

《 論 説 》

衛星都市自治体の行財政過程

——東京周辺衛星都市のガバナンス分析から——

箕輪 允智

1. はじめに

「地域の実情に応じた個性を活かした地域づくりを目指す」ことは地方分権改革のみならず、地域再生、地域主権、地方創生など、政権が変わると標語の変わる国の対地方政策において概ね共通して述べられてきたことである。また、自治体の作成する多くの各種計画でも同様のことが述べられており、地域の実情に応じることや地域の個性を活かそうとすることは単なる流行ではなく、国と地方の双方が切実に必要と認識しているものであろう。

一方でその制度的裏付けを行ってきた地方分権改革は数度の一括法等、法改正は進められてきているが、現在は「踊り場」⁽¹⁾にきているとされる。1990年代以降の分権改革を牽引してきた西尾勝も「地方分権改革の曲がり角」として性急な改革要求に対して地方分権改革の原点に立ち返る必要性を述べている⁽²⁾。

また、地方分権改革の原点とは何か。西尾勝はそれを「住民自治の拡充」として、広い意味でのまちづくり活動の活性化として説明する⁽³⁾。それは単なる自治体の権限や財源の拡大を通じた地方公共団体という法人の能力拡大ではなく、住民が自らの有する能力を理解しそれを発揮できる環境を自らの手で作りあげていく必要があることと言えよう。すなわちこれは地方分権という制度改革がフォーマルな制度改革に対してインフォーマルな制度⁽⁴⁾の側面の形成との

(1) 片山善博 (2014)。

(2) 西尾勝 (2013)。

(3) 西尾勝 (2013)。

関係がバランスを欠いた状態となっていると理解することができよう。現在においてはもはや戻ることのできない地方分権改革の中で地域がその真価を発揮するためには地域の個性を発見し、それを住民自治の資源としてフォーマルな制度改革との緊張関係を再構築していくことが必要であろう。

それに対する研究の視座からの貢献をめざすものとして、本論文は地域や自治体の個性の発見、形成能力とも言える、自治の能力の点に着目する。自治の能力を確認するということは自治体の個性の把握することが基礎となるからである。そのために自治体ガバナンスという視座をもとに衛星都市という一つの都市類型の事例における個性形成過程を捉え、その原動力と要素を探ることを目的とする。

2. 分析の視座

2-1 自治体ガバナンスと都市ガバナンス

本論文では自治体ガバナンス分析を行う。自治体ガバナンス分析については拙稿⁽⁵⁾で紹介しているため、その要点のみをここで示しておく。まず自治体ガバナンスとは、自治体の行政区画として定められた地理的空間において自然環境資源、人的資源、組織・伝統的資源等、広義の地域資源及び外的環境の影響を受けつつ行われる統治の過程（governing process）と定義する。「自治体ガバナンス分析」は自治体という地理的空間の中で一定の秩序に治まり、短期的であれ長期的であれ、どのような方向性に向かっていくかという統治の舵取りの様態を分析する概念として提示する。

このようなガバナンスを分析的に用いる方法は近年、都市政治と政策、都市形成を分析する議論として理論的検討や事例研究の蓄積がなされはじめた都市ガバナンス論（Urban Governance）を援用したものである。都市ガバナンス論は、1980年代後半以降、NPMの概念と共に政治学・行政学の分野で流行したパブリック・ガバナンス⁽⁶⁾の分析的概念を都市の分析に用いるという発想で検

(4) North (1990)。

(5) 箕輪允智 (2015)。

討されてきた。それがどのように集合的資源が一般的な都市問題への対処に動員されるか、という点が分析として有用と考えられるのである⁽⁷⁾。

なお、本論文で都市ガバナンスという用法をせず、なぜ自治体ガバナンスと呼ぶことについては、まず、本論文で示す自治体ガバナンス分析は日本の自治体を分析することを主眼に置いていることが挙げられる。日本においては電気、水道、ガス、教育、道路及び公共交通手段に関しても、いわゆる「田舎」と呼ばれる中山間地域の町村や個別集落、また過疎と高齢化が限界集落⁽⁸⁾と呼ばれる地域であっても、ある程度人の住んでいる場所であれば、道路、水道、電気、ガスなど基本的なインフラが整っている。加えて行政サービスも中山間地域などであっても中心市街地住民と概ね同様に受ける権利を持ち、行政はサービスの提供を行う。また、それらのサービス供給などは複数自治体の連携した広域事業体によるものもあるが、基本的には個別自治体毎に行われることが多い。人口の集中などの要因に起因したいわゆる「都市問題」の観点からは田舎では生じないことが多いのは事実であるが、「都市ガバナンス」論の枠組みはそのような「都市問題」が分析にとって必要不可欠なものとも思われない。そのため、日本の一定地域を分析する場合は、地理的にも行政区域として区切られ、その住民による選挙によって首長、自治体議会議員が選出される地方自治体レベルでのガバナンスとして読み替え、分析することとしても大きな問題にはならないだろう。むしろ、地方自治法等の各種の地方自治関係法律に基づき、フォーマルな制度という点に関しては日本において自治体は都市部であっても中山間地域であっても基本的には同じ制度（地方自治法など）に従っ

(6) 日本語では企業統治と訳すことの多い「コーポレート・ガバナンス」という言葉が用いられていることから、それとの区別のため、ここでは「パブリック・ガバナンス」と表現しているが、この箇所以外でも本論文で「ガバナンス」と記しているすべてのものは「パブリック・ガバナンス」に属するものである。

(7) Gissendanner, (2004)、Pierre (2011)。

(8) 限界集落の多くは中山間地域や離島の中に存在するものである。限界集落の定義としては明確なもの確立されていないが、大野晃によると「65歳以上の高齢者が集落人口の半数を超え、冠婚葬祭はじめ農業用水や道路の維持管理といった「田役、道役」などの社会的共同生活の維持が困難な状態に置かれている集落」（大野晃（2008）という定義が一般的になりつつある。

で地方自治体の運営がなされているということから、日本の分析においては都市ガバナンスと都市部限定的とも捉えかねない言葉を用いることの方が適切ではないと考えるからである。

また、分析・観察対象が類似している言葉として「ローカル・ガバナンス」という言葉も存在する。これが自治体ガバナンスと何が異なるのかということについては、「ローカル・ガバナンス」では「ローカル」で示される領域が一つの自治体の領域を超えたリージョナルな領域や一つの自治体の地理的領域の中のコミュニティレベルの領域をも指し得る⁽⁹⁾。それに対して、本論文で用いる自治体ガバナンスという用語はあくまで一つの自治体の定められた地理的領域で区切りができることと、その自治体の政治行政機構の存在を前提としたものとして区別をする。

なお、この分析概念としてのガバナンスは、ガバナンス論の中では修正国家中心アプローチとして位置づけられる。これは政治学、行政学の議論で中心となってきた R. W. ローズらを中心とした議論である「ガバメント無きガバナンス」(Governance without Government) という言葉で代表される「社会中心アプローチ」⁽¹⁰⁾では無い。ガバナンスの中でガバメントの存在を核として考える。

この考え方においては、公的領域において政府だけでなく多様なアクターの参加によって政策が形成・実施されるという一般的に「ガバナンス改革」と呼ばれた改革がなされた後でも、国家（政府）は社会の中で役割を転換しつつも民主的、集合的な目標の形成、資源の動員、社会の変化についての情報提供を行う機関として国家や政府の役割が消えることは無い、と考える立場による議論に基づく。「国家中心アプローチ」とされたガバナンスの分析概念として用いる方法に近い⁽¹¹⁾。この「国家中心アプローチ」はピエールとピーターズによって「社会中心アプローチ」と対比すべく「国家中心アプローチ」と名づけて呼んでいたものであったが、その後彼ら自身によって、「社会中心アプロ

(9) Leach and Percy-Smith, (2001)、Stoker (2004)、山本隆 (2008)。

(10) Kooiman (2003)、Rhodes, R. W (1997)。

(11) Pierre and Peters (2000, 2005)、Pierre (2011)。

チ」と「国家中心アプローチ」の二項対立の図式は誤りで、有効なガバナンスには社会中心アプローチで強く主張されてきた社会のネットワークと国家の双方が必要であるというように修正がなされている（修正国家中心アプローチ）⁽¹²⁾。都市ガバナンス論ではその対象を国家だけで無く、都市政府レベルでも分析に適応させることが可能でもあり、都市のガバナンスを捉え、分析しようとするものとして現れてきたのである⁽¹³⁾。

都市ガバナンス分析、しいては自治体ガバナンス分析では都市政府が経済や社会等と相互に影響を受け合いながら統治の「舵取り」をするのか、また、それらがどのような帰結をもたらすのか、ということを経路やその時々各種アクターの利害関係の中でどのように形成されるのか、ということを中心に分析する。

本論文における自治体の個性形成過程を把握する自治体ガバナンス分析として、具体的には環境条件の変化と自治体ガバナンスの二つの相互関係から捉え

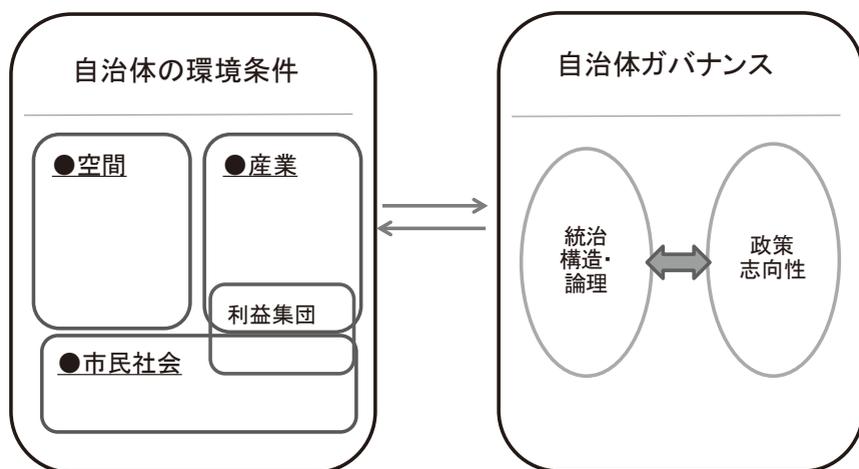


図1 自治体の環境条件と自治体ガバナンス

(12) Pierre and Peters (2005)。

(13) Pierre (2011)。

ていく。このうち自治体の環境条件として観察する視点としては空間、産業、市民社会の三つの領域、及び産業と市民社会の双方に関係する視点として利益集団がある。これらは自治体の行政区域における河川や山等の地理、住居、工場、商業施設等の建物や公共施設、インフラ等の都市機能を構成するもの、耕作地等（空間）、地域にどのような産業が存在し、どの産業が主要産業で、総合的にどのような構造が存在しているか（産業）、地縁、血縁、人脈等、共通する問題関心や利害で結ばれた社会的な繋がり（市民社会）、経営者団体、労働組合などの産業に関する団体や、地縁的な繋がりを有して構成される町内会やそれに準ずる地区と呼ばれる集落毎の区域などの地縁組織、土地区画整理組合あるいは特定の政策に反対するような個別課題で集合していくグループ（利益集団）の動向として把握する。

また、自治体ガバナンスの側面においてはその地域で基本的に志向されていると考えられる政策志向性がどのようなものであったか、またそれはどのような統治構造とその論理のもとで形成されていたか、という点を自治体ガバナンスと捉える。これがどのように形成され、相互にどう作用しているかを観察することを通して自治体の個性とその形成要因を探る。

2-2 自治体ガバナンス分析と個性

なお、本論文に近い問題関心による先行研究がいくつか存在している⁽¹⁴⁾が、その一つであるアタオフとエライディンによって行われたトルコのイズミル市とアンタルヤ市の2つの都市を比較した研究⁽¹⁵⁾を紹介しよう。この研究で取り上げられたイズミル市とアンタルヤ市は共に人口や経済力の双方の面から共に目覚ましい発展を果たしつつあるという共通点がある一方で、それをめぐるガ

(14) 他にはディガエターノとロウレスによるイギリスのシェフィールド市、バーミンガム市、アメリカ（ミシガン州）のデトロイト市の比較研究（DiGaetano and Lawless (1999)）。ギッセンダーナーによるドイツのドルトムント市とアウグスブルグ市において、その後なぜ経済成長に差異が生じたかを問いにした研究（Gissendanner (2004)）などがある。

(15) Ataov and Eraydin (2010)。

バナンスの過程が大きく異なるものとなった。

イズミル市はエーゲ海に面した場所に位置し、歴史的に内陸部の農産物を集積する貿易の拠点都市であり、それに付随して食品加工等の製造業が発達した都市であった。それが1990年代以降、グローバル化の影響を受け、伝統的な製造業から、高付加価値、ハイテク製品の製造業⁽¹⁶⁾へと移行し始め、それがスピルオーバー効果をもたらして都市は拡大・成長し、現在でもイズミル及びその周辺の経済圏が発達している。なお、これらの拡大は中央政府、地方政府の政策によるものというよりも民間部門による利益増大を目指した投資の結果、つまり民間による経済開発の結果として解される。また、さらには製造業の発展を基軸に周辺地域による関連産業の発展や労働需要の増加による国内外からの移住者の到来により、多元的な社会が形成されていった。トルコでは一般的に市長の権限が強く、そのパトロンとなる地域の有力者らが市政に影響力を行使する形が多いとされるが、イズミルでは労働者人口が多いということもあり、市長には左派系政党の人物が付くことが多く、彼らは広く業界団体や市民社会組織と連携を取るといって統治連合を形成して市政運営を行う。政策の面においては統治連合コミュニティが先導してユニバーシアードや万国博覧会⁽¹⁷⁾の誘致を積極的に行い、都市における製造業を中心とする経済的な発展と共に、国際的なイベント誘致をきっかけとした周辺部へのインフラ整備の拡大など、都市圏の拡大などが主要課題となっているとされる。

アンタルヤ市は地中海に面した美しいビーチを有し、また周辺部には古代ローマの遺跡もあるなど、それら資源を活かした観光産業関連産業に依存した都市であり、現在もリゾート地として観光産業を中心に大きく拡大している。アンタルヤ周辺でホテル建設がブームになったのは1985年頃であったとされるが、その背景には外貨獲得を基本的な目的とした国としての観光産業の発展策の対象地として構想があった。それをきっかけとして観光産業を中心とした都

(16) 具体的には自動車部品や機械などである。

(17) 2015年の万国博覧会の誘致を行っていたが、結果はミラノに誘致で敗れることとなった。ユニバーシアード夏季大会は2005年に実際に開催された。

市づくりに対して中央政府からの莫大な投資がなされてアンタルヤ市は発展していくこととなったのである。そして、そのような経験の積み重ねのもとでアンタルヤ市の市政運営においては中央政府の政策を受容し、実施するという形が定着していくこととなる。政治的にはイズミル市と対照的に労働者勢力や経済発展をきっかけに到来した新住民らが政策形成に深く関与する状態にはなっていないとされる。

トルコでは表面的には同じように人口増、経済的発展が進んでいる大都市でも、一つの都市（イズミル市）では市民社会組織や業界団体等が先導し成長策を実施することによってその様な現象が起こっており、もう一つ（アンタルヤ市）は国が先導する形で成長策がとられ、それに付随して発展しているという違いがあり、それを導くガバナンス過程の違いが生まれてきている。そしてこれらの構造こそがそれぞれの自治体の個性となっていると言えよう。さらにはこの研究からガバナンスの有り方を方向づける原動力となる要因として①当該都市の経済発展経緯と地方政治文化の成熟度、②政策形成に関与する各種アクターとその連合の文脈、③都市における産業の有り方、例えば市内産業の多様性や、主要産業の性質や業界の内ネットワークの強さ、④公的組織と民間企業、NGO等との間でのパートナーシップの取り方の4点が提示されている。

また、日本の自治体を題材にした分析としては拙稿「戦後日本の自治体の経時的展開：自治体の政策志向性はなぜ、どのように異なってくるのか」（博士学位請求論文）がある⁽¹⁸⁾。当該研究では、中選挙区制度時代の旧新潟3区に含まれる4市（柏崎市、加茂市、三条市、栃尾市⁽¹⁹⁾）を検討素材として用い、これらの自治体で生じていた主要な政策の違いがなぜどのように形成されたのかを探った。主要な政策の相違点としては、この中には原子力発電所誘致を通して地域の豊かさを目指した自治体や、既存産業以外の流入を拒むかのような態

(18) この研究の内容については順次公表予定である。なお、分析視角を提示したものについては箕輪（2015）で詳しく述べたものがある。

(19) 栃尾市は2006年に長岡市と合併し、現在は存在しない。また、旧新潟3区は他に長岡市、南蒲原郡、古志郡、北魚沼郡、南魚沼郡、刈羽郡で構成され、定数は5であった。

度をとった自治体等がある。

旧新潟3区といえば、日本の戦後利益誘導型政治の構造形成の上で欠くことはできない田中角栄を輩出していた選挙区であり、日本政治論では利益誘導政治が典型的に行われた地として説明される地域である。この地を材料として用いたのは、これらの4市は中央政府において政界、官界双方に強力なネットワークを有していた政治家である田中角栄に対して、地元選挙区の自治体としての陳情等のアクセス権を共通に有していたことにその理由がある。この研究においては概ね共通の中央へのネットワークへのアクセス経路を持つ地域が大きく異なる主要政策の選択を積み重ねていった要因について、戦後のそれぞれの歴史的経緯を観察することを通して探求した。

そしてこの研究の結論としては、地域の政治の表象となる政治家の党派性やその背景経歴等だけでは無く、それぞれの地域の有する地形や気候、資源等も含めた地勢とその地域に存在していた産業の性質の違い、人口属性の変化を主要な政策に影響する要素として提示した。

2-3 東京近郊衛星都市

本論文はその発展的な研究として、先の旧新潟3区地域の研究は日本においては経済発展の中で生産地的な色彩の濃い地域であった一方、そのような地域から流出する人口の受け皿としての役割を果たしていた地域を考察することもまた日本の自治体の在り方を考察するには必要になってくる。そこで本論文では東京近郊の衛星都市を事例検討の対象として設定した。衛星都市とは都市圏の核となる地域の周辺部に位置し、住宅や工場その他の都市基盤施設等を有し、大都市圏の中で都市機能の一部を分担しているなど密接な関係を結んでいる都市である。なお、衛星都市という言葉は核となる中心市に対して従属的關係⁽²⁰⁾として捉えられたためか、近年の行政学や地方自治の文脈においては必ずしも積極的に使われてきた言葉では無く、しいて言えば地理学や都市計画では

(20) 近江哲夫 (1956)。

比較的継続的に用いられてきた言葉である。そこであえて本論文でその言葉を用いている理由としてはこれまでの筆者の研究を踏まえ、地勢的特徴への関心にある。

東京近郊の衛星都市は高度経済成長の中で東京の中心部ではまかないきれない住宅需要に対応して人口が急増してきた。そのような地域は東京中心部に働きに出る労働力の供給源となり、またその家族が生活し、多くの子供らが教育を受ける地域となる。一方で流入する人口の多くはそれぞれの所得に見合った地価・住宅価格や家賃と通勤先・通学先への利便性がその地に住むことになった理由であり、地方自治に対する関心は特に新規に流入した住民を中心に低いとされてきた⁽²¹⁾。また、都市としての魅力も都市圏の中心部に比較して相対的に高まることは難しく、自治体研究の題材としても必ずしも注目され続けてきた地域では無いだろう⁽²²⁾。一方で、大都市圏周辺の衛星都市にあたる地域は、大都市圏の大部分の夜間人口を抱える地域であり、大都市圏を構成する重要な意義を有した地域であると言える。また発展の仕方としても高度経済成長期に人口急増を経験するなど特徴的な経路を辿ってきており、それらを顧みることは本論文で目的としている個性形成を考えるものとなる。さらにはそのような地域は今後高齢化の速度が大都市圏の中心部以上に急速なものとなるのが想定されており、特に定年を過ぎて退職した世代の住民による公共サービスへの参加の必要性が他の都市類型の地域に比してもその対応がより切実なものとなるのが想定される⁽²³⁾。

なお、東京近郊の衛星都市の都市自治体研究としては佐久間彊を研究会委員長として自治官僚及び佐久間が研究会設置当時学長をしていた千葉経済短期大学の研究者らを構成員として1981年になされた『巨大都市近郊における衛星都

(21) 速水良祐 (1983)。

(22) 例えば東京に関しては土岐寛 (2003)、金井利之 (2012) 佐々木信夫 (1991) (2003)、御厨貴 (1994) (1995)、神野直彦 (1995)、村松岐夫 (1995) 東郷尚武 (1995) などがある。大阪に関しては、ヘインズ・ジェフリー・E (2007)、砂原庸介 (2012) などがある。また京都に関しては三宅・村松編 (1981) がある。

(23) 日本都市センター編著 (2008)。

(29)

市の研究』が存在する。この研究は千葉県習志野市、八千代市を題材に歴史・地理などの地域性の動向、人口動向とそれに伴う地域社会の変容、地域産業の動向、行財政をめぐる諸課題、アンケート調査を通じた市民意識の諸課題などを調査し、習志野市、八千代市の両市における都市づくりの課題について検討したものとなっている。この研究は確かに幅広く総合的な調査になっているが形式として調査結果と課題提示という調査報告の形式となっており、それぞれの都市の在り様を形成する構造的な要因を考察するには至っていない⁽²⁴⁾。

2-4 対象の設定と方法

本論文で具体的に検討する事例として用いる自治体は千葉県松戸市である。松戸市の概要については3-1で述べることとするが、松戸市は高度経済成長の中で、中心地に抱えきれなくなった都市部への人口流入の受け皿となり、爆発的に人口が増加した地域である。江戸川を挟んで東京都と接し、千代田区、中央区などへも3~40分で到着可能であり、経済圏としても東京と非常に強い結び付きがある典型的な衛星都市の一つと言えるところである。

なお、本論文では松戸市において特に人口が急増していた時期である1955(昭和30)年~1980(昭和55)年頃を対象に考察する。この間は人口が毎年1.5万人ずつ、1955年時点で7万人弱だった人口が約40万人と、この間だけでも約6倍に増加した時期である。これはまさに松戸市にとっては市内の様相が変わる激動の時代であったと言えよう。このような激変の最中を捉えることは地域の個性を捉える中で必要不可欠であると考えられるからである。

研究の方法としては松戸市のガバナンスをめぐる動態についてその過程を追跡(process tracing)していくこととなる。過程追跡は事例の過程に着目し、因果メカニズムの経路を辿り、それを明確にしようとするアプローチである。この方法ではsmall-Nの研究であったとしても、一連の出来事の中から多くの観察を得ることができ、その中から複雑に絡み合った因果メカニズムの作動を

(24) 千葉経済短期大学附属都市問題研究所編 (1981)。

考察することに適しており、仮説の発見・構築に対して有効な手法とされている⁽²⁵⁾。

これらの把握においてはローカル新聞、市長経験者や政治経済関係者の回顧録・回想録、業界団体発行の年史、市史、市政広報、市議会会議録、行政計画等を資料として用いることが可能である。なお、これらの情報についてはそれぞれの立場によるバイアスのかかった情報になりやすい性質がある。その解決のためには可能な限り様々な立場からの情報を得ていく必要があり、本論文でもその実践を試みようとした。しかしながら今回の松戸市の調査においては、次第に大きな割合を示していくこととなった松戸市の自治運営に関してあまり関心を持たない層の自治に関する意識を把握できるような資料を得ることができなかった。それらについては上記のような関係者や当局による資料の記述から推測していくしかないという限界もある。加えて筆者による現段階までの資料収集の限界もあり、本論文においては市長経験者や政治経済関係者の回顧録・回想録、業界団体発行の年史、市史、市政広報といったところが中心的に用いた資料である。

以下事例の分析として、まず「3-1 松戸市の概要」を提示する。次に「3-2 主要課題の特定」として、松戸市政がどのような課題を主要な政策課題として認識し、それに対してどのような対策を成していこうとしたのかという政策志向性の観点をまず特定する。次に「3-3 主要課題への対応」として主要課題に対してどのような対応を取ることによって解決を図ろうとしたのか、その動態を把握する。

3. 松戸市のガバナンス分析

3-1 松戸市の概要

まず松戸市の沿革、産業、対象期間における市長をめぐる政治動向についてまとめる。

(25) King, Keohane and Verba (1994)。前田健太郎 (2013)。

(27)

(沿革)

松戸市は千葉県北西部（東葛地域）に位置する自治体である。江戸川を挟んで東京都葛飾区に接しており、松戸市の中心市街地である松戸駅周辺から中央官公庁街である霞ヶ関への直線距離と千葉県庁の所在する千葉市中央区への直線距離はほぼ同じく約20kmである。江戸時代には江戸川の舟運の拠点かつ水戸街道の宿場町（松戸宿：現在の松戸市松戸・本町付近）として栄えた経緯がある⁽²⁶⁾。水戸藩とのつながりも深く、旧水戸藩の別邸であった徳川昭武邸（戸定邸）は現在、戸定が丘歴史公園となっている。

また、松戸市は1943（昭和18）年、東葛飾郡松戸町、高木村、馬橋村の合併により市制施行を果たしている。また、1954（昭和29）年、東葛市⁽²⁷⁾から、旧東葛飾郡小金町の大部分を編入し、概ね現在の市域が構成される。戦前は東京近郊の農村地帯であったが、戦後の高度経済成長の中で宅地開発が進められ、人口は市制施行当初は約4万人であったところから、2015年現在は約48万人の人口を有する都市となっており、行政計画などでは自身の都市的性格として近年は生活都市や住宅都市という表現が使われている⁽²⁸⁾。現在市内にはJR常磐線、JR武蔵野線、北総電鉄北総線、新京成電鉄新京成線、流鉄流山線の5線路23駅が存在するなど東京都心に通勤・通学するには交通利便性の高い地域である⁽²⁹⁾。

(産業)

松戸においては船運や宿場町として商業が栄えた地域であり、かつては近隣の常磐線沿線に松戸以上の商業的に中心になる地域が無かったことからかなり広い商圈を有していたとされる⁽³¹⁾。工業の面においては商家の旦那衆らは近代

(26) 松戸市市史編さん委員会編（1964;422-423）。

(27) 東葛市は1954（昭和29）年9月に柏町、土村、多中村、小金町の合併によって市制施行がなされたが、その後同年10月15日の小金町の大部分の地域の松戸市移管を経て、同意年11月15日に柏市に改称され現在に至ることになる。

(28) 松戸市（1998, 1999, 2011）。

(29) 松戸市（2011）。

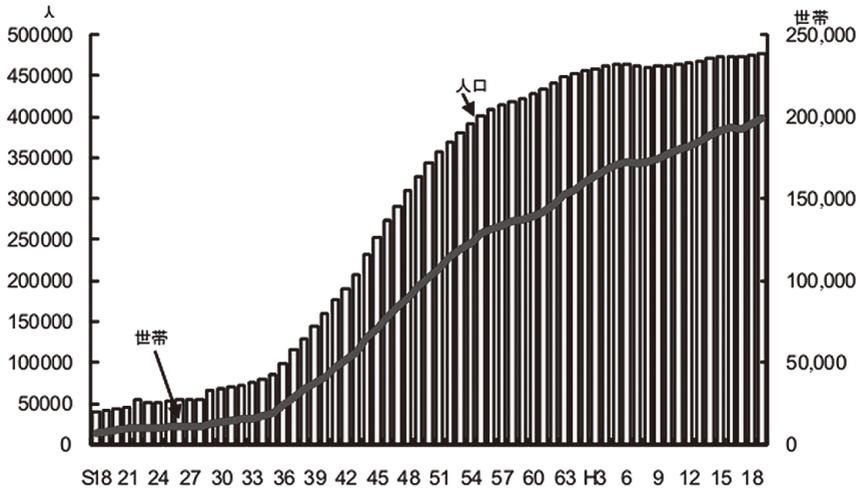


図2 松戸市における人口と世帯数の推移⁽³⁰⁾

化の過程においてあまり積極的に工業化を図ることが無かったとされ、そのため地場産業としても醸造業や製粉・精麦業などが興るも地域の主要産業となるには至らなかった⁽³²⁾。また、1960（昭和35）年頃に東京近郊という地域性を活かして工場誘致を試み、北松戸工業団地、稔台工業団地、松飛台工業団地が相次いで造成されるが、それ以後の工業団地の造成はなされていない。なお市内にはドラッグストア最大手で、創業者であり、県議会議員⁽³³⁾や市長等を歴任した松本清が創業したマツモトキヨシホールディングスの本社が所在している。農業に関しては戦後しばらくの間はGHQによる農地改革で旧来の小作農家が土地を所有者となったことに連れ、東京での食糧不足も相まって都市近郊農業による生産地として好況を呈していた時期もあったが、1955（昭和30）年以降

(30) 松戸市（2009;1）。

(31) 渡邊幸三郎（2005;80）。

(32) 渡邊幸三郎（2005;89-93）。

(33) なお1956（昭和31）年9月から1958（昭和33）年4月まで松本清は千葉県議会議員を務めていた。

(25)

表1 戦後の松戸市における公選市長

氏名	在任期間	職業	政治経歴	初当選時の党派
石橋興市	1953-1969	市職員(助役)	—	改進黨
松本清	1969-1973	薬局経営	小金町会議員、県議会議員	自由民主党
宮間満寿雄	1973-1994	市職員(助役)	—	自由民主党

は農地の宅地化が進行し、農家の数は減少していくこととなる⁽³⁴⁾。

(戦後政治)

本論文における検討対象期間としている1955～1980年においては3人の市長が登場しているが、ここではそれぞれの市長の経歴や支持者の構造などを概説する。

石橋興市は1953(昭和28)年1月に市長に就任した人物である。石橋の市長就任以前の職としては市役所職員であり、1953(昭和28)年の選挙の直前までは助役を務めていた人物である。石橋は前市長の任期途中の死去に伴う出直し市長選挙を経て当選した。石橋は主に保守合同以前の日本民主党に連なる改進黨系勢力の支援があったとされていた。また2期目の選挙となった1957(昭和32)年の選挙においては旧自由党勢力が対立候補を擁立したものの、石橋は社会党と政策協定を結び革新勢力にも支持を伸ばして当選した⁽³⁵⁾。その後石橋は二選を経て引退した。

(34) 渡邊幸三郎(2005;170-180)。なお農地の宅地化に関しては日本公団による団地建設がなされた金ケ作地区(現在の常盤平地区)において激しい反対闘争が繰り返された経緯がある。(これについては、小林康達(1992a,1992b)において詳細の経緯が記述されている)

(35) 旧自由党勢力は、長崎市議、県議及び同地選出の衆議院議員をつとめた坪内八郎氏を擁立した。坪内氏は松戸市との縁は特段無かったとされるが、当時県議会議員であった倉田保(後の参議院議員、倉田寛之の実父)との繋がりで立候補するに至ったとされる。また、後の市町である松本清も旧自由党系の人物であったが、本人は選挙運動中、入院治療中であり、その支援者が坪内氏を支援した。(大倉邦夫(1995;403-407))

次に市長になった松本清は2015年現在日本国内最多の店舗を持つドラッグストアチェーンのマツモトキヨシの創業者であり松戸市役所に「すぐやる課」の設置をはじめとするアイディアマンとして知られる人物である⁽³⁶⁾。政治家松本清としては1954（昭和29）年に松戸市と合併した旧小金町の町議会議員であった義父の影響を受け、1942（昭和17）年に26歳の若さで小金町議会議員となったことに始まる。その後は戦時体制の中で小金町商工会の会長に選ばれ、また協同組合専務理事の役に就き、小金町内の生活用品の物資配給の元締めの存在となる。戦後は戦前の主だった政治関係者が公職追放にあったこともあり、松本は県議会議員に推されていくこととなる。この時松本は心情としては当時の社会党に共感していたところがあり、本人は一度社会党から出馬しようと試みるが、支援者に止められ自由党から出馬し、県議会議員に当選し、以後22年間県議会議員として過ごしていく⁽³⁷⁾。なお党派としては自由党系の人物とされ、先に述べた1957（昭和32）年の市長選挙でも現職の石橋の対立候補を支援する立場をとっていた。そのように石橋市長に対しては必ずしも積極的に与する姿勢を取っていないこともあり1965（昭和40）年の市長選挙の際に、一時出馬の動きを見せたが、当時は自民党の同僚県議会議員の支援を受けられる見込みが薄かったことを察知して出馬は取りやめていた⁽³⁸⁾。

1969（昭和44）年の選挙に際しては、その2年前の1967（昭和42）年に東京都知事に革新候補の美濃部達吉が当選したことをきっかけに革新ブームが沸き起こっている最中であった。そこで社会党側は当時県議会議員であった秋山昇を早くから擁立し、積極的な活動を進めていた。それに対して自民党側は危機感を覚え、当時自民党副総裁であり、千葉県政界の重鎮であった川島正次郎が松本清の支持として松戸市内の保守派各界の調整を行ったとされる。その結果、松本は1969（昭和44）年の市長選挙において社会党の秋山昇に勝利し、市

(36) そのため、松本清に関しては、扇谷正造（1971）大隈秀夫（1971、1972）樹林ゆう子（1996）などノンフィクション作家やジャーナリストによる評伝が書かれている。

(37) 大隈秀夫（1971;75-77）。

(38) 大隈秀夫（1971;87）、大倉邦夫（1995;411-412）。

長に就任した⁽³⁹⁾。また、二期目の選挙となる1972(昭和48)年においては「すぐやる課」をはじめとする市民サービスが話題を呼び、革新市民層も松本支持に回り、社会党とも政策協定を結んで無投票当選を果たした。しかしながら、再選後半年も経ずに病死してしまうこととなった⁽⁴⁰⁾。

松本の後を継ぐことになったのは松本市長時代に総務部長から助役に登用されていた宮間満寿雄であった。宮間は旧制中学卒業後、当時の松戸市に入職し、その後25歳で課長職就任して以降、建設や企画、総務課の各課長を経験し、松戸市職員の中では抜群の能吏とされていた人物であった。また1963(昭和38)年から1975(昭和50)年まで千葉県知事の職にあった友納武人にもその手腕が買われていたとされ、また、松本清が県議会議員時代にも既に松戸市役所の中では全面的に信用していたとされた人物であった⁽⁴¹⁾。助役として前市長の右腕として支えてきた宮間は、「松本路線の継承」の政策スローガンとともに前市長の支援者らも引き継ぐ形で市長選挙を戦った。対抗としては当時まだ革新市政擁立の機運があったこともあり、社会党・共産党のみならず、公明・民社両党をも巻き込む形では社会党所属で市議会議員であった土屋幸雄を擁立し、選挙戦が繰り広げられた。結果、革新勢力の健闘虚しく、宮間が勝利した。宮間市長はその後社会党も与党に巻き込んだ実質的な総与党体制を構築し、長期政権となった⁽⁴²⁾。

3-2 主要課題の特定

ここでは松戸市政がどのような課題を主要な政策課題として認識し、それに対してどのような対策を成して行こうとしたのかという政策志向性の観点を特定する。その手がかりとして、松戸市広報(『広報まつど』)を用いる。松戸市

(39) 大隈秀夫(1971;88-89)、大倉邦夫(1995;411-418)。

(40) 大倉邦夫(1995;420)。

(41) 友納知事は後に松戸市を選挙区区域の一つとする千葉4区を地盤から出馬し、衆議院議員になっている。なお、友納はかつて厚生官僚であったが、1951(昭和26)年に知事となる直前まで千葉県副知事であった。

(42) 大倉邦夫(1995;424-428)。

表2 政策課題認識の変遷

年	月号	市長	見出し要旨	政策課題1	政策課題2	政策課題3	政策課題4	政策課題5
1955	2	石橋	予算編成方針	財政	都市計画	教育	厚生施設	産業振興
1956	4	石橋	施政方針	財政	土木（都市計画）	教育	産業	衛生（清掃）
1957	2	石橋	当選挨拶	都市計画	商工	教育	消防	社会労働施設
1958	3	石橋	施政方針	財政	都市計画	火葬場・墓地	保育所・託児所	市庁舎建設
1959	1	石橋	新春挨拶	都市計画	文教（教育）	新農村建設	消防	環境衛生
1960	4	石橋	施政方針	都市計画（土木）	教育	社会教育	産業振興	商工
1961	4	石橋	施政方針	財政	都市計画	教育	衛生	消防
1962	4	石橋	主な事業	都市計画	土木	教育	清掃	保育所
1963	4	石橋	主な事業	教育	土木・都市計画	消防	公営住宅	環境衛生
1964	4	石橋	主な事業	土木	都市計画	教育	衛生民生	消防
1965	4	石橋	主な事業	教育	土木	都市計画	区画整理	衛生民生
1966	4	石橋	主な事業	教育	土木	都市計画	衛生民生	消防
1967	4	石橋	主な事業	教育	衛生	都市計画	土木	民生
1968	4	石橋	主な事業	教育	都市計画	土木	衛生	その他
1969	4	松本	施政方針	都市計画	行政と経済の効率化	市民意識	財源確保	教育、土木、福祉、 経済振興
1970	4	松本	市政方針説明	用地確保	土木	教育	福祉	経済振興
1971	4	松本	施政方針	人口急増対策	財政	市民サービス		
1972	4	松本	施政方針	人口急増対策	都市施設整備	教育	生活環境施設	市民サービス
1973	4	松本	施政方針	人口急増対策	福祉	生活環境整備	教育	商工、消防、行政
1974	4	宮間	施政方針	土地利用	福祉	生活環境	教育	民生安定
1975	4	宮間	施政方針	計画行政	教育	治水	福祉	財政
1976	4	宮間	施政方針	行政水準維持	計画行政	治水	福祉	公共施設（人口増対策）
1977	4	宮間	施政方針	計画行政	福祉	中小企業	教育	公共料金維持
1978	4	宮間	施政方針	計画行政	福祉	消防、防災	緑の保護育成	衛生施設
1979	4	宮間	施政方針	計画行政	財政	福祉	都市基盤	生活環境
1980	4	宮間	施政方針	計画行政	社会福祉	都市基盤	医療、保険	教育、文化

広報においては新年の挨拶や施政方針等で、毎年市長名で時の政策課題や取り組み内容が語られている。その語りの内容を政策分野別に抽出し、どのような課題を表明しているか観察する。

政策課題を5つまで記入しているが、これは必ずしも優先順位が明確に示されたものでは無く、1から5はそれぞれの記事の中で語られた順番である。議論の前提となるものや重点項目とされるものが先に記述されることが多いため、概ねそれぞれの語りの中で早く提示されたものが時の優先順位の高いものと考えられよう。

これを観察すると、いくつかの興味深いものが見えてくる。特に目立つもの

としては、財政（～1950年代半ば）、都市計画（～1960年代後半）、教育（～1970年代半ば）、人口急増（1971～1974年）、計画行政（1970年代半ば以降）が上位に位置づけられていることである。次にそれぞれの課題はどのような背景事情を有していたのか、さらにはそれぞれの課題間の関係性を考察する。

第一に、財政の課題である。この当時の自治体財政は、ドッジラインによる政府部門の財政緊縮、シャープ勧告をふまえた地方税制の改正がなされた時期であり、全国的にも特に都市自治体を中心に赤字財政となる自治体が多数出現していた⁽⁴³⁾。松戸市も東京近郊で一定の人口を抱えていた都市自治体であり、拡大していく行政事務と都市基盤整備の需要増の中で目下対応すべき課題とされていたのであろうと理解できる。また、財政問題に関しては、財政難が発生するとその他の政策全体に対して総合的に影響してくるということもまた踏まえておくべきところであろう。

第二に都市計画の課題である。松戸市における都市計画にとって重要な課題は土地の宅地化であった。松戸市は江戸川を挟んで東京都と接する地域であり、都心から20km程度しか離れておらず、また、交通に関しても1950年の時点でも常磐線があり、またその後の鉄道の敷設計画があるなど都心への通勤圏としての期待が高まっていた。一方で土地利用に関しては松戸駅周辺には既に市街地が形成されていたが、それ以外の地域については農地が占める割合が高かった。日本は戦後の復興から高度経済成長の時代に突入し、それに伴い首都圏への人口流入が進み、住宅需要が高まっていく。そのような時代の潮流の中ではスプロール化の懸念が生じていくことになる。そこで土地区画整理の手法を用いながら少しでも計画的で効率的な市街地を形成するために都市計画の課題が上位に位置づけられるものとなったと考えられる。

第三に教育の課題である。教育に関しては1950年から1970年代半ばまで上位にあげられていることが多かった課題である。基礎的自治体の教育行政にとっての重要な課題の一つに学校施設の整備が挙げられるが、松戸市にとってはそ

(43) 吉岡健次 (1987)。

れが大きな懸案事項であったと言えよう。戦後復興と高度経済成長で都市部に人口が流入し、松戸市の人口が増えていくということは同時に子どもの数も増えていくこととなる。加えて、松戸市に流入してくる人口は子供を持つファミリー世代が多かったということもあり、教育の施設整備が喫緊の課題とならざるを得ない状況となるのである。

第四に人口急増対策の課題がある。これは特段、松本清市長の時代の1971（昭和46）年から1973（昭和48）年に第一の課題設定に挙げられている。この時の松戸市においては毎年二万人超の人口増を経験していく最中であった。また、松戸市広報におけるこの課題に関する記載内容を確認すると、教育施設の整備のみならず、福祉施設や生活環境施設等も含めた基盤整備や住民対応について総合的に実施していく必要について述べられたものとなっている⁽⁴⁴⁾。

第五に宮間市長時代に掲げられた計画行政の課題である。これは宮間市長と松本市長の個性の違いを明確に示すものである⁽⁴⁵⁾。松本市長は民間企業経営者であり、ニーズの変化に敏感に反応しようとした。そのため、長期の総合計画は作成せずに、時代のニーズに合わせた市政運営を行おうとした。その結果として課題設定の第一として先述した「人口急増対策」が挙げられることが多かった。一方で宮間市長は都市計画を得意とする行政職員として20代で課長を経験し、助役に昇進するといった市職員の中でも情報収集や計画力、調整力などの行政能力に長けていたとされる人物であった。そのため、課題としては人

(44) 松戸市（1971, 1972, 1973）『広報まつど』昭和46年4月15日号、昭和47年4月15日号、昭和48年4月15日号。

(45) 宮間は自身の著書で次のように述べている。「私は、松本さんの市長時代、総務部長、助役としてお仕えたのだが、役所育ちであったから向こうを唸らせるようなアイデア行政は得意ではないし、自らを宣伝することも苦手である。

選挙という初めての体験を通して、私は市民との対話、市民と接することの重要性を体得することができたが、すべての有権者に語りかけ、接することは不可能である。

私は、行政の本質は、財源に限りがある以上、施策の選択と優先順位を誤らない計画行政にあると思う。今、市民の求める施策であっても、ある時期ある期間、市民に我慢を求める勇気が必要であると思う。それには市民との対話を重視し、その理解と協力を得なければならない」（宮間満寿雄（1984）

口急増ということで松本市長の時代と本質的な変化は無かったのであるが、その対応として長期総合計画を策定し、想定される課題と対策を計画的に実施しようとしたのである。その結果として宮間市長の時代には総合的な都市化への対策として計画行政という言葉で語られたのである。

ここまで主要課題の概要を説明してきたが、次にそれらの関係性を考察する。財政の課題についてはその原因は先述したとおりであるが、その課題が生じていることに起因する他への影響としては、都市化の進行と共に増加する行政需要に見合った整備や行政サービスの提供が十分に行えないことが挙げられる⁽⁴⁶⁾。また財政の課題と都市計画の関係性としては、都市計画を推進し、土地地区画整理事業などを実施していくことで、当該地域の地価が上昇し、将来的には固定資産税・都市計画税収入の増加を見込めるものとなる。また、土地地区画整理事業による減歩・換地を通じた道路や公園などの公共施設の整備は当該事業の保留地処分金を中心とした事業資金が充てられることになるので大規模な自治体からの財政投入が無くとも都市基盤整備を進めることができる。そのため、自治体財政自体がひっ迫している状態であっても都市基盤整備を進めることができる代替手段ともなった⁽⁴⁷⁾。

また、都市計画が課題として認識されていた他の要因としては松戸市が都心部に通勤圏内であることから人口の首都圏流入需要の受け皿となり得る潜在性を有していた一方で、放置してしまった場合のスプロール化が危惧されていたことが挙げられる。その解決策として土地地区画整理事業が推進されていったという側面もあった。そして、土地地区画整理事業が進展すると既存の農地の多くが宅地に転用されていくこととなる。そこで生まれた宅地には外部から人口が流入する。人口が流入することは同時に小中学校の児童生徒数も増加すること

(46) 特に、一般行政経費の緊縮（松戸市（1955）『松戸市報』昭和30年9月15日号）や新規事業の抑制（松戸市（1956）『松戸市報』昭和31年1月1日号）等による対応がなされていた。

(47) 松戸市においては土地地区画整理事業で生まれる保留地は宅地化することで当該地域に必要な学校用地や消防署、保育所用地などの土地地区画整理法における公共施設以外の用地の確保にも繋がった。（松戸市土地地区画整理組合連合会（1980；152））

となり、既存の施設の収容力に限界が生じてくる。そのため、市町村の責任において確保することとなっている小中学校施設に関して新設や増改築の課題は市政の喫緊の課題として表面化することになる。

松本市長の時代に指摘された人口急増の対策の課題と宮間市長の時代の計画行政の課題の指摘に関しては本質的には同じ問題に対して両市長が異なるアプローチを取ろうしているものとして考えることができるだろう。民間企業経営者で「すぐやる課」の設置などスピード感あふれる対応を重視した松本市長は直面している大きな課題に対して可能な限りすぐに対応しようとしている姿勢で人口減少対策を掲げたと理解できよう。一方、行政職員出身で松戸市における都市計画の問題にいち早く対応しようとしていた宮間市長は課題認識と対応を総合計画にまとめ上げ、着実に対応しようとしている姿勢を示していたと言えよう。つまるところ、双方とも1950年代から60年代に推進していた都市計画の結果から生じてきた人口の急増という課題を共有しているものであり、緊急対応的な視点を重視していたか、長期計画的な対応を重視していたかの相違として考えることができるのである。

ここまでの整理を踏まえると、構造的な中心課題が浮かび上がる。それは都市計画が財政問題の一部の代替手段として考えられるものであり、また都市計画を推進することを通して人口の増加が引き起こされる。さらにはその人口増の結果として教育、人口急増対策、計画行政の各課題が発生していく、という関係性が見えてくるのである。

次にここまですべて中心課題として見えてきた都市計画の課題に対して松戸市ではどのような経緯を経て、どのような構造によって取り組まれてきたのかを検討することとしよう。

3-3 主要課題への対応

(都市計画の経緯)

松戸市ではじめて都市計画決定がなされたのは松戸町時代の1935（昭和10）年のことだった。しかしながら、指定を受けたのは松戸駅周辺の市街地だけで

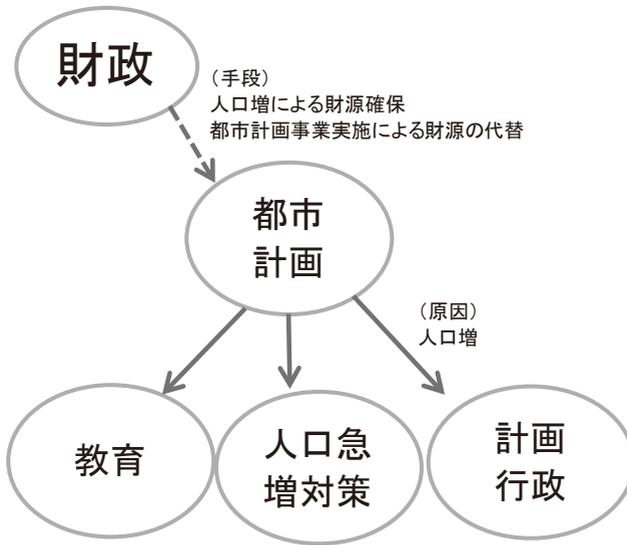


図3 松戸市における政策課題間関係

あり、その指定区域はごく一部のものではあった。また、戦時下においては「防空的見地から工場地域は設けられない」「軍事施設⁽⁴⁸⁾のため、台地開発の計画は思うようにはできない⁽⁴⁹⁾」状態であった。また、戦後も混乱の中で、都市計画事業とはいえども一部の道路新設改修事業を実施するに留まった状態がしばらくの間続くのである。

その状態に変化が現れてきたのが1953（昭和28）年度である。東京都の衛星都市として発展を遂げつつあるとして、今後必要になる都市計画検討の為の測量が開始されるのである⁽⁵⁰⁾。1954（昭和29）年1月には都市計画審議会が設置され⁽⁵¹⁾、具体的な計画案の検討がなされ、翌年の1955（昭和30）年に新しい都市計画が決定され、計画に基づいた都市計画事業が実施されていくこととなる。

(48) 戦時下の松戸市域においては陸軍工兵学校や陸軍飛行場、演習場などの軍事施設が存在していた。

(49) 松戸市（1954）『松戸市報』昭和29年1月15日号。

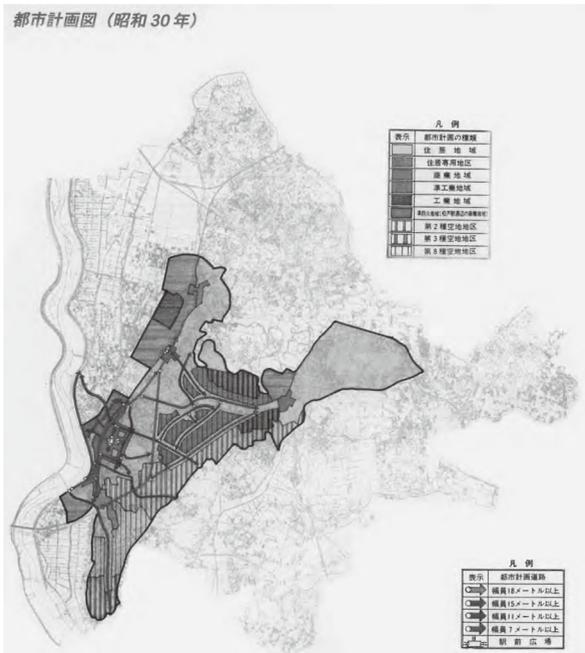


図4 1955（昭和30）年の都市計画図

1955（昭和30）年の都市計画の特徴としては、新京成電鉄新京成線の開通に伴うものが大きい。新京成電鉄新京成線は1946年に京成電鉄に払い下げられた旧陸軍鉄道連隊の演習用の線路がその基礎であり、1955（昭和30）年に全線開通した。この都市計画ではその沿線が住居地域に指定され、宅地開発を進める姿勢が打ち出された。なお、この地域に関しては1957（昭和32）年に、日本道路公団によるニュータウン開発（現在の常盤平地区）がおこなわれていくこととなる⁽⁵²⁾。

他方、松戸市内での都市計画の推進とは別の流れから松戸市の都市計画に影響を与える動きが生じてくる。それは1956（昭和31）年に制定された首都圏整備法をはじめとする国策としての首都圏整備の動きである。首都圏整備は既に

(50) 松戸市（1953）『松戸市報』昭和28年6月15日号。

(51) 松戸市（1954）『松戸市報』昭和29年1月15日号。

過密化が進みつつあった東京都区部を中心とする首都圏に対して、市街地開発地域と近郊の広域緑地帯地域の設定を通して首都の過大都市化を防止しようとする意図で構想された⁽⁵³⁾グリーンベルト構想の一つである⁽⁵⁴⁾。そこで松戸市域は当時まだ多くの土地は農地であったことで、その大部分はグリーンベルトである近郊緑地帯として構想される見込みとなってきた⁽⁵⁵⁾。近郊緑地帯として指定された場合は農地や山林は緑地保全の観点から住宅や工場開発が抑制されることとなる。

これに対して市域の全域、あるいは大部分が近郊緑地帯として指定された東京都市部や千葉県西部、埼玉県南部の自治体は反発していくこととなる⁽⁵⁶⁾。松戸市においても首都圏整備法による開発抑制が松戸市の発展に不利である旨を主張する記事が松戸市広報等を通して市民に対してアピールされていた⁽⁵⁷⁾。このように反対姿勢を示していた要因の根幹にあるものは住宅都市としての開発ができなくなること、すなわちこのまま首都圏への人口流入需要が高まることによって得られるはずと考えられた開発利益を失うことに対する反発であったと言える。

そこで松戸市は「基本計画⁽⁵⁸⁾」が法定化される以前に既成事実を造ることが目

(52) このニュータウン建設の事業構想は新しい都市計画の構想と同時並行でなされており、1955(昭和30)年の都市計画のほぼ同タイミングで公表にされた。(松戸市(1955)『松戸市報』昭和30年12月15日号)

(53) 馬場元治(当時建設大臣)による国会での首都圏整備法提案理由説明より(馬場元治(1956)『衆議院議員建設委員会第18号』昭和31年3月23日)。

(54) 建設省(2000)。

(55) 首都圏整備委員会(1956)。

(56) うち、東京都内の近郊緑地に指定された自治体は東京都近郊地帯設定反対期成同盟を結成し、激しく抵抗し、松戸市と同様に都市計画を積極的に推進し、農地の宅地化を進めていくこととなる(小平市教育委員会(1983))。なお、千葉県船橋市、市川市、松戸市、埼玉県浦和市、川口市においては五市議長首都圏対策協議会が結成され、同会で首都圏整備計画を構想していた首都圏整備委員会に質問状を提出するなどの働きかけを行った。(松戸市(1958)『広報まつど』昭和33年10月15日号)

(57) 松戸市(1956)『広報まつど』昭和31年8月15日号、同(1957)『広報まつど』昭和32年10月15日号、同(1958)『広報まつど』昭和33年10月15日号

下の緊急事」⁽⁵⁹⁾として、市内の各地で土地区画整理事業を開始するように推進されていく。当時の松戸市でこれらの動向に対して最も詳しい人物であったとされる後の市長宮間満寿雄はこの当時のことについて次のように語っている。

「小金の区画整理は大変なスピードでした。というのは、当時、首都圏整備法の施行をひかえていたからです。同法は首都圏を市街化許容区域外は緑地として残すことにしていました。つまり東京が無計画にひろがっていくのおさえよう、との思想だったのです。農地の転用許可は、市街化許容区域に限るということで、松戸市が、いずれの区域に入れられるか未確定の時でした。

ただ同法の施行までに、区画整理を施行している地域は、市街化許容区域に入れてもらえる。そうすれば土地の財産価値が上がるだろう。裏を返せば、市街化許容区域に入らなければ、逆に財産価値が下がるだろう、との考え方があったのです。だから、急いで区画整理をやらねば、ということだったのです」⁽⁶⁰⁾

その後、近郊都市地域の農業者や地主の反発で近郊緑地の開発抑制は有名無実のものとなっていく⁽⁶¹⁾。また松戸市においては、先行して実施された土地区画整理事業の実施によって土地所有者を中心に開発利益の認識が広がっていくこととなり、市内の各地で次々に組合施行の土地区画整理事業が開始されていくこととなる。

図5～8が1960（昭和35）年から1973（昭和48）年までの都市計画図の変遷である。1960（昭和35）年の都市計画図において飛び地で市街化区域になっている地域が引用部にある小金地区である。小金地区の市内各地での土地区画整

(58) これは首都圏整備計画のことと思われる。

(59) 松戸市（1957）『広報まつど』昭和32年10月15日号、における市民の質問に対する行政側の回答である。

(60) （発言者）宮間満寿雄「松戸市の土地区画整理事業を語る」松戸市土地区画整理組合連合会（1980;142-143）。

(61) 石田頼房（1966）。

理事業の始動をきっかけとして松戸市において市街化区域急速に拡大していった様子がこの変遷を通して確認することができる。

なお、松戸市は1975 (昭和50) 年の時点で全国でも有数の区画事業実施地とされ⁽⁶³⁾、1978 (昭和53) 年1月1日までの事業実績は表3のとおりである。こ

都市計画図 (昭和35年)

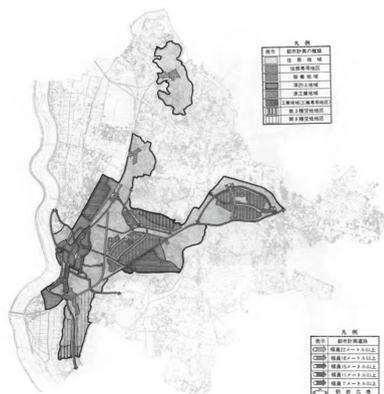


図5 1960 (昭和35) 年の都市計画図

都市計画図 (昭和39年)

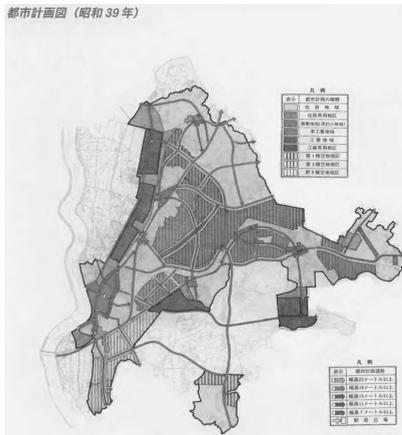


図6 1964 (昭和39) 年の都市計画図

都市計画図 (昭和44年)

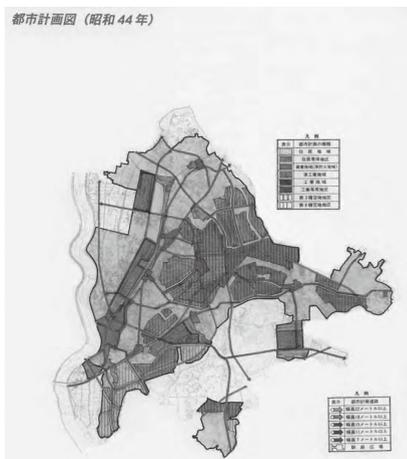


図7 1969 (昭和44) 年の都市計画図

都市計画図 (昭和48年)

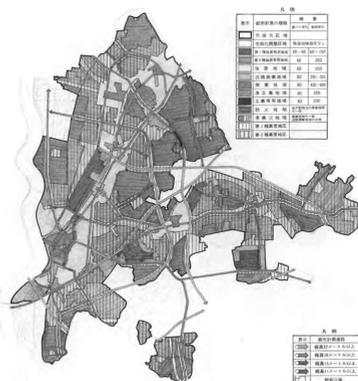


図8 1973 (昭和48) 年の都市計画図

表3 松戸市の土地区画整理事業実績（1978（昭和53）年1月1日まで⁽⁶²⁾）

事業主体	箇所		施行面積	公共用地	保留地	事業費（千円）
組合	39		965.83ha	231.82ha	142.49ha	47,454,627
市	一般	8	348.37ha	86.78ha	49.98ha	26,688,204
	再開	2	15.43ha	4.98ha	0	3,453,100
公団	2		399.8ha	102.56ha	50.48ha	5,674,296
計	51		1,729.43ha	426.14ha	241.95ha	83,270,227
参考			5,231,525坪	1,289,073坪	731,898坪	

これらの事業費のほとんどは減歩によって生じた保留地の売却によって賄われ、また公共用地に関しても、この当時の地価水準で考えると坪当25万×約130万坪=3,250億円にもあたるものが無償で提供されたことがわかる⁽⁶⁴⁾。

（土地区画整理事業推進の構造）

ここまで松戸市における中心課題であろうと考えられた都市計画及びそれを具体的に牽引した土地区画整理事業がどのような道を通ってきたかについて確認してきた。ここではさらにそれらを推進していった構造について掘り下げていく。

松戸市における土地区画整理事業の背景には交通の便も良く、市内の概ねどこでも東京への通勤圏となりうるという好立地条件があった。そのため民間の土地所有者にとっては既存の農地として用いられている土地から、土地区画整理を経て宅地に適した土地にすることによって地価の大きな価格上昇を見込むことができた。そのため、その見込みに着目し、情報を収集し、事業に参加しようとしていくグループが形成されてきた。松戸市においてそれを特に積極的

(62) 福原勤「松戸市の市勢と都市計画」松戸市土地区画整理組合連合会（1980;24）。著者の福原は市職員で、松戸市都市部長、水道部長などを歴任した人物である。

(63) 沢田清（1978）。

(64) 福原勤（前掲）松戸市土地区画整理組合連合会（1980;24）。

に推進してきたグループとしては市長も経験することとなった松本清を中心にした宅地化推進グループの存在があった。松本清の長年の支援者であり、自身も複数の土地区画整理事業に積極的に関与してきた大倉邦夫は自身の自伝で次のように述べている。

「県議の松本清さんは、目端が利く人であった。「木だつて削って四角にしなければ値打ちが無い」といい、各地で荒れ農地の宅地化を積極的に説いた。私は松本さんと図って、荒れ田の宅地化を進めることにした。

松本さんに関係した“宅地化推進グループ”がいくつも生まれた。松本さんは、なにしろ実力県議であり、顔が利く。各種情報が入る。いろんなプロジェクトにも関係できる。頭がよく、実行力に富むから、いろんな計画が持ち込まれ、グループができるわけである。」⁽⁶⁵⁾

土地区画整理事業に関しては県が認可主体であるが、千葉県議会議長を経験するなど長年の関わりもあった松本清は各種の情報収集や交渉の際の核となる人物となっていたであろうことがわかる。また大倉は同著書で松本による土地区画整理の進め方について次のようにも述べている。

「まだ日本経済が高度経済成長に入る以前で、土地区画整理について、土地所有者は不安を持っていた。自分の土地が減歩（道路や公園など公共用地を提供するためや事業費などを捻出するため、土地の持ち分を何割か減らすこと）となるからである。

周知のように、土地区画整理というのは、減歩をして土地を整理し、有効な住宅に作り替えることだが、農家は所有する土地が減らされるのに強い抵抗を示すのが常である。減らされるのなら今のところ売ってしまい、新たに別のところを同じ面積だけ買ったほうが良いというわけで、農地を売る人も

(65) 大倉邦夫 (1995,335)。

出てくる。

すると、松本さんはそれらの農地を組合員にどんどん買わせたのである。「木だって削って四角にしなければ値打ちが無い。減歩は、丸太を削って柱にすることだ」とよく言い、その進んだ考えには私はずいぶん教えられた。

反対があっても「認可されているのだから」と、“松本方式”ともいうべき、自分のペースで強引に事業を進めた。⁽⁶⁶⁾

また、表3で示したものでわかるように松戸市における土地区画整理は面積においても件数においても半数以上が土地区画整理組合による実施であり、土地区画整理を組合が牽引してきた。それら土地区画整理組合らは1958（昭和33）年4月には当時存在していた組合と組合の設立準備をしていた地区発起人代表らによって松戸市土地区画整理組合連合会（以下連合会）が仮発足した。この連合会の仮発足時の代表には当時千葉県議会議員であった松本清が就任している。この翌年には松本代表の仮体制から、当時市議会議員で議長などを歴任し、又自身も市内別地区の土地区画整理組合の理事長職に就いていた渡辺兼春が松本代表の推薦により会長職として本体制が形成された。連合会は当初は親睦会的な位置づけであったが、1960（昭和35）年には連合会として自動車を購入するなど体制を強化し、1968（昭和43）年までは会員組合事業の一部委託を受けることのできる体制として、直接地域の土地区画整理事業の支援をする団体となっていた。なお、この事務局には市役所の人材が充てられていたなど、市からの支援という側面も有していた⁽⁶⁷⁾。このように松戸市内における政治面での有力者も内在した市と土地区画整理組合側との媒介となるものも確認できる。

また、市行政と土地区画整理組合との媒介となるものとしてあげておくべき人物がいる。それは松本清の次に市長に就任した宮間満寿雄である。宮間は松

(66) 大倉邦夫（1995;342-343）。

(67) 荒木恒司「連合会の歩み」松戸市土地区画整理組合連合会（1980;396-398）。著者の荒木は当時松戸市都市部指導部長兼連合会事務局長であった人物である。

戸市において都市計画推進の動きが本格化する前に行われていた平潟土地区画整理組合事業(1949(昭和24)年3月組合認可)に関与していた。平潟土地区画整理組合の事業は資金不足で事業の進行が停滞していた状態であったようであるが、その最中に建設課長に就いた宮間がその解決のために土地区画整理事業について学習し事業終着のための調整を行った。さらにその後も建設課長としていくつかの土地区画整理組合事業について行政側としての事務・支援を通して土地区画整理事業に関する知見を得ていった。さらには1955(昭和30)年の都市計画を策定する際にも宮間は学識経験者や元市長、市議会議員、県議会議員と並んで当時まだ市の課長の身分でありながら松戸市都市計画審議会委員に連なる⁽⁶⁸⁾など積極的な関与を重ねていった⁽⁶⁹⁾。そのため、土地区画整理をはじめとする松戸市の住宅都市化を総合的に推進した宮間の手腕が大きいとされた⁽⁷⁰⁾。

これらをふまえると松戸市行政と各土地区画整理組合の相互作用を見出すことができるだろう。松戸市政の側にとっては情報提供、事務の一部支援等を行い、土地区画整理組合に事業を進めてもらうことによって、事務作業やそれにかかる費用、加えてごく一部の土地区画整理組合に対する資金補助を投入することで公共用地の提供がなされ、下水道整備など将来の効率的な都市基盤整備の下地を形成することもでき、果ては固定資産税をはじめとする税収増も期待できるものとなる。一方の組合の側としては行政による情報支援等をもとに円滑な業務が遂行でき、事業が進展し、特段の社会経済環境の変化が無ければ想定通りの個別組合員の資産を増やしていくことができていったということである。

(68) 松戸市(1954)『松戸市報』昭和29年1月15日号。

(69) (発言者)宮間満寿雄「松戸市の土地区画整理事業を語る」松戸市土地区画整理組合連合会(1980;137-138)。

(70) 大倉邦夫(1995;426-427)。

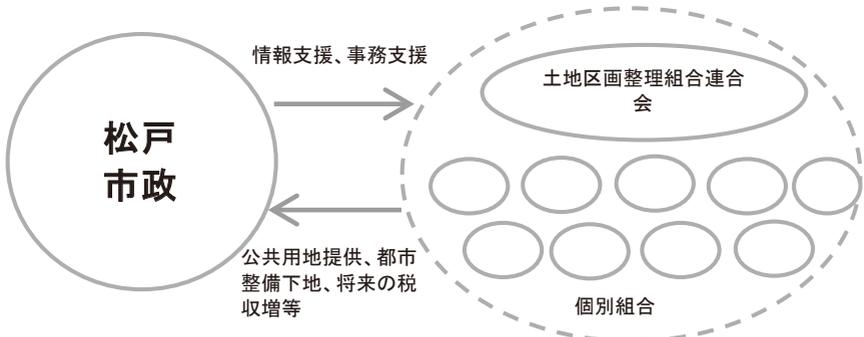


図9 松戸市政と土地区画整理組合の相互作用

4. 結論

ここまで2で提示した分析の視座のもと、自治体の環境条件の把握のために松戸市の沿革、産業、戦後政治の確認した(3-1)。次に政策志向性を捉えるために、主要課題の特定作業を行い、都市計画・土地区画整理が中心的課題であることが見えてきた(3-2)。また、その主要課題となった都市計画・土地区画整理の背景にある構造・論理を把握する作業を行ってきた(3-3)。これらをふまえて松戸市の自治体ガバナンスによる個性形成過程とその原動力について考察していきたい。

松戸市においては土地区画整理事業が重要な手段とされ、また、存在意義が大きかったと考えることができる。土地区画整理事業をはじめとする都市計画を基軸にした宅地開発が基本的な目標とされていた。その前提として重視された価値は宅地開発を通じた利益の享受とそれを媒介にした都市としての成長にあったと言えよう。そのために用いられた資源獲得の方法としては土地区画整理事業を通して資産価値の上昇した土地の売却、及び固定資産税収入等の増加にあった。

統治構造やその論理の観点で言えば、土地区画整理で情報力・交渉力を有した者らが重要な決定への参加者となり、またその参加者間の関係としては開発

利益に基づく互恵関係であった。そして、土地区画整理の民間部門、行政部門のリーダーだった人物が結果的に市長の座に就き、そのうちの一人は早くして亡くなってしまったが、両者は強固な支持を持ち、またほぼ同質的な支持構造のもとで市政運営の責任者の役割を特に後者の人物が長期間担っていった。

また一方で、松戸市においては人口が劇的に増加していく中でも統治構造が長期間あまり変化しなかったことが興味深い。宅地の増大とそれによる人口増によって、松戸市の自治体としての環境条件はその空間のあり方、市民の構成など確かに大きく変化してきた一方でそれらが少なくともこの検討に用いた対象期間においてはあまり大きく統治構造や政策志向性に影響してきたとは思えないのである。その背景にあるものとして考えられるのは新規に流入してきた人たちにとってはそもそも松戸市に住むということへの特段の理由は無く、一定の生活水準が保たれる状態であれば、地域における政治等に関しては関心を向けるべきものでもなかったということであろう。

とはいえ自治体の環境条件と自治体ガバナンスの相互作用が無かったかと言えばそうではないだろう。自治体の環境条件における空間の視点において、この期間市内のいずれの場所でも、都心に通勤可能な距離であったという事実は変わらない。松戸市が人口増となっていく最も大きな要因は確固として不変であったのである。このことから考えれば松戸市における個性形成の原動力として地勢という要素が大きく作用していたと考えることができるのではないだろうか。

さて、一方でここまで見てきた松戸市のガバナンスの過程は、ピーターソンが“City limits”で指摘した都市の政策は開発政策に力点を置く⁽⁷¹⁾、とするものに概ね合致したものとなっている。しかしながら、都市の展開はこの後も続いていくものである。本論文で設定した対象時期の松戸市においては終盤にはオイルショックがあり、それが地価に影響していくことになったとはいえ、開発による利益がある程度当初の期待通りに産み出され、享受することができた時

(71) Peterson (1981)。

期であったと言えよう。現段階でのこの研究ではまだ調査が不十分でこれ以後のことまで踏み込んで議論するために必要十分な情報を有していないが、これ以後の松戸市ではここまでと同じやり方によって期待通りの開発利益を享受することのできない時代がやってくる。筆者にとっての次の段階の研究としてはそのような問題が発生する中での個性形成とその原動力となるものの発見について検討していくことが必要となる。松戸市の場合については土地区画整理や関係事業をきっかけに新しく松戸市に住みついた住民がその後どのように市政に関与するようになったのかという点が重要となるだろう。またさらにそれ以降の課題としては東京近郊衛星都市の研究として松戸市以外の複数例の比較分析を通した個性形成やそれを作り出す原動力の違いや共通点の検討も必要となる。

本論文は2015年行政学会研究大会（5月9日、沖縄県男女共同参画センター）における報告論文に基づいて作成したものである。有益なコメントをいただいた討論者の北村亘先生、司会者・企画委員の辻陽先生に感謝する。また個別のお名前をここでは挙げないが松戸市政の状況に関するインタビュー調査に応じてくださった松戸市政、行政関係者にも深く感謝する。

〈参考文献〉

- Ataov, A. and A. Eraydin. (2010). Different Forms of Governance: Responses of Two Metropolitan Regions in Turkey to State Restructuring. *Urban Affairs Review*, 47: p84-128.
- Digaetano, A. and P. Lawless. (1999). Urban Governance and Industrial Decline: Governing Structures and Policy Agendas in Birmingham and Sheffield, England, and Detroit, Michigan, 1980-1997. *Urban Affairs Review*, 34: p546-577.
- Gissendanner S. (2004) Mayors, Governance Coalitions, and Strategic Capacity Drawing Lessons from Germany for Theories of Urban Governance, *Urban Affairs Review* 40: p44-77.
- Leach, R. and Percy-Smith, J. (2001) *Local Governance in Britain*, Palgrave.
- Kooiman, J. (2003) *Governing as Governance*. London: Sage.

- King, G. Keohane, R. Verba, S. (1994) *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, Princeton University Press. (= 真淵勝監訳 (2004) 『社会科学のリサーチ・デザイン—定性的研究における科学的推論』 勁草書房)
- North, Douglass (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge; Cambridge University Press.
- Peterson, P. E. (1981) *City Limits*. The University of Chicago Press.
- Pierre, J. and B. Guy Peters. (2000) *Governance, Politics and the State*. Palgrave Macmillan.
- Pierre, J. and Peters, B.G. (2005) *Governing Complex societies*, Palgrave Macmillan.
- Pierre, J. (2011) *The Politics of Urban Governance*. Palgrave Macmillan.
- Rhodes, R. W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press.
- Stoker, G. (2004) *Transforming Local Governance*, Palgrave.
- 石田頼房 (1966) 「首都圏整備法までの10年と首都圏整備法後の10年」『建設年報』 p29-35。
- 扇谷正造 (1971) 『すぐやる課太平記』 産業能率短期大学出版部。
- 近江哲男 (1956) 「衛星都市の概念 (上)」『都市問題』 第47巻2号、p85-90 東京市政調査会。
- 大隈秀夫 (1971) 『松戸市すぐやる課—人間都市の発見』 光風社書店。
- 大隈秀夫 (1972) 『市づくり日本一』 光風社書店。
- 大野晃 (2008) 『限界集落と地域再生』 京都新聞企画事業。
- 大倉邦夫 (1995) 『大倉邦夫自伝 希望に向かいて』 大倉邦夫自伝刊行会。
- 片山善博 (2014) 「片山善博の「日本を診る」(58) 地方分権改革のこれから：今「踊り場」何をすべきか」『世界』 859号、p56-58。
- 金井利之 (2012) 「東京都性論」 飯尾淳・苅部直・牧原出編著『政治を生きる』 中公叢書。
- 樹林ゆう子 (1996) 『マツモトキヨシ伝—すぐやる課を作った男』 小学館。
- 建設省 (2000) 『建設白書 資料編』 建設省。
- 小平市教育委員会 (1983) 『郷土こだいら』。
- 小林康達 (1992a) 『金ヶ作 (常盤平) 団地造成史草稿 第一集』。
- 小林康達 (1992b) 『金ヶ作 (常盤平) 団地造成史草稿 第二集』。
- 佐々木信夫 (1991) 『都庁—もう一つの政府』 岩波書店。

- 佐々木信夫（2003）『東京都政』岩波書店。
- 沢田清（1978）「松戸市の都市開発」『地図』 vol.16 No. 3 , p 8-13。
- 首都圏整備委員会（1956）『首都圏整備1954-1955 首都圏整備委員会報告』。
- 神野直彦（1995）『都市を経営する（シリーズ東京を考える）』都市出版。
- 砂原庸介（2012）『大阪—大都市は国家を超えるか』中公新書。
- 土岐寛（2003）『東京問題の政治学』日本評論社。
- 千葉経済短期大学附属都市問題研究所 編（1981）『巨大都市近郊における衛星都市の研究』
千葉経済短期大学。
- 東郷尚武（1995）『都市を創る（シリーズ東京を考える）』都市出版。
- 西尾勝（2013）『自治・分権再考』ぎょうせい。
- 日本都市センター編著（2008）『人口減少時代における都市経営に関する調査報告書』日本
都市センター。
- 速水良祐（1983）「地方自治への無関心と選挙—特に衛星都市における」『都市問題研究』35
巻2号、p94-102、都市問題研究会。
- ヘインズ・ジェフリー・E（2007）『主体としての都市—関一と近代大阪の再構築』勁草書房。
- 前田健太郎（2013）「事例研究の発見的作用」『法学会雑誌』第54巻1号、p449-473。
- 松戸市市史編さん委員会編（1964）『松戸市史（下巻一）』松戸市。
- 松戸市（1999）『都市計画マスタープラン』松戸市。
- 松戸市（1998）『松戸市総合計画』松戸市。
- 松戸市（2009）『松戸市人口推計』松戸市。
- 松戸市（2011）『松戸市住生活基本計画』松戸市。
- 松戸市土地区画整理組合連合会（1980）『未来への遺産』。
- 御厨貴（1994）『都政の五十年（シリーズ東京を考える）』都市出版。
- 御厨貴（1995）『都庁のしくみ（シリーズ東京を考える）』都市出版。
- 箕輪允智（2015）「自治体政策志向分析の方法」『流経法学』通巻27、p59-127、流通経済大
学法学部。
- 三宅一郎、村松岐夫（編）（1981）『京都市政治の動態』有斐閣。
- 宮間満寿雄（1984）『二一世紀へのまちづくり』ぎょうせい。

村松岐夫 (1995) 『東京の政治 (シリーズ東京を考える)』 都市出版。

山本隆 (2008) 「ガバナンスの理論と実際」 山本隆、難波利光、森裕亮編 『ローカルガバナンスと現代行財政』 pp. 2-12、ミネルヴァ書房。

吉岡健次 (1987) 『戦後日本地方財政史』 東京大学出版会。

渡邊幸三郎 (2005) 『松戸の昭和誌』 地方・小出版出版センター。

(その他の資料)

松戸市 『松戸市報』。

松戸市 『広報まつど』。

松戸市ウェブサイト 「過去の都市計画図 (昭和30年12月26日から昭和54年4月2日)」 (<http://www.city.matsudo.chiba.jp/shisei/toshiseubi/tosi/kako-keikakuzu.files/toshikeikakuzu1.pdf>)
2015年4月24日アクセス。

馬場元治議員発言「衆議院議員建設委員会第18号」1956 (昭和31) 年3月23日。

—みのわ まさとし・法学部講師—