

分権時代の地域自治の今 ～自治体の地域自治制度の事例と課題～
講演記録

講師 NPO まちぽっと研究スタッフ（元中野区職員）

細木博雄氏

2008年2月2日（土）

はじめに

- ・中野区は古くから市民参加を推進してきた。しかし、区長が交代し、自治基本条例は制定されたものの、長年培ってきた地域自治のしくみである住区協議会は、要綱が廃止となり、解散する協議会も現れた。
- ・市民参加の課題のひとつは、市民の声を行政計画などの形に翻訳してまとめることが難しい点である。条例も同様である。

1. 「分権と自治の精神にもとづく地域経営をめざす。その担い手として、コミュニティ

を定義し、支援する。」を考える。

- ①地域のまちづくりを行う自治組織をつくる
 - ②地域のまちづくりの意思形成のための協議を行う場をつくる
 - ③テーマをしぼって活動する
 - ④市全体の視点をもってまちづくりは行うべき
 - ⑤具体的な制度は、条項にするのはいかがなものか
- ・今、小平市の市民の会議では、地域自治のあり方をどのように考えるか、コミュニティ条項をどこまで書き込むかが議論になっていると聞いている。
 - ・「協議の場」を持つということは、その背景に「合意形成」を行ないたいという意図があるものだ。
 - ・市民の会議としても、地域のまちづくりへの合意形成のしくみが必要だという認識になっているのだと思う。

2. 何をめざす？考えてみましょう

①分権は、自治体が官の受け皿・下請けになること？地域自治は？

- ・地方分権とは、その仕組み上は国と地方の対等性が確保されているようだが、財政的な問題が残っている。財政難になった国が出来なくなったことを地方に丸投げされただけ、分権が単なる受け皿づくりであるととらえるだけでよいのか。
- ・「もはや行政だけで公共サービスを担うことが困難になってきた」、市民ニーズが多様化するなか、市民の参加によるより豊かな新しい公共という概念でとらえることが必要。

②自治とコミュニティ

- ・自治とは、「自ら治める」ことと、「自らも治められる」ことの二重性を持つ。
- ・「コミュニティ」とは組織ではない。人と人の関係、風土などを指し、緩やかなものである。
- ・「組織」とは規約やルールなどがあり、それに不満なら参加しなくてもいい自由がある。
- ・コミュニティを組織化したものが「アソシエーション」である。それがいくつか集まって「自治体」になる。

③補完性の原理

- ・「補完性の原理」とは、もっとも小さな単位（個人、家庭、地域など）での財源確保とそれに基づく公共的サービスの執行が優先される、という考え方である。
- ・もともとは、EU の統合によって、政府が大きくなり決定権限主体が遠くなることの反作用として打ち出された考え方と政策であった。
- ・補完性の原理からすると、「市民が行政に参加する」のではなく、「行政が地域に参加する」という考え方も持てるはずだ。

④新しい公共空間？

- ・公共とはなにか。人と人之間にある空間が公共空間であり、水や緑、景色などを介して認識される。
- ・「公共空間」は変化していない。つまり「新しい公共空間」があるのではなく、その責任主体が変化するということである。

⑤地方分権の目くらしから自治へ

- ・地域自治とは、合意形成に基づいて、生活に必要な公共サービスを誰もが享受できるために、自分たちのことは自分たちでやる、ということである。
- ・受け皿論としての分権ではいけないと考える。そのため私は分権という言葉をあまり使いたくない。自己責任論も無責任だ。それを言うなら地域にきちんと財源と責任（権限）を渡すべきだ。
- ・地域自治には自治体改革が不可欠である。地域ごとに政策を立案し、予算を取ることを考えると、行政や市民の意識、仕組みなど行政運営全体を変えなければならない。その仕組みを含んでいる条例をいまだに見たことはない。

3. ‘70年代の課題と経験～中野区を中心に～

①時代背景と中野区住区協議会

- ・高度経済成長期の都市化と公害問題などを背景に、「生活の場における人間性の回復」という報告書が国民生活審議会から出された。これが日本におけるコミュニティ政策の発端である。
- ・中野区でも、23区の特別区制度の改革と時期を同じくして、昭和50年ころから行政への要望の提言と、地域での活動支援を目的として住区協議会を立ち上げた。
- ・施設建設に対して住民の意見が分かかれ、計画が進まなくなったことをきっかけに、行政が住民同士による協議の場を持ったのが最初のモデルケースであった。

②住区協議会の概要

- ・各地域には地域センターが建設され、専門職員を配置した。
- ・全戸に毎月協議会ニュースを発行した。会議情報も事前に告知するので大変だった。しかし、「皆が知っている」ということでなければならぬと考えたためだ。
- ・その他、学習講座を多数開催した。また、行政計画の策定時には、その予定、説明会などを全15地区で開催して回った。

③住区協議会の成功事例

- ・しかし、だんだんと単発要求をするだけの組織となってきた。その改善策としてモデル的な手法がある。
- ・地域のまちづくりのビジョンについて、行政から提案し、それをもとに協議会と専門家からなる会議で検討を行う。そして再度地域にその案を還元する、というように、小刻みにコミュニケーションを図りながら進めた。専門家としてはアドバイザー兼ファシリテーターを派遣したり、区の管理職を派遣した。
- ・この手法は、手間も時間もかかるが住民の納得度は非常に高い。
- ・「いつまでに議題に対する意見を取りまとめるように」と伝えてキャッチボールをする方法は、いわば、地域自治を含みながらの区政参加の仕組みだといえる。
- ・他でも応用する際にポイントとなるのは、企業など、行政以外の人をスポンサーにつけることを考えることだ。行政が一主体として地域に参加するという考え方も必要だ。

4. 財政問題と新公共経営

- ・このように、行政運営の改革も含めて地域自治を本当にすすめようとする、非常に時間がかかるものであり、また、時間をかけなければならない。このような事柄が新公共経営（NPM）の言う効率論の指標で評価されるのは弊害がある。
- ・地域自治論と効率論は短期的な視点で見るとバッティングするのである。しかし、丁寧に地域自治を進めることは、初期投資はかかるが、長期的に見れば非効率ではなく後々かえって効率が上がる。その行政計画やサービスの質や正確さ、信頼感などが高まる。しかし、もし行政に対する不信感があれば、第三者に評価、検査させようという話になりかえってお金がかかることになるのだ。

5. 地方自治法改正、合併特例法

- ・地方自治法改正に基づく地域自治組織と、合併特例法に基づく地域自治区は別物であり分けて考える。地域自治区は、いわば形だけ整えたようなものだろう。
- ・地域自治組織の限界がある。まず、委員が市長の任命制であること。この点について、上越市では公職選挙法に基づく選挙制を実施している点で注目し値する。
- ・また、地区分けを細かくするほど費用がかかる。それだけのコストパフォーマンスがあがると考えるかどうかだ。また、そのためには議員数を削減するなどの議論もありえると考えている。

6. 今、小平市の地域自治

①制度化について

- ・市政としてどうするかという点と、市民活動支援との関連、ロビー活動との違いを整理する必要がある。地域自治組織を考える際にも、市民活動やロビー活動を互いに疎外してはいけない。

②代表性の確保

- ・地域に根ざした多様な団体から参加しているメンバーであるので、地域を概ね代表している、と仮定して考えた。そして、なによりも討議することが重要である。さらに、その討議を通して意見が変わることがありえる、という柔軟性を持つことも重要である。

③自治基本条例に関連して

- ・ぜひ、市民憲章や宣言条例ではなく、実際に機能する条例を目指してほしい。
- ・ただ、議論はしても条例には書けないこともあるのが事実だ。議論したが書けなかった内容をどうやって地域に活かすか、その点も考えてほしい。
- ・たとえば、地域ごとに市民憲章のようなものを作るのはどうか。
- ・実際には、市長が制度論の限界を超えてどこまでできるのかは疑問である。制度論では参加や協働までしか盛り込めなくても、実質的にどれだけ地域自治が進むかをポイントに考えるべき。
- ・途中で政権交代により失敗するとダメージが大きいのだ。再び立ち上がるのには相当のエネルギーが必要になる。それよりは、ひとつ「大人になって、あえて書かない」という選択もあると思う。
- ・政権によらず継続していくことがその自治体の力量だと考えるからだ。

■質疑応答

Q 1. 中野区の住区協議会とは、全区民がどれかの協議会に加入していることになる制度なのか？

A 1. 全地域を区割りして住区を設定し、各住区に地域センターが配置された。その意味では全区民がどれかの住区に属していることになる制度。しかし、調査では周知度は30%程度と低く、住区への帰属意識は高くなかった。委員は公募などの参加方法もとったが、メンバーが固定しがちであるなどの問題があった。協議会が住区の市民を代表できているのか等の問題指摘があ

るが、団体推薦制などによって「相当数の人の意見を集約して集まっていると想定できる」と考えた。自治の担い手は誰なのかという問題はいつもあるが、よりよい方法が見つからない。

Q 2. 住区協議会の立ち上げから現在までの時期を正確に知りたい。

A 2. 昭和48年に検討開始され、平成18年に要綱が廃止された。

- ・昭和48年：担当者から提案され議論開始
- ・昭和51年：区長決定
- ・昭和52年：第1館目の地域センター開設
- ・昭和56年：野方地域住区協議会が最後に発足
- ・平成18年：要綱の廃止

Q 3. 住区協議会は代表民主制に反するという議論は当初あったのか知りたい。

A 3. 住区協議会は、中野区の地域政策として位置づけられており、行政部門への参加の仕組みであって、議会の権限との抵触は問題にならなかった。当時、議会に対しては、議会は議会で参加を進めながら議会運営を行えばよい、ということの説明をした。しかし、実質上は、住区協議会が議論し上がってきた提案について議会は尊重せざるを得ないということが多々あった。

Q 4. 住区協議会は、区長の交替時にすべて解散したのか、それとも地域で独自に続いているのか。

A 4. 要綱廃止にともない解散したのは、教会であって、残りのほとんどは自主的に運営を継続している。その理由として、地域の人たちが活動を通じて自治活動の意義を見出したためと思いたい。また、地域センターという拠点があることが大きいと思われる。

Q 5. 住区協議会を立ち上げる際に、自治会町内会を廃止することはしなかったのか？

A 5. 自治会町内会も一主体として捉え、住区協議会に入ってもらおうという方法をとった。既存の自治会町内会を廃止するのは軋轢が大きすぎる。事実、住区協議会の立ち上げには自治会町内会への説明に大変なエネルギーを要した。地域はあなたたちだけでは回らない、他の人と一緒に議論しないと回らない、ということの説明をした。

Q 6. 住区協議会の委員の新陳代謝の様子は？

A 6. 実際はなかなか動かない。任期は2年としていた。これは地域の時間の流れからすると短い。それぞれの団体の代表は2年では交代しないので、再任はよくあることだったようだ。

Q 7. 活動の盛り上がりや盛り下がりなどの変化はあったか？また、住区協議会の体質的な問題はなにかあるか？

A 7. あくまで参加であり、協働や自治の活動にはいたらなかった。要望型の活動の域を超えられなかった。施設建設など地域の喫緊の課題が持ち上がったときには、盛り上がることもあった。今日のNPOなどの活動を巻き込むことができれば、また違ったのかもしれない。

Q 8. 中野区住区協議会の反省点とは？官製だったこと、中野区民のうち参加できるのは、時間に余裕のある地元民またはイデオロギーのある人に限られること、などが失敗したとすればその理由ではないか？

A 8. 中野区は人口の3割が毎年入れ替わる、若い世代が多い区である。ワンルームマンションも多く、コミュニティと関係なく暮らす人たちが多く、参加の層を広げることが困難だった。イデオロギーのある人だけが参加するということはなかったと思うが、自分で考え、会議の場で発言できる人は限られており、幅広い参加による討議を大切にするなら会議のやり方を工夫する必要がある。

Q 9. 住区協議会には、合意形成や意思決定のルールがあるか？

A 9. 住区協議会はあくまで協議の場であって、多数決をとって何かを決めるというようなことはな

かった。極端に利権のからむ問題はさけ、合意できるところまでで議論を終わらせき。都市計画マスタープランの地区計画づくりを担い、まちづくりの方針についての合意形成を行うなどの成果はあった。

Q10. 区長の交替により廃止されたということだが、新区長はマニフェストなどで明確に住区協議会を反対したのか？

A10. 住区協議会の代表性に疑問を呈する発言を行なった。「住区協議会の意見を聴いても区民の意見を聴いたことにはならない」と発言をされた。しかし、今中野区が行なっているパブリックコメントなどの区民参加は、住区協議会のような討議型の参加と比べたら、参加の質は高くないと考える。

Q11. 町会やNPOと住区協議会が上手く連携できた事例があるか？

A11. 都市の目標とするイメージを共有することが重要だ。その尺度に照らして、個別のものがばらばらでなくつながっている関係をいかに築けるかだろう。実際には、したたかなコーディネーターがいるといいだろう。

以上