

7. 講演

7. 講演…市民社会を確立するための制度設計の考え方

(1) 講師プロフィール

| | |
|------|--|
| 氏名 | 平石 正美 (ひらいし まさみ) |
| 所属 | 国土舘大学 政経学部 教授 |
| 略歴 | 早稲田大学大学院博士課程前期 行政学 専修 東海大学大学院博士課程後期 都市政策 専修 財団法人地方自治協会 調査研究部 主任研究員 国土舘大学 政経学部 政治学科 教授 現在に至る |
| 活動内容 | 専門は、現代行政学、都市政策、電子政府論など。国や自治体の研究プロジェクトや研究講師、委員会の委員などを歴任。昭島市で総合基本計画審議会の委員を務める。 |



(2) 講演(抜粋)

(市民討議会への参加の意義と感謝)

本日、集まって頂いた方には感謝をしたい。来たくて来たわけではない、選ばれて、参加を依頼されて来た方々である。実はこのような普通の市民が参加する討議会は世界でも先端的な試みのひとつとなる。普通の市民、普通の高校生の方々が集まって議論をするところに意義があるのです。

みんなが自分の住んでいるところを良くしたい、という気持ちをどうまとめるのか。普段、そのような機会はないと思われる。家族の中でもこういった話をするのは難しいのが実情でしょう。

身近に起きている問題をどのように解決していくか、スライドを使用しながら話していこうと思う。

(住んでいる世界はみんな異なる)

従来制度というのは、役人がつくるものであり、市民は関係ない、という考え方であった。しかし、現在その考え方は逆転し、実現に向けて研究がされている。制度や仕組みは我々の生活そのものともいえる。

私は30歳まで大学で研究した後、国の調査機関で40歳まで働いた。その後、国土舘大学にて勤務し、15年が経過した。55歳というと定年後のことも考える年齢であるが、大学ではまだ若手扱いをされる。なぜなら、私の大学の定年は70歳で、60代以上の先生が半分近く現役で働いている環境だからである。若手なので、自分の研究を通して社会に貢献することや学生指導だけでなく、学務についても仕事の負担量が増加する。われわれの役割は、自分が所属する社会において、どのような年齢層や関係性があるかで役割分担が決まっていく。したがって、それぞれが独自の特殊な環境に生きているというのが前提となる。

今、みなさんが生きている社会もすべて特殊な世界である。自分たちの家庭の中も特殊な世界といえる。したがって、人は、自分のおかれている世界(つまり特殊な世界で考えていること)が、社会のすべてであると考えてしまいがちである。しかし、社会には様々な立場で、様々な考え方を持った人達がいる。自分だけを前面に出してしまうと、すべてがおかしくなってしまう。自分は正しいことを言っているのに、なぜ衝突が起こるのか、その問題発生メカニズムが理解できなくなっていく。その問題と解決メカニズムのあり方を話していこうと思う。

(21世紀型デモクラシーの創造)

現在は、今までの民主主義やデモクラシーの考え方とは、確実に異なってきた。本来なら21世紀型のデモクラシーのあり方を考えていかなければいけないが、今の政治の中にはぜんぜん取り入れられていない。4枚目のスライドに「公共範囲の新社会契約」とあるが、これは政治学を学んでいる学生に言ってもわからない。意味としては、社会や役所、政治からどの範囲までサービスを受け、それに対しどこまで税金を支払うのか、つまり社会的な契約関係として、どのような政治や政府をつくり、どのような公共サービスを得るかを新たに再検討していく作業ということになる。

こうした新しい役割分担を、市民と行政が新たに取り決めていくという社会をつくっていかねばならない。これはどの国においても、おそらく同じように取り組んでいくものになると考えられる。こうした公共団体としての自治体とは別に「セルフガバメント」という仕組みがあるが、これは『自分たちのことは自分たちで決めるので、税金を使わない』といったようなルールや仕組みを実践する自治（政府）である。21 世紀型デモクラシーとは、このような二つの政府形態で動いていくデモクラシーであり、これからの社会で基本的な考え方になるのではないだろうか。

（新たな地方自治の可能性）

そうなれば地方自治体も当然変わる。今までほとんどのサービスは行政がやってくれたが、すべてを任せると税金をいくら払っても足りなくなる。何の統制もない社会では、それぞれ特殊な世界の要望がたくさん存在することになり、それぞれの状況に合わせて無条件に要望をみんなが出し合う。ある分野のサービスは自治体が供給していて、こちらの分野のサービスは自分たちで行っていかうとするならば、自治体の総コストが次第に安くなっていく。またこれは地域の事情や政策の蓄積によって違いが出てくる。そうすると、教育に力を入れる都市、健康に非常に力を入れる都市、しかし他の分野については、住民が自ら対応することで、税金は安くするといった特色ある都市づくりを行うことができる。そうなれば、どのような政策を持っている市長に対して我々が投票するのか、という政策投票の形になり、現状を維持しつつ市民の満足度を下げることなく、持続可能な自治を形成していくことになる。これは、いろんな研究者達が考えていることではあるが、あまり発表はされていない。

また、役所だけでサービスを提供するのではなく、いくつかのサービス形態があると考えられる。この案件であれば、NPO が行う、この分野なら医師会が行う、これらは自分たちで委託をしながら標準化していく、など様々な方法が考えられる。地域の各団体が役割意識を持ち、分担調整をネットワーク化することによって、役所の規模を小さくし、自分たちがどこに、どう税金を使うかという計画をつくりなおすことが可能になると考えられる。

そうすると、公務員の形態も変化せざるを得ない。5 枚目のスライドで言うゼネラリスト型公務員とは、従来型の将来トップまで行くことが可能な人達であり、仕事の経験を通じて成長していく日本の公務員である。しかし、諸外国の公務員は特定のポジションにスペシャリストを雇用する。広報課の係長のポストで欠員が出たときは、編集に長けた人材を採用する。日本では公務員も社会人も 4 月に入社するが、諸外国では人が異動したとき、欠員が起きたときに初めて求人を出して採用する。ハーバード大学を卒業しても、就職するまで 2 年かかる、その間に様々な社会勉強をするといったことは普通にある。日本ではすべて自分の組織で研修して様々な仕事に就ける人を集めようとする。なんでも出来る分だけ、少ない人数で行い、専門職の部分もすべて学んでいく。これはみんなの能力が高く、組織の研修コストも十分であれば問題ないが、非効率である。

（おかしくなってきた日本社会）

次に、身近な問題から日本社会で必要とされているのは何かを取り上げてみる。おかしくなってきた日本社会を良くすることができるのか、我々の生きてきた時代と今とでは何が違うのか？ 例えば新宿の歌舞伎町などは、ある一定の場所より奥に行くと危険だと判断が出来るし、そのような危険情報は自然と共有されてきた。また外国に行っても、危険な雰囲気は分かる。しかし今は、普通でまじめそうな青年に突然刺されたり、暴力をふるわれたりする。これは、今までの我々の感覚では対応が出来ない社会になってきているなということになる。見るからに普通の母親が、子どもを虐待して殺してしまう非日常の社会がすぐ隣にあるようになった。

（クレイマー化する社会）

これらの問題にどんな共通の現象があるか考えてみよう。例えば、自分勝手な自己主張などに特徴が出てくる。いいがかりを一方向的にまくし立てる、自分がどうして良いかわからなくなると周りに対して騒ぎはじめる。また、なにか問題が発生した場合、他人のせいにして騒ぎ立てる、また問題の犯人探しを執拗に行う、など一定の共通行動が現れてくる。我々はこれをクレイマーと呼んでいる。そこには、法律や社会がすべて問題を解決してくれるという誤解に立脚し、社会における義務や責任の範囲を理解せずに、社会制度とは完全なものであり、無限大に社会保障されると都合良く考えているデモクラシーの幻想がある。自分に一つでも不都合なことがあると、それに対して文句を言う。自分は納税者で税金を納めているのに、なぜ出来ないのか、と相手を責めることが多くなって来る。また、問題を解決するための人と人とのつながり、頼れる相手という存在が少ないため、自分と社会との関係を相対的に把握する社会化ができていない場合が多い。

（コミュニティの活性化）

まちづくりや、犯罪者を出さない社会とはどういうことなのか、をここで改めて考えてみよう。その基本的な解決策の一つは、コミュニティをいかに再生するのかである。隣近所で声をかけあう、町内会の中で誰がいるのかを把握し、構成員間のつながりの意味を再認識する。杉並区の和泉地区では、小中学校の通学区域で痴漢が発生したとき、どの時間帯に被害があったのかを調査した。すると、意外にも朝方の登校時が多いことが分かってきたため、町内会と学校が協力しあい、登校時間に合わせて犬の散歩や朝の庭木の水やりを行うようになった。周りの人達と声をかけあうことで、小中学生も挨拶をするようになり、その結果、不審者はコミュニティに入って来られなくなった。また、近隣トラブルを抱えていた町内の人達も、挨拶をすることにより、トラブルが解消するといった相乗効果も生まれた。

コミュニティの再生をするには、ストーリーを動かす仕掛け、物事を動かす仕組みが必要で、継続していくことで再生が可能になる。

(ネットワークの構築)

その他に、地域内にさまざまなネットワークを構築するというのも重要である。三鷹市では、初めて子どもが生まれたときに、子育てについて悩んでいる母親が多かったことから、市ではNPO団体に依頼をして子育て講座を開催した。何が良かったかというところ、講座を受講することによって、同じ悩みを持った人達がたくさんいることを知ることができ、また一人で抱えている悩みではないということ、知ることによって、安心感を得ることができることであった。また講座を通して友達となった母親同士、育児の悩みを相談することも出来る。今度はその母親達が受講後、自分たちが困った人達を助けていくために、子育てネットワークをつくるというプラスのネットワークができていく。

(自身の存在価値を認めてもらえることと自己実現)

現在、一人ひとりが社会の中で分断されていると感じている状況にある。社会を良くしたいと思っている人達がいくら頑張っても、多くの人たちにつながりや連帯感が希薄であれば、良くなっていかない。

大学では自分で授業やカリキュラムを選択することが出来るので、中学や高校と比べるとかなり自由である。しかし、われわれ教員が気にかける一番の問題は、入学してきた学生が友人を作れるかどうかである。友人が作れない学生は、大学に来て楽しくない。一日休むと授業がどこまで進んだか分からなくなり、次第にサボるようになっていく。こういった学生たちが毎年少しずつ増えてきている。これは日本社会の縮図であると考えている。ある女学生に挨拶をしようとしたところ、あとずさりされたことがあった。はじめはその行動の意味がわからなかったが、のちに分かったことは、先生に褒められた経験がなく、先生に声をかけられることは叱られることだと思っていたがゆえの反応であった。

オープンキャンパスで、ゼミの学生たちが自分たちの学んだ政策分析を、高校生に分かるようにゲームで伝えようとした。子育てに関する自治体の政策や、ローンを組むときの最適なタイミングなどをデータ化し説明したところ、たくさんの高校生が集まり好評であった。その盛況ぶりをみた学長が直々に学生を褒めてくれて、ささやかな記念品ももらった。ある学生は「先生に褒められたのは初めてだ」と非常に喜んでいて、これらのことから、若い人たちは他の世代の人達と、深いつきあい方をしていないし、他の人との交流も少ないことがわかる。

また、学生たちの問題点の一つに、自分は社会にとって必要とされているという自信がない。多くの学生に聞くと、人のためになるような仕事をしていきたいという声が多かった。これは自信のなさの裏返しではないかと考えている。若者は利己的な考え方をすると批判される一方で、どういった仕事をしていけば自分が人の役に立つのか、人に必要とされるのか、を考えているのも若い世代の特徴であるといえる。

人は人の役に立つために生まれてきたという基本的なことを、教えられてこなかった、もしくは理解させられない環境で育ってきているためである。例えば大学生が僻地の農村に行った場合、老人し

かない環境では当然のことながら若い人は非常に重宝される。人間は役に立つ場所が必ずあるにも関わらず、狭い世界でしか考えず、自ら役に立つ場所を見つけるというイメージを持ってないでいる。

(市民討議会は地方自治を推進するきっかけづくり)

社会の中で重要なのは、犯罪をおかした人も虐待をした人であっても、本来は人の役に立つ場所があったのに、見つけられないために問題を起こすという疎外感を感じる社会であることだ。人の温かさを感じられずに、ネガティブかつ消極的・否定的なサイクルに入り込んでいる。

地方自治とは、誰もが社会の役に立つというポジティブなサイクルや、人の善意をつないでいく仕組みをいかにつくっていくのかである。そのため、一人ひとりがそういった仕組みづくりを考えたり、行動したりしていくきっかけづくりが重要で、このような市民討議会はそのきっかけとなる。

(地方自治には参加の機会があることが重要)

地方自治は何であるかを考えるために、基本的な論理を検討していこう。まず、最初にトックビルというフランスの政治家・学者を取り上げてみる。フランスは階級社会であり、多民族な社会で、衝突が多い国である。彼がアメリカを研究することになったきっかけは、どのように刑務所の運営をうまくやっていたかであり、その調査のためにアメリカ諸州を歩いて研究していった。そこで感銘を受けたことは、自分たちの地域の様々な問題を話し合っていて決めている草の根型の地方自治であった。フランスは、人に任せると対立が増え、まとまらなくなるために中央集権の仕組みを選択した。しかし、アメリカは人々が平等に議論し、自治がうまくいっている。それを見てトックビルは、地方自治の重要さと同時に、地域社会の中で色々な役職をたくさん設けて、一人ひとりが責任をもって分業をすることが地域社会の安定には大事だと気づいた。地域社会は一つの役所だけで成り立っているわけではない。例えば牧草地など、広域的な管理をどうするのかといった場合に、自分たちの地域のルールに則り、委員を出し合ってみんなが使いやすくなるようにルール決める。他の分野では、別な人が参加して問題を解決していく。このようにみんなが何らかの社会の役割や責任を持つことで、地域全体のことを考えていくようになる。

(モラルのある連帯感が重要)

デュルケームはフランスの社会学者であり、現代社会がなぜこのように進歩したのかを解明する社会的分業論を提唱した。現在は、様々な専門分野や専門技術が日々生まれる、高度に進化した社会である。これは、社会的分業が時代を超えてもうまく機能してきたことを証明している。彼は、分業関係を成立させるために何が必要かは、悪さをしない、相手をだまさないという信頼関係が根底にあることだとした。自分だけ儲かるために、使えないものを売っては、社会は成り立たない。そのために必要なのは、「連帯感」であるとデュルケームは言う。

売買に関する市場について言えば、基本的には市場の信頼性は高く安定的である。しかし、小さな

子どもたちにスーパーでパック詰めされた肉について聞けば、豚肉というのは分かるが、加工された肉と動物としての豚が結びつかない。つまり、生きた豚が多くの人の手を介在して食肉加工され、スーパーに並ぶというプロセスを理解できない世代が増えてきている。これは、社会の様々な職業と分業を実体として理解できない時代へとようになってきたことを意味する。そうになると人々は、寛容性や柔軟性を失い、社会はギスギスしたものとなる。デュルケームもこの問題が起こることは予想しており、その解決には「道徳的な連帯」が不可欠であると主張していた。

今の現代社会は一人ひとりが自分自身の空間の殻に閉じこもっており、役割分担や社会的な責任感、お互いの立場を理解するということがなくなってきた。これが虫も殺さないような中学生が殺人を犯してしまう、ということに繋がっていくのではないかと考えている。

（ルールを守る環境づくりが重要）

米国のノースウェスタン大学出身のアブナー・グライフは、古代のギリシャ文字、ヘブライ語による文献を調べ、中世の地中海貿易であるマグリブ貿易において、なぜ荷主と船主がトラブルを起こさずに繁栄したかを研究した。11世紀頃のマグリブ貿易はユダヤ人貿易商が行っており、荷物をフランスからエジプトやギリシャへ運搬するなどをして、利益を得ていた。船主は、沈没したと嘘をついて自分は逃げて莫大な利益を得ることも、いくらでも出来る時代背景であった。だが、みんながルールを守り、詐欺のような問題が起きなかった。モラルが低下するのは、情報の非対称性（知りうる情報に違いがあること）にあるというのが経済学の基本論理である。

彼が分析に利用したのは現代的なゲーム理論であり、どういう行動をしたら自分たちが得になるのか、といった考え方である。船を動かす人達はどうか考えるのか、もし自分が沈没したと嘘をついても、一度は儲けることが出来るが、その後は悪い評判が立ち仕事が出来ないため、利益を得ることは出来ない。一回だけの利益を求めるのか、それとも信頼関係を維持しつつ仕事を続けることで利益を得ることを求めるのか、と考えた場合に継続的に利益を得る方が良いと船主たちは考えた。ここでの教訓は、情報がきちんと伝わらない社会であっても、利己的な行動をとりやすい環境であっても、取引とインセンティブをうまく制度化すれば、安定した秩序になると言うことである。

現代社会はつながりがないため、みんなが自分中心にしか考えられなくなっている。しかし、利己的な人達同士であっても、協力し合うためには何かをする、といった発想や仕組み作りが非常に重要である。

（参加は学習である）

次に、サスカインドはアメリカの学者であり、学習的な参加論を提唱している。『参加』とは3つの段階を経て成長していく。別の言い方をすれば、参加とは学習であるとも言える。

パターナリズム（後見主義）は、例えば母親が子どもに何かをやらせたい場合、「～を取って」とお願いをして、子どもが初めて行動をする、という段階である。今までの参加であるならば、職員がす

べて準備をして、参加するだけでいい、といった状態である。そのため、参加者が意見を提案するところまでは行かない。わかりやすい例でいえば市民運動会である。こういったプログラムで行うので参加してほしい、行政側も参加者が多ければ盛り上がった、となる。しかし、ずっと続けていけば、若い人達は別のスポーツを希望する場合も出てくる。しかし、行政は突然言われても対応が出来ない。そこで、若い人達は行政に対して不信感が芽生え、段々と参加することが嫌になっていく。これが第2段階のコンフリクト（対立）であり、人間でいえば反抗期と一緒である。相手の立場を理解できず、自分たちが思ったことを言うが、言われた側にも事情があるため対応が難しい。お互いに事情が分からないため、ぶつかり合う。しかし、反抗期があるということは、次第に理解に繋がる可能性がある。なぜだめなのか？その「だめ」と言われた理由が徐々に分かるようになると、譲歩の気持ちが生まれ、プラスになってくる。そうなったときに初めて、第3段階のコープロダクション（協働生産主義）という、協働して物事を成し遂げていく、つまり協働することで社会的に何らかの生産をなすという段階になってくる。

（住民参加の段階的分析）

こうした視点から、日本の住民参加を見てみよう。明治期から昭和40年代まで現代的な住民参加というのはほとんどない。昭和40年代から50年代後半にかけて、各自治体でようやく独自の政策が展開できるようになってきた。つまり、財源的に余裕を持つことが出来るようになってきたため、住民の意見を聞ける可能性が出てきた。その後、昭和60年代～平成10年はバブルの崩壊と、財政難、リストラと様々なところで、事業を絞り込まなければいけない時代に入ってきた。

住民参加の形態が現れてくるのは、50年代後半から最近にかけてとなる。住民参加の初期の時代は、審議会や委員会等の住民参加など、参加させるということだけであった。参加者も社会福祉協議会等の代表者だけであった。これは住民の声を聞くといっても、形式的な段階でしかないが、住民の視点から考えなければいけないという意識が芽生えてきた。第二段階は現在であり、第三段階にはまだ入っていない。

第二段階は、住民参加の領域が拡大する。参加や協働を条例化したり、普通の市民の方々に集ってもらい、考えて行動したりする機会が増えていく。この効果としては、（行政の）多くの部、課、係が行政運営を住民視点で考えられるようになったことである。これは大きな変化をもたらすこととなった。今までは中央官庁ばかりを気にして、住民の視点で考えることが少なかった。そして、法律や予算で限度や限界があるため、工夫して考えることは出来ない、といった状況であった。しかし、現在は住民視点で必要なものと不要なものを考えるようになった。

第三段階は、セルフガバメントの進展である。これは自分たちでルールや仕組みをつくって、自分たちで動かしていく。ここまでいかないと本当の意味での市民社会や市民自治にはならない。

(世界が注目する日本)

日本は世界で一番、高齢化の進展が速く、世界一の借金大国であるから、日本の課題解決策は世界から注目されている。日本のマスコミはそれをあまり伝えないが、先進諸国のほとんどの問題が日本の中にある。日本の政策が失敗したとしても、それは大きな参考になる。そういった意味で日本は先進国病のトップランナーにいますので、世界から注目をされている。

このような環境では、国レベルというよりは、地方レベルの普通の人達がどのように課題解決の仕組みをつくっていくのかが現実的な解決策となる。そのための自治基盤として、共感できる、絆やつながりを実感できるような地域社会をつくっていく必要がある。共に汗を流し合う仕組みや運動も重要である。例えば、最近のマンションの販売主ですら、人と人とのつながりを重視している。別の場所に農地を借りて、田植えや草むしり、稲刈りの時期に住民と一緒に赴き、共同作業をすることで人の顔を覚え、共に汗を流すことで共感を覚える。顔を合わせないマンションに良さを感じていた人たちも、東日本大震災でコミュニケーションをとることのできるマンションの方が安心だと理解するようになってきた。

また、自分たちの地域の自治を知ることも重要である。日本で欠けているものの中に、小中学校の段階で自分たちの地域の良さや、住民がどう地域社会に参加するべきか、といった地方自治教育や民主主義教育というものほとんどない。例えば、スウェーデンには「10歳からはじめる民主主義レッスン」といった本がある。これは、自分たちの地域の問題の解決について、小さい頃からロールプレイングなどを用いて教育している。それにより、自分たち自身に地域の問題を解決していくという意識が小さいときから芽生えてくる。日本では事故に合うからと友達と遊ばず、家の中でゲームをしているが、これでは必要とされる社会化と真逆の状態になってしまう。ぜひこういった地方自治教育、民主主義教育を自治体などで地域の中で行っていく仕組みをつくり、地域に対するアイデンティティを養成してもらいたい。

(みんながつながる仕組みづくり)

参加等のいろんな仕組みを通して地域社会を形成していくとき、重要なのは参加したくないといった人達をいかに参加させるのか、他の人と対話をしたくないという人達に対して、どうインセンティブをつくるかということである。例えば高齢者医療が日本の財政の首を絞めるという話があるが、健康であり1年間1回も病院に行かなかった場合に、報奨金が支払われれば、みんなが病気にならないように気をつける。結果的には日本の医療費の抑制に繋がる。そういったインセンティブや工夫を制度の中に位置づけることが重要である。

また、こういった仕掛をテレビや新聞を通じて、具体化しているところを、世界に発信できるような力を持たないと変化していかない。山中教授がノーベル賞を受賞したことで良かったことは、その活躍した評価が世界から日本に戻ってきたことによって、彼らの環境がよくなったことである。日本人の特性として、自分たちの行っていることは、地元では評価されず、外の世界を通して評価される。

参加してくれたら、それがフィードバックされて評価される仕組みづくりに変えていくことが大事である。地方自治とは皆さん一人ひとりがつながっていくメカニズムをつくっていくこと、汗を流して楽しいと思えるような空間を作っていくことである。多くの世代とコミュニケーションを出来るような社会をつくっていくことが、本来の地方自治であると考えている。

以上

やまとららら

広報やまと 平成 24 年 11 月 15 日号に、市民討議会の様子を掲載しました。

第8次大和市総合計画・後期基本計画の策定に向けて

「やまと市民討議会」を開催

市民討議会とは？

サイレントマジョリティと呼ばれる、普段、市に意見を述べる機会が少ない人たちの意見を伺うため、市が企画したのが「市民討議会」です。市では、無作為に抽出した18歳以上の市民3,000人に開巻案内を送付し、応募のおった人全員に討議会に参加してもらいました。このような試みは、本市が主催する事業としては初めてのものです。

市の課題と対策について、前編(国体も長男！)

10月13日と20日に開催された討議会では、応募者27人に加え、市内の高校に通う生徒や市の若手職員も参加した少人数のグループごとに意見を交換。これからの大和市における課題とその対策をまとめ、発表しました。

討議会の内容は、後期基本計画をまとめる際に反映します。また、報告書を作成し、後日、市のホームページなどで公表する予定です。



討議会での議論を交わす参加者

☑市役所総合政策課総合計画担当 ☎(260)5350 ☒(261)4592。

発行所: 大和市 市民生活課 〒252-0201 大和市 大和町1-1-1 <http://www.city.yamato.lg.jp/> 編集: 大和市 市民生活課 印刷: 大和市 印刷センター

市民社会を確立するための制度設計の考え方

国士館大学政経学部
教授 平石 正美

1. おかしくなってきた日本社会の要因を考える

- 1) 世界が注目する日本の対応
最先端の社会課題と注目性
- 2) クレイマー化する社会と背景
共通行動とその背景
- 3) 間違った前提を再考する
 - ①多くの人が公共心を持っているのか?
 - ②市民社会形成の仕組みは十分だったのか?
 - ③役割の分担ができていたのか?

2. 社会や地方自治を確立するための古典理論と展開

- 1) A.トックビルやJ.プライスの自治論
- 2) デュルケームの社会的分業論

- 3) 制度論の変化と新制度理論
A.グライフの
中世「地中海貿易」論

- 4) LEサスキンドの参加論
学習理論としての参加

- 5) R.パットナムの社会関係資本論

図1 制度とゲーム理論

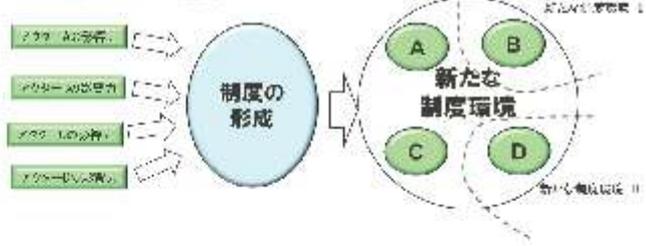


図2 サスキンドの参加論

1. パターナリズム(従属主義)
行政がさまざまなメニューを用意し、その中で参加する形勢
2. コンフリクト(対抗主義)
行政の強引な主導やメニュー方式から、主体性を確保するために対抗的になる参加形勢
3. コープロダクション(協働生産主義)
行政のパターナリズムやコンフリクトの段階から社会生産的な解決法としてお互いが参加協力するような関係に変化した形勢

3. 地域社会を新たな視点から再構築する

1) 参加の変化と位相

- ①参加初期の住民・行政関係
- ②参加中期の住民・行政関係
- ③参加成熟期の住民・行政関係

2) 異なった市民意識と参加枠組みの再設計

- ①利己的なアクターと参加枠組み
- ②参加メカニズムの構造の理解
- ③参加のモチベーションの設定

3) 事例を通じて考える地域自立

- ①徳島県上勝町の「葉っぱビジネス」
- ②三重県四日市のコミュニティ・レストラン
- ③長野県野沢温泉村の「野沢組」や秋田観音講
- ④その他の自立促進策

4. 共感や連帯感を実感できる地域社会の形成へ向けて

図3 参加の個人的要因

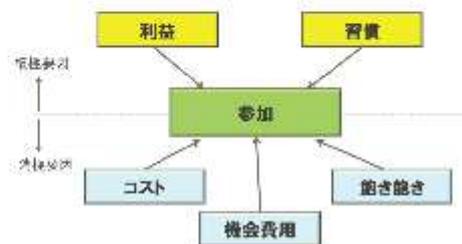
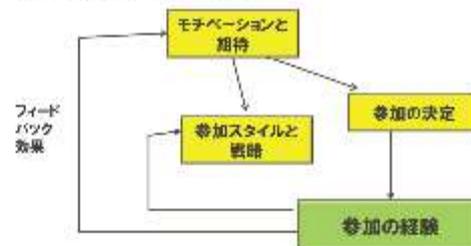


図4 参加の決定メカニズム



市民社会を確立するための制度設計の考え方

普通の市民が地域を良くしていくための制度設計と政策形成(フリーライダーを防ぐ制度設計)

国士館大学政経学部
教授 平石正美

参加してくれた方々に期待と感謝!!

- 地方自治とは多くの人たちが、実際に参加し、自分たちで解決法を学び、実行していくところにある。
- 現代社会の問題の多くは、コミュニケーションギャップにある。例えば、世代間ギャップ、上司と部下のギャップ、先生と生徒、多くのところでコミュニケーションギャップがある。
- 始めは集うこと、次に話し合うこと、理解しあうこと、希望や目標を共有しあうことである。
- 世代や環境の違う人たちが、地元「大和市」の将来を語り合い、希望や目標を共有しあうことは、大和市のみならず、日本ひいては世界においても重要な機会である。

Contents

はじめに

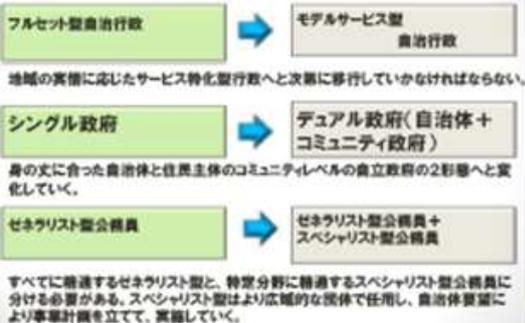
1. おかしくなってきた日本社会の要因を考える
2. 社会や地方自治を確立するための古典理論と展開
3. 地域社会を新たな視点から再構築する
4. 共感や連帯感を実感できる地域社会の形成へ向けて

21世紀型デモクラシーの創造

右肩上がりの経済成長社会と人口増加社会の論議からの脱却



本質的な地方自治改革とは何か



おかしくなってきた日本社会!!

- いじめが多発する学校と認めがらない学校・教育委員会
- クレイマー化する父兄・利用者と学校・病院
- 育児ノイローゼと児童虐待
- 突然キレル高齢者・若者
- 責任ある立場の人の盗撮や痴漢行為
- 膨大な政府借金があるにもかかわらず、サービスの充実や拡大だけを求める人たち などなど

なぜこのようなことが次々と起きてくるのか、その原因を考えてみよう!!

クレイマー化する社会と背景

クレイマー化の共通行動

- 自己主張や意見が一方的に行う
- 無決定が分からなくなると、周りに対して宗廟行動を始める
- 際迫する問題であれば、すべての責任を押し付けようとする
- ミスや原因の犯人探しを執拗に行おうとする
- 自分の責任回避をする

- コミュニケーションの弊害
- 様々なネットワークの発展
- 多様なアクターへのアクセス性の改善

クレイマー化の背景

- 法律や規制がすべて実行してもらえないものと誤解
- 解決に至る人的ネットワークや情報ネットワークが狭らない
- 一人っ子世代、核家族世代で、周りがしてくれる環境に慣れきっている
- 組織や代表者のコミュニケーションや選挙がなくなった

A. トックビルとブライスの自治論

- トックビルは、フランス貴族の家庭に生まれ、将軍、国会議員から外務大臣まで務めた政治家。
- 将軍の時に、アメリカの開拓所制度研究で1831-32年に渡米し、アメリカの各地を旅行し、アメリカの地方自治の現場をつぶさに研究した。それが、『アメリカの民主政治』(3巻:1835, 1840年)。
- フランスの中央集権構造と階級社会に對する社会的対立に比して、自分たちで自治体や形を成する草の根民主主義に感銘を受けた。そのポイントは、**多くの住民が役割を分担し、地域社会に責任を持つところ**と述べている。
- J.ブライスは、イギリスの法学者・政治家であり、『近代民主政治』(1921)のなかで、『地方自治は、地域の政治を住民自らが高齢することにより民主主義の根柢を築き、國の民主主義を實現する基』であると説く。
- 地方自治は、**さまざまな社会実践や参加の機会を創り、経験を積むところに意義がある**とする、『民主主義の学校』という言葉でも有名。



E. デュルケームの社会分業論

- フランスの社会学者で、オーギュスト・コントによって創始された社会学を學問的に確立するために尽力。
- 『社会分業論(1893)』、『社会学的方法の規準』、『自殺論』などを執筆した。
- 社会的分業は、社会の発展とともに急速に進展し、生産性や専門性の向上に資することになった。現代社会の進歩は分業なくして成ることはできない。
- 社会的分業が成り立つためには、個人間や個人と社会との信頼関係、つまり道徳がなければならぬ。デュルケームは、道徳を「機械的的道徳」と「有機的的道徳」に分け、次第に有機的的道徳へと転換すると述べた。
- しかし、現代社会は道徳感が希薄化し、責任の追及やなすりつけ、権利の主張ばかりとなっている。デュルケームは、**道徳的要素が重要だと述べている**。



A. グライフの地中海貿易論

- A.グライフは、アメリカの著名な経済・歴史学者で、『比較歴史制度分析』(2005)で、中世の貿易をゲーム理論で説明。
- マグリブ貿易圏は、11世紀に地中海で貿易に従事していたユダヤ人貿易圏である。彼らは遠隔地間の貿易に当たり、海外の貿易中心地で代理人を雇用し、貨物が安全に運ばれ、だまされぬいが意欲している。
- 理解しやすいのは、誰したら罰則できる制度や法則があればよい。しかし、多国籍の貿易であり、現場に行くことは難しい。
- マグリブ貿易圏は、グループを形成し、そこから代理人を選んで雇用した。そこでは、もし貿易商を騙せば、他の貿易商全員が雇用しないことがゲームのルールとなり、代理人の誠実な行動が導かれる。
- 制度が最初に必要なということではなく、**各アクターが誠実にルールを守る環境を維持することが重要だ**ということになる。



制度とは何か

- ◆ 社会的に定められている仕組みやきまり(正解)
- ◆ 制度とは、比較的継続性のある規則や組織的慣習の集合である(マーチン・オルセン)。しかし、その制度には、個々人の嗜好や期待そして可変的な外部環境に**弾力性を持つ目的や資源の構造**が織り込まれている。
- ◆ 社会における「ゲームのルール」である(ティム・イエガー)

変える可能性はないのか?

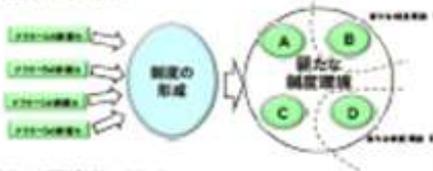
静態的制度論から新制度論へ

- 政治学においても、どう制度を創れば民主的になるかが課題であった。
- 次第に、制度と権力、制度を運用する文化・心理などに着目
- 80年代後半からは、新制度論が展開されてきた。

- 新制度論の特徴
1. 合理的個人主義 (利己的な人間を基本としている)
 2. アクターの行動が相互依存 (相手の行動を予想しながら選択する)
 3. 制度とアクターの行動が相互依存

制度とゲーム理論

社会的制度は、アクターと制度との相互依存関係の下で形成されてくる。



- 制度とは可変的である。
- 制度を作り、維持することは、制度環境における関係性をどのように形成していくかである。
- 制度を維持するインセンティブ形成が重要。

L.E. サスキンドの参加論



- サスキンドは、「参加がいくつかの段階を経て成長していく」という考え方を確立した。
- お互いの立場を理解し、お互いの資源や努力を出し合うことで、両者が共同(協業)生産することができるという考え方を提示した。
- 基本となるのは、**参加は半自治行為であること、経験を共有することで相互協力が可能となる。**
- サスキンドは、その後公共的な紛争解決法の研究へと移行していく。

1. パートナリズム(協業主義)
行政がさまざまなメニューを提示し、その中で参加する対象

2. コンプラウト(対抗主義)
行政の便宜主義やメニュー方式から、主体性を主張するために対抗的に参加

3. コープロケーション(協働主義)
行政の(パナリズムやコンプラウト)の段階から社会制度的な解決法としてお互いが参加協力するよう関係性が発展した結果

バトナムの社会関係資本論



- R.バトナムは、ハーバート大学の教授で、アメリカ政治学会を代表する学者の一人。
- 多くの著書を出しているが、『繁栄する民主主義 (Building Democracy Work)』(1993) と『孤独なホーリング』(2000)で社会関係資本(Social Capital)という社会的な絆が、民主主義やコミュニティを良くすると主張し、世界的なベストセラーになった。
- 社会関係の多くは、社会からの疎外感や孤独感にさいなまれ、社会的な道徳感を喪失するところから始まる。
- バトナムは、社会資本を築く指標として、地域結核や団体の活動の頻度、投票率、ボランティア活動、友人や知人とのつながり、社会への信頼度をあげている。
- 『ソーシャルキャピタルが豊かな地域は、政治参加の拡大、子供の教育成果の向上や、近隣の治安の向上、地域経済の発展、地域住民の健康状態の向上など、現代社会において何れも重要なもたらしている」と提言。

社会の課題と解決の方向性

- 多くの人が社会性や公共心をもっていると考えて制度が作成されてきた。
→フリーライダー、レントシーカー
- 市民形成の社会の仕組みが欠けていた。
→市民の教育、市民教育の欠陥(国が市民教育を奨励、費用を考へて行動するものではない)
- 政治は、高度政治活動へと後進し、個人や組織の利己的利己の反社会的傾向となった。
→大衆選挙制度、票買制度
- 参加も民主主義の補充システムであったが、経済社会の急速な発展の中で機能不全を反映してきなくなった。
→投票システムと選挙的的不適合、票買制度の再考、市民の不信感
- 公共的善悪から合理的(利己的)善悪への変化と質的変容
→利己的を善悪いかに参加を促すかというメカニズムやインセンティブの設計が重要



参加の変化と位相

《時代区分と組織》

- 明治期～昭和40年代前半
-近代化の制度設計
-いかに西歐に倣いつくか
- 昭和40年代後半～50年代後半
-都市自治体の革新的政策
-自治体政策に倣い
- 昭和60年代～平成10年代
-バブル経済と新政策
-住民参加の導入と定着
- 平成20年代～

《参加の位相》

- 住民参加の初期
-委員会や委員会に住民参加
-委員会や団体代表
-住民への報告の普及
- 住民参加の中期
-住民参加領域の拡大
-参加や協働の制度化や条例化
-多くの自治体が高規格で考える
- 住民参加の成熟期
-市民によるセルフガバナンスまで行くか?

今までの参加の反省点と改善の方向

《行政側の反省点》

- 参加の誘導は、分野別の成熟度により違いがある(同じ方法をとっても通ってこない)。
- 参加や参加の習熟度によっても、効果は違う。
- 参加の人数において、同じ人を選びやすい。
- 住民参加を協力とらえたり、ボランティアと捉える自治体も多かった。

参加や協働を継続させるメカニズムづくり
政策分野の成熟と参加の段階別でのスタンピング
市民と職員をつなぐ継続づくり

《住民側の課題》

- すべての住民が十分な情報をもち、正しい判断ができるわけではない。
- 行政に不信感を持っている人ほど、参加機会に応募しやすい。
- 行政の財政制や政策自由度の制限を乗り越えていない。
- 一貫性や強固が不足している方が声が大きくなる

高度化から成熟期へ
信頼感の共有と学習

参加の 個人的インセンティブ

個人的な価値観を克服するインセンティブが重要となる。タダなら人は動かないが、多少の利益や報酬などを設ける必要がある。

参加の 集合的インセンティブ

目標や価値が、大きすぎると諦めていく人たにも、わかりやすい目標設定やインセンティブを設定することで参加や協力が継続していく。

参加の 決定メカニズム

モチベーションやインセンティブを高める工夫を組み入れた参加メカニズムを設計する。個人的なレベル、集団やコミュニティレベル、組織性を考慮した仕組みを考案することが重要。

徳島県上勝町の葉っぱビジネス

- 山に生えていたり、自家栽培をしている葉っぱを料理や製菓の料理の飾りやツマとして売ること。年収が1千万を越すおばあちゃん達が地域活性化。当然、活性化仕掛け人である農家の横田さんのカンパリは大事ですが、住民の変わり種がポイント。
- それまでは、みかんの売り上げも下がり、さらに冷害で壊滅的になり、おじいさんは朝から酒を飲んで「国が悪い」現場が痛くてくたを巻く。おばあさんは朝から壁の窓口に言い合い、不満を言っただけで自分の健康までも壊していた。
- 大きく変わったのは、町民のこころ。生きがいを見いだしたため、病気になる暇なんてない。健康で働いて子供達や孫達が帰ってこられる地域へと変えていきたいと変わった。壁の窓口に言っていたおばあさんが、子ども達夫婦や孫達が帰ってこられるように、食いたいと元気で頑張る、医療費も低下している。

長野県の野沢組

- 野沢組は、江戸時代藩政より続く、伝統ある野沢温泉村の村人(温泉)の自治組織(地域団体法人)で、村人の共有財産である山林や水産、温泉を守り、村人の生活を豊かに支えている。
- 野沢組は、川の掃除、公民館の運営、山林の下山対りの歴史を「野沢組」に託して行なっている。また、温泉手帳を持っており、料金の管理においても一定額を積んでいる(約80%・野沢組10%・野沢会10%の積立)。
- 現在の野沢組代表・西方誠さん(64歳)は、本業は温泉の主人で、野沢の仕事は9時から5時までの常勤。幹事以上の空席で集まる協議会が、1ヶ月に1回ある。
- 野沢組の構成
 - 正務代 1名
 - 副務代 2名
 - 監事 20名
 - 役員(役員報酬)12名
 - 役員(5〜20歳の常勤)92名
 - 声納(組の構成母体)751戸

→定額を1年安値にすることで、責任と負担を分かち合う。

秋田感恩講

- アメリカから逆輸入されたNPOの存在。NPO研究の第一人者であるサラモン教授が、日本初の民営による貧民・孤児救済機関「感恩講」を紹介。
- 1827年、奉行所に年末の挨拶に出かけた郷土衛生は、町奉行から、凶作と飢饉により、困窮する町民が増加していたため、「地主が貧民救済の善意があるが、運用資金調達方法を検討して欲しい」と相談される。
- 献金を募りその金額で知行地(農地)を買い入れ、そこから上回る年貢収入で、半年は貧民を救済し、凶作の年には飢饉に苦しむ人たを助け、毎年の収入の半分は救済に使い、残りの半分は貯蓄するというもの。秋田感恩講が救済した人員は、明治42年の時点で、延べ403万人にも及んだ。現在は、感恩講保育園として存続している。

→日本の伝統的NPOとしての魂、意、善など、互助の土壌は十分ある。

コミュニティレストラン

1. コミュニティレストラン「こははる」(出雲県松江市)

アンディ・シェフ(一日料理人)方式によって、料理を趣味とする市民が日替わりのレストランを経営し、地域の新たな交流拠点を整備



- 開業前の15年の研修で7名のシェフを育てて運営をスタート
- レストラン運営を体験できる機会が多いため、若い世代も定着する場などが特徴
- コミュニケーションスポットとなる飲食店を運営し、運営に多様な人々を巻き込むことで、食に関心を持つ人たちのテーマ別コミュニティを構築

2. 三島県立南町高校食物調理科調理クラブで運営する「この店」



3. 長野県横久野の商店街と高校生の協力で3月9日「青春食堂」を運営

○商店街活性化を目的として、商店街と高校生の連携した食堂で、時季限定、高校生のアイデアを行動力で、この食堂を通じて、商店街を盛り上げていくことが目標。

その他の支援方策

- ◆ 次世代を創る世代への環境整備と教育
 - ドイツの環境政策が先進的なのは小学校で行う環境教育が大きく寄与している。
- ◆ 企業と住民との連携を促進する
 - 企業の社会責任投資(SRI)、企業によるコミュニティ貢献(防災)、商店街の株式会社化(足立区東和商店街)
- ◆ 住民の協働を促進する
 - 高齢者世帯との同居の促進(イタリア)、地域課題のビジネス化(コミュニティ・ビジネス)
- ◆ NPOやインターメディアリーの運営と支援
 - 市民と行政をつなぐNPO、地域課題を研究するNPOなど



共感や連帯感を実感できる地域社会の形成に向けて

- ◆ 地域社会の構成員が、ともに汗を流しあう仕組みや運動を盛り上げていく。今までのような地域団体の役員や代表ではなく、普通の市民の人たちが中心となっていく仕組みが必要。
- ◆ 繋がらない地域社会から、お互いを尊重できるような連帯感を醸成する地域づくりを進める。
- ◆ 自分たちの地域の良さを知り、参加意欲がわくような地方自治教育や民主主義教育を小学校高学年や中学の授業に組み入れてみよう。そこでは、地域の人たちが教師や講師となって参加できる。
- ◆ 行政においては、自立性を支援できるような環境形成やインセンティブを工夫する必要がある。そして、このような普通の市民の方々が参加する市民討論会の効果や調査を具体化させていくことが、次の信頼関係を作り、次の参加や協働を生んでいく。
- ◆ 大和市を日本国中に発信できるように地域おこし、活性化、コミュニティなどを企画し、実行していく。