

発行にあたって

『まちと暮らし研究』第8号をお届けします。地域自治のさまざまな課題を検討しようとする、この号のタイトルを「自治を育てる、自治体をつくる」としました。

日本の地域自治は、1990年代の地方分権推進委員会の設置から2000年の地方分権一括法を経て大きく変わり、民主党政権のもとでさらに大きく変貌する可能性を示しています。そうした中で、この号では、新潟県上越市の地域自治区の取組からはじまって、自治基本条例や市民と自治体の協働のあり方、まちづくりの新しい取組などを紹介しています。

また、日本の地域自治のあり方を考えるうえで参考になるであろう、アメリカ、イングランド、そしてドイツの自治体をめぐる市民活動の事例を紹介しました。

日本人にとっては、岡部一明さんが本号論文で言われるように、自治体とはすでにあるもの、政府とはずっと前からあるものと考えられてきました。ところが、アメリカでは自治体政府は新しくつくられるものであるわけです。私たちが「自治体をつくる」と言うと、それは“市民が主体になる自治体をつくる”といった、一種の比喻のようなものとして受け止められるかもしれませんが。それはそれで間違いではありません。でも、「制度としての」自治体をつくることも、これからの地域自治の課題のひとつなのです。

ここでとりあげた地域自治区や自治基本条例は、新しい制度づくりにつながっていきます。地域自治区は、工夫次第で、既存の市町村の下位にもうひとつの「身近な自治体」をつくることのできる制度です。東京の世田谷区や練馬区は、県並みの人口を抱えています。このような大規模自治体に地域自治区をつくるのが可能なのです。一方、多くの自治体で展開されている自治基本条例は、地方自治法という自治を制約する法律が変われば、自分たちが良いと思う自治制度の設計につながっていくはずです。

地域自治にとって新しい状況を迎えつつあるいま、問われはじめているのが、市民の自治する力です。というわけで、「自治を育てる、自治体をつくる」という特集を組んだ次第です。

名和 三次保
財団法人 地域生活研究所理事長

まち暮らし研究

自治を育てる 自治体をつくる

no.8 2010.3

目次

発行にあたって		1
自治論とまちづくり論の融合	青山 侑	4
地域自治区をつくる —新潟県上越市の試み NPO の視点から—	秋山 三枝子	8
町会によるコミュニティづくり —再開発で生まれたニュータウン・ 荒川区南千住汐入の取り組み—	谷井 千絵	14
市民参加の新しいかたち —広がる市民討議会—	吉田 純夫	18
アメリカの自治体のつくり方 —市民団体的な自治体—	岡部 一明	24
パリッシューイングランドの近隣政府	武岡 明子	30





ドイツ・ベルリンにおける市民参加のまちづくり	
フंक・カロリン／川田 力／由井 義通	38

「分権型社会」の基盤としての地域自治	
—住民自治に根ざした団体自治強化の可能性— 羽貝 正美	45

自治基本条例とは何か —辻山幸宣さんに聞く	51
-----------------------	----

多治見市市政基本条例について	
—市政運営の水準の確保と継続的な改善を目指して 伊藤 徳朗	59

市民との協治(ガバナンス)を条例で推進する 岩瀬 均	65
----------------------------	----

自治体と市民の協働契約	
—横浜市の地域子育て支援拠点の運営をめぐる 原 美紀	69

指定管理者制度の明暗	伊藤 久雄	76
------------	-------	----

新しい公益法人制度と市民活動	平林 宣広	83
----------------	-------	----

自治論とまちづくり論の融合

青山 侑*

2000 年以上前、ギリシャのアテネに奴隷制度はあったが限定されたものであり、かなり広範な市民層が存在していた。

富を農業生産に依存するアテネでは農耕労働は尊重すべきものであり、農地をもち農耕に従事する者は 18 歳以上になると市民として認められた。市民には 6000 人もの大勢で構成され重要事項の決定を行う民会への出席権が与えられ、500 人の評議会委員の選挙権ももつ。評議会委員の被選挙権は 30 歳から付与される。

政策決定に関与し選挙で投票するには情報が重要となる。そこで彼らは情報交換のために、毎日のようにアゴラ（市場）に出かけ、買い物をし、行き会った人と立ち話を交わし、路上に椅子やテーブルを並べたタベルナ（大衆レストラン）で食事をし、情報を得た。

アゴラの中心部には列柱館もしくは柱廊（柱が並び天井が高く涼しい）が立ち、そこも情報交換の場として活用された。アゴラには図書館があり、劇場や音楽堂もあった。たとえどんな有力者と対立した内容であろうと政治に対して意見を言うこと（言葉を返す権利）が市民の権利であり、また裁判にも陪審制度の下で参加した。アリストテレスは「市民とは政治と裁判に参加すること」と言っている。

当時の理想的な市民像は、勤労と社会参加のバランスであり、精神と肉体のバランスであった。オリンピックの勝者に与えられるのがなぜ金メダルではなくオリーブの冠かという、オリーブはどこにでもあるありふれた物だからである。スポーツの勝利は何らの権利も何らの富も伴わない。スポーツ競技は、都市と都市、市民と市民の交流のために行われるからで

* あおやま やすし 明治大学大学院教授、作家、元東京都副知事、当研究所顧問。

ある。スポーツの専門家だからといって特段尊敬されることはない。

同様に、哲学の専門家も特に尊敬されるわけではない。農業労働に従事し、哲学、スポーツ、政治、音楽、演劇そして軍事とあらゆる面にわたって、素人であるがそれなりに通曉する市民像が理想とされた。

以上が古代アテネの都市ガバナンス（都市の協治）の概要だ。ギリシャのポリスを市民共同体と呼ぶ場合があるのは、市民が決定し市民が責任を負うシステムを志向していたからである。現代の都市ガバナンス論（都市の協治論）が情報共有・市民参加・市民協働を柱としているのと共通の軸をもっている。

ポリスはまた都市国家と呼ぶことも多い。それは、アテネに限らないが、ギリシャの都市は国家の支配を受けず、独立していたからである。ただし、アテネはデロス同盟というギリシャの都市同盟の盟主であり、軍事的に各都市の防衛の任に当たっていることもあり、各都市から税収の 60 分の 1 を徴収していた。アクロポリスの丘に建っているパルテノン神殿はその収入でつくった。だからあの神殿はデロス同盟の盟主であることのシンボルである。アテネ市自身



アテネ市民はアゴラの路上で情報交換した



タベルナ（レストラン）は意見交換の場でもあった



アテネのアゴラに残るヘファイトス神殿・柱廊によって集う人に涼を呼ぶ



アテネのオリンピック競技場・栄冠は質素なオリーブの冠のみだった

は、ピレウス港の輸出入税、アゴラの市場税ほか、いくつもの税目からなる収入をもち、公務員や軍人もかなり多く雇っていた。

日本国憲法がいう地方自治の本旨の内容は、住民自治（市民による民主主義）と団体自治（国家から自立した地方分権）だ。ギリシャのアゴラは住民自治を、ポリスは団体自治を体現している。

ギリシャの市民民主主義の考え方は、欧米の民主主義の原点であると同時に、日本国憲法にも表現されている。また日本でも表現は違ってもこのような考え方は古くから

根付いている。

130 年も前に福沢諭吉は、『分権論』（1877 年）で「国は陸海軍、外交、租税を扱い、地方は人民の幸福、警察、道路橋梁を扱う」とすっきり国の権限と地方の権限を分けた。

「自治は市民の中にある」——真の自治とは、どこかから何かをもってくるのではなく、自分たちのことは自分たちで決めて実行することだ、という当たり前のことを、後藤新平は 90 年も前、東京市長のとき、宣言した。小気味のいい言葉である。

のちに孫である鶴見和子が社会学者の立場から内発的發展論（地域にこそよりよい生を営む力がある。外部からの干渉ではなく内側から発してこそ發展する）を唱えたのも、全国一律の政策でなくその地域ならではの特性を伸ばしていくことこそ發展をもたらすという確信からであった。

これは私たちの人生にも通じる考え方である。他人の意見を聞くだけでなく自分の内心に繰り返し問うてみることによって初めて悔いのない判断をすることができる。自己の生活実感、仕事実感にこそ真理があることに気がつく、ずいぶんと精神が自由になる。自分の人生は、あらかじめ分類され提示された、いくつかのメニューのなかから選択するわけではない。

近年の日本では、地方分権という概念を、長い年月をかけて少しずつ、国の権限を地方に分けていくことであると矮小化している向きがあるが、分権とはそんなものではない、地域から発する政策にこそ自治があるということを、私たちは改めて認識するべきだ。

分権を制度論として議論している限りは空虚な論となる。自分たちのまちをどうしていくのか、どうしたいのかを議論し、制度にはそれに干渉させない姿勢が大切である。すなわち自治論とまちづくり論の融合が求められている。制度改革が自治論であるという錯覚から脱したほうがいい。

かつて地域社会は、主として農業生産を中心に成り立っていた。現代の日本の地域社会には、防災・防犯・環境・まちづくり・孤立防止・孤独死防止・介護・教育など生活面での多様な機能が求められている。機能の内容も地域の風土や構成によって大きく異なっている。

第1の分権が国から都道府県、第2の分権が都道府県から区市町村だとすると、第3の分権すなわち区市町村から地域へ、という時代がきている。そのわりには市民の側の、そして自治体の意識はそこまできていない。地域自治についての意識改革が求められる所以である。

地域自治区をつくる

—新潟県上越市の試み NPO の視点から

秋山 三枝子*

14 市町村合併のなかで

2005 年 1 月、人口 13 万人の旧上越市に近隣 13 町村 8 万人が編入合併し、21 万人の新しい上越市が誕生しました。13 の旧町村はそれぞれの名前を区名に冠し、役場は各区総合事務所（コミュニティプラザ）と名前が改まりました。失職した町村議員に代わり、地域固有の課題を審議する「地域協議会」が市長の諮問機関として条例により各区に設置され、192 人が準公選で選ばれました。

「地域協議会」という法制度に則った地域自治が導入される一方で、「住民組織」と呼ばれる新たな組織づくりが、勝手連的にわき起こりました。これまで旧町村は独自の特色ある事業を行ってきました。たとえば地域おこしイベントや雪まつりなど、競って違いをウリにしてきました。このような独自事業の継続が新市では困難になるのではないかとの憶測もあり、事業の実施主体となる組織づくりが元首長の働きかけにより動き出しました。

* あきやま みえこ 特定非営利活動法人くびき野 NPO サポートセンター理事長。市民協働委員会代表、くびき野子どもネットワーク代表、上越市社会教育委員。練馬区にて生協理事、新潟県内各地にて子ども劇場事務局長を経験した後、くびき野 NPO サポートセンター設立に参加。事務局長・専務理事を経て現職。



板倉区まちづくりフォーラム

「全町型 NPO 法人」をつくる

合併直前の 2004 年の春、“雪”をウリにした地域おこしで全国的に有名な旧安塚町から、全町型 NPO 法人設立の相談を受けました。全町型とは全世帯加入を前提とした住民組織のことで、全国的にほとんど例がありません。

安塚町は人口わずか 3400 人ですが、アイディアマンの町長のもと、雪の宅配便や田舎体験の事業化などを行い、若者があこがれて移り住むこともありました。設立準備会の冒頭、町長は集まった住民を前に決意を伝えました。「合併により、私を含めて議員などこれまで町を引っ張ってきたリーダーが、ほとんど失職する。まだ合併に向けて実感のわかな

い住民、覚悟が定まらないのが本音。しかし舞台は回った。住民の責任が試される時代になった。みなさんのやる気にかかっている。合併は発想を変えれば、エリアが広がった最大のチャンス。新しい行政はかぎりなく遠くなるが、新しい NPO 法人が提言をしていけば、上越市への波及効果も期待できる。先導役を務めることが安塚ならできると、合併後の NPO 活動に期待を込めて語りました。

14 人の発起人を中心に、80 名を超える設立準備委員が 4 ヶ月間議論を重ね、8 月、全町型 NPO 法人「NPO 雪のふるさと安塚」の設立総会を迎えました。住民意識が高いとされる安塚ですら、設立に向けた話し合いで一番大変だったのが意識変革でした。行政主導の習慣は、そう簡単に変わりません。会議進行中も、すぐ行政職員の顔を見る住民、言葉を挟みたくなる職員。アドバイザーとして関わった私たちは、民間組織としての覚悟「自分たちでやり抜く」を、繰り返すことに尽きました。

他の 12 町村でも住民組織が次々と設立されました。住民や団体が時間をかけて立ち上げた地域もあれば、行政職員がシナリオを描き、団体や町内会を再編した地域もあります。2006 年 5 月までに、13 区全てに住民組織ができあがりました（表 1）。

手さぐりで進む住民自治

それぞれの住民組織は手さぐりで組織運営や事業実施にあたりました。事務所も置かず有志が無償で運営する住民組織もあれば、施設管理や複数の受託事業で数千万円の事業規模の住民組織まで、いろいろでした。

2006 年 3 月に民間グループ「市民協働委員会」の呼びかけで開かれた「13 区住民組織意見交換会」では、初めて顔を合わせた住民組織の代表から、多くの悩みが飛び出しました。「敬老会のやり方は?」「会議

表 1 上越市 13 区（編入町村）住民組織一覧

(2009 年 12 月 31 日現在)

自治区名 (旧町村)	人口 (人)	住民組織の名称	形態	設立年月日	職員数 (人) カッコ内 臨時雇用	旧町村から の寄付金 (千円)
合併前上越市	134,828	—	—	—		
安塚区（安塚町）	3,092	NPO 雪のふるさと 安塚	NPO 法人	2004年8月29日	6 (1)	80,000
浦川原区 (浦川原村)	3,937	NPO 夢あふれるまち 浦川原	NPO 法人	2004年12月29日	3 (2)	20,000
大島区（大島村）	2,073	大島まちづくり振興会	任意団体	2005年5月29日	2 (0)	10,000
牧区（牧村）	2,470	牧振興会	任意団体	2004年12月5日	2 (1)	20,000
柿崎区（柿崎町）	11,098	柿崎まちづくり振興会	任意団体	2006年5月27日	3 (2)	15,000
大潟区（大潟町）	10,249	まちづくり大潟	任意団体	2004年11月28日	3 (1)	70,000
頸城区（頸城村）	9,871	くびき振興会	任意団体	2004年9月19日	6 (0)	15,000
吉川区（吉川町）	5,059	まちづくり吉川	任意団体	2004年3月2日	0 (0)	10,000
中郷区（中郷村）	4,599	中郷区まちづくり 振興会	任意団体	2005年3月24日	2 (1)	0
板倉区（板倉町）	7,725	板倉まちづくり振興会	任意団体	2004年11月29日	3 (0)	20,000
清里区（清里村）	3,178	清里まちづくり振興会	任意団体	2004年10月6日	2 (2)	20,000
三和区（三和村）	6,256	三和区振興会	任意団体	2004年3月23日	2 (1)	30,000
名立区（名立町）	3,062	名立まちづくり協議会	任意団体	2006年3月29日	2 (0)	0

の費用弁償は？」「コミュニティプラザの管理受託は？」など様々。底流には「今まで行政がやっていた事業を、費用もなく、何故自分たちがやらなければならないのか」との思いがあります。2007 年 5 月には「13 区住民組織連絡会」を設立し、情報の共有を図りながら知恵を出し合い、試行錯誤を続けています。

合併から 5 年を経て、13 区総合事務所の職員減が進むなか（表 2）、住民組織は事業実施の重要な役割を担うようになりました。しかし、その存在意義が住民に理解されにくいことや財源・人材不足など、悩みを抱え続けています。事務局長に退職した総合事務所長が就くケースも増え、民間性が薄れていく懸念も生まれています。委託事業に追われることから一歩踏み出し、地域の将来を展望し、事業に挑戦する組織になっ

表 2 上越市職員数の推移

	2004 年 4 月 (合併前)	2005 年 1 月 (合併直後)	2010 年 1 月 (合併 5 年後)	増減
旧上越市	1,129	1,376	1,303	△ 174
13 区総合事務所 (内一般事務職)	1,270 (874)	1,015	749 (434)	▲ 521 (▲ 440)
合計	2,399	2,391	2,052	▲ 347

＊ 13 区総合事務所（編入した町村役場）では一般事務職員が半減し、活気が失われている

たとき初めて、住民自治が根付くと考えます。

一方旧市内にも、2009 年 10 月、15 の区割りで自治区が導入されました。これまで町内会長会が地域の要望をくみ上げる仕組みとして機能していたため、「何で地域協議会（自治区）がいるのか？」など、住民説明会での激しい議論もありました。定数 224 人に対して公募締め切りまでに届け出た人は 128 人と、関心の低さが目立ち、市が定数まで追加選任を行いました。これまで地域自治には縁遠かった女性など多様な人材が揃い、喧々譁々の審議が始まっています。

「お任せ」を超えて

「“地域の力”で！人が育つ、しくみが活きる、くらしが変わる」。このフレーズは、2005 年に上越で開催された「NPO 全国フォーラム 2005 北陸信越会議」で掲げたものです。上越は NPO が盛んな地域と言われ、これまで大都市で開催されていた大会が、初めて地方にやって来ました。約千人規模の大会ですが、コンベンションホールがないため 12 会場に分散、行政がバスや駐車場の協力、地元企業が協賛、ボランティアが運営を支えることでやり抜きました。このとき、まざまざと“上越の底力”を実感しました。

多数自治体の合併で、仕組みを大きく変えた上越市。いま最も必要なことは、“新しい仕組みを活かそうと労をいとわぬ人”が、職員・住民双方に増えることです。

これまで町内会長や行政にお任せだった地域の暮らし。地域自治区の導入で、私自身も公募委員として地域自治に関わるチャンスを得ました。NPO で培った自発性と行動力を地域に向けて、東京都の半分の面積がある上越市内を駆け回っています。

上越市の地域自治区・地域協議会

新潟県上越市は 2005 年 1 月 1 日、旧上越市をはじめとする 14 の市町村の合併により誕生した。この合併により消滅した 13 の町村の区域に、合併特例法に基づき、地域自治区が設置された。この 13 の地域自治区に、合併前の自治体の議会に代わる機関として設置されたのが「地域協議会」だ。

上越市の地域協議会は、全国でただひとつ、選任投票と呼ばれる「選挙」を導入している。地域協議会は、市長から諮問された案件を審議するだけでなく、区内の課題を自主的に審議し、意見を提出することができる。上越市の地域協議会の「成果」として特筆されるのは、この自主的に審議して提出された意見書の多さだ。2008 年までの 3 年間で 66 項目についての意見書が提出され、その約 8 割が事業化などに結びついている。この点からその実力は「議会以上」との評も聞こえる。

しかし、課題もある。2008 年 3 月に行われた委員の改選では、13 すべての区で無投票となった。3 つの区では応募者が定数と同数だったが、他はいずれも定数割れ。足りない委員を市長が直接指名することになった。「選挙」が嫌われた形になったのである。

2009 年 10 月からは、合併前の上越市の区域に新たに 15 の「地域自治区」が設けられ、市の全域で地域自治区制度が本格的に動き始めた。可能性とともに課題をはらんだ「自治の芽」がどうなるか、地域自治区の今後が注目される。

【参考】

菅沼栄一郎「岐路に立つ「議会の原点」～無投票になった上越市の地域協議会の改選」『地方自治職員研修』第 41 巻 No.5（2008 年 5 月）など。

町会による新たなコミュニティづくり

―再開発で生まれたニュータウン・
荒川区南千住汐入の取り組み―

谷井 千絵*

荒川区にニュータウン？ と首をかしげる人も多いのではないだろうか。ニュータウンといっても、郊外に住宅開発が行われたいわゆるニュータウンではない。東京都荒川区の南千住汐入地域に、市街地再開発によって新たに生まれたまちである。このニュータウンでは、再開発前から続く地元町会が中心となるコミュニティが今もしっかりと機能しており、新たな住民を巻き込んで、さらに大きなコミュニティへ進化しようとしている。

荒川区南千住汐入発、町会が挑む新たなコミュニティづくり。都心の一角で進行中の住民協働の取り組みを紹介したい。

再開発によって生まれた新しいまち

荒川区南千住汐入地域（以下「汐入」と呼ぶ）は、東京 23 区の東北部に位置する荒川区の東端、東京湾に注ぐ隅田川が東向きから南に大きく湾曲する内側に位置し、川を挟んで足立区、墨田区に接する。以前は迷路のように細い路地が入り組み木造住宅が密集する、昭和の懐かしい風景を残した地域であった。そこに

は、隣近所で声を掛け合うような濃密な地域のつながりがあり、住宅と個人商店や銭湯、町工場が混在し、みな一緒に暮らしているようなあたたかさがあったという。

そこへ、昭和 44（1969）年、江東再開発基本構想が策定された。木造密集市街地を不燃高層化するとともに緊急時の避難場所となる公園等を整備し、災害に強い安全なまちに造り換えることが目的であった。汐入においても、隅田川にかかる白鬚橋の名をとって、白鬚西地区市街地再開発事業と名付けられた大規模再開発が始まったのである。

当時、汐入の住民は約 4,000 人、1,400 戸であったが、計画では地域の何かもかも



再開発が進む汐入地域を足立区側から望む（手前から左奥へ隅田川。平成 19 年撮影。）

* たにい ちえ 荒川区役所総務企画部総務企画課主査。平成 6 年に荒川区役所に入庁、建築環境部環境課、総務部経理課等を経て現職。

すべてをクリアランス¹⁾し、定住人口約 14,700 人、4,500 戸の集合住宅からなるまちへ生まれ変わることになった。このことは住民たちにとっては、災害に強いまちになることと引き換えに、思い出深い街並みとこれまで築いてきた地域のコミュニティを失うことを意味した。

しかし、汐入のコミュニティの力は生き続けた。むしろ長年にわたる再開発事業で住民どうしの結び付きは強くなったと、古くからの住民の一人は言う。

再開発後はすべてが中高層の集合住宅になり、新たにたくさんの住民が移り住んでくる。一人暮らしの高齢者もいる中で、近所付き合いが希薄といわれる集合住宅での閉じこもり、孤立などの問題が懸念された。また、防災拠点として万が一の時には多くの避難者を受け入れ支援することになるが、自分たちのコミュニティがしっかりしていなければ、地元の力を発揮することはできない。古くから汐入に住む住民たちには、だからこそ、これまで培ってきたコミュニティの力を引き継いでいきたいという強い思いがあったようだ。懐かしい汐入の風景はなくなってしまうが、心意気は生きている、そんな地域に対する強い愛着もあったのだろう。このような経過のもと、汐入のまちづくりは新たな出発点に立った。

地域コミュニティを牽引する町会組織

この大規模な再開発プロジェクトを成

し得たのは、地域を一つにまとめてきた地元町会の存在があったからといってもいい。事業を進める東京都など行政との折衝にも、町会は力を発揮した。

その後町会組織は、再開発の進捗とともにリバーパーク汐入町会と名前も一新して再出発し、現在創立 15 年を迎える。ここではすべての住民に町会に加入してもらうことにしており、34 ある集合住宅のそれぞれの棟の代表者が町会の役員となる巨大組織である。中心となって活動しているのは、もともと汐入に住んでいた人々が多いが、新たに移り住んできた人々も積極的に参加し、人と人をつなぐまちづくりを進めるためにさまざまな取り組みを行っている。

〇交流をつくる

町会主催の四大大行事

町会主催の行事が、年間 4 回開催されている。

まず、春には、地元の区立第三中学校（全校生徒数 342 名、平成 21 年 9 月 1 日現在）と合同の大運動会を開催する。中学生に混ざって地域からの参加者たちが校庭を入場行進し、競技を楽しむ。例年、地域のお年寄りも招待している。中学生たちが元気に走る姿を来賓席で観戦、応援するお年寄りたちは、本当に楽しそうである。

さらに圧巻なのは、町会婦人部による炊き出しである。これは災害等非常時の炊き出し訓練を兼ねたもので、昨年は約 1,700 人の参加者にふるまった。

夏には汐入まつりが開催され、地域の

1) 道路や公園及び施設建築物を建設するため、従前の土地・建物・工作物等を取得・除却し、更地化することをいう（東京都再開発事務所 HP『基本用語の説明』<http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/saikaihatu.j/newpage12.htm> より）。

さまざまなグループが出店する模擬店で賑わう。

9月1日には防災訓練。これは防災拠点に指定されている汐入にとっては特別な催しである。昨年は新たな試みとして、全戸に玄関に貼付する避難確認ラベルを配付し、その参加実験を行った。

秋には文化祭を開催。地域の人々の趣味や特技の成果が展示され、ステージでは地元の保育園、幼稚園、小・中学校の子どもたち、先生方、親たちのグループ、おじいバンド、老人会などたくさんの芸達者たちが登場して大変な熱気である。

こうした催しを通じて、人々に地域へ関心を持ってもらうとともに、世代を超えた交流を作り出している。

○信頼を築く——学校等との連携

これらの催しが成功していることからわかるように、町会と地元の保育園、幼稚園や学校等との協力、連携体制は大変整っている。

汐入には、小学校と中学校が1校ずつ(区立汐入小学校と区立第三中学校)、そして都立の産業技術高等専門学校がある。さらに平成22年4月には新しい小学校(区立汐入東小学校)が開校する。ファミリー世帯が多く移り住んできたことから、子どもの数が増え続けているのだ。公園にはいつも子どもたちの遊ぶ姿があり、賑やかな声が絶えない。やはり子どもが多いとまちは活気付く。

再開発前は子どもの数も減る一方で、先に紹介した第三中学校と町会の合同運動会も、そもそもは小規模校の運動会を地域で盛り上げようと始まったものだ。第三中学校は平成14年4月に新校舎に

なり、今では生徒の数も増え、340人を超えるまでになったが、地域ぐるみで子どもの健全育成を支える精神は続いている。たとえば、第三中学校では「三中でらこや(寺子屋)」という夜間の勉強会を開催しているが、帰り道の安全確保のため、町会が生徒たちの帰宅時間に合わせて学校周辺のパトロールを買って出ている。また、子どもたちも町会とともに地域の早朝清掃活動に積極的に参加するなど、汐入には学校と地域の人々が信頼のもとに自然と連携している姿がある。

○合意をつくる ——コミュニティバスの運行ルートの決定

区が汐入への導入を決めたコミュニティバスさくらの運行ルートは、町会が中心となって住民協働で決定したといっても過言ではない。

中学生や地域の大人たちが実際にバスに試乗し、ストップウォッチ片手に各バス停での乗降の時間やバス停間の距離、時間を計測して検討した。各地域の要望にこたえつつ、対応できない部分はきちんと納得してもらい、最終的には各方面の合意を得て運行ルートを決定した。住



「歩いて楽しいまちづくり」をみんなで考える(ワークショップの開催、平成19年)

民参加でコミュニティバスを走らせたことは地域の誇りとなって語り継がれ、バスへの愛着も深まっているようだ。「もっと便数が増えればいいのに」と要望する住民には、「利用する人が増えれば本数も増える。もっと便利になる。だから、どんどんバスを利用しよう」と呼び掛ける。

また荒川区では、平成 18 年度から汐入を重点地域として「環境交通のまち・あらかわ」を目指し、国土交通省環境行動計画モデル事業²⁾に取り組んでいる。住民参加でカーシェアリングの試みも始まっており、“歩いて楽しいまちづくり”を掲げた取り組みが着実に進んでいる。

活動の広がりへの期待

住民協働のまちづくりが進む汐入。荒川区も、汐入のまちづくりを後押しすべく、ニュータウン担当の組織を設置した。住民へのヒアリング調査や意識調査を実施し、調査結果から見えてきたことを手掛かりに、町会等と連携して地域のコミュニティづくりを支援していきたいと考えている。

ヒアリング調査からわかったことは、生活の中で生じたちょっとしたトラブルや問題の解決、連絡調整などのコミュニケーションの核になっているのは、町会などの地域の活動であるということだ。たとえば町会では、新しいマンションができれば管理組合の総会に出掛けていき、活動について説明、PR をしてきた。頼まれて汐入の昔話や再開発の歴史について話をすること

もある。新しい住民たちに地域に対して関心や愛着を持ってもらい、町会活動への理解と参加を呼び掛けている。

また、区が昨年 11 月に実施した住民意識調査では、「今は地域の活動に参加していないが、地域で何か役立つことをしたい」と考える住民が多いことを示す結果があった。このような地域のために役立ちたいという声がある汐入の可能性は無限大である。

しかし一方では、活動の中心となる人々も高齢化しており、このままの活動を維持していくことは難しくなってきた。古くからの住民たちは、長きにわたる再開発事業を通じて、自分たちのまちの資産価値を守る意味でも、地域の人々が結束することの大切さを知っている。そんな思いがあるからこそ、日頃から地域のコミュニティをしっかりと築いておくことが必要と考えている。

最近では、高齢の住民たちの奮闘を目にした若い世代から、自分たちも何か手伝いたいという声が上がっている。新たな活動の輪も広がり、汐入のまちを舞台にしたトライアスロンレース「鉄人レースイン汐入」の開催や総合型地域スポーツクラブの設立などの自主的な活動も始まっている。多くの人が住み人材が豊富なだけに、今後の活動の広がりへの期待も大きい。

今後は、人々と地域の活動を結び付け、より一層コミュニティの力を高めていくことが求められる。ご近所どうして声を掛け合うような下町気質の良さが受け継がれるまちを目指して、これからの汐入の挑戦は続く。

2) 環境的に持続可能な交通 (EST: Environmentally Sustainable Transport) ポータルサイト
<http://www.estfukyu.jp/>。

市民参加の新しいかたち

—広がる市民討議会

吉田 純夫*

参加への模索—市民討議会の広がり

日本では2000年に地方分権一括法が施行され、中央政府と地方自治体、および市民の関係が大きく変化した。自治体行政と市民というこれまでの対立的な関係に対し、市民と自治体がお互いに協力し接近する「協働」という新しい行動様式が普及・定着することによって、今後、自治体と市民双方による、またローカルレベルにおける問題解決の方法が模索され、そして市民活動や市民参加を通して日本の社会における「市民主義」がさらに推進されていくかどうか問われている。

このような現状の中、各自治体では、市民との協働のまちづくりを推進するための様々な取り組みが行われている。しかしその多くは審議会であれ市民会議であれ公募型を採用しており、参加の意欲と機会がある限られた市民の参加に偏りがちで、平均的な市民の意見とは乖離があることが懸念される。

その一方で、現在日本各地で「市民討議会」が開催されている。そこでは、住民基本台帳から無作為で抽出された一般市民が、地域の公共的

* よしだ すみお 市民討議会推進ネットワーク代表。特定非営利活動法人みとか市民協働ネットワーク理事。2006年、三鷹市において、日本初の市民討議会の実行委員長を務める。著書に『自治を拓く市民討議会—広がる参画・事例と方法—』（共著、2009年、イマジン出版）。

課題について熱心に討議し、その解決策を探っている。これまで、自治体職員など専門家が考え政治家によって決定されるとばかり考えてきた公共的問題を、そこに住む普通の人々が、年齢、職業、性別などを問わず、互いに真剣に語り合い、“みんなの問題”として解決策を考えている。その姿は、行政、政治家、専門家に対しても、新しい市民像を与えようとしている。

05年には1件だった開催事例も、06年には3件、07年には19件、そして08年には関東から東海地区や北海道に広がり28件開催された。その後も全国へと広がり、2009年12月31日現在で、当会が把握しているだけでも、64の地域で延べ回数は90件を超えるまでになっている。急速な広がりを見せており、今後も多数の自治体での開催が予定されている。

開催主体のタイプは、青年会議所などを中心とした市民団体の単独開催、行政との共催、そして行政単独の開催の大きく3つに分けられるが、現在は圧倒的に行政との共催のタイプが多く、市民参加による「協働」に開催目的の重点を置いている自治体が多く見受けられる。また、いずれの事例も、報告書をまとめ市民提言として行政に提出し、施策への反映を目指しているところが共通している。

開催する目的は、初回の取り組みの場合には新しい市民参加手法の検証・評価が多く、2回目3回目と回を重ねるごとに目的が変化し、広聴手法として継続的に開催する自治体もあれば、様々な計画策定のプロセスとして導入する自治体も多くなっている。

市民討議会の方法

この市民討議会の取り組みは、2004年1月に出版された篠原一東京大学名誉教授の著書『市民の政治学』（岩波新書）に紹介されたドイツ

のプランニングスツェレという手法をもとに開発され、大きな注目を集めた。手法的にはワークショップに似ているが、次の5つの開催の必要条件があるとされている。

1. 参加者の無作為抽出

過去の開催事例では、年齢層別や住んでいる地域別といった何らかの条件をかけている例がある。この場合は「無作為抽出」ではなくて「条件抽出」となってしまう。取り上げるテーマによっては、参加する年齢や居住地域を変えることによって「世論をコントロール」することが可能なため、意図的なコントロールの意志の有無に関わらず、「完全無作為」であることが好ましい。

2. 参加者への謝礼の支払い

参加市民の方々には時間を割いて市民委員として公共的課題のために責任を持って働いていただくという意味で、有償であることは欠かせない。また、多様な属性の市民に平等な参加機会を提供し、社会の代表と言える構成にするためにも、有償であるべきと考える。市民力は決して無料ではない。参加することにコストが発生してしまい市民に負担をかけることを、極力取り除く必要がある。

3. 公正・公平な運営機関

行政との共催（協働）の場合は、実行委員会を設置するなどの措置が有効である。この場合、実行委員会での運営が公平・公正に実行されているかが確認できるように、情報公開が重要となる。実行委員会の設置規定や構成委員名、議事録等の公開が原則となり、また会議の傍聴については自治体の情報公開のルールなどに準拠する方法もあるが、テーマの性質で異なるため、実行委員会で協議することが望ましい。

4. 参加者による小グループ討議

市民討議会では、進行役はつくが、参加市民が自主的、主体的に討議できる環境を整えることが重要である。その役割は基本的に単なる司会役・タイムキーパーなどにとどめるべきであり、討議内容にまで介入し、手助けするこ



三鷹市で開かれた市民討議会の様子

とは、結果として討議の誘導や参加市民の満足度を低下させる恐れがあるため、望ましくない。最初は参加市民が討議できるか不安を抱くものだが、多くの開催事例を見てもその心配はない。驚くほど質の高い討議が行われ、運営側はほとんど何もしなくても大丈夫であることが実証されている。ちなみにドイツのプラーヌクスツェレでは、25名の参加者に対して進行役が2名つくだけで、討議には全く関わらず簡単な説明と時間管理のみを行う。この方式では、1グループ5名が最も討議が活発に行われ有効とされており、人数が多くなると質が落ちる傾向が見られる。

5. 報告書公表

討議された内容を、基本的には全て報告書として公表する。公表の際に公序良俗に反するような言葉等がない限りは、勝手な編集や削除・追加はできない。市民の討議内容を、実行委員会が参加市民の代理人として責任を持ってまとめる。内容等について、実行委員会や事務局によって勝手な解釈が付加されないように注意する。これは、市民討議会の討議内容が市民提案や市民答申であり、開催主体や運営機関が提案するものではないからである。

開催後の有効性としては、下記の3つが多くの事例に共通して確認されている。

①市民と行政との情報や課題の共有

自治体に関する情報を市民と行政が共有するとともに、自治体が直面している課題を「みんなの課題」だと実感することは、その解決に向けた市民と行政の協働、あるいは市民と市民の協働にとって大切なことである。市民討議会は、無作為に選ばれた市民の代表である参加者を通じ、市民と行政と一緒に課題を考えていくきっかけを増やしていくことができる。

②市民参加による行政の変化

市民が「提案」や「提言」というかたちで意見を出し行政がそれを受け身で聴く、従来の依存型の市民参加を、市民討議会は変えることができる。市民討議会は参加した市民にとって、課題解決に向けた話し合いを通じて公共的課題に関して自分の考えを深めたり変えていくきっかけになり、行政と市民はその中でともに地域を良くしていこうという協力的な関係に変化していく。そして多様な視点の意見から、施策づくりのより良い方向がどこにあるのか、新しい気づきや発見を得ることができる。

③市民参加が盛んなまちへの変化

この手法は、他の市民参加の手法に比べて、比較的参加しやすく作られている。少しずつではあるが、この手法に関わった経験を持つ市民が増えていくことが、結果として市民の地域行政に対する意識を変化させていくことが期待できる。

自治を拓く可能性へ向けて

ここまで、日本で急展開されている市民討議会の現状を述べてきた。

少しずつ調査・研究され始めた市民討議会は、まだ生まれたばかりであり、多くの課題を示している。しかし、現在進行する地方分権、地方自治体改革の流れの中で、「住民自治を拓く可能性」において、今後大きな意味を持つものと思われる。つまり住民自治の基礎である「討議の公共空間」の形成に寄与する可能性である。

住民が行政と協働し「新しい公共空間」を形成していく上でも、まず、多くの住民が公共的課題に直接関係し、考える契機がなければならない。今日の社会の閉塞感は、単に政治家・行政組織の問題ではない。それは、社会を構成する住民一人ひとりが信頼・連帯のベースを失ってバラバラになっていることに起因する。その意味で、市民討議会で垣間見られる「市民の力」には、もっと大きな意味があるように思われる。

日本の政治状況は、地方分権・地域主権型への転換など、大きな過渡期を迎えている。「観客民主主義」「劇場型政治」が進展する中で、市民と政治を直接結びつけるチャンネルが、ますます必要になってきている。市民討議会は、その具体的ツールとして開発されてきたものであり、今後継続的に行われるためには、市民討議の本来的意義をしっかりと考えながら課題の判断や解決なども含む多様なテーマに取り組み、また、市民の声でまちが変わることが実感できることが必要である。

開催事例が増え適用範囲が拡大する中、今後は、議会やローカルマニフェストとの関係を整理していくことが課題になってきている。

さらに詳しい内容については、篠藤明德 吉田純夫 小針憲一共著『自治を拓く市民討議会』（2009年、イマジン出版）を参照していただきたい。

アメリカの自治体のつくり方

—市民団体的な自治体—

岡部 一明*

自治体をつくる

日本で「自治体をつくる」と言っても、まさか本当に市民が自治体を設立・結成することではないだろう。自治体を市民主導で良くしていくとか、市民参加で住民自治の要素を強めるとかいった意味だ。が、驚くべきことに、アメリカでは市民が実際に自治体を設立する。自治体のないところで、市民が住民投票を行って、自治体設立を決める。ある意味、市民団体と似たようなところがある。

そもそも「自治体のないところ」というのが日本の感覚だとよくわからない。日本の自治体（市町村）は、日本国家の領域をくまなく覆い、分割している。しかしアメリカでは、国土のほとんどは自治体がない。広大な森林や砂漠地帯のあるアメリカだから、ということだけでは理解できない。実際に人が住んでいるところ、時には人口稠密な都市地域でも、住民が自治体を結成しない限り自治体はない。連邦統計局の調査では、アメリカ国民の約3割強、1億人は自治体のない地域に住んでいるということだ（以下、数値は U. S. Census Bureau, 2007 Census of Government などによる）。

* おかべ かずあき 愛知東邦大学経営学部教授。アメリカ・サンフランシスコにおける、NPO やインターネット社会を取材するジャーナリストとしての活動などを経て、現職。著書に『市民団体としての自治体』（お茶の水書房、2009 年）など。

自治体がなかったら住民サービスはどうなるのか、と悲鳴を上げたいが、それは州や、州の下部機構の位置づけである郡などが、最低限度の行政サービスを提供していて何とか成り立っている。



バーkeleyの市議会。前に7名の市議が座り会場に市民がつけかけ発言もする。

る。例えばカリフォルニア州では、人口の18%、600万人が自治体のないところに住んでいるが、58の郡が州土をくまなく覆っていて、保健、警察など最低限の住民サービスを提供している。例えば警察で言うと、郡警察（シェリフ＝保安官）が無自治体地域を管轄し、パトロールを行っている。しかし、警察が遠く離れた郡庁所在地などから来るというのでは不安だから、やはり地元で自治体をつくって自治体警察（ポリース）をつくらうということになれば、住民投票を組織して、自治体（シティー＝市）を結成することになる（郡域内に市ができて二重構造となる）。そういうことで同州でも自治体が次第に増え、2000年以降も7つの市が新しく結成されて、2009年段階で480となった。

自治体のつくり方

アメリカでは自治体制度は州が規定している。例えばカリフォルニア州での自治体のつくり方は次の通りである（California Government Code 参照）。

まず、自治体をつくろうとする住民が当該地域で有権者の 25% 以上の署名を集める。自治体結成が現実的か、地域によい影響を与えるかを調査し（フィージビリティ調査）、報告書を作成する。それを含めて設立申請書を地域機関設立委員会（Local Agency Formation Commission, LAFCO）に提出する。LAFCO は、諸自治体の統合的發展をはかるため州がつくる機関で、各郡にある。

LAFCO は申請をチェックし一般からの意見も求める。公聴会も開く。一定期間後、5 名からなる LAFCO 委員会が申請について許可、修正、却下の決定を下す。LAFCO は公開会議法に基づき、必ず住民参加（発言を含む）の下で開かれ、採決も公開の場で行われる。

LAFCO の許可が下りると、次の総選挙時に住民投票案件として出され、該当地域で過半数の賛成があれば自治体結成が決まる。その住民投票と同時に、新しい市議他の選挙も行われ、自治体設立が決まれば職務につく。

住民運動がつくった自治体

例えばオレゴン州のメイウッド・パーク市（人口 750 人、 0.4km^2 ）は、ポートランド市（人口 55 万人、 377km^2 ）の中にぽっかり浮かんだ小自治体である。ポートランド市に完全に囲まれている。外から見るとポートランドの閑静な住宅街の一部であり、これが独立した市であることは道路標識を見ない限りわからない。日本のどこかの大都市の「緑ヶ丘 1 丁目」の 300 世帯がそっくり自治体をつくって独立したと思えばよい。

1967 年、高速道路建設反対の住民運動が、この自治体を設立した。単なる住民運動では発言力が弱いので、地域住民がまとまり小自治体をつくってしまった（当時、周辺を含め地域一帯は無自治体地区であった）。「その後は、住民団体ではなく、メイウッド・パーク市が州の高速道路

局とたたかった」と同市のマーク・ハーディ市長が経緯を詳しく説明してくれた（詳細は拙著『市民団体としての自治体』参照）。結局、高速道路は建設されてしまったが、その過程で路線変更や高架型から掘削型への設計変更など多くの譲歩をかちとった。

オレゴン州法では、人口 150 人以上の無自治体地域ならどこでも住民投票で市を設立することができる。4 種の公共サービスを提供することが求められる。「私たちの場合は警察、消防、道路の維持管理、ごみ収集の 4 つのサービスを提供している」とハーディ市長。

その後、ポートランド市の拡大が始まり、周辺はすべてポートランド市域に組み込まれてしまった。それでも、この町内会に過ぎないような「市」は、ポートランドへの併合を拒み続ける。「確かに私たちは、規模から言って、ポートランド市に合併し、その近隣組合の一つになってもおかしくない。しかし、近隣組合では自分たちの税金をコントロールできず、警察サービスも消防サービスもコントロールできない。ポートランド市庁はここから 10km 以上離れている。自分たちのコミュニティへのコントロールを失ってはならない」とハーディ市長。

ハーディ市長へのインタビューは彼の自宅で行った。近くの公立短期大学分校内に事務所を借り「市庁舎」にしているが、フルタイムの市職員は居ない。パートの女性が週 2 回程度、事務仕事をしてくれる。後は市長も市議もボランティア。市長はほとんど自宅に居て住民の要望や来客に対応する。

市民団体的な自治体

人口 750 人のメイウッド・パーク市は、例外的な小自治体というわけではない。アメリカの全 36,011 自治体のうち、約半数（17,843）は人口 1,000 人以下だ。人口 100 人以下の自治体も約 9%、3,311 あり、何と 10

人以下の自治体も 72 あるのだ。「大きいことはいいことだ」式に日本ではどんどん合併が進み、自治体数は約 1,760 にまで減ったが、本当にこれでいいのか。

アメリカの自治体はつくった後も極めて市民団体的である。例えば市長や市議は、通常ボランティアだ。これはメイウッド・パークのような小自治体だけのことでなく、より大きな自治体でも同様である。例えばカリフォルニア州の場合、州法で 5 万人以下の市なら市長、市議の月給は 400 ドル以下、3 万 5,000 人以下なら月給 300 ドル以下など、報酬額が定められている。最上ランクの 25 万人以上の都市でも 1,000 ドル以下の給与だ。

名目的な給料では生活できないから、ボランティア市長、市議たちは通常、他の仕事をもっている。普通のサラリーマン、主婦、地元の名士、地元企業の社長、銀行支店長、不動産会社社長等、職種は様々だ。彼らは昼間働いているから、市議会などの仕事は夜遂行する。アメリカの市議会は通常、夜開かれる。これは市民が参加しやすくするためだが、市長、市議自身も昼間働いているのでは、市議会を夜開く他ない。

市議会の様子も日本とはかなり違う。写真は、カリフォルニア州バーレー市（サンフランシスコ近郊）の市議会である。前の方に、7 名の市議が座り、多くの市民が議場を埋める。この市議会を見学して、私はアメリカの自治体に関心をもった。市議会の「傍聴」が可能なのはもちろんだが、出席した市民は発言もできる。カリフォルニア州法は、市民は一議題につき一人一回発言できると規定している。発言者がその市の市民かどうかはもちろん、アメリカ国民かどうかさえもチェックしない。発言者チェックを州法が禁じている。市議会はさながら住民集会で、市民が次々立って発言し、ほとんどの時間、市民の発言だ。一通り市民が意見を述べた後、前に座った市議が若干の議論をして採決する。アメリカ民主主義を知りたいのなら市議会に足を運んだらよい。驚愕をもって多くを学ぶことになろう。

「自治体は領域をもった全員加盟制のNPOだ」という認識を、アメリカで調査するうちに私はもつようになった。そこで見聞する自治体は、それまで「行政」でしかなかった日本の自治体と、あまりにも異なる。私たちは本当に「自治体」を知っていたか。

以上、あまりに異なることばかりで、頭を混乱させるだけだったかもしれない。詳細は納得のいくまで説明した前掲拙著を参照されたい。

『まちと暮らし研究』 No.4 (2009年3月)

特集：持続可能なまちとは何か

〈主な内容〉

市民活動がつくる持続可能なまち 青山やすし／持続可能な地域への期待 保井美樹／大学生が担う地域コミュニティ形成 野々村直登／東京は持続可能なまちか？ 大西隆／超高齢化コミュニティの暮らしの未来 成富正信／大久保 終わりのない変化を続けるまち 山本重幸／商店街とまちづくり中野区商店街連合会 折原烈男会長に聞く／持続可能な都市 田中充／自治体の地球温暖化対策 魚住隆太／持続可能な都市づくりに向けて 大野輝之／東京のはじっこから訴える持続可能なまちづくり 山崎求博／東京の自治探訪④東京都制をめぐる論戦 林和孝

※ご希望の方に送料実費でお頒けしています。研究所までご連絡ください。

パリッシューイングランドの近隣政府

武岡 明子*

1. はじめにーパリッシュに注目する理由

近年、身近なコミュニティ・レベルにおける自治の重要性がますます高まっています。その理由としては、さしあたり、次の2点があげられます。第1に、第一次地方分権改革後に残された課題として、住民自治が意識されるようになったことです。1990年代半ばから行われてきた第一次地方分権改革の成果として、地方自治体の首長などを国の機関と位置付ける「機関委任事務制度」が廃止されるなど、国と地方は「上下・主従」の関係から「対等・協力」の関係へと転換したとされます。このように、地方分権改革により、「団体自治」は達成されたのですが、「住民自治」は残る課題とされました。そこで、「住民自治」を実現していくために、その基層単位となるコミュニティが注目されることとなりました。第2に、市町村合併の進展です。2000年代に入ってから、「平成の大合併」と呼ばれる全国的な市町村合併が進み、1999年4月1日時点で3,229あった市町村数は、合併の一区切りとされた2006年4月1日時点で1,820にまで減少しました。市町村は、住民にとって最も身近な自治体であることから「基礎的自治体」とされます。その市町村が合

* たけおか あきこ 札幌大学法学部准教授。財団法人日本都市センター研究員を経て、2006年4月より札幌大学法学部専任講師。2008年4月より現職。専門は行政学、地方自治論。

併により大規模化すると、住民との物理的、心理的な距離が遠くなってしまいます。そこで、住民と市町村との間をつなぐ媒介として、コミュニティ・レベルにおける自治が重要視されるようになってきました。

パリッシュは、このような状況の中で、地方自治関係者から一躍注目されることとなった、イングランドのコミュニティ・レベルの地方自治体です。“parish”を英和辞典で引くと、まず「教区」（教会と牧師を持つ宗教上の小区域）という説明が出てきます。しかし、本稿でご紹介するパリッシュとは、もともとは教会の教区に由来するものの、その後、行政的な機能が分離され、1894年地方自治法（Local Government Act 1894）により法人格を与えられた地方自治体です。

パリッシュはすべての地域に存在するというわけではありません。パリッシュが存在する地域の人口は、イングランド全体の35%です。ほとんどは地方圏に存在し、大都市圏にはあまり存在せず、ロンドン（Greater London）には設置が禁止されています。また、後に述べるように、パリッシュの事務には法律で義務付けられたものではなく、それぞれのパリッシュが独自に選択しています。パリッシュのこのような非普遍性と任意性を反映してでしょうか、パリッシュはしばしば「マイナーな自治体」とか、「準自治体」などと呼ばれます。しかし、住民からみればパリッシュは最も身近な「第1層」の自治体であり、選挙によって選ばれた住民の代表によって地域のことは地域で決めるという重要な役割を果たしています。

以下、イングランドのパリッシュについてご紹介していきます。なお、パリッシュには、議会を有するもの（およそ8,700）と、議会を有さないもの（およそ1,500）とがありますが、自治体とみなされるのは、議会を有するパリッシュだけです。本稿において「パリッシュ」とは、特に断りのない限り、議会を有するパリッシュを指すものとします。

2. パリッシュの概要

まず、パリッシュの仕組みの中でも、特に重要と思われる点を3点指摘しておきたいと思います。

第1に、もともとは基礎自治体であったが、市町村合併により基礎自治体の一部となってしまった地域がパリッシュを設立するケースがみられます。パリッシュのうち1割程度はこれに該当し、9割は歴史ある伝統的なパリッシュであるとされます。

第2に、パリッシュの議会の議員は住民の直接選挙で選ばれます。選挙権は18歳以上、被選挙権は21歳以上で、任期は4年です。選挙は、上位自治体（日本で言えば市町村に相当）の議員の選挙と同時に行われます。議員を住民の直接選挙で選出するということは、その決定が民主的正統性を有することを意味し、それだけ重みのあるものとして扱われることになります。パリッシュには、法律上義務付けられた事務はありませんので、規模の小さなパリッシュの場合、その役割は地域住民を代表するということに尽きることもあるそうです。

第3に、パリッシュは、住民が署名を集めて申請することにより設立することができます。これがそんなに重要なことかと思われるかもしれませんが、上位自治体ではなく、住民の発意により自治体を設立することができるということは、住民自治の根幹をなす特長であると考えます。

パリッシュは、その規模、組織、担う権限も様々であり、典型と言えるようなものではありません(実は名称も様々で「パリッシュ」ではなく「タウン」と称している場合もあります)。しかし、紙幅の都合上、「平均的」なパリッシュを示すと、表のようになります。

1997年に誕生したブレア労働党政権が自治体の民主的な運営や住民参加を進める中で、パリッシュの再評価が進んできました。パリッシュ

表 「平均的」なパリッシュの概要

人口	・ 500 人以下
議員	・ 定数は 8.8 人。男女比は 73 : 27。 ・ 44 歳以下が 23%、45 ～ 59 歳が 43%、60 歳以上が 33%。 ・ 無報酬 ・ 議員は自らの所属政党を明らかにしない (No Party の原則)。
年次総会	・ 年に 1 回開催。参加者は概して少なく、議員も含めて 11 人から 25 人程度。
会議	・ 年に 10 回以上開催。住民は決議に加わることはできないが、特別に時間を設けて発言を認めている。
職員	・ 有給でパートタイム (週 15 時間以下) の女性職員を雇用。
提供するサービス	・ 屋外のレクリエーション施設の管理 ・ 教会の墓地や埋葬施設の管理 ・ 標識や掲示板の設置 ・ バス停のベンチ等の管理 ・ コミュニティセンターの管理 ・ オープンスペースや緑地の管理 等
会議における議題	・ パリッシュの区域内における都市計画 (建築許可、開発許可等) ・ 道路の補修 ・ 交通 等 ※パリッシュの機能の中で特に重要なのは、パリッシュの区域内において都市計画に関する申請があった場合に、上位自治体はパリッシュに告知しなくてはならないとされていることである。パリッシュは計画の告知を受けると、それに対して意見を述べる。上位自治体はその意見を尊重するが、それに従う義務はない。
歳入	およそ 340 万円 (17,032 ポンド) (内訳) 「税 (council tax)」 55.8% 「手数料および使用料」 12% 「投資収入および銀行利息」 11% 「賃貸料」 10% ※パリッシュは課税権を持つものの、税を独自に徴収することはできず、徴収権を持つ上位自治体に代わりに徴収してもらっている。
歳出	およそ 307 万円 (15,183 ポンド) (内訳) 「活動経費」 66.3% 「事務所経費」 26.9% 「財務費用・保険」 6.8%

(出典) 1991 年にアストン大学の研究グループが当時の環境省 (Department of the Environment) の委託を受けて実施した調査結果 (“*Parish and town councils in England: A survey*”. 1992) から筆者が作成。

は最も住民に近いところで住民の声を反映しているとして、その活用が図られてきたのです。

この動きを背景に、活発に活動しているパリッシュを「質の高いパリッシュ」(Quality Parish Status)として認定する制度ができました。そして、現在はロンドンにおいてはパリッシュの設立が禁止されているのですが、これを可能にするべきであるといった議論や、「質の高いパリッシュ」の認定を受けたパリッシュには、福祉に関する権限を拡大するといった提案も出てきています。

3. 日本のコミュニティ・レベルの組織との違い

以上、パリッシュの概要をみてきました。日本にも、コミュニティ・レベルの様々な組織が存在しますが、それらとパリッシュとの違いは何かでしょうか。

日本におけるコミュニティ・レベルの組織としては、自治会・町内会等の地縁型住民自治組織、財産区、地域自治区（一般制度と合併特例の2類型がある）および合併特例区などがあげられます。これらのうち、財産区、地域自治区（合併特例）および合併特例区は、市町村合併に際しての激変緩和策として制度化されているものですので、先にあげたパリッシュの第1の特徴によく似ていると言えます。

しかし、パリッシュの残り2つの特徴、すなわち、住民の直接選挙による代表の選出と、住民の発意による自治体の設立については、日本のコミュニティ・レベルの組織にはみられないものです。

筆者が、ロンドンに長く在住する日本人にパリッシュについて尋ねた際、「ああ、町内会に毛が生えたようなやつね」と言われたことを印象深く覚えています。日本の自治会・町内会は、地方自治体ではありません（社会学の分野では、自治会・町内会を自治体のようなものとみな

す議論もあるようですが、法制度上は、地方自治体ではありません）。

財産区は、特別地方公共団体の一つであり、議会を置くこともできることにはなっているのですが、原則として、財産区は議決機関を持たないとされており、議会を置くことができるのは、あくまで、「必要があると認めるとき」の例外的な措置です。また、そもそも財産区は所有する財産の管理に関わることにのみ権能を有するにすぎないという制約があります。また、財産区を新しく設立できるのは、市町村合併の際に限られており、その単位は合併前の旧市町村です。住民がコミュニティ・レベルで自由に設立できるわけではありません。

地域自治区および合併特例区は、平成の大合併への対応として制度化されたものです。この法制化の検討過程では、パリッシュの仕組みも参考にしたのですが、住民の発意による自治体の設立も、住民の直接選挙による代表の選出も、実現しませんでした。

4. 終わりに

パリッシュの議員が住民の直接選挙で選ばれるとは言っても、実は課題もあります。選挙で議席数を満たすことができない場合（つまり立候補者が定数を下回る場合）や任期途中で欠員が出る場合がかなりあるのです。その場合、10名以上の有権者から請求があれば、補欠選挙を実施しなければなりません。しかし補欠選挙にはお金がかかるため、あまり評判は良くないそうです。補欠選挙の請求がなければ、議会において法定要件を満たす者を議員に選任し、欠員を補充します。つまり、議員全員が住民の直接選挙で選ばれているとは限らないのです。住民の直接選挙ではなく、議会における選任によって選ばれた議員がいるパリッシュは、過半数を占めるそうです。また、選挙の投票率は高いとは言えず、およそ24～30%ほどだそうです。この点については、私がヒアリ

ング調査をしたとき、あるパリッシュの議員は「これで本当に住民の声を代表していると言えるのかは疑問だ」と率直に言っておられました。

日本においても、いずれまた、コミュニティ・レベルの組織における住民の直接公選の可否は議論されるものと思われます。その際には、パリッシュが抱えるこうした課題も踏まえて検討する必要があるそうです。

【参考文献】

- ・自治体国際化協会『諸外国の地域自治組織』2004年。
- ・自治体国際化協会『クレア・レポートNo.284 パリッシュの動向』2006年。
- ・武岡明子「イングランドにおける“準自治体”ーパリッシュの機能と役割」(『月刊自治研』2007年8月号)。
- ・竹下譲『パリッシュにみる自治の機能ーイギリス地方自治の基盤』イマジン出版、2000年。
- ・日本都市センター『英・独・仏における「近隣政府」と日本の近隣自治』2004年。
- ・山田光矢『パリッシューイングランドの地域自治組織(準自治体)の歴史と実態』北樹出版、2004年。
- ・Charles Arnold-Baker, *Local Council Administration*, Butterworths, 2002.



まちの情景—東京の冬
写真：久塚真央



ドイツ・ベルリンにおける市民参加のまちづくり

フンク・カロリン／川田 力／由井 義通*

従来、先進国の都市空間形成においては、民間開発とそれを誘導する官製の都市計画という、官と民の権力関係が強い影響を与えてきた。しかし近年は、計画への市民の直接の参加を求める声の高まりとともに、行政と民間の2極関係に市民という第3の極が加わり、協働的、協力的な計画過程やまちづくりが導入されるようになってきた。

本稿では、1990年の東西ドイツ統一という社会・経済環境の激変を経験したドイツのベルリン市を対象として、まちづくりにおける市民参加の新しい潮流を検討する。

1. ベルリン市のまちづくり

ベルリンは、人口約340万人（2008年）を有するドイツ最大の都市で、1990年の東西ドイツの統一後、再びドイツの首都となった。周知のとおり、第2次大戦後、ドイツは東西に分断されたが、東ドイツ領内に位置していたベルリンはさらに、西ベルリンと東ベルリンに分離されていた。

この間、西ベルリンは、1961～89年まで、いわゆる「ベルリンの壁」に囲まれていた。西ドイツの首都機能はボンに移されていたが、冷戦に

* ふんく かりりん (Funck, Carolin) 広島大学大学院総合科学研究科准教授、かわだ つとむ 岡山大学大学院教育学研究科准教授、ゆい よしみち 広島大学大学院教育学研究科教授。

おける政治的な重要性から、西ベルリンは西ドイツ政府から多額の経済的支援を受けていた。

一方、東ベルリンでは、東ドイツの首都として、政治的式典が開催される広場と大規模道路の整備や住宅団地建設が進められた。ベルリンの都心部には19世紀末～20世紀初頭に建てられた5～6階建ての集合住宅が多く分布しているが、西ベルリンの都心部ではそれらに外国人労働者や低所得者層が集中するという問題を、東ベルリンの都心部では老朽化した建物が放置されるという問題をそれぞれ抱えていた。

このような分割都市ベルリンの状況は、東西ドイツの統一により一変した。東ベルリンでは国営工場が閉鎖され、西ベルリンでも補助金が減少した影響で工業部門が縮小した。しかし、東西に分断されていた道路や地下鉄の再建、ベルリンの壁周辺地域の開発、老朽化していた都心部の建築物の改修や更新などの都市再生事業が進んだことに加え、1991年に首都機能移転が決定されたことでさらに大規模な建築プロジェクトが動き出し、ベルリンは建築ラッシュを迎えた。その一方、今世紀に入っても、高失業率とそれにとまなう所得格差の拡大や外国人労働者問題など、都市政策を必要とする都市問題が拡大・深刻化している。この傾向は西ベルリン中心部と東ベルリン周辺部の大規模住宅団地で顕著となっている。

このような都市社会問題を抱えているベルリン市では、それらの問題解決のため、早くからまちづくりに地区マネジメントのシステムが導入されてきた。地区マネジメント導入の契機となったのは1999年からドイツ連邦政府と各州政府の協力で進められてきた都市政策プログラム「社会的都市—特別な発展を必要とする都市地区」である。このプログラムでは、社会・経済的格差の拡大によって都市内特定地区に集中して現れる都市社会問題への対策を目指し、対象地区を指定し近隣地区レベルで対策や事業に取り組む方式をとっている。

ベルリン市では、対象地区として失業率、生活保護者率、外国人居住

者構成比がともに高く人口移動が多い 15 地区が選定され、その後 33 地区に増やされた。指定地区内には、地区マネジメント事務所を運営する地区マネジメントチームが公募によって選ばれた。地区マネジメントチームは、地区内の市民活動および企業活動を促進し、地区内で活躍する様々な主体間の調整とネットワーク化を図り、事業に関する相談と知識提供を行う。また、住民総会、各種の審査や地区協議会などの運営支援も行っている。

ベルリン市では、地区マネジメントの推進のため、2001 / 2002 年に地区基金という特別予算が導入され、各地区に 50 万ユーロ（当時 100 万マルク）が分配された。この予算の地区内での配分を決定するために、住民票によって無作為に選ばれた住民と地区内の活動団体の代表からなる予算審査会が設定された。地区内の住民や活動団体は地区マネジメントチームの助言を受けながらプロジェクトを提案し、審査会では各プロジェクトに予算を与えるかどうかを審議、決定した。このように、地区基金は市民が直接決定権を持つ予算であった。

以下、ベルリン市内の 2 地区を事例として取り上げ、地区マネジメントと地区基金による活動の実態を紹介する。

2. ファルクプラッツ地区におけるまちづくり

ファルクプラッツ（Falkplatz）地区は、旧東ベルリンに属し、西側をベルリンの壁に、北側を郊外電車の線路によって区切られている。統一後、再開発地区には選定されなかったものの、人口移動が激しかったために住環境の悪化が懸念され、家賃や住宅改修に関する規制区域とされ、地区マネジメントの対象となった。

全体の地区マネジメント予算は、公園、道路関連、校庭などのハード整備が 77% を占め、残りはイベント、コミュニケーションなどのソフ

ト事業に使用された。ハード整備は、保育所、学校、放課後の青少年余暇活動施設など、青少年を対象にした施設の整備が中心となっている。この傾向はベルリンの他地区でも見られるが、ドイツの場合、学校が昼過ぎに終わるため、青少年の放課後の余暇活動や学習環境の整備が重要な社会的課題である。また高齢者の支援は、キリスト教会や伝統的な福祉協会が担っているのが一般的である。

事業は、公園の整備、新設されたスーパーマーケットへの取り付け道路の整備、校庭整備に分かれるが、インフラの整備と同時に、市民参加を重視した立案方法や管理方法も導入された。

ファルクプラッツ地区内にはベルリンの壁の跡地を利用した公園があるが、この公園は広大で、他地区住民の利用も多く、ドラッグ使用、破壊行為、ゴミや犬の糞の放置などが目立った。そこで、まず子供と犬との公園利用での共存を図り、フェンスで囲んだドッグランを設置して、子供の広場と分離した。余暇活動の充実のため、クライミング用の岩壁が作られた。また、公園管理の問題を解決するために、住民による「公園友の会」が設立され、イベントの開催などを通じて住民と公園の関係を強める取り組みがなされている。

スーパーマーケットの建設をめぐるのは、住民と行政の間で意見が対立し、地区マネジメント事務所がその調整を図った。その結果、住民が懸念した交通量増加による問題の解決のため、スーパーマーケットへの



生徒たちのアイデアで作った校庭

取り付け道路にカーブや歩道が設けられ、他地区への通過ができない設計がなされた。

校庭整備では、生徒たちが立案した遊具の設置、ハーブ園の整備などが進められた。青少年向けの事業には、この他に、民間団体が経営する子

供農園と青少年センターにおけるイベントの開催がある。市の財政難によりこのような青少年余暇活動施設の運営に手が回らないという状況下において、地区マネジメント予算の果たす役割は非常に大きい。

一方地区基金は、予算的制約もあり、地区マネジメント予算に比べるとソフト事業に利用される割合が大きかった。ファルクプラッツ地区では、子供や青年を対象にしたプロジェクト、文化や芸術、地区内コミュニケーションを進めるプロジェクト、公園や緑地に関連するプロジェクトなど、計 32 のプロジェクトが実施された。例えば、市民団体により交流センターが設置され、その家賃補助と改装に地区基金が利用された。ここでは、絵画、演劇、語学、ヨガなど様々な教室、子供と父親の会、市民相談などが提供された。

ファルクプラッツ地区は、地区マネジメントによる市民参加のまちづくりが進展し、社会構造が安定してきたことに加え、地区周辺の都市再生事業が進み、都心居住地としての人気が高まったことも影響し、2008 年に地区マネジメントの対象から外された。しかし、その後も地区協議会、地区新聞など、地区マネジメントで基盤が作られた市民活動が持続している。

3. シュパルプラッツ地区におけるまちづくり

シュパルプラッツ (Sparrplatz) 地区は、旧西ベルリンの郊外電車環状線の外側に位置し、外国人住民の構成比が高いという特色がある。ここでは地区マネジメント事業が始まる以前から、地区内の様々な団体が連携し、行政とも協力して、まちづくりの拠点となる「近所の店」の運営を開始していた。

シュパルプラッツ地区の地区マネジメント事業は、4つの領域に重点がおかれた。

まず、住環境の改善を目指し、3つの小学校校庭と保育所の園庭が緑化された。また、地区の西端を流れる運河沿いの遊歩道が整備され、その管理に市民団体が関わった。地区マネジメントの過程では、各プロジェクトの実施に当たって、まず初期情報提供のための集会が開かれ、その後数回のワークショップを経てプロジェクトを立案し、最後に検討結果を公表する集会を開催するという、段階的市民参加方式がとられた。

青少年を対象にした事業としては、公園内のサッカー場設置、各学校の放課後プログラム、親子ドイツ語教室などが実施された。これらの部門では、特にドイツ人と外国人との融和や共同活動を目指したものが多い。

また、地区内の住民の連携強化のため、地区マネジメント事務所の支援によって、地区多文化・健康センターが開設された。現在、「地区内、共同」をモットーとする市民団体がその運営を担当している。そのメンバーは、地区内で活動する市民団体、個人病院、キリスト教会、福祉団体の区支部など、9団体・個人で構成されている。センターではヨガ教室、体操教室、ダンス教室、就職相談、外国人住民相談、緑地管理、地域通貨の導入、地元野菜の販売、地区情報誌の発行、ボランティア斡旋など、様々な活動が実施されている。シュバルプラッツ地区では、健康が生活環境すべてに関わるという発想を基本にして、市民団体、組織、サービス業者が1つの建物に集まって活動し、その連携が図られている。



シュバルプラッツ地区の地区多文化・健康センター

2005 年から、市民参加の連続性を保持するために、選挙で選ばれた任期 2 年の 14 名の住民と、施設、組織、市民団体の代表 13 名から構成される地区協議会が設置され、活動方針や予算に関する決定に住民が加わることとなった。

4. おわりに

以上、ベルリン市におけるまちづくりの活動事例を見てきたが、いくつかの成功のポイントが挙げられる。なかでも、市民参加を支える仕組みとして地区マネジメントチームを導入したことは極めて効果的であった。また、まちづくりの資金として地区マネジメント予算と地区基金の提供がなされ、後者は市民が直接使途の決定権を持っていることも評価できる。ドイツの場合、多様な目的で設立された「協会 (Verein)」とよばれる市民団体の伝統が長く、これらは以前から法的な裏付けも有している。このような従来からの市民活動をネットワーク化し、それらに活動の場所を提供するとともに、外国人住民など新しい市民層をまちづくりに巻き込むことは極めて有意義である。

本稿は、以下の文献に基づいて作成したため、詳しい情報に関しては、それらを参考にされたい。

【参考文献】

- フंक・カロリン (2007) : 「近隣地区における社会構造の安定をめざすまちづくりーベルリンの事例からー」『地理科学』62-3、53-68 頁。
- フंक・カロリン / 川田力 / 由井義通 (2009) : 「都市空間における市民参加ー日独の比較」坪郷實・ゲジーネ・フォリヤンティ = ヨースト・縣公一郎編『分権と自治体再構築』法律文化社、218-234 頁。

「分権型社会」の基盤としての地域自治

—住民自治に根ざした団体自治強化の可能性—

羽貝 正美*

過渡期の地域自治

この小論の冒頭に、次の3点を確認しておきたい。第一に地方制度が政治制度のひとつであること、第二に地方自治体、とくに基礎自治体と呼ばれる市区町村が、そこに暮らす住民にとって最も基本的な自治と政治の単位、政策形成の枠組みであること、第三に、この地方自治体が、住民と、住民の信託を唯一の存立根拠とする地方政府（議会と行政）から成り立っていることである。これらの基本原理とともに、課題山積の社会経済状況を想起する時、住民と地方政府の双方にとって、今日ほど困難な時期はないのかもしれない。しかし中・長期的観点から自治や政治の再生の方途を考え、その基盤たるコミュニティを再生しようとするならば、これほどの好機、かつ重要な時期はないのではなかろうか。

たしかに、地方分権改革が本格的に始動した1990年代半ばからすでに15年近く経過した。この間、国主導の大規模な自治体再編も進んだ。各自治体はその置かれた状況や課題に応じて様々な取り組みに着手している。反面、冒頭の基本原理を念頭に、改革の最終目標である「分権型社会」という社会像に照らせば、自治体という自治の器における公共的

* はがい まさみ 首都大学東京・都市環境科学研究科・都市システム科学域・教授。主な研究領域は都市行政、都市政策、地方自治、ローカル・ガバナンス。著書に『自治と参加・協働』（編著）、『平成大合併 新潟県の軌跡』（監修）など。

意思決定、特にコミュニティや地域といった住民に身近な生活圏における合意形成や民意集約のあり方に関わる取り組みは、なお途半ばとってよい。そうした地域自治の営為と地域の民意を自治体全体の意思形成にどう反映させるかについても同様である。以下、この小論では「分権型社会」という地方分権改革の最終目標を確認しつつ、近年導入された地域自治区を手がかりに「なぜ今、地域自治なのか」について考えてみたい。

地方分権改革の主眼

「分権型社会」とは、周知のとおり、1996（平成8）年3月、その前年の地方分権推進法を根拠法として設置された地方分権推進委員会の『中間報告』において初めて提示された社会像である。内外の社会的・経済的環境の大きな変化と中央集権的行政システムの限界およびデメリットの克服を背景に始まった改革であるが、以後今日まで、一貫して改革の最終ゴールとして掲げられている。その本質は、「究極のところ、身のまわりの課題に関する地域住民の自己決定権の拡充、すなわち性別・年齢・職業の違いを越えた、あらゆる階層の住民の共同参画による民主主義の実現」という表現に凝縮される（『中間報告』、25頁）。大きく捉えれば、地域自治の拡充を基礎に自治体という政治単位の、ひいては国政レベルの政治の質を変革していこうとする理念とってよい。地方分権推進委員会は、改革がけっして中央政府の統制・関与の縮減と地方政府の権限・財源の拡充といった団体自治の強化に終始するものではなく、むしろ自治体の基盤としての住民自治の強化にこそ本来の目的があることを、改革論議の第一歩において明確に示したのである。その意味で、地方分権改革は正確には、「自治・分権改革」としてスタートした改革であるという事実を改めて認識すべきであろう。

市町村合併先行の帰結

しかしこうした基本理念は、その後、中央政府がいわば「財政の論理」、「行政効率化の論理」から市町村合併を重視する姿勢に転じて以来、それにあわせて大きく後退することになった。もちろん自治体再編という課題は、分権改革をめぐる議論の当初から「受け皿論」という形では存在した。だが、それは基本的に「自治・分権改革の中の市町村合併」という位置づけであり、市町村に自主的な取り組みを促すものだった。しかし、「市町村合併の中の自治・分権改革」へと大きく舵がきられる。紙幅の制約もあり詳細は省くが、その最大の転換点が1999（平成11）年の合併特例法の改正である。合併協議会の設置についての住民発議制度の改正をはじめ、地域審議会の設置、地方交付税合併算定替えの期間延長など種々の合併支援策が盛り込まれたことは周知の通りである。

将来的な財政見通しに不安を覚える自治体は多く、中央政府の強力なインセンティブも事実上功を奏する結果となって、以後、市町村合併は大都市部を別にすれば、雪崩を打つように全国的な展開を見せることになった。ちなみに、1999（平成11）年3月末時点で3,232を数えていた市町村数（670市：20.7%、1,994町：61.7%、568村：17.6%）は、2010（平成22）年2月現在1,755（784市：44.7%、784町：44.7%、187村：10.6%）に減少している。中には2～3段階に及ぶ合併や、10自治体（岐阜県高山市）、14自治体（新潟県上越市）、15自治体（同新潟市）による合併といった広域大型合併の事例もある。全体としての減少率は約46%、1999年に比して市町村数はほぼ半減した。

地域自治区の制度化の背景

こうした市町村合併の急速な進行をひとつの背景として、また地方制度調査会答申などを踏まえながら、2004（平成 16）年 5 月、新たに制度化されたのが地域自治区である。具体的には、改正地方自治法、新合併特例法、改正合併特例法という合併関係三法が可決され、自治体は、一般制度としての地域自治区、合併特例区、合併に係る地域自治区の 3 つの形態を選択できるようになった。

この間、合併を促進しようとの政府の姿勢が強まるなか、合併のメリットは様々に喧伝された。いわく人口と財政基盤の安定化、生活圏の広域化への対応、受益と負担の不整合の是正、環境政策や保健・医療などの行政サービスの高度化、規模の経済と行財政の効率的運営、専門的行政職員の確保、そして一層の公共サービスの向上など。

他方、デメリットについても、とくに編入合併の対象になると予想された自治体から、合併による自治体規模の拡大に必然的にともなう懸念が種々指摘されている。具体的には、住民と行政との物理的・心理的距離の増大、細やかな民意吸収の難しさ、合併後の周辺地域の衰退、そして何よりも自らの長と議会を失うことによって意思決定と予算執行の主体ではなくなるという決定的な不安などである。どのように合併自治体の自治を維持するか、その民意をいかに吸収し新自治体政府に届けるか、地域自治区という新制度が考案された背景もこの点にある。事実、現時点で地域自治区の導入に踏み切った自治体はほぼすべて合併を経験している自治体である。

先に言及した「地域住民の共同参画」という表現が示唆するように、地域自治の実質化と地域コミュニティの再生という課題は地方分権改革をめぐる議論の当初から、既存の自治体を前提にすでに認識されてい

る。市町村合併の進捗に伴って形を現した地域自治区制度は、こうした既存自治体内部における地域自治のイメージと併せ、小規模とはいえひとつの自治体規模にまでそのイメージを拡大したものと捉えることができる。

地域自治区の可能性と課題

総務省 HP によれば、2006（平成 18）年 7 月時点での設置状況は、地域自治区（一般制度）：15 団体（91 自治区）、地域自治区（合併特例）：38 団体（101 自治区）、合併特例区：6 団体（14 特例区）、となっている。制度化後の時間を考慮すれば、制度自体の評価は時期尚早であろうが、先行自治体の取り組みを手がかりにその可能性と課題を考えてみたい。

地域自治区の特質は、自治体の行政区域を複数の区域に分けた上で、各区域に事務所と、行政の諮問機関としての住民参加型地域協議会をおく点にある。前者は住民生活に密着した基本的な行政サービスを総合的に提供するとともに、住民活動を支援する拠点となる。後者は行政の諮問事項に対する答申に加え、自らが必要と判断する事項をとりあげて自主的に審議しその結果を行政に届けるという、住民自治のひとつの拠点、「協働の要」としての役割を担っている。2005（平成 17）年、14 市町村の合併によって誕生した新上越市のケースは、合併と同日、他に先駆けて、旧上越市を除く 13 の合併前町村区域に改正合併特例法による地域自治区を導入した事例である。13 の各地域自治区に総合事務所と地域協議会をおいている。後者は 12 名～18 名と、旧自治体の議員定数に応じた委員（無報酬）から構成される。上越市の場合、この委員の選任に際して「準公選」という手続きを採用したことで注目された。また各地域自治区には、地域協議会とは別個に住民活動の担い手が組織されており、地域協議会と連携しつつ地域づくりの様々な取り組みを進めている。

こうした地域自治区の可能性は、今後の運用と浸透・定着の仕方にもよるが、大きく捉えれば、住民自治の機能を強化し、これを団体自治の充実に連動させ得るという点にある。一般に住民自治、団体自治の二つの原理は日本国憲法 92 条「地方自治の本旨」を具体的に表現するものといわれる。しかし選挙という民意反映の政治制度を別にすれば、両者が原理上想定されているようには必ずしも十分に連動していないことも否めない。住民の主体性、すなわち自発性、自主性、自律性、ネットワークを生かした地域活動と政府活動（議会、行政）への参加を住民自治の本質と理解すれば、また自治体政策の起点が住民と地域にあることを踏まえれば、住民自治の拡充は自治体としての意思決定と適切な政策選択・形成に不可欠の条件であろう。団体自治の拡充を、単に、より多くの権限・財源を保障された地方政府による政策選択の幅の拡張と自立度の向上と理解する限り、自治・分権改革の最終ゴールたる分権型社会には永久に到達しえないのではあるまいか。地域自治区制度を含む、地域自治の多様な制度化の試みにおいて問われるべきは、地域における住民の主体的取組み、住民参加と民意吸収の実質化、そして、これらを介した、自治体という政治単位における住民と地方政府との関係性の再検討と再構築そのものにある。

【参考文献】

- 今井 照『「平成大合併」の政治学』、公人社、2008。
全国町村会・道州制と町村に関する研究会『「平成の合併」をめぐる実態と評価』、2008。
地方自治職員研修『合併自治体の生きる道』、公職研、2008。
名和田是彦編著『コミュニティの自治 ―自治体内分権と協働の国際比較―』、日本評論社、2009。
羽貝正美編著『自治と参加・協働 ―ローカル・ガバナンスの再構築―』、学芸出版社、2007。
羽貝正美監修『平成大合併 新潟県の軌跡』、新潟日報事業社、2007。

自治基本条例とは何か

辻山 幸宣* さんに聞く

聞き手：編集部

各地の条例づくりにかかわって

——地方分権一括法以後の地方自治のトピックスのひとつとして、自治基本条例の制定があります。2000年に北海道のニセコ町が「まちづくり基本条例」をつくってから、タイトルはいろいろありますが、その自治体の憲法のようなものとして、全国各地の自治体で100を超える自治基本条例がつくられてきています。辻山さんは各地の自治基本条例づくりに専門家としてかかわってこられたのですが、どのくらいの自治体にかかわったのですか。

正式には川崎市の策定委員会の会長が最初です。その後は、神奈川だと平塚、海老名市などでやりました。東京では練馬、豊島区でやって、今は新宿区で作業中です。四国中央市でもやりました。昔の伊予三島ですよ。

——それぞれ自治体の個性があると思いますが、条例を作成する委員会に、市民から公募した委員を入れているところと入っていないところがありますか。

公募委員を入れないところは、さすがにありません。ただ従来型の各団体代表に公募の委員を加える自治体と、はなから公募だけという自治体とがありますね。それは見ていて大きく違うなと思います。デモクラシーの古い回路が崩壊してしまっているところと、依然としてそれが機能していると思っているところと、その2種類が歴然としているような気がしましたね。

——策定委員会にはどれくらいの数の委員が参加していますか。

僕がかかわってきたのは大体30人前後です。もうひとつの特徴は、市民会議をやって答申に至るところと、その上に調整会議のようなものを乗せてそこでまとめるのと2種類あります。平塚の場合は市民が75名も応募してきて、最初に僕が基調講演をしたんです。そこで、公募に応じた市民を試験で落とすのかという話が会場から出た。自治体の憲法をつくる委員を選ぶのだから、たかだか行政職員に落とせるはずがないでしょうと言ったら、市長が「全員にやっていただ

* つじやま たかのぶ (財)地方自治総合研究所所長。中央大学法学部教授を経て、現職。主な著書に『地方分権と自治体連合』(1994年、敬文堂)、『自治基本条例はなぜ必要か』(2003年、公人の友社)、『住民・行政の協働』(編著、1998年、ぎょうせい)、『現代日本の地方自治』(共著、2006年、敬文堂)など。



辻山幸宣さん

きます」ということになってしまった。これは大変でした。会の運営方法を決めるだけで、半年くらいかかるんですよ。

しかもそこは2階建て。75人のもめごとには僕は関与せず、もうひとつの各種団体代表と学識者、それから市民会議の代表者で構成する委員会の座長をしていました。これも大変でしたよ。最終的な文案をまとめるときにも、「ここはどうだろうか」と学識者なり団体代表が言いますよね。そうすると「持ち帰らせていただきます」と市民側が言う。代表権を与えられていないで会議に来ているので、どうしても一度帰って市民会議の意見を聞かなければいけない。やはり時間がかかりましたね。

——作成過程での市民の意見を聞いて、どのような印象を持たれましたか。

2種類あります。初めて参加する人たちは、とにかくウロウロしているだけなんです。でも慣れた人もウロウロするんです。なぜかと言うと、事務局が原案を出さないのですから。「原案はないのか」と、ちょっと不安になるようですね。

——事務方が原案を用意することはないのですか。

僕がかかったところは、それは一切なしでした。最初に、基本条例というのはこういうのではないかというイメージだけ提供して、あとは班ごとのワークショップの繰り返し。次の会議では、シャッフルして新しいメンバーでやるとかしましてね。それで、「この町のどこが好き」とか「どこが嫌い」とか言いながら、その嫌いなところを是正していく方法というのはどういうことだろうか、というようなことで徐々に進めるという感じですね。

条例づくりと市民・議会の関係

——参加している市民委員をしかり飛ばしたこともあったようですね。

それはね、A市とでもしておきましようか。第1回の会合だったんですよね。そこは選考なしで全員が公募だったんです。第1回目のときに、ルールを決めましようと言うので、1回の発言は3分以内にしましようとか、一番大事なのは自分と違う意見の人がいてそれを理解し合うということ、時間をかけて妥協点を見出すことだよ、とかいう話をした。それで自己紹介になったときに、延々と

15分話したおっさんがいましてね。しかも行政に恨み骨髄だったらしくて、この際だからひとつ行政の鼻をあかしてやるみたいな話になって。

若いころドイツへ留学して、ドイツの地方自治はどうだとか始まってね。だんだんみんながうんざりしてきて、「時間を守ろうね」と言った途端に、「会長の立場をかさにきて言論を弾圧する気か」という話になった。僕は、そばにあった書類をバンと投げて、「出ていけ」とどなったんですね。怒り心頭で、僕もその場で辞任して、ドアをけっ飛ばして出ました。

それで、4日くらいたってから、市民の代表が職員と一緒に来ましてね。それが意味があったなと思っているのは、「戻って来てくれ」という話ではなかったんです。市民たちは謝りに来た。「あのような人をたしなめるのは会長の仕事ではない。市民同士でお互いにたしなめ合うということが、実は自治を考える上で基本ではないかと気がついた。それを放置しておいて会長にああいうことをさせてしまったのは、大変申しわけない」と言って帰ったんです。その後、市からまた改めて「会長はともかく、助言者で残ってくれないか」という形で、そういう段取りでやったのかな。最後まで出ましたけれどもね。

この話を結構あちこちでやっているんです。会議さえ自治できない人に、地方自治の基本法としての条例ができるはずがない。そういうことを通じて市民になっていくという、そういうプロセスを準備しているというところが、この基本条例をきっかけとした参加のあり方の形

態と言いますか、新しい模索だろうと思っています。

——条例づくりが市民づくりになる。市民づくりができないと自治基本条例はできない、ということになりますか。

最初の川崎のときは、全く話が前に進まない。だんだんくたびれてきて、そこで「おれたちに原案をつくってくれと言われたら、1週間でつくりますよ」という話をした。僕らは本気じゃなかったけれど、職員もちょっと動揺したようです。

ただ、ときどき市民たちがつくるもので、ビックリするようなものが入ってきます。東北のある町でつくったときには、「町民の幸せな生活を保障する」と書いてあった。どうやって保障するのでしょうか。そのための個別条例が必要です。どんな条例ならば可能なのか、一応検討してから最終決定した方がいいですよと言ったことがありますね。

例えば「市民は参加する権利を有します」というのは結構多い。ところが「では、どうやって参加するのか」という保障が考えられていない。市民参加条例などをつくっているようですが、なかなか権利保障まではいっていない。

あと、委員会のつくり方で言うと2つのタイプがあります。行政の段取りが非常にいいところと、とにかく集まってもらってそこで市民と一緒に段取りを決めようというタイプと。段取りのいい方が多分職員が優秀なのかなと思うのですが、必ずしもそうでもなさそうですね。どういう段取りをするかと言うと、部会を幾つつくるということから、部会の名前まで決まっている。部会の運

営要綱も事前に全部つくってね。

——普通の行政の審議会はそういうふうになっていますね。

そうです。そうではないところは、とにかく世話人をみんなで選んでもらって、世話人たちで相談しながら原案をつくって、運営の仕方から何からやる。その違いはありますね。

もうひとつの違いは、場のつくり方です。新宿区の場合は、最初から議会と行政と一緒に検討を始めようということで、僕は真真中で座長をやった。最初は市民は入っていない。市民をどうやって入れるかが課題となった。公募でやろうとか団体推薦が必要だろうとかやって、公募と団体推薦と半々くらいにして、でき上がったなら区民検討会議という形になった。区民の方は自由に検討してもらって、行政と議会はその間に勉強会をやるわけです。それでようやく区民の側からも代表委員が出て来て、今は三者で向き合っているんですね。これはこれで大変です。

——辻山さんのご経験では、議会が関係した例は新宿だけですか。

そうです。もちろん議員が入っているのはありますけれども、これは議員がかんのであって議会ではない。会派の代表とかで入っている。そうすると、議会で条例案を審議するときに、「議員が入ってやっていたではないか」というので審議しにくい。この問題への回答は、新宿区が一番ですよ。議会として参加しているから。

——議員全員が参加しているのですか。

議会に特別委員会をつくって、その中から自治基本条例小委員会として6名出てくるわけです。行政の部課長が6名、市民の代表が6名でやっているのですが、なかなか大変。一番危惧したのは、行政と議会が手を握れば多数ですからね。しかも最高決定機関でしょう。

——その権限を超えるものは、理屈では住民投票になりますね。

だから区民の人たちにも、「あなたたち、よほど性根を据えてかからないと話になりませんよ」と言っているのです。

自治基本条例を自治体の「最高規範」にするには

——新宿の例は実験的で興味深いですが、考えなければならない問題もあるようです。ところで、二セコから始まって、たくさんの自治体で制定されていますが。

僕のカウントでは160になっています。

——このように各地で競うように制定されていますが、その背景について、どういうことが言えるでしょうか。

よく言われているのは、地方分権改革の後、地方自治法が地方自治についての基本法であるかどうかということが問われるようになってきた。もし基本法であるとすれば、詳細なところまで全国一律で決めているのではまずかろうということです。松下圭一先生も、地方政府基

本法が必要だろうとおっしゃっている。あの地方分権改革の中で、「地域のことは地域で決める」という言葉を入れたわけですね。地域のことは地域で決めると言うんだけど、どうやって決めるのかについては、依然として……。

——地方自治法に戻ってしまう。

では、議会で決めればいいのかということになっているわけです。そういう意味では自己決定のあり方——市民たちが自己決定にかかわっていくという方法も確立されていない。そういうことから、せめて自分たちのまちは自分たちで運営していくという、その運営の基本は自分たちで決めようというようなことでしょうかね。

ただ率直に言うと、余りその辺の気運が盛り上がってやったものでもないですよ。自治・参加・協働のトレンドとマニフェストブームに乗って、選挙のときに首長がポンと載せるわけですよ。それで職員たちが段取りを始めなくてはいけなくなる。そういうところが大半でした。

——市民に自治を担うという気運ができてきて、まさに市民になっていくというふうなプロセスになるといいと思うんですね。それをどう広げるかというのが課題ですね。

ところで、憲法には、改正のときに高いハードルを設けているいわゆる「硬性憲法」と、通常の議決で改正できる「軟性憲法」とがあります。自治基本条例がその自治体の憲法であるとする、制定・改正に憲法並みに住民投票を義務づけるという制度設計もありうると思うのですが、この点はどうなってい

ますか。

制定に当たって住民投票を入れているところはありません。議会の特別多数決を改正に課しているところもない。

——それは地方自治法との関係もありますね。

特別多数決を法律以外で創設できるかという設問があつてですね。通説的には難しいだろうと言われている。また、今の議会が過半数で決める基本条例を、先の人たちに高いハードルを課するというのはどうか。そういう議論なのではないでしょうかね。

もちろん手続的には、制定時に個別条例で「自治基本条例に関する住民投票条例」というのをつくればいいわけですが、三鷹市の市民の会の人たちは、改廃に当たっての住民投票を随分追求していましたが、硬性憲法化していくということについては合意が得られなかったのではないでしょうかね。

そのことと、最高規範性の最高というのをどうやって担保するかという関連が出てきます。自治基本条例は最高規範だから改正のハードルを高めるといことにならずに、今は宣言のようになっているわけです。それでも、議会がそれを議決したという事実は残りますので、議会自身がそれを破って基本条例に反する条例を制定するということにはなりにくい。それは制約条件にはなるだろうなというところですかね。

そういう意味では、各地の条例のタイプは、中身で見てもそう大きく変わりませんね。

——大体、まず基本的な理念的なことが書

いてありますね。

そう。自治の基本理念から始まり、市民の権利・責務、行政機関・議会のやること、そのほかは参加の手続きとか。

住民投票制度を入れているところが半分以上ある。ほかに新たに条例をつくらなければ住民投票ができないという書き方になっています。市民には住民投票に参加する権利はありますと書いてあって、そのためには住民投票条例をつくらなければいけない。川崎市はそのタイプだったので、後から条例をつくりましたね。

——市民の発案で住民投票を行うことができるというケースもありますね。

あります。それが結構多くなってきました。難しいのは、市民発案で、例えば10分の1の署名で住民投票が発動される。川崎市の場合は、住民が請求した後、議会で協議するんですね。そこを通らなければボツになる可能性がある。それで市民たちが怒っているんですけどもね。もうひとつは、住民の請求で動かす、議会の請求で動かす。それから首長が動かすというのがあるんですね。首長だけが合同行為ではないのはおかしいではないかというのがありましてね。

——いずれにせよ、硬性的に仕組んだ方がいいのか、軟性的に仕組んだ方がいいのかという問題が残ります。

そこはまさしく、その住民たちが自治体とどういう信頼関係を結んでいるかによって多分変わるとは思いますけれどもね。政治について不信感があるところは、選挙のたびにさわられてはたまらないと

いうので、どんな人が市長になり、どんな議会の構成になっても、ずっと生き続ける基本条例にしたい。そういう思いのところもあるようですよ。

「新しい市民自治」のかたち

——辻山さんは前から、国と自治体の構成の仕方は違うのではないかとおっしゃっていたような気がしますが、それが条例づくりに反映しているのでしょうか。

そもそもの話で言うと、私たちは何のために政府をつくって、そこに信託しているんだということになりますね。そもそも立憲主義というのは、憲法をつくって、それで権力者の行動を抑制するというもの。それと同時に主権者たる国民の権利の侵害を排除する。そういう契約を結ぶわけですね。その契約をきちんと守れるというために憲法は条文を掲げているわけですね。

それが立憲主義だとすれば、基本条例も、自治体の権力的な行動原理と限界を定めて、住民により多くの権利とサービスを——ということにすればいい。ところが、市民も自治に参加しなければならない。どのような根拠で、市民みずからがやりますということになるのか。そこがポイントなんですよ。それに答えるためには、社会契約の理論というのが、国家を形成する理論と、国家の一部である自治体を形成するときと同じ原理でいいかどうか。そういうところからやらないと多分説明がつかないと思う。

僕が今思っているのは、国家は国民代

表を通じてコントロールしていく。それを保障している根拠は、憲法にすべて書かれている。したがって治めるのは、国民の信託を受けた政府が行う。そういう組み立てでいいのだと思うのです。

自治体の場合には、もともと住民が治めるものである。それを治めきれないので、自治体政府をつくって信託する。だけれども、自治体の場合国と違って、全部を信託していないということになるのではないか。もともとはすべてを住民が自治していたので、できないことだけを自治体政府に委ねる。例えば、税がもっと必要になるという場合、それが嫌ならば、その分は自分たちでやる。そういうようなバーゲニングの関係と言うのでしょうか。神野直彦さんに言わせれば、協力しないのであれば金を出せという協力社会。そういう世界があつていいのではないか。それを基本条例で宣言するという、そういう意味があるのではないかなと思っています。

——ところで、民主党政権ができて、地方自治の大きな見直しが課題になっています。辻山さんは、かつて地方自治基本法を提唱されましたが、それをさらに新政権に向けて提案していくのですか。

1998年に私たちが地方自治基本法という法律の原案をつくったときには、それが受け皿になって、自治基本条例の制定権を自治体に与えるという構成を考えた。それが個別法の規定に優先するというような位置づけを追求したのですが、今はまだ基本法は制定されておりませんのでね。ないのに基本条例だけができて

いるという形になっているわけです。

原口総務大臣が言っている地域主権推進法というのは、かつての名称で言うと地方分権一括法なんですよ。その工程表を見ると、一方で地方政府基本法をつくらんと言っている。地方自治法の全面改正で地方政府基本法。中身がよくわからないままに言われている感じがします。

——辻山さんの提案は、地方自治法を廃止するということですか。

いや、あつてもいい。というのは、今考えなくてはいけないのは、憲法では地方公共団体の組織および運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて法律でこれを定めることになっている。これを法律で細かく定めるとやっかいなので、ここでの法律を地方自治基本法に格上げする。そして、具体的な規定は条例化するという組み立てです。しかし、組織・運営条例を全自治体が定めるのも大変だから、地方自治法は残しておいて、自治体が選択的に活用できるようにすればいい。

——独自の議会条例をつくったら、それをつくった自治体は地方自治法の議会の規定は適用しないというふうにしたらいいわけですね。

その通りです。全部の自治体に組織および運営に関する条例をつくれと言うと、立法コストがかかってしょうがないだろう。悲鳴を上げるところも出るのではないかというので、地方自治法は残しておいてもいいということですけども。最近は、廃止してしまっても条文自身は記録が残っているもので、幾らでもそ

れを参照して条例をつくってもいいんだなという気には、ちょっとなっていますけれどもね。

——まとめとしてお聞きますが、条例づくりから見えてきた新しい市民自治のかたちというものはありそうですか。

「新しい市民自治」の形はまだ見えてきているわけではないけれども、どこの策定委員会でも熱心な市民がたくさんいるんですよ。これだな、という気がしているんですね。例えば川崎の場合、制定されてもう5年になりますけれども、その後もフォローアップというか、一応やっているわけです。基本条例はどこ

まできたかというのでテーマを決めて、フォーラムを開く。開いているのは、そのときの委員だった人たちですね、どこまで続くかわかりませんが。甲府市には、自治基本条例を育てる会という市民運動団体があるんです。これは、もっぱら地域で学習会をして条文を学ぶという、これも重要なことだと思っています。そういう意味では、これまでのさまざまな団体で訓練された人たちでなくても、熱心に議論しています。そこに新しい芽が出ているような気がします。

——どうもありがとうございました。

(写真：富田浩二)

【資料】

川崎市自治基本条例の前文より一部抜粋 (平成17年4月1日施行)

私たち市民は、私たち自身が、このような地域社会の抱える課題を解決する主体であることを改めて確認するとともに、信託した市政が、私たちの意思を反映して行われるよう、その運営に主体的に参加し、また、国や神奈川県と対等な立場で相互協力の関係に立って、自律的運営を図り、自治体としての自立を確保する必要があります。

こうした市民自治の基本理念を確認し、情報共有、参加及び協働を自治運営の基本原則として、行政運営、区の在り方、自治に関する制度等の基本を定め、市民自治を確立するため、ここに川崎市自治基本条例を制定します。

ニセコ町まちづくり基本条例の目次 (平成17年12月一部改正後)

目次

前文

第1章 目的(第1条)

第2章 まちづくりの基本原則(第2条—第5条)

第3章 情報共有の推進(第6条—第9条)

第4章 まちづくりへの参加の推進(第10条—第13条)

第5章 コミュニティ(第14条—第16条)

第6章 議会の役割と責務(第17条—第24条)

第7章 町の役割と責務(第25条—第35条)

第8章 まちづくりの協働過程(第36条—第39条)

第9章 財政(第40条—第45条)

第10章 評価(第46条・第47条)

第11章 町民投票制度(第48条・第49条)

第12章 連携(第50条—第53条)

第13章 条例制定等の手続(第54条)

第14章 まちづくり基本条例の位置付け等(第55条・第56条)

第15章 この条例の検討及び見直し(第57条) 附則

多治見市市政基本条例について

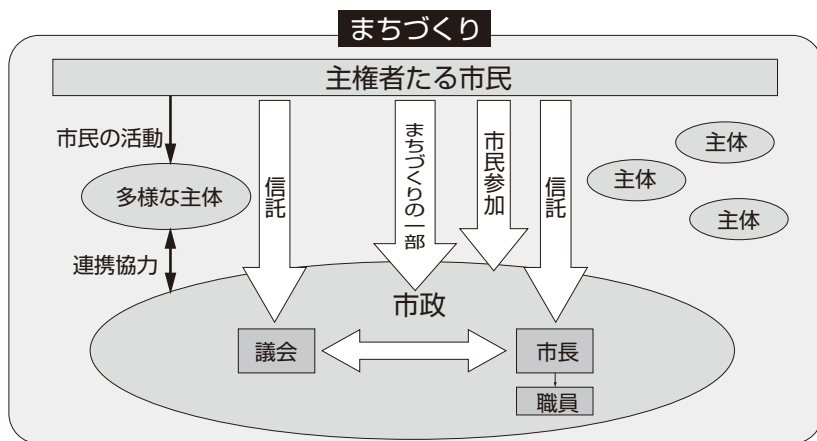
—市政運営の水準の確保と継続的な改善を目指して

伊藤 徳朗*

1. 市政基本条例はなぜ必要か

多治見市では、「多治見市市政基本条例（平成 18 年条例第 41 号）」（以下「本条例」）を制定し、平成 19（2007）年 1 月 1 日から施行しています。市の憲法とも言うべき条例で、市民自治の確立と、それにともない必要となる自治体（市）の基本的なルールなどについて定めています。

図 1 市政基本条例（イメージ）

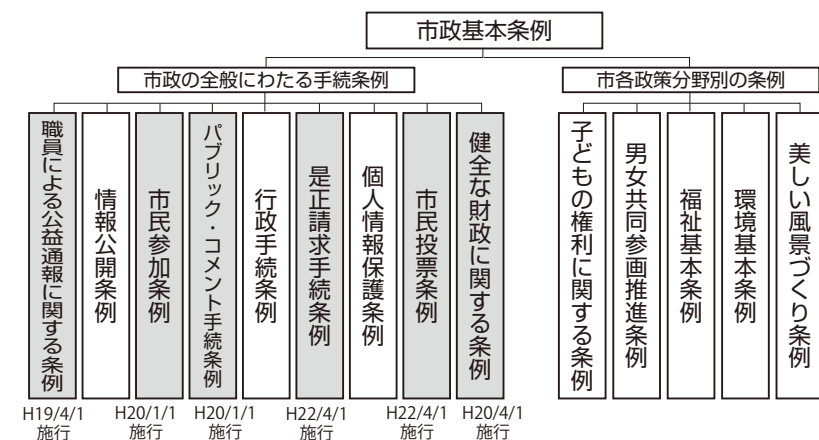


* いとう のりお 多治見市役所企画部企画課副主幹。昭和 63 年に多治見市役所に入庁、企画部市民情報課、総務部財政課等を経て現職。

本条例では、多様な主体（自治体のみではなく、自治会、企業、任意の団体等）が行う公益的な活動全般を「まちづくり」としています。その「まちづくり」の中の一部を市民から市（自治体）に信託されているものとし、それを「市政」と位置付け、その「市政」の担い手として「議会及び市長」を設置することとしています。

また、これまで本市で取り組んできた市政の基本的な原則や手続、今後取り組むべき制度を条文として体系的に整理しており、関係条例等についても規定しています。

図 2 市例規の体系的整備



網かけになった条例は、本条例制定後に制定したもの

2. 計画策定から実行までを市民参加で

本条例では、市民の市政への参加の権利を保障するため、市は多様な参加の手法を用意しなければならないことを規定しています。また、提出された市民の意見に対しての応答義務や市民参加の時期等についても規定しています。そして、市民参加の手続等を体系的に条例としてまと

めた「多治見市市民参加条例（平成 19 年条例第 34 号）」と「多治見市パブリック・コメント手続条例（平成 19 年条例第 35 号）」を平成 20 年 1 月 1 日から施行しています。

広く意見を求める手法としては、各小学校区で年 2 回ずつ開催する「地区懇談会」や隔年実施の「市民意識調査」、広報紙に提出用紙を綴じ込む「市長への提言」等があります。また、重要な計画や条例等を制定する際には、パブリック・コメント（意見公募手続）や公募委員を含む市民委員会等での検討も実施し、積極的に市民参加を図るよう努めています。なお、市民参加条例では、「議会の議決を経て定める重要な計画等を議会に提案するときは」市民参加の実施状況や市民からの意見等を議会へ報告することを規定しています。

市民参加は「義務」ではなく「権利」ですから、市民が意見を言いたいときに意見が言える手段を複数用意していくことが大切だと考えます。「地区懇談会」の定期開催を始めた 10 年ほど前は、どちらかと言うと地域要望のような意見を多くいただきましたが、最近では提案型の意見が増えています。市政情報の共有化と意見交換の機会を増やしていくことは、地域で自発的な活動をする市民が増えていくことにつながるのではないかと（そうなることへの期待も含めて）思います。

3. 市民自治に基づく健全な財政に

本条例では、財務原則として、総合計画に基づき予算編成を行うことを明記しています。これについては、平成 13 年度の第 5 次総合計画策定以来取り組んでおり、計画と予算を連動させることで、その場限りの行政運営になることを防ぐ狙いがあります。

全国的な人口減少と少子高齢化は本市でも例外ではなく、税収の減少や民生費の増加など、今後も厳しい財政状況が続くことが予測されます。

第5次総合計画の後期計画以降は、それまでの「右肩上がり」（人口増加とそれにとまなう行政需要の増加等）から「右肩下がり」（人口減少と財源等の減少）を前提とした計画としていますが、今以上に事業の優先度や財政状況を意識した計画策定が、今後必要になると考えます。

このような事業選択をしていかざるを得ない状況では、市民に市の財政状況を知っていただくことが重要になります。しかし、財政状況に関する情報を正確に理解していただくことは難しく、複数の指標（ものさし）を示して情報の共有を図るよう努めています。この指標の規模も含め、財政運営の指針並びに基本的な原則及び制度を定めることにより、市民自治に基づく健全な財政に資することを目的にした「多治見市健全な財政に関する条例（平成19年条例第48号）」（以下「財務条例」）を、平成20年4月1日から施行しています。

財務条例では、財政判断指標として「償還可能年数」「経費硬直率」「財政調整基金充足率」「経常収支比率」の4指標を規定し、中期財政計画（4年間の財政状況を推計し、事業選定や経費削減の検討を実施）や予算、決算策定時に、各指標を議会等へ報告することとしています。各指標の基準値（過去の多治見市の財政状況からみて設定したもの）を満たさない場合は、「財政警戒事態宣言」や「財政非常事態宣言」をし、財政健全化に向けた計画を策定することになります。

表1 財政判断指標

	指標の内容（家計にたとえると…）
償還可能年数	給料のうち、生活費以外のお金をすべて借金返済に充てると何年で借金を返せるか
経費硬直率	給料のうち、生活費の占める割合
財政調整基金充足率	特に使い道の決まっていない貯金が、生活費やローン返済額と比べてどれだけ残っているか
経常収支比率	給料のうち、生活費とローン返済額が占める割合

4. 総合計画と市長マニフェスト

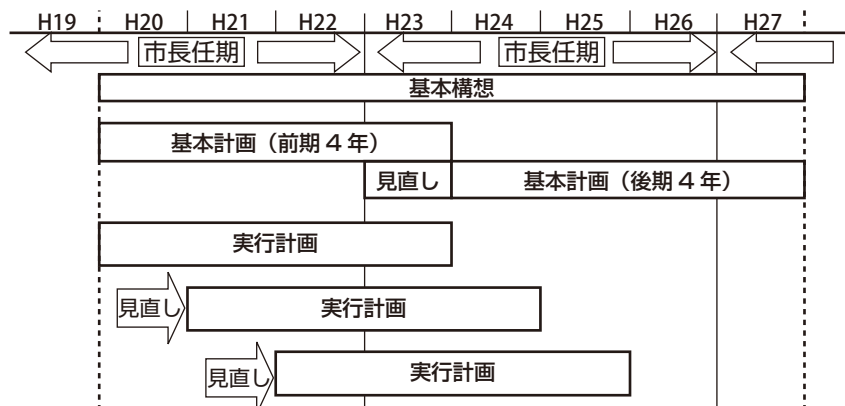
総合計画を市の最上位の計画と位置付け、これに市の重要な政策を盛り込み実行していることから、総合計画のルールを定めることは、多治見市の政策決定から政策の実行までのルールを定めることであり市政運営の根幹をなすものであるため、本条例で総合計画について規定しています。

本条例では、総合計画が市の政策を定める最上位の計画であること、総合計画に基づいて政策を実行しなければならないこと、総合計画の案は市民参加により策定すること、「基本構想」と「基本計画」は議会の議決を経て策定すること、総合計画を市長の任期ごとに見直すこと等を規定しています。

現在の総合計画は、「基本構想」と「基本計画」「実行計画」の三層構造としています。「実行計画」には「基本計画」の具体的な進め方として、年次ごとに方策やそれにもなう予算額等を明記しています。また、毎年度策定する中期財政計画に併せ「実行計画」を見直し（事業選定）、より財政状況と総合計画の実施が整合するように調整しています。

市民は4年に1回、行政の代表者である市長を、その政権公約（マニフェスト）を判断材料として選出します。市民は市長の公約が実施されることを前提に投票するため、当選後、公約を政策として総合計画に反映することが重要となります。市長は、任期ごとに総合計画を見直し、議会の議決を経て、それを（市長の公約ではなく）市の政策としていくことで、実行に向け取り組むことになります。

図3 総合計画見直しスケジュール



5. 市政基本条例を「育てる条例」に

他の自治体等の方から「(条例を制定し) 市民がどう変わりましたか」とよく尋ねられます。その質問へは「条例を制定しても、新しい組織や市民に直接関係する制度を作ったわけではありませんから、何も変わらないと考えている市民が多いのではないのでしょうか」とお答えしています。本条例は、これまで取り組んできた「良いもの」は市長や市職員が替わっても継続していこう、「時代(情勢)にそぐわなくなったもの」は改善していこうという、「育てる条例」であると考えています。

多治見市では、政策決定をしていく過程で市民参加を図り、必要に応じて総合計画や各分野の基本計画等にその旨を掲載し、予算化を図り、また実施等の段階でも市民の参加(協力)が得られるように努めています。担当者(市職員)は「本条例に規定してあるから」という理由だけで市民参加等を図っているのではないと思いますが、市民へ「市の姿勢」を示すという意味で、本条例を制定した意義は大きいと考えます。

市民との協治（ガバナンス）を条例で推進する

岩瀬 均*

1 条例策定の経緯

東京の母なる川、隅田川に沿って発展してきた墨田区は、江戸からの歴史ある伝統や文化が薫るとともに、人と人とのふれあいなど下町情緒豊かなまちとして発展してきました。

一方で、「ものづくりのまち」としても有名でしたが、事業主の後継者不足、創業率の低下、そしてなにより景気の低迷によって、ここ数年で大幅に事業所数が減少してしまいました。しかし、約2年後に完成予定の高さ634mの東京スカイツリーは、観光を目的とする多数の来街者を呼び込む可能性を秘めており、本区の景気回復の起爆剤となるものと期待が高まっています。

このような状況のもと、区には、先の地方分権一括法の施行により区民等に最も身近な「最初の政府」としての自主・自立した自治体運営が求められます。それとともに、公共ニーズが高度化・複雑化する中で地域の課題に的確に対応するため、行政だけでなく区民を含めた多数の主体の英知を結集して地域社会を構築

していく必要があります。

そこで本区では、平成17（2005）年11月に策定した基本構想において、「協治（ガバナンス）による区政運営の推進」を掲げ、これを制度的に保障する仕組みとして、条例策定の検討に入りました。

2 条例策定の前提

策定の経緯は以上の通りですが、この条例の位置づけについては、自治基本条例のような区の最高法規ではなく、協治により本区を元気にするための条例としました。最高法規と位置づけられる自治基本条例は、住民投票の規定も含むようなフルセット型で、車に例えれば車両全体と言えますが、協治推進条例ということになれば、その車両を元気にする一つのパーツということになります。恐らく、この主旨で条例を策定するのは、全国でも初と言えるのではないのでしょうか。

さて、この条例の策定に入るために、その方針を定めました。それは、①協治を推進するための基本的考え方（理念）を定める、②協治の各主体の役割を示す、③情報共有・区民参加等の手続きを集大

* いわせ ひとし 墨田区区民活動推進部区民活動推進課長。墨田区企画経営室政策主査を経て現職。政策主査の時に、基本構想・基本計画の策定に携わり、協治（ガバナンス）というキーワードに出会う。

成する、という3点としました。この策定方針に基づいて、区長の私的諮問機関である「(仮称) 協治 (ガバナンス) 推進条例検討委員会」(会長 青山侑明 治大学大学院教授) に、条例に盛り込むべき内容と項目について検討を諮問しました。

この検討委員会の委員の選出については、条例の主旨を考慮して、協治の担い手として期待される各種主体の代表者の方(公募区民3人、町会・自治会代表1人、NPO代表1人、ボランティア等各種団体代表3人、企業代表2人)を選出。これらの委員を過半数とし、学識経験者4人、行政選出代表(副区長)1人、さらに本区らしさとも言えるのかもしれませんが議会制民主主義の代表でもある区議会選出として4人の区議会議員、の計19名でスタートしました。

3 検討委員会での議論

検討委員会は、第1回を平成20年12月19日に立ち上げ、平成21年11月20日までの10回に及びました。審議の内容は、第1回「諮問の説明」、第2回「条例の構成、前文・目的・基本理念、すみだらしいコミュニティづくり」、第3回「情報の共有、区政への参加の推進、区民等と区との協働の推進」、第4回「区民等の役割、区の役割」、第5回「これまでの論点整理」、第6回「中間のまとめ骨子案」、第7回「中間のまとめ案」、第8回「中間のまとめ」、第9回「最終のまとめ」、第10回「区長答申」となりました。

一方で、この種の区民の権利・義務にかかわる条例等の検討には区民参加のプロセスが求められることから、検討委員会の全面公開、また第6回と第7回の間には区内3箇所で開催委員会の委員を交えての区民懇談会とパブリックコメント、さらに第8回と第9回の間には区民フォーラムとパブリックコメントを実施し、総計200名を超える参加をめました。

検討委員会で活発に議論された点を数点挙げますと、まず1点目は条例の名称です。もともと「協治 (ガバナンス)」という言葉は、平成17年策定の基本構想で突然登場してきた言葉であって、世間一般にも様々な意味で使われており、区民懇談会などにおいても、年配の方を中心に、本区には馴染まないなどという意見がありました。検討委員会では、そのような意見を踏まえた上で、協治は条例の制定目的そのものであり、本区において目指すべき新しい地域社会づくりの姿を表した言葉なので、逆に積極的に発信して理解を深めていきたいということから、名称を「墨田区協治 (ガバナンス) 推進条例」とすることでまとめました。しかし、条例の普及のため、愛称をつけることも可となりました。

2点目は、協治の担い手が果たすべき責任と役割の部分で、「区民」の定義が議論となりました。この部分はどの自治体でも苦労しているとの話を聞きますが、検討委員会の中でも、住民を中心に考えるべきか住民と限定せずに在勤や本区を愛する人、さらには区内で活動する団体まで含めるか、その場合どのように表現するかなど、様々な意見が出ました。

主体を住民とすべきとの主張は、この条例により、区民にもある一定の権利・義務が定められるのだから、納税者たる住民が唯一の主体として定義されるのが自然な流れであるとのことでした。一方で、住民と限定せず広い意味での区民とすべきとの意見は、本区を元気にするとともに地域の様々な課題を解決する担い手には、やはり区内に住み・働き・活動するすべての人を含むべきとのことでした。結論的には、住民と区民等（等とは各種団体を指す）をそれぞれ定義した上で、協治の担い手としては「区民等」とすることです。

3点目は、協治の基本3原則である「情報共有、参加、協働」のうちの「協働」についてです。本区の場合、この協働を「区民等及び区が、共通の目的を持ち、互いに対等な立場で協力することで地域課題の解決を図ること」と定義した上で、具体的にその環境整備を盛り込むこととしました。その内容は、1つ目として、今後より多くの区民等が協働の考え方を十分に理解しまちづくりの活動に参加できるよう、協働の理念や意義そして基本的な進め方を定めた「協働推進指針」の策定を、2つ目としては、協働や区民等による主体的なまちづくりの活動を支援するため、人材・情報・きっかけづくり・場所・連携・活動資金などへの支援を、区に求めています。区民委員からは、協治だ、協働だと言っても、これまでは、まちづくりの活動に関し区側との連携や資金助成などの支援が十分でなかったとの認識から、担保の意味でも条文にその旨記載したいという強い意見がありました。資金助成の仕組みについて

は、近年寄附金税制が大幅に拡充され、また活動支援のための寄附が区民等がまちづくりの活動に関心を持つきっかけともなることから、寄附金を財源の一部とする「協働を推進するための基金」を設置すべきとの意見も出ました。

最後に4点目として、この条例の実効性の担保についてです。諮問事項は条文に盛り込むべき内容と項目ではありませんでしたが、検討委員会では、常に条例施行後の実効性を担保する仕組みづくりに関する意見が出ていました。そこで、区がこの条例の理念や協治の取り組みについて効果的に広報し、また区民等とともに考える場を設けるなど、普及啓発をすることを条文に盛り込みました。さらには、「つくって終わり」にしないため、制定後一定期間たった際は、施行・運用状況を検証し改善に努めることとしました。

4 今後に向けて

以上が、協治推進条例検討の概要ですが、今後の課題は2点あると考えます。1点目は、速やかに条文化を図ること、そして2点目は、この条例が絵に描いた餅とならずに、協治によるまちづくりの実践が図られることです。この課題が解決されない限り、私たちの目標は達成されたことになりません。

この実践に向けての土壌はできていると思います。例えば、本区の6エリアで地域プラザというコミュニティ施設を整備することになっており、すでに2箇所で検討に入っています。この施設は、誰でもぶらりと立ち寄れて人と人が繋が

れるようなコミュニティ施設を目指していますが、そのために施設整備の構想・計画・設計そして完成後の管理運営も、地域住民に参加していただいて整備を進めています。参加されている方は、これまでのように行政の示した案で進めていく方式でなく自分たちで考え発言して進めることで、自ずと責任感が芽生え、私利私欲を超えて住民同士が繋がってきていることを実感されていると思います。このように、情報の共有・参加・協働の3原則がマッチングして初めて協治が進んで行くのです。

最後になりますが、この条例検討を通して感じたのは、検討委員会に参加していただいた公募区民を含めた各種主体代表者の皆さんの、協治の実現に向けた熱

い想いです。このパワーには、学識経験者や区議会選出委員も圧倒されていた感があります。私たち行政もできる限り区民の目線でサービス提供を行ってきたつもりでしたが、まだまだ情報共有や区民参加の視点が足りていなかった現状や、地域の課題に自ら取り組みたいと思っている区民の皆さんが多数いらっしゃるということが理解できました。

このような区民の方々が繋がって新たなコミュニティが生まれ、地域でいきいきと安心して暮らせるまちづくりが進むことが、本区の描く将来像です。そこで、一刻も早く協治推進条例が制定され、本区が元気で活力あるまちになっていくよう、私たちも努力します。

【参考】

墨田区公式ウェブサイト <http://www.city.sumida.lg.jp/>

「(仮称) 協治 (ガバナンス) 推進条例」の検討についてのページ

http://www.city.sumida.lg.jp/sumida_kihon/governance_suishinjoyourei/

自治体と市民の協働契約

—横浜市の地域子育て支援拠点の運営をめぐる—

原 美紀*

横浜初の地域子育て支援事業の中で

国の政権が大きく変わり、子ども手当やさまざまな社会保障のあり方が子ども分野でも検討され始めていますが、子育てについては、すでに次世代育成支援対策推進法に基づく次世代育成支援行動計画の前期プラン（2005年～2009年）が全国的に策定されています。横浜市でも同計画策定の目玉事業の1つとして地域子育て支援拠点事業（以下、拠点事業）が盛り込まれました。

この事業は、横浜市18区において、前期プラン実施年度中に地域子育て支援拠点を1区に1ヶ所ずつ整備していくというもので、利用対象を0～6歳の未就学児とその家庭としています。このモデル事業として2005年度のスタート時に開設されたのが、横浜市北部にある港北区地域子育て支援拠点「どろっぶ」（写真）でした。私たちのNPO法人「びーのびーの」がこの事業を受託しました。

「びーのびーの」は、子育て真っ最中の親たちが子育てから出てくる様々な課題を解決する糸口を見出していこうということで生まれまし

* はら みき NPO法人びーのびーの事務局長。地域子育て支援拠点どろっぶ事務局長兼施設長。著書に『子育て支援シリーズ 第3巻 地域の子育て環境づくり』（共著、2008年、ぎょうせい）、『親たちが立ち上げた！おやこの広場びーのびーの』（共著、2003年、ミネルヴァ書房）など。



港北区地域子育て支援拠点「どろっぷ」

た。親子で集い、お互いに支え合いながら、地域で異世代交流をする場を設けようと、小さな商店街の空き店舗で子育てひろばの活動を10年間続けてきました。その運営実績が認められ受託したこの事業は、計画において政策的に「民間主体協働型事業」と位置づけられています。

もともと市民や当事者が地域の中で必要と思われることを自分たちの手で運営してきた事業が制度化されていくことは、望ましい流れではありますが、いつの間にか行政主導の官製支援になる恐れもあります。

そこで、受託するにあたって、当事者主体の目線を限りなく運営の根幹に担保できるようにしていく仕組みが欲しい、請負事業ではなく委託として新しい支援のあり方を共に汗を流しながら探っていく主体でありたいと考えました。そこで、既存の委託契約書だけでなく、協働協定書とそれを補完する役割分担表（拠点事業の目指すべき姿（目的）と行動指針、目的に向かって甲と乙のそれぞれが担うべき項目を明文化したもの）を作成し、締結することを市に提言しました。この提言が受け入れ

られ、現在では各区すべての拠点事業において、区と運営法人とで協働協定書を締結し、それぞれ運営されています。

研究会の立ち上げ

前述のような協働事業の仕組みは、モデル事業だからこそ何とかできたものの、それ以降の各区での契約締結プロセスにおいては、各区担当者ごとの交渉となり、大変な作業でした。協働の考え方は進んではいますが、行政内部において定着、確立したシステムではないことから、行政における取り扱いは「委託」「補助」「負担金」といった仕分けとなり、行政担当者の理解、苦労と創意工夫に委ねられているような、不確かな協働が多いという実態にぶち当たります。

柔軟で幅がないと活動が立ち行かない現場（市民の活動）と法令等の制約の中で事業を行わなければならない行政が「地域の課題解決を協働で行う」ことを、もう一歩進め、社会的に保障する仕組みはないだろうか。現行の委託契約のどの部分に限界があり、どの部分から活路を見出すことができるのか。このような課題を研究し、拠点事業の今後のあり方、横浜市域の今後の協働事業のあり方を再検証したいと考えました。

そこで、横浜市都市経営局が毎年実施している「政策と創造と協働のための横浜会議」（以下、横浜会議）という、該当研究分野に対し1年間助成するシステムに応募し、「協働契約のあり方を考える研究会」を立ち上げました。

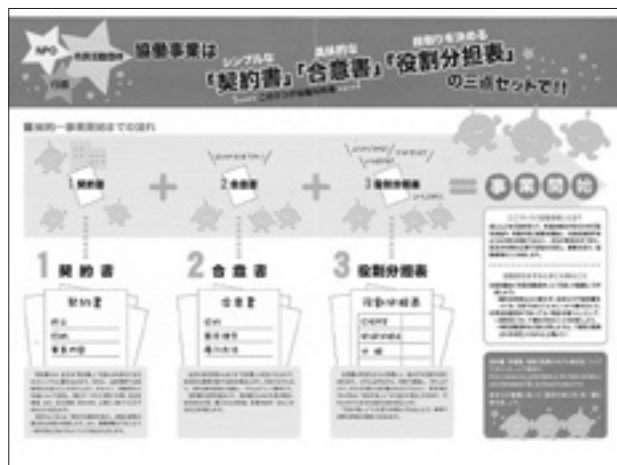
研究会の目的としては、上述の課題を受けて以下のように設定しました。

- 1) 協働契約を単なる「理念的な確認行為」から「実質的な契約行為」にすることによって、協働の推進がどこまで可能かを研究する。
- 2) 1) をもとに、拠点事業のような「施設運営型」と横浜会議のような「調

査研究型」の2種類の協働事業に関する契約の雛型を提案する。

3) 2) を担保するため、選考から評価に至るまでのサブシステム＝具体的支援方策を提案する。

研究の実施内容としては、①横浜市の協働に関する制度の現状把握、②横浜市の協働についての制度やルール、調査等の現状把握、③協働に関する事例の調査、④研究会の開催および行政法の基礎知識を学ぶなどの勉強会を実施、⑤中間報告会の開催、⑥報告書(提言含む)や普及版としてのサマリー版の作成などを行いました。



報告書サマリー版

本稿ではそのすべてをご紹介することはできないので、上述3)のサブシステムあたりは割愛させていただきますが、拠点事業を進める中でみてきた協働のあり方に関する課題と合わせて、研究会での提言の一部を以下に示したいと思います。

現行の協働事業の契約からみた課題を浮き彫りに

①約款の存在と適用除外の範囲での協働

拠点事業は委託契約による事業であるので、委託契約約款が標準仕様

として締結されています。この約款は、公共工事標準請負契約約款という国土交通省所管の審議会が作ったモデル約款をベースに作られているもので、およそ拠点事業を展開していく上で関係のないと思われる項目が入っています。このことが長年問題視されてこなかったのには、運営者も行政も慣例に従った方法で契約をしているだけで、一方では協働と叫びつつも内容が精査されてこなかった現状があります。協働という概念がそもそも民法など現行法上にない以上、約款を新たな概念に沿った内容にしていくことは難しく、契約時に庁内作業のもととなる横浜市契約規則の条文でも、協働事業は「適用除外」の中でかろうじて実施できるという解釈になっているくらいです。

契約行為がそもそも甲乙の主体がそれぞれ確認したい事項を持ち寄って個別的に結ばれる行為とするならば、民間が事業を補助なり委託なりで任される際に、現行のように一方的に示された契約書雛型に押印するだけの契約形態になっていること自体が不自然です。民間（NPO）法人からも契約書の雛型案が示せるくらいの力量が必要ということです。

②協働にふさわしい契約書の形態を探り、提言する

研究会としては2種の事業の契約書雛型を作成してみました。さらに、行政法に詳しい森田明弁護士に意見を求めました。森田弁護士は、①協働の主体である市民活動団体と行政の対等性が追求できる組織としての「中間支援組織」の整備の必要性、②契約当事者である市民活動団体も一般市民に監視、評価される存在であるという視点の必要性、などを指摘されました。また、受益者である市民にとってメリットがあるか、市民による行政監視が妨げられないか、公金の支出の適正さが確保できるかなども、課題とされました。協働事業は単に対等であればいいということではなく、甲乙お互いの自律性というものが問われる事業だということを再認識しました。

契約書の条文については、第三者への損害賠償責任をどう分担するか、

情報公開、個人情報保護をどう担保するか、協働事業によって生まれた著作権の帰属をどう考えるかなどの問題点がありますが、それらを具体的に解決し合っていくプロセスこそが協働であると考えます。相互理解促進のためのシステムとして、協働契約が機能していくことが必要です。

③協働契約書—合意書—役割分担表の3点セットで協働を推進する

本質的な協働が進まない理由は、やはり仕組みがないからの一言につきます。お互いに議論して契約書を作成していくこと自体が、協働事業を形成するプロセスであるということを認識することが必要です。そのようなプロセスを確保する仕組みが、民法上にも地方自治法上にもないということが、法規に定められた事項に則り公正・適正に事務処理を行うよう構成されている行政機関において、協働が定着しない一番の理由です。

研究会としては、法的整備の必要性を掲げた上で、市において2004年に策定された「協働推進の基本指針」を進化させていくことや、条例づくりの可能性などを探りました。真っ先にやれることとしては、現行の協働協定書を締結している一方で、委託約款の存在をそのままにしている状況を見直すべきだと思っています。

そして契約の形式については、シンプルにまとめた「協働契約書」本体と、具体的な事業内容や分担を明記する合意文書としての「合意書」、さらに合意書をもとに具体的な進め方と役割分担を示し、振り返りの視点をしっかり明記してその後の評価にも役立てられる「役割分担表」の3点セットで、契約行為が実施されていくことを推進していきたいと思っています。

もちろん形式が大事なのではなく、その事業にふさわしい合意内容を双方が了解の上で書面化していくことが重要で、そのためのツールとして望ましいのがこの形式ではないかということです。

「新しい協働を考える会」の発足 —市民自治を確立していく一助に

最後に、一番大事なのは甲乙の協働性の保持を誰が第三者として判断していくかという点です。協働の視点は、そもそも新たな課題について取り組む新規の事業において必要になることが多いため、事業の意義を正確に理解し、運営者選考から運営評価、そして協働性の均衡が傾いた際の適切なアドバイスや仲介役を担うのは、大変なことです。この機能については官民それぞれに、または一緒にテーブルを囲み、さらに議論を深めることが必要です。

今後も、身近な我が拠点事業で事例を地道に探る一方で、システムづくり、仕組みづくりに向けての膨大で時間がかかるテーマについては、多様な主体の参画を仰ぎながら、真の意味での協働のあり方を問い続けていきたいと思います。「協働を考える」というテーマについては、研究会としては「契約形式がその根本である」ということからまずは取りかかっていきましたが、そのことは、契約当事者だけでなく、ひいては事業・サービスの利用者である人、個々の力を尊重することに繋がり、新たな公共を担う人や組織を育てていくことに確実に繋がっていると確信することができます。横浜会議という研究組織の枠組みは単年度で終了したので、これからは会の名称も「新しい協働を考える会」と改め、今後も市民自治を実現する基盤づくりの一助として、協働契約の形式を見直し、選考から評価までの一連の行為を検証し続けていこうと考えています。

指定管理者制度の明暗

伊藤 久雄*

指定管理者制度の本格的導入から4年が経過しようとしている今日、あらためて指定管理者制度とは何かを考えてみる必要がある。なぜなら、指定管理者制度は一面で行政への市民参加と期待されつつも、他面、官製ワーキングプアを生み出していると批判されてきた。筆者は、指定管理者制度は制度そのものが未成熟だと考えている。ここでは、指定管理者制度の問題点を探り、改革の方向を検討してみたい。

1. あらためて指定管理者制度とは何か

指定管理者制度について地方自治法は、

- ①公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があるときに、
- ②条例の定めるところにより、
- ③自治体が指定する民間の団体に、その施設の管理を行わせることができる

と規定している（第244条の2第3項）。管理者の指定には議会の議決が必要とされる。また、管理者は利用料金を決めて徴取することができ

* いとう ひさお 社団法人東京自治研究センター研究員、NPO 法人まちぼつと理事、明星大学非常勤講師。最近の著作に、『東京白書Ⅲ：石原都政10年の検証』（共著、2009年、生活社）、「公共サービスの運営主体の多様化と課題」『現代の図書館』2009年、No.3（日本図書館協会）など。

る。管理者は毎年報告書の提出を義務づけられ、不適切な管理がある場合には業務の停止や指定の解除が行われる。

つまり指定管理者制度とは、「公の施設」の管理運営に関わる制度として存在している。しかし「公の施設」という規定は、地方自治法の制定時から定められていたわけではない。地方自治法の制定時までさかのぼると、次のような経過をたどった。

地方自治法改正と「公の施設」

○旧地方自治法（昭和 22 年）

「財産及び営造物」として財産と営造物を一括規定。

○昭和 38 年改正

「営造物」に替えて「公の施設」を新設。「公の施設の設置、管理」「廃止、独占的利用」「管理委託」を規定。

○平成 3 年改正

管理委託の受託団体を、「公共団体又は公共的団体」から「普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの又は公共団体若しくは公共的団体」に改正。管理委託に利用料金制を導入。

○平成 15 年改正

管理委託制度に替えて指定管理者制度を導入（管理委託施設は 3 年の経過措置）。

このような経過をみると、特に平成 3 年（1991 年）と 15 年（2003 年）の地方自治法改正がポイントであることが分かる。利用料金制の導入とあわせた受託団体の変更は、いわゆる第三セクターまで受託団体を拡大するものであったし、指定管理者制度はさらに民間団体（株式会社、NPO 等）まで受託（代行）団体を拡大するものであった。

しかしこの 2 回の改正は、「公の施設」そのものの概念、規定を変更するものではなかった。すでに昭和 38 年（1963 年）当時から、「公の

施設には各種多様なものがあり、これを一括して論ずることはできず、公の施設の設置目的やこれを利用する国民の権利の観点から個別的に論ぜられるべきである」とする批判があった（（財）地方自治総合研究所監修『逐条研究地方自治法Ⅳ財務—公の施設』）。

筆者の最大の批判点は、まさに「公の施設は多種多様、大小さまざまであるにも関わらず、全国一律的に指定管理者制度が導入された」ことにある。本来、地方自治法における指定管理者制度は、「導入することができる」規定である。自治体財政の逼迫という背景があったことは否定できないが、施設ごとに、その設置目的に照らして、市民（利用者）の参加・参画のもとに管理・運営のあり方が検討されなければならないのである。

2. 注目される板橋区の改革

さて本格的導入から4年。全国的に少しずつではあれ、見直し—改革もすすめられつつある。その中でも注目すべきは板橋区の改革である。板橋区は昨09年9月、「指定管理者制度の運用に関する指針」を改正した（それに先だって「指定管理者制度導入施設の指定管理料及び人件費の算定に関する細目」を策定している）。

その主なものは次のとおりである。

(1) 指定期間の検討

- ・原則5年とし、合理的な理由がある場合は、5年以外の期間を定めることができる（6点の例示の中では特に次の2点が重要である）。
 - ①入所型の社会福祉施設などで、利用者と施設職員との継続的な信頼関係が特に必要と認められる場合。
 - ②医療分野など、安定した経営や専門性の高い人材の確保が必要

となる場合。

(2) 利用料金制の導入の検討

- ・当該施設の経営状況、収入見込みと指定管理料の節減効果などのほか、施設の設置目的・特性等を総合的に勘案する。
- ・利用料金はすべて指定管理者の収入とする。ただし、見込み額を上回る収入があった場合はその一部を区に納付させることができる。
- ・利用料金を導入した場合、指定管理者が利益を優先した運営を行い、施設の設置目的が十分に達成されなくなる可能性も否定できないため、所管部署において適切な指導・監督を行う。

(3) 指定管理料と人件費の算定

- ・指定管理料の算定は、別途「指定管理者制度導入施設の指定管理料及び人件費の算定に関する細目」を策定し、これに基づき算定する。
- ・指定管理者は安定的、継続的に業務を遂行する必要があることから、指定管理料については次の4点を点検し積算するものとする。
 - ①新たに導入する場合は、当該施設の過去3年の管理運営経費分析に人件費を加えて算定。
 - ②更新する場合は、モニタリング・評価結果、過去3年間の収支報告書を検証した上で、人件費を加えて算定。
 - ③当該事業者の本社等からの支援に係る経費も加算可能。
 - ④上記により積算した概算総額を募集要項に明示し、公募。
- ・人件費は、正規職員は特別区人事委員会の「民間給与実態調査」のうち、「職層別平均給与額（企業規模計、所定内給与）」を適用し、これに法定福利費（事業主負担分）を加算した額とする。

非正規職員は、板橋区臨時職員取扱要綱に定める一般事務1時間当たり賃金単価、またはハローワークの求人情報などを参考に算出した民間の非正規従業員の賃金単価等を、雇用期間、日数、時間等の雇用

形態に応じて適用し、必要に応じて法定福利費を加算して決定する。

- ・原則として清算しない。ただし、修繕費など特別の扱いを要する経費については、実績に基づき別に清算することができる。
- ・修繕費に関する区と指定管理者の分担については、募集要項および協定書に明記する。

(4) 指定管理者の選定

- ・選定委員会を設置。委員は区職員のほか、複数の外部委員（施設の運営に識見を有する者、施設利用者代表等）を含む5名程度で構成。
- ・選定委員会はあらかじめ作成した選定基準に則り、事業計画書等に基づき選定する。
- ・審査においては、候補者となることのできる最低基準点をあらかじめ定める。
- ・選考結果については、経過を公表する。情報公開については、情報公開条例に基づき対応する。選定委員会の議事要旨における候補者を含む応募団体の得点、委員名、委員別の得点を除き、原則として選定に関する情報を公開する。

(5) モニタリング

- ・指定管理者制度導入施設のモニタリング・評価に関する基本方針（平成20年8月）に基づき実施。
- ・評価の対象は指定管理者およびその業務全般。
- ・評価は、「指定管理者が行う自己評価」「所管課が行うモニタリング」「評価委員会が行う評価」の3段階。前者2つは毎年実施し、評価委員会評価は指定期間中に1回実施する。
- ・評価委員会は区職員のほか、原則として利用者代表2名以上で構成。なお、評価委員会の委員は、指定管理者選定委員会の委員を兼ねることができる。

- ・評価等は5段階。
- ・財務状況の点検、労働条件の点検を実施する。この点検は外部専門家に委託。財務状況は公認会計士、税理士、中小企業診断士のいずれかの資格、労働条件は社会保険労務士の資格を有する者とする。その窓口は、個人ではなく団体に一本化する。
- ・評価結果はホームページ等で公表。評価委員会の評価内容は、委員全員の合計点にとどめ、委員個人の評価内容は公表しない。

3. 施設管理・運営の質の高さの確保と地域の豊かさ

板橋区の改革はもちろん不十分な点もある。しかし、前項で示した改革の中で次の諸点はとりわけ重要だと考える。

- (1) 入所型の社会福祉施設、医療施設などは5年以上の指定期間を設定できるとしていること（入所型だけでなく、今後は通所型施設も含むことになればなお良い）。
- (2) 指定管理者は安定的、継続的に業務を遂行する必要があることを明記し、指定管理料は過去3年の管理運営経費分析、モニタリング・評価結果、過去3年間の収支報告書などを点検し積算すること。
- (3) 指定管理者の人件費について、正規職員、非正規職員に分けて、具体的な算定基準を示していること。
- (4) モニタリング・評価に関する基本方針を策定し、特に財務状況の点検、労働条件の点検を実施することとしていること（これは千代田区に続くものである）。

これらの点は、「安かろう、悪かろう」が全国的に蔓延し、「住民の福祉の増進」どころか施設管理が劣化し、事業の質が低下していることへの反省が発端になっている。指定管理者制度は、導入すべきかどうかを

詳細に検討し、導入するとしたらどのように運用すべきかを利用者（市民）の視点で十分検討すべきなのである。

「公の施設」は自治体が建設し、管理・運営しているものではあるが、それは行政のための施設ではない。行政は市民が信託したものであるという原点に立ち返れば、なおさら「公の施設」は市民が運営の主体にならないといけない。市民が運営の主体になるということは、施設の管理運営の方針・計画、実施（実施計画等）、モニタリング・検証、見直しなどのすべての過程に参加・参画するということである。

その上で、板橋区が指向しているような指定管理料の適正な水準の確保、とりわけ人件費が、「生活できる賃金・報酬」を支払うことのできる水準であることが重要である。自治体自らが運営する施設や業務で「ワーキングプアを生み出さない」という取組みを実践することは、地域の豊かさを維持するための一里塚である。指定管理者制度における板橋区の取組みや、行政が発注・委託する事業・業務における千葉県野田市の公契約条例の制定（発注・委託事業における最低賃金を定める）はその代表例である。

指定管理者制度が「明」なのか「暗」なのかは、行政の側の実践如何と市民（利用者）の参加・参画次第なのだとすることをあらためて強調しておきたい。

新しい公益法人制度と市民活動

平林 宣広 *

1. 新しい公益法人制度

①新しい公益法人制度施行 1 年

従来の社団法人・財団法人は、旧民法 34 条に基づいて、各所管の主務大臣・都道府県知事が設立を許可し、業務を監督していました。

新しい公益法人制度¹⁾は、民間の公益活動を増進することを目的として、平成 20（2008）年 12 月から施行され、容易に一般法人（一般社団法人、一般財団法人）が設立できるようになり、民間有識者から構成される公益認定等委員会²⁾の答申によって公益法人（公益社団法人、公益財団法人）が認定されることになりました。

また、従来の社団法人・財団法人は、全国で 24,317 団体（平成 20 年 12 月 1 日現在）ありますが、5 年間の間に、一般法人か公益法人に移行することになりました。

* ひらばやし のぶひろ 東京都生活文化スポーツ局都民生活部長。

1) 新しい公益法人制度は、3 つの法律からなっています。

①法人法：「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律」

②認定法：「公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律」

③整備法：「一般社団法人及び一般財団法人に関する法律及び公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」

2) 東京都では、「東京都公益認定等審議会」

②新しい公益法人制度の特徴

新しい公益法人制度には、民間における公益活動、それも市民活動を支援するという観点から見ると、

①法人設立が容易

②公益認定の基準の明確化

③公益法人への手厚い税制優遇

などのメリットがあります。

当然のことながら、公益法人には、公正で民主的な運営、適切なガバナンスが求められるとともに、公益認定の申請や公益認定後の報告などの手続きや会計処理には相当な労力が必要ですが、特に、税制優遇は大変魅力的なものとなっていますので、今後の市民活動において、是非、この制度の活用を考えていただきたいと思います。

2. 法人設立

一般法人の設立時の要件が大幅に緩和され、設立手続きが簡素化されたことによって、一般市民が設立する団体が、法人格を取得しやすくなりました。

従来、任意団体で活動していた団体は、一般法人として法人格を取得することで、契約や財産登記などで、代表者個人との区別がより明確になります。

①規模の要件が大幅に緩和

従来の社団法人、財団法人では、設立許可が厳しく運用されていました。法令には、規模についての明確な基準はありませんでしたが、例えば、社団法人なら年間 1,500 万円以上の収入、財団法人なら基本財産が

3～5億円以上など、許可に当たっては、かなりの規模が求められていました。

また、同じく公益を目的とした制度である NPO 法人の認証では、10 名以上の社員が求められます（特定非営利活動促進法第 10 条第 1 項第 3 号）。

これに対して、新しい一般社団法人では、社員の人数に関する規定はなく、2 名以上で設立でき、収入の規模の要件はありません。また、一般財団法人は、300 万円以上の財産があれば設立でき（法人法第 153 条第 1 項第 5 号、第 2 項）、大幅に要件が緩和されました。

②許認可が不要で、登記で設立

従来の社団法人、財団法人は、主務大臣などの許可が必要であり、NPO 法人でも、認証が必要でした。期間も、最も短い NPO 法人の場合で、2 ヶ月の申請書の縦覧期間を含め、申請から認証まで約 4 ヶ月はかかっていました。

これに対して、一般法人では、定款を作成し、公証人役場で認証を受け、役員等を選任して法務局で登記すれば、設立できます。設立手続きが簡素化されることで、大幅にコストと期間が短縮されることになりました。

3. 公益認定の基準

公益認定の基準は、旧民法に比べて、認定法で詳細に定められ（認定法第 5 条各号）、明確になりました。

①公益目的事業の判断

公益法人の要件の大きなポイントとして、公益目的事業の支出が、費用の 50% 以上であることがあります（認定法第 5 条第 8 号）。

公益目的事業とは、認定法の別表各号に掲げる種類の事業であって、「不特定かつ多数の者の利益」の増進に寄与するもの（認定法第2条第4号）です。

「不特定かつ多数の者の利益」の判断は、事業の種類・内容により、判断に幅が出る可能性があります。従来は、主務官庁だけの判断で、ややもすると恣意的、不透明との批判がありました。今回、民間有識者で構成される公益認定等委員会が判断することで、社会状況や時代に合った判断、より市民感覚に近い判断が期待されます。

まだ公益認定された事例が少ないために³⁾、不明確な部分がありますが、今後の判断の蓄積によって、より具体的になっていくと思います。

②ボランティア経費の算入

市民が、ボランティアとして、公益活動に参加・協力するケースが多く見受けられます。この場合、現金支出のみを見ると、管理経費の比率が多くなり、公益目的事業比率50%以上が満たせないおそれがあります。そこで、活動実態を反映させるために、ボランティアとして提供された役務の対価に相当する額を、公益目的事業比率の算定に算入することができるようにしています（認定法第15条第1号、認定法施行規則第17条第1項、第2項）。

4. 手厚い税制優遇

①公益目的事業は非課税

従来の社団法人・財団法人にも、収益事業に対して法人税の軽減税率

3) 公益認定を受けた団体は、148団体（平成22年2月16日現在）。

(22%、2 年間は 18%) が適用され、普通法人（全ての事業に 30%）より優遇されていましたが、中小企業の特例と同程度の税率でした。

なお、NPO 法人は、収益事業のみに課税されますが、税率は優遇がなく、普通法人と同様です。

新しい公益法人では、今まで収益事業とされていた委託・請負や物品販売などでも、公益目的事業と認められれば非課税となり、大幅な税制優遇を受けることができます。

また、公益目的事業以外の収益事業からの収益については、「みなし寄附金」として 50% 以上、ほぼ全額まで公益目的事業に繰り入れることができ、その部分には課税されません。「みなし寄附金」は、従来の社団法人・財団法人にもありましたが、上限が 20% まででした。

これらを組み合わせると、例えば、行政からの受託事業を効率的に行って、生み出した収益で、受託事業以外の対象者や内容の公益目的事業を行うことが、今まで以上にやりやすくなります。

②寄附金には、特定公益増進法人としての扱い

公益目的事業は、市場経済で十分供給されない赤字事業が多く、その財源は、基本財産の運用、収益事業等の収益のほか、広く一般市民・企業からの寄附金によって賄われる必要があります。

従来から、社団法人・財団法人の中で、特定公益増進法人として認められた法人に対しては、一般企業等から寄附する場合に、一般枠とは別枠で寄附金の損金算入が認められていました。しかし、社団法人・財団法人の中で、特定公益増進法人に認定されていたのは、全国で 862 団体（平成 20 年 4 月 1 日現在）しかありませんでした。

今回の改正で、新しい公益法人と認められると、自動的に特定公益増進法人として税制優遇が受けられ、大きな優遇策となります。

今後、これらの優遇税制で、日本により一層の寄附文化を定着させることが期待されます。

5. 市民活動の活性化への期待を現実のものに！

以上のように、今回の公益法人制度改革は、市民活動の観点から見ても、大きな可能性を秘めた、魅力ある制度となっています。

しかし、この制度を活かして、民間における公益活動を促進するには、主体となる市民活動の努力、創意工夫が必要なのは、言うまでもありません。

主務官庁の指導や提示するモデルに係らず、社会の公益ニーズに着目し、事業化するとともに、社会構造の変化に伴う新しい事業であれば、その「公益性」を、社会的（公益認定等委員会）に認めさせることが必要になります。

また、事業活動を広く情報公開し、一般市民の参加を求めたり、一般市民・企業からの寄附金を募る努力が求められます。

東京都としては、今回の公益法人制度が、一般市民はもとより、既存の社団法人・財団法人にも詳細が十分周知されていない状況を踏まえて、今後とも、制度の周知に努めるとともに、申請のご相談などにきめ細かく応じて、市民活動の支援を行っていきたいと考えています。

これからも皆さんの一層のご理解とご協力をよろしくお願い致します。