

# ◎市民自治の視点から見た地方分権

## ■地方分権自主研究Cグループ

### 1 一何のために地方分権するのか

#### ① 地方分権後はどうなるのか

地方分権すれば、これまでより市民ニーズをきめ細かく取り入れることが可能になり、スムーズに行政サービスが行えるようになるといわれている。これまで国や県が持っていた権限を市が持ち、市自ら決定権を持つからである。

しかし、それだけで本当に市民ニーズをきめ細かく取り入れたスムーズな行政が、今の体制で実現するのだろうか。もしできないのなら、権限の他に何か問題点はないのだろうか。市民の立場から見ると、窓口が国や県から市へ変わっただけでない実質的な分権とは、どういうものだろうか。そして、この地方分権は、何のためにするのだろうか。私達の検討は、ここから始まったのである。

#### ② 目指すべき姿

「地域社会の自己決定権とは何か」  
「地方分権推進委員会の「中間報告」(以下

中間報告という)によれば、目指すべき分権型社会の姿は、「地域社会の多様な個性を尊重する住民主導の個性的で総合的な行政システム」であり、「地域(社会)の自己決定権の確立された社会」である。

ここで言う「地域社会」とは、行政機関である市、主体である市民、そして地元企業も含まれる。

地方分権は、目指すべき社会への制度面での変革である。

しかし、制度面での変革だけでは、「住民主導の」行政システム・「地域社会の自己決定権の確立された社会」は実現しないであろう。この変革で得た権限を「どう運用していくか」という面での変革も必要である。

例えば、ナショナルミニマムを超えた部分での福祉や「まちづくり」などのそれぞれの地域社会の今後の方針決定や課題解決を図る時、今の体制では「住民主導」とは言えないだろう。実質的には市民の参加さえ、希薄である。この体制のままでは、「地域社会の自己決定権」があるとは言えず、せっかく得る

権限の運用にも市民の参加、市民自治の要素がなければ、「窓口が変わっただけ」の分権となってしまうだろう。

これでは、本来の目的である「地域社会の自己決定権の確立」が果たせない。

では、「市民参加」「市民自治」をどのように決定プロセスへ組み込むのか。今の体制下ではこれらはどのような形なのか。これらにより活性化させる必要があるのか。必要があるのなら行政はどのような役割を果たせばいいのか。他に市民が行政に参加するには、どのような課題があるのか。といった視点で具体的に検討するため、「まちづくり」をテーマとする各事例を調査することにしたのである。

## 2 事例検討

### ① 中山地区センター建設委員会

⑦ 事例から見た地域の自己決定権確立に向けた課題

・ 地域自身が持っている課題について問題意識を持っているか

・ 課題解決のためのビジョンを共有化するための意見交換や情報提供のためがあるか

・ 場づくりにあたっては意見が出しやすいうな工夫をしているか

・ 広範囲な意見収集や参加の場づくりを積極的に行っているか

・ 地域の意見・質問に行政はしっかりと答えて(応えて)いるか

#### ① 事例の特徴

##### △公募制の導入▽

地区センター建設委員会設置に際し、市内で初めて「公募委員」を一部(二十一人中五人)導入することとした。

これは従来の建設委員会がいわゆる地域代表(自治会など各種地域団体の代表)のみで構成されており、広く地域の意見を探り入れるという状況を解消するための試みであった。

結果としては二週間という短い募集期間の中で、倍率が三・八倍と、ある程度の関心の高さがうかがえた。

##### △地区の特徴▽

人口 約四万／四小学校区／JR横浜線中山駅を中心として、自然発生的住宅地が広がる／農地・緑地が比較的残されている／地縁的なコミュニティが色濃い

##### △建設委員会の状況▽

◎運営ー従来の方法を踏襲

委員長ー連合自治会長

会場ー区役所会議室

設営ー口の字型に組んだ会議室の一端を行政が占める。

討議ー行政が示す複数案について委員が意見・質問・要望を行い、一案に絞る。

#### ◎内容

委員同士で話し合いを行い、行政に対して委員会としての提言を行うのではなく、個別の意見・要望を行政がとりまとめるという従来通りの「要望聴取・反映型」。

従来型を脱しきれなかった理由としては、①公募委員以外の委員に「地区センターはこうあるべき」といったビジョンを持つ人が少なかったこと、②会議室の設営により行政対住民という図式にはまってしまうこと、③十分な情報提供がなされなかったこと、④地域に対するアンケートやシンポジウム、ワークショップなど広範囲な意見収集をし、委員会への討議に地域の意見を反映させるしかけを持たなかったことなどがあげられる。

#### ◎参加者の声

・ 公募委員の導入には評価

・ 自由な討議ができる雰囲気ではなかった

・ 図面を作る前の議論がもっと必要

・ 情報が不足していた

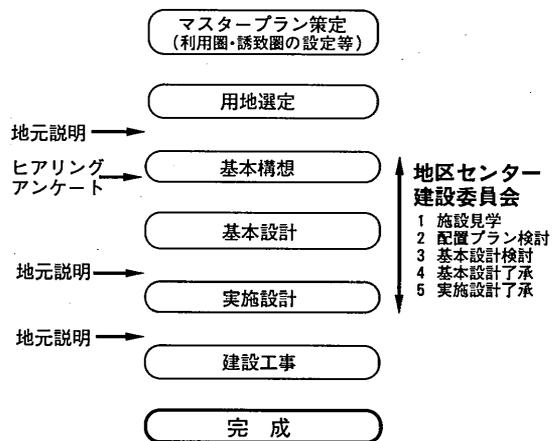
・ 要望に応えようとする行政の姿勢には評価

#### ◎事例からわかること

地域の自己決定権を確立するステップの第一段階である「市民参加」を取り入れたケースだったが、思ったほどの成果が得られなかった。これは制度を導入しても、それを動かす

仕組みが伴わなければ結果には結びつかないという端的な例であろう。

### 市民利用施設整備までの流れ



### 建設委員会について

#### 1 建設委員会設置の目的

- (1) 地域住民の意見を施設内容に反映し、利用しやすい施設とする。
- (2) 建設によって影響を受ける近隣の住民の意見を施設内容に反映し、近隣に受け入れられる施設とする。
- (3) 参加を通じて施設を地域にPRする。
- (4) 地域住民に「自分たちの施設」という意識を持ってもらい、施設を大切に利用してもらう。
- (5) 地域の話し合いを通じて、地域コミュニティを醸成する。
- (6) 施設建設をめぐる情報提供や意見交換を通じて、行政と住民との信頼関係をつくる。

#### 2 標準的な建設委員会メンバー

- (1) 自治会・町内会ほか各種団体を代表する者
- (2) 文化・スポーツ活動でグループ利用が想定される団体を代表する者
- (3) 近隣住民を代表する者

#### 3 建設委員会の活動

- (1) 標準施設メニューをベースに、地域の特性やニーズに応じた施設メニューや地形・建築規制に応じた施設配置を検討し、設計に反映させる。
- (2) 必要に応じて施設見学やアンケート調査を行い、また、広報活動を行う。

② 舞岡地区センター建設委員会

⑦事例からみた地域の自己決定権確立に向けての課題

- ・十分な情報提供と納得のいく協議が必要。
- ・誰でも自由な意見を出しやすい議論の進め方を工夫することが大切。

- ・地域が「自己決定主体」となるために行政が支援する場合、地域特性を理解するステップから始めるきめ細かさが必要。
- ・地域の連携のきつかけを次のステップにつなげる工夫が大切。
- ・今後の総合的なまちづくり活動に展開できることが重要。

①事例の特徴

△公募制の導入▽

利用者の意見をできるだけ反映させるよう「委員の公募制」を採用（十九人中三人）。

△舞岡地区の特徴▽

市内でも有数の緑地が残る地域。「舞岡公園」「舞岡ふるさと村」「リサーチパーク」等、市の事業が集中実施されてきた。また、「舞岡ふるさと村推進協議会」「舞岡公園を育む会」などテーマコミュニティの積極的な活動にもみられるように、住民の手によるまちづくりに関心を持つ層が多いこともこの地域の大きな特徴である。戸塚区は同地区を対象に都市計画マスタープラン策定のモデル調査を実施。地域特性の把握を図っている。

△建設委員会の状況▽

◎運営

委員長 連合町内会長

会場 区役所会議室

設置 一口の字型会議の他、グループ単位の

配置で討議

討議 行政案提示、グループ討議で地区センターについて検討。また、建設委員の公募にもれた意欲的な住民の意見を吸収する意味で、建物・広場などの設計に対する幅広い提案を行うワークショップを開催し、建設委員以外の住民の意見・提案を積極的に取り込む工夫をし、結果を建設委員会で検討した。

◎参加者の声

・行政も住民も、お互いにどんどん意見を出し合いながら進めることが大切。ワークショップなどによる議論の進め方は、意見を出しやすいよい取り組みだった。（公募委員）

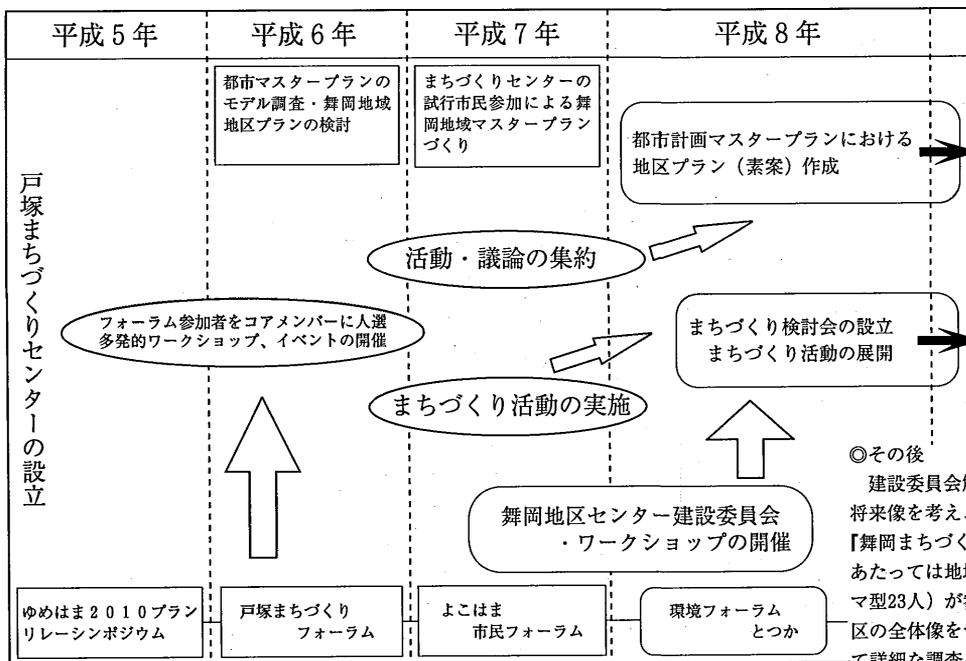
・地区センターの使い方は、利用する団体等によって異なり、多様な意見が求められる工夫があつてよかった。最終的には意見・要望をどれだけ実現できるかが課題だが、行政がすぐ対応し解決していくことと、中長期的に検討していくことに分類し、一つひとつ解決していくことが大事だろう。（連合町内会長）

◎事例からわかること

この事例は、もともと住民側にあつたまちづくりへの関心という土壌に、行政側が時間をかけて積極的に水を撒き肥料を与えることによって、住民相互の連携とまちづくりへの意識がうまく芽吹いた例である。

しかし、「まちづくりに関心があつた地区だから実現した」と簡単に結論づけては、住民自治の視点には立てない。どんな地域で市民まちづくりを推進するにせよ、調整役である行政が、地域の特性に沿った手法を生み出す努力をすることが必要とされるだろう。

市民参加による舞岡地域のまちづくり



③ 戸塚区ドリームハイツでの地域活動

⑦ 事例から見た地域の自己決定権確立に向けた課題

- ・ テーマコミュニティと地域コミュニティ（自治会）との協同関係の確立が必要
- ・ 行政は地域のニーズを的確に把握する仕組み作りが必要
- ・ 行政は地域の決定事項を実行に移す組織作りが必要

⑧ 事例の特徴

△ドリームハイツとは▽

ドリームハイツは、戸塚区にあり、泉区さらに藤沢市とのほぼ境に位置し、隣接してドリームランドがある。昭和四十七年にできた住宅団地である。約二千三百戸の高層分譲団地であり、事業主体の違いにより県ドリームハイツと市ドリームハイツの二つの自治会がある。戸塚駅、大船駅に出るには、ともにバスのみが頼りである。市境、区境、交通不便という状況で、公共サービスが行き渡りにくい実態があり、住民による諸活動が生まれた。△ドリームハイツの地域活動▽

活動は昭和四十九年の自主保育からスタートし、いまや地域づくり全体を考えるまでに至っている。当初は、必要に迫られて始めたものであったが、「自分たちでやればできるじゃない」という意識が芽生え、地域給食や障害児と共に遊ぶ会など活動内容も広がった。また、男性が社会生活で得たノウハウを地域活動にも活かそうと「おやじの会」が結成され、活動に参加する住民の層も広がってきた。そして、最近では地域のコミュニティハウスを目指した施設「夢（む）みん」を開所

したり、自治会などとともにドリームハイツ全体の長期ビジョン作成に取り組みますます活動、ネットワークを拡げている。

△地域活動が現在抱える課題▽

- ・ 地域コミュニティ（自治会）との関係
- ・ 現在、活動は「自分たちの活動をどのようにまちづくりに役立てるか」という視野に立っている。そうした場合自分たちの活動が独りよがりではなく、地域の総意であるためには地域のニーズの把握が重要であり、自治会との協働関係が必要不可欠となってきた。
- ・ また、自分たちの活動にまちづくりを実施するに当たって行政に対して意見、要望する場合、自分たちテーマコミュニティよりも、歴史的に行政とのつながりが深い自治会の方が発言力があり、そのためにも自治会との関係が重要となってきた。

現在はドリームハイツ長期ビジョン作成において自治会と共に活動しており、一定の歩み寄りが見られるが「歴史的なコミュニティ（自治会）」と「新しい運動の核」とがどういう仕組みで協働すれば良いか模索中である。

行政との関係  
活動が広範囲に広がるにつれて「自分たちでできること」を超える部分が出てくるようになり、主に「資金面」で行政の援助を頼りたいと思うが、行政に対しては「期待と不安がある」というのである。

一つには、行政の組織が複雑で、どこに援助を求めて良いかわかりにくい、また最も身近な行政である区役所に相談するが、区役所で処理できる事項が少ないということがある。もう一つには、行政に援助を頼んだ場合、

行政の理論として「公平性」が絶対的な条件となっており、数値等客観的な尺度で必要性が測れないと援助ができないという点である。

⑨ 事例からわかること

ドリームハイツでの活動は「自分たちでできることは自分たちで実行する」という姿勢が一貫しており、どうしても自分たちでできないことについては行政に援助を求めるといふ市民自治のひとつの望ましい姿がそこにはあるように感じる。行政としても、本来の市民自治を達成するためには、地域レベルの声（ニーズ）を的確に把握する仕組み作りが必要であるし、本当に自力で努力している地域にはより多くの手をさしのべても良い時期に来ているのではないだろうか。



「夢みん」の開所とその後の動き

「夢みん」は、高齢者のコミュニティ施設として平成8年4月に開所したが、1年もしないうちに所有者の事情により、借りていた部屋を返すか、買い取るかしなければならなくなった。区役所に相談し資金的な援助を求めたが、支援メニューがないことや施設の必要性を示す客観的なデータがないことなどから、援助は受けられなかった。数量的なデータはないものの「夢みん」は地域社会の支ええられる部屋を買い取り、借金返済の課題を抱えつつも1周年を迎えることができた。

#### ④ 事例が語ること

三つの事例から、市民側と行政側の問題がそれぞれ浮かび上がってくる。

市民側の問題としては、日常的に市民には自治意識があまりなく、現状では「自己決定」ができる状況には至っていないという点が指摘できる。市民が地域の意見調整やプランニングまですべてすることが「自己決定」というわけではないが、行政への一方的な要望という域からなかなか抜け出せない。これは公的なことはすべてお上の仕事として行政が担ってきてしまったことに一因があると思うが、市民が他人（行政や自治会長など）に任せておけばなんとかなるといふ意識では市民自治どころではない。今まではそれで一定水準の都市をつくるという成果を上げてきたのだから過去を否定するわけではないが、より地域ニーズに則したきめ細かなまちづくりが必要な時期を迎えた今、市民の自治意識の高まりが重要になってくる。

また、行政側の問題としては、現行の行政システムは、地域のニーズをきめ細かく反映しにくい状況になっていることが指摘できる。これは公平性の原則にしばられていることによる弊害といっても良い。「特別扱い」をする場合は、客観的データがなければ万人を納得させることはできない。しかし、その理由を数値で示せるものは極めて少ないのではないか。ドリームハイツの「夢みん」のような例をどう評価するか、大きな課題である。

#### ① 分権とは個性を認めること

「分権とは「個性」を認めること」。舞岡地区での取り組みにコンサルタントとして関わっている方が、分権型社会のイメージについて語った言葉である。国に対して権限や財源の移譲を求める地方の「独自性」の主張は、都道府県、市町村それぞれが上位団体に対して分権を主張する場合の論拠となっている。人口三百三十万人を超える巨大大都市横浜にあっても市内十八区ごとに、各区内においても地域ごとに「個性」の違いがある。望ましい地域のありようは一人一人の市民によって異なるかもしれないが、地域の自然環境や歴史、住民の構成など地域の特性からかけ離れたものではあり得ない。2で指摘した市民の自治意識の醸成という課題は、本来行政が介入できない（すべきでない？）課題であるが、市民が地域に目を向ける機会を提供することで、地域の個性や課題、望ましいあり方を考えるきっかけをつくることは、基礎的自治体が行うことのできる地域の自己決定権確立に向けた環境づくりの第一歩ではないだろうか。行政には、地域によって異なる個性を理解し、それぞれの個性に合った方法で地域にアプローチすることが求められる。

#### ② 行政の「公平性」をどう考えるか

地域ごとの個性を認識すること。行政に求められる意識改革の出発点はここにあると我々は考える。少なくとも狭域の特定地域を対象とするような事業や施策を行う場合は、地域の特性やニーズを基礎に進められる必要がある。その際、地域の特性やニーズの把握を

適切な手法で行うべきことはもちろんであるが、行政内部における課題として、地域相互（場合によっては十八区相互）の扱いに差があつてはならないという、「公平性の信仰」をどう考えるか、という問題がある。我々の限られた時間での議論ではこの問題に対する答えを導き出すことはできなかったが、地域の個性を認め、地域の自己決定に行政が応えようとする場合、必ず直面する問題であり、国・地方にわたって分権型社会を構想する際の最大の課題であるともいえる。

#### ③ 分権型社会の模索と基礎的自治体の役割

「地域の声を聞こうとしても、まとまった地域の声なんて存在しない」。行政内部の議論でよく耳にする言葉である。人口移動の多い大都市において、地域のつながりやまとまりといったものが弱いということは、ある意味で必然的なことかもしれない。多くの人たちの望んだ結果とも考えられる。確かに地域でまとめられた合意の存在するケースはほとんどまれであり、その意味で行政から「地域」というものは見えにくい。

我々自主研究での議論では、直接参政権が制度的に保障された地方行政においては、行政の判断・決定の中身に市民が関わることのできる領域を拡大していくこと、行政の民主化こそが大切で、これが分権を訴える地方の側の論拠でなければならず、地方分権の進展とともに市民が行政にどのようにかかわっていくのか今後の大きなテーマとなるのではないかと、といった意見もあった。その意味では、行政は行政自体の民主化に向けて制度的

#### 3 まとめ―地域社会の自己決定権確

##### 立のための課題

な枠組みを整えること。条件整備をすればよく、そこに関わりとうとする市民に「開かれた」透明な行政であれば、あとは市民からの関わりアクションを待つて事業・施策をそれに応えて行えばよい、という考え方も成り立つであろう。

しかし他方で地域に目を向けてみると、自分たちの暮らす地域をよくしたい、という想いで地域の課題を自分たちで解決しようとしている市民がいることも事実であり、そうした地域での活動に意欲を示す市民も増加しつつある。こうした地域における市民の自主的な課題解決の取り組みなくして、今後の社会におけるさまざまな課題を、行政単独で解決することが不可能なことはすでに明らかである。今後の社会を考えると、地域という市民生活を基礎とするまとまりを育て、自己決定できる主体となるようサポートしていくことも、基礎的自治体としての重要な役割なのではないだろうか。

「自分たちでできることはまず自分たちで実行、できない部分については行政に援助を求め」といったドリームハイツの取り組みは、市民自治の一つの姿であろう。今は市民も行政も手探りで分権型社会のあり方を模索している段階であるが、横浜市内ではこうした市民自治の取り組みがいくつかの地域で徐々に見られるようになってきている。こうした地域における市民自治の芽を、将来に向けた横浜の大切なストックとして育んでいくことができればと考える。

△重内博美△企画局調査課担当係長／木口菜津子△企画局広域行政課／佐藤敦彦△企画局

少子・高齢化社会対策室／河岸茂樹△緑政局  
企画課／網河功△都市計画局都市計画課／高坂啓子△磯子区保健所保健課／河合太一△緑区  
区政推進課／石渡四郎△水道局契約課／三村庄一△教育委員会情報教育課担当係長△

### 分権を考える

