

新宿区自治フォーラム2008
「私たちにとっての自治とはなにか」

平成20年10月25日(土)

新宿区新宿自治創造研究所

【目次】

1 . 開会	1
2 . 区長挨拶	1
3 . 特別講演	4
4 . パネルディスカッション	30
5 . 閉会	59

質疑応答中、質問者の個人名については省略させていただきました。

1. 開会

司会（北野主任研究員） 本日はお休みのところをこのように多くの皆さんにお越しくださしまして、本当にありがとうございます。私は本日のフォーラムの司会を務めさせていただきます新宿自治創造研究所の北野と申します。よろしくお願いいたします。

本日のフォーラムですが、大きく2部構成となっております。第1部は、東大名誉教授の大森彌先生に特別講演をお願いしております。第2部は、「地域自治の仕組みづくり」をテーマにパネルディスカッションを行います。第1部と第2部のそれぞれの最後のところでは、若干ではございますが、皆様方からご質問を受ける時間をご用意させていただいております。また、第1部と第2部の間には10分程度の休憩を挟む予定でございます。

それでは、開会に当たりまして中山新宿区長よりごあいさつを申し上げます。

区長、よろしくお願いいたします。

2. 区長挨拶

中山区長 皆さん、こんにちは。区長の中山弘子です。本日はお忙しい中、「新宿区自治フォーラム」にお越しいただき、本当にありがとうございます。

本日、フォーラムを実施する目的は2つです。1つは、本年4月に新宿区に新しく設置いたしました「新宿自治創造研究所」を区民の皆様を初め、多くの方々にお披露目をしたいと、そういうことが目的の一つです。2つ目は、「自治創造研究所」の名前にもつけておりますが、本日のフォーラムがこれからの区政において重要なキーワードである「自治」を皆さんとともに考え、ともに担っていくためのきっかけとなってほしいという願いです。

新宿自治創造研究所と申しましても、皆様にはなかなかぴんとこないかもしれません。この新宿自治創造研究所は世間でよく言われます「シンクタンク」の一つです。区役所という自治体の中に設置されることから、「自治体内シンクタンク」とも呼ばれています。23区では昨年4月に中野区と世田谷区の2区で初めて設置され、私ども新宿区は3番目になります。全国的には約40の自治体内シンクタンクが設置されており、23区でも来年度の設置に向けて検討している区が幾つかあると聞いております。

では、研究所は一体何をするとところかと申しますと、端的に申し上げれば、区の政策課題を区の職員と外部の研究者とが机を並べて一緒になって研究を行い、最終的には区や区民

の皆様 に一定の政策提言を行っていく組織です。このため、所長は慶應義塾大学の金安先生にお願いをし、副所長は企画政策課長が兼務をしています。職員を2名、非常勤職員を3名配置しております。

また、研究所では本年3つのテーマを研究しておりますが、その研究をアドバイスしていただくために首都大学東京大学院の大杉先生、法政大学の名和田先生、東京経済大学の森反先生の3先生にアドバイザーとしてのご指導をお願いしております。本日のフォーラムは2部構成になっておりまして、第1部は、東京大学名誉教授の大森彌先生に「基礎自治体としての新宿区」というタイトルで特別講演をお願いしております。第2部は、金安研究所長をコーディネーターに大杉先生、名和田先生、森反先生の3先生による「地域自治の仕組みづくり」をテーマにしたパネルディスカッションをお願いしております。

さて、皆様もよくご案内のように、平成5年6月の国会決議で始まった一連の地方分権改革は、平成11年における地方分権一括法の成立、平成12年4月の施行により、一応の区切りがつけられました。この間の動きは第1次分権改革と言われており、第1次分権改革はそれまでの機関委任事務制度を全面廃止するという画期的な成果をもたらしましたが、それはまた「未完の分権改革」とも言われるように、幾つかの重要な問題を残しました。そして、現在残された課題を受け、自治のあり方や地方分権についてさまざまな場や機関によってさまざまな議論がなされております。本日は、その中から4つを取り出して私からお話をいたします。

その1つは、「地方分権改革推進委員会」における議論です。国は昨年4月に「地方分権改革推進委員会」を設置しました。地方分権改革推進委員会は本年5月に副題を『生活者の視点に立つ「地方政府」の確立』とする第1次勧告をまとめ、内閣総理大臣に提出しました。勧告事項は大きく3項目になっており、どの事項も基礎自治体である市町村に深くかかわる事項がその大半を占めています。ただ、この第1次勧告では都道府県から「市」への権限委譲、事務の義務づけが中心となっており、町村への義務づけについては現時点では避けられています。また、この「市」の中には、私たちの「23区・特別区」は含まれていないとされております。地方分権改革推進委員会は第1次勧告に引き続き、本年8月1日、「国の出先機関の見直しに関する中間報告」を発表し、近日中には「第2次勧告」をまとめる予定と言われております。

2つ目は、「第29次地方制度調査会」における議論です。国は昨年7月に第29次地方制度調査会を設置し、調査会では諮問に基づき、3つのテーマについて議論をされています。

1つは、「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」、2つ目は「監査制度のあり方の見直し」、3つ目は「地方議会の議会制度のあり方の見直し」という3つのテーマです。いずれも私たちの自治のあり方に係る重要なテーマであり、第29次地方制度調査会も近いうちに順次、勧告を出されるものと思われます。

3つ目は、「道州制」に係る議論です。道州制については第28次地方制度調査会が平成18年2月に「道州制のあり方に関する答申」をまとめていますが、国は平成19年1月に「道州制ビジョン懇談会」を設置し、本年3月には平成30年までに道州制へ完全移行すべきとする中間報告をまとめています。また、道州制につきましては経済界も強い関心を寄せており、経団連では平成18年11月に道州制に関する検討会を設置し、本年3月には「道州制導入に向けた第2次提言 - 中間取りまとめ - 」を公表しています。

4つ目は、都区のあり方についての議論です。23区の特別区長会は平成15年10月に財団法人特別区協議会へ第1次特別区制度調査会を設置し、平成12年の制度改革後の特別区のあり方についての調査を依頼しました。同調査会は平成17年10月に「第1次報告」を取りまとめ、同年12月に発足した第2次特別区制度調査会は昨年12月、第2次報告、『「都区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』を取りまとめ、公表しました。一方、東京都は平成17年9月に「東京自治制度懇談会」を設置し、平成18年11月に「議論のまとめ」、昨年11月には「議論の整理～地方自治制度改革の課題と方向性について～」を取りまとめ、明らかにしました。東京をめぐる自治制度の課題や改革の方向性については、東京都と23区特別区とでは著しく異なったものとなっています。また、都と区では、平成18年11月に「都区のあり方に関する検討会」を引き継ぐ形で、「都区のあり方検討委員会」が設置され、現在、都区の事務配分に関すること、特別区の区域のあり方に関すること、都区の税財政制度に関することを中心に検討が進められております。

このように、市町村への権限委譲や基礎自治体のあり方、地方議会制度のあり方、道州制、そして都区のあり方などと、自治や分権改革についてさまざまな場でさまざまな立場から議論・検討がされているというのが今の私たちが置かれている状況です。私が本年4月に新宿自治創造研究所を新たに設置したのは、こうした状況に新宿区として適切かつ確に対処していくには、これまで以上に私たちが自分の頭でさまざまな政策を考えていく必要があり、そのためには区の職員は外部の専門家や研究者の方々と連携して、その政策形成能力を高めていくことが喫緊の課題であると考えたからです。

開会に先立ち、私からは自治や分権を取り巻く現在の全体的な動き、状況を概括的にお話

しいたしましたが、この後、大森先生のご講演や引き続いて行われるパネルディスカッションの中では、自治や分権を取り巻くそうしたさまざまな場における議論や検討の中身についてもお話しいただけるものと思います。

いずれにしましても、現在の自治や分権に係るさまざまな議論は、これからの新宿区、そして新宿区で住み暮らし、働く私たちに大きな影響を及ぼすものです。本日、これからお聞きいただきます大森先生のご講演の内容、そして研究所長と3人の先生方によるパネルディスカッションの内容を大変僭越ですが皆様にはぜひ「我がこと」としてとらえていただき、これを契機にこれからの新宿区が目指すべき自治のあり方について皆様の中で活発な議論が沸き上がることを期待し願っておりますことを申し上げまして、開会に当たっての私のあいさつとさせていただきます。

どうぞ皆様、最後までご参加いただきますようよろしくお願い申し上げます。

どうもありがとうございます。（拍手）

3．特別講演

司会 どうもありがとうございました。

それでは、これから大森先生に特別講演をお願いしたいと思いますが、講演のタイトルは、今、区長が申し上げましたが、あそこを書いてございますが、「基礎自治体としての新宿区 ～期待と展望～」でございます。

大森先生のプロフィールにつきましては、既にお手元にお配りさせていただいておりますプログラムに記載のとおりでございますが、先生にはこの間、長い間、23区特別区の自治権拡充に多大なるご尽力をちょうだいしております。また、今の区長あいさつにもございましたが、第1次、第2次の特別区制度調査会の会長としまして、その報告の取りまとめを行っていただいております。また、先生は昨年4月まで「都道府県議会制度研究会」の座長としましても地方議会改革に取り組まれるとともに、平成13年度からは「全国地域リーダー養成塾」の塾長をされるなど、多方面でご活躍をされております。

それでは、大森先生、よろしくお願いいたします。

大森名誉教授 こんにちは。（拍手）

私は、今、無職、フリーターと言っています。ただし、お声をかけていただくときに、「肩書きは何ですか」と聞かれたときに、無職っていうのは世間が受け取ってくれませ

ん。それで、唯一使えるのが前にいた大学です。東京大学名誉教授というと偉いように思いますが、何も偉くありません。何も報酬をもらっていません。研究室があるわけではありませんで、まあ一応大学で特に悪いことをしなかったっていうことの証明に過ぎませんので、そういうふうに受け取っていただければと思います。あっ、他の先生たちはみんな業績を上げた先生たちなんですけど。（笑）

きょうは、1時間でございますが、10分ほど質疑させていただきます。まず、基礎自治体と言っていることはどういうことかということについて、かいつまんでお話し申し上げます。そのことが今後、新宿区をどういうふうに考えて、新宿区の皆さん方がどういうふうに取り組みられるかっていうことと関係しますので、ざっとそのことについてお話し申し上げたいと思います。

ちょっと唐突なんですけども、基礎自治体といいますが、この言い方はごく最近の言い方でして、これは法律用語ではありません。法律用語は基礎的な基礎「的」が入ってまして基礎的な地方公共団体というのが法律用語です。どうして最近こういうふうに言い始めたかっていうのは若干の理由がありまして、それは後ほどお話し申し上げますけども、実はこの基礎的 きょうは基礎自治体というふうに言いますが、基礎自治体という言い方はどういうふうに位置づけられているかということについてまずお話し申し上げます。

大きく日本の地方自治は、戦後の日本国憲法という枠組みの中に位置づけられ、そして保障されているということになっています。もともと戦後の憲法改正のとき、旧憲法を改正したときにはですね、どなたでもご存じのことですけども、連合軍の総司令部から、憲法改正のマッカーサー草案というのが日本政府に示されたんです。当然ながら、地方自治に関係いたします第8章についての草案も示されました。世間ではよく日本国憲法は押しつけられたというふうに言いますが、まあなるほど、最初、英語の草案が来ましたから押しつけられたことは事実でございますけど、内容を全部GHQが決めたわけではありませんで、日本側が相当押し返し、日本側の意向で直してもいるのです。

きょうのテーマでいうと第8章が地方自治に関係いたしまして、重要なことが2つございます。1つは、当初マッカーサー原案の中には実は自治体の種類が明確に書かれていたんです。「府県、市、町」というふうに書かれていた。それから、住民論でいうと、変な言葉がありまして、メトロポリタン・エイリアといって、「首都地方」というふうに当時の外務省が訳していたんですけれども、市と町以外にメトロポリタン・エイリアって言って、多分東京のこと、23区のことだと思いますけども、そういう言い方になっていたんです。

特に日本の政府が気にしましたのは、憲法の中に府県とか市と町が書かれてしまうと、当時から府県の上にはないし府県をやめて道州をつくるようになった場合には憲法を改正しなきゃならない。憲法の用語として府県と市と町と書かれると、それ以外のものをつくるためには憲法の改正をしなきゃいけない。これはたまらないと、日本政府は押し込んだ。交渉をしまして、ついにGHQ側を説得し切った。それで、当初の草案を直させまして、自治体の名称は1種類しか書かせなかった。それが憲法の中に書き込まれている「地方公共団体」という言い方です。地方公共団体って、これは日本政府のほうから押し込んでいて作った言葉です。

したがって、憲法という言葉でいうと1つしか書いていない。地方公共団体と。ということは、どういうふうになっているかという、憲法は地方公共団体しか書いていませんけど、それ以外に自治体の種類をつくる場合には憲法を改正しないで済むんです。何で決められるかっていうと、地方自治についての一般法としての地方自治法という法律があって、その中で種類を設けることができるようにした。つまり、立法政策上、自治体の種類をつくることを可能にしているんです。

それで、大きく2種類を設けました。1つが普通地方公共団体という言い方と特別地方公共団体という言い方です。これは自治体の区別です。一般的に普通地方公共団体といいますが、都道府県と市町村のことです。この中には特別区は入っていないんですね。特別区は法律の扱いでいうと特別地方公共団体になっています。そして、この特別区を規定している地方自治法の最初の条項には何が書かれているかっていうと、「都の区を特別区という」と書いてあるんですね。これが法律上の特別区の定義になっているんです。都の区を特別区というんです。こんな言い方をされているところは基礎自治体ではどこにもありません。都の区ですから東京都何々区になっている。そういう扱いになっているのは、特別区が特別地方公共団体というふうに位置づけられているからなんです。それ自体が一般的には悪いとは言いませんで、そういう区別が行われているということです。このことがさまざまに効いてきますので、まずそのことをお話し申し上げました。

もう1つ、地方自治法には大きな区別があります。はっきりその区別をしましたのは昭和31年の地方自治法改正でして、このときに重視していたのは都道府県でした。都道府県というものを何とかして明確に位置づけたいと。もともと存在していましたからいいんですけど、まず都道府県がどういうものかっていうと、都道府県の中に市町村を包み込んで、東京都の場合は特別区と多摩の市や町村を包み込んでいます。だから、市町村を包み込むっ

て、難しい言葉では「包括する」というんですけど、複数のそういう市町村を包み込んで
いるから、都道府県は「広域の地方公共団体」ということにした。その都道府県の中に包
み込まれる市町村のことを「基礎的地方公共団体」と呼ぼうということになった。ここで、
基礎的な地方公共団体と広域の地方公共団体という区別をつくった。明確に。

ちょっと考えてみますと、国語的にいうと広域という言葉と対になるのは狭域です。狭い
区域です。でも、法律は広域に対して市町村を狭域とは呼びませんでした。もう1つ、基
礎っていうと、建築用語だと、基礎工事があって、本体としての建物が成り立つんですよ
ね。本音はですね、都道府県が本体だったのです。しかし、市町村を基礎と呼んでみた。
だから、基礎と広域っていうのは、あんまり国語的にいうときれいに照応していないんで
すね。それ自身はそれほど大きな問題ではないんですけど、とりあえず市町村は「基礎的
地方公共団体」と考え、それを複数包み込むのを「広域の地方公共団体」と考えようと。

したがって、我が国の仕組みというのは、この基礎的な自治体と広域の自治体が2つの層
をなして地方自治全体を構成すると。これを難しく言って、「二層制」って言っているん
です。なぜこれのことに言及したかという、先ほど区長さんからお話がありましたよ
うに、道州制を考えるとこれが重要になるからなんです。2つの層によって地方自治
を構成しようと。

ところで、この昭和31年のときに明確に決めました基礎的地方公共団体の中には、特別
区は入っていません。今でも入っていない、この中には。ということは、特別区は別扱い
にされている。

歴史をたどると複雑になりまして、どうしても東京都の悪口を言うことになりませんが、き
ょうは余り悪口を言わないように心がけてきましたんですけど、実は最大問題はどこにあ
ったかというと、その変則性にあるのですね。東京都は一貫して、形でいえば広域の地方公
共団体だけではなくて、ほかのどこの道府県も持っていないように、基礎的な地方公共団
体でもあるという二重の性格をずっと持ち続けている珍しいものなんです、都っていうの
は。

どうしてそうなったかっていうと、これは歴史をたどると長いんですけど、昭和18年で
すね。それ以前、東京はどうなっていたかっていうと、東京府っていうのがあって、東京
市っていうのがあったんですね。もともと府という言い方は、明治以降、由緒あるところ
だったんです。東京府と今でも残っている京都府、大阪府でした。当時、東京府があって、
東京市があったんですね。それで、戦時体制で首都防衛っていうこともありまして、集権

的な仕組みをつくらうということになりました。当時は東京市のほうの考え方もそういう考え方だったんですけど、形としては東京市のさまざまな権能を東京府が吸収して、非常に強い集権的な仕組みとして東京都制をつくったんです。したがって、東京都制というのは昭和18年から続いている仕組みなのです。何回改革しても基本的なこの性質を変えない、変わらず、今日に至りました。

ですから、ここは、都制というのは要するに特別区というものを持つことによってしか成り立っていませんので、後でお話しいたしますけども、都制を直すってということは特別区を直すことで、特別区を変えたら都制はなくなることを含めて直されることになります。その意味でいうと、都と区は切っても切れない関係をもちつつ今日に至りました。特別区側はどちらかというと離れたいと言っているんです、東京都から。東京都は抱きしめていたいと思っているんですね。この相違が大変でございまして、ただし、このことはなかなか普通の区民の皆さん方にはわかりにくいのでね。どうしてそういうことになるのかってことは、結構さまざまなことを言わなきゃいけない。

大体、特別区に暮らしている方々は非常に東京都っていうものについては自分たちに近いものというイメージをお持ちです。それはどうしてかっていうと、東京都は、ほかの府県でないように、基礎自治体の仕事をやっているからなんですね。あるいはやってきたからなんですね。だから、新宿のあの巨大な庁舎ですけど、なるほど、1,200万の人口ですから相当規模の庁舎は必要かもしれませんが、あんなばかどかい建物をつくらなきゃいけない理由は、東京都が市役所でもあるからなんです。

もうちょっとわかりやすく言うと、府県という役所の中には局っていう組織は原則ないんです。ほかのところで探してもらおうとわかりますけど、部になっているんです。局はないんです。部の中に局をつくる場合がありますけど、それは東京都がつくっている局と性質が違まして、東京都が一番大きくて偉いポストを占めるお役人さんは局長です。実際皆さん方が札幌市から北九州市まで、政令指定都市っていう巨大な都市があるんですけど、あの中は局制になっているんです。政令市には局長がいるんです。ということは、どうして東京都に局があって局長がいるかっていうと、東京都は東京市を吸収して成り立っているから、それをずっと引きずっているからなんです、あそこは。と、お考えくださると、わかりやすいのではないのでしょうか。

ちょっと悪口を言いたいなという心持ちになりました。今、都民の日は10月1日になっています。皆さん方は都民の日はお祝いしています。私だったらお祝いする気持ちにはな

れません、10月1日は。実は、10月1日という日付には由来があります。東京市は東京府の中につくられましたが、非常に国のほうが気にしまして、当時の市長は普通の市長さんじゃなかったんですよ。お役人だったんですよ。当時の東京市は頑張って、ほかの市と同じような自治をやりたいと。頑張って、ついにそういう一般の市になった日が10月1日で、それを「自治記念日」にしたんですよ、東京市が。10月1日っていうのは、あれは前の東京市が自分たちの自治確立の記念日にしようとした日なんです。

どうして都民の日になったかっていうとですね、実はこれがもう1つの悪口になるんですけど、その後、特別区は他にない扱いをされることになったんです。それはどういう扱いになったかっていうと、どうせ東京の中の区なんだろうと、もともと。だから、ほかと違って、特別区の自治っていうのは制限してもいいんだと考えた。昭和27年のことなんですけど、何考えたかっていうと、区長は直接住民が選ばなくていいと。区議会から選ばれた人を知事が認めればそれでいいんだと考え、区長公選制を廃止した、昭和27年に。このときに明確に法律上の扱いは、東京都が23区の区域においては基礎自治体であるというふうに決めたんです。特別区の皆さんが怒ったんですよ。何だと。自分たちは戦後やっと一人前の自治体になろうとしたにもかかわらず、東京都がもう一度、自治権を取り上げるのかって。そこから澎湃（ほうはい）と区長公選運動が起こったんですよ。実は、そのころからなんです、私が特別区問題にお付き合いし始めたのは。

住民の皆さん方が一生懸命区長公選制の復活の運動をやったんです。それとともに、東京都が持っていたさまざまな仕事を特別区のほうへ持ってこよう。住民とともに新しい自治をつくっていききたい。こういうふうにして改革運動に乗り出したんです。要するに、これは何のことかっていうと、東京都は、長い間ずっと他ではないように、広域の自治体であったけど、基礎自治体であるということなんです。だから、普通の住民から見ると身近な存在なんですよ。

もうちょっと言うと、今でも多分、東京都庁の皆さん方は、自分たちが市役所だと思っているんじゃないでしょうかね。知事さんは首都東京にオリンピックを誘致するとおっしゃっているでしょう。どうして知事が言えると思いますか。あれは福岡市がライバルになったんです。それで福岡市が敗れたんですよ。府県の知事さんがオリンピックを誘致するなんて言いません。必ず市長さんが言う。東京だけが知事が言っているんです。なぜかっていうと、多分、石原慎太郎知事は、自分は市長だとどこかで思っているのではないのでしょうか。前も東京がやったからでもあるでしょうね。オリンピック誘致については基礎自

治体である特別区の区長に何の相談もなしで、自分だけで決められると信じて疑ってないわけです。

そのことと10月1日をセットすると、依然として東京都は市役所だと思っているんですね。と、思います、私は。意味合いでいえば、区長会の皆さん方は、こういうことを検討しよう、今までの考え方と仕組みに問題点があるから、どうしたらいいかっていうことを検討してほしいということになって調査会がもうけられたのですね。結論的にいうと私どもの意見は都制廃止論です。「都の区」を廃止しなきゃいけないと思っています。東京都を廃止したい、昭和18年体制を明確に終わらせたいと思っていますけど、ただ、これはたんかを切るだけはいきませんので、廃止した後はどうなるのかも考えなければならない。当然ながら、特別区という名称は廃止したいと思うんですね。ただし、愛着を持っている人、特別区がなくなるのは寂しいという方もおいでになりますので、それは十分検討しなきゃいけないことですし、最終的には区民の皆さん方の選択問題ですけども、何とかして昭和18年体制を打破したいというふうに思っています。

ところで、今私が話した話は、先ほど区長さんがおっしゃったことと重ね合わせると大事なことの議論に及ぶというふうに考えることができます。長い間、特別区は基礎的な地方公共団体として扱われずに来たんですけども、平成12年ですが、2000年の4月以降は、地方自治法上の扱いは、特別区は基礎的な地方公共団体であるというふうに明定されたんです。これを我々は「平成12年改革」と言っています。これは、画期的な法律改正でした。

ただし、この改正をめぐったいろんないきさつを調べますと、国ははなからやる気はありませんでした。今でいうと総務省という役所ですけど、特別区を基礎的な自治体にしようなんてさらさら思っていませんでした。しかし、どうして実現できたか。特別区は東京都と一緒にあって、自分たちの将来については23区の区域において本当に住民に身近な存在は基礎的自治体としての特別区であるはずだから、法律上も基礎的自治体と位置づけてほしいと、懸命に働きかけた。これによって国も、まあしょうがないな、それをやったからといって余り変わらないんだったらいいかなというふうに考え、基礎的な地方公共団体として位置づけることを認めたのです。

したがって、現在、全体はどうなっているかっていうと、今までの市町村も基礎的な地方公共団体 当たり前のことですけど、特別区も基礎的な地方公共団体なのです。したがって、基礎的な地方公共団体は2種類ありまして、市町村は、普通の基礎的な地方公共団体、特別区は特別な基礎的な地方公共団体になっている。特別地方公共団体なんだけれども、

基礎的な地方公共団体になっている。

一応、特別区が基礎的な地方公共団体になっていますから、その限りで言えば、東京都は広域自治体になるでしょうって言えるんですね、ほかと同じように言えば。ただし、なかなかこの都区制度というのは簡単にすっきりいたしませんで、「平成12年改革」にもかかわらず、ほかの市町村だったらやっている仕事のうち、23区については、今までのいきさつもあって、どうしても一元的に東京都が決めて実施すべき仕事があるのではないかっていうことになっています、法律の扱いでは。

したがって、大きな仕事でまだ残っているというか別の扱いになっているものには、消防があります。消防・救急は東京消防庁がやっています、ご案内のとおりでして。特別区がやっているわけではありません。最近、東京の水道水はおいしいんです。水処理の画期的な技術革新が行われまして、おいしくなりました。「東京水」です。これ自体はいいことですね。

東京で暮らす皆さん方はもうボトルウォーターを飲む必要がなくなりました。ちなみに、疑る人は、ボトルウォーターと東京水を飲み比べてください。必ず東京水のほうがおいしいっておっしゃるはずですよ。

この水の仕事は東京都がやっていて、残念ながら特別区の実績ではありません。水の仕事は、それこそ最も大事な基礎自治体の仕事です、もともと。でも、いろいろ経緯があって、東京都がやっています。下水はどうか。下水も一貫して東京都がやっています。

もう一つ、先ほど区長さんが第2期の分権委員会（地方分権改革推進委員会）の第1次勧告に触れられましたが、その目玉は何になっているかというと、都道府県に法律によって義務づけている仕事を主として市に運ぶという、事務権限の移譲なのです。

なぜ市に運ぶことになったかっていうと、「平成の大合併」が進みまして、約1,600の町村が消えました。市の数が800に近づいています。今、783です。ということは、全国の小さい規模の町村がなくなった。特別区はこの外にいまして、合併については無風状態です。幸せか不幸かわかりませんが、動きはありません。でも、全国は苦しい思いをしながらあるいは切ない思いをしながら、合併に踏み切りました。ということは、一応合併によってサイズがそれなりに大きくなっていますから、いわゆる組織とか人的な体制が整い始めているのではないかと。ということは、合併推進の最大の理由は、規模を大きくして足腰が強まれば、そこへ新しい仕事が運べるのではないかとということ、いわゆる受け皿づくりの必要性でしたから、したがって合併が進めば、都道府県の仕事は運ばなければ自民党と総

務省は批判されますから、運ぼうということになりました。

第1次勧告はどうなったかっていうと、その中に都市計画決定権限の移譲ということがあったんですね。土地をどういうふうにするか、特に、人々がまちづくりをする場合にはそれを裏づける権限になっています。このうち政令事項になっている、非常に重要な決定事項になっているような都市計画権限も、この機会に市に運ぼうということになったのです。

このときに、分権委員会は、もし移譲先の市の中に特別区をそのまま入れてしまうと、都に何の相談もなしに国の一存で都市計画決定権限を運ぶことになる、都市計画決定権限の重要なものは全部東京都が持ってやっていて、特別区にはない、都市計画を実施していくためのお金になる都市計画税は都税になっている、普通は市税になっているのに、都区の場合は特別区の税ではなく都税になっている、したがって、もし重要な都市計画決定権限を区に運ぼうというような勧告を書いたら、現在の都区制度を大きく修正することになる、それはできない、と考えた。したがって、今回は、事務権限移譲先から除外した。

特別区は、今回の分権改革においては、事務権限の移譲の外にあるんですね。なぜならば、都区制度があるので、簡単に国がこれをいじれない。いじろうとすると、都区制度そのものに手をかけなければできない。したがって、特別区は分権改革の流れの外に置かれたということになります。それが今回の扱いです。同じ基礎自治体として、規模でいえば普通の幾つかの市よりはるかにしっかりした体制を持っていますけど、しかし制度上は別の扱いをされている。それについてどう今後考えていけばいいか、これは重要な改革の検討事項になるんだと思います。

さて、もう1つありまして、実は、私自身は個人的にいえばこんなばかばかしいことはやめなさいって言っているんですけど、もしかしたら足早に来るかもしれないと思われるものの一つに道州制というのがありまして、これは基礎自治体の将来に非常に大きな影響を及ぼしますので、どこかでちゃんと考えなきゃなりません。この道州制問題は、明確な形で特別区の区域問題と連動する可能性があるのです。

私どもの改革提言は、23区の区域については現在のまんまということ的前提にしています、23区間で合併をするということを予定にしていまませんでした。特別区の住民の皆さん方からも、23区を何らかの形で合併してくり直せという要請はなかったのです。したがって、特別区においては、区域再編の問題、合併問題というのはほとんど重要なテーマになっていないというふうに承知しています。

実は、「平成の大合併」でも、なかなか全部がきれいに大きくなれませんが、日本は本当に中山間地も離島もありまして、一定規模に一律に整えることは不可能なんです。「平成の大合併」は、現在の政権2党、自民党と公明党が合併推進を国民に約束しているんです。「平成の大合併」というのは1999年が起点になっています。このときに、わが国の市町村の数は3,232でした。この市町村の数を1,000まで減ずるとというのが政権党の決定事項です。これを受けて、政府もこれを努力目標にして合併を推進してきました。

しかし、自主合併ですから簡単には進みませんでした。それでも、当初私どもが見込んだ以上に進みました。現在1,700台に入っていますが、特例法で合併を推進する期間が、実質あと1年あります。2010年の3月いっぱい現在の合併特例法の期限が切れます。このときまでに全国の特に町村がまとまってあるいは小さい市がまとまって、大きな市、どのくらいの数になるかっていうことが勝負になっています。しかし、だれがどう考えても、1,000までにはならない。相当数の市町村が残る。

さて、残るのではないかと考えていますので、残ったものをどういうふうにかえようかっていうふうになっています。このことはストレートに特別区の問題にはならないと思います。特別区も人口の規模でいうとさまざまです。それは千代田区から世田谷区までありますので、相当の人口規模の差異です。本当にこれが同じように扱えるかと考えるほどの差です。しかし、特別区の中で人口の小規模なところは、全国のほかとは著しく違う条件を持っているんです。都心区で人口が少ないところほど、税収がたくさんあるんです。これが違うんです。全国のほとんどの小規模の町村は農山漁村地域にあるのです。人口が少なくて、財政力も小さいんですね。東京の23区の都心区は、人口は少ないですけど企業が集中しているものですから、膨大な税金がそこから上がるということになっています。そんなに努力しなくても税金があるんですね。

ところが、23区には周辺区といわれる区が相当ありまして、そう簡単にそこに必要なお金がなかなか入ってこない。そこで、23区は今までお互いに助け合いながらやってきました。そういう経緯があります。23区というのはお互いに協力し合いながら足らざるを補ってききましたので、23区の皆さん方それぞれのところは、自分たちの思いどおりにまちづくりはできないんですよ、もともと。

例えばごみの処理場はどこにあるか。比較的低所得者が住んでいる公共住宅はどこに集中しているか。それはそれぞれの区の持ち味で発揮してきて、役割を分担してきているんですよ。もとより千代田区にごみの焼却場をつくたって構わない。皆さん方が武蔵野市って

いう市役所に行ってもらおうとわかるんですが、市役所の真ん前にごみの焼却場がある市です。立派な市です、あそこの市は。千代田区役所の真ん前にごみ処理場を置けるかですね。置いてこなかったでしょう。そのかわり、ほかの区が承ってきたんですね。そうやって、お互いに地域の特性を考えながら、役割を分担してきましたから、その限りでいえば、特別区は協力してやってきているんですね、今まで。

しかし、そういうことを全体として動かしてきたのは、特別区だけじゃなくて、東京都が介在してやってきている。まちづくりの全体の基本的なことは東京都が決定してきましたから、特別区の一存で決められなかった。しかし、その結果として、現在皆さん方がお住まいになっているような特別区が可能になってきたという側面もあるというふうに考えることもできます。

さて、区域問題なんですけど、合併問題っていうのは、どことどこが一緒になるかですね。今回、「平成の市町村合併」に関しては全国調査が総務省の研究会によって行われました。合併したところとしなかったところがありますが、総務省の研究会では、合併しなかった自治体のことを「未合併」と呼んでいます。ちょっといやらしい言い方で、やろうとすればできるのに、まだやってないだろうという意味合いをもっている言い方なんですけど、まあそれは置くとして、「未合併」の自治体の中には合併しようがないところがあります、離島とか山間地で。それから、本当は合併したかったんだけど、相手がよくなかった、あるいは相手から拒否されて合併できなかったところが結構ある。自分はどんなに苦しくても自分たちの地域の自治は放棄しないと、単独でいくことを選んだところもあります。それから、合併をやってみようと考えて、合併の相談をやったんだけどまとまらなかったというところもあります。そうやって、現在のまだ合併しなくて残っているところがある。

今まで「平成の大合併」でやってきた自治体をつぶさに調査すると、どのくらい大変なことかわかります、本当に。今まで単一の自治体で営んできた自治を違う形に変えますから、当然ながら住民の皆さん方が活動する住民自治の舞台も変わるんですね。どういう仕掛けでどういうふうにやるかっていうことも変えていく。合併というのは新しい自治体をつくり出すことなんです。単に器を大きくすることではないんです。

23区はこの合併の動きの外にずっといました。そして、今後は、区域問題に手をかけるかどうかということ東京都の側から言われ始めました。もし、特別区がこれ以上さまざま改革をやりたいとおっしゃって、現在東京都が持っている仕事を特別区側がやりたいというならば、今のような23の分け方では困りますと。もうちょっと合併を含めて対応し

てもらえませんかというふうに言われています。ということは、東京都の側は合併ということを経絡させて都区問題の解決を図ろうと言いはじめました。これは大きな変化でして、もし本当に23区の側のさまざまな意向が通るためには合併しなければだめだと言われますと、どうなるかっていうと、まず合併をやれということになりますから、大わらわになりますよね。

もし23区の区域問題、合併のことが絡まれていったら、これ以上、都区間の改革は進まない。ということは、東京都はこれ以上の改革はやりたくない、させないという意向を示してきたというふうに出てきて間違いのないと思います。私にはそう見えます。多分、東京都はこれ以上の都区制度改革はやりたくないのです。

しかし、区域の再編問題というのは、今のようなことではなくて、仮に、本当に来るかどうかはわかりませんが、道州制みたいなものが政治日程に上るということになる場合には、23区という区域はこのまんまでいれるかどうかということになると思うんですね。いろんなことを考えておかなきゃならないと思います。その幾つかについて簡単にお話し申し上げます。そのことが、これからの新宿区の基礎自治体のあり方と関係するからです。

特別区というのは、今までお話ししましたように別扱いになっているものですから、合併については現在、次のような扱いしかできないんです。特別区の周辺には多摩の市があります。埼玉に近いところにもありますから、周辺のところと接している地域は、暮らし方といえばあんまり区別ないんです、既にもう。「神奈川都民」、「千葉都民」、「埼玉都民」というでしょう。ということは、日中は膨大な数の人たちが東京に来て働いているんですね。だから、周辺からしてみるとほとんど区域なんか関係なく、みんな簡単に東京に来て帰っています。区域があるようでないような実態が既に起こっています。生活の実態としては23区だけがまとまっている理由はないんです、もはや。多摩との関係でも、埼玉、千葉との関係でも。特別区の区域だけが一体だといってまとまっている理由はないんです、社会的な実態としては。「大都市の一体性」なんて成り立たない。

現在、特別区の中で合併することは可能なのです、法的には。もちろん合併の形は考えなきゃいけません、可能、合併は。新宿区が隣接区と合併することは可能です。しかし、特別区が周辺の例えば多摩の武蔵野市や三鷹市と合併する場合には、多摩のほうの市が特別区のほうにやってくないと合併できないんです。特別区のどこかの区が多摩の市のほうへ出ていって合併することができない。23区のほうへ入ってきてくれれば合併できます。けれども、入ってきませんね、多摩のほうの市は。ということは、もしこのままでい

くと、特別区の中で合併することになります。

ところで、問題なのは、合併した場合にどういう形態がとれるだろうかということになります。ということは、今のところ、都と区というのは切っても切り離せない関係になっていますから、合併して区域が拡大する場合でも、特別区は特別区のままにとどまる。現在、地方自治法で使えるタイプのものは多分使えない。それはどういうことか。他のところには大きい市はいっぱいあるんです。最大が政令指定都市です。岡山がなりまして、ふえている。かつて運用基準は人口100万人以上だったんですが、今は70万人に引き下げられましたから、もっとふえるんですね。神奈川県ではもう1つ政令市がふえると、神奈川県では3つになるんですね。横浜市と川崎市があって、もう1つできたら、神奈川県なんて骨と皮だらけになります。

日本は東京だけに一極集中が起こっているのではなくて、全国至るところで大都市への集中が起こっている。巨大な都市が林立しているようになった、都市化によって。ということは、大都市は「市に関する特例」の扱いになっているのです。地方自治の運営で一番大変なところは、都道府県じゃなくて政令指定都市なんです。なぜかというと、政令指定都市は基礎自治体の仕事を全部やった上で都道府県の仕事もほとんどやっていますから。人口規模でいえば政令指定都市の中には府県をはるかに超えるようなものはいっぱいあるんです。横浜市は350万を超えているのに、鳥取県はたった60万です。その次に30万以上の都市がワンセットでいろんな仕事をふやすような仕掛けがあるんです。これが中核市なんですね。その数もふえています。その次にあるのが20万以上の都市で、特例市って呼んでいるんですが、この3つの特例の仕組みが現在あります。20万以上、30万以上、50万以上です。

もし特別区が合併したときに、この仕組みを使えるかどうかです。多分、使えません。合併して幾ら大きくしても、直ちに政令指定都市にはなれない。世田谷区が、80万いるから政令指定都市になりたいと言ったんですけど、そう簡単にできない。どうしてできないか。23区が最寄りのところで合併しまして政令指定都市になるとしますね。人口規模でいうと、みんな80万とか100万だとしますね。そうすると、今800万以上ですけど、まあ100万単位ですと、23区の区域の中で7つとか8つぐらいの政令指定都市が生まれますね。その政令指定都市は都道府県の仕事をほとんどやらなきゃだめですよ。ということは、東京都の仕事をほとんどやるんですよ。そしたら都区制度は崩壊します。つまり、これは使えない、多分。ということは、23区の中で合併しても、現在ほかの市で使えるような制度は直ちに

は使えない。つまり、合併のメリットがあるかどうかは相当あやしい。ただし、区域が大きくなれば人口をふやせるということはあるかもしれませんが、都区制度に手をかけなければ、合併した後の多くの市の形態にはなかなかないと思います。区域問題というのはそういうことを含み持っているといえます。

その上でなお、もし道州が来るとするとどうなるだろうかということが、次に特別区が基礎自治体であるということと関係が出てくると思います。皆さん方の中で道州制についてご賛同の方もおいでかもしれませんが、論争になると思いますが、私は、道州は広域自治体にはなれないと思います。もともと、「道州」というのは連邦制の用語なんです。道と州でしょう。北海道って道です。あれは国の直轄的な道なんです、もともと。それを府県に変えたいと言っているんです、今。だから、北海道の道と道州の道は明らかに違う。

道州というのは連邦制の用語ですが、連邦制で皆さん方がすぐ思いつくのはアメリカ合衆国です。あれはユナイテッド・ステイツ・オブ・アメリカっていいますから、あのステイツというのは、日本でいえば国のことです。主権国家が集まって、その権限の一部を連邦制に譲って、国民全体の仕事をやってもらおうという仕掛けになっています。世界の連邦制国家はどこでも悩んでいるんですよ。コストも高く、全体をまとめるのは大変だから、できるだけ1本のほうへ向かいたい。でも簡単にはならないんですよ。なぜかという、民族問題とか宗教問題とか、長い間、地域の特性と自立性が強いから、やむをえず連邦制を維持しているんです。そんなものに日本がなるんですか。なる根拠があると思いますか。

北海道はいつも1つです。沖縄も1つです。北海道と青森県、秋田県が一緒になるなんていう構想はどこにもありませんから、北海道は1つです。沖縄は鹿児島県と一緒になりません、私の知っている限り。沖縄は単独でいきたいんですよ。鹿児島県とくっつくはずはない。ということは、もし道州を構想すると、いつも北海道1つ、沖縄1つで成り立たせなきゃいけないでしょう。もし、相当に自立性が高く、国に依存しないような体制をつくるなら、よほどさまざまな手当てを講じていかなければ、沖縄と北海道は道州なんかになれません。

しかし、沖縄と北海道が民族問題とか宗教問題があって別立てにならなきゃいけない理由もありません。東北6県はどうか。東北6県がまとまらなきゃいけない必要性はどこにもありません、調べてみれば。九州が議論が一番進んでいるといわれますが、でも、行ってみるとわかりますけど、福岡県と鹿児島県が一緒になる理由なんか何もありません。四国はもともと1本じゃありません、四国は1つの島ですけど。もともと地域特性が違うから

1本になりません。だから、もしもというのなら、岡山と一緒にやりたいとか、広島と一緒にやりたいとか大阪と一緒にやりたいと言っていますから、多分道州になればバラバラになります、四国は。中国地方も同様です。

実は皮肉なことなんですけど、道州ということをまじめに考えたときに最も道州をつくる必要があるところは、この東京圏なんです。なぜかっていうと、これはさっき言いましたように、東京の周辺の人たちは東京にいっぱい来ているじゃないですか。ということは、都道府県の壁を取っ払う必要があるくらい程度に行き来が起きているということになるんですね。もし道州をつくる最もニーズが高いところは、この東京と東京の周辺の3県、神奈川県と千葉県と埼玉県です。

最近、東京商工会議所が出した提案もそういうことを言っているんですけど、もし仮に将来道州になるならば、絶対に東京と周辺の3県以外はだめだとおっしゃっている。東京都も同じ主張です。そうすると、どういう首都州が生まれるかっていうと、東京都、1,200万ですよ。神奈川県は850万以上ですよ。埼玉県が700万を超えていますよ。千葉県が600万を超えていますよ。これが合体するんですって。恐ろしいものが誕生しますよ。人口で3,500万近いものが生まれるんですよ。そのときに、この道州はどのような形態のものになるんですかということになりますでしょう。

道州の行方について2つの大きな政党で構想が異なっているんです、現在のところ。自民党案はどちらかという、先ほど区長さんが触れました第28次地方制度調査会のように、都道府県をモデルにして道州を構想することになっています。都道府県は廃止しますが、国と基礎自治体の間に広域の自治体を置くという発想になっています。この構想では、道州の平均人口規模は約2,200万になっています。東京都より巨大な人口規模も広域自治体になる。

それで、先の議論に戻しまして、東京が周辺3県とまとまるとしますね。この点は、国のほうは迷ってしまっていて、決めていません。自民党も迷っています。なぜかっていうと、1都3県がまとまってしまうと、さらに過度な集中が明白になるような巨大規模のものをつくることになるでしょう。道州制を導入する最大の理由は「東京一極集中の是正」と国に依存しないで済む自立性の高い広域自治体を創設することなのです。それにもかかわらず、東京と3県がまとまったら、どんな道州制を描いても、これと並ぶことは不可能なんです。実に偏ったものになることは明白です。1都3県でつくる道州を含む道州制なんてアウトです。来ません。と、私は思っています。

ということは、今の知事さんの主張は1都3県説ですから、道州制は来ません。その次の知事さんにどなたになるか知りませんが、どうせ東京の利害を主張しますから、その人も多分1都3県を主張します。皆さん方がどうお考えになるか。全国で新しい自治の仕組みをそういうふうなもので考えていいかどうか。

仮に、人口3,000万以上のようなスーパーの広域自治体をつかって、その首長を直接公選にすると考えますね。今の都知事は、ほかの知事と比べたってすごい権力ですよ。これほど国の悪口を平然と言えるのは、この巨大な東京都の知事だからなのでしょう。それはパーソナリティーもございますけど（笑）。それで、3,000万となって直接選ばれた首都州の知事の権力は物すごいですよね。巨大な権力になるじゃないですか。こんなものが本当に実現するとはとても信じられません。

これだけにとどまりません。一番の問題点はどこにあるかっていうと、もし仮に都道府県モデルでいくとどうなるかって。これは自民党案ですけど、どうなるかっていうと、都道府県を廃止するんですけど、都道府県にかわるものをつくりますから、必ずこれは二層制になるんですね。大きな道州の中に必ず基礎自治体が入り込む。道州の中の基礎自治体は、今程度の仕事をやるんだったら意味がないから、今以上に現在の都道府県のやっている仕事を基礎自治体へ移管せざるを得なくなるでしょう。道州は国が処理している仕事を相当にやることになるからです。ということは、基礎自治体へおろせるような体制をつくれって必ずなるじゃないですか。そうしたら、全国で、もう1回、大合併をしないと済まなくなる。この点で主要な政党の案はどうなっているか。

まず、民主党案はどうなっているかですね。民主党案は、当面の政策と基本理念だから長期的な政策をと書いてある、マニフェストに。当面は、さらに第2次の合併を推進して、市町村を700から800に整理すると言っている。これを強制合併でなくてどうしてできるのでしょうかね。この数は恐ろしい。その政党が政権をねらっている。

現在約1,781の市町村がありますが、市の数が782で、町村が999です。単純な数合わせをすると、全国の町村がエイ、ヤッ、と、全部解消すれば民主党案は実現する。もちろん、そうはなりません。市と町村で出入りがありますから。それでもあと1,000の市町村を解消するのですよ。そうすると日本に分権国家が生まれるんだそうです。冗談もいいかげんにしてもらいたいなと私は思います。

長期的な政策がまた恐ろしい。都道府県は廃止、都道府県にかわる道州はやらない。つまり、中抜きになっている。ということは、東京都は廃止ですね。国があって、あと基礎自

治体しか要らないっていうことになっていますから、したがって基礎自治体はうんと強くなきゃだめ。規模も大きくしなきゃいけない。それで、小沢一郎代表の意見が書かれてまして、将来は市町村を300の基礎自治体に編成し直すと。300は小選挙区の数と同じです。昔の藩の数とほぼ近くなると。この案では、東京都は無くなるし、首都州もありえなくなる。

自民党案でも民主党案でも、23区は無傷でいられなくなるし、都区制度は抜本改革を免れない。道州制を導入するには、全国で、強制的にもう1回大合併をせざるを得なくなる。特別区だけがその外にいることはできないでしょう。

こんな無謀なことを我が国でやるんですかって、本当に。少なくとも私が生きている間は見たくない。死んでからにしてもらいたいと言っていますが、人間は簡単に死ねなくなりましたから、もう（笑）。もしかすると、いやでも見てしまうかもしれない。

日本人は本当に長寿になりました。人口推計データを見ていると驚くのですが、2050年に向かって100歳以上の人、百寿者が70万人を超えるんですよ。今、お医者さんたちは、「アクティブ85」と言っていますから、85までは高齢者じゃありません、もう（笑）。

後期高齢者医療制度が始まって、後期高齢者の人が怒っているんですって。怒っている後期高齢者に私は怒っているんですよ。何様だと思っているんですかと。75歳も生きたのですから御の字じゃないですか。75歳を超えたらできる限り病院には行かない。介護保険のサービスは受けない。若者のために自分のありったけの力を発揮して、社会のために生きて、迷惑をかけないで死んでいく（笑）というのが後期高齢者の社会的任務ではないですか。後期高齢者医療制度は姥捨て山だって批判され、政治に翻弄され、もたなくなつた。あれは再設計しないといけなくなつた。と、思いますけど、私は、後期高齢者の生き方が問われていると思います。高齢社会では、高齢者ががんばるのですね。

ただし、東京は困ります。東京はこれから足早に本当に高齢者がふえていくんですよ。今、皆さん方は介護保険の施設や在宅サービスはどうなっていると思いますか。今までは東京の平均年齢は若かった。東京23区も千葉も埼玉も、大都市は。これから急速に100万単位で高齢者全体がふえ、簡単に死にませんから、75歳以上の人々がどんどんふえる。現在は後期高齢者の半分近くの人たちが施設や病院で死を迎えている。在宅で穏やかな死を迎えられるような仕組みをどうやってつくるんですか。それは、東京都の役割というよりも、23区が頑張り通す以外にない政策課題なのです。

少子・高齢者社会での問題解決に大きくしてはだめなんです、サイズを。できるだけまと

まった地域で、その地域のさまざまな力を結集して、そこで意思決定が行われるような仕組みをつくらない限り、有効な施策にはなりません。今、日本の国は逆を行っているんですよ。大きくすればいいと思込んでいるんですよ。私は、そういうふうやって可能になることもあるけれども、それだけではだめだって一生懸命言っているんです。その観点を23区に当てはめれば、道州は来ないと思いますが、もし来ても、23区という基礎自治体こそが最も重要な政策主体になるんだと考えます。

私は23区にかかわったときに、基礎自治体をどういうものとして考えるべきかということについて特別区のことを勉強して自分で言い始めたことがあるのです。これは、他の基礎自治体に当てはまるんですが、基礎自治体を、法律用語を使わずにどう特色づけられるのかということです。法律で特色づけるのは簡単で、基礎的地方公共団体って言えば済む。それでは基礎的地方公共団体というのはどういう特色を持っている自治体のことをいうのか。それを皆さん方がお考えになることです。

私は特別区の問題にかかわったときに、特別区と呼ばれる基礎的な自治体を念頭に置いても、4つ重要な特色があると考えまして、それを文章に書きました。まず、都よりも、特別区こそが最も住民に身近な存在であると考えました。身近さですね。身近さとは何か。当時、まだ郵便局が健在でして、郵便局は国の機関ですけど住民に身近です。郵便局と基礎自治体としての特別区とでは、どこが同じでどこが違うか、これをできれば特別区の管理職試験に出してもらいたいということを言った。身近なという点では地理的・時間的には郵便局も近いです。でも、特別区という基礎自治体が住民に近いのは、何かあれば、特別区に相談しよう、それで自分たちの思いを特別区に伝えよう、ここで自分たちで意思決定をしていこう。そういう意味での最も身近な存在こそが基礎自治体ではないですか。それから比べれば、東京都だって、国だって、はるかかなたな存在ではないですか。身近さが1つ目です。

2番目は、現場性です。現場とは何かですね。国が決めようが、東京都の補助金で来ようが、この地域、住民の皆さん方に届くようなサービスをしているところでこそ、すべての仕事、すべての事務事業、すべての政策の有効性、効果はここでわかると。なぜならば、ここが現場だから。また、現場は苦勞が多いんです。なぜかっていうと、わけのわからない住民もいっぱいいるでしょう。自分勝手に、自分の今の利益しか主張しない。居丈高に文句を言ってくる住民も少なからずいる。意思決定をまとめるためのさまざまな意見を聞かなきゃいけない。最も汗が流れて苦勞をする。これが現場です。だから、この現場を持

っている基礎自治体の職員はやりがいがあるんですよ、苦労があるから。だから、もし公務員になりたければ基礎自治体を選べとっていました。そこへ行けば自分も鍛えられるから。苦労も多いが、やりがいがあるぞって。というのが2番目なんです。

3番目は、透明さということなんです。なぜならば、基礎自治体でやっている仕事は住民の目に直接さらされながらやっているから、事実、真実を語らなければいけない。隠し事があるてはならない。住民の前に立ったら、きちっと説明ができるような仕事の内容とやり方をしなければならぬ。したがって、情報公開と住民参画は当たり前なのです。わざわざ言わなくても、基礎自治体の特性をよく考えれば、必ず透明でなければならぬということが出てくる。遠いと隠しやすいんですけど、近くでは隠しにくいではないですかと。したがって、これほど近い基礎自治体で不透明で不適切なことが行われるんだったら、それは基礎自治体らしくないのです、住民から見て。これが3番目です。

4番目が最も重要なことです。それは、基礎自治体こそが「先端」であるということです。それまでは基礎自治体が「末端」であると言われていました。末端とはどういうことかという、重要なことは全部国が決めてくる。特別区について言えば、東京都も決めてくるから、それがおりてくるから、ちゃんと理解してそのとおりにやれということになる。したがって、末端と呼ばれている自治体は物を考えなくていいって。頭脳を働かせなくていい、手足のように動けと。もしどうしてもわからなかったら、聞いてこいって。しかし、私は、基礎自治体は末端ではないと主張しました。ここでこそ、何か問題点があって、どういうことを手がけなければ地域と住民が守れないかっていうことがわかるのは、基礎自治体であると。だからこそ、ここから物事が発想され、ここから政策が打ち出されてこそ、基礎自治体たり得るんだと。それが先端性ということです。特別区は末端機関ではなく先端機関なんだと。

こうした観点から見ると、この巨大都市の中の基礎自治体たり得る23区が全国のさまざまな制度改革と政策展開に、さしたる影響力を与えてこなかったのはせつない。特別区は、23もありながら、どうして全体の世の中に影響力が及ぼせないのか。そのことをきちっと考えた上で、基礎自治体の特性が発揮できるような新しい制度と運用が必要ではないのかと。

実は、私は世田谷生まれなんです。そして、ずっと高等学校、大学に至るまで大田区に暮らしましたから、私のふるさととは東京なんです。今は浦和に暮らしてますが、私は自分のふるさとが東京で、東京がよくなることはうれしいと思っているんです。

ちなみに、一言だけ東京都を褒めて終わります。最近グッドニュースがありました。夕張市に職員を給料持ちで派遣して、夕張市を支えています。なぜ特別区はおやりにならないのかって言っているのですが。打ち倒れる前の夕張市に私は相当に批判的でした。でもああやって困難に陥ったときに、東京のように相対的に恵まれているところは積極的に応援にいく、いいですね。全国でああいうふうに困ったところがでてきたら、できるだけ手を差し伸べる。

もし、東京に直下型地震が来たらどうするんですか、皆さん方は。周辺に皆さん方を一時でもちゃんと寄留させてくれるようなそういう地域を持たなければ、どうするんですか。特別区は、必ず全国の農山村地域を大事にすることなんです。例えば東京の23区の小学生は全員必ず農山村地域に留学させて、そこで自然というものをちゃんと学ばせて、ちゃんとした人間に育てる、そういうことを含めて、大都市は農山村と濃密におつき合いをする。そのことをきちっとできるのはどこか。間違いなく特別区なんです。特別区は、大都市のあり方と全国の地域との関係についても意を用いつつ、将来のイメージを自分たちで描いていくということが大事ではないかと思います。

以上です。ありがとうございました。（拍手）

司会 大森先生、どうもありがとうございました。

それでは、大体10分程度を予定しているんですが、大森先生がいらっしゃっておりますので、皆様のところから何かご質問があれば、恐縮ですが挙手をいただければ係員がマイクを持ってまいりますので、どうぞ遠慮をなさらずにお手を挙げていただければと思います。

はい。今ちょっとお持ちいたします。ちょっとお待ちください。

質問者1 元新宿区の職員でした と申します。

先生の貴重なお話ありがとうございました。1つ目は、もう少し東京都に悪口を言ってもらおうかなということなんです。先ほどお話に出ました都区のあり方検討委員会の中で、特に直近の10月2日の第16回の幹事会では、都側から23区の再編案の資料が出されています。既に前に出されていたような都議会の論点整理とか森記念財団のだとか、それから先生が触れられました道州制を前提とした東京商工会議所のものとか、出たわけです。都としてはビジョンや考え方を示すものではないというふうに言っていますが、こういう場でこういう資料が出されるということは、一定の意思表示というふうに私はなるのではないかと思うんですが、こういった検討のあり方の都側の姿勢をやはり変えさせていくと。特

別区側の物の言い方というのはあるのではないかと思いますので、1つは伺いたいと思います。

もう1点は、自己点検になりますが、先生が座長をされていらっしゃいました第2次特別区制度調査会の構想で、きょうお話がありませんでしたけれども、基礎自治体連合の提案がされていますが、そういう中で、現実の行政運営を見ると、区政会館の中にある特別区協議会ですとか区長会事務局ですとか、または新たにつくられた高齢者医療制度の広域連合ですとか、非常に便利なんですよ。先生が参加された検討会でもこういった区政会館の、すぐれた職員の方のバックアップもあったと思うんですが、非常に便利だから慣れてしまっていると。したがって、そこに各区が寄りかかってしまうということで、住民や議会や現場職員が意思決定だとか審議内容について十分把握しないまま進んでいってしまうとか、横並びが進むとかっていう弊害もあると思うんですよ。こういうのを是正しないと、せっかく提案されているような基礎自治体連合の民主的運営というのはつくっていくのは難しいと思われませんが、これは自己点検としてもう今からやっていかなければいけない課題ではないかというふうに思いますので、先生のご意見を伺いたいと思いますし、新宿区は1950年代以降、区長会だとかそれから特別委員会などで自治権拡充については先端を切っている議論をしてきた区だと思います。そういうのを生かしてこういった場をさらに進めていただきたいと。そのための提案をいただきたいと思います。

以上です。

大森名誉教授 区域再編問題は協議の中で出てきたんですけど、もうちょっと違う文脈でいうと、現在の合併特例法でいうと、知事さんのイニシアチブで合併を推進しろっていうのが国の意向なんです。正式に国から東京都が何を言われているかは私も知りませんが、暗に言われていると思うんですよ。ほかではみんな一生懸命合併のことをやっているんですけど、東京都だけはやらないんですかと。せめて協議会ぐらいは立ち上げられないものでしょうかと。せめて東京都としての姿勢を示してもらったらいかがですかっていうことは、前々から言われていると思うんですよ。

ただし、正面からそれは出てきてないんですけど、ややいやらしいのは、都が協議の中でこれを言っていることなんですよ。ということは、協議を完成させたくないというふうにとられますので、もし東京都側がそれと区別されているんだったらそうおっしゃればいいので、そのときは東京都は東京都でほかの知事さんがおやりになっていることをおやりになるわけですから、それが悪いとは私も言いませんから、そのときは特別区側がどういふふうに対応するかっていうことをお決めになることではないかと思っています。今の段階

はいろんなことがなだれ込んでいますから、やっぱり私どもから見ると、協議の途中から言い始めているのは、東京都と特別区の間で仕事をきちっと分けて、現在も財政の仕組みについても安定化させるということをやろうとしているにもかかわらず、つまり、法律を改正した後の運用を直すということになっていたにもかかわらず、区域再編を言い出したということは、都は、決着をさせないほうがいいと思っているんじゃないかと疑われますので、要注意だと言っているんです。全国的なレベルで見れば、それほど変なことを東京都がやっているわけではないというふうに理由をつけることはできると思うんですけど、今のようなやり方の中で言ってきているから、筋が悪いなと言っているのです。

今後、23区の区域問題をどうするんですかということ、これをやるっていう話になると、お隣同士で研究会ぐらいやろうかっていうことになれば、それ自身として新しい動きになると思います。私自身は、現在の都区協議が落ち着くまでは、区域再編の問題は入れないほうがいいと思っていますので、そういう立場でやったらどうですかって言ってます。第1番のご指摘についてはそういうことだと思います。

2番目のほうは本当に適切なお指摘でして、実は私どもが調査会を承った段階で、従来あった区民の自治権拡充運動はなくなっていた。静かになっていたんですね。静かになっているっていうことは国のほうは知っていますので、国のほうから見ると、何か特に大きな問題があるんですかって言われるんですよ。ご指摘のとおり、やっぱり調査会の中だけで議論しましたので、どうしても、区長さんや区議会議員さんと懇談をしましたが、なかなか区民の意識を把握するまでには至りませんでした。それで一応調査会は終わっているんですが、懇談会として続いているのですが、23区の職員の皆さん方に手を挙げいただきまして、別途、研究会を組織していただいています。研究会メンバーは全区から出ているので、今後自分たちで区政を担っていく方々が、今回の問題について自分たちなりに勉強して、どうすればいいかっていうことを少しずつ進めてもらうという体制を考えましたのも、今のご指摘のことが気になっていたからです。もう1回区民のレベル、皆さん方でいろいろ運動を起こしてもらうためには、もうちょっとわかりやすく、もうちょっと本当にこうではないかということと言わなきゃいけないので、おっしゃるとおりのことをやらなきゃいけないと思っています。その手始めに、少なくとも職員の皆さん方が集まってきた仕事の合間を縫ってあるいは仕事の外でいろいろ勉強会をやらしてもらえないだろうかということで、乗り出してもらっています、非常に大切なお指摘ですので、私もお付き合いをさせていただく限り、そのことを忘れずにやりたいと思っていますので、どしどしと

またご意見をお寄せくださればと思います。

ありがとうございます。

司会 はい、どうもありがとうございました。

ほかにどなたかございますでしょうか。

はい。今ちょっとマイクをお持ちいたしますので。

質問者 2 大森先生、ありがとうございました。

実は、13年前に大森先生のお話を聞きまして、非常にそのときにいろんな意味で感動したことを思い出しておりますし、私は昨年2月にこの新宿区で区長も出られた会議の、これも実は数日前に私の友人から速記録を読ませていただきました。改めてそのときのお話の内容、全く具体的なお話で、先生のご活躍ぶりに敬服した次第ですが、またきょう改めてこの東京都あるいは特別区の歴史的な推移、国レベルから始まって、いろいろ専門家あるいは国政レベルでの検討経過のいきさつをお聞きいたしまして、頭が整理されました。非常に勉強になりました。

ただ、勉強になるばかりでなく、先生が最後に現場というお言葉を出しましたけれど、やはりこれからの基礎自治体というところで取り組む場合に、私に言わせると60年間の総決算を足元からもう一度、首長さんの取り組んできたことあるいは議会がやってきたことについてどこが問題だったのか、具体的に住民の間から声を出し合って、そこから出発することが大事であるということで、私はいろんな仲間を広げながら今やっております。大事な大きな転換点に立っているという思いで、やっぱり現場から新たな政策が生み出されていくという気持ちが非常に日増しに膨らんでまいりまして。

そこで先生にお尋ねしたいのは、先生の今までのご体験あるいは地方自治体との接触の中で、やはり人の問題、特にリーダーですね、自治体のリーダー、議会の議員の皆さんも含め、首長さんの、これからはやっぱりリーダーというものの存在が非常に大事になってくる。それと、やっぱり普通の暮らしをしている住民との関係をもっともっと、身近なという言葉が出ましたけど、まさに身近でなくなりつつあるこの10年、20年だったのではないかなという思いが私はしておりまして、私はこの国に生まれ育った人間です。20数年間、転勤族であちこち行ってまいりましたけれども、そういう意味でやっぱり社会のため、人のため、後々の世代のために、何か自分たち社会の世話になってきたことを一人でも二人でもやってみないと、こういう気持ちでおりまして、先生の今までのご経験のなかでリーダーというものの先生のお考えになられる、求められるリーダーというのはどうお考えに

なるか、一言でもいいですからお聞かせいただければと思います。よろしくお願ひします。

大森名譽教授 直感的に思いつくことは2つです。一般的にこの人はすぐれたリーダーだと思う人の人柄を見ていると、日本のことわざをそのまま生きているような人だと思えます。日本のことわざで一番素敵なリーダー像は、「実るほど頭を垂れる稲穂かな」というのです。実が入れば入るほど、そっくり返らないでやっぱり頭が低くなる人は人望がある人じゃないでしょうか。

もう1つ、リーダーはいつもリーダーじゃなくてもいいんです。リーダーがいなくても全体が回るような仕掛けが動いていればいいんですけど。リーダーはいつリーダーでなきゃいけないかっていうと、どんな集団でも地域でもいいですけど、そこに何らかの危機が来た場合です。危機というのは、従来の考え方や従来の運び方では対応できないような事態が生まれたときには、だれよりも早くそのことに気がつき、そのことはどれほどの重大な意味を持っているかということがちゃんとメンバーに伝えられて、その対応策がちゃんと構想できる。だから、危機に直面したときに、リーダーだと言われている人が危機に対処できなければ、その集団が衰滅する。この2つではないでしょうか。

日ごろから、やっぱり「うん、あの人ならば」って呼ばれる人のパーソナリティーは、そういう人が多いんじゃないでしょうか。その目で日本の政界を見ると、そっくり返る人が多いんですね。多分、議会の皆さん方なんかにも多いし、都議会議員の中にはやたら偉そうな顔をしている人もおいでになるのではないのでしょうか。この2つじゃないでしょうかね。と、思います。私は、自分でできないことを他人様にお勧めしていますが（笑）。

ありがとうございます。

司会 はい、ありがとうございました。

じゃあ、今お持ちいたしますから。

質問者3 一町会長をやっております と申します。

PHPの社長であられます江口克彦先生ですね、あの方は地域主権型道州制という名前で本を書いているらしいですね。私は非常によく研究されておられると見ているんですが、先生の言うておられることと私は基本的には変わらないように思うんですが、先生、あの先生と違うようなところはございますか。

大森名譽教授 一言でお答えすると、江口さんは理想家で、ちょっと悪口を言うと幻想を描いています（笑）。あんなふうになりません。あれがもしなるとすると日本は分割され

ますので、たぶん日本は衰退すると見ているのが一番大きな違いです。それから、地域主権というのは、ある地域に主権を与えることですが、与えるとは言っていなくて、「地域主権型」って言っていますが、こういうことを言うのはあやしいです。連邦制を敷くことはできない。しかし、限りなく連邦に近いものをつくりたいと言っていますから、やっぱり相当程度、国や他の地域には依存せず、自立できる地域をつくり出すことになるんじゃないでしょうか、日本列島に。私は、そのことには相当に懐疑的です。

質問者3 現在は政府の座長をやっているらしいですね。

大森名誉教授 総務大臣の中にあるビジョン懇の懇談会ですけど、あの懇談会は間もなく幕引きでして、ほとんど影響を及ぼさないんじゃないでしょうか。と、うわさされています。（笑）一番注目しなきゃいけないことは、多分こうなると思います。現在の自民党の推進本部も江口さんの意見に近いんです、実は。限りなく連邦制に近いものを構想していますので。今、3次までたたき台としての中間報告を取りまとめています。したがって、自民党のなかには積極的な道州論者がいます。問題なのは、次の衆議院選挙の後ですけど、仮に自民党と公明党が衆議院選挙で一応勝利を得たとするとしますと、どうなるかっていうと、政策合意の中に道州制が入っているのです。どういうふうにかかれているかっていうと、道州制についての基本法を制定するために、改めて内閣に「検討の機関」をつくるということになっています。麻生さんが総理でやり続けるということになると、公党間の約束ですから、今の江口さんのビジョン懇と違う、もっと重大な局面を検討するようなタイプの「検討の機関」を置くことになるんじゃないでしょうか。そうすると、基本法策定ぐらいまではいかざるを得なくなる、そのときに「検討の機関」に江口さんがお入りになるかどうかわかりませんが。

基本法策定ということになると、ちょっと事態が変わる。ということですね、なぜそういうことが進むっていうかということ、現在の知事さんの中では初めての傾向ですけど、今までも一、二、現職の知事さんで連邦制に近いような道州を言った知事さんはいらっしゃるんですけど、今回は違うんですよ。現職の知事さんの相当数の人たちが道州制を支持しているのです。現在の福岡県の知事さんは全国知事会の会長ですけど、あの人は道州制支持者ですから。現職の知事さんの中に一定の数の道州制支持者がいないと、国は簡単に議論を進めません。しかし、慎重論や反対論の知事さんも反論し始めていますから、知事会は一本でまとまってはいません。多分、知事会は意見が分かれますので、政府は強行できないでしょうね。

だから、政治的なルートをたどっていても、そんな簡単に道州制の基本法はできると私には思えませんが、ただし、政治の本質は意志だと思っていますので、意思を曲げないで貫徹すれば、必ずあることは実現しますので 小泉さんのように。だから、そういう人が総理に出てきて、絶対やると決めて、万難を排してやるということになったら、もしかしたら動く可能性が出てくるかもしれません。そのときはどういうふうに振る舞えばいいかなど。私はちょっと嫌だなと思っていますけど。

地域主権型の道州制をやれば、日本国は全体として非常に弱まるなど、分割はよくないなと私は思っています。私のほうが穏やかで、守旧派と呼ばれています（笑）。改革というのは、具体的に現地現場が動くような改革じゃなきゃいけないので、できるだけ穏やかで皆さんが納得できるようなものに落ち着かせるべきじゃないかなど、道州についてはそういうふうに思っています。

ありがとうございました。

司会 はい、どうもありがとうございました。

じゃ、もうそれで最後に。ちょっと時間の関係もございますので、その方で最後にさせていただきたいと思っておりますけれども。

質問者 4 私、今ちょうどこの新宿区の自治基本条例というもので議論に参加させていただいている一人なんですけども、きょうの先生のお話で基礎自治体としての区というお話を先ほど来理解させていただきましたけども、表題にありますように、基礎自治体としての新宿区ということをお考えになったときに、何か特別なコメントがあたりでしたらお聞かせいただきたいと思いますが。

大森名誉教授 昔ですね、新宿区の山本区長さんが特別区長会の会長さんで、私が特別区の拡充運動でお手伝いしたときに、どこよりも新宿区と区民のみなさんは生き生きとして運動をされていました。それで、自治基本条例のことをお考えになるときに、今は3者構成でしょうか。地域の皆さんが検討をやって、議会が検討をやって、職員でも検討していると。それで、お互いに持ち寄って、どういうことを考えられるかっていうことをまとめていきたいとおっしゃっていますし、それから、今日のこのお集まりのような研究所もできていますね。

やはり、自分たちの自治の基本ルールを住民の皆さん方がお考えになることですよ。それが自治の器になりますので。問題は、その器にどういう政策を盛り込めるかというときに、現在の特別区ならばできることと、なかなかできにくくて東京都に働きかけなければ

できないことを発信していくことですね。病院のたらい回しのようなことが起これば、現地の医師会が東京都のほうへ働きかけたんですね。特別区の現場のほうからちゃんと物が言えて、そのことを受けとめてもらえるようなことは具体的な政策の話になりますので、それをどうやって盛り込むかっていうことになるんじゃないでしょうか。それをいつも住民のほうから何とか発信できるような仕組みをつくっていくこと、そのことは今まで必ずしもきちとなされていなかったということじゃないでしょうか。

恐らく、これをやりますと、新宿区から発信することになりますので、そうすると多分、議会のあり方についても検討することになりますよね。そのことこそがほかの23区に伝わっていくということによって、特別区から新しい、ここの23区の中の自治の姿みたいなものをつくっていくということになりますから、そういう意味でいうと非常に重要な局面をお迎えになっているんじゃないかと、そう私は思っています。

司会 はい、どうもありがとうございました。

それでは、大森先生にもう一度皆様から拍手をいただけませんか。（拍手）

それでは、これから10分間ということですから、3時半から第2部を開催していただきたいと思いますので、それまで休憩とさせていただきたいと思います。よろしくお願ひいたします。

4．パネルディスカッション

司会 では、ちょうど時間になりましたので、これから第2部のパネルディスカッションを行わせていただきたいと思います。

テーマは、先ほど来申し上げておりますが、「地域自治の仕組みづくり」というテーマで進めさせていただきたいと思います。

コーディネーターの先生、パネリストの先生方を私のほうからご紹介させていただきます。皆様方から向かって一番左方になりますが、きょうコーディネーターをお願いしております、私ども新宿自治創造研究所の所長であります金安岩男慶応義塾大学教授でございます。

金安所長 よろしくお願ひいたします。（拍手）

司会 そのお隣が、我々研究所のアドバイザーをお願いしております首都大学東京大学院の大杉先生でございます。

大杉教授 大杉でございます。（拍手）

司会 そのお隣になりますが、やはり研究所のアドバイザーをお願いしております法政大学の名和田先生でございます。（拍手）

最後になりますが、やはり研究所のアドバイザーをお願いしております東京経済大学の森反先生でございます。

森反教授 森反でございます。（拍手）

司会 所長以下、アドバイザーの先生方で今日はパネルディスカッションを行わせていただきたいと思います。

じゃあ、所長、よろしく願いいたします。

金安所長 皆さん、こんにちは。

先ほど、大森先生から大変元気のいい、自治体そのものをどう考えるかということで、基礎自治体のお話をいただいて、大変勉強になりました。私は、学部時代は経済学部でしたので、行政学というのはとったことがありません。きょうは東京大学の授業を聞いているような、そういう感じで、ただで聞けてよかったなと思っております（笑）。これから第2部ということで4時半を終了予定にしておりますので、約1時間、今ご紹介ありました研究所のアドバイザーをお願いしている3人の先生とともにいろいろ議論をしていきたいと思います。

今日のテーマですが、地域自治のあり方ですとか仕組みづくりをどう考えたらいいかということで、実はこの4月に発足した研究所の主要なテーマとして3つほど区長さんからの宿題のようなんですけれども、掲げております。1つは、この自治というものをどう考えたらいいんだろうかというというのがそもそもみたいな感じです。それから、つまり住民のそこに対するあり方というか、住民自治のことが2つ目。そしてもう1つは、新宿初め都心の自治体はそうだろうと思いますが、例えば単身でお住まいの方ですとかマンションですとか、そういう住居あるいは居住のあり方というのが都心型で特徴があるかと思えます。この3つのテーマをプロジェクトということで立ち上げまして、ここにいらっしゃる3人の先生方がそれぞれプロジェクトチームのご指導をされているということです。きょうは、現在取り組んでいることの一部をご披露いただけたらと思います。それから、先生方はこれまでも国内のいろいろな自治体で関連のテーマの実践をされたり、あるいは大学では学術的な研究もされているということで、理論的、それから実践的、両方兼ね備えた知見をご披露いただけるんじゃないかなというふうに思っております、私自身も楽しみにしております。

きょう、これからの限られた時間なんですが進め方としまして、まずそれぞれのパネリストの先生方から10分から15分程度ぐらいの間に、これまでいろいろご経験になっていることからどういうことをポイントとして考えたらいいんだろうかというような話題提供をいただいて、その後、先生方の中で少しそれに伴う意見交換をしていただくというのが1つです。それから2つ目は、先ほどご紹介したプロジェクトチームが走っておりますので、新宿ということをちょっと念頭に置いたときに、これからどういうふうに取り組んでいったらいいんだろうかということに触れていただければと思っております。

それではまず、最初に大杉先生から。大杉先生はこういう行政論ですとかあるいは地方政府論がご専門です。今この新宿区の研究所の中ではプロジェクトチームの1つ目の、そもそも自治のことをどう考えたらいいかっていう、きょうは先ほど大森先生が基礎自治体のお話をされましたから、多分その辺の関連した話題があるんじゃないかなと思うんですけども、大杉先生、よろしくお願ひしたいと思ひます。

大杉教授 皆さん、こんにちは。首都大学東京の大杉です。

今、所長のほうからご紹介がありましたけれども、こちらの研究所のほうでは基礎自治体としての新宿区の今後のあり方というテーマを検討しております。基礎自治体の新宿区としてのあり方を考えていくときに、国との関係、都との関係、分権改革であるとか都区制度改革の大きな流れの中で、今後新宿区が基礎自治体としてどう考えていったらいいのかということ、区民の方々にもきちんと趣旨が伝わるような具体的な仕事の事例を通じてそのあり方を考えていければなということで、所員の皆さん、職員の皆さんと現在検討を進めさせていただいているところです。

本日は、地域自治というテーマですが、実はこれも基礎自治体のあり方とまさに密接にかかわってくるわけです。今申し上げましたような国全体の分権改革あるいは都区制度改革という、言ってみれば団体自治の側面の改革と言われることごとくだけではなく、それぞれの地域の中での自治の仕組みをつくっていく。私は地域発自治創造という言葉を使っておりますが、こちらの研究所も自治創造研究所ということですけども、それぞれの地域の中で、法令上の大きな枠組みは定められたとしても、この新宿の中でどういう地域をつくっていくのかを考えていきたい、そのための手がかりとなるような議論をさせていただきたいと思ひます。

きょうのシンポジウムに当たりまして、あらかじめ参考になるような先進事例を紹介する形で議論を進めてほしいというリクエストがありました。私自身は東京のこの大都市の地

地域の自治のあり方を今まで研究させていただきまして、まだまだ不十分なところもありますけど、その一方で、実はある意味でバランスをとるといいますか、大都市以外の地域ですね、例えば中山間地であるとか離島地域であるとか、そういったようなところ、あるいは先ほどの大森先生のご講演の中にも出ましたけれども、平成の大合併の中で合併した地域の中で新たな地域づくりを取り組んでいる地域など、そうしたところでの地域自治のあり方なども見させていただいておりました。

大都市とそれ以外の地域ということで、バランスをとるといふふうに申し上げましたが、この両者、実は私、根本的なところでつながった、原理的に共通することがあるんじゃないのかと考えています。先進事例を挙げてというリクエストについては、むしろ先進性というよりも、一番根本的な自治の基本、原点で共通するような、そして、もうある意味では当たり前のことなのかもしれませんけれども、痛切に感じられた事例をちょっとご紹介したいところです。

一般に先進事例として紹介されてはこなかった地域だと思うんですけども、福井県ですね、日本海に面したところに若狭町という、若狭湾の若狭と書くんですけども、この平成の合併の中で2つの町が合併して、それでもまだ町、人口1万6,000程度の非常に小規模な町のさらにその中の1つの集落、大鳥羽っていう集落がございます。そこは世帯数は81戸。ただ、公営住宅であるとか国立の施設があって、実際定住されている方は50戸程度の世帯で、全体でも人口250人程度の地域です。

こちらでその地域の自治を担っている方々にお話を聞く機会が昨年ありまして、先日もちょっとその地域へ伺いましたが、典型的な過疎地域、山村地域なんですね。その地域の集落、まさに200何十人程度の地域で行っている自治のあり方っていうのはどういうものなのかといえ、この地域では住民にアンケート調査を行って、地域に関する問題提起をされています。新しい時代にふさわしいビジョンが確立されていないとか、個人の尊重よりも全体の意識が強いとか、区、集落の一人一人の意思表示の機会がなく、集落運営への関心が乏しい、こういった課題を抽出しています。それに対して解決策、ビジョンを制定しようとか、自治の仕組みを新しくつくろうとか、規約を制定して予算制度を導入しようという解決策を出しているんですが、実は今申し上げた調査が行われたのが昭和39年のことでした、この調査とそれに対する課題提起を受けて、昭和44年から5カ年計画を8次にわたって振興計画という名前の集落の計画を立てている。昨年伺ったときには、そろそろ第9次をつくらなきゃいけないなということでした。

集落で計画をつくること自体は必ずしも珍しくはないのですが、きょうはちょっとその中身、詳細をご紹介できないんですが、かなりしっかりした計画です。こう言っちゃうとなんですけども、下手な自治体がつくっている総合計画とか基本構想などよりよほどしっかりした計画をつくられていまして、まずそれに驚かされた。昭和44年からそういう地域の自治、これ新宿で置きかえていえば自治会・町会の単位だというふうにお考えいただければいいと思いますけども、その単位できちんとした計画をつくって、先ほども申し上げたとおり、予算の制度があるんですね。

実は、その2番目の特徴として驚かされたのが、財政的に自立という志向が非常に強いということです。その集落では、一般会計と特別会計をそれぞれつくっておきまして、それぞれおおよそ数年でいいますと年間200数十万、合わせて500万弱ぐらいの予算を組んでいます。一般にこういう地域自治の中での予算っていいますと、大抵いろんな補助金が入っています。確かにこの中のごく一部、10万か、20万もなかったと思いますけれども、電源立地の交付金があります。この若狭の地域が合併したというのも、この町の地域だけいわゆる原発がないんですね。周辺はみんな原発があります。原発立地の自治体は当然合併しませんでした。若狭町といういは原発がなかったところ同士が合併してできた町なんですけれども、そういう関係で周辺自治体に交付される補助金の一部が回ってきているんですが、町からの補助金はゼロ。つまり、その集落の200数十人、当然その中にはかなり高齢者の方が多いです。仕事を持っていない方もいるでしょうけれども、均等割で払う部分と所得割の部分があります。全体で年間500万円もの予算を組んでいるんですね。これには驚かされました。まさに自分たちの自治、そこにかかる経費もきちんと自分たちで負担しようということです。

これを言うと、何か、じゃあ新宿区でも自治会や町会で補助金なんかをもらわずに出しているかどうかは私ちょっと確認しなきゃいけないんですけども自分たちだけの町会費だけですべて運営しなさいということとになるのか。大鳥羽では会館を建てたり、軽微な公共事業も全部ここでやっていたりするんですけども、そういうことまでやれというつもりではないんですが、この地域ではそういうこともやっている。必ずしもこの地域、所得が高い地域ではないんですけども、自分たちのところでやることは自分たちでお金を賄っていると。

ここまでは、それはそうだなというところなんですけども、3つ目、これが一番私が感心した点ですけども、先ほどの自治の基本、原点ということにもかかわりますが、民主的な意

思決定を徹底的に追求しているということです。先ほど、世帯数は81戸、定住が大体50戸程度というふうに言いました。通常、こういう地域の自治の仕組みは、世帯で1代表といえますか1票といえますか、世帯単位の加入というのが一般的かと思います。これはその地域の団結という中で、いい悪いという話ではないんですが、こうした山村になりますと、当然高齢化も進んできます。世帯といっても1人世帯、高齢者の1人・2人世帯も多くありますし、それからそもそも若い人がいない中、ある意味で全員が何らかの形でかわらないともう地域でやっていけないというふうにもなっていると言えます。

そうした中で、実はかなり昔からなんですが、自主学級グループという試みをしていて、それぞれいろいろな世代の人たちが参加できるような仕組みを考えています。世代って申し上げましたけども、ここでは工夫している。よく私、最近いろいろな住民参加の話を自治体なんかでするときに必ずこれを紹介しているんですけども、子供の世代に焦点を合わせてグループをつくっているんです。つまり、赤ちゃんがいる世代、小学生がいる世代、中学生がいる世代、こうすると親同士が集まりやすいのですね。親の世代だけでやっていると、別にもう大人になってそんなにつき合っていくというのは余り関心ないですけど、子供を媒介にすると非常に集まりやすい。いろいろと参加を仕掛けたときに一番職員の方々も悩まれている、区民の方々に参加の仕掛けをされている人たちも「なかなか集まらないんだよな」って言われたりしますけれども、ここでは子供を媒介にしているんな人たちが集まりやすくしている。

そして、そのときに必ず各戸2人ずつ、つまりお父さん、お母さんといえますか、夫婦で参加することを原則にしています。もちろん、独身の人もいますし、いろいろな事情で片方だけということもあるでしょうけれども、それはそれでまた別のグループをつくったりしていますね。あっ、いろんな工夫の仕方があるんだな、ここはこういう工夫をして、なるべく多くの人たちが参加できるようにしているんだなと気づかされました。

さらに、集落の中ではいろんな役職があります。会長や監査役やいろんな役職がありますが、それは全部年代で決めています。この役割をする人は例えば40歳代の人、この役割は20歳代の人とか。ある一定年齢以上の人たちは最後、こういう言い方をすると失礼ですけど、長老となって、全体が決まった後、その報告などは受けませんが、基本的には余り口出しせず、若い人たちに任せましょう。そういうような仕組みで運営しているんですね。

これはもう別になんともない事例だと思うんですけども、例えばコミュニティっていうのは人のつながりをつくる、結びつきをつくり出す、支え合いをつくり出すってということ

からすれば、なるべく多くの人にかかわってもらう。あるいは、その地域の中できちんと民主的な意思決定のルールをつくる。これはやっぱり個人が1人1票とまで言うかどうかは別として、個人個人としてきちんとカウントされて参加をする仕組みっていうのを、その地域に合ったやり方で考えているんだなという事例として、ごく当たり前の仕組みなのかもしれませんが、それなりに私自身は非常に衝撃を受けたということがあります。

ただ、こう言いますと、こういう仕組みを理想化し過ぎているってところもあるかなと思います。当然、若い人の中にはそういう非常に閉じた世界といいますかコミュニティというものを嫌になって都会に出ていく人もいますし、煩わしさを感じるかもしれません。コミュニティという言葉を使いますと、何となく最近プラスの意味合いで多く使われることがあるかもしれませんが、当然そこでは一種閉ざされた関係、閉塞感というものが他方裏側に出てくることもあります。あるいは民主的に決める、民主主義といっても、同じ人之間、均質な同質性の高い間では民主的な仕組みは成り立ちやすいですけれども、異質な人たちが入り込んできたときに、必ずしもそういうルールそのものがなかなか成立しにくい、維持されにくいということがあります。恐らく、新宿を初めとして、都市部のコミュニティのあり方の中で問われる問題じゃないかと思います。

そのときに、じゃ何を考えていけばいいのか。今、私は自治の原点、基本と申し上げたのは、例に挙げた地域はやはり外との交流は比較的少ないところです。ただ、内側でその力を存分に引き出して自治の活動をしているところですが、新宿で考える場合はこれがいろいろな人と人との交流が出てくることを考えなければいけない。その点、後ほどまたお話ししたほうがいいのかもしれませんが、このように、いろいろな地域での自治のあり方っていうのがあると思うんですが、それぞれの地域のあり方に即したコミュニティ、地域自治の仕組みっていうものを本当に今まで追求してきただろうか。これは私非常に疑問に思っているところがあります。

最近ですと、都市と地方の格差というような言葉でコミュニティ問題の重要さが説かれましたが、そのまさしくコミュニティっていうものをきちんと考えていく。これは、最近私自身が使っている造語なんですけど、「コミュニティの安全保障」っていうのを考えなきゃいけないなど。国全体でいえばナショナル・セキュリティ、国の安全保障ということで、防衛の問題であるとかあるかもしれません。それから、社会の人たちがお互いに支え合う仕組みとしてはソーシャル・セキュリティ、社会保障ということで、医療やら介護やら福祉やらという仕組みがつくられています。もう1つ、我々が生きていく上で、国家

とか社会、そういう大きな枠組みだけではなく、コミュニティという単位を、人と人のきちんとしたつながりをつくり出すようなものをきちんと保障していくような、そうした発想を考えていかなきゃいけないんじゃないか。私自身は新宿区自治創造研究所で基礎自治体について考えておりますが、恐らく防衛問題とか社会保障、これはいわゆる国だけじゃなくて地方がかかわるんですが、国のほうが主として制度設計をするものですが、コミュニティのセキュリティという問題はまさに基礎自治体が考えていく課題だと。そういう点から、まず問題提起として事例の紹介をさせていただきました。

金安所長 どうもありがとうございました。

続いて、名和田先生から。名和田先生は自治会のことですとか、住民自治のことをいろいろこれまで調査研究されていますし、今回プロジェクトチームもご指導をいただいているので、まず先生から話題提供をお願いしたいと思います。

名和田教授 名和田と申します。

今の杉先生は既にコミュニティのことを話題にされたので、そのまま、私はコミュニティが最大の関心事なんですけども、大森先生のお話は基礎自治体レベルのお話で、それでこのパネルディスカッションは地域自治というテーマを掲げているわけですが、地域とはどこを指すのかという入り口のところを若干申し上げておきたいと思います。

私は、日本の基礎自治体というのは十分に住民から縁遠過ぎると思っています。何せ、明治の大合併、昭和の大合併、平成の大合併と3回の合併をして、十分住民から遠くなっています。よく日本人はお上に依存的だと言われてはいますが、私は実は逆だと思っていて、結構地域の人たちは、自治体も含めて政府と称するものを割と冷たく見ているなということに気づかされて驚くことがよくあります。

一例だけ出しますと、大分県に大山町という自治体がありました。このほど日田市に合併したんですけども、ここは例の一村一品運動の発祥の地なんですね。しかし、その一村一品運動を担ってきたのは、最近はやりの言葉でいうと市民社会の側なのでして、具体的には農協でした。農協が主軸になってああいう血のにじむような農民が豊かになるっていう運動を展開してこられたんですけども、合併に対しては極めて冷たかったですね。大山町は別になんでもいいよ勝手にやれよっていう感じなんですね。これに類する例は幾らでもあります、実は首長さんなり議員さんなりは、自治を守るぞっていうふうに政府に向かって言っていて、いざ後ろを振り返ってみると、住民は冷ややかな目で見ているようなことにならないようにしないといけない。

そこで、じゃあそのためにはどういう仕組みが必要なのかというと、私は、先ほど大杉先生がご紹介されたような、ああいった身近な地域における自治の仕組み、コミュニティ・レベルにおける自治の仕組みというものをもう1回回復する必要があると思います。合併する以前はそこがまさに自治体だったわけです。明治の大合併の前はそこそが自治体そのものであったわけで、そこをもう一度、何らかの自治の単位として再建するということが必要だと思います。こういう仕組みのことを自治体内分権と言っておりまして、私はそれを主たる研究テーマにしているということでもあります。以上が導入です。

私は、主たる仕事場は横浜市でありまして、横浜市で行政の仕事をしたり、あるいはいわゆる市民活動なども自分でやったりしております。最近、地方の幾つかの都市とかかわりが出てまいりました。地方都市と言われるところにもよく行きますし、離島なども最近行っております。ところが、東京都内とはあんまりご縁がなかったんですね。ところが、昨年度から新宿区のほうで外部評価委員会とかあるいは地域センターの指定管理者の選定の仕事とかをやるようになりました。実は法政大学は一部新宿区に立地しておりまして、それでお世話になっているなどとお引き受けをしたのですけれども、初めて東京23区の自治体で勉強させていただいているというところです。そうした中で、やはり東京は他の地域と異なる特性を持っているというふうに感じております。そのことの中身を簡単に申し上げて最初の発言にしたいと思います。

今のコミュニティをめぐる状況を考えるときに、自治体の基本姿勢として協働ということをよく言われますが、この協働について説明をしようと思っていたんですけれども、ちょっと短くやったほうがいいなと思うので、大分はしりたいと思います。協働と並んでよく参加ってということが言われることがありますよね。今、新宿区でもお考えになっている自治基本条例でも、恐らく参加と協働を自治体の基本理念として規定すべきではないかといった議論をされているかと思います。この場合において、参加というのは意思決定に参加する権利をいうんですね。それは選挙権から始まって新宿区区政に影響を与えられるある権利である。これに対して協働というのは、意思決定ではなくてサービスに関係しています。公共サービスですね。公共サービスのうち、どのくらいを行政がサービスをし、どのくらいが区民みずからあるいは企業とかNPOとかがやらなきゃいけないか、こういうことの役割分担にかかわる問題です。こういうふうに簡単に申し上げておきたいと思います。

この協働というのが今非常にクローズアップされているのは、次のような事情からです。不況のせいでみんなが所得が今だんだん下がって、公共サービスに依存しなければならな

い部分がふえているのに、行政自身も財政危機で行政サービスが縮小している。だったら、日本国民が要求している公共サービスの総量をどうやって確保したらいいかということが問題になります。そうすると、行政だけでは足りないで、何とか民間のさまざまな力を掘り起こしていかなければならない。こういう問題意識から協働ということが唱えられていると思います。それは新宿区も一緒だと思います。

その協働の担い手の一つとしてコミュニティが今非常に関心を持たれています。国も69年から70年にかけての自治省のコミュニティ政策というのをやっていたじきがありますが、その後国はあんまりコミュニティに手を出すと危ないというふうにお考えになったみたいで、余りコミュニティに関心を寄せてこられませんでした。しかし、最近は随分関心を持ってきていまして、今総務省にコミュニティ交流推進室なんていう部署までつくられております。そのぐらいコミュニティを協働の担い手の一つとして活性化して、公共サービスの担い手にして、行政が出す行政サービスと足して、全体として今後の厳しい時代においても公共サービスの総量が確保されて、幸せが保障されるようにしようというふうを考えていると思います。これが成功するかどうかはまだわからないことですが、頑張らしようということになっています。

そうすると、協働というのは、何か自分で汗して頑張らなきゃいけない義務なんですね。参加は権利ですけども、協働は義務です。だから、やっぱりこの2つはバランスをとっていないとおかしくなるわけで、住民が仕事をする以上、住民に決定権を渡すというような仕組みが当然必要になる。だから、自治基本条例には参加と協働が車の両輪のようにして必ず規定されているわけですね。

その参加と協働のバランスを持ったコミュニティ自治の仕組みというのをどうつくったらいいかということが今課題になっていると思います。そのバランスのあり方も、恐らく私の目から 横浜都民じゃありません、私は横浜市民のつもりですが 横浜市民の目から見ると、東京はやはり恵まれています。当然東京のようなところと違うところではそのバランスのあり方は違うかと思えます。ただ、仕組みのつくり方として、ほかの自治体の様子を知ることは参考になるだろうと思います。大杉先生が例をとということでしたので私も、本当は2つ例を言うつもりだったのですが、1つにいたしまして、宮崎市の仕組みをお話ししたいと思いますが、これも仕組みの話ですので、大杉先生のようなビビッドな特定地域の具体的な話ではございませんが。

先ほど、国がコミュニティに関心を持ち始めたと申しましたが、とりあえず国が今つくっ

ている法律上の仕組みでコミュニティに関係したものとしては、地方自治法等に規定されております地域自治区というのがあります。これは説明すると面倒なので、新宿が今やっている地区協議会、10の特別出張所の範囲ごとに行っている協議組織ですね、この地区協議会と類似したものだというふうにお考えください。宮崎市は、この地域自治区という仕組みをコミュニティを活性化するための仕組みとして受けとめて使われたという、実は割と珍しい例であると思います。宮崎市は協働の仕組みをどうつくるかということに非常に悩まされていたときに、たまたまこの地域自治区の仕組みが法律でできたということで、これに飛びついたわけです。

この地域自治区という仕組みは一応協働の仕組みだというふうになっているはずなんですけども、法律上はこの地域自治区に置かれている地域協議会という住民組織、新宿の地区協議会に当たるものですが、これはやっぱり法律上は審議機関であります。審議をして、議決をして、この地域にとって何が必要かということを経済の総意として表明するのが仕事です。じゃあ、それはだれがやるんでしょうか、その議決をだれが実行するんでしょうかということ、これから先は協働の問題になるわけですね。例えば、ドイツにおいてもこのような仕組みがありますが、ドイツの場合は、住民組織が議決をしたらそれをやるのは行政の役割です。これが福祉国家たるゆえんですよね。しかし、今の日本では全部を行政がやる力がない。そこで協働の仕組みをつくって、行政もやるけど住民もやるという仕切りになっているわけですね。

しかし、地域自治区における地域協議会というのは審議機関ですから、みずから汗を流すことができません。そこで、ここは非常に不思議というかすんなりというか、宮崎市の市民たちは、地域協議会は審議組織だから自分で事業を行うことはできない、だから地域協議会の議決を実行するための別な住民組織が必要だという結論にいと簡単に至りまして、私から見ているといとも簡単に至ったように見えるんですけども、それで地域まちづくり推進委員会という別な組織をつくったんですね。ですから、住民組織が地域協議会と地域まちづくり推進委員会で二重になっています。このような協働のための仕組みを割とすんなり受け入れる基盤が日本にはあるんだなというふうに思います。

じゃあ、協働を担う用意は地域にあるとして、今度は参加のほうはどうなんでしょうか。さっき大杉先生の言葉でいえば民主的意思決定の問題ですね。地域のことを地域で民主的に決めるといふところの実践はどうやるのかといいますと、私はその実践の宮崎市における試金石となるのは、例の地域コミュニティ税です。コミュニティ税についてはご存じで

しょうか。昨年、かなり激論の末、宮崎市では住民税に年額500円超過課税する形で、地域で活動するための資金を新たに生み出すということをやりました。総額8,000万ぐらい集まります。それを議会が議決をして、基金に積み、それを各地域自治区に配る。その使い方は、先ほど申しました地域協議会が決めるという仕組みが想定されています。つまり地域協議会が決定をするわけですね。それを地域協議会がやり切れるかどうか、宮崎市における民主主義というか参加が地域に根づいたということの試金石であろうと思って、今見ております。宮崎市は、そういうわけで地域自治区という法律上の仕組みを適用して、そこで参加と協働と両方の面を実践しつつ、地域の自治の仕組みをつくり上げようとしています。

翻って、新宿について果たしてどうなるかということを考えることにします。これに関連して本当は町会・自治会の話もしなければならぬと思いますが、ちょっと今日これは省略をさせていただきます。そこで今身近な地域における自治を担う住民組織として、町会・自治会はもちろんベーシックなものとしてありますけれども、それを除くと2つあるんですね。1つは、地域センターの管理運営委員会であります。それからもう1つは、先ほど申しました地区協議会ですね。どちらも支えている中心になっているのは、ベーシックな地域組織としての自治会であると思います。今その自治会のことをちょっと措いて、管理運営委員会と地区協議会とのことを考えますと、これをどのように整理して新宿なりの地域自治の姿を目指していったらいいかということが今非常に問われていると思います。

1つは、地域センターの管理運営委員会というのは、実はほかの自治体では80年代に一生懸命やっていた仕組みなんですね。別にだから今やっちゃいけないというわけでは全然ありませんで、それは自治体ごとに事情が違うんだから別に今やっても構わないわけです。ただ、その地域に対して責任を持つとしていた組織が既に管理運営委員会という形である。そこにさらに地区協議会というものができたわけです。やっていらっしゃる方もかなり重なっていると思うんですね。住民としては一体どの場でどういうことをやると一番自分の地域にとってよくなるのかということについて、戸惑いがあると思うんですね。その点を今後は考えていかなければならないのではないかと、そういう問題提起であります。

もう1つ申しますと、じゃあその場合に、管理運営委員会なり地区協議会なり、ともかく10の出張所の区域で地域の自治の仕組みをつくるとして、そこでどんなことを住民が一番大事に考えていかなければならないんだろうかということ考えたときに、私はまだ新宿

の場合は財政的にもそれほど困っているわけではないかなとも思いますので、やはり地域が活性化していくような方法、協働といっても本当に深刻なケースはやっぱり行政がやるわけですので、地域のさまざまな担い手が活性化できるような、そういう方法を考えるべきだというふうに思います。

それから、先ほど大杉先生が計画づくりといういいヒントを出されました。計画づくりっていうのは私はコミュニティの基本的機能の一つだと思っておりまして、まさに地区協議会は都市マスタープランだとか総合計画づくりだとか、そういう計画づくりの場としてまずは認知をされたわけですね。新宿も長期的にはずっとこういう恵まれた状況が保障されるとは限りません。先ほどの大森先生のお話ではありませんけれど、道州制なんて本当に話題に上ったら新宿もただでは済まないぞということをおっしゃいましたわけで、そういう将来を見据えたような地域の計画を考えていくということが、地域自治の取り組みの大きなテーマになるのではないかというふうに思います。

宮崎市と対比をしましたけれども、ほかの自治体を見て、しかしやっぱり自分の地域に足場を置いて、そこで自分たちの地域ではどういう仕組みが必要かということを考えていかねばならないなと思います。

以上です。

金安所長 はい、どうもありがとうございました。

参加ですとかあるいは協働あるいはコミュニティ等々の重要性をご指摘いただいたかと思えます。

続いて、森反先生から、きょうは国分寺市の例をご紹介いただけるということですので、まちづくりに絡んで話題提供をお願いしたいと思います。よろしくをお願いします。

森反教授 私は社会学者で、社会学者の任務はこういう場ではコミュニティについて語るのがふつうですが、なぜか行政法と法学のご専門の方がコミュニティの話をなさって、私が制度を話さなければいけないという、どういう行き違いかわかりませんが、あべこべになっていますけれども。

先ほどの大森先生のお話を聞いていて、余り参考にならないということがよくわかりました、国分寺市のまちづくり条例が。すなわち、都市計画に関するさまざまな市町村に対する権限委任というのがあるわけですが、それに基づいて国分寺市は精力的にまちづくり条例をつくって、それに基づいて現在さまざまな動きをしているわけです。しかし、都市計画に関する権限は都が持っていて、新宿区は、今国分寺市がおこなっているような

開発をコントロールするまちづくり条例がつかれない、そういう状況に置かれているというふうなことを認識したので、あんまり参考にならないだろうとおもっているわけです。

しかし、少し参考になる点で問題提起をして申し上げていきますと、国分寺市のまちづくり条例は、私が見る限り、多分日本でも極めてすぐれた、屈指のまちづくり条例です。建築行為に関する行政テクノクラートによる徹底したコントロールが可能になっているとおもいます。その条例にもとづいて行政テクノクラートがさまざまな指導を行ったりするわけです。あるいは建築行為がおこなわれる周辺住民の意見書などを介して事業者と交渉したりするわけです。そういうレベルの話がありますが、それが不調に終わる場合があります。そのときに、条例にうたっているまちづくり市民会議に諮問がかかってきます。私もたまたまその委員を拝命しているわけですが、ほとんど1月に1度のペースで、委員会があります。住民と事業者、そして行政、その相互間では解決できなくなっているような問題について市民会議に諮問をするわけです。諮問をするといっても、条例は処分ができるような仕組みになっているのですが、それもある一定の条件があるので、その処分の対象外になるとどうすることもできない。そこで、市民会議としては、条例の趣旨に基づいて最後は意見を言うしかないというかたちに追い込まれます。このようなある種の限界を持っています。

しかし、一方、大規模な開発に関しては、大規模な土地の 5,000平米以上ですが、それでも土地取引が行われる場合には、事前に土地所有者はその旨の申し出、行政に言わなければいけないというような届け出制度を持っています。例えば旧郵政省が持っていた土地を郵政民営化とともに全国一括売却ということがありました。国分寺市の郵政跡地はかなり大きな土地だったので、そういう届け出があった。で、どうするのかと。そこは45メートルまで建物を建てられるようになっている。その土地はちょうど国分寺崖線上、東京都の景観地区に相当するところにありました。それが市民会議にかかって、どのようにしましょうかと。どのようにしましょうかとはどのようなことですかというようなことから始まったわけですが、45メートルまで建てられるのですが、それでいいのでしょうかというようなご意見がありました。

いろいろ議論するうちに、地区計画をかけたらどうだろうという話になりまして、地区計画を直ちにかける準備に入っていけるということで、そのように市長に答申する。市長はそれを受けて、都市計画審議会に審議を回す。都計審で地区計画にする決定をする。結果として、その土地の購入者は、新しくその土地の活用の仕方では制限がかけられるわけ

ですが、そういうことを承知の上で購入することになるわけです。この手続きが法的にも問題がないように、条例ができていますので、すべて合法的に進んでいくということです。

買った事業者がプランを持ってきたのですけれども、そのプランが余りにもひどいので、周辺住民から反対が出る。そこで、周辺住民を含めて、事業者も含めて、両者の間に立ってまちづくり市民会議のメンバーがコーディネーターとなりながら、ワークショップをやりました。3回やりました。その結果、事業者の計画が随分変わって、最終的にはF案まで出ていました。そのF案でいこうというようなことで合意をしました。合意をしましたけれども、周辺住民の方は依然として当初疑問に思っていたことが解消したかということ、解消しません。こういうように、都市計画権限が委任されても、そして詳細なまちづくり条例をつくっても、周辺住民にとって納得のいくような建築行為がその当該地区にふさわしく行われるかっていうと、なかなか行われぬ。そういう壁、実態がございます。

新宿区も同じような問題がたくさんあるだろうと思いますが、抜け道として1つルートがあるなというふうにかんがえます。あたらしくできた景観法に基づいて、国分寺のようなフルスペックのまちづくり条例をつくれれば、景観コントロールという形で、今申し上げたような国分寺市のまちづくり条例をこえて、実効的な仕組みができるのかもしれないと、そういうふうに思います。わたしは千代田区で景観まちづくり審議会の委員もやっています。そこでも随分大きな開発がかかってくるのですけども、現在の景観条例ではどうすることもできない。景観法ができたので、景観行政団体に早くならなければいけない。こういうふうに思っているいる動いていて、ようやく千代田も景観行政団体になって、景観まちづくり条例をもう少し考えてみよう、というようなことになっています。そういう方法があるのかなというふうに思います。

もう1つ申し上げたいのは、条例はできたけれども、以上のように周辺に事業者が入ってくると、住民との間で不協和は必ず残る。ならば、周辺住民の人は文句があるのであれば、自分たちの地区について都市計画提案ができるようになっていきますよというようなことが、都市計画法などであります。都市計画提案制度を使えばいい。そういうようなものも条例にうたってあるのですけれども、周辺住民はほとんどそういうことをやりません。すなわち、周辺住民間に、先ほど名和田先生がおっしゃった住民間協働が成り立つかっていうと、これはとても至難のわざです。すなわち、法的な次元の中でできるということは、極めて限られたことであるというふうに思っています。

もう1つ皆さんにご紹介したいのは、国分寺市ではまちづくり条例以前に、1980年で

したっけね、防災まちづくり推進地区事業要綱というものがかれこれ30年ぐらい前につくられました。それは非常におもしろい仕組みをつくっています。要綱事業ですけれども、市民に対して市民防災まちづくり学校というところで、行政のあらましを大体、都市計画から始まって福祉なんかも含めて、行政の仕組みも全部勉強するような学校がある。それを修了します。修了したら、その中から市民防災推進委員を市長が認定することができる。もちろん、ご本人の申請を受けて認定することができる。そういう仕掛けがあります。

それが一体何の役に立つのかというと、町内会・自治会単位で防災部会というものがあって、防災委員がまちづくり学校に行って市民防災推進委員になります。その逆もあります。そして、知識を仕入れたメンバーが行政と一体となって防災まちづくり計画をつくります。その計画は防災系なので、避難をどうしようかとか消火はどうするかなどが中心ですが、防災マップをつくる過程でおもしろいことが起こる。みんなで防災マップをつくるためにいろいろ歩いていると、例えばブロック塀がある。あるいは、狭い道で車でちゃんと回れないのじゃないか。こういうような箇所がある。そうこうするうちに、このブロック塀が倒れたらやっぱりまずいよねというようなことになってくる。そうすると、あるとき、そのブロック塀の持ち主がそれを生垣にする。そういう生垣にするような助成制度もつくった。そうすると、やがて地区全体で、例えば高木町の塀づくり憲章、住民たちが自分たちの地区を防災にとって安全にするにはどうすればいいかをかんがえて、全く法的な有効性は持っていないのだけれども、そういう憲章をつくった。私は、これは非常に重要な一歩を踏み出しているんだと思うんですね。

すなわち、地区の中で別に強制をするわけではないけども、憲章という形で、地権者の財産権の行使の仕方に何となくやわらかい注文をつけているというかたちになる。そして、そのことを地区全体で了承している。だから、その地区には、地権者が土地を使おうとするときに、地区がつくったある種の条件に基づいて使わなければいけないねっていうような、そういう感覚を持たせる効果がある。それは都市計画法に基づく地区計画によってピシッと担保されているようなものではないわけですが、そういう地域のある土地というものの利用の仕方について、きちんとコントロールしなければいけないという認識が出てくる。それが地域自治の一つの形であろうというふうに私は思っています。

私が自治創造研究所で担当しているのはマンション問題ですけれども、せんだってとてもおもしろいお話を聞きました。筆筈町でマンションが建設されることになった。ところが、町会の会長さんが「業者のあいさつがない、けしからん」というふうにおっしゃった。事

業者があいさつをしに行く。会長さんは、事業者に、入ってくる住民もちゃんと町会をつくれ、町会員になれ、というふうに言った。事業者はそれに応じた。したがって、そのマンション1棟を1町会というふうに認めたと。わたしは、こういうようなセンスが国際都市新宿の中に残っているということに仰天しました。この所業は、自分たちの地区が自分たちの営みによって歴史性をたくわえられてきた所領、自分たちの共有の財産だから、ここに入ってくる者はその流儀に従えということに平然と言えるということです。それはとても強い地域の力、まさに、底力だと思います。地域自治の原形です。

こういうことは、ちょっと前までは地方都市のいわゆる商家があるところでは結構ありました。津山市では商店街のど真ん中で土地の売買が行われた。買った人間が入ってきたときに商店街が何を言ったかという、ここを買った代金の1割をこの商店街に納めると。いわば所場代のような遺風が残っていたわけです。そんな地域力が、いいか悪いかは別として、この新宿区にも残っているということです。そういう力をどういうふうに使うことができるのかというようなことが、今日まちづくりという局面では問われているのではないかとこのように最近かんがえています。それをマンション問題を考察する上で重要なモデルにしたい、そう思っています。

以上です。

金安所長 3人の先生からいろいろな事例を交えた話題提供をいただいたわけですが、終了が4時半ということなので余り時間がありません。今のご発言で何か触発されて、こういうことは指摘したいことがございますか。いかがでしょうか。

はい、どうぞ。

名和田教授 ディスカッションということなので触発されて、森反先生がご指摘になったまちづくり条例について述べたいと思います。実はコミュニティ自治の非常に重要な分野だと私は思っています。まちづくり条例は、地区計画という制度が80年にできたときに触発されて世田谷区と神戸市がつくったわけですが、その後ずっと追随する自治体がありません。ところが、規制緩和で建築紛争が増大したところで、93年でしたか、真鶴町が、まちづくり条例を制定され、その後ほかの自治体の例も急に増えたという気がします。私自身も随分かかわった自治体はいくつかあります。

その中には、もちろん確か先生がご紹介になった事前調整制度みたいなのがたくさんありますけれども、もう1つ私がコミュニティ論の立場で注目しているのは、まちづくりに関して一定の意思を持っている住民集団をまちづくり協議会等の名前で首長が認定するとい

う仕組みをビルトインしているという点ですね。これは、先ほど申し上げました参加と協働ということからいうと、かなり参加に近い仕組みなんですね。意思決定をするわけです。この地域にはこういう建物は欲しくないとかですね。その地区の公共ルールとしてそういうふうに表示をする。

どうしても行政は協働のほうを言いたがるんですよ、働き手がほしいから。だけど、やっぱり協働と称して汗をかかせる以上は、決定権も渡さなきゃおかしいですよ。そうじゃないと、ただ働くだけになりますので。それは奴隷のような存在なので、やっぱり働く以上は意思決定権を持つ。そういう参加の側面を強烈に意識させる、特に私有財産権の規制っていうことですから、非常に強烈に意識させるという点で、まちづくり条例におけるコミュニティの働きは非常に重要だと私は思っています。

金安所長 どうぞ。

森反教授 大杉先生のお話を聞いていて私がふと思い出したのは、福山に沼隈町という町が、福山の鞆の浦の側にある町なんです。そこはかなり早い段階で地域まちづくりをやっていて、集落単位で、長期計画っていうわけではないのだけれども、道路を直したいとか、それから藤棚をつくりたいとか、あるいは大規模なアヤメ園をつくりたいとか、何かそういういろんな計画を出させる。その計画を町が認定したら、土木事業にかかる実費は町が負担する。しかし、実労働は住民がやる。ここがすごい。実労働は住民がやるということなんですね。それは農村だからできることなのかもしれない。そこには一種、昔からあった結(ゆい)的なものが残っている。そういうところで1983年からずっと48の集落でやってきて、地区が非常にどんどんよくなっていく。議論するだけではない、それこそ働く。働くということの1点で、皆さんが実際の協働の中で非常に強いきずなをつくるわけです。

だから、実際に、議論するだけでなく、活動をするっていうことがまちづくりに非常に重要で、例えば公園の自主管理から始まって、先ほど言った屋敷の角地を使って花壇をつくる。街角花壇。そういうようなものをメンテナンスしていく。古い言葉でいうと入会地、共有地ですが、そういうものが都市にはないので、地域共用の領域をどういうふうに自主管理していくかっていう仕組みの導入も必要だろうというふうに思っていますね。たまたまマンションの問題を担当しろと言われているので、マンションは膨大な共用部分を持っている。だから、共用部分の管理運営というようなものをどのような仕組みで考えれば、住民が単なる区分所有者としてすべて管理会社に任せないで、活動するようになり、それ

が地域に広がっていくのだろうか、そのようなことを現在考えています。

金安所長 どうもありがとうございました。

討論のための時間のことですが、今事務局からメモがあって、延長してもいいですよということなんですが、皆さんいかがでしょうか。ちょっと15分か20分延長したいと思いますので、これから引き続き議論してもよろしいでしょうか。だめだって言えば定刻に終わりますけれども、せっかくの機会ですのでよろしいでしょうか。せっかく区長さんもいらっしゃるので、後で多分区長さんに聞きたいとかあるかもしれませんので。よろしいですか。ちょっと15分か20分、皆さんのご意見を少し伺いたいと思います。

大杉先生、いかがですか。

大杉教授 2人のお話を聞かせていただきまして、今私が取り上げた事例と比較的似た事例として福山の港の例ですか。ということで、結のようなタイプだろうと。恐らく、こういうものはいろんな地域で、いろいろな形で残っている、あるいは新たにそれを自治組織の中に組み込んでいくっていう例があるかと思います。こうしたことを考えていく上で、先ほどお二方がそれぞれ出した事例ともちょっと合わせてまたお話ししたいんですが、先ほどの議論の延長として申し上げますと、コミュニティというのは外からのインパクトに弱いものだろうと。今、森反先生が挙げられたまちづくりの開発の例、大規模な開発が起これば、当然その地域のあり方は非常に大きく変化するわけでして、それまでのコミュニティが大きく変貌する。場合によっては崩壊するということもあるでしょうし、そうした大規模開発がないにしても、徐々に、特に都市部、新宿のような大都市部は人の入れかわりというものも多いでしょうし、そうした中で変化していくと。こうしたものに対して、今日配っていただいたもの、シンポジウムのパンフレット、この名和田先生のコメントの中にも、町会・自治会の加入率が劇的に減り出しているというような現象に恐らく結びついていっているんだろうと。

これの例外といいますか、今のような条件と違うのはですね、逆に自治会・町会の加入率が上がっているところを私目にしているんですね。一昨年ぐらいまでかかわっていた東京に隣接する浦安市で基本計画をつくっていたときに、決まり文句のように「町会・自治会の加入率が低下する」という一文を見つけたある人が言ったのですが、間違っています、加入率は上がっているんですと。厳密に言うと違うんです。あそこの地域は昔からの漁師町の地域と2回にわたって大規模な埋め立てをして、ディズニーランドみたいなのができたりした新たな地域とがありますけれども、古くからのところは低下しているところがあ

りますが、新しくできたところは逆に町会・自治会の加入率が上がっているんですね。

新宿のほうでも区民会議ということで300人以上の方々が集まって議論されたっていう経験をお持ちですが、浦安市でも200人以上の市民が集まって市民会議ということで検討したんですが、行政が置いてきぼりにあうぐらい市民会議は活発に行われまして、終わった後もかなり強い結びつきになっています。こういう面から非常に私評価しているのですが、その一方で、そうした自治会・町会の加入率が上がっている地域というのは、比較的最近できたマンションであるとか住宅地なんですね。同質性の高い人たちがわっと入ってきたところなので、そしてコミュニティのあり方、地域のあり方、学校教育とか安全・安心のことも含めて考えなきゃいけないなっていう機運が高まった中で、町会・自治会っていうものをつくって活発に活動を始めた。

このこと自体は非常にいいことですが、そういう条件がそろっているところでは、こうしたコミュニティのことに目を向けようという人たちがふえてくるということになるかと思いますが、逆にそういう条件がなくなると、たちどころに自治会・町会を初めとしたコミュニティ組織というものは弱さ、脆弱さをさらけ出すってことになるのかなと思います。

そうした中で、じゃあそうした条件がなくなれば仕方がないというわけにはいかないわけですし、新宿なりのあり方を考えていく上で、先ほど名和田先生が宮崎市の事例を出されました。その中でコミュニティ税ということをお話しされましたけれども、先ほど私が出した福井の例の中でも予算の話をしたんですけども、これお金をその中だけでみんな集めているということではなくて、やっぱりお金の動きをその地域の中で見えるように動かしていくってことが非常に重要なことじゃないのかなというふうに思っています。宮崎の例でいえば、コミュニティ税ということで均等割500円を加算して集めて、その使い道をそれぞれの地域の中で考えていく。

例えば、私も一昨年ぐらいに訪れたときに、ちょうど台風の直撃に遭って浸水したような地域があったと。そういうようなところだと防災が重要ですね。その地域の地域自治区はじゃあ防災活動を重点的にやっていきましょうということで、そのお金を使って対応していこうというような動きを、そのあたりはまだコミュニティ税を取っていなかったんで、そこまではお金を使ってというところはできませんでしたが、そのような発想に結びついていくってところがあるんですね。こうしたお金が回る。

それからもう1つ、先ほど森反先生のほうが、例えば都市計画法上の、建築基準法上、い

ろいろな仕組みがあったとしても、なかなか住民は使えないと。1つは、情報面で知らないということもあるでしょうし、仮に知ったとしてもなかなかそこまで動けないというときに、どう人の交流であるとか情報を共有していくってという仕組みをつくっていくのかと。国分寺市で市民防災推進委員なんていう仕組みってというのは、ある意味で人の交流や情報の共有を進めていく一つの手法だったのかなと。こうしたものが必ず何かやればうまくいくわけではないにしても、私の今回配らせていただいているパンフレットにもちょっと書かせていただきましたけれど、人の交流とか情報の共有とか金の流通ってというような、何か動きをその地域の中で見えるようにつくっていくっていうことがかなり重要なポイントになってきているんじゃないのかなというふうに考えまして、これをじゃあ新宿区という地域の中ではどう考えていくのか。

例えばお金ということであれば、新宿区の中を流れているお金っていうのは莫大なお金が行っているわけですが、地域の中で生きたお金の動き、地域を生かす動きっていうのは実は非常に限られているんじゃないのかっていうふうに思うんですね。それを地域の流れに入れるようにしていくにはどうしたらいいのかっていうことが、あるいは今はお金の話をしましたけれど、情報にしても、人のつながり、交流にしてもそうですけれども、それをどう見えやすくしていくのかっていうのが、恐らく今この新宿区の中でいえば地区協議会ですか、その中で見えるようにしていく仕組みを整えていくってことが非常に肝心なところなのかなと。そのようなことをちょっと2人の議論を受けて感じました。

金安所長 どうもありがとうございます。

私のほうからも、今いろいろ先生方から話題提供があったので、私のちょっと記憶の中から1つ事例をご紹介します。森反先生のほうからまちづくりですとか景観のことがちょっと触れられたんですが、昔、ある外国のレポートを読んでいまして、大変興味を持った例があったので、ぜひその真髄が何なのかを聞きたいなと思った例があります。これはどこかいいいますと、ドイツのハイデルベルクの近くにラーデンプルクっていう小っちゃなまちがあります。そこはもう20年ちょっと前ぐらいだと思うんですけど、ヨーロッパの景観の賞をとったまちなんですね。そのレポートを読んでいて、これはぜひどういうきっかけで、どうふうになったのかなっていう、どう動かすか、立ち上げるかっていうあたりがちょっと興味あったんですけども。

そのまちはある時期はもちろん繁栄したんですけども、その機能が終わるともう本当死んだようなまちになる。ところが、そこにある建築家がこれだけの資源があるならばという

ことで、ちょっとぼろぼろになっていたような所に自分のオフィスを持ち、そして最初はドアだとか窓枠の修理だけから始めたんだそうです。そうすると、向かいにいる人が、あっ、そんなふうにかれいになるんならばうちもやってよというふうになって、最初はドアだとか窓枠ぐらいから始めた。そうすると、窓枠1つじゃなく、今度はもうちょっとやったらもっとよくなる。天井も変えてほしい。色も変えてほしいとなるんです。あるいは、向こうですとハーフフィーバーっていうんですけど、材木の骨組みが外に出てくるようなあれですと、わざわざ例えば塗ってあったやつは出すとかですね、いろいろやるとだんだんよくなっていきますね。そうやって徐々に徐々によくなって行って、その結果がヨーロッパの景観の賞をとっちゃったと。レポートを読んでいて、これはこの建築家には会わなければということで、ハイデルベルク大学に行ったときに向こうで電話をかけて見つけて、話を聞いたことがあるんですけど、そんなことをちょっと思い出しました。

ですから、きょういろいろ先生方がお話しになった例で大変いい例がたくさんあったと思うんですけども、仕組みもいろんな条例があったり仕組みができたりということなんですけど、それらをどこから始めて、どうそれが地域に広がっていったらいいんだろうか。そのためには、そういうことにまず気づく人がいてですね、そしてそれを1ついいぞっていう何か例を見せて、そしてそれに賛同したような人たちがそれに刺激を受けて徐々に徐々にやっていくと、それが何年かするとすごくいい財産になる、いいパワーになるというようなことになるんじゃないかなと。そういう意味では、私からの指摘は、どこから始めて、だれが気づいて、どう始めて、どうそれがうまく波及して、連動して行って、それが地域のパワーとなってくるのか。その辺がうまいことができればいいかなと思います。そして、それがいろんな仕組みづくりにつながっていったらいいのかなというのを、3人の先生方が話題提供されていたことにちょっと触発されてですね、昔訪ねたことをちょっと思い出したので、事例としてご紹介しました。

時間ももう余りないんですけども、きょうの基調講演で大森先生のお話もあり、今、先生方のご経験で事例のお話もありました。新宿区というこういう具体的な自治体で、しかも今3つのプロジェクトが走っていて、お仕事をされていますので、その辺の観点で新宿に向けてのメッセージみたいなものをですね、期待も含めて、こういうことに力を入れて取り組んでいますよということを今日いらしている方々にちょっとご紹介いただければ。短い時間で恐縮なんですけれども。

これまで、4月に研究所が発足しまして、プロジェクトチームは大体6月ぐらいから毎月

1 回ぐらいのペースで勉強会、研究会をやっているんですけど、大体各プロジェクトチームとも 4 回ぐらいはもういろいろ密な議論をしていますので、まだ立ち上げた段階ですから、学習曲線でいきますとまだ上のほうにはいかないんですけども、その辺ちょっと大杉先生からもしお話をいただければ。

大杉教授 基礎自治体について先ほど大森先生の講義の中では、身近さや現場性、透明さ、先端性というお話をされました。私どものほうも個別の現に今新宿区が行っている仕事を通じて、それが国の法令との関係であるとか、都との関係、あるいはこの大都市地域でもっと考えなきゃいけないのは、隣接するほかの区との関係の中で、この基礎自治体としての位置づけをどうしたらいいのだろう。住民の方々にとってどうすれば一番いいサービスにつながっていくのかっていうのを、具体的な例えば景観の話であるとか、子育て、認定こども園の話であるとか、そういう事業などを検証することを通じて考えていこうとしているところです。

それから、ちょっとだけ一步お話しさせていただいてよろしいでしょうか。まさに基礎自治体ということと関連してなんですけれども、今、所長のほうから、どこから始めるか、だれが気づくかっていうことでいいますと、ちょっと種明かしのというとあれなんですけれども、私が一番最初に出した集落の事例、実はこの中でキーパーソンがやっぱり 1 人いて、キーパーソンといっても非常に若い人なんですけど、町の職員です。彼がやっぱり事務局として動いているということもあって、その自治組織が円滑に動いている面もありますが、でもそれだけではなくて、町の職員はそういう事務的な仕事をうまくこなすのが一つの自分の持っている能力として地域に提供していると。でも、例えば道路を補修するとか何かを建てたりするとか、そういうのは例えば地域で工務店をやっているとかそういう人たちが提供すればいいのですね。お互いに持っている力をそれぞれ出し合うようにして地域をつくっていったらいいということなんです。

これをじゃあ新宿の中で考えていくということになると、どうなのかと。非常に多様な人たちがいる。一人一人のことを申し上げてはいけないんですけども、特に職員の方々をお願いということなんですけれども、まさに基礎自治体の職員としてどうあるべきかということといえば、身近さや現場性というものを、この強みをどう生かすか。やはり国の公務員でもなければ都の職員でもない一番の強みは、現場性であり、住民との距離の短さというところでありまして、実は昨日、私ずっと夏ぐらいまで特別区の職員研究所のほうで研修を行わせていただいて、新宿区の職員の方も 1 人若い職員の方が、出張所の職員の方が

参加されていまして。久しぶりにみんなで会おうということで、夜飲んだりしながらお話をしたのですが、非常に一生懸命やってくれているなど、地域の中に入って。

ただ、私1つ、先ほどもあったんですけども、職員の方も一生懸命やっただけではないんですが、住民の方々は参加というものを求めている。行政の側は協働というものを求めている。名和田先生も言われましたが。そうした中で、なかなかその思いが通じないといえますか、住民のほうは参加ってということで、住民が主役ってということで出てくるんですけども、そのときにいろんな自治体で見ている、役所の人たちが余りにも下働きをし過ぎ。私は、住民の方々が主役ですからいろいろいい議論をしていただきたいんですけども、せっかく住民の方々がいい議論をしているところに、何でもっと区の職員の人たちが出て行って話を一緒にしないのかと思っています。すごく遠慮するんです。職員が出て行くと、「おまえ、職員だろう」と。職員の立場で「何で区はこうなんだ」とかって言われてしまうからなのですね。実際言われるんですけども。でも、それを乗り越えて一緒に議論していかないと、本当の意味での参加や協働は育たないし、それから住民の方々にもある程度一緒に汗を流してもらうことは必要だと思っています。

これは私の大学の近くで隣に多摩市というところがあるんですけども、そこでやはり住民参加の仕組みをやったときに、私のゼミ生を送り込んでずっと準備の手伝いをさせました。2日間だけのフォーラムを開くために、その前、半年準備期間をやりました。最後なんか合宿して、もう泣き出したりしながらも準備をしたっていうんですね。終わってから報告書をまとめるのに半年かけた。そうした中で、職員の人や、主催した地元の青年会議所の人たちと一緒に汗水流してかかわっていた。もっと職員の人たちもこれまで以上に頑張ってもらいたいですけれども、一般の住民の方々も含めて、汗を流す裏方の部分も一緒に私はやるべきだというふうに実は思っていて、こういうことを言うと嫌われるところがあるのは十分承知しているんですけども、職員たちが汗水ばかり流してですね、ある意味では快感なんです。参加していると。みんなに喜ばれている。よく対応してくれている。でも、職員が何も考えずにコピーとりや何か下働きだけしていちゃ、本当にいい区政なんかはつくれるわけないんですよ。

そうしたことも含めて、参加や協働を考えていかなきゃいけない。ということを含めて、職員の方々が地域の中にどう入っていくか。そして、先ほど申し上げた人や情報やお金というものをどう地域がうまく見えるような形で回していくのか。これが大きなテーマではないのかなというふうに思いました。

少々長くなってすみませんでした。

金安所長 どうもありがとうございました。

名和田先生、いかがでしょうか。

名和田教授 何部門というんでしょうか、コミュニティ自治の仕組みをつくる地区協議会などについて研究をしているところのアドバイザーで、その話をせよということだと思わんですが、なかなか議論がまだ落ち着くところまで落ち着いておりませんで、今検討中という感じなんですけれども、そんな状況なので何を言ったらまとまるかなと思いつつ悩んでおりましたけれども、議論の中で宮崎市の例だ、横浜市の例だ、どこの例だ、何か遠いところの例だとか、そういうことをいろいろ検討しながら、やっぱり状況は新宿区はちょっと違うから違う仕組み、そのとおりにやればいいわけではないという、非常に当たり前といえれば当たり前なんですけれども、そういったふうになっているかなと思うんです。

ですから、例えば協働なんていうのも、本当にもう税金がぐんと落ち込んで、地域の皆さんにお願いせざるを得ないという感じで協働をやっていらっしゃる自治体もありますけれども、新宿区はまだそこまでの落ち込みではないということがありますね。そんな中で協働の取り組みを進めることの意味がどこにあるのかってことを考えて最後の言葉にしたいと思います。地区協議会については、さっき申しました計画づくりで将来像をよく考える場ということが1つあるかと思えます。さらに、協働という取り組みをやるとすれば、やっぱり実質的にサービスを提供するということはもちろん重要なわけなんですけれども、それを通じて実際に地域のために汗を流して、地域をより多くの方がよく知って、成功体験を共有して、生き生きとした地域社会の雰囲気をつくるという意味合いのほうが住民にとっては重要なのではないかと思います。

実は、この点が私は同時に普遍的に協働というものの理念的意味だと思います。協働というのは、要するに一方では安上がり行政ですよ。税金が落ち込んだからかわりに市民にやってもらうということですので、それは否定できないと思います。また、それは非常に重要なことだと思います。ただ、協働は単なる我慢であって理念的な意味がないのかっていうと、そうではないと思います。

実は、かの福祉国家、ヨーロッパでも、さっき参加だけを強調しましたが、協働のようなこともやり始めているんですね。しかし、そこでの総括によりますと、基本的な行政サービスを代替することを市民に求めるべきではないというふうに向こうでは言っています。むしろ、協働の取り組みを進めることの意味は、市民を励まし活性化するところにあると

いうんです。だから、ヨーロッパでは協働の取り組みの実践は、割と貧困地区でやっているんですね。私も長年そういうところにかかわって調査をしてきました。協働は福祉国家の生き生きとした側面であると、あるドイツの報告書ではそのように言っています。なかなか言い得て妙です。

私は、協働に理念的な意味があるとしたら、そういう点だろうと思うんです。地域が生き生きとする雰囲気共有ということですね。また、それが同時に福祉の世界で言われておりますノーマライゼーションというすばらしい理念がありますが、そういう文化をみんなが共有できるような新宿になるとすばらしい。協働をやることは、確かに今の新宿では、そうはいわれても特に困っていないし、やることがみつからないというようなことになるかもしれません。しかし、そうじゃなくて、やっぱり福祉文化をみんなが共有できるような地域への刺激として取り組むということが大事なんじゃないかと思います。その受け皿として協議会というものが活動できていくといいんじゃないかなというふうに、今までの研究所での議論を私として受けとめると、そんなようなことを考えています。

以上です。

金安所長 はい、どうもありがとうございます。

森反先生、いかがでしょうか。

森反教授 私が担当させていただいているのは、マンション居住者に対するいかなる支援かというテーマですけれども、日暮れて道遠しという状態です。けれども、いろいろ手探りでやっている。1つは、マンション管理適正化法があって、住宅局などはマンション管理のあり方に関心を持ってくださっている。しかし、そこでは、マンションの管理組合が管理に有効に機能しているかっていうことが一義的に問題化される。他方、マンションの管理組合で、いわゆる管理自治というようなものが実践されているかという、ほとんどそういうことは行われていないだろうというふうに思われます。まして、周辺町会との関係はどうか、そこを問題化したいと考えています。

マンションは膨大な共用部分を持っていて、その共用部分は、例えばマンションの緑地帯とか屋上、駐車、駐輪場のようなものもあるだろう。それが周辺住民にもある程度インパクトを与えているだろうというふうに思っています。さらにいえば、今の新宿区が置かれている都市計画のレジュームの中のポジションでいうと、景観をベースにした仕組み、たとえば、景観は、共用でありそこを管理しながら、かつそれを有効に活用できるっていうような、コモンズとして考えるような仕組みを投入して行くっていうようなことが果た

して新宿区でどの程度有効なのかっていうふうなことを、1つの検討課題としているというふうに思います。

申し上げたかったことは、立派な条例が仮にできても、その条例が生活者、いわゆる大森先生のお言葉でいうと、現場におりてくるそういうはしごというかルートをつくらなければ、制度的なルートをつくらなければ、ほとんどそれは実行されない。そういう制度的な基盤を条例と同時に用意するっていうことが必要だろうし、一方で、住民の側からさまざまな活動が出てくるようなプログラム、例えばアダプトプログラムというのがあるって、公道の緑をみんなで剪定するとかそういうのがありますけれども、そういうようなプログラム、住民ができるプログラムをたくさん用意しておく必要があるなと思います。その中から住民たちが少しずつやっていく。そういう生活社会の中の実践的なルートもある。その制度的なルートと実践的なルートがどこかで結びつく。そういうふうになると、まさに行政と住民とが本当に協働関係になると。そういういろんな話し合いができる場がですね、行政と住民が話し合えるような場が少しずつつくられていくような、そういう仕掛けが必要なのかなというふうに思っています。

最終的には、私は、ローカルガバナンスってというようなことも1つ大事なテーマなんですけれども、ガバナンスだけではなくて、先ほどから大杉先生もおっしゃっていましたが、何かやはり経営、あるいは、経済として真剣に考えていく方法を、地域をマネジメントしていくってような方法を構想するってようなことが、例えば住宅地の中で、すなわち、町内会の側でも必要になっていくのではないかなというふうに思っています。そういう仕組みにマンションがどう絡むのか、そこも問題だとも思っています。

金安所長 どうもありがとうございました。

今、3つのプロジェクトというのが始まったばかりの段階ですので、これからいろんな成果を期待したいなというふうに思います。

フロアの方から、ちょっと時間が余りないんですけども、実はこれが終わった後、交流会を予定していますので、そのときにまたいろいろ意見交換できたらと思いますが、この場でぜひ聞きたいという、お一方だけですみませんが。じゃ、こちら、後ろの方が早かったので、すみませんがお一人だけお願いしたいと思います。

質問者5 きょうは大変先生方のお話をお聞きしましていろいろ勉強させていただきました。ありがとうございました。私、北新宿3丁目に住んでおる者で、と申しますけども。

孔子の弟子が3,000人いた。その弟子があるとき、孔子に、「先生はいろいろなことをおっしゃっているけども、一言で言ったら先生の教えは何なんですか」と、こういう場面があったかと思います。そのときに孔子は「そは恕よ」と答えたということです。私はそれを人生の一つのキーワードとしておりますが、きょうの「わたしたちにとっての自治とはなにか」と、こういうフォーラムのタイトルでございますので、ぜひ自治とは何かということを一言で表現したら何か。私は「まちづくり」だという表現は持っているわけなんです、ご意見をお伺いしたいと思います。

金安所長 申しわけないんですが、手短にすみません。

名和田教授 ごく一言です。

金安所長 ああ、そうですか。

名和田教授 参加と協働です。

金安所長 参加と協働という。はい。森反先生はいかがでしょう。

森反教授 難しいですけれども、要するに自己決定にとどまらなくて、自己決定というものの背後に相互に共有されている何かがある状態だと思います。

名和田教授 じゃ、僕と同じじゃないですか。（笑）

大杉教授 ちょっと時間を稼いだんですが、あまり意味がなくなって。私困ってしまいますが、やっぱりその地域の中の弱みを克服し強みを生かしていくこと、一言になっていませんけれども、それが私は自治だと思っています。

金安所長 お答えになったかどうか、皆さんの判断で評価していただきたいと思います。

じゃ、私のほうからちょっとまとめ的に感想を申し上げてこの場のディスカッションを終わりにしたいと思います。

きょうは半日どうもありがとうございました。私は、こういう、きょうの我々のテーマは「地域自治の仕組みづくり」とかっていうんですけれども、地域づくりを目指してということかなと思います。それで、大事なことは、やはりこの新宿というある行政的に限られた区域なんですけれども、地域とそこに住む方々、それからここをベースで通勤でいらっしゃる方とか学校で学びに来る方とか、いろいろな方がかかわっていらっしゃるわけです。その意味では新宿というところでどう健全な地域社会を形成していったらいいかということが一番大事なことで、そのために、きょう、いろいろ大森先生の話から3人のパネリストの方の話題があったように、いろいろな形でそれをどうやったら実現できるだろうかということの一つのヒント、きっかけをご提示いただいたのではないかと思います。

私自身の感想は2つありまして、1つは、大森先生が強調されたと思うんですけれども、実は始まる前に大森先生とお茶を飲んで話したときに、自治体が住民にアウトソーシングするとかですね、けしからんという話をされている。そうじゃなくて、住民がしたいことを自治体にアウトソーシングしているんだと。要するに、本来何のために行政はあるのかっていうことを考えなければいけませんよっていうことをお話しになっていて、私もそのとおりだと思いました。つまり、基本、原点、大事なことは何なのかっていうことをまず押さえなければいけない。そうしますと、我々が日本の場合ですと、武道の世界でもあるいは習い事の世界でも、基本の型をまず学ぶという。それから、その型からどれだけ外していくか、変化させていくか、そしてもっと展開した形をつくるかって、「守・破・離」、守る・破る・離れる、守・破・離といういい言葉があるわけですね。そのためには我々こういう自治というものあるいは住民自治等々、地域の自治のあり方をどう考えていくか、あるいは我々がどう地域をつくりたいと考えているのかという基本に立ち返る必要が1つ目。

それから、2つ目はですね、これは共通性と特殊性かなと思うんですけれども、今日、先生方から出た言葉も片仮名で出る言葉でコとつくのがすごい多かったと思います。コミュニティとかですね。コラボレーションという言葉は出なかったんですけど、協働というのは片仮名でいうと多分コラボレーションですね。そのコという場合、何とかっていうのは一緒にというようなあれなんですけども、そのcoの部分ですね、それをどう考えるかということと、もう一方で、例えばマンションに住みたいとかあるいは1人になりたいとか、みんなと一緒に同じことをやりたという意味での一緒とですね、それからもう1つ、いや、自分は独自に何かしたいっていう、個人のコっていいですか、個性のコ、2つの意味でのコというのがきっとある。例えば自治体がいろんなことを進める上でも、例えば全国的に見てこういう基礎自治体はどうあるべきか、あるいは行政学上で言っている共通に貫かれているような原理的なものと、それからその地域の事情ですとか、あるいはそこに住む人たちの特性に合わせてどうあったらいいかって。その共通性と特殊性というものを、具体的な新宿という地域であるいは新宿を構成している人たちの間でどうやってつくっていくかっていうことが大事なのかなと。

そういう意味で、私の感想は2つですね。基本的なところにどう立ち返って、またそこからどう変化したり応用していったらいいのかっていう守・破・離的なものと、それからもう1つは、ここに貫かれている共通　共通という意味は長い年数来ているわけで、そうい

うことをどう考えたらいいのか。実は、私はこの4月から研究所の所長を拝命して、半年ぐらい前からちょっと新宿のことについていろいろ基礎勉強を始めたんですね。知り合いの早稲田大学の地理の先生がいろいろ新宿のことを調べていらっしゃるので、いろいろ勉強することが多かったんですけども、結局、大昔からつくられているような地形的なものと自然条件ですよ。それから、川がつくってできたもの。そうすると、例えば妙正寺川がつくりあるいは江戸川、神田川がつくった兩岸っていうのは、自然条件が非常に似ているんですよ。だから、例えば新宿側も豊島区あるいは文京区、非常に立地で条件的な観点から見たらすごく似ていますよね。だけれども、新宿は新宿なりの特性を出しているし、左岸側の豊島区、文京区はそれなりにまた特色がございます。それがお互いがうまく競い合ったり、手をつなぎ合ったりすればいいのではないかなというふうな感じを感想として持ちました。

これからも研究所を通じて地域自治のあり方を皆さん方と一緒にいろいろご相談し、よりよい地域の形成にお手伝いできたら幸いかなと思います。

きょうは半日、どうもありがとうございました。（拍手）

5 . 閉会

司会 どうも先生方、ありがとうございました。

それでは、これをもちまして「新宿区自治フォーラム2008」を終わらせていただきますが、受け付けの際にきょうの感想などをもしお書きいただいているのがあれば、お帰りの際に回収箱のところに置いていただきたいと思います。

それから、先ほど来申し上げておりますが、交流会のこの後すぐ行わせていただきますので、隣の会場のほうにお移りいただければというふうに思いますので。

それでは、きょうは本当に長時間どうもありがとうございました。