

◆連載 分権時代の「自治体経営システム」を探る ⑥—東京都中野区

# 住民参加の制度化で15カ所に「地区協議会」

—地域の提案を計画行政に反映—

福田 志乃 地域計画コンサルタント(日本工営(株)地域計画部)

これまでに四つの基礎自治体の自治体経営に関する取り組みを見てきた。庁内機構改革や予算改革、行政評価の導入など、いずれの取り組みも、財政難からの脱却が目的ではない。こうした先の見えない時代だからこそ「行政本来の姿」を考え、地域に即した「まちづくり」や市民との関係を、柔軟かつ効率的に築くのが目的であったことがご理解いただけたかと思う。

言葉を換えれば、「行政と市民との関係(パートナーシップ)をどう築くか」こそが、行革といわれるさまざまな取り組みの「命題」であって、地域や市民との関係を本気で考えていない、行政組織だけのための機構改革や行政評価などは、自治体経営の中で、うまく機能しない可能性が高いといえるだろう。

そこで、最後の事例として、「住民参加の制度化」を二十年以上も前から実現し、総合計画の施策に地域サイドの考え方をできる限り反映しようとしてきた東京都中野区の取り組みと、その新たな局面を紹介したい。

住民参加の制度化で、「住区(住民)協議会」という名称の住民組織を設置している点は、本連 載三回目で紹介した東京都三鷹市と共通する。とはいえ、協議会の仕組みや運営方法、住民の意見

〔図6-1〕「住区協議会」規約概要 ※は内規細則等の有無

住区(地域)協議会	構成員数	構 成	任期	再 任	※
南中野 (1980.4.24)	50名以内	●地域の団体で推薦された人 ●行政協力員の中で推薦された人 ●公募により選ばれた人	2年	妨げない	有
弥生 (82.3.31)	原則として50名以内	上記と同じ	2年	妨げない	有
東部 (79.2.5)	制限なし	上記と同じ	2年	妨げない	有
鍋 横 (80.1.24)	原則として30名以内	●地域の団体で推薦された人 ●行政協力員の中で推薦された人 ●公募により選ばれた人 ●協議会が必要と認める者	2年	妨げない	無
桃 園 (79.12.14)	50名以内	●地域の団体で推薦された人 ●行政協力員の中で推薦された人 ●公募により選ばれた人	2年	同一役職は3期まで	有
昭和 (80.2.22)	概ね50名	上記と同じ	2年	妨げない	無
東中野 (81.10.21)	制限なし	●地域の団体および行政協力員の中から推薦された人 ●地域住民で公募に応じた人	3年	妨げない	有
上高田 (82.9.22)	制限なし	●地域の団体で推薦された人 ●行政協力員の中で推薦された人 ●公募に応じた人	2年	妨げない	有
新井 (80.6.6)	概ね50名	上記と同じ	2年	妨げない	有
江古田 (82.6.27)	制限なし	公募に応じた人	2年	妨げない	無
沼 袋 (82.11.14)	70名以内	●地域の各種団体から推薦された人 ●公募による人	2年	妨げない	無
野 方 (83.3.10)	50名以内	●地域の団体から推薦された人 ●行政協力員の中から推薦された人 ●公募に応じた人	2年	妨げない	有
大和 (79.8.22)	50名内外	上記と同じ	2年	妨げない	有
舞宮 (79.7.10)	40名以内	上記と同じ	2年	妨げない	無
上舞宮 (77.5.21)	47名以内	①町会、自治会②小学校、中学校PTA ③青少年育成地区委員会④区制協力員 ⑤民生委員⑥環境を守る会⑦地域防災会⑧商店会⑨交通・防災・防犯 ⑩老人クラブ⑪保護司⑫幼児育成関係者⑬公募	2年	妨げない	有

出典：「平成11年度地域センター部概要」(資料編)



や要望の総合計画への反映のさせ方——などがま  
ったく異なっていることは興味深く、それぞれの  
「自治」の良さを感じる。

## 「住民参加」の制度づくり

中野区では、一九六〇年代から急速に都市化が

### サクラ博士のアドバイス

桜前線が日本列島を北上中だ。  
都心のオアシスである日比谷公園  
のソメイヨシノも開き始めた。毎  
年、この公園で開花日を予想する  
クイズが、緑の相談所の主催で行  
われ、近くに勤務する筆者も楽し  
みにしていたが、今年はクイズ行  
事は中止。都の予算削減方針の影  
響を受けたもので、四月からは緑  
の相談所そのもの(都内の五カ所  
すべて)が閉鎖されてしまった。  
花冷えのする話である。

その緑の相談所で昨年三月まで  
所長を務め、「桜博士」とも呼ば  
れている西田尚道さんは、訪れる  
市民に桜の見方や植樹について指  
導していた。ある時、「福祉施設

進み、区民ニーズが多様化してきたこともあって、  
もはや「代表制民主主義」だけで行政を運営する  
のは限界ではないのか……という議論が出始め  
ていた。七〇年代に入ると、全国的にコミュニティ  
イーのあり方が問われるようになってきた背景も  
あり、区は七四年に、区民参加を区政運営の基本  
(中心)理念に据え、「区民参加の制度化」を目



内で地域の人と一緒に楽しめる桜  
は何がふさわしいでしょうか」と  
の相談を受け、真つ先に八重紅枝  
垂れ桜(ヤエベニシダレサクラ)  
を挙げた。「ソメイヨシノより一  
週間から十日ほど後に咲くので、  
二度花見を楽しめます。華麗で気  
品があって京都のお寺にあるよう  
に大きく成長し、寿命も長く二、  
三代にわたって楽しめる。毎年  
成長した枝を高くするための作業  
が必要ですが……」と説明した。

設計画が持ち上がったため、「福祉  
か環境か」といった論争や裁判に  
もなり、一昨年の開設まで地域  
住民とこじれた経緯がある。これ  
に心を痛めた永田達吉さんら近所  
の住民グループが、地域と施設と  
の発展を願って植樹をしたのだ。  
西田さんの紹介で、苗の入手は  
財団法人日本花の会(東京・赤坂、  
コマツ本社内)があつてくれた。  
花の会は全国各地で桜や花を植え  
て進める地域づくりを後押しして  
おり、住民らは同会の応援を受け  
て施設内の花壇を整備するボラン  
ティア活動も進めるようになった。  
今年二月には紅白の枝垂れ梅  
も植樹した。「枝垂れものは人の  
手を掛けて成長する」との西田さ  
んの言葉通り、さまざまな人の支  
えによって大樹になり、美しい花  
を咲かせてほしいと願う。(年)

指すことにしたのだった。

### 「依存」から「参加」へ

当初、行政と区民、区民同士の関係では、次の  
ような課題があった。

▼従来は区の考えを区民に説明し、意見や要望  
を聴取するスタイルだったが、区民同士が連帯し、  
施策の推進を考える仕組みがつけられないか

▼区民全体の行政への関心が高いとは言えない  
中で、どうすれば「継続的な参加」に結び付けら  
れるか

▼各種住民団体の縦割りをなくし、市民のため  
に柔軟かつ迅速な連携ができるか

課題解決に向けては、まず区民意識を「行政へ  
の依存」から「行政への参加」に切り替えていく  
ことが求められた。そこで、地域の属性に合わせ  
て区内を十五地域に分割し、個々の地域が抱える  
課題を「区民参加」「自主的活動」「継続的参加」  
によって解決する仕組みとなる「住区協議会」を  
組織してもらったことから始めた。行政は、こうし  
た地域活動を支援する拠点となる地域センターを  
設置し、事務局的な役目を担うこととした。

立ち上げの時点では、「地域には既に町会や自  
治会、各種団体があるのに、なぜ住区協議会が必要  
なのか」といった疑問の声も多かった。このため、  
住民自ら組織を立ち上げることが望ましいもの  
の、実際には行政(地域センター)のサポート  
で始動した。十五の地域センターは七五年から八



一年に設置されているのに、十五の住区協議会が七六年から八三年にかけて組織されているのは、こうした経緯を裏付けるものだ。

中野区の「住民参加の制度化」は、まず、行政主導の「場ありき」から始まり、次第にパートナーシップが築かれ、それぞれの地域で独自の運営方法が確立(2ページの図6-1)とされている。う流れがありそうだ。

### パイプ役果たす地域センター

現在は、十五カ所の「住区協議会」のすべてが、自分たちで決めた活動を自主的に展開し、区に対して「地域の目」でとらえた施策の提案もしている。しかし、こうした活動も、地域センターが事務局機能を果たしているからできるのであり、同センターが行政と住民とのパイプ役を務めているという部分が、中野区の住民参加の仕組みの中で、最も重要な点だろう。

同センターは区民にとって、一般的な行政サービスの窓口であり、交流や意見交換、施策提案の「場」である。と同時に、「住区協議会」の運営(特にノウハウ面)をサポートするために、地域情報の収集、問題提起、行政の情報提供、地域の個別課題の立案・調整、地域の新企画の提案、行政機関(担当各課)との連携等を、プロフェッショナルな立場から実施しているのである。

各センターは、活動報告書を毎年二回、本庁に提出している。報告書の様式は統一化されており、

区は十五地域全体を総合的に眺め、地域別・分野別の施策の重点化の判断材料に活用する。

また、逆の流れとして、区政を区民に伝えるために「住区協議会」や各種団体に関係する情報提供をきめ細かく行い、「地域で実施するあらゆる施策・事業の説明を行っている」ところなどは素晴らしい。

ちなみに、各センターには平均九人の行政職員が勤務しており、所長には区の課長級職員が配されている。十五カ所で延べ約百二十人の職員、十二人の課長クラス(三カ所は兼務)が、区民との窓口や調整役を務めている。しかし、中野区もここ数年深刻な財政状況にあり、こうした地域に厚い職員配置がいつまで続けられるかが、今後の課題となってきた。

### 総合計画に住民の声、無関心の壁も

ここで関心を持つのは、区民参加によって提案された内容を、どう総合計画あるいは実施計画に位置付けているかである。他の自治体が最も悩んでいた部分だからである。

中野区では、長期計画や実施計画を策定する際に、「住区協議会」から上がってきた住民の意見や要望は、実施計画の中で、説明しながら事業化している。最新版の九七年の実施計画でみると、地域別に出された提案の主要なもの、提案内容、計画の考え方(計画化の是非・検討方向等)、計画事業所管課がきめ細かに示されており



### 方針通りにいかない(農水省)

主に専業農家が加入する農業者年金制度の改革の見通しが立っていない。農水省は給付水準を平均で三割程度引き下げる改革案を昨年末に作ったが、農業者が猛反発し、棚上げになったまま。近く農業者側の意見が集約されるが、「状況は昨年とまったく変わっていない」(関係者)といい、同省の方針通りに運びそうもない。

同年金は財政が危機的状況に陥っているため、同省は世代間の扶養という賦課方式から自分が受け取る年金の原資を積み立てる方式に移行することを決めた。これにより、現在の受給者の年金の財源が確保できなくなるため、給付額を平均三割程度引き下げる方針を打ち出した。新たな国庫補助もつぎ込むが、給付額減少に農業者の反対は相当根強い。

全国農業協同組合中央会(全中)と全国農業会議所が近く、それぞれまとめた組織討議の結果をすり合わせ、政府・与党に要望を出す見込み。ただ、これらの団体側は「抜本改革の必要性は認めるが、三割引き下げなどに對する反対意見を引っ込めるわけにはいかない」との姿勢は崩しておらず、農水省との調整は難航しそうだ。



(図6・2) 地域からの提案内容と計画への反映 (1997年実施計画)

(例) 野方地域

提案事項	提案の内容	計画等の考え方	計画事業名(所管課)
小学校校庭開放の見直し	中学校校庭はクラブ活動の関係で、一般開放は難しいので小学校の校庭を中・高生、一般も利用できるように、対象者・時間帯の管理も含めて、見直しされたい。	小学校の校庭は、小学生が安心して遊べる場として開放しているが、体力差の大きい中・高校生を対象にすれば事故の発生が予想されるので、対象範囲の拡大は難しいと考えている。なお、土曜日と休日の開放は中学生も対象としている。	地域体育施設の整備 (生涯学習推進課)
高齢者会館の充実	不足している健康機器や事務機器などを設置することにより、施設面の整備をすすめるとともに、寝たきりを予防し、生きがいや助け合い活動の場となるよう、事業・運営面の充実をはかられたい。	今後の高齢者会館の果たすべき役割について、利用者や地域の意見を聴きながら、高齢者施設間の連携などをはかる方向で検討する。	(調整課)
住宅対策の推進	ニューファミリー世帯が住み続けられる住宅施策を推進されたい。	世帯向け民間賃貸住宅の借り上げや優良民間共同住宅等の建設促進を計画化した。今後も良質な世帯向け住宅を供給していく。	優良民間共同住宅等の建設促進、世帯向け民間賃貸住宅の借り上げ (まちづくり課、住宅対策課)
保育園の開鎖に伴う施設利用	生涯学習館などのような一部の入しかり利用できない施設ではなく、セレモニーホール、図書館、中・高生専用施設等、区民全体に対応する施設を考えてほしい。	廃園などにより生じた保育園の空き施設は、立地条件や建物の状況等を考慮して、他の公共施設への転用など有効活用をはかる。	(保育課)
野方一丁目用地の有効利用	当初は高齢者在宅サービスセンターの建設計画があった野方一丁目用地について、地域の防災に役立つよう、防災要員用職員住宅の建設を要望する。	防災要員用住宅については、非常配備態勢を拡充し、隣接区在住の職員を含めることとしたため、建設は考えていない。なお、用地の有効活用については、引き続き検討する。	(職員課、防災課)
野方駅北口改札等の新設	野方駅に北・東口改札や連絡橋、エスカレーターなどを設置することについて、西武鉄道に対し働きかけるとともに区としても所要の措置を講じられたい。	北口改札の設置などについては、引き続き西武鉄道に働きかけていくが、東口については都市計画マスタープランの地域論議のなかで協議していきたいと考えている。	都市計画マスタープランの策定 (計画課)
野方駅周辺の自転車駐車場の整備と放置規制区域化	駅周辺の公共施設に隣接する民有地などを取得し、自転車駐車場を整備するとともに放置規制区域化を計画されたい。将来的には駅前再開発に合わせ、多層・複合施設として有効利用をはかられたい。	自転車駐車場の収容能力増大をはかるため、既存駐車場の立体化など計画的な整備を検討する。規制については、駐車場の整備状況を見極めながら、規制区域を指定していく。	放置自転車対策 (交通対策課)
建物の不燃化対策の促進	環七以東のまちづくり計画の基本的考え方が理解できるよう、普及・啓発を強化しながら計画の促進をはかられたい。	環七以東地区の地域まちづくりについては、勉強会等の支援をはかりながら普及啓発に努め、将来の整備計画を調査、検討する。なお、環七沿道の不燃化・共同化の建設費助成については計画化した。	建築物の不燃化促進、地域まちづくりの推進 (まちづくり課)
下水処理に伴うエネルギーの有効利用	中野下水処理場の処理工程から出るエネルギーを利用し、周辺の学校をはじめ公共施設の冷暖房、温水利用を検討し、実現されるよう、東京都に対して働きかけられたい。	下水処理水の活用について、東京都では新規に大量の需要がある場合は事業化としている。公共施設等への具体的な活用については、今後、関係機関と検討・調整をすすめていく。	中野駅周辺地区整備 (推進課)
葬祭利用可能な多目的ホールの建設	小規模ながら葬祭にも利用可能な多目的ホールを区内に4カ所くらい同時に計画し着工されたい。	区の中央部に1カ所、専用のメモリアルホールを建設することを長期計画化したほか、公共住宅建設などにもない設置される集会所を地域に開放するよう、引き続き事業主に働きかけていく。	メモリアルホール(区民斎場)の整備(調整課)

出典：「'97中野区実施計画」



(5ページの図6-2)、住民の考えに対する行政側の最終判断が分かるように工夫されている。

こうして「住民参加の制度化」が図られて二十五年が経過したわけだが、中野区もまた、制度の形がいか化という点で、次のような新たな問題に直面しているのである。

①新しい住民が増加することもあり、「住区協議会」の周知度が高まらない。過去十年間をみても協議会の存在を知っている住民は約三〇%のままである。地域活動に参加することへの無関心、さらに行政への無関心がある。

②住民相互の議論・意見交換の場であったはずだが、利害関係が絡むことでは議論を避ける傾向が出ており、当初の「地域の問題は、住民同士で話し合う」という目標にハードルが見え始めた。

### 分権推進法、1年延長へ

#### 4月の一括法施行後、監視継続—政府

政府は七月で五年間の期限が切れる地方分権推進法を、一年間延長する方針を決めた。統調弘総務庁長官が、延長のための法案を今国会に提出すると三月二十一日の閣議で表明した。同長官は、延長の理由について「地方分権一括法が四月に施行される一方で、わずか三カ月後に

③住区協議会委員のメンバーの固定化、高齢化が進み、議論がマンネリ化してきた。

④町会・自治会・各種団体代表者が委員に入るため、既存団体との関係があまりにうまくいって来た。しかも、公募委員一〇〇%のところなどは、地域にフィードバックさせる手段(ノウハウ)を持たず、うまくいかない例も出てきている。

#### 中野・自治に思う

二十年を超えて「住民参加の制度化」と「計画行政への反映」という中野区の取り組みは、住民参加(協働)を一生懸命考えている自治体にとって、重要な視点を示唆してくれている。

特に、新たに浮上してきた問題については、住民参加の導入やプロセスが異なっても、先に紹介した世田谷、三鷹、横浜、川崎の悩みにも共通し

推進法が失効することになると、分権推進委員会の監視活動が十分にできない」とし、一括法の施行を踏まえた分権の推進状況を見守る必要があるとの考えを示した。

推進法は、政府が地方分権推進計画を策定することや、計画の指針を勧告するための地方分権推進委員会を設置することなどが内容で、一九九九年五月成立し、同七月に施行された。分権推進委は現在、一括法成立に伴う政省令のチェック作業とともに、①地方税財源の充実②条

た部分がある。

すなわち、「制度化しないとなかなか参加しない住民」「制度化しても行政に関心が低い大半の住民」そして「制度の形がいか化」と、行政と住民との「エンドレスに解決し得ないテーマ」を提示してくれていると言ってよいだろう。

中野区は、計画立案の過程(実施計画レベル)に市民意向を反映するシステムまで実現させている。住民の参加意欲を継続させるために、裏方に回り、説明し調整する行政職員の方々の努力は大変なものだろう。

どうやら、二十一世紀には、地方分権にみる「国と市町村の対等な関係」だけでなく、「住民との対等な関係」を考え、行政の取り組みを住民に周知させることが、「自治の確立を目指す」先進自治体の課題なのかもしれない。

例と規則の区分③補助金と負担金の区分——について、各府庁などから意見聴取している。

延長後の分権推進委の活動は、「政府の考えを踏まえ、委員会で相談する」(事務局)というが、公共事業見直しなどを盛り込んだ九九年三月の第二次地方分権推進計画に関する政府の取り組みや、景気の本格回復後をにらんだ中長期的な国と地方の税財源再配分問題がテーマに浮上しそうだ。分権推進法の延長は地方六団体が要望していた。