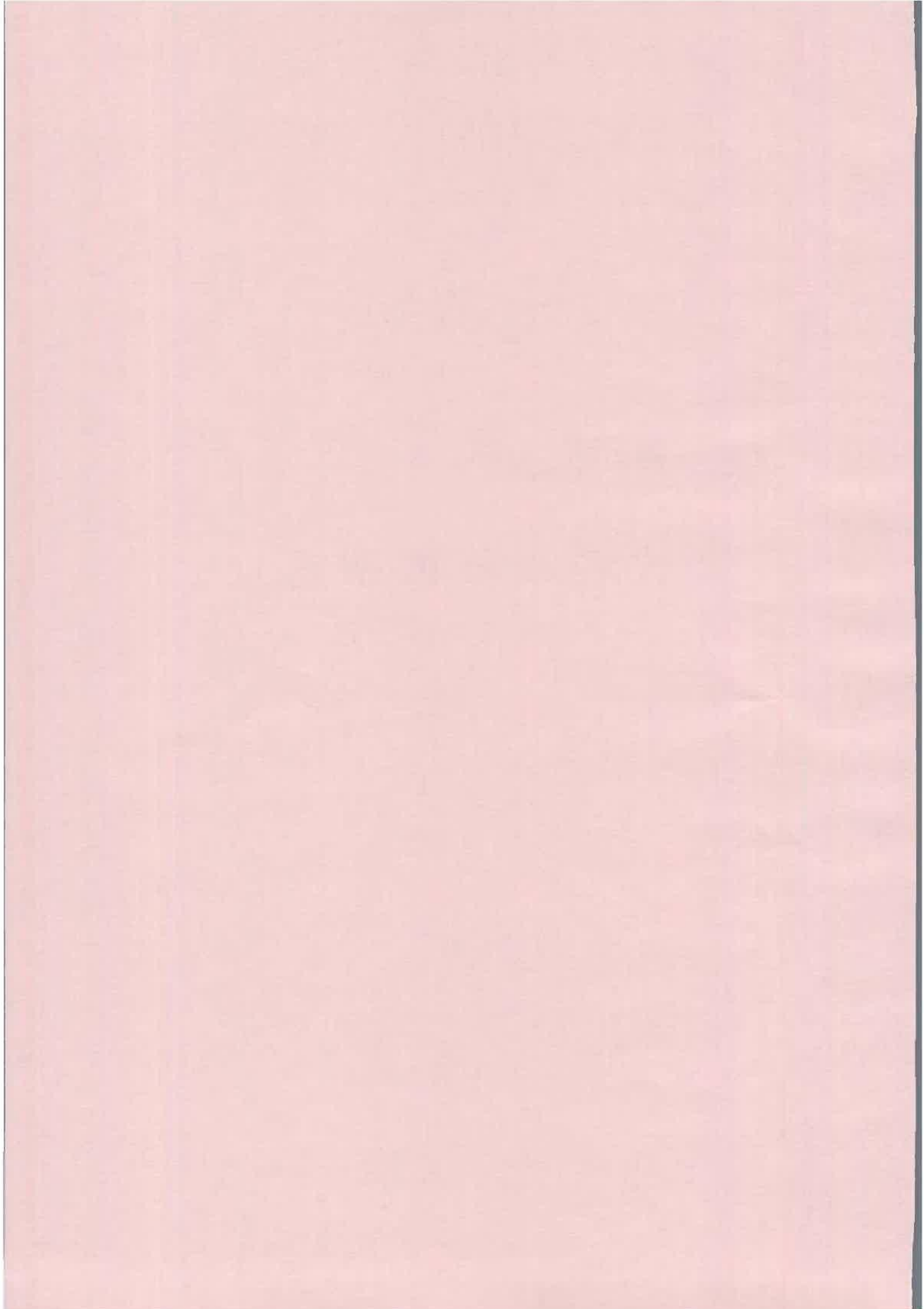


第3章

区行政と区役所



第3章 区行政と区役所

この章では、区内における行政の現状を把握し、続いて区役所機能改革の実態を取り上げ、いくつかの区役所内の制度と区行政を取り巻く環境の変化について、順次考察していきたい。

第1節 区行政の中の区役所

1 地域の中の区役所

政令指定都市である川崎市の人口は約120万人であり、膨大な行政サービスを本庁だけで行うことは住民サービスと効率性において難しい面もあるため人口13万～20万人の7つの行政区を設けており、区役所は予算や権限は少ないものの、区長を先頭に市の各出先機関の中心として区行政を進めている。

区役所の現状は、大都市が有する膨大な行政事務を本庁と区役所及び出先機関の2層性の行政機構により分担しており、区役所の役割は各種行政サービスを市民の身近なところで提供するという、市民の利便性の向上と行政の効率性の確保に関することに重点が置かれ、その意味では各区で行政サービスは一定水準に達しており目的は達成されている。

しかし、最近では生活水準の向上等を背景に暮らしが多様化、個性化しており、多くの市民から住民参加による身近なまちづくりに関する要望が多く出されているが、行政機構や区役所の権限に関する問題等があり、区役所ではそのようなまちづくりに対応できないのが現状である。

2 地域に関わる行政機関

行政区は、一般の市町村や東京の特別区などのような首長や議会のある自治体ではないが、一定規模の人口を有しており、行政サービスの地域単位として国、県、市の各事務所が設けられているが、予算や権限はあくまで本庁や各事務所の上部組織にある。

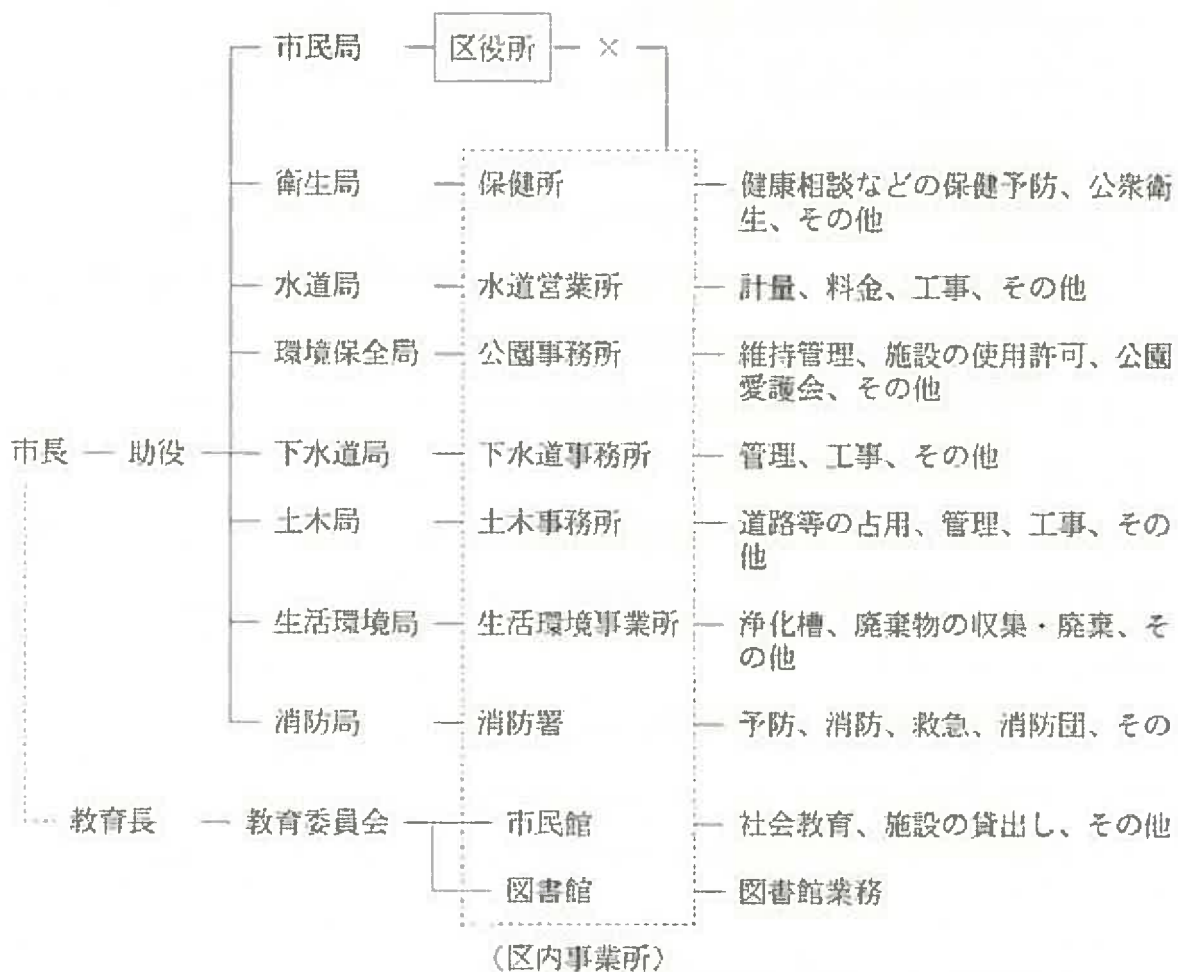
◇区役所組織図（川崎区を除く）

（1995年 4月現在）



◇市の主要出先機関

(1995年4月現在)



◇国及び県の主要機関

- 税務署 — 国税の賦課・徴収
- 県税事務所 — 県民税、自動車税、その他
- 社会保険事務所 — 健康保険、年金、その他
- 公共職業安定所 — 職業紹介、雇用保険、その他
- 法務局(登記) — 土地建物の登記、その他
- 郵便局 — 郵便、貯金、保険、その他
- 警察署 — 防犯、交通、刑事、その他

第2節 区役所機能改革の現状

1 区役所改革の第1次報告書（1989年）及び中間報告（1994年）

この報告書は、市役所の各局や区役所の代表からなる「川崎市区役所機能等調査検討委員会」において策定されたものである。

この報告書が作られた背景には、区役所を単なる地域の行政サービス機関としてではなく、市政の地域的単位として市民の要望に対応できる政策的機能を持たせ、自治能力を有した総合的行政機関に変えていく要請が高まってきたことによる。

第1次報告書が出された1989年は、区域における行政事務の執行主体は縦割りになっており、さらに区役所内の事務も縦割りで行われるものがほとんどであり、区長の権限についても予算・人事などに制約が多く、区役所機能改革には多くの課題があったが、問題点を解決するために区役所機能の拡充の方策が考えられて、これを基に現在の区役所機能改革が進んでいるといえる。

また、1994年に出された中間報告では、第1次報告書に基づき実施された多くの制度的改正についての評価と検討を行い、さらに具体化が可能な緊急に取り組むべき課題として(1)区政推進体制の強化、(2)保健・医療・福祉の総合窓口の設置、という2点が挙げられた。

2 区あれば楽あり—行政区改革研究会報告（1993年）

この報告書は、区役所等の若手職員が主体となり川崎地方自治研究センターが作成したもので次の5つの内容が書かれている。

- ① 行政区改革の視点として、区役所の存在意義は市民の利便性、行政効率性、住民自治性の3点があり、行政サービスの内容等を改革する場合には、日常的に市民と接することで多様な政策情報を集積している区役所及び区職員を、計画の策定段階から関与させることが必要であり、それが実行されないならば、後の執行段階での安定性（有効性、効率性、信頼性）に影響を及ぼすことになる。したがって区役所による行政サービスの充実には区役所の政策形成機能の強化をまず考えるべきである。
- ② 政策的機能を支える根拠としては市民自治が重要であり、政策が市民の要望の反映の結果として可能になることは、行政自らが広聴機能を活用して市民ニーズを感知することだけでなく、市民自治＝市民の自己決定を支援し、共有しながら、行政サービスの内容が決定されていくことになる。

また、川崎では各区12万人～20万人の人口を有しており、行政サービスと政策の循環を行政区レベルで成立させることは、区役所、市民双方にとって重要であり、日々担当業務を遂行することのみに終始している区役所職員と、本庁とは距離的にも心理的にも遠い市民に政策を非日常の世界から日常の世界に引き戻す意味がある。そして政策を日常に引き戻した後は、分権的、準自治区的な形式を目指すべきである。

- ③ 政策を日常化させるための基盤としての区長補佐機能について、川崎市では1991年より副区長制度が導入されているが、総務部長との兼務であり事務的・儀礼的というのが現状であると指摘している。アメリカのいくつかの州では、地方行政専門家による補佐機能としてシティマネージャー制度があり、今日のように行政が複雑化・専門家・肥大化している時、副区長にこのような行政専門家をあてればよいのではないか。他方、現在の区政推進担当を改変して区長室を設けそこで政策形成、企画立案を行うのも1つの方策である。
- ④ 区役所の活性化の方策として、区役所を始め本庁、出先、市民等の情報を区役所と本庁に整備して政策立案に必要な情報を職員が常時引き出せるシステムが必要であり、また各種の政策立案プロセスへの区役所職員の参加によって市民情報を持っている職員が活用されるべきである。
- ⑤ 市民参加の問題として、都市の場合には多種多様な人達が住んでおり、そのための情報収集をどんどんチャンネルを広げて行わなければならない。特に都会に多い都心に働き居住地では寝るだけという人達など日頃区役所などに来庁できない人のニーズも把握しなければならないだろう。川崎市では旧来からの町内会・自治会等を除いた市民参加として区民懇話会と区政推進会議があるが、住民議会（準区議会）の可能性として、これらを核としてそこから予算要望システムにつなげるルールを作り、将来的には準区議会として住民自ら自分たちの問題について話し合い結論を出すことも可能であると論じている。

以上のようにこの報告書では、区職員の活性化と市民自治という観点から区役所改革について書かれており、区役所を将来自治区的なものとして考える場合の参考になるのではないだろうか。

区役所機能の拡充と現状

①区長の職務権限の拡充

（常勤事務の拡充と活性化等による区長の実質的権限の強化で、具体的には全市的な管理執行が必要なものや特定の大規模事業以外は区で処理できるようにすること。）

②区長の総合調整機能の拡充

（「区における総合行政の推進に関する規則」の制定と行政連絡調整会議や市区長会）
（議の活性化を図る。）

③本庁の区政推進担当の機能拡充

（本庁における企画・調整的業務を中心とした、区政指導調整担当部門の拡充・整備）

④区の区政推進担当の機能強化

（区役所における広報・広聴機能と企画・調整機能が一体化した部門の再編整備）

⑤区政推進会議の設置

（市民参加型の区政企画、実行、評価機関たる「区政推進会議」の設置）

⑥区職員の人事活性化

（区役所職員の人事配置に関する区長権限の強化、局長経験者の区長への登用を推進）

⑦区の自主予算の拡充

（区政推進費として、自主執行予算を大幅に増額して明るい地域社会を築くための行）
（事、催しなど当面ソフト事業の積極的展開を図る。）

⑧区要望反映システムの構築

（区が予算編成に関わることでできるシステムとして推進する。）

⑨老人に関する保健・医療・福祉の総合窓口の設置

（各窓口に分かれていた老人に関する窓口の一本化を図る。）

大区役所制への移行（1995. 4. 1一部実施—福祉事務所を区役所に編入）

委任事務の見直し（今後の検討課題）

事務配分の見直し（1990. 4. 1一部実施—建築確認申請に係る区取扱い基準の拡大）

区における区長の総合調整権補強のための規則の制定（検討中）

区行政連絡調整会議、区長会議の活性化（検討中）

事務配分の見直し（1990. 4. 1一部実施—区政課の事務分掌の見直し）
市民局に区政部の新設（1995. 4. 1）

（1990. 4. 1一部実施—区政推進担当の配置）

（1991. 4. 1一部実施—区民相談室を総務部に編入）

（1994. 4. 1一部実施—区政推進担当と区民相談室を合わせて区政推進・区民相談室を設置

（1995. 4. 1一部実施—区政推進・区民相談室を区政推進課と相談・情報サービスセンターに分離）

（1990. 4. 1実施—途中区民懇話会代表も委員に加わる）

区長の人事権の強化（検討課題）

局長経験者の区長への登用（1991. 4. 1実施）

副区長制導入（1991. 4. 1実施）

（1990. 4. 1実施）区政推進費の新設）

予算編成に合わせた区要望反映システムの構築（1991. 9. 2実施）

関係局長が協議する各種委員会への区長の参画（検討課題）

予算要求権の付与（検討課題）

（1995. 6. 1実施—福祉事務所の区役所への編入に伴い実施）

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

1 区政推進事業と区政推進会議

(1) 区政推進事業の現状

区役所機能の強化・充実を図るため、1992年度から始まった区政推進事業は、事業に関して検討・調査する区民代表による区政推進会議とともに、区政を推進するため各区が白紙の状態から試行錯誤しながら、地域独自の事業や個性的なまちづくりを目指して行われているものである。

区政推進事業の企画・立案は区役所区政推進課で行い、関係機関との調整を行い区政推進会議に諮った後に、区長が決定するもので区の予算と権限で行われる事業として画期的な試みである。

予算は当初は各区に3,000万円、95年度は2,500万円で項目は委託費のみとなっており、ハード面のまちづくりではなく、イベント等のための費用としての側面が強いものとなっている。

94年度の区政推進事業では、シンボルマークの普及活動や、ガイドマップ、区紹介ビデオ、案内板の設置などの物づくりや、コンサートやスポーツフェアなどのイベント等が多く行われ、まちづくりに関する調査・分析部門は少なかったが、これは区政推進事業が始まってからの傾向である。

しかし、高津区がまちづくりプラン「キラリ高津」を作成して、他の区でも94年度以降に区づくり白書の作成が始まるなど、当初の目的の一つである区政推進のための調査、研究の分野でも進展が見られつつある。

(2) 区政推進会議

区政推進会議とは、区政推進事業を検討協議する機関で、区内住民団体の代表、区長及び知識経験者により構成されている。

この会議は当初、区政推進に係る市民参加による区長の諮問機関として、区長の企画・立案及び総合調整機能を補佐する委員会として考えられた。しかし、区政推進会議発足当時、区内において市が実施する事業に関する区長の具体的権限はほとんどなく、新たに区の裁量で使うことのできる区政推進費が新設されただけであったこと、また新しい市民参加の仕組みについて十分に論議する時間がなく庁内の意思統一がはかれなかったことなど

により、区政推進会議は、区政推進事業その他区長が提案することに関して協議する委員会として位置づけられ、予定した機能を縮小して設置された経緯がある。

会議の構成メンバーは、団体からの推薦（区町連、社協、文化協会、子ども会、区民懇話会、医師会）と各区の特性に基づく団体からの選出による委員で構成される。また区政推進会議を設置するのにあたり区民懇話会との関係が論議されたが、区民懇話会は市民が行政から一定の距離を置き、まちづくりにおいて、自主的に学習と実践を行うための場であること、一方、区政推進会議は、区政を推進させるために設置された区長の諮問機関であることから問題はないとされ現在に至っている。

(3) 区政推進事業と区政推進会議の課題

現在の区政推進事業は、イベント事業への比重が高まる傾向が生じ、その区独自のビジョンの提示や施策の展開を行う上で、まだ大きな目的の一つである企画・立案機能が十分発揮されているとはいえないのが現状である。

また区政推進事業を担当する区の区政推進担当は1994年に区政推進・区民相談室、95年には区政推進課となったが、区政推進事業を一貫して行うための企画調整機能と広報・広報機能の一体化に関しては現在では別組織で区役所内に相談・情報サービスセンターができたこともあり、十分に機能しているとはいえない。そして、区と市全体の企画・調整機能と連携するには、本局からの情報入手が欠かせないが、それを担保するための規則が制定されていないこともあり情報が区に十分に入っていないという面もある。さらに事業を企画立案したり、実施するにあたっての区役所内部での協力・支援体制が確立されていない現状のため区民の意見を直接聞いている区職員の意見が反映されにくい。

そして区政推進担当に技術系の職員が配置されていないこともあり、ハード面に関するまちづくりには対応しにくい傾向がある。

次に、区政推進会議に関しては、区政推進事業が毎年繰り返される事業が多くなってきており、また他に協議すべき議題の範囲が少ないこと等により、機能が十分に活かされておらず、各種団体からは代表者が自薦により参加することが多いため、若い世代の委員が少ないことと、既存の団体からの委員が多く公募などの委員の参加がないことなどが課題としてあげられる。

今後の検討項目としては、ハード面に関する職員の配置や区役所内の職員の協力支援体制の確立等が求められる。

◇1994年度区政推進事業

区名	まちづくりプラン等	ものづくり	イベント
川崎区	<ul style="list-style-type: none"> ・区づくり白書策定事業 ・企業市民交流調査 ・区民フォーラム 	<ul style="list-style-type: none"> ・シンボルマーク入り庁舎案内板、記念品等の作成 ・ガイドマップ 	<ul style="list-style-type: none"> ・夏休みファミリー劇場 ・交通安全フェア ・素人のど自慢大会
幸区	<ul style="list-style-type: none"> ・区づくり白書の策定 	<ul style="list-style-type: none"> ・ガイド「さいわい」改定版の作成 ・総合案内板の設置 ・区紹介ビデオの制作 ・シンボルマークの普及推進と手拭いの作成 	<ul style="list-style-type: none"> ・ふれあい新能 ・ファミリーコンサート
中原区	<ul style="list-style-type: none"> ・シンボルモニュメント「ふれあいの樹」の補修 ・地域環境基礎資料集作成 	<ul style="list-style-type: none"> ・区長杯作成配布 ・ビデオライブラリの作製 ・樹木名プレートの設置 ・シンボルマーク普及推進事業 ・総合案内板保守点検 	<ul style="list-style-type: none"> ・環境美化フェア ・区役所コンサート ・青少年吹奏コンサート ・スポーツフェア ・交通安全フェア ・生き生きフラワー事業の実施
高津区	<ul style="list-style-type: none"> ・「花と緑のたかつ」推進事業 ・まちづくり白書の有効活用 ・市民ホール有効活用 	<ul style="list-style-type: none"> ・ガイドマップの作成 ・シンボルマーク普及推進事業 	<ul style="list-style-type: none"> ・健康福祉祭り ・子どもフェア ・親子運動会 ・区民音楽祭 ・文化祭 ・多摩川野焼き土器づくり大会 ・高津区青少年の集い ・橋ふるさとまつり
宮前区	<ul style="list-style-type: none"> ・区づくりプランの策定 	<ul style="list-style-type: none"> ・紹介ビデオの制作 ・シンボルマーク並びにキャッチフレーズの啓発、普及 ・総合案内板保守点検 	<ul style="list-style-type: none"> ・区写真展 ・スポーツフェスティバル ・区民コンサート ・ロビーコンサート ・こども夢プランシンポジウム
多摩区	<ul style="list-style-type: none"> ・区づくり白書の策定 	<ul style="list-style-type: none"> ・案内板の設置 ・ミニ水族館の維持・管理 ・地域情報掲示板の整備 ・シンボルマークの普及 	<ul style="list-style-type: none"> ・まちかど祭 ・たまく森の祭り ・友好都市の提携・交流 ・たま枳形能の開催
麻生区	<ul style="list-style-type: none"> ・区づくり白書の作製 ・ガイドマップの作製 	<ul style="list-style-type: none"> ・あさおまつり唄の普及 ・紹介映画の制作 ・シンボルマーク普及事業 ・交通安全の推進（電光表示板の設置） 	<ul style="list-style-type: none"> ・音楽祭 ・スポーツフェスティバル ・福祉まつり ・区民ふれあいセミナー ・麻生川さくらまつり ・茨城県麻生町との交流事業 ・芸術のまちづくりイベント

また、区政推進会議においては、会議の機能、守備範囲の拡大を図り、区における市民参加の一つとして位置づけ、委員の構成や選考方法を見直す必要があるし、当然公募などによる開かれた会議にしなければならない。さらに現在ある区民懇話会や区づくり白書策定委員との関係も検討する必要があるだろう。

区政推進会議は将来的には、住民の合意形成の場としての準区議会的な役割や区政推進事業に係る企画立案等も行える会議になることを視野に入れていくべきだろう。

2 行政連絡調整会議

(1) 行政連絡調整会議の内容と現状

行政連絡調整会議は、1972年に川崎市が政令指定都市になったのに伴い制度化されたもので、区内における市の事務事業について連絡調整を図り市民の利便性が向上するよう区役所と公園事務所長、保健所長、生活環境事業所長、土木事務所長、水道局営業所長、交通局営業所長、消防所長、市民館長その他区長が認める者が集まり毎月1回開催することとなっている。会議の議題は連絡調整の他、各事務所所管の事務事業の計画及び実施に関する事、住民の陳情、苦情等の処理に関する事、住民についての広報・広聴に関する事、災害その他緊急時における応急対策に関する事となっている。特に事務事業の計画についてはその概要を区長に報告することが義務づけられている。

しかし、現状では各区においてこの会議が毎月開催されているとは言えず、隔月や年に数回しか開催していない区もあるなど各区でばらつきがある。

また、協議される事項についても区民祭や選挙など区役所が主体で行われる事業を区役所が区内の各局出先機関に説明する場合等が多く、年度最初の会議以外に各事業所が所管事業に関してその内容をその都度報告することはあまりない。現状では縦割りの機構の中で区役所及び各局の事業所が話し合いをする必要が実際の事業執行上ないことがこの会議が形骸化している大きな理由の一つであると言える。

また、要望・苦情の処理に関しても議会への陳情・請願の内容は区内に関する事であっても区役所に伝わらず、市長への手紙も区役所に関する事以外は、回ってこないのが現状である。そして、区役所の相談室へ持ち込まれた苦情・要望についてもこの会議で話し合われることは少ない。

広報に関しては区独自の広報媒体が市政だよりの区版以外にない現状では協議する必要性が少ない。

次に連絡調整会議では、区内で行われる市の事業であっても各局出先機関の所管でないものや全市的な事業に関して、また市以外の国や県の機関や民間企業の事業に関しても話し合いや調整は行われていないのが現状である。

(2) 行政連絡調整会議の課題

行政連絡調整会議の今後の課題としては、区内に関する請願や陳情、区に関する市長への手紙や区役所の相談窓口に来た要望や苦情、また区要望予算反映システムに関する事などをこの会議で話し合い、活性化することや、区内で行われる重要な事業については、本庁の職員や市以外の行政や企業の担当者をこの会議に招いて内容を聞いたり、また多局にまたがる事業等は関係機関で話し合う必要もあるのではないかと。

次に現在の連絡調整会議は各出先機関の長が出席しているが、担当者レベルでの会議も行い区内の行政機関の連絡を密にすることも検討課題としてあげられるだろう。

また、災害時等は各区役所に区本部が置かれ実際の現場の指揮は区役所を中心に行われることは、阪神・淡路大震災の神戸市の例からも明らかであるし、今後はまちづくりや生涯学習、高齢者の問題など単独の局だけでなく、行政内部で協力して行わなければならないことも増えていく傾向であるので、この会議を有効に活用していくことを検討していくことは重要であり、企業、市民（区政推進会議等）との連携も深めていかなければならないであろう。

3 区要望予算反映システム

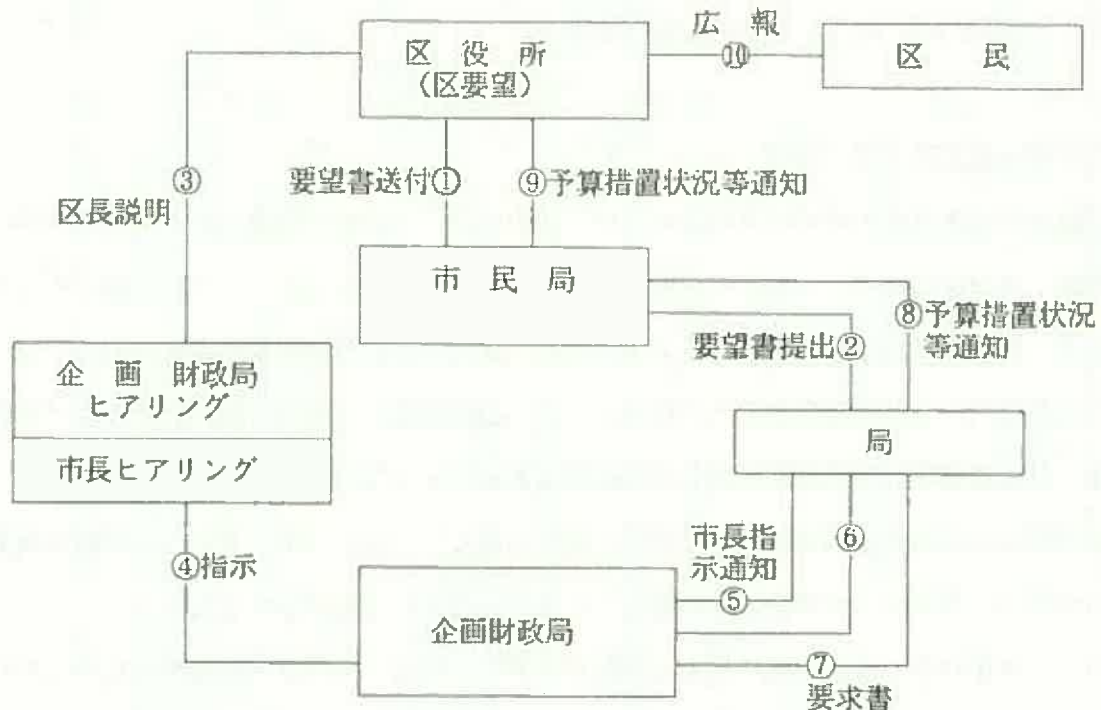
(1) システムの内容と現状

地域において市民生活に密着した市政を推進するためには、区役所が自ら抱えている地域的な課題を掘り起こし、区役所が主体となってこれを解決していくことが求められている。

1991年に取り入れられたこの制度は、区長が地域的な課題の解決に必要と考える施策の実現を所管局長に要望するため、予算編成作業における関係局の責任と役割を明確にしたものである。

区要望予算反映システムは、区における行政需要及び地域的な課題を解決するために必要な事務事業、又は、区政を推進するために必要と考える事務事業で区が執行することが適当でないものにあつてその実現を局に要望するものをいう。

【区要望流れ図】



区要望反映システムは、予算編成作業の進行に合わせた統一的、組織的対応を図ることができ、区長が特に重点的に予算化を望む事項については、区長から直接市長、助役に説明する機会を設け、その採否の判断を得られる。また、要望の集約、予算化に向けての調整と選択、区民に対するフィードバック等市政の第一線にある区の役割が活かされる。

区と各局の役割については区は、単に陳情、要求の局の取次ぎではなく区の置かれた現状を十分に把握し、かつ区の将来を展望した上で当事者として主管局と協力するなど主体的な関わりをもつことが求められ、各局は、区から出された要望の内容を吟味し、可能な限りその実現に努めなければならない。また実現できないものについては、その理由・問題点等を明確にしてすることが求められている。

(2) 問題点と課題

区要望の項目を決定するには、区民や区内行政機関等多くの意見を聞いていかなければならないが、現状は各区により要望事項の抽出方法が違い、担当課だけで行っている区から区職員や行政連絡調整会議、区議員団等幅広く意見を集約する区もある。また、区民からの意見の集約については、区民懇話会から意見を聞く区がある程度である。

今後は区役所職員の意見を聞くのは当然として、行政連絡調整会議や区政推進会議など多方面からの意見を集めて区要望していく必要があるだろう。

◇1995年度予算に関する区要望

	要望事業名	所管局	予備
川崎区	富士見公園一帯の総合的かつ一体的整備の促進 おおひん地区のまちづくりを支援する庁内体制の強化 老人訪問看護ステーションの整備促進 大師地区の特養老人ホームの建設 道路の街路整備と緑地帯の設置	企画財政、環境保全、経済、衛生、教育 市民、企画財政 衛生 民生 土木、環境保全	△ △ ○ × △
幸区	御幸公園の整備 特養老人ホームの建設 JR南武線の高架化の促進 自主防災組織リーダー用制服の貸与 市民館、図書館分館の建設	環境保全 民生 都市整備 土木 教育、市民、衛生	× × × × ×
中原区	小杉地区南口地区再開発事業の促進 老人いこいの家の建設 ヴェルディ川崎の支援と地域の活性化事業 道路の景観整備事業 多摩川河川敷の有効活用	都市整備 民生 市民、経済、土木、教育 土木 土木、教育	○ ○ ○ △ △
高津区	濱田庄司記念館の早期建設 JR南武線溝口駅周辺の整備 武蔵溝口駅自転車駐車場の整備	教育 都市整備 土木	△ ○ ○
宮前区	区心部整備のための道路改良 宮前平駅前広場の整備 バス路線の新設 多目的スポーツ施設の整備 地域コミュニティ構築に向けて学校施設の開放	土木、教育 土木、企画財政、環境保全、都市整備 交通 環境保全 教育	△ × × × △
多摩区	スポーツセンターの建設 向ヶ丘遊園駅南口景観整備事業 登戸駅周辺の自転車駐車場の整備 生田駅前公衆トイレの設置 バス路線の新設 総合運動公園の整備 都市計画道路の整備促進	教育、土木 土木 土木 生活環境 交通 環境保全 土木	× ○ ○ △ × △ △ ○
麻生区	麻生川の整備促進 音楽ホール建設 彫刻のある街の推進事業 新百合丘駅整備 新百合丘駅総合案内板設置事業 道路整備の促進 北部総合病院の建設 川崎縦貫高速鉄道の建設促進	経済、環境保全、土木 市民 市民、環境保全 土木、都市整備 土木、市民 土木 衛生 都市整備	△ △ △ △ × △ △ △

※予算要求の欄の○印は要望どおり予算がついたことを示す。△印は要望は局に受け入れられたが予算がつかなかったり、複数局の内いくつかの局に予算がついたことを示す。×印は要望が受け入れられなかったことを示す。

また実施面に関しては、区要望は単年度ごとなので長期的な事業については要望できないことや、区役所と局の担当者が直接話し合う機会がないので要望の内容が伝わりにくいことなどがある他、区要望の日程が通常の事業局の予算作業と重なるため、たまたま区で要望した事項が事業局の計画と合致していれば事業化しやすいが、計画にもともと無い場合には、取り上げられない場合が少なくない。そこで要望の年度に関することと日程については、考慮する余地があるだろう。そしてもう一つの問題は、現状では区要望をしても事業局に対する取次ぎ的な事項が多く、区役所が主体的に関われる場面が少ないことがあげられる。この点についても事業化する過程と事業を実施する両方に区がもっと実態的に関与できる制度を考えていく必要があるだろう。

4 区における広報・広聴

(1) 広報・広聴の現状

種別	名称	内容	担当課
広報	市政だより区版の編集	町会を通じて毎月1回発行している市政だよりの1ページの編集	区政推進課
広報	KRビジョンの管理	区役所のロビーにあるモニターにビデオや文字放送など市政情報を提供。 区役所ではモニターの管理とローカページの編集	区政推進課
広報	広報掲示板の管理	区内各所にある広報掲示板の管理と市民局情報プラザで認証を受けたポスターの貼り替え業務	総務課
広報	市政資料コーナー	市民局の情報プラザを通じて各局の資料を展示するほか、区に持ち込まれた広報物も展示	相・情SC
広聴	市長の新時代を語る	広聴業務の一貫で市民から市政に関する意見を聴取	区政推進課
広聴	広報委員会	住民団体の一つで住民から市への要望を行う委員会	区政推進課
広聴	区民の相談	市民からの相談を専門家や職員が聞くもの(税務、交通、法律相談等)	相・情SC
広聴	陳情・要望の受付処理	陳情・要望の取次ぎ	相・情SC
広聴	区民懇話会	各住民団体代表と公募等による委員会で市政やまちづくりに関することを自主的に考え、市へ提言を行う	相・情SC

(2) 広報・広聴の問題点と課題

区役所における広報・広聴機能は、区役所改革の報告書でも重要な位置づけとなっていて、企画調整機能との一体化は区政推進を強化する上でも必要不可欠である。しかし、現状では、区役所内における相談・情報サービスセンターの位置づけや区民懇話会の今後の役割等が、定まっていないこともあり広報・広聴は各担当課で意思の疎通がないまま行われており問題である。

また、川崎市のような都市においては日頃行政と接する機会が少ない市民も数多くいるし、行政も市民に伝える事項は地域に関するものを含め増加する傾向にあるので、行政と市民の数少ない接点といえる広報は重要であるが、地域情報を伝える紙面が月に1ページしかない現状で果たして市民に情報は伝わっているのだろうか。今回市民に行ったアンケートによると区政推進事業や区づくり白書、2010プランなどの事業を全く知らないと答えた市民が3人に2人もいたことを見ると、情報発信基地としての区役所の役割がますます高まっていく中で、地域情報を含む広報について考えていく必要があるだろう。

第4節 区行政をとりまく環境の変化

1 区づくり白書

(1) 区づくり白書とは

区づくり白書とは、市の総合計画「川崎新時代2010プラン」の5つの基本方向の一つ、「市民自治都市づくり」を具体化するための「市民共同のまちづくり」の主要施策であり、区役所と区民でつくる報告書である。中期計画（93～97）において市内7区全区が策定に着手している。

区づくり白書の目的は、行政としては市民生活に身近な区役所機能を充実することで地域視点を取り入れた施策の展開を図り、市民については住民自治を実現するための合意形成を体験することを目指している。

ここでは住民参加としての区づくり白書を考えていきたい。

区づくり白書の内容は次のとおりとなる。

- ① 区の現状の把握
- ② 問題点の抽出
- ③ 問題に対する対策
- ④ 区の望ましい将来像
- ⑤ 将来像を実現するための提案

法政大学教授の田村明氏は、市民参加の都市づくりを9段階に整理している。

- ①関心→②熟知→③意見提出→④意見交換→⑤市民審議→⑥市民討議
- ⑦市民立案→⑧市民決定→⑨市民実行、管理

区づくり白書は、計画書ではなく報告書なので③の段階と考えられるが、その報告書の作成過程を住民に開かれた場にし、多様な意見を素に合意形成することにより、決定の実行性の確保は差し引いたとして、⑧の段階を経験する可能性もある。

さて、区別にまちづくりを検討する住民の会議として、これまでも区民懇話会があった。区民懇話会とは、「市民参加と主権に基づき、市民が自らの地域環境に具体的対応を討議及び実践する場として活動を行う」ものである。

【区民懇話会の特徴】

区づくり白書と似ている点	←→	区づくり白書との相違点
○ まちづくりの討議		● まちづくりの市民活動
○ 市民が主体的に運営		● 推薦のメンバーが中心
○ 市政の推進に尊重される		● 市長の委嘱を受ける
○ 分科会や専門部会の活動		● 区全体のまちづくり案ではなく個別
○ 区役所に事務局がある（区民相談室）		の課題の検討が多い

区民懇話会の活動は、区民懇話会だけで完結しているわけではなく、区政推進事業の土台になっているものもある。例えば、高津区で区政推進事業で行っている「野焼き土器づくり」は区民懇話会の文化の部会で行っていた活動であるとか、中原区の区内の施設を紹介した「いきいき中原生涯学習マップ」は区政推進事業費で印刷、発行された。討議の結果を請願に結び付けた区もある。

委員についても、区民懇話会委員として区づくり白書へ参加している策定委員もいる。また、区政推進会議の区政推進委員を兼ねている委員もいるし、3委員を経験している区民もいる。3つの会議の趣旨を生かしてなるべくたくさんの多様な住民の参加が望まれるし、その連携がそれぞれの会議を充実させるものと考えている。

ただ、区づくり白書の意義は、まちづくりの討議から、合意形成を経てまちづくり案（報告書）を作ることにある。そして、まちづくりというものが住民にとって具体的に描ける環境になったこと、住民同士の話し合いの手法が多様化してきたこと、行政側の受入れが強く問われていることという時代状況の変化を踏まえた区づくり白書であることが求められる。

各区づくり白書の進行状況と手法については、別表を参照されたい。

(2) 区づくり白書の特色

各区づくり白書に共通していることは次のとおりである。

- ① 作成主体として「策定委員会」を設置している。
- ② まちづくりコンサルタント（専門家）を採用している。
- ③ 策定期間に約3年を予定している。
- ④ 策定委員会とは別に部会を設けている。

各区づくり白書進行内容

作成主体 組織(人数)	構成メンバー				事務局 区政推 進課	内 容	策定期間 (予定)
	推 懇 公 団 学 企 行 市 他	推 懇 公 団 学 企 行 市 他	推 懇 公 団 学 企 行 市 他	推 懇 公 団 学 企 行 市 他			
川崎区 策定委員会(21)	12	4	1	4	10	①「まちづくりクラブ」10地区でテーマ別(自然、高齢化社 会、生活環境、防災、企業市民等)に開催。定員なし。いつ からでも参加できる。公開。⇒話し合われたことを策定委員 会に提案する ②タウンウォッチング、シンポジウム	94~96 3年間
幸 区 策定委員会(30)	3	9	14	2	5	①委員が4テーマ別部会(まちづくり、環境、歴史・文化、 福祉・教育)に分かれ月に1回検討。 ②「さいわいわいわいまちづくりニュース」発行(年2~) ③現地調査、区民フォーラム	94~96 3年間
中原区 策定委員会(30)	3	5	17	2	5	委員により専門部会等予定。 94に「環境図集」作成をしかす。	95~96 2年間
宮前区 策定委員会(48)	4	3	8	15	5	①「4地区部会」(委員分担)+10名程の地区委員を公募。 ②「まちづくり広場」各地区部会が開催。一般自由参加。 テーマ設定なし。 ⇒策定委員会に提案する。 ③「まちづくり広場」発行(毎月) ④シンポジウム	94~96 3年間
多摩区 策定委員会(31)	10	5	3	5	6	①委員が3部会(水と緑、ごみリサイクル、児童・高齢者・ 医療) ②区民アンケート、現地調査、オピニオンリーダーへのヒア リング、シンポジウム	94~96 3年間
麻生区 策定委員会(25)		5		18	5	①委員が3部会(福祉・保健・地域文化・生涯学習、緑の保 存と農業、コミュニティ・自治) ②「麻生かわら版」発行(年2~)	94~96 3年間

推：区政推進会議 懇：区民懇話会 公：公募 団：各種団体代表 学：学識経験者 企：企業経験者 行：行政関係者 市：市職員
他：その他 ※幸区「サロン21」、中原区「区長推薦」、麻生区「区民(準備委員会)推薦」18・外国人2

高津区 キラリ高津

また、特徴は、区民参加を募る公開の場として、シンポジウム（川崎・宮前・多摩）、区民フォーラム（予定・幸）、ワークショップ・まちづくり広場（宮前）などを開催していることである。また、広報誌の発行（幸・宮前・麻生）などを行ない、区民にわかりやすいものにする努力をしている。

策定委員会とは別に、部会に区民の参加を呼びかけ、その意見を策定経過のなかで重視しているものに、宮前区の「まちづくり広場」と川崎区の「まちづくりクラブ」がある。両区とも、策定委員会に提案していくしくみをとっている。

宮前区は、2010プランに整理された地区の特徴を生かして地区別に分けた地区部会を設定し、その地区部会ごとに「まちづくり広場」を開催している。予めテーマを設定せず、地区部会に企画・運営されているので、開催しながらテーマ別に話し合いを進めているところもある。全体的に、広報誌「まちづくり広場」で常に策定委員会のしくみやスケジュール、地区部会とまちづくり広場の情報の交換に努めている様子が見られる。

川崎区は、連合町内会・中学校区など様々な要素から10のブロックごとにテーマを設定している。95年度下半期をクラブによる調査と提案活動としている。

部会については、いくつかの視点から検討を進めるためのものであろうが、テーマ別のまちづくりクラブには、既成の町内会などからは少し広い範囲であり、参加のしやすさが感じられる。

2 市民共同のまちづくり研究会

企画室及び市民局区政課を中心に、区づくり白書策定作業への市民参加のあり方を検証するための「市民共同のまちづくり推進のための検討調査」を行っている。その他、事業局企画担当・区役所区政推進担当職員などが参加している。

行政への「市民参加のシステム」と行政からの「市民活動支援システム」を関連づけながら、市民共同のまちづくりのシステム（別紙；体系図）を進めようとするものである。

その作業は、庁内コンセンサスとして「多様な市民と行政はどうつきあっていくのか」を探っている。市民とのパートナーシップ関係を持ち、市民活動がまちづくりに有効であることを確認する。区と局の連携の体制づくりを目指す。具体的に、市民共同のまちづくり研究会を持ち、白書担当者ヒアリング、関係局ヒアリングを行う。

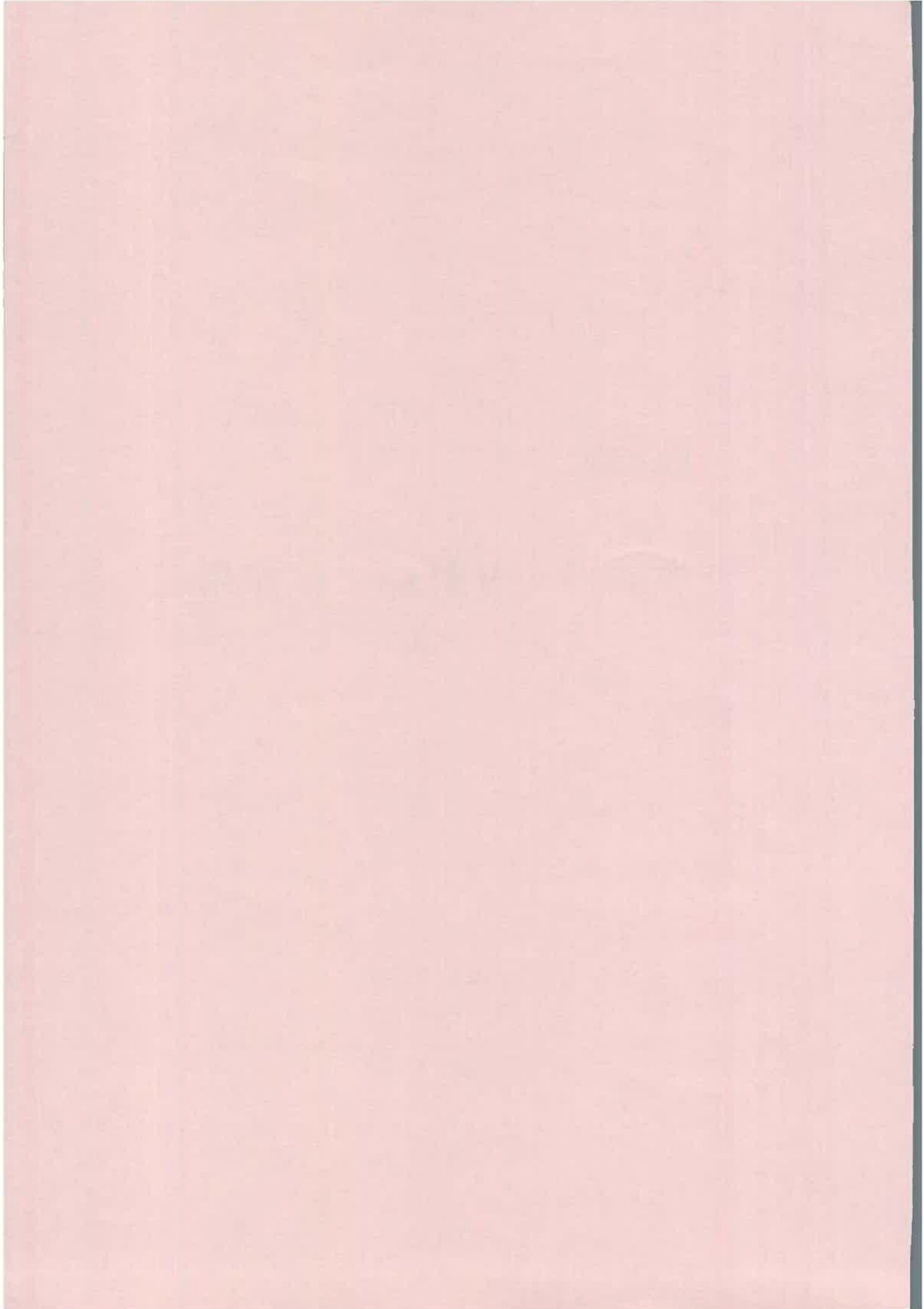
一方で市民コンセンサスづくりを行う。市民参加のワークショップなどを行い、市民相互の合意形成の手法、専門家との付き合い方、行政との共同のあり方などを探る。具体的

に、全市の区づくり白書策定委員を中心とした「市民共同のまちづくりフォーラム～区づくり白書をどう生かすか」を開催した。

また、行財政システム改革が急務となっている現在、行政の役割と一方向的な市民サービスのあり方を見直すことが必要となってきた。そのため、市内では、市民参加、市民自治を進めるという理念だけでなく、費用の面からも、多様化した市民生活にもはや行政だけで対応することはできない、との認識に立った区役所改革、参加のシステムづくりに拍車をかけるもののひとつである。ただ、単に費用の面からの役割分担を進め、市民を利用するのではなく、多様な市民像を受け入れながら中身のあるパートナーシップを目指したい。

第4章

まちづくり計画と区役所



第4章 まちづくり計画と区役所

この章では、市全体や行政区が策定するまちづくりに関する計画が妥当する単位について考察し、併せて身近なまちづくり計画を可能にするコミュニティについて考えてみたい。

第1節 大きな都市計画と小さなまちづくり

1 行政区における計画づくりの大切さ

「2010かわさきプラン」を策定するに当たっては、市民参加の手法が随所に取り入れられた。その中には南中北といった地域を対象に市民シンポジウムを開催し、市民から直接意見を聞く機会も持った。しかし、長期計画の策定は十数年に一度のものであり、計画づくりに対する市民参加が日常化しているとはいいがたい。市全体の計画に対する市民参加は規模が大きい分だけ、その日常化に際しては費用が莫大であり、なかなか困難なものである。

したがって、市が策定する計画づくりに市民が日常的に参加する単位としては、市全体では大きすぎる。行政区、もしくはさらに小さな地区を単位とした日常的な参画の中で、市民自身の市に対する自治意識が育まれていく。市の意思決定に参加するというプロセスを踏むことで、決定された事項の執行に関しての責任感が生まれるのであり、逆に言えば、このようなプロセス抜きに施策に対しての協力を求められても、市民側には行政に対しての不信を生じさせるだけである。

2 身近な計画は住民自身の手で

市が策定する計画は、地方自治法に基づく基本構想を頂点に、長期計画としての「2010かわさきプラン」やその「中期計画」だけにとどまらない。都市計画や高齢者保健福祉計画など個別分野の計画が多数存する。そして、これらの計画は、市町村自治が原則だとしても県や国の計画と無縁というわけではなく、他の計画との調整は必要である。計画間調整の議論についてはここではこれ以上立ち入らないが、住民が主として関わる計画と、その逆に住民が従として関わる計画があることは容易に理解できる。

主と従との境は、“0”と“1”で構成されるデジタル信号のように明瞭でなく、いわ

ばアナログ的に連続している。そこで、それぞれの分野において参加の程度に関する紛争が生じることもある。しかし、計画の内容によって、参加の程度がある程度限定されるという一般的な理論は承認が得られると考えられる。

計画の分類方法は多様であるが、個別専門的な縦割りの計画か、地域を舞台にした総合的な計画かという分類軸が考えられる。この分類軸をもとに、住民が主として関わる計画はどちらかといえば、それは地域を舞台にした総合的な計画である。地域は、例え個別専門的な計画であっても、その実施がなされる場であって、常に統合的である。縦割りの計画を編みあわせる作業が地域に求められている。この作業こそ、住民に身近な地域で行われる必要がある。

3 「区づくり白書」から「区づくりプラン」へ

さて、このような観点に立って、現在でも試みがなされている。この試みの一つとして、ここでは「区づくり白書」について見てみたい。

区づくり白書は、高津区の区政推進事業から始まった。「白書」の名のとおり、その基本的な性格は区の実状報告書であって、提言が書かれることがあっても、それは現実に行われている市の施策を踏まえて実現性を探ったものではない。すなわち、提言を現実化する仕組みが用意されていないことが「白書」の限界であり、弱点でもある。そして、この限界を超えるために、「プラン」が必要なのである。

こういった区づくりプランが現実の実行計画に昇華するためには、さらにいくつかのステップを踏むことを要する。つまり、都市計画法による市町村マスタープラン等に取り入れられて、市のまちづくりに関する基本的な指針となるというのが一つの方向である。

しかし、市町村マスタープランは全市を対象に策定されるため、日常的な住民参加の過程に入り込むのは無理がある。区づくりプランが区の基本的なまちづくりの指針を目指すものなのか、それとも市町村マスタープランの存在を前提に、その実現を住民が主体的に担っていくものなのかという性格付けに関わるものである。おそらく本市の現状を考えると、ある区では市町村マスタープランの先を区づくりプランが歩き、市町村マスタープランの内容に影響を与えるであろうし、またある区では市町村マスタープランができた後で、その市町村マスタープランに添った形で区づくりプランが付いていくと予想される。そして、その過程で、逆に先行して策定された市町村マスタープランへの見直し要求といった動きも生じるであろう。このようなダイナミックな動向に対して柔軟に対処できる余

地を市町村マスタープランの側で用意しておく必要がある。

一方、区づくりプランは、このような長期計画に連動した形で策定されるとは限らない。むしろ、区づくりプランと市町村マスタープランとがその策定過程で出会うということのほうが特殊な現象であり、一般的には、区づくりプランは市の長期計画とは別個の時期に策定される。そして、区づくりプランを構成する個々の地域計画は、そこに住む市民の日常的な生活の中で更新されていくであろうから、区づくりプラン自体も常に微調整を繰り返していくことになる。つまり、区づくりプランは固定的な硬い計画ではなく、更新型の柔らかい計画とならざるを得ない。

例えば、宮前区は「宮前区づくり白書」ではなく「宮前区づくりプラン」を作成するという。

「実情の報告書としての白書は、すでに『区民意識調査』(91.93)、『宮前区区づくり白書基礎調査報告書』(94)で、区の現状把握、問題点、課題が挙げられている。ゆえに、次の段階として、川崎市中期計画に反映する区のプランを提案する」というものだ。

例えば、94年に区づくり白書が完成した高津区では、「区づくり白書後」を経験している。白書の完成後、「続けて何かやりたい」「自分たちでグループを作って活動したい」と区に相談したが、事業が終わり受け入れられないとのことで解散した。しかし、白書に関わる前から何らかの市民活動をしていたメンバーを中心に、白書を生かした事業の展開があった。「高津まちづくりガイドマップ」(94)の作成への協力、溝口駅周辺再開発における駅前広場の公共サイン計画への参加ワークショップなどである。行政内部の受け入れが市全体で整わないなかで、好条件だったのは、区の区政推進担当職員が、終わった事業を切り捨てずに成果を生かそうとしたこと、区域内行政機関との情報交換ができたこと、事業局担当者に住民意識に対する積極性があったこと、自主的な区民が継続して関わったことなどがあるだろう。

市企画室では、区づくり白書の成果が区要望反映システムに活かされることや中期計画へ組み込まれることを想定しているが、具体的な受け入れ方は決定していない。今のところ、白書は計画ではなく報告書である。計画とするためには区づくり白書に参加した住民の合意だけではなく、総合計画や財政計画などとすり合わせ検討しなくてはならない。

ただ、住民と共に作業をする区の職員としては計画への反映を期待しているが、一方で事業局では関心が薄く、「現実性はあるのか」という受け入れに消極的な意見などがみられる。庁内コンセンサスはまだとれず、事業局と区とのコミュニケーションも不足してい

るなど、内部で乗り越える問題も大きい。

しかし、まちづくりは住民の手で行うのが望ましいとする住民自治の観点が必要である。計画としての公平性を確保する必要があるならその基準を提示する。また、実現可能な計画を策定していくためには、その前提として細かな行政の情報を公開する。このように住民を信頼しながら行政は支援と受け入れの仕組みづくりに努力する必要がある。その繰り返しが短期的プロジェクトから日常的なまちづくり主体（市民）を形成する契機となるだろう。

次に、このような柔らかな区づくりプランと、これに比べて硬い市町村マスタープランとをどのように調整するかについて考えてみよう。

4 市計画と行政区計画の整合性確保のための調整システム

(1) 小さなまちづくりと区役所

この問題を考えるための前提は、いったん策定されたらなかなか変わらない市全体計画としての市町村マスタープランと、更新型の区づくりプランにはずれが生じるというものである。ずれは生じるものの、このずれが決定的に両計画の整合性を損なうものか、それともいわばその性格から生じる予定されたものなのかの見極めが大事である。この見極めを行うに当たってのメルクマールはいったい何だろうか。

それは、大きな都市計画と小さなまちづくりの性格に起因する。

大きな都市計画である市町村マスタープランは、本市の基本構想（及びこれをプラン化した「2010かわさきプラン」）のみならず県知事の定める「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（都市計画法18条の2第1項）。したがって、市町村マスタープランには、県単位また県の範囲を超えた国の計画が本市を舞台に展開されるということが想定されている。このように大きく広域な都市計画の論理が支配する領域に、小さく狭域なまちづくりの論理を持ち込んでも、これらは整合しない可能性が大である。例えば、高速道路建設とその周辺住民のまちづくりは、住民が高速道路の建設に反対である場合には整合しない。

整合しない領域についてどのような調整システムを構築するかを考えることは重要な問題であるが、本論のテーマからは外れるのでこれ以上は深入りしない。本論では、広域・狭域の2つの論理がぶつかる場では整合性のとれた計画は策定できないということを指摘するにとどめる。

本論の課題は、大きな都市計画の枠内で小さなまちづくりを進めるに当たって、その支援を行う区役所はどうあるべきかを考えることである。この点について、再度確認しておきたい。

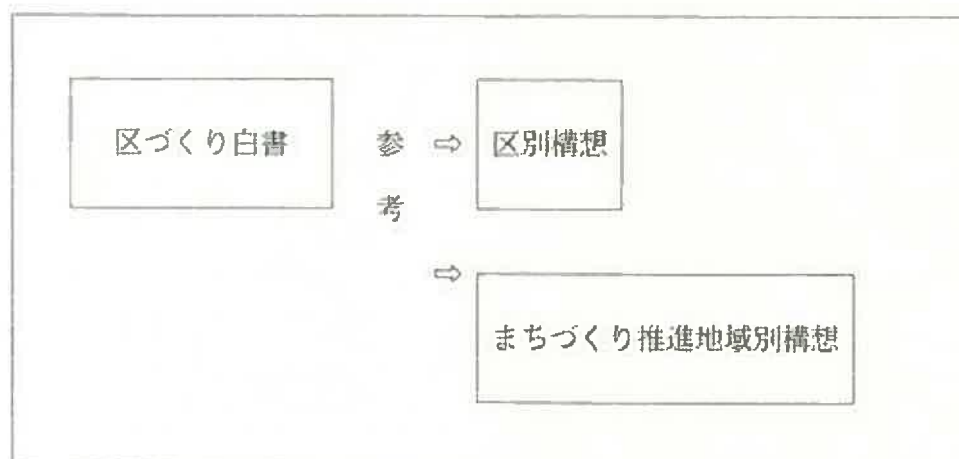
そして、この点に関する市計画と行政区計画の整合性確保のための調整システムは、「身近な計画は住民自身の手で」という原則に沿って構築される必要がある。すなわち、具体的な計画の場で、市町村マスタープランと区づくりプランが衝突した場合には、区づくりプランが優先される。もちろんこのためには、区づくりプランが住民の合意を得て、民主的プロセスに則って策定されるという条件がクリアされねばならない。

さらに理想的には、区づくりプランに則って、地区計画（都市計画法12条の5）、建築協定（建築基準法69条以下）という形で、小さなまちづくりプランが法的にオーソライズできればよい。このような形態に進むことによって、小さなまちづくりの論理は貫徹することになる。

(2) 区づくり白書の可能性

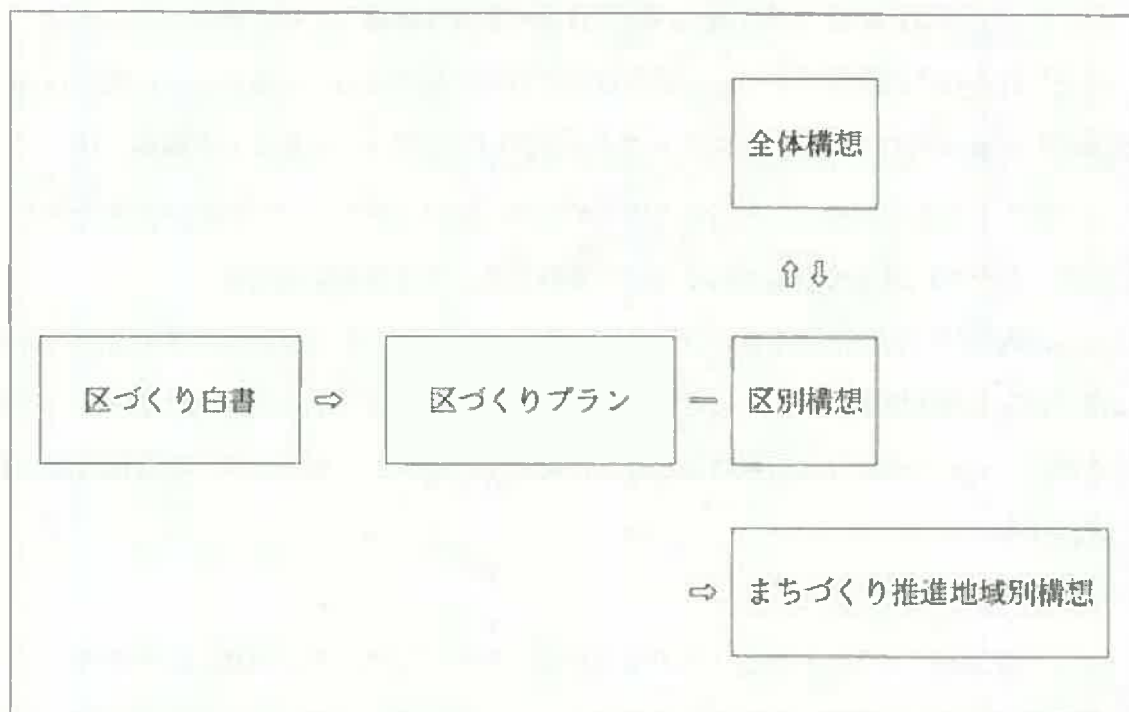
ところで市町村マスタープランへの市民参加の方法として、現在具体的に進められている区づくり白書を生かしていくのはどうだろうか。具体的な区づくり白書ではなく、仕組みとしての区づくり白書について考えてみる。

第1に、区づくり白書の報告を市町村マスタープランに取り入れていく方法である。2010プランを補完するものとして、住民の声を反映させた報告書を尊重する。この方法は、白書のまま間接的に参加することになる。



第2に、区づくり白書に実効性を強めて市町村マスタープランの区別構想とする方法である。白書の単なる報告書的なものから、様々な都市計画法令と基本構想と整合させた計画として頑丈なものにする方法である。

いずれにしても、住民が参加するために区づくり白書を生かしていくならば、区づくり白書は継続して検討される必要があるし、市町村マスタープランはそれに対応できる柔軟なものとする必要がある。



また、区づくり白書策定委員会を継続的なまちづくり主体へ発展させていく方法がある。区別構想について区民参加を図り、そのまちづくり自治組織を参加の単位としていく。直接は白書を反映しないが、住民相互の合意形成の経験を生かす方法である。

第2節 まちづくり計画の確立

1 身近なまちづくり計画

身近なまちづくり計画として「区づくりプラン」を住民自身の手によって作っていくためには、どのような条件が必要なのであろうか。ここでは住民同士がまちづくりについて話し合うステージについて考えてみたい。

現在、まちづくりに関する住民参加制度の1つとして、「区民懇話会」がある。「区民懇話会」は、「地域の諸問題について市民同士が話し合う」ことを目的としていることから、まちづくりのための自主的な市民活動が期待されている。しかしながら、「区民懇話会」は委員として参加する形になっていることから、委員以外の一般の人達が意見を述べる機会はなく、誰もが自由に参加して話し合える場にはなっていない。

また、各区で作成が進められている「区づくり白書」は、住民同士がまちづくりについて語り合い、住民自らが区の将来像を作り上げようとするものである。前述のとおり各区において様々な試みがなされているが、アンケートの調査結果のように残念ながら住民の認知度は極めて小さい（7.8%）。

それでは一般の人達がまちづくりについて話し合いたい、また、まちづくりに参加したいと考えた時は、どうすればよいのだろうか。現在、地域では市民グループや労働組合、PTA、福祉団体等の各種の団体が独自の活動を展開しているが、その中で最も身近な存在として町内会・自治会がある。住民は日常生活の中で町内会・自治会を通じて、行政に様々な要望を行ったり、行政の施策に協力している。また、行政も町内会・自治会に市政だよりの配布をはじめ、美化活動や交通安全運動などの協力を依頼するなど、町内会・自治会は住民と行政をつなぐ橋渡し役となっている。町内会・自治会の本来の目的は、会員相互の親睦を図ることであろうが、行政への陳情が町内会・自治会の重要な活動となっていることから、陳情活動を通じて結果的にまちづくりに関与しており、また、町内会・自治会以外に住民の7～8割が参加している地域団体がないことから、現在ではまちづくりについて町内会・自治会の果している役割は大きいものと言える。

この町内会・自治会の中で、「区づくりプラン」を作りあげていくことは可能であろうか。次に町内会・自治会の現状について考えてみたい。

2 町内会・自治会の現状

では、まちづくりに関連し、重要な位置を占めていると思われる町内会・自治会の現状はどうなっているのだろうか。

まずは、川崎市域の成り立ちやそれぞれの地域の特徴について述べてみたい。そのことは、町内会・自治会がそれらの要素を大きな存立基盤としているためである。そして、その歴史的な成り立ちや、それぞれの時代に果たしてきた役割、特に密接な関係にあった行政との関係など、現状と町内会の抱えるいくつかの問題点について触れてみたい。

(1) 川崎市域の成り立ち

現在の川崎市域がほぼ確定したのは、1939年になってからである。1924年に橋樹郡川崎町・御幸村・大師町を合併して市制が施行され、以後、周辺の北部の村々を編入しつつ、39年に都筑郡柿生村・岡上村の編入を最後に、南北の細長い行政上の川崎市域が確定した。その後、戦後のめざましい経済成長・発展に伴い、川崎市の人口は増加を続け、1972年には政令指定都市移行に伴い区制に移行し、川崎・幸・中原・高津・多摩の5区の行政区が設定された。さらに82年には高津・多摩の両区からそれぞれ分区して、宮前・麻生区が誕生し、7つの行政区に再編成され現在に至っている。この間、川崎市内の人口は、1973年には100万人に達し、現在では120万人もの人口を抱える大都市に成長している。

また、それぞれの地域の特徴もさまざまである。京浜工業地帯の一翼を担って早くから発展した地域、JR東海道線川崎駅周辺をはじめとしてJR南武線や東急東横線沿線の各駅周辺に開けた商業地、近年、北部の畑や丘陵地の山林を開発し急激に宅地開発が進んだ地域、伝統的農村の面影を残す地域など、南北に細長い川崎市域は、それぞれに地域的特徴を有している。

では、このような川崎市域の変遷やその過程の中で「町内会」はどのように誕生し、また、それぞれの時代の中で、地域住民にとってどのような存在であり、どのような役割を果たしてきたのだろうか。

(2) 町内会の略歴

町内会の歴史について詳細に述べるためには困難な作業を伴い、かつ、相当の時間を要するのでここでは略歴にとどめたい。

「町内会」をその確立から歴史的に大別すると、①國家の要請から公的性格を付与され制度的に整備された時期（1930年代の戦時体制に向かう時期）、②戦後、GHQにより解散を命じられた前後の時期、③それ以降、経済成長・発展期から現在に至るまでの時期、

の3つに大別できると思われる。

まず、制度的に整備された時期では、国の行政上の要請から「町内会」は制度化されている。日中戦争が激化し、次第に戦時体制下になりつつあった1940年に、国は戦時体制の強化とその支援を目的に町内会の整備に着手した。

川崎市ではこれを受けて、同年11月に「川崎市町内会設置規定」を定め、施行されている。この時期に於ける町内会の役割は、地域の保健・衛生、防空・防災、物資の配給、行政との連絡等、広範囲にわたっていた。そして、町会長などの役員については市長が委嘱する形をとり、さらに町内会に助成金も交付されていた。この時期の「町内会」の特徴は、戦時体制下という国家統制上の枠に組み込まれ、行政上の補助機関として位置づけられており、住民の自治組織と言うよりも戦争遂行上必要不可欠の制度であり、国の行政上の都合により組織されたものと言えよう。

では、戦争終結後、GHQの占領下では「町内会」はどのような変化が見られただろうか。戦後の一時期、旧来の「町内会」はしばらくの間、そのまま存続し、物資の配給などの仕事を担当していたが、GHQによる民主化の一環として1947年の政令15号が発令され、その後誕生した同様の団体も含めて解散を命じられることとなる。川崎市域においても同様に「町内会」の解散命令が実行されるが、川崎市では1949年に「町内会」に代わるものとして出張所単位に25の広報委員会を結成させ、行政と住民とのパイプ役として機能させようとしている。そして、同年に「川崎市・市政時報」を創刊し、この委員会を通じて全市民に配布することになるが、これが現在も続いている「かわさき・市政だより」配布の原型である。

この広報委員会は1987年には29の委員会、その委員数は1,724名にも達するが、委員会そのものの存立基盤は、戦後の「町内会」解散命令後に復活する自主的な「町内会」とは人的にも活動面でも密接な関係にあったようである。

一方、「町内会」解散命令後、それらの住民組織はやっと行政の補助的性格から脱し、防犯組合とか互助会などにそれぞれ名称を変更し再編成を図るが、その動きは早く、1952年頃には相当数の組織結成をみていたようである。

これらの動きから考えられるのは、「町内会」という名称は消えても町内会の活動そのものは存続し続けていたようである。

1952年に講和条約が発効されると、「町内会」は戦前のような公的性格を付与された行政機関の補助的な組織ではなく、自発的な住民自治組織として新たなスタートをきること

になる。川崎市ではその住民組織数の変化について、表(1)にあるように1957年当時にならずか244団体であったものが、1985年には2.4倍の588団体に増加しており、その増加の傾向も地域差がみられる。

急激な宅地化が進行した高津・宮前・多摩・麻生の北部ではその増加が著しく、一方、それに応じて町内会加入者も増加しているが、加入率に限ってみると、地域、年度ともに大きな変化は見られず、おおむね80%の加入率を示しており、そのことは、逆に20%前後の世帯が「町内会」には未加入である。さらに、1995年度の資料によれば、その加入率はさらに減少の傾向にあり、その中心は宅地化の進行中の北部地域に顕著である。

「町内会」の増加に伴い、その結成理由もさまざまである。区画整理や住居表示変更に伴い新たな町が生まれたことにより結成されたもの、大規模団地の出現やマンションなどの集合住宅建設に伴い結成されたものなど、新しい町や団地・マンションを単位とする住民の組織が結成されていった。その詳しい変化については、表(1) A・B・Cを参照されたい。

(3) 町内会・自治会の諸活動

町内会・自治会の諸活動は、会員相互の親睦を図るための各種の行事の実施や、地域の美化・防災・消防、保健・衛生活動、行政からの連絡事項・広報紙配布や各種委員会・審議会委員の推薦依頼など、その活動内容は多岐にわたっており、地域住民の社会生活に深く関わっている。

その活動内容を大きく分けるならば、町内会・自治会本来の活動と言うべき会員相互の親睦を図る活動と、行政からの協力・依頼事項に関わる活動の2つに分けられる。

そして、現状では町内会・自治会の活動の主流を占めつつあるのは、後者の行政からの協力・依頼事項のようである。ここに1983年度の町内会・自治会等住民組織への依頼事務量調査、表(2)、(3)を見ても明らかなように、現在に至っては、その数量は相当数にのぼると思われる。また、川崎市の各種委員会・審議会等への推薦依頼についても同様のようである。全市レベルのもの、行政区単位のものなど、様々であるが、具体的に全市レベルの各種委員会・審議会は49件に(1995年全町連総会資料による)にのぼり、その委員会名は表(4)のとおりである。

表(1)

住民組織(団体数)の変遷

(A)

(カッコ内は加入率%)

年域	本庁	大師	田島	御幸	中原	高津	稲田	合計
1957	52 (67.3)	24 (76.8)	22 (58.0)	16 (71.4)	52 (75.3)	49 (75.7)	29 (77.3)	244 (71.2)
1960	60 (68.3)	24 (75.4)	20 (65.5)	19 (70.4)	68 (76.2)	74 (83.7)	52 (70.0)	317 (73.1)
1965	57 (76.2)	27 (74.1)	20 (75.8)	23 (77.0)	72 (73.5)	94 (77.5)	81 (74.3)	374 (75.2)
1969	59 (86.0)	26 (87.1)	20 (76.4)	24 (83.4)	73 (81.3)	119 (75.8)	105 (72.1)	426 (79.4)

(B)

年域	川崎	幸	中原	高津	多摩	合計
1973	89 (88.9)	61 (93.2)	70 (89.6)	141 (75.9)	139 (80.1)	500 (85.1)
1977	90 (84.7)	66 (88.5)	76 (75.8)	151 (74.6)	164 (76.5)	588 (79.2)
1981	90 (85.8)	64 (89.5)	76 (79.1)	153 (78.5)	180 (79.4)	614 (81.6)

・(A)は区制施行前

・(B)、(C)はそれぞれ区制施行後。

※『「町内会」の民俗学的研究』による。

(C)

年域	川崎	幸	中原	高津	宮前	多摩	麻生	合計
1983	90 (82.2)	64 (86.6)	76 (78.4)	98 (74.6)	60 (78.7)	105 (75.5)	80 (76.4)	573 (79.2)
1985	91 (83.7)	64 (88.0)	76 (78.6)	103 (75.0)	62 (81.3)	107 (72.9)	85 (75.6)	588 (79.5)
1995	92 (80.0)	66 (83.2)	79 (76.7)	99 (71.2)	69 (71.0)	111 (65.4)	98 (73.7)	614 (74.3)

表(2) 町内会への依頼事務量

依頼者	依頼量	件数	枚(部)数
市		123	8,364,241
県		12	4,398,924
団体		204	594,611
合計		339	13,357,776

*「1983年度町内会・自治会等住民組織への依頼事務量調査」
川崎市市民局による。

表(3) 市からの依頼事務量内訳(1983年度)

内容・件名		数量	件数	比率	枚(部)数	比率
印	市政だより		15	12.2%	5,133,924	61.4%
	選挙広報		7	5.7%	1,975,196	23.6%
刷	各種チラシ		48	39.0%	801,191	9.58%
	市民館だより		6	4.9%	128,530	1.54%
物	各種案内、依頼文書		6	4.9%	6,564	0.08%
	その他		12	9.8%	10,725	0.13%
各種委員の推薦			6	4.9%	8,911	0.11%
各種調査			6	4.9%	3,313	0.03%
その他(各種行事への参加)			13	10.6%	3,786	0.05%
" (交災加入取りまとめ)			3	2.4%	291,618	3.49%
" (その他)			1	0.8%	573	0.01%
合計			123		8,364,241	

表(4)

川崎市各種委員会及び審議会名と任期

NO	委員会名	任期	NO	委員会名	任期
1	交通安全対策協議会	2年	27	明るい選挙推進協議会	2年
2	都市計画審議会	2	28	文化財団理事	2
3	血液対策協議会	2	29	ボランティアセンター理事	2
4	交通災害共済運営協議会	2	30	心身障害センター運営協議会	2
5	市民葬儀運営協議会	2	31	公文書公開運営審議会	2
6	個人情報保護運営協議会	2	32	社会教育委員	2
7	自然環境保全審議会	2	33	川崎地域県民懇話会委員	2
8	公園緑地審議会	2	34	地域医療審議会	2
9	環境影響評価審議会	2	35	中央卸売市場開設運営協議会	2
10	シルバー人材センター理事	2	36	市民ミュージアム評議員	2
11	専門委員(水道関連事業)	2	37	特別職報酬等審議会	1
12	専門委員(下水道事業)	1	38	緑のまちづくり協会理事	2
13	老人保険連絡協議会	2	39	心身障害者福祉事業基金委員	2
14	社会福祉審議会	2	40	保健衛生事業団評議委員	2
15	電線地中化協議会		41	葬祭場整備検討委員会	2
16	川崎市余熱利用財団理事	2	42	川崎市防災会議委員	2
17	川崎市平和館運営委員会	2	43	川崎市防災会議幹事	2
18	中原会館運営委員会	2	44	市・区公害監視会議委員	2
19	国際交流協会理事	2	45	地区血液対策協議会委員	2
20	第53回国体川崎市準備委員	2	46	自然環境指導員	2
21	地方新時代シンポ実行委員	1	47	共同募金会川崎支会連合会	2
22	エコライフフェア実行委	4	48	日本国連協会川崎支部役員	2
23	第44回社明運動実施委員会	1	49	市民自治財団役員	2
24	エイズ対策推進協議会	2			
25	廃棄物対策審議会	2			
26	まちづくり評議会委員	2			

(1995年全町連総会資料による。)

(4) 町内会・自治会の抱える問題点

以上のように、町内会・自治会の活動は多岐にわたっており、地域住民の社会生活に深く関わっているが、その故に町内会・自治会自身の抱える問題も多々あるようだ。

まず第一に、行政からの膨大な依頼事項や広報紙配布・回覧などの作業は、数少ない町内会・自治会役員の大きな負担になっており、役員のなり手不足や役員の固定化・高齢化の一因になっている。また、町内会・自治会の活動が単なる行政の末端組織としての機能に終始してしまい、町内会・自治会の本来の活動である住民相互の親睦を深める活動への大きな障害になっている側面もあるようだ。第二に、町内会・自治会の加入率については多少の地域的な差はあっても低下の傾向は止まず、任意団体としての町内会・自治会の重要な課題と言えそうだ。これらの現象は北部の人口急増地域に顕著であり、都市型の社会に変化しつつある地域や住民に対応しきれない町内会・自治会の実態を物語っているのかもしれない。第三に、町内会・自治会の活動の殆どが住民の側と行政との側双方にまたがっており、地域住民がやるべきことなのか、行政がやるべきことなのか、役割分担が判然としないことである。町内会・自治会自身、行政自身もその点にはあまり触れずに現在に至っているが、今後展開されるであろうコミュニティーの論議には重要な要素となるであろう。相互の責任や役割分担の明確化なくして、地域の自立や自治の論議はあり得ないからである。

(5) 町内会・自治会と行政との関係

先にも触れたように町内会・自治会の活動、行政双方には、目的の共通する事項が多くあり、現状では相互に依存し合っている関係である。

町内会・自治会について言えば、その様々な活動やその資金的な面で、行政からの援助が必要な要素になっているようだ。また、行政については、特に広報紙配布や地域の美化や防災、福祉問題などの依頼事項が多く、行政の円滑な執行や運営のためには、町内会・自治会は、大きな存在である。

町内会・自治会と行政との関係がこのような現状に至ったのは、ある面では双方の目的が共通していたことにより、相互に責任や役割分担をあいまいにしたまま、良好な関係を維持することのみ終始してきた結果である。このような関係が真に町内会・行政双方にとって決して望ましい姿とは言いがたいが、任意団体でありながら、行政の代行的機能に終始してしまう町内会・自治会、また、それにもたれかかっている行政双方の関係について、相互に認識を改める時期にきているのかもしれない。

3 コミュニティ施策

住民参加の手法については、現在、「区づくり白書」の策定を通じて「市民共同のまちづくり研究会」の中でも議論が進められているが、ここでは身近なまちづくり計画を作るための理想的な「話し合いの場」とはなにか、という観点から住民参加について考えてみた。

住民参加の形態については様々なパターンがあるが、まちづくりの面から理想的な住民参加のスタイルを考えると、まず第一にお互いに顔の分かる地域内の住民同士がいつでも自由に参加できることである。次に、これからの高齢化社会の急速な進展を考えると、まちづくりだけでなく、福祉や教育、防災等生活に密着した様々な事柄について話し合いができることが望ましい。そして、最も大切なことは、その中でまとめられた地域の意見が行政に提案され、施策に反映されることである。

このようにお互いに顔の分かる地域の住民を対象として住民参加を考えた時に、「コミュニティ」の問題が浮かび上がってくる。

(1) コミュニティの現状

日本で「コミュニティ」が社会的に注目されるようになったのは、1969年に国民生活審議会が「コミュニティ — 生活の場における人間性の回復」という報告書を発表した以降であるが、ここで想定されたコミュニティは「生活の場で、市民としての自主性と責任を自覚した個人及び家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標を持った開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団」と定義され、「住民の自主性と責任性にもとづいて、多様化する各種の住民要求と創意を実現する」ことを目標としている。その後、自治省が1971年に「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」を発表するとともに、これに基づくモデル・コミュニティの設定などの施策が展開されてきた。モデル・コミュニティはおおむね小学校区を範囲として設定され、全国で83地区が指定された。

また、市町村レベルでも国の施策とは別に独自にコミュニティ施策を進めている自治体も数多く存在する。市民参加のまちづくりを進めるにあたって、コミュニティ施策はどのような役割を果たしているのか、先進的と言われている東京都三鷹市の事例について調査した。

◇ 三鷹市のコミュニティ施策（三鷹市コミュニティ課 一條 義治氏）

東京23区の世田谷区と杉並区に隣接する三鷹市は、人口約16万1千人、面積約16.5km²で

あり、本市の行政区と比較すると、概ね高津区（人口約17万3千人、面積約17.1km²）と同規模の都市である。三鷹市は1971年から独自のコミュニティ施策を展開し、20余年が経過している。

三鷹市のコミュニティ政策の特色は、高齢者・青少年・児童という対象の異なる施設を1つにまとめた複合施設（コミュニティセンター）を建設し、その管理・運営の一切を地域の住民組織である住民協議会に委託したことから始まる。最初のコミュニティセンターは1974年に大沢地区に建設されたが、その施設は集会室、料理講習室、図書室、老人用浴室、体育館そして屋内プールを備えた大規模なものであった。当時、三鷹市がコミュニティ施策を必要とした背景として高度成長期における首都圏の過密化現象があるが、人口が急増し、4年間で市民の約40%が入れ替わってしまうという状況は、地域や市政に関心のない住民を産み出した。この結果、既存の町内会や自治会などの地縁的団体の機能が衰退し、新たなコミュニティの創設が大きな課題となっていたのである。

そして施設の管理・運営から出発した住民協議会の活動は、コミュニティカルテやまちづくりプランの作成など地域の環境整備や計画づくりに発展していった。コミュニティカルテはコミュニティ計画策定の検討素材として、地域の現状や問題点を把握しようとするものであるが、カルテの作成は、住民が地域の問題を再認識する契機となり、住民協議会の活動指針につながる点で画期的であったと評価されている。

(2) コミュニティ施策の問題点

コミュニティ施策は、もともと既存の町内会・自治会の持つ欠点を修正する意味で提唱されたものであったが、年月の経過の中で皮肉にも町内会・自治会と同様の問題を抱えてきている。また、実際には町内会・自治会とコミュニティのリーダーが同一であり、構成メンバーも変わらないものが多いことから、自治体現場では両者は同じ様なものだという認識がなされているという（「町内会の民族学的研究」）。

三鷹市でも住民協議会はまちづくりのあらゆる分野で活動し、市も住民協議会の協力なしでは施策が有効に実施できない状況となっているが、反面、役員の固定化・高齢化、一部代表者による協議会支配などの問題が生じているという。他の自治体における様々なコミュニティ施策においても同様に、創設時の熱気が薄れ、若年層の無関心、委員の出席率の低下、リーダーの不在等の問題から、活動が停滞しているという指摘がなされている。

これらの問題の根本には住民の行政への無関心がある。特にまちづくりの分野において

は、自らに利害関係が発生するまでは住民は無関心でいられる。また、関心を持ったとしても、行政とのコミュニケーションが無いが、または意見を述べても反映されなかった経験、行政不信が無関心を助長していることも考えられる。コミュニティ施策では、住民の主体的な参加が絶対条件であるが、現実には行政主導型にならざるを得ず、行政側が常時積極的に関与しなければ機能しない状況もある。

今回行ったアンケート調査においても、まちづくりは地域住民主体で進めるべきだという意見に76.2%の住民が賛成しているが、しかしながら、一方で、住民の中にそれだけの能力を持った者がいるか疑問である。また、住民間で利害関係の調整は困難、といった意見も出されている。理想は住民主体であるが、実際には行政主体でないと事業は進まないのではないかと、という危惧を持つ市民も多かった。

もう一つコミュニティが抱えている問題として、地域住民の合意をどう捉えるかということがある。住民協議会のような組織の中での合意が、参加者の固定化等の問題から、必ずしも地域住民の合意にはなっていない。住民協議会で決まった事柄が、後日、同じ地域の住民からクレームがつく、といったことが実際に起こっている。この問題はコミュニティ施策に限らず住民参加制度の全てに共通の問題である。

4 新たなコミュニティの創設

(1) コミュニティ施策の意義

コミュニティに前述のような問題点が存在することを考慮した上で、本市においてコミュニティ施策、例えば住民協議会のような「話し合いの場」としての組織を作っていくことに意義があるのだろうか。この点について、神戸市のコミュニティ施策の事例を通じて考えてみたい。

◇ 神戸市のコミュニティ施策

神戸市は早くから市民参加の制度づくりに取り組んできており、1981年にはまちづくり条例を制定し、これまでに12の団体が条例に基づくまちづくり協議会として認定されている。そして、それぞれの地区で地域の特性を生かした多種多様な活動が展開されてきた。しかしながら、70年代以降全国に先駆けて実施された様々な市民参加制度は、時間の経過とともに形骸化が指摘され、制度疲労、マンネリ化、市民の参加意欲の低下、リーダーの不在等の問題点が顕在化してきた。まちづくり協議会についても同様であり、住民の自主

性が影をひそめ、行政主導型にならざるを得なくなっている。このため、神戸市では新たな市民参加の手法を研究し、今後の施策の展開を検討している状況にあったという。

そして、神戸市は昨年1月17日に発生した阪神淡路大震災に見舞われた。この大震災は大都市における直下型地震の恐ろしさをまざまざと見せつけるものであったが、一方で数多くの教訓を私たちに残した。その中の一つにコミュニティの重要性が挙げられている。

神戸市では大震災後、改めて住民協議会の重要性が認識されてきているという。一つには日頃の住民協議会の活動を通して、お互いが地域の人々の「顔」を知っていたことから、震災直後の被災者の救出、情報伝達等がスムーズに行われたということである。また、震災後の復興計画の策定にあたっては、協議会が中心となって進められている地域があり、その活動にはこれまで協議会で培った経験が生かされているという。

神戸市と同様に本市のような都市部では、隣近所との付き合いが必ずしも必要でなく、人付き合いを好まない住民が多いことも事実である。また、会社への帰属意識の強い現代社会では、地域での交流が少なく、そして核家族化の進展は世代間で交流する機会も無くしている。しかしながら、高齢化社会の急速な到来は、今後、地域での住民相互の助け合いの重要性がますます高まってくると同時に、住民が地域で活動する場が必要になってくる。さらに、阪神淡路大震災のような非常時において、行政の救援が及ぶまでの時間は、地域住民同士で救助活動や消火活動等の助け合いが必要であり、またその後の避難生活や都市の復興計画の策定などの場面においても、コミュニティの必要性については異論がないであろう。

本市において、コミュニティ施策をどう捉えるか（町内会・自治会の育成をコミュニティ施策と考えるのか）、そしてどこまで行政が関わっていくのかという問題は残るが、住民同士の地域的な連帯感に基づき、身近な話題を話し合い、お互いが助け合うことのできるコミュニティを育成して行かなければならない。

(2) テーマ型コミュニティの創設

コミュニティは必要、しかしほとんどの住民は無関心という状況の中で行政はコミュニティ施策を求められている。それでは本市において、どのようにコミュニティ施策を進めていくべきなのであろうか。

現在、全市的に組織され活動している団体として町内会・自治会がある。したがって、町内会・自治会をコミュニティと位置づけてその活動の活性化を図るのも一つの手法であ

ろうが、ここでは新たなコミュニティとしてテーマ型コミュニティを提案したい。

住民は行政に無関心であると指摘したが、これまでの本市の住民参加制度や市民グループの独自の活動は、市政への参加意欲の高い住民を確実に生みだしてきている。問題は関心の高い住民は一部だけであり、ほとんどの住民は行政に無関心かあるいは関心が薄いことから、市政参加に対する両者の意識の差が大きくなってきていることである。現在、

「区づくり白書」の作成が各区において進められているが、参加者の熱心な議論が行われている一方で、アンケートの調査結果のように「区づくり白書」を知っている住民は1割に満たないという実態がある。したがって、現段階で行政がなすべき方策は、意欲の高い住民の支援を積極的に行うとともに、無関心層と関心層の格差を狭めていく努力を行うことではないだろうか。

今後、市民参加型の行政、さらには行政と市民のパートナーシップ型の施策を展開していくためには、行政と協働できる住民側の体制づくりが不可欠である。しかし、現状では町内会・自治会にこの役割の全てを求めることは無理があり、また、本市のこれまでのコミュニティ施策や住民の市政参加の意欲等から考えると、三鷹市のような住民協議会的な組織の設立に至るまでは、数多くの段階を経る必要がある。本研究で行った市民アンケート調査の結果によれば、町内会・自治会の活動に積極的に参加している人の割合は3割にしかすぎない。また、これまでのコミュニティは、おおむね小学校区程度を地域の単位として考えられているが、まちづくりよりも住民の関心が高いと思われる教育の分野でも、小学校のPTA役員の約6割の人が「辞めたい。」と考えているという（読売新聞・千葉大学明石教授の調査による）。まちづくりについても、前述のとおり、住民同士では意見がまとまらない、まちづくりを担える人材がない等の問題も提起されている。

このような現状で住民協議会を作ったとしても、自主的な活動が望めないことは当然予想される。そのため、将来の住民協議会の設立を目指すためには、行政と市民の責任分担と、さらには町内会・自治会と住民協議会の機能分担を明確に区分することが必要であろう。

以上の点から考えると、当面は住民が参加しやすいシステムを作り、その中での自由な議論を通じて、住民自らが身近なまちづくり計画に関わっていくことが現実的な選択であると思う。その一つの手法としてテーマ型のコミュニティを考えてみたい。

様々な市民活動の中で、テーマ型の活動は住民が参加しやすいものであるが、一般的には地域を越えた広がりを持つ形態の活動であることから、コミュニティの概念とは矛盾す

るものである。しかし、地域の中で共通の問題意識を持つ住民が集まり、身近な問題を考えることがコミュニティの意義であるとすれば、テーマ毎に地域住民が集い、語り合う場もコミュニティの一つとして位置づけられるだろう。

もちろん、コミュニティは住民の主体性を必要とするものであるが、当初の枠組み作りは行政側の手助けが必要であろう。そしてその役割を担うべきものこそ、住民に一番近い区役所であると考えられる。

(3) テーマ型コミュニティの運営

それでは具体的に参加しやすいシステムとは何かを考えると、まず第一に、住民が興味を持てるテーマを設けることである。興味のない話題では、意見もないだろうし参加する気にもならないであろう。そして、区役所がまちづくりだけでなく防災や福祉、教育、環境問題等、なるべく身近なテーマ毎に、区民に話し合いの場を提供する。例えば「公園の建設について」であるとか、「災害時における避難所生活について」、「老人福祉について」などの具体的なテーマを設ける。当初はガイダンスのような講座も必要であろう。

第二に、参加自由とすることである。テーマに興味のある区民であれば誰でも参加できるものとし、人数は限定せず、辞めるのも自由とする。要するに「この指とまれ」方式の話し合いの場とする。組織は、参加者数やテーマによって柔軟に対応できるようにする必要がある。また、幅広い層からの参加を求めるためには、休日を利用するなど、会議の開催日や時間帯等についても考慮する必要がある。

第三に、話し合いの内容は必ず会報によって区民に知らしめることである。会報は参加者の発言に責任を持たせるものであり、また、参加者以外の区民から意見を求める手段となる。住民参加制度において大切なことは、住民合意をどう捉えるかであるが、会報は住民合意を形成する上でも重要な役割を果たす。

最後に、行政がなすべきことは、①話し合いの場所と運営費を提供すること、②会の求めに応じて市の計画や施策を説明すること、③区内の施策は関係するテーマの会に必ず投げかけること、④会報を区民に配布すること、とする。

このような制度の目的は、まず、参加意欲の高い住民に対しては、参加の機会を均等に設けることである。そして、無関心層に対しては、広報を通じて関心を呼び起こそうとするものである。先に住民参加制度の課題として、住民合意をどう捉えるか、という問題があると指摘したが、今回提案する制度は、話し合いの内容を広く住民に知らしめるとともに、反対意見を述べる場に参加できる機会を設けるものである。また、住民が参加しやす

い条件を整えることによって、将来の住民協議会的な組織への移行の可能性を見出すことができるものとする。

次に、区役所が会の運営に関与することによって、現在、別々の次元で行われているまちづくりへの住民参加を同じステージで展開し、行政と市民の情報の共有化を図るとともに、区民ニーズの的確な把握が可能になるものと思われる。

一方、課題としては、リーダーシップを発揮できる人が必要なことと、誰でも参加できる制度であることから特定の目的に利用されるのではないかという懸念がある。どちらも住民参加制度に共通の問題であるが、前者については、当面、コーディネーター役として民間のプランナー等の専門家の協力を得る方法が考えられる。また、後者については、広報を徹底し、幅広く住民の意見を聞く機会を設けることが大切である。これらの問題は、本当に住民参加を必要としているのであればいずれはクリアしなければならないものであり、行政にとって都合のいい意見だけを聞こうとするのであれば、形式だけの住民参加制度で満足すればよいのである。

いずれにしても、住民の市政への参加意欲を高め、住民参加制度を維持していくためには、住民意見に基づいた行政施策が展開されることが必要である。意見を聞くだけであれば、住民の行政不信はますますつのるばかりである。住民意見を行政に反映させるシステム作りを、今後積極的に進める必要がある。その第一歩が区役所改革である。

