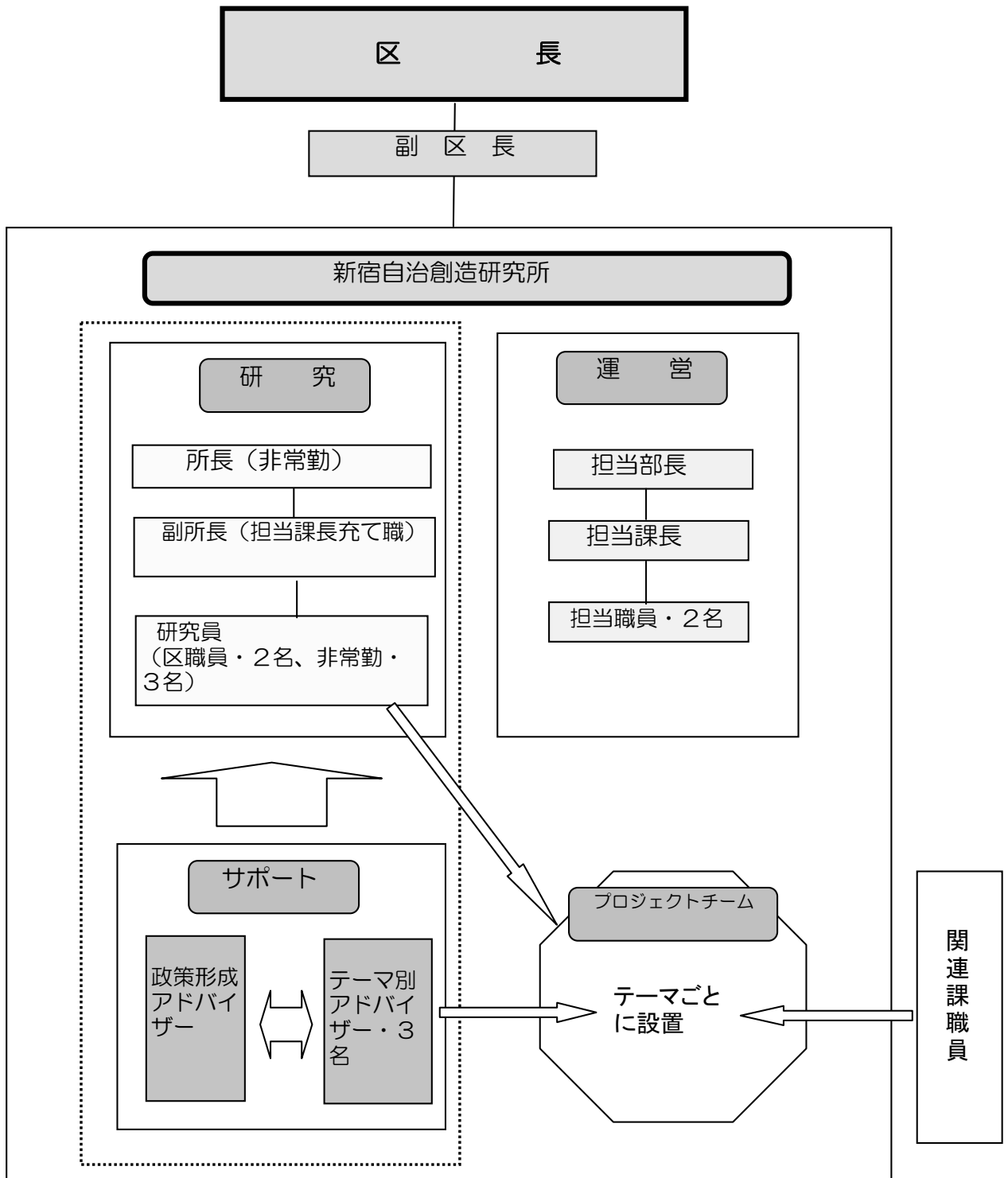


## 第Ⅳ部 資料

- 1 組織図・研究体制・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 201
- 2 新宿区自治フォーラム 2010・・・・・・・・・・・・・・・・ 203
- 3 新宿自治創造研究所講演会・・・・・・・・・・・・・・・・ 217
  - ①2009年7月2日 講師 名和田是彦・・・・・・・・・・ 217
  - ②2009年12月14日 講師 森反章夫・・・・・・・・・・ 271

# 1 組織図・研究体制

## 新宿自治創造研究所組織図



### 〔役割〕

- ・所長 …研究の統括
- ・副所長 …研究所内の事務的管理
- ・政策形成アドバイザー …研究全体の進捗管理、アドバイス
- ・テーマ別アドバイザー …各テーマの方向付け、アドバイス
- ・担当部長、担当課長 …研究所に関する事務

平成21年度新宿自治創造研究所体制

役職名	名前	資格・専門等	役割	
担当部長(兼務)	猿橋 敏雄	総合政策部長	担当部事務総括	運 営
担当課長 (事務取扱 調整担 当部長)	藤牧 功太郎	調整担当部長	担当課事務総括	
所長	金安 岩男	慶応義塾大学環境情報学部教授 専門分野:地理学、計画実践論、 プロジェクト発想法	研究の統括	研
副所長	藤牧 功太郎	担当課長(事務取扱 調整担当部長)	研究所内の事務的管理	
主任研究員	北野 和雄	担当課係長	研究・調整	
研究員	宮森 正博	担当課主査	研究・庶務	
非常勤研究員 (50音順)	金 今善	博士(政治学) 専門分野:都市行政、合意形成、住民参 加	研究・調査	究
	久保 善慎	明治大学大学院政治経済学研究科(博 士後期課程)在学 専門分野:行政改革、ガバナンス、 ソーシャル・キャピタル	研究・調査	
	山岸 達矢	法政大学大学院政策創造研究科(博士 後期課程)在学 専門分野:地域空間管理、市民社会、 社会調査	研究・調査	
政策形成アドバイザー	牧瀬 稔	(財)地域開発研究所研究部研究員 博士(人間福祉) 専門分野:地方自治、地域政策、行政学	研究全体の進捗管理、 アドバイス	サ ポ ー ト
テーマ別アドバイ ザー (50音順)	大杉 覚	首都大学東京大学院教授 専門分野:行政学、都市行政論	テーマ「基礎自治体としての新 宿区の今後のあり方について」	
	名和田 是彦	法政大学法学部教授 専門分野:法社会学、コミュニティ論、 まちづくり、都市内分権論	テーマ「新宿区における新たな 住民自治のあり方について」	
	森反 章夫	東京経済大学現代法学部教授 専門分野:都市・住宅政策、社会学	テーマ「マンション住民の居住 実態調査を通じた新宿区の将 来像についての考察」	

## 2 新宿区自治フォーラム2010（平成22年3月27日）

（1）次第

（2）周知用ポスター

新宿区自治フォーラム2010

これからの自治の創造

【日時】平成22年3月27日（土） 午後1時30分～4時30分

【会場】新宿文化センター小ホール

新宿区新宿自治創造研究所

# フォーラム 次第

(司会・進行)

新宿自治創造研究所副所長 藤牧 功太郎

13:30 開 会

13:30 挨拶 新宿自治創造研究所長 金安 岩男

13:40 研究成果報告 研究所副所長 藤牧 功太郎

13:55 基調講演

【演題】 「新宿区における地域コミュニティの再生  
仕組みと仕組み～」

【講師】 法政大学法学部教授 名和田 是彦

14:55 〈休憩〉 (10分間)

15:05 パネルディスカッション

【テーマ】 「新宿区の地域コミュニティの可能性」

【コーディネーター】

金安 岩男 (慶応義塾大学教授・新宿自治創造研究所長)

【パネリスト】

大杉 寛 (首都大学東京大学院教授・研究所アドバイザー)

名和田 是彦 (法政大学教授・研究所アドバイザー)

牧瀬 稔 ((財)地域開発研究所研究員・研究所アドバイザー)

森反 章夫 (東京経済大学教授・研究所アドバイザー)

(敬称略、50音順)

16:30 閉会

## 【講師等のプロフィール】（敬称略）

### 【基調講演】

#### 《講師》

##### ●名和田 是彦（なわた よしひこ）

法政大学法学部教授。1955（昭和30）年生。東京大学法学部卒業。東京大学大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。横浜市立大学、東京都立大学を経て、平成17年4月から法政大学法学部教授。

《専攻》 法社会学、コミュニティ論。

《主著》 『共生への冒険』（共著、毎日新聞社、1992年）

『地域中間集団の法社会学』（共著、日本評論社、1993年）

『コミュニティの法理論』（創文社、1998年）

「近隣政府・自治体内分権と住民自治」（羽貝正美編著『自治と参加・協働』、学芸出版社、2007年）

『社会国家・中間団体・市民権』（編著、法政大学出版局、2007年）

『コミュニティの自治—自治体内分権と協働の国際比較』（編著、日本評論社、2009年）  
など多数。

### 【パネルディスカッション】

#### 《コーディネーター》

##### ●金安 岩男（かねやす いわお）

慶應義塾大学環境情報学部教授。1947（昭和22）年生。慶應義塾大学経済学部・イリノイ大学大学院修了。日本IBM、東北大学理学部などを経て現職。

《専攻》 地理学、計画実践論、プロジェクト発想法

《主著》 『プロジェクト発想法』（中央公論新社、2002年）

『自治体の政策形成とその実践—横須賀市の挑戦—』（金安岩男・横須賀市都市政策研究所編、ぎょうせい、2003年）

『電子市民会議室のガイドライン—参加と協働の新しいかたち—』（編著、学陽書房、2004年）

「座談会 自治体における政策研究の成果と今後の課題（特集 自治体における政策研究）」『自治体学研究』（97）（神奈川県自治総合研究センター、2009年）  
など多数。

## 《パネリスト》

### ●大杉 覚（おおすぎ さとる）

首都大学東京大学院教授。1964（昭和39）年生。東京大学教養学部卒業。東京大学大学院総合文化研究科より博士（学術）取得。平成11年東京都立大学法学部助教授を経て、平成17年から現職。

《専攻》 行政学・都市行政論

《主著》 『自治体組織と人事制度改革』（編著、東京法令、2000年）

『分権型社会を創る』（共著、ぎょうせい、2001年）

『地方自治』（共著、日本放送協会学園、2004年）

『実践まちづくり読本』（共著、公職研、2008年）

「分権一括法以降の分権改革の見取り図と今後の展望」『都市問題』100（8）  
（東京市政調査会、2009年） など多数。

### ●名和田 是彦（なわた よしひこ）

### ●牧瀬 稔（まきせみのる）

財団法人地域経済研究所研究部研究員。1974（昭和49）年生。法政大学大学院博士課程人間社会研究科修了。博士（人間福祉）。横須賀市都市政策研究所、財団法人日本都市センター研究室を経て現職。

《専攻》 自治体学、地域政策、行政学

《主著》 『議員が提案する政策条例のポイント』（単著、東京法令出版、2008年）

『地域魅力を高める「地域ブランド」戦略—自治体を活性化した16の事例』（編著、東京法令出版、2008年）

『政策開発の手法と実践—自治体シンクタンク「戸田市政策研究所」の可能性』（編著、東京法令出版、2009年）

『政策形成の戦略と展開—自治体シンクタンク序説』（単著、東京法令出版、2009年）

『条例で学ぶ政策づくり入門』（単著、東京法令出版、2009年）

など多数。

### ●森反 章夫（もりたん あきお）

東京経済大学現代法学部教授。1952（昭和27）年生。東京大学文学部社会学科卒業。東京大学大学院社会学研究科修士課程修了、博士課程単位取得満期退学。1984年、東京経済大学専任講師を経て、助教授。2007年から現職。

《専攻》 都市・住宅政策、社会学

《主著》 『都市政策と地域形成』（共著、東京大学出版会、1990年）

『安全と再生の都市づくり—阪神・淡路大震災を超えて』（共著、学芸出版社、1999年）

『データで読みとく 都市居住の未来』（共著、学芸出版社、2005年）

『越境する都市とガバナンス』（共著、法政大学出版局、2006年）

『提言 仮設市街地』（共著、学芸出版社、2008年）

『まちづくりの百科事典』（共編著、丸善、2008年） など多数。

（50音順）



■ メモ欄

A series of horizontal dotted lines providing a space for writing notes.



# 新宿区自治フォーラム 2010

これからの自治の創造

入場無料

3月27日 (土)

13:30~16:30 (開場) 13:00

会場：新宿文化センター小ホール



第1部 13:30~14:55

基調講演 名和田 是彦 (法政大学教授)

(総務省「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」座長)

『新宿区の地域コミュニティの再生  
~仕組みと取組み~』

第2部 15:05~16:30

パネルディスカッション

『新宿区の地域コミュニティの可能性』

コーディネーター：金安 岩男

(慶応義塾大学教授・新宿自治創造研究所所長)

パネリスト：

大杉 寛 (首都大学東京大学院教授)

名和田 是彦 (法政大学教授)

牧瀬 稔 ((財)地域開発研究所研究部研究員)

森反 章夫 (東京経済大学教授) (敬称略、50音順)

【会場】新宿区新宿文化センター



新宿区新宿6-14-1

JR・京王線・小田急線 新宿駅東口 徒歩15分

地下鉄 東京メトロ副都心線 新宿三丁目駅 徒歩6分……E1出口  
東新宿駅 徒歩7分……A2出口  
都営新宿線 新宿三丁目駅 徒歩10分……C7出口  
都営大江戸線 東新宿駅 徒歩7分……A2出口  
東京メトロ丸の内線 新宿三丁目駅 徒歩11分……B3出口

駐車場はありませんので

お車でのご来場はご遠慮ください。

■ 当日直接会場へ。先着200名

■ 主催：新宿区新宿自治創造研究所 電話 03 (5273) 4252

# これからの自治の創造

## 第1部 講演会 (13:30~14:55)

### 『新宿区の地域コミュニティの再生

#### ～仕組みと取組み～』

名和田 是彦 (なわた よしひこ)

講師 [プロフィール] :

法政大学法学部教授。1955 (昭和 30) 年生。東京大学法学部卒業。東京大学大学院法学政治学研究科博士課程単位取得退学。横浜市立大学、東京都立大学を経て、平成 17 年 4 月より現職。《専攻》 法社会学、コミュニティ論。《近著》『コミュニティの自治—自治体内分権と協働の国際比較』 (編著、日本評論社、2009 年) など多数。

新宿自治創造研究所では、この度、本年度の研究内容について区民の皆さんに報告し、併せて自治を一緒に考え、一緒に自治を担っていくための契機として、「新宿区自治フォーラム 2010 これからの自治の創造」を開催いたします。

最初に、金安研究所長から、発足後 2 年が経過する研究所について概括的にご報告し、次いで、藤牧副所長から、21 年度の研究成果の中心的事項についてご報告いたします。

第 1 部の基調講演は、総務省の「新しいコミュニティのあり方に関する研究会」座長や「第 29 次地方制度調査会委員」などを歴任された法政大学法学部教授で本研究所のアドバイザーである名和田是彦根教授に、新宿区の「地域コミュニティの再生」をテーマにお話いただきます。

第 2 部のパネルディスカッションでは、「新宿区の地域コミュニティの可能性」をテーマに取上げ、金安研究所長をコーディネーターに、名和田教授にもお入りいただき、研究所のアドバイザーである 4 氏によるディスカッションを実施します。フォーラムは、出来るだけ、会場全体で自治の創造に向けた議論ができる場にしたいと思います。

## 第 2 部 パネルディスカッション (15:05~16:30)

### 『新宿区の地域コミュニティの可能性』

コーディネーター :

金安 岩男 (かねやす いわお)

慶應義塾大学環境情報学部教授。1947 (昭和 22) 年生。慶應義塾大学経済学部・イリノイ大学大学院修了。日本 IBM、東北大学理学部などを経て現職。《専攻》 地理学、計画実践論、プロジェクト発想法。《近著》「座談会 自治体における政策研究の成果と今後の課題 (特集 自治体における政策研究)」『自治体学研究』(97) (神奈川県自治総合研究センター、2009 年) など多数。

パネリスト :

大杉 覚 (おおすぎ さとる)

首都大学東京大学院教授。《近著》「分権一括法以降の分権改革の見取り図と今後の展望」『都市問題』100 (8) (東京市政調査会、2009 年) など多数。

名和田 是彦 (なわた よしひこ)

牧瀬 稔 (まきせみのる)

財団法人地域経済研究所研究部研究員。《近著》『条例で学ぶ政策づくり入門』 (東京法令出版、2009 年) など多数。

森反 章夫 (もりたん あきお)

東京経済大学現代法学部教授。《近著》『まちづくりの百科事典』 (共編著、丸善、2008 年) など多数。

(敬称略、50 音順)



### 3 新宿自治創造研究所講演会

① 2009年7月2日 講師 名和田是彦

(1) ホームページから抜粋

(2) 次第

(3) 講演記録

(4) 配布資料

## 新宿自治創造研究所講演会（2009年7月2日 講師 名和田是彦）

### （１） 「参加と協働の時代の自治体職員の役割」（ホームページから抜粋）

7月2日（木）、新宿自治創造研究所は、職員向け講演会を区役所本庁舎で開催した。同研究所は、自治体シンクタンクとして区が昨年4月に設置。区の政策課題に関する調査・研究を行っている。

講演会は研究所の活動を周知し、職員への自治に対する関心を喚起する目的で、昨年の研究所発足記念講演会に引き続き行ったもの。

金安岩男・研究所所長のあいさつ、20年度の活動報告に続き、研究所のアドバイザーである名和田是彦・法政大学教授が、「参加と協働の時代における自治体職員の役割」をテーマに講演した。

名和田教授は、参加と協働という政策理念の意味・相違点等を整理した後、「参加」と「協働」を車の両輪にしていくことの必要性を指摘。さらに、協働の政策装置としての自治体内分権の意義について、地方制度調査会答申などを引いて説明した。続いて、協働のパートナーである町会・自治会やNPOの現状や課題に触れた後、「ヨコハマ市民まち普請事業」など、市民社会をアクティブにする協働の取組みの実例を紹介。最後に、協働の持つ理念的意味として、協働を通して、福祉の理念である「ノーマライゼーション」が地域の福祉文化として定着することを期待していると熱く語った。

会場には中山弘子区長をはじめ、昨年の発足記念講演会を上回る約80名の区職員が参加し、活発に意見を交換した。



# 新宿自治創造研究所・職員講演会

2009年7月2日  
区役所5階大会議室

## ■ プログラム

15:00	開会 挨拶	新宿自治創造研究所所長	金安 岩男
15:05	20年度活動報告	新宿自治創造研究所副所長	藤牧 功太郎
15:20	基調講演	法政大学法学部教授 (研究所アドバイザー)	名和田 是彦
16:40	質疑応答		
17:00	閉会		

## ■ 基調講演

タイトル： 「参加と協働の時代の自治体職員の役割」

講師： 名和田 是彦（なわた よしひこ）氏

### 【現職】

法政大学 法学部教授

### 【専攻】

法哲学、法社会学、コミュニティ論

### 【略歴】

- ・ 1955年山口県生まれ、1978年東京大学法学部卒業。横浜市立大学、東京都立大学を経て、2005（平成17）年4月から現職。1993年から1995年まで、ドイツ・プレーメンに留学
- ・ 第29次地方制度調査会委員、新しいコミュニティのあり方に関する研究会座長、新宿区外部評価委員会委員、新宿自治創造研究所アドバイザー
- ・ 横浜市を中心にコミュニティと住民参加の実態を研究。現在、同市港南区の市民活動団体「まちづくりフォーラム港南」代表。



**【主要著書】**

『コミュニティの法理論』（創文社、1998年）

「近隣政府・自治体内分権と住民自治」（羽貝正美編著『自治と参加・協働』、学芸出版社、2007年）

『社会国家・中間団体・市民権』（編著、法政大学出版会、2007年）

『コミュニティの自治 自治体内分権と協働の国際比較』（編著、日本評論社、2009年）

# 新宿自治創造研究所講演会

平成21年7月2日（木）

新宿自治創造研究所

○司会 それでは、大変お待たせいたしました。名和田先生にご講演をいただきます。

名和田先生は、内閣府が設置した第29次地方制度調査会の委員や、総務省が設置した新しいコミュニティのあり方に関する研究会の座長を務められ、当区におきましても外部評価委員や新宿自治創造研究所のアドバイザーなどをお願いしております。なお、先生の詳しい経歴や著書などについてはお手元のプログラムに掲載させていただいておりますので、後ほどご覧いただければと思います。

本日は、その豊富な学識経験から、我々新宿区職員に向けて貴重なメッセージをいただきます。テーマは「参加と協働の時代における自治体職員の役割」です。講演の終わりには質疑応答の時間も設けております。

それでは、名和田先生、よろしくお願いいたします。

○名和田教授 名和田でございます。どうぞ、よろしくお願いいたします。（拍手）

しつらえの上で座ってやるような感じですが、できるだけ立って話したほうが調子が出そうなので、立ったり座ったりすることになるかもしれません。今、ちょっとお手元にはパワーポイントのよくあるスライドが配られておりますけれども、このパワーポイントに従ってお話をいたします。1とか2とか、(1)とか、そういうアウトライン番号がところどころついておりますので、レジュメにしたときの話の組み立てはわかるようになっております。

今、ご紹介いただきましたけれども、ちょっと感動いたしましたのは、貸し出し図書の中に、私がこの6月に編集して出した本がちゃんと含まれておまして、どうもありがとうございます。

「コミュニティの自治」という、この数年の間、私が文部科学省の科学研究費補助金を取って、数名で共同研究をしまいったものの結果であります。その第1章から第2章までが、今日お話しする内容のバックにある、私の日本に関する研究をまとめて書いている箇所であります。ぜひお読みいただければと思います。

さて、きょうは職員に対するお話ということで、若干区民の方もおいでのようですけれども、基本的には新宿区の職員の方々に対して、「参加と協働の時代における自治体職員の役割」という題でお話をいたします。自治体職員の役割ということ、特にそれとして話すという場面は非常に少ないかと思うんですけれども、その辺はお酌み取りをいただきたいと思います。今、こういう時代であり、こういうことが課題になっていると。こういう取り組みが市民の間で行われている。それに自治体行政がこういうふうにかかわっている事例があると。そういったようなことを申しますので、じゃあこの新宿区という地域の特性を考えるとどういうことが考えられるかなということを、自分なりにお考えになって受けとめていただきたいと思います。

最初に、参加と協働という政策理念につきましてお話をしたいと思います。恐らく、今の自治体行政の基本理念、幾つかあると思うんですけれども、基本的に、参加と協働ということがよく言われていると思います。これを考えるときに非常に適切な教材となるものが、実は自治基本条例であると思っております。中でも非常にわかりやすく書いているのが、自治基本条例としては初期のものに属すると思いますが、杉並区の自治基本条例で、私が好んで引用するものであります。ここに出てくるものは基本的にお手元のものと一緒にありますので、どちらかを見ながら話を聞いてください。

1カ所だけ、こちらには画像が消えてしまっているものがありますので、その際はこちらをごらんいただきたいと思います。

杉並区の条例では参画という言葉を使っていますが、参画と協働が基本理念であるということをおたっておりまして、それで、じゃあ参画とか協働とかという言葉はどういう意味であるのかというと、定義規定を見ればわかるんですね。本当に条例って便利ですね、定義規定がありますのでね。まず、参画に関する定義としましては、「政策の立案から実施及び評価に至るまでの過程に主体的に参加し、意思決定に関わることをいう」というわけであります。これに対して、協働とは何であるかといいますと、協働とは、「地域社会の課題の解決を図るため、それぞれの自覚と責任の下に、その立場や特性を尊重し、協力して取り組むことをいう」。

もっとはっきりしているのは、杉並区自身がおつくりになりました説明チラシというのがインターネットに出ておりまして、これを読むとよりはっきりします。区民について、「区政への参画や区政の情報を知る権利、住民投票を請求する権利が保障されています」。これが、参画について語った部分だと思います。そこで、「また」と来まして、「負担を分かち合い、区と協働して地域社会の発展に協力するよう努める義務も定められています」というわけです。

したがって、参加は権利であり、協働は義務であるということですね。参加というのは、ありていに言うと、区政の民主主義を高めることですね。それに対して協働というのは、区行政と連携して公共サービスをともに担って行って、区民の幸せの基盤を築いていくこと。みずから区民が汗を流すことをいうというふうに言えると思います。

よく、私も、横浜市港南区で市民活動を自分でやっている人間で、そういう目から行政を見ると、参加のほうは全然言ってこないで協働ばかり言っていて、しかもその協働の内容が、行政は何もしないで市民がやるばかりという不満を、ときどきというか、しばしば持つことがあります。その辺は、区民の言っていることによく耳を傾けてきちんとした対応をとるというふうに、ぜひしていただきたいなと思います。

このように、参加と協働というのは、それぞれ違った意味合いで用いられており、参加は民主主義であり、民主主義を身近で透明なものにするという課題であり、協働というのは区民の生活の基盤である公共サービスを、今、行政がいろいろできません時代ですので、行政と市民との連携によって安心の基盤をつくっていくという方針であります。この2つが、結論的に言いますと、車の両輪のようになって進んでいくということが肝心だと思います。だから、協働ばかり言って区民に仕事をやらせて、あとは知らんというのでも困りますし、せっかく区民が自主的に物を考えてやろうとしているのに、必要な権限を渡さないとか、必要なファシリティを提供しないとか、そういうことがあってもならないということでもあります。

大体、協働と参加というのは、このような意味で理解して結構だと私は思っております。各自治体によって、ちょっと味つけの違った用語法がなされることもありますが、大体これで結構だと思っています。

ただ、最近ちょっと気になるというか、だんだん変わってきたなと思いますのは、協働という言葉を広げて使う傾向が少し目につきます。民間の主体同士の連携協力も、協働などと言ったりし

ていますよね。NPOと自治会の協働とか、株式会社と地域との協働とかですね。そういうふうに民間同士の連携協力も協働と言っていて、ちょっと紛らわしいと。特に、地域協働という言葉がときどきあって、地域協働と言うときには、明らかに民間同士の協働を意味していると思います。でも、基本的には行政と市民社会のある主体との連携協力を協働というというのが基本的な意味であると思います。これは言葉ですから、自主的にきちんと使い方を定めてそれで使っていけばいいんだと思います。

それから、さっき、申しました、参加と協働は車の両輪であるべきであるということ、わざわざ書いております。

これが、私の目から見た今の時代の自治体の運営の基本的な理念であると。ほかにも重要な理念が幾つかあると思いますけれども、私の研究分野で、あるいは実践的にかかわっている分野で重要だと思ふ基本理念であります。この基本理念を実践していくためにどんなことが必要であるかということについて、私の限られた知見の範囲ですけれども、以下申し述べてみたいと思います。

そこで、「協働の政策装置としての自治体内分権」というふうに銘打ちまして、私はコミュニティというか、コミュニティを制度化したもの、自治体内分権というものが専門なので、そこに早くも話を持っていこうというわけであります。まず、自治体内分権という言葉はあるいは新規な言葉である、聞いたことが余りないというふうな方もいらっしゃるかと思いますので、定義的なことを確認しておきたいと思います。自治体内分権というのは、公共サービスの提供主体として、基礎自治体は多くの国で規模を拡大してきました。日本はもちろんそうであります。私が研究しているドイツもそうであります。それに対して、フランスは合併しなかった国だと言われますけれども、それでも大都市はやっぱり大きいんですよ。大都市は、ある時期に合併をしております。日本では、合併して市町村が住民から遠くなってきております。その問題に対処するために、自治体の区域を幾つかに区分すると。そこに役所の出先を置く。それに住民代表的な組織を付帯させるという、こういう仕組みのことを自治体内分権と申します。

こう言ったら、新宿区の職員であればピンと来てほしいんですけども、自治体の区域を10の特別出張所エリアに区分し、そこに特別出張所という役所の出先を置き、そこに、例えばここはちょっと悩ましいんだけど、地域センター管理運営委員会でもいいし、地区協議会でもいいわけですけども、どちらかというところ地区協議会のほうがそれらしいような気が、私はしますけれども、という住民代表的な組織を付帯させるという、そういう仕組みですね。新宿区にも自治体内分権制度が既に存在します。

ほかの自治体に目をやりますと、特に平成の大合併に当たっては、地域自治組織というふうに言われる日本独自の自治体内分権制度が法律上設けられました。法律の言葉は地域自治区という言葉でありますけれども、で、この自治体内分権は何のために必要とされているのかということ、これは非常に、ドイツと比べるとおもしろいんですね。ドイツの自治体内分権はちょっと州によってかなり違っておられますし、でき上がった時期も違っておられますが、どの州におきましても合併への対応でありました。これから新時代にふさわしい行政サービスをきちんと提供して住民の生活を向上させるという目的のもとに、1970年代でしたでしょうか、かなり大規模な合併を行った州がたく

さんあるわけです。そうすると、それまでの市町村は制度的な寄り場を失うわけですね。これではまずいというので、合併はするけれども、改めて旧合併市町村の区域に区のようなものを置いて、そこに役所の出先を置き、そこに公選制の、公職選挙法によって選出されたメンバーによる代表機関を置くと。これは議会ではありません。条例制定権とかはありませんので、議会ではありませんけれども、やはり、何らかの決定権を法律上与えられた住民代表組織を置くということです。

このドイツの自治体内分権制度の特徴は、参加を目的にしているという点です。さっきの参加と協働、定義を覚えていますか。参加ですね。身近な地域での意思決定を民主的なものにする。一遍合併してしまって、自治が遠のいてしまった。それをもう1回引き直して、自分の地域だけに関すること、例えばこの地区の図書館のあり方、この地区の道路のあり方等については、その地域限りでこういう公選制の住民組織の議決に従って決めてもらってよいという、そういう仕組みですね。圧倒的に参加型なんです。

ということは、その場でかなり政党色が強いんですけども、SPDの賛成、CDUの反対、緑の党の何とかとあって、そうやって賛成多数でこの図書館は閉鎖すべきでないとか決める。その議決をしたら、それはその地域の総意でありまして、この総意を執行する仕事は行政の役割です。その住民の声を反映して、それを執行して、公共サービスを提供するのはすべて行政の役割であります。単純化して言うのですね。これが高福祉・高負担の福祉国家ということの意味です。そのかわり、住民はたくさん税金を払うわけですね。税金をばしっと払って、行政にきちんとしたサービスをしてもらって、それを市町村のみならず、こんな身近なところまで公選制の代表組織をつくって民主的に監視していると。こういう役割分担の上に立っています。

したがって、自治体内分権制度の趣旨は参加にあります。したがって、ドイツのこの種の自治体内分権の住民組織の委員の方々、恐らく日本的に考えると、地元に戻ったらPTA活動とか、老人クラブの活動とか、さまざまなボランティア活動をしているんだろうなと思われるかもしれませんが、それは全然違います。彼らはそもそもボランティア活動はしませんし、する必要がない。全部行政がしますから。今、非常に単純化して言うておりますけれども、そういうイメージです。だから、住民側の役割は、挙げて意思決定にかかわること、参加にあります。あとはちゃんと多額の税金を払って行政が仕事ができるようにすると。で、行政がした仕事を民主的に監視するということになります。

これに対して、日本の場合は、すべての公共サービスを行政がやるというふうになっていないのですね。だから、日本の自治体内分権は、参加の機能もちろんあります。参加と協働が車の両輪ですからね。だけれども、協働にかなり重点の置かれた仕組みであるということが言えると思います。したがって、後で、これから出てきますけれども、例えば地域協議会と称する、あるいは新宿流に地区協議会と言っても結構です。地区協議会のメンバーが議論をして、そこで、議決するかどうか知りませんが、ともかく、その総意が決まったとして、ここはこうすべきであるということを決めた。そうすると、日本の場合は、その議決の執行は、一部は行政の役割かもしれないけれども、もう一部は住民自身の役割であるという話になるんですね。したがって、その日本の自治体内分権の政策的趣旨はドイツのものとは大いに違って、協働に重点が置かれているというふうに思

われます。

で、そのことを、このさっき申しました法律上の自治体内分権の仕組みであります、地域自治区制度を初めて提唱いたしました第27次地方制度調査会答申に従って見ておきたいと思います。幾つかスライドに分けて、非常に格好悪い、素人がつくったスライドですので格好悪いんですけども、第27次地方制度調査会の答申の重要な文言の部分抜き出してあります。まず、こういうことを言っているんですね。「地域においてはコミュニティー組織、NPO等のさまざまな団体による活動が活発に展開されており、地方公共団体は、これらの動きと呼应して新しい協働の仕組みを構築することが求められている」。これからの地方公共団体の重要な政策理念は協働なんだということをもまず言っています。

それで、次に、「地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりでなく、住民自治が重視されなければならない」。このことの意味はおわかりですか。勉強熱心な職員の方はおわかりだと思いますが、住民自治と団体自治はわかりますよね。研修で習いましたよね、あるいは大学で習ったかもしれない。これは、恐らく、2000年の分権改革で団体自治は前進したけれども、住民自治はさほどでもなかったという評価を受けて、これからは住民自治もやるぞということを行っているんですね。

こういう意味における住民自治というのは、意思決定も民主主義ですよ。団体自治が自治体の外部関係というか、都との関係とか国との関係を主として意味しているのに対して、住民自治というのは、新宿区という地方公共団体の内部の意思決定が民主的に行われるべしということを要請している理念です。

最近協働ばやりなので、住民自治という言葉もかなり意味があいまいになってきておりまして、いろんな方がいろんな意味で住民自治とおっしゃるんですね。中には、協働の取り組みとか、あるいは住民が全部、自前で自分のことをやるという意味で住民自治という言葉をお使いの方もいらっしゃいます。それはそれで結構なんですけれども、総務省さんは住民自治という言葉は、割とかたぐ、意思決定の民主主義の意味ですとお使いになっています。ですから、住民自治というのは、先ほどの自治基本条例の言葉で言いますと、参加に当たります。ですから、参加を、つまり民主主義を重視しなければいけないと言っています。

それに続けまして、「基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある」。じゃあ、地域自治組織というのは参加のための仕組みなんだ。ドイツと一緒にじゃんというふうに思われるわけですね、これを見ると。地域自治組織、つまり現在の地域自治区制度は、身近なところに民主主義の仕組みをつくって、民主主義を厚くするための、つまり住民たちが施政の意思決定により強く参加できるようにするための仕組みだということが、この箇所から読み取れます。

ところがこの後、「また」という言葉が、「また」ですよ。「また」って何ですか。「また」というのは並列接続詞ですね。ここから違うことを言うわけですよ。どんなことを言っているのでしょうか。「地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、

住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティー組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである」。新しい公共とか、あとはここにはありませんけれども、市民社会とか、そういう言葉がこの協働という概念と連携をとってさまざまに使われていることを、皆さん、既にご経験ではなからうかと思えます。時代のキーワードですよ。

要は、この「また」の後に書かれていることは、協働なんですね。地域自治組織という仕組みは、この前のところを見ると、参加のための仕組み、民主主義を充実させるための仕組みであるということになっていますが、同時に、それと並んで、それと並列して協働のための仕組みでもあるんだと。それに留意した制度設計にすべきなんだということを、地制調はここで答申していると考えられます。

この地域自治区という、まだ地域自治組織ですね、地域自治組織の制度設計をこの答申は比較的詳細に示していますが、基本的には、自治体の区域を幾つかに分けて、そこに役所の事務所を置くと。そこにさらに地域協議会と称する、住民から選任された代表者からなる審議機関を置くということになっております。この地域協議会というのが、新宿区という地区協議会に当たる組織なんですね。その地域協議会という組織について、答申はこのように性格づけています。「住民に基盤を置く機関として、住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる」と言っています。

ちょっと話はそれますがけれども、私はドイツでこの種のことを講演して、ドイツでと言うと余りにも大げさなので、プレーメンの非常に小さいところで講演をして、あっちの、かの地の地域自治区の活動家の方とか、あるいは地域事務所長の方、こっちでいう特別出張所長ですね、の方々の前で講演をして意見交換をしたことがありますが、その中で、割と先進的に活動されている方は、協働の活動の要って意外と反応したんですね。今、ドイツも実は財政危機にありまして、高福祉・高負担の福祉国家ドイツはかなりがたがたになっています。したがって、日本と同じように民間の力を借りて公共サービスを保持しようという協働の動きがかなり出てきているんですね。コープロダクションとか言って、ヨーロッパ全体にそういう動きがありますので、そういう動きに敏感で、かつ現実に地域でかかわっておられる活動者の方、あるいは事務所長の方は、この協働の活動の要となるという点に非常に敏感に反応されました。

このように、日本の自治体内分権、特に住民組織の役割は、住民の声を吸い上げて行政に物申すという参加の面とともに、住民が実際に行っている、あるいはこれから行わなければならない、行おうとしている住民自身の公共サービスに関する活動を集約して、連携させて、その司令塔になるという役割、協働の役割が期待されているというふうに思われます。これは、日本の自治体内分権の、国際比較的に見るとかなり大きな特色であると思えます。

このように、新宿区でも行っている自治体内分権の日本的特徴というものを、今、確認をいたしました。また、新宿区ではちょっとニュアンスが違っているかなというふうにも思いますが、今一応、日本全国的な傾向を確認をいたしました。新宿区はちょっと違っているかなと思うとは申しましたけれども、参加と協働を基本理念の車の両輪にしなが、今後、区民とともに進んでいくとい



う点は同じであると思います。そのためにはどんなことを考えたらいいかというのを次に考えていきたいと思います。

というわけで、協働のパートナー。皆さんがこれから協働によって、区民の中にパートナーを見つけて、格好いい言葉で最近はやっているのを使えば、市民社会の中にパートナーを見つけて仕事をしていくという場合に、じゃあ、実際にそんな人はどこにいるのと。自治創造研究所のPTなんかでも、そこについてはかなり率直な意見交換をしまして、なかなか、その……町会はわかりますよね。町会はよくわかるんですけども、それ以外に自分の地域に、社会貢献的な市民活動だとかNPOだとか、余り目につかないんだけどなどというようなご意見もよくありました。確かにNPOはたくさんあるんですけども、それはたまたまその地域に事務所があるだけであって、活動しているのはオール東京とかオールジャパンとか、そういうのであると。なかなか協働のパートナーと言われても、町会、自治会以外ということになると難しいなというようなことを率直に議論いたしております。その結果はまだ出ておりませんで、これからまた議論をして、今年度中に報告書をつくるということになっております。

何はともあれ、まず、協働のパートナーとして非常に重要であります町会・自治会について考えたいと。私も大分、町会・自治会という言い方が板についてきましたね。私は普段、横浜で仕事をしたりフィールド調査をやったり、市民活動をやったりしております、横浜では自治会・町内会と言っているんですね。非常に面倒くさいね。あとは、川崎市は町内会・自治会と言って、それから、秦野市とか小田原市とか宮崎市とか、多分、たくさんあるんだと思いますが、町会の名称を自治会というふうに統一している自治体があります。社会学者は、名称はどうでもいいんだ、その実態は一緒なんだからというふうによく言われます。それはそのとおりです。

しかし、自治会というふうに名称を統一した自治体は、おおむね1968年前後にそれをしていきます。これはやっぱり特徴的なことですよ。どうでもいいことではないと思うんです。やっぱりあの当時、多分皆さんお若いから余りご存じないかもしれないんですけども、高度成長期の極点ですよ。東大の入試がなかったとか、そういう年ですよ。69年の東大入試はありませんでした。そういう高度成長期の諸矛盾が吹き出していたときに、やっぱり地域社会について、何らかの自己革新が求められて、じゃあ、これから名前を変えたからといって別にそんな急に変わるわけではないんですけども、自治会というふうに名前を変えてある種の決意を示したということがあったのではないかというふうに思います。それ以上のことは私はわかりません。いろいろ話を聞いても、当時のことを覚えていらっしゃる方がいないものですから、どうして名称を変えたのかということは、今のところ私はわかりません。ただ、名称を自治会に変えたということは、やっぱり何らかの大きな意味を持ったんじゃないかなと想像しております。今は単なる雑談です。町会・自治会というふうに東京では言っているということですね。

この町会・自治会について、私が好んで講演のときにやっているのは、日本の中で自治会の加入率にかなり大きな地域差があるということとあります。時間があればそういうのをやってもいいんですけども、きょうは時間が余りなさそうなので簡単にしますけれども、例えば私が住んでいる、活動している、勉強している横浜市でありますけれども、横浜市の自治体加入率は8割です。すご

いでしょう。なぜそんなに高いんでしょうか。端的に言うと、行政サービスが薄いからですよ。政令指定都市の加入率はおおむね高い傾向にあります。低いところでも7割台です。何せ、横浜市というのは高度成長期に人口が毎年、毎年10万人ふえていたんですね。たまったもんじゃありませんよね。小中学校をつくるだけでお金がなくなる。だから、道路なんかも全然整備されない。だから、ちょっと雨が降ると、内陸部なんかぬかるんじゃってどうしようもない。そこで、区役所から自治会長さんのところに電話がかかってきて、砂利が入りましたから取りに来てくださいとか言って、自治会長が取りにいったら、次の日曜日にみんな総出で砂利を敷くと。これは道普請ですよ。そんなことを横浜市のような大都市がつい40年前ぐらいまでやっていたんです。

こういう状況では、行政がやれることは非常に限られております。限られた中でどういうふうに横浜をつくっていくかということで苦労されたのが、本学名誉教授の田村明先生で、彼は飛鳥田市政の時代に企画調整局長として辣腕を振るわれました。その模様をお書きになったのが、中公新書の「都市横浜をつくる」という本であります。研究所の蔵書の中にあるかどうか知りませんが、あれはよその都市のことでもありますけれども、一読に値する本であると思います。

横浜市はそういう状態であったものですから、住民に基本的に身近なことは任されたんですね。自治会に丸投げ。自治会でも足りずに市民活動が盛んである。こういう必然性があるわけですよ。あと、北国は割と加入率が高いですね。あれは多分雪の問題があるんだと思うんです、想像するに。ただ、この間札幌に行きましたら、というか北海道を訪れましたら、雪に関する地域住民の協働労働は、もうほとんどないというふうに言われました。ですから、雪の問題で地域がまとまるということもだんだんなくなりつつあるのかなというふうに思います。

それで、横浜市は8割で高いと。実は昨年、8割を切ってしまったんですけども、まだ8割だと。一応、8割だと。対して、宮崎市とか鹿児島市、あるいは奄美市、こういう地方都市は何割ぐらいだと思いますか。6割なんですよ、6割。低いでしょう。だから、自治会の加入率というのは、田舎か都市かとかは余り関係はなくて、必要かどうかです。自治会というのは必要だからできているのであって、決して封建遺制ではありません。必要であるから存在し、必要であるから存続しています。

そんなわけで、加入率は全国的にばらばらです。

ところが、全国的に共通している最近の傾向があります。この写真がないんですね、お手元の。スライドですみません。多分、フォーマットの関係で落ちてしまったのでしょう。これはたまたま東京都福生市のグラフなので、うまく書けているのでいただいているわけなんですけれども、ほかの自治体でも、私が知っている限りほとんどこうした傾向が見出されます。

これが加入率の線です。ここできっと下がっているでしょう。つまり、今世紀に入って自治会加入率はがくっと下がっている。これは、加入率8割を誇っている横浜市でも、加入率6割にすぎない鹿児島市や宮崎市でも同じです。恐らく新宿でも同じなんじゃないかと。新宿は、今、自治会加入率のとり方とか調査の仕方とか、かなり工夫をして変えておられますので、ちょっとはっきりしたことは新宿について言えないのですが、私が知っている限り、さまざまな都市でこうした傾向が見られます。つまり、今世紀に入ってがくっと下がった。それまでは、高度成長以後の傾

向、ちょっとこの辺の特殊事情は私はわかりませんが、大体長期低落傾向なんですけれども、今世紀に入りがくっと下がるという傾向です。これはなぜであるかということのを少し考えなければならぬと思うんですね。

じゃあ、基本に戻って自治会とはどんなものであるかということ、自治会とは何であるかという、社会学みたいな話は、今日ちょっとできませんので、そこは飛ばして、自治会の特徴ということをもまず確認しておきますと、こういうことを言っているのは僕ぐらいなんですけれども、私の考えでは、自治会というのは合併によって制度外に置き去りにされた地域の基本的秩序を保持するための民間組織であるというふうに考えています。というのは、日本では、大きな合併の波が3つありました。1つは明治22年前後に行われた明治の大合併です。それから、2番目は昭和30年前後に行われた昭和の大合併です。それから、3番目が今時の平成の大合併ですね。このたびに日本は合併を強行して、強行といっても自主合併だったとおっしゃるかもしれないけれども、強行ですよ。で、血の雨を降らせておきながら、その合併によってなくなってしまう地域に対して何もしなかったのです。

ドイツでは、こんなことはとても認められないわけで、したがってドイツでは合併をしたら、合併によって消えてなくなる地域を改めて自治体内分権の地域として制度化するというのをきちんとやってきました。

日本は何もしなかったんですね。何もしなかったら住民は困るんですよ。全部のサービスを行政がやってくれればいいですけども、やらないわけですから自分でしなきゃいけない。じゃ、自分ですするための装置をつくらなきゃいけない。しかし、制度は何もしてくれません。だから、民間組織としてつくるほかはない。でも、これは途方もないことです。どうやったらできますか。一定の地理的範囲はここですよ。一定の地理的範囲に秩序をもたらすというようなことを、これは国家権力があって初めてできることです。今の近代国家では、それを民間がやるというのですから、とんでもないことです。それをどうやってやったんでしょうか。ということを考えてい。

この合併の経緯に戻りますと、明治の大合併のときに、もう自治体は小学校を経営できる程度に拡大しました。そこで、自然集落を単位に単位自治会をつくっていった。次に、昭和の大合併において、小学校区であった町村が消えてなくなります。これも困るので、小学校区ぐらいの範囲で連合町内会というものをつくりました。新宿という地区町連をつくりました。

このように日本は合併を繰り返すことによって、住民にとって重要な2つの地域的まとまりを制度外に放置して、知らん顔してきました。それでは、住民は困りますので、民間的原理のもとにその地域を組織するというのをやってきました。でも、民間的原理でどうしてできるんでしょうか。その問題は次のスライドでやりたいんですけども、その前にもう一つ、自治会はこういう困難なことをやっていく上で、やっぱりそれに適した特有のパーソナリティの方が携わっていただいていると思います。それは、私に言わせれば、だれもやりたがらないがだれかがやらなければならないことを粛々と行うようなパーソナリティです。大体、皆さんが大学等で習われた経済学によると、だれもやりたがらないがだれかがやらなければならないことというのは、政府がやることになっていきますよ。それを民間がやらなきゃいけない国なわけです。しかし、幸福なことに、民間の中に

は、必ずこういったことをやらなきゃいけないというふうに思ってやる方が、何パーセントかいらっしゃるのですね。自治会に携わっている方というのは、こういったパーソナリティの持ち主だと、私は思っています。

あらかじめ先走ってお話をしてしまいますと、NPOとかテーマ型の市民活動という方々がいますよね。非常に魅力的なパーソナリティです。先進的、開拓的に、まだ人々が気づいていないニーズに目ざとく気づいて、それを解決するためにパワフルに行動する。それだけの力と力量と資質を持っておられます。すばらしい方々ですね。だけど、自治会も同じようにすばらしい方々です。どうですか、だれもやりたがらないが、だれかがやらなければならないことを粛々とする。実に立派な道徳的人格じゃありませんか。私は、私の根底にある基本的な人生観はイマヌエル・カントの道徳哲学なんですね。これは、カント哲学の実践者だというふうに私は思うんです。こんなことを自治会長研修会とかでしゃべったら、自治会長さんはびっくりしちゃうので、そういう場ではそういうことは申しませんけれども、立派なパーソナリティですよ。

私が言いたいのは、さっきのテーマ型の活動者のパーソナリティ、非常に熱いパーソナリティと、自治会のこういった道徳的なパーソナリティとが地域で仲よくやっていく必要があると。別に、対立しているわけじゃないでしょう。にもかかわらず、往々にして対立されるんですね、不思議なことにね。それは、最初の段階でお互いを認め合うという、最初の接触で失敗しておられるんですね。そういう場面で、皆さんとか、あるいは地域の専門機関、社会福祉法人の方であるかもしれませんし、いろんな専門機関の方、そういった方々がちょっとコーディネートをするということによって、その地域であらゆる立派なパーソナリティの方の力がいかされるというふうになるのではないかと、いうふうに思います。特に横浜市なんていうところにいますと、こういう話の宝庫でありますから、たくさんいろんな失敗した事例を見ておりますので、新宿区ではぜひうまくやっていただきたいと願う次第であります。

さて、自治会の話に戻りますが、自治会は制度的なバックアップなしに、民間的原理によって地域一円に秩序をつくり出すということを課題としています。これは途方もない偉業であります。その偉業をやらざるを得なかったんですね。こういう偉業をやったのは、別に日本人だけではなくて、多分アジア諸国が全体としてそうだと思うんですね。西欧諸国に追いつけ追い越せというスローガンのもとに、国力の大部分を産業基盤の投資とか軍事力の増強とかに使ってしまう。だから、身の回りの公共サービスはおろそかになる。だから自分でやっておけよというふうになる。ですから、アジア諸国には自治会類似の地域組織が広く分布しています。それに関する研究も社会学者たちの間で広く進んできておまして、大変期待されるところであります。東北大学の吉原直樹先生とか、非常に院生たちを指導して、いろんなインドネシアとかマレーシアとか、台湾とか、そういったアジア地域の地域組織について研究がかなり進んできております。その結果からさらに学んでいきたいと思っている次第です。

日本の場合は、こういう民間組織でありながら、地域一円に秩序をもたらすという偉業を成し遂げるに当たって、やはりやみくもにやっているわけじゃなくて、一定の戦略が採用されたんじゃないかと。こういう戦略が歴史的にどう採用されたかというのは、私は実はまだわかっていないんで

すけれども、少なくとも機能的に見ると、自治会が今おやりになっているあるやり方というのは、こういったことをやることに非常に適合的であるというふうに思われます。

原理的に言うと、国家権力のバックアップなしに地域を取りまとめるというのはどうしたらいいかということ、これは社会契約と同じことをやるしかないですね。つまり、合意ですよ。全員が合意をして会員になる。このことをルソー流にいうと、少なくとも一回のですよ。少なくとも最初、全員が会員になるという必要があります。つまり、制度的な後ろ盾抜きに民間の力だけで地域をまとめようとするれば、それはそこに住んでいる人全員を会員にするしかないということです。でしょう、それ以外やりようがないですね。これはもう途方もないことなんですが、うまくやってきたのは3つぐらいの組織戦略があったと思います。

まず1つ、自動加入という、これは社会学者のうまい言い方ですね。別に強制加入というふうに言われますけれども、強制しているわけではありませんよね。強制はできません、民間ですから。国家権力がバックアップにあれば強制できますよ、住民票を届けに来た人に、あなた自治会に入りなさいということ。そんなことはできないでしょう、民間ですからね。しかし、自治会には何となく入らねばならないとか、入らないとだめだというような文化が共有されていて、あるいはもうほとんど水や空気のようになっていて、転居してきて、班長さんがそれを目ざとく見つけて、こんばんは、会費をお願いしますとかと言ったら、ああ、わかりましたとか言って払ってしまうと。これで、会員になるわけですね。こういうのを自動加入といっているんですね。自動加入のようなスムーズな会員化が期待できるような、そういう地域文化が共有されていると。やっぱり、自治会に入っていないと、行政がいろいろやってくれるわけじゃないから入っておかなきゃ。子供もお世話になるし云々というので、そういう地域文化が広く、水のように、空気のように共有されている。これで助かっている。

それから、世帯を単位としている。社会学者は、ここに非常に着眼をしていました。自治会は、個人じゃなくて世帯を単位にしている、けしからんとかこういう議論が、昔は行われたわけなんですけれども、よくよく考えてみると、世帯を会員にするということは、この途方もない偉業を成し遂げるために実にうまいやり方でした。大体みんな、家族で住んでいるわけですよ。だったら、家族を単位に住民をつかめば楽ですよ。楽な上に、家族単位で会員を平等に扱うことができます。区役所から砂利を取りに来いと言われたので、取りにいけますけれども、次の日曜日、各家庭から1人出してください、砂利を敷きますとか。各家庭から1人出せと言うと、大体1人ぐらいは出せる。それでみんな、老いも若きもというか、世帯間の平等が保たれるということがあったと思います。これで、世帯を会員にするという組織戦略をとったことによって、自治会はこういった途方もないことを成し遂げる上で成功を収めてきました。

それから、3番目にボランティア原理といって、これはちょっと無視してもいいんですけども、一応言うと、領土を持っている団体、国家とか地方公共団体とかは、普通は課税権をもって、強制的に会費というか税金を徴収して、それで専従職員、公務員を雇って仕事をしますよね。自治会はそうじゃなくて、身近で軽易なことをみんなでやるわけですから、ただでやってきた。ボランティア原理でやってきた。これで安く上げてきて、だれでもそんなに無理しなくて少額の会費を払って、

みんなで支え合うということができた。

恐らく、この3つぐらいの組織戦略を採用することによって、自治会はこの途方もない偉業を何とか成し遂げることができてきたと思います。

ところが、この3つとも今破綻しているんですよ。でしょう。よく考えるとわかりますね。

まず、ボランティア原理。今、ボランティア原理について言うと、今、農山村に行ったら、まずこういうことは通用しません。もう、コミュニティ・ビジネスの世界ですよ。ところが、まだ裕福な大都市なんかでは、ビジネスとか株式会社とか収益事業とか有償ボランティアとか言っただけで、悲鳴が上がるというか、もうタブーであるという雰囲気が存在します。最近、大分変わってきましたけれどもね。だけれども、今正直なところ、全くの無償奉仕でということは、事実上持ち出しですよ、持ち出しで地域のために働けるという人がどのくらいいるのでしょうか。私は、ある自治体でこういう話を聞いたことがあります。自治会長さんで、普通は、慶弔とかああいうのはちゃんと自治会からお金を出して、それで包んで持っていきますよね。自治会長がポケットマネーで出すということは、農村的なところでもしていないと思います、今や。だけれども、その自治会長さんはポケットマネーを出していて、年間120万ぐらい慶弔で消えていたと。けど、それでみんなが会長さん、会長さんと言って慕ってくれるわけですよ。それはたまらない、社会的承認欲求の充足というのが、やっぱり地域では重要なんですね。何せ、お金が絡みませんので、それでもうかるというものではありませんので、自治会長をやるとか、民生委員をやるとか、そういったことのその人にとっての意味というのは、やっぱり社会的承認欲求の充足であると思います。

ところが、最近は自治会長さんがそういうことをやっても、だれも喜ばないし、だれも尊敬しない。だから、もう嫌になっちゃって、その人は会長をおりちゃったというんですよ。やっぱり、そういう無理して、無理しているかどうか知らないけれども、ボランティアで、持ち出しで支えていくというような地域活動文化は、もはや維持しがたいという時代に来ているようです。したがって、この自治会が途方もない歴史的偉業を成し遂げるために採用した組織戦略の第1のものが、今崩壊しています。

次に世帯単位原則、これはいかがでしょうか。これはもうわかりますよね。今や、1人世帯、2人世帯が多数派であります。標準世帯なんていうのは数の上ではかなり少数派に転落しつつあります。だから早い話が、次の日曜日、1人出してください、町内清掃します。1人って言ったっておれしかないんだけれども、おれ、出られないんだよな。もう病気がちだし、だからやめようかと、こういう話になる。したがって、世帯をつかむことによって全住民をつかむという戦略がやはり破綻しているんですね。

確かに、高齢で独居だから、もう活動できないから自治会をやめるというのは、私が聞いている限りではそれほど多いわけではありません。じゃあ、あんなに急カーブを描いてぼーんと下がったというのは何なんだろうかと、私はどうも、これが一番重たいように思っております。

自動加入の地域文化が今の若い人の間でかなり失われています。どうでしょうか、かなりお若い方がいらっしゃいますけれども、自治会に入っておられますか。宮崎市で調査をなさってきて、あそこは自治会長さんたちが、もう本当、最近入らんで困ると。行政、何とかせんかと言って、それ

で市長と会長さんたちが話し合う中で、じゃあ、もうみんなが否応なしに、その場に入ってしまう地域自治区をやりましょうと。さっきの自治体内分権の法律版ですよ、あれをやりましょうという話になったぐらいのところですよ。当然、ですから地域の人の目は職員にも注がれますよね。あんた方、ちゃんと入っているのかというわけですね。調べてみると、宮崎市の職員の加入率は8割でありました。つまり、2割の職員が入っていないということですね。それが、お若い方かどうかまでは聞きませんでしたけれども、ともかく、今自治会に入るのは当たり前という文化が失われていると思われまます。

これがいいことか、悪いことかということ、私は言っているわけではありません。むしろ、ちゃんとした理由があって納得のもとで入ると。いいことかもしれませんよね。私は大学の教師として、今の若い人たちに接していますけれども、彼らの可能性を非常に私は高く評価しています。彼らが何で自治会に入らなきゃいけないのかなという素朴な疑問を持って、それを解消する中で地域活動に参加していくということができれば、そっちのほうが望ましいと思うんですね。例えば、だから、防犯灯はあれは別に行政がやっているわけじゃなくて、自治会員の方々が払ったお金で管理しているんだと。電気代を払っているんだと。球を変えているんだということがわかったか、あるいは夏祭りに出て子供ともども楽しい思いをした。これは別に行政が主催しているわけでもないし、行政から金をもらっているわけでもないし、自治会の主催でボランティアでみんな出てやっているんだということがわかって、じゃあ、入りましょうかとなると。こういうほうが望ましいという気もします。

ただ、少なくとも今確認したいのは、自動加入という地域文化をあてにできて、割とスムーズに会員になってもらえたということに依拠して自治会をやってきたのに、その組織弾力が破綻しているというわけです。ですから、自治会はかなり歴史的な岐路に立っているという気がいたします。

このような中で、自治会について、行政としてどのような態度をとり、どのような支援をなさるのかなさらないのか、これは大きな政策課題であります。ぜひ新宿区の実情に即して政策を立案し、執行していただきたいと思えます。

あらかじめ私の感触を言うと、さっきは宮崎市の話申し上げましたよね。宮崎市へ行くと、私はいつもこの20年来抱いてきたコミュニティに関する仮説が一つ一つ絵に描いたように検証されるようで、非常に気持ちが悪いくらいなんですけれども、宮崎市のさっき申し上げた経緯を見ると、自治会が弱体化してきたから地域自治区に移行したと、こういう筋書きなんです。私、80年代にまさにそういう筋書きで、新しいコミュニティ組織ができて、自治会はその中に吸収されていくというふうな歴史的傾向を思い浮かべたことが何度もあります。しかし、本当にそうなるでしょうかということですね。

やはり、宮崎市の人、職員の方々、地域の方々と議論すると、いや、その地域協議会が盛んになっても自治会はなくなるだろうと。いや、むしろ活性化するんじゃないかと、こうおっしゃるんですね。それを通じて、ここ数カ月私が考えているのは、さっきのアドバイザーたちの交流会でもそういうことを言ったんですけども、日本人というのはよくお上依存的だとか、行政依存だとか言っているけれども、むしろ逆なのではないかと私は思っているんですね。ある種、国とかお上

とか行政に距離を置いている。そんなに強く信用しない。だから、余り税金もたくさん払わない。したがって、高福祉・高負担などという国民的合意もできない。だから、例えば地区協議会のような仕組みができて、その意義がちゃんと説明されれば納得してちゃんと協力をする。だけれども、それを通じて地域が活性化することは大変結構だけれども、最終的にはそういう仕組みに乗らないところで民間の側に、市民社会の側に、最後の砦としてやっぱり民間組織を持っておきたい、自治会を持っておきたいというふうに考えておられるんじゃないかというのが私の感触であります。ですから、自治体内分権制度がどのように発展しても、自治会はなくなるどころか、最後の砦としてずっと残っていくし、場合によっては活性化するかもしれないというのが、現時点での私の仮説であります。

そのあたりが日本人の国家意識といえますか、日本人が制度とか行政とかいうものとどのようなスタンスで付き合いおとしているかということが表れている点であり、今、申し上げたのは私の単なる仮説ですので。少なくとも新宿区を見る限りそうではないというようなことが皆さんのお考えであれば、それはそれで結構で、それに従って実践をしていただいて、それで新宿区がよくなれば大変結構ではないかと思います。私の仮説を参考にさせていただいて地域と付き合いただければと思います。

これが、協働のパートナーの第1番目の自治会にまつわるもろもろの論点であります。

次に、協働のパートナーとして、どうしてもテーマ型の市民活動というものを考えていかなければなりません。これに関していろいろ言うべきことは多いし、いろいろな材料を持っておりますけれども、今日は私が行いました市民活動団体調査、特に2001年に横浜市港南区、人口22万人ですけれども、ここで行いました調査を中心に考えてみたいと思います。

この調査は、「町づくりフォーラム港南」という何をやってるかよくわからない市民活動団体が、一応区役所の委託事業として行った調査でありまして、ちょっと簡単のために、区役所の生涯学習支援センター登録団体を対象にしたというふうに申し上げておきます。これ以外にも幾つか対象にしているんですけども、全体の8割は生涯学習支援センター登録団体でありました。そこに調査票を配って回収したというやり方ですね。これ以外にも幾つか対象にしているんですけども、全体の8割は生涯学習支援センター登録団体でありました。そこに調査票を配って回収したというやり方ですね。

それを、私は統計分析は全然苦手で、何にも知らないまま適当なことをやって分析をして報告書を書いているんですけども、いろいろ見ていると、こんな着眼点が浮かびました。あなたの団体の活動分野は何ですか、という設問があります。そこを基軸に、団体を分類してクロス分析をしたというものであります。生涯学習団体であると回答している団体、これをAといたします。生涯学習団体でないと回答をしている団体をBといたします。それから、福祉の団体であると回答している団体をCとします。複数回答はあります。どういう図ができるでしょうかと学生にやらせると、実に奇妙くてつな図がたくさん出てまいります。正しい正解はこれですね。生涯学習であるかないかのいずれかですから、これで全部です。A型とB型ですべてが終わりますね。お手元のシジュメはちょっと印刷の具合が悪いので、こちらのほうがわかりやすいかと思います。



このAAと言っているのは、生涯学習というところだけにOをしている団体です。それからCというのは福祉型ですけれども、福祉と同時に生涯学習にもOをしている団体はACですね。そうじゃないのがBCという、こういう分類になるはずです。間違っていましたらすみません、これでいいはずなんですけれども。この分類でクロス分析をして、いろいろと分析をしましたところ、A型の団体というのはどちらかという、どちらかというですよ、自分のため、自分の趣味のために活動しているということであります。それが、悪いと言っているわけではありませんよ。それは生涯学習活動として一国の文化水準を上げているわけですからよいわけです。が、Bのほうは、他人のため社会貢献活動をしているという意識を持っておられます。それもいいことですよ、どちらもいいことです。どちらも横浜市港南区にとって重要な団体であります。

ただ、問題は80年代にいろいろな自治体が行ってきたコミュニティ支援の政策というのは、このA型支援なんですね。その中心が、コミュニティセンターの整備です。新宿という地域センターですね。ああいうものを小学校区単位ぐらいに整備してやってきたと。あれの基本的な内部構造は貸し館なんですよ。仕切られた部屋を貸す。その仕切られた部屋の中で思う存分、自分の趣味の活動をやる。ところが、B型の団体にとっては、それは使いづらい。B型の団体はそうじゃなくて社会貢献活動をやっていくためのミーティングがやりたい。そのミーティングの際に必要なホワイトボードとかポストイットとかインターネットの接続とか印刷機とかあるいはレターケースとか、そういったものが欲しいんですね。で、どちらかという厳しく予約を言われて、予約をしなければいけないとか、そんなものよりもっと機動的に使える事務スペースが欲しいのです。だけれども、そういったニーズには80年代までに建設されたコミュニティセンターは一切対応していません。

よく、私が好んで例に出していたのは、調理室ですね。多くのコミュニティセンターの調理室は料理教室のために最適化されています。けれど、B型の団体はそこで地域の独居老人のための配食サービス、会食サービスをやりたいわけですよ。それには使いづらい。最近、随分コミュニティセンターの厨房もそういった方向に改築されてきました。だから、少しずつ変わっています。しかし、ともかくB型の団体を支援するに足る施設体系が確立されていない。遅まきながら出てきたのが、何々支援センターとか、市民活動サポートセンターとか、あるいは横浜駅西口に神奈川県が整備した県民活動サポートセンターとかですね。あれは、実にできたとき、今でも評判がいいんですね。それは、B型の団体のニーズにばっちり合っていたからだと思います。それは、B型の団体のニーズにばっちり合っていたからだと思います。行ってみられるとすぐわかりますけれども、9階と10階はがらんとこんな部屋です。がらんとしている部屋で、机が置いてあって、もう空いてさえいけば自由にそこでミーティングができる。ホワイトボードが置いてあって、筆記用具があり、ポストイットがある。登録すればレターケースも使えると。こういう施設がB型には合っているんですね。

こういったように、90年代以降の厳しい時期に頭角を現してきた社会貢献的な市民活動団体というのは、どうも確かにあるようだというふうに思われました。しかし、その団体に対する行政側の支援というのは、かなり立ちおけているというふうに思われます。ほかにも、この調査を通じていろいろ細かいことがわかったんですが、今日は省略をいたします。

他にも、小田原市と町田市で同じような調査をやっている、そのデータを、私持っておりますが、同じような傾向が読み取れたと思っております。私の統計分析ですから、意外と信用できないかもしれないのですが、このことは言えたのではないかとこのように思います。

ですから、このように見えてきますと、新宿区でどうかと言われると、それこそまさしく研究所の役割なんですけれども、わかりませんが、日本の多くの自治体で、自治会とこのテーマ型の市民活動団体という重要な協働のパートナーが確かにいる。この人たちとの連携を念頭に置いて協働の政策を打っていくことができるというふうに私は感じます。

実際に、協働によってどんなことを目指し、どんなことをやっていくのかということを考えるために、これはもう新宿に対して部外者である私がこうしたらいいですよとか、そんなことは言えるはずはないので、ほかの地域で、主として横浜なんぞでやっていることを写真等を交えてお示しして、こんなのもありますよという参考情報を皆さんに提供するというにさせていただきたいと思っております。

私は、最後の協働の理念的意味というところでも再度申し上げたいのですけれども、協働というのは、確かに今、財政危機ですから、財政危機はやっぱり何とかしないとまずいですよね。このまま、借金が膨らんでいったらどうなるかとか、危ぶまれますので、そこはちゃんとしなきゃいけないわけで、協働によって行政の無駄を省いて、市民に担っていただけたところは担っていただくということは、基本的にやらなければいけないというふうに思います。だけれども、それだったら協働というのは暗い時代の単なる我慢だということになると思うんです。

だけれども、協働というのは、それにとどまらない理念的な意味があると、私は思っております。そのことは最後にまた申し上げますけれども、そのためにも、協働のねらっているところというのは民間社会、市民社会などとよく格好つけていますけれども、市民社会をアクティブにする。市民社会の活力を刺激して活性化するというところにあるんだというふうに思います。そのために示唆的な取り組みとして、かなり特異な事業ですけれども、横浜市の「ヨコハマ市民まち普請事業」というのをごらんに入れたいと思います。それから、もう一つ、市民社会をアクティブにするというふうに考えたときに、私は今、日本全国でなぜか非常に熱心に取り組まれている交流拠点づくりというものに着眼せざるを得ません。これについても幾つかの事例をお見せしながら少し考えてみたいというふうに思います。以下、少し事例を交えながらやりたい。

横浜市の市民まち普請事業という、つけもつけたりですよ。道普請を想起していることは明らかであります。これは若い職員が提案してできた制度で、市長の前でプレゼンテーションをして、おもしろいんじゃないのということになって始まった事業であります。私は、これの審査委員をしてくれないかというふうに打診をされました。その話を聞いたとき、正直言ってびっくりしたというか、はっきり言って横浜市で道普請をやっていた時期があるわけですね、四、五十年前に。横浜市の行政サービスはそこまで劣化したのかと。四、五十年前に歴史の針を戻すのかというふうに思ったんですよ、本当に。だって、これ、市民に実際の労力提供をさせようというわけですよ。労力提供というのが重要な構成要素になっていて、かつ、事業が終わった後も管理運営は住民でやってくださいというものです。

それで、じゃあ横浜市の行政サービスの現状を見るためにも審査員をやってやろうじゃないかというので、この4年ぐらい、本新宿区ともお世話になっておられる卯月先生が審査委員長で、私が職務代理で、この2人のコンビで、あと審査員が6名ほどいますけれども、やってきました。

さて、その結果はどうだったでしょうかということなんですけれども、この「まち普請事業」は地域の方でこの箇所をこうしたいとかという構想を練って、例えばこういう、これは横浜市有地なんですけれども、この場所を花いっぱいの花壇にしたいですというふうに構想を立てて、それで、申請をする。で、1次コンテストにかかります。1次コンテストがこの間ありました。卯月先生も腰痛を押して出てきてくださいまして、無事、コンテストを終えましたけれども、その1次コンテストでは創意工夫、公共性とかそういったものが審査されて、割と緩くパスさせる。パスをしますと、その団体は以後数カ月にわたって、30万円ほどお金をもらってコンサルなんかも派遣してもらって、その事業の案を練り上げるわけです。本当に幾らでできるのか。これ、事業の助成額の上限は500万です。結構大きいでしょう。この500万円で何とかできるような計画を立てる。

それで、2月に第2次コンテストが行われて、そこで本当に決まるわけですね。この第2次コンテストにおきましては創意工夫・公共性だけではなくて、実現可能性とか、地域における合意形成とかいったことが厳しく問われます。それで、大体最後は5つぐらいの提案が残って、その後、着工してめでたくできるという運びになります。

特に、これはハード事業ですから本当に地域の合意形成力がかぎなんです。我々も見抜けなかったんですけども、視察に行って、自治会長さんが大丈夫です、大丈夫ですと言うから、大丈夫なのかなと思ってやってみたら、2次コンテストの直前になって吹いちゃって、地域のほとんどの人は反対だとかという話になって、コンテストを辞退されたとか、そういうふうになるんですね。ハード事業ですから厳しいです。

この事例は、舞岡バス停前のまち普請事業というので、舞岡というところのバス停前の傾斜地、こんなところで、あそこにバスが出てきていますけれども、向こうにバスだまりがあって、この辺がバス停なんです。そこの傾斜地を花いっぱいの花壇にしようというので、整備後がこうであります。これは、写真の質も違うし、ちょっとアンフェアな整備前、整備後の比較でありますけれども、こんなきれいな花壇になりました。これ、もちろん工事の基本的な部分はきちんと業者に発注してやらないと危険でありますから、そういうところは業者がやります。しかし、デザイン的なところは住民が創意工夫で、しかも住民の多くの人が出てきてやると。例えば、ここに見えますでしょうか、タイルが張ってありますね、階段のところ。これは納豆タイルといって、納豆の容器に型を流し込んでつくるわけです。これを住民の方がつくと。すごいですね、これをやっていたころは近くのスーパーに納豆がなくなったということは容易に想像されるところであります。全景はこんな感じで、あれは富士山が見える展望台とかっていうんですね。

でも、最初からこんな絵じゃなかったはずなんです。やっているうちに盛り上がるんですね。それで、あれもやろうこれもやろうとなると。

これ、今審査員ができた後の視察をしているところなんですけれども、中学生も参加してくれて、中学生って今、地域では警戒の目をもって見られていますよね。そういう中学生がいいところを見せ

ると非常に素晴らしいことだと思います。中学生らしく歌を書いて、それをここに付けています。こういったことは住民が自分で労力を提供してやるわけですね。

さて、このまち普請事業、私が当初抱いたように、横浜市の行政サービスは劣化したのかということ、どうもちょっと違いましたですね。ちょっと違ったと思います。そもそも、横浜市は今、財政危機にあるんですけども、ですから、昨年一昨年もたしか30%カットしろとかというふうに局は言われて、頭を抱えていたと思うんですね。ところが、このまち普請事業は500万×5ですから2,500万で、これは削られておりません。削られていないんです。だから、財政削減には余り寄与していないんですね。むしろ、労力提供しつつ盛り上がって、市民社会がアクティブになったという効果のほうが大きい。

これ、ちょっと下が切れていますので、ここはお手元の資料で見てくださいのほうがよろしいかなと思います。そこに幾つか教訓と私が考えているものを書いております。やっぱり、提案グループが途中で自治会に変わったということが特徴的ですね。こういったケースは結構あるんですね。まち普請で。やっぱり、さっき申し上げたようにハード事業ですから、厳しいです。だから、やっぱり地域の合意形成を図る最終的なとりでとして、自治会そのものが提案グループとして出てくるということになるんですね。ただ、中心になっていたのが地域の福祉系のグループで、かつ「ハマロード・サポータ」というのは、ちょっとした道普請みたいなものかもしれませんが、公道の管理を、草取りとかそういうことを地域の人をお願いしてやっているような仕組みです。こういった活動が盛んであるという下地があって、こういうコミュニティ形成のストックの上に立って、初めてこういった成功をおさめているということですね。

それから、自分らで作業をしているうちに盛り上がって、いろんな工夫が盛り込まれたということがあります。ですから、市民社会をアクティブにするという政策効果があったと思われます。それから、それと同じことですけども、地域の小中学生がたくさん参加をしたというのもいいことですね、子供たちがまちづくりに参加をしたということでもあります。

もう一例、見たいと思います。これは今年のケースで、「さわやか港南」という、これはNPO法人ではなくて任意団体で、おじちゃんおばちゃんが素人的にやっているグループで、こういう民家を安い賃料で提供していただいて、ここでボランティア活動をやっておられます。介護保険事業者でもないと思います。介護保険に乗らないようなことについて、ボランティアでやったり、あるいは相談に乗ったりといったことをやっておられます。で、この地域、日限山という地域ですけども、比較的裕福な高級住宅地でありますけれども、高齢化が進んでいて、かなり困ってきているというところですよ。

ちょっと見て、ややださいですよ。しかもバリアフリーじゃないしという状況で、ここをバリアフリーにして、ここに相談ルームをつくりたいと。相談ルームというのが随分固執されておまして、私、港南区の提案なんで、何でと言っちゃいけないんですけども、応援演説を結構しまして、かろうじて第2次コンテストも通過いたしました。ずっと相談ルーム、相談ルームと言っているんだけど、相談ルームでは公共性が論証できませんよね、秘密の世界ですから。そうじゃなくて、もっと開かれた場にしてくださいって、みんな言っていて、随分みんな心配していた事例な

んですね。心配のまま整備に入ったんですけども、こうやって子供たちが手形を押ししたりと、創意工夫が、やってみると生まれてきます。この箇所にリフトをつけようというんですね。ちょっとださいですけども、こんな感じです。これは審査員が試乗しています。審査員たちが、これは卯月先生ですね。

行ってみると、こんな、どこが相談ルームですか、これ。立派な開放的なすばらしいカフェ空間ですよ。これが実は物によって教えられるというか、実は、さわやか港南さんたちは、こういうものを望んでいた。相談ルームじゃない。相談があれば、じゃ相談ですかと言って2階に行けばいいんですよ。ここはあくまでも、だれもがアクセスできる公共の場にしてみんなに開かれたものにする。そんな交流の中で少しずつ問題が関知されて、それは相談に行ったりする。あるいはそこで、ちょっとしたきっかけからさまざまな話し合いが行われて、大きなイベントに結びつく、大きな活動に結びつくということができてくるはずの交流拠点であります。整備をして初めてそのことが、さわやか港南さんはわかったと。本当にわかったのかなという気がするんだけど、わかったという。

さわやか港南の事例についてまとめますと、比較的裕福だけれども、高齢化が進んでいるまちであったと。福祉の市民活動団体がハードのまちづくりに取り組んだという点でも、非常に大きな成長のきっかけだったと思います。これがきっかけになったのかどうか、この間の今年度の審査では、この手のコミュニティ・カフェを目指している福祉系の団体が2つも手を挙げてきております。2つとも通過いたしました。福祉の世界って補助金は大体100万ですよ。それが500万の世界に挑戦ということで、福祉の市民活動の新たな局面を開くものというふうにも言えると思います。

そのあとは、時間の関係で省略します。

このように、今度、次のまち普請じゃない交流拠点という話題に移りますけれども、さわやか港南さんに見られますように、今求められているのは、市民活動にせよ、自治会にせよ、狭い仲間内で閉じこもって、後継者がいないね、役員のなり手がいないねとか、時間がないねとか、そういうふうにも悩んでいるんじゃないかと、もっと広く自分たちを外に開いて、千客万来というふうについて、その結果、少しずつ志を同じくする人が集まってきたら一緒にやっていると。こういう交流ができる場ではないでしょうか。どうも、そういうふうになんとかみんな感じていて、全国的に居場所づくりとか交流拠点づくりが盛んになっていると思います。

本当は、私が知っているのは港南区の、特に自分がかかわっている、後で出てきます「港南台タウンカフェ」というところだけですけども、話を聞くと、今全国的にこのようなコミュニティカフェの取り組みがたくさん出てきています。それは、本当に雨後の竹の子のようであります。なぜ、そんなことに日本人は関心があるのでしょうかという、私の解釈は、公共の場をつくりたいんだと。公共って別に公共サービスとか公共的意思決定とか、そういう話に限られていることではなくて、より根源的に、より広く、公共の場のことを指すんです。これが公共ということの本来的な意味だと思っています。だれもがアクセスできる。だれもがそこで、信頼感はないけれども、最低限のルールとエチケットを共有して人として尊重される。これが公共ということの意味です。これを無味乾燥に言うとな不定多数ということになるんですね。こういった公共の場をもう一回再建して、

広く人のつながりを得ようとしているのではないか。コミュニティーカフェに託された意味はそういうものではないかというふうに、私は思っています。自らかかわりながらそういうふうに思いません。

ただ、コミュニティーカフェは補助金がいろいろあるんですね、経産省の補助金とか。それが切れちゃうと倒れる例が多いのです。そこで、いわゆるコミュニティ・ビジネス的にやらざるを得ない。今、我々、港南台タウンカフェは経産省の補助を受けて、別に自分が存続するためじゃなくて、むしろ自分たちが存続できたノウハウをほかの地域に移転するという事業なんです。そんなすぐに移転できるわけではないということは経産省自身もわかってはいますが、何とか頑張ってやっております。

じゃあ、交流拠点の実例をちらっとお見せしますので、こんなことをやってどんな意味があるのかなというふうに疑問に思われるかもしれないし、おもしろいねと思われるかもしれない、それは皆さんにお任せします。ともかく、これを見て何か刺激を得ていただきたいと思います。

まず、周辺のなところからいきますと、横浜市には、これはちょっと80年代にこういうものができたというのは奇跡のようなものだったと思うんですけども、古民家を活用した長屋門公園というのが大分前からあります。大事なのは、事務所があるということですね。ここに人が常駐していて、コーディネートをする。だから、この箇所は盛っているんですね。人が引きも切らず、地域の人が見れる。ここの事務局長をやられている清水靖枝さんという方は、地区の民生委員とか連合自治会の事務局長をやられたりとかして、かなり地域で活躍されておられますけれども、さすがのセンスでここを切り盛りされておられます。ただ、これはボランティアなんですね。だから、その意味では、今後はもうちょっと何とかしないと長続きしないという気がいたします。

ちょっとこれは、やや間違ったスライドで、この「animi」というのは、今はつぶれちゃって存在しませんので、「animi」は消してください。これは、港北ニュータウンにあります「えだきんパーク」という交流拠点でありまして、こういう商店街ですけども、高齢化は進んでおりますので、空き店舗が目立ってきています。これも空き店舗を活用して交流拠点にしていますが、人がいませんよね。私が行くとき、必ずいつも人がいないんですね。人がいるいると言われるんですけども、いないところしか僕は見ていなくて。

ここに、障害者が働く作業所があって、この人が社長さんで中途障害の方です。障害者の作業所も別にあります。こうやってインターネットコーナーもありますが、レンタル棚ってわかりますか。これがこの種の交流拠点の必須アイテムなんですね。この棚の一面を貸して収益を上げるんですね。ところが、あいていますでしょう、これね。大体、センスが悪いんですよ、この棚。こんなものだけが惜りるかという話で、苦戦しております。

今度は、別な事例です。神奈川区の六角橋にあります商店街の中の「すぱーすろっかく」というところ。非常に狭いところなので、1階部分は棚ショップだけです。うちの団体の女性が、これ勉強しに行ったんですけども、僕と2人で。全然、勉強はそっちのけでお買い物をしていますけれども、1階はこんな感じで、2階は市民活動が利用できる会議室になっています。この方が切り盛りされている方ですけども、ここで団体の事務局機能も実は担っておられるんですね。例え

ば、市民活動団体で特に事務所もないと。だけど今度イベントをやります、チラシをつくりますね。当然連絡先を書きますね。どこを書きますか、皆さんだったら。自分の自宅を書けますか。怖いですよ。自分の自宅を書くしかない、あるいは携帯を書くしかないという人も多いでしょうけれども、その場合にここを書いてくださって構いません。この方が電話に出て、最低限の応接をし、問題があればその団体自身に伝える。これだけでも相当な支援機能ですよ、そういうことをやっておられる。場所としては狭いですが、なかなか立派なところだと思います。

それから、次にドリームハイツというのは、これはもう本当に学ぶべきコミュニティでありまして、もし機会がありましたらぜひ視察に行ってください。ただし、有料でなんですけれども、このドリームハイツにして、やっぱり交流拠点が必要だと思われたんですね。やっぱり交流拠点、今の時代必要なですよ。こういう空き店舗を借りられまして、我が港南台タウンカフェにも勉強にいらっしゃいまして、自分で開設された。こんなところですね。昭和40年代に開発された大規模高層住宅団地でありまして、今や高齢化が進んでいて、かなり異様な人口ピラミッドを描いています。

例えば、これらの方々、にこにこしてお茶を飲んで楽しそうに談笑しておられますが、このスペースがなかったらどうしておられると思いますか。想像したら大体わかると思うんですよ。あの高層住宅団地の上のほうの一角で、しょぼんと暗い顔をしてテレビを見ているという生活ではないんでしょうか。それがこうやって出てこられるわけですから、これだけでも相当な機能だと思います。やっぱり来て楽しいから来られるんだと思うんですね。こういうギャラリーなんかも多分貸していると思うんです、週3,000円とかですね。それで、地域の人の玄人はだしの作品の展示場になっている。

それから、さっき申しました棚ショップですね、小箱ショップもちゃんとあります。ここはさっきよりちょっと感じがいいでしょう。それから、外から見られるようになっていますよね。

しかし、これもまだセンスが悪いわけであって、我が港南台タウンカフェは、こんなのです、すばらしいでしょう、全然違いますよね、なんて。これは本当に、この斉藤さんというここを営んでいる株式会社イータウンの社長というか、社長のくせしてほとんど給料がないという感じなので、そこはまだ自立できていないんですが、彼のセンスがこういう空間をつくったわけです。ここにも既に棚ショップがしつらえられていて、今はもうこっちの窓側にも棚ができています。これは感じもいいし、ふらっと入れるんですね。別に市民活動とか何とか全然関心のない人でもふらっと入れる。扉はいつもあいています。

なぜふらっと入れて、居心地がいいのかというと、こういう棚ショップを見てさえいけば間がもつわけですよ。例えば、我々こういう空間をつくるに当たって、いろんなところに視察にいか勉強に行きました。例えば、何とかかとか支援センターとか、自治体の名前は申しませんが、行って見て、ちょっと入れないですよ、中に。怖そうな守衛さんが、お前何をしにきたんだという顔でにらんで座っていると、そういう雰囲気が入っていいのかなという、そういう市民活動支援センターもあるんですね。別に自治体の名前は申しませんが、それがここは民間の交流拠点ですけども、ふらっと入れられる。それはやっぱり棚ショップがあるから。これを見ていれ

ば間がもつ。あるいはコーヒーを注文して、座って飲んでいけばだれもけげんに思わない。非常に居心地のいい公共空間です。

この棚を、このあたりの目線のいくところは月4,000円です。上のほうとか下のほうは月3,000円です。これを貸して、ここに陳列された制作者の作品を委託販売しております。委託販売の手数料は売上げの2割です。この棚の月々の賃料だけで、このビルの床の賃料を上回っています。したがって自立、だから倒れないんですね。この棚ショップをいかに魅力的にうまく運営するかがかぎなんです。今のところ、港南台タウンカフェはうまくいっています。常に待ちリストに10人以上いらっしゃいます。

じゃ、なぜうまくいったのかということをちゃんと解明して、それでさっき言った経済産業省の支援事業を受けて移転するというふうにならなければいけないんですけども、正直言うと、なぜ我々がうまくいっているのか、本当のところはわからないんです。一応、支援事業ですから、成功要因分析とかやりましたけれども、本当のところはわからないですね。いろんな偶然の要素が絡み合っとうまくいっているのだと思います。

ここには、その魅力を感じてか、若いボランティアたちがたくさん寄ってきます。大学生、高校生、中学生も来ます。その都度、我々は受け入れます。それから、最近のニートとか言われるような人たちとか、少し精神を病んでおられる方とかの就労体験も受け入れます。そういった側面も持っております。こうやって人が集まるんですね。

それで、こういう公共の場で広く外に開いた上で、こういう仲間内の活動もやっています。これは、歴史のことを勉強しているグループの会合で、我々もそれに参加させていただいています。ですから、ここは公共の場じゃなくて、共同の場というか、志を同じくした人が集まっているわけですね。しかし、そのすぐ外には公共の場が広がっています。我々がこうやって勉強している間も、ここ、あいていますからね、まだ開店時間ですよ。したがって、ここに棚を見る人は、ずかずか入ってくる。そこに何の違和感もないという空間であります。

これが、私たちまちづくりフォーラム港南の会議の模様で、ここは閉まっておりますので、開店時間はもう過ぎております。7時以降にミーティングをやっています。

こうしてみますと、この斉藤さんという人、この社長さんですけども、我々のまちづくりフォーラム港南のメンバーでもあります。しかし、彼は根っからの企業人ではない。むしろ、どっちかというとならば、富山県でYMCAのソーシャルワーカーをやっていたんですね。実はそういう根っこを持っているんです。その隣にいる若い女性は県立福祉大学の学生さんで、今は神奈川県社教の職員です。これは私ですから1人飛ばして、この方はさっきの買い物にうつつを抜かしていた方ですね。近くで港南台プレイパークという公園での遊びをやっている方でもあります。彼女は実は、最近知ったのは、大学は福祉学科を出ているんですね。この人は、障害当事者です。身体障害を持っています。この私は、最近、横浜市で福祉の仕事をたくさんやっています。

どうですか。我々の団体って実は、何も意図してないんですけども、福祉的な根っこを持っていますよね、みんな。これが90年代以降のコミュニティーでの課題を割と表していると思うんです。90年代以降の地域の課題というのはかなり厳しくなっています。生活に密着しています。で



すから、福祉というテーマが非常に前面に出てくるんですね。我々の団体も、知らず知らずの間にそういったメンバーを吸収しているように思われます。

こんな空間をつくって、それでここにいろんな人が訪れて、スタッフがちょっと声掛けをして、それがきっかけで大きなイベントが起きたりとか大きな動きが起きたりとか、活動団体が支えられたりとかしています。それらの細かいことを、きょうは詳しくはご説明はできませんけれども、こういった空間があるというだけでもものすごくいろんなことが可能になるんですね。そのことを雰囲気だけでもお伝えしたいというふうに思いまして、写真を用意してきた。これは単にこれは私がギターを弾いているというだけなのですけれども、やっぱり公共の場ですよ。ヨーロッパに行くとストリートミュージシャンっているでしょう。あれがまさしく公共の場なんですよ。そういう場をつくりたいという提案を、このお隣の音楽教室の先生がされて、それはいいことだということで私も賛同して、下手ながらギターを弾いているという凶なんですけど、まさに港南台タウンカフェというのは、公共の場を再建する試みだったんだということが、最近になって自覚されてきた次第であります。

それでは、そろそろ時間ですので、最後の協働の理念的な意味ということだけを申し上げて、あとは全部飛ばしましょう。いろいろと、プレイパークとか言いたいこともありますけれども、最後にいきましょう。しかし、もう既に申し上げたことです。それを改めて繰り返しまして、結びの言葉としたいと思います。

まず、第一にこのように今のいわゆる市民社会といえますか、民間の側には、何か人の役に立ちたいとか、社会課題を解決したいとかいうエネルギーが確かにある程度存在します。ですから、こういう人たちと連携し、かつ、こういう人たちに学び、かつ、こういう人たちを活性化する、そういう政策を行うことによって、今の厳しい時代を乗り切っていくことができるのではないかというふうに思います。ただ、その場合に注意していただきたいのは、参加と協働は車の両輪である。仕事だけやらせて、金も出さない、権限も出さないというような態度ではうまくいかないであろうということでもあります。

それから、もう一つは、協働というのは暗い時代の我慢にすぎないのかということ、私はそうではないと思うんですね。特に私が期待しておりますのは、福祉文化が定着するいい機会じゃないかと思うんです。福祉の世界にはノーマライゼーションという素晴らしい理念があります。多分ご存じだと思うんですね。地域で生きていくのは幸せなことなんだという、言われてみれば当たり前のことを気づいたと。だから、障害者たちも地域に帰して、そこできちんと暮らせるような支援をすることにお金を使う。だから、それまで行われてきた、同じ種類の障害を持った人を特定のコロニーに収容して、そこで彼らなりの幸せを保障するというやり方は、結局間違っていたんだという反省です。こういったことをお考えになって提唱されたのは、他ならぬデンマークの方々だと聞いています。1971年のことですね。

この理念は日本でも導入されました。それからもう40年ぐらいたつわけですね。素晴らしいことですよ、障害のある人もない人も同じ地域で認め合って支援し合いながら暮らす。これが本当の人間尊重の社会であるはずですよ。けれども、実際にはまだまだ地域には偏見と差別が渦巻

いています。地域福祉計画なんか、僕、横浜でやっていますけれども、ちょっと地域の話し合いなんかをやると、ごろっと出てくるということです。

やっぱりこういった状況を変えていく不断の努力が必要だと思っただけでも、とりあえず、この協働というのは、住民みずからが公共の仕事に携わって、一緒に活動していくということが含まれています。その中で、このノーマライゼーションという理念を、現に実践する機会に恵まれる。それを通じて地域の福祉文化がこれを機会に高まっていくということを、私は期待しています。その意味で協働というのは、そういう理念的な側面を持っているんだというふうに思います。

そういうふうに協働という政策理念をいかしていただきたいという期待を申し上げまして、とりあえず、私の話は終わらせていただきたいと思います。どうもありがとうございました（拍手）。  
○司会 名和田先生、どうもありがとうございました。

それでは、ここでご質問がある方はお受けしたいと思います。質問のある方は挙手をお願いいたします。今、マイクを渡しますので。いかがでしょうか。

○地域調整課長 地域調整課長です。いつも先生にはお世話になります。

きょうの、ご講演の中で主題の部分で、自治体職員の役割というところがあるんですけども、その協働の理念というところで、協働と参加、これが車の両輪だということはお話の中でわかりました。これを実際に実践していくに当たって、自治体職員としてどういうふうに取り組んでいったらいいのかについて、特に私が感じるんだと、協働に対する意識がいまいち職員の中に育ってきていないのではないかなというのを実感していく中で、どういうふうに取り組んでいったらいいのかという、ひとつアドバイスをいただきたいということが1つ。

それからもう一つは、行政と組む、協働の相手方として対等なパートナーシップを形成していきたいというふうに思っているところがございますけれども、協働の相手方の団体が、どういうふうに育成していったらいいのか。我々として助力をしていったらいいのか、育成のためにですね。そこら辺についてのアドバイスもいただきたいと思います。2点です。

○名和田教授 おまえの講演は羊頭狗肉だったじゃないかという感じなんですけれども、自治体職員の役割ということを、そのものとしてはお話ししませんというふうに言ったので、そのものとしてはお話ししなかったのですけれども、比較的月並みですけども、幾つかあるのだけれども、2つに限って申しますと、1つはやっぱり非常に大きな目で見ると、公務員に求められている資質ってかなり変わってきたと思うんですね。昔はコンピュータなんぞもなく、右から左に正確に文字を転記するとか、そういったことが重要だった時期があると思うんですよ。それを間違いなく行い、かつきちんと秘密を守るとか、そういったことが求められた。

これに対して、今、自治体職員あるいは国も同じかもしれませんが、求められている資質というのがかなり変わってきて、政策立案、企画立案的な能力が求められたりといったように変わってきていると思います。それについての、きょう、アドバイザーの交流会なんかでは、自治体職員リテラシーみたいなことをちょっと言ったんですけども、例えば統計分析の仕方とか、調査設計の基本的なスキルとか、あるいはGISを使いこなせる力量とか、そういった政策形成的な能力、そしてそれを支えるツールを使いこなせる力量というのが求められていると。それについて、やっぱり

研修とか、あるいは現実の業務においてOJTでやっていくというようなことが必要だろうかと思えます。

もう一つは、まさしく住民とどう付き合うかというのなんですけども、これは、スキルとか研修とかというのはもちろんありますけれども、やっぱり実地が重要です。そこで一つ、ぜひ申し上げたいのは、ちょっと新宿区はわからないんですけども、政令指定都市を考えると、政令指定都市には法律上、行政区を置くことになっているんですね。区役所があるわけです。ですから、横浜でいうと関内の本庁と、各出先の区役所という二重構造があります。それで、横浜市もある時点までは区役所に、ちょっと下品な言い方をしますけれども、エリート職員を送らないと。区役所にいる人はずっと区役所であり、それは、ややうだつの上がらない職員だという感じの時期があったんですね。それは、私がこの種の勉強を始めたころに、まだありました。

ところが、その後、横浜市は区役所に優秀な人材を送るようになります。もちろん、区長と局長は同格だというふうに、前からなっていたんでしょうけれども、名実ともにそうになっていくし、その他の区役所の各課長だとか係長だとかいった方々も、基本的に本庁と同格であると。そういうことを人事政策として示していった、今は恐らく横浜市、まだ区役所を経験したことのないまま終わるといふ職員もいますけれども、専門職を中心にいますけれども、ほとんど区のほうが下だという意識を持っていないと思えます。彼らは、むしろ区役所は住民に顔を向けて仕事ができるから楽しいとか言うんですね。現に、地域振興課とか、福祉の事業企画係とか、区政推進課とか、やっぱり希望の多い職場なんですよ。やっぱりこういうふうにしていく。それは、基本的には人事政策ですね。他の政令指定都市では、やはりまだ区役所に優秀な人材を送らないという人事政策をとっている政令指定都市もあります。やっぱりそういうところは、区役所の雰囲気はかなり違いますね。

私は、新宿区は既にやっておられるかもしれませんが、特別出張所を充実させる、あるいは人事政策的にそこに優秀な職員をどんどん送り込んでいく、あるいは一定の成長年齢というか、バリバリのときに特別出張所の重要な経験をさせるような部署に送るとか、そういった人事政策が必要ではなかろうかと思えます。ともかく、割とずばりと具体的なことを言いたかったので、割と小さな論点に絞りましたけれども、以上2点ですね。

それから、もう一つは何でしたっけ、2点目。

○地域調整課長 対等なパートナーシップを形成していくために、相手方団体のほうをどうやって育てていったらいいのか、あるいは育ててもらいたいのか、そこら辺が我々の思いとなかなか現実が乖離をしている。対等なパートナーシップがまだ形成できるような、そのような状況になっていないという中で、そのような団体をどういうふう育てていったらいいのかという部分でございませう。

○名和田教授 それは非常に難しいですね。新宿向けのお答えをちょっとできそうもないんですけども、私が多少知っている横浜市のことを考えると、やっぱり横浜市は行政サービスが薄いというか、ともかく人口が年に10万人でふえるというような途方もない経験をしていますので、だから自治会加入率も高いし、市民活動も盛んであると、さっき申しましたよね。

だけど、じゃあ行政は何もしなかったのかと。むしろ行政は何もしないほうが市民が育つのかと

という質問を、ある自治体の職員から受けたことがあります。そのときは的確な答えができなかったんですけども、今、答えを思い浮かべるに、やっぱりあのときも、市の職員も一生懸命頑張っているんですよ。それは田村先生の本を読めば一目瞭然ですよ。やっぱり市民がそうやって自主的に苦労しているのを見ながら、市の職員もやっぱり頑張っていて、何とかないないづくしながら工夫をするということをやってきました。そういう困難が、市民と自治体職員を育てたのだらうなと思うんです。

それを、今の新宿区の現況に当てはめるとどういふ教訓が出てくるのかと、私はちょっとわかりませんが、やっぱりそういう工夫をする。何とかこういうことはならないのかという声に耳を傾けて、何とか、どうもできそうもないんだけど、本当は、じゃあこの人は何を望んでいるのかと、何をしたいのかということをとともに考えて行動する。そんなような教訓として、今、申し上げた横浜市の苦しい時代の教訓を酌み取っていくこともできるのかななんて思います。お答えにはなりません、そういうことを感じました。

○司会 ほかに、もう一方、お受けできますが、いらっしゃいますでしょうか。

○生涯学習コミュニティ課長 町会ですとか地区協議会を担当させていただいておりますので、ちょっと私のほうからも1点、お聞きしたいんですが、きょうのお話の中でコミュニティ・ビジネスと地域自治とのところは若干、質が違うというようなところのニュアンスのお話があった中で、最後、サロンづくりのところ、ある意味コミュニティ・ビジネスとしてのセンスというんでしょうか、そういったものがないとなかなか自立した自治組織といえましょうか、地域活動というのが難しいというようなところの趣旨のご指摘もあったのかなと思うんですけども、そういった視点で、コミュニティ・ビジネスとしてきちんと成立させるまでに、私どもなりも支援に当たるというようなところで一番肝心のポイント、そういったところがどういったところにあるのかというようなところで、何かご示唆いただければと思います。

○名和田教授 本当に示唆しかできないんですけども、我がタウンカフェも、最初の2年間は経産省の補助を受けているんです。その後、倒れない体制をつくっているんですね。そこで思い出されますのは、今、割と有名な事例で、鹿児島県の薩摩川内市の峰山地区って有名ですけどもご存じありませんか。徳田会長でしたっけ、全国的に有名になっております。

あそこは私も行ったんですね。柳山という山でアグリビジネスをしたいとかいうんですね。そこを市民体験農園的に開発をするというのです。で、行ったら、全部ボランティアの話をされるんですよ。この道路はボランティアでつくりました。地域の中にそういう技能を持った人がいて、ボランティアでやってくれました。それから、将来レストランにすると称する建物があるんですけども、これもボランティアでつくりましたとか。内装もボランティアでやりました、机もボランティアでつくりました。これは、ビジネスの発想に何でボランティアなのかなと思いついておまして、はたと理解したのは、実は彼らがやっているボランティアというのは初期投資なんですよ。お金がないものですから、初期投資のお金がないものですから、そこはボランティアでやるんですよ。だけど、その初期投資の部分が終わってビジネスが回り始めれば、本当にビジネスとしてやっていき、地域の人を雇用するんだと。だから、コミュニティ・ビジネスとしてやっていますという

構想と、ボランティアでやりましたということとは、何ら矛盾していないんですね。

我がタウンカフェは、峰山地区でボランティアでやりましたという部分を経産省の補助金で賄っているんですね。

ですから、やっぱりある意味、今まではそういうことを行政はさんざんやってきて失敗してきたと言えばそのとおりなんですけれども、初期投資の部分ってやっぱり大きいんですよ。初期投資だけお手伝いして、あとは知らん顔してつぶれちゃった市民活動って、これまでにたくさんあるわけなんですけれども、改めてコミュニティ・ビジネスという観点に立った場合には、やっぱり初期投資はどうしても大きくなって、これは賄えない。ただ、そこを何とか助けてあげれば存続できる可能性のあるビジネスモデルはいろいろとあるんだと思うんです。

そういうことがちょっと示唆になろうかなと思います。新宿でどういうビジネスが考えられるか、あるいは必要であるか、私はまだよくわかりませんが、今、外部評価委員会なんかでちょっとヒアリングをしていて、商店街の活性化なんかでは、あるいはそういうことが助けになるかなというふうには思います。

○司会 ありがとうございます。

質問のほうはこちらで終了させていただきます。

ぜひ区長にも一言ご感想をお伺いしたいと思います。よろしくお願いたします。

○区長 名和田先生、本当にありがとうございました。私は、すごく先生のお話に共感するというか、うん、やっぱりというか、私の中で、私はいわゆる現実を見て仕事をしている中のところを、頭の中を整理していただいたという思いがすごく強いです。

皆さん、先生が、参画と協働は車の両輪、それからまた、協働の理念的意味というのが福祉の文化を定着する協働というのがいい機会になっているというところは、私は本当にそのとおりだなと思っていて、実は、私たちが協働といったときに、やっぱり私たち仕事をしている中で上から目線がないのかなというのをもっと問うてみることだということと、それと、今大事なことというのは、信頼というのを、皆さんが地域の中で活動している町会や自治会や、それから他のいろいろな福祉的な活動の団体の中でやっている人たちの、それを持続しているところというのは何かというと、やっぱり人の役に立つことを心楽しいと思えるような、先ほど町会の仕組みを非常に構造的にお話をいただいて、やっぱりそうかと、すごく頭の中が整理ができたんですけども、だれもが余りやりたくないことを粛々とやっていっている。でも、それはだれかに必要とされているということへの楽しさというのがあるんだと思うんですね。

だから、人のDNAの中に、私はやっぱりそういった地域の役に立てるとか、それからだれかとかかわることの楽しさということが、そういったことが、信頼して、それで今までの行政がもっとどう関わられるか、互いに補い合えるか、学ぶというのか、そういったところに立たない限り、本当に協働というのは進まないということと、それから参画ということについての意味をもっと皆さんとともに考えたいなと思いました。

他者への想像力の翼をどれだけ広げられるかというのか、そのことに尽きると思うんですよ。それと、もう一つは先生のおっしゃった政策立案能力というのか、私たち、今の行政にかかわる者

がどれだけそういった力を地道につけていけるかということで、この自治創造研究所の役割もそういったことを支えるものとして、皆さん方のものであるというところを強調して、私としてはお願いしたいと思います。どうもありがとうございました。先生、どうもありがとうございました（拍手）。

○司会 それでは、今後とも研究所に対する皆様のご支援・ご協力をお願いいたしまして、講演会を終了させていただきます。本日は、皆様どうもありがとうございました（拍手）。

## 参加と協働の時代における 自治体職員の役割

2009年7月2日  
新宿自治創造研究所講演会  
名和田是彦 (法政大学)

### 1. 「参加」と「協働」の政策理念 ～自治基本条例を素材に～

#### 杉並区自治基本条例から 第2条 (定義)

「参画」とは「政策の立案から実施及び評価に至るまでの過程に主体的に参加し、意思決定に関わることをいう。」

#### 杉並区自治基本条例から 第2条 (定義)

「協働」とは「地域社会の課題の解決を図るため、それぞれの自覚と責任の下に、その立場や特性を尊重し、協力して取り組むことをいう。」

## 杉並区がつくった説明チラシ

- 区民について、「区政への参画や区政の情報を知る権利、住民投票を請求する権利が保障されています。また、負担を分かち合い、区と協働して地域社会の発展に協力するよう努める義務も定められています」と説明されている。

## 留意点

- 「協働」概念の拡大の傾向：民間の主体同士の連携・協力も「協働」と呼ばれ始めている。特に「地域協働」という場合。
- 「参加」と「協働」は車の両輪であるべきである。

## 2. 協働の政策装置としての 自治体内分権

### (1)「自治体内分権」とは

- 自治体の区域をいくつかに分ける。
- そこに役所の出先を置く。
- それに住民代表的組織を付帯させる。
- 平成の大合併にあたっては、「地域自治組織」という、日本独自の自治体内分権が制度化された。
- 新宿では地区協議会という独自の仕組みが採用されている。



## (2) 自治体内分権の政策的趣旨

- ドイツの自治体内分権制度は、住民の意思を身近なところで行政に反映させるための仕組みである。(=「参加」)
- これに対して、日本の自治体内分権制度は、「協働」に重点の置かれた仕組みである。
- 第27次地方制度調査会答申(2003年11月13日)によって、制度設計思想を見る。

## 第27次地方制度調査会答申 その1

「地域においては、コミュニティ組織、NPO等のさまざまな団体による活動が活発に展開されており、地方公共団体は、これらの動きと呼応して新しい協働の仕組みを構築することが求められている。」

## 第27次地方制度調査会答申 その2

「地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。」

## 第27次地方制度調査会答申 その3

「また、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。」

## 第27次地方制度調査会答申 その4

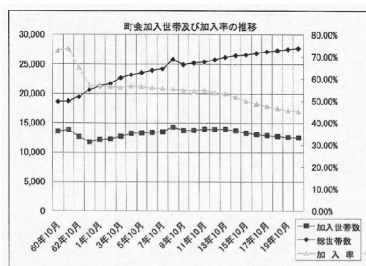
「地域協議会」は、「住民に基盤を置く機関として、住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる」

## 3. 協働のパートナー

- 「協働」といっても、そのパートナーはどこにいるのか？どんな特徴があるのか？どんな課題があり、どんな支援を必要としているか？
- 町会・自治会
- テーマ型市民活動
- いわゆる中間組織 →今日は省略
- 民間企業 →今日は省略
- 自治体内分権にとって重要なコミュニティ・レベルのアクターに着目

## (I) 協働のパートナー そのI 町会・自治会

深刻な今世紀の加入率低下（下図は福生市の例）



## 自治会の特徴

- 合併によって制度外に置き去りにされた地域の基本的秩序を保持する民間組織
- 誰もやりたがらないが誰かがやらなければならないことを粛々と行うパーソナリティ

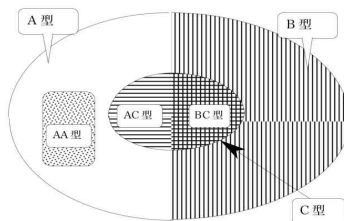
## 自治会の課題

- 民間組織でありながら(=制度的な枠組みなしに)地域一円に秩序を作り出すという途方もない偉業をなしとげるための組織戦略が、現在岐路に。
- 1)自動加入の地域文化
  - 2)標準世帯
  - 3)ボランティア原理

## (2)協働のパートナー その2 社会貢献的な市民活動

- 私の市民活動団体調査から
  - 2001年に横浜市港南区の生涯学習支援センター登録団体を対象に
- 1)生涯学習団体である (Aとする)
  - 2)生涯学習団体でない (Bとする)
  - 3)福祉の団体である (Cとする)

社会貢献的な市民活動は、80年代型のコミュニティ・センターではニーズが満たされない。



## 4. 事例検討

- 「協働」の取組みで「市民社会」をアクティブに。
- 自治体職員は何を考え、何をするのか。
- 示唆的な事例をいくつか検討する。
- ヨコハマ市民まち普請事業の政策効果とは
- 交流拠点づくりとその意味

(1) 横浜市民まち普請事業  
の事例 そのⅠ  
舞岡バス停前傾斜地のまち普請

整備前



整備後





中学生たちが作った柵



### 舞岡バス停前傾斜地事業の特徴

- 提案グループが途中で自治会にかわった。
- もともと「ハマロード・サポータ」事業などの素地があったほか、地域福祉活動も盛ん。
- 労力提供しつつ整備しているうちに盛り上がり、たくさんの工夫が盛り込まれた。
- 地域の小中学生が参加した。

### (2) ヨコハマ市民まち普請事業 の事例 その2 さわやか港南

整備前



整備中



### 整備後



### 開放的な交流拠点に



### さわやか港南の事例について

- 比較的裕福だが高齢化の進む街
- 福祉の市民活動団体がハードのまちづくりに取り組んだ
- 相談ルームに固執していたが、結果として開放的な交流拠点に
- 港南区の区民活動センターのランチとしての位置づけも獲得

### (3) 公共の場の再建としての交流拠点づくり

- 全国的に居場所づくり、交流拠点づくりが盛ん。なぜであろうか？
- 地域福祉計画の実践でもサロン活動が定番に。
- 補助金が切れたあと倒れる例が多い。コミュニティ・ビジネスの可能性は？

古民家を活用した拠点  
横浜市瀬谷区長屋門公園



長屋門公園事務所



交流拠点としての  
コミュニティ・カフェ

- えだきんパーク
- すぺーすろっかく
- animi
- ドリームハイツのふらっとステーション
- 港南台タウンカフェ

港北ニュータウンのえだきんパーク





普通の商店街の中に



障害者が就労する作業所や会社  
貸し共同オフィスもある



インターネットコーナーも



レンタル棚はやや苦戦



すぺーすろっかく



店先



1階は小箱ショップ



2階は市民活動の会議室



諸団体の事務局機能も



ドリームハイツ(横浜市戸塚区)  
ふらっとステーション



ハイツとステーション



男性も集う



ギャラリー



棚ショップ



港南台タウンカフェ  
木材が雰囲気醸し出す



扉がいつも開いていて入りやすい雰囲気



安定収益源の小箱ショップ



若いボランティアたち



まちサロン



## 市民活動のミーティングも



## 野外にはテント村



## 公共の場を再建する試み 「音楽通り」



## 地域総合拠点 よしのねぎぼうず

- 鹿児島市吉野地区
- 新聞づくりからのスタート
- NPO事務所、学童保育、弁当づくり、サロンやまぼうし
- 有償性の意識

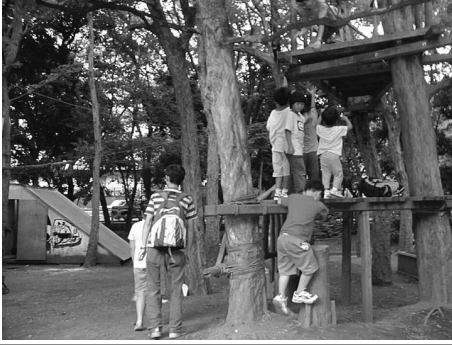
## プチサロン やまぼうし



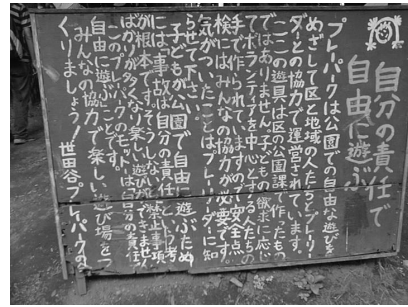
## (4) 野外の拠点 プレイパーク

- こどもの遊びの文化の再建
- 野外の交流拠点
- 有償・専門のプレイリーダーの配置と、その専門性
- 地域の理解
- 事故への対応

元祖  
世田谷の羽根木プレーパーク



自分の責任で  
自由に遊ぶ



秘密基地



横浜・うさぎ山プレイパーク





地域の人たちとどんど焼き



港南台生き生きプレイパーク



竹林で自由に遊ぶ



プレイリーダーの見守り



## 5. 協働の理念的意味

- 「参加」と「協働」を車の両輪に
- 福祉の理念「ノーマライゼーション」が地域の文化として定着する社会を



② 2009年12月14日 講師 森反章夫

- (1) ホームページから抜粋
- (2) 次第
- (3) 講演記録
- (4) 配布資料 (レジュメ・図表)

## 新宿自治創造研究所講演会（2009年12月14日 講師 森反章夫）

### （１） 「住民主導のまちづくりとその奥行きについて」（ホームページから抜粋）

12月14日（月）、新宿自治創造研究所は、職員向け講演会を区役所本庁舎で開催した。同研究所は、自治体シンクタンクとして区が昨年4月に設置。区の政策課題に関する調査・研究を行っている。

講演会は、職員の自治に対する関心を喚起する目的で行われたもので、今回で4回目。金安岩男・研究所所長のあいさつに続き、研究所のアドバイザーである森反章夫・東京経済大学教授が、「住民主導のまちづくりとその奥行きについて」をテーマに講演した。会場は中山弘子区長をはじめ、約70名の区職員で満席となった。



森反教授は、社会学の最新の知見をもとに、住民主導のまちづくりについて、事例をあげながら、講演を行った。内容要旨は次のとおりである。

第一に、『普通の生活者感覚と都市計画のノルム（基準）の「乖離』として、マンション居住者と地域社会のつながりの可能性や、「液状化社会」における、個と社会との中間領域であるコミュニティの衰弱状態が問題である。第二に、「インボルーション（内旋）としてのまちづくり」として、阪神淡路大震災時の自生的仮設住宅群の事例に見られる、まちづくりにおける「横領的实践」や、その制度化（時限的市街地の試み）がある。第三に、「まちづくり協議会における二層の活動」として、震災時の「まちづくり協議会」による復興過程での合意形成の困難さや、同意調達における行動プログラムのあり方が重要である。そして、「現代的コモンズと自存のまちづくり」として、公的・私的所有権を超えた共用空間の立ち上げと行政による制度的な環境整備・支援が特に求められている。



# 新宿自治創造研究所・職員講演会

2009年12月14日

区役所5階大会議室

## ■ プログラム

15:00	開会 挨拶	新宿自治創造研究所所長	金安 岩男
15:10	講演	東京経済大学現代法学部教授 (研究所アドバイザー)	森反 章夫
16:40	質疑応答		
17:00	閉会		

## ■ 講演

タイトル： 「住民主導のまちづくりとその奥行きについて」

講師： 森反 章夫（もりたん あきお）氏

### 【現職】

東京経済大学 現代法学部教授

### 【専攻】

都市・住宅政策、社会学

### 【略歴】

・1952(昭和27)年鳥取県生まれ、東京大学大学院博士課程修了。  
現在、東京経済大学現代法学部教授。

・東京都震災復興検討会議委員、千代田区景観まちづくり審議会委員、  
国分寺市まちづくり市民会議委員、  
新宿自治創造研究所アドバイザー。

### 【主要著書】

「都市政策と地域形成」(共著、東京大学出版会)「安全と再生のまちづくり」  
「都市住宅の未来」(いずれも共著、学芸出版社)「越境する都市とガバナンス」  
(共著、法政大学出版局)「まちづくりの百科事典」(共著、丸善株式会社)



# 森反教授講演

平成21年12月14日（月）

新宿自治創造研究所



○森反教授 ご紹介にあずかりました森反です。よろしくお願いいたします。

お手元にレジュメをお配りいたしました。住民主導のまちづくりとその奥行きについてということでお話しさせていただくと、何かテーマを設定するときに味気ないとよくないので、今、金安先生がおっしゃってくださいましたけれども、直観力が働くように奥行きという非常にあいまいな言葉を使って、何かありそうな雰囲気を与えているわけですが、こういうテーマで話していきたいと思います。

私がまちづくりにかかわるようになりましたのは、阪神・淡路大震災以降です。それまでは住宅政策を専ら研究していたわけですが、阪神・淡路で、現地にボランティアで入っていった。今日ご紹介します野田北部地区にある鷹取カトリック教会というところにボランティアに入ったわけです。たまたまその地区が区画整理事業区域に当たっている。まちづくり協議会がそこで動いていた。そのまちづくり協議会に、おまえも社会学者なんだから観察したらどうだということを、現地で復興の記録映像を撮っていた映画監督の青池憲司さんにいわれたわけです。青池さんは今、新宿区の大久保では外国人居住をめぐって活動をなさっています。青池さんは野田北部となぜ契りを結んだかということ、かつて、スペインの孤児たちの団体であるベンポスタ、そういう団体を呼んで野田北部地区で公演を行った。そういう偶然の因子が重なって、私もまちづくりに関わっていったわけです。その関わっていく中でいろいろ考えさせられました。そういうことを少しずつ述べていきたいというふうに思います。

最初の項目は「普通の生活者感覚と都市計画のノルムの『乖離』」という難しい表現になります。ノルムという言葉自身がなかなか伝わりにくいわけですが、ノルムとは何かという一つの規格ということです。行政というものは、行政を執行するときにさまざまな基準、施策を実行していかどうかという、そういう基準を持っている。その基準に外れると施策の対象外に入っていく。それと同じように都市計画もノルムを持っています。それは、容積とか建ぺいというような概念でもあるし、あるいは公園の使用の仕方というものでもあるし、あるいは道路だったら道路の使用の仕方というようなことも、ノルムです。そういうノルムが、普通の生活者の生活行為、あるいは、常識とはずれてくるということがある。

マンション紛争、新宿区でも多分あると思いますけれども、国分寺市でも当然そういうマンション紛争が起こるわけです。たまたま国分寺市のまちづくり条例に基づくまちづくり市民会議の委員を拜命していて、議論はします。しかし、マンション紛争については地域の周辺住民が納得するような解決策は、さすがの国分寺市のまちづくり条例でもできないわけです。条例の限界を痛感します。

しかし、国立市の明和地所のマンションをめぐっては、大きな紛争が起こり、裁判が行われ、最終的に景観権が司法によって認められることになる。それでもなお、景観権というようなものを前提にしてマンションを建てようなどというような事業者はなかなかいない。そうすると、現況の都市法のノルムでは、どうしても紛争というものが避けられないというような事態になっている。

私が新宿自治創造研究所で担当しているのは、マンション居住者と地域社会との関係をどういうふうにつくっていったらいいんだろうかというような課題です。けれども、今申し上げたように、

地域社会が戸建て住宅地が一般的であったりすると、マンションが建設されることは、そもそもその地区住民にとっては歓迎されていないことであり、そこで入ってきたマンション居住者と地区住民とが会うというようなことはなかなか困難なことだということがあります。しかし、あえて、ならば、その困難さをどうすれば乗り越えられるのかというような課題を設定するのは、きわめて挑戦的なことです。

新宿区は、非常に高度な流動化社会である。その高度な流動化社会の中で、いわば定住性が低い中で人々は移動するけれども、どのような形式な仕組みがあれば、地域住民とマンション住民とがつながるのか、どのような枠組み、プログラムが動いていれば、人々が仮に変わったとしてもその枠の中に入って行って、いつでも住民とマンション居住者が出会えるような、そして何か一緒に仕事ができるような、そういう関係がつかれるようになるのかということが、格段に重要になってくるというふうに思うわけです。

すなわち、定住ということをなかなか当てにできないけれども、そういうものを当てにしないで、もやっつけていけるような施策を一方で持たなければいけないというふうな、そういうご判断が新宿区行政のなかにはあるのではないかとこのように思っているわけです。

今私たちの社会の端的な指標として「液状化社会」という言葉があります。これはバウマンという社会学者が言っているわけです。流動性の極めて高い社会になっており、私領域の外部にあるような事柄は、面倒なことであり、親密なことではなくて、煩わしいこととされ、他者との調整が要請される事柄にあえて自ら関わらないこと、遠ざかっていること、巻き込まれないことが今日のアイデンティティの強いスタイルになっているというわけです。すなわち、どのようなものにも属さない。だから、脱領域性というようなことが極めて一般的になっている。

それは一体何をもちたすのかということ、自己が制御できない他者の自由な意思決定とその実行によって、自分自身が影響を受けるという事態のいたるところで起こるわけです。しかも、そういうことについて、同じような受忍者がともに共同で関知するというようなこともないという事態が一般化してくるということです。そうすると、液状化社会というのは、いわゆる社会契約論が言う一種の戦争状態のようなものが恒常化しているというふうに言えるとおもいます。

こういうことがなぜ起こってしまったのかということがあります。ミシェル・フーコーという人が、我々の社会は規律訓練の社会になっているんだというふうに言いました。これは非常に簡明なことを言っていて、一人一人を個別化し、一人一人にさまざまなノルムを与え、そのノルムを自分がどれだけ費やしたか、実行したかということが非常に重要になるように社会が仕向けていると。そのためにさまざまな監視、観察、見守り、試験など、小さな仕掛けがいたるところで働いていると指摘しました。

それはどういうことでしょうか。たとえば、信号機の信号が赤だと車が通ってなくても大半の歩行者はとまります。とまらない人はいますか。皆さん、とまります。右左を見て安全であっても車道を渡りません。すなわち、信号があるのは安全に渡れるようにするためにある。ところが、信号があると守らなければいけないという規範が先に立ちますから、安全に渡れるにもかかわらずとまっている。これは異常な現象だと私は思うわけです。そういうことを授業で学生に話しますと、

女子学生から、先生はそういうことをもしなさっているとすれば、それを見ていた子どもが大変悪い影響を受ける、だからやめたほうがいいですというふうに注意を受けることがあります。

そうなわけですけれども、仮に信号が青になった、信号に依存して渡ったにもかかわらずはねられた。それは車がとまるのを確認していないからなんです。車が止まると予断をもっている。そこが非常に難しいところ。一方では信号を守らなければいけないということがある。信号に依存し過ぎると悲劇が起る。そういうジレンマがあります。私たちはなぜそれをジレンマと感じるかというと、信号が赤であればとまらなければいけないというふうに読み込む、すなわちそこにノルムが働いているからです。わたしたちの日常の行動の規範になっているわけです。このことが1つ。

もう一つ、大事なことですけれども、私たちは絶えず試験というものを今でも行われている。私もこうやって講演をさせていただいているわけですけれども、これは私にとっては非常に大きな負荷で、どういことを新宿区の職員の皆さんに話せるんだろうかと自分で今までやってきたことをいろいろ考えているわけです。それは自分を振り返らせる。そういうことを私たちは絶えず繰り返しているわけです。すなわち、何かあるべきものに近づいていかなければいけないという形で、絶えず一人一人が個別に一人一人自分で自分自身を査証している。そういう仕組みを極めて広範囲に極めて多様な形で我々の社会はつくり上げていったので、こういう個別化作用がどういふうになっているのかということをはほとんど自覚しません。

至るところでこういうことが起っている。フーコーはこういうことを初めて「監獄の誕生」という書物の中で明晰にあらわしてくれて、私はどきもを抜かれたわけですけれども、社会学はこれだというふうに思ったわけです、私自身は。

少し踏み込んで言えば、単に刑務所の仕組みが、監獄の仕組みが大事なのではなくて、監獄というものは一人一人の囚人を更生させるためのさまざまな技術を開発している。それがパノプティスム。その基本には、一望監視の仕組み、パノプティコンがあるわけです。一望監視というのは何か。中央監視棟があって、その外周に独房が配置されている。中央監視棟は明かりがなく暗い。外周の独房は光が入り、明かるい。そうすると、中央監視棟からは独房の囚人を見ることはできるんだけど、他方、囚人は自分が今見られているかどうか、中央監視棟の看守を確認することはできないというんですね。我々は見ることができないけれども、絶えず見られていると意識せざるをえないという仕組みがある。それと同じ機制を持つ技術がこの社会にはたくさんあります。そのパノプティスムのひとつが、試験です。

これは、そうすることによって一人一人が個別化する。個別化するということは、先ほど申しました流動性が高い中で、さらにそれが一層加速していくということになるだろうと思うわけです。バウマンはこう言うわけです。液状化社会の中で社会的な不確定性、あるいは経済的な不安定性、身体的な危険性が増幅していくんだと。なぜなら、どうしても、個別化の動向のなかで、人がもっている潜在能力、人間関係の厚み、そういう「溜め」が失われていくというわけです。

そうすると、一体どうなるのか、どう対処するのかということが問題になります。そうした不安定な事態を下支えする行政のシステムが絶えず構築あるいは更新され続けなければいけないんじゃないかというふうなるわけです。すなわち、人々が個別化され、孤立化し、流動化すればするほど、

その帰結を補足するような、あるいは補完するような、そういう行政システムが構築されていくだろうというふうに思われるわけです。

ところが、例えば新宿区でも行われていると思いますけれども、安全安心まちづくりというような取り組みが行われる。その行い方次第では、例えばそれは実は相互監視の仕組みに 관련된体制を生む。結果として、いわば相互の排斥関係になるような、個別化をさらに深化させるような、そういう結果になりかねない。そういう危険性をあらゆる施策が持っているわけです。他面、逆に言うと、施策が刷新すればするほど行政というものに依存するので、逆に周囲が個別化された事態については、かかわらないというような事態も起こってくる。だから、非常に難しい段階に我々の社会が入っているのではないかなというふうに思います。

こういう人々の生や生活をめぐる果てしない個別化の動向、行政による社会的な包摂というような制度的な動向、その結果、人々の制度への依存が深まっていく。個別化の負のスパイラルが発生する。したがって、施策は稠密化している。私たちの生活に行政がかかわらない領域がないのではないかというふうに思われるほど稠密化していく。そういうことを強いられているというようなこともあろうかと思うわけです。

こうなると結局どうなってくるかということ、個と社会との中間領域というふうな言葉を置きますと、中間領域であるコミュニティの衰弱というような事態がどうしても問題にならざるを得ないのではないかというふうに思うわけです。ここにいわゆる都市計画の領域における街（ガイ）づくりとしてのまちづくりだけじゃなくて、福祉のまちづくり等、さまざまなまちづくりと称される動きが起こってくる。まちづくりの社会的な要請があるだろう。その施策が立ち向かっているものは近代・現代社会が置かれているそういう個別化の動向にどういうふうに対処するのかという課題だろうというふうに思います。

では、まちづくりの動向をどう考えるのかということ、以降の全体をおさえる概念はなにか。インボリューションという概念を考えてみたい。これはクリフォード・ギアーツという人類学者がジャワの農業を研究する中で提示した概念。最初は別の方がつくっていた概念なんですけど、初めてインボリューションという概念が普遍化したのはギアーツによってなんですけど、これは何を言っているか。エボリューションではない、すなわち進化ではない。デボリューション、退化でもない。インボリューションだということです。それは何かというと、ジャワの中であるとき人口が増大していく、そういう事態が生じる。農村における人口の増大というものにどういうふうに対処するかということ、古くは開墾し、あるいは埋め立てをするなりして農地をふやしていくわけですけども、そういうことができなくなったときにはどうするかということ、今度は集約化を図っていく。集約化を図って生産力を上げていったとして、それでも生活できなかつたらどうするかということ、農村の中にさまざまな農業にかかわる工場をつくる。あるいは工房をつくる。あるいは新しい商品作物をつくる。そうやって、農業従事者がその農村域で生きていける仕組みをつくっていく。そういうふうに、外に出ないで内に向かってある一定の完成された仕組みをさらに複雑化していく、そういう動きがある。こういう事態をインボリューションというふうに言いました。

先ほど言いましたように、私たちの社会は既に地域社会の中でも町内会・自治会というのはずっ

と連綿として持ってきている。そして、町内会や自治会がだんだんと効力を失っていくように見える。しかし、まちづくりというような活動がもう一度町内会や自治会を位置づけ直すような時代になっている。町内会や自治会だけでは物足りないので、まちづくりの団体あるいはNPOあるいはコミュニティ・ビジネス、そういうようなものが地域社会というものをめぐってさまざまな運動を今始めている。

私はまちづくりを研究していて、個々のまちづくり事象はわかったとしても、そうしたまちづくり運動が生起することの意味がわからなかった。それはもしかしたらインボリューションというふうに言われるような、いわば退却する、退却と言っておかしい、その防衛戦を戦う。我々の社会が将来的に、日本社会が将来的にまだどんどん成長していくのか、あるいは成長がとまっていくのか。人口的にはとまっていくわけです。遞減していくのは明らかなのですがけれども、そういう中でどういうふうな未来の社会を考えるのかという中で、我々は当面さまざまな事態を対応しながら、当面する課題に対応しながら、仕組みをつくっていった稠密化している段階ではないのか。そのインボリューションの動向にまちづくりというものがあるんじゃないかというふうに突然思いついたんですね、ついに、3週間ほど前に。それをいろいろ考えていて、何かこの概念がしっくりいくので、この間、東大のまちづくり大学院で初めて披露したんですけれども、ここで、2番目に披露したいというふうに思います。

私は、まちづくりを「個別化の動向に対するどん詰まりの切り返し」というふうに一般にとらえています。これは徐々に説明していきます。そういう集合的になっていく抵抗がある。それは個別化する動向を、行政とは別の仕方で切り崩そうとしている。行政はそれを補完しようとしてさまざまな制度、法をつくってくる。その制度や法を、住民たちはまちづくりを展開するために使うわけです。そのため、まちづくりは行政に包摂されているように見えます。けれども、実はインボリューションという概念を導入すれば、住民たちはそういう制度を利用しながら、自分たちの地域社会を再組織化しているんじゃないかというふうに思えるようになったんです。

例えば山谷にふるさととの会というホームレスの人たちを支援する会があります。新宿区にもあります。ホームレス自立支援法そのものは、ふるさととの会などが東京都の支援のもとで、支援を取りつけながらホームレスの支援の一つのモデルをつくって、それを法制化した。NPOは、その法制化された仕組みを活用しながら、ホームレスの支援をそれまでよりも踏み込んで行えるようになる。だから法は重要です。こういう事態こそ、協働というにふさわしい。

支援はホームレスにアウトリーチをかけて、そしてインテークする。インテークして何をするかといったら、生活に規律を与えるわけです。すなわち、文字どおり規律訓練を行う。それはお金の使い方、お金の使い方が一番重要なんです。宵越しの金は持たねえ、そんなことを言っているはいけない、金は少しずつ計画的に使うんだと。そういうことから始まって——それは皆さんのほうがよくご存じだと思う、細かい生活の規律をつけようとする。それは完全に私たちの社会の規格にホームレスの方々を巻き込んでいくことです。

あるとき、私は行政の方と話をしていたときに、その方がなかなかホームレスの人に共感をされているようにおもえたので聞いてみました。ホームレスは本当は別に困っていないんじゃないです

かと。余計な包摂をしているんじゃないですか、ホームレスは天涯孤独で天涯自由、それを享受しようと思っているんじゃないかと。そうなんです、とおしゃりながら、だから支援の実質がたいせつなんですとも付け加えられました。

そうだとすると、ふるさとへの会は一面、悪しきことをしているかもしれない、ホームレスに。それは社会的な包摂ですね。しかし、社会的な包摂がなぜ重要かという点、ホームレスは社会から暗黙のうちに排除されているからこそ、包摂しなければいけない。その包摂している事態をどういうふうに評価するかということについて、私は非常に難しいなと思っていた。規律訓練をしていることの判断が難しい。共感を持続させ、制度的な対応が可能なのか。

そこをどう考えたらいいのかということを考えめぐっていたんです。だけど、もしインボリューションという概念を使えば、それは一つの過程にすぎない。行政は行政として包摂するんだけど、民間は民間で、法・制度を使いながらまた新しい世界をそこにつくっているのかもしれない。というふうに思えるわけです。

ここは繰り返し言いますので覚えておいてほしいわけです。読みますが、「制度的な包摂と併存しながら、それとは位相を異にして、制度を活用し、自分たちの生活世界に「別ななにか」（新しい協働のかたち）を創り出す相当に骨の折れる仕事である」 一見、反時代的な住民に——反時代的というのは、すなわち個別化が一般化し、個人主義というようなことを言うのも口幅ったいぐらいな個人主義の時代の中では、協働というようなものは何かおかしい、協働して人を助けるというのはおかしい話なわけですから。そうすると、まちづくりなんて、反時代的な住民による自己保存的な試みなんです。これを「自存」と呼ぼうと。自存とは「コナトス」という言葉ですけども、そう呼んでおきたい。すなわち、自己保存をする究極の事態。

住民がそのまちづくり実践を志向する事態を「自存の平面」と呼んでおく。これは何を言っているのかというと、行政がつくり出す局面とまちづくりに立ち上がっていく住民の局面が全く次元を異にしているんだというふうに一度は考えたほうがいだろうというふうに思っているからです。それを次に、私の調べたわずかな材料の中から具体的にお話しします。

仮設市街地は震災復興のテーマです。たまたま今東京都の復興検討会議の委員を拝命していて、東京都の復興訓練などにもかかわっているのでもちょっと挙げてみました。自生的仮設市街地というものがあります。他方、東京都の震災復興マニュアルに時限的市街地という概念があります。時限的市街地という概念をご存じの方はいらっしゃいますか。いらっしゃらない。ちょっと手を挙げていただけますか、時限的市街地という概念をご存じのかたはいらっしゃらない。本当ですか（うむ）。これは東京都の復興マニュアルの中に挙がっている公民協働の最も重要な概念なんです。覚えておいてください。別に私は東京都の回し者でも何でもありません。

まず、自生的仮設住宅群ということ。95年の阪神・淡路の震災のときですけども、自生的なまちづくりの実践がある。せっぱ詰まった最後の切り返しです。それは何だろうかということです。地域住民が被災した、とにかく生活を回復したいというふうに思う。神戸大学の塩崎先生が調べると、神戸市内だけで5,000棟の自力仮設住宅がある。被災したところにとりあえず、例えばコンテナを持ってきて仮設住宅とするというのが結構あったんです。あるいは、あり合わせのも

ので本当にあばら家のような仮設住宅もありました。それらが5,000棟ある。これを克明に調べていったというのもなんですけれども、克明に調べて5,000棟あるよということでした。

ばらばらにそれぞれの敷地に建てた自力仮設住宅が5,000あるわけなんですけれども、その中で特筆すべき事例があります。兵庫区に本町公園というのがありますが、そこが避難所になっていた。そこに仮設住宅を群としてつくった。皆さんにお配りした資料の右側が本町公園の避難所で仮設住宅を建てた図です（297頁参照）。こういうプランを作成し、それをボランティアたちと被災者が一体となってこの仮設住宅群をつくった。すなわち、近隣公園という公共施設を一時的な避難所として使っていたばかりか、その後、仮設住宅群をつくったわけです。

今、東京都の復興マニュアルではこういう状態を一般化しようということ、復興計画の中でうたっています。にもかかわらず、阪神・淡路大震災ではどうであったかということ、8月20日に、災害救助法の適用が打ち切られ、避難所というものは解消される。そうすると、応急避難所としてとりあえず公園の使用を黙認していた神戸市にとっても、この打ち切られた段階からは、一般に学校の避難所は待機所という名前に変わったわけなんですけれども、本町公園の避難所にたいしては、それから、撤退しなさいということを出します。すなわち、違法な公園占拠というふうに事態が推移してしまっているわけですね。ここは非常に重要なことです。そこにある仮設住宅群というのは、平時に戻った段階で都市公園の使い方としては、当然にも、違法性を問われる。強制撤去、強制退去、そういう可能性もあるような事態になったわけです。

結果として、そういう強制退去にはならなくて、2000年の4月20日までの5年間、住民によってその避難所は運営されていきました。数年前に本町公園避難所の代表である河村宗治郎さんにお会いしたんですけれども、相変わらず行政に怒っていらっやって、そんなに怒ることもないのになど私は思ったんですけれども、やり切ったということです。

なぜそんなにまでして仮設住宅群に固執するんだということがありますが、最初申し上げたように仮設をつくる、自分のもと住んでいたところに仮設住宅をつくるということが、住宅を復興する住民にとって非常に重要なものだったわけです。私が忘れられない言葉がありますが、「何でもない暮らしの一つ一つがいとおいしい」 なくなってしまった何でもない暮らしの一つ一つがいとおいしいという被災された方のメッセージがあります。本当にそういうものです。ありふれた日常がとても大切に思える。それを何とか自分で取り戻していきたい。だから仮設をつくる。できれば自分が被災した近くでつくりたい。だから本町公園が避難所になる。何かそういうメカニズムが働いているわけです。それが結果として違法なものになってしまう。

私はそういう事態を「横領的实践」と呼んでいます。こんなところで言うのもなんですけど、横領的实践という概念でおさえられる生活行為はたくさんあります。

もう一つ、このヤクルトランドと名付けられた写真をごらんいただきたい。（297頁参照）ヤクルトランドって一体何かというと、これは説明がある。これは、ランドスケープエクスプローラーという集団がいて、その人たちが新しいランドスクリプトを考えるために調査をした。それをまとめた書物の一番最初の写真がこのヤクルトランドでした。私はこの写真を見て、おもしろい、私はずっと考えていた視点そのものだといかに感動しました。これは、銀行の前に——ちょっと皆さ

んに配られているものが余り鮮明じゃないんですけども、これは銀行の前です。脇に書いてあります。このおじさんは利用者です。車いすに乗っています。ヤクルトおばさんがここでヤクルトを売っている。いつでもだれかが寄り添いと書いてありますから、よもやま話がにぎやかな。それで、瓶ケースによる座りやすい高さの仮設ベンチが用意されている。そして、朝8時過ぎにはこの場所に来て、あたりを掃除するのが彼女の日課であるというふうに書いてある。これを皆さんはどういうふうに読めますか。

学生にどう読むかと問うと、邪魔、汚らしい、迷惑施設、ごみ屋敷と同じようなものとして、ヤクルトおばさんの所業を考えています。感性がノルム化され、共感能力が発動しない。ヤクルトおばさんは、朝8時過ぎにここにやってきて掃除をする。使わせてもらった返礼をしている。そして、迷惑をかけないように、自分が座る折りたたみの椅子は後ろ足を切って、段差を活かして奥に入っているんですね、これ。工夫をしているんです。通行の邪魔にならないように空間に適應しようとしている。そうやって毎日をしてのいでいる。

実はこういうしぎ方というのは、物売り、路上で物を売ることが当たり前だった時代では普通のことです。しかし、我々の社会には今や道路というものはそういうことを許しません。屋台が道路にとまって物を売っていたら、当然にも駐車禁止の切符を切られます。こういうことが発生している。これは、生活者からみれば、とんでもないことです。ヤクルトおばさんのように、弱小生活者のささやかななりわいというものなかなかたたない。なぜなら、歩道は公有地であり、同時に銀行の敷地は私有地だから、勝手に使えないからです。それが当然で、こんにちの社会常識です。

おばさんは、ここで通常の公有地の使い方とは異質な使い方をしていて、それは生活をしていくために余儀ない実践だ。そういうものを横領の実践と呼ぼうと。それは通常、都市計画のノルムによって、歩道というものは歩く、移動する場所だと規定されている。したがって、そこでとどまって物を売るという者はノルムに即していない。だから排除される。しかし、ヤクルトおばさんの存在は、そのノルムに即した空間の使い方に異質なものを付加している。それは、法や統治が作用している平面があるとすると、その平面にたいして、空間の利用の仕方として、複数化している、多様化しているわけです。多様化という言葉は、単にいろんなものがあるということではなくて、ノルムに対してどうやって異質なものがそこに入っていくのかということで、社会学的にも重要な概念です。

だから、ヤクルトランドを採集した、ランドスケープエクスプローラーという技術者の集団はなかなかいいセンスをしていると思う。私はこれは非常に重要だと思う。それは何かというと、河村さんが代表であった本町公園の避難所も、公園の使用法にとっては異質だったわけです。行政からは認めることができないものだったんです、当初。

先ほど申し上げましたけれども、その本町公園は横領の実践だったわけです。そして神戸では何が起ったかということ、被災した地区での、公園という公園が使えない。そのために、被災した住民たちは郊外の応急仮設住宅、あるいは遠いところの親戚、そういうところに散らばっていかねばいけなかった。そのために復興協議をするにしても住民を再結集することが極めて困難だった。



それが復興の遅れにつながった。そういうふうに行われている局面もあります。ただし、最終的には、神戸市は独自の仮設住宅として、地域型仮設住宅を市街地の公園の大半に、どんなに狭い公園にでもつくりました。

そういうさまざまなことを踏まえて、東京都の復興マニュアルの中に時限的市街地という概念が入ってきた。この時限的市街地は何かというと、今申し上げた自生的な仮設市街地群を計画的につくっていかうではないかということです。すなわち、本町公園の自生的仮設市街地のように、東京都が被災したときに、公園という公園には仮設住宅をつくっていくというプログラム。驚くべきことです。何が言いたいのか。横領的な実践も、制度が変わることによって正当化される。もっといえば、横領的な実践を、制度が捕捉する。もっと極端に言うと、横領的な実践を法制度が横領するわけです。再横領する。そういうことなんです。

なぜ捕捉したんだろうか。それは住民の切実な思いを行政が受けとめたということだと思います。神戸市も受けとめたんだと思います。私がここで言いたいこと、細かいことを言い出すと切りがないわけですけれども、言いたいのは、横領の実践、ちょっと法制度のノルムから外れて認めることができないというような事柄、そうした事象のなかには、実は新しい政策・制度の種があるかもしれないということを申し上げたいわけです。

それからもう一つ、東京都の復興計画は今どういうふうになっているかということ、そんなことはうそだろうと思われるかもしれませんが、東京都では、都立公園に関して、シャドープランがつくられているといわれます。シャドープランとは何かというと、平時は公園だけれども、一たん発災したときには、どういうふうにその公園に仮設住宅群をつくるのかというプランのことです。それがもう既につくられている。そういうふうになっているのです。

さて、次に3)のほうに入っていきます。「法制度、あるいは行政の介入・包摂と住民の自己組織化による自己統治」という長ったらしいものですが、都市計画の話に入っていきます。地区計画制度というようなものがつくられた。地区計画は、皆さんご存じのように今多様化しており、実は制限的な地区計画ばかりではなくて、容積緩和型の地区計画で、再開発に使われるようなものもある。一方で、街並み誘導型地区計画と呼ばれるような、いわば密集地区の中の密集状態を担保というか保存しながら漸進的に住宅を建てかえられる地区計画まであり、地区計画制度は幅広いものになっています。

こういう地区計画の多様化も、言ってみれば、都市計画がかつてのように高みにあって住民の土地利用についてコントロールするのではなくて、地域単位である一定の合意があるのであれば、そこは開発をしてもいいし、建築基準法上は問題があって通常では再築ができないけれども街並み誘導型地区計画をかければそのままの路地状態で家がつくれるよというような、そういう仕組みまである。都市計画は、ここに道路を引くぞというような非常に強力なものから、建築基準法のただし書きを活用したような、地区単位で合意があれば、自分たちでその地区の建物の更新のあり方を決めていいよというようなものまで、非常になだらかな制度的斜面を描くようになってきています。

そこには、やはり一つ一つの個別敷地の利用の仕方に問題があって、地区全体でどう地区の建物の在り方を設えていくのかということを考えなさいということです。そうすると、まず当面の課題

は何かというと、地区全体で地区を考えられるような地区の住民の組織化が行われなければいけない。そこが非常におおきなハードルになってくるかと思います。

次の3はそこをちょっと考えてみたい。

私は「まちづくり協議会における二層の活動」というふうに名づけました。ここでちょっと読みますが、「都市計画の力は、その計画決定された区域のステイクホルダーを否応なく集合体として括り、土地利用の権利を制限する。その結果、個別化された住民ですら、賛否にかかわりなく、互いに協議をする」「互いに協議をすることが避けられない事態が出現する。そして、住民はひとりひとりが、その事業制度のスキームが用意するさまざまな選択肢の範囲を慎重に考慮し、あらたに従うべき規則を自己決定することになる。それが、住民協働の第一歩になる。（都市計画の「強制力」のみを活用する道はないか）」これは、都市計画、例えば阪神・淡路大震災で区画整理区域とか、それから再開発事業区域、いわゆる重点復興区域というのが決められたわけです。そのときに一般に、先ほど紹介しました塩崎さんを初めとして、知識人は住民不在の都市計画決定として厳しく批判をしたわけです。住民の頭ごなしにそういうようなものを出してどうするんだということをおっしゃった。それはそうです。

私はちょっと意見を異にします。密集事業区域というのは東京でも大体8,000ヘクタールぐらい、大阪も8,000ヘクタールぐらいあるらしいですけども、残っている。密集の重点区域で東京は2,000ぐらいですか、まだあります。この密集の整備が全く動かない。あるとき委員会に呼ばれて発言して、何か強制力を与えないと住民は自己組織化しないんじゃないかというふうに発言したことがあります。

神戸でまちづくり協議会がふつつつと自発的にできたわけではないのです。都市計画という強力な仕組みが区画整理事業を入れるということを断固として意思決定をした。そして、その枠の中で、やむなく、まちづくり協議会をつくっていったんです。だから、まちづくり協議会をつくろうと住民が自発的にやったところは極めて少ない。余儀なく強いられて初めて立ち上がっていく、そういうものとしてまちづくり協議会がある。だから、そういう何か余儀ないものを、突然のことでしかも強制であったにしても、枠をかければ、そこに協議会ができるということ、そのこと自体が非常に重要なことだというふうに私は思います。この点はよくよく考えなければいけないんじゃないかというふうに思うんですね。

仮にかけたとして、何が起きているのかということを書きました。

私の考え方というものを簡単にご説明すると、2層あるというのは、統治性の局面、すなわち区画整理事業が指定するような事業の各段階があるわけですが、その中で例えば事業計画あるいは仮換地案、そういうようなものについて合意を取りつけることが行政にとっては重要なわけです、それを承認してもらうことが。そういう局面があります。だから、まちづくり協議会のスタッフの人たちはなるべくそういうふうになるようにしようと、住民たちも納得するような合意の計画にしよう、仮換地案にしようというふうに動きます。しかし、住民はなかなか合意しません。

大体、阪神・淡路大震災のまちづくり協議会の全体で、いわゆる合意、事業上に要請される計画合意が行われるのに、大体平均して1年半ぐらいかかったというふうに言われます。建築制限がか

かっていますから、家は原則建てられないわけではないわけですが、区域外にいる人は仮設住宅から通ってくるというようなこともあるわけです。住民協議をおこなっていくことも大変なわけです。

ところが、野田北部地区は何と5月ぐらいにもう仮換地案までほぼ合意が終わっていた。野田北部の絵があります（298頁参照）。これは野田北部の被災図です。上は鷹取教会の被災写真、こういうぼろ家。ここが鷹取救援地ということで、ボランティアの西の結集地点の一つです。私は震災の4月にここに入っていたわけですが、ボランティアとして。鷹取教会はどこにあるかというと、大国公園のすぐ南、ここが教会です。右の下です。ここは焼けなかったんです。だから、かなり大きなものが残っています。

大国公園の東側は全焼しました。ここは野田北部の、海運町2丁目、3丁目と呼ぶんですけども、そこを含めて、東側は全体として区画整理事業が入っています。西側のほうも、燃えなかったんですが、多くが全壊しています。黒いところはほぼ全壊の部分です。若干ぼつぼつが入っているところは違うんですけども、ぼつぼつが入っているところは一部損壊の被害という感じですけども。なぜか、大国公園の西側は、区画整理事業区域から外されてしまう。同じ自治会区域でりながら、大国公園以東の全焼地域と以西の全壊区域とで、復興区分が異なってしまったわけです。これは野田北部の自治会にとってはおおきな課題をおわされることになるわけですが、そのような制度的な条件で何が起こるのか。皆さんのほうにお手元のほうのレジユメの中で少しく見ていきましょう。余りレジユメにこだわらないほうがいいかもしれません。

幾つか具体的に見ますと、こちら側が鷹取区画整理事業区域になるわけですね。ここが野田北部地区です。鷹取まちづくり協議会というのは東に隣接する旭若松地区ということと一体となります、野田北部が。そこが区画整理事業を担う。浅山さんは長楽町のほうに住んでいるんですけども、浅山さんというのは野田北部地区のまちづくり協議会の会長です。

鷹取復興区画整理事業区域がありますね。協議会があります。そこに浅山さんが出ました。野田北部まちづくり協議会の会長として出ました。そうすると、みんな区画整理事業にだんだん頭になるととんでもない発言もできます。このフロアに区画整理事業の当事者じゃない者がおるといふうに言ったんですね。すなわち、浅山会長は区画整理事業区域外に住んでいるわけです。だから、区画整理事業の利害関係者ではない。そういう者がここにいる。それはなぜだという発言です。すなわち、事業のスキームを制度的に非常にタイトに考えていくと、そういう代表性を問題にします。

しかし、復興というのは何かというと総合的なものなんですね。浅山さんは、野田北部地区に借地人あるいは借家人もいますので、そういう人たちも地元に戻れるように、一緒に復興しよう。なるべく借家人も戻ってこれるようにしたいということを最初の復興まちづくり協議会のときにおっしゃった。それが野田北部地区の復興の御旗になる。にもかかわらず、区画整理区域の海運2丁目、3丁目の人たちも出ている協議の場に、浅山さんが、たしかに地区外の者であるではあるが、会長として出ていると、他の地区からそういうことを言われる。

こういうトラブルは無数にあります。すなわち、制度的な規定の枠の中で形式的な論理を展開すればするほど、そういう亀裂が入ります。それはまさに私の言葉で言うと、社会契約的な主権者の

論理というようなもの、稲本洋之助先生の言葉をかりると、権利を持った市民という立場であると、まさにそういうふうになるんだというふうに思うんです。それは、いわゆるゲーム論で言うところの非協力ゲームが一般化する。自分自身になるべく最大の利益を得るためにどのような行動をすればいいかということが一つの行動基準になる、あるいは判断基準になる。そういう局面というものがいたるところにあります。極論すれば、隣人こそ最大の敵というわけです。だから、いわば合意形成というものが大事だというふうに言われるわけですが、その合意形成は極めて至難のわざなわけです。そこで大事なことは何かというと、迂回路をつくり、辛抱強く迂回しなければいけない。

合意形成に向けて、単に議論をしていけば合意形成が成るかという成りません。合意形成をつくり出すような環境を地域の中でつくっていかねばいけません。その合意形成をバックアップしていくような環境を、私は、同意の調達の回路と呼びました。これが次の局面になるわけですが、同意を調達しなければいけない。それは、神戸市で言えば、まちづくり条例の中に総意という言葉があります。総意が大事なんだということです。ぼわっとした曖昧なものでもいいんです。すなわち、合意をすることに最終的に同意が取りつけられていけばいいんだということです。

合意という一点に絞り込んで、そのことを中心に考えていくと、必ず非協力ゲーム的な関係になる。でも、そうではない物の考え方をそこに挿入する必要がある。そのために何が必要なのか。それがプログラム実践というふうになると思うんです。迂回の戦術です。

プログラムとは一体何か。プランではなくプログラムというふうに神戸ではあるときから言われてきました。区画整理のプランがいいから合意するのか。そうじゃないんだ。プランよりもまずプログラムなんだ。プログラムとは何か。行動プログラムです。動くこと、それを介して様々な住民間のつながり、関係を築きあげていくことなんです。すなわち、住民のためにまちづくり協議会がどのようなことを、具体的に何をサポートするのかということが重要なんだ。住民と住民とがつながれるようなさまざまなイベントをとり行う。あるいは、協議会に来られなかった人には必ず情報を出す。住民がいつ協議会に訪ねてきてもだれかが必ず応答できるように、24時間協議会の事務所には人がいる。そういう細々とした住民の要求に対する、当事者に対する応答の可能性を広げているということが非常に重要だということです。

象徴的なプログラムとして、(レジュメ3の2)のところで「プログラム実践と同意調達」というふうに書きました。ここは2つ例示しています。1つは、95年の3月から4月にかけて、公費解体による瓦れきの撤去という事態が起きました。このがれき撤去は一般には、各戸が個別に申請するんです。で、業者がやってきて瓦れきを撤去する。それでいいわけです、形式的に考えれば。ところが、実際は、問題が起るわけです、必ず。それは何かというと、瓦れきを撤去するときにシャベルカーががごとく一挙にやってしまうんです。瓦れきの上からやっていますから、隣地の瓦れきも一緒にとっていきます。その結果どうなるかというと、隣地との境界線を壊してしまうんです。で、境界線をめぐって相隣関係が険悪になるんです。杜撰ながれき撤去は、境界線をめぐる悶着を引き起こす。そういう事態を浅山会長は見越して、手を打ちます。それが、がれきの地域一括撤去というプログラムです。

協議会の役員たちに浅山さんが復興にあたって言明していたことは、地主と絶対にけんかするなということです。どんなに腹が立っても地主とは絶対にけんかをするな。もめたらもうおしまいです。同様に相隣紛争が起こったらもうおしまいなわけです。住民間にもめごとは起こさないという強い原則をもっていらしゃるわけです。だからどうするかというプログラムを次々に思いつく。そこで、地域の瓦れきを一括で撤去せよということを神戸市に申し入れたんです。被災地で最初です。神戸市は困った。それで考えたんです。自衛隊にやらせよう。そして、自衛隊が野田北部に入っていったんです。自衛隊は今どき入ってきて何をやるんだということを言われていたわけですがけれども、役どころを得る。そして、住民さんたちは、自衛隊を拍手で迎え入れ、拍手で送った。

こういうことが非常に重要なプログラムになる。撤去前ですけれども、ボランティアたちは瓦れきの中に潜って行って家財道具をとってきたりなんかしていたわけですがけれども、そのうえに、瓦れき撤去後、自衛隊員と住民、それに協議会のスタッフもくわわり、一緒に焼け跡の中から貴金属品を探し出すというようなことをやっていたわけですが。たいせつな家族の思い出の品探しなわけですが。とても、こまやかな配慮がそこに伺えます。こういうことが非常に重要なわけですが。

もう一つは、大国公園では、炊き出しをはじめ、当然いろんなイベントをやっていたわけですがけれども、先ほど申し上げました地域型仮設住宅をつくるために大国公園に市の測量が入ったんです。それを聞きつけた浅山さんが神戸市に申し入れた。冗談ではないと。10棟やそらの仮設住宅のために野田北のまちづくりを壊すのかというふうに言って、それを排除した。そういうようなことが住民におのずと知れ渡っていきます。すなわち、それはやはり人を動かす意気込みがたつたわっていくということです。余談ですが、浅山さんの逸話は結構ある。集団で瓦れきの地域一括撤去がはじまる以前に、当然にも民間の瓦れき撤去業者が入ってブルドーザーを動かそうとしたところ、わしをつぶしてからやれとブルドーザーの前に寝転がった。業者は撤退したのはもちろんです。そういう修羅場、そういう話がどんどん住民の中にもうわさで広まっていくんです。これはかなり重要なことなんです。

すなわち、合意形成に集約して物事を展開するというのではないわけですが、重要なのは、そうではなくて、地域住民のため、地域のために何をその都度しなければならぬのか、それを、野田北協議会はたえず考え、行動を創発させているわけです。それを、いまは、私は、プログラムとよんでいますけれども、こうしたプログラムの実行、その仕方が、同意調達の局面をつくり、協議会スタッフへの信用を形成していくのだとおもうわけです。そして、こういう局面がまちづくりにとっては非常に重要であるというふうに思うわけです。

(レジュメ3の2)「実感的合意」というふうに書いてあります。森崎輝行さんの言葉です。野田北部地区の復興コンサルタントで、建築家ですけれども、区画整理事業を協議会とともにおしすすめてきた森崎氏は、あるところで「実感的合意」といいました。なぜ実感的合意なのかと言ったら、普通の合意ではない、論理じゃないと、打算でもないんだと、これでええんやという納得の合意なんだと言うんです。だから、実感的合意としか言えない。なぜ実感的合意ができたのか。それは今申し上げたようなプログラムが無数に発動しているからです。

こういう2つの局面、制度的な合意と過程的な同意があるわけです。すなわち私たちは、例えば

都市計画の人たちが復興の論文を書くと、制度的なスキームがあって、いくつかの段階で復興していったと書かれる。たとえば、150戸の被災があったとき、被災状況はこうだったと、再建された戸数はこうだと、どれぐらいがはじかれた、そういう報告です。その中に時々特異なことがあればそういうのを特記する。それはそれで重要です。しかし、その制度的な進行の裏には、さきほどご紹介したようなプログラムの無数の活動があるのは自明なわけです。そのプログラム活動の意味は何かということが、やはり私みたいな社会学者には気になる。それを概念的におさえると、「合意形成」とは別に「同意調達のプロセス」をずっと行っているんだよということなんです。それが「奥行き」のひとつの様相ではないかというふうにわたしは思います。

次にいきますが、その奥行きを維持するためには何が大事なんだということ、コモンズが大事だということを申し上げたい。

レジュメの4、それでは、コモンズって一体何だという話になります。それは、たくさんのヤクルトおばさんが成り立つようにすることです。身近な例を挙げましょう。公園の使い方というのは制度的に指定されています。私は小平市に住んでいますが、中央公園に行くと、犬・猫、ふんをすべからずというふうに書かれている看板があったりします。椎名誠さんは、犬・猫にそんなものが読めるはずないというふうに言っていましたけれども、私もそう思います。それは飼い主しっかりせいという意味なことですね、それは当然です。公園には制札板というものがあって、してはいけない行為がその他いっぱい書かれています。それは、子どもにほとんど遊ぶなというふうに言っているようなものです。ボール遊びをしちゃいけない、火遊びはしちゃいけない、植木を切っちゃいけない、植えてはいけない、木に登ってもいけない、すなわちそこでは子どもは品行を求められる。それはノルムで、それなりに大切なことです。しかし、他方、公園が指定した器具で遊ぶことが遊ぶことだというふうに子どもにはなってしまう。遊びという行為が縮退するわけです。

だから、お母さん方から、例えばプレイパークだとさまざまな自由に遊べる公園をつくる、そういうまちづくりの運動が出てきます。それが羽根木公園から始まった公園の自主管理の動きです。それは一体何かというと、我々の身近な行政がつくった都市公園の使われ方が公園法の規定の中であらゆる行為の多様性を排除しちゃっているからです。そこで、例えば火遊びをする子どもがいた、それは実践的横領です。しかし、自主管理のもとで、火遊びのルールをきちっと知って火遊びをする。隠れてこそこそやるから結果として放火のようなことがおこってしまう。火の怖さを知っている子どもたちはそういう恐れがあるような場所では火を使わないわけです。

すなわち、さまざまなプレイパークのように、空間の使用の自由を確保した共用空間、そしてその使用の仕方について地域が協議し、かつ、その空間を管理し続けるような空間、それを「現代版コモンズ」と呼ぼうとわたしは提起しているわけです。大国公園は現代版コモンズです。まさに大国公園は野田北部地区が神戸市から公園管理を受託して、ずっと公園を管理してきたわけですから、その使い方もすべて野田北部は自分たちで決定していました。自分たちでルールをつくる、暗黙のルールです。なにかに明示されているわけではない。だから、野田北部の自治会の役員の人たちもどういうふうにするかというのは、使うその都度確認することになる。しかも、使うときにはイベントに応じて、例えば老若男女いろんな人を配置し直すんです、仕事を。すなわち役割を振

り分ける。どうやってみんなに知らせていくかとか、どういう道具が必要かというようなこともその都度検討しながら、大国公園でさまざまなイベントを行ってきたわけです。それこそ、プログラム実践の格好の舞台です。したがって、まちづくりの同意形成をしていくためには、コモンズはたいせつな社会的な基盤ではないだろうかとかんがえます。

すなわち、地区住民が自分たちで自主運営できるような共用空間というものがあれば、それは自分たちの地区全体に対してどのように自分たちが物を言えればいいのかということを経験する場にもなるわけです。そういうことを私は思うようになったんですね。

すなわち、野田北部が豊かな同意形成のためのプログラムを実践できたのは、コモンズとしての大国公園があったからなんです。そこで日常から人々のつながりを何度も反復し、確認し合うような、そういうイベントを行い続けてきた。そこにさまざまなきずながある。豊かなそういう人間関係の厚みをコモンズの使用の実践がつくり上げていた。そのことが合意形成を早め、大体1年半かかると言われているような合意に対してわずか3カ月ぐらいで可能になった。もちろんいろんな条件がありますけれども、一つの大事な観点なのではないのかなというふうに私は思います。

じゃ、そういうコモンズって一体行政にとって何なんだろうということがあります。それは無数のことがあると思いますが、私が最も注目するのは何かというと、そういう強力なまちづくり協議会というのは、自分たちが自分たちの地区を統治するということに踏み出すことができます。自己統治といいます。セルフガバナンスあるいはローカルガバナンスとか言われますけれども、そういう局面がある。その中で、例えばこれは話がちょっと違ってきますけれども、さまざまな制度の不備、制度は完璧なものではないので、制度を執行する、実行するときに地区に合わないような特異な事項が出た。そうすると、まちづくり協議会が強力であると、この不備を何とかクリアできないかという話になるんです。それを行政はクリアしていかなければいけない。少なくとも復興のときはかなりクリアしている。すなわち、住民がどうしても合意にとってトゲになることがあれば、そのトゲを回避するように制度の枠を広げていくというようなことが行われます。そういう交渉の場、局面があります。この問題については本当は私は皆さんから聞きたいわけですが、現場の皆さんから。

野田北担当になった神戸市職員も、野田北部のためにいろんなことをした。なかなか表には出ませんけれども、制度の運用の奥行きをつくりだすということがあります。そういう懐のひろい行政の対応、やがてそれは少しずついろんな制度のフィージビリティをたかめていくことになっていくわけですが、そういう制度形成、制度が転移すると私は呼んでいます。転移していく。住民との協議の中で現場に出た行政マンたちが、自分たちが持ち帰って自分たちの制度の枠を反省する。むしろ、住民の側も、行政との協議の中で、自分たちの枠を反省する。そういうふうに住民の側も行政の側も反省します。これを再帰性と呼びますけれども。

我々の社会は絶え間なく制度を更新していくのはどうやってかということ、そういう「制度的再帰性」、これはプレア政権のプレーンだった社会学者のギデンスが言った言葉です。制度的再帰性のメカニズムが作動しているからなんです。だから、現場で住民が言ったことを、それはできませんよではなくて、住民によくよく聞いてみなきゃいけない。そして、持ち帰るべきことなのか、持ち

帰らないことなのか。皆さんも多分頼りない人間がぶつぶつ文句を言ったら、そんなもの知らんよと思うでしょう。しかし、盤石の活動をしているような地域の代表者がそう言ったら、これは受けとめますよね。

盤石の活動とは何かといったら、それはプログラムの実践なんです。それが可能になる物的な基盤、それが、現代版コモンズです。だから、そういうプログラムの実践が行えるような制度形成も、行政は本当は行わなければいけないわけです。現代版コモンズを行政が制度的にささえなければいけないわけです。震災後の神戸市のスポット創成事業はその一例です。と同時に、最近はどこでも公民協働といわれますが、まちづくりが現代社会で少しずつ大事な局面になってきているのではないかというふうに私は思っているのは、まちづくりが、まさに制度と住民の双方に再帰性を引き起こす重要な局面をはらんでいるからです。そうなったら、それが、ほんとうの公民協働なわけです。行政と地域住民がずれるのはあたりまえなわけですから、そこから、公民協働がはじまるわけです。

おまえはそういうけれど、コモンズというようなものは、野田北部の大国公園だけだろう、とおもわれるかもしれませんが、しかし、実は、コモンズ的利用は、さまざまな形で、たくさんあります。

今や、例えば大手町、丸の内、有楽町、あの地区に、大丸有まちづくり協議会があります。小林重敬先生が会長です。そして、小林重敬先生は大丸有地区の公開空地をとにかく活用するということが重要だと判断された。東京都がしゃれたまちづくり条例をつくり、公開空地の占用許可を出しやすくする。公開空地ですから、本来、そこでは商売なんかしてはいけないというわけですがけれども、そうした使用法が可能になるような条例ができて、それを利用して大丸有地区は公開空地の活性化を図る。これはどうでしょうか。

総合設計制度の適用をうけて、私的な土地の一部が公開空地になり、そして公開空地であるがゆえに当然さまざまな規制がかけられている。その規制を緩和するわけです。そして、大丸有まちづくり協議会がそこで何をするのかということを考える。実際は、東京堂でしたか、業者が、そこで飲食屋台を集めて、そしてスケジューリングをし、そこを使わせる。その試みはにぎわいを戻す。にぎわいを戻すということは何かということ、そこで売り買いが行われて市場（イチバ）のようになっていくということです。オフィス街の一角のイチバ、粋ですね。これがコモンズなんだろうか。難しいところですね。

私は、公開空地のようなものも、大丸有という特異な地域まちづくり協議会があ担い手なので、それをコモンズということは躊躇されますけれども、ある空間の活性化の非常に重要な手法の一つであることは確かです。この取り組みは、公開空地を、コモンズとして地区まちづくりにいかす重要な手法であることは確かなのではないのでしょうか。

それから、レジユメの4で、例えば、私はここに「ささやかなコモンズ化」というふうなことを書いてありますけれども、呉市の赤提灯通りは、私は以前はこういう公共空間を自由にしているということ自体をとらえて、コモンズと呼んでいたわけです。、少し厳密に考えなければいけないかもしれない。ここはもともと、蔵元通りといって、かつては屋台がたくさん出ている空間です。その道路を拡張するという事業が入った。そうすると、拡張によって屋台が消えてしまう。これを



何とかしたい。そのために建設省が都市環境形成モデル事業をつくり、屋台群を保存したと言われている。

この都市環境形成モデル事業を呉市が導入し、ここに赤提灯通りとしてよみがえる。それは、かなり幅広い道路があるわけですが、そのわきに公園がありまして、公園の中に屋台が出るために必要なインフラは全部埋め込んだわけです。そして、屋台を格納する倉庫まである。こうやって飲酒運転は絶対に禁止よということ屋台をずっと運営している。これは公園と通りの中で運営しているんですね。これも、ある意味で、非常に素朴に考えると、屋台協会との間で市がいろいろやりとりした中で決めていった。すなわち特異な公園の使い方という意味でコモンズなのかもしれない。

2番目のやまさか暮らし研究会は、北九州の大谷・丸山地区というところの斜面地密集事業の流れです。この密集事業の中でやまさか暮らし研究会という任意の団体があって、そこがバンコを置いた。バンコとは何か、いすです。オランダ語でいすのことをバンコというらしいんですけども、バンコを置く。バンコを置くというのは何かというと、バンコを置いてどうするんだ。バンコを歩道に置いたんです。むろん歩道の管理者から文句が出ますので、それは交渉しなければいけない。やがてそのまちづくり協議会が半端ではなくて本気だよということがわかってきて、その警察もそれを許可する。だから、アンカーを取りつけることから始めて、安全の責任を全部佐々木さんという一住民に責任を負えといい、佐々木さんはわかったということで設置されているわけです。

じゃ、バンコはどうやってつくるんだといったときに、地元の山の地主に頼んで木をもらう。それを地元の小学校の総合授業の中で、そこに子どもたちに絵をかかせる。それをみんなでバンコとして設置する。そうすると、あるところでは自分の庭に置いてもいいよ、となる。坂を上っていく途中に公道でバンコを置くんですけども、バンコを置くと狭くなる箇所もある。で困っていると、その辺の住民が、自分の庭先も使ってもいいよと言うわけなんです。民地がコモンズになるんです。もちろんバンコは木製ですから腐食していきますから、それを更新しなければいけない。安全も確保しなければいけない。みんながバンコというものを考える。これも少しコモンズ的な感じもします。

だから、理論的に詰めていくとさまざまな問題がありますけれども、公有地のコモンズ的な転用というような局面は相当ふえてきています。そうすると、我々は、大国公園のコモンズというようなものが決して特異なものではなくて、地区の住民のまちづくり協議会というものが確固としてある場合に、その地域の公的な、また私的な空間というようなものを、一定のルールをきめて、もっと地域に任ずというようなことがあってもいいんじゃないかというふうに思えるようになるんです。すなわち、地域住民が具体的な協働活動できるような局面は、我々の社会の都市空間の中では、極めて縮減されているわけです。縮減されているというのは、都市空間は極めて限定的な行為をノルムとしてしまっているからです。そこを打開する手法として、現代版コモンズがあり、それを担う地区まちづくりの組織があるわけです。コモンズ運営は、まちづくり組織の足腰をきたえます。

だって、道路では、もちろん移動の邪魔になっては、通過の邪魔になってはいけないので、めったやたらに物は置いてはいけないわけですけども、そうがみがみ言わなくてもいいじゃないかと、きちっとそれを処理できるような仕組みが住民の中にあれば、もっと活動を多様化するための戦略

を考えてもいいんじゃないか。そういうことを教えてくれると思うんです。そして、私はそういうことこそがまちづくりの奥行きをつくっていったのではないかと、そう思います。

延々としゃべっていると切りがないんですが、これくらいで、あとはつたない文章ですけれども、お読みいただければわかると思うので、私の拙い話はここでおしまいにしたいと思います。ご静聴、ありがとうございました。

## 新宿区自治創造研究所主催講演会 レジューメ091214

「住民主体」のまちづくり実践と奥行き

森反章夫

### 1 普通の生活者感覚と都市計画のノルムの「乖離」

#### 1) マンション紛争のトラウマ

- ・指定容積は、自治体が都市環境、あるいは、敷地の周辺環境を担保するために設定した土地利用上の最低限度の規準である。しかし、事業者は、指定容積を限度一杯まで消化する。その結果、周辺住宅地の住民の生活感覚との軋轢がうまれる。国分寺市まちづくり条例はそうした軋轢にも対処するために、協議システムを組み入れている。しかし、条例の実際の運用では、マンション事業者と協議をしても、建築設計が適法であるために、条例の趣旨に則した変更を得ることはきわめて困難である。その多くは、景観上の問題である。判例上「景観権」が認められても、依然として、従来型の都市開発の動向は変化しない。まちづくり条例と不動産資本の「断絶」という事態がある。むしろ、マンション事業者に、周辺住民、自治会・町会との関係について、行政が特段の助言を行っているわけではない。したがって、「紛争」をよびこんだマンションに入居する新住民と周辺地域住民が、出会う機会など望みようもない。
- ・東京都新宿区では、総世帯のうち、集合住宅に居住する世帯が7割弱を占める。その集合住宅の世帯のおおくは、周辺自治会・町内会に未加入であると実感的に判断されている。とりわけ、賃貸層は空間を利用しているだけであって、その居住地域に関心はない。区分所有者は、集合住宅の管理にすらあまり関心がなく、管理会社に任せているのが一般的である。高度に流動的な社会となっている。そこで、行政は、マンション居住者たちに自主的な協働活動、あるいは、地域社会とのつながりが可能になるには、どのように誘導すればよいのかを検討することになる。

#### 2) 「液状化社会」(Z. バウマン) とコミュニティの問題化

流動性の高い社会では、私領域の外部にある事柄は、面倒なこと、親密なこと、煩わしいこととされ、他者との調整が要請される事柄にあえて自ら関わらないこと、遠ざかっていること、巻き込まれないことが今日のアイデンティティの強いスタイルになっている(脱領域性)。かくて、自己が制御できない他者の自由な意思決定とその実行によって、自己の自由と意思決定が影響(受忍限度)をこうむることなどに協働で関知することもない事態が一般化している。それは、一種の「戦争状態」であり、この規律訓練型社会のさまざまなノルムに即した「個別化作用」の帰結である(M. フーコー)。かくて、個々人にとっては、社会的には不確定性をもたらされ、経済的には不安定性を、身体的には危険性をもたらす。自己では統御することもできない、「潜在能力」・「溜め」の喪失の現

実こそが、個々人にもたらされる。こうした個々人がおかれた状況にたいして、それを下支えするさまざまな行政システムの構築とたゆまぬ更新がおこなわれる。しかし、たとえば、危険性を緩和する安全確保の制度的措置（安全安心まちづくり）の取り組みは、他方で相互監視の体制をうみ、結果として、「不（協）和」をもたらし、個別化作用をさらに深化させる。このようなひとびとの生・生活をめぐる果てしのない個別化の動向と社会的包摂の制度的動向の螺旋的な深化こそが、市民社会の現在である。かくて、液状化社会では、個と社会との「中間領域」であるコミュニティの衰弱状態が、最終的には問題化されることとなる。

## 2 「インボリューション (involution:内旋)」（C. ギアーツ）としてのまちづくり

- ・ こうした個別化の全動向にたいする「どん詰まりの切り返し」、抵抗が、まちづくりである。それは、同時に、個別化する動向を少しずつでも切り崩し、制度的な包摂と併存しながら、それとは位相を異にして、制度を活用し、自分たちの生活世界に「別ななにか」（新しい協働のかたち）を創りだす相当に骨の折れる仕事である。一見、反時代的な住民によるこの自己保存的な試みを、「自存」とよんでおこう。住民がまちづくり実践を志向する事態を「自存の平面」とよぶ。自存の平面が出現するのは、稀有なことなのか。

### 1) 自生的仮設住宅群と「時限的市街地」の計画概念

- ・ 95年震災時、自存的なまちづくり実践がある。被災した地域住民の生活回復の思いは、自分の敷地に、仮でもいい、住まいを、とまかく確保することなのである。「なんでもない暮らしの、ひとつひとつがいとおいしい」（「大震災市民篇」長征社）  
95年震災でも、神戸市内だけで5000棟もの自力仮設住宅が建設された。（塩崎賢明「民間自力活用とコミュニティ保全による震災住宅復興のあり方に関する研究」2007年私家版）被災住民が単独でも立ちあがる力、この自ら生存を確保せんとする「自存の力」を組織化すること、その試行、それが、「本町公園避難所」（河村宗治郎）の活動と帰結である。それは、避難所一応急仮設住宅という制度的な経路に乗らない。阪神・淡路大震災では、多くの「近隣公園」は周辺住民の自主避難の場となり、やがて、テント村が形成された。そのなかでも、兵庫区本町公園では、ボランティアによる経済的・人的支援によって、1995年の夏に、木造の仮設住宅群と集会所などが自力建設された。災害救助法の適用が打ち切られた95年8月20日以降、制度的には公園の不法占拠と認識される。法・制度のレジームがつくりだす事態である。そこには自存の実践と法制度のあいだに「乖離」がある。しかし、2000年4月20日までの5年間、本町公園避難所はそこに暮らす住民たちによって「コミュニティ」として運営されてきた。自生的な仮設市街地を形成するまちづくり運動であり、「横領的な実践」(pratique: M. セール) である。

- ・この本町公園避難所は、被災した地域住民の生活の回復にむけた簡明な思いがそのまま表現され、結果として制度的経路とは異なりながらも、被災住民の「切実な思い」（利害と要望）が端的に実現された物的なかたちである。

- \*被災家屋の整理・ガレキの処理など私的な被災対応を納得いくまでおこなうこと

- \*地域復興の過程をみずから判断し復興を協議すること

- \*住宅などくらしの再建のために、経済的な資力、時間的余力を確保することである。

たしかに、本町公園避難所では、緊急避難の場から仮設市街地の施設をたちあげるときに、「近隣公園の利用」をめぐる周辺地域の一般「市民」との間に摩擦があった。それは、近隣公園の非常時使用について、制度的な公式の方針もなく、まして、周辺の市民とのあいだに事前に十分な合意がとりつけられていないため、さげられない結果である。このような摩擦をさけるには、たとえば、被災時に近隣公園などを仮設市街地にすみやかに「転用」できるように、公園などの公共用地の「シャドウプラン」を事前に策定し、しかも、近隣の地域の住民に承認されていることが重要になる。ここに仮設市街地が、計画論として制度的に担保されるべき根拠がある。

## 2) 横領的实践と制度化

- ・まさに、東京都震災復興マニュアルでは、「時限的市街地」の概念が提示され、自生的な仮設市街地形成の動向（横領的实践）を制度的に「捕捉」している。時限市街地とは、「本町公園避難所」を公園だけにとどめず、被災地の全域に空間的に展開することによって獲得されるのである。すなわち、その基本は、住民相互の社会関係を保全するように、コミュニティをベースに、自力仮設建物を計画的にたちあげることである。その意味で、時限的市街地は、コミュニティ対応型仮設市街地という性格を帯びる。こうして、95年震災での自存の实践と法制度との乖離が緩和される。地域社会が時限的市街地の制度を導入・活用すれば、その地域では、第2次建築制限は被災市街地復興特別措置法による。たが、現在、時限的市街地のための仮設住宅等の建設について法的担保はない。都市計画・災害関連の「統治性の平面」は応答しない。そのいみで、法・制度的な「空白」がある。

## 3) 法制度による行政の介入・包摂と住民の自己組織化による自己統治

- ・生活世界に織りこまれる公的領域を「社会的統治性」とよべば、社会的統治性の際限なき増殖の力学こそが、今日の全域的な社会構制を創りだしている。生活世界の内部で公的領域が稠密化するほど、市民の主権の領分は拡大し、同時に、身近な生活圏で、情報参加・決定参加など多様な参加の市民的な契機をうみだしてもいる。権利は義務ばかりか、参加の責務をも要請する。
- ・都市法の領域では、生活世界を公的領域のノルムによって包摂する任務を遂行するために、市民・住民組織を要請する。たとえば、1980年の地区計画制度の導入にともな

って、81年の「神戸市地区計画及びまちづくり協定等に関する条例」が、当該地域に「まちづくり協議会」の結成を要請し、認定制度をつくりだしたのは、その重要な指標である。地区計画は、その地域住民の建築行為を地区レベルで固有に規制する強制的ルールを導入する。この局所的な導入は、「正当性」・「正統性」の調達を地域社会にもとめる。計画を実効的なものにするには、計画策定に地域住民が「決定参加」することが不可欠である。こうして地域住民が、自分たちの個々の建築行為を地区の協同行為としておこなうことを、地域住民が決定するという形式が鮮明になる。ここに地区レベルの「自己統治の型式」があらわれる。法と条例は、ここでは、身近な生活圏で当該地区の私的な建築行為を「協同統治」するひとつのツールなのである。こうして、市民・住民による生活世界の「自発的な」自己組織化のための形式が、「まちづくり主体」と称される。

- ・まちづくり条例は、都市計画の統治性の平面と市民社会との「コンタクトシステム」である。コンタクトシステムの「充実」は、自治体を梃子に、都市計画制度を市民・住民の「自己統治」のツールにする方向性をもつ。都市計画の介入は同時に都市計画の活用機会である。まちづくりの動向が、都市計画の両価的な事態を可能にした。これこそ、地区・街区づくりの現在である。

### 3 まちづくり協議会における二層の活動

都市計画の力は、その計画決定された区域のステイクホルダーを否応なく集合体として括り、土地利用の権利を制限する。その結果、個別化された住民ですら、賛否にかかわりなく、互いに協議をすることが避けられない事態が出現する。そして、住民はひとりひとりが、その事業制度のスキームが用意するさまざまな選択肢の範囲を慎重に考慮し、あらたに従うべき規則を自己決定することになる。それが、住民協働の第一歩になる。(都市計画の「強制力」のみを活用する道はないか)

#### 1) 「合意形成」の困難——統治性の平面での非協力ゲーム状態

- ・「まちづくり協議会」が前面の踊り出たのは、1995年の阪神淡路大震災の復興過程においてである。復興区画整理事業区域では、事業フレームが協議の内容を規定する。事業区域内の土地所有者・借地権者が「当事者」であること、そして、減歩と換地によって地区に道路・公園を整備し、公有地比率をたかめる「空間ノルム」が規定されている。
- ・多くの地区で、まちづくり協議会の「代表性」が問題化する。同じ町内会でも事業区域外に住む者や事業区域内居住者でも非地権者である者が、協議会スタッフになれるのかという疑問が出る。当事者の問題である。つぎに、その都度の集合的意思決定の議決方式をめぐって紛糾した。こうした疑問は、ある意味で当然である。社会契約論的な統治性の形式のもとに、復興まちづくり協議会が位置付けられているから、権利者／代表／民主的議決の概念は誰もが問題にする。

- ・最大の問題は事業計画案の「合意形成」である。重要な財産権である土地所有権の自由な行使（焦眉の課題たる住宅再建）を制限されたまま、そのうえ減歩され、換地もあろうという計画案の協議など問題にならないという地権者の判断も、また、社会契約論的には自明である。統治性の平面の社会契約的な言説に立脚すると、自分の私有地がとりあげられて公共設法の用地につかわれることは、納得できない。公有地を拡大したければ行政が「任意買収」をすすめればよいという判断もある。行政の任意買収に応じる者は、自己決定するわけだから、地元に戻れなくても仕方ない。
- ・相互に分断されて個別化された地権者の判断である。これが社会契約論的な言説である。かくて、統治性の平面での「協議」は行き詰まる。あらゆる事業区域で、「協議」はきわめて困難な状況に追いやられる。

## 2) プログラム実践と同意調達——社会契約的な論理から踏み出すこと

野田北部まちづくり協議会は、被災後4ヶ月で地権者150世帯の仮換地案の「実感的合意」に到達している。驚異的なこととして注目された。この協議会は、被災直後から、独自の「行動プログラム」を創案し、実行してきた。

- ・その象徴的なプログラムは、自衛隊によって同地区の「ガレキ」を地域一括して撤去することを発案し、それを実現させたことである（95年3月—4月）。それは、隣地境界線を保全するばかりか、撤去時には、その家族、自衛隊員とともに協議会のスタッフが、ともに、焼け落ちた家屋の「ガレキ」のなかから家族の記憶の品々をほりだした。被災の悲しみと呼び起こされた記憶の喜びを共有する。
- ・また、永く管理受託してきて改修を終えたばかりの大国公園（高取神社の御旅所）に仮設住宅が建設されるのも、協議会が事前に阻止した。なぜなら、大国公園はたしかに公有地ではあるが地区住民がさまざまなイベントをおこない「共用してきた場所」でもあるからだ。被災後、大国公園は、ちりぢりになった地区住民が、さまざまなイベントのたびに集う場所となった。
- ・野田北部まちづくり協議会の地区では、公有地は地区の共用空間と考えている。減歩は共用する場所をひろげる。そこは地区住民が地区ルールに従って使える。すると、地権者は、他人が供出した土地を自分が他者とともに使うにせよ、地区ルールに沿って自分が利用できる場所が広がると考える。公有地には行政の使用規制が負荷されるのが統治性の平面の通例だが、野田北部まちづくり協議会は、これまで平時にあっても、場所の共用化のプログラムを創案し実行してきたのだから、それをブロックするとおもえる。「協議会」にたいする「与信」が起こり始める。それが、権利者として自明の思惑をゆっくりと凌駕する。奇妙な転換である。社会契約論的な論理をはみだし、超え、地権者にふさわしくない。だから、「実感的合意」（森崎輝行）といわれるのである。もはや、自存の平面にある。

- ・ こうして、「合意形成」の協議が行き詰まる地点に、自存の平面の活動の効果が及び、共用する場所を基盤にして、地区住民の協働のプログラムの多様な実践がおこなわれ、住民相互の関係を組み立てなおす。その協働活動を介して、共用空間でこれまでおこなわれてきた野田北部地区の「集合的記憶」を、参加者それぞれに再喚起する。こうして、住民は、他者の立場に漸近し他者の関心をよみ、かれの選好条件を理解し、自身の選好順序を自己調整する。実践の集合的記憶に媒介された「非対称な相互性のプロセス」(上野修)が、うごきはじめる。この過程は、相互与信をもたらし、信頼の「社会資本」が蓄積される。この社会資本の基盤のうえで、たがいに均衡点にあゆみよる。こうして「同意調達」による総意の形成がたちあがる。この同意調達の過程は、住民の自己保存(自存)の「知恵」にささえられている。そして、この過程の結果である「総意」は、主権者の次元を超え、生活点にある住民の集合的決定であるため、きわめて強固であり、なおざりにできないものである。

#### 4 現代的コモンズと自存のまちづくり

- ・ 大黒公園、そこは、共有財ではなく、公有地である。しかし、野田北部地区にとっては 特異な共用空間である。その使用のルールが明文化されているわけではない。しかし、暗黙の了解事項があり、「共同知」として、住民には共有されている。実際の活動にあたっては、老若男女を問わず、適材適所の役割配分がおこなわれる。地域のイベントのたびに、地域住民組織が活性化される。その反復の場所である。このような大黒公園を「現代版コモンズ」と規定する。それは、大黒公園の活用の持続的運営が、同時に地域独自の「実践規則」を反復する運動であり、かつ、住民協働のフィジカルな基盤の確認でもあるからである。そして、逆説的だが、私有／公有の土地所有観念の制約と規制を受け入れたうえで、他者所有の土地が「共用可能になる柔軟性」を地区総体で確保しようとする住民協働のまちづくりの核となる試みだからである。それは、近代的な所有観念の排他性を相対化する。そのことを住民が積極的に受容する実践的な基盤でもある。
- ・ 当該区域のさまざまな主要な地域組織(まちづくり組織、自治会、自主防災組織、介護組織など)をネットワークし、それらのアライアンスによって「総合的に調整」しながら、地域生活の多様な場面をささえるように、独自の地域協働のコモンズ実践規則をつくりあげることが可能となる。この「コミュニティ・アライアンス」は、他方で、統治性の形式がすでにととのえている生活の分節／分割の仕方(セクショナリズム)を相対化する。住民主導の協働のまちづくりは、行政との交渉・折衝に際して、行政側の計画・提案をたんに受容したり拒絶したりするのではなく、じぶんたちの集合的決定にもとづいて、住民がみずからの生活の形式に即して活用し、組み込む工夫を逆提案する。こうして、生活世界と法・制度システムとの間に「隙間」が発生する。こ



の隙間を、「まちづくり実践の社会的敷闘」と名付けよう。それは、生活世界にとっても、法制度にとってもきわめて重要な隙間であり、相互に、再帰化する梃子である。こうして、地域から、基礎自治体から、(新法において)「転移的な再帰的制度化」がおこってくる。まちづくり実践が、諸施策の限界線を拡張する。こうした事態こそ、「協働の社会的な敷闘のダイナミズム」である。これこそ注目されねばならない。このダイナミズムは場合によっては新しい施策の創設につながっていくのであり、また、住民が独自の実践プログラムをつくりだしてしまう場合もある。

- ・ 自存のまちづくりは、「生活の仕方の質」を問い掛けており、生活行為の多様な展開の可能性をさぐる。そのとき、多様な行為(の実践)の舞台である空間とそれを規整する現在のレジームの問題につきあたる。空間利用の多様性など、どこでも、担保されていない。かくて、「まちづくり実践」の担い手は、法・制度の既存の規整作用を実践的に遮断し、行為の多様性を実現しうる空間の使用の多様性を確保しようとする。それは、まさに現代版コモンズの要請である。「市民のまちづくり」と「住民のまちづくり」の分岐点がここにある。住民主導のまちづくりの静かな深化を占う。

- ・ 住民協働のまちづくりでは「ささやかなコモンズ化」が、「局所限定的」に発生する。

- a) 呉市の「赤提灯通り」―「都市環境形成モデル事業」
- b) やまさか暮らし研究会の「バンコ」―「斜面地住環境整備事業」
- c) つるがしま里山サポートクラブ―「市民の森」制度／都市緑地保全法

- ・ まちづくり実践は、主権者という概念にかえて、脱主体化した当事者に変成する。さらに、公的／私的所有権をこえて、共用空間をたちあげる。それはミクロな公的領域である。この現代版コモンズに、行政が、補完性の原理にもとづいて介入せず、しかし、制度的な環境を整え、支援することである。

現代版コモンズは、たとえば、今日でも「惣事」としておこなわれている水利・水路慣行の「調整・維持・管理・運営」の都市空間版である。たしかに、現代都市では、土地・建物の所有権、所有形態にかかわりなく、不特定の人びとに「利用」されうる公共的共用空間が増加している、といわれる。しかし、そのままでは、現代版コモンズではない。「協働のまちづくり」は、ついこのあいだまで集落を単位として行われていたコモンズ実践を、あらためて再生し、拡充しようとする。

まさに、あの野田北部地区では、地域組織を糾合し、「ふるさとネット」なるコミュニティ・アライアンスをたちあげ、指定管理者制度の受託者となって、鷹取駅前駐輪場の管理をおこないながら、駅前広場をはじめとして、周辺環境の美化をおしすすめている。この「協働のまちづくり」の果敢な実践はひとつの道標である。

# ヤクルトランド

【やくると・らんど】



## ●ヤクルトレディーの空間創造力

シャッターの閉まった銀行前の階段。階段の段差に合わせて脚を切った折りたたみ椅子に腰掛けているヤクルトおばちゃん。その周りにはいつも誰かが寄り添い、日々の四方山話で賑やかな。ピンケースによる座りやすい高さの仮設ベンチも用意されているので、長居は日常茶飯事である。朝8時すぎにはこの場所にきて辺りの掃除をするのが彼女の日課である。その後、銀行の閉鎖によって移転を余儀なくされたが、現在、奥の自動販売機の立ち並んだ最後の隙間に、ほどなく収まっている姿が確認されている。

con-ego 01

### MASOCHISTIC LEVEL

空間読取力	●●●●●●
環境適応力	●●●●●●
装置改変力	●●●●●●
社会発信力	●●●●●●

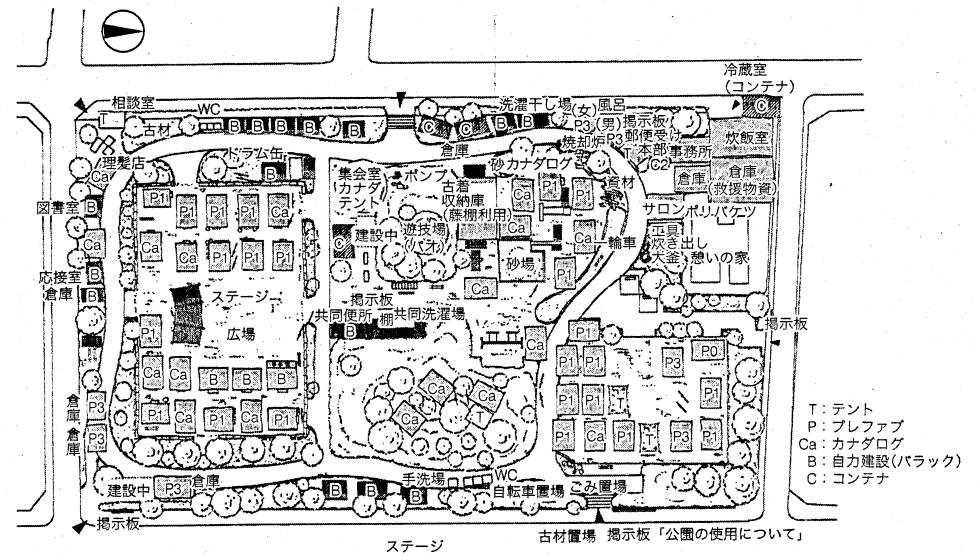


図5-8 本町公園避難所平面図(出典:『住宅建築』1995年12月号、建築資料研究社)

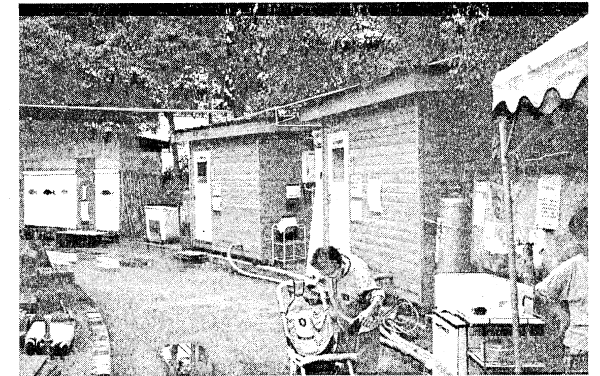
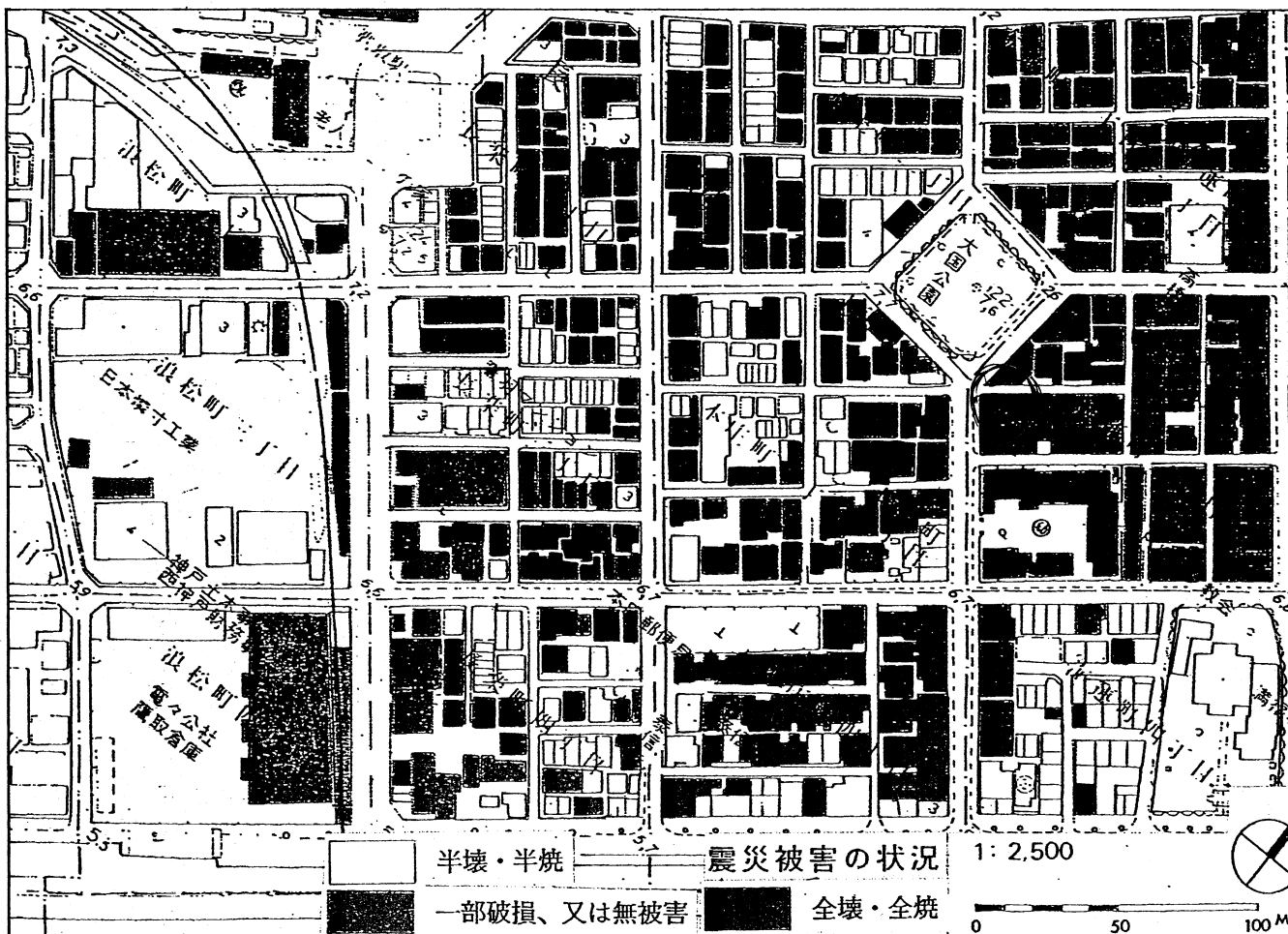


図5-9 本町公園避難所での生活



震災直後の鷹取カトリック教会



震災被害の状況

野田北部まちづくり協議会記念誌出版委員会, 1999, 『野田北部の記憶』, 野田北部まちづくり協議会