

# 都市型社会の自治体政策と住民意識調査

財団法人 地方自治協会主任研究員

渡戸 一郎

## 1. ある学会の歩み

私の所属する学会の一つに「地域社会学会」というものがある。会員数200余りのミニ学会で、発足して12年になる。設立の呼びかけは、従来、都市と農村という二つの領域においてそれぞれ別個に展開されていた社会学的研究を、「地域社会」研究という形で組織的にも統合し、協同研究や討議を深めていこう、というものであった。発起人にはどちらかといえば農村社会学（もしくはその出身）者が多く、いわば農村社会学的視角のみでは日本の地域社会の現実にはもはや、とうてい把握・分析しきれない、との急迫した問題意識が、そこにあったというべきだろう。

当時、私はまだ大学院におり、都市社会学を勉強しながら、過疎山村調査にも参加したりしていたが、農村社会学と都市社会学の相互乗入れによる新学会（当初は研究会）の誕生は、一つの時代の象徴的な出来事のようにも思われた。いうまでもなく、高度成長期の経済変動によって、日本の社会全体でドラステックな地域変動が惹き起され、70年代中期の当時、従来の都市-農村二分法的な研究視角では新たな地域社会の諸問題をとらえることはほとんど困難になっていたからである。

その後、このミニ学会では、数年ごとに共通課題を設けて討議をすすめてきている。これまでの共通課題をふり返ると、「地域社会研究の現段階的課題」「地域問題と地域政策」「行政と地域社

会」「現代都市論-大都市問題」と展開され、そして80年代中期の今日、「転換期としての地域社会」というテーマが据えられている。先日、この学会の定例研究会で、この「転換期」の中身をどうとらえるかをめぐり議論が加熱したが、状況的視点と同時に歴史的視点の重要性、そしてまさに今日の状況としての国際化の位置づけの重要性が強調されるなかで、あらためて「地域とは何か」が根本的に問われているのである。

## 2. 理念としての「地域」「地方」の委縮

ところでこの10年余りを顧みると、70年代の理念としての「地域」とか「地方」が、80年代以降、急速にその輝きを失い、委縮してきているように思われる。

低成長期に入って官民の大規模開発プロジェクトが縮小または凍結され、対抗型の住民運動が大勢として沈静化に向う段階で高らかに提唱されたのが、「地域主義」（1976年）であり、また「地方の時代」（78年）であったことは、記憶に新しい。

「地域主義」はその主唱者である故玉野井芳郎氏によって、「一定地域の住民が風土的個性を背景に、その地域の共同体にたいして一体感をもち、みずからの政治的・行政的自律性と文化的独自性を追求すること」であり、論理的構築というよりも実践的・歴史的構築の対象である、とされた（玉



野井『エコノミーとエコロジー』みすず書房、1978年。また、玉野井ほか『地域主義』学陽書房、同年刊を参照)。そこには、自然・生態系を土台とするコミュニティの多層性、それに照応する「中間技術」を基礎に置く産業と産業立地のあり方、そしてそれらに適わしい行政システムの規模と権能のあり方などが、模索されていた。“むらおこし”“しまおこし”“まちづくり”といった、内発型地域づくり運動も、こうした「地域主義」的思潮の影響が大きかったといえるだろう。

もうひとつの、「地方の時代」は周知のように、東京都、埼玉県、神奈川県、横浜市および川崎市の5自治体により設置された「首都圏地方自治研究会」が、首都圏の当面する問題の打開と自治体の自己革新の方途をさぐるために提言を試みた、研究プロジェクトの一環として開催されたシンポジウムのテーマであった(『世界』1978年10月号参照)。時代のキー・ワードともなったこの「地方の時代」シンポジウムは、その後、「文化行政」「地域産業」「国際交流」などをとりあげ、中央政府に対する自治体の政策的先導の役割を担ったが、その背景には、先の「地域主義」的思潮の流れが伏在したといえる(もっとも、「地域主義者」からすれば、「地方」とはただ「中央」に対応し依存または反発する単数概念にすぎないのであって、「中央」もまた特定の一地域へと還元されなければならない、とされた(玉野井『前掲書』60頁)。

しかし、こうした「地域主義」「地方の時代」は、80年代中期の今日、すでに当初の理念的輝きを失い、新たな時代の思潮に展開しきれぬうちに、忘れ去られようとしているかにみえる。そして、このことは、70年代に思想として掘り下げられようとした自律的な「住民」概念が、その途上で委縮・形骸化してきた経緯と対応している、

とも考えられる(庄司興吉編著『住民意識の可能性』梓出版社、1986年、序章を参照)。

### 3. 「都市論」ブーム

80年代に入り、代って登場してきたのが、今日のいわゆる「都市論」ブームである。東京論ブームはその典型事例といえようが、記号論的アプローチをふくめた都市空間論、歴史・文化的都市論、盛り場論、都市改造論、そして各種のカタログ的都市情報の提供、風俗や路上観察といった都市考現学の提唱など、枚挙にいとまがない。

70年代の都市論が「都市問題論」的視角を濃厚にもっていたのに対して、80年代のそれは、「都市肯定論」を基調とし、かつ地域の差異化的表現を楽しむこともふくめた「面白主義」の傾向をとまなっている。

こうした肯定的・面白主義的都市論が大量に続出する背景としては、①全国的な都市化、都市的生活様式の普遍化、②大都市人口の大量化、定住化(大都市生まれ大都市育ち人口の相対的大量化)、そして③“豊かな社会”のなかでの住民の保守的傾向の進展、などが指摘できるのではないかと思われる。また、大都市に限っていえば、個人の生活圏が広域化するなかで、生活点の地域的諸関係(コミュニティといってもよい)の比重が相対的に希薄化し、軽くなったことも、「地域」ではなく「都市」に人びとの目を向けさせた、といえるかもしれない。さらに、とくに東京の場合、国際化・情報化のインパクトを受けた各種の大都市改造プロジェクト構想の提起が目白押しだが、こうしたムードも、東京論ブーム加熱の要因の一端を担っているとみられよう。

最近の雑誌や単行本のタイトルをアト・ランダムに抜き書きすると、『いま揺れ動く東京-新東京論』(PARCO出版)『東京の空間人類学』

(陣内秀信著 筑摩書房)『都市へのまなざし』(樺山紘一著 講談社)『東京情報コレクション』(講談社現代新書)『メトロポリス・東京の読み方』(公務職員研修協会)『文化の街へ』(木津川計著 大月書店)『三都物語』(大阪書籍)『都市の感受性』(川本三郎著 筑摩書房)『東京・都市進化論』(The 21 1986年7月号)『アンバランス・シティ東京』(太陽 同年4月号)『住みにくいから面白い東京』(季刊東京人創刊号 同年1月号)『東京から脱出せず』(ダカーボ 同年8月5日号)『『東京』とは何か』(文学界 87年3月号)など、いくつでも挙げることができる。

これらのなかには、もちろん「ふるさと東京」といった、地域再発見的企画や地域論的視角にたつ記述もみられるが、そこで取り上げられる地域の大半は広い意味での「都心」である。とくに江戸-東京論的な歴史・文化的都市論、タウンウォッチングもの、そして都市改造論などは、ほとんど都市中心部に光を当てており、一部の生活副都心を別とすれば、いわゆる郊外地域(大都市周辺部)について触れられることはごく少ない。その意味で、現在の都市論の多くは、必ずしも中心部-周辺部の構造的連関とその変動の全体を地域レベルからとらえ直そうとするものではない、と考えられる。

### 4. 「都市の時代」への移行

時代の思潮が「地域」から「都市」に移り変わるなかで、まさに「都市」の時代が僭称されているが、こうした事態には一定の客観的基盤も指摘しうる。

一つは、全国的な人口動態の方向が都市集中パターンを基調としつつづけていることであり、地方都市はその周辺町村からスリ鉢状に人口を集め、

大都市(圏)は地方都市から人口を集中させる傾向が、強まりこそすれ決して弱まっていないことである。1985年国勢調査の確定結果は、かつてUターン現象が指摘され、人口減少県のすべてが人口増に生じた時期とはかなり異なった、人口の大都市圏への再集中傾向を明らかにしている。

この大都市再集中傾向の背景要因について、行政学者井出嘉憲氏は、①若年層の減少とその長男長女化や国民の価値観の変化といった社会的諸要因については、それらが現代社会の基本動向にかかわる基底的・構造的な性格のものであり、その重要性はむしろ増大する傾向にある、②したがってUターン志向自体が低下しているとはみられず、地方部での受入れに問題が生じている、③地方部における定住傾向の誘因構造の変化は、主として、工場分散による就業機会の増加や財政トランスファーなどの経済的・財政的要因の変化によるところが大きい、④それは具体的には、資源・エネルギーの制約等の経済条件の変化、産業のサービス化・ソフト化等による工場の地方分散方式の行きづまり、財政再建圧力のもとでの公共投資のきびしい抑制、円高不況の地方経済直撃による雇用機会の減少などである、⑤しかし他方で、情報化、国際化などが相対的に、三大都市圏の雇用創出力を大きくしている、と指摘している(井出「国土政策と地方自治-東京集中の動向と課題」『都市問題』1987年1月)。まさに、「地方の時代」を支える基盤が、危機にさらされているといえよう。

「都市の時代」の僭称を支えるもう一つの客観的基盤は、都市化社会(urbanizing society)から都市型社会(urbanized society)への移行である。前述のように、都市生まれ都市育ち人口の大量化は、都市的環境やさまざまな都市的サービスを所与の生活条件と受けとめる世代を多層的に



生み出してきており、人びとの生活様式や生活態度が全般的に都市居住型のライフスタイルに収斂しつつある、とみられている。

都市的生活様式は、①個人的自給自足性の低さと②専門家・専門機関の専業・分業システムを共同処理の原則としている点に、その特質がある。都市型社会への移行とは、こうした都市的生活様式、すなわち共通問題処理の専門機関への高度依存の普遍化、浸透化の過程にはかならない。

専門機関（または専門処理システム）への高度依存は、人びとの生活を「社会化」させるとともに、その形態を大きく変えてきた。すなわち、それは「人間関係の省略」を促すことによって、第1に、人びとがそれぞれ個人単位に別々の生活を持ち、行動することをより可能にさせた（生活の個人化）。また、第2に、職業、年齢、性別などの相違や所属集団・参加集団の相違にもとづいて、生活をより多様化すること（生活の分化）を促してきたのである。こうして個人化し分化する生活は、一面では個々人の生活形態の「自立」と多様な「個人主義」的生活を可能にする。しかし、他面でその生活は、財やサービスの供給・維持主体と利用・享受主体とのなほだしい分離関係によって支えられており、両者の距離が遠ければ遠いほど、享受主体にとって供給主体の専門処理過程やそのシステムはブラックボックス化し、コントロールすることが困難になっている。むしろ供給主体によって享受主体がみえない形で支配され、管理される傾向が常態化するのである（以上については、都市社会学者倉沢進、高橋勇悦、園部雅久各氏の所論を参照のこと）。現代の都市生活者の根底には「明るい断念」が横たわっているという川本三郎氏の指摘（川本『前掲書』）の背景には、このような目にみえない「管理化」の生活全体にわたる進行という事態が存在している。

しかし、一方で、こうした生活の社会化・個人化にともなって起こるさまざまな新しい生活問題は、必ずしも専門機関や専門システムによって十分に解決できるわけではない。とくに家族機能の縮小・弱化した今日にあっては、こうした中間的領域の新しい生活問題は潜在的に構造化しているといえるかもしれない。そこで、とりわけ地域場面において相互扶助的関係の新たな形態がさまざまに模索され、生まれてきているわけである。つくられるべき都市的ライフスタイルを、集住する人びとの「さまざまな意味での異質性、多様性を許容した上で、相互に折り合いながら共に築いていく洗練された共同生活の規範、スタイル」と規定するある政治学者の試みも、この文脈で理解されるといえよう（大森彌「都市論におけるUR軸の再検討」『UP』132、1983年、東京大学出版会）。

## 5. 自治体政策の展開方向

以上、70年代から80年代への時代の思潮の変化と「都市の時代」の内実を検証してきたが、自治体の地域政策もこの間の社会変化に深く連動して展開されてきている、と思われる。

まず、第1に指摘されなければならないのは、70年代の先駆的な内発型まちづくり（地域づくり）の事例が全国的に紹介されることによって、地域政策のモデルとしてマニュアルに組み込まれ、換骨脱胎されて模倣される風潮が高まったことであろう。個性ある町並整備、地域を担う人づくり、一村一品運動的な特産品の開発、イベントの開発、地域のイメージづくりなど、「都市間競争時代」といわれるなかで、他所の地域づくりの知恵を自らの地域でも何とか活かしたいとする傾向である（ここには、他地域の動向に敏感になりすぎる今日の情報化社会の特徴が見い出されるといえるか

もしれない）。

しかし、先駆的事例にはその地域特有の条件と芽が出るまでの苦闘の前史があり、また外部から成功とみられてからも内部での模索は依然としてつづけられている。ちょっとしたアイデアの移し替えて、前史もないまま同じように成功すると考えるのは早計であろう。むしろ、そこで学ばれるべきは、地域づくりの「ココロザシ」とでもいえるべき基本姿勢ではないかと思われる。「地域に生きる者は、自らがその地域の生活者として思想的に自立し、おのれの運命を東京や国家の手にゆだねるのではなく、暮しの場としての地域の生活環境を守り、発展させていく主体者たらねばならない」という意味で、徳本正彦氏の唱える「新地域主義」の価値を、あらためて原点に置くことが重要だろう（徳本「東京集中と地方自治の課題」『都市問題』、1986年12月）。

第2に、上記の点とも関連するが、21世紀に向けた社会的潮流の政策的な位置づけがどの自治体でも一定の範型にパタナイズされている傾向である。たしかに技術革新、情報化、高齢化、国際化、文化性の導入などのメガトレンドに対応していくことは基本的に重要だが、まだ並列・列挙の感をまぬがれず、地域的場面でそれらを統合していく政策的論理に全体として乏しい、と感じられる。

また、今日どの自治体の基本構想をみても、「うらおい」や「やすらぎ」とともに「活力」というフレーズが都市像の目標とされることが、一般化している。とくに「活力」に価値を置く考え方の背景には、高齢化社会の本格的到来に備えて、また、厳しい財政状況であるがゆえに、民間活力の導入をふくめた「地域活性化」を図っていきたいとする昨今の自治体の願望が込められているといえるだろう。

そして、第3に、この民間活力の導入に関して

現実に広がりを見せているのが、「都市経営論」的発想に依拠する民間委託政策である。委託の範囲はいまや庁舎の清掃や案内、受付、電話交換、ごみ収集、道路舗装、学校給食などにとどまらず、体育館、コミュニティ・センター、地域施設（公会堂など）、児童遊園などは住民（団体）が管理または運営し、さらに老人給食、障害者福祉サービスなどに多くの住民が関与するようになってきている。最後の福祉サービスに関しては近年、一部の自治体でサービスの有償化にともない本来の無償のボランティアとの間で論争が起っているが、ここにみられるのは、広義の「住民委託」ともいえるべき動向である。これを新たな形での「公私分担」とみるか、「公私協働」とみるかは議論がある。しかし、問われるべき点は、むしろ住民サイドの主体性が確保されるかどうかであるといえよう。

そして、いまひとつの自治体政策の今日の特徴としては、各種の住民意識調査の一般化とその量的増大がある。最後に、項をあらためてこの点を検討しておきたい。

## 6. 自治体政策としての住民意識調査

周知のように、自治体の政策遂行の現実的基盤は、多くの住民統計や地域統計の数字によって支えられている。福祉にしる教育にしる労働にしる、その政策はまず対象である住民各層の該当者数や集団の規模にもとづいて展開されているわけである。しかし、こうした客観データの統計的処理とは別に、自治体行政において70年代以降実施されることが多くなってきたのが、いわゆるアンケート方式の「標準化された大量観察調査」であり、その調査項目の多くは意識項目から成っている。通常、世論調査とか意識調査と呼ばれるこの種の調査の一般化の背景には、標準化された大量観察



調査を可能にする技術的条件の進歩（コンピュータの発達・普及、統計的データ処理技術の蓄積、情報産業の成立など）と、こうした社会調査を必要とする社会的条件の変化（地域社会の都市化によって住民意識の把握が困難になってきたこと）が指摘できる。

多くの場合、こうした住民意識調査は広報広聴手段の一つとして行なわれているが、現実の形式にはいくつかのタイプがみられる。一つは多様なテーマについての少数の設問を連ねた「もりだくさん型」、二つはいくつかの大テーマについて集中的に聞く「テーマ選択型」、そして三つは基本構想など特定の政策・計画を前提とした「政策直結型」である（庄司編著『前掲書』96-115頁）。量的には第1の「もりだくさん型」の調査がもっとも多くみられ、各セクションから集めた設問を羅列的にたずねるという傾向が強い。

また、設問方式も選択肢を設けたブリ・コード方式が普通で、自由回答（オープン・アンサー）方式が多用されることはまれであり、全体として質的調査であるよりも量的調査の性格が濃い。

さらに、しばしば見られるのは、1万人世帯アンケートとか新聞折り込み等によるはがきアンケートであるが、これは統計的調査というよりも、行政施策のPR効果をねらったものであり、サンプル抽出調査のような母集団の代表性は確保されていないといえる。

このように、今日、自治体行政にとって住民意識調査はまさにお手軽な広聴（または広聴の形を借りた広報）手法となっている、とみられる。しかし、これまでおびただしい住民意識調査報告書を読んできて気になる問題も、いくつかある。

第1に、調査企画者の調査経験が十分でない場合が多く、質問文の意図が不明確であったり、妥当でないものがしばしばみられることである。ま

た、調査の設計から実施・分析までを専門機関に委託してしまうために、当該自治体固有の調査として工夫・努力が希薄となり、自治体担当者の調査経験が蓄積されにくい、という悪循環となっている面もあるのではないと思われる。

第2に、調査項目や設問文が政策誘導的で、行政にとって都合が悪い結果がでないようかなり意図的にコントロールされている調査が、いまだに散見されることである。広聴が「市民参加」の回路だとするならば、はじめから行政に対する批判や反論を閉ざすような調査は基本的にやるべきではないだろう。また、調査結果を広報紙等で公表する際にも、そのような部分を削除すべきではない。

第3に、意識調査方式は社会調査のあくまでも一つの方法であり、誰にでもわかる比較的単純な事柄に関してしか調査できないという限界が、あまり認識されていないように思われる。社会調査には意識調査のほかに実態調査や事例調査があるのであり、意識調査のみを過大視することは危険であろう。また、職員が調査員として直接に住民と面接するのではなく、実査を専門機関に委託することが多いから、この点でも意識調査は他の調査方法によって補われることが必要だと思われる（なお、横浜市の広報相談部広聴課では市長への手紙を出した市民のなかから60ケースを選び、職員が訪問面接による事例調査を行っている。このようなフォローアップは重要である。『都市膨張』横浜市刊を参照）。

上記のほかにも、政策の事後評価調査や市町村域をこえた広域共同調査の必要性、職員による調査実施の重要性など、触れたい点はあるが、もはや紙数がつきた。本稿では、前半でこの間の時代の推移と自治体政策が直面している今日的状況を

検討し、後半で自治体政策の現在の特徴と問題点について述べた。当初、編集子から望まれたのは調査環境整備のための提言であったが、新たな時

代環境にヴィジッドに呼応する調査担当者の柔軟な問題意識とそれにもとづく作業仮説こそが、その最大の前提要件であるといえよう。（了）

