

革新自治体は、その政権をいかにして維持・安定させていたか ——横浜・飛鳥田市政の都市レジーム分析を事例に——

How Did a Progressive Local Government Maintain and Stabilize Its Administration?: Urban Regime Analysis of the Asukata Administration of Yokohama City

遠藤 智世
Tomoyo ENDO

Abstract

A socialist Ichio Asukata elected mayor built a progressive administration in 1963 after a longtime domination of conservative parties and maintained it for fifteen years. The aim of this article is to show how the Asukata administration kept on governing for long years against the conservative political forces by using urban regime analysis. The case study shows that the Asukata regime included some conservative politicians as well as the socialist party, labor unions, local leaders, and extra-local professionals and intellectuals and the mayor was popular among unorganized citizens due to his distinguished policy implementations as “the head of the citizens”. By analyzing those policies of civic participation, urban growth management, and big urban planning projects conducted by the administration, how the regime was organized is indicated in detail.

1. 序 論

1. 1 研究の背景

2000年代以降、革新自治体の評価をめぐる議論が見られるようになった。たとえば革新自治体の当事者の証言として、横浜市長・飛鳥田一雄のブレーンをつとめた鳴海正泰(2012)による著作のほか、功刀(2008a、2008bほか)は、一連の論文において革新自治体研究そのものを検証している。また、岡田(2016)は、1960年代後半から70年代にかけて注目を集めたものの、現在では記憶を失われた革新自治体の意味を考察している。こんにち、その誕生から半世紀以上が経過した現在、革新自治体が遺したものは何かを明らかにしようとする動きがあるといえよう。

とくに現代において注目すべき点は、革新自治体が大胆な改革を志向しており、保守系政権からの“政権交代”というかたちで誕生したことである。そのなかには長期政権となっ

た自治体も多い（東京都、横浜市、川崎市など）。また、近年あらゆる自治体において見られる市民参加・協働や独自の政策の立案は、革新自治体においても展開されていた。

そこで本論文では、長期政権を可能にした革新自治体は、いかにしてそれを成しえたのかを検証する。革新自治体の誕生と長期政権化というかつての事例から、現在の改革志向の都市が、いかなる道をたどるのかをも考察する手がかりを得ることができよう。

1. 2 研究の目的

上記の問いを明らかにするため、本論文では横浜市にかつて存在した、革新市政として知られている飛鳥田市政に焦点を当てる。1963年、保守系の候補と僅差で初当選した飛鳥田一雄市長は、現時点で横浜市政史上最長となる15年の政権を維持した。それは、長年にわたって保守勢力が優勢であった横浜市において、革新市政への転換が起こったということを意味する。転換後になぜ飛鳥田市政は現時点で最も長い政権となったのかを解明するため、次項で述べる都市レジーム理論をもちいて飛鳥田を長期にわたって支えたものを明らかにする。具体的には、飛鳥田が持っていた人脈や重点を置いていた政策に着目し、それがいかにして、飛鳥田市政期におけるレジーム形成に寄与し、レジームを維持・安定させていたのかを述べる。

1. 3 都市レジーム論

飛鳥田市政は、革新自治体研究の中でしばしば取り上げられてきた（矢澤 1985a、1985b、橋本 2000、進藤 2004など）。数ある革新自治体研究の中でも、近年では功刀（2008a）が革新自治体研究として、「なぜ飛鳥田神話が生まれたのか」を詳しくレビューした。また、岡田（2016）は、飛鳥田が革新市長として大きく扱われるようになった理由を考察している。しかし、飛鳥田市政がいかにして維持されていたのかという要因に注目した研究は少ない。そこで本論文では、飛鳥田市政に関与したアクターに着目しながら、その要因を都市レジーム論をもちいて分析する。

「レジーム」という概念は一般的に、国家単位の統治の様式、もしくは特定の統治の様式をとらえるのに用いられてきた。しかし、本稿であつかう「都市レジーム」は、都市における統治の様式について、それにかかわるアクターがいかにして生成し、関与していくかの過程に着目し、それを類型化するものである。都市レジーム論が分析手法として広まるきっかけとなったのは、Stone（1989）である。Stoneは、都市レジームを「統治に関する決定をくだす、公的主体と私的利害が共に機能する、非公式な取り決め（配列）」（Stone 1989：6）と定義している。このレジーム概念を構成する要素として、「何かをおこなう能力」「それをおこなう一群の行為者」「行為者間の行為を可能にする関係」の3つをあげている（Stone 1989：179）。かつてアメリカにおいては、ある都市において、意思決定にかかわっているのは誰か（一部のリーダーか、それとも争点ごとにリーダーがいる

のか) というCPS (Community Power Structure) 論争が見られた。都市レジーム論もこのCPS研究の流れに位置づけられるが、意思決定にかかわる者(公的・私的にかかわらず)が、意思決定に際していかに結び付くかの過程、つまり権力が生産される過程に関心を寄せている。

アメリカの文脈で生まれて発展してきた都市レジーム論であるが、近年ではヨーロッパにおいても都市分析の手法として広がっている(Mossberger 2009)。国家間で比較研究が可能になったことにより、国の制度やしきみが当該都市におけるレジームのあり方に影響を与えうることを考慮せねばならない。そのため都市レジーム論には、当該都市の内部におけるアクター間の関係だけではなく、当該都市の外部に存在する自治体(国や州)や企業などの影響を明らかにするという課題がある(Mossberger 2009)。それゆえ、当該都市内部のアクターの動態のみではなく、外部に存在するアクターがいかにして当該都市におけるレジームに影響を与えているかを明らかにしていく必要がある。

そして、日本においても都市レジーム論の適用が見られるようになった(中澤 2005、松本 2010、木田 2010a、2010b、黒田 2013、丸山 2015)。こうした研究では、いかなる主体がレジームを構成しているのかを示しつつ、政策の方向性はいかなるものか、かれらが政策遂行を可能にするルールは何か、などによって、焦点を当てる都市や時代のレジームを規定している。例えば中澤(2005)は、原発誘致に向けた動きやアクターが見出され、それに向けた計画や事業をおこない、実際に誘致がなされた統治様式を「原発レジーム」と規定している。

本稿では飛鳥田市政にのみ焦点を当て、当該市政のレジームを統治にかかわる集団が志向するものや大義から規定する。飛鳥田市政のレジームにおけるアクターの構成やそれらの関係、レジームの志向を明らかにすることから、先行研究に見られる類型化は行わない。具体的には、「何を実行しようとしていたか、結果的に何を実行したか」(松本 2010)ということに基づき、実行しようとしていたことや、実行したことに関与していたアクターを浮き彫りにする。さらに、都市レジーム論の課題としてあげられている、国や企業といった当該都市の外のアクターの影響も考慮し、当該レジームの特徴を明らかにする。それにより、当該レジームのアクターがレジームを維持・安定させていた要因を考察する。

1.4 研究方法

本研究においては、横浜市史、横浜市会史、行政資料、関係機関による出版物、伝記、新聞記事、Webサイトを参照している。とくに飛鳥田市政は1963年に誕生していることもあり、年月の経過した出来事は当事者への聞き取りによる調査や検証が困難であることから、一次資料や二次資料の採用が望ましいと考えられる。たとえば、『横浜商工会議所百年史』は、商工会議所が政策上の要望を市や関係各所に提出した資料をまとめたもので、

飛鳥田市政と財界がいかにして結びついてきたかが明らかになる。さらに、当事者による著作や伝記は、主なものに飛鳥田が市長退任後にインタビュー形式で語った『生々流転』（1987）や、飛鳥田市政期の市議員によるもの（横山 1978）がある。これらはエピソード的な記述も多いが、『横浜市史Ⅱ 第三巻（下）』でも採用されており、当時を知る貴重な証言と見なす。加えて、飛鳥田のブレーンをつとめた鳴海正泰や田村明による著作も数多く存在する（鳴海 2012、田村 1983、2006など）。これらは、政策立案・遂行における事実確認や証言として参照している。

2. 飛鳥田市政の誕生とレジームの形成

1960年代から70年代にかけて、全国各地で革新自治体の叢生が見られた。横浜市においても、1963年に飛鳥田一雄が保守系2名の候補をおさえて初当選する（表1参照）。前市長で元自民党の半井清との得票は僅差であったが、その後3回にわたる選挙では得票率70%近くで再選している。しかし、市会の党派構成において飛鳥田の所属政党である社会党は、15年間1度も第一党の座に就くことはできなかった。1975年、飛鳥田市政4期目によく社会党所属の市議員の大久保英太郎が市会議長となったという状況である。

表1 市長公選制以後の市長選挙結果（1947-1975）

| 選挙年 | 当選者 | 所属 | 得票 | 得票率 | 対立候補① | 所属 | 得票 | 得票率 | 対立候補② | 所属 | 得票 | 得票率 | 対立候補③ | 所属 | 得票 | 得票率 |
|------|-------|-----|---------|-----|-------|-------|---------|-----|-------|-----|---------|-----|-------|-----|--------|-----|
| 1947 | 石河京市 | 社会党 | 102,378 | 51% | 山崎次隆 | 自民党 | 98,487 | 49% | | | | | | | | |
| 1951 | 平沼亮三 | 自民党 | 242,685 | 60% | 石河京市 | 社会党 | 161,014 | 40% | | | | | | | | |
| 1955 | 平沼亮三 | 自民党 | 232,469 | 53% | 石河京市 | 社会党 | 192,156 | 44% | 久野恵司 | 無所属 | 10,425 | 2% | | | | |
| 1959 | 半井清 | 自民党 | 288,425 | 55% | 石河京市 | 社会党 | 217,852 | 41% | 松尾彪五 | 無所属 | 20,444 | 4% | | | | |
| 1963 | 飛鳥田一雄 | 社会党 | 279,964 | 43% | 半井清 | 自民党出身 | 267,188 | 41% | 田中省吾 | 自民党 | 106,094 | 16% | | | | |
| 1967 | 飛鳥田一雄 | 社会党 | 465,374 | 62% | 五神辰雄 | 自民党 | 253,013 | 34% | 佐々木修二 | 共産党 | 31,920 | 4% | | | | |
| 1971 | 飛鳥田一雄 | 社会党 | 663,543 | 70% | 川合武 | 自民党 | 280,113 | 29% | 樽井誠之輔 | 無所属 | 6,353 | 1% | | | | |
| 1975 | 飛鳥田一雄 | 社会党 | 764,701 | 70% | 亀井善之 | 自民党 | 292,469 | 27% | 大友八郎 | 無所属 | 22,323 | 2% | 岡田道文 | 無所属 | 20,495 | 2% |

『横浜市会の百年・資料編』『横浜市史Ⅱ第三巻（上）』、当時の新聞記事より作成

本節では、都市レジーム論をもちいて、飛鳥田市政期に展開された政策を検討する。そのなかで、レジームのアクターを浮き彫りにし、アクター間の関係や、市の外部から影響を与えていたものを明らかにする。

2.1 飛鳥田の市長当選

飛鳥田一雄は、横浜生まれ横浜育ちであり、父喜一もまた保守系の横浜市議員であった。飛鳥田自身も弁護士、市議員、県議員を経て衆議院議員となり、国会では“安保の論客”として有名であった。そうしたことから、社会党神奈川県本部が「勝てる候補」として飛鳥田に出馬を要請する。横浜市長への出馬を促し市長選挙の運動の中心となったのは労働組合、とりわけ横浜交通労働組合（横交）と横浜水道労働組合（横水）と横浜市従業員組合（市従）であった（横浜市総務局市史編集室 2003）。

選挙結果は、現職の半井市長と僅差で飛鳥田の当選であった。飛鳥田が健闘したのは人

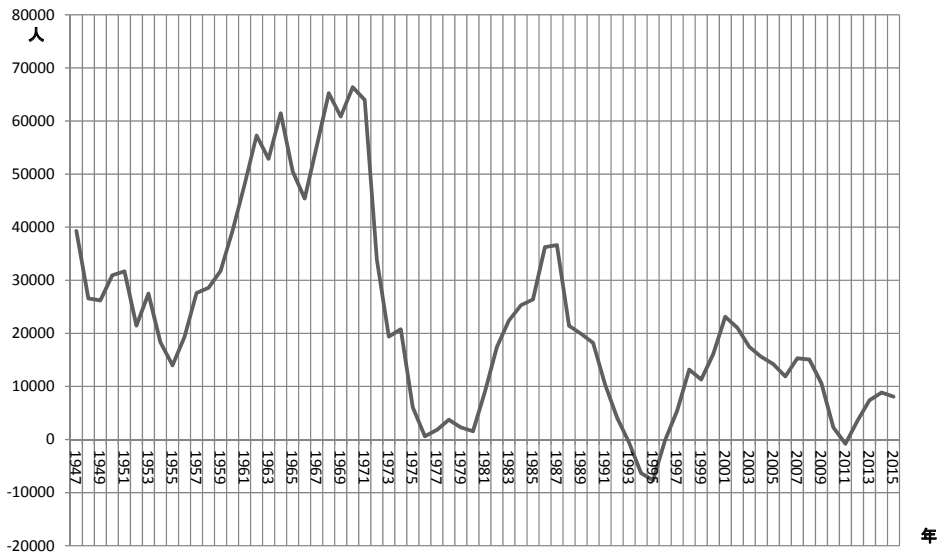


図1 横浜市社会動態 (1947-2015)

「横浜市の人口～平成27年中の人口動態」から作成
<http://www.city.yokohama.lg.jp/ex/stat/jinko/dotai/new/data/hyo03.xlsx>

口増加地域で、半井市長が健闘したのは人口減少地域であった（横浜市総務局市史編集室 2003）。得票数で飛鳥田1位だったのは鶴見、神奈川、保土ヶ谷、磯子、金沢、港北、戸塚の各区であり、それに対して、得票数で半井市長が1位だったのは、有権者の構成比が減少していた西、中、南の各区である（横浜市総務局市史編集室 2003）。

また、飛鳥田が父喜一の支持者からも応援があったことを明かしているように（飛鳥田 1987）、当選の要因として、社会党や労働組合といった支持基盤のみならず、父喜一がもつ保守系政党の支持者からの得票があったといえる。

さらに、地域リーダー層の存在も重要であった。飛鳥田が通った県立横浜第一中学（神中）の同窓会組織が「友飛会」という飛鳥田個人の後援会を組織し、選挙の折に支援していた。また、地元商店主である松信兄弟の存在も大きく、伊勢佐木町商店街の書店、有隣堂の会長である松信総次郎は、飛鳥田と神中時代の同級生であり、飛鳥田の個人後援組織である「ニュー・ヨコハマの会」の会長となっている（横浜市総務局市史編集室 2003：86）。ニュー・ヨコハマの会は、「神中の桜蔭会とか雄飛会（飛鳥田の個人後援組織）を中心とした、中小企業をはじめ主として横浜の実業家たちの会」（横浜市史資料室 2012：20）であるゆえ、地域リーダー層をつうじて地域保守層にも支持基盤があった。

加えて、飛鳥田の選挙戦略や知名度があったことも、とくに組織だっていない有権者から支持を得る要素があったといえる。1963年、初当選時の市長選挙の際に『横浜市政に関する三つの手紙—社会党はかく考える』というパンフレット形式の公約を配布し、有権者

へのうったえかけをおこなった。もともと飛鳥田は市議になった1950年代から、保土ヶ谷、港北、戸塚区といった郊外部で選挙運動を展開しており（横浜市総務局市史編集室2003）、市長選に立候補した際も知名度があったといえよう。組織化されていない住民の存在は、横浜市政策局政策課（2002）や横浜市史資料室（2012）において、飛鳥田は横浜市の郊外部に流入した住民に支持を受けていたと述べられていることから垣間見える。1955年から63年頃まで横浜市全体でも人口増加傾向にあることを考慮すると、ニュータウン開発による人口の流入が影響を与えていたと考えられる。そこで、飛鳥田が経験した4回の市長選挙（1963年、1967年、1971年、1975年）における飛鳥田の得票率と、各区別の人口増加率を確認する。すると、

1963年に飛鳥田の得票率が45%を超えた保土ヶ谷、磯子、戸塚の3区における人口増加率は、各選挙の前年比でプラスの値を示している（表2、表3参照）。それゆえ、前述のとおり人口増加地域で一定の支持があったといえるだろう。次に、いかなる住民層から支持を得ていたかを確認するため、飛鳥田の得票率（%）と全就業者に占める新中間層と産業労働者の割合（%）の相関を確認した。すると、飛鳥田の得票率と産業労働者割合は、4回の選挙のいずれにおいても有意な相関は見られなかった。したがって、特定の住民層から支持を受けていた傾向は確認できず、むしろ幅広い住民層から支持を得ていたといえる。そのことがその後の政策遂行や支持の拡大につながったと考えられる。

そして、1950年代後半以降テレビが普及したことも見逃せない。飛鳥田は1952年から4期10年にわたって衆議院議員として活動し、“安保の論客”としての知名度があった。安保闘争只中の1959年にはテレビの普及率が50%（谷藤 2005）になったことと相まって、国会の場における飛鳥田の姿はブラウン管をとおして横浜市民に印象付けられていたとも考えられる。

表2 飛鳥田の得票率

| | 1963 | 1967 | 1971 | 1975 |
|----------|-------|-------|-------|-------|
| 横浜市鶴見区 | 43.8% | 58.9% | 70.5% | 70.7% |
| 横浜市神奈川区 | 42.5% | 59.6% | 68.5% | 67.4% |
| 横浜市西区 | 39.7% | 59.7% | 65.3% | 66.0% |
| 横浜市中区 | 36.7% | 56.8% | 60.6% | 61.6% |
| 横浜市南区 | 39.5% | 60.7% | 64.0% | 66.6% |
| 横浜市保土ヶ谷区 | 50.4% | 68.1% | 74.0% | 72.3% |
| 横浜市磯子区 | 45.7% | 66.4% | 69.5% | 71.9% |
| 横浜市金沢区 | 41.5% | 63.2% | 71.4% | 68.7% |
| 横浜市港北区 | 41.1% | 61.4% | 68.7% | 66.2% |
| 横浜市戸塚区 | 47.0% | 65.4% | 73.1% | 72.4% |
| 横浜市港南区 | | | 72.3% | 71.4% |
| 横浜市旭区 | | | 74.2% | 73.4% |
| 横浜市緑区 | | | 70.5% | 68.3% |
| 横浜市瀬谷区 | | | 75.4% | 73.9% |

『選挙のあゆみ』から作成

表3 人口増加率（前年比）

| | 1963 | 1967 | 1971 | 1975 |
|----------|-------|-------|-------|-------|
| 横浜市鶴見区 | 1.4% | 1.0% | -0.6% | 0.1% |
| 横浜市神奈川区 | 3.1% | 1.0% | 0.6% | 0.7% |
| 横浜市西区 | 0.3% | -1.4% | -1.4% | -2.1% |
| 横浜市中区 | 2.4% | 0.6% | -4.1% | -1.0% |
| 横浜市南区 | 4.8% | 3.6% | 0.9% | 2.1% |
| 横浜市保土ヶ谷区 | 9.2% | 5.3% | 2.8% | 0.0% |
| 横浜市磯子区 | 3.2% | 3.3% | 6.9% | 3.5% |
| 横浜市金沢区 | 4.5% | 2.7% | 7.8% | 3.5% |
| 横浜市港北区 | 11.0% | 7.7% | 4.0% | 1.3% |
| 横浜市戸塚区 | 12.6% | 11.3% | 5.8% | 5.8% |

「横浜市の人口～平成27年中の人口動態」から作成
<http://www.city.yokohama.lg.jp/ex/stat/jinko/dotai/new/data/hyo02.xlsx>

2.2 ブレーン、東京都政調査会、環境開発センター

飛鳥田は市長就任後、2人の人物をブレーンとして入庁させた。1人は、1963年に入庁した鳴海正泰、もう1人は1968年に入庁した田村明である。鳴海は東京都政調査会の出身で、田村は環境開発センターの出身であった。鳴海や田村が、数々の政策立案や遂行に与えた影響は、横浜市総務局市史編集室（2003）で言及されているのをはじめ、彼ら自身の証言によっても明らかである（田村 1983、2006、鳴海 2012など）。飛鳥田もあえてブレーンの影響力を見せるためのパフォーマンスを行っていたという（飛鳥田 1987）。

そして、飛鳥田の革新市長としての情報交換や、横浜市での政策立案に影響を与えている組織も見逃せない。東京都政調査会は社会党系の組織で、鳴海が所属していたというだけでなく、飛鳥田と革新市長会の設立にかかわっている（鳴海 2012）。また、飛鳥田は東京都政調査会の小森武とともに、美濃部亮吉を東京都知事に擁立した（飛鳥田 1987）。美濃部本人も飛鳥田と親しかったことあげ、「私が都政運営の基本にすえた対話路線も、彼〔飛鳥田：筆者〕の直接民主主義の発想がヒントであった」（美濃部 1979：173）と述べている。飛鳥田の革新市長会における他の革新市長らとのつながりによって、政策の影響や情報交換がされていたと考えられる。一方、環境開発センターは、後述する六大事業を提案したシンクタンクである。環境開発センターに横浜市から戦後復興の方策について案を立てるよう依頼があり、飛鳥田、鳴海、環境開発センターの浅田孝、田村の4人で話しあって提案されたものであるという（田村 2006：51）。それゆえ同センターも飛鳥田の政策立案に大きな影響を与えたといえる。

2.3 一万人市民集会

革新自治体において、とくに初当選の革新市長は、議会多数の反対派と中央・地方の保守的官僚制に挑まねばならないため、市民参加を足場としていた（升味 1985）。飛鳥田が標榜していた“直接民主主義”は、そうした背景を踏まえたものである。「一万人市民集会」も同様に、政策遂行における支持者を増やす目的であったと考えることができる。同集会は、1963年の市長選挙時に有権者に向けて配布された『横浜市政に関する三つの手紙』においてすでに公約として掲げられていた。

飛鳥田は一万人市民集会について、間接民主主義の限界を感じており、「市民と生の意見交換をしたい」として提案したものであったと述懐している（飛鳥田 1987）。なお、一万人市民集会をめぐる一連の動きは以下の表4のとおりである。

表 4 一万人市民集会の動き

| 年 | 月日 | 出来事 |
|------|--------|---|
| 1963 | | 飛鳥田市政誕生と同時に、選挙運動の母体であった社会党県本部、総支部協、市議団、県評、市労連、浜労協などの支援団体は、「市政推進懇談会」を発足 |
| 1964 | 1月 | 「市政推進懇談会」と県評の運動方針とが結合され、「住民運動連合本部」設立 |
| | | 一万人市民集会を含む予算案が市議会において否決される |
| | | 市労連、県評、友飛会、ニューヨークハマの会などを中心とした「一万人市民集会開催を要望する市民協議会」事務局を設置 |
| | 11月27日 | 「市民協議会」設立総会開催 |
| 1965 | 3月 | 飛鳥田、定例市議会に「一万人市民集会実行委員会設置条例案」提出一否決 |
| 1966 | 3月 | 一万人市民集会を含む予算案が市議会において否決される |
| 1967 | 4月 | 飛鳥田再選を期に「市民協議会」を発展的に解消し、「飛鳥田市長とともに住みよい横浜をつくる市民の会」が結成（会員数10万人） |
| | | 一万人市民集会を含む予算案が市議会において否決される |
| | 8月28日 | 実行委員会設置（住民運動連合、県評、市民の会、市労連、市教組、自治労県本部などを中心として、飛鳥田市長の後援会的性格を有するニューヨークハマの会、友飛会などを含めて構成） |
| | 9月23日 | 第一回一万人市民集会開催、第一分科会（テーマ：教育文化と家庭生活の問題・学校施設を充実させるために） |
| | 9月30日 | 第一回一万人市民集会開催、第二分科会（テーマ：市民の健康と福祉を守るために） |
| | 10月1日 | 第一回一万人市民集会開催、第三分科会（テーマ：住みよい都市に発展させるために） |
| | 10月7日 | 第一回一万人市民集会開催、第四分科会（テーマ：市民と市政をより結びつけるために） |
| | 10月22日 | 総会 |
| 1970 | 3月～ | 地域別分科会 |
| | 6月28日 | 第二回一万人市民集会、全市集会 |

横浜市住民運動連合（1969）、横浜市総務局市史編集室（2003）から作成

ここで特筆すべきは、地域リーダーの動きである。まずは議会の反応であるが、飛鳥田のブレーンをつとめた鳴海正泰は、保守系、公明党、民社系の反対にあっていたと述べる（東京市政調査会編 2009：100）。また、地域では「自民党は町内会・自治会長に働きかけて、市民集会にできないようにとか、その日は町内運動会を開くようにと働きかけていた」

（鳴海 1968）という¹⁾。このように議会や保守系の政党が抵抗を示す一方で、伊勢佐木町商店街の店主である北村清之助は実行委員に加わった。北村はのちに自民党所属の市会議員になったとおり、自民党支持者であり市長選時には半井を応援していた（飛鳥田 1987）。彼は、「協力していかなければ良い町づくりはできないし、まわりから頼まれて引き受けた」「市民の声を聞くのがなぜ悪いと思った」と回顧する（飛鳥田 1987）。北村の加入により、「保守系も安心して〔住民運動組織に：筆者〕入ってきた」と述べている。このことから、保守系の政党をはじめ、町内会・自治会が拒否反応を示していたという証言の一方、協力的であった保守系の個人・団体も存在していたことが分かる。その理由として、北村が有隣堂の松信兄弟と同じ伊勢佐木町商店街の店主であり、飛鳥田の友人を介した人脈が、地域保守層のリーダー層につながっており、かれらが一般的な保守層の動員を可能にしていたといえる。なお、伊勢佐木町商店街は、ブレーンである田村明が主導したアーバンデザインによる改装をおこなっているが、そのさい、有隣堂の店主であった松信泰輔（総次郎の弟）らの協力があつたことが明かされている（田村 1983）。

このようにして、飛鳥田の持てる人脈が結集されて1967年に一万人市民集会の実現に

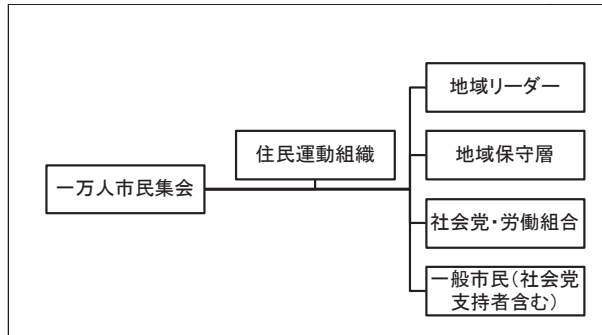


図 2 一万人市民集会をめぐるアクター

至った。市会においては数回の否決にあったものの、飛鳥田を支援する人々によって結成された住民運動組織の働きかけにより、市主催ではなく実行委員会が主催するという形式で万人市民集会は開催されたのである。鳴海正泰によれば、同集会は、郊外部に流入してきた、旧来の町内会組織にはかかわらないような市民から支持を得たという（横浜市史資料室 2012）。

その後、1970年に第2回万人市民集会在開催され、実行委員会の会長は、北村に代わって飛鳥田の神中時代の同級生で横浜演劇研究所長の加藤衛が就任した（横浜市総務局市史編集室 2003：95）。その後万人市民集会は開催されなかったが、それに代わって区単位での集会の組織化が市によって積極的に進められていった（横浜市総務局市史編集室 2003：97）。飛鳥田は3期目の就任にあたって、各区単位の市民参加という構想を明らかにしたという（横浜市総務局市史編集室 2003：98）。それを受けて1974年に旭区で開かれた区民会議が各区へ波及していき、現在でも区民会議を開催する区²⁾が見られ、広聴機能の役割を果たしている。

2.4 市民の代表としての成長管理政策

第二次大戦後、横浜市の臨海部には埋立にともなう工場の立地が計画されていた。飛鳥田は、他の自治体ですでに公害が問題になっていたことを憂慮し、公害発生前に進出企業と公害防止協定を結ぶことを考案した。その際飛鳥田は、「横浜市民の生活を守る立場で市民の代表として」（田村 2006：217）、電源開発株式会社との公害防止協定締結に臨んでいた。ここでは法令の制定に先駆けて、覚書を締結したのである。同社との締結が成功し、それからは東京電力や日本石油などの有力企業とも締結した（田村 2006）。この方法は、「横浜方式」として知られることとなる。

公害防止協定が大企業を相手にしていたのであれば、国を相手にしたのが高速道路の地下化問題である。田村が1968年に横浜市に入庁し、まず着手したのが「緑の軸線」作りであった。ところが、緑の軸線に重要な公園の上を高速道路が高架で横切るという計画が既に決定しており、田村はそれを地下化させるための交渉を建設省相手におこなった。既に決定した計画を覆すのは容易ではなかったが、粘り強い交渉の結果、高速道路は地下化されることになり、緑の軸線としての景観が完成した（田村 1983、2006）。このことで田村は、「自治体が主体性を持って自分たちの価値や政策を実現できるということを実証してみせた」（田村 2006：88）という。

同様のことは、宅地開発要綱の制定にも見出せる。飛鳥田市政期においては、急激な人口流入にともなう乱開発が横行しており、無理な開発によるがけ崩れなどで事故も起きていた。また、無秩序な開発は公共施設の供給の限度を超えており、市財政の負担が増加しているという状況であった。さらに地価も上昇しており、人口増加による学校用地の不足が課題となっていた。そうしたなか、横浜市は東急電鉄によるニュータウン開発にたいし

て、学校用地を開発業者（この場合は東急）に提供させ、そこに横浜市が上物を建設するという手法を考案した（田村 1983、2006）。東急は当初反発したが、交渉の末、公害防止協定と同様に、用地提供の旨の覚書が締結されたのである（田村 1983）。こうした経験をもとに、「宅地開発要綱」として「いろいろな法令に分かれている道路、下水、河川、公園、学校、などの都市施設の整備を総合的に扱い、その基準を定め、これらが整備できない地域の開発は抑制し、開発するにしても、それだけの施設整備の用地などを坪当たり3000円で開発事業者提供してもらおうというもの」（田村 1983：111）が制定された。宅地開発要綱制定ののち、建設省から呼び出された田村は、政令市である横浜市が独自に要綱を制定したことで法令との関係に問題が出てくる、と建設省の宅地部長から指摘され、彼と激しいやりとりをしたことを明かしている。その際は市が独自に業者と締結している性格のものである、ということでその場を取めたという（田村 1983、2006）。

以上のように、横浜市においては、市独自の政策立案による成長管理政策がおこなわれていた。これらに共通することは、“市民の代表”としての市が、開発に拠る利益を国や企業と分配しあうのではなく、市民の安全など、市民にとっての利益を優先したということである³⁾。こうした経験は、国や大企業と対等に交渉をおこない市の要望を主張したという面で、横浜市の自律性の形成に寄与しているといえる。

2.5 六大事業

次に飛鳥田市政における特徴的な政策として、六大事業があげられよう。一見すると革新市政とは相矛盾する開発政策であるが、飛鳥田は自らの革新市政の方向を「福祉もやるし、都市の再建もやる」として位置付けていた（飛鳥田 1987）。六大事業とは、①都心部強化事業、②金沢地先埋立事業、③港北ニュータウン建設事業、④高速道路網建設事業、⑤高速鉄道（地下鉄）建設事業、⑥ベイブリッジ建設事業、の6つのプロジェクトから構成されている。開発の資金は、各事業を管轄する機関の資金によってまかなわれていたほか、マルク債の発行（金沢地先埋立事業）といった手段ももちいられた。この六大事業は1969年に市会に提示され、保守系議員は当初は懐疑的であったものの、そののち肯定的に受け入れている（田村 1983、飛鳥田 1987、横浜市会百年史刊行委員会他 1989）。横浜商工会議所は飛鳥田就任以前より、京浜臨海部への道路網の整備を市をはじめとした関係各所に要望していた（横浜商工会議所 1981）。1969年の六大事業の発表以降、道路にかんする要望事項は減ったが、ベイブリッジ建設にかんしては「横浜経済および横浜港機能の再生と躍進を期す懸案の基幹事業」と位置付け、たびたび要望していた（横浜商工会議所 1981：761）。

なお、横浜商工会議所の会頭には、かつて自民党など保守系の政党所属の市長らが政権をとっていた時代に市長であった平沼亮三や半井清や、助役であった田中省吾が就いていたほか、保守系の市議員やその経験者も会員に名を連ねている。それゆえ、飛鳥田市政

の誕生は、商工会議所にとって「新たな路線に対応しなければならぬことになった」ことであると述べられている（横浜商工会議所 1981：794）。このようにして、商工会議所が要望をとおしていた事業が六大事業のなかに存在していたゆえに、飛鳥田は政策遂行や議会運営において保守系議員の協力を取り付けることが可能であったと考えられよう。

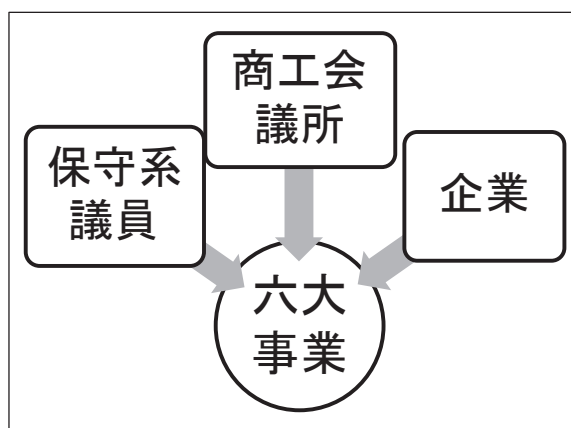


図3 六大事業をめぐるアクター

また、政策遂行や議会運営のうえで、飛鳥田が財界のみならず自

民党議員らと協力関係にあったことは、飛鳥田と自民党市議の双方が述懐している⁴⁾（飛鳥田 1987、横山 1978）。1963年の市長当選後、飛鳥田は市会においては少数与党として難しい市政運営を迫られていた。そこで彼が「目を付けた」のが自民党である（飛鳥田 1987）。飛鳥田の初当選時、自民党市議の津村峰男が市幹部職員の人事権に影響を与えていた。この影響を断つため飛鳥田は、「津村退治」として、同じく反津村を掲げる自民党の派閥、嶋村力市議の一派と手を組むことになる。飛鳥田と自民党の仲を取り持っていたのは、社会党市議の大久保英太郎のほか、塩田光雄助役であったという（飛鳥田 1987）。ちなみに飛鳥田は幹部人事をやりたがらず、生え抜きの塩田助役が人事に関わっている部分が大きかったことが田村により明かされている（田村 2006）。この様子は“飛鳥田自民党”と呼ばれていた。飛鳥田と保守層の結び付きは、地元の友人を介したリーダー層とのつながりや父親の人脈によって構築されたばかりではなく、開発の利益をともに享受する関係の上に構築されていたといえる。

2.6 飛鳥田市政期におけるレジームのアクターの構成

以上のことから、飛鳥田が形成していたレジームの特徴を見てみよう。飛鳥田は革新市長として、革新自治体に特有の市民向け政策を展開した。革新首長の定義として、功刀（2008b：4）は、「①保守系候補との対立および社会党公認・推薦という首長選挙過程での必要条件、②日本国憲法の理念（非武装平和、社会権的人権、地方自治）および反独占（大企業支配を規制し、支配に依存しない）の地域振興による生活向上＝市民社会の実質化をめざしたという政策目標の十分条件」をあげている。また、革新自治体について岡田（2016：ii-iii）は、「自民党の支援を受けず、日本社会党（社会党）と日本共産党（共産党）という革新政党のいずれか一方、または両方の支援を受けた首長を擁する地方自治

体」であり、「経済成長優先の自民党政治に対抗して福祉優先の政治が提示され、地方議会における革新勢力の脆弱性を克服するため、住民の意見を直接吸い上げる直接民主主義的な手法が模索された」と定義している。それらを考慮すると、飛鳥田自身社会党の所属であったことや、一万人市民集會に代表される“直接民主主義”、平和運動への参加といった革新市政としての志向が見られた。また、成長管理政策においては“市民の代表”として、市民の利益を追求すべく国や大企業と交渉していた。これらは、住民自治の希求や、大企業や国の政策に抗してでも市民の生活の向上を目指したと見なすことができ、革新自治体の要素を持つといえる。その点、六大事業は一見すると革新市政と逆の方向性であるが、飛鳥田自身は、開発による「都市の再建」をおこなう革新市政として位置付けている。それゆえ、飛鳥田市政期におけるレジームは、革新自治体として政策立案・遂行することを志向していたといえる。

そして、レジームのアクターは、社会党、労働組合、ブレン、地域リーダー、自民党の一部の議員、によって構成されていることが明らかになった。社会党や労働組合は、選挙時の協力のみならず、一万人市民集會の遂行にも“住民運動”を展開することによって協力していた。また、鳴海正泰や田村明、東京都政調査会や環境開発センターのように、レジームを特徴づける政策立案・遂行にかんして重要な役割を担うブレンや市外の組織も存在した。また、飛鳥田は美濃部都知事の擁立や革新市長会にも参加することで、革新市政としての横浜市の位置付けをより強固なものとしていた。しかし、地域リーダー層やかれらを介した保守層、自民党の一部の議員らは、六大事業や一万人市民集會への部分的な協力をしたのみで、必ずしも革新自治体の志向のすべてを受け容れていたわけではない。

さらに、飛鳥田が「雲霞の如き大軍」と評した（横浜市史資料室 2012）、組織化されていない住民の存在についてであるが、一万人市民集會においては、そうした市民の参加があったことが明かされていた。また、飛鳥田は市長選挙時に、団地居住者と全区的な青年層からの支持（『神奈川新聞』1963.4.19）や、婦人層や新市民の浮動票（『神奈川新聞』1971.4.13）を得ていたという。こうした人びとは投票やイベントへの参加者として現れるものの、レジームのアクターとして動員可能な、政策立案・遂行に資するような人びとではなかったのである。

3. なぜ飛鳥田市政は長期政権となったか

飛鳥田が形成したレジームが維持されてきたことの要因は、一万人市民集會と成長管理政策、六大事業に見出すことができる。

一万人市民集會の場合、社会党や労組、地域リーダーらを中心として、地域保守層の一部も加わったアクターが住民運動組織や実行委員会に動員されていた。一万人市民集會を実現させることで、アクター間の関係を強固なものとしていた。それにより、伊勢佐木町商店街の改装のような事業が円滑になされたと考えられる。一方、六大事業の場合は、開

発の利益は保守系や財界も享受しており、それが革新勢力のみならず保守勢力も含まれるアクターの間を結びつける利益となっていた。いわば、六大事業をめぐる、市と財界、保守系の議員らによる「成長連合」(Molotch 1976) が形成されていたのである。つまり、レジームの内実は、六大事業や一万人市民集会など、それぞれの利益を分配しあうアクターらの形成する領域が集まった多元的なものであった。「福祉もやるし、都市の再建もやる」(飛鳥田 1987) 革新市政である飛鳥田の志向の中に抱合されているものなのである。そうした多元的な都市を形成していたことが、レジームを維持する、つまりは革新市政の長期化を可能にする要因である。

加えて、飛鳥田市政は、組織化されていない市民を惹きつけることに長けていた。その要因として、成長管理政策に見られる「市民の代表」としての姿勢がそれをあらわしている。開発にかんする政策において、国や大企業といった外部から影響を与えるアクターは市とともに開発を遂行するアクターとなる場合があるが、飛鳥田市政期におけるレジームにおいては、いわばこうしたレジームの外部のアクターと対等な立場をとることを目指した。それゆえ、より市民の利益を考慮した事業を可能にし、結果的に横浜市の自律性を醸成する契機になったと考えられる。自律性は、現在でも横浜市が先駆的な、あるいは独自の取り組みを行う際の人材、制度、しくみの基盤となっている⁹⁾。

また、一万人市民集会をはじめとして、市民自身が寄付をして植林をする事業や、市民が土地を提供する公園づくり、市民サービスの向上を目的とした窓口の設置、アーバンデザインによる環境整備など、市民が直接参加しやすい政策を展開したことも重要な要素としてあげられる。こうした市民向けの政策を展開することにより、組織や団体に拠らない不特定多数の市民からも支持を得ることを可能にした。このように、より多くの市民の支持を得られる政策を展開し、長期政権化に必要な市長選挙時の票を得ていたのである。

4. 結 論

飛鳥田市政のレジーム分析をとおして、長期政権化には2つの要因があったことが明らかになった。第一に、飛鳥田は保守系会派や地元リーダーらとのつながりを持っており、革新市政ではありながらも、保守勢力との協力関係を維持し続けたことである。保守勢力は、六大事業をめぐる飛鳥田らと開発をめぐる利益を共有しあっていた。また、一万人市民集会においては、飛鳥田の友人などの地域リーダーらが革新市政の反対勢力となりうる保守層を動員し、アクター間の関係強化と政策遂行の円滑化を図っていた。さらに市会において「飛鳥田自民党」と呼ばれていたように、飛鳥田をはじめとした社会党勢力と自民党の一部の勢力が協力関係にあり、その協力関係は、人事権の獲得と派閥争いにおける主導権の獲得など双方にとっての利益をもたらしていたのである。したがって飛鳥田市政におけるレジームは、アクターと保守勢力が、それぞれの領域において政策遂行や政治的な取引で協力し合っている、いわば多元的な領域が「革新自治体」の名に抱合されている

ものとしてとらえられる。つまり、飛鳥田市政期におけるレジームには、保守勢力を革新市政の志向に合うよう調整する能力を持っていたのである。とくに保守勢力は市会で多数派になっており、また財界という巨大組織をもつため、かれらを巻き込まなければ政策遂行は困難である。横浜出身かつ、地元の数々の人脈をもつ飛鳥田は地域の状況や政治状況を把握していた。それゆえ非公式に保守系の政党に協力要請が可能であり、かれらを完全に排することをしなかったのである。

第二に、飛鳥田は、「市民の代表」として政策遂行をし、多くの市民の支持を得ていたことである。なかでも、成長管理政策においては、こんにちまで残る景観や制度が作り上げられた。そこには、飛鳥田のみならず鳴海や田村といったブレーンらが、政策遂行に必要な交渉を国や大企業を相手に繰り返していた。それにより、横浜市が国や大企業の計画や制度の意のままになるのではなく、かれらと対等な立場での政策遂行を目指し、それを可能にしていたのである。そのようにして醸成された自律性は、市民をひきつけるような政策遂行をおこなうのに重要であるといえる。また、「市民の代表」という姿勢は、市民向けの各種の政策にも反映されており、選挙時にはそれを評価する多くの有権者の支持を得たと考えられる。しかし、かれらの多くは組織化されておらず、レジームのアクターとしてともに政策遂行する関係とはいえないが、長期政権化に必要な市長選挙時の票となっていた。

1960年代以降に登場した革新自治体の多くが、こうした様相を見せていたかは定かではないが、少なくとも飛鳥田市政においては、保守勢力との協力関係や、国や大企業と対等に交渉する能力を持っていた。美濃部都政が、「対話都政」のヒントを飛鳥田の直接民主主義から得ていたように（美濃部 1979）、飛鳥田がとった革新自治体運営の手法は、革新市長会を通じて影響を与え、他の革新自治体の形成に寄与していったと考えられる。

以上のことから、本稿の意義は2点あげられる。1点目は、革新自治体として誕生した飛鳥田市政が長期化した要因を、都市レジーム分析をもちいて明らかにしたことである。レジームのアクターを明確にすることで、かれらが長期政権化に寄与した役割を述べるのが可能であった。具体的には、飛鳥田市政は革新自治体を志向し、社会党や労働組合に政策立案・遂行、選挙の際の協力を得ており、さらには革新市政の志向に合うブレーンを登用していた。特筆すべきは、保守勢力との利益の調整を図り、議会運営や人事にかんして自民党の一部の議員と連携していたほか、六大事業のような開発政策によって、保守勢力の基盤となっていた財界の要望に応えることで利益を分配し、保守勢力をもレジームのアクターとしていたことである。また、飛鳥田の友人によってもたらされた保守層とのつながりも、一万人市民集会を遂行する原動力となっていた。こうした保守勢力をも含んだレジームの形成は、保守勢力が15年もの間にわたって政権の座につくことができなかった理由でもある。加えて、「市民の代表」として政策遂行をすることによって、多くの市民から市長選挙時の票として支持を得ていた。そのことが飛鳥田市政期におけるレジームを

維持・安定させていた要因であるといえる。

2点目は、都市レジーム分析が課題としていた、レジームのアクターと、国や大企業、ブレインらがかかわっていた組織など、当該都市外部のアクターとの関係がいかなるものかを示したことである。成長管理政策においては、飛鳥田らが「市民の代表」として国や大企業と交渉し、そのことが横浜市の自律性を醸成する契機となったと述べた。また、飛鳥田がかかわっていた革新市長会や鳴海が所属していた東京都政調査会は、革新市政としての政策立案・遂行に影響を与えていた。そうした影響を受けた飛鳥田市政は、美濃部都政の誕生に寄与するなど、他都市に影響を与え返していたのである。

ここまで、横浜市における革新自治体の経験から、レジームの維持・安定に必要なと考えられるいくつかの要素を導き出した。都市・地域研究において、首長を中心として形成されるレジームはいかにして維持・安定しているのか、あるいはしなかったのかを明らかにすることは、当該都市・地域を特徴づける要素を解明する手がかりとなる。今後、都市・地域研究の一手法として、都市レジーム分析の適用が期待できよう。

注

- 1) 飛鳥田らは住民自治の形成をめざして町内会組織を改革しようとしたが「うまく行かなかった」（横浜市史資料室 2012）ことが回想されている。
- 2) 現在、横浜市市民局の区民会議についてのホームページには、鶴見、神奈川、青葉、保土ヶ谷、の4区の区民会議のページが紹介されている（2017年1月5日閲覧）。
<http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/kochosodan/kocho/kuminkaigi/>
- 3) そのほか、飛鳥田市政期には市民と協力した、あるいは市民と対立した出来事が起こっている。1972年、飛鳥田はベトナム戦争を批判して、ベトナムに派遣される予定であった米軍のM48戦車を市民とともに止めるという運動を起こした。最終的に政府が政令を改正して戦車を通したが、市民の間にも運動に加わる人が出るなどの盛り上がりを見せた（飛鳥田 1987）。その一方で、新貨物線問題では住民運動から激しい批判を受けている（宮崎 2005）。
- 4) 一万人市民集会の否決のさなかに市長給与を値上げする条例が市会で可決された際、飛鳥田が市長を辞任したいと言い出す騒ぎがあった。当時市会議長であった自民党の横山健一は、自身にとって会派の先輩である飛鳥田の父喜一の元に行き、飛鳥田の説得にあたってもらったという（飛鳥田 1987、横山 1978）。また、横山が市会議長選挙で対立する派閥（自民党の津村峰男派）と争っていた際には、津村を共通の敵とする社会党も横山を応援し、彼を議長にしたというエピソードも残されている（飛鳥田 1987）。
- 5) 野田（2008）は、中田市政期における改革に影響したのは、飛鳥田市政期に入庁した人材の力も大きいと述べ、「改革遺伝子」と呼んでいる。

文献

飛鳥田一雄，1987，『生々流転 飛鳥田一雄回想録』朝日新聞社。

- 有吉広介・浜口晴彦編, 1982, 『日本の新中間層』早稲田大学出版部.
- 橋本和孝, 2000, 「飛鳥田一雄と自治体改革論——まちづくりと市民自治を中心に」吉原直樹編『都市経営の思想——モダニティ・分権・自治』青木書店, 154-172.
- 木田勇輔, 2010, 「外国人住民増加都市における政策的対応——2000年代可児市のレジームと国際化政策の転換」『名古屋大学社会学論集』(31): 47-71.
- 功刀俊洋, 2008a, 「革新市政発展前史——1950～60年代の社会党市長 (1)」『行政社会論集』(20) 2: 77-134.
- , 2008b, 「革新市政発展前史——1950～60年代の社会党市長 (3)」『行政社会論集』(2) 1: 1-70.
- 黒田由彦, 2013, 『ローカリティの社会学——ネットワーク・集団・組織と行政』ハーベスト社.
- 丸山真央, 2015, 『「平成の大合併」の政治社会学』御茶ノ水書房.
- 升味準之輔, 1985, 『現代政治 1955年以後 下』東京大学出版会.
- 松本康, 2010, 「三鷹市における郊外レジームの形成と再編——市民協働型都市経営レジームの成立？」『グローバル都市研究』(3): 27-57.
- 美濃部亮吉, 1979, 『都知事12年』朝日新聞社.
- 宮崎省吾, 2005, 『いま、「公共性」を撃つ』創土社.
- Molotch, H, 1976, “The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place”, *American Journal of Sociology*, 82:309-32.
- Mossberger, Karen, 2009, “Urban Regime Analysis”, Jonathan S. Davies and David L. Imbroscio, *Theories of Urban Politics Second Edition*, Sage Publications, 40-54.
- 中澤秀雄, 2005, 『住民投票運動とローカルレジーム——新潟県巻町と根源的民主主義の細道, 1994-2004』ハーベスト社.
- 鳴海正泰, 1968, 「ドキュメント一万人市民集会」『月刊 労働問題』(68): 89-96.
- , 2012, 『飛鳥田横浜市政と革新自治体の時代——そのときヨコハマは燃えていた』横浜地方自治研究センター.
- 野田邦弘, 2008, 『創造都市横浜の戦略——クリエイティブシティへの挑戦』学芸出版社.
- 岡田一郎, 2016, 『革新自治体——熱狂と挫折に何を学ぶか』中央公論社.
- 進藤兵, 2004, 「革新自治体」渡辺治編『日本の時代史27 高度成長と企業社会』吉川弘文館, 222-250.
- Stoker, Gerry, 1995, “Regime Theory and Urban Politics”, David Judge, Gerry Stoker and Harold Wolman, *Theories of Urban Politics*, Sage Publications, 54-71.
- Stone, Clarence N, 1989, *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*, University Press of Kansas.
- 田村明, 1983, 『都市ヨコハマをつくる——実践的まちづくり手法』中央公論社.
- , 2006 『都市プランナー田村明の闘い——横浜く市民の政府>をめざして』学芸出版社.
- 谷藤悦史, 2005, 『現代メディアと政治——劇場型ジャーナリズムと政治』一藝社.
- 東京市政調査会編, 2009, 『地方自治史を掘る——当事者たちの証言』財団法人東京市政調査会.
- 矢澤澄子, 1985a, 「『京浜大都市』の変貌と再生——横浜市の事例を中心として」『経済と貿易』

(140)17-54.

———, 1985b, 「大都市における都市政策形成と行政・住民関係」『地域社会学会年報』第三集: 67-123.

横浜市住民運動連合, 1969, 『住民運動誕生——新しい横浜づくり6年間の記録』労働旬報社.

横浜市会百年史刊行委員会・横浜市会事務局編, 1989, 『横浜市会の百年 資料編』横浜市会百年史刊行委員会.

横浜市選挙管理委員会編, 1964, 『選挙のあゆみ』.

———, 1967, 『選挙のあゆみ 第5集 (昭和40年～昭和42年)』.

———, 1971, 『選挙のあゆみ 第6集 (昭和43年～昭和46年)』.

———, 1975, 『選挙のあゆみ 第7集 (昭和47年～昭和50年)』.

横浜市史資料室, 2012, 「元横浜市長飛鳥田一雄への鳴海正泰のインタビュー——飛鳥田市政時代をふりかえって」『横浜市史資料室紀要』第2号: 1-95.

横浜市総務局市史編集室, 2002, 『横浜市史Ⅱ』第三卷 (上).

———, 2003, 『横浜市史Ⅱ』第三卷 (下).

横浜市政策局政策課, 2002, 『調査季報』(150).

横浜商工会議所創立百周年記念事業企画特別委員会百年史編纂分科会編, 1981, 『横浜商工会議所百年史』横浜商工会議所.

横山健一, 1978, 『たたかいのコーラス——私の詩と政治』京浜地域新聞社.

