



2 会議内容

- (1) 開会挨拶
- (2) 基調講演
- (3) 事例発表
 - 熊本市
 - 環境パートナーシップくまもと市民会議
 - 香港特別行政区政府
 - 鹿児島市
 - シンガポール
 - 大分市
- (4) 自由討議
- (5) 会議総括
- (6) 主催者総括

2 会議内容

(1) 開会挨拶

幸山政史（熊本市長） 熊本市長の幸山でございます。「アジア太平洋都市サミット・第5回実務者会議」の開催にあたりまして、一言で挨拶申し上げます。

この度は、熊本市におきまして、実務者会議を開催させていただきますことを大変嬉しく、又光栄に思っております。

今回は、アジア各都市より9カ国、18都市、39名の行政実務者の方々にご参加していただきました。はるばる熊本市においでいただきました皆様を、心から歓迎申し上げる次第でございます。

また、このように多くの熊本市民の皆様にもご参加いただきましたことを、あわせて厚くお礼申し上げます。

アジア太平洋都市サミットは、1994年に第1回を福岡市で開催いたしまして、翌年には同じテーマで実務者会議を開催する形で回を重ね、今回で10年目を迎えることとなります。

毎回、アジア太平洋地域における都市整備や観光など、様々な都市行政の課題をテーマに開催されてまいりましたが、昨年のサミットにおきましては「21世紀型の新しい都市づくり～ガバメントからガバナンスへ～」を全体会議のテーマとして、都市行政のあり方について協議が行われたところでございます。

その中で熊本市他7都市が「市民参加型都市づくり」という分科会に参加いたしまして、今回はこれを引き継ぎ、より深く検討することにいたしました。

本市におきましても、市政運営の基本姿勢といたしまして、「市民と行政との協働のまちづくり」を掲げております。

これは「自分たちの街は自分たちがつくる」という住民自治の理念を基に、市民と行政がよりよいパートナーとして、お互いの知恵と力を出し合って進めるまちづくりを目指すものであります。

そのためには、私は、市民と情報を共有いたしまして、政策形成への市民参加を推進していくと共に、市民自らが公共サービスの担い手ともなりえる体制をつくっていきたいと考えております。

本日の基調講演やご発表いただきます事例は、今後の皆様の取り組みに大いに役立てていただけるものと期待をしているところでございます。

アジア太平洋地域は、現在素晴らしい発展を遂げつつありまして、生活・文化及び社会環境も大きく変容しようとしております。それだけにまた、様々な社会的問題も発生いたしております。「アジアはひとつ」という言葉もありますように、私たちが一堂に会し、よりよい都市政策について検討を加えまして、相互に協力しあうことで、アジア各都市が共に成長していくことを願って止みません。

最後になりましたが、会議の開催にご支援、ご協力いただきました関係各位に感謝申し上げますと共に、この会議が皆様それぞれにとって実り多きものとなりますよう祈念いたしまして、私の挨拶とさせていただきます。どうもありがとうございました。



(2) 基調講演

「日本における協働型まちづくり」

熊本県立大学教授（自治行政学） 荒木 昭次郎

荒木 昭次郎（あらかし しょうじろう）

1940年生まれ 熊本県立大学総合管理学部総合管理学科教授

略歴

1968年 早稲田大学大学院政治学研究科

自治行政専攻修士課程修了

1968年 財団法人日本都市センター研究員

1973年 東海大学政治経済学部政治学科専任講師、
助教授を経て教授

2000年4月～ 東海大学名誉教授

2000年～現在 熊本県立大学総合管理学部総合管理学科教授

・近隣自治セミナーハウス 主宰

・協働のまちづくりをすすめる市民会議 コーディネーター（2003年～） 等



ただ今ご紹介にあずかりました、熊本県立大学の荒木と申します。本日は、アジア太平洋都市サミットという大変大きな会場で基調講演をさせていただき機会をいただきまして、ありがとうございます。私は、皆さん方のお手元にございます基調講演の資料にありますとおり、本日は「日本における協働型まちづくり」というテーマでお話をさせていただきます。

【はじめに】

日本におきますところの「協働型まちづくり」という言葉は、最近10年ほどの間に、日本でも北海道から沖縄にわたって用いられるようになってきた言葉です。それ以前はどうであったかということですが、まちづくりという仕事は、行政がイニシアチブを取りながら進めていくという形でございまして、協働という言葉は使われていませんでした。それがいつの間にか、市民もまちづくりに関心を持ち、自分たちの意志を反映させてまちづくりに関わっていくという状態に変わってまいりまして、行政もそうした市民の意向を受け止めながら、市民と一緒にまちづくりを進めていこうと変わってきたわけでございます。

そこで、ここでは日本におきますところの市民と行政の関係の変化というものを、1945年以降の58年間にわたってみていきます。そして、この間の社会変化を見据えながら、市民と行政の役割関係の変化、あるいは意識の変化について、若干の分析を加えながら進めてまいりたいと思います。といいますのも、日本において、市民の皆さまがなぜ協働という意識を持ち、実際の行動を行うようになってきたかは、大変興味ある部分でございますので、その点を十分に押さえておく必要があるだろうということです。

もう一つは、日本においては、第2次世界大戦後の社会変化の中で市民の協働意識が育ってきたと

2 会議内容

いうわけではなく、かなり以前から協働意識はあったということです。歴史を振り返ってみますと、協働の意識と実際的な協働活動は、かなり以前から展開されていたという事実を知ることができました。協働のまちづくりというものは、日本においては、私の知るかぎり、かれこれ100年近くの歴史を持つということをおきたいわけです。

それからもう1点は、最近、北海道から沖縄にわたり、全国の多くの自治体が何らかの形で協働のまちづくりという政策を掲げるようになってきておりますが、その中で一般的に展開されている協働政策の実例を示し、これが戦前の場合とどういう点で違うのか、あるいは共通しているのか、といった点も指摘してみたいと思うわけです。

それから、協働のまちづくりを進める場合、協働というのはあくまでも手段であって目的ではないということをお認しておかなければならない、という点です。協働はある目的を達成していくために、異なる主体が力を合わせながらやっけていく集団的、組織的作業、あるいは組織的集団作業と言われるものです。そういう協働を行って行く場合、協働組織をどのようにするのか、あるいは組織をつくったとしてもそれをどうやって運営していけるのか、あるいは目的達成のために運営していくにはどのような条件が必要か、このような点を吟味していかなければならないと思います。最後の方で、そのあたりのことを申し述べたいと思います。

最後には、そうした協働がうまく展開できるための基本条件について述べます。つまり、協働していくために組織をまとめたり、目的達成のために牽引してくれたり、あるいは参加者の裾野を広げていく人を発見したり、そういう人材が大変重要でございます。そういう人材がどういう社会的背景のもとで我が国において育ってきているのかということも踏まえながら、協働を行って行くための基本条件を述べていきたいと思っています。

【協働型まちづくりの台頭背景1945-1960】

2番目に入りますが、「協働型まちづくりの台頭背景」の中で、1945年から1960年にかけての15年間の動きをみていきます。日本は第2次世界大戦後、焼け野原となっております。それから新しい制度がつくられて、その制度を習熟していく、つまり、どのように制度を運営していくかを身につけていく準備期間的時代であったわけです。しかも、この時代の日本社会は、農村型社会の特質を強く残していた時代です。農村型社会は、相互扶助活動と共役活動を中心にして社会生活が営まれていました。社会生活のルールが、共役活動を行って行くための相互扶助活動のルールとしてつくられていた面があります。一つの農村集落において、例えば、農村の基盤整備として田植えの時に水路を造って水を流すという時、集落に住んでいる人はみんな力で合わせて水路の整備を行っていたということです。また、稲刈りの時期になりますと、集落の人たちが力を合わせて一斉に集落の田畑の稲刈りを行っていたという、いわゆる共役活動を行っていたわけです。病気でその活動に参加できない、あるいは用件があって共役活動ができなかった人には、それ相応のルールをもって対応していくという展開が見られたわけです。

いずれにしても、農村社会においては自助努力、それから向こう三軒両隣と言いますが、共助努力がしっかりできていて、人間関係は大変濃密なものであったわけです。そういう関係の中で、市民生活上の必要な問題は住民同士で解決処理をしていく。一方、行政は法律に定められている戸籍とか課税業務とかそういった基本行政を中心に行っていて、市民と市民の間の問題には行政は首を突っ

込まないという形でした。市民活動と行政活動は、うまく調和がとれて地域社会の運営が行われていたわけです。そうした地域社会生活は、経済的には決して豊かではありませんが、社会的には安定していたということが言えます。

【協働型まちづくりの台頭背景1960-1975】

次に、1960年から1975年の15年間を見てまいります。この時期、日本は国の政策として高度経済成長政策がとられるようになります。農村部に多くの労働力が存在し、都市部において労働力が不足しているという時に、都市部の産業基盤整備が展開されていきました。日本では、よく言われますが所得倍増政策、つまり、今年10万円の所得なら来年は20万円にするというような、簡単に言えばそういうことですが、そのような政策が推進されました。農村部では多くの労働力人口を抱えていたわけですが、農業をする面積は同じでありますし、収穫も同じです。それを多くの人で分け合うということは、経済的には豊かになれないということの意味するわけです。そういう時に、都市部の産業整備が進められ、農村部の余剰労働力が都市部に移動できる政策がとられたわけです。その結果、当然のことながら農村部から都市部への人口移動が生じ、この15年間に世界に例を見ない勢いでそれが進んでいったわけです。

1960年から1975年にかけて、日本の国勢調査、あるいは住民登録台帳を通しての人口移動状況をみますと、驚くべき移動人口がありました。これを異なる行政区域、つまり熊本県という行政区域から他県の行政区域に移動した人の数を見てみますと、1年間に平均して800万人が移動していたこととなります。これが15年間続くわけですから、現在日本の総人口は1億2,700万人ほどですが、ほぼ15年間の中で、日本の総人口が現在住んでいるところから別のところに移り住んだという状態を示したわけです。通常、就職とか結婚とか進学とか転勤とか、こういったことで日本全体では約400万人が年でも移動するわけですが、その倍以上の人がこの15年間に移動しつづけたわけです。

この現象がいかなる問題を提起したかという点を見てみますと、人口を流出させていった地域では、「3ちゃん農業」、つまり、おじいちゃん、おばあちゃん、おかあちゃんの3ちゃん農業になっていきました。働き手は都市部にみんな移動して行ってしまう状態を表現した言葉ですが、3ちゃん農業で農村集落を支えていかなければならない状態が出現したということです。



一方、人口を受け入れた地域、いわゆる都市部ですが、全国から就業の機会を求めて人々が集まって来たわけです。そういうところでは、隣に誰がお住まいか分からないという状態で、北海道から沖縄まで各地から都市部に人口が集中することになりました。集まってきた人たちは、お互いに顔を知らないわけです。

私が千葉県の依頼を受けまして、そういう人たちの調査を行いました。「どのくらい時間をかけたら隣の人と挨拶ができるようになりますか」という質問に対して、挨拶が素直にできるようになるまでに3年かかるという結果が出ております。それから、自分たちが住んでいる地域に何か問題が発生した時に、自分たちで知恵を出し合って問題解決に取り組もうという気運が出てくるのに7年かかるという結果がでました。つまり、人間関係の希薄なコミュニティが一方において出来上がってきたというこ

2 会議内容

とです。そうしたコミュニティ生活は、人々にとっては大変不安な状態をもたらすわけです。その不安を取り除くために、人々は自分で解決できる問題は自分で、いわゆる自助努力で解決していきますが、自分だけの力では解決できない問題になりますと、隣近所の人は誰だか知らないわけですから、助力を求めにくい。

では、どこへ協力を、問題解決処理を頼むかという、行政に持ち込んでいくわけです。1年間に800万人を超える人が移動し、その人たちが新しい所で見ず知らずの人たちと一緒に暮らすということになります。そうすると、不安定なコミュニティが都市部の各地で生まれていくわけですね。こういう状態で、人々は行政に問題の解決処理を委ねて自分の生活を守っていくという形になりました。これは、人々にとっても、自治体の行政にとっても、あるいは日本の地方自治の充実・発展にとりましても大変大きな影響を与えることとなりました。自治体行政は、住民の要求・要望に応じていくことが良い行政である、という受け止め方を当時していました。従って、住民が「あれをやってください」「これをやってください」といろいろ要求いたします。そうすると行政は「はいはい」と、できるだけ応えていきたいと思いますというやり方で対応してきたわけです。

当時日本は、高度経済成長政策の真っ只中で、年平均の成長率が2桁に達しようとするぐらい毎年成長していました。当然、経済活動が盛んになりますと、自治体の財政も税収が増えて豊かになります。ところが1973年、最初のオイルショックが発生いたしました。それに伴って、日本の経済成長は安定成長に変わっていきます。それから成長率が10%あったものが6%に減り、更にそれが5%を切り、4%台に落ちる。そういう状態が続きますと、低成長という言葉が出てまいります。更に4%を切って、3%、2%、1%と経済成長率が下降していきますと、今度はゼロ成長という呼び方をしていきます。安定成長、低成長、ゼロ成長という言葉がマスコミを賑わせました。

それに伴って、自治体の財政も税収が小さくなり、困った状態に追い込まれていくわけです。それまで住民の要求・要望には、あれにも応える、これにも応えると予算を編成して対応してきましたが、しかし、他方で税収が小さくなっていく。そうすると、自治体財政は赤字になっていくわけです。それで、自治体のやっている仕事の見直しが行われるようになりました。このことは、何でも応えていくのが良い行政ではないんだぞ、という反面教師的な形で自治体行政に反省を迫る一方、住民側には、自分たちの要望に何でもかんでも応えていけば、自治体は大変な状態になるということを教えてくれたという面があるわけです。ですから、余計な要求、法外な要求をするわけにはいかない、ということをも住民自身にも気づかせてくれる時代だったと言えるわけです。

また、当時の日本では革新自治体という呼び方の自治体がたくさん登場しました。東京から大阪にかけての太平洋ベルト地帯の知事、つまり、東京都知事、大阪府知事、京都府知事は、当時、革新知事と呼ばれました。いわゆる保守系ではない市民層から推された人が知事になったり、革新党から推された人が知事になったりしました。そうした自治体にお住まいの人口は、大体3,500万人から4,000万人で、日本の人口の半分まではいきませんが、3分の1を占める人口が革新自治体にお住まいであったという状況でした。こういうところでは、住民本位の行政をやっていかなければいけないということで、住民の要求・要望には何でも応える方向で行政を展開していたわけです。

しかし、革新自治体の登場は、逆に自治体の財政問題を大きくしていくという問題も提起しました。市民の意志を反映させる、これはなかなか立派ですが、しかし、反映しすぎると言いますか、よく吟味もしない反映の仕方は自治をダメにしてしまうという問題を提起することにもなったのです。そこ

では市民側も自分たちでできることはやっていかなければならないし、行政側も、市民の要求・要望をよく吟味して対応していかなければならないということが重要なポイントとなってきたわけです。その意味でこの15年間は、日本の地方自治のあり方に大変大きな影響を与えた時代と位置づけられます。

【協働型まちづくりの台頭背景1975-1990】

次に入ります。1975年から1990年の間における市民と行政の関係は、どういう形になっていったかをみていきます。この時期になりますと、人口が800万人も1年間に移動するような状態はだんだん落ち着きを見せはじめまして、現在住んでいる所に住み続けるという状況が出てきました。その理由として一つは、経済の成長があまり期待されるように伸びていかないことが反映されていますし、また、人々の考え方や価値観も、あちこち移動するより今の所に住み続けたいという方向に変わってきたということが挙げられます。それを反映して、人々が一定の所に長く住み続けるとどうなるでしょうか。3年、5年、7年、10年、同じ所に住み続けるということは、地域に対する知識や理解を深めていくことになるでしょう。地域についての理解が深まり、地域にお住まいの方同士が会話できるようになる。そういったしますと、地域が抱えている問題を、自分たちの力で解決していこうと考えていくようになるわけです。これは、社会生活における人々の成熟化過程ということが出来ます。

つまり、行政に対しても、市民側はただ行政に全てを依存するのではなく、この問題の30%程度は私たちの力で解決できます、残りを行政で対応してくださいというように、今までは100%行政に依存していたけれども、30%は自分たちで解決処理できるということを主張するようになる。そういう主張を行政の政策形成過程に取り込んでいくという展開が、この時期盛んに行われていくようになりました。

これは、市民自治や自治体行政の進歩・発展という意味では、貴重な出来事であったと受け止めることができます。同時に、市民の間には自分の役にも立つけれども、人々のためにも役に立つという形での社会参加活動が少しずつ広まり始めていったということです。日本において、ボランティア活動という言葉が広くマスコミの中で使用されだしたのは、1980年代の後半からでした。

【協働型まちづくりの台頭背景1990-現在】

その後、1980年代の後半から1990年代にかけて、日本にはバブル経済が発生しました。予想外の資産評価がなされまして、実際はそれだけの価値があるかどうか分からないのですが、資産価値が膨らみ続けていくわけです。また、それがしぼんでいく状況も問題を投げかけることになるのです。いずれにせよ、バブル経済は、市民の皆さんの物的欲求を充足させていったのですが、反面、それだけでいいのかとも考えはじめたのです。いわゆる心の豊かさといったものも、一方において求め始めていったわけで、物的豊かさだけを追求するのではなく心の豊かさも求めていく、という価値観を、日本の市民は持つように変わってきました。

そして、1995年、阪神大震災が発生しました。大変な災害が、神戸市を中心に発生したわけですが、その時、全国から340万人を超えるボランティアの人たちが馳せ参じまして、壊れた街を再生・復興させていくという活動を展開していくことになったわけです。これを契機に、ボランティアという言葉が毎日のテレビ・新聞で躍るという状況が現われました。

2 会議内容

その後、日本においてもNPO法という法律ができて、社会貢献活動を行う団体を法人として認定する法律も用意されました。現在では、約1,000万に達する人たちが社会参加活動を行っています。日本の総人口は1億2,000万人強でありますので、12人に1人が何らかの社会貢献活動に参加している状況になっているわけです。そこでは、今まで行政が行っていた活動内容とほぼ同じような活動、いわば公共性があり、また公益性を伴う活動をNPOやボランティア団体、あるいは地域の住民組織等も行うようになってきたわけです。今まで専ら行政が担ってきた公共的利益の実現という、いわゆる公共サービスの生産・供給活動を行政だけに委ねるのではなく、自分たちでもできることがあれば、それを行政の政策形成の中に反映させていこうという姿勢が、日本の自治体の中にもみられるようになってきました。実を言いますと、これが「協働型自治行政の台頭」と呼ばれるものです。市民や企業のアイデア、あるいは専門的知識、あるいは能力・資源といったものを動員しながら、行政がやっている仕事を市民と行政が協力・連携しながら進めていくという、一つの流れが出てきたわけです。

【協働型まちづくりの今昔】

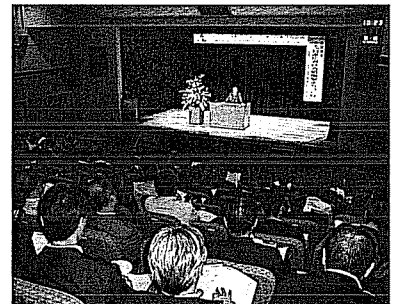
実は、こういうスタイルは、明治の終わりから大正の初めにかけて、日本では現実に行われていたということを見つめました。内容については、皆さんのお手元に配られております資料の中に書いてございます。それに目を通していただければと思いますが、つまり見知らぬ人たちが一定の所に住み始めて、そこをいかによりよい社会にしていくかという時、いろいろと手段を考え、方法を確立し、自分たちの意志を反映させながらよりよい街をつくっていく、いわゆる協働型のまちづくりを進めていたということでもあります。そうしたことが日本では、明治の終わりから大正の初めにかけて展開されていて、現在のコミュニティセンターのようなものを行政がつくるのではなく、地域住民たちが自分たちで資材を集め、設計をし、お金を出し合って作り上げていくことをやっていたわけです。ですから、昔の人たちの方が今より、よりよい協働のまちづくりをやっていたのではないかと感じるわけです。

【協働型まちづくりの条件】

現代においては、行政がイニシアチブを取りながら市民の参加・アイデアを求めて、そして一緒に一つの事業を行っていくという協働型のまちづくりが、全国の自治体で見られるようになりました。熊本県内においても、その例はたくさん見ることができます。

そういう協働を進めていくための基本的条件、これは組織運営のルールづくりから、組織化のための基本原則の確立、それから人々のアイデアをどのように協働に取り込んでいくかという手法についても、簡単ではありますが、本日の資料の中に書いてございます。そちらを見ていただければと思います。

最後に、協働型まちづくりを、一つの事業として協働することはできても、それを続けていくという継続性の問題が残ります。これが大変難しいことでして、協働型のまちづくりを進めていく場合、しっかりした組織をつくり、運営ルールを用意し、その協働組織を運営していく適切な人材も掘り起こす。そして多くの人の協力を得ながらそれを長続きさせていくということを、どのようにして実現していくかがポイントになります。これには、参加者を特定の人に決めないで、いつでも誰でも協働



のまちづくりに関われるようにしておくことが大切です。日本の場合はどうしても、特定の人たちだけが活動を行っていて、他の人がその活動に参加しにくいという状況があります。そうすると長続きしませんし、参加者の裾野の広がりも見られないということになります。そうならないように、いつでも誰でも参加でき、自分たちの能力をまちづくりに生かすことのできるチャンネルを用意しておけば、継続していくのではないかと考えます。

また、年代別にも、子どもたちも常に参加できるようにしていけば、その子どもたちが青年になり大人になった時、リーダーとしての役割も果たしていくようになるでしょう。これが、次世代につながる人材の養成確保ということになるかと思えます。

少し時間をオーバーしましたが、これで私の基調講演は終わりにさせていただきます。どうもありがとうございました。