

地域における自治の可能性とその担い手

～コミュニティ行政を省みて～

The Possibility of Local, Self-Governing Activity and Its Main Actor: A Reexamination of Community-Oriented Government Programs

本論では1970年代に登場した、住民参加を基本とし市民的価値観の醸成や社会的連帯の復活を目指す施策“コミュニティ行政”を省みながら、住民自治の鍵となる自治の担い手の登場の過程を特定地域における施策の変遷から検討した。

調査の対象とした東京都三鷹市は、いち早くコミュニティ行政に取り組み、その充実を目指したが、その試みは80年代に壁にぶつかった。失敗の要因は、住民側に自治実現に向けた能動的行動が見られたにもかかわらず、コミュニティ施設の整備と住民による施設の自主管理に施策の中心が変化してしまったこと、全戸加入や住民総意にこだわったこと、行政側の期待が施策の途中で変質していったこと等にあった。

90年代に入り、それまでのコミュニティ行政とは一線を画す新たな参加方式「みたか市民プラン21会議」が登場した。この長期計画検討のための大規模市民会議は、三鷹市の予想を超える広がりを見せた。本論ではこの要因として、パートナーシップ協定により市民会議の位置づけが明確であったこと、この結果参加者が提案作成に時間と手間をかけることに積極的な意義を見出したこと、会議を通じて参加者同士の関係性が深化していったこと等を挙げた。

三鷹市の例は、コミュニティ行政が当初掲げていた目標が、当初の意図とは別の文脈から実現していったことを示している。その差は、担い手である住民自身の意思決定・自己決定が認められるか否か、公的な決定に正当な権限を持って関与できるか否かにある。そしてこれらはコミュニティ行政では決して実現し得なかった事柄なのである。



Community-oriented government programs date back to the 1970s, are based on public participation, and attempt to gradually promote civic values and restore social solidarity. Reexamining such programs, this paper considers the process of the emergence in self-governing activities of the main actor who is the key to people's self-governance.

The investigation focused on Mitaka City, Tokyo. The city started to engage in community-oriented government programs in the early days of the initiative and tried to improve them, but the attempt hit the wall in the 1980s. There were clear reasons for the failure: although people actively took actions toward self-governing activities, policy concern shifted to the maintenance and improvement of community facilities and voluntary management of such facilities by the people; the city insisted on public consensus and participation by all households; and the local government's expectations changed when policy was being implemented.

The 1990s saw the start of the Mitaka Citizens' Council for Plan 21 which provided a new way of public participation that differed from the previous community-oriented government programs. This large-scale citizen's council for discussions on long-term plans grew to a level that exceeded the expectation of Mitaka City. As reasons for this result, this article points out that the characterization of the citizens' council was clear due to a partnership agreement, that participants consequently found a positive meaning in contributing time and effort to the preparation of proposals, and that tight relationships developed among the participants through the council.

The case of Mitaka City shows that the original goal of community-oriented government programs was achieved in a context different from what was initially planned. The difference depends on whether decision making by local residents—the main actor—is recognized and can, with proper authority, influence official decisions. These could never have been realized under community-oriented government programs.

1 | はじめに

本論では、基礎的自治体レベルでの“コミュニティ行政”の変遷を手がかりに、住民自治実現の鍵について考察する。コミュニティ行政とは、主には1970年代に登場した住民参加を基本とする施策の総称である。また施策の住民への影響を考察するうえで、実際の自治体での事例を取り上げる。対象とするのは東京都三鷹市である。60年代後半から本格的な人口急増に直面した三鷹市は、いち早くコミュニティ行政に取り組み、市内を7つのブロックに分け、住民による自治組織として「住民協議会」を設置した。しかしコミュニティ行政は80年代後半から90年代前半に停滞を見せ、90年代後半には、基本構想・基本計画策定への市民参加のための大規模市民会議、「みたか市民プラン21会議」（以下、「市民21会議」と略記）が誕生した。

三鷹市は自らを「21世紀型自治体」称し、あるときは減量型経営に腐心し、パイオニア精神に富む自治体職員を輩出しながら公共サービスの民間開放を推し進めてきた。コミュニティ行政に見られるような、市民生活に必要なサービスを民間ではなく公共セクターが責任を持って供給すべきという「都市社会主義思想」に響きあいながらも、一方で行財政改革を推し進め、いわば振り子の両極を往復しながら行財政の運営が行われてきた自治体だと言える。

三鷹市は、自らの市民参加の経験を、コミュニティ行政から公園づくり等におけるワークショップによる参加へ、そして市民21会議に代表される白紙からの市民参加へ、と総括している。また従来からの「市民参加」から「協働」あるいは「パートナーシップ」へとも述べている。では「コミュニティ行政からの転換」や「参加から協働への転換」は、なぜ必要とされたのか。こうした考え方を従前の「コミュニティ行政」と対比させた時、住民自治の実現において、どのような可能性と課題が想起されるのか。

以上の問いに答えるうえで、本論ではまずコミュニテ

ィ行政は何を目指していたのか確認する。まず第2節では70年代のコミュニティ行政のきっかけとなった、国民生活審議会小委員会報告「コミュニティ—生活の場における人間性の回復」を手がかりに、コミュニティ行政の思想を整理する。さらにコミュニティ行政の推移について整理し、施策に内在化した課題について述べる。第3節では、東京都三鷹市におけるコミュニティ行政の変遷を検討し、「市民的価値観」を持つ住民の輩出を模索した大沢住民協議会について具体例を述べる。第4節では、コミュニティ行政からの転換点として、大規模市民会議方式による市民参加を振り返る。最後にコミュニティ行政と市民21会議を省みることを通じ、地域における自治の可能性とその担い手について論じたい。

2 | コミュニティ行政とは

日本社会において、コミュニティという言葉が社会的にも行政施策としても注目を集めた最初の契機は、1969年9月の国民生活審議会調査部会・コミュニティ問題小委員会報告『コミュニティ—生活の場における人間性の回復—』だった。ここではまず、国民生活審議会調査部会が示した、この報告書と、その後の施策を中心に、当時の問題提起と、それにともなう施策が何を目指していたか、考えたい。

(1) 70年代当時の「コミュニティ」の意義付け

同報告書では、「コミュニティ」を次のように定義づけている。

——生活の場において、市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団を、われわれはコミュニティと呼ぶことにしよう。(国民生活審議会調査部会 1973)

同報告書は、その目的を「コミュニティは国民生活の中心的課題」であるとし、「長く行政の盲点として放置されていた」との認識を表している（国民生活審議会調査部会 1973）。

また、同報告書ではコミュニティの必要性やその概念

を、次のようにまとめている。

——人対人のつながりがきわめて微弱にしか存在しない社会における個人については、無拘束性の反面としての孤立感が深まり、個人の力では処理できない問題についての不満感や無力感が蓄積されることにもなる。さらに今後においては、高度産業社会における緊張の多い非人間的な激しい競争と、ますます高まる技術革新にさらされる人々の、人間性を回復する場に対する欲求は格段に大きなものとなるであろう。それは個人と過程のみでは受け止めることができないのではなかろうか。(国民生活審議会調査部会 1973)

——コミュニティを形成する根底は生活の場における地域住民の相互信頼である。人々の心のつながりによって維持される自主的な集団こそがコミュニティの姿であり、それが地域的な広がり範囲を規定するものである。(国民生活審議会調査部会 1973)

同報告書では、農村社会の拘束から解放された都市労働者層の状況を、連帯感を失い、人と人とのつながりに欠け、不満と無力感にさいなまれる人間像として想定した。地域的な連帯や心の安らぎ、共同性といった心理的安定をもたらす基盤が失われることを問題視し、その解決策をコミュニティに求めたのである。

これは、1950年代以降、高度成長による社会変動と人口移動が激しさを増していたこと、過密地帯となった都市空間において、住宅不足や生活環境の破壊が生まれていたことが強く関係している。同報告書の想定をかいつまんで述べると次のようになる。高度成長以前、生産と消費の場が一致していた農村社会（あるいは農村的社会）では、格段に配慮せずとも、共同体や家族といった集団によって、生活を維持するうえでの多面的な機能が果たされていた。しかし、高度成長とともに激しい社会変動が生まれ、階層移動とそれともなう人口移動、人口の流動化、あるいは生活様式の多様化が進んだ。同報告書では、こうした事象により、住民の心の絆がなくなり、極度の個人主義に陥った結果、連帯性が失われていく、また失われつつある連帯感を取り戻したいという欲

求が生まれている、という想定に立って、コミュニティの必要性を説いたのである。

また、次の記述も当時の思想を明確に示す一文として興味深い。

——かつての地域共同体は『伝統型住民層』によって構成されていた。これが崩壊していく現代を第2段階とすれば、ここには圧倒的な『無関心型住民層』が生まれ出ることになった。次に来るべき第3段階においては、生活の充実を目標として定めた『市民型住民層』に支持を受けたコミュニティが成立しなければならない(国民生活審議会調査部会 1973)

ここでは、かつての地域共同体は『伝統型住民層』で構成され、こうした地域共同体が、報告書が作成された70年代前半において崩壊の段階にあることが主張されている。また来るべき3段階目には、市民的価値観を持つ『市民型住民層』が登場し、コミュニティを形成する、という期待や願望がうかがえる。ここで言う「市民型住民層」とは、民主的、市民的価値観をもち、自発的に地域社会に散在する諸問題に取り組む人間である。当時の思想では、部落を典型とする共同体的諸規制は、都市化の中で崩壊・解体されること、近代化は民主化をもたらし、「地域共同体」というモデルはそれとともに崩壊すること、その中で新たな疎外状況に置かれた都市的人間が求めるものは「市民的連帯性」であり、コミュニティへの積極的・肯定的意味づけだ、と考えられていた。市民的価値観を持った人間が集散的に重なるところにこそ、望ましいコミュニティが形成されると考えられていたのである。

また、同報告書では、コミュニティを醸成するうえでは行政側の改変も必須だと考えていた。たとえば「今や行政は高まる住民の要求に答え『国民生活優先の原則』に基づいて、コミュニティを核とする視点から見直され、改変されることが必要」であることや、「行政機構のうちに住民の要望を受け止め、必要があればさらに住民との対話を重ねた上で、可能な実現方策を探求し、責任ある回答を提示することが必要」であること、「ここに従来の上意下達方式を基本とする行政からフィードバック回路

を持つ行政への転換が存在」すること等に触れている。さらに行政機能の拡大と住民参加のためには、「議会および裁判所の本来のけん制機能が十分に果たされることが必要であると同時に、国民が行政と直接的に結びつき、政策の形成過程に民意を反映することが必要となってくる」と述べている。

つまり、同報告書では、「地域共同体」モデルが崩壊した後に登場する「生活の場」としてのコミュニティは「住民自治を発意させる場」でもあり、行政機構の改変をも必要とするとの認識が持たれていたのである。

(2) 自治省(当時)における施策の展開

自治省(当時)は1969年のコミュニティ問題小委員会の報告を受け、1971年4月「コミュニティに関する対策要綱」を発表した。この要綱では、「住民は近隣社会に対する関心を失い、人間は孤立化し、地域的な連帯感に支えられた人間らしい近隣生活を営む基盤も失われる恐れがある。このような現状に対処して、住民が望ましい近隣生活を営むことができるような基礎的な地域社会をつくるため、新しいコミュニティづくりに資するための施策をすすめることとする。」と述べられている。

自治省(当時)のモデル・コミュニティの方針は、「住民の社会生活の基礎的な単位である近隣社会の建設を意図」したものであった。つまり、孤立化した都市住民が、一次的関係を取り戻す社会生活の基礎単位は「近隣」であると考えたのである。

施策では、「快適で安全で健康で文化的な住民生活は、地域的な連帯感に基づき、生活環境の整備のいきとどいた近隣社会で始めていとなまれる」として、「そのための予備的施策としてモデル・コミュニティを選び、都市的地域および農村地域のそれぞれの地域の性格に即したコミュニティの生活環境の整備と、住民の自主的なコミュニティ活動のモデルを作ることを意図」して進められた。

自治省(当時)は、この後3年に亘ってコミュニティ対策を実施し、1971年度には40カ所、1972年度には13カ所、1973年度には30カ所のモデル・コミュニティを指定した。また、モデル・コミュニティの指定とは

別に、地方自治体独自の取り組みも行われた。たとえば横浜市・三鷹市・武蔵野市などがその一例である。

モデル・コミュニティの地区の設定は「おおむね小学校の通学区域程度の規模を基準」とされた。コミュニティに関する計画は、地域住民の参加のもとに、市町村が作成する「コミュニティ整備計画」と、住民が作成主体になる「コミュニティ活動に関する計画」の2つが取り上げられている。

「コミュニティ整備計画」では、歩行者専用道路の確保・交通安全施設の整備・公園・広場・集会施設からなるコミュニティ・センター・ショッピング・センターなどの整備・社会福祉施設の整備・保健施設の整備・および道路・水道・植樹による緑化などが進められた。一方で「コミュニティ活動に関する計画」は、交通安全・防犯・消防救急・その他の生活の安全の確保の推進に関すること・文化・体育およびレクリエーション活動に関すること・市町村行政に対する住民の意思の反映に関すること等であった。

自治省(当時)は、コミュニティ施策の結果、建設された建物に対して名称を規定しなかったため、実態は定かではないが、1990年時点で「コミュニティ・センター」と呼ばれる施設は5000弱、コミュニティ施策に対応して建設された施設は全国で約1万弱存在したという報告もある(倉沢 1998)。

(3) コミュニティ行政に内在化した課題

コミュニティ問題小委員会の主要な関心事は、「市民的価値観」を持った住民層を輩出することにあつた。なぜならば、こうした「市民的価値」を持った住民は、自発的に地域社会に散在する諸課題に対応し、都市化や生活様式の多様化からくる孤独・分断にも能動的に対応していくと考えたからであった。またコミュニティ問題小委員会では、「コミュニティ形成の方法」として、①物的な生活水準(コミュニティ施設等)の充実と社会的水準(住民相互の交流と相互信頼、住民参加・市民意識)の充実、②制度的方法(直接民主主義的な住民参加の形成を行政側において備えること)、③運動論的方法(交通事故、

公害、余暇活動施設の不足等生活環境に対する不満や人間疎外といった不満や欲求を住民自身が組織化し、共同の活動を通じて社会的水準を満たしていこうとすること。)の3つを挙げている。つまり、単に施設整備に限らない取り組みを前提とし、コミュニティの充実を企図したのである。しかし実際に施策の中心は「物的な生活水準（コミュニティ施設等）の充実」により、生活環境整備に留まった。ではなぜ、コミュニティ行政はコミュニティ・センターの建設を代表とする生活環境整備に注力していったのか。

理由のひとつには、文化的活動に対する過度な期待が挙げられる。具体的には、施設整備とともに、文化・体育・レクリエーション等の文化的活動が盛んになることで、自然にコミュニティを構成する市民的価値観を持つ個人が集積していくであろうとする考え方である。

実際、多くのコミュニティ・センターでこの種の活動は活発になったが、その結果、「センターを運営する主体的住民」と「一時利用者に過ぎない客体としての住民」の二者に分かれるという現象が生まれた。もちろん、文化的活動を行う自主サークル自体に意味がないということではないが、センターの一時利用者に過ぎない客体としての住民が集積されても、当該地区において「市民的価値」を有する住民の誕生にはつながり難かった。

もうひとつの理由としては、市民的価値観の高揚にともなう新しい社会集団の整備を進めることを掲げつつも、コミュニティ行政が現実的に相対した住民は従来の地域組織であったことが挙げられる。コミュニティ活動の事実上の担い手は、行政組織が常日頃からルートを保持していた既存組織の代表であった。結果として、コミュニティ行政が民主的社会的構築という崇高な理念を掲げていたにもかかわらず、多くの自治体においては、「新たな住民組織の結成を、旧来からある住民組織に投げかける」という構図が生まれた。またその議論の過程においては、具体的な施設建設に関する話題以外に、新たなイシューを提示することが難しかった。

こうしてコミュニティ行政は、次第に施設整備を中心

としたコミュニティ整備計画へと姿を変えてゆく¹。コミュニティ問題小委員会報告書「コミュニティ生活の場における人間性の回復」の段階では、民主的な社会を構成する基礎的組織としてコミュニティを捉えようとしていた。だが、実際のコミュニティ行政は、コミュニティ関連施設や道路整備、緑化等といった生活環境整備に重点をシフトさせていったのである。後のコミュニティ行政が、地域生活環境診断等といった住民参加の形態をすすめていったこと、地区計画などの策定に関する市民参加へと移行を示すこと等も、これと同じ文脈で捉えることができる。コミュニティ計画の策定過程への、コミュニティ行政を通じて組織された住民組織の『協力』によって、これらの新しい住民組織は行政とのつながりを強固にしていった。同時にコミュニティ問題小委員会報告が内包していた住民自治の充実といった観点は次第に削がれていった。

3 | 三鷹市におけるコミュニティ施策の展開

(1) 三鷹市におけるコミュニティ行政の登場

では実際の自治体において、コミュニティ行政はどのような展開を見せたか。まずは三鷹市におけるその推移を確認していきたい。

三鷹市では、1971年の第2次中期財政計画によるコミュニティ・センター構想発表を皮切りに、1972年の基本構想策定過程、1973年の大沢コミュニティ研究会発足、1974年の住民協議会発足、1975年の大沢コミュニティ・センター開館等、1970年代前半にコミュニティ施策が集中的に議論された。

鈴木市長（当時）は、コミュニティ施策について、市報で次のように述べている。

——ところで文明は人間を幸せにする反面、人間を弱くし、心を蝕みます。人間は自分の作った文明のために滅ぼされてはなりません。…（中略）今次計画では、コミュニティの育成のためのコミュニティ・センターの建設を推進します。市民、とくに主婦・子供・老人の文化教養の向上、体育レクリエーション振興とコミ

ユニティ活動のために市内5か所にセンター建設を目指すもので、これは断絶・疎外・孤独の現代社会における人間性回復の場となり、社会的連帯を取り戻す媒体の場であり、さらに市民各人が積極的に社会参加をする場であります²。

ここから三鷹市のコミュニティ行政は、文明の高度化・都市化によって都市型人間が断絶・疎外・孤独にさいなまれているという前提のもと、「人間性の回復」や「社会的連帯」を取り戻すことを意図して展開されたことが分かる。この意味で、三鷹市の発想と先の国民生活審議会調査部会・コミュニティ問題小委員会報告との発想は同一である。

コミュニティ構想発表から3年後の1978年、コミュニティ・センターの建設に向けた具体的な検討が始まった。基本構想に基づき策定された基本計画では、コミュニティ施設の基本的な整備方針が述べられ、「近隣住区」と「コミュニティ住区」という2つの地域エリアが設定された。近隣住区とは、徒歩10分圏内程度が目安とされ、このエリアに身近なコミュニティ施設、たとえば地区公

会堂や児童遊園を整備することが述べられた。対してコミュニティ住区は、三鷹市を7つのエリアに分け、それぞれにコミュニティ・センターを設置することとされた（三鷹市 1985）。コミュニティ・センターの運営をはじめ、住区の生活上の諸課題について議論する新たな住民組織は「住民協議会」と呼ばれた。なお1978年時点で区分けされた7つのエリアは、若干の差異はあるものの、現在の住民協議会の設定範囲とほぼ一致する。

(2) 大沢住民協議会設立の経緯

次に三鷹市の7つの住民協議会の中から、市の西端に位置する大沢住民協議会を取り上げ、活動の展開を追っていきたい。大沢住民協議会は、1973年11月に三鷹市で最初の住民協議会として発足した。住民によるコミュニティ・センターの自主管理を全国で初めて実施したという意味でも先駆的である。また当時の資料からは、大沢住民協議会の主要メンバーが当時のコミュニティ問題小委員会報告等、コミュニティ行政に関連する書物を熱心に学んでいたことが推察でき、コミュニティ行政の思想が実際の地域ではどのように受け取られていったのか、

図表1 7つの住区とコミュニティ施設



資料：三鷹市（2004 a）

検討するうえで格好の地域だと言える。

大沢住民協議会の活動経緯を端的に述べると次のようになる。まず、1971年12月、財団法人三鷹市開発公社は、大沢地区にコミュニティ・センター用地を買収した。1972年8月には議員全員協議会が開催され、追加補正予算を経て9月には大沢コミュニティ・センターの設置が実質的に最終決定した。

三鷹市は1972年6月、大沢地区の3つの町会（宿・原・下原町会）へセンター設計素案を中心とする説明会を開催、この際に管理運営についても一切住民に任せるとの方針が示された。3町会は地域に対して研究会の立ち上げを提案、呼びかけに応じた83名の応募者があり、三鷹市でコミュニティをテーマにした初めての団体、「大沢コミュニティ・センター研究会」が発足した。

大沢コミュニティ・センター研究会の目的は、設立される「大沢コミュニティ・センターが地域住民の意思を反映して効果的に運営されることを期待し、そのために必要と思われる研究等を行うこと」（研究会規約第3条）であり、実際の研究事業は分科会ごとに行われた。具体的には、第1分科会がコミュニティの研究（住民意識の研究、既存組織の研究）を、第2分科会がコミュニティ・センターの管理運営にかかる研究を、第3分科会がコミュニティ・センターに設置される各施設の利用に関する研究を行うこととなった。

研究会の正副会長は3町会の会長であった。研究会の参加者は、30代・40代住民がそれぞれ26人・33人と圧倒的に多く、また男女比で見ると27名・55名と女性が多かった。職業は主婦が48名と半分強を占めた。

1973年6月、コミュニティ・センター研究会は、中間発表を報告、コミュニティ・センターの管理運営主体について、地域にもともと存在していた町会、青少年対策地区委員会、PTA、老人会、青年団等に委員枠を与え、各団体が候補となる委員を推薦する方式により住民協議会を設立し、この中からさらに10名のコミュニティ・センター運営委員を選んでセンターの運営を行うこととなった。こうして、1973年11月に、大沢住民協議会が

43団体代表、67名により設立された。またその2ヵ月後の1974年1月にはコミュニティ・センター運営委員会が発足した（図表2）。

（3）形式要件としての公共的団体

コミュニティ・センター研究会は、文字通り施設としてのコミュニティ・センターについて研究することを目的とした組織であったが、実質的には大沢住民協議会のあり方も規定したものとなった。研究会から出された提言には、既存の住民団体が、たとえば会員数が100名または100世帯の団体であれば1名、300まであれば2名のように、人数に比例した形で委員を出すという形式も提案される等、大沢地区住民をできるだけ満遍なく網羅することに力点が置かれていた。大沢住民協議会設立10周年を記念して刊行された書籍では、当時の下原町会長・元住民協議会会長から次のような述懐がなされている。

——さて、大沢CC（コミュニティ・センター）は地域住民のための施設であるから、その管理運営の一切を地域住民に委ねるとされている。しかし公の施設についての使用許認可権限など行政の権限まで委託されること、各年度推定4～5千万円にのぼる補助金を受け且つこれを消費する権限が付与されることの二点だけからいっても、地方自治法の定めるところに従い、受任に関する資格要件を整えなければ成らないことは明らかである。（…中略）特定人のみが加入するクラブ等がこの種の公共的団体とみなされるか否かについては疑問ありとされている。すなわち「不可」と解してしかるべきであろう。（…中略）そこで当研究会はCCの管理等の権限を行政から受託し得る公共的団体すなわち大沢全住民を網羅するとみなし得る組織が設立されることを求め、なお時間的制約などを考慮するなら、早速具体化できる方式といえば「大沢にある前記の趣旨に沿う資格を備えた諸団体の協力による住民会議（仮称）の設立」を図る以外にすべなしと考えるものである。（大沢住民協議会 1985）

ここからも、大沢住民協議会の設立段階では、「公共的団体」を「住民の総意と外形的／形式的に認められる団

図表2 大沢住民協議会関連年表

年	月	内容
1958	4月	大沢台小学校が開校
1958		大沢地区2・4・6丁目付近に相次いで都営住宅が建設される 大沢地区に宿・原・下原の3町会が発足
1958		国際基督教大学 (ICU) 開校
1961	6月	大沢市営住宅 30戸が完成
1970	8月	国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会報告書「コミュニティ生活の場における人間性の回復」が報告される。
1971	2月	「近代衛生文化都市への近道・第二次中期計画大要」を発表「下水道100%整備、コミュニティ・センターの建設」を含む
1971	12月	大沢コミュニティ・センター用地を、(財)三鷹市開発公社が買収(2億7337万円、5,830㎡)
1972	5月	三鷹市議会で、大沢コミュニティ・センター設置を最終的に決定
1972	6月	宿・原・下原の3町会に対して、大沢コミュニティ・センター設計素案を中心とする三鷹市の説明会が開催される
1972	10月	宿・原・下原の3町会、大沢地区住民に対し「大沢地区コミュニティ・センター研究会」への参加呼びかけ
1972	11月	大沢コミュニティ・センター着工
1972	12月	大沢コミュニティ・センター研究会が発足
1973	6月	大沢コミュニティ・センター研究会中間報告を発表
1973	10月	三鷹市、コミュニティ対策本部を設置
1973	11月	大沢住民協議会が発足
1973	12月	大沢コミュニティ・センター竣工
1974	1月	コミュニティ・センター条例が制定 大沢コミュニティ・センター運営委員会発足
1974	2月	全国初の住民管理による大沢コミュニティ・センターが開館
1974	3月	コミュニティ活動事業助成金交付要綱を制定
1975	7月	市の機構改革により、コミュニティ対策本部が廃止、市民部にコミュニティ課を新設
1977	5月	東部地区住民協議会設立準備会が発足
1978	8月	三鷹市基本計画を確定(コミュニティカルテの実施を宣言)
1980	1月	住民による地域診断「コミュニティ・カルテ」市内7住区で開始
1980	7月	連雀地区コミュニティ研究会を発足
1981	4月	羽沢小学校が開校
1981	6月	コミュニティ・カルテ報告書が各住区代表から提出される

資料：大沢住民協議会(1985)、三鷹市(1985)を参照し三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

体」とすることが重視されていたことが分かる。すなわち住民協議会の設立にあたっては、諸団体の協力をもって「公共的団体」だとみなす方式が模索されたのであった。コミュニティ研究会は活発に活動を行ったのだが、これを発展改組して新たな組織を設立するという方式は見送られた。この結果、住民協議会は地域にもともと存在していた各種団体が住民協議会の委員構成の選出枠を決め、各団体が候補となる委員を推薦する方式により設立されることとなった。

(4)「制度化」された「運動体」としての住民協議会と三鷹市政の要請との狭間で

発足直後、大沢住民協議会の初期メンバーは活発な議論を交わしていた。日本で最初のコミュニティ・センターとして、大沢の地にコミュニティの醸成を具現化するのだという気概を持っていたのだろう。広報誌「コミュニティおおさわ」では、住民協議会会則第3条「本会は、大沢およびその近隣地区に共通の社会的な諸問題に関する、住民の意思或いは希望を、地域的な連帯感に基づく協議

等を通じ、合理的且つ効果的に解決し実現させるよう努めながら、当該地区住民の福祉増進と親睦を図り、もって、より良い地域社会の形成を目指すことを目的とする。」が何度も引き合いに出され、活動に対して住民がもっと積極的に参加するようにと繰り返し呼びかけている。

また発足当時の住民協議会は、特に組織の目指す方向性として、住民の諸要求を束ね、行政に対して自律的に活動をする住民運動の運動体として、その性格づけを行おうという意図が見て取れる。しかしそれは「自らは公共的団体であり、自治体との協力が欠かせない」という側面と「あくまでも住民の要求を現実化する運動体である」という2つの側面を住民協議会が併せ持つことを意味した。実際の住民協議会は毎年数千万円の補助により、コミュニティ・センターを運営せざるを得ない状況にあった。そのため単に「運動体的」性格を強めるわけにはいかない。結果、三鷹市において「公共的」であり「制度化された」組織であるという側面と、「住民の要求を束ねる運動体として」という側面の間で、住民協議会は長い葛藤に陥る。

——確かに大沢住民協議会の生い立ちを考えれば、センターの設置との関係で出来たことは否定できず……このような形を取ったことは止むをえないかもしれない。(中略)……この組織が真に(住民協議会会則第3条の)条項を満たすためには、組織の運動体化がまずはかられねばならない。諸要求を、地域住民全体のコンセンサスに近づけ……(中略)行政体に要求することが今後必要になってくるはずである。そこに、住民協議会の存在意義がある。そこでは住民協議会は住民の声を反映する住民運動体であり、しかも計画能力・自治能力を持つ制度化された運動体でもある³。

——住協の経費の大部分は、市の補助金で賄われています。……(中略)私たちの意志が100%反映しなければならぬコミュニティ活動費まで実際には助成しているのです。……(中略)むしろ「おんぶにだっこ」的な性格から抜け出せず、結果的には、主体性と積極性を減じさせる傾向さえ出てきたことは否めません。

一般的に言って行政から活動資金の大部分をもらって住民運動をしている団体は、稀であります。裏返せば、住協はこのことで住民運動団体の資格を問われているとも言えましょう⁴。

(いずれも括弧内は筆者による加筆)

しかし、センター発足から数年後が経過すると、コミュニティ・センター運営を巡って三鷹市と住民協議会との間に決定的な齟齬が生まれる。大沢コミュニティ・センターは、70-80名程度の住民協議会のメンバーの中から運営委員を選出し、その中の若干名がコミュニティ・センターの常任委員に任ぜられていた。常任委員とはコミュニティ・センターの日常的な管理・運営の責任者であり、センター会館の朝10時から閉館の9時まで拘束される。センター開館当初、常任委員には月額5万8千円の報酬が支払われていたが、常任委員には夜間の責任者としても役を担ってほしいという要望が市から出され、報酬額が8万円に増額された⁵。しかし、市内の他の地区でコミュニティ・センター建設の動きが本格化すると、三鷹市はこの常任委員への報酬制度を認めない方向を打ち出す。

三鷹市のコミュニティ行政の方針は、住民自治の充実であった。そのために組織体制の検討や予算決算等もすべて住民側に任されていた。しかし80年代初頭には、「コミュニティ・センターの管理運営は住民のボランティアによる自主管理」であるという認識は変わらないものの、「ボランティアは公共の福祉のために役立つ活動を自発的に行い、それが非営利性、無償性を伴っていること」との三鷹市認識が示されようになった。これに対して住民協議会は、センターに対する補助金の使い方は三鷹市とも協調して決定してきたこと、報酬額は常任委員への日常の負担に比して決して高額ではないということから、この決定に繰り返し再考を求めた。実際、1983年には大沢住民協議会から三鷹市長あてに住民自主管理に関する質問状を提出する事態も見られた。この質問状について、三鷹市からの正式な回答は半年後に示された。決定は覆ることなく、大沢住民協議会の常任委員報酬制度は

廃止された。

これらは直接的には補助金交付を巡るトラブルだと言うことができよう。しかし住民側からは、「大沢住民の住民協議会への参加意欲を促したものは、地域住民自らが自由と責任に基づき市民の市民による市民のための施設を管理運営することだったにもかかわらず、途中での方針転換には納得できない、行政との不況和音が事業執行をスポイルしてしまった」との振り返りもなされている。

こうした事態もあってか、住民協議会幹部からは、住民協議会に対して行政からの協力要請が増えてきたこと、またその要請が行政のいわゆる縦割りによって出され、対応に苦慮しているとの意見や、行政の仕組みや予算、決算の仕組みに対する問い直しを棚に上げて、住民に自主管理という名の協力を求めること自体が非常識だという意見なども見られるようになっていった。

さらに、住民協議会に対する三鷹市の期待の変質も見逃せない。

1980年代、三鷹市は「コミュニティ・カルテ」の作成を通じて、住民協議会の意見を行政施策に取り入れようと試みた。「コミュニティ・カルテ」とは、コミュニティ住区内の生活環境について、地域住民が診断を行うことを指す。三鷹市では、1980年、1984年、1988年の3回にわたってコミュニティ・カルテが作成された。コミュニティ・カルテは当時の新しい市民参加の形であり、カルテには住民協議会の役員層を中心に参加が見られたが、一方で実効性やその意義についての疑問点や課題があげられた。典型的な課題としては、コミュニティ・カルテは、生活環境に係る細かな要望の列挙に留まったという点である。カルテ作成は「まちの生活診断・環境診断」という要素が強く、たとえばガードレールやミラーの設置等の交通安全対策、街路樹等の緑化に関する要望、都市ガス敷設要望等、行政への要望の羅列に留まってしまった。また住民からの要望がどのように行政計画に反映されるのかが不明確であったという点である。これは特に継続してコミュニティ・カルテに参加した住民から意見が出されており、過去のカルテで要望した事

項が実現していないにもかかわらず、繰り返しカルテを行う必要があるのかという意見が出された。

コミュニティ行政は、直接的には国民生活審議会の答申に端を発したものである。当時の市長のイニシアチブにより、三鷹市においてもコミュニティ・センターの用地獲得が先行し、住民の内発的な欲求が直接の契機となったとはとても言えない。しかし郊外型都市だからこそ、急激な人口増や生活基盤整備の遅れ等に直面していた大沢地区住民は、コミュニティ行政の理念に対して強い共感を覚えた。だからこそ住民協議会の役員達は、コミュニティ行政の本質、すなわち住民による自治の拡充に向け大いに活動を行った。しかしもともと住民協議会が地縁的性格が強かったこと、行政側の期待の変質が活動開始からわずか10年で見え始めたこと、また制度化された運動といえども、行政機構の決定に対して影響を与える権限を持ち得なかったこと等を原因として、住民の、住民協議会離れが進んでいった。こうして住民協議会は徐々にその意義を失っていった。

4 | コミュニティ行政の転換点 ～市民21会議

(1) 「市民21会議」とは

90年代後半、三鷹市のコミュニティ行政は大きな転換点を迎える。「市民21会議」の登場である。

「市民21会議」とは、1999年から2001年にかけて、三鷹市の第3次基本構想・基本計画策定に向けて設けられた大規模な市民会議を指す。

なぜこの会議がコミュニティ行政の転換点になったかは後に述べるとして、まずは会議の経緯について簡単に説明したい。市民21会議は、1) 「白紙からの市民参加」を謳った三鷹市まちづくり研究所第1分科会の提言作成時期、2) 市民会議準備会による制度設計時期、3) 実際の会議開催時期、4) 意見提出後の調整期、の4つの段階に分けることができる。

①三鷹市まちづくり研究所第1分科会の提言

三鷹市まちづくり研究所（以下「まちづくり研究所」）は、三鷹市が1988年2月に市内にある国際基督教大学

と共同で設置した政策研究を目的とする機関である。まちづくり研究所は、第2次基本構想・基本計画の際に設置された「まちづくり研究会」をその前身としている。

1998年、まちづくり研究所は「三鷹市の新しい市民参加のあり方」をテーマに第3次基本構想・基本計画における市民参加のあり方を検討した。三鷹市では第1次・第2次基本計画・基本構想および下位計画では、その策定プロセスに住民協議会が重要な位置を占めてきた。たとえば素案策定段階では7地区ごとにまちづくり懇談会が実施された。また長期計画検討のための市民会議では、住民協議会に特別枠が設置されていた。住民協議会は「市民の声・地域の声」として特段の配慮がなされていたのである。

これに対して第3次基本構想・基本計画では、「新しい市民参加のあり方」をまちづくり研究所が「開発」することになった。検討の結果、まちづくり研究所は「従来の市民参加は行政の作成した素案に対する個別意見の表明にとどまっており、素案作成段階での市民の関与が極めて限られていること」や、「市民会議は主として既存組織・団体の代表者による構成であり、広範な市民の声の反映には制限もあった」こと、さらに、「次期基本構想・基本計画の策定に当たっては、素案作成段階からの市民参画を組み入れるべく、行政と市民が協力して参加手法の開発に取り組む必要がある」とする提言書を提出した。

②市民会議準備会

この答申を踏まえ、三鷹市長から三鷹市民に対して新たな市民参加の方式を準備するための呼びかけが行われ、「みとか21世紀市民プラン検討会議準備会（以下「準備会」）」が立ち上げられた。準備会の目的は、大規模市民会議の運営方法を検討することである。この目的のため準備会は、「検討会議の組織案（会則）」「会議のルール案」「市とのパートナーシップ協定案」「インターネット活用案」「広報情報提供メディア案」の5グループに分かれ、検討を重ねた。また5グループを調整する組織として、「連絡調整会議」が数回開かれた。

準備会の事務局は三鷹市が、全体の進行はまちづくり

研究所の研究者が行った。準備会には58名の市民が参加し、市民会議の仕組みづくりが検討された。特に重要な意味をもったのが、「市とのパートナーシップ協定」である。この「パートナーシップ協定」とは、第3次基本構想・基本計画に向けて、市民会議に参加した市民が自ら市民案を作成することを前提に、三鷹市と市民21会議との間で交わされた約束である。パートナーシップ協定では、三鷹市と市民21会議がそれぞれ8つの役割と責務を持つものとされている。市民21会議の役割・責務は市民の意見を幅広く集め、市民相互の意見調整に努めるとともに、会議の内容や成果について情報を公開し、2000年10月末までにプランを提出すること等であった。一方、市の役割・責務は市民21会議に対して活動に必要な場所、情報、経費を提供し、調査活動の支援を行うこと、またその提言内容を最大限計画の素案に反映させること、反映できない場合はその理由を提示すること、素案に対する意見を受け、内容を調整すること等であった。

一般的に、各種審議会や懇談会といった形式の市民参加においては、市民から提出された意見をどこまで反映するかは行政の裁量にかかっており、その点に関して市民は関与できない。また、完全な市民組織が、自主的に市民案を作成する場合もあるが、今回の場合はそれとも異なる。三鷹市と市民21会議は、行政から完全に独立しているわけでもなく、行政内部組織でもない。そこで編み出されたのが、責任や協力の範囲、意見反映の保障等を互いの納得のうえで明記する「パートナーシップ協定」であった。パートナーシップ協定には法的拘束力はなく、いわゆる紳士協定の域を出ないが、場所の提供や予算の計上を行う市側にとってみれば、プラン提出の期限が守られるか、または実現性のあるプランが作成されるか等といった懸念を軽減する意味も内包していた。実際、市の職員からは、庁内調整にも意義があったとの声もあった。

③市民21会議

以上のような周到な準備を経て、準備会発足から4ヵ月後の9月に、「みとか21世紀市民プラン検討会議（仮称）」参加者募集の記事が市報に掲載された。記事は、

「市民から市民への呼びかけ」として市民21会議の参加者が募集され、翌月の全体会において準備会で議論された会則や基本ルール、パートナーシップ協定などが承認され、正式に会議が発足した。

市民21会議には当初300名を超える市民が登録、第2次募集で追加された37名を加え、合計で375人の三鷹市民が参加する大規模な会議となった。会議は共同代表性が敷かれ、準備会に出席していた市民3名が共同代表となった。また市民案の取りまとめのために事務局が置かれたが、事務局長、事務局次長は無報酬とされ、市民21会議メンバーから選出された。常勤職員は市が雇用し、事務局スペースについても市が市役所第2庁舎を貸与した。

市民プランは、10ある分科会での議論がベースとなり作成された（図表3）。分科会は1年間で延べ454回開催されるなど、大変熱心な議論が続いた。また市民21会議参加者全員で構成される全体会、全体会準備実行委員会、事務21と言われる事務局担当者会議、運営委員会など分科会以外にも多くの会議が開催され、精力的な活動が続けられた。

市民プランに現実性・具体性を持たせるうえでは市の施策に関連した情報の提供が必須となる。必要な情報を提供するために、三鷹市は「三鷹を考える論点データ集」、「三鷹を考える基礎用語辞典」と呼ばれる2つの冊子を発行した。この冊子には市政の基本的な情報が集約された。また会期中は「これが知りたいカード」と呼ばれるカードが作成され、上記の冊子で不足する情報については、そのつど、担当課に照会された。プラン作成期間中の照会数は述べ200件に上る。

④意見提出後の調整期

2000年10月末、市民からの意見を集約し作成された提言書「みたか市民プラン21」が三鷹市長に手渡された。その後2001年9月末の議会で基本構想・基本計画が全会一致で可決されるまで、市民21会議は市民案がこれらに反映されるよう、調整と意見表明を継続した。具体的には、提言提出の翌月から各分科会と担当課との間で意見交換が随時開催されたこと、三鷹市の基本構想・基本計画の作成を担当する討議要綱チームと、市民21会議運営委員による懇談会が開催されたこと、三鷹市が作成した基本構想・基本計画に対して、市民21会議が2回ずつ、合計4回の意見書を提出したこと等が挙げられる。

こうしたやり取りを経て、市民21会議が活動を終了したのは、2001年11月末のことであった。

（2）市民21会議が地域にもたらしたもの

市民21会議は基本構想・基本計画の策定において、市民の意見を反映させることを目的に設置された。より正確に描写すれば、住民協議会を中心とする従来の形態では発見できなかった住民の意見を吸い上げ、施策に反映させることが三鷹市側の意図であったと言える。この意味で市民21会議は、コミュニティ行政開始から40年間続いた住民協議会を中心とする市政への参加形態からの転換を、端的に表した取り組みとなった。

市側の意図がその点にあったとして、では市民21会議は住民側にはどんな意味があっただろうか。ここでは本論の論点である住民自治という文脈からこの成果を確認したい。

①市政への参加に対する有効性感覚

市民21会議のひとつの成果は、参加した市民の多くが

図表3 分科会の構成

第1分科会	都市基盤の整備	第6分科会	平和・人権
第2分科会	安全な暮らし	第7分科会	市民参加のあり方・NPO支援
第3分科会	人づくり	第8分科会	情報政策
第4分科会	安心できる生活	第9分科会	自治体経営
第5分科会	都市の活性化	第10分科会	地域のまちづくり

資料：みたか市民プラン21会議（2001）

図表4 提言書「みたか市民プラン21」作成にかかる各種会議等の実績と内容

会議名	開催数	内容・役割
全体会準備実行委員会	17回	
全体会	20回	市民21会議メンバー全員で構成するもので、会議の最高意思決定機関。代表の選出・全体にかかる事項の承認、パートナーシップ協定の承認、予算の確定等を担った。
分科会	454回	プラン案作成の基本単位。提言書作成に向けた議論を行うため計10の分科会が設置された。
分科会ワーキンググループ	102回	—
分科会主催の学習会	24回	参加者が個人を単位にしていたことから、参加者の情報共有を促進する機会として学習会が開催された。分科会の枠を超えて参加が可能な形式がほとんど。また市職員が講師となることも多かった。
「三鷹を考える論点データ集」学習会	5回	市の現状を知るための学習会。メンバー以外の市民も参加、講師は市の担当課長級職員があたった。
運営委員会	40回	活動を進めるうえで経常的な運営について検討・決定し、全体的な連絡調整を図る役割を果たした。3名の共同代表、各分科会座長、事務局長、コミュニケーション推進委員会の代表等が出席。
起草委員会	18回	運営委員会の作業グループとして、提言書の総論（将来像・ビジョン）を策定。各分科会からの共通テーマを分析し起草した。
四役会	47回	3名の共同代表、事務局長、コミュニケーション推進委員長、市企画経営室により実施
コミュニケーション推進委員会	24回	外部広報とインターネットの活用、分科会を超えたコミュニケーションの推進を果たした。市民21会議の広報紙「PLANET21」や市民会議ホームページの作成等。
三鷹市 討議要綱チームとの懇談会	11回	最終提言提出後、各分科会と総論作成の起草委員会が市の討議要綱チームと懇談を実施。提言内容の確認を行った。
基本計画素案説明会	6回	三鷹市が作成した基本計画素案についての説明会。第1次案は3日にわたり開催。第2次案は全体概要の説明後、テーマごとに3つのグループに分かれて説明された。
活動報告書編集委員会	10回	「みたか市民プラン21会議活動報告書 こんな三鷹にしたい」編集を担当。

資料：みたか市民プラン21会議（2001）

市政への参加に有効性を見出したことである。

市民21会議では、市民案作成に際し、三鷹市とのパートナーシップ協定を結んでいる。パートナーシップ協定には、市民21会議と三鷹市のそれぞれの役割と責務が明確に記載されている。この中には「市は市民21会議が作成する市民プランを最大限、計画に反映すること」や、「市は市民21会議に計画素案を提示し、意見を求め、内容を調整すること」あるいは「反映できないとすればその理由について市民21会議に内容を提示し説明する」、「素案に対する市民21会議の再提案を受け、相互に意見調整を行って最大限反映するよう努めること」等が明記されている。

実際に、市民プラン提出後も市民21会議と三鷹市との意見交換は続いた。市民21会議の提案が提出された後の意見交換を、市民21会議は「7ヶ月間のキャッチボール」と呼んでいる。参加者はこのキャッチボールの過程を

「市民21会議参加者に課せられた役割と責務」として捉えている点も興味深い。

提案書作成に際しても、必要な情報は三鷹市側から積極的に提示された。また「これが知りたいカード」を活用することで、担当課との協議も要求すれば常に可能であった。

また、もうひとつの重要な観点として、参加者側が市民プラン提出まで、必ず市民21会議という参加の仕組みが存在するという確信を持っていたという点も強調したい。市民21会議は時限的な組織である。しかし市民21会議に課せられた任務、すなわち市民案の作成が完遂し、その反映如何を見届けるまで、組織を支えるヒト（有償事務局員）・モノ（事務局機能と場所、プラン作成に必要な物品）・カネ（運営に必要な資金の市からの補助）といった資源の提供が市により保証されていた。

400回を超える分科会の開催、700日を超える検討等

図表 5 市民21会議関連年表

年	月	内 容	
		三鷹市	市民の動き
1998	4月	まちづくり研究所「新しい市民参加のあり方」を検討開始	
	12月	まちづくり研究所から長期計画策定における新しい市民参加のあり方について提言	
1999	4月	三鷹市長、広報三鷹により準備会への参加を市民に呼びかけ	
	5月		準備会発足
	9月		準備会、7回にわたる検討を終える
	10月		「みたか市民プラン21会議」設立全体会
	11月	「三鷹を考える論点データ集」発行	
2000	2月	「三鷹を考える基礎用語辞典（市政概要）」を発行	
	2月		基本構想・基本計画策定に向けての市民アンケート実施
	3月		市民プラン21会議第二次参加者募集によって、37名が追加登録
	2月		「三鷹を考える論点データ集」学習会を開催
	3月		第4回全大会、公会堂ロビーでパネル展示
	3月		「みたか市民プラン21会議」が市とシンポジウムを共同開催
	6月		第6回全体会にて市民プラン21中間報告会を実施
	10月		市民プラン21会議第10回全体会にて「みたか市民プラン21」を提出
	11月		市民プラン21会議、市の討議要綱チームと懇談会を開始
	12月	12月議会で市から市民プラン21会議の進捗状況を説明	
2001	2月	基本構想第1次素案広報掲載	
	2月	三鷹市、第3次基本構想第1次素案を提示	
	2月	3月議会で市から市民プラン21会議の進捗状況の説明	
	3月		市民プラン21会議、基本構想第1素案に対する意見書提出
	3月	基本構想第1次素案に関するまちづくり懇談会開催	
	4月	三鷹市、基本構想第2次素案提示	
	5月		市民プラン21会議、基本構想第2次素案への意見書提出
	5月	市から議会へ基本計画第1次素案説明	
	5月	まちづくり懇談会開催	
	6月	6月議会で市から議案を送付「基本構想審議特別委員会」設置	
	6月		市民プラン21会議、基本計画第1次素案に対する意見書提出
	8月	市民プラン21会議と市議会に対して基本計画第2次素案提示と説明	
	8月	基本計画第2次素案広報掲載	
	8月		市民プラン21会議、第2次意見書提出 終了
	8月	コミュニティ・センターで（7箇所）で基本計画第2次素案に関するまちづくり懇談会を実施	
	11月		第20回全体会にてパートナーシップ協定終了・市民プラン21会議解散
	11月		「自治基本条例をつくるみたか市民の会」発足
	2002	4月	三鷹市まちづくり研究所が㈱まちづくりみたかへの委託から、企画部企画経営室へ所管換え、市が直接実施する方式に
4月		まちづくり研究所第一分科会「新しい協働型社会のあり方について」検討開始	
10月		まちづくり研究所第二分科会「自治基本条例について」検討開始	

資料：みたか市民プラン21会議（2001）および各種資料をもとに三菱UFJリサーチ&コンサルティング作成

物理的な負荷もさることながら、市民21会議は市民自身で相互に意見調整を行うことや、絵空事ではない現実的なプランをまとめること等は、物理的な負荷以上に参加者に大変な労力を要求する仕組みでもあった。しかし、パートナーシップ協定が存在することで最大限の意見反映が保証され、参加者は時間と手間をかけてプラン案を作成することに積極的な意義を見出していったのである。

②市民相互の関係性の結び

市民21会議は三鷹市の基本構想・基本計画策定に向けた市民参加の一形態である。基本構想・基本計画の策定自体は、計画行政を進める三鷹市の必要性から発していることは間違いない。しかし市民21会議が一般的な市民会議に比べれば大規模かつ長期にわたる取り組みであったこと、準備会で会議の仕組みを検討する段階から相当な工夫が凝らされていったこと等から、参加者のコミットメントが通常の会議に比べると非常に強いものとなり、結果として、今まで同じ地域で暮らしながらも相互に出会うことが少なかった市民が相互に出会う「場」としての機能を果たすこととなった。また「市民プランを作成する」という明確な目的があったことから、参加者相互の意見交換は非常に濃厚なものとなり、プラン作成という具体的な作業を通じて参加者は次第に相互に学習を始めていった。

市民21会議参加者には、従来から地域活動やボランティア活動等に参加していた住民もいれば、そうした経験がまったくない市民も存在した。市民21会議は、すでに市政への参加経験やボランティア経験があった市民にとっては、市民団体相互の緩いネットワークを強固にする機会として働き、初めて参加した市民にとっては、自らを「市民21会議で市民としてデビューした」と形容している。これには単に「市民会議に参加した」のではなく、約3年に渡る取り組みを通じて、自らの価値観がある種の転換を見せたことを描写しての発言として新鮮に響く。

市民21会議は、市民相互が関係性を取り結ぶ機会となること、出会った市民が相互に学習する機会を提供することで、「よりよい計画を策定するために、幅広い市民の

声を吸い上げる」という三鷹市側の当初の意図を超えた成果を生んだといえよう。

(3) 市民参加の正当性にかかる価値規範の転換

繰り返し述べてきたように、市民21会議は、375名の市民と三鷹市とがパートナーシップ協定という「約束」を交わしたうえで設置された会議である。375名という人数がいくら通常の市民会議と比して多かったとしても、「選挙」という民主国家を形作る基礎的システムにより正当化された議会とは異なり、市民会議は代表性を持ち得ない。またいまや形骸化が著しいとはいえ、見かけ上の形式的要件から代表性があるように見なされてきた全戸加入型住民組織に比べれば、通念的にもやはり代表性は薄いと考えざるを得ないだろう。

市民21会議は参加の意思があり、会議に参加する条件（それはたとえば仕事や家族の都合かもしれないし、会議場所までの交通アクセスかもしれない、非常に私的な都合であることが多い）がたまたま折り合った市民が参加した自主性の高い組織である。その意味で市民21会議は、三鷹に住む17万人の市民を代表する組織にはなり得ない。しかし、代表性を持たないからといって、市民21会議の意見が軽んじられて良いというわけではない。

では市民21会議の存在をどう解釈すべきだろうか。なぜ代表性を持たない市民21会議の意見が、正当なものとして取り扱われ、尊重されたのか。ここでは他の地域はともかく、少なくとも三鷹市においては市民参加の正当性にかかる価値規範が、市民21会議の誕生前と後とで転換したものと捉えたい。

三鷹市第2次基本構想・基本計画では、市民参加の基礎的単位は住民協議会であった。行政区画を7つのエリアに分けて、地区別に参加者を募り運営されていた住民協議会には、地区を代表する意見としての形式的要件と、意見を主張する正当性が存在すると考えられていたからである。しかし市民21会議の拠って立つところは、これとはまったく異なる。市民21会議にとっての正当性は、パートナーシップ協定という行政との約束を誠実に履行することによって得られる正当性なのである。

市民21会議は、会議の過程を公開している。広報誌を自ら作成したり、市役所と同じ敷地内にある公会堂ロビーでパネル展示を実施して市民へ広報活動を行ったり、市発行の広報で活動の経過報告を行う等、参加している市民以外に対する情報発信を積極的に展開した。また会議メンバー以外の市民も、常にオブザーバーとして会議を傍聴することができた。また分科会は第4回全体総会后、途中でメンバーを追加募集し、37名の市民からの応募を得た。また郵送による市民アンケートを実施し、会議参加者以外からの意見も収集した。

会議の民主性も相当程度に配慮された。進行をスムーズに行うために、各分科会には座長が設定されていたが、会議の進め方は「みたか市民プラン21会議の基本ルール」として明文化され、時間の厳守や自由な発言の尊重、徹底した議論の実施、発言の公平性への配慮、少数意見の尊重などの事項が盛り込まれた。

市民21会議の正当性は、こうした透明性・公開性と、民主的ルール徹底・運用によって得られたものであった。そうした意味で、三鷹市における市民参加の考え方が、形式的な正当性から、市民や市役所等すべてのステークホルダーが約束を果たすことを通じて得られる、能動的な正当性へと転換していった、と捉えられよう。

三鷹で採られた「パートナーシップ協定」という考え方は、その後、他の自治体でも一定の広がりを見せた。これはあくまでローカルなルールであり、普遍性を持つ制度ではない。しかし「ローカルなルールをローカルなエリアで作り上げていくこと」、それが通用する住民自治の現場であるからこそその有効な仕組みであると言える。

玉野（2007）は「財政的な困難ゆえにサービスの供給や政策の執行過程には住民の参加を要請したとしても、公的な領域についての責任はあくまで行政にあるのだから、それに関する意思決定は従来どおり行政がやるべきであるとする考え方」が存在するとし、行政が「その最終的な権限に基づき、その一部に関する公的な意思決定を明確な規定に基づいて住民の一部にゆだねることができることまで否定する必要はない」と述べている

が、公開性を追求し、準備会等により会議の進め方自体を参加型で設計したうえで、パートナーシップ協定という明確な規定を設けた市民21会議は、2000年代初頭に設計し得る、住民自治を進展させるひとつの方策であったと言える。

5 | 住民自治の可能性

ここまで、コミュニティ行政を巡る施策の展開と三鷹市における経緯を見てきたが、最後にコミュニティ行政と市民21会議を省みることを通じ、地域における自治の可能性について論じたい。

（1）コミュニティ行政は住民に何をもたらしたか

1969年9月、国民生活審議会調査部会コミュニティ問題小委員会は、高度成長を通じた人口の集中や生活圏の拡大、新旧住民の間の問題の噴出等の現実から、新しい価値観の必要性を説いた。共同体から解放された人々は、個人と家庭が前面に押し出され、私化が進み、無拘束性の半面としての孤立感・不満感・無力感が蓄積するという想定のもとで、相互の信頼関係に基づく新しい関係性が必要だと考えたのである。そして、それを可能にするのが、「市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭」が作り出す、信頼性に基づく地域社会である。国民生活審議会のこの答申に基づき、「人間性の回復」をコミュニティの醸成に不可欠な要素として捉え、コミュニティ行政はスタートを切った（倉沢 1998）。

「自覚的な市民」、「市民としての自主性と責任を自覚した市民」が、期待概念としてのコミュニティを充実させるのであれば、コミュニティ行政にとって、もっとも重要なのは、参加する担い手が「市民的価値観」を持っているかどうか、ということになる。

江上（1991）は、コミュニティ形成を、「市民的価値を地域住民が獲得していく過程」として捉えている。「コミュニティは『市民がつくる』ものであり、また『市民を作る』ものでもある」との江上の記述は、個人のレベルでの価値の転換が、集散的に重なり合うことで、地域社会に変化をもたらす、『社会目標としてのコミュニティ』

が現実化するもの、と考えられる。

では、個人レベルでの価値の転換が集散的に重なり合う仕組みを、政策として作り出すこと、これこそ、コミュニティ行政が、その本来の使命と目的を果たすうえで考えるべき課題であったのではなからうか。言い換えれば、価値の転換と、その集散的連鎖が生み出す変動要因を、いかに地域の中に埋め込んでいくのかということが、政策として意図せねばならなかったことではなからうか。

さて、前述した通り三鷹市は、1960年代後半から、全国に先駆けてコミュニティ行政を展開した。それは、都下初の革新市政が可能にした政策であった。

三鷹市は、コミュニティ行政の実施にあたって、住民協議会という制度を設計した。住民協議会を通じて、人間的なつながり、地域的な連帯を作り出そうとしたのである。

大沢住民協議会の歴史を紐解くと、大沢住民協議会にとっての地域的連帯の模索は、戦後日本の農村社会が、高度成長とともに都市化の圧力を正面から受け、地域社会が激動を体験し、村落的關係性が機能する範囲をはるかに超える、新住民が押し寄せたところから始まる。

大沢住民協議会は、その設立初期の段階では、「自治的能力を持つ制度化された運動体」として、その組織のアイデンティティを形成しようとしていた。「制度化された運動体」というフレーズは、要求・抵抗型の当時の住民運動の考え方からすると、一見語義矛盾にも思える。だが、大沢住民協議会は、この言葉に次のような意味を与えている。

まず、「運動体」であることの意味である。大沢住民協議会は、自らを、その当時噴出していた生活環境に関わる諸問題に対して、声を上げるための組織であると考えた。ここで言う「諸問題」の対象は、道路整備、都市ガス、バス路線、保育園、図書館等である。また、文化的な生活を保障する基盤の確保も、住民協議会の意図するところであった。三鷹の辺境と住民が感じ、都市的生活基盤が十分でないと感じていた大沢住民にとって、シビルミニマムを達成するための要求表出の「運動体」とし

て、住民協議会は位置づけられたのである。

2つ目は「制度化された」という側面である。大沢住民協議会は、自らを「単なる地域工ゴではなく、諸要求を地域コンセンサスに近づけ、地域計画の一環としてレベルアップした段階で行政に要求する」組織であると考えた。つまり、大沢住民協議会は、自らを行政によって正統性を与えられた“要求表出機関”“地域代表機関”として、制度化された組織であると考えたのである。

しかし、大沢住民協議会が実際に行ったことは、自主サークルの組織化と、コミュニティ・センターの管理運営、コミュニティ祭りといった親睦事業だった。

さらに、市内を網羅する7つの住民協議会がそろった前後から、三鷹市の住民協議会に対する要求は変化を見せていった。その変化の1つが、資源回収や防災といった、行政の必要性から発するサービス提供のパートナーとしての住民協議会の位置づけや、コミュニティ・カルテやまちづくりプラン等といった、さまざまな市政参加手法による要求の先取りであった。このような傾向は、住民協議会の運動的側面を次第に削いでゆき、住民協議会は「制度化された」側面のみが残る結果となった。

組織として、市民的問題解決能力の実を持たない住民協議会は、相互扶助的側面を伸張させ、本来住民協議会が持つべきだった市民的価値観を持った住民の輩出のための場や自治の担い手としての住民の意識の転換、または転換のための学習、対立、葛藤を起こす場としてはほとんど機能しなかった。

(2) 自治の担い手はどこから登場したのか

では、三鷹市では自治の担い手は生まれてこなかったのだろうか。市民21会議という組織は、そもそもは行政の側、つまり三鷹市の必要性に応じて発生している。まちづくり研究所は、市長の命を受け、第1分科会の設置とテーマの設定、提言を行っているし、そもそも、基本計画・基本構想の策定それ自体が、長期的な施策のガイドラインという位置づけであり、三鷹市にとってみれば、「策定しなければならないもの」「改定しなければならないもの」「ローリング（見直し）していかなければなら

いもの」ばかりで、「アンケートや広報などで、市民の声を反映するのは時勢的にも当然」と考えていたといえる。

だが、市民21会議という市民会議が取った手法の斬新さは、市民21会議を単なる市民会議には終わらせなかった。市民21会議が、大規模かつ集中的な討議を引き起こす手法を用いたことは、それまで同じ範疇に暮らしながらも、相互に知り合うことのなかった市民層を出会わせる結果を生んだ。そして、プラン作成という具体的な作業を通じて、参加者は、次第に相互に学習を始めてゆく。この相互学習は、市民21会議参加者に、自らを自治の担い手として認識させるという、価値観の転換を促した。

興味深いことに、市民21会議終了後には、それぞれの分科会での議論を引き継ぐ形で複数の市民団体が誕生した。たとえば市民21会議第7分科会「市民参加のあり方・NPO支援」に参加していた市民が中心となって誕生した「ファースト・ステップみたか」や、第9分科会「自治体経営」から派生して生まれた「自治基本条例をつくる みたか市民の会」等がその代表例である。市民21会議は、各分科会での議論を基礎に提言書を作成した。提言書は、7ヵ月以上に渡る市とのやり取りを経て基本構想・基本計画へと昇華していった。この過程で自らの意見を十分に反映できたと感じていた市民も、議論の結果ある部分を諦めざるを得なかった住民も、分科会での成果、あるいは市民21会議そのものの成果を体現すべく、その後新たに市民グループを作り、活動を続けた。

こういった過程を注意深く見ていくと、コミュニティ行政がその初期的段階で意図した『市民的価値の形成』は、住民協議会からではなく、思わぬ場所から形を変えて登場していることがわかる。

コミュニティ行政が求めていたもの、それは、個や家庭を基本的単位に、市民的価値を持つ、相互に信頼関係を持った集団の形成であった。そしてそういった集団の登場が、市民的解決能力の向上を導き出し、自らを自治の担い手と認識する担い手を増幅させると考えた。また、市民的問題解決能力の向上は、それを支える、ある共同体の社会資本の蓄積によって可能になる、とも考えた。

住民協議会が目指していた、制度化された運動体としての側面や諸要求を、地域コンセンサスへとつなげるといふ過程は、皮肉にも、住民協議会によっては達成されず、市民21会議という形で達成されていった。そしてそれは、組織自体に価値の転換を促す仕組みが内包されているか否かによって決定したと考えられる。

(3) 住民自治の「自主性」の重み

コミュニティ行政の登場からはや40年が経過している。この10年だけを見ても、公共施設の住民による自主管理、市民団体への施設の管理運営委託、公金を利用した市民団体への補助の増加、政策形成市場づくり等の新たな制度が各地で次々と誕生した。地方に行けば行くほど、地域経済の収縮による税収減への懸念、あるいは交付金の削減等から財政逼迫に悩む自治体が、「新たな公」を掲げ、住民の労力提供を赤裸々に期待する動きも明白に現れている。

見てきたように、三鷹市では自らを自治の担い手だと認識する住民がコミュニティ行政とは別の文脈から現れてきた。これらの住民はむしろ私的な関心から派生し、自らの問題意識や自発的意思に従う形で活動を行ってきた。

三鷹市は、市政50周年記念誌の中で、コミュニティ行政の成果を次のように評価している。

——それでは、これまでの三鷹市の計画行政における市民参加の特徴を整理してみよう。

まず1970年代の特徴は、下水道100%達成後の「コミュニティセンターづくりから管理までを目指す市民参加の時代」とまとめることができる。(中略)次に、1980年代における特徴は「コミュニティ・カルテからまちづくりプランの時代」とまとめることができる。第1次、第2次の基本構想・基本計画の作成の際において、市は住民協議会を中心としたコミュニティ住区別の提言を受ける取り組みを行っている(中略)。このような基本構想・基本計画への参加の過程を経て、特に1990年代に取り組みされたのが、「ワークショップ方式による白紙からの参加」である。つまり、90年代は、「市民参画から協働の時代」ということができる⁶。(清

原 2000)

さらに、次のようにも述べている。

——三鷹市では、昭和50年代の「コミュニティ・カルテ」、60年代の「まちづくりプラン」や「まちづくり懇談会」「長期計画検討市民会議」「まちづくり研究所」などを経て、平成に入ってから公園や学校建て替えでのワークショップなど、三鷹市独自の工夫を加えたさまざまな手法による市民参加を実施してきた。その歴史は約40年間にわたる市民とまちの蓄積となっている。平成11年度から始まった基本構想・第3次基本計画の策定作業では、「まちづくり研究所」の提言を受けて、市が素案を作る前の白紙の段階からの市民参加が行われ、従来の「参加」から「協働」へ新たなステップを踏み出した。(三鷹市 2004)

このように三鷹市では、現在までの市政の方針の変化を、「住民協議会による施設の管理運営と自治的コミュニティの開花→施設建設に関するワークショップでの市民参加→白紙からの参加としての市民21会議」という、いわば発展段階的な評価として総括している。しかし、この総括は決して事の本質を描ききれてはいない。これは、コミュニティ行政の『成果』として捉えられるべきものではなく、むしろ「行政体としての三鷹市が、パートナーとして熱い視線を送る相手が誰であるか」、という側面を照射したものに過ぎない。その意味で、これは、市民参加の発展段階ではなく、「ある計画を推進しよう」と意図する三鷹市が、今まで受け入れてきた市民参加の形態の変化」であり、「参加のあり方を決定する主体である三鷹市が、許容できる形態と市民層の変化の描写を記述したもの」であるといえよう。

コミュニティ行政の登場から、40年が経過している。ここから何を学ぶべきであろうか。

ここではそれを、住民自らが行う活動が持つ「自主性」の重み、として捉えたい。

コミュニティ行政は、時間の経過とともにその意図と本質を変えていった。住民協議会側の自己決定や市政に対する公的な意思決定をとまわず、自治的な価値観が

開花しないままのコミュニティ行政は、補助の交付プロセスを通じて、あるいは住民意見の代表機関であるという自らの呪縛によって、住民の自主性に無自覚に縛りをかけていった。70年代当時の三鷹市が掲げていたコミュニティ行政は、確かにその時代において自治のあり方に一石を投じるものだった。その理念に共鳴したからこそ、コミュニティ行政開始当初の10年弱は、そこに社会変革性を見出した住民が集まったし、彼らなりの努力の結果として実際にコミュニティ・センターには多くの自主サークルや文化活動団体が生まれた。コミュニティ・カルテは住民と職員の多大な労力をかけて作成され、道路整備や震災時のための井戸は保全され、緑道が整備された。コミュニティ・センター建設にかかって、その広大な用地を「地域のために」提供した住民すらいた。そこに住民がエネルギーを投じたという事実には、目をつぶるべきではない。だが三鷹市の住民協議会に対する期待は、自治的コミュニティの推進ではなく、あくまで行政の補完機能のパートナーとして変質を見せていった。コミュニティ行政は、本来の意図と目的を変化させなければ、永続的に必要とされる仕組みとなる可能性を持っていた。しかし、コミュニティ政策がその本質を、自治の推進ではなく、生活環境の整備へと変化させた以上、それを達成した時点で、その役割を終えねばならないのであろう。

市民21会議も、その契機はあくまでも行政側の必要性にあった。だが、会議は大変な熱意を持って地域に迎え入れられ、参加者相互の熱心な意見交換のもと市民案として提言が作成された。また提言提出後も市との長期にわたる調整の機会がもたれた。この結果、その後も市民21会議での活動成果を具体施策に高めようと、少なからぬ市民が活動を続けた。

市民21会議の参加者は、代表性を持たない。また375名の市民それぞれが、個別の具体的イシューに対してごく個人的・私的な意思を持つ。しかしそれぞれの問題意識の下に、ひとつの提言をまとめる作業を経験し、提言が無視されることなく、市側が尊重する姿勢を見せたことが、自らが自治の担い手だと認識するのに大いに

作用したのである。

6 | 終わりに

以上、本論ではコミュニティ行政が地域に何をもたらしたか、あるいはその転換が意味するところを主に住民自治の観点から検討してきた。本論に残された課題を最後に述べておきたい。

ひとつは、コミュニティ行政がその力を失っていく過程で、内部から登場した自己改革の動きに関する検証である。本論では事象を対比的に捉えるため、初期に誕生した住民協議会と80年代後半以降に誕生した住民協議会との差異や、90年代初頭から活発化する住民協議会内部の、特に主婦層を中心とした自主的な取り組みについては詳細を述べていない。こうした担い手は住民協議会内部でいったんは活動を行うも、その後住民協議会にある

種の見切りをつけ、住民協議会を超えたボランタリーネットワークを築いていった。このことが住民協議会に与えた影響については、また別の機会に詳しく論じることとしたい。

2つめは、自治体のNPO等の支援施策への教訓である。コミュニティ行政について調べていくと、担い手側に実質的な意思決定の仕組みを与えずに施策が展開されていく点や、施設整備にシフトしていく点等、2000年代からのNPO支援施策との多くの類似点に気づく。既視感を覚えると言っても過言ではない。いつか来た道なのであれば、そこから得られる教訓を民間非営利活動の基盤整備に生かす策を考えたい。本論で触れた「公的な意思決定を明確な規定に基づいて住民の一部にゆだねることができる仕組み」を検討する過程で、再考する機会を得たいと考えている。

【注】

- ¹ これに関しては、奥田（1979）p78-89による批判などがある。
- ² 三鷹市報 1971.2.21から
- ³ 1975.5.29「大沢住民協議会の行方」『コミュニティおおさわ』組織研究会記事
- ⁴ 1976.1.1「財源条件の住協」『コミュニティおおさわ』記事
- ⁵ 1982.12.「特集 間違った主張をしているのだろうか…大沢住民は！ 大沢コミュニティ・センター管理・運営に関する市側との交渉について 報告」
- ⁶ 筆者である清原慶子氏は、2002年4月の統一地方選挙で立候補、三鷹市長の職に就いた。「前職市長の路線を発展的に継承する唯一の候補者」として与党相乗りで出馬、民主系の候補者を僅差で破り当選している。

【参考文献】

- ・大沢コミュニティセンター研究会（1975）『明日の大沢コミュニティを考える —三鷹市大沢コミュニティに関する調査研究報告書1』
- ・大沢住民協議会（1985）『きのう・きょう・そしてあすへ —大沢住民協議会10年の軌跡—』
- ・大沢住民協議会（1993）『きのう・きょう・そしてあすへ —第2編（1984～1993）』
- ・三鷹市（1985）『みんなで築こうコミュニティ —みたかのコミュニティ活動10年の歩み』
- ・三鷹市（1996）『みたかのコミュニティ —コミュニティ活動の歩みと21世紀のまちづくり』
- ・三鷹市（2004a）『三鷹を考える基礎用語辞典〔市政概要〕』
- ・三鷹市（2004b）『三鷹を考える論点データ集』
- ・みたか市民プラン21会議（2001）『みたか市民プラン21会議活動報告書「こんなみたかにしたい」』
- ・一條義治（2003）『『パートナーシップ協定による白紙からの市民参加方式』の検証 —三鷹市基本構想・第3次基本計画策定の取り組みから』、『都市問題研究』90-108
- ・江上渉（1991）「コミュニティの形成の課題と方向 —コミュニティの矮小化を巡って—」『三鷹市のコミュニティがめざす新たな課題を求めて』社会科学研究所三鷹まちづくり研究会 11-22
- ・江上渉（1993）「女性のボランティア参加 —コミュニティ形成の視点から」『都市問題』84(10) 51-62
- ・奥田道大（1979）「都市社会と共同体 —コミュニティ形成をめぐる状況と課題」『経済評論』78-89
- ・清原慶子（2000）「三鷹が創る「自治体新時代」：21世紀をひらく政策のかたち」ぎょうせい
- ・倉沢進（1998）「社会目標としてのコミュニティと今日的課題」『都市問題』89(6)3-13
- ・玉野和志（1999）「住民自治はいかにして可能か —コミュニティの実際から」『都市問題研究』52(11)96-108
- ・玉野和志（2007）「コミュニティからパートナーシップへ —地方分権改革とコミュニティ政策の転換」『自治と参加・協働 ローカル・ガバナンスの再構築』学芸出版社 羽貝正美 編著