

「地域社会と地方自治活動」

小 沢 良 行

一 地方自治の必要性

1 国家による産業開発、地域開発の推進

まず最初に、戦後の国家による地域政策推進について述べよう。

戦後の地域政策は、昭和25年の国土総合開発法の施行によって出発している。

国土総合開発法では、もっとも基本的な全国総合開発計画を策定し、それにもとづいて、都道府県、2つ以上の府県にまたがる地方、特定地域の各々についての総合開発計画をまとめることとされている。当初は特定地域総合開発計画が、北上・只見・天竜など22地域についてつくられ、さらに30年代に入ると各府県の計画がつぎつぎにつくられていった。朝鮮戦争による特需を契機に重化学工業の急速な設備投資が進むようになり、経済の高度成長がはじまるが、各府県の総合開発計画がつくられていくのは、この時期に相当していた。

そして、この30年代前半期には、国の地域開発政策としてはとくに見るべきものがないことを指摘しなければならない。20年代後半から30年代前半期において、新しい工業地帯の造成を含めて、大規模な工場建設が行なわれた。しかし、それは「総合的な地域開発計画の強力な展開というよりは、民間企業のアウタルキー的な動きと、分散的な地方の開発施策による混乱の時期」と評価されている。

地方財政の改善を含めて地域経済の発展を目標に地方自治体による工場誘致施策が展開され、それを集約する形で府県総合開発計画の策定がなされたわけであるが、それは極めて分散的であった。

政策としての地域開発が本格的な展開を見せるのは、30年代後半以降においてである。それは35年に発表された国民所得倍増計画にもとづくものといわれているが、37年には、国土総合開発法の制定から12年をへてはじめて全国総合開発計画がとりまとめられた。また、36年には低開発地域工業開発促進法と産炭地域振興臨時措置法、37年にはこの時期の地域開発立法の集約ともいうべき新産業都市建設促進法があいついで制定される。36年の農業基本法や一連の基本法農政も含めて、きわめて活発に地域政策が提起されることとなる。

30年代前半に民間企業のアウタルキーに委ねられていたのに対して、30年代後半以降地域政策が活発化するのには十分な理由があった。企業の個別的な設備投資によって工

業生産を拡大し、利潤の増大をはかっていくことにすでにいくつかの困難が生じ、国の政策を通じての援護が要求されてきたということである。⁽¹⁾

以上のように、国家は社会の変化に対応して様々な政策を推進し、産業開発、地域開発を行ってきた。重化学工業を重視した国家政策は、戦後壊滅的な産業経済状況であった国家経済を世界でも有数の豊かな国へと導いていった。

しかしながら、社会構造の変化に伴い、様々な悪影響を社会にもたらしたのも事実である。具体的には、

(1) 工場や自動車等からの排出物質によって起こる、大気汚染、騒音、地盤沈下等の公害問題の出現。

(2) 大工業地帯および大都市圏の形成に伴う、人口の過密・過疎化など地域問題の出現。

(3) 国民各層における人間性、地域意識の喪失などである。

この様な悪影響をもたらした原因を私は、国家の政策の推進が、あまりにも急速に短期的に行なわれたためだと思う。それに加え、生じた問題に対する対応も緩慢であったために、より大きな悪影響をもたらしたものと考ええる。

戦後の国家による政策推進は、経済的には豊かになったが、その反面、社会的には大きな悪影響と各種の犠牲をもたらしたことも事実である。

2 大都市圏の拡大と地域社会の崩壊

つぎに東京、大阪、名古屋といった巨大都市圏が形成されると、地域社会にどんな影響を与えるのかについて考えてみたい。

産業開発による高度経済成長政策の推進に当っては当然のごとく広大な土地を多くの労働力そして莫大な資本を必要とする。したがって大都市化過程においては、農村部から賃金の高い大都市に労働力は移動し、その人々が、大都市に通勤可能な範囲に定住するようになる。

それらの人々にとっては、工場の近くに住居を構えるのが最も理想的ではあるが、大都市では地価が異常に高く、これはなかなか困難であり、地価の安い遠隔地に居住することになる。つまりそのことが大都市圏と拡大となって更に都市は広がっていくことになる。

以上のような、人口の急増地域つまり、大都市周辺の衛星都市では人口の増加に生活環境の整備が追いつかず、また、義務教育施設を用意することも容易ではない実情にある。地方都市とえば、教育、文化、医療等に関するサービスや多様な就業の機会等において、大都市よりも一般的に低水準にあって、若年層の定住の基礎条件はなお不

備、不足、であるばかりでなく、日常の生活環境についても住民のニーズとの間に乖理がある。⁽²⁾などの問題が発生する。

またその都市はその都市なりの産業と地域的まとまりや自律性があり、個性的な街の雰囲気があったがこれが新住民の流入などによって次第に失われていくのである。

3 地方自治の必要性

戦後の地方自治の流れはつぎのように云える。

すなわち昭和20年代は、現行地方自治制度の骨組みがほぼ出来上がった時代であった。昭和30年代は、わが国経済の高度成長期を迎え、少からぬ地方自治体は、地域開発、産業基盤の育成等にその努力を傾けた時代であった。やがて昭和40年代、とくにその後半は、高度成長の歪みが各地に顕在化し、住民運動は頻発し、住民の日常生活に密着した政治、行政を遂行する地方自治体の役割が確認された時代であった。ほとんどの地方自治体は、もはやかつてのように中央に直結した地方自治を唱えることはなくなった。ここでは福祉優先、人間尊重の地域社会づくり、参加、地方分権が強調されるようになった。多くの地方自治体で、中央政府の政策を軌道修正するなり、先導的、あるいは補完的役割を果たすところがみられるようになった。こうして地方の時代、地方自治の時代の到来が云々されるに至った。

ところで40年代末より、わが国はいわゆる石油ショックに襲われ、経済は減速成長、安定成長を強いられるようになった。中央・地方を通じ、財政は硬直化の状態を呈することとなった。40年代末より50年代は、高度成長期にみられたように、税の自然増収に多くを期待しながら、つぎつぎに施策を展開することが可能な時代ではもはやなくなっている。基本的にはさきにふれたような、人間尊重、住むに価する地域社会づくり、参加や同意の確保、地方分権という視点を基礎にするとしても、地方自治体は新たな観点のもとで異った事態に対応せざるをえなくなっている⁽³⁾のである。

つまり自分達の住む地域を、地方自治体と住民の力によって、地域の特性を生かし、うるおいのある町にして行こうという風潮が高まり、昭和55年以降は、全国的に「地方の時代」「地方自治体の時代」という意識が急速に普及し、地方自治の必要性というものが高まってきているのである。

これらの認識を踏まえて、次章では、東京に隣接しまさに大東京圏に呑み込まれている都市を事例にそこでの地域社会と地方自治について検討してみたい。

二 蕨市における地域社会と地方自治活動

1 蕨市の位置と現状

(1) 首都圏における位置

蕨市は首都圏20km圏に位置し、東京駅から国鉄・京浜東北線で35分と都心への便に恵まれている。浦和、戸田、川口の各市に隣接する蕨市は、市域面積約5 km²に市民約7万人が居住し、我国有数の人口密度と、我国で最小の市域面積をもつ自治体である。

(図1、表1参照)

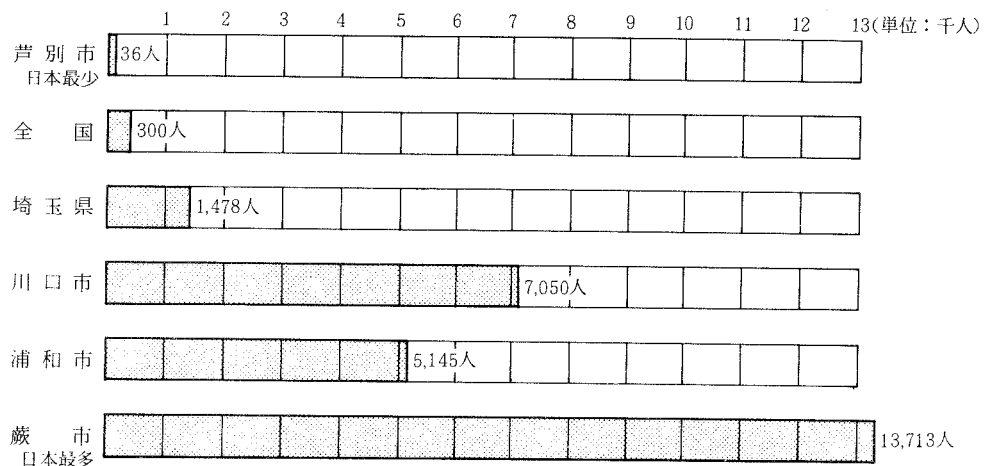


図1 蕨市の人口密度

蕨市は、戦後、首都圏の衛星都市として大きな発展を遂げてきたが、昭和47年以後、人口の減少傾向が現れ、成熟した都市としての問題に直面しつつある。人口の減少は、首都圏のドーナツ化現象の一環として考えられるが、市域における土地利用、生活環境面での変化も著しく、蕨市は一つの転機を迎えていると言えよう。このような都市の内在的とも言える変化に加え、今日、通勤新線と新駅の建設が市域に近接して予定されており、都市環境に大きな影響を与えるものと予想されている。⁽⁴⁾

(図2参照)

表1 蕨市の面積

都 市 名	面積 (km ²)
日本最大 いわき市	1,229.92
戸 田 市	18.01
浦 和 市	71.03
川 口 市	55.66
日本最小 蕨 市	5.09

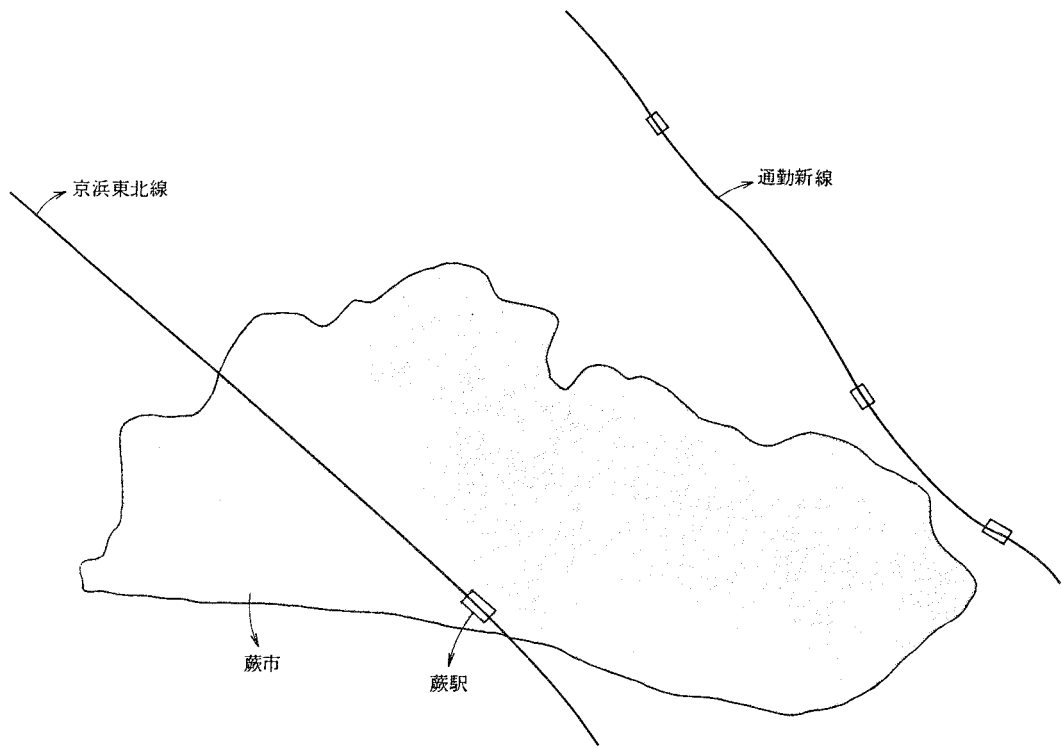


図2 通勤新線計画予定図

(2) 土地利用と都市の施設整備

蕨市の市街地は、戦前の耕地整理法による区画整理、住宅営団の団地、戦後に行われた土地区画整理済の住宅地と計画的に造成された住宅地の比率が高い。（表2参照）、また、下水道等の都市基盤は一定程度整備されており、各コミュニティセンター、公民館、図書館等の住宅地の水準も高い。

表2 蕨市の用途別面積

(km²)

年		昭和38年	昭和45年	昭和48年
用途地域	住居	3.745	3.730	3.650
	近隣商業	—	—	0.370
	商業	0.405	0.420	0.260
	準工業	0.497	0.500	0.400
	工業	0.443	0.440	0.410
	計	5.090	5.090	5.090

しかし、今日、市内の中小の工場が転出・廃業し、その跡地へのマンションの建設が目覚ましく、一方で、木造賃貸アパートの老朽化・空家化の傾向が見受けられること、駅周辺に大手の流通資本の出店が見られ、今後も、この動向が予想されること等、成熟した都市としての転機にあり、新たな都市整備が要求されている⁽⁵⁾

以上のように蕨市は首都圏経済の中でも、高過密な住宅都市になっており、下水道等の都市基盤は不十分な点が多く、新たな都市整備が望まれている。

2 人口の急増と住民意識の変化

高度経済成長による首都圏の拡大により、蕨市の人口も昭和35年には5万弱であったが、昭和45年には8万人近くまで急激に増加した。それらの多くの市民は図3のような東京都内への通勤通学者である。

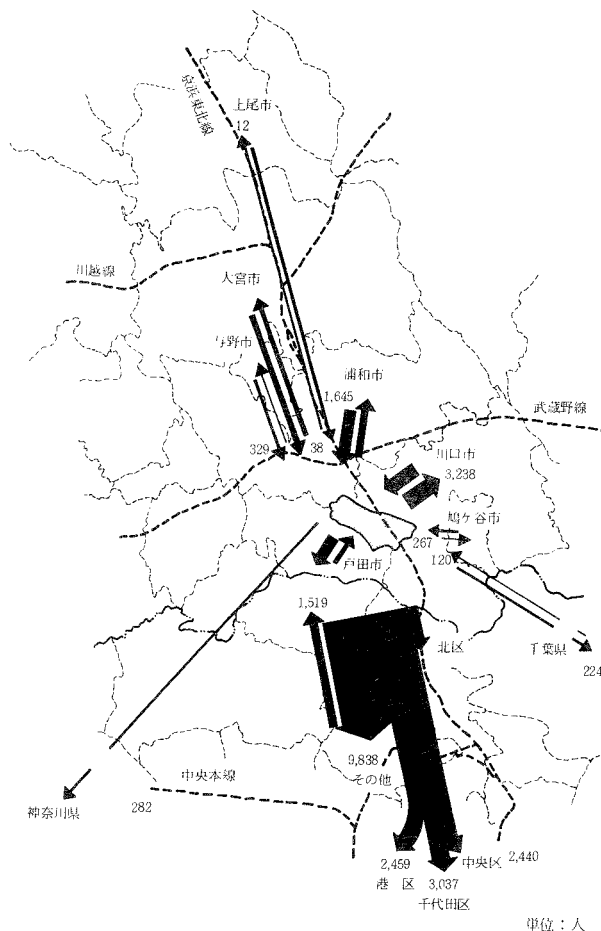


図3 流出・流入先（通勤・通学）

そのため、人口の急増はつぎのような住民意識の変化をもたらしている。

1. 蕨市を自分たちの町であるという自覚が薄れ、単なる寝泊まりの場としての住民意識を持つ人々が増加していること。
2. 地域住民どうしの相互依存意識や協同活動が弱体化していること。
3. 合理的な考えを持つ人々が増加し、地域の伝統や文化を継承する意識が薄れていること。
4. 権利意識の助長により、利害対立が強まり、ますます地域はまとまりとないものになっていること。

3 産業活動の変化

江戸時代の蕨市は、中山道沿いの宿場街として栄え、産業としては、農業と機織りが盛んであった。

戦後においては、ベッドタウンとしての性格の強化なり、産業はいきおい表3に示すように、高度成長期以降消費財中心の商業店舗が多くなり、1次産業は皆無の状態になってしまった。2次産業も減少傾向を示している。大きな工場は郊外に移転したため、現存しているのは中小企業のみとなっている。

そのため、従業員数もサービス業中心の就業構成となっている。

表3 産業構成の推移

	事業所				従業者			
	第1次	第2次	第3次	計	第1次	第2次	第3次	計
44	2	731	2,239	2,972	3	10,988	8,639	19,630
47	2	708	2,486	3,196	3	10,373	10,023	20,399
50	3	722	2,651	3,376	9	9,185	10,815	20,009
53	4	729	2,834	3,567	13	9,337	12,573	21,923

78* 統計わらび

4 生活環境の変化

住宅地としての都市化が進んだ蕨市の生活環境の変化は、蕨らしさや快適な都市空間の欠如が挙げられよう。本市は古くからの歴史をもち、江戸時代には蕨宿として繁栄したまちにもかかわらず、今日蕨固有の空間は乏しく、歴史的環境の保全、修復も不十分である。一方、かつてきめ細かく設けられていた農業用水路も、都市の下水路となり最近では暗渠として埋めたてられ、屋敷林や寺社の緑も衰退の一途をたどっている。

本市は、高密度の市街地から構成されており、公園、緑地等のオープン・スペースが

乏しく、かつ、地盤が軟弱なこともあいまって、防災、特に電災に対し、不十分な点が多いと思われる。

狭い市域内に、各種の住環境問題が発生している点も注目される。工場跡地におけるマンション建設、木造賃貸アパートの老朽化・空家化の進行である。⁽⁶⁾

このように、地域特性、都市空間、オープン・スペース、防災対策地域等の欠乏と各種の住環境問題の発生と生活環境は、以前に比べ大きく変貌をとげた。

5 人口構成の変化

蕨市の人口は、首都圏のドーナッツ化現象を受けて、昭和47年以降、減少傾向にある。その内訳は、図4のように人口7万人に対して、年間の転出者8千人、転入者7千人で、

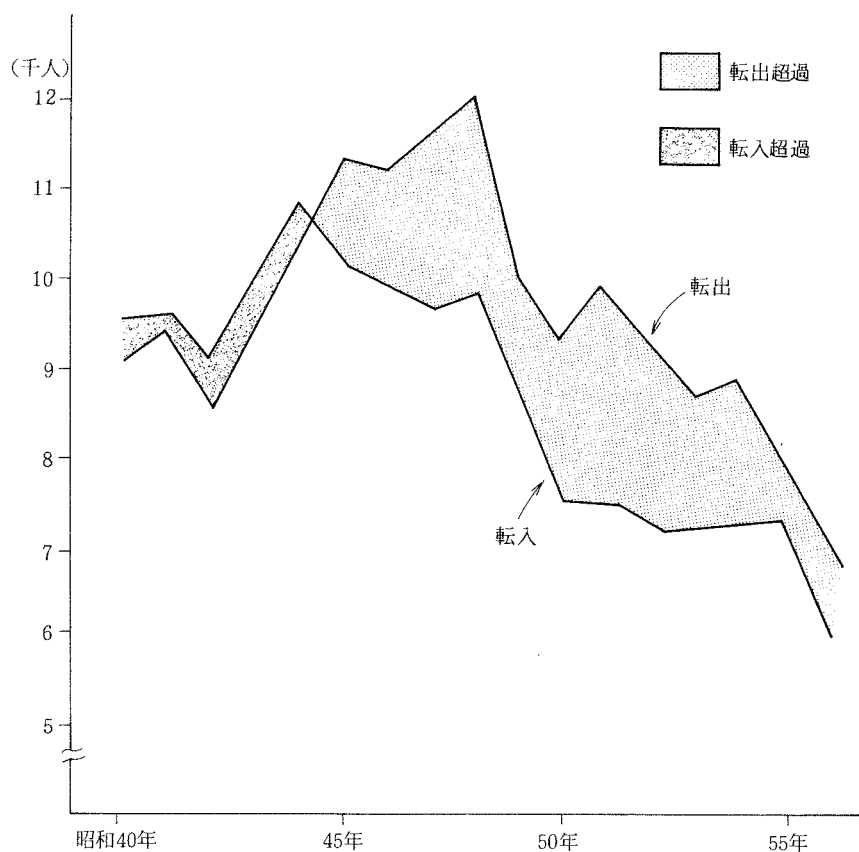


図4 蕨市の人口流動

一年間に市民の二割近くが入れ換っているのである。移動者の年齢層は若年層中心で、この若年層人口が減少しているのである。その結果蕨市の人口構成はピラミッド型であったものが47年以降図5のように逆ピラミッド型に変化しつつある。

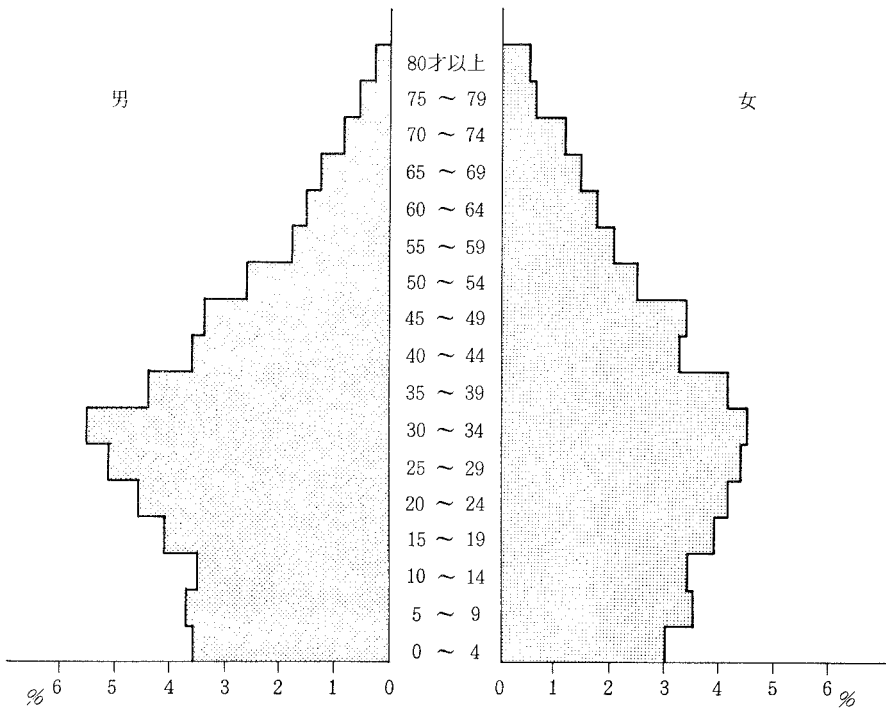


図5 蕨市の年齢別人口

三 蕨市の問題点と今後の対応

1 問題点

(1) 人口の超過密性

本市の基本的な問題は人口密度が13,713人と全国でも最高水準となっていることである。そのため全ゆる居住環境指標が低水準となっている。特徴的なところは、一世帯当り家族数が3人、1人世帯の占める割合が23.11%、持ち家比率が41.5%（埼玉県64.2%）と、小さな世帯が軒先せまく木造賃貸アパートに住みついているのである。

したがって、市の公園面積も建設省の目標水準では34haも必要であるのに対して8haしかなく、他の緑地を含めて13haにすぎない。著しくオープンスペースが不足しているのである。

(2) 居住における各種の危険性

人口が多く集密市街地で木造住宅、道路もせまく空間地がないとなれば、火事や地震などの各種火災に極めて弱い都市構造となっているのである。

(3) 高令化の進行

20才代の若者の転出者が増加し、市は次第に高令化しつつある。若者が減少すれば街に活力がなくなる。若者に魅力の持てる街にしていかなければならない。

2 今後の対応

(1) 蔵らしさの追求

蔵市の基本構想によれば、本市の現状を踏まえ、蔵らしさを追求するとすれば、2つの方向が考えられる。1つ成熟した都市らしく、住宅地の施設水準が高く、かつきめ細かく生活環境が整備されているまち、のイメージを形成することである。いま一つは、公園・緑地・水辺空間や歴史的環境を、ネットワークとした構成にし、身近な生活空間の中に組み込んでいくことである。⁽⁷⁾としている。

(2) 通勤新線新駅の設置に伴う対応

蔵市に近接して、近々通勤新線が開通し、新駅が3ヶ所設置される。このことにより、市民の動きが蔵駅中心であったものが、新駅周辺に分散化しよう。そのため、これまでの商店街に大きな影響を与えることになる。商業地域の再整備が必要となるのである。

(3) 防災への対応

早急に防災に関する調査研究を行い、そのうえで、ハード、ソフト両面に亘る防災、避難、消火、救援、復興の一連の計画を住民と共に樹立することが必要である。

また、地震に伴う火災を念頭におき、地震に耐える消防施設の充実を図る必要がある。

大規模な防災拠点の設置等に関しては、住宅の不燃化率を高め、オープンスペースを確保する（オープンスペースの存在は、延焼速度を遅くし、また、一次的な避難ひろばともなりうる）等、生活環境を整備するなかで都市の防災性能を高める方向を追求してもらいたい。

(4) 市民参加の活発化

基本構想によれば、民主的都市行政は、市民の参加なしに運営されるものではない。この基本構想の実現においては、市民参加がそこでの基盤とならなければならない。本市の基本構想が、市民参加によって策定されたことに加えて、その実施過程において市民が参加するのは当然のことであり、そのことによって市民は本市の市民としての自覚と愛着をいなく絶好の機会でもあるからである。⁽⁸⁾

すなわち、様々な社会問題の対応は、市民の自治意識の高揚による行政参加の活発化

にかかっているのである。

市は図6のような昭和70年代へ向けての行政課題も提出してる。いずれも結構づくめの構想である。絵に書いたもちにすることなくできることから一つ一つ実行に移してもらいたいものである。

（引用文献）

- | | |
|---------------|---------|
| (1) 地域生活の復権 | P 34～37 |
| 蓮見音彦・安原茂 | |
| (2) 地域生活の復権 | P 82～83 |
| (3) ジュリスト総合特集 | P 125 |
| 地方自治の可能性 渡辺保男 | |
| (4) 蕨市基本構想 | P 8 |
| (5) 蕨市基本構想 | P 8 |
| (6) 蕨市基本構想 | P 10 |
| (7) 蕨市基本構想 | P 14 |
| (8) 蕨市基本構想 | P 64 |

（参考文献）

浦和市市勢要覧82
 川口市市勢要覧・昭和58年
 戸田市84市勢要覧
 統計わらび（昭和58年度版）
 蕨市広報
 蕨市基本計画
 埼玉年鑑（昭和58年度版）
 国勢調査報告（昭和58年）
 地域の復権 松原治郎
 地域開発 四柳修
 地域自立への挑戦 清成忠男
 地方自治の変動と対応 佐藤竺

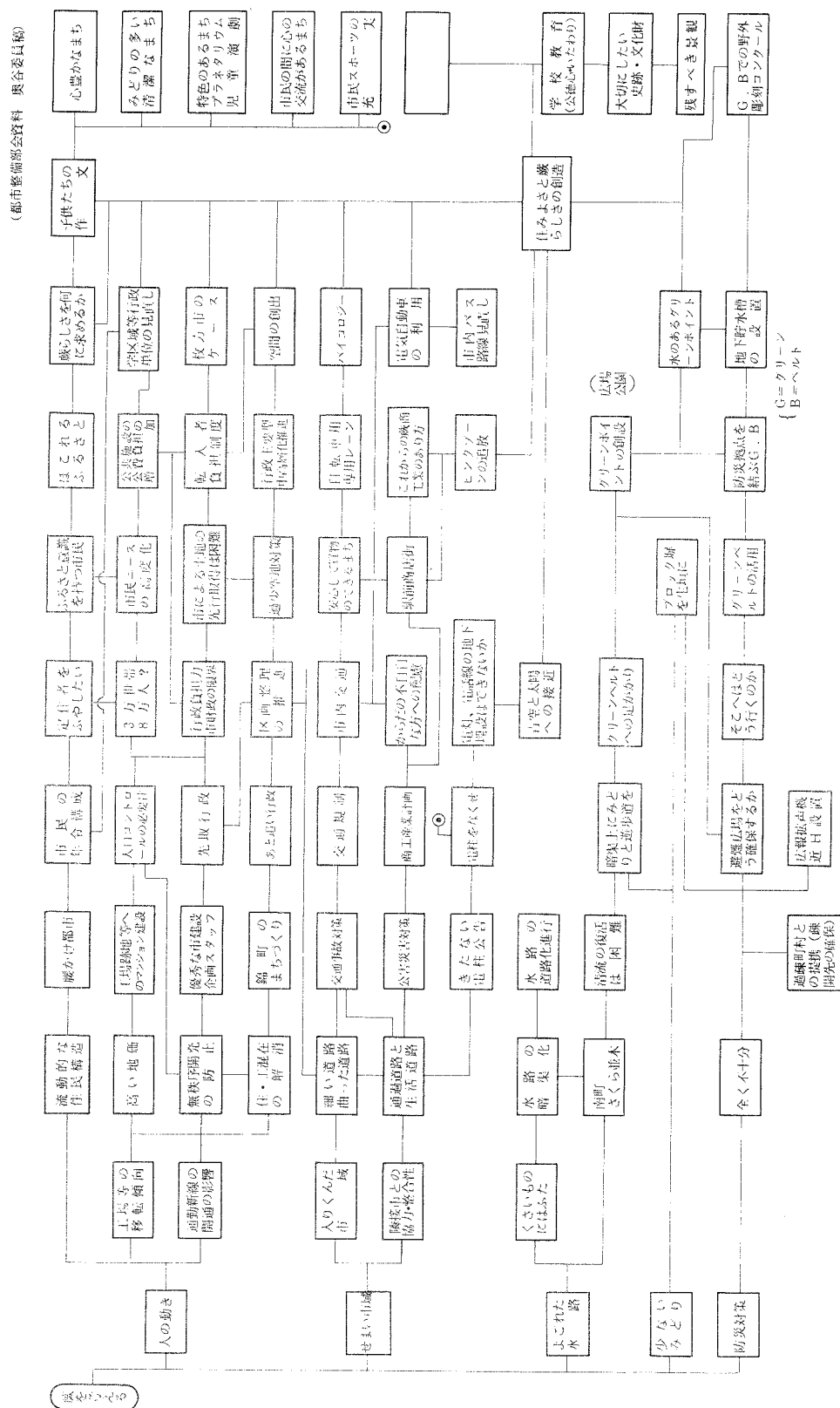


図6 蕨市問題点と昭和70年代への発想