

自治研報 かながわ

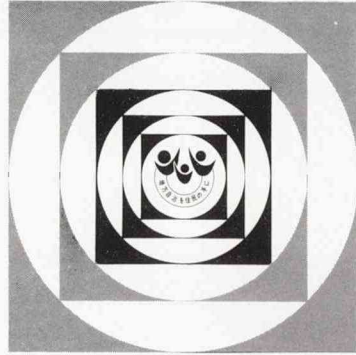
1983

11

No.58 まちづくりを考える



神奈川県地方自治研究センター



も く じ ◆◆◆ CONTENTS

特集 まちづくりを考える その1	3
横浜市における地区カルテづくり	3
附属資料-1 地区カルテ作成の方法	7
特集 まちづくりを考える その2	9
発展途上のまちづくり	9
横浜市従緑支部 斉 藤 恒 樹	9
附属資料-2 つつじが丘小学校区のケーススタディ ...	12
行革・地域生活圏闘争の進め方	18
-地域政策・地域運動の提言の経験から-	18
特別報告 中華全国総工会を訪れて	26
関東学院大学教授 風 間 龍	26
編 集 後 記	30

特集 まちづくりを考える その1

紹介

横浜市における地区カルテづくり

はじめに

高度成長の時期、都市問題が複雑化するなかで地域開発・都市開発に関し様々な問題が生じ、長期かつ総合的な将来のビジョンを作成することが求められた。そのため、それまでバラバラだった都市づくりを総合計画の策定によって統合し、対処する動きが拡大した。しかし、総合計画の中身としては都市の現状分析、既存の個別的事业の寄せ集めが多く、また、タテ割り行政の壁の前では作成された総合計画は無力さを露呈せざるを得ない場合もあった。

特に横浜市のような人口が100万人を超える大都市では、複雑化した都市問題に対応するために、行政は都市づくりにあたって、総合計画の作成やビッグ・プロジェクトの実施により対応する傾向が一貫してあった。横浜市では昭和40年に「総合計画」を作成して以来、昭和56年の「MM21」計画までいくつかの長期ないし中期の総合計画を作成してきた。しかし、大都市における都市計画の一般的な特徴として、まちづくりに必要な地域の個性や特性に応じたきめこまかさに欠けている傾向がみられた。都市空間における人間性の回復や連帯性の確保を考えた場合、適切な行政規模の範囲は人口10万人から30万人までにあるようだ。

1. 地区カルテの目的と意義

地区カルテ(環境指標図集)は、都市環境の現状と問題点を指摘する統計図集であり、市民参加のもとで地区計画を進めていくための基礎資料である。

横浜市では、昭和45年に市全体を単位とした「市民の生活図集」が作成されて以来、全市をカバーする地区カルテは作られていない。しかし、横浜市の行政区においては、昭和55年以降、中区、緑区、港北区、神奈川区などで自主的な地区カルテづくりが行なわれてきた。それとともに総合計画の一貫として「区別計画」(昭和56年)、「区の魅力づくり調査」(昭和55年～57年)など区を単位とした計画づくりが始められている。これまでの大都市における総合計画の限界を考慮すれば、今後、大都市の中でのまちづくりにきめこまかさを具体化していく場合、区の役割に着目する客観的な理由がある。全国的にみると、川崎市(7区分冊)、高知市、武蔵野市、豊中市、三郷市、帯広市でのまちづくりが先進的だといわれている(表-1、参照)。これらの先進的な都市では、地区カルテは地区計画を実施していくための事前の資料づくりという位置づけがなされている。

地区カルテ作成の目的として横浜市では、①区の現況の総合的な把握、認識のための資料として役立てる、②区の予算要求、各局事業の調整のための客観的資料としての利用、③市民と行政がと

もにまちづくりを考えるための共通認識の基礎づくり、があげられている。都市環境に関する現況、問題点を説明している地区カルテは、各局レベルにおける施策の計画、運用の各段階において少なからず活用できるし、また、区の個性を生かしながら、総合的にまとまった行政施策の計画的運用のための基礎資料となりうるだろう。

しかし、地区カルテ作成上で見逃してはならない点は、職員参加と市民参加への効果である。現状では、カルテづくりの中で本格的な市民参加はおこなわれていない。これは全区的な情報収集が主要な目的であるという現状の限界による。しかし、職員参加の点では地区カルテづくりは現実的に意味を持つと考えられる。つまり、区や市の行政全体の概要をつかみ、自分の興味のもてるテーマについてグループをつくり研究・発表していくという職員の自発的な職務外参加は、一定の範囲内で職場を活性化していくと期待できるからである。これらは、質の高い行政施策を市民に供給するという目的のために意義がある。

2. 地区カルテから 地区計画づくりへ

このような目的や意義のある地区カルテづくりにもいくつかの問題点が現実にはある。カルテの作成から計画化への段階では必ずしも理論どおりの展開にはなりにくいし、予算要求、事業実施についての直接的な権限を持っていない行政区の場合には、計画化、事業化への困難は一層大きい。

とりわけ地区カルテ作成が区の自主事業として明確な位置づけがなされているわけではない点が今後問題となっていく可能性がある。既存の施策の中で区におけるまちづくりは、各局が全市的な観点から各事業別に策定した計画を基礎に、都市基盤の整備、地域施設の建設等の事業として実施されてきた。まちづくりのための計画や事業は、全市的な観点からだけでなく、区や地区の特性を生かし区民の生活や要望を反映させるような、総合的な生活空間づくりとして行われる必要がある。そのためには区が計画策定の段階から参加するこ

とが望ましい。

横浜市緑区役所の有志職員たちは昭和54年10月から地区カルテ研究会をスタートさせ、「緑区環境図集」作成に関する作業を重ね、昭和55年と58年の2回地区カルテを作成した。地区カルテ作成の方法については附属資料-1、また緑区役所での現段階のカルテ作成については、別稿「発展途上のまちづくり」を参照されたい(あわせて表-2参照)。緑区での地区カルテづくりの経験によれば、現況と問題点が基礎的なデータの整備、情報公開というプロセスで明確にできる。この現況と問題点の明確化が各区で実現できれば、各区の個性を生かした地区カルテの作成を通じて地区計画の導入の前提ができるだろう。地区計画の導入のために、市行政の中に市と区間の予算、権限の再配分が必要でもある。

まちづくりの先進的な都市においては、地区計画が具体的に行政に生かされ、総合計画の中にビルトインされている。このため、地区カルテから地区計画への具体化のためには、区レベルでの積極的な取り組みと市全体としての地区計画導入のための研究調査が必要となってきている。

きめこまかなまちづくりが行政に要請されているが、同時に高齢化社会への移行が目前に迫りつつある中で、高齢化社会への対応としてのまちづくりを政策的にくみ込んでいくことも要請されている。その場合、地域毎の状況を地図に落した地区カルテづくりは高齢化社会対応の政策形成のひとつの契機になるだろう。

この原稿をまとめるにあたって、「地区カルテの作成過程と今後の課題：緑区の事例」(調査季報No69, 81年3月)、「区におけるまちづくりと地区カルテ」(同No77, 83年3月)、『区役所における地区カルテづくり：「港北地区カルテ1981」の場合』(同No77)、「緑区環境図集1980：まちづくりのステップとして」(80年9月)、「まちづくりウォーキング：つつじが丘小学校区のケース・スタディ」(83年3月)、「横浜＝都市計画の実践的手法：その都市づくりのあゆみ」(SD別冊, 78年11月)を参考としたが、特に最初の2論文から多くを学んだ。(文責・佐藤孝治研究員)

表-2 中・緑・港北・神奈川区の地区カルテ内容

	中区	緑区	港北区	神奈川区	
概要と配布先	B4版 55頁 53.4~55.2に作成 500部印刷。市・区 の行政機関に350部、 市民組織等に150部 配布	A3版 38頁 54.11~55.7に作成 1,740部印刷(うち 500部は増刷)区、 市、県等350部、学 校、図書館等350部、 病院、銀行等200部、 自治会等350部配布	B3版 54頁 54.10~56.11に作成 2,000部印刷(うち 500部は有料頒布) 区、市、自治会等に 配布	B3版 60頁 56.12~57.12に作成 1,500部印刷(うち 470部は有料頒布) 区、市、自治会等に 配布	
情報項目	地域形成過程		街並み推移, 年表		
	人口・社会組織	メッシュ別・町別増 減 人口ヒストグラム, 自治会・町内会・民 生委員	地区・町・学区別増 減 3区分と0~4歳児 数, 自治会・町内会	地区・町別増減 メッシュ別子供数	地区別密度 人口ヒストグラム, 自 治会・町内会
	土地利用・交通	接取地 都市計画道路用途地 域・防火等地域	地価状況 道路 用途地域・防火等地 域	土地利用現況 道路ネットワーク 用途地域	土地利用現況 都市計画道路 バスルート, 駅勢圏
	地区環境のプ ラス要因	農地山林 文化財 公園等, 小・中学校, 幼・保育園 社会教育施設・運動 施設等 消防・警察署・器具 置場等	緑地分布 同左 同左 同左	農地山林 文化財 同左 同左 同左	農地, 緑地, 市民菜園 文化財 同左 同左 同左
	(その他の指標)	メッシュ別医療機関, 郵便局, ポスト等 広域避難場所, 愛称 道路, 公衆電話, 公 衆浴場等	利用圏域別医療機関 同左 自転車置場, 消火施 設, 1.5Km 圏域等	医療機関分布 同左 学童保育所, 障害者 施設, 救急医療シス テム, 障害者をとり まく環境, 消防力8 分区域等	同左 同左 広域避難場所, 交通安 全施設, スクールゾ ン, 消防力8分区域, 商店街等
	地区環境のマイ ナス面	急傾斜地危険区域 交通量 ガソリンスタンド等	浸水・崖崩れ危険区 域 交通事故発生地点 速達未配達区域等	急傾斜・浸水・崖崩 れ危険区域 交通量 大気汚染, 水質汚濁, 騒音振動, 悪臭, 火 災箇所, 予想される 振動等	同左 交通事故発生地点 公害苦情発生箇所
計画・事業	再開発・整備の計画	宅地開発の推移	宅地開発の推移	土地区画整理, 宅地開 発, 駅周辺整備計画等	

出所 調査季報№77 28P., 「区におけるまちづくりと地区カルテ」

地区カルテ作成の方法

横浜市緑区地区カルテ研究会

環境図集（地区カルテ）とは、都市環境の現状と問題点を指摘する統計図集であり、市民参加のもとで地区計画を進めていくための基礎資料である。このような観点を持ちながら、さまざまな制約要因にぶつかりながらも、次のような4点に留意しつつ作業を進めていった。

①地区、他都市の事例比較、②地図の縮尺、③まち環境の評価視点、④大項目と単位項目のまとめ、の4つである。

手さぐりの中から始まったわけだが、緑区の都市環境の現況と問題点をどのようにつかんでいったらよいかについては、これらを煮つめていくことでそれなりに明確になっていった。

① 地区、他都市の事例比較

中区・世田谷区・武蔵野市・川崎市の事例を主として参考にしながら、まとめていった。各都市でも調査している基本的な項目を落とさないように、また緑区の特徴をつかまえることができるように注意した。

緑区と他との比較は表-1のとおりである。この表では都市の生活環境について考えていく際に、必要と考えられるあらゆる項目をだして、作成した項目にマルをつけて比較している。

武蔵野市では70年代に3回作成し、データのメンテナンス（補正）をしてきている点に特徴がある。データのメンテナンスを考えると、継続性を要求されるわけで、区における自主事業としての明確な位置づけとそれを具体化させる条件整備に努力を払うべきである。

また武蔵野市では隣接した類似都市の比較データが綿密につくられているので、町田市や川崎市高津区等との比較データも必要と考えられたが今回はできなかった。

川崎市や世田谷区では外部の研究機関と協力し

ながら、高度な調査分析にもとづく地区カルテが構成されている。

以上みてきた都市以外に、地区カルテは各都市で数多く作成されてきている。これをもとに具体的に計画を立案していくことはさまざまな制約があり大変困難なことである。カルテを基礎に地区計画やコミュニティ計画を実施している事例は限られているが、高知市・武蔵野市・帯広市・三郷市等で先進的に採用されている。

② 地図の縮尺

緑区は76平方キロメートルの面積（本市の18%）があるため、ハンディ・タイプの大きさにまとめることと他との資料の比較を容易にするため、5万分の1のサイズの地図を用いた。第1段階の地区カルテということで、29万人が住む区域全体をみていくことに、主眼をおかざるを得なかった。

通常、日常の生活行動の範囲（1万人前後の人口規模）でみていくのを地区カルテ（2,500分の1ないし5,000分の1のスケール）とするならば、29万人対象の地区カルテでは、緑区のおおまかな姿をみているにすぎないわけである。総論的なマクロ的地区カルテから、日常の生活行動圏の1万人レベルの地区カルテを考えてみると、緑区では29セットの数が更に必要である。

③ まち環境の評価視点

地図のスケールを決めてから、次にどういう視点でまとめていったらよいかということが問題となる。そこで区民が働き、住み、学び、遊ぶといった各階層・各世代の生活パターンに、バランスよく答えていく都市環境づくりが必要である。

そのためのまちづくりを進めていく際に、きち

んとまちの環境を評価する尺度を持つ必要がある。今回は安全性、利便性、快適性、文化性という点に留意しながら作業を進めていった。

このような4つの要因が各々の地区ごとに、どのように構成され、選択されていくかにより、各地区の個性ができていく。

このような環境評価については、簡便なレベルから高度な分析までさまざまな手法が考えられる。今回の環境図集の水準では、当然簡便なレベルになるわけで、町別に評価し、その状況と問題点を把握しようとした。

④ 大項目と単位項目のまとめ

まち環境の評価視点をふまえながら、大項目を次のように6つに分けて構成し、各項目ごとに中項目の束をまとめていった。

「基礎指標」には人口動態に加えて地価分布を入れた。まちづくりを進めていく際に、地価水準の動向によって大きな影響をうける。そのため地価水準や売買取引等の実態に関する情報を区民にとどけ、厳しい監視をしていく必要がある。

緑を重視することで「緑のあるまちづくり」を設け、緑との対比で開発の推移も含めた。また区民と区、市との共同のまちづくりということで、「みんなのまちづくり」をつくった。

このような構想を考えて作業を進めていったが、重要な事項をすべてのせることはできなかった。文化財、地域福祉、区民要望等の地図へのプロッ

トは今回できなかった。

各中項目は1枚の地図に表現され、見やすい範囲内で関係ある単位項目の複数を中項目にまとめていった。区にある資料と他に加工した資料とを合成し、調整係による各局、関係機関との折衝により了解を得られる範囲で、できうるかぎり詳細につくろうとした。

単位項目のひとつひとつを1枚の地図にのせていくのが基本ではあるが、ページ数が増えるため予算との関係で断念し、15枚の中項目に、35種類の単位項目をのせた単位項目を中項目にたばねていく時に、5万分の1の地図にラフ・スケッチを書き、デザイン、色彩についても、討論をへて煮つめていった。最終案が確定してから2万5千分の1の原図を作成した。この原図をみながら、現状と問題点をコンパクトに文章化し、マクロ的な地区カルテをつくりあげていった。

同時に環境図集を見やすくしていくために、次の3点について工夫をした。第1に町区域を透明シートに印刷し、町別にまち環境をみていく際に役立つようにした。第2に活用した資料の出所を明示し、区民がさらに詳しく知りたい時に、問い合わせ先がわかるようにした。第3に地図を1枚ずつみっていくこととあわせて、各々の地図を重ねて比較する総合問題解析ができるように、1ページの表側だけに地図を印刷した。

(調査季報No.69(1981年3月)「地区カルテの作成過程と今後の課題：緑区の事例」より抜粋)

表-3 各都市における地区カルテの概要

都市名	名称	発行年月	作成の動機・目的	地区区分
札幌	地区情報集	昭56.3	●地区整備基本計画策定の「資料編」として作成	地区別(300~500ha)
川崎	川崎市地区カルテ	昭51.9	●中期計画ローリングのための地域別問題把握と計画検討の資料	区全域
		昭58.3	●地区計画的ものの考え方の譲渡、計画策定の資料	
名古屋	学区別生活環境調査	昭57.6	●短期計画策定、コミュニティ施策の資料	市全域
大阪	地域計画基礎データ集 区別カルテ	昭55.3	●総合計画の一環として、地域別構想策定の資料	地区別(約400区分)
		昭56.3	●地域の問題点・評価から、地域特性把握の資料	
神戸	これからの住区構想策定のためのコミュニティカルテ	昭50.3	●生活環境整備の促進、きめ細かい行政	町丁目~国勢統計区
	神戸市環境計画資料図集 '75	昭51.3	●施策の計画・実施、工事施工に対する各種規制を知る資料	全市
	市街地整備のための環境カルテ	昭53.3	●市街地の現況診断、まちづくりへの住民の参画	既成市街地全域
広島	コミュニティ施設地図	昭55.3	●コミュニティ施設の現況把握 ●総合的まちづくり推進の資料	人口集中地区(昭50)
		昭52.11	●広域合併による行政需要の増大 ●行政区単位の新たな施策の対応 ●総合行政推進の資料	
福岡	福岡市地区情報に関する調査	昭53.3	●コミュニティづくりを基本とし、地域特性を踏まえたミクロ的視点での地域整備計画 ●地域整備の方向、総合計画の基礎資料	市全域

出所=調査季報
No.77(83年3月)
「区におけるまちづくりと地区カルテ」P.29

発展途上のまちづくり

横浜市従緑支部 斉藤恒樹

1. 市民の手にまちづくりを

ヨーロッパでは人間の住むところほど美しくなり、日本では人間の住むところほど醜くなるという。

都市は農山村や外国からエネルギーや食糧・原材料を受けとり、諸々の活動に伴う廃棄物を迅速に処理していかないと生きていけないところである。このような都市における手づくりのまちづくりを、どのように具体化することが出来るのだろうか。

いままでの都市計画は、専門家のやるものと思われていて、市民にとっては遠い存在であった。今日では自己のアイデンティティの確立を望む知的レベルの高い市民が、自由時間に文化的な活動をおこなっている。このような人々が、手づくりのまちづくりを進めていく主役として登場しつつあるように思える。

地方自治体は70年代に地区の現況情報をまとめた地区カルテや地区まちづくり計画を作ってきている。先進的な都市としては、高知市・神戸市・川崎市・三郷市・世田谷区・武蔵野市などがある。

横浜市では、1980年から区が主体になって、現在まで14区のうち4区で地区カルテを作っている。横浜市の地区カルテは、地区まちづくり計画と連動していないが、生活環境についてのまとまった資料になっている。

そのため行政内部で好評で、マスコミにもとりあげられている。しかし肝腎の市民の反応は一部に限られている。

そこで市民の関心を高めていく次のような工夫が望まれる。

- ① 社会教育講座やシンポジウムを開く。
- ② まちづくりに関するパンフレットをつくる。
- ③ 幼児向けの絵本や小中学生用の副読本を作る。
- ④ 地区カルテを使って実際にまちを歩いてみる(タウン・ウォーキング)ことを企画する。

このような試みのひとつとして、地区カルテを活用して、現地を歩いてまちづくりを考えてみること(まちづくりウォーキング)が最近実施され、報告書がまとめられた。これをまとめたのは自主研究グループ(地区カルテ研究会)で、横浜市緑区の市民と市・区の職員有志との合同チームである。

緑区では、80年と83年の二回、地区カルテを作っている。この作成にあたりアイディアを提供してきたのが、この研究会である。また、最近横浜市で刊行された都市デザイン白書でも紹介されている(附属資料-1. 2を参照)。

2. まちづくりウォーキング

出来合いの舞台の上で踊りを楽しむだけでなく、シナリオを自らの手で作り、演じてみる。こうい

う発想でまちづくりを考えてみたらどうであろうか。

勿論白いキャンパスに自由に描けるわけではない。既に色々な人達によって塗られているキャンパスの一部を、ジグソー・パズルのように取替えて、はめ込んでいくことに似ているといえるだろう。

そのためには身近なところを歩いてまわって、まちの魅力を搜してみることから始めたらどうだろうか。歩きながらまちづくりを考えてみるという意味で、まちづくりウォーキングと呼んでみたのである。

身近なところ（地区）とは、日常の買物・通学・散歩をする生活圏である。歩いてまわれる範囲とすると、小学校区・自治会・町などが考えられる。但し自動車が普及し行動半径が拡大しているので、狭い枠（地区）だけで市民生活のすべてをつかまえることはできない。

しかし、高齢化社会を予想した時に、老人からみて住みやすい地区の環境を作ることは今から必要である。また緑が多く空気のきれいなリゾート地へ移動して、バカンスを楽しむことも結構なことである。しかし家に帰ればもとの悪い環境が待っているということでは、どんなものだろうか。自分の住んでいるところにも眼を向けるべきであろう。反対に環境が良ければ、悪くならないよう注意しておくことが望まれる。

では地区を歩いて具体的に良い点や問題点を見つけしていくには、どうしたらよいのであろうか。ただ漠然とみてもわからない。みていく視点をはっきりさせておくことである。

生活環境を構成する安全性・利便性・快適性・文化性・歴史性などをみていき、その地区の個性をつかまえておくことが必要であろう。

今回のケースでは、すべてを網羅することは不可能なので、公園・斜面緑地などの緑を中心とした都市環境（川と景観も含めた）をみていくことにした。

選んだ場所は、横浜市の北部の川崎市と町田市に接する緑区の田園都市線青葉台駅の南にあるつじが丘小学校区（人口1万1千人）である。

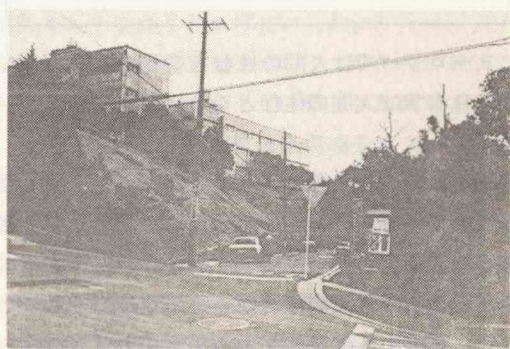
ここは区画整理が緑区の田園都市線では、初め

て着手されたところで、恩田川が南端に流れている。なだらかな丘陵部の山林や畑を切り拓いてできたニュータウンと昔から流れている川との組み合わせがあるので、この地区を今回とりあげている。

3. まちの表情を読む

地形は川沿いが20mで、40mから50m位の丘がならんでいる。そのため坂が多く、坂から周辺を見渡すことができる。神社の周囲には木が多くあり、斜面緑地をみると木々がこんもりと茂っている。

公園+斜面+小学校

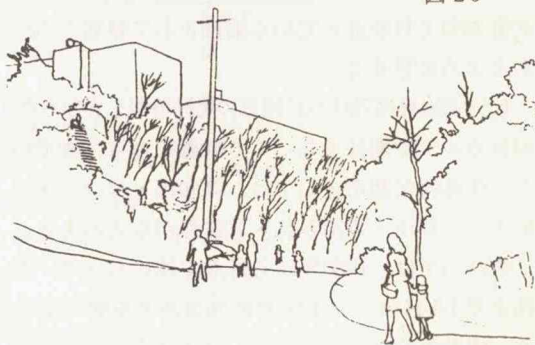


北側（○→）より斜面をみる（現況）



雑木林復元後の斜面（予想）

図 26

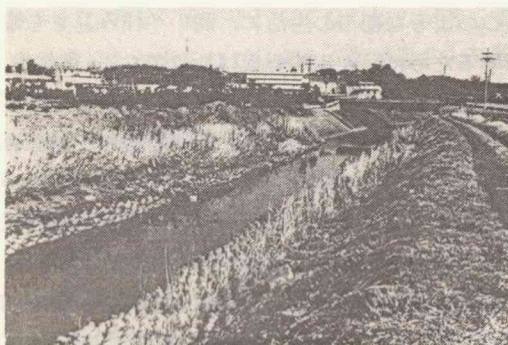


東京への通勤・通学・買物の便が良く、公園・医院・商店も多く、浸水・がけ崩れの心配のない住環境の良いところである。但し、東名高速と国道246に挟まれているので、騒音や排気ガス汚染がある。

予備調査により5千分の1の地区詳細カルテを作り、その中から公園・斜面緑地・川・神社・学校を選び出した。これらを見てまわり気づいた点をメモし、スライドをとっておいて、まとめていく際に活用した。

実現性は別として、こうしたら魅力が増すのではなかろうかという視点でまとめていった。この地区では7ヶ所を選んでみた。これらについて、現況写真と改善案を絵(イメージ・デッサン)に

恩 田 川

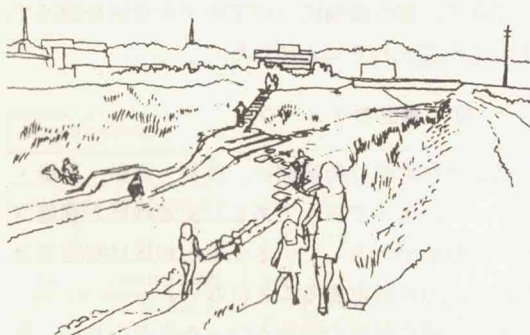


自然らしさの残っている恩田川(現況)



遊歩道をつくり親水性をます(予想)

図 16



したものと比較させてみた。このイメージ・デッサンを紹介する案内スライドもあわせて作成している。このうちふたつを紹介しておきたい。

4. まちづくりを テイク・オフさせよう

今回まちづくりウォーキングの結果をまとめてみて感じたことは、次のとおりである。

- ① 該当地区の市民の参加が今回なかったので今後の課題である。
- ② 地区詳細カルテを用いて歩いてみて、そのまちの表情を肌理こまかくつかまえることができた。
- ③ このようなウォーキングを自治会やPTAでおこなう際、地方自治体がサポートしていく工夫が望まれる。
- ④ 今回調べた項目以外にも、ゴミ問題や生活道路等、重要なことが残されている。これらへのアプローチをすることが必要である。
- ⑤ イメージ・デッサンの中で実現性の高いものを具体化させていく手法を開発する。

以上のような試みは、地区カルテと地区まちづくり計画とを有機的につなげていくことをねらいにしている。しかしどの程度の実効性があり、市民の共感が得られるのか、残された課題は多い。

現代日本のまちづくりは、社会の成熟化とともに、人間的なまちづくりを進めていける段階にきている。しかし、他方で画一的な量的拡大指向も強い。高度情報社会を誇りにしている日本のまちづくりは、欧米と比べるとまだまだ発展途上の低い水準にある。

いまだ発展途上のまちづくりを進展させていく主役は市民であり、そのサポートをするのが地方自治体である。市民参加のもとで個性的な息の長いまちづくりを進めていくために、人と人との地域での新しい結びつきを創り出していくコーディネーターとしての自治体の役割が不可欠である。

これを具体化していく推進力のひとつとして、自治体の職員の自主研究活動が盛んになってきている。今回のささやかな報告もそのひとつとい

えるが、市民の共感を得ていくためには、さらに
より綿密な検討を重ねていかなければならないと
考えている。

附属資料-2

つつじが丘小学校区のケーススタディ

横浜市緑区地区カルテ研究会

はじめに

私達は、1980年10月に完成した緑区環境図表の作成に参加し、その後も都市環境について、緑区の事例をみながら手探りで少しずつ研究を重ねてきた。

都市の市民の地区ごとの日常生活の場での潤いとゆとりを、どのように具体的に創造していったらよいのか。そのために都市環境の重要な構成要因としての緑と水と景観の三つをとりあげてみた。モデル地区を選んで、実際に歩いて見ることで、都市デッサンを実験的に描いてみた。

緑と水と景観とは、相互に複合的に組み合わせることで、より質の高い都市環境を形成していくことができると考えられる。これらについて簡単な評価を加え、各々を組み合わせ、より大きな効果がでるような再整備のデッサンを想定してみた。

勿論、具体化しようとする予算上、法律上の制約があるわけだが、様々で個性的な都市デッサンをつくり、その中から実現性の高いものを順にとりあげていったらどうであろうか。

1. 歩いて見るまちの環境

(1) 都市に住む人間

① 都市環境のイメージ

最近、街並み保存、水辺や緑のシンポジウムが盛んにおこなわれている。市都市科学研究所の意識調査(1980年)や国民生活白書(1981年)で指摘されているように、都市環境を「生活の質」から見直しをする時期になっている。都市は、外部から大量の水、エネルギー、食糧の供給をうけ、経済、文化活動に伴う廃棄物を処理していなければ、機能不全に陥ってしまうのである。

このような都市の生活に、潤いや住み易さを確保するために、人工的要素ばかりでなく、自然的、歴史的要因も含めて総合的にみていく視点が必要になってきている。これらに関する資料(地区カルテ)が、70年代各都市で様々に作られてきている。本市においても、中、緑、港北、神奈川四区で作っている。しかし市民からの反応がにぶいといわれるのは、どのように理解したらよいのだろうか。

地区カルテでは、とらえきれない市民の日常生活に接近するためには、今一度生活の質という視点について、どのように組み立てたらよいのか真剣な検討がせまられているのではなかろうか。

そこで私達は、ひとつの試みとして、都会では片隅に追いやられている緑や川、そして景観を加えてみて、都市環境についてモデル地区を選んで、徒歩でみてまわることにした。

② 地区のイメージ

私達の日常の行動範囲は、買物・通勤・散歩・レジャーによって様々である。交通機関が整備され、自動車が普及している今日、地区は特定できないし、特に限定することはない。

但し、通常散歩や買物といった点を見れば、各人ひとりひとりの生活圏といったものも想定する。今後週休二日制の普及や高齢化の進行により、

職場だけでなく趣味を通してのつきあいが地区ごとに考えられる。また都市で生まれ育っていく人間が増加していくわけで、生まれ育ったところへの愛着はより強まっていくことが予想しうるのである。

日常の生活圏としての地区の範囲を想定し、とりあえず小学校区・自治会・町の三つを用いて考えてみたい。これらのエリアが三つとも一致しているところで、田園都市線で区画整理が最初におこなわれた「つつじが丘小学校区」を今回モデル地区として考えていくことにした。

(2) タウン・ウォーキングの試み

① まず歩いてみよう

便利になると、体を使わなくなり体力が落ちてくる。歩くことを忘れてしまう。栄養過多・運動不足・ストレスにより、小学生で成人病にかかっているケースがあるといわれている。健康食品・ジョギング・エアロビクスが流行している。

体力を維持し、気分転換により手ごろな方法として歩くことを考えてみたい。天気の良い日に近所をぶらつくことは誰しもする。歩く時は、動きやすい軽装で運動靴をはいて出かける。用意するものは、メモ帳・カメラ・地図が欲しい。書店などで市販されている地図のスケールは5万分の1と2万5千分の1がある。

あちこち行く時は、便利だがひとつの地区をじっくりみてまわる時には、1万分の1（区役所地下の売店で売っている）。2千5百分の1（関内、中央地図社）の地図が欲しくなる。歩く時間が1

時間、2時間、5時間と増えるにつれて体力がいるが、いろいろなところをみることができる。

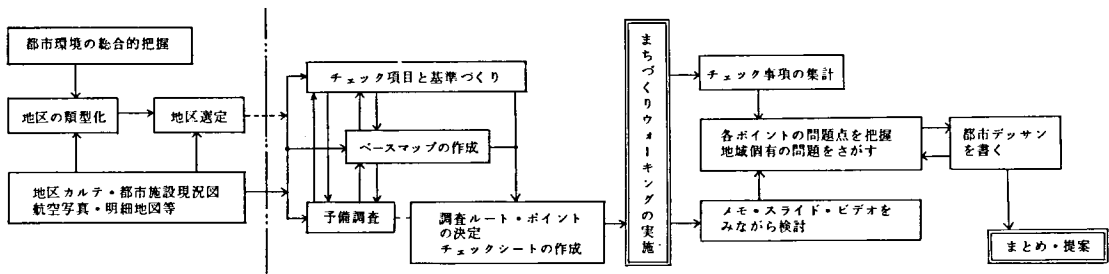
② 歩いて地区をみる

地区の環境について考える際、自分の住んでいる周辺を見ておかないとわからない。バイクや自転車は使わなくても、歩いてまわればひととおり見ることは可能であろう。散歩したり、買物したりする時に普段あまり使っていない人間の感覚（視覚・聴覚・嗅覚など）を働かせて観察したらどうであろうか。子供の教育のひとつに草・虫・木・鳥・雲など自然と親しむことが大切であるといわれている。観察したことをメモ帳に書きとり、写真をとったり地図に地点をおとしていく。やりつけていないと面倒であるが、あとでまとめる時に色々役立つものである。

都会の中でかろうじて残っている自然や歴史の断片と触れ合い、景観の良いところを捜し、これらを大切にしていく。そしてこれらを守り育てていくことが、より豊かな都会生活を楽しむことにつながっていくと考えられる。しかしながら、なんでも便利になっている現代社会では、まちづくりは悠長にみえて、イライラするかもしれない。過密都市では、話し合いの中からお互いにルールをつくり守っていくことが質の高い生活を送ることが可能なのである。

「2. 環境図集を用いた つつじが丘の姿」＝省略

まちづくりウォーキングの流れ図



3. つつじが丘の タウン・ウォーキング

(1) 調査方法

今回は、地区カルテ研究会のメンバーを中心に12名で、つつじが丘小学校区の“緑”をテーマとして①景観（景観・街並み）、②公園、③緑地（寺社林・雑木林・斜面緑地）、④河川の環境調査を行った。

まず「緑区環境図集」や航空写真を活用してベ

表1 チェック項目

項目	評価		景観	公園	緑地	河川
見はらし	良・普・悪	遠くまで見えるか・広く見わたせるか	○			
緑の量	良・普・悪	近くの草木・遠くの森	○	○	○	○
色調	良・普・悪()色	おちついた感じ・けばけばしい	○			
ランドマーク	人工物()自然()	大きな木・学校・鉄塔・集合住宅	○			
印象	良・普・悪	主観的であるが各自の感じたまま	○	○		○
音	多()・普・少	車の音・子供の声・鳥のさえずり	○			
人・車の動き	多・普・少()	人通りが多い・車の交通がはげしい	○			
管理状態	良・普・悪	ゴミの有無・手入れの状態		○	○	○
接近性	良・普・悪	サクや鉄線の有無・川におりられる			○	○
安全性	危険がある()・ない	ガケ・こわれた用具など		○		○
におい	ある・()・ない	下水のにおい・花の香り・排気ガス				○
利用状況	多・普・少	利用者数・性別・年齢層など		○	○	○
流れ	きれい・汚れている	流れの状態・川岸の状態				○
生物	いる・いない	水辺や林の中にいる生物			○	○
用具	ある・()・ない	公園にある物・ブランコ・砂場		○		
木の名札	ある・()・ない	名札がついていれば親しみがわくのでは？		○		

表2 チェックシートの記入例

	№5 斜面緑地		№6 景観		№7 公園
緑の量	③ 普 少	見はらし	良 普 悪	緑の量	多 普 ④ 少
管理状態	良 普 ⑤ 悪	緑の量	③ 普 少	管理状態	良 ⑥ 普 悪
接近性	良 普 ⑤ 悪	色調	良・普・悪(緑色)	印象	良 ⑥ 普 悪
利用状況	多 普 ④ 少	ランドマーク	{人工物(田奈st) 自然(大山)}	安全性	{危険がある() ⑦ ない}
生物	いる・⑧ いない 不明 全くナシ	印象	良 普 悪	利用状況	多 普 ④ 少
		音	③(車の音) 普・少	用具	{ある(ベンチ・てっ ぼう) ⑨ ない}
		人・車の動き	③・普・少(246)	木の名札	ある() ⑩ ない

ースマップ(1/5000)を作成し、予備調査を行いチェックポイント(地点)及びルートを決め歩いて調査した。また各チェックポイントでは、目で見て(色調・見はらしetc)耳で聞いて(鳥の声・車の騒音etc)評価することを主眼とし、記録のためスライド撮影した。

具体的評価をするにあたり、あらかじめチェックポイント・チェック項目(表1)を記入してあるチェックシート(表2)とルート・チェックポイントを記入してあるルートマップ(図略)を使用した。

チェックシートは、調査の対象である①景観、②公園、③緑地、④河川のそれぞれに関連する環

境要素をもとに、チェック項目(表1)を選んでまとめたものである。

チェックシート作成にあたっては、評価が客観的であるよう基準を簡潔にしたこと、以上2点を特に考慮した。

「(2) 調査結果」＝省略

(3) タウン・ウォーキングのまとめ

歩いた印象として、道路にゴミが少なく坂道の多い比較的良好な住宅地という感じをもつことができた。スライドをみなながら話し合った結果でできた主な内容については、次の図(図略)のとおりである。

各人各様の意見がだされた中から、緑と水と景観を組合わせて重要性が高いと思われる事柄について下の表のようにまとめてみた。いまある素材を新たな視点で作りにかえてみたらどのように変わり、価値ある素材になるか検討してみた。普通の住宅地であるつつじが丘小学校区に7ヶ所もあったのはひとつの驚きであった。

勿論緑や川や景観、各々についての存在価値を改めて認識し、各人の生活の領域に置いてもらい、できればこの素材を地域のコミュニティ活動に活用してもらい、ただたんにきれいな色をぬって見ればよくなっただけで終わってしまうことのないように願いたい。地区の人々に愛され親しまれ、地域資料の一つとしてよく利用される。また地区の雰囲気によくなじんでいるものでなければ意味がないことになろう。

以上のような困難な課題を認識しつつ今回は、事例研究ということで研究会のメンバーだけでま

とめた報告である。

「4. つつじが丘のイメージデッサン」＝省略

5. まちづくりにおける行政の役割

(1) 地域行政の充実

① 地域のまとめ役

社会経済の変動に伴ない、市民の行政に要求する内容が多様化して行く中で、市民は行政に大きな信頼と期待をもっている。

町づくりについては、主体者である市民は、協力者としての行政のもつ役割を重視しているが、その負担部分にきびしい批判ももっている。

現在、行政は区の役割と機能を検討しつつ、機構を整備し区の自主事業(地区カルテの出版など)を盛んに行おうとしている。

市民に身近な区は、市民の信頼を得ること、要望を行政に生かし、地域のまとめ役として充実した機能をもつことが重要である。

表3 調査地点とまとめ

	地 点 名	主なデッサンの内容
1	恩 田 川	・親水性と緑の確保 ・散歩、ジョギングコースの整備
2	神鳥前川神社	・緑地保全と能見堂の再生により自治会、子供のイベントの場として活用
3	しらとり台第三公園と斜面緑地	・公園のアプローチまた景観と斜面緑地との組み合わせ
4	しらとり台第一公園としらとり川北端	・しらとり川一部ふたがけと公園の斜面との一体化 ・246沿いの接近性の確保
5	つつじが丘小斜面とつつじが丘第四公園	・斜面緑化と公園、道路との一体化
6	さつきが丘東名の北側の斜面と景観	・斜面緑地と景観地点とをつなげ、散歩道をつくる
7	しらとり川の南部	・しらとり川の一部ふたがけと隣接する斜面の一体化

② 市行政肥大化の抑制

市行政は、近い将来300万人を越える過大な規模を対象とした行政のため、横浜市は密度の薄い行政サービスになってしまう恐れが大である。他方、人口10万人から20万人クラスの市は、区とちがってかなりの仕事をしている。横浜の区も行政区としての制約があったとしても、区の役割は区民に対して重大な責任があることを充分自覚すべきである。

市行政の肥大化・機能不全を防ぐための工夫として、総合的な地域のまとめ役としての機能が果せるような区の充実が必要であろう。そのためには各局の機能の区への再配分が不可欠である。世田谷区の報告書にあるように、市の広域的視点を明確にさせ、あわせて区の地域における総合機能の充実により、市と区の両方の活性化を期待することができる。そこで地区カルテに関連して区のあり方の検討を加えてみたい。

(2) 地区カルテから 地区のまちづくり計画へ

① 地区カルテ

- (イ) 区が独自にバラバラなデータを、ある程度ひとつにまとめ公開したことは高く評価する。そのまちの形成過程を知り、将来の展望を市民が作り出していくための資料として、一定期間ごとに地区カルテを作成していくことは必要である。また市民が自分の生活環境の可否を検討する統計資料として、区勢概要の詳細化も望まれる。
- (ロ) この地区カルテの作成スタイルは、区によって様々である。少くとも自主事業として明確に位置づけて、各課から職員を集め日常業務に支障の少ない範囲内でのプロジェクト・チームをつくることが望まれる。加えて市民参加(例、緑区)も必要であろう。
- (ハ) 現在の地区カルテは、区全体を対象にした広域的なものなので、都市カルテと呼んだ方が正確であろう。そこで日常生活圏の想定エリア(人口1万人程度)を設定し、文字通りの地区カル

テをつくると緑区約32万人の規模では、32のカルテが更に必要となる。地区類型により代表的なところ、或いは希望の強いところからモデル地区を選定して作成する。

国土地理院では首都圏・近畿圏について、従来の2万5千分の1の地図から1万分の1を販売することが伝えられている。そのため自治体においても、5百分の1レベルの地域情報図をつくり、これに基づく政策運営が望まれる。

- (ニ) また地区カルテで指摘された点と各局の事業との結びつきも欠けている。具体的な事業との関連性を持たせ区民の行政参加の魅力とすることが必要になる。

そこで緑化・緑地保全・鶴見川・建築協定などについてのカルテを作り、市民の共感と支持を得て、具体的な事業に組入れていくことも考えられる。

② 都市デッサン

カルテのできた地区から、自治会・町内会・子供会・PTA・区民会議等の協力を求め、都市デッサンを実施したらどうであろうか。今回都市の緑を中心にとりあげたが地区によってテーマ選定は、地域住民が選んだら良いだろう。

今回の実験的な都市デッサンでは7ヶ所ができた。32の地区で各地区7ヶ所えらぶと全体で224ヶ所も考えられる。これを地区カルテと平行して計画的におこない、市の都市デッサンと関連させ相互に調整していく。

都市デッサンを具体化していくために、実現性の高いものについて実施計画を作成し予算化していくことが必要であろう。

③ 地区の総合的なまちづくり計画へ

具体的なまちづくりを進めていくと、各種施設の整備との関連性や、地区のまちづくりの様々な手法の活用等を考慮する必要がある。勿論多くの困難な課題が横たわっているがとりあえず、次のような点を指摘しておきたい。区は、各局の事業が地区のまとまりや形成を阻害しないで促進するように調整し、区独自の事業も加えて地域の円滑な形成をはかっていくために様々な工夫が望ま

れる。

- (イ) 区の総合的なまちづくりという観点で、区別計画をつくっていく。またこれに伴う人員・予算等の体制整備をはかる。
- (ロ) 主要事業（地区カルテ・道路整備・下水道整備・地域施設建設・緑化計画・建築協定・地区計画等）についての社会教育講座を設ける。
- (ハ) 各局の事業計画を実施していく段階で、進捗状況について、市民に正確に説明できることが

区の職員に望まれる。そのために、地区別担当者会議を新設し、各課各事業所から常時職員が出席する。これにより、地区ごとの状況の把握ができるようにしておく。

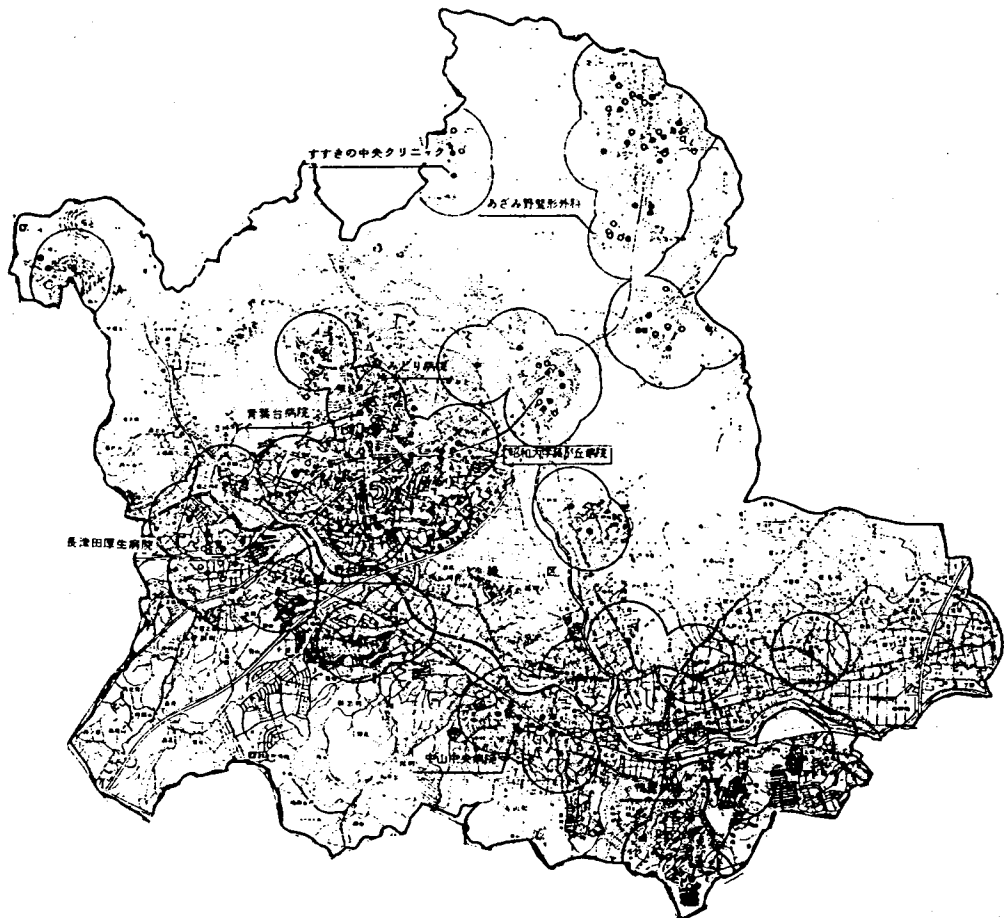
- (ニ) 区の自主事業拡充のために、市の税収の1.0%分を区の固有財原（区財政の1%システム）とし、人口比に応じて各区に配分する。区の事業に関する予算書を市民参加でつくり、公開する。

地区カルテの例

（横浜市緑区の例より）

医療施設

- | | |
|--------------------------------|-------------------|
| ● 病院 (昭54.4.1) | ⊙ 耳鼻咽喉科 (昭54.4.1) |
| ● 内科・小児科・産婦科 (昭54.4.1) | ⊙ 休日急患診療所 |
| ○ 内科・小児科・産婦科から500m以内 (昭54.4.1) | ⊙ 保健所 |
| ○ 歯科 (昭54.4.1) | — 救急病院 |
| ● 産科 (昭54.4.1) | □ 休日急患診療所の2次応需病院 |
- 省名により知事により救急病院として指定されたもの。



行革・地域生活圏闘争の進め方

— 地域政策・地域運動の提言の経験から —

県地方自治研究センター事務局

ま え が き

いま、労働者・市民が日常生活のなかで、そして職場において「人間らしく生きる」ためには何が必要なのか、問い直されはじめている。労働者・市民の職場はもとより全生活領域にわたって管理社会化が進行し、前途には高齢化社会が待ち受けている。こうした状況のなかで、「人間性の復権」をどうもとめていくのが大きな課題である。

1980年以来、神奈川において「地域運動の進め方」を中心テーマにした調査研究活動が、県評・自治労・自治研センターの3者により継続的に進められてきた。80年に「労働者の地域組織づくりのために」の報告書をまとめ、勤労協組織の理論的方法論について提起したのがスタートであった。81年には、「地域活動と勤労協」のシンポジウムを開催し、地域運動の在り方について議論をした。82年には「'83年にむけた労働者の地域政策の提言（労働者の復権をめざして）」をまとめ、地域政策の基本的考え方について提起をおこなった。これらはいずれも、職場における労働者の復権と、生活の場における人間性の回復のため地域活動が重要であると提言をしたものである。

この間県評は県内の市・区の行政区を単位として地域勤労協の組織化を進めてきたが、市域のほとんどに勤労協がつけられたとはいっても運動そのものはまだ端緒についたばかりであり、模索の

状態にあるといえる。

こうした折り、82年の秋には社会党・総評・自治労の中央3団体により「地域生活闘争」を共同して進める方針が出された。「生活・労働・地域を変えるために、労働組合と市民グループの信頼関係と共同作業を築く」運動の必要性がうちだされたのである。この「地域生活闘争」を拠点的に進める地域として1道7県が指定され、神奈川もその中に入ることになった。

83年2月から再開された県評と自治研センターの協議のなかで、いま実践的な地域生活運動の方向づけを提起する必要があるという認識が一致した。「くらしをかえ」「労働をかえ」「地域をつくる」ためには、労働者と地域住民との共同行動・連帯が特に重要であり、具体的に労働者が地域運動をすすめるうえでは、既に地域で実践活動が続けている自立的運動を進める諸団体（グループ）の活動に学ぶ必要があるということになった。そこで神奈川の各地域で主体的運動をくりひろげている諸団体・諸グループからヒアリングを行ない運動の目標と課題を整理し、連帯と共同行動のあり方を研究することになった。

こうした実践的な例を示しながら地域運動を進める意義と課題についてまとめたのが「地域生活運動の実践にむけて——居住地での労働者と住民との連帯をどう進めるか」（83年11月）の報告書である。

以上のような神奈川における地域運動の調査研究を進めてきた経過のうえにたって、行革・地域生活圏闘争の具体的なすすめかたについて問題提

起をしてみたい。

1. 自治研活動と 地域生活圏闘争

行革・地域生活圏闘争は、自治労本部の手引きによると「臨調行革に反撃するたたかいであるとともに、地域住民の要求にもとづいて、平和と民主主義、国民福祉の向上を実現していく自治体改革の運動」である、と定義づけられている。また「国民行革実現と同時に、今までの自治労の健福闘争などの生活・制度闘争を継承発展させるもので、地域の住民の生活課題の実現から自治体労働者の労働内容を問い直し、さらにそれを規定している自治体の行財政制度の抜本的変革をはかり、住民のための自治体改革をめざす」ものとされている。

そしてこの闘争の目的と意義は「①民主・分権・参加の行革闘争、②臨調行革に対決し、国民行革実現の地域生活圏闘争、③自治体の公的責任の確立を軸に地域住民要求の実現、④国民的多数派の形成を、⑤自治体と自治体労働者の自己変革」にあるとされている。国民のための行政改革を推進するためには、地域から「労働者・住民の手で、地域自治体の場において」「自治体改革の運動」を推進しようとしているものであり基本的な考え方は大賛成である。

ところが、具体的な14の闘争課題を見ても運動をどう展開するのか、従来の取り組みとの関係がはっきりしていない。健康と福祉・現業など運動の前進している部分については住民との共闘を今までよりも積極的に推進しようとしていると理解できるが、自治研活動・自治体綱領づくり運動との関係があまり明確でない。そこで私なりに自治研との関係を次のように考えてみた。

自治労運動と自治研活動について従来から言われてきた「車の両輪論」というのは実は誤りではないか、「自治研活動は自治労運動そのものである」ととらえ直すことが重要だと思われるのである。つまり、自治研活動は「住民の地方自治を守り民主主義を発展させる自治労の運動である」と

いう定義をもう一度確かめあい、「自治労の運動」にウェイトをおき職場と地域での自治研活動を組織をあげて取り組む必要があるということになる。ともすれば自治研活動が、一部の活動家や学者・研究者のためのものになりがちであることを反省しながら、自治研活動を初心に帰り職場と地域の課題を自治労の組織を挙げての運動にしようとしているのだと理解したい。

こう理解すると「行革・地域生活圏闘争」は、改めて新しい運動を起こすのではなく、自治研活動の本来の趣旨に立ち返り、取り組みの進んでいる所ではより積極的に地域住民の生活課題をとりあげ運動を展開すること、遅れている所では職場と地域の課題について組織を挙げて取り組みを開始しようということになる。

今、運動として進んでいる健康と福祉・現業のたたかいは、もともと自治研活動の成果のうえに築かれたものである。その他の部門での取り組みはかなり遅れているので、臨調行革で住民生活が犠牲にされようとしている今だからこそ、地域住民の福祉向上を日常の仕事としている自治体労働者が組織の総力を挙げて立ち上がり、「行革・地域生活圏闘争」として一体化した運動を進めていこうというのである。その際に、従来の自治研分科会のような行政縦割りの発想では地域生活課題は解決できないし、地域住民とともに闘争課題そのものを見直そうということになる。

2. 運動目標設定の重要性

自治労本部の行革・地域生活圏闘争の手引きは、コンパクトにまとまっているが、運動目標と運動過程が明確でない。そこで、これも独断だが私なりに行革・地域生活圏闘争の運動目標を整理し直して見ると次のようになる。

- (1) 地域生活基準の設定とその実現
- (2) 住民主体の自治体づくり
- (3) 自治権の確立運動の展開

(1) 地域生活基準の設定とその実現

まず、地域生活基準とは、シビルミニマム論の新たな展開を目指したものである。かつて、高度成長期に革新自治体がシビルミニマム論を打ち出して大きな発展をとげたことは記憶に新しい。低成長時代のいま、地域ごとに福祉型経済成長を新たな展開としてめざすとすれば、それぞれの地域の特性を織込んだ新しい地域生活基準の確立が必要となる。

ここでいう「地域生活基準」とは、各地域ごとの、労働者・住民にとって必要で最低限度の福祉指標や生活環境指標をさしている。その指標を自分達の手で、生活の場から政治を見直す尺度として作り出そうとする試みであり、ここでいう指標とは行政側が示すのではなく、地域ごとに、整備されるべき福祉や生活環境水準を労働者・住民の手で共同して作り出していこうとするところに大きな意義がある。

この基準づくりを進めるにあたっては、各自治体ごとに行政施設等の配置状況、生活基盤の整備状況、社会保障や福祉水準などの資料が明示されたうえで、地域の各階層間で広く検討される必要がある。これらの資料の提供は、当然自治体労働者の任務といえよう。

さらに、基準づくりと合わせて、基準を実現させるための優先順位づけと基準達成のための計画化がどうしても必要になる。基準が出来上がっても、それを実現させるうえで財源や制度的な規制が数多くあるためである。計画化と優先順位づけにあたって、労働者同志や住民相互間の意見対立や、労働者と住民団体の要求対立などがおきることが予想されるが、要求や意見の対立を恐れては運動は前進しない。合意形成の過程そのものが運動の組織化であるという意識を持って、それぞれの違いを拡大するのではなく、一致する部分を見つけ出し合いながら合意形成に向けて努力しあう必要がある。

(2) 住民主体の自治体づくり

この運動は地域における平和と民主主義の確立を目指すものであり、その主体をどこにおくのかということと関連する。現状の政治・自治体行政のなかでは主権者である労働者・住民がいつの間にか行政の「客体」になってしまい「主体」になっていない。行政施策と福祉がともすれば行政からの「恩恵」になってしまうのはその例である。この運動が自治研活動の発展の上にあるとすれば、「地方自治を住民の手に」というスローガンがそのまま生かされてよいはずであり、ここでは地域自治・地域民主主義の発展を私なりの言葉におきかえたい。

参加・分権・自治・公開の自治体づくりとよんでもいいだろう。生活が政治から忘れ去られようとしている今こそ「生活の中から政治を見直す」と言うことになる。先の私たちの「労働者の復権をめざして」という提言も、また同じ発想に立っている。

(3) 自治権確立の運動の展開

この運動は、自治研活動の目的と一致しており、現代社会の改革の芽をつくることでもある。高齢化社会、高学歴・多元化社会の到来が確実に予測される現在、多様化した生活課題を解決できる現場は地域・自治体以外にはない。自治体としての公的責任を確立しながら生活課題の解決をはかろうとすれば、現行の国と地方を通じての行財政制度の全面的な改革が不可欠となる。徹底した分権化をはかり、事務事業の再配分と自治体の自主財源の確保ができる行財政改革がもとめられている。

地方自治の確立に向けた国と地方との制度改革の他に、自治体内部の改革も必要である。現在の自治体行政は住民主体の自治体運営がなされているわけではないので、その改革のための運動展開が必要であり、情報公開・諸会議公開を要求する運動、行政の各種審議会などへの労働者の参加運動、まちづくりへの労働者・住民の参加運動、行政委員の公選制を要求する運動などさまざまな運動展開が求められている。

また、地域生活基準について労働者・住民との合意形成が出来たとしても、行政側にそれを実現

しようとする気をおこさせなくては基準づくりは達成出来ない。そのための運動こそ「生活圏闘争」であり、この闘争の過程は、まさに多数派形成の運動と一致する。多数派の形成ができなければ要求の実現も地域生活基準の達成も出来ないからである。また、自治体革新、自治体改革もこの闘争の成果の上で出来上がるものだと考えている。

以上のように、行革・地域生活圏闘争とは地域の労働者・住民の手による「地域生活基準の設定」とその実現にむけての運動展開が必要であり、「住民全体の自治体づくり」をめざしながら、「自治権確立の運動」と連動した社会変革を求めるものとなり、この運動を通じてはじめて「国民的行政改革」が実現されることにむすびつくと考えている。

3. 闘争課題の設定と運動の具体化

行革・地域生活圏闘争は、従来から自治労運動として取り組まれてきた健康と福祉・現業・自治研・綱領づくり運動の発展の上にあることはすでにみてきた。その「闘争課題」としては、「特定の職場や職能の要求ではなく、地域要求として位置付けられるもの」を設定することになっている。ところが、具体的に闘争課題をどう設定するのか、それを実際にどう運動化させるのかについてわからない部分がある。

自治研活動の成果のうえにこの運動があるのだが、実態的には、運動や組織の力量に格差があると同時に、自治研活動そのものにも大きな格差がある。熱心に自治研活動を継続している組合もある一方で、まったく自治研活動の経験を持たない組合のあることも事実である。それだけに、この運動も不均一な発展をとらざるを得ないだろうが、ここでは闘争課題の設定と運動の発展過程について予想される運動パターンを述べてみたい。

(1) 第一段階 闘争課題設定と行政実態との 突き合わせ

この運動のスタートは、闘争課題の設定が第一

のポイントとなるものと思われる。そこで課題設定にあたって、80年と82年に「自治体綱領づくり運動」の一環として住民要求アンケートを実施したのでその結果が活用できる。2回の調査で「自治体にもっと力を入れてほしいもの」が把握できており、この中で県内の要望の多い共通のテーマとしては「医療」があげられる。県全体の医療水準が大都市では「過疎地なみ」といわれるほどだから、県行政・市行政の在り方や公立病院の経営を含めて「医療」が共通した課題になるであろう。

アンケート以外でも、従来からの運動経験からみて横浜・川崎など大都市では運動蓄積があり、自前で課題をいくつか設定できる。中小都市でも清掃・給食・保育所・障害者・基地・財政などの運動蓄積をそれぞれ持っており、これらを課題にして運動を発展させることができる。また、県央などの人口急増地域ではまちづくりや地域交通が課題であり、闘争体制づくりと関連させながら闘争課題を設定していくことが考えられる。

課題の設定とあわせて、運動をどう具体化するかが問題となる。まず、現状がどんな状態にあるのかを調査・点検することから始める必要がある。「自治研のてびき」にもあるように、自治研活動とは「日常の仕事を通して、自治体内部の矛盾を明らかにし、同時に国の自治体政策の本質をつかもうとする運動である」とされており、現状とその問題点がどこにあるのか自治体労働者自身がつかみきることが第一歩である。

この行政実態との突き合わせ作業にあたって、個別の行政実態の調査と同時に、各地域ごとに国・県・市町村の行政施設の配置状況や、生活基盤の整備状況を地図におとした「地域生活環境指標図（地区カルテ）」などをつくるのが、かなり有効な手段となるだろう。この作業にはかなりの時間がかかるが、是非とも各地で取り組まれることを勧めたい。

行政実態の突き合わせのなかから地域の生活課題を把握する場合、従来からの「行政縦割り」の問題意識では課題をつかみとることはできない。たとえば、行政縦割りの発想で子供や老人の課題を福祉は民生部、医療は衛生部、教育は教育委員会などと分けて考えていたのでは地域生活課題の

本質的な解決は出来ない。「主体」となる住民の側・生活者の立場からの課題の把握が必要なのである。自治労本部の提起している14の闘争課題もそれなりに工夫がされている。これはあくまでも例示的なものであり、これを参考にしながら不十分な部分は補うことによって地域の実情に合った課題の設定が出来ると思われる。

要求調査、闘争課題の設定、行政実態との突き合わせは一連のものであり、課題の設定そのものが運動を通して行われる必要があり、地域の実態・運動経過にあわせてすすめることがよいだろう。

(2) 第二段階 要求整理・対話と政策化、運動化

課題を設定する段階で、その課題について地域の労働者・住民がどのような要求や意見を持っているのか調査する必要がでてくる。アンケート調査、住民集会・懇談会などさまざまな方法があると思う。この調査結果と先に見た行政実態との突き合わせがまた行なわれる必要がある。

出された要求の中で解決出来るものは何と何か。解決出来ないものについて、その理由は制度的問題か財政的問題か、政策判断の問題なのかなどネックがどこにあるのかを検討していく。住民要求といってもこれが必ずしも万能であるはずもなく、すべてが解決できるものでもない。住民同志の相互の要求が対立しあう場合も当然考えられる。必要に応じてもう一度住民になげかえすことがあってもよいだろう。

問題点を整理し行政実態などの一覧表を準備した上で、再び話し合いの場が必要となってくる。地区労や具体的な要求を持っている住民団体、革新政党などと一緒にかなり突っ込んだ話し合いの場を持つことが想定される。要求が類似した団体、地域別に要求が対立した団体を含めた話し合いもでてくるし、労働者の要求どおしが、また労働者と住民団体の要求が、相互に対立する局面も出てくるだろう。

こうした話し合いのなかから相互に要求を調整する必要もおきてくる。それぞれの主張は主張として認めあううえで、最低限度の確保すべき基準を出し合い、優先順位や緊急度の問題を議論しながら、課題と要求の集約と合意形成をはかって

いく努力が求められる。要求実現にむけた運動を展望しながら、こうした要求の整理や調整の過程を通じて共同行動・共同闘争の組織化へ進んで行くことが望まれる。

以上のような一連の過程を通して要求が政策へ転換して行くのである。

まとめあげられた要求(政策)は、その実現にむけて運動に転化されなければならない。自治体に向けた要求は地域春闘や予算編成期に向けた闘いとして運動が展開されていく必要があり、大衆運動としてさまざまな宣伝活動を工夫しながら展開されることになる。自治体との交渉で解決でき

住 民

	'80 年 調 査			
	「自治体でもっとも力を入れてほしいこと」			
横 浜 市	医 療 50.0	道 路 38.8	老人・身障 31.1	文 化 25.6
南 区	医 療 50.0	道 路 38.8	老人・身障 31.1	文 化 25.6
港 北 区				
旭 区				
川 崎 市	医 療 22.4	公 害 26.7	老人・身障 23.8	道 路 22.0
川 崎 区	公 害 41.2	医 療 29.7	老人・身障 27.7	公 園 24.6
幸 区	医 療 34.5	文 化 30.5	公 害 38.3	公 園 22.4
中 原 区	医 療 33.3	下 水 道 28.9	老人・身障 26.3	公 園 21.9
高 津 区	医 療 33.2	道 路 33.6	交 通 26.6	下 水 道 23.2
多 摩 区	下 水 道 37.0	医 療 34.0	道 路 31.0	区 画 整 理 30.0
湘 南 地 区	道 路 37.7	医 療 36.5	交 通 24.5	下 水 道 21.4
(81件の調査) 藤 沢 市	道 路 34.0	医 療 33.4	交 通 24.4	下 水 道 20.3
平 塚 市	医 療 33.0	児 童 22.4	道 路 21.7	下 水 道 21.5
茅 ヶ 崎 市	道 路 48.2	医 療 40.5	区 画 整 理 25.1	交 通 23.4
寒 川 町	医 療 38.2	交 通 38.2	道 路 35.2	下 水 道 29.4
県 央 地 区	道 路 37.9	医 療 35.4	交 通 32.2	下 水 道 30.9
相 模 原 市	道 路 38.8	交 通 32.4	下 水 道 28.7	医 療 25.0
大 和 市				
厚 木 市	医 療 37.8	道 路 35.1	下 水 道 31.4	交 通 30.9
海 老 名 市	医 療 50.8	交 通 41.5	道 路 38.5	下 水 道 33.8
秦 野 市	道 路 31.7	交 通 31.7	文 化 26.0	下 水 道 26.0
座 間 市	道 路 45.1	下 水 道 34.6	医 療 30.7	区 画 整 理 26.1
綾 瀬 市	医 療 57.1	道 路 41.4	下 水 道 32.2	教 育 31.0
津 久 井・愛 甲 地 区	道 路 40.9	医 療 38.3	交 通 38.3	文 化 26.2
県 西 地 区	道 路 46.7	医 療 36.7	交 通 34.4	下 水 道 32.3
南 足 柄 市				
全 県	① 医 療 35.5	② 道 路 34.7	③ 交 通 24.5	④ 下 水 道 21.9
		⑤ 文 化 25.6	⑥ 老人・身障 20.0	⑦ 公 園 14.4

選択肢 20 項目, 3 つ選択

るものと解決できないものが当然出てくるが、解決できない場合はなぜ出来ないのかその理由を明らかにさせ、解決のために何が必要かを話し合い、次の運動につなげていく努力が必要である。

神奈川県では、10年前から県評を中心にして県に対する要求を住民団体と共闘するための「県民のいのちとくらしを守る共同行動委員会」の運動がある。先に述べた「地域生活運動の実践にむけて」の提言では、この「いのくら」運動を県だけにむけた運動でなく各地域で組織化し、市町村への要求運動を起こすように提言している。このことの実践がまさに地域生活圏闘争であると考えて

いる。

(3) 第三段階 自治体改革・自治体革新への転換

運動がある程度前進していくうちに、解決されない課題のなかで他の要求と対立したり、相互に牽制しあうものも出てくる。そこでは未解決の課題を実現させるための財源措置や、実現の順位づけが問題となってくる。また、要求を解決するにあたって、環境の基準や住み良さのための最低基準は何かが議論になってくる。こうした議論を通じて、その地域における最低の保障がされなければ

アンケートによる自治体への要望事項

単位：%

'82年調査「自治体でもっと力を入れて欲しいもの」										
まちづくりや環境整備			教育文化や福祉施設など			身のまわりのこと				
交通安全 29.4		29.2	公園 28.4	医療 45.6	児童 24.0	スポーツ 21.5	消費者 49.1	防犯 29.7	消防 23.3	
まちの整備 37.1	交通安全 31.0	道路 27.7	医療 48.4	児童 23.0	老人 22.5	消費者 46.5	防犯 24.9	消防 25.8		
下水道 32.1	まちの整備 28.8	交通安全 28.8	医療 36.8	児童 25.5	身障 22.5	消費者 47.6	防犯 32.0	消防・窓口 22.9		
公害 40.3	公園 34.1	まちの整備 30.3	医療 38.8	スポーツ 26.9	児童 23.8	消費者 47.2	防犯 43.4	窓口 25.7		
公害 53.2	公園 43.1	交通安全 33.7	医療 40.7	児童 26.3	スポーツ 22.6	防犯 51.5	消費者 44.8	窓口 25.6		
公害 47.0	公園 40.9	交通安全 34.9	医療 39.1	高校 28.4	スポーツ 27.0	消費者 52.6	防犯 43.3	消防 25.6		
下水道 40.1	まちの整備 33.6	公園 32.1	医療 35.8	スポーツ 27.7	身障 27.0	消費者 53.3	防犯 39.4	住宅 29.9		
下水道 34.0	まちの整備 33.6	公害 30.7	医療 38.5	スポーツ 28.7	身障 23.4	消費者 46.3	防犯 39.3	窓口 29.5		
下水道 41.6	まちの整備 39.3	道路 27.6	医療 38.3	スポーツ 30.4	児童 27.6	消費者 42.5	防犯 39.3	住宅 25.7		
下水道 36.9	公園 29.1	まちの整備 25.3	医療 41.2	スポーツ 28.4	老人 24.8	消費者 43.6	防犯 33.3	消防 29.3		
下水道 38.0	交通安全 38.0	道路 32.0	医療 46.0	老人 26.0	高校 26.0	消費者 60.0	防犯 40.0	消防 22.0		
下水道 36.5	公園 28.3	公害 27.3	医療 39.4	スポーツ 26.5	老人 25.5	消費者 44.6	防犯 35.2	消防 31.8		
まちの整備 42.9	道路 40.5	下水道 38.1	医療 45.2	スポーツ 38.1	老人 23.8	清拭 54.8	交通網 33.3	消費者 33.3		
下水道 44.3	道路 30.4	交通安全 25.1	医療 38.7	高校 27.0	文化 22.8	消費者 40.4	防犯 34.0	交通網 30.9		
下水道 47.5	道路 32.1	交通安全 28.3	医療 35.8	高校 32.8	文化 26.0	消費者 40.4	交通網 35.5	防犯 35.5		
下水道 40.0	道路 33.3	公園 23.0	医療 41.5	スポーツ 25.2	身障 24.4	消費者 45.9	消防 28.9	防犯 25.9		
公園 41.4	下水道 40.0	交通安全 21.4	医療 44.3	スポーツ 38.6	身障 21.4	防犯 44.3	交通網 34.3	消費者 31.4		
下水道 68.4	道路 26.5	交通安全 23.5	文化 40.8	医療 36.7	スポーツ 35.7	消費者 44.9	交通網 33.7	消防 27.6		
下水道 49.3	まちの整備 44.7	道路 22.4	医療 56.6	文化 33.6	スポーツ 26.3	消費者 42.8	経済 40.1	防犯 25.0		
下水道 52.4	まちの整備 41.7	道路 20.2	医療 51.2	文化 34.5	高校・老人 スポーツ 17.9	消費者 44.0	経済 35.7	防犯 25.0		
① 下水道 30.8	② 公園 29.2	③ 公害 29.2	① 医療 41.6	② スポーツ 25.2	③ 児童 21.0	① 消費者 45.7	② 防犯 35.3	③ 消防 23.0		
	④ まちの整備 28.3	⑤ 交通安全 26.1		④ 身障 20.7	⑤ 文化 19.6		④ 窓口 21.7	⑤ 交通網 19.2		

選択肢9項目、2つ選択

ばならない基準＝「地域生活基準」をどう作り出したら良いのかが課題となってくる。この基準（指標）をつくるための議論はかなり大変なことになるだろうが、一つ一つねばりづよく努力していく他にない。

地域生活基準づくりの過程では、いかに住民と共同作業が出来るか、自治体労働者の真価を問われることにもなる。また、こうした討論や作業を進める過程において労働者が生活者として市民権を獲得し、さらに労働者・住民がそれぞれ自己変革（自己革新）していくものと考えたい。

個別の要求から地域生活基準づくりへと進み、その作業を通じて総合政策体系づくりへ発展することになる。また、運動そのものが正しく目標に向かって進んでいるかどうかを振り返りながら、中・長期的な展望をもつように視野の広がりも出てくるであろう。さらに、自治体行政のありかたの議論が発展して、国と地方を通じての行財政改革がどうしても必要であると実感されるようになる。自治体改革の必要性も同様に議論されてくるであろう。

自治体改革とは、労働者・生活者としての住民が主権者となって、地域の政策決定に参画できるような自治体を作ることである。そのためには、行政側も住民の側も自己変革をもとめられてくる。行政側は、主権者が住民であるという自明のことをどう実態化させ制度化させるのが課題である。言い換えれば、住民参加の内実化・実質化・制度化が求められているということになる。住民側は行政側にただ要求するだけでなく、地域づくり・まちづくりに積極的に意見をだし、優先順位をつけた地域生活基準づくりに関与するなどの役割分担を負うことになる。ここに自治の芽が生まれ育ち、自治体革新の新たな展望が開けてくる。

個別要求から生活基準・総合政策へ転換していき、そのなかで要求自体をも見直し、行政の役割・住民の役割をそれぞれ明確化していく。そして、基準達成＝要求達成への努力を重ねる。一定程度の基準達成の段階で、改めて基準そのものを見直し新しい目標に向かって努力を重ねていく、という中・長期的なプロセスを展望したい。こうした一連の過程は、「自治体綱領づくり運動」の提起

の中にあつた「円環的」な運動の発展過程と一致してくる。

極めて観念的・楽観的な、予想される運動パターンを書き並べてきた。あくまでも、これは運動発展の予測であり、どこの地域でも同様な発展をするとは考えていない。むしろ、地域の事情によりさまざまな発展過程ができ、挫折も屈折もでてくるだろうし、試行錯誤の繰り返しとなるものと思っている。この運動を通じて自治体労働者の運動が市民権を獲得できるかどうか、成否の鍵を把っているような気がしてならない。

4. 闘争体制の確立にむけて

「運動の出発は何よりも県本部・単組での意志統一です」と闘争の手引きには書いてある。自治労本部の方針を受けた神奈川県本部では82年10月の定期大会で「行革・地域生活圏闘争」の推進の方針を決定し、行革・人事院勧告凍結の影響調査などを進めながら、11月には第1回の学習会を開催した。その後、83年の政治決戦を闘いながら、83年9月の自治研神奈川集会では地域生活圏闘争にむけた自治研分科会の編成変えを行ない、多くの分科会で住民団体の参加を得て集会を成功させてきた。

ところで、地域生活圏闘争の闘いを進める体制について本部方針によると、各県本部に「行革・地域生活圏闘争推進本部」を設置することになっている。しかし、すでに神奈川では、79年に「自治体綱領づくり運動」の提起をうけて県本部内に「自治体政策闘争委員会」を設置し、県本部執行委員・各評議会三役・地域ブロック三役の全員が参加した全組織を網羅した闘争体制を作りあげていた。そのため新しい闘争体制づくりの必要がなかったもので、この「自治体政策闘争委員会」を発展強化させて、行革・地域生活圏闘争の一元的な指導を行なうこととした。この組織は非常に網羅的な大きな組織であるため、日常的な企画立案は専任執行委員と評議会代表による小委員会を作って対処することになっている。

県本部の闘争体制は確立されても、運動の具体的実践は地域単組が主体とならねばならないことから、単組における闘争体制の確立が急がれている。従来から単組の自治研推進委員会がないところや、ともすれば一部活動家や一部専門部の自治研活動に終わっている弱点を克服して、少なくとも単組の三役が加わった自治研推進体制を基礎に据えながら、単組全体が取り組める課題の設定に向かって組織化を進める方針を出しているが、率直に言ってその組織化はこれからという状態である。また、地区本部化をめざして地域別にブロック共闘体制を敷いているが、特にブロック内での共闘体制・指導体制が確立される必要があり、地域ブロックごとの行革集會、学習会などを企画しながら組織化を進めていくことになっている。したがって、単組ごとの課題設定は、ブロック機関で充分検討し意志統一がはかれる必要があると考えている。

また、この闘争にあたっては、基礎的データの提供、政策立案など自治研センターの役割が大きい比重を占めることから、自治研センターの事務局の強化＝研究員制度の発足をかけた。

一方、具体的な政策指針となるべきものとして、前述の「地域政策の提言」「地域生活運動の実践」などの報告があるが、これをもっと実践的にするための作業に入っている。自治研センターのなかに「地域経済政策」「高齢化社会」「地方財政」「地域政治構造」の政策研究プロジェクトを発足させることがそれであり、学者・研究者と主要単組の幹部活動家による共同研究を行なうものである。これらは、発足してすぐ成果を期待できるものではないが、新しい地域政策体系づくりに向けての研究を行ない、中・長期的な政策の在り方を議論して行くことになっており、調査研究と実践がむすびつけられた政策提起を行ないたいと考えている。

また、自治研センターでは、この闘争に必要なデータの整理を開始した。当センターが発足して6年間に蓄積したデータはかなりあるが、それをどう有効に活用できるのかがこの闘争で問われることになる。地方財政（市町村別予算・決算など）や公共施設状況をはじめとする各種のデータがあ

り、それらをいかに早く分かりやすく地域に還元できるか、どうデータを加工すれば良いのか検討を始めており、前述の研究会の進行とあわせて作業を進めている。

お わ り に

「行革・地域生活圏闘争」がもうひとつ胸から下へ落ちてこない、という話をよく聞くので、私なりに考えているこの闘争のイメージを書いてみたのだが、かえってこの闘争を分かりにくくしてしまったかもしれない。冒頭に述べたように、この3年ほどの間に、神奈川で県評・自治労を中心に地域・居住地における運動の在り方を議論し、居住地組織（勤労協）づくり・地域政策づくり・地域生活運動の実践の提言などをしてきており、地域における運動の重要性を強調してきた立場からこの小論を書いてみたところである。

ある消費者運動団体の人から「労働組合と消費者運動とは、運動内容からみればオモテとウラの関係にあるはずなのだが、消費者側はすぐ労働組合は恐いところ、むずかしいところと言って敬遠してしまう。既成のイメージが強く、なかなか共通の場に出たがらない人が多い。労働組合側はどうなのでしょう」という指摘があった。また、別の人から「組合の中だけで分かる言葉が多すぎる」「もっと市民運動と話し合う機会をつくってほしい」とも言われた。その中でも、労働組合の組織力・調査能力については高い評価をいただき、特に、自治体労働者への期待は大きなものがあった。

自治体労働者の果たす役割の大きさを、こうした意見の紹介の中から汲取ってもらえたら幸いである。（文責・上林得郎事務局次長）

中華全国総工会を訪れて

関東学院大学教授 風 間 龍

はじめに

1983年8月27日から9月1日にかけて、中華全国総工会の招待で実に28年ぶりに中国を訪れた。この訪中は私にとって1953年と1957年に次いで三度目ということになる。この28年間には、1966年から1976年にかけてプロ文革という激動的な波乱があり、その傷痕ははかりしれない重さで今日なお残っていると思われただけに、久しぶりの中国訪問は、私にとって痛切なまでになつかしい思いのものとなった。とくに中華全国総工会国際連絡部の孫盛泉アジア処副処長とは旧知の友人であっただけに、北京空港で出迎えをうけたときは本当にうれしかった。

ところで、総工会には労働史調査研究部という専門部があって日本をはじめ各国の労働史を体系的に調査・研究しているという。その日本労働運動史を担当している王振基さん（東京工大留学の経験あり）に訪中期間の私の世話役になっていただいた。調査研究部は、私に「当面の日本の経済情勢と労働運動について」というテーマの講話を期待しているとのことであった。王振基さんは、この講話については概説的でいいと言っていたので、一時間半ほどの話ですむものと軽く考えて引き受けることにした。

ところが、この講話が大変な大仕事となるように組まれていたことがわかり、準備の全くなかつ

た私をあわてさせた。後で詳しく紹介するように、日本の労働組合運動について、その過去・現在・未来にわたっての質問事項を29項目も提示されたのである。この29項目の一つひとつを、たとえ概説するとしても私にとって容易なことではない。結局、合計9時間におよぶ“大講話”をする破目になってしまったが、私は北京に来て、日本労働組合史のテストを受けるとは全く思いもよらなかったのである。

1. 中国が日本の労働運動について知りたいことがら

私の日本労働組合運動についての講話は、中華全国総工会本部の会議室で王継鈺国際連絡部副部長をはじめ約25名の本部勤務員たち（すべて日本語を理解できる）に対して、午前と午後の二回、各3時間、計6時間にわたっておこなわれた。私の講話の内容については省略させていただくことにして、総工会本部から提示された20項目にわたる質問事項は、次のようなものであった。

中国総工会本部からの質問事項

- (1) 戦後日本の労働組合運動は、どのようにして生まれ、発展してきたのか。この場合、アメリカ占領軍が果たした役割をはじめ、日本の労働組合とその運動にどのような関係をもっていたか、についても言及してほしい。
- (2) 戦後日本の労働組合運動の発展のなかで、

生産管理闘争、2・1スト、地域闘争などが目立った動きを示したが、それらのたたかい方をどのように評価するのか。また、当時の日本の労働組合運動の指導的理念と路線は、どのようなものであったのか。

- (3) 日本産業別労働組合同議（略称一産別）と日本労働総同盟の組織原則は、それぞれ、どのようなものであったのか。
- (4) 日本労働組合総評議会（略称一総評）が結成されるまでの日本の各政党、とくに日本社会党と日本共産党の動きについて。
- (5) 産別が解体した主要な原因は何か。
- (6) 総評結成大会から第2回大会にみられた“変化”は、なぜ生まれたのか。
- (7) 日本の労働組合運動を、50年代、60年代、70年代という区分によって、その特徴と問題点を指摘してほしい。
- (8) 戦後日本で、急速に企業別組合が発展していった理由は何だろうか。企業別組合としての主な役割りは何であったのか。また、その長短について。
- (9) 最近、日本の労働者の企業への忠誠心をふくめ、企業意識が次第に薄くなっているといわれる。それはどうしてか。今後、企業別組合は、どのような方向ですすんでいくのだろうか。また企業別組合の今後の地位と役割りにどんな変化が生じると考えるか。
- (10) 日本の労働組合運動は、その性格、体質、考え方、組織原則と形態、目的と任務、行動のあり方などについて、戦前と戦後を区分してみた場合、どこがどのようにつながっているのか、また、つながっていないか、について検討してほしい。
- (11) 終戦直後とくらべて現在の日本の労働者階級の構成およびその意識にどんな変化が生じているのか。また、労働者の生活条件・労働条件にどのような変化が生じているのか。
- (12) 日本の労働者が現在、最も関心を持っている問題は何か。これを、政治、経済、文化、労働の各分野にわけて指摘してほしい。また、日本の労働者は現在、社会主義に対してどんなイメージを持っているのか。



中華全国総工会本部にて。
右から 国際連絡会の銭大東部長、鄭菊生アジア処長、筆者、王繼鈺副部长、孫盛泉アジア副処長

- (13) 経済の低成長下で、日本の労働組合に課せられている当面の主な任務は何か。
- (14) 長期不況下で、完全失業率も高く、失業者が増大しているといわれるが、日本の労働組合は、この失業問題にどのような取り組みをしているのか。一部の労働組合は“労働時間短縮”や“ワークシェアリング”を提起しているが、ある組合は前者に積極的でありながら後者に消極的だといわれる。それはどういう意味をもっているのか。
- (15) 春闘について……“国民春闘”という構想は、これから発展していくものか、それとも消滅していくものか。また、私鉄総連が、鉄鋼労連に代って今後の主役になり得ると考えるか。
- (16) 総評の新指導部をどう考えるか。その新方針は何か。これをどう評価するのか。
- (17) 全民労協の発展の可能性について。また、統一労組懇はナショナル・センターを設立する方向で動いているというが、その実現の可能性はどうだろうか。
- (18) 全電通が官公労と、右の全公労の統一の橋渡し役をするというが、その成否はどのようなだろうか。また、官公労の内部にある矛盾の主要なものは何か。国労、自治労、日教組など有力組織の今後の動向はどうか。
- (19) 日本の中小企業労働者の組織率が低い理由は何か。組織率を高める有効な方法は何か。
- (20) 日本の末端職場ではたらく労働者たちに影

響力をもつ幹部・活動家たちは、現在の労働組合運動の方向やすすみ方を、どのように評価しているか。

以上が、日本の労働組合運動についての総工会本部からの主要な質問事項であった。終戦直後から日本の労働組合運動には直接・間接かかわってきた私であり（全国労働組合連絡協議会—略称…全労連—の国際部長など）、現在は大学で十数年間、労働経済論の講義をつうじて国際・日本労働組合運動を専攻してきた立場から、これらの質問に対して私なりに精一杯に回答したつもりではあるが、経験、力量ともに不足のため、大変不十分なものになったのではないかと反省させられている。

中国労働人事部の質問事項

つづいて中国労働人事部（日本の労働省・人事院にあたる）から、次のような質問事項が提示され、労働人事部会議室で約50名の幹部、勤務員に対し約3時間半（通訳つき）にわたって講話をおこなった。

- (1) 日本の民間企業では、どのような労務管理をおこなっているか。
- (2) 日本政府は、民間企業の労務管理に対してどの程度のかかわりをもってしているか。
- (3) 雇用、考課、退職は、どのようにおこなわれているか。
- (4) 賃金はどのようにきめるか。主な賃金体系はどうなっているか。
- (5) 労働者の採用にあたって、どんな制度、規約があるのか。また、採用形態はどうなっているか。雇用契約はどうなっているか。
- (6) 勤労所得税について。官公労も民間企業にも労働者の所得税は、同じなのか、どうか。
- (7) 最近、職務給、職能給の導入が多くみられるようになっているが、従来の年功賃金とくらべてその有効性はどこにあるのか。
- (8) 人事院勧告制度の現状を説明してほしい。
- (9) 日本の労働法の特徴と問題点について。

以上を合計して、29項目にわたる中国側の日本労働組合運動についての質問は、中華全国総工会が日本の労働組合運動に対してどのような点に関心をもち、どのようなことを知りたいかを、き

わめて具体的かつ総括的に示しているといえる。私たちは、今後中国の労働組合組織と交流を重ねていくうえで、中国側のこれらの質問に対して、できるだけ要領よく、正確にこたえられるように努力することが、相互理解を深め、日中の真の労働者の連帯を強めていく道であると考えたい。これらの質問事項が資料として参考になれば幸いである。

2. 中国の労働組合と国際連帯ということ

中華全国総工会（倪志福主席、加盟組合員数約7,000万人）の本部で王継鈺国際連絡部副部長はじめ孫盛泉、王振基さんたち約5名が参加して私との懇談会をひらいてくれた。約3時間以上にわたる懇談会のなかで、王継鈺さんは、中華全国総工会を代表する立場から中国の労働組合の現状と問題点を語った。そのなかで、労働組合の国際連帯のあり方について要旨次のように述べている。

国際労働運動について 王継鈺氏の発言

中国の労働組合は、かつては世界労連をつうじて活発な国際労働組合交流のうえで、大きな成果をあげた。中華全国総工会は世界労連で重要な地位と役割りをになっていたからである。だが、不幸なことに世界労連指導部が、ソ連の政策に一方的にひきずりこまれる傾向を次第に強めていった。中国の労働組合はこの傾向に反対した。だが、60年代になってこの傾向はますます強くなり、中ソ両国の労働組合の対立がはげしくなった。対立の主要点は、アジア・アフリカ・ラテンアメリカ諸国においてすすめられていた民族独立運動に対する労働組合の国際的連帯のあり方をめぐらるものであった。われわれがこれら第三世界の民族独立運動を労働組合として積極的に支援していくべきことを強調し、そのためのいくつかの組織的および行動的方針を世界労連指導部に提案した。しかし、ソ連はこれにきわめて消極的または否定的でさえあった。

すでに50年代からみられるようになっていたこの対立は60年代に入って激化し、ソ連を中心とする世界労連指導部は、1966年の執行委員会で中国代表の発言権をうばう措置をとったため、中華全国総工会は世界労連を脱退するにいたった。われわれは、独立、自主、対等、相互不干渉の諸原則を尊重し、中国の労働組合と友好的交流をのぞむすべての国のすべての労働組合との交流を歓迎している。われわれは、世界労連の場合、現在もなおソ連追従の傾向が強いとみている。だが、われわれは世界労連が、公然と過去の誤りを認めるならば、友好的交流をすることに反対ではない。

世界には、世界労連(WFTU)、国際自由労連(ICFTU)、国際労連(WCL)の三大国際労組組織がある。われわれは、これらの組織が、戦争に反対し、核兵器に反対し、平和と友好をのぞんでいるかぎり、これらの組織との交流を歓迎している。今までに100カ国以上の国々の労働組合と、その所属のいかに問わず、単産、地域組織を問わず交流をすすめてきている。

対ソ・対米・対日政策について 王継鈺氏の発言

中国の労組の国際政策は平和と友好の政策——王継鈺氏は、中華全国総工会として現在の国際情勢、とくに対ソ、対米、対日政策の基本的姿勢について要旨次のように述べている。

「現在の国際情勢は、複雑で多面的である。それは、2つの超大国のはげしい対立と競争が主な原因となっていると考える。われわれは、すべての覇権主義に反対し、世界平和をまもることを何よりも重要と考えている。そしてアメリカもソ連も覇権主義をすすめている超大国である。

アメリカは、イスラエルを支持し、パレスチナのたたかいに反対し、アフリカでは人種差別を認め、アフリカ人民のたたかいに反対する一方、ラテンアメリカでは、軍事独裁政権を支持し、人民を弾圧している。とくに中米諸国人民の民族独立闘争に干渉している。朝鮮では、自主的平和統一をめざす運動の破壊をすすめている。わが中国に対してもアメリカの台湾干渉は中止されず、武器供与をおこなっている。



講話中の筆者(右側中央)と王継鈺副部長
(左側中央)

ソ連も、アフガニスタンに侵略し、ソ連軍の撤退を拒否し、ベトナムのカンボジアへの侵略を支持している。ソ連は中国国境に約100万人の兵力を配置して中国をおびやかしている。これは中国に対する覇権主義のあらわれといえる。われわれは、独立・自主・自力更生の原則を立脚点とし、大国に依存せず、いかなる圧力にも屈せず、平和5原則にもとづいて各国とつき合っていく。中国は永遠に覇権を求めず、長期にわたる平和を求めている。

中国は、2つの超大国の軍拡競争に反対し、核兵器の全面的禁止を主張している。2つの超大国が先ず核軍縮をおこなうことを要求している中国は、米ソがそれぞれ50%ずつ核軍縮を実施した場合、中国も同じように実施する方針である。だが核兵器の大半を所有している2つの超大国なのである。かれらは、口先きで核軍縮を唱えながら、口先きで唱えると唱えるほど逆に核兵器をふやしている状態である。中国の核実験もとかくいわれているが、これは、超大国の核独占を打ち破る目的でおこなわれているのである。いつも強調するように、中国は、最初に核攻撃をおこなうことはなく、また核を持たない国に対して核攻撃をおこなうことはない。われわれは、欧米や日本ですすめられている強力な反核運動を支持している。全世界の労働者が団結を強めていけば、平和をまもることができる。これが、われわれ中国の労働組合の一貫した国際政策の基本姿勢である。

中ソ関係について……われわれは、中ソ両国の国家的レベルの正常化をのぞんでいる。次官級会議が実務的にすすめられているが、中ソ関係の改

善を妨げているもの — つまり、ソ連のおびやかしを取りのぞくことが先決で、国境からソ連兵力を撤退させること、アフガニスタンからソ連軍を撤退させること、ベトナムのカンボジア侵略をやめさせること、が実現しないかぎり中ソの正常化はすすまない。ソ連はこれらの重要問題にふれることなく、中ソ親善条約の締結を提案などしている。われわれは、急ぐことなく、誠心誠意をこめて中ソ正常化を願い、努力を重ねていきたい。

米中関係について……中国は一つなのだから台湾問題が障害である。米・台湾関係は、中国の内政への干渉であり、中国人民の心を傷つける問題でもある。この問題の解決はなかなか難かしい。根気の要る闘争が必要である。

中日関係について……10年前に中日国交の回復がみられて以来、両国関係はうまくいっている。政治、経済、文化の各分野で中日間の人事交流も活発となっている。これらは、両国の人民、労働者の利益にかなっているし、アジアの平和にも貢献している。

だが、中日関係については全く心配がないわけではない。たとえば、教科書問題などにも、それ

があらわれた。この問題は一応解決したが、日本には、ごくわずかではあるが、軍国主義の復活を企てている人たちが存在する。それは、軍国主義的映画の制作、靖国神社公式参拝、満州記念碑設立の動きなどにあらわれている。われわれは、これらの動きを警戒している。われわれは、日本における軍国主義復活反対の運動を支持している。」

* * *

中華全国総工会本部を訪れての私のこの報告は日本の労組運動に対する中国の知りたい事項と中国の労組としての国際政策の2つに限られているが、銭大東部長、王継鈺副部長、鄭菊生アジア処長、孫盛泉副処長、王振基研究員の諸氏とは、さまざまなテーマで公式・非公式の話し合いがもたれた。とくにプロ文革後再生した中国の労働組合運動の現状と問題点については、中国側の幹部のみなさんの精力的なご協力を得て大いに収穫もあったし、学ぶところが多かった。機会をえてご紹介したい。

(「中国の労働組合運動の現状と問題点については次号に掲載を予定している)

編集後記



□ まちづくりを行政に直接関係を持たない市民が考えるとしたら、どういう方法があるのだろうか。地域ごとに必要なものは何であり、何が足りないか、実際の現場の状況を見ながら討論をすることからスタートするのだろう。その場合、現状を分かりやすく示すものとして「地区カルテ」がある。今回はまちづくりを考えてその特集となった。

□ 「地域生活運動」という言葉を聞くようになった。自治労本部の行革・地域生活圏闘争が方針として決められてから1年余、本格的な議論が始まっている。当センターと神奈川県評でもこの1年間真剣な議論を重ねてきた。その成果として

11月に「地域生活運動の実践にむけて」という冊子がまとまった。9月の第1次草案に続いてやっと完成をみたわけだ。

□ いずれにしろ、生活の場で地域から問題を見つめ直すことが今必要なのだろう。実践はまだこれから。広い視野と中期的な展望をもった運動がもとめられている。(上林)

□ 先日、民間の養護老人ホームを見学したが、その実態には正直いってかなりのショックを受けた。日常見ることのない老人だけの集団の生活から生じる一種独特の雰囲気は圧倒された。

高齢化社会の問題は、民生部門の老人福祉担当の問題だけでなく、都市行政全体にとっての問題である。日本の経済成長をリードしたのは、若者にあふれた大都市だったが、低成長期の今、日本の都市計画、都市政策に高齢化社会への視点が必要になっている。(佐藤)

1983年11月25日

自治研かながわ月報 第58号(1983年11月号)

発行所 神奈川県地方自治研究センター
発行人 清水嘉治・新田俊三・横山桂次 編集人 上林得郎 定価 1部 400円
〒231 横浜市中区本町1-7 東ビル 5F ☎045(201)1213
振替口座 労働金庫本店 1365-100982 横浜銀行市庁舎支店 317-844970

会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局または自治労県本部にあります。会費月 400 円の半年または 1 年分をそえてお申し込みください。(84年1月以降は500円となります。)
3. 詳細は自治研センター事務局 ☎ 045 (201) 1213、または自治労県本部 ☎ 045 (681) 7821 へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が隔月送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5判・120~150ページ定価450円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。