

② 市民参加からパートナーシップの時代に

■田中修

1 住民意識の変化と行政

住民の行政に対する意識が変化する過程で、住民と行政の関係が少しずつ変化してきた。

高度経済成長期以前は、行政から住民への一方通行的な権限の行使、あるいはサービスを提供であった。この時代までは、官と民という言葉で明確に区別し得るほどに、住民と行政の視点は異なっていた。端的に行政の立場が優位、住民の立場は劣位であり、所謂官高民低の形が長かった。

しかし、高度経済成長に伴う生活基盤の充実が進むにつれ、住民意識の成熟化が進行し、納税者意識が涵養され、税の使途に対する意識が著しく高まった。その結果、住民は行政の権限の行使やサービスの提供に対して、積極的に発言し、意見を述べ、時には交渉により権限の行使やサービスを変更させたり、行政に新たな提案をする等、住民活動の時代を生み出した。所謂市民参加の出現であった。

そして、この市民参加が発展し、定着し、成熟の時代を迎え、現在は、新たな段階に踏み出そうとしている。

一方、このような住民意識の変化に合わせて、行政サイドでは行政需要(ニーズ)の捉え方が

変化した。高度経済成長によって、行政の目的が「福祉社会の実現」であることが明確にされ、夜警国家的な思想から大きく転換した。

そして、住民サービスが拡充の一途をたどった。生活基盤整備や福祉施策が増大し、都市機能の整備や医療、教育、文化等の施策も右肩上がりで拡充された。

その過程で税源は、高度経済成長のもたらす税収増によって保証され、公債の発行等税以外の調達財源も大いに活用されていた。

しかし、高度経済成長から安定成長へ、やがてバブルの崩壊とそれに続く低成長経済へと移行する過程で税源が先細りとなり、安定性を失うと同時に、過去の公債依存に伴う召還負担の増大により、財源確保が厳しさを増している。そのため、財源の確保策として税の効率的執行を求める行財政改革が課題とされる一方、行政需要の厳しい選別を求める中、たとえば、ボランティア活動に対する期待のように、住民に税の形でない負担と責任を求めつつある。

2 区役所機能の変遷

区役所の業務は、戸籍、税、福祉保健、地域活動等広汎多岐に渡るが、その中心は、機

関委任事務を含む定型的窓口業務であり、国・県・市と縦の関係で繋がる権限行政の最前線に位置するというのが、一般的理解である。事実住民が区役所を訪れる目的は、税や戸籍あるいは、保険年金の窓口、さまざまな法令施策上の手続きをとるためのものが圧倒的に多い。

一方で、区役所は住民に最も身近な行政機関であり、住民サービスを提供するフロントとして、幅広い機能と権能を期待されている機関でもある。特に住民が生活する地域における諸問題を解決すべき、あるいは解決できる機関として、地域行政の中心であるとする期待感が時代と共に高まってきた。即ち地域で生起する課題はとりもなおさず、一次的に区政で受け止めるべきであるとする考え方が強まってきたのである。

そして、この時代的要請に応えるべく横浜市は区役所の権能を徐々に拡充し、現在は地域的課題の解決にも対応する「地域総合行政機関」と位置づけている。過去三十年間にわたり、一度も後戻りすることなく、区役所の機能は拡充されてきたのである。

- 1 住民意識の変化と行政
- 2 区役所機能の変遷
- 3 行政と住民活動組織
- 4 行政と住民活動との新たな展開
- 5 市民参加とパートナーシップ
- 6 パートナーシップの展望

3 一行政と住民活動組織

地域的課題の解決を図るための行政機関としての区役所は、その目的達成のために地域住民活動組織に大きく依存せざるを得ない。それは住民意識の変化または市民参加の進展と税の効果的執行という二つの要因からまずまずその度合いが高まっている。住民活動組織は大きく次の四つに分けることができる。

A自治会町内会、B公的地域活動組織、C自主活動組織、D区民会議、AとBは生成の過程が行政と密接な関係を持ち、歴史的にも相互依存関係を保持しつつ現在に至っている。一方、自主活動グループは生成は住民の自主性・自発性によるものが多く、その活動分野や形態も多様であり、行政との関係は様々である。以下、行政との関係において、住民活動組織の現状を概観しておく。

① 自治会町内会

横浜市の自治会町内会の起源は、明治二十三年につくられた「衛生組合」に求められるとされ、数多の変遷を経て現在の形になっている。それは地域の課題を主体的に解決すると共に地域住民相互の親睦を促進することを目的に組織されている一方で、活動の多くが行政の以来業務になっている。市民の大多数（約九〇％）が会員として帰属しているが、この率は年々低下傾向を示している。また、会員であっても自治会町内会活動に参加する人の割合も年々低下している。役員のみならず不足と高齢化に慢性的な悩みがあり、行政の広報印刷物の配布や会議等への出席に負担感を抱いている。

② 公的地域活動組織

行政の各分野で、行政目的にそって、行政を補助したまたは支援する地域活動を実施する個人または組織である。民生委員・児童委員や保護司のように法令に基づき活動するものや、赤十字活動や社会を明るくする運動のような公共的活動主体、青少年指導員や体育指導委員のように横浜市の単独事業として実施するもの等、数多く存在し行政のほとんどの分野で活動している。縦割りに行政の最先端の活動をしている場合が多く、限定的ではあるが地域の課題解決に一定の役割を果たしている。（表一）

③ 自主活動組織

行政と強い関係を保ち行政を補助、または支援する役割を持つ自治会町内会及び公的活動組織が、安定的活動のもとで実績を積み継続しているのに対して、行政との関係よりも主体的活動に重きを置く自主的活動組織が増加している。大別するとボランティア活動組織と生涯学習組織である。（組織の形を必ずしもとらない活動もあるが一応組織と呼んではいただくと）これらの活動は既成の活動組織では達成できない目的や活動を追究するもので、範囲や領域あるいは形態なども多種多様である。

福祉ボランティア、環境ボランティア等地域活動が盛んであるが、医療・教育・児童青少年・文化スポーツ等幅広い地域活動を担っている。また、阪神淡路大震災や日本海

重油流出事故で活躍した災害ボランティアや、国際的な分野で活動するボランティアは日常にはは地域行政との接点は少ないが、有事の際には活動する。ボランティア活動と性質は異なるが生涯学習活動は、地域活動で最も多く見られる。

④ 区民会議組織

横浜市独自の制度である区民会議組織は、区民の自主的・主体的な市民参加の場であると共に、区役所にとっては、重要な広聴の場となっている。

具体的な役割としては、活動することにより、市民の地域への関心が高まり、市民の市政への参加を促進することで、市民と行政とのきめ細かなまちづくりが期待できる。

また、市民相互については、地域の課題や解決策について共通認識が生まれ、地域の連帯意識が深まる場となっている。

4 一行政と住民活動との新たな展開

① 阪神淡路大震災の教訓

自治会町内会にしても公的地域活動組織にしても、その機能と役割は大きな変化は示してこなかった。それは、行政との関係において活動し、行政がそのあり方を大きく変化させない以上、やむを得ないことかもしれない。しかし近年、行政と住民の間に大きな変化をもたらす出来事が発生した。阪神・淡路大震災である。

大震災は、日本社会のあらゆる面の課題を露呈したが、特にこれまでの行政の危機管理

表一 区役所と関連する公的地域活動組織の例示

社会福祉関係	保健・医療・衛生関係	社会教育関係	防災・防犯関係
社会福祉協議会	保健所運営協議会	体育指導委員連絡協議会	災害対策連絡協議会
民生委員・児童委員協議会	医師会	青少年指導員協議会	防犯協会
保護司会	歯科医師会	体育協会	防火協会
保護観察協会	獣医師会	子ども会育成連絡協議会	火災予防協会
更生保護委員会	薬剤師会	P T A 連絡協議会	選挙・統計関係
赤十字奉仕団	助産師会	公園愛護会	選挙管理委員会
赤十字運動推進委員会	環境衛生団体協議会	学校家庭地域連絡協議会	明るい選挙推進協議会
共同募金会	食品衛生協会	婦人団体連絡協議会	常任統計調査員
遺族会	保健指導員会	区民利用施設協会	経済関係
老人クラブ連合会	食生活改善推進員	環境美化関係	商工会議所支部
社会を明るくする運動実施委員会	税金関係	環境事業推進員	工業会
福祉を考える会	納税貯蓄組合総連合会	美化推進員	商店街連合会
交通安全関係	青色申告会	減量化・リサイクル推進協議会	消費生活推進員
交通安全協会	農業関係	路上違反広告物追放推進員	建設業協会
安全運転管理者会	農業委員会		
地域交通安全活動推進委員	農業協同組合		

体制に疑問を投げかけると共に、市民社会の在りように大きな影響を与えた。即ち、地域コミュニティの役割の重要性とボランティア活動にみられる犠牲的社会的貢献活動がそれである。

発災直後の人命救助や消火活動に対しては行政の手が及ばないことが、これほど明確に示された事例は初めてであった。そして、一般的にコミュニティ意識が薄いといわれている大都市で起きた大災害であった故に、各地域は大きな試練を受けた。

この大災害を経験し、住民は自己防衛として、まず自分自身、そして家族・隣近所といった身近な即応体制の必要性に気づいたのである。

崩壊した家屋のどの場所に寝たきりの老人がいたか、被災した家族の構成はどうであったか、どこに勤めていたか、どこに井戸水があるか等々、地域コミュニティ活動が日頃濃密に実施され、コミュニティ構成員のふれあい活動が活発なところほど尊い人命や財産が守られた。

このことが行政と住民の関係に新たな課題を呈することとなったが、被災地だけでなく、新しい危機管理体制の構築に向けて、いち早く取り組んだ横浜市の対応にも大きな影響を与えたのである。

② 地域防災拠点の設置

横浜市は、大震災発災後ただちに市内小中学校を避難場所として指定すると共に、防災拠点として災害時の重要な役割を担わせることを決定した。そして、この拠点の管理運営

を小中学校周辺の地元住民の手に委ねることとした。地域防災拠点管理運営委員会がそれである。

実は、この委員会設立のプロセスが、行政と住民との新しい関係を築く契機となったのである。

一般的に行政職員は、縦割りの担当業務を通してのみ住民と接し、特定の目的の範囲内でしか地域住民と接点を持たない。この反省から、過去において一部区役所で縦割りでなく住民と接点を持つために「地区担当制」を設け、地区の課題に総合的に対応しようと試みた所もあった。しかし、全市的な広がり効果はもたらさなかった。

地域防災拠点管理運営委員会の場合は、一度に全市的に管理組織を、しかも短期間で設置しなければならず、立ち上げの支援のため行政職員を可能な限り動員し、地区を割り当てる形となった。一方、震災直後でもあり、この組織立ち上げに対する住民の意識は高く、派遣された職員の役割は支援という限定されたものとどまることは許されなかった。

5 市民参加とパートナーシップ

① パートナーシップ実現の契機となった

地域防災拠点管理運営委員会

防災拠点管理運営委員会は単に設置をする、即ち立ち上げればほとんどの目的を達するというものではなく、その名称どおり、恒常的な組織であり、設置後の運営こそ重要である。常に緊急時に備えて組織を維持しな

ければならないし、訓練や備品の補充等の日常の活動を継続しなければならない。

このため派遣職員は組織立ち上げという一時的な役割にとどまらず、日常的にこの組織と関わり合うことになった。

その過程で、防災というテーマを超えて、他の地域的課題について住民から相談を持ちかけられたり、連絡窓口的な役割を果たす行政職員も現れた。所謂、地区担当が自然に生まれたのである。

地域防災というテーマは、このように地域活動組織と行政の関係に新しい動きをもたらす恰好のテーマとなったのである。

② 参加からパートナーシップへ

防災というテーマが、住民活動と行政との関係に新しい動き、ないしは視点を与えた最大の要因は、期せずして住民要求と行政の要求が見事に一致を見たからである。

住民は行政がどんなに手厚く防災対策を講じようとも、結局自分自身の身の安全や財産の保全是自分自身の手で、そして地域の方で守らなければならないことを理解した。

一方、行政は災害から住民を守るという目的を達成するためには、住民自身の責任と行動が最も重要であることを理解すると共に、このような住民意識と行動に依存することにより、行政の負担と責任の限度を設定できたといえる。

この形は住民側から見ると、住民の自らの課題を行政に積極的に働きかけることにより、解決を図ろうとする市民参加の枠を、その目的と手段において超えたということにな

ろう。

まさに横浜市の求めているパートナーシップの段階である。

即ち住民自らの課題の解決を行政に要求する限り、従前の市民参加から一歩も出るものではなく、結局行政に依存し行政の主導権を容認するものでしかない。

私は「市民参加」は様々な形で発展し、いろいろな形態をとってきていると考えるが、基本的には「行政に対する参加」という意義を持つことを否定しない。したがって、住民自身の課題を行政によって解決するという形が基本として存在する以上、市民参加は相変わらず行政依存的性質を持つと考える。

パートナーシップは、広義では市民参加の発展的段階とも定義できるかもしれないが、狭義では明確に区別すべきものだと考える。狭義の市民参加における住民と行政の関係は既述したように官高民低であった。しかし、パートナーシップでは官民同等なのである。

② くぬぎ台団地と区役所—パートナーシップのモデルとして—

保土ヶ谷区くぬぎ台団地自治会（調査季報一三七・一三三号参照）は、大震災発生以前から防災を自らの課題とし、常に住民主体で、住民自身のテーマを設定し、住民が参加しやすい形でPRや訓練を行い、自ら防災資機材の開発まで成し遂げてきた地域である。

もともと行政に依存することなど考えていなかったくぬぎ台と区役所が、実質的に出会うことになったのは、前述の地域防災拠点設置時であった。

地域防災拠点管理運営委員会発足に向けて、行政職員が地域に入り、改めて防災という課題について、住民と行政が一体となって議論を始め、夜を徹して話し合い、解決に向けて取り組んだのである。

このことで、くぬぎ台団地を中心とする当該地域と行政の相互理解が進んだことはいまでもないが、さらに特筆すべきことは、この委員会においては、行政と住民は完全に同等であり、お互いの役割は水平分業的なものであったということである。

そこには、視線の高さの違いも、立場の優劣もなく、防災というテーマだけを軸とした行政と住民の協働があつた。この形こそパートナーシップである。

こうして防災という、生活や生命に最も密着したテーマの下で、パートナーシップが初めて実現したと私は考えている。

6 パートナーシップの展望

今、横浜市は地域まちづくりについて、自主的活動組織（またはグループ）や地域組織などを通してパートナーシップ型の行政を試行し推進しようとしている。

ここで注目すべきはパートナーシップは行政が住民に求めたという点にある。

市民参加の原点は住民の要求即ち住民が求めたものであるといえる。この点でも、少なくとも狭義の市民参加とパートナーシップは区別して考えなければならぬ。

行政がパートナーシップを求める理由は税の効率的執行と新しい行政需要の発掘にある

と考えるが、今後の論議を待ちたい。

パートナーシップは、狭義の市民参加の段階を超えたところで生まれ、住民の課題と行政の課題が一致するところで、住民と行政が対等の関係で目的達成のために協働することである。行政と住民の関係では、官高民低が市民参加であったのに対して、まさに官民同等であり、お互いに依存せず共通もしくは共通に近い目的を実現することである。

このようにパートナーシップを広義の市民参加の発展段階でとらえるとパートナーシップの次にくる段階は官低民高の形で住民活動に行政が合わせるといふか住民活動を主とすれば、行政が従となる形ではなかるうか。

これは、住民の「自主管理」または「完全な自治」の段階である。この段階では、住民自身の課題解決に行政はほとんど役割を果たさない。住民が自らの負担と責任において、自らの意志で活動し解決する。前述のくぬぎ台団地の自主防災組織の段階では、既にこの「自主管理」の形が進んでいた。そこに阪神・淡路大震災が発生し、横浜市が地域防災拠点管理運営委員会を設置することになったため、パートナーシップの段階の形に収まったとも考えられる。

パートナーシップの時代は始まったばかりであり、市民参加が定着し、発展したように、様々な分野で住民と行政が協働するようになるであろう。それは、行政にとっても望ましい形だからである。

〈保土ヶ谷区長〉