

市民社会の実現と NPO の役割

木村 健

1 はじめに

2030年の川崎を考えた時、どういったものが望ましいのか。簡単に結論付けることは難しく、ささやかな方向性すら定められるのかといった疑問も浮かぶ。ただ、現在の川崎の状況は必ずしも理想郷とは言えないが、30年という期間と、改善にとりくむ情熱があれば、将来の状況を少しでもよくできるのではないか。しかし、よりよい状況という定義だけではあいまいで、具体的にどのようなものがはっきりしていない。

右肩上がりの経済成長はもはや望めず、川崎市の税収も先細ることが予測されている。バブルのころに計画された大規模事業中心の政策はすでに破綻をきたし、自治体のありかたの転換が迫られてからすでに数年が経過している。自治体が公共サービスを現状のまま維持していくことは難しくなってきた。

一方、多様化した社会では、市民の公共サービスに対する要求も多様化してきている。いままでの自治体の画一的なサービスでは、より多くの市民の要望に応えることが難しくなっている。かといって、多様なサービスを打ち出すだけの、人員や費用を自治体がまかなうことは、これからはますます難しくなっていく。結論として、これからは、地域社会の多様なニーズについては、その地域社会で解決していく必要性が増していくことになる。

地域社会の中の様々なニーズや問題を、市民を中心として、その地域社会で解決していくようにすれば、住んでいる市民の理想により近づいていくことのできる社会になる。

また、市民個人に目を向けてみると、市民一人一人が、自らの住んでいる地域社会に対して影響力を発揮し、地域社会を自分達で作り上げていくということが可能になっていく。より自らの希望に近い社会をつくり、そのことに自分関わっているということで、大きな幸福感や満足感を得ることができるだろう。2030年の川崎の市民が、現在よりも多くの幸福感を持つことができるのであれば、30年後の社会は、現在よりもよい状況になっているといえるだろう。

では市民が中心の地域社会を目指すのに、今できることはなんだろうか。当然様々な課題があるが、まず市民が今よりも地域社会というものに目を向ける、関心をもつということが重要なのではないか。そこで市民が地域社会の諸問題に関心をもち、関わっていかうとすると、何らかの受け皿が必要になってくる。その受け皿として NPO が重要な役割を果たすだろう。ここでは2030年の市民がつくる地域社会を考える切り口として、NPOによる住民参加を取り上げてみる。

2 NPO の役割

まず、市民がつくる地域社会に近づくために、ここでは NPO の役割についてもう少し検討してみたい。

NPO は民間非営利組織のことで、単なるボランティア団体とは異なり、営利を追求しなければ収益事業も行ってかまわない団体である。ただ、ここでは単に非営利というだけではなく、公益性、継続性、非政府性、自己統治性、自発性を備えている団体、ということにしたい。

公益性とは、不特定多数の利益に寄与する公益的な団体であることで、同窓会やクラブなどの共益団体はここでは除く。

次に、継続的な組織であり、会則や代表者などの整備がなされており、単発のイベントなどの集まりは含まないものとする。

非政府性とは、制度的に政府から独立している民間の機関であるということである。公益法人の中で、主務官庁の強いコントロールを受けやすい組織はここでは除く。

自己統治性とは、自分たちの活動を自主的に管理する能力があり、外部の組織によってコントロールされていないことである。

また、NPO にはボランティアな要素を一定程度もつ自発性も必要である。

以上に加えて、その活動によって利益を得ても、それを設立者や出資者等に分配しない非営利性を併せ持ったものをここでいう NPO としたい。

また、自治会や町内会などの市民団体は、対象となる地域においては、十分な公益性をもち、歴史的にみて行政との繋がりが強かったとはいえ、行政組織ではなく民間性は保っている。ただ、自発性については、組織への加入や各種行事への参加が強制されることがあることがネックである。

自治会や町内会以外にも、地域に根ざす NPO は多い。というよりはまったく地域に根ざさない NPO のほうが少数派である。その中でも、地域横断的なコミュニティ機能を果たすという点では自治会や町内会に勝るものはない。ただ、ここでは、市民が自発的に自分のやりたいテーマを選択することができることに重点を置き、テーマ型の NPO を中心に検討していきたい。自治会や町内会は地縁型 NPO とでも言えるべきもので、古い形の NPO とも言える。ただその組織力は強く、また、加入者がその地域活動に参加することで地域社会への関心を高めていくきっかけにもなっている。その役割は単純なものではないが、ここでは、地域社会のなかで、地域の共同意識を育む住民組織として、重要性は衰えていないと述べるに留めておく。

さて、NPO は、社会活動において行政、企業に続く第3のセクターとしてその活動が期待されている。行政は安定的で平均的なサービスを提供するのが主要な役割だったため、機動的、多様なサービス提供はあまりしてこなかった。企業は、利益があがりさえすれば、機動的、多様なサービスは提供できるが、安定的で平均的なサービスを優先するわけではない。NPO はそれらの間を補うような形で、行政があまりやらなかった自由で機動的なサービスが提供でき、また企業も利益があがらないため手が出せないような先駆的、冒険的なサービスが提供できる。これは NPO が自発的な非営利活動であることの利点で、自らの関心のある分野ならば、そこに力を集中させたサービスが提供できるのである。

このように、NPO は行政や企業ができないサービスの提供ができるが、NPO であるがゆえの問題もある。

まず、自主的、任意的な団体であるために、NPO によっては提供するサービスが行政に比べて安定性、継続性について劣る。

次に、個人的な要因が組織のうち大きなウエイトを占めており、小さな組織も多いため、リーダーや個人間に何か問題が発生した場合、活動に支障をきたす。

また、自発的な組織であり、組織内にボランティア部分を多く抱えているため、専門的な知識や対応について限界がある。

以上のような制約から、現在のところ、多くの NPO サービスについては、基幹的、基盤的なサービスよりも、付加的、付随的なサービスが中心になりがちである。

いままで述べてきたように、NPO には行政と企業にはできないことができる反面、万能ではなく、またすべての NPO が確固たる地位を築いているわけではない。しかし、市民主体の地域社会を考えるにあたって、市民が地域社会への関心をもつきっかけになり、また地域社会への参加の受け皿になるという点で NPO の役割は重要である。この NPO をどう捉えていくかが、2030 年の川崎においてどこまで市民主体の社会が形成されているかを占う主要なファクターの 1 つだろう。

現在のところ、数からいえば法人格をとれないような小さな NPO が圧倒的に多い。そのような NPO では規模の小ささから、地域社会において主体的な役割を果たすことはまだ少ない。しかし川崎においても後で紹介するように、中心となって地域を変えていくような力をもった NPO が育ってきている。さらにこれからもっと多くの市民が NPO に参加するようになれば、NPO 全体の力を底上げすることにもなり、その活動を通じて市民主体の地域社会へ近づくだらう。

3 川崎における NPO の状況

現在、川崎における NPO の状況はどうだろうか。NPO 自体の定義がまだはっきり固まっておらず、その数についてははっきりとわかっていないのが現状である。ただ、(社)川崎地方自治研究センターが、1995 年に川崎市における市民活動の調査を行っている。

この調査では、まず行政が援助している団体と何らかの委託関係にある団体、行政の行事に参加している団体を整理している。次に、行政とは直接深いかわりがない団体についても、報道や刊行物、市民団体関係者からの情報提供によりひろいたしている。その結果、307 の団体（重複あり）をリストアップしている。

その数を 5 つのジャンルに分けたのが次の表である。

ジャンル名	団体数	占有率
①生活（文化、学習・教育、保健・医療、福祉、食べ物・農業等）	47	15.31
②生活者自身（老人福祉、障害者福祉、子ども・子育て、女性、在外外国人等）	163	53.09
③環境（エコロジー・環境、地域・まちづくり等）	71	23.13
④国際環境（国際協力、人権・平和等）	18	5.86
⑤その他	8	2.61
合計	307	100

このように、この調査では、川崎における市民活動団体は、福祉・障害・老人・作業所を中心とする生活者自身に関するものが半数以上を占め、環境問題に関する関心の高さを反映してか環境に関する市民活動が1/4を占めている。3番目に多い生活に関する団体のうち、文化・学習に関する市民活動を行っている団体は40にのぼった。

この調査では、市民活動を行っている団体は非常に多く、その形態も様々であり、正確にカウントすることは難しかった、としている。また、すべての団体にアンケート調査を行っても回収率を高めることが難しいことが予測されるため、分野ごとに2~4団体を抽出し、ヒアリングを行うサンプル調査をしている。

ヒアリングの結果として、まず行政への要望・期待としては、各種の補助金の拡充を望むもの、活動場所の提供を望むものなどの活動への資源の援助希望があった。次に行政に対しての形式的かつ実質的な公的認知への期待がある。一部の個人的な職員とのつながりはあったが、行政自体との交渉チャンネルを増やすべく対応窓口を設置したり、政策主体として政策検討の場に参画できる機会を設けるなどの要望もあった。

次に行政へのスタンスとしては、行政と市民との協働・パートナーシップについては、市民活動の側からはこうした関係は強く持っていないようだった。ここでは、行政が市民活動に対するスタンスを模索している状態にあるのと同じように、市民活動の側でも行政に対するスタンスを定めかねているのが実情ではないか、としている。

また、行政への要望・期待のなかで、行政システムの硬直性や政策のソフト面の不十分さにかかわる批判が多く聞こえたことから、市民活動が自ら行政サービスと同種の事業を実施する過程で、市の政策の検証・評価過程となり、行政へのコミュニケーションを通じて、行政固有の問題にも目が届くようになってきた。それが市民活動がいわば「行政の等身大の姿」を捉えられるようになり、行政を自己と同じ政策主体の1つとして認識でき始めていることとしらしてあるとしている。

次に地域社会への貢献度に関するヒアリングでは、地域社会に貢献しているとはっきり明言している団体は少ない。さらに、「よくやるね」といった反応も受けたなど、地域社会のなかで「市民活動」の認知と役割の評価がまだ全体的になされていないことも判明している。ただ、団体の

間でも、自分たちの問題の解決を中心に活動している団体が多いため、貢献度といったようなことを意識化していないようだと言っている。

この調査では、市民活動団体は、市民活動を自己実現の活動としてとらえており、行政サービスの補完とは想定していないことが浮かび上がってきている。さらに、市民活動を通じて、行政の役割について市民の側から再検討する方向へと変容を始めていることが見えてきている。

この調査で捉えきれなかった小さなものも含め、市内で多くの NPO が育ちつつある。組織力が小さいものも数多いが、上記のように行政から自立しながら、自己実現を図り、着実に成果をあげてきている NPO もだんだんと増えてきた。市民の側から再検討するとは、行政よりも NPO の方が一歩先を行き始めているとも言え換えられるのではないか。次に、現在川崎で精力的に活動している 2 つの NPO の事例を示し、その点についてもう少し掘り下げてみたい。

4 川崎の NPO：具体的事例

今回の政策課題研究において、いくつかの NPO 代表の方から話を伺った。そのうちの 2 件についてここで紹介してみたい。

うるおいあるまちづくり—地域問題促進委員会—（事務局長 松井隆一氏）

うるおいあるまちづくり—地域問題促進委員会—は、宮前区を流れる平瀬川流域を中心に、自分たちの手で川を生かしたまちづくりをしようとする NPO である。

平成 5 年当時、平瀬川は治水のため改修されることになっていたが、それは川岸をコンクリートで覆う味気ないものだった。地域からの要望はなかなか行政に届きにくかったため、商店会、自治会を中心に、川を大事にし、自然とのふれあいを守るために、平成 5 年 9 月に委員会が発会した。

発会時には各種団体に参加を呼びかけ、「夢のあるふる里づくり、川を生かしたまちづくり」を呼びかけテーマにし、会の目的を「うるおいのあるまちづくり及び地域の活性化をはかるために活動するものとする」としている。

発会后、市長へ河川の改修について要望書を提出し、「よい川の定義」の住民合意を得るために専門家を呼び勉強会を開いている。また、流域の 6 小学校と合同で、現地調査を兼ねた文化史跡と自然の生態環境マップづくりを行っている。

平成 7 年に、宮前区の区づくりプラン策定が始まり、会のメンバーの多くを送り込み、行政との協働によるまちづくりへの足がかりを確かなものとした。また、平成 8 年 7 月に「第 1 回平瀬川七夕サミット」を開催し、行政側と、地域住民側双方が参加する実りある情報交換の場となった。この地域サミットはその後 1 年に 1 回、活動課題を確認するため開かれている。

このサミットの意義は大きい。まず地域へのアプローチを行うことによって、広く地域住民の認知を誘い、共感・共鳴して協力してもらえるグループ・団体・市民を増やしていくねらいがある。

次に、行政側が行政活動をアピールすることによって、行政サイドの進め方、考え方を住民に理解してもらいつつ、再考できる点や、協議の課題を明らかにしていく。併せて、地域の諸団体等の立場からも見解が述べられ双方に共通認識ができる。その結果、行政が市民との合意形成をした上での仕事ができれば、市民活動に対するよりよいフィードバックとなり、その後の市民活動にも更に熱が入る。

実際に、第3回のサミットまでに、川崎市総合企画局から「多摩川エコミュージアム構想」のなかで平瀬川を取り上げ、また同じく市建設局から二子玉川までの流域を多自然型へ向けて再構築することが検討されていることが明らかになった。結果、平成10年に、平瀬川上流600メートルの河川改修の工事が完成し、それまでのコンクリート2面張りの川から、植生が根付く自然が復元した川に生まれ変わった。現在も、花壇の整備などを通じて、よりよい流域にするために手が入りつづけている。

松井事務局長は、市民が主体性を持ってまちづくりにかかわることが大切だと語ってくれた。また、活動を長続きさせるためには楽しさも必要であるとも。

活動の当初は、川を大事にし、環境への感覚をもつことから始まったそうである。それが、地域の人材により地域の特長をまちづくりに生かすことで、自分たちのためにやっているという満足感をえ、自己実現を達成していった、という。また、身近なところ、できるところからはじめれば、それが刺激となって波及効果をもたらしていく。NPOは形から入ってはだめで、まちのことは自分たちでやるという意識がまずあり、はじめに行動していくという実態があるのが望ましい。例えば二ヶ領用水の整備は行政主体で業者に委託している。住民の意思が反映されていないため、完成後も地域の人々の関心は薄く、平瀬川流域のように住民が進んで整備をするということはないようだ。大事なものは地域での合意形成と、自分たちの将来のため、まちのことは自分たちでやるという意識だ、とのことだった。

今後は、NPO法人化を目指し、組織化、規約の整備、役員の公選、有給スタッフの雇用を計画し、より地域の応援を得やすくすること。NPO法人化のメリットとしては、認知度が上がり、行政その他に、より協力が得られやすくなるだろうとのことだった。

川崎市民参加型福祉協議会（代表 鮫島由喜子氏）

川崎市民参加型福祉協議会は、

- ① 川崎市における生活クラブ運動グループおよび福祉関連市民団体・市民グループの参加型福祉政策及び活動方針の形成を図り、その実践活動の有効な創造・発展を促進し、安心して住み暮らすことのできるまちづくりを進める。
- ② 参加型福祉活動・事業の発展を図り、自主管理・自己決定領域を広げ、協働組合地域社会の形成に寄与する。

という目的をもつ福祉系NPOである。この目的のもとに、どのように地域の福祉に市民が参加

していくのかということを追求している。また、安定した福祉活動を目指して、政策作りにも積極的に関与していく団体である。

1992年4月に設立され、2000年1月現在で23の参加団体を数える。生協やワーカーズ・コレクティブなど参加団体の構成人数は15,000人にもなる。

次の五つの部会活動を中心にして、具体的な実践活動の報告や共有、問題提起を行っている。

- 1 家事介護サービス市民事業部会
- 2 食事サービス市民事業部会
- 3 デイサービス市民事業部会
- 4 コミュニティデイサービス事業部会
- 5 移動サービス市民事業部会

これらの部会活動のなかで、重要な役割を果たしているのがワーカーズ・コレクティブである。ワーカーズ・コレクティブはもともとは労働者生産協働組合の意味であるが、協同組合の組合員が、自ら資金を出資し、また経営の当事者ともなり、さらに自ら労働に従事する事業形態である。神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合会全体でみると、安全で手づくりの食を提供する事業、リサイクル・エコロジーグッズの販売事業、家事介護サービス事業など9業種の事業が行われている。

川崎市民参加型福祉協議会参加のワーカーズ・コレクティブでは、家事・介護サービス(7)、食事サービス(2)、移動サービス(1)、デイサービス(2施設)、世話焼きサービス(3)の各団体が活躍している。

ワーカーズ・コレクティブの提供するサービスは基本的に有償であるが、その根底に流れている理念は「たすけあい」である。

サービスの対価はコミュニティ価格¹であり、同じ地域に暮らしている利用者と提供者によるサービスの直接交換が行われる。中間マージンがないため、ある程度は経費が抑えられているとはいえ、実際には「高福祉中負担」である。負担分の差額はサービスの受け手側が、別の機会では自らもサービスの提供側になる(あるいは提供側だった)ことによって補われる。「なにかあったときに助け合うコミュニティ」という「たすけあい」による待機型ネットワークとでもいうべきものである。

鯨島氏の経験によると、福祉サービスは知られば知られるほどニーズが増えてくるという。例えば、宮前区には他の区よりも多くのワーカーズ・コレクティブがあるが、一つ一つはかえって他の区のものよりも忙しい。これは、ワーカーズ・コレクティブが提供するような良質なサービスが知れ渡るほどに、潜在的な需要が喚起されてきたということであろう。またそれは、サービスを受ける側としても、提供者の側としても言えることである。

鯨島氏本人はこの活動をするにあたって、自分が必要と思えることを実践しているだけだという。今はサービスの提供者であるが、将来は利用者になるかもしれない。この先、自分が安心して暮らすために、環境を整備していくのだという。さらに、そういった活動を通じて、自己実現

¹ たすけあいを前提に、利益をサービスに上乗せしないその地域でまかなえる価格とのことである。

がはかられているという。

また、ワーカーズ・コレクティブは、新しい働き方の提案であるともいう。相対的にサービス価格を低下させていけば、それを利用する際の出費がおさえられ、現在よりも少ない収入でも生活がなりたつようになる。将来的にワークシェアリングが進み、長時間労働がなくなってきた場合でも、無理に収入を維持しなくても生活できていくような社会を構築できるのではないかという。

現在、ワーカーズで働いているのは、主に主婦層が中心だということだが、将来ワークシェアリングが進み、余暇時間が増えるようになれば、もっと広い層になるだろう。ワーカーズ・コレクティブは自分たちがやりたい仕事をつくりだすしくみであり、将来はもっと様々な働き方が選択できるようになっているだろう、ということだった。

この2つのNPOは、活動分野はまちづくり・環境保全系、社会福祉系と違いがあるが、それぞれ代表者の方の活動への思い入れ方などをとってみても、共通する部分はかなり多いように思える。まず根底にあるのは、自分たちの地域社会を、自分たちで何とかしようとする意思である。NPOは、なんらかの社会的使命（ミッション）を果たす組織だとする定義があるが、この2つの団体はその点を十分にクリアしている。

また、お二人がそろって、活動を通じて「自己実現」をはかっている、といわれたことも印象的であった。社会的使命をすべてに優先させる、というのはしよせん無理があることである。自分たちのためにやっている活動であるからこそ、長く、無理なくやれるのではないだろうか。松井さんは、自分たちがよいと思う方向にまちを変えていくのは非常に楽しいとおっしゃっていた。また鯉島さんは、「福祉とは幸せに生きること」と自分たちの活動に対する自信をお持ちだった。お二人とも、この活動をすることによって、十分な満足感を得ているようであった。

さらに両団体とも、行政との協働について、たいへん上手にやられているという印象を受けた。地域問題促進協議会は、自らの活動を行うにあたり行政側をうまく巻き込んで、望ましい方向に持っていくことに成功している。川崎市民参加型福祉協議会は、委託事業に参入することで、ある程度の収入の基盤を得るとともに、ネットワーク運動を通じて政策づくりへの介入をはかっている。行政にたいして真っ向から対抗するわけでもなく、下請け先として利用されるわけでもなく、対等の関係あるいはよきライバルとなっている。これは行政側にとっても、NPO側にとっても、お互い刺激しあう意味で望ましい関係だと思われる。

NPOの議論で想定されている市民像は、自由と責任をわきまえ、合理的判断に基づいて行動する市民、すなわち自律的市民である。しかし、現実の市民は、むしろ公共に依存しがちな他律的市民であり、理想的な市民像とのあいだに大きなギャップがあると思われる。実際に、公共依存型の市民はまだ多いと思われるが、この2つのNPO代表者の方々は十分に自律的市民であることがうかがえた。この2つのNPO団体のような活動が、様々な分野のNPOとして全市に広がっていけば、地域社会における市民の力は大変大きくなり、行政側はサポート的な役割へ

と転換していけるだろう。そうすれば、より望ましい地域社会へ変わっていくこととなるであろう。ただ現在でも、成長著しくなる市民に対して、行政側も市民との協働についてあらためて学習しなおす必要が、すでに出始めているのではないか。

5 NPO への参加促進のために

さきほどの2つのNPOは、このまま好ましく発展すれば、2030年の川崎が市民主導型の社会になるための大きな力になるだろう。しかし、本当に市民主導型の社会になるためには、もっともっと多くの市民を巻き込まなければならないだろう。

経済企画庁は平成9年に「個人から見た市民活動に関する調査」を行い、全国の18以上の男女842人からアンケート調査の回答を得ている。その結果によると、

- ① 何らかの社会的な活動をしていると答えた人は全体の約2割である。
 - ② 現在活動していない人でも、今後の活動意向については、「できれば活動したい」が2割弱、「場合によっては活動してもよい」が7割弱で、合計すると8割を超える。
 - ③ 活動分野（活動希望分野）は、全体では「教育・文化」「自然環境」「高齢者福祉」が多い。男性では「自然環境」女性では「高齢者福祉」が多い。
 - ④ 社会的活動に対する考え方は、「行政と市民が協力して行うこと」を支持する人が4分の3であるのに対し、「本来行政がすべきこと」との認識をもつのは1割である。
- また、地域社会の問題解決の方法についても、「行政・地域団体・市民グループが協力すべき」が6割、「行政が中心になって取り組むべき」は1割に満たない。

次に活動経験の有無による実態は、

- ① 活動者は未経験者よりも地域社会とのかかわり方が積極的である。「地域団体活動への参加意向」を持つ人は活動者4割に対し未経験者は1割と意向が希薄である。
- ② 活動分野では、活動者の実態では「教育・文化」がもっとも多く35%を占めるのに対し、活動中止者・未経験者の活動意向は「自然・環境」分野をあげる人が2割で最も多い。
- ③ 活動形態では、活動者の4割が「身近な人たちの集まるグループ」で行っているのに対し、未経験者の希望形態は「個人の日常生活でできる範囲」が4割を占めている。
- ④ 活動者の活動理由としては、「能力活用」等の自己重視項目をあげる人と、「地域をよくする」等の社会重視項目をあげる人の割合はほぼ半分ずつに別れる。
- ⑤ 活動中止者・未経験者の活動しない主な理由は、「ゆとりがない」「きっかけがない」である。

さらにこの調査では、回答者を5つのグループに分類している。

グループ	グループ特性	属性	現在の市民活動実態	今後予想される主たる活動形態
マイホーム優先型 (n=141)	・地域社会との関わりは消極的 ・家族優先度は高い ・生活向上に積極的	・女性が多い ・専業主婦の割合が高い ・「夫婦と子ども2人」の平均的な家族構成	・現在の活動率はやや低め。しかし、活動していない人の約9割が今後の活動意向がある ・活動(希望)分野は「弱者支援」が多く、立場は「補助的メンバー」が多い	・福祉系市民活動参加者としての期待が大きい
個人生活重視型 (n=92)	・地域社会との関わりは消極的 ・社会貢献意識は弱い ・自分流の生き方を求めている	・平均年齢が最も若い(36歳) ・会社員・学生が多い ・都市居住が多い ・平均世帯年収、学歴共に最も高い	・活動未経験者が多い ・活動理由は「勉強になる」「自分の能力活用」と自己実現志向が強い ・「国際交流」分野の関心が相対的に高い	・自分のやりたいこと、好きなことなら、責任感も強く、リーダーシップが期待できる ・少数だが、市民活動創出者として期待される
近隣世話好き型 (n=238)	・地域社会との関わり方は積極的 ・社会貢献意識も高い	・平均年齢が最も高い(54歳) ・世帯収入が高い ・専業主婦が多い ・居住年数は長い	・活動者が他に比べて多く、伝統的な市民活動の担い手タイプ ・活動(希望)分野は「教育・文化」「地域生活」	・市民活動参加者としての期待が大きい ・市民活動創出者の出現も望める
生活くたびれ型 (n=61)	・地域社会との関わりは消極的 ・行政依存度は高く、現状への不満も高い	・男性が多く、平均年齢はやや若い ・技能・労務職が多く、専業主婦は少ない ・学歴は低め、平均所得も低い	・活動未経験者が最も多く、活動に関心がない人も多い ・活動(希望)分野は「自然・環境」で、形態は「日常生活の中でできる範囲内で」を望む人が多い	・生活にゆとりができない限りあまり期待できない
人並みほど人並み型 (n=290)	・地域社会との関わりは積極的 ・横並び意識が強く、積極的に参加する気は弱い	・男性が多い ・居住年数は長め	・活動経験率はやや高い ・自分から率先してというよりはむしろおつきあいで参加するタイプ ・「町内会、自治会」タイプの活動も相対的に多い	・市民活動参加者としては望みがある ・人に誘われたり、つきあいで参加する可能性が高い

現在の市民活動参加者は、「近隣世話好き型」と「人並みほど人並み型」が中心である。今後は、「マイホーム優先型」をどう取り込むかが鍵になる。また、市民活動のリーダーについては、現

在は「近隣世話好き型」が主な担い手で、今後は「個人生活重視型」への期待が高まる。

活動者の実態としては、

- ① 個人と市民活動団体の関わり方には、市民活動の「参加者」としてかかわるタイプと、一般の参加者の活動の場（プログラム）を生み出す「創出者」として関わるタイプがある。
- ② 活動に関与するきっかけは様々であるが、活動を継続する力として共通するのは、人脈の広がりや活動の楽しさ、自分を生かせることなどである。
- ③ 市民活動の意義としては、個人レベルでは人間的成長を、地域社会のレベルでは住みよいまちづくりをあげる人が多い。さらに活動創出者の中には、新しい市民社会の実現に向けた活動を意識している人たちも見られる。
- ④ 悩みや課題としては、活動が家族をはじめ社会的な認知を得られていないことである。

今後の市民活動に向けては、まず、リーダー的資質をもつ創出者を生み出すことが重要である。併せて、「今後できれば活動したい」といった積極的な意向を持つ人を対象に、参加者の裾野を広げるための、情報提供などの方策が必要である。

最後に、この調査では、社会的な活動に対する考え方として、「行政と市民が協働して行うこと」を支持する人が全体の4分の3を占め、地域社会の問題解決に対する考え方として「行政・地域団体・市民グループが協働して取り組むべき」を支持する人が過半数を占めることがわかった。このことから、市民活動の育ちゆく基盤があることが確認できた、としている。

以上の調査の結果によると、市民の市民活動に対する関心は高いものの、実際に活動している人の率はまだまだ低いことが明らかになっている。実際に活動していない人のその理由の大きなものは、「ゆとりやきっかけがない」ということで、こういった人々が、実は市民のマジョリティとして存在するのである。NPO 活動に対する参加の裾野を広げるためには、このマジョリティに対する働きかけが必要といえる。

ゆとりがないというのは心のありようの問題で、きっかけさえあればその心の障壁もわりとあっさり消えるのではないかと思う。阪神淡路大震災のときに沸き起こったボランティア活動の火はそれをよく物語っている。むろん大震災によるきっかけなどはもう二度と起こってほしいものではない。その代わりに効果的で柔軟性のあるきっかけづくりを考える必要がある。

2030年の川崎が、市民中心の社会になっていれば、それは現在あるNPOがもっと活性化していった結果であると考えられる。NPOが活性化するには、当然今よりも幅広い市民層の取り込みが必要で、上記の「きっかけがない」層へのアプローチが重要度をましてくる。

そのために、自治体サイドが、NPOの広告塔となって、区役所などで情報を提供するのはどうだろうか。ある程度の効果はあるかもしれないが、このやり方では普段から自治体発信の情

報に興味を持ち、定期的に行政情報を収集している市民以外には訴えづらい。そのような市民の数は決して多くないだろう。

もはや NPO が積極的に情報を発信し、自ら市民を取り込む努力を拡大しなければならない時期にきているのではないか。NPO だからといって自治体側も無条件で支援するという事にはならない。NPO 自らが賛同者を取り込み、生き残っていく努力が必要とされるだろう。その地域社会のなかで、必要とされ自助努力をしていく NPO は生き残り、その他は次第に淘汰される。いわばその地域が必要な NPO を選別しく流れの中で、2030 年に残っている NPO は市民社会の重要なファクターになっているだろう。

経済企画庁はやはり平成 9 年末に「市民団体の情報発信アンケート」を行っている。その調査によると、全国 1200 ほどの団体のうち、8 割が情報発信の必要を認めており、かつ半数の団体が情報発信は不十分だとしている。その中でも特に、「参加者・支援者の拡大」のための発信が不十分とする団体が多い。

また、発信の方法としても、会報や行政の広報誌、あるいは口コミが多い。会報を発行するにはある程度経費がかかるし、広報誌ではタイムリーな発信は難しく、口コミとなると情報伝達下におけるコントロールがあまりきかない。これらの方法では、効果的な情報発信をしているとは言いがたいのではないか。かといって、活動資金が潤沢ではない NPO が多いため、費用がかかる伝達方法は採用しづらい。そこで、これからは自由に発信でき、かつ導入費用以外には経費もそれほどかからない、インターネットを利用したホームページによる情報提供が重要性を増してくるのではないか。

第 1 章にもあるように、インターネットの普及状況²は、平成 10 年度こそ世帯普及率で 11% ほどであるが、その上昇率はめざましく、近年のうちに、情報通信メディアの中核のひとつとなることが予想される。接続料金の定額・低額化が軌道に乗れば、この傾向にますます拍車がかかるだろう。情報を仕入れるにはまずインターネットで、という状況になってもおかしくない。

そのインターネット上のホームページならば、例えば団体の活動目的や会則などは常に掲載しておけるし、イベント情報なども任意に更新できる。また、会報を電子メール化すれば経費の削減につながり、質問や意見なども電子メールでやりとりすれば、スタッフが電話の対応でとられる時間を削減することができる。

ただここで問題になるのが、漠然とホームページを開設しても、きっかけがあれば活動に協力してくれるかもしれない人の、目に触れる確率があまり高くないことだ。インターネットのここ数年の普及により、ホームページの開設数も膨大になってきている。当然さらに増えるだろう。したがって、単にホームページを開設するだけなら、不特定多数への情報発信としては効果が薄い。そのホームページまでたどり着かせる何かが必要である。

そこで、市民活動サポートセンターなどによる、NPO 支援のためのホームページの充実が有効になってくるのではないだろうか。市民活動を支援するための市民活動サポートセンターの設

² 26 ページ 図 34.35 参照

立については、平成 11 年の政策法務研修（職員研修所実施）でも提言されている。その中では、全市的な拠点施設としての位置付けがされているが、ハード的な支援以外に、ソフト的な支援もまた重要であろう。

現在、(財)川崎ボランティアセンターがホームページで情報を提供している。その中にはボランティア募集の情報（NHK ボランティアネットのホームページに寄せられた、全国のボランティア募集情報の地域抜粋版である）や、市民団体の情報（10 件弱）が載っているが、「ボランティア」という枠にはめているため、NPO 団体の情報発信基地という形にはなっていない。ただ、将来的に川崎ボランティアセンターが市民活動サポートセンターへ発展することがあれば、NPO 団体の紹介や、それらの NPO 団体ホームページへのリンク集などを整備することによって、インターネット上での市民活動支援の拠点となりうるのではないか。

その他、現在でも「かながわ県民活動サポートセンター」「まちづくり情報センター・かながわ」などがホームページを開設しているが、NPO 団体の活動紹介などのページでもまだ実際に登録している団体は少なく、これからの整備が期待される。

以上のように、ホームページによる情報提供については、まだまだ発展途上である。逆にいえば、これから効果的な情報提供のためにどんどん整備ができるともいえる。川崎市としては、まずこのようなホームページの存在を広くアピールすることが必要だ。市のホームページや各種の広報物、あるいは直接 NPO 団体へ周知するなど、軌道に乗るまでは積極的な広報が必要であろう。

また、NPO の中にはインターネットで情報発信をしたいが、そのための技術がないためできない団体も多くある。NPO がインターネットを利用することを支援する NPO も存在するが、市としても、ホームページ作成講座や作成のための人材派遣などの支援活動をすることは必要だろう。

さらに、ある程度活動支援ホームページが軌道に乗ってきたあとは、ホームページ自体の運営をオープンにして、各 NPO などの意見を広くとり入れ、進化しつづけるようなしくみを取り入れるのが望ましい。その際には、市としては一歩身を引き、ホームページ自体の周知のみに専念するのがよいだろう。

ソフト的な市民活動支援なら、ハード的な支援よりも細かい変更等がやりやすく、そのときの社会の要求などをより反映し続けられるのではないか。また、情報提供を考えたときには、ハード上の市民活動支援センターならその場所まで足を運ばなければならないが、インターネット上ならどこからでもアクセス可能で、時間も選ばない。

このように、支援センターホームページが発展していくと、各 NPO はそのホームページ上で横並びに情報発信をすることになる。社会参加のきっかけをもとめている人たちも、ホームページ上なら、直接問い合わせるよりも気軽に NPO をチェックできる。社会参加に踏み切るときでも、それらの NPO を比べて、より自分が共感できる目的をもつもの、自分にあった活動ができるものを選択するだろう。会員になったり寄付をしたりする場合でも、活動内容や運営状況を比べて決めるだろう。積極的に情報を発信し、運営状況などのアカウントビリティをきちんと行え

ない NPO は、人集め、資金集めの面で厳しくなり、自然勢いが衰えていくことも十分ありうる。しかし、自分がより共感できる NPO に参加、支援できるようなシステムがあったほうが、参加する側を広げていくのに効果的だろう。また、NPO を主催する側としても、ホームページに登録することにより、それが多くの人を惹きつける内容であればすみやかに幅広い協力をえることができるだろう。

市民活動支援ホームページは、このように関心があるが腰が重い層に対してある程度効果的な情報発信が期待できる。むろん全ての市民がこれにより NPO に参加したり、資金援助などをするようにはならないが、現在の参加状況を押し上げることは可能だろう。特に 24 時間、自宅からもアクセス可能な点は、余暇時間を有効に利用できるため NPO への参加の第一歩を踏み出しやすくするはずだ。

2030 年が市民中心の社会になっていけば、様々な市民の様々な意見が反映される仕組みも必要である。色々な NPO が存在することは、市民個人の意見を社会に反映させるその仕組みのひとつとなるだろう。さらに、インターネットによる情報化が、NPO を横につなげる役目も果たし、多様な社会の多様な要求をカバーすることになれば、それは市民の意見が反映されやすくなっている社会といえるのではないか。

参考文献

- 松下啓一『自治体 NPO 政策』ぎょうせい 1999 年
『公務員のための NPO 読本』ぎょうせい 1999 年
山岡義典編著『NPO 基礎講座』ぎょうせい 1997 年
山岡義典編著『NPO 基礎講座 2』ぎょうせい 1998 年
山岡義典編著『NPO 基礎講座 3』ぎょうせい 1999 年
中村陽一+日本 NPO センター『日本の NPO2000』日本評論社 1999 年
宮尾尊弘『日本型情報化社会』ちくま新書 2000 年
『個人の参加を促すための NPO 情報』経済企画庁 1999 年
『Open the NPO—効果的な情報発信のために—』経済企画庁 1997 年
『市民と行政の新しい関係の創造に向けて—川崎市における市民活動に関する調査・研究と提言—』社団法人川崎地方自治研究センター 1997 年 9 月
『個人から見た市民活動に関する調査』経済企画庁 1997 年

市民への権限移譲

山口 義裕

すべて人間は、生まれながらにして自由であり、かつ、尊厳及び権利について平等である。人間は、理性と良心を授けられており、互いに同胞の精神を持って行動しなければならない。(世界人権宣言 第1条 1948)

1 はじめに

2010 プランには「市民自治都市づくり」との政策目標が示されている。このまま進めば、2030 年には「市民自治都市」がつけられていることになる。そして、市民の手によって、何らかのまちがつけられていることになる。だが、このように市民自治が実現されているまちで、どういったことが行われているかを具体的に予測することは余りにも困難である。

しかし、現在を起点として、2030 年までに、どこまで市民自治を広げられるかを考えることはできる。広げられた市民自治の中でどういったことが行われるかは、2030 年の市民が決めることであるが、ここでは、市民自治の受皿として、どういった方法があるかを考えていきたい。もっとも、受皿も様々な種類があり、その創造も選択も市民がすべきことであり、これもまた予測困難なことであるが、現行制度の枠組みを前提とし、とりうる(あり得る)選択肢を考えていくことにする。

以下では、①川崎市が広域化した流れを概観し、②現在の地方公共団体が置かれている状況を見て、③ここで仮定する 2030 年の川崎の理想像を説明したのち、④この理想像に至るプロセスを他の選択肢を考慮しながら検討する。

なお、以下で述べる川崎の理想像も、2030 年までの流れの中での選択も、あくまで私見であることを、あらかじめお断りしておきたい。

2 これまでの流れ

(1) 合併そして政令指定都市へ

1924 年(大正 13 年)に川崎町・御幸村・大師町の合併により川崎市がつけられた後、1939 年(昭和 14 年)まで 6 回にわたる 11 町村の編入で、現在の市域がかたちづけられている。そして、高度経済成長に伴う人口増などもあり、1972 年(昭和 47 年)に政令指定都市になっている。

市町村合併・編入や政令指定都市移行の背景には、それぞれ次のようなものがあったよ

うである⁽¹⁾。従来からのつながりと、財政上の理由が多かったことがわかる。

表1 川崎市の合併の経過

できごと	背景・理由など
川崎町・御幸村・大師町の合併 (1924年7月)	○基盤整備・震災復旧をする財政力不足 (御幸村・大師町) ○工業都市化による工業適地と住宅地が不足 (川崎町)
田島町の編入 (1927年4月)	○川崎市田島町上水道組合の設立(1925年) ○町政素乱による財政の急激な悪化 (田島町)
中原町の編入 (1933年8月)	○川崎市・中原町・日吉村が、都市計画区域として認可(1929年) ○不況による財政の極度な悪化 (中原町)
高津町・日吉村(一部)の編入 (1937年4月)	○横浜市と川崎市による合併計画 (日吉村) ○二ヶ領用水による歴史的結びつき (高津町・日吉村(一部))
橘村の編入 (1937年6月)	○基盤整備をする財政力不足 (橘村) ○住宅地の不足 (川崎市)
稲田村・生田村・宮前村・向丘村の 編入 (1938年10月)	○経済的な結びつき ○工業用水の水源確保 (川崎市)
柿生村・岡上村の編入 (1939年4月)	○柿生村と岡上村による全部事務組合 (1913年) ○横浜市・川崎市の拡大による郡部の縮小 (※川崎市は受入れに消極的)
政令指定都市への移行 (1972年4月)	○地方公共団体としての行政能力と独立性を高める

(2) 地方分権改革 ～戦後改革・その後～

戦後改革の一環として、地方分権改革も行われた。首長の公選制や、地方公共団体ごとの行政委員会(公安・教育)の設置など、大きな改革があった。この改革に対する評価はいろいろあるが、①上からの改革の色彩が濃い。②ほぼ全国一律の改革である。という特徴

(1) 『川崎市史 通史編 4上』川崎市 1998

が見られる。②については、一度設置された自治体警察の存廃について、小規模地方公共団体は廃止の意向が多かったのに対し、大規模地方公共団体は存続の意向が多いなど、全国一律の制度の問題点が現れている。

この戦後の地方分権改革の評価は、様々であるが、現在も地方分権改革が必要であるとの認識が一般的である。

3 現在～規制緩和・地方分権～

地方分権と規制緩和は車の両輪であるといわれる。地方分権は現在も徐々に進んでいる。同時に、規制緩和も進んでいる。規制緩和は「金融ビッグバン」に代表されるように、ある程度の進展がみられる。地方分権は現在第1ステージにあり、国から地方公共団体への権限移譲が緒についたばかりである。今後どの程度進むかは不明であるが、市民活動と地方公共団体の政策に負うところが大きいと思われる⁽¹⁾。

このまま地方分権が進むとすると、次のように、自己決定と自己責任が明確になる方向で変化が生じる。第1に、国から地方への権限移譲により、地方公共団体の裁量の余地(選択の幅)が大きくなる。第2に地方公共団体から住民(市民)への権限移譲(規制緩和⁽²⁾)により、住民の選択の幅が増える。第3に権限移譲に伴い、その責任(法的責任を含む)を、地方公共団体または住民(市民)が負うようになる。

(1)自治組織の編成

いわゆる地方分権一括法により、自治組織についても、わずかではあるが地方公共団体の選択肢が増えた。ただそれは、公民館運営審議会の必置規制がなくなった程度のことである。地方公共団体の組織の枠組みは、地方自治法などにより大枠がはめられていることは変わらない。どこの市町村にも大統領型の首長と議会⁽⁴⁾があり、同じような選挙管理委員会や教育委員会があるのである。

だが、地方分権が進めば、地方公共団体は基本的な組織編成を、自らの決定(選択)する事ができるようになるはずである。外国に例があり、実現不可能なことではない。

(2)地方公共団体の倒産

(2)理論上の可能性としては、中央集権体制に逆行することも想定される。例えば、民主的な手続により中央集権体制が再評価される可能性もある。極端な想定をすれば、国家間での戦争が起こり、戒厳令がひかれるとのシナリオも考えることはできる。しかし、仮に地方分権が逆行し中央集権型社会に戻るとすると、「日本中、どこでもこうなっているから、川崎もそうである。」といった形のことを描けるはずであるが、それはこの研究の趣旨に反するので言及しない。

(3)市民から見れば、国(中央政府)から権限が移譲されることと、自治体(地方政府)から権限が移譲されることも、従来存在した規制がなくなることに変わりがなく、どちらも規制緩和でもある。

(4)例外的に住民総会(新自治法94条)があるが、それ以外の選択肢はない。

分権により権限が移譲(委譲)されるが、当然、責任も移譲される。現在のところ、再建団体指定(地方財政再建促進特別処置法)といった制度があるが、債務不履行(デフォルト)までもを想定した制度ではなく、その適用例も少ない。

これまで、金融機関には、大蔵省率いる護送船団であるという理由で、不倒神話があったが、既にそれは崩れている。地方公共団体が自治省率いる護送船団として守られているのも、2030年にはなくなっているかもしれない。

もともと住民がいる限り、基礎的自治体⁽⁵⁾を潰すわけにはいかないから、ある程度のセーフティネットは張られているであろう。倒産処理も消滅型ではなく再建型にならざるをえないが⁽⁶⁾、地方公共団体の債務といえども、その不履行の可能性(リスク)が生じることになる。また、現在でも、地方交付税交付金会計は赤字である。これまでのような無限ともいえる資金調達是不可能となっているであろう。

(3)2010 プラン ～内なる分権改革～

2010 プランでは、重点事業計画として「分権型社会の実現を目指して」があげられている。「まちづくりは、主権者としての市民をはじめ、地域社会にかかわるすべての主体が共同して築いていくべきものです。そのために、市政への主体的な参加の促進を図る仕組みづくりが求められています。」⁽⁷⁾との考えから、川崎市内部での分権が進められている。区役所機能の拡充など、小さなエリアを重視した施策が行われている。

4 こうあってほしい 2030 年の川崎

次の、①の仮定を置き、②の原則が妥当であるとする。

①(自己決定)人は生まれながらにして自由であり、自由な意思決定ができる。

②(自己責任)自らの行為の責任は自らが負う。

単純であるが、これら二つのことを、2030年の川崎の理想像の原点に置く。原則として、第1に個人、第2に小さな地域、第3に大きな地域、の順に優先順位があるとする。そのため、政府の権限配分も規制緩和・分権型を想定する。

もし、個人ですべてのことができるなら社会は必要ない。しかし、個人では処理しきれないものや、処理するのが不適切・非効率なものがあるため、人は(地域)社会をつくりそれに、自らの権限を信託し、負担を受け入れる。こういったことから、住民自治に重点を

(5)本稿では、新自治法のもとでいうところの、市町村と特別区を指すことにする。

(6)破産法のようにその団体(法人)を消滅させてしまうのが消滅型、会社更生法のように団体(法人)の存続を前提とした再建を目指すのが再建型である。もともと再建といっても、関係者に不利益を与えることがある。

(7)『川崎新時代 2010 プラン 新・中期計画 第3次』川崎市 1999年 14頁

おいた、地方自治が生まれる。2030年の川崎はこのように「市民が創るまち」である。

現実にはいろいろな社会があり、現在ではインターネットなどのサイバースペースで成立している社会もある。いろいろな社会が生まれ、消えてきたはずだが、人が住む限り「地域」社会だけは必ず存在する。「地域」社会では、そこに住むことにより自動的にその「地域」社会の構成員となる。しかし、現実には「地域」社会の構成員である自覚は余りないことが多い。「地域」社会にさほど関わらなくても生活はとりあえず成り立つからである。

だが、個人差はあれ、人には社会に参加する欲求がある。そして実際に数多くの社会が成立しており、それに関わることにより人は満足を得ている。もちろん地域社会も、それに参加する事により、満足を得ることができる。地域社会は、そこに住むだけで自動的に構成員となるくらいであるから、ほかに比べ、参加のコストは低いはずである。「市民がつくるまち」は決して実現不可能なものではないのである。

5 2030年への道筋 ～地方公共団体の制度枠組みを中心に～

前述(地方分権の箇所)の通り、現状は、地方公共団体(地方政府)を含む政府が大きな権限を握っている。「こうあってほしい 2030年の川崎」への道筋は、いろいろなものがあるはずだが、現状からの段階的な移行というプロセスを経ることにする⁽⁸⁾。具体的には、地方公共団体から市民への権限移譲、受皿となる市民の育成となる。

このようなここで想定するプロセスは上からの改革の一種であり、その側面では、戦後の地方分権と共通している。戦後の分権改革が失敗だとすると、同じことの繰り返しになるかもしれない。今回の地方分権改革も前述したように、その成否は未知数である。地方公共団体から市民への権限移譲が実現できるのか、地方公共団体(地方政府)による市民育成ができるのか、疑問がないわけではないが、これらのことは実現できる可能性はあると仮定している。

なお、ここでは、市民自治の受皿を中心に検討するが、これはいくつもある。市民参加でことを進めるなら、当然それらの方法が比較されることになるので、その受皿のいくつかを比較しながら、2030年への道筋を時系列に沿って検討する。ただし、便宜上、ここで想定している地域区分を先に述べる。

(1) 地域区分

「地域」社会は地域の人々が創るものであり、地方公共団体(地方政府)は「地域」社会の市民生活の道具である。地方公共団体は「地域」社会にとって最適なものであればよい。

(8) 自己決定と自己責任という自治の原点に立ち返るなら、一度無政府状態を作り、人々が一から政府を作り上げていくのを待つという方法も理論上は考え得る。しかし、その方法は失敗のリスクが大きい(武力行使を伴う争乱状態になる可能性もある)本文のような段階的移行が望ましいと考える。

「地域」は視点によって大きく異なる概念であるが、ここで考えることは、現在の川崎市域の市民生活であるから、その視点で考えることにする。市民生活も多岐にわたるので場面・場面によって考える必要があり、それらは市民参加によって決定されることであるが、便宜上、おおよそ次のように1万人～2万人と10万人～20万人という単位で「地域」がつくられると仮定する。

表2 地域区分

	人口規模	面積	組織の位置づけ(2030年)
地域A	1万人～2万人	現在の中学校区程度	地域Bの一部(機関)
地域B	10万人～20万人	現在の行政区程度	市
地域C	約100万人	現在の川崎市程度	広域連合

ア「地域A」

人口は1万人から2万人程度。面積は、辛うじて歩ける範囲。辛うじて互いの顔が見える範囲である。小学校・中学校が成り立つ規模である。とりあえずの線引きはされているが、川崎市域は人口密集地域であるので⁽⁹⁾、隣接地域との往来は多い。

イ「地域B」

人口は10万人から20万人程度。公共交通機関を利用し1時間程度で移動できる範囲であり、現在の行政区程度の面積である。中心部に大規模小売店・金融機関が成立する規模である。分野別の活動が動き出す規模でもある。現状で言うと、新百合ヶ丘や武蔵小杉を中心とした地域である。

ウ「地域C」

人口は約100万人。現在の川崎市域である。

(2)2005年までに

まず、区の線引きを見直す⁽¹⁰⁾。地方公共団体の基本的な事項であるので、見直し手続は、最終的に住民投票を経るのが望ましいと思われるが、上記の「地域B」に相当する方向で変更されると仮定し、現在の川崎区と幸区を次のように再編する。

①大師区 大師地区を行政区として独立させる。

(9)別欄で示されているとおり、川崎市域の人口は減少に向かうが、2030年までに急激な過疎化が進むわけではない。

(10)区の線引きの見直しは、ほかにもいろいろな案があり得るがここでは、規模さえ同じであれば、受皿論にはあまり影響しないので、ここでは本文のような例を用いる。ただ、このような線引きは、岡上などにおそらく問題を残すと思われる。

②田島区 田島地区を行政区として独立させる。

③川崎区 現在の幸区の南部を編入する。

④幸区 現在の南部を分離する。

線引きの見直しと並行して、現在も進められている区役所への権限移譲を深化させる。区の単位でできることはすべて区に移す(消防・水道局も対象に含む)。市民オンブズマンは必要な区に設置し、全市組織も存続させる。教育委員会など市の必置機関は、区の単位での組織をつくり、権限の移譲を進める。こういった事務分掌などの変更だけでなく、区長の準公選制⁽¹¹⁾も導入する。財源を保証した区予算を認める。

準区議会⁽¹²⁾などを設置し、市の立法部門でも行政区への権限移譲を進める。この準区議会区における意思決定の最高機関とする。

市民税の一定割合などを区に配分し、事実上の区予算をつくる。

(3)2010年までに

市・行政区から地域 B への権限移譲を、行政区ごとに進める。小さな地域を重視するので、どのように権限移譲を進めるかは各行政区の判断を尊重する。

権限移譲の一例として、行政区が「地域 A」に相当するエリアごと会合を設置し、準区議会で「地域 A」に相当するエリアごと公聴会を設置し、実際の運用では両者を、議会の公聴会と同時にを行うといった方法が考えられる⁽¹³⁾。

表 3 2030年までのタイムスケジュール

年	できごと
2005	市から行政区への権限移譲 (行政区の線引きの仮見直し)
2010	市・行政区から地域 B への権限移譲
2015	市民活動が活発になる。
2020	一部の地域 A で、地域憲章を作成 (住民投票により行政区の線引きを見直し)
2025	行政区が市へ移行 川崎広域連合が成立
2030	住民投票により川崎広域連合の連合憲章が成立

(11)後述するように、区長を特別職とすることは困難であるので、各行政区担当助役を準公選とする。

(12)準区議会については、「『準区議会条例』研究」「平成 10 年度政策法務研修報告書」川崎市議員研修所 1998 参照。「地方自治法の改正を仮定して、議長が召集権を持つ独立した機関」(同書 78 頁)との位置づけになっているが、2005 年までに自治法の改正がないことを想定し、ここでは現行法制でも可能な議会の特別委員会(新自治法 110 条)とする。準区議会議員は、区選出市会議員を充てる。自治法改正があるなら、区ごとに選挙制度を変えることも考えられる。

(13)後述する「執行機関と議会の共同附属機関」である。

(4)2020年までに

2010年から2020年までは、地方公共団体から市民への権限移譲、受皿となる市民の育成期間とする。この時点では最終的な責任は、川崎市(政令指定都市)が引き受ける。この期間中に、地域憲章を創る地域もあると思われる。

この期間中に行政区の線引きを見直す。実際に権限を移譲した結果、2005年の線引きで不都合があった部分の是正が主たる目的である。

(5)2025年までに

川崎市域の地方公共団体の制度枠組みを見直す。見直された結果は「市民が創るまち」そのものである。

この時点では市民の育成は終わっており、見直しは市民参加(主導)行われることになる。この過程で、いろいろな案が検討されることになるので、以下では、考えられる案を比較検討する。

A 分類の視点

次の二つの視点で、地域の受皿になるものを分類する。

(ア)団体と機関

最終的な法的責任を負うかどうかといった違いである。最終的な法的責任を負うものが団体、そうでないものが団体の一機関である。前者は、不法行為(国家賠償)訴訟の被告になり、後者はそれが属する団体が被告になる。

団体が持つ権限(事務)の幅が小さく規模の小さな団体ほど、内部の事務分担がされないもので、権限と責任の所在が一致しやすくなる。自己決定と自己責任を重視するなら、これは望ましい状態といえる。また機動的な対応も可能になる。しかし、あらゆるリスクへの対応が難しくなり、リスクの大きなことはできなくなる。

一方、団体が持つ権限(事務)の幅が大きく規模の大きな団体ほど、分業が進み内部に数多くの機関がつくられる。規模の利益(スケールメリット)が追求できる。また、リスクの分散をはかることができる。しかし、権限と責任の所在が分離する傾向があり、権限の担い手のモラルハザード⁽¹⁴⁾のおそれが大きくなる。

(イ)法人格の有無

団体は法人格の有無によって分けることができる。法人格の有無によって、次のような

(14)大規模な地方公共団体で、小さな地域(機関)に事務(権限)を付与した場合、その小さな地域の失敗の責任はその地方公共団体が負うことになる。小さな地域の権限の担い手は、責任を負うことなく、地域の利益のみを追求することができてしまう。

差異がある。

- ①他の私有財産と団体の財産分離が確実にできるかどうか。
- ②介護保険事業者など、法人格(場合によっては特定の法人のみ)を条件とする活動ができるかどうか。
- ③法人格に伴う負担(税金など)があるかどうか。

①については信託制度を活用すれば、ほぼ代用がきくが、普及している制度ではないので、経済取引などを考慮すると、法人に比べて制度の使い勝手がよくない。②③については、現在は法人の種類によっての違いが大きい。しかし、規制緩和がすすめば、特定の種類の法人しかできない活動は少なくなるはずなので、その差を議論する意味はあまりない。しかし、不動産登記など法人でなければできないことは、いくつか残ると思われる。

イ 分権の方法

地方分権の深化により、様々な方法が新たに生まれる可能性があるが、とりあえず現在でもできること、既に予定が出されているもののみ検討する。

団体を、特別法人、一般法人、任意団体の順に。機関をそのあとに考える。

(ア)特別法人(地方公共団体関係)

地方公共団体には、ほかの法人にはない特別な権限がある。①特定の者(住民など)を自動的に構成員にできる。②強制的に金銭など徴収(課税など)できる。③広汎で強力なルール(条例など)を定めることができる。

なお、地方公共団体へは例外なく国の関与がある。地方分権一括法により、国の地方公共団体への関与は減るといわれているが、実際にどう変わるかは未知数である。

a 都・道府県

都に多少の例外があるが、ほぼ全国一律である。基礎的自治体を取りまとめるかたちでつくられている。

「都道府県の廃置分合又は境界変更をするときは、法律でこれを定める。」(新自治法 6 条 1 項)となっており、国会の議決が必要である。前例はなく可能性はかなり低いですが、現在の政令指定都市などを都道府県のいずれかにすることはできないわけではない。

b 地方公共団体の組合

広域事務の担い手である。特定の目的のためにつくられるので、その事務(権限)は様々である。一部事務組合、広域連合、全部事務組合、役場事務組合の 4 種があるが、2030 年の川崎に関係するのは、前二者だけである。

(a)一部事務組合

広域事務の担い手であるが、広域連合と異なり、構成員である地方公共団体が有する事務についてしか共同処理できない。そのため、政令指定都市を分割した場合の事務の受皿としては、政令指定都市であるがため有していた事務を所轄できない点が不十分である。それ以外は、広域連合と大差はない⁽¹⁵⁾。現存する多くの一部事務組合は、既存の地方公共団体が新たにつくったものであるが、旧東京市域における特別区の手務組合といった例もある。

設立には「都道府県の加入するものにあつては自治大臣、その他のものについては都道府県知事の許可」(新自治法 284 条 2 項)が必要である。

(b)広域連合

最近の地方自治法改正により、広域事務の新たな担い手として、地方分権の受皿として設けられた制度であり、市町村合併や都道府県合併の前段階になることを想定している。事務組合と異なり、広域連合の構成員である地方公共団体が持っていない事務を持つことができる(新自治法 291 条 2 項・4 項)。事例の多くは、複数の地方公共団体が新たに広域事務をするために、設置したもののみである。現存する地方公共団体を分割し広域行政部分の担い手として設置された例はないが、理論上は政令指定都市を分割し、分割後の地方公共団体に帰属させられない事務や広域処理が適切な事務の受皿として、広域連合をつくることはできる。

設立までの必要な手続は、一部事務組合とほぼ同じである。

(c)全部事務組合・役場事務組合

「町村がその事務の全部を共同処理するため」の制度が全部事務組合、「町村が役場事務を共同処理するため」の制度が役場事務組合である。町村合併の前段階として想定されているが、最近では事例が少ない。川崎市域に 2030 年までに町村が存在し、それらが改めて全部または役場事務組合を結成するという想定は、時間的にあまりにも困難と思われる。また、川崎市の分割(合併の逆方向)の途中形態としても利用できないので、検討対象から除外する。

c 市町村

政令指定都市、中核市、特例市、一般市、町・村の順に、人口など規模の下限が大きくなるが、担うことのできる事務は多くなる。特別区である地域を除き、どの地域も、市町

(15)広域連合にないものとして「複合的一部事務組合」の制度がある。しかし明文の規定で禁止されているわけではなく、複合的広域連合も設立することはできないわけではない。

村のいずれかに属することになっている。

現在の川崎市の姿である政令指定都市は、ほかの市と違い、行政区が設置される。市議会議員選挙の選挙区が、全市ではなく行政区単位になり、市長の補助機関であり市長が任命する区長が置かれる、といった違いがある。しかし、ほかにはこれといった特徴はない。区長の公選制は不可能であり、準公選制が限度である⁽¹⁶⁾。市町村の中で、もっとも広い事務を持っている。中核市・特例市が持ちうる事務は、政令指定都市が持つ事務と大差はないが、政令指定都市が持つすべての事務を有するわけではない⁽¹⁷⁾。町村では、議会に代えて町村総会を設置することができる。

政令指定都市・中核市・特例市とも、政令による指定が必要である。「市町村の廃置分合又は市町村の境界変更」には、

- ①関係市町村が都道府県知事に申請
- ②都道府県知事が自治大臣と協議
- ③自治大臣の同意
- ④都道府県の議会の議決

といった手続が必要である(新自治法7条1項・2項)

d 特別区

都にのみ存在する制度である。神奈川県には、旧東京市に匹敵するような、横浜・川崎の二つの大きな政令指定都市があり、都になるという想定も可能ではある。実質的にほとんど市と変わりがなく、「人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要」な事務は特別区の事務ではなくなる。例外的な制度として、地方交付税交付金と同じような、特別区財政調整交付金の制度がある(新自治法282条)。形式的には普通地方公共団体ではなく特別地方公共団体とされており、都の一部であるともいわれる。

設立などの手続は、市町村と同じである。

e 財産区

市町村の廃置分合もしくは境界変更などによってつくられる団体であるが、主として市町村合併時に、旧市町村が有していた特別な財産をその地域で引き継ぐために設置されることを想定している。既に存在する地方公共団体の中に新たに財産区を設定することは法

(16)区長は事務吏員とされており(新自治法252条の20第3項)、一般職の地方公務員である。解雇理由はかなり制限されており、かなり無理のある法解釈をとらないと、任期制やリコールにはなじみにくい。この法解釈が裁判所により否定される可能性が高いため、区長の準公選制はかなり困難である。区長の上に、特別職である区担当助役を置き、これを準公選制とする方法もある。

(17)新自治法は、中核市・特例市をそれぞれ横並びで事務(権限)を移譲しなければならないとはしていないが、自治令は横並びで扱っている。

令解釈上やや困難であるが、不可能ではない。「地域 A」や「地域 B」の受皿になりうる制度である。その名称からして、人よりものを中心としたイメージがあるが、人の関与は無論ある。

設立などには都道府県知事などの関与がある。

(イ)特別法人(地方公共団体以外)

特別法人は幾つかあるが、ここでは代表的なものだけを検討する。

a NPO 法人

NPO 法人の位置づけにはいろいろ議論があるが、現時点では、法人格を持つ以外、任意団体と変わりがない。中間法人制度が実施されると、NPO 法人制度がなくなる可能性もあるが、優遇税制など公益性を持つことを前提とした事項が付加され存続するとも思われる⁽¹⁸⁾。

b 地縁による団体

市町村の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体である。「地域 A」や「地域 B」の受皿になりうる制度である。法律上は地方公共団体ではないので、先に述べたような特別な権限は持っていないが、市町村の条例などにより、これらの特別な権限を与えることは不可能ではない。ただし基礎的自治体ではないので破産(消滅)型倒産があり得る。

市町村長の認可により法人格が与えられる(新自治法 260 条の 2)。

c 協同組合など

農業などの協同組合、相互会社、労働組合など講学上の中間法人としていくつかの法人がある。それぞれ時代背景をもとにつくられてきたものである。将来的に、NPO 法人制度や一般的中間法人制度があるとすると、こういう特別な法人制度が新たにできるとは想定しづらく、逆に制度を統合されていると想定されるので、検討対象から外す。

(ウ)一般法人

一般法人を単純に区分すると、公益法人・営利法人・中間法人に分けられる。公益法人(財団法人・社団法人)と営利法人(第三セクターを含む)は、すべてテーマ型の活動が中心である。中間法人は、現在検討中であるが、準則主義による法人設立を認める方向で検討

(18)法制審議会の民法部会法人制度分科会では、「NPO法は広い意味の公益活動に従事してもらう、そういう団体であることを前提」にしているとされ、「NPO法人というのは公益法人に近い」とされている。現状では NPO 法人の位置づけは明確ではないが、一般的中間法人制度を設ければ、NPO の法人の位置も今より明確になると思われる。

されており、法人格取得が容易になることと思われる。「地域 A 」や「地域 B 」の受皿にもなりうる制度である。これまで法人格が取得できなかった団体に包括的に取得の道が開かれるのであるから、多少無理のある公益法人をつくる必要はなくなる。

(イ)任意団体

任意団体に法人格はないが、基本的に設立などは自由である(憲法 21 条 1 項)。

(ロ)権利主体性のないもの

活動や組織への優遇・制限が少ない団体(一般法人・任意団体)については検討するまでもないので省略し、地方公共団体の機関で特徴的なものを取り上げる。なお、議会でも執行機関でもない地方公共団体の第三の機関は、現行法令では、設置することができると解釈するのはかなり困難であるので、ここでは検討しない。

a 執行機関と議会の共同附属機関

事業の全面共催などの方法で、同一の機関を実質的に首長・議会の双方の附属機関とする。かなり技巧的方法を用いることになるので、わかりにくいのが欠点であるが、同種の会議を減らせるなど、効率的な面もある。「地域 A 」や「地域 B 」ごとにこういった機関をつくることできる。

b 執行機関の附属機関

執行機関の附属機関はかなり自由に設置できるが、意思形成プロセスに関わる場合などは、議会との関係の整理が必要になる。

c 議会の附属機関

議会の附属機関は形式的にはかなり限定されるが、特別委員会や公聴会などの運用を柔軟にすれば実質的にかなり自由に設置できる。行政区ごとに特別委員会を設置し、準区議会として扱うことができる。

ウ 分割案比較

前述の「地域 A 」「地域 B 」「地域 C 」といった区分のまとまりが選択されるとすると、次のような分割方法が考えられる。より優先される「地域 A 」の位置づけを検討した後、「地域 B 」「地域 C 」の分割方法を順に検討し、比較する。

(ア)「地域 A 」の位置づけ

2025 年の段階では、次の理由で、基礎的自治体ではなく、より大きな規模の基礎的自治体とするのが適当と思われる。

- ①政令指定都市という大規模な基礎的自治体である川崎市を、いきなり「地域 A」のような小規模な基礎的な自治体にすることはあまりにも落差が大きく、ひずみが問題となって発生することが予測される。しかし、この問題の最終的な法的責任の主体としては、「地域 A」は基盤が弱すぎて対応できない。これ以外でも、最終的な責任の主体として小さすぎる。
- ②川崎市域のほとんどが人口密集地域であり、近隣の「地域 A」との結びつきがあり、後述の「地域 B」としてまとまりもある。
- ③臨海部など広大な工業地域では、成立しない(※昼間人口を中心に成立させる方法があるが、選挙人名簿との乖離が大きすぎ、「地方公共団体」にすると、かえって参加の幅が狭まる)。
- ④法令の規制があり、地方公共団体となってしまうとは柔軟な対応ができない。(町議会・選挙管理委員会など、組織への規制がかかる。)

(イ)川崎県+9市

「地域 C」を川崎県(または道・府)とし、「地域 B」を市にする。

- ①メリット 非常に理解しやすく、この比較案の中では、事務(権限)の面で、もっとも地方分権が進んだ形である。県・市という、もっとも一般的な制度のみで構成されており、他の地方公共団体からの転入者にもわかりやすい方法である。
- ②デメリット 川崎県の設立には、国会の議決が必要であり、実現までの手続はもっとも重く、実現可能性は低い。都道府県の制度は全国一律であるので柔軟性に欠く。

(ウ)政令指定都市としての川崎市+行政区

「地域 C」を川崎市(政令指定都市)とし、「地域 B」を行政区にする。現在の形でもある。

- ①メリット 特段の手続が不要である。すべて内部組織であるので、柔軟な組織構成がとれる。ほぼ確実に実現できる。
- ②デメリット 巨大な単一の法人であるので、モラルハザードがおきる可能性が高い⁽¹⁹⁾。新たな事務(権限)を得るには、他の政令指定都市と横並びでしか得ることができない。これから政令指定都市となる地方公共団体が、足を引っ張ることが予想され、この比較案の中では、事務(権限)の面で、「地域 C」を都道府県や広域連合にするに比べ、地方分権が進まない。地域 B の首長(区長)は、公選制度がとれない。

(19)行政区を形式的なものとし、「地域 B」を地縁による団体とすれば、この問題は解決できる。技巧的でわかりにくい方法であるが、国や県の手続を経ることなく、川崎市単独でできる方法のなかでは、先に書いた「こうあってほしい 2030 年の川崎」にもっとも近い方法である。

(エ)中核市としての川崎市+地縁による団体

「地域 C」を川崎市(中核市)とし、「地域 B」を地縁による団体にする。この団体に対し、市の条例により、地方公共団体が持つ特別な権限を付与する。

- ①メリット (ウ)案のデメリットの一つであるモラルハザードの問題はなくなる。行政区に対する規制がなくなるので、大きな差ではないが(ウ)案より柔軟な組織構成がとれる。
- ②デメリット 中核市への変更手続が必要である。事務(権限)は、多くとも政令指定都市と同じだけしか得られない。格下げの印象が付きまとう。地縁団体が例外的なものとなり、他の地方公共団体からの転入者にはわかりにくい。

(オ)広域連合+9市

「地域 C」を広域連合とし、「地域 B」を市にする。

- ①メリット 政令指定都市では持ち得なかった事務を持つことができる。組織構成がかなり自由である。
- ②デメリット 国・県・広域連合・市の4段構成になることもあり、複雑なシステムになることがある。

(カ)神奈川県+特別区

「地域 C」を神奈川県とし、「地域 B」を特別区にする。

- ①メリット 先行例があるので、すべてをはじめからつくる必要がない。
- ②デメリット 神奈川県の設定には、国会の議決が必要であり、実現までの手続はもっとも重く、実現可能性は低い。都の制度は全国一律であるので柔軟性に欠く。都道府県に比べ狭域である(政令)市で持ち得た事務を、広域処理せざるを得なくなる。

(キ)「地域 B」「地域 C」の位置づけ

より小さな地域を重視するためには、小さな地域に事務(権限)があることが必要であるから、その意味では、(イ)案のように、川崎県+9市といった構成がよい。しかし、全国一律の制度は、地域の実情を無視する事にもなるので、(ウ)案のように、大枠を広域連合にするほうが柔軟な対応ができる。広域連合の場合、国や都道府県から事務(権限)の移譲を受け得るから、(オ)案がよいと思われる。また、「地域」と「地方公共団体」が一致する必要は必ずしもないが、一致できるなら、そのほうがわかりやすいので、「地域 B」は基礎的自治体(一般市)こともプラスに評価できる。

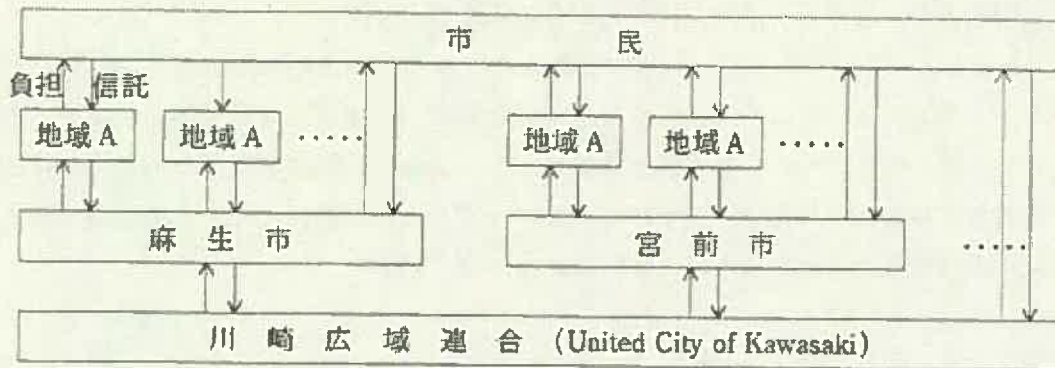
2025年に行政区(「地域 B」)を市に移行し、川崎広域連合を設立することになる。この時点で、責任はそれぞれの市(「地域 B」)に移る。

(6)2030年の川崎市域

ここまで描いたようなプロセスを経て、2030年の川崎市域は次のようなまちになる。

図1 2030年の市民の位置づけと自治組織の構成略図

(※市民は信託する必要性のある権限のみを信託する)



ア「地域 A」

とりあえずの線引きはされているが、隣接地域との往来は多いため、隣接地域の学校に通う児童・生徒も多く、地域によっては、一部の活動を共同実施しているところもある。

ここでは、縦割りの活動は行われぬ。活動の物理的なスペースの拠点としていくつか箱ものがあてられる。現在では、学校(学校教育施設)、こども文化センター(児童文化施設)、市民館・図書館(社会教育施設)など、目的別に分かれているが、地域 A では目的ごとの垣根はかなり低くなり、多目的な施設利用が図られているところが多い。一部には、既存施設を活用したため、やや使い勝手の良くない施設も残っているが、建て替えのコストが高いため、やむを得ないとされている。

2030年の段階では、どこも基礎的自治体ではないが、「地域 B」の条例により明確に位置づけされている。しかし、その形態や具体的な位置づけは様々であるが、2025年に川崎市を分割したときに検討対象になった制度を利用していることが多い。「地域 B」の条例は、現在の地方自治法のように組織形態まで縛るものではなく、地域 B ごとに差があるが簡単なガイドライン程度になっている。実際には、自分たちで考え自分たちで行動するという考えから、執行機能と議決機能を併せ持った組織を採用しているところが多い。

しかし昼間人口と夜間人口に大差のない一部の「地域 A」では、責任の問題を保険の活用によりクリアし、基礎的自治体として独立しようという動きもある。どの「地域 B」でも、住民投票など一定の手続により可能であるとされており、政令指定都市であった川崎市を9市に分割したときの経験もあるので、2050年ごろにはそういった地方公共団体がいくつか成立するのではないかとされている。一部の「地域 B」(一般市)では、「地域 A」を基礎的自治体とし、「地域 B」を広域連合や事務組合とする方法や、住民の自動加入を前提とした地縁による団体の方法も検討対象にはなっている。

イ「地域 B」

分野別の活動が動き出す規模でもあり、テーマ型 NPO が、ここでの「地域」活動の多く

を担っている。NPO 相互の調整は地方公共団体である「地域 B」が行っているが、それを実際に行う人ボランティアが多く、常勤職員は少ない。比較的多くの人口を抱える「地域 B」では特例市などへ移行する計画もあるが、発足してからの歴史の浅い「川崎広域連合」との関係整理に困難が予想されている。また、一律に「地域 A」と「地域 B」に分けたため、その中間的な規模の地区では、地域区分が検討課題として残されてしまっている。地方公共団体として独立する方法も含め、それぞれの地区を中心に検討されている。

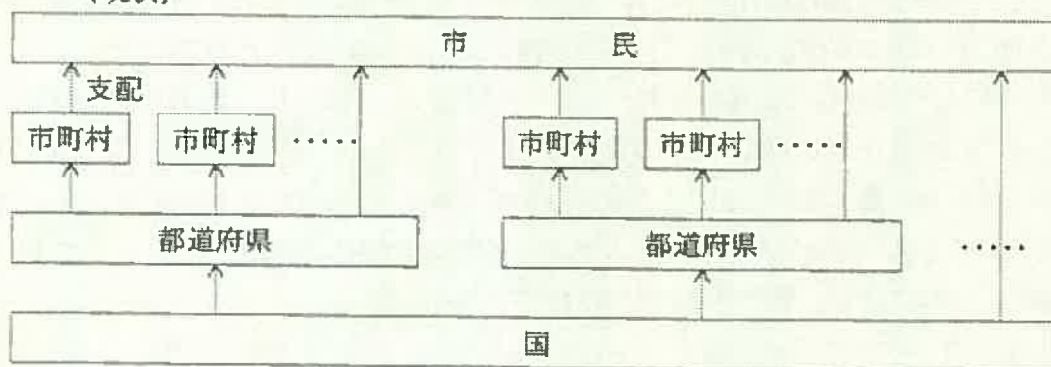
ウ「地域 C」

現在の川崎市域は、広域行政の担い手として「地域 B」の広域連合(United City of Kawasaki)としてまとまっている⁽²⁰⁾。政令指定都市であるがために持っていた権限がここに残されているほか、神奈川県から事務の移譲をうけており、政令指定都市の頃より広範な権限を持っている。

かなり専門分化された活動を担っており、広域連合による直接執行や専門の事業者への委託といった形で、その活動の多くが行われている。一部では NPO が担っており、今後はさらにその割合が増えるのではないかとされている。

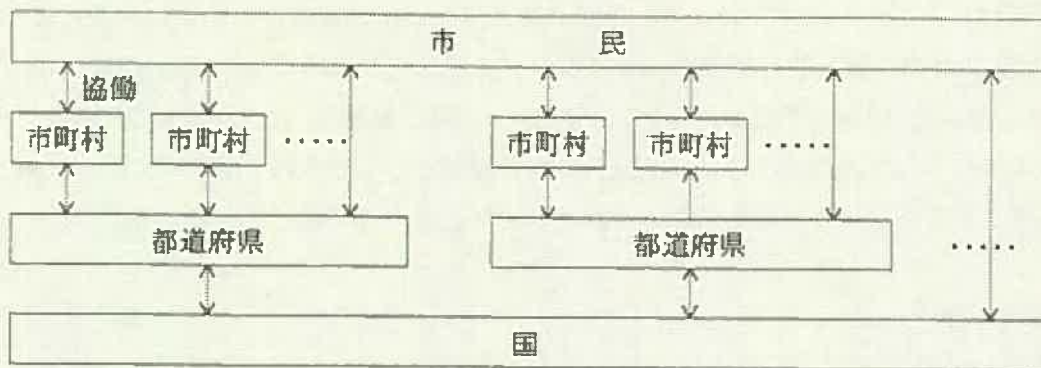
組織的には、現在の川崎市に比べかなり小さな規模になっているが、専門職の人事など、規模のメリットが大きいとされた部分は広域連合が担っている。規模のメリットが小さい部分では、市の事務とされていないため広域連合が持っている事務を、広域連合を構成する各市が実質的に担う方法がないか検討が始まっている。

図3 市民の位置づけと、自治組織構成の変遷図
(現状)

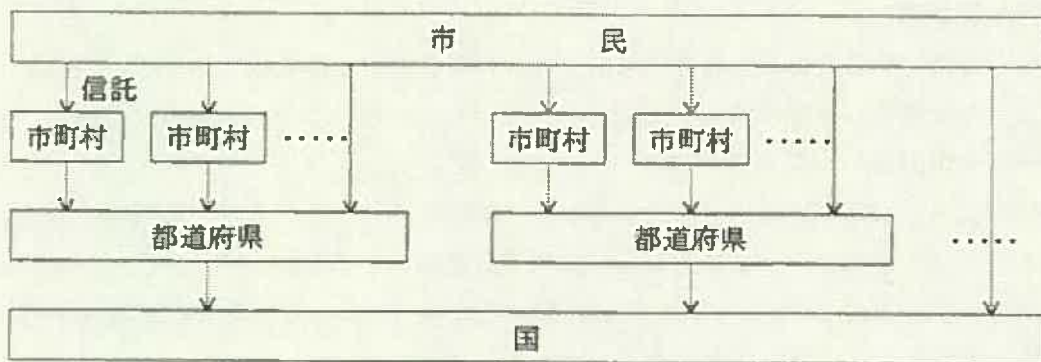


(20)現在の川崎市域で広域連合を組むというのは、必ずしも妥当とはいえない。川崎市は南北に細長く、相互のつながりは弱い。現在の行政区の単位で見ると、都区部や横浜市など近隣市区とつながりのほうが強い場合もある。川崎区と鶴見区の間は、川崎区と麻生区の間より、おそらく強いであろう。後に述べるように、現在の川崎市を一度分割した場合、どういった組合せで広域連合を組むかはいろいろなパターンが考えられる。横浜市域と川崎市域で組むことや、県境を越えて町田市域などを取り込むことも考えられる。しかし、この研究は2030年の川崎を考える場所であるので、ここでは現在の川崎市域で広域連合が組まれると設定している。

(地方分権改革法・2010 プラン)



(2030年)



6 おわりに

地方公共団体の制度枠組みを中心に、2030年の川崎を考えてきた。かなり夢物語的であると自分自身感じるが、まったく実現可能性がないものはさけたつもりである。

2030年の川崎が、ここに書いたようなまちになっていることは、おそらくないであろうが、この程度の変化はあってもおかしくないのではないかと思う。

はじめにも書いたように、どのようなまちがつけられているのか、具体的な予測は困難であるが、きっと、ここに描いたまちより、人々にとってよいまちになっているだろう。市民参加(主導)により、英知が集められるはずであるから。

都市憲章の制定をめざして

久保 真人

1 はじめに

昨今、地方の時代といわれ、地域のことはそこに住む住民が決めていくことが望ましいという考えが定着しつつある。また、決めたことに対し自分たちで責任をとることも求められつつある。これらは、自己決定権の拡充と自己責任という言葉で表される。そして、自己決定権の究極型のひとつとして、自分が住むまちの「まちの憲法」をつくることであるといえるであろう。それが、都市憲章である。

以下で、まず、今日、自己決定権の拡充が重要課題として挙げられる背景を述べ、アメリカにおける都市憲章の歴史や枠組みを紹介し、わが国において都市憲章を制定する場合の問題点を述べる。そして、現在、わが国で各自治体により考えられている自己決定権の拡充のための手法として鎌倉市のまちづくり条例を挙げ、それと都市憲章との関係を考えてみたい。最後に、都市憲章の制度設計枠組みとして、人権と統治機構という観点から考察し、統治機構についての新しい枠組みの可能性について述べたい。この文章を通して、ひとりひとりが考える自治の大切さと都市憲章のイメージを持っていただければ幸いである。

2 自己決定権の拡充への動き

(1)都市化社会から都市型社会へ

これまで、川崎市を含め大都市圏では、高度経済成長期に特に顕著であったが、人口の流入が起こり、産業化・都市化の流れの中でその財政規模を拡大してきた。日本の地方自治制度において、地方自治体は、日本国憲法制定当初から「機関委任事務」という概念の下、中央政府の下請け的役割を担ってきた¹。高度成長時代には、経済的な成長と同時に自治体における必要なサービスを量的に充足させ、このような中央集権的な行政運営が効率的な面を持ち、国民のニーズを満たしてきたといえよう。ただ、今日のように、今までのような大量生産・大量消費という経済優先の「都市化社会」から膨張が終わり、多くの大都市特有の問題を生み、今までの都市の運用の枠組みを見直し、再構成が必要な「都市型社会」へと移行した。そして、地域ごとの特性に応じた都市の政策公準が必要とされ、その基準を作るためには、ニーズの多様化も見られることからそこに住む住民の意見を取り入れることが不可欠な時代になりつつある。

¹ 実質的には、明治21年の市制・町村制、23年の府県制・郡制の下、国会開設に伴って起こるのであろう政治的対立と混乱を避けるため、政治的色合いの薄い地方自治制度が構築され、現在にその流れを残す。

(2) 地方分権の流れ

このような時代背景から平成7年7月に地方分権推進委員会が発足し、平成12年4月施行の地方分権推進一括法が制定されるに至る。中央集権的な行政運営の象徴であった「機関委任事務」は廃止され、団体自治の保障については、ある程度強まったといえよう。しかし、財源委譲等不十分な側面もあり、また、住民自治の保障については、あまり触れられていないといえる。そのため、今後の課題となる住民自治の強化については、分権型の社会を目指すならば国主導ではなく地方自治体の主導の政策が求められるであろう。以下、地方分権推進委員会の第一次勧告について触れ、当初の理念型として考えられていた基本的な部分について述べる。

まず、中間報告で①「地方分権は基本的に地域住民の自己決定権の拡充を図り、あらゆる階層の住民参画の拡大による民主主義の活性化を目指すものであること」、②国と地方公共団体との関係を上下・主従の関係から対等・協力の新しい関係に転換させるため、機関委任事務制度の廃止を決断すべきであること、国・地方公共団体の関係調整ルールを創設すべきこと等を提示したとされる。

また、ここで国の事務とは、①国際社会における国家として存立にかかわる事務、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務、③全国的規模・視点で行われなければならない施策及び事業とされる。一方、地方公共団体が担う事務については、「地域における行政を自主的かつ総合的に広く担う。」とされた。つまり、国は、国防・外交等、本来国が行うことが望ましいと考えられているものとナショナル・ミニマムが要求されるものを行いそれ以外は、地域の特性に応じ、地方自治体が主体的に取り組むべきとされたといえることができる。

3 都市憲章の歴史と問題点

(1) アメリカの都市憲章の成り立ち

繰り返しになるが、都市憲章とは、簡単にいうと川崎市なら川崎市の「まちの憲法」であるといえる。つまり、都市憲章は、住民の自己決定権の根幹となるものといえるであろう。そして、自己決定権の拡充が今日、叫ばれる中で都市憲章の重要性は増しているといえるであろう。以下では、その先鞭としてのアメリカの都市憲章、特にホーム・ルール・チャーターを中心に紹介する。ホーム・ルール・チャーターは、一般に、都市憲章と訳されるが、アメリカの各都市の有する憲章は、州・市により形式・内容が異なる。基本的には、区域、権限、財政、行政組織、選挙、公務員の任命方法等が規定されている。また、市の権限、範囲の決定は、基本は定まっているものの州の裁判所に委ねられている。さらに、アメリカにおいて、都市憲章には、後に詳述するが、①特別法による憲章（個別的憲章）、②一般法による憲章（画一的憲章）、③等級別憲章、④選択的憲章、⑤ホーム・ルー

ル憲章の5つに分類できる。これらの歴史は、州の都市の対する恣意的介入とこれに対する都市側の反発と自治権獲得の運動の歴史であったといえる。

都市憲章 (City charter) の歴史は、植民地時代に遡る。元来、アメリカの植民地の基礎を定めていたものは、イギリス国王の特許状 (Royal charter) であった。イギリス法においては、イギリスが所有するアメリカの土地すべてが国王に帰属するものであり、アメリカで植民地経営をすることを望むイギリスの企業家は、土地の下付や植民地経営をするための許可を得るため、国王に依存せざるを得なかった。そこで、国王は、会社制と領主制を植民地開拓のために設けることとなる。つまり、植民地機構としての会社は、特許状に基づいて、訴訟能力、土地の獲得・管理処分、会社の利益のための規則制定権などの特権を授与された。一方、領主制の機構とは、国王により土地が付与され、それとともに各種の統治権を与えられた者から成り立っていた。このように特権を与えられた領主は、それぞれ特定の植民地を創設する権限が与えられ、また会社に与えられたのと同じように、特許状によって、土地所有権、通商権、施政権、その他の特権が授けられた。

しかし、やがて、植民地内の有産階級者の政治参加が勢いを増し、また、イギリス政府が重商主義政策をとり、徴税等の面で植民地に対し、干渉の度合いを強めることとなる。さらに、当初から植民地経営をしていた特権的な商人等、イギリス国王に忠誠を誓う者 (王党派) とアメリカの独立を目指す者 (有産階級者等、愛国派) の対立も起こり、アメリカの独立をめざす者は、イギリス本国とも争い、1776年に「独立宣言」を行う。

このような政治状況とは、やや異なるが、同時代に植民地では、商工業が発展し、労働者移民が流入し、都市の勃興が目覚ましいものとなった。このような中で、都市 (City) は、力をつけ、自治を徐々にではあるが行うようになる。それにあわせてニューヨーク・フィラデルフィア等人口の多い都市は、特許状を得て自治団体として認められ、ある程度独立した市政を行うこととなる。この都市特許状 (City charter) は、概して植民地総督から下付されたものであり、今日の City charter の先駆けとすることができる。

このように、アメリカは、18世紀後半に州の本国からの独立と大都市の自治権獲得を並行して行っていたといえることができる。しかし、州の本国からの独立は、独立宣言により達成されたものの都市は、その後も州の干渉を招くこととなる。

そこで、当初、都市憲章として考えられたのは、州議会の特別立法によって、州内の都市に対しそれぞれ異なった憲章を定める特別法による憲章 (Special charter) が作られた。しかし、州議会の市政への干渉を招きやすく、また、地方の問題に時間を浪費し、効率的でなかったため、見直されることとなる。そのため、今度は、州の都市全部に同じ憲章を付与する一般法による憲章 (General charter) が作られる。しかし、これでは、大都市も農村部も同じ憲章を持つこととなり、地域特性を無視することとなってしまい姿を消すこととなる。日本の地方自治法と同タイプと言えるであろう。そこで、州の中の都市に人口等により等級を付け、等級によりいくつかの憲章を作る等級別憲章 (Classified charter) が考えられる。しかし、州により恣意的な等級分けをしたり、また人口規模が変わったと

き憲章を変更しなければならない等の難点があり、今日あまり積極的に活用されていない。そこで、州がいくつかの標準的な憲章を作り、都市が選択をする選択的憲章 (Optional charter) が考えられる。この手法は、現在も取り入れられているが目立った発展も示していない。基本的には、後述するホーム・ルール・チャーターの制度と併用している場合が少なくない。

最後にホーム・ルール・チャーターであるが、この制度は、自治体が自らの憲章を制定し、採択し、修正し、自治権を行使することが認められるものである。州により適用について人口等をメルクマールとする等、活用の仕方は異なるが、今までの4つの方式はいずれも自治体の基本的な姿の最終的な決定権はあくまでも州が持っていた。しかし、ホーム・ルール・チャーターは、今までのように、市の幹部や関係者が州議会に根回しをする等の手間をかけず、新しい憲章を作るのであれば、憲章委員会を選挙により作り、住民投票 (レファレンダム) により採択されれば成立する。この手法により、都市自治体が享受する広範な自治権を都市自らがその憲章を制定することにより獲得することとなる。ホーム・ルール・チャーターは、連邦政府と州政府との関係を律する原則を、同様に州政府と市政府との関係に適用したものである。州との関係をホーム・ルール・チャーターにより規定することで、従来は、地方自治体が基本的に州の創造物として (付与説²に立つ) 州の明示の授權がある事項のみについて、あるいは必要がある場合に黙示のものも含めた権限を有するものと解釈されるのが通例であったが、自治体は、州により制限されない限り権限を有するということに解釈されることとなった。ただ、実際は、ホーム・ルール・チャーターに規定できる自由裁量の範囲は、州によりかなり異なる。

都市憲章は、上述のように、自治体の州からの独立の歴史であり、わが国の地方自治法のような統一的なものからいろいろな型のチャーターの変遷を経て、独立性の強いホーム・ルール・チャーターがつくられる。そのため、都市憲章とは、上述の5つのことを指すがホーム・ルール・チャーターのみを特に都市憲章と呼ぶこともある。それだけホーム・ルール・チャーターの重要性が認知されているといえ、アメリカの歴史的背景から考えると、まず、日本においても基礎自治体である市町村で一定以上の人口・財政規模を持つ大都市から都市憲章を持つことが望ましいであろう。しかし、日本の法制度枠組みとは、必ずしも親和的ではない。その問題点については、後述することとする。

(2) 日本における制度導入の問題点

ここでは、わが国において都市憲章を制定する場合に問題となる点について、実態的な政府間の事務権限配分の観点からスウェーデンの政府間関係と対比しながら述べ、さらに法的に日本国憲法ないし地方自治法等とどのような問題があるのかについて憲法制定時の

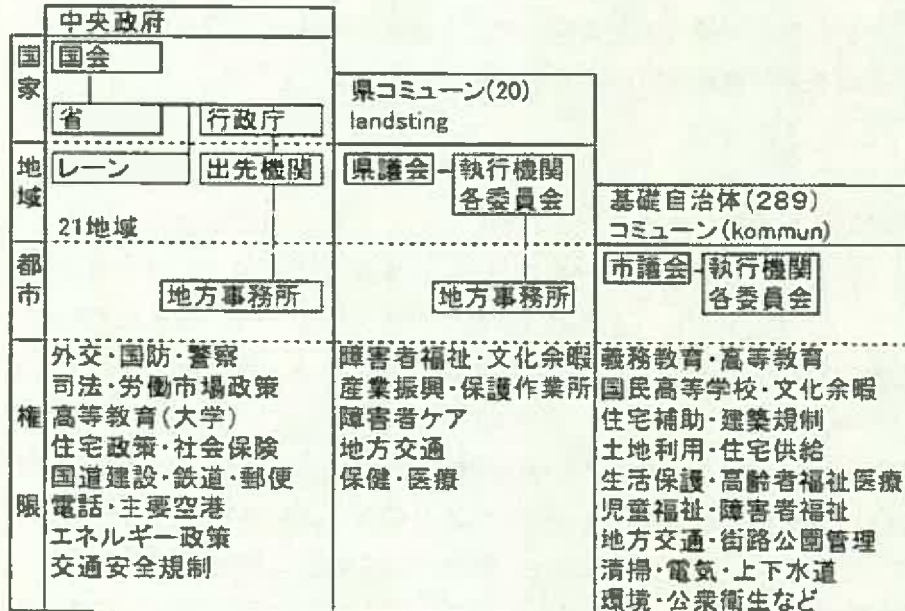
² 地方自治体の自治権について、地方自治体固有の不可侵の権利と考える説と、主権は国家にあり、地方自治権は国家主権の一部でそれが委譲されているとする説があり、付与説は後者。

制定過程を概観しながら述べる。

ア. 実態的側面からのアプローチ

わが国において多くの行政事務は、国・都道府県・市町村の間で同じ事務について計画・監督・執行という流れで処理されてきた。地方分権一括法施行により、その関係の一定程度の是正は図られるが基本的な枠組みまで変わったとは言い難い。しかし、仮に都市憲章をつくとするとある程度各自治体で完結性が求められるため今までのように同じ事務について国も、都道府県も、かかわるといいうやり方は望ましいとはいえない。そこで、以下では、地方自治制度において、自治体は広域自治体としてのランスティング（県）と基礎自治体のコミューン（市町村）の二層制であり、わが国と基本的には同じモデルを採るスウェーデンの政府間関係を紹介したい。スウェーデンでは、国・広域自治体・基礎自治体それぞれの組織の役割は基本的には明確に異なっている。中央政府が、19世紀の「夜警国家」におけるような警察の役割とインフラの整備を担い、基礎自治体であるコミューンが市民生活に関連する福祉、教育、住宅供給等を担い、広域自治体であるランスティングが、市民生活に関連するが、コミューンでは処理できない少し広域的な業務を担う。上記のようなわが国の政府間関係とは異なる。（下図参照）

○スウェーデンの政府間関係



出典：Swedish Local Government 1999年

しかし、現在でこそ、コミューンは多くの権限と財源を有しているが、自治体が今日の地位を築くためには、スウェーデンにおいても長い時間を必要とした。それまでの過程で「市民生活に関する権限の受け皿」として278の基礎自治体が最適と判断し、2度の市

町村合併を繰り返すこととなる。1952年の第一次改革では、2,500から1,037の自治体に集約したものの都市化に伴い都市部に人口が集中し、過疎での税収減を招きまた満足なサービスを提供できなくなり、自発的な合併へとつながる。その後の第二次改革により中央政府による強制的な合併で278の基礎自治体に分けられた。これにより、基本的な国の形が定まり地方に権限の移譲が進むことになる。

今日、スウェーデンの自治体の規模は、平均的な人口規模で3万人であるが、最小規模は、約3千人とその開きは大きい。しかし、どの基礎自治体も一応権限の受け皿として機能しているように思われる。また、自治体規模の議論の中で、常にスケール・メリットと自己決定権の拡充がぶつかり合う。翻って川崎市を考えたとき、約120万という人口は、上の議論とは逆に合併ではなく最適規模を考えるならば分割という議論になろう。しかし、日本においては、川崎市はこれまで政令指定都市であるために自治体としては、多くの権限を得てきた。また、今後もその傾向は続くと考えられる。仮に全国の基礎自治体の人口規模を変え、現時点で一気に国の権限を移譲するとすれば、地方分権の流れに乗り遅れている自治体は、潰れる可能性を持つ。そのように考えたとき、今から川崎市がやるべきことは、政令市としての権限を増やすために「内なる分権(市域内での分権)」を進めながら、それとの整合性の取れた新しい組織機構なり、行政手法を考えることと、それに伴う職員や議員の能力の向上をめざすことであろう。それにより、市民の自治に対する意識も変わるであろうし、他の自治体の受け皿としての能力の底上げとなろう。そのようにすることによって、スウェーデン型の分権社会を指向するならば数十年先に、日本全国をもう一度線引きし、国から権限を基礎自治体に移譲することができるように思われる。

イ. 法的側面からのアプローチ

第二次世界大戦で日本が敗戦した後、マッカーサーにより憲法の改正を余儀なくされたのは、よく知られているところである。ここで、当初日本政府は、憲法調査会を作り、松本草案を作成し、GHQに提出しているがその評価は民間人により当時作られた草案と比べても最も遅れた大日本帝国憲法を踏襲したものであった。また、松本草案には地方自治の規定を持っていなかった。

そこで、マッカーサーは、日本政府に対し草案を提出している。その中で、地方自治については、当時日本政府は都道府県の首長を国の機関と捉えており自治体という概念は、市町村を念頭に置いていた。しかし、GHQは、都道府県を地方自治体と捉え、その首長を公選にし、市町村については、アメリカ流のホーム・ルール・チャーターを作成できるような憲法の規定を狙っていた。しかし、日本政府は、止むを得ず都道府県の首長については公選としたものの、後者については、「条例及び規則」を法律の範囲内で作成できるといように規定され、GHQの理念は闇に葬られた。

このように、憲法の制定趣旨等から考えると、地方分権の意識が根付きつつある今日必ずしも都市憲章の制定は、憲法には抵触しないように思われる。ただ、アメリカのホーム・

ルール・チャーターを意識したものを作ろうとすると、その多くの規定が組織についてである以上、地方自治法等に大幅に抵触する。しかし、必ずしも法は普遍的なものではないし、時代の要請により変容するものであり、たとえば、地方自治法を自治体のモデル憲章と考え、ホール・ルール・チャーターのようなものとの併用が自治体の意思表示によりできるというように解釈することも、今日自治体の自治解釈権が認められつつある中で可能ではないであろうか。ただ、例えこのような解釈が可能であるとしても、財源は依然として国が握っており、税制の改革による税財源の移譲が必要となろう。

4 現在の基礎自治体の取り組みと都市憲章との関係

(1) 地域社会の合意形成にむけての取り組み—鎌倉市のまちづくり条例を例に—

地域における自己決定権の拡充が重要となる中で、各自治体はその地域における住民間の合意をどのように形成していくかを重要課題と捉え地域社会の合意形成システムの創造にむけていろいろな取り組みがなされている。そこで、ここでは、鎌倉市のまちづくり条例における地域社会の合意形成システムを例に述べる。

まず、ここでは都市計画制度に限定し、計画の手法について類型分けを行う。大きく分けると対象地域全体のビジョンを定めることを目的とする全体計画と、住民の意見を反映させた地区単位の計画に分けられる。さらに、後者についてこれまで他都市で作られた制度を整理すると、地区単位の計画は、①「地区指定」を条例で定め、その指定地区ごとに計画を策定するもの、②「地区指定」を条例で定めず、法定地区計画の原案作成を「地区別計画」としているもの、③「地区計画」を条例で定めず、住民がまちづくりを発意した地域で「地区別計画」が作成されるものに分けられる。

鎌倉市のまちづくり条例は、①と③の手法を持つ。この条例は、平成7年に、平成元年施行の土地基本法の理念である土地を公共財として捉える立場を踏まえ、また、「行政主導のまちづくり」から市民・行政・事業者三者による「協議型のまちづくり」への移行をめざして作られた。ここで、住民の参画手法は二つに分けられる。ひとつは、市長が市街地整備を中心としたまちづくりが必要と認めるときに、これを「まちづくり推進地区（特に重点的な整備を必要とするものをまちづくり重点地区）」とし、これについて協議をすすめる手法であり（条例11・15条）、前述の①に当たる。もうひとつは、地域に住む住民がその地域での問題を発掘し、自主まちづくり計画を策定し、市長に提案していく手法であり（条例28・29条）、③に当たる。以下では、二つの手法について詳述する。

まず、前者の推進地区のまちづくりについてであるが、以下のように進められる。最初に、行政の側で市街地整備が必要と思われる地区について（条例でメルクマールを規定）住民と話し合いの場を設置する。その後、基礎調査を行い、当該地区の特性を生かしたまちづくりを行うため地区住民を中心に「地区まちづくり協議会」を設置し、一定の合意が得られた後、まちづくり審議会（学識経験者等により構成）にかけ、市長が「まちづくり推

進地区」に指定し、告示を行う。そして、地区住民を中心とした「まちづくり協議会」と行政との協同で基本指針を制定していく。

一方、後者の「自主まちづくり計画」は、当該地区について課題を見出したときに、一定の者（地区住民の大多数を占めるか、大多数の指示を受けている団体）が集まり、まちづくり市民団体を発足させ、行政や専門家（コンサルタント等）のアドバイスを受け、「自主まちづくり計画」を作成し、行政に対して、提案し、行政は都市計画法における地区計画⁹（都市計画法12条の4第1項第1号）等の制度を活用し、市の施策に反映させる努力義務を負うこととなる。このように、地域のより良い環境を守り育てるため地域住民でルールをつくり、それを実現化する制度となっている。

この「地区まちづくり計画」の手法は、地域住民を合意形成の手法として示唆に富んでいるように思われる。おそらく、そこに住む人の多くは、例えば市町村全域における都市計画や日本の都市デザインのようなマクロなものは、イメージを掴みづらいであろうし、興味もあまり持たないであろう。また、自分の住む地域の問題を常に考え、地域で考えていこうとする人もそう多くはないであろう。むしろ、何か問題があったり、住みづらいと多くの人が感じたときに、地域で近所の人と一緒にその問題を解決していこうと考えるのが普通である。その意味では、この「自主まちづくり計画」の制度の意義は、大きいように思われる。また、行政の努力義務に留まるものの、鎌倉市における都市計画制度の中で、都市計画法における「地区計画」とリンクさせながら、制度体系に組み入れたことは、地方分権の流れの中で、今後都市計画制度を住民のものにするための大きな布石となろう。

ただ、何か問題を感じたら地域の人が集まって課題を解決していく、若しくはよりよくしていくというときに、現在の都市のあり方を考えると、地域での付き合いが希薄と言わざるをえず、課題を感じても地域で人が集結することが難しいように思われる。結局、昔子どもの頃、皆さんが駄菓子屋等で知らない子どもとも気軽に話したような「たまりば」のようなものが必要になろう。そして、現実に振り返ってみると、誰でも地域で気軽に集まれるところというと、電車の駅単位や、小・中学校区単位等が自分の住んでいる地域を感じられるものであろう。そして、上のような単位で住民間での接触が盛んになれば、それらの単位も「合意形成の場」として機能できるようになるであろうし、それらの単位で線引きをし、川崎市という単位より小さい単位での合意形成手法により自己決定権の拡充を図ることが可能となろう。

（2）地域社会の合意形成システムと都市憲章

現在の時代の趨勢として、自治体のスタンスは、「自己決定権の拡充」を目指し、地域住民のニーズなり、合意を形成するシステムを地域住民とともに模索し、鎌倉市や神戸市な

⁹ 地区計画は、都市単位の広い地域を対象とする都市計画法と、個々の建物を対象とする建築基準法による規制の間を埋め、地区の特性に合ったきめ細やかなまちづくりを行うため、昭和55年に都市計画法及び建築基準法の一部改正により創設された制度。

どでは、一定の成果を挙げ、まちづくり条例等の形で表れ、鎌倉市については前述の通りである。

住民になるべく地域のことは地域で決めて貰おうとするあまり、行政は、ある意味で住民の地域合意形成のシステムをつくることに特化しているように思われる。もちろん、地域のことはその地域でそこに住む住民が決めていけるようなシステムをつくることは今日の市政を考える上で最重要課題の一つと言わざるを得ない。また、都市憲章のような大上段に構え、「まちの憲法」をつくるということは、時代に逆行している若しくは、行政がそのようなことを提案すれば行政の横暴であると感じる人もいるかもしれない。しかし、行政にしても、議会にしても、市民にしても、その立場は違えども一人の住民であり（職員は必ずしもそうではないが）、ひいては、日本に住む一人の主体若しくは、世界の中で一人の人間であり、生物としてこの世に生を受けた以上、将来の世代に対してより良い環境（政治行政・経済・文化を含め）を残すことを考える責務を負うといえるであろう。

そのように考えたとき、地域の合意形成システムを考えることも、都市憲章を考えることも、地域なり、歴史的経緯はあるとしてもたまたま区切られた行政区の近い将来か遠い未来かは別として、そこでは、その領域の「理想像」が考えられているという点では相違はないように思われる。ただ、「理想像」へのアプローチのやり方が異なるだけのことであろう。もちろん、都市憲章を考えるときには、市域より狭い地域での合意形成のシステムを考えることも必要である。つまり、地域の合意形成システムを考えることはその地域ごとの問題から「理想像」を探ることであり、言い換えればマイクロなものからの積み重ねで帰納法的な考え方であり、都市憲章は、少し上から、例えば、人権の歴史的側面や地方分権の世の中の流れ等から考えるマクロ的な視点から「理想像」を探ることであるように思われる。もちろん、ここでいう「理想像」は一義的なものではなくその時々や地域により異なるものであろうし、不変のものを考えることは不可能であろう。ただ、あるときの、ある場所で、それなりにたくさん人間がひとりひとり自分たちのまちの「理想像」を自分たちの経験則に基づいて考えることに価値があるように思われる。また、現在、地域の合意形成はシステム論に特化して論じられる傾向がある中で、「都市憲章」という違った方向から光をあてることでふくらみをもたせることが可能になるように思われる。

5 都市憲章制定へむけて

ここでは、都市憲章の制定をめざした先例としても川崎市と逗子市の取り組みを紹介し、都市憲章の制定手法・制度設計枠組みについて考察したい。

(1) 先例としての川崎市、逗子市の取り組み

ア. 川崎市の取り組み

川崎市は、高度経済成長時代には、その一翼を担う工業地帯として栄えていたことはご存知の通りである。その中で、社会は、都市化し公害が大問題となったことも有名である

う。人権が、それまでその対象を個人として捉えてきた面が強かったが、公害や開発といった問題に直面し、個人の人権侵害だけを問題にするのではなく、地域生活集団の人権というものを考えるようになる。そこで、その第一次的な責任は、住民と直接係わりあう地方自治体にあるのではないかということが問題の出発点となる。

また、当時自治体は、中央政府の下部組織という色合いが今日よりも強かったので、地域の特殊性の大切さがあまり認識されていなかった。そこで、昭和47年4月から川崎市として政策公準となりうるものつまり「都市憲章」制定への動きが行政の呼びかけの下、起こる。もちろん、当時市民主体の憲章づくりは意識されていたし、市民討議も行われた。しかし、専門家による委員会が組織され、草案自体は、委員会主導で作られたという面を拭えなかった。そして、昭和48年の第4・5回定例会市議会で審議されることとなるが、政治的なせめぎあいを背景に否決されることとなる。しかし、その精神は、その後の川崎市の総合計画に受け継がれていったことを付け加えておきたい。

ただ、当時身近な問題であった公害を起点としていたため、市民の関心を集めることはできた。しかし、草案の策定は、専門家によりつくられたため、都市憲章それ自体への市民の関心を高めることができなかつたように思われる。

イ. 逗子市の取り組み

まず、都市憲章を考える契機となった「池子基地問題」から触れる。1980年代初頭、池子米軍住宅建設が国により自治体の意思と無関係につくられることとなり、反対の運動が行われ始める（ベトナム戦争までは、弾薬庫として使用されていたが、以後は使われていない）。米軍住宅をつくられることが、永久基地となる可能性を持ち、住民による反対運動は続き、地方分権の流れの中で市議会に対する住民投票条例制定の請求が3回にわたりなされる。しかし、市議会により否決される。そこで、自分たちの住むまちのことは自分たちで決めたいという気持ちが住民に芽生える。そのような流れに沿う形で、富野元市長が、市政40周年記念事業の一環として自分たちのまちのことは、自分たちで決めようという「まちづくりの憲法」としての都市憲章づくりが発案される。

池子問題もあり、住民の感心も高く、専門家による調査研究会（1991年）、制定検討協議会（1992年）の基礎研究と並行して、1992年まず都市憲章市民検討協議会での話し合いを経、都市憲章PR委員会が発足し、その討論は、市報に掲載され、活発な討論が行われた。そして、1994年に都市憲章市民研究委員会によりさらに議論が深められる。逗子市では、草案の制定についてその時期や手法も市民に委ねており、市民研究委員会の中で徐々に草案制定への流れができつつあったが、市長の交代という政治的な流れの中で都市憲章の制定事業も見直され、埋没することとなる。

逗子市においても、身近な問題であった池子問題を起点としていたため、市民の関心を集めることはできたであろう。また、草案作成も市民主導であり、活気あふれるものであったことは想像される。しかし、川崎市とは逆に、完全に市民主導で行われ、草案作成に

至らなかったため、行政の側からすれば、事業ベースで考えると評価することが難しかったように思われる。

○ 逗子市の取り組み

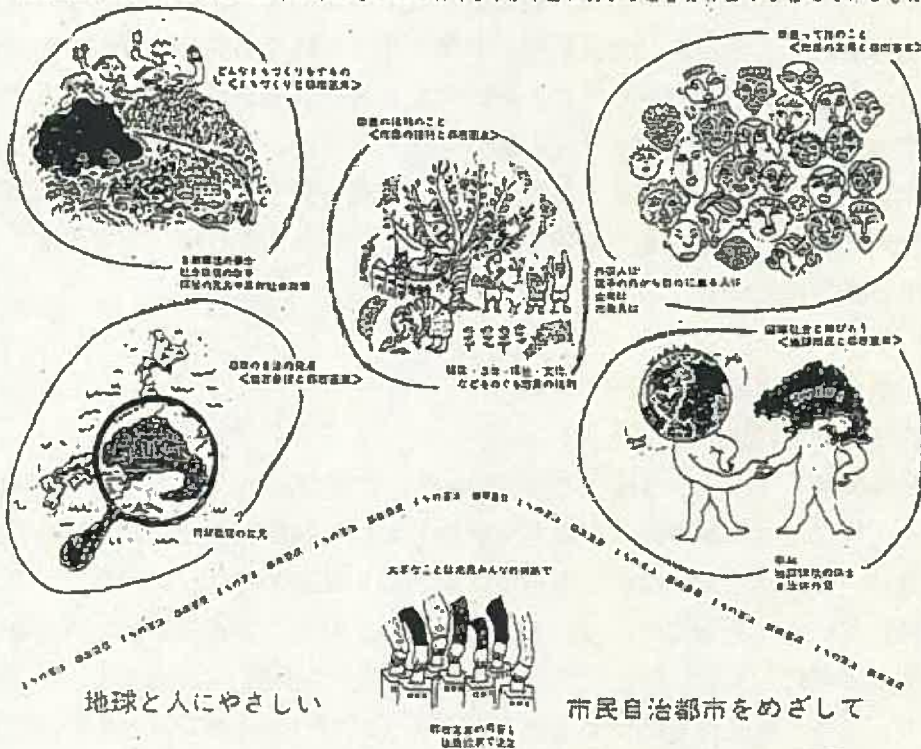


まちの憲法の制定に向けて

「自治体憲法シリーズ vol.1
まちの憲法制定に向けて
都市憲章ってなんだろう」

都市憲章ってなんだろう

都市憲章の内容として描かれていることは大ざらめですが今回は大きな項目だけをつまみ拾ってみました



「広報ずし」より

(2) 制定手法

制定にあたっては、市民の自己決定権の拡充を目的とする以上、市民主体での策定が重要であることは言うまでもない。欲を言えば、市民がその必要性を感じ、手を挙げればなお良い。しかし、制度面からも（そのような制度が用意されていない）意識の面からも提案のレベルまで完全な住民主導に頼るには、少し時期尚早であろうと思われる。であれば、研究会なり、起草委員会を発足して市民を集い、専門家の力を借りながら討議をもらうことになるだろう。そして、都市憲章のような川崎市の根幹を定めるものであれば、最終的に住民投票に付すことが必要となるだろう（住民投票については後述）。そこで、市民の討議の重要性は、昔から叫ばれていたが、これまでは、自治体が一部の人の話しを聞き、終

わっていた面もあったであろう。もし、都市憲章がつくられるのであれば、市民皆が内容まで正確に理解できることは、難しいにしても、川崎駅の前でコギヤルに聞いても一応そのようなものが存在しているということをつくる必要がある。

であるならば、制定にあたり市民が、別の市民に伝えていくという過程を大切にしたい。手法としては、例えば、起草委員会等を２段階で選ぶ、つまり、第一段階は、少数の長期間やる気のある市民が担い、第二段階として興味本位でも参加できるような緩やか組織にして、第一段階から参加している市民にイニシアティブを取るような手法も考えられるであろう。市民が市民に伝えていくという手法を考える上で前述の逗子市で考えられたほぼ完全な市民主導で市民の中から委員を選び、委員が広報で他の市民にアナウンスしていくという手法は参考となろう。ただ、市民に草案の作成の時期も完全に委ねてしまうと事業ベースで考えたとき評価ができなくなる可能性があるであろう。であれば、当初から市民主導であるとしてもある程度のスケジュールを組んでからとりかかった方が良いように思われる。ただ、かつて川崎市や逗子市は、身近な問題を起点としていたため、市民の間でも盛り上がりを見せたが、始めの段階で市民に関心を持ってもらえる仕掛けを考えることが難しい状況にあるように思われる。

(3) 都市憲章の制度設計枠組み

ア. 考えられる制度枠組みの概観

まず、制度設計イメージから述べてみたい。都市憲章が、「まちの憲法」をイメージしている以上、人権ないし川崎市が市民に対し保障していく政策理念と川崎市自体を運営していく組織機構を考えざるを得ないであろう。前者は、後述するが、市民ひとりひとりが考え理念を築いていくべきものであり、それには、長い時間がかかると言わざるを得ない。日本国憲法に基本的人権は、「侵すことのできない永久の権利」(憲法11, 97条)と規定されおり、もちろんそれらに反することは定められない。しかし、抽象的に定められていたり、時代や地域性により必ずしも憲法が語ってくれない若しくはヒントをくれるに過ぎないものもある。例えば、今日、自治体行政の中で重要視される福祉や環境保障の理念についてである。もちろんすぐに答えを出せる問題ではない。しかし、また、今日、定住外国人の参政権や環境権の一部は、判例や慣習により認められつつある。そして、経済的活動の自由等、わが国が資本主義を採っている以上、当然保障される重要な権利も憲法の条文には、書かれておらず解釈に頼っており、最初は、そのような問題を明文化し、憲法の理念の現代的変容を整理することから始めることはできるであろう。そして、市民の間で、それらに対する関心もたれ理論的に整理される過程で絶えず修正していくべきであろう。

一方、組織機構についてであるが、これまで、〇〇市の組織機構というとき行政機構と議会の機能等に限定し、「統治機構」という概念で地方自治法等に語られてきた。しかし、今日、住民参加が叫ばれ、市民も市政の中で重要なファクターである以上、市民の合意形

成システムも川崎市を運営する上での重要な組織機構ということができよう。条例という形で、「都市憲章」等により規定することにはなお整理を要するが、少し統治機構の概念を広げて考えてみたい。

イ. 人権について

都市憲章を考える上で、人権のあり方や市政のなかでの政策の取舍選択のメルクマールを考えることは不可欠と思われる。前述のように、従来から保障されていた人権も変容していると言わざるを得ない。また、今日、「人権」という言葉が先行し、日本において人権概念が曖昧になっているように思われる。そこで、歴史的に人権という言葉が何を保障してきたのか、そして、現代的な変容として何が足りないのかを考え、「法の支配」の精神に立ち返り、川崎市（自治体）として、人権保障のためにどのような施策が必要なのかの基本的理念についてシビル・ミニマム論を視野に入れ考察したい。

そもそも「人権」という概念は、国王からの財産権の確保がその萌芽として考えられ、その後ヨーロッパ等で市民革命が起こり、「個人の自由」が考えられ「国家からの自由」にその重点がおかれた。しかし、長年の産業化は、貧富の差を拡大させ、20世紀初頭以後その是正が図られ、「国家による自由」を補助的に保障し、また、人権同士がぶつかり合う現代的な問題に対し、「公共の福祉」という概念を下に、人権を制約し調整を図ってきたことができる。つまり、基本的には、国家から放っておいてもらう権利を基礎とする。

翻って、川崎市という自治体で考えたとき、福祉や環境が今日人権の中心課題ということができる。そこで、例えば、市の施策の中心として高齢者や障害者の福祉の向上を目指すとする、高齢者や障害者に何を権利として保障するかが問題となる。これまでは、憲法上の議論としては、「機会の平等」つまり同じスタートラインにつけるように考えることだと理論上されていた。しかし、今日、「機会の平等」を保障するだけでは、実質的な平等を保障できず「結果の平等」を部分的に保障せざるを得ないことは周知の通りであろう。また、その結果として一部では、「結果の平等」を過度に保障してしまう嫌いもある。そこで、もう一度何を保障すべきなのか考えることにより、仮にこれから先、行政が縮小し財政規模が小さくなったとしても「何が大事なのか」について市民が共通の認識を持ち、適切な市政を担うことが重要であろう。

その理念を考えるに当たり、憲法の基本原理に立ち返り人権について再考してみたい。憲法の基本原理として「法の支配」と「法治主義」があげられる。伴に法を守って行政は国を運営しましょうということであるが、法概念について前者の法とは、自然法を指す。自然法とは歴史的には神が正しい所与の法をもっているその法と考えられていたが、やがて、人間の経験則であると考えられるようになる。一方、後者の法とは、議会制定法を指すとされる。この違いは、歴史的には、「法治主義」は議会に対する信頼のあった大陸法系から、「法の支配」は、議会への不信から司法権のチェックを強調した英米法系に由来する。戦後日本では、「法の支配」という概念は、「法治主義」に限りなく同質化される。これは、

議員立法が一割弱のわが国においては行政権肥大化の正当化原理という面もあるように思われる。そのため、「法の支配」の精神に立ち返って人権について再考すべきであろう。

一方、これまで福祉ないし社会保障として国が保障してきた「生存権」だけでなく、それを包含した都市社会における総体的な「生活権」を保障するためにその地域における市民生活基準を考えることが重要であるという主張が都市化社会の訪れとともになされる。これが、シビル・ミニマム論である。そして、その「生活権」は、まず社会保障としての「生存権」、そして、住宅・市民施設・都市装置等の社会資本の整備という面の「共益権」、公共衛生・食品衛生・公害抑止等の社会保健として主として「環境権」が都市空間システムのなかで政策課題となっていると指摘される。これらへの対策は、今まで国の一元的な政策体系のもとで対処されてきたが、今日においては、都市の内部つまりコミュニティで対処しなければならなくなっていることは言うまでもない。この市民生活基準は、基礎自治体の政策公準となる。もちろんシビル・ミニマムが生活権の保障を意味している以上、今日の都市における人間の生活様式を問い、そこから市民ひとりひとりが考え、市民参加による政策公準としてのシビル・ミニマムを考えざるを得ない。であるならば、市民ひとりひとりが人権の本質について再考する必要がある。

つまり、これまでの人権の議論で歴史的に何が保障されてきたのか、また、「法の支配」の意味での法を考える上で考えられた人間の経験則としての自然法についてもう一度考えざるを得ない。その経験則を考える上で価値評価を除くと人々は、宗教や思想・イデオロギーを考えるきっかけとしてきたように思われる。なぜなら、このようなものは、いずれも人間が生きていくための「教え」であり、長い歴史の中で多くの人の葛藤や時代の変化による変容を受けたまさに人間の経験則と呼ぶにふさわしいものであるといえるであろう。ときにこれらの間の相違は、争いを招くが殺し合いに発展すれば全く非難されるべきことであるが、対立がなければ新しいものは生まれにくいであろう。それらを学び、自己の生活の中で再評価することが生きてきた経験則となるように思われる。翻ってみると、日本は、宗教のない国という評価を受けることも多く、また、多くの人がこれに代わる経験則も持ち合わせていないように思われる。であるとすれば、現在すぐにシビル・ミニマムのような基準を市民ひとりひとりが作るために議論することは難しいように思われる。ただ、そのような社会教育の機会を自治体等でもち、また、学校教育の段階でも日本の歴史やこれまでいろいろな国々で考えられた思想について学ぶ土壌を作らなければならないように思われる。そして、学校教育の中で例えば、学校であれば校則が基本となる決まりであり、それをその学校の生徒たちに決めてもらうことも実践の場となろう。

最後に、前述した通り、人権は、機会の平等を保障することを基本として実質的平等を指向する。そのため、市民の生活基準であるシビル・ミニマムの保障は、最小限であることが指向されなければならない。つまり、今日社会は価値の多元化を見た以上、ミニマム以上は個人の自由な選択に委ねられるべきであろう。ただ、都市憲章の制定にあたっては、これまでの憲法の中で整理もれのを規定することから始め、数十年の過程を経て、本

当の意味で市民のものとなるよう変容していくことが望ましいように思われる。

ウ．自治体の統治機構

統治機構というとこれまで行政・議会、国については、さらに、司法機関について規定していたものであった。それは、これまで市民社会の中では、合意形成のシステムが全く機能していなかったか、そのようなことはあまり考えられていなかったからといえるであろう。しかし、今日の都市化の進行による都市問題の激化は、これまでの国・地方両方も行政若しくは議会の画一的な対応では、問題を解決できず、市民は公的機関に失望し、それらに頼ってはいは解決できないことに気づき始め、自ら解決を図ろうとする市民団体が生まれ、活躍したしている現状がある。統治機構というと「お上が政府を治める」というイメージが強いが、英語にすると *Frame of government* という語が当たり、「政府の枠組み」という意味に過ぎない。政府の枠組みであれば、上のような状況から市民社会の合意形成のシステムも統治機構として考えるべきであろう。つまり、前述したスウェーデンの分権システムと関係するが、分権社会とは、①市民による市民活動のレベル、②各種団体や企業のレベル、③自治体のレベル、④国のレベルというように階層的な社会であり、そして、①と②の区別は必ずしもできないが、基本的には、①ができないことを②で、というように徐々に大きな機関で対処していく社会ということができる。そして、自治体という地方政府は、市民活動と自治体という議会や行政を内包するものである以上、地方政府としての組織、つまり統治機構には、両輪を規定すべきであろう。これからの地方政府としての自治体は、それらが、地方自治法等で定められていることは、組織として体を成さないと云わざるを得ない。しかし、現状では、地方自治法等により統一的な憲章として組織が規律されており、自治体ごとの自由な運用はできない。今後、分権が見直される過程で自治体の持つべき組織の仕組みについて考えられることを期待する。

6 統治枠組みの可能性

以下では、現行地方自治法等で法に抵触し問題となっている若しくは、あまり意識されてこなかった新しい枠組みの可能性について都市憲章との関係から述べる。ここでは、都市憲章の可否等重要事項の決定について今日、関心が寄せられている住民投票制度と地域の合意形成システムとリンクしてくると思われる行政計画手続について述べる。

(1) 住民投票制度

前述のように、都市憲章をつくるのであれば、自治体の最も根幹となる規定である以上、住民投票に付すことが望ましいと思われる。また、今日間接民主制を採用しているとはいえ、代議制の機能不全が指摘されている。そのため、住民投票のような直接的な参加が注目を集めている。そして、日本各地で今日住民投票が行われ始めている。これは、現代の行政国家においては、圧倒的な情報を持つ専門家集団である官僚に対し、議会の力が相対

的に低下せざるをえない状況になっていることもその一因となっている。また、国民の多様な民意を政治に反映させるはずの政党も民意の集約をなすことができていないという指摘ができよう。そこで住民の意思を直接汲み上げられる住民投票制度が世論に支持され始めているといえるであろう。しかし、仮に制度化するとすると、間接民主制の枠組みの中で直接民主制的手法である住民投票制度をどこまで許容するかが問題となろう。

制度趣旨からすると住民投票はやはり補完的なものにとどまり、原則として議会を完全に拘束することは法的にもできないであろうし、実際上も妥当ではないように思われる。しかし、自治体の分割・合併若しくは、都市憲章の制定・改廃のような自治体の存立に関するものについては例外的に議会を拘束することも可能であるように思われる。なぜなら、人間としての経験則や倫理観が問われ、また、住んでいる住民の根幹に関わる問題ということが出来るからである。このように住民投票も問題となる事柄により拘束のレベル分けをすることが妥当であるように思われる。

レベルとしては、①自治体の存立に関わるもの、②都市計画等一般の政策に関するもの、③国の政策等に関するものに分けられるのではないかと考える。①については、前述の通り、例外的に議会を拘束することができると思われる。②については、今まで述べてきたように議会が尊重するというレベルに留まるであろう。また、③については、沖縄の基地問題についての住民投票が想起される。これは、政策決定に対しては、ほとんど意味を持たなかったということが出来るであろう。しかし、「考える契機 (agenda-setting)」としての意味はなお持ちえ、国の政策決定に対するアピール効果はあろう。もちろん、アンケート的な意味を持つにすぎず、法的には、何の拘束力も持たないが、事実上、世論としての拘束力はある。

さらに、③については、住民が望むものにつき、署名等により行えば済むが、②については、何を議題にするかが問題となる。もちろん、住民が望むものにつき行うのは当然としても、何か固定的なものも考えなければならぬように思われる。その場合、例えば、川崎市では、「緑の地区カルテ」というある面積ごとに緑被率を調べたものを作っている。そして、そのカルテに住民意思を反映させた価値付けをしようと検討している。また、分権が進めば、制度として都市計画決定は市町村の権限となる。そこで、そのカルテを都市計画決定とリンクさせて、数年ごとに見直し、その都市計画を住民投票に定期的にかけるというようなことは考えられよう。

住民参政制度の中で住民投票 (レファレンダム) は、あくまでも補完的なものに留まるべきであろうし、基本的には、市民立法 (イニシアティブ) を中心に考えるべきであろう。しかし、現行の日本の制度では、地方自治法により条例の制定・改廃請求は有権者の50分の1の署名を必要とし、大都市では川崎市も含め殆ど機能していない。今後は、自治体より小さい地域社会での合意形成システムに重点が移っていくであろう中で、例えば署名を有権者の100分の1にするなど、ハードルを下げる (自治体ごとの運用が望ましい) ことと同時に地域社会の要請をいかに立法化するかを考えるべきであり、行政・議会がそ

れに対し、いかに専門知識を必要とする場合にサポートするシステム（予算化する方法も含めて）を考え出せるかが重要であるように思われる。

最後に「住民」参政制度という場合の「住民」とは、どのような射程になるのか問題となろう。現状では、日本国民で20歳以上であり、住所を有していれば問題なく、対象となろう。定住外国人についても、判例が地方参政権について認めても憲法に反しないとしている⁴以上、また、外国人の人権につき権利性質説⁵を採っていることから、外国人が住民として住んでいる自治体への参政権は当然認められるであろう。ただ、問題となるのは、住民投票は、20歳以上の人を対象としなければならないのかである。諸外国では、成人とは、一般に18歳以上であり、日本は20歳とされている。住民投票を契機に「成人」という枠組みを再考することを期待する。そして、さらに住民ないし市民とは、誰のことをさすのかシビル・ミニマムの観点から都市憲章制定の過程で考えることが重要であろう。

（2）行政計画手続

平成6年に行政運営における「公正の確保と透明性の向上」を目的に行政手続法が施行された。当時、とりあえず立法化することを目的とし、実現可能なものからという理由で、その対象を相手方が限定される行政の行為、つまり、申請に対する処分、不利益処分（ともに講学上の行政行為）と行政指導に限定した。そのため、相手方が特定されない計画策定手続や行政立法手続の制定は見送られた。そして、行政手続法自体は、国の法律であるが、その後各自治体でほぼ行政手続法に倣った条例が作られた。

ここでは、これまで住民参加のまちづくりについて述べてきたので、計画策定手続について考察を加える。まず、計画策定手続になぜ手続的な統制が必要となるのかについて述べたい。まず、司法救済の限界が挙げられる。つまり、仮に行政の計画により迷惑施設等が立つ計画が起こり、近隣住民が不満を持ち、裁判に訴えようとしても現行の行政法の枠組みでは、計画の段階では青写真に過ぎず、具体的な処分の段階まで待つこととなり、訴えは却下される⁶。また、一般的な都市計画についても住民の参加手続は、各自治体で運用により、工夫をしているところもあるだろうが、一般的に条例等により法定されているところはない。しかし、今日、住民参加が叫ばれる中で計画策定手続に対し、何らかの統制・参加手法が必要とされているように思われる。また、西欧のような「計画なければ開発なし」という基本的なルールも確立することが必要であろう。

しかし、ただ計画の策定過程に手続的な統制をしようといっても、迷惑施設の建設等わかりやすいものであればともかく、抽象的なものについては専門的な知識が必要な部分も

⁴ 最高裁平成7年2月28日判決 民集49巻2号639頁。

⁵ 外国人がいかなる人権をいかなる程度において享有するかについて、かつて憲法の文言が基準とする見解もあったが、現在では、権利の性質において日本国民のみを対象とすると解するものを除き、等しく及ぶという権利性質説が通説・判例。

⁶ 最高裁昭和41年2月23日判決 民集20巻2号271頁。

あり、参加・統制の仕組み作りは難しいように思われる。そこで、計画策定手続は、以下に述べる計画アセスメント手続に限りなく近づいていくように思われる。計画アセスとは、一般に、政策 (policies)、計画 (plans)、プログラム (programmes) に対するアセスメントであるとされる。アセスメントとは、簡単に言えば、計画を評価することであり、住民参加手続と代替案の検討がその制度の中核となっている。もちろん、計画段階から行政の側が情報を提示することが必要なことはいうまでもない。また、代替案の提示により、例え専門的な知識を必要な計画であっても住民は選択が可能になるように思われる。行政におけるすべての計画に対してアセスメントをかけることは難しく、その判断基準を作ることは難しいと思われるが、計画アセス手続は、今日のまちづくりには不可欠な手法であると考えられる。それは、川崎市についていえば、現在、川崎と新百合ヶ丘間に鉄道を敷く計画がある。一般的な市民の感覚としては、税収が落ちているといわれ、また、最近できた東京都のモノレールも乗降客が伸び悩み当初の予定の半分強だなどという話を耳にすれば、作っても採算は採れないのではないかと、また意味があるのかと疑問に感じるであろう。このような計画一つとっても計画アセスの必要性は実感されるように思われる。もし、計画アセスがなければ、あまり周知されないうち、電車が走っているか、切羽詰って住民投票という話になってしまうであろう。また、このような大きな計画に対する手続と前述の地域社会の合意形成システムが何らかの形でリンクすることが望ましいであろう。

7 おわりに

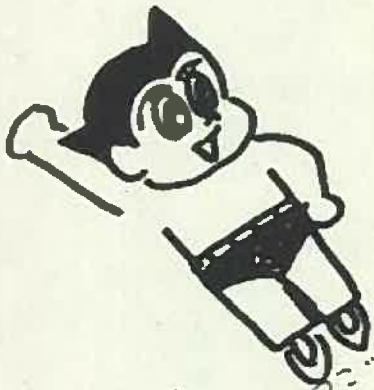
これまで、30年くらい先の分権型社会への道筋と、自分たちの住むまちの決まりは自分たちで作るべきであるという視点から都市憲章の必要性について述べてきた。おそらく、最初に都市憲章を作った市町村が一番市民に関心を持ってもらえるであろうし、その自治体の運用の仕方が、その後の日本における都市憲章の位置付けを決めていくであろう。そのような意味で、川崎市が最初に制定することには意味があるように思われる。もちろん、つくってしまったら、ほったらかしでは意味がないし、それこそ本当の意味で30年かけて市民のものになるのかもしれない。また、一義的な都市憲章というものはなく、絶えず多くの市民の方が自分たちの住んでいる川崎市について考え、改善していくものでありたいと思う。これを機会に都市憲章に関心を持ていただければ幸いである。

最後にこれまで市民の意識変革についての話が多かったように思われるが、今回の地方分権一括法の制定過程についてももう一步踏み込めなかったのは、自治体の側が乗り気ではなかった若しくは、責任を負うことから逃げたという評価がある。分権がすすめば、権限は増えるが当然自治体の責任も重たくなる。そのように考えたとき、職員や議員の意識もこれまでのようなぬるま湯状態から変わっていかなくてはならないと思われる。

《参考文献》

横田清 『アメリカにおける自治・分権・参加の発展』 敬文堂 1997年

- 伊藤和良 「分権社会／新たな時代における自治体像」『月刊自治研』
- 小林重敬編 『地方分権時代のまちづくり条例』 学芸出版社 1999年
- 松下圭一編 『現代都市政策Ⅴ シビル・ミニマム』 岩波書店 1973年
- 松下圭一 『日本の自治・分権』 岩波新書 1996年
- 佐藤幸治 『憲法<第3版>』 青林書院 1995年
- 佐藤幸治 「「法の支配」の意義を再考する」『法学教室』No.182 1995年
- 新藤宗幸編 『住民投票』 ぎょうせい 1999年
- B・ザドラー, R・フェルヒーム著 原科幸彦訳 『戦略的環境アセスメント』
ぎょうせい 1998年
- 「逗子市都市憲章制定委員会報告書」 逗子市 1993年
- 「川崎市都市憲章制定への記録」 川崎市
- 「地方分権推進委員会第一次勧告」 地方分権推進委員会 1996年



花園

お楽しみに。
 夢に飛躍し、夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。

入夜

お楽しみ。
 夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。

お楽しみ。
 夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。



お楽しみ。
 夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。

お楽しみ。
 夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。

「2030年」といえば、私自身、
 定年を迎える年です。

その頃には、
 どの時代になり、
 そして、「川崎」がどうなっ
 ているのか、「一市民」として
 ワクワクする思いです。

草田

2030年は天4むじりの手には
 負えません。このために、
 助言をいただき、この場を
 借りてお話し申し上げます。
 特に、天4

お楽しみ。
 夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。
 夢を叶えたい。

報告書名 2030年の川崎を予測する
～若手職員が描く川崎市の将来像

平成11年度 研究チームB報告書

発行日 平成12年 3月31日発行

発行 川崎市総合企画局都市政策部
〒210 川崎市川崎区宮本町1
電話 (044)200-2168
☎ (044)211-8354

川崎市総合企画局都市政策部

〒 210 - 8577

川崎市川崎区宮本町1

電話 (044)200-2168 定価 ¥500円