理する行政の努力がとくに重要であろう。

第三は、さきの参加の制度化とかかわって、自治体行政の側からも、地域の管理・統治の権限を大胆に住民に委譲し、地域的分権化をはかってゆくことである。小地域を実質的な「自治体」としてゆくような方向が検討されることが必要であろう。

これらの方向が住民自治の理念の現実化として自治体行政の側からも推進されるならば、住民の統治主体への自己形成の過程はさらに急速な進展をみせることになるであろう。

住民参加の制度的考察

高 寄 昇 三
(神戸市企画局主幹)

1 住民参加の制度化

現行法上、住民参加の制度は、地方自治法の直接請求・住民訴訟、都市計画法の公聴会・意見書・縦覧制度などに過ぎず、大半はイン・フォーマルな制度である。しかも不完全な現行制度すらも円滑に稼働していないため多くのトラブルが続出している。

昭和51年3月31日、「高知生コン事件」に罰金の判決が下った。公害製紙工場の排水管を生コンクリートで実力封鎖したため威力業務妨害罪を問われていた。正当防衛を主張する被告に対し、高知地裁坂彰裁判長は「企業活動が国民の生命、健康を侵害する場合、公共の福祉に反する違法な行為として憲法上の保護の対象から除かれるが、その不正が“急迫”したものでない限り、現行法秩序下では、実力行使を認めることはできない」と有罪判決を下した。

この事件ほど行政の貧困、いいかえれば住民参加の制度の欠如を浮き彫りした事件はない。昭和33年、本州製紙江戸川工場に漁民が乱入して警察隊と大乱闘となったが、以来、二十年をたとうとしているが、住民の心情にこたえるだけの制度はない。全国的には開発ともなうトラブルは日常茶飯事であり、また、名古屋市的高速道路事業、東京新国際空港のように“壮大なゼロ”として巨額の投資額が宙に浮いたままとなっている。

日本の場合、西独の連邦建築法 (Bundesbaugesetz)、英国の都市農村建設法 (Town and County Planning Act) などにみられるような計画事業への住民参加は貧弱であり、形式に流れ勝ちである。かつて田中二郎博士は、戦前と戦後における「法律による行政の原理」の実質的相違として「戦前は、人民を行政権の客体として捉え、形式的な法治行政で満足し、実質的に公正な行政を

確保することよりも、むしろ行政の便宜と能率とに重点をおいたのに対し、戦後は、人民の主体性を尊重し、人民の行政への積極的参与を認め、公益と私益との事前の調整に注意を払い、実質的に公正な行政を保障することを目的とする傾向が現われて来た。」(「行政手続法の諸問題」『公法研究』23号84頁)と述べられたが、地方自治法、都市計画法をはじめとして、住民自治の視点からみて決して十分なものでないばかりでなく、制度の運用実態は、住民自治とは応々にして大きくかけ離れているといえる。

2 地方自治法と住民主権

地方自治法は制度法である。そのためか自治体の自主権、住民の主権についてふれてはいない。地方自治体については「地方公共団体は、法人とする。」(第2条)と規定するのみであり、また、住民についても「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。」(第10条2項)とふれるのみである。そしてこの規定からみる「住民」の法的地位は、「行政の受益者」であり、その「経費の負担者」であり、地方自治における「主権者」としての取扱いを受けていない。したがって、住民主権の制度的保障は法律上はきわめてひ弱いものである。

そして住民参加権も必ずしも十分なものでない。住民参加権で最も典型的な首長・議員選出権をのぞけば、いわゆるリコールといわれる議会の解散請求(法13条1項、76条1項)議員・首長等の解職請求(法第13条2項、80条1項、81条1項)と、条例制定・改廃請求権(法第12条1項、第74条1項)、事務監査の直接請求(法第12条2項、75条1項)、事務監査・納税者訴訟(法第242～242条の2)があげられる。それぞれ制約があり要件も厳しいが、これまでの実績をみるかぎり、かなり活用されてきた(表-1参照)。

ことに40年代の住民運動は、リコールのみならず条例制定権、住民訴訟などを駆使し、さらに司法救済をめざして、行政訴訟の幅広い展開をくりひろげ、住民参加の制度化への地ならしを完成しつつある。今、自治体は改めて住民と

自治体との制度的関連を見直し、地方自治の礎としての“住民自治”を制度的に保障する努力を惜しむべきではない。

表-1 直接請求の結果調(地方自治法施行から49. 3. 31まで) (件)

	条例制定請求			監査請求		議会解散請求				議員解職請求				長の解職請求				主要公務員の解職請求				合計
	総数			総数		総数				総数				総数				総数				
	可決	否決	その他	受理	その他	投票で解散	投票不成立の結果	総辞職	その他	投票で解職	投票不成立の結果	辞職	その他	投票で解職	投票不成立の結果	辞職	その他	議決で解職	議決不成立の結果	辞職	その他	
都道府県	77			9		5				1				4				2				98
市町村	3	57	17	3	6	-	-	4	1	-	-	-	1	-	-	-	4	-	-	-	2	2,056
合計	631			373		370				188				483				11				2,154
	65	482	84	291	82	89	43	62	176	44	12	35	95	75	63	102	243	1	3	1	6	2,154
合計	708			382		375				189				487				13				2,154
	68	539	101	294	88	89	43	66	177	44	12	35	96	75	63	102	247	1	3	1	8	2,154

(注) (1) 「可決」には「修正可決」を含む。
 (2) 「総辞職」には、「特例法による自主解散」も含む。
 (3) 「条例制定改廃請求」については、同時に2以上の条例について請求があったものも1件とした。
 (4) 「議員解職請求」については、同時に2人以上の議員について請求があったものも1件とした。

自治省資料

3 リコールについて

リコールについての評価は必ずしもかんばしいものではない。かつて弓家七郎博士は次のようにのべ、リコール制の弊害を危惧している。

「リコール制度を適当に活用すれば、やらして見た上で著しく不適任であることがわかれば、いつでも容易に解職することができるのであるから、公職者に対して、安んじて大きな権限を与え又は長い任期を与えておき、これをして落ついて仕事をさせることができるという長所がある。しかしこれと同時に、この制度は公職者をしてあまりにも近視眼的な人民の鼻息を窺わしめるに至り、これをして卑屈ならしめ、自治行政をして殆んどその日暮的なものたらしめる危険もないではない。又かくの如き請求運動を起すことは相当多額の運動資金を要する仕事でもあるので、これを企てるものではないかということも、一応は疑われるのであるが、若しもそうだとすれば、これは結局するところ、野心家の私利私慾を満足せしめ、若しくは物質的利益を目的とするものに、自治政治の支配権を与えるという結果にもなるのである。」

（『地方自治論』212頁）

また、自治事務官であった久世公堯氏も、「直接請求制度は、かくしてその本来の趣旨にもかかわらず、実際においては、必らずしも、適正に運用されているとはいいがたく、選挙や党利党略の具に供されている場合も少なくなく、住民のこれに対する関心は比較的薄いものと思われる。直接請求制度は、住民自治の要請そのものから発足し、住民そのものの権利ではあるが、わが国における現状としては、住民自治の理念との乖離を認めざるをえないであろう。」

（地方自治講座『地方自治制』258頁）と、制度の運用実態からみて低い評価しか与えていない。

たしかに数多くのリコールの中には、党利党略のために悪用されたものもあるであろう。しかし、もともと地方自治を政治とは隔絶した純粋培養されるべき行政分野とみなすのは、地方自治体を単なる行政団体としての一側面からのみ評価するきらいがあり、統治団体としての側面からみれば、党利党略の思惑が潜んだとはいえ、全体としては直接民主制として伝家の宝刀は、切れ味を示したといえる。注目すべき問題点は次のごとくいえるだろう。

第1に、リコールは住民が発議するだけでなく、直接住民投票によって結着がつけられる点で、住民主権をもっとも実質的・制度的に保障したものといえ、その過程での住民意識に与える効果はきわめて大きい。そして、これまで、市町村段階では行政浄化にかなりの成果を上げている。戦前、各市町村で市町村政浄化のためには改選時の選挙しか手だてのなかったことを思えば、“伝家の宝刀”としての牙えは無視できない。

しかも、住民意識の高まりは小さな市町村のみならず、次第に大きな市にも住民サイドのリコール運動でその成果を上げつつある。秋田市（47年12月）茨木市（45年11月）でリコールの成功をみている。このような前例からみて、市民層の政治的関心と運動技術の成熟を示すものにほかならないであろう。近年、抜くべくして抜かれざる“伝家の宝刀”ともいわれた直接請求制は、次第に住民の間にひろがり、日常的手段として発動されつつある。

第2に、市町村段階で威力を発揮できたリコール制も、昭和32年、福岡県知都政策 No.3

事解職請求（久世前掲書 263頁参照）、昭和40年、東京都議会解散請求（神山治郎『条例規則・直接請求』291頁参照）では、有権者の3分の1の署名という壁に泣かされた。これらの運動の評価について、結果としては不成功に終わったが、自治訓練としての機会・場としての効果は認められるが、草の根運動が制度の壁に妨まれる挫折感は、いたずらに地方行政への無関心層を拡大させ、またそのため却って政党の協力をえてその限界をこえようとする弊害を生むことを看過してはならないだろう。このような地方自治制度の画一性は、日本の悲しむべき通弊であり、人口規模に応じて、人口10万以上は5分の1、人口百万人以上は10分の1というように法定要件に段階を認めるべきであろう。

この点、福岡県知事リコール運動当時、県選挙管理委員会委員長として渦中におられた林田和博九大教授は、

「条例の制定・改廃請求及び監査請求の申立の連署に比し、更らに異常の高率の署名収集を要求することはこの制度の濫用を警戒するものとしても実効性を欠き、アメリカでもその例を見ず、府県大都市において、この制度はみせかけの譏りを免れず、徒らに政治的混乱と行政的空白の原因に終る結果となっている。なお連署のため署名収集の期間は府県において2ヶ月、市町村において1ヶ月であるが（自治法施行令92）地域又は人口に応じた合理的期間の割当てが必要と思われる」（『直接請求制度論』自治省編『自治論文集』462頁）とのべておられる。

4. 条例改廃請求権

近年、注目されるのが条例改廃請求権である。この権利はリコールなどと同じ直接請求権として、間接民主制の是正のための手段とみなされているが、住民の積極的な直接市政参加権の1つとして位置づけられなければならない。しかし、この権利は悲しむべき前歴がある。昭和22年この制度ができたときまだ十分周知されていなかったため、全国でわずか2件に過ぎなかったが、23年には195件と、運動は急速に盛り上った。しかも、その要求の大半が、「電気ガス税廃止」「使用料・手数料の減免」など住民負担の軽減を求めるものであ

た。このため財政基盤の崩壊と地方行政の混乱を回避するため、早くも23年8月1日には法改正され「地方税、分担金、使用料及び手数料の賦課徴収」に関する条例は除外される破目になった。

「施行後の結果におどろいてただちに骨抜きにしまった。」「濫用を名とする過剰防衛だ」という非難はあるが、やはり住民側にこの制度の趣旨を十二分に理解することなく、安易に利用しすぎた嫌いは否めない。弓家七郎博士も、

「もとより地方住民がその負担の軽からんことを望むのは無理のないところである。故に、もしも直接請求することによって、その負担を軽減することができるならば、住民は地方自治体の財政も又は経費の合理的負担の必要も深く考えることなく、容易にこれに賛同するに至ることも自然である。しかし歳入出予算の全体を勘案しなければならぬ地方議会としては、そう簡単に負担軽減の要求に従うわけには行かない。そのため直接請求による地方税その他住民の負担に関する条例の制定もしくは改廃に関する議案は、殆んど全部が常に否決せられざるを得なかった。だが、住民はそのために議会や議員をはげしく非難した。結局この規定は、無自覚なる住民の間であっては却って乱用せられる弊害が多い。」（前掲書 198頁）

とのべている。

ただ、この制度の乱用を奇貨として制限を加える前に制度の改正をし、今しばらく制度の成熟を温く見守っていく配慮がほしかった。条例改廃請求権は、同じイニシアティブといわれながらリコール制度と比べて、住民投票に付せられない点である。この点、国民発議（イニシアティブ）の核心は、たんに住民が議会に提案するだけでなく、最終的には住民投票によって可否を決する点にあるといえることは、欧米の制度からみて識者が早くから指摘するところである。すなわち、条例を議会に提出するだけなら紹介議員をつうじて議員提案という手段がある。それを敢えてイニシアティブという住民署名による提案制度を認めたのは、議会否決の場合、その賛否を住民投票で問うということに制度の狙いがあるといえるからである。

条例制定改廃請求は22～49年の間に708件の請求があったが、可決68、否決539、その他101件と、否決が圧倒的に多い。それにもかかわらず近年、活発をきわめているのは、私立高校授業料への助成、老人・乳幼児医療費公費負担な

どの福祉サービス要求と川崎市の“緑の憲法”、東京都の“日あたり条例”など環境保全などの要望が、条例制定を住民合意の手だてとして活用したからである。その最高の成果が、区長準公選条例をめざす東京都下、各区で起った条例制定運動であり、遂に法改正をかちとり、戦後自治の喪失の一つであった区長公選制を再び取り戻し、住民自治の不滅の金字塔を築いた。

5 住民投票制

条例制定改廃請求権の“アキレス腱”は、住民投票に課せられない点である。条例制定権の要件が、有権者数の50分の1という緩い要件であるが、もし制定住民側と住民側との意向が喰い違えば、有権者に最後の決を求めるとは、住民自治の本旨に沿うといえよう。もっとも財源をとまなう条例は、そのための財源明示を要するとか、議会と制定要求住民側とが案文について協議会を設けて投票案をつくるとか、様々の制度の手直しが避けられないであろう。それにしても日本の直接民主制度の体質的欠陥は、重要な案件を住民の判断に求めるという基本的考えに欠けることであり、首長・議員の解職請求、住民訴訟制度などはすべて行政の違法・怠慢の是正を求めるといふ、いわば古典的
直接民主制の域をでていない点である。

しかし、日本にこのような重要案件を問う制度が、全くなかったかというところでない。重要財産・営造物の独占的利益付与処分および独占的使用の許可（法第213条、23年7月20日新設、39年3月31日廃止）、戦時中の強制合併市町村の分離（23年7月20日新設、2年間で失効、法附則12条、住民投票実施33、賛成28、反対5）町村自治体警察の廃止（26年6月12日新設、29年6月30日廃止、1,203自治体警察の廃止）など、注目すべき案件を住民にその決定を求めている。

このような制度のあったことらか考えても、住民に重大な影響を及ぼす、市町村合併、大型事業の実施、超過課税・法定外普通税の新設、一定額以上の縁故債の発行などは、上級官庁の認可よりも、むしろ住民の賛否を問うのが、住民自治のあるべき像といえよう。憲法第95条の地方特別法には住民投票が要求

されるならば、特別区の区長公選制廃止には住民投票が必要でなければならぬといえる。解釈上ではまず不可能で、95条はまさに形骸化しつつあるといえる。

しかし、近年、法律にもとづかない住民投票によって実質的な住民投票制がとり入れられつつある。町村合併をめぐって東京都由木村（39年3月29日）、神奈川県橘町（45年3月31日）で、住民投票が行われている。

今一つの直接民主制への試行錯誤は、住民投票の実施である。昭和47年5月、石川県羽咋郡志賀町赤住地区で、能登原子力発電所建設をめぐって住民投票が行われた。だがこの開票は県の指導によって行なわれなかった。今度は新潟県柏崎市荒浜地区で、47年7月15日、やはり東京電力原子力発電所建設をめぐって住民投票が行われ、反対251票、賛成39票（1世帯1票）で一応は反対派が圧勝している。これら住民投票について「地元の自主的な努力による解決として敬意を表する」（中西石川県知事）、「住民感情にシコリが残り好ましくない」（自治省行政局振興課）と、その評価は分れる。「ただ、これは人気投票と同じで法律的裏付けはなく、投票結果に拘束力はない」（47・7・17、日本経済新聞）といわれるように、柏崎市の反対住民投票は歯止めとして生かされず、原子力発電所の建設は着々として進んでいる。現行自治法上、“認知”されない、一般行政事項についての住民投票制が、日本の社会になじむようになるには、まだまだ長い年月と幾多の先例がいるであろう。

住民投票について評価は二つに分れる。否とするものは、住民投票の乱用によって、行政の混乱を招く、巧妙なアジェンダによって衆愚政治に陥る、地方的政争の具として悪用される、という懸念を持つのである。だが、住民投票制は、たとえそのような短所はあるにしても、政党の弊害、プレッシャーグループの介入、官僚制の硬直性、寡頭支配の危機、代議制の欠陥などを是正し克服する「扉の後の銃」（ウィルソン）として、現代においてもその光彩を失っていないし、むしろ、現代民主主義の虚妄、管理社会の寡頭制支配に対する「伝家の宝刀」として、その監視機能は大きいといえるであろう。住民投票制を含め直接請求制の欠陥——乱用による“陥穽”はある。だが、それを恐れて

直接請求を抑えることは「角を矯めて牛を殺す」にひとしいことになる。地方自治という偉大な“鈍牛”を生かすためには、住民参加——単なる対話でない具体的な目的・成果をともなう直接請求制度を活用しなくては、戦後自治も成長の機会を失うのではないかと思われる。

（住民投票については拙著『地方自治の再発見』227～234頁参照）

6 住民訴訟の再評価

現行法上、地方行政に対する中央監視の制度（法第245～252条）とともに、住民による行政監視制度として、直接請求による監査請求と住民による監査請求及び訴訟（法242～242条の2）がある。前者は直接請求制度であり、行政全般にわたって監査できるが、50分の1の署名を要する。一方、後者は違法または不当の行為等に限られるが住民1人であっても可能である。しかし、制度の違いはあるが、両者とも住民自治の保障を狙いとしている点においては変りはない。

直接請求による監査請求も創設以来、府県でわずか9件であるが、市町村では373件の多きを数えている。広く行政全般についての監査を公表することによって責任の所在及び行政の適否を明らかにすることによって、執行機関の行動をチェックできる効果は無視できない。また、署名運動による過程での住民参加意識の涵養という政治的效果も大いといえる。しかしながら、事実の公表に止まるという制度ではどうしても監視機能が微温的にならざるをえない。その点、期待されるのが司法判決まで求めることができる納税者訴訟（住民訴訟）である。

果して近年、注目すべき監査結果・判決が相ついでいる。たとえば、監査請求としては、町有林を公社に払い下げたことは不当（石川県鶴来町）、工場誘致条例にもとづく奨励金交付を町税と相殺したことは違法（愛知県高浜町）、関西電力からの電気ガス税徴収を怠っていることは違法（兵庫県芦屋市）、監督補助員人夫賃の賃金支払いは適正を欠く（千葉県）などが明らかにされ、それぞれ是正措置が勧告されている。

住民訴訟ではさらに画期的な判決がつづいている。名古屋地裁（46年12月24日）は出張職員の公費接待に「市長は、芸者の花代など常識をこえて支出した接待費を市に返却せよ」と判決し、「陳情自治」を戒めた。また名古屋高裁は（46年5月14日）有名な津地鎮祭違憲判決を下したが、住民訴訟として提起されたものである。このように次第に活発化されつつあった住民訴訟を、単に違法・不当の行政行為を争うという個々のケースから、行政政策の方向そのものを問うたのが、田子の浦ヘドロ公害住民訴訟であった。事案は県知事のヘドロしゅんせつ工事費1億2,180万円をめぐる訴訟であったが、核心は県の公害行政の姿勢そのものを問うことにあった。静岡地裁（49年5月30日）は、住民訴訟の要件に欠けるとして請求を斥け、「被告静岡県知のヘドロ対処が適切であったとしたものでない。」「住民訴訟が一つの歴史的使命を果たしたことを確認するにとどまらざるを得ない。」と判決しているが、住民側の全面的敗訴にもかかわらず住民訴訟の展望を開く試金石となったとはいえる。

7 政策決定への参加

40年代、直接請求、住民訴訟などの活用にもかかわらず、政策決定への参加に効果的な手段とはなりえなかった。そのため住民運動は環境権を背景に全国的に環境権訴訟をひろげていった。しかし、本来、都市計画をはじめとする計画行政の政策決定は、行政手続過程への住民参加によって、行政庁、住民との合意を求めべきものである。

日本における行政手続の住民参加は最も遅れた分野であり、英米におけるように自然的正義（Natural Justice）ないし手続的適正手続（procedural due process）の原理の発達はみられない。ことに行政庁にあっては法の運用において行政裁量権・優越論のもとに住民主権への配慮に欠けた。司法裁判所は訴えの利益・原告適格などの拡大、差止請求の承認などによって救済に努めているが、都市づくりの方向づけには計画策定過程への参加なくしてはむづかしいのではなからうか。

ところが新都市計画法は公聴会（法第16条）権利の縦覧・意見書の提出（法

第17条）があるが、必ずしも法の精神を生し切っていない。たとえば、ある市で行なわれた高速道路の建設経過をみても、一般住民が計画を知ったのは公聴会の半月前であり、たった一日行なわれた公聴会では、20人が意見を述べ、そのうち18人が公害の増大・環境の破壊を陳述した。そして、二月後に行なわれた計画案の縦覧にも4,000余通の意見書が知事に寄せられたが、賛成は一通もなかった。それにも拘らず、知事はその五日後にその高速道路の建設を決定したのである。試案発表後、わずか3カ月のことである。決定の是非は別として、果して、新都市計画法が意図した「公聴会」「縦覧」制度の精神がまもられたかどうかは、きわめて疑しいところである。

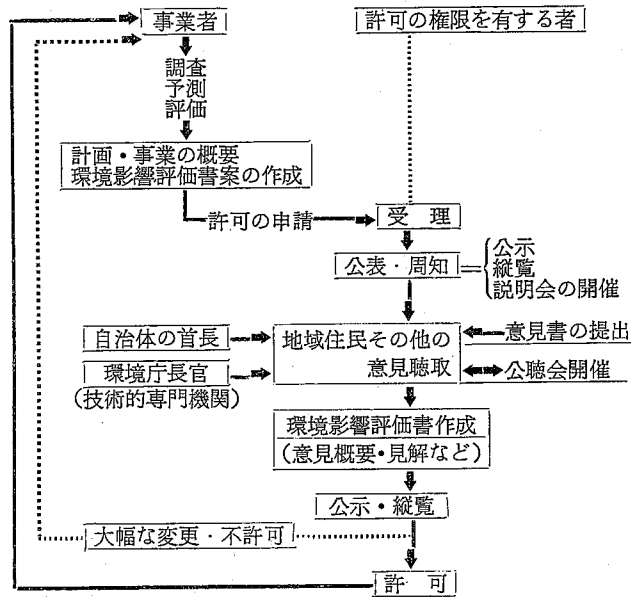
そして宇都宮では50年1月31日、全国最大規模の都市計画事業・宇都宮東部地区区画整理事業（319ヘクタール）が、住民パワーの圧力で中止されることになったが、つい50年10月14日には、宇都宮地裁は、住居地域から準工業地域への指定変更について「環境の悪化による生存権の侵害が心配される。さらに都市計画上、必要もないのに住民の意思を無視した処分は裁量権の乱用」と住民側勝訴の判決を言い渡した。

究極的には英国にみられるような地方公聴会（public local inquiry）制度（杉村敏正・兼子仁『行政手続・行政争訟法』29頁）の設定がのぞまれるが、当面、各自治体が公式・非公式を問わず公聴会・委員会制度の住民自治にそった活用が不可欠であろう。

そして注目されるのが、計画における事前参加、環境評価をめざす住民運動に対応して環境庁ですすめられている「環境影響評価法」であり、原要綱が51年4月2日まとめられた。基本的に公聴会・縦覧・意見書の提出と都市計画法と変わらず（図-1参照）キメ手を握っているのは運用する行政庁の姿勢の如何ともいえる。同法についても「形ばかりの住民参加で、開発側の免罪符に使われる恐れがある」「みだりに住民の意見を聞くと開発が不当に遅れる」と、住民側・事業官庁・産業側は、それぞれの立場から批判の姿勢をみせているが、東京新国際空港（成田空港）と関西新国際空港の設置過程をみれば、その差は歴然といえるのではないか。関西新国際空港については、運輸省は審議会を設

候補地を数カ所あげ、公聴会を開催し、試験飛行による公害観測を実施している。このような行為について“茶番劇”だという批判もあるが、環境アセスメントと民主的政策決定への中央政府の変化が前向きにすすみだしたことがうかがえるのではないか。

図一 自治体・民間の開発事業の手続き



中公審・環境影響評価制度専門委員会作成

アメリカでは1969年に国家環境政策法（NEPA）を制定し、すでに効果的に運営されている。70年に法律が施行されて以来、7,000件について評価書が作られ、33%の事業が環境破壊をもたらすとして計画を修正、300件について住民が裁判所へ異議申し立てしている。なかには数十億円の先行投資がなされたにもかかわらず自然生態系を破壊するとして計画放棄がなされた事例すらある。

もともとアメリカには、自然環境は市民から公共体へその管理を委託したという「公共信託」(the public trust) の理論があり、各州環境保全法は、私人が単独に、また民間団体行政庁が、企業その他の団体を被告として、汚染の違法であることの宣言判決、また、一時的・永続的停止等を求める権利を保障している。住民参加の制度化を整備していくうちに、行政は住民から信託されたものであり、可能な限り意見の陳述、情報の公開など、合意形成への過程を拡充していくことがのぞまれるのである。

都市における住民組織

—自治会の現状と地域社会の形成—

長 島 隆

(神戸市市民局長)

1 地域社会の役割

昭和48年8月、神戸市民の環境をまもる条例が制定された。それまで個々に定められていた環境問題を広く人間環境の問題としてとらえ、あらゆる面から神戸の自然と社会条件に応じた総合的な施策として対処していく柱として制定されたものである。この条例はその意味からも画期的といわれたが、ここではその内容について論じようというのではない。テーマである住民組織の問題との関連において指摘したいのは、この条例の基本理念として、環境を守るための市長、事業者の責務とともに市民の責務を明らかにし、行政・企業・市民の三者がそれぞれの立場においてその責務を自覚し、一体となって全力をつかさねばならないとしている点である。

その考え方は、昭和49年5月制定の神戸市民のくらしを守る条例にも、消費者の責務として引きつがれふえんされている。いいかえれば、人間都市神戸を実現していく上で、三者の役割分担を明らかにして、市民・行政・企業の新しい協力関係を生み出していくことが欠かせない要素であることを示しているのである。

市民の責務を定める条文では、基本的には市民一人ひとりの責務を定めたものであるが、これらはいずれも、市民の住む地域の近隣関係、地域社会との結びつきを除外してはありえないし、同時に地域連帯という基盤なしには、市民の責務もかなり観念的なものになってしまうのではないかと考えられるのである。

そして、同様のことが、今、制定を急ぐ「市民公園条例」「自動車公害防止条例」「福祉条例」のそれぞれに共通していえることである。もっとも、市民の「責務」とはいえ、市民であれば当然守るべき市民モラルであり、これら一連の条例の意図するところは、都市生活の中で失なわれている市民相互の連帯の中からモラルをとりもどそう、ということであり、地域社会の形成とは表裏一体をなすものであるといえる。

その意味からも、市民の役割分担を実効あるものとしていくため、いわばその基盤としての地域社会の実態を把握し、そのあり方を探求していくことが行政にとって非常に重要な今日の課題であると考えらるゆえんである。

地域社会の役割をみなおそうというもうひとつの理由は、現在もその定型がなく模索している市民参加の方向づけの中にもみられる。高度経済成長のひずみという型で現われた新しい都市問題に関する住民運動の多様な要求に対応して、行政はともすれば個人エゴ・地域エゴに埋没しがちな住民の要求を、行政全体の中で位置づけ、住民の求める本質的な方向を先どりし解決していこうと努めた。くりかえし行なう対話であり、計画への参加など住民参加の試みである。計画への参加の典型的な例として板宿都市改造事業がよくあげられる。昭和46年6月、都市計画街路板宿都市改造事業の計画発表、住民の反対運動から板宿地区都市計画検討会議を結成、事業についての勉強会をくりかえし、事業の必要性を認識、同時に事業の中に住民要求を反映するような街づくりを市と共に実施しようという発想が生まれ、昭和47年10月、住民参加のもとに同地区都市計画協議会及び小委員会が発足、計画のねりなおしを行なった。いわゆる住民の都市計画に対する反対エネルギーを健全な町づくりへの建設エネルギーへと転換していったものであるが、従来から板宿地区における日頃の地域活動が活発であったことがなによりも問題解決を早くしたと評価されている。いわば市民参加の基盤としての地域社会が形成されていたとはいえ、市民一人ひとりの意見を地域全体の集約された意見として積み重ね、軌道修正していく過程において地域社会の役割の認識とともに、ひとつの市民参加の理想的な型での成果を得ることができたと考えるのである。

広聴事業においても、これまでの要求型対話集会から、市民同志の話し合いを基本とした自治と連帯をめざすところの「区民会議」へ移行しつつあることも周知のとおりである。

地域社会の役割といっても、実態としてとらえた地域社会の定義はなく、住民組織や活動のパターンも非常に流動的である。そこで、この稿で地域社会のひとつの核として自治会をとりあげようとするのは、地域を基盤とし、世帯加入を原則とする自治会がもっとも基礎的な組織であるし、またこれらの現状を把握し、今後の方向をどう位置づけていくかということが、地域社会の今後をみさだめるひとつの方法と考えられたためである。

その意味から、神戸市の自治会について、これまでの実態調査のデータ（行政資料Ⅱ参照）にもふれながら経過と実情、施策などを説明したい。

2 自治会の形成過程

神戸市には、小学校区ごとに127の単位組織をもち、主婦10万人が加入する婦人団体協議会があり、広範な活動を続けている。昨年12月から1月にかけて、「一家に一口神戸市債を」と市債購入運動を繰り広げ、すばらしい成果によって、全国の注目を集めたことも記憶に新しい。組織的にも、小学校区の単位が各区の連合会、市全体の協議会とまとめ、役割分担と全体的な活動を機能的に組みあわせ活動している。

その反面、従来、神戸市には自治会、町内会の類の組織が少ないといわれてきた。

事実、全国的にみれば、戦前の町内会を継承した地域や都市の多い中で、神戸市の場合、昭和22年のポツダム政令15号により、ほとんどが実質的に解散し、長く未組織地域として残った区域が多かった。全国的にはポツダム政令によって禁止されてから3カ月以内に名を変えて再建されたものが80%を越え、実質的には、それほどの変化はなかったという見方もあるにもかかわらずである。

神戸市の場合、現在85%になる結成率も、戦前から続くとしているものがわ

ずか12%しかなく、昭和35年を境として急増、実に1,500余のうち、42%がこの10年間に結成されている。それだけに、他都市にみられる連合組織も、神戸市では自主的に結成されたものがあるのみで、全市的にも勿論、各区足並みそろえた連合組織もなく、組織面からとらえると、まだある意味で未成熟、流動的であるといえる。

これまでの過程をふりかえると、自治会は、昭和27年10月のポツダム政令の失効によるいわゆる“解禁後”，市民の自主的で自由な発想と意志により結成されたものであり、そのきっかけはいくつかあるにしても、最初は、環境衛生であった。カ・ハエの撲滅といった地域的な命題から衛生自治組織づくりがすすめられたのも、昭和20年代後半からであり、現在の自治会の母体となったものも多く見受けられる。その後、昭和36年からのゴミの定日収集、39年からの防犯灯の設置など地域組織の協力を前提とした事業が各局・各事業所を窓口にすすめられたが、その接触は、その事業の範囲においてであった。

更に結成を促したのは、社会の多様化とともに続出した公害、交通問題、団地開発などの都市の環境問題であった。これら都市環境の整備をすすめるために、地域的な結束を促し、市民意識の向上とともに、問題提起の場とも、権利主張の母体ともなった。いわば生活防衛である。多様化し、ふくれあがる要求を行政にぶつけていく中で、地域社会の役割の再発見が行なわれ、地域活動活発化の要因ともなっていく。そして、いま、まさに地域社会として解決すべき新たな課題が生じている。高度経済成長による物質文明への反省から生まれた人間回復・余暇・生活文化・ボランティア・地域福祉といったことであり、冒頭に述べたように、真に市民主体都市を形成していくための、行政・企業・市民の役割分担の認識から生まれる地域社会のみなおしである。

これまで、自治会が行政の末端組織、下請的性格を有するものになってはならないという自省から、ことさら接触をさけてきたが、このような時代の変遷によって、地方行政が多様化し複雑になってくるとともに、地域に根づいた市政をすすめるため、更に市民サイドで種々の都市問題に取り組むためには、行政が地域の組織と無縁ではおられなくなり、むしろ、積極的なアプローチが必

要となった。

自治会の現状は、その形成過程、結成の動機も、地域の特性、条件によって多様性があり、住民意識、活動の内容にそれぞれ大きな差異を生じさせている。従ってこのような現実をふまえた適切な対応が必要であり、更にいえば、自主的な活動に干渉しないという一線を画しながら、施設づくり・ムードづくり・指導者づくりに積極的に取り組んでいくことによって、いわゆる多くの人たちのイメージにある戦前の町内会復活ではなく、近代的市民意識を涵養するところの地域社会の核としての自治会へと育てていくことを願うものである。

3 地域の連携

市民参加と住民組織について、『都市政策』第1号において、梶真澄氏は、次のように指摘している（「市民主体都市への構図」P94～95）。

要約すれば梶氏は、市長の著書『市民都市の創造』を引用しながら、「市民参加が成立するためには住民の組織化が前提となる、というところまではわかっている、その組織化をだれが、どんな方法でやるかが問題である。そのことについて基本計画市案は『多様な市民参加のあり方を探求し、定着させていくことを検討します』と述べている。ここでいう『市民参加のあり方』とは『組織化のあり方』とみた方が適切であろう。」と。

勿論、ここでいう住民組織は、自治会だけをさしたものではなく、また、単に隣り近所、町単位、あるいは中・高層住宅の棟単位に結成される幾分親睦会的な自治会をさしたものでもない。しかし、自治会も含めて、ある程度の地域のひろがりの中で、連合会、協議会といった名称のもとにすすめられている地域の連帯組織であれば、「市民参加の前提としての組織」と考えられるのではなかろうか。

神戸市の自治会が組織的に未成熟であると述べた。誤解があっては困るので、おことわりするが、その意味は、結成が全く住民の自主性にまかされていたため、加入世帯・区域がさまざまであり、地域連合組織の状況も、各区によって異なり、全市的な組織になっていないことをさすのであって、むしろ、地

域の個性を尊重する立場からも好ましい状況であると考えている。

ただ、地域社会の役割としての市民参加の基盤づくり、地域施設の運営、公園の管理、ボランティア活動など、ある程度の地域的なひろがりの中で考え、処理し、対応し、活動していく分野が生まれているのも事実であり、マスタープランでは、これを近隣住区、まち住区の設定としてとらえている。

現在(50・10・1 現在)の地域的連合組織の状況は、組織数87を数えるが、西神・須磨・北区のように、地域的な連合会を構成員として区でまとまっているもの、単位自治会を構成員として区自治連合会を組織する生田区のほか、区としてのまとまりをもたず、部分的な連合組織を結成しているものなど実にさまざまであり、連合組織も小・中学校区の広さをもつもの、開発団地単位のもの、比較的小地域ながら他町との併合組織であるものなどがある。また、単に単位自治会代表者の情報連絡の場合、連合組織として共同購入・運動会など行事を企画・実施しているものまで内容も実に変化に富む。

ただ、ひとつの傾向としていえることは、最近、単位自治会の存在を第一義的に尊重しながら、地域としての問題解決を図るための連携がすすんでいることである。

理由として、①自治会活動の中で、単位で処理しえないというより、地域的な広がりの中で解決すべき都市問題が起こってきたこと ②それぞれ利害が相反するものの調整を余儀なくされる問題があること ③区民会議が小学校区以上の広さの中で行なわれていること ④いろいろな機会を通じて住民組織代表者相互の交流の機会が増えていることなどがあげられる。

神陵台地区連絡協議会の場合をみてみよう。昭和47年10月発足、きっかけは、PTA会長を兼務していた会長が、通学路等の問題で地域全体の協力を得たい、そのため、話し合いの場がほしい、ということだったそうである。神陵台小学校区内の自治会(17組織)、老人クラブ(5)、婦人会、青少協、PTA、民生委員の代表、商店街代表、学校開放運営委員等で構成、毎月、それぞれの代表者による定例会をもつ。

原則として、地域問題の話し合いの場に行っているが、運動会・ふるさと市・都市政策 No.3

盆踊りは要望もあって協議会で企画・実施した。昨年の区民会議の席上、最後に「好きな町」の合唱で幕を閉じた。会長の言によれば、「わざわざ、区民会議として開催しなくても、我々は毎月区民会議を開いている。これこそ、区民会議だ。」と。

比較的スムーズに結成できたのも、新開発地で皆が話し合いの場を潜在的に求めていたこと、それぞれの団体活動の自主性を尊重し規制をしないこと、共通のテーマを話し合うようにしたことであろう。結成にあたって問題になったのは政治的中立の一点だけだったという。

当初のきっかけは、ただひとつのことでも、話し合いを続けるうちに、次から次へと問題の発見、課題の提起が行なわれる。会長のことばにあるように、これこそ区民会議だという自負が、市民参加の基盤となり、今後の地域社会の形成の方向を示しているように思えてならない。

これは一例でしかなく、昨年1年間で、11の連合組織が結成されている。神陵台の例にならい隣接の西舞子小学校区でも同様の動きがあると聞く。この傾向は、徐々に浸透していくことが予想されるのである。

4 神戸市の施策

これまで述べた自治会の大きな流れの中で神戸市が全市的な視野で自治会の実態を把握したのは、たかだか4年前の昭和47年、全自治会を対象に行なった住民自治組織実態調査からである。(なお、昭和45年に社会福祉協議会が調査を実施している。)

実態調査の詳細は巻末の行政資料Ⅱをご参照願いたい、特筆すべきは、第1回の調査において「とくに市に力を入れてほしいこと」——いわゆる要望で、市・区・保健所など行政面からの「積極的な接触」を望む声は52%と一番多く、「市政資料の送付」(39%)、「他の自治組織の情報が知りたい」(34%)、「集会所建設助成」(30%)、「役員研修」(22%)という結果がでたことである。

行政主導型の組織づくりになっては……という配慮が、逆にこのような「接

触を望む声」となったのではないかと思われる。そのため、同年、各区ごとに代表者と市長の懇談会を行ない、これを契機に集会所建設助成制度を発足させ、さらにコミュニティ相談コーナーに代表される情報提供（活動事例集、資料送付）、研修（コミュニティ大学、講演）、機会と場の提供（相互交流会）、技術指導（会報発行、運営についての相談）などソフト面での事業と続くが、少なくとも最初は一步ふみだすことにかかなりの「思い切り」を要したことが察せられる。

(1) 集会所助成

とくに集会所施設については、絶対数の不足と地域に密着した手近な施設をとという地元の要望から集会所整備の要望が高まっていた。以下述べる地域集会所新築等助成制度は、市民局が担当したハード面での事業である。

昭和47年3月、市長との懇談会の席上、「地域活動をすすめるうえで、集会所は是非必要である。大きくなくてもよい。われわれの手で造るから市も援助してほしい。」という要望を受けて、昭和47年度から地域で自主的に建設・補修を行なう集会所に対して、一定の要件のもとに経費の一部を補助することとした。初年度12カ所（うち新築6）、48年度21カ所（新築11）、49年度16カ所（新築6）、50年度16カ所（新築7）で実に4年間で65カ所にのぼる集会所の整備がされている。

市で建設し、運営する公会堂・公民館・勤労市民センター・区民センターなど全市あるいは行政区単位に設置する施設、丸山コミュニティセンター・市立老人いこいの家など運営を住民にゆだねる方式に加えて、比較的小地域の活動単位で住民が建設・自主運営していく施設の整備推進である。住民の手で建設し整備していく過程での努力が施設を活用した地域活動推進の原動力となると考えられ、その効果として、活動活性化・人の交流と和・参加意識向上に成果があったと意見がよせられている。

(2) コミュニティ相談コーナー

また、昭和49年7月に兵庫勤労市民センター青少年ホールの一 corner に設置したコミュニティ相談コーナーについては、それまでの実態調査の結果にみられた

個々の自治会の悩みの解消を図りたいと考え、ソフト面での接触を試みるためのものであった。

同コーナーを設置するにあたり、第3回実態調査(49.5)では構想案を示し、具体的にどの様な機能が必要とされているかをたずねた。その結果、「他の自治会の運営や事業が知りたい」54%、「会報や機関紙等の印刷するための器具の設置」29%、「活動事例などの研究会の開催」25%、「会の運営や事業のことで相談」24%、「他の自治会との交流の場に」22%、「地域活動に関する図書設置」20%などが期待され、この結果を参考に準備をすすめた。また、情報提供のため、どのような資料をそろえたらよいかといったことについても、他の自治会の活動や運営の両面からたずね、表-1のような結果が得られた。

表-1 情報提供へのニーズ

—運営面で知りたいこと— (重複回答, 有回答組織数 606)			—事業面で知りたいこと— (重複回答, 有回答組織数 852)		
項目	回答数	回答組織数に対する率 (%)	項目	回答数	回答組織数に対する率 (%)
会報等の編集発行	161	27	不法投棄対策など環境問題	431	51
会費・経理等の会計の状況	201	33	防犯灯・ベルの設置など防犯対策	240	28
組織強化などの組織づくり	274	45	文化教室クラブ活動の実施	89	10
役員の後継者づくり	403	67	レクリエーション活動	171	20
集会所の利用・運営	140	23	子ども会青少年活動	170	20
その他	23	4	路上駐車追放など交通安全運動	385	41
合計	1,202	199	共同購入	110	13
			その他	20	2
			合計	1,616	185

同様に困っているものに「役員のなり手が無い」38%、「会員の関心がない」31%、「集会や活動する場所がない」29%等が圧倒的に多く、役員・組織づくり・集会場所に集約される地域の関心度・協力体制といった地域社会のごく基本的な事項において、深い悩みをもっていることが察せられた。しかも、自治会といっても、組織としての規制力をもたず、一部役員の地道な活動の積み重ねに負う所が大きいというのも実情であり、相談コーナーがコミュニティづくり・連帯意識の向上に役立つとすれば、自治会の課題は同時に相談コーナーの課題である。以上の結果をふまえ、次の様な機能をもたせた。

- 相談コーナー 専任相談員による。
- 資料コーナー 会則・会報・決算資料など各自治会の手づくりの資料を収集、自由に閲覧貸出をする。
- コピーコーナー 地域の関心度・意識啓発が活動活性化と協力体制への課題であり、その第一歩は地域広報である。湿式コピー・ファックス・輪転機を設置、用紙のみの負担で印刷できる体制をとる。
- 情報交換コーナー 会報発行、駐車場管理、団地自治会の運営など共通テーマにより意見交換会の場を設け、相互交流をすすめる。
- 研修コーナー 研修室（青少年ホール兼用）を設け、講座・研究会を開催するほか、自治会の利用に供している。

当コーナーの利用も、コピーコーナーを中心として昨年1年間で2,000件のほり、その範囲も自治会だけでなく、青少年グループ・婦人会・老人クラブ・防犯協会・青少協など各種住民組織に広がっている。

本年度、神戸市東部地域の自治会から強い要望もあって10月から六甲勤労市民センター内にも設置する予定であるが、本来、ソフトの接触は地域へ出向いての接触が理想的であり、将来は相談コーナーを拠点に地域振興・コミュニティづくりの専任者を配置していくことも考えられる。

5 地域社会の形成

これまでの事業は、まず、地域社会の核としての自治会の実態の把握であ

り、個々の自治会との接触を通じて、意識・要求に対応していくことであった。

今後の課題として次の点に集約される。すなわち、市民の責務を実効あるものとしていく地域社会の形成であり、いいかえれば市民参加の基盤づくりとしての地域の連携推進である。もっと率直に言えば、梶氏のいうところの「住民組織づくり」ともなる。

その方向づけ・基本的な考え方・施策の方針については、マスタープラン（神戸市案）第3部「市民主体都市」の中でコミュニティづくりに関連して次のように述べている。すなわち、コミュニティの概念として①同一地域に生活している人びとの集群である。②生活上の相互関連がある。③生活上の相互関連活動を一定の地域で行なう施設がある。④合意ないし行動の共通性を生み出す可能性がある、と規定したうえで、コミュニティは、画一化・同質化されたものではなく、地域ごとのまちのよさ、そこに住む人たちの個性を生かしたコミュニティが形成されることが望ましい。従って、市がコミュニティづくりに積極的に介入するというより、むしろ、市民の自主的な活動が活発に展開されるための条件整備をすすめる役割をもつ。コミュニティづくりは、そこに住み、その地域のことを十分理解し、関心をもっている市民が主体的に行なっていくことが望ましい。施策として、近隣住区・まち住区といった地域のひろがりに応じて条件整備をすすめる。すなわち、地域の歴史的・社会的特性をいかしたコミュニティ施設の整備であり、コミュニティ情報・データの蓄積と情報提供をはかるなどソフト面での接触をすすめる、ということである。

また、昨年の神戸市行財政制度調査会の報告でも、福祉の面からであるが、行政の分担すべき役割を考察していく中からヨコ型社会、すなわち地域社会の存在を再評価し、地域活動に含まれるべきボランティア、あるいは地域住民の社会参加によって担われるべき分野の重要性を認識し、地域社会の創造の重要性を強調している。もっとも、地域社会が分担すべき福祉機能は、補完的かつ軽微なものに限られ、しかも、あくまで自主的・自発的な下からの活動にまつべきであるとしている。

そこで、コミュニティ施設の整備・情報の提供といった条件整備について、どのような具体的施策を打ち出していくか、あるいは、地域組織の結成も、全く自発性にまかせていいのか、などが次の課題となる。

6 今後の課題

地域社会は、流動的である。自治会だけでなく他の住民組織・機能的グループ・同好会、更には学校・企業・行政機関との関連、集会施設などコミュニティ施設の有無、ましてや現代の急激な社会情勢の変化によって、その将来はゆれ動き、変動をくりかえしていくことであろう。

その時代時代に要請される対応をしていかなければならないとしても、当面課題とされる地域的連帯の推進、地域社会形成について次のように考えている。

(1) 基本方針の策定

住民代表により構成した懇話会を設置し、地域社会の形成を図るための具体的な方策を検討していく。検討課題として、①地域社会の役割の明確化②コミュニティスポーツ、ボランティアなど地域連帯の核となるべき活動推進の方策③相互交流による地域的連携の推進④コミュニティ情報の把握と提供システム⑤コミュニティセンターのあり方と整備の方法等々である。

(2) 区民会議の定着化

昨年、全市で61回開催された区民会議も3年目を迎えた。単なる行政への要望集会でなく、市民の相互討議を通じて、地域の役割を認識するなど地域連帯のめばえもみられる。市民参加の場として、更に拡充・定着を図っていく。今後の課題として、①公害、都市計画などひとつの問題をとりあげた問題別区民会議の開催②行政側の対応として、情報の公開など全局のバックアップ体制の確立③区レベルでのコミュニティ・ミニマムの策定などがあげられる。そのほか、区民会議の成果としての市民運動に対するバックアップ、地域住民としての市職員の積極的な参加等も考えられる。

(3) 相互交流の推進

地域的連携を図るため、あるひろがりをもつ区域内での各住民組織間交流
都市政策 No.3

を進める。この場合、行政の役割は機会と場の設定、情報の提供に止め、自主的な交流を原則としていく。

(4) 市民運動の推進

昨年の区民会議で、生田区では市民と行政の接点にあると思われるテーマを選んだ。“環境を守るためのまちの美化と自動車公害の対策について考えよう”である。市民の相互討議を経て、いま違法看板の追放運動を市民ぐるみで進めようとしている。また、兵庫区運南地区では、御崎公園を桜の名所にするため、地域ぐるみの運動が結実し、植樹も終わった。区民会議での討議が、その場で終るだけでなく、地域全体へフィードバックされ、市民運動として広がる可能性もあちこちでうかがわれる。青空駐車追放、めいわく行為の追放、ボランティア活動、老人と青少年問題を地域全体で考えていく、といったことであり、これらの動きを大切にし、援助していくことである。

(5) 相談コーナーの充実

情報提供と交流を柱として、相談コーナーを充実し、各自治会との接触を深めていく。

相談機能を高めるため、地域振興主事といった専門職員の配置も考えられ、とくに地域に密着した施設として、増設を図っていく。また、ミニコミ紙発行を推奨し、地域の情報浸透を図る。

おわりに

この稿を記するにあたり、いくつかの資料、データ、論評に接した。地域社会の問題は難しいものであると思う。視点もそれぞれ異なる。市民参加の基盤とか地域福祉の担い手であるという考え方、またある人は、人間性の回復の場であるという。場合によっては、住民運動の推進母体ともなる。大都市に真の地域社会の連帯は生まれないと主張する人もいる。そういった“ご近所のおつきあい”をわずらわしく感じる人たちも多い。今日、コミュニティ論議は、百出百論、定義も定かでない。そのため、「地域社会」とか「コミュニティ」とかの表現も、同義語として特別の使いわけをしたわけではない。ただ、結論的

には、我々地方自治行政を担うものにとって、緊急かつ重要な今日的課題であるという認識のもとに、今後の地域社会形成に努めたいと念じているしだいである。

潮流

日本の住民投票

代議制度の欠陥を補充するとともに、住民自治の精神を具現するのが、直接参加制度で、現行制度上、直接請求、住民投票及び住民監査請求・住民訴訟の3種がある。このうち住民投票が近年、脚光を浴びだしたのは、原子力発電所建設をめぐる住民投票が行われたりしたからである。

現行制度上、住民投票としては①議会の解散請求があった場合の解散投票（自治法76）②議員・長の解職請求があった場合の解職の投票（自治法76）③地方自治特別法の賛否投票（憲法95、自治法161）がある。このうち特別法にともなう住民投票は、制度の趣旨としては、地方自治の本旨の具体的表現として意義は高く評価できるが、戦後、国際港湾・観光都市建設法などで適用されたが、近年はその事例は少ない。

一方、解散・解職投票は、伝家の宝刀としてしばしば活用され、秋田・茨木市などかなり大きな市にあってもその適用をみている。しかし、それはあくまで代表民主制の欠陥を補うものであって、住民に直接重大な利害を及ぼす事項について、住民にその賛否を問う制度とはなっていない。これまでこのような住民投票制がまったくなかったわけでない。戦時中の強制合併市町村の分離（昭和23年法179号附則2条、2年間で失効、住民投票実施件数33、賛成28 反対5）、自治体警察の廃止（警察法40条の3、昭和26年6月新設、3年間で失効、1,203の自治体警察の廃止）、重要財産・営造物の独占的利益付与及び独占的使用の許可（自治法213条、昭和26年7月新設、39年3月廃止）があったが、現在すべて廃止されている。

その後、法律にもとづかない住民投票の例として、東京都由木村（昭39・3・29）が八王子市・日野市との合併をめぐる、神奈川県橋町（昭45・3・31）が小田原市との合併について、東京都品川区（昭47・11・12）大田区（昭48・8・5）が区長候補者の選定について、石川県志賀町赤住地区部落総会（昭47・5・20）が能登原子力発電建設について、新潟県柏崎市荒浜町内会（昭47・7・15）が柏崎原子力発電所の建設についてそれぞれ行われた。

このように住民投票は、合併・大型プロジェクトなど住民生活に重大な影響を及ぼす事案については、その賛否を住民に問うのが住民自治の本旨にかなうものといえよう。そのため投票事項に関する住民イニシアティブの条件、事前の情報提供・公聴会の活用などを整備し、自治法上“認知”された制度として採用されることがのぞまれる。

公共事業と市民参加

上 羽 慶 市

（神戸新聞社社会部）

1. 公共性とはなにか

60年代の企業公害にかわって70年代の公害の“主役”は、公共事業である、といわれる。公共事業が直接、間接の原因となる自然環境の破壊、住民の健康などの私権の侵害が各地で問題になっているケースは枚挙にいとまがない。昨年11月27日大阪高裁で判決のあった大阪空港公害訴訟をはじめ、新幹線や道路、発電所などの公共事業差し止めを求める訴訟も目白押しである。快適で文化的な生活の保障という福祉国家理念から社会資本の充実が叫ばれ、公共事業が拡大されてきた。それは公共性、社会的便益が強いということで、民間企業のそれよりも環境や人の健康への侵害をとすれば容認する向きが強かった。70年代後半はあらためて公共事業とは何なのか、その“公共性”が問われる時代、といえよう。

多数の利益という名目の下に公共性の錦の御旗をかざして少数の住民に犠牲を強いてきた経験を持つ公共事業の歴史を踏えて70年代後半の公共事業を考えると「市民参加」は地方自治体にとって、いまやきわめつけの重要課題であるといえる。それはどんなに地元住民の利益を考えても、場合によっては一部住民の犠牲を払っても公共事業を進めざるを得ないケースがありうるからである。それゆえに、いやその場合にこそ「市民参加」の意味が問われなければならない。

ところで、公共事業の「公共性」とは何だろうか。

辞書には「公共事業」＝①社会公共の利益を図るための事業②国または地方公共団体の予算で行なう公共的な事業。「公共性」＝広く社会一般に利害を有

する性質（広辞苑），とある。だが，いまやこれだけですませる時代ではない。これまで民間事業と区別する基本的な性格というだけで，「公共性」の概念なり，定義は，あいまい不明確ですまされてきたと思う。

本格的に「公共性」が論じられ「公共性」概念について積極的に理論構成が試みられたのは大阪空港公害裁判が初めてであろう。周知のようにこの裁判は空港の「公共性」を主張する国と，これを批判，人格権・環境権をかかげて航空機の夜間飛行差し止めを求める空港周辺の原告住民が激しく争い，控訴審で住民側が全面勝訴した裁判だが，一般に「70年代を開く公害裁判」として位置づけられたのは，「公共性」の名において生活環境などの破壊が許されるかどうか，という「公共性」をめぐる今日的課題がこの裁判全体を特徴づけていたからに外ならない。

国側の主張は要約すれば「航空機輸送は社会公共性を有し，大阪空港は公共性が強い不可欠の施設であり，京阪神経済圏の中心にあって利用者が年々増加，社会的有用性が大きい」ということである。だから住民の訴える被害は「受忍限度内」だとする。

これに対して原告住民は「公共性概念はその内容が不明確であいまいなまま環境破壊を正当化し，地域住民に被害の受忍を強いる機能を果してきた。しかしながら公共性が住民に犠牲を強いる論拠として用いられる以上，それに価する内容と実態を有するかが徹底的に検討されなければならない」（第一審最終準備書面・第四章公共性）との観点から公共性の実態を批判。公共事業が真に公共性を持つためには①公共施設の設置・運営については地域住民の参加が確保されその意見が尊重されるなど，住民の同意を得る民主的手続きが保障されなければならない②公共（公益）事業は住民の福祉の向上を目的として行われるものであるから，その事業施設によりかえって環境を汚染したり，住民の健康を害することは許されない。採算を度外視しても住民の生命・健康を守り，環境を保全する義務がある一と提起した。

高裁判決は「航空の抽象的公共性は容易に肯認される」から「それ以上に詳細な判断に立ち入る必要はない」と述べ，航空や空港一般の“抽象的な公共

性”については論じるまでもないと判断している。大切なのは「公共性を考えるにあたっては，そのもたらす社会的・経済的利益のみでなく，その反面に生ずる損失面をも考慮することを要するものと解すべきである」とはっきり断じた。

これまで公共性を論議する場合，国の主張のように社会的有用性とか社会的便益の側面だけが強調され，社会的損失が比較考慮されることは少なかった，といえる。高裁判決は社会的便益と社会的損失の両方を並べて，損失面を評価したうえでじめて公共性を持ちうる，と明確に規定し，公共施設のあり方を考える場合，利用者の立ち場だけでなく周辺住民の立ち場も合わせて比較検討する必要や周辺住民の同意なしに対策を進められないことを強調している。今後の公共事業は社会的損失の考慮，環境保全義務，住民参加と同意という三つの条件がはめられたわけである。

2 高速2号線問題に見るパターン

社会的損失の考慮，環境保全義務，市民参加と同意という三つの条件をこれまでの神戸市における公共事業にあてはめて考えた場合どうであろうか。市民の側から見れば必ずしも十分に満たされていた，とは言い難いであろう。わけでも市政のシンボル・ワードになっている“市民参加”である。端的に言えば現在進行形，模索の段階といえようか。

学校や保育所，老人ホームや都市公園から埋め立て，高速道路まで公共事業と称されるものは膨大である。その中で市民参加と合意が特に問題とされ，地域住民の反対運動の矢面に立たされているのは道路やゴミ・下水処理施設，埋め立てなど土木・生活関連事業であろう。昨年をふりかえってみても新神戸トンネル下谷上換気所（北区山田町下谷上），須磨環境工場（ゴミ焼却場・須磨区白川字落合山），都市高速道路神戸2号線問題など，神戸市が進める公共事業が実施段階で地域住民の反対で大きく揺らいだ。下谷上換気所・須磨環境工場は公害の有無や対策をめぐって地域住民の合意が得られないまま，昨年末工事が再開された。いうなれば“強権発動”である。

これに対して高速2号線問題は計画の是非を洗い直す「高速2号線再検討専門委員会」（委員長・庄司光関西大教授）が発足、専門家による検討が始められている。着工寸前まで進んだ計画にストップをかけた住民運動と“力の解決”を避けて検討のテーブルについた市がつくり出した“産物”だが、この再検討委の行くえがとりわけ注目されているのは市にとっても住民にとっても今後の公共事業と市民参加の方向をさぐるいくつかの重要なポイントを含んでいるからであろう。

高速2号線計画は神戸市の西北神地域や開発中の須磨ニュータウンと既成市街地を結ぼうというもので、長田区蓮池町から須磨区妙法寺を経て同区車輿西山までの本線4.9kmと、妙法寺から同区須磨青山までの分岐線2.2kmの合わせて7.1kmの四車線の自動車専用道路。70%にあたる約5kmが地下トンネル部分で西代（長田区蓮宮町6）中央（同区长尾町2）妙法寺（須磨区妙法寺禿山）の三カ所に高さ40mを超える排気塔を設置する一という計画である。

45年以来、市議会は建設消防委員会を中心にこの計画を審議した。当時としては市街地の地下をトンネル化する自動車道路の建設は公害対策面からも奇抜なアイディアと見られた。市議会は47年「地元住民と十分な話し合いをしたうえで着工する」との市側の説明を了承、同計画は47年9月に都市計画決定され、西代―白川間の事業認可も下りた。あとは周辺住民への説明会―着工という段取りだった。

地元説明会は一昨年4月から始まった。が、ここで市は予想もしなかった事態にぶつかった。住民の激しい反対、怒りの声である。「初めて計画を知らされたときの私たちの驚き、怒りはし烈なものだった」と、説明会に出た住民の一人は述懐している。着工直前まで住民に十分な計画を知らせなかった市への怒りが噴出して説明会は形をなさなかった。ルート周辺の関連世帯は約9千世帯。たちまち住民の間に反対組織が生れた。「高速二号線反対対策協議会」、「高速二号線対策協議会」、「公害道路建設反対同盟」の三つに住民が結集した。計画の立案―市会の承認―計画決定―地元説明会―住民の反対運動、というこれまでの公共事業の典型的なパターンを辿ったわけである。

3 注目の「再検討専門委員会」

その後、高速2号線建設反対を求める請願が市会に殺到。住民パワーが火を吹き「再検討専門委員会」がつくられるわけだが、その経過を市の資料でみると

- 49年4月―6月 ・2号線計画地元説明会の開催。
 - 〃5月―9月 ・地元から、大気汚染・騒音等の環境問題に対する不安から計画の白紙撤回等を内容とする15件の請願、陳情が提出される。
 - 〃8月―9月 ・懇談会の開催。
 - 〃10月 ・市会（建設消防委員会）から市長あて公害等の問題について審査、調査するための学識経験者を中心とした第三者的機関の設置等を内容とする項目からなる要望書が提出される。
 - 〃12月 ・地元の「高速二号線反対対策協議会」「高速二号線対策協議会」「公害道路建設反対同盟」の三団体の連名で新たな請願が提出され、採択される。請願内容は「住民の要望を反映するため、専門委員会を設置し、延伸計画を含めて住民参加による計画の再検討を求める」等が内容となっている。
 - 〃12月―50年3月 ・地元代表者と専門委員会の設置について話し合いを重ね、50年3月合意に達し、4月に専門委員会が発足。
- 再検討専門委員会のメンバーは地元住民、市がそれぞれ推薦する学識経験11人の委員と住民三団体代表3人、市代表3人の特別委員、それに専門委員（現在は気象関係1人）から構成されている。諮問事項は「神戸市の総合交通体系における都市高速道路神戸2号線計画の位置づけと環境対策について」。
- 具体的審議事項は ①大気汚染・排気ガスの処理等公害問題。②ルート・工法・道路の性格等の是非。③その他審議するにあたって必要とされる事項一の3点。委員会のメンバーはいずれも経済、都市問題、大気汚染や騒音など公害

問題の第一線の専門学者である。発足以来、現地視察などを含めて4回の会合を重ねている。

再検討専門委員会の設置は次の点でひときわの注目を集めている。

一つはすでに計画決定されている高速道路について、あらためてその性格、位置づけ、必要性の有無を問い直そう、ということである。少なくとも計画変更、あるいは白紙撤回の余地が残されているといえよう。二つ目は委員会の民主的構成である。住民、市双方が推薦した専門学者による第三者機関であり不十分な形にしる、住民代表も参加している。住民代表の参加ということで公開の原則も貫かれているし、一つのことを決めるのにきわどい多数決のやり方はむずかしい。

再検討専門委は昨年9月、計画再検討の具体的内容を明らかにしている。その骨子は、メンバーを高速2号線の「位置づけ説明グループ」と「環境グループ」の二つに分け「位置づけ」については近畿一円からの広域的な位置づけ、須磨ニュータウン関連交通から見る局地的な位置づけの点検。産業道路か生活道路かの問題。2号線、地下鉄、その他の道路の間の人と車の流れの変化、配分計算。さらに周辺への影響としては2号線をつくらない場合や、メリットを受ける人、デメリットを受ける人への影響の調査。「環境」は大気汚染、風害を中心にバック・グラウンドの観測、換気塔からの拡散状況、車両の総量規制、排ガス量の測定等。環境アセスメント案の内容は気象、拡散状況、大気汚染、騒音振動、水脈水質、地層地質、さらに大気汚染資料の総合解析、風害調査の8項目。住民の要望があればさらに追加するという。

膨大なこれらの調査、検討項目は道路が計画決定される以前になされるべきものであろう。だが、それにしても一本の道路をめぐるこのような“総合診断”が行われたことは過去に例を見ない。再検討専門委が注目されるのはこの点にもある。

ところで環境アセスメントについての再検討専門委と地元住民代表の懇談会が去る1月に開かれた。席上、庄司委員長が「アセスメントの手法は確立されていないが、その手本となるものをつくりたい」と協力を要請したのに対し、住

民からは「計画路線だけでなく近畿圏全体の視野、国の政策との関連から道路の性格づけをすることが必要。そうすれば2号線は沿線住民には利益よりも公害など損失を多くもたらす産業道路であることが明らかになる」「道路の位置づけが明確にされないかぎりアセスメントを実施すべきでない。実施するにしても広範囲で大規模な住民参加によるものでなければならぬ」などの意見が出、環境アセスメント実施についての微妙なギャップが浮き彫りになった。

「広範な住民参加によるアセスメント」についてたとえば「高速二号線対策協議会」の鳥越巖会長は「住民自身が測定などを行ってチェックができる直接参加」をあげている。また調査項目に沿線住民の詳細な健康調査、地域の社会的影響なども加えるべきだ、と主張している。地元住民には環境アセスメントが着工につながる恐れがあるのではないかと、という不安の声が強い。計画決定されたルート以外の計画資料についても、公開を求めている。これはこれまでの経緯からくる市に対する不信感もさりながら、政策決定が常に先行し、アセスメントがあとで行われる、つまり、国や自治体が公共事業を実施するのに“住民説得のため”行われてきた、という環境アセスメントそのものに対する不信であろう。

4 環境アセスメントの条件

庄司委員長も指摘されているように、環境アセスメントの手法は確立されたものはない。昨年12月中公審防止計画部会環境影響評価制度専門委員会が試案を報告、日本弁護士会など各方面で法案が発表されているが、実際は昭和47年の閣議了解にもとづき行政指導で行われているのが実情だ。

では、アセスメントは本質的に悪であり、不用か、といえば、そうではあるまい。両刃の剣である。問題は何のためにアセスメントをするか、ということであろう。

林智・大阪大学医療短大助教授は「人間の幸福のために」という目的を明確にし、政策決定よりもアセスメントが先行するというルール確立、公開と住民参加の原則の確立を欠くべからざる条件としてあげている。そして①社会環

境、文化環境を無視せず、直接因子や定量化可能因子だけを評価しない総合的なアセスメントであること②開発中、開発直後、20—30年後の影響など長期的評価がなされていること③環境基準だけを定量化可能因子の評価基準としないこと—の三つをチェックポイントに考えるべきだ、と指摘している。

庄司委員長も本誌創刊号「環境管理の途」の中で「環境影響評価に大切なことは住民の意志をどのように反映させるかである。東京都は放射36号道路問題に当って、住民の要望をは握するため影響予測、情報の公開のほかに、住民参加の方法を検討した。環境アセスメントでは情報の公開、代替案の検討、場合によっては活動の中止などの基本的事項を忘れてはならない」と、「住民参加」の重要性を強調している。「人間の幸福」という観点から専門委がどのように「住民参加」を具体化していくのか、多くの目が注がれている。

5 市民参加の“実験”

高速2号線のルートにあたっている地域は良好な住宅地である。学校も多い。高取山などに住む野鳥が民家の庭先でさえず風景もよく見かけられる。沿線に住んでいる市民は区画整理事業や道路拡張などによってかつて住んでいた地区から北へ移ってきた人も多い。単なる滞在者意識でなく、定着者意識をもった市民が地域社会を形成している。住民運動の大きなうねりはこのことと無縁ではあるまい。市が「住民参加」を本気で考えるならこうした社会的要素を無視しては前進し得ない。

それにしても、高速2号線問題のカギを握るのは市でも議会でもない、地域住民自身ではないだろうか。市に対する不信、批判は抜き難いものがあるだろうし、議会の主体性もきびしく問われよう。しかし、問題は今後である。それには、いくつかの視点があげられると思う。一つは、三団体に分かれている住民団体が一つの組織にまとまるかどうか。荻藻地区などさらに広い運動の広がりが見られる。次に、再検討専門委員会に対する評価の仕方をきっちり定めることが求められよう。少なくとも委員の半数は住民推薦の学者であり、しかも、それは市との合意の産物である。三つ目は科学的にものごとを進めていく

ことが一層重要になってくる。住民の科学的な姿勢こそが学者の良心を動かすだろう。さらに市との直接交渉もさりながら、再検討専門委の場で、市の交通体系、将来計画などを明らかにしていくことであろう。それには住民自身の科学的な勉強も必要とされるだろう。住民運動として全市民的な支持にまで発展できるかどうか、視点の一つである。「本来地域社会はエゴイズムから成り立っている。反対も市民参加である。実際には参加装置が設定されていない、という状況下での参加にすぎない」と、政治経済学者本田弘氏は『市民参加』（日経新書）の中で指摘している。高速2号線問題の行くえは、市民運動の市民参加化の大きな“実験”といえないだろうか。

6 「民主的手続き」の重要性

神戸市における公共事業と住民参加の在り方は、いま模索の状態であろう。ある事業で一つのモデルができたとしても、それがオールマイティーなものではないし、施設、計画、地域、住民によっていろんなパターンがあるにちがいない。しかし、忘れてはならないのは「民主的手続き」の重要性である。空港公害訴訟原告最終準備書面は、このことについて見事な民主的手続き論を試みているので要約してみたい。

「真の公共性とは地元住民への利益なしには考えられないものであるが、場合によっては一部住民の犠牲においても設置せざるをえないことを否定することはできない。しかし、この場合でも、いやこの場合にこそ、地域住民との十分な話し合い、公聴会などを通じての参加、すなわち民主的手続きの必要性が強調されなければならない。しかも過去において、多数人の利益という名目の下に、強圧的にいかに不当な犠牲が住民に加えられてきたかということを想起しなければならない。公共事業が真の公共性の名に値するか、そこに設置されなければならない必然性があるかの問題も、また民主的手続きの中で明らかにされる。さらに、民主的手続きこそが、公害抑制の最も有効な手段の一つだということである。事業者は公害抑制の手段を誓約することなしに住民の同意をとりつけることは不可能だからである。しかも住民の同意の手続きの実態が

問題である。全く形骸化した形式的手続きでは意味がない。住民の同意を得るためにはつぎのような手続きがふまれるべきである。まず公共施設をつくろうとする国、地方公共団体は専門家を動員して、その公共事業にともなうどのような影響が地域社会に生じるかあらゆる角度から調査検討しなければならない。目的と理由、立地の選定と条件、地域住民の損失と予防措置など、調査結果や資料はすべて公開されなければならない。施策立案過程、立案に対する住民の意見陳述の機会を十分に保障しなければならない。施策決定に対する不服申し立て手続きが制度化されるべきであり、場合によっては施策の差し止めに請求できる住民投票の制度が保障されなければならない

神戸市はいま、垂水海岸の埋め立てについて、新たな「住民参加」の在り方を手さぐりの中から求めようとしている。高速2号線問題の今後とともに、注目されるところである。

潮流

住民組織の課題

住民運動の噴出は正に“百花撩乱”の感さえあるが、その当面する課題は次の点に集約されよう。①住民運動は抵抗とか反対とかは必要であるが、それを越えて何か積極的なものを創り出すという方向へ結集しなければならない。②何か問題が生じたつどに力を結集するというのではなく、住民の利益をある程度ルールにのせて実現させる必要がある。③1つの地域の中における住民運動が、全国的な関連や国際的な関連をもっているという自覚をもたなければならない。(都留重人『市民』第16号)。

この課題に応えるキメ手は「住民組織」にある。既存組織については、①未組織の地縁的集団、②町内会、③機能集团的地区住民組織、④労働組合、⑤同業組合、⑥婦人団体等市民団体、⑦政党、⑧期成同盟等の市民組織、⑨官民合同組織などの分類がある(秋元律郎『住民参加と自治の革新』)。

組織の形成においては、共通の目的・理解が必須条件であるといえ、「地縁」「機能」「階層」「信条」といった共通項を挙げることができる。しかし、これらの共通項は組織の中で相互に対立を生み出す危険性を有している。自治会という「地縁団体」に「信条」による政党活動が持ち込まれると自治会が分裂の浮き目に会うといったケースも多い。

これを避けるため、住民運動は「機能」重視型の暫定的組織形態に傾斜してきたが、当面の課題を克服する上で、その豊富な経験の中から、新たな組織原則をつくりあげる段階にさしかかっているといえるのではないか。

企業の社会的責任と地域参加

山田昇一
(太陽神戸銀行神戸本部調査部長)

はじめに

不況の深化に伴って、一時鳴りをひそめたかにみえる企業の社会的責任論議も、今回のロッキード事件を契機として、再び燃えさかろうとしている。

この機会に一度原点に立ち返って、この問題の経緯ならびに今後の動向について、若干考察してみることにしたい。

1 原点をなす経済同友会・31年決議

わが国において、「企業の社会的責任」論がはじめて登場したのは、昭和31年11月、経済同友会の第9回全国大会における「経営者の社会的責任の自覚と実践」と題された決議であった、といわれる。

当時——いまをさる20年前、満場一致で採択されたというこの決議は、時期的にはもちろん、そしてまた、その革新的、進歩的な内容からしても、企業の社会的責任論の原点となすにふさわしい。

いま、やや長いが、「決議」の重要な箇所として、高い格調をそなえた「前文」の冒頭を次に引用しよう。

「そもそも企業は、今日においては単純素朴な私有の域を脱して、社会諸制度の有力な一環をなし、その経営もただに資本の提供者から委ねられているのみではなく、それを含めた全社会から信託されたものとなっている。と同時に、個別企業の利益が、そのまま社会のそれと調和した時代は過ぎ、現在においては、経営者が進んでその調節に努力しなければ、国民経済の発展はもちろんのこと、企業の発展をはかることはできなくなっている。換言すれば、現代

の経営者は、倫理的にも、実際的にも、単に自己の企業の利益のみを追うことは許されず、経済、社会との調和において、生産諸要素を最も有効に結合し、安価かつ良質の商品を生産し、サービスを提供する、という立場に立たなくてはならない。

そして、このような形の企業経営こそ、まさに近代的というに値するものであり、経営者の社会的責任とは、これを遂行することにほかならぬ」

これをうけて同決議は、「わが国の場合、経営者が社会的責任を自覚しても、完全にこれを実践しうる経済的、社会的環境が未熟であるところに大きな問題がある」との認識に立ち、経営者は、「企業経営の近代化」という本来の任務とともに、「経済体質を改善し、健全化するという課題」を併せ持つべきことを指摘する。

このような経済体質の改造——改善と健全化にあたっては、自由放任主義による行き過ぎがみられた過去の資本主義は変貌しつつあると捉え、「決議」はさらに、

- ① 労働者は、健全な組合によって生活水準の向上と安定を確保し、これが安定的に拡大する購買力、需要の源泉となる。
- ② 企業は、公正競争による生産性の引上げ、技術革新と新市場の開拓、計画的投資、を通じて経済発展の推進力となる。
- ③ 政府は、その領域を守りながら、賢明かつ適切な財政金融政策をもって、臨機応変な誘導経済を行なう。

以上の姿が、「現代の資本主義像」であるとし、ここに今後の日本経済の基本理念を求める。

さらに進んで、わが国経済の体質を“現代の資本主義像”に接近させてゆくために重要な方策として、「社会平衡力の形成」と「公正な競争ルールの確立」の2つを提言する。

以上が、全体としてはかなりの長さにおよぶ同決議の骨子であるが、この決議において、理念的にとくに注目されるのは、次の諸点であろうと思われる。

第1は、企業を社会の一員として考えるとともに、企業活動は経済、社会と

の調和をはかるべきことを強調している点である。

このような理念は、企業、労働組合、政府等の主要な経済勢力（ちなみにいえば、当時は消費者団体など新しい社会集団はまだ出現していなかった）相互間が、良識をもって自己の本分を守りながら、相互牽制しつつ、経済全体の調和をはかる、いわゆるチェック・アンド・バランスの体制を説く「社会平衡力の形成」の提言へつながってくる。

第2は、「前文」にみられたように、単なる企業利益のみの追求をしりぞけている点である。

もっとも、これについては次の補足が重要である。同決議は、企業経営の目標としての利益、企業の行動原理としての利潤の重大性を、いちがいに否定するものではない。すなわち、別の節にみられる「公正競争ルールのもとで、公正な利潤をあぐべき努力は、資本主義経済発展の原動力であるとともに、企業経営の最高目標である」というのが、利潤についての基本的見解であり、利潤追求のあり方については、「他人の不当な損失、犠牲の上に求められるものであってはならない」と企業倫理が求められ、一方、技術革新や市場開拓などから利潤を求めてこそ、資本主義の発展がある旨が強調されている。

ところで、この決議を、昭和48年以降に相次いだ企業の社会的責任に関連する提言や発言と比較すると、そこには時代を先取りした革新性が見出されるといえるだろう。

さらに「決議」が採択された当時の背景、経緯を考えると、内容そのものと異なる観点から、いまひとつの評価が与えられてよいと思われる。

一口にいってそれは、48年以降現在まで、企業側からなされる社会的責任論が、企業批判への対応という、いわば外生的契機によるところが大きかったのに対し、当時この決議は内生的、内発的になされた、ということである。当時の背景をかえりみると、政治の上では、30年秋に日本社会党、自由民主党がそれぞれ結成され、保守・革新2大政党の開幕時代を迎えている。また経済の面では、31年度経済白書が“もはや戦後ではない”とのキャッチ・フレーズのもとに、国際収支の大幅な改善、なかでも特需依存からの脱却の兆しや、イン

フレなき経済拡大などの成果を力説したように、わが国経済が復興の過程から新たな成長・発展段階を迎えようとしていた時期であった。このようにみると、確かにわが国の政治、経済、そしてまた社会が大きな転機に当面しつつあった時代ではあったが、一面、現在との比較で考えると、公害や欠陥商品をめぐって企業を批判する社会の動きや風潮が目立ったわけではなかった。

このような背景のもとに、「決議」を生むにいたった同友会の問題意識は、次にあったといわれる。

ひとつは、30年11月の全国大会で、保守、革新の2大政党にそれぞれ「近代化と現実化」（端的に言えば、両政党の右と左からの歩み寄りを意味する）を要望したのに伴い、議会政治が順調に発達できるような経済的環境の整備が必要との認識に達したこと、そしていまひとつは、政界に対しての企業側の発言に力を持たしめるためには、自らの分野において、経済理念と経営倫理の検討を含む万全の努力が必要と考えたことである。

いずれにしても、わが国において企業の社会的責任論の原点をなすこのときの決議が、このような大局の見地から、しかも内発的になされたことは注目し値するものであろう。それとともに、折角のこの決議が、その後企業の社会的責任論議を盛り上げる契機とはならず、わが国の社会的責任論は、表面的には、40年代の後半にいたるまで長い空白期を生じたことも、また留意されてよからう。

2 企業批判の背景にあるもの

31年の同友会「決議」以後、40年代後半にいたる社会的責任論の空白が、なにを意味し、いかなる理由にもとづくのかは、政治、社会、文化、経済等の諸面からする多面的な検討と説明が必要であろう。ここでは、15年にわたるこの期間に、とくに被害を含む公害やあるいは環境破壊が徐々に進みつつあった一方、企業の社会的責任論にならみろべきものがなかった事実の指摘のみにとどめたい。

この期間、この時代を、なによりも際立って特色づけるものは、わが国経済都市政策 No.3

の高度成長であった。特徴的なマクロ経済指標の1、2をあげると、GNPは趨勢的に顕著な拡大をとげ、1人あたり国民所得もイギリスのそれを越えた（昭和48年）。産業、企業に視点を当てると、設備は近代化され、生産規模は拡大をみ、そして輸出競争力は格段に強化された。国民生活の面では、雇用は拡大され、所得の平準化が進んだ。所得水準の上昇を反映して、消費生活はレジャー消費を含め豊富になった。

世界史的にみても、それらは驚くべき成果であったが、しかし一面、このような成果は決して安易にもたらされたのではなかった。先進国への道、国際化の過程は、産業、企業にとっては、絶えざる課題への挑戦とその克服のための努力の道程でもあった。貿易や資本の自由化を前にして、企業は、それを自社の問題と受けとめる以前に——というのが言い過ぎのきらいがあるならば、自社の問題であるとともに、日本経済の課題として真剣に受けとめ、課題の克服、解決のため積極的に努力をする姿勢が一貫してあったように思われる。

もともと明治以来の富国強兵、殖産振興の国策のもとに、わが国の経営風土には伝統的に、企業や企業経営を国事視する傾向があることが指摘されているが、ここに述べた企業姿勢も、あるいはこのような風土を反映するひとつであるのかもしれない。

それはさておき、ここで言いたいことは、高度成長期の企業は、わが国経済の成長・発展へ努力することをもって、社会への寄与を考えていたと思われることである。

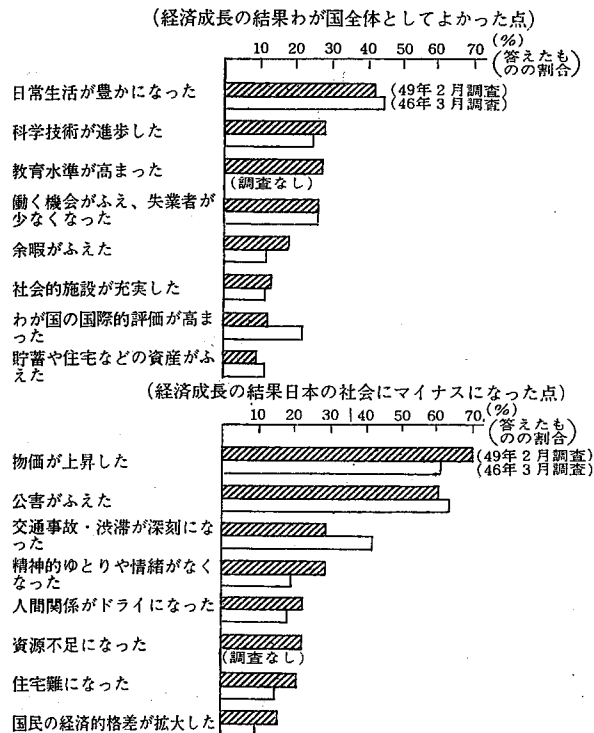
企業が経営理念や経営姿勢を社会に公表する媒体に営業報告書があるが、当時のそれらに、このような趣旨の表現を求めるとすれば、ほとんど枚挙にいとまがない。

およそいかなる時代であれ、企業が社会的存在であることを否定する経営者はいないであろうし、それと同様に、なんらかの社会的責任の理念を抱いていない経営者もまた見出しがたいであろう。現在のように社会的責任という明確な表現をとらなかつたけれども、日本経済の発展への努力を企業の社会的寄与、社会的使命としたこのような考え方は、それが建前的な理念に過ぎなかつ

ということではできても、高度成長がもたらした国民経済的な成果まで否定することはできない。もちろん、この間、政府の政策的誘導、国民の優秀さと勤怠などが大きく評価されることは当然だが、それとともに企業が果たした役割をきわめて意義深かったと思われる。

一面、そのような成果もさることながら、それ以上に注意しなければならないのは、当時、日本経済の発展——それは高度成長とほとんど同義語であった——がナショナル・ターゲットであったことであり、その意味では、経済発展への努力を誓う企業の経営理念は、社会的なニーズに即応するものであったと言い得るだろう。

図一 経済成長に対する評価



(備考) 1. 総理府広報室「社会意識についての世論調査」
2. 「49年国民生活白書」より

昭和40年代後半

にいたって、「経済成長」というナショナル・ターゲットは「福祉社会の実現」へその座を譲ってゆく。この背景には、いわゆる高度成長のひずみとして、物価の上昇や、公害、環境破壊などが目立ちはじめ、国民の意識、価値観の変化と多様化が進んだことがある。

49年国民生活白書がとりあげているように、49年2

月における国民の経済成長に対する評価は、3年前の46年にくらべてマイナス評価の面できびしく(図一参照)、「経済成長によって物質的繁栄が得られても、それは今までのやり方では人々の心の充足にはそのまま結びつかない、という問題を提起している」ことを感じさせる。

また総理府「公害に関する世論調査」(48年10月)における次のような回答状況は、より如実に国民意識の変化を反映している。すなわち、「多少公害が出たり、自然が失われても、経済活動がさかんになり、生活水準が上昇し、生活が便利になる方がよい」とする意見は、全国で全体の20%、東京では僅か10%に過ぎないのに対し、「経済活動が犠牲になって生活水準が低下し、生活が不便になっても、公害をなくし自然を守るようにした方がよい」との意見は、全国で50%、うち東京では実に70%にも達する。

このように国民意識の変化が大きかった46年~49年の3年間は、また企業が社会からのきびしい批判にさらされた時期でもあった。このような企業批判はさまざまな理由や契機からなされた。その全容を集約することはむずかしいが、いま次の2つのタイプに分けてみよう。

第1は、現実に発生した公害や環境破壊などについて責任を追及する企業批判である。

第2は、値上げに対する反対、抵抗や、いわゆる“もうけ過ぎ批判”にみられるように、価格や利潤のあり方に関連してくる企業批判である。

第1の批判に対して企業がとらねばならない対応は明らかである。たとえば公害批判については、汚染者である企業は公害防除に努力しなければならない、正当な補償要求に対しては誠実にこたえる姿勢がなければならない。企業社会全体としては、より進んだ防止技術の開発を含め、公害の防除を積極的、具体的に推進しなければならない。

しかし第2の批判に対して企業の対応を確定することは容易でない感じがする。ここで問われているのは、ある意味では企業の行動原理であり、もっと具体的にいえば福祉社会にふさわしい企業の役割であるように思われる。

この問題は一応さておき、今日、企業がこのようにさまざまな企業批判に当

面するにいたった基本的な理由を考えると、一口にいつて時代を先取りする姿勢に欠けるところがあった、と言えるだろう。

さきにみた同友会・31年「決議」は、少なくとも“明日の時代のため”という革新性を有していた。高度成長期において、企業は経営や設備の近代化など「決議」の一部の趣旨は受け継いだが、「決議」の底流にある時代の先取り精神までも十分に継承したとはいえないように思われる。

考えてみれば、そもそも社会組織にあって経済機能を担当する企業は、社会の情勢・意識の推移や変化に無関心ではあり得ないにしても、企業が最も敏感に反応を示すのは、経済情勢や経済的な諸問題である。

経済的な諸課題がめまぐるしく相次いだ高度成長期に、企業の内部機構は膨張したが、それは経済活動中心に偏り、社会意識やその変化を汲みあげて自らの行動を絶えず修正してゆく、いわば社会に対するフィード・バック機能を重視するまでにいたらなかった。

このようなフィード・バック機能の欠陥は、第1に、企業の社会的影響力が増大しているにもかかわらず、その影響を自ら把握せぬとともに、第2には、企業活動の社会的影響のもとで、社会が企業に要請、期待する役割——企業に対する社会的ニーズの変化を、いち早くつかむことができない事態を招くこととなる。そして、企業に対する社会的ニーズと現実の企業行動とのギャップは、企業批判を生む母胎となる。

もともと企業の社会的責任とは、企業に対する社会的ニーズへのこたえ方を中心として考えられねばならない。この場合、企業が社会的ニーズを正しく汲みあげることが、社会的責任を果たすにあたっての重要な前提となる。しかし最近のいろいろの事態をみていると、企業に対する社会的ニーズを、誤りなく、かつできる限り早く汲みあげることが、決して単純な問題でないように思われる。

たとえば前出の総理府「公害に関する世論調査」からは、国民の大方の意識が曾ての「経済成長」の選択以上に、「福祉社会の実現」を志向しはじめた重要な変化がうかがわれる。そしてそこには、「経済活動が犠牲になっても、公

害をなくし自然を守る方がよい」という要望が示されている。

しかしこのような一般的な要望にもとづいて、より具体的な形で出てくる社会的ニーズは、しばしばかなり幅が広く、かつ多様であるのが実際の傾向ではあるまいか。すなわち、あるニーズは、公害が完全に防止できない場合は、生産を閉鎖し、その製品の供給が受けられなくても仕方がないと、公害と製品供給との間で、二者択一的な選択の形をとるであろう。またあるニーズは、製品の供給は受けたいが公害はなくせ、というきびしい要求の形をとるだろう。さらにまたあるニーズは、現在において技術的限界をこえる公害発生を認めた上で、製品の供給と公害の発生との間に、社会的に許容できるバランスをはかれ、という要請の形をとるだろう。

ともあれ、今日、企業が問われている社会的責任は、多様な社会の意識、多様な社会のニーズに対応してゆかねばならぬ課題を負っている。

3 社会的ニーズと企業の対応

さて40年代後半から最近にいたるわが国の大きな社会的、経済的環境の変化のもとで、社会が企業に要請し、期待するものはなになのであろうか。

このような問題意識のもとになされたアンケート調査は多くはないが、次にそのひとつである生活情報センターのアンケート調査(表一参照)をとりあげてみる。この調査は48年10月に実施されており、婦人層を対象にしているのが特色である。調査結果を通じての留意点としては、以下のようなことが指摘されるだろう。

- ① 企業に対する不満は、決して新奇なことではなく、当然企業が守らねばならない責任、義務に集中している。このうち、価格の吊り上げや過剰包装に対して強い不満が示されているのは、当時——48年7月ごろから顕著になりはじめたいわゆる“狂乱物価”を背景とするものと思われる。それとともに、ここには、社会的ニーズがきわめて敏感に、流動的な社会、経済情勢の変化を反映する傾向が示されているように考えられる。
- ② 企業利益の社会的還元については、寄付行為に対する評価は小さく、企業

に対する不満とあたかもうらはらの関係で、製品、価格、公害について企業の責任を守るような利益還元のある方が重視されている。

- ③ さらに、企業もまた福祉社会の実現に努力すべきだとする意見が圧倒的に多い。言いかえると、新しい時代に即応した企業の社会的役割が求められているとみるべきであろう。

表-1 これからの企業に望むアンケート調査

項目	回	答
(1) 企業に対し感じている不足な点	価格の吊りあげ	(47.1%) … 1位
	有害商品	(38.6%) … 2位
	誇大広告	… 3位
	工場などの公害	… 4位
	過剰包装	… 5位
	自然の破壊	… 6位
(2) 企業利益の社会還元で重視すべき点	製品の安全性	(73.1%) … 1位
	価格の引き下げ	(65.8%) … 2位
	公害の防止	(64.9%) … 3位
	…	…
	寄付行為	(15.9%)
(3) 福祉社会実現のため企業が果たすべき役割	国・地方公共体と協力して実現に努力すべきだ	(60.8%)
	国・地方公共体とは異なった独自の立場から実現に努力すべきだ	(27.8%)
	…	…
	企業はよい製品をより安く提供することに専念すれば十分	(10.6%)

- (備考) 1. 生活情報センター調査
 2. 調査対象：生活情報セミナーに参加応募した、東京、名古屋、大阪の女性1,863名
 3. 調査時点：48年10月
 4. 複数回答

続いて通産省による「企業の社会的責任と役割に関する調査」(51年2月17日付、日本経済新聞)をとりあげよう(表-2参照)。ここで注目されるのは次のような点であろう。

- ① 企業が果たすべき社会的責任をめぐる指摘は、前出の生活情報センターの

調査と同じように、守るのが当然とみられる事項に集中している。このなかで「省資源・省エネルギー」が指摘されているのは、やはり社会的ニーズが社会、経済情勢の変化に敏感に反応するひとつの証左であろう。

- ② 企業の社会的責任について、基準作成が必要とみる向きは全体の91%にも達している。ただ全体の3割近くは、「必要ではあるが作れないだろう」と考えており、作成を困難だ、とする理由は詳らかでない。

表-2 企業の社会的責任と役割に関する調査

項目	回	答
(1) 企業の果たすべき社会的責任	<比率の高いもの>	
	<ul style="list-style-type: none"> ◦製品の安全性 ◦財貨サービスの低廉・安定的な供給 ◦公害防止 ◦職場の安全管理 ◦省資源・省エネルギー ◦消費者への正しい商品知識情報の提供 ◦従業員の働きがいの増進 ◦取引条件の改善 	
(2) 企業の社会的責任の基準作成	必要だと思う	<比率> 64.6%
	必要ない	2.5%
	必要だと思うが作れまい	26.7%
(3) だれが基準を作るのがよいか	政府	<比率> 51.8%
	業界団体	25.7%
	個別企業	10.0%

- (備考) 1. 通産省調査 2. 調査対象：全国6地域のあらゆる階層の人たち 7,800人、回収率約30%
 3. 調査時点 50年11月 4. 日本経済新聞 51年2月17日

- ③ だれが基準を作るべきか、については過半が政府、4分の1のひとたちが業界団体をあげ、個別企業がよいとするのは10%に過ぎない。企業の社会的責任の基準としては、個別企業の立場に妥当するものである以上に、もっと普遍的、包括的な性格が期待されているとも考えられる。

ところで、以上にとりあげた資料は、社会的ニーズをうかがう一部の資料に

過ぎないかもしれないが、そのような限界を充分承知した上で、次のような示唆を受けとることは無意味ではなからう。

第1は、企業に対する社会的ニーズが、企業が当然守るべきこととして、大方が首肯する事項を指向していることである。いいかえるとそれらは、企業の当然の責任として社会的合意が成立している事項にほかならない。

このような事項について、なおかつ社会の要請が高いという事実よりして、企業はまず、これら責任の遵守について深く反省する態度がなければならぬ。現在、社会の要請にこたえるべき企業の社会的責任の内容は、新しいあり方を求めてゆかねばならぬ一面を持つとしても、以上の反省を契機として誠実に形づくられる部分を中心となって然るべきように思われる。

第2は、企業が社会的責任を果たす上で、常に新しい社会的要請を汲みとり、対応してゆかねばならぬ必要もまた大きいということである。社会的ニーズは常に情勢の変化に敏感であり、そして情勢の変化がきわめてめまぐるしいところに現在という時代の特色がある。企業は絶えず自らのフィード・バック機能をときすまし、新しい要請に対処してゆく企業組織の柔軟さと機敏さを維持しなければならない。

さて次に社会的責任という課題に対する企業の具体的な対応の動きをとりあげよう。昭和48年当時のきびしい企業批判に当面して、企業、なかでも大企業は、行動基準の設定、社会的な目的を持つ財団の設置、営業報告書に社会的責任事項の記載、あるいは消費者や地域社会に対する対話の窓口の設置など社内体制の整備等、新しい動きを含む各種の対応を示しはじめた。

その一端を示すものとして、ここに経団連・「社会的責任についてのアンケート調査」(表-3参照)をとりあげてみよう。備考に註記したように、これは社会的責任の具体策として考えられた設問に対する回答の中間集計である。まずそれぞれの調査項目はかなり網羅的であり、ことに「社会への貢献」項目は幅の広い、多様な問題を含み、福祉社会に対応して新しい社会的責任を模索しようとする苦心と努力がうかがわれる。

他方、回答B欄における高い比率は、企業が現に社会的責任と考え、実践し

表-3 経団連のアンケート調査・社会的責任の諸対策

調 査 項 目	回		答
	行な って おら ず、 今後 も予 定(計 画)な し A	行な って い る B	今 後行 な つ 意 向 あ り C
	(%)	(%)	(%)
(1) 公害対策			
・地元市町村と公害防止協定を結ぶ	39.2	43.5	8.2
・労働組合との間に公害防止協定を結ぶ	61.0	8.7	19.6
・公害関連法規を基準にした独自の環境基準の設定・公表	49.1	13.9	26.7
(2) 消費者対策			
・消費者からの苦情、問合せに応ずる組織を設ける	15.9	64.0	12.7
・製品の安全性のチェック、安全基準確立を研究する組織を設ける	26.6	52.6	3.5
・広告、宣伝における妥当性をチェックする組織を設ける	25.1	41.4	23.0
(3) 地域社会対策			
・地元住民の社員採用	6.9	81.4	3.4
・地元住民への工場見学会の開催	26.1	45.4	18.6
・工場、営業所の建設計画で、地元住民と話し合う	17.9	45.5	18.9
・地元住民の懇談会、祭、PTA等の地元行事に対し、人材派遣、器材提供を行なう	13.9	69.2	13.9
・工場の資材、施工など地元業者への優先的発注	14.1	70.8	9.1
・公共的な施設(運動、文化、医療施設)の改善への貢献	9.7	70.9	14.9
・地域別に事業説明会を開く	34.7	26.3	30.3
・緑化運動を推進する	11.7	59.8	22.9
(4) 社会への貢献			
・教育文化事業へ寄付する	6.0	87.1	5.7
・教育文化事業を促進するため財団を設立する	68.5	26.1	4.0
・老人、身体障害者等、社会的弱者の救済			設問 なし
・老人、身体障害者用の製品の発売、既製品の改良	75.4	11.4	
・老人、身体障害者の雇用、教育	70.5	17.6	
・老人、身体障害者への社内施設の開放	82.1	4.7	
・老人ホーム、身体障害者施設への寄付	38.0	56.6	
・交通ラッシュ改善、都市再開発等、都市問題解決のための援助を行なう	45.2	42.4	
・青少年に対し生きがいを与えるような活動、犯罪防止のための対策を講じる	63.0	32.0	
・海外への企業進出の際、受入れ国との摩擦を防止するための対策を講じる	46.7	39.8	

〔備考〕 1. 経団連「企業の社会的責任についてのアンケート」(48年8月実施) 中間集計による「経団連月報」48年10月号所収。
2. 回答項目A、B、Cは、原調査の項目を若干区分変更し、原旨を損ねる程度に表現もかた。
3. 回答項目Aは、事業の性質上、その実施が不可能、不必要な会社を含む。たとえば非製業の会社は、労組と公害防止協定を結ぶ必要などはない。

ている事項を表わし、これらには「地元行政体との公害防止協定」、「調査項目のすべての消費者対策」、「調査項目のほとんどにわたる地域社会対策」、「寄付行為」、「都市問題解決のための援助」などがある。

回答C欄は、今後とるべき社会的責任への企業の具体的な志向を表わすが、「独自の環境基準の設定・公表」、「広告・宣伝のチェック組織」、「地域別の事業説明会」、「緑化運動の推進」等が比較的高い比率を示している。

回答A欄は、あるいは、そのような事項を必ずしも社会的責任とは考えない、企業自らの選択的な判断を一部に含んでいるかもしれないが、回答のなかには、その事項の実施が事業の性質上不可能ないしは不必要な会社が混在しているため、ここからなんらかの結論をひき出すことはできそうにない。

ところで、以上のような部分的指摘にとどまらず、この調査全体が示すものは、企業が公害対策、消費者対策、地域社会対策を社会的責任の重要な柱と考え、その実践に努力する姿勢は、企業社会に定着してきたということである。このような考え方や姿勢は、これまでみてきた社会的ニーズ——公害の防除や製品の安全性などにほぼ一致しているといえよう。したがって、それにしても企業批判が絶えないとすれば、そこには次のような要因が考えられてよからう。第1は企業の実践の程度になお問題が存する場合である。

そして第2は、意識調査などに明らかな具体性をとらない社会的ニーズが潜在する場合である。たとえば前出の生活情報センター・「これからの企業に望むアンケート調査」では、婦人層の意識として、福祉社会における企業の役割が要望されていた。公害の防除や製品の安全性確立につとめることはもちろんのことだが、それのみにとどまることなく、企業は自らの社会的責任の内容を拡張して、これらの要請にこたえていかねばならない。しかし、それにこたえるべき責任事項は、たとえば、この経団連調査が掲げたように、「教育・文化事業への寄付」なのか、「社会的弱者の救済」なのか、「都市問題解決への寄与」なのか、それとも答えはそれらすべてなのか。あるいは、もともと行政の課題であり、責任であるこのような事項への協力以上に、福祉社会における企業の役割として、企業に真にふさわしい重要な事項がほかにあるのか。ここに

企業の社会的責任論が当面している難しい問題のひとつがある。

4 社会的責任論をめぐる

いま企業の社会的責任への具体的な対応を総括すると、公害、消費者、地域社会の3つの面については、企業側のほぼ斉合的な意識と実践がみられるが、その他の面についての対応はかなり多様である。いま社会が企業に期待するものが、福祉社会実現への新しく総合的な役割であるとすれば、率直にいうと、その青写真自体がいまなお模索の域にとどまっている面も少なくない。

わが国においては、現在のところ、企業の社会的責任についての概念や内容が確立されていない、というのが大方の認識である。企業が常に多大の啓発と示唆を受けてきた学界の論説も、この問題については多彩であるとともに多様である。大胆な要約が細部の趣意を傷つけることを恐れるが、これら論究には、「企業の守るべきことが客観的なルールとして適切に法律として設定され、かつ法律が厳格に運用される限り、そのルールのもとでの企業の責任は利潤をあげることであり」との見解から、「企業の社会的責任を果たすためには、利潤の超克が必要」との所説まで、多様な意見がみられるように思われる。

同様の傾向は企業にもみられる。31年「決議」を原点とする経済同友会が、しばしば「利潤追求を超える」理念を唱えるのに対し、関西経済同友会・「新しい企業のあり方とその実践をめざして」の提言（48年11月）、ならびに経団連・「会社法改正問題意見書」（50年12月）では、それぞれ「企業の利潤追求は福祉社会の実現に不可欠」、「企業の究極的な目標は利潤の追求」とされ、両者の主張のアクセントには自づからなる明らかな差が認められる。

このように多様な社会的責任論のもとで、福祉社会下の役割を模索する企業の努力は、自発的な選択として、ひところ目立った財団の設立ともなり、かなり一般的にみられる寄付行為ともなる。しかし、これについては、「利益の隠蔽」とする批判や、「税の優遇措置を受け一方で、地方公共体に寄付するのは一種の矛盾」といった見方も出てくる。

福祉の向上、福祉社会の促進がナショナル・コンセンサスとして定着した感

があり、一方、企業の社会的責任論とその実践に関し、いくばくかの模索の過程を経たいま、福祉社会にふさわしい企業の役割について、なによりもナショナル・コンセンサスの形成が必要なきだと思われる。

すでに前出の通産省・アンケート調査では、企業の社会的責任の基準づくりが強く要請されていたが、もしこの要請が、いわゆる“禁止形”の企業行動への規制や制約ルールを設定を意味しているのであれば、ここでいう企業の社会的責任についてのナショナル・コンセンサスとは、それらのルールを含むとともに、国民の企業に対する前向きな期待をも忘れない内容のものであってほしい。

5 企業の地域参加について

さて与えられた紙数もつきかけたが、最後にテーマの一部である企業の地域参加について簡単にふれておきたい。

一般に企業の立場からは、企業の地域参加は地域社会との協調の問題として受けとられている。

そして現在、企業が地域社会との協調を自らの社会的責任の重要な柱としてとらえ、公害対策、消費者対策とともに、地域社会対策の実践的な対応を促進していることは、前出の経団連・「アンケート調査」にも示された通りである。さらにいうと、企業の公害対策自体が、地域社会対策に包摂されるべき部分を多く持っている。すなわち、公害の防止や工場の安全、防災体制の整備・充実などは、そのまま、また、企業にとって、地域社会環境の改善・保全の課題にほかならぬからである。

このようにみると、企業における地域社会問題の意義は、次の点でまことに大きいといわねばならない。

第1には、それは公害対策をも含み、現実企業が実践している社会的責任のかなりの部分を形成していることである。

第2には、企業が社会的責任の柱のひとつとする消費者対策とくらべるとき、消費者対策そのものが企業の利潤原則と調和しやすい性格、つまりは消費

者対策の万全によって、売れ行きの伸びが期待できるという一面を持っているのに対し、地域社会対策はもともとそのような性格を持たない。したがってまた、それだけに企業自らが社会的責任を問われる場として、充分に意識し、自戒せねばならぬことである。

現状を総合的にみると、確かに企業は地域社会対策を重視していると思われる。さきにみた経団連・「アンケート調査」にとどまらず、日経連が「企業と地域社会についての行動指針」（49年7月）を決定しているし、経済同友会もまた「営業報告書の刷新提言」のなかで、充分にこの問題を重視する姿勢をうかがわせている。

これらを通じて示されている具体的な責任事項は、経団連・「アンケート調査」における地域社会対策の内容とそれほど大きな差異がないため、個々にわたる紹介は省くが、いうならば企業の地域社会対策は、日常における地道な実践であり、誠実に推進してゆくべき性格が濃いように思われる。

そして、なによりもこの問題についての企業の基本理念としては、地域社会との相互理解の推進が尊重されねばなるまい。

40年代後半に社会的責任論議がたかまりはじめて以後、企業にかなり共通する動きとして、地域社会との対話の窓口設定がみられ、地域社会に対してのフィード・バック機能が整備されはじめたことは、それがおそ過ぎた憾みはあるかもしれないが、ひとつの前進であったに違いない。

企業がフィード・バック機能を通じて、地域社会のコンセンサスを汲みあげてゆくことこそ、地域社会に対して果たすべき社会的責任の重要な前提になると考えられるからである。

特別論文

市民参加と区行政の課題

佐野 雄一郎
(神戸市助役)

1 市民参加と大都市行政

市民を都市行政の政策形成過程に参加させて、市民のニーズを首長や議会の政策決定にどのように反映させるか、また、政策の執行において、市民をどのように関与させるか——いわゆる“市民参加”の問題は、今日、総ての自治体行政にとって最も重要な課題となっている。

都市問題の解決を求めて起ってきた都市住民の生活防衛と抵抗の運動は、爆発的なエネルギーとなって都市をゆさぶり、憲法の条文の中に眠っていた“地方自治の本旨”を覚醒させた。それは、「都市の主人公は、市民であって、都市の政治は、少数の政治家や専門家に委ねられたものではない」との反省であり、「市民主体の都市づくりこそ、民主的な地方自治の確立を実現し、ひいては、国政の民主化をおし広げていく」との自覚であった。そして、住民運動は、当初の防衛と抵抗の段階から、いまや参加と自治への段階へと進んでいる。

しかし、市民参加を保障するためのルールやシステムは、まだ確立されていない。東京都の「対話集会」、 「広場と青空の東京構想」、 横浜市の「1万人集会」、 「区民会議」、 川崎市の「都市憲章条例案」、 神戸市の「婦人市政懇談会」、 「市民会議」、 「区民会議」等々、市民と自治体による市民参加のさまざまな実験例は、枚挙にいとまがないほど報道されているが、いずれも模索の段階を越えるものではない。これからも、市民と自治体が互に英知をしばりあって、あらゆる機会にあらゆる方法をもって“市民参加の実験”が試みられるであろう。そして、これらの実験の積み重ねの中からルールやシステムが探求され、より高次の市民参加が定着していくであろうことは疑いない。

「人口250万の大都市で、市民参加の政治をやろうなんて、神に挑戦するようなものだ」とは、1万人集会で市民参加の大きな実験を試みた飛鳥田横浜市長の述懐である。市域面積540平方キロメートル、人口136万の神戸市においても同じ悩みがつきまとう。広大な市域と多様な市民層からなる膨大な人口を前にして途方にくれるのは、一人横浜市長のみではない。市民参加が間接民主制を補完するものとして、直接民主制を志向するものである限り、大都市において市民参加を考える場合に、大きな障壁となる“規模”の問題を避けて通ることはできない。佐藤竺教授も「市民参加が最終の決定の協同化を可能にする限り、そこには、市民のあいだに連帯感の発生する範囲が設定されなければならない。」「したがってこの点では、東京、大阪のような巨大都市はもちろんのこと、人口規模50万、100万、200万といった大都市も、それ自体が市民参加の場として機能することは無理のように思われる。それらは内部を適正な規模に細分し、その単位にある程度の自主性を与えて、これを市民参加の基礎単位とする工夫があってよいのではなからうか。」「(「自治体と市民参加」岩波・『現代都市政策Ⅱ』)」と指摘されている。

このことを考える場合に、まず浮かび上がってくるのが大都市(指定都市)の“行政区”の役割である。そこで、本稿では、これまで大都市行政の片隅の問題でしかなかった行政区について、その沿革を概観し、市民参加の場としての行政区の役割を考察して、神戸市における行政区の整備・拡充の方向を紹介することにしたい。

2 神戸市における行政区の沿革

神戸市に区制が布かれたのは、旧六大都市(東京、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸)の中では最も遅く昭和6年9月である。この時、神戸市の面積は、約83平方キロメートル、人口は約79万人であった。明治22年、市制が実施された当初の面積が約21平方キロメートル、人口約13万人であったことに比べれば、この間、いかに都市化が進んできたかが容易に推察できよう。

区制実施にあたり、当時の黒瀬神戸市長は、「我神戸市ハ人口モ正ニ80万人

ニナンナント致シマシテ、広サモ5方里ニ亘リ、東西約5里ニ及ブヨウナ発展ノ趨勢ヲ示シテオルノデアリマス。之ニ対シマシテ、旧来ノヤウナ事務ノ処理方法ノ踏襲ヲ致シマスルコトハ市民ノタメニ不利益デアルト考エマシテ、新ニ区役所ヲ8カ所設置致シマシテ、事務ノ処弁ト市民ノ利便ニ寄与セントスル計画ヲ立テテ次第デアリマス。」（昭和6年2月19日市会説明）と区制実施の理由を説明している。

この区制実施は、もとより改正市制（明治44年法68）第82条に依拠し、行政の「処務便宜ノ為メ」になされたものであり、都市の機能を十分に咀嚼して設置されたものではない。「市民ノ利便」よりも「処務便宜」の方が優先されたものであった。このことは、以来今日まで、区役所事務といえば、戸籍事務や徴税事務で代表されてしまうほど大きな変革のなかったことを考え合わせれば明らかであろう。

区制の始まりは、古く明治の初めにその原形をみることができる。

明治元年の兵庫開港（明治5年に「神戸港」と改称）当時、現在の神戸の中心部は、「兵庫の町」と「神戸の町」の二つに分かれていた。兵庫県は、明治7年に「神戸」の53か町を「兵庫県摂津国第1区」とし、「兵庫」の76か町10か村を「同第2区」として管轄することにした。ついで明治11年の「郡区町村編成法（明治11太政官布告17）」は、「三府五港其他人民輻湊ノ地ハ別ニ一区トナシ其ノ広闊ナル者ハ区分シテ数区トナス…」としたため、兵庫県は、従来の行政区画を廃止して新たに1区28郡に分けた。これにより、摂津国第1区の神戸全部と同第2区のうち兵庫の市街地と坂本村を合せて「神戸区」が設置された。この時の神戸区役所の組織は、庶務・戸籍・租税・出納の4掛からなっていたといわれている。もっとも、この区は、現在の指定都市の区とは異なるものであることはいままでもない。むしろ当時の区は、現在の「市」の性格を有していたとみるべきであろう。

明治22年、「市制町村制（明治21法1）」の施行によって、「神戸区」は、その区域に荒田村と葺合村を加え「神戸市」となった。大都市における行政区設置の特例は、正しくはこの市制町村制に始まるものである。

市制町村制第60条第1項は、「凡ソ市ハ処務便宜ノ為メ（中略）之ヲ数分チ毎区ニ区長及其ノ代理者ヲ置クコトヲ得」と定めた。市制町村制の制由書は、当時の区の役割を余すところなく述べている。すなわち「区域広ハ人口稠密ノ地ハ施設ノ便ヲ計ランカ為メ之ヲ数区ニ分ツノ必要アル可シ；本制ハ市町村ニ区ヲ画設スルコトヲ許シ之ニ区長及代理者ナル行政ノ機関置セリ比ノ機関ハ其ノ市町村ノ行政ニ隷属スルモノニシテ其ノ指揮命令シテ事務ヲ区内ニ執行スルモノトス其ノ委任事務ノ範囲ハ土地ノ情況ト市ノ行政ノ酌量ニ在ルモノニシテ（中略）要スルニ区ハ市町村内ニ特定シタルノ自治体タルニ非ス区長モ亦固有ノ職権ニ非スシテ単ニ市町村参事会ノ事ヲ補助執行スルノ便ニ供フルニ過キス故ニ区長ハ市町村ノ機関ニシテ区ノ機関ニ非ス区ハ法人ノ権利ヲ有セス財産ヲ所有セス歳計予算ヲ設ケス又議會若ク他ノ機関ヲ存スルコトナシ」

この市制第60条によって区を設置したのは、東京（15区）、大阪（4区）、京都（2区）であった。しかし、この三大市は、特に重要な土地であり、人口も他の都市に比べて格段の差があったので、一般の市と同様に取り扱いとは適切でないとし、市制町村制の施行に先だち、明治22年3月22日に「中東京市、京都市、大阪市ニ特例ヲ設クルノ件（明治22法12）」のいわい「市制特例」が出て市長、助役の職務を府知事・書記官が行うこととし、府知事・書記官・名誉参事官をもって組織される市参事会が置かれた。したがって、東京、大阪、京都の三市は、明治31年にこの市制特例が廃止されるまでは、不完全な自治体であったといえよう。なお、法制上は、他の都市も「市」を置くことができたが明治41年名古屋市が4区を設けたのみであった。

明治44年、市制町村制の全文改正が行われた。改正市制（明治44法68）の第6条で勅令指定市（東京、大阪、京都）は、「法人区」を設けて財産・建物に関する事務等を処理しうること（しかし、大阪、京都は実態として行い何ら変らなかつたといわれている）、また第82条で内務大臣の指定する市は「行政区」を設けることができるようになった。これにより、明治44年に名古屋市、昭和2年に横浜市、ついで昭和6年に神戸市が内務大臣の指定を

た。

神戸市は、ここにはじめて行政区の誕生をみたのである。

この時設置された神戸市の行政区は、葺合、神戸、湊東、湊、湊西（昭和8年「兵庫」と改称）、林田、須磨および灘の8区である。その区域は、当時の選挙区をそのまま行政区としたものであった。

その後、昭和16年に垂水町を吸収合併して須磨区に編入し、市の面積は115平方キロメートルと大きく広がり、人口も100万に達せんとしたが、相つぐ戦災や疎開で昭和20年頃には、人口も約38万人までに激減し、区間の人口も著しく均衡を欠くようになった。このため、戦時行政の強化という目的もあって、昭和20年5月、これまでの8区制を6区制に縮少再編成された。すなわち、湊東区と湊区を廃止して、これを神戸区と兵庫区に整理統合し、神戸区を「生田区」、林田区を「長田区」にそれぞれ改称した。そして、終戦の翌21年には、合併当初からの住民の念願であった旧垂水町を須磨区から分離独立させ「垂水区」とし7区制となった。

地方自治法（昭和22法67）の制定以後は、「特別市」としての要件を満す必要から、神戸市は活発に周辺町村の吸収合併を進めたため、市域はますます広がり、人口も急テンポで回復してきたが、昭和25年に吸収合併した東部3か町村（御影、魚崎、住吉）を母体に「東灘区」を増設したのみで、以後20年以上にわたり8区制が続いた。

現在、神戸市の行政区は、昭和48年に「北区」を兵庫区から分離したため、東灘、灘、葺合、生田、兵庫、北、長田、須磨、垂水の9区制となっている。

3 行政区の役割と設置基準

国家行政に対して市行政（自治行政）があるように、市行政に対して区行政があるか、という点には背けない。東京都の“特別区”は、文字どおり特別だとして、指定都市における区は、「市長の権限に属する事務を分掌させるため（自治法第252条の20）」に設けられたいわゆる行政区であって、区長は、市長の行政執行の補助機関にすぎない。行政区の法制上の位置づけは、地方自

治法においても、先に紹介した市制町村制の制定理由書で示されている「処便宜ノ為メ」と同じ考え方を踏襲したものだといわれている。したがって、における行政は、すなわち市行政そのものであり、また、大都市行政の一体と統合性の保持の必要性を考えあわせれば、市行政と区行政をことさら区別して考えることはできないといえよう。しかし、地方自治法が、指定都市は区必ず設置しなければならない（自治法第252条の20第1項）としていることは、戦前の大都市の区が「処務便宜ノ為メ」に任意に設置することができたのとは違って、格別の存在意義があると考えべきであろう。

区行政の今日的な役割について、原田清司教授の説明をかりると、「市政いうまでもなく、市民による行政であり、市民のための行政でなければならぬ。市政に対する市民の欲求と、市民に対する行政意思の伝達・啓蒙・実行が、円滑かつ緻密に交流するところに住民自治本来の姿がある。しかし、広大な区域に急激に人口が集中して大都市化が進むと、市民と市政との円滑かつ密な交流はおのずから阻害され、単一の中央行政機構だけをもってしては、都市はもはや十分にその行政能力を発揮することができなくなる。」その新「市民の市政に対する関心はますます希薄とならざるを得」なくなる。しなうて、「市民と市政との間の円滑かつ緻密な交流を保持し、住民自治の成身全うするため」に大都市は、「制度的に、適切な事務配分のもとに、集権と分権化の体制を確立しなければならない。この要請に応じるのが行政区の責である。」そして、「総合出先機関としての行政区は、単なる『処務便宜ノ為メ』の窓口機関から脱皮し、新しい時代の要請にこたえるため、それ自体政治機能を発揮しうる機関とならなければならない」（「行政区のあり方」横浜行政区調査研究報告書Ⅰ、傍点筆者註）のである。

行政区の政治的機能とは、要するに大都市における市民の市政に対するズを積極的に吸いあげ、市政に反映させるとともに、行政意思の市民への浸透を図ることであり、このような市民と市政の円滑かつ緻密な交流を：区が媒介することによって、住民自治の確立をめざすことにある。したがって、行政区の事務所である区役所、もしくは、その長である区長は、市民

政をつなぐパイプ、あるいはフィードバック機構として十分に機能することが望まれる。いいかえれば、行政区は、大都市における“規模の障壁”を乗り越える“市民参加の場”となることが、新しい時代の要請となっているのである。

このような役割を十分に果たすために、行政区域をどのように定めるか、すなわち、行政区の適正規模を決定するための基準の設定は、市民参加の基盤づくりとしての重要な意味をもつといわねばならない。

昭和16年12月に、神戸市行政区域協議会が作成した「区行政区域調整案」は、行政区の適正人口基準をコミュニティとの関係から割り出していて、今日の区行政と市民参加を考えるうえで興味深い内容をもっているので紹介しよう。

この調整案は、当時、神戸市では、①人口が著しく増加し、殊に行政区間の人口が不均衡になっていた、②区行政区域と警察や警防団の管轄区域が一致していなかった、③区の境界が錯綜していたため、全面的に調整が必要であった、④市や区の行政が町内会、隣保等の地域的結合を基礎とするようになった、ことの理由から行政区の再編成が計画され作成されたものである。

神戸市区行政区域調整基準（要約）

区の人口は、相対的に区行政の重点をどこに置くべきか、又、置かれるべきかを検討して、その事務を処理するに最も適当な施策より割り出して、区の適当な人口を算出するのがよい。

① 現在の行政の中心は、町内会の指導育成にある。すなわち、区行政の中心は、町内会と隣保相扶の自治的機関としての町内会をますます整備し強化することにある。町内会が物資配給機構の基礎となっている今日において、ますますしかりである。

このためには、区長が町内会を指導し掌握しうる可能な範囲内に限定することが必要である。しかし、区長が町内会長並に町内会連合会長を掌握しうる最適数量によって制約されてはならない。

② 神戸市では、現在、1区に平均10町内会連合会があり、1町内会連合

会に附属する町内会は、平均18となっている。1区の区長が10人の町内会連合会長を掌握することは、極めて容易である。また、10人は会議を構成する際にも適当な人数である。しかし、1町内会連合会長が、18の町内会を管轄することは、十分に上意を下達し、掌握するにはやや多すぎる。

よって、現在、1区—10町内会連合会—177町内会（1町内会は平均160戸）あるのを、1区—10町内会連合会—150町内会（1町内会平均150戸）にすることを標準とすれば、区長として直接町内会を指導することが可能ならば、町内会が行政の補完機関としての作用を果たすことが容易になる。

なお、大都市1戸当りの人数は、4.5人～4.7人である。これによって算出すれば、1戸4.5人の場合は、

1町内会—150戸—675人、

1町内会連合会—15町内会2,250戸—10,125人、

1区—10町内会連合会22,500戸—101,250人、

となる。また、1戸4.7人の場合は、同様に計算して105,750人となる。

要するに、神戸市における1区当りの人口は、10万人前後を適正標準とし、各区の土地事情を考慮して調整することが適当である。

町内会組織を近代的なコミュニティとしてとらえるかどうかは大いに議論のあるところであり、大方は、否定の方向であるが、その論議はさておき、区の編成の基礎を住民組織においたことは、現在においても妥当すると考えられる。

原田清司教授は、行政区の規模の適正性を考える視点として、①区域の面積、②区域内の人口、③区役所の事務量および配置職員数、④住民の人間生活を保障するに足る生活環境の整備状況とならんで、⑤自治組織をもった共同生活体としてのコミュニティの問題をあげている。

すなわち、指定都市が行政区をもっているのは、「市政と住民との間に存在する地理的、心理的、行政的な距離をなくし、住民を市政に結合させるた

めにある。」したがって、行政区がこのことを重要な要素とするならば、「その目的の実現にふさわしい規模の住民組織をもっていなければならないわけで、ここにコミュニティの規模が考慮されることになるのである。」（「行政区の規模について」都市問題研究24巻3号）と述べられている。

4 神戸市における行政区の整備・拡充の方向

都市自治を担う主体は市民である。市民とは、自分で自分の行動に規律を与えていける人間であり、そうした“自律的な人間の集団”であって、はじめて自治も成立するものであろう。いいかえれば、“健全なコミュニティ”が都市自治を支えるといえる。

行政区を市民参加を保障する場として考えるならば、こうしたコミュニティを基礎として整備・拡充されなければならない。コミュニティと区が活発にふれあい、互いに連帯感で結ばれ、相互信頼と協力関係を育んでいくところに市民参加が生まれ、かつ、都市自治の確立が望まれうるのである。

昭和49年10月、神戸市では、「人間都市神戸の基本構想（マスタープラン）」を市民参加のもとに策定した（詳しくは『都市政策』'75・11創刊号を参照されたい）。この基本構想は、「市民が都市をつくる」ことが人間都市の普遍の真理であることを確認して、市民主体の都市づくりをうたいあげた。そして、「市民がよい環境をつくり、よい環境が市民を育てる」という考えから、この好ましい循環をおしすすめるために、次のことを施策として方向づけた。

① 市民主体の都市づくりをめざす

ア 市民が互いに語り合い、交わりを深め、市民一人ひとりが地域社会のなかで役割をもち、生き生きとした生活がすぐせらるよう、市民主体によるコミュニティづくりをすすめる。

イ それぞれのまちのなりたちを大切にし、まち全体に多彩な魅力があふれ、市民の創意が活かされる都市づくりをめざす。

② 市民生活にかかわる情報を公開する

ア 市民が的確で責任のある判断のもとに、コミュニティづくりを推進し、

都市づくりに参画できるよう、市民生活にかかわる市政の情報を公開する。

イ 市民相互のコミュニケーションを深めるため、コミュニティで生じる情報の交換の便をはかり、かつ集約し、提供する。

③ 市民参加のあり方を探求し、定着させる。

ア 市民の創意とエネルギーが都市づくりに生かされるよう、市民と行政の対話、市民の計画策定・実行への参加など、市民参加の多様なあり方を探求し、定着させる。

イ 市民生活の実情にそったきめ細かな市政をすすめるため、市民と行政が一体となって運営するさまざまな市民会議方式をとり入れる。

④ 総合的な民主的市政をすすめる

ア 市は、たえず市民との接触につとめ、市民の鋭敏な方向感覚とエネルギーをとりいれ行政の民主化・弾力化・科学化をはかる。

イ 市民の欲求や苦情を迅速・的確にとらえ、柔軟に応じることができる職員意識づくりと行政の態勢づくりをすすめる。

ウ 市民生活のすみずみまで、総合的な都市行政がゆきわたるよう、行政区を充実し強化する。

市民参加における大都市行政の“規模の障壁”を乗り越えて、上記の施策の方向を実現可能にするためには、これらの施策の中でも、とりわけ“行政区の充実・強化は、緊急の課題であろう。もちろん、行政区の充実・強化は、単に“規模”の問題だけではない。本庁と区間における事務の再配分、権限の移譲、区役所の地域総合性の確保、市長の地域代理者としての区長の権限強化など、行政内部で解決しなければならない課題が多くある。しかし、本稿では、これらの課題についてふれる紙数がないので、市民参加の場としての行政区の整備の方向についてのみ紹介することにとどめたい。

行政区の規模や区画の問題は、都市の空間整備計画と不可分ではない。それは、都市空間の整備がコミュニティの発生やその活動と密接なかかわりをもつものだからである。神戸市の基本計画では、市民の生活圏の広がりや、地域の

特性や市民の意識・行動にもとづいて、「近隣住区」—「まち住区」—「行政区」—「神戸都市圏」の各段階に分けて、都市の空間整備を行うことにしている。すなわち、これらの段階的空間構成に対応した体系的な都市機能や設備を配置し、市民生活の利便と地域の一体感を高めるとともに、市民の多様な生活要求にこたえていこうというのである。

「近隣住区」とは、ほぼ小学校区（人口8千人～1万人程度、住民が住区内の諸施設を徒歩で利用できる範囲）を想定したものである。実際にも、この区域が市民の日常生活圏と最もよく重なりあっていることはよく知られているところである。「近隣住区」は、基本的には、住区内の公共施設、つまり、近隣センター（地域集会施設、社会福祉施設、行政の出先サービス機関等を含ままたは併設したもの）、日常買物施設（小売市場、商店街等）、保育所、幼稚園、小学校、運動施設等を整備する単位として設定するものである。しかし、こうした施設を住民の自主的な管理・運営に委ね、これらの施設の利用を通じて、市民の主体的なさまざまな活動が展開されることにより、地域共同体的、地縁住民意識的なコミュニティが自然に形成されることが期待できよう。

「まち住区」とは、①一体的なまちの歴史の中でつちかわれてきた、ゆるやかな地縁的つながりをもった地区、②地形、眺望など空間的、機能的に同質性をもった広がり、③駅利用圏、商店街利用圏、バスルート圏など、利用圏域の広がりで一体化している地区である。「まち」というイメージは、生活の場としての住宅、住宅をとりまく環境、その環境の充実から生まれ、発展し、さらに生活を豊かにする多様な仕組みが複合している。この「まち」としてのイメージと同質性をもった、まとまりのある住区を「まち住区」としてとらえ、市民が自らのまちのあり方を発想し、自ら参加して発展させていく場として設定するものである。すなわち、「まち住区」は、市民が自分の知っているまちの範囲の上限であり、都市を洗練させる最低単位の広がりであり、市民が共通の問題意識をもちうる一つのまとまった地区である。こうした概念に合致する神戸市の「まち住区」は、現在、既成市街地に35住区、西神地区に7住区、北神地区に6住区あり、人口規模は、2～5万人の範囲であることが知られている。

こうした近隣住区、まち住区の広がりに応じたコミュニティづくりの条件整備をすすめ、市民の行政需要への対応、市政の浸透、市民との接触、市民利便の向上などの諸目的を有効に達成させるための地域単位として組織し、運営していくのが「行政区」である。ここで、市民参加の場としての行政区の規模を考える場合、地域コミュニティと区役所または区長との間で円滑な接触が保たれうる限度は、10～20の近隣住区、または4～10のまち住区を包摂する人口1～20万くらいが最適であろう。これは、区行政の長い経験から判断したものであるが、行政区画を決定する他の諸条件をもほぼ満足させうる限度でもある。

5 むすび

民主主義は、いうまでもなく、「市民による、市民のための政治」である。これを確立するためには、総ての市民が政治に参加する権利を保障されなければならない。

しかし、高度に膨張・発達した現代都市においては、もはや“カシの木の下”の民主主義はない。都市政治におけるさまざまな市民参加の運動は、こゝ失われた民主主義原理の復活を求める運動でもある。大都市は、新しい視点からの“新しいカシの木”を育てなければならない。行政区を大都市の“新しいカシの木”として、市民の政治的自由を回復させうるか否か——それは、地方自治を支え真の民主主義を発展させるために、市民と行政に課せられた重要な大都市の問題である。

いま、ここに小さな光がある。昭和48年、21世紀に向けての神戸市のマスタープランをつくろう、と市内各地で「あすの神戸を考える市民会議」が開かれた。その成果は、前述の「人間都市神戸をめざす基本構想」を生みだした。そして、市民会議は幕を閉じた。

しかし、市民会議に結集された神戸市民のたくましい参加意欲は、新たな「区民会議」の開催を提唱した。以来、神戸市の「区民会議」は、二つの年々刻んで区を舞台に着実に成長しつつある。そこには、従来の市民と行政の“テの対話”から、市民と市民の“ヨコの対話”へと幅を広げていく姿が見ら

る。

垂水区では、近隣の自治会が集まり連合組織を結成し、また自治会や町内会等のない地域に新しい住民組織が誕生するなど地域の連帯感が強まってきた。兵庫区では、区民会議で出された問題を地域にもち帰り、区民自身の手で公園を“桜の名所”に変える大グリーン作戦を展開した。生田区では、まちを汚す違反広告物を一掃するために“美化推進協議会”が新たに組織され、葺合、灘区では、“路上駐車追放運動”が起るなど、区民会議は、地域住民の自主的なまちづくりの運動へと結びついていっている。

区民会議が市民参加のモデルとして開花するか否かはまだ予想できない。しかし、その可能性の芽は、やせこけた大都市自治の土壌の中から確実にふき出してこようとしている。これを大きく育てる肥料が、区行政の充実にあることだけはまちがいないであろう。

潮 流

アメリカの住民投票

住民投票制が“生きた制度”として、地方行政の中に根づいているのがアメリカである。英国の公聴会制度に対して、アメリカは住民投票が、住民参加の中軸を占めているといえる。去る47年11月7日、アメリカ・コロラド州は、79年冬季オリンピック開催地として決めていた同州のデンバー開催を、住民投票で返上することに決定した。このニュースがわが国に与えた衝撃は大きかった。「国の名誉」「地域の発展」という天下国家の論理に対する、市民生活の論理の見事な勝利だったからである。その他、サンフランシスコ市の高速鉄道建設、シアトル市の広域下水道をめぐる住民投票など、費用負担をも含めて、住民にその賛否を問うた事例は有名である。

アメリカでこのようにしばしば住民投票が利用されるのは、州法・市憲章などで、住民投票の発案法定要件が有権者数の1～5%の署名があればよいという軽い条件だからで、先の大統領選挙でも、20州で住民投票が行われ、その内容は老人への課税撤廃、妊娠中絶禁止緩和、ポルノ規制、環境保護法の制定、ドッグ・レースの賛否などさまざまである。しかし、タウン・ミーティングの限界をこえた住民投票は、市民連合と企業連合などの激しい対立を生みつつあるが、「直接民主主義のシンボル」として間違いなく生きている。

特別論文

全世帯調査と市民意識

—神戸市民アンケートの追跡検討—

板 東 慧

(社団法人労働調査研究所所長)

はじめに

神戸市全世帯調査も昨年までにすでに6回を重ねた。この種の調査は各都市でも試みられてはいるが、全世帯を対象として、しかも毎年継続して実施されている例は筆者の知る限り見当たらない。しかも100万をこえる大都市において継続的な市民アンケートも例をみないようである。

そこで、依頼されるままに、この調査の6年をふりかえってまとめといったものを試みようというのが小稿の意図である。もとより総括という程大それたものではなく、覚書的なまとめとしておきたい。

1 全世帯調査の意味をめぐって

都市自治体が包括的な市民意識やニーズを把握することを積極的にとりあげはじめたのはこの10年ばかりのことであり、それは主としていわゆる革新首長が輩出する過程と対応している。たしかに、民生・教育・都市計画といった各部門における専門的プロジェクトとしての市民アンケートはわが国の社会調査の歴史とほぼ同程度の歴史を歩んできていることは周知である。また他方で、「市長に手紙を出す運動」や「市政モニター制度」などによる公聴的諸手段も戦後しばしば各自治体によって採用されてきたものである。

しかしながら、行政立案上の諸問題をめぐって、直接市民を対象とした総合的アンケートを実施する傾向は比較的最近の傾向といえる。こういった調査が実施されるためには、少なくとも、一定の行政機構的な保障がなければ不可能

だからである。すなわち、こういった調査はすぐれて行政上のトップマネジメントに属するものであること、さらにつけ加えるならば、このトップマネジメントに直結する公聴機能の独自性が確立されていることが前提となる。このような行政上の前提と機構上の保障がありえてはじめて、こういった調査の実施が現実化するからである。筆者が「革新首長が輩出してきた段階」というのは、必ずしも革新首長のみがこの種の調査に意欲を示すという意味ではなく、自治体首長が保守対革新で全国的に争われはじめた'60年代後半の自治体行政が、従来の中央主導の縦割的行政志向による行政配分から脱却して市民志向の行政選択に移行する過程にあり、その意味において意欲ある自治体当局が公聴行政の独自性の重視と市民志向にもとづく総合的政策立案に関心をつよめはじめた段階と対応するのである。逆にいえばこのような行政上の保障のないところでは、総合的な市民意識調査の必然性もありえないといえよう。

さて、そこで、神戸市全世帯調査もこの一つのパターンとあってよいが、以下、その内容を検討するに先だって、この調査と筆者との結びつきについて若干ふれておきたい。

この調査について神戸市当局から相談をうけたのは1970年の5月頃のことだったと記憶している。「全市民を対象にした調査」というのは宮崎市長の発案と聞かされたが、具体化を命じられた市民相談部が初めての試みでもあり、どのように設計したものか知恵を借りたいということであった。筆者も他に例がないことから困難は予想されたが、「市政モニター」や市政協力組織など既成の組織がマンネリ化している中で、もっとも簡単な市民参加形態としての行政アンケートのシステムに興味をもっていたところから、大いに賛意を示して大略、次のような素案を提起してみる気になったものである。

「もとよりこの種の調査は理論的抽象の素材を得る『科学的調査』と異なり、政策的素材を得る『実践的調査』であるわけだが、調査の手續としては厳密な方法的検討を要することはいうまでもない。また調査一般という意味においては抽出調査で十分ではあるが、市民参加システムとしての悉皆調査の意義を重視する。都市行政の給付の単位としては個々の市民というより世帯という

単位を対象とする。全世帯ということからいえば均等に広く情報がいきわたっている問題に設問を限定する。行政立案は当局が行なうものであって調査は限定された範囲における同次元の政策の緩急序列・優先順位あるいは実施にあたっての変動条件等の選択または市民的コンセンサスの条件などを分析することが目的となる。その意味で設問作成を市民代表参加の形態ですすめる。回収を向上させるためにはもっとも簡単な無記名郵送方法を取り、同時に調査組織となるような配布・説明・回収督促をおこなえる地域協力員をつくる。調査結果を必ず公表する。回収率は選挙の投票率の動向や大規模集団の全数調査などの例から、25%前後を見込めば十分成功といえる。」

以上のような問題点を摘出して検討の材料にしてもらったように記憶している。

幸い、他の研究者の方々からも同様に助言があったものと思うが、'70年10月実施を目標に検討がにつきまり、各界代表による設問作成懇談会が発足して第1回がすべり出したのであるが、その年が国勢調査年にあたったため、この時期にあわすことがよいのか、ずらした方がよいのか、かなり慎重に検討されたが、回収日はずらして調査期間は重なるように設定された。これは相乗効果をねらうと共に混乱をさける意図のあらわれともいえる。

その後、技術的な修正は重ねられたが毎年度実施され、今日にいたっているが、毎年設問作成懇談会に参加し、分析を委嘱されて筆者の手もとでつづけている関係上、もっとも縁の深い一人となった感がある。

以下、この調査をめぐる問題と調査結果を通じてみた市民の動向について検討していくこととする。

2 調査の特質と流れ

この調査の特質は次の点に要約される。

- 1) 全世帯を対象とし、世帯単位で回答を求めること。
- 2) 全市民に共通し、かつ問題の知悉度に差のない課題を設問として、行政ニーズの選択またはその条件となる志向を把握する設問に限定すること。

3) 各部署が調査に求めたい設問素材を提供し、市民各界代表による設問作成懇談会の検討を経て課題を精選し設問を作成すること。

4) 毎年実施すること。

5) 婦人会を中心に調査協力組織が全市的に配布・回収等をすすめること。

このような特質が、「全世帯調査—130万市民アンケート」といった呼称で、「神戸方式」ともいわれる調査のフレームなのであるが、この調査のもつ積極的な意義はこの特質そのものの中にあるとあって過言ではない。このように行政の選択過程への市民の直接的参加というフィードバックシステムによって、行政上の問題点がひろく市民に理解され、その上で市民の判断が返され、それをもとに行政上の立案がすすめられるという大きなメリットと共に、この種の調査の限界もまた当然認識されておかねばなるまい。それは全市民ということから設問そのものが可能な限りのわかりやすさと、簡明さをもたねばならないということであり、自記式配票方式のため選択肢があらかじめ予定されているという限界があること、さらに回収率の限界も否定できないのである。しかしながらそういった限界自体は、市民参加のさまざまな形態の1つとして考えるならば、20~30%という世帯が参加するということが他に比較しても量において圧倒的であり、また有効回答世帯の変動そのものが、当該設問に関する関心の度合をあらわすものとしての意味をもつところから、この調査が十分な代表性と大数法則的な実態反映として十分な意味をもつことは毎回の調査報告において、とくに対象の吟味の中で母集団との関係における代表性を確認している通り明らかである。ただ有効回答世帯の分布では市政に関心の高い層が、居住年数で永く、持家層のウェートが高く、所得もやや高く、世帯構成も高いといった傾向があり、全体的にはややそのウェートが反映することは否めないであろう。

各回の調査の回収率もまた、こういった市民の関心の度合いによって変動していることもこの種の大量観察の特色といえる(表一参照)。

第1回からの傾向をみていくと、第1~第2回は全行政網羅的な設問設計であったが、とくに公害と環境問題が大きな課題としてクローズアップされてお

表一 各年度のアンケートの特徴

実施年度	行政をめぐる状況	テーマ	設問の特色	回収率	回答層の特色	特記
'70 第1回	公害批判高まる	なし	全行政を網羅	20.7%	女55% 持家47%	
'71 2	シビルミニマムが注目される	なし	道路と公害に重点	18.5%	女59% 持家50%	地域別集計採用
'72 3	グリーン作戦人間回復発想つよまる	「すこやかな暮らしを求めて」	健康・環境・余暇に重点	30.1%	女63% 持家51%	重点テーマを設定
'73 4	資源危機パニック福祉政策強調	「心のふれあいうまちづくりをめざして」	コミュニティ福祉・住宅などに重点	27.0%	女59% 持家53%	風呂、自動車保有を尋ねる
'74 5	狂乱物価消費問題	「しあわせな暮らしをきつくために」	福祉・公園・自動車公害・消費	24.5%	女58% 持家55%	老人・子供の世帯に注目
'75 6	総需要抑制地方財政危機	「くらしの中から市政を考えよう」	市民参加と消費および婦人問題	24.8%	女58% 持家56%	国際婦人年

り、その意味で市民の関心もそれに対応していたといえる。

第3回以降は部門をやや限ってさらにディテールにわたって設問をおこなったことと個別の利益に直接かかわる問が多かったことから、30%という高回収率をあげている。

その後もテーマと重点項目がしばられ、設問の立場が、コミュニティや市民相互の共同や市民参加的な志向にやや力点をおいて、第4回は「コミュニティと福祉」、第5回は「福祉・公園・自動車公害・消費」、第6回「市民参加・消費と婦人問題」などを重点テーマとして大きな政策選択のテーマとあわせて、マイノリティの問題をめぐる設問が設定されてきた。回収率は'72年の30.1%をピークとして、その後やや低下気味であるが、'74~'75年はともに24%台で、やや安定化した傾向がみられるのである。

各年度の調査項目数をみるとやや増加する傾向があるが、これは設問数としては少なくとも、1つの設問内部で質問がマルチプル化している傾向が

く、質問傾向が複雑化していることを示すとみてよい（表-2参照）。ここで

表-2 各年度調査の設問項目

実施年度	コミュニティ行政組織	都市観	環境・ゴミ	交通安全自動車公害	健康医療	住宅	公園・みどり	消費者行政	福祉	教育・子供の題	交通	余暇施設	計
'70 第1回	⑥	1	2	2	1	2	2	0	1	1	1	2	21
'71 2	0	2	2	⑤	1	1	2	2	1	2	0	0	18
'72 3	1	0	⑩	0	4	0	2	0	0	0	3	3	23
'73 4	⑧	0	1	0	0	4	1	2	2	1	2	0	21
'74 5	0	5	2	⑪	0	0	4	3	3	1	0	0	29
'75 6	5	1	0	1	5	0	0	⑦	3	1	0	0	23
計	20	9	17	19	11	7	11	14	10	6	6	5	150

- (注) 1. 1問中2つ以上の質問のある場合は質問数をもって計算した。
 2. 設問の系別は大ぐりな分類にしてある。
 3. フェイスシート分は除く。
 4. ○印は各年トップの数の設問。

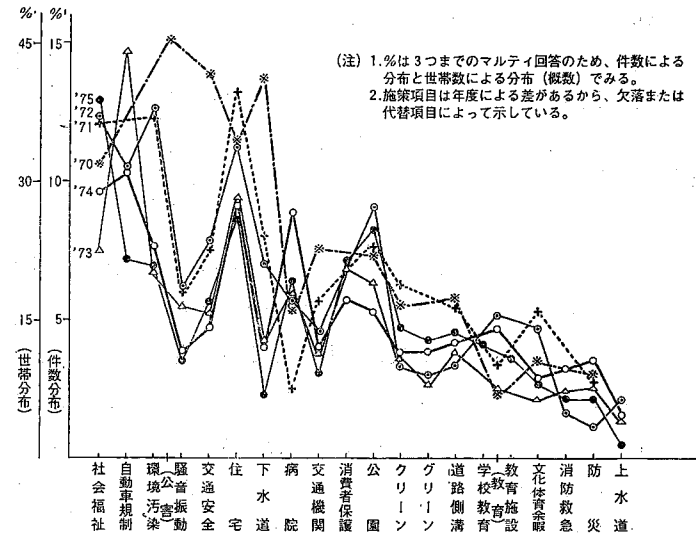
みても明らかなおおり、第1回—コミュニティ・行政組織、第2回—交通安全・自動車公害、第3回—環境・ゴミ、第4回—コミュニティ・行政組織、第5回—交通安全・自動車公害・都市観、第6回—コミュニティ・行政組織・消費者行政・医療健康とそれぞれの年度の重点項目の設問が増えている。6回通じて設問数の多いのは①コミュニティ・行政組織②交通安全・自動車公害③環境・ゴミ④消費者行政 という順になっている。これを一べつするだけで今日の都市行政のかかえる問題点があきらかとなる。こういった問題に対して案外に少ないのが福祉・教育・住宅である。この理由は前者が政策的にも行政執行上にもさまざまな複雑性や流動性があり、くりかえし市民間のコンセンサスをはかる必要があるのに対して、後者は実行しなければならない問題はかなり明らかではあっても多様な価値観をもつ市民のコンセンサスを求める手がかりを見出すことが困難なため、設問自体にさまざまな難点がある分野といえることができるのである。

3 市民の関心の推移と動向

ここで市民の関心の推移をみるために毎回の調査にあげた設問「市に力をいれてほしい施策」の回答の変動をみておこう（年度によって若干の選択肢の変動がある）。

6回を通じて高位にある施策は、環境汚染・自動車規制・住宅・社会福祉などであるが、その順位には消長変動がみられる（図-1参照）。

図-1 市政への要望——重点施策の各年度分布



'70年度は環境問題を「公害」とした故もあり、また環境問題が空前の社会問題化する様相もあって、この調査を通じての最高の集中度となったが、'71年以降、これを大気・水汚染と騒音・振動（'73年から自動車公害を追加）に分解したためもあり、さらにマスコミなどによる公害論調低下の影響もあってか、低下が目だったが、'72年になるとモータリゼーションの影響もあり再び環境汚染が高位に上っているのである。これらをあわせると、社会福祉・環境汚染・住宅・交通安全の4項目が各年度ともベスト3には入っているような状

況であり、'73年以降は環境汚染より自動車規制がより重視され、さらに公園が算入されてくる状況となっており、全体の傾向からいえば人間的生活条件の充実という要素がウェートを高めつつあるといえる（表-3参照）。年度によ

表-3 施策別要望率順位

年度	1位	2位	3位	4位	5位
'70	公害	交通安全	住宅	社会福祉	下水道
'71	住宅	社会福祉	環境汚染	下水道	交通安全
'72	環境汚染	社会福祉	住宅	公園	交通安全
'73	自動車規制	住宅	環境汚染	社会福祉	病院
'74	自動車規制	社会福祉	住宅	病院	環境汚染
'75	社会福祉	住宅	公園	自動車規制 消費対策	

って変動のつよいものに下水道・交通安全などがあるが、これらはポピュラーな問題であって一步一步改善が目立っているものといえる。これに対して全体として高くはないが、つねに問題提起としてあるのが病院・交通機関であり、これらは解決にやや長期を要すること、特定地域の要望として根づよいといえることができる。一方消費者保護は新しい問題であるが（'73年から採用）、行政内容の地味さも手伝ってか、上位に近づきつつはあるが、未だ中位にとどまる傾向がつよいのである。

このように見ていくと市民の解決を求める関心そのものはやはり長期的に変動しており一定の行政効果があると思われる。次の目標に向けて移動するという傾向を示すといえる。たとえば'73年度（第4回）において、「過去4～5年間においてよくなったと思われるものを3つあげて下さい」という設問をやや総合的にあげたところ、その回答は表-4のようであった。

これに対して、回答率の低い順位からみていくと、①大気汚染・水質汚濁など公害防止(1.0%)②心身障害者福祉(1.7%)③スポーツ・文化などの施設(1.8%)④赤水解消など水道整備(2.4%)などがあげられていた。こういった行

政は当局が年次計画的に努力しているものやほり全体が改善について積極的

表-4 過去4～5年間に改善されたもの(1973年)

順位	項目	回答率
第1位	道路の舗装や歩道の整備	22.5%
第2位	不法投棄やごみの収集	17.8%
第3位	下水道の整備	12.5%
第4位	老人の福祉	10.2%
第5位	公園の整備や緑化事業	8.2%

に評価するまでにいたっていないものといえるし、また市民の評価の基準である欲求と行政がカバーできる領域との間に差があるなどの問題点が内包されていると思われる。この点は下水道の建設や道路整備というのは眼にみえて直接的に評価のコンセンサスが得やすいものといえよう。

ところで、こういった全市域的評価とは別に地域によってとくにニーズのよい施策がある。これらは、やや長期にわたって改善がつけられなくても解消しにくいものといえよう。

たとえば大きなエリア区分で見ると次のような傾向は過去6年を通じて一貫して流れているといえる。

東部型（東灘・灘） 福祉・住宅中心に公害に敏感。

中心型（葺合・生田・兵庫） 福祉・住宅中心に公園重視。

西部型（長田・須磨・垂水） 福祉中心に都市機能重視。

新開発地型（北・西神および須磨・垂水の新開発地） 病院・福祉中心に交通重視。

とくに全体に共通する福祉・住宅・交通公害規制を除くと東灘・灘は大気汚染、葺合・生田・兵庫・長田は公園、須磨は消費者問題、垂水・北・西神は病院といった施策が重視される傾向がつよい。もちろん、なかでも旧市街地でも南と北とでかなり差があり、南部は総じて大気・騒音・交通のさまざまな公害

防除への希望がつよくなっており、中部は緑や公園へのニーズがつよく、中部から北部にかけて社会福祉のニーズがつよくなっていくのが特徴といえる。

地域別で特に注目されるのは、北区・西神など新市域のニーズが今後どのように展開していくかである。都市化がすすみ新開発地へは圧倒的な核家族世帯が増加していくわけであり、いわば新しい市民集団が形成されるのであるが、それがどのようなコミュニティを形成し、市政にかかわるかはきわめて流動的であり、今後に残される問題といえる。とくに旧市域の行動様式との差が生まれるかどうかといったことも一つの問題点として残されているといえよう。ただ、いままでの調査でみる限り、やはり須磨北部・垂水北西部の新開発地はともに旧市街地と異なった一つの特徴が生まれる可能性がつよように思われるのである。

4 特定問題についての時系列比較

ここで、一般設問の中で時系列比較が可能な問題を若干みていくこととしよう。

一般的な傾向として、都市化の進展、高密度社会の展開という今日的な都市社会の発展の下で、平均寿命がのび、他方で余暇が拡大していく傾向から、社会福祉へのニーズ、余暇へのニーズが高まり、前者は主として中高年、後者は主として若年によって代表され、さらに労働力化が拡大するところから、婦人および高年者の職業をめぐる問題、そして消費者問題—とくに婦人をつよいが行政への期待との関連で、いままで以上に顕在化することが予想されよう。たとえば教育については施策への要望において'74年までは教育1本であり回答率も3%内外であったが、'75年は「学校教育」と「教育施設」の2つの選択肢をおいたところ、学校教育(4.1%)教育施設(3.6%)あわせて7.7%という高率にのぼり、自動車公害規制(7.2%)を上まわって4位になるところまで高まっているのである。2分割したという技術上の変化が高率化をもたらした側面も否定できないが、それ以上に福祉とともに今後、教育へのニーズがもっと高まる可能性のあることを示唆するものといえよう。さらに、最近設問として

しばしばとりあげられているが、さまざまな行政ニーズの解決にあたって、市民相互間の摩擦の緩和や調整、自発的なコミュニティ単位の役割分担の形成なしに今日の行政はすすめることが困難であり、この種の問題をめぐる調査はますます需要が高くなっている。

そこで、このような視点をふくめて若干の吟味をしておこう。

(1) 道路の安全度

まず環境問題の1つとして道路の安全問題をみると、'71年と'74年にやや似かよった調査がある(表-5参照)。

表-5 道路の安全度

'71年 買物・通学道路は…			'74年 買物・通学道路は…	
	(通学路)	(買物路)		
1 安全	6.2%	8.1%	1 安全だ	5.6%
2 まず安全	35.7	37.5	2 それほど危険でない	53.2%
3 やや危い	27.0	27.7	3 危険だ	41.1%
4 危い	21.9	18.5		

設問のニュアンスが異なるので正確な比較は困難であるが、'74年の方が安全の指摘が少なく、危険の指摘も多いとみられる('71年の“やや危い”を危険とみれば'71年の方が危険率は高い)。4割が危険と認識していることは重要であり、他の設問でも自動車公害への不安や批判は最近ほど高まっていることからみても、全体として生活道路も自動車からの安全がより守りにくくなっていることを示すものといえよう。

(2) 子供の遊び場

次に公園と関連して子供の遊び場についての比較をみておこう(表-6参照)。

表-6 子供の遊び場

'71年 子供の自宅以外の遊び場所		'75年 子供の遊び場所 (子供のある家庭のみ)	
1 友だちの家	23.1%	1 家の庭先	22.1%
2 家のまわりの道路	41.1%	2 寺・神社の境内	2.3%
3 公園や広場	20.7%	3 校庭	9.7%
4 学校・幼稚園	5.7%	4 空地・広場	20.7%
5 近所の空地・田畑・山	7.9%	5 路地・歩道	20.6%
6 寺や神社の境内	2.5%	6 ビルの屋上	1.1%
		7 田・畑・山川	1.4%
		8 公園	21.8%
		9 しらない	0.3%
(子供のいる家庭のみに修正計算— 2つ以内で回答)			

ここでみる限り、寺社の境内の利用率はほとんど変わらず、'71年では生活道路路が多かったのに'74年では路地・歩道は20.6%で'71年の41%と桁ちがいのもいえ、また公園・広場では'71年で20.7%、'74年では25.9%がやや高くなっている。また学校・幼稚園は学校開放の成果として'71年の5%から'75年の12%へと大幅にのびていることがわかる。

(3) 学校開放

つぎに学校開放の利用状況を見ておこう。学校開放は学校と地域コミュニティとの結びつきのためにも余暇活動のためにも重視されてきたものであるが、'70年間5で学校開放についての市民の要望を問うたものと'75年間10で過去1年間の利用率がでている。'70年の方は運動場がトップ(26.3%)で、プール(15.0%)、図書室(15.0%)、体育館(11.6%)となっている。ところが実際の利用率は全体で17.1%と低率であって要望と利用率との差が大きいことを示しているのである。この点は注目しておく必要がある。

(4) 老人福祉

そこでもっとも要望の高い福祉の中で、老人福祉をとりあげておこう(7参照)。この2つの設問をみると3年を経た後の要望の差が出ているこ

表-7 老人福祉

'70年 老人福祉の要望1つをあげよ		'73年 老人福祉の要望1つをあげよ	
1 老人ホーム	8.6%	1 老人手当・年金	42.6%
2 いこいの家	8.0%	2 健康・医療	27.5%
3 職業相談・訓練	13.5%	3 老人ホームの建設	9.0%
4 ホームヘルパー制度	23.5%	4 いこいの家	9.0%
5 年金	40.8%	5 就職あっせん	7.0%
6 クラブの育成	5.6%	6 ホームヘルパー制	4.9%

注目される。老人手当・年金・いこいの家・老人ホームなどはほとんどそで大差がないが、ホームヘルパー制度は'70年で13.5%も要望があるのに'73年には4.9%に低下し、また就職問題も低下し、医療や健康問題が'73年で高くなっている。'70年にはこれを選択肢としてなかったことが理由となろうやはり各自治体でとりあげはじめた老人医療無料化問題の風潮が大きく影射しているものとみてよいであろう。ホームヘルパー・就職などは実施される測した以上に需要が少ない傾向がどこでもみられる。

(5) 病院・医療

病院および医療の問題は'70年と'75年にやや共通した設問があるのでおこう(表-8参照)。

設問がやや異なるので全く同次元の比較に難点があるが、'75年の場合数集計で対応させてみると、「速い(ない)」という回答が7.8%から10%に増加しており、やはり新開発地人口の増大を反映したものと見える。夜

表-8 病院・医療

'70年 家庭の人が病気になって困ること (1つ選択)		'75年 病院などで感じる不便 (2つ以内選択)	
1 病院や医院が遠い	7.8%	1 遠い (ない)	10.4%
2 夜間休日休診で困る	36.9%	2 夜間・休日に困る	23.8%
3 入院したくてもなかなかできない	8.1%	3 すぐ入院できない	4.6%
4 かかりつけの医者があるから困らぬ	32.4%	4 診療まで長くかかる	27.5%
5 その他	11.6%	5 予約制のためすぐ見てもらえぬ	16.3%
N A	3.2%	6 その他	2.6%
		7 とくにない	14.8%

休日が増えているのは、最近救急医指定制などによる状況変化もあるが、選択肢が'75年の場合多いことからやや分散傾向が高いともいえる。入院についても'75年で減少しているが同様のことがいえよう。ホームドクターについては'70年の場合32.4%が「ある」と答えているわけであるが、'75年の場合は別の設問でホームドクターをもつ世帯が72.1%あることが明らかである。ただホームドクターがあっても困る問題はあるわけでそれがあらわされていると考えてよいであろう。しかし、ホームドクターも'70年よりは'75年には高率になっていると推察される。

(6) 自治会・町内会

さいごに、自治会その他地域組織の加入状況をみておこう(表-9参照)。

'70年61.7%が自治会に加入しているが、'73年では73.4%が加入しているという対比が明確であり、加入者が増加していることは明らかである。ただ未加入者も'70年10.9%から'75年19.1%と増加していることが注目される。

'73年の場合はNA抜き集計であり、'70年NAを含んでいるため、若干の差があるが各区別にこれをみると、須磨をのぞく全区で'73年が上まわっている。NAはほぼ5%内外とみてよいので、これをあてはめると、灘・須磨・長

田が差がなくなるか逆転する傾向が生まれてくるであろう。全体の傾向としては西部が東部を圧している傾向はつよいようである。

表-9 地域組織への加入

'70年 自治会に加入していますか		'73年 自治会に加入していますか	
1 はいっている	61.7%	1 加入し積極的に活動している	15.1%
2 あるがはいっていない	10.9%	2 会費を納入している程度	58.3%
3 ないができればはいる	3.7%	3 加入していない	19.1%
4 できてもはいらぬ	5.2%	4 組織がない	7.5%
5 わからぬ	18.5%		

加入率	東灘	灘	葦合	生田	兵庫	北	長田	須磨	垂水	西神
'70	49.2	68.4	30.7	59.4	62.1	70.4	75.1	81.3	50.3	62.9
'73	60.0	73.2	47.0	67.8	77.7	84.5	83.6	80.9	69.0	85.1

注 '70年はNAを5に算入したが、'75年はNAを除いた集計なので5%前後の差がある。

5 調査対象と記入者の動向

いままで見てきたように毎年市民の関心および市政の課題をめぐってアンケートの内容も変化し、同時に回答の変化そのものの中にニードと行政の変化を読みとることができる。同時に回答世帯も年々変化がみられるのは当然であろう。かつて'72年の調査で前年度の調査に回答したかどうかをたずねた結果、62.8%の世帯が前年度も回答したことを答えたことがある。30.1%と最も回収率の高かった年であるから、'71年度に回答せず'72年度に回答した約3割の世帯がその分だけ増加したと考えることも可能であるし、毎年ある程度の出入りはこのような大量調査の場合にあるのも当然といえるのでどちらか一方と

考えることは誤りであろうが、以下にみる回答世帯の傾向をみていくと、'72～'73年頃からかなり定着していく傾向があり、最近2年間はとくに定着性がたかまった感が深く、かなり多数の市民が毎年必ず回答するという、いわば固定客化がすすんでいると推察してよいように思われる。

ここに紹介する表-10は、一面においては回答世帯の構成であると同時に市民そのものの異動や変化を反映する面があることはいうまでもなからう。もち

表-10 回答世帯の構成の推移

年度	地域特性					世帯構成				世帯特性		職業		
	住宅	団地	商業地	工業地	農山地	単身	夫婦	夫婦 子供	その他	老人 いる	子供 いる	つと め人	自営	無職
'70						8.4	13.9	55.3	22.1	—		75.0	18.0	5.2
'71	60.0	12.3	12.6	7.8	5.6	6.2	12.0	51.8	28.4	25.7	48.9	70.5	22.9	4.9
'72	61.8	15.6	10.8	6.6	5.3	6.0	14.3	55.3	24.4	33.0	46.7	74.2	19.3	6.5
'73	61.6	17.9	9.3	5.7	5.6	6.3	15.0	55.0	23.7	28.8	—	74.7	18.4	6.9
'74	61.2	19.1	8.6	6.0	5.2	7.1	16.0	53.4	23.4	28.5	—	74.6	18.7	6.8
'75	60.4	20.3	8.9	5.2	5.2	7.4	16.0	56.7	19.8	28.5	44.3	73.6	18.6	7.9

年度	収入					居住年数				車		
	～ 4万	～ 6万	～ 10万	～ 20万	～ 30万	戦前	戦後	30年 ～	40年 ～	45年 ～	有	無
'70	10.5	22.1	41.1	26.3		44.5	18.9	19.1	17.5		—	
'71	6.4	13.3	34.7	33.4	8.6	58.7		28.4	12.9		—	
'72			44.3	43.2	12.5						—	
'73			32.9	49.4	17.7						34.0	66.0
'74			19.8	45.7	22.6	11.9					33.3	66.7
'75			14.6	43.2	25.3	16.9	14.3	28.8	15.9	41.0	35.2	64.9

- (注) 1. 空白欄はその年度は調査しなかったもの。
 2. 年度によって分類を変えているので、若干の不揃いがある。
 3. '71年まではNAをふくむ集計なので回答の計は100とならない。

ろん、国勢調査というさらに正確な材料があるのでこの種の調査から市民の状

況をすべて結論づけることはできないが、市民内部の流動や変動を適確に反映することは毎回の調査報告でも指摘してきたように、これ自体が市民の動向を把握する有力な手がかりといえることができる。そこで以下若干検討しておこう。

地域特性についていえば、団地が急増し、商業地がもっとも低下し、工業地がこれにつづいており、農山地もわずかに低下気味である。市街地の高層化など計画がすすむにつれて商・工業地から、住居を郊外などへうつすなどさまざまな変化があるといつてよいであろう。

世帯構成では核家族化がすすんでいることが如実に示され、とくに夫婦世帯の増加がきわだっているが、他方老人のいる世帯も若干増加気味であり、全体的にみてこの2年ほぼ安定的な比率となってきた点に注目されるのである。

職業では雇用者が'70年に対してはやや低下気味で、ある程度おちついてきており、自営もほぼ一進一退である。一方無職に増加傾向があるのはやはり高齢化に伴うものとみてさしつかえないであろう。

収入でみると、'70年当初のように、単身者が4万円未満で10万円までの間に大多数の世帯がはいる時代から、下限が6万円未満になり、今日、10万円未満にまで上ったので、'70～'71年と'72～'73年、'74～'75年と1ランクづつ上向いてきたし、今後この傾向はつづこう。

さて、居住年数はときどき採用しているにすぎないが、この5年程の間に戦前居住者はすっかり減少し、'70年で44%あったものが'75年には14%とまもなく減少している。この人口構成の異動はきわめて早く、急速な新規転入が進んでいることを物語っているといえよう。

乗用車の保有率も公害規制などやかましくても、やはり最近に増加してきていることがわかる。このことは早急な規制を必要とすることを物語るといえよう。

全体を通じて記入者の構成をみていくと、つねに男よりは女が多く、年々記入者が中高年に向ってやや高齢化している傾向がある(表-11参照)。

そのことは、やはり人口構成上も高齢化がすすんでいることとも対応するし、

表-11 回答記入者の構成の推移

年度	記 入 者 の 構 成										
	男						女				
	19才	20才	30才	40才	50才	60才	19才	20才	30才	40才	50才
'70	—						—				
'71	7.7	8.7	9.3	6.1	7.0	13.3	19.5	15.6	7.7	3.7	
'72	5.9	7.9	9.0	6.1	7.9	13.0	20.0	16.0	9.1	4.5	
'73	5.2	7.6	9.1	6.0	8.1	13.2	20.2	16.4	9.2	5.0	
'74	6.1	8.8	10.1	7.0	7.1	13.0	18.1	14.5	8.6	4.6	
'75	4.7	7.2	8.6	6.4	8.3	12.3	18.7	17.1	10.6	6.0	

(注) 第10表に同じ

また若年より中年、中年より高年が市政の日常的諸問題に関心が深いことのあると見えよう。大政治ではなく、日常的な身近な行政ほど婦人と高齢者によって点検される傾向が強いといえるのである。

このこともこの調査をみる一つの視点ともいえよう。

おわりに

この全世帯調査のもつ特徴なり役割を概観してみたのであるが、この調査もマンネリ化していないかという声もある。しかしながらマンネリ化してきたということ自体、調査がルーティン化したことでもあり、ルール化したともいえるのである。ただ、この調査の意味も有効性も限界もほぼ確認できたことでもあり、総括的な検討の上、再整備することは必要といえよう。

とくに重要なことは毎年継続されてきたことであり、また安定して一定の層が回答に参加することがほぼルール化したという実績は、当初これを企画したときの不安や2年もつづけるだろうかという当初の疑問と比べると、6回継続したということは神戸市の行政にとっても貴重な蓄積であり、市民参加のシステムとしての自信の裏づけをもった実績といえることができる。あたかも国勢

調査もそうであるように、センサスにはセンサスとしての調査の「格」が存するものである。それは同時に調査の組織性そのものにおいて、他の調査が果しえない役割を果すわけであり、この全世帯調査に関していえば、他都市では追従できない実績を物語るといえよう。

ただふりかえてみて、この調査が毎年継続されているということがあらわす時系列変動の把握と毎回ごとの新たな問題の把握との関係はなお整理する必要があるように思われる。たとえば、若干の修正がその時期によって行なわれても、5～6年間は毎回同じ設問によって時系列比較が厳密に可能なものと毎回特別に限定して行なう設問との2本立にするとか、5年に1度は同種の設問を必ずくりかえすといった工夫や、大調査を5年に1度、小規模調査を毎年実施するとか、さまざまなバリエーションは考えられるが継続性が重視されるべきであろう。

この点は過去6回の調査ではややその意識に欠けるため、設問も集計も一応1年限りに設計されてきたきらいがあり、時系列比較の素材はあっても、集計方法のわずかな相異や選択肢の微妙な差によって有効性がうすれるといった弱点が見出される。

「調査は組織なり」という言葉が示すように、この種の調査がシステム化されて継続して実施される中に、調査の組織・技術の伝承性の価値があり、また公聴システムそのものの定着性も見出しうるといえよう。

この意味でも今後の検討に期待するところである。

英国の都市計画と市民参加

Skeffington Report (要約)

地方自治研究会

はじめに

1968年、英国においては「都市および田園計画法(基本法1962年法)」の一部改正がなされた。この法改正によって、都市計画事業への市民参加の方向付けがされたのである。年を同じくして3月、当時の住宅地方行政省事務次官であったアーサー・スケフィントン氏を委員長に特別委員会を設け、翌年7月「市民と計画」(People and Planning)と題する報告書を発表した。「スケフィントン・レポート」と呼ばれるこの報告書は、「計画」と「市民」そして「市民参加」のあるべき姿を究明したものである。続く1971年の法改正はこの報告書の精神を汲んで再整備されたものと言えよう。

又、法制度の整備のみならず、イングランド北西の主要都市マンチェスター(約54万人)では「市民参加」の実践が行なわれている。

この壮大な市民参加は、8ページに亘る市役所広報紙の大マンチェスター圏域約270万住民への配布に始まった。その記事は、これから10年、20年先の都市再開発計画作成にあたって、青写真作成の段階から圏域住民に作成への参加を求めている。これによって住民の意見を集約し、第1次都市再開発案を作ろうとするものである。以後、2回、3回と住民へのインタビュー、提案、集約を重ねて、最終決定までに約2

年を要する企画である。

71年法改正から4年、住宅、交通、公害等都市問題が複雑にからむこの地域における「市民参加の実践」への果敢な取り組みは、市民の政策決定への直接参加を模索している我国にとっても、重要な研究の対象となるものと確信する。

ここにおいて、その実践への指針とも言える「スケフィントン・レポート」を振り返ることも又私達に与えられた重要な課題と言えよう。

この報告書の翻訳はすでに2~3の都市においてなされていることと思うが、一般的にはあまり紹介されていないので私達研究会メンバーの研究テーマとして敢えて取上げてみた。

以下、報告書の章立てに沿ってその要約を記す。

1 序 章

このレポートの目的は地域開発計画の策定にあたって、その作成過程における市民参加について、その方法と現実への適用についての最善の方法をさぐろうとするものである。これは1968年に制定された「都市および田園計画法」のもとで、各自治体がその法律の下に自分達の地域計画をどう推進してゆかかということが直接的な課題となっている。

以下、総論に入るに先立って、この報告書の直接的な課題の構成要素ともいえる「参加」の概念は次のように規定されている。

「我々は、参加とは政策・提案の作成にあずかる行為であると解する」「おしゃべりをするだけでなく、行動することをも含むのであり、計画作成過程を通じて、市民が積極的な役割を果たすことのできる場所にのみ十分な参加がある」「この参加という概念にも限界がある。計画を準備する責任は地方自治体当局の責任であるし、又あらねばならないと言うこともそのひとつである」

「公表だけで、参加だと言うわけではない。しかし、それは参加に向かう最初の基本的な一歩である」と。

2 総 論

「代議政治の構造の進化は、今、新たな局面に入りつつあると言えよう。人々に影響を与える政策の形成にあたって、単に選挙の時だけでなく、提案が実行されていく時と同様に、提案が形づくられていく過程においても、継続的にそれに参加する機会をより多く与えよとか、発言をもっとさせよとかいう要求が多数の集団から多く出されている」

「人々は、その代表に全ての問題を委ねることが出来なくなっている」

ここにおいて市民参加は自治体当局と市民との間の相互理解を深める重要な役割を担うものと解される。これまでは市民への一方的な情報の提供に終始し、コミュニケーションの不足によって様々な問題を生じ

てきた。例えば、計画に深くかかわりあつた人とそうでない人との意見の相違が目立ち、特定の選択についても納得できる情報が市民全体に提供されなかったので、両者の対立をより深める結果にもなった。よんば情報の提供があつたとしても「市民立場からすれば、論評する機会としてはまりにも遅すぎて反対する機会にしかない」ものであつた。

コミュニティ全体の問題についても「人々は、どのような種類のコミュニティを自分達は望んでいるのか、又それはど発展していくべきかを述べることができなければならない」又「参加は、コミュニティに奉仕し、コミュニティの生活にあずるようになり、コミュニティの繁栄に寄し、そして、コミュニティの諸関係を豊にする機会を与えるものである」にもかかわらず、地域エゴや党派エゴによって歪められた方向に処理されてきたきらいがある。

このような欠陥は、方法論上にもあつて考えられるが、行政面、立法面の制度に見い出される。これらの事情をふまえて、1968年に制定された新法では、新たな地方自治体に計画の作成過程で、市民が利用できる情報のすべてを公表し、市民の意見を吸収して、計画にもりこむことが望まなければならないのである。

この義務の履行にあたっては『市民に専門的知識に欠ける』とか『計画の進行される』等の批判もあるが、この報告書「我々は、情報と参加の機会を与えることを当局と市民の間の論争の激化に通ずるよりも、むしろより大きな理解と

に通ずる過程と考えている」「時間と労力の支出が、相互理解、協力的な市民、そして市民の意見とよりかみ合った計画を生み出すとすれば、この支出も正当化されよう」と記述を進めている。

3 開発計画と計画作成過程

開発計画とは、地方自治体が所轄する地域、すなわち、州や市の基本的な性格を長期にわたって決定する政策である。開発計画を準備する義務は1947年以来自治体に課せられてきた。その内容において、物理的な面、つまり道路の幅や建物の高さ制限等は現在まで変わっていないが、市民参加の方法において多岐に異なっている。つまり、旧法においても議会を通して計画立案に反対を表明し、修正を求めることは可能であった。しかしそれは市民による受動的な参加の方法でしかなく、当局サイドの方針を規制する性格のものであった。新法においては、上述した様に計画作成過程からの市民の積極的関与を法的に保障し、当局、市民一体となった計画を推進するという方向に進んできたのである。

4 参加：一般的考察

新しい制度の中で当局と市民が果たす役割を考察してみると、地方自治体当局において議員は議会構成員であると同時に自分の選挙区民の利害を代表する者として、両者のパイプとならなければならない。職員は単に議員と市民の媒介者に留まることなく、市民に十分な情報の提供あるいは意見聴取が出来るよう世論に精通しなければならない。

市民においては、自分達の役割を単に提案を受け取り、それに論評を加えるだけの受動的なものと思わしてはならない。参加の機会を積極的にとらえ、建設的に計画決定、実施に参画して行く役割が課せられている。

5 参加と公表の手法

開発計画に関する参加と公表のための一般的な手法について述べてみよう。

(1) 参加

地域社会は少数の能動的市民と多数の受動的市民から構成されている。参加のための手法として、先ず能動的市民に焦点をあてると。

ア コミュニティ・フォーラム (community forum)

計画策定に利害関係を有する市民団体、労働組合、政党、商工会議所、青年団体他コミュニティにおける諸団体の代表によるフォーラム(討論会)の制度の適用を提案する。この制度は、小都市コミュニティ(Smaller urban community)程度の地域において、計画策定の初期の段階から適用されるとき有効であると考えられる。またフォーラム設立までのイニシアティブは地区議会と協同して自治体当局が握ることが出来る。

フォーラムの機能は次のとおりである。

・主機能

- (ア)自治体当局から計画に係る情報を受け取ること。
- (イ)展示会や映画等を含むあらゆる討論の機会を提供する。
- (ウ)自治体当局に計画に対するフォーラム

構成団体の見解を示すこと。

(ウ)計画形成過程を通じて行政側と対話を続けること。

・補完的機能(行政的機能)

- (ア)近隣グループの形成を助成すること。
- (イ)フォーラム構成団体や一般市民と地方自治体との討論会を組織すること。
- (ウ)利害関係の一致する団体や個人を確認することや提案された計画に対する判断を助けることにより、労力のムダを省くこと。

(ウ)構成団体に対する連絡事務を行い、又その団体の意見表明を導きだすこと、しかしフォーラムの制度に対しては行政側や地域団体から次のような批判がある。

- (ア)地域団体が参加しないのではないか。
- (イ)討論が単なるおしゃべりに終わらないか。
- (ウ)行政に対する反対勢力の拠点とならないか。
- (ウ)執行能力の欠除から能率的行政執行に支障をきたさないか。

フォーラムの制度はこれまでほとんど実施されたことはないが、しかし地域団体と行政側の又地域団体間の有効な橋渡しとなるであろう。

イ コー・オプショソ(選出)

計画策定委員会のメンバーに地域団体のメンバーや個人を参加させるべきだという意見がある。これは、利害関係団体を代表させ、地域に関する知識、助言を得ようとするものである。地域の事情にくわしい地区議員をその地区の計画策定委員会のメンバーに加えることに対しては共鳴できるし、又これまで参加した個人の貢献も認め

ざるをえない。しかし、この制度ではすべての利害関係団体を公平に参加させることは困難であり、かつその人選において行政側の恣意に左右されるおそれがある。

ウ コミュニティ開発

地域団体には入っていない受動的な市民の見解をさぐりだすことも重要である。

「団体に属していない市民の参加を促進するためにコミュニティ開発職員(Community development officer)を任命すべきである。彼等の仕事は市民と活動を共にして論議を刺激し、市民と当局の間の意志の疏通を円滑にすることである。」

エ 協議を受ける特別の権利

環境保護団体や社会サービス評議会や農村社会評議会のような社会福祉調整機関に協議をうける法的な特別の権利を与えるならば、参加の過程が進展するであろうとの主張がある。これら団体に対して情報は提供されるべきであり、かつ社会福祉調整機関は受動的市民の意見の表明を助成するかもしれないが、特定の団体に特別の権利を与えることは誤りであると考えられる。

(2) 情報の提供

市民参加のプロセスが成功するか否かは、市民に対する情報の提供にかかっている。十分な情報提供を行なうには、自治体職員も広報についての知識を深め、マスメディアの有効活用を図る必要がある。なかでも新聞、特に地方紙については、次の点に留意しなければならない。

(ア)市民との対話を維持するために、定期的に情報を提供し、ニュースが新鮮で、均衡のとれたものとして、伝わるようにする。

(イ)記者が納得のゆく記事を書けるよう時間の余裕をもって(必要があれば公表の日を限定して)発表する。

(ウ)市民の意見表明の時間を考慮して発表する。

(ニ)市民に論点を示すためにはシリーズものを活用する。

(ホ)PR版については紙面のレイアウト等にも注意する。

(カ)計画への新制度の導入等他の自治体にかかわるものは、情報の公表を協同して行い。全国紙に掲載される機会を得るよう働きかける。

また、テレビ、ラジオについても、計画への参加が活発になれば、ニュース番組や時事番組に取り上げられるであろう。その時には行政側にも番組に参加する用意がなくてはならない。これらを利用するにあたっては、放送の時間帯に留意し、テレビの場合には地図や図表を最大限に活用するとよい。その他公報誌を始めとする出版物も有効に活用するべきである。

6 技術の適用

開発計画は基本計画(structure plans)と地域計画(local plans)からなる。基本計画とは長期的な視野に立って、住宅地帯と工業地帯の割り振り、道路・鉄道の路線決定、公園用地の維持など都市機能の根幹を形づくる総合計画であり、地域計画とは基本計画に基礎を置きその細部を補ない、肉付する具体的な計画である。

(1) 基本計画

基本計画を準備するには、市民参加のために費やす時間を算入しないとしても2年

間以上を必要とする。その期間における、市民への情報提供、意見聴取の機会をすべて捉えようとするなら、計画の完成は不可能となる。

そこで、計画作成過程での主要な段階を示し論述する。その前に、情報を提供され参加すべき人は誰かを考える時、情報の提供は計画に関係する諸々の団体に対してのみならず、団体に所属していない人々にもなされる必要がある。そこで自治体当局に「参加者名簿」の作成を勧める。これによって、関係団体からコミュニティの全構成員まで、情報提供・参加の対象を洩れなく把握し、かつその実施を体系的に行なうことができるであろう。

次に、何がどのように提供されるべきか、以下、計画作成過程における4つの主要な機会を取り上げて述べる。

ア 最初の発表

各自治体当局は、基本計画作成の認可があった段階で、認可されたことと計画の目的を市民に知らせるべきである。

イ 調査報告

集められた資料は、報告書にまとめて公表するのが望ましい。資料の公表は、まず、一般市民でも計画の概要が理解できるように説明をつけて公表し、次にさらに詳細な資料を公表する。

報告書作成に必要な費用の一部は、議会に負担してもらおうとよいし、資料収集は地域団体が助けて、計画に参加することも可能である。

ウ 有益な選択の決定

基本計画が扱う主要な問題が検討されたら、結果は市民に公表されて意見が求めら

れるべきである。

そのとき、選択肢の概略と、分析結果、費用等の制約も明示すべきである。種々の選択が可能な場合には、当局としてどれを選ぶのかを言明する必要がある。

特に、その地域の住民全員に影響を及ぼすものについては、全員に意見を述べる機会を与えるべきである。

エ 望ましい選択の公表

調査資料や市民の意見、それに対する当局の見解に基づいて、提案書が出される。この提案書こそ、市民参加の“カギ”になる。

この提案書を公表するにあたり、次の2点に注意を払わねばならない。

第一に、提案書を通して市民が問題点や当局の解決策についての概略がつかめること。

第二に、問題点に対して既に解決策が決定されているという印象を市民に与えないことである。

提案書は、詳細なものと、簡単なパンフレットの2種類公表されることが望ましい。そして、できるだけ広範囲に公表されるべきである。

次に、提案書を用いた市民参加の『場』あるいは『手法』としては、①「市民との会合」②「展示会」③「映画」④「記者会見」が主要なものであろう。

「市民との会合」では自治体当局と市民が対等であるとの雰囲気のもとに、専門職員の配置とか説明方法に最大の工夫を凝らして、単なる情報提供の場としてではなく意見交換の場とする必要がある。又、「展示会」は提案の要旨を視覚に訴える場でも

ある。ここにおける絵、フィルム、模型の使用は文書に生命を吹き込む役割をす。もとより、それらの手法の活用においても(i)計画の基本の単純化(ii)専門色排除(iii)娯楽性の挿入(iv)質問への応答準備等十分な配慮が要求される。「記者見」を開く場合には前もって計画の要点網羅した案内書を担当記者に送付したうで、地方紙を始め、全国紙、専門雑誌の者をも招くことを勧める。

以上が計画作成過程における市民参加要点となるが、広報活動全般に要求される注意事項としては、(i)「公表の場所」(ii)「情報入手方法の簡素化」(iii)「表手段」(iv)「市民の意見の計画への反映等が忘れてはならない重要な課題として」

(2) 地域計画

地域計画は基本計画によって示されている政策や提案をより具体化するものである。それだけに、この段階においては、該地域の住民はもとより、将来の使用者そして特殊な利害関係者に対しても、出るかぎりの情報を提供し、計画への参加呼びかける必要がある。情報の提供は地計画によって影響を受ける地域の人々に定されるべきであるとの意見もあるが、画の対象が人の住んでいない地域の場合あれば、国民の歴史的遺産である場合もある。

次に情報の提供がなされる段階として基本計画作成の場合とほぼ同様に、(i)地域計画作成の決定、(ii)調査資料の公表(iii)選択手法の公表、(iv)提案書の公表といった段階が考えられる。(i)の段階

において「地域計画の枠組」と「作業手順」が公表されるなら、市民は地域的、時間的制約を含めて十分な知識を持ち、計画を自らの問題として、現実的且つ積極的な参加をすることが出来る。

(ii)の調査の段階においては、環境保護団体、婦人団体、そして学生等地域的な諸団体にその仕事の分担を促すことが大切である。

調査の内容を分類すると、事実収集の調査と市民の意見を探る調査に分けられるが、前者においては、その方法(例えば、調査団体に一定の自由を与える)と内容(例えば、樹木、路上施設、史跡、建築物に関する調査)次第で、より効果的な責任ある参加が可能である。

(以下、各段階における情報提供に関する論点は基本計画のそれに重複するので省略する。)

もとよりこういった住民参加の方式は、地域の特殊性を考慮し、幾度かの積重ねがなされてこそ、その地域に最も適する方式が生み出されるものと確信する。

(3) 基本計画と地域計画に共通する問題

ア 所要時間

市民参加による地域計画の遂行には十分な時間が必要である。多様な構成員からなる各種地域団体においては、団体意思の決定のための検討とか議論がなされなければならない。しかしながら、議論が果てしなく続いて、計画の実施に移れないという事態に陥ること回避するためにも、当局は前もって計画の主要段階に費やし得る時間を明示する必要がある。意見集約、意思決定の為の時間としては、約6週間が適当と

考える。「市民が論議をするための機会が十分に与えられるべきことは言うまでもないが、無制限というわけにはいかない」

イ 財政的配慮

1つには土地取得に関する問題であるが、当該計画の試案提示の段階から、決して住民への利益の不均衡をもたらすことのないよう細心の注意をしなければならない。計画の提示が早ければ早いほど、土地価格の上昇から勘案しても、保護されこそすれ、特定の個人に不利益を強いるものではないと考える。

2つには以上の諸提案を実施するための経費の問題であるが、人口、土地の広さ等、地域の特殊性を勘案するとき、かならずしも標準値が算出し得るものではない。しかし、市民参加がもたらす効果は、その他形式的手続に要する経費をもってしてもなお余りあるものとする。

ウ 具体的活動

自治体当局に属する活動としては、前述のように(i)市民との会合の開催、(ii)各市民団体への計画の説明、(iii)投書の受理及検討、(iv)展示会の開催、(v)報道機関への情報の提供等があるが、中でも展示会開催の効果としては、その計画において何が提案されているかを、又、実施の過程にあってはその継続の事実を印象付ける最良の方法となる。

討論会については、コミュニティが積極的に公開討論会を開催しようとするなら、それへの援助・協力も又、当局の重要な活動である。

「コミュニティ討論会は計画についての情報交換や近隣集団との協力、推進といっ

た行政的な機能も果すことになる」

エ 公的機関の提案

開発計画は各部門において他の公的機関による計画と直接的、間接的に結びついている。それ故に、実施当局は市民への参考資料作成以前に、他の関係機関と十分な協議を行わなければならない。

7 関連事項

これまで、基本計画及び地域計画への市民参加について述べてきた。この章ではそれ以外で現行制度に付随する3点に触れておきたい。

ア 既存の開発計画については旧法(1962年)が適用されるわけであるが、これには新法(1968年)に含まれる市民参加のための法定の義務はない。しかし、当局は既存計画の改良、補正にあたっては新法の精神を取り入れるよう努力しなければならない。

イ 開発の規制への市民の関与については、開発計画の主導権がデベロッパーにあることや規制の効力発生時期等勘案すると、多くの困難が伴うが、この点、当局は情報の提供にあたって、市民の意見表明のために十分な時間を取るとともに、地方紙の利用とか特定地域の人々には郵便で知らせることも必要である。

ウ 交通計画については交通規制の問題を含んでいるので、特に計画の準備段階において市民参加の機会が与えられるよう配慮しなければならない。

8 計画への理解の促進

計画の準備段階における市民参加を十分

なものとするためには、市民は計画についてより深い知識を有していなければならない。

市民に情報を伝える責任は中央政府、地方自治体及び情報伝達担当者が担っている。これら3者を助けるものとして他の各種団体、例えば環境保護団体等も大きな役割を果している。

ア 中央政府の役割

住宅省や地方自治体は市民参加の方法についての重要な情報を集めて検討した上で、定期的に「手引き」という形で公表する義務を負っている。そして、公表する際は、情報提供の技術、地方自治体の構造、社会変化、情報提供の費用効果等に常に留意している必要がある。本省は自治体当局が使用できる資料を作成すべきである。それによって自治体は、極めて効果的に新開発方式を採用できるだろう。そのためにも、各地方に本部を設置して、専門的助言をするために中央情報局の支局を設置すべきであろう。しかしながら中央政府の役割には限界があり、市民と直接に接触する第一線の仕事は、地方自治体に委ねた方がより効果がある。

イ 地方政府の役割

地域計画担当局と地域教育担当局とが連絡を密にして教育カリキュラムを作らねばならない。校外学習活動として中学生徒に学校のある地域の計画の展覧会に行かせるなど、コミュニティ計画の理解をもたせることである。そうすることによって将来市民をして果たすべき義務が植えつけられ、立派な市民が育成される。このように文部省の技術教育重視を補完するものとしての

市民教育充実が望まれる。

又、自治体当局は、都市・田園計画協会や全国住宅、都市計画審議会など他の当局、全国団体と協力し週末教室といったものを開催することを考えるべきである。この教室はすべての分野の人々に開かれていなければならない。当局職員も新たに受講することにより市民参加促進の方法を今一度学ぶべきである。

ウ 他の諸団体

一般市民に計画をよく理解してもらうためには、「地方紙や放送機関への協力を得る為に、多様な方式が採用され、特別の努力がなされなければならない」

9 結 論

「我々は助言するにあたって、計画に関して既に定められている複雑な諸手続のみならず、市民参加の手続についても言及するよう心掛けてきた。」

今までに述べてきた様々の手法が、当局と市民の相互において実行される時、

「当局と市民の双方は『都市及び田園計画法（1968年）』によって提起された新しいパートナーシップを実現することができるのである」

この法律は、開発計画がいかなる地域で実施されようと又、どのような方式に変化しようとも適応できる融通性を備えている。

市民を計画作成過程に参加させる方法にも同様の融通性が認められるべきである。即ち、当初準備されていた計画が質的に変化しても、或いは市民の計画への対応の形態が地域毎に異質なものであっても、それらを許容できるものでなければならない。そのためにもこの報告が建設的な活動のためのガイドブックとして用いられることを望んでいる。

最後にこの法律は自治体当局の一般的義務を明確に規定しているが、最も大切なことは、当局がこの報告書の全体に流れている精神に従って、新たな義務に立ち向かって行くことである。

応募論文

板宿における 住民参加の町づくり

宮 本 隆 男

(神戸市都市計画局兵庫板宿都市改造課)

1 板宿の都市改造計画

神戸市須磨区の一部、板宿地区（面積15.2ヘクタール 人口約5,000人 戸数約1,500戸）は、戦災復興土地区画整理事業の未施行地区であったが、住商混在する密集市街地が交通混雑のため、環境が悪化し町の機能が低下している地域であった。本事業は、住環境の改善と商業地区の近代化を図るとともに、都市計画道路を整備し地区外と有機的連携を強化するため、戦後決められていた計画を現在の社会情勢に即応する内容に変更するもので、

- ① 地域を東西に走る山陽電鉄の踏切遮断が、交通混雑を引き起しているので立体交差（地下化方式）をさせる。
- ② 都市計画道路山下線は山陽電鉄地下化の跡地に変更し、板宿線は山下線と合流して地区の外周を妙法寺川沿いに迂回させ、町の分断を避け道路形態より町の環境を重点に整備する。新設の神戸市高速鉄道（南北通過の地下鉄）は、地上の建物に支障を及ぼさないようシールド工法で施工し、板宿駅を設置する。
- ③ 計画案は市で作成したが、素案であるので住民の意向を事業に反映させるため対話を続ける。

という方針で施行する土地区画整理事業計画案を昭和46年6月発表した。

2 住民の反対運動

計画案の発表とともに、地区内の住民に対し、事業の内容について十分理解を得るため、連日説明会を開催したが、事業実施反対の声は大きく、ヤジと怒

号の中で続けざるを得なかった。反対理由は①区画整理事業の減歩は憲法違反である。②自動車公害のため住宅・商業環境が、さらに悪化する。③計画案は一方的に市が作って押し付けており、住民の意見を聞いていない、などであった。

ここで、住民の反対運動をみると、主要都市計画道路(山下線・板宿線)を地区の外周に変更するようにしたが、この変更道路に抵触する付近の住宅・商店地域から反対運動が発生した。すなわち、拡幅道路による影響で、土地・建物の移転の不安と、商業機能の低下が懸念され、変更によって利便を受ける地域への感情も入り交じっていたからである。

その後も反対運動はこの地域が中心になって組織化し、46年8月板宿地区都市計画対策協議会を結成した。そして9月には3,157名の署名を添えて、板宿の区画整理事業反対の陳情書を神戸市長に提出した。市長は、住民の理解を得よう十分に話し合うことを約束し、以後、都市計画局と対策協議会との間で、十数回にわたり熱心な話し合いを行ったが、平行線をたどるばかりであった。しかしながら、ある機会に板宿の区画整理案がはたして妥当なものであるかを、第三者の機関を含めて検討しようという提案があり、ここにおいて、ようやく一つの接点を見出した。

3 板宿地区都市計画検討会議

従来の都市計画のあり方は、まず、あらゆる情報・調査に基づいて、市で計画案を作成し、住民に提示し、法的手続きをとっていく順序であった。住民もこれを望み、市においても法律的・技術的・経済性など専門的知識を結集して十分に検討し作成して来た。

都市計画検討会議の結成にあたって、対策協議会の反対意見の者だけでなく、事業の賛成者も含めて、互いに健全な意見を交換することを通じて討議を進めていくことになり、地区内の自治会・商店街の代表者を地元側委員とし(27名)、市側委員(部長2名)と学識専門委員(都市計画・経営・福祉・教育・交通・公害の担当8名)で構成するプロジェクトチームとしてスタートし

た。会議は総会、分科会に分けて進められたが、住民が日ごろから市政に対する不満を学識専門委員に説明するところから始まった。しかし、市との交渉のときのような感情は無く、やはり第三者という事が心理的に影響したようである。「板宿の町はどうあるべきか」というテーマでは、踏切と狭い道路に自車が集中して交通混雑を呈し、さらに、密集化した古い建物に町としての機能が低下しており、「なんとかしなければ」という意見が多く出てきた。「どうしたら良いか」という姿勢の中で、住民の手で町づくりをするには、どんな要素を取り入れたら良いか、など学識専門委員の意見を参考に検討が進められていった。7回にわたる会議を終えて検討会議のいちおうの取りまとめをすることが出来たので、「検討会議のまとめ」として5項目の結論を発表した。

- ①住民が実質的損失を受けないよう、運用面での配慮が必要であると思われる。
- ②道路計画は商店経営、住宅環境の向上となるよう沿道機能との調和について考慮し、公害防止策を研究する。
- ③住民の福祉向上のため、コミュニティづくりに努力し、福祉施設の整備の施策を講ずる必要がある。
- ④工事公害等の排除と能率的施工。
- ⑤事業施行にあたり住民意向を尊重するため協議会を設置することが望ましい。

4 学識専門委員の発言(地元側委員の質問に答えて)

<都市計画部門>

○神戸市高速鉄道の建設、山陽電鉄の地下化など、ターミナル化していく板宿は、このままで良いとは決して言えない。なんらかの方法で町づくりをする必要がある。どんな手法が良いのか、住民が立案者の立場になって考えておくべきだ。住商混在する板宿で、土地の置換えが出来る区画整理手法によって、それぞれの環境を調整するのに利用すればたいへん効果がある。法の欠点は運用などにより市側が努力して行かなければならない。

<都市経営部門>

- 市民とは、権利者を指すのか、住んでいる人なのか、そこで働いている人なのか、利用する客なのか、全市民か、考え方をまとめておくことが必要だ。
- 町づくりの計画に市民が参加すべきである。
- 残念ながら日本の市民は反対運動としてはまとまるが、市民同志で考えて計画をまとめていく方法を知らない。都市計画は役所の仕事と思っている人が今でも多い。
- 道路の役割は地点と地点とを結ぶ連絡機能と、その道路にぶら下がりて地域の性格に応じたそれぞれにふさわしい内容と大きさを持つ店舗などを集める機能がある。特に後者を活用することが重要で、通過道路で終らせない工夫は出来るはずだ。
- 利用価値と財産価値についての考え方が錯綜している。住民は環境を良くすることを求めているのか、それとも財産価値を上げようとしているのか、どちらかに分類して考えなければ、両者を同時に求めることは矛盾する。
- 道路問題で、住民は市を攻撃し、市はこれに反論している。自動車公害の原因は自動車産業であることを再確認し、これを誰が利用しているかも承知すべきだ。

<福祉部門>

- 都市計画は従来道路計画が先行し、福祉が後まわしになっていたことに問題がある。都市改造事業の国の採択基準にも都市計画道路の幅員規定の制約がある。
- 道路をつけることが都市の発展に結び付いた時代から、すでに急激な変化に伴ってマイナス条件が出現してきた。これからは市民生活を中心に、都市計画も根本的に転換して行かなければならない。
- これまでは住む所だけあれば都市が出来てきたが、公益施設の無い住宅だけの都市では欠陥があり、住民としての組織が育って来なかった。今後は、いかにしてコミュニティを作って共同体意識を自覚させて行くかが課題である。
- 公害・都市計画などの反対運動ならまとまるが、コミュニティづくりのため

の建設運動でなければならない。

- 市においても道路優先の町づくりからコミュニティづくりの町づくりに発想の転換を行ってもらいたい。しかし、最終的には地域住民のやることである。
- 板宿におけるコミュニティは特色があって、西神戸におけるセンター的機能とコミュニティ機能を、どう調和させるかが問題である。都心化形成へと走ってしまえば業務地域となるので、センター的機能とコミュニティづくりを合せて考え、方向づける必要がある。
- 私たち（学識専門委員）の立場が、行政と住民の間に立った行司的な役割ならお断りするが、新しいコミュニティづくりを通じて町づくりを考える知恵を出すことであれば、ぜひ参加させてほしい。

<都市交通部門>

- 開発した白川地区のために犠牲になるのはいやだと言われるが、白川地区も区画整理で実施され、道路は減歩によって作られている。板宿の人も商品を配達するときは、その道路を何のわだかまりもなく使用するだろう。道路は誰々のものだというふうに分けられない。
- 区画整理事業がいやがられているが、すでに神戸市の旧市街地のほとんどがこの事業で震災から復興し貢献している。道路も同時に整備され、板宿の人が板宿から出れば毎日通行しているはずである。通り通られるのは時代のすう勢である。絶対にいやだと言うならば板宿独立国でもつくり、関所をまわりに設けるよりほかない。しかし、逆に板宿の人が区画整理で出来た他の地域へ行くときは通行税を払うことになる。極端なたとえばあるが、他の地域の人とは当然言うであろう。そのような考え方より、区画整理事業の欠点をどうカバーしていくかという方向で研究し、意見を出す必要がある。

検討会議の最終段階で、地元側委員は「住民要望が満たされれば事業に反対する理由がない」との見解をとり、各委員が地元へ報告した。日ごろから会議ごとに経過を伝えていた所はその変化を理解したが、途中で報告を受けていなかった所では、反対運動のために検討会議を行っていたとの誤った判断をして

いたため、その説得に委員が窮地に立ったことがある。住民参加の経験が浅いため、伝達のあり方に問題があったもので、これからの運営の教訓となった。

5 板宿地区都市計画協議会

検討会議のまとめにそって、事業の実施にあたり住民の要望を尊重し、具体的な研究・協議を行い、板宿地区の発展と住民の福祉増進に資することを目的として、板宿地区都市計画協議会が47年10月結成された。(地元側委員31名 市側委員課長6名 会長地元側代表 榊田登氏)

住民参加の新しい試みとして、神戸市ではじめて作られた協議会であるが、地元側委員の数に限度があるため、小委員会制度を採用した。

これは、住民の意見を事業に十分反映させるためにつくられたもので、特に具体的な問題を研究・協議するため地元側だけで設置し住宅・福祉、商業、地下鉄、道路の4小委員会を採用したものである。小委員会委員は、自治会・商店街の隣保世話係の人の活躍を得て機構の充実と連絡網の完備を図った(委員477名)。そして、協議会委員が小委員会への連絡責任者となり、住民参加の機構をピラミッド形式とした。

これによって、事業に関係する諸問題で住民の身近な事柄を、まず、住民同志の対話を通じて協議を行い、必要に応じて市職員や学識専門委員が出席出来るような方法をとった。

いわゆる協議会が地域共通の問題を協議し、小委員会は、各町・各商店、各種別問題の協議をするよう分担したものである。

そして、新都市計画法制定に伴う新しい用途地域問題について、47年11月協議を行い、さっそく、小委員会を通じて地域住民の意見を集約し、発展と環境を配慮した用途地域案をまとめるなど協議会の役割を堅実に果たした。その他事業プログラムの打合せを行い、準備調査、測量、関連工事などもスムーズに進み、トラブルは協議会・小委員会で調整された。

6 決定への参加

47年11月に都市計画道路変更案の縦覧を行い、48年1月には決定告示を終え

た。区画整理事業変更案は数カ月後の48年7月に縦覧を行った。事前に協議会・小委員会を通じて十分にPRをしてきたため、神戸市の都市計画関係事業の中で最高の縦覧者を数え429名にも及んだ。同時に現地で相談コーナーを設けて事業の理解をさらに深めることに役立たせた。

引続いて行われた意見書の提出では、協議会は検討会議のまとめにそって住民の意向を尊重することを市が約束しているのに、「意見は無い」との見解をとったが、一部、住民個人としての意見と反対派としての意見など65件(120名)が提出された。意見書内容では、やはり事業に対する誤解も多かったもので、提出者全員と対話を図る努力も重ねた。その結果、取り下げなどにより最終的には、61件(96名)となった(表-1参照)。

意見書の主な内容は次の

表-1 意見書の内容

項目	提出数	内容	
		要望的内容	事業否定内容
①道路関係	35名	32名	3名
②環境破壊	61	58	3
③減歩	96	90	6
④換地			
⑤損失補償			
⑥その他			

- ①道路関係 ・都市計画道路の構造研究の努力
- ②環境破壊 ・小学校の車騒音防止策 ・区画街路への車の進入禁止
- ③減歩 ・土地の減歩を少なくする努力 ・減歩は憲法違反
- ④換地 ・間口を削るな、現地換地を希望
- ⑤損失補償 ・移転補償金は十分に
- ⑥その他 ・仮設住宅の建設・具体的問題が了解されてから縦覧すべきだ
・もっとPRして住民意思を尊重すること ・福祉施設の設置

48年8月兵庫県都市計画地方審議会で、住民参加による都市計画協議会に強い関心が寄せられ、住民運動のあり方として高く評価し、住民の要望内容は事業実施段階で施行者がその実現に努力するよう付言された。そして、48年9月第13回都市計画協議会に市長が出席して、住民要望に対する市の回答と決意を表明し、「住民参加によって立派な成果をおさめ、やっぱり板宿は都市改造を

しておいてよかったと後で思われるような町づくりをして行きたい」と述べた。

7 実行への参加

48年9月、板宿地区の区画整理事業は決定告示されたが、協議会、小委員会ではすでに「実行への参加」として、事業に関連する住民側責任を分担して活躍していた。例えば、権利内容の申告、コミュニティ施設の計画・生活道路や小公園の位置の協議、道路構造の研究、地下鉄・下水道など工事公害防止の調整などである。とりわけ、各種の調査は地区内住民が参加して行われ、町づくりに対する住民意識を喚起し、事業に対する関心が強まり、また報告会などによってフィードバックされ、理解を深めて行った。

(1)地域福祉基礎調査

48年5月、大阪市立大学都市社会研究会（山本登教授）に委託し、生活環境整備計画とコミュニティ建設のため地域の福祉計画を策定し、町づくりの基礎とするため、住宅・福祉小委員会が中心になって福祉基礎調査を行った。特にアンケート方式による意識調査では、小委員会で調査名簿の調整・配布・督促を担当するなど精力的に活躍し、貴重な資料を得て報告会の開催やニュースによる広報を行った。

アンケート総数 2,675 回収数 2,195 回収率 82%

<調査内容>

○居住者関係 ①居住状況と住宅事情 ②近隣団体や行事への参加と地区との結びつき ③生活環境および地区施設についての意見 ④生活圏と自動車の使用状況 ⑤住民構成

○事業所関係 ①開業時期と経営のあり方 ②近隣団体への加入と必要と思う公共施設

<調査結果> 住宅条件が悪く「狭さ・日照・老朽」などの問題が深刻である。地域社会との関係において、近隣団体や行事への参加度は高く、地区との結び付きもきわめて高い。環境評価は、「買物・交通」の便利さに引替え、

「火事の際の延焼、まわりの緑のゆたかさ、子供の遊び場、災害の場合の避難場所、道路の安全、自動車の騒音・振動」などの訴えが多く、地区の異常な過密が環境の悪化を招いている。地区施設の必要度は「子供の遊び場、公園・広場、駐車場」などオープン・スペースの要望と、コミュニティセンターなどの設置希望が強く、区画整理の際に生活環境の改善を希望していた。

(2)商業関係調査

48年7月、経済局が甲南大学山中均之教授に委託し、商業関係の調査を実施した。これは西神及び須磨ニュータウンの建設と、神戸市高速鉄道の開通ならびに板宿都市改造事業のため、都市構造の変化が予想されるので、板宿地区の小売商業施設の顧客吸引力に及ぼす影響を調査したものである。これには商業小委員会が全面的に協力してアンケート調査などを担当し、「小売商業の業種別適正規模算定と適正業種配置」の調査を行って商業地域の再開発の基礎資料として利用することとなった。

(3)板宿の未来像研究

49年3月には、検討会議のときから活躍された学識専門委員6名（とりまとめ責任者都市・計画・設計研究所水谷頼介氏）と住民代表10名、都市計画局とで「板宿の未来像を研究するグループ」を発足させ、各小委員会と数十回の協議を経て、1年後に「板宿の未来像構想」を発表することができた。この発想は、都市計画協議会会長 榊田登氏より提案され、板宿の住民の福祉繁栄のため現在進行中の都市計画と、これに関連する諸問題を重点に、広域社会の立場より研究し、住民の意向を生かした町づくりのガイドとするため作成された。資料の中には住民の理解を容易にするため、縮尺300分の1による板宿地区の現況と未来像の模型を製作し展示会も行われた。

<内容の概要>

I 町としての方向づけ

①住商共存を生かし、育てていく ②人口の定着をはかり、住宅の質的向上を図る ③生活サービス拠点として施設の充実を求めていく

II 町としてのくみだて

市街地の「構造」と「景観」と「生活環境」を重点にして、南北の商業活動をタテ軸に、これと交差する形で東西に緑と散策のベルトを導入し、自動車交通は主要道路に限定し、各街区への車は締め出す。既存の建築物と新しい建築物が調和する町並みをつくり、生活環境整備計画を織り込む。

Ⅲ 町づくりの方法

①「都市改造」から「まち住区環境」へ ②街区計画の必要性和有用性 ③

板宿地区自身の権利と利益と能力を住民参加の協同の力によって、最大限に活用する運営体制を検討していく。

(4)建築物共同化計画(市街地再開発事業基本計画)

板宿の未来像構想によって全体の町づくりの方向が示されたが、中心商業地域では400戸の店舗が細分化された不健全な土地利用をしているため、区画整理の実施に際し民間でどのような再開発を考えるべきかという目的で、50年9月都市・計画・設計研究所に委託した。現在、商業小委員会とともに各ブロックごとに具体化を打診しながら話し合いを続け調査を行っている。ここでも商業小委員会が協力してアンケート調査を実施したが、将来の営業方針に基づいて商業地域での共同施設設置(駐車場・荷さばき場・買物広場・休憩所・共同冷暖房など)の必要性があるため、協同の力によってこれを実現させる努力をし、合わせて共同建築化によって商店街の若がえりを希望する意見が強かった。

8 おわりに

市民参加について定型が存在していない。板宿の住民参加の町づくりは、模索の中から検討会議を経て協議会・小委員会組織が地域の土壌にあったものとして誕生し、住民の事業に対する理解を深め、建設エネルギーへと転換していった。このように住民参加が実ったのは、住民コミュニティの育ちやすい下町の良さの中で、適切なりーダーが協議会や小委員会で活躍され、あるいは学識専門委員の御努力などいろんな要素の結晶であったが、更に大切なものは住民同志・住民と市との根気強い「対話」であったと思われる。

事業はすでに中盤に入ったが、これからは「住民同志の和」と「協同の力」が、実行への参加の過程で特に重要な要素となっている。

板宿都市改造事業の経過

46年6月・都市計画道路(山下線・板宿線)板宿都市改造事業の計画発表

・地区内全世帯対象説明会開催

8月・板宿地区都市計画対策協議会を結成、反対運動始まる。

47年3月・地元・市・学識専門委員で板宿地区都市計画検討会議を発足

8月・「検討会議のまとめ」を発表

10月・板宿地区都市計画協議会・小委員会を発足

48年1月・都市計画道路決定告示

5月・地域福祉基礎調査実施

7月・商業関係調査実施

9月・第13回板宿地区都市計画協議会に市長出席

・事業計画変更の決定告示

49年3月・板宿の未来像を考える研究グループ発足

11月・仮換地指定・建物移転はじまる。

50年9月・建築物共同化計画調査実施

する「幹線道路建設促進協議会」が結成された。この協議会の運動は、非常にラジカルで、行政不信をあからさまにして行政の怠慢を攻めた。精力的で周到な陳情の波状攻撃をかけるとともに、たくみにマスコミにも働きかけた。そして、都市計画道路長田一箕谷線の建設計画をはじめいくつかの成果をおさめていった。このような運動を人々は「戦う丸山」と呼んだ。このような道路問題での住民の高まりを、まちづくりというより広い目的へ結集するため、丸山文化防犯振興会と幹線道路建設促進協議会の2団体が合同して丸山地区文化防犯協議会（以下「文化防犯」という。）となった。地域環境づくりをめざし、防犯灯の新設・維持・管理、し尿・ゴミの計画的処理（週1回を2回へ）、集団献血、害虫駆除、ゴミ不法投棄取締、テレビ難視聴地区の解消などこの山麓スプロール地区という悪い環境をよりよくする活動が黙々とつづけられ、住民活動のあり方を学び養った“考える丸山”の体験が積み重ねられた。

(3) 実践する丸山への脱皮

・ちびっ子広場づくり

丸山地区の住民活動に進むべき方向性を与え、自信を持たせることになったのは、何といてもちびっ子広場づくりではなかったらうか。新組織として発足した「文化防犯」は、継続的な活動を展開する戦略として、「地域ぐるみの教育」構想を打ち出した。すなわち、「町づくりへの積極的参加によってよき市民意識の高揚を図るとともに、他方において教育そのものが社会開発のビジョンを与える」ということから

である。その矢先、車にはねられて1人の小学生が死亡した（41年1月）。その3ヵ月後、今度は砂防ダムでイカダ遊びをしていた小学生2人が水死するという事故が起きた。リーダーをはじめ、丸山地区の人々はこの事件に大きなショックを受けた。「危険だからダムで遊ぶな、道路で遊ぶな」といっても、それに代わるべき遊び場がない。子供たちに安全な遊び場1つ用意してやれずに何が住みよい町づくりか」ということで一生懸命呼びかけた。丸山地区内に空地を持つ地主が、悲痛な親たちの呼びかけに応じ、無償で土地を提供してきた。その土地をリーダーや親たちが何日もかかって草を刈り、地ならしをし、やっと遊び場を造りあげた。リーダーは、このちびっ子広場づくりが、地域ぐるみの教育に大きな誇りと自信をもたらしたと語っている。子供を持っているとかいないとかにかかわらず、お互いに話をし、作業をすることが、理屈ぬきに人間としての共感をよんだ。善意の汗とか、勤労奉仕という言葉で丸山地区の人がよんでいるように、地区住民の信頼関係の歯車が回転しはじめたのである。

その後、現在までに15カ所（うち2カ所返還）のちびっ子広場を生み出している。神戸市全体でも138カ所を数えている。

・1世帯1本の植樹運動

丸山地区は三方を山に囲まれており、とりわけ山火事が多かった。そこへ42年7月の豪雨による山崩れで、丸山地区も大きな被害を受けた。住民は後追い行政ではダメだといって行政をなじった。だが他方で住民は、後追い行政にさせた犯人は山火事で

あり、山歩きする者の火の跡始末であるとの反省から、1世帯1本10円の持ち寄りで植樹を始めた。それ以後毎年、小・中学生や子供会、ボーイスカウトを中心に植樹を続け、今では20万本にも達している。地区の人たちは、「子供たち1人1人が自分の手で苗木を植えることで、樹木を愛し、自然をいつくしむ気持ちが芽生え、ふるさとに愛着をもつ、そのことが何よりも大切である」と語っている。また、緑の背山を守るため、愛鳥校区・鳥獣保護区・近郊緑地特別保全地区の指定を受け、長寿村や教育キャンプ村をつくり、積極的な保全活動を行っている。

・長寿村の開村

さらに老人の幸せを求めて、施設収容主義だけに陥ることなく、働く楽しみをもてる老人村の建設を考えた。これは丸山奥地開発構想の一環として「働き楽しむ長寿村」の構想で計画され、41年9月の敬老の日に発表された。私有林などを開放してもらい、毎日地区住民の人びとが汗を流して勤労に従事し、「丸山地区善意長寿村一番地」が43年7月に開村した。そこに、花づくりや野菜づくりと老人が働きながら憩う空間が生みだされた。また、その奥地の池畔では、「教育キャンプ村」が毎夏行われている。

・都市と農村の人間交流

丸山地区では、毎週生鮮野菜、果物、たまごなど品目にして50種、量にして約15トンに及ぶ共同購入を実施している。主婦300人ほどが40の共同購入グループをつくり、

地区の世話役が産地から運んでくる商品を手際よくさばいている。今でこそ地区内に灘神戸生協の支店やショッピング・センターが店を開いているが、それまでは地区内の店で割高の商品を買うか、バスや電車で地区外の商店街まで買出しに行っていた。そこで、「おいしくてよい商品を安く」という主婦の願いに答えるとともに、地域住民の購買力を共同購入によって累積し、町づくりに役立てようと考えた。しかし、生鮮食料品の価格は上がり下がりが著しく、とりわけ野菜の共同購入は至難とされている。リーダーたちは数年間の調査研究の段階のち、兵庫県社会福祉協議会の斡旋で城崎郡日高町の赤崎地区と提携した。「私たちの共同購入は、明るく住みよい町づくりの中から出てきたもので、共同購入という経済的行為だけを取り上げて育つかどうか疑問に思う」と語っているように、農村と都市（丸山地区）を結ぶ新しいふるさとを築くという心構えで取り組んでいるのが長続きしている理由であろう。たとえば、夏に丸山地区の子供たちがバスやマイカーを連ねて赤崎地区へ出かけ、各戸へ分宿し、自然の中で思い切り遊び、友好的輪を広げる。春には、赤崎地区の子供たちが丸山地区へやってきて都会の暮らしにふれるというような交流を行っている。

(4) 丸山地区の“ヘソ”づくり

こうした実績をふまえて46年8月に自治省のモデル・コミュニティ地区に指定された。モデル・コミュニティの事業として何をとりあげるかについては、私道の舗装、公園の建設、コミュニティ・センターの建

設が焦点となった。私道の扱いは市レベルでも近年大きな問題となりつつあり、市街地内道路の10数%が私道といわれている。ところが丸山地区では、その率は50%にもおよび「丸山の問題は、私道問題だ」と言い切る人も多い。公園建設の要望は、地区内に公園が一つもないという現状からうなずける。それにもかかわらずコミュニティ・センターの建設に決まったのは、「丸山丸山といわれるけれど、ここが丸山だという“ヘソ”とか“もみ場”がない。丸山の中心となる場所が必要だ」「子供から老人までみんなが利用できる施設がいい。センターをつくれれば、いままで以上に地域のことを具体的に考える機会も多くなるし、やり方次第では、行政と住民が接触しながら新しいコミュニティをつくる共通の場ができる」との声をとり入れたためである。

コミュニティ・センターの建設に関して市はタタキ台としての案をつくるにとどめ基本的には住民との話し合いを中心に決めていく方針をとった。話し合いそのものがコミュニティ活動の輪を広げ、話し合えば話し合うほどあとの施設管理や運営がうまくいくと考えたためである。そして、地元側のモデル・コミュニティ推進の窓口問題、コミュニティ・センターの建設場所の問題や、中へ入れる施設及び、その配置の問題下水道の中継ポンプ場との合併施行の問題そしてコミュニティ・ボンドの発行といたした経過を経て、49年2月にコミュニティ・センターが開館することとなった。

(5) コミュニティ・ボンドの発行
コミュニティ・ボンドの発行に踏み切っ

たのは主に次の二つの理由からであった。その一つは、この制度が持つコミュニティづくりの手法としての側面を高く評価した点にある。丸山地区でモデル・コミュニティをとりあげること自体、コミュニティづくりに市民的な関心を集め、高揚していくにはどうすればよいかとか、あるいは、施設の充実とはともかく、施設そのものを市民が自主的に管理運営していくにはどんな方法や問題点があるか、を探ろうということであった。そこで、積極的にコミュニティ・ボンドを発行し、それを購入するという現実的な価値判断を通じて、住民のひとりひとりがコミュニティのあり方を考え、評価する機会にふれることこそ大切であり、こうしたソフトな試みこそ都市でのコミュニティづくりの糸口を見出すことにつながっていくのではないかと考えたからであるもう一つの考え方は、モデルだからといって丸山地区だけ特別に優遇するのはよくないという一種の公平論であった。というのは、丸山地区以外にコミュニティ・センターに関心を持っている地区も神戸市内には随分と多い。だから丸山地区にコミュニティ・センターをつくるのは、単にモデルだからというだけではなくて、ある程度、地域でコミュニティ・ボンドをこなせるほどの地域的な意欲の高まりが必要だということである。

コミュニティ・ボンドの発行に際してはより広い住民層にコミュニティ・ボンドを浸透させる意味で、当初の証書借入れ方式から証券発行方式に切り替えたり、財務事務の常識からいっても、千円券の発行は論外であるが、債券の種類を1万円券のほか

に千円券をつくることなどをとりきめた。町や源平町のように参加意識の高いところがあったり、丸山町や西丸山町のように地続を通じて強制割当にならないこと、当然地区全体の平均購入金額を超えるところがあった。ボンド購入額の多少で施設利用上の差別をしないことなどを確認した。

以上の経過をたどり、コミュニティ・ボンドの発行要領も最終的には、次のようなものになった。

- ・発行額 3千万円
- ・証券の発行 千円、1万円の2種、無記名式札付
- ・利率 年 6.5パーセント
- ・発行価格 額面100円につき100円
- ・償還の方法及び期限 この公債の元金は、昭和52年5月30日一括償還する(5年据置)
- ・発行日 昭和47年5月30日

コミュニティ・ボンドの参加率を、世帯単位でみると、18.1%。これをどう評価するかは、初めての試みだけにむずかしいが、それほど有利でもない債券に、地区の20%近い世帯の人たちがお金を出したことは、かなり積極的な評価を加えてもよさそうである。全体としてみれば、持家の多いところが、参加率・購入金額ともに高いとは必ずしもいえないようである。たとえば、文化民営アパートの多い町でも、堀切

(6) 新しい都市生活の秩序形成へ
コミュニティ・センターは、用地面積1,584㎡、建物延面積1,100㎡の鉄筋コンクリート造2階建である。施設内容は、無料スペースとして老人スペース、ロビー、図書・談話コーナー、青少年室があり、有料スペースとして講習室、茶室、料理教室、小・中会議室、大ホールとなっている。そして、現在地域の10団体で構成する丸山地区各団体連絡協議会が市から管理運営を受託し、“誰でも、いつでも、気軽に使える”ことをモットーに住民管理を続けている。

こうしてみると、丸山地区の活動は市民生活の防衛、生活環境の整備、人間性回復へのあくなき住民の闘いの連続である。他方、行政も開発から保全へ、経済中心から人間尊重へ、そして市民参加の市政へと方向を変えてきている。こうした過程で自律的な市民が育ち、先導的な市政へと転換し、新しい都市生活の秩序が形成されていくのではなかるうか。

2 丸山コミュニティの活動経過

大正12年3月1日 大日土地区画整理組合の結成

- 口一里山1番地の地主40数人が大日土地区画整理組合をつくり、都心に近い地の利を生かし、山紫水明の理想的な住宅地づくりをめざす。

昭和13・7・4～5 阪神大水害

- 神戸市の人的被害は、死亡379人、行方不明134人、重軽傷2,669人、家屋被害は流出2,846戸、全壊3,115戸、半壊6,140戸、一部損壊20,781戸、床上浸水46,736戸、床上下浸水71,360戸に及んだ。

〔町名改革の実施(昭和16年3月)口一里山1番地に、丸山町など15の町名をつける〕

20・8・15 終戦

- 戦前に100万人をこえていた人口も38万人に激減し、市街地の6割が焼野原になるなど、神戸はがれきのまちと化した。

22・4 長田警防団長田北分団の結成

- その後22年11月25日に長田消防団長田北部分団に、さらに36年5月31日に長田消防団第1分団に名称変更して現在に至る。現在分団員約20人

24・5 丸山防犯協会の結成

- 警察に協力し、犯罪の防止と明朗なまちをつくるために丸山防犯協会を結成する。
- 防犯灯の新設・維持管理は地道であるが、丸山地区文化防犯協議会活動の大きな分野を占めている。49年10月現在で同協議会所有810灯、神戸市所有150灯

24・11・3 丸山巡査派出所の建設

- 地区内の一層の治安をはかるため、地区住民の寄附を集め派出所を建設する。
- 〔国勢調査人口(25年10月1日)3,955人、952世帯〕

26・6・24 丸山文化防犯振興会と改称

- 丸山防犯協会が従来の「防犯」だけでなく、さらに前進して「文化」の面も充実し生活を楽しむために会の名称を変更する。

29・4・1 丸山小学校の創立

- 人口の増加に伴い、丸山地区に小学校を創立する。29年11月25日に名倉小学校から丸山小学校へ引越す。現在児童数1,402人

29・5 丸山小学校PTAの結成

〔国勢調査人口(30年10月1日)5,347人、1,290世帯〕

30・11 丸山婦人会の結成

- 現在加入世帯約900世帯

35・3・31 大日土地区画整理組合の解散

- 新法の実施により旧法に基づく大日土地区画整理組合が解散する。しかし組合は解

散したものの精算ができていないため、道路問題が丸山地区の課題として残る。

〔国勢調査人口(35年10月1日)7,826人、1,953世帯〕

昭和36・10 老人クラブ丸山寿会の結成

- 現在会員数 約500人

38・11・3 幹線道路建設促進協議会の結成

- 丸山地区には主要交通路として、狭い曲りくねったバス道一本しかなく、地域住民にとって道路問題は深刻な問題であった。これを解決するための住民約800人が住民大会を開き、合わせて同協議会を結成した。

39・10・14 長田・箕谷線の都市計画決定

- 長田区の林山橋から北区の箕谷に至る幅員20m、延長12.7kmの長田-箕谷線が都市計画決定される。50年末での進捗率は約40%であり、丸山地区の区間は用地買収の段階にある。

40・6・10 丸山地区文化防犯協議会の誕生

- 丸山文化防犯振興会と幹線道路建設促進協議会が合体して、丸山地区文化防犯協議会(以下「文化防犯」という)が誕生。現在加入世帯約6,000世帯、地区組織率90%に及んでいる。

40・8・15 合同記念の夕

- 盆踊りが湊川付近でまだはなやかであった頃、丸山地区の子供達は近道になる神戸電鉄の線路づたいに夜道をかよったという。そこで、丸山地区でも盆踊りをしようということで、上記両会の合同を記念して盆踊り大会を開催する。これ以後、新しいふるさとづくりをめざして毎年催し、現在11年目にはいっている。

40・9 献血運動の開始

- 血液の社会性と各個人の人命尊重の立場に立って、献血運動をはじめ。現在11年目〔国勢調査人口(40年10月1日)14,574人、3,992世帯〕

40・10・10 地域ぐるみの教育を提案

- 「地域ぐるみの教育の背景」というアンケートを約300人に配る。こうした住民の声を基盤にすえながら、環境や活動を通じて人間形成をはかっていくという意味と、社会開発の素地やビジョンをもつという意味から教育活動を軸にしていくことを地域ぐるみで考える。

41・3・17 「住みよい神戸を考える会」の第1回住民懇談会をもつ

- 「住みよい神戸を考える会」(神戸市・関西学院大学社会学部・神戸新聞社の三者で構成)と「文化防犯」が、新興住宅街に関連する下水・道路・公園・清掃・青少年施設・市民組織などの諸問題を話し合う。

41・4・28～6・12 ちびっこ広場の造成

- 41年1月、遊び場がなくて道路で遊んでいた子供が車にはねられて死んだ。そして

4月に砂防ダムで丸山遊びをしていた2人の子供が水死するという事故が起きた。「安全な遊び場がない。お役所が造ってくれないのなら、自分達で生み出すしかない」親達の悲痛な呼びかけに、地域内の地主が応じ、空閑地を無償で提供した。これを地域住民の勤労奉仕により、全国ではじめての「善意児童遊園地」(ちびっこ広場)を造った。現在13カ所

昭和41・6・23 「住みよい神戸を考える会」の第5回住民懇談会をもつ

- ・「住みよい神戸を考える会」と「文化防犯」が再び懇談。地域ぐるみの“子供を守る運動”→空閑地提供による遊び場づくり→学校・家庭・地域が一つになった教育正常化→おとなの勉強に問題が広がっていった実情につき語り合う。

41・7 梅の木国有林民間払い下げ反対の陳情

- ・丸山地区の入り口西側にある梅の木国有林約50haの払い下げ申請が出されている事実を知り、神戸市民の山として、また市内有数の自然林地として大都市の市民生活をうるおしていることにかんがみ、民間払い下げ反対の陳情書を大阪営林局と神戸営林署に提出する。

41・12・7 「住みよい神戸を考える会」の第7回住民懇談会をもつ

- ・「住みよい神戸を考える会」と「文化防犯」が、“これからの丸山”について話し合う。

42・1 丸山地区商業連合会の結成

- ・現在会員 約30人

42・3・3 NHKテレビ(UHF)中継局の開設

- ・テレビ難視聴の解消に取り組み、陳情していた中継局が丸山聖天山頂に開局する。しかし、2及び12チャンネルが解消されたにすぎず、全チャンネルが写るよう交渉を続行する。また、テレビ難視聴度地域別調査など地道な活動を進める一方、CATV建設によるまちづくり運動の広報の充実も考える。

42・4 丸山小学校区連合子供会の結成

- ・現在単位子供会26

42・7・9～10 42年7月豪雨

- ・神戸市の人的被害は死亡86人、行方不明6人、重軽傷42人、家屋の被害は全壊・流出363戸、半壊361戸、床上浸水7,819戸、床下浸水29,762戸に及んだ。

43・2 丸山地区緑の会―世帯一本の植樹運動を開始

- ・「生活の中に緑を」「災害から自然を守る」目的で一世帯一本の植樹運動をはじめた。子供たち一人ひとりが自分の手で苗木を植えることで、樹木を愛し、自然をいつくしむ気持ちが芽生え、ふるさとに愛着をもつようになったという。現在8年目

43・3・23 高取近郊緑地特別保全地区の指定

- ・無秩序な市街化のおそれがあり、災害等の防止効果が著しい地区として積極的に保

全するため、近畿圏整備法に基づく近郊緑地特別保全地区として68haを指定する。

昭和43・4・1 雲雀丘小学校の創立

- ・児童数の増加に伴い、丸山小学校校区の北部を分離して、雲雀丘小学校を新設する。43年5月31日丸山小学校から引越す。現在児童数979人

43・4 雲雀丘小学校区連合子供会結成

- ・現在単位子供会4

43・5 雲雀丘小学校PTAの結成

43・7・21 長寿村1番地の開村

- ・老人のもっている能力を開発することを主眼に、「働きつつ、趣味に生きつつ、楽しみつつ暮せる老人福祉施設」という老人村構想を打ち出し、それに基づき地区住民の勤労によって長寿村を開村する。現在、長寿村1番地、2番地がある。

43・8・26 「住みよい神戸を考える会」の第16回住民懇談会をもつ

- ・「住みよい神戸を考える会」と「文化防犯」が、「地域社会と消費者問題」について話し合う。商店と協力した機動巡回サービスのアイデアや生活からにじみ出る生涯教育の場としての共同購入などが話題となる。

44・2・15 まちづくり日本一で全国表彰

- ・「美しい町づくり」全国住民会議(新生活運動協会、都道府県生活運動協議会、読売新聞社、日本観光協会共催)で、これまでのユニークな連帯感あふれる住民活動の成果を高く評価され、「文化防犯」が全国表彰をうける。

44・3 愛鳥モデル校の指定

- ・自然を生かした明るいまちづくり、自然に親しむ心を育てるという目的で、兵庫県に愛鳥モデル校を申請していたところ、雲雀丘中学校を中心校とし、丸山小学校、雲雀丘小学校、あけぼの学園を協力校として指定される。

44・4・1 雲雀丘中学校の創立

- ・生徒数の増加に伴い、丸山中学校(丸山地区外に所在)の校区から丸山小学校及び雲雀丘小学校の校区を分離して、雲雀丘中学校の校区とする。
- ・当初、43年4月1日に丸山中学校内に分校として開校。43年5月25日丸山中学校雲雀丘分校を現在の場所に開校する。現在生徒数962人

44・5 雲雀丘中学校PTAの結成

44・5・21 まちづくりパネル展の開催

- ・「住みよい神戸を考える会」のきも入りで、「文化防犯」が30枚の写真入りパネルを作成し、「戦う丸山」「考える丸山」「実践する丸山」の展開のあとづけ、まちづくりのゆくてを示す。

44・7・20 教育キャンプ村の実施

- ・地域の子供や母親がキャンプ生活を通じて、自然を愛する気持ちを養い、地域住民の

連帯意識を高めていくことを目的に、丸山地区西部の四ヶ池畔で教育キャンプ村を実施する。現在では丸山地区だけでなく、長田区全域から子供たちが参加している。

昭和44・7・21 日高町赤崎地区との交流（共同購入）

- 共同購入活動が続いている丸山地区が、兵庫県社会福祉協議会の介添で、“赤崎野菜”で名高い日高町赤崎地区と、生鮮食品の共同出荷・購入を通じて都市と農村の人間の交流を深めることになった。現在7年目

44・11・10 私道路委員会の設置

- 丸山地区には、組合道、神戸土地所有道、個人道をあわせると、公道の延長より長い私道がある。この私道の公道移管、舗装整備を促進するため、「文化防犯」の内部に私道路委員会を設置する。

〔国勢調査人口（45年10月1日）21,612人，6,070世帯〕

45・12・10 丸山レポートまとまる

- 現存の一般市街地をいかにまちづくり運動によって改善していくかということに焦点をあて、神戸市が京都大学西山研究室に委託していた調査がまとまる。

46・5・13 丸山地区をモデル・コミュニティ地区候補地に推せん

- 自治省のモデル・コミュニティ構想に応じて、神戸市長から兵庫県知事へ、長田区丸山地区をモデル・コミュニティ地区候補地に推せんする（兵庫県知事から自治省行政局長へ）。

46・6・21 第1回神戸市モデル・コミュニティ研究会の開催

- コミュニティの考え方、モデル地区における施設整備や管理運営の基本方針を検討するため、学識経験者6人を含む13人で研究会を結成する。49年2月15日までに5回開催する。

46・8・6 モデル・コミュニティ地区の指定

- 自治省からモデル・コミュニティ地区に指定される。全国で40カ所（最終的には83カ所）が指定される。

46・8・28 モデル・コミュニティの概要説明

- モデル地区の指定をうけたのち、従来活動を続けてきた「文化防犯」を含む10団体で、地域内の各団体の親睦・融和をはかるため丸山地区各団体連絡協議会（以下「連絡協」という。）結成の動きがあり、この「連絡協」の要請で、モデル・コミュニティの概要について説明する。
- これ以後、従来からある「文化防犯」と、新しくできた「連絡協」の間で、モデル・コミュニティ計画推進の住民側窓口組織について話し合いが続く。

46・9・10 住民がアンケートを実施

- 建設予定のコミュニティ・センターにどんな内容の施設を入れるかについて、住民が自主的にアンケートを実施する。

46・10・14 丸山地区各団体連絡協議会の結成

- 丸山地区文化防犯協議会、丸山婦人会、老人クラブ丸山寿会、丸山地区商業連合会、長田消防団第1分団、雲雀丘中学校PTA、雲雀丘小学校PTA、丸山小学校PTA、雲雀丘小学校校区連合子供会、丸山小学校校区連合子供会の10団体で、「連絡協」を結成する。

昭和46・10・16 コミュニティ・センター建設に関する神戸市案の説明

- 「連絡協」へ、「丸山地区のみなさんへ」という文書を配布し、コミュニティ・センター建設に関する神戸市案をはじめ説明する。

46・10・17 46年度「文化防犯」総会を開催

- コミュニティ・センター建設について住民の協力を要請し、「丸山地区のみなさんへ」という文書を全戸に配布する。
- 兵庫1区選出国會議員、長田区選出県会・市会議員が全員出席し、モデル・コミュニティ地区指定について祝辞をのべる。住民約200人出席

46・11・1 高取山鳥獣保護区の指定

- 長田区及び須磨区にまたがる高取山麓 823haが鳥獣保護区となる。

47・1・16 コミュニティ集会を開催

- 丸山地区の各団体が大同団結し、コミュニティ・センター建設を進めることを確認する。
- 「連絡協」がモデル・コミュニティ計画推進の窓口組織となり、「文化防犯」等の各団体が実際上の仕事をしていくことに決定される。
- 住民アンケートの結果を入れて、神戸市でコミュニティ・センター設計例を提示する。

47・2・26 建設用地とコミュニティ・ボンド引き受けの件について報告

- 「連絡協」委員長から文書にて、神戸市案の土地でコミュニティ・センター（地下部分に下水道の中継ポンプ場を併設し、コミュニティ・ボンド3,000万円を引き受ける旨の報告がある。

47・5・26～29 コミュニティ・ボンドの発行

- 丸山地区住民の手で、全国ではじめてのコミュニティ・ボンド（地域債）を、4日間で3,000万円消化する。

47・12・3 市民シンポジウム「新しい地域生活を考える」を開催

- 「住みよい神戸を考える会」と神戸市社会福祉協議会の提唱により、市内で活発な活動を展開する「文化防犯」をはじめとする7団体が運営委員となり、47年9月5日から47年12月2日までに9回の運営委員会で検討のうえ、市民シンポジウムを開催する。

- 市民団体及び市民200人の参加のもとに、「住民のための総合行政へ」「住みよい

まちの実現へ「財政と自治体」「住民意識が育てるコミュニティへ」の三分科会に分かれて熱心に討議する。

- ・現在、名称を「新しい地域生活をつくる市民の会」と改称し、各地の市民及び市民団体が集まって、それぞれの事情を理解しあい、勉強して、住みよい地域社会をつくる目的で、毎月1回例会を開いている。

昭和48・3・11 コミュニティ・センター利用についてのアンケート実施

- ・丸山地区の全住民に、コミュニティ・センターの利用希望、開館時間、希望備品、個人の趣味調査、グループへの参加状況などをきくアンケートを住民が実施する。(7,000人から回答あり)

48・3・18 丸山青年のつどい結成

- ・若人の交際の場や連帯が乏しいことから、スポーツ・趣味などの活動を通じて人間形成と社会への貢献をめざして「青年のつどい」を結成する。

48・3・24 第1回管理運営検討会

- ・住民の主体性を生かすコミュニティ・センターの管理運営方法についての検討会を設置する。48年12月22日までに8回の検討会をもつ。

48・10・17 施設の名称を「神戸市丸山コミュニティ・センター」と決定

- ・各団体のアンケートと同時に実施した名称募集の結果をもちより、地元で議論した結果、施設の名称を「神戸市立丸山コミュニティ・センター」と決定する。
- ・神戸市立丸山コミュニティ・センター条例を公布(48年12月15日)

49・12・7 UHF長田放送局の開局

- ・地域のテレビ(全チャンネル)難視聴対策を要望していたが、神戸市・民放5社の協力、NHK近畿電波管理局の理解により、48年末に試験放映の結果、開局する。

49・2・23 コミュニティ・センター落成祝賀式を挙行政

- ・神戸市と「連絡協」共催で、「神戸市立丸山コミュニティ・センター落成祝賀式」を挙行政する。

49・2・23 昭和48年度丸山コミュニティ・センター委託契約書締結

- ・丸山コミュニティ・センターの管理運営及び使用料徴収事務の委託契約を、祝賀式において市長と「連絡協」委員長とで締結する。

49・5・3 神戸新聞平和賞を受賞

- ・地域社会の福祉と文化の向上にすぐれた業績があった団体又は個人に授与される神戸新聞平和賞を、「文化防犯」が、「全国に注目をあびた豊かなコミュニティづくり」を行ってきたとして受賞した。

49・6・14 丸山バス停の建設

- ・交通事故から住民を守り、バスの運行がスムーズに行くようにと、住民たちが自分

たちの手で建設を進めていたバス停留所が完成する。

昭和49・6・21 丸山コミュニティ・センター管理運営要綱案の検討会

- ・地元代表、館長及び市の三者により、丸山コミュニティ・センター管理運営要綱案について検討を行う。49年9月14日まで7回開催し、原案を作成する。

49・8・13 兵庫県くすのき賞の受賞

- ・丸山地区の長年にわたるまちづくりが認められ、「連絡協」及びその構成10団体が兵庫県くすのき賞を授与される。

49・10・13 「神戸・丸山地区の歴史」を編さん

- ・地域の社会生活は、決して過去の出来事と無縁ではない。これからのまちづくりの方向を探るためにも丸山地区の歴史を知ろうということで、石器時代から丸山地区の開発までを「丸山の風土」としてまとめる。今後、2回に分けて現在までの歴史をまとめるという。

50・2・23 丸山コミュニティ・センター開館1周年記念式を開催

- ・地元主催により、コミュニティ・センターの開館1周年記念が盛大に催される。
- ・コミュニティ・センターの計画から建設、そして住民管理といった一連の過程で、住民の関心と参加を呼び起す活動を神戸市側においても、住民側においても実施してきたことが実り、コミュニティ・センターの利用者は、49年度8.7万人、50年度(10カ月)7.6万人の多数にのぼっている。

50・3・17 下水道工事に着手

- ・丸山地区積年の要望である下水道工事に着手する。神戸市では市街地100%水洗化をめざし、49年度末で80%まで水洗化が進んでいる。しかし、丸山地区をはじめとする山麓地区の工事困難な所が残っており、丸山地区では大きく3つの地区に分けて工事を進めていく。

(国勢調査人口(50年10月1日)21,798人、6,553世帯)

50・10 鶴越森林公園きまる

- ・長田区雲雀丘と北区山田町下谷上にまたがる丘陵地帯約60haに、神戸市が森林公園を計画する。これは、国の生活環境保全林整備事業として兵庫県が森林造成するのを利用して、神戸市が公園整備事業を上乗せするものである。

50・11・23 丸山・私道委員会(仮称)の発足準備

- ・積年の私道問題を解決するため、丸山地区が一丸となって解決にあたるため、「文化防犯」内部にあった道路委員会を廃止し、あらたに丸山私道委員会が発足することになる。

3. 丸山コミュニティの参考資料

- ・大河原徳三・山下進「新しいコミュニティの形成を求めて」、『地方自治』（1972年5月）地方自治制度研究会
- ・今井仙三「丸山コミュニティ実践のなかで」、『職員研修』第5巻、No.12（1972年12月）公務員職員研修協会
- ・大河原徳三「神戸のコミュニティ行政」、『地方自治通信』（1973年11月）地方自治センター
- ・神戸市企画局『モデル・コミュニティ地区“丸山”の足あと』（1973年）
- ・毎日新聞社「神戸市長田区丸山」1973年6月掲載（9回連載）
- ・今井仙三「神戸市丸山地区における遊び場」、『住宅』（1975年10月）日本住宅協会
- ・室田民雄ほか「市町村におけるコミュニティ不施策の課題」（座談会）『地方自治』（1975年12月）地方自治制度研究会
- ・山下進「実践する丸山奮闘記」、『自治研修』No.186（1976年2月）自治大学校
- （参考文献）
- ・丸山地区文化防犯協議会『丸山地区文化防犯協議会会報』第1号～第33号
- ・住みよい神戸を考える会『住みよい神戸を考える会の足あと』第1号～第7号
- ・宮崎辰雄『市民都市論』日本評論社
- ・宮崎辰雄『市民都市の創造』勁草書房
- ・宮崎辰雄『人間環境都市への実践』日本評論社
- ・神戸新聞社「風の立つまち」1967年3月掲載（12回連載）
- ・宮崎辰雄「美しい街づくり受賞に思うこと」、『住みよい神戸を考える会の足あと』No.3（1969年5月）住みよい神戸を考える会
- ・今井仙三「教育村をめざす住民自治運動」、『市政の窓』No.3（1969年8月）神戸市政調査会
- ・藤田博己「伸びゆく草の根」、『市政の窓』No.3（1969年8月）神戸市政調査会
- ・大河原徳三「丸山地区にみる新しい市民組織の方向」、『市政の窓』No.3（1969年8月）神戸市政調査会
- ・大河原徳三「行政と市民運動」、『都市生活』vol.3 No.26（1970年）
- ・広原盛明「丸山のみなさんへ」、『住みよい神戸を考える会の足あと』No.4（1970年6月）住みよい神戸を考える会
- ・宮崎辰雄「都市づくりにおけるコミュニティの形成」、『神戸市政調査』No.16（1971年2月）神戸市企画局調査部
- ・京都大学西山研究室「丸山レポート」、『神戸市政調査』No.16（1971年2月）神戸市企画局調査部
- ・大河原徳三「遊び場づくり住民の参画」、『社会教育』（1971年2月）全日本社会教育連合会
- ・藤田博己「生活環境基準の先導役」、『都市生活』vol.4 No.34（1971年）

行政資料

神戸市住民自治組織 実態調査の概要

昭和47～50年度
神戸市市民局相談課

神戸市の自治会の活動状況など実態を把握するとともに、代表者の意識、要望に対応していくため、昭和47年度から、市内の全自治会を対象に、毎年調査を重ねている。以下、実態調査のいくつかのデータをもとに、自治会の現状を紹介したい。第1回目は、昭和47年4月、以下毎年同時期に行ない、昭和50年8月に第4回目を行なっている。

調査の方法は、各区広報相談課より自治会代表者あて調査表を送付、郵送により回収した。各回ごとの回収数は次のとおりである。

なお、データは全市で掲げているが、分析は各区ごとに行ない、西神地区は垂水区（本区）と区分している。

調査実施時期および回収数

	第1回調査	第2回調査	第3回調査	第4回調査
実施時期	47年4月	48年4月	49年4月	50年8月
送付数	1,187	1,185	1,370	1,454
回収数	1,063	1,023	1,093	1,062

1 設立と組織率

第1回目の調査では、組織率70%であったが、現在（51年2月）1,530組織、推定組織率85%まで高まっている。会の設立年次をみると、戦前の町内会を継承するもの

が12%、20年代17%、30年代22%であり、全体の64%が31年以後、42%が41年以降に設立されている。区別では、団地開発の続く垂水、北区が、それぞれ43%、32%が46年以降の5年間に組織されている。組織増及び組織率の上昇はここ当分続くものと思われる。

表-1 会の設立年次（50年8月調査）

設立年次	回答組織数	構成比(%)
明治・大正	100	9
昭和20年前	27	3
21～30年	178	17
31～35年	99	9
36～40年	138	13
41～45年	215	20
46～47年	114	11
48年	52	5
49年以降	62	6
無回答	77	7
合計	1,062	100

ただ、区別にみた場合、組織数・組織率に差があり、連合組織も区全体でまとまっているのは、生田・須磨・北・西神のみである。

表一 2 区別組織率 (50・10・1.現在)

区	組織数	推定組織率 (%)
東 灘	108	92
灘	113	95
葺 合	32	40
生 田	63	80
兵 庫	195	89
北	200	86
長 田	273	100
須 磨	140	94
垂 水	253	68
西 神	145	81
全 市	1,522	85

2 市への要望

第1回の調査で、会として運営の面で力を入れたいこととしては、会員相互の連絡強化(53%)、次いで市や区との連絡強化(50%)に努めたいと答えている。

表一 3 市に対する要望 (47年4月調査)

要 望	回 答 数	回答組織数に対する率 (%)
役 員 の 研 修	237	22
市 政 資 料 の 送 付	413	39
集 会 所 の 集 建 設 助 成	321	30
市 の 積 極 的 接 触	551	52
他 の 自 治 組 織 の 情 報	355	33
そ の 他	32	3
合 計	1,909	179

(重複回答, 回答組織数 1,063)

また、同時に「とくに市に力を入れてほしいこと」では、積極的な市からの接触を望む声が高いという結果がでている。これに対応して、同年、各区ごとに自治会代表者との懇談会を実施したのを始め、「集会所新築助成」(昭和47年度)、「市民資料コーナーと市政資料の送付」(昭和48年度)、「コミュニティ相談コーナーの開設」(昭和49年度)以後、同コーナーでのコミュニティ大学の開催、他の自治会の情報提供、交流会と続く。

2 世帯数・構成区域

単位自治会ごとの加入世帯、構成区域をみると世帯数では、101世帯から200世帯までの自治会が一番多く、次いで51~100世帯、201~300世帯と続き、200世帯以下で全体の60%となる。1,001世帯以上の自治会は、財産区を基盤とするもの、大規模団地等である。

表一 4 加入世帯数 (50年8月調査)

世 帯 数	回答組織数	構成比 (%)
50世帯以下	148	14
51~100世帯	203	19
101~200世帯	290	27
201~300世帯	163	15
301~500世帯	139	13
501~1,000世帯	82	8
1,001世帯以上	32	3
無 回 答	5	1
合 計	1,062	100

表一 5 地域構成 (48年4月調査)

地域区分	回答組織数	構成比 (%)
町・丁目独立	533	53
他町・丁目併	308	30
旧町・丁目高層住宅等	157	15
無 回 答	25	2
合 計	1,023	100

3 活動状況

活動の内容については、それぞれの組織の性格により、相当のばらつきがあるものの、全体の傾向をみるため、予想される27項目をあげ選択して貰った。表一6のとおりで、日常の活動は非常に多岐にわたる。

表一 6 活動項目 (49年4月調査)

項 目	組織数	回答組織数に対する率 (%)	備考
①溝・河川の清掃	729	68	7 ⑤
②道路の維持・私道舗装	307	29	⑧
③街路灯の設置・管理	835	78	3 ④
④薬剤散布	825	77	5 ②
⑤ゴミマナーの徹底・不法投棄防止	886	82	2 ①
⑥花壇づくり・植樹	242	23	
⑦ちびっ子広場・公園管理	271	25	⑩
⑧野犬捕獲	220	20	
⑨防火・防犯・防災活動	831	77	4 ③
⑩成人・敬老会	465	43	10
⑪共同購入	216	20	
⑫廃品回収	317	30	

⑬慶弔の世話	752	70	6
⑭運動会・スポーツ	221	21	
⑮旅行・見学	403	38	
⑯盆踊・お祭	489	45	9
⑰水道・保険料金のとりまとめ	99	9	
⑱交通安全	327	30	
⑲募金の協力	946	88	1 ⑦
⑳こども会の育成	346	32	⑨
㉑老人クラブの育成	354	33	
㉒研修会・研究会	190	18	
㉓地域財産の管理	179	17	
㉔陳情・要望	542	50	8 ⑥
㉕もめごとの調整	306	28	
㉖集会所建設・整備	169	16	
㉗その他	78	7	

(備考数字：順位, ○数：重点事業順位)

上位の項目は備考欄数字で示すが、会の意識として何に力を入れたかというウエイトの置き方をたずねると、同欄○数字のように上位の順位が変ってくる。なお重点事業は各会3項目を選んでも貰った。

また、これら27の選択肢を3区分し、I群(①~⑨)を環境整備型、II群(⑩~⑲)を親睦・福利厚生型、III群(⑳~㉗)を地域福祉・組織強化型と大まかにとらえると、重点事業3つのうち2つ以上を特定の群から選んだものが、I群が61%で圧倒的に多く、III群が7%、II群が4%、平均型17%となり、地域環境の整備が何といっても自治会の第一課題であるといえよう。

4 代表者のプロフィール

全世帯加入を原則とする自治会といっても、活動の中心は役員である。とくに代表者のリーダーシップがその会の活動方向に大きな影響を与えていると考えられる。

表一七 代表者の年齢 (50年8月調査)

年 代	回答組織数	構成比(%)
30代以下	63	6
40代	179	17
50代	271	26
60代	302	28
70代以上	214	20
無 回 答	33	3
合 計	1,062	100

表一八 在職年数 (50年8月調査)

在職年数	回答組織数	構成比(%)
2年以下	437	40
3～4年	160	15
5～6年	122	12
7～8年	84	8
9～10年	58	6
11年以上	154	15
無 回 答	47	4
合 計	1,062	100

(1) 代表者の年齢、在職年数

60歳代が一番多く、50歳代、70歳以上と続く。区別では、30歳以下、40代の若い層が多いのは、団地・農村を含む北、西神、

垂水であり、とくに30代以下は、北、垂水がめだつ。また在職年数では、2年以下が41%と大半を占めているが、これも、区別では垂水(76%)、西神(66%)、北(61%)が多く、選出方法を持ちまわり、選挙によるとしている団地・農村地域が多いためと考えられる。

(2) 代表者の職業及び兼職の状況

自営業、会社員・公務員で55%と過半数を超え、無職、会社役員、農業、主婦と続くが、入居者の大半がサラリーマンである中高層住宅地域はともかく、自治会活動は、自営、無職、主婦、自由業など、いわゆる全日制市民の人たちに負う所が大きい。また、同時にその人たちが、自治会長だけでなく、各種の地域組織の役員として就任している状況について調べると表一10のとおりとなり、各分野で活躍している様子がうかがわれる。回収数1,023のうち、828人が平均2.8の職務についている。

表一九 代表者の職業 (50年8月調査)

職 業	回答組織数	構成比(%)
会 社 役 員	100	9
会 社 員 公 務 員	247	23
自 営 業	341	33
自 由 業 家 自 宗 教	54	5
農 業	76	7
主 婦	62	6
無 職	135	13
無 回 答	47	4
合 計	1,062	100

各地域組織は機能的に分化されているが、リーダー層はかなり重複しているため、トータルとしての地域活動がすすめられていることが分る。ただ気になるのは、自治会長が地域の全ての問題に関わることによりオピニオンリーダーとしての役を容易に果せるメリットと少数の人たちに役職が集中するあまり、地域での役割が組織ごとにどのように分担され、より多くの市民を地域活動に参加させようかというかねあがあるのではなかろうか。

表一10 他の職務への就任状況

(48年2月調査)

職務の内容	回答数	回答組織数に対する率(%)
1. 民生児童委員	177	21
2. クリーン作戦 市民委員	152	18
3. 青少年補導委員	196	24
4. 市民モニター	176	21
5. 子供会役員	114	14
6. P T A 役員	124	15
7. 災害救助協力 委員	322	39
8. 財産区管理委員	114	14
9. 防犯協力委員	571	69
10. 老人クラブ役員	145	18
11. 商店街会長	55	7
12. 婦人会役員	67	8
13. 消防団役員	97	12
合 計	2,310	280

(重複回答、回答組織数 828)

(3) もめごとへの介入、会への相談

生活騒音、路上駐車、日照、悪臭等で近所同志のもめごとのある場合、自治会としてどのような態度をとるかをたずねた。申出があるとき、又は積極的に解決を図るのが64%で、「介入しない」としているのはわずか2%である。また、どこが解決するのが妥当か、については「自治会中心で解決」が54%、以下「行政機関」「当事者同志」と低くなるが、全体としては、自治会が地域のトラブルの解決に関与してい

表一11 地域のもめごとの解決

(48年4月調査)

対処方法	回答組織数	回答組織に対する率(%)
積極的に解決をはかっている	162	16
申し出があったとき相談に応じている	495	48
もめごとに介入していない	23	2
とくにもめごとはない	297	29
無 回 答	46	5
合 計	1,023	100

解決方法	回 答 数	回答組織数に対する率(%)
当事者どおしの解決	239	26
自治組織中心で解決	489	54
行政機関の介入による解決	295	32
わからない	27	3
合 計	1,050	115

(重複回答、回答組織数 913)

こうした積極的な姿勢がうかがわれる。しかし、同時に会へ持ちこまれる会員の苦情・相談で一番多いのは、地域環境の改善41%、市に対する要望29%など環境整備に関するものが多く、隣近所のもめごととは6%、家庭・個人の悩みは3%と少ないという結果もでており、会長の意図する方向と会員が自治会へ期待する内容に差がみられる。

5 設立の動機

結成動機は、9項目のうちから2項目選択でたずねた。地域の特徴別（中高層住宅地、農山間部、商店の多い地域など）にクロス集計を行なうと、農山間部では「地域要望のとりまとめ」（29%）、「県市等のお知らせの周知」（25%）が高く、商店地域

表—12 結成動機（50年8月調査）

動 機	回 答 数	回答組織数に対する率(%)
市県等のお知らせの周知	196	19
地域要望のとりまとめ	215	21
防火・防犯・防災など	484	47
薬剤散布 薬品配布	287	28
募金・寄付のとりまとめ	173	17
親睦 助けあい	408	39
建物の維持 管理	48	5
地域の 財産管理	19	2
戦前の町内 会等の継承	156	15
合 計	1,986	193

(重複回答、回答組織数 1,035)

では「募金・寄付のとりまとめ」（36%）、「環境衛生」（27%）が、中高層住宅地では「親睦・助けあい」（58%）、工場街では「防火・防犯・防災」（59%）で、それぞれ全市平均値より高くなっている。また、「建物の管理」は分譲中高層管理組合固有のものであり、「財産管理」は財産区をベースとしたものである。「戦前の町内会継承」は、圧倒的に農山間地域で高いという結果がでている。

6 集会所について

地域の連帯は、人と人のふれあいから始まる。活動の拠点と心での集会所設について「場づくり」のひとつとして欠かせない要素である。第1回から第4回まで視点をかえながら集会所設の実態を追跡調査してきた。

第2回、第3回調査で、集会所の有無をたずねたが、約半数の自治会が集会所をもたない。最近の対話集会等においても、集会所整備の要望が増加しているゆえんである。しかも、地域の要望は、区民センターなど広範囲な地域を対象とした大規模なものでなく、いつでも集まれ、自由に使える文字どおり地域に密着した集会所で、せめて役員会ができるものといった規模のものである。どの範囲を行政が担当し、どこまでを住民の自主性にまかせるかの議論は別にしても、昭和47年度から地域が自主的に建設し、整備する集会所経費を補助する制度を発足させたのは、その後の当制度の利用が多いのをみても、時宜を得たものであった。とくに第2回調査では、規模・構造・所有形態等のほか、集会所利用の調査を行なった。

表—13 地域集会所（48年4月調査）

集会所の有無	回答組織数	構成比(%)
有	416	41
無	453	44
無回答	154	15
合 計	1,023	100

規模・構造	回答組織数	構成比(%)	
木 造	平 家	180	44
	2 階	129	31
	無回答	0	0
鉄 筋・ 鉄 骨	平 家	35	8
	2 階	44	11
	3 階以上	21	5
無回答	1	0	
無 回 答	6	1	
合 計	416	100	

所有形態	回答組織数	構成比(%)
自治組織の所有	219	53
他の自治組織との共有	126	30
賃 借	21	5
その 他	38	9
無 回 答	12	3
合 計	416	100

利用方法	回 答 数	回答組織数に対する率(%)
子供対象の 学 習	136	38
婦 人 教 養 活 動	298	83
若い人たちの 活 動	175	48
老 人 の 活 動	224	62
食料品等の 販 売 会	84	23
結 婚 式 等 結 葬	98	27
そ の 他	96	27
合 計	1,111	307

(重複回答、回答組織数 361)

表—14 役員会・集会所に利用する場所

(50年8月調査)

集 会 所	回 答 数	回答組織数に対する率(%)
会 所 有 集 会 所	302	30
中 高 層 集 会 所	64	6
公 立 集 会 所	66	6
公 共 的 施 設	76	7
学 校・保 育 所・幼 稚 園	37	4
社 寺・教 会	143	14
商 店 街 の 所 室 務 会 議 会 長 宅	82	8
そ の 他	429	42
そ の 他	62	6
合 計	1,261	123

(重複回答、回答組織数 1,024)

また、第5回調査では、役員会や集会所に使っている場所について、42%の自治会が会長・役員宅と答えている。これらの自

治会では、集会所に対する潜在的な要望をもっていることが予想され、今後とも整備の方向づけなり、学校開放、既存施設の有効利用を含めた制度の充実を図っていくべきであろう。

7 地域広報

第1回では、会の活動をすすめていくうえで、会員相互の連絡方法をたずねた。7項目をあげたが実際には、このうちいくつかを併用しているため、結果は、1組織当たり2.8項目となっている。

回覧板の利用が多く、集会、掲示板がほぼ同数で続く。この項目では、あわせて掲示板の設置数を調査。全市で3,879個という結果がでていいる。第3回調査では、コミュニティ相談コーナー設置の参考とするため会報の発行状況について調査している。

このとき、自治会の希望は「他の自治会の情報が知りたい」(54%)に次いで「印

表一15 会員への連絡方法

(47年4月調査)

連絡方法	回答数	回答組織数に対する率(%)
機関誌	150	14
回覧板	817	77
集会	671	63
掲示板	656	62
役員戸別訪問	565	53
有線放送	114	11
その他	47	4
合計	3,020	284

(重複回答、回答組織数1,063)

刷機器の設置」(30%)であった。現在、コーナーを利用する組織のほとんどが相談にあわせて、コピーコーナーを利用している。表一16では、配布及び回覧するなど何らかの形で地域広報をしているものが45%という結果がでていいるが、発行回数については、年に3回以上のものが137組織(13%)しかなく、年6回以上となるとわずか81(7%)にすぎない。現在、相談コーナーに印刷機器を設置、会報の発行を推奨しているが、すでに当コーナーを利用して、定期的(ほぼ月1回を目標として)に印刷、全世帯に会報を配布しているものが51組織にのぼる。手軽に印刷できるということがいかに大きなファクターであったかを示している。行政との接触、情報の提供も代表者・役員の出ない。役員と会員の意思疎通、連帯意識の向上のためにも、すすめていくべき項目である。

表一16 会報の発行(49年4月調査)

発行の有無	回答組織数	構成比(%)
発行していない	520	48
発行し、全戸に配布している	234	21
発行しているが、全戸配布でなく回覧している	259	24
無回答	80	7
合計	1,093	100

8 自治会への加入と困っていること

以上の項目も、実態調査項目のごく一部であり、自治会を十分浮き彫りにするには不十分である。最後に、会への加入方法と

自治会が事業や運営で困っていることをあげる。加入方法は、そこに住めば自動的に会員になる(50%)、あるいは、入会を進める(34%)で、住むことによって割と自然に会員になる。一方、事業や運営上困っていることとして、「役員の手が足りない」「会員の関心がうすい」などが高率で回答されているように、各単位の自治会にとっても、相互の連帯が大きな今後の課題であるといえよう。

表一17 会への加入方法(48年4月調査)

加入方法	回答組織数	構成比(%)
自動的に会員になる	514	50
強く入会をすすめる	49	5
一応入会をすすめる	299	29
本人の自主性にまかせる	118	12
その他	9	1
無回答	34	3
合計	1,023	100

表一18 事業や運営で困っていること(49年4月調査)

困っていること	回答数	回答組織数に対する率(%)
役員の手が足りない	399	53
会員の関心がうすい	318	43
集会や活動する場がない	303	41
未加入者が多い	26	4
新しい活動の選定に困る	113	15
他からの依頼事務が多い	152	20
その他	73	10
合計	1,384	184

(重複回答、回答組織数749)



神戸市全世帯アンケート

データ集

昭和48年～昭和50年
神戸市市民局

1. 調査の目的

- (1) 行政への市民ニーズの把握——官僚化の予防措置
- (2) 市民による市政の選択——市民参加
- (3) 市政のP.R.——市政への関心の喚起

2. 調査の実施

- (1) 設問の作成 学識経験者、市民代表、市関係者で構成する「設問作成懇談会」で検討
- (2) 調査票の様式 B 5版12頁(45年, 46年) → タブロイド版4頁(47年, 48年, 49年, 50年)
- (3) 調査票の配布 婦人団体協議会や自治会等の協力を得て、全戸配布
- (4) 集計 コンピューターによる集計
- (5) 分析 労働調査研究所(所長板東 慧氏)に委託

□昭和50年度(第6回)

1 調査のねらい

今回の調査は、とくに今までの調査の中でとりあげきれなかった問題をとくにこれからの市政の新しいポイントになりつつある行政上の問題についての市民の反応を把握することに重点がおかれた。

第1に、区民会議など市民参加方式の検討と関連して「市民参加とコミュニケーション」の問題。

第2に、とくに従来の調査で高い関心が示され、他方老人医療や医師不足地域で問題が多いなどの理由で「安全と健康」の問題。

第3に、物価高・省資源問題など消費問題にかかわる市民参加の問題。

第4に、今年に国際婦人年でもあり、婦人の労働市場への進出やその条件についてさまざまな問題点があるなかで、婦人の家庭と職業をめぐる意識にかかわる問題。

以上の点についての意識とニーズの把握に力点をおいたものである。

2 調査の結果

1 最近(過去2～3年の間)に、市のしごとなどで苦情・要望・意見を市役所や区役所・市の出先機関などへ伝えられたことがありますか。

1 ある(21.5%) 2 ない(78.5%)

1-2 「1 ある」とお答えの方におたずねします。

その苦情・要望・意見をどのような方法で伝えられましたか。

あてはまるものに○をつけてください。

- 1 電話で(30.0%) 2 直接でかけて(18.2%) 3 「市長への手紙」などで(3.3%) 4 知人や地域の世話をしている人を通じて(9.0%) 5 自治会や婦人会などの地域の組織を通じて(16.3%) 6 「婦

人市政懇談会」「教育懇談会」や地域の対話集会などで(9.0%) 7 地域の組織づくりや署名運動などに参加して(10.4%) 8 その他(3.9%)

1-3 そのときの苦情・要望に対する回答に満足されましたか、それとも不満でしたか。1つ選んでください。

- 1 すぐ回答があり、内容も満足した(16.7%) 2 すぐ回答があったが、内容は不満だった(30.9%) 3 回答に時間がかかったが、内容は満足できた(12.2%) 4 回答に時間がかかり、内容も不満だった(22.7%) 5 最近のことなので、回答はまだきていない(6.0%) 6 以前のことだが、回答もきていない(11.4%)

2 市では昨年度から市民参加のまちづくりを進めようと各区で区民会議を開催してきました。この区民会議についておたずねします。1つ選んでください。

- 1 会議に参加した(4.3%) 2 市の広報(紙などで内容をよく知っている(24.8%) 3 名前だけは聞いたことがある(39.3%) 4 まったく知らない(31.6%)

3 毎月1回、広報紙区民版(「ひがしなだ」「なだ」「ふきあい」「いくた」「ひょうご」「きた」「ながた」「すま」「たるみ)をみなさんのおたくへお届けしています。おたくではこの広報紙の記事のうち、とくにどの部分に関心をもってお読みになっていますか。つぎの中から3つ以内でお答えください。

- 1 区役所や市役所のしごとと動きや説明(20.1%) 2 お知らせや催し物案内(29.5%) 3 まちの歴史や文化の紹介(14.4%) 4 まちの話題(12.8%) 5 区民か

ら寄せられた声(10.9%) 6 区民へのよびかけ(交通事故防止や防災など)(9.2%) 7 読んでいないのでわからない(3.1%)

4 いま住んでおられる地域に愛着をおもちですか。

1 愛着をもっている(64.0%) 2 愛着をもっていない(8.2%) 3 どちらでもない(27.8%)

5 おたくでは、病院や医院(診療所)のことでとくにどのようなことに不便を感じておられますか。2つ以内でお答えください。

- 1 病院や医院が遠い(ない)(10.4%) 2 夜間や休日に急に病気になったとき、みてももらえない(23.8%) 3 すぐ入院できない(4.6%) 4 診察までの待ち時間が長くかかる(27.5%) 5 予約制のため、すぐみてももらえない(16.3%) 6 その他(2.6%) 7 とくにない(14.7%)

5-2 つぎに、おたくが不便に感じられるのはどのような診療科目ですか、あてはまるものに○をつけてください。

- 1 内科(15.2%) 2 小児科(9.0%) 3 外科(6.5%) 4 産婦人科(3.7%) 5 眼科(13.8%) 6 耳鼻咽喉科(12.7%) 7 歯科(37.5%) 8 その他(1.6%)

6 おたくでは、かかりつけの病院あるいは医院(診療所)がありますか。

1 ある(72.1%) 2 ない(27.9%)

6-2 「ない」とお答えの方におたずねします。その理由を、つぎの中から1つ選んでください。

- 1 近くに病院や医院がない(11.3%)

2. どの病院や医院がよいかわからない(25.3%) 3. 病気によって病院や医院を選ぶことにしている(46.2%) 4. その他(6.8%) 5. とくに考えたことがない(10.3%)

7. もし、ご家族の方が突発的なけがや事故にあわれたとき、おたくでは医師にみてもらうまでの間、救急処置(人工呼吸や血止めの処置など)ができますか。

1. 救急処置を知っているのだから処置できる(8.3%) 2. 救急処置は一応知っているが、処置には自信がない(52.6%) 3. 救急処置を知らないのだから処置できない(39.1%)

8. 近ごろ、小・中学生のいるご家庭をどらんになって、教育上、何に重点をおいているとお感じですか。2つ選んでください。

1. 勉強に重点をおいていると思う(39.5%) 2. しつけに重点をおいていると思う(7.1%) 3. 体力づくりに重点をおいていると思う(11.7%) 4. 本人の好きなことや得意なことを伸ばすことに重点をおいていると思う(15.7%) 5. 放任していると思う(17.3%) 6. その他(3.0%)

7. わからない(5.7%)

9. 神戸市生活情報センターでは、物価の動き、商品検査の結果など暮らしに役立つ情報をつぎの方法で市民のみなさんに提供しています。おたくではこれまでにつぎのどの方法を利用されましたか。利用されたものに○をつけてください。

1. 生鮮食品の小売値や簡単な献立で、催しなどに応じるテレホンサービス(2.2%) 2. 商品の知識を身につけてい

ただくための地域へ出向く移動消費者教室「くらし号」(2.2%) 3. 消費生活相談員による相談(0.7%) 4. 消費生活に関するニュース、お知らせを掲載するパンフレット「くらし」や広報紙(18.8%)

5. 消費生活に関する講座や研究会(2.3%) 6. 新聞・テレビ・ラジオで報道された生活情報センターニュース(39.1%) 7. ない(34.7%)

10. 贈答品などの中には、いぜんとして過大包装の商品が多いのですが、これをなくすために、まずどれから始めることがもっとも効果的だと思いますか。1つ選んでください。

1. 過大包装商品を贈答品として買わないようにする(26.1%) 2. 国や市が商品ごとに適正な基準を設けて指導していく(35.3%) 3. 企業が自主的に適正な基準をつくるようにする(34.0%) 4. わからない(4.6%)

11. おたくでは、最近(過去2~3年の間)に、テレビや電気洗濯機などのいろいろな電気製品でまだ使えるのに買いかえたり、処分してしまったことがありますか。

1. ある(27.7%) 2. ない(72.3%)

11-2. 「ある」とお答えの方におたずね

その理由を、つぎの中から1つ選んでください。

1. 型が古くさくなったので(9.4%) 2. 新しい性能をもった製品が出たので(28.0%) 3. 修理業者がみつからないので(4.4%) 4. 修理費が高つくので(40.4%) 5. 部品がなく修理してもらえないので(17.8%)

12. 古新聞や古着など不用品の回収は限られた資源を再利用するためにたいせつなことです。おたくでは、どのような不用品を回収業者に売ったり、ひきとってもらったりしていますか。あてはまるものに○をつけてください。

1. 古新聞(31.5%) 2. 古雑誌(23.4%) 3. 紙箱や段ボール箱(10.4%) 4. 古着やボロぎれ(17.0%) 5. あきカン(2.2%) 6. あきビン(8.4%) 7. 三輪車、なべなどの金属類(1.7%) 8. していない(5.3%)

12-2. つぎに、どのような方法でしてもらえますか。

1. 地域の組織や団体でまとめて売ったりひきとってもらっている(集団回収)(38.2%) 2. 自宅で直接売っている(48.3%) 3. していない(13.5%)

12-3. 「2. 自宅で直接売っている」3. していない」とお答えの方におたずねします。

あなたの地域の組織や団体が不用品の集団回収にとりくめばどうされますか。

1. 自分も集団回収に参加する(62.0%) 2. これまでどおり自宅で直接売る(26.2%) 3. 関心がない(わからない)(11.9%)

13. 車の路上駐車追放がさげばれています。が、まだ地域によってはいっこうに変わりません。路上駐車をなくすために、おたくの地域ではどのような対策にもっとも力を入れていくべきだとお考えですか。1つ選んでください。

1. 駐車禁止の区域をもっとひろげる(10.9%) 2. 不法駐車取締りをきびしくする(39.7%) 3. 地域の民たちが協力して路上駐車追放モデル地区をつくって

いく(6.8%) 4. 駐車できる地域であっても、できるだけ駐車時間を短くする(7.7%) 5. 駐車場をもっとふやす(29.2%) 6. その他(1.6%) 7. わからない(4.1%)

14. あなたは老後の生活についてどのようなお考えですか。1つ選んでください。

1. 子どもとくらしたい(33.0%) 2. 夫婦あるいはひとりでくらしたい(40.5%) 3. 親族・知人とくらしたい(2.2%) 4. 老人ホームなどですごしたい(4.6%) 5. 考えていない(19.7%)

15. あなたは、婦人のいきがい(心のささえ)はどのようなこととお考えですか。ここでは、とくに婦人の方におたずねします。2つ選んでください。

1. 趣味・けいこごとやスポーツなどで教えられたり、教えたりする楽しみ(24.8%) 2. 職業をもつこと(12.9%) 3. 生活を豊かにするために収入をふやすこと(内職やパート)(6.8%) 4. 家事や家業にはげむこと(8.8%) 5. 社会奉仕や社会活動(6.5%) 6. 子どもの健康や将来(19.2%) 7. 夫の健康や将来(16.2%) 8. 信仰や宗教活動(3.6%) 9. わからない(1.2%)

16. 女性が職業をもつことについて、どのようにお考えですか。あなたの考えに近いものを1つ選んでください。ここではとくに婦人の方におたずねします。

1. 結婚するまでは、職業をもつのがよい(18.4%) 2. 子どもができるまでは、職業をもつのがよい(20.3%) 3. 子どもができたあとも、職業をもつのがよい(9.9%) 4. 職業をもつよりは、家事の方がたいせつだ(15.3%) 5. 子どもが親の手を

離れるようになってから、職業をもつのがよい(31.9%)、わからない(4.3%)、最後に、今後市とくに力を入れてほしいと思われるものを、つぎの中から3つ選んでください。

1 公園や子どもの遊び場(8.2%) 2 児童・老人・心身障害者などの社会福祉(12.9%) 3 グリーン作戦(まちの緑化)(4.2%) 4 教育施設(3.6%) 5 学校教育(4.1%) 6 交通安全(5.7%) 7 道路や側溝の整備(4.5%) 8 消費者のための

〔フェイス・シート〕

18 (回答者の居住区・地域)

	全市	東灘	灘	葺合	生田	兵庫	北	長田	須磨	垂水	西神
回収数(通)	104,580	15,696	12,704	4,234	3,575	12,162	10,450	13,581	10,400	17,321	4,457
回収率(%)	25.0	27.4	25.6	17.0	19.3	22.0	27.6	23.8	27.0	28.3	24.9

19 おたくが住んでおられるところは、おおよそつぎのどれにあたりますか。

1 住宅が多い地域(60.4%) 2 住宅団地(20.3%) 3 商店や事務所が多い地域(8.9%) 4 工場が多い地域(5.2%) 5 農村や山間の地域(5.2%)

20 おたくのおすまいは、つぎのどれにあたりますか。

1 持ち家(56.3%) 2 借家(43.7%)

21 おたくの世帯構成は。

1 単身(7.4%) 2 夫婦(16.0%) 3 夫婦と子ども(56.7%) 4 その他(19.8%)

22 おたくの家族に65才以上の人がおられますか。

1 いる(28.5%) 2 いない(71.5%)

23 おたくには中学生以下の子どもさんが

施策(7.2%) 9 消防や救急(2.1%) 10 住宅建設、住宅環境(8.8%) 11 病院(6.4%) 12 騒音や振動の防止(3.5%) 13 排気ガスや路上駐車など自動車の規制(7.2%) 14 防災対策(1.8%) 15 クリーン作戦(まちの美化)(3.8%) 16 大気汚染や水質汚濁の防止(7.0%) 17 バスや高速鉄道(3.1%) 18 文化、体育施設の建設や余暇事業(2.8%) 19 下水道(2.2%) 20 上水道(0.5%)

おられますか。

1 いる(44.3%) 2 いない(55.7%)

24 おたくで家計を主としてささえている人の職業は。

1 つとめている(73.6%) 2 自営業(18.6%) 3 無職(7.9%)

25 いまのところいつからお住まいになっておられますか。

1 戦前から(14.3%) 2 戦後～昭和39年(28.8%) 3 昭和40年～昭和44年(15.9%) 4 昭和45年～昭和47年(18.6%) 5 昭和48年以降(22.4%)

26 おたくでは、自家用車をお持ちですか。

(持っている)(35.2%)

1 おもに通勤や通学に利用(13.9%)

2 おもに仕事や商売に利用(12.4%) 3 おもに行楽に利用(3.4%) 4 おもに買物や家族の送りむかえに利用(3.4%) 5 ほとんど使っていない(2.1%) (持っていない)(64.9%) 6 将来持ちたい(17.4%) 7 将来も持ちたくない(43.6%) 8 勤務先の車を使っている(3.9%)

27 おたくの1カ月の総収入は、どのくらいでしょうか。

1 10万円まで(14.6%) 2 10万円～20万円まで(43.2%) 3 20万円～30万円まで(25.3%) 4 30万円以上(16.9%)

28 この調査にお答えいただいたあなたは。(男性のかた)(35.3%)

0 29才以下(4.7%) 1 30才代(7.2%) 2 40才代(8.6%) 3 50才代(6.4%) 4 60才以上(8.3%) (女性のかた)(64.7%)

1 29才以下(12.3%) 2 30才代(18.7%) 3 40才代(17.1%) 4 50才代(10.6%) 5 60才以上(6.0%)

□昭和49年度(第5回)

1 調査のねらい

今回の調査は、過去4回の調査の経験から、やや高度な立場から、市民の選択をもとめるといった趣旨のもとに設問が設計された。その設問は大きく、①福祉、②公園、③自動車公害、④消費者問題の4分野にわかれているが、いずれも一般的(客観的)価値判断と主體的(主観的)価値判断が交錯的な要素もっている。その意味では市民

参加的な立場での行政のもっとも必要と思われるものである。

この意味で市が全市民的な立場で行政をすすめる場合、市民個々が自己規制もふくめてどのようにその行政に参加あるいは対応しようかという志向を把握しようとしたものである。

こういった趣旨から今回の調査は政策決定の条件を析出する上でも市民参加の可能性を模索する上でもきわめて積極的な選択素材を設定したものである。

2. 調査の結果

1 神戸市は「福祉都市づくり」をめざして市政を進めています。「福祉都市」として、もっともふさわしいまちをどのようにお考えでしょうか。

つぎの中から2つ選んでお答えください。

1 病気になっても心配なく医師にみてもらえるまち(26.1%) 2 人権が尊重され差別のないまち(6.1%) 3 便利で快適な住宅に住めるまち(9.9%) 4 働きたい人に適したじごがあるまち(4.7%) 5 隣どうしがなかよく、心のふれあうまち(5.8%) 6 おとしよりや、体に障害のある人などが安全に生活できるまち(13.7%) 7 年金などが保障され、一生安心して生活できるまち(28.8%) 8 だれでもスポーツやレジャー、文化活動を楽しめるまち(4.3%) 9 わからない(0.6%)

2 福祉をすすめるためには、市民の積極的な参加が必要です。

社会奉仕活動として施設の訪問、ねたきり老人の世話、点字奉仕など(ボランティア

（ボランティア活動）を行っている人がありますが、このような活動についてどのように思われますか。つぎの中から1つを選んでお答えください。

1 現在やっている(2.3%) 2 やってみたいと思っている(12.3%) 3 かつてやっていたことがあるが、今はしていない(3.1%) 4 関心はあるが、そこまでの余裕がない(77.3%) 5 関心がない(4.9%)

3 市では、いろいろな福祉のしごとを進めており、国に対してももとお力をいれるよう強く求めています。今後さらに市民の福祉を高めていくためにはより多くの費用が必要ですが、そのことについておたくではどのようにお考えですか。つぎの中から1つを選んでお答えください。

1 福祉のしごとをもっと進めるためにはある程度、市民みんなの負担が増えることはやむをえない(18.2%) 2 福祉のしごととはもっと進めるべきだが、共済や保険制度など利用者の負担で補う制度も考えるべきだ(23.8%) 3 市の予算以外に自発的な募金とか、善意の基金による制度を設けて福祉を充実すべきだ(16.9%) 4 福祉のしごととは進むのはよいが、今より負担がぶえるのは困る(36.3%) 5 わからない(4.7%)

4 神戸市は、心身障害(児)者のためにつぎのようなしごとを行っていますか。ごぞんじのものに○をつけてください。

1 医療費を無料にしていること(59.5%) 2 風呂、便器などをおわたししていること(5.1%) 3 ホームヘルパーを派遣していること(35.5%) 4 障害者宅を訪れ

診査していること(13.7%) 5 療育手帳をおわたししていること(29.4%)

6 歩車道の段差をなくしたり、歩道橋をスロープ式にしたりして障害者の住みやすいまちづくりをすすめていること(35.8%) 7 丸山学園やあけぼの学園などで障害児の保護、指導、教育を行っていること(46.0%)

5 おたくには中学生以下の子どもさんがおられますか。

1 いる(46.0%) 2 いない(54.0%)

1 に○を入れた方におたずねします。

○ 子どもさんは、ひごろ外ではどんなところで遊んでおられますか。つぎの中からおもな場所を2つ以内でおこたえください。

1 家の庭先(22.1%) 2 お寺、神社のけいだい(2.3%) 3 学校などの校庭(9.7%) 4 近所のあき地、広場(20.7%) 5 路地や歩道(20.6%) 6 ビルなどの屋上(1.1%) 7 田畑、川、山、海辺(1.4%) 8 公園(21.8%) 9 しらない(0.3%)

○ つぎに、おもにどんな遊び方をされていますか。つぎの中から2つをお答えください。

1 忍者・探検ごっこなどテレビのまね(2.8%) 2 野球・サッカーなどのスポーツ(15.0%) 3 自転車(三輪車)遊び(29.3%) 4 プラモデル・工作品によるあそび(6.7%) 5 虫とり・つりなど(5.7%) 6 ままごと・きせかえ遊びなど(11.3%) 7 砂遊びやどろんこ遊び(19.1%) 8 なわとび・おにごっこなど(8.9%) 9 しらない(1.2%)

6 おたくの近くで、少し手をくわえること(植樹・ベンチをおくなど)によって散歩・遊び場など市民のいこいの場として利用できる場所がありますか。それはどんなところですか。つぎの中から2つ以内でお答えください。

1 お寺・神社のけいだい(9.5%) 2 川原・土手(4.1%) 3 公共施設内の広場(10.6%) 4 高架下のあき地(1.8%) 5 その他の広場・あき地(15.5%) 6 路地や歩道(4.7%) 7 その他(2.4%) 8 とくにない(51.4%)

7 ひごろ、子どもさんが遊ぶ児童公園を安全で楽しい遊び場にするには、地域のみなさんご協力が望まれます。おたくならどうされますか。つぎのうちから1つを選んでお答えください。

1 街灯が切れたり、遊具がいたんでいたりしたら連絡をとるぐらいのことはしてもよい(32.2%) 2 ごみなどがあり、汚れていたらみんなで協力してそうじくらいはしてもよい(26.0%) 3 テコボコ直しや草引きぐらいはみんなで協力してやってもよい(8.5%) 4 使い方、管理など地域の人たちで会をつくって積極的に管理してもよい(19.2%) 5 関心がない(5.6%) 6 わからない(8.5%)

8 自動車に対してどのような感じをおもちですか。つぎの中から3つおこたえください。

1 文明の利器で便利なのりもの(18.4%) 2 おおくの人にめいわぐをかける困ったのりもの(10.2%) 3 快適ですばらしい

のりもの(2.7%) 4 危険なのりもの(19.3%) 5 現代生活にとって欠かせないのりもの(18.3%) 6 このままふえていったらたいへんなことになるのりもの(31.1%)

9 おたくの住まいの近くでは、自動車からどの程度の影響をうけておられますか。それぞれについておこたえください。

○ 騒音、振動は

1 ひどい(25.8%) 2 そんなにひどくない(52.9%) 3 受けていない(21.3%)

○ 排気ガスは

1 ひどい(20.0%) 2 そんなにひどくない(54.6%) 3 受けていない(25.4%)

○ 路上駐車は

1 非常に迷惑している(34.7%) 2 そんなにひどくない(46.4%) 3 迷惑を受けていない(18.9%)

○ 狭い道への車の進入は

1 非常に多い(27.0%) 2 少しある(55.8%) 3 ない(17.2%)

○ 通学、買物道路の通行は

1 危険だ(41.1%) 2 それほどでもない(53.2%) 3 安全だ(5.6%)

10 車による公害や事故防止のために、おたくで実行されているもの、またはできるとお考えになることをお答えください。

○ なるべく電車・バスを利用し、車に乗らないようにする

1 できる(86.3%) 2 できない(13.7%)

○ こども・老人が危険なとき声をかけた手助けする

1 できる(96.7%) 2 できない(3.3%)

。車をもたない(19.7%)

1 できる(70.3%) 2 できない(29.7%)

。光化学スモッグ情報がでているとき車を使わない

1 できる(83.7%) 2 できない(16.3%)

。路上駐車追放に協力する

1 できる(90.0%) 2 できない(10.0%)

。車に乗っているときに、歩行者の安全を考えること

1 できる(98.1%) 2 できない(1.9%)

。六甲山・摩耶山・海水浴場など市民のいこの場へ車の乗り入れを

1 規制すべきである(90.6%) 2 規制すべきでない(9.4%)

11 市では、消費者が安心してくらし生活情報センターを今年の5月に開設し、消費者の苦情相談、商品テストのほかにいろいろな消費者のための情報を提供しています。

つぎの生活情報のうちおたくのくらしにとって一番役にたつと思われるものを1つ選んでお答えください。

1 商品の値段の動き(17.4%) 2 商品のテストの結果など商品の品質(39.9%)

3 商品の使い方、保存の方法など商品知識(13.9%) 4 献立計画など消費生活の工夫(3.5%) 5 安売デーや講習会など消費者のための催し(10.5%) 6 商品の生産や在庫のようす(3.4%) 7 わからない(11.4%)

12 この6月に塩化ビニール入殺虫剤が危険商品として回収されることになりすでに店頭では販売されておりません。おたくでは、この殺虫剤をどのように処理されましたか。

つぎの中から1つ選んでお答えください。

1 販売店へ返し、代金を返してもらった(1.2%) 2 販売店へ返し、他の品物と交換した(3.2%) 3 代金が少額だし、返しくいのでまだ家においてある(10.3%) 4 知らなかったのでまだ使っている(使ってしまった)(6.5%) 5 別に気にとめないで今も使っている(使ってしまった)(7.1%) 6 捨ててしまった(6.9%) 7 買ってない(64.8%)

13 市では、買いあさり、売り惜しみなどを防ぐ手段の1つとして毎日の生活に欠かせない品物の中から次の9つの品物を条例によって指定し、流通や値段の動きを監視するようにつとめています。

。このうちとくに重要だと思われるものを3つ選んでください。

1 しょうゆ(19.8%) 2 さとう(上白糖)(17.1%) 3 小麦粉(3.6%) 4 食用油(7.5%) 5 粉ミルク(育児用)(5.3%) 6 灯油(17.8%) 7 プロパンガス(液化石油ガス)(4.4%) 8 ちり紙及びトイレットペーパー(22.2%) 9 ノートブック(2.3%)

。このような品物をさらに追加指定した方がよいと思われますか。

1 よい(86.6%) 2 必要ない(13.4%)

14 「神戸市民のくらしをまもる条例」は市民の消費生活をまもるため鮮食料品の価格安定、日用品の品不足防止などのほか、つぎのようなことに対処しています。おたくではどのようなことに、もっとも期待されていますか。つぎの中から2つ選んでお答えください。

1 商品の品質保証などメーカーの責任を

明確にする(19.8%) 2 消費者が被害を受けたときとえ少額でも泣きねりなどのないように救済する(12.3%)

3 危険商品、有害食品の規制をする(28.9%) 4 誇大広告、不当表示の規制をする(8.8%) 5 量目の不足をなくする(4.6%) 5 商品の取扱上の注意や正しい使い方など、表示制度を充実する(8.6%) 7 過大包装をなくする(7.2%) 8 商品知識など消費者に必要な情報を提供する(9.8%)

15 ことしも5月に第4回神戸まつりが盛大に行われましたが、おたくではどのようにされましたか。

。神戸まつりパレード(市役所前のフラワーロード一帯)

1 出場した(1.7%) 2 みにいっただ(14.7%) 3 テレビでみた(46.9%) 4 全然みなかろうた(36.7%)

。おすまいの区の行事

1 出場した(3.7%) 2 みにいった(16.7%) 3 みなかろうた(79.7%)

。青年広場、芸術広場、民謡広場(東遊園地)

1 参加した(13.3%) 2 みにいった(10.2%) 3 みなかろうた(88.5%)

。おたくでは、神戸まつりをどのように

【フェイス・シート】

(回答者の居住区・地域)

感じておられますか。

1つ選んでお答えください。

1 毎年たのしみにしている(11.5%) 2 神戸らしくていい(33.4%) 3 なんとなく親しみがわかない(19.8%) 4 あんまり興味がない(32.0%) 5 わからない(3.2%)

16 最後に、みなさんの生活環境で、今後市にとくに力を入れてほしいと思われるものをつぎの中から3つ選んでください。

1 上水道(1.5%) 2 排気ガスや路上駐車など自動車の規制(10.3%) 3 病院(8.9%) 4 下水道(4.0%) 5 住宅建設、住宅環境(9.1%) 6 文化、体育施設の建設や余暇事業(2.6%) 7 バスや高速鉄道(3.9%) 8 騒音や振動の防止(3.9%) 9 教育(4.7%) 10 大気汚染や水質汚濁の防止(7.6%) 11 クリーン作戦(まちの美化)(3.8%) 12 児童・老人・心身障害者などの社会福祉(9.6%) 13 交通安全(4.7%) 14 公園や子どもの遊び場(5.3%) 15 道路や側溝の整備(4.3%) 16 消費者のための施策(5.7%) 17 グリーン作戦(まちの緑化)(3.5%) 18 消防や救急(3.2%) 19 防災対策(3.5%)

	全 市	東灘	灘	葦合	生田	兵庫	北	長田	須磨	垂水	西神
回収数(通)	100,862	14,750	12,462	3,938	3,607	12,619	9,264	13,656	10,195	16,448	3,923
回収率(%)	24.5	25.9	24.7	15.6	19.2	22.5	26.3	23.6	26.9	28.5	25.0

18 おたくがすんでおられるところは、およそつぎのどれにあたりますか。

- 1 住宅が多い地域(61.2%) 2 住宅団地(19.1%) 3 商店や事務所が多い地域(8.6%) 4 工場が多い地域(6.0%) 5 農村や山間の地域(5.2%)

19 おたくのおすまいは、つぎのどれにあたりますか。

- 1 持ち家(55.0%) 2 借家(45.0%)

20 おたくの世帯構成は。

- 1 単身(7.1%) 2 夫婦(16.0%) 3 夫婦と子どもだけの世帯(53.4%) 4 その他(23.4%)

21 おたくの家族に65才以上の人がおられますか。

- 1 いる(28.5%) 2 いない(71.5%)

22 おたくで家計を主としてささえている人の職業は。

- 1 つとめている(74.6%) 2 自営業(18.7%) 3 無職(6.8%)

23 おたくでは、自家用車をお持ちですか。

1 持っている

- 1 おもに通勤や通学に利用(12.9%) 2 おもに仕事や商売に利用(12.9%) 3 おもに行楽に利用(2.7%) 4 おもに買物や家族の送りむかえに利用(2.7%) 5 ほとんど使っていない(2.4%)

1 持っていない

- 6 将来持ちたい(13.5%) 7 将来も持ちたくない(48.6%) 9 勤務先の車を使っている(4.3%)

24 おたくの1カ月の総収入は、どのくらいでしょうか。

(賞与などを含めた税込みの年間収入

を12で割ったものでお答えください)

- 1 10万円まで(19.8%) 2 10万円~20万円まで(45.7%) 3 20万円~30万円まで(22.6%) 4 30万円以上(11.9%)

25 この調査にお答えいただいたあなたは。

(あなたが男性の場合)

- 0 29才以下(6.1%) 2 30才代(8.8%) 4 40才代(10.1%) 6 50才代(7.0%) 8 60才以上(9.1%)

(あなたが女性の場合)

- 1 29才以下(13.0%) 3 30才代(18.1%) 5 40才代(14.5%) 7 50才代(8.6%) 9 60才以上(4.6%)

□昭和48年度(第4回)

1 調査のねらい

この調査は、過去3回の調査の経験に立脚して、市政が当面している具体的な課題の中から、政策策定上の素材をもとめるために実施したものである。

全世帯調査という形態はすでに過去3回の報告書において、その意義と限界について十分論じつくされているが、市政への市民の参画のもっとも大数の媒体として、市の行政施策の中で、政策選択の条件と可能性を導く素材を析出することを目的として実施する政策調査である。

今回の設問設定にあたっては、①生活と福祉、②環境、③住宅、④近隣関係の4つを柱として具体化したのであるが、前3回との関係で網羅的な設問というよりは、具体性のあるものを抽出したものである。さらに自動車保有と入浴状況の2問をフェイスシートに加えたが、これ自体も政策上の

問題ときわめて密接な関係をもっているのである。

2 調査の結果

1 物価高の折から、おたくでは、家計のやりくりをどのようにしておられますか。つぎの中から2つ以内でお答えください。

- 1 食費をきりつめるよう工夫している(18.1%) 2 外食をへらす(13.5%) 3 趣味やレジャーの経費をへらす(20.2%) 4 衣類や装身具などをきりつめる(24.7%) 5 教育費・本代などを少なくする(0.5%) 6 散髪やパーマの回数をへらす(7.9%) 7 交際費をおさえる(7.1%) 9 一時収入を得るよう働いている(8.0%) 9 とくに何もしていない(10.6%)

。物価の値上りの続いている中で、これからのくらし方について、おたくの考えにもっとも近いものを、つぎの中から1つだけえらんでお答えください。

- 1 将来のためにできるだけ貯金をする(50.5%) 2 将来値上りしそうなものを買っておく(5.5%) 3 先のことより現在の生活を楽しむ(15.8%) 4 どうしてよいかわからない(28.2%)

2 おたくでは、家庭のゴミを少なくするために、どのようなことをしておられますか。つぎの中から(いくつでも結構です)あてはまるものに○をつけてください。

- 1 不用品を販売店に引き取ってもらう(11.8%) 2 廃品回収業者に売っている(25.3%) 3 不用品交換会をしている(1.1%) 4 地域などの廃品回収のとき

に出す(32.6%) 5 燃やしたり埋めたりしている(15.0%) 6 過大包装商品はできるだけ買わない(14.2%) 7 別にしていない(7.8%)

3 市では、本年度老人福祉費に41億円を組んで積極的に事業をすすめています。市が行なっているつぎの事業のうち、ごぞんじのものに○をつけてください。

- 1 65才以上の方に毎年無料で健康診査をしていること(67.1%) 2 医療費が無料になる年令を65才まで引き下げて実施すること(69.4%) 3 70才以上の方に市バス無料パスをお渡しすること(48.7%) 4 老人用の部屋をつくるための貸付金(最高100万円)を新しく設けたこと(15.5%) 5 ねたきりの老人をホームヘルパー(家庭奉仕員)が訪問していること(53.2%) 6 数え年77才以上の方に毎年老人手当(3,000円)をお渡ししていること(39.4%)

。つぎに、老人福祉について、これからもとくに力を入れてほしいと思われるものをつぎの中から1つお答えください。

- 1 健康診査や医療費の無料化など(27.5%) 2 老人手当・年金など(42.6%) ① 3 就職の相談やあっせんなど(7.0%) ⑤ 4 老人ホームの建設(9.0%) ③ 5 ホームヘルパー(家庭奉仕員)の訪問(4.9%) ⑥ 6 老人いこいの家の建設、老人クラブへの補助など(9.0%) ③

4 市では、神戸を緑でいっぱいにするグリーン(緑化)作戦を展開しています。昨年より1年間に約60万本の植樹をしまし

た。おたくの近くでもっと緑をふやしてほしいと思われるのはどんなところでしようか。つぎの中から2つ以内でお答えください。

- 1 街路や分離帯(27.0%)
- 2 学校(9.0%)
- 3 駅前やバス停(19.2%)
- 4 公園(17.7%)
- 5 河川や海岸沿い(7.5%)
- 6 会社や工場の敷地(4.0%)
- 7 団地(8.1%)
- 8 山(7.5%)
- 9 とくにない(16.9%)

5 おたくでは、日常生活で自転車をどのように利用しておられますか。つぎの中からあてはまるものに○をつけてください。

- 1 通勤・通学のために(15.3%)
- 2 営業用に(7.1%)
- 3 買物に(23.6%)
- 4 サイクリングなどレジャー、体力づくりに(10.9%)
- 5 子どもの遊び道具に(43.1%)
- 6 あまり利用していない(9.8%)
- 7 自転車を持っていない(48.8%)

○ 自転車を利用するうえで、必要と思われることを、つぎの中から1つだけお答えください。

- 1 置場(駅前・すまいの近くなど)(18.5%)
- 2 専用の道(47.2%)
- 3 自由に乘れる広場など(13.9%)
- 4 安全のための指導や教育(10.6%)
- 5 とくにない(9.9%)

6 「すまい」のことについておたずねします。おたくでは、ここ3～4年のうちにつぎのような計画をお持ちですか。1つお答えください。

- 1 土地つき一戸建住宅を新築(購入)する(14.8%)
- 2 中高層の分譲住宅を購入する(3.6%)
- 3 市営住宅など公的賃貸住宅に申し込む(12.1%)
- 4 増改築する

(13.5%) 5 とくにない(55.9%)
○ 市では、市民のみなさんが市内で住宅を新築・購入する場合、資金をお貸ししています。

制度のあらまし

- ・対象：住宅の新築
新築住宅の購入
- ・金額：最高350万円
(ただし、住宅金融公庫の資金を借りる場合は最高200万円)
- ・利率：年7.2%、7.6%
- ・返済期間：15年以内

○ おたくでは、このような資金を利用したいとお考えですか。

1 利用したい(24.0%) 2 その必要はない(76.0%)

7 宅地のことについてお伺いします。最近、地価や造成費の値上りのため、市や市の公社が分譲する宅地でも、市街地の周辺では3.3㎡(1坪)あたり14万円前後になるものもあります。おたくでは、このような土地の分譲を受ける場合、どのくらいの広さのものを希望されますか。

- 1 つえらんでお答えください。
- 1 170㎡未満(約50坪未満)(18.7%)
- 2 170㎡～200㎡(約50～60坪)(17.6%)
- 3 200㎡～230㎡(約60～70坪)(9.7%)
- 4 230㎡以上(約70坪以上)(7.7%)
- 5 わからない(8.4%)
- 6 いまのところ必要はない(37.9%)

8 近所のおつきあいについておたずねいたします。

○ おたくでは、家を留守にする場合、近所の人に声をかけて外出しますか。

1 ちょっと出かける時でも声をかける(11.0%) 2 半日程度の時には、声をかける(7.4%) 3 終日出かける時には、声をかける(9.4%) 4 泊まりがけの時には、声をかける(40.1%) 5 まったく声をかけていない(32.1%)

○ 近所にひとりぐらしのおとしよりが住んでおられますか。

1 住んでいない(64.4%) 2 住んでいるが、どうか知らない(18.5%) 3 住んでいるが、どうしているかようすがわからない(5.4%) 4 住んでおり、何となく気にかけている(7.0%) 5 ときどき訪ねたり、声をかけたりしている(4.7%)
○ おたくでは、自治会や婦人会など地域の組織に参加しておられますか。

- 1 加入し積極的に活動している(15.1%)
- 2 加入しているが、会費を納めている程度(58.3%)
- 3 加入していない(19.1%)
- 4 組織がない(7.5%)

9 余暇活用のひとつとして、おたくでは地域の人たちといっしょに、スポーツや文化的な活動をやってみたいと思いますか。

1 すでにやっている(8.7%) 2 やってみたい(46.7%) 3 関心がない(44.6%)
○ いま、地域の人たちと余暇活動をするうえで、必要なのはどんなことでしょうか。つぎの中から1つお答えください。

- 1 グループの世話をする人(12.7%)
- 2 指導する人(8.9%)
- 3 手ごろな施設(29.8%)
- 4 一緒に楽しむ仲間(22.7%)
- 5 とくにない(25.9%)

10 近くの施設についておたずねします。

○ おたくの家から歩いて10分以内のところにある施設に○をつけてください。

- 1 集会所(31.6%)
- 2 スポーツ施設(10.7%)
- 3 小・中学校(71.3%)
- 4 公園や広場(61.8%)
- 5 児童館や公民館(15.8%)
- 6 老人いこいの家(11.5%)
- 7 保育所・幼稚園(56.6%)

○ 市では、学校施設の開放をすすめていますが、おたくでは、ここ1年間に利用されたことがありますか。

- 1 運動場・体育館・プールを利用した(72.2%)
- 2 図書室・教室を利用した(24.8%)
- 3 利用したことがない(82.9%)

11 ここ4～5年前とくらべて、みなさんの身のまわりのことで、とくによくなったと思われることを、つぎの中から3つ以内でえらんでください。

- 1 道路の舗装や歩道の整備(22.5%)①
- 2 側溝の整備(4.3%)⑧
- 3 不法投棄やゴミの収集(17.8%)②
- 4 大気汚染・水質汚濁など公害の防止(1.0%)⑭
- 5 広報事業や市政の相談(2.6%)⑩
- 6 公園の整備や緑化事業(8.2%)⑤
- 7 赤水解消など水道の整備(2.4%)⑪
- 8 下水道の整備(12.5%)③
- 9 学校・幼稚園・保育所などの施設の整備(4.3%)⑧
- 10 バス路線など交通の便(4.8%)⑦
- 11 スポーツ・文化活動などの施設(1.8%)⑨
- 12 結核・成人病などの検診(5.9%)⑥
- 13 医療費無料化・いこいの家建設など老人福祉(10.2%)④
- 14 からだの不自由な人など心身障害者の福祉(1.7%)⑨
- 15 とくにない(17.3%)

12 みなさんの生活環境で、今後、市にとくに力を入れてほしいと思われるものを

つぎの中から3つえらんでください。

1. 上水道(1.6%)⑩ 2. 排気ガスや路上駐車など自動車の規制(14.8%)④
3. 病院(7.1%)⑤ 4. 下水道(4.4%)⑩
5. 住宅建設、住宅環境(9.4%)② 6. 文化、体育施設の建設や余暇事業(2.1%)⑩
7. バスや高速鉄道(3.8%)⑩ 8. 騒音や振動の防止(5.6%)⑩ 9. 教育(2.6%)⑩
10. 大気汚染や水質汚濁の防止(7.8%)⑩

11. クリーン作戦(まちなみ美化)(3.7%)⑩ 12. 児童・老人・心身障害者などの社会福祉(7.5%)④
13. 交通安全(5.2%)⑩ 14. 公園や子どもの遊び場(6.3%)⑦
15. 道路や側溝の整備(3.8%)⑩ 16. 消費者のための施策(6.9%)⑥
17. グリーン作戦(まちなみ緑化)(2.6%)⑩ 18. 消防や救急(2.3%)⑩
19. 防災対策(2.6%)⑩

〔フェイス・シート〕

13 (回答者の居住区・地域)

	全 市	東 灘	灘	葺 合	生 田	兵 庫	北	長 田	須 磨	垂 水	西 神
回収数(通)	109,543	15,702	13,991	4,518	3,917	13,824	9,929	15,761	10,309	18,201	3,391
回収率(%)	27.0	28.5	27.4	17.6	20.4	24.2	29.4	26.7	28.3	33.0	25.0

14 おたくが住んでおられるところは、およそつぎのどれにあたりますか。

1. 住宅が多い地域(61.6%) 2. 住宅団地(17.9%)
3. 商店や事務所が多い地域(9.3%) 4. 工場が多い地域(5.7%)
5. 農村や山間の地域(5.6%)

15 おたくのおすまいは、つぎのどれにあたりますか。

1. 持ち家(53.5%) 2. 借家(46.5%)

16 おたくでは、入浴についてどうされていますか。

1. 自宅に風呂がある(71.9%) 2. 職場や寮の風呂を利用(2.4%)
3. 銭湯(風呂屋)を利用(26.2%) (自宅の風呂と銭湯の併用……0.2%)

17 おたくの世帯構成は。

1. 単身(6.3%) 2. 夫婦(15.0%) 3. 夫婦

と子どもだけの世帯(55.0%) 4. その他(23.7%)

18 おたくの世帯に65才以上の人がおられますか。

1. いる(28.8%) 2. いない(71.2%)

19 おたくで家計を主としてささえている人の職業は。

1. つとめている(74.7%) 2. 自営業(18.4%)
3. 無職(6.9%)

20 おたくでは、自家用車をお持ちですか。(持っている)(34.0%)

1. おもに通勤や通学に利用(13.7%)
2. おもに仕事や商売に利用(12.3%)
3. おもに行楽に利用(2.9%) 4. おもに買物や家族の送りむかえに利用(2.4%)
5. ほとんど使っていない(2.7%)

(持っていない)(65.9%)

6. 将来持ちたい(19.1%) 7. 将来も持ちたくない(46.8%)

21 おたくの1カ月の総収入は、どのくらいでしょうか。

(賞与などを含めた税込みの年間収入を12で割ったものでお答えください)

1. 10万円まで(32.9%) 2. 10万円～20万円まで(49.4%)
3. 20万円以上(17.7%)

22 この調査にお答えいただいたあなたは。

	男 性	女 性
29才以下	5.2%	13.2%
30才代	7.6%	20.2%
40才代	9.1%	16.4%
50才代	6.0%	9.2%
60才代以上	8.1%	5.0%
計	36.0%	64.0%

□昭和47年度(第3回)

1 調査のねらい

この調査は、市民の健康、生活環境、余暇の実態および意識、さらにこれら諸問題をめぐる市政への要望を大数的に把握し、神戸市政の各分野における政策選択の素材を析出するために実施したものである。

全世帯調査という形態は、すでに過去2回における分析において明らかなように、なによりも、市民が直接市政の立案に参加するという一形態としての意味をもつものであり、調査の組織という側面からもきわめてユニークな形態である。

世帯を単位にするということは、意識や要望の把握とはいっても、個人を対象とするものとは自ずから異なる。しかしながら都市行政が対象とする基礎的な単位は都市生活における生活単位としての世帯でありこれを軸に各種の広がりをもつものであるその意味で、一家で検討したうえ、総括的に回答するという立場で世帯を単位とすることは全市民的規模で把握することと同様の意味をもつといつてよいであろう。

今回の調査は、健康・環境・余暇という3つにテーマをしばり、とくに細かく把握することを意図したこと。昨年同様に地域的にこまかい把握を配慮したことが特徴となっているが、分析にあたっては要望の地域別、階層別、特性をくわしく析出することを意図したものである。

2 調査の結果

1 まず、健康診断のことについておたずねします。

・おたくでは、ここ1年間に、学校やつとめ先や保健所、病院などでからだにわるいところがないかどうか健康診断を受けたことがありますか。

1. 全員受けた(34.6%) 2. 受けなかった人がいる(65.4%)

・それでは、受けなかったのは、どなたですか。あてはまるものすべてに○をつけてください。

1. 18才以下の人(10.1%) 2. 19才～59才の男性(23.5%)
3. 19才～59才の女性(51.1%) 4. 60才以上の人(15.3%)

2 家庭の主婦や自営業の方を対象に保健所やレントゲン車で結核の検診を定期的の実施しています。ここでは、とくに主

婦の方におたずねします。

あなたは、ここ1年の間に結核検診を受けられましたか。

つぎの中から1つお答えください。

(受けた)

1 つとめ先で(10.2%) 2 保健所やレントゲン車で(37.4%) 3 病院や診療所で(9.4%)

(受けていない)

4 健康だからその必要がない(9.7%)

5 検診の結果がこわい(0.6%) 6 受けなかったが、つい行けなかった(25.0%)

7 その他の理由で(5.9%) 8 主婦がいらない(1.8%)

3 家族の健康をまもるうえで、とくに気がかりなのは、おたくではどんなことでしょうか。つぎの中から2つ以内でえらんでください。

1 日頃無理をしすぎている(22.4%)

2 生活が不規則になっている(13.9%)

3 運動不足になっている(27.0%)

4 気軽に健康相談のできる場所がない(14.7%)

5 食物や栄養のかたより(10.9%) 6 空気や日当たりがよくないなど、すまいの環境がわるい(11.1%)

7 とくにない(21.5%)

4 つぎに環境の問題についておたずねします。市では、神戸をみどりいっぱいにするグリーン(緑化)作戦を展開しています。

。おたくの地域では、ここ2～3年、みどりのようすはどうでしょうか。

1 以前よりふえている(12.1%) 2 あまりかわらない(60.6%) 3 へっている(27.3%)

。ところで、グリーン・神戸作戦をすすめるにあたり市民のみなさんにも活発なご参加をいただいています。おたくでは緑化をすすめるうえで、さしあたって、どんなことをお望みでしょうか。つぎの中から2つえらんでください。

1 苗木・土・肥料などのあっせん(32.9%)

2 園芸講習会などの開催(13.3%)

3 花とみどりの相談窓口をふやす(6.5%) 4 花壇やフラワーベースの提供(31.5%) 5 記念植樹の行事や場所をふやす(15.8%) 6 とくにない(18.5%)

5 市では、神戸クリーン(美化)作戦をすすめています。最近でも住みよいまちの環境をこわすゴミの不法投棄が絶えません。このことについて、おたくのご意見をお聞かせください。

。収集日以外にゴミを持ち出すのは、不法投棄になることをご存じですか。

1 知っている(90.2%) 2 知らなかった(9.8%)

。それでは、ゴミの不法投棄がなくならないのは、とくにどんな理由だと思われませんか。

1 つえらんでお答えください。

1 収集日や場所を知らない人がいるから(3.5%) 2 収集日や場所がわかっても守らない人がいるから(61.5%)

3 家の事情で収集日まで待てない人がいるから(10.0%) 4 工場などがまとめてゴミをすてるから(3.7%) 5 収集の回数や場所がたりないから(16.9%)

6 わからない(4.4%)

6 おたくでは、近くの溝や道路の清掃はどのようになされているでしょうか。

つぎの中から、それぞれ1つずつお答えください。

。家の前の溝や小川の清掃を

1 いつもしている(30.2%) 2 ときどきしている(52.7%) 3 していない(17.1%)

。家の前の道路の清掃を

1 いつもしている(47.6%) 2 ときどきしている(40.3%) 3 していない(12.1%)

7 最近、日照や排水・騒音・悪臭などについて隣近所どうしでもめごとがふえています。

。おたくでは、このようなめごとで困られたことがありますか。

1 現在困っている(25.4%) 2 以前にあったがいまはない(10.5%) 3 とくにない(64.1%)

。このようなめごとがおこったとき、当事者間で話し合うのがふつうですが、もし、話し合いがつかないとき、解決方法としていちばん効果があると思われるものを、つぎの中から1つお答えください。

1 地域の問題としてみんなで話しあう(35.4%) 2 知人や有力者に仲介してもらう(3.8%) 3 役所に相談したり、指導してもらう(31.2%) 4 環境をまもる条例など、きめ細かい基準をきめる(24.5%) 5 その他の方法で解決する(5.1%)

8 神戸市では、このたび全国に先がけて「市民の環境をまもる条例」を制定し、「人間環境都市」を宣言しました。

この条例は、市と企業と市民の協力により、健康で文化的な市民の環境をまもるために、つぎのようないろいろの事項を定めていますが、おたくではどの施策に力を入れてほしいと思われませんか。

3つ選んでください。

1 大気汚染や河川汚濁防止など工場の規制(17.6%) 2 排気ガスや路上駐車など自動車の規制(22.5%) 3 日照の確保(3.3%) 4 空地の除草など適正な管理(4.7%) 5 ごみ戦争・不法投棄対策(11.2%) 6 海や港の美化(5.7%) 7 愛がん動物の飼育規制(6.7%) 8 有害商品の検査など消費生活の保護(18.8%) 9 緑化の推進、樹木の保護(7.9%) 10 文化財・文化施設の保護・拡充(1.6%)

9 おたくで、災害について不安に思っておられることをつぎの中から2つ以内でお答えください。

1 川や溝があふれて浸水する心配がある(23.1%) 2 高潮による浸水の心配がある(2.7%) 3 道路がせまく、家屋が密集していて火災のときに心配がある(41.7%) 4 高層住宅のため、火災のとき避難の心配がある(15.4%) 5 がけくずれ地すべりの心配がある(17.1%) 6 別に心配がない(37.5%)

10 ところで、余暇時代といわれていますが、おたくでは現在余暇をどのようにすごしておられますか。つぎの中からあてはまるものを1つえらんでください。

1 余暇をできるだけたのしんでいる(18.3%) 2 何となく余暇をすごすことが多い(39.7%) 3 余暇を楽しむほどのゆと

りがない(33.4%) 4. 仕事中心だから余暇のことなど考えない(8.6%)

11. 休日がいまよりふえれば、おたくではどのようにすごしたいと思われますか。

つぎの中から1つえらんでください。

1. めいめいがのんびり休養する(27.0%)

2. それぞれが自分の趣味や娯楽にあてる(28.3%)

3. 家族ぐるみで楽しくすごす(31.7%)

4. 家事や家庭サービスにあてる(4.6%)

5. 収入をふやすために働らく(8.3%)

12. 来年秋には生田区大倉山に中央公会堂(大ホール2,100人、中ホール1,000人収容)が完成します。この完成記念行事を市民のみなさんに抽せんなどの方法により無料開放する予定です。

その催しものとして、おたくで期待されるものをつぎの中から2つ選んでお答えください。

1. ポピュラー音楽、ミュージカル(15.1%)

2. クラシック音楽(9.1%)

3. オペラ、バレエ(3.6%)

4. 歌謡曲、フォークソング(14.3%)

5. 演劇(14.8%)

6. 歌舞伎、文楽、日本舞踊(11.5%)

7. 邦楽、能、狂言(3.4%)

8. 民謡、郷土芸能(13.7%)

9. 著名人の講演(11.4%)

10. その他(2.9%)

13. テレビについておたずねします。山間など地形的な理由で、テレビがうつりにくいか、建物の高層化のためにテレビがうつりにくくなったという声をききますが、おたくではどうでしょうか。

1. テレビのうつり具合はどのよう

1. 1つともない(4.4%)

2. 全部のうつりが悪い(7.1%)

3. よくうつる(49.5%)

4. おたくのテレビ・アンテナはつぎのどれですか。

1. 個人のアンテナ(83.3%)

2. 共同(共聴)アンテナ(13.2%)

3. 共同アンテナと個人のアンテナ両方(3.5%)

4. ところで、うつりが悪いとお答えの方におたずねします。それは主にどんな理由だと思われますか。

1つえらんでお答えください。

1. 谷間や山すそなど地形がよくない(30.0%)

2. 近くに高層の建物があるため(30.7%)

3. 電車や自動車による電波障害(22.3%)

4. その他の理由で(17.0%)

14. 最後にみなさんの生活環境で、市にとくに力を入れてほしいと思われるものをつぎの中から3つえらんでください。

1. 上水道(2.0%)

2. クリーン(美化)作戦(3.5%)

3. 教育(4.0%)

4. 下水道(7.0%)

5. 公園や子どもの遊び場(9.0%)

6. 住宅(11.1%)

7. 大気汚染や水質汚濁の防止(12.7%)

8. バスや高速鉄道(4.2%)

9. 児童・老人・心身障害者などの社会福祉(12.5%)

10. 消防や救急(1.7%)

11. 交通安全(7.8%)

12. グリーン(緑化)作戦(3.0%)

13. 病院や保健所(6.8%)

14. 道路(3.6%)

15. 治山、治水や高潮対策(1.2%)

16. 図書館や体育館などの文化・体育施設(3.7%)

17. 騒音や振動の防止(6.1%)

18. その他(1.2%)

19. 緑地(1.2%)

20. その他(1.2%)

21. その他(1.2%)

22. その他(1.2%)

23. その他(1.2%)

24. その他(1.2%)

25. その他(1.2%)

26. その他(1.2%)

【フェイス・シート】

15 (回答者の居住区・地域)

	全 市	東灘	灘	葦合	生田	兵庫	北	長田	須磨	垂水	西神
回収数(通)	119,838	16,689	16,245	5,396	4,785	14,983	9,037	18,665	11,370	19,469	3,199
回収率(%)	30.1	31.35	31.39	20.5	24.4	25.7	30.2	31.1	32.6	37.1	27.4

16. おたくが住んでおられるところは、およそつぎのどれにあたりますか。

1. 住宅が多い地域(61.8%)

2. 住宅団地(15.6%)

3. 商店が多い地域(10.8%)

4. 工場が多い地域(6.6%)

5. 農村や山間の地域(5.3%)

17. おたくのおすまいは、つぎのどれにあたりますか。

1. 持ち家(51.6%)

2. 借家(48.4%)

18. おたくの世帯構成は。

1. 単身(6.0%)

2. 夫婦(14.3%)

3. 夫婦と子どもだけの世帯(55.3%)

4. その他の世帯(24.4%)

19. おたくの家族に つぎの人がおられますか。あてはまるものに○をつけてください。

1. 中学生以下の子どもがいる(46.7%)

2. 60才以上の人がいる(33.0%)

3. いずれもない(29.8%)

20. おたくで、家計を主としてささえている人の職業は。

1. つとめている(74.2%)

2. 自営業(19.3%)

3. 無職(6.5%)

21. おたくの1か月の総収入は、どのくらいでしょうか。

(賞与などを含めた税込みの年間収入を12で割ったものでお答えください。)

1. 10万円まで(44.3%)

2. 10万円～20万

円まで(43.2%)

3. 20万円以上(12.5%)

22. この調査にお答えいただいたあなたは。

1. 出た(62.8%)

2. 出さなかった(37.2%)

23. 昨年の「神戸130万市民アンケート」にお答えいただいたでしょうか。

1. 出した(62.8%)

2. 出さなかった(37.2%)

24. 昭和46年度(第2回)調査のねらい

この調査は、市民の市政に対する要望の把握、各行政分野における優先順位の選定をすすめる上での具体的な素材をもとめることを目的にしたものである。

全世帯調査という形態は、へによりもナマの市民の声に立脚し、市政への直接参加の一形態として意味をもつものである。

とくに今回の調査は、前回の調査の実績

とくに今回の調査は、前回の調査の実績

とくに今回の調査は、前回の調査の実績

とくに今回の調査は、前回の調査の実績

とくに今回の調査は、前回の調査の実績

とくに今回の調査は、前回の調査の実績

とくに今回の調査は、前回の調査の実績

とくに今回の調査は、前回の調査の実績

とくに今回の調査は、前回の調査の実績

とくに今回の調査は、前回の調査の実績

とくに今回の調査は、前回の調査の実績

を基礎に、各行政分野の中、前回とくに要望のつよかった問題について、さらに詳細な要望の差異あるいは深淺強弱を明らかにすること。さらに可能な限り地域的にこまかく要望を分析することを目的としたものである。

2 調査の結果

1 おたくのお子さんは自宅以外では、日頃どんなところで遊んでおられますか。つぎの中から2つ以内でお答えください。

- 1 友だちの家(15.3%) 2 家のまわりの道路(27.1%) 3 公園や広場(13.3%)
4 学校や幼稚園の校庭(3.7%) 5 近所の空地や田畑・山(5.1%) 6 お寺や神社などのけいだい(1.6%) 7 小さい子どもがいない(34.0%)

2 おたくでは、子どもの教育(幼稚園、小・中学校)のことでいちばん関心をもっておられることはどれでしょうか。つぎの中から1つお答えください。

- 1 施設や設備のこと(15.8%) 2 教育内容のこと(31.7%) 3 父兄負担のこと(7.9%) 4 PTAのこと(1.5%)
5 先生のこと(8.0%) 6 進学や就職のこと(19.1%) 7 とくに関心がない(16.1%)

3 おたくでは、荒ごみ収集のことでいちばんお困りのことはどれでしょうか。つぎの中から1つお答えください。

- 1 普通のごみと荒ごみの区別がわからない(11.0%) 2 収集の日がよくわからない(13.0%) 3 収集場所がごみの不法投棄の場所となっている(9.4%) 4 荒ごみがよくたまり、月1回の収集では困る

(19.8%) 5 別に困っていない(46.9%)
4 おたくの近くの道路は安全でしょうか。つぎの中からそれぞれ1つお答えください。

○こどもの通学道路
1 安全だ(6.9%) 2 まあまあ安全だ(39.3%) 3 ややあぶない(29.7%)

4 あぶない(24.1%)

○買物道路

5 安全だ(8.8%) 6 まあまあ安全だ(40.9%) 7 ややあぶない(30.2%)
8 あぶない(20.2%)

○もよりの交通機関(バス、鉄道)までの道路

9 安全だ(14.0%) 10 まあまあ安全だ(44.4%) 11 ややあぶない(26.0%)
12 あぶない(15.6%)

5 上・下水道、電話、ガス、舗装工事などのために道路のほりおこしが必要なおたくの近くの道路ほりおこし工事で、お困りになったことをつぎの中から1つお答えください。

- 1 事前に工事の期間や内容がよく説明されない(22.5%) 2 工事の期間が長すぎる(15.9%) 3 危険の防止措置が十分でない。(6.3%) 4 夜間工事などでさわがしい(3.6%) 5 工事のあとしまつが悪い(17.1%) 6 別がない(34.7%)

6 あなたは、歩道橋をどのように利用されていますか。つぎの中から1つお答えください。

- 1 利用している(32.5%) 2 ときどき利用している(34.1%) 3 登り降りがえらいし、時間がかかるからあまり利用しない(18.3%) 4 まわり道になり、めんど

うだからあまり利用しない(5.6%)
5 どうにか渡れるからあまり利用しない(9.6%)

7 おたくでは、住宅の問題について、さしあたりどのようなことを望んでおられますか。つぎの中から1つお答えください。

- 1 資金の融資をしてほしい(19.9%)
2 宅地の分譲をすすめてほしい(15.0%)
3 分譲住宅を建ててほしい(7.6%)
4 公団の住宅などを建ててほしい(4.1%)
5 市営住宅を建ててほしい(17.9%)
6 別がない(35.4%)

8 あなたが、もし老後に不安を感じるとしたらどれでしょうか。つぎの中から1つお答えください。

- 1 仕事のこと(8.5%) 2 家庭のこと(5.8%) 3 健康のこと(32.7%) 4 すまいのこと(14.0%) 5 おかねのこと(26.0%)
6 とくに不安を感じていない(13.0%)

9 おたくでは、保健所のしごとの中で、とくに力を入れてほしいと思われるものはどれでしょうか。つぎの中から1つお答えください。

- 1 結核や伝染病の予防(5.9%) 2 母子の健康相談(5.3%) 3 ガン、脳卒中など成人病検診(28.9%) 4 不良食品の取締り(28.9%) 5 カヤハエなどの駆除(15.7%) 6 野犬の捕獲(15.4%)

10 おたくの家のまわりの生活環境はどのようすでしょうか。つぎの中からそれぞれ1つお答えください。

- 工場の騒音や振動

1 ひどい(9.8%) 2 そんなにひどくない(23.4%) 3 ない(66.8%)

○自動車の騒音や振動
4 ひどい(30.5%) 5 そんなにひどくない(48.1%) 6 静かだ(21.4%)

○空気のごじれ
7 ひどい(19.4%) 8 そんなにひどくない(52.2%) 9 きれいだ(28.4%)

○悪臭
10 ひどい(13.4%) 11 そんなにひどくない(41.7%) 12 ない(44.9%)

11 市では、緑をふやすグリーン神戸作戦をすすめています。市民のみなさんが緑化をすすめるには、どのような方法がよいと思われますか。

つぎの中から1つお答えください。

- 1 適当な場所さえあれば、みんなで話し合って植樹や花だんづくりをしてみたい(37.2%) 2 公園や道路ぞいの木や花をだいじに育ててみたい(31.3%) 3 入学や結婚の記念植樹のできる場所があれば植樹をしてみたい(7.6%) 4 裏山での花木(さくら、つつじなど)の植樹があれば参加してみたい(6.0%) 5 とくに関心がない(17.9%)

12 あなたは、神戸のまちにどのような魅力を感じておられますか。つぎの中から1つお答えください。

- 1 気候温和な住みよいまち(23.8%)
2 港のある国際的なまち(7.2%) 3 山と海にかこまれた明るいまち(43.9%)
4 センスのある買物のできるまち(4.5%) 5 遊べるにレジャーの楽しめるまち(3.0%) 6 郊外に広い自然があるまち(8.4%) 7 とくにない(9.2%)

13 消費者保護のため、(いろいろの事業をすすめています、このことでおたがねします。

1 みたことがある(47.6%) 2 みたことがない(52.4%)

3 知っている(38.5%) 4 知らない(61.5%)

5 知っている(14.8%) 6 知らない(85.2%)

7 知っている(42.1%) 8 知らない(57.9%)

14 日常生活に関係する施設について、おたがの近くで不便を感じておられるものはどれでしょうか。2つ以内でお答えください。

1 病院・診療所(15.5%) 2 保育所(3.3%) 3 幼稚園(2.7%) 4 小・中学校

5 小公園(10.6%) 6 駐車場(10.2%) 7 集会所(4.1%) 8 歩道(5.7%) 9 売場・小売店舗(11.3%) 10 バスの停留所(6.1%) 11 プール・運動場(9.2%) 12 街灯(9.1%) 13 とくにない(10.2%)

15 最後に、みなさんの生活環境で、市にとく力をいれてほしいと思われるものを、つぎの中から3つ選んでください。

1 住宅(13.1%) 2 道路(5.5%) 3 清掃(6.3%) 4 下水道(8.0%) 5 交通安全(7.7%) 6 子どもの教育(3.4%) 7 病院や保健所(6.0%) 8 騒音や振動の防止(6.1%) 9 バスなど交通事業(5.8%) 10 公園や子どもの遊び場(7.6%) 11 治山・治水・高潮などの防災(2.7%) 12 大気汚染や水質汚濁の防止(10.2%) 13 図書館や体育館などの文化・体育施設(5.3%) 14 児童・老人・心身障害者などの社会福祉(12.3%)

16 (回答者の居住区・地域)

	全市	東灘	灘	葦合	生田	兵庫	北	長田	須磨	垂水	西神
回収数(通)	71,967	10,734	9,796	3,385	2,594	9,510	5,115	11,166	6,051	10,806	2,810
回収率(%)	18.5	20.7	18.9	12.6	13.2	16.1	20.0	18.5	18.1	22.1	25.6

17 おたがが住んでおられるところ、およそつぎのどれにあたりますか。

1 住宅がほとんどの住居地域(61.1%)

2 団地(住宅をたてるため、新しく開かれた土地)(12.5%) 3 工場が多い地域(7.9%) 4 田園地域(5.7%) 5 商店や市場が多い地域(12.8%)

6 1戸建ちの持ち家(37.0%) 7 1戸建ち以外の持ち家(13.8%) 8 市営・県営・公団住宅(9.5%) 9 借家・民営の賃貸(2.0%)

10 貸住宅(28.4%) 11 社宅・公務員住宅(5.7%) 12 同居・間借り(1.5%) 13 寮・寄宿舎・その他(4.2%)

19 神戸市にお住まいになられて何年ぐらいになりますか。(世帯主を基準としてお答えください。)

1 5年未満(12.9%) 2 5年以上20年未満(28.4%) 3 20年以上(58.7%)

20 おたがの家族・世帯構成は。

1 単身(6.3%) 2 夫婦の2人世帯(12.2%) 3 その他の2人世帯(5.8%) 4 3人以上で夫婦と子どもの世帯(52.7%) 5 その他の3人以上の世帯(23.1%)

21 おたがの家族につきの人がおられますか。あてはまるものすべてに○をつけてください。

1 5才以下の子どもがいる(22.1%) 2 小・中学生がいる(27.7%) 3 60才以上の人がいる(26.2%) 4 いずれもない(24.0%)

22 おたがで、主として家計をささえている人の職業は。

1 つとめている(71.8%) 2 自分で農・林・漁業をやっている(2.3%) 3 自分で商店など事業をやっている(11.9%) 4 上記以外の職業(9.5%) 5 無職(6.0%)

23 この調査票に記入されたあなたは

24 おたがの1か月の総収入は、どのくらいでしょうか。(賞与などを含めた税込み年間収入を12で割ったものでお答えください。)

1 4万円まで(6.6%) 2 4万円～6万円まで(13.8%) 3 6万円～10万円まで(36.0%) 4 10万円～20万円まで(34.7%) 5 20万円以上(8.9%)

25 おたがで、最近1年間に用事で区役所(区出張所)へ何回行かれましたか。

1 1～2回(31.0%) 2 3～5回(38.9%) 3 6回以上(19.1%) 4 行かたことがない(11.0%)

昭和45年度(第1回)

1 調査のねらい

この調査は、神戸市民の、市政に対する要望を適確に把握し、市政における重点施策および優先順位の判断など、政策上の選択の基礎的素材を得るために実施された。

とくに、都市問題がますます複雑化する今日、調査そのものが「市民に市政の問題点をなげかけ」「市民自身が考え、選択する」という立場から、市政を、市民全体で考えるメディアとして企画されたものである。

2 調査の結果

1 「住まい」は市民生活の中でとくに切実な問題です。

おたがの「住まい」について、ここ3～

50才代	6.2%	7.8%
60才代以上	7.1%	3.8%
計	39.5%	60.5%

24 おたがの1か月の総収入は、どのくらいでしょうか。(賞与などを含めた税込み年間収入を12で割ったものでお答えください。)

1 4万円まで(6.6%) 2 4万円～6万円まで(13.8%) 3 6万円～10万円まで(36.0%) 4 10万円～20万円まで(34.7%) 5 20万円以上(8.9%)

25 おたがで、最近1年間に用事で区役所(区出張所)へ何回行かれましたか。

1 1～2回(31.0%) 2 3～5回(38.9%) 3 6回以上(19.1%) 4 行かたことがない(11.0%)

昭和45年度(第1回)

1 調査のねらい

この調査は、神戸市民の、市政に対する要望を適確に把握し、市政における重点施策および優先順位の判断など、政策上の選択の基礎的素材を得るために実施された。

とくに、都市問題がますます複雑化する今日、調査そのものが「市民に市政の問題点をなげかけ」「市民自身が考え、選択する」という立場から、市政を、市民全体で考えるメディアとして企画されたものである。

2 調査の結果

1 「住まい」は市民生活の中でとくに切実な問題です。

おたがの「住まい」について、ここ3～

	男	性	女	性
29才以下	7.9%		13.5%	
30才代	8.9%		19.7%	
40才代	9.4%		15.1%	

- 4年の間に考えておられることを、つぎの中から1つお答えください。
- 1 さじあたり、いま住んでいる家のままでいくつもり(63.5%) 2 賃貸の中高層住宅にはいるつもり(6.9%) 3 中高層の分譲住宅を買うつもり(2.8%) 4 土地つき一戸建住宅を求めるつもり(18.3%) 5 その他(8.1%)
- 2 市の今後の住宅施策の参考にしたいのうかがいますが、「通勤などに便利な市街地」と「多少不便でも空気がきれいなどの理由で郊外」とに大別して、どの地域に住みたいと思われませんか。つぎの中から1つお答えください。
- 1 郊外で北神(6.9%) 2 郊外で西神(12.0%) 3 神戸市以外の郊外(5.0%) 4 市街地で山手(31.4%) 5 市街地で浜手(1.8%) 6 いま住んでいるところで一応満足しているのであまり関心がない(42.6%)
- 3 現在、市ではほとんどの地域で週2回のごみ集めを行っていますが、お宅ではごみ集めの回数についてどう思われますか。
- 1 家庭のごみは3日か4日に1度出したらいよいと思うし、出す手間もかかるのでいまの回数でよい(71.8%) 2 ごみが非常にばかたまるので、週にもう1回ぐらいいふやしてほしい(20.8%) 3 出す手間もかかるので、週1回でよい(2.8%) 4 その他(4.3%)
- 4 近くの公園を利用されて、不満に思われることを、つぎの中から1つだけお答えください。
- 1 いつも大きい人たちに占領されて、小

- さな子供たちが遊べない(6.0%) 2 ソフトボールやバレーボールなど軽いスポーツができない(8.7%) 3 緑の木陰やベンチが少ない(30.9%) 4 遊戯具が少ない(6.7%) 5 とくにない(10.5%) 6 利用したことがないのでわからない(36.6%)
- 5 小学校や中学校の運動場や図書室などを、地域のみなさんに利用してもらえるように施設の開放をすすめております。おたくでは、まずどの施設を早く利用したいと思われませんか。つぎの中から1つお答えください。
- 1 運動場(ソフトボールやバレーボールなどができるように)(28.2%) 2 体育館(卓球など、室内競技ができるように)(12.5%) 3 プール(16.1%) 4 図書室(16.9%) 5 学校は教育施設だから、一般に開放するのは好ましくない(26.1%) 6 文化・スポーツの施設で、つぎのうちおたくがとくに力をいれてほしいと思われるものを、1つお答えください。
- 1 図書館(28.8%) 2 会館・ホール(市民の演劇グループなどが利用できる小ホールも含む)(13.9%) 3 体育館、野球場など体育施設(30.6%) 4 公民館、集会所(16.1%) 5 ギャラリー(絵画などの作品展示場)(10.4%)
- 7 おたくの家のまわりの道路について、まず整備してほしいのはどれですか。つぎの中から1つお答えください。
- 1 車がよく通って危険だから歩道さくなくをつくってほしい(15.5%) 2 舗装してほしい(19.4%) 3 夜、歩くのに危険だから街灯をふやしてほしい(28.0%)

- 4 水はけがよくないので、側溝を整備してほしい(14.8%) 5 道路上に物を置いたり、道路にはみ出して作業することをやめさせてほしい(22.0%)
- 8 通勤、通学や買物などにバスを利用しておられると思いますが、おたくで、不満に思われるものを、つぎの中から1つだけお答えください。
- 1 停留所の位置がわかりにくい(5.8%) 2 行き先がわかりにくい(10.6%) 3 待ち時間が非常に長い(27.7%) 4 だんご運転、満員通過(15.1%) 5 始発、終発時間(6.6%) 6 あまり利用しない、とくに不満はない(34.0%)
- 9 家族の人が病気になったとき、おたくでは、どのようなことでもいちばんお困りですか。1つだけお答えください。
- 1 病院や医院が非常に遠い(8.0%) 2 夜間や休日などに急に病気になった場合にみでくれる病院や医院がない(38.0%) 3 入院したくても設備がととのった病院にはなかなか入院できない(8.4%) 4 かかりつけの医者があるので、まずまず困らない(33.4%) 5 その他(12.0%)
- 10 市が行なっている老人のための施策のうち、おたくはつぎのどれにいちばん力をいれるべきだと思いますか。つぎの中から1つお答えください。
- 1 寝とまりができ、食事の世話などもしてもらえる有料の「老人ホーム」(8.3%) 2 仲間が集まって囲碁、将棋、読書などでのんびりと一日をすごせる「老人いこいの家」(11.8%) 3 人生経験を生かして仕事をしたい人のための職業相談所や職業訓練所(13.0%) 4 老人だけの家

- 庭や老人と子供の家庭で収入が少なく病氣などで困ったとき、身のまわりの世話をしにきてもらえる制度(22.5%) 5 年金などの充実(39.0%) 6 老人クラブの育成(5.1%)
- 11 市が行なっている子供のための施策のうち、おたくはつぎのどれにいちばん力をいれるべきだと思いますか。1つだけお答えください。
- 1 児童館や児童の遊び場をもっとふやす(49.7%) 2 児童相談所などをもっと充実する(4.8%) 3 心身障害児などの施設をふやす(17.6%) 4 児童手当制度を充実する(10.8%) 5 保育所をふやす(16.9%)
- 12 車から歩行者を守るため、おたくの家のまわりの交通規制について、とくに必要と思われることを、つぎの中から1つお答えください。
- 1 駐車禁止(39.1%) 2 自動車の通行禁止(14.6%) 3 とくに大型トラックののりいれ時間の制限など(12.6%) 4 スピード制限(25.4%) 5 一方通行(8.0%)
- 13 おたくは、自治会や町内会など地域組織にはいつておられますか。
- 1 すでに自治会などにはいつている(62.9%) 2 自治会などがあるが、はいつていない(5.3%) 3 まだ自治会などがないが、できたらはいる(11.1%) 4 まだ自治会などないが、できてもはいつらない(3.7%) 5 わからない(16.6%)
- 14 区役所の窓口を、市民のみなさんができるだけ利用しやすいように、改善してきましたが、最近の区役所窓口についてどう感じられましたか。

- 1 たいへんよくなった(9.9%) 2 少しはよくなった(28.7%) 3 まえとあまり変わっていない(27.7%) 4 むしろ、まえの方がよかった(2.1%) 5 最近いつていないのでわからない(31.4%)
- 15 最近、人口が急にふえつつある区や反対に人口がだんだん少なくなっていく区が目だってきました。そこで、「人口の変動もはげしいし、区的面積にも大きな差があるので、このさい、区域をやりなおすべきだ」という意見があります。この意見をどう思われますか。
- 1 市の仕事もやりやすくなり、市民も便利になるのならやりなおすべきだ(34.2%) 2 市民生活に影響することも多いのでしん重にやるべきだ(23.5%) 3 区には、生いたちなど歴史もあるのでかんたんにはかえない方がよい(16.1%) 4 どちらもいえない(26.0%)
- 16 神戸で生活されていることについて、おたくではどう思っておられますか。
- 1 住みやすいので永住したい(51.0%) 2 まあまあ住みやすい(33.0%) 3 あまり住みやすいとは思わない(7.4%) 4 住みにくい(2.0%) 5 考えたことがない(6.3%)
- 17 市の仕事をみなさんにはよく知っていただくため広報紙「こうべ」を発行し、サンテレビ「花時計からこんには」、ラジオ関西「明るい神戸」を放送しております。おたくではこのことをごぞんじですか。
- ・広報紙「こうべ」を
1 読んでいる(65.8%) 2 読んだことが

- ある(21.8%) 3 読んだことがない(12.3%)
- ・サンテレビ「花時計からこんには」を
4 見ている(5.4%) 5 見たことがある(19.2%) 6 見たことがない(75.2%)
- ・ラジオ関西「明るい神戸」を
7 聞いている(6.4%) 8 聞いたことがある(24.7%) 9 聞いたことがない(68.8%)
- 18 おたくで、騒音や振動、排気ガスなどでお困りのことを、つぎの中から2つ以内でお答えください。
- 1 工場や工事現場などの騒音や振動(10.6%) 2 下水道、川、運河や工場などから出る悪臭(13.9%) 3 ばい煙や降下ばいじんなどによる空気のごじれ(20.9%) 4 自動車の騒音や振動、排気ガスなど(44.0%) 5 工場や建築現場から出される不法投棄(3.7%) 6 鶏や豚などの飼育による悪臭、不潔(3.3%) 7 深夜営業による騒音(3.2%)
- 19 おたくで、つぎのうち、ことじはなつてから行かれたところを全部あげてください。
- 1 有馬温泉(9.2%) 2 六甲山(15.4%) 3 摩耶山、再度山(9.6%) 4 王子動物園(10.8%) 5 神戸港(13.5%) 6 相楽園、諏訪山公園(7.4%) 7 須磨浦公園、須磨海浜公園(海水浴場、水族館など)(16.4%) 8 須磨離宮公園(9.8%) 9 西北神の名所・旧跡(2.0%) 10 西北神の田園(いちご狩、ぶどう狩、なじ狩、いもほりなど)(5.5%)

- 20 最後に、みなさんの生活環境で、市にとくに力を入れてほしいと思われるものを、つぎの中から3つ選んでください。
- 1 公害(15.1%)① 2 交通安全(13.9%) ② 3 バスなど交通事業(7.5%)⑦ 4 下水道(8.7%)⑤ 5 道路(5.5%)⑥ 6 清掃(5.2%)⑩ 7 公園や子供の遊び場(7.6%)⑧ 8 病院や保健所(5.2%)⑨ 9 住宅(11.5%)③ 10 教育(2.2%)④ 11 治山、治水、高潮などの防災(2.6%) ⑩ 12 図書館や体育館などの文化・体育施設(3.3%)④ 13 児童・老人・心身障害者などの社会福祉(10.8%)④

[フェイス・シート]

21. 22 (回答者の居住区・地域)

	全 市	東灘	灘	葦合	生田	兵庫	北	長田	須磨	垂水	西神
回収数(通)	81,215	12,550	12,021	4,674	2,793	10,187	5,036	12,382	7,834	11,082	2,656
回収率(%)	20.7	23.1	24.0	15.9	12.8	16.6	23.2	19.8	24.0	23.6	24.7

- 23 おたくの「住まい」は、つぎのどちらで
すか。 のところで農業・林業または漁業をや
っている(1.5%) 4 上記以外の職業(6.8%)
- 1 持ち家(47.0%) 2 借家(53.0%) 5 無職(5.2%)
- 24 おたくは、神戸市にいつごろから住ん
でおられますか。 28 おたくの1カ月の総収入は、どのくら
いですか。
- 1 戦前から(44.5%) 2 戦後～昭和29年
1 4万円まで(10.5%) 2 4万円～6万
(18.9%) 3 昭和30年～39年(19.1%)
円まで(22.1%) 3 6万円～10万円まで
(40.9%) 4 10万円以上(26.3%)
- 25 おたくは、なん人家族ですか。 29 この調査をお書きになったあなたの性
別は
- 1 1人(7.2%) 2 2人(17.5%) 3 3人
1 男(45.0%) 2 女(55.0%)
～5人(65.9%) 4 6人以上(9.2%)
- 26 おたくの世帯構成は 30 この調査をお書きになったあなたの満
年齢は
- 1 単身(8.4%) 2 夫婦(13.9%) 3 夫婦
1 19才以下(2.6%) 2 20才～29才(21.
と子供(55.3%) 4 上記以外(22.1%)
2%) 3 30才～39才(27.1%) 4 40才～
49才(23.5%) 5 50才～59才(14.6%)
6 60才以上(11.0%)
- 27 おたくで、家計を主としてささえてい
る人の職業は
- 1 つとめている(75.0%) 2 自分のとこ
ろで商売をやっている(11.2%) 3 自分

論文募集

読者の積極的な応募を!

- ◇ テーマ 「環境保全」(締切日昭和51年5月31日)
「都市自治」(締切日昭和51年8月31日)
- ◇ 字数 約6,000字 (200字詰原稿用紙30枚前後)
- ◇ 応募論文は研究所理事3名で審査の上、優秀作は「都市政策」に掲載し、既定の原稿料を支払います。

編集後記

- ☒ 4月は桜、フレッシュな新入職員の季節。不況下とはいえ、春の活力が周囲にみなぎりはじめた。
- ☒ 3号は都市政策の成否の鍵を握るといわれる「市民参加」を特集し、学制的・制度的・実践的立場からの解明を試みた。
- ☒ 官本応募論文は、住民運動でゆきづまっていた再開発計画を市民参加による計画修正で軌道にのせた貴重な成功例を素材に、実際面からのアプローチを行い、興味ある内容となっていた。後続に期待するところが大きい。
- ☒ 海外レポートは、若手公務員の研究グループである「地方自治研究会」の力作である。活動の場を得て、いっそうの研鑽が望まれる。
- ☒ おわび 執筆予定者のやむを得ない事情から、一部内容を変更しました。おわびします。
- ☒ 訂正 第2号「海外レポート」140頁・1行目
(誤)「資産価値1ポンド…」
(正)「資産年価値(賃貸価格)1ポンド…」

季刊 都市政策

第3号

印刷 昭和51年4月20日 発行 昭和51年4月25日

発行所 財団法人 神戸都市問題研究所 発行人 是常 福治

〒651 神戸市暮合区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル3F)

振替口座 神戸 75887 電話 (078)252-0984

発売元 勁草書房

〒112 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 東京 175253 電話 (03)294-6121

印刷 田中印刷出版株式会社

神戸都市問題研究所論文集 第1号

『消費者問題の理論と展望』(仮題)

消費者問題の現状について、法制度、経済制度、自治体行政、消費者運動の各側面から焦点を合わせた、消費者運動のリーダーや消費者問題を担当する公務員、実務家に対する理論的入門書

現代資本主義と消費者問題	神戸大学経済学部教授	新野幸次郎
消費者行政における自治体の役割	神戸市長	宮崎 辰雄
消費者の権利と法体系	神戸大学法学部 教授	石田喜久夫
品質保証の法的側面	〃 助教授	根岸 哲
消費者苦情と訴訟援助制度	弁護士	松重 君予
消費者保護条例の意義と役割	神戸市助役	狩野 學
消費者と企業会計責任	神戸商科大学 教授	吉田 寛
企業経営と消費者問題	株式会社ダイエー取締役社長	中内 功
企業と消費者	神戸大学経営学部 教授	伊賀 隆
新しい消費者運動	神戸市消費者協会専務理事	妹尾美智子
生協運動とその展開	兵庫県生活協同組合連合会専務理事	涌井安太郎
都市農協と消費者問題	神戸市西農業協同組合	藤本 丈夫
神戸市の消費者行政	神戸市助役	井尻 昌一
神戸市消費者行政資料		神戸市生活部

■ 近刊

■ A5版 250頁

■ 予価 1,900円

東京都文京区 勁草書房 振替 東京 175253
後楽2の23の15 ☎ 03-294-6121

発売元 **勁草書房**

季刊都市政策第3号
3331-972503-1836

定価 400円