

ISBN4-902651-08-4 C3030 ¥800E



CIVICS 市民政治 1

「市民の政府」論 「都市の時代」の自治体学 田村明

定価本体800円+税

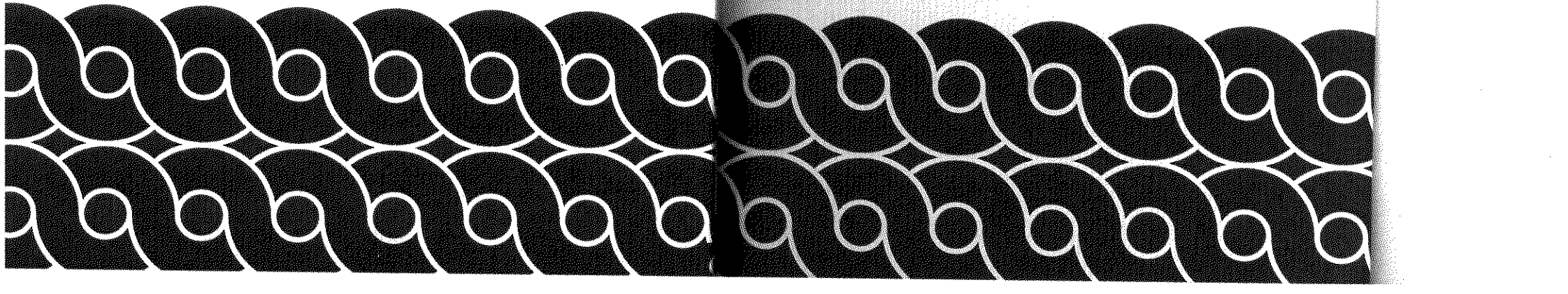
CIVICS 市民政治 1



「市民の政府」論

「都市の時代」の自治体学

田村明



都市社会の矛盾は、機能性を追い求めるほど拡大していく。
地域の利害関係を調整し、総合的な政策を展開するために、
基礎自治体を「市民の政府」とすることが必要だ。
運動論としての「市民の政府」の手法に迫る。

「市民の政府」論

「都市の時代」の自治体学

田村明

市民政治——



「市民の政府」論——「都市の時代」の自治体学

目次

はじめに

なぜいま「市民の政府」論か

06

自治体学会の誕生／自治体学会と自治体学の特徴
広域化する政策課題と地方分権／「市民の政府」へ

第一章

現代文明と都市政策

13

変質する都市像——未来をどう選択するか

14

都市問題の発生と現代都市の課題

17

産業革命と古典的都市問題／多様化する都市問題
個人の力の脆弱化と装置化・システム化

都市の抱える矛盾とその解決方法

21

都市文明が生み出す本質的な矛盾／矛盾解決に向けての活動
近代都市の提案と挫折／誰が矛盾を解決するべきか

第二章

中央集権国家体制の効用と限界

31

中央集権制の効用

32

近代国家の成立と中央集権化／戦後憲法下での中央集権

中央集権制の限界
中央集権制の弊害／都市政策の行き話まり

35

第三章

自治体改革と地方分権

39

動き出した自治体改革

40

高まる自治体の政策能力／市民参加と直接民主主義の動き
協定方式と要綱行政

44

立ち上がる市民運動

鎌倉風致保存会／明日の田布院を考える会
妻籠の街並み保存／小樽運河保存運動

48

「地方の時代」から地方分権一括法へ

「地方の時代」の提唱／地方分権から地方主権へ

第四章

「市民の政府」の機能と役割

51

なぜ「市民の政府」が必要か

52

「市民の政府」の可能性／柔らかな政府

「市民の政府」の担う役割

56

市民の安全と安心の確保／地域の土地利用と環境の保全

健康で文化的な市民生活の支援／地域弱者の救済／地域利害関係の調整
地域全体の代弁／非常事態への対応／地域の経営

「市民の政府」の方法

64

市民の合意形成／市民ルールの設定／総合調整能力の発揮
強制力と「市民の政府」／政府機能と人事の見直し

第五章

「市民の政府」の条件と限界

73

「市民の政府」とは何か

74

「市民の」政府の意味／「市民の政府」の必要条件と十分条件

「市民の政府」の限界と補強

78

政府であることの欠陥と制約／「市民の政府」を補強するもの

おわりに

「官治」から「民治」へ

83

はじめに——なぜいま「市民の政府」論か

1—自治体学会の誕生

自治体学会が生まれて、今年はずいぶん二十二年になる。自治体学会が公式に初めて提唱されたのは、一九七八年に神奈川県長洲一二知事によってであった。しかし、そのときすぐに学会が成立したのではない。

既に先進自治体では自立的な政策形成が、その二十年ほど前から始まっており、さまざまな成果を上げていた。この提唱があった頃から、多くの自治体のなかで、自ら政策を研究する地道な動きがいつそう広がってきた。ささやかな草の根的な活動ではあったが、一九八四年に神奈川県が、それらの人々によびかけ、第一回全国自治体政策研究交流会議を横浜で開いた。会場は熱気に包まれたものになった。とくに、柳川の水郷を守った広松伝(ひろまつたえ)(*1)の報告は圧巻だった。会の終わりに当たって、「こうした会が今後継続されるのが望ましいが、それは役所の組織の集まりではなく、個人の資格で参加できる「自治体学会」のようなものがよいのではないか」という提案があった。この提案を

*1 七〇年代後半、環境悪化の進む水郷・柳川のシンボル「掘割」の浄化にまちぐるみで取り組み、埋立計画を止めた福岡県柳川市の事例は、その後の親水のまちづくりに大きな影響を与えた。

受けて二年間の準備が進められ、一九八六年五月に横浜の開港記念館で正式に発足することになった。

学会という名称ではあるが、これまでの学会とは違い、草の根的な盛り上がりの中から生まれたものである。当初は「自治体学」(*2)などは成り立たないという人々も多かった。「それでは、成り立つかどうかも含めて研究しようではないか」という姿勢で始められた。

ここで意識されていたことは、当然のことだが、自治体を市民による自治の主體的な組織として認識することである。

この時代、一般には「地方公共団体」という名称が使われており、「自治」という意識は弱く、よほど意識の高い人でないと、「自治体」という用語もあまり使っていないなかつた。それどころか、国の省庁では自治体のことを「地方団体」と呼び、まるで中央の出先機関的なものとして意識していた。

新しい憲法では、「地方自治」の章が新設され、自立した自治体になったはずである。そこになうたわれた「自治の本旨」という言葉を巡って、「住民自治」か「団体自治」かという論議がされていたが、それは一部学者の間の議論である。当事者である自治体内部の自治体議員や職員でも、この当時どれほど「自治意識」をもっていたかは甚だ疑問だ。むしろ、中央の出先という意識の中に安住していたと思われる。それならば、たとい問題があっても、解決は国の責任で、自分たちには責任がない。せいぜい国に陳情・

*2 田村明「自治体学入門」(岩波書店、二〇〇〇年)参照。

要望をしていけば済むという立場であった。

そこで、自治体学会としては、まず、自らが「自治体」であると明確に意識することから始めた。名称も「地方自治学会」ではなく、単純明快な「自治体学会」にしたのは、これまで中央で使われていた「地方団体」「地方公共団体」という用語からの決別を意味していた。「地方自治」という用語は言葉としては良いのだが、それらと紛らわしいのであえて避けた。毎年行われる自治体学会の大会テーマも、徹底して「自治」とは何か「自治体」の自立とは何かを問うものであった。

2―自治体学会と自治体学の特色

自治体学会が従来の学会と異なる点は、第一には学者・研究者を中心にするのではなく、自治体を構成する市民、自治体関係者（首長・議員・職員）、学者・研究者という三者構成を考えている点である。

この三者の並べかたは意識的である。成立のいきさつから、自治体関係者が最も多数を占めてはいるが、本来の自治体の主体は市民であり、それが中心になって自らの自治を考えようという学会で、通常の学会のように学者・研究者がメインではない。したがって、この会に参加している自治体関係者は、自治体に関わる職業であると同時に、一市民としての自覚を強く持った人々である。

第二には、通常の学会ならば、研究対象とは研究者の外にあるもので、研究者は対象を客観的に研究する。しかし自治体学会は、自治体を単に外側から研究対象とするだけでなく、いわば内側からも研究する。とくに自治体職員は、日常的に深く自治体業務にかかわっているのだから、普通の研究者では知ることのできない内側の実態面にも立ち入って研究できる。これは通常の研究者の立場ではできない。しかし実務者はとかく現実には足を取られ、時勢に流されやすい。その状態を突き放して、「学」の立場で見ることが自治体学である。

第三には、極めて実践的であり、実践と切り離せないどころか、実践の中から生まれてくる点である。もちろん「学」として必要な客観性や合理性、論理性を備えていなければならぬのは当然のことである。それと同時に「学」だけでは処理できない問題も多いので、実践的に当たってゆくには、いわば「術」の面を含まなければならないだろう。自治体学とは、この両者をあわせた文字通りの「学」「術」なのである。

3―広域化する政策課題と地方分権

自治体学会創立後の二十年間で、地方の自立を求める地方分権は大きく動いてきた。

戦前はもちろん、戦後の民主権の時代になってからも、中央官庁は自治体を地方出先機関として見てきたし、それを法的に裏付けていたのが、機関委任事務という制度であった。しかし、ようやく国も自治体の主体性を認めるようになる。

一九九五年の地方分権推進法により本格的な検討が始まり、二〇〇〇年の地方分権一

括法の成立により、国と自治体は「上下主従」から、「対等協力」の関係であることが確認された。悪名高い機関委任事務は廃止され、自治体の自立性が制度的に宣言された。また、真の自主自立には、自治体の財政自主権が必要であるとの認識が高まり、不完全ながらその方向への動きも起きている。これら一連の動きは、二十年前にはまだまだ先のことに見えていたが、かなりの速さで進んできたものと見てよいだろう。

もちろん、地方分権の実態にはまだまだ内容的に不十分な点が多く、問題は山積しているが、議論の段階を過ぎ、具体的な問題の次元へ展開してきていることは確かである。現在の人間生活を便利にするための文明の発達は、想像以上の早さで進んできたが、それに比して、人間のサイドから文明を適切に使うソフトが十分に用意されてきたとは言えない。ハード面の文明ばかりが急速に先行して、ソフト面との乖離を生じてしまったことで、さまざまな矛盾が露呈している。

多くの課題は、既に国という枠組みを超え、国際的に扱わなくてはならなくなった。課題に対する地球規模での対応は至るところで進んでいる。国連人間環境会議(*3)は世界中の首脳を集めて行われたし、地球温暖化問題を扱うCOP(気候変動枠組条約締約国会議)(*4)も九七年の「京都会議」以降大きな課題を背負っている。こうした動きは今後ますます進むであろう。

だが、これらの問題を具体的に処理することができるのは、それぞれ小さな地域の単位での実行である。それができなければ、大きな国際会議を開いて条約を結んでも、観念的な段階に留まり、実効はあがらない。

いわゆる国民国家の形成以来、国という単位の機能はずいぶん整備されてきたのだが、それだけでは現代のさまざまな矛盾を解決することが難しくなってきた。そこで一方では国際的な連携を強め、広域での対応が求められるとともに、具体的な解決と処理に当たる能力をもつ単位が必要になっている。それが自治体だ。

EU統合に当たっては、欧州連合(EU)条約に先立つ一九八五年に「ヨーロッパ地方自治憲章」が制定され、基礎自治体の単位が重要であるとの認識が示された。国の枠を超えた統合を繰り返しても、基礎自治体が機能しなければ、地域的な人間集団を支える基礎は危うくなってしまう。後に述べるように、現代は個人だけでは生存も生活もできなくなっている。そうした市民が自らを守り、より豊かな生活をするために結集したのが基礎自治体である。それは最小限の自治の単位だが、もつと積極的にその機能を追求し、国や国際機関にも対抗できる「市民の政府」とすべきであろう。

4 「市民の政府」へ

重要なのは、自治体側から自ら自治体をどう見て行くかである。

自治体学会も満二十年を迎え、「自治体学」としては一応の定着をみたが、もつと積極的に自治体の本来のあり方を確認し、位置付ける必要がある。

すると、地方分権という国との関係からの問題として捉えるよりも、まずは自らの位

*3 環境問題についての世界的な政府間会合。第一回は一九七二年にスウェーデンのストックホルム、第二回は一九九二年にブラジルのリオデジャネイロで開かれた。

*4 温室効果ガスの排出規制に関する国際的な合意形成を目的とした国際会議。九七年開催の京都会議では、法的拘束力のある数値目標を定める京都議定書が採択された。

置付けを、国と対等の「市民の」「政府」とすることが、立場をはっきりさせることになるだろう。もちろん、現段階では「市民の政府」が、多くの人々の共通認識になっているわけではない。この用語には、ためらいや抵抗を感じる人も多いかもしれない。二十年前には「自治体学」も認識されていなかったが、今は立派に認められている。だからこそ、自治体学としてはここで、「市民の政府」の意義、あり方、実際の運営などを研究すべきであろう。今後二十年もたてば、「市民の政府」は抵抗がないどころか、その実態を備えるようになっていっているのではないだろうか。

最近、政府 (government) に代えて、ガバナンス (governance) (*5) という用語が多用されるようになってきた。それは、硬直的・権力的な上からの統治に限界を感じ、市民や地域社会と協調してゆく新しい考え方で、「協治」とも訳されている。

「市民の政府」は、そのような考えと共通する点もあるのだが、ここではあえて「政府」(*6) という用語を使いたい。自らが統治し統治される民主主義の考えのうち、日本では統治されることばかりに慣れ、市民自らが統治するという発想や経験がほとんどないままに来てしまった。自らを統治するとはどういう意味を持ち、どのような方法によるべきかを明確にしておく必要がある。「自治」には自ら統治するという意味も含まれているのだが、どちらかといえば「仲良しクラブ」的なニュアンスが強調されてきた。そういう要素をもつ「自治」も良い言葉だが、ここではあえて強い「政府」という用語を使いたい。

*5 中野章『自治体主権のシナリオーガバナンス・NPM・市民社会』(晋書房、二〇〇三年)

*6 R・M・マッキイヴァー『政府論』(勁草書房、一九五四年)

変質する都市像——未来をどう選択するか

地域によって違いはあるが、人類が文明といわれる段階に達したのは、最も早いところでは、一万年近く前である。

ゴードン・チャイルド(*7)は、人類文明が三つの大きな革命を経てきたことを指摘する。三つとは農業革命、都市革命、産業革命である。それに現代の情報革命という四つ目の大変革を加えるべきかもしれない。

英語の都市 (city) の語源と文明 (civilization) の語源は同一である。欧米では文明の誕生とともに都市が発生し、都市の進展とともに文明が成長した。都市とは文明の象徴であった。しかし、その時代に都市生活をしていたものは、全体のなかのごく一部に過ぎなかった。どの国でも、全国に占める都市人口の割合、つまり都市化率は一〇%を超えていない。

ここで都市文明の歴史を詳細に辿る余裕はないが、文明とともに存在していたこれまでの都市の性格を一変させたのは、産業革命である。一八世紀半ばにおきたイギリスの産業革命は、一九世紀には欧米を覆い、二〇世紀になると世界中へ広がり都市化を進める。

その分かり易い指標が都市化率だが、イギリスでは早くも一九世紀半ばに五〇%を超え、欧米諸国も二〇世紀前半にこれに達した。日本はそれに比べれば後発だったが、戦後の二〇世紀半ば過ぎには、都市化率が五〇%を超えた。

二〇世紀は急激に変化する「都市化の時代」だった。それまでは農業社会を基盤として、都市はその上に浮いているような存在だったのが逆転して、農村社会全体に都市化の波が及んだ。事態はさらに進み、先進国では二〇世紀後半から、そして二一世紀には世界のほとんどの国が、「都市化の時代」から「都市の時代」へと突入している。これは、農村社会というこれまでの基盤が崩れ、全く新しい時代に入ったことを意味する。

「都市の時代」は、農村社会を大きく変貌させただけでなく、都市そのものも大きく変質させた。言葉としては妙だが、「都市の都市化」によって、古い都市社会も解体した。人々は、好むと好まざるにかかわらず、物理的な都市を構築するだけではなく、新しい状況に対応できる都市社会を築き上げてゆかなくてはならない宿命に立たされている。

人々は従来のように、同質の経済社会基盤の上に成り立ち、閉鎖的な生活が可能だった農村社会に安住していることはできなくなった。都市社会は多様で異質な人々の集団であることが大前提であるからだ。また、従来、都市に僅かながら存在した職能的定住社会も解体し、例外的な存在になってきているため、そこに潜り込むわけにもいかない。都市化の波が及ぶことによって、これまでの伝統的な都市社会も空洞化しているからであ

*7 ゴードン・チャイルド (一八九二—一九五七) 先史学者・考古学者、ロンドン大学教授など。『文明の起源』(岩波書店、一九五一年)

る。都市化から都市の時代への流れのなかで、人間は確かに大きな自由を獲得したが、実はどちらを向いても孤独に放り出されている状態にある。

それでは、どのように対処してゆけばよいのであろうか。

一つは、現代の文明と都市の時代を全面的に否定し、全く異なる社会を展望することである。「原始に帰れ」などというスローガンはその最も端的なものだが、評論としては可能でも、現実の社会に適應させることは今更できないだろう。既に社会全体が文明の波のなかにドップリと漬かり、もはやそれを放棄することはできなくなっているからである。

もう一つの道は、現実を見つめ、その必然性を受け入れることだ。

これはさらに二つに分かれる。その第一は、現実を無条件に全面肯定し、流れに乗ってしまふ道で、日本の実態はややこれに近い。第二の道は、冷静に現実を受け入れながらも、流れのままに進んだときの問題点を把握し、その矛盾を直視しながら未来を見つめ、あるべき社会を展望してゆく道である。都市の時代に対応する新しい都市型社会を、模索の中にも自分たちの手で構築し、個別の対策ではなく、総合的な都市政策を求める姿勢である。これは、孤独に放り出された人間たちに、新たなつながりを求めることでもある。われわれは、この道を選択してゆきたい。現状はともかく、互いに協力し、人間らしく生きようとする多くの人々が存在していることを信じているからである。

都市問題の発生と現代都市の課題

1—産業革命と古典的都市問題

都市問題が一般に認識されるようになったのは、産業革命以降である。技術革命と資本の集積による産業革命は、急激な産業化と都市化により、これまでにない大規模エネルギーを使う大型工場を都市に持ち込んだ。それは煙突や黒煙に象徴されるように、環境に大きな変化をもたらした。さらに産業革命の一環である交通革命が生産のための資源や労働力を運び、都市集中を可能にして、過密過大な都市が出現し、多くの労働者住宅が建設された。

そこから、一方では、低賃金で過酷な長時間労働、婦人・年少者などの労働問題が生じ、一方では劣悪狭小な住宅、日照もない地下室住宅、不衛生な共同便所、排水の不良、疫病の発生などという深刻な都市問題が生じる。

こうした古典的な都市問題は、最も端的には住宅・環境の問題として現れる。一九世紀以降、それに対する政策として、不良住宅の規制あるいは撤去、一定水準以上の住宅建設の義務付け、公共施設としての上下水道の整備、街灯の設置、舗装の整備などが行われた。厳格な規制に対して不良住宅提供者側からの抵抗があり、また公共施設整備の資金不足などの問題があったが、疫病の発生は上流階級も脅かしたため、それらの問題

を放置しておくことはできなくなってきた。ここへ来て都市問題は、個々の対策では解決にならず、都市を全体として扱い、政策を立てなければならぬ課題であることが理解されてくる。

古典的都市問題は、急激な都市の膨張に流されて、規制のないまま安易に劣悪な住宅を大量供給したことによって生じた。だから原因も対象も明快で、これらを取り締まって一定のルールを設け、利益を受けている者へ課税をすることで、必要な公共施設を整備してゆく政策が必要であった。状況は急激かつ深刻ではあったが、問題の所在ははっきりしており、なすべき手段も明確だ。この解決がなくては、都市生活が不能に陥り、社会の健全な発展ができないことも分かってきた。

2―多様化する都市問題

しかし、このような単純なものばかりでなく、もつと多様で複雑な都市問題が現れてくる。その根本の原因は、都市のもつ性質そのものに由来する。資本や産業は自己利益を優先させるため、常に効率性を求めて個別に行動し、全体を考へることは後回しになりやすい。そうした資本の論理を優先させた結果、多数の人々の行動を呑みこむ都市には、当然にその矛盾が顕在化してくる。

また、人間自体にも矛盾分裂が起きる。クルマ社会がその分かり易い例だ。クルマを持ちたいという欲望が、高度成長によって実現すると同時に、同じ人間であるにもかかわらず、ドライバーである自分と歩行者である自分とで、行動様式や価値観が違ってくる。ドライバーからは歩行者は邪魔に見えるし、歩行者からはクルマは危険な怪物に見えるのである。

また、会社の一員として行動する時と、家庭人として行動する時とでも違ってくる。会社の論理は効率を求める資本の論理だし、家庭に帰り生活者に戻れば、人は数字には現れないアメニティを求めるだろう。一人の人間のなかに存在する両者の欲望を追究することで、都市の矛盾はいつそう深まりを見せる。また、そうした矛盾のなかにいる人間にはストレスがかかるため、ある時には自殺という結果を生み、またある時にはさまざまな暴発が社会的事件を引き起こす。

産業社会では、人間は地域社会の一員から浮遊して、個別の労働力として都市に集められてきた。従来の農村や都市にあった共同体は、労働力の流出や変質によって解体させられた。やがて職場に、職員同士が連帯する運動が起き、労働組合などの組織化が始まり、職場の一家意識が育った。都市の中には無数のカイシャ村ができ、人々は職場のムラ社会的共同体の中に新たな安住の場を求めた。終身雇用制がそれを支えていた。そうした企業一家意識は時として、地域社会に対する暴力である公害の垂れ流しを容認してきた。

しかし、最近の雇用形態の変化によって不安定雇用者が増大し、リストラによる解雇も増えた。職場のムラ社会が解体すると、新たな都市的連帯はますます必要とされるよ

うになってきたが、地域社会に根を持たず、単なる労働力になった人間は、それに代わる共同体を形成できないでいる。

さらに、最低限の共同単位であった家族さえも、かつてのような結びつきを失った。家庭内の分解が始まり、婦人労働の増加がそれによりますます拍車をかける。核家族化はまだ良かったが、いまや家庭団欒も減少し、家庭内暴力、離婚率の増加など基本的な家族の単位さえ危うい。単身所帯も著しく増加してきた。

都市化によって、人間自体が脆弱化してきた。文明化は人間をますます楽にさせてくれる一方で、個人や家庭単位で処理する能力を奪ってしまった。

私は、大量の餓死者が出るといわれた戦後の東京での生活を経験した。それは極端に言うと縄文時代に返ったような生活だった。まず、食糧の配給が減配され遅延する。庭に芋や南瓜を植えて餓えをしのご、野の草を食した。東京区部でも水道はなく、毎日井戸を汲んだ。下水道はもちろんなく、汲み取りもこない。し尿は肥料にするほか、庭の片隅に穴を掘って埋めた。生ごみも同様だ。現在では人々に、自活し自ら処理する能力は全くない。あの頃は、家族の連帯意識も強かったが、いまこのような状況になったら、いったいどうなるのだろうか。

3 個人の力の脆弱化と装置化・システム化

都市化・文明化が個人の能力を脆弱化させるとはいえ、意識の上では逆だろう。かつ

ての農村社会では、集団の中にあつてこそ生活が可能であつた。個人の行動は制約されていたが、人間個人の能力は高かった。都市型社会では、人間個人の能力は極めて低くなった。その代わりになるのが、供給・処理、交通、情報などの都市装置とサービスシステムである。^(*)人々はこれらの恩恵無くしては生きてゆけない。何らかの理由で都市装置や共同サービスが作動しなくなれば、生活を維持することもできなくなる。だが、それを非常時以外には意識しなくて済む。

一見したところ、個人の自由度は極めて増加したようで、逆から見ればブラックボックス化した装置によってやつと支えられている。不自由の極大化により生きているようにも見える。

*8 田村明ほか『岩波講座 現代都市政策 8 都市の装置』(岩波書店、一九七三年)

都市の抱える矛盾とその解決方法

1 都市文明が生み出す本質的な矛盾

都市は文明の象徴であり、人間生活を豊かにさせるものだが、その中に本質的な矛盾を孕むものである。都市の利点であるものが、同時に問題を引き起こすという構造を持つため、一方的に取り押さえることはできない。その幾つかは、以下のようなものである。

1 異質共存の矛盾 異なるものを呼び込み、共存させるのが都市の本質であり、そ

の創造性の源だが、反面、内部では異質要素の衝突と相互破壊性、分裂性の危機を孕むため、地域社会が破壊される恐れがある。

2 吸引力・拡大性の矛盾 強力な吸引力が都市を発展させ、拡大させてきたが、常に許容力の不足や必要な社会資本の遅れを伴い、問題を起す。

3 個人の自由度拡大の矛盾 個人で生活できるように都市の利便性と自由度を高めることは、コミュニティの必要性を薄くさせる。また、極度の自由は破壊に繋がるため、規制・管理が必要になる。防犯カメラなどがその例だ。

4 装置化の矛盾 生活の利便のために装置化を進めることが、個人としての自給自足をますます減少させ、都市への依存性を強めさせる。

5 ブラックボックス化の矛盾 複雑な物理的装置は、大規模化すればするほど、隠された内部がブラックボックス化し、関係者以外には分からなくなる。それを取り扱う社会システムもバーチャル化されることで、実態から遠ざかり、ますます目に見えないものとなる。

6 欲望の乖離と矛盾 都市ではさまざまな欲望が許され、それが相互に交錯するところに新たな需要と創造が生まれ、産業を活性化させる。しかし、欲望はそれぞれ別個のもので、個人のなかでさえ乖離している。まして社会の中の個別欲望は、矛盾を孕んだまま集積し衝突する。

7 変化と繁栄の矛盾 都市は、外に開かれることによつて繁栄するが、それは常に

変化を引き起こし都市を変動させるものでもあるため、歴史や伝統は絶えず脅かされ、破壊され、切り捨てられやすい。

この文明の本質的な矛盾は、二〇世紀になると、さらに多くの面で現れてくる。都市は多様なものを集めて成熟するから、人類にとつて好ましくないものも同様に集積させてしまう。しかも、問題は特定の都市だけに留まらない。都市活動の影響は想像を超えた次元にまで広がり、やがて地球全体の環境問題にまで発展してしまう。そうした、現代文明の矛盾が生み出す主な現象を以下に挙げておこう。

- 1 大量破壊手段の取得と行使・・・原子爆弾、化学兵器↓人類の絶滅
- 2 テロと戦争・・・国際関係の矛盾、価値観の対立
- 3 人口の爆発・・・十億人口
- 4 貧困と飢餓・・・富の偏在、食糧の偏在
- 5 自然災害・・・地震、火山爆発、台風、津波
- 6 大気汚染・騒音・海洋汚染・・・自動車排ガス、ディーゼル車、ダイオキシン
- 7 ウイルス・感染症・・・エイズ、出血熱、インフルエンザ
- 8 環境ホルモン・・・ポリ塩化ビフェニール類など
- 9 麻薬・ドラッグ・・・ヘロイン、コカイン、幻覚剤、LSD

- 10 青少年・・・社会環境、学級崩壊、引きこもり、児童虐待、犯罪の年少化
- 11 ストレス・・・うつ病、自殺者、犯罪の暴発
- 12 凶悪犯罪・不条理犯罪・・・強盗、家庭内殺人、幼児殺害
- 13 コミュニティ崩壊・・・相隣トラブル、家庭と個人の孤立化
- 14 交通事故・・・自動車事故、列車事故、航空機事故
- 15 エネルギー資源の限界・・・過剰使用、埋蔵資源の枯渇
- 16 地球温暖化・・・温室効果ガスの大量発生、氷河の溶解、海面水位の上昇
- 17 オゾン層破壊・酸性雨・・・フロンガス、森林破壊、湖沼汚染
- 18 森林の減少と砂漠化・・・木材資源の浪費、気候変動、生物多様性の減少
- 19 水資源枯渇・・・地表水の困り込み、地下水の枯渇
- 20 土壌汚染・・・工場跡地、ごみ焼却施設
- 21 情報汚染、操作、犯罪・・・ウイルス、不正アクセス、サイバー犯罪
- 22 交通事故の多発・・・混雑、高速化、マナー悪化、飲酒運転
- 23 廃棄物処理・・・産業廃棄物、最終処分地
- 24 放射能汚染・・・放射能漏れ、放射能事故

都市の矛盾は都市が抱える本質に関わるため、出てきた問題だけを単純に解決することはできない。くわえて問題が目に見えにくくなった。自動車の普及によるクルマ社会

が出現したときは、問題は可視的であった。しかし、都市の巨大化・複雑化に伴い、都市装置のブラックボックスが拡大する。

二〇世紀後半の情報化社会は、すべてをパーソナルな世界に引き込むとともに、現実を目で確かめにくくしている。しかも、問題は地球次元に広がり、相互に関係を持つている。都市化による食糧や森林資源の需要が、遠くの熱帯林を破壊し、場合によっては砂漠化まで引き起こす。情報通信の発達により、利便さは向上したが、コンピュータを使った犯罪も増加するだろうし、ネットの操作による簡易な市場への参入は、従来とは異なる市場の動きを引き起こすだろう。

2―矛盾解決に向けての活動

最も早く産業革命を達成したイギリスでは、古典的都市問題が深刻化するなかで、それらを何とか総合的に解決しようとする動きも出てきた。そうした矛盾解決への動きは、大まかに見て三つの方向に分けられる。

第一は、ロバート・オウエンのような理想主義者の動きである。工場を大都市に立地させず、工場と住宅が一体となった理想的な小集落を農村に建設することを提案した。実際に、幾人かの人道主義的経営者は、そのような清潔な工場と労働者村をつくったものの、特定の理想主義者の運動に留まり、社会全体の流れにはならなかった。

第二は政治運動であり、労働者にも選挙権を与えよというチャーチスト運動である。

さらに、その後の世界に大きな影響を与えたのはマルクス、エンゲルスの「共産党宣言」のように政治革命に向かうものであった。マルクスたちはオウエンのような人道的理想主義では問題の本質は解決せず、資本主義の成熟段階で必然的に革命が起きるとしたが、事実として革命が起きたのは、最も資本主義形成の遅れたロシアだった。ソビエト社会主義共和国連邦は、巨大な官僚体制をつくりだして失敗するが、一方では、極端な革命によらない社会民主主義がヨーロッパに広がり、穏健な社会政策を行う政権を樹立し、民主主義を進展させた。政治運動はそれなりの意味をもつが、それだけで都市の矛盾が解決するものではないこともまた、明らかになった。

第三は社会改革運動であり、広義の都市政策による方法である。これらはいずれも実質的で具体的な提案であった。一九世紀のイギリスにおけるその代表的な提案としては、次の三つが挙げられる。

まず、チャドウィックによる「公衆衛生法」の制定である。衛生監督官の地位にあったチャドウィックは綿密な調査を下に、地下室住宅など不良住宅の禁止・制限、上下水道の整備、街灯や舗装の整備など多くの基本的なルールを定めた。反対者を説得して公衆衛生法を成立させたのは、マルクスたちが「共産党宣言」を発表したのと同じ一八四八年のことであり、政治革命よりも、都市の実際の改造に大きく貢献した。

次に一八九五年にオクタビア・ヒルら三人の市民によって始められた「ナショナルトラスト」運動を挙げたい。政府からの補助金などは受けず、多くの市民の寄付などを元

に自らの手で、失われそうな自然や歴史的遺産の保全を行った。その運営も多くのボランティアの手で行われている。その後、類似の市民団体も数多く生まれたが、ナショナルトラストは今ではイギリス一の大地主である。国は一九〇七年にナショナルトラスト法をつくるが、これはトラストによって取得した財産が他に譲渡されたり、担保を設定されたりしないために、行為を制限する制度である。

最も有名な提案は、エベネーザー・ハワードの「田園都市」(*9)であろう。一八九八年に『明日』という名前で発表されたこの本は、その後、『ガーデンシティ』(日本語訳では『田園都市』)と名称を変えるが、都市の良い所と農村の良い所を「結婚」させ、職場としての工場と住宅を備えた新たな小都市を建設しようというものである。土地は共有化され、都市の周辺は田園で囲み、スプロールさせない。ハワードは有力者を説得して会社を興し、自分たちの手でレッチワース、ウエルウィンという二つの小都市を実現させた。この試みが戦後の一九四六年、政府による「ニュータウン法」を成立させ、イギリスに多くのニュータウンを生むことになる。

これらの提案は現在、当然のこととして定着し、都市政策にさまざまな形で生かされている。しかし、それで都市の矛盾が根本的に解決したというものではない。

3―近代都市の提案と挫折

二〇世紀以降、戦前で最も目立った都市への提案は、CIAM(近代建築国際会議)

*9 ハワードは、第一に人口規模の限定、第二に農村との近接による農産物供給と人間の回復、第三に職住の直結による自給自足的コミュニティの形成を掲げて、都市と農村の融合する新たなユートピアを構想し、実施した。

よって発表された「アテネ憲章」(*10)であろう。CIAMの中心人物であったル・コルビュジエ(*11)は「輝く都市」という広大な緑地と高層建築でまとまった近代都市を提案し、インドのチャンディガールで実験した。弟子のニーマイヤーはブラジリアで実現させている。このような近代都市の提案は、当時まだはつきりとは見えていなかったクルマ優先の機能的な都市社会に対応するものだった。当初は多くの抵抗があったものの、コルビュジエの考えは広く社会に受け入れられる。

だが、狭い路地をなくし、高層ビルと大緑地に変える構想は、一見美しく見えるが、コミュニティを崩壊させる。緑地の管理が公共に任せられたことで、路地にいたタウンウォッチャーがいなくなり、犯罪の巢が生まれもする。ジェーン・ジェイコブス(*12)は、機能性を追い求めるだけの見かけ上の近代化が、都市生活を破壊することを指摘した。

二〇世紀以降の都市へのさまざまな提案は、「アテネ憲章」に代表されるように、機能に順応する道を選ぶが、そうした手法は都市の矛盾を根本的に解決するものではなく、むしろ矛盾を拡大してゆく側面さえ持っていた。

4―誰が矛盾を解決すべきか

これまで見てきたように、二〇世紀以降の都市問題に対する有効な提案はまだない。その理由のひとつは、都市の存在が多様だということである。どこかで優れたモデルをつくり、その一つの答えをすべての地域に当てはめることはできない。それぞれの地域

には、個別の事情があるからである。

これからはクリストファー・アレグザンダーのいうパターンランゲージ(*13)のように、その場で具体的な事象に直面しながら、個々の答えを出していくというような手法の組み合わせが必要なのだろう。そのためには、地域の特性をよくわきまえた者がその場において、状況に応じて答えを出さなくてはならない。

現代文明を批判はしても、全面的否定ができない以上、なんらかの妥協的な折り合いをつけるために必要となるのが、総合的な視野を持った都市政策である。これまでは、そのすべてが国の政策として打ち出され、自治体レベルで実施されるという方法がとられてきた。しかし、都市の矛盾を全国一律に処理することは不可能だ。そうなる国で行う施策よりも、身近な自治体レベルで状況に応じて、きめ細かな都市政策を行うことが必要になる。もちろん、問題を一挙に解決することはできないにしても、地域の実情にあった対応策を早めに出してゆくことができるからである。

他方で、地域を超え、国を超え、地球全体で考えなければならぬ問題も増えてきた。これらを解決するには国家を超えた連帯が必要になる。このように、①地球レベル・国際レベル、②従来の国レベル、③市民に身近な自治体レベルの三つの次元から、問題に当たってゆく必要がある。

このうち、いままで政策を独占してきた国家レベルの役割は相対的に低下し、その代わり、地球レベル・国際レベルの政策と、自治体レベルの政策の役割が上がってくるだ

*10 都市を「住む、働く、レクリエーション、交通」に分け、機能的に整備すべきと提唱。地中海に船を浮かべ、その船上での議論がアテネで発表された。

*11 ル・コルビュジエ(一八八七―一九六五)二〇世紀前半、低層過密な都市を高層化し、周辺に緑地帯をつくるという合理的な都市計画提案を行った。

*12 ジェーン・ジェイコブス(一九一六―二〇〇六)アメリカ生まれのジャーナリスト評論家。「アメリカ大都市の生と死」(鹿島出版会)は都市計画に衝撃を与えた。

*13 かつての街や住まいの行まいから、人々が心地よいと感じる空間を分析し、それらを言語化しながらまちづくりのパターンを決めていくという、近代的都市計画とは対極の手法。

ろう。本書では、地球レベルの政策を検討する余裕はない。次章以降では、限界に達した国家レベルの政策と、重要度を増す自治体レベルの政策主体について、主に述べてみたい。

中央集権国家体制の効用と限界

中央政権制の効用

1—近代国家の成立と中央集権化

近代国家といわれるものが成立してから約二百年、民族あるいは国語さらに文化をよりどころにして、いわゆる国民国家に統一されていった。

日本の場合、近代国家が形成されてからまだ百五十年も経っていないが、始めから一つの島国であったこと、また、幕藩体制の中で交通・通信・通貨・言語などについては相等程度の統一が既に完了していたこともあり、近代化は比較的容易であった。明治政府の当面の目標は、統一国家として、欧米並みの文明文化をもつ対等の国でありたいということであったため、富国強兵策が進められた。国内的には関所などの障壁を撤廃し、通貨・度量衡などの統一基準を定めると同時に、全国のネットワークを整備し、国民の生活水準を上げるための教育・医療の充実や科学技術、産業の振興に力を注いだ。一方、国民皆兵の徴兵制が実行された。

既に幕末や明治維新期でも、読み書きのできる民衆の比率は、欧米をはるかに抜いていたといわれるが、科学技術については日本は大きく立ち遅れていた。黒船の威力があまりにも圧倒的だったために、後発国日本では、その技術を取り入れるための政策を強

力な中央集権の下に行った。

日本のモデルとする欧米は、地理的にあまりにも遠い。当時、一般の人が海外に行くのは希有のことであった。政府は、限られたごく一部のエリートを欧米へ送り込み、文物を取り入れることに専念した。学者だけでなく、官僚もまた欧米の制度や技術を取り入れるために海外で学んだ。翻訳された海外の制度は、中央集権制を使って、各県から市町村にまで行き渡らせた。

一八七一年の廃藩置県とそれに先立つ戸籍法の制定(*14)によって、それまで存在していた自然的地域集団であるマチ・ムラや名主・庄屋・年寄りまでが廃止され、新たに任命制の戸長、副戸長が置かれた。中央集権の政策をいかに末端まで伝えるかに重点が置かれ、その第一の目標が徴兵制だった。

あまりに急ぎすぎた集権体制への反発も強かったために、その後、一九七八年の三新法(*15)や一八八九年の市制町村制(*16)によって、若干の自治が認められるようになったものの、基本的には富国強兵を主眼とした中央集権体制がとられた。とくに、不定の輩が大勢集まるとされる都市は、政府から不信の目を向けられていた。市制ができただ後も、東京、京都、大阪については特例を設けて、独自の市長や組織を認めず、府知事が市長を兼任するという変則をあえて行ったのも、大都市不信の端的な現れであった。中央集権制をとらない分権型国家としての連邦制は、アメリカなど多くの先進的な国で採用されてきた。しかし、発展途上国という後発的な状況においては、中央集権制が

*14 明治四年(一八七二)に統一的な戸籍をつくるために大区・小区をおく。

*15 強圧的な大区・小区に無理があり、従来の村や町を復活させた。具体的には郡区町村編制法、府県会規則、地方税規則の三つの地方制度関連法を指す。

*16 現在の市制、町村制のもとになる制度。

全国水準を均一的に高める役割を果たしてきたことも事実であった。西欧に追いつけ追い越せという近代日本の幕開けにおいては、やや強引ではあったが、それなりの役割を果たしたことを認めてもよいだろう。

2—戦後憲法下での中央集権

第二次大戦後に制定された現行憲法は、新たに創設された第八章「地方自治」で、国民主権に基づき、地域が自治によって経営と行政を行うことを認めた。また、住民の直接選挙によって首長や議員が選任されることになった。県知事の公選には、国の官僚たちがあくまでも抵抗したが、結局は押し切られて現在のような公選制になった。この憲法の定める「地方自治の本旨」にしたがって「地方自治法」が制定されることになる。

その後、日本に來たシャウプは、自治体に財政自主権を与える税制を提案し、国からの補助金は自治体の自主性を奪うことになるから止めるよう勧告した。^(*17) また、自治体間の財政上の不均衡に関しては、地方財政平衡交付金によって、財源の豊かな自治体から不足する自治体への財政的な調整が図られた。

しかし中央官庁は、主として①機関委任事務、②国庫補助金、③地方債の起債許可により、自治体、とりわけ府県が、実質的には国の法令や資金に頼らなくては仕事ができない体制をつくり上げてきた。さらに中立的な一般財源であったはずの地方財政平衡交付金は、「地方交付税」と名を変え、しだいに第二補助金の意味合いを強める。

*17 一九四九年、補完性の原理に基づく自治体財政の基本的事項を勧告。

戦後の自治体は憲法のタテマエとは逆に、国の各省庁、各局、各課の縦割り体制の中に組み込まれてしまう。縦系列だけが強化されるこのシステムを、私は「タテワリ縄のれん行政」と呼んでいる。

中央集権制の限界

1—中央集権制の弊害

中央集権制には当初、プラスもあつたが、それよりもマイナス面が顕著に現れるようになってきた。とくに国が成熟段階に達したときは尚更である。そのいくつかを挙げる。と次のような点になる。

1 画一性 法令とマニュアルによって全国を画一的に整備したために、地域ごとの個性や実状は無視され、地域固有の文化も歴史も軽視された。

2 官僚制 戦前は「依らしむべし、知らしむべからず」という統治の原理がまかり通り、官僚の行為は天皇の行為で間違いがないとする無謬性の神話の下に、官僚支配が強まった。戦前には国の任命制だった知事も、戦後には公選知事へと抜本的に変わったはずだったが、かつての官僚体制はさまざまな形で維持された。ここに市民が登場する余地はなかった。

3 統制性 国の統制力が強いために、自治体はひたすらその政策と指示を待ち続け、自らの価値観と政策を放棄した。地域の誇りをなくした自治体は、住民から見れば単なる国の出先機関であり、首長や議員を選挙で選びながらも、自分の自治体だという意識を持ってなかった。

4 縦割り性 中央省庁は局課別に競うようにして法律をつくり、それを法令・通達や補助金の形で県・市町村に下ろすという方法をとってきた。その結果、自治体内の組織は、中央省庁のタテワリごとに対応する組織をつくることで、その支配下に入った形となり、地域の総合的な政策をつくるという発想が生まれなかった。

5 硬直性 中央は個別分野ごとに、全国的な基準を設けており、きわめて硬直的な構造になっている。各自治体が状況に合わせた施策を取ろうとしても、なかなか認めようとしなかったため、対応は常に遅れがちになっている。

こうした中央集権制は、知恵と能力を押しさえ込むことで自治体のやる気を削ぎ、地域の可能性を潰している。

2―都市政策の行き詰まり

強力な中央集権制の下に、都市化は進み、大都市も出現するが、そこに現れるさまざまな矛盾に対し中央でできることといえば、一律の基準で施設整備に補助金を出し、起債の許可を与えて援助する方法である。街路や下水道整備、都市河川の改修、駅前の整

備、公園の設置、小中学校の建設などはこれによって進んだが、既に述べたように、画一的でその地域にあったものにはなっていない。さらに問題なのは、タテワリの施設整備に重点が置かれるため、これらを都市全体の中でどのように組み合わせ、活かしていくのかという総合的な施策がないことである。

各自治体では総合計画を策定し始めた。その意図は、タテワリの克服にあったのだが、実際には、既にタテワリで行われているものの寄せ集めになった。むしろ、個々の補助金政策によって得られた資金でバラバラな施設投資が行われ、場合によってはかえって矛盾を深めることさえあった。

このような状況に対して、国では五次にわたり国土総合開発計画を策定したが、これらは本来の目的である総合性に向かうというよりも、その時々テーマを提供することで、結局は国の各省庁に権限と予算拡大のお墨付きを与える結果となってしまう。地域の自治体に総合的な調整権限を与えて、地域の振興を図ろうという発想は生まれず、せつかくの投資も有効に機能しなかった。

明治以来の中央集権では都市政策は一般論までで、具体的な政策は無理だった。すでに戦前の後藤新平(*18)や関一(*19)は、都市自治体が総合的に政策の中心であるべきことを力説、実行していた。

*18 後藤新平(一八五七―一九二九) 鉄道院総裁、内務大臣を務めた後、東京市長。「大風呂敷」と言われた東京改造計画を提案。東京市政調査会を設立して、都市の科学的研究の基礎をおく。

*19 関一(一八七三―一九三五) 東京高商(現一橋大)教授から大阪市助役、大阪市長を務め、研究にとどまらず、実践家として御堂筋の設置や、地下鉄建設などで大きな業績をあげた。

自治体改革と地方分権

動き出した自治体改革

1―高まる自治体の政策能力

戦後の復興期を経て、所得倍增計画に始まる経済成長期に入ると、都市は大きく動き出した。とくに大都市圏に集中してくる人々を収容するために、新たな宅地造成が行われ始めた。戦前の土木工事はもっぱら人海作戦だったから、その規模は限られていたが、戦後大きく変わったのは、軍用から転用された大型土木機械の利用だ。これを使えば、従来難しかった工事も容易にできる。

平地の田や畑は、農地法の縛りが強く、宅地転用がなかなかできない。だが山林は農地改革から外されたから、宅地転用も自由だ。大口の地主もいて買収しやすい。開発業者はここに目をつけた。山林の多くは斜面地だ。斜面地のいたるところでブルドーザーを使った宅地開発工事が始まった。この状況に対して、国は全く無策で、規制をかけることを恐れていた。憲法で財産権が保障されており、公共利用を目的とした土地収用以外の方法で規制するのは難しいと考えていたからだ。議員からの反発も強い。こうして乱開発といわれる斜面地の宅地造成が始まった。

神戸市では戦前の一九三八年七月に、裏の六甲山が長雨で大きく崩れ、多数の死者を

出した。六甲山はもともと花崗岩の風化した崩れ易い地質でできている。こうした生々しい記憶の残るなか、戦後再び六甲山麓の開発が始まった。これに対して神戸市は、斜面地の工事を許可制とする条例制定を検討したが、当時の建設省に相談したところ反対された。そこでやむなく、届け出制による技術指導を目的とした「斜面地における土木工事の規制に関する条例」を一九六〇年に制定する。これをみて、似たような状況にあった姫路市、鹿児島市、横浜市が同じく届け出制による条例を制定した。こうした所有権の規制に関わる自治体独自の政策が、たいした抵抗もなく実施され、それなりの効果を上げているのをみた建設省もようやく重たい腰を上げ、一九六二年に「宅地造成等規制法」を制定した。この法律では、指定区域を定めた上で、開発行為に対しては都道府県（指定都市を含む）の許可制とした。

これは従来、国が政策を立て、法律・政令・省令を定め、自治体はそれに従うという流れを全く変えた。切実な問題を持つ自治体がまず条例を制定し、幾つかの自治体がこれを見習い、その様子をみてようやく国が法律を制定するという逆の流れを生み出した。自治体に政策能力がないどころか、はからずも国に適切な政策能力がないことを実証した。

2―市民参加と直接民主主義の動き

一九六三年に横浜市長に当選した飛鳥田一雄は、市民に信頼される自治体への改革と

市民参加を強く訴えた。その具体的手法として「二万人市民集会」の開催と、市民担当助役の設置を打ち出した。この両者ともいったんは市議会で否決されるのだが、このときの理論的背景である「直接民主主義」(*20)は、社会に大きな衝撃を与えた。とくに、議会筋からは自分たちのレーゾンデートルを否定するものだとして猛反発があったが、必ずしも議会制度を否定するものではなく、むしろ議会を活性化させるためのものだと説明された。四年に一度の選挙だけでは、民主政治も緊張感を欠くことになるからである。国も、公共事業などへの反対運動を助長して、事業をやりにくくさせるとして、そうした動きに反対の姿勢であった。

一九六八年の統一地方選挙では、「市民参加か中央直結か」が争点とされたが、市民参加派の圧倒的な勝利によって、以降市民参加は政治的な立場を超え、当然のこととして受け入れられるようになった。

3―協定方式と要綱行政

自治体改革には二つの大きな動きがある。第一は、自治体を市民が信頼できるものに変えてゆく市民参加に始まる一連の改革であり、第二は市民に信頼を受けた自治体が、国にはできない適切な政策立案能力を示し、その実行力を持つことである。

一九五〇年代後半から一九六〇年代は、大規模工業開発の時代であった。輸出振興と産業優先政策をとる政府は、公害規制をほとんど行わなかった。生産コストを抑えて製

品を出来るだけ安く外国に輸出し、いかにして国際的な価格競争に勝つかが目標とされた。そのために起きる国内的な被害にはできるだけ目をつぶっていた。こうした間に進んでいた水俣病の実態さえも、出来るだけ隠蔽しようとしていた時代だ。各地に問題が山積しており、立ち向かう自治体の能力が試された。

一九六四年、横浜市は電源開発株式会社との間で公害防止協定を結んだ。「公害防止横浜方式」と呼ばれるこうした手法は、法令の制定を待つてはいられなかった当時、市と企業の間で契約を結ぶことにより公害を防止するという画期的なものだった。学者の間には、単なる紳士協定だと非難するものもいたが、この方式はあつという間に全国に普及した。強制的な法令でなくても、当事者同士が合意すれば、公害を防止する有効な方法があるということを示したのである。協定を結んだ以上、内容はほぼ確実に守られた。これは国の政策では考えられない方法であり、市民の代弁者である自治体のほうが、政策形成能力とその実行力があることを具体的に示すものであった。国が環境庁を設置し、公害関係法を整備したのは、ずっと遅れて一九七〇年のことであった。

また、兵庫県の川西市では、一九六七年に「住宅造成事業に関する指導要綱」(*21)を制定して乱開発に対抗した。要綱とは法的拘束力を持つものではなく、あくまで行政内部の定めに過ぎないものだ。これをあえて外部に公表し、行政指導という形で開発事業者に協力を求める方法をとった。これまでの行政にはなかつた手法が、法令の不備を補い効果を上げた。この方式も全国の自治体に普及する。

*20 民主主義の行使は「清き一票」のみと見られていた時代において、代議制による間接民主主義を補強すべく、対話と参加で市政への関心を高めようとする直接民主主義の試みは斬新であった。

*21 住宅地開発業者に、開発により必要になる学校用地の提供のほか、公園整備道路舗装などを自治体が要望する基準。

また一九六八年には、横浜市は都市の美しさや景観について国と激しくやりあった。その時代、国では美しさなどという価値観は全面否定だった。しかし国土交通省と名前は変わったが、全く同じ部署が、二〇〇四年には都市・農村を美しくしようという「景観法」を成立させた。これも自治体主導で、価値観を変えさせたと言える。(*22)

そのほか、自治体が国に先行して価値観を持ち、政策化し実行したものは枚挙に暇ない。国の画一的な行政の下請け機関であった自治体は、一九六〇年代末から一九七〇年代にかけて大きく変貌した。

*22 田村明「まちづくりと景観」(岩波新書、二〇〇五年)参照。

立ち上がる市民運動

自治体行政ばかりでなく、地域の住民が行政の手を借りずに立ち上がり、運動を展開する例も出てきた。これらは、当事者である住民が、地域の切実な実情の中から行動を自主的に起こしたもので、当初は行政と衝突したものもある。そうした地域のエネルギーが、国や自治体を動かしてきた。

1 鎌倉風致保存会

鎌倉の鶴岡八幡宮の裏山の宅地開発が問題になったのは、一九六四年のことである。

これを何とか阻止しようと考えた住民たちは、内山岩太郎神奈川県知事に会見を求めた。法令ではどうしようもないと説明された住民たちは、イギリスのナショナルトラストの方式を取り入れ、全国から資金を集めて業者から土地を買い取することを計画し、財団法人鎌倉風致保存会を立ち上げた。大仏次郎などの著名人もいたために、この計画は大きく報道され、ついに国も一九六六年に「古都における歴史的風土の保全に関する特別措置法」(略称「古都保存法」)を制定し、京都、奈良、鎌倉の三都の保存を図ることになった。結果的に、住民運動が法律を制定させる力となったのである。従来なら考えられないことだったが、地域の実情から生み出された切実な思いと行動が、国に対しても力を持つことを示したものだ。

2 明日の由布院を考える会

奥別府と呼ばれ、人に知られぬ温泉地だった湯布院は、一九七〇年代になると開発の波にさらされた。開発を阻止するために始まった地元住民による反対運動は、やがて大きな「明日の由布院を考える会」へと発展する。湯布院映画祭や牛食い絶叫大会など、会の行ったユニークなイベントは余りにも有名だ。湯布院の名は一挙に全国へと広がり、「まちづくり」運動の原点のひとつになった。

こうした動きにヒントを得た平松守彦大分県知事は、「一村一品運動」を提唱し、わがまちの顔となるものを一品でよいから、世界レベルの特産品に育てていこうという運

動を立ち上げた。かつて国の官僚だった平松知事は、国の限界、行政の限界というものを感じていたのだろう。副知事時代に出会った市民の運動にじかに触れることで新鮮な刺激を受け、知事となってからは、行政マンではどうも思いつかないようなさまざまな企画を立案し、現実にやり遂げている。

いまや湯布院ブランドは、大分県や別府温泉を抜いて県下一番のブランドになった。湯布院のイメージをここまで押し上げたものは、国の政策でないことはもちろん、県の政策でもない。一村一品運動も、もともと地域の自主性のないところでは失敗が多い。地域の住民の知恵と行動が、今日の地域の姿をつくっている。

3―妻籠の街並み保存

中仙道の宿場であった妻籠は、時代の波から見捨てられていた。しかし、国道のバイパスができたために、かつての街道の街並みは、寂れてはいるが、かえってそのまま保存されていた。この宿場町の個人的価値に目をつけた地元は、建築史の権威である太田博太郎東大名誉教授を招き、「これだけ残っていると珍しい」という評価を受ける。これをよりどころに、地元では「売らない、貸さない、壊さない」という自前の憲章をつくり、「統制委員会」をつくって街並みの保存を図る。

こうした地域の自主的な運動は、ついに文化財保護法の一部改正につながった。従来、単体の文化財しか認めなかったものを、一つひとつの文化的価値はそれほど高くなくと

も、まとまった単位として優れているものを文化財として認める改正であった。それが「伝統的建造物群保全地区」（略称「伝建地区」）と呼ばれるもので、妻籠はその第一号に指定されている。制度ができたから第一号なのであって、そもそも妻籠の街並み保全の運動が法律を改正させ、新しい伝建地区の制度をつくらせたのである。住民運動が国の政策を変えたのだ。

4―小樽運河保存運動

小樽港の全盛期につくられた小樽運河は、港の衰退とともに放置されていた。それを埋め立てて全面的に産業道路にしようという計画が立てられる。これに住民が強く反対した。小樽らしさが失われるということである。産業優先時代であったから、住民たちは苦しい運動を強いられた。しかし最終的には世論の支持も高まり、ついに国や北海道の計画を変えさせた。全面埋め立ては取り止めとなり、運河のごく一部が埋め立てられ、運河沿いにはプロムナードもできて散歩を楽しめるようになった。トラックが走れさえすればいいという当初の計画とは大違いである。運河沿いにあった昔ながらの石造りの倉庫は、内部を改修してピヤホールやガラス製品の店などになり、この地域の魅力と雰囲気を高めている。

これをキツカケにして市内にあった古い建築物にも光が当てられ、小樽全体が観光都市として脚光を浴びることになった。もし時の流れのままに道路中心の街にしていたら、

どこにでもあるつまらない都市になっただろう。今では札幌にない魅力と個性ある都市になっている。

「地方の時代」から地方分権一括法へ

1 「地方の時代」の提唱

自治体が独自に政策をつくり、あるいは市民が立ち上がり、行政の思惑を超えた地域づくりを行いだした。それらは多くの成果をあげ、中央が絶対であるという神話は崩れていった。

この状況を的確に捉え、中央よりもむしろ地方にこそ可能性があることを明言したのが、一九七九年の長洲一二神奈川県知事による「地方の時代」の提唱である。これまでもどちらかといえば蔑視のイメージであった「地方」という言葉に新たな息吹を吹き込み、そのイメージを大きく変えた。これは、これまでの中央集権、中央優先に対して、ただ反対というのではなく、新たな価値観を提示することで、「地方」という用語を全く新鮮なものへと変えたのである。

ちようどその頃、国でも大平正芳首相が「田園都市国家構想」を打ち出した。途中で首相が急死したこともあって内容は明確ではないが、「地方の時代」とも呼応するもの

であったようだ。

既得権を離そうとしない国の官僚体制も、徐々にその変質を迫られていた。

2 地方分権から地方主権へ

一九八〇年代には、自治体側から「文化行政」が提唱され、全国文化行政シンポジウムも開かれる。これは、文化庁の行政を広げるという狭い意味合いではなく、行政を文文化性から見直すことで、行政全体の質を高めようというものである。

九〇年代に入り、一九九一年には第三次行革審で「国・地方の役割分担と地方分権」が提案され、一九九三年六月には、衆参両院で「地方分権の推進」が決議された。これは画期的な事件である。九五年には「地方分権推進法」が施行され、この法に基づく「地方分権推進委員会」が設置された。その勧告に基づいて、二〇〇〇年四月から「地方分権一括法」が施行され、国と地方の関係は「上下主従」ではなく「対等協力」の関係であることが明示された。

地方分権とは、国にあった権限の一部を自治体に分与するという意味である。しかし、自治体には国から権限を分与される以前から、本来的な存在理由があり、果たすべき役割があるはずだ。地方分権を、国と自治体の権限の配分や取り合いの問題に留めておいてはならない。こうした主張が、地方分権に対する「地方主権論」である。国が画一的に地域の末端までの行政を行うことが、非効率かつ不可能なことが明らかであるならば、

しつかりした自治体の役割に期待せざるを得ない。
そこで、自治体を「市民自らが地域の市民を治める政府である」と位置づけるのが明快だ。既に述べたように、現代の複雑な文明の矛盾の中で生活しなければならぬ人間が、集団として生活を維持していくには、最小限単位の地域の政府が重要になる。それは国の出先ではなく、地域ごとにその実情に合った、地域の市民に基盤を置くものでなければならぬ。

「市民の政府」の機能と役割

なぜ「市民の政府」が必要か

1 「市民の政府」の可能性

これまでは、政府といえは中央政府のことだけを意味し、政府とは行政府だけを指すのか、議会や裁判所を含むものかなどという議論がなされ、自治体を政府と考える論者はほとんどいなかった。英語ではlocal governmentだといっているのに、いったいどうしてだろう。それは先にみてきたように、自治体が自立性のない中央の下部機関と位置付けられ、とても政府とは言えない状態だったからである。

自治体が国と対等というからには、国と自治体との関係は「政府間関係」ということになる。これは、今まで主体性を失い受動的だった「地方行政」からの決別を意味する。中央も「政府」なら、自治体も「政府」だ。ならば自治体は自らを「市民の政府」と位置付けるところからスタートするべきだ。そうした「市民の政府」としての自覚が、政策を実行する上での自治体の意識を明確なものにする。

既に述べたように、国は適切に政策を立て実行することができなくなってきた。とくに複雑な都市政策の分野となると、国で行い得るのはせいぜい一般論までで、具体的な政策になるとそれぞれの地域の「市民の政府」に頼るほかはない。

自治体が「市民の政府」になるためには、優れたリーダーシップと有能な人材が欠かせないが、有能な人材とは有名大学出身で、試験に合格する能力を持つということではない。地元を愛し、地域をより良くしてゆこうという熱意を持ち、学校では教えない自発的・実践的な知恵を持つ人々のことである。そうした人材さえいれば、かなり小さな自治体でも、政府として働けることは各地で実証済みである。先にあげた例以外でも、人口一万人ほどの愛媛県内子町が、土蔵の街並みを使ってまちづくりを成功させ、長野県小布施町は市民の協力によって個性的な街並み景観をつくっている。また北海道のニセコ町は数千人の小さな町だが、市民のために町経営を成功させた。このように、自治体が立派に「市民の政府」として機能し得ることは、各地で示されている。

「市民の政府」のほうが、中央よりも有能な政府として働き得る可能性としては、次のような点が挙げられよう。

1 市民に身近な、手で触れる「公」である 「公共」とはこれまで、国の独占物のように見えるどころか、かつては市民を戦争に動員し、その遂行のために多くの犠牲を強いるものでもあったという記憶がある。一人では自力で生活できない市民にとって、「公共」はどうしても必要なものではあるが、できるだけ身近なところでコントロールできるほうが安心だ。この「公」ないし「公共」を扱うのが政府の役割だが、中央政府の「公」は市民からの距離が遠すぎる。市民に身近な「公」である自治体を「市民の政府」として強化したほうが、適切な都市政策が可能である。

手近にある「公」ならば、市民にとっての必要性が身近に感じられるだろうし、場合によってはクレームをつけることも修正も可能だ。市民もさまざまな場面で直接関わられる。「市民の政府」とは、市民が直接に関与できる、手で触れるものでなければならぬ。

2 適正規模に地域を限定している 共通の歴史や風土を持つ一定の地域に限定しているから、市民が共通の思いを持つことができる。また問題を具体的に捉えることができるから、地域に合った適切な政策ができる。地域の個性を生かすことも可能だ。内部の利害対立があっても、共通に理解し合える点が多ければ、最終的に市民の合意を得ることも可能であろう。

3 総合的な政策が可能である 総合的な都市政策は、地域に根ざした、適正規模の「市民の政府」で初めて可能になる。そのためには、国からのタテワリを排除することはもちろん、内部で総合調整ができるシステムを確立する必要があるが、それも地域の共通基盤に立つことが必要だ。また人材の育成も、具体的な地域での体験を重ねることが不可欠である。

4 地域の個性が発揮できる 国の施策では地域をできるだけ平等に扱うことが要請されるため、均一的な政策にならざるを得ない。これでは地域の個性を発揮させるどころか、それを押しつぶしてしまう。「市民の政府」を持つことによって初めて、地域のさまざまな個性を保全し、活用し、育てることができる。見過ごされがちな個性を発見

することで、各地に魅力ある地域を形成することも可能となろう。

5 多様異質の共存 都市は、もともと異質で多様な人々が生活し、またその人々の訪れ集う開かれた場であった。これから国際化はさらに進み、人種、国籍、宗教などの異なる人々をいっそう多く包含することになるだろう。国では一般的な方針以上のことを行うことはできないため、これらをどのような形で共存させ、そのプラス面を伸ばしてゆけるかは、地域ごとの具体的でキメの細かい方策にかかっている。それを行えるのが「市民の政府」である。

6 市民、NPO、NGOとの協力 これからの行政は、狭い意味の政府だけではなく十分である。「公」だけでなく「共」という分野も重要だ。市民、企業（法人市民）、NPO、NGO、市民団体などの協力関係は欠かせない。それぞれの地域で、そうした団体と直接関わりの持てる「市民の政府」が、支援と連携をつくり出せるだろう。

2-1 柔らかい政府

「市民の政府」は、従来の政府と違い、「市民の事務局」的な柔らかさを持つことが必要だ。常に市民と同じ目線にあり、開かれていなければならない。だが一方において、政府として必要な機能と権威も必要になる。イザという場合には抵抗を排除するパワーを発揮しなければならないこともある。

ときには、多くの市民と衝突することもあり得るだろう。市民個人は目先の自分のこ

としか見えていない場合もあるから、誰かが全体の市民の立場や将来の利益を考えていかなければならない。それが「市民の政府」の重要な役割だ。声なき市民や、まだ存在しない未来の市民の声まで代弁しなければならぬこともあるため、それだけ深く正確に地域を把握していなければならぬ。後藤新平は既に八十年以上前に、政策にはまず綿密な科学的調査による実態把握が必要だと主張した。科学的調査に加えて、文明史全体を見わたす洞察力も必要だ。

だが、「市民の政府」も、独善的に動いて方向性を見誤ることもある。あるいは特定の者の利益のためにパワーを悪用される恐れもないとはいえない。その時は悲劇だ。そのために、常に「政府」を「市民の」ものにしておくための、さまざまなシクミを織り込んでおくことが必要だ。また、特定の圧力に屈してしまうことのないためにも、常に開かれ、何が起きているかが市民に分かる状態にしておかなければならない。

柔らかな開かれた姿勢が、「市民の政府」を市民のものとしておく保障となるだろう。

「市民の政府」の担う役割

これまでの自治体は、多くの施設を建設し、またさまざまなサービスを提供してきた。街路・公園・スポーツ施設・河川・上水道・下水道・学校・幼稚園・保育園・図書館・

美術館・集会所・文化会館・老人福祉施設・障害者福祉施設・病院・ごみ焼却場・下水処理場・警察署・消防署・区役所などを建設し、それに応ずるサービスを提供してきた。また鉄道・バス・健康保険・介護保険・生活保護・ごみ収集などのサービスも行っている。さらに低所得者用の公営住宅から、一般的な住宅の供給も行ってきた。

これらのうちには、必ずしも自治体によらなくてよいものもあり、交通・病院・学校などのように、民営と併立しているものもある。最近はこれまで公営であったものの民営移管や、民間委託も盛んに行われるようになってきた。

どれを民間で行うべきかは、地域の事情もありケースバイケースで一概にはいえない。無償あるいはそれに近い形で提供するべきものは、「市民の政府」が行うことになるが、これまでは民間で供給してよいものまで、自治体が供給していたものもあった。サービスのなものは民間で行うほうがよいものもたくさんある。しかし、政府として行うべきものまでも、民間に任せさえすればよいとはいえない。

「市民の政府」は、ただのサービス提供機関ではない。いままでは、膨大なサービス提供者であることが仕事のように思われた面があったが、改めて「政府」が何をしなければならぬかを考える必要がある。「市民の政府」は、複雑な社会の大海の中に放り出されている市民が連帯して、最低限の市民生活を持続的に守るために存在する。その仕事には次のようなものがある。

1—市民の安全と安心の確保

市民が安全に安心して住めるようにすることは「市民の政府」の第一の任務である。犯罪・災害・事故などから市民を守ることだ。アメリカの西部開拓では、市長の始めの仕事は保安官を任命し、町の安全を守ることであった。保安官だけでは足りないの、いざとなれば市民全員が協働して当たった。警察を意味するポリスとはもともとギリシヤの都市のことだ。治安は自治体の最も重要な役割だった。

都市は複雑で便利になればなるほど、犯罪や災害に弱くなる。コンピューターを使った新たな犯罪やテロも起きるし、天災時の被害もますます大きくなる。公的なシステムのほかにも、普段の市民の連帯が必要だ。そういう市民の協同体制が働くのも、「市民の政府」が機能した場合だ。

いま、警察は実質的に国の警察になり、自治体警察はタテマエになった。消防は市町村業務として残っているが、少なくとも交通警察などは「市民の政府」が担当してよい分野だ。歩行者を中心にした都市をつくるにも、「まち」でイベントを行うにも、交通警察が関与する。歩道にベンチをひとつ置くにも、市民が始末書を書いてやっと思えられるという有様だ。これらは当然に「市民の政府」で扱うべき問題であろう。

建築確認のような、市民の安全と環境を確保する役割を民営化したのが、このようなチェック機能こそ政府の役割だろう。(*23) 戦前の建築許可は警視庁が担当していた。現在の建築確認制度は、専門家である資格を持った建築士が、キチンと自己の責任にお

*23 建築主のニーズに即した効率的なサービス実現を目的に、一九九八年の建築基準法改正により、従来、自治体の建築主事により行われてきた建築確認等の検査業務が、民間の指定確認検査機関に開放されたが、二〇〇五年マンション耐震強度偽装問題により、ずさんなチェック機能と曖昧な責任所在が浮き彫りにされた。

いて設計を行うのだから、許可ではなく確認するだけでよいという制度だが、対震強度の問題は市民の生命に関わる問題だし、集団規定といわれるものも、建築を都市のなかにもどるような位置付けるかという極めて「公」的な問題である。これは、個々の建築物に都市における市民権をどのように認めるかという問題であり、「市民の政府」が責任をもって処理すべき課題であろう。不良物に対しては是正や撤去を求める必要もあるからである。

また、疫病の防止と発生時の対策も、昔から「市民の政府」の重要な役目だった。ある程度の強制的な措置も必要になるからだ。現代では公害などの環境汚染を防止し、必要な措置をとることが求められている。食品の安全に関しても、実際の衛生上の監督や取締りは、地域にある「市民の政府」の任務である。

2—地域の土地利用と環境の保全

現代の社会では、市民環境は常に激変している。都市での個別主体は、それぞれが自己中心で動くから、市民環境を混乱させる。工場公害や宅地の乱開発もそれが原因だった。「市民の政府」の仕事は、限られた環境で人々が快適に暮らせるようにしておくことだが、さらに持続可能な環境を、将来の人々に立派に引き渡す義務もある。

土地利用の基本になるのは、土地利用計画である。スウェーデンでは「土地利用計画権はコミュニティが独占している」とされている。コミュニティとは基礎自治体のことで、

「市民の政府」だ。私的土壌所有権は認められているが、その土地をどのように使うのかは市民環境全体に影響するので、所有者だからといって自分勝手にはできない。日本の法制では、土地利用に関する制度はまだ弱い。このような考えをしっかりと持てば、現在の法制の中でも相当なことが可能となる。良好な環境の維持保全の元である土地利用計画について、基礎自治体である「市民の政府」に強い責任と権限を与えるべきだ。

緑を保全し、歴史的環境を維持し、美しい都市景観を形成するには、市民が共感を持てる土地利用計画が必要だ。個々の行動や欲求に任せては、結局は地域の環境の質を落とし全体の評価を低め、人々の利害にもマイナスに跳ね返ってくるだろう。

土地は地域の基本資産である。その利用の仕方により、地域が将来とも良い環境を保ち、持続的発展ができるかどうかが決まる。そうした土地利用計画をつくれるのは、公正な立場に立てる「市民の政府」しかない。

3—健康で文化的な市民生活の支援

市民が健康で文化的な生活を送ることは憲法に保障された権利だが、それを身近なところで具体的に支援できるのは「市民の政府」であろう。そのためには、先にあげた多くの施設やサービスが必要だが、その全てを自治体が運営することはとてもできないので、可能なものは民間経営に任せる。その上で、それらが市民にとって適切に働いているかどうかを総合的にチェックし、問題があったときには支援の手をのばす。

かつては市民の生活を自然に支えていたコミュニティを、現代においても創造する必要がある。本来は市民が自発的に行うべきだが、実際にはうまく行かないケースも多いだろう。そうしたコミュニティづくりの支援を行うことも必要だ。

4—地域弱者の救済

地域社会では、社会的な弱者とも共存することになる。病気、高齢などは誰でも避けられない。健康な人々もいつか弱者になるはずだ。地域には一定の割合で障害者も存在する。さらに、やむを得ず生活を維持する所得が得られない人々もいる。誰にも人間として生きる権利がある。国民全体としてはもちろんだが、「市民の政府」としてできるだけの支援が必要だ。

バリアフリーとは、都市を、誰もが人間として扱われ、人間らしく生きてゆけるところにするものだ。人間そのものを忘れがちであった都市を、そこからスタートし直すことを意味している。また、バリアフリーは現在の弱者のためだけにあるのではない。市民の誰もが何時事故に遭い、病気になるかとは限らない。ある日突然、弱者になることもある。生産機能、経済機能だけを優先させれば、それに役立たない人間は切り捨てられる。弱者に優しい都市は、人間に優しい都市である。それは一般の人々の普段の生活にも、ゆとりと安心感を与えるだろう。(※24)

*24 誰もが普通に暮らせる社会を実現するための取り組みをノーマライゼーションと言う。ユニバーサルデザインは、そうした生活全体に対応する手法である。

5—地域利害関係の調整

都市は異質な人々が異なる価値観で生活する場である。それが都市の活力にもなり、問題を起す原因にもなる。地域社会では、相互関係にさまざまなトラブルが起きるし、利害関係が対立することも多い。それらを地域のコミュニティで解決できるのが一番望ましいのだが、解決できないときには、調整的な役割が必要になる。すべてを裁判で片付けるといふアメリカ的なドライな方法は、日本ではなじまない。互いの調整の場を設けたり、トラブルを事前に防ぐ方法をとることも「市民の政府」の役割である。

一時、日照問題がいたるところで起きた。これに対応して自治体は「日照指導要綱」などをつくった。当事者同士に加えて、あらかじめ依頼した法律や行政の専門家に入ってもらい、紛争の調停に当たった。(*25)

6—地域全体の代弁

市民は、個人としては極めて弱く、強力な相手には対抗することができない。「市民の政府」としての自治体は、こうした市民の声を受け止め、必要な行動をとることもある。国に対して、あるいは大企業や大組織に対して、市民が共同してものを言わなければならぬときに、その代弁者の役割を果たす。法規の不備な時代に公害対策を大企業に認めさせたのは、市民の代弁者としての「市民の政府」だった。当時、国の支援を受けていた強大な企業に自治体が立ち向かえたのは、市民の声を代弁できる「政府」とし

*25 一九七〇年代前半、高層マンション建築に対し、日照権を求める建設差止め請求が数多く行われた。裁判の一部勝訴を受け、一九七六年には改正建築基準法に、日影規制が設けられた。

ての立場を自覚していたからであろう。今後は、もっと日常的に、市民が代弁者を欲しがる場面は多くなるだろう。

7—非常事態への対応

天災・人災を始め、現代社会では異常な事態がいつ起きてもおかしくない。そのとき市民は個人としては全く無力になり、裸で放り出される。これを救援するのは国の役割でもあるが、第一次的には、一番身近なコミュニティによる相互援助、次に地域の政府としての「市民の政府」である。ただし、大災害の場合には、自治体自身も大きな被害を受けていることも多いため、近隣自治体や、地域を超えた自治体との相互救援体制をとっておく必要がある。現在は多くのボランティアが全国的に支援する傾向が強まり、望ましいことではあるのだが、その受け入れのベースを担うのは「市民の政府」の役割だろう。

本来は災害が起きる前から、被害を最小限に抑える諸施策が必要だ。被害が起きた時の訓練や、非常物資の整備もまた「市民の政府」が当たることが重要だ。

8—地域の経営

地域は永続的なものである。一時的な繁栄のために、限られた資源を食い潰してしまふことはできない。首長などが一時の功績を焦ると、長い間地域に不幸をもたらす。地

域の資源を充分に把握し、持続可能で豊かな生活を保障できる状態にしておかなければならない。それは地域の経営というべきものだろう。

持続可能な地域の経営には、その地域で人々が暮らしを立てていくための産業や職場の確保、安全に安定して暮らせるための物的環境とサービスの整備、健康で人間らしく生きられる環境の保全、地域の歴史や文化、個性と誇りの持続、次の世代が豊かに育つことのできる社会環境などが挙げられる。

さらに地域の経営には、市民が共感できる将来の目標を定め、それに向かって既存の資源をうまく利用し、保全し、組み合わせてゆくことが求められる。場合によっては外部の資源を導入し、プロデュースすることも必要になる。地域全体を経営的視点から捉え、計画を立て実行してゆけるのは「市民の政府」としての自治体の他にはない。

「市民の政府」の方法

1 市民の合意形成

「市民の政府」は自ら政策を立て実行するのだが、それには市民の合意と支援が欠かせない。そうでなければ政策は順調に達成されない。さまざまな議論があっても、最終的には大多数の市民が納得し合意できるものでなければならぬ。

もちろん法的なタテマエとしては、議会の議決によるべきものも多いだろう。一般的な問題はそれでも済む。だが、重要な問題に関する合意形成を、四年に一度の選挙の機会だけに任せてよいかどうかは疑問だ。議決は法定の意思決定手続きではあっても、必ずしも市民の合意形成とは言えない場合もあるため、重要な問題については市民の大半の合意を得る手続きが必要だ。

また、特定の地区だけに関わるものについては、その地区の市民の大部分が合意し納得していることが大事だ。しかし、都市全体にとって必要となるいわゆる迷惑施設は、地域利害の対立を生む。そこで合意を得るためには、特定の地域だけに不利益が齎寄せられないような施策が必要になるだろう。

都市の市民の意見をどのようにしてまとめ、合意形成を図るのかは難しい問題だ。これまでの都市住民は、職場ムラ社会を優先し、地域への関心を持っていなかった。その点、女性のほうが地域に根を持ち、関心が深かったといえる。しかし高齢化により、地域は定年後の人々を多数抱えることになった。土日休日制も、昔と比べ地域生活の時間をずいぶん増やしている。その割に人々は地域に関心を持ってない傾向にあるが、可能性は以前より増していると見てよいだろう。

市民の合意形成とは、市民がまず地域の生活に関心を持つことから始まる。地域に関心がないところに、いきなり賛否を求めても意味がない。地域に関心があり、相当な知識を持つていることが合意形成の前提である。掛川市ではそれを生涯学習とした。市民

は不断の学習によって初めて合意形成に参加できる。「掛川市生涯学習まちづくり土地条例」(*26)は、土地利用を規制する条例ではあるが、市民の学習によって公共性に基づく土地の適正利用を実施していくという、ユニークなスタイルの条例である。

合意形成の手法としては、意思決定の場に市民が参画することが一般的で、近頃は何らかの形で市民委員を加えたり、積極的な公募まで行われるようになった。しかし、少数の市民を形式的に参加させているような例もある。これはまだ「市民の政府」の段階に達していないことだろう。

さらに進んで、市民が集まって政策をつくってしまうということも行われるようになった。三鷹市の総合計画である「三鷹市民プラン21」(*27)は全員公募の市民の手でつくられ、そのときの策定母体となった「みたか市民プラン21会議」の共同代表を務めた清原慶子はその後、三鷹市長に当選した。逗子市では市民公募によるまちづくり基本計画策定委員が、条例に基づく基本計画をまとめあげて市議会に提出している。

こうした市民参画の会議での、単純な多数決決定には問題がある。とにかく徹底的に話し合う姿勢が必要だろう。テーマにもよるが、ワークショップなども一つの方法だ。都市とは、違う考えの人々の共同の場として成り立っており、地域に共に暮らさなければならぬこと、地域にとつて困難な問題が起きたときには、市民の力で協働して乗り越えなくてはならないのだという共通認識が必要だ。

また、現在の市民だけで、将来の過大な負担や資源の開発を決めることはできない。

政治家は次の選挙が価値基準となる宿命にあるため、こうした問題にどこまで応えられぬかは疑問だ。近頃推奨されているマニフェストでも、任期を超えた問題への発言は制限されるだろう。市民も現在の利害に走りがちだ。こうなると、将来の市民の声を代弁できるものはいない。しかし、安定した「市民の政府」としては、何らかの形で将来の市民の声を提示しておく必要がある。本来、学識者などがこうした役割を果たすべきなのだが、充分にその役割を自覚しているとはいえない。特別のヒトを別途用意する必要があるかもしれないが、それも「市民の政府」が考えるべきだろう。

市民の意向を探るには、よくアンケート調査が行われる。継続的な定点観測としてのアンケートには意味がある。市民の意識変化の動向が分かるからである。ただし、アンケートは権力者側からの操作手法として用いられることもあるため、その限界を心得て使用すべきだろう。

アメリカでは、合意形成の手段に住民投票が多用される。「市民の政府」が確立していれば、限られた財源をどこに振り向けるか、何のために増税するかなどの特定の問題を、住民が選択するのに有効であろう。現在の日本の住民投票はさし迫った問題だけに向けられているが、普段の政策の採否などでもっと慣れておくべきだろう。イザというさし迫った問題に対してだけ急に実施するのでは、摩擦ばかりを生みやすい。

*26 一九九一年制定。土地を市民の限られた貴重な資源で、地域社会を存立させている共通基盤だと認識し、土地施策の策定、実施に持続的な市民参加を求めもの。

*27 二〇〇一年の市基本構想見直しと第三次基本計画の策定に向け、素案策定前の段階から市民主導で提言づくりを行った。メンバーは、公募により集まった三〇〇人以上の市民ボランティア。

2 市民ルールの設定

「市民の政府」は、憲章と呼べるような基本的ルールを持つべきだ。（*28）いま各地で「基本条例」づくりの動きがあるが、現在のところ市の憲章と呼べるものにはいたっていない。なぜなら、現行の地方自治法によって、一律規制がなされているからである。「市民の政府」のつくる憲章では、市長や議員の選び方や役割も定める。政府のあり方を、制度の基本から自治体自身が決めるのである。

ただし、現在の地方自治法が、市民が直接に首長を選ぶ「大統領制」を全国一律に採用したことで、自治に無関心だった市民に相当の刺激を与え、関心呼び起こしたことは事実である。そうした戦後の自治体民主化の実績に基づき、「市民の政府」が自らの憲章を持つ時代がやがてくるであろう。

憲章以外にもさまざまな地域のルールが必要だ。雪国には雪国にあったルールが必要だし、伝統的な街並みを保全するにもルールがある。京都の産寧坂は、街並み保全地区に指定された後、一定のルールに基づき個性ある街並みを修復した。古い姿を固定的に保全するのではなく、石畳や石塀の小道で景観を整えるなど、望ましいデザインや形態のモデルを提示して運用に弾力性を持たせながら地域を再生させたものである。

長野県の小布施は、小布施堂周辺から起きた「まちづくり」運動を普遍化するために、「小布施町潤いのある美しいまちづくり条例」を制定し、「まちづくりデザイン委員会」を設けてルールに従い景観をコントロールしている。ごみの収集についてのルールを定

め、市民で分別収集している例も多い。

ルールは条例という形が最も一般的だが、それに限るものではない。規則、要綱、協定、約束、取り決め、了解事項など、その状況に一番合ったものを使えばよい。本来のあべき「市民の政府」が成立していれば、議会で充分論議した上で条例を制定するのが一般的になるだろうが、まだその条件が熟していないため、自治体の知恵として多様な手法を使うことになる。既にこれまで先進自治体がさまざまな手法を創造して効果を上げている。手段のメニューは用意されている。制約条件のあるなかで、この多様な手法をどのように使いこなすかが、「市民の政府」の腕にかかっている。

市内の特定の地区でのルールは、協定や協約の形をとることが多いだろう。当事者間で定める協定は、市民相互の地区のルールとしては望ましい形だ。横浜の馬車道はこの協定をあえて「馬車道憲章」と呼んだほどだ。その地区にとっては、最も重要なルールだからである。

3 総合調整能力の発揮

「市民の政府」の役割を果たすには、さまざまな手法を組み合わせて活用していかなくてはならない。首長だけがいかに有能であっても、効果は上がらない。ある規模以上の「市民の政府」になれば、政府を運営できる総合的な政策調整部門が必要になる。

ここでは計画や政策の立案を行うのは当然だが、それを実現させるには、現在あるも

*28 戦後の憲法草案には、自治体のチャーター制定権が提示されていたが、憲法制定の過程でチャーターは条例制定に置き換えられた。

のを有効に使い、不足を調達していく能力が必要だ。資金はあるに越したことはないが、金がなくてもさまざまな方法をとることはできる。また、人々をその気にさせるための誘導や支援という方法もある。「市民の政府」の運営には、市の内部部局はもちろん、これに絡まる多くの主体がひとつの目標に向かって動いて行くようなプロデュース能力がとくに必要とされるだろう。

ここで述べた「調整」とは問題を足して二で割るといようなものではない。行く方向性を確認した上で、あらゆるカネ・ヒト・モノなどの資源が、目的に向かって有効に働くようにすることである。多くの主体が全く別々な方向を向いては、目的が達成できるはずはないし、政策も極めて非効率なものに終わるだろう。総合調整力を発揮するには、人材の問題もあるが、そのシステムを意識的に整備していくことが必要である。

4―強制力と「市民の政府」

「市民の政府」も政府として一定の強制力を持つものである。ルールなどは皆で合意され、自然に従わなくては行られないような気持ちになることが望ましい。しかし、そうでないときには、強制力を働かせるのも政府の役目である。とくに、市民の安全や全体の環境を損なうものに対しては、強い強制力も必要であろう。

「市民の政府」には、「政府」をいかに市民自身のものにしてゆけるか、努力が必要とされる。我々が考えている政府とは相当に違ったイメージを持つものへと変えてゆかな

なくてはならない。したがって、強制力は常に両刃の剣である。政府が不適切な動きをしなためにも、さまざまな方法で政府を市民のものにしておく必要がある。

5―政府機能と人事の見直し

上にあげたような「政府」としての役割は、これまでの自治体では充分に行われてきたとはいえない。自治体職員は既存の法令に習熟して、そのとおりに行うのが有能とされてきたが、そうした法令万能主義者は、かえって邪魔になるかもしれない。既に述べたような総合的能力やプロデュース能力、それに何よりも、市民と同じ目線で話ができる資質が必要だ。

自治体をスリム化しようとしているときに、膨大な職員が必要になるのではないかと心配する向きもあるかもしれない。しかし、人員が要るのは、安全・安心と非常事態への対応であろう。これらは現在、警察・消防が主たる担い手なので、所管上の問題だ。予算と人員を配置換えすれば済む。建築確認業務などは、質量ともにそれなりに充実する必要はあるが、現在の確認手数料は安すぎるので、これを充分な人員に見合うように増額すればよい。あとの業務は、政府として必要なチェック機能が主たるもので、総員数を増やせばよいというものではない。サービス機能のかなりの部分は民間への移管や委託が可能だ。そこで余剰となった人員の一部を、本来の政府業務に回せばよい。

従来の自治体は、優秀な若い職員を採用しても、長年の間に固定枠にはめ込むことで、

定年の頃には他で使えないような者にしてしまっていた。むしろ民間経験のある市民的で一般社会でも有能な人物を採用したほうが、開かれた政府になるだろう。職員の一定の割合で、民間との人事交流も行われてよい。

「市民の政府」の条件と限界

「市民の政府」とは何か

1 「市民の」政府の意味

民主主義の原則として有名なリンカーンの演説「Government of the people, by the people, for the people」…人民の、人民による、人民のための政府」のうち、いまは自治体も「市民のための」政府を疑いはしない。また「市民による」政府という原則もタテマエ上は承認されており、市民が自ら総合計画を立案する例まで現れた。だが、「市民の」政府という点について言えば、人々の意識はまだまだ不十分であろう。

「市民の」政府とは、一口で言えば、「政府が市民の所有物である」という意味だ。国の下請け機関や出先機関ではなく、市民が自立して自分の政府をつくり、自ら所有するということを意味する。

ここでは「市民政府」ではなく、「市民の政府」という用語を使っているが、この二つの言葉は似ているようでニュアンスが違う。「市民政府」(*29)とは一七、八世紀の市民革命の時代に、当時、権力を持っていた王制・貴族制に対抗し、市民階層による政府を目指すものであった。現在の、国民主権を憲法にうたう民主主義国家の日本には、王制や貴族制は存在しない。したがって、この意味において自治体は、タテマエ上は既

*29 ジョン・ロック『市民政府論』(岩波文庫、一九六八年)、松下圭一『ロック「市民政府論」を読む』(岩波書店、一九八七年)参照。

に「市民政府」になっているはずである。ここであえて「市民の」政府と「の」を強調するのは、市民自身が自治体を自分のモノと思えるようにするためだ。

現時点では、政府が市民のモノであるという意識を持つ市民も、自治体関係者もごく少ない。「市民本位」とか「市民のため」という言葉には、為政者の目から市民をやや見下した感がある。自治体とは市民のものであるという意識を強めるためにも、ここではもう少し強く「市民の」政府という言葉を使っている。

2 「市民の政府」の必要条件と十分条件

現在の自治体はまだ「市民の政府」と言えるものではないが、それを目指してゆくことがこれからの課題である。「市民の政府」の必要条件は、まずは、市民も自治体もその自覚を持つことである。既に述べた先進的な自治体や市民は、言葉としては使わないまでも、そのような意識から政策や企画を生み出し、実行していった。

「市民の政府」の「十分条件」には、次の三つがある。

- ① 外部条件 中央統制や関与の排除と、財政自主権の確立
- ② 内部条件 市民の参画、情報の公開、説明責任の遂行、政策立案の自主的能力
- ③ 市民条件 市民の信頼、共同意識、市民としての自己責任

この条件をすべて完璧に満たすには、障害も多いし時間もかかるだろう。だが、その必要条件である「市民の政府」という意識を持つことはそう難しくはない。後は時間を

かけて、十分条件を満たしてゆけばよい。「市民の政府」の十分条件と、それをさらに充実させるための条件について、改めて詳しく以下に挙げておきたい。

1 市民によって正しく選ばれた機関であること 首長・議員の資質は、選ぶ側の市民の水準を現しているとも言えるが、相乗り選挙のように有権者に選択の余地を与えぬ選挙が、市民の関心を無くすとも言える。こうした競争の無い選挙のほか、首長・議員の多選にも問題がある。ルールとして多選制限を設けることも必要だろう。

2 活動の完全公開性 「市民の政府」の活動は、市民に完全に公開されていなければならぬ。説明責任を果たすことも当然だ。情報公開に先立つ情報の提供が重要で、とりわけ対立点のある問題を議論する審議会などは公開が原則だ。市民からの委員公募は常に行われるべきであり、場合によっては、対立する市民を交えた市民討議の場を用意することも必要だろう。

3 市民チエックと直接参加 現行地方自治法にも、監査請求、条例の制定、首長・議員のリコール、議会の解散など市民の直接請求権に関する規定はあるが、条件が厳しい。とくに人口が多くなるほど条件が厳しいので多少緩やかにすることも必要だろう。問題によっては「住民投票」条例の制定も必要だ。

市民側からのリコールのほか、ときには首長が政策判断を市民に問うため、あえて任期中に辞任し、選挙を行う例も出てきた。市民は多くの異なる意見を持つため、「市民の政府」はいつも何らかの緊張関係にあることになる。

4 国からの行財政の自立 制度論からいえば、第一に挙げなければならない条件である。機関委任事務の廃止ひとつにも長い時間がかかったが、財政自主権の確立はとりわけ重要だ。国の関与を受けない自主財源を財政の基本とし、どの政策をとり支出に充てるかの選択を「市民の政府」に任せるべきだ。要望・陳情によってとどめなく赤字を拡大させる、国依存の構造を改めなければならない。外部条件がまだ十分に整わないからといって、「市民の政府」への行動を躊躇するべきではない。ただし、生活保護費のように、国が全国民に責任を負うべき支出は、当然国が行い、その事務を自治体が行うと考えるべきだ。

5 市民からの職員採用 最近では、公募によって教育長や指定都市の区長など、上級職員を採用する例も多くなった。しかし一般職員には年齢制限が強いため、学校卒業直後に若くして採用された自治体職員は、民間と始めから隔絶している。一時的な民間研修などはほとんど意味がない。もつと積極的に民間経験者を職員として採用し、従来の役所に欠けていた能力とセンスを活用するべきだ。「市民の政府」に雇用される職員の質も問題だ。市民的資質のない者は始めから採用すべきでない。

6 自覚ある責任を持った市民 「市民の政府」は市民によって構成され運営される。市民が無関心だったり、責任を持っていなければ、それが自治体の水準に反映し、被害を蒙るのは結局のところ市民自身である。自己中心的でない市民を育てるための市民教育は、小学校から始めるべきだ。生涯学習もそうした市民のために行われるものである。

7 行政を市民のモノにする 最近はよく、行政と市民の協働が語られる。それはそれでよいのだが、この場合の「行政」のあり方が問題だ。「市民の政府」の行政とは、完全に市民のものだから、市民は行政の内側に存在する。その場合、協働とは「市民との協働」ではなく、むしろ行政の一部として市民が働くことを意味する。しかし、行政が官治を意味する場合、行政とは市民の外にあり、市民参加や協働も、見せかけやとり繕いに終わる。行政というものを、いつまでも市民の外側の隔絶したところに置いておらずに、市民のモノにするにはどうしたらよいのか考えるべきだ。

「市民の政府」の限界と補強

1 政府であることの欠陥と制約

これまで、市民が自分たちの「公」である「政府」をつくるべきことを強調してきたが、それとは裏腹に「政府」としての限界にも直面することになる。政府に必要とされるものはまた、政府の欠陥にも制約にもなり得る。その主要な点は次に挙げられる。

- 1 権力と強制力 政府機能を維持するための最終手段だが、反市民的、非市民的に使われる危険性を常に内包している。
- 2 公平性 公平性の追求は非効率性を生みやすい。しかし効率性だけを求めれば公

平性や公共性が犯されやすい。

- 3 普遍性 政府に普遍性や妥当性が要求されるのは当然だが、特定の課題に対しては対処しきれない面がある。

こうした側面は、「市民の政府」が「政府」である以上、当然に避けては通れない。したがって、常時市民の目で監視を怠らないことが必要だ。また、これら政府の限界を補う手法も必要になる。「公」の立場と「私」を繋ぐ「共」が重要なカギとなる。「私」も、あるときには「公」として「共」に働くのが、「市民の政府」である。

気をつけねばならないのは、政府を支配することを目的にする者もいるということだ。二〇世紀の始め、ニューヨークではギャングが裁判官から警察にいたるまでを買収し、市政を支配したいわゆるタマニーホール事件が起きたが、市民が立ち上がりこれを改革した。

怖いのは、意識的に行われる情報操作である。全体主義的な傾向を持つ者が権力に就いた場合には、民衆を情報操作によって手なづける。客観的な情報を伝達すべきマスコミが、情報操作の尖兵にもなる。それを見破るのは良識ある市民の知恵と言いたい。できるだけ多様なチャンネルにより、大本営発表でない情報が伝わるべきだ。

2 「市民の政府」を補強するもの

- 1 コミュニティ 物理的都市装置は整ったが、人々の連帯としてのマチ社会はまだ

つくりだされていない。「市民の政府」は、都市の時代に対応する新しいマチ社会構築の支援をすべきだ。政府は社会そのものではない。抽象的な「公」というより、「共」と呼べるような、互いの顔が見える、小さな単位のコミュニティが重要だ。

自治体の規模が拡大しているが、まず身近な「共」としてのコミュニティ形成が、実際の生活では重要な役割を果たす。町内会などの自治組織は硬直しがちだが、地域に根ざした防犯・消防活動、PTAや福祉ボランティアなども、実質的にコミュニティを支えるものになる。あるいは地域づくりのボランティアや文化活動にも、その一端を担えるような柔軟性があるとよい。

都市コミュニティは、ムラ共同体に見られたような階層的で閉鎖的なものではなく、自由で多様な市民の集まりである。したがって、ムラの共同体とは異なる結合の原理が必要だ。同じ地域に住む者同士の共通意識や地域への愛着が、互いを繋ぎとめるだろう。そこに互いが悦びを感じる状況が創り出せれば、繋がりにより親密で強固なものとなる。こうしたコミュニティの場で「市民の政府」が自由に論議されていることが大事だ。無理に意見をまとめなくとも、さまざまな意見が互いの刺激となり、愉しいと感じられることが望ましい。それが「市民の政府」の脱線や暴走を防ぐだろう。

2 オンブズマン オンブズマンとは市民に代わって、行政の運営を監視するものである。公式には自治体内に設置されるものだが、市民オンブズマンと称して、任意の市民団体が行政の監視を行うケースも出てきた。情報公開を求めたり、カラ出張をとがめ

るなど幅広く活躍している。近くは北欧の諸国で採用された制度だが、源流をたどるとローマにあった「護民官」(*30)に行き着くのかもしれない。

行政の横暴や逸脱を監視する制度は、監査委員という地方自治法に定められた制度もあるのだが、行政の一部のようになってしまい、市民の視点から十分に監査するという制度にはなっていない。外部監査を取り入れるほか、さまざまな市民のチェックシステムを備えることが必要だ。公的オンブズマンも、行政に強い姿勢をとると、再任を認めないような例もある。一期を七年から十年とするなど充分な期間を設けた上で、数人が時期をずらして就任すれば、ある程度の効果はあるだろう。

情報公開を基本としながらも、不適正な運営に対しては、内部からの指摘を許すような仕組みもいるだろう。どんな政府でも、公的権力を持つ以上、厳しい監視の目に耐えなければならぬ。

3 市民活動 地域にかかわりをもつNPO、NGOの一部は、「市民の政府」が負担すべき施設やサービスを提供している。宗教団体は地域の弱者救済や教育、福祉などの面で、昔から政府機能をさまざまな形で補ってきた。宗教団体は、強い排他性を持つものや特定の傾向に偏向しているものもある。無条件に「市民の政府」の代わりになるとは言えないが、信徒集団の枠を超えて社会的に活躍しているものもある。「市民の政府」の活動を担いサポートするのは、NPOや諸団体に留まらない。個人も任意団体も、ときにより「市民の政府」の仕事を担っている。海岸の暴風・防砂林を何年もか

*30 古代ローマで平民保護のために置かれた官職。貴族側の決定を拒否する権限をもっていた。

けて保全する。公園を清掃し、道端に花を植える。これらは「公共」空間の維持や向上を、市民自らの手で行う政府的行動だと言える。

NPOとは「非政府組織」という意味で、政府の枠を超えた政府にできない活動をカバーしている。日本では主に海外活動の場合に用いられる用語だ。国内ではNPOといわれる「特定非営利活動法人」も、「非政府組織」として動いている。定型的で硬直化しがちな「政府」の限界と欠陥を補うのが、「非政府」組織である。多くのNPO団体は、環境、福祉、「まちづくり」、文化などさまざまな面で活動している。なかには地域通貨を発行することで、市民同士の交流と相互援助を組織化している例もある。

NPO法の原案はもともと「市民活動促進法」だったが、「市民」という言葉の使用が反対された結果、現在の「特定非営利活動促進法」とされた。営利か非営利かが問題なのではなく、本来、市民活動を促進するための法である。多くの市民が多元的な活動を行うことで、偏りのないバランスの取れた社会が生まれる。その全体調整を図るのが「市民の政府」の役割だとしても、それはかつての政府のように上からの統制的権力を振るうものではなく、市民の英知を引き出す場を提供するものであるべきだ。

おわりに——「官治」から「民治」へ

概念規定を論ずるよりも、「市民の政府」には、まず運動論としての意味があるだろう。地方分権一括法の施行から既に数年が経過したが、まだ意識の変わらない自治体も見受けられる。そこで自治体の立場を内外に鮮明にする必要がある。それには自分たちは「市民の政府」だと自覚して行動することだ。

私はかつて横浜市に在職していた時代に、国の幹部から呼びつけられ、「横浜市はいつから独立国になったのかね」と詰問された。私が否定すると、相手は「横浜市は憲法をつくったそうじゃないか」と畳み掛けてきた。横浜市が独立のルールをつくり開発事業者に適用したからである。

そのときまではまだはつきりしていなかったのだが、そう言われて急に、横浜市が国と対等の立場にいるとの思いが湧いてきた。これは政府間のやり取りだと実感したものだ。独立国という言葉は適切ではないが、「国が政策をつくらないし、つくれないのであるから、こちらは独自の政策をつくっているのだ」と言い返した。以後のさまざまな政

策をつくる上でも、市民の信託を受けた自治体として仕事をしてきたつもりだが、突き詰めていえばそれは、「市民の政府」であつたのだろう。

「市民の政府」というからには、まずは国の政府以上に、見識と適切な政策能力と実行能力を備えていなければならない。もちろん国との話し合いはして良い。だがそれは、どちらのほうが適切な政策であるかという観点からの議論でなければならぬ。当時、情報は国に独占されていたから、よく他の事例を引き合いに出された。しかし、どこかで既にやつているから良い悪いではなく、その時点で適切な政策であるかが問題なのだ。もちろん法律に反しないことも必要だが、自治体にも法の解釈権がある。

こうした次元で話をすれば、自治体のほうが地元にいるのだから市民に説得力があるし、総合的な判断ができ、実行力があるのは当然だ。国はただ、法律と一般論を言うだけであつた。もう三十年以上前の、国が権力を振るつていた時代の話である。それでも横浜市の姿勢としては「市民の政府」であり得たのだ。法的な改善が進んだいま、それぞれの自治体をもつと強く「市民の政府」を主張できないはずはない。

人間は孤立したままに放置されては生きられない。だから政府が必要になるが、それはジョージ・オウエル^(*)が「一九八四年」で描いてみせたような、人民を管理の下に縛り付けるものであつてはならない。だからまず、市民がコントロールできる身近なところに政府を置きたい。効率的な運営を否定するものではないが、それより先行する価値とは、人間を人間らしくしてゆくことだ。人間のココロが消えた政府などは、ど

*31 ジョージ・オウエル（一九〇四—一九五〇）イギリスの作家・評論家。未来小説「一九八四年」は、完全に管理された人間社会の恐怖を描いている。

んなに効率的でも、人間にとって害を及ぼすことになるだろう。

「市民の政府」で大切なのは、従来の「官治」から脱して「民治」になることである。「政府」も「行政」もこれまで「官」という考えに独占されてきた。自治体の行政さえも、官治的なものであつた。それを一八〇度転換させることである。

「民治」の意味は大きく二つある。一つめは、これまで自分のたちの外にあり、上にあるような感じで見えていた「政府」を、市民のレベルに置き、市民のモノにすることだ。市民が集まって政府をつくり、自らの責任で権限を行使する。「官治」のように超越的な権威が支配するのではなく、合意されたルールによって、自分たちのものである政府をつくり運営していくことだ。これまで、統治はされても統治したことのない市民が、はつきりとした意識をもって自治体を運営するということは、誰もまだ十分に経験したことがないため、当然に新たな方法が求められる。市民と政府職員との垣根は現在よりもはるかに低いものになるはずだ。それを実践の中で見つけてゆくことが、今後の課題になる。

二つめの意味は、文字通り民が治めることである。市民活動は、従来の自治体に代わって相当なことを行うようになった。施設の管理維持から介護サービスなどをはじめ、自治体がつくることのできなかつた新しい価値さえ生み出してきた。これらはまさに「民治」そのものであろう。このような、市民自ら自治体を治める「民治」は、今後も拡大していく傾向にある。全てがボランティア的な市民によって運営されるようになれ

ば理想的な「民治」の姿といえるだろう。

しかし、現実の都市はますます複雑化し、矛盾も拡大する。この事態に対応するためには、やはり「政府」機関として専門的な能力も必要になる。それを市民から隔絶したテクノクラートにしないためには、市民が治めているのだという意識の浸透が必要だ。専門領域でも、一般市民の目線と同じ高さにあることが「民治」である。そのためにも、市民も常に学習し成長することが大事だ。

市民の果たす役割が大きくなれば、「市民の政府」は比較的小さくてすむだろう。だからといって、なんでも「民」で行えばよいというものではない。政府でなければ果たせない「公」の立場の責任を果たす態勢は必要である。

「市民の政府」は、かつての民衆を支配した「お上」の対極にある。混乱する地域と孤立化した人間を支えるには欠かせない、ヒトのココロを優先させる地域経営の装置である。真の人間性と英知による「民治」の「市民の政府」が期待される。

CIVICSは CIVICS(siviks) 名詞単数形 市政学
市民による 市民のための 市民の[教材]です。

【好評既刊書】

CIVICS 市民立法-1
『市民立憲への憲法思考 改憲・護憲の壁をこえて』改訂第2版
松下圭一

CIVICS 市民立法-2
『市民立憲案二〇〇五 いま、みなさんと話し合いたいこと』
市民立憲フォーラム

CIVICS 市民立法-3
『市民自治体 社会発展の可能性』須田春海

CIVICS 市民立法-4
『市民主権からの憲法理論 増補型改正の提案』江橋 崇

CIVICS 市民立法-5
『市民の安全保障 ひとりからの平和構築』安藤 博

【お申し込み方法】

小社に直接、Eメール・FAX・はがきにてお申し込みください。
送料は実費をご負担いただきます。

(10部以上お買い求めの場合、送料は小社が負担します)

Eメール: civics@seikatsusha.com

FAX: 03-3263-9175

<http://www.seikatsusha.com/>

〒102-0083 東京都千代田区麹町2-7-3-2F (株)生活社



田村 明 (たむら・あきら)

1926年生まれ。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、横浜市企画調整局長、技監、法政大学法学部教授を経て、現在、法政大学名誉教授、財団法人横浜市政調査会理事長、都市政策プランナー。

著書に『都市を計画する』『都市の個性とはなにか』『自治体学入門』(以上、岩波書店)、『まちづくりの発想』『まちづくりの実践』『まちづくりと景観』(以上、岩波新書)、『都市ヨコハマをつくる』(中公新書)、『環境計画論』(鹿島出版会)など多数。

CIVICS 市民政治-1

『市民の政府』論-『都市の時代』の自治体学

田村 明 著

2006年8月24日初版発行

定価840円(税込)

デザイン 終 光純

発行人 廣瀬稔也

発行所 株式会社生活社

東京都千代田区麹町2-7-3-2F 〒102-0083

電話:03-3234-3844 FAX:03-3263-9175

E-mail: civics@seikatsusha.com

<http://www.seikatsusha.com>

ISBN4-902651-08-4 C3030 ¥800E