

## 第17回市長フォーラム

# 日本の都市社会 —過去・現在・未来—



全国市長会は平成29年11月15日、全国都市会館において「第17回市長フォーラム」を開催しました。

フォーラムでは、松浦正人全国市長会会長が開会あいさつを行った後、法政大学総長の田中優子氏、法政大学常務理事で副学長の廣瀬克哉氏による、「日本の都市社会—過去・現在・未来—」と題する講演が行われました。また、講演後には、出席市長との活発な意見交換も行われました。

ここでは、田中優子氏、廣瀬克哉氏の講演の様態をお届けします。

## 江戸時代の都市構造の特徴

私は文学を中心に、江戸を研究してきましたが、一方で江戸の人たちは一体どういう空間で暮らしてきたのか、文化をはぐくんできたのかという点も、いつも気にしながら研究を続けています。

江戸には、武家屋敷がたくさんありました。何しろ約270もの藩屋敷が江戸の中に存在していたのです。この藩屋敷は広大な面積を持っていて、しかもその50%以上が庭園だったといわれています。江戸はその中心地においても緑に恵まれていました。

さらに江戸には城壁がありません。そして、庭園だけでなく、水路、田園などの自然の要素を都市の中に取り入れるようにして発展してい



## 講演

法政大学総長  
たなかゆうこ  
田中優子

きました。ヨーロッパや中国の都市とはこの点で大きな違いがあります。

江戸には生活に必要な淡水をまちの中に導くための水道施設もありました。木製の四角いパイプが、江戸の町の地下に張り巡らされていたのです。

城壁がないために、都市は外部に向けて拡大していきます。その結果、江戸時代の中期になると、江戸の人口は100万人を超え、世界で最も人口が多い都市となりました。ただし、江戸には皆が定住しているわけではありませんでした。参勤交代で領地と江戸を行き来する武士たちはもとより、多くの人が活発に出入りをす、流動性が高い都市でした。

江戸時代の城下町は、この江戸と大体同じような都市構造を持っています。城壁がなく、武士と町人の住み分けができています。お城の周り

に堀があり、その周辺に川が流れ、そこにまた運河を引いている。さらに海沿いのまちでは、淡水が必要ですから、山から水を引いて水道施設をつくる。そしてセキユリテイのために、各所に木戸を設ける、というのが江戸時代の基本的な都市構造でした。

## 町民による住民自治が制度化

江戸のガバナンスには特徴がありました。江戸には知事に当たる人がいません。町民が直接管理していたのです。そのトップを担っていたのが奈良屋、樽屋、喜多村の3家から成る町年寄でした。この町年寄が町名主を管理し、この町名主が家主たちを管理する。そして、家主が店子を管理する、という仕組みが整えられていました。

住民(店子)とのコミュニケーション役を担ったのは家主です。さらに、町人同士で何かトラブルが発生したときには、町名主の玄関で臨時裁判が行われました。これを玄関裁きといいます。通常のいざごさはこのレベルで解決しますから、奉行の耳に達するような事件はほとんどなかったといえます。

さらに興味深いのは、こうした町役人などには給金が支払われないということです。無給の町民たちの手による住民自治が展開されていたというわけです。

村のガバナンスも、見てみましょう。呼び方は地域によって変わりますが「名主」「組頭」「百

姓代」の村方三役が、幕府の役人である代官からの触れの伝達、村人の意見の集約、代官への伝達の役割を担いました。

村の決定機関に当たるのが寄合です。一家から必ず1人の参加が条件となっていて、誰かが欠けると寄合は成立しません。さらに、決着がつかないと、何日でも話し合います。いわば直接民主制です。

それでも結論が出ない場合もあります。そのときにはやむを得ず選挙を行いました。村人たちの認識としては、選挙は仕方ないからするので、できればやりたくないものだったのです。

### 都市と農村間で資源が循環

江戸時代は都市と農村の間に交流がありました。資源の循環を行うためです。都市は、限られた職人が生産をするもの、おおもね消費ばかりが行われます。そこで、周辺農村で布、紙、竹、木材などが生産され、これが都市の中で衣類や書籍、諸道具となって、消費されていきます。

江戸には古着屋や古道具屋もたくさんありました。古着屋が家々を回って、販売する仕組みもありました。

当時は呉服屋よりも、古着屋の方が、圧倒的に数が多かったことも分かっています。武士もこの古着屋を利用していました。

あまり新品が売買されない社会ですから、経済的に停滞していたのではないかと疑問もわくことでしょう。しかし、その都度修理する

ことで、お金が動く。経済もしっかりと回っていたのです。

そして、修理を繰り返しながら、最終的に使いきれなくなると、ごみや排泄物として、都市の外に出されます。これは不必要だから出されるわけではありません。農村がこれらが必要としていたのです。

例えば排泄物に関しては、畑がこれを吸収し、その中で微生物が働き、分解が行われて、栄養素の高い肥料になります。そして、農産物として都市に戻ってきます。

しかも、興味深いことに、排泄物の入手の仕方も時代を経るにつれて変わってきます。当初は農民が直接都市を訪れ、共同便所の人糞取りにきました。しかし、後にこれが組織的に行われるようになります。排泄物を配分する下肥問屋なるものができて、この問屋に雇われた人足たちが各家を回って、汲み取りをする仕組みができるようになります。ちなみに、こういった商売をするためには、問屋株という、ビジネスの権利を買う必要がありますが、下肥問屋の株は、高値で取引されたそうです。

循環されたのは排泄物だけではありません。家のかまどで何かを燃やすと、最後には灰が残ります。この灰も売買されて、土の養分になったり、染め物として利用されたり、物を洗うとさに使われたりします。このように江戸時代は都市と農村の間で循環が活発に行われていました。資源を極力無駄にしない社会が築かれていたということです。



### 現在社会にひそむリスクを知る

今私たちの社会で失われていることの一つが、この都市と地方の循環です。人口が減少し、過疎化している地方も増えている中で、大都市にさまざまな資源が集中しています。では、この大都市で暮らす人たちの食料は、どこでまかなわれているのか。地方から来るものもありますが、世界規模でどんどん生産物が入ってくるようになった結果、都市と地方の循環の構造が壊れてしまいました。

また、日本は江戸時代初頭まで、大量の物を海外から輸入していました。金、銀、銅が豊富だったからこそ、その支払いが可能だったのですが、これらの鉱物が少なくなつた江戸時代は、一転して国産品の生産が至上命題となりました。この方針によって、日本は高度な技術産品がつくられるようになったのです。その産品が千石船を通じて、日本中に運ばれ、経済は活性化しました。全国の生産地が日本の経済を支えていました。

さらに、物を輸入した際にも、国内で職人たちがもう一度加工し、作り直していたといえます。だからこそ、優秀な職人の技が継承され、国内産業が発展したのです。

国内産品の奨励は工業製品だけではありません。農業もそうでした。江戸時代は、農業マニユアルが大変広まった時代でもありました。長年研究して編み出した栽培ノウハウや、肥料の使い方などの情報が、書物となって刊行されていたのです。中には、『農稼肥培論』という、詳細に分類された肥料リストが載つた書物まで出版されています。同時に、江戸後期になると、生産者たちが情報交換をすることで、さらに生産力が高まっていきます。加えて、それぞれの土地の特徴などを踏まえた、生産物に関する大量の報告書が幕府に提出されてもいました。

しかし、現在はそうした伝統が消えつつあります。グローバル社会になって、輸入品が市場の多くを占める中、日本の国内産業は空洞化し、かつ食料自給率も低下しています。さらに、

今は海外で生産したものが、国内で加工されることもなく、そのまま消費者に届けられます。これはある意味、大きなリスクでもありません。このように海外への依存度が高まり、国内の生産現場が停滞する中で、今のように輸



教育の変化に伴い、合併が促進

入品が日本に入らなくなるとどうなるのか。社会が立ち行かなくなる可能性もあります。江戸時代の社会と比較して、現在社会にひそむリスクがいかに大きいかがよく分かります。

講演

法政大学常務理事・副学長

ひろせ かつや  
廣瀬克哉

に、一種の停滞の時期でもあったと思います。やがて、西洋の国々が東アジアまで押し寄せる時代になると、日本は近代化に舵を切るべく、明治維新を迎えます。その後の歴史を見ると、日本は「異常」な事態が続いた時代であったことが分かります。

人口の推移を見ても、それは明らかです。約3000万人で明治維新を迎えた日本は、1945年の終戦時には7000万人、そして2000年代初頭には1億2000万人を超え、その後ピークアウトを迎えました。今

1603年に江戸幕府成立時の日本の人口はおよそ1200万人と推定されています。そして1716年から行われた享保の改革のころには、人口は3000万人を超え、幕末まで大体その数を維持していたといわれています。つまり、わが国は150年以上にわたって、定常的な姿を保ってきたということです。これは見事な洗練であり、成熟であることも

は、人口減少をいかに緩やかにするかが大きな課題となっています。

では、地方自治にとって、明治以降はどんな時代であったのか、簡単に振り返ってみたいと思います。江戸時代から村や町という単位で呼ばれてきた、いわゆる自然村の数は、明治初期には7万以上もあったといわれています。これが大規模な合併によって、明治21年には1万6000にまで減少します。

背景にあったのが、明治19年の小学校令の公布です。これにより、中央政府が定めたルールに基づいて、全国一斉に小学校がつくられることになりました。法律をつくるだけなら、霞が関でもできます。しかし、小学校を全国津々浦々にまで建設し、どこで生まれ育っても一定の質を保証した教育を行うには、地方の行政体制を強化しなければいけません。そこで、小学校1校を自力で設置できる規模に集約する形に、明治の大合併は急速に進められたのです。その後もじわじわと合併は進められていきます。同時に、この時期には、全国に郵便局も設置されました。学校の教育機能だけでなく、郵便局によるコミュニケーション機能、小規模金融機能を、全国津々浦々に張り巡らせて行くのが、明治初期の地方にとって大きな課題だったからです。

さらに、昭和22年には6・3・3の学制が敷かれます。これにより、新制中学校が全国に設置され、民主化教育が展開されることになりました。新制中学校1校を、単独の自治

体で設置するとなれば、人口8000人から1万人ぐらいの行政体が必要になります。これを基準として、昭和の大合併が行われました。戦後間もなくの段階でわが国には1万ほどの市町村がありました。昭和30年代半ばには約3500に集約されました。

### 量の充足が及ぼす悪影響

このように明治・昭和の合併の背景には、新しい学校教育への対応という課題がありました。学校の校舎も時代によってその特徴は変わってきます。昭和には鉄筋コンクリートの規格化された校舎が一般的でした。画一的、合理的な建物で、経済的にも効率的でした。

しかし、人口減少時代に入った現在、こうした校舎はつくられなくなりました。例えば流山市では最近、小学校、中学校、そして地域の図書館などを合築した、複合的な施設を設置しました。さまざまな機能を一つの施設の中に同居させることで、建物の中に遊びの要素や新たな魅力が生まれました。また、近年建てられた校舎を見ると、木造建築も増えてきましたし、構造体は木造ではなくても人に触れる部分に木材をふんだんに使う学校も多くなっています。

この校舎の例からも分かるように、政策はまず量を満たすこと、特定の機能を果たすことが重視されます。やがて、美的にどうか、

快適であるかどうかという、質の側面にも目が向けられます。質的な洗練が目指されることで、政策水準の向上が図られるようになるのです。

かつて量の充足が優先されたのは、住宅も同様です。急速な人口増に対応するために、1960年代には同じ規格の団地住宅が大量に供給され、大都市圏に集まってきた現役世代のファミリー層を吸収しました。それから約半世紀が経過した今、これらの団地住宅は高齢化を迎えています。場所によっては、65歳以上人口が50%を超える、限界集落化した団地もあります。

急速に量を充足するために、一斉に大量供給をしたことで、同一世代が集中するまちはできました。その結果、時間が経過すると、一斉に老いるまちなってしまつたのです。1960年代には、多世代が循環するようなまちなをつくる余裕はありませんでした。

### 自治体の当事者能力が問われる時代に

こうした状況を踏まえて、あるデベロッパは、知恵のある開発を行っています。佐倉市ユーカーが丘では住宅を一斉に作らず、数年を掛けて、計画的に供給していったのです。時間を掛けて開発を行ったことで、まちの中に世代間の循環が生まれ、まち全体が一気にゴーストタウンになることを防いでいます。



今や、持続可能なまちの形成に向けて、自治体の当事者能力も問われる時代になりました。岩手県盛岡市近郊にある紫波町では長年、手つかずになっていた駅前の土地を活用して、「オガールプラザ」を設置しました。図書館や町役場、体育館などの公共施設のほか、産直マルシェやカフェ、医院、学習塾などが入居する官民の複合施設です。

よく立派な商業施設をつくったものの、後になって想定したテナント料が入らず、立ちいかなくなるケースが全国で後を絶ちません

が、オガールプラザはまずテナントを確保してから、建物の規模や建設費用を算出しました。構想段階では3階建てを予定していたようですが、それを2階建てに変更するなど、コストを意識した、身の丈に合った建物を建設したことで、採算性は確保されました。

しかも、建設費用は抑えたとはいえ、魅力的な各施設・テナントが注目され、このエリアは連日、多くの人出でにぎわっています。また、盛岡市・花巻市のベッドタウンとして、人口も増加し、まちづくりの成功事例として注目されています。

### 住民の意識の転換も必要

人口の急増に対応して、大量に建設した学校などの公共施設が、現在、老朽化してきています。大規模修繕、そして、本格的な建て替えなども計画していかなければなりません。厳しい財政事情でどのようにマネジメントしていくのが、全国の自治体にとって大きな課題となっています。

人口減少は当面避けられません。その中でどのように緩やかな減少にとどめ、定常化させていくのか。成長時代は流れに任せ、後追いで対応しても何とかなりましたが、縮小時代はそれでは立ち行かなくなります。特にコスト面への対応が欠かせません。

日本は戦後、長年にわたって、質の高い公

共サービスを提供してきました。確かに公共サービスは、住民がよりよい生活を送る上で、大事な基盤となります。しかし、これを今後も維持できるのでしょうか。住民の中には「自分が望むものを安価に提供してほしい」という消費者意識が強い人も少なくありませんが、そうした意識だけで住民と向き合っていると、その自治体そのものが存続できなくなってしまう。

これを、マンションの管理を例に考えてみましょう。例えば、賃貸マンションの借主だったら、なるべく家賃は安くしてほしい、メンテナンスはちゃんとしてほしいと考えるのが普通です。でも、自分が分譲マンションのオーナーだったらどうでしょう。所有する資産の価値が下がらないように自ら行動するでしょう。

例えば、マンションの共有部分が荒れてきたら、自分が占有している住戸の価値も下がります。同様に、市町村道が荒れてくれば、その市町村の住民の住宅地の価値も下がります。分譲マンションを共有すること、住民としてその自治体を共有することに違いはないと私は考えます。

消費者意識が強い住民に、どう問いかけ、まちのオーナーである自覚を持つてもらおうか。そして、まちの価値を守るために、いかに住民と協力関係を築くことができるか。これも、今自治体に突きつけられた重大な問題だと思います。