

特集・身近なまちづくり⑤

コミュニティづくりと区役所

コミュニティ行政を考える会

①地域コミュニティへ
②地域施設と区行政

特集①「よこはま21世紀プランと身近なまちづくり」でみるように、今後十年で建設予定の身近な地域施設はかなりの数にのぼる。在宅支援センター、こどもログハウス、コミュニティ・スクール、地区センター、児童公園等々。これらが地域コミュニティの個性や地域住民の生活の文脈に沿った形で建設され、運営されていくための区行政の課題は何か。

また、地域施設に限らず、日常生活圏の地域コミュニティへのアプローチはどのような形でなされたらいいのか。住民相互の助け合いを中心と

した福祉・保健の分野、公園づくりなど身近な環境づくりの分野、学習や趣味の仲間づくりなど文化・教育的な分野などで様々な試みがなされている。これらは、従来の仕事とはちがいで、住民のまちへの愛着やまちづくりへの熱意をもとに地域コミュニティをつくり上げていくことを援助する仕事である。

ここでは以上のような点を「コミュニティづくりと区役所」と題し、区行政に関わる職員の方々に議論して頂き、その内容をもとに十のリードを作成し分担執筆頂いた。(編集部)

①地域コミュニティへ

(1)コミュニティづくりとかが行政があんまり張り切り過ぎると余計なことすると言われそう。ハード面での地域施設の整備は必要としても、住民の活動パターンまで踏み込むのは難しい。

はどう形成され、また行政とどのような関係を取り結ぼうとしているのだろうか。

地域社会で住民をヨコにつなぐ基礎的な結びつきを形成するのが、自治会・町内会組織(以下「町内会」という)である。町内会は、一定

三二〇万を超える人口を擁し、単一の自治体としては世界最大級?の規模となった横浜市において、市民生活の基礎単位であるコミュニティ

の区域内の住民を網羅的に組織する緩やかなつながりの団体であり、情報の伝達・交換・親睦的活動、地域課題への取組みなどを行っている。

ところで、東京など近隣の都市から横浜へ転入してきた市民の多くが、地域社会での町内会の顕在性にちょっとした戸惑いを感じるという。横浜

市で町内会の存在感が際立っているのは、市や区の行政と町内会との強い結びつきによる。市や区の行政が地域社会にアプローチする際に、町内会に過度に依存している状況は、いろいろなひずみをもたらしている。

行政は地域住民に対して、広報・情報伝達や施設整備、道路工事の事前説明など様々なアプローチを行うが、その多くが町内会を主たる媒体として成立している。問題はこうした行政の受血的役割が町内会活動の中で高いウェートを占め、住民の自治的、主体的な活動組織としての機能をゆがめてしまっているのではないかとということである。もう一面の問題は、多様化する住民意識や後に述べる様々な住民の自主的活動から生じる住民ニーズが、必ずしも町内会に反映されていないことである。このために、行政が地域社会への情報のチャンネルを町内会に偏重させ

てしまうと、行政の把握する住民ニーズが、住民の新しいニーズや真の意識とミスマッチする可能性が大きくなってしまふことである。

コミュニティは、一定の広がりを持った地域での住民の生活そのものであり、様々な住民の活動の集合である。従って、すぐれて地域特性の強いものであり、その活性化とは、様々な住民ニーズが花開き、それらを充足するための活動が住民の多様な結びつきを生み出している状況に他ならない。住民の活発な活動は、地域社会での生活から生じる各種の必要性から生み出される。母親クラブ、学童保育、老人・障害者福祉活動、スポーツ・文化・趣味の多様なサークル、環境保護の多彩な活動等々、どの活動も健康で文化的な市民生活の必要性から生じたものである。中には、そのニーズの充足が住民生活の成否に係わる切実なものも含まれており、その場合には行政に対し、活動の直接的な支援や行政サービスによるニーズの充足を働きかけていくこともある。多様な住民ニーズは

多様な住民活動を生み出すが、それらは必ずしも行政の意に適ったものとは限らない。

行政は、一般的にバランスを重んじ画一的な対応を行おうとするため、地域特性に根ざした住民の自主的活動から生じた働きかけや要望には、支援や協力を避けるのが常である。

住民の個別ニーズに対応してはキリがないからである。しかし、その一方で「コミュニティづくり」の必要性を痛感して、様々な行政主導の地域イベントに取り組んだり、行政に協力して活動する各種の推進者を委嘱したりしている。例えば、区が行うイベントの多くは実行委員会が組織され、各種の住民代表による主体的な催しのスタイルが採られるが、実際には事務局となった行政が大部分を担い、催しの内容によって代表を出した住民団体の動員によってイベントが成立するといったことすらある。行政が「コミュニティづくり」に今後更に力を入れていくとすれば、個別的な住民の主体的活動に門戸を開き、できるだけタイムリー

な支援や協力を行えるような行政の意識変革、システムや体制づくりが必要ではなかるうか。行政主導のイベントや組織づくりを通じたコミュニティへの働きかけが主流では、余計なことをすると言われるてしまふそうである。

(2) 区役所といえど、あまり地域のことを知らないと思う。現在の制度もフルに使って、まず、地域の特性やニーズを把握することから始めるべき。

「地域の街づくり」とか「コミュニティ」とか言うのと、「地域に身近な区役所が」とすぐに言われてしまふ。そこから「区役所の機能・権限強化」を主張する人もいる。しかし、区役所は本当に「地域に身近」なのだろうか。確かに区民にとって、区役所の方が市役所より近い、すぐ行ける、というメリットがある。横浜の場合「市役所には行ったことがない」という市民も多いだろう。だが「街づくり」「コミュニティ」と

いう視点にたつと、単に距離が近いだけで「地域に身近」とは言えないだろう。区役所が地域のことを十分に知っているか、と問われれば、疑問符で答えざるを得ない。

その理由は、ひとつには現行の制度の中では、区役所は局からタテ割りで降りてくる事業をこなすことで手いっぱいであり、それ以上に地域に近づくことは、熱心な職員の個人的努力にかかっている、という現状がある。もうひとつは、区役所の仕事は、戸籍、国民年金、生活保護、国勢調査など「地域の街づくり」というよりも「国の仕事」の優先機関というイメージが強いものが多く、そういう要件で来庁する区民がほとんどなので、区民の間にもそのイメージが定着している。いろいろ苦情は言うけれど「まさか区役所が本気で地域の街づくりを考えてくれるなんて思っていない」というのが、まだ多くの区民の実感なのである。

したがって、区役所がコミュニティづくりの中で期待される役割を果たしていくためには、区民の意識も含

めて、このような現状を変えていく必要がある。とは言え、現在の機構や人員を前提とすれば、いきなり大きな変革が望めるわけもない。ここでは、現行の制度を基本にしなから、ほんの一步そこから踏み出すことによつて、より「地域に身近」な区役所が実現できないか、という点について述べてみたい。

① 「建設委員会」からの一步

市民利用施設を建設する場合、地元の代表者（連合町内会、町内会・自治会、各種市民組織など）からなる建設委員会で施設内容を検討するのが一般的である。しかし、限られたメンバーで話しあうだけで地元の声が十分に反映されるのかという疑問もある。こうした場合、事務局となる区役所がアンケートなどの調査を行い、建設委員会に討議の材料を提供することによって、より多くの区民の参加が得られ、建設委員会の内容も充実し、区役所としても地域の実情を知ることができる。

例えば今年度、戸塚区の踊場公園

にこどもログハウスを建設するに際して、区役所から建設委員会に対して「子供たちの意見をどのように反映していくか」という問題提起をした。建設委員会が話しあった結果、地域の子供会、学童保育などと呼びかけて「こども会議」を開催し、子供たちの意見を絵にしておこう、ということになった。夏休み前の一日、五十人近い子供が集まってログハウスのイメージをグループごとに大きな絵にまとめ、発表しあった。その結果は、次回の建設委員会に報告されるという形で、討議に生かされたのである。

また、戸塚区上矢部町に建設予定の地区センターについて、今年度は地元代表者による基本構想の策定を行っているが、やはり多くの人の意見を採りいれて、という趣旨から区役所でアンケート調査を行った。これは、上矢部方面で活動している文化・スポーツなどの地域団体の代表者を対象に行ったものだが、特に熱心な回答を寄せてくれた人たちに呼びかけて、地区センターへの要望を

自由に語ってもらう会も催した。これらの結果は、いずれも基本構想策定委員会に報告され、話しあいの主要な材料となった。

② 「地区カルテ」からの一步

いっとき流行した地区カルテづくりも最近では下火になったようだが、区役所が地域を知るための手段としての有効性は、失われていない。これを一步進めて区民との共同作業とすることによって、その有効性は、より高まるのではないだろうか。

昨年度、戸塚区で行った地区別街づくり基礎調査は、そのような試みと言えるものである。それは、町丁単位を基本に区内を二十一地区に分け、それぞれの地区に居住する区民会議委員に調査をお願いする。という方法をとった。言わば「わが街レポート」の集大成というふうなもので、細かな情報のもれはあるだろうが、地元の人しか知らない情報も集まった。意外だったのは、要望・苦情的なものほとんど見られず、わが街の自慢話が多かった点である。

そうした調査結果が望ましいかどうか、という問題はあるが、区役所と区民とが、一緒に街づくりを考えていく契機として有意義であったと思う。

また、こうしたことが区民会議の活性化に役立ち、区民要望反映システムの本来の意義が区民の側に取り戻されるならば、区の街づくりにとって大きな前進となるだろう。

④ 「市民情報カード」からの一歩

区役所区民相談室で使用している市民情報カードは、市長への手紙、陳情、電話による苦情など様々な形で寄せられる区民の声が統一的に取り扱われ、年月日、地域、処理担当課、処理結果などがコード番号によって把握・分析される、非常にすぐれたシステムだが、区民相談室のほかには市民局広報相談部くらいしか使っていないという欠点がある。つまり、同じ道路整備の要望が、市長への手紙で出された場合はこのカードに載るが、土木事務所へ電話が行った場合にはカードに載らない。したがっ

て、コード番号で把握・分析できるのは、一部の市民の声にすぎない、ということになる。

区役所が「地域に身近」なものになるためには、こうした欠点を補うため、主体的にこのカードの活用を図っていくことも必要ではないだろうか。例えば、カードの使用を区民相談室に限定せず、調整係、市民課、福祉課あたりでも関連する団体などを通じて寄せられる声をカード化し、それらを区役所として分析・活用するようにすれば、その地域情報は、区の街づくりのための大きな財産となる。目新しさを狙った委託調査が各区で盛んに行われているが（自主事業の新たな展開のためにそれも必要だろうが）、使い慣れた中古のシステムの欠点を補う地道な努力も必要だろう。

いずれにせよ、地域の特性や住民のニーズについて「区役所に聞けばわかる！」と局の職員や住民に実感してもらえないなら、「区役所が中心となって地域の街づくり、コミュニティづくり」と言っても空虚なものである。区役所自身が努力しなればならないことは、まだまだ多いと言わざるをえない。

(3)この頃、まちづくりの主役が広がってきた。自主保育、福祉活動、学習、趣味のグループ、自然環境やゴミ問題を考えるグループ。こういう自主的な市民グループの活動にたいして、区行政はどんな支援をしていったら良いのか。

この頃、まちづくりの主役が広がってきた。自主保育、福祉活動、学習、趣味のグループ、自然環境やゴミ問題を考えるグループ。こういう自主的な市民グループの活動にたいして、区行政はどんな支援をしていったら良いのか。

この頃、まちづくりの主役が広がってきた。自主保育、福祉活動、学習、趣味のグループ、自然環境やゴミ問題を考えるグループ。こういう自主的な市民グループの活動にたいして、区行政はどんな支援をしていったら良いのか。

公共・公益的な分野で、自主的な市民活動グループが発生して来ると、行政との何らかの関わり方が問題となって来る。この関わり方の形態は、その時の世論や、それぞれの分野、グループの成熟度、行政の方針により異なり、グループからアプローチする事もあれば、行政側からお願いする場合等、千差万別である。この関わり方がうまく回転すると、行政と市民の接点にあるひずみを埋めてくれる重要な役割を果たす。しかし、ひとたび違う方向へ進み始めると、行政と市民がお互いボタンの掛け違

いの状態になり、ジレンマに陥ってしまう。

さて、積極的な市民活動グループは、まず、身近な窓口として区役所に協力要請をして来る事が多い。それに対して、区役所の側では一般的に次のような対応をしている。一、そのグループが営利的、政治的、宗教的な目的がないかどうかチェックする。二、行政目的にかなったものかどうか確認する。また、既存の事業・制度のメニューに乗るか検討する。三、グループの過去の活動実績や信用について調べる。四、前例を探し、それとの均衡を考える。五、以上の調査を基に対応の方針を決め、協力のレベルを設定する。

ここでの問題点は、第一に、そのグループについての基本的な情報が不足しており、要請に対して初めていろいろ調査し出すため、対応までの時間がかかってしまう事である。また、第二に、協力のレベルの基準がないため、または基準がある場合にもはかえって前例や他との均衡にこだわりがちとなり、消極的な画一的な

対応となる事である。第三に、事業や制度の枠組みに係る事などで区役所の権限外であったり、本来の業務ではあるが多忙なために手を回せない状況もかなりある事である。

さらに、行政が中途半端に自らの守備範囲と設定した分野には、より深刻な問題点が浮かび上がってくる。第四として、自らの打ち出した事業の型に押し込められない協力要請するばかりで、通常それ以外のやりとりがなく、そのグループの立場に立って何が実のある支援となるかについて考えていない事であり、第五に、グループを行政主導で、区役所公認の窓口団体としての連盟・協会といった枠にその自主性をそこなうような方向ではめ込んでいく事である。

以上のような問題点が発生していない場合でも、たまたま担当職員の裁量や人間性に負っている場合が多く、その異動によってお互い一から人間関係作りから始まり、また、その対応が以前とアンバランスなものになる事が多い。

自主的な市民活動グループと区役

所が共存共栄してゆくためには、その活動を「育てる」という観念が必要である。行政まかせの市民が多い中で、行政の業務レベルよりもきめ細かかったり、中身の濃い公益的な活動を自分たちで努力して行っている人々の活動を阻害したり、利用だけしたりは慎むべきである。

そのためには、行政には次のような改善が必要である。第一に、日常的な情報交換と相互信頼をつくる事。第二に、そのグループが実際何が必要で困っているかを知るために調査・相談・調整を行う事。第三に、協力のレベルの基準や事業・制度づくり

にそれを生かし、かつ弾力的な運用の幅を確保する事。第四に、区役所が基本的な現場の総合調整権限者となつて、局に尊重されるしくみをつくる事。そして、第五にそうしたしくみを担いうる、瞬時に的確に判断する事のできる職員を育成する事である。

総じて、共存共栄という視点で考えると、お互いにもたれあつたり一方的な関係になるのではなく、さまざま

まな個性を持った身の丈同士の対等なパートナーという認識に立つ必要がある。そのため特に、身近な地域の行政には「画一的でない公共性」の概念の確立が急がれる。

(4)今後の地域社会の変化の中でも、援助を必要とするお年寄りは増える一方、支え・支え合う関係を地域の中につくっていくために、保健・福祉の現場での心得十カ条。

① Sさんからの訴え

Sさん(三十代の主婦、精神の病いをもつ、子供八カ月K君)から電話が入る。出産時に田舎から母が来てくれて、夜の授乳や沐浴などいろいろ手伝ってもらっていたが、田舎で妹の出産があり、その手伝いもあって母は帰ってしまった。一人になって、夜の授乳や育児で眠れなくなり、食欲もなくなり、以前、病院へ入院した時と同じようになってきた。「もう子供を育てていけない。どこかへ預かって欲しい」との訴え。あんなに子供が欲しいと思いがながら、

薬(抗精神薬)を飲んでいたので、もう少し様子をみたいと延ばし延ばしして、ようやく自信もついて、産んだ子供だった。電話口に出た夫は、仕事(コンピューター関係)から帰るのが、どうしても十時すぎになってしまふこと。ゆっくり妻や子供に対応する時間がもてないこと。出来れば、子供を一時預かって欲しいとのことであった。児童相談所を紹介すると連絡してみます、とのこと。数時間後、Sさんから連絡が入る。

「児童相談所へ相談したが、ずーっと子供を預けなければダメだといわれた。私は週三日は自分で育てたい、週四日位、預かってくれる所を紹介して欲しい」。このSさんの希望は少しでも子供の側にいたいという当然の願いであると思われ、地域の助産婦(今までも産れてくる赤ん坊の兄弟の面倒もよくみてくれるという評判)を紹介する。しかし、八カ月のK君は、丁度人見知りの時期で、母から離れると泣き放し、親がついていないと一日中泣き続ける状態、結局、家でみる方が楽だという。

そこで、Sさんも今まで何度か参加していたF地区の「たまり場」（障害をもっている人もいない人も、子育て中の母親も子育てを終わった主婦も、ぼけている人もいないお年寄り

も、地域にいる人は誰でもが参加出来る場——地域の世話人が中心となり、社会福祉協議会、保健所が関わって、月一回開催）で、顔見知りであるAさん（四十代の主婦、保母の経験あり）に相談。Aさん宅からSさん宅まで自転車で十分位。日中、AさんがSさん宅に行き、K君の世話を

する。その間、Sさんは二階で横になって休む、という体制で様子を見ることにした。SさんはAさんの援助の中で、子育て中の母親は、S

さんと同じようにみんな大変な思いをしながら、なんとか子育てをきりぬけてきていること。Sさんの不安や焦りは病気のせいだけではないこと、などを知ること。山を越し、その後もうつらい時にはAさんに援助を頼みながら、子育てに励んでいる。

こういう地域の人の具体的な関わりの中で、夫も、Sさんの病気を支え

るには地域の援助がとても大切であることを認め、地域精神障害者家族会にも積極的に参加するなどSさんの生活が個から面（地域）へと広がってきている。

このSさんの例でわかるように、本当にSさんが求めていた援助は、今ある公的な制度の中では解決されず、むしろ、Aさんとの出会いによって日常的な生活の中で支えられ、不安を乗り越え、子育てを続けるという

共感によって、初めて解決されている。この経験はSさんが生活していく上で大きな自信となっている。

こういう「生活」のレベルで問題を見る時、さまざまな出会いをたくさん持てる地域である程、障害や問題を持ちながらも生活していける「地域」であると考えられる。そういう地域づくりへの援助（コミュニティ・ワーク）の原点を体験的にまとめてみたい。

② 「地域」支援のための十カ条

一、その地域社会の特性を知る

データの分析だけでなく、足で動

き、肌で感じ、時には仕事の枠組みを意識せずに、一人の人間として地域住民や障害者と出会い、問題の所在を探り出す。

二、同じ問題意識をもつ仲間をみつける。

同じ職場の中に、たとえ、職種は異っていても一緒に行動する仲間をつくる。

三、地域に共に活動する協力者をみつける。

身近な主婦や定年退職後の男性などは、豊かな体験や知識を提供できる人材であり、協力者となり得る人達だ。

四、情報を提供する。

活動するためにはさまざまな情報を提供することが必要だ。それによって住民が自分たちの問題の所在をつかみ、問題意識をもち、共にその解決のための行動をおこすように働きかける。

五、共有の場を広げる

地域に住む様々な障害をもった人やお年寄りや住民との出会いの場を共につくる。

六、地域の誰れもが参加出来る開放的な場づくりを心がけること。

その場の中心は、一番弱い人、障害をもっている人であり、なおかつそこに関わる住民は、障害者やお年寄りや関わるることによって、自ずから体験が広がり、成長し合えるような雰囲気づくりを心がけること。

私達、行政の職員は黒子に徹し、あ

七、共に試行錯誤して作りあげていく過程を楽しむ。

活動はいつも上手くいくとは限らない。計画は一緒に見直し、今出来ることを明確化する作業が大切だ。共につくりあげていく経過を楽しむゆとりが必要。

八、効果や結論を急がない。

これらの活動は、むしろ十年単位で見守る位の気持が必要ではなからうか。

九、活動の中から出された問題や課題を吸い上げ、行政に返し、問題解決への努力をして行く。

十、自ずからも地域の住民の一人として、地域のボランティア活動に参

加する。

最近、民間企業などで福祉ボランティアを希望する人に、有給休暇を保障する制度が出来てきているが、出来れば行政でも取り入れて欲しい。

地域の中での小さな出会いが、具体的に現れた時、あらためて「地域」で支え・支えられながら生活する意味を、私達も深く教えられた思いがしている。こんな出会いの場を、住民と共にづくり、共感し、生活体験の幅を広げ、共に成長し合う関係づくりが今、さまざまなかたちで求められているように思う。

(5) コミュニティ支援のための区行政のスタイルは。

名和田是彦

① 身近な総合行政としてのコミュニティ支援行政

「コミュニティ」という概念に私がこめている意味、従ってまた行政がそれを「支援」する役割をもつというこの意味については、3の①「地域施設とコミュニティ」に寄せ

た拙稿にも述べてあるので、そちらを参照していただきたいが、ここでも簡単に述べておく。

伝統的には、市民は各人が私的利益を市場経済システムをつうじて追求することによってその幸福が実現されるものとされ、それでは足りないところを行政が公共的立場から、規制したり、サービスを行ったりするものとされていた。しかし現代では、市場をつうじて一旦ばらばらになって個を確立した市民が、もう一度自覚的に共同的に結合すること（コミュニティ）によって公共的な社会形成の担い手になる必要（及び現実の動き）がでてきた。そうすると行政は、ひきつづき公共的社会形成の担い手であると同時に、コミュニティのする公共的社会形成を「支援」する役割を大幅にもつことになるのである。

横浜市においても、行政にコミュニティ支援の機能が本格的に求められるようになってきており、その認識は今次21世紀プランにも示されている。そのような機能の必要条件と

して、①身近なところできめ細かく行われること、及び②住民生活の多面性・一体性に照応した総合行政であること、を挙げうることに異論はないであろう。①からは、区行政の重視、もろもろの権限の区への委譲等の必要が導き出されるし、②からは、縦割組織を総合調整する機能の重要性が導き出される。

現在の横浜市の区の組織と機能について上のような観点から、いくつか問題提起を試みる。

② 区役所機能充実の課題

横浜市の区役所機能を、以上に述べた意味で充実させていく場合、二つの局面が考えられる。

① 第一に、これからの課題に対して、区役所に権限や機能がまだまだ十分に与えられていないという、いわば

「区行政の外延的拡大・充実」の問題である。項目としては、決定権、給付サービス、予算、人員などについて検討しなければならない。これについては、他の政令指定都市、とりわけ札幌、仙台、広島などの、い

わゆる「大区役所主義」を採用している、最近指定都市となった大都市の仕組みや、世田谷区で現在推進中の「地域事務所」構想などが参考になる。これらにおいては、予算編成の権限（横浜市では区にはない）、及び都市計画等のハードの事業部門（横浜市では、土木事務所や現場事務所として区役所とは別なところで本庁直轄的に態勢をつくる）が、区役所ないし地域事務所を下ろされている点、横浜市との対比において注目される。

人員の問題については、単に量的に充実させることのほかに、本庁との人事交流等の質的配慮が望まれる。現状では区では予算編成作業がない等の跛行性が、職員の資質の総合的向上に悪影響を及ぼすことが心配される。

② 第二に、しかし、既にいくつかの制度的工夫がされている場合もあり、そこではその制度趣旨をいかに実践していくか、つまり「制度の形式的端緒の成立から内容的実質的成熟へ」が問題である。いくつか例をあげよ

う。

⑦ 保健所は、区役所の内部組織ではないが、土木事務所とちがって、ほとんどの場合区役所に併設されている。しかも乳幼児の母親教室など、コミュニティ支援として注目すべき活動もよく行われている。しかし、これと区の福祉部との交流・調整は、いくつかの貴重な実践を除いてまだ不十分なようだ。このような調整の欠如は、例えば、ひとりの「寝たきり」老人の枕もとに色々なセクションの人が入れかわり立ちかわりあらわれてサービスするという、よく言われる笑えない笑い話の原因になりやすい。ハードの併設からソフト的連結へと制度と行動が発展していかねばならない。

① 区の福祉部には法律上の福祉事務所がくみこまれるという工夫がされておき、しかもこの福祉部のもとに市民課が含まれている。従来、市民課(局)では経済的・身体的に援助を必要としない人を対象とし福祉関係は援助を必要とする人を対象とする、というふうに発想されていたの

を、ノーマライゼーションの理念のもとであらゆる個性を担った人々が交流しつつ「よく生きる (Well-being)」ことを支援するにふさわしい総合的行政組織としたものである。

しかし制度の形式的成立は内容的成熟をすぐにはもたらさない。横浜市では、保険年金、生活保護、地域福祉の三つの課がすべて福祉事務所に

はいっている(横浜市福祉事務所規則による)が、三者協力して総合的に住民の福祉を考える態勢には必ずしもない。それぞれ日常的業務に忙殺されるし、そもそもハード的にも保険年金等は別なフロアにあったりして、福祉事務所の一員であるという自覚さえ薄い。ましてや、市民課となると、実際には福祉事務所の三課とは没交渉のようである。良い仕組みであるだけに惜しい。区長、福祉部長の指導性も含めて今後の実践に大いに期待したい。

② 区内の主としてハードの事業を総合調整する部所として区政推進課調整係がある。①にみたような状況からしても必要な制度である。しか

も、本庁に限らず、県や国の事業も、区のまちづくりの観点から調整する任務をもつ。先進的な実践も数多くあるようだが、まだ全市的にスタイルとして確立してはいない。技術系の職員を積極的に配置すること、区自体にもっと多くの権限と仕事を配分すること、が望まれる。

これ以外にも論ずべきことは数多

② 地域施設と区行政

(6) 地域施設をコミュニティ醸成の媒体施設として位置付け、コミュニティづくりに向けて意図的、刺激的にプログラム展開するためには。

① 南区では地域施設の整備が他区に比べ遅れているが、地区センター、

青少年図書館の運営委員長を、開館以来区連合町内会長があて職の形で勤めてきていたが、団体の長と相談して、施設所在地の住民組織の長に変更した。その結果、施設への関心も高まり実質的な運営が充実してき

いが、紙幅の関係で以上にとどめる。更に、区役所の業務というより現代行政のあり方は、きわめて多様であって、その性質を見極めるためには、行政法学等の議論ともフィードバックしつつ、行政機能の分類論を論ずることが本稿のテーマからしても必要だがこれも今回は割愛した。

△横浜市立大学文理学部助教授▽

た。一方、ある区の地域施設では、地元住民組織の長が会長におさまり、運営委員会雇用職員の実質人事について等を取り仕切っているケースもあり、当該区では施設との調整に苦慮する場面もあり、市段階である程度の管理運営基準を作ってほしいとの問題も提起されている。

② 南区内にある市民利用施設(南区センター、老人福祉センター、青少年図書館、公会堂、市婦人会館、こども植物園、吉野町プラザ、青年館等)と区役所で「区内市民利用施設連絡会」を区長の呼びかけで平成元年に

設置し、当面、自主事業の相互交換や空部屋情報の交換を連絡調整しながら処理するとともに、平成二年度末には、各施設の担当者が合同で企画した「手づくり催し物案内チラシ」を作成し、区民の情報提供を充実していく試みをしている。

③南センターは、地区センターと老人福祉センターの複合施設である。開館当初より多くの利用者があり、施設利用団体による作品展発表と模擬店による文化祭を十年以上実施してきた。三年前に、南センター以外で文化活動をしているサークル団体にも呼びかけ「区民文化祭創作作品展」として交流の輪を拡げる試みをしたが、日常、センターを利用している団体・グループとその他団体グループの調整には時間がかかった。

施設の絶対数の不足の原因もあるが、固定的に施設利用する団体の既得権意識(?)と新しい団体への拡がり難しさを感じた次第。

一般に、コミュニティ形成の要素と進め方については、本来、住民(地域)側に内含する課題とそれを

支援する側(区や地域施設)の支援内容や範囲についての二つの面があると思う。

まず、コミュニティ形成基盤である地域や団体の沿革や歴史の風土、地域住民のニーズの実態が把握・分析されることが前提となり、さらに、その組織の構成員の意識と指導者の資質がコミュニティ形成のカギとなると思う。

南区のように比較的古い街であれあいと人情味を仲立ちとした風土が多くある地域と、周辺区の新興住宅地の住民とのコミュニティに対する意識、関心の違いは大きいと思う。

また、リーダー像もコミュニティ形成に大きく関係してくると思う。特に旧来の住民組織リーダータイプと学習・趣味同好のグループリーダーとは、物の考え方・進め方がかなり違う。地域のコミュニティを形成する要素をまとめた「地区カルテ」が地域コミュニティ形成を考える基本となると思う。

しかし、各区とも地区カルテの形で全地域を十分は握していないのが

実情であり、今後、基本的なデータとして整備していく必要があると思う。

次に、支援する側(区や施設)の課題について主に地域施設を中心に区の段階で考えてみよう。

①施設建設の段階の課題

地域施設を建設するにあたり、およその利用圏と想定される住民の建設段階からの参画が図られることが望ましい。最近では、地区センター、こどもログハウス、区スポーツセンター等の建設時に区段階できめ細かい意見・意向を徴していることは望ましいことである。ただ、形式的に流れることなく、実質的な利用者の声も何らかの方法で聞くことも忘れてはならない。

②管理運営上の問題

運営委員会構成の点では、形式的な役職構成にならないよう配慮していく必要がある。責任能力、行為能力のある運営委員会となっていくために、当初は無理かもしれないが、

利用者代表も運営委員会への参加の道を開き、コミュニティ形成を支援する自主企画のプランナーとなってもらったり、利用者の視点と施設管理者の視点での地域施設のあり方、運営について協議できるようにすれば……。そのためには、利用者側としてもただ単に無料で貸会場が定期的に利用できることから一歩踏みだした意識を持つていくことが期待されることになる。

また、直営や財団施設にあっては、運営協議会が設置されているところがあるが、形式に流れているところが多く見られるので自主事業の企画等が参画できるメンバーを加えていくことも一つの方法ではなからうか。

③施設間の連携の問題

地域施設で働く人々の意識が単なる場所貸しから発展して、地域施設がコミュニティ醸成媒体施設の一つとして存在しているという認識・意識を持つてもらったことが最も必要なことと思う。その上で、施設連絡会

を設置して施設相互の情報交換・相互研修等が日常活動のなかで行われていくことが望ましい。

④ 職員の意識変革の問題

大変難しいこととは思いますが、コミュニティ醸成支援関係の行政職員並びに地域施設職員の意識変革と連携が大きな課題である。現在の地域施設の設定・管理運営主体を見ると、市直営、地元運営委員会、財団等第三セクターの管理運営と多岐にわたっていて、それぞれに勤務する職員個々の意識変革のみでは限界がある。そこで、これから地域施設が増えていくことにかんがみ、区段階で区長の総合調整機能として区内地域施設の連絡会等を通じて、たて割行政の枠組をとり払い、市民的感性に立った問題意識の涵養を目的とした研修会の実施を区職員と施設職員を対象として試みてはどうかと思う。

また、区役所内部にあっても地域社会をとりまく状況が、高齢化・情報化の進展、地域の連帯と共生による地域福祉の充実等の社会情勢の

化をとらえ、柔軟に対応すべく、既存の組織に固執せず、課際的・局際的な対応と試みが必要であると思う。区よっての特性を考慮しての創意工夫と意欲的な取りくみが必要と思うが…。

(7) 今後、建設されてくる地域施設は区民にとって大きな財産。区の視点から地域にあった施設の建設や管理・運営の形を考えるべき。特に管理・運営については、区役所の仕事の中にきちんと位置付けるべきだ。

一般に地域施設の建設は、一、二年で完成するが、それを運営管理するのは数十年である。建物自身の構造物を整備検討することも重要であるが、それ以上に建物を運営管理し、その建物のもっている機能を高めることはより重要である。「建物を生かすも殺すも管理運営次第」にあるといっても過言でない。

区における地域施設の整備状況とその管理運営等をする区の執行体制

をみると、まず整備状況であるが、昭和四十年までは、人口急増の影響等により下水道等の社会資本整備が主であったこともあり、地域施設は青少年図書館、公会堂といったごく一部しか地域には整備されておらず、文化・スポーツ施設は全市的規模が中心であった。昭和五十年代に入って、区ごとに地区センター、老人福祉センター、区図書館等が逐次建設され、地域活動の拠点として利用され、区民ニーズの高まりを示してきた。さらに昭和六十年代に入ると新たな施設整備計画が打ち出され、スポーツセンター、コミュニティスクールの、区民文化センター等といったものが建設または建設されつつある。

これに対して、区機能をみると、戸籍、税、年金等の業務が主であったが、昭和四十四年の分区に相まって、区内事務事業の連絡調整機能の強化と市民課の充実、昭和五十二年六月に区は市政の統合機関であり、地域における縦割りの行政機関を統合し、地域行政を総合化するという考えにたって、福祉事務所と建築事

務所を区に統合し、合せて機能整備をはかった。昭和五十六年五月には、対外的調整機能を持たせる区政推進課を新設し、今日にいたっている。

このように、一方で地域施設の整備が推進されるなかで、区機能についてみると施設の管理運営について、区内の特性に応じた総合調整するセクションが明確化されておらず、悪く言えば、施設整備と管理運営とその場その場の場当りの対応であったといっても言いすぎではない。

「21世紀プラン」では、長期目標として、地域の特性ニーズ、立地条件等に対応した特色ある施設づくりと市民の自主的な管理運営を推進し、施設のネットワーク形成をはかるとしている。また施設の管理運営については、その方向として、まず、市民の自主的な管理運営の推進と区役所の支援機能強化と弾力的な管理運営の推進を掲げており、施設整備と管理運営についての基本的考えは一応明確に打ち出しているが、それを具体化する各論についてはまだこれからといったところが現実である。

多額の資本投下によって地域施設が数多く建設されることから、これを有効活用して地域住民のために活かす努力を行政が行っていかねれば宝の持ち腐れになり、地域コミュニティは醸成されない。そのための方策として、

①住民のニーズを把握している区、地域特性をつかんでいる区が、自らの努力と責任によって、地域にあった管理運営のあり方を論議し、区にあった管理運営形態と執行体制を確立していくべきである。従来の経緯等を見ると、区は地域にあった対応をせずに、地域特性を無視した画一的、統制的な形態や体制でしか対応していない実態を否定することができない。

②区の特성에応じた施設の管理運営が行えるように、区を民間にたとえ「区を単なる営業所ではなく、支社機能を持った区」にしていくべきである。区は規格品を区民に与える機能ではなく、区の判断と責任で行えるようであればならない。その一例として、区に管理運営の担当セク

ションを設けるとか各施設の総合調整する協議会を設けるなどの方策を打ち出していくべきである。

区民ニーズが益々多様化していくなかで、地域の連帯と共生の場となるべき地域施設を、区が自らの努力でそのあり方を含め真剣に論議し結論を出していかないと、二十一世紀に取り返しがつかなくなるのではないかと予測する。

(8)地域コミュニティ施設の建設により、区役所の社会教育関係の仕事は、どのように変化し、対応していくことが望ましいのか。

① 地域施設運営の現況と今後について

現在、区役所では、社会教育事業等のソフト施策に付随して、一部の区内関係施設の運営を担っている。しかし、現状では例えば利用者から地区センターの運営および利用が特定の住民に偏っているとのクレームが出され、実際に館により利用方法に差異がみられること、また隣接す

る区スポーツセンターと公園内スポーツ施設との利用者対応に連携が図られていないことなど地域施設の運営面をめぐり種々の問題点が指摘されている。

これらの問題点は、①地区センターは、地域の自主的運営を図るために地元住民組織で構成する運営委員会に実質的な管理権限および運営裁量権を持たせているが、このことが反面「公共施設」としての標準的な運営にブレキをかける可能性を内含していること、②また、施設の所管局(団体)および区役所間の連絡調整の不足ならびに各々の管理運営権限の不明確さに起因するものと思われる。

しかし、視点を変えれば実際にこのような問題が起こるということは、すでに利用者である区民から、地域施設が「公の施設」としての一定かつ一元的な管理運営水準を確保するよう期待・要請されている現れでもある。今後さらに、21プランに基づく施設整備計画が進められ、ピーク時の平成六年度までに区民の期待が

さらに高まることが予想される。

ここであらためて地域施設を区のコミュニティづくりといった視点から考えると、①区内の各種地域施設の管理運営内容にある一定のレベルに保つこと、②現行の施設整備・運営マニュアルに区民ニーズおよび地域特性を反映させることの必要性から、区役所を中心とした施設整備・運営体制が求められるであろう。

また一方で、区役所が今まで行ってきたソフト施策も今後施設整備との絡みの中で内容を見直し、地区センター等一連のコミュニティ施設が事業の実施主体となるべきである。

② コミュニティづくりと区役所機能

このためには、区役所のあり方とも関連するが、次のとおり具体的な区の業務システムづくりが必要だ。

まず第一段階として、区社会教育係において「関係施設調整」事務を行う。事務内容は①関連施設相互の連絡調整会議の実施、②区における新規施設の利用計画の策定、③新規

施設の運営（開設）準備事務、④関連施設の管理委託関係および経常事務、⑤関連施設における事業の実施・支援である。特に前記②は、施設のハード計画と並行して、生の区民ニーズを検討することにより、コミュニティ形成に着目した計画が可能となる。

さらに、第二段階として、①区民文化・スポーツ・青少年関連事業を含めた広義の生涯学習事業の総合企画・調整セクション、②すべての区計画および施設ハード・ソフト両面のプランニングセクションの両者を設置する。

①区における社会教育関連事業の方向性

ところで、現在の社会教育係事業に目を向けると、規定事業が長期にわたり継続化していることに気がつく。特に青少年関連事業は、児童文化活動など昭和四十年代を中心に事業化し現在に至っており、既存事業の方向性については、21プランにおいても詳らかでない。

このような状況下で、当面の区に対応策として、区の特徴を生かした事業を展開し、事業自体の活性化を図らねばなるまい。磯子区では、この点に着目し、区の自主事業（区活動費）として地域活動の機会が少ないサラリーマンや青年層を対象にした生涯学習啓発事業を展開している。また、青少年関連事業全般について抜本的な見直し調査を行い、新たな活性化事業を実施する予定である。

これら事業の実施にあたっては、日常業務を通して区民ニーズを把握することにより、事業の必要性は常に一定ではないことを認識するとともに、事業S&Bのルーチン化を心がけ、規定事業の活用・打ち切りを徹底することが重要であり、このことがコミュニティ形成へつながる要素となる。

そして今後の地域コミュニティ施策は、「場」の提供として地域施設がそれなりに完備され、各施設において様々な事業が展開することにより、コミュニティづくりの「機会」が提供できる。そして、前述のシス

テムを確立し、区役所はハード・ソフト両面のバックアップ機能を果たすことがぞましく、また効果的であると考える。

(9)施設をただ建設するだけだと、住民の関心も低く、利用もされなかつたりする。計画や設計のプロセスで住民の参加の機会を設け、手間と時間をかけることが必要ではないか。

ある地域で昨年から二年間にわたり十回程度のワークショップを行ってきた。その過程の中でできあがった公園は、住民の人たちにもなかなか好評である。

新聞社のインタビュに答えたある地元の方は、「この公園はワークショップ方式でつくった公園なんですよ」と誇らしげに答えている。また、近くの小学校での調査の中でも、この公園は子供たちの人気ナンバーワン。理由は自分たちでつくった公園だからだそうです。

私たちがこの地域に入っていた

のは、今から二年前。この地域全体の調査を行う中で、できるだけ住民の意向を反映しようということになった。

ワークショップを行ったのは、小学校、高校、保育園、町内会。それぞれ行ったワークショップの成果を持ちよって、また全体でワークショップ。

ワークショップには異なる立場の人たちがいるとおもしろい。それぞれがワークショップでつくった模型や紙芝居、絵などを持って集まると、とたんにまちづくりが楽しくなる。

地元の町内会長などへのヒアリングや、住民へのアンケート、さらには、道を歩いている人をいきなりつかまえての突撃インタビュー。これらのことをワークショップから始めてやっていたのも意見をまとめていく時に役に立った。

こうしてできたまち全体の計画をもとに、翌年公園づくりが始められた。

今度は具体的な公園の設計に向けてのワークショップになる。子供た

ちも含めて三班に分かれた地元の人たちが、三つの整備案をつくる。そしてそれぞれの案の良いところと悪いところを話し合うわけだ。

行政が案をつくり、住民がそれを修正していくという図式から一歩踏みだして、住民が案をつくり、住民がそれを修正していくという図式が生まれた。

ワークショップをやってもなかなかうまくいかないといった声もよく聞かれる。

ワークショップをやるうえで肝心なのは、ワークショップをやること自体が重要なのではなく、その中で何をやるのか、その中でいかに住民の心をつかむのかということだ。

今回行った十回ほどのワークショップにしても、一回として同じ内容のものではなかった。いつも、次はどうしたらよりよいものになるかを考えながら、スタッフが相談して内容を決めていく。

だから、一回のワークショップが終わった時に、次のワークショップの内容が固まっていけないのはいつも

のことで、その時の状態や地元の反応などを見ながら、次の段階のワークショップの内容が決められていくわけだ。

時にそれは、ワークショップというものの範疇を逸脱しているものもあるかもしれない。

ワークショップを成功させるにはどうしたらよいのか。できあがった施設を、自分たちの施設として、利用してもらえようにするにはどうしたらよいのか。

それには、いくつものポイントがあると思うが、数少ない経験の中で、あえてもう一つだけ言うならば、実は、それはワークショップに対する批判の中にあると思う。

「なにしろ、ワークショップは手間がかかりすぎる」
住民と何度も顔を合わせ、手間を惜しまない。成功しているワークショップには皮肉なことにもいつも手間がかかっている。

⑩中野区では、公共施設の建設に何年もかけていると聞きますが、建設プロセスにおける住民参加のシステムについて教えてください。
また、区に十五ある住区協議会の内容も教えてください。

柳澤一平

中野区は「参加による区政」を推進するためのシステムとして、住区協議会を区政への参加の場として位置づけている。この住区協議会が、十五の地域で発足してから概ね十年が経過した。ここでは、住区協議会とは何かに触れながら、区の施設建設とのかかわりについて述べることにする。

①住区協議会とは

住区協議会の「住区」というのは、「住民」と「区」の協議会という意味ではなく、「区民の住んでいる区域」という意味である。この住区協議会は、昭和四十九年の「中野区特別区制度調査会」の答申に基づいている。この中で、新しい参加の方式

として次のような提言がなされた。「区民は、区全体を対象とした問題よりも、住区単位の問題を対象にした場合の方が、能力をより発揮しやすい。この意味で居住地域を単位とした共同決定の方式を検討すべきである」というものである。

これを受けて、区は住区協議会を次のように区政に位置づけるものとした。

- (1) 区民の自主的参加をすすめ、「ともにつくる区政」を実現する場である。
- (2) 自治の担い手である区民が、相互に話し合い、居住地域の問題解決をはかる場である。
- (3) すべての区民に開かれ、多種多様な市民活動や参加活動が行われる中立的な場である。

中野区全体で十五の住区協議会（地域協議会と呼ぶ所もある）が設けられ、この住区協議会に対する行政側の受け皿として、区は十五の地域センターを置いた。地域センターは今までの出張所を改組したものであり、住区協議会の事務局的な機能

も持つことになった。

住区協議会の構成メンバーは、①町会、自治会、商店会、PTAなどの地域の団体から推せんされた人、②民生委員、保護司などの行政協力員の中で推せんされた人、③公募により選ばれた人によって構成されるのが一般的である（地域によっては多少異なる構成を持つところもある）。

住区協議会は、行政の特別な形の諮問機関ではなく、地域の問題を自主的に解決する機能をも期待される参加のシステムであるが、問題はこの住区協議会での合意が区政の中でどう生かされるのか、いわば参加の制度としてのこのシステムをどう担保していくかである。区は三年ごとの中期計画の改定の際には、それぞれの地域要望を住区協議会を通じてくみ取り、その要望を尊重して計画を策定することによって住区協議会の参加の機能を担保している。また、地域での施設建設に際しては、住区協議会の意向を尊重して進めており、これも住区協議会の参加のシステムを担保するものとなっている。

② 施設建設への住区協議会のかかわり

中野区は施設建設を進めるにあたっては必ずその地域の住区協議会にかかって地域の合意を得て実施している。全区的な施設について住区協議会がどのようにかわかっていくかについては、種々の考え方のあるところだが、地域に密着した施設においてはよりよくその機能が生かされている。

そこで施設建設とそれへの住区協議会のかかわり方について具体的な例により説明しよう。

⑦ 公園改良工事とA住区協議会

昭和六十二年に、区はA公園の改良を計画していた。それを受けて、A住区協議会は公園改良に際して具体的にどのような公園に改良していくのか、地域要望はどのようなものかについてその意向を区に示すべく話し合いを進めていくこととした。区側は公園改良の内容についてはまったく白紙で望み、どのような機能、形の公園にするかもしつさい地域の希望を聞くという姿勢である。

検討の期間については予算編成時期との関係もあり秋頃までを希望した。

住区協議会は同年三月に「A公園改良検討委員会」を設けた。同委員

会では、公園の現況図、樹木配置図、委員が撮影してきた他の区の公園のビデオなどを参考にして多面的な議論が展開された。この検討内容は、広く地域の住民にも知ってもらうため、随時、地域ニュース（地域センターが月一回地域住民を対象に発行するミニコミ紙、住区協議会の「地域ニュース編集委員会」が編集にかかわっている。）に掲載することになった。また、公園の近隣住民に対しても同委員会への参加を呼びかけるチラシを配布し、意見、要望を聞く機会をもった。近隣住民からは、

落葉や騒音の問題など公園利用者には気づきにくい点の指摘がなされた。同委員会の議論は、ともすると浮浪者や犬のフンの問題に集中することもあったが、同年の秋には公園改良の具体案を地域として合意することができた。

住区協議会は、この地域合意を要

望書としてとりまとめ区へ提示したのである。この間、区側も担当課、地域センターが同席し情報提供等の援助を行ってきたのである。

これは住区協議会が地域合意形成の場としてうまく機能し、地域住民の要望どおりの施設改良ができた事例である。しかし、場合によっては住区協議会と施設の近隣住民との間で混乱が生じた例もある。次にそのような事例を紹介しておこう

⑧ 開放型体育館とN住区協議会

N住区協議会では、区の中期計画策定時における地域要望として、地元中学校に開放型体育館の建設を要望した。区はこの要望を受けてこれを中期計画化し、当該施設建設のための用地を購入したのである。

その後、N住区協議会は、施設建設協議会を発足させ、この施設建設に伴う地域合意の取りまとめに入った。しかし、その後、この開放型体育館の建設を予定する中学校周辺が二度にわたる水害に見舞われるというアクシデントがあり、近隣住民からは「当該敷地に遊水池を要する」

という意見が出されることとなった。またこの地域は公園、広場が少ないことから近隣住民を中心として、この用地を広場として地域に開放してほしいとの意見も出された。このため、地域要望としての開放型体育館建設という住区協議会の合意との間に不一致が生じることとなった。また近隣住民は体育館建設に伴う住環境の変化という面についても共通の利害を有し、それも体育館建設を進めようとする側との溝を深めた。住区協議会での近隣住民との意見の一致は困難な状態となった。

一方、近隣住民はややもすると自己の生活環境に関しての利害を第一と考えることになる。そのため、住区協議会は近隣住民の意見を尊重しながらも、その過度のエゴを調整し全体としての地域要望をまとめていくことが期待され、それが地域合意の場としての住区協議会と考えられてきた。しかし時として、近隣住民との利害の対立があまりにも厳しいと、これを住区協議会として調整することは困難となる。N住区協議会はこのような場面に遭遇することとなったのである。

この開放型体育館の建設問題では、ここに至るまでにいくつかの反省点もあり、現時点でふりかえってみるとこのような対立を回避できたのではないかと考えられる。いずれにせよ、最終的に近隣住民を説得していくのは行政としての区が負うべき責任であると考えている。昭和六十二年二月に施設建設協議会が発足してから、紆余曲折を経たこの開放型体育館建設問題が地域において最終的合意をみたのは、平成二十一年十一月のことである。

この教訓は後日、これと同様な住区協議会と近隣住民の関係に陥ったY老人福祉センター建設に際して生かされることとなるのである。

中野区の住区協議会は、いろいろな場面に遭遇しながら今日も元気に活動を続けている。

△中野区新井地域センター所長▽

議論と執筆に加わった市職員
△石阪丈一△企画財政局企画調整担当課長△伊東慎介△磯子区福祉部市民課社会教育係長△内山繁△中区政推課推進課長△大木節祐△戸塚区福祉部市民課地域文化振興担当係長△岸本孝男△保土ヶ谷区政推課推進課長△斉藤忠義△南区福祉部次長市民課長△酒井勝巳△南区政推課推進課調整係△高野静子△衛生局金沢保健所精神保健担当係長△中村和久△鶴見区福祉部市民課地域文化振興担当係長△橋田徹△総務局行政部区連絡調整課区行政推進担当係長△村田和義△戸塚区政推課政推進課調整係長△中川久美子△企画財政局都市科学研究室▽