

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？——

Structuring and Restructuring Suburban Regime in the City of Mitaka, Tokyo:
Is Collaborative and Urban Managerial Regime Established?

松本 康

Yasushi Matsumoto

Rikkyo University

Abstract

The aim of this article is to analyze structuring and restructuring processes of a suburban regime by applying the urban regime perspective to a suburban municipality, Mitaka City, Tokyo. The suburban regime in Mitaka City was structured during the suburban growth of the 1950s against the old regime of rural honorable families; It began with a *suburban developmental regime* built by a socialist mayor who was endorsed at first by the reformist coalition and then by local conservative fractions after 1963; The office was taken over again by a new mayor belonging to the right-wing faction of the Socialist Party, endorsed by an extensive center-left coalition which made up a *participatory and anti-growth regime* in the mid 1970s; Then, after the mayor retired in 1991, it was restructured by a conservative and center-left coalition as an *participatory and urban managerial regime*; and now moving toward a *collaborative and urban managerial regime* promoted by the conservative and centrist coalition under the conditions of neo-liberal structural reform of the 2000s. The case study shows that these shifts are due to adapting to the political, economic, and demographic changes surrounding the municipality in each decade, although the ongoing regime is not stabilized yet. Some distinctive features of the suburban regime are discussed.

1. 序論

(1) 都市レジーム

近年、都市の統治構造を「都市レジーム」として捉える視点が、都市政治研究の分野で注目されている。都市レジーム概念をつかってアトランタ政治を分析した Stone (1989) によれば、都市レジームとは、「統治の意思決定をくだし実行することができるように公共団体と私的利害が一緒に機能する非公式の取り決め」(Stone 1989: 6) と定義される。レジームとは、統治にかかわる社会構造、すなわち統治体制であり、それは、たんに首長、行政官僚制、議会など公共団体(自治体)の公式的構造だけでなく、それをとりまくビジ

ネス・エリート、コミュニティ集団、社会運動などの私的行為者との連携構造によって構成されるものである。この概念化が、新自由主義的地方分権改革のもとで「新しい公共」が取りざたされている現代日本の地方統治構造の分析に有効であることは、容易に予想できよう。

この定義には3つの要素が含まれている。(1)何かを実行する能力、(2)それをおこなう一群の行為者、(3)協働を可能にする行為者間の関係である (Stone 1989: 179)。(1)は、統治能力を指しており、従来、一般に「権力」として概念化されてきたものである。都市レジーム論が、従来の地域権力構造論と異なる点のひとつは、それが依拠する権力概念である。従来の権力概念が、ウェーバー流の個人主義的権力概念に依拠していたのに対して、レジーム論は、むしろパーソンズ流の集合主義的権力論に近い。個人主義的権力概念にあっては、権力は「ある社会関係の内部で抵抗を排してまで自己の意思を貫徹する可能性」(Weber 1972:86 org. 1922)と定義され、それゆえ権力構造論の問いは「統治しているのはだれか?」(Dahl 1961)となる。この問いをめぐって、エリート論 (Hunter 1953)と多元論 (Dahl 1961)のあいだでCPS論争が生じたことはよく知られている。これに対して、集合主義的権力概念では、権力は「一般『公衆』の傾倒する、あるいは傾倒しうる目標を達成するために社会の諸資源を動員する能力」(Parsons 1969: 200)と定義される。ただし、パーソンズは、秩序あるシステムを前提としていた。レジーム論は、硬いシステムというパーソンズ流構造機能理論の前提をゆるめて、システムは、闘争をはらんだ諸構造のあつまりであると捉える。権力は、そのような状況のなかで、政治的目標を遂行するための資源動員能力として定義される。それゆえ、レジーム論の問いは「いかにして協力は達成されるのか」(Stone 1989: 180)となる。つまり、レジームとは、凝集性の低いシステムにおいて、集合的目標を達成するために、一群の行為者がつくりあげる構造化された社会関係なのである。それゆえ、レジーム概念は、(1)何かを実行する能力を、(2)それをおこなう一群の行為者と、(3)協働を可能にする行為者間の関係に結びつけてとらえようとする。ところで、(3)の「関係」(relationship)にかんして、レジーム概念を日本の事例に適用した中澤 (2005) は、relationshipを「関係性」と訳し、「ゲームのルール」と解釈しているが、かえってわかりにくくなっている。むしろ、ここでいう関係とは、協力関係のネットワークと理解するのが適切である。

ストーンは、アトランタ政治を分析する目的で「都市レジーム」概念をつかっている。アトランタは、ハンターの『地域権力構造』のフィールドであり、コカコーラの本社所在地としてよく知られている。1950年代初頭に、ハンターは、ひとにぎりの権力エリートによる一枚岩の支配構造として、アトランタの権力構造を描き出した。これに対して、ストーンによれば、アトランタのレジームは、長期間にわたるダウンタウンの白人ビジネス・エリートと黒人中産階級との連携として特徴づけられる。黒人人口が増大し、黒人市長が誕生しても、市長はダウンタウン・エリートとの連携なくしては、効果的な統治をな

しえないというのである。

日本における都市レジーム論の適用例として、中澤秀雄(2005)の「ローカルレジーム」論がある。中澤の研究目的は、原発建設をめぐる、新潟県柏崎市と巻町の対応の違いを説明することである。かれが「都市レジーム」論に依拠しながらも、都市レジームとは言わずに「ローカルレジーム」としたのは、たんに巻町が「都市」とは言い難いためであろう。かれは、「ローカルレジーム」として「名望家レジーム」「地域開発レジーム」「原発レジーム」「内発的發展レジーム」を概念化し、分析に使用している。早くから原発誘致を進めてきた柏崎市は、「名望家レジーム」から「地域開発レジーム」、そしてその変形としての「原発レジーム」へと発展してきたのに対し、巻町は、「名望家レジーム」から一足飛びに「原発レジーム」に移行しようとして失敗したというのである。住民投票による原発誘致の拒否は、「内発的發展レジーム」へと向かう契機であったが、それは、新潟市との合併によってうやむやになってしまった、という後日談も分析の射程に入っている。中澤は、このほかに、「革新レジーム」という用語もつかっている(中澤 2005: 57)。これは、戦後まもない時期に、柏崎に革新首長が誕生したことを指しているが、後述するように、このこと自体は、戦後の混乱期にしばしば見られる一時的現象であり、1960年代後半から1970年代にかけての「革新自治体」とは位相を異にするものであろう。ともあれ、中澤の分析は、日本の地方政治の分析においてレジーム概念が有効であることを、例証した。

(2)研究の目的

本研究の目的は、中澤のすぐれた分析に触発されながら、視点を東京郊外に移し、郊外都市レジーム(suburban regime)の成立・再編過程を、三鷹市の事例によって解明することにある。われわれの当初の研究目的は、「市民協働型都市経営レジーム」と呼びうるものがいかにして成立してきたかを明らかにすることにあつた。現実には、それは完全な姿を現してはいない。それもにかかわらず、われわれの仮説は、三鷹市においては、1950年代前半までの「名望家レジーム」から「郊外開発レジーム」(鈴木市政)、「市民参加型反成長レジーム」(坂本市政)、「市民参加型都市経営レジーム」(安田市政)へと継起的に推移し、現在とにもかくにも「市民協働型都市経営レジーム」(清原市政)に向かっているというものである。当然のことながら、「名望家レジーム」を除けば、中澤とはまったく異なる概念構成をすることとなる。この概念構成の経験的妥当性は、三鷹市の事例記述をとおして示されるが、「名望家レジーム」を除けば、レジームの下位概念は、そのレジームが主として何を実行しようとしていたか、あるいは少なくとも結果的に何を実行したか、にもとづいて構成されている。「郊外開発」「市民参加」「反成長」「都市経営」そして「市民協働」などである。この点に関して言えば、中澤も事実上、同様の原則にもとづいて下位類型を構成している。

ここで、三鷹市というたったひとつの事例を用いて、レジーム概念を操作することに、どのような一般性と特殊性が見込まれるかについて、述べておこう。どのような経験的事

例にも、いくつかの範囲を異にする一般性と特殊性が含まれている。第一に、郊外都市としての特性である。これは、三鷹の事例をとおして見いだされる、「郊外レジーム」としての一般的特性であり、言い換えれば郊外レジームとしての特殊性でもある。こうした特性のひとつとして、企業エリートの影響力が希薄であることが挙げられる。産業都市とは異なり、大都市中心部に雇用を依存する郊外都市では、大企業が存在しないか、存在しても地元に関係をもたない。その結果、郊外化の過程で、農村名望家が都市地主に転化し、地元保守勢力を形成しがちである。いまひとつは、郊外都市では、圧倒的な新住民の流入が見られることである。典型的には、郊外化の初期においては労働者層、後期には都市新中間層が流入する。かれらは短期間で入れ替わる流動層とひとたび移住したのちは永住する定住層からなり、典型的には、革新・中道左派勢力を形成する傾向がある。

第二に、三鷹市自体のもつ特殊性がある。もっとも、一見して特殊性に見えるものにも、ある種の限られた一般性がある。まず、名望家レジームの「葛藤」モデルである。三鷹村では、後述するように、村内の名望家が二派に分かれて政争を繰り返していた。このような状況は、多摩地方では、三鷹のみに見られる特徴である。しかし、全国的に見れば、二派に分かれて政争を繰り返す「葛藤」モデルはしばしば見られる(たとえば、中澤の分析している巻町がそうであった)。どのような条件のもとで、名望家レジームが「葛藤」モデルを呈するのかは、興味深い問題ではあるが、ここでの主題ではない。つぎに、同じ郊外でも首都圏郊外にあることで、中央政治のイデオロギー的影響力が強く見られることである。明治期の自由民権運動、戦後改革、1970年代の多党化などがその例である。これもまた、三鷹独自のものというよりは、中心都市も含めて首都圏に共通に見られる特殊性である。最後に、いかなる事例においても見られる経路依存性(path dependency)による歴史的個性がある。たとえば、市長の個性が、その後の市政に影響を残すといったことである。経路依存性があること自体は、どのような事例においても一般的に見られる現象である。

これらのさまざまな特殊性を洞察によって認識しながら、三鷹というたったひとつの事例をとおして、郊外レジームの形成と再編を明らかにしていこう。なぜ三鷹を取り上げるのか、それは、さまざまな特殊性のゆえに、三鷹が郊外レジームの<極端な事例>となっているからである。たとえば、全国に先駆けて下水道整備率100%を達成したこと、効率行政を実践していたこと、コミュニティセンターの自主管理を実施したこと、市民参加手法を高度化させていったこと、情報都市づくりに取り組んできたこと、そして市民協働を強調していること等々である。

(3)研究の方法

本研究は、三鷹の歴史記述を素材としている。利用した資料は、一次資料(史料)と二次資料の中間形態とも言えるものである。とくに、以下の資料は、われわれの研究にとって、ときに先行研究として役に立ち、ときに研究の素材として役に立っているので、資料

の扱い方について特記しておきたい。

2000年以前の三鷹の歴史については、基本的に三鷹市史編纂委員会(2001)『三鷹市史 通史編』に依拠している。本書は、日本の自治体ならどこでも編纂している市史であり、多くの地域社会学的研究はこれを資料として扱っている。しかし『三鷹市史』の場合、章ごとに専門的研究者が分担執筆しており、かつ執筆者による個性が記述に色濃く表れている。そのため、たんなる資料というだけでなく、先行研究としての性格ももつ。このほか、三鷹市史編纂委員会(1970)『三鷹市史』、三鷹市議会史編纂委員会(2003)『三鷹市議会史 記述編』、三鷹市議会史編纂委員会(1982)『三鷹市議会史 記述編』も、随時参照したが、いずれも同様の性格をもっている。これにたいして三鷹市議会史編纂委員会(2003)『三鷹市議会史 資料編』、および三鷹市議会史編纂委員会(1982)『三鷹市議会史 資料編』は、選挙の記録や党派構成・議員名簿などをもつばら資料として参照した。

これらの『市史』にも引用されている重要な先行研究として、国際基督教大学農村厚生研究所(1957)『三鷹市-社会生活の諸相』がある。これは、当時の国際基督教大学に勤務していた森岡清美、安田三郎、中野卓、米村昭二らによる共同研究の成果である。50年以上前の研究であり、政治・行政を主題とするものではないため、理論的な意味では先行研究とはいええないかもしれないが、研究当時でなければ知り得ない情報を含んでおり、貴重な研究として参照した。

鈴木平三郎(1980)『非効率行政への挑戦』は、1955(昭和30)年から5期にわたって市長を務め、三鷹の個性を作り上げた名物市長の手による著作である。市長の認識を知るうえで重要な資料であることは言うまでもない。また、鈴木跡をつぎ、4期にわたって市長を務めた坂本貞雄(1995)の『自伝 風雪をこえて-坂本貞雄ふれあいの回想録』も同様である。最後に、宍戸幸七(2006)『三鷹の歴史』は、三鷹の名望家で、三井物産の研究所に勤務したのち、町議、収入役も務めた著者による郷土史である。もともと『武蔵野新聞』に連載されたものを、著者の没後、親族によって一冊の本としてまとめられた。これもまた、三鷹市の理事者として三鷹の歴史の重要な転換点を目撃している証言として、また著者の視点から構築した歴史として参照している。

2000年以降については、行政文書、インタビュー調査、Web検索などを併用して資料を収集した。これらの資料の性格については、行論のなかで言及する。また、三鷹市の人口学的な特徴については松本(2008)で分析しているので、本研究では体系的に言及することはしない。

2. 名望家レジーム

(1) 名望家レジームの成立

近代行政村としての三鷹村は、1889(明治22)年、旧村連合体として成立した。すなわ

ち、1888(明治21)年の町村制、1889(明治22)年の郡県制の制定を受けて、下連雀村、牟礼村、北野村、中仙川村、新川村、上連雀村、井口新田、野崎村、大沢村、深大寺村飛び地(深大寺新田)、下仙川村飛び地、烏山村飛び地、小金井村飛び地、上石原駅飛び地が合併して、三鷹村となったのである(市史:41)。このうち実質的に村として合併したのは、下仙川、烏山、小金井、上石原の飛び地を除く10ヵ村である。厳密には、倒幕軍が江戸城に入城した慶応4(1868)年から、数次にわたって地方行政制度が改変されたが、結局は、旧村を単位とする再編以外にはありえなかった。この再編過程で、旧村の名主層が農村名望家として、ひきつづき地方制度の末端を担うとともに、村の政治的指導者となっていく。とくに多摩地方では、自由民権運動の指導者になっていくのである。

たとえば、牟礼村の高橋家は、江戸時代に代々、名主を務めていたが(森岡 1957:3)、1870(明治3)年の「番組制度」の導入の際に、7番組御用取扱所は高橋三郎兵衛方に設置され(市史:7)、その子、高橋美種は、1884(明治17)年、町村制度改革によって成立した下連雀村ほか7か村連合村の戸長を務め(市史:34)、さらに、三鷹村初代村長を務めている。

ところで、三鷹村では、1887(明治20)年、自由民権運動の分裂により、村内が二派に分裂した(市史:38-40, 69, 70)。東部では、下連雀の渡辺萬助を中心とする自由党系(のちの立憲政友会系)が支配的であったのに対し、西部では野崎の吉野泰三を中心に改進黨系(のちの憲政会、民政党)が支配的であった(市史:70, 86-89)。以降、両派は、ことあるごとに激しい政争を繰り返すが、こうした東西対立レジームは、1894(明治27)年の東西二学区体制の確立によって構造化される(市史:14, 58-61)。すなわち、1890(明治23)年の小学校令改正を機に、東部地区では、牟礼の時習学舎、新川本村の仙流学舎、私塾の明月校が合併して、1892(明治12)年、牟礼南原に東三鷹尋常小学校が開校、一方、西部地区では、大沢学校と連雀学校が合併して、西三鷹尋常小学校が1891(明治24)年に開校、1894(明治27)年に「学区」を設置して、教育費を学区ごとに負担するようになった。ここで東三鷹学区は、牟礼、下連雀、北野、中仙川、新川、下仙川、烏山、上連雀からなり、西三鷹学区は、野崎、大沢、上連雀(狐窪は除く)、井口、深大寺、小金井、上石原からなるものとされた(市史:60)。さらに1901(明治34)年には、各学区に区会を設置して、区会議員をおくまでになった(市史:61)。この体制は、1938(昭和13)年まで続く。背景に東西の地域経済格差があるとはいえ(東の方が富裕)、政治的対立が、東西二学区体制を生みだしたことは疑いがない(米村 1957:223-224)。

(2)名望家レジームの動揺

しかし、昭和初期になって、この名望家レジームは、動揺し始める。東京大都市圏の拡大と関東大震災により、三鷹村東部地域が東京郊外に組み込まれるようになったからである。1899(明治32)年、中央線吉祥寺駅が開設され(市史:84)、1917(大正6)年井の頭恩賜公園が開園すると、この地は東京の行楽地・遠足地になった(市史:99-101)。1913

(大正2)年、京王電気軌道、笹塚・調布間が開通、1915(大正4)年に新宿まで延伸するが、三鷹地域の電化も京王電気軌道によるものであり、1917(大正6)年、三鷹地域に電力供給を開始している(市史:82)。

1923(大正12)年、関東大震災が発生すると、震災後、下連雀、井の頭地区に宅地化の動きが見られ、紫橋付近に分譲住宅が出現した。1924(大正13)年には、万助橋南一帯が、南井の頭田園住宅分譲地となり、1925(大正14)年には、大沢に松寿園分譲地、野崎の西三鷹小学校北側に、百草園分譲地が開発されたと『三鷹市史』は述べている(市史:97-98)。

1929(昭和4)年には、三鷹電車が開設され、職員160名が勤務するようになった(市史:133)。そして1930(昭和5)年には、三鷹駅が開設され、箱根土地株式会社によって駅前整備がなされたという(市史:135)。また、1933(昭和8)年、帝都電鉄(現在の京王井の頭線)、渋谷・井の頭公園間が開通、翌年には吉祥寺まで延伸した(市史:135-136)。こうして、三鷹村東部地域は、拡大しつつあった東京の郊外地域に組み込まれるようになった。

移住者の増加とともに、従来旧村の代表者の集まりであった村会にも、「移住派」議員が出現するようになる。1933(昭和8)年3月の普通選挙第2回村会議員選挙では、初の移住派議員1名が当選した。ちなみに、18議席のうち、政友会系は10(東部7、西部3)、民政党系6(東部1、西部5)であり、東西対立の構図は明瞭に現れていた。

この選挙ののちに、井上銀三村長(政友会系)が衆議院選挙の際の選挙違反事件に連座して、辞任するという事件が起こった。1933(昭和8)年11月5日、村会で後任村長選挙が実施され、板橋藤蔵8票、有田勝太郎4票、白票3票で、政友会系の板橋藤蔵が村長となった。有田勝太郎は、中立系の移住者議員であったが、民政党系の票が入ったと『市史』は述べている(市史:120)。当時、昭和恐慌のあおりを受け、各地で村税滞納問題が深刻化していた。とくに三鷹は滞納率が高く、これには、農村不況に乗じて、民政党系有力者が意図的に不動産取得税を滞納していたからだと言われている(市史:122)。板橋村長は、滞納村税を強行整理する方針で臨み、これに対し、1934(昭和9)年8月30日、東三鷹尋常小学校を会場として、村政批判大会が開催され、民政党系議員らが反対決議を挙げる騒ぎとなった(市史:120-121)。9月1日、民政党系有力者が村長に直談判におよんだが、そのとき実弾入りのピストルを持ち込むという不穏な状態であった(市史:123)。さらに1935(昭和10)年9月26日夕刻、村役場で出火、武蔵野町から出動した消防組を妨害する正体不明の一団も出現して、村役場は焼失した(市史:123-125)。1936(昭和11)年8月5日、板橋藤蔵村長は、役場消失の責任をとり辞職、8月11日、村会で村長選挙があり、高橋勝義8票、白票5票で、政友会系の高橋勝義が村長となった(市史:126)。これが、三鷹村役場焼失事件の顛末である。

このような事件まで引き起こすにいたった名望家たちの東西対立レジームは、移住者が増加しつつある地域社会から浮き上がりかけていた。1934年(昭和9)年、下連雀と牟

三鷹村の人口推移(戦前)

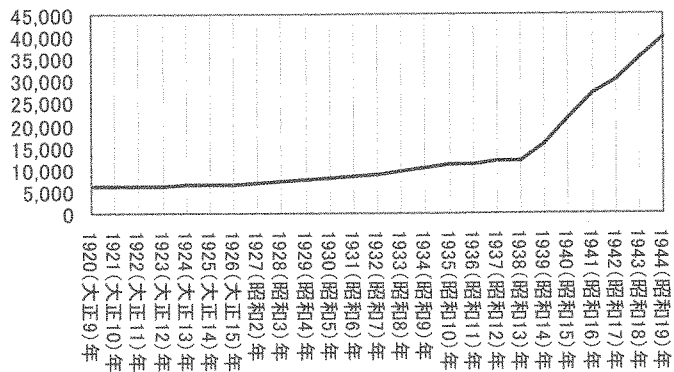


図1 三鷹村*の人口推移(1920～1944)

*1940年から三鷹町(資料:三鷹市統計)

表1 1930年代の三鷹における軍需工業化

1933年	昭和8年	正田飛行機製作所・三鷹航空工業株式会社(下連雀)
1934年	昭和9年	千代田製作所光学工場(牟礼)
1937年	昭和12年	日本無線電信電話株式会社工場(上連雀)、中西航空機製作所(下連雀)
1938年	昭和13年	東邦製作所(井口)
		12月、調布飛行場計画決定、用地買収。
1939年	昭和14年	中央航空研究所(新川)、東邦計量器製作所(井口)、森河工業所(日本無線の下請け、品川区より)、小杉研製社(日本無線の下請け、目黒区より)*
1940年	昭和15年	南工業所(日本無線の下請け、品川区より)*、共栄製作所(中島飛行機の下請け)創業*
1941年	昭和16年	4月、調布飛行場完成
1942年	昭和17年	若尾製作所(横河電機から)、川口屋銃機製作所(上連雀)創業。
1944年	昭和19年	能美防災(牟礼)、須賀谷製作所(日産の下請け、品川から)*、上田製作所(井口、蒲田区から)、吉川メッキ工場(東邦製作所の下請け、牟礼に)中島飛行機三鷹研究所(大沢)

資料)『三鷹市史』(2001)、*中野卓(1957)による。

礼の移住者有志が、学区制廃止と中部地区への小学校の増設を要望する運動を起こしたものの、このときには一部の地元住民の反発で日の目を見なかった(市史:126)。しかし、1936(昭和11)年6月22日、民政党系大野金次郎ほか8名からの請求により、村会が招集され、区制撤廃意見書を東京府知事宛に作成することが決議された。民政党系村議は6名、中立系は2名であったから、この動きには政友会系の村議も含まれていたことになる(市史:126-127)。こうして1938(昭和13)年10月1日、東西対立レジームを構造化していた東西二学区体制は廃止された。1937(昭和12)年の村議選では、移住者議員は3名に増え(市史:130-132)、さらに1942(昭和17)年の町議選では、移住者議員は7名に増加した(市史:156-157)。

1930年代後半から、三鷹では、人口が急増した(図1参照)。その背景にあるのは、満州事変以降の軍需工場の立地である。表1にあるように1933(昭和8)年から1944(昭和19)

年にかけて、軍用機生産のための工場と研究開発施設が次々に立地して、急速に工業化の波が押し寄せたのである。1940(昭和15)年、人口2万人を超えた三鷹村は、町制を施行した。戦後、敗戦の混乱のなかで、三鷹の名望家レジームはいよいよ危機を迎えることになる。

3. 名望家レジームの危機：1947～1955

(1) 吉田革新町政の誕生

敗戦後、旧支配層の権威が失墜し、GHQの民主化政策、公職追放、軍需産業解体、農地改革などにより名望家レジームは一時的に危機に陥った。三鷹では、軍需工場の解体あるいは民需転換にともなう解雇・人員整理反対の労働運動、井の頭地区を中心とする開明的な新住民勢力、そして農地改革にともなう農民運動が台頭、食糧メーデーや2・1ゼネストに関連して町民集会が開かれている¹⁾。

1947(昭和22)年4月5日、公選制になって初めての町長選挙が執行され、社会党公認の吉田賢三郎が、前町長の大野金次郎を破って当選した。得票は吉田賢三郎7,888票、大野金次郎7,418票であった。吉田は、元三鷹町役場税務職員で三鷹農民組合長、労働組合の支持も得ていた(市史：170-171)。1946(昭和21)年12月の農地委員選挙でも、吉田賢三郎は小作代表のひとりとして選出されていた。1947(昭和22)4月30日の町議選挙では、地元出身議員20名、移住者議員16名が当選し、日本無線・国鉄等の労働組合の支持を受けて、革新系議員が9名当選している(市史：171)。また、1946(昭和21)年12月、GHQ指令に基づき、新しい警察法が公布され、自治体警察が創設されたが、三鷹町では初代公安委員として、渡辺万助(自由党)、大野金次郎(民主党)、鈴木平三郎(社会党)が選出されている(市史：173)。渡辺万助は東部(下連雀)の名望家、大野金次郎は西部(井口)の名望家であり、鈴木平三郎は、地元出身の医者で、のちに三鷹市長を5期務める人物である。この時点で、名望家レジームの一角に、移住者、労働者、革新勢力が食い込んでいることは明らかである。しかし、市議会議長は、橋本利一(自由党系、下連雀)、助役は吉野泰(民主党系、野崎)であり、依然としてレジームの中核は、東西の名望家が担っていた。

(2) 第一次武蔵野三鷹合併問題

1950(昭和25)年11月3日、人口5万人を超えた三鷹町は、市制施行する。このときすでに武蔵野市との合併問題が浮上していた。武蔵野市は、三鷹町の北部および東部に隣接し、戦前から武蔵野都市計画区域²⁾として関係が深く、一足先に1947(昭和22)年に市制を施行していた。『市史』の記述によれば、1950年当時、単独施行案とともに武蔵野市との合併案が出されており、議会でも「単独市制施行が望ましいが、次善の策として合併でも可」との方向で検討が進められている(市史：192)。しかし、9月25日に都への申請議案が

町議会で満場一致で可決されたのち、三鷹中学校で懇談会を開催したところ、反対意見が続出したという。反対意見は、三鷹駅周辺の住民から出ており、これに対して、将来、武蔵野市と合併するにしても、市制施行後の方が条件が有利になるとの論理で、反対派を納得させ、単独市制施行を優先させた、というのである(市史: 192-196)。もっとも、宍戸幸七によれば、もっと複雑であり、反対意見のなかには、武蔵野市との合併案のほかに、特別区への包含案(三鷹は、世田谷区と接している)や市制そのものへの反対(農民組合)もあったようである(宍戸 2006: 254)。このとき宍戸は三鷹町の収入役であり、無視できない証言である。

武蔵野市との合併案や特別区包含案は、都市化志向の案であり、三鷹駅・吉祥寺方面の北部および東部の住民が支持、一方、西部および南部の農村地域は、合併案には反対で、場合によっては市制そのものにも反対の反都市化志向の勢力であった。

1951(昭和26)年4月23日、市制施行後最初の市長選・市議選が執行された。市長選では、東部の名望家、渡辺万助が無投票で当選している。吉田賢三郎は、都議選に立候補するために出馬せず、結果は落選している⁹⁾。一方、市議選では、定数36のうち、地元派が13、移住派が23、農業は10(市史: 198)、社会党公認が3であった。市長こそ地元名望家ではあるが、議会は移住派が初めて多数を占めていた。このころ、三鷹では町工場が増加し、日本無線、富士重工、富士精密を頂点とする下請け関係が形成されつつあった(中野 1957)。

1953(昭和28)年9月、「昭和の大合併」と言われた町村合併促進法をきっかけに、第一次武蔵野三鷹合併問題が持ち上がった。渡辺市長は、武蔵野市と共同歩調をとって合併への準備を進めたが、南部の農民層を中心とする地元派は合併に反対、労働者層や革新系を含む北部の住民は、合併賛成派であった。合併案は、新市名を「武蔵野市」とし、市庁舎は「三鷹駅南側に可及的速やかに作る」ことで、両市の合意ができていた(市史: 221)。1955(昭和30)年1月31日、両市議会に合併議案が上程され、武蔵野市議会は合併を決議したが、三鷹市議会では、16票対17票の1票差で合併案を否決、合併は失敗した(市史: 223-224、宍戸 2006: 265-270も参照)。渡辺市長は引責辞任し、吉野泰助役が市長代理となった。最終的に、武蔵野市との合併に合意が得られなかったことは、この時点で、少なくとも地元派名望家勢力が拒否権を発動するだけの力を持ちえていたことを意味している。しかし、名望家レジームは、もはや統治能力を失い、崩壊状態に陥ったことは明らかである。

4. 郊外開発レジーム : 1955～1975

(1) 鈴木市政の誕生

1955(昭和30)年4月、市長選・市議選が執行された。市長選では、鈴木平三郎(革新系

無所属、左右社会党推薦)が、吉野泰(保守系無所属、前助役)、金近靖(日本民主党、前市議)を破り初当選した(市史:205-206、鈴木1980:212)。社会党鈴木市政の誕生である。しかし、議会会派は、革新系会派「あけぼの会」8(社会5、共産1、無所属2)、保守系会派「三松会」9、無所属13(ほとんど保守系)の少数与党であった。鈴木平三郎は、名主の家の出身⁴⁾で、医者となり、貧しい人に患者が多いことに気づいて、のちに大学に戻り、公衆衛生学で学位をとっている⁵⁾。戦前、村議を1期務め⁶⁾、社会主義運動に参加、戦後は社会党左派の地元有力政治家となった近代主義的な啓蒙主義者である。

(2)第二次武蔵野三鷹合併問題

鈴木市長は、武蔵野市との合併を公約に掲げていた(市史:226)。しかし、用意周到に議会の合意を待って、議会に背中を押されるようにして行動を開始、武蔵野市は、「三鷹市議会の議決があつてから決める」と静観していた(市史:233)。1958(昭和33)年9月、三鷹市議会は、合併案を議決した。ところが、合併協議を武蔵野市に申し入れたところ、12月になって、今度は武蔵野市側が「時期尚早」として合併を拒否してしまった(市史:238-239)。武蔵野市は、三鷹市南部の合併反対派と接触しており、おそらく保守系農村勢力を抱え込みたくなかったのであろう。三鷹市がこの年の夏に実施した合併問題世論調査によれば、下連雀、牟礼、上連雀、深大寺、井口では7割が賛成、野崎、中仙川、北野では、反対が賛成を上回っていた(市史:233)。農業委員会は合併反対であり、中仙川の農業委員会委員を委員長とする「合併反対期成同盟」は、10月に武蔵野市議会議長に両市合併反対決議書と反対理由書を提出していたのである(市史:233,238)。こうして「第二次武蔵野三鷹合併問題」は、またもや失敗に終わった。

三鷹市議会で、合併が可決されたことは、もはや合併問題にかんして地元派の影響力が貫徹し得ないことを物語っていた。地元派の多くは、農村地主から都市地主へと転化しつつあったのである。武蔵野市が合併を拒否したことにかんしては、そもそも第一次合併問題の経緯から、三鷹市に不信感を抱いていたことに加え、その不信感の根源が、三鷹市内の反都市的農業者層の存在であり、それを理由に、合併を拒否したものと思われる。鈴木平三郎自身は、議会での合意形成を待って、行動を開始している。三鷹市内において、合併派＝都市化推進派にヘゲモニーが移行しつつあることを、よく認識していたものと思われる。しかし、合併に失敗したことで、鈴木市政は三鷹市単独で郊外都市建設に向かうことになる。鈴木は1959(昭和34)年2月の『市報』185号で、「今後三鷹市は独自の立場に立って、なお単独で近郊衛生都市建設にまい進する決意であります」と述べている(市史:239)。

(3)住宅都市への道

1956(昭和31)年、首都圏整備法が制定され、1959(昭和34)年には、同法にもとづき

「首都圏の既成市街地における工場等の制限に関する法律」いわゆる「工場等制限法」が制定された。三鷹市もその適用を受けることになった。このことは、三鷹市にとって、工業化の道を閉ざされ、郊外住宅都市への道を歩むほかないことを意味していた。そうでなくても、三鷹市が抱えていた行政課題は、学校（二部授業の解消）、病院、ゴミ処理場、し尿処理場、上下水道など都市生活基盤の整備であった。制約条件は財源不足であり、財政豊かな武蔵野市との合併は、三鷹にとって安易だが合理的な選択だった。その合併への道も閉ざされ、工場誘致もありえないとなれば、残された道は、住宅都市として、ひたすら都市生活基盤整備していくほかはない。都市生活基盤整備は、革新政党のプログラムにも適合的であり、とくに公衆衛生学者の鈴木市長にとっては、ライフワークでもあった。鈴木市政は（1期～2期）は、市長の個性と革新勢力の支持を頼りに、都市基盤整備を進めていく。

(4) 下水道事業と受益者負担問題

結果的に5期にわたる鈴木市政20年間のうち、最大の争点は、下水道事業であった。鈴木市政は下水道事業に着手したものの、財源不足で思うように進捗しなかった。鈴木は下水道事業にこだわり、受益者負担問題をきっかけに、革新勢力から離れ、保守勢力を支持基盤とするようになる。その経緯をかいつまんで整理するとつぎのようである。

鈴木市政は、1958（昭和33）年、1968（昭和43）年を目標年度とする下水道第一期計画を策定し、建設省の認可を得た（市史：313）。まず、前期4ヵ年（1959～1962）の執行年次を確定し、鈴木市長再選後の1959（昭和34）年に工事を開始したものの、1962（昭和37）年までの進捗率は6割に満たなかった。この年、東部下水処理場の建設用地を買収し、第一期後期の計画を策定、第一期計画全体を2ヵ年延長し、目標年次を1970（昭和45）年までとした（市史：315）。

1963年（昭和38）年4月の選挙で、鈴木平三郎（社会党公認）は無投票で三選を果たした。議会会派は、「革新クラブ」10（社会8・共産2）、公明3、保守会派「さつき会」17（うち自民1）である。この年から、保守系無所属全員がひとつの会派にまとまっている。このとき市長の権力は絶頂期を迎えていたように思われる。この年の秋、鈴木市長は市議会議長を連れて、米国シアトルで開催された世界下水道会議に参加、議会に下水道への理解を求める作戦に出ている（市史：315）。翌1964（昭和39）年4月、市長は「当局の指示もあるので受益者負担も考えている。下水道のモデル都市とするのが悲願である」（市史：317）と受益者負担制度導入を示唆⁷⁾、1964（昭和39）年12月に初めて議会で提案した。1965（昭和40）年3月議会では、市長提案に対し、社会、共産、公明は反対、保守会派が提出した修正案が可決され、なんとか導入に漕ぎ着けるが、これを契機に、鈴木市長は、社会党と袂を分かち、保守会派に軸足を移していく⁸⁾。しかし、下水道事業そのものは、進捗するようになり、1969（昭和44）年、1年早く第二期工事に着手、そして1973（昭和48）年、全国

に先駆けて下水道整備率100%を達成した。今日まで「下水道日本一」と語り継がれる実績である。

(5)効率行政

鈴木市政は、下水道建設の財源を確保するために、効率行政を徹底した。1965(昭和40)年の新市庁舎(市民センター)建設を契機に、「たばこを吸わない市役所」を実現、行政に企業性を導入して、少数精鋭主義、民間委託、職員研修の重視、職員数の圧縮、動く市役所(出張所を置かない)など、独自の行政管理をおこない、三鷹市行政に都市経営主義を根づかせることになった(市史:382-388)。

(6)計画行政と市民参加

さらに、下水道事業推進のために、1966(昭和41)年4月、「中期財政計画」を策定、三鷹市の計画行政の端緒を開いた(市史:388-389)。そして、下水道建設の出口が見えてきた1971(昭和46)年2月に発表された「近代衛生文化都市への近道 第二次中期計画大要」では、鈴木市長発案によるコミュニティセンター構想と三鷹駅前再開発計画が、書き込まれることとなった(市史:389-390)。

1969(昭和44)年、地方自治法の改正によって、市町村は基本構想の策定を義務づけられた。三鷹市では、第二次中期財政計画を策定後、基本構想策定の準備に入り、国際基督教大学との共同研究、「まちづくり市民の会」による検討、世帯アンケート調査などをへて、1974(昭和49)年9月「三鷹市基本構想」を市議会に上程、1975(昭和50)年3月、市議会は、一部字句修正のうえ可決した。計画人口は21万。基本理念として「人間の生命の尊重」「生存の平等の享有」を掲げ、基本目標は「人間のあすへのまち」、都市像は「高環境——快適な都市空間」と「高福祉——健康で幸福な教養ある市民」であった(市史:392-393)⁹⁾。

計画人口21万人は、いまから振り返ると成長志向の過大な目標設定であった。というのは、三鷹市の人口は、1975(昭和50)年に15万8千人であり、目標年次の1990(平成2)年になっても16万2千人足らずであったからである。三鷹市の現在の人口は、17万人超であり、21万人には遠く及ばない。1960年代の人口急増期は過ぎ去りつつあったのである(図2参照)。基本理念の「人間の生命の尊重」「生存の平等の享有」は鈴木哲学を色濃く反映する言葉であった。そして、「人間のあすへのまち」は、意味不明といわれながらも、今日まで三鷹市の基本構想、基本計画に使われつづけた言葉である。「高環境」「高福祉」もまた、その意味内容を変えながらも、今日まで三鷹市における計画行政のキーワードでありつづけている。さらに、策定過程における国際基督教大学との共同研究は、やがて「まちづくり研究会」「まちづくり研究所」に発展していき、計画策定過程への市民参加も、その後の市政に引き継がれ、花開いていく。その意味で、この基本構想は、その後の三鷹市の計画行政と市民参加行政の原型をなすものであった。

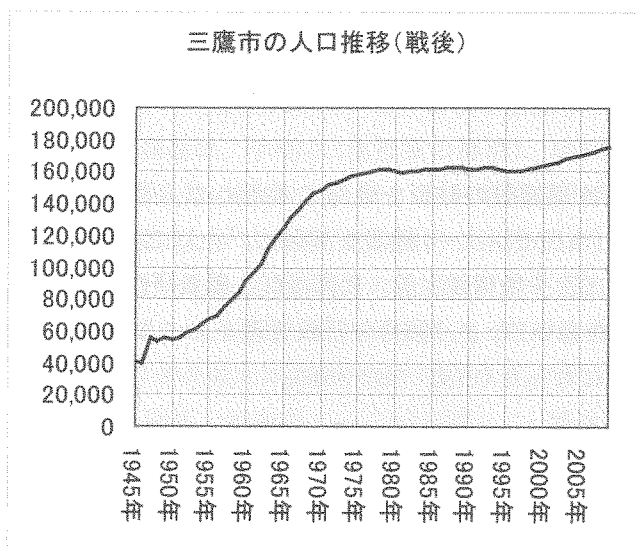


図2 戦後の三鷹市の人口推移
(資料：三鷹市統計)

(7)郊外開発レジーム

1971(昭和46)年4月の市長選で、鈴木平三郎は、坂本貞雄(無所属、社会党・共産党推薦)を退けて5選を果たした。得票数は、鈴木34,886票、坂本29,495票、その差は5000票あまりであった。同時に行われた市議選の結果は、定数30のうち社会6、共産4、公明3、民社1、無所属16であった。議会会派は、「社会党革新」7、共産4、公明3、保守会派「新政会」13、「民主クラブ」3(民社1、無所属2)と多党化傾向が顕著であった。「社会党革新」と共産党の得票数の合計は、21,880だったから、坂本は7,000票以上上乗せしたことになり、社会・共産に、公明または民社系を加えた得票数にほぼ等しくなる。言い換えれば、鈴木は、保守系の票に加えて、中道系の票の約半数を取り込んでいる計算になる。

鈴木市長は、当初、革新市政として、都市生活基盤整備に注力しながら、やがて都市地主に転化した保守勢力に支えられるようになった。しかし、その保守勢力も伸びず、議会は多党化、鈴木市長の啓蒙的な近代主義だけが突出していた¹⁰⁾。1955(昭和30)年に6万7千人であった三鷹市の人口は、1975(昭和50)年には15万8千人になっていた。その間に、学校、伝染病院、ゴミ処理施設、し尿処理施設、上下水道が整備されていった。従来の料亭政治は一扫され¹¹⁾、地域政治文化は近代化された。また、下水道事業へのこだわりから、効率行政・計画行政を追求し、コミュニティ行政・市民参加行政の種をまいた。鈴木市政は、「近代衛生文化都市建設」をスローガンに、名望家レジームを郊外開発レジームへと転換させたのである。

5. 市民参加型反成長レジーム：1975～1991

(1) 坂本市政の誕生

1975(昭和50)年4月の市長選で、社会党公認、公明党推薦の坂本貞雄が、保守系無所属で前市議会議長の指田正治と、共産党推薦で大学教授の寒川道夫を破り、当選した。得票数は、坂本26,310票、指田22,262票、寒川13,445票であった。同時に行われた市議選での議席数は、社会6、共産5、公明4、民社2、無所属13となり、会派構成は、社会6、共産5、公明4、「民主クラブ」3(民社2、無所属1)、保守系会派「新政会」12となった。社会、公明、民社系の得票数の合計は、27,705票で、ほぼ坂本の票と等しくなるから、坂本は、中道・左派連合に支えられていたとみてよい¹²⁾。

坂本貞雄は、山形県の貧農の出身で、召集により陸軍に入り、終戦時は、朝霞の陸軍予科士官学校の助教であった。戦後は、「ポツダム憲兵」を経て、建設労働者になり、三鷹で建設労組を組織した(坂本 1995)。社会党右派で、1955(昭和30)年から三鷹市議を4期務め、前回、市長選で鈴木平三郎に挑戦して敗れていた。啓蒙的な近代主義者である鈴木とは違って、「ふれあい」を大切にす庶民派で、市長選では、「対話と参加で公平な民主市政の実行」を理念として掲げていた。結果的に4期にわたった坂本市政は、革新市政として、福祉を重視し、コミュニティを基礎に計画行政と市民参加を推進した。その半面、三鷹駅前再開発は進捗せず、道路問題では住民運動への対応に苦慮していた。

福祉の重視

「社会的弱者への福祉施策の展開は、坂本市政の柱の一つであり、また大きな特色であった」と『市史』(p.546)も述べているように、坂本市政は、さまざまな福祉政策を実施した。主な実績を列挙すると、高齢者福祉の分野では、1976(昭和51)年三鷹市高齢者事業団(のちのシルバー人材センター)を設立、1984(昭和59)年、弘済ケアセンターを開園、1987(昭和62)年には、三鷹市在宅福祉サービス公社を設立した(1990[平成2]年、(財)三鷹市在宅福祉公社となり、1999[平成11]年からは社会福祉法人三鷹市社会福祉事業団となって、今日にいたっている)。障害者福祉の分野では、1977(昭和52)年、心身障害児福祉訪問員制度、1978(昭和53)年、心身障害者家庭家事援助者雇用制度を創設、1979(昭和54)年、心身障害者ケアセンター(北野ハピネスセンター)を開設している。児童福祉の分野では、1975(昭和50)年から1980(昭和55)年まで、6カ所、保育所を増設している。これらの施策の多くは、三鷹市基本計画において位置づけられたものである。

(2) 計画行政と市民参加

鈴木市政下の1975(昭和50)年に策定され、市議会で議決された三鷹市基本構想は、坂

本市政のもとで、基本計画と実施計画を策定する必要があった。人口の伸びが止まり、経済的にも低成長に移行したことを踏まえて、坂本市政では、基本計画の策定は、基礎調査に遡って検討することとなり、まずは暫定計画「公共施設整備計画を中心とした中期財政計画」(1978[昭和53]年まで)を策定、基本計画については、市民意向調査、団体意向調査、市政診断、職員参加による検討、「まちづくり市民会議」などをへて、「三鷹市基本計画(素案)」を作成、1977(昭和52)年、議会の意見を聞いたうえで、1978(昭和53)年8月、三鷹市基本計画を確定した(市史:490-492)。この間、6月に議会で基本構想の計画人口を21万人から17万人に下方修正する改正案を議決している(三鷹市 2007: 27, 三鷹市議会史 2003a: 120)。基本計画の目標は、「ふれあいをもつ生活都市～新しいコミュニティの創造を求めて」とされた。

以後、行政が、直接、市民参加によって政策策定する方向に転換、議会は代議制民主主義の形骸化を危惧したものの(三鷹市議会史2003a: 120, 市史: 491)、市民参加そのものには積極的であった。議会から見ると、坂本市長は、議会出身者であったから、坂本市政に対決姿勢を取りにくかったのかもしれない¹³⁾。しかし、坂本市政を実質的に支えていたのは、鈴木市政のもとで育ってきた行政職員たちであった。坂本市政のもとで、職員は自主的に政策を研究し、市民とともに政策を作成した。住民が職員とともに住区ごとに地域の問題点を洗い出す「コミュニティカルテ」は、こうした市民参加手法のひとつであった。

1980(昭和55)年3月に、三鷹市基本計画の第一次実施計画が策定された。これは昭和56年度までの短期の実施計画である。このときすでに、第二次実施計画策定に合わせて、第1回のコミュニティカルテの取り組みが各住区で始まっていた(三鷹市 2007: 27)。また、1984(昭和59)年には、第三次実施計画に向けて第2回のコミュニティカルテの取り組みが実施された(市史: 502-505, 三鷹市 2007: 28)。第3回のコミュニティカルテは「まちづくりプラン」と呼ばれるが、それは、従来のコミュニティカルテを一步進めて、市民が地域の問題点を指摘するだけでなく、まちづくりの主体として提案していくことを意図するものであった。ここで生まれた提案のなかには、「丸池復活プラン」のように、のちに市の計画に採用されたものもある(清原 2000: 59-60, 三鷹市 2007: 392)。

1990(平成2)年、市議会は、坂本市政のもとで策定された第二次基本構想を議決した。この新しい基本構想にもとづく基本計画は、やがて安田市政のもとで具体化されることになる。

(3)コミュニティ行政

三鷹市のコミュニティ行政は、鈴木平三郎の発案によるものだった。鈴木は、ドイツのコミュニティセンターをモデルとして、市がコミュニティセンターを建設し、住民が住民協議会を組織してコミュニティセンターを自主管理することを構想していた。鈴木のアイデアは、住民にも、議会にも、国にもなかなか受け入れられなかったものの、鈴木市政の

もとの、住民自主管理のコミュニティセンターとして、大沢コミュニティセンターが建設された(市史: 439-442)。

鈴木市政のコミュニティ行政を引き継いだ坂本市政は、市内を7つの住区に分け、それぞれの住区に住民協議会を組織し、住民協議会との設計協議をしながら、コミュニティセンターを建設し、その管理を住民協議会に委託するという方式を定着させ、東部(牟礼)、西部(井口)、井の頭、新川中原、連雀の5つの住区で、住民協議会が結成され、コミュニティセンターが建設された(市史: 514-530, 三鷹市 2007: 402-409)。残る駅前コミュニティセンター(三鷹駅周辺住民協議会)は、安田市政下の1993(平成5)年に完成し、7つの住区のすべてにコミュニティセンターが整備されることになる。坂本のいうコミュニティ行政とは、この住民協議会を基礎として、市民を計画策定に参加させることだった。

(4)都市再開発・道路問題

鈴木市政の第二次中期財政計画に盛り込まれた三鷹駅前再開発は、鈴木市長の「再開発市長原案」(1974年)、坂本市政における「市長原案の見直し」、「再開発計画(素案)」(1978年)、「再開発構想案」(1980年)、「再開発計画」(1982年)まで進んだが挫折し(市史: 560-561)、1984(昭和59)年3月、市主体の市街地再開発事業に変更、さらに1986(昭和61)年、駅前広場の整備は都市計画道路事業とすることに變更、再開発ビルと駅前広場デッキの建設計画がまとまった(市史: 564-565)。1991(平成3)年、ようやく駅前広場デッキの建設計画に着手することとなった。このように、再開発が遅れた背景には、武蔵野市による吉祥寺駅周辺の再開発が先行していたこと、地元商業者が大型店進出を警戒し、再開発に消極的であったこと、三鷹駅を利用するのは市民の一部にすぎないため、市民の関心が低く、三鷹駅前を「三鷹の顔」として資源を投入することに支持が得られにくかったことがあげられよう。そのため、行政も熱意をもてない状況だったのである。

坂本市政は、道路問題にも悩まされた。そのひとつは「東八道路問題」である。1962(昭和37)年、都は、三鷹市内の中央部を東西に貫く東八道路(都市計画道路1.2.1号)を都市計画決定した。1972(昭和47)年には全線開通の予定であった。1968(昭和43)年までに小金井～三鷹間2.5キロが開通、その後、沿道住民の反対運動のために工事が中断した。そのため三鷹市内では、東八道路に出入りする車で交通渋滞が発生し、1972(昭和47)年から1976(昭和51)年にかけて、促進派と反対派が対立、1979(昭和54)年、都が歩道工事を再開すると、市は建設促進の姿勢を明確にして接続道路である市道の工事を再開、1980(昭和60)年には接続道路が完成した。1986(昭和61)年11月、都が東大グランド内の工事を強行、1988(昭和63)年、牟礼まで開通した。東大三鷹寮を拠点とする反対運動は、東八道路問題を「革新市政の汚点」とであると激しく非難したのである(市史: 567-570)。

もうひとつは、中央道三鷹料金所問題である。当時、中央道は調布まで開通しており、これを首都高とつなぐためには、三鷹に料金所を建設する必要があった。料金所では車が

一旦停止して発進するから、深刻な排ガス公害が発生する。1973(昭和48)年に、三鷹料金所建設問題が浮上、1974(昭和49)年に道路公団は工事を開始した。これに対し、沿線では住民の反対運動が起こり、市議会は工事中止・計画変更を求める決議を挙げ、工事は中断、膠着状態に陥った。1976(昭和51)年1月、道路公団は強制着工に踏み切り、5月に中央道高井戸～調布間が開通した。その後、側道建設とそれに伴う市道付け替えをめぐるさらに紛糾、1978(昭和53)年、坂本市長は「住民の意向を尊重し、反対がある以上、市道の付け替えは行わない。また、公団と住民との話し合いに市はタッチしない」との態度を表明、サジを投げた格好となった(市史:571-572)。

その他、1975(昭和50)年の「三多摩ゴミ戦争」(多摩地区の廃棄物を受け入れていた羽村町・瑞穂町が迷惑料を要求した事件)や1978(昭和53)年の「ふじみ塵芥処理場」老朽化問題(清掃工場が爆発)では、市長が問題解決のために活躍(坂本 1995)、その他の行政課題は、計画にもとづき行政職員が活躍した。職員による市民も巻き込んだ自主研究も盛んで、1989(平成元)年には、「超都市化問題研究会」(職員による自主研究会)が結成されるなど、現在の管理職層が坂本市政のもとで育っていた(松本 2009)。電電公社によるINS実験は、1984(昭和59)年9月～1987(昭和62)3月に、市や市民も参加して実施された。当時は、鳴かず飛ばずで終わったように見えたが(市史:615-620)、あとから振り返ってみると、安田市政における情報都市づくりの種をまいていた。

(5)市民参加型反成長レジームの編成

このように坂本市政は、市民参加・直接民主主義を標榜し(市史:483)、計画行政に市民参加を絡ませようとした。また、人口・経済両面にわたって低成長期を迎え、それまでの郊外開発志向から、成長管理・開発抑制志向に市政を転換させた。「高福祉」は、「教養ある市民」のwell beingから、「弱者」へのwelfareにその意味が転換した。そして、三鷹駅前再開発や道路整備など、都市のハード面の開発は、良かれ悪しかれ、進まなかった。これらのことから、坂本市政を、市民参加型反成長レジームと規定したのである。

坂本市政は、中道・左派市民層を支持基盤とする市民参加型反成長レジームを構築した。選挙では、保守系の挑戦を3回とも退けたのである。

1回目の挑戦は、1979(昭和54)年4月の市長選である。結果は、坂本貞雄(革新系無所属)36,839票、伊東伝一郎(保守系統一候補)29,189票で、坂本市長が2期目の当選である(坂本 1995:310)。対立候補の伊東伝一郎は、2期目の鈴木市政のもとで助役を務めた日本無線労組出身者である。鈴木が社会党から離れていったきっかけは、下水道の受益者負担制度導入であるが、このとき社会党議員たちも内心理解を示していた(坂本 1995:236)。伊東と鈴木は、ともに社会党左派出身であり、伊東は移住者、鈴木は地元出身者で、よいコンビを組んでいたのではないか。1979(昭和54)年は、革新自治体の退潮期にあっており、保守勢力はなりふり構わぬ革新自治体切り崩しを仕掛けてきた。伊東が保守系

統一候補として担ぎ出されたのは、坂本市政を切り崩すためには、革新票を取り込む必要があるとする保守勢力の戦術的な判断のためと思われる。一方、坂本は、コミュニティ行政の実績をもとに、保守票の取り込みに焦点を当てた選挙戦を展開している¹⁴⁾。お互いに相手陣営に手を突っ込まないかぎり勝てない選挙だったのである。この選挙は、革新系のレジーム構築にとって極めて重要な選挙だったと思われる。

2回目の挑戦を受けたのは、1983(昭和58)年の市長選であった。このときの相手候補は、保守系無所属の吉野良助、坂本貞雄41,852票、吉野良助18,271票で圧勝した。3回目は、1987(昭和63)年の市長選である。結果は、坂本貞雄35,105票、鈴木利和26,174票であった。鈴木利和は、保守会派「新政会」所属の市議で、同日に実施された市議選結果から、「新政会」(当選者のみ)の得票数は24,334。当選した社会5、共産5、公明5、民社2、MPD・平和と民主運動(現「市民の党」)1、「三鷹革新連合」(住民運動を背景とした女性議員の1人会派)1の得票数に、落選した社民連系および社会党公認候補の得票数を加えた合計は、35,468、うち公明票は10,117票であった。このことから、坂本は、共産、公明を含む中道・左派連合を支持基盤とし、一部、保守票も取り込んでいたことが分かる。結局、坂本が引退するまで、このレジームは崩れなかった。

6. 市民参加型都市経営レジーム

(1) 安田市政の誕生

1991(平成3)年の市長選では、安田養次郎(自民、社会、公明、民社推薦)が、両角宗武(無所属、前市議、共産推薦)、中渡朋江(無所属)を破り、初当選した(三鷹市議会史2003a: 534)。得票は、安田41,231、両角12,700、中渡3,172であった。

安田養次郎は、鈴木市政のもとで育った職員で、坂本市政では、総務部長からスタートして、収入役を2期、助役を2期務めている。選挙では「坂本市政の継承」を掲げたが、自民も安田候補を支持した。同日の市議選での自民・保守系無所属、社会、公明、民社・社民連の候補に投じられた票を合わせると47,532票。共産の基礎票は6,312、大衆党(旧MPD)を加えても8,081だから、社会票7,656票の約半分が両角候補に流れた計算になる。おそらく安田は、共産党との連携を切ることで、保守勢力の支持をとりつけたのではないかと思われる。ここでレジームの重大な再編がなされたことになる。計画行政の推進力は、中道・左派連合から保守・中道左派連合に移ったのである(1995[平成7]年、1999[平成11]年選挙もほぼ同様の構図で両角候補の挑戦を退けている)。

安田市政は、計画行政を引き継ぎつつ、バブル経済崩壊後の経済状況を踏まえて行財政の効率化に注力し、政策の「目玉」として「情報都市づくり」(「SOHO CITYみたか構想」)と市民参加方式の高度化を打ち出していく。市民参加型都市経営レジームとは、安田市政のこのような特徴を概念化したものである。以下、計画行政から順に見ていこう。

(2)計画行政の展開

先述したように、1990(平成2)年12月、市議会は、坂本市政のもとで策定された第二次基本構想を議決していた。選挙後、1991(平成3)年6月、安田市政のもとで基本計画素案が作成され、「長期計画案検討市民会議」をへて、1992(平成4)年1月、第二次基本計画が策定された。基本目標は「人間のあすへのまち」、目標年次は2000(平成12)年、都市像は「ふれあいをもつしあわせ都市」である。第一次実施計画は、1993(平成5)年までとされた(市史: 642-643)。

1994(平成6)年3月、第二次実施計画(平成6~8)を策定、ここでは、「高環境」として「緑と水の回遊ルート整備計画」「みたか福祉プラン21」「ゴミ処理総合施策」が、「高福祉」として、芸術文化センター、総合スポーツセンター(財政難のためやがて見送られる)が位置づけられた(市史: 644)。「人間のあすへのまち」「高福祉」「高環境」という鈴木市政のキーワードが、ここに継承されている。また、緑と水の回遊ルート整備計画には、まちづくりプランで提案された「丸池の里」プランが取り入れられている。

1996(平成8)年3月、第二次基本計画の実施期間の中間年に、基本計画が改定され、財政フレームが見直された。同時に、第三次実施計画素案が、「検討市民会議」をへて策定された(市史: 645)。

そして、安田市政の最後を飾る一大イベントは、2001(平成13)年の第三次基本構想・基本計画の策定作業である。後述するように、このとき「市民プラン21会議」による「白紙からの市民参加」実験が行われることになる。

(3)行財政の効率化

安田市政における行財政改革の発端は、1994(平成6)年12月に示された「行財政改革の基本方針」である。ここで地方分権の推進と都市財政の強化等の方針が示され、1996(平成8)年3月には、新「行財政改革の方策」が提示された。新というのは、すでに坂本市政下の1989(平成1)年に、「行財政改革の方策」が出されており、これを見直したためである。ここでは、①分権、自治、参加を基本とした市政、②時代の変化に即応しうる活力ある市政、③簡素にして効率的な市政、④公正で民主的な市政が掲げられ、行政のスリム化が目指されている(市史: 648-649)。1996(平成8)年度から1999(平成11)年度までに、職員数は44増114減で、純減60となっている(清原 2000:32)。さらに、1999(平成11)年には「行財政システム改革大綱」の策定方針として、①市民参画等、②民間活力、③低成長型社会、④地方分権、⑤新たな行政課題等が示され、トップダウンで「効率的で開かれた自治体」が目指されることになった(市史: 649, 清原 2000: 32)。そして、2000(平成12)年度には、大幅な機構改革が実施され、市長部局の生活文化部と環境部が生活環境部に、都市整備部と建設部が都市整備部に、教育委員会の学校教育部と生涯学習部が事務局に、そ

それぞれ再編された(市史: 650-651, 清原2000: 33)。

下水道事業推進のために、鈴木市政のもとで強調された「企業性の導入」は、バブル経済崩壊以降の構造再編のなかで、都市経営主義として甦ってきた。1998(平成10)年、日本経済新聞・日経産業消費研究所の「効率的で開かれた自治体」調査で第1位、2006(平成18)年、日本経済新聞・日経産業消費研究所第5回「行政革新度」調査で、3回連続首位となるといった三鷹市の行政偏差値の高さは、市の効率行政が実質をともなったものであることを示している。

(4)情報都市づくりと「SOHO CITYみたか構想」

安田市政のもうひとつの注目すべき施策は、地域情報化への取り組みである。三鷹・武蔵野地区は、1994(平成6)年11月、武蔵野三鷹ケーブルテレビ株式会社が設立され、1996(平成8)年には、三鷹市が郵政省からテレピアモデル都市の指定を受け、三鷹市テレピア計画が推進されるなど、情報インフラの整備で先行していた。三鷹市テレピア計画の狙いは、テレピア指定によって、ケーブルテレビ回線導入の融資を受けることにあり、同年10月には、CATVとしては全国初の大容量光ファイバーケーブル網によるインターネットサービスが開始された。また、ケーブルテレビの整備とは別に、INS実験以降、NTTのデジタル通信網が先行的に整備され、庁内回線としても利用されていた。情報技術は、効率行政の技術的基礎として、三鷹市では早くから意識されていたといえるだろう。

1998(平成10)年8月、「三鷹市情報化計画」が発表されるが、この計画を策定する過程で生まれてきたのが「SOHO CITYみたか構想」であった。「SOHO CITYみたか構想」の策定・実施過程については、すでに別稿(松本 2009)でまとめているので、ここでは手短かに触れるにとどめる。1996(平成8)年9月、まちづくり研究所第3分科会が、市の情報化計画策定のために「情報都市づくり」の研究を開始、1997(平成9)年2月「情報都市三鷹への提言～INS実験都市からSOHO CITYへ」(まちづくり研究所第3分科会第一次中間報告)が提出される。ここで初めて、「SOHO CITY」の概念が提起された。これは安田市長にとっては想定外の報告であった(清原 2000: 102)。さらに、10月「情報都市三鷹への提言～「SOHO CITYみたか」への事業展開」(まちづくり研究所第3分科会第二次中間報告)が提出される。これは、SOHO CITY構想を具体化したもので、この時点で安田市長もSOHO施策を予算化することを決断している。1998(平成10)年12月には早くもSOHOインキュベータの実験施設である「SOHOパイロットオフィス」を立ち上げ、実証実験を開始した。SOHO CITY構想は、「地域情報化計画」にも書き込まれているが、それ以前に事業が着手されているのである。

SOHO CITY構想は、産業振興施策の一環として位置づけることができる。三鷹市の産業振興政策は、市内の脱工業化を背景として1990年代から意識されるようになるが、

1996(平成8)年3月に「三鷹市産業振興計画」が策定され、そこに産業振興の拠点として「産業プラザ」建設構想が盛り込まれていた。先に述べた1997(平成9)年10月のまちづくり研究所第3分科会第二次中間報告では、「産業プラザ」へのSOHO CITY推進機能の付加を緊急提言していた。しかしこの時点では、まだ実現の目途は立っていなかった。

1998(平成10)年7月、中心市街地活性化法(旧法)が施行され、そこに「都市型新産業」の育成が盛り込まれていたことから、三鷹市では10月「三鷹市中心市街地活性化基本計画」(実質的には、三鷹駅前再開発計画、産業振興計画、地域情報化計画を合成したものをまとめ、産業プラザ建設のための補助金を獲得、1999(平成11)年9月、中心市街地活性化法にもとづくTMOとして特定法人「まちづくり三鷹」(現在は株式会社)を設立、2000(平成12)年4月には、三鷹産業プラザ第1期棟がオープンする。産業プラザには、まちづくり三鷹の事務所のほか、SOHOインキュベータや都市型新産業育成のためのスペースが準備された(その後の展開については、松本[2009]を参照)。

(5)市民参加方式の高度化

坂本市政のもとでは、「コミュニティカルテからまちづくりプランへ」という市民参加方式の展開が見られたが、安田市政のもとでは、市がしばしば「ワークショップ方式から市民プラン21会議へ」と語る市民参加方式の高度化が追求された。

1996(平成8)年、井の頭手のひら公園で、ワークショップ方式による公園づくりが試みられ、その経験をもとに1997(平成9)年、「まちづくりプラン」から生まれ、「緑と水の回遊ルート計画」に位置づけられた丸池復活プランがワークショップ方式で取り組まれた。さらに、1998(平成10)年には、市立高山小学校の建て替えプランづくりが、教職員や児童・保護者はもとより、周辺地域の市民も含めたワークショップ方式で実践された。

こうした経験を踏まえ、1998(平成10)年12月、まちづくり研究所が、第三次基本構想の策定にあたって、新しい市民参加手法を採用する提言を市長に提出、NPOのような独立した市民組織による「白紙からの市民参加」手法が試みられることになる。1999(平成11)年4月、市長が市民プラン検討市民会議準備会への参加を市民に呼びかけ、組織論を検討する準備会が発足、つぎに準備会が「市民プラン21会議」への参加を市民に呼びかけ、10月には「みたか市民プラン21会議」設立全体会を開催、ここで、のちに市長となる清原慶子が共同代表のひとりに選ばれている。2000(平成12)年10月、市民プラン21会議の提言を報告、それをうけて、市が基本構想・基本計画の策定作業に入り、市民プラン21会議とのやりとりをへて、2001(平成13)年、第三次基本構想・基本計画が策定された(三鷹市 2007: 392-397)。

この取り組みの効果がどうであったのかははっきりしないが、安田市政の最後を飾る市民参加の実験として注目された。

以上、安田市政の特徴を、計画行政、効率行政、情報都市政策、参加行政の4点にわた

ってみてきた。安田市政は、計画行政に参加行政を絡める点では、坂本市政を継承し、計画行政を可能にする条件として効率行政を推進した点では、鈴木市政の行政文化を活用した。「効率的で開かれた自治体」は、安田市政の目標であった。それは、新自由主義的構造改革に適応できる自治体の再編過程でもあった。清原市政は、その延長線上に位置づけられる。

7. 市民協働型都市経営レジーム？

(1) 清原市政の誕生

2003(平成15)年3月の市長選は、安田養次郎市長の後継指名で清原慶子が自民、公明推薦で立候補、共産党は立候補を見送り、社民連、新党さきがけ、民主党と所属を変えてきた市議の高井章博、1人会派「無党派市民クラブ」所属の前市議太田正子の巴戦となった。結果は、清原27,366、高井21,781、太田8,136で、清原慶子が当選した。清原票は、同日執行された市議選での保守系票と公明票の合計29,334票を約2000票下回った¹⁵⁾。坂本市政、安田市政を支えてきた中道左派との連携ができていないことがその原因である。「市民プラン21会議」の共同代表のひとりが市長になったわけだが、これでは市民プラン21会議の正当性も疑われかねない。

2007(平成19)年3月の清原市政2期目の市長選では、中道左派は立候補を見送り、藤沢時雄(元市議、共産党)が現職市長に挑戦、清原49,570票、藤沢15,369票であった。このときは、中道左派との連携が成立していたが、同日実施された市議選での保守系、公明、中道左派(民主と議会会派「にじ色のつばさ」)の票を合わせると53,302票だから、中道左派票の一部約3000票は藤沢に流れた計算になる¹⁶⁾。清原レジームは、まだ中道左派を完全には取り込めていない状況にあるといえよう。

清原市政の特徴は、安田市政の都市経営主義をひきつぎ、「行政革新度日本一」¹⁷⁾を標榜する一方で、「市民協働」を強調し、その仕組みづくりに取り組んできた点にある。その意味で「市民協働型都市経営レジーム」ともいうべきものが現れつつあるように思われる。しかし、現時点ではまだその完全な姿を捉えることができない。ここでは、清原市政のプロジェクトとして、市民協働センターと三鷹ネットワーク大学、地域ケアネット、小・中一貫のコミュニティスクールの3つについてみておく。

(2) 市民協働センターと三鷹ネットワーク大学

市民協働センターは、市と市民団体との協働を推進する中核施設である。三鷹市では2002(平成14)年、まちづくり研究所が市民協働センターのあり方について研究を開始、2003(平成15)年6月、第二次提言を出し、それを受けて12月に市直営の市民協働センターを開設した。その後、2009(平成21)年1月にNPO法人みたか市民協働ネットワークを

設立し、指定管理者とした。既存のNPOに管理を委託するのではなく、管理主体を行政自身が設立したところに、三鷹市の特徴がある。団体登録すると、メールボックス、会議室、コピー機などを使うことができる。現在、約150団体が登録している¹⁸⁾。

三鷹ネットワーク大学は、清原市長の公約のひとつであった。2003(平成15)年9月、「あすのまち三鷹」推進協議会のプロジェクト¹⁹⁾の一環として「三鷹ネットワーク大学・大学院(仮称)検討委員会」が発足、時限的な補助金事業が中心であった「あすのまち三鷹」プロジェクトを恒久化するのがねらいであった。同委員会は、2004(平成16)年4月、NPO法人の形態をとった「民学産公」の協働による地域の大学とする提言をまとめる。これを受けて同年6月、「三鷹ネットワーク大学開設協議会」が検討を開始、2005(平成17)年、14の教育・研究機関と基本協定を締結、5月に「三鷹ネットワーク大学推進機構」の設立総会を開いた。8月にNPO認証を取得したのち、同年10月に開設した。市民向けの講座(有料)と外部資金を受け入れた研究開発機能をあわせもつ研究・教育機関で、まちづくり研究所の機能も継承されている(三鷹市 2007: 398-399)。

(3)地域ケアネット

地域ケアネットは、2004(平成16)年、井の頭住区でスタートした地域ケアサポート推進事業で、2005(平成17)年、第三次基本計画改定で最重点プロジェクトとして位置づけられた。2007(平成19)年3月、井の頭地区モデル事業の報告書がとりまとめられ、現在、相談サロン、傾聴ボランティア、ちょこっとサービス助け合い(介護保険制度外の有償ボランティア)の3つの活動を展開している。介護保険制度の導入によって、高齢者市民と役所その他の専門機関とをつなぐ機能の必要性を感じた井の頭住協の会長(当時)の発案によるもので、市が重点施策として取り込んだという経緯がある。2009年4月からは新川中原住協でも相談サロンを開始している。西部(井口)住協でも検討中である²⁰⁾。

(4)小・中一貫のコミュニティスクール

清原市政のもとで大きな争点となったのが、小中一貫校問題である。2003(平成15)年7月、三鷹市教育委員会は「小・中一貫教育校基本計画検討委員会」を設置し、10月の「中間報告」で教育改革構造特区による小中一貫2・3・4制の構想、コミュニティスクール構想、ITスクール構想を提言、12月に「最終報告」を市に提出した²¹⁾。これをうけて2004(平成16)年2月、モデル校として予定されていた第二中学校区の小中一貫校説明会が開催されたが、市民が反発し混乱、「罵声が飛び交う」説明会となった。反発の原因はさまざまだが、2・3・4制の提案に対して、戦後の民主教育で確立された6・3制を勝手に改変してよいのかという原則的批判があっただけでなく、2005(平成17)年度から6年生が中学校舎に通うという制度が衝撃的であり(「卒業式はどうなるのか」「小学生も制服を着るのか」)、とくに「構造特区」のスケジュールに合わせることに市教育委員会が気を取られ

すぎていたことが、反発を招いた大きな理由であった（「子どもより特区のほうが大事なのか」）。

2004（平成16）年5月、市は「6年生の中学校舎への移行を平成17年4月に実施することは困難²²⁾」との態度を表明した。6月、改正地方教育行政法が施行され、学校運営協議会制度（コミュニティスクール制度）を採用することが可能になった。7月、「三鷹市立小・中一貫校構想に関する基本方針（素案）」を発表、実施を2006（平成18）年度からに延期²³⁾、2005（平成17）年3月「基本方針」を発表、4月「三鷹市立小・中一貫教育校開設準備検討委員会」を設置して、構想の再構築に取り組むことになった。9月に検討報告書が教育委員会に提出され、これをうけて10月教育委員会が「実施方策（案）」をとりまとめた²⁴⁾。教育特区は申請せず、現行法にもとづいて、中学校教員が小学校に出向き、コミュニティスクール²⁵⁾とセットで実施するというのがその骨子であった。こうして2006（平成18）年4月、にしみたか学園（二小、井口小、二中で構成）が開校、2009（平成21）年度までに、市内すべての小中学校が一貫校に移行した。——市民力が、教育特区の利用を阻止し、教育委員会が構想の再構築を余儀なくされた事例である。

8. 結論

本稿の目的は、都市レジーム論を、日本の郊外都市に適用して、郊外レジームの形成と再編の過程を分析することにあった。事例としてとりあげた三鷹では、「名望家レジーム」「郊外開発レジーム」「市民参加型反成長レジーム」「市民参加型都市経営レジーム」と推移し、「市民協働型都市経営レジーム」に向かっている。

名望家レジームは、旧村からの移行過程で名主層が、旧村を代表する名望家として、地方行政の末端を担うとともに、村の政治指導者となって成立したものである。三鷹の場合、自由民権運動の分裂と地域経済格差から、東西二学区体制として制度化され、名望家レジームの「葛藤」モデルを形成した。

大正から昭和にかけて、東京大都市圏の拡大とともに、村は近代化し、東部の井の頭地区を中心に、移住者が増加、さらに昭和初期に軍需工場が立地して労働者層が流入、その結果、名望家の派閥抗争は、地域社会から浮き上がり、東西二学区体制は解消に向かった。

敗戦後、旧支配層であった名望家層の権威が一時的に失墜、労働運動、農民運動が組織され、吉田革新町政が誕生したものの、市の行政幹部は、依然として名望家層によって担われていた。

1950（昭和25）年、市制施行を機に、武蔵野市との合併問題が争点として浮上、都市化志向の北部・移住者を中心とする革新勢力と、反都市化志向の南部・農民層を中心とする保守系地元勢力とが対立、東部の名望家、渡辺市長のもとでは、保守系地元勢力の拒否権が有効に作用して、合併に失敗、名望家レジームは、統治能力を失って崩壊した。

代わって、名主の家の子で、医者・公衆衛生学者でもある社会党左派の鈴木平三郎が市長となった。第二次合併問題は、武蔵野市に拒否されて失敗したものの、近代主義的啓蒙主義者で強い個性をもつ鈴木市長のもとで、三鷹市単独での郊外開発レジームの形成に向かった。

首都圏整備法、工場等制限法の適用を受け、工業化の展望を断たれた鈴木市政は、住宅都市として都市生活基盤整備を推進、主として革新政党に支えられながら、地元保守勢力とも連携した。生活基盤整備は、革新政党の政治プログラムに適合的であったから、革新政党は郊外開発の推進力たりえた。これは、産業誘致ができない郊外に固有の特性である。

1963(昭和38)年、下水道建設のための受益者負担制度導入をめぐって、鈴木市政は、革新勢力と袂を分かち、地元保守勢力に軸足を移す。地元保守勢力の担い手は、農村名望家から都市地主に転化しつつあり、郊外開発の推進力となる準備が整ってきたともいえよう。また、鈴木市政は、下水道の建設費を捻出するために徹底して行政の効率化を図り、都市経営の行政文化を遺産として残した。

鈴木市政の跡を継いだ坂本市政(1975-1991)は、中道・左派連合に支えられ、市民参加型反成長レジームを構築、コミュニティ行政、参加行政、福祉を重視して、共産党はもとより、保守層の一部も取り込んだ。その結果、地元保守勢力は、挑戦者の立場に追いやられた。坂本市政における職員と市民による参加行政は、三鷹の政策形成の特徴となった。しかし、三鷹駅前再開発は進捗せず、道路問題では、住民運動への対応に苦慮した。

安田市政(1991-2003)は、共産党を外して、地元保守勢力を取り込み、保守・中道左派連合にレジームを再編、市民参加型都市経営レジームが構築された。バブル経済崩壊後の財政逼迫のもと、行財政の効率化を図り、「効率的で開かれた自治体」を目指したのである。計画行政、市民参加行政は継承し、参加手法の高度化を目玉とした。鈴木市政の効率行政と坂本市政の市民参加行政が、そのもとで育った行政職員によって継承され、やがて市民協働による効率化へと向かう。

後継の清原市政(2003-現在)は、保守・中道連合(自民・公明)からスタートし、中道左派の一部を取り込むところまできているものの、資源動員能力に弱さが残っている。小泉政権の新自由主義的構造改革に対応するために、市民協働型都市経営レジームの構築を目指しているが、確立したとはいいがたい。

郊外レジームの特性は、大企業の影響力が希薄である点にある。三鷹の場合、日本無線、富士重工、日産自動車などが立地していたが、日本無線を除けば、工場等制限法の制約もあって市外に転出してしまった。日本無線の影響は、むしろ、労働組合をとおしてのものであった。代わって、都市地主に転化した旧農村名望家が、地元保守勢力を形成した。

郊外レジームのもうひとつの特性は、圧倒的な新住民の流入にある。三鷹の場合、初期には工場労働者層が、1970年代以降は都市中間層が流入し、これらは一定期間居住して転出していく流動層と、転入後は永住する定住層からなり、革新・中道左派勢力を形成す

る傾向がある。その結果、地元保守勢力の影響力は限定されたものとなる。

三鷹の事例では、いくつかの特殊性もみられる。第一に、名望家レジームの「葛藤」モデルである。二派に分かれて政争を繰り返す「葛藤」モデルは、全国的にはしばしば見いだされるものの、多摩地方では三鷹のみに見られる。第二に、中央政治のイデオロギー的な影響力が強いことである。自由民権運動、戦後改革と民主化、1970年代以降の多党化や政界再編の影響が、地方政治に直接反映している。これは、首都圏の自治体に共通する傾向であろう。第三に、いかなる事例においてもみられる経路依存性(path dependency)による歴史的個性である。公衆衛生学者・鈴木平三郎の下水道事業へのこだわりは効率行政・計画行政を生み、その後の三鷹市行政の遺伝子を形成した。「人間のあすへのまち」「高環境」「高福祉」は、今日まで三鷹の基本計画のキーワードとなっている。また、坂本貞雄の市民参加行政も、安田市政に受け継がれていった。

郊外レジームが「郊外開発レジーム」に始まり、「市民参加型反成長レジーム」「市民参加型都市経営レジーム」をへて、「市民協働型都市経営レジーム」へと至る推移にどの程度、一般性があるのだろうか。われわれは、これらを郊外に必然的な発展段階であると考えているわけではない。自治体を取りまく構造的条件が各レジームの構築を促す機会と制約となっているものの、このような構造化がなされるかどうかは、政治的実践にかかっている。おそらく「郊外開発レジーム」は郊外化の初期段階の行政課題に対応するものであり、多くの郊外自治体が経験するであろう。しかし、名望家レジームが、郊外開発への道を拒否する可能性もある。「市民参加型反成長レジーム」は、1970年代の革新自治体の広がりを考慮すると、多くの自治体がたどった道であると考えられる。バブル経済期には、大都市圏で第二次郊外化(松本 2004: 21)の現象が現れ、一部の郊外地域では、ふたたび(あるいは初めて)郊外化を経験している。この場合、地域内外の不動産資本や建設資本と提携した外発的郊外開発レジームが成立する可能性もある。バブル経済崩壊以降、自治体財政の逼迫は全国的に見られる現象であったから、多くの自治体は(市民参加型かどうかはべつとして)「都市経営レジーム」への転換を迫られたはずである。レジーム再編に失敗した都市は、財政危機を深めたに違いない。そして、2000(平成12)年の地方分権改革と介護保険制度の導入は、構造的に「市民協働型都市経営レジーム」への移行を余儀なくされているといえるだろう。現状では、市民協働型がどれだけ住民自治の内実を備えたものとなるかは曖昧であり、今後の実践的および理論的課題として残されている。

注

- 1) 1946(昭和21)年の食糧メーデーでは、日本無線従業員組合および井の頭・三鷹[台?]-下連雀・牟礼・井の頭公園の5町内会が、町民大会を開き、食糧危機対策を大野金次郎町長に問いたです決議文を採択している(市史:165)。また、1947(昭和22)年には、2・1ゼネストに向けて三鷹物産、日本無線、正田製作所などの組合が中心となって町民大会が開かれている(市史:

168)。

- 2) 1939 (昭和14)年、当時の武蔵野町、三鷹村、小金井町、田無町、保谷村は、武蔵野町を中心とした都市計画法上の都市計画区域に指定された(市史:148、宍戸 2006: 206-207)。
- 3) この経緯は、いささか不可解である。鈴木平三郎(1980)は、つぎのように書いている。「昭和25年の秋、私と当時市長であった吉田氏が党から指名されて、都議と市長を引き受けることになり、吉田氏が再度市長をやると言うので、私は不本意ではあったが都議を引き受けることになった。しかし、告示直前に吉田氏が無断で都議に立候補する声明を出したため、いまさら転換できず、社会党から二人の都議が出ることになり、当時支部長であった私の手で、吉田グループの右派を大量に除名処分し、多くの脱党員も出て党は左派だけになった。当時社会党は、私と稲村〔明喜〕現都議、伊東〔伝一郎〕元市議などを中心とした左派だけであり、戦後における三鷹の社会党は、ほとんど左派を中心として歩んできたものである。無理に選挙を押し通したので、その結果は99票の差で惜敗してしまっただけ」(p.212)。『三鷹市議会史資料編』(1982)によれば、斉藤由五郎(無所属)が5,938票で当選しており、次点は鈴木平三郎(社会党)5,838票、3位は吉田賢三郎(無所属)で3,645票、4位は大野金次郎(無所属)で3,424票であった。鈴木は100票差で「惜敗」している。

なぜ吉田が都議選に出馬したのは不明である。ひとつの仮説は、名望家渡辺万助の出馬を知って、市長選への出馬を断念したというものである。宍戸幸七によれば「吉田市長は次期市長に三鷹の大御所と言われる渡辺万助氏が衆望を負って立候補を決意したので、自らは市長立候補を辞退して都議選にまわり、渡辺氏の無競争当選の道を開いた」(宍戸 2006: 258)。もうひとつの仮説は、社会党内の左右対立である。つぎの都議選(1955〔昭和30〕年4月23日)で、左右社会党がともに候補を立て、右派の田山東虎が当選しているところを見ると、三鷹選挙区をめぐって左右両派がつばぜり合いをしていたのかもしれない。

- 4) 鈴木平三郎は「三鷹村新川の小地主の三男坊」(鈴木 1980: 210)と述べているが、略歴には「鈴木作右エ門の三男」(同: 226)とある。新川の「鈴木作右衛門」は、1890(明治23)年の第1回総選挙の有権者の名簿にあり、当時の三鷹村で27人しかいなかった公民のひとりであった(市史: 62)。また1925(大正14)年から、井上銀三村長のもとで三鷹村の助役を務めている(市史: 47)。さらに森岡(1957: 8)によれば、新川を構成している旧村のひとつである野川村の宿組世襲名主は「鈴木作右衛門」家であったという。
- 5) 1954(昭和29)年、論文題目「三鷹市における貧困と疾病統計」で日本大学から医学博士の学位を授与されている。
- 6) 1937(昭和12)年の村議選で下連雀から当選している。市史(p.131)では、政友会系と推定されている。しかし、鈴木(1950)によれば、「同時に中村高一氏の下で政治活動に入る」(p.226)とあり、また「戦前、革新政党の党员として党活動を行い、戦後日本社会党の地方指導者として働いた」(p.6)とも述べているので、社会大衆党に入党したものと思われる。
- 7) 鈴木平三郎に受益者負担制度を導入するように示唆したのは、河野一郎である。鈴木はつぎのように書いている。「〔下水道事業が進捗しない〕理由は、補助と起債が予定より少ないためなので、私が理事長をしている学校法人日本学園の創設者・杉浦重剛先生の私塾・称好塾の塾生をしていた河野一郎氏と面識があり、彼が当時の建設大臣であったので、大臣室に陳情に参上した。公金は私情では出せない。お前は社会党だそうだ。そんな所に金を出しても自民党の票は増えない。メシでも食って帰れといわれた。

めしを食いに来たのではないと強引に粘ると、オンブにダッコでは下水道はできない。本当にやる気があるのかと聞く。地方自治体は財政貧困で金がないので困ると申し上げると、親方日の

丸で、税にあぐらをかいてのんびりやっているからだ。自分の事業と思い、思い切り財政を引き締めて、建設資金を捻出しろ。市民にも受益者負担をお願いしろ。心機一転し、禪を締め直して本気になってやれ。私もお前のことだから思い切り援助しようと約束された。

ここで私は方針を一八〇度転換し、行政に企業性を導入し、職員の少数精鋭・起案三行・ハンコ三つの合理化を断行し、人件費と経営管理費を圧縮して、新規事業費の二分の一を下水道に投入した。このことが私の非効率行政への挑戦の動機であり、先生は三鷹の下水道の恩人であり、ずいぶんお世話になった」(鈴木 1980 :10-11)。

- 8) 鈴木は、「下水道受益者負担の断行、行政の合理化が、社会党と職員組合の強い反撃にあったが屈せず、彼らと袂を分かち、生命の尊重とその生存の平等の享有の理念のもとに、執念に下水道に取り組み、在任中昭和四八年度に一年早く全市域一〇〇パーセント完成し、日本一となり、....」と述べている(鈴木 1985: .11)。一方、当時、社会党市議で、のちに市長になった坂本貞雄は、自伝のなかで「それまで社会党議員団は与党としての役割は果たしてきたが、この問題で反対となり、この時から市長との間に大きな亀裂ができてその後修復することができなかった」(坂本 1995: 236)と書いている。
- 9) 『市史』では、1975(昭和50)年3月の議会で目標人口を下方修正して17万人としたとされているが、後述するように1978(昭和53)年である(三鷹市 2007: 27、議会史 2003a: 117も参照)。
- 10) 『市史』(西尾隆)は、「半ば啓蒙君主的な市政展開を断行した鈴木市長」(p.628)と形容している。
- 11) 鈴木(1985)は、つぎのように述懐している。「市長に就任して驚いたことは、料亭で景気よくメートを上げていたので『さぞ金があるのだろう』と思っていたら、まったくの貧乏財政であったことである。30年度の春の競馬収益を29年度に繰り上げ充当しなければならない財政であり、実施もしない三鷹駅前通りの都市計画事業の起債を前借して前年暮れのボーナスに支払い済みであった。この流用事実が将来長く尾を引いて、起債獲得にずいぶん悪影響があった。当時の都、大蔵省、自治庁から『三鷹は信用できない』と言われ、名誉挽回には大変苦労したものだ」(p.214)。
- 12) 坂本(1995)は、「この時の私は社会党公認、戦に入って間もなく公明党の推薦も決まり、非公式ながら民社党も協力してくれた」(p.243)と述べている。
- 13) 1982(昭和57)年、満場一致で「三鷹市非核都市宣言」を決議しているように、市議会もリベラルな雰囲気のみなぎっている。このときは、中道系議員が主導していた(三鷹市議会史 2003a: 204-208)。
- 14) 自伝によれば坂本はつぎのような訴えをしている。「いま戦っている相手候補の伊東君は、もともと私と行動を共にしていた友人です。私はいま彼を批判する気もなく、みな時の流れと思っています。
私がこの街頭からお願いしたいのは、市政にぜひ皆さんも参加してくださいということです。
去年の8月発表した基本計画もまとめる時は市民会議、この中には保守といわれる委員さんも大勢おられますが、その意見をみんなこの中にいれてつくりました。
私はこの計画を実施するには皆さんと一緒にやりたいと決意しています。これから4年間、また皆さんと一緒にやろうじゃありませんか」(坂本 1995: 311)。
- 15) 党派構成は『みたか議会だより』(平成15年6月8日)。
- 16) 党派構成は『みたか議会だより』(平成19年6月10日)。
- 17) 『広報みたか』(平成19年5月6日1面) 当選記事に掲載されたマニフェストから。
- 18) <http://www.collabo-mitaka.jp/index.php> (2010年3月2日)
- 19) 第三次基本計画の重点プロジェクトのひとつで、IT活用の実証実験を市民、事業者、大学、行政の協働で行うもの。当初は、国のe-Japan計画の実証実験を中心に展開された(三鷹市 2007:

240)。

- 20) 2009年1月20日、地域ケアネット・井の頭新守一会長、2009年8月7日、新会長、三鷹市健康福祉部高齢者支援室武井正憲地域ケア担当課長、担当職員鈴木範子氏へのインタビューによる。
- 21) 『みたかの教育』(2003[平成15]年11月30日)
- 22) 『広報みたか』(2004[平成16]年5月16日7面)
- 23) 『みたかの教育』(2004[平成16]年9月26日1面)
- 24) 『みたかの教育』(2005[平成17]年10月16日1面)
- 25) 三鷹市では、1999(平成11)年度から三鷹市立第四小学校で、貝ノ瀬校長(当時)の発案で「コミュニティスクール」の実践が始まっていた。これは「地域の専門家(CT)」や「学習支援者(SA)」のボランティアを保護者や地域住民から募集して、授業に入ってもらう教育実践のことである。「コミュニティスクール」には、このような授業実践の側面と、「学校運営協議会」による地域住民の制度的関与のふたつの側面がある(2009[平成21]年9月9日インタビューにおける貝ノ瀬滋三鷹市教育長のご教示による。三鷹四小の実践については、奥村・貝ノ瀬[2003]も参照)。

参考文献

- Dahl, Robert A. 1961. *Who Governs? : Democracy and Power in an American City*. Yale University Press.
- Hunter, Floyd. 1953. *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. The University of North Carolina Press.
- 清原慶子(三鷹市編集)2000.『三鷹が創る「自治体新時代」——21世紀をひらく政策のかたち』ぎょうせい。
- 国際基督教大学農村厚生研究所. 1957.『三鷹市-社会生活の諸相』(国際基督教大学農村厚生研究所紀要1)。
- 松本康. 2004.「定住都市・東京の形成と変容」松本康編『東京で暮らす——都市社会構造と社会意識』東京都立大学出版会。
- 松本康. 2008.「東京における社会空間構造の転換とインナーサバープ——東京都三鷹市の人口学的変化——」『グローバル都市研究』1:57-88.
- 松本康. 2009.「SOHO CITYみたか構想——グローバル情報経済における郊外自治体の産業政策」『グローバル都市研究』2:1-29.
- 三鷹市. 2007.『三鷹を考える基礎用語事典【市政概要】』三鷹市。
- 三鷹市議会史編纂委員会. 1982a.『三鷹市議会史 記述編』三鷹市議会。
- 三鷹市議会史編纂委員会. 1982b.『三鷹市議会史 資料編』三鷹市議会。
- 三鷹市議会史編纂委員会. 2003a.『三鷹市議会史 記述編』三鷹市議会。
- 三鷹市議会史編纂委員会. 2003b.『三鷹市議会史 資料編』三鷹市議会。
- 三鷹市史編纂委員会. 1970.『三鷹市史』三鷹市。
- 三鷹市史編纂委員会. 2001.『三鷹市史 通史編』三鷹市。
- 森岡清美. 1957.「歴史的概観」国際基督教大学農村厚生研究所『三鷹市——社会生活の諸相』(国際基督教大学農村厚生研究所紀要1: 1-34)。
- 中野卓. 1957.「三鷹の機械工業」国際基督教大学農村厚生研究所『三鷹市——社会生活の諸相』(国際基督教大学農村厚生研究所紀要1: 189-220)。
- 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。
- 奥村俊子・貝ノ瀬滋. 2003.『こんな学校に通わせたい! 子ども・学校・地域をつなぐコミュニテ

イ・スクール——「人間力」を育む三鷹四小の学校づくり』学事出版。

Parsons, Talcott. 1969, *Politics and Social Structure*. Free Press. (新明正道訳『政治と社会構造』誠信書房、1973).

坂本貞雄. 1995.『自伝 風雪をこえて——坂本貞雄ふれあいの回想録』ぎょうせい.

穴戸幸七. 2006.『三鷹の歴史』ハタヤ書店.

Stone, Clarence N. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1949-1988*. University Press of Kansas.

鈴木平三郎. 1980.『非効率行政への挑戦』第一法規.

Weber, Max. 1922. *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen : J.C.B. Mohr (清水幾太郎訳『社会学の根本概念』岩波書店、1972).

米村昭二. 1957.「三鷹の教育」国際基督教大学農村厚生研究所『三鷹市——社会生活の諸相』(国際基督教大学農村厚生研究所紀要1: 221-271)

略号

市史→三鷹市史編纂委員会 2001.