

序 章 まちづくりと住民参加

まちづくりと住民参加

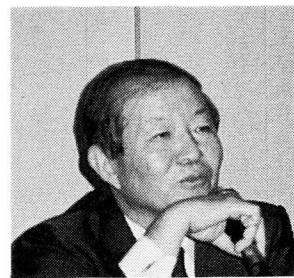
法政大学教授 田 村 明

私は講演の前に自分の自己紹介をいつでもするんですが、私の今の職業は何かといえば『まちづくり屋』だと思っています。そういう職業があるかといえばあると思ってるんですけど、私たちの言葉でこし難しくいうと都市プランナーとか地域プランナーといいます。やさしいえば『まちづくり屋』なんです。初めからは私は『まちづくり屋』になったわけではありませんで、そこまでいくのにだいぶ時間がかかってしまいました。大学を出てから本当にそれをやろうと決心するまで一三年かかってしまいました、すごくオクテな人間なんです。オクテなだけに齡のわりには気分だけは若いと思います。

私は東京生まれですが大学は三回卒業しました。初めに東京大学の工学部の建築を出まして先生が丹下健三先生で、東京都庁舎を設計した方です。しかしああいう格好のいい建築物を建てるばかりが能ではないと思い、他のことをやりたいともういつべん受験勉強して入学試験を受けなおし、東大の法律についても政治も出てしまいました。

そしてそれを卒業してからとよくいわれるんですが、卒業しないうちに国家公務員試験を受けまして今回も役人になりました。鉄道が好きだったので運輸省に入りました。國のお役人をやってみるとどうもお金が物をいうらしいということで、國家公務員は一年一回指用試験がありますが、翌年試験を受け

直して大蔵省に入つてみました。すぐやめてしまいました。私は東京生まれの東京育ちで非常に食糧がなくて困ったんです。口に入る物があれば良かったという時代ですから、これから国のことを考えるのは食糧問題だということで農林省、今の農林省ですがこれに入りました。当時農林省は今とまったく違つて非常に元気が良かったんですよ。でもこれも違うというんでやめてしまつて、それから労働省に入りました。この福岡市長さん（桑原敬一氏）は労働省出身だということですが、二〇人事務官を探りました。なぜ労働省かというと、やっぱりこれからは人間と人間の関係が問題だということです。しかも労働省というのは昔から婦人のキャリア（上級職）を探っているんです。今はいろんな省庁が採つていますが、婦人を探つたのは労働省が初めてでなんです。今度も労働省から佐藤ギン子さんという方がケニアの大尉になられましたが私の同期の赤松良子さんも労働省の婦人局長からウルグアイの大使をされました。そういう婦人のキャリアを毎年一人づつ探つている労働省も面白いかなと思つて入り、



田村 明 先生

1926年の東京生まれ

東京大学工学部建築学科、同法学部法律学科、同学部政治コース卒業、運輸省、日本生命、環境開発センターを経て、1968～81年まで横浜市企画調整部長・同局長・技監

現在一法政大学法学部教授（都市政策）、自治体学会代表運営委員

著書「都市を計画する」（岩波書店）、「都市の個性とはなにか」（岩波書店）、「まちづくりの発想」（岩波書店）
「都市ヨコハマをつくる」（中公新書）、「環境計画論」（鹿島出版会）、「文化行政とまちづくり」（共編、時事通信社）、「地方自治体21世紀へ向けて」（共編、総合労働研究所）ほか

二週間研修
を受けたん
ですが意外
にこれが官
僚的な省で
私の仕事で
はないと思
つてやめて

しました。それから建設省にも三日ぐらいいたこともあります。ですから中央官庁全部に勤めたわけではありませんがだいたい見てしまった、様子がわかりました。

権力主義でタテ割りの中央官庁

もちろん私は仕事が嫌いなわけではないし、試験はうまいんだから役人の素質はあるんだと思いますが、でもどこか気に入らないところがある。お役所の方がたくさん聞かれているのに申しわけありませんが……。気に入らないところというのは中身ではなくて一種の権力主義というのがどうも気に入らないのですね。今日は市民参加がテーマですが、市民という感覚が官庁ではないんです。私もその頃、はつきりそういう意識があったかは別にして、どうも権力的なのが面白くない。

もう一つ気に入らないのは、徹底的にタテ割りなんです。各省庁に入るたびにこういうんです。「あなたは国家公務員になるつもりか、わが省の幹部になるつもりか」とわざわざ大の大人が直接で学生をつかまえて聞くんです。もちろん私は試験はうまいんで彼らが何を聞かんとしているかわかりますので「〇〇省」というと、「それでいいんだ、君らは国家公務員なんて抽象的なものになられては困るんだ」というわけです。「わが省の権限を拡大するために君らはやるんだ」とはつきりといいます。もちろん入省して局や課に配属されると今度はそこがタテ割りですから、徹底的にタテ割りになってしまいます。それに全部自治体は対応させられるのですから大変なことになってしまいます。一生懸命寄つてたかっ

てタテ割りで仕事をしています。

大阪で体験したこと

私、建築出てから法律を出たのはもつと総合的に、理系とか文系とかいわずに考えたいからです。それでどうも官庁は気に入らないということでやめてしまつて、東京生まれの人間ですけれど一転して大阪の日本生命にきてしまいました。日本生命というのは保険会社では一番大きい会社で最近はアメリカの保険会社まで買収していますが、とにかく大阪が本社の会社です。当時は新幹線も飛行機もありません。電話も一時間も待っていなければならぬという時代の大阪ですから、東京からみたら大阪はまったく違いましていろんな意味でカルチュアショックを受けました。建築を出していますので奈良や京都の建築が好きだったものですから、あいうところに住むのもいいかなということで住んでしました。

私はこういう経歴ですからもっぱら不動産のことをやらされました。土地や建物に関するものを全国的に管理するのが仕事でした。私がやつたのは野球の好きな方でしたらご存知の日生球場、近鉄が使っていましたけれどもあれを拡張してお貸しする仕事をやりました。東京では日生劇場をつくることもやりました。子会社の管理会社、ディベロッパーをつくるとかもやりました。

東京の人間はやはり東京が中心だと思っているんですが、大阪に行ってみるとそうではない。大阪が中心なんですね。同じ日本列島の地図を見ていても住んでいる所が違えば違つて見えるんですね。東と西

と支社を管理していましたが大阪や京都あたりがちょうど真ん中になるんです。四十七都道府県を並べてみると真ん中になるのは滋賀県か三重県か、あのあたりです。やはりあのあたりが真ん中で、文化的にも奥行きがすごいんです。東京でみているのは違う、東京なんか東の果てだなあ、箱根の山を越えたら本当に東の果てで「東北は熊襲が住む」と発言した関西の財界人がいましたが、あういう感覚だというのがわかりました。

でも大阪が中心かというとそうでもありません。関西の場合、大阪も神戸も京都もみな中心です。いや関西だけが中心ではなく日本国中いろんなところに中心があつて良い。福岡であっても良いし、熊本、鹿児島、大分であつても良いと思います。いろんなところが中心であつて良いということをその頃私は身につけたんだと思います。

都市プランナー、まちづくり屋に

つまり一つのところだけで独善的に考へているのはよくない。特に東京の人は独善的になりやすい。ですから世の中、いろんなところに面白いところがある、東京と違う素晴しさがある、そういうところが生かされるのがよいと思います。私は旅行が好きでしたからほうぼう行つた方ですがそう考えました。そこで私は決心をして大学を最初に出てから一三年たつて、この都市プランナー、まちづくり屋になろうと決心しました。それはどうもまちづくりというのがおこなわれていない、各省庁、各専門家ばかり

ラバラでただ道路ができる、大きな建物ができる、港ができるがみんながバラバラなんです。それをちゃんと受けとめているところがない、あるいは官庁と民間もバラバラです。私は中央も民間も両方やりましたから、これがもうすこしうまく協力できるといいんじゃないかなと思いました。

それからなんといつても地域の個性がない、どこでも日本国中が同じになって面白くない、金太郎飴になつていて。としますと市民はどこにいるのか、いろんな事業だけがおこなわれて市民が消えてしまつて。だから地域性がない、個性がない。これでは本当のまちづくり、地域づくりはできません。ですから私のこれから仕事は地域のそれぞれの立場にたつて総合的にまちづくり、地域づくりを考えるという仕事をしようと考へました。それじゃ本来だれがそういう仕事をするのか。福岡だったら市民、市役所、県だったら県がやるべきなんですが、三十年ぐらい前ですから当時の自治体というのはそんな考え方がありませんでした。それがまちづくり屋です。しかしそれを商売にするということは現在では大勢いますが、当時は民間ではありませんでした。たまたま私の先輩が君がそう考へているのなら一緒にやろうということで東京で小さな小さな地域開発、地域づくりの事務所、「環境開発センター」をつくりました。

いまは環境という言葉はありきたりですが昭和三十年代、三十年前には環境を開発するというの大変ない方なんです。つまりまちづくりといいますと、港をつくる、道路をつくる、建築をつくる、工場をつくるとみな物ですね。ただ物だけつくるのではなくて、それは人間にとつてどういう良い環境にするかということが大切です。良い環境をつくるために物をつくることも大切でしょう。あるいは緑を保全することも公害をなくすことも必要でしょう。そういうものをトータルに考へる、それを環境というものの

と考え、たんなる物造りではないという考え方、これは私の先輩が考えたことです。当時環境開発といつても通用しませんでした。発音の似ている「観光開発ですか」、あるいは「官厅開発ですか」と聞かれたものです。「いやわれわれのところは民間です」と答えましたが、考えてみると官厅を開発しないと良い地域づくりはできないんじゃないかと思います。ですから案外、当っているんじゃないかな、「官厅開発」で良いのではと思いましたがそれは冗談としまして、いろんな全国の仕事をしました。

横浜の復興に取り組む

そのなかでたまたま横浜の計画、当時横浜は大変衰退していましたが都心が全部アメリカに占領されました。恐らく皆さんご存知ないと思いますが戦災にあったあとに米軍の第八軍というあのあたりを統括している司令部が横浜にありました。船で物資を港に掲げます。そういう軍事基地に横浜をしてしまったのです。街の真ん中の、福岡でいえば天神あたりを全部軍事基地にしてしまいました。沖縄を別としますとよそではこんなところはありません。だから横浜は嫌な街で私は住む気がしませんでした。やっと一〇年ぐらいして軍事基地はのけてくれたんですが、ほかの都市は復興しているのに横浜はなんだか焼け跡みたいで心臓のない都市でした。そこへは私は偶然住んでしました。

一市民として住んでみると住めは都で今まで嫌いに思っていたのですかなくとも根深の良さがわかつてきました。特に港町ですから大晦日には夜霧のなか汽笛をいっせいに鳴らし、すでに復興してい

た中華街では爆竹がパチパチと鳴り、日本でも一番古い海岸教会の鐘が鳴ります。これは関東大震災の時も信者たちが鐘を守ってきたんです。当時は街なかに誰も住んでいませんから本当に静かなんです。横浜もいいなと思いました。でもまさか横浜の市役所に入いるとは思いませんでしたが、そのうち横浜を復興させるのにどんな計画をたてるか私どもの事務所が取り組むことになり、一昨年できましたベイ・ブリッジとか地下鉄、あるいは高速道路、いま「みなとみらい21」などとやっている都心部の再開発の問題、港北ニュータウンとかいろんなものを提案しました。「そんなものできっこない」といわれたのですが、そのうち「やらなきゃ」ということになりましたして、やるについては企画調整局というのをつくつてプロモートしようということになりました。私は結構だなあといっていたんですが、そのうち「あんたがこの計画たてたんだから、あんたが入つてやれ、しかも家もすぐ近くじゃないの」ということで迫られました。私のたてた計画はできないとよくいわれていましたが、そんなことはない、ただしさつきの「官庁開発」、役所を変えなければならぬんですが、従来のお役所ではなくてもっと地域のために生きる、そういう自治体にできるはずだ、じゃやってみましょかということで以降一三年間取組み、私のやったことは全部進行しています。

まちは誰がつくつていてるか

私の考えたことは、ビックプロジェクトを推進することだけではありませんで、いろんなことを考えて

やりました。今日は「まちづくりと市民参加」というテーマをいただいているので、これについてのおはなしをいたします。市民と都市という関係ですが、私も大学の教師ですから自分のはなしばかりしないで少しは海外のはなしをすることにします。そうすると「まちというのは誰がつくっているのか」ということです。日本のまちというのはだいたい城下町です。ここ（福岡）も城下町です。城下町は誰がつくっているのかといいますと殿様がつくっているのです。江戸というのは最大の城下町で、今、私は「江戸から東京まで」という本を書いていますが、これはもちろん徳川家康以来のしかも幕府が開いたまちです。まちをつくっている主体は殿様でそこの人間は住ませてもらっているという形です。したがつて「まちづくり」は市民をしていないんです。

明治になってからは基本的には官庁がつくるということでした。大正になって都市計画法というものができました。これも都市計画を決定するのは誰かというとそのまちはないんです。誰が決めるかというと中央の官庁、当時は内務省が内閣にはかつて決める、つまり国家の方針としてまちを決めるんです。だから市民とか自治体とか、この都市計画法にはひとつもできません。都市計画法ができる七〇年になりますが、七〇年前にできた都市計画法というものはそういうものでした。

二〇年も遅れた都市計画法の改正 　　あい変わらずの中央官庁中心主義

戦後は民主主義国家になったというんで市民がまちをつくるということになりそなうのですが、都市計画法は全然改正されません。いろんな法律がもちろん十分ではなくても昭和二〇年から二五年ぐらいのあいだに改正されました。都市計画法は二三年たつた昭和四三年になつてやつと改正されました。ずいぶん遅れているんです。これで初めて国が決めるんではなく都道府県知事が決めるということにやつとなりました。市町村、市民にもっとも近いところで決めるんでいいではないかという議論もあったのですがそんなに一足飛びにはできないということで都道府県知事が決めるということにやつと改正されました。これは大改正で、すこしは市民に近づいたわけです。しかしよくみるとそこにはいろんな但し書きがついていて、結局そこでは決められないんです。あらかじめ全部、内務省の後身である建設省のはなしをきかなければならなくなっています。なんのことはない、ちつとも大改正ではないんですけど建て前上なつただけでいかわらず同じなんです。だから日本のまちづくりというのは一貫してその自治体も市民もはつきりいうとあまり関係ない、決めるのは国家的な見地から国家が決めるんだということになつてきました。これが大変な特徴なんです。もちろんいろんな細かい例外、そうでないまちがどこかにあつたというはなしは省略します。

自立したドイツの自由都市・ハンザ同盟

今度はヨーロッパのはなしをします。ヨーロッパといつても色々あつて一口にはいえませんがドイツの主な都市、これは自由都市というのが多いんです。特に有名なのは歴史で習ったハンザ同盟の都市で、いまでもハンブルグなどにいきますと車のナンバーがHH何番、何番と書いてあります。それはどういう意味かというとハンザ同盟のハンブルグという意味でHが二つ書いてあるのです。それくらいハンザ同盟にいたというのを今でも誇りにしています。ハンザ同盟というのは歴史的な事実で、今はありますんけれども今でも大変な誇りなんです。

ドイツはご承知のように連邦制です。ハンブルグは都市ですが州なみの力を持つています。それはハンザ同盟以来の立派な中心的な都市だからです。ハンブルグはかなり大きなまちですが、ブレーメンという人口五、六十万というあまり大きくない街、これも州と同じ力を持っています。ハンザ同盟以来のまちです。もっともハンザ同盟にも他のまちもたくさんはいっていたんですがそれらはこんな権限は持っています。しかし都市には今でも強い力を持っているのがあり、それは中世の時に自分たちが自立した自由都市をつくったからです。

自由都市ができたのはいまから八百年ぐらい前ですから、鎌倉時代、大平記のちょっと前の時代です。もちろんこれらの都市も日本のまちと同じようにお殿様の支配のもとにいたんです。王様とか公爵とか伯爵とかがいて支配していました。しかしだんだんそこにまちが形成されてきて市民が集まつてくる、商業や工業が當まれ農村と違うまちになります。城下町のような面もなくはないですよ。しかし商業

工業者が力を持つてくるとどうも殿様に縛りつけられたんじゃ自由にできない、商売ができない、それでもっと自分たちが自立しようということで自治都市を認めさせます。でも自治都市ではまだ殿様の支配の下にいるんでどうもこれも不便だということでもっと自立しようということで自由都市になります。

自由都市とは何かということです。自由都市だということを殿様に認めさせた。こういうまちがたくさんてきて一つ一つでは弱いからハンザ同盟とかなんとか同盟だとができます。来年のNHKの大河ドラマの織田信長も樂市・樂座というのをやりましたがこれはあくまでも殿様がやつてもいいよというんです。ですから殿様の下にずっといたまち、明治になつてもそうやつているまちともう八百年も前から殿様とある程度抗争し同格の地位を市民の力でつくってきたところとでは大きな違いです。この博多も自治都市とかいわれましたがあくまでも殿様の枠内です。樂市・樂座と違ってそこだけが殿様の支配がないのがヨーロッパの自由都市です。殿様たちの方も初めは抵抗したと思うんですね。これが商工業を発展させるためには自由都市も必要かなと思ったんでしょう。あるいは市民の実力も非常に強い、そういうまちが自立していくようになったんです。これはドイツだけでなくイタリアでもフタントノーブルを占領してそこに自分たちの政権を確立するまでになつてきます。これはいささか脱線ですが、私がいいたいのはまちというのは自分たち市民がつくる、だから与えられたところに住んでますよというのではなく、自分が自立して住んでつくっているというところに決定的な違いがあるということです。

市民参加とは何か

——住民から市民へ——

じゃその人たちはどんなことをやっていたか、どんなまちであつたかというとこの伝統を彼らはいまでも受けいまして、なんといつてもまず自由ということです。市民というのは個人の自由を持つている。「都市の空気は自由にする」という格言があつたぐらいで、いままでは農村で土地に縛りつけられていたが都市になると自由になる、自由になるとは個人として尊重されるということです。しかし個人がいつもバラバラじゃしょうがない、ですから個人から市民になる、そこが非常に重要です。今日も「市民学習会」、「住民参加」と書いてあります。住民参加でいいんですが「住民参加がいいんだ、市民参加はダメだ」という説の人もいますが、私はちょっとわけて考えています。市民というのはどこでも住んでいれば殿様のところであろうと住民です。私が使う市民はそうじゃなくて積極的に自分たちが個人として生き、しかし個人だけではなくて個人が集まって一緒に住もうじゃないかと意志のある人が市民なんです。だから福岡市だから市民だと福岡県だから県民だと北海道へ行くと道民だと、東京都だと都民だと、町民だと村民だと、これは私にいわせればみんな住民なんです。だから福岡市民というのは住民のことです。一緒になって自分たちのまちをつくっていこうと思う人が私のいう市民です。何人いようとどこにいようと市民です。住民から市民に転化しないと本当のまちはできない。もちろん市民であり同時に住民であるのかもしれませんけどね。でも自分たちがまちつくるというのが私のいう市民であり、もちろん市民というのは一人ではありません、共同するということです。まちは一

人では維持できません。殿様に対抗して自立したといつてもそれはみんなが共同しているからできるのであって、みんな自由だといってバラバラの人間がいて殿様に俺たち自由にさせろといつても、できっこありません。自由な市民だけでも共同して市民になつて殿様に俺たちの自由を認めろといったから認めたのであって、自分は自由になりたいというのはどこか放浪して野たれ死にする自由はあるかもしれないませんがそういうのとは違います。一緒になって共同する、それが本当の市民です。

市民の共同の象徴、広場と市役所

もうすこしこれを形のうえでみますと西洋のまちというのは広場を持つています。つまり市民が集まる場所がいるので真ん中に広場があります。これはギリシャの伝統をまねしているんですね。だいたい広場に面しては自分たちの統合の象徴である市役所があります。市役所といつても役所ではないんです、日本語になると市役所になつてしまふんでシティホールといいうい方もしますが、役所という感覚と違うんです。要するに自分たちがつくった共同体のシンボルが市役所です。だから大変立派です。でもそこで全部事務をとっているとはかぎりません。たとえばミュンヘンの市役所は一番古いのと比較的最近のとかあるんですがそこで事務はとつていなくてたいていは他のビルでとっています。

ストックホルム市のソッコロの市役所、シティホールは非常に有名なもので今世紀の初めにあつたコンテンションで認められた素晴らしいのですが、そこはシンボル的な意味で行事やなんかはそこでする

けれども、市長さんはそこにいますが他は普通のビルにはいっています。事務やるところは市庁舎、市役所かもしませんが、市民のみんなの共同体のシンボルなんです。その集まる場所なんです。ですからたいがいホールがあります。あるいは議会があり市長さんがいます。お客さんがきた時、そこで接待したり、パーティを開いたりします。そういう場所がシティホール、だから日本の市民と一緒になつてあんまりやったことがないから丹下先生が設計された東京都庁舎もシティホールなんて初めはいいだしましたがいつの間にか消えちゃって東京都庁舎とよばれています。伝統がないからどこかでおかしくなつてしまします。その広場に面してそういうシティホールがあります。だからたいてい奇麗な立派な建物です。たいてい地下がワインケラ、つまり酒倉なんです。立派な酒倉で酒を貯蔵しています。だしましたがいつの間にか消えちゃって東京都庁舎とよばれています。伝統がないからどこかでおかしくなつてしまします。その広場に面してそういうシティホールがあります。だからたいてい奇麗な立派な建物です。たいてい地下がワインケラ、つまり酒倉なんです。立派な酒倉で酒を貯蔵しています。酒貯蔵しているだけではつまらないから市民にもお酒を飲まそうということで酒を飲みにいくんです。酒を飲むだけでなく結婚式なんかやるんです。だから日本でも市役所の地下に食堂があつたりしますが、地下食堂で結婚式というとだいぶシケた結婚式だなあ、金ないから安上がりにやろうということですが、むこうでは披露宴を市役所でやるというと大変立派なものです。結婚届、登記は上にいってやります。私もドイツでたまたま出あつことがあります。立派な食事、ワインも出します。日本でいう市役所感覚と全然違います。市民が集まって楽しんだり儀礼をしたり、自分たちが共同してやる場所なんです。それが広場に面してあります。そういうものを彼らはもつてています。

事務をとるなんてどこでも、普通のビルであればいいですよ。そうじゃなくてそれ以上の意味があります。というのは市民がいるからです。市民がいなくてただの住民だけであれば住民対役所ということになりますから、役所です。さきほどのべた市民というものが共同してつくりあげた共同体が自治体で

あるとすれば、われわれの考へている市役所とは違う感じになるはずです。まだ広場に面しては教会があります。これもだいぶ機能が変わってきていますが彼らの精神的な支柱として非常に大きな意味を持つてきたことも事実です。

そして広場では市民のいろんな行事もやるけれども普段の時にはマーケットができ、マーケット広場とよばれているものが多いです。近郊から新鮮な野菜とかいろんなものを非常に安く売っています。私もよくそういうとこに行くと買いますがサクランボなど非常に安く買えます。こういうように日常的な交流をして、買物をしてという場所が広場です。広場というのは政治の中心でもありますが商業の中でもあり、楽しみの中心、行事の中心でもあります。政治の中心、政治というと何か遠くでやっているな、永田町の奥の、またその奥の赤坂か何かのどつかの料亭でやっている日本とは違つて眼に見える形でやっています。日本では話題にはなるけれども政治ははるか、遠くにあるもので何か自分たちの手がわりでできないものという感覚がありますが、手ざわりできるところに政治がある、それが広場です。

都市法の成立

ある歴史学者がいっているんですが中世都市では一年に一回、宣誓したというんです。何をのべるかというと自分たちの共同体のルールはこういうことになっています、それを守りますということをみんなが宣誓した。だから都市というのは宣誓共同体であるという歴史学者もいます。

もつともそういう学者というのはいろんなことをいいますから、それはごく一部でほかは違うという人もいますが、そういう宣誓をやった都市があることは事実です。

抽象的に市民といつても仕方がないんで、広場、シティホームという具体的な場所があり、しかもそこで年に一回、みんなでわれわれのつくった契約を守りますということをやった。それがしまいには決めたルールが都市法とよばれるようになります。ですから都市の条件としては物理的には広場があつたりするんですが、この都市法をもつていいかが本当の都市であるかどうかの条件だという人もいるくらいです。なかには貨幣発行までしたところもありますけれども、これは別にしましても都市法でいうとどうしたことになってしましますかというと、先ほど申しました都市計画法、あるいは都市再開発法と思われがちですが、違う考え方の市民が集まつて共同体をつくりますとルールがいるくらいです。なかには貨幣発行までしたところもありますけれども、これは別にしましても都市法でできません。みんなが勝手にやつたら都市が一気に崩壊してしまいます。自由を獲得するためにはルールがいるので自分たちのルールをこしらえている、それが都市法です。ですから都市法はそれのまちによつて違うんです。福岡なら福岡、博多なら博多、それぞれのまちで自分たちの法律をつくります。法律というより、初めは市民どうしの契約、協定みたいなものだつたんです。そのうちだんだん紙に書くようになる、それが法律になつたんです。市民の権利を守るとともに義務違反をした人たちに対しても大変きびしくて、殺したりはしませんがたいてい永久追放です。ある都市法ではその人の家を焼いてしまふんです。家というのはその人の魂なんです。ですからその人のかわりに家を焼いて、絶対帰つてしまふんです。こさせないようにするという意味あいを含んでいます。いまヨーロッパのまちは石造が多いんですねが昔は城壁の中は木造がけつこう多かつたんです。こういう条件を備えているのが都市、まちなんです。

それは自分たちですべてつくって築いてきたんです。なんとなくできたのではありません。自分たちで共同してつくったのが広場であり、シティホールであり都市法なんです。眼にみえる形もありますし、眼に見えない形もあります。自分たちで築いてきた、だからまちにたいする愛着があります。

ドイツ人など、大きくても小さくても自分たちのまちに誇りをいまだにもつっています。けつこう、悪口もいます。あの土地はなつとらん、俺たちのまちはいいんじやという具合です。それはそれだけの誇りと伝統があるからでなんとなく法律があつて全国一律で金太郎飴でわれわれはどこかに住まわしてもらつてているというんだと、多少差があるけどそんなのわれわれの責任じゃないんだよとあまり関心がないでしょ。彼らはそうじゃないんですよ。自分たちあるいは自分のおじいさん、そのまたおじいさんたちが築いてきたという意識をもつています。

樫の木の下の民主主義

— アメリカの場合 —

これがもつとはつきりしているのは若い国、アメリカなんかは二百年しかたつていませんから本当にこういう調子でごくごく最近に集まつてまちをつくつたんですよ。ですからある人が「樫の木の下の民主主義」といういい方をしました。アメリカはインディアンとの問題はありましたがだんだん開拓して人が集まつてくるというんで学校でもつくろうということで爺様たちが樫の木の下に集まつて、じゃあ

どういうふうにしようかということになる。あるいは無法者がやつてくる、それにたいして自分たちでルールをこしらえてやらなくちゃということで、西部劇でてくる保安官を雇つて治安維持をしなければならない。保安官の給料を払わねばならないから自分たちで税金をださなければならぬと、みんな権の木の下で決めてくる。だから人間がばらばら集まつてそういう民主主義、タウンミーティングなんて町の会議が議会なんてなくてその時から始まつたんだ、それが民主主義の原点だというわけです。しかもアメリカの場合にはごく最近なんです。曾祖父までいかないけれど、そのひとつ上ぐらいに実際にそういうことをやつているんです。

日本ではどこの土地もどこかの自治体に含まれていますね。ところがアメリカでは自治体は全部の土地にはありません。どこの市でもない住民もいます。自治体というのはつくりたい人がつくる、だからいつ設立したかが一般の会社設立と同じで大切になります。五〇年前に設立したのか、百年前にいつ設立したのかが重要です。日本だとたとえば福岡市は市制百年というのは一昨年ですか、あれは「市制」という国の法律、制度ができるたまたま全国で横浜など三九の市ができる、いまは東京は市でなくなっていますので三八ですが、これらがたまたま市になつただけです。住民の方が意識があつて自分たちでつくろうといってつくったわけではありません。国が制度をつくって、たまたまそれに該当したことだけです。それから百年たつたということです。ですからあの時俺の爺さんがどうかしたということではなくて、仮に何かやつたとしても国の方に指定してくださいとお願いにいっただけです。最近でも指定合戦というのがあります、そういうのではなくて自分たちで共同してやろうということでつくるんです。今でもつくらないところもいまだにあるんですよ。ある人の統計だとアメリカでは面積的に

はつくられていないところが半分以上あるんだそうです。それではそういうところはどうなるかといふと州の中には含まれており、州の出先機関のカウンティといふんですが日本語でいうと適訳ではありますせんが郡ということにしておきましょう。それがいろんな事務はとなります。市町村にあたるものは自分たちでつくりたい者たちでつくるんです。やめてしまう、解散するということもあるんです。あるいは中から独立してしまうということでロスアンゼルスはあまり大きくなつてごちゃごちゃでつきあえないということで自立したのがビバリーヒルズで、ロスアンゼルスの真ん中にあります。どこが境かよく区別がつきません。要するにまちというのは市民が自分たちがつくるもので、なんとなく制度として存在するから存在するとか、制度ができるから何年というのではなくて、自治体というのは住民が自分たちでまちをつくっている、あるいは自治をつくっているのがそうです。ヨーロッパの場合は何百年ですがアメリカは歴史が若いから非常にはつきりしています。ですから彼らにとつては市民がまちをつくるという意識が非常に強く、いろんな問題にたいして市民運動がすぐにおきます。たとえばニューヨーク市なんかのすごく腐敗した時期がありました。移民が多くてその移民の面倒を見るバス支配の強い時代がありました。ニューヨーク市もこのバスに支配されてしまった。これを良くしたのが市民運動です。ニユーヨーク市をやめてしまつたわけにはいかないのでたたかつてバス支配をやめさせたのです。彼らにとって市民が参加しているということは始めから自分たちがつくっているんだからあたりまえなんですね。具体的なものに参加しているかどうかは別にして参加するのはあたり前のことです。

住民参加を促すアメリカの補助金制度

そのアメリカでも複雑な、特に人種問題なんか大変です。アメリカは大変だと発言した総理大臣がいましたが、でもそういうのが都市なんです。都市というのは市という字を書くでしょう。都（ミヤコ）と市（イチ）なんです。市というのは開かれているんです。開かれていろんなものが入ってくる、そこで物々交換があつたりする市が開かれている。これは違うものが入つてくる、開放されているんです。閉鎖的なまちはないんです。だから開放されていればいろんな人が入つてきて住みます。いま国際化・情報化ということがいわれていますが国際化も情報化も都市の必然です。開かれてなくて閉じこもつているだけでは都市ではありません。商売するために開かれていかなければ成り立ちません。開かれた都市のなかには多様な異質な人たちが住んでくる、特にアメリカではそういう意味ではまさに自由な国なんです。もちろんアメリカのなかにいろんな問題を含んでいますが多様で異質な、意見も顔の色も違う人たちを受け入れ一緒に住んでいます。こういう人たちが一緒にコミュニティをつくるのは大変なんです。日本もこれからはそうなります。でもアメリカが良くも悪くも偉いのはいろんなトラブルがしそつちゅうあつてもそれを克服してやつてきていることです。まさに都市なんです。このアメリカが、まちづくりのなかで伝統的に市民参加がありましたが戦後になり、一九四九年に連邦都市住宅法という法律がつくられました。日本では国がいろんな補助金をだしたりするのがあたり前ですがアメリカの連邦政府はそんなにやたらと補助金を出しません。でも都市の住宅が悪くなり変なスラムもたくさんできている、スラムをなんとかしなければということで第二次大戦後、連邦住宅法というのをつくりスラムを改良させようとしたしました。しかし連邦政府が補助金をだす条件が面白いんです。いろいろありますか一つ重ねることはこの補助金を使うにはできるだけ多くの市民参加、住民参加をするようにというのがあります。日本では何百という補助金があつて自治体を縛りつけていますがそんなものは全然ありません。

アメリカのこの補助金は住民参加をしなさい、連邦政府が補助金をだすのは多様な異質な人たちが住んでおり、それがなんとかうまくいくために出すんだから住民参加をちゃんとやりなさいというものです。日本では聞いたこともあります。できるだけ住民参加をさせるな、それだったら出してやるよと最近はそうでもありませんがひと昔前だつたらいいかねないところです。でもアメリカはそうではなくて住民参加をできるだけさせようということで、それではどうするのかということですがアメリカのまち都心部は戦後みんな荒れていました。それこそ人権問題から麻薬問題もありどうするかで相当苦労するんです。中身をみてると住民参加といつてもそんなにうまくいっているわけではありません。つまり再開発での住民参加ですから、いろんな考え方、利害の違う人たちがいるので容易ではありません。だけども住民参加でやる。それだったら金も出すというものです。何か案がでて住民参加しなさいよということのが日本でよくある例ですが、そうちではなく住民の方にお金をあげてしまいましょうというものです。役所の方が何か案をこしらえて、どうですか参加してくださいというのが普通われわれの考える住民参加ですが、それじゃ役所のペースに引きづられてしまいます。アドボカシープランニングとよばれていますが、お金もあげてしまう。役所の方も案をもっているが住民の方もあなた方でひとつ考えてください、そのためにはお金がいるでしょうからあげますということです。もちろん住民の方は集まつても素人ばかりがガヤガヤやつてもどうしたらいいかわからないから住民の方でだれか専門家をそのお金を使ってつれてき

てきてもいいし、そのためのお金なのです。そういうことを専門にしている人もできます。役所の方にも考があるから案をつくるとその両方の案をもとにどこが違う、どうしたらいいかと論議してだんまとめていくという方法が開発されています。ただなんとなく住民参加というのではなく、具体的で住民みずからが案を出せる、そのための援助もする、ヒモつきでなく住民の方で専門家を選べて自分たちで案をつくる。この方がかえってはなしがスムーズにすすむんです。役所が一方的に案なんか出すと役所が勝手につくったんだとまとまらない。自分たちが案をつくると責任もでてきます。アメリカ人は一種の合理主義者ですが。一見時間がかかるようですがかえってスムーズにいきます。

硬直した“役所流”から脱して市民の共同できるシステムを

再開発のようなものは横浜で多少うまくいったものもありますが何十年かかってもどうにもならないものもあります。それは役所側の考え方が私にいわせると硬直的で、たとえば建設省の考え方が硬直的で変えられないんです。ここはこういうやり方でどうかといつてもなかなかで、担当者にいくらいってもそれは建設省がウンといわないからダメだ、建設省がウンといわないと補助金がないからダメだというわけです。それで十年もたってからこしは建設省も頭が柔くなつてそれでもいいといったとしても、その時はもう事態が変わっているからまたダメで、結局何十年たつてもダメというところもあります。やめた方がとも思うんですがどうしてもしなければならないので困っているところもあります。です

からこうした硬直的な考えではなくて住民に本当に良いことを努力的に行う、しかし個人の情りゆきりでただダメだというのではなくどうするんだ、こうしたいと市民が共同できるように役所の方も仕組んでやつていくというシステムが大切です。これもすべてうまくいったというわけではありませんが、やはりこういう考え方方が日本の開発の考え方の中に基本的にはないんです。住民は信用されていませんから彼らにまかせたら何をやるかわからん、でもちょっとぐらい言わした方がいいかな、あまり言わせると大変だと恐る恐るやっているのが日本の役所の住民参加です。だから迫力がない。自分で住民がやつてしまえばただの住民ではなく市民になります。責任もでてきます。だからまかされた方がかえって本当いうと大変なんです。だけどなかなか日本ではまかせません。ここが問題です。これからは日本もいろいろとやり方が変わってくると思いますが、アメリカは四〇年前に法律をつくり、三〇年ぐらい前にこんな方法でやっていました。

いま日本でも住民参加、市民参加と各地でいうようになりましたし、いわいい人はおりません。いろんな自治体で表現はいろいろあっても住民参加はいわれています。だからこれを認めないという自治体はよっぽどファッショ的などうかしたところです。まずありません。しかし、三〇年前アメリカで盛んに住民参加がいわれた頃日本でいわれたかといいますとありませんでした。なぜかというと先ほど述べたようにまちをつくるという考え方が基本的に違っていたということが一番大きいと思います。

日本の民主主義は地方自治から

—— 横浜市長、飛鳥田さんの想い ——

そのなかで住民参加を積極的にいいだしたのは私のいたところで恐縮ですが飛鳥田一雄さんです。横浜の市長になったのは昭和三八年で、それまで国会議員でしたが横浜の市民でした。小児マヒのような足の悪い人でいつも杖をついていました。後の社会党委員長としては私は卒直にいつてダメだったと思いませんが市長としては非常に素晴らしい人間的な人なんです。人間性が生かせないのが委員長職のダメなところです。彼が市長になって一番最初に「自分は市長という立場にたってなんといつても日本の民主主義、これは住民がいかにして自治をつくるか、一番身近にある政府にいかに参加するかだ。これをやろう」と決心をしたんです。そのためいろいろなことをやりだす。いまでは忘れられていますが昭和三八年には大変、市民参加の動きがあつたんです。

戦後アメリカがとにかく日本に民主主義を定着させなければいけない、しかし今までの軍国主義の人々が急にはダメだろう、民主主義を本当に育てるためには民主主義の母親としての自治を育てなければならない。だから日本の憲法には平和憲法だといろいろな特徴がありますが一つの特徴は地方自治をはつきり書いたことです。案外これは見すごされています。九二条からたった四条しかありませんが特に一章をもうけています。前の帝国憲法には地方自治は一言も書いてありません。自治の自の字もありません、ゼロです。基本的人権が現憲法で強化されたといわれますがこれは前の憲法にも多少不十分でも一応は書いてあります。あえて憲法に一章もうけて地方自治を書いたというのはつまり自分たちの身近

かな政府から市民が民主主義のいろんな実験をして育つてくれば國全体の民――民が育つてくらだより
ということなんです。なかなかこれが十分には実らなかつたわけですが飛鳥田さんがいったのはこれを本格的にやろうじゃないかということです。戦後二〇年近くたっているけれどもまだ民主主義が十分育っていない、それにはどうも市民が直接に参加できないことにあるんではないか、市民が政治に直接民主主義といいうい方をしたんですが、つまりいま制度的にあるのは間接民主主義です。議員さんを選んでその議員さんに議会で考えてもらうというやり方ですが、直接民主主義はそうじゃなくて議員さんだけではなくて何か問題があつたら自分たち市民も口を出せる、議員さんにまかしたからもうあと四年間はダメよではなく、それはそれとして選挙というのはひとつ手手続きですが議員さんに自分のいいたいことすべてを託しているわけではありません。民主主義というのは国民が主権者なんで、主権者というのはその時投票すればあとは発言権なしというのではあまりにもひどいじゃないかというわけですね。しかしそういうことをいうと法律学者は地方自治法に直接民主主義的な手法がいろいろ書いてあるといいます。法律をやられた方やお役所の方はご存知でしょうがいろいろ書いてあります。それはリコール、住民が何割以上でリコールができるとか何%だと監査請求であるとかです。これは法律には書いてありますがやるのは大変なんです。それだけの数を集めでやる、これが直接民主主義というわけです。私たちはそういうことをいつているではありません。一人だって主権者なんだから必要であればものがいえるということが必要ではないかということなんです。選挙の時だけあるいは難かしい制度があってそれに乗らなきゃダメというのではたまりません。もちろんそういう難しい制度もあった方がいいでしょう。しかしそれ以外にいつてもいえるということが大切なんです。だから自治体という政府、これ

は政府ですよ。英語でいうとローカル・ガバメント、地方政府なんです。政府というと国にひとつしかないわけではありません。自分たちがつくった政府なんだから自分たちがものがいえる、いったとしても全部通るかどうかはまた別のことです。しかしそくなくとも自分がものがいえるとやっぱり自分たちの政府だという感じですね。ところがそうじゃないと、選挙をしたからあと四年先まではものいってはダメヨというんじゃ、俺、知らんよと関心はなくなってしまいます。四年もたつとついぶん世の中変わってしまいますよ。自分のいいたいことをいえるというんではなくてせいぜい人を選ぶということしかできないんであれば、これは主権者とはいません。ですから直接民主主義が必要だといういい方をしました。

一万人集会の取り組み

そのためには主義だけいってもダメなわけで具体的に考えなければなりません。いろんな対話集会があつたり、市役所というのはヴェールに取り囲まれているのではなくて市長でも局長でも市民と話をするという機会をつくらなくてはなりません。この時にさらに主張したのは一万人市民集会をやりましょう、直接民主主義という眼に見える形でやりましょうということでした。当時横浜市民は二百万人いましたから二百人に一人、世帯人員が四人ぐらいでしたから五〇戸に一人ぐらい、かなりの密度になりますが一万人、これは特定の人ではなくて抽選で選んだ人たちが集まって議会で議論しようと主張し

たんです。そして市民参加を実現するためにそれだけを担当する助役をおどりといふとこまでいっただけです。これが大問題になりました。一番反対したのは議会です。とんでもない、僕たちは法律にもとづいて選ばれて市民の代弁をしているんだ。俺たちを素通りしてそんな直接民主主義でやるなんてとんでもない、いまの憲法を否定するもので許せないといって一万人市民集会条例案は否決されました。市民参加担当の助役をおくことも議会で否決でした。もういっぺん一万人市民集会条例案を議会に出すんですですがまた否決で、最後にそれじゃしようがない、何も条例でやる必要はないから有志の市民が集まつてやりましょうという感じで有志が集まって開きました。その方が本当かもしません。

それで一万人市民集会を二度やりましたが、これが直接民主主義の見える形でした。ただあくまで見える形であつてただ一万人集まればいいのかというとそうではありません。一万人集まって一人の質問が三分、答弁が二分として一時間で一二人、二時間やつて三四人、三時間やつても三六人で、一万人のなかの三百分の一しかしゃべれません。本当にみんなが話すとなつたら一万人集まろうがなにしようとは無理なんです、ただここでいわんとしていることは直接民主主義で見える形で市民が自分たちが主権者なんだ、これだけの名も知らない草の根の市民たちが集まつてやっているんだ、これが市政を動かしていくと実感することに意味があるんです。本当に一万人に話させたら大変です。ですから形をとるだけでなく実質的にいろんな機会を通じて市民がものがいえる、たとえばわざわざ印刷したものを配つていつでも市民が市長への手紙を出せるようにという制度を最初につくったのも横浜市です。それから市民相談室もただ市民相談員がやるだけでなく幹部の人たちが出てきてたまには相談に応じるという制度も珍しくはなくなりました。でもその当時は市民参加なんてとんでもない、俺たちをさしおいて何事だ

といわれたものです。それが変わつてあたり前のことになりました。これは大変な変化なんです。その後、昭和四二年の統一地方選挙のスローガンがある人たちは「住民参加の年」、ある人たちは「中央直結」といって相当な対立となりました。その時「中央直結」といった候補者はほとんど落選しました。それから後になりますと市民参加を否定する人はなくなりました。もう二十数年前のはるか昔のことになつてしましました。これだけ盛んにいわれるところ以前は住民参加なんてとんでもない、行政側の方からみてもワイワイいわれたら大変だ、議員さんたちからも俺たちの商売があがつたりになると反対の声がありましたが否定できなくなりました。

飛鳥田さんがいっていたのは議会を否定したのではなくて補強しようとしたのです。間接民主主義というものはそれなりの意味があるんです。全部ではやれないから一定の人を選んでやるというのは今の時代に当然のことなんです。でも議会があるからもとまでなくなつたのではなく基本にたち帰れば住民が主権者で住民がやっているから住民が責任をもつ、住民が参加する機会を同時に与えるという補強手段なんです。ただやっている方はあまり自信がないものですから、そんなことやられたら俺たちの商売があがつたりになるとあわてたんです。今ではあわてる人はいませんがあわてるような人は議員を続けてないでしょう。

公害反対運動と地方自治の成長

——現代都市法の成立——

ですから日本の市民参加的なものが積極的にいわれるようになつてわずか二五年ぐらいしかたつていません。その頃から自治というのが確認されるようになり、そうするといろんな施策にしてもそれまでは中央が全部法令をこしらえ、それを忠実に実行するのが自治体で、自治体は下請け機関という位置づけでした。だけどそもそもと市民、自治体が自信をもつてると自治体の方も市民の方に顔をむけなければならなくなつてくる。それまでは国からいわれた通りにやっておればよかつた。何か市民からいわれても法律にありませんとすましておれなくなります。たとえば公害問題などいまでは常識です。ところが本格的に法律が整備されたのが昭和四五年で環境庁ができるのが四六年です。ちょうど二〇年前です。それまでは環境という言葉もなかつたし、福岡市なんか工場があまりなくて公害はありませんかともされませんが、生産企業が多いところは公害で大変でした。工場を安あがりにするために煙を出したり、たれ流したりするので喘息がおきるので自治体が積極的に取り組もうとしました。いや自治体が取り組もうとしたのではなくて横浜の場合はある市民が市役所に行きまして海を埋めたてたところに工場地帯ができる、公害がでそうだからなんとかしてくださいといつたら当時の市役所は、そんなこといつても法律にない、国で決めてないからわれわれではしようがないというだけで追い返されてしまいました。県にいったら条例はあるけれどもこれは公害が発生してからの問題で、これからおこるかもしれないなど知ったことじゃないとのことでした。おきてしまつたら大変ですが、でもそん

な調子でした。この時市や県に出かけたのはただの素人ではなく医師会や薬剤士会などの人たちでした。そのあと飛鳥田さんが市長になりまして自治体というのは住民からできている政府なんだから、国の人請け機関であれば国から何もいってこないから住民がいってきても知らんよですむかもしませんが住民がつくった政府と考えると国が何もいっていなくとも市民の生命にとつて重要問題であれば何か考えなければならない。法律がないから知らんよといってはいけない。そこでいろいろ手法を考えました。当時新しい公害防止協定という法律ではないけれども大きな企業とは協定を結ぶという方式を発明したのです。これは国の各省庁にそんな余計なことをしてくれるなど最初には反対されました。だけど当時の横浜市長はまさに住民の声を背景にしてこれを実施しました。ただ市長が行使しているのではなくて住民がつくって住民の健康を守るために企業にお願いします、考えてくださいといつて公害防止協定が締結されたのです。そしてこれをまねする自治体が山ほどでました。とうとう昭和四五年には公害国会といわれて一五の法案が通り四六年に環境庁が発足するんです。だから国がやったからではないんです。本当に住民の政府であれば、住民の代表、住民に選ばれた首長というのは法律がなくてもできるだけのことはやってみる、それが実際に企業を動かしてルールをこしらえ、ルール化されてきたのです。さつきヨーロッパの都市法ということをいいましたがそれと似ています。初めは協定みたいなもんなんです。やっているうちにそれが法律になっていきます。おたがいに矛盾することもある、だけどもこれでやってください。企業だってずっとそこでやっていかなければならぬし企業の従業員だって市民なんですね。それだけ大きな仕事をするんだたらルールがなければ困ります。ルールがない、ルールはどつかの国が決めてくれないなんて嘆いている場合ではありません。ルールがないなら横浜という地域

政策主体としての自治体

で自分たちが決めればいいんです。ルールがあればそれを使えばいいというのが自治体だったんですが、これでは自治体ではなくて他が治める、他治体です。自治体も市民を背景にやればいろんなことができ、ものもいえるんだ、自分たちの政策もできるんだと政策主体になつてきました。私が横浜市に入ったとき一番最初にその日からやったのは都市計画決定していたまちの真ん中の高速道路を地下化させるという乱暴な、二年もかけて決定していたことをひっくり返すことをやりました。詳しくは私の本をみていただきたいが、この時も何を根拠でそんなことをするかというとやっぱり市民の意見ですよ。市民がそうでないことを望んでいるのであれば役所が決定しているといつたって市民がそうでなければ私は建設省などに行つても「市民がいうことをきかない」といいました。これは絶対です。國の人はこう自治体からいわれるといふがいいんです。市民がどう考えているかいえるのは私の方

であつて向うではありません。この点については絶対勝ちます。ちょっと脱線しましたが自治体というのはそのように市民を基礎にした政府になると強くものもいえるんです。下請け機関ではいません。少々いってもなんとかお願いするだけです。ですからいまでは下請機関だったんです。市民参加ということは自治体を市民の政府にするということをいつているんです。ただ参加して文句をいわせてもらうという参加ではつまりません。本当の市民の政府に自治体をしていくのが市民参加です。今日はこうした全国各地の事例をご紹介しようとしたのですがもう時間がなくなってしましました。いろんな自治体、地域でやっていますがんがい小さいところでやっています。この近所であれば大分の湯布院とか大山町が有名です。平松知事が一村一品といっていますが、平松さんが一村一品といったからやつていいのではありません。大山町とか国の施策に反対する、当時コメをつくれが國の方針でしたが、コメなんかつくてもしようがないと反対してやつてきたのです。あとからそれでいいとなりましたが自分たちの生き方、政策を住民のために当時の八幡町長が考えて政策をつくったのです。それを後からみて知事になつた平松さんがあれば立派だ、大山町や湯布院だけがやつているんではもつたないから県内の各市町村もそれでやろうということで一村一品といつてゐるんであつて、平松さんが一村一品と号令をかけたからできたわけではありません。そんなこといわれるはるか前から住民たちが悩みながら考え行動し共同してきたのです。湯布院なんかの場合はもつと住民自身で、当時町ともけんかもしていましたね。だから非常に新しいことをやつていまでも光っています。大分でもまともに今でもやつているのは、一村一品なんていわれるはるか以前から住民たちで考えてやつているところです。だから自主性をもつてゐる。いわれたからやつたというところはだいたいしたことではありません。漬け物つくつたら終わるというところもあります。

自分たちの憲章をつくった中山道の妻籠

こういうところはしかも自分たちの憲章ももつてゐる。中山道の宿駅だった妻籠というところがあります。発展にとり残されて廃村だという話もでていた時にある人が「これは値うちがある、これだけ宿場で残つてゐるのはない」といって、東大の太田博太郎先生を呼んできて見せてみると「いや、これだけ残つてゐるのはない」というお墨付きをもらいました。太田先生がいわれたからではなくて実は彼ら自身がそう思つていたわけでお墨付きをもらつただけです。それじゃ自分たちで再興しようということとでその後各地でおこつたまち並み保存運動のメッカになりました。ここで非常に感心するのは彼らが南木曽町（長野県）の一地域なんですがこの妻籠宿で自らの憲章をつくつたんです。協定といつてもいいかもしれません。つまり自分たちで憲法を——売らない、貸さない、壊さないという憲法をこしらえました。古いまち並みをつくるために統制委員会をつくりました。おつかない言葉ですがこれは住民がつくつたんです。建物をたてたりする場合には、建築基準法にパスするかどうかより前に住民の統制委員会がこれは良いかどうかを決めてそのルールにもとづいてちゃんと判定するのです。しかるべきあとに建築基準法などがあるのであって協定が先なんです。つまり自分たちが憲法をもつた政府なんです。南木曽町のなかでもほかは知りませんがこの宿では通用します。住民たちが共同してやつているのです。

建築基準法というのは日本国中同じです。ある部分は共通でもいいかもしませんが、日本の国のかでもいろいろ条件が違うんだから、いろいろあってもいいと思うんですが全部同じまちをつくってもしょうがありません。場所によつていろいろ条件が違う、そういう意味あいを建築基準法はもつていなんです。ついでにいうと日本のような先進国で建築基準法がひとつしかなくて、各まちの個性がだせない国はあまりありません。ですから個性的なまちがちつともできない。自分たちがまちをつくろうとしていないから個性的なまちもできない、地域性も發揮できない、住民も参加しない。最初にいったように自分たちでまちをつくるか、人につくつてもらつて住んでいるかです。でもこれからは自分たちがまちをつくる、そうしないと本当に魅力的な個性的な、そしてここに住んでて良かつたなというまちはできません。ただ押し寄せでできたまちがあるだけです。時々、物がたりないなど文句をいうぐらいにするぐらいです。

市民参加というのは個性的な魅力的な都市、他ではない福岡なら福岡の、他のところにも負けない、負けないというのは何も点取り競争ではなく、他にない個性をもつていて、自分たちの魅力をもつていて、だから自分たちは愛着をもつてているんだ。良い悪いと点数をつけることがよくあります点数は評価によつていろいろですが、どの絵がいいかといってお手本通りにかいた絵がいいではなく、どういう個性が表現されているかです。絵がどちらがいいか本当はなかなかえません。まちだつてそうです。個性をどう表現するかなんです。その個性的ななかに住んでいて良かったな、しかも自分もいくらかの力をはたした、あるいは自分の親爺さんたちもやつた、爺様たちもどつかやつたらしい、だから自分たちもなにかやろうかと身近に感じられるまち、そういうまちをどうつくるかということがこれからの大問題

となります。

意見が違つてあたり前のなかでの 市民の事務局（自治体）の大切さ

そのためには市民参加、住民参加が当然なんですが、最後にいつておきたい重要な点が三つあります。市民参加といえばなんでもいいというのではありません。いえるような実態がある、いえるような政府があるということが大切なことです。じゃあ、いえるようになつたらどうするかといいますと、まちというのはいろんな異質の人たちが集まっているのです。だからかならず全然違う意見があります。対立する意見、矛盾する意見がある、それが当然なんです。まちの宿命なんです。そこがムラと違うところです。ムラといふのはだいたい同じ生活して同じようなリズムで動いているのです。ある季節になつたら耕し、種をまき、茹り入れをしてお祭りをすると自然の流れにそつて、同じなんです。だから閉鎖的ですむんです。まちは違います。開放的なんです。いろんな人間がくるんです。意見が違うんです。それが大前提なんです。意見が違う奴がいるからけしからんといったらまちを理解していないことなんです。違うのはあたり前だけれども共同しているんです。同じだから共同しているのではなく違うけど共同している。共同していることは一緒です。そこがむずかしいところで、ルールが必要になつたりいろんな仕組みがないとバラバラではやれません。方法はいろいろあるでしおけれども共同がどうやつ

てできるかが重要です。物をいうだけではなくどうやって共同化できるか、このへんでもまああとでここまでできあがるかが重要なところです。

第二に重要な問題はそうしてつくった自治体とは何かといえば、それは市民の事務局だといい方をよくします。国の役所の下請け機関ではありません。市民がそうやってつくる、しかし共同化するためにはどうしてもこの自治体がしっかりしないと、市民だけではいろんな意見、矛盾を克服できません。だから事務局がちゃんとしていかなければなりません。何かのクラブをつくった場合では意見を調整する事務局が必要でしょう。まちというのは今日だけではなく、何百年もかかってできています。これからも何百年もあるんです。だからたった今だけの問題だけではなくて将来までの、個々の人では考えつかないような点を考えてもらわなければなりません。事務局の役割は重要です。ハイハイと御用聞きばかりではつとまりません。一方では道路つくれ、一方では道路つくるなといわれて、ハイハイではやっていません。そこをどうするか、よっぽど政府、事務局がしっかりしなければなりません。知恵、洞察力もあり、市民と一緒に考える市民の政府、事務局にしていくとこうことができなければなりません。そのためにも住民参加が必要です。

未来の市民との対話を

三つ目の問題は三十年先、五十年先、百年先のこととも考えていくなくてはなりません。われわれはまち

「まち」というのはリレーみたいなものだと感づていますが、今までの過去のいろんな蓄積を擡げて自分たちも精いっぱいやって次の人たちに渡していく、そういう作業ですから完成してしまうということはありません。でもそんななかで精いっぱいやって次の人に渡していくためには今の人たちでみんな財産を喰いつぶしてしまって、次に全然渡せないとなると大変です。地球もそうです。喰いつぶしてしまったら大変です。地球環境ということがいま問題になっていますが、地球環境だけでなくひとつの中だけ、福岡市だってこれ以上大きくはならないんですよ。合併とかすれば別ですが、そのなかで限られている資源、限られている環境を自分たちのためにも精いっぱい使つてもいいんですがそのなかには残されてきた大切な遺産もあります。どうしても次に伝えなければならないものもあります。自分たちの年代で全部喰いつぶすんではなくてどうやって次によい形で渡せるかということを考える知恵がなければなりません。今必要だからただ、ああせい、こうせいということは非常に強くです。しかしこの政府というものはハイハイと従っていたのでは本当の政府ではありません。やはり市民参加というのは現在の市民参加だけでなく、もっと時間の流れのなかでの市民参加を考えなくてはなりません。ふつう現在の平面的な市民参加を考えますが、時間の流れというのは過去の人も、名前は忘れてしまったかもしれない、しかし何かを残した人、何かをやった人たちの遺産を私たちは受けています。歴史をみるとそういうことはよくわかりますが、歴史のいろんなこと、やったことと語ること、これは過去の人の市民参加です。同時に私たちも未だまちをつくっていかなければならぬ。未来の市民はこの会場にはいません。子どもがいるとしてもいまから百年も生きている子どもはいませんから、百年先の市民といふのはいません。五十年先の市民も、みたところ私はもちろん相当な方がいなくなっているでしょう。

だけでもまちはある。とすればやっぱり未来の市民、私たちがまだ会ったこともない未来の市民とも対話しなければなりません。過去の市民、これは歴史をみればある程度、対話できますが未来の市民、これはわかりません。わかりませんけれども未来の市民も参加する権利があります。今的人がかってにやつて、未来の人が何もやらなかつたということになるとんでもない参加です。だから俺たちの時代にみんな喰いつぶすんじゃないんです。孫のいる人はすこしは見えるといつていいかもしれませんが、見えないと本当の対話はできないかもしねないがそういう気持をもつていることがぜひ必要だと思います。そうするとなんでも使いつぶしということではなくて、この福岡の貴重な遺産というものをどうやってバトンタッチしていくかということが重要な問題になると思われます。これで終わらせていただきます。ありがとうございました。

質問に答えて

△質問△早良区で世話をやっています。住民参加のまちづくりという時のまちづくりの範囲はどう考えたらよいでしょうか。

昨日、住み良い早良区市民会議のシンポジウムが開かれ参加しました。各団体の推薦で代表が選ばれていることでした。区長のあいさつで市長選挙の市民参加のまちづくりという公約にもとづいて各区でどういうまちづくりをしたら良いかを話しあつてもらって来年の三月に答申をだすとかで、早良

△でもそういう食合が開かれ、隣りの西区でも同じような食合があります。早良区と西区との間には室見川が流れていますがその川をどうとかしようとなると早良区でどうとかという問題でもないし、西区でもない。一緒にやらねばなりません。こういう問題というのはずいぶんあるだろうと思います。九州大学の移転があるそうですが宗像市からも来てくれという要望があつたがよその市にはやりたくない、福岡市にとどめたいということがあつたようですが、福岡市がどうこうということではなくもつとな広域的な立場で考えるべきではないかと思います。それは北九州で空港の問題が討議されていますが、福岡と北九州で百キロぐらいしか離れていないのでどこか中間に立派なものをつくった方がいいのではないかとも思いますが、まちづくりの対象になる広さについてはどうでしょうか。

△田村△これはまったくケースバイケースです。まちはピンからキリまでいろんな広さが問題別によつてあります。空港という次元で考へる時は相当広域的で考へることになりますし、商店街だつたら隣りの商店街と一緒にということにはなりませんでしょし、ずいぶん違います。『まち』づくりは私はわざとひら仮名を使つています。これには理由があります。まちにはいろんな意味があつて問題によつて自由に考へるためにわざとひら仮名にしています。福岡市、北九州市、宗像市というまちもあればもつと身近かな向う三軒両隣りというまちもあります。ニュージーランドのクライストチャーチというまちはストリート（通り）ごとの花を植える競争をしています。個別の家にも賞をあげるのですがストリートとして花がきれいなまちを評価するのです。しかしクライストチャーチ全体もひとつの中です。身近かに自分たちで考えれるところをまちと考え、しかし問題によつてはそれだけではすみませんのでもつと広域で考へなくてはなりません。しかし基本的には自分たちが身近かに考えられる、目の届く、耳の聞

こえる範囲がまちの範囲だという人もいます。それが基礎的単位です。しかしこれだけ文明が発達していくとそれだけがまちであとはちがうというわけにはいかない、もつと広域的に必要であればそれに応じてまちの範囲がかわっていく、だからテーマ別、問題別でしょうね。

△質問 私たちは博多部ランド協議会というものをつくってまちづくりに取り組んでいます。私たちがとらえている博多といふものは太閤秀吉の街割りに始まります。非常に狭い部分での博多、今の校区でいうと御供所、奈良屋、冷泉、大浜の四校区です。先ほどの話にもあった自治都市としての博多、過去の栄光を取り戻したい。人口が非常に減っています。昭和三五年と平成元年と比べると福岡市全体が六四万人、博多区で二三万人でしたが、いま福岡市が倍の一三二万人、博多区では一六万三千人に減っています。特にわれわれが生活している四校区の旧博多部では約四万人から現在一万二千人まで減っています。この博多をどうやれば博多らしさを失わずに活性できるかと頭を悩ましています。四十歳前後の間の人間の接觸をおこなっていますがそこで感じるのは行政との壁です。住民参加のまちづくりという本日のテーマはまったくその通りであってほしいと思うんですが、かららず感じるのが行政の壁です。本音では住民サイドで考えておられると思いますがひとたび行政の立場にたつと住民を排除する側になり、そのへの接点がどうしてもつかめないといつも思っています。自分が住んでいるところでこのまま商売をつづけていきたい、どうすればつづけられるかわからなくて魚のつかみどり大会やスケッチ大会をやつたりと地域活動をしていますが、そのところを勉強したくて参加しました。

△質問 私はここ西新で自治会長をしています。この西新のまちというののもともと住民が住んでおりまし

て、それに日用品を買うための商店街ができ、木材や農作物も車で運んでいたり、ガソリンスタンドで発展したまちです。いま一番感じているのは空港をつくるとか橋をつくるとかじゃなしに、実際にそこに住んでいる人たちが便利なまちであったのが、大きくなってくるとこれまでの八百屋とか魚屋とかがなくなつてビルになり、どんなビルかというとパチンコ屋、華かなブティック、カラオケ屋とかにかかり、まち並みもワンルームマンションになり学生の二、三年いたら出ていく人たちが住んでいます。こういうのにだんだん置き換えられる。そうすると生活に便利な西新という特色がなくなり、商店街もアーケードにしてリヤカーも邪魔になるからのけてしまえということになると都市の発展とまちとはどういう関係になるのか、たんなる商店街だけのまちではなくそこに住んでいる人たちの日常をささえていくまちでなければならないととらえていかなければと思っています。そういう事例を教えてください。

△質問 弁護士ですが福岡市で昭和五七年から六三年ぐらいまでかかつておこなわれた都市再開発事業にかかわって住民の側で動いた経験がありますが、そのなかで行政の方々とやりあつて感じたことがあります。住民参加のまちづくりといつても再開発の事業決定で縦覧があり意見をのべる機会がありますとき、で起きただけたくさんのこと聞いてもらいたいと思つて用意するわけですが、がっかりするのはたとえば行政の側が時間を気にする、三時間といふことで二時間半をすぎると時計を気にして終るのを楽しみにしているような人がいました。住民が行政の計画に納得しないのであればやりかえてみようかとやり戻すとか住民との調整に時間がかかることをむしろ楽しむ姿勢があつてくれれば本当に良いなと思ってきました。住民は決められた時間、回数でなければものがいえないのであればまちづくりは定着しないと思います。先生がいわれた横浜の一人対話集会、私は数とかでなく姿勢のあらわれであるとみるのですが、

そのなかでたとえば時間がかかるといったこと、やり戻しが必要なこともあることを自治体の側にどうしたら定着させることができるか、そのためには住民の側に何が求められているか、行政の方にはどんな工夫が必要か教えてください。それから広い意味での再開発のなかで、住民が住みつけられるという視点が弱いのではないか、建て替えなどでも新しくできた建物に老人や低所得者の割合がガクッと減つてしまっています。いかがでしょうか。

へ田村へ本日は場合によつては一つのことには何百時間、何千時間とかけてやつてきた経験のうえにたゞで方向性、考え方について話しました。都市というのは生きものなんです。だからまったく同じ都市が存在するということはありません。まちというのは動いてないところはありません。たんなる建築物のかたまりではありません。それではまちという生きものがどんな動き方をしているかというとひとつひとつ違いますからすべてを明らかにすることはできませんが、どんな風になつていくのかなあということはいろいろ分析すればすこしは明らかになつてきます。その上でそこに住んでいる方々がいまのような流れで、動いているということを前提にしないとまったく昔のままのまちがその通りあるというの是不可能です。ただいま動いている方向が望ましいのか望ましくないのか、望ましくないのであればそれなりの何らかの方法をとらなければなりません。一箇や数箇の建物を保存するということはこれも難しいことではありますが多少はできます。しかしまつたく動きを止めてしまうということは非常に特殊な場合を除いては不可能です。動いている流れをみたうえで良いのか悪いのか、悪いと思うのであれば悪いと思う人たちが集まりそういう声をなんらかの形で市民の政府の施策に反映させていくというしかありません。全部が全部悪いのではなくこの点が悪いというのがあるでしょう、そういうものをえり分け

ながらやつっていくのが政策なんです。だから動かないようにするのは不自然だと思います。だから内

の問題がでましたかが江戸のままでいは千代田区では昔の神田区と麹町区ですから始めても一ト数万人もいましたが今では四万人を割ってしまいました。この小中学校はなりたらませんのでよそから恐らくもつと減っていくでしよう。どこのまちも動いていますから現状をきちんと認識する必要があります。認識したものに評価をしそれを本気でどうなんだということを皆さんで論議が必要です。ひとつも変えないようにしようということは恐らくできません。人間にも命があるのと同じように多少の新陳代謝がありますからまったく変えないとできぬとすればそこを皆さんがたでどういうことが望ましいのか議論をしてもらいたい。しかしそういう動きのなかに沿っているのがだいたいの行政です。だから動きがありその流れの通りにいくのが普通の行政の体質です。もし市民の皆さんがそういうことはあります。それができるのが政府なんです。しかし役所の人たちに対する批判もだいぶでました。がそれはそうだろうなと思います。でも役所というのは今は役所なんです。法律やなんかの下請け機関なんです。自分ではこう思っても法律は自分が、福岡市役所が決めたものでもないんです。もつと遠くの誰かが決めて手取り足取り細かく教えられているんです。だから本音と建て前が違うといつても、じやあ、やり方を変えましょうとその人がいくら決心してもそれだけでは変わらないんです。つまり元の

元の人が変わらないと、あるいは元の元の人がどういおうと勝手にやると決心するかのどちらかしかな
いんです。つまり霞が関でものを決めている人の意見を変えてやるか、あるいはその人がどういおうが
俺たちは勝手にやる、その方が福岡市は独立的にその方がいいんだとやるかということです。ところが
役所、役人というのはどっちに行動するのもなかなか大変なことです。だから本音と建て前が一般論と
して違うんじゃないんです。本音というよりそういう人たちが縛られているということとも認識していた
だきたい。何もできないかというと先ほどの公害の例のように向うの方を変えさした例もたくさんあり
ます。私の場合は向うのいうことを聞かないでやってしまってもいつもあります。
しかしそれは市民の政府で、市民の立場にたつたら本当にやるべきだと、今の市民ばかりでなく次の市
民にとつても意味のあることだと思うからやったのです。それが後から認識をされたケースはあります。
だけでもそこまでやるというのは本当に命がけなんです。闇夜の晩もあるなんていわれたこともあります
す。だからそこまでやるにはよっぽど市民の方もそこまでサポートしてくれるのかくれないのか、いう
だけはいったが後はハシゴをはずして知らんよということではおれなくなってしまいますから、それな
ら安全なことでということになってしまいます。行政の方にしても住民の立場を理解する気持もないこ
ともないわけじゃないんですよ、わかっている場合もあるんですよ。それがやれるような状況をどうや
つてつくっていくのかというのが市民参加のなかが必要です。あれは建て前と本音が違ってやらないの
だというだけではなく、もう一度なぜやれないのかと踏みこんでみるともうすこしわかつてきます。建
て前と本音という一般論であまり片づけない方がいいのではと思います。

ていることです。流れのなかで逝っていくのが普通で國の加減もそれなりであります。住むこともあんまり重視していませんでした。いまやつとすこしは重視しようかとなっていますがまだ十分ではありません。東京では福岡以上に大きい変化が早いですから、たとえば京島というのが墨田区にあります。ゴチャゴチャしたまちで物理的に再開発しようというはなしがありました。しかしある人たちが調査をしまして物理的に物で解決するのではなく、それなりに住めている人たちをどうやって住めるようにするか、物理的手段の方はそれを多少はサポートするという考え方で区の方も住民と一緒にやる公社までつくっています。その後どこまでいっているかは知りませんがそういう試みがないわけではありません。ただ流れが流れですからそれですべてがうまくいくて解決したわけではありません。しかし少なくともただ再開発して人間は入れ替つてしまふということではなくて、何かやろうじゃないかという模索もな
くはありません。

それから弁護士の方がいわれたこともさつき申しあげたなかでいったつもりですが、役所じやなくてどうやつてこれを市民政府に変えていくかということが最大の問題です。口先の問題でどうのこうというよりも、これはもちろん職員の人にもりますが、職員が急には変わらないにしてもできるだけ住民サイドにたつた考え方で精いっぱいやってみるとことになつていくようにしていくということはぜひ必要です。ただこれも職員だつて組織の一員ですからそのなかでがんばるというのはなかなか容易ではありません。やはりそれをサポートする全体のシステム、さつき霞が関の問題をだしましたがそこまで問題にしなくとも自治体のなかでサポートして、それだけやつているのは良いことだという雰囲気、状況がないとなかなかできません。一般的にいうと役所というのは私も長くいました



博多区・上呉服町の元気な老舗

が問題がないことが最高なんです。住民がなんにもいってこないことが最高にうまくいっていることなんです。文句ばかりいわれているのは最低なんです。だからそれをいかにして少なくするか、少なくするには徹底的に問題を解決するという方法もありますが、そんなことはなかなか答がないんです。そうするといかにいつてもらわなかいかという行政技術がありますがそれは本当の市民政府になつていません。市民政府であれば当然いろんなものを受け入れながら議論しあう雰囲気をつくることが大切です。私のもんにも書いていますが私がやっている時もいろんな人間が出入りをしました。この人たちがおよそ役所的な雰囲気ではないといつていきました。この人たちと一緒にになつていろんなものをつくりました。もちろん文句をいわれたこともあります。住民運動に局長室を占拠されたこともあります。でもずいぶん話のできる雰囲気をつくりそれがプラスに反映して横浜のいろんな具体的な施策になつたことは事実です。でもそこまでもつっていくのは容易ではありません。こうやれといつてもなりません。だからそこまでいくにはいろんな実績や苦労や失敗やらあってなるわけで、役所の方の体質、システム自体、職員の気持もありますがやっぱり社会全体、市民全体がそれをどういうふうにバックアップするかによるところが多いと思います。私は福岡市でも住民の方も職員の方も一緒になつて新しい解決模索をやってそれを楽しむということも可能になるんじゃないかなと思います。これはどちらかというと小さい自治体の方がやりいいです。指定都市は権限があると考えてなりたがるのですが指定都市になるとある程度事務的に片づけないといけないものがでてしまします。だから小さいところの方がまちづくりの可能性は高いんですけど、指定都市でもないとはいえません。横浜市でもやれたわけです。ぜひ皆さん方で具体的なテーマについて模索をし、実験をし試行錯誤していただきたいと思います。

執筆者

序 文 紹介 近藤昭三（九州大学名誉教授）

第一章 田村 明（法政大学教授）

第二章 田町良夫（元福岡市都市計画局長）

第三章 高松隆之助（高松組社長）

第四章 三上禮次（九州国際大学教授）

第五章 斎藤輝二（東邦大学教授）

第六章 松原 宏（西南学院大学助教授）

第七章 宮下和裕（福岡県自治体問題研究所主任研究員）

終 章 萩島 哲（九州大学教授）

まちづくりの視点

1992年9月20日 第1刷発行

編集 (社)福岡県自治体問題研究所
(〒812 福岡市博多区博多駅前1-19-3)
TEL・FAX 092-472-4675

福岡市職労・市政研究会
(〒810 福岡市中央区天神1-8)

発行所 城田 尚彦
発行者 (株)自治体研究社
〒105 東京都港区芝1-4-9
電話 03-3451-1061・FAX 3451-1215
振替 東京3-148857

ISBN4-88037-148-3

印刷・プリント 英版社