

# 第1章

## まちづくり条例の対象領域とその変遷

---

### 1 まちづくりとは

#### (1) まちづくりの定義と歴史的展開

「まちづくり」という言葉には、個人の自己実現を超えて「まち」という社会的共通資産を地域社会が力を合わせて創り上げようという思いが込められている<sup>(1)</sup>。ただ、数十年にわたりまちづくりの実践がなされるなかで、多様な議論が積み重ねられ、その概念はさらに発展し続けている。そのため、今日においても固定した定義が存在するわけではなく、論者によって「まちづくり」の指し示す内容は様々である。例えば、佐藤<sup>(2)</sup>は、「まちづくりとは、地域社会に存在する資源を基礎として、多様な主体が連携・協力して、身近な居住環境を漸進的に改善し、まちの活力と魅力を高め、生活の質向上を実現するための一連の持続的な活動である」と定義している。

「まちづくり」という言葉は、日本では、1952年の雑誌『都市問題』<sup>(3)</sup>に市民による「町づくり」として初めて登場する。その背景には、戦後の大都市への急激な人口の集中と、産業基盤の整備を優先する高度経済成長政策のなかで、狭小劣悪な住環境、歴史的に形成された環境の急激な破壊、大規模建築物による居住環境の阻害や公害問題など、広く一般市民の生活環境が脅かされる事態が生じたことなどがある。60年代から70年代に当選した多くの革新首長は、こうした問題に対応する方法にあえて「都市計画」という言葉を用いず、「住民自治」に基づく主張を背景に、住民参加を前提とした「まちづくり」という言葉を使って支持を得る。まちづくりという言葉は、当時のトップダウン型の都市計画行政に対抗する運動のなかで、参加の側面を色濃く持つ言葉として用いられた<sup>(4)</sup>。住民と自治体政府・議会が住民の参加を前提とする「まちづくり」という言葉を生み出すことで、住民の自治に支えられた独自の政策判断の余地の

拡大を図ったと解釈することができよう。

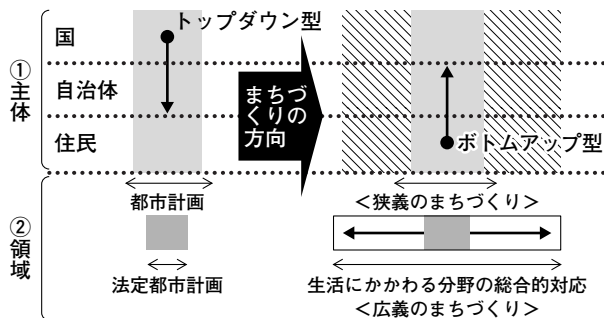
そして、まちづくり活動は、70年代から80年代には先駆的自治体を中心に条例等により独自の制度化が試みられ、中央及び地方の政府政策に登場し、法律にも影響を与えるとともに、まちづくり活動に関して公共概念に関する内容を規定する条例も制定されるに至る。このような住民参加を前提としたまちづくりの成熟は、序論で述べたような分権改革後のまちづくり条例をめぐる行政活動の5つの動向となって現れてくる（序論及び第3部）。

## (2) 都市計画との対比と変化

都市計画行政の持つ特徴の詳細は次章で述べることにするが、まちづくりと都市計画、それぞれの原則や特徴を対比させると大きく2つの違いとその変化が見えてくる。

その1つは「主体」である。都市計画の適正な執行に努める中心的主体が政府であるのに対して、まちづくりの定義に触れるほとんどの論説<sup>(5)</sup>では、その主要な主体を市民あるいは住民（本書において「住民」）としている。つまり、都市計画は、国あるいは自治体政府が主体となり、計画を起案、策定、決定し、決定内容を住民に要請する、いわゆるトップダウン型のシステムであるのに対して、まちづくりは住民が発意し、あるいは住民の参加によって起案、策定されるボトムアップ型のシステムであるといえる（〔図1-1-1〕）。ただし、近年の都市計画行政にかかわる法令制度及び運用には、住民の意向を反映する制度や住民等の発意による提案制度などが導入されるという変化がある<sup>(6)</sup>。

図1-1-1 「都市計画からまちづくりへ」の変化の方向



いま1つは「領域」である。これは、都市計画行政を中心的な対象とする「狭義のまちづくり」から、住民の生活にかかわる広範な領域を対象とする「広義のまちづくり」への広がりとして確認できる。

都市計画行政は、主に物理的環境の改善に関する内容を対象領域とし、さらに狭い意味での法定都市計画は、土地利用、都市施設の整備及び市街地開発事業に関する計画である(第1部第2章1)。また、まちづくりも、都市計画の対抗手段として誕生した経緯から、当初は都市計画が対象とする領域について中心に議論されていた(「狭義のまちづくり」)<sup>(7)</sup>。しかし、「日本の制度には、総合的まちづくりの領域がなく、建築・都市計画行政の領域がこの30年来慣習的にまちづくりとよばれていたにすぎない」<sup>(8)</sup>という批判に見られるように、まちづくりを健康・福祉、教育、コミュニティの形成など、住民の生活にかかわる広範な領域であると捉える考え方が今日一般的になりつつある。中林<sup>(9)</sup>は、まちづくりを「空間づくり」「環境づくり」「ルールづくり」「イベントづくり」「生業づくり」「ひとづくり」という、地域における6つの取組みであるとして、まちづくり概念の多義性を述べている。このようにまちづくりの領域は拡大し、行政領域の多くにかかわることが認識されてきている(「広義のまちづくり」)。つまり、都市計画との比較で見た場合、「まちづくり」とは、①住民の参加を前提としたボトムアップ型のシステムに基づく、②住民の生活にかかわる問題に総合的に取り組む活動であるといえよう。

一方、まちづくりと都市計画に共通するところは、「公共の福祉」を目的としている点である。ともに個人の自己実現を超えた「公共性」を有することが前提とされている。ただし、上に見たように、①主体と領域の違いからまちづくりと都市計画が目的とする「公共の福祉」に対する見方が異なる<sup>(10)</sup>点、さらに今日、②公共性の認識が変化してきている<sup>(11)</sup>点が重要である。特に、公共性の認識の変化は、中央・地方政府によって担われてきた公共に対する住民の不信<sup>(12)</sup>や、公共の担い手<sup>(13)</sup>としての住民、NPO等の市民団体の登場に見て取れる。

## 第12章

### 新しい公共と協働

---

大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例

#### 1 「新しい公共」の重要性

前章で論じたように、近年、住民参加によるまちづくりの実現を目指す動きがある。しかも、地方分権や政策形成過程への住民参加などの変化に伴い、都市計画行政を中心とした「狭義のまちづくり」のみならず、福祉・環境・教育等を含む住民の生活にかかわる広範な領域の活動である「広義のまちづくり」へと、まちづくり条例はその対象を広げている<sup>(1)</sup>。

他方、「新しい公共」あるいは「協働」という言葉が、政府政策のなかに登場する場面が増えてきた。例えば、内閣府の『平成16年版 国民生活白書』<sup>(2)</sup>は、副題に「人のつながりが変える暮らしと地域—新しい『公共』への道」を掲げ、地域における住民の活動に焦点を当てて考察を加えている。そして、その「むすび」部分では、「特定の問題に関心を持ち目的を共有する人々が自発的に活動して創り出す『公共』はいくつもあり、それらが複層的に存在するような状況は新しい形の『公共』と言えるのではないか。新しい形の『公共』は、住民の自発的で多様な活動を中心とした地域の様々な組織と対等の立場で協働することで創り出されることが最大の特徴である」とした上で、こうした新しい「公共」を創り出す活動の重要性を指摘している。国民生活白書におけるこの考察は、社会への貢献意識の拡大<sup>(3)</sup>を背景とする住民等の自発的な活動を推し進めることの必要性を中央政府が認識していることの表れである。

ただし、「新しい公共」の概念は観念的には理解されているものの一様ではなく、国民生活白書においても「国や自治体といった『官』が創りあげてきた単一の公共とは異なるもの」とであると表現しているが、その具体的な領域やその創出の方策を指し示してはいない。

こうしたなか、前述の国の検討に先立ち、自治体では市民活動を促す条例が制定され始め<sup>(4)</sup>、住民等の貢献意識を社会に活かしていくための方策が「協働」という概念を用いて検討、実施されてきている<sup>(5)</sup>。特に、「大和市新しい公共を創造する市民活動推進条例」（以下本章において「大和市条例」という）は、「広義のまちづくり」において、これまでの公共的領域を問い直し、その担い手となる市民活動者あるいは団体の位置付けと、「新しい公共」を創り出す仕組みを政策的・制度的に保障している点が先進的であるといえる。

そこで本章では、大和市条例に描かれた「新しい公共」と「協働」を読み解き、条例の運用課題を考察することで、まちづくりにおいて期待される公共的領域と住民と自治体政府の新しい関係の可能性と課題をさぐってみたい。なお、当該条例は、2008年に改正されているが、本章の主旨に即して、制定当初の条文を検討する。

## 2 「新しい公共」の創造とは

### (1) 概念の出所

大和市では、1999年11月に市の市民活動課から、市民活動と自治体政府の「協働」に向けた「市民活動支援に関する取組み方針（たたき台）」が示され、その後、市議会から市民福祉事業支援条例に関する請願が出された。こうしたなか、市（自治体政府）ではNPO関係課長会議、ワーキンググループなどを立ち上げ、たたき台を検討する庁内連携体制が確立される。そして2001年1月、市民活動支援に関する条例案策定に向けて市長の諮問機関「協働ルール検討会議」（以下本章において「検討会議」という）が設置された。

この検討会議は、学識経験者2名、団体代表者6名と公募委員6名で構成される市民委員を中心とした組織である。また、この検討会議設置に伴い市民ワークショップが開催されるなど条例素案策定にあたり様々な方法で市民の意向を反映する試みが行われた<sup>(6)</sup>。

では、たたき台の検討と条例案策定過程のなかで、「新しい公共」という言葉はどこからでてきたのか。市長の諮問、市、議会での議論には見あたらない。検討会議の過程、すなわち住民の声を交えた議論で初めて登場する。市民活動の推進、「住民、市民団体等」と「自治体政府」（以下本章において、当時の議

論に即して事例に関する部分については「市民等」と「行政」と表現する)の「協働」の意味するところを議論するなかで、市民等の貢献意識を社会に活かすという観点から、公共概念そのものを問い直す議論へと発展していったのである。そして、この概念を共有するために条例素案成文段階まで多くの時間を費やし、検討が重ねられた。その1つの結論が、市民等自らが描いた大和市条例「前文」に表現されている。

## (2) 必要性から見た「新しい公共」の「創造」

大和市条例「前文」では、「新しい公共」を創造する背景として、市民が公共を行政だけに委ねてきた反省と、この反省を踏まえて登場してきた公共の領域に参加する市民等の存在をあげている。前文で触れられた背景の意味するところを整理すると、冒頭にも触れた2つの現象から「新しい公共」が必要とされていることがわかる。

その1つは、現状の自治体政府により設定される公共的領域の限界である。具体的には、地域の課題や要請の把握とそれに対する解決方法の立案を行政が作成・実施し、代議制(首長・議会)を介してのみ設定されるプロセスである。この限界に関連して、冒頭で示した国民生活白書では、「官の提供する住民サービスには公平性と平等性が求められることもあり、個人の多様なニーズや質の追求にきめ細かく対応することにはおのずと限界もある」としている。

いま1つは、担い手の出現である。今日、行政は財政的にも市民の多様な要請に応えることが困難となり、これまで公共の全てを担ってきた行政機構の膨張メカニズムをいかに抑制するかが課題となっている。またそれ以上に、市民自らが公共に寄与することへの意欲、すなわち社会貢献意識の高まりが、地域の様々な課題に自発的に取り組む活動としてこれまでとは異なる公共の担い手をつくりだしている。

では、大和市条例の「新しい公共の創造」とは如何なるものなのであろうか。大和市条例における「新しい公共」の意味を整理すると、①自治体政府のみにより設定される公共的領域(行政サービスの領域)とは異なる「設定プロセス」により創出され、かつ、②社会への貢献意識を持った「担い手」により提供される公共的領域(行政サービスを含む公共サービス)であると定義できる(〔図2-12-1〕)。この定義は、「創造」という用語にも込められており、条例素案検