



川 崎 市

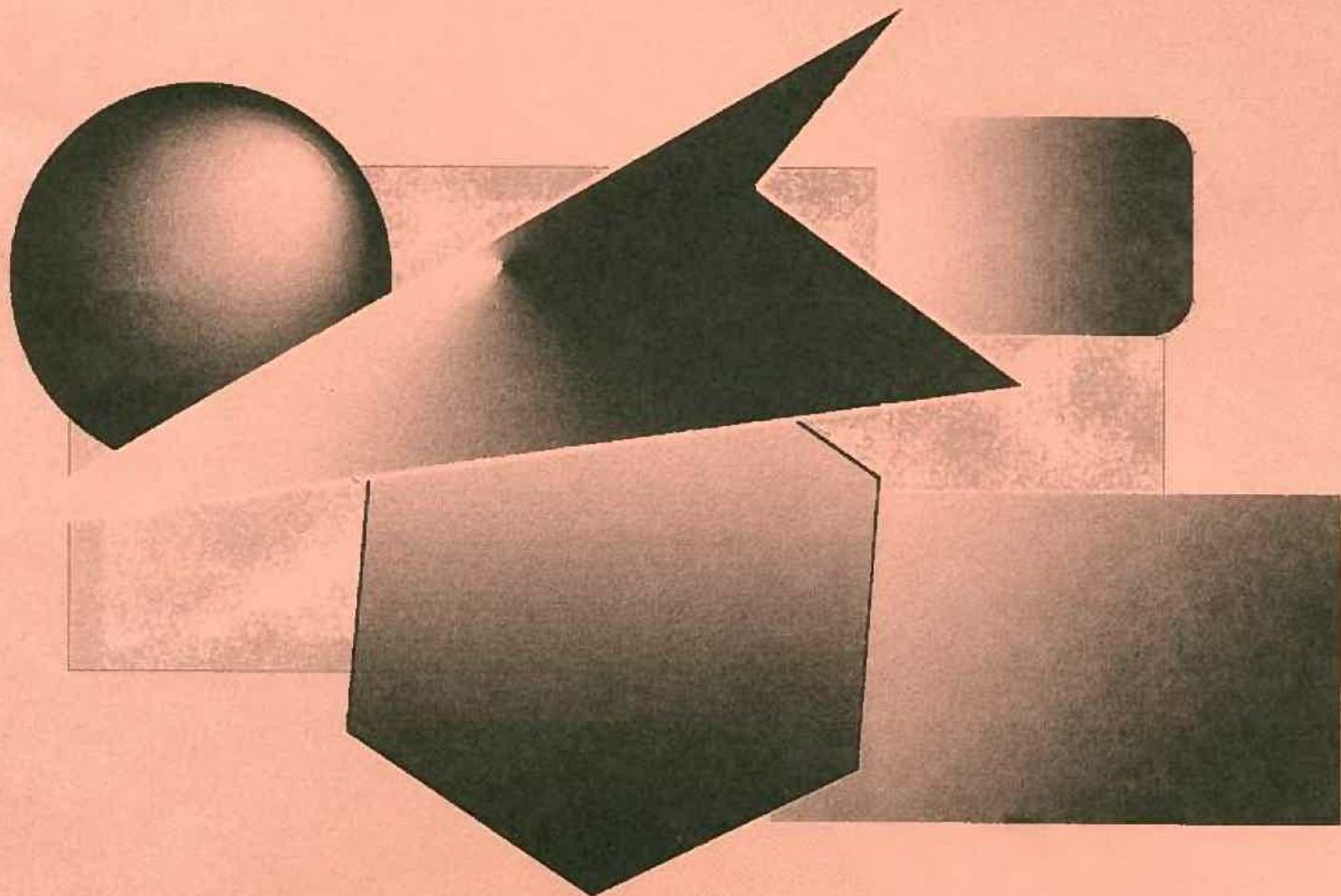
企画財政局都市政策研究室

KAWASAKI CITY

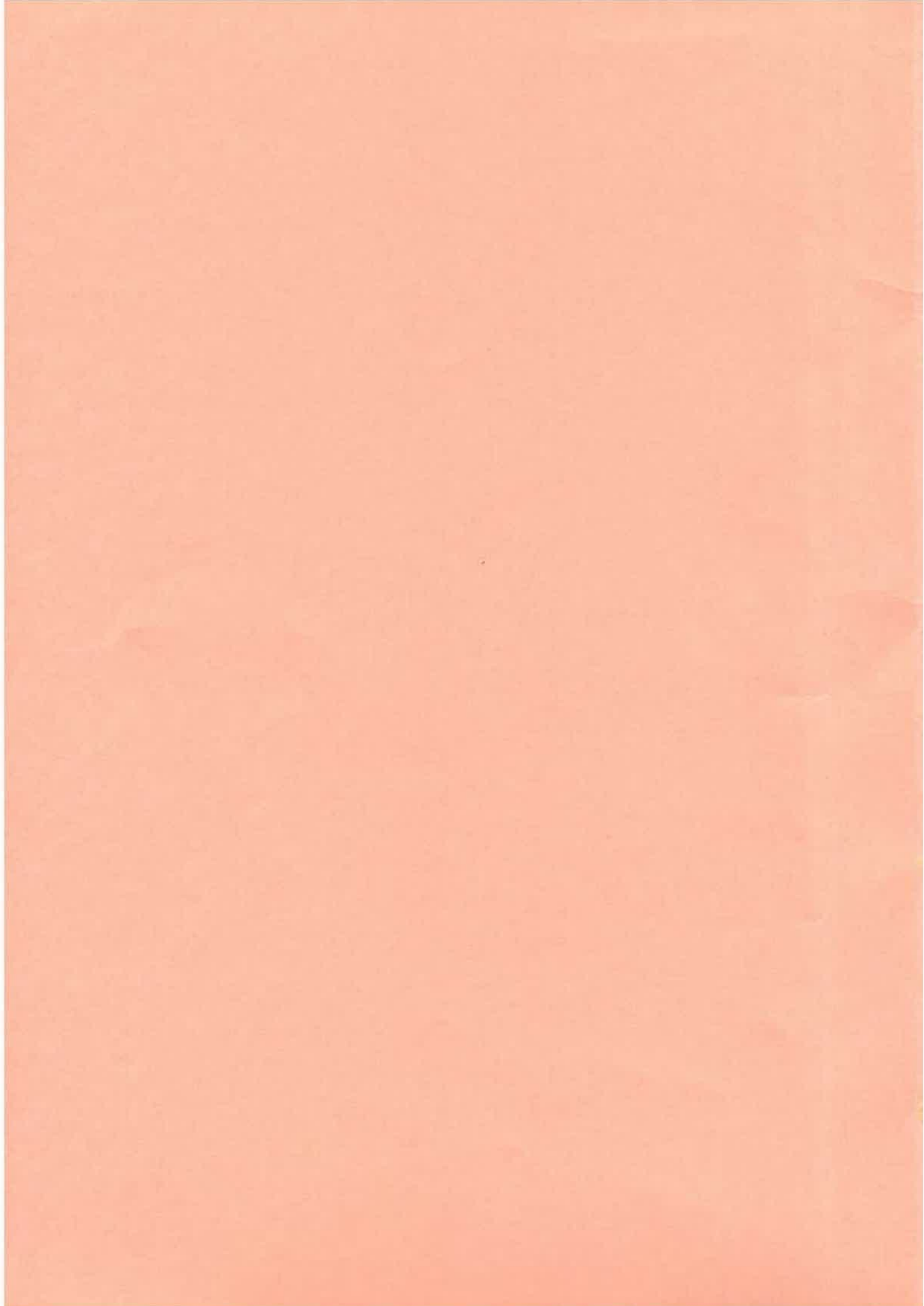
# 区役所改革とまちづくり計画

—まちづくりは区役所の手で・新システムの提案—

平成7年度 研究チームA 報告書



平成8年（1996年）3月



## ま え が き

都市政策研究室では、分権の時代にふさわしく、総合的・市民的視点から政策立案できる職員を養成することを主眼として、本年度から政策課題研究制度を発足させました。

研究チームは、公募により選抜された職員とテーマに関連する部局から推薦された職員による9名で構成され、原則として月2回、正味8ヶ月にわたって研究を進めてきました。

今年度は、A「区役所改革とまちづくり計画」、B「ボランティア条例の可能性」の2つのテーマについて研究チームが編成されましたが、本報告書はA「区役所改革とまちづくり計画」研究チームによるものです。

大都市にとって、多様・複雑化する行政課題に本庁機能だけで一元的に対処するシステムは明らかに限界があり、地域の行政課題の発見と解決手法の開発のために区役所の充実・強化は不可欠です。

本研究は、身近な自治の強化に向けて、区役所のあるべき姿を探ったものですが、研究の過程で、区役所には区内各まちづくり事業に関する情報も素通りし、地元の動向も正確に把握されておらず、あいかわらず「金なし・権限なし・縦割り各局の出先機関」たる現状が浮き彫りになってきました。

そこで、区役所の自主性、独立性を妨げているものは何か。職員アンケートに基づき予算に焦点をあて、理想的な予算システム構築に向けて段階的なモデルを想定しながら区役所がまちづくり計画の主体として成長自立するためのいくつかの提案をおこないました。本報告書が、大都市における内なる分権への取り組みの参考として活用していただければ幸いです。

なお、本報告書の作成にあたっては、行政内部の調整を行っておりません。したがって行政経験豊富な目からすれば、いくつかの点で「書生論」との指摘もあろうかと思えます。しかし、試行錯誤を重ねながらの調査研究であり、その志を評価していただきたいと思えます。「改革と発信」の年にふさわしい寛容をお願いします。

また、研究活動に際してご支援とご協力をいただいた関係各位に対し、心より感謝の意を表します。

1996年3月

川崎市企画財政局都市政策研究室長 峰岸 是雄

政策課題研究会Aチーム研究員

- ◎ 本 木 紀 彰 (都市整備局 計画部都市計画課)
- 芦 筥 敦 (多摩区役所 総務部区政推進課)
- 人 口 茂 (高津区役所 区民生活部橋出張所)
- 塩 谷 葉 子 (市民局 勤労市民室)
- 加 藤 順 一 (土木局 管理部庶務課)
- 久木田 直 史 (水道局 幸営業所)
- 西 村 光 示 (幸区役所 区民生活部区民課)
- 藤 卷 浩 (総務局 情報管理部公文書館)
- 山 口 道 昭 (総務局 職員研修所)

※ ◎ リーダー、○ サブリーダー



## < 目 次 >

	ページ
概 要 .....	1
はじめに .....	7
第 1 章 計画策定システムのパラダイム転換 .....	9
第 2 章 2つの事例をとおして .....	13
第 1 節 宮前老人福祉センター計画について .....	13
第 2 節 宮崎台駅前駐輪場設置計画について .....	18
第 3 節 成功した事例 .....	22
第 4 節 事例整理 .....	23
第 3 章 区行政と区役所 .....	29
第 1 節 区行政の中の区役所 .....	29
第 2 節 区役所機能改革の現状 .....	32
第 3 節 区行政に関して区役所が持つ主な制度とその課題 .....	35
第 4 節 区行政をとりまく環境の変化 .....	44
第 4 章 まちづくり計画と区役所 .....	49
第 1 節 大きな都市計画と小さなまちづくり .....	49
第 2 節 まちづくり計画の確立 .....	55
第 5 章 区役所改革と区役所 .....	71
第 1 節 情報ターミナルとしての区役所 .....	71
第 2 節 区役所予算の改革 .....	77
第 3 節 まちづくり計画と区役所 .....	84
おわりに .....	104

### (資料)

- 1 他都市等調査事例
- 2 地域活動と区役所に関するアンケート調査の集計結果と解析〔職員編〕
- 3 地域活動と区役所に関するアンケート調査の集計結果と解析〔区役所来庁者編〕
- 4 政策課題研究Aチーム活動記録

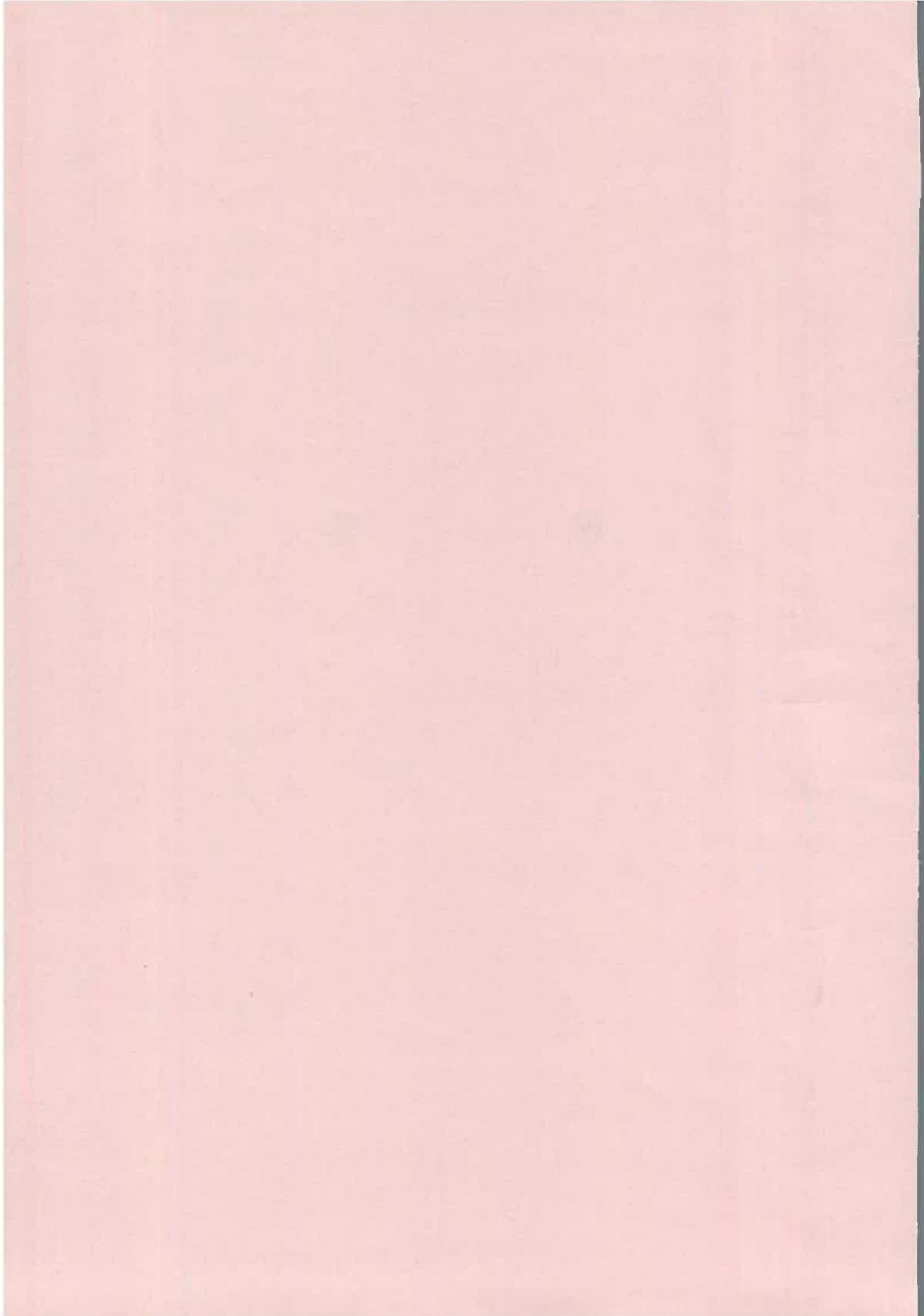
目 次

1		前 言
2		こ の 書
3		遺言と相続の法
4		了したる遺言の効力
5		了して未だ相続人未定なる場合
6		了して未だ相続人未定なる場合に於ける法律上の地位
7		遺言の撤回
8		遺言の撤回
9		遺言の撤回
10		遺言の撤回
11		遺言の撤回
12		遺言の撤回
13		遺言の撤回
14		遺言の撤回
15		遺言の撤回
16		遺言の撤回
17		遺言の撤回
18		遺言の撤回
19		遺言の撤回
20		遺言の撤回
21		遺言の撤回
22		遺言の撤回
23		遺言の撤回
24		遺言の撤回
25		遺言の撤回
26		遺言の撤回
27		遺言の撤回
28		遺言の撤回
29		遺言の撤回
30		遺言の撤回
31		遺言の撤回
32		遺言の撤回
33		遺言の撤回
34		遺言の撤回
35		遺言の撤回
36		遺言の撤回
37		遺言の撤回
38		遺言の撤回
39		遺言の撤回
40		遺言の撤回
41		遺言の撤回
42		遺言の撤回
43		遺言の撤回
44		遺言の撤回
45		遺言の撤回
46		遺言の撤回
47		遺言の撤回
48		遺言の撤回
49		遺言の撤回
50		遺言の撤回
51		遺言の撤回
52		遺言の撤回
53		遺言の撤回
54		遺言の撤回
55		遺言の撤回
56		遺言の撤回
57		遺言の撤回
58		遺言の撤回
59		遺言の撤回
60		遺言の撤回
61		遺言の撤回
62		遺言の撤回
63		遺言の撤回
64		遺言の撤回
65		遺言の撤回
66		遺言の撤回
67		遺言の撤回
68		遺言の撤回
69		遺言の撤回
70		遺言の撤回
71		遺言の撤回
72		遺言の撤回
73		遺言の撤回
74		遺言の撤回
75		遺言の撤回
76		遺言の撤回
77		遺言の撤回
78		遺言の撤回
79		遺言の撤回
80		遺言の撤回
81		遺言の撤回
82		遺言の撤回
83		遺言の撤回
84		遺言の撤回
85		遺言の撤回
86		遺言の撤回
87		遺言の撤回
88		遺言の撤回
89		遺言の撤回
90		遺言の撤回
91		遺言の撤回
92		遺言の撤回
93		遺言の撤回
94		遺言の撤回
95		遺言の撤回
96		遺言の撤回
97		遺言の撤回
98		遺言の撤回
99		遺言の撤回
100		遺言の撤回

（特 許）  
 民事訴訟法改正  
 （昭和）大正十一年四月一日公布（昭和十二年四月一日施行）  
 民法改正（昭和）大正十一年四月一日公布（昭和十二年四月一日施行）  
 民法改正（昭和）大正十一年四月一日公布（昭和十二年四月一日施行）

概

要





# 概 要

## 本研究の主旨

本来「まちづくり」と「行政改革」は、別次元の話である。

「まちづくり」とは単にどのような「もの」をつくるかではなく、どのような過程で「もの」をつくり上げて行くかが大切なことと考える。一方、「行政改革」とは、最大限の行政効果を上げるために自らの組織を改革することであり、行政改革の名の下で「まちづくり」の方法論を論じることは、順序が逆ではないかと考えた。

まして「まちづくり」とは、住民のために行われるべきものであり、多様な地域の特色を生かした住民のための「まちづくりのスタイル」を是認して、はじめて行政が自分のスタイルを変革しうるものであるという観点から今回のテーマに取り組んだ。

## 第1章 計画策定システムのパラダイム転換

地域問題を考えるにあたって、地域住民の意見を尊重することが一番重要である。現在様々な形で行われている住民参加方式は、その考えを実践しているものであると言えよう。しかし、それはあくまで行政側で設定した仕組みであって、地域住民から自発的に発生したものではない。

地域の問題が複雑で多岐にわたっている今日、今まで以上にきめの細かい地域計画が必要となっていくことだろう。これからは当然、地方分権の流れの中で、地域の実情を一番把握しているものが、その計画の実質的立案者になることが要求される。そして本来、地域の実情を一番把握しているのは、そこに住む人、そこで生活している住民であり、行政においては区役所がその立場に置かれているのではないだろうか。

そこで、地域の実情を一番把握していると思われる地域住民と区役所が、ともに身近な地域の計画を策定し主体的かつ責任をもって、これを実行していくことの可能性を考えてみたい。

## 第2章 2つの事例をとおして

2つの事例（宮前老人福祉センター計画・宮崎台駅前駐輪場設置計画）をとおして川崎市の「まちづくり」に対する事業手法を学んだ。そして、その過程を追求することで、事業にかかわる現状を検討しながら様々な問題点を抽出して、「まちづくり」に対する理解を深めた。

そこで、一番問題になったのは、「住民の要望をだれが（どこが）掌握しているのか？」という事であった。

## 第3章 区行政と区役所

住民に一番身近な行政機関と言われている区役所。近年、区役所の権限強化の施策から様々な制度が導入され、区行政の充実がなされた。そこで実情を調べることで、実際に導入した諸制度がどのように運用され、期待通りに機能しているかを調査・研究をした。調査をしてみると、制度上の期待と充実とは裏腹に、機能を十分発揮していないものも見受けられた。

さらに、区役所には区内の各まちづくり事業に関する情報もリアルタイムには送られ込まれないばかりか、地元の動向さえも完全に把握することが困難であるということが浮き彫りになった。そこには、「予算なし・権限なし・縦割りで各局の出先機関」たる区役所の姿があった。

## 第4章 まちづくり計画と区役所

大きな都市計画の枠内で小さなまちづくりを住民の手で進めるに当たって、その調整をどのように行うべきか、この大きな問題を提起して今後の課題とした。

住民が置かれている現状を、身近な「町内会・自治会」を検証することでそれを明確にし、まちづくりの面からみた理想的な住民参加形態を模索しながら、新たなコミュニティの創設に向けて、ここでは「テーマ型コミュニティ」を提案し、住民の市政への参加意欲を向上させ、参加を維持させる方法を研究した。

## 第5章 区役所改革と区役所

身近な計画を住民の手で進めるために、障壁となっている行政と住民との情報量の格差を是正するための手段を検討し、情報受発信基地としての区役所を創設するために様々な提案をした。

### 【提案1】 - 発信機能の強化

- 1 「市政だより」を「区政だより」に変更する。
- 2 「区政だより」の配付方法を、町内会・自治会を通じた各戸配付から、コンビニエンスストアでの自由採取方式に改める。

### 【提案2】 - 受信機能の強化

- 1 「市長への手紙」を「区長への手紙」に変更する。
- 2 「区長への手紙」の回答は、区役所で行う。

区の自主性、独立性を妨げているものは何か。職員アンケートに基づき予算に焦点をあて、その現状を踏まえながら、理想的な予算システム構築に向けて、段階的モデルを想定した。

### 【提案1】 - 内部調整機能・企画機能の強化

- 1 区役所令達予算費目の「区役所費」への統一
- 2 経理担当職員の配置

### 【提案2】 - 内部機能の充実・予算関連機能強化

- 1 各区役所毎の予算費目の創設
- 2 企画財政局長から各区長への直接配当方式

### 【提案3】 - 情報の流通性強化

- 1 各区独自の自主財源を確保する。 — 仮称「区民交付金」 —

これまでの論点を整理して「区役所改革」に向けての方向性を示し、具体的な方策を加味することによって、「まちづくり計画実現のための区役所改革」を現実のものとするために、ここに7つの提案をした。

**【提案1】**

- 1 市民生活に密着した小さなまちづくりは、区が主体となって行う体制づくりを全庁的に確立する。
- 2 従来の町内会組織に併せて、地域住民の組織として「この指とまれ」方式などによるテーマ型コミュニティの創設を図る。
- 3 これからは各区の均衡ある発展は望まず、各区ごとの地域間格差を是認した地域の特性を生かしたまちづくりを目指す。
- 4 市民満足度を施策実施の重要な判断基準とする。
- 5 施設をつくらない・必要ではないとの意見にも積極的な評価を与える。

**【提案2】**

- 1 施設整備計画作成は、基本的には住民と行政の相互のパートナーシップに基づき、地域に委ね施設計画策定初動期から住民も参画するシステムづくりを行う。
- 2 区づくり白書を契機に、市町村マスタープランなども活用し、区づくりプランへと発展させるシステムづくりを行う。
- 3 施設管理は地域住民に委ね、利用者の特性などに合わせた柔軟な施設管理を行うことも一つの方法とする。

**【提案3】**

- 1 まちづくりに参加を希望する区役所職員が、地域のまちづくりに直接参加できる体制を創設する。
- 2 区役所内にまちづくりの企画担当セクションを創設する。
- 3 参加を希望する職員でタスクチームを組織して、住民の要請により地域に入るなど相互の正確な意思・情報伝達、交換システムを構築する。
- 4 まちづくりの企画担当セクションと職員のタスクチームをネットワークして、問題の柔軟な解決を図る体制を創る。

**【提案4】**

- 1 地域の問題を区のまちづくりプランとしてとりまとめる区横断的組織（仮称）



まちづくり連絡協議会を創設する。

- 2 区のまちづくりプラン策定は、まちづくり連絡協議会によることとする。
- 3 連絡協議会の組織メンバーは原則一般公募とし、既存町会代表としての特別な参加は求めない。
- 4 協議会には、必要に応じて地域に居住する専門家の参加も求める。

【提案5】

- 1 本庁・区役所の双方向異動のルール化など人事制度の改革を行う。
- 2 意欲的な新任係長を各区役所に重点的に異動を行うなど、区役所人事に新風を吹き込む制度を創設する。
- 3 区役所へ若手区長を抜擢・登用する。

【提案6】

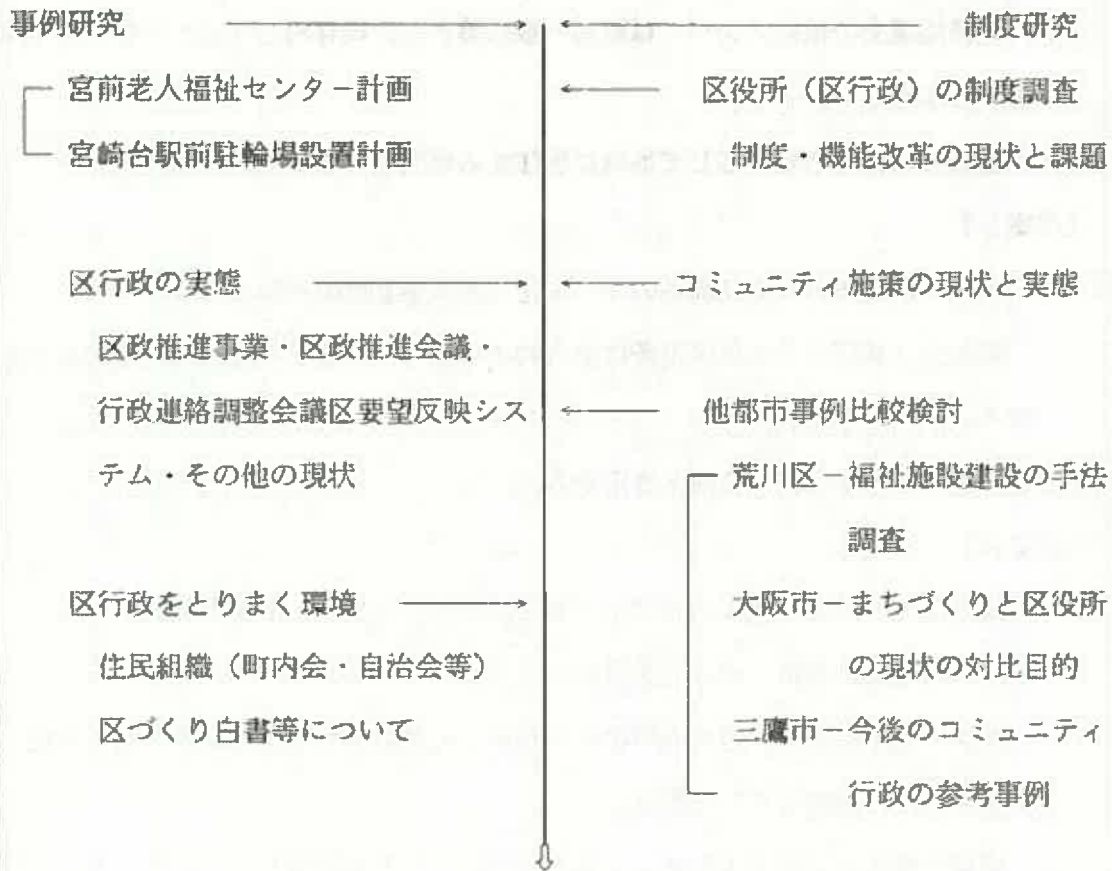
- 1 区役所の業務は、基本的には担当業務の壁をとり払い、階層型組織からネットワーク型組織に変更することを目指す。
- 2 区長の権限により、担当部門にかかわらず必要に応じて自由に小集団を組織し業務を行える組織づくりを行う。
- 3 職員の創意・工夫を生かせるよう、希望により本来業務とあわせてまちづくりの業務に参加できる体制づくりを行う。

【提案7】

- 1 区役所まちづくり企画担当セクションの中に事業実施部門を併設し、計画から実施までの一貫体制の確立を目指す。

地方分権の基本理念である「住民に身近な事務は、住民に身近な自治体で」を根幹に置き、区役所がまちづくり計画の主体として成長自立することを主題に、区民がより積極的にまちづくりに参加する環境をめざして、様々な方策を提案した。この提案をすべて取り入れることは大きな困難を伴うかもしれないが、1つでも多くの提案が実行されることを希望する。そして、提案の1つ1つにメンバーの熱意が込められていることを読者の皆様に理解してもらいたい。

作業フロー



〔結論〕

現状の区役所組織・体制では、地域の特色を生かしたまちづくりは困難



問題点の抽出と解決の方向

①地方分権から②事例研究から③区政制度・取巻く環境から④コミュニティ施策から

組織・業務のあり方への区職員・市民からの意見（アンケート）



行政システム改革の方向  
パートナーシップのまちづくり

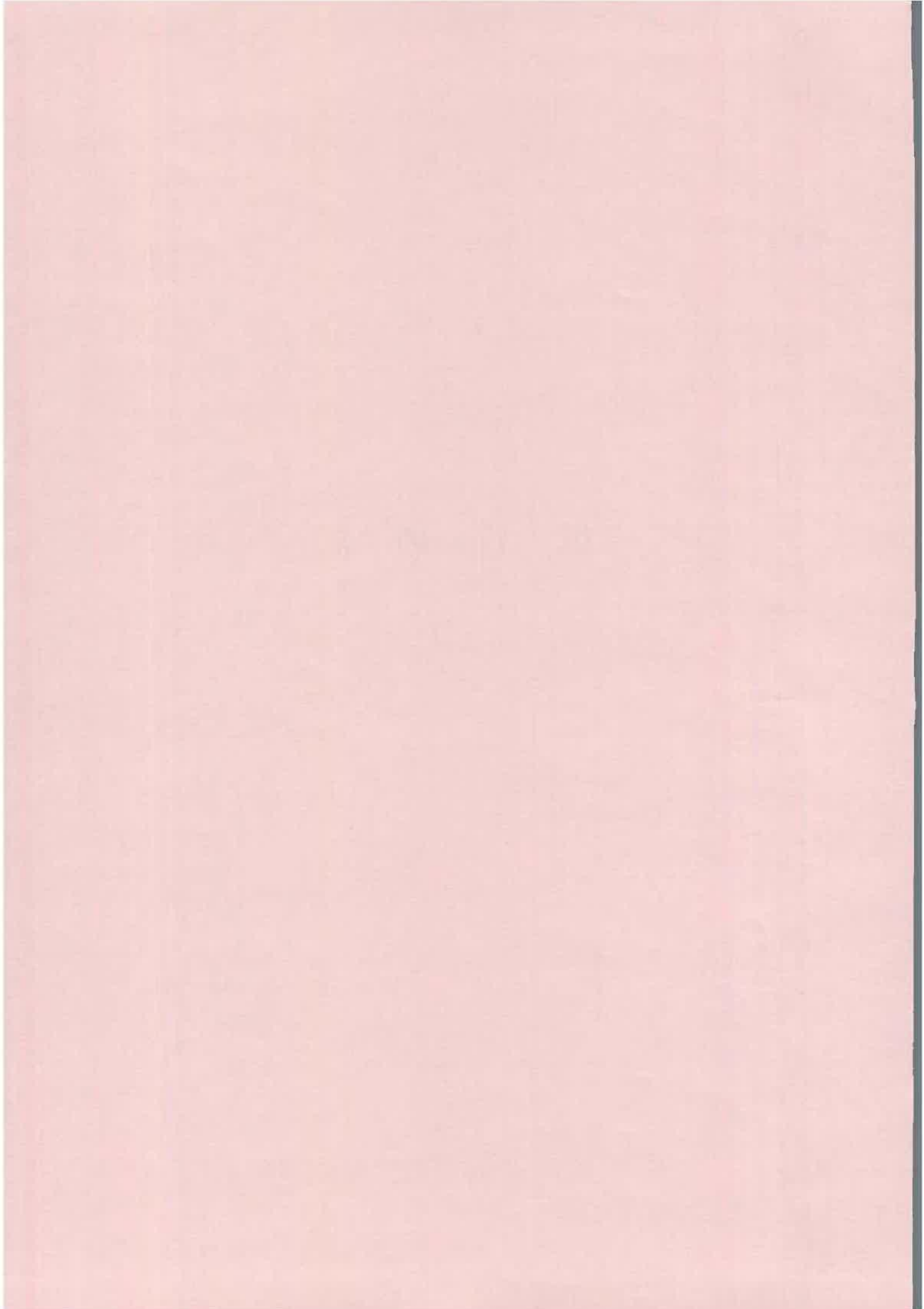
民間企業の改革の方向と実態（日本電気）

新しい区役所組織と支援体制の確立  
〔区役所改革とまちづくり〕

住民の要望・職員の考え方



はじめに



## はじめに

本研究は、企画財政局都市政策研究室が事務局となって進められた政策課題研究のひとつである。「区役所改革とまちづくり計画」という研究テーマに基づき、1995年7月から96年2月まで8か月に渡って研究を行ってきた。

研究員は、若手を中心とした公募研究員と、各局から推薦を受けた9人である。

もとよりたった9人で、「区役所改革とまちづくり計画」という大きなテーマを網羅的に扱うことは不可能である。そのため、焦点をどう絞るか、がまず第一の課題であった。

この課題に対しての私たちの答えは、区民の観点でまちづくりと区役所を見ていこうという視点の確立である。区民がまちづくりをするときにどういった問題が生じるだろうか。また、より根源的には、そもそも全ての市民がまちづくりに興味を持っているのではないだろうか。こういった市民の存在も是認した上で、区役所の役割を考えていこう、というスタンスである。

市民にまちづくりに関する情報をなるべく早期に提供し、自らの判断でまちづくりへの関わり方を市民が決めていく、このような考えに立った。そのため、市内を網羅的に組織している町内会・自治会との関係の整理も比較的早期にできたように思う。

次に課題になったことが、現実のまちづくり制度の現状である。住民が主体的にまちづくりを進めようとしても、都市計画や総合計画は住民にとって非常に大きな存在であり、手に余ってしまう。また、すべての住民の合意などそもそも不可能ではないかという問題である。

この問題に関して、私たちが出した答えは、計画の単位や範囲は柔軟であるべきだというものである。

いわばまちづくりに万能薬はないのであって、様々な症状には様々な処方箋が必要である。大きな都市計画に対する小さなまちづくりの概念も、解決策のひとつであって、当然ながらすべての問題を解決しない。しかし、ひとつでも解決できる事例に当たるのであれば、それはそれで素晴らしいと、私たちは考える。

次に、区役所のあり方に関していえば、区役所は効率的な事務処理を行う前線基地なのか、それとも身近な自治を行うためのひとつの単位なのか、その位置づけが曖昧である。この点に関しての議論と合意が全庁的に不十分なままで、自治の単位としての区役所をお

おむねが指向しているように感じられる。そのため、区役所や区役所に関係する本庁の部局の一部では、若干の混乱があるようである。

しかし、私たちの研究は、身近な自治の強化に向けて、区役所はどうあるべきかを探ったものである。この点、全庁的には上述の合意を欠いているため、多少誤解される向きもあるかもしれない。このような前提での研究であることについて、あらかじめ了知してお読みいただけるとありがたい。

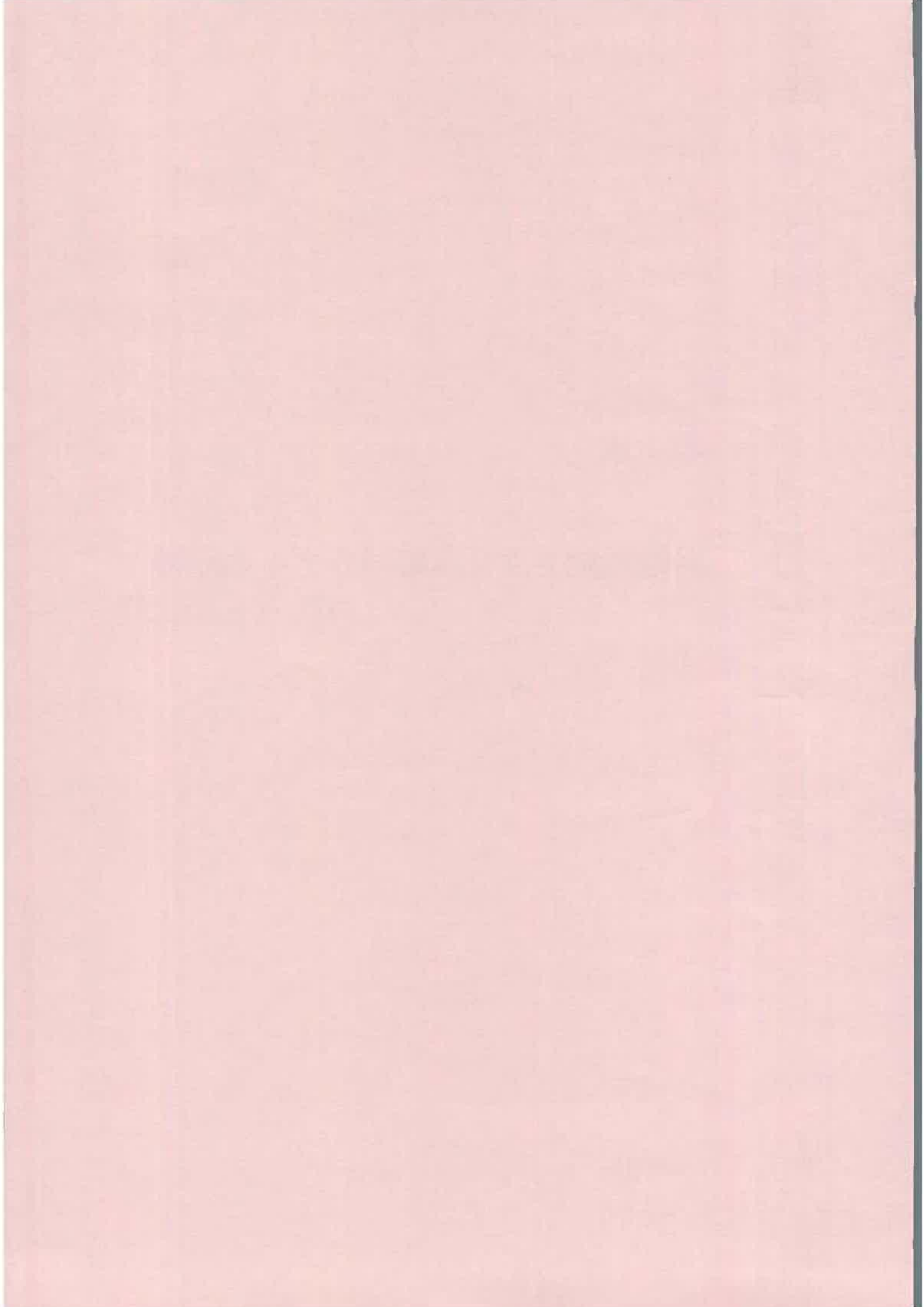
研究の課程で、過去の問題事例や市民・職員へのアンケートを分析し、市政に関する情報が区役所を素通りしていることに気づかされた。したがって、区役所に情報が流れる仕組みがつくることが重要であり、このことを担保する手段として、区役所に予算要求や計画づくりの権限を付与することを提言した。

個々の提言の内容の適否を判断するとともに、これらの提言に至る背景である、身近な自治の強化という方向性について、庁内で十分に議論していただきたいと思う。

1996年3月

# 第1章

## 計画策定システムのパラダイム転換





# 第1章 計画策定システムのパラダイム転換

## 1 地方分権の潮流と行政区

地方分権に対する気運が高まり、1995年5月15日にはついに地方分権推進法が成立した。5年間の時限立法であり、この5年の間に地方分権をなんとしても進めようとの趣旨である。

さて、地方分権の推進力には様々な要因が働いているが、理念的にもっとも重要な力は「住民に身近な事務は住民に身近な自治体で」というものであろう。

国際化社会の進展の中で、国の役割の主たるものは国際化への対応である。「小さな政府」の掛け声の下、少なくとも国の組織拡大が図れない中で国際化への対応を迫られるとすれば、現在保有している事務の中で手放せるものは放していこうというインセンティブが生じる。すでに過剰な内政への関与はなるべくやめていこう、という方向である。この実現の手段としては、国の関与自体の廃止を意味する規制緩和、また関与するとしても国が直接関与するのではなく、自治体をとおした間接的な関与の形態をとる自治体への権限委譲の2つがある。

地方分権に関して、ここで問題になった論点の一つに権限委譲に際しての受け皿論がある。すなわち、国の権限を自治体に委譲するに際しては、それを受け止めるだけの能力が自治体の側に備わっていなければならないが、果たしてそういった能力が自治体にあるか、という問題である。実際、この問題は地方分権推進法が成立したにもかかわらず尾を引いていて、具体的な分権推進計画を作成するための分権推進委員会の議論の中にも大きく影を落としている。

しかし、1996年1月8日付けで産経新聞に掲載されている「地方分権アンケート」（対象は全国3,302自治体首長 回答率57.7%）でも97.3%の自治体が地方分権に積極的であり、また、自己の自治体の分権対応能力についても都道府県知事及び東京特別区長の全員と市長の7割が「耐えられる」と回答している。

このように、大きなフレームの部分では少なくとも都道府県レベルに関しての地方分権論は一応の解決を見たものと考えてよいのではないだろうか。

一方、市町村に関しては、政令指定都市、中核市、その他の市・町村と事務権限に多少の違いはあるものの、基礎自治体ということでは共通であることで、いまだに国にとって

は受け皿として不安が大きいようである。これを裏付けるように前述のアンケートでも町長の57.9%、村長の67.5%が自己の自治体の分権対応能力について「耐えられない」としている（但し、人口別でみると2万人を境に自己の自治体の能力についてある程度自信を持っているようだと言われている）。

そのため、国にとっては全国一律の行政水準の確保・維持し、国の施策を浸透させるためには、どの市町村でも遂行可能な事務の範囲が権限委譲の上限にせざるを得ないという認識のもとに地方自治体との関係を構築してきたと思える。

しかし、こういった認識が正しいものなのかを問うとき、次のような反論をすることができる。すなわち、国民の文化的最低限度の生活水準はすでに達成されており、この水準を上回る施策については自治体の独自性で持って実行すべきということである。国民の意識・価値観は多様化し、すでに大量・一律な施策では国民のニーズに応えきれなくなっている。少量・個別的な施策が国民各自に提供されなければ、政策執行に要する資源は浪費されてしまうのである。

このように観点からも、地方分権は推進されなければならないし、地方分権の中でも市町村を中心とする「住民に身近な事務は住民に身近な自治体で」という原則が維持されなければならない。こういった原則を踏まえ、広域性・専門性などに欠ける基礎自治体に関しては、補完的・時限的に都道府県ないしは国が支援をしていくシステムを構築すれば足りるのである。そして、その支援システムを活用することによって、それら基礎自治体の個々の能力を伸ばし、自立させてやることこそ必要なのではないだろうか。

このように、従来の「国の施策を市町村が執行するシステム」から、「市町村が自ら行う施策に対して国が補完的に支援するシステム」への転換を、パラダイム転換と位置づけることにする。

## 2 計画の策定主体

こういったパラダイム転換は、自治体の計画づくりに大きく反映する。

国が都市計画等の土地利用計画の主体であって、この計画に沿って自治体が事業を執行するという構図はすでに廃棄されるべきである。基礎自治体こそがまちづくりの主体であって、基礎自治体の求めに応じて、都道府県・国が支援をするという自治的なシステムが、都市計画の分野でも構築されなければならない。

事実、こういったシステムへの転換の萌芽は、1980年の都市計画法改正による地区計画

制度の導入にも見ることができる。この流れは、1992年改正による市町村マスタープランの実施義務化へと続き大きな潮流になっていくが、それでも現行法の体系は自治的なシステムという観点からは重大な欠点を有している。つまり、次の2点である。

第一は、この市町村マスタープランは都市計画決定の対象ではなく、市町村が定める都市計画の指針として位置づけられている（都市計画法18条の2第4項）ことである。すなわち、法的な効力という点では直接の効力がない。

第二は、市町村マスタープランは、市町村の基本構想に加えて、建設大臣から機関委任を受けた都道府県知事が定める「市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発又は保全の方針」（同法7条4項）に即して定められる必要がある（同法18条の2第1項）ことである。市町村の都市計画に関するもっとも基本的な計画でありながら、市町村独自の計画になり得ないところが問題である。

さて、このような問題があるとしても、これらはこれからの地方分権の議論の中では重要な論点になり得ても、本研究にとっては直接には関係がない。本研究は現行の法制度の枠の中で行うものだからである。

### 3 政令指定都市内部の分権

民主主義は言葉どおり、市民が主役の政治システムのことであり、主役を演じるからにはその計画を立てる段階から関わる必要がある。ただし、地方自治の制度はすべての市民がこのような計画づくりに関わるができないことを前提に、間接民主制を採用し、また専任の自治体職員を置いている。プロフェッショナルな自治体職員の役割は、意欲と能力のあるアマチュアな市民といかに協働し、民主主義の理念を実践していくかにある。

この格好の舞台として、行政区が位置づけられる。

そして、すでに気づかれた方が多いと思うが、国や都道府県と市町村の関係を述べた部分はほぼ同様に、本市における本庁と区役所の議論に応用ができる。つまり、これまで述べたように望まれる「計画策定主体としての市町村」の論理が、政令指定都市の本庁と区役所の関係で「計画策定主体としての区役所」と言い切ることができるだろうか。残念ながら答えは、否といわざるを得ない。それは政令指定都市の区役所は行政区であって、独立した自治体ではないからである。

しかし、地方分権の基本理念が「住民に身近な事務は住民に身近な自治体で」というものである限り、政令指定都市内部でもこの理念はできるだけ活かされる必要がある。今、

行政区としての区役所の機能強化は真に求められているのである。

このことを念頭において、我々の課題である『区役所改革とまちづくり』という本題に入っていくことにする。

## 第2章

### 2つの事例をとおして







## 第2章 2つの事例をとおして

この章では、同地域における2つの公共施設建設の事例プロセスをとおして、「まちづくり」の事業手法の現状とその限界を浮き彫りにし、市民が望む「まちづくり」の事業手法とは何か、それを妨げる行政システム上の欠陥と解決のキーポイントに焦点を当てていきたい。

### 第1節 宮前老人福祉センター計画について

#### 1 背景

65歳以上の高齢者数は年々増加し、川崎市も例外ではなく、1994年度の対人口比で9.7%を占めている。

「老人いこいの家」は、平成5年度では施設数44ヶ所・利用者数計51万人（1施設あたり約1万2千人）、「老人福祉センター」は施設数4ヶ所・利用者数計15万人（1施設あたり約3万8千人）となっている。「老人福祉センター」を持つ区がこの段階でまだ1つしかなく、「老人いこいの家」よりも「老人福祉センター」の建設がより急務となっていた。

「老人いこいの家」と「老人福祉センター」の主な相違点は、「老人いこいの家」は老人に対し、健全ないこいの場を提供し、老人の心身の健康増進を図る目的で建設された施設であるのに対し、「老人福祉センター」は、市内に居住する60歳以上の方に対し各種の相談に応じるとともに、健康の増進、教養の向上、レクリエーション等のために利用していただくことを目的とし、主な事業として機能回復訓練の実施、生活相談、健康相談等があり、社会福祉事業の総合的な推進及び社会福祉活動の育成発展を図るための施設である。

そのため、「老人福祉センター」は機能回復訓練等のための設備や部屋数を多く必要とし「老人いこいの家」と比べ施設自体の規模も大きい。しかし、「老人福祉センター」を建設できるような広い用地はなかなか取得できず、主として用地不足により市民の要望に反して設置数は一向に増えなかった。

民生局はこの時点までに約280あまりの施設を設置してきたが、住民とのトラブルはほとんどなかった。

## 2 事実経過

### (1) 工事計画前の状況

1979年6月、東急田園都市線宮崎台駅前にマンションが建設される際、川崎市はその土地の一部を公益用地として取得した。

公益用地とは、一定規模の開発につき用地の一部を公共の利益のために提供してもらう用地のことである。

あらかじめ具体的計画を定めてから用地を取得する場合もあるが、この時は「老人いこいの家」設置目的で、土地利用権を民生局が取得したものの、具体的な計画はなかった。

ただ、この時から利用目的が民生関係に限定されることになったことだけが唯一確定していたに過ぎなかった。

用地の取得及び利用は、長期的かつ具体的構想に基づいてなされることが本来の姿ではあるが、地価の高騰と用地自体の不足から、そのような観点に基づいて用地を取得することは極めて困難な状況下にある。

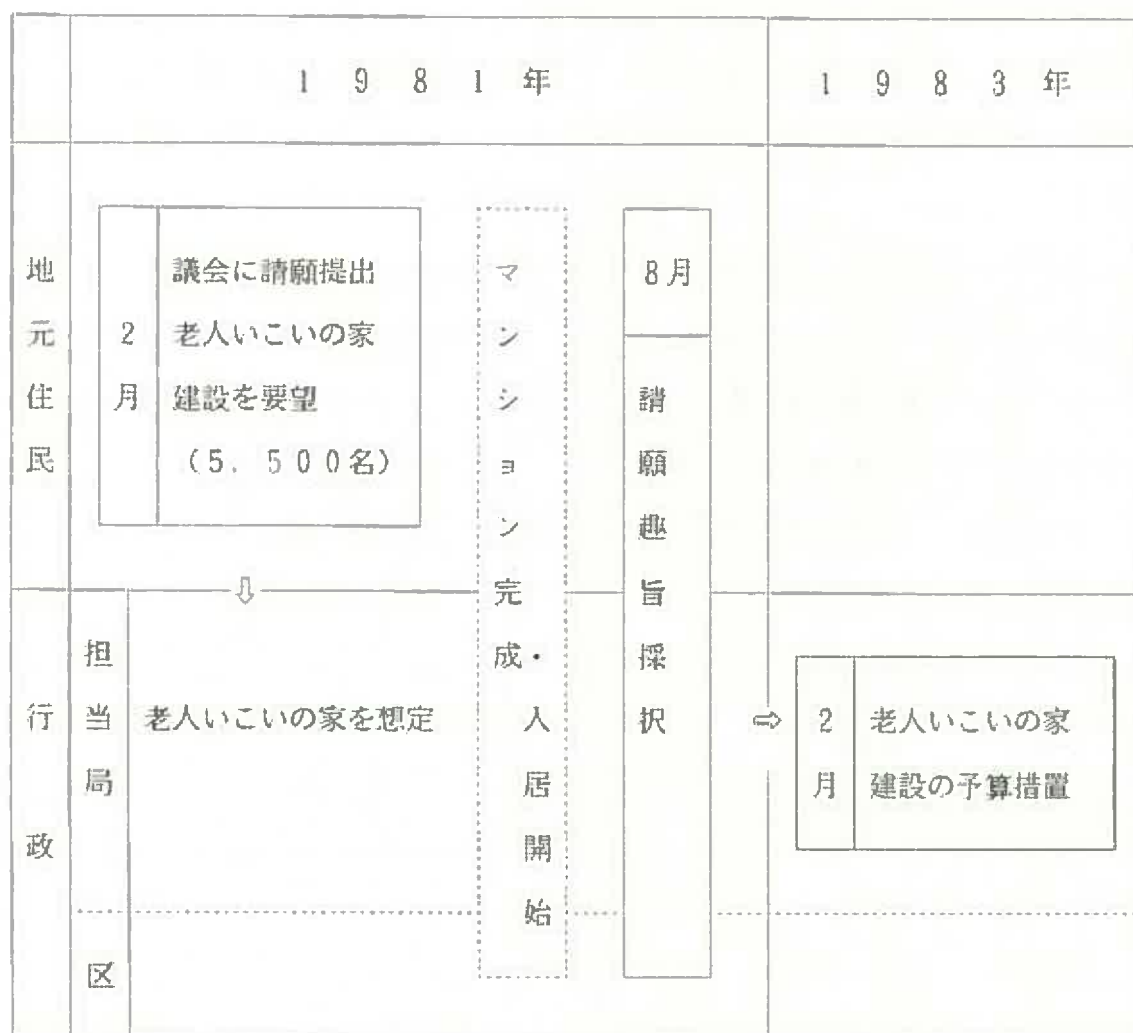
		1979年		1980年
地元住民	マンション建設計画	6月	締結したことは知っているが、公益用地にどのような公共施設ができるかは知らない。	マンション建設工事開始
		公益用地覚書締結		
行政			具体的な計画はない。 とりあえず用地は確保した。	

(2) 工事計画（請願の提出）

1981年2月27日に5,500名からなる「老人いこいの家」建設を要望する請願が議会に提出され、同年4月2日にはマンションが完成し入居が始まった。

当マンション販売当時のチラシには詳細な内容は記載されていなかったために、入居者は公益用地のことを知っていたが、請願に基づき「老人いこいの家」ができるものと思っていた。そして、規模も小さい平屋建ての施設を思い浮かべていた。

同年8月26日に請願が議会で採択されたのを受けて、「老人いこいの家」建設に向けての予算措置の手続きがとられ、この公益用地の利用方法が決定した。この時点で公益用地覚書締結からすでに2年の歳月がたっていた。住民と直接・ゆっくり時間をかけて話し合いをすることができた絶好の機会を行政は逃してしまったのである。そして、「老人いこいの家」建設計画の内容についても、住民には十分伝わらなかった。ただ、行政と住民が希望するものは同じ「老人いこいの家」で一致していたので、そのまま「老人いこいの家」が建設されていたならば、次のようなことにはならなかったであろう。



(3) 計画変更

採択から2年後、「老人いこいの家」から「老人福祉センター」建設へ計画が急に変更された。その主な理由としては、「老人福祉センター」建設が難航しその絶対数が不足していること、土地の効率利用の観点から「老人いこいの家」では用地を十分に生かしきれないと判断したこと等が挙げられる。計画変更の情報は、区民懇話会・町内会・広報委員会に対してその概要を説明したにすぎず、一般住民に直接周知する手続きとして不十分であった。また、計画変更の際、「老人福祉センター」建設予定場所がマンション販売時のチラシの位置からずれてしまったにもかかわらず、それも周知されることはなかった。

この時、区役所は計画遂行に参加はしているがそれもほんのごく一部で、ほとんどの区職員は詳細を知らず、重要な役割を演じることはなかった。

		1 9 8 3 年	1 9 8 4 年							
地 元 住 民		老人いこいの家ができるものと思っていた。	一般住民は計画変更を全く知らなかった。							
	担 当 局 政 区 役 所	<table border="1"> <tr> <td>8 月</td> <td>計 画 変 更 老人福祉センター構想 (土地の効率利用)</td> </tr> </table>	8 月	計 画 変 更 老人福祉センター構想 (土地の効率利用)	<table border="1"> <tr> <td>8 月</td> <td>老人福祉センター建設の 計画概要を説明</td> </tr> <tr> <td>9 月</td> <td> <ul style="list-style-type: none"> <li>宮前区民懇話会</li> <li>町内会の会長</li> <li>宮前広報委員会</li> </ul> </td> </tr> <tr> <td></td> <td>※基本設計前に説明会を開催</td> </tr> </table>	8 月	老人福祉センター建設の 計画概要を説明	9 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>宮前区民懇話会</li> <li>町内会の会長</li> <li>宮前広報委員会</li> </ul>	
8 月	計 画 変 更 老人福祉センター構想 (土地の効率利用)									
8 月	老人福祉センター建設の 計画概要を説明									
9 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>宮前区民懇話会</li> <li>町内会の会長</li> <li>宮前広報委員会</li> </ul>									
	※基本設計前に説明会を開催									

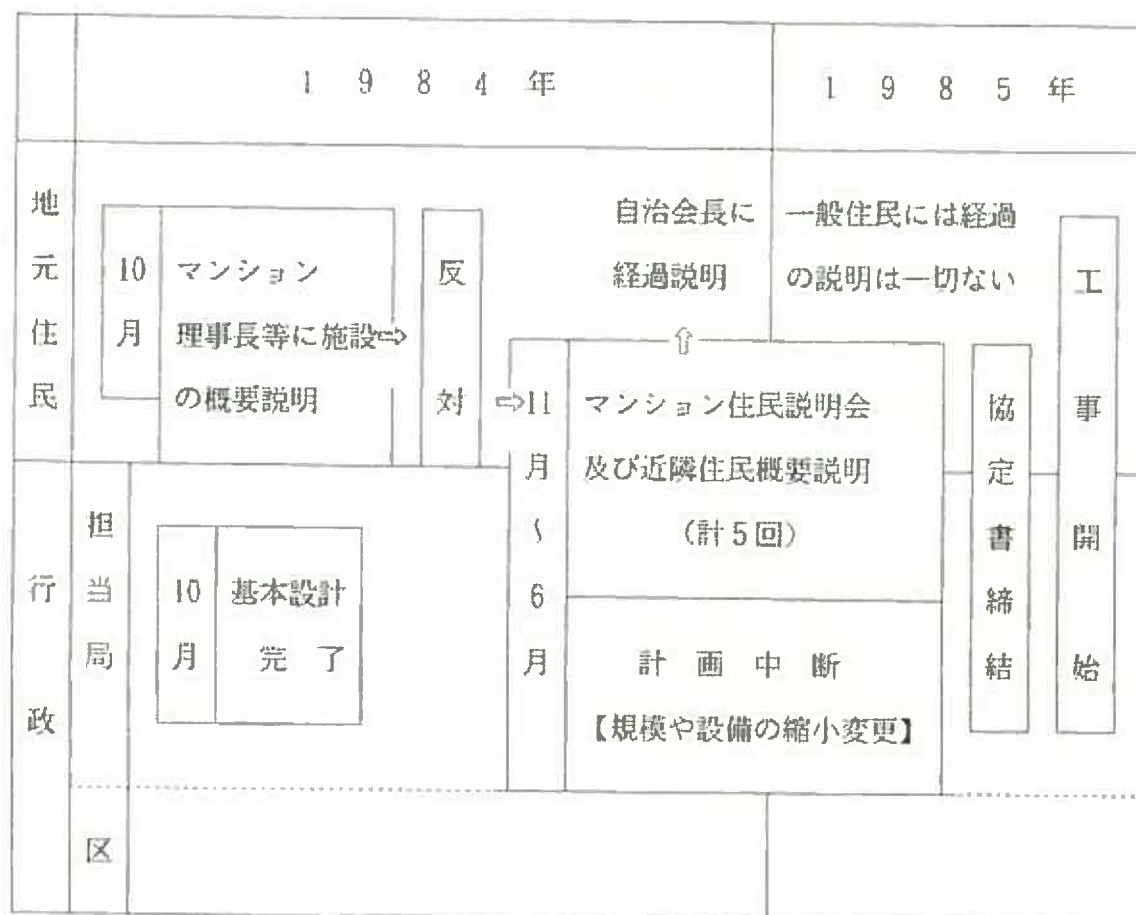
(4) 計画中断から完成まで

行政が一方的に計画を変更した上に建設予定地の位置まで変更したことに対して、地元住民から不満の声が一斉に吹き出し、詳細についての情報を聞きたいと、行政に対して説明会の早期開催を地元住民は口々に訴えた。そして、計画変更から1年後にマンション居住者と近隣住民に対して説明会が開催された（その後約4回説明会が開催された。）。

その結果、話し合いは物別れに終わり交渉は暗礁に乗り上げ、計画は中断に追いこまれた。

説明会開催から工事開始まで約1年を反対派住民との交渉に要し、計画内容も大幅に変更・縮小せざるを得なかった。反対派との協議内容は、町内会を通じて情報を伝達したが一般住民には浸透しなかった。

「老人福祉センター」は健康の増進を目的の1つに掲げているが、その目的達成のために必要となる機能回復訓練室・体育室・シャワー室等がこの宮前老人福祉センターにはない。当初、5階建てを想定して計画を練っていたが、4階建てに縮小された段階でこれらの設備が除かれてしまったのである。





## 第2節 宮崎台駅前駐輪場設置計画について

### 1 背景

1987年「自転車等の放置防止に関する条例」が施行され、市長は必要があると認めた区域を自転車等放置禁止区域（以下「放置禁止区域」という。）に指定することができるようになった。この条例により、放置禁止区域内に自転車等が放置されているときは、移動を命令することができ、命令に従わない場合や自転車が放置されたまま周辺に当該自転車の利用者がいないと認められるときは、撤去し保管することができるようになった。ただし、放置禁止区域を指定するには、「区域内の自転車駐輪総数のうち70%以上（収容率）が収容できる規模の駐輪場が整備されていること」を基準の1つとしているために、その基準を満たすことが必要であり大きな課題となっている。

条例施行当時、川崎駅周辺等10ヶ所が放置禁止区域に指定され、1995年4月1日までに計19ヶ所が指定されている。

◇川崎市内および宮崎台駅周辺の自転車等の利用状況は次のとおり。

	川 崎 市 内		宮 崎 台 駅 周 辺	
	1994年11月	1995年5月	1994年11月	1995年5月
1日当たりの利用台数	53,716	63,367	2,038	2,080
駐輪場利用台数 (収容率-%)	30,360 (56.5)	38,530 (60.8)	1,183 (58.0)	1,268 (61.0)
放 置 台 数	23,356	24,837	855	812

宮崎台駅の場合、1987年に梶ヶ谷、89年に宮前平とそれぞれ両隣駅が放置禁止区域に指定されたため、自転車駐輪数が年々増加した（95年には鷺沼駅も指定された。）。

それに反して、駅周辺は地価が高く、用地も不足しているため、宮崎台駅周辺の駐輪場整備は難航した。



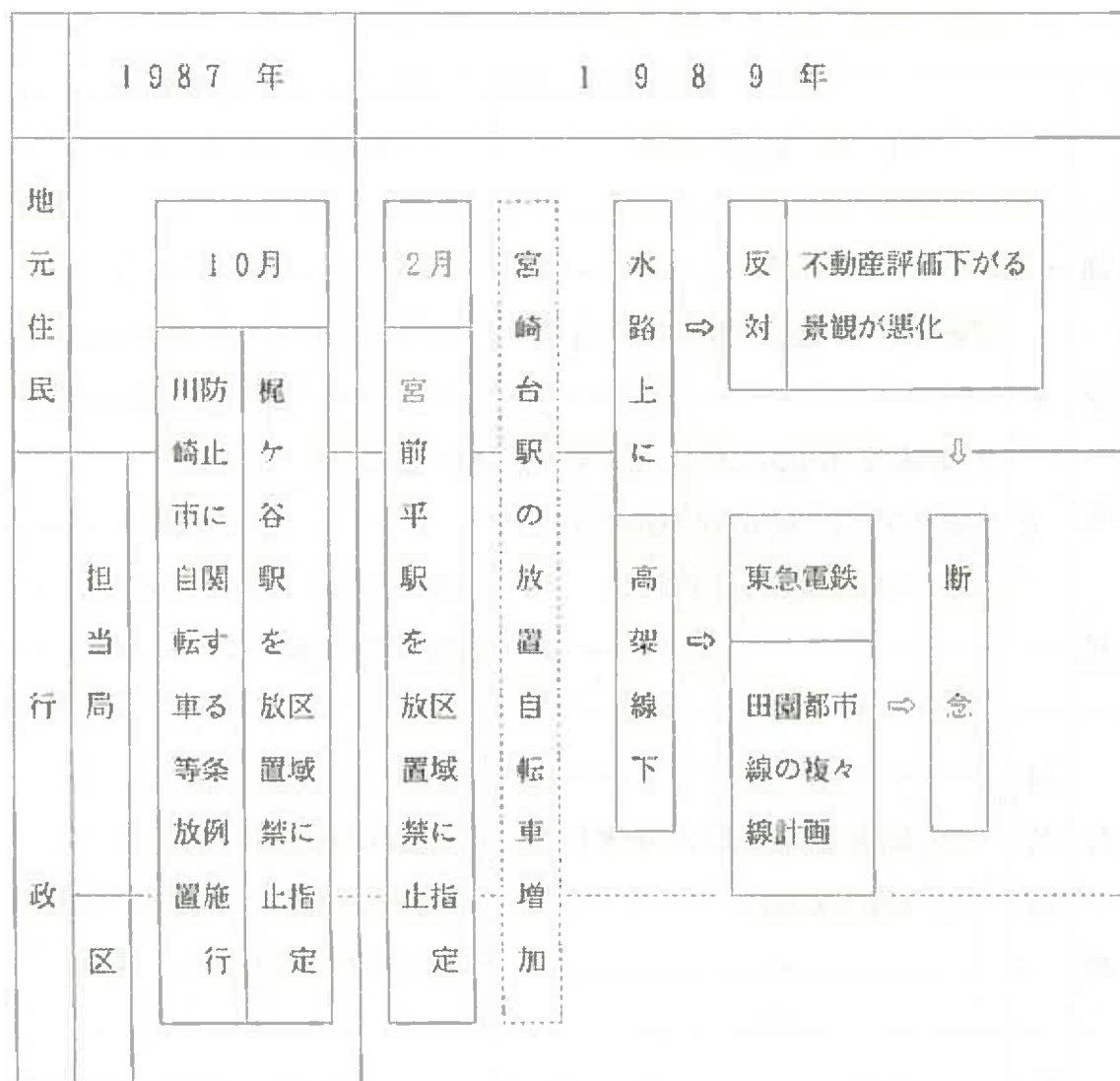
## 2 事実経過

### (1) 歩道上駐輪場設置計画前の状況

行政の窓口である土木局は、自転車駐輪場の設置について多々検討協議し、水路上と東急田園都市線の高架線下の用地の2案に絞った。

しかし、水路上に駐輪場を設置する案は、景観の悪化等を理由とする設置予定場所周辺のマンション住民の反対により、また、東急田園都市線高架線下の用地案については、田園都市線の複々線化計画により、両案とも廃案に追い込まれた。

この結果、駐輪場設置計画は頓挫した。



(2) 工事中断

放置自転車数の増加により、駅周辺の住民は生活に支障をきたしており、駐輪場の設置と放置禁止区域の早期指定を求めて、1992年6月23日に議会へ請願書を提出し、採択された。請願の中の要望項目は3つあり、1つ目は自転車放置禁止区域の指定、2つ目は歩道上の仮駐輪場の設置、3つ目は宮崎排水路上の駐輪場設置であった。

請願の採択を受けて、土木局では歩道上に駐輪場を設置する計画を警察等と協議をしながら進めていった。この間に、地元町内会及び沿線の主要な商店・会社等に駐輪場設置計画の説明を行い、基本的に了解を得ていた（町内会からは文書で回答を買っている。）。

しかし、実際に工事を着手しようとする時、設置箇所の歩道に接するマンション住民を中心として、反対運動がおこった。反対住民は歩道上の駐輪場設置について、「工事看板を見るまでは全く知らなかった。」と主張し、工事は中断した。

		1992年		1993年	
地 元 住 民	6月	請願が議会へ提出（請願者113名）	2月～3月	<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px;">詳細をはじめて知る。</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;">反 対</div>	
	7月	宮崎台駅を放置禁止区域に指定する。 歩道上の安全な場所に仮駐輪場を。 水路上に駐輪場を設置する。	町会長に説明  沿線の各戸に説明して了解を得る。		
行 当 局 政 区	担 当 局	11月	請願の採択により、歩道上 ⇒ 設置計画進行。	町内会の役員会 ⇒ で多数決により ⇒ 計画を承諾。	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">工 事</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">中 断</div>
	区				

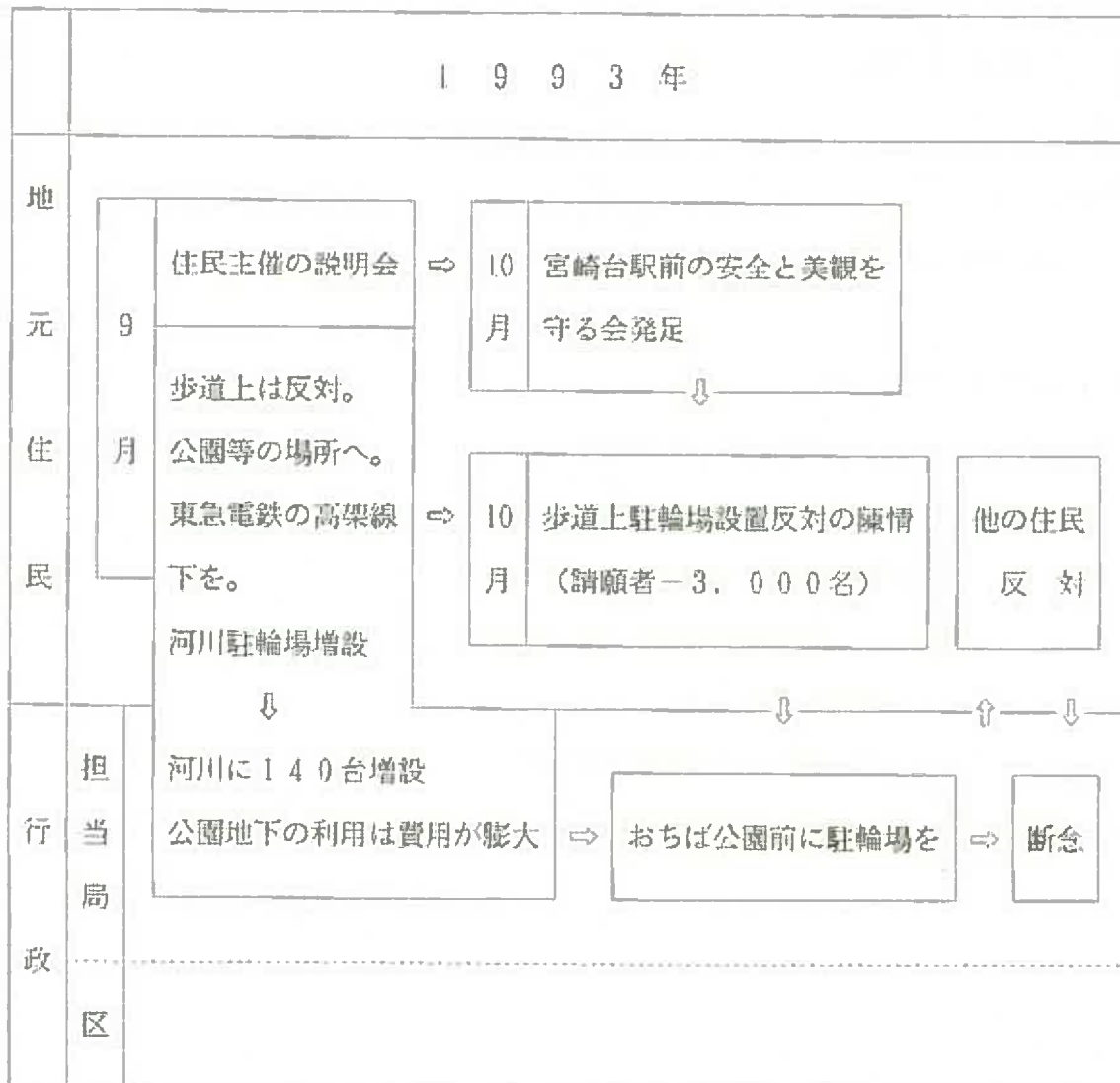
(3) 工事中断後（解決へ）

工事中断後に、住民主催の説明会が開催されたが反対住民を納得させることはできず、歩道上駐輪場設置に反対する陳情が議会に提出されるに到った。

代替案（おちば公園前駐輪場設置計画）も、他の住民の反対により断念せざるをえず、駐輪場設置問題は宙に浮いたままであった。

この一連の行動は、現状解決を最優先に考える行政と異なり、駐輪場の早期設置には賛成だが、安全面を含め自転車駐輪場設置問題の総合的・抜本的解決を希望する住民がいか

に多く存在したかを物語っている。  
 こうして、宮崎台駅前の歩道上駐輪場の設置計画は地元住民の反対により実現できなかったが、地元住民の強い要望に応え、既存の駐輪場を増設するなどの努力により、1996年2月1日から宮崎台駅周辺は放置禁止区域に指定されることになった。



### 第3節 成功した事例

次に述べる2つの事例は、交渉が難航すると予想されたにもかかわらず、従来の教訓を生かして見事難局を乗り切った主な成功例である。

#### 1 中部身体障害者福祉会館（住宅街の真ん中に位置した福祉施設の設置）

（行政の手法）

地元住民に身体障害者の現状について詳しく説明したうえで、施設の必要性についても懇々と粘り強く交渉を継続し住民の理解を求めた。

また、地元住民との交渉は、従来の経験から利害関係が異なる集団別に対応した。この場合は、住宅街の西側と東側に分けて交渉した。地元住民を一括に集めた説明会は、利害が異なる住民同士が対立するだけでまとまる方向へ進まない事例が多かった。

#### 2 旧恵柔園移転問題

（行政の手法）

地元住民同士で解決してもらうため、地元住民に事前説明を行った。行政が接触する前に住民相互の話し合いを通じて住民の意見等が一つにまとまる効果があった。

#### 3 成功した事例から学ぶ

地元住民もこのような事例を通じて経験を、そしてマスメディアから情報・知識を吸収することによって、行政との対応の仕方を高度に学習しつつあるので、行政も地元住民との交渉において、誠意をもって接することは勿論のこと、話術や説得力を一層磨く必要がある。また、住民との交渉方法についても、画一的に対応するのではなく、個々に適した手法を用いることが肝要である。

時代の変遷とともに行政の手法も変革しなければならない。成功した事例から学習した手法をそれぞれの状況に応じて進化させていかなければ、住民との隔たりが大きくなるばかりである。

## 第4節 事例整理

### 1 共通の問題点

#### (1) 同じ失敗を繰り返していること

老人福祉センター建設の際、地元住民の反対によって施設の規模を縮小するなど計画に大きな影響を受けたにもかかわらず、反対を招いた行政手続上の問題について反省検討することなく、駐輪場設置計画も同じ手法で地元住民の反対を受けた。

特に、2つの事例の所在地がほぼ同じであったため、地元住民の多くが双方とも関与していたにもかかわらず、前例について研究した形跡はなく、請願と地元住民の総意は一致するという固定観念に縛られ続け、地元住民の意見・要望を確認しなかったために住民の反対を招いた。

#### (2) 情報の軽視

地域の情報を収集蓄積して、事業計画を遂行する際の参考にするような行政システムが確立していない。住民に関する情報・他の事業局の情報を収集分析することなく、担当局が持つ情報だけを頼りに事業を推進する方法では、円満な業務遂行は困難である。

更に、情報の収集だけでなく情報の伝達も軽視する傾向にある。地元住民に対して十分な事前説明をしないで、一方的に計画内容を変更したり工事に着手したことが住民の反発を生んだ。また、反対住民との交渉の経緯が公表されなかったため、進展状況が住民に伝わらず、行政と反対住民の妥協という結果しかもたらさなかった。情報を公開し時間をかけて住民全体の理解を得る努力を続けたならば、老人福祉センターの機能回復訓練室や体育室を削除しなくても済んだかもしれなかった。

#### (3) 行政の手法

事業の必要性・整備時期や内容について住民が関与する機会はなく、計画初期の段階においても地元住民に対する説明はなされず、予算化され設計図が出来上がって工事開始直前に初めて説明会が開催されている。この時には場所・内容等が既に確定した後であり、住民の要望が反映される範囲が極めて少なくなっている。計画の実行直前まで情報を住民に知らせない行政の姿勢が、不信感を与える要因となっている。住民に説明する時期について、議会で討論する前・予算化する前・設計前の段階といろいろ考えられるが、計画が確定される前に情報を伝えることは必要ではないだろうか。



#### (4) 交渉の態度

駐輪場では、景観・プライバシー・不動産評価が下がる、老人福祉センターにおいては日照・騒音・緑地の設置・富士山が見えなくなる等が反対の主な理由とされたが、これら要求をすべて受入れる必要があったのだろうか。施設の必要性等を懇々と誠意をもって訴え続ければ、反対住民も理解を示したのではないだろうか。

施設が地域にとって必要有益であるという建設目的を粘り強く反対住民に説明し了解を求める姿勢が重要であり、反対を受けて計画を変更したことが、行政に対する不安と不信感を強め新たな反対住民を生み出すことになった。

#### (5) 住民の合意

住民の総意をいかにして把握するか。請願、町内会や自治会の意見等だけで住民の総意とみなしてよいのであろうか。2つの事例とも請願に基づき議会の承認を受けて事業を遂行しようとした。その手続き自体何一つ誤りはないにもかかわらず、実際は住民の強い反対を受けたのはなぜだろう。請願に基づいて計画を立案し、町内会等を通じて事前に説明したにもかかわらず地元住民の強い反対に遭遇した。町内会等の承諾を地元住民の総意と判断したことが問題だったのだろうか。行政は住民の意見や考え方を把握しているのだろうか。住民の総意を掌握している行政機関はあるとすればそれはどこであろうか。そしてその機関を行政は効率よく活用しているだろうか。

#### (6) 運営体制と区役所

計画の発案から遂行まで、事業担当局が行政の代表として、問題解決に孤軍奮闘しているだけで、区役所も積極的に関与していない。区役所は、地元住民との協議交渉に関与することなく、地元住民と行政との調整機能を発揮する体制になっていない。そもそも区役所は事業計画・遂行システムの中に組み入れられていないのだ。

区民懇話会等から、地元住民の動向・情報を知ることができる機能を区役所は持っているけれども、関係機関や地元住民に情報を一方的に送るだけで、情報を蓄積処理等する機能を備えていない。また、地元住民の情報を把握する手段として、町内会や自治会に頼りすぎて、正確な情報収集ができない状況にある。また、今日に至るまで町内会や自治会は区行政と密接な関係を築き上げてきた経緯もあり現状から脱却できないでいる。

区職員は日常業務に追われ、とてもまちづくり業務の一端を受け持つ余力はなく、他の業務に関心を持つだけのゆとりがなく、区内部の組織体制も縦割りで業務別の情報交換は困難となっている。陳情・請願・市長への手紙等の内容や市の回答についても、区役所に



それを知る手段はなかった。

## 2 共通の要点

### (1) 情報

問題の根源は情報にある。住民と行政の情報交換がないために、お互いに本意を擺めず意見が衝突してしまった。住民は計画実行直前まで概要を知らず、行政は一部住民の請願を根拠に一方的に計画を進め、最後は住民との対立という結果をたどっている。

事前に情報を住民にきちんと提供していれば、もっと穏やかな展開になっていたはずである。それにより行政も住民の意見・要望を事前に把握でき、計画に盛り込むこともできたであろう。

情報をいかに早く的確に掘り有効な手段を講じるかが、結果として住民を満足させることができるか否かの重要な鍵であるといえよう。

情報をどこが、どこへ、いつ、どの手段で提供するかを再考すべき時期にきているのではないだろうか。

### (2) 業務体制の強化

情報の提供をどの部門が担当すれば、住民とのすれ違いを未然に防ぐことができるのだろうか。そのためには、住民と接触する機会の多い部門が一番適しているのではないだろうか。それはどこか。住民に身近な区役所が最適ではないだろうか。

しかしながら、区役所には市の情報が流れてこない。そもそも事業遂行システムに関与していないから当然といえば当然である。区役所を担当局と連携させることによって、運営体制の強化を図り、情報処理機能を充実させることができるのではないだろうか。

区役所が情報提供・収集・蓄積の機能を備えれば、担当局の負担を相当軽減することができ区役所も市の情報に接する機会も増えよう。

住民を満足させることができるまちづくりをめざし、それを実現させるためのシステムを早急に構築すべきではないだろうか。

問題の根源を情報とみなし、それを解くキーワードとして区役所を候補に挙げたけれども、区役所の実態はいかなるものであろうか。次章では区役所が持つ機能と実状について述べていきたいと思う。

宮前老人福祉センターと宮崎台駅前駐輪場設置計画の経過状況

	1987年	1988年	1989年	1990年	1991年	1993年	1994年	1995年	現在
宮前老人福祉センター計画	<p>地元住民 担当局 区</p> <p>マンション建設計画</p>	<p>1979年</p> <p>公営用地覚書締結</p>	<p>1980年</p> <p>マンション建設工事開始</p>	<p>1981年</p> <p>老人いこいの家を 請願提出 ↓ 採択</p> <p>マンション入居開始</p>	<p>1983年</p> <p>計画変更 老人福祉センターへ</p>	<p>1984年</p> <p>計画説明 宮前区民懇話会 町内会 宮前老年委員会</p> <p>設計完了</p>	<p>1984年</p> <p>反対 ビル入居者 近隣住民</p> <p>マンション 理事長等に説明</p>	<p>1985年</p> <p>概要説明会 マンション 及び 近隣住民</p> <p>計画中断</p>	<p>現在</p> <p>完成</p>
宮崎台駅前駐輪場設置計画	<p>地元住民 担当局 区</p> <p>自転車放置禁止条例施行</p> <p>堀ヶ谷駅が放置禁止区域</p> <p>宮前平駅が放置禁止区域</p> <p>宮崎台駅放置自転車増加</p>	<p>1987年</p> <p>請願提出</p> <p>①放置禁止区域の指定 ②歩道上の安全な場所に 仮駐輪場設置 ③水路上の駐輪場整備</p> <p>採択 歩道上に駐輪場設置 計画進行</p>	<p>1988年</p> <p>住民 反対</p> <p>水路上 高架下 断念</p>	<p>1989年</p> <p>工事の配布・知らせを 行なう</p> <p>反対</p> <p>中止</p>	<p>1990年</p> <p>住民主催の 説明会</p> <p>歩道上げ反対 高架橋下を 河川駐輪場増設 公園等の場所へ</p> <p>計画変更 おちば公園前に</p>	<p>1993年</p> <p>他の住民 反対</p> <p>計画変更</p> <p>断念</p>	<p>1994年</p> <p>計画変更</p>	<p>現在</p> <p>放置禁止区域の指定</p>	



◇ 宮崎台駅周辺案内図

