

第 **12** 号  
2002 March no.12

# 政策情報

Review of public policy, KAWASAKI CITY

# かわさき

## 特集1 第2ラウンドに入った 分権改革～川崎市の試み

〈シンポジウム〉

第15回「地方新時代」市町村シンポジウムPART4／第1分科会

住民自治を拓げる制度・手法 自治基本条例を中心として

〈コーディネーター〉辻山幸宣・土山希美枝

〈パネリスト〉井東明彦・逢坂誠二・人見剛・牧野洋子

〈事例報告〉打越綾子・斉藤睦・松井隆一

何が問われ、何が語られたのか

～第15回「地方新時代」市町村シンポジウム／第1分科会から

伊藤和良

分権型自治体の創造を目指して

土方慎也

川崎市墓地等の経営許可等に関する条例の制定

鈴木一美

ボランティア・市民活動の  
総合的ネットワーク化について

村石彰

分権市政における自治立法のあり方

兼子仁

国・地方の対等な政府間関係は樹立されたか

出石稔

## 特集2 都市計画マスタープラン

都市計画マスタープランの意義と課題

宮崎伸哉

まちづくり活動と都市計画マスタープラン

北沢仁美

～川崎区の取り組みから

都市計画マスタープラン

宮前区構想区民提案の策定を終えて

大塚真

中標津町都市計画マスタープラン  
「環境首都 なかしべつ」をめざして

矢島竜二

## 成

成熟社会を迎え、戦後社会を形成してきた「成長型」の社会システムの転換が求められています。こうした時代にあつて、自治体現場でも、行政改革をめざす政策・制度の開発・研究の取組が、あらゆる職種を通して、職員一人ひとりの課題となつてきています。そのためには、職員個人の自由な発想による創造的意見・提案がなによりも重要になります。本誌の刊行の狙いもそこにあります。行政改革をうながす多様な意見の発表・交流の“ひろば”として、本誌に発表された職員の論稿は、原則として職員個人の意見・提案であることを理解ください。(編集部)

## 自治システムの創設に向けて

川崎市長

阿部孝夫

二〇世紀末にいたり、国際化をはじめ急速な社会変動の波のなかで、中央集権型の政治・行政システムの限界が明らかになつてきました。それにともない、わが国の「この国のかたち」を再検討する機運が国政レベルでも生まれ、その一環として今次の分権改革がはじまりました。すでにその成果の一部は、地方分権一括法というかたちで、二〇〇〇年四月から実行段階にはいつていますが、その特徴は、機関委任事務の廃止に象徴される国・地方関係のあり方——つまり団体事務をめぐる枠組みの改革にありました。

教科書風にいえば、自律した地方自治の実現には、団体自治と住民自治が車の両輪として駆動することが前提になります。が、今後分権改革をより実り豊かにするためには、市民との協働を通じて、市民・自治体が自己決定できる自治のしくみをどのようにつくつていくかが課題となります。

その観点から、市民社会に目を向けますと、ボランティアやNPOなど、これまでややもすれば日本人が陥りがちな行政依存の体質を身軽に乗り越えて活動する個人やグループが、環境・福祉・文化・国際交流などさまざまな分野で、着実な広がりを見せており、いまや市民社会の側からも「集権から分権へ」「官から民へ」という時代の大きな流れを創っています。こう

した事態をみれば、日本の政治・行政は、明らかに市民社会から遅れた組織原理で運営されていることを認めざるを得ません。

私が、昨秋の選挙で、地域固有の課題について区長が責任を持って政策判断できる仕組みや、多様な市民ニーズをより適切に反映させるための市民投票制度の創設を提案しましたのも、いまや時代おくれになりつつある日本の政治・行政のシステム転換に一石を投じたかったからにほかなりません。

本号では、こうした認識に立って、今後の地域社会にふさわしい自治機構をどのように創っていけるかという視点を踏まえ、「第2ラウンドに入った分権改革」を特集のテーマとしました。この二月に開催された第15回「地方新時代」市町村シンポジウム第一分科会の内容を紹介するとともに、分権型社会の創設に向けて、この三月に庁内指針として策定しました「地方分権推進指針」と関連した取り組みを紹介しています。

自治システムの創設に当たっては、地域でさまざまな実践をしている市民の方々のパワーが不可欠です。皆さんと一緒に、元氣いっぱい川崎の創設に向けて全力を尽くしてまいりますので、ご理解とご協力をお願いいたします。

# 1 第2ラウンドに入った分権改革 川崎市の試み

特集

シンポジウム 第15回「地方新時代」市町村シンポジウムPART4 / 第1分科会

コーディネーター 中央大学法学部教授

辻山幸宣・龍谷大学法学部助教授 土山希美枝

住民自治を拡げる制度・手法

「パネリスト」大和市民活動課

井東明彦・ニセコ町長 逢坂誠二・東京都立大学法学部教授

人見剛・三鷹市民 牧野洋子

⑧

自治基本条例を中心として

「事例報告」元川崎市総合計画課課題専門調査員

打越綾子・地域総合研究所主任研究員 斉藤睦

・うるおいのあるまちづくり地域問題促進委員会事務局員 松井隆一

⑧

何が問われ、何が語られたのか 第15回「地方新時代」市町村シンポジウム / 第1分科会から

総合企画局都市政策部副主幹 伊藤和良

⑫

分権型自治体の創造を目指して 川崎市地方分権推進指針の策定と当面する課題

総合企画局都市政策部主査 土方慎也

⑫

川崎市墓地等の経営許可等に関する条例の制定 新たなルールづくりへ向けて

健康福祉局健康部生活衛生課主幹 鈴木二美

⑭

ボランティア・市民活動の総合的ネットワーク化について

財団法人川崎ボランティアセンター 村石彰

⑰

分権市政における自治立法のあり方 要綱を市民に公表する問題を中心に

東京都立大学名誉教授、川崎市市民オンズマン 兼子仁

⑲

国・地方の対等な政府間関係は樹立されたか 関与に関する三つの事例から考える

横須賀市総務部行政管理課 出石稔

⑲

# 2 都市計画マスタープラン

特集

都市計画マスタープランの意義と課題 川崎市における市民参加の試みから

まちづくり局建築指導課 宮崎伸哉

④

まちづくり活動と都市計画マスタープラン 川崎区の取り組みから

川崎区政推進課まちづくり推進担当 北沢仁美

④

都市計画マスタープラン宮前区構想区民提案の策定を終えて 策定プロセスにおける市民参加とその後

都市計画マスタープラン宮前区構想検討委員会副委員長 大塚真

⑤

《本市の政策展開から》

川崎経済の活性化をめざして

「かわさき起業家選抜 ビジネスアイデアアワード」の開設

財団法人川崎市産業振興財団経営支援課

青木敏之 55

ISO14001取得の意義と今後

事業所における認証取得とその広がり

環境局施設部主幹

小川忠彦 57

川崎から子ども・若者が世界を動かす

第2回子ども・商業的性的搾取に反対する世界会議「子ども・若者プログラム」

子どもの権利条約ネットワーク

安部芳絵 60

《研修の窓》

政策課題研修から

川崎市の携帯電話サイトのあり方について

水道局総務部監査課

大津和行 63

地域生活拠点(コンビニ等)を活用した行政サービスの展開について

幸区役所保険年金課

浅水宏 65

政策法務研修から

自治基本条例の意義及び特徴

水道局川崎営業所

高倉文彦 67

パブリックコメント条例について

消防局総務部管理課主査

松原正和 69

三市(川崎・町田・相模原)合同による政策研修から

「都市農業の振興」を考える

相模原市農政課農業振興班

岡田洋一郎 70

公共施設の広域連携の推進に向けて

町田市総務部管財課

田中美紀 71

自然を愛する都市居住者の視点から

川崎市民

宮河悦子 72

シリコンバレー通信 ⑨

真の起業家が生まれ育つまち「かわさき」へ

経済局産業政策部国際経済担当

田邊聡 73

韓国・富川市と川崎市との交流

交流体験の共有と展開へ

日本への派遣職員へのインタビュー

総務局交流推進課 韓国富川市派遣

曹尚子 75

鏡となる交流を進めたい

富川市交流職員

李和真 77

市民の目① 災害ボランティアとコーディネーターの育成

川崎・災害ボランティアネットワーク会議代表

植山利昭 79

市民の目② 川崎区におけるエコマナーの取り組み

福くくクラブ代表

池田ハルミ 81

現場の目① ふれあい収集の取り組みについて

環境局収集計画課

増田巨宏 83

現場の目② 市場で発生するゴミを減量しよう

経済局北部市場市場経営課主査

松尾修一 84

記者の目 市政の正念場

読売新聞川崎支局

石橋和也 86

川崎元気企業紹介④ 新ものづくりベンチャーズの時代

テック電子工業(株)・ナイトアルコン(株)

財団法人川崎市産業振興財団産学連携推進課主任

櫻井亨 87

データは語る④ 「統計情報検索システム」による新たな統計情報の提供手法について

総合企画局統計情報課

土谷豊 90

川崎市政日誌 92

投稿 支援費支給制度の仕組みとコンタクトバーソン制度の提案

「平成一五年以降の障害児者福祉施策のあり方 健康福祉局南部地域教育センター」加藤よう子

94

一冊の本 66 74 86 89 97 編集後記 99

川崎市の  
試み

特  
issue  
集

1

# 第2ラウンド に入っ た分 権 改 革

特集企画にあたって

平成七年七月三日に施行された地方分権推進法に基づく地方分権推進委員会は、その最終報告書「地方分権推進委員会最終報告―分権型社会の創造―その道筋」最終報告を内閣総理大臣に提出し、平成一三年七月二日に六年間にわたる役割を終えました。この継続機関として「地方分権改革推進会議」が翌七月三日から内閣府に設置され、積み残された課題について調査・審議を行うことになっています。

この報告書の中では、機関委任事務の廃止など団体自治の拡充を中心とした今



特集  
issue

2

# 都市計画 マスタープラン

般の分権改革が第一次分権改革として位置づけられるとともに、第二次分権改革では地方税財源の充実確保、第三次分権改革では住民自治の拡充が重要な検討課題の一つとしてあげられています。

今後、各自治体では、団体自治の拡充という第一次分権改革の成果を活用しながら、効率的・効果的な行政運営や課税自主権の活用をはじめ地方税財源の充実確保を図るとともに、住民自治の拡充に向けた取り組みを進めていくことが求められます。

本市では、庁内で分権を推進するために、平成一三年に川崎市地方分権推進指針を策定し、これに基づく施策を実施しています。さらに、平成一四年度から住民自治の拡充へ向けた制度枠組みに関する調査・研究を進めていくこととしています。

この特集では、住民自治の拡充の基礎となる川崎市における分権の取り組みを紹介し、議論の話題を提供します。

# 住民自治を拡げる 制度・手法

自治基本条例を  
中心として

地域発  
まちの姿、  
国のかたち。

第15回「地方新時代」市町村シンポジウム PART4 21世紀の自治・分権〜ガバメントからガバナンスへ

川崎市

分権型自治システムの構築に向け、住民自治の拡充への取り組みが行われています。これまでも、基礎自治体で、自治の実践の場である市町村では、さまざまな市民参画の取り組みが行われてきました。  
ここでは、この2月に開催された市町村シンポジウムの第1分科会を取り上げ、二セコ町まちづくり基本条例や三鷹市の市民参画によるまちづくりなど、先駆的な施策の報告の検証を通じて、分権時代にふさわしい自治システムとは何か、必要となる制度・手法の検討を行っています。

## シンポジウム

第15回「地方新時代」市町村シンポジウム PART4/第1分科会

●コーディネーター

辻山幸宣  
(中央大学法学部教授)

土山希美枝  
(龍谷大学法学部助教授)

●パネリスト

井東明彦  
(大和市市民活動課)

逢坂誠二  
(二セコ町長)

人見剛  
(東京都立大学法学部教授)

牧野洋子  
(三鷹市民)

●事例報告

打越綾子  
(元川崎市総合計画課専門調査員)

斉藤睦  
(地域総合研究所主任研究員)

松井隆一  
(つるおいのあるまちづくり)

地域問題促進委員会事務局長





## 分権型社会のイメージ

辻山 はじめにこの分科会のテーマについて少し話をさせていただきます。分権時代と言い始めて二年が過ぎたのですが、さっぱり時代の雰囲気が出てこない。そもそも『分権型社会の創造』と銘打って進められた今回の分権改革は、どういう社会をイメージしているかあまり明確ではないのです。分権型社会における市民と行政との関係や自治体によごのようなシステムが用意されないといけないのかなど、いくつかの問題点がありそうですが、明らかにされていきい。それはおそらくそれぞれの地域でつくりあげていったらどうか、ということだと思ひますし、それ以外の方法はないのだらうと思ひます。

ただ一つ言えることは、少なくともこれまで地域社会の管理や整備、もめごとの解決など、いろいろなことを行政が取り仕切ってきたわけですが、それも終わりを告げ



辻山幸宣氏

る時期にきているだらうと思ひます。それは、行政が心を入れ替えたからではなく、むしろ私たち市民社会の中に、それをすすんで引き受けようという人たちが出てきたことや、行政にすべてを押しつけている現状はまずいと論ずる市民が出てきたことが背景にあつて、地域を維持していきのは、行政のみの役割ではなくて、市民と市民団体と、そして事業者やNPOと言われるさまざまな主体が、地域社会を分担的に担っていく。そういった社会づくりをこれからやっていくということがおおまかな合意としてゆるやかにできつつあるような気がいたします。

## 地方自治における信託

辻山 それでは、具体的にどのような仕組みをつくっていくのか、どのような約束事を結んでいくのかについては、まだ模案の状態と言ひましようか、いろいろなことが実験されようとしている段階だという気がいたします。しかもその模案がかなり急速に広まっていますという認識が私にはございます。では、そのようなしてつくりあげられる自治的な社会は、この国の政治との関係でどのような位置をしめるのが問題となる。つまり、地方自治とは何なのかということなのです。

思ひ起こしていただきたいのは、私たちが持っているこの国の憲法の前文に「国政に対する国民の厳肅な信託によつて」という名文があります。私たち市民は、国政に対してその政治的権利を信託して、国権の最高機関たる国会の立法にもとづく法による支配を引き受けるといふことを決断した

わけです。もちろん納税の義務は負いますが、法による支配をうける。そして信託を引き受けた側の政府は、法に基づき付与された権限を介して、国民に義務の履行を促すだけではなく、例えば、社会保障などの基本的人権を国民に対して保障していくとか、安心して暮らしていける状態を維持していくとか、そういう責任を負うことになる。

ところで、この法による支配の中には、国会の定めた地方自治法、地方財政法、地方交付税法、地方税法など地方という名を冠した法律が多くありますが、これらが地方自治の活動を詳細に規定しています。例えば、市町村長や知事にはどのような権能が与えられているか、議会ではどのようなことを可能としているか、何が議会にできるか、住民にはどんな権利が留保されているか、長・議員のリコールの権利など、さまざまなことが規定されています。

もし、こうしたすべてのことを地方自治法や他の法律が書き上げているとすれば、「地方自治」というのは国政の分け前か」ということになりそうですが、私たちは今、「地方自治は国政の分け前ではないのではないか」という壁にぶちあたっているのだと思います。つまりそれぞれの地域にはそれぞれの地域の市民の意思というものがあって、それにもとづいて地域の政府との契約を成り立たせている。つまり信託を成り立たせているという部分があるのではないかと考えています。

この考え方はかつて松下圭一さんがお述べになったことですが、私たちは市民自治機構としての自治体政府にも信託の一部を行っているのだ。すべてを国政に信託しているのではないということを、「市民自治

の憲法理論」という著書の中で強く打ち出されたことが記憶にあります。確かに私たちは国政に対して多くの信託をした。この信託の内容が憲法に列記されていると考えべきなのでしょう。とすれば、自治体政府との間の契約、信託というのも、やはりどこかに明記されているべきではないだろうか。つまり、自治体でも、私たち市民と自治体政府の間で取り結んだ契約、信託の原則や具体的内容を列記しておく必要があるという気がいたします。

### まちづくりの基本原則

辻山 こうした基本原則が明記されて、その原則にのっとって、首長や議会の政治判断が行われれば、その時々々の政治的圧力に左右されることなく、市民の合意に基づく判断が可能になります。めざすべきこのま

ちの方向は何か、ということもそこに書かれていくべきだと思います。そのような狙いのもとに、逢坂さんが町長をしておられる二七〇町では「まちづくり基本条例」が制定され、基本原則として、町政にかかわる情報の共有と町民の権利としての参加が書き込まれている。それはまさに行政が宣言しているだけではなく、町民との間の契約事項として受け入れられていると考えられているのではないかと。もちろん最近では二七〇町だけではなく、多くの自治体で市民参加条例やまちづくり条例等々、さまざまなタイプの基本条例に近いものをつくっていかうという動きが出ています。今日は、この市民と自治体間の基本原則、ルールのある方について議論してみたいと考えています。

### ルールづくりの手法の開発

辻山 もう一つは、そのルールをつくるための手法の開発です。例えば三鷹市では、四〇〇人弱に及ぶ多くの市民が参加して、まさに市民同士で会議を重ね、市民同士で構想案を練って原案をつくるという大変な作業をやっている。もちろんそれをやるにあたって、市長との間でパートナーシップ協定を結んで、構想案を現実化する条件を整備する。行政はそれにどのような支援をするかまで書き込んで進めてきたと言われておりますし、そのように大規模ではなくても、今日、まちづくりの原案策定にあたっては、必ずといっていいほど、市民公募制を入れるようになってきました。作り方においても、新しい手法の開発が進んでいるようです。

おそらく、このような市民中心のやり方が新しい時代のまちづくり、計画づくりの手法ということになるでしょう。今の段階で基本条例にはこういう内容を盛り込むべきだという性急な議論は避けたいと思いますが、いままざま自治体で試みられている参加の手法、原案策定の手法に学んで、少しでも分権の内容を充実したものにしていこう。そういう分科会にしたいと考えています。

### 「分権疲れ」から次のステップへ

土山 私は二〇〇〇年四月から一年間、川崎市で総合計画課題専門調査員という職をいただいていた。改正地方自治法をはじめとする分権一括法が施行された年度に



土山希美枝氏

当たりまして、国の法律が変わったが、それに照らし合わせてどのように対応すべきか、庁内ではまだ分権化対応をめぐって、何となくざわついた雰囲気が残っていたのを覚えています。

昨年の第一四回シンポジウムでは、そのざわついた雰囲気が一段落した後の「分権疲れ」という言葉も挙がっていました。国が基礎部分の工事を終えたことに対する対応が一段落して、その上にどんな土台をつくるべきなのか、どんなツールやどんなシステムを使って、分権型の政治・行政をすすめるべきか、先が見えない状況が「疲れ」として実感されたのではなかったでしょうか。もちろん、分権改革をきっかけに先駆的な政策に取り組む意欲的な自治体や、改革以前からずっと先駆的・実験的なことを積み重ねてきた自治体もたくさんあったわけですが、本日は、分権化が新しいステージに入ろうとしている現在、最も先駆的な政策・制度、まちづくりにとりにくんでいる市民また自治体においていただいております。

さつそく、昨年「まちづくり基本条例」を施行したニセコ町長の逢坂誠二さんからニセコ町の取り組みについてお話いただきます。

### 自治における情報の共有と参加

逢坂 ニセコ町では自治というものを本当に機能させるためには何が必要かということと、いろいろ悩んだ末に、最終的に情報の共有と参加をきちんとやらなければいけないのだということになりました。そのためには、ちゃんとしたコミュニケーションが成り立たなければいけないとか、みんなが気楽に参加できるような制度や仕組みが必要だということを考えたわけです。そしてそれらの取り組みをきちんと明文化しようと思いました。地域づくりの理念は何か、それを具体化していくための基本的な手法はどういうことなのか。そして、それらのことをルール化できるものはルール化しておくことで、住民の皆さんが四六時中行政



逢坂誠二氏

を監視していなくても、また四六時中参加だとか公開だとか気にしなくても、いざというときにはきちんと町民の権利が保障されるものをつくりたいということで、まちづくり基本条例をつくったわけです。

このまちづくり基本条例をつくるに当たっては、いくらそんなルールをつくっても、実践できなくては意味がないだろうということと、先ずいぶん言われましたが、卵と鶏の関係で言いますと、ニセコ町では、条例づくりの前にいろいろな取り組みの蓄積があったのでそれを明文化したわけですので、そういう意味では条例をつくったからと言って、何かが劇的に変わったのではないというのが実態です。

### ニセコ町まちづくり基本条例

逢坂 「ニセコ町まちづくり基本条例」は、前文、第一章「目的」、第二章「基本原則」、第三章、第四章に「情報共有と参加」、五章以下がさらにそれを具体化していくための事項が書いてある。前文を読んでいただくとうわかるのですが、条例用語としては多少こなれすぎている。レベルが低いのではと感じられるかもしれません。市民の皆さんが読む条例ですので、専門家だけが分かってもしようがないということ、あえてこういう言葉遣いにしていきます。でも私からするとまだ難しいという気がしています。

情報共有の推進、まちづくりの参加などを定めたわけですが、これについてはいろいろな意見がありました。こういうことを定めることよってかえって行政が硬直化するのではないかという話です。ルールを定めることはそれに沿って仕事を進めるこ

とです。それから、迅速性が失われるのではないかと懸念もありました。事実、議会でも全員が賛成してくれたわけではなく、三分の二の賛成で成立した。議員一五人の票決で賛成が〇名、反対が五名でした。そういう点では、この条例はまだまだそんなにこなれているものではないと思っただけです。しかしながらこういうものを世に出して、これからのいろいろと議論をしていく一つのきっかけにでもなればという思いもあり、ニセコでは制定したわけです。

先ほど辻山さんから、現段階で基本条例に何を盛り込むべきかとか、どんな規定が必要かということについて性急な議論をすべきではないという話がありました。私もそれに全く同感で、その考え方が第一四章の四五条に現れています。

「この条例の施行を四年を越えない期間ごとに見直す。」ということが書いてあります。これは、この分野がまだ未成熟であり、まだ始まったばかりなので、多少柔軟さを持つてよいのではないかとということ。しかしながら一方で、こうした条例は自治体の憲法と称されるものであるから、憲法をそんなふうら直すというのはいかかなものかという議論もあつたわけです。でもそれは実態に応じてやっただ方がいいということ、こんな規定も盛り込んでいきます。

そういうことを考えますと、必ずしもどこかの自治体をモデルにしてまちの名前を変えれば一般的なものができるというものではない。今の段階はもっともつと斬新に、自由にいろいろな発想があつてよいのではないかとというのが、私の思いでもあります。

辻山 ありがとうございます。それでは

「大和市みんなの街づくり条例」、さらに現在では「新しい公共を創造する市民活動推進条例」の策定を考えておられる大和市民活動課の井東明彦さんにお願いたします。

### みんなの街づくり条例

井東 私の現在の仕事は、市民活動課で特にNPOやいろいろな市民活動と行政がどうやってかかわりあっているか、私どもは協働ルールと呼んでいます。その策定にかかわっています。今日は「大和市みんなの街づくり条例」の仕組みと今つくりつつある「市民活動推進条例」の経過をご報告いたします。

まず、「みんなの街づくり条例」は、都市計画マスタープランという街づくりの基本計画を実現するためにどんな仕組みが必要なのかを定めたものです。都市計画マスタープランは平成六年から八年の三年間をかけてつくりました。そして、立派な絵は



井東明彦氏

できたが、それを実際にどうやってつくっていくかという時に出てきた考え方が、協働の街づくりということになります。

街づくり条例の仕組みは行政がどんなに引く張るといふ仕組みではありません。大和市では九〇年代に入って、三つの駅の周辺で、市民発意といいますが、自分たちの街を自分たちで考えていこうという動きが出てきました。そうした動きをきちんと条例で位置づけようというのが基本的趣旨になります。

ポイントは全市、地域、地区の三層に応じて計画ができていくという構造であり、注目していただきたいのは地域のレベルなのです。地区というのは実際の街づくりを行う単位です。実質的な街づくりの主体は市民であり、行政が引く張るのではないのだから、地域で決めるべきだというのがあり、地域の街づくり協議会を位置づけました。この街づくり協議会は唐突に位置づけたのではなく、先ほど言いましたように九〇年代からいろいろな街づくり活動があることを踏まえて組織化が図られてきたわけです。

そこで、この協議会の仕組み、特にルー化が課題になりますが、大和市も川崎市同様人口密度が高いので大規模なメスを入れた手術は限られた一部のところしかできません。そうであるなら、自分たちの街の処方箋を自分たちでつくって、自分たちでつくったクスリで体質改善を図っていくといったような試みが必要ではないか、これを私どもはルー化と呼んでいます。このルー化のための仕組みとお考えください。このルーは、全市、地域、地区レベルでつくっていいですが、特に地域がポイントで市民自身が

地域のまちづくりのコーディネーターを行うことが必要だというのが、この制度です。実際にどれだけ進んできたかというところ、

この数が多いのか少ないのかわかりませんが、地域街づくり協議会が一つ。推進地区の実際の活動団体が二つ。それに伴う計画がいくつかできていく段階です。これが大和市の街づくり条例の概要になります。

### 新しい公共―市民活動推進条例

井東 つぎに、現在すすめている「新しい公共を創造する市民活動推進条例」との関係を紹介いたします。この条例ができるという自ずと自治基本条例の道が見えてくるのではないかなと思っています。

特色は新しい公共を基本理念として打ち出すところにあります。それと理念だけではなくて、具体的仕組みも位置づけられています。具体的には、市民が自分たちで行う市民事業、それから行政と市民、事業者も含めた多様な主体がそれぞれの提案に基づいて一緒に進んで行うような協働事業です。提案制度というのは、この条例素案の中には当然条例の運用を図っていくような組織が位置づけられていますが、その組織に対して市民が提案を行う。その提案を受けた組織は、公開の上で議論して一定の意見書を付けて行政に提出することができます。受けた行政はそれを反映するよう検討するものになっています。検討して絶対やれという制度ではありません。できる場合はいいやります。できない場合はなぜできないかをきちんと説明することによって対話が生まれてくる。そういう考え方で位置づけられている提案制度です。

### 市民と行政の協働ルール

井東 もう一つの特徴として、協働ルールの検討のプロセスがあります。昨年一年間かけてこの取り組みがされました。中心となるのが協働ルール検討会議です。公募六名を含めた委員一四名の方で進められてきました。行政は叩き台を一切示しません。検討の際は用意しましたが、叩き台は一切示さず、市民が協働ルールとは何か、また協働ルールをどうやってつくっていくのかから議論が始まって結局出てきた考えが新しい公共の考えです。協働ルールワークショップを設けてこの検討会議とワークショップでやりとりをしながら、進んできました。

大和市も地域情報化が進んでいまして、いろいろなネットワークを活用したり、メーリングリストを活用したり、行政はいろいろな参加のステージを用意する。そこで市民にいろいろな議論していただいて一つの形にまとめる。

今までと違うところは、行政が引く張って、最終的には行政がまとめていくのではなく、ステージは行政が用意して、あくまで市民の方が主導権を握っていく、そこに逆に行政職員が参加していく。最終的には、市長が提案する条例になるので、変な感じではあるのですが、そういう形で取り組みが進んでいます。

今素案を受けた段階ですので、案として何とかまとめあげて六月議会に向けてがんばっているところです。

土山 ありがとうございます。次に、すぐれた市民参加のかたちとして、全国的にも

高く評価されています市民会議であるみたか市民プラン21会議のメンバーの牧野洋子さんにお話しします。

### みたか市民プラン21の発足

牧野 三鷹市民の牧野です。今日は21会議についての説明や報告をさせていただきます。まず初めに、私はみたか市民プラン会議21の代表でもありませんし、事務局長という肩書きでもありませんし、今日は一メンバーとしてお招きいただいているので、私の感想や分析は全く個人的な一つの意見だと思っ

て聞いてください。

そもそも21会議の発足は、一九九八年、三鷹市まちづくり研究所で大学の先生と市の職員が協働で行っていた研究会の提言書から生まれたものです。次期の基本計画、基本構想を策定する時に、どういう手法をとろうかと研究されており、私もその中の一人でしたが、市民八人がヒアリングを受け、これはいけそうだということで、市長に提案したわけです。この研究会には企画



牧野洋子氏

経営室の人間が意向していますから、市長がこの提案を良しとするか、ある程度の予想をもって提言をしたと思います。一二月二五日には提言が出されて翌年春に準備会が立ち上がったという流れです。

### 行政主導か市民主導か

牧野 この21会議は、三七五名という大量の市民が参加した会議」ということで全国的に評価されているのですが、市民の側からいうと準備会の活動過程こそが新しい市民参加の土台になったのではないかと思います。確かに大量参加型で会議は活性化されましたが、重要なのは行政主導型か、市民主導型かということではないかと思えます。

実は三七五名というのは登録した数字です。私がお話しているいろいろな市民とお話をしましたら、状況さえ許せば私も出たかった、まさか二年も続く長い会議だとは当時思っていませんから、みんな出たかったという人が多かったのです。感覚としては、倍ぐらいの人数の意識のある市民がいたのではないかなというのが、私の実感です。

実際に三七五名登録しましたが、市民会議のイメージについては、市民の間で相当ギャップがありました。国の審議会をイメージして来られた方もいますし、全く白紙から絵を描くのだという人もいらっしゃいました。また、意識のギャップもあって、会議がどんどん忙しくなっていくにつれて出席率が落ちていったことは事実です。特にプランを出し終えた後、市当局とのやりとりが何度もあったのですが、時間的にも経済的にも、余裕のある方が残っていったと

いうのが現状だったと思います。

何故三七五名もしくは一〇〇〇名近くの人間が市の広報だけで手を挙げたのかというのには、三鷹市の歴史的背景があると思います。ゴミや介護や子育てなどで、行政の課題を身近に感じているということ、三鷹は、昭和二〇年代後半ぐらいから宅地化され、住宅が増えました。私は、二代目になっていきますが、二代目と今の子どもたちは三鷹生まれ、三鷹育ちという人なんです。初代である私たちの両親はもともと地方から出てきて三鷹に終の住処を持った。『ふるさと三鷹』ということが急速に一般化しているという背景が非常に大きいという気がします。

### 市民側の反省点

原点に関する議論の欠如

牧野 21会議を本会議と呼びますと、その前に四カ月間くらい準備会がありました。ルールや会則や協定を検討したり、これは市役所の職員も入りながら協働でつくっていったわけです。その時に、市民会議がどのようなイメージになるのか市民の間で相当ギャップがある中で進めていくわけですから、市やまちづくり研究所の先生方から、市やまちづくり研究の先生方から、ドなくしては、限られた時間内に本会議を立ち上げることは、困難であつただろうと思います。

しかし、最初に私たち市民がなすべきだったことは、どうしてこんな広範な市民を集めた市民会議が必要なのかという市民自治についての本質的議論だったと後になって痛感しました。市民の間で十分議論する時間がなかったことはとても残念でした。ど

うしてもルールをつくらう、協定を立派につくらう、組織をつくらう、分科会を決めようという「形づくり」に相当なエネルギーが注がれてしまった。そもそも四カ月という日程そのものが無理難題なのですが、市民として初めに本質的な議論をしなかったことが、本会議になってからけこう影響を及ぼしたと思えます。

21会議は、非常によくできた会則があり、市とのパートナーシップ協定も市民がつくったわりにはよくできたと思うのですが、その一方で、本当の市民自治をなしていく上で、原点を議論する場がもう少し必要だったのではないかと思います。

### 市民の手づくり

牧野 つぎに、会議の運営をスムーズに行うためにコーディネーター養成講座をやりました。五八名の準備会員が集まったのですが、私は道路問題をやりたいの、私はゴミ問題をやりたいのという市民がたくさんいたわけです。ただ、市民が何百人集まるか分からない会議を運営していくためにはどういう合意形成をしたらいいのか、またどういうルールをつくっておけばいいのかが必要なので、これについて議論し、時間をかけて、共通の認識を持つようにしました。でもこのコーディネーター養成講座をワークショップ方式で議論したり、今日のコーディネーター役の辻山さんからもアドバイスをいただいたりして非常に有効だったと思います。それから、事務局運営を市民でやったことが大きかったと思えます。

行政の方が事務局をやると、市民に媚びへつらうというか、はいはいはいという感

じになるのですが、市民自身が市民の事務局をやると「すみません。資料を送ってください」というと「自分で取りにきてください」と市民が市民に言えるわけです。「市民が市民に」だったので、自立化を促進したところがあつたと思います。行政が事務局をやっていたら、どんな行政の方に傾いて「おんぶにだっこ」という流れになつたのではないかと思います。だからこれから何かやるときは絶対市民から事務局を選んで、三鷹の場合は全く無報酬でしたが、きちんとお金を払ってやっていただいた方がいいと思います。

### 市民間のコミュニケーションの重要性

牧野 それから市民の広報活動。私は、市民間のコミュニケーションが非常に大事だと思つて、この担当を引きうけてまして広報委員会という名前をあえて変えてコミュニケーション推進委員会にしました。具体的には、広報活動をホームページ、自分たちでつくった新聞、行政の広報紙にコラムを書いたりして活動しました。

行政の広報課が書く「市民の皆さんは21会議においてがんばっています」というような書き方になるのですが、私たちが書きますから「私たち市民は」が主語になるのです。会議に参加していなかった市民にもこの表現はインパクトがあつたようで、読みやすかつたし、理解しやすかつたといわれました。

### 市民による市政の学習

牧野 また、論点データ集とか、基礎用語

辞典というようなバイブル的なものを三鷹市が今回の基本構想策定に向けてつくったものがあるのですが、これを三七五名全員が持ちまして、三鷹の現状を大まかですが学習したのです。

また、市の課長レベルを講師として呼んだのですが、非常におもしろかったです。通常課長さんだと市民からがん文句を言われることはあっても、市民がおとなしく真剣に、ラインメーカーを引き、メモをしている光景は初めての経験だったでしょうし、生き生きと講師をなさっていました。市民も知らなかった分野の勉強ができた、共有の空間を持ったことは後のコミュニケーションを推進したと思います。

反省は、先ほど言いましたが、たった一年間でまっさらからこれだけ多くの人が集まってプランをつくれと設定したこと自体が無理難題だったのですが、その現実について、私たちにこれだけしか時間がないし、今回は初めてだし、完璧な計画をつくるのは無理なのではないかと、行政の得意な部分と市民しかできないところ、今の段階で市民が一番活躍すべきところ、逆に残しておくべきもの等々をもう少し絞り込んでおけばよかったと思っています。市民としては減多にないチャンスなので、あれもこれもと期待過剰になりがちですが、市民プランの質を考えた時、思い切ってカットする勇氣は非常に大事なポイントだったような気がします。

21会議は昨年一月三日に解散しましたが、足かけ三年間にわたる活動の報告書を一〇〇〇円で売っています。皆さんが買っていただと私たちの市民活動の基金になりますので、ぜひ買っていたきたい。市

民としては、これをつくりあげるので手いっぱいでした。でも本当は最初の日程に次の活動に向けての21会議の総括・反省の時間を設定しておかなければいけなかったのですが、市民の参加疲れというものもあって、実現が難しかった。今日何人か三鷹の市民も来ていますが、今年になってすこし冷めて反省会をやるうという気配もあります。以上です。

土山 ありがとうございます。自治と参加のとりくみとして現在高く評価・注目されている三つの事例を紹介していただきました。ニセコ町の逢坂さんからは、町民の権利を核心に、その権利保障としての参加のための基本原則を「自治基本条例」として制度化された背景と考え方について、お話をいただきました。私に印象的だったのは、「基本条例」という制度は、日本の自治体の制度として未成熟であり、「かくあるべし」という議論は急ぐべきではなく、各自治体の事情に即した多様な試みが大事ではないかという指摘がされたことでした。

大和市の井東さんからは、都市計画マスタープランをつくり実施する過程で、市民や地域にどうかかわってもらえるかという仕組みづくりにとりくみ、その成果として「まちづくり条例」を策定した背景をうかがいました。市民参加手続をくみこんだ「まちづくり条例」のキー概念が「協働」であり、この協働のルール化を文字通り市民自身の力でつくりたいとのことでした。最終的には、この素案をベースに「市民活動推進条例」を考えておられるようですが、ニセコ町とは形はちがっても、市民の参加を権利として核において市民と自治体の間の

基本ルールづくりがはじまっているという印象を強くもちました。

三鷹市の牧野さんからは、ここでもルールというものが重要なポイントになります。市と協定を結び、市民の手づくりによる総合計画のプランづくりという壮大な実験がはじまっていることがよくわかりました。どのような手法で市民と行政、また市民間の合意を形成するか、さまざまな工夫が織り込まれていますが、どれも市民の自己決定を確かなものにするうえで示唆にむ試みと思います。

ここで、全国で注目された新しく先駆的なとりくみから少し目線を変えて、川崎市の中でこれまで積み重ねられてきた事例をとりあげ、現状と問題点や課題をみていただきたいと思います。三人の方にご報告いただきますが、まず川崎地方自治研究センター研究員の打越綾子さんから報告をお願いいたします。

打越 私には川崎市の市民ではありませんし、今日報告させていただく事例の当事者では

ありません。ですから、現場で見聞きした臨場感のある事例報告というわけにはいかないのですが、さまざまな事例を中立的な立場から評価しながら、報告したいと思えます。

私の報告は基本条例そのものというより、市民と行政が協働するためにはそれぞれどのような意識や行動をとる必要があるのか、また市民と行政が協働するとそれぞれの認識や役割にどのような影響を及ぼすのか考えてみたいと思います。

### 市民参加をめぐる行政の仕組み スタッフ部門と事業部門

打越 まず、市民参加をめぐる行政機構内の立場の相違について整理いたします。大規模な行政機構内の立場を大きく二つに分けますと、一つには、組織全体を束ねて総合行政の実現にむけて調整するヨコ割りの企画調整部門があり、もう一つは、個別の政策領域ごとを所管する縦割りの事業部門があります。この二つの区分は、何段階にもなっていて、タテ割の事業部門の中にもまたヨコ割りとタテ割りが存在しています。

さて、企画調整部門における市民参加論を見てみますと、多くの自治体の行政能力が拡大し始めた一九六〇年代くらいから、公選首長のスタッフ機構として地域住民のニーズに応じた地域総合行政を目指すというところで、市民参加の必要性を積極的に唱える志向性が強くなりました。しかしながら、具体的な現場を抱える事業部局から見れば、企画調整部門が市民参加の必要性を唱えたとしても、それは実際に苦情や批判の矢面に立たない机上の空論に見える



打越綾子氏

輸されてきたわけであり、実際そういう側面があったことは否定できないと思います。こうした机上の空論を乗り越えたと、企画調整部門における市民参加論は真の説得力を持つことになりました。

他方、事業部局における市民参加論はどのようなものでしょうか。彼らは、これまで各方面で批判されてきたように、中央省庁からの各種の通達や補助金給付のシステムに適合的に対応することに専念し、市民のニーズを真剣に考慮しない側面がありました。また、自分の所管する政策領域での特定分野の団体との関係が強く、全体的な状況の把握が弱いとも言われてきました。こうした指摘は、現在に至るまでしばしば耳にするとおりです。しかし、事業部局が何もしていなかったわけではないのです。サービスの対象者や地域住民と直接的に接する第一線の現場を抱え、利害が衝突する際には住民との真剣勝負の議論を行い、その結果合意が得られた場合の喜びも企画調整部局よりもずっと大きかったのです。彼らの課題は、そうした対象者と関係者との真剣勝負を尊重し続けるとともに、特定の利害のみに拘らない市民全体の利害を考慮する視野をも身につけることではないかと思えます。

### 市民参加の行動パターン

拒議、抗議、異議、請願、建議

**打越** 次に市民参加にあたっての市民の側面のような行動のパターンがあるかという物差しについてです。こうした住民運動の類型というものを地方分権推進委員会の委員であった西尾勝氏の類型を引用しながら

簡単に説明します。

住民が行政に対して見せる態度を彼は、五段階に分けておられます。一つめは「拒議」です。住民の側が政策への協力を完全に拒否することです。次に「抗議」。当該政策の違法性、不当性を主張して政策の全面撤回を求めることです。同じ全面撤回を要求するにしても最初の「拒議」は全く話を聞こうともしないということ、で、「抗議」の場合はそこで意見をするというものです。次に「異議」する。政策の部分的修正をすることだと彼は述べています。以上の三つは、行政という権力機構から何らかの施策や事業の案が提示され、それに受動的に反応するという姿勢になります。

それに比べて第四の「建議」するとは、権力機構による政策提起を待たず、市民の運動が能動的に施策提言を行うことです。実際には建議が一番難しい行動で、たいていは、その下にある「請願」。すなわち権力に対して個別、具体的な利益配分を願うということが多かったと言えます。「建議」という真の参加が成立するためには、「請願」からの脱却が必要であり、「拒議」、「抗議」の体験も過去にはそういう経験をしてきたという蓄積が必要です。以上が物差しであり、この物差しがもつとも象徴的に使える事例というか、理解できる事例を以下報告したいと思えます。

### 川崎市における市民参加事例(1)

市民健康の森推進事業

**打越** この事業が発案された背景には、斜面緑地の開発をめぐる企業と市民と行政の三つ巴の対立がありました。都市計画法の

改正により、斜面緑地の開発が目ざされはじめ、そこに大規模なマンション建設が行われるようになったとき、市民は環境を保全すべく建設反対の署名運動を行い、川崎市に開発の許可を出さないようにと、出した場合にはその撤回を求めるようになり、環境保全のためにマンション建設を規制するための制度を持つていませんでした。

都市計画を所管する部局も、緑地保全を所管する部局も、住民の苦情や反対署名を受けてもどう対処したらよいか分からず、そこで企画調整部門である総合企画局が間に入って、今後の環境保全をどうしたらよいか検討することになったのです。

ここで意見の一致が見られたのは、環境を保全するとは、その自然に何も手を触れないで放っておくということではなく、下草を刈り、小枝を払い、心ない人々が捨てたゴミを集め、また自然のめぐみを住民自ら楽しみ味わうことだということでした。そこで、真の環境保全とは何かを、行政と市民が共同して学び、実践していく場を確保することになりました。川崎市内の七つの行政区のそれぞれで、残っている緑地を選び、その保全に向けて共同して活動していく事業、それが「市民健康の森」推進事業です。

このプロジェクトは、①緑の保全と創出、②健康とレクリエーションの場、③コミュニティづくりの寄与、④パートナーシップ事業の特質を持ち合わせた「市民健康の森」を作り出すために、場所の策定、コンセプトづくり、構想・計画の作成、施設整備、使用ルールづくり、維持運営の全ての局面において市民参加を進めていく試みです。

これまでの流れを簡単に説明しますと、各区ごとに平成二年度までに全区で構想検討委員会が設置され、市民健康の森候補地の選定と、基本コンセプト等基本構想の策定がなされました。さらに進んでいる区については、推進委員会が設けられ、基本計画等の作成や、ワークショップ形式による検討がなされ、いよいよ管理運営に向けて管理運営組織の立ち上げもなされました。そして、平成三年度には、行政の事業に市民が参加するのではなく、市民が主役になって管理運営組織を立ち上げ、運営していくようになっていきます。

以上を総括しますと、この事業は、もともと企画調整部門が構想を打ち出したものですが、次第に市民の積極的な関心を集め、いよいよ本格的に活動が行われることになり、現在では環境局の重要任務となっています。また、この事業は、もともと市民と行政の拒議・抗議による敵対関係があった争点が対等な異議・建議による協働行動へと変化した象徴的な事例です。

### 川崎市における市民参加事例(2)

介護保険制度の導入過程

**打越** もう一つご報告したい事例は、介護保険の導入過程で見られた市民参加・市民と行政との協働作業についてです。介護保険事業は、介護保険のサービス提供の多様さ、高齢者の状況の多様さ、何よりも保険料を自ら徴収するという意味では、非常に複雑な制度です。その意味では、市民健康の森プロジェクトよりも、より切迫した難しい課題があり、現在でも課題は山積しています。しかし、介護保険制度の導入過程

では、市民参加という論点に関して、行政機構の側も市民の側も大きな変化を経験したのです。

少し話が遅りますが、川崎市では、一九九三年に最初の川崎市高齢者保健福祉計画が策定されました。その時に行った「市民参加」とは、今から考えれば大変に稚拙なものでした。というのは、「市民」と言っても一般の住民ではなく、高齢者福祉サービスに直接的に関係する団体やサービスの対象者だけを重視していたという意味においてです。例えば、川崎市医師会会長、老人福祉施設代表、民生委員・児童委員協議会長、商工会議所関係者、町内会代表等々は、関係する審議会の常連であり、彼らの意見だけを聴いていたのでは、真の市民参加と言するには不足する面があったのです。

実際、こうした関係団体とだけの協議では、当時の担当部署であった民生局も市の財政全般を考えずにひたすらサービスの拡大だけを目指す発想になってしまいました。その結果、基本計画に盛り込まれたサービスは、無責任な青写真となり、むしろ市民の期待を裏切ることになったのです。

この時の失敗を重視した民政局の担当者は、介護保険制度の導入時には市民参加に対する発想を転換させることになりました。介護者や家族による小規模なコミュニティ団体、あるいはボランティア団体のメンバーは、行政機構全体に対する不信感があるために語調が厳しくなりがちですが、具体的な課題状況を実感しており、その意見は貴重な情報リソースとなります。

さらに、「公募市民」という新しいカテゴリーが編み出され、市内の「ごく普通の人」の感覚、あるいは全般的に市財政や介

護保険制度を支える納税者や被保険者の意見反映に努めてこそ、介護保険制度やサービスを検討するための「市民参加」と呼べるのではないかという考え方も登場したので、彼らは、サービスの量を増やせ、新しいサービスをつくれと要望だけを無責任に提議するような議論ではなく、無駄なサービスがあるのに何故切迫しているニーズに予算が付かないのか、福祉サービスと保健・医療サービスの連携を具体化するには誰が責任を持つべきなのか、地域コミュニティをどう動かすか、議論してくれました。こうした行政と市民の協働作業を通じて、川崎市の介護保険制度はスタートしたのです。

もちろん課題は山積しています。しかし、民生局という事業部局自身が、特定の既存利益だけではなく、一般市民との協働の模索を始めたこと、そして市民の側も、非対称な要望・陳情関係（請願）から対等な協働へ（異議・建議へ）と姿勢を変化させたこと、この二点において、この事例は重要な意味を持つと思われまます。

以上私の報告では、市民と行政が協働するためには、それぞれがどういう意識や行動をとる必要があるのか、市民と行政が協働すると、それぞれの認識や役割にどんな影響を及ぼすのか考えてみました。市民と行政の協働とは、行政機構内に関しては、タテ割り部局とヨコ割り部局の齟齬をなくし、市民の行動に関しては、彼ら自身が受動的な立場から能動的な立場へと成長することなのです。こうした取り組みが、より一層拡充していくことを希望して、私の報告を終わらせていただきます。

土山 この分科会のテーマは、冒頭に辻山さんののべられたように大きく二つの柱か

らなっています。一つは、二セコ町が先鞭をつけた「自治基本条例」を制定する意義についてです。これまでの議論でも指摘されましたように、「自治基本条例」は行政側がまちづくりの理念などを一方的に宣言するものではなく、市民と自治体の信託契約として、政治・行政の基本原則や運営の基本ルールをえがくことと言えるのではないのでしょうか。この自治基本条例を通じて、辻山さんの冒頭の言葉を借りれば「単なる国政の分け前ではない」、自律した意思をもった地方政府のありかたを考えてみようということなのです。

もう一つは、自治基本条例を自治体の基本原則とするために、その策定に権利主体としての市民の発意をどういう手続で生かすか、合意の形成をすすめていくかということや、そのためのルールなり、手法なりが経験としても重要な意味を持ちます。

原則そのものとそれをつくるやりかた、この双方が噛み合っただけで、分権時代のまちづくりの経験やルールが生きたものになるのではないのでしょうか。

ここで、人見剛さんにこれまでの議論を整理していただきたいと思っています。

### 団体自治を中心とした分権改革

人見 ここまでお話を伺ってきた中で、私なりに整理したところをお話させていただきます。九九年の地方分権一括法によって一応の到達点をみた二〇世紀最後の地方分権改革は、言うまでもなく、機関委任事務の廃止と、国・地方関係及び都道府県・市町村関係における関与のルールを整備し、



人見剛氏

そのルールが守られていることを担保するための係争処理のしくみを整理しました。この二つが最も重要な柱であって、いずれも憲法が保障する地方自治の本旨から見ると団体自治にかかわる課題であって、住民自治にかかわる諸課題はあまり手がかかたことになるとなるでしょう。この課題に正面から取り組んでいるのが、まさしく二セコ町や大和市、三鷹市だと思われまます。九九年の分権改革の成果は、団体自治にかかわる一定の成果をもたらしたのですが、それが関与のルール部分にせよ、あるいは機関委任事務の廃止にせよ、自治体の事務権限が今以上に飛躍的に拡大するわけではなくて、今までやってきた事務権限について、関与をあまりしなくなる。あるいは関与をなくすということの意味があるわけです。これは、すなわち、霞ヶ関が決めたルールに従ってやってくださいという体制から、自治体が自主的に自分の判断で処理ができるように自由度を高めるための制度に変更されることを意味します。従来は



自治体が無茶なことをやらないように霞ヶ関がコントロールしていた。そのコントロールを減らす、あるいはなくすというわけですから、今後、地方公共団体、自治体の財政運営、事務処理を誰がコントロールするのか、それは言うまでもなく「地域の住民」である。こうした志向が、今各地で自治基本条例、あるいは協働参画にかかわる条例に取り組みられている背景にあると思われます。

とりわけ、九九年の分権改革の際に、中央省庁が機関委任事務を廃止することによる抵抗した底流には、そういった事務の処理を自治体に任せたらとんでもないことになりそうです。すなわち、地方の自治体は必ずしも住民のためにだけ動くとは限らない、信用できないのだということにありました。そういう面も多分にあったと思いますし、そういう実態が皆無であったということとは無いと思います。

### 霞ヶ関に対する回答

人見 これに対する回答として、新しい取り組みがニセコで始まった。さらに、日本全国の自治体で取り組みはじめた新しい住民参加型、参画型、あるいは協働型の条例のシステムこそが霞ヶ関の批判に対する答えであるといえるのではないかと。そうなることを期待したいと思います。

それから、九九年の分権改革の時期にすでに言われていたが、国から地方への分権が第一の分権。都道府県から市町村への分権が第二の分権。そして行政から市民への分権が第三の分権だと言われていました。今日ご報告があった事例は、その第三の分権にかかわる課題に対する市民や自治

体からの積極的な取り組みであると思えます。従来からもこういう参加、参画、協働の動きがなかったわけではありませんが、審議会への公募市民の枠を入れるとか、増やすということでした。しかし、今日報告のあった事例ではこれをさらに推し進めて、大和市でも行政の叩き台がないところからワークショップをやるとか、三鷹市のように協定を結んでの住民への丸投げと言っているような、非常に目立つ取り組みをされた。こうした取り組みは先ほどの打越さんの報告の「異議」以上の段階、特に「建議」の段階の参加の取り組みであると思います。

若干私なりにこの点についてコメントをさせていただきますと、こうした第三の分権はバラ色にだけで描かれるものではないと思います。新しい公共、官から民へという言い方で言われる、公共空間を官が独占していたのに、民がそれを取り戻すという言い方がされる最近流行の考え方ですが、それは、うがった見方をすれば、行政が本来行うべき公共的役割を放棄しそれを民に押しつけている、民はそれを押しつけられて使う。先ほど事務局機能について有償であるべきだというお話がありました。ただで住民のパワーを使っているのではないかと。一方、複雑多様化した現代社会において、行政、霞ヶ関そして都道府県・市町村が手いっぱい公共的なことがらに追いつかない。逆に民間にそういう能力、ノウハウが蓄積されてきている。その反映でもあると思います。昨今はNGO、NPOの外交をはじめとする各種分野における活躍の実態はそのことを端的に示している

と思います。

### 政策ブレインとしての市民

人見 したがって、公共サービスの担い手として肉体的な労苦を市民がやるというよりは、自治体の政策についてのブレインとして市民が大きく能力を発揮できる、そういうステージとして第三の分権と言われるものが結実することになれば非常に素晴らしいことだと思います。それが打越さんがおっしゃられた「異議」、「建議」といった協働的な参加のステージであると思います。

今日は自治基本条例が大きなテーマであり、ニセコ町の条例について町長さん自身のお話を伺えるということを楽しみにしておりますが、この条例は先ほどお話がありましたように、国の地方分権改革で積み残しになった住民自治の課題に対して、第一に最も目立つ形で出た取り組みでしょう。基礎自治体における住民自治的な市政運営を、今までのハードの都市計画のようなものでなく、ひらがなの「まちづくり」、つまりまちを住民の手づくりでつくっていくと言の意味でのまちづくりとして捉えていくと理解しました。しかも、町民というのでも、「私たち町民」と公文書らしからぬ表現を使っている。内容に関しても情報共有と住民参加というこれまでの住民自治に係る成果をまとめた模範解答のようなものでしょう。

しかし、ある意味で厳しく言えば陳腐と言いますか、こういうものをつくらうと思えば誰でもそういう答えを出すだろうという内容になっている。ただこれを第一番目につくりあげたということ、そしてそれを

全国に発信していることがすばらしいことなのです。しかもニセコの場合には、先ほどの町長さんのお話ではすでにそうした実態・実績があって、それを確認したものであって、この条例ができたから町政がガラッと変わったということではないとのことなので、なおさらすばらしいことではないでしょうか。この意味で、ニセコ町の模範解答を各自治体がまねしてつくるといったものではちょっとさびしい気がします。

それからもう一点ですが、先ほどの打越さんの企画と現場という二つの参加のパターンで言いますと、もしかするとニセコの場合は、現場の住民と直面したところではなくて、机上の企画部門の頭で考えた市民参加になっていられないかというところも、このあとでお伺いできればと思います。以上ごまでのご報告を伺って考えました一端をお話させていただきました。

### 都市化と市民参加

土山 自治基本条例は、行政から市民に権限を移す第三の分権のはじまりとして大きな意味を持っているといわれました。その際、「参加」「協働」ということばがキーワードになるでしょう。しかし、参加ということばは古くて新しいキーワードです。高度成長期に都市化・工業化がさまざまな社会変動をもたらして、生活の課題が政治の課題になった。自治体で参加のあり方が模索されはじめたのはその時ではないかと思えます。

生活の主体は言うまでもなく市民です。自治体の政策課題が市民生活に深くかかわるようになったとき、その政策や制度の正

## 河川改修と市民活動

統性は、まず地域の市民の合意によるのだということが前提にはじめたのではないでしようか。この合意の形成をめぐって、参加の必要性が認められ、情報の共有や参加のしくみをどうするかが問われているのだと思います。

そのように考えていくと、今の自治基本条例の動きは、まさに合意形成のしかたについて市民、議会、行政のルールをつくっていくという動きと考えられます。つまり、このまちでは、まちづくりについての市民の合意を、こんな手法やプロセスで形成していきますよという原則です。

ただ、これまでの市民参加については、行政主導型の合意形成であり、「市民参加」が単に「市民の意見を聞いた」という行政のアリバイとして、使われてきたという批判もあります。こうした現実には、市民の立場からご報告いただくことで検証できるのではないかと思います。

地域で市民活動を実践されてきた松井さんから現状や問題点についてお話をいただきたいと思ひます。

松井 私は宮前区の菅生にすんでおります。祭好きで、祭りで地域のコミュニティが育つのではないかと、一時、全く活動がなかった地域の神社の祭りを復活して二〇数年やってきております。神社があつて、祭りをすることで地域のコミュニティが育っている、それが下地になって地域活動がうまくいっていると思つています。地域の活動で実際にどんなことをやっているかをお話した後に、土山さんから言われたことについてもお話ししたいと思つています。

松井 地元商店会、自治会、青年団、婦人会、PTA、こういったグループで構成されたうるおいのあるまちづくり地域問題促進委員会を約八年ぐらい前に立ち上げました。このきっかけは、行政計画で町の真ん中を通る河川の改修がコンクリート二面張りです。町の中に入ってくると宮前土木事務所から説明をうけたことにはじまりました。

地元では「そんな川では心許ない。もつと緑が張り付かないのか、もつと自然を備えた川にならないのか」というような意見がたくさん出ました。でも行政からは、多摩川の支流の川であつても、一級河川なので、河川法に則つて、木も植えてはいけな、自然も張り付けられない、両側に管理用道路3mないし4mあるだけの殺伐とした川が町の真ん中を通るといふ説明に終始しました。

まちづくり委員会は、行政には、代案としてこんな川にできないかと絵図面を付け

て陳情書を出しました。一方でいい川というのはどういう川かという共通認識を持つというところで、川崎市の担当部局の方や、専門家の学者、建設省の元河川局長にも来ていただいて、川に対する共通認識を確認したというのがスタートです。市民と専門家と行政が一緒になって、うるおいのあるまちづくりを地域の共通課題として取り組もうということでした。

その活動がどんどん進み、おかげさまで河川法が変わるちよつと前だったので、川崎市の方でもさつそく再検討してくれて、多自然型の川ができました。その後地元としては年に一回大がかりな川の掃除をしました。毎月草刈りやごみそうじをしております。それ以外に桜をこの五年間に四〇種一四〇本ぐらい植林したり、3m以上もある「みんな集まれ平瀬川」という看板を尾瀬の片品村と交流を通じて、つくつたりしております。土台は行政に持つてもらいましたが、看板代一〇〇万円は地元住民が負担しました。また、七夕サミットと称して、毎年七月に川の掃除を含めてまちづくりシンポジウムを行つています。この時も行政の方に来ていただいて、市民と共通認識で問題解決にあたらうとしていきます。もう六回ぐらいやっております。さらに、ほたるを放そうとか川沿いの公共用地に花壇のポケットパークをつくつて、まちをきれいにしようとか、学校の子どもたちにも大勢参加してもらつて、活動がどんどん広がっています。

## たのしい参加・永続的なまちづくり

松井 地域活動を通して、いろいろな感じる

ことですが、参加してくれた方の表情がどんどん良くなっている。こうした地域のまちづくり活動にかかわっている人たちは、先ほど紹介のあった市民健康の森とか、都市計画マスタープランづくりにもかかわつていくのですが、この時は行政の方が一緒に動いてくれるので、大変楽なのです。一方、市民が独自に進めている活動は、手間はかかりますが、おもしろい要素がたくさんあつて、とても楽しめるのではないかなと思います。特に、我々がやっている環境問題やまちの景観などは、非常に五感を使つて感じるところがたくさんあるのです。それが市民の喜びにつながつて参加の輪が広がったり深められたりする要因ではないかと思つています。

今日のテーマは、難しい制度や手法とかいうことになりませんが、市民というのは非常に短絡的ですから楽しければ参加はずつと続きますし、まちづくりは永久だと思ひますので、いつまでもつなげなくてはいいない。非日常とか、構えてというのではなくて、気楽にライフスタイルとしてまちづくりが行われていくことが、私は理想だと思つています。

プログラムの中に炭焼きを入れたのですが、私たちの地域には、孟宗竹がたくさんある。農家の人も竹藪の手入れができないで、タケノコのいいものを取るには竹を間伐をしないと、里山と同じでいいタケノコがないのです。ところが、木を燃すと近所から迷惑だといわれるので、燃すこともできないので手が入らない。そこで間伐した孟宗竹を使って竹炭をつくり始めました。セブイレブンの「みどりの基金」に応募したら、かなりのお金をもらえて、総額三



松井隆一氏

五〇万円程の機械を買って、毎週楽しみな  
がら竹炭を焼いており、できた竹炭を使っ  
て川をきれいにしようという試みですが、  
小学校の子どもも大勢参加しています。

こうしたイベントを通して、今度は地元  
の都市農業をいかに環境にやさしい農業に  
できるかという発想で、竹炭や竹酢液を使  
って農業もやってみようということに広が  
りそうです。やっていてもかなり煙く、近  
所迷惑になることを心配していたのですが、  
意外に近所の人も理解してくれて、そうい  
うことならどんどん協力しようという方が  
増えていきますので、今後このプログラムで  
まちが活性化すればいいなと思っています。

このような市民活動を積み重ねていく中  
で、市民は先ほどもふれました都市計画マ  
スタープランとか、行政から市民に投げか  
けられたプログラムに参加しています。熱  
心な市民は毎回出席しますが、「協議や議  
論だけが長くて、形として見えてこないか  
らいい加減にあきたよ、だから何回かに一  
回は間引きだ。」と言って出席しない人も増  
えていますので、行政との協働というものもな  
かなか難しい面もあるかなと思っています。  
土山 まちづくりは楽しければやる。楽し  
く、疲れない、ライフスタイルとして続け  
られる参加、まちづくりというお話があり、  
その一方で、「参加疲れ」という指摘もあ  
りました。長年にわたって川崎の市民運動  
を観察してこられた経験から、齊藤睦さん  
にそのあたりの問題もふくめてご報告いた  
だきます。

### 良い行政、悪い行政

齊藤 参加の問題の立て方として、例えば、

参加の門戸を開かない行政は悪い行政、参  
加の仕組みをたくさんつくってどんどん実  
践している行政はよい行政。また、市民の  
側も、地域のため、公共のためにそういう  
声がかかったら参加する。あるいは自分た  
ちの方から、積極的に行政に対しての中  
すべきというかたちで参加の議論がされて  
いて、その下支えとして、基本自治条例と  
いう議論があると思うのです。基本的には、  
私も参加一つまりものごとに関して誰かを  
排除するのではなくて、行政が公共を独占  
しているわけではないので、さまざまな団  
体やグループやセクターがもつと関りあつ  
て物事を決めるべきだし、分け合つて担つて  
いくという方向性はともいいと思います。

しかしながら、参加を行政対市民という  
対立の構図としてとらえて、それを何とか  
解消しようというかたちで取り組んでしま  
うと、実態は意外にそうではないのではな  
いかということをお話しようと思います。  
むしろ、行政対市民ではなく、行政の内部  
に問題があるし、一方市民の側にも市民同  
士の間に問題があつて、双方の内部にある  
問題を克服すればもつとうまくいくことが  
たくさんあるのではと思つているのです。

### 「役所変える君」・「役所守る君」

齊藤 行政には「役所変える君」と「役所  
守る君」という二つのタイプがあるのでは



齊藤睦氏

ないかなとかねがね思っています。「役所  
変える君」の方は、役所はやっぱ変わる  
なくてはいいけない。そのためにさまざま  
トライアル&エラーを試みながら役所を変  
えることを良しとする派。先ほどの打越さ  
んの話では総合企画局のようなスタッフ部  
門にそういう方向性を持つ職員がかなり多  
いとおっしゃいました。

「役所守る君」の方は、行政の権益を守  
る派。実際は、それほど守るものをつか  
り持っているわけではない、これまでの  
やり方に馴染んで、その方がやりやすいか  
ら、とりあえずめんどうくさいから変えた  
くないぐらいの守る君だと思つたのですが、  
やっぱ習慣は変え難くて、その時に個別  
の法律とか道路構造令とか、分権というけ  
れど各省庁からの締め付けがたくさんある  
と言つて現状維持をはかろうとする派。特  
に国土交通省系の法令は法制上の制約が多  
いわけですから、住民がいろいろなことを  
言つても、柔軟に対応していきけるような仕  
組みになつていない。だから、できれば住  
民と会いたくない。住民が何か言つたとそれ  
をすべて丸飲み込みで受けとめなければい  
けないというような錯覚もあるのではない  
かと思ひます。

実際、「役所変える君」に会つて、これ  
なら何か新しい未来が開けるのではないか  
と思つても、次の時に「役所守る君」と会  
うと、まるで惘喝ないし、脅される感じす  
らするんです。しかも巧妙にやるんですね。

### 「変える君」と「守る君」のせめぎ合い

齊藤 実際にあつた例なのですが、スタッ  
フ部門が非常に苦勞して、ある道路を市民

の声をとり入れて整備するという道筋をつ  
くつて、いよいよそれが実施されることにな  
つた。そこで、地域の土木事務所の職員  
と市民が出会う場をつくつたときに、市民  
が自分たちのほしい木を植えてもらえ  
るか、段差をこうしてもらえませんか  
と夢と希望に溢れて出かけて行くと、こういう法令  
でそれはできませんと、けんもほろろの門  
前払い。でもこれまでこういう議論をして  
きたし、変えられるということでも土木事務  
所に来たんだと言つと、ほかでもいろいろ  
やりたい道路があるし、予算もないし、あ  
なたたちのことだけやるわけにはいかな  
い等々、すぐそういうようなことを言うケ  
ーがあるんです。この「変える君」と「守  
る君」の狭間で市民は振り回され、参加す  
ることにとつと疲れてしまふ、そういう参  
加疲れのシーンを私は何度も見てきました。

これは行政内部で、「変える君」と「守  
る君」との間でもう少し話し合いをしてお  
いてくれれば、住民も疲れない。また、職員  
は一般に住民と対話をするといったコミュ  
ニケーション技術が足りないんです。相  
手の話を丸飲みして、AかBか、「二者択一  
的に結論を出すのではなく、話しあう過程  
の中で住民と職員が持つているイメージを  
交差させて、それを妥協というかどうかは  
別にしても、Aでも、Bでもない、AかBそ  
れともCにもなつていく、そういう新しい  
結論に達するコミュニケーション能力がど  
こかで養われていけば、アリバイのためだ  
けに、無理やり参加の場が積み重ねられ  
るという不幸な事態は避けられると思  
うんです。これが行政内部で見受けられる問題  
です。

## 市民といつてもいろいろいる

斉藤 もう一つは、じゃあ市民はすべて善意で、良いかというところ、これまたいろいろとあって、たとえば急進派というか、ラジカルで、どうしても理想的なパターンにあった検討のしかたがなければだめで、そこには妥協の余地も議論の余地も全くないというような姿勢で参加していらつしやる方もまま見受けられます。それとある種、非常に党派性を感じさせる、どこかで指令が出ているのかと思うぐらい真つ先に手を挙げて、あることを言つたら帰つてしまつとか、そういう何か新しい結論に達しようというよりは、とにかく自己主張をすることで参加をしたという受けとめ方の市民もいるわけですね。

それから、いろんな団体に属していれば、団体の権益しか考えない。たとえば図書館運動をやっていると、複合施設をつくらうというときに、図書館の面積が何百平方メートル以下になるか、以上になるかということだけに心があつて、複合施設を市民がどうやって使うかということにとても頭が回らないという市民もいらつしやる。市民同士の間でも、もう少し普通の議論ができれば、今日議論されているような新しい公共というものをつくり出すしかけができるのではないか。これはもう役所と市民が対立的というか、役所の門戸を開けるといふだけの問題ではないと感じています。

## 重要なのは地域社会での問題解決

斉藤 そういつた、それぞれが持っている

体質、行動、ライフスタイルのようなものをどういうふうに変えていけばいいのか。松井さんがおつしやつたように、コミュニティの中で日頃からまちづくりを、おとなから子どもまで力を出し合つて楽しめるといふような基盤やベースをどうつくるか、地域社会の中にうまい回答を見つけたせれば、いま日本が抱えている問題のうちかなりの部分が解けるのではないかと思つています。

牧野さんが、ある会合をやるときに、三七五人のうち五八人が、会議をうまく運営するにはどうしたらいいか、コーディネーター役となるための基礎的な練習をしたという話がありました。こういう技術をどこかで身につける、そういうような講座みたいなものが、いろんな参加の場面であるべきで、事前にそういうことをやっておくと、参加の実態も違つてくるのではないかと思つていました。

市民はバラバラです。それぞれ全く違つた考えで、市民同士の合意というのはなかなかできません。合意の技術というのでしようか、そういうことに習熟するために、トレーニングがもっと大事になつてくる。その意味で、三鷹の場合、市民の側に事務局を置いたというのは、これも優れた考え方だと思つています。というのは、市役所に事務局を置きますと、市民はどうしても行政依存になり、自身で合意の技術に習熟する努力をおこなうがちなからです。

一方、職員もコミュニケーション市民と話ができたり、ABC Dといふような意見の中からは、同意形成にもつていくには、たとえばワークショップでポストイットを使えばこうだとか、基礎的な訓練をどこかでやつていないと、仮に自治基本条例とかま

ちづくり条例ができたとしても運用ができないのではないかと思つていました。

もう一つ、とにかく行政は給料をもらつてプロとしてまちづくりに関わつていく方がいいんですが、市民はさつきも言つたように、無報酬でやつていますから、自分の言いたいことだけ言つて帰るといふ人も含めて、参加に時間を使つたりするのは大変なんです。市民としては大変です。したがつて、参加する市民は、人数的にもものすごく限られています。ですから、テーマが変わつても同じ市民が参加しているということになり、先ほどの「役所守る君」に出会つてがつくりきたりとか、大変に疲れがたまつているんじゃないかと思つています。

## 参加の5原則

斉藤 そういう意味で、参加する人の底辺を広げるにはどうしたらいいか、ということもいつも考えています。そこで、「パートナーシップ、参加の5原則」ということで市民・行政双方に参加疲れをなくすために、プレイヤーをもっと多くするためにどうしたらいいかということを考えました。一つは、「裏切られない参加」です。行政のアドバイザー証明型の参加というのでしようか、参加して合意して、正当な事業だということを証明するために使われるというものです。私もそういう委員会に出たことがあつてがつくりすることもありますが、そういう役所の都合のために使われないうめには、どういう過程を経て、合意に達したかということが透明性をもつて公開されていることが必要です。

二番目には「もれのない参加」です。誰

でもいつでも参加できるように参加の機会を広げるとともに、多様な手段をとにかく用意する。このことにコストや時間をかけるべきだと考えます。

それと三番目は「達成感のある参加」です。達成感のある参加というのは、こういう新しいことを知つてよかつたとか、こういう人にめぐり合つて良かったかと思えることです。そのためには、場を設定する人にサービスピリットがないとだめで、事業の説明なんかでも、単に資料を読み上げたりして面白くなくて、こういうふうにならなければ面白くなるだろうか、サービスピリットがあるかないかで参加の場面はガラツと変わります。

そういう意味で、参加の場面で工夫することによって何が変わったかということをかなり研究してやらなければいけないと思つています。これが四番目の「評価のある参加」です。たくさん参加がありますけれど、参加が本当に意味をもつた質の高い参加であつたか、どのぐらいの質の参加であつたかどうかという評価が実はされていないで、「参加しつぱなし」という例がたくさんあると思つています。牧野さんがおつしやつたように反省会をして、自分たちがやつてきたことは何なのか、少し議論しなければいけないと思つています。最終的にこの仕組みの、あるいはこのしかけの、あるいはこういう資料の出し方のここが良かったみたいなのをどんどん蓄積していつて、参加の質を上げていくということはとても重要だと思つています。

## 重要なのは「進化する参加」

斉藤 最後は「進化する参加」です。これは最も重要なことで、行政というのはしばしばあるスケジュールとかお膳立てを用意すると、それを変えたくない。まじめだとは思いますが、私はやはり途中で変えていける、新しく事態に合わせて変化させるということの良さも認めないと、形骸化した参加になるのではないかと思います。そんなごくつれづれに感じたことを断片的に話させていただきました。

土山 松井さんと斉藤さんの方から、参加について「楽しい」という気持ちをめぐる問題や状況、長続きするまちづくりと参加という話がありました。楽しいというのは、結局、フィードバックが充実しているかということ、ちゃんと自分が活動したことに対して何か実感として受け取れるものがあるかどうか。それが同時に斉藤さんがおっしゃられた「裏切られない参加」「評価のある参加」につながっていくと思います。

### 市民内部・行政内部の課題

土山 それからもう一つ、市民の中の問題、それから行政の中の問題です。市民対行政という対立の構図よりも、市民の間、行政の間に問題があるという指摘がありました。さらに、合意ないしは妥協というものをいかにつくりあげていくかというコミュニケーションの問題、その前提となる情報の共有の問題などが提起されたかと思えます。

ニセコ町の自治基本条例は、情報公開など様々な政策を積極的に進めていった実績の積み重ねの中から生まれたという話がありました。この条例の制定によって行政職員の意識が変化したというお話も伺って

おります。その点について少しコメントいただけないでしょうか。

### 職員の意識の変化と基本条例

逢坂 何が変わったか。情報公開条例からそうだったんですが、いろんな過程で市民・町民の参加を保証していますので、職員がそのことを意識しながら仕事をやるようになりましたね。

昔でしたら、何か提案をしてきて、私を判断を押せば実施という感じでしたが、どこで住民の意見を聞くか、どんな方法で聞くか、ということを職員自身が考えるようになったことは大きいですね。「町民はそうは言わないんじゃないの」「じゃあ試してみようか」みたいな、そんな姿勢の職員も出てきましたね。それは非常にありがたいですね。

それから、実は、職員は市民には会いたくないんですよ。会えば文句を言われるし。面白くないことおびただしいんです。トラウマなんです。実は、それは悪いことではなくて、職員はまじめなんです。言われたことを全部実現しなければいけないし、なんとかしたいと思うものだから、拒否することを教えられていないんです。ですからいつか市民とトラブルがあったことが心の底にトラウマとなって残っているわけですね。だからいやだということがあるんですが、何度かやっていくうちにやっぱりきちんと話し合った方がいいんだということ。これを思うようになってきていますね。これは理念や理屈ではなく、実践を積み重ねていくことが非常に大事ではないかと思っています。

それから情報公開に関しては、ごみの最終処分場について、最初はそんなに公開していいのかという意見が大多数でしたが、やっぱり公開した方が良い結果が得られるということがだんだんわかってきました。特に、そのコツをつかんだ職員は、とにかく公開したがりですね。メモまで公開するなど、お前そこまでと逆に私が心配になりますね。それは言い過ぎですが、そんなふうな変化は出てきていますね。

### 早い段階からの協働

井東 やはり参加の問題というのは、どうしても情報公開の問題にいきつくと思うんです。公開するタイミングを失って、だんだん遅くなっていけばいくほど、市民の集会に行くにも、見えない鎧を着込んでしまう。行くときにガチガチになってしまっていくものですから、言葉は悪いですけど、最初から丸腰で行ける協働が必要だと思います。

そのためには、市民と早い段階から一緒にやっていく。協働のスタイルを進めるべきだと思います。今回の新しい公共をつくる市民活動推進条例案でも協働事業と言っているんですが、これはなにも大規模な公共事業を言っているわけではなくて、どんな小さなことでもいいから一緒にやってみませんかとかよびかけています。最初は、小さな積み重ねであっても、新しい公共を積み重ねていって、それがやがて大きな公共につながるっていく。そんなイメージで市民の方とも話ししましたし、私たちもそれを受けて、なるべく早い段階から一緒にやっ

ていこうと、そういう気持ちでおります。

### 市民の参加疲れ

牧野 自治基本条例を制定しようという動きは三鷹市にも、実は21会議以降ありまして、その中心メンバーが今日も会場にいます。私は疲れましたから、今年は「市民は休憩」と言っているんですけど、21会議から始まって、今でも燃えているメンバーがいるんです。「楽しい」ってすごく大事だと思うんですけど、「ライフスタイルとしてのまちづくり」、すごくいいフレーズだと思えました。市民の中には楽しければやるけれどむずかしいことはいやだという人もいるし、政治的な視点で見ると方もいます。結局市民の中で意見を調整できる市民がまだ非常に少ないと、私は思うんですね。

私はたまたま編集関係の仕事にかかわったり、職場も郵便局なので、いろんな市民の方とお話をします。あの方とあの方が出会ったら絶対面白いし、すごい市民のパワーになるのになあ。と思っても、なかなか会うチャンスがない。はじめは、自分の好き・嫌いから始まっていいと思うのですが、それだけでは、市民自治としては、あまり成果が得られないということになる。

### 市民版企画調整室の必要性

牧野 21会議ですごく思ったのは、打越さんの報告にもありましたが、役所には企画調整室があるのですが、市民の側にはないんです。21会議でも、企画調整室を組織できれば良かったと思うのですが、つく

らないままだったので、一〇分科会の人間がワーッと集まってプランを作り、ワーッと別れて終っちゃったというのが現実です。さつき人見さんもおっしゃっていましたが、調査・研究・分析をする市民の機関や、活動する部門もあっていいのですが、それがバラバラに行われているので、市民の力が集大成できず、エネルギーを注いだわりには成果が上がらなくてドーッと疲れたりするんですね。だから、制度の整備も大事なんです。役所は総合力ですから、それに対抗するには、市民の側はもう少し総合的な戦略性をもって活動しなければいけないと改めて痛感しています。

私はよく「牧野さんはどうして対立するの」と役所の人に言われるんですけど、「対立じゃない。素晴らしい緊張なんです」と言うんです。役所を育てるのも市民の役割ですから、疲れちゃいけないと。21会議のことももう「一言」と、さつき自治基本条例ができたら役所が変わったという発言がありました。逢坂さん、市民の方の意識は？

逢坂 いや変わっていますよ。変わっていないということではなくて、これまでの取り組みと比較してということですから。

**市民も、役所も、そして議会も変わる**  
牧野 21会議をやったのは、市役所も変わりましたね。五時になると自転車で職員がパーッと帰るわけです。一方、私たちは夕方五時六時も過ぎて、真っ暗な中、自転車で役所に行くんです。職員のおくはみんな涼しい顔をして帰るんですね。それを市長も、事業部局の職員も見ているわけ

です。21会議を所管していた企画経営室としては、市民があれだけやっているんだからと、内部には言いやすかったのではないのでしょうか。内部的には市民もあれだけやっているのだからがんばろうというモチベーションに多少はなつたのではないのでしょうか。

それから、市長が言っていましたけれど議会が活性化されたという副産物がありました。今回基本構想で「四項目も修正が入ったのは、三鷹市議会のこれまでの歴史の中ではないらしいんです。従来は、大体構想ができた段階で、特別委員会できらつとやっていたんですけど、今回は議員だけで七回も検討されたということです。修正が「四項目も入った」というのは画期的なことらしいんです。

土山 自治基本条例、まちづくり条例、市民参加推進条例など様々な条例づくりを契機に、市民と行政とのかわりかたのルール化や、参加する市民層を広げるための取り組みが活発化しています。しかしその一方で「参加疲れ」も現われてきたという話がありました。こうした問題について、パネリストの皆さんからコメントをいただけないでしょうか。

逢坂 条例ができる前から、情報共有と参加は大事だということをやってきました。それをやり過ぎた結果、ずいぶん怒られました。情報公開疲れ、こんなに資料があっても読みきれないということ、それから参加の機会が多すぎて、「どうするんじや」という話です。こんなに参加と言われるんなら、「誰が一体仕事をやるんだ」「大事なのは議会じゃないか」という話とか、

直接的な手法をやってみて、間接民主主義の重要性が理解できたり、いろんなことがありました。

### 政治と首長の役割

逢坂 それから最後に「首長が首長としての役割を果たしているのか」、「首長の責任放棄ではないか」という話までありました。ところがやはり参加というのは大事だ、情報共有というのはそのためにも非常に大事であるということが最終的に確認されましたので、基本条例に進んでいったわけです。参加や情報共有を明文化し、ルール化することによって、四六時中監視みたいなことをしていなくてもいいし、自分の権利が侵害されるとか、生活が脅かされるなどといった場合には、それを活用すればいいわけですよ。

それからまた、正直言います、「参加したくない」、「うまくやってくれ」、「文句は言わない」という人も相当いることも事実なんです。だからそういう人たちを守るためにも明文化して権利で書いておくことが大事だろうというのが、ニセコの条例だと思っています。

これまでの議論を聞いていてちょっと気になるのは、政治というか首長の存在というのが全く見えてこないんですね。それは一体どうなのかということが非常に疑問に思います。先般、この地区ではないんですが、よその遠く離れたところであるシンポジウムをやったときにも、まさに市役所が丸投げをしているかのごとくに条例案だのをつくって、その首長さんの発言も「その結果を聞いて次の議会に出しますか

ら」と、何のてらいもなく喋るわけですね。私はそれを聞いて、この人本当に大丈夫かなと思っただけです。

### 全部市民の手？参加のうさくさ

逢坂 それからもう一つが、全部市民の手で、というのであればすべてウエルカムというふうに通じますが、本当にそれでいいのかと疑ってみる必要がある。私は市民参加を批判しているのではなく、「本当に全部市民の手で」と言い切れるのだろうか」とちよつと気になっています。

それから最後、これは皆さんは怒るかもしれませんが、私は情報共有とか参加はむしろん賛成なんです。それを前提にしてあえてこういうことを言うのですが、「参加の場がひまな市民のサロンになってはいないか」というところもちよつと思っただけです。それらを総合的に考えて条例というものを考えていくべきではないかと思っただけです。

土山 これまでの議論では、首長のリーダーシップの問題や政治的「決定」の問題の取扱いが欠けていたかなと思います。逢坂さんからの問題提起を踏まえて、改めて人見さんの方から論点を整理をしていただきました。

人見 一応のまとめをしるということですが、いま逢坂さんがおっしゃられたことを聞いて、私もかなり共感する部分があります。とりわけ参加権をはじめ、町民の側から町政をコントロールする権利を謳ったけれど、それはいざという時に使うためのツールなんだというお話で、なるほどなと思います。

## 第一は首長と議会

人見 今日には住民投票のことは出ていないんですけれど、少し、この点についてお話しをさせていただきます。やはり基本は、間接民主制・代表民主制の下で、選挙を通じて選ばれる住民代表議会と住民直接公選首長の役割・責任がまず第一だと思っただけです。これが骨組みで、議会はもちろんでしょうけれど、とりわけ大きな権限をもっている首長が最後は決定するわけで、従来はその意思決定プロセスに住民が参加してもありバイ的なものがあつた。

最近、参加の広がりも密度も高まってきて、それは肯定的に評価されるべきなのですが、これがかえって市民に参加疲れを引き起こし、さらにあなたたちが参加して決めたことなんだよというかたちで責任を住民に転嫁するかたちで行なわれては、非常に危険なことであると考えます。これは住民投票制度についても通じることです。私は住民投票制度消極論者ではないのです。

ところで、参加といった場合、たとえば環境保護であるとか、福祉であるとか、当然、行政が責任をもって事業をやるんだけれども、市民も一緒にやって川の環境を守るとか、配食サービスをやりたいという人たちがいる。同時に関連する施策の決定プロセスにも参加することもあるでしょうが、松井さんのお話にもありましたが、自分の趣味というか自分の嗜好にあつたライフスタイルと一体としてスムーズにうまく動く参加と、そうでない参加があるように思われました。つまり、三鷹市全体の計画のプランづくりになるとそれはかなり重く

て、結局は分科会に分けて、住民参加も縦割りになつて、最後に統合するのが骨が折れるということ、市民の側にもえらく苦労を強いられるような、市民参加をめぐるさべられてきたような、市民参加をめぐるとまざままチャンネルをいかに、代表民主制と接合させるかということになると思っただけです。そして参加がこの代表民主制と緊張関係をもちながら、実のある形骸化しない内容をもつて、制度設計ができるか。もちろん単なる制度・枠組みがあればいいということではなく、それを充填する市民の実体があるか、あるいはそれをつくっていくかということであるかと思つています。

**自発的な市民活動判断基準としての基本条例**

辻山 今、人見さんがおつしゃつたように、多様な意見、考えようによつてはまとまりのないシンポジウムという印象があるかと思つています。企画を担当した人間として、少し議論の整理というか、こんなふうな議論にしたらどうかということをお話ししたいと思つています。二点あります。

たとえば松井さんが平瀬川をきれいにしたり、木を植えたり、そんなことをして本当に楽しくやつていられるというお話をいただきましたが、それは聞きよつたによつては「それはどうぞご勝手に」という世界なんですかね。ぜひそういう方たちを増やしたい。ただいままをきれいにしていたきたい。そうしたら今日のシンポジウムには用のない話になるわけですが、実は重要な面がありまして、そのような活動をたとえは行政と手を携えてやる仕組みというのはあ

り得るのだろうか、あるいは条例とか基本条例のルールづくりの中で、そういう生き生きとした自発的な市民の活動を邪魔しないという原則を打ち立てるといふことが大事なんだし、そういう活動にどれだけの支援ができるかということも考えていく。ここでの議論は、そういう枠組みとして受けとめるべきだといふふうに思つたのです。そうでなければ、本当に一人ひとりの活力に依存しているうちに、だんだん歳もとつてきますし、やつぱりくたびれて消えていくだろうという気がします。

もうお一人、齊藤さんが厳しいこと、特に行政マンにとつては厳しいことをおつしゃいました。市民にとつても厳しいことを発言いただいたのですが、ご指摘のことは日本の行政文化、あるいは市民社会の文化なし、気質としてもつていふことは確かだと思つています。では、どうしたらそれを超えていけるかという議論に私たちはつなげていく必要があるかと思つています。そのために彼女は最後に、参加についての五つの戒めというか、目標のようなものを提示してくれましたが、例えば市民の間にもいろんな市民がいるぞと、本心にそう思つています。多くの場合、市民というのは自らのエゴで行動する。他人にあまり譲りたくはないし、公共性を優先して自分がまんずるといふことも苦手です。そうするとこのようなエゴ同士がぶつかった場合に、だれがどうやって行司をするかということがあります。

三鷹が苦労したのは、その行司役を市民が自らやつた、そういう意味ではリーダーシップが不足しているのかもしれませんが、依然として行政の役割はあるだろうと思つていま

す。その役割は執行の過程ということなのか、それとも立法なのか、ちよつと留保したいと思つておられる、一つの方法は市民同士が討論をして熟慮して、次第に公共性というものに慣れていく。しかしそのためには参加者の底辺を広げなければ正当性が高まらないという限界もみえてきて、ある意味では社会運動的な袋小路に入つてしまつた。それだつたらぶつかり合うエゴを捌くルールをつくつたらどうだといふ問題があるでしょう。その解決策の一つとして、たとえば基本条例のようなどころで、何を重視するか、あるいはぶつかり合った要求を、どうやって調整するかというシステムの問題と、基本原理・原則の問題、というようなかたちで立てていつたらどうか。徹底して透明性を高めて、その調整過程も全部公開してしまつて。情報公開でいくんだという考え方もあります。

たとえば今、マスコミをにぎわしている、外務省がNGOの大西さんのところに、鈴木宗男さんに言われて「お前のところに金出さんぞ」といふ件ですけれど、「お前の金じゃないだろう」と私は思つています。行政はすぐ税金を自分の金だと思つてしまつています。お前は気に入らないから金をやらないと決めたとき、ここが問題なんです。それではその誤つた判断を正すために、アフガン援助のNGOに金をわたしたらいいの、ガーナの野球の道具を買つてやるNGOにわたしたらいいの、ということに成り立つものではないんだといふ気がするんですね。それを市民に決めるといふのも無理なんだといふところがあつて、じゃあどうするかといふと、判断基準をつくる

うではないかということ。おそらく、市民自治の最前線で苦勞なさっている皆さんが直面しつつある問題はそのへんにあるのではと思って、実は分科会をつくったのです。

## 市民によるコントロール？

辻山 もう一つ言いたいことは、先ほど人見さんが自治基本条例のようなルールをつくるのはなぜかと言ったら、自治体の運営・活動についてこれまでは県とか国の官庁がコントロールしていた。分権改革になってそのコントロールがなくなるのだから市民がコントロールすることになりますよ、というお話をしました。

私は「ハテ、そうか」と思うんです。つまり国の官庁にコントロールしてもらったものを代わりに市民がやるだけだったら面倒なだけでしょ。市民にとっては新たな仕事が増えるだけで、「なぜ市民がコントロールしなければいけないのか」とちよつと思つたのです。

それは、多分、分権によって市民が決定する領域が増えるから、自分たちで決定したものがちゃんとそのように行なわれているかというコントロールなのかなと思うわけですよ。じゃあ政策を決める時、本当に市民の責任で決めているかという、まゆつばではないか。そのところで、なぜ市民がコントロールしなければならぬのか、疑問になっています。そのことに堂々巡りしていました。

最後に逢坂さんに言われて、ハッと気がつきました。これまで国にコントロールされてきたのを国がやめると言ったら、一番先に考えなければいけないのは、それぞれ

の自治体の当局が自律でやれよ、というのがあつて、選ばれた首長と議会が自律的にやればいよいよ市民にコントロールしてもらわなくていいんだということになりそうですね。そこが第一の責任なんだと、やっぱり思います。

問題はそなたたちが自律的にやっつて、地域社会に政策的に働きかけてくるときに、先ほどの平瀬川のように、これは一級河川だからと言つて一方的に基準を押し付けようとする、それは「まてよ」ということになりません。そこで参加の問題、自治体の事業とか政策のコントロールという問題が登場してくるといふふうにかえられた方がわかりいいんじゃないかと思つたのです。

土山 私は単純なので、必要とか便利とか楽しいとか、逆に面倒くさいという言葉に弱いんですね。市民参加というのは一面では大変に面倒くさい。時間的にも、経済的にも多くのコストを要します。そのコストを下げるということも課題ですが、いずれにしても参加そのものは「しない」より「する」ほうがコストはかかります。

なぜ市民参加という手法をとるかといえ、そこにはやはり必要とか、楽しいとかいう要素が入ってくるはずで、そうでないと、少なくとも長続きはしないと、思います。ただ、全ての市民に対して「あなたは常にまちづくりに関心を持って積極的に参加しなさい」と言うのは、無茶な要求だと思ひます。投票から運動、参画などさまざまなかたちで、それぞれの関心の「必要」や「楽しさ」に応じて、参加すればいいと思います。

そのために、いざというときに参加する、参加できる制度を保障し、参加のコストが

低くなる、つまり参加しやすいくみを整備していくことが必要だと考えます。さらに、その前提としてまちの現況や政策の形成にかんする情報が共有できれば、参加の裾野を広げることができるわけです。

## 行政と市民のパートナーシップ

辻山 このシンポジウムの中では、行政と市民とのパートナーシップということが議論の根底にあつたと思います。これは、よく考えられるとおそらく、時に手を携え、時には罵り合い対立しながら、ものごとに向かつていく夫婦のようなものですね。すべてのことをパートナーシップというかたちで説明しようとするには無理があるかもしれませんが、「パートナーシップ」と言つて得をしているのは行政の側だけじゃないか」という議論がけっこうあります。「住民を無理やりパートナーにするな」、「住民はそんなこと望んでいない」という意見もありそうです。

私自身も最後に述べなければいけません。今日のシンポジウムの感想を含めた最後のみなさんのひとことずつの中に、行政と市民はどんな関係でありたいのか、これからどんな関係を展望していくのかということを含めてご発言をいただいで、このシンポジウムを締めようかなと思つています。牧野さんいかがでしょうか。

牧野 行政と市民の関係というのはずっと私の研究テーマですが、三鷹市長はインタビューの中で「信なくば立たず」と開口一番言つて、私はそれを信じていました。でも、最初の協定にサインするときに、協定書に公印を押さなかつたんですね。ご自身

の直筆で書いたのです。だからこれは市長が替わつたら無効ということだと思ひました。でも、終わつてみたらニコニコ、再び「信なくば立たず」といきなり言つたので私もびっくりしました。

私は三鷹市民になつたころ、行政と市民の対立型のスタイルを目の当たりにして、市民参加とかがすぐいやになつて一度引いた人間なんです。女性つて対立型で仕事をしていると、だいたいどこでも潰されるので、要領よくなつちやつていけないんですが、まずは相手の立場に立つて考えるところ、相手のことを考えるところが、相手の基本的スタンスになつてしまつています。

今回21会議をやつてみて、行政に対して、市民の主張は勿論持つていなければいけません。相手の立場になつて考えてあげるとか、あるときには無分別な主張の市民から相手を守つてやるということも実践していかないと結局のところ、まちはよくならないという気がしています。ですから、行政と市民と言われると、もし私に一日四八時間あつたら、二四時間は市の何かをして、二四時間は自分の食ひ扶持を働くという活動をしたいのですが、それができないので、専門家の方、つまり市にお願いしてまちづくりをやつていただいでいる訳です。私にできることはボランティアでも何でもやりまますよ、ということですよ。お互いにお互いの立場を考えあうという関係性が必要だと考えています。

## 権力関係から見た市民と行政

人見 抽象的になつて申しわけないですが、



自治体も国も公権力主体であって、国の場合は刑罰権を發動して、死刑判決で私たちの命を奪うことも可能な権力主体です。自治体も裁判権は持っていませんが権力であることに変わりなく、首長さんは権力の中枢に在る人であるという緊張関係は絶対に必要です。たしかに法的には、国民は主権者であり、自治体の主権者は住民かもしれませんが、現実には違う。

現実には、私たち一人ひとり弱い市民であって、国や自治体がやる気になれば、権利・自由をいとも簡単に侵害されてしまう。対等・平等でパートナーだというのはあくまでも当局として、そうあるべきであるということであって、めざすべきことではあるかもしれないけれど、現実にはそうならない。法律学の出発点は、そこにあると思います。法律論はそのように言うけれど、事実はそうなっていないからこそ、そこをめぐってそうあるべきだという議論を立てることだと思います。自分に引きつけた抽象的な言い方で申しわけありません。井東 確かにすべてのことがらで協働というのには当然無理なことだと思っんです。ただ、行政評価システムを進めていくと、自ずと行政の自己改革をはからなければいけなくなると思います。そうなっていくと、逆にみんな新しい公共を担っていくために、市民が、自分勝手にやりますというところも当然あると思いますが、協働領域もやっばり増えていくと思います。そこで、なんとか小さいレベルで協働事業を増やしていくって、それを大きな流れにしていきたいと願っています。

同じで、楽しくやらなければいい仕事はできないと思うのです。この一年間、協働ルールをやって、市民のいるんな方と議論させていただけで、忙しかったけれど本当に楽しかった。充実感があって、その楽しさをこれからも味わえるように、自治体職員としてまさに目の前にある現場に向きあって、楽しみながらがんばっていかたいいなと思っています。

逢坂 私が昔役場の職員だったとき、税務課で非常にいるさい取り立て屋で、ある方からお前を殺してやると言われたことがあります。立場が替わって、企画部門へ異動したら、実はその方がとつても一生懸命まちづくりに参加してくれる方なんです。私は税務にいたときは「コラー」って言うていたのに、今度は肩を組んで、一緒にやらないではいけない。実は行政と市民の関係というのは多様で、ひとくちではくれない。人見先生もおっしゃっていましたが、権力関係もありますし、パートナーという関係もありますから、首長としてはそのあたりの気持をうまく切り替えるというのが大事かなという感じがしています。辻山 ありがとうございます。土山さん、何か感想ありますか？土山 今回の市町村シンポジウムでは、地域発／まちの姿、国のかたちというテーマで、全体会・分科会を通じてさまざまな角度からまちづくりを考えてきました。この第一分科会では、自治基本条例を中心として、市民参加の今日求められているかたちなどについて議論してきました。打越さんの報告にもありましたが、「拒議」からはじまった日本の市民参加ですが、今日では「建議」の手法が模索されています。

ただ、それは「建議」の方が「拒議」よりもレベルが高いことでなく、行政とのかかわりかたの種類が増えてきたということなんだと思います。同時に行政も、七〇年代の親切行政、ご用聞き行政と言われたところから、市民の意見の取り込み方を模索して、参加・協働を求めるようになった。じゃあ、今までの経験はどうルール化してどうこれからいかそうか、という悩みに直面しているのが今だと思えます。

市民活動は、さざ波のようなものと言われます。それぞれの目的に合わせて、いろんなかたちで市民参加が積み重ねられて、まち全体がつくられていくのではないのでしょうか。そうすると、そのさざ波をいかにいろんなかたちで興してもらうかが重要になります。それは一人が担うことではなく、それぞれの興味関心、必要や楽しさに応じて、たまには「市民」をお休みしてもまた問題があったなと思ったらひよいと参加できるような、そういうしくみづくりが必要なのかなと思っっています。これまでなされてきた市民参加のとりくみを経験にして、その土台をあらためてきちんと固めよという状況なのではないかと感じました。辻山 私も最後に感想めいたものを述べます。「協働でなければやれないんだよ」という主張と、「いや、何でも協働というわけにはいかないんだよ」という二つの意見があります。これはどうして意見が別れるのかと言いますと、行政が果たすべき、果たしてきた役割と、今市民たちが、市民団体が果たそうとしている役割の間で、若干の綱引きがあるという気がするんですね。

それは一律ではなく、あるところでは力をつけた市民たちが、行政も大変だから私たちが肩代わりをしようとかたちでほとんど引き受けていくところ、あるいはもつと力をつけたところは、今まで預けていたんだから取り戻す勢いで、たとえば決定権まで取り戻そうというような位置関係のところ、あるいは逆にもう見てもらえない、行政の方は金もなければ覇気もない、力が落ちてきているのでしかたがないというのもある。行政の側から言えば、もうできないからあんなたちやって、と押しつけるようなシェアの取り方もあるわけです。それは全部それぞれの自治体の市民の力と行政の置かれている現状によって、多分按配が違うんだらうという気がします。

そういう現状を一応それぞれ自分たちのまちへお帰りになって、今どんな状況だろうかとか議論していただいて、そこからたとえば基本条例の指標を立てようか、どんな市民参加のスタイルのものをつくろうか、などの議論がなされれば楽しいなという気がしています。パネリストのみなさん、本当にありがとうございます。ありがとうございました。それからフロアから発言いただいた三人の方、感想も求めずに失礼いたしました。これで終わりにしたいと思います。本当に長時間ありがとうございました。



# 何が問われ、何が語られたのか

第15回「地方新時代」市町村  
シンポジウム／第1分科会から

総合企画局都市政策部副主幹

伊藤和良

## 今、問われているものは何か

平成一二年七月に地方分権一括法（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）が成立し、平成一二年四月より施行された。中央集権型行政システムの中核部分を形成してきた機関委任事務制度は廃止され、国は法律や政令に基づかず、地方自治体に対して包括的な関与をすることは許されなくなった。関与のルールの法制化とともに「国地方係争処理委員会」が設置され、「国と地方の対等な関係」を構築するための法的な整備も行われた。

今般の分権改革を過小に評価する考え方もある。だが、それは戦略的に当初から意図されたものである。地方分権推進委員会委員長見解が示すとおり（注1）、地方自治体が市民の信託にこたえることのできる自律した「地方政府」となるまでには、権限や財源の国から地方への大膽な移譲をふくむさらなる改革が必要であり、そこに至るためにはまだまだ時間がかかる。私たちは新地方自治法の一般条項（二条⑪⑫⑬）などを手がかりとし、自治

体現場での声を大切にし、それをくみ上げ分権第二ステージへの道筋を明らかにしていく必要に迫られている。

なぜなら、地方分権の推進は内外のおおきな潮流によるものであり、多少のゆり戻しがあつたにせよ、市民ニーズに決めこまやかに対応する分権改革が停止することはありえないからである。国と地方の関係を規定し、さらに住民の自己決定権の実現を図る、分権改革は永続的につづけられていくものである。

現時点においての重要な課題の一つは、「自治体側が今回の分権改革を契機として、政治・行政に自立の気概を持ち、政策立案・実施能力を高め、中央政府により一段の地方分権の推進を迫っていくこと」（注2）である。

このような地方分権改革の大きな潮流の中で、私たちは私たち自身が住んでいる地域社会の魅力的な整備にとりかかることになる。それは、地方自治の確立に向けた長い道程の一步として、今回の地方分権改革をとらえ、多くの市民とともに、そして私たち自身が一人の市民としても、次のステージに向けて一つひとつの課題と真摯に向き合うことである。地方分権改革の流れを確実なものにし、最終

ステージとしての「真に豊かな地域社会」を実現するためにも、市民、NPOなど多様な主体、そして私たち自治体職員自身が政策形成能力を磨き、地域経営（注3）の主体として大きく成長できるかどうか厳しく問われている。

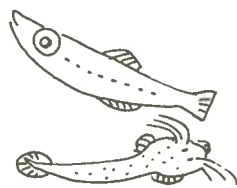
## 今般のシンポジウム企画意図 川崎市政のエポックメイキングとして

### ◎シンポジウムの企画意図

政策情報誌も同じだが、シンポジウムはその時代、その時点においても必要で、その展開によつて新たな地平を切り開くことを意図して企画されるものである。

分権一括法施行から早くも二年、新たな時代にふさわしく、様々な自治体改革の動きが始まっている。

川崎市においても、「市役所は市民活動の事務局、市長は事務局長」と市民の声に依拠し市政を進めることを明確に標榜する阿部孝夫市長のもと、区政改革などさまざまな新しい試みが行われている。阿部市政の幕開けともなる今回のシンポジウムにおいては、①二七



注1 地方分権推進委員会委員長見解（一九九五年二月二日）  
諸井慶委員長は次のような見解を提示されており、最終的な目標は「地域や暮らしが変わる」ことである。地方分権一括法の制定は第一ステージ又は第二ステージの半ばであるが、大きな目標に向けた重要な一歩である。

①第一ステージ：国・地方の関係が変わる（国・地方の関係は、戦後五〇年続いた上下・主従の関係から対等・協力の関係へ）  
②第二ステージ：行政が変わる。（中央主導の画一行政から地域の実情に応じた多様な行政へ、縦割り行政から住民本位の総合行政へ、国の機能は純化、強化）  
③第三ステージ：地方公共団体が変わる。（中央に依存せざるを得なかつた首長が住民本位の首長に、国の指導による受け身行政から、住民本位の能動行政へ）  
④最終ステージ：地域や暮らしが変わる。（住民の自己決定権の実現、住民の知恵や創意工夫を活かした地域や暮らしづくり）

注2 西尾勝「未完の分権改革」二五三頁、岩波書店、一九九九年、新藤宗幸解説部分

注3 阿部孝夫「政策形成と地域経営」二四八頁（学陽書房、一九九八年）「地域の構成員である住民を重視し、主役として位置づけて考えるならば、「自治体経営」と「地域経営」とは分離して考察すべきである。」

コ町の「まちづくり基本条例」など各地で進められている先駆的な施策を紹介するとともに、②それが抽象的な制度論に終始することなく、各制度がどのように市民の自治意識に基づいて作られたのかを検証する、③そして、これからの市民自治の道筋を明らかにしていく、これが今回の第一分科会の主旨である。そのためにも、川崎市内で地道に活動する市民代表の意見を直接に各論者にぶつけ、各自治体で築き上げられた制度内容を確認し、参加者全体で「分権時代にふさわしい自治システムの構築の方向性」を考えようとしたものである。

それは、公務員系研修誌などで一見ブームのように語られる「自治基本条例」などについて、どれだけ市民の自治意識に根ざしたのか、市民活動の実践を織り込んだものか、その内実を問うものでもあった。

#### ◎条例化、制度化の前提として

条例や制度を定立しようとする、その前提として、その主眼となるものは現況の把握である。今時代が求めている政策課題は何か、私たちがそれを発見する力があるか否か、私たちがそれを有しているか否かに大きく左右される。

政策課題の発見が先で、その結果としてルールの見直しが行われる。条例化や制度化はその中の一つの選択肢であり、基本は課題を通しての地域経営手法の見直しであり、その結果としてそれは条例・規則・要綱などローカル・ルールの策定・変更につながっていく。

(注4)

必要なことは、市民ニーズを把握し、それを整理し、政策課題を解決するためにどのような手法が望ましいかを検討することである。

既存の法体系との関係を客観的にとらえ、法令の言っていることは何かを考え、制度化できること、条例の定立できる範囲はどこまでかを検討する。もし、新地方自治法の一般条項を考慮したとしても法令の範囲内という制約のもと、条例化や制度化がきわめて不十分な範囲でしか策定できないとしたら、そのことをきちんと書きとめておくことも必要となる。それは将来、法令の変更などを求める上での重要な資料となっていく。

#### ◎シンポジウムに参加したみなさんの声

今回のシンポジウム第一分科会の参加者は三五〇人、約六〇枚のアンケートが提示されている。「各地の様々な取り組みが聞けて興味深かった」、「分権の話は法律的なものが多いが今回は具体的な話でわかりやすかった」、「まちづくりへの市民参加のツールを検討する上で非常に役立つ」、「裏切られない参加という言葉に拍手」、「住民自治の先進的な考え方に触れられ元気を取り戻した」、「構えないで楽しくという、松井さんの姿勢に共感」、「具体化した論点は生々しくて良い」、「時代の変化を肌で」など、事務局としては大方好評でありがたかった。

ただ、制度論の説明に終始せず、市民意識に根ざしたものを検証しようとしたことから、「自治基本条例というよりもいかに市民参加を進めていくかが中心だった」、「拡散気味」との意見もあり、厳しく自省に努め、来年度に向けて的確な企画案を練っていく必要がある。

#### 今般のシンポジウムで語られたものは何か

分権型自治システムの構築にむけ、市民自

治の拡充に関する様々な取り組みが行われている。今回の第一分科会においては、各地で行われている市民参画の現況を確認するとともに、分権時代にふさわしい自治システムの構築にむけ、必要となる制度・手法の検討を行った。ここでは、「何が語られたか」をまとめていく。

(一) 今回紹介された先駆的な施策、それは各々の自治体の中で市民意識に基づき練り上げられたものである。その結果として、①二七〇町では、「まちづくり基本条例」を策定し、自治体運営の理念と原則を明らかにした。

②大和市では、自主的なまちづくりを促す仕組みとして「みんなの街づくり条例」をまとめ、地区計画、建築協定、街づくり協定の活用などを盛り込んだ。また、「新しい公共を創造する市民活動推進条例」の策定に取り組んでいる。③三鷹市では、市民参加と協働によるまちづくりをめざし、三七五名の市民の手による「みたか市民プラン21」を策定した。

二七〇町の逢坂町長が「条例ができたからといって変わったところはない」とあえて述べているのは、町政の基本が「情報の共有と市民参加」であり、基本条例は日々繰り返しされる自治の慣習を具現化したことを表現したものである。「自治の実践なきところに基本条例はなく、基本条例は自治する慣習の条文化である(注5)」、そのことを確認しておきたい。そうでなければ基本条例は単なる作文にすぎない。

(二) 市民主体で条例化を図り、制度化をするにあたっては、今回多くの質問が寄せられたとおり、「市民と首長・行政の関係」、「市民と議会の関係」が改めて問われることになる。

地方分権推進委員会の委員長見解にあるとおり、地方分権改革の意義は、「真に豊かな地

注4

「行政機構が、既存の権限・財源の維持・拡大のために、行政需要に政策課題をつくりだす行政膨張」(松下圭一「政策型思考と政治」一四一頁、岩波書店一九九一年)が行われては意味がない。新たな制度づくりにあたっては、現況をきちんと把握したか、本当に必要なのか、常に心すべきものである。また、制度化された政策も「たえず批判を受けるとともに、また疲弊・腐蝕する。のみならず、既成政策が想定しなかった新しい争点も生まれて、たえず政策開発がうながされる」ものであり、争点化、政策化、制度化の循環(同一四二頁)が起きていく。

注5

神原勝「自治基本条例と議会」(「地方自治職員研修」二〇〇一年七月号、二八頁)

域社会」の創設であり、住民の自己決定権の実現である。真の地方自治を確立しようという市民の意欲が高ければ高いほど、よりよい政治が実現する社会の創造である。

今後、市民主体で制度、条例を作っていくこととなれば、行政はどういった役割を担うのか、首長はいかにあるべきかが逆に厳しく問われていく(注6)。大和市の井東氏が、「行政は、たたき台は出さない。活動の舞台を用意するだけ」という指摘も、三鷹市の牧野氏が「行政が事務局をやると市民に媚びる。市民が事務局をやると市民に媚びる。市民が事務局をやると市民に媚びる。市民が事務局をやると市民に媚びる。」が行政の対応としての一つの答えである。

また、逢坂町長の言われるとおり、「市民はすべてを白紙委任しているわけではなく、一定の条件の中で各主体に重層的に信託しているのであり(注7)、何らかの大きな対立が起きたとき、市民自身が直接に決定するという市民投票の必要場合も派生する。ただ、多元的な民主主義体制を補完・補強するものだとすると、討議抜きで結論のみについて賛否を問う市民投票については、制度設計にあたって十分な検討が必要となる。(注8)。

さらに、市民参加論の中で常に問題となるのは、参加しない市民、「声なき声」をどう受け止めるかである。窓は常に開け放たれ、テーブルのまわりに多くの席が用意されているならば(インターネットなどIT技術を駆使することも含む)、逢坂町長が言うとおり「参加しないものの権利の反映を図るのは、首長、議会のそもそもの役割であり責任」に帰結する。

(三) さて、市民主体で制度、条例をつくりあげることについて、今回、斉藤氏から提起されたのは、「参加疲れ」という視点である。何の成果も示されず、単に計画を繰り返していただくだけならば、何のために参加しているのか、

もしかしたら行政の責任逃れ、隠れ蓑として使われているのではないかと、市民から疑いの念をもたれても仕方がない。行政の言うパートナーシップは市民へのプロポーザルの言葉であり、真のパートナーシップとは「相互に理解し、相互に尊重することを基本とし、目標に対する共通認識のもと、対等な関係で事業を行うものであり、事業展開の中で、お互いに変容していくことを許容するもの」である。注意すべきことは、「パートナーシップ」という言葉の響きが多分に清冽なものであるために、逆に議論の必要なさまざまな課題を覆い隠してしまう危険性を包含している点である。

川崎市ではこの間、「区づくり白書」(注9)を契機とし、各区ごと市民間の合意を着実に築き上げてきた。打越氏がまとめたとおり、「かわさき市民健康の森づくり」(注10)、「川崎市子どもの権利条例」(注11)などもそうした文脈の中で語られる。斉藤氏の言う疑念を本当に払拭することができるのか、行政は今自らを厳しく律することが問われている。

それと並んで、松井氏の言う「参加することが楽しくなければ意味がない」、まさに具体的に奥深い言葉である。

(四) このような市民との協働作業にあたって、行政も市民自身もその有りようが問われる。行政は、作業結果の公表・成果への反映を行い、参加プロセスの中の成長が求められる。行政の役割については、コーディネーター役としてその専門性も厳しく問われる。多様な価値観をみとめあう場づくりができるかが、分権時代の行政マンの大きな仕事になっていく。「訓練ができていなければ自治基本条例ができて動かない。多数の意見で結論を出すにはトレーニングが必要」は、市民自身が合

意形成を果たすべきことの提示である。牧野氏が指摘されるとおり、「みたか市民プラン21」について、参加手法のルールを準備会の中で作ったこと。自分たちの処方箋を自分たちでつくることなど、パートナーシップ協定の内容以上に、市民の手による会議のルールづくり(注12)の意義は大きい。

(五) このような訓練を経て、新たな公共空間が築かれていく。各地域ごとの市民と行政の協働作業の中で新たな制度が形作られ、制度は行政組織等の行動規範(説明責任の義務づけや政策形成過程の明確化など)となり、市民文化となる。その後、市民意識と乖離があれば制度は組み替えられ深化する(二七〇町まちづくり基本条例第四五条など参照)。分権の第二ステージに向けたさまざまな努力、各地でのみずみずしい活動が分権型の自治システムを編み上げていく。(注13)

### 豊穡の大地から、新たな公共空間を創出する

川崎市の北西部、稲城市や多摩市に近い麻生区黒川の地区で、私たちは人手不足で農家の手がいらない里山の管理活動をボランティアとして実践している。都市基盤整備公団の職員や川崎市の職員(総合企画局、経済局、環境局)が中心となり、一年近い試行活動を通じて、市民の方々を交えた活動へと展開している。(注14)

孟宗竹が密生し陽がささないために、クヌギやコナラの大木が朽ち果てようとしている。ここでは、「緑を切るな」という頭デッカチの抽象的な議論は役に立たない。切らなければ多くの樹木がだめになってしまう。ザッと鋸を入れ孟宗竹を切る。一〇メートル近い大き

注6 辻山幸宣「自治基本条例」地方自治の発展(「地方分権」二〇〇一年四月号、四一頁)「自治基本条例を、住民による自治体行政・議会の役割の定義と考える。その(長や議会)行為規範は住民自身が与えるもの」

注7 前出(注4、松下圭一、五六頁)「市民は自治体、国に対しては直接に、ほぼ単位で構成される国際機構に対しては間接に、それぞれ、独自の政府としての権限を、基本法に基づいて信託する」と位置づけられ、これが、自治体、国際機構への重層政府信託論である」

注8 前出(注3、阿部孝夫、二七六頁)、「一九九五年前後、各区ごと、多くの区民の参加により環境・緑・福祉、まちづくり等、様々な視点から議論を行い、区の将来像を描いたもの。二三年にわたる区民による調査・研究・討議の後、区民意見の集約を行い「キラリ高津」など多岐にわたる報告書が区民自身の手により各区長に提示された。区づくり白書」を通じ、多くの区民が協働の輪を広げた。

注9 場所の選定から維持保全の仕組み作りまで、広汎な区民の代表によって議論し決定した。各区ごと進捗に差はあるが、特色ある森づくりが市民と行政の協働作業として行われている。「政策情報かわさき」第八号に詳しい解説がある。

注10 子どもの権利に関する条例を、二年間にわたり二〇〇回以上の徹底した市民参加(子どもも参加)により策定した。「子どもコンファレンス」(エイデル出版、早稲田大学教授 喜多明人ほか)に策定経過、内容などが詳細にまとめられている。

注11 清原慶子「三鷹がつくる自治体新時代」七二頁(きょうせい、二〇〇〇年)議論を円滑かつ効率よく運営するため、会議のルールを定める必要があり、「四つの原則・九つのルール」がまとめられた。四つの原則は「時間の厳守」「自由な発言」「徹底した議論」「合意の形成」であり、この中に具体的な九つのルールがまとめられた。ルールの具体的な内容については「みたか市民プラン21」一〇六頁

注12 「今般のシンポジウムで語られたものは何か」をまとめるにあたっては、コーディネーターを務められた辻山幸宣中央大学教授、土山希美校龍谷大学助教授、ハネリストの一人である見剛都立大学教授の的確なコメントによる所が大きい。

注13 二〇〇一年三月に「くろかわ地区グリーンネットワーク構想」を川崎市総合企画局都市政策部と都市基盤整備公団(黒川開発事務所)が事務局となり、関係局と共に報告書をまとめた。

注14

な竹がズズッと崩れていく。

今度は、朽ち果てかかったクヌギの古木を切る。鋸の歯を入れ初めに倒れる方向を決める。古木の重みで鋸の歯が止まる。抵抗は強い。力を込める。古木はころげ落ちドスンといつて止まる。ポツカリと青空が顔を出す。

しばらくして行つて見ると、残されたクヌギの大きな幹に小さな緑の葉が生まれている。春になればこの小さな葉はヒコバエに育つ。

倒れたクヌギの上にも新たな命が生まれる（萌芽更新）。埋もれていたキンランや春ランも命を吹き返すだろう。豊稔の大地はいつまでも不変である。

汗をぬぐいながら、ふと、「分権型自治システム」について思いをめぐらす。

新たに生まれる空間は差別に満ち満ちた皮相な社会空間だろうか。それとも、川崎市民の豊稔の大地からあふれ出し、湧き出るよう

な自治意識に根ざした公共空間（注15）だろうか。できうれば、「私」が他者に対して現れ、他者が私に対して現れる空間、the space of appearance（注16）となるよう、テーブルのまわりの席は常に空けておいてほしい。そして、そういった市民の自治意識をきちんと包み込む、新たな制度の創設（たとえば、「かわさき自治基本条例」又は「市民自治拡充に関する総合条例」など）が待たれている。

注15

斎藤純一「公共性」八七頁、(岩波書店、二〇〇〇年)「私たちの生が、機軸もの自然的・社会的偶然性の上に築かれているという事実が忘却され、現在の生が過去の努力とか勤勉に対する正当な報酬であると思ひこまれるならば、社会的連帯という理念が回復することはおそらくないだろう。社会的連帯という理念を維持するためには必要なのは、国民的アイデンティティを再構築することではなく、私たちの生の根源的偶然性を繰り返し認識することである」

注16

ハンナ・アーレント「人間の条件」三二二頁、志水速雄訳、(ちくま学芸文庫一九九四年)

## 特集1 第2ラウンドに入った分権改革〜川崎市の試み

# 分権型自治体の創造を目指して

## 川崎市地方分権推進指針の策定と当面する課題

総合企画局都市政策部主査

土方慎也

平成七年五月に地方分権推進法が成立して

以来、国、地方をあげて取り組んできた分権改革は、国から地方への権限移譲や関与の縮減廃止といった具体策を提示し、国と自治体との関係をそれぞれが主体的に活動できる方向へと転換させる道筋を明らかにすることによって自治体活動の可能性を拡大した。平成一二年四月に施行されたいわゆる地方分権一括法（以下「一括法」という）は、このような改革の中身を具体的に実現していくために必要な事項を法的側面から整理しており、分権改革の第一ステージにおける重要な成果と

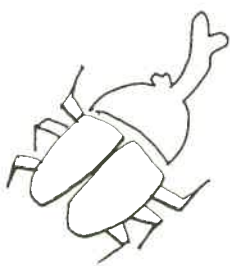
して捉えられる。

この法施行からすでに二年が経過しようとしている。この間、昨年六月には国の地方分権推進委員会が地方税財源の充実確保に係る提言を中心とした最終報告をまとめ、直後の七月にその役割を後継機関の地方分権改革推進会議に引き継ぐ形で終えるなど分権を取り巻く新たな展開が見え始めた。このような一連の動きの中で、分権改革の力点は、一括法施行までの国と地方間の権限移譲の議論から、地方税財源の充実確保方策や住民自治の拡充等を図る観点からの地方行政体制の整備・確

立といった地方自治体の側の主体的とりくみの議論へと移行してきている。

そうした意味では自治体個々の力量が問われる時代に入り、責任ある自治体として分権改革の新ステージに向けたとりくみの基本方向を明らかにすることが求められている。

そこで、本稿では川崎市が分権推進をめざして平成一四年三月に策定した「川崎市地方分権推進指針」（以下「分権推進指針」という）の概要と当面する主な課題について論じたい。



## なぜ今「分権推進指針」なのか

本市は、これまで分権推進へのとりくみとして、国の地方分権推進委員会や地方分権改革推進会議の動きにあわせて、同委員会の報告や報告、国の地方分権推進計画等に関して議論を重ねてきた。そして、他自治体とも連携し節目ごとに意見表明や要望活動を行ってきた。また、こうした動きに併せて、本市独自のとりくみとして、分権に伴う仕事をチェックするための指針である「分権事務チェックリスト」や分権の普及啓発を目的とした「分権事始め inかわさき」の発刊、市民の分権意識と立法技術を高めるための「市民立法ゼミナール」の開催、加えて、本市の分権推進について調査研究することを目的とした学識経験者で構成する「地方分権推進研究委員会」の設置、市民自治の拡充に向けて市民参加型の事業促進を図る「パートナーシップ型事業」等の推進、分権型の社会像を探る「地方新時代市町村シンポジウム」の開催、一括法施行に伴う市例規の整備等、分権推進に向けて実に幅広い分野で様々なとりくみを実施してきた。

しかし、数々のとりくみを進めてきたにもかかわらず、それらが職員にとっては分権を推進する上で相互に意味連関をもつ実効あるとりくみとして実感されることが難しく、多くは国の動きに合わせた対症療法的なとりくみとして映っていた。

なぜなら、本市が求める分権型の自治体像は、こうした一つ一つの地道な積み重ねの結果を総体として見極める中ではか確実性をもって明確にしえない性格のものであって、その具体像を入り口から共有することが困難なために、個々のとりくみが分権推進の行き着

く先にあるべき自治体像に重なり合う必然性を希薄にしていたためと考えられる。

分権推進は、いわばこれからの時代における新しい社会の創造に向けた大転換をめざすものであり、行政にとっては構造改革そのものである。当然、分権型社会の構築は一朝一夕にしてできるはずはなく、その実現に向けたとりくみを一つずつ着実にかつ永続的に重ねていかなければならない。

こうした認識のもと、本市の分権推進にあたっては、単に理念を訴えるのではなく、分権型社会の創造に向けて本市行政を着実に一歩前に進めるために何をすべきか、その基本的な方向を具体的にとりくみとともに明らかにし共有することが極めて重要であり、そのため指針の策定が求められた。

### 分権推進指針の概要

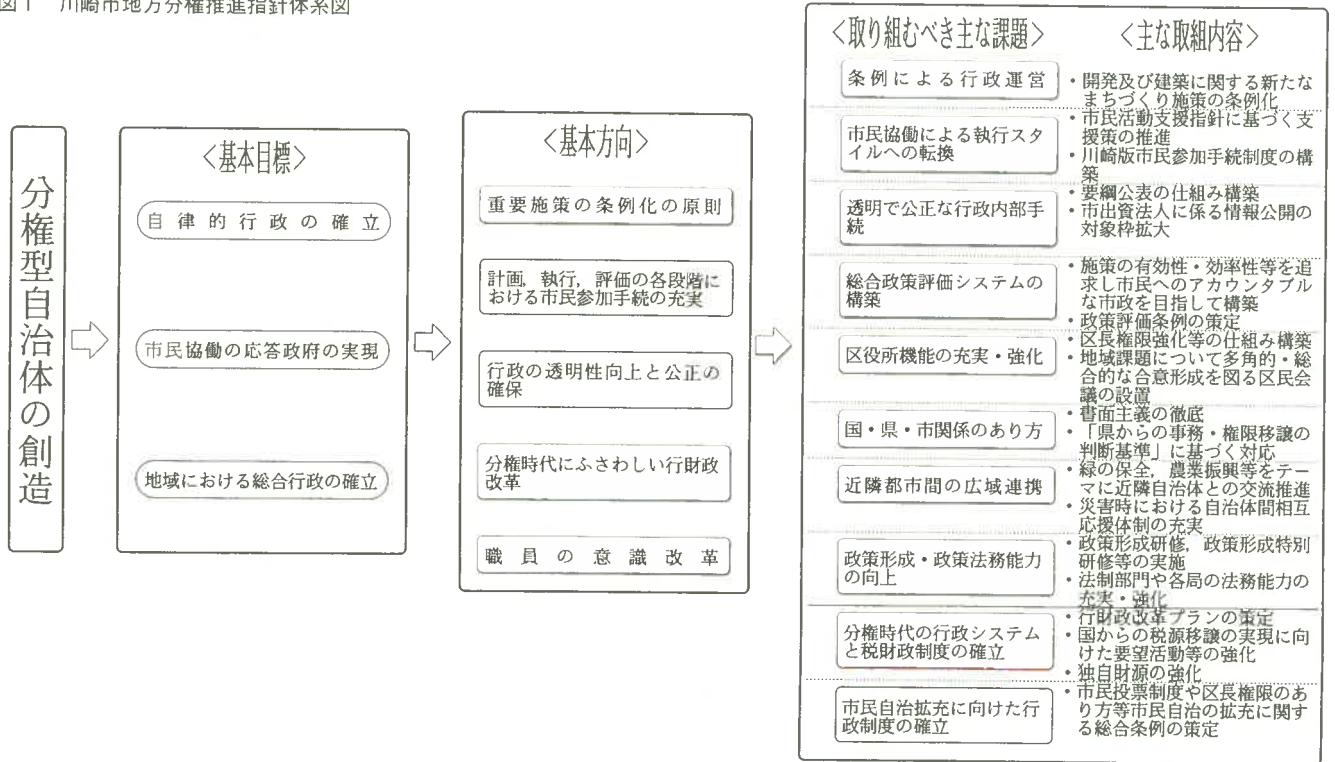
このたび策定した分権推進指針の体系図は図1のとおりである。

分権推進指針の全体像は、分権型自治体の創造をめざすために、基本目標、基本方向及びとりくむべき主要課題から構成されている。

#### (1) 三つの基本目標と五つの基本方向

本市では、分権推進の考え方や方策を検討するために平成一〇年度に学識経験者からなる地方分権推進研究委員会を設置し、二か年にわたる検討の成果として同委員会から二度の提言をいただいた。基本目標と基本方向はこの提言を踏まえたものであり、本市が、①自己決定にあたっては独善に陥ることなく自律的な行政運営を確立すること、②住民との応答性を高める責任を果たすこと、③地域課題を横断的な行政の対応により総合的に解決

図1 川崎市地方分権推進指針体系図



することの三つを基本目標に、①自治体の自己決定の拡大に伴い重要な施策は条例で定めることを原則とすること、②施策や事業の実施にあたり計画・執行・評価の各段階において必要な市民参加手続を充実すること、③市民に対する説明責任等を果たすために行政の透明性向上を一層図るとともに行政運営に係る厳正なチェック体制を確立すること、④簡素で効率的な行政運営のために行財政改革を推進すること、⑤分権推進に向けてそれを支える職員の意識を改革することの五項目が基本方向とされている。

## (2) 一〇項目のとりくむべき主な課題

以上の基本目標と基本方向、さらに本市のこれまでのとりくみを踏まえ、分権推進のために具体的にとりくむべき一〇項目の課題の概要は次のとおりである。

- ①「条例による行政運営」…重要な施策は条例で定めるとする原則を踏まえて、開発及び建築行為等の総合的な調整を行うために住宅・宅地事業調整要綱を条例化する総合調整条例、及び都市計画法改正に基づく開発許可基準の委任条例の制定、現行の「中高層建築物の建築に係わる紛争の予防及び調整に関する条例」に規定されている対象領域を開発行為に拡大させるための条例改正等にとりくむ。
- ②「市民協働による執行スタイルへの転換」…施策や事業の推進にあたり市民が担える分野について行政から移行する可能性を追求する。すでに策定された市民活動支援指針をもとに具体的支援策を検討する。本市の実情に応じた市民参加手続制度の構築を図る。
- ③「透明で公正な行政内部手続」…各局に

ある要綱について本市のホームページを活用した公表の仕組みを構築する。本市の出資法人に係る情報公開の対象枠を拡大する。

- ④「総合政策評価システムの構築」…市民の意見を施策に反映させるコミュニケーション・ツールの役割を果たすことをめざした総合政策評価システムを構築するとともに、評価制度について条例化を図る。
- ⑤「区役所機能の充実・強化」…区長権限を強化する仕組みについて具体化を進める。地域課題について区民をはじめ多くの関係者で共有し多角的かつ総合的に解決を図る場として区民会議の創設を図る。

- ⑥「国・県・市関係のあり方」…国・県の関与等への対応として書面主義を徹底する。県からの事務・権限の移譲にあたっては、本市の自主性・自立性の強化に資すること、総合的な行政の展開を可能とする行政体制の整備につながることを、一定の行政分野ごとに関連する事務・権限を包括的かつ計画的に受入れるとともに簡素で効率的な事務執行体制の整備を図ることを基本的な考え方とする。

- ⑦「近隣都市間の広域連携」…緑の保全や農業振興等をテーマとした定期的な会議や研修を通じて町田市や稲城市等の近隣自治体との交流を推進する。防災・消防・医療など災害時における自治体間の相互応援体制の充実を図る。七都県市首脳会議や県・横浜・川崎首長懇談会等の場を通じて共通する都市問題の解決に向けたとりくみを進める。

- ⑧「政策形成・政策法務能力の向上」…段階的・総合的に政策形成能力を高めるた

めあらゆる階層に見合う政策形成研修、より高度で専門的な政策形成特別研修等を実施する。

- ⑨「分権時代の行政システムと税財政制度の確立」…財政の健全化及び簡素で効率的な組織・体制の整備を図るため新たに「行財政改革プラン」を策定する。

- ⑩「市民自治拡充に向けた行政制度の確立」…分権型自治システムの前提となる市民自治の拡充に向け、市民投票のあり方、行政の分権化・区長権限のあり方等本市の自治機構や運営の基本理念・指針等を定める、「市民自治の拡充に関する総合条例」（川崎版自治基本条例）の策定を進める。

なお、以上の「とりくむべき主な課題」の実施スケジュールは表1のとおりである。

## 区役所改革へのとりくみ

昨年一〇月の川崎市長選挙により阿部新市長が誕生した。選挙期間を通じて区長を政治職にする条例の制定や区民会議の創設等を公約として掲げ、さらに当選後の初議会の所信表明においてもこれらを含めて区役所機能の強化にとりくむ方針が示されたことから、本市において長年の課題であった区役所改革へのとりくみが以前にも増してクローズアップされた。

分権推進指針においては基本目標と基本方向に加えて一〇項目のとりくむべき主な課題を掲げたが、とくにその中で「区役所機能の充実・強化」の項目については、一二七方市民を擁する政令指定都市である本市にとって、域内の分権をどう進めていくのか、とりわけ市民にとっての分権効果という観点を切

表1 取り組むべき主な課題の実施スケジュール

取り組むべき主な課題と内容(所管局)	平成13年度	平成14年度	平成15年度
条例による行政運営			
ア. 開発及び建築に関する新たなまちづくり施策の条例化 (まちづくり局)	検討	条例化	実施
市民協働による執行スタイルへの転換			
ア. 市民活動支援指針に基づく支援策の推進 (市民局)	指針策定、委員会設置、ボランティアセンター機能拡充、支援ルールづくり	ボランティアセンター機能拡充、支援ルールづくり、拠点整備	ボランティアセンター機能拡充、支援ルールづくり、拠点整備
イ. 川崎版市民参加手続制度の構築 (総合企画局)	研究	検討	条例化
透明で公正な行政内部手続			
ア. 要綱公表の仕組み構築 (総務局・総合企画局等)	—	研究	検討
イ. 市出資法人に係る情報公開の対象枠拡大 (総務局)	検討	検討・実施	実施
総合政策評価システムの構築			
ア. 総合政策評価システムの構築 (総合企画局)	運用・拡充、政策評価条例研究	運用・拡充、政策評価条例検討	運用・拡充、政策評価条例制定
区役所機能の充実・強化			
ア. 区役所機能の充実・強化 (市民局)	区長権限強化への検討	区長権限強化・体制整備	区長権限強化・体制整備
国・県・市関係のあり方			
ア. 国及び県への対応 (総合企画局)	書面主義徹底、市の判断基準に基づく対応	書面主義徹底、市の判断基準に基づく対応	書面主義徹底、市の判断基準に基づく対応
近隣都市間の広域連携			
ア. 近隣都市間の広域連携 (総合企画局・環境局・経済局・建設局・消防局等)	緑の保全・農業振興等をテーマに近隣自治体との交流推進、災害時における自治体間相互応援体制の充実	緑の保全・農業振興等をテーマに近隣自治体との交流推進、災害時における自治体間相互応援体制の充実	緑の保全・農業振興等をテーマに近隣自治体との交流推進、災害時における自治体間相互応援体制の充実
政策形成・政策法務能力の向上			
ア. 政策形成能力の育成に向けた研修・研究 (総務局等)	研修及び研究の実施・連携	研修及び研究の充実・連携	研修及び研究の充実・連携
分権時代の行政システムと税財政制度の確立			
ア. 行財政改革の推進 (総務局)	行財政改革プラン検討	行財政改革プラン策定・推進	行財政改革プラン推進
市民自治拡充に向けた行政制度の確立			
ア. 市民自治拡充に向けた行政制度の確立 (総合企画局)	研究	検討	条例化



り口にすれば、極めて重要な位置づけである。そこで、新年度に向けた本市の区役所改革への新たなとりくみと課題について若干掘り下げてみたい。

本市では、平成一四年度予算において、区役所に係る予算として(ア)魅力ある区づくり推進事業費、(イ)区道路維持補修事業費、(ウ)区安全施設整備事業費、(エ)区民会議関係事業費が新設された。ここで(ア)は地域の実情に応じて区長裁量で執行できる予算として前年度まで区政推進事業費等の名称で二千五百万円の予算措置がなされていたもので、新年度は名称変更し予算額が五千万円に倍増した。(イ)と(ウ)は前年度まで本市の建設局の最先機関として各区に設置されている土木事務所の予算であったが、市民生活に身近な地域課題についてはできるだけ区役所で解決できるようにとの意図からこれを区長裁量で執行できる予算に移行した。(エ)は新規事業として、区ごとの重要な課題について、議員、区民、区長が知恵を出し合い解決すべき課題等について整理し、計画原案としてまとめていく「区民会議」を創設するための調査経費である。いずれも区長権限の強化を図る方策として、区長が責任をもって政策判断していく仕組みに関わる予算である。だが区長裁量の予算枠が拡大し、地域課題の解決を関係者で議論する場としての区民会議が設置されればそれで区政運営が円滑に進むことになるのだろうか。

私は今回の区役所予算に係る最大のポイントは、土木事務所の予算の一部を区長裁量の予算に移行したことだと考えている。もちろん、区長が自らの裁量で地域の実情に応じた独自事業を行うことは重要にちがいないが、むしろ区長には、福祉・環境・まちづくりな

ど行政分野ごとに縦割りになっている事業局が、それぞれの論理と必要性に基づき地域の中で個別に実施している事業を、区民の意向や地域の実情を踏まえて横断的に調整していく役割が大切なのではないかと考えるからである。

土木事務所の予算、つまり建設局長の権限で執行される予算が区長の裁量で執行できる予算に移行したことを機会に、建設局長と区長の権限の内容と範囲の違いを明確に整理すべきである。今後他の分野の予算が区長裁量の予算に移行することが予想される中で、その際のモデルになるはずだ。こうしたとりくみを重ねることによって事業局が実施する事業の一定部分を横断的に調整する役割を区長が果たし、そのために区長裁量の予算が執行され、区民会議の機能が活用されるような全体の仕組みとなれば、地域課題の解決にあたって区長の役割が一層重要視されると思われる。その結果としてより区民に身近な頼りがいのある区役所へと変貌できるのではないか。

当然そのための課題も多い。区役所が如何に地域課題を把握し、その解決を図っていくための事業の優先順位を独自に判断できる体制を整備できるか。また、区民が主体になって区のまちづくりを検討する既存の組織等と区民会議との関係をどう整理できるか等、難しい課題が横たわっている。これらの課題に正面から向き合い一歩ずつ確実に解決してこそ、あるべき分権型の自治体像に近づくことができるはずだ。

## おわりに

これまでの分権改革は、とかく国と地方のいわゆる官官分権の議論が中心であり、市民

不在といわれ続けてきた。その意味でも地方自治体においては住民自治の一層の展開がますます重要な課題になっている。

本市の分権推進指針は、実はその中で掲げられている項目について、本市の平成一四年度新規事業である「市民自治の拡充に向けた行政制度に関する検討事業」において前述したような市民投票のあり方、行政の分権化・区長権限のあり方、市民自治の拡充に関する総合条例(川崎版自治基本条約)等を検討する中で、市民を交えて議論していく仕掛けになっている。そして、これらの議論が結実した時、分権推進指針の当面の目的が達せられることになる。

第二次、第三次分権改革への道はまだまだ険しくその先にある社会のありようが見えにくい。地域に根差した着実な分権のとりくみこそが、新しい時代の川崎のあるべき自治体像を描き出すことにつながるという確信の下、あらゆる場で分権をキーワードに事業にとりくむことの重要性を自治体職員として改めて認識することが必要であると考えている。そのためこの分権推進指針がいくらかでも機能することを願っている。



# 川崎市墓地等の経営許可等に関する条例の制定

## 新たなルールづくりへ向けて

健康福祉局健康部生活衛生課主幹

鈴木一美

墓地経営の許可を始めとした墓地の指導監督に関する事務については、これまで都道府県（指定都市等）の団体委任事務として行ってきた。それは、住民の宗教的感情や風習、文化等は地域によって異なることから、必要な規制の枠組みを国の法令で定め、具体的な運用については、より住民に身近な都道府県等において、地域の実情に応じて行われることが望ましいということにある。また、同様の趣旨に基づき、平成一二年四月からは「地方分権の推進を図るための関係法律の整備などに関する法律」の施行に伴い、墓地に関する指導監督の事務は、地方公共団体が自らの責任において行う「自治事務」となっている。

墓地、埋葬等に関する法律（以下「墓理法」という）は、墓地などの経営を都道府県知事又は指定都市等の市長の許可によるものとし、許可取消、改善命令、報告徴収等の権限を付与している。この強い行政権限の運用方法については知事や市長の広い裁量が認められているところであり、墓地等の管理等が、公衆衛生その他の見地から、支障無く行われるよ

う、その権限の適切な運用が求められている。本市では、墓地の経営許可申請に際し、墓理法及び施行細則に照らし、許可してきたが、平成一一年から一二年にかけて、臨海部の住宅地等に大型墓地の経営許可申請が相次ぎ、経営主体や永続性の問題及び周辺住民の反対運動への対応等、現行の規定では十分に対応できない課題が増えてきたことから、より適正な墓地行政を行うため、経営許可等に係る基準、手続き等の必要な事項を定め、判断の基準とするため「川崎市墓地等の経営許可等に関する条例」を制定したものである。

### 川崎市における条例骨子

墓地は公共の利益との調整が必要な施設であり、土地の所有権、利用権等を有するからといって、誰でも自由に設置できるという性格のものではなく、墓理法の目的として、「墓地、納骨堂又は火葬場の管理及び埋葬等が、国民の宗教的感情に適合し、かつ、公衆衛生その他の公共の福祉の見地から、支障なく行

われることを目的とする。」と規定されており、公共の福祉の見地からも制約を加え、調整を行うべきものとされている。公衆衛生以外の部分、例えば利用者の利益の保護、周辺の生活環境との調和等と公共の福祉との調整が重要と考える。最近では住宅地等での墓地計画において、周辺住民から生活環境との不調和を理由に提訴やトラブルが発生している事例が多い。最近の判例は、墓理法は墓地の周辺に居住する者の個別的利益の保護を目的としているものとは解しがたいとして、墓地計画地周辺住民は「墓地の経営許可の取消しを求める原告適格」を有さないとしている。しかし、個々の利益を認めることは出来ないものの、周辺環境との調和に配慮すること等を許可する際の判断材料の一つとして考慮することは差し支えないものとして、これらを基本軸の一部にした条例とする検討をした。

◎墓地造成計画に反対する市民の意見をもとに、条例の特色に



### ①墓地の境界から緑地帯を

公共の福祉、判例の反対軸に存する他人の墓地は嫌という「ノット・イン・マイ・バックヤード」症候群のエゴはある程度の理解はできるとして、墓地の境界から、その内側に幅五メートル以上の緑地を設け、さらに、関係法令には規定されていないものの、当該境界から五メートル以上内側に墓石が見えないように障壁又は樹木の垣根等を設けることとし、周辺住民の意識に対する緩衝地帯として作用させるようにした。また、墓地の隣が住宅等の不浄施設等であることも考えられることから、利用者の利益の保護としても、住宅等からの一定距離を確保し、この規定を導入した。

### ②市内に事務所を有する宗教法人に限定し、しかも所有地で

先に述べた、臨海部の住宅地等に大型墓地の経営許可申請した宗教法人は、いずれも本市において宗教活動を行った帰結として檀(信)徒が増え墓地が必要となったものではなく、競売地や工場跡地等が仲介業者等により墓地として計画がなされていることから、宗教法人の石材業者への名義貸しの防止策も併せ、市内に事務所を有する宗教法人に限定し、しかも所有地であることを規定した。

### ③墓地計画の第一段階は市長との協議

墓地を計画する申請予定者は墓理法に基づく申請前に墓地等の永続性、経営主体の適格性の確保等の観点から、申請予定者の名称、墓地等の施設等の概要及び所在地等を記載した協議書の提出と中長期的収支見込み、将来にわたる経営管理計画書等及び申請予定地の登記簿謄本、計画地及び隣接地の公図の写し等の添付を義務づけた。さらに、墓理法関係以外の関係法令の運用、調整に関する検討等

を墓地等行政調整会議において、まちづくりの観点からも検討し、全庁的な意見として、申請予定者に対し、必要な助言及び指導を計画段階から行うこととした。

### ◎全国で初めて導入する墓地使用契約と墓地への立入調査

衛生上の取締法規である墓理法では利用者の利益の保護規定がないことは既に述べたが、本条例では、全国で初めて、利用者の利益の保護の観点から、契約約款の作成を経営許可の条件とし、墓地使用者と墓地経営者の権利義務等に関する内容を規則で定めた。さらに、墓理法では、墓地経営者が同法に違反したと認められる場合、市長が有する是正の勧告権と勧告に従わない場合の公表権や立入検査を火葬場に限定しており、墓地には認めていないことから、条例では、必要に応じ、経営者等に対し、その施設、帳簿等の調査の協力を求めることができる立入調査を規定した。

### ◎墓地使用契約導入の背景

通常の墓地使用は、宗教法人の檀(信)徒として、使用契約により檀家墓地の墓地使用权を得て、使用者が親族等の焼骨を埋蔵するものであり、生前に契約した墓地でも、死亡により墓地使用权は承継されるもので、通常、永代使用といわれている。しかし、近年、核家族世帯数の増加及び少子化の進行により、墓を承継する子ども数も減少し、夫婦のみ世帯及び単身世帯の数も増加傾向にある。さらに、意識の上でも、「家」にたいする意識の変化とともに、「先祖の祭祀は子孫の義務」との考え方が若年層において稀薄化の傾向にあ

る。こうした状況を背景として、承継を前提としない方式は、特に近年、永代供養という名前で広まってきている。こうした状況を踏まえて、承継できる永代使用を「墓地使用权型」とし、承継の必要のない永代供養を「埋蔵管理委託型」に区分し、より適正な契約が結ばれるよう、標準的な契約約款をしめし、墓地の経営管理が「終のすみか」として平穩に行われることを求めたものである。本条例が各報道機関から「墓地使用に期限を設定した全国初の条例」と報道されているが、規則で「埋蔵管理委託型」の標準契約約款に埋蔵後一定年数を経過したときは、合葬墓又は納骨堂に焼骨を移すことができる旨を定めていることから、そのような報道となったものである。墓地使用契約時に承継者が存しなれば無縁墓となり、「終のすみか」に不安を抱かざるを得ない状況になるため、使用契約した墓地で最後に埋蔵される契約者が希望するの年忌法要後に、墓地の明け渡しを条件に「合葬墓又は納骨堂に焼骨を移す…」ことができるものとなっている。勿論、契約時に承継者がなく、その後、承継者が出来れば、「墓地使用权型」に契約変更が可能とした。

### ◎市民意見と学識者意見

パブリック・コメントを市政だより(平成一三年六月一日号)で募集した。市民の多くが墓地は宗教法人の境内、周囲にあるものと考え、自己の居住する地域の隣接地に墓地造成が行われることを予想だにしないことから関心が低くかったものの、臨海部において大型墓地造成に関係した市民等から、まちづくりの観点から貴重な意見が多数寄せられた。これら市民意見、要望等は規則で定める

駐車場設置や緑化率等の規定の参考になった。さらに、学識者等からなる条例検討委員会を設置し、条例案について他法令との関連等広範囲に検討した。しかしながら、墓理法が現在のような状況、即ち、住宅地等に造成されることを予測していないことと、都市計画の用途上でもその規制はないことから、墓地はほぼどこにでも立地可能であり、まちづくりの観点からの調整が難しく、周辺住民の周知形成過程、個別的利益の保護等を盛込んだ条例案について諮問した。

### おわりに

条例の施行は平成一四年一月一日。臨海部での大型墓地の経営許可申請の他、途中、断念した大型墓地計画、丘陵部に造成した墓地等の周辺住民、町内会から反対意見が新たなルールづくりの契機の一つになったことは述べたが、平成一二年以降、幾つかの新規墓地計画があったものの実現にいたらず、現在に至っている。条例で様々な規制をしたが、新規の墓地計画に対し、新たな対応としての条例改正が必要となるであろうから、これらも含めて、様々な評価を待ちたい。

\*川崎市墓地等の経営許可等に関する  
条例検討委員会

浦川道太郎 (早稲田大学法学部教授)  
北村喜宣 (上智大学経済学部教授)  
小林重敬 (横浜国立大学工学部教授)  
藤井正雄 (大正大学文学部教授)  
井出三郎 ((社)全日本墓園協会理事長)

\*墓地等行政調整会議

総合企画局	企画部企画調整課長
	〃企画調整課主幹
	〃公有地調整課長
財政局	管財部土地審査課長
市民局	地域生活部青少年育成課長
環境局	環境企画室主幹
健康福祉局	健康部長
まちづくり局	総務部企画課長
建設局	土木管理部路政課長
	下水道建設部計画課長
教育委員会	学校教育部健康教育課長
区役所	川崎区役所保健所衛生課長

事務局 健康福祉局健康部生活衛生課

# 墓地に使用期限

東京 川崎市が条例案を提出

全国初

「先祖の墓を守る」と全国の自治体で初めて。川崎市によると、市内の霊園を所有する宗教法人がいない無縁墓の増加が予想されるため、川崎市は三日、使用期限を設けた墓地を購入できる条例案を九月定例会市議会に提出した。厚生労働省によると、こうした試みは

「先祖の墓を守る」と全国の自治体で初めて。川崎市によると、市内の霊園を所有する宗教法人がいない無縁墓の増加が予想されるため、川崎市は三日、使用期限を設けた墓地を購入できる条例案を九月定例会市議会に提出した。厚生労働省によると、こうした試みは

「先祖の墓を守る」と全国の自治体で初めて。川崎市によると、市内の霊園を所有する宗教法人がいない無縁墓の増加が予想されるため、川崎市は三日、使用期限を設けた墓地を購入できる条例案を九月定例会市議会に提出した。厚生労働省によると、こうした試みは

## 全国初の条例案

川崎市は三日、墓地に使用期限を設けて、期限後は共同供養塔や納骨堂で供養する全国初の墓地利用法を盛り込んだ条例案を市議会九月定例会に提出した。

条例案によると、代々継承されていく永代使用権の売買に加え、墓地を一定期間使用した後は遺骨を共同供養塔などに移して供養する契約約款を用意するよう、市内に霊園を所有する宗教法人などに義務付ける。使用期限は最長三十三回忌程度と想定している。墓地購入者は、どのいでも

このほか、事前説明会の徹底、墓地の経営者を市内の宗教法人に限定するなど、住宅地での墓地建設を

事実上規制する内容も盛り込んだ。最近、臨海部の川崎区内で墓地建設が相次ぎ、近隣住民とのトラブルが相次いだのを受けた対策。

条例案が可決されれば、来年一月一日から施行する方針。施行後は、既に墓地を持つ人については、期限付き使用に変更することができるよう、宗教法人などを指導する。(川崎支局・佐藤 浩幸)

川崎市は三日、墓地に使用期限を設けて、期限後は共同供養塔や納骨堂で供養する全国初の墓地利用法を盛り込んだ条例案を市議会九月定例会に提出した。

条例案によると、代々継承されていく永代使用権の売買に加え、墓地を一定期間使用した後は遺骨を共同供養塔などに移して供養する契約約款を用意するよう、市内に霊園を所有する宗教法人などに義務付ける。使用期限は最長三十三回忌程度と想定している。墓地購入者は、どのいでも

このほか、事前説明会の徹底、墓地の経営者を市内の宗教法人に限定するなど、住宅地での墓地建設を

事実上規制する内容も盛り込んだ。最近、臨海部の川崎区内で墓地建設が相次ぎ、近隣住民とのトラブルが相次いだのを受けた対策。

# ボランティア・市民活動の総合的 ネットワーク化について

財団法人川崎ボランティアセンター

村石 彰

財団法人川崎ボランティアセンターは今年度設立二〇周年を迎え、記念式典や記念誌発行等の事業をボランティア団体・市民団体と協同して行った。

この一連の記念事業のひとつとして「全領域ボランティア・市民活動ネットワーク連絡会議」(以下「全領域ネットワーク会議」という)を平成一三年一〇月一九日に設立した。この全領域ネットワーク会議は、「全領域ボランティア・市民活動ネットワーク連絡会議運営要項」(以下「運営要項」という)をもとに運営されている。

## 全領域ネットワーク会議とは

全領域ネットワーク会議の設立目的としては運営要項第一条の中で「市内における各領域のボランティア活動及び市民活動に関する情報連絡網(ネットワーク)を構築している団体が各々の領域を越えて相互交流、情報交換及び連絡調整を行い、理解を深め協力を結ぶことを通じ、今後の更なるボランティア活動及び市民活動の発展と活性化をめざすことを目的として、全領域ボランティア・市民活

動ネットワーク連絡会議を設置する。」としており、市内の様々なグループのネットワーク化をめざしている。

次に組織として運営要項第二条の中で「全領域ネットワーク会議は、別表に掲げる活動団体をもって組織する。」としており設立時点で次に挙げる二三の団体が賛同加入している。

- 〔医療・福祉領域〕
- ① 川崎市視力障害者ボランティア連絡会
- ② 川崎移動ネットワーク
- ③ 川崎市障害者地域作業所連絡協議会
- 〔文化・教育領域〕
- ④ 川崎レクリエーション協会
- 〔青少年領域〕
- ⑤ 川崎市青少年育成連盟
- 〔環境領域〕
- ⑥ 川崎・緑と水のネットワーク
- ⑦ 川崎・ごみを考える市民連絡会
- 〔国際領域〕
- ⑧ 国際交流協会民間交流団体連絡協議会
- ⑨ 国際子育てネットワーク
- ⑩ 川崎市地域日本語連絡会
- 〔平和領域〕
- ⑪ 反核各区区民の会

〔地域・家庭領域〕

- ⑫ 川崎おやじ連
- 〔シニア領域〕

- ⑬ 財団法人川崎市老人クラブ連合会

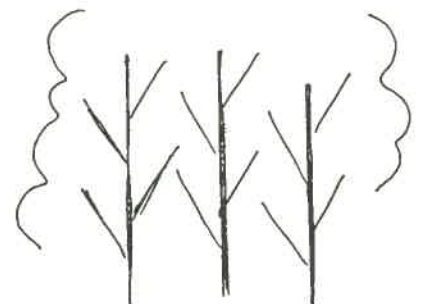
加入している団体名称を見ると明らかとなり、それぞれの団体がその領域でネットワークを構成していることである。つまり全領域ネットワーク会議は領域毎にボランティア団体・市民活動団体をネットワーク化している団体を更にネットワーク化していることになる。

さらに運営要項第二条第二項では「関係活動団体を追加することができる。」としており、将来的には全領域ネットワーク会議を他領域や他のネットワーク団体にも広げていきたいと考えている。

## 川崎ボランティアセンターがめざす ネットワークの未来像

実は川崎ボランティアセンターが構想している総合的ネットワークから見ると全領域ネットワーク会議はその一部にすぎない。

総合的ネットワークとして「(仮)かわさき



市民活動ネットワーク会議」を考えており、その内部を市民主体の「活動団体部会」と行政及び関係法人が関わっている「推進機関部会」とに分けている。

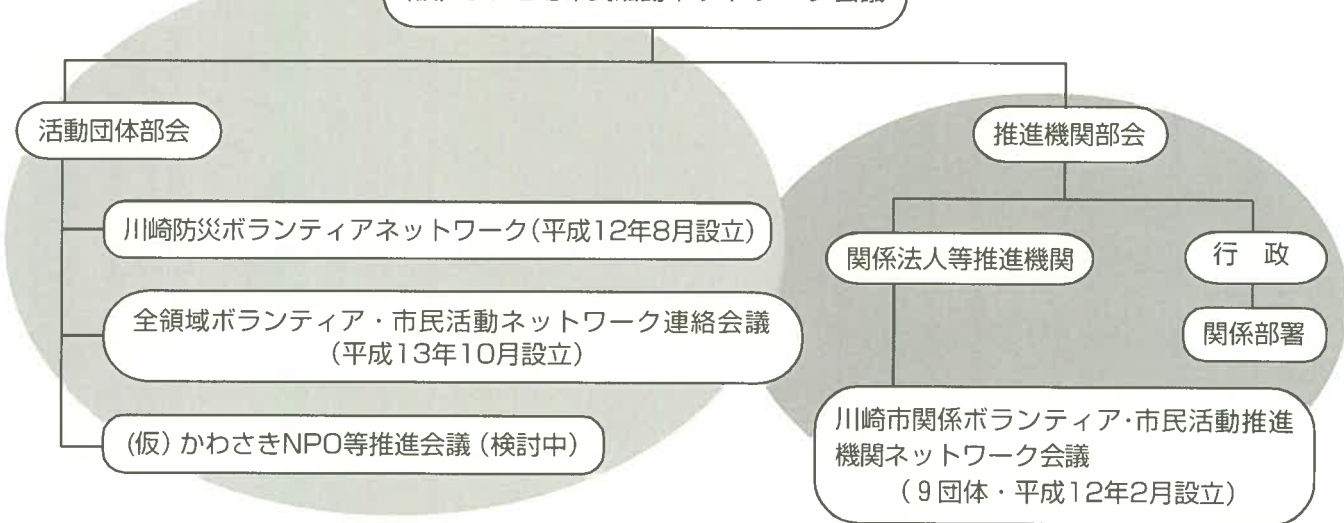
「活動団体部会」には、平成一二年八月に設立した「川崎防災ボランティアネットワーク」（以下「防災ネットワーク」という）、「全領域ネットワーク会議」及び「（仮）かわさきNPO等推進会議（検討中）」を考えている。

「防災ネットワーク」は、平成七年に発生した阪神・淡路大震災の時に救援に駆けつけたボランティア団体・個人と行政機関の連携がうまくいかず十分な活動ができなかった反省をもとに、平常時からボランティア・市民活動団体やボランティア個人が互いに顔見知りの関係を作っておき、非常時に的確な情報伝達と連携プレーができるようにネットワークを結成した。活動内容は、構成団体・個人の交流と情報交換、支援活動を行うための研修、構成団体・個人以外の関係団体（自治体、消防などの専門機関、企業等）との連携としている。現在、三八団体及び個人として八人が加入しており、今年度は一回の研修を行っている。

一方「推進機関部会」には、関係法人等推進機関のネットワークとして平成一二年二月に設立した「川崎市関係ボランティア・市民活動推進機関ネットワーク会議」（以下「推進機関ネットワーク会議」という）及び行政の関係部署を考えている。

「推進機関ネットワーク会議」は、市の関係法人で市内におけるボランティア・市民活動団体等をパートナーとして活動を推進している機関（以下「推進機関」という）が相互交流、情報交換等を行い活動推進の強化を図ることを目的としており、現在、推進機関と

（仮）かわさき市民活動ネットワーク会議



川崎防災ボランティアネットワークの活動

して九団体が加入している。

現在設立している「全領域ネットワーク会議」、「防災ネットワーク」及び「推進機関ネットワーク会議」の事務局は全て川崎ボランティアセンターに置いており、日頃から各ネットワークが有機的に連絡が取り合えるように構成されている。

今後、川崎ボランティアセンターが市民主導による中間支援組織として総合的なネットワークの核としてどのような役割を果たしていくかが重要な鍵となっている。

## 基本構想に掲げるネットワークとは

川崎ボランティアセンターは、今から二〇年前に市民とのパートナーシップにより設立された。設立にあたっては、「ボランティア活動の推進に関する基本構想」（昭和五五年三月「川崎市ボランティア活動推進準備会」）が元になっている。その中には、当時のボランティア活動が社会福祉、社会教育その他さまざまな分野で展開されており社会的評価を受けているが、それぞれの活動が個々別々に試行錯誤をくりかえしているため、ボランティアの相互交流や情報の交換などにより活動を活性化し、より有効な進展を図るために活動の拠点を設置すべきであるので「ボランティアセンター設立」を促進したいとしている。

また、準備委員の意見の一致を得られたものとして

1. 市民の総ボランティア化をめざすこと。
2. それには、これまでの方式や実績をふまえて、あらゆる分野、領域のボランティア活動を横に結ぶことができる新しい活動システムを創っていくことが望ましい。
3. この新しい活動システムを有効に機能さ

せるためには、活動の拠点となる組織を設置していくことが望ましい。

4. その拠点づくりには、市民の積極的な参加を得ることが必要であり、その有効な運営も市民の主体的な参加のもとにおこなわなければならない。

が挙げられている。この意見は、二〇年経った今でも遜色ないものであり、川崎市が平成一三年九月に策定した「川崎市市民活動支援指針」の一部にもつながるものがある。

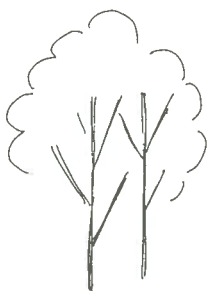
他にも「川崎市においては、住みよい町づくりをめざして総ボランティア運動を展開していこうとする以上、コミュニティ性（地域連帯性）を念頭に置かなければならない」、「明るくすみよいコミュニティづくりをめざしたボランティア活動は、総合的でなければならぬので、領域的垣根を取り払ったところにボランティア活動が拓けてくる」、「すみよいコミュニティをつくりあげていくためには、社会福祉とか社会教育とかのせまい枠を乗り越え、市民生活のあらゆる分野においてさまざまな社会活動に市民一人ひとりが自発的かつ積極的に参加することが必要である」、「新たに設立される拠点組織は、市民の主体的参加と協力によって設置・運営され、行政も協働していけるものであることが期待される」と今日的な課題を示唆している。

この構想を元に設立した財団法人川崎ボランティアセンターが、現在、総合的ネットワークの核として機能していることは設立趣旨に沿った動きといえる。

## おわりに（ネットワークの核として）

ボランティア・市民活動団体は、自発的、自主的に活動し、多種多様な形で、しかも各々

が歴史と特徴をもつて存在している。したがって、個々の団体の活動を尊重することが大切であることは言うまでもない。しかし、これらの活動の一つひとつが繋がりがあつて全体として大きなエネルギーが発生し、絶えることなく燃え上がることで市民生活が豊かになる可能性がある。したがって、ボランティアセンターがネットワークの核となり、まちづくりの主役である市民の積極的な参加のもと、率直な議論を重ねながらネットワークが大きくなるように努めていきたい。



# 分権市政における自治立法のあり方

## 要綱を市民に公表する問題を中心に

東京都立大学名誉教授・川崎市市民オンブズマン

兼子 仁

新地方自治法により、自治体（地方公共団体）は「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」とされている（一条の二第一項）。

これからの分権自治体における自治立法のあり方は、各地域の要求に主体的に対応していく働きとして、一方では国の法令に対する対外的自治の面と、同時に住民主体の住民自治に関わる内部的自治の面との、両方にわたってきわめて重要になってくるであろう。そしてそこには、条例と法律の関係、条例罰則のあり方、「権利制限」事務条例と規則とのふり分け、要綱を条例化していくことなど、多くの自治的法制問題が、いわゆる「政策法務」の課題として存している。

本稿では、これらの諸問題は他にゆずり、第一に、自治立法の形式のいろいろを確かめたいので、第二に、「要綱行政」の今後のあり方を分権市政における自治立法の問題として考えてみたいと思う。

### 自治立法の形式のいろいろ

#### (1) 自治法規である各自治体の「例規」

地方自治が憲法で保障された現行法制の下では、自治体における「条例」は、国の法律と並ぶ「議会立法」であって、法律には違反できないが、法律の委任に基づく必要なく法律から独立した「自主条例」が可能であり、代表的な「自治法規」となる（憲法九四条）。

しかもその自主条例に、一定限度つきながらその自治体の区域内限りでの罰則がつけられるとともに（地方自治法一四条三項。たとえばポイすて処罰条例）、住民の権利を制限する定めを起すことが認められている（同法一四条二項。たとえば放置自転車撤去）。住民の権利を創り出す自主条例も、分権時代にますます数を増すことであろう（住民投票条例など）。

こうした自主条例づくりへの市民参加がどうせん評価されるであろうし、市民が市の「例規集」を通じて、市条例を直接読むことの重

要性もしだいに意識されてくるにちがいない。「例規」の語は今や、条例と規則とを合わせた自治法規の総称と理解するのがよいと思われる（国の「法令」が法律と政・省令を合わせているのと好一対である）。

「規則」は、自治体の執行機関である長および行政委員会がつくる「行政立法」（行政機関立法）であり（自治法一五一条一項、一三八条の四第二項）、正式法規ではあるが、独立して住民の権利義務を定めるわけにはいかない。かつて国の機関委任事務の手数料を法律施行細則として規則で定めていたしくみは分権改革で廃止となり、代わって手数料条例への改正が多く必要だったことは記憶に新しいであろう。これからはますます、条例施行規則が市民関係の書式などを定めて重要となる。

ところで、IT時代に入り電子市役所づくりに先きがける形で、「川崎市例規集」はすでにデータベース化され市のホームページに公表されるというインターネットシステムになっている。これは「市民に開かれた市政」の出発点として評価できる。





## (2) 自治行政の内規である「規程」および「要綱」

市の例規集を見ると、条例・規則のほか、行政内部事項を定めた命令的内規である「訓令」としての「規程」が、数多く収められている。文書管理規程、事務決裁規程、職員研修規程、職員提案規程、等々。

もともと、他の自治体では訓令「規程」で市民関係事項を定めてしまっているものを、本市で多く「規則」の形にしているのは、正式法規化しているわけであって好ましい（「表彰規程」、地価公示書面・建築計画概要書閲覧規則など）。

ところが、もっぱら市民関係事項を定める市の行政内規として、「規程」とは別に各課に沢山の「要綱」が有るのを市民が見たいと思っただとしたら、市の例規集ホームページでは全く当てがはずれてしまう。近い将来、例規集ホームページを検索する市民が多くなつたときには、「要綱」不掲出の現状に必ずや不満が生ずることであろう。

筆者は長年、東京都立大学という公立大学で行政法を担任し、「自治体行政法学」を専攻してきた。一九七〇年代に「条例法学」を重んじはじめ、八〇年代末には「要綱」を含む「自治体法」の全体に注目するにいたっている。

要綱における市民関係の定めはなるべく条例化していくべきではないか、という問題は、たしかに分権市政における最たる政策法務の立法政策的テーマであろう。この点については、既に本市の庁内プロジェクトチームの検討成果が発表されている（二〇〇〇年三月、川崎市地方分権推進研究会「川崎市における分権推進の基本的考え方——条例制定に関する指針を中心として」七七八頁）。

それに対して筆者は、現に市行政の広範な

根拠となつている諸「要綱」の自治行政的機能に着目し、条例化されない内規「要綱」をそのまま市民に公表していくことを重要視するものである。

## 要綱を市民に公表するという問題

### (1) 市民オンブズマンによる「要綱」に関する全庁的調査

二〇〇一年度から川崎市市民オンブズマンに委嘱された筆者は、市民からの苦情申立てに関する調査において、市の事務事業の多くが法令・条例等の正式法規にでなく内規「要綱」に準拠して行われている場合が多いことを確認した。そして市民が、根拠である要綱のことを全く知らずに市行政の結果について苦情を抱くといったケースも有るように見られる。

そこで筆者は、市民オンブズマンの発意調査のテーマとして、「ホームページ掲出による『要綱』公表の可能性」を挙げることにした。幸いにして本調査には、他の市民オンブズマンのご支援とともに、市長部局における全局と収入役室および各区役所ならびに消防局から積極的な協力が寄せられ、このほど成功裡に調査報告にいたっている（二〇〇一年一月報告書）。

とりわけその大成果は、本市の市長部局等における「要綱」六〇三の約八七％は即公表可能（見直し後公表可能を含めると約九五％）との回答を得たことであつた。もともと、本市の全機関における要綱は七六七にのぼるとかねて報ぜられていた（二〇〇〇年三月、地方分権推進研究委員会「川崎市における分権推進方策」二六頁以下）。

## (2) 本市に実在する「要綱」のいろいろ

上記のオンブズマン調査が対象としたのは、「市民関係事項を制度的しくみとして定める行政内規」である「要綱」であつて、行政の運用細目を定める「要領」や事務処理マニュアルの類は除外している。

前記六〇三の要綱が多数存する局は、健康福祉局二七七、市民局九七、経済局五八、建設局三五、まちづくり局三四、環境局三〇、ほかに区役所全体四〇、という分布である。

調査の結果で、要綱の内容種別もつぎのように明らかになつた。目立つ実例とともに挙げてみよう。

a. 組織要綱 市民参加の会議や相談機関等の設置・編成・運営等を定めるもの（全体の一四・八％）

「女性の目から考える防災問題懇談会設置要綱」「男女平等推進協議会設置要綱」「企業市民交流事業推進委員会設置要綱（川崎区役所）」「外国人市民代表者会議代表者選任要綱」「知的障害者相談員設置要綱」「市政モニター運営要綱」など。

b. 助成要綱 補助金・手当・貸付金・融資あつせんなど金銭サービスの根拠・要件・手続等を定めたもの（全体の三七・六％）

「親子ふれあい入浴サービス補助金交付要綱」「老人クラブ補助金交付要綱」「外国人高齢者福祉手当支給要綱」「成人呼吸器疾患医療費助成要綱」「住宅資金等貸付要綱」「中小企業融資制度要綱」「介護保険料減免要綱」など。

c. 指導要綱 行政指導の根拠・基準・内容等を定めたもの（全体の五・六％）

「浄化槽指導要綱」「コインランドリー衛生指導要綱」「社会福祉法人指導監査実施要綱」「先端技術産業環境対策指針」「防火基準適合表示および公表実施要綱」「道路占用施行要

綱」など。

d. 事業実施要綱 施設管理業務、制度運営、人的サービスなど市民関係の事実行為的行政事業の根拠・編成・活動内容等を定めるもの（全体の四二％にのぼる）

「男女共同参画センター管理運営要綱」区役所等「会議室使用要綱」「市長への手紙実施要綱」「インターネット広報実施要綱」「市民活動（ボランティア活動）保険実施要綱」「市民農園事業実施要綱」「放置自転車等の撤去、保管及び返還実施要綱」「私道内公共下水道整備要綱」「身体障害者ガイドヘルプ・サービス事業実施要綱」「盲導犬貸付要綱」など。

### (3)本市における要綱のホームページ

#### 掲出の可能性について

前記の調査に各局等から寄せられた回答によると、要綱を市のインターネット・ホームページに出せるか否かについて、即公表可能八七・一％、手直し後可能七・八％、名称のみ可能〇・八％、公表不可能四・三％となっている。

要綱の非公開可能性は制度的には、情報公開制度を通して確かめられるところである。

要綱は行政内規ながら、ほとんどが市民関係事項を法的しくみとして定めているのであるから、原則的に市民に公表されてしかるべきであろう。そしてIT時代、電子市役所づくりの今日にあつては、市のインターネット・ホームページで市民が検索・閲覧・コピー入手できることが望ましい。

市民オンブズマンは二〇〇一年度における「意見表明」の一つとして、「要綱は原則として、条件を整わせながら、市民生活に関係の深いものから順次早急に、市のホームページに公表していくことが望ましい」と要望する

にいたつている（同年二月二十六日）。その際にあわせて、異動フォローアップに対応できるように、各課に情報技術的な体制を整えることも求められた。

筆者の知るところでは、一般に都道府県・指定都市においては要綱の全庁的チェック・把握がなされていない。特別区や市にあつて「要綱集」を編纂しているところは少なくない。要綱をホームページに掲出するとすれば、それと例規集データベースとの関係は、システム設計の問題だとも言えるであろう。

実はまた、すでに大方の要綱を「告示」にして例規集に収めている市が存している（松本市など）。たしかに要綱を公表する公式の形態は「告示」化であろうが、文書「告示」の公報掲載という現行の方式では大量の告示化には当面的な難点を伴おう。加えて総務局法制課を中心とする法制審査の必要性が問われようが、これはホームページ公表に際しても実際に問題になりうるので、その全庁的な態勢整備が求められるところである。

### 「市民に開かれた要綱行政」をめざして

前述の調査の中で分つたところでは、当該要綱だけが直接に市行政の根拠となつている場合が六一％、さらに、法令・条例・規則の正式法規に基づかない要綱は七三・三％にもなつてゐる。それは一見、法治主義行政の原則に反するように見える。そのために何となく後ろめたい感じで、内規「要綱」は各課において内蔵されてきたということであらうか。

しかし、前述した要綱の内容種別に照らすとき、組織・助成・指導・事業実施要綱それぞれに、地域社会の需要に応えつつ現行法制の下で単に事実として実効的に展開されてい

る「事実行為」行政の広い分野で、その根拠や基準を行政内規として定めているという状況なのである。

こうした内規「要綱」がホームページで公表されているのを見て、議員や市民の方がたがその条例化こそが望ましいと考えられる可能性はあろう。が、条例化はされずに、議会が承認した予算事業として「要綱行政」が法規の根拠外に展開されていくということも、地域自治らしさのあるところと解してよいであろう。

これからの分権市政においては、行政内規「要綱」も広い意味での自治立法の一形式と位置付けていく必要があると考えられる。

ただしその場合、第一に、市民関係行政の根拠・内容を定める内規「要綱」なのであるから、インターネット・ホームページを通じて広く市民に公表される「開かれた要綱行政」でなければならぬ。現にパソコンを持っていない市民も、図書館や区役所等において検索・閲覧できるはずである。

第二に、そうした内規「要綱」の設定・改廃に市民参加の手続がしだいに予定されてよいであろう。それも自治立法への住民自治的参加にほかならないからである。要綱原案公表に続くいわゆるパブリックコメントや、市民参加懇談会での審議のほか、要綱の改正「請願」といったことも請願法に基づいて可能であろう。

いずれにせよ、要綱が行政内規であることによる「行政内部意識」といったものは、改められなければならない。そして公表「要綱」の内容がすべて合法かどうかという合法解釈の問題は、まさに自治立法をめぐる市自治体の「政策法務」の責任に属するところである。

# 国・地方の対等な政府間関係は樹立されたか

## 関与に関する三つの事例から考える

横須賀市総務部行政管理課

出石 稔

地方分権一括法が施行され、まもなく二年が経過しようとしている。機関委任事務制度の廃止をはじめとして、制度的には国、都道府県、市町村の関係は、相互に対等・協力の水平的な位置づけに再編された。しかし、果して実務の上で対等な政府間関係が樹立されたのであろうか。本稿では、地方分権改革の中心をなす「関与の縮減」について、自治体現場から見ると三つの事例から確認してみたい。

### 関与の事例（三つのKの関与）

#### (1) K省からの通知に基づく技術的助言

二〇〇〇年二月、K省から、「〇〇事務処  
理要領の改正について」という通知があった。  
内容的には省庁再編に伴う単純な改正であっ  
たが、この通知には次の問題点があった。

同要領は、当該事務が機関委任事務であつたときから存在するもので、自治体へ事務処理や調査などのほか、国への報告の義務付けも定められているものである。分権改革に伴

う大臣等の自治体に対する包括的指揮監督の廃止と関与の法定化により、同要領のうち自治体を拘束する部分は当然に失効しているはずである。同事務は法定受託事務であるが、それでも、自治体が処理すべき事務については政令に規定し、必要があれば処理基準を設けるべきである。同要領の改正が堂々と出されること自体、相変わらず国―地方の指揮関係を継続し、国が地方をコントロールしようというものではなからうか。

なお、国は同要領を「技術的助言」であり拘束力はないものとしているが、技術的助言として関与する場合は、個別具体のケースについて行うべきものであり、事前に事務処理を義務付けする「規制」であれば、あくまでも法令に規定すべきものと考えられる。（この事務については、二〇〇一年二月に同処理要領そのものを処理基準とする通知が出された。ということとは、処理基準により事務を創設し、自治体にその処理を義務付けたことに相違なく、明らかに関与の法定主義に反するものである。）

(2) K省の出先機関からの審議会委員の委嘱  
自治体の法定審議会（附属機関）には、関係する国の機関の職員を委員として委嘱することとなっているものがある。

A審議会は、法律の委任を受けた条例の規定により、委員に「国の地方行政機関の職員」を委嘱することとなっている。これに基づき、従来二つの省の出先機関からそれぞれの職員を委嘱していたが、昨年一月の中央省庁再編により、両省がK省に統合され、関係する出先機関も一つに集約された。おりしも行政改革を推進している最中、A審議会の担当者、充て職委員である国の職員を一名減じることができると考えていた。

ところが、そのK省の出先機関から、A審議会委員への委嘱には、局長と副局長の二名を委嘱されたい旨の通知がなされた。担当が異なるため、二名委嘱してもらわないと同省（出先機関）の責任ある意見を述べることで、きないとのことだが、省庁再編による旧省庁間の連携を図るところか、旧体制を存続させるためとしか思えない。



自治体現場では到底受け入れられないものであり、関与の法定主義にも反し拘束力はないものと判断し、本市では一名の委嘱とする方向で国に再考を求めたところ、本省まで巻き込んだ上で理解を得られた。逆を解せば、国は出先機関まで分権改革への理解が十分行き届いていない表れといえよう。なお、この件について、いくつかの自治体に対応を尋ねたところ、「やむを得ない」、「現委員の任期満了の段階で検討する」などであった。

### (3) K県の都市計画基礎調査の取り扱い

都市計画法第六条は、概ね五年毎に都市計画に関する基礎調査を実施することを都道府県に義務付けている。この都市計画基礎調査の事務執行方法については、分権改革以前から各都道府県により異なっていた。①県で単独実施、②市町村の資料提供等の協力により県で実施、③委託契約等に基づき市町村で実施など様々である。

K県では、これまで都市計画基礎調査については、調査の実施通知（依頼文）及び県からの支出金の支出により市町村が事務処理を行っていた。そして、昨年、分権改革後初めての同調査を実施するに当たり、県から従前と同様の方法で実施する旨の説明があった。

本市は、二〇〇〇年の地方自治法改正により県の事務の市町村への補助執行制度が廃止された（旧第一五三条第二項）ことから、県から一片の通知をもって市町村に事務執行を依頼する（させる）ことはできないという姿勢に立ち、県の事務である都市計画基礎調査を市が実施するためには、「①対等な政府間関係のもと委託契約等を締結して行うこと。②支出金ではなく委託料として調査費用を県と市で応分に負担すること。」を求めた。（四四

○資料：国・県からの事務処理依頼に関する横須賀市の取扱い

平成12年(2000年)5月2日

各 部 長 等 様

総 務 部 長

国・県からの法令に基づかない事務の委託等に関する取扱いについて（通知）

今般の地方自治法の改正により、これまで機関委任事務における包括的指揮監督権を背景に行っていた、法令や県条例に直接根拠がない事務を通達や要綱により市町村に処理させることはできなくなりました。

しかし、法令等に関連して行っていた統計や実態調査などは、法的に未整備のまま国や県から引き続き本市に事務処理を委ねたい旨の依頼がなされつつあるのが実情です。

また、同様に地方自治法の改正により、従来行われていた「大臣・知事の事務の補助執行制度」は廃止され、本年度からは「法令又は事務処理の特例条例による権限移譲若しくは経由事務のいずれか」に整理されましたが、この件についても、一部引き続き従来どおり処理されたい旨、県から依頼がなされている例があります。

前述のとおり、本来国や県が従来の姿勢のままで任意に市に事務処理を依頼することは不適切ですが、一方で、地方分権のスタートに当たり十分な体制の整備がなされていない現状があることも事実です。

したがって、今後このような場合は、国又は県と本市との協力関係のもと、委託契約等を締結した上で市が事務処理を行い、その事務処理に要する経費は原則として委託する国又は県が負担することとなります。

つきましては、法令に基づかない事務について、国又は県から事務処理の依頼があった場合は、次のように取り扱われるようお願いいたします。

- ① 従来と同様に安易に受諾することなく、地方分権の趣旨に基づき対等・協力関係のもと契約等を締結した上で事務処理を行うこと。
- ② 契約等を締結する前に総務部行政管理課（適切な事務執行を図るため）及び財政部財政課（適正な財務処理を行うため）に連絡すること。

（事務担当は、行政管理課企画・調整担当 出石 内線 1572）

頁の資料参照)これに対して県は、「分権改革による改正都市計画法第六条第一項に「都道府県は、関係市町村に対し資料の提出その他必要な協力を求めることができる」という規定が追加されたことから、本調査における都道府県と市町村の協力関係について、「地方分権の趣旨を踏まえてあらためて位置付けられた。」としている。

しかし、協力関係が規定されたからといって、本調査は、あくまで都道府県の事務であり市町村の事務にはなり得ない。県が通知をもって市町村の事務を創設することはやはり誤りであろう。都市計画基礎調査は市にとっても有益なものであり、何も事務自体を行わないというのではない。対等な関係のもと委託契約を締結し(前述のとおりすでに契約により行っている県もある)、相互協力により事務を行っていくというだけのことであるが、県の最終回答は、「次期調査に向け関係市町と検討してまいりたい。」ということであった。

## 関与の是正に関する動き

法定外の事務の創設など、国や都道府県の不適切な関与が散見されるのは、地方分権が目に見えにくい改革であり、国や自治体の職員にさえも十分に浸透していないためと思われる。このような実態を早期に改善し、第一次分権改革が目指す真の国と地方・都道府県と市町村の対等関係を樹立し、自治体の団体自治の確立を図らなければならない。

こうした状況の中、分権改革の進捗状況を監視してきた地方分権推進委員会は、二〇〇一年六月一四日に提出した最終報告書の中で監視活動の結果報告と要請をしている(第二章)。

特に、「①技術的助言(旧通達からの移行)中、法令に基づかない国の関与を介在させる規定や法令に基づかない事務の義務付けを行う規定等の存在、②法定受託事務における処理基準中、法令に根拠を持たずに自治体に対して事前協議を義務付けたり、新たな事務を義務付けているものの存在」を(改善状況の例示も含め)指摘している。

一方、地方の側も、地方六団体で組織する地方分権推進本部や全国市長会において、関与を受ける側からの関与の見直しの要望を取りまとめ、国への働きかけを行っている。神奈川県では、市町村に対する県の関与等の見直しに関する調査を、関与をする県の機関のみならず、関与を受ける各市町村の意見を十分に踏まえた対応をするための双方向の調査として行っている。

こうした一連の関与の見直しの動きは、法定関与の縮減を進める一方、法定外の関与の是正を促すきっかけとなる。

## おわりに

国・地方の真の対等関係を樹立するための第一歩

関与に関する三つの事例を紹介したが、これらから共通して見えてくるものとして、「関与する側」と「関与を受ける側」の双方の意識に問題があるということである。

関与する側は、自治体の法令に基づく事務の実施に当たり、法制度の運用について事前にコントロールするのではなく、個々具体の事例について適切な技術的助言と自治体の不適切な事務処理について事後の関与を行うべきである。それこそが関与の見直しの意義に沿うものであり、また、自治体が法解釈や立法能力を高め、地方政府として自立していく

きっかけになるものである。なお、当面、関与の適正化のためのチェックシステムが必要であると思われるが、関与する側が関与の最小化の意識を広く持つためにも、自己チェックが求められる。

関与を受ける側自治体は、意識と行動がともなわなくてはならない。地方分権の制度は確立されたが、真の地方主権を確立するためには、関与を受ける自治体職員が毅然とした対応と実行力を発揮し、違法、不当な関与は受けたくないという態度で国や都道府県と対峙していくことが不可欠ではなからうか。審議会委員の委嘱の例などを見るまでもなく、相変わらず自治体は国や県の関与を盲目的に受け入れてしまっている。特に今後国等から出される事務処理に関する通知の類は、すべてチェックし、強制力があるものなのかどうか確認した上で、自らの判断と責任で実施していくことが大切である。そして、不適切な関与の通知は、国等にはつきり物申すという姿勢で臨んでいくべきである。

今回の事例は、一見些細なことでも何となくじらを立てるものではないかもしれない。しかし、こうした一つ一つの事務の取扱いを見直して、一步一步改革を進めていくことが肝要である。

なお、本稿中、意見に関わる部分は筆者の私見であることをお断りする。

●参考文献等  
山口道昭「規制・関与と自治体の対応は一小早川光郎編著「分権型社会を創る4・地方分権と自治体法務(ぎょうせい)二〇〇〇年」  
・今井照著「新自治体の政策形成」一〇六頁以下(学陽書房二〇〇一年)  
・井手之上修・出石稔「法令等に基づかない事務の委託状況から考える」(月刊地方分権二〇〇〇年一月号)  
・日本経済新聞記事「市の挑戦状・県は対等の契約を」(分権・暮らしを変える二〇〇〇年一〇月三〇日付三〇面)



一九九二年の都市計画法の改正にともない、「都市計画マスタープラン（市町村の都市計画に関する基本的な方針）」が創設され、一〇年を経ようとしています。川崎市では、まちづくり局を中心に、環境、景観、防災などの課題別計画の実施や改定とともに作業が行われ、全体構想素案の公表や、ワークショップ手法などを活用した区別構想の策定が進められてきました。区づくり白書などの区独自の政策を継承しながら進める方法は、今後の総合計画策定やパートナーシップ型事業の参考ともなります。そこでこれまでの取り組みを総括し、これまでに区民提案を行った川崎区及び宮前区の事例を紹介します。

# 都市計画マスタープランの意義と課題

## 川崎市における市民参加の試みから

### 川崎の都市計画とこれからの市民生活の関わり

川崎市はほぼ全域が市街化され、構造的な変化は起こりにくいように見える。しかし容積率には極めて余裕（注1）があるし、高度成長時代の社会資本は大量更新を迎えようとしている。

さらに都市計画は地方分権によって大幅に権限委譲された。都市計画を固定的に運用していくのか、自分達でまちを守り育てていく理念を持って積極的に活用するのにより、川崎の将来の都市空間や市民生活は大きく変わってくる。

### 都市計画マスタープランという「制度」

都市計画マスタープランは、平成四年の都市計画法改正で「市町村の都市計画に関する基本的な方針」として創設された（同法第十八条の二）。まちづくりをどのようなビジョンを持って進めるのか、将来どのような空間像を目指すのか、そのためにどのように都市計画を使っていくのかを方針として定めるもので、大きく二つの特徴（注2）がある。

#### (1) 市民参加による策定プロセスの重視

市民に最も近い立場にある市町村が、策定内容や策定手続きなどを創意工夫しながら定めることとされている。早急に形式的なものを策定するよりも、地域の実情にに応じて（注3）

まちづくり局建築指導課

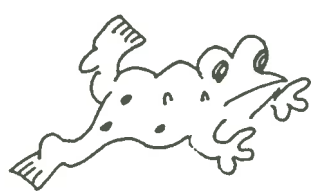
## 宮崎伸哉

しっかりと策定することが求められている。策定過程そのものがまちづくりへの理解や参画を実現し、まちづくりの合意の形成に資するとされているからである。

#### (2) 市が定める都市計画は都市計画マスタープランに即して定める

これは都市計画マスタープランに位置づけないものは都市計画決定が困難になるということを意味する。都市計画の決定権者であるために説明責任が問われ、ほぼ全てが川崎市の自己責任となるのである。策定後は都市計画決定の根拠書として常に参照される。

以上二つの特徴がある中で、単なる制度として「さなり」と策定してしまうのか、日本全体の課題とも言える身近な地区毎の計画づ



注1

極めて乱暴にいつてしまえば市街化区域の約半分が住居系容積率二〇〇％で、実際に建物が建っている充足率はその半分程度である。開発可能な緑地や遊休地も多く、戸建て中心で安定しているかに見える地域に紛争が起きるようなビルが建設される可能性は極めて高い。

注2

制度としては他に三つの特徴がある。①法律で策定が義務づけられているが策定期限は定められていない。②議会の議決を経て定めた「基本構想」と都市計画の「整備、開発及び保全の方針」に即して定める必要があり、関連計画等の前提条件も多い。③まちづくりの将来ビジョンや市街地像、都市施設の整備方針等を示すもので、特に地区レベルの都市空間に関する内容を、きめ細かくわかりやすく具体的に記述する必要があるが、「方針」であるため、具体の事業を直接決めたり、権利制限が生じることはない。

注3

制度創設から十年を経ようとしているが未だ数多くの市町村で策定作業が進行中である理由の一つもここにある。対象となる二、〇二五市町村のうち策定済みは平成一一年一二月末で六〇八である。

くり、あるいはパートナーシップ型まちづくりの機運ととらえて戦略的に展開していくのか、その全てが市町村に任されている。

### 川崎の試みのための「資源」

川崎で都市計画マスタープランに着手するにあたり、いくつかの資源があった。

最大の資源は市民参加の蓄積であった。区づくり白書(注4)やパートナーシップ事業など先駆的な市民参加が行われ、成果のみならず、まちづくり組織を中心としたネットワークや「言いつばなしではなく自ら汗をかく」自律的な活動が区役所を中心に展開されつつあった。市民に最も身近な区役所を核に据えて施策を展開することは自然な発想であった。また、地区カルテ(注5)や、地区計画等の市内の身近な都市計画の実例は、計画技法や都市計画手法を体感しながら学ぶという点から貴重な資源であった。現場から都市計画を考える姿勢は、市民も行政も大切にしなければならぬ。

さらに総合計画や各種関連計画の存在は、複雑で時に混乱を招いたが、骨格となる前提条件を踏まえて身近な生活空間から発想し、市民の言葉でじっくりと将来像を討議できたという点からみれば、一つの資源であったともいえる。

### 川崎市都市計画マスタープランの基本構成

川崎市では、市域の大きさや地域特性の違い、区への内なる分権等を視野にいれ、全体構想、区別構想、まちづくり推進地域別構想の三層構成とした。全体構想は川崎市全体の根幹的な内容が中心である。区別構想は区づくり白書やパートナーシップ事業の成果・経験を活かし、区独自の参加の方法論を実践、

区役所やまちづくり組織との連携をはかることとした。まちづくり推進地域別構想は、全体のまちづくりを推進する小地域の構想であり、市民の発意等により策定の必要性が高まった地域から順次策定することとした。

### 全体構想の試み

全体構想は総合計画や各種関連計画を都市計画の視点からコンパクトにまとめた川崎市計画の手引き的な内容である。素案を平成一〇年七月に公表、パンフレットを市内各所に置き、概要チラシを新聞折り込みで全戸配布、説明会を各区二回合計一四回開催した。またインターネットのホームページ(注6)を公開、意見書は現在も受け付けている。七区の区別構想がそろった時点で内容を調整して策定する予定である。

### 区別構想の試み

川崎市は、市域の広さや形状から多様な地域特性を持ち、歴史、駅勢圏、住民気質にも違いがある。一方市民が生活感を持って想像できる空間的広がり人口二〇万人の行政区が最大であろう。

区の特徴は内容にも策定プロセスにも現れる。具体的な取り組みは川崎区と宮前区の事例報告をご覧いただくとして、ここではこれまでの取り組みを総括する。

### つくる参加と決める参加

大都市における参加には「参加の質・参加の代表性・声なき多数意見の顕在化」の三点並立という命題がある。継続的にじっくり検討するには人数を限定せざるを得ず、それゆえ代表性が問われ、二〇万人区民の声を反映できているかが問われる。この命題の完全な解はあり得ないが、一つの方法として、区別

構想では二段階の市民参加を設定した。

第一段階は「つくる参加」である。市民主体の「検討委員会」を組織し、市民同士の意見対立や話し合いを積み重ね、「区民提案」の作成を行う。運営は区民の自主性を最大限尊重し、現場調査を行ったり、検討委員会主催で区民みずから企画運営する区民報告会やまちづくり広場を開催して自由参加の幅広い意見交換を行う。行政は計画の前提条件や基礎的な調査等は提示するが、「あらかじめ案を作成しておいて意見を伺う」という方式は採用しなかった。区民の内発的な提案にこそ将来のまちづくりへの魂が宿ると信じたからである。

参加の第二段階は「決める参加」である。区長とまちづくり局長へ手渡された「区民提案」をもとに行政内部の調整を行い、「区別構想原案の作成を行った後、住民説明会、原案の縦覧、意見書の提出、都市計画審議会への諮問・答申を経て策定する。最終調整に時間を要し、平成一四年一月現在、策定までたどり着いた区はまだない。(図1参照)

検討委員会では、区民提案を作り上げるという性格上、必然的にワークショップ手法を活用することとなった。ポイントはいくつかあった。

一つ目は、学習から始まったことである。都市計画の知識や前提条件はもちろん、日常生活圏以外の地域で知らないことは多いし、議論を進めるにつれて市の事業の内容を知る必要も出てくる。必要な情報の提供と共有が不可欠である。

二つ目は、キャッチボール方式である。わからない質問は次回までに調べてきたり担当者と呼んでくる。行政はその場しのぎの回答をしなくなるし、市民も言いたいことの言い

注4 区づくり白書は各区毎に区民が主体となって作成しており、パートナーシップ事業のルートとも言えよう。なお、宮前区では区づくりプランとして策定した。

注5 地区カルテは区毎にまとめた地区環境図集で、今でも作業の参考にされている。一九七〇年代以降幾度か改訂したが、近年は更新されていない。近い将来パンコン上で地図情報として見ることができるようになるだろう。

注6 都市計画マスタープランの取り組みはホームページ上でも公開され、随時更新を行って、[http://www.city.kawasaki.jp/50/50osake/home\\_tosmasu.htm](http://www.city.kawasaki.jp/50/50osake/home_tosmasu.htm)

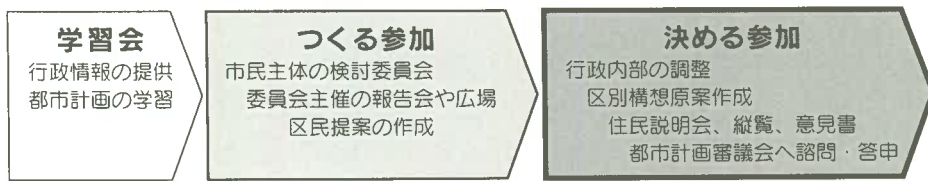


図1 策定プロセス

ばなしではなく、投げっぱなしではなく、キャッチボールで信頼感が生まれる。

三つ目は、自ら体や頭を動かし、調べ、計画の流れを構造化し、成果を共有したことである。自ら写真を撮ったり提案のスケッチを描いてくるような参加者相互の力によって創造的なものも生まれる。ワークショップを過信することがあつてはならないが、きちんとした運営を行えば、共同作業によって大きな成果をもたらすことができる。

### 策定体制と役割分担

策定体制は、地域とのつながりが強い区役所と連携して区の独自性を活かした。具体的には区のまちづくり組織と連携した推薦委員と一般公募委員からなる区民主体の「検討委員会」を組織し、既に実施されているパートナーシップ事業と連携を図りながら体制を整え、区民・区役所・まちづくり局・コンサルタントが役割分担した。(図2参照)

徹底した市民参加作業によって獲得できたこと  
一つ目は、地域の人材と活動の広がりである。継続的な取り組みを通じ、都市計画の実現のために自ら考え行動することの大切さを痛感した区民は多い。二十万人中の数十人は、一つの小学校区に数人という割合であり、経験を積んだ区民が地域の中で活動を展開する意義は大きい。策定後の推進組織やまちづくり推進地域別構想への糸口がここにある。

二つ目は、虫の視点と鳥の視点の体得である。市民は生活者の視点からまちの課題を発見する専門家であるが、長期的で鳥瞰的な視点でまちを考える経験は少ない。行政区という広がりでのまちの計画を考えた経験と成果は今後のまちづくりで生かされるであろう。

三つ目は、パートナーシップ型政策立案の習得である。課題発見、目標設定、方針決定、

実現手法の検討というプロセスは政策立案そのものであり、試行錯誤の過程によって市民・行政を問わず、まちづくりの道筋を組み立てる一つの方法を学んだ。

### 今後の課題

#### (1) 将来像の継承とマスタープランの管理

当初の意見対立による冷や汗が、活動の汗に変わり、最後に感慨無量の涙に変わったのは私だけではないはずである。しかし都市計画マスタープランの試みは策定してから始まりと言っても過言ではなく、これから市民と行政が共に川崎の将来のために汗をかく必要がある。一方社会情勢がめまぐるしく動く現在、長期にわたる固定的なマスタープランは限界がある。定期的な進捗管理と共に必要に応じた柔軟な見直しが必要である。市民意見への対応一覧、協議の場の設置、加除式のファイリング冊子等の方法もあるだろう。

#### (2) 市民による小地域のまちづくりの推進

残念ながら「まちづくり推進地域別構想」は未だ未着手である。区別構想の重点プロジェクト等の市民発意のもとに着手する予定だが、具体的な方法は現在検討中である。各区での実践を通じて実態に合った制度とする必要があるからである。将来の都市計画には小地域の計画の積み重ねによって全体の都市計画を再編していくことが求められるが、当面は市民意識の実態を把握しながら地域の基礎的な情報を共有していくこと、専門家やNPO等まちづくりの担い手の育成(注7)を行いながら、まちづくりの体制を着実なものにしていくことが必要である。まちづくりには長い時間と多様な主体の関わりが不可欠である。

#### (3) まちづくりの総合化

多様な市民参加の手法を組み合わせることに

は極めて重要だが、各施策ごとの市民参加による「参加疲れ」が生じ、現場を支える区政推進課等の区役所体制も限界にきている。組織体制や参加手続きの体系化、議会を含めた政策反映システムの再構築が必要であり、実態を踏まえながら条例化を検討する必要も出てくるだろう。そして総合計画を皮切りに計画・事業体系や行政評価のあり方を議論する時期が来ているのではないだろうか。

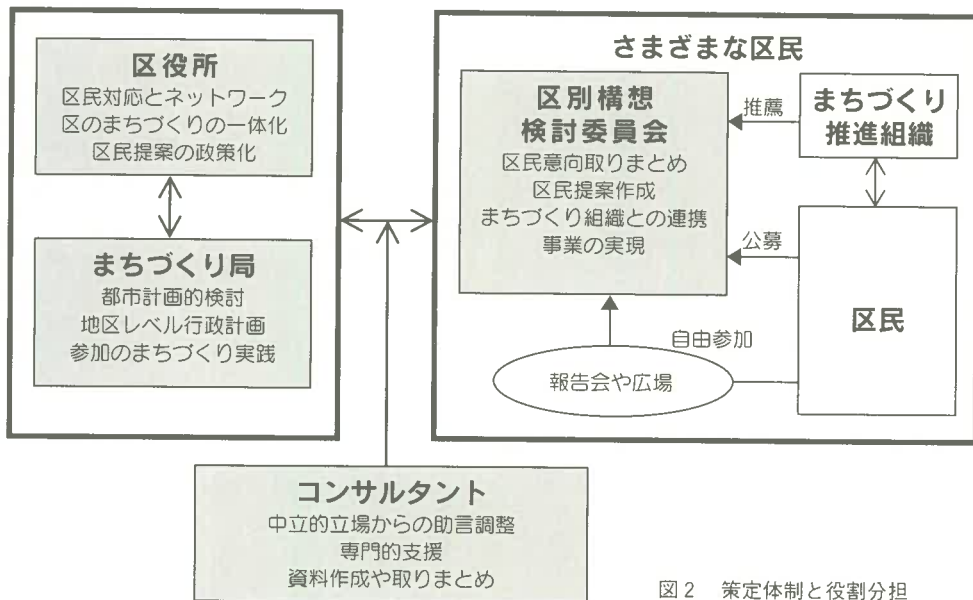


図2 策定体制と役割分担

注7

将来のまちづくりの担い手は子ども達であり、まちづくり学習は大切な事業である。現在小学生用のまちづくり副読本を配布している。「まちは友だち」ホームページを参照。  
http://www.city.kawasaki.jp/50/5010sike/home/fo/om.htm  
筆者は、平成八年五月から平成一三年四月まで都市計画マスタープランを担当。本報告は元担当としての私見を含めた内容となっている。



# まちづくり活動と都市計画マスタープラン

## 川崎区の取り組みから

川崎区政推進課まちづくり推進担当

北沢仁美

都市計画マスタープランについては、『政策情報かわさき』第二号に続き二回目的の特集である。前回は「区づくり白書と都市計画マスタープラン」(企画財政局企画室太田直)で、

宮前区を事例に、区別構想づくりにおける地域視点の必要性からまちづくり活動の経験を活かした区民参加の意味が述べられている。

都市計画マスタープラン区別構想は区民意見を反映させるため、まちづくり局都市計画課主体、各区区政推進課協働のもと、区民参加で取り組むものである。ここでは、平成一〇年度から一二年度に他区に先駆けて取り組んだ「都市計画マスタープラン川崎区構想(以下、区別構想という)」。区民提案書策定」について紹介したい。

### 都市計画マスタープランの構成

都市計画マスタープランは①川崎市全体構想(以下、全体構想という)②各区区別構想(以下、区別構想という)③まちづくり推進地域別構想(以下、地域別構想という)の三段階で構成される。現在、全体構想素案ができ、川崎区、宮前区で区民提案に基づき区別構想素案づくりが行なわれている。区民提案書策定作業は中原区で進め

られており、順次麻生区、高津区、多摩区、幸区が取り組み、出揃った段階で川崎市全体構想素案に修正が加わり決定される。地域別構想は、今後取り組み予定である。

### 区民提案策定の経過

各区における「区づくり白書」(注1)(以下、白書という)は区民参加によるまちづくりの第一歩と位置付けられ、区民のまちづくりに対する提案や要望が多数盛り込まれている。区民提案書策定にあたって、白書等のまちづくりに関する区民の意見を盛り込みながら取り組むことになった。

そこで、区民参加については、①白書の実現に向けて活動している一〇の「まちづくりクラブ」(注2)から二名の参加者を選出すること②参加者を公募すること③中間報告会を開催し、広く意見聴取を行うことを都市計画課と区政推進課で確認した。

### 区民参加の手法

参加した区民は、まちづくりクラブから二〇名、公募六名の二六名である。区民提案書はワークショップ形式を用いて策定された。

ワークショップは、土地利用・防災、交通、都市環境(水・緑・景観)のグループに分けて進められた。また、「ふだ上げアンケート」や、こども、若者、障害者等の立場になってまちの状況を考え課題を出し合う「変身ゲーム」などをとり入れるなど、参加しやすい工夫が凝らされた。さらに、ワークショップの内容確認とテーマを共有するため、毎回報告を通信していた。策定作業にかかる前に開催された、三回の学習会(テーマ「まちの成り立ちを探る」「道路の役割」「水や緑のうらみから見た川崎区とは」)を含め、これらの手法は、参加者にとって都市計画というある意味行政の専門分野において、生活と密着した身近なテーマであることを認識させてくれた意味で効果的であったのではないだろうか。

### 区民提案書の内容について

川崎区別構想区民提案書は、二〇年後に向けたまちづくりを目標に、川崎駅周辺の大商業地域、多摩川の自然、臨海部の工業地域、住宅地域等多様な顔を持つ川崎区の交通、土地利用、防災などの課題を生活者の視点で抽

注1

各区では区民参加によるまちづくりの一環として、「区づくり白書」が策定されている。二〇一〇総合計画の中に「市民共同のまちづくり」として位置付けられていることに基づいている。白書には、地域ごと、テーマごとの取組みにより町の将来像が描かれている。福祉に人連したことは、施設の充実と地域の人同士の助け合いによる支えあいについて、環境については、環境整備に関する行政への要望と地域の協力についてなど、ハード面、ソフト面におよんでいる。白書には、将来に向けた区民が考えるまちづくりが掲げられていることから、これらを実現するためには行政に反映させたり、区民が独自でできることを実施する方法が考えられる。行政には、川崎市総合計画、都市計画マスタープラン、各事業局の事業計画がある。これらの計画に区民意見要望を反映することが、目標であり、重要なこととして認識した区民が、区民提案策定のために参加した。

注2

川崎区まちづくりクラブ、白書の策定作業を第一段階の区民参加、白書の実現に向けた活動を第二段階の区民参加として区役所区政推進課が事務局となり区民による「まちづくり推進組織」を支援している。日常生活圏といわれる中学校区ごとをおよその単位として、「川崎中央」「川崎西部」「渡田」「大島」「大師第一」「大師第二」「大師第三」「田島中央」「臨港」「小田」の十のまちづくりクラブが白書に盛り込まれている提案を実現するため、平成一〇年九月に発足した。平成一三年九月、まちづくりクラブは発足から三年間が経過し、活動の振り返りを行い新たなスタートに向けて準備している。月一回程度の会合、タウンウォッチング、ワークショップなどの手法で、まちづくりクラブは地域の課題発見、課題解決に向けた取組みを行ってきた。高齢者福祉関連の地域の施設を拠点に地域の自主的運営によるミニデイサービス事業の開始や、地元住民には迷惑施設とされる野球場の平日昼間の地域開放による住民管理運営、歩道の段差解消のための道路整備改修案の地域の合意形成と行政への要望書提出と事業化、桜川公園のリフレッシュアップ事業に伴う地域の合意形成整備案提出と整備後の管理運営に対する取組み、川崎宿・大師周辺の歴史の史跡を活かした観光、イベントの実施、などの取組み実績がある。

出し、取りまとめる作業をしながら、将来像を描き、具体的な対策を長期的・短期的などからえ方でまとめられている。

川崎区の歴史を振り返り、ものづくりで成り立っていたまちであったこと、多摩川・海・緑・旧東海道等の歴史に対するあこがれや期待、誰もが暮らしやすく安全なまちづくりを踏まえ、それら形として見えないことも視野に入れ「川崎区のまちづくりで大切なこと」として区民提案に書きこむこととなった。「豊かな生活と自然を育むものづくりのまち川崎区」というキャッチフレーズにもその思いが表れている。

区民提案書は、大きく五章で構成されている。第一章は、区民提案と都市計画マスタープラン川崎区構想との関係、第二章は、区民提案を考えるにあたり、川崎区の歴史や現状を把握するための資料やワークショップで議論した課題の内容について、第三章は、川崎区の未来のすがたとして、まちづくりにおいて大切なこと、キャッチフレーズ、まちづくりの五つのストーリー、第四章は、参加者の具体的提案、第五章は、具体的提案を実現するための考え方や様々な市民参加についてどのように考えたらいかなど今後の進め方の課題となっている。また、コラムでワークショップにおける意見や作業内容、中間報告会における会場からの意見やアンケートを盛り込んでいる。

### これからに期待する点

区民提案に対して、市の取り組みを明確にすることが重要である。行政計画としての都市計画マスタープラン川崎区構想に区民提案が反映されること、そして、計画が実現することを望んでいる区民の期待に答える形で進

めてもらいたい。

現在、川崎区まちづくりクラブは第一ラウンドの三年間の活動を見直し、第二ラウンドのスタートを目指して新しい課題の抽出や地域のまちづくりビジョンを検討している。これまでの白書づくりやまちづくりクラブの地域に根ざした活動の経験を基盤に、区民提案づくりで培ったまちづくりビジョンの視点を地域別構想づくりに活かせるものと考え、また、新たに策定される総合計画は、市民参加型で策定されるということであるので、区別構想などの市民、区民の意見が集約されているものを反映する方向で進めてほしい。さらに、より身近な地域別構想づくりに向けた

取り組みに対して、区民の地域の視点を發揮した構想づくりに期待したい。

約一年六カ月の間川崎区のまちを多方向から見つめ、まちの将来を考えた参加者から、歴史を財産として大切にしたい、そこに生活する人が主役であるというまちづくりの考え方をあらためて学び認識することができた。「区民」は日常生活に密着した継続的な活動を行い、「企業」は企業活動のアピールと区民の一員としてまちづくりに参加し、「行政」は今までのまちづくり活動における提案を含めた計画の実現がそれぞれの役割を担いながら、パートナーシップ型で取り組んでいきたい。

### 区民提案ワークショップ開催状況

	日時 会場 出席者数	主な内容
第1回	11年6月26日(土) 13:30~16:00 区役所保健所講堂21名	区民ワークショップに向けてのガイダンス ○川崎区構想づくりの概要 ○自己紹介とまちのイメージアンケート
第2回	11年7月29日(木) 19:00~21:00 区役所保健所講堂17名	まちづくりの課題について整理する ○まちづくりの課題の整理 ○変身ゲーム
第3回	11年9月27日(月) 19:00~21:00 区役所保健所講堂16名	まちづくりの方針を考える ○課題の内容を深める ○まちづくりの基本方針を考えよう
第4回	11年12月11日(土) 13:00~16:00 区役所保健所講堂19名	中間取りまとめ ○中間取りまとめの説明 ○中間取りまとめについて議論する ○具体的な提案項目を決める
中間報告会	12年1月27日(木) 18:30~20:30 いさご会館大ホール 110名	区民による中間報告会 ○中間取りまとめの発表 ○区民代表へのインタビューと会場アンケートの紹介 ○会場からの意見・質問
第5回	12年2月22日(火) 18:30~21:00 区役所保健所講堂19名	中間取りまとめに対する意見の反映方法を考えよう ○中間報告会の報告 ○中間とりまとめに対する意見のさせ方を考える
第6回	12年3月24日(金) 18:30~21:00 区役所保健所講堂11名	提案シートの発表 ○川崎区構想への具体的提案の発表会
第7回	12年4月27日(木) 18:30~21:00 区役所保健所講堂16名	区民提案書の構成を確認する ○区民提案書の構成についての議論と確認
第8回	12年7月6日(木) 18:30~21:20 区役所保健所講堂13名	区民提案の読み合わせ ○区民提案書の内容についての議論と確認
第9回	12年8月22日(火) 18:30~21:00 区役所保健所講堂13名	区民提案の読み合わせ ○修正箇所を確認 ○キャッチフレーズを決定する
区民発表会	12年9月6日(木) 18:30~20:40 いさご会館大ホール 80名	区民提案区民発表会 ○川崎区のまちづくりの課題と今後の方向について ○川崎区の未来のすがたについて ○これからの取り組みに向けて



グループごとの討議

# 都市計画マスタープラン宮前区構想区民提案の策定を終えて

## 策定プロセスにおける市民参加とその後

都市計画マスタープラン  
宮前区構想検討委員会副委員長

大塚 真

はじめに

昨年九月八日、一年半ほどかけて私たち区民が作り上げてきた川崎市都市計画マスタープラン宮前区構想区民提案が、その発表会をもって完成した。区民の代表として議論してきた私たちの提案が、区民の意見を十分に反映しているといえるのか不安はあったものの、当日会場にお集まりいただいた区民の方々とディスカッションをする中で、大方の区民の皆さんに満足していただける内容になっていることを感じる事ができた。委員会の中では、力不足ではあったが副委員長を務めさせていただき、大学で都市計画を学ぶ一学生として実際のまちづくりの現場に触れることができたということが何よりもいい経験となった。当時都市計画を学び始めたばかりだった私が都市計画マスタープラン策定委員となり、大学で都市計画を専攻しているという立場と、一方で宮前区の一住民として委員会に参加し、学んだことを述べてみたい。

策定委員会への参加

そもそも私がこの都市計画マスタープラン

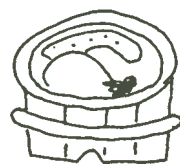
に参加した理由というのは、母が偶然区報に載った募集要項を見つけたからであった。当時の私はまだ都市計画の知識などないに等しく、「マスタープラン」という言葉とその性格は多少知っていたものの、正直なところどういった内容でどのように作っていくものなのかはほとんど知らなかった。ただ、都市計画を学ぶ学生として実際のまちづくりに参加することは非常に勉強になるということ、私自身が二歳から今まで約二〇年間ずっと宮前区に住んでいるということから、宮前区のまちづくりに貢献できるなと思い応募してみることにした。ここで、応募の条件となっていた小論文「私の考えるまちづくり」に私が書いた文を紹介したい。私とその当時考えていたまちづくりは次のようなものであった。

『私の考えるまちづくり』

去年大学で出された課題のテーマに、「心地よい都市空間」というものがあった。最初このテーマを見たとき、実は私の頭にはまったくといっていいほど何も浮かんでこなかった。課題の内容は心地よいと思われ場所を探してきて、その

心地よさが生まれる理由を考えてみるということだったのだが、何も場所を思い浮かべることのできなかつた私は、まず「心地よい」とは何かということから考えてみることにした。やはり、広々として、整然としている、物静かで心落ち着ける、そういう場所が「心地よい」のではないかと私は考えたのだが、ある一人の友人は「心地よい」場所として下北沢の路地を思い出したそうだ。あの狭くてごみごみとした下北沢の路地に「心地よさ」を感じるというのは、私の考えた「心地よさ」とは正反対のものであり、人によつて「心地よい」ということへの感じ方が違うということを実感したのである。「心地よさ」とは一概にどのようなものかといえることではなく、あえて言うのであれば快適だと思えること、つまりその場所にずっとどまりたいと、そう思えることではないだろうか。

私の考えるまちづくりはその「心地よさ」の追求である。私は二歳のときにこの宮前区に引っ越してきてそれ以来一八年間宮前区の住人であるが、今までここ



が不自由だとか快適でないなどはほとんど思っただことはない。実は一八年間で一回だけ引越しをしているのだが、そのときも宮前区を離れたくないという家族一致の意見によりすぐ近くに引越すことになり、結局一八年間ほぼ同じ地域に住んでいることになる。いろいろな条件を考えた時に、さまざまな生活の利便性だけでなく目に見えない部分についても宮前区が快適な生活をおくれる場所、もつとどまりたいと思わせる場所であったと思えたからである。つまり私の家族が感じたその宮前区を離れたくないという気持ち、それこそが「心地よさ」ではないかと私は思うのである。具体的にどういふことをすることが「心地よさ」を得ることになるのかというのは、「心地よさ」が人の感じ方であるゆえにとっても難しいことだとは思ふ。だが、環境や福祉、交通など多方面からのアプローチとそれらを総合した全体的な面から「心地よさ」を追求するまちづくりが必要ではないかと私は思っている。

都市計画を専攻する学生という立場よりも、素直に私が今まで宮前区に住んできて思ってきたことを一区民という立場から書いたつもりである。私自身も私の家族もこの辺りに住み続けていきたいと思っているのだが、そのために「心地よく」生活できる宮前区にしたい、そう考えて委員会に臨もうとしていた。

### マスタープランの作成へ

平成一二年四月、委員会は委員の方々がまちづくりに対して興味あることや思っていることを発表することから始まった。委員は「宮

前区づくりプラン」推進委員会（以前から宮前区のまちづくりに参加していた方々）から半分、公募から半分で構成されていたが最初は顔合わせのためにかく話し合う場を作るといふことだった。それぞれの方がそれぞれ違ったことに興味を持っているということ、その中には相対するような意見も存在するということが、それぞれの方が宮前区をこうしたいという強い心を持っているのだということを感じた。私はというとそういった方々に押され気味でなかなか自分の気持ちを表現できなかったことが思い出される。都市計画マスタープラン策定委員の方々には大変申しわけないのだが、私が当初この委員に応募したときには、実はそんなに応募する人はいないのではないかと思っていた。それが実際はこれだけ宮前区のことを考えている人がいらつしやつたし、そしてそのほとんどの方がよりよい宮前区にするために日々いろいろと勉強なさっているのだということを感じ、自分を恥ずかしく思うのと同時に大学や委員会でもっと都市計画について勉強しなければならぬとやる気を出させていただいたのである。

その後、区内見学会と、まちづくり広場（区民の方々への中間報告会）、各種勉強会などを経て、議論は次第に都市計画マスタープランの中身へと入っていった。委員の方々を、まちを考える上での重要な要素である土地利用、都市交通、都市環境のグループ別に分け、それぞれの分野間の調整もしながら進めていくこととした。どの委員もおおよそ自分の希望通りのグループとなり、私も希望した土地利用グループとなった。ここからがまたさらに、私が委員の方々の高い意識に驚くことの連続だった。どの方も自分の得意分野や興味のあ



まちづくり広場で検討内容を発表



グループ別ワークショップ風景

る分野に所属したため、行きあたりばったりではなく良く考えられたもつともな意見が多かった。当然それは宮前区のことをよく知りつくした上での意見であり、そのどれもが具体的に的を射ていた。最初は次々に飛び交う議論にたじろいでしまっていた私も、回が進むに連れてようやく議論に入っていけるようになっていった。

年が明けて春頃になるとそれぞれの分野で現状分析、まちづくりの方針や考え方、具体的な重点プロジェクトの提案がまとまり、一つの形としてマスタープランは出来上がってきた。後は各分野の細かい調整や、提案の修正・確認作業のための会を何度か開催し、最後の九月八日に向けて準備を進めるだけとなった。この時には私たち委員間で共通の宮前区の将来像が出来上がっており、それが十分に盛り込まれたすばらしい提案内容になっていた。発表会の形式としては分野別の発表とディスカッション形式を織り交ぜたものとし、私はその中でディスカッションをまとめるコーディネーターに任命された。

### 「住民参加」といふこと

ディスカッションのテーマを何にするか、私は発表までにいろいろと悩んだ。そんな時、今までの委員会でのさまざまな意見や委員の方々の取り組みを思い出して一つのことを思った。それは、委員の方は皆宮前区が好きだということである。好きだからもつともつと良いまちにしたいとここで意見を言いあっている。それは、委員以外の区民の方々でも同じなのではないだろうか。より多くの人がまちづくりに参加してより多くの意見をあわせれば、より良いまちができるに違いない。私はこれからも続いていく宮前区のまちづくり

にまた新しい意見を取り入れたいと思ひ、「住民参加」ということをテーマにディスカッションを進めることにした。また、「住民参加」は現代のまちづくりの大きな柱になっているということも大学の授業でも学んでいたため、その必要性を来ていただいた区民の方々にも訴えようと思つたのである。

従来、都市計画というものは長い間行政側の一方的なものという性格を持っていた。行政側が道路を造り、建築行為を規制し、まちをコントロールしてきたといえる。しかし、都市の成長に伴う公害問題に対する反対運動をきっかけとして、まちづくりや各種の制度を要求する運動へと広がり、そして都市計画・まちづくりに関する住民参加にも影響を与えようになった。今は各地で地元住民の方が率先してまちづくりを進める動きが出始めているということであり、さまざまな組織が各種のまちづくりの運動を幅広く展開している。このような動きは何より、住民の方々が自分たちの生活環境を自分たちで守る、というまちづくりに対する意識をもつようになってきた証拠ではないだろうか。

そしてもう一つ、都市計画・まちづくりがより小さい範囲で必要になってきたことがあると思われる。国のレベル、県のレベル、市のレベルでのまちづくりの方針は確かに重要だが、より小さい単位でのきめ細かなまちづくりも最近特に重要になってきている。国・県・市という単位では私たちの身近なところまでなかなか手が回らないということ、その単位でまちを改善していくためには、地域を一番良く知っている地域住民の方の力が必要なのである。区民の方々に少しでもまちづくりに興味を持っていただき、そして小さなところから参加していただくことが大切なのである。

ある。  
さいごに

今回完成した提案の最後には、この提案を推進するための組織の立ち上げについての章立てがなされている。実際に推進組織が動き始めたときに、どれだけの他の区民の方々にまちづくりに参加していただけるのかまだわからないが、冒頭の「私の考えるまちづくり」の中で書いたように、今自分の住んでいるこの宮前区に「住みつけたい」と思う人々が集まり、より良いまちづくりを進めていかななくてはならないと思う。

私はこの都市計画マスタープラン策定委員会でも本場にいろいろなことを学び、貴重な経験をさせていただいた。そんな中で、「現在の」私のまちづくりに対する考え方は基本的には変わってはいないが、まちづくりの手法や事例を数多く勉強することができた。特に自分たちのまちは自分たちで作っていかなくてはならないという、あたり前だが最も重要なことを実感できたことはいい経験となった。今後のまちづくり活動の中においても、私もその一員として力になっていけたらと思う。



# 中標津町都市計画マスタープラン 「環境首都 なかしべつ」をめざして

中標津町建設水道部建設課都市計画係長 矢島竜二



## 中標津町の概要

中標津町は、東経一四五度、北緯四三度九〇分に位置しています。人口は二二、七〇〇人。中標津空港で札幌・東京と結ばれた、住むには丁度良い大きさの町です。基幹産業は酪農で、乳牛は三八、三〇〇頭。道内三番目の生乳生産

量を誇っています。開拓当初に設定された防風保安林（幅一〇〇間二八〇m）の林帯がグリッド状に配置され、現在では宇宙からもくつきりと判別できる日本一の防風林（北海道遺産）となっています。

昭和二二年に標津村から分村し、昭和二五年に町制施行と同時に都市計画法を適用しました。人口も分村当時の一、五六九人から大幅に増加し、都市計画区域を拡大して現在に至りました。

市街地は、先人たちの時代から標津川（二級河川）を中心に広がり、防風保安林帯に囲まれた河岸段丘の比較的平らな部分にコンパクトに形成されています。明治二二年に市街地の区画整理が行われ、その後、道路整備や鉄道の開通（現在は廃止）によって市街地が駅を中心に広がり、人口一人当たりの小売店販売額が日本一（昭和五四〇六三年）になる等商業が発展しました。

## まちづくりの課題と都市計画マスタープラン（以下都市マス）策定の意図

こうした中で、バブル期には町の景勝地の周辺で土地が買い占められ、近年は青少年犯罪が発生して地域の危機意識が強く現れるなど、従来の社会システムに疑問を抱く声が強まってきました。また、今日まで様々な計画が策定されてきましたが、「事業採択のためだけの計画」であったり、「計画書を作ることが目的の計画」であったり、計画書を作ることは有りましたが、都市

計画事業に対する関心も少なく、行政側からのアプローチも、事業実施段階で初めて住民説明がなされるといった状況でした。事業の進め方も担当職員の意識により大きく変化したり、定期的な人事異動で事業そのものが見直し、変更等される事もあるなど、地域住民のともどいや、不信感を募らせることも少なくなく、本町における自治体行政のあり方が問われていました。

このため、右肩上がりの経済成長時には闇に隠れていた民意を、改めて都市づくりの主役とするように「行政自らの意識を変え、住民からの信頼を得たい」、その気持ちが伝わる仕組みを考えることが都市マスの策定に際して一番の重要な課題でした。また人口増加が続いているが故に無秩序に開発されやすい町の土地利用に対してどのようなランドデザインを描き、個を尊重しつつ地域全体の意思としてどのように共有するか、そして地域のまとまった意思を自らの生活行動にどのように反映させていくか。これまで経験がなかった、コミュニティプランニングとそれをどのように実践へと結びつけていくのかが次の重要な課題とされました。

## 都市計画マスタープラン策定の進め方

職員には「行政としての目標、担当職員としての目標、一住民としての目標をできるだけ合致させる」こと、住民には「参加の機会の平等、より多くの参加、参加者への充実感の提供、そして意見を述べる参加から自ら行う参加へと転換する事」をテーマとし、協力コンサルタントについてはプロポーサルコンペ方式で選定しました。

庁内調整のための組織は「都市マス検討会議」と総称し、「専門委員会（部長会議）、調整委員会（課長会議）、作業部会（係長会議）」の三段階で構成し、庁内横断型の体制で検討を行いました。

住民参加の場合は「都市マス策定委員会」と「街づくり協議会」を立ち上げ、地域別ワークショップを開催し、マスタープランとしての意志確認と実現への最初の「一歩」となるよう取組みを進めました。

本町の都市マスは「町総合計画」より一年早く着手しました。将来の町のあり方については都市マスが先行する形で意見を出し、総合計画の基本計画と都市マスとの整合性が保たれるよう逐一調整を行うとともに、総合計画の基本施策を都市マスの中で行政横断的な取組みを行うべく検討を加え、計画に反映してきました。

このように、都市マスは単なる総合計画の下位計画ではなく土地利用に係わる実施計画として意識したため、作業が総合計画と重複し大変ハードなスケジュールとなり、改革すべき課題が多く露呈しましたが、今後の行政運営に良い結果になるための課題として受け止め、職員が一丸となった取り組みへの良い実験であったと考えます。

住民の意識、価値観をお互いに共有することは、思ったより難しいことではなく時間的にも多くを費やすこともなく、住民意識の中では日常的に訓練されつつあることを改めて認識し、むしろ一番の問題は行政側に有ることを思い知らされました。将来への住民の意思と行政の意志は「環境」と言うキーワードで一つにまとまりました。自分たちが住まう町・環境に影響を与えない生き方がこれからの自分の人生であり、子供達に贈るメッセージとしてこのマスタープランが示されたと思います。

川崎市と中標津町の友好都市関係がより深く結ばれ、共に地域住民の幸せを求める自治体として発展することを北の最果てより祈念致します。