

安寧のまちづくり ——自治と参加の視点から

羽貝正美 首都大学東京教授（現東京経済大学教授）

私が所属しているのは都市環境学部建築都市コースですが、私自身はハードの建築ではなく、都市行政や都市政策の視点から都市、まちづくり、地域、住民参加など、社会科学のソフトの分野に関心をもって仕事をしています。きょうは「安寧のまちづくり」というキーワードに、私の問題意識から接近してみたいと考えています。

講演の目的と構成

①「まちづくり」の捉え方

まちづくりという言葉はいろいろな意味で使われる拡がりのある言葉ですが、ここでは形のある「ハード」と形のない「ソフト」の両面を含む、広い意味でのまちづくりを念頭におきます。形あるものをつくる時は、住民の関わりや地域組織が重要になります。このことを念頭においてください。

②自治体のおかれている環境変化と諸改革

今日の自治体がおかれている難しい状況と環境変動に目を向けてみますと、いろいろな改革が進みつつあります。では、それがどのような影響を及ぼしているのか。

③新たな課題や問いなおすべき課題はなにか

新たな変化や改革が進むなかで、私たちはどのように課題を設定しなおす必要があるのか、あるいは問いなおすべき事柄はなにかを整理します。

④なぜ、まちづくりと自治・参加なのか

なぜいま「まちづくり」なのか、そのさいに自治や参加がなぜ問われるのかを整理してみます。「住民参加型まちづくり」、あるいは「ガバナンス」がキー・タームになります。

以上の議論を次の構成で進めます。

- ①日本における「近代的地方政治」の概観
- ②現行の地方制度の意義と課題
- ③社会的・経済的・政治的環境の変動と改革
（社会地図の変容とそのインパクト）
- ④「自治の器」としての基礎自治体
——市民社会とローカル・ガバナンス
- ⑤自治・参加とまちづくり
——その意義と課題

1. 日本における「近代的地方自治」の概観

最初に、日本における「近代地方自治」、あるいは「近代的地方自治」の概略を確認しておきます。日本での歴史的な事実を一瞥するだけですが、現行制度の意義を整理します。そのうえで現在までの変動・改革と今日的な課題を考察します。

1) 近代的地方制度＝官治的地方自治

明治新政府のもとで、1880年代以降に整備された日本の地方制度は、一般に「官治的地方自治」とよばれています。「官」はもちろん、中央政府、国による主導の下での地方自治です。これによって国が地方経営を行なう中央政府主導の地方制度が整ったといわれています。そのことを示すのが、①から④に示した事柄です。

①行政制度の整備先行

帝国議会、旧憲法などが準備される前に、さまざまな行政制度を先行的に整備したという歴史的事実があります。いずれの国においても地方をどのように統治するかは大問題ですが、日本もその例に違わず、いろいろな国にモデルを探しながら慎重に制度を設けています。1889年の市制・町村制は主としてプロイセン、ドイツがモデルでした。1890年の府県制・郡制など少し大きな枠組みについては、フランスをモデルにしています。

②国・府県・市町村の垂直的關係

このような制度を前提にして、国・府県・市町村の垂直的な関係が生まれたのが二つめの特徴です。国を代表するのは内務大臣、内相です。府県は、官選知事とよばれた任命制の知事でした。市長の場合は、とくに「間接公選」というべきだと思うのですが、市議会——当時は市会といいましたが、市会が推薦する3名の候補者のなかから内務大臣が決める方式でした。

③機関委任事務制度の導入

国民の暮らしに関わるさまざまな仕事は、基本的にすべて国の事務として位置づけられています。徴税、徴兵から民政関係に至る諸分野まで、ほとんどすべてが国の事務として扱われています。実際は末端の市町村にこれを処理してもらうのですが、あいだに立っている官選知事をいわば監督者の立場におき、市町村長とくに市長を国の一翼を担う機関と位置づける考え方です。

④国の行政の後見と市町村の「下請け機関化」

国あるいは県を後見人として位置づける、あるいは市町村はその下請け機関という位置づけになります。「市町村は子ども」というのは私自身の表現ですが、こういう位置づけは現在も残っているように感じます。こういった見方・考え方の大本がこのあたりにあるように思います。

2) 自治という営為の矮小化

こういう近代的な地方制度が整うなかで、きょうのテーマである「自治」という事柄にも大きな変化が生じたというべきか、日本独自の考え方が定着しました。

①「地方自治の非政治化」

表題は井出嘉憲（政治学者・東京大学名誉教授）先生の表現を拝借したのですが、地方に争いごとは極力ないほうがよい。官選知事は県内全域にわたって市町村を監督する立場であり、市町村の行政機関あるいは議会には名誉職としての長や議員が入ります。いわば、地主や資産家が地方制度の運営に携わることが前提の制度なのです。市制・町村制がどのようなことを目的にしているかの趣旨説明の文章があります。これをみると、プロイセンで実践されていたおおよその規定がそのままモデルになっていることが多くあります。

②「他動詞的自治」の未成熟

こういう非政治化を前提とした自治制度は、ある特徴を帯びることになります。それが「他動詞的自治」の未成熟とよばれるものです。これは、政治学者の石田雄（東京大学名誉教授）先生の言葉です。少しわかりづらいかと思いますが、補足的な説明とともにお話しします。

プロイセンからアメリカに移民した哲学者・政治学者、フランシス・リーバーの作品が明治初期に日本語訳されています。のちに外務大臣になる林董さんの翻訳ですが、そのなかに「自治は自由のコロラリー」というくだりがあります。この場合の自由とは、社会的自由のことです。私たちが一人では生きられない以上、それなりの数の人間と生活の場あるいは一定の土地を共有する。すると、互いに許せる範囲の行動がどういうものかを十分に話しあわなければ共存できない。したがって、そういう社会的自由を求める営み、プロセス、関連するルールづくり、そういうプロセスが自治とよびうる人間の営為であるし、結果として生まれるものが自治そのものののだという考え方です。

このように、アングロ・サクソンの文化的伝統にしたがえば、「制度的な自治」のみならず「非制度的な自治」も存在します。それらは日常生活、人間関係のいたるところで生じうる、あるいは存在しなければならない、そういう性質の人間の営為であるという考え方がここに出てまいります。

これを前提にしますと、テーマは市町村という基礎自治体

を念頭においていますが、共同体の運営あるいは共同体が実現すべきことを決める作業には、原則的に全構成員が関わることになります。それが「他動詞的自治」です。「自治」という言葉の読み方が二つあるとってよいかもしれません。この場合は、「みずから治める」と読みます。

しかし、先ほど①で示した「地方自治の非政治化」は、新たに取り入れた多様な制度のもとで、「自動詞的自治」の性格を帯びることになります。この場合の自治の読み方は、「おのずと治まる」です。つまり、自分も共同体や自治体の一メンバーであるという大前提のもとに、自分にはそこに関わる権利も責務もあるという考え方を棚上げした議論や見方が生まれる。こういう前提で、この基本的な近代的地方制度は1945年まで続きました。問題はその後です。

2. 現行の地方制度の意義と課題

1) 座標軸の転換と新しい社会像の提示

ここで申しあげべきは、座標軸が大きく転換したことです。新しい社会像が提示されたといつてよいと思います。

日本国憲法第8章「地方自治」の章は、四つの条文しかない短い章です。その最初の条文、第92条に「地方自治の本旨」という言葉が出てまいります。憲法は、この「地方自治の本旨」なる言葉について、これ以上は語っていません。したがって、もともと不確定概念であるとか、よくわからないものだとか、いろいろな声があります。しかし、憲法の本質や規定を総合的に考慮すれば、おのずと明らかになります。それが①住民自治、②団体自治です。あるいは③「地方自治体」の制度的保障も含めたものがこの本旨であるという理解でよろしいかと思えます。これは通説です。

①「住民自治」の原理

日本国憲法は、地域住民が主体的な活動を展開することを重視し、政府活動に参加することを前提にしています。チェック機能も期待しており、公共的な意思決定にさまざまなかたちで参加する側面も求めていると理解できます。住民がまず自分たちで話しあい、身近で公共的な課題を解決するという意味で「律する」という字を用いて自律の側面を謳ったものだという理解が可能だと思います。

②「団体自治」の原理

どちらかというと地方政府、統治機構の側に関わる側面の問題です。異なるレベルの自治体、中央政府などに過度に依存しないで意思決定できる権限や財源が必要であることを謳ったものです。これは人間になぞらえて、一つの自然人、一つの意思をもつ主体であることから「自ら立つ」、自立という字を使って、こういう側面が重要であることを述べている

と理解できます。

③「地方自治体」の制度的保証

この第8章は、憲法・法令上の表現として、「地方公共団体」という表現を用いています。地方にある公共の団体という無機的な表現ですが、事実上、「地方自治体」を制度的に保証したものだとして理解できます。しかし、この現行地方制度にはさまざまな課題が残りました。

2) 旧制度的発想と制度の温存

①最優先課題としての経済復興と民政の安定

1945年以降の日本にとって、もっとも大きな課題はなんであったのかと問えば、やはり経済復興と民政の安定であったと思います。敗戦の瓦礫のなかから経済や社会の秩序をどう立て直し、民政、国民の生活をどう安定させるかが最大の課題でした。これは国にとっての一大課題でした。

②機関委任事務の制度の拡大適用と温存

財政的にもたいへんななかで、施策を効率的に推進するために優先順位をつけることになります。そうして選ばれたのが機関委任事務制度を温存・拡大適用して、中央政府主導のもとにさまざまな事業を展開することでした。戦前は官選知事ですから国の代理人で、機関委任事務の対象にはなりません。しかし、1946年以降は地方自治法に基づいて、知事も直接公選で選ばれるようになりました。府県は完全自治体になりましたから、国の事務を市町村長や県知事に委託する、委任するしくみができたわけです。このしくみは、地方分権一括法が施行される直前の2000年3月まで生き延びました。

③二つの勧告の先送り

旧制度的発想をなんとか克服する必要があることを二つの勧告が強く主張しました。一つはシャープ勧告です。コロンビア大学のカール・シャープを代表とする調査団の報告書で、1949年から1950年にかけて報告されました。「行政事務再配分の三原則」として知られていますが、具体的には国と地方との責任関係を明確化する必要があるというものです。行政責任の明確化です。また能率を重視する必要があること、そして国、都道府県、市町村と三層の政府が存在するなかで市町村を優先すべきであるとまとめています。

このシャープ勧告全体をみますと、いわゆる地方自治とはなにか、自治とはなにかについても考えさせられる内容になっていることに気づかされます。シャープ勧告は、冒頭の部分で次のようにいっています。「社会の民主化、とくに地方を重視する。こういった制度の改革は日本の究極の改革課題の一つである。しかも、日本政府はそれをすでに外部に宣言している」。「外部に宣言している」というのは日本国憲法のことを指しているのですが、同時に日本の地方自治はきわめて未熟な段階にあるとも指摘しています。この二つをベースに、

いろいろ述べているわけです。

地方自治がなぜ必要かについて、次の3点を強調していることが印象的です。地方政府と地方自治体、とくに基礎自治体の枠組みは、住民に必要な基本的公共サービスの質と量を十分に考えて提供する責任があるというのが一つです。

いま一つは、住民は自分に近いところに政府があってはじめて、政府に対して国民主権に依って立つ関わり方ができるという指摘です。権力は近いところにあることで住民等にプラスに機能させることができるという近接性の指摘です。

最後は、参加型民主主義の意義や機能を簡潔に、しかしわかりやすく述べる内容になっています。

日本としてこのシャープ勧告をどう扱えばよいのかを議論したのは神戸^{神戸}勧告の内容です。神戸委員会の結論は「このシャープ勧告は踏襲すべき」でした。全面的に受け入れる必要があるとの考え方です。しかし、シャープ勧告を受け入れると行政事務再配分の三原則をすべて尊重することになります。機関委任事務制度は全面廃止になるはずですが、財源上さまざまな不明確な部分があるので、補助金等をもっと合理化すべきだということになります。

神戸勧告は「シャープ勧告は踏襲すべき」と結論を出しましたが、残念ながら、事実上すべて棚上げされました。地方税制を別にして唯一実現したのは能率化です。能率を重視するために、市町村合併を進めるというものでした。これが神戸勧告のある意味でいちばん目だつ成果かもしれません。

シャープ勧告、神戸勧告の結果、基礎自治体の基幹税、住民税、固定資産税などが確立していきます。しかし、地方財政の厳しさには大きな変化はなかったといってもよいでしょう。こうした財政事情もあり、戦後1万団体ほどあった市町村は、1953年以降の改革、「昭和の大合併」によって3分の1の3,300台まで減りました。

神戸勧告は多くの面で興味深いものです。国と地方との役割分担を明瞭に整理し、国の役割は約30項目の分野でよいのではないかと提示しています。現在進行中の地方分権改革の議論をみれば、二つの勧告が結局は議論の下敷きとなっていることがよくわかります。

3) 構造的な中央政府優位の相互依存関係

①都道府県は「市町村の監督者」

現代の問題は最終的にどこにあるかといえば、構造的に中央政府が優位するという相互依存関係が支配的になっていることだと思います。広域自治体としての都道府県は、域内の市町村に国の意向や方針を伝える役割があるなど、広域行政を展開するうえで欠くことのできない存在です。反面、市町村との関係では、最近少しずつ変化はありますが、長く監督者的な立場にあったのではないかと思います。

②「三割自治」と中央志向の市町村

他方で、市町村は財政上厳しい状況にあります。自主財源が乏しいなかで依存財源とよばれる地方交付税や補助金に頼らざるをえません。「三割自治」がいまに至るまで長く続き、どのようにして国から補助金をもってくるか、あるいは補助金のつく施策メニューはないかと探す。中央志向が止まらないのが比較的最近までの傾向だったのではないのでしょうか。

この構造のもとでは、住民にもっとも身近な市町村行政でさえ、「住民は蚊帳の外」におくことになります。行政サービスの窓口では、「こういうメニューがあり、これには補助金がつくがこれはつかない。国が定めたルール上、このようにしかできないのです」と答えればよいだけです。そのようになりがちだった。したがって、「住民と地方政府からなる自治体」という発想そのものが未定着だったといってもよいでしょう。「自治体経営」、「自己決定」あるいは「自己責任」という発想も育ちにくかったと思います。

③住民の位置づけ

住民については、私は次のように整理しています。自治の結晶軸——芯になる活動領域といってもよいのですが、これを喪失、あるいはそのような軸を見つけたり育てたりしにくい現実に直面することになった。市町村の役割として教育、都市計画、環境のほか、機関委任事務も多数あります。しかし、教育委員会の教育委員にしても公選制から任命制へと制度改革がありました。身近な教育の分野さえ住民が関わりにくい世界になった。1956年の「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」（地方教育行政法）以来です。都市計画もとくに大規模なものは国が関与する領域がまだまだ残る状態です。

先ほど自治という言葉の他動詞的な使い方と自動詞的な使い方についてお話ししましたが、1945年以降の住民も「自動詞的自治」の世界から完全には脱しきれていない状況があるのではないかと思います。経済成長や都市化にともなう問題も背後に関係していると思います。

4) 現代の自治・分権革命の課題(小括)

現代の自治と分権改革に関わる問題を、現代のまちづくりを念頭に次の二つに整理してみます。

①歴史的文脈——積年の課題にどう応えるか

一つは、これまでお話ししたように、歴史的な文脈があるということです。つまり、私たちは歴史的に長期にわたって大きな本質的な問題を引きずっているのではないか、その積年の課題にどう応えるのかです。自治体をさらに自治体らしくするにはどうすればよいのか。あるいは「住民自治」と「団体自治」についてお話ししましたが、同じ重みをもつこの二つの原理をどう捉えるのかです。

「住民自治」と「団体自治」は、原理上は同じ重みをもって

ると理解してよいと思います。しかし、私はもう一つの問いが必要だと思います。どちらの原理の重要性をわれわれは先に自覚すべきかという問いです。同じように重要な二つの自治の要素のうち、われわれはどちらの重さを先に自覚的に問うべきか。こういう重みの認識のしかたから、「補完性の原理」や「近接性の原理」も新鮮なカタチで理解できるのではないかと思います。

②現代的な文脈——加速する社会的・経済的環境の変化にいかに応えるか

こういう歴史的な文脈に加えて、現代はさまざまな問題を抱えています。そういう意味で、現代的な文脈もあります。加速する社会的・経済的環境の変化にいかに応えるかが今日的な課題になっています。

3. 社会的・経済的・政治的環境の変動と改革

次に、自治体がさらされているメガトレンドを少し整理・確認しておきます。1990年代半ば以降の諸改革についても少し概観しておきます。いろいろな問題が地域を襲っています。

1) メガトレンドとして懸念される事態

①少子高齢化の加速と人口減少社会の到来

2009年にすでに全国平均で22.1%の高齢化率に達しています。30%を超える自治体も多数ありますし、40%を超える地域もあります。こういうなかで私たちは地域のことを考えなければなりません。

②地域の人的資源の枯渇とコミュニティの衰退

地域を支える人的資源がどうしても枯渇しがちです。身近な近隣も含めて、地域社会とよばれるコミュニティがまた衰退しはじめています。これは「限界集落」あるいは「限界自治体」などの言葉に象徴されます。ここに共同体機能を喪失しつつあるコミュニティをみることができるのです。

③経済低成長と財政規模の縮小

1973年と1974年のオイルショックからじわじわと続いている長期に及ぶトレンドかもしれません。こんごも日本の経済が高度に急速に成長することはないといわれています。このなかで財政は硬直化しており、発行済みの地方債の償還もさらに進めねばなりません。それだけ投資的経費は縮小します。自分たちのビジョンに沿うカタチで新規の事業を自由に展開しにくい状態になっているのです。

④政策課題の多様化・複雑化

強調したいのが最後の「政策課題の多様化・複雑化」です。まず人の高齢化、少子化があります。これにともなってこれまでご紹介してきたような課題が錯綜し、政府としてなすべ

きことが多様化し複雑になっています。私が懸念するのは、こういう社会状況は基本的にますます「人が人をみる社会」にさせることです。ようは、高齢者対応の施策をどう展開するか、高齢化などでさまざまなハンディを抱えている人たちを地域でどうサポートするかです。

小さな子どもに視点を向けても、同じようなことがいえません。いろいろな意味でかつてなかった事態が起こっています。小さい子どもたちが安全に、兄弟の有無に関係なく健やかに育つ、そういう環境を私たちは実現できるだろうか。そのような観点からすると、どのような方策を考えるにしてもマンパワーは不可欠です。お金だけでは解決できない課題です。それを「人が人をみる社会」という言葉に置き換えました。しかし、現在の政府をいわば覆っているトレンドは、「効率性」です。「無駄をいかに省くか」あるいは「合理的にできないか」、「まとめることができないか」等々です。

2) 基礎自治体をめぐる三つの改革と伝統的な公共性・新たな公共性

具体的に三つの改革をみてみます。「自治・分権改革」、「市町村合併」、「行財政改革」です。これに注目して伝統的な公共性、新しい公共性といったことに目を向けてみます。

①自治・分権改革——「国から地方へ」

スローガンの、「国から地方へ」とよくいわれます。これまでお話しした社会経済環境の大きな変動のもとでは、これまでどおりのやり方では対応しきれなくなったことが最大の背景としてあると思います。中央集権的あるいは縦割り型の行政構造の貢献と限界、このことはやはり否定できません。

たしかに、わが国は戦後の経済復興の後、1960～70年代は公害に象徴されるマイナスの部分を経験しました。しかし、中央政府が先導するかたちで国の安定を図ってきたこと、かつそのなかでナショナル・ミニマムといわれる国民の基本的な生活環境・条件を整えてきたことは、大きな貢献でした。

半面、中央政府だけでは無理があります。国優位の相互依存関係から、基礎自治体を重視した対等・協力関係としての国・地方の関係へと転換しようと提唱されたのが「分権型社会」です。「住民自治」と「団体自治」の拡充を基礎にした一つの社会像です。この言葉は、「地方分権推進委員会」が法律に基づいて1995年に生まれ、翌年の最初の報告書で使われたあと一貫して使われています。ビジョンとしての社会像であり大きく遠い目標ですが、この看板は1996年以来、下ろされていません。2009年以来にわかに取りざたされるようになった「地域主権改革論」がありますが、私は基本的な中身（求められていること）は「分権型社会」と同じではないかと思っています。

②市町村合併

「平成の大合併」は、1999年前後から急速に展開し、全国を席

捲しました。しかしそれは、基礎自治体側の機運が盛り上がり、十分な議論がなされたうえで選択したというより、国が自治体の背中を押して実現したといわざるをえないものでした。

先ほど、「行政の効率化、合理化が大きな課題」だと申しましたが、これを規模の経済を通して実現する、行財政管理の効率化を通して実現することを重視した国の方針による基礎自治体の再編でした。この結果、1999年3月段階で3,232（670市、1,994町、568村）存在した基礎自治体が、2010年3月時点で1,727（786市、757町、184村）まで減少しました。減少率は約47%です。京都府の44の自治体は現在26、減少率としては47都道府県中、第30位です。

このように大規模な自治体再編がなされ、日本の基礎自治体の社会地図は塗り替えられました。中長期的には合併したほうがいろいろな意味で不安を減らせると思えるような小さな自治体はまだたくさんあります。周辺自治体との関係や地理的条件から実現できていない自治体もあれば、自ら合併を選ばない自治体もあります。人口1万未満の小規模自治体はいまだ470ほどあります。

③「官から民」への行財政改革

「官から民へ」というのは、公共部門の改革によって小さな政府を実現しよう、福祉国家も見なおそうということです。先ほどの地方自治体の合併もこの一環ですが、とくに保健・医療、医療費がいちばんのターゲットになっているようです。しかし、国民皆保険をやってきた日本の実績が、最近では諸外国からあらためて評価されています。ほどほどの政府負担でこれだけの成果を残した国は、日本をおいてほかにないのではないかと。日本はどういう経験をこれまで積んできたのかと注目が集まっています。とはいえ、日本のいまの財政状況から、医療分野への出費が取りざたされています。保健分野もそうです。そのように、全体として小さな政府を実現しようという動きがあるのだらうと思います。

小さな政府論の自治体版が、NPMといわれる考え方です。New Public Management（新しい公共管理）のことで、具体的にPDCA（Plan、Do、Check、Action）とよばれる手法を取り入れて評価しようとしています。Checkは評価、Actionは一般に改善と翻訳されています。目標と成果によって行財政の現実を管理し、成果主義ですからインプット、アウトプットの世界からアウトカムをみきわめよう、無駄な経費を抑えようという動きのことです。

あわせて、かつてのように自治体の行政がすべてを抱える必要はないのではないか。公共的な課題だからといって公務員が配置されている必要はないのではないか。このような観点から公共サービスを民間に開放する動きもあります。これも、サービスごとに目標とされているのはなにか、現実になんかという変化なり社会的な影響があったかなどを精緻に検証

する必要があります。現在は、こういう流れにあります。

④まとめ

まとめますと、次のような課題があります。

- ・現在進行形の大きな環境変動
- ・自治体あるいは自治の基盤の弱体化
- ・中長期ビジョンに照らして、地域の状況と行政対応をさらに複雑にする改革
- ・そのなかで再検討すべき「公共性」——公私二元論から私（自助）・共（共助）・公（公助）へ

環境変動は現在進行形です。少子化は横ばいというのでしょうか、どんどん減ってゆく状態ではないようです。しかし、高齢化は現在進行形で、さらに進行することは明かです。そのことは、自治体と自治の基盤そのものが弱体化することです。先ほど紹介した現行憲法が前提にしている自治体は、そういう基盤があつてはじめて成立すると考えると、リスクの高い状況に向かっているといえます。

さらに、強調したいのは、中長期ビジョンに照らして地域の状況と行政対応をいっそう複雑にしているのがいま実施されている改革ではないかという点です。その典型が市町村合併です。この合併にはプラスの側面もあればマイナスもあり、デメリットをいかに克服するか、いろいろ問題を抱えています。一つの自治体の市域が広がることは、住民が増えることでもあり、これまで存在していた公共的な意思決定の単位がなくなるということです。公共的な意思決定、合意形成の場が従来と変わるということです。そのことへの手当、デメリットをいかに最小に食い止めるかの試みはそう簡単ではありません。

一部の自治体では、地方自治法改正等によって生まれた「地域自治区制度」を利用して、合議制で住民参加型の議論の場「地域協議会」を設けています。難しいところもあるようですが、そういう先駆的な自治体の経験も参考にしながら対応を考える必要があると思います。とにかく、改革が事態を複雑にしている側面があるのです。

そういうなかで「公共性」という言葉があらためて浮上し、再検討の対象になっています。のちほどあらためて提起しますが、伝統的な公私二元論——政府の仕事か個人の仕事か、政府の責任か個人の責任かという考え方から、私（自助）・共（共助）・公（公助）という区分なり仕事、役割分担の整理が必要ではないかといわれています。自分にできること、個人の自己責任の世界もありますが、個人にできないことはただちに政府に任せるのではなく、基本的には地域社会を念頭において、「共助」というかたちでの地域のネットワークなり相互扶助、最近の言葉でいいますとソーシャル・キャピタル（社会関係資本）を充実させることで解決できないかという考え方

です。公の世界に委ねられる事象を最終的には減らそうという、そのような考え方も提出されています。では、この三者のあいだにどう線を引くか、これが難しいと思います。

4.「自治の器」としての基礎自治体 ——市民社会とローカル・ガバナンス

現代の話にさらに近づけます。これは私自身の発想ですが、基礎自治体というのは基本的に「自治の器」とみてよいだろうと思います。自治というのは、だれかがやってくれるというものではない。地方政府だけが担う仕事だというものでもない。そこには当然、住民の責務もでてきます。そうした住民と地方政府との関係があつてはじめて、必要な自治体政策が展開する。地方自治体はそのための器だという考え方です。そういう考え方に基づいて、市民社会とはどういうものか、ローカル・ガバナンスとはどういうものかを考えざるをえないのです。

1) 基礎自治体の制度原理と政府の責務

釈迦に説法ですが、基礎自治体の制度原理を改めて想起する必要がありますと考えています。政府は3層で構成されています。中央政府、都道府県の広域自治体政府、それから市町村の基礎自治体政府の3層で、重層する関係にあります。この3者、3層の政府による垂直的・水平的政策連携がいま求められています。垂直といっても上下関係の意味ではありません。所管している、責任をもっている地理的範囲を前提として垂直的と申しあげています。では、そういう縦の関係と水平的な政策連携をどうするかです。基礎自治体は、こういう3層の関係のなかで政治や行政のもっとも基本的な単位であり、枠組みであり、同時に総合行政体と期待されているところなのです。

「自治の器」としての基礎自治体

くり返しになりますが、私はこのように理解しています。基礎自治体というのは、都道府県同様、住民と地方政府（議会＋行政）から成りたっています。

地方政府は、職業政治家と職業として公共的な課題に取り組む人たちの世界であり、実質的な政策形成主体です。つまり公務員として地域や自治体の公共的な課題の解決に臨み、職業政治家として自治体に生起する問題を解決する責任を担っています。その意味で、実質的主体です。社会管理・制御と空間管理・制御、この両面で働いています。

さらに、住民の政治的信託によって政府ができるという原理からすると、住民への十分な説明責任と情報提供（コスト公開）が求められますし、民意吸収の創意工夫がますます求められます。情報公開に関連して「つまるところ、これはコスト公

開だ。コストに関わる情報なくして、情報公開とはいわない」との指摘もあります。的を射た指摘だと思います。

こうした地方政府に対して、やや強い表現かもしれませんが、「住民＝最終的な意思決定権者」です。地方政府は政策形成を担う実質的な主体ですが、住民は最終的な意思決定権者だと思います。制度原理上、あるいはデモクラシーという政治原理上の要請です。補完性の原理や広域的な自治体間関係、協力・連携の関係もこれを前提としています。

住民についてももう少し展開します。ここでは「市民」ではなく「住民」という言葉にこだわります。基本的には、自治体に住民票を有する人びとを指しますが、住民は政府の存立根拠であり、政府活動の基盤であり、パートナーでもあるという見方です。住民があって政府が生まれる、住民の協力や理解があってはじめて政府活動が円滑に進む、政府の考えていることが末端まで行き渡るといことです。こうした関係は自治会、町会などの日常的なことで尽力されている方の活動を想起するだけでもイメージできると思います。

2) 政府の存立根拠・政府活動の基盤でありパートナーとしての住民

「きょうどう」という言葉は二つに使い分けることができると思います。一つは「住民共同」などの共同。よく使われる言葉づかいです。地域自治を活性化するものです。基本的には政府・行政が関わっていない世界としてイメージしてください。

二つめは、裾野の広い多様な住民参加が求められているなかでの、積極的参加の一形態としての「協働」です。住民と行政との協働です。協力して働くというパートナーシップを表現する言葉です。

①「住民共同」(地域自治)の活性化(第一のきょうどう)

先ほどは「二元論的公共性」、公私二元論から「自助・共助・公助」の話を少ししました。現代の住民はさまざまな役割を期待されています。課題は、1960年代、1970年代以来、連続と続いています。NPOの活動など、住民発意のさまざまな活動もしかりだと思えます。

その主体的な活動を通じてのいわゆる市民社会の構築も課題です。ここでは市民という言葉で括りをもたせていますが、そこに住民票をもたない人びとも連携して住民・市民が必要なことをどう実現するか。主体性という言葉は抽象的ですが、自発性、自主性、自立性、相互補完性、ネットワークがキーワードになります。過度に人に頼らず、自分たちで問題をよく話しあい、ほかの団体とも連携しながら進んでネットワークをつくるという考え方です。

こうした活動のもとで、身近な政府である市町村行政が気づかない地域課題の発見がはじめて可能になると思えます。経験豊富な行政の職員であっても、隅々までの把握は難しい

ことですし、新しい課題もどんどん生まれます。そういうなかで課題を100%把握するのは困難です。それを補完するのが住民そのもの、あるいは「住民共同」という活動だろうと思います。その解決をだれが担うのかについては、さまざまな方策や選択肢があるでしょうから、その具体案を提案する、あるいは一定の方向で合意をつくる役割が期待されています。

住民のみなさんには、「市民的専門性とオルタナティブの提示機能」の役割が期待されています。さまざまな職業を通して蓄積された豊かな専門性や見識です。政府、市町村行政が住民に提示する選択肢に対して代案を自ら出せる、そのような機能も重要です。「こういう方法もあるのではないか」、「こんなにお金を使わなくても、こうすればできるのではないか」など。逆に、「ここにはもっと税金を使う必要がある」という案もあるでしょう。人的資源の発見や育成も、基本的にはこういう「住民共同」の世界から生まれてくるのだと思います。

②多様な「住民参加」の活性化と協働(第二のきょうどう)

前述の①の住民共同との関係でいえば、相互に関係があります。双方向性といえますか、裾野を拡げる活動の目的は、「住民共同」に関わる人たちを少しずつ増やすことでその活動を活性化させることです。そのように活性化するなかで、「住民共同」の担い手が逆に育ってゆく面もあるでしょう。

詳細は省略しますが、政治参加・行政参加は制度原理上、住民の当然の権利であり責務です。「参加」は大きな括りをもっています。「一般的・日常的な参加」もあれば、「積極的・能動的参加」もあります。後者を狭い意味の「参加」とよんだり、「参画」とよんだりしています。住民と行政との協働、パートナーシップもそうした積極的な参加の一形態だと思います。

そういうなかで、参画と協働のコアになる住民の問題があります。「一つの基礎自治体や共同体を引っ張るには、どのくらいの人たちが担ってくればうまくゆくか」について、1%を目標に、との指摘があります。「そんな数でよいのか」と不安に感じられるかもしれません。しかし、分母を大きくするとわかります。1,000人の地域住民の方がおられるとして、そこに10人のリーダー役の方がいれば、物事が現実展開する可能性は高い。それが1万人の小さな基礎自治体だと1%は100人です。リーダーになれる人が100人もいれば、それはかなりの力です。現実には100人もの人を確保するのは難しいかもしれません。ですから、「1%参加」は私たちの大きな目標であり課題なのです。

3) 実践を通じたローカル・ガバナンスの質の向上

①住民と地方政府との協議、話しあいと相互理解の実現

総括的にになりますが、これまでお話ししたように「ローカル・ガバナンス」の質を向上させることが、「自治の器」としての共同体、自治体に課せられている課題です。

「ガバナンス」の概念を定義しないまま進めてきましたが、一般には「共治」とよばれます。補足すれば、「自治」と「参加」を重視した行財政管理のあり方です。「共治」は、「だれとだれが共になのか」を問えばわかると思います。政府と住民です。住民の視点や発想が生かされて自治体の政策形成が展開する。そうした活動がますます求められるのです。

財政状況が厳しくなるなかで、「あれも、これも」という時代から、いまは「あれか、これか」の選択を迫られる時代です。そこに「共治」の発想は不可欠です。そうした発想のない状況をイメージしてみてください。政府の選択した結果や方策に住民がもし不満をもてば、一方的に不満を述べる、あるいは改善を求める要望型か要求型の関わり方しかもてないのではないかと思います。

②専門家（行政）の適切な助言・関与

住民が自らの意見を整理したり、住民活動を進めるさいには、専門家、政府の方がたの適切な助言・関与が必要なものもあります。その例として、まちづくり条例が参考になると思います。

③まとめ

まちづくりの基本的な枠組みとしての自治体の存在を確認しましたが、自治体の枠組みを支えているのは自治体内部の地域そのものです。住民参加、あるいは地域の自治を促すしくみも不可欠ですし、それをハードとソフトの両面でまちづくりにつなげることがいま期待されています。結局、ハードのまちづくりも、その基盤は住民であるということです。

5. 自治・参加とまちづくり ——その意義と課題

最後に、なぜまちづくりに自治、あるいは参加が必要かについて整理したいと思います。先ほど少し触れたデモクラシーの政治原理から要請されるというのが第一のポイントです。私たちの日々の生活なり現実の行動は、抽象的な政治原理に基づいて動いているわけではありません。しかし、選挙や行政の主催する審議会等々への参画など要所要所でデモクラシーの政治原理が基本的には生きていて、原則的にはこれに基づいてものごとが動いている事実を感じるはずで、最近、民主主義を民主化する、Democratizing democracyという表現さえありますが、この政治原理をほんとうに生かすには、原理上要請されている「自治」あるいは「参加」を推し進めるしかないのです。さらに、具体的にそれを成熟させるには地域という現場、基礎自治体という世界しかないのではないかと思います。というのが、きょうの私の話の結論です。

19世紀前半から中葉にかけて活躍したフランスのアレクシス・ド・トクヴィルという思想家であり政治家、あるいは20

世紀に入ってからではイギリスのジェームズ・ブライスなどが、このような点について明快に考察しています。両者の言葉のエッセンスをとって、「地方自治は民主主義の小学校」という言葉も世間に流布しています。政治原理上、かつこれを成熟させるには、「自治」と「参加」が必要なのです。

そういう「自治」と「参加」に基づいた自治体運営がなされてはじめて、住民や地域が求めている、あるいは必要とされている施策・政策が生まれてくるのではないのでしょうか。「小さな自治」と「柔軟な発想」もまた必要です。先ほども触れましたが、一つの自治体に小さな地域がたくさんあります。そのそれぞれの地域の取り組みこそが貴重なのです。

視点を変えるならば、「自治」や「参加」を欠いた「住民は蚊帳の外」的なまちづくりは地域づくりや自治体の運営にどうマイナスに働くかを、逆に考えたほうがよいと思います。いまは目に見えてマイナスの影響がただちに起こることはないかもしれませんが、しかし、中長期的にみまると、こういう事態はけっしてプラスではないといえます。

市のレベルで最高の高齢化率に達しているのは、北海道の夕張市です。43%の高齢化率です。この自治体は財政破綻で日本中に知られました。しかし、この自治体の過去の経緯をたどってみると、行政、議会が、財政が危機的状況に向かっていることをほとんど認識していなかった。住民もそうでした。道路がきれいになれば、「ああすばらしい、次はどこの工事をするんだろうか」、そういう状態でした。「参加」「自治」「参画」の姿勢と行動、実践を住民が欠いた自治体では、長期的には望ましい事態は生まれないということです。

自治体は生活共同体といってよいところがあります。これを支える基盤が住民の自治的活動です。そして、その自治的活動と連係して都市政策を考える主体としての自治体行政、都市行政があるとみてよいと思います。

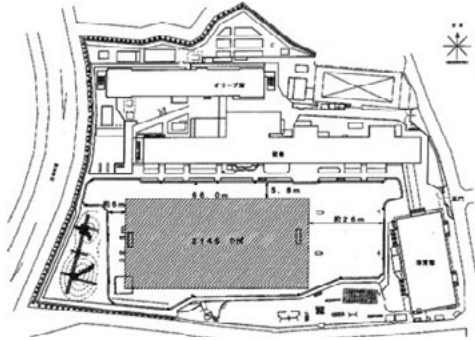
実践と提案

公園づくりにみる行政と地域住民

公園は、私たちに身近に感じられる空間だと思います。その公園づくりは、伝統的に行政が一所懸命にやってきました。私たちはその成果の恩恵を受けているわけです。しかし、管理主体もまた行政です。住民には、「自分のまちを自分で」という意識が希薄です。「あれを做的是いけない、これをしてもいけない」という規則がかなりあるからです。いわば、上から下りてくる規則で管理されているのが現状です。

これを住民が関わることでできる公園に変えると、いろいろなことが見えてきます。このことは実践的な取り組みをフォローした研究で明らかになっています。住民間の協力が生まれ、育ちます。少し強い言葉でいうと、気づかずにいた社会

▶資料1 校庭芝生化：事例1 芝生化面積：2,145㎡



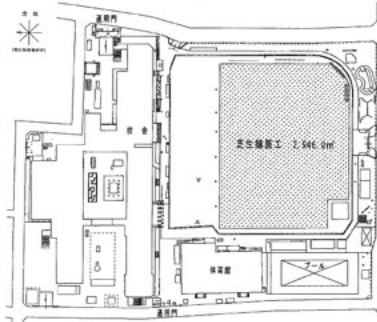
▶資料2 都内A小学校①



▶資料3 芝生の維持管理用具



▶資料5 校庭芝生化：事例2 芝生化面積：2,946㎡



▶資料4 都内A小学校②



▶資料6 都内B小学校①



のしくみがみえてくる。社会の縮図的な様子も、公園に携わる人についてもその人たちの活動からみえてくる。自分も関わることを通して、ここを大事にしようとか、もっと有効に使おうなど、暮らしの場としての公園があらためて機能しはじめることがわかっています。

なにからはじめる？ なにをどんなふうに？

どんなことであれ、目標、対象、手法は地域ごとに異なるのは当然だと思います。ですから、都市部か中山間地か、中心部か郊外か、それに地域自治への参加・参画の蓄積の度あいなど、地域ごとの諸条件によって柔軟に対応することが肝要です。自己責任のもとで、住民と行政、地方政府との関係を考えねばなりません。「住民発意」と「行政発意」との適切な結合が必要です。しかし、すべてを地域でというのも無理があります。どの自治会長さんからも、悲鳴が聞こえます。「もう限界だ。やれる仕事、抱えられる仕事は限界だ」と。しかも、役員のバトン渡せる人がなかなかいない。

自治会が十分に機能を果たせなくなると、いまの基礎自治体レベルの行政は大きなダメージを受けます。日常的な行政活動が円滑に進まなくなります。伝統的な町会を尊重しながら、それを越える地域自治のしくみをいかにつくるかが課題となっており、それぞれの自治体でこれを考える必要があります。

制度（ルール）の硬直化を回避しつつ 「小さな自治」の取り組みを地道に

私は、基本的には「小さな自治」が大事だと思っています。ハーバート・サイモンという著名な経済学者は、時間がかかることをまず認識する必要があると指摘しています。最終ゴールに至るまでのさまざまな取り組み——「中間的行動」といってもよいのですが、それを見とおしながら一步一步進める。住民の参画もいろいろなかたちで拡がりつつあります。一回

やって、「手間ばかりかかって、あまりうまくいかなかったね」というのは、ややもすると行政のみなさんにあるのですが、やはり継続的に根気よく続ける必要がありますし、住民にも考えてもらう必要もあります。

2) 校庭芝生化の取り組み

学校と地域による校庭芝生化の事例です。東京都には約2,000校の公立小中学校があります。石原慎太郎都知事の政策のもとで、この2,000校の校庭を芝生化するプロジェクトが立ち上がり、少しずつ進んでいます。しかし、2009年段階で175校にとどまります。その多くは小学校です。これ以前から文部科学省が学校整備の一環として補助金を出していますので、全国ではその約10倍の1,750校ほどです。

【資料1、2】は、都内A小学校の芝生化された校庭です。目にも鮮やかで、いい状態に育っています。

【資料3】は芝生の維持管理道具です。手動式の器具は先生と高学年の生徒が使います。喜んでやっているようです。

この学校では、地域のみなさんとうまく連携して芝刈り、散水などを円滑に進めています【資料4】。芝生化は、校庭の使用頻度や踏圧、足で踏む圧力がかなり異なるという事情もあり、傷みが少ない小学校が先行しています。施工に際して、地域住民とPTAなどが共同で管理する組織が整った場合、芝生化の施工に要する数千万円の初期投資が全額補助される方針です。

【資料5、6】は都内B小学校です。先ほどの2,000㎡の校庭に対して約3,000㎡あります。

【資料7】は同じB小学校です。3,000㎡もありますと見た目も美しい。しかも、砂埃や砂塵等々が近隣に飛ばないとか、このエリアの夏場の外気温は明らかに低いなど、いろいろな効果が実証されています。子どもは外で遊ぶようになり、風

▶資料7 都内B小学校②



▶資料8 恩方市民センター
(東京都八王子市)



▶資料9 八王子市小田野中央公園
づくりの紹介ポスター



▶資料10 植樹活動をしています



▶資料11 歩道の拡幅が行なわれました



▶資料12 災害用トイレを住民のアイデアで
設置しました



▶資料13 こんな公園です(秋)



邪を引かなくなり、授業に集中するようになったという声もあります。

基本的によいことが多そうなのですが、問題はとにかく地域と協力、連携してどこまで維持できるかです。1m²あたり2万円から3万円の施工費がかかります。1,500m²だと4,500万円くらいかかります。それでも徐々に進めています。ただ、都心部で南側にビルが建つなどの物理的環境によって芝生が育ちにくいとか、虫が発生しやすいケースなどもあるようです。そういう場所は、学校校舎全体を緑化するなどの別の選択肢も模索しています。

ただ、国のレベルの政策もそうだと思いますが、自治体の政策に共通していえることは漸進的に、徐々に進めることが大事だということです。東京都の補助金は残念ながら1回かぎりです。それも300㎡以上の規模で実施する場合です。地域との関係、あるいは校庭の物理的な状況もあって多くの面積を芝生化できない学校は、プールの縁などのある一角だけに芝生を張っています。それでもなにかしら補助金はつきますが、それで終わりです。本来の政策目的からすると、やや違うのではないかと感じます。

地域との連携とか協働など難しい問題も多少あるかもしれませんが。野球のさかんな地域とサッカーのさかんな地域の意見は違います。どちらかというと、サッカーのグループは「おおいに結構だ」ですが、野球のグループからは「これでいいのだろうか」という声も出ます。この懸念については、野球をするときは、ベースとバッターボックスにシートを敷くなど養生してやれば問題はないという指摘もあります。いずれにしても、なにか問題や課題が生じたら、それを一歩ずつ克服する、少しずつステップを踏む取り組みが必要です。

2) 協働による公園づくり

【資料8、9】は、人口54万ほどの東京都八王子市の地域の活動の一つです。

不法占拠に近い状態で有効に使われていなかった公園をつくりなおす計画が生まれました。市は独自の計画を立てました。木の多くを伐採し、ほとんど全面的に改める計画でした。しかし、その案が住民側の目にふれたところで、いろいろな声が出ました。そこで、行政側の都市計画課緑地担当者と住民とでゼロから考え直すことになりました【資料10】。

その結果、元あった雑木林は極力そのままにして広場的な場所、散策できる場所、花壇にすべき場所を住民が考えました。いわば住民がデザインした公園です。右側に小さな川がありますが、法面が少し急です。新しくなったフェンスのそばで色の少し違っている川べりの部分が元の道で、幅は1mほどでした。近くに知的障がい者の福祉施設があるのでここを車いすで通る方がたくさんいましたが、車いすがすれ違えない状態でした。転落する危険性もあって4倍くらい拡幅しています。住民側のアイデアです【資料11】。

【資料12】は、ご覧のとおり災害用トイレの設備です。災害で避難したときは、ここにトイレ用テントを敷設します。これも住民のアイデアです。せっかく地域を生かす公園につくり変えるなら、こういうことも必要ではないかと思っています。

【資料13】は秋の風景ですが、広々としていて、ボール遊びを禁止しているわけでもありません。しかし、利用のルールは地元の中学校の生徒会につくってもらいました。

3) 景観保全の試み

【資料14】は棚田景観で知られる熊本県山都町の通潤橋です。白糸台地が奥に控えていて、この台地に用水路があります。

▶ 資料14 通潤橋(熊本県山都町)



▶ 資料15 水中・水際の生物の生息環境に配慮した水路



▶ 資料16 コンクリートで固めない水路補修
(湧水取水口付近)



▶ 資料17 棚田の景観①



▶ 資料18 耕作道の拡幅と水路の維持(土さらえ、草取り)



▶ 資料19 生物生息環境配慮型の
コンクリートで固めない水路



▶ 資料20 棚田の景観②



従来、用水路の傷みはコンクリートで補強する方針でしたが、土地改良区の住民と地元行政との協力で、[資料15]の柔らかいかたちの補修が実現しました。水中や水際に棲む生物の生息環境に配慮した水路を維持しようという意図です。水路の水を増やすことでたくさんの生物をとどませるアイデアです。

[資料16]はコンクリートで固めない補修の例です。湧水の取水口付近には石組みと木を使って景観に配慮しています。

[資料17]は棚田の景観です。

[資料18]は用水路で刈り取った水草を並べて干しています。川底をさらえる川ざらえです。コンクリートで固めないと雑草も水草もたくさん生えます。砂、土などもどうしても溜まります。土さらえや草取りが必要になります。

[資料18]の耕作道もいまは拡幅され、地元の土地改良区の人々を中心に手入れしています。やがては、この作業もこの景観に共鳴する人たちの協力を得ることになると思います。

[資料19]もコンクリートで固めない水路です。コンクリートで固めればおのずと水の勢いが強まり、魚などの生物が棲めない環境にならざるをえない。それを食い止めるにはどうすればよいかの結論、選択でした。

近隣にはこんな風景が広がっています[資料20]。

最後に、この絵を見ながら一言申しあげて終わりにします。地方自治に関わる歴史的経緯や理論はわかりにくい点があったかと思います。いずれにしても「自治」、「参加」の実践を進める作業は時間を要する作業です。したがって政府、とりわけ行政と住民が、「われわれはどこに向かおうとしているのか」というビジョンを何度も何度も確認する必要があると思うのです。ときには微調整も必要です。そうして、少しずつことを進めることがもっとも大切になると思います。

冒頭に近いところで「市町村は子ども」という表現を紹介し

ました。現在、地域主権改革論で問われているのは、市町村あるいは地域が「子どもではない」ことを自ら反証する力があるかどうかです。

市町村のおかれている立場は徐々に変わりつつあります。ここではこのように取り組めるんだ、われわれは自己責任でこういう選択をしたのだと反証できることが求められる時代になったのだと思います。

ご清聴ありがとうございました。

安寧の都市セミナーA

2010年12月4日 京都大学医学部附属ホールにて

はがい・まさみ●新潟大学法学部、東京都立大学都市科学研究科・都市研究所、首都大学東京都市環境科学研究科都市システム科学域を経て、2011年4月より東京経済大学現代法学部教授。専門は都市行政(自治体行政)・都市政策(自治体政策)。わが国の地方分権改革を手がかりに国と地方の政府間関係を考察するとともに、住民自治の重要性に注目して、それが地方政府における政策形成やまちづくりにどのような影響を及ぼすか、内外に事例を求めながら考察を展開している。また、フランスとくに首都パリの都市計画行政の歴史的発展過程に関する考察を継続している。最近の業績として、『自治と参加・協働』(編著、学芸出版社、2007年)、B・マルシャン『パリの肖像19-20世紀』(単独訳、日本経済評論社、2010年)がある。