

横浜市総務局調査室・「市民生活白書」・39

——新しい横浜への展望——

小 倉 襄 二

Ⅰ 「市民生活白書」の意図

地方自治体がその行政、施策について報告書を作製し、広報活動の一環として公刊することが多くなった。府県、あるいは市町村としてのまとまりをつけて作製されるものや、さいきんでは行政、管理の系統ごとに報告書が年次を追って作られる場合もある。私自身あまり多くの報告書を知っているわけではないが、その大部分は、きわめて平板な行政資料や統計の羅列、みただけでも意欲を削ぐような数字の列挙や事業報告を水増ししたにすぎぬ説明がつけ加わっただけのものが多く、さいきんの出版技術の進歩、広報におけるレイアウトの洗練されたスタイル、グラビアなどの豊富な採用によって読ませようという工夫は目立つが、内容がお粗末であったり、分析が独善的で、スタイルや紙質の素晴ら

しさが逆効果となってしまうものさえ少なくない。そこには、報告書、あるいは白書として公刊されるに至った必然性や迫力の欠如という致命的な状況が露呈しているのである。そのような白書の陥りがちな遑遑をはるかに脱却して、内容、形式ともに鮮烈な印象を読むものに投げかけたのが横浜市総務局調査室「市民生活白書」・39である。

「発刊にあたって」横浜市長兼鳥田一雄氏は、市民生活白書は本市にとってはじめての試みであること、市民の声をあらゆる機会に反映させるとともに、その根拠となる市民生活の現状の客観的、科学的把握に裏づけられなくてはならないこと、そのことが市政の指針となること、白書は市政の方向を市民とともに考え、市民生活・市政の決算書であると同時に、新しい横浜づくりの基本になるものだと言約している。飛鳥田市政の姿勢がこの「白

書」を必然的にしたといえるし、白書の公刊によって飛鳥田市政の指向―指標がくっきりと設定されたといえよう。飛鳥田一雄市長は革新市長である。「小児マヒで足の不自由な飛鳥田さんだがそういったかげりはどこにもない。代議士として有名になったのは、なんといつても黒いジェット機の問題で、ときの政府にがっかりとかみついたものだ。『いやだ、いやだ』と逃げまわるのを、県連（社会党）の人たちがつかまえて市長候補に押出すさきざき。

これがたつた『代議士には向いているが市長には』といわれ、「赤旗の旗手」といわれ、一時は不利を伝えられた。大阪と同じように保守の知事と革新の市長だが、『話し合えばうまくゆくと思う。選挙で公約したようにあらゆる市民層と語りあう市民集会をまず開きたい。そこでいろんなやりたい仕事が生れてくるだろう』といつになく抱負もポツリ（昭和三八年四月一九日・朝日新聞）という横顔。飛鳥田氏への投票は二八万票に達したが、市議選における飛鳥田支持の社共両党の得票総数は一五万票にも達しない。横浜市議選では保守派の野党が圧倒的多数を占め、議席七十二のうち、保守派の本候補として飛鳥田に対決した半井前市長を支持した市政同志会が二一名、民社クラブ一〇名、自民党公認の田中候補を推した自由民主党が一六名、公明会九名、飛鳥田支持の社会党は一六名にすぎず、共産党は議席をもっていない。今井清一横浜市立大助教授の指摘する飛鳥田市政の限界と可能性の問題がここにあらわれてくる。つまり、過去一年の市政はムード

作り、人気をあつめるのはうまいが、実質はとぼしいという皮肉

な状況であり、これは、少数与党、市幹部職員もにぎれず、半井前市長の手による財政措置からくる制約などのなかで、市長が精いっぱい市民に働きかけたところから生れたものがムードづくりだといふ批評につながる。しかしながら「市長室には扉はない」という公約と市民への姿勢は市政の四原則としていわば市政綱領ともなつて結実している。(1)近代市民生活優先の原則、(2)市民のための近代的な市政、(3)公共的計画の原則、(4)市民全体のための計画的な市政、(5)民主的平等の原則、(6)市民がみんな平等の権利をもつ市政、(7)主体的自治の原則、(8)市民の自治による市政、(9)といっている。白書の発刊のコトバにも、本年度の予算編成の基本方針として「子どもを大切に市政」と「誰でも住みたくなる都市づくり」だれもが住みたい横浜にVということあげている。いくらかムードづくり、ムード的といつても、これらの経過と綱領には、他の自治体の首長にはみられぬ鮮烈な意欲と住民自治の原点に立とうとする迫力が実在する。「市民生活白書」はこうした市政の指向する基底を科学的、客観的にみきわめるために、市民各層との協力によってつくりあげられたといつてよい。この意図のユニークさ、それが白書の構成を一貫しており、この白書の魅力となつていのである。

## Ⅱ 「市民生活白書」の構成

白書の構成は総論、豊富な生活を市民の手でVにはじまり、各論は六章に区別されている。項目のタイトルを主要な部分のみ列

挙するだけでもこの白書の意図がさらに明白となる。まず総論ではA変りゆく横浜Vとして歴史的な展望と現状のスケッチをしている。小項目として、A変りゆくもの変らぬものV/A古きよき時代の横浜V/A戦後混乱期の横浜V/A新しく変りゆく時代の横浜Vといった把握をしている。とくにA対日連合軍の基地としての横浜Vという記述では、昭和二十一年九月の調査は港湾施設の九〇%、全市街地面積の二七%が接収され、とくに横浜の行政、経済の中心部である中区では、三分の一強の土地が接収され、伊勢佐木町の焼跡からは軍用機が飛び立つという有様(一四頁)であり、昭和二十七年の日米行政協定による接収解除からもとりのこされ、日本全匠の接収土地総面積のうち、横浜が六二%を占めるといふ惨状でもあった。朝日ジャーナルの礒山晝氏によれば日本の大都市は、終戦で戦災が終った。しかし、ヨコハマは終戦後にほんとうの戦災がやってきたのであり、今日でも横浜では、港をかこむ中心街に空地が多くバスや港の観光ガイド嬢も、せっかくのハマ見物にこんな程度しかみせられず残念だとまるで、占領軍をひきいたのはワタシだったといわんばかりの恐縮ぶりと紹介している。接収による横浜の受けたマイナスは二千億円にも達する(二五頁)というきびしい事実が横浜の現実をつよく規制する。現段階の横浜はA高度成長段階における工業都市・住宅都市化Vであり、外国貿易、ミナト横浜の斜陽化は避けられず、横浜は、工業都市への脱皮と、首都圏人口二、五〇〇万という、化物のような大都市圏の形成に完全に巻きこまれて、大都市への人口の過度

集中の余波というかたちで住宅都市への推転も本格的となってきたのである(一六頁)。このような変貌の主導力として、高度成長のなかでの工業化Ⅱ大企業力、東京を中心とした大都市圏の拡大が横浜を包摂していく力をA二つの外力Vとしてとらえ、工業化Ⅰ横浜自身も外から誘致する。東京の衛星都市化はいや応なしの受身の形で進行する。結果として、大資本の無政府的な設備投資、それによってひきおこされる社会的費用のためにA統禦の能力Vを半ば失いかけるに至り、住宅地化の進行も無秩序で、行政需要の増大に対応することは横浜にとって過大な負担となっている(一七頁)。産業構造の変化も顕著であって、重化学工業が圧倒的な比重をしめしているが、従業員規模別では二九九人以下の中小規模企業経営者の事業所が全事業所の九八%を占め、三〇〇人以上は二%、しかも一、〇〇〇人以上の大製造業が全従業員の三六・九%を占めるのであり、二重構造、Ⅱ資金構造、資本構造の格差が目立っている。工業開発は地域経済を大企業中心に編成替えし、臨海工業地帯、内陸工業地帯に大工場を誘致し、大企業も資本蓄積を容易にするために公共投資の拡充と社会資本の充実を地方自治体に負担させようとする。横浜も同様であって市民の立場からのバランスのある工業の発展構想からみて反省すべき点があるといっている(二三頁)。

A誰もが住みたい横浜Vというのは市政の基本目標だが、市民はどのような状況におかれているのか、この項目は総論のなかでもとくに重点がおかれ、各論に対する指標的な構成をとっている

る。市民の率直な声として、「市長への手紙」が集録されている。この白書では、各論の項目ごとに色ページをはさんで、その項目にかかりのある市長への手紙をはさみこんで統計資料や、単調に流れがちな説明の硬さを補っている。横浜市民の生活環境は、六大都市のうち最低に近い水準Vという。たとえば終末処理としての総ゴミ量(一〇〇)のうち施設で処理される割合は、名古屋(六五)京都(五九)横浜(二九)と東京について低い。小学校舎の鉄筋率は神戸(七六)大阪(六七)名古屋(三三)に及ばず(三二)で最下位、道路舗装率は大阪(五五)京都(三七)に対して(三五)で四位、上水道普及率は京都(九〇)に対し(八)で最下位、その他、小学校教室不足率(一五・〇%)で最下位、人口一〇万あたりの保育所数は四・一七カ所で京都の九・八カ所、名古屋の七・七九カ所に及ばぬ状況で、共働きの激増や、ベッドタウン化の現実からみてきわめてお寒いありさまであることなどが多面的にとらえられている。交通地獄、住宅難、など社会的消費手段に直結する矛盾を「都市再開発という近代的城市問題以前の、すなわち、全く都市としての要素がゼロのうえに都市を新たに形成していくという、もっとも初歩的な、それ故に生活していくための最少限の環境をどのように整備するかという問題である」と把握する。とくに横浜は「都市以前」の問題と、既成市街の再開発、既成工場地域の再整備の二面解決を前後から迫られているということになる(三〇―三三頁)それでは、新しい横浜をつくるためにVなにが考えられねばならないか。歴史的

に、ミナト横浜から基地横浜へ、そして工業都市、住宅都市横浜へという推移のなかで、三つの性格を描出する。第一は、A重化学工業を中心にした大工業都市V第二に、A勤労者を中心にした一六〇万市民の大住宅都市V第三は、国際的貿易都市という要素をふくめて、A工業と住宅を中心にした、しかし多面的な性格と要求を内包する総合巨大都市Vという規定である。横浜はそこで、A産業と生活の二重構造Vに苦しみ、さきに紹介したように、外部的・他律的な力による無計画な拡大と市民生活の困難を放置し、犠牲にすることによって切りぬけてはならないし、社会的(消費)費用の増大に対するそなえを怠るわけにはいかない。工業化企業活動の活発化による社会的プラス―これは生産高や経済成長のA数値Vにもあらわれやすく評価もうけやすい。しかし、環境の侵蝕、公害、市民の健康や生活の確保にそつてのさまざまな便宜の欠除などは社会的マイナスであつて、事柄の重大さにもかからず表面化されにくくあとまわしにされてしまう。しかも、社会的プラス(利益)は力つよいものが独占し、社会的費用は弱いものにしわよせになる。だから市政の方向のなかで、公共的消費、公共的投資、人間が住める場を公共的に充実するための生活基盤、社会的消費手段への重点施策を先取りするかたちで一つつ実現されねばならぬと考えている。そこで、A横浜市政の課題Vは横浜市の主体性の確保が必要であり。ここに、すべての自治体の行政権限、財政力||自治権がA三割自治Vとして侵害されているカベがある。横浜市民の納める一、一二億円(国税、県税、市税)の

うち、約一三%の一六五億円だけが市税として残るにすぎないという点、当然に国や県が負担すべき仕事にも十分な措置をしないための負担増も大きくなる。これらの悪条件を明確に認識してそのうえにさらに紹介したA横浜市政の課題と四原則Vが策定されて、白書の構成もつねにこの四原則を定着し發展させるための市民の現実把握、行政責任、みとおしという筋みちで組まれているようである。

各論の1はA横浜市民とはなにかVという大項目で、(1)横浜を動かしている人々、(2)人口からみた首都圏のなかでの横浜市の位置(3)横浜市の人口構造(4)市民の質的構成とその類型に区画されている。2はA市民は河で所得をえているかVと提起し、冒頭に「市長への手紙」(神奈川県主簿二九歳)が「私の夫は中小企業の工員です。夫は電気工として八年間になります。夫の月給は二万七千円でその中から七千円の部屋代を支払わなければなりません：私も夫に心配をかけまいと節約に節約を重ね、切りつめた生活を送っておりますが、ときに全くやりきれなくなります。働きたくても五歳と一歳の子があってはどうしようもありません。県営市営の住宅へは何回も申込んで落ちていきます。安い住宅か、小さな子をあづかる保育所はないのでしょうか」という訴えをのせている。小項目として(1)市民はどんな職業につき、どこから所得をえているか、(2)工業について、(3)商業、貿易・サービス業について、(4)農業・漁業について、(5)として、屋外労働者と内職群にわけて考察している。とくに(5)ではミナト横浜の港湾労働者の雇

用実態には鋭いメスをいれている。失対従事者、下層労働者、家計補助的低收入多就業の真型としての内職群についても詳細な検討をしている。3はA市民はその所得をどのように消費しているかV、小項目は、(1)消費生活のしくみと動向、(2)消費生活の内容となっており、横浜市民の東京より物価が高いという声の検証を行ない、一般的な消費の水準、家計分析、消費支出の場、たとえば百貨店消費者動向から購買力の三〇%は東京へといったパターンも巧みにとらえている。4はA市民はどのような社会活動をしているかVという論点で(1)市民と社会活動、(2)市民の住民意識、(3)市民の政治意識、(4)市民の文化活動を考察している。町内会、選挙、文化サークルの分析に特徴があり、飛鳥田市政の基盤分析として独自の生彩が感じられる部分である。既存の地域組織への依存のみではなくて市政と住民との直結がはかられ、十数回にわたる住民集会、一月の「市長への手紙」を出す旬間には一万二千通が寄せられ、そのうちの千人をまねいて市政討論会をひらくといった精力的なとりくみにもこの姿勢がうかがわれる。5は、A市民はどのような環境のなかで生活しているかV小項目は(1)生活環境整備はおくれている。(2)生活環境施設はどうなっているか(3)社会福祉とその施設、(4)保健衛生とその施設、(5)教育施設の現状、(6)文化と娯楽のための施設となっている。例によって「市長への手紙」には「住居は横浜です」こう耳にするのと何となく外聞が良い"にはじまって、聞くに住むのでは大ちがいが、物価は高く買物の見当もつかず、交通不便、医者もなく、横浜にもチベッ

がある」と嘆く市民の声をまともにうけて現状をきびしくみつめている。子どものあそび場、公園、緑地帯、河川、道路、住宅のそれぞれにくわしく触れている。工業開発による公害分析、交通事故の原因をみきわめようという意欲があらわれている。低所得層と対策については、三六年六月一日で、生活保護階層は六、六三八世帯、その他の低い所得層が四万一、六二四世帯、合計四万八二六二世帯、約一八万人、市内世帯の一三・五%、人口の一・六%。大都市の生活保護受給状況Ⅱ保護率（人口千人に対し）北九州市（五一・四七）、京都市（二五・八三）、大阪市（一一・二二）にくらべても低く、昭和三八年七月で世帯数は五、九〇四世帯、一万二、四二八人、（八・二二）で六大都市中では最低になっている。その外社会福祉施設について、老人、児童、母子、身の障害者、簡易宿泊所などについて分析し、ついで保健、郊外のベッド・タウン化と教育施設の状態、詰込み教室、文化施設の貧困について論及している。さいごの6としてA市民生活と横浜市の財政Vとして(1)地方財政のしくみと市財政の特徴、(2)市財政のしくみ、(3)税の収入とそのゆくえ、(4)税外負担の現状として、市財政のしくみ、税外の地域、受益者負担の重さを追究している。これら各論すべての項目に、統計表ならびに多くの円型グラフ折線グラフ、図版、写真などを豊富にくみこみ、市長への手紙を随所にいれて、一頁を二分したヨコ組、ゴチックの使用などで、紙質もよく、市民性とよませるための工夫、配慮がなされているのもこの白書を魅力的にしている点である。

### Ⅲ 「市民生活白書」以後

「白書」による分析と指向は、市行政のなかで、市民の要求と参加によって具体化の実をあげねばならない。その成果は今後の課題として残るが、飛鳥田市政には十分にその実をかちとっていく構えがあるだろうか。朝日ジャーナル（一九六四年・二月二九日号）の「自治体は公害を防げないか」―横浜市根岸コンビナート新しい試み―というルポルタージュはその回答の一つであろう。四日市はまさに最悪、市側の「無知」と企業の「無恥」で事態は最悪、沼津、三島地区の住民運動は単純明快に石油コンビナートそのものを追いはらった、いま横浜市では根岸コンビナート、臨海工業地帯の開発を突破口として国と企業に強力に働きかけ、公害のないコンビナート建設への意欲をもやしている。このルポでは、決定的に困難と思われるこの課題に成功しそうな感じであるといっている。何故か。そこには「住民不在の大計画」として根岸湾、ざっと三〇〇万坪を造成し、日本石油、東京電力、昭和電工、東京芝浦電気、東京ガスなどの巨大企業を誘致する昭和二六年の平沼亮三市長の構想、昭和三四年の半井清市長による現実化があり、市は財政の主力を投入して工事を強行した。「市理事者のマナコはそこに工場が生まれ、製品が出てくることを夢見るのに精いっぱいこの埋立地の背後に住宅地があり、市民がなにを考えているのか、あまり見ようとしなかった。」市の上層部と大企業とのじか取引で始まったこの工業立地計画」は住民不在のプランであった。一方

で、大気汚染、騒音、スモッグ、横浜ゼンソクへの自覚症状があらわれ、四日市の公害騒動、三島、沼津の石油コンビナート排斥運動で火がつき、横浜でもこの住民―市民不在のヤミ取引に市政への不信がでてきたのである。このとき革新系市長が誕生し、飛鳥田市長とそのブレインの活動は三九年度より本格化することになる。まず、市民運動を組織整理し、医師、保健指導員などの地道な運動から出発したものが市長就任から、一般町内会、商店振興会に波及し、連合体組織とし、予算を大印にとり、各局の機能をつけて、実態の究明にとりくみ、学者グループの総合対策への助言を求めた。そこで、工業立地計画にともなう基準が設定され、規制措置をふくめての学者グループの提案を採用し、企業に對する自治体の行政指導を最大限に發揮し市民の力を結集して国のシリをたたくことに全力をあげることになった。住民連合体の意志を背景に自治体と中央政府、自治体と企業（電発）の二本立て交渉が精力的、スムーズに進められた。このルポによると、市の細かく具体的な、そして強い要望（発電所の設備計画は通産省の専管事項で、自治体が口をはさむ法的根拠にない）に對し、通産省は、「その趣旨にそうよう取計りたい」と回答し、電発は、集塵器など技術的公害対策をうけいれ、自治体の立ちいった行政指導をうけいれることになった。市の局長は毎日、市役所のロビーのカウンターにおろされ、どんな市民の要求、苦情、相談でも受け、即決、後日の解答の確約の両面で対応する。市長も顔を出す。一万人集会はずぶれたが地域小集会に住民の参加

を求めて、数でこなし、週に三〜四回。おともは局長さんたち、ゴルフのできなくなった局長さんたちであるという。このルポでは「アスカダイチオ。この文学的なやさしい名前とららはらに、ごつい闘志とエネルギーな行動力をもった革新系市長がいま根岸湾工業地帯で、一國の工業立地、一國の公害対策に」根岸が進歩の役割を果すかどうかをためそうとしているのである。四日市ではドブへ捨てられ、三島、沼津で宙へとんだ人間のチエをアスカダの横浜で回復できるかどうかと評している。地域開発論社会開発論もさかんになってきたが一部の理論には安易な先進諸國の地域開発論の骨ぐみの紹介をするなかで、きわめて平板で抽象的な提言をするものも少くない。社会開発とか社会計画といったトバを状況と条件スキで、國際的な場ではどうか、國連の委員会ではどうかといつて使われて、現実への適用の検証が怠られていることも多い。飛鳥田市政のとりにくみ、市民組織と科学調査と軸とするこの「市民白書」の構図のなかに私たちは、もっともリアリティにとんだ地域開発と自治体の関係、社会開発、社会計画がどのようなコトバで語られねばならないか、地域福祉とは何かなどの論点を教えられるように思う。またこの白書は、横浜市大、関東学院大、神奈川大、横浜国大、地元四大学四〇名の研究者が、参加した共同作業の成果としても、ユニークで今後への大きな影響力をもつものであろう。四〇年版への期待もこれらの共同作業が、事態の推移、視角をどのように要約するにかかかっており、市民生活の向上発展がくつきりと記録されることを待望した

いものである。

横浜市総務局調査室編纂・発行「市民白書」・39

昭和十九年三月三十一日発行

変形版・二三三頁 非売品

(1964・12・1)

○五月三〇日(七)

日本新聞学会春季研究発表会

於日本大学

シンポジウム 山本明助教授「新聞と放送における社会的責

任」

住谷申一教授永眠

## 一九六四年度前期社会学科研究室彙報

### I 社会学会公開講演会

○第一九回 五月二八日(木) 午後二時半—四時 於至誠館

二番教室

京都家庭裁判所主任調査官 荒川忠三氏 「少年非行の現状

と問題点」

○第二〇回 六月二九日(月) 午後二時半—四時 於弘風館

二三番教室

日本評論新社出版部長 清水英夫氏 「現代における言論の

自由の存在条件」

### II 学会報告

○五月一七日(日)

関西社会学会第一五回大会

於名古屋大学

共同研究『西陣機業における出機制について』の報告

橋本真教授「織元・賃機関係の構造」、宮城宏専任講師「賃

機業者の生活と労働」、松本通晴助教授「賃機業者の地域社

会的関係」、青井厚教授「自営業者の意識」

本学科教授住谷申一氏(新聞学専攻)は、去る六月二十四日京都  
市北白川の日本バプテスト病院に入院、七月一二日直腸癌のため  
永眠された。享年五六歳。

氏は一九五〇年本学文学部専任講師として赴任し、一九五三年  
助教、一九五七年教授になられた。

論文は「海外新聞と浄世夫彦」(『キリスト教と社会問題』みす  
ず書房、一九六三年、所収)その他多数。

氏は一九三三年より新聞界に入られ、一九四三年満洲日報の整  
理部長および論説委員副参事となり、その間数多くの論説・評論  
を発表されているが、その後新聞人から学究生活に入られ、日本  
新聞発達史をライフ・ワークとされていた。多くの資料を集めつ  
つ諸論文を発表されてきたが、いよいよこれらの資料を整理し、  
研究成果を大成されようとしておられたやさき突如として永眠  
されたことは、まことに惜しまれる。ここに深く哀悼の意を表す  
る。