

行政主導のまちづくりの功罪

——大阪市住之江区を事例に——

Merits and Demerits of Town Management
under the Initiative of Local Government :
The Case of Suminoe Ward in the City of Osaka

藤谷忠昭

1. はじめに

全国で市民によるまちづくりが活発に行われている。もちろん、まちづくりについては久しい以前から、その重要性が指摘され（奥田・大森・越智・金子・梶田 1982）、社会学においても豊かな蓄積が存在する。こうした市民を中心としたまちづくりは、いまや市民活動の中心のひとつであるともいえるだろう。だが現在、新たに行政主導のまちづくりが活況を呈しているように思える。従来、こうした参加民主主義の意義についても確かに主張されてきた（松下 1971）。それに加えて近年、公共性の転換の観点から（Habermas 1990=1994）、討議的デモクラシー（篠原 2004）の重要性が主張され¹⁾、その流れのなか、行政運営においてコミュニケーション的合意を経由したまちづくりが、参加民主主義のための中心的課題として浮上してきているのである。実際、社会学的分析も存在するし（今野 1995、田中 2002）、行政主導のまちづくりを積極的に推奨する論考は後を絶たない（高橋 2000、佐藤・高橋・増原・森 2005、須田 2005）。いうまでもなく、そこで強調されているのは市民が中心となったまちづくりであり、行政はあくまでも市民を支援するという態勢をめざすまちづくりである。民意を行政運営に反映させるという観点からいえば、こうした社会的動向はさしあたり望ましいものといえるかもしれない。

住民参加のまちづくりは、行政に対してもメリットがある。まず第1に、市民参加のまちづくりによって民主主義的態度を表現することができる。その積極的な推進は自治体のPRともなる。逆に、ほとんどの自治体に取り組んでいる現状を鑑みれば、むしろ、そうしないことは民主主義的志向からの脱落を意味することになるだろう。また第2に、ブレインを外部に持つことができるというメリットがある。議会制民主主義と違って、政策の立案は圧倒的に行政によって担われてきたことはいうまでもない。だが有能な職員を集めたとしても、そのアイデアにも限界があろう。同じ職場という環境にいる者のなかでは新たな発想も生まれにくいかもしれない。シンクタンクを委託することもできるが、資金を出す委託先の期待に沿って答申を行うという恐れもある。その点、不特定多数の住民であれば、遠慮は相対的に減少するだろう。少なくとも、すでに行政が発想しているアイデアであったとしても、そこにプラスアルファが付け加わる可能性はある。さらに第3に、市民の討議自身が調整の意味を持っているということである。すなわち、議会で決定した行政の執行は住民との利害が絡んでくる場合、説得、調整が必要である。もし、最初からその施策が住民の発案であるとするれば、住民との新たな調整は発生しない。もちろん、討議するのはすべての住民ではない。しかし、積極的な市民をあらかじめメンバーに集めておくことで調整は比較的スムーズにいくだろう。

このように行政主導だとはいえ住民が参画するまちづくりには住民、行政双方にとってメリットがある。だが、いうまでもなく、問題や課題も生じる。まず第1に、こうしたまちづくりが住民参加の形をとりながら結局、行政の思惑通りのまちづくりになってしまっていないか。住民参加という形態は、それだけで行政の強力なアカウントを形成してしまう。第2に、代表性の問題がある。いうまでもなく間接民主主義は、議会の決定により運営される。その住民の代表者の決定は、任意の代表である市民の見解とどのように整合性をもつのか。また、もたない場合はどうするか。第3に動員の問題がある。現在、行われているまちづくりは、多くは市民のボランティアで賄われている。確かに有志の住民が市民として自らのまちを設計していくことは、悪いことではなかろう。だが、もし行政

が主導するということになれば、それは無償労働の動員ということにはならないのか²⁾。

本論文では、こうした問題点について大阪市住之江区の「わがまち会議」を事例として具体的に検討してみたい。そのことで現場ではこれらの問題は実際にどのように扱われているのかを明らかにし、行政主導のまちづくりにおいて行政が、ひいては研究者が留意しなければならない点を明確に提示したい。データとしては主に、この会議について住之江区が発行した資料と、オブザーバーとして参加していた私自身の参与観察による知見を参照にする。あらかじめ本論文の構成を述べておこう。次節ではまず私が参与観察を行った大阪市住之江区の「わがまち会議」の概要とその結果を簡単に紹介することにしよう（2節）。その上で、すでに述べた3つの問題点について具体的に吟味していくことにする。すなわち、まず行政が主導するまちづくりにおける調整のメリットに注目しつつ、そのことが逆に、行政の誘導を可能にしてしまう点を明らかにする（3節）。次に市民の代表性の問題を検討するために、「わがまち会議」の参加者たちの代表性について、予算の問題を含め考えることにする（4節）。さらに、行政主導のまちづくりが住民の動員を結果してしまう危険性が存在する点について検討したい（5節）。最後に、こうした問題点を基に行政が主導するまちづくりが留意すべき課題を提示することにしよう（6節）。

2. 「わがまち会議」の概要

本節ではまず、本論文の事例である大阪市住之江区が実施した「わがまち会議」の内容とその成果をごく簡単に紹介したい。そのことで、この「会議」の特徴を明らかにし、次節以降の分析の準備作業を行うことにする。

「未来の住之江 わがまち会議」は、2004年に大阪市を構成する24区がそれぞれ個別に始めたまちづくり会議のひとつである。大阪市が全体のデザインを設定しているが、その内容については各区における裁量に任されている。広報も個々のホームページを使うなどして、統一性はない。この

統一性のなさは、一貫性のなさを表すかもしれない。しかし、地元の特徴を配慮するという点で、地元密着型を重視した結果といえるだろう。

「市民が行政の政策形成過程に直接的または間接的に何らかの影響を与える」（佐藤 2005：12）市民参加について佐藤徹は、行政アプローチ型と市民アプローチ型の2つに分類を試みている。いうまでもなく、この会議の場合「行政が市民に参加を呼びかけ、市民がこれに応じて参加する」（佐藤 2005：13）行政アプローチ型である。本論文の言い方でいえば、行政主導の会議である³⁾。

この会議は、2004年9月12日から2006年2月20まで14回に渡って行われた。その目的は「区民のみなさんが主役となって身近な視点、生活者の視点からみたまちの魅力や課題を抽出し、区の将来像、市民全体で取り組むべき活動の方向性をとりまとめる」とホームページに掲載されていた。委員総数は39名で、内訳は年齢が20代11名、30代4名、40代4名、50代11名、60代5名、70代4名、性別は男24名、女15名、居住別では住之江区内32名、区外7名（うち大阪市内2名、市外5名）である。またコンサルタントとして、シンクタンクである都市文化研究所のスタッフ6名が参加し、会議の進行を行っていた。

会議は、次のように進められた。前半では、歴史、福祉、環境をテーマとする10名程度のグループに分かれ、まず住之江区の長所・短所を抽出し、さらに現状を把握するため区内において各数カ所ずつの視察が行われた。そのあと、グループごとに提言の方向性が話し合われ、中間発表が行われた。後半の第8回から14回では、総合計画のグループが新たに設置され、合計4グループで提言のための具体的検討が行われて、提言案がまとめられた。その提言案が公表され、2006年の1月16日から2月6日まで意見募集が行われ、それらの意見を盛り込みつつ最終的な提言が策定された。

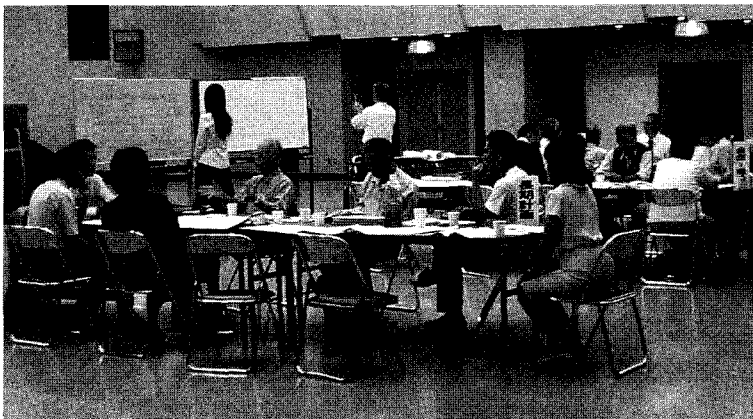
この提言案について、3月20日に公開のフォーラムが開催され、その内容が「住之江区わがまちビジョン」という冊子にまとめられた。この冊子を元に、以下で2年間に渡る成果を部会ごとに簡単に紹介しておこう。

未来の住之江 わがまち会議日程

第1回	2004. 09. 12.	自己紹介、今後の進め方について検討
第2回	2004. 10. 18.	現状（まちの良いところ、困ったところ）把握
第3回	2004. 11. 23.	まちづくり情報マップ作成
第4回	2004. 12. 18. 12. 20.	グループごとにタウンウォッチング
第5回	2005. 01. 17.	まちづくりの方向性づくり 1
第6回	2005. 03. 07.	まちづくりの方向性づくり 2
第7回	2005. 05. 20.	中間とりまとめ案の検討
わがまち情報交換会（2005. 05. 28.）		
第8回	2005. 06. 22.	情報交換報告
第9回	2005. 07. 21.	具体的な取り組みの検討 1
第10回	2005. 08. 30.	具体的な取り組みの検討 2
第11回	2005. 09. 29.	具体的な取り組みの検討 3
第12回	2005. 11. 11.	具体的な取り組みの検討 4
第13回	2005. 12. 15.	意見募集を行うビジョン案について
わがまちビジョン案の公表・意見募集（2006. 01. 16.～02. 06.）		
第14回	2006. 02. 20.	意見募集のビジョンへの反映

（「住之江区わがまちビジョン」に基づいて作成）

会議の様子



【総合計画】

区政全般を見通したこの部会では、とりわけ注目されたのは災害対策である。住之江区は海に面しており、東南海地震など太平洋における地震時の津波による浸水の問題が指摘される。同部会では、こうした防災のために、「個人で対処すること」「地域（連合町会単位）で考えること」「区役所と協議して進めること」「市役所、国土交通省近畿地方整備局、大和川河川事務所などと話し合うこと」などが具体的に提示された。また、それらの取り組みを支援する組織として「住之江区防災フォーラム」の設置を提言している。

【歴史】

歴史・文化をテーマにしたこの部会では、地域の歴史文化的資源の活用が焦点が当てられた。具体的には加賀屋甚兵衛の邸宅後である加賀屋緑地で、新たに寄席、雅楽のコンサート、月見会などのイベントを開催することを提言している。また区内の多様な団体のネットワークづくりを支援するため、データベースとして「住之江のまちアドレス帳」の創設が提言されている。

【福祉】

福祉をテーマとしたこの部会では、福祉の視点からの住之江公園の整備が主要な内容となった。そのなかで、高齢性、障がい者、児童のふれあいの場にするためにふれあい喫茶などを設置すること、公園の出入りのためにバリアフリーを徹底すること、植栽の剪定などで見通しをよくして安全な交点とすること、管理運営に区民が参加する仕組みをつくることなどが提言されている。

【環境】

環境をテーマとしたこの部会では、自然とふれあう具体的方法としてベンチの設置が提言の主な内容となっている。まず公園や商店街などS字型、ドーナツ型、波形ベンチを設置し、休憩、おしゃべりの場とするとともに、駐輪防止策として活用する。また、河川に可動式の円形ベンチを設置し、環境改善の関心を高める。そのベンチの具体的デザインは、部会の話し合いのなかで決定された。

以上のような経過でこの会議においては、行政が呼びかけコンサルタントが先導しながら市民が自らの地域についての提言を作成したことになる。さて、その内容から1節で述べた課題との関連で、どのような知見が得られるのであろうか。本論文の目的は、個々の政策を深く掘り下げて吟味することではなかった。むしろすでに述べたように、こうした提言に至る過程に焦点を当て、その一般的な課題を明らかにすることが目的であった。その目的のため次節からは、この事例に基づいて具体的な分析を進めていくことにしたいと思う。

3. 行政のもつ既存のネットワークの活用

前節では、大阪市住之江区における「わがまち会議」を事例に行政が主導するまちづくりの実態について見てきた。以下では、1節で挙げた3つの問題点について順次、具体的に見ていくことにする。まず本節では事例に基づきながら、行政主導のまちづくりのメリットに触れつつ、そのメリットが逆に会議の結果を行政的な結論に誘導してしまう可能性について考察してみたい。

今回、参与観察を行って改めて感じたことは、行政が主導するまちづくりにおいては、行政にすでにストックされているネットワークを十分に活用しつつ、まちづくりを進めることができる点である。このメリットについては、1節でもすでに述べたが、ここで改めて事例に沿って見てみよう。住之江区において、ある同じ施策でも学校区、町会、連合町会、社会福祉協議会などが重層的に行っている。学校行政、地域行政、福祉行政といったように、行政の縦割りに合わせて地域の行動も縦割りになっているということができる。その重複をなくす、あるいは同じことを協力して行うことが、効率の面からも効果の面からも重要であろう。もっとも縦割りは行政組織の特徴に起因しており、抜本的な対策が望まれることはいまでもない。だが、さしあたりここでは、こうした現状のなかで何か行うとすれば、関連するすべての団体と調整しなければならないという現実が存在する点を踏まえておきたい。もし、それを一から住民が行うとすれば、

大変な労力が必要となるだろう。とりわけ今回のテーマで、行政の持つネットワークが有効であったと思われるのは災害対策である。

住之江区は大阪湾に面しており、もし地震による津波の場合、どのように対処できるのかという点が、総合計画班で話し合われたことはすでに述べた。まず、その話し合いにおいては、大きな津波が押し寄せたとき住之江区の被害はどのようになるのか、また津波対策はいまのようになっているのか、といった現状が報告された。たとえば現在は津波時において3階以上の住人は待機、1階、2階の住人は小学校に避難することになっている。しかし、どこの小学校へ避難するかは明確ではない。このような具体的に調整の必要な課題が残されていると会議では指摘された。こうした課題に対して、低層住宅居住者の把握や、障がい者、寝たきりの要介護者、一人暮らしの高齢者の避難態勢などについては、連合町会単位で検討されることになった。防災教育の取り組みや、避難先の小学校などから遠隔の居住者、住之江区を職場とする人が近くの中高層建築物に避難できる協定などは、区役所が中心になって進めることとなる。また区内の大和川堤防の耐震強化や、海岸沿いの高規格堤防の計画などについては、大阪市や国土交通省との話し合いが求められる。これら諸機関との交渉には、もし住民が単独でまちづくりを進めるならば膨大な労力が必要であろう。しかしながら、住之江区がまちづくりにかかわっていることによって、その労力はかなり低減するだろう。むしろ、その調整は住之江区自身の業務になるという結果となろう⁴⁾。

このように行政にストックされた既存のネットワークを使えば、ある施策を実現するための調整はスムーズに行く。縦割りである責任が行政である点に目をつむれば、いまの段階では災害などの広域行政などには、行政主導のまちづくりは、とりわけ有効であるといえるだろう。

ところが注意しておきたいのは、こうした行政の既存のネットワークの活用はメリットであるが同時に、デメリットともなる点である。確かに全体の合意を得るために、既存のネットワークは貴重な社会的資源である。しかし調整しやすいということは、逆に言えば独創的な見解が提示される前に、調整されてしまう、先進的な見解は調整の段階でつぶされてしまう

ということでもある。さまざまなネットワークが存在するゆえに、さまざまなアクターの利害を損ねないようにすることは行政に要求されることかもしれない。しかし、その結果、当初は奇抜である市民の創意も提起されるとき角が取れた内容になってしまうかもしれない。そのことは、すでに挙げたパンフレットからも推察できる。様々なところに目が行き届き、様々な関係者に配慮した結果となっている。しかし逆に言えば、どこの自治体のものかそれほど明確ではない、金太郎飴的なまとめになっているように見える、といえは言い過ぎであろうか。

こうしたデメリットは、すでに述べたコンサルタントへの委託とも密接に関連していると考えられる。この会議においても、市民が主役であったことはいうまでもない。しかし資料の作成、中間発表の内容、他の住民からの要望の取り入れ、冊子の作成など、あらゆる点でコンサルタントが案を出すという手法がとられていた。もちろん、さまざまな経験を得た専門家の先導が、ノウハウに通じない市民にとって役立つ点は否定できない。しかし逆に豊富な経験、すなわち他の自治体などでの同様の作業での経験が、差し障りのない結果を生み、強烈な個性のある施策をかき消してしまう面もある。その主導は偏りのなさを志向する行政の、ある種の事なかれ主義と連動してしまう可能性も存在するのである。森賢三は市民参加会議における行政職員を「地域経営のコーディネーター」と位置づけ、サポーターとしてのコンサルタントにもコーディネーターの役割を期待している(森 2005: 77-8)。確かに、この会議でもその役割が見事に果たされていた。しかし見事に果たされたゆえに、まさに、その役割の逆機能をもまた、この事例に読みとることができるのである。

住之江区のような大都市における自治体では、そもそもあるひとつの利害によって、まちづくりは起こりにくいかもしれない。いうまでもなく都市における多様性自体は、悪いことではない。だが、そのことは人々の意思が一枚岩にはならないことをも意味する。だからこそ、まちづくりを行政が主導し、さまざまな人々に目配りをし、結局、当たり障りのない結果になってしまう。それは地元の個性の喪失でもあり、その争点は個別の住民運動にもつながりにくからう。したがって、それほど大きな変革はこ

うした行政主導のまちづくりでは期待できないということである。

では、これらのデメリットを解消する方法はあるのだろうか。いくつかの処方箋の有効性を吟味してみることができるかもしれない。たとえばコンサルタントを外すとか、自発的な参加者の意見を行政が調整をしないと⁵⁾、あるいは、その限界を鑑み一層のこと行政主導のまちづくりなど止めてしまうという主張も可能かもしれない。しかし、そうすれば逆にメリット、すなわち出された提言に関する調整が相対的にスムーズに進むという利点を失うことにもなる。ここでは、むしろ行政の既存のネットワークによって調整のし易さが生み出されるメリットと、逆に調整されてしまうというデメリット、この2つが背中合わせで共存している点を確認しておくことにしたい。

4. 代表性のためのアカウント

前節では事例に基づきながら、行政主導のまちづくりの調整をめぐるメリットとデメリットについて検討してきた。では、そもそもそこに参加する有志の市民にどのような代表性があるのだろうか。行政が直接コミットしない市民活動であれば、代表性は問題にならないであろう。しかし行政がコミットする、さらには主導する場合、議会制民主主義の原則に対する説明の義務が生じる。そのため、この会議でも幾重もの工夫が凝らされていた。この代表性の問題に焦点を当て本節では、会議を構成する市民の選出方法や会議の進行過程、また予算執行などについて、事例に沿い吟味してみたい。

いうまでもなく議会を構成する議員は選挙で選出され、そのことで代表性の正当性が保たれる。では、行政主導のまちづくり会議を構成する市民たちは、どのように選出されるのであろうか。担当者の話によれば、今回の会議の場合、市民39人のうち約3分の1は公募に対する応募で決定をした。残りは、すでに同区に存在する他の市民会議や福祉関係の団体などに声を掛け集めたという。筆者の勤務先である大学にも依頼があり、数名の学生が参加した。なるほど約3分の1の市民は、さしあたり自主的に

参加したということが出来る。しかし残りの参加者はもちろんのこと、公募に応募した者についても、これだけでは代表性が保たれているということは必ずしもいえない。では、会議に正当性はないのだろうか。

このように、その選出方法に問題が残ったとしても、政策の決定過程が開放的で、十分なチェックが行われていれば、その見解の偏る危険性を減少させることができるかもしれない。この会議の場合、その進行過程はどうであったのだろうか。この点について見ていこう。まず、この会議にはオブザーバーとしての参加が許されていた。その参加者の人数は毎回、私を入れて2、3人というところであった。なかには大阪市の関係者も多く、一般市民が大挙して見学に来たというわけではない。だが加えて、この会議では、その成果の一般的な吟味の機会が設けられていた。すなわち会議によってまとめられた結果は、すでに述べたように1月から2月にかけて3週間、広報紙を通じて他の住民に周知され、会議の結果に対する意見が募られた。会議の内容の報告されたパンフレットも、区役所、スポーツセンターなど計6カ所に設置され、その結果、5件のコメントが寄せられた。また、このパンフレットがきっかけで、次の会議にオブザーバーとして参加した住民からの意見も開陳された。それらの意見は吟味され、最終的な報告の内容に盛り込まれている。

さて、その内容や意見の扱い方の吟味がここでの課題ではない。むしろ、こうした手法によって、一般の住民によるチェック機能が十分に果たされているといえるのかどうかという点を考えてみたい。確かに形式的な要件は揃っている。より広い範囲への周知に対する努力はなされているし、来た要望は結果に反映もされた。「公開するという事は皆がそれを利用することではない。誰でもが目を通し利用できる機会が提供されること」(池田 2000:192)だとすれば、住民は内容をチェックすることができる仕組みにはなっていた。その利用数の少なさは、ほとんどの住民がその権利を放棄したとみなせば、問題ないのかもしれない。しかし、やはり、その数からいって多くのオーディエンスの参加を得たまちづくりであったとは必ずしもいえないし、少なくとも、そのチェック機能は代表性の問題をクリアするほどに十分な状況であったとはいえないだろう。

このように参加者の募集、あるいは会議の進行過程を振り返れば、それだけで代表性の問題はクリアされているわけではない。もし、その決定が必ずしも代表性を保証していないのであれば、その決定過程、またその決定に基づく予算執行は、十分な正当性を持たない。

こうした問題が見越してか、今回の会議では予算執行について次のような方法が取られていた。すなわち大阪市は今回の会議における計画の実行について原則的に予算を付けない、という方法である。いわば行政はあくまでも調整役であり、議論の結果、その執行を担うのはボランティアの市民自身だというスタンスである。確かに、そうすれば行政は労力は使うが、財政的な負担はほとんど必要ない。計画の実行に予算措置が原則的にかからないのであれば、この市民の決定は議会の予算権からは相対的に解放されることになる。したがって本節の主題である議会制民主主義に対する説明の必要性は薄れるということになるだろう⁶⁾。もっともゼロではない。この施策を実行する職員の人件費は必要だろうし、コンサルタントに対する謝礼も要るだろう。また、会議で使用する消費費も当然かかる。各種パンフレット代も必要である。したがって完全に議会の予算の問題を手放してクリアしているわけではない。だが、それらは事前に議会の承認を得ることもできる⁷⁾。確かに、この方法であれば、代表性をめぐる予算の問題はごく限られたものになるだろう⁸⁾。

このように代表性の問題をめぐる、この会議では一部の市民による政策の実行に2つの工夫が凝らされていた。第1に、他の住民の意見を反映する機会を設けている点である。第2に、提起された計画の実行を市民の自主性にまかせることにより、予算を極小化している点である。この2つの点は、代表性についてのアカウントを相対的に容易にするといえるかもしれない。けれども、この2つの点は他の問題を惹起する。すなわち、まず第1に住民にこうしたまちづくりへの関心が低いにもかかわらず、そもそも行政が主導する必要があるのかどうか。また第2に、そうして導き出された計画を、再び市民の自主性に任せるとしている点に問題はないのかどうか。この2点である。

5. 自主性が動員か

心から住民が求めているまちづくりであれば、住民が発案し、場合によっては行政を巻き込むということになるだろう。実際にそうしたまちづくりの例が多いことは、ここで改めて事例を挙げるまでもない。もっとも必要であったとしても住民から発案が起こらない場合もあろう。したがって行政主導のまちづくりは必要なかもしれない。しかし、もし行政の業績のためだけに、多大な労力をボランティアで住民に強いて、「お節介」な施策を展開するということになれば問題である。本節では、行政主導のまちづくりにおける、3つめの問題点、すなわち需要のないところに行政が課題を生み出し、それを市民という住民に課すことになりうるという危険性について、会議への参加、提言の内容、提言の実行の3つの観点から事例に沿って考えておきたい。

第1に、この会議においては、それぞれの段階における参加に自由意思が十分に配慮されていたのであろうか。この点から検討してみよう。募集については自由応募を原則としながらも、関係団体に声を掛けて集められたということはすでに述べた。ここに確かに問題は残る⁹⁾。だが、その後の会議の参加は極めて自由であった。名簿には39名の名が連ねられている。しかし実際、会議への参加は毎回、半数程度であった。そのことは参加が少ないという問題を示しているともいえるが、逆に、参加しなくては参加しなくてよい自由が保証されていたとみなすこともできるだろう。実際、住之江区の勧誘で私の大学から参加した学生の出席率もはかばかしくなかった。だが、そのせいで咎められることはなかった。つまり募集の段階で行政の呼びかけがあったとしても、その後で脱退することは自由だったのである。では、実際の参加者は、どう感じていたのか。この会議への参加に大いに意義を感じているという参加者の声があった。しかし一方で義務感から参加しているという声も、ある参加者から聞いた。こんな労力を割いて、来るのは大変ですと、その参加者は言った。呼びかけで集められたからには確かに、そういう参加者も存在するだろう。だが義務

感からであったとしても少なくとも、もし本当に来たくなければ来なくてもよい自由は保証されていること、このことを行政はもっと強調すべきだったのではないか。それでも参加するのなら、その参加者にとって参加になんらかのメリットがあると推測もできるのではなからうか。

第2に考えておきたいことは、提言の内容において住民の動員に結びつく点がなかったかどうかである。この点について気になったのは災害対策に関しての議論である。災害対策について広域での対応が効果的であることはすでに述べた。それが、行政の主導するまちづくりのメリットであると述べた。普段からの連携が大切だと行政はいう。確かに実際、災害が起こったとき、なぜ行政は普段から対策を打っていなかったのかという批判が起こる。したがって重要で、必要な準備だと思う。ただ一方で、こうした対策の徹底が災害を奇貨としてコミュニティを造成するための住民の動員へと導く可能性がある点は踏まえておく必要があるだろう。とりわけ災害対策の場合、住民全員の動員ともなる。こうした点にリスクを「脅し」として、コミュニティ醸成の突破口にしようとする行政の無意識の志向を読み取っておく必要があるのではなからうか。もしリスクのための連帯ではなく、連帯のためにリスクをとるのであれば本末転倒である。連帯が目的となり、利点が後からついてくるのではなく、利点のために最小限の連帯が目指されるべきであろう。

第3に考えておきたいことは、会議の決定の実行については誰が責任を持つのかという点である。この会議における提案の実行が、行政ではなく市民に委ねられることはすでに述べた。たとえばベンチなどの設置や公園のバリアフリー化などのハード面では、住之江区によって予算化されるが、加賀屋緑地でのイベントの開催、地域防災の取り組みなどのための労力は市民のボランティアに任されることになっている。では、もし、そうした取り組みが行われなくなると誰のいったい責任になるのだろうか。また、そうした取り組みが義務によって市民によって賄われるとしたら、何によって市民は報いられるのであろうか。会議においても義務的に出席している参加者がいたことは、すでに述べた。したがって、それらの提案は、何かを決めなければならぬという切迫感から出されたものかも

しれない。たとえそうでなくとも、まちづくりに熱心な参加者によって出された計画を、会議に参加しない者たちにも課すとすれば、それは労力の無償の動員にあたるといわざるをえない。

もっとも強制力がなければ、その後のまちづくりの内容の実現は保証されるのだろうかという疑問は浮かぶ。この点を解決する方法は少なくとも2つあるように思う。まず第1に、それらの計画を是が非でも実現しなければならないという考え方を捨てるということである。確かに予算と労力をかけて完成された計画は、実現されることに意義をもつ。しかし、いかにそうであれ少数の選ばれた市民の決定を他の住民に押しつけることは正当ではない。あっさりと諦めるべきではなからうか。また第2に、それでも計画を実現するというのであれば、ボランティアの市民が担うのではなく、それらの施策はやはり行政が中心になってやるということである¹⁰⁾。もちろん予算は新たに要求しなければならないであろう。計画のうち予算がかからないものに限定して実現するというように、計画を縮小してもかまわないだろう。ただ、それでは市民ボランティアの育成にならないのではないかという反論も起こるかもしれない。だが、そうした観点こそ、労力の無料の動員というべきものではないか。

このように本節では事例に沿いつつ3つの観点から、行政主導のまちづくりにおける動員の問題について指摘した。もし、まちづくりの推進という世の流れのなかで、まちづくりについての施策が次々に打ち出され、勤勉な職員は職場での業績達成のために、その必要性をいちいち吟味することもなく施策を進め、住民のためという謳い文句の下、市民に労力を課し、まちづくりの業界だけが潤うというのでは、最悪のシナリオである。また、その会議の後、そこで出された計画の実行に行政が責任をとらないのであれば、ありもしない需要を喚起し、必要もない労力を市民に無償で強いているのではないかという疑問も払拭できない。すなわち、もう一度まとめておけば、① まちづくりへの参加者の募集や出席において、② 提示された計画の内容において、③ 計画の実行において——それらのそれぞれに動員のリスクが伴う。行政の業績のために住民が利用されてはならないことはいうまでもない¹¹⁾。

6. デメリット回避のための緊張感の持続

本論文では、大阪市住之江区の「わがまち会議」を事例に行政主導のまちづくりの問題点について考えてきた。自治体において、まちづくりがブームになっている現在、勢い、まちづくりに関連する施策を展開しなければならぬ状況なのかもしれない。そのこと自体に問題があるのではない。たとえ社会的圧力からであったとしても、そうした施策自体が存在することは悪いことではない。むしろ、その中身がよく、結果がよくなければならない。こうした自治体の動向が一過性のものではなく、永続的なものであり、単なるポーズではなく実質的な結果をもたらすことが求められよう。

行政主導のまちづくりは仕組み上、最初から行政と親和的である。事例に沿って見てきたように、それゆえにこそ、実行性の高い提言も可能であった。しかし同時に、そこには問題点も含まれていた。本論文で、それらの問題点を3つの側面から指摘した。もう一度、簡単に振り返っておこう。

第1の問題点は、こうしたまちづくりが住民参加の形をとりながら結局、行政の思惑通りのまちづくりになってしまっていないかという点であった。この点については、とりわけ行政のもつ既存の社会的ネットワークに焦点を当て分析した。行政の持つネットワークを活用すれば、調整はスムーズになると同時に、大胆な市民の発案で行政を含む既存の制度の反対を押し切り、新しいまちづくりを実現してしまうといったダイナミズムは期待しにくい。つまり、全く新規の社会的変化に結びつくことは難しいであろう。場合によっては、行政の施策を行政や議会が決めるのではなく市民自らの決定という直接民主主義的な手続きを実現するだけという結果にとどまることが多いかもしれない。行政の資源を活かして多方面との調整が容易であるという、まちづくりにおけるメリットと裏腹に、逆に行政やコンサルタントによって調整されてしまい、提言自体の個性が削り取られてしまうというデメリットが存在するのである。

第2の問題点は、任意の代表である市民の見解はどのような代表性を持つのかという点であった。その見解に行政がコミットする場合、議会制民主主義の原則に対する説明の義務が生じる。そのために事例では、参加する市民の募集、情報の公開、他の住民からの意見の募集、予算措置などにおいて工夫が凝らされていた。確かに形式的には、それらの工夫によって市民の代表性が保たれていたともいえる。しかし、参加者の応募人数が少ないので関連団体に行政が声をかけたり、他の住民からの意見も絶対数が少なかったりするなど、実質的には必ずしもうまく機能していたとはいえない。

第3の問題点は、市民のボランティアの活用が無償労働の動員にならないのかという点であった。この点については、市民の募集、会議の参加などで参加者の自主性は保証されていた。しかし、提案された施策について市民のボランティアに任せるという点に問題が残っていることを指摘し、この点についてもまた市民の自由に任せ、それでもやるべきだと思われることで実行されないものは行政が改めて予算請求をすべきだということの本論文では主張した。

ではこうした問題点が存在するゆえに、事例のような行政主導のまちづくりに否定的評価を下すべきなのであろうか。そういう論者も多いかもしれない。だが、それではこうしたまちづくりのメリットは実現されない。むしろ施策を止めるのではなく、問題点の存在を自覚した上で実行することが重要だといえるだろう。より多くの頭脳を使えば、新たなアイデアの出る可能性が高まることは確かである。たとえ出来合いの結果に終わったとしても、まちづくりに市民的観点を入れることは重要でもある。要するにメリットを最大化し、デメリットを最小化するような施策の展開が必要だと考えられるのである。その際、われわれのすべきことは、こうした行政主導のまちづくりが、とりわけ行政の善意から誤った方向へ進まないように注意することである。

そのためには発想の転換も必要である。たとえば2つめの代表性の問題、3つめの動員をめぐる問題の要因は、住民の関心の低さ、また参加に対する動機の弱さにもある。この点について、さらに広報に努めるべきな

のかもしれない。しかし、むしろ多くの参加を得たまちづくりを絶対条件とするのではなく、参加民主主義に興味があればもちろん、たとえ関心があったとしても、そもそも参加する者は少ないのだという点を自覚し前提とすることの方が重要だと思う。こうした点は別に行政単独の責任ではないし、覆い隠す必要もない。無理をすれば、やはり住民の動員となる。パターンリズムに陥らないように留意しながら、無理のない結果を望むことが求められているのではなかろうか。十分に機能しているとはいえないかもしれないが、市民がその気になれば参加できるという通路は今後も低額の予算で維持することが必要であると考えられるのである¹²⁾。

以上のように本論文では、行政主導のまちづくりについて事例に基づき検討し、行政主導のまちづくりにおいては、① 既存のネットワークによる調整によって提言が行政寄りになってしまう可能性のある点、② 参加する市民の代表性についての根拠を示すことが難しい点、③ 提言の実現を市民のボランティアに委ね過ぎることは無償労働の動員になる点——について、行政自身がいまよりさらに注意深くある必要があり、外部的批判もさまざまな形で継続させていく必要があることを指摘した。これらは解決されるものではなく、むしろ行政はもちろんのこと、参加する市民、また研究者も緊張感をもって留意する点なのである。どちらかという批判的に論じてきたが、会議の進行には一貫して誠実さを感じた。しかし、それゆえにこそ、いま一度、注意力を喚起し、改めて問題の焦点を整理するのが本論文の趣旨であった。

もっとも本論文は、多くの課題を残している。たとえば今回は、大都市での事例を中心の論じてきた。小都市や、村落などではまた違った様相をみせるだろう¹³⁾。また、あえて批判的に問題点を指摘、整理することに焦点を絞り、個々の問題に留意しつつまちづくりを進めるための具体的な検討を射程に収めなかった。こうした課題については、今後の機会に論じていきたいと思う。だが少なくとも本論文では、行政主導のまちづくりに内在する問題点については明らかにできたのではなかろうか。この3点は今後の分析の参照点になると思われる。

※本論文は「未来の住之江 わがまち会議」に参加のみなさん、担当の大阪市住之江区の職員のみなさん、コンサルタントの都市文化研究所のみなさんのご協力の下、作成されました。ありがとうございます。

註

- 1) 篠原一は「社会的資本」(Putnam 1992=2001)を重視する観点から、人間の条件である「言語的活動」(Arendt 1958=1994)による「コミュニケーション的合意」(Habermas 1990=1994)を通じた討議デモクラシーが、とりわけ「再帰的近代」(Beck & Giddens & Lash 1994=1997)において重要であるという(篠原 2004)。だが、いうまでもなく社会的資本が無条件でよいものであるかどうかは議論の残るところである。社会的資本を提唱しているロバート・パットナムも「いかに相互支援、協力、信頼、制度的有効性という積極的な結果を最大にし、党派心 *sectarianism*、自民族中心主義 *ethnocentrism*、腐敗 *corruption* という否定的な運命を最小にするかを問うことが重要である」(Putnam 2000: 22)と述べ吟味している。本論文は、その吟味を行政が主導したまちづくりを題材に検討する論考だともいえる。
- 2) たとえば中野敏男はボランティアが「コストも安上がりで実行性の高いまことに巧妙なひとつの動員のかたち」(中野 1999: 76)でありうる危険性について指摘している。また渋谷望は「国家福祉の役割の後退が所与とされ、個人の(地域)『コミュニティ』へのボランティア的——『無償』の——『参加』が『自己実現』の一貫として称揚されている」点を批判している(渋谷 1999: 99)。この観点の検討については、藤谷(2000; 2003)も参照。
- 3) 事例のまちづくりが行政主導かどうかは議論の分かれるところかもしれない。たとえば田中豊治は住民参加の形態を行政主導型による間接参加と直接参加、住民主導型による直接参加に分類している(田中 2002: 140)。ここでは住民発案ではなく行政が呼びかけた点で、事例のまちづくりを私は行政主導ととらえたい。
- 4) 逆に、そのネットワークを使う際には、住之江区単独で進めるよりも、住民参加の決定事項である方が、他の諸機関はその対応に積極的になるだろう。行政は民主主義的な決定を前面に押し出して、交渉ができるからである。同様に議員への提言も、行政直接よりも住民の決定を通しての方が行いやすいと推察できる。
- 5) こうした点に関連し今野裕昭は、事例を用いながら、まちづくりが成功

する要素として「行政からの縦割りの活動ではなく、住民の生活連関」「町会以外のところで住民が何かやりだした時これを阻害するのではなく自由にやらせるという、町会の許容度」「町会をこえる人とのつながり」（今野 1995 : 51）などを挙げている。

- 6) その特徴は、たとえば第三セクターなどの方法と比較してみることができだろう。いうまでもなく第三セクターも、細かな予算審議を不必要にするための装置のひとつである。行政は第三セクターに多額の出資をする。それに対し「わがまち会議」の場合、行政による予算の執行は限られたものになるだろう。
- 7) もっともベンチの設置、公園の運営の仕方、歴史施設の利用などについては、予算措置を含めて事後の議決が必要だろう。
- 8) 世田谷区の市民参加のまちづくりでは、住民、企業からの寄付による基金を運用し、運用益と基金をもとに公益目的に助成する方法が用いられている（（財）世田谷区都市整備公社まちづくりセンター 2004 : 33）。いずれの場合も、区役所自体には大きな予算措置が不必要な方法である。こうした方法は、代表性の問題を緩和するとともに、現在の自治体の一般的課題である財政難とも親和的であることは明らかであろう。それらの手法の比較も今後の課題として残されている。
- 9) 松下圭一は「大衆政治と市民政治とは裏腹の関係で、常に緊張し合っている」といい、今後もその緊張は続くと述べている（松下 2004 : 66）。この観点に基づいて、行政の呼びかけは「大衆政治」に対する「市民政治」への誘いと受け取ることも不可能ではない。だが、それが行き過ぎれば昨今、話題となった政府のタウンミーティングへの動員の問題点などと重なってくる。こうした場合、いうまでもなく、たとえば下北沢のまちづくりを巡る議論のように行政との対抗という側面は生まれにくいであろう。
- 10) パットナムの分析するように、福祉国家もまた社会的資本をサポートするのであれば（Putnam 2002 : 414）、行政の社会資本の拡大の提唱は、必ずしも福祉サービスを縮減するという意味での新自由主義と共振させる必要はない。
- 11) 2007年1月現在、「わがまち会議」で決定された提案をいかに実行するかは、「住之江区まちづくりフォーラム」において引き続き検討されている。
- 12) 第1の問題点に関連していえば、もし行政が主導してやらなければ誰もやらないのではないかということにも、目を向ける必要がある。総花的な計画になることは、他で行われているミニマムな内容を、それぞれの住んでいるまちでも行うことを意味する。ミニマムな内容が実現して

いないところに、ミニマムを実現することに意義がないわけではない。

- 13) この点については地方分権化と市町村合併の文脈で、とりわけ住民自治協議会によるまちづくりの是非が問題とされるべきであろう。

文献

- Arendt, Hannah, 1958, *The Human Condition* (2 ed.), Chicago & London, The University of Chicago Press. = 1994, 志水速雄訳『人間の条件』ちくま学芸文庫.
- Beck, Ulrich & Giddens, Anthony & Lash, Scott, 1994, *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge, Polity Press. = 1997, 松尾精文・小幡正敏・叶堂隆三訳『再帰的近代化——近現代における政治、伝統、美的原理』両面書房.
- 藤谷忠昭, 2000, 『『市民』社会における『ニーチェ』的存在——自己の複数性と統治』『ソシオロゴス』24: 45-60, ソシオロゴス編集委員会.
- , 2003, 「地域福祉におけるオンブズマン制度の意義——ある住宅コミュニティを事例に」『社会学評論』54(1): 82-96, 日本社会学会.
- Giddens, Anthony, 1990, *The Consequences of Modernity*, Cambridge, Polity Press. = 1993, 松尾精文・小幡正敏訳『近代とはいかなる時代か? ——モダニティの帰結』而立書房.
- Habermas, Jürgen, 1990, *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt am Main, Suhrkamp. = 1994, 細谷貞雄・山田正行訳『公共性の構造転換——市民社会の一カテゴリーについての探究』未来社.
- 池田謙一, 2000, 『コミュニケーション』東京大学出版会.
- 今野裕昭, 1995, 「まちづくりにおける住民主体と行政主導——神戸市真野と東京京島の対比」『宇都宮大学教育学部紀要』45: 41-55.
- 松下圭一, 1971, 『都市政策を考える』岩波新書.
- , 2004, 「公共概念の転換と都市型社会」, 西尾勝・小林正弥・金泰昌編『公共哲学(11) 自治から考える公共性』pp. 31-68, 東京大学出版.
- 未来の住之江 わがまち会議, 2006 a, 『(仮称)「住之江区未来わがまちビジョン」の策定に向けて』大阪市住之江区.
- , 2006b, 『住之江区 わがまちビジョン』大阪市住之江区, <http://www.city.osaka.jp/suminoe/pdf/vision.pdf> (最終アクセス 2007. 1. 10.).
- 森賢三, 2005, 「市民参加のデザイン」, 佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三『新説・市民参加——その理論と参加』pp. 61-81, 公人社.

- 中野敏男, 1999, 「ボランティア動員型市民社会論の陥穽」『現代思想』27(5): 72-93.
- 奥田道大・大森彌・越智昇・金子勇・梶田孝道, 1982, 『コミュニティの社会設計——新しい《まちづくり》の思想』有斐閣.
- Putnam, Robert D., 1992, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press. = 2001, 河田潤一訳『哲学する民主主義——伝統と改革の市民的構造』NTT 出版.
- , 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon & Schuster Paperbacks.
- Putnam, Robert D. (ed.), 2002, *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press.
- Putnam, Robert D. & Feldstein, Lewis M. with Cohen, Don, 2003, *Better Together: Restoring the American Community*, New York, Simon & Schuster Paperbacks.
- 佐藤徹, 2005, 「市民参加の基礎概念」, 佐藤徹・高橋秀行・増原直樹・森賢三『新説・市民参加——その理論と参加』pp. 1-27, 公人社.
- 渋谷望, 1999, 「〈参加〉への封じ込め——ネオリベラリズムと主体化する権力」『現代思想』27(5): 94-105.
- 篠原一, 2004, 『市民の政治学——討議デモクラシーとは何か』岩波文庫.
- 須田春海, 2005, 『市民自治体——社会発展の可能性』生活社.
- 高橋秀行, 2000, 『市民主体の環境政策』公人社.
- 田中豊治, 2002, 『まちづくり組織社会学』良書普及会.
- (財)世田谷区都市整備公社まちづくりセンター, 2004, 『まちづくりセンター 公益信託世田谷まちづくりファンド 資料集 2004年度版』.