

〈資料〉

自治先進都市三鷹はいかに築かれたか（上）

大本圭野

目次

I. 解題

1. 三鷹市の概要
2. 戦時から戦後復興期の三鷹市政
3. 鈴木平三郎市政
 - 1) 鈴木氏の思想形成過程
 - 2) 鈴木市政が達成した諸業績
4. 鈴木市政の継承，発展，新たな自治の展開
 - 1) 坂本貞雄市政——三鷹自治の継承・発展
 - 2) 安田養次郎市政——三鷹自治の新展開＝協働型市民参加
5. 三鷹市政の到達点と意義
——自管理・参加民主主義・協働型自治の形成と定着

II. 鈴木平三郎三鷹市政とコミュニティ政策の展開過程

（前三鷹市長 安田養次郎）

以下は下巻に発行

III. 三鷹市のコミュニティセンター・住民協議会の確立過程

（三鷹市都市整備部部長 大石田久宗）

IV. 三鷹市住民協議会のコミュニティづくり

（三鷹市井口コミュニティセンター事務局長 海老沢誠）

I. 解 題

本稿は、三鷹市の先進的自治を築き上げた初代の鈴木平三郎市長、それを継承・発展させた二代目坂本貞雄市長、住民参加の新展開を実現させた三代目安田養次郎市長までの半世紀にわたる住民参加自治の形成・発展・展開の歴史的経過をフォローするものである。なお、四代目・清原慶子市政は現在進行中であるため、期待をこめて次の機会に研究させて頂くつもりである。

1. 三鷹市の概要

三鷹市は、東京都の中央に位置し、隣接自治体には東に世田谷区、杉並区、北に武蔵野市、西に小金井市、南に調布市に接している。人口は18万2859人（2010年5月）で、人口の高齢化率は17.3%で、高齢社会に入りつつあるが、日本全体の高齢化率25%に比べるとやや若い層が多い。財政的には、一般会計の歳入では市税が87.4%で、その内訳は個人市民税が43.7%、固定資産税が38.6%、法人市民税5.1%（平成17年度）で、一般市民の税収が高く、比較的高い所得者が多いことが想像できる。

三鷹市は、高度成長期にはベットタウン的機能の役割をになった都市といえ、多くの公的団地および民間の集合住宅が建設され人口が急激に増大し、学校をはじめ上下水道など都市インフラの整備が追いつかないほどであった。都心勤務のサラリーマン層の多い、新住民といわれる世帯が多いまちである。

近年の人口の増減では、自然増では日本全体と同じく毎年減少傾向にある。しかし社会増の転入・転出では、平成8（1996）年までは転出が転入より多かったが、平成8年以降、一貫して転入が多く社会増となっている。三鷹市に移り住む人が多くなっているのである。東京への一極集中化は郊外都市にも及んでいるが、三鷹市の住みやすさをつくってきた歴代の市政の成果でもあると考えられる。

今後、団塊の世代のサラリーマンが退職していく時期をむかえ、高齢者世帯の多い地域に変化していくことになろうが、三鷹市の高齢化は全国都市に比べなお緩慢な傾向にあるといえよう。

三鷹市の歴代市長の変遷（在任期間）

1950（昭和25）年11月	三鷹市制を施行、初代市長に吉田賢三郎
1951（昭和26）年4月	渡辺万助市長、無投票で当選（1期4年間）
1955（昭和30）年4月	鈴木平三郎市長（5期20年間）
1975（昭和50）年4月	坂本貞雄市長（4期16年間）

1991（平成 3）年 4 月 安田養次郎市長（3 期 12 年間）
 2003（平成 15）年 4 月 清原慶子市長（現在）

戦後の三鷹市にあって特徴的なことは、一つには、1955（昭和 30）年から公衆衛生学専門の市長によって、住民の健康をもっとも重視してきた市政であったこと、その典型的実践として下水道普及率 100%を早い段階の 1971（昭和 46）年に達成していることである。第二に、住民のコミュニティ活動の推進から出発して、市政への市民参加、行政・市民・事業所との協働が進んでいる市民自治の先進的都市をつくりあげていることである。それは、長期にわたって自律した市民を育ててきた帰結である。第三に、行政の合理的システムを追求し、実践的に挑戦していることである。第四に、これらの市政を歴代の市長が継承・発展させてきていることである。

三鷹市が市制を施行したのは 1950（昭和 25）年で、1950 年から 1955 年の 5 年間は特徴的な市政はみいだせないが、1955（昭和 30）年に社会党左派から立候補して市長になった鈴木平三郎氏が、市長 5 期 20 年間の在任期間に現在の三鷹市の礎を築いている。鈴木氏のつぎの坂本貞雄市長は、労働組合出身の社会党員で 4 期 16 年間に在任し、鈴木市長のコミュニティ政策構想を引き継ぎ、6 つのコミュニティセンターを完成させたのである。坂本市政を引き継いだ安田養次郎市長も、3 期 12 年間の在任期間にコミュニティ政策をもとに新たな市民自治に発展させたといえる。安田氏は、鈴木平三郎市長の直弟子でもあり、大学を卒業後そのまま三鷹市に入庁して、鈴木市長、坂本市長の収入役、助役などの役職に就き、永年、よく二人の市長を支えてきたのである。その点で、三鷹市の生辞引のような存在で、三鷹の歴史を誰よりもよく知る存在である。

鈴木・坂本・安田市政の主な施策

1965（昭和 40）年 5 月	市議会が下水道受益者負担金制度採用を可決
1970（昭和 45）年 12 月	市民健康手帳の配布と検診を開始
1971（昭和 46）年 2 月	「近代衛生都市への近道・第 2 次中期計画大要」
同年 3 月	市議会が三鷹市「健康都市宣言」を可決、制定
1972（昭和 47）年 9 月	「三鷹市老人憲章」可決
1973（昭和 48）年 10 月	「下水道完成記念式典」
11 月	大沢住民協議会発足、
1974（昭和 49）年 2 月	大沢コミュニティセンター開館
1978（昭和 53）年 4 月	牟礼コミュニティセンター開館
1979（昭和 54）年 4 月	井口コミュニティセンター開館
同年 10 月	井の頭コミュニティセンター開館

自治先進都市三鷹はいかに築かれたか（上）

1981（昭和 56）年 6 月	コミュニティ・カルテ報告書が各住区の代表から市長に提出
1982（昭和 57）年 4 月	新川中原コミュニティセンター開館
1984（昭和 59）年 6 月	連雀コミュニティセンター開館
同年 7 月	第 2 回コミュニティ・カルテ報告書が各住区の代表から市長に提出
1987（昭和 62）年 7 月	井の頭コミュニティセンター開館
1988（昭和 63）年 1 月	「三鷹市女性憲章」制定
同年 6 月	情報公開制度・個人情報保護制度スタート
1989（平成元）年 7 月	各住民協議会から「まちづくりプラン」最終報告書を市に提出
1990（平成 2）年 11 月	「三鷹市基本構想」可決
1992（平成 4）年 1 月	三鷹第 2 次基本計画策定
1993（平成 5）年 3 月	「みたか福祉プラン 21」策定
同年 12 月	三鷹市コミュニティ・プラザ（三鷹駅前コミュニティセンター、国際交流センター、女性交流室）がオープン
1994（平成 6）年 3 月	第 2 次実施計画（平成 6～8 年度）
同年 9 月	三鷹市第 2 次基本計画（改定）素案まとまる
同年 10 月	三鷹市長期計画案検討市民会議が発足
1996（平成 8）年 4 月	まちづくり条例施行、「財団法人まちづくり公社」を設立
1997（平成 9）年 2 月	丸池復活プランづくりワークショップ始まる
同年 4 月	健康福祉総合条例制定
同年 9 月	三鷹市が日本経済新聞・日経産業消費研究所の「効率的で開かれた自治体」調査で全国一位
同年 10 月	福祉オンブズマン制度スタート
同年 11 月	市民 1000 人の参加したワークショップの「丸池復活プラン」完成
1998（平成 10）年 1 月	24 時間巡回型ホームヘルプサービス開始
1999（平成 11）年 5 月	21 世紀市民プランづくり準備会発足（58 人）
同年 9 月	「株式会社まちづくり三鷹」を設立
同年 10 月	「みたか市民プラン 21 会議」設立全体会議
2000（平成 12）年 10 月	「みたか市民プラン 21」最終提言書を市長へ提出
同年 11 月	総合オンブズマン制度
2001（平成 13）年 4 月	基本構想素案（第 1 次、第 2 次）が市から提示される
同年 6 月	「みたか市民プラン 21 会議」は意見書を提出

同年 11 月 「第 3 次三鷹市基本計画」策定される
 2005 (平成 17) 年 3 月 「第 3 次三鷹市基本計画 (改定)」策定される

三鷹市に関する研究は多くなされている。都市計画学から市民参加型都市計画のモデルとして三鷹を取り上げた研究 (松行美帆子, 大西隆, 城所哲夫), 経営学から地域産業政策のモデルとしての三鷹市の研究 (関満博), 市民参加型の産業振興としての三鷹研究 (小谷紘司), 都市化に伴う経済構造を三鷹市をモデルに計量経済学的分析研究 (福地宗生) など, 地方財政の計量経済学的分析を三鷹市を事例とする研究 (山口誠), 三鷹市を事例とした市民意識の研究 (井出嘉憲), 市町村総合計画策定における住民参加システムの研究 (熊谷智義, 広田純一), 三鷹市の人口学的研究 (松本康, 安田三郎), 近郊化による地域構造および住民組織の変化・変質に関する研究 (森岡清美, 中村八郎), 市民的公共圏の醸成につて「みたか市民プラン 21 会議」を事例とした研究 (齋藤康則) など, 多分野からの多様な研究が三鷹市を事例として研究がおこなわれてきたが, 三鷹市独自につくられ「住民協議会」に関する研究は等閑視されている。

本稿では, コミュニティセンターの自主管理・運営を出発にしてつくられた「住民協議会」に視点をあわせて, 三鷹市における自治の形成・発展には住民協議会が基軸になっていると考え, 協議会の機能と意味を明らかにするものである。

2. 戦時から戦後復興期の三鷹市政

日本が戦争体制に入っていく 1931 (昭和 6) 年の満州事変を契機に従来低迷していた軍需産業が好況となり, さらに 1937 (昭和 12) 年の日中戦争の勃発によって総動員態勢に入ると飛行機, 自動車, 兵器, 機械類生産にたいする民間産業への依存度が拡大し, 多数の企業が軍需工場へと転換し, 拡張を始め, 東京市部から三多摩へと軍需工業が移転した。三鷹村では, 1933 (昭和 8) 年に, 正田飛行機製作所, 三鷹航空工業 (株), 千代田製作所光学工場が, 1937 ~ 39 年にかけては日本無線電信電話 (株), 中西航空機製作所, 東邦製作所, 中央航空研究所, …… 1939 (昭和 14) 年には東京航空機, 中島飛行機など 13 社が進出し三鷹・武蔵野地域は一大軍需工場地帯となった。勤務する従業員の住宅, 寮なども建設され農業地帯が一変してしまった。人口も 1942 (昭和 17) 年には 1930 年の 5 倍にも増大した。

戦後, GHQ による軍需工業の解体を命じられ, 工場は閉鎖されたが, 戦後平和産業に転換し名前を変えて再発足し, 再度, 三鷹は活況をおび三鷹の工業は, 日本無線, 富士重工業, 富士精密の三大工場を頂点に, 中小の多数の工業が集積した。そこでは, 生活危機や工場閉鎖による解雇に直面し, 多く労働組合が結成されていった。

戦後, 日本国憲法公布とともに新しい地方自治法が施行され, 第一回の地方選挙が 1947

自治先進都市三鷹はいかに築かれたか（上）

（昭和 22）年におこなわれ、三鷹町では労働組合、農民組合を中心とする革新勢力が連携して、農民組合長であり三鷹町役所税務職員の吉田健三郎氏が町長となった。三鷹町議会では社会党から鈴木千代子（鈴木平三郎氏の妻）が女性として唯一かつ初めての議員として当選し、厚生委員長、総務委員長などを努め、その後の女性市議の活躍に先駆的な役割を果たした。

三鷹をもっとも有名にしたのは、国鉄合理化にかかわる三鷹事件であった。

1951（昭和 26）年 4 月には、市政施行初の市長・市議選がおこなわれた。市長には、名望家で「市制協力促進会」の座長をつとめた渡辺万助が無投票当選を果たした。しかし、武蔵野市との合併否決の責任をとって選挙直前に辞職した。次の市長となる鈴木平三郎の選挙ではじめて投票が行われた選挙となった（『三鷹市史・通史編』（2001 年，198 ページ））。

3. 鈴木平三郎市政

——健康都市・コミュニティ政策のはじまり（1955（昭和 30）年～1995（昭和 50）年）

1) 鈴木氏の思想形成過程

鈴木氏は、祖父が長崎のシーボルト塾に学び、北白川宮の個人侍医であったので、それを継ぐため、父の命により不本意ながら医学の道に進むのである。「無理に押し込まれたので医学には興味がなく、ただドイツ語だけは熱心に身を入れて勉強した。たまたま当時ドイツから洋行帰りの先生にマルクスの『資本論』の原書を与えられ、学習の指導をうけた。熱心に取り組んだのはその本の内容ではなく、ただドイツ語の学習のためであった。しかし、その数年間の学習は、大きく私の将来に影響を与えることとなった」（『挑戦 20 年——わが市政』非売品，1975 年，313 ページ）と記している。

昭和 5（1930）年に日本大学医学部を卒業するとただちに母校の産婦人科教室に入り助手となり、そのかわり公立病院で臨床にも従事していた。「最初の患者が、方面委員患者（＝民生委員が受けもっている患者）で、医療扶助患者であった。昭和初期の江東地区の貧民窟と言われた地区の患者であったのでひどく貧困であった。これが私の病人とのつきあいの初めである」（『非能率行政への挑戦』第一法規，1980 年，198 ページ）。その患者の入院、治療、死亡、埋葬までに深くかわり、埋葬費を鈴木氏が支払ったりしている。そこで貧困の実態を克明に知り、「貧困な者には病人が多い。病人を抱えると貧困に陥る。環境の悪いあばら家に住むと、病人が多くなる。同じ人間でありながら——考え込むことが再々であった」（同，199 ページ）ということを感じ、貧困と環境の関係を身をもって学んでいったようである。

1933（同 8）年、三鷹下連雀に産婦人科医院を開業する。

1937（昭和 12）年 3 月、三鷹村村会議員に当選、同時に社会党の中村高一氏のもとで政治活動に入る（『非能率行政への挑戦』年譜，および『炎の人 鈴木平三郎』七年祭発起人会，1991 年，44 ページ）。

翌年 1938（昭和 13）年 1 月に軍医予備員候補者として立川陸軍病院に入隊する。1940（昭和 15）年 11 月に臨時召集により近衛歩兵第 4 連隊補充隊に応召、同年 12 月に中国山西省に転属、終戦の 1946（昭和 21）年 4 月まで軍医大尉として北京はじめ天津、蒙古の平地泉など中国大陸を転属している（『挑戦 20 年』年表、ii ページ。鈴木克巳「父を偲ぶ」七年祭発起人会『炎の人 鈴木平三郎』三鷹婦人会館、1991 年、所収、575～580 ページ）。

戦前から社会党員で社会主義を標榜する村会議員であったことが、戦前の治安維持法のもとで実質的に日本から追放されて、蒙古など中国の辺境の地へ追いやられたのではないかと想像できる。当時、国家に対して批判的発言する者に戦地の最前線にやられたが、それは死を意味しているため、多くの知識人は口をつぐんだなか、鈴木氏の信念の人となりがかえりえる。

1946（昭和 21）年 4 月に博多に帰還、再び中村高一氏との友好が実り日本社会党に入党し、北多摩支部長を歴任する。

戦後、貧困と疾病の実態を統計的に学問的に調査したいと思い、出身大学の産婦人科教授を訪ねるが、訪ねた先生は「おまえのようなへボ医者が、いい年をして医学博士の学位を取ると、知らない人が名医だと思ってしまうから止めた方がいい」と取り合ってくれない。「私は考えるところがあって罹病統計の研究をしたいのです。学位は開業の飯の糧には決して致しませんし、学位を取ったら医業は止めますと誓った」。それで公衆衛生学教室に紹介され疫学研究に取り組むことになった。1954（昭和 29）年末、研究が終了し「貧乏と疾病などの衛生統計」という論文で公衆衛生学の医学博士号を取得した。年齢は 48 歳であった。その翌年 1955（昭和 30 年）5 月 1 日に市長に当選した。

鈴木市政の基本理念として「生命の尊重とその生存の平等の享有」をめざし高環境、高福祉のまちづくりを進めていった。その実現のため、まず第一に市民の健康予防として生活環境整備を充実していったのである。具体的には、住民の平等な健康づくり、下水道整備、住民によるまちづくりの場であり、また市民の育成の場であるコミュニティセンター建設であった。鈴木氏の思想形成は、理論的には公衆衛生学、実践的には患者の生活実態を通してつくられていったものと考えられる。

2) 鈴木市政が達成した諸業績

(1) 健康都市の形成 = 健康への予防政策

当選後、近代衛生文化都市建設を目標に、三鷹市のまちづくりの原則として、第一に健康であるとした。「当市のまちづくりの大原則は、健康・安全・向上・効率化と市民参加である。原則の第一は健康である。健康とは、WHO の宣言にあるように肉体的・精神的に単なる異常がないということではなく、人間生活が、社会的・経済的に良好の状態であればならない。如何に生産が向上し、如何に便利であるよりも、多少の不便でも、不満があっても、健

自治先進都市三鷹はいかに築かれたか（上）

康である方が望ましい」（『これからの職場における健康管理』第一法規，1972年，116頁）と述べているように、鈴木氏の学問的・実践的経験から健康を第一とする考えから、健康都市をめざした。

そこで、これからのまちづくりを、生態学の視点で捉えていくとしてエコロジーの原則、生態系の再現と公害対策、駅前再開発、交通対策、水資源確保、スポーツの振興、市民健康管理（市民健康手帳配布）などのかかげて健康への予防施策を実践していったのである。

昭和40年代、高度経済成長による公害被害が社会的に大きく問題になっていた時期だけに、自然の破壊に対する自然の再生、公害の抑制など社会的に共通した課題の取り組みであったが、早い段階から市民の健康管理の手段として健康手帳制度¹⁾をつくり、それを配布した取り組みは先駆的であったと思われる。

「上医の悲願・市民健康手帳」（『挑戦20年』，99ページ）と述べているように、住民の健康のための予防に重点をおいていたのである。上医とは、『管子』にある「世に上医，中医，下医あり，病みたるを治すを下医，今や病まんとするを治すを中医，いまだ病まざるを治すを上医という」に由来する。私もまた、つねに自ら上位たらんと志してきた者の一人であるとして、「人間の最大の幸は、健康にして長寿であることと考えます。市長はあらゆる努力をはらって、地域住民の長寿を守らなければなりません。長寿を守ることは、まず住民の健康管理が必要です。個人の健康管理は個人の責任ですが、住民の健康で文化的な生活を営むには、その地域の行政担当者に大きな責任があります。理想的には、地域住民の健康管理を公共団体で責任を持つことでしょう」（同，101ページ）と述べている。

健康手帳の配布に至るまでには、入念な調査活動がなされ、そのうえで制度化されたのである。まず、昭和44年8月に、市民健康手帳編集研究委員会が設置され、市長が同委員会に諮問、その後、調査・研究がすすめられ、1970（昭和45）年3月に健康手帳の大綱が示され、同年4月に市民健康手帳制度の発足となった。

制度の主旨は、①市民1人ひとりの一生の一貫した健康状態を記録する、②市民の自主的健康管理の一助とし、疾病のさいの治療、療養の資料とする、③手帳を常時携帯し、急病のとき役立つようにする、④将来は、コンピューター化により、疾病統計、市民健康管理と予防医学などに役立たせる。制度の対象は、15歳以上の女性全員と国保加入の男性とし、5カ年計画で一巡し、年齢区別にしたがい6年目に改めて手帳保持者を検討する²⁾

鈴木氏は、「厚生省へ市民の健康管理について助成をお願いに行ったら、健康管理を取り扱う担当もないのに驚いた。（……）これは問題だ。市民の健康管理を改めて真剣に考えさせられた。私の具体策が『市民健康手帳』という形で実ることになったのは、五選早々の昭和45年度からである」（同，100ページ）と述べている。

「長寿でもめざす日本一」として「市民の健康管理と市民の体力づくり」を重点施策として、スポーツの振興をはかり³⁾、他方、人間の生命を守るうえに都市づくりに生態学の視点

から捉えるとして交通公害の抑制および三鷹市を緑につくることを実践していった⁴⁾。

(2) 下水道普及率 100 %の達成と受益者負担制

1945（昭和 20）年から 1955（昭和 30）年代は全国的に下水道・上水道をはじめ都市インフラの整備はいまだ立ち遅れていた。三鷹市も同様であった。三鷹市に下水道を敷設する必要性は鈴木市長の「貧困と疾病」の予防思想からであるが、他方、1995（昭和 30）年頃の市内の地盤や水位状況は、「大雨の時は、井の頭病院付近などは床上浸水、便所の汚物が床下いっばい、一部では座敷の中まで広がったし、中原、新川、井の頭地区でも浸水騒ぎがしょっちゅう、といった具合であった」⁵⁾ という実情にあり下水道の整備を緊要な課題とする条件が存在してもいたのである。

「地上にいかなる文化施設、公共施設をととのえ、繁華街を發展させても、公共下水道の完備していない都市はスラムにすぎない」という命題は、鈴木氏が市長就任以来とり続けた主張である。

寿命と健康の基盤は公共下水道の完備にあり、疾病予防のための環境整備であるとして「下水道事業の完成によって人びとの寿命が三年延びるといわれているので、人びとの生命を尊重するためには下水道事業の推進は不可欠な条件です」⁶⁾、“寿命が三年延びる”を口癖に説得して下水道完備を実現したのである。

貧困は疾病を多発させる、その原因は環境が不備による伝染病疾病であり、富裕層は自己防衛できるが、貧困層はそれが不可能である。したがって公共下水道完備が必要であった。福祉国家といわれていた北欧のスウェーデン、デンマークを 3 回にわたり訪問し、社会保障を充実するまえに環境整備が完了していたことを視察して、環境整備が寿命の基盤であることを知ったのである。上下水道の完備、全家庭水洗化、ゴミの袋収集と完全焼却、住宅の完備、家屋のセントラル・ヒーティングによる防寒施設の完備、都市公園、自然保護、道路の整備、病院の完備をみてきたが、ひるがえって日本の状況は、全家族一室雑居、くみ取り便所、石油暖房、これで寿命は保てない。「夫婦一室なくして福祉なし」と断言したい（『これからの職場における健康管理』21 ページ）と述べるほど、生活環境の整備が重要であることの発見の旅をしている。

「疾病、とくに伝染病疾患の退治は公共下水道の推進以外に方法はない」（同、38 ページ）とし、パリ、ロンドン、シカゴ、ボストンは 100 年前に下水道を完備させ、「下水道のないところに家は建てられない」という都市計画までに踏み込んだ観察をし、貧困予防は疾病からの解放であるとして三鷹市に下水道完備の市政を実践していったのである。

1971（昭和 46）年、日本で始めて下水道普及率 100 %を達成したが、その過程のなかでその資金の捻出が問題となり、市の自助努力として市の財政を切り詰める方法として少数精鋭主義人事および受益者負担金制度の導入などがなされ⁷⁾、当時のわが国では稀にみる方法で国および都からの補助金を導き出すとともに⁸⁾、行政改革を実行していった⁹⁾。

（3）市政の合理化と企業化—市政の経営と資金確保¹⁰⁾

利潤を追求する企業と利潤を追求しない公共団体とは異質のものであるが、管理する立場からみれば経営合理性には共通のものがある。行政の効率化、原価計算、少数精鋭主義などによって人件費を抑制し、経常費をできるだけ圧縮し、住みよいまちづくり、街路、公共下水道などの都市再開発、環境整備に資金を回すべきであるとした。

非能率的行政への挑戦する動機となったのは、1959（昭和34）年に下水道事業10カ年計画に着手して6年が経過しても計画の10分の2しか進捗しなかったことにある。その理由は、補助と起債が予定より少ないためであり、これでは100年を必要とした。

それで、中学の先輩で当時、建設大臣であった河野一郎氏に陳情した。その際、河野氏から「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。そのように心機一転するなら、私も思い切って援助しよう」と約束された。そこで「方針を180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へ投入した」と述懐している（『非能率行政への挑戦』10～11ページ）。

能率行政への具体的手だてとしては、

一つは、少数精鋭主義人事、

二つは、権限の分権化＝下部委譲、仕事がスピード化し責任を感じることとなった。

三つは、事務の合理化と市民サービスの向上として「動く市役所」、

四つは、原価計算、

五つは、現業の民間委託—電話交換、清掃、電子計算機、その他、

六つは、職員管理—①たばこを吸わない市役所、②勤務中の茶・菓子・新聞読みの禁止：各課、各係にはお茶くみ女子職員がいてお茶汲みに半日以上を費やしていた。この職員にも市費が払われていた。お茶汲み禁止によって十数人の女子職員が仕事に専念できるようになった。朝出勤してから、お茶を飲み、新聞を読むのが、管理職の特権であったが、これも禁止した。休憩時間中の碁・将棋・編み物の禁止、③出勤簿（タイムレコーダー）の廃止：タイムレコーダー係2人が不要となる。

七つは、仕事中心の組織：市政経営も一つの企業として、経営管理費はできうる限り圧縮し、市民サービスに振り向ける。①組織の簡素化 ②スタッフとラインの確立 ③職員の流動性など。

行政における官僚制の問題に象徴されるように、行政の非合理的な部分について行政改革を実施していく必要性は、古今東西の共通の課題である。現在、新自由主義のもとで効率化を追求するあまり、その行き過ぎが問題化している。しかし、組織における非合理的部分を改善していくことは公共、民間企業を問わず共通の課題である。企業であれば、直接経営に反映し倒産につながる。だが、公共は倒産はしないとされてきた。その点、鈴木市長は、行

政の合理性を徹底的に追求し、市民サービス向上に向けた政治であった。

(4) コミュニティ政策——「三鷹方式」自治の形成と市民の育成＝ゴールデンプラン

鈴木市政の目標であった下水道整備が1971（昭和46）年7月に普及率100%を実現し、下水処理を開始したのち、同年4月に市長選挙で五選を期に、ドイツ視察から得た知見をもとに、住民参加によるコミュニティ政策を新たな方針とした。1971（昭和46）年2月、「三鷹市ゴールデンプラン」として第2次中期計画（昭和46年度～50年度）を策定し、そのなかにコミュニティ構想が示されている。具体的計画がねられ、まず第一号コミュニティセンターが開館するのが1973（昭和48）年の大沢コミュニティセンターである。同時に、基本構想策定にむけて「まちづくり市民の会」が発足し、1975（昭和50）年3月に基本構想が市議会で可決する。その基本構想のなかにコミュニティセンター構想が盛り込まれており、鈴木市長が同年3月に市長を退任されたが、その後のコミュニティ政策は、基本計画にもとづき次期市長である坂本貞雄氏に引き継がれたのである。

鈴木市長の構想したコミュニティ政策は、三鷹市のコミュニティ政策の原型を形成したのであり¹¹⁾、その原型が坂本市長により全市内に発展的に継承・確立されていったのである。

では第一号大沢コミュニティセンターのできるまでの経緯を追ってみよう。

大沢地区に第一号が設定されたのは、インタビューで語られているように、まず土地が確保できたということであった。5,000平方メートル近い敷地を確保するのは容易ではない。

コミュニティセンターの開設までの手順は、以下のように行われた（三鷹市市民部コミュニティ課『みんなで築こうコミュニティ～みたかのコミュニティ活動10年の歩み～』1985年1月、10～15ページ）。

i) コミュニティ研究会の立ち上げ

①まず、住民のなかから呼びかけ人70名を選び「コミュニティ研究会」を立ち上げ、そこでコミュニティセンターのプランを作成する（1977（昭和47）年12月～1978（同48）年7月）。

ii) コミュニティセンターの建設プランづくり

①「コミュニティ研究会」は、建設の基本プランたたき台作業のための前段作業、②「コミュニティ研究会+設計業者」は、基本設計図の作成と検討、③（同）基本設計図の承認、④（同）実施設計図の検討、承認、④（同）建築確認・工事着工

iii) 住民協議会設立準備委員会

「コミュニティ研究会」は建設プランをつくりあげたあと発展的に解消され、その後住民協議会設立準備委員会が組織され、そこで正式に住民協議会の組織づくりの骨格作業がすすめられた。①設立する住民協議会の会則案づくり、②住民協議会構成員の選出枠の決定（自治会、町会、各種団体、文化・スポーツサークル、個人など）、③②の委員候補者の選出作業

自治先進都市三鷹はいかに築かれたか（上）

以上の住民参加による住民協議会の設立，コミュニティセンター建設の手順は，以降も同様な手順でもってなされた。

iv) 住民協議会の設立と活動準備

①住民協議会の組織体制づくり（会則案承認，役員人事，コミュニティセンターの各部署への所属，センター運営委員会規則，事務局設置，住民協議会結成届けの提出），②コミュニティセンター開館，管理運営のための作業，③コミュニティ活動の立案と実施。

v) 住民協議会の位置づけ：地方自治法第244号の二の3による「公共団体」として市が認知する。

vi) コミュニティセンターの管理・運営

コミュニティセンターの施設については，行政は「金を出す，口は出さない」ことを基本方針として地域の住民によって管理・運営された。一般に「住民参加という言葉に行政の逃避の場を求めるのはあまりにも無責任であり，（……）真の意味での住民自治を回復するために，“市民コンセンサス”を得て行われるような新しいルール作りを個々に求めるものである。次の目標は，地域住民自らが行いうる生活環境整備は，自らの手で行うための認識を醸成しようとするものである¹²⁾として，地域住民の認識を高め，役割分担を担いながら快適な生活環境づくりを行政と一体となって進めていく，真の住民自治を期待し実践したのである。

住民参加によるコミュニティセンター建設，コミュニティセンター条例の制定，住民協議会によるコミュニティセンターの管理・運営が，その後，「三鷹方式」の市民自治と呼ばれ，市民の自主管理と地域のまちづくりを通して，市民を育成し，市民参加によるまちづくりを醸成していくことを主眼として行政が行われていった。なお，コミュニティ政策に対して市民からの批判的意見も出されたのでその内容について参照されたい¹³⁾。

4. 鈴木市政の継承・発展，新たな自治の展開

1) 坂本貞雄市政——三鷹コミュニティ政策の継承・発展

坂本市政の理念は，「私の市政の革新は，市政を市民の手に戻すことだと考えている。いうまでもなく市政の主人は市民であるから，市政のあらゆるところに市民の参加を求め，市民とともに創造する市政，すなわちコミュニティ行政を基本にすることを考えている¹⁴⁾と市議会本会議の質問に答えている。

坂本市政の業績は，一つは鈴木市政によるコミュニティの原型を継承し発展させたことであり，二つは，住民によるコミュニティ・カルテの作成を推進し，住民参加の市政を発展させたことである。

(1) 6地区のコミュニティセンター建設（表1）

表 1 コミュニティ・センター施設概要一覧

区分	施設名	大沢	牟礼	井口	井の頭コミュニティ・センター		新川中原	連雀	三鷹駅前
		コミュニティ・センター	コミュニティ・センター	コミュニティ・センター	本館	分館	コミュニティ・センター	コミュニティ・センター	コミュニティ・センター
所在地	大沢 4-25-30	牟礼 7-6-25	井口 1-13-32	井の頭 2-32-30	井の頭 5-10-24	新川 1-11-1	下連雀 7-15-5	下連雀 3-13-10	
電話	32-6986	49-3441	32-7141	44-7321	49-0557	49-6568	45-5100	71-0025	
管理団体名	大沢 住民協議会	三鷹市東部地区 住民協議会	三鷹市西部地区 住民協議会	三鷹市井の頭地区 住民協議会		新川中原 住民協議会	連雀地区 住民協議会	三鷹駅周辺 住民協議会	
開館日	昭和49.2.24	昭和53.4.16	昭和54.4.1	昭和62.6.28	昭和54.10.1	昭和57.4.11	昭和59.6.10	平成5.12.1	
敷地面積	5,427.30m ²	4,259.45m ²	5,028.43m ² (テニスコートを含む)	1,953.61m ²	198.93m ²	4,297.52m ²	2,220.30m ²	922.75m ²	
買収額	27,731千円	416,004千円	298,285千円	339,154千円	45,077千円	(代替地)	(都有地)	3,525,716千円	
買収年月日	昭和46.12.10	昭和48.4.12	昭和47.3.28	昭和54.3.27	昭和53.3.31	昭和53.5.19		平成4.12.15	
総面積	3,730.81m ²	3,520.14m ²	2,864.07m ²	1,032.48m ²	351.47m ²	3,700.01m ²	3,454.78m ²	2,631.40m ²	
本館	2,249.88m ²	2,002.63m ²	1,763.92m ²	1,032.48m ²	351.47m ²	2,016.98m ²	2,296.28m ²	2,631.40m ²	
体育館	570.00m ²	482.51m ²	560.15m ²	-	-	555.75m ²	560.00m ²	-	
プール・プールサイド	724.18m ²	1,035.00m ²	540.00m ²	-	-	1,127.28m ²	598.50m ²	-	
更衣室、便所	186.75m ²	(本館に含む) 168.00m ²	(本館に含む) 154.25m ²			(本館に含む) 94.30m ²	(本館に含む) 225.72m ²		
建築総工事費	300,568千円	410,500千円	413,461千円	286,295千円	68,000千円	665,297千円	672,500千円	2,374,096千円	
本館工事費	300,568千円	308,700千円	341,071千円	286,295千円	68,000千円	421,100千円	672,500千円	2,374,096千円	
体育館工事費	(本館に含む)	62,646千円	72,390千円	-	-	181,950千円	(本館に含む)	-	
プール工事費	(本館に含む)	39,154千円	(本館に含む)	-	-	62,247千円	(本館に含む)	-	
第1期	昭和47.11.26～ 48.12.25	昭和52.2.18～ 53.1.31	昭和53.3.27～ 54.2.28	昭和61.6.18～ 62.3.30	昭和53.12.5～ 54.7.31	昭和55.12.17～ 57.2.27	昭和58.3.24～ 59.3.30	平成5.10.29 取得	
工期 第2期		体育館・プール 昭和53.9.26～ 54.5.30	体育館 昭和54.9.1～ 55.2.28			体育館・プール 昭和58.6.21～ 59.2.28			
組織作りの状況	コミュニティ研究会 (センター住民プラン作成)	昭和47.12～ 48.7 70人	昭和49.1.29～ 51.10.28 50人	昭和49.8.21～ 52.5.22 50人	昭和55.10.9～ 61.2.27 42人 (本館建設委員会)	昭和53.9.28～ 56.1.27 70人	昭和55.7.30～ 58.5.15 55人	昭和59.10.8～ 平成5.3.31 20人	
	住民協議会設立準備会 (会則案等作成)	昭和48.8～ 48.11 70人	昭和51.10.29～ 53.1.20 60人	昭和52.5.23～ 53.11.25 50人	昭和53.11.7～ 54.1.23 85人	昭和56.1.28～ 56.11.28 60人	昭和58.5.16～ 59.3.24 62人	平成5.4.6～ 5.6.30 38人	
	住民協議会 発 足	大沢 住民協議会 昭和48.11.12発足 70人	三鷹市東部地区 住民協議会 昭和53.12.1発足 80人	井口 住民協議会 昭和53.11.26発足 80人	三鷹市井の頭地区 住民協議会 昭和54.12.4発足 102人	新川中原 住民協議会 昭和56.11.29発足 121人	連雀地区 住民協議会 昭和59.1.24発足 127人	三鷹駅前周辺 住民協議会 平成5.7.12発足 98人	

コミュニティセンターの建設は、鈴木市政から継承し上掲「主な施策」に示されているように、大沢コミュニティセンターと同様な仕組みのセンターを建設していった。すなわち牟礼コミュニティセンター（1978（昭和53）・4・16開館）、井口コミュニティセンター（1979（昭和54）・4・1開館）、井の頭コミュニティセンター（1979（昭和54）・10・1開館）、新川コミュニティセンター（1982（昭和57）年4・11開館）、連雀コミュニティセン

自治先進都市三鷹はいかに築かれたか（上）

ター（1984（昭和59）年6・10開館）がそれである。

海老沢氏のインタビューのなかで、井口コミュニティセンターの事例であるが管理・運営について具体的にその内容、方法、課題がわかりやすく語られ、コミュニティセンターを知るうえで大変参考になる。

また、コミュニティセンター活動と地域自治会を中心とする公民館活動およびNPO活動などの違いなどもよく理解できる。

（2）コミュニティ・カルテ（地域生活環境診断）から「まちづくりプラン」、住民参加の「新基本構想」へ発展

各7地区の住民が「コミュニティ・カルテ」＝地域診断の作成と「まちづくりプラン」を作成し市に提言した。

住民協議会から選出されたカルテ作成委員会によってコミュニティ・カルテが第一回（1981年6月）、第二回（1984年7月）、第三回（1989年7月）まで作成された。カルテの内容は、大沢住区、東部住区、西部住区、井の頭住区、新川中原住区、連雀住区、駅前住区の7住区におけるアンケート調査、実地調査、市民集会などをおこない、住区における現状を点検し、現在の問題点を明らかにし、その解決点を提起し、住みよいまちにするために将来をどうしたらよいかをまとめ、その結果を実施計画に反映させるものである。

カルテの診断指標は、①安全と快適指標、②うるおいとやすらぎの指標、③豊かさや希望の指標、④ふれあいと活性化の指標、という共通の指標をもちいて住区ごとの現況を明らかにし、それをふまえて「まちづくりプラン」を作成し、プランを絵に描き視覚的にわかるようにした報告書をまとめ、市長に提言している。

カルテに参加した人たちは「面識のない人達とカルテを通じて知り合えた喜び」、「私たちの自治活動だけではどうにもならないと思っていたこと、行政機関の仕事だと考えていたことが、住民の意見を土台にした実施計画に結実するのは画期的なことである」とし、「カルテ作成に参加して、初めて市民の自治とは、寛容と調整、決断という政治の宿命、そして現実条件の洞察により政治は決まるものと痛感した」という感想をよせていると大原光憲氏は評価している¹⁵⁾。

第一回、第二回までは各住区の生活環境診断書であるが、第三回コミュニティ・カルテ＝地域診断からは一応市長に提出するが、その4ヵ月後、第3回コミュニティ・カルテの第2ステップとして「まちづくりプラン」の取り組みを開始した。それぞれ各地区が「まちづくりプラン」を作成し、『まちづくりプラン——第3回コミュニティ・カルテ最終報告』（1989（平成元）年11月）を行政への要望提案として提出している。その「まちづくりプラン」は、基本構想（1990（平成2）年議会を可決）、新基本計画のなかに取り入れられ反映されることになる。

大石田氏へのインタビューのなかで、氏はコミュニティ・カルテは第三回で終わった。そ

れは、住民の要望を出していくが、行政施策としての実効性がないではないかという住民から疑問がだされたので、カルテから「まちづくりプラン」に変えていった経緯を語っている。

2) 安田養次郎市政——三鷹自治の新展開＝協働型市民参加

安田市政の理念と政策は、一つは、高環境・高福祉の実現、二つは、協働型市民参加、開かれた自治体の実現^{16, 17)}、三つは、行政経営品質評価の取り組み、四つは、オンブズマン制度の導入、五つは、新たな産業政策などであった。市民参加の新しい展開としては①みたか市民プラン 21 会議、②市民と行政のあいだのコミュニティ協定、協働型自治が目される。行政経営品質評価については、職員の相互派遣などで職員の行政能力の向上につながり、市民参加を支える力となっている。オンブズマン制度は、行政サービスの公正化、透明化につなげており、また産業政策についてはインタビューのなかで核心が述べられている。

安田氏は、略歴およびインタビューから鈴木平三郎市長の弟子であり、鈴木市長および坂本市長との“二人三脚”を組み一貫して裏方の下支えをされ、鈴木市政の理念を行政として目に見える形に築き上げた能吏であったと推測される。安田氏なくして鈴木市政のめざしたものが形として実らなかったといっても過言ではない。

それでは協働型市民参加——市と対等な「みたか市民プラン 21 会議」（以下、略して「市民 21 会議」とする）の展開プロセスをみておこう。

(1) 2000（平成 12）年 10 月 28 日に「みたか市民プラン 21 会議」の 1 年間にわたる討論の集大成とも言える最終提言『みたか市民プラン 21』が安田市長に提出された。

これは「基本構想」の見直しと「基本計画」の策定にむけて、市民の意見を事前にまとめたものといえる。この『みたか市民プラン 21』は作成にあたりすべてが市民の手にゆだねられており、この点がもっとも意義あることである¹⁸⁾。

i) 市民参加といっても、形ばかりの参加が多いなか、三鷹市での「市民 21 会議」は従来の参加とは根本的に異なる。主役である市民が、一からまちづくりのコンセプトを構築し、提示し、市は、後方支援として活動をサポートをしながら、提示された内容を受けて「構想」と「計画」に反映させる。市と市民とが完全にパートナーとして認めあうパートナーシップ協定を結んだのである。

ii) 「市民 21 会議」発足までの準備段階として、1998（平成 10）年 12 月に市の研究機関である財団法人三鷹市まちづくり公社の「まちづくり研究所」が三鷹市長に、「基本構想・基本計画の策定には、素案策定の段階から主体的な市民参加によって計画を策定すべき」という提言をおこなった。提言を受けて翌年 1999（平成 11）年 5 月に市が市民参加を呼びかけ、公募に応じた 58 名の市民によって準備会が発足した。準備会の段階で、組織やルール、市とのパートナーシップ協定の中身など検討した。市と市民とのあいだは、対等であり、自主性、相互協力という協働の精神をうたい、「市民 21 会議」と市とのあいだに 8 つの役割と責務を課

自治先進都市三鷹はいかに築かれたか（上）

している。そのうち市の役割は、情報提供、場所の提供、専門家の派遣や調査活動支援などである。重要なことは、「市民 21 会議」が作成するプランを「最大限反映して、基本構想、基本計画の素案を作成」することを明文化したことである。

そして「市民 21 会議」の発足にさいしては、広報誌で市民に参加を呼びかけたところ、ほぼ 400 名近くが応募してきた。

iii) 1999（平成 11）年 10 月に正式に「市民 21 会議」が発足（会議の会長が現市長である清原慶子氏であった）。会議のメンバーは、10 の分科会にわかれてプランの内容を深めた。分科会は、「都市基盤の整備」、「安全な暮らし」、「人づくり」、「平和・人権」、「市民参加・NPO ついて」、「情報政策」、「自治体経営」、「地域のまちづくり」であった。各分科会の開催は、月平均 2 回であった。

iv) 2000（平成 12）年 10 月に最終提言をまとめ、市長に手渡す。三鷹市は『みたか市民 21 プラン』を受けて、内容を最大限反映させた「基本構想・基本計画」の素案の作成に入り、2001 年に構想素案（1 次、2 次）が提示され、「市民 21 会議」は素案に対しての意見書を提出した。これを受けて 2001 年 5 月には、「基本計画」の素案が提示される。

三鷹市企画部企画経営室主査という行政における市民参加の総括的立場にある一条義治氏は、「市民 21 会議」の形成と活動プロセスを詳細に辿るなか、今後の課題として「短期・中期・戦略的課題とプロセス提示の計画につくり変える、あるいは戦略計画の要素を既存の計画に付与する必要がある」¹⁹⁾としている。

(2) 次に取り組んだ特徴的なことは、財団法人社会経済生産性本部による民間企業を顕彰する「日本経営品質賞」の評価基準をもとに、三鷹市の行政運営に対し市民の視点で捉えて評価する「三鷹市行政経営品質評価基準」（1999（平成 11）年 6 月）をまとめ、評価基準に基づいたモデル評価を実施したことである。具体的には、まず、経営品質評価担当の職員を隣接自治体と人事交流のために相互派遣し、相互に学び行政の向上につなげようとしている²⁰⁾。

このことは、基本計画および実施計画の立案・策定には市民参加によって市民があたるが、それを実施に移すには大石田氏も述べているように、行政との協働が必要である。行政側の職員の高度な能力がなければ真の協働は難しいであろう。そういう意味で、行政システムおよび職員の品質管理に力を注いできた市政は、市民参加行政を実行あるものにさせる機能を発揮する力となっている。

他方、三鷹市がこれまで取り組んできた施策に対し、三鷹市は行政を市場原理主義に委ねてしまう方向に進みつつあると評価する論者もいる²¹⁾。

5. 三鷹市政の到達点と意義——自主管理・参加民主主義・協働型自治の形成と定着

近代の政治制度は代議制民主主義といわれ、議会に市民の代表者を送り議会の議決によっ

て制度が決定される。そこでこの形態はまた間接民主主義ともいわれている。それと対置する方法として市民の参加による参加民主主義、つまり直接民主主義が 1960 年代後半から欧米で議論されてきた。ペイトマン、マクファーソンなどが代表的である。参加民主主義は、実践としては 1968 年にイギリスにおいて都市計画法（スケフィンソン報告による）のなかに最初に組み入れられた。

三鷹市では、コミュニティセンターにおける住民協議会による自主管理を基盤として出発し、広範な住民の意見をどのように政策に反映させるか苦渋の試みを展開し、発展させ、現段階では協働型自治を実現している。インタビューで大石田氏が“いまでは、行政において何を一つつくるにも住民の意見を聞かなければつけれない”と語っているが、そこまで住民主体の行政が形成されてきていることを意味している。

住民協議会とは、市民の育成の場を意味し、住民協議会による自主管理を基盤に参加民主主義＝直接民主主義をつくっていった。それは参加民主主義を基盤にして新しい代議制民主主義をつくらうとする試みともいえる。

住民参加のまちづくりに関して、三鷹市は学術的にも多くの研究の対象とされてきている。一つは、政治学・行政学などからの“ガバナンス”として評価する研究²²⁾、第 2 に都市計画学、建築学から住民参加システムとして評価する研究²³⁾、都市学からの都市化の発展過程としての研究²⁴⁾ などがある。

筆者は、三鷹市では、参加民主主義と代議制民主主義の結合を実践し新しい協働型自治を形成している点、日本で誇りうる先進的・先駆的自治体として高く評価したい。

また、すでに『日本経済新聞』の調査で紹介されていることであるが、全国都市の「サステナブル度調査」²⁵⁾、つまり経済的な発展と環境保全を両立させた都市についての調査で三鷹市は全国で一位を 2007 年、2008 年の連続 2 冠を勝ちえて、「AAA」の総合評価では 4 回連続 5 度目のトップである²⁶⁾。また他方、公共版「経営品質評価」制度も導入して行政経営の品質評価を試みている。

これらは、1955（昭和 30）年から鈴木平三郎市長以来の永い自治の形成、市民の育成の成果であろう。筆者は、「自治が形成されているところほど、住民の福祉も厚い。住民の福祉が厚いところほど、自治も形成されている」という仮説を立てているが、三鷹市は他の自治体以上に、その実証拠例を示しているといえよう。

注

- 1) 鈴木平三郎「三鷹市における市民健康管理について」（『公衆衛生』第 46 巻第 6 号、1976 年）377～383 ページ。
- 2) 三鷹保健チーム「三鷹市における市民手帳事業に関する調査」3 ページ、「挑戦 20 年」103 ページ。
- 3) 沢登貞行・村上克己著『コミュニティ・スポーツへの挑戦』（不昧堂出版、昭和 55 年）参照。

自治先進都市三鷹はいかに築かれたか（上）

- 4) 鈴木平三郎「三鷹市を緑にするために」（『中央公論』第89巻第10号、1974年）139～143ページ。
- 5) 当時、議会の建設委員長であった坂本貞雄氏は以上のように述べている。坂本貞雄『自伝 風雪をこえて—触れあいの回想録—』（『ぎょうせい』、平成7年3月）235ページ。
- 6) 鈴木平三郎「全国初の下水道百パーセント達成の『三鷹市』—受益者負担制度が大きな推進力」（『都市開発』121号、1973年）58ページ。
- 7) 同上、57～59ページ。「下水道の総事業費は約117億円で、うち官渠築造費が72億円、処理場建設費が11億円。一方、総財源は約213億円で、国庫補助金16億円、都費補助金9億円、受益者負担金9億円、起債42億円となっている。これは昭和33年より16ヵ年で実施してきた。（…）この事業の完成を早めるために受益者負担制度を昭和40年より実施しましたが、これは大変な苦勞でした」と述べている。
- 8) 「市長二選目（1959（昭和34）年）に、下水道問題で保革両面から反鈴木の声高く、社会党を離党した。（……）人口の増加と市民のための政策、限られた税金では到底、下水道は達成できない状態にあった。だが、公約である以上、やらなければならない。当時の建設大臣・河野一郎の協力で受益者負担を条件に、500万円の補助金確保までこぎつけた」（清水實「社会主義者を貫き通したルカ 鈴木平三郎の遺徳を偲ぶ」『炎の人』所収、46ページ）。また同様に「日本学園の一年先輩になる河野一郎建設大臣に国庫補助の増額を申し入れ相談した。受益者負担制度の導入しかないと判断し、議会に提案した」（鈴木利和「養父から学んだこと」『炎の人』所収、581ページ）
- 9) 鈴木平三郎「三鷹市の下水道と行政改革」（『建設月報』第34巻第9号、1981年）64～73ページ。この論文では、下水道敷設には行政改革を必要としたとして①機構改革、②少数精鋭、③万能選手職員教育の実施、④職員の能力と待遇、⑤職員の規正を挙げている。
このうち③万能選手職員教育という視点は、慧眼である。住民サービスの向上と職員の休息・年休、両者にとって質のよい環境を実現していくには、職員は万能選手的にならなければ不可能である。近年、“自分の分担の仕事はわかるが、他者のことはよく知らない”、“今日は休んでいるので分かりません、職員が出てきてからお願いします”という応待が多いだけに首肯できる。
- 10) 鈴木平三郎「都市繁栄の目標」（『都市問題』第59巻第1号、1968年）90～97ページ。この論説においても、市政に合理化と企業性を取り入れるとして①人事管理と少数精鋭、②執務環境の整備、③出勤チェック、④職員不採用、⑤職員の教育、⑥責任の下部委譲と給与の改善、信賞必罰、⑦機構の簡素化とスタッフの掌掴、⑧現業の民間委譲、⑨動く市役所、⑩市民教育、などを挙げている。
- 11) 鈴木平三郎「三鷹市のコミュニティ対策について—初めてのコミュニティ・センターの完成にあたって」（『青少年問題』第21巻第7号、1974年）28～32ページ。
- 12) 鈴木平三郎「コミュニティ施設の管理運営のあり方—三鷹市コミュニティセンターの実践」（『都市問題研究』第27巻第2号、1975年）96ページ。
- 13) 岡田良之助「コミュニティ構想をめぐる疑問—東京都・三鷹市の場合」（『月刊福祉』第57巻第8号、1974年）19～23ページ。それは、住民への福祉サービスが充分でないにもかかわらず、市民の税金を膨大な費用がかかるコミュニティセンター建設に費やしているのは問題である、福祉を優先させるべきという論調のものである。
- 14) 坂本貞雄『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』1995年）247ページ。

- ージ。
- 15) 大原光憲「坂本貞雄三鷹市長を訪ねて」(月刊『自治研』第 27 巻第 2 号, 1985 年) 14～16 ページ。
 - 16) この高環境・高福祉については、西三郎・大山博・亀谷二男編『新時代の自治体福祉計画—「みたか福祉プラン 21」の策定を追う—』(第一書林, 1993 年) に詳細に検討されている。
 - 17) 情報公開制度。自治形成については、市民からの信頼のないところに行政は成り立たない。また、地方分権の時代の都市経営は「開かれた自治体の実現」が必要で、それには行政情報の透明性が肝要であるとして、1987(昭和 62)年に情報公開条例と個人情報条例を抱き合わせてつくった。1988(同 63)年以降、2000 年までに、1055 件の開示の請求があり、非公開は 11 件のみで、『朝日新聞』から三鷹市の情報公開制度は最も優れた内容をもっている制度だと評価された。インタビューでは語られていないが、雑誌『議員情報レーダー』(No.51, 2000 年 12 月) に述べられているので参照。
 - 18) 展望編集部「みたか市民プラン 21 会議の試み」『展望』第 32 巻第 8 号, 2001 年, 36 ページ。
 - 19) 一条義治「パートナーシップ協定による白紙からの市民参加方式の検証」(『都市問題研究』第 55 巻第 10 号, 2003 年, 90～108 ページ)。同「三鷹市における協同の軌跡と課題——本格的な『官民競争』と『官民協働』の時代を迎えて」(『政策研究』第 18 巻第 2 号, NIRA, 2005 年) などで、清原慶子市政のもとでの「三鷹市の協働」を通して、行政の課題にナレッジ・マネジメントを確立すること, NPO, 指定管理者制度など「官民競争時代」を踏まえ新たな行政サービスの提供とそれに対応した人事政策を確立すること, 「団塊の世代」を新たな人材として活用し, 「新しい公共領域」を確立する必要があることを提起している。
 - 20) 馬木男賢一「三鷹市における行政経営品質評価の取組みについて」(『とうきょうの自治』第 38 号, 2000 年 9 月), 福田志乃「市民とのコミュニケーションを独自手法で確立——公共版『経営品質評価』も導入」(『地方行政』2000 年 3 月 13 日) など。
 - 21) 春海光洋「自治体行政の模索と未来——行政の役割転換をめざす三鷹市の行政計画を中心に」(『住民と自治』第 472 号, 2002 年, 46～49 ページ)。
 - 22) 川田力「東京都三鷹市のまちづくりにおけるソーシャル・ガバナンスの進展」(『地理科学』vol.62, no.3, 2007 年) 137～146 ページ。
 - 23) 松田孝信, 西川潤, 藤元博, 初田亨「東京都三鷹市における近代の都市形成」(『工学院大学研究報告』第 102, 2007 年 4 月)。
 - 24) 清原慶子「行政と市民とのパートナーシップによる自治体の計画づくり—東京都三鷹市: みたか市民プラン 21 会議の事例—」(NII—Electronic Library Service)。
 - 25) 「サステナブルシティ調査」はサステナブル(持続可能性)度合いを各都市ごとに深めるために実施した。サステナブル度は環境・経済・社会(公平, 平等)のバランスがとれた都市を指す。「特集 全国のサステナブル度調査——トップは三鷹市, 地方中小都市も上位に」(『日経グローバル』No.90, 2007.12.17), 「特集 全国市区の行政サービス調査 行政サービス水準(上) 行政革新度と併せ三鷹市が 2 冠」(『日経グローバル』No.114, 2008.12.15)。
 - 26) 全国市区の行政サービス調査 行政革新度(上)「AAA」は三鷹市, 足立区, 杉並区」(『日経グローバル』No.113, 2008.12.1)。

Ⅱ．鈴木平三郎三鷹市政とコミュニティ政策の展開過程

前三鷹市市長 安田養次郎氏へのインタビュー

安田養次郎氏の略歴

1930（昭和 5）年	宮城県仙台市生まれ
1954（昭和 29）年 3 月	東北大学教育学部卒業
1955（昭和 30）年 4 月	三鷹市に入庁
1974（昭和 49）年 4 月	三鷹市 建設部長，総務部長，企画部長
1978（昭和 53）年 5 月	三鷹市 収入役
1983（昭和 58）年 7 月	三鷹市 助役
1991（平成 3）年 4 月	三鷹市市長選に立候補，「公平で民主的な行政運営」，「人に優しい街づくり」を訴えて当選，3 期市長を歴任。
2003（平成 15）年 3 月	三鷹市市長退任，杏林大学，国際基督教大学，中央大学などで非常勤講師
現在	ルーテル大学客員教授，三鷹ネットワーク大学会長

目 次

はじめに
安田養次郎の青春
人間陶冶の二つの条件
人生の師・鈴木平三郎市長との出会い
鈴木市長の人事改革
三鷹型コミュニティ政策の出発
市民と行政との協働型自治を貫く
「協働」と「新しい公共」
三鷹市の財政と少数精鋭人事
「(株)まちづくり三鷹」にみる人材育成
安田養次郎立起の事情
安田養次郎市長の施政方針
環境・福祉政策と産業政策の統合
政治のおもしろさ

はじめに

大本 戦後の三鷹市の発展にとって鈴木平三郎市長の時代は、その礎を築いた時代だと言えますが、その当時の実情を知る人は今や少なくなっています。

安田養次郎さんは鈴木市長のもとで側近の幹部職員として、また次の坂本市長のもとでは収入役・助役などを務められて、その後はご自身市長にもなられて三鷹市政の内情を知る数少ないお一人と伺っています。そこで、その当時の貴重な記憶が喪失されることは大きな損失だと思われるので、今日はインタビューを申し込みましたところ、ご快諾頂きまして有り難うございます。

お若いですね。しゃんとしておられますね。最初に安田さんの自己紹介と言いますか、ご出身とかご略歴にかかわるお話を、まず最初にお伺いしたいと思います。

安田養次郎の青春

大本 安田さんは宮城県のお生まれですね。

安田 私は仙台の北のほうの生まれで、仙台で大学まで過ごしました。

大本 東北大学でしたね。学部は。

安田 教育なんです。

大本 教職課程ですか。

安田 教職課程はありますが、教育心理とか教育哲学というような、教育科学部門の勉学の場です。

大本 教育ではどういう人の本を読まれたんですか。ペストロッチとかいろいろありますがけれど。

安田 いろいろな人の本を読んだけれど、教育関係の本よりも、むしろ好んで政治とか経済、そして文学の本を読みました。

大本 東北大学には、人格者の林竹二先生など、有名な先生がおられましたよね。

安田 はい、おりました。私も林先生の授業を受けました。その他にもいい先生がいました。ただ、私はどうも教育というそのことになじまないものがありました。

その当時は学生運動が華やかで、イールズ事件に関与して情熱を燃やしたことを覚えております¹⁾。

大本 反イールズ闘争といえば戦後学生運動の大きな記念碑ですね。東北大の教授会がGHQ（連合国軍総司令部）の顧問のイールズ講演をやむを得ないと認めたのに対して、東北大の大学自治会だけが反対の手をあげ、大学教員のレッドパージをくいとめたのですから大

変なものですよ。

阿田 そういふなか、大学3年の時に社会党の国会議員である日野吉夫先生の仕事のお手伝いをする事となり、選挙運動に係りました。日野先生は、政治家としてとても包容力のある立派な政治家でした。これが私の政治に対する関心をもつきっかけになったものと考えております。

人間陶冶の二つの条件

阿田 私は20歳から22, 23歳の時に、ある先輩から人間の成長を決定づけるものに二つの要件があると教えられました。一つは肺結核をやることです。肺結核をやって長期間病院に入ることによって忍耐強くなる、人間が陶冶される。

それからもう一つは、共産主義、マルクス、レーニンを学んで、それに傾倒するという事です。これが人間の人格形成に大きく影響を与える。われわれはみんな、そういう流れの中にいたんです。しかしマルクス、レーニンを読むというのは、読んで勉強してその時に一生懸命になっても、角帽を取ったら忘れるのが普通なんです。われわれはだいたい、みんな、そうなんです。私はこの二つとも経験したんです。

大本 私たちの大学生時代にもカリキュラムに、マルクス経済学、近代経済学があったので両方勉強しました。マルクスをやっておくと大所高所というか、大きな話が結構、理解出来るようになりますが、近経だけやっていると、そういう方面がよく分からないんです。

東北卒業後、三鷹に来られる前に一時、民間企業に勤めておられますね。

阿田 ちょっと民間に籍を置いたことがあります。

大本 1953（昭和28）年、1954（29）年というのは朝鮮戦争の休戦不況で一番、就職が難しかった時ですね。

阿田 仕事がない時でした。でも、その当時は多くの人が肺結核にかかったんですが、私も企業で働くうちにそれに引っ掛かっちゃったんです。

大本 どういう企業ですか。

阿田 横浜の一般的な普通の企業です。うちの父の弟がたまたま武蔵野市の吉祥寺に住んでいて、東京都の部長職、つまり管理職をやっていたんです。そこに居候していたところ新聞で、一般公募の知らせをみて、三鷹市役所の試験を受けたんです。コネもないし、地縁も血縁も何もないわけです。それにこんなことを言っただけは悪いけれど、私自身も市役所に、本当は長居しようとは思わなかったんです。

大本 腰掛けのつもりだったのですね。

人生の師・鈴木平三郎市長との出会い

安田 2, 3 年腰掛けて、就職が厳しいから様子を見ようというつもりでした。友達には、“お前も変わっているな、町役場に入って”なんて言われました。1954（昭和 29）年の入庁です。病気の方はまだしっかり治っていなかったのですけれど、まあまあ、なんとか仕事をこなしました。

その次の年の 1955（昭和 30）年に鈴木平三郎さんが市長に当選したんです。当時、社会党左派の頭目の一人が山花秀雄さんですが、その流れの中に鈴木平三郎さんもいて社会党の左派だったんです。鈴木平三郎さんは、三鷹の名望家であり素封家なんです。

大本 江戸中期からの 300 年地主ですね。

安田 日本大学で公衆衛生の学位を取って医者になった。軍属で大陸に行っ、それから戻って来て、いろいろな経過を経て、1955（昭和 30）年に三鷹市の市長になったんです。名実ともに革新市長だったんです。その当時は大変に珍しかったんです。

大本 鈴木さんのご本『挑戦二〇年——わが市政』（非売品、1975 年）を読ませていただきますと、自分は医者になることは本意でなかったけれど、お祖父さんが長崎にいてシーボルトの鳴滝塾に留学して医者になったので、その関係で医者になれと言われて、入れられてしまったそうです。御典医だったそうです。「無理に押し込まれたので医学には興味はなく、ただひとつドイツ語だけを熱心に身を入れて勉強した。たまたま当時、ドイツからの洋行帰りの先生にマルクスの『資本論』の原書を与えられ、学習の指導をうけた。私が熱心に取り組んだのはその本の内容ではなくただドイツ語の学習のためであった。しかしその数年間の学習は、大きく私の将来に影響を与えることとなった」²⁾、(同書、313 頁)と書いてあります。

安田 そういう方がその通りです。

大本 なんで市長選に勝てたのですか。

安田 その当時から三鷹は革新的な土壌があったんです。武蔵野市などもそうですが、都市化されているのでインテリゲンチヤが多いわけです。そうかといって保守の地盤が弱いわけではありません。地縁・血縁型の集団が強いコミュニティを形成しておりました。

だから何よりも革新というだけでなく、地元三鷹市において名望家、資産家であったことが強みだったと思います。

そういう人が市長になったのですが、だんだん保守化していくわけです。なんで保守化したかという、公衆衛生で学位を取っている学者でありますから、自分の町づくりの理念を公衆衛生に置いたわけです。そこで第一に下水道事業の建設を取り上げました。“下水道のない町はスラムである”と言っていました。“下水道をやれば寿命は延びる。貧乏人も金を持っ

ている人も、下水道をやれば生命の尊重と生存期間の平等が達せられる”。

こういうことで受益者負担制度を採用したのです。下水道で受益者負担制度の採用というのは日本で初めてです³⁾。思い切った決断です。先駆的な意味合いで受益者負担をやるから補助金をくれと国に懇請して、その当方で多額な補助金をもらったんです。そうしたら保守から革新までもものすごい反発です。そして、下水道建設をやるためには、受益者負担制度を採用すると同時に、思い切った効率化行政をしなければならないといいました。

大本 反発の理由は。

安田 主には受益者負担，そして合理化政策。

大本 要するに負担増ですね。

安田 受益者負担金など、普通どこでも取っていないわけです。下水道をやってもいいけれど、税金でやれ、補助金でやれ、われわれから金を取るなんて、そんなのは日本にどこにもないと攻撃された。そんなこんなで初めて受益者負担制度を採用したことによって、鈴木平三郎さんの支持基盤だった革新の人たちも離れていってしまったんです。そのために本人は“俺は社会党を、おん出た”と言っていました。しかし社会党は“追い出した”と言っていました。

鈴木市長の人事改革

安田 率直にいきますと、その当時の町役場といたら大変なものです。私はびっくりしました。私は仙台から出てきて、東京だというから、しゃれたいいところだと思って来ました。三鷹市は、1950（昭和25）年に市制施行をしたから、それから5年くらい経過した頃です。庁舎はおんぼろだし、バラックだし、それに一番びっくりしたのは、市役所のなかに地元の人たちの強固なコミュニティ集団があったことです。

大本 縁故採用ですね。

安田 おじさん、おばさん、甥っ子、姪っ子、みんないるんです。だから悪口なんか言えないんです。みんな、つながっているんだから。鈴木市長は偉かったんです。この状況を断ち切らない限りは、将来の三鷹の行政は立ちいかないと切り切ったんです。他人の血を入れるんだという発想から、大胆な人事政策を打ち出し実行していくわけです。

こんなことは言いたくないけれど、当時、市役所のなかで大学を出たのはあまり数が多くありませんでした。鈴木市長はインテリだから、学問とか教育とかに何か期待するものを持っていたのです。

鈴木市長は、庁内世論を無視して、若い地元出身でない職員をどんどん登用していくわけです。庁内には、不協和音が絶えませんでした。

大本 やっかみですか。

安田 うん。しかし何といても市長が支えなんだから、何をやっても心強いです。それで私たちは思い切っているいろいろなことをやりました。それが今までの人づくりの基礎となったわけです。

三鷹型コミュニティ政策の出発

大本 1970（昭和 45）年に鈴木市長がドイツに行かれます。このことは三鷹のコミュニティづくりとどう関係しているのですか。

安田 それが実は三鷹のコミュニティ政策のきっかけなんです。というのは、鈴木市長は真っ先に下水道事業をやり、そして 1973（昭和 48）年に下水道普及率 100%を達成したんです。その当時、下水道の普及率は日本全体で 20%です。東京都区内は最先端の都市ですが、それでも 50%未満なんです。そういうなかで 100%を達成しました。さっき言ったように市長は、お医者さんで公衆衛生が専門ですから、下水道のない町はスラムである。下水道が普及すれば人の寿命は 3 年延びると言っていましたから、政治生命をかけて下水道建設に取り組んで、それを成し遂げたんです。

そこでポスト下水道として、次に何の施策を考えるかとなったわけです。“俺はこう思う。政治家はよく、私はこれをやりました、あれをやりましたと言うだろう。俺はそう言いたくない。これから何をやるのかというのが、政治家たるもの一番大事な市民に対するアピールなんだ。普通はそうじゃなくて、あれをやりました、これをやりましたで選挙をする。俺はそれをしたくない”。そこで下水道事業をやり遂げたので、今度、ポスト下水道として何をやるのかということで出てきたのがコミュニティ政策なんです。

そのとき、たまたま行政視察に西ドイツに行くことになったんです。そして西ドイツのあちこちの町に行ってみたところ、ある教会か何かに集まって、そこで住民の皆さんがけんけんがくがく侃々諤々の議論をしていたのを目の当たりに見たんです。税金が高いとか、町のホームルールをつくらうとか、この町をどうするんだとか、そういう熱い議論を見てきて、これだと思って帰ってきたんです。それがコミュニティ政策を決定する契機になったんです。

大本 ドイツに行くのはだれが行こうと言いついて、お金はどうされたんですか。

安田 自分で決めて行ったんでしょう。

大本 鈴木市長さんは海外に頻繁に出かけられましたけれど、全部、自分の費用で行かれたそうですね。

安田 だってその当時、公費から金を出して行くなんて考えられませんでしたから。

大本 安田さんもご一緒に行かれたのですか。

安田 私は行きません。行かないけれど、そのあと、私はすぐに公費で行かせてもらいました。というのは、これからは人づくり、行政でも企業でも人が大事だ。いい職員がいなけ

自治先進都市三鷹はいかに築かれたか（上）

れば行政は成り立っていかない。とくに三鷹はそうだとするので、職員教育にもものすごく熱を入れたのです。そして、部課長全員に長文の論文を書かせるんです。その結果を見て、優秀な職員を海外研修にやるんです。そのような、枠の中で私は最初に公費研修で初めてアメリカに行ってきました。

大本 1974（昭和49）年7月から8月にかけて、三鷹市役所職員海外自主研修団という記載があります。

安田 それは自主研修です。それは自分たちで金を出して行くんです。

大本 公費のもあるわけですか。

安田 公費研修というのもあります。公費研修は管理職職員クラスが年に2人ぐらいずつ行くんです。1975（昭和50）年ちょっと過ぎぐらいの時期までは、公費で海外研修にいくというのはなかったのです。

大本 第一次オイルショックの後ですね。

安田 1977（昭和52）、1978（53）年頃です。

大本 なんで鈴木市長さんは視察先がドイツだったのですか。

安田 あの人は医者でしょう。医者というのは、ドイツなんです。

大本 戦前からの伝統でいえばドイツですね。

安田 それからマルクス、レーニンだって、アメリカじゃないんです。そういう意味合いからいって、思想的にも自分のつながりから言っても、ドイツなのです。だって医師のカルテはみんなドイツ語でしょう。

鈴木市長は地方政治家として、ほんとうにすごい人です。これだけの政治家というのはなかなかいないんじゃないですか。1965（昭和40）年の初めに早くもたばこを吸わない市役所に象徴される効率化行政、いわゆる構造改革をやったんですから。1966（昭和41）年に新しい庁舎になったら、市役所の中では、喫煙室以外ではタバコをやめさせたんです⁴⁾。そんなことができますか。それから権限の移譲とって、課長あたりに1000万円ぐらいまで自由に仕事をさせたりと、すごいものです。

大本 信念の人ですね。

ゴールデン・プランに戻らせていただきますと、1970（昭和45）年にコミュニティセンターをつくることを打ち出しますが、そのときから住民協議会のやり方を導入するつもりだったのですか。

安田 ドイツで見たのはそんなものじゃないんです。ただ、集会を見てきて、これだとピンときたのです。本人が言うには、その集会でドイツの市民がおれらの町をどうしようとか、ああしようとか、じゃあ、金を負担しようとかという話をしていたらしいんです。これだぞ。これが定着すれば、行政はうまく仕事ができる。そうしなかったら、とてもじゃないけれど“総論賛成、各論反対”のギャップが大きくなって、総論は賛成するけれど各論は反

対であるということになる。住民が直接、参加することによって責任をもつようになるなら、総論と各論とのギャップが埋まってくる。その埋まらない部分をわれわれがうまく調整していけばいいんだ。だからそんなに深い理論があったわけではないのです。

大本 1969（昭和 44）年に国民生活審議会から、コミュニティに関する報告書『コミュニティ生活の場における人間性の回復―』（1969 年 9 月）が出されています。この報告書は「ゴールデン・プラン」というのが出ていて、鈴木市長はそのプランを最初に持ち出す時に、“ゴールデン・プラン”と英語で言っています。この審議会には武蔵野市在住で成蹊大学で行政学を教えていた佐藤竺先生⁵⁾などが入っています。こういう先生方とも鈴木市長や安田さんはお付き合いがあったのですか。

安田 とてもありました。私なんかも、その先生方にいろいろなことを指導していただきました。成蹊大学の佐藤竺先生とか ICU（国際基督教大学）の先生方とか、いっぱいいました。それで、西ドイツに行ってそういうのを見てきた折、自治省から、まだどこもやっていないから国指定のモデル都市になってくれというのです。

大本 自治省から、直接いつてきたのですか。

安田 補助金を出すからどうだというのです。それを鈴木市長はどうしたと思いますか。“辞退しよう。補助金は要らない”というのです。というのは、“国のめざすコミュニティの発想と俺の考えるコミュニティとは違う”と言うのです。普通、そんなことはいわないです。だってこちらには金はないんだから。

大本 もらえるものはもらっておこうですね。

安田 私はその時、はっとしました。この人はやっぱり違う。金をもらえば何でもいいというような人ではないと。というのは、国はコミュニティを統治組織の一つとして考えていたふしがあったのです。しかし“俺が考えているのは違う。その反対なんだ。そこから出発しているんだから、国のモデル都市になって補助金をもらおうということは俺は嫌だ”，こう言っていました。結果的には、一般財源で自前で負担したわけです。

大本 めざしたのは、本当の住民自治があるようなコミュニティなのですね。

安田 そう。それにはその当時の都市的状況も影響しているんです。東京都においてはとくにそうなのですが、ずっと高度成長期が続いていたので、人口はどんどん増えて都市化が進んでいきます。団地や高層の建物がどんどん建設されるわけです。そうするとその結果、人と人とのつながりが失われるわけです。同じところに住んでいても、隣に住んでいる人を知らないんですから。

ですから、結果的には地域社会が社会として機能しなくなってしまったという状況なんです。だからその当時、流行した言葉は“東京砂漠”です。それからもう一つは、“隣は何をする人ぞ”です。地域に対する関心が薄くて、総論賛成・各論反対の風潮が横溢して、東京では住民の反対で、ゴミ処理場の建設ができないのです。その当時、“迷惑施設”という用語が

出てきたんです。

大本 杉並区でのごみ処理場が建てられなくなったことが話題になりましたね。

安田 そこで、この風潮を変えて本当の意味での町づくりをするためにはいわゆる“おらが町思想”。この“おらが町思想”というのは、コミュニティ意識を持った市民の思想です。だから“おらが町思想”，すなわちコミュニティ意識を喚起する以外にない。このまま放っておいたら絶対に行政は機能しなくなってしまう。市民から“あれをやりましょう，こうしなければいけないですね”というコミュニティ意識を醸成して，行政にそういう考え方を取り入れないともうだめだということなのです。そしてそういう理念のもとでいろいろな試行錯誤をしながら，現在の協働型の市民参加まで発展していくという歴史的な経過があるわけです。

市民と行政との協働型自治を貫く

大本 大石田（現 三鷹市都市整備部長）さんがいられていましたが，住民協議会を今の形にするまでには職員を付けたらノイローゼになってしまったとか，大変だったように伺っています。

安田 大変と言えば大変だったけれど，住民協議会が組織し管理するコミュニティセンターが市役所の出張所ではなく，自主的に主導的に経営管理をしなければなりません。今でもそうでしょうけれど，その当時は，“自由になんでもやってください。だけど責任は取ってください”といって一つのコミュニティセンターに5000万程度の金を出したんです。金は出すけれど，口は出さないということです。

ただし，市がぜんぜんその内容を知らないはずだから，スタッフとして一人，事務局長クラスを送り込みます。これはあくまでスタッフです。スタッフというのは意思なしです。そのスタッフも，はじめはなかなかうまく機能できないでしょう。だって元気のいい地元の錚々たる猛者が住民協議会を開いてやっていることの連絡調整ですから。それにその当時は，あまり慣れていないでしょう。そういう意味で少しギクシャクしたのです。ただ，その程度は住民協議会の代表者の個性などによって，違うんです。

大本 住民協議会というのは前近代と近代の二重構造ではないですが，古くからの住民，基層の住民がいて，それは町内会を持っている。新住民が住民協議会に入ってきてても，この両者は簡単に融和しますか。

安田 しませんな。そう簡単にはしません。質が違います。町内会とか自治会というのは行政の下請的な仕事とか，お祭りをやったりお祝い金を配ったりなんかしている。ところがコミュニティというのは自分たちで自分たちの意思で町づくりに参加する。伝統的な町会などは町づくりについての意思はないのですが，住民協議会は意思を持っているんです。

大本 市の総合計画などをプランニングするときに、住民が参加してプランをつくっていきわけですね。そういう意味での参加ですか。

安田 それもありです。でも、ウィークポイントもあるんです。結果的にはやっている人が限られてくるわけです。

大本 固定化しますね。

安田 そうすると、そういう人たちの個性が出てきます。それともう一つは、広がりがないんです。私は、一時、町会などは吸収してなくなったほうがいいと思ったんですけど、だめなんです。“我関せず”と言うのか、そうはなりませんでしたね。

大本 コミュニティセンターをどんどんつくっていき、一つのコミュニティセンターに年 5000 万円をポンと出すなど、鋭意進めていきますが、財源的にはどういうふうに保障していたんですか。

安田 “5000 万出す、使い方は何も言いません、どうぞ使ってください”。

大本 プランニングもあなたたちがやりなさいと。

安田 “予算をつくって全部、やりなさい。その代わり、市の職員一人分は、こちらで派遣するんですから、その人件費は市で出しますよ”ということです。

大本 出向ですね。だから給料は市のほうで出すんですね。

安田 この職員の派遣がまたおおごとなんです。あんまり機転がきいてリーダーシップがあるのはむしろ不向きなのです。むしろ協調型でよく話を聞くほうがうまくいきます。“よし、これをやりましょう、どんどんやりましょう”と積極的に関与するというのでは、行政の下請けになってしまいます。だから人をみて送らないといけないのです。

大本 そのとき、書記などの仕事はだれがやるんですか。住民の方がやるんですか。

安田 それには、行政はぜんぜん関わらない。今でもそうです。

大本 そうしますと、住民の方々が専門の人を雇って、その方がやられるわけですね。

安田 そうそう。給料を出して。

大本 この間、井口コミュニティセンター（1979（昭和 54）年 4 月 1 日開館）へ行いってきました。

安田 あれは第 3 号です。役所だったらあんな雇用の仕方ではできません。地方公務員法の適用がありますと、簡単にはできないんです。

大本 三鷹市の労働条件にほぼ準拠していると言っておられました。だから、そんなに待遇は悪くないのでしょうかね。

安田 だけど勤務時間が変則であるとか、いろいろあるでしょう。でも大事なものはコスト意識です。コミュニティというのはあくまで民のもので官のものではないという思想を貫いて、卑しくも行政の末端組織になることだけは絶対にだめだと気概をもってコストにも責任をもつということです。

自治先進都市三鷹はいかに築かれたか（上）

大本 おもしろいですね。市長を務められた方がそういうことを言われるというのは、日本でもなかなかないのではないですか。

安田 でも鈴木市長がそうだったんです。だからそういう意味では、非常におもしろい発想でした。これは三鷹市だけでなく、神戸市の丸山地区にも有名なコミュニティが一つあったんです。そこでも都市計画の策定のさい、市民会議などから代表を出してもらっていますし、地域での個別事業もやっておりますし、いろいろな施策の展開に協働の役割を果たしてくれているそうです。その場合、協働というのはあくまで対等な地位での協働であって、下請け的な協働に絶対にしないということです。そのこのところだけは譲れない一線です。

大本 本物の協働・コラボレーションですね。そこで二つばかり伺いたいのですが、一つは基本計画とか総合計画をつくりますが、そういうときに住民協議会の方々が提案してその意見を反映されるというのは、結構あるのですか。

安田 あります。

大本 それからもう一つ、基本計画・総合計画のレベルではなくて、日常的にいろいろな問題があったときに、すくいあげる仕組みというのはどうなっているのですか。

安田 基本計画でも地域のことについてももちろん最初から参加をしてもらって議論をし、まとめ上げます。それを市に出していただきます。最初は市が関与しないで、自由にまとめるんです。関与してしまっただめなんです。

大本 行政が関与しない本当の意味での答申ですね。

安田 協働の名のもとに行政が最初から関与してつくり上げてしまうのはだめなんです。自由につくらせて市に出してもらって、市がそれを調整する。そういう場合には市民の意思の所在がはっきり分かります。初めから一緒にやっていなければ分かりません。そういう協働をすると、必ず上と下との関係、官と民の関係が出てきてだめになってしまいます。本当の協働をやるには、コミュニティのほうにこういうことをやりますからと問いかけて、協力をもらいます。

大本 そうしますと、役人がつくったペーパーをオーソライズするといった審議会方式ではなくて、住民自らにやってもらう。

安田 それがあって初めて総論賛成・各論反対がなくなるんです。行政がしやすいように、行政の手足として使うということであれば、先生のおっしゃったような審議会でいいんです。私もいろいろやってきましたけれど、これは壮大なプランです。私はそう思いました。なんといっても新しい行政運営をやるには、こういう方法をとらない限りはだめだということです。まちづくりにあたっては、市民と行政がお互いに責任を分かちあってお互いに取り組むという思想を持っていないといけないのです。

これまでのように行政主導型のまちづくりから市民との協働型のまちづくりへと大きく転換をするというのは、このことです。そうすると、今までのプロセス・過程に比べて時間が

かかって大変なんです。しかし結論はすんなり出るんです。どちらがいいですか。内容からいっても、私は後者のほうがいいと思います。

時間といっても 2 倍も 3 倍もはかかりません。だけれど、時間がかかることは事実です。手間もかかります。だからばーっとやったほうがいいという声もある。でもそこは一息、唾を飲み込んで地道に仕事をしていく。そういうものでないと、普段の市民と行政とのあいだの信頼関係は築けない。そういう信頼のうえに立って行政をしていく。

「協働」と「新しい公共」⁶⁾

大本 そういう協働にさいしてもっとも大事な点は何でしょうか。

安田 協働という言葉が多く使われるようになりました。それには参加や参画と比較して、協力関係を前提としながら、各主体がそれぞれの役割を責任をもって行動で示すという意味があります。だから協働には、従来の参画とひと味違ったニュアンスを表現しています。結論的にいえば、参加や参画よりもアクティブで実地の活動の雰囲気が感じられる協働は今や新しい活動となっています。

その協働の実現には普段の市民と行政との間の信頼関係がなければなりません。市民のより高いコミュニティ意識が必要です。また、協働の市民参加の推進にはリーダーが必要ですが、カリスマ性は必要ないし、強力なリーダーシップも必要ない。持続する意思が強く、じっくりとコーディネートできれば良いと考えています。

大本 それに関連しますが、最近、新しい公共という言葉を目にしますが、それと協働とどう係わり合うのですか。

安田 行政のあらゆる分野で協働型の市民参加が進み、行政と市民、企業とのパートナーシップが確立されてきますと、自治体が担うべき役割は大きく変わってくることになります。これがいわゆる新しい公共です。従来、福祉の分野は自治体がほぼ独占的にサービスを行ってきた分野、いわゆる公共の分野でありました。このことを自治体側からとらえますと、自治体は今までのようなサービスを直接提供するという役割が減り、さまざまなサービス提供者の調整とか、各々の提供者が果たすべき基準をつくるというような役割を担うようになります。

このように状況の変化は保育園などの子育ての分野をはじめ福祉のすべての領域や自治体の仕事の全般に渡ってきております。言い換えれば公共の領域の変化ということになります。ですが、直接サービスを提供することが少なくなったことが「公共の領域」の領域が狭くなったということにはならない。全体としては行政が何等かの形でコミットする公共の領域は、むしろ広がってくるのです。責任もそれに伴って大きくなります。そして、この広がった領域に対応する方法、基本的な考え方がさまざまな主体との「協働」コラボレーションであ

ろうかと考えています。

大本 協働に関して伺っておきたいのですが、鈴木さんが市長のとき、市民が市役所に訪ねてきて直接、市長と話したりするといったことはあったのですか。当時はまだなかったのですか。

安田 その当時の市長室は、“ツバメでもスズメでも自由に入りなさい、いつでも自由に会いますよ”という発想でした。私たちもそうでした。ですから市長室に自由に入れるようなシステムだったんです。広聴はやっぱり必要だから、市民はだれでも自由にお入りください、だれとでも話します、でなければいけない。私もできるだけ嫌だと言わずに、だれとでも話しました。

大本 鈴木市長時代にコミュニティセンターをつくった後は、今度は福祉にいきますね。要するにポスト下水道からコミュニティに行くけれど、コミュニティの中身といたら、スポーツ、健康、究極は市民の福祉向上ですね。

安田 行政で仕事をしていくとすれば、そのところに帰着するんです。

大本 でも、そうは言ってもなかなかできないことでもありますね。

安田 そういうときに大事なことは、これは反対も受けるのですけれど、行政をやるにあたってはあまりにフローに傾斜してはだめだということです。ストックにならないとだめです。金を使えばいいというのではだめなのです。金を使ったら必ずそこに何かが残る。そういう発想がないと積み上がっていかない。だから私は政府の定額給付金を出すとかいったやり方は好ましくないと思っています。

大本 箱物とは違う意味でのストックですね。

安田 箱物もちろんストックだろうけれど、いろいろな仕事を一つひとつするでしょう。その仕事フローであっても、必ずストックされるものがあるような政策を考えていく。これが大事だということなのです。

大本 よく言いますが、例えばイベントをやっても一過性のイベントですとフローがフローで終わるだけで、ストックとして何もたまらない。蓄積されて継承されていくということが大事だということですね。

安田 そうです。

三鷹市の財政と少数精鋭人事

大本 もう一つお聞きしたいのですが、三鷹市は住宅都市というか、サラリーマンの町ですね。それはおそらく下水道を先行的につくったから、評判も高くなって新住民が来たという面もあると思うのですが、2007年問題で団塊の世代が退職していきます。千葉県の子孫市が典型なのですが、大企業に勤めていたサラリーマンがリタイアしていきまると、それま

で個人住民税に頼っていたので財政が大変なのだそうです。そういう問題はここでは発生していないのですか。安田さんが市長時代、産業づくりのほうも同時にやってこられたそうですから、我孫子ほど手傷を受けていないと思うのですが、どうですか。

安田 三鷹に中島飛行機⁷⁾があって戦前・戦中は企業城下町とっていましたが、中島飛行機はいまはない。その下請けもほとんどなくなっています。三鷹市の商店街の商店主というのには中島飛行機の出身者、それから都市農業者からの転向者という人が多いです。商業でいうと、八王子、立川、吉祥寺までは甲斐商人の血が入っているんです。そこでは商工会議所などの重要ポストはいまでも山梨人の人脈なんです。三鷹はそうではありません。

いま、三鷹にはほとんど大きな企業がないんです。それで税収の8割が個人市民税と都市計画税を含む固定資産税です。だから法人が不況で経営がきびしくなっても、三鷹市の財政はそんなに悪い影響は受けない。厳しくならない。大阪のパナソニック本社がある門真市とか愛知のトヨタ本社がある豊田市などでは法人が不況で経営破綻したら、大変です。市民税個人分が税収総額の2割しかないんですから。

大本 ただ、そういう人がリタイアしてしまって年金生活に入ってしまったら、個人収入も入らないではないのですか。

安田 三鷹市の租税弾性値は高いのです。固定資産税にしても、景気・不景気の波はそんなにないです。個人市民税にしてもそれほどの影響はなさそうです。法人市民税は影響があってもたいしたことはないのです。

ただ、今後、勤労者の数が減少してくる、そして個人の所得が減少するというようになると影響は出てくるでしょう。

大本 三鷹市の財政の4割が市民の税収によって賄われているのは、相当、高いと思います。普通3割自治と言ってこれほど高くないと思うのですけれど、一般財源の4割が市民税からきているというのは、高額所得者が多いということですか。

安田 三鷹だけでなく隣の武蔵野、小金井あたりの中央沿線で23区に隣接している市は、だいたいそれぐらいです。地方交付税の不交付団体ですから、武蔵野はもっと多いのではないですか。財政的には武蔵野市、芦屋市あたりが最高ではないですか。その次あたりに三鷹がいます。三鷹は4割です。税収総額の4割以上を人件費に出してはだめだという思想を、われわれは鈴木市長時代から持っているんです。

大本 人件費比率を40%に抑えるということですか。

安田 人件費比率は税収の40%。そうすると経常収支比率も80ぐらいになるんです。その税収の使い残しの20%を投資的経費の財源にできるわけです。だから財政秩序のなかで一番、大事なものは人件費をどう抑えるかなのです。

大本 イエローカード、レッドカードの世界ですね。

安田 もう一つは、よく給料が国と比較して高すぎるというけれど、これは間違いだと思

自治先進都市三鷹はいかに築かれたか（上）

うんです。いわゆるラスパイレス指数の問題ですね。私は、給料は高いほうがいいんです。私がそうすると、みんながおかしいと反発するんです。おかしくないですよ。考えてみなさい。少数は精鋭をつくる。人件費というのは人数×給与です。少数にして給与を上げて人件費を落としてご覧なさい。そのほうがずっといい仕事ができる、そういう思想を持っています。

大本 安田流少数精鋭主義、その通りですね⁸⁾。

安田 そうすると、ある程度の公共投資、インフラ整備もできるんです。

「(株)まちづくり三鷹」にみる人材養成

大本 三鷹市の採用人事というのは、前は地縁・血縁でやっていて、それをだんだん変えていったわけですが、優秀な人材を確保するということではやはり試験をやると思うのですが、高校卒とか大学卒とかのいろいろな組み合わせをしているのですか。

安田 組み合わせをしています。三鷹は前にいったように1952（昭和27）年から公募をやっているんです。私は2回目の1954（昭和29）年の入所ですから、東京都内自治体の中でも公募を始めたのは早いほうです。

大本 ICUの行政学の有名な先生方と三鷹の職員とが一緒に勉強会などをやっていたと聞いておりますが。

安田 渡辺保男学長にお願いをしてICUの構内に、ICUとの共同研究施設をつくってそこでそういう人たちと一緒に勉強したのです。

大本 それはいつ頃から始めたんですか。

安田 1970（昭和45）年の基本構想段階からだと思います。

大本 1975（昭和50）年に三鷹市基本構想が発表されています。

安田 だからその前です。いろいろな仕事をしましたけれど、あまり派手じゃありません。「株式会社まちづくり三鷹」（1999（平成11）年事業開始）というのがあるのですが、これは何をやるかという、市の一つの行政支援組織なんです。なんでそうしたかという、基本構想のときに、ICUの渡辺保男さんなどが三鷹に産業は要らない、勤労者の町に純化しなさいと言いました。

そういうなかで、農業も工業も、そして商業もそれぞれ地域を活性化するためには大事だという発想からいろいろと考えました。産業課という組織を充実して産業行政をやるといってもどうなのだろうといろいろと悩みました。三鷹の農業行政が農協に丸投げで委託していたので、株式会社をつくって、そこに丸投げしようということにしたのです。というのは公共団体、行政がやると、縦割りだし小回りは利かないしコスト意識がないので、産業行政をやってもなかなかうまく機能しません。公社も全く同じです。国の独法・独立行政法人みた

いなものですから。だから、思い切って株式会社組織にしました。

この株式会社も 10 年たって、この 10 月 7 日・8 日に 10 周年のお祝いをやったんです。そこで私に挨拶してくれというので、(挨拶で) このように、話をしました。行政というのはパフォーマンスでなんとか泳ぎ切れます。パフォーマンスが通用します。この「株式会社まちづくり三鷹」にしても、行政の一翼を担う一つの組織と考えてまちがない。しかしこれは株式会社で、貸借対照表と損益計算書があるのだから、パフォーマンスは通用しない。これだけは皆さん、よく知っておいてください。そういうコスト意識をもたせていますからうまく行っています。

大本 権限と金を渡して、やる気のある人が集まれば動くものなんですね。

安田 そうなんです。経営能力があって、しっかりとマネジメントできる人間集団でないと乗り切れません。職員にしっかり力をつけさせる。だってこれまでに三鷹市役所出身で大学の先生になった人材が 4 人いるんですから。山梨学院大学教授で、法学部長をやった江口清三郎君というのは、建設部長をやっていました。また福祉で介護保険を一生懸命やっていた高橋信幸君が長崎国際大学人間社会学部教授。沼野みえ子君が新潟県立大学人間生活学部の准教授、熊井利廣君が杏林大学 大学院国際協力研究科の准教授をやっております。鈴木市長は、口ぐせのように、“他流試合のできる職員となれ”、“市役所の中で通用するだけの職員では駄目だ”と言っておりました。ドラッカーをよく読んでいて、職員にも読むことを勧めました。ドラッカーは、マネジメントの要諦は、人の能力を強く引き出すこととっています。

そういう人たちが何人もでるくらい育ちました。

大本 これまでの風雪のなかでそういう錚々たる人材が育ってきたのですね。

安田 そうでないといろいろなことをやると言っても、やれません。まず人づくりです。

安田養次郎立起の事情

大本 この当たりで安田さんの市長時代のことに話を移そうと思います。

まず、安田さんはどういういきさつで市長に立起されたのですか。

安田 それには政治のしがらみがかからんでいたんです。鈴木市長が 5 期 20 年で辞めるときに、その後継者として、あちこちから立候補を要請されたんです。しかし、私はその当時はまだ、とても革新勢力が強く、決断することはしないで時期を待つことにしました。そこで鈴木市長の次に、市長に就任したのが社会党の市議会議員だった労働組合出身の坂本貞雄という人でした。

鈴木さんは革新市長としてやってきましたけれど、効率化行政を強力に推進することによって行政の革新を行うということで、徹底した合理化を推進したわけです。そのことによ

自治先進都市三鷹はいかに築かれたか（上）

て、労働組合の強い抵抗にあうことになりました。それを私たちは支えてきたわけです。この過程で、労働組合対策には大変苦勞させられました。対労働組合対策というのは大変で、国労、全通、日教組とともに、大変力の強い労働団体である自治労というのは、かつてはものすごい力をもっていたんです。だが私は学連—全日本学生自治会総連合などで政治活動をやっていたから、少しは、それが役に立ちました。市役所の労働組合というのは所詮、沈没しない船の上での戦いです。口でいろいろなことを言っても、“やるならやってみろ”と刺し違えるようになったら、だめなんです。そういうなかで育ってきたものですから、私はずっと鈴木市長に教育されてきたわけです。

坂本市長が四期目に入りますが、市政はいろいろな問題をかかえて、なかなかうまく市政運営ができない。そこで、私にぜひ助役を引き受けて、市政運営をより確実なものにしてほしいという要請がありました。しかし、そのとき私は、イデオロギーを中心にした市政運営は行うべきでないという考えを述べました。

何といっても、行政にとって一番不幸なのは、直接的にイデオロギーを中心にした保守・革新の図式を行政に持ち込むことです。保守・革新はあって当然です。人間というのは、どうでもいいというものではないですから主義主張は持つべきだと思います。ただ、保守が賛成だから革新は反対、革新が賛成だから保守は反対という行政をやったらだめです。

一番いい例はコンピューターの導入です。いまでこそ自治労でも日教組でも導入していますが、1970年代の頃は絶対に反対でした。それでも東京都知事的美濃部さんの導入するコンピューターはいい。しかし鈴木市長の導入するコンピューターは合理化のためのものだから民衆の敵だと言うわけです。そういう時代ですから大変でした。そのような状況のなかで、何とか市政を建て直したいとの考えから、坂本市長の4期目に私は立起を決意したわけです。

大本 一応、禅譲ということになるんですか。

安田 禅譲ということにはならないのではないかと考えます。

安田養次郎市長の市政方針⁹⁾

大本 1991（平成3）年4月に立起されたときは無所属で立たれたのですか。

安田 もちろん。その時に私が一番、市民の皆さんに訴えたのは、今までのように行政のなかでイデオロギーを中心とした保守・革新の図式で、切った、張った、賛成、反対の行政にだけはしたくない。今まで三鷹は革新市政と言われてきたけれど、“革新とはさようならですよ”と選挙でいったんです。しかし地縁・血縁べったり型のコミュニティの思想も持ち合わせておりません。市民党的な立場で仕事をさせてもらいます。市民の皆さんが何を考え、何を望んでいるかをしっかりとフィードバックして市政を運営しますといいました。それが市民にとっては非常に分かりやすかったらしいです。目新しかったんですな。

大本 ソ連崩壊の直前で、左翼だ、右翼だといってもは始まらないというムードが湧いた時期ですね。

安田 それで、その時、なんと 4 万票取りました。革新から出た候補者の得票が 2 万何千票ぐらいです。その後の 2 期目、3 期目もすべて 4 万票以上得票しているんです。3 回の選挙とも、あまり厳しい苦勞をするような選挙ではありませんでした。だから、選挙には、それほど金を使うことはありませんでした。

大本 知名度は高かったのでしょうか。

安田 市の職員もやったし助役もやったから、みんな知っている。リーダーシップ論でいうと鈴木さんは強力なリーダーシップ、俺についてこいの行政運営ですが、私はそういうのではないタイプです。できるだけ人の話を聞く耳を持ちスタッフの能力を使いこなす。どんなにがんばっても私一人の力は微々たるものですから、何人ものスタッフが私の手足や分身となって仕事をしてくれるようにする。決断するまでには人の言葉を十分聞いて考える。しかし決断したらもうびくとも動かない。こういうスタイルのリーダーシップで私は仕事をするように心掛けたわけです。

ですから職員の質はものすごくよくなった。役所、とくに市町村の役所は年功序列のエスカレーターですから、普通、50 歳を過ぎないと部課長の役付きになれないのですが、私は、30 歳後半、40 歳初めて部長をつかったんです。そういうことが職場のやる気の原動力になったんです。

環境・福祉政策と産業政策の統合

安田 私は 1991 (平成 3) 年から 3 期 12 年、市長をやったのですが、やってみてつくづく思ったのは、行政の仕事というのは何かということです。その一つはどぶ板の仕事です。現実に目を向けて直視をして、貪欲に道路でも、教育や福祉の仕事もやっていくということです。いままで、それらに振り回されてきたわけです。このことを全部間違いとは言いませんけれど、そこには大きな落とし穴があると思うんです。やっぱり理念とか哲学のないところに行政そのものはないと私は思っています。ですから私は場当たりと安易なアイデアとかいうのは嫌いなんです。あくまで理念とか信念とがあって、総論部分があって、初めてそこに各論がある。手段がある。

たとえば、三鷹でも IT、IT と良くいわれておりますが、IT というのは行政の目的ではないんです。手段、技術なんです。そこを忘れてはだめです。仕事をするためには、必ず理念、まちづくりの基本があって、IT そのものを手段、技術として使うことによって市民生活がどのように変わっていくか、三鷹市の都市づくりにどのような影響を及ぼすかということになるのです。

自治先進都市三鷹はいかに築かれたか（上）

そういうことから考えますと、行政のもう一つの大きな役割、仕事というのは、壮大なロマンの追求だと思うのです。これがないところに明日の行政はないと言ってもいいと思うのです。それを忘れて、わんわん言われれば、そこに金を流すことをする。こういうやり方をしていると、結果的に投資効率も非常に低くなるわけです。

都市というのはそれぞれ生きていますから、いろいろな角度のいろいろな各論があるわけです。ばらばらになりがちですから、それをつなぎあわせて総論にもって行くわけです。ですから必ず理念とか信念とかロマンとか、そういうもので総括するなかで、各論が生きてくる。ですから三鷹のコミュニティにしても、まだ十分ではないにしても、金をばらまいて箱物をつくるだけのものとは違って、その理念に近いものになっていっていると思いますよ。

大本 それでは端的にいつて安田さんの市長時代の理念をどのように表現したらよろしいのでしょうか。

安田 三鷹の町を高環境・高福祉の町にする。それが三鷹市のまちづくりの基本です。そうかといって、産業をカットするのではない。基本構想というのは1974（昭和49）年につくったのですが、三鷹市のまちづくりのあり方は、高い環境と高い福祉です。前にちょっとふれましたが、ICUの学者の先生にご指導いただいて、いろいろ議論したのですが、そのなかでこういう意見がありました。戦後、どんどん人口が増えていつて三鷹市の納税義務者の8割以上は勤労サラリーマンになっている。税額も総額の8割以上が個人市民税と固定資産税です。比較的所得の多い、学歴の高い市民が多いのです。典型的な生活者の町です。農業、工業、商業でもっている町ではないのです。だから土地の用途も8割以上が住宅で、1種住専、2種住専です。それから考えれば典型的な勤労者の町だから、産業振興といったことは目をつぶって適当にやっていたらいいのではないかと、端的な表現でいつと、そういうことでした。

しかし、私はそれは間違いだと思いました。都市というのはそういうものではない。きれいにきちんと整ってればよいというものではない。でこぼこがあつて、夕方になれば赤提灯も灯るといところに魅力がある。私はそういう思想でしたから、産業などは要らないから切り捨てていいと単純化して、住宅都市、勤労者の町一本で、秩序のある、きれいな高環境と福祉があればよいというのには反論しました。

というのは、三鷹の農業は第一次産業としての農業ではなく、都市農業なのです。しかしこの都市農業は、伝統的な農業と比較しても引けを取らないくらい環境面で都市にとっては重要な役割を果たしているのです。三鷹は他と比べたら、まだまだ緑被率も高いし、緑のバランスがちゃんとあるわけです。私はこれをなんとか守る。ですから建蔽率、容積率をできるだけ広げない。こういう方策をとったのです¹⁰。

それから工業についていえば、どんどんサラリーマンが入つてきて、住宅が建ちますと今まである工業はやっていけなくなる。当時、工場再配置法、別名“工場追い出し法”とつう

のが出てきました。ですが、三鷹はこれはだめだと反対しました。

戦前・戦中には中島飛行機があったので、中島飛行機のいわゆる下請けなどを含めると、三鷹は企業城下町だったのです。いまはほとんどなくなりましたが、それでも営々とそういう歴史・伝統が残っていて、小さい企業で世界に冠たる企業があるわけです。三鷹光器¹¹⁾という企業は、すごいです。小さな企業ですが、技術的な面では日本でも1位、2位の企業です。これらを私は大事にしたいと思って支援もしました。

商業については、大きな商業圏域は隣の吉祥寺にある。いくらがんばって競争しても、伝統があるのだから吉祥寺にはかなわないです。井の頭公園というのはほとんど全部、三鷹なんです。しかし皆さん方が言うには、三鷹ではないんです。吉祥寺なんです。武蔵野だと言うんです。

大本 入口が武蔵野市の吉祥寺にありますし。

安田 しかし勤労者の町だとすれば、買回り品だけはしっかり三鷹の商業地区で用がたせるようにすることが必要だから、そのための街並みをちゃんと確保していく。高環境・高福祉は、私の時代につくった基本構想のメインなのですが、高環境・高福祉といっても産業をみんな切り捨てて、緑と太陽と福祉をやってればいいというものではないんです。

政治のおもしろさ

安田 三期12年をやってみると、仕事自体は大変だったけれど、おもしろいんです。おもしろくてしょうがないんですよ。私は一番、調子のいい時にスパッと辞めましたけれど、何で辞めたかという、初期の目的、やるべきことはほとんどやり終えたという充実感がそこにはあったし、株と同じで、株だって一番、高いときに売る。それと同じでとても高い評価のときに身を引く。そうしたら市民がもう1期、やってくれと陳情にきたのです。みんなにおだてられてやったら、絶対にいいことはないんです。というのは、人事の刷新のこともあったわけです。私を支えてきた助役以下の特別職は大体60歳を超えていますので、私が辞めれば辞めるわけです。辞めないで、もう一期4年やれば、みんな65歳ぐらいになる。そうすると人事が停滞します。

みんなに惜しまれて辞めるというのが一番いいんです。辞めろ、辞めろといわれて辞める。選挙に負けて辞めたら、どうしようもないです。いろいろ仲間うちの事情を知っていますが、こうなると本当にみじめなものです。

大本 まだ晩節を汚すというほどの年齢ではないけれど、3期でスパッと辞めたわけですね。

安田 年も年だし、多選はしないというのが、私の初心でした。三鷹市の名誉市民の武者小路実篤さんが、こんなことを言っております。“われ、この道しか生きる道なし、この道を歩く”。私も、そのとおり地方自治のことで生きるしか道がないんです。

自治先進都市三鷹はいかに築かれたか（上）

大本 鈴木平三郎市長のお人柄を彷彿させる数々のエピソード、三鷹のコミュニティ政策の始まりに関わる当事者の直話の披露、ご自身の市長時代における環境・福祉政策と産業政策との統合など、記憶に留めておくに値する貴重なお話を披瀝して下さって誠に有り難うございました。まだまだお元気のことと拝察致しますので、これからのご健勝のほどを願っております。今日は長時間にわたりしましたが、どうもありがとうございました。

（インタビューは、三鷹ネットワーク大学会議室において2009年10月9日午後2時～3時30分まで）

注

- 1) 東北大学における反イールズ闘争について、山中明『戦後学生運動史——日本の夜と霧のなかで』（青木新書、1961年）では、以下のように記されている。

「東北大イールズ闘争にけっ起、反帝デモの開始 1950年に入るとイールズ博士（CIE 大学教育顧問は、1949年7月19日の新潟大学開校式における演説で「共産主義者の教授とスト学生を追放せよ」と勧告した）の講演旅行は活発化し、CIEの反動的政策はますます露骨化した。当時の学生はイールズの講演旅行を「反共十字軍」運動と風刺した。CIE顧問イールズ博士は、2月14、15の両日静岡大学で「学問の自由と共産主義」について講演し、4月10日九大、さらに5月1日東北大において「学問の自由」というテーマで講演会をすることになった。

東北大での講演会はあらかじめ招待された職員、学生にかぎられていたので、公開を要求した学生1000人は会場使用で休講にされた怒りも手伝い、ぎっしり講堂をうめつくし、イールズ博士の講演が始まるや「ノーモア・イールズ」「ノーモアヒロシマ」と叫び会場はヤジと怒号で騒然となり、遂に中止せざるをえなくなった。翌2日招待された約50名の学生を招いて行われたが、公開をせまる自治会側と対立し、遂に講演会は中止となった。その日全学連書記局は「『イ』ゲキタイ。ハンテイバンザイ」との入電をうけとったのである。

占領軍は直ちに東北民事部司法課長アイオット氏を通じ、仙台市警へ指令をだし、2日5時すぎ岩淵、藤田、木下、中里、四名の英文逮捕状が発せられた。二名は逮捕されたが他の二名は追跡をしりめに、10日東大で報告会をやり、占領軍政策を公然と批判した。全学連中執（中央執行部）は5月4日東北大学自治会の反帝平和闘争を全面的に支持し「イールズ、声明はポツダム宣言に背反する」とアピールを発するとともに参加各校にたいして支援闘争にたちあがるよう指示し、現地調査団を急派したのである。逮捕について学校当局は学生の処分を発表し、その処分は退学3名、無期停学3名、停学3名、けん責3名、戒告1名、計13名にのぼった（……）。

東北、北大とあいつぐ日本学生の反撃にたいしてCIEとしてはなす術もなかった」（同、102～103ページ）。

- 2) 日大医学部公衆衛生時代について同『挑戦二〇年』「あとがき」で、鈴木氏は、このように述べている。「感ずるところあって、母校日本大学医学部公衆衛生教室へ入り、主として貧困と疾病、貧困と発育、環境と疾病の相関統計に取り組み、昭和29年に医学博士の学位を授与された。研究の内容は省略するが、得た結論は、人間の寿命はすべて平等であるべきなのに、人間の生活環境（公共下水道の完備、住宅）生計状態の良・不良が人の生命（寿命）に大きく差を生じる、ということであった」（同、314ページ）。そしてつづけて、公衆衛生時代に得た上記の信念が三鷹市長としての氏の理念となったことを以下のように述懐している。

「昭和 30 年 5 月三鷹市長に当選してからは、市長の責務は市民の福祉を守ることであり、福祉とは健康と長寿を守ることであり、“生命の尊重とその生存の平等の享有”を理念として、生活環境の整備と社会経済状態の改善に取り組んだ。すなわち高環境、高幸福の町づくりである」（同、314 ページ）。

- 3) 公共下水道における導入理由について鈴木氏は『これからの職場における健康管理』（第一法規、1972 年）において、以下のように語っている。

「いま世界で北欧が一番寿命が長いんですね。風土が非常に悪いスカンジナビア半島がなぜいにかけて、みなさん行って見て、社会保障がいいから寿命が長いとっている。そうじゃないですよ。環境整備が完備されたから長くなった。環境整備のいい所は寿命が長い。金持ちは環境整備をある程度自分でできるし、自己防衛できる。貧乏人は、それができない。そこで市民のために公共下水道をはじめたんです。公共下水道が完備すれば、まずなくなるのが伝染病です。いまから 80 年前にシカゴで公共下水道を完備したら伝染病の発生が 100 分の 5 になった。よくいうんですがね。どんな立派な文化施設を持つとも、公共下水道が完備しない町村はスラムだと」（同、138 ページ）。

当時における受益者負担金制度に関する各政党の動向に関しては、『三鷹市政 12 年の歩みとこれから』（小林印刷、1966 年を参照）

三鷹市における下水道事業の実施状況と受益者負担金制度の必要性については同上『挑戦二〇年』「I 後世に贈る遺産の受益者負担金制度の断行」の項が『市報』昭和 40 年 3 月 7 日付「三鷹市の下水道事業と受益者負担制度」を収録して説明を加えており詳細である。そこでは、受益者負担金制度の根拠についてこう述べられている。「私がここで一番いいたいのは、ギブ・アンド・テイクということである。貧弱な自治体財政、それでなくとも 3 割自治といわれる状況下では、まとまった事業を興すにあたって国や都の補助、起債等の必要はつねについて回る。しかしどんな形にせよ、補助や助成金は座してこれを待つべきものではない。一方的に与えられるものをアテにするほど、虫のいい話はある得ない。やる気があるなら、まず自分のほうで最善をつくし——この場合はできる限りの自己資金を確保して、しかるのちに補助、起債に訴えるのが道理というものである。正義をはいた河野さんはやはり偉かったし、私も、一も二もなくこのスジ論に従ったのだ」（37 ページ）。

- 4) 鈴木氏は、『三鷹市政 12 年の歩み』（1966 年）「鈴木路線」の中の「たばこを吸わない市役所」の「事務室における職員管理」にかかわらせて「禁煙」を掲げている。また、『非能率行政への挑戦』（第一法規、1975 年）でも「第 3 章 地方行政における能率化への挑戦 3. 能率行政をささえる職員管理」「効率的な執務室・たばこを吸わない市役所」でも禁煙に触れ、両書において、この禁煙措置は「職員の奥さん方には好評」（同、30 ページ、83 ページ）だったとしている。
- 5) 佐藤竺氏は、鈴木氏の主著の一つ前掲『挑戦 20 年』に「鈴木市政——その偉大な先見と決断」という序文において鈴木氏の業績を高く評価している。「私は職業がら、またそれに加えて根っからの旅行好きで、全国各地の自治体を訪ね、ときに施政の衝に当たっている方々と接する事も少なくない。その限りで、鈴木さんは、掛け値なしで、まさにその水準において一頭地を抜いていると断言できる」（同、2 ページ）
- 6) 協働（コラボレーション）、新しい公共に関する議論については、山口定編『現代国家と市民社会：21 世紀の公共性を求めて』（ミネルヴァ書房、2005 年）、西尾勝・小林正弥・金泰昌『自治から考える公共性』（東大出版、2004 年）などの文献を参照。

- 7) 中島飛行機は、1917年から1950年まで日本の航空機・エンジンのメーカーであった。創業者は元海軍機関将校であった中島知久平で、エンジンや機体の開発を独自に行う能力と自社での一貫生産を可能とする高い技術力を備え、太平洋戦争集結までは三菱重工をしのぐ東洋最大、世界有数の航空機メーカーであった。戦時中は、陸軍、海軍の戦闘機、攻撃機、爆撃機、特殊攻撃機、輸送機、航空エンジン、民間向けの旅客機などを量産していた。三鷹には、現在のICU（国際基督教大学）のある敷地に中島飛行機の研究所があり、そこには試作工場、設計本館、格納庫などがあった。戦後GHQによって解体され、12社に分解し現在も存続している。例えば、富士重工業、日産自動車など。高橋泰隆『中島飛行機の研究』（日本経済洋論社、1986年）による。
- 8) 鈴木市政においては、早くから「高能率・高賃金」説が採用され、少数精鋭主義も実践されている。この点は、同上『非能率行政の挑戦』の「第3章」「4、能率向上の諸施策」において明快に述べられている。すなわち「高能率・高賃金」の項では、「職員の10%減少し給与を10%向上させても、退職金、その他の管理経費で4%浮いてくる。その結果も10%人員減で結構仕事が間に合う。能率を向上させるためには高賃金でなければならない」（同、101ページ）とある。また、「職員の少数精鋭主義」の項では、「職員の少数精鋭主義の確立には、何をおいても職員教育である。行政に企業性を導入して私が発見した事実は、「少数にすると必ず精鋭になる」ということである。「少数は精鋭をつくるという原理を発見した」（同、103ページ）とある。
- また、「権限の下部移譲」の項では、「私は『ハンコを三つにしろ』と命じた。そして思い切って権限の下部移譲を実施した。その結果仕事はスピード化し責任を感じることとなった。当市では、私が方針を決め、予算を決定し、その通り実施する場合は、いっさいまかせきりである」（同、103ページ）とある。
- 上記の諸施策は、下水道の建設資金を生みだすために取られた措置であって、このことを鈴木氏は、同『非能率行政の挑戦』の「改訂に当たって」において、当時の河野一郎建設大臣から「自分の事業と思ひ、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」（同、10ページ）と叱咤激励を受けた後、方針転換を行い少数精鋭主義などをとり行政に企業性を取り入れた背景について語っている。「ここで私は方針を180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へ投入した。このことが私の非能率行政への挑戦の動機」（同、11ページ）と述べている。
- 9) 安田市長の在職時の市政の先進性に関しては、以下の文献がある。
- 大久保圭二『テイク・オフ——分権時代を拓く自治体先進事例——東京都三鷹市 新しい市民参画手法に取り組み 行政に民間の経営改善手法を導入』（『地方分権』1999年11月）。政治評論家・増田卓二の名物首長訪問⑩ 「東京都三鷹市 安田養次郎市長」『議員情報レーダー』（No.51、2000年12月）。エクセレント・クオリティ・ガバメント第8回 話し手：安田養次郎、聞き手：大滝厚／井田勝久「三鷹市 地方行政改革のリーダーたちにきく 21世紀型自治体は三鷹の森にある」（『Quality Management February』2002、日本科学技術連盟）。
- このうち、大久保氏の記事は、三鷹市が（財）社会経済生産性本部の「日本経営品質賞」を受賞したことを受けて取材されたものである。そこでは、パートナーシップ協定、みたか市民プラン21会議の創設に安田市長がイニシアティブを発揮したことが語られている。
- 10) 安田養次郎「人と水と緑が共生する環境を市民協働でつくるまち～三鷹市」（『河川』第57巻第5号、2001年、109～114ページ）。「都市工学からすると、緑被率約3割を確保できる適性水準

は 1ha あたり 100 人くらいらしいのですが、三鷹市はこの数値にぴったりです。「緑と水の回遊ルート整備計画」で、3つの「ふれあいの里」、5つの「市民の広場」、10ヶ所の「出会いのスポット」を整備し、緑と水の拠点を川沿いの遊歩道で結んで、町の回遊性を持たせるというものをつくる。三鷹市が、緑と水を中心にした環境づくりに取り組んだのは市民からの要請からです。仙川沿いの「丸池の里」はその典型的な例です」と述べている。

- 11) 大澤裕司「ドクソー注目企業 三鷹光器株式会社」(『発明』第 105 巻 3 号, 2008 年, 20 ~ 22 頁)。
三浦勝弘「熟練技能伝承の課題と提言」(『精密工学会誌』VOL.66, No.1, 2000 年, 64 ~ 68 ページ)。三鷹光器株式会社は、中村義一氏によって三鷹市野崎に 1966 (昭和 41) 年に創業され、最先端医療とナノテク領域で他社を凌駕している。

宇宙観測機的设计製作, 高精度天体望遠鏡, 光学測定装置, 医療機器など製造し, 各界から高く評価されている。現在会長の中村氏は, かつて東京天文台に技官として就職しその後そこで習得した天体望遠鏡や精密測定器の技術をさまざまな分野に適応し新しい物を作り上げた。

「探訪小さな巨人 三鷹光器 手作りの町工場から生まれる最先端光学機器」(『週刊ダイヤモンド』第 91 巻第 14 号, 2003 年) などの資料から。